

国鉄特定地方交通線の存廃に対する評価について[†]

事例報告 - 岐阜県の場合

On the Study of Survival Program for Japan National Railway's
Special Local Branch Lines Case Study in Gifu Prefecture Region

加藤 晃[‡]

By Akira KATOH

The special local branch lines of JNR, which have low transport demand density (less than 2,000 person a day), was insisted on their changes of the management style. That is, which will they operate by bus, by train of some private enterprises or of the Third Sector?

In Gifu Pref. four lines (Tarumi, Kamioka, Akechi and Etsuminan Lines) have been paid their attentions. On our investigation of the Survival Program, three lines (Tarumi, Kamioka and Akechi Lines) have been decided to continue operating by train of the Third Sector. This paper is a report on the study on management style, organization and operation system for their Survival Program.

1. まえがき

国内の総旅客輸送に占める国鉄のシェアは年々低下している。昭和35年においては全交通機関の51%を占めていたのが、昭和55年には25%まで落ち込み、さらに減少を続けている。この20年間にシェアで半減したことになる。この傾向は地方においてさらに顕著であり、東京・大阪・名古屋の三大都市圏を除いた地方の域内旅客輸送でみると、自家用車が57%以上を占めるのに対して、国鉄は6%に過ぎない(昭和58年度)。

この結果、国鉄の経営収支は著しく変化し、特に地方線での経営悪化は救いがたいほどになった。国鉄では、すでに昭和42年の国鉄監査委員会の監査報

告で、『すでに鉄道の使命が終わったと考えられるローカル線区については、積極的に撤去をすることが望まれる』と報告され、その後、国鉄独自で83線区2,600kmをバス輸送する目標の下に昭和50年までに11線区121kmを鉄道からバスに転換した。

政府としては、昭和54年、運輸政策審議会の答申により、『ローカル線の中、バスよりコストの高い路線は地方協議会の論議を経てバスまたは第三セクター等による鉄道に転換』の線が出され、地方線の廃止の方向が打ち出された。

この方針は、日本国有鉄道経営再建促進特別措置法、略して国鉄再建法(昭和55年12月27日)の中に組み込まれて、輸送密度の低い地方線は国鉄による運行を廃止することとなった。

その後は、バスによる代替運行か、あるいは民間、自治体または第三セクターによる鉄道運行を迫られることになった。岐阜県下でも、樽見、神岡、明智

[†] キーワーズ：事例報告、交通計画、鉄道、管理運営

[‡] 正会員 工博 岐阜大学 教授 工学部建設工学科

(〒501-11 岐阜市柳戸1-1)

の3線が第1次対象線、越美南線が第2次対象線に指定された。岐阜県の場合は、第1次対象の3線とも、第三セクター運行によって鉄道を残すこととなった。

この報告では、国鉄から第三セクターに移行する際に行った検討と、第三セクター移行後の実績を分析・評価して、鉄道の存廃にかかわる問題点を報告するものである。

2. 国鉄の特定地方交通線について

特定地方交通線は、国鉄再建法および同法にもとづく政令(昭和56年3月11日)によって定められたものであるが、その考え方の基礎になったのは、昭和45年12月の国鉄諮問委員会による「国鉄全体を幹線系(10,200km)と地方交通線(11,200km)に区分し、地方線のうち、83線区2,600kmはバスに転換、その他は国の財政補償、地方公共体との共同経営、移管を検討すべきである」とした答申である。

現在の政令による国鉄の幹線系線区と地方交通線の区分構成は図-1に示すようである。この図の中で幹線系線区としては、幹線鉄道網と旅客輸送密度が8,000人/日以上、幹線鉄道網としては、次の3項のうち該当するものと規定している。

① 10万都市相互間の連絡線

② 10万都市と①との連絡線

③ ①、②以外で貨物輸送密度が4,000トン/日以上

したがって、地方交通線としては、旅客輸送密度が8,000人/日未満の線とされている。国鉄の全営業キロ241線22,460kmのうち幹線が20線区12,300km、地方線が175線10,160kmになる。

特定地方線は、地方線のうち国鉄が維持路線とする輸送密度4,000人/日(当面は2,000人/日)以上の路線とバス代替運行が困難な路線以外の路線で、これらは昭和60年度までに転換対象線区となるものとしている。要するにバス代行に向かない2,000人/日以下の路線が特定地方交通線である。これらに相当する路線は73線約2,900kmである。この中で、2,000人/日以下で延長が30km以下の線と500人/日以下の輸送密度で50km未満の線40線(730km)が第1次の選定線とされ、2000人/日以下で延長30km未満の線33線(2,170km)が第2次選定線とされたわけである。なお、バス輸送への転換が困難な路線についても、政令で以下のような条件が決められており、地方の条件で勝手な判断は許されていない。

① 最混雑時片道1,000人/日以上

② 代替輸送道路未整備

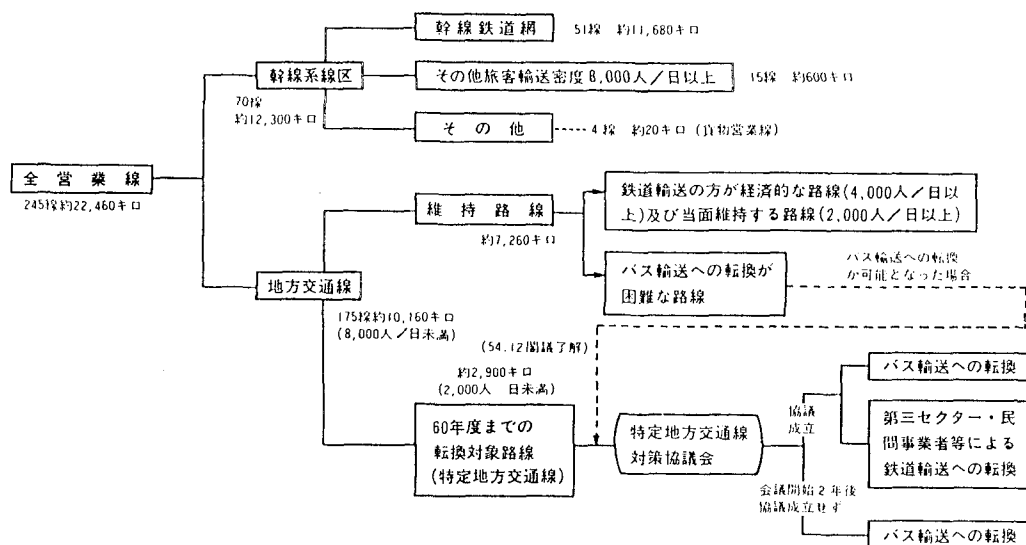


図-1 幹線・地方交通線の線区分

③ 代替輸送道路が積雪等のため10日を越えて不通

④ 普通旅客平均乗車距離が30kmを越え、かつ輸送密度が1,000人/日以上

このような特定地方交通線に指定されると、国鉄再建法にもとづいて廃止予定年度が示される。したがって、バスへの転換か、第三セクターか、民間企業による鉄道運行かの決定を期限付きで迫られることとなる。この協議が、特定地方交通線対策協議会の会議で行なわれる。協議には、国鉄・運輸省・建設省の出先の局、県、関係市町村、警察の管区局と県警である。

会議での協議の結果、バス輸送への転換か、第三セクターか、民間による輸送かが決まれば、転換交付金と運営費補助を受けて、再出発をするわけであるが、協議が成立しない場合でも、会議開始2年後にはバス輸送へ転換させられることになっている。

転換交付金と運営費補助の助成措置は、特定地方交通線を第三セクター等で運営できるか否かの収支検討には非常に重要な項目である(これについては4.で補足する)。転換交付金は、営業1kmあたり3,000万円が交付されることになっており、その内訳・交付対象者等は表-1のようである。

また運営費補助は、国鉄が代替輸送を引き受けた地方鉄道業者またはバス事業者に対し、代替輸送の実施に伴い適正な経営努力にもかかわらず生じた欠損額については、代替輸送開始後5ヶ年間補助することになっており、補助率はバスについては100%、鉄道については50%とされている。

3. 地方側からみた特定地方交通線の存廃問題

2. で述べた特定地方交通線は、国鉄再建からみ

た特定地方線の定義であり措置であるが、特定地方交通線沿線にとっては、沿線住民の重要な足にかかることであり、国鉄再建の一面からだけで特定地方交通線の措置を是とするほど問題は簡単ではない。

問題となるところを挙げてみると、次のようになる。まず、特定地方交通線は国鉄再建の原点、すなわち運営に対する収支の視点のみから措置が決められており、当該地方の交通サービスはどうすべきかについての方針は出していない。この方針は国鉄による特定地方交通線の運行は廃止して、後はバスにするか、民間または第三セクターによって鉄道を残すかだけの選択を地方に迫っているだけで、具体的に望ましい地域の交通体系のあり方とか交通サービスの最低水準(シビルミニマムなどの)を示して、それに対する助成措置が取られているのではない。このことは、特定地方交通線の決め方が輸送密度だけによっている点からも明らかである。

地方側からの特定地方線に対する最大の関心時は、この線が廃止されたとき、沿線地域の足はどうなるか(交通サービスはどんな水準になるか)であり、それは沿線各地域から、それぞれの交通主体が目的地までに利用できる交通機関の時間と費用(交通サービス)がどのようになるかである。バス運行になれば、たいてい鉄道運賃よりは2～3倍は高くなるのが普通である。また、所要時間はあまり変わらないとしても、定時制では鉄道のほうが信頼度が高い。また、ラッシュ時の輸送容量に対する余裕も鉄道のほうがはるかに大きい。それに、従来は鉄道と道路、二つ交通体系があったものが、道路だけになるのは、ローカルセキュリティーとしては不安材料である。

特定地方交通線では、すでに運賃負担力のある一般成人の旅客はかなり前から自動車へ転換しており、

表-1 転換交付金の内訳等

	内 訳	交付対象者	摘 要
転換交付金	定期運賃差額交付金	通勤・通学定期利用客	定期運賃の差額を補償 通勤…1年間、通学…在学校の卒業まで(休暇期間を除く)
	初期投資交付金	代替バス事業者及び地方鉄道業者	代替輸送に要する車両等初度的費用
	転換促進関連事業交付金	関係地方公共団体	交通施設の整備事業、その他特定地方交通線の廃止の円滑な実施に資すると認められる事業に要する費用

旅客の主体は高校の通学生、自動車に乗れない老人、自動車を主人に使用されている主婦など、いわゆる交通弱者が多いのも特徴の一つである。

そこで、特定地方交通線の存廃問題の新しい視点としては、その線が本当に運営収支の点から鉄道として残すことが不可能なのか、また仮に収支はバランスがとれなくても、社会的な便益などを考えれば収支バランス水準よりもかなり低い水準で費用便益のバランス点があるはずであり、この点と収支バランス点との間の輸送密度ならば、仮に収支は赤字であっても、鉄道にとつて残す論理があるのではないか、ただその場合の赤字補てんをどうするか等の検討が必要となってくる。また、従来、国鉄運行でやっていたときの需要は固定的なものなのか、利用頻度や接続等の利便を図れば利用客はもっと増えるのではないか、要するに、需要増の政策課題は何であるかの解答を探すことになる。

4. 岐阜県下の特定地方交通線の検討

3で述べた見地から、岐阜県の特定地方交通線では、収支の見直しと利用客増加案について検討を加えた結果、第1次の特定地方交通線は、収支はかなり難しくても、費用便益のバランス点よりはるかに良い点で運行ができるとの見通しを立てて、3線すべて第三セクターで残すこととした。

まず、岐阜県下の特定地方交通線の輸送実績は表-2に示すようである。

各線とも旅客輸送のピークは昭和40年代の初期で以後旅客輸送、貨物輸送とも年を追って減少しており、このため営業係数も順次悪化している。

次に特定地方交通線について、国鉄時代の実績を第三セクターに移行した場合の収入、経費試算を示したものが表-3である。

収支はいずれも著しく改善されているが、その内

表-2 岐阜県下国鉄特定地方交通線の輸送状況

区 分		年 度		旅客輸送 ピーク年度		45	50	55	58	59	
										国鉄 第三セク	
樽見線 24.0 km	旅客	輸送人員(千人)		1,986		1,541		1,174		768	
	旅客	輸送密度(人/日)		2,302		1,764		1,191		820	
	貨物	輸送トン数(千トン)		1,243		1,064		808		564	
	貨物	輸送密度(トン/日)		2,295		1,967		2,207		1,545	
神岡線 20.3 km	旅客	輸送人員(千人)		486		307		291		241	
	旅客	輸送密度(人/日)		781		480		477		389	
	貨物	輸送トン数(千トン)		338		290		182		101	
	貨物	輸送密度(トン/日)		798		683		432		236	
明智線 25.2 km	旅客	輸送人員(千人)		1,793		1,334		1,215		1,118	
	旅客	輸送密度(人/日)		2,261		1,766		1,624		1,483	
	貨物	輸送トン数(千トン)		65		64		26		10	
	貨物	輸送密度(トン/日)		155		160		71		33	
越美南線 72.2 km	旅客	輸送人員(千人)		5,010		3,218		2,852		2,149	
	旅客	輸送密度(人/日)		2,948		1,868		1,642		1,135	
	貨物	輸送トン数(千トン)		89		40		—		—	
	貨物	輸送密度(トン/日)		152		60		—		—	

備考：営業開始日 国鉄樽見線 昭和33.4.29(旅客ピーク年度 42年)
国鉄神岡線 昭和41.10.6(旅客ピーク年度 42年)
国鉄明智線 昭和9.6.24(旅客ピーク年度 40年)

表-3 岐阜県下特定地方交通線の収支対比(国鉄・第三セクター)

(単位：百万円)

線 名		樽 見 線		神 岡 線		明 智 線	
		国鉄実績 (57年度)	会社試算 (59.6)	国鉄実績 (57年度)	会社試算 (59.6)	国鉄実績 (58年度)	会社試算 (60.9)
収 支 別	旅客	5.4	7.8	2.6	3.3	9.9	18.4
	貨物	2.47	2.84	4.3	5.3	0	0
	雑収入	1.3	0	3	1.7	6	6
	合 計	3.14	3.62	7.2	10.3	10.5	19.0
経 費	人件費	105人 (@6,966)	50人 (@3,960)	41人 (@5,377)	17人 (@3,439)	65人 (@6,887)	29人 (@3,396)
	物件費	730	198	258	58	449	98
	租税公課	277	184	92	66	170	103
	減価償却費	21	3	1	1	21	3
費	繰延資産償却費	124	0	13	0	37	0
	繰延資産償却費	0	14	0	7	0	9
	利 子	77	0	11	0	31	0
	合 計	1,229	399	375	132	708	213
差 引 損 益		△915	△37	△303	△29	△605	△23
損 益 対 比		100	4	100	10	100	4

容は収入で樽見鉄道18%、神岡鉄道40%、明智鉄道80%の増加を見込み、経費で国鉄時代のそれに対して、それぞれ32%、44%、30%に圧縮しているからである。

収入の方は、旅客数・貨物量を著しく増加させることは、地域の状況からみて不可能であるから(表-2の第三セクターの輸送量は国鉄時代よりは若干低めに見積もっている)、旅客運賃をそれぞれ18.6%、25.9%、42.9%値上げすることになっている。この値上げは一見きびしいようにみえるが、それでも

表-4 岐阜県下第三セクター3線の概要

60.9.現在

区 分	樽見線 (24.0キロ)	神岡線 (20.3キロ)	明智線 (25.2キロ)
開 業	昭和33年4月	昭和41年10月	昭和9年6月
58年度国鉄 営業係数	424	573	674
鉄 道 存 続 選 択 理 由	①住民の足の確保 (58年)利用者約800人/日 うち通学約400人/日 ②路線延長 神海～樽見11.1キロ 工事着手昭45.10 工事中断昭56年度 進捗率70% ③大量貨物輸送 セメント60万トン/年 (鉄道収入の80%)	①住民の足の確保 (58年)利用者約200人/日 うち通学約45人/日 ②豪雪対策 56豪雪 ・国道41号55日間途絶 ・神岡線運休なし ③大量貨物輸送 濃硫酸10万トン/年 (鉄道収入の60%)	①住民の足の確保 (58年)利用者約1,300人/日 うち通学約700人/日 ②道路凍結対策 県下有数の寒冷地帯 ③地域振興 工業団地 → 生活圏の拡大 観光資源の開発
第三セクター	樽見鉄道株式会社 会社設立 59.1.26 運行開始 59.10.6	神岡鉄道株式会社 会社設立 59.1.20 運行開始 59.10.1	明智鉄道株式会社 会社設立 60.5.21 運行開始 60.11.16(予定)
資 本 金	1 億 円	2 億 円	2 億 円
出 資 割 合	運営主体51% (西濃鉄道) 荷主24% (住友セメント) 県 12% 自治体24% 市町村12% その他1% (銀行等4社)	運営主体 51% (三井金属) 荷主 富山：岐阜 自治体49% 20 : 80 県 19.6% (岐阜) 町村19.6%	県 32.5% 自治体65% 市町村32.5% 地元 35% (26社) 企業等
基 金 (自治体 条 例)		転換交付金 3億2200万円	転換交付金 約2億円 企業等寄付金 1億円(目標)
鉄 道 施 設			
土 地	無償貸付	無償貸付 (鉄建公団 財 産)	無償貸付 (予定)
現 有 設 備	無償譲渡	無償貸付 (鉄建公団 財 産)	無償譲渡 (予定)
新 規 設 備 投 資	転換交付金 (約7億円)	転換交付金 (約2億8千万円)	転換交付金 (約5億円)
人 員	(国鉄) → (第3セク) 104.8人 → 50人	(国鉄) → (第3セク) 40.5人 → 17人	(国鉄) → (第3セク) 65.2人 → 29人
旅客普通運賃	18.6% 値上げ	25.9% 値上げ	42.9% 値上げ予定
収 支 見 通 し	6～7年で単年度黒字 10年内に累積赤字解消	同 左	同左とすべく運賃、 輸送計画について 運輸省と協議中
実績から みた収支	開業1年目で収支均衡 2年目より黒字見込み	ほぼ見通し通り、 今後は国鉄の貨物輸送 の動向にかかる	

民鉄の地方線より安い運賃に設定してあるし、バスのそれよりはかなり安いものである。そしてこれは、鉄道の便益は現在の運賃以上のものがあるという根拠によっている。

その代わり、利用者の便を図るため、利便性を高める意見から列車運行をそれぞれ、樽見鉄道では1日あたり13運行、神岡鉄道で4運行の増便を図っている。

実際に営業してからの旅客数は、樽見鉄道では国鉄時代より400人以上も増加して、約1,200人/日となっている。神岡線では、周辺地域が過疎地域でもあるので、当初の予想どおり国鉄時代より若干低い数値で推移しているし、多分この傾向はもう少し続くものと思われる。なお、運賃の値上げ幅に差があるのは、貨物収入の有無など第三セクターによる運行の可能性の検討から出された数値による。

支出の方は、人件費・物件費・減価償却料子を著しく削減している。人件費については、まず人数を各鉄道とも半数以下(神岡鉄道は1/3)に減員し、給与も国鉄職員のOBを再雇用するなど年金と合わせての給与を持つ者の比率を増やして人件費を著しく圧縮した。鉄道事業は労働集約型の産業であるので、この人件費の圧縮ができれば収支改善に大きな効果が出る。これは国鉄線として残した場合には大変困難な仕事であるが、経営組織を変えることによって可能となる。高齢化時代を迎えて、国鉄退職の中高年齢層で鉄道に愛着をもっている地方在住者はかなり居り、しかも勤労意欲は高い。この人達の努力と犠牲的待遇の下に第三セクターの運営がうまく行っているといってもよいであろう。

収支差し引きの損益は、第三セクター発足のときはかなり厳しい見通しを立てており、各鉄道とも当分赤字という予想をしている。しかし、鉄道の便益は値上げされた運賃よりも多く、余剰にまだ残っているものと考え、その赤字が小さくて、沿線の公共体で補えるものならば、多少の赤字は県や市町村で負担してもよいではないかという立場を取っている。ただ、どこまでの赤字ならば残してもよいかは大変難しい議論である。

表-4に岐阜県下の第三セクター3線の概要をまとめたが、その最下欄に収支の見通しと実績からの予想を示した。樽見線については、開業2年目で多分黒字転換ができそうで、このため未完成の樽見までの延伸も可能になる日が近いと予想している。神岡線は、民営化されたあとの国鉄の貨物輸送がどうなるかによっては、危機的な状況が訪れる可能性もある。明智線は貨物がないので経営的には苦しいが、輸送密度はかなり高いので経営のやり方次第では見通し収支よりも好転する可能性が高い。

5. むすび

岐阜県下にある特定地方交通線について、主として経営問題を中心に述べてきたが、筆者の立場は『鉄道はできるだけ残したい。その論拠は、折角先輩達の造った大きな交通路ではないか、しかもまだ十分働けるものである。そして鉄道と道路があれば、ローカルセキュリティーは高いはずだ』という視点からである。ただ、どんな赤字でも残せるかといえば、そうはいかない。残せる範囲は、運賃でカバーできない赤字を補てんできるのは、潜在的な便益が納得のできる公費の支出範囲以上に残っている場合に限られると考えるべきだというのが、筆者の意見である。

幸い岐阜県下の3線については、この範囲内に収支を収める見通しがついた。しかし、便益の考え方は人により異なるし、沿線地域の状況もそれぞれ異なっている。全国の特定地方交通線がすべて岐阜県下のように、つまり第三セクター移行ができると見るのは早計であるし、岐阜県下の第三セクター鉄道でも樽見鉄道を除いて、今後とも苦難の道が続くものと見なければならないだろう。

参考文献

1. 名古屋市交通問題調査会：部会資料5、昭和60年5月。