

## 地方都市における鉄軌道の存廃決定要因に関する考察\*

An examination of the decision factors on maintaining railroads in local cities

森田哲夫\*\*、杉田浩\*\*、長瀧元紀\*\*\*

by Tetsuo Morita, Hiroshi Sugita and Motonori Nagataki

### 1. はじめに

#### (1) 研究の背景

地方都市に存在した路面電車が1960~70年代には次々と廃止され、それ以降も不採算路線の縮小を余儀なくされてきた<sup>1)</sup>。また、地方鉄道においても廃止などが多数みられ<sup>2)</sup>、国鉄の分割民営化以降、廃止決定あるいは検討中の路線が相次いでいる<sup>3)</sup>。

その一方で、1997年には都市計画中央審議会から、公共交通を都市において欠かすことのできない「都市の装置」として位置付けることが答申された<sup>4)</sup>。また、路面電車については、建設省の都市交通改善事業の拡充(1995)、路面電車走行空間改善事業の創設(1997)などの支援策が充実してきており、都市交通における鉄道・軌道(以下、鉄軌道)への期待は高まってきていると考えられる。

1999年に鉄道事業法の一部改正が公布され、鉄道事業の廃止については免許制から事前許可制に改められた。これにより、廃止後の交通利便の確保について関係自治体の意見を聴取した上で、廃止の決定は事業者任せられることとなった。しかし、1972年に廃止の意向を示した一畑電鉄においては、沿線自治体が支援する一畑電車沿線地域対策協議会が設立され、存続の途が模索され続けている<sup>5)</sup>。JR可部線においても、沿線自治体を中心に可部対策協議会が設立され、存続に向けた活動が展開されている<sup>6)</sup>。このように、鉄軌道の存廃は交通事業者の意思表示以降においても、沿線自治体や市民との関連において存廃を論議する時期が存在していることがわかる。

#### (2) 研究の目的

鉄軌道の存廃に関しては、文献1)にみられるように廃線の詳細な記録がなされ、文献7)では全国の路面電車の成立過程と存廃について網羅的に研究されているが、事業者が廃止の意思表示をしたあと、地元でどのような存続への動きがあり、廃止あるいは存続に至ったかについて分析された研究はみられない。また、沿線の土地利用や交通整備状況等の路線の特性に着目した研究もみられない。

計画に関係する主体間の関わりに着目し、市民参加、合意形成、パブリックインボルブメントといった概念の中で新たな計画プロセスの枠組みを提案した研究<sup>8)</sup>がある。この研究では、経年的に計画関係主体の活動を記入した計画経緯年表を整理し、主体間の関わりを分析する方法をとっている。

本研究では、(1)項の研究の背景、および上記の既存研究を踏まえ、以下の2つの視点に基づき存廃決定に至る要因を把握し、今後の鉄軌道の存廃決定時における知見を得ることを目的とする。

視点1: 事業者が廃止の意思を表明した時点から存続あるいは廃止に至るまでの関係主体間の関わりと存廃の関連を分析する。

視点2: 沿線の土地利用・交通施設整備状況の路線の特性と存廃の関連を分析する。

### 2. 分析対象と分析方法

#### (1) 分析対象

##### a) 分析対象の設定

本研究では、都市交通として機能している地方都市の鉄軌道を対象とし、事業者が廃止の意思を表明し、それ以降、沿線自治体等との協議を通じ存続、廃止が決定した事例から選択する。なお、本研究においては、沿線自治体等との協議後における決定を

\* キーワーズ: 公共交通計画、鉄道計画、市民参加

\*\* 正員、工修、(財)計量計画研究所

(〒162-0845 東京都新宿区市ヶ谷本村町2-9 東京多聞ビル、  
Tel 03-3268-9911、fax 03-5229-8081)

\*\*\* (財)運輸政策研究機構

(〒105-0001 東京都港区虎ノ門3-18-19 虎ノ門マリンビル、  
Tel 03-5470-8405、fax 03-5470-8401)

存続決定・廃止決定と呼ぶこととする。

本研究では、①近年の事例であること、②都市特性が類似していること、を条件に次の2事例を選択した。1つめは第三セクター化により存続が決まった加越能鉄道高岡軌道線・新湊港線(愛称、万葉線)、2つめは1999年4月に廃止された新潟交通電車線(以下、新潟交通)である。概要を表-1に示す。

表-1 分析対象

		万葉線	新潟交通
サービス水準	区間	高岡駅前-越の湯 (軌道:高岡駅前-六渡寺、鉄道:六渡寺-越の湯)	東関谷-月湯(鉄道)
	延長	12.8km	21.6km
	駅数	24	19
	所要時間	約42分	約45分
	運行本数	135本(上下計)	46本(上下計)
事業者廃止表明		1998. 1	1997. 4
存廃決定		2000.12(存続決定)	1998. 6(廃止決定)
沿線市町村		母都市:高岡市 その他:新湊市	母都市:新潟市 その他:白根市、黒埼町、味方村、湯東村、月湯村、中之口村
人口(1995年)		母都市:17.4万人 その他:3.8万人	母都市:49.5万人 その他:8.4万人

注:サービス水準は、事業者が廃止表明をした時点

b)利用状況

対象路線の利用者数の推移をみると(図-1)、万葉線は徐々に減少してきたが、新潟交通は1994年までに急激に減少しその後の減少は緩やかになっている。万葉線の利用者数の減少が小さいのは、国の欠損補助制度や近代化補助制度を活用し、自治体が積極的に支援をしたことが原因として考えられる。

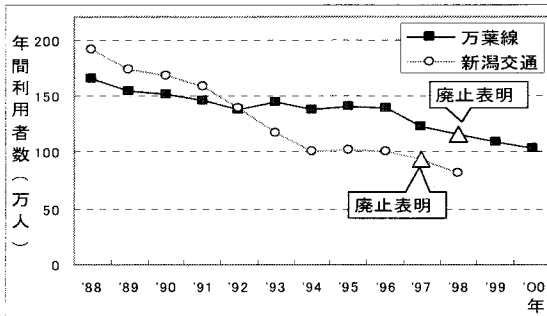


図-1 利用者数の推移

(2)分析方法

1章(2)節に示した2つの視点に対応し分析する。

a)計画主体間の関わり(視点1)

事業者、自治体、市民等との関わりの経緯を年表形式で整理し、事例間での比較を行う。

b)路線の特性(視点2)

路線の特性として、沿線の土地利用(DID分布等)、交通施設整備状況(他の鉄道、道路等)を整理し、事例間で比較する。

3. ケーススタディ

(1)関係主体間の関わり(視点1)

対象路線の経緯年表を表-2(次頁)に整理し、関係主体間の関わりについて比較分析をする。

a)万葉線の経緯

1998年1月に加越能鉄道が万葉線の廃止を表明した後、市民主導でRACDA高岡(路面電車と都市の未来を考える会・高岡)がいち早く設立され、万葉線の再生計画を提案し、その後も継続してフォーラム等を開催し市民への呼びかけを行った。県市は、万葉線検討会、万葉線対策協議会を設立し、存続の方策を検討し始めた。さらに県市は、第三セクター化を前提に経営改善計画を検討し、並行して両市は万葉線問題懇話会を設立し、市民の代表とともに存続のあり方を検討した。県は両市に対し、地元が支援する必要性を強調していた。加越能鉄道はこれら会議に出席し県市との情報交換を行った。加越能鉄道と県市の協議のポイントは鉄軌道資産譲渡額であり、互いに譲歩することにより合意し、存続が決定した。

b)新潟交通の経緯

1997年4月に新潟交通が廃止を表明した後、沿線7市町村が新潟交通電車線存続対策協議会を設立し、廃止撤回の要望書を新潟交通、陸運事務所、県へ提出した。沿線議会も同様に決議書を提出した。協議会は、存続検討委員会を設立し、利用促進策を検討し提案書を新潟交通に提出したが、効果は薄いととして存続は拒否された。その後、沿線市町村が赤字支援をすることを条件に一旦存続が決まったが、県へ財政支援を要請したところ協力が得られないこととなり、廃止の決定に至った。

c)比較分析

2つの事例比較により次の知見を整理した。

- ①市民等の組織が存続に向けた提案を示し、市民に対し継続的に呼びかけたことが、自治体の活動に影響を及ぼし存続決定につながったと考えられる。
- ②自治体が、事業者に存続を要望するだけでなく、

利用促進策や支援方を具体的に示し実現性を担保したことで存続につながったと考えられる。

③沿線市町村は、鉄軌道の利用促進策や支援方の検討について、市民等と協働で取り組んだことが重要である。また、県が検討のための技術的・人

的支援を行い、市町村とともに取り組んでいくことで存続につながったと考えられる。

④事業者と自治体が、利用促進策や支援方の検討についての情報を交換したことにより、存続につながった可能性があると考えられる。

表-2 経緯年表<sup>注1</sup>

万葉線				
年/月	加越能鉄道	富山県	高岡市・新湊市	市民等
98/01	○廃止を表明			
04				●RACDA 高岡設立
08	○万葉線検討会に参加	●万葉線検討会を設置		
99/03	○万葉線検討会に参加	●万葉線検討会が中間報告		
10	○万葉線対策協議会に参加	●万葉線対策協議会、経営改善計画(案)を示す		
12		●万葉線経営改善計画調査第1回検討会開催		●RACDA 高岡、再生計画を提案 ●RACDA 高岡、フォーラム開催
00/01		●万葉線経営改善計画調査第2回検討会開催		●RACDA 高岡、フォーラム開催(3回)
02				●RACDA 高岡、フォーラム開催(5回)
03	○鉄軌道資産譲渡に関する協議開始	●万葉線経営改善計画調査第3回検討会開催		●RACDA 高岡、フォーラム開催(2回)
04				●RACDA 高岡、フォーラム開催(3回)
05		●シンポジウム開催(公共交通とまちづくり) ●万葉線経営改善計画調査第4回検討会開催		●RACDA 高岡、フォーラム開催(2回)
06	○万葉線対策協議会に参加 ○公示価格での資産譲渡を主張	●万葉線対策協議会開催		●第1回万葉線問題懇話会、万葉線について意見を聞く会開催 ●RACDA 高岡、フォーラム開催
07	○資産譲渡は公示価格にこだわり続けないことを表明	○帳簿価格を越える分は両市、地元経済界が負担すべきと説明	●第2回万葉線問題懇話会 ●万葉線問題懇話会・提言書起草委員会開催	●RACDA 高岡、フォーラム開催(3回)
08				●RACDA 高岡、フォーラム開催(2回)
			●第3回万葉線問題懇話会開催	
09	○譲渡価格を大幅に譲歩する用意があると表明	○万葉線問題懇話会提言には実現方策が示されていないと指摘	●第4回万葉線問題懇話会開催(第三セクターによる存続を提言)	○新湊市連合婦人会：署名提出 ●RACDA 高岡、フォーラム開催(2回)
10	●県、両市と協議(資産譲渡額に関し合意せず)	●加越能鉄道と協議(資産譲渡額に関する合意得られず)		●RACDA 高岡、フォーラム開催(2回)
11	●資産譲渡額を大幅譲歩し合意	●資産譲渡額を譲歩し合意		●RACDA 高岡、フォーラム開催
12		●県議会、存続案を評価	●両市議会、県に存続支援要請=存続決定	●RACDA 高岡、フォーラム開催 ●RACDA 高岡、イベント開催

新潟交通				
年/月	新潟交通	新潟県	沿線市町村 <sup>注2</sup>	市民等
97/04	○廃止を表明			
05			●新潟交通電車線存続対策協議会設立(以下、協議会) ●沿線市町村長、新潟交通・陸運事務所・県へ廃止撤回の要望書を提出	
06				●沿線商工会、存続の要望書を新潟交通に提出
07	○第2回協議会に参加	○第2回協議会に参加	●沿線議会、新潟交通、陸運事務所に存続の要望決議書を提出 ●第2回協議会開催	
08			●協議会幹事会開催	
10			●協議会が第1回存続検討委員会開催(以下、委員会)	
11			●第2回委員会開催	
12			●第3回委員会開催、提案書報告	
98/01	○協議会より提案書を受領	○協議会に参加	●協議会開催	
02	○廃止の方針を変更(支援を条件に存続)	○協議会に参加	●協議会、新潟交通に提案書を提出	
03		○沿線市町村より財政支援要請を受ける(支援は難しい)	●協議会開催(沿線市町村が赤字支援をすることを条件に存続)	
06		○協議会より財政支援の要請を再度受ける(支援は無理)	○県に財政支援を要請 ●協議会開催=廃止決定	

注1 地元の新聞報道およびヒアリング<sup>9)、10)</sup>をもとに作成した。●：協議会、委員会等、○：意思表示、会議への参加等  
注2 新潟市、白根市、黒埼町、味方村、潟東村、月潟村、中之口村

## (2) 路線の特性 (視点2)

路線の特性 (図-2) と存廃の関連について比較分析を行う。先ず土地利用をみると、万葉線が高岡駅と新湊市を結び、両都市間に連なる人口集中地区 (DID) をサービスしているのに対し、新潟交通は新潟市とその他の6市町村を結んでいるものの、DID外も多くサービスしている路線である。次に交通施設整備状況を見ると、万葉線はJR高岡駅に結節しているのに対し、新潟交通は起終点とも他の鉄道駅とは離れている。また、万葉線、新潟交通とも並行する国道が整備されている。鉄軌道が廃止された場合の代替バス路線は、いずれも鉄軌道に並行し、運行本数、バス停数も鉄軌道と同程度が計画されている。

以上より、沿線の人口密度が高いこと、他の鉄道と結節しネットワークを形成していることが存続につながる要因であると考えられる。

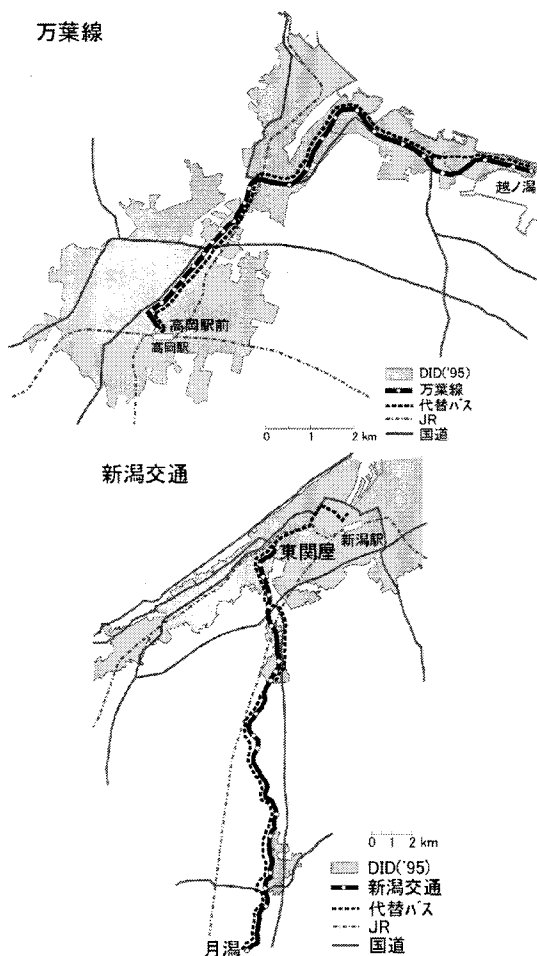


図-2 路線の状況

## 4. 研究のまとめ

地方都市の鉄軌道の存廃決定要因として、関係主体間の関わりの視点 (視点1) からは、市民等の組織が主体的に活動し、自治体が具体的な経営改善方策等を検討し、市民等と協働で取り組むことが存続の要因と考えられることがわかった。また、路線の特性 (視点2) からみると、他の鉄道に結節し、沿線の人口密度が高いことが存続の要因と考えられること明らかになった。

今回の分析では、主体間の関わりと路線の特性のいずれが要因として強いかは判断できないが、これら2つの要因は相互に関連があると考えられるため、今後さらに検討が必要である。また、存続のためには市民等の負担も生じるため、存続することが市民生活に寄与するとは限らないこと、代替バス輸送の方がサービス水準も高く、負担も小さくなる可能性があることに留意する必要がある。

謝辞：本研究に取り組んだきっかけは、筆者らが万葉線経営改善計画調査 (座長：筑波大学・石田東生教授) の検討作業に参加させて頂いたことにあります。研究の機会を与えて頂いたことに深く感謝の意を表します。また、富山県交通政策課、高岡短期大学・武山良三助教授より貴重なご意見を頂きました。資料の収集・整理については (財) 計量計画研究所・國山淳子氏に協力を頂きました。ここに記し謝意を表します。

### 参考文献

- 1) RACDA (路面電車と都市の未来を考える会) 編：路面電車とまちづくり，学芸出版社，p97~105，1999.5
- 2) 宮脇俊三編：鉄道廃線跡を歩く，日本交通公社出版事業部，p164~191，1995.11
- 3) 朝日新聞 (朝刊)：地方線 寂しき廃線ラッシュ，2001.6.29
- 4) 都市計画中央審議会：「安心して豊かな都市生活を過ごせる都市交通及び市街地の整備のあり方並びにその推進方策は、いかにあるべきか」についての答申，1997.6.9
- 5) いちばたネットワーク in 一畑電車：  
<http://www.web-sanin.co.jp/or/ichibata/>，2001.6.26
- 6) 小田豊隆：<http://www5a.biglobe.ne.jp/~kabeline/> (がんばろう可部線)，2001.6.26
- 7) 松本崇・為国孝敏・中川三朗：わが国の都市における路面電車の成立とその存廃に関する一考察，土木計画学研究・講演集，No.20(2)，pp731-734，1997.11
- 8) 中村文彦・森田哲夫・秋元伸裕・高橋勝美：計画における地域発案型アプローチの役割に関する基礎的研究，土木計画学研究・論文集，No.15，pp133-144，1998.9
- 9) 万葉線ヒアリング資料 (富山県交通政策課)：(財)計量計画研究所，2001.6.18
- 10) 新潟交通ヒアリング資料 (新潟市都市計画課、新潟交通(株)経営企画室・乗合バス部)：(財)計量計画研究所，2000.5.23