

從政策的觀點探討鐵路虧損路線的 存廢問題：日本個案的啟示*

林淑馨**

《摘要》

八〇年代後期，在各國興起一波波鐵路改革的熱潮中，主要是欲解決鐵路經營不善所累積的龐大債務，因此，最期盼藉由改革所達到的目的，應是提升鐵路事業的經營績效並減輕政府的財政負擔。然而，在一片避免政府介入和回歸市場機制的「自由化」聲浪中，政府是否就此完全退出交通市場，任其自由運作，亦或為維持民眾的交通權，對於影響民眾日常生活之虧損路線，在「最低限度」內予以補助，使其能維持正常營運，則是各國在進行鐵路改革後所必須面臨的另一項重要課題。

本文主要是以日本為例，從政策的觀點來討論鐵路虧損路線的存廢與相關的責任問題。研究結果發現，鐵路虧損路線的存廢與否和政府對鐵路基礎設施的整備責任之認知、地方分權制度、補助制度的建立有相當的關連。

投稿日期：九十三年十一月十九日；接受刊登日期：九十四年四月十九日。

* 作者感謝匿名審查人所提供之寶貴建議。當然，本文若有錯誤或不妥之處，仍由作者自行負責。

** 林淑馨為東海大學公共行政系副教授，e-mail: susin@thu.edu.tw。

• 公共行政學報 • 第十五期 民94年6月

[關鍵字]：鐵路、虧損路線、管制、解除管制、地方分權、補助制度

壹、前言

鐵路事業（國鐵）的經營和其他電信、電力、郵政等網路型公營事業一樣，受到網路經營的規模經濟和範圍經濟之影響，具有自然獨占的特性，競爭者若欲進入市場，必須要重複建設整個輸配網路。但此結果容易造成浪費，所以大多數的國家皆將自然獨占的產業置於政府直接控制之下，以解決上述問題（潘偉華，1997：37），形成整個市場或產業只有一家供給者的局面，無其他的替代品。也因而產生市場缺乏競爭，消費者無法享受到因競爭所產生的較優質服務或廉價的財貨，加上經營主體多為政府，容易產生經營缺乏效率以及政治干預的弊病。

在過去交通工具不是很發達的時代，鐵路事業因處於交通市場獨占的地位，在缺乏競爭的情況下，容易忽視上述問題。然而，隨著產業結構的改變、國民所得的增加，自用車、飛機等運輸工具的普及，交通市場的需求開始出現變化，不論客運或貨運，對鐵路服務的需要相對地減少，致使鐵路事業的經營開始出現虧損。在經營狀況持續惡化，債務負擔越來越沉重的情況下，許多國家紛紛思考鐵路改革之道。一九八七年四月，日本首先進行鐵路改革，亦即國鐵分割民營化，將有百年歷史的國鐵移轉民營，並根據區域特性分割為六家客運公司與一家貨運公司。之後，瑞典、荷蘭、英國、德國、法國等歐洲先進國家也陸續於八〇年代後期與九〇年代推行鐵路民營化。¹

整體而言，在這一波鐵路改革甚或民營化的熱潮中，主要欲解決鐵路經營不善所累積的龐大債務，因此，最期盼藉由改革所達到的目的，應是提升鐵路事業的經營績效。國營時代因政治的介入與法規的限制所未能發揮的經營自主性問題，都渴望藉由鐵路移轉民營與相關法規的修正、鬆綁而獲得解決。但問題是，鐵路事業原本即是公用事業的一環，且因能提供大量的運輸服務，被定位為大眾運輸工具，移轉民營後，新的民間業者在考量成本與追求利潤的前提下，可能廢除虧損路線，而影響民眾「行」的權利。因而，在一片避免政府介入和回歸市場機制的「自由化」聲浪中，政府是否就此完全退出交通市場，任其自由運作，亦或為維持民眾的交通權，對於民眾日常生活有重大影響之虧損路線，在「最低限度」內予以補助，使其

¹ 除瑞典於一九八八年進行鐵路改革外，其他如荷蘭（1992）、德國（1994）、澳洲（1994）、英國（1994）、瑞士（1994）、法國（1997）等，都在九〇年代以「車路分離」方式進行鐵路改革。

能維持正常營運，則是各國在進行鐵路改革後所必須面臨的另一項重要課題。

在台灣，雖然目前唯一的鐵路仍由台灣鐵路管理局（以下簡稱台鐵）所負責管理、經營，屬於不以營利為目的之公營事業機構，有關虧損路線的營運問題在政策的要求下由台鐵自行吸收，且因性質仍屬公營事業，無論票價調整或路線的廢止皆需經由立法院的同意，所以尚未發生因追求利潤而影響民眾交通權益的爭議。但是，從民國九十年移轉民營的台灣汽車客運公司（以下簡稱台汽）的個案卻可以發現上述的隱憂。原本台汽負責營運的 177 條路線在移轉民營前將部分虧損路線廢除，只剩下 145 條路線²來看，民營化後的新業者甚或原本的民間業者在考量營運成本的情況下，不太可能長期經營虧損路線，未來台鐵若移轉民營，也可能同樣會面臨虧損路線或清淡小站被廢除的問題。究竟在實施鐵路改革後虧損路線的存廢是否完全以「獲利與否」（經營績效）作為衡量指標？伴隨著強調市場性的交通事業改革之進行，是否也意味政府的功能角色、權責和義務的重新調整？另一方面，政府態度或處理方式的改變是否也會影響虧損路線的存廢？

基於上述的問題意識，本文將從公共政策中的交通政策觀點切入，探討鐵路虧損路線的存廢與相關責任問題，並以世界鐵路改革的先驅國家—日本為例，深入觀察其在鐵路民營化後，政府對虧損路線的態度與處理方式，並分析其所代表之意義，以提供日後我國在進行交通事業改革時的參考。在本文中，作者首先整理交通政策的概念與相關理論；其次，介紹日本地方鐵路的維持方式與現況；再者，以群馬縣與廣島縣兩個案為例，來觀察並分析兩縣在面對鐵路虧損路線的經營困難時所採行的解決方案，及探討其背後所隱含之意義與問題點；最後，總結上述研究成果並討論從個案中所獲得之啟示，以作為本文之結語。

貳、交通政策的概念與相關理論

一、交通政策的目標

根據民國八十四年交通部發行的「運輸政策白皮書」（第一版）中所提到有關交通政策的概念乃是：「係政府在已知限制條件與預知未來可能變遷的情況之下，為因應運輸需求與發展所提出之指導綱領」（交通部，1995：1）。若參照唐富藏

² 新公司承接台汽公司的 145 條路線，其中高速公路 62 條，一般公路 83 條，包括全部營利路線和服務路線。

教授所言，交通政策乃是「政府基於國家經濟、社會發展及保障社會大眾利益，對於交通事項之建設、經營、運用、保護、獎勵、扶助、指導等加以規定及輔導，並行使政治上的權利，所做的決定」（唐富藏，1989：4、11）。因之，交通政策乃是政府為達成交通總體施政目標而制定的，也是交通領域中政府施政的總稱，其目的在於有限的交通資源之限制下，指導交通部門做出最佳之抉擇，用以實現國家發展之目標，並滿足國民基本生活之所需。

申言之，不同的交通工具之集合；如鐵路、飛機、小客車、輪船等，分別形成了不同事業性質的交通市場；如鐵路市場、航空市場、公路市場和海運市場。而為管理各個交通市場的個別政策，如鐵路政策、航空政策、公路政策和航運政策等的集合，則為交通政策的總稱。在交通市場中，由於各種交通工具各有其特性、使命與優缺點，如何使其在整體運輸體系中互相配合、均衡發展，並充分發揮特性，則是制定交通政策時所必須考量的重要課題。此時，政府在其政策制定的過程中所應扮演的角色，則是對交通市場之有限資源做出最適當的整體分配。

基於此，有學者指出，制定交通政策的目的是為求一國適當的資源分配和公正的所得分配。³ 為達成此目的，政府有必要提供最安全、公平且最有效率的交通服務，並以建構一國資源最適當分配的交通市場為目標（唐富藏，1989：315；堀雅通，2000：27）。然而事實上，欲建構一效率、公平的交通市場並不容易。因為交通市場中的交通工具（無論是鐵路、公路、航空等），多具有規模經濟的特性，為保障消費者權益，同時又避免重複投資，政府多允許業者以獨占或寡占的方式經營（唐富藏，1989：314），但卻也因而易產生在獨占或寡占的交通市場中，由於市場機能無法發揮，交通工具的營運效果受到限制的弊病。因此，如欲使交通市場的競爭機制能充分發揮，打破傳統由政府經營的獨占或寡占狀態，開放市場，任其自由競爭，或許會達到資源適切使用之效率目標。

但問題是，在自由市場機制的運作下，業者為減少支出，降低經營成本，減少或停止對於需求較少的離島、偏遠地區服務的供給（一般稱之為地理上的弱者和經濟上的弱者）；或雖提供服務，卻要求收取較高的費用，造成離島、偏遠地區民眾

³ 所謂公正的所得分配，根據我國教授唐富藏的說法：由於市場機能基本上沒有辦法妥善處理所得分配問題，僅憑自由競爭方式，可能產生富者愈富，貧者愈貧的結果。因此，基於社會安定及經濟公平的理由，政府有時對於所得分配，需利用租稅或補貼政策等方式，重新加以調整（唐富藏，1989：315）。

的不便、不公平。⁴ 因而，如何改正區域或國民所得差異所帶來的不公平，使地理上和經濟上的弱者皆能享受到不論質和量皆與都市相同的交通服務，則是政府制定交通政策時所需考量的。也因此可以推知，「效率」與「公平」應是制定交通政策時所需考量的重要原則與目標。

二、交通政策結構之轉換：從管制到解除管制

(一) 交通管制政策

由於大部分交通工具影響一般民眾的日常作息至深，為了促使交通市場的運作能達到「公平」的目標，政府在某種程度與範圍內需予以介入，因此，交通事業可說是典型的被管制產業。⁵ 此外，由於交通政策的基本作用是欲達到交通市場資源分配的適當性，避免該市場中發生不合理的情況，同時對於市場中無法實現的需求採行因應措施，所以，交通政策的內容多傾向以管制政策為中心而發展。

一般而言，管制政策得以正當化，主要乃是無法在自由經濟體制下，透過市場機能這隻「看不見的手」以調節供給和需求，並決定價格（通常稱之為「市場失靈」），所以，政府有必要介入市場以調節供需。以鐵路為例，在自用車和飛機尚未普遍的時代，為避免鐵路運輸為民間業者所壟斷，政府多對其運費、服務內容，甚至業者進出等進行管制。也因此，傳統交通管制政策的內容多以社會性管制與經濟性管制為主軸而構成。

所謂社會性管制，乃是指為防止因外部性、公共財、資訊的不對稱、風險等資源分配效率的不均，影響社會秩序的維持和社會經濟的安定性，所從事的管制稱之。尤其是國民的健康考量、安全基準，環境保護，災害防止、福利政策等方面，也可以稱之為「健康、安全、環境管制」（植草益編，1997：8-9；陳櫻琴，2001：22），主要包括安全管制、品質管制、組織管制與公共政策等。而經濟管制，則又可以分為廣義的經濟管制與狹義的經濟管制，前者是指在總體經濟均衡利

⁴ 如有學者指出，日本國鐵民營化、解除管制之後，居住在北海道、四國、九州等地的民眾，最大的「收穫」即是幾乎家家戶戶都擁有小汽車。因為，民營化和解除管制後，業者拆除原本虧損的鐵路，停止公共服務的供給，而迫使民眾必須自備交通工具（柴田悅子、土居靖範、森田優己編，2000）。

⁵ 根據日本總務廳在一九九三年對二十三個省廳所做的調查顯示，被視為是政府管制象徵的許認可事件數，以通產省排名第一（1,986 件），其次即是運輸省（現改為國土交通省）（1,893 件），顯現出交通事業的確是較強的政府管制產業（山內弘隆，1995）。

益下，國家透過經濟監督達成管理經濟活動的目的，後者乃是指在特定市場體系下國家以行政介入方式排除競爭（齊藤峻彥，2001：111-112；陳櫻琴，2001：22-253），主要的管制工具有進出市場管制、運費管制、投資管制與生產數量等。因之，社會管制的主要目的在於確保相費者產品的安全與價值，預防企業對個人造成危害，而經濟管制則著重在維繫業者間的自由競爭，以及產品與服務的公平價格方面。

（二）民營化與解除管制政策

如上所述，由於交通事業屬於受管制的事業，各國政府會因不同的交通事業所影響層面的多寡，而予以不同程度的管制，也因而直接或間接影響交通事業的生存與發展（唐富藏，1989：128；中村太和，1996：116）。

但是，隨著交通工具發達、普及和政府財政的日益窘迫，過去政府用以限制民營業者進入交通市場的法令規章，也同時限制交通事業的發展，使其無法多元化營運，導致事業的經營陷入困境。原本政府用以補貼業者因配合經濟或社會政策而採行的低費率措施；或是在不符成本效益的情況下，依然提供離島或偏遠地區的居民運輸服務所帶來的虧損，則因為政府財政的緊縮而難以繼續提供無上限的補助。

因此，為解決上述的問題，一九七〇年代後期，各國陸續解除對交通事業在費率、服務內容等方面的多項管制，促使市場的自由競爭；著名者如美國國內航空於一九七八年解除管制，日本於一九八七年四月和十二月分別解除鐵路和航空的管制等。一時間，整個交通市場瀰漫著一股自由化的風潮。尤其是長期以來受到政府嚴格管制的鐵路事業，在其他交通工具日益普及和財務問題的壓迫下，也不得不於八〇年代後期開始進行包括民營化和解除管制等在內的一連串改革。

然而，無論是民營化或解除管制所持的理論基礎都是市場機制優位，認為政府部門的獨占式營運或管制阻礙了市場的活力，因此極力要求政府部門不要再干預市場自由運作的機能。但值得注意的是：民營化意謂政府減少干預，增加私有機制的功能，以滿足人民的需求，其最重要的意義在於經濟自由化的體現與活化市場結構，真正的目的在經濟上為提升經營績效，降低政府對經濟事務的直接干預（黃財源，1995：34），並非代表著將事業交由民間經營後，政府即完全退出市場，任由業者以追求經營效率為理由，改變對低獲利或不符成本效益的服務之提供。以鐵路事業為例，從政策的觀點而言，在保障民眾行的權利之前提下，政府仍需藉由補助金的發放或基礎設施的維修來確保鐵路市場得以公平地提供服務。

而解除管制的起因，乃是由於國家管制會造成市場扭曲，對企業及消費者形成

負面效果，不但增加實際經營成本，也限制消費者的選擇自由，妨礙經濟創新，影響產業結構調整，削弱國家的競爭力。在國際化的趨勢下，管制政策使企業無法適應市場競爭，甚至受到淘汰，故解除管制不僅有必要性，也有迫切性（陳櫻琴，2001：28）。因此，解除管制的目的在於降低國家的管制，避免壟斷或限制市場經濟行爲。

雖然實施解除管制後，進入市場或價格已不再是管制的重點，但這並不表示市場自由化後競爭機能就能充分發揮，亦或政府不再進行管制。解除管制所代表的真正意涵應是政府的管制強度有所減輕，其解除管制的範圍應該是以事業的費率自由、進出市場自由爲主，也就是所謂的經濟管制。藉由解除經濟管制，來達到市場競爭的效果。至於事業本身的安全性或服務品質等社會管制部分，在考量解除管制後可能會危及國民健康和安全的狀況下，則不應予以解除。針對此點，部分學者甚至認爲，從國民安全和健康保障的立場來看，對於上述的社會管制部分，不但不應予以解除，還需持續地加強管制。⁶

三、不符成本效益服務的維持

如前所述，交通事業的民營化和解除管制之施行主要是爲了提昇事業的經營效率，並藉由開放市場，來達成競爭的目的。然而伴隨民營化的實施，原本公營事業所具有的公共性特質，卻不會因經營權或所有權的不同，而有所改變。民營化後的交通事業（鐵路），仍擁有公共的特質，因而其所提供的服務，自然不同於普通的民間企業，可以任意廢止或調漲價格。若從一般消費者保護的觀點來看，公共交通事業傾向於重視低廉的價格或服務的安定性。然而，民營化的結果，在成本重視和利潤追求的前提下，再加上法規的拘束力減弱，新的業者有可能犧牲不經濟地區或偏遠地區居民的利益，發生停止服務的供給或雖維持服務的供給，卻需消費者付以較高價格之情形。⁷

另一方面，解除管制也產生類似的問題。交通市場開放競爭後，由於黃金路線競爭激烈，業者被迫調降價格和改善服務品質，致使獲利相對減少，而原本運用內

⁶ 詳細請參閱中村太和（1996：236-238）、植草益編（1997：8-9）、柴田悅子等編（2000：167-169）、陳櫻琴（2001：30-35）。

⁷ 詳細請參閱拙著〈公用事業供給義務和普及服務之探討〉，《公共事務評論》，第三卷第一期（2002：153-178）。

部補貼⁸所維持的不符成本效益路線（亦即虧損路線服務）之經營也變得更加困難，甚至難以持續。因此，交通事業中不符成本效益服務的供給是否仍繼續依賴內部補貼而維繫？亦或以其他方式來維持？一則成為交通事業改革中重要的問題。

四、鐵路基礎建設的整備責任

鐵路事業為一鋪設線路等固定設備，並以在此線路上行駛的車輛運送人或物品的運輸事業。而傳統的鐵路事業則是由單一業者鋪設營運線路，以所擁有的車輛來輸送旅客和貨物（正司健一，2001：100）。因此，一般將線路、車站等固定設備的建設，車輛等可動設備的維修、保養，以及輸送業務的提供視為是鐵路事業經營的重心（山口真弘，2001a：63、2001b：86）。而鐵路的建設和輸送服務的經營即成為鐵路業者理所當然的事業範圍。因此，不同於道路、機場、港灣的建設被視為是重要的社會資本，鐵路基礎設備的整備被認為是業者為維持經營並達成自身利益的必然結果，所以，其整備責任自然也由業者自行承擔。

在過去鐵路多為獨占且國營的時代，因為經營者為政府，其建設與維修責任自然由政府負責，鮮有人探究鐵路基礎建設的責任歸屬問題。然而，隨著交通工具的普及、交通市場競爭的激烈和鐵路民營化政策的施行，民營化後的鐵路如欲與其他交通工具（如自用車、巴士、貨車等）⁹平等競爭，可能需要重新檢討鐵路基礎建設的整備責任，因為對於經營者而言，投資鐵路建設，並維護和管理該設施的費用，通常是無可避免之固定費用，且大部分難以回收，稱之為埋沒費用或沈沒成本（sunk cost）。對於黃金路線而言，因所投注的成本容易回收，所以業者多不會吝於投資。相反地，對於虧損路線，則因投入的成本與回收不成比例，喪失鼓勵業者投資的誘因，容易形成業者不願投資與更新設備的情形，造成使用者減少的惡性循環，最後，在經營績效無法改善的情況下，業者便放棄該路線的經營。

因此，在民營化和解除管制之後，受到財源的有限性和營運效率優先考量的影響，若欲維持虧損路線的營運，並賦予業者經營誘因，政府部門對整備鐵路基礎設施的支援或補助應是有其必要的。然而，政府部門所需負擔的程度或比例為何？在避免影響業者的經營效率的前提下，政府部門與民間業者間如何適切分擔鐵路基礎

⁸ 所謂內部補貼，又稱交叉補貼（cross-subsidy），係指同一事業本身提供多樣的財貨和服務，以部分獲利的業務來彌補部分虧損業務（伊藤元重，1998：231）。

⁹ 相形之下，自用車、巴士、貨車，甚或飛機等交通工具，原本即不需負擔基礎設施興建或維修費用，業者的負擔較輕。

設施的整備責任則是今後鐵路改革另一項重要且困難的課題。

參、日本地方鐵路事業的維持方式與現況

有關鐵路事業的服務供給，日本和台灣有很大的不同。在國鐵民營化前，日本國內就已存在民營鐵路，只是規模不及國鐵；而台灣，除了台鐵外，並沒有其他民間鐵路業者提供鐵路服務。也因此，整體而言，日本無論在政策或實務上對鐵路事業的管理制度或經驗，都較我國豐富。在本小節中，作者整理歸納日本地方鐵路的維持方式與供給現況，在下一小節中則以實際個案為例，來觀察日本政府對虧損路線的處理手法。

一、地方鐵路事業服務的維持方式

相較於都市鐵路因所在地人口密度高，通勤、通學的使用率之頻繁，地方鐵路由於受到地理與人口等先天條件的限制，經營相當不易。因此，在缺乏經濟誘因的前提下，除非由公部門來提供服務，否則若欲完全倚賴民間業者提供鐵路服務，恐怕非常困難且幾乎是不可能。基本上，日本地方鐵路事業服務的維持方式有下列三種，茲分述如下（武井孝介，2000：70-71；松永州正，2003a：11-12）：

（一）鐵路業者本身的努力

由於出生率降低及人口外移，通勤、通學者不斷減少，地方路線營運日益困難。業者本身因體認到其經營的困難，為避免虧損不斷增加，消極方面，只好盡量縮減業務及人事費用，最典型的作法即是以約聘員工代替正式員工，或採一車一人制（即僅剩列車長）與車站無人化。積極方面則是努力開源，配合地區的節慶企畫、販賣各種紀念車票，同時配合當地居民的需求，修訂發車時間，以提高使用者的便利性，用以爭取客源。

（二）鐵路事業的內部補貼

交通事業的內部補貼，是指同一業者通常經營複數路線，儘管這些路線間彼此的獲利有差異性存在，但為維持費用的均一和服務的正常供給，以高獲利路線之收入來彌補低獲利路線之虧損，此即所謂的「路線間的補貼」，多數的鐵路業者皆是藉由內部補貼的方式，以維持虧損路線的營運。另外，若業者本身同時經營多種事業，以賺錢事業的盈餘來補貼虧損事業，此乃是「事業間的補貼」或「部門間的補

貼」。換言之，造成內部補貼的原因乃在於各項業務並未自付盈虧，利用事業的多角化經營事業，以獲利部門來補貼虧損部門，用以維持整體事業的收支平衡，並確保均一的運費制度。

因之，地方鐵路事業的內部補貼即是採行上述的兩種方式，除了鐵路本業之外，多數業者也兼營百貨公司、超市、旅行業或租車業等，利用其他事業的盈餘來補貼虧損的鐵路事業，或是以較賺錢路線來彌補虧損路線，以維持營運。

（三）政府的補助¹⁰

儘管經營地方鐵路虧損路線的業者運用自身的努力與內部補貼的方式來維持路線的營運，但是仍有多數的業者無法達到收支均衡。又因鐵路為一大眾運輸工具，被賦予重要的使命，無法任其業者在經營困難的情況下予之廢除。所以，政府多會訂定標準在一定的範圍內給予各項補助。此外，沿線的地方自治體（都道府縣和市町村），也會根據當地的需求與必要性，對於經營虧損路線的業者予以部分的補助。

大抵而言，日本政府部門對鐵路事業的補助內容約可以粗略分為鐵路基礎設施的整備費與鐵路基礎設施的維持管理費兩大項目；前者係指給予鐵路業者進行鐵路現代化設備整備費用的補助，後者則再進一步細分為給予鐵路基礎設備維持費補助與固定資產稅等相當額補助（運輸政策研究機構，2003：130-132；角田淑江，2004：32；第三セクター鉄道等協議會，2004：22-23）。各種費用的補助率如下表所示。從表一可以發現，日本中央政府（國）所給予的補助僅止於鐵路基礎設施的整備費（一般設備與安全設備），其他基礎設施的維持費用則由都道府縣與市町村自行負擔。但受限於各地方自治體的財政結構不同之故，也有難以提供相當額度之補助者。

¹⁰ 日本討論地方路線的補助方式的論文不少，詳細可以參閱武井孝介（2000）、福田晴仁（2001）、松永州正（2003a）等論文。

表一：政府部門補助的概要

| 費用區分 | 鐵路基礎設施的整備費 | 鐵路基礎設施的維持管理費 | |
|------|--|--|-----------------------|
| 補助事業 | 鐵路現代化設備整備費用補助 | 鐵路基礎設備維持費補助 | 固定資產稅等相當額補助 |
| 事業內容 | 活用鐵路軌道現代化設備整備費補助（國庫補助事業），以作為補助鐵路設備的整備事業費。 | 根據鐵路會計規則，對於路線維持費用、電路維持費、車輛維持費（僅限於修繕費），制訂事業經常虧損額上限予以補助。 | 補助有關鐵路事業的固定資產稅和都市計畫稅。 |
| 補助率 | 一般設備 國 1/5 縣 2/5 市町村 2/5 ・安全措施設備 國 1/3 縣 1/3 市町村 1/3 ・國庫補助對象外設備 縣 1/2 市町村 1/2 | 縣 3/5 市町村 2/5 | 市町村 10/10 |

資料來源：角田淑江（2004：32）。

二、地方鐵路事業的供給現況與維持方式

基本上，根據業者的規模與經營型態，可以將日本地方鐵路事業的營運和服務供給者區分為 JR、大型民鐵、中小型民鐵和第三部門鐵路四種類型，簡單說明如下：

（一）JR 客運鐵路公司¹¹

JR 客運鐵路公司（以下簡稱 JR）繼承國鐵時代的營運路線，負責提供都市圈、都市間以及地方的鐵路輸送服務，整體經營規模較其他民鐵大。因此，JR 得以用經營都市圈、都市間之高密度輸送服務之獲利以彌補獲利性較差的地方路線（即路線間的補貼），來平衡公司整體的營運收入。但此種情況僅限於本州三社，三島三社因地理和自然環境等結構性因素使然，擁有的獲利性路線較少，所以難以達到上述路線間補貼的效果。因此，如以收支平衡的 JR 本州三社而言，用以維持地方路線的方式主要是靠「本身在營運方面的努力」及「公司的內部補貼」兩者，

¹¹ JR 為 Japan Railway 的縮寫，是 1987 年 4 月 1 日由舊國鐵移轉民營的新公司。一般將 JR 東日本、JR 西日本與 JR 東海合稱為本州三社，屬於盈餘的鐵路公司，而 JR 北海道、JR 四國與 JR 九州合稱為三島三社，為虧損的鐵路公司。

其並不在政府的補助對象之列。

（二）大型民鐵

日本十五家大型的民鐵，¹² 雖多以大都市圈為輸送範圍，但因營運範圍較廣，距離較長，除了賺錢的黃金路線外，也涵蓋地方虧損路線。因此，大型民鐵也和 JR 一樣，以都市圈所獲得的利潤來補貼地方虧損路線的經營。除此之外，由於大型民鐵所經營的副業之獲利率在整體企業中佔有相當的比重，甚至遠超過 JR，¹³ 所以，也輔以「部門間的補貼」方式，來維持地方虧損路線的經營。

原則上，由於大型民鐵和 JR 一樣，營運狀況大致良好，所以也不在政府的補助對象之內。因此，大型民鐵用以維持地方虧損路線的方式除了「鐵路業者本身的努力」外，還有「鐵路業者的內部補貼」。

（三）中小型民鐵

相較於 JR 或大型民鐵，中小型民鐵多指經營地方路線的民間鐵路業者，無論就擁有路線或事業經營規模而言，都無法和 JR 或大型民鐵相提並論，屬於地方性的鐵路事業。因此，即使經營其他副業或相關事業，也難以用「部門間的補貼」來彌補虧損路線，僅能依賴「路線間的補貼」方式，以獲利的賺錢路線來補貼虧損路線。

另外，由於中小型民鐵所經營的路線多為地方路線，與當地居民的日常生活或經濟活動息息相關，無論是中央或地方政府基本上都希望在能確保民眾行的權利之前提下，於許可的範圍內，給予虧損路線的業者以補助金作為補貼，使之繼續維持路線的經營。職是之故，中小型民鐵在維持路線的營運上是採行「路線間的補貼」與接受「政府補助」之作法。

（四）第三部門鐵路

日本第三部門鐵路係指由地方政府部門和民間業者共同經營的地方性鐵路，除了部分屬於都市周邊的路線外，大部分是國鐵分割、民營化前因考量改革後新公司的績效，將其列為廢止對象的虧損情況嚴重路線。但在考慮保障當地居民交通權的

¹² 這十五家大型民鐵多以大都市圈為運輸中心，包括東武鐵道、名古屋鐵道、近畿日本鐵道等。

¹³ JR 的前身因是國鐵，受到國營鐵路不得與民爭利的鐵路法之限制，相關副業的經營較晚。而大型民鐵則不在此限制之內，可以經營其他相關的副業。

情況下，由地方政府、沿線市町村和地方企業共同出資合組的第三部門鐵路公司接管多數被廢止的路線。¹⁴ 由此背景就可以想像第三部門鐵路的經營實較上述的 JR 或大型民鐵來得艱困，且因缺乏相關事業的經營，無法提供「部門間的補貼」，僅能以少數獲利的路線來彌補多數虧損的路線。在此情況下，為維持事業的經營和服務的持續提供，第三部門鐵路多需倚賴地方自治體所提供的補助以維持營運。

綜上所述得知，雖然日本地方鐵路事業的維持方式有「業者本身的努力」、「鐵路事業的內部補貼」與「政府補助」三種，但幾乎所有地方鐵路業者在面臨營運困境時都會採用消極的方式，以縮減業務或精簡人事費用來因應，甚或積極尋求改善現況，以提高營運績效。然而，地方鐵路的營運環境原本不佳，除了少數如 JR 和大型民鐵業者得以有效運用內部補貼外，政府補助應是影響該路線是否繼續經營的重要條件。

然而問題是，當初推行鐵路改革即意味著政府有意藉此將鐵路輸送服務的供給回歸市場機制，以提高業者的經營效率並減輕政府的財政負擔。若是繼續對虧損地方路線予以補助，是否會重蹈國鐵覆轍，形成另一種經營的無效率，並增加政府的財政負擔。因之，究竟在何種情況或標準下，得以停止虧損路線的營運，則成為日本鐵路改革後的另一項重要且困難的課題。

肆、個案介紹與分析：「群馬型車路分離」與「可部線的廢止」

在日本，受到經營不斷惡化的影響，有關虧損地方路線的存廢與否，多年來即是個爭議的話題。特別是一九八七年國鐵民營化後，傳統由國鐵所負責供給的地方路線，隨著經營者的更改，在成本效益的考量下，是否繼續維持經營亦或予以廢止，這些年來不斷引起廣泛討論。就鐵路業者的立場，在營運成本的考量下，長期維持虧損路線的經營對公司而言是個沈重的負擔，因此希望停止服務的供給。但對地方居民而言，鐵路運輸的存否因與日常生活息息相關，特別是對通學者和高齡者而言尤顯重要，所以強烈反對廢止。在此情況下，如何找出一個令雙方都滿意的解決方案，不但是件困難的課題，也在考驗主事者的智慧。在本文中，作者以兩個

¹⁴ 有關日本第三部門鐵路的詳細論述請參閱拙著〈民營化與第三部門：日本鐵路改革經驗的反思〉，《國立政治大學公共行政學報》，第十一期，2004年6月。

不同結果的個案為例，來作為討論鐵路虧損路線存廢問題的基礎。第一個個案，是以首次將「車路分離」（separation of infrastructure and operation）概念引入地方鐵路的經營之群馬縣為例，介紹該縣對於鐵路虧損路線所採行的作法、代表之意義及達到的成效。第二個個案，則是以二〇〇二年日本鐵道事業法修正¹⁵以後，第一個遭廢線的廣島「可部線」為例，來觀察分析其廢線的過程及對居民所帶來的影響，並討論此作法之意義。

一、群馬縣個案—「群馬型車路分離」

（一）制度導入的經過

群馬縣為一擁有 203 萬人口的城市。相較於日本其他都市，屬於規模較小且分散的區域構造。目前該縣雖有三家地方中小民鐵（上毛電氣鐵道、上信電鐵、わたらせ溪谷鐵道）負責提供鐵路服務，但因其區域特性，及受到低出生率、自用車普及、鐵路沿線學校的遷移和與鐵路平行的高速道路開通等外在因素之影響，使用者日益減少。如表二所示，群馬縣縣內的旅客輸送主要倚賴自用車，使用率幾乎高達 94%，相形之下，鐵路僅有 3.4%，顯示出鐵路經營嚴重惡化的問題。在此情況下，鐵路業者恐難以自身之力維持經營，如欲使該縣鐵路能繼續維持營運，來自政府的補助應有其必要。因此，群馬縣政府與鐵路沿線的市町村遂將「車路分離」概念引進該縣的地方鐵路，嘗試藉由此方式促使虧損路線得以繼續營運。

¹⁵ 日本於二〇〇〇年三月修正鐵道事業法，對鐵路事業的加入與退出採行「原則自由化」，如鐵路事業的廢止由原本許可制改為申請制（第二十八條）。也就是說，原本鐵路業者如欲廢止部分或全部的路線或終止服務的提供，必須得到運輸大臣的許可。但修正以後規定，鐵路業者如欲廢止部分或全部的路線或終止服務的提供，只要在一年以前向運輸大臣（目前改為國土交通省）提出申請即可，換言之，可說是解除鐵路事業管制。

表二：群馬縣的旅客輸送機關分擔率

(單位：百萬人，%)

| | 縣內 | 分擔率 | 對埼玉 | 分擔率 | 對東京 | 分擔率 |
|-------|--------|------|-------|------|------|------|
| | 輸送量 | | 輸送量 | | 輸送量 | |
| 全部 | 1091.4 | — | 101.8 | — | 15.2 | — |
| JR | 24.2 | 2.2 | 7.8 | 7.7 | 9.6 | 63.1 |
| 民鐵 | 12.7 | 1.2 | 3.4 | 3.4 | 3.5 | 23.0 |
| 路線巴士 | 11.4 | 1.0 | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 0.7 |
| 計程車等 | 15.9 | 1.5 | 0.6 | 0.6 | 0.0 | 0.3 |
| 租用小巴士 | 2.3 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 3.0 |
| 自用車 | 1024.9 | 93.9 | 87.6 | 87.6 | 1.5 | 9.9 |

資料來源：〈群馬縣公共交通〉 (<http://www5d.biglobe.ne.jp/~gummatp/material/share/share.html>；檢閱日期 2004/10/1)

(二) 制度設計的內容與特徵

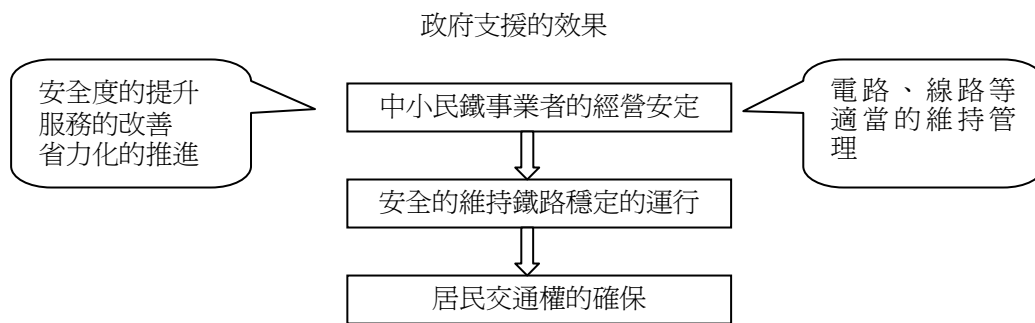
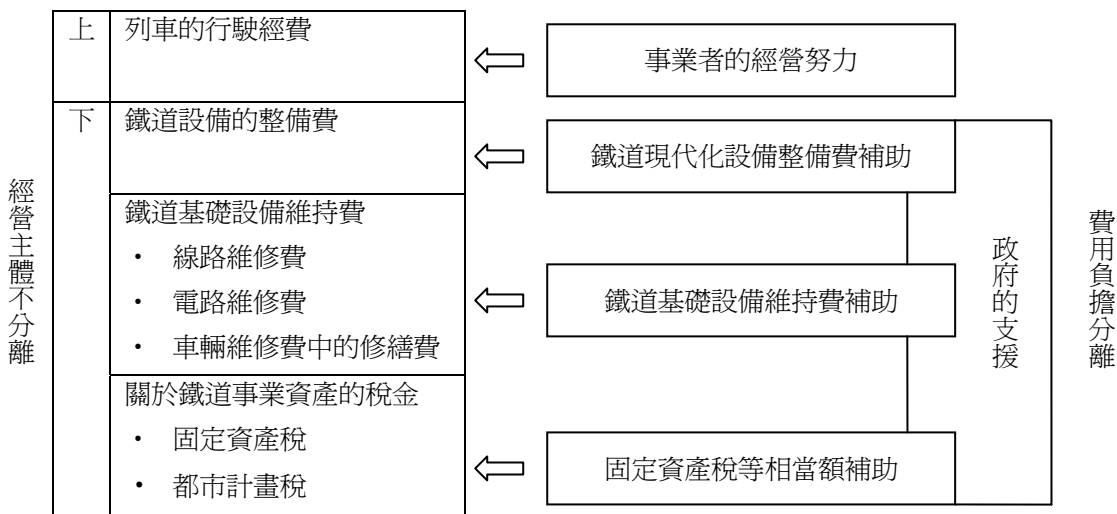
一般提到車路分離，係指將擁有運輸工具（如車輛、飛機、船舶等可動設施）的輸送主體（transport operation）和擁有輸送工具（如道路、航路、水路等固定交通基礎設施）的通路主體（infrastructure），其所有和支配關係予以機能性的分離（堀雅通，1992：66、1993：176、2000：109；山田德彥，1997：157；桜井徹，2003：17）。換言之，亦即是鐵路基礎設施的所有權和經營權分離，由政府負擔鐵路基礎設施的投資與更新等公共性的任務，而將鐵路經營權開放給民間任其自由競爭的作法。此制度設計的主要用意在於希望藉由「路」的部分—鐵路基礎設施—之維修、投資費用由政府負擔，使「車」的所有者可以專心在鐵路的經營和效率的改進上，用以提升和其他交通工具的競爭力。然而，即使制度設計是將鐵路基礎設施的所有與經營主體分離，但事實上，就整體鐵路經營而言，無論「車」或「路」兩者間卻有強烈的不可分割的特性，在操作時恐難明確予以劃分。

基於此，群馬縣所採行的「車路分離」和上述所提之概念有所不同，其無論鐵路基礎設施的所有權或經營權都隸屬同一鐵路業者，僅是在「費用負擔」（會計）上予以分離，「車」的營運費用由鐵路公司負責，「路」的維修、投資等費用由公部門（群馬縣政府和市町村）負責，故稱之為「群馬型車路分離」，¹⁶ 若從學理來

¹⁶ 資料來源：<http://www5d.biglobe.ne.jp/gummatp/material/gummatype.html>

看，可稱為「會計上的車路分離」。¹⁷

如圖一所示，「群馬型車路分離」的具體作法是為維持經營主體的完整性，不予以分離，但是將其維持公司營運的經費予以區分為「車」的列車營運費與「路」的維修、興建費用，前者由鐵路業者自行負責，後者包括鐵路設備整備費用、鐵路基礎設施維持費用（如電路維修費、線路維修費）與鐵路事業資產的稅金（固定資產稅、都市計畫稅），由政府部門來補助。



圖一：「群馬型車路分離」方式的支援結構和效果

資料來源：角田淑江（2004：32）。

¹⁷ 詳細請參閱拙著，〈自由化時代的鐵路改革—「民營化」「車路一體」「車路分離」〉，《公共事務評論》，第四卷第二期（2004：77-78）。

由上述得知，「群馬型車路分離」的制度設計特徵，主要是運用將鐵路事業經營最大負擔的通路維持費用從鐵路事業中區隔出來，使鐵路業者獲得和其他交通工具（如巴士）平等競爭的條件，給予事業經營誘因的理論。因為相對於不需負擔基礎設施的興建或維修費用即可使用道路的自用車、貨車、巴士等業者，鐵路事業的經營者卻需獨自負擔鐵路基礎設施的興建或維修，增加經營成本的負擔，也降低提供服務的意願。因此，群馬縣實施會計上車路分離的用意，主要即希望藉由分離鐵路基礎設施的費用，以減輕鐵路業者的負擔，增強其經營的意願，以保障當地居民的基本移動權利。

（三）意義

若暫且不問「群馬型車路分離」的制度設計有何缺陷，無可否認的，在今日政府財政拮据，到處充滿市場經濟，強調成本利潤的時代中，首度運用車路分離制度於地方鐵路，企圖維持虧損路線營運的作法，仍有其極具代表性的特殊意義。茲分析如下：

第一、將車路分離制度導入地方鐵路，用以釐清公部門與私部門的責任範圍。

如前所述，鐵路業者對於虧損路線的經營與投資多半缺乏意願，如欲使虧損路線得以繼續經營，除了給予業者補助外，還需賦予誘因。堀雅通教授的研究中即指出，「會計上的車路分離」乃是實施車路分離的最初階段之作法（堀雅通，2000：20）。藉由會計上的車路分離可以將鐵路事業會計區分為輸送部門會計和線路部門會計兩者，在明確區分輸送會計和線路會計的情況下，有關鐵路線路費用的會計可以達到透明化的目的，這也是鐵路業者為何可以獲得政府部門補助的理論依據。

當初日本進行國鐵分割民營化，是採行「車路一體」的模式，因此，民營化後的民間業者在解除管制後，得以廢除不符成本效益的路線，引起另一波爭議。¹⁸ 在此情況下，群馬縣考量業者的經營成本和民眾交通權的保障，為避免實施車路分離後所可能產生的責任相互推諉的情況，在維持車路一體的前提下，引進會計上車路分離制度，主要的目的乃是希望明確公部門和私部門的責任，除期待因此減輕鐵路業者的負擔，加強其經營的意願外，也盼望業者能致力於績效的提升。同時，藉由抽離具有市場競爭力的事業領域，以彰顯公部門的責任領域之作法，為此制度的特

¹⁸ 民營化後，伴隨著鐵路事業法的修正，業者對於路線的廢止由原本的「許可制」改為「申請制」。換言之，業者只要提出申請，經過一段時間即可進行廢線，引發居民對廢線的恐懼。最明顯的實例乃是北海道的虧損路線的逐一廢止。

殊之處。

第二、整備地方路線的責任從「中央」移轉到「地方」。

如前所述，群馬縣因受到區域特性的影響，地方鐵路呈逐年虧損的狀態。原本在解除管制的政策指引下，地方政府對民營鐵路的經營沒有介入的必要，然在考量鐵路為一大眾運輸工具，如放任業者自行廢除路線，恐影響當地居民之權益。但若由地方政府來經營，或許又陷入經營缺乏效率的困境。因此，為減輕鐵路業者的負擔，提升其經營意願，將其會計區分為「基礎設備整備費用」和「經營管理費用」，由地方自治體負擔基礎設備整備費用和建設風險。相較於過去鐵路基礎設備費用由中央政府負責的作法，「群馬型車路分離」的制度設計意味著在強調回歸市場機制的鐵路自由化、民營化的過程中，整備地方鐵路基礎路線的責任已從「中央」移轉到包括縣政府與市町村的「地方」。

第三、顯示地方自治體在虧損路線存廢問題的處理過程中之重要性。

觀察「群馬型車路分離」的個案可以發現，除了鐵路基礎設施的整備費（一般設備費和安全設施設備）國庫有給予部分的補助外，在國庫補助的對象外之設備費用（如擴充設備費用），以及鐵路基礎的維持管理費用都是由群馬縣政府與市町村來負擔，顯示地方自治體（特別是市町村）在地方虧損路線存廢的處理過程中所扮演之重要角色。換言之，在一片強調效率與市場機制的聲浪中，若地方自治體對於鐵路基礎設施整備責任的負擔沒有相當的認知，不願支出相關費用，鐵路業者在經營成本的考量下自然只有廢止虧損路線，而無其他選擇途徑。首當其衝受到直接影響的乃是當地居民。所以，群馬縣的虧損路線最後得以會計上車路分離的方式繼續營運，地方自治體在整個政策決定過程中扮演著舉足輕重的角色。

（四）問題點

承上所述，儘管「群馬型車路分離」有其制度設計特殊之意義，但整體而言，仍存有如下的幾項問題：

1. 「車」與「路」的費用難以明確劃分

「群馬型車路分離」的制度設計，原本即不是真正的車路分離，因為「車」與「路」同屬一經營主體，僅在費用負擔，也就是會計上予以分離。其優點雖然可以避免因「車」與「路」分離所產生的責任推諉之弊病，達到經營自主性的確保，及易於課責、監督與保障安全性等目的，但是會計資料的提供正確與否，則會影響該制度實施的結果。也就是說，鐵路業者本身可能巧立名目，以成為補助的對象，藉機獲得更多之補助。但政府部門方面卻因安全性的顧慮，或受到缺乏專業知識所形

成資訊不對稱的影響，對於基礎設備費用負擔的要求難以拒絕或刪減，形成另一種經營的無效率。

2. 鐵路業者缺乏危機意識

如前所述，「群馬型車路分離」的制度特徵在於，雖然「車」與「路」的經營主體合而為一，但有關「路」的建設、維修費用卻交由政府部門來負責，用以減輕業者沈重的財務負擔，並降低投資風險。但問題是，在基礎設施費用由政府部門負擔後，鐵路業者因不必承擔鐵路設施的投資風險，難以有危機意識，降低鐵路業者致力提升經營績效，改善服務品質的動機，喪失此制度設計的初衷。

3. 加深地方自治體的財政負擔

相較於中央政府有固定充裕的稅源收入，地方政府在財政上原本就較拮据。隨著各國國營鐵路的相繼民營化，代表著政府欲退出原本管制的交通市場，將其交由自由市場機制來運作。但是，民營業者在經營成本的壓力下，不可能無限期的提供虧損性服務，各地如要繼續維持虧損路線的營運，則必須面臨虧損路線的財源籌措問題。以群馬縣而言，由縣政府與市町村負擔鐵路基礎設施的建設與維修費用，除了增加地方自治體的財務支出外，受到解除管制政策的影響，一旦鐵路業者決意退出市場，則所投下的資本難以回收，無形中加重地方自治體的財政負擔。

歸納以上所言得知，「群馬型車路分離」個案最大的意義是呈現出地方自治體對於地方虧損路線存續的努力，運用會計上車路分離模式，將鐵路基礎設施費用予以分離，由縣政府和市町村共同分擔。此舉雖會增加地方自治體的財政負擔，但卻賦予業者經營的動機，促使地方虧損路線得以存續，而居民的交通權也因此受到保障。

二、廣島縣個案：可部線的廢止

（一）可部線的概要

可部線穿越廣島市縣，以廣島市西區的橫川站為起點，而以廣島縣的三段峽站為終點，路線全長為 60.2 公里。其中，橫川—可部的 14 公里為電氣化區間，因沿線住宅區的人口不斷增加，擁有都市近郊鐵路的機能。相反地，可部—三段峽的 46.2 公里為非電氣化區間，屬於行走於山區的地方鐵路，沿線人口也呈日益減少的狀態（松永州正，2003a：12、2003b：77）¹⁹。也因而，同為可部線的「橫川—可

¹⁹ 亦參考自：中國新聞，〈沿線応援団 都市と農村 交流深まる〉（<http://www>.

部」及「可部－三段峽」兩區間在輸送密度上有很大的差異，造成業者對其投資也有所不同，連帶影響服務品質，形成日後兩區間完全不同的發展。

以「橫川－可部」區間而言，隨著沿線居民的增加，業者積極增加班次，修正發車時刻以作為因應。而如是積極的措施也提高沿線土地的使用效果，促進該區間的發達，形成一種良性循環。但另一方面，「可部－三段峽」區間，卻因乘客大幅減少，減低業者的收入，業者只好以減少班次來降低營運成本，如此一來，乘客因搭乘不便而降低使用意願，收入自然隨之減少，形成經營虧損的惡性循環（參照表三和表四）。

表三：民營化後的可部線之輸送密度、營運公里與平均乘車人數

（單位：人／公里，人，公里）

| | | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 橫川 可部 | 輸送密度 | 11,500 | 13,000 | 12,500 | 13,500 | 15,000 | 16,500 | 17,500 | 18,500 | 18,500 | 18,500 | 18,500 |
| | 列車公里 | 956 | 1,414 | 1,414 | 1,414 | 1,442 | 1,453 | 1,453 | 1,707 | 1,707 | 1,711 | 1,711 |
| | 平均乘車人數 | 168 | 129 | 124 | 134 | 146 | 159 | 169 | 152 | 152 | 151 | 151 |
| 可部 三段 峽 | 輸送密度 | 800 | 650 | 650 | 650 | 650 | 600 | 550 | 550 | 550 | 500 | 500 |
| | 列車公里 | 714 | 714 | 714 | 714 | 686 | 686 | 686 | 686 | 686 | 654 | 654 |
| | 平均乘車人數 | 52 | 42 | 42 | 42 | 44 | 40 | 37 | 37 | 37 | 35 | 35 |

資料來源：作者參照松永正州（2003b：83）製成。

表四：可部線的收支情形

（單位：億日圓、人）

| 年度 | 對象區間 | 經費 | 收入 | 支出 | 輸送密度 |
|--------|--------|------|------|-------|----------|
| 1986年度 | 全線 | 39.2 | 7.4 | -31.8 | 2,743 |
| 1997年度 | 全線 | 27.4 | 16.4 | -11.0 | 4,635 |
| | 橫川・可部 | 20.0 | 15.0 | -5.0 | 約 18,500 |
| | 可部・三段峽 | 7.4 | 1.4 | -6.0 | 約 500 |

資料來源：作者參照松永正州（2003b：84）製成。

chugoku-np.co.jp/jrkabe/donaru/yukue2.html，檢閱日期：2004/10/13）；中国新聞，〈JR可部線一部廃止 代替バス計画決定 - 利便性確保 過疎が壁〉，（<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/news/030901.html>；檢閱日期：2004/10/7）。

(二) 可部線廢止的過程分析

1. 廢線案的提出 - 以巴士取代鐵路

在「可部－三段峽」區間的營運難以好轉的情況下，一九九八年四月十六日，日本讀賣新聞報導 JR 西日本廣島支社開始檢討可部線「可部－三段峽」區間的廢止問題。同年九月，JR 西日本正式發表將於二〇〇〇年春天，由巴士取代鐵路以提供輸送服務的決定，並向地方自治體展開說明（松永州正，2003a：15）。²⁰ 對於「可部－三段峽」區間的廢線，JR 西日本所持的最主要理由為，「由於可部線的可部－三段峽間虧損連連，無法發揮鐵路大量輸送的特性，因此，相同路線改由巴士來替代」。²¹ 換言之，此次 JR 西日本所提出的廢線案，強調雖改變交通服務的供給方式由鐵路轉為巴士，仍盡可能考量當地居民的需求。²² 但是二〇〇〇年三月鐵道事業法修正後，並未提到鐵路業者有提供運輸的義務，因此，一旦路線廢止後，JR 西日本也可以不履行原先的承諾，不提供替代性交通工具。所以在此顧慮下，由沿線自治體²³組成可部線對策協議會（以下簡稱協議會）不斷與 JR 西日本進行協商，強調應考量居民的精神面而維持該線的營運，並由當地出身的國會議員向 JR 西日本提出「JR 可部線存續的希望書（1999 年 12 月 1 日）」，主張調整時刻以提高居民的使用意願，否則服務品質不好會降低使用者的利用程度，影響營運績效。也就是說，協議會方面單純認為，之所以居民的搭乘率不高，乃是班次太少、時刻無法配合的緣故，若將上述缺點予以改善，應能換回民眾搭乘的意願，但卻未進一步說明若是屆時仍無法提高營運績效，將可採取何種措施。

因而，從協議會與 JR 西日本的協商過程中可以發現，雙方的意見呈兩極化，主張廢線改以巴士取代的 JR 西日本，與僅強調反對廢線，但未進一步提出解決方案的協議會兩者間實難以達成共識，呈現無法對話的局面。

²⁰亦參考自中国新聞，〈JR が可部線廢止届〉，（<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/news/021130.html>，檢閱日期：2004/10/7）。

²¹參考自中国新聞，〈可部線廢止後「代替輸送の責任ない」－JR 西支社長が表明－〉，（<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/news/020704.htm>，檢閱日期：2004/10/7）。

²² JR 所提出條件包括：1. 如居民在鐵路事業修正法修正之前同意此廢線案的話，將以 JR 巴士公司的巴士作為替代的交通工具。2. 車資和平行同路線的巴士相同，約是鐵路的 1.6 倍。3. 對通學、通勤者補助一年內的差額。4. 在無平行道路的區間，開設巴士專用道路。5. 巴士行駛的時刻表和鐵路幾乎是一致（松永正州，2003a：14）。

²³包括廣島市、加計町、戶河內町、筒賀村、湯來町。

2. 廢線案的延期 - 區域與鐵路的再生

在上述僵持的情況下，JR 西日本於二〇〇〇年二月二十九日，放棄在該年度進行廢線的計畫，著手進行法定廢止程序的申請。此舉使得當地居民處於相當不利的狀態。因為根據修正後的鐵道事業法之規定，鐵路業者只依照法定程序提出申請即可進行廢線，無須獲得居民同意。但後來 JR 西日本唯恐此舉動會影響社會大眾對公司的評價，所以並未採取強硬措施，反而根據協議會的建議，開始進行增加班次的試驗²⁴（松永州正，2003a：15）。

JR 西日本言明，試驗從二〇〇〇年十一月一日開始到隔年的二月十二日為止，共一〇四天。在這段期間，以當初該區間建設完成時的輸送密度－800 人為今後該線的存廢標準。同時強調，不僅是試驗期間，即使試驗完畢也需維持一定的輸送密度，才可以使該路線得以繼續經營。另外，JR 西日本還與協議會討論時刻表的修正，發車時間也以一九八七年該路線剛建設完成為基礎，假日時再增發臨時快速列車以吸引觀光客。²⁵

對於此次的試驗，當地居民將其視為是「區域與鐵路再生」的一項新契機，努力進行各種提升使用率的活動。在過去，居民多認為鐵路的經營為政府與業者的義務，與自身無太大關係，但經由這次廢線的風波，居民的觀念開始有所改變，逐漸體認到地方路線營運，恐無法僅靠政府與業者單方，還必須要靠居民的共同努力。此外，廢線案一旦定案，鐵路沿線的大規模開發即成泡影，不但先前的投資無法回收，也影響當地的發展。然而，居民也體認到受到現實因素的限制，光靠當地居民是無法提高搭乘率，因此，需加強與廣島市民的交流，舉辦各項活動，以開發新的客源，間接促進區域的活化。

3. 失敗 - 決定廢線

雖然居民們努力提高搭乘率，以求鐵路得以繼續營運，但從之後發表的試驗結

²⁴ 另有一種說法是，出身廣島的民主黨議員菅川健二，在參議院預算委員會中針對可部線的存廢問題質問扇千景國土交通相（相當我國的交通部長）。國土交通相在回答時表示，「JR 會採取與地方居民充分協議的適切作法」。也因此，牽制了 JR 西日本不得不取得居民諒解的措施（參考自中國新聞，2001/3/16 報導，〈可部線存続 攻防大詰め〉，<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/news/010316.html>，檢閱日期：2004/10/13）。

²⁵ 參考自中國新聞，〈可部線存続 攻防大詰め〉，（<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/news/010316.html>，檢閱日期：2004/10/13）；中國新聞，〈JR 西日本社長 可部線存続に否定的〉，（<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/news/010221.html>，檢閱日期：2004/10/13）。

果得知，即使增加班次，修改發車時刻，使用率的提升仍是相當有限，輸送密度只有 758 人，未達停止廢線的標準。因此，JR 西日本曾一度做出「廢線」的結論。²⁶ 但是後來為回報當地居民的努力，JR 西日本決定暫時撤回廢線的決議，再度增加班次。並取得協議會的同意，從四月一日起展開為期一年的增加班次實驗，再以此結果作為路線存廢與否的依據。然而，此項改變並未帶來大量乘客的增加，根據當時發表的數據顯示，前半年的旅客平均輸送密度僅有 452 人，而全年旅客平均輸送密度有 487 人。

實驗結束時，協議會發表一項聲明，指出「明白鐵路維持的困難性」，因此有必要摸索鐵路存續的新方法。對此，JR 西日本表示，協議會的發言與提案欠缺具體內容，對於將來鐵路經營無法建構出一個願景，所以拒絕接受。結果，JR 西日本於同年七月提出廢線的申請，公告翌年（二〇〇三年）夏天正式廢線。但之後為因應當地居民的要求，延後廢線的時間，遂改為十一月底廢線。²⁷

（三）可部線廢止之意涵

如上所述，可部線「可部—三段峽」區間最後雖難逃廢線的命運，但從「鐵路業者與地方自治體、居民」的角力過程來看，整個廢線的過程有其特殊之意義，茲說明如下：

1. 業者用「以退為進」的方式取得居民對廢線的諒解

從上述個案的介紹可以發現，鐵路業者最後仍難逃以乘客的多寡（經濟效益）來作為檢討虧損路線存廢與否的依據，但在整個廢線的過程中，鐵路業者原本可以循法律途徑提出申請而廢線，卻屢屢和居民溝通、協商，不斷地讓步，延後廢線時程，即使在加開班次之前，就約略推知試驗的結果，卻盡可能滿足當地民眾的要求的作法，除了考量社會大眾對公司的評價外，主要應是希望提供居民檢証鐵路對區域適用性的機會，在嘗試過民眾所提議的各項再造方式都無法改變路線虧損的事實後，居民終能客觀的諒解鐵路業者所處之經營困境，減少因廢線而產生與居民衝突、對立的情形。換言之，鐵路業者不斷嘗試改善服務提供方式，以滿足居民需求，但卻無法有效提升營運績效的事實，已獲得普遍居民的理解。因此，業者改變

²⁶ 參考自中國新聞，〈JR 西日本社長 可部線存続に否定的〉，（<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/news/010221.html>；檢閱日期：2004/10/13）。

²⁷ 中國新聞，2002.4.2，〈地域再生 逆風ばねに活性化案〉，（<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/donaru/yukue1.html>；檢閱日期：2004/10/13）。

用強硬方式廢線，以「增開班次」作為克服現況的作法，或許是值得參考的經驗。

2. 增加區域的活化

地方虧損路線的存廢與否，深深影響著沿線居民的日常生活，可部線個案亦然。因此，為了希望業者能撤回廢線案，市町村與當地居民都做了相當大的努力（如舉辦各項慶典活動等），²⁸ 而鐵路業者方面也做了相當的配合，如增加班次，加開臨時列車等。最後雖未能阻止廢線案的實施，但藉由此次可部線存續運動所舉辦的各項活動，卻意外增加城鄉間的交流，無形的促成區域的活性化。²⁹ 雖然居民欲以鐵路來聯絡都市與山區居民的企圖最後並未達成，但對於該區域的再造，有相當貢獻。

3. 地方虧損路線的存續與否已經成為地方自治體與居民共同之責任

觀察可部線「可部—三段峽」區間的廢線經過發現，在整個交涉的過程中，受到解除管制（解除對鐵路業者加入、退出管制）政策的影響，中央政府並未積極介入，僅指示業者在廢線前需與居民充分溝通。反觀地方自治體（縣、市町村）因直接面臨居民的要求與不滿，故積極尋求各項解決方案。各市町村一方面連合組成協議會，以與鐵路業者交涉；另一方面，積極鼓勵民眾增加可部線的搭乘率，並給予利用可部線通學者二分之一的補助。換言之，或許是受到地方分權、地方自治的影響，在整個廢線案的處理過程中，中央政府所發揮的功能可說是微乎其微，反而是地方自治體因協調業者與居民之故，扮演一個積極、主動的重要角色，而虧損路線的存廢與否問題，最後也成為地方自治體與居民的共同責任。

4. 顯示區域開發政策的矛盾

可部線問題意味著政府在區域開發的機會均等或保障區域間的公平性之政策矛盾與退守。原本政府強調機會均等、公平的綜合區域開發政策，以減少城鄉差距。但從可部線個案得知，日本仍存在某種程度的城鄉差距。以可部線而言，「橫川—可部」的電氣化路線與「可部—三段峽」的非電氣化路線之區隔，同時也是區域繁榮與否的指標。如果政府要實現保障區域間的公平性之政策，應努力消弭區域間不平等情況的發生。但從此事件的處理過程和結果發現，政府非但未能消弭區域的不

²⁸ 如各市町村集資補助不足的車資、舉辦活動以喚起觀光客或外界的注意等，據估計約花費一千萬日幣左右。

²⁹ 詳細請參閱中國新聞，2002,4.2，〈地域再生 逆風ばねに活性化案〉，（<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/donaru/yukue1.html>，檢閱日期：2004/10/3）、2002,4.3，〈沿線応援団 都市と農村 交流深まる〉（<http://www.chugoku-np.co.jp/jrkabe/donaru/yukue2.html>，檢閱日期：2004/10/3）。

平等，反而任由市場法則予以進行自然淘汰，導致廢線之後更容易形成都市居民有多種公共交通工具的選擇權，而非居住在都市的民眾除了自力救濟自備私人交通工具外，所可能倚靠的政府力量實屬有限。因此，廢線的實施有可能更擴大城鄉間的差距或不平等。

總結上述得知，可部線個案顯示，虧損路線問題對鐵路業者而言，因攸關營運的收入，所以廢線被業者視為是改善經營績效的手段。但是對區域和居民而言，廢線因關係本身「行的便利」（交通權）與將來區域開發的可能性，所以基本上，雙方在問題的認知上即產生很大的差異，不容易有交集。然而，最後整個事件能以幾近「和平」方式的落幕，業者的讓步與處理方式，以及居民和地方自治體的努力可能是其中最大的因素，但因廢線所可能造成的城鄉差距擴大卻也是不爭的事實。

伍、結語：虧損路線存廢之責任問題探討

本文主要是觀察並探討在面臨虧損路線的存廢問題時，政府部門應有的態度與處理方式。從前述相關的理論討論中得知，交通政策的制訂乃是為使各種交通工具在整體運輸體系中能相互配合，而政府在政策制訂過程中所扮演的角色乃是對交通市場中的有限資源做最適分配，以減少因區域或所得差異所帶來的不公平情形。然而，從個案來看，隨著民營化和解除管制等改革政策的實施，政府在交通市場上所扮演的角色也有所轉變，其結果甚至可能直接影響虧損路線的存廢。

如從本文所提及的日本地方鐵路的營運方式及兩個截然不同結果的個案，來觀察日本政府對鐵路虧損路線的處理態度與作法，或許有值得日後我國在進行相關改革時的參考與警惕之處。作者試探討分析如下：

一、鐵路事業改革過程中政府的功能角色與權責

八〇年代各國因為財政問題開始進行民營化政策和解除管制，希望藉由公營事業移轉民營，減輕政府的財政負擔，同時也期盼解除管制之後，能達到市場機制強化的目的。因此，政府所扮演的功能角色也逐漸從過去的「大有為」轉變成「小而美」。然而，這並不意味政府完全退出市場，或是政府職能的減退。

以本文所介紹的個案為例，在「群馬型車路分離」中，群馬縣政府與市町村所採行的是較積極的處理方式，由政府部門負擔鐵路基礎設施的建設和維修費用，用以維持虧損路線的營運，亦即公共性確保的責任最後由地方自治體共同承擔。反觀

「可部線廢止」個案卻呈現解除管制後，中央政府對於業者退出市場與否並無拘束力的事實，若地方自治體也無意或無法提出有效的解決方案，賦予業者繼續經營的誘因，則虧損路線勢必面臨廢線的命運。因之，比較分析兩個案可以發現，在處理鐵路虧損路線的存廢問題時，中央與地方自治體所扮演之角色有很大的差異，前者多為消極、被動的觀望、監督角色，後者則扮演積極、主動的介入角色。此結果與前述理論所提，政府應對市場有限資源做最適分配，以減少不公平情況的發生似乎有些差距。此結果同時也顯示，在鐵路改革過程中，中央政府的功能與權責有減弱的趨勢，今後居民的交通權是否受到保障，地方自治體較中央政府扮演著關鍵性角色。

二、鐵路基礎設施的整備責任與虧損路線的存廢

在一波波鐵路民營化與解除管制的過程中，因著眼於政府財政負擔的減輕與經營效率的提升，虧損路線如何處置問題很少為人所提及，通常是業者欲進行廢線時，才引發一連串的爭議與討論；日本亦是如此。

然而，同樣面臨虧損路線的經營困境，群馬縣和廣島縣卻有兩種不同的處理方式，導致最後的結果也明顯不同。在兩縣的財政都呈赤字狀態的同一基礎下，分析政府處理虧損路線的方式發現，鐵路虧損路線的存廢與否和地方自治體對鐵路基礎設施的整備責任之認知有相當的關連，若地方自治體將整備鐵路基礎設施視其為己身的責任者，則虧損路線得以繼續營運的可能性較高，反之，若僅靠民間業者，則虧損路線遭到廢線的可能性則相當高。

以個案而言，群馬縣方面因為採行會計上的車路分離，由縣政府與沿線的市町村等地方自治體共同負擔鐵路基礎設施費用，用以減輕業者投資風險的作法，可算是另一種鐵路「公設民營」的模式。雖然實施車路分離的結果並不一定表示營運狀況會好轉，但將鐵路基礎設施視為是地方自治體的責任，不完全以「獲利」或「效率」來評價的觀念與作法，在這波強調「效率」與「市場機制」的熱潮中卻顯得特別不同，值得作為各國政府在處理虧損路線問題時的參考。

反觀廣島縣方面，地方自治體除給予通學者部分補助費用，以提高搭乘意願外，並未積極尋求賦予業者繼續營運的誘因，業者除需負擔經營的固定虧損外，還需擔負鐵路基礎設施的維修費用，最後在營運狀況一直未見好轉且無法獲利下，只好採行廢線措施。此結果證明，鐵路虧損路線的存廢與否實關係地方自治體對鐵路基礎設施的整備責任之認知和承擔與否。

三、地方分權制度的強化與公民參與

無論是群馬縣個案或廣島縣個案都顯示出，在處理虧損路線存廢的過程中，居民和地方自治體的重要性。過去，鐵路多被視為是一國的主要運輸系統，理應由中央政府來負責建設與營運，又因其為大眾運輸工具之故，鮮少論及經營成本和效率，故未能顯現出地方自治體的重要性。

但從上述的個案中卻發現，在民營化與解除管制政策實施後，中央政府退居為監督角色，在虧損路線存廢與否的決策過程中，反而是地方自治體發揮舉足輕重的地位；有直接承擔鐵路基礎設施的整備費，用以保障居民權益者（群馬縣），有雖未能擔負費用的支出，但卻也組成各協議會以業者斡旋，爭取最後機會者（廣島縣）。無論結果如何，皆顯示出地方自治體的努力與重要。另外，「可部線廢止」個案中更凸顯公民參與的可貴。居民所致力於路線保存運動之願望最後雖未能達成，但卻也喚起業者的注意，並間接促進區域的活化。此結果意謂一般認為民營化是屬於經濟問題，是屬於政府與市場的角色移轉問題，實際上也與地方自治體及當地居民有關，甚至因而影響社會參與、社區發展模式及新的地方治理模式，故將經濟面向擴及政治與社會層面，尤其是綜合或整合性的治理模式面，這對我國而言或許是一個值得學習與參考的經驗。³⁰ 因為目前我國對交通體系的建構與維護仍停留在中央政府主導階段，地方政府僅能消極的配合，民眾參與的習慣也尚未完全建立。面對中央政府的職能逐漸縮小，如何確立地方分權制度，使地方政府擁有較多的自主性用以處理該地方之事務，並喚起民眾參與公共事務，則是相當重要的課題。

綜上所述得知，在成本效益的考量下，虧損路線的經營很難完全倚賴民間業者，因此，路線最後存廢與否，實取決於政府、居民和業者三者，其中政府的態度尤為重要。若中央與地方能釐清鐵路基礎設施的費用負擔責任，訂定完善之補助政策，並制訂鼓勵民眾運用大眾運輸系統的相關辦法，應可以提高業者經營的意願且增加民眾的使用率。而地方自治體如能根據當地居民所需與相關業者協調，以減少民眾因搭乘大眾運輸系統轉乘間的不便，應也可以提高民眾的搭乘率。當然，由於民眾的搭乘與否直接影響路線的存廢，居民若真體認虧損路線維持的必要與重要，就需盡量改變自用車的使用習慣，以大眾運輸工具為主。

³⁰ 此處部分內容為匿名審查人所提供之建議，作者採納並於本文中加以修正，特於此致謝。

最後作者建議，未來我國在進行鐵路改革時應一併檢討虧損路線的處置，同時釐清政府與民間業者之責任，以避免改革後才發現類似台汽廢線的問題並造成民眾不便的情形發生。由本文得知，因補助制度的建構與否也關係虧損路線的存廢，如何制訂一套不致影響業者營運效率的補助制度，乃是我國未來所面臨之另一項重要課題。

參考文獻

一、日文文獻：

山田徳彦

1997 「鉄道事業における「上下分離」の意義」，*商学研究科紀要*（早稲田大学大学院商学研究科），第46期，頁157-171。

山内弘隆

1995 「交通の産業組織」，收錄於金本良嗣・山内弘隆編，*講座・公的規制と産業4 交通*，頁9-52，東京：NTT出版社。

山口真弘

2001a 「鉄道の上下分離制度の実態的研究（前編）」，*運輸と経済*，第61卷第1期，頁63-72。

2001b 「鉄道の上下分離制度の実態的研究（後編）」，*運輸と経済*，第61卷第2期，頁78-86。

桜井徹

2003 「ドイツの鉄道改革と上下分離」，*運輸と経済*，第63卷第3期，頁17-26。

伊藤元重

1998 *日本のサービス価格はどう決まるのか*，東京：NTT出版社。

福田晴仁

2001 「地方民営鉄道の持続的維持方策に関する一考察」，*関西大学商学論集*，第46卷第3期，頁57-91。

角田淑江

2004 「『群馬型上下分離』による鉄道維持の取り組み」，*運輸と経済*，第

64 卷第 3 期，頁 30-36。

武井孝介

- 2000 「鉄道輸送サービスの供給方式に関する研究—公共政策の視点からみた不採算鉄道路線の維持・運営方策について」，**公益事業研究**，第 52 卷第 3 期，頁 69-78。

松永州正

- 2003a 「鉄道不採算線問題の再検討—可部線廃止問題の含意—」，**交通学研究 / 2002 年研究年報**，頁 11-19。
- 2003b 国鉄改革後の不採算線対策、その意義と現状—可部線をケースとして—」，**経営研究**，第 54 卷第 2 期，頁 71-94。

堀雅通

- 1992 「道の「上下分離」について—欧州の事例を中心に」，**運輸と経済**，第 52 卷第 4 期，頁 66-84。
- 1993 「鉄道の「上下分離」について—欧州の事例を中心に」，**日本交通学会 1993 年交通学研究年報**，頁 175-189。
- 2000 **現代欧州の交通政策と鉄道改革**，東京：税務経理協会。

斎藤峻彦

- 2001 **交通市場政策の構造**，東京：中央経済社。

柴田悦子・土井靖範・森田優己編

- 2000 **交通論を学ぶ**，東京：法律文化社。

中村太和

- 1996 **民営化の政治経済学 日英の理念と実践**，東京：日本経済評論社。

植草益編

- 1997 **社会的規制の経済学**，東京：NTT 出版社。

正司健一

- 2001 **都市公共交通政策 - 民間供給と公的規制 -**，東京：千倉書房。

第三セクター鉄道等協議会

- 2004 **第三セクター鉄道の今後の取り組み（改定版）**，東京：第三セクター鉄道等協議会。

運輸政策研究機構

- 2003 **地方鉄道復活のためのシナリオ報告書 - 鉄道事業者の自助努力と国・地**

方の適切な関与，東京：運輸政策研究機構。

二、中文文獻：

交通部

1995 **運輸政策白皮書**，台北：交通部。

林淑馨

2002 「公用事業供給義務和普及服務之探討」，**公共事務評論**，第 3 卷第 1 期，頁 153-178。

林淑馨

2004 「自由化時代的鐵路改革－「民營化」「車路一體」「車路分離」」，**公共事務評論**，第 2 卷第 4 期，頁 65-92。

2004 「民營化與第三部門：日本鐵路改革經驗的反思」，**公共行政學報**，第 11 期，頁 109-142。

陳櫻琴

2001 「管制革新之法律基礎與政策調適」，收錄於劉孔中、施俊吉主編，**管制革新**，頁 1-67，台北：中央研究院中山人文社會科學院研究所。

唐富藏

1989 **交通政策**，台北：華泰文化事業公司。

黃財源

1995 「我國公營事業民營化的幾點看法」，**主計月報**，第八十卷第二期，頁 29-34。

潘偉華

1997 「國營事業私有化後的管制：英國經驗的回顧與檢討」，**公營事業評論**，第 1 卷第 1 期，頁 35-70。

Explore the Issue of Existence and Abolishment for Deficit Rail Lines In Terms of Policy—Revelation from Case Study of Japan

Lin Shu-Hsin^{*}

ABSTRACT

In the late 1980s when there rose with fervor in railway reforms in each country, the major issue came at bringing solutions to enormous debt amassed arising out poor operation of railway. An achievement of enhancement of the operation performance for railway business, therefore, was the most urgent task through reforms, at the hope of alleviating the government's financial burden. During the wave of avoiding the government's interference and "Liberalization" of returning to market function, however, whether the government shall withdraw from traffic market completely and leave it in liberal operation or subsidy for the deficit rail lines which would affect people's daily life in "the lowest limit" for the sake of maintaining people's traffic rights to make its normal operation is another significant issue that each country must face after carrying out the railway reforms.

Taking the case study of Japan as example, this study aims at exploring the issue of existence and abolishment for deficit railway lines in terms of policy as

* Lin Shu-Hsin is Associate Professor, Department of Public Administration, Tunghai University.

well as the related issues of responsibility. Findings of research reveal that issues concerning the existence and abolishment of deficit rail lines have relative correlation to the government's cognition over the readiness and responsibility to infrastructure of the railway, and the establishment of local decentralization system and subsidiary system.

Keywords: railway, deficit rail lines, regulation, deregulation, local decentralization system, subsidiary system