

公共交通の意義と持続的運営実現の論理

大塚 良治*

1 はじめに

我が国では1960年代にモータリゼーションが始まり、地方部の公共交通事業者の採算悪化が進展した⁽¹⁾。1949年6月より、沖縄県を除く日本全国で鉄道路線およびバス路線を運営してきた日本国有鉄道（国鉄）も1964年に赤字に転落して以降、他の交通モードとの競争や地方での過疎化の進展などにより累積債務が膨張し、1987年4月に国鉄清算事業団へ移行した。同時に同事業団は、北海道旅客鉄道（JR北海道）、東日本旅客鉄道（JR東日本）、東海旅客鉄道（JR東海）、西日本旅客鉄道（JR西日本）、四国旅客鉄道（JR四国）、九州旅客鉄道（JR九州）の旅客6社と日本貨物鉄道（JR貨物）の株主となった。その後、JR本州3社（JR東日本、JR東海、JR西日本）とJR九州は上場を果たし、「完全民営化」を達成した。

また鉄道事業の変遷をひも解く上で、主に1980年代に徐々に浸透を始めた株主価値重視（＝利益重視）の潮流が日本にも影響を及ぼすようになったことにも触れておこう。その影響は、上場会社・非上場会社を問わず、赤字解消策としての不採算路線からの撤退が増えてきたことに端的に現れている。鉄道事業者をはじめとする民間交通事業者の株主も、不採算を許容することは困難となりつつある。なぜなら、出資行為というのは、収益率のより高い企業へ投資することで高い投資利益の獲得を目指す行動であり、あえて収益性の低い企業に出資する場合には、低い投資利益（場合によっては、マイナスの投資利益）であること

を許容するだけの理由付けが必要となるからである。こうした意味で、特に鉄道事業者は株主価値重視の観点から、不採算路線問題への取り組みを強める傾向にある。

我が国では公共交通サービスの供給の多くが民間交通事業者によって、採算確保を目的とする「営利事業」として実施されている。株式会社形態の民間交通事業者にとって、不採算路線を放置することは企業価値の毀損につながるため、廃止または補助金受給に基づく路線存続のいずれかを模索する動きにつながりやすい。

鉄道をはじめとする公共交通は採算確保が求められる「営利事業」の性質と、供給が行われると同時に多くの人にとって消費がなされる「準公共財」の両方の性質を有する。市民にとって公共交通は生活を営む手段であり、その存在を前提として居住地を決定することも多い。そして、地域にとっては、公共交通の路線の廃止は、そこで暮らす市民の移動手段の喪失に直結し、日常生活に少なからぬ影響をもたらす。普段は自家用車を利用している年齢層の人であっても、車の運転が不可能または困難な家族がいる場合、送迎の負担が発生することがあるだけでなく、自身も将来車の運転が困難となる時も来る。公共交通の有無はまちの魅力や左右する要因のひとつである。

路線廃止の局面に直面した地方自治体は、公的負担による代替交通の用意を決断することも多い。自治体の存在意義を市民の利益を守ることにありと前提とする場合、代替交通を用意する目的は移動手段を確保することによる市民の『利益』の擁護と地域の活力維持にあると捉えられる。

本論では公共交通の意義と持続的運営実現の論理を解明することを目的として、次の通り議論を

2018年11月30日受付

* 江戸川大学 現代社会学科非常勤講師 経営学

進める。第2節では「公共交通の意義と役割」について、「公共」の意味、公共料金の意味、および「福祉」の意味のそれぞれの吟味を踏まえて議論する。第3節では第2節の議論を踏まえて、「民間交通事業者の会計的利益と公共交通の『公益性』」について検討する。第4節では「不採算路線の持続的運営実現の論理」について、株主価値重視の経営が路線の存廃に及ぼしてきた影響を踏まえ、ステークホルダーアプローチによる不採算路線の損失負担の考え方を整理した上で、路線の持続的運営を実現する論理を提示する。そして、第5節でまとめと課題を述べる。

2 公共交通の意義と役割

前節で、公共交通は「準公共財」であると述べた。ここでは、まず「公共」とは何かを検討する必要がある。『デジタル大辞泉』によると、「公共」とは、「社会一般。おおよげ。また、社会全体あるいは国や公共団体がそれにかかわること」という説明がなされている。公共交通が「社会全体と関わりを有すること」については、公共交通は広く社会に属する不特定多数の人たちに利用される性質があるため大方の合意を得られると考えられるが、「国や公共団体がそれにかかわること」については限定的な場合が多いため公共交通が国・公共団体の関与を受ける存在であるかどうかは議論が分かれるだろう。しかし鉄道の場合、採算鉄道事業者であっても、「バリアフリー化設備等整備事業」などの助成を受けることが可能で、何らかの形で補助金を受けている鉄道事業者も多いことから、鉄道を含む公共交通機関は「公共」に関する性質を有すると前提して議論を進める。

また、「公共」と相互互換的に用いられる用語として「公共性」がある。『デジタル大辞泉』によると、「広く社会一般の利害にかかわる性質。また、その度合い」と定義され、例示として「公共性の高い鉄道事業」を挙げている。川上 [2008] は、公共交通を「不特定多数が利用できる交通機関のこと」と定義した上で、「鉄道（地下鉄含む）のほか、軌道（道路に敷設される鉄道・路面電車、

モノレール、新交通システム等）、バス・タクシー、フェリー、航空機などがその代表」と説明している⁽²⁾。ただし、タクシーは「不特定『多数』が利用できる」という定義を満たしているとは言い難いため、公共交通機関と見なさない見解もある⁽³⁾。

一方、「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律（通称、交通バリアフリー法）」第2条第3項は「公共交通事業者等」として以下を列挙しており、タクシーも公共交通に含めている。

- (1) 鉄道事業法に基づく鉄道事業者
- (2) 軌道法に基づく軌道経営者
- (3) 道路運送法に基づく一般旅客自動車営業業者（路線バス・タクシー）
- (4) 自動車ターミナル法により、バス事業を営む者
- (5) 海上運送法による航路運行事業者
- (6) 航空法による旅客輸送を行う者

なお、竹内健蔵は「日本大百科全書（ニッポニカ）」の中で、公共交通機関を「運賃という対価の支払いによって、乗客や貨物の輸送を利用者にかわって行う交通機関のこと」と定義した上で、「自家用運送と区別され、コモン・キャリア common carrier ともよばれる。一般に、バス、タクシー、鉄道、旅客船、内航・外航海運（一部）、航空（一部）などをさす」と説明し、公共交通機関に貨物の輸送を含めている。

公共交通機関は、高齢者・身体障害者等を含む不特定多数の人が運賃・料金などの「対価」を支払って利用することから、その運賃・料金は日常的に利用する人たちの生活に大きな影響を及ぼす。

鉄道運賃などは「公共料金」と呼ばれる。消費者庁によると、「公共料金」とは、政府や地方公共団体といった公的機関が、その水準の決定や改定に直接関わっている料金や価格と定義される⁽⁴⁾。

消費者庁は「公共料金に政府が関与する理由」として、市場メカニズムに委ねては適正な資源配分がなされないこと（効率的な資源配分）、利用者間の公平性が損なわれること（公平な供給

と負担),そしてサービスの安定供給に支障が出る可能性があること(安定供給の確保)の3点を列挙している⁽⁵⁾。

我が国において、鉄軌道運賃および新幹線特急料金(鉄道事業法第16条第1項)、路線バス運賃(道路運送法第9条第1項)、タクシー運賃(同第9条の3第1項)、国際航空運賃及び料金(航空法第105条第3項)、および指定区間に係る船舶運賃(海上運送法第8条第3項)についてはそれぞれ認可制となっている(ただし、タクシー運賃は、運輸局長が定めている運賃適用地域(運賃ブロック)ごとの自動認可運賃)一方、鉄道料金(鉄道事業法第16条第4項)、および国内航空運賃及び料金(航空法第105条第1項)と船舶運賃及び料金(海上運送法第8条第1項)は届出制となっている。

こうした規制レベルの違いは、国民生活への影響の程度、すなわち利用者の利益に及ぼす影響を考慮していると考えられる。

公共交通と同様に、料金規制の対象となっている分野をまとめて示すと、図表1の通りである。

認可制の料金規制を受ける交通事業者は上限運賃を超える値上げを柔軟に行うことが難しい。売上高は価格×数量で決定されるが、認可制運賃の交通事業者の場合、利用促進キャンペーンを実施することによって数量(乗車人員)を増やすことを通して売上増を図る方策を検討するのが通常である。上限運賃を超える値上げ認可申請は申請に関わる手間や利用減の懸念があることから、「最終手段」と位置付けられる。

また、認可制は妥当性を欠く値上げから利用者を保護する一方、交通事業者に一定の利益を保証することで安定供給を担保する機能を営む。認可

制は裏返せば、鉄道事業者、バス事業者、およびタクシー事業者に独立採算を求めていると解釈できる。そして、船舶事業者および航空事業者の運賃は一部を除いて届出制であることから、鉄道事業者、バス事業者、およびタクシー事業者よりも、採算性を求められる度合いがより強いと考えられる。

一方、2000年代から始まった規制緩和により、鉄道・バスの新規参入が許可制へと緩和され、特にバス事業への新規参入が活発化した。既存事業者の保護のために長らく続いた参入規制が緩和されるとともに、利用者保護の機能を営んできた撤退規制についても届出制へと大幅に緩和された。新規参入によって既存事業者との競合が発生した地域では地域人口の低下も相まって既存事業者の利益低下を導く懸念が高まった。2018年2月、岡山県では、既存の採算路線からの収益で不採算路線を維持してきたと主張する既存バス事業者が採算路線エリアへ低価格での新規参入を申請したバス事業者への認可を交付したことへの抗議の意味として、自身が運営する路線の約4割に相当する路線数の廃止届を国土交通省中国運輸局へ提出した事例があった(その約1ヶ月後、関係自治体の要請を受けて、当該届出事業者は廃止届の取り下げを表明した)。

岡山県の事例に限らず、不採算路線を有する民間交通事業者が撤退に舵を切る事例はこれまで数多く発生した。そして、路線廃止によって利用者の利便性が損なわれる事例も発生している。鉄道路線や民間バス事業者のバス路線が廃止された直後は、行政の補助金を活用して代替バスを運行することにより、移手段の確保が行われることも

図表1 公共料金の決定方法と公共料金の例

決定方法	例
国会や政府が決定するもの	社会保険診療報酬、介護報酬
政府が認可・上限認可するもの	電気料金、都市ガス料金、鉄道運賃、乗合バス運賃、高速自動車国道料金、タクシー運賃、郵便料金(第三種・第四種郵便物の料金)
政府に届け出るもの	電気通信料金(固定電話の通話料金など)、国内航空運賃、郵便料金(第一種・第二種郵便物の料金等) ※電気料金、都市ガス料金の引下げ改定 ※鉄道・乗合バス運賃の上限価格の範囲内での改定
地方公共団体が決定するもの	公営水道料金、公立学校授業料、公衆浴場入浴料、印鑑証明手数料

(出典)『消費者庁ホームページ』より。http://urx2.nu/PqcD

多い。2005年10月1日に茨城県西茨城郡岩瀬町と同真壁郡真壁町・大和村の合併により発足した桜川市では、合併前の1987年4月1日に岩瀬駅から真壁駅を經由して土浦駅を結んでいた関東鉄道子会社の筑波鉄道筑波線が廃止され、関東鉄道グループによる代替バスの運行が始まったが、2011年4月1日に旧真壁町地域のバス路線が全廃され、当該地域の路線バスがゼロの状況が長い期間にわたって続いた（2008年度に開始された「桜川市デマンド型乗合タクシー」の運行のみが続けられた）。その後、2016年10月1日、桜川市が関東鉄道子会社の関鉄パープルバスへ運行を委託する形で「桜川市・つくば市間広域連携バス」運行の実証実験が桜川市役所真壁庁舎－筑波山口間で実施された。

当初の目的地として、真壁地区から最も近い鉄道駅であるJR水戸線大和駅または岩瀬駅ではなく筑波山口が選ばれた背景について、『平成28年度第2回桜川市地域公共交通会議資料』1頁では、「つくバス⁽⁶⁾を介して、TX⁽⁷⁾つくば駅経由で東京方面からのアクセスの向上を図り、市外（県外）の来訪者の利便性を確保することが必要である。以上のことから、南部地区において実証実験運行を行うこととし、つくバスの筑波山口バスターミナルへつなげることとする」と説明された。さらに同資料1頁は「岩瀬地区、大和地区については、引き続き、基幹のバスを含めた公共交通網の整備策を検討していく」と言及し、実際に2017年10月1日から2018年9月30日までの期間での「桜川市・つくば市間広域連携バス」の本

格運行移行とともに、運行区間を桜川市役所岩瀬庁舎・岩瀬駅－筑波山口間へと拡大した。費用負担については、運行収入から国庫補助金を差し引いた差額分を桜川市が運行事業者へ運行委託料として支払うこととしている。なお、2018年2月からは公募により「ヤマザクラGO」の愛称が制定された。

桜川市の事例に限らず、既存の民間交通事業者が採算性の観点から廃止した路線を、行政の補助金により代替する意義を我々はどうのように正当化すればよいのだろうか。『桜川市地域公共交通網形成計画（案）』によると、同市の移動手段の中で「車・バイク」の割合は、通勤89.4%、買い物87.1%、通院79.9%となっている。地方では自家用交通の割合が総じて高いが、桜川市も例外ではないことがわかる。同市では、運転免許をもたない18歳未満の児童・生徒の通学にはスクールバスや自転車が活用され、車の運転が困難な高齢者の通院・買い物などは家族・知人の送迎に依存しているのが現状である。

また同計画（案）によると、市民の約2割が移動手段がなくて外出をあきらめた経験を有すると言う。旧筑波鉄道代替バス廃止後、デマンドタクシーは輸送力に限りがあるなど制約があるため、運転免許非所有者または運転困難者の市外への移動手段確保が課題となっていた。また、事前の利用登録が必要な上、登録資格は原則として桜川市民に限定されており、市外からの訪問に利用することも事実上不可能であった。

同計画（案）によると、「ヤマザクラGO」の



図表2 桜川市バスと旧筑波鉄道廃線跡を活用した自転車道
（出典）大塚撮影。

福祉とは「幸福。特に、社会の構成員に等しくもたらされるべき幸福」と説明されている。また『コトバンク』によると、福祉とは「公的な配慮・サービスによって社会の成員が等しく受けることのできる充足や安心。幸福な生活環境を公的扶助によって作り出そうとすること」と定義されている。

市民の移動手段確保のために地方自治体の負担によって廃止路線の代替交通が用意される事例は、広い意味での「福祉」の観点に立脚していると言える。私見では、株式会社形態の民間交通事業者が不採算を理由に撤退した後に、地方自治体が公的負担によって代替交通を用意する意義は、市民生活の安心を担保（「福祉」の観点）するとともに、地域の活力維持の効果の創出（まちづくりの観点）に見出される。

対策を講じない地域では、車の運転が不可能または困難な家族を抱える市民や、現在は運転に問題のない年齢でも将来運転が困難となる不安を抱える市民が、交通の利便性の高い地域へ流出する事態を招来するリスクがある。こうしたリスクを踏まえて、地方自治体が代替交通を用意することの最大の意義は、まちづくりへの「投資」の観点に見出される。公共交通路線の採算がマイナスであっても、交通網を維持することが地域の採算や将来のまちの活性化にとってプラスになるなど地域に「利益」をもたらすのである。

しかし、民間交通事業者が廃止を表明した場合、不採算路線の維持には地方自治体による負担が発生することは変わらない。民間交通事業者の不採算路線の存続を模索するためには、民間交通事業者の会計的利益および公共交通の「公益性」に関する検証を踏まえた上で、ステークホルダー間の協働を導く方策を検討する必要がある。ここでは差し当たり、「公益性」とは「公益」（すなわち社会を構成する成員が受け取る有形・無形の「利益」の総和）と定義しておこう。

3 民間交通事業者の会計的利益と公共交通の「公益性」

地方自治体が広い意味で住民への「福祉」を提

供する主体であるのに対して、交通事業者の多くが営利組織である株式会社の形態をとっており、路線の運営は「営利事業」として実施されている。株式会社とは、均一的に細分化された割会的単位の形をとる株式会社の社員たる地位である株式を発行して有限責任の下で資金調達して営利活動を行う法人である。そして、市場の代表例として株式市場をはじめとする金融商品取引所があり、株式を投資家の売買対象とすることを上場と言う。株式会社の上場の場合、取引所で直接売買対象となるのは当該会社の株式である。新規上場の場合、会社はIPOなどを通じて調達した資金（資本）を事業に投下することを通して利益の獲得を目指す。投資家（株主）による株式への投資では、会社が稼得した利益の内部留保を基にした配当や株式売却益、すなわちキャピタルゲインが期待されている。理論上、事業ごとの価値（＝将来利益の割引現在価値）の総和が企業価値となる⁽¹⁰⁾。

株式会社の経営者は事業を採算ベースに乗せ、さらに利益を増やすことで企業価値を向上させるが、複数の事業を手掛ける会社の場合、すべての事業が採算ベースに乗るとは限らない。個別事業の価値の総和よりも企業（全体）価値が低くなる、いわゆる「コングロマリット・ディスカウント」が起こる場合もある。①会計的利益がマイナスの事業や、②会計的利益はプラスでも株主が期待する水準を満たしていない事業が含まれる場合もある。①②は株主や債権者（投資家）が期待する利益（＝加重平均資本コスト）に到達していない点で「（資本）コスト割れ」しているとみなすことができる。経営者は投資家の期待を満たすために、事業効率の改善を模索するか、または改善が期待できない場合は「事業撤退」の検討を余儀なくされることもある。

鉄道路線やバス路線を「営利事業」ととらえる場合、企業経営上それらの廃止は単なる「事業撤退」と同じである。株式会社にとって、赤字事業からの撤退は短期的には利益増加による企業価値向上に結び付く。こうした考え方に忠実に従って、西武鉄道に対して不採算路線の廃止や西武ライオンの売却を要求したのが、米投資ファンドのサ

ーベラス・キャピタル・マネジメント（サーベラス）であった⁽¹¹⁾。

西武鉄道は有価証券報告書の虚偽記載問題で経営危機に陥ったことを契機に、サーベラスなどの出資を受け、持ち株会社である西武ホールディングス（西武HD）を中心とする企業グループへ再編された。西武HD上場後の株式売却益の極大化を狙うサーベラスは西武秩父線などの不採算路線廃止と西武ライオンズの売却を要求したが、西武HD経営陣は拒否する。サーベラスも西武HD経営陣の退陣要求や同社株買い増しなどで対抗し、両者の対立は激化した。その後、西武HDは上場し業績も好調に推移したことで、両者の対立は徐々に収束していく。サーベラスは保有株の売却を進め、2017年8月10日付で全株の売却を完了した。西武秩父線などの存続が図られるとともに、西武ライオンズの売却も回避されたのである。

サーベラスの要求は当時、西武HDや関係自治体、顧客などからの強い反発を受けることとなった。結局、サーベラスは「（不採算路線の廃止や西武ライオンズの売却要求について）検討項目の一つとして挙げたもので、提案したことはない」と釈明せざるを得ない状況に追い込まれた⁽¹²⁾。この事例で焦点のひとつとなったのが、西武HDによる「地域住民の足を奪うようなことは長期的に経営を害する」との反論であった⁽¹³⁾。

確かに、西武HDと関係自治体は、西武秩父線・多摩湖線などの不採算路線および西武ライオンズの維持という同一のゴールを目指していたことは間違いない。しかし西武HDと関係自治体の拠って立つ観点は一部調整を要する点があったと考えられる。

西武HDは地域住民およびライオンズファンを鉄道および球団のステークホルダーととらえ、ステークホルダーとの関係維持が経営継続にとって不可欠であるとの認識に立脚していると考えられることから、鉄道および球団を「営利事業」と見なしていると言える。一方、不採算路線の廃止やライオンズの売却を要求したサーベラスも当然のことながら、鉄道および球団を「営利事業」と

みなしていた。このように、西武HDとサーベラスは共に鉄道および球団を「営利事業」とみなす観点に立っていた点で共通点を有していたが、決定的に異なる点は地域住民およびライオンズファンを経営継続のために必要なステークホルダーと位置付けるかどうかにあった。西武HDが地域住民およびライオンズファンを経営継続のための重要なステークホルダーと位置付けて住民およびファンとの関係維持を図る上で不採算事業の維持が不可欠との立場をとったのに対して、投資家の立場であるサーベラスにとってのステークホルダーは西武HDのみであり、株式売却益の極大化を達成するために不採算事業の廃止を要求した。サーベラスにとって地域住民およびファンはステークホルダーではなかったのである。

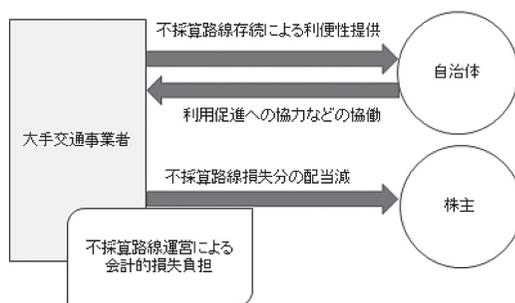
一方、西武秩父線など不採算路線の維持を西武HD・西武鉄道に対して要望した関係自治体の主張は第一義的には鉄道が有する「公共性」「公益性」の観点に立脚していたと考えられる。たとえば、埼玉県議会では岩崎宏議員（自民）が「（前略）西武秩父線は、秩父地域の県民にとって日常生活を行う上で欠くことのできない重要な路線であり、通勤通学、観光、産業、経済など、あらゆる面で秩父地域の振興、発展のために極めて重要な役割を担っている。（中略）秩父地域や県西部の県民にとって重要な公共交通機関である西武秩父線の存続に向けた上田知事のご所見をお聞かせいただきたい」（文章の表現を一部修正の上引用。下線部はいずれも大塚）と質問したのに対して、上田清司知事は「西武秩父線は（中略）公共性が強く、地域振興に大きな役割を果たしており、この路線が廃止されることは、県民益、県益にとって重要で、絶対に守らなければならない路線だという認識を持っている。公共性の高い鉄道事業は、短期的な利益追求を目標とする米国流投資ファンドのやり方ではなく、中長期的な視点で企業の全体価値を高めて、利益を生み出す日本流のやり方で行くべきではないかと考えている。このため、TOB開始後の3月25日、私は秩父地域の1市4町の市町長の方々と一緒に西武HDおよび西武鉄道を訪問し、西武秩父線などの鉄道路線の存続・

維持を強く要請した(後略)」「(同)と答弁した⁽¹⁴⁾。

岩崎議員・上田知事の両者の発言からキーワードを拾ってみると「日常生活に不可欠」(以上、岩崎議員)、「高い公共性」「県民益、県益にとって重要」「短期的な利益追求ではなく、中長期的視点での企業価値向上」(以上、上田知事)となる。岩崎議員は「日常生活に不可欠」と「公共性」の観点に立った路線維持を要望しているのに対して、上田知事は「高い公共性」「県民益、県益にとって重要」と「公共性」の観点に加えて、「短期的な利益追求ではなく、中長期的視点での企業価値向上」と「営利事業」の観点も列挙して路線維持を要望している。また、所沢市など埼玉県内4市は不採算路線に加えて、西武ライオンズの存続を西武HDと西武鉄道に要望した。「短期利益よりも中長期的な企業価値向上」は、中長期的経営を説く「公益資本主義」との親和性が高い。

原[2017]は「公益資本主義」を「企業の事業を通じて、公益に貢献すること。(中略)企業の事業を通じて、その企業に関係する経営者、従業員、仕入れ先、顧客、株主、地域社会、環境、そして地球全体に貢献するような企業や資本主義のありかた」と定義し⁽¹⁵⁾、さらに「公益」を「企業を構成する社中(株主、従業員、取引先、顧客、地域社会、地球)に配分される利益の総和」と説明している⁽¹⁶⁾。原[2017]による「公益」の定義は企業の観点を中心として組み立てられているが、先述した大塚による定義とほぼ同じと考えてよい。そして、原[2017]は公益資本主義が重視する点として、「中長期的投資」「社中分配」「企業家精神による改良改善」を挙げている⁽¹⁷⁾。上田知事の立論は「公益資本主義」に類似すると言っている。

西武HDとサーベラスの見解の相違点は企業価値向上を図る上での地域住民およびライオンズファンの取り扱いの差にあるが、鉄道および球団を「営利事業」とみなす点では見解を同じくした。西武HDと関係自治体の見解の相違点は、関係自治体が「公共性」「公益性」の観点から鉄道存続を要望したのに対して、西武HDはあくまで「営利事業」とのみとらえていた点にあった。



図表4 交通事業者と自治体の協働による路線存続
(出典) 大塚作成。

特に鉄道には「公共性」「公益性」があり、路線の運行により地域住民などの利用者に利便性などの形で広い意味での「利益」をもたらす側面がある。一方、株式会社形態の鉄道事業者にとって鉄道路線の運営は純粋な「(営利)事業」であるが、地域住民を重要なステークホルダーと位置付けることは中長期的な経営継続に資するという考え方もある。

交通事業者にとって不採算路線存続による会計的損失の負担は、地域への間接的な「利益分配」⁽¹⁸⁾とみなすことが可能で、「公益資本主義」の考え方に適う。「公共性」「公益性」の観点に基づいて、自治体が大手交通事業者に路線存続を要望する場合、事業者にも中長期的な企業価値向上につながることを確信させる道筋を示すことが重要である。自治体は路線存続を要望するだけでなく、路線の持続的運営の実現に向けて交通事業者と協働する必要がある(図表4)。

自治体が地域住民の「利益」を守るために不採算路線の存続を主張することはこれまでもあったが、廃止に追い込まれた不採算路線が数多くあることも事実である。短期的にせよ中長期的にせよ、企業価値向上に結び付く展望を見出すことが、不採算路線の存続につながるという現実を直視する必要がある。

株式会社の経営者は株主が満足する利益を獲得するよう求められている。株主にとって株主価値を左右する事業の収益性は最重要の関心事である。事業のパフォーマンスが悪ければ投資家が期

待する利益を充足できず、株主価値向上を通じたキャピタルゲインが見込みにくくなるからである。ゆえに、株式会社形態をとる民間交通事業者は地方自治体から補助金を受けて「営利事業」として路線を継続することも、あるいは廃止の判断を下すこともある。不採算路線の持続的運営を実現するためには、株主価値重視の経営の影響に関する理論的検証を踏まえて対策を検討する必要がある。この点について、詳細に検討しよう。

4 不採算路線の持続的運営実現の論理

非営利組織形態の公営交通事業者等を別として、営利企業である民間交通事業者は採算性の観点で路線の維持または廃止を判断する権利を留保する。本節では、特に施設維持管理費が他の交通モードと比べて多額となりがちな鉄道の持続的運営実現の論理を解明したい。

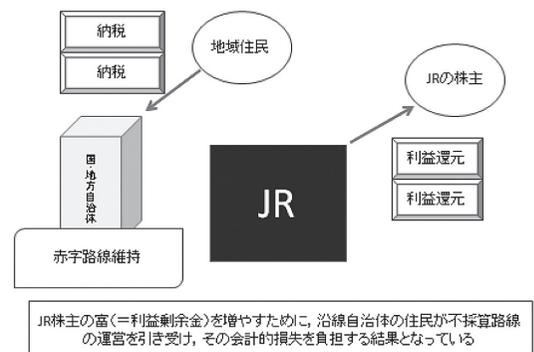
近年鉄道分野では、路線の廃止を表明する前段階で路線の維持が将来的に困難となることを表明し、関係自治体に対して路線維持のための補助金を求めるJR北海道やJR四国、および近江鉄道のような鉄道事業者が現れている。また、災害などで鉄道施設が被災した路線では、復旧費用の分担のみならず、復旧後の持続的運営につなげる目的で鉄道施設の買い取りを求める鉄道事業者も現れた。2011年7月に発生した新潟・福島豪雨で鉄橋の流出や土砂崩れによる線路の崩壊など甚大な被害を受けたJR只見線では、関係自治体が鉄道施設の保有のために費用分担することでJR東日本と合意し、不通区間の復旧が進められている。こうした不採算路線問題は、株主価値重視の経営の浸透により深刻さを増していると考えられる。

鉄道事業者にとって鉄道施設の維持管理費は大きな負担であり、鉄道事業者の負担軽減が路線継続を実現する上で重要な課題になりつつある。しかし、鉄道施設の維持管理費への公的負担によって、不採算路線の会計的損失が減少すれば、鉄道事業者の会計的利益（利益剰余金）の増額に直結することとなる。つまり、地域住民の税金などから構成される公的資金が株主の富へと移転するこ

とになる（図表5）。上場会社では株主による株主価値向上へ向けた要求を無視することができず、経営者は説明責任の観点から不採算路線を維持することの「正当性」の説明を求められている。

株主価値重視の経営や自然災害が続く限り、今後も只見線のような事例は確実に増えると予想される。実際、JR九州は被災した日田彦山線の復旧費用のみならず、同社が鉄道施設の買い取りを求めたことに関係自治体が難色を示したことから、同社の社長がバス転換もあり得ると発言し、自治体から抗議を受ける事態も起こった。JR九州社内では、「『鉄道網の抜本的な見直しを進めなければ、会社がもたない』との声が根強い」という⁽¹⁹⁾。しかし、ここでいう「会社がもたない」とは、不採算路線の会計的損失額が拡大し会社が「倒産」することなのか、上場維持のために必要な利益確保が困難になるという意味なのか、あるいは2018年3月末時点で外国人株主が約38%を占める現状を背景として株主からの株主価値向上の要求に答えられず経営者の解任要求などが常態化することによる経営不安定化を懸念してのことなのか、判断としない。

JR九州は不動産事業など関連事業に力を入れた結果、2017年度に営業収益4,133億円に対して、当期純利益504億円を計上した。また、自己資本当期純利益率も14%に達している。こうした順調な業績からは、直ちに倒産に陥る可能性は低い。さらに同社は国鉄分割民営化に際して、不採算路



図表5 地域住民から鉄道事業者への富の移転：不採算路線を沿線自治体に移管する場合
(出典) 大塚 [2011]、91 頁の図2 を一部修正の上、引用。

線維持のために経営安定基金 3,877 億円を設定されたが、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律（JR 会社法）の適用除外と上場準備の措置を受けて、国へ返納せずに全額を資本剰余金へ振り替えた経緯がある。そうした経緯を無視し不採算路線の廃止を進めようとする姿勢は責任放棄であり、国鉄分割民営化と上場の負の影響の現れと言える。

以上を踏まえると、株主価値重視の経営は、不採算路線の存続を困難にする状況に追い込んだ大きな要因のひとつであると判断できる。民間交通事業者による不採算路線存続に伴う会計的損失を埋め合わせる目的での公的負担の要求は株主価値重視の経営が後押ししている面は否めない。

一方、鉄道をはじめとする公共交通が地域にもたらしている社会的便益を踏まえて、ステークホルダー（株主、債権者、経営者、従業員、地域社会、利用者、行政等）が徹底的に議論を交わし、公共交通活性化を図ることが重要である。「ステークホルダーアプローチ」に基づいて、不採算路線の存続を実現する必要がある。ここで、ステークホルダーアプローチとは、ある一つのステークホルダーへの価値創出を優先して他のステークホルダーを犠牲にするのではなく、すべてのステークホルダーに対する価値創出を重視する考え方である⁽²⁰⁾。企業はその活動に対して利害関係を有するグループ間の一組の関係として理解することが可能であり⁽²¹⁾、株主や債権者などの資金的関係を有するステークホルダーを優先する考え方は合理的ではない。顧客（利用者）は自身が有する資源と引き換えに商品・サービスを受け取り、地域（自治体）は企業に施設を設置する権利を付与

したり行政サービスを提供したりする代わりに、税金などを受け取る⁽²²⁾。そして、企業は地域に影響を及ぼし、企業活動を歓迎する地域に立地することでその他のステークホルダーに対して価値を創出する⁽²³⁾。

一方、交通事業者にとって、不採算路線の維持のために一定の負担を担うことは、地域貢献につながる。近年では、環境（Environment）、社会（Social）、ガバナンス（Governance）に配慮している企業を重視・選別して資金を投じる ESG 投資が拡大している。2018 年 3 月期決算企業の株主総会では、ESG 関連の質問が相次いだという⁽²⁴⁾。また、財務情報と非財務情報から構成される統合報告書は中長期的に、持続性のあるビジネスモデルの採用や透明性向上による情報の非対称性の削減によって資本コストを低下させるとの研究成果も報告されている⁽²⁵⁾。資本コストの低下は企業価値の向上に結び付く。今後交通事業者が資本コスト低下を目指す上で、ESG への取り組みに関する説明を包含する統合報告書を充実させることで株主および潜在的株主や債権者とのコミュニケーションを促進する重要性がますます高まると予想される。

民間交通事業者は路線運行を通して、沿線地域に価値をもたらす。交通路線の維持によってまちに便益が発生すると判断される場合、存続する方が地域にもたらされる「利益」（社会的便益）は大きくなる⁽²⁶⁾。つまり、交通路線の会計的損失額<社会的便益の場合、廃止を選択すると、交通路線存続による便益が喪失され、地域に「損失」がもたらされる。しかし、民間交通事業者にとって路線維持による会計的損失が継続する場合、廃

図表 6 鉄道路線の存続に向けたステークホルダー間の費用分担

	株主	債権者	経営者	利用者	地域
採算路線の費用負担	鉄道運営費	—	—	運賃・料金	—
採算路線存続の費用負担の根拠	費用収益対応の原則	—	—	受益者負担	—
不採算路線の費用負担	施設維持管理費を除く鉄道運営費	低金利での融資（利子の一部贈与）	役員報酬の一部返上	運賃・料金（の値上げ）	施設維持管理費および固定資産税減免
不採算路線存続の費用負担の根拠	ESG 投資	ESG 投資	経営責任	受益者負担	存続による便益維持のための投資

（出典）大塚作成。

止を決断せざるを得ない場合がある。特に鉄道の場合、鉄道事業者が路線存続による社会的便益を享受する手段としては、不動産事業や小売事業、レジャー事業などの沿線開発の実施を通じた取り込みなどがあるが、こうした沿線開発モデルが通用しない地域の場合や資金力の乏しい中小鉄道事業者は別の手段を講じる必要がある。交通路線の会計的損失額<社会的便益の場合、路線を存続する方が地域にとって「利益」がもたらされるため、公的支出を正当化する根拠の一つとなりうる。また、市民をはじめとする利用者の現状の負担額が妥当かを検討する必要も生じる。

なお、鉄道路線の廃止が検討される場合、鉄道よりも安価な交通モードとしてバス転換が検討されることが多いが、鉄道が廃止された地域の衰退事例や代替バスの利用者減を考えると、バス転換には慎重な検討が必要である。また、車酔いをする人にとって、バスは身体的負担が大きい交通モードであることも忘れてはならない視点である。

公共交通は「営利事業」としてのみ捉えず、地域の活力維持および「公共性」「公益性」「福祉」の観点も考慮し、ステークホルダー間の適切な分担により不採算路線の存続を検討することが重要と考えられる。そして国も、地域の活力維持、観光振興、地方創生の観点で、公共交通を維持する上での役割を果たすことが求められる。一方、公共交通の中でも、施設維持管理費が多額になりがちな鉄道の存続に向けた考え方を整理することが最も重要であると考えられる。こうした考え方に基づいて、鉄道路線の存続に向けたステークホルダー間の費用分担の内容と根拠を図表6に示す。本論では、図表6を不採算路線存続実現の論理として提示したい。

なお、図表6は他の交通モードへの応用が可能である。たとえばバス事業の場合、「施設維持管理費」を「車両購入費・維持管理費」に置き換えるだけで、あとは図表6をそのまま利用することができる。

5 まとめ

本論では公共交通の意義と持続的運営実現の論理を解明することを目的として、議論を進めた。

第2節では「公共交通の意義と役割」について、「公共」の意味、公共料金の意味、および「福祉」の意味のそれぞれの吟味を踏まえて議論した。地方自治体の一番の存在意義は、そこに住む人々の生活を支えることにあり、地方自治体は広い意味での「福祉」を提供する主体であると考えられることを指摘した。株式会社形態の民間交通事業者が不採算を理由に撤退した後に、地方自治体が公的負担によって代替交通を用意するのは、市民生活の安心を担保し、地域の活力維持の効果を期待しているためであることを述べた。そして、地方自治体が代替交通を用意する意義はまちづくりへの「投資」の観点に見出すべきであるとした。しかし、民間交通事業者が廃止を表明した場合、不採算路線の維持には地方自治体による負担が発生することになり、民間交通事業者の不採算路線の存続を模索する上では、民間交通事業者の会計的利益および公共交通の「公益性」に関する検証を踏まえた上で、ステークホルダー間の協働を導く方策を検討する必要がある。

第3節では第2節の議論を踏まえて、「民間交通事業者の会計的利益と公共交通の『公益性』」について検討した。株式会社の経営者は事業を採算ベースに乗せ、さらに利益を増やすことで企業価値を向上させるが、複数の事業を手掛ける会社の場合、すべての事業が採算ベースに乗るとは限らず、株式会社形態の民間交通事業者が鉄道路線やバス路線を「営利事業」ととらえる場合、それらの廃止は単なる「事業撤退」と同じであることを明らかにした。一方、株式会社形態をとる民間交通事業者は地方自治体から補助金を受けて「営利事業」として路線を継続することもあり、不採算路線の持続的運営を実現するためには、株主価値重視の経営の影響に関する理論的検証を踏まえて対策を検討する必要があることを述べた。

第4節では「不採算路線の持続的運営実現の論

理」として、特に施設維持管理費が他の交通モードと比べて大きくなりがちな鉄道の持続的運営実現の論理を解明した。株主価値重視の経営は、不採算路線の存続を困難にする状況に追い込んだ大きな要因のひとつであると判断できること、民間交通事業者による不採算路線存続に伴う損失に対する公的負担の要求は株主価値重視の経営が後押ししていることは否めないことを述べ、公共交通が地域にもたらしている社会的便益を踏まえて、ステークホルダー（株主、債権者、経営者、従業員、地域社会、利用者、行政等）が徹底的に議論を交わし、公共交通活性化を図ることが重要であること、不採算路線の存続には、ステークホルダーの協働が不可欠であることを述べた。また、交通事業者では、その株主にとっても、不採算路線の維持のために一定の負担に加わることは、地域貢献につながることで、さらに交通事業者にとっても資本コストを低下させる上で、ESGへの取り組みに関する説明を包含する統合報告書を充実させることで株主および潜在的株主や債権者とのコミュニケーションを促進する重要性がますます高まると予想されることを指摘した。

公共交通は「営利事業」としてのみ捉えず、地域の活力維持のために「公共性」「公益性」「福祉」の観点も考慮し、ステークホルダー間の適切な分担により不採算路線の存続を検討することが重要と考えられること、そして国も、地域の活力の維持、観光振興、地方創生の観点で、公共交通を維持する上での役割を果たすことが求められることを指摘した。一方、公共交通の中でも、施設維持管理費が特に多額になりがちな鉄道の存続に向けた考え方を整理することが最も重要であると考えられることから、本論では、図表6を不採算路線存続実現の論理として提示した。

本論では、ステークホルダーアプローチの観点で、公共交通の存続に伴う会計的損失に対して公的負担を含む負担の分かち合いが必要であることを明らかにしたが、課題もある。

1つめは、公的負担には国民の理解が不可欠であるということである。桜川市の事例でも明らかのように、公共交通に対する公的負担に理解を示

していない層も一定程度存在することも事実である。JR北海道への国の支援も2030年度までの長期支援が見送られ、2019年度、2020年度の2年間の時限措置となったことも、国民の理解が必要であるとの国の考えに基づくと言う。しかし、JR北海道やJR四国の鉄道事業の独立採算が不可能なことは発足前から明らかなことであった。国土の均衡ある発展や地方創生の実現という観点からも、公共交通に対する公的関与が問われている。

2つ目は不採算路線の維持は交通事業者による地域貢献・社会貢献の側面があるという事実が必ずしも日本国民の間で共有されていないことである。近年、上場会社の間では中長期の企業価値向上を実現するために財務数値に現れない自社の取り組みを財務数値と併せて説明する統合報告書作成の取り組みが拡大している。財務数値で表現できない不採算路線の社会的意義について交通事業者が積極的に情報発信し、不採算路線を社会全体で支える仕組みの構築につなげることが大きな課題である。この課題については、稿を改めて検討したい。

《注》

- (1) 本節の問題提起についての考え方については、大塚 [2016] を参照されたい。
- (2) 川上 [2008]。http://www2.hokurikutei.or.jp/lib/shiza/shiza08/vol21/glossary/topic2/note01.html
- (3) 企業実務編集部「タクシーと公共交通機関」『企業実務』2011年4月号。http://www.njh.co.jp/station/sta6/
- (4) 『消費者庁ホームページ』http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_research/price_measures/utility_bills/about_001/
- (5) 『消費者庁ホームページ』http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_research/price_measures/utility_bills/about_002/
- (6) 茨城県つくば市のコミュニティバス。筑波山口-つくば駅間を結ぶシステムを含む7系統が運行されている。
- (7) 首都圏新都市鉄道常磐新線（通称：つくばエクスプレス）の略称。
- (8) 『自治体クリップ』https://clip.zaigenkakuho.com/chiho_jichitai_shurui/
- (9) 前掲ホームページ。
- (10) 企業価値から負債価値を控除すると、株主価値となる。
- (11) 大塚 [2018] より引用。次段落の説明も大塚 [2018] を一部修正の上、引用。
- (12) 「西武とサーベラス、泥沼対立が深刻に 秩父線やライオンズは生き残れるのか」『JCAST ニュース』2013

年4月14日付。 <https://www.j-cast.com/2013/04/14173006.html?p=all>

- (13) 前掲記事。
- (14) 埼玉県議会「平成25年6月定例会 一般質問 質疑質問・答弁全文(岩崎 宏議員)」『埼玉県ホームページ』。
<https://www.pref.saitama.lg.jp/e1601/gikai-gaiyou-h2506-n010.html>
- (15) 原 [2017], 位置 No.1590。
- (16) 前掲書, 位置 No. 24。
- (17) 前掲書, 位置 No.1620-1625。
- (18) 直接的な「利益分配」は従業員への給料支払いや路線の維持費などの負担であり, 地域への金銭的な分配を伴うものではないが, 利便性提供や社会的便益の発生により, 地域に「利益」がもたらされる。
- (19) 「JR九州社長, バス転換を示唆 日田彦山線『方式見直しも』」『産経ニュース』2018年8月28日。
<https://www.sankei.com/region/news/180828/rgn1808280027-n1.html>
- (20) Freeman, *et al.* [2010], p.28.
- (21) *Ibid.*, p.24.
- (22) *Ibid.*, p.25.
- (23) *Ibid.*, p.25.
- (24) 日経 ESG 編集部 半沢智「株主が迫る ESG 経営 厳しい目, 取り組み後押し」『日本経済新聞電子版』2018年9月7日付。<http://ur0.link/OJH8>
- (25) N.Carvalho, *et al.* [2016] は企業ディスクロージャーと資本コストに関する先行研究5件およびサステナビリティと資本コストに関する先行研究3件のレビューを基に, 統合報告書の開示は中長期的に資本コストを引き下げるとの結論を提示した。
- (26) 費用対効果分析に基づく鉄道の社会的価値の検証については, 大塚 [2014] を参照されたい。
- (27) 鉄道廃止代替バスの利用者の減少の事例については, 大塚 [2013] を参照のこと。

参考文献

- Carvalho, N. and F.D.Murcia [2016], "The Relationship between Integrated Reporting and in Cost of Capital", in Chiara, M., *Integrated Reporting: A New Accounting Disclosure*, Palgrave Macmillan, 2016.
- Freeman, R.E., Harrison, J.S., Wicks, A.C., Parmar, B.L., and S.D.Colle [2010], *Stakeholder Theory The State of The Art*, Cambridge University Press, 2010, p.28.
- 大塚良治 [2011] 「JR 本州 3 社の地方交通線・並行在来線の持続的運営に向けた株主利益の内部留保」『交通権』第 28 号, 2011 年 5 月。
- 大塚良治 [2013] 「鉄道廃止が地域に与える影響に関する一考察—BRT 化が提案されている内部・八王子線への示唆—」『湘北紀要』第 34 号, 2013 年 3 月。
- 大塚良治 [2014] 「不採算鉄道における費用対効果分析に基づく鉄道存続策に関する一考察」『交通権』第 13 号, 2014 年 12 月。
- 大塚良治 [2016] 「ステークホルダーアプローチに基づく鉄道の活性化—財務的視座を踏まえて—」『交通権』No.32, 2016 年 1 月。
- 大塚良治 [2018] 「西武球団『ドーム大改修』鉄道に効果はあるか 40 周年を機に本拠地を『ボールパーク化』」『東洋経済オンライン』2018 年 2 月 20 日付。<http://ur0.link/OJH12>
- 川上洋司 [2008] 「北陸地域における公共交通の課題と展望」『新地方時代 北陸の視座』Vol.21, 2008 年 5 月。
- 原丈二 [2017] 『「公益」資本主義 英米型資本主義の終焉 (Kindle 版)』文藝春秋, 2017 年。
- ※上記以外の資料については, 本文に示した。

