

鉄軌道廃止代替バス検討プロセスにおける地域住民の役割に関する考察*

A Study of Roles of Residents for the Examination Process Bus Routes as an Alternative of an Abandoned Railway Line*

福本雅之**・小宮山直久***・加藤博和****

By Masayuki FUKUMOTO**・Naohisa KOMIYAMA***・Hirokazu KATO****

1. はじめに

2000年3月に鉄道事業法が改正され、旅客鉄道事業の廃止が地元自治体の同意なしに可能となって以後、不採算の鉄軌道路線廃止が相次いでいる。それらの多くは地方部の路線であるが、名古屋鉄道岐阜600V線区(2005年3月31日営業終了)や、西日本鉄道宮地岳線(2007年3月31日営業終了)などのように、大都市近郊部の路線も例外ではない。

鉄軌道が廃止となった後の代替公共交通手段確保策としては、いわゆる「代替バス」の整備が検討されることが多い。バス転換に関しては、1)信頼性低下による旅客の逸走、2)運賃上昇、3)鉄軌道廃止による地域イメージの低下、などが問題視され、これを嫌うが故に、地域住民や市町村などによって鉄軌道存続運動が展開されることが多い。しかしながら、存続運動が必ずしも実を結ぶわけではなく、鉄軌道存続にこだわる中で代替バスをタブー視するうちに廃止の期限が迫り、廃止やむなしとなった後の代替バス検討が満足に行われない結果、代替バスのサービスレベルが極めて低くなってしまおうということもあり得る。この問題については既報¹⁾において詳細に論じている。

本研究が扱う桃花台新交通ピーチライナー(以下、桃花台線)は、名古屋市近郊に開発されたニュータウンの基幹的公共交通機関として1991年3月に開業したにもかかわらず、利用者数の伸び悩みによって、開業後わずか15年の2006年9月30日をもって営業を終了し、バス転換された。桃花台線の廃止・バス転換において特徴的であったのは、地域住民が存続運動をほとんど行わなかった一方で、廃止決定後すぐに代替バスに関する検討・要望を行う運動が生じたことである。

本研究では、桃花台線計画の背景と概要、開業後の利用状況、存廃論議から廃止に至るまでの経緯について概観する。その上で、廃止後に運行されている代替バス

の概要と利用状況について紹介し、その検討プロセスにおける議論の経過、およびその過程において地域住民が行った様々な運動とそれが代替バス検討に果たした役割、ならびにその成果について考察する。これらを通じて、鉄軌道廃止表明後、短時間で検討を行わざるを得ない代替交通手段検討過程に存在する様々な障壁や留意点を明らかにし、それを解消するための住民の関わり方について考察を行う。

2. 桃花台線の概要と利用低迷の理由

桃花台ニュータウンは、名古屋市の北東約15km、小牧市中心市街地の東4kmに位置する。1970年に、愛知県が大規模住宅開発の適地として選定し、新住宅市街地開発事業に決定したことから開発が始まった。

計画人口は当初54,000人(1983年に40,000人へと下方修正)とされ、計画地区から発生する通勤・通学者数は1日あたり19,500人程度と想定されたため、バス交通のみでは限界があると判断された。そこで、大量輸送機関としてAGT(Automated Guideway Transit:新交通システム)の導入が検討された。

新交通システム建設の基本計画では、名鉄小牧線小牧駅を起点とし、桃花台ニュータウンから高蔵寺ニュータウンを経由して、国鉄(当時)中央線高蔵寺駅を終点とする路線が整備されることが想定された。第1期区間として小牧駅~桃花台ニュータウン間(7.4km)、第2期区間として桃花台ニュータウン~高蔵寺駅間(約8km)をそれぞれ、1978年、1980年に開業する予定とされていた。しかし実際には、1991年3月に小牧駅~桃花台ニュータウン間が開通したものの、桃花台ニュータウン~高蔵寺駅間の建設は凍結されたまま、結局着工に至らなかった。

桃花台線建設の根拠とされた利用者数の需要予測値は約31,000人/日(後に20,000人/日に修正)であったが、実績値は約3,600人/日であった。この利用者数の低迷によって採算が確保できなかったことが桃花台線廃止の直接の原因である。需要予測値と実績値が乖離した原因については、森川ら²⁾が詳細に分析している。

利用者数が低迷した理由を整理すると、1)桃花台ニュー

* キーワード：公共交通計画、市民参加

** 学生員、(修)工、名古屋大学大学院 環境学研究所
(名古屋市千種区不老町、TEL 052-789-3828、
E-mail fukumoto@nagoya-u.jp)

*** 学生員、(学)工、名古屋大学大学院 環境学研究所

**** 正員、(博)工、名古屋大学大学院准教授 環境学研究所

表-1 桃花台線の存廃・代替交通検討の経緯

時期	できごと (斜字は住民の動き)
1998年	愛知県「桃花台新交通株式会社経営改善委員会」を設置
2000年	経営改善計画が始動、2010年度の単年度黒字化を目指す、本数は1時間3本に減便
2001年	小牧市「公共交通利用促進協議会」が発足
2002年 2月27日	国土交通省中部運輸局「尾張北部地域を中心とした公共交通サービス向上対策プログラム」策定、上飯田連絡線開通後の名鉄小牧線と桃花台線の利用促進を図る
3月27日	上飯田線開業に合わせ、運賃を値下げ
2004年 7月26日	愛知県が桃花台線の存廃を含めた「桃花台線のあり方検討会」を設置、IMTSの導入などについての検討が行われる
2005年 3月30日	三度の検討会をふまえた「桃花台線のあり方に関する提言」が愛知県に提出
11月22日	愛知県が答申の回答を発表、全ての代替案において収支採算性は現状より厳しくなったとした
2006年 1月14日	「桃花台線への新システム導入に関する検討状況説明会」開催、廃線となった場合のバス運行について検討
2月	小牧市議会、篠岡地区区長会が愛知県に結論の延期を要請
2月25日	「桃花台線に関する意見交換会」開催
3月28日	愛知県知事と小牧市長が桃花台線存続断念を表明
4～6月	国土交通省愛知運輸支局「桃花台線廃止に伴う代替バスに関わる検討会」設置。代替バスについて検討
4月3日	区長会、住民代表、専門家などで構成される「桃花台新バス網検討委員会」発足
4月22日	「第一回ピーチライナー代替バス網を考える住民集会 (参加者90人)」開催
4月28日	桃花台新交通の株主総会で廃止が正式に決定
5月14日	「第二回ピーチライナー代替バス網を考える住民集会 (参加者150人)」開催
5月25日	桃花台区長会が小牧市に対して「ピーチライナー代替バス網緊急 (短期的) 提案に関する要望書」提出
6月3日	「第三回ピーチライナー代替バス網を考える住民集会 (参加者250人)」開催
6月7日	軌道運輸事業廃止許可申請を国土交通省中部運輸局に提出
6月8日	あおい交通が代替バス運行の許可を申請
6月30日	名鉄バスが代替バス運行の許可を申請
7月18日	桃花台区長会が小牧市に対して、「桃花台新バス網に関する要望書」を提出
9月5日	国土交通省中部運輸局が廃止を許可 同時にあおい交通・名鉄バスによる代替バスの運行を許可
9月19日	あおい交通ピーチバス (小牧駅～桃花台) 運行開始
9月30日	桃花台線運行終了
10月1日	名鉄バス春日井・桃花台線 (春日井駅～桃花台) 運行開始
11月～ 2007年3月	国土交通省中部運輸局「新交通システム桃花台線廃止後の公共交通廃止後の公共交通利用状況変化に関するフォローアップ調査委員会」設置、代替バスの利用状況の確認と今後のあり方について、住民代表も参加し検討

ータウンの人口が計画人口ほど伸びなかった (2007年1月1日現在: 27,781人)、2)小牧駅で接続する名鉄小牧線は長らく上飯田駅止まりであり、名古屋市営地下鉄と接続していなかった、3)名古屋方面へは春日井駅経由でJR中央線を利用する方が有利である、といった点が挙

げられる。

このうち3)については、桃花台ニュータウン住民の多くが路線バスの運行を望んでいたものの、桃花台線の利用者減少を招くことが懸念されたことや、JR春日井駅は桃花台ニュータウンと異なる市にあることなどから、長らく設定されてこなかった。2001年9月になって、住民らが「桃花台バス運営会」という組織を作り、近隣の大学スクールバスの間合いを利用して会員制の形で2002年4月より「桃花台バス」が運行を開始した。桃花台バスは、2002年10月より一般路線バス化され現在に至っている。

3. 桃花台線の存廃論議

表-1は桃花台線の存廃と代替交通検討に関する事柄を整理したものである。桃花台線は、愛知県・小牧市・名古屋鉄道を主な株主とする第三セクター会社による運営であった。開業以来経営状況が芳しくない状況が続いていたため、県・市などによる財政支援が行われると同時に、経営改善のための様々な取り組みがなされてきた。

しかしながら経営状況は好転せず、2004年度には、新システム導入や存廃も含めた検討が、県の設置した「桃花台線のあり方検討会」によって行われた。その提言において、桃花台線の存廃は採算性だけで判断することは適切でないとしているものの、現行システム (AGT) の継続は、メンテナンス、施設更新などに多額の費用が必要であることから困難とし、より運行経費の少ない新システムへの切り替えを提言している。

この提言を受けて、翌2005年度、県・市は、6案の中で最も経費が少なくとされた磁気誘導式バス (IMTS: Intelligent Multimode Transit System) の導入を軸に検討を行った。しかしその後、導入時の初期費用が当初よりも増大することが明らかとなり、採算性を確保できる可能性がきわめて低いこと、技術開発期間の関係で導入時期が遅くなること、などを理由に導入が困難と判断した。また、他の5案についても再度検討を行ったものの、いずれも磁気誘導式バスより採算性が低くなるということが明らかとなった。県・市は、この結果を2006年1月に開催した「桃花台線に関する検討状況の住民説明会」で報告した。最終的に、2006年3月28日に県と市によって廃止・バス転換の方針が決定された。

4. 廃止代替バスの検討と住民の活動

(1) 行政・バス事業者側の対応

桃花台線廃止・バス転換の決定を受けて、国土交通省中部運輸局愛知運輸支局は「桃花台線廃止に伴う代替バスに関わる検討会」を設置、県・市・バス事業者・学

識経験者などを交えて代替バスの検討を開始した。バス事業者としては、小牧市を含む愛知県一帯で路線バスを運行する名鉄バスと、桃花台バスを運行する地元小牧市内のバス事業者であるあおい交通の2社が検討に参画した。

桃花台線に並行する小牧駅～桃花台ニュータウン間のバス運行については、廃止が取りざたされるようになった当初から、あおい交通が参入の意思を見せていたため、あおい交通案が軸となって検討された。桃花台線廃止に先立つ9月19日に「ピーチバス」を運行開始し、廃止直後の混乱を回避する策をとった。一方、名鉄バスは従来から運行してきた都市間高速バス桃花台線（名古屋駅・栄～小牧駅～桃花台ニュータウン）の増発を提案し、その他の路線新設には慎重な姿勢を見せていたが、社内での検討の結果、JR春日井駅～桃花台ニュータウンの路線バスの新設を行うこととした。こちらは廃止日の10月1日より運行している。

桃花台ニュータウンにおける交通需要は、新交通システムを維持するには少なかったものの、路線バス運行の場合は収益が見込まれたため、事業者の参入が比較的容易であった。ただし、2社による運行となり、運行方式や運賃等に違いが生じた点は問題として残っている。

県・市は、バス事業者との調整を行うとともに、バス停設置におけるインフラ整備や新路線の広報等に協力している。なお運行補助は、桃花台線を利用して通学していた学生・生徒への市の定期券差額助成のみである。

(2) 住民側の対応

桃花台線の廃止・バス転換の決定を受け、周辺地域の自治組織である「桃花台ニュータウン区長会」と「篠岡地区区長会」は、「桃花台新バス交通網検討委員会（以下、新バス網委員会）」を組織した。それまで住民らは、県・市・桃花台新交通に対し住民説明会の開催を要求してきたが、存続運動を展開することはなかった。しかし、バス転換決定直後から代替バスの充実を目指した活動を展開したことは特徴的である。また、名称に「網」を入れているように、単なる廃止路線並行型のバス運行だけでなく、春日井駅方面や、ニュータウン内にバスストップがある中央道高速バスも含めた公共交通全体の利便性向上も視野に入れたものであった。

新バス網委員会は、県・市・バス事業者などを招いて住民集会を開き、代替バス検討の経過について住民に情報提供を行ったほか、独自のアンケート調査などを行って住民側の意見を集約し、代替バス計画に反映するようバス事業者に要望を行った。これはバス事業者側にとっても住民ニーズを把握するのに好都合であった。

また、県・市・バス事業者に対し、上屋や照明の設置といったバス停の整備やバスの路線・ダイヤに対する

要望を行い、これらの一部は実行に移された。

代替バス運行開始後には、事業者の卒にとらわれずに桃花台ニュータウンに関係する路線バスについてまとめた「桃花台発着路線バスお役立ち時刻表³⁾」を発行して各戸配布を行ったり、運行開始直後はバス停で利用者に対する案内活動を行ったりと、様々な利用促進活動を行い、現在に至るまで活動を継続している。

(3) バス転換後の動き

バス転換後の2006年11月に愛知運輸支局は、旧桃花台線利用者の移動手段等の状況変化を把握するために、「新交通システム桃花台線廃止後の公共交通廃止後の公共交通利用状況変化に関するフォローアップ調査委員会」を設置、県・市・バス事業者・住民代表・学識経験者が参画して、代替バスや自動車への転換についての調査を実施し、結果を2007年3月にまとめた。この検討結果も踏まえつつ、あおい交通・名鉄バスは利用状況や走行環境に応じた経路変更やダイヤ改正を行っている。例えば、ピーチバスは2006年12月11日に朝の輸送力増強をはかる改正を実施している。

(4) 廃止代替バスの利用予測と実績

廃止決定直後の2006年4月上旬に、桃花台線利用者に対して代替バス利用意向に関するアンケートが桃花台新交通によって実施された。当時の桃花台線・路線バスの利用者数を図-1に、調査結果をもとに県が検討した桃花台線廃止後のバス利用者数の予測値を図-2に示す。桃花台線利用者のうち約6割が小牧方面のバスに転換する一方、春日井方面のバス利用も大幅に増加すると予測された。自動車や自転車への転換による逸走はおよそ650人程度と予測された。

バス転換後半年間の利用者数の実績値を図-3に示す。小牧方面・春日井方面への利用者数はほぼ予測通りであったが、自動車や自転車への転換による逸走がおよそ1,000人と予測より多くなっている。

小牧駅方面のピーチバスについては、旧駅の代替停留所確保や始発・終着時間帯の維持は行われたが、朝の輸送力不足や定時性確保の困難さ、そして所要時間が倍近くなる点がマイナスとなり、利用者の減少を招いた。ただし、桃花台線では駅から遠い住宅地が多いという問題があったのが、バスでは団地内にくまなく停留所ができたため、その分のアクセス時間・距離減少を評価する声も多い。また、一部便は小牧駅から小牧市役所まで延長運行されている。一方、春日井駅方面については、2社の競合となり、共通利用できない点は不便であるが、合わせると利便性が大幅に向上し、順調に乗客を確保した。また、高速バスについても名古屋都心部への直行性と速さが評価され、利用増となっている。

以上の結果、桃花台地区のバス全体の利用者数は、桃花台線廃止前の 84.1%、ピーチライナーとピーチバスだけを比べても 61.1%となっており、鉄軌道廃止に伴う代替バスへの転換率が平均約 3 割程度である⁴⁾のに比べると健闘していると言える。

(5) 廃止代替バス検討プロセスにおける主体間の関係

桃花台線の廃止代替バス検討プロセスにおいて特徴的であったのは、早い段階から住民とバス事業者との間に多くの対話の機会が設けられたことである。これによって、代替バスのダイヤや路線は住民の意見を多く反映したものとなった。また、旧桃花台線に沿った路線だけでなく、従来から要望の多かった春日井方面の路線や高速バスも充実することになった。これが転換後の逸走を抑えることにもつながっていると考えられる。

5. まとめ

本研究では、桃花台線開業から廃止に至るまでの経緯についてまとめた上で、廃止代替バス検討時における関係主体の対応、特に住民の役割について分析を行った。

桃花台線のケースのように、鉄軌道廃止に際して、代替バス充実を働きかける住民運動が活発に行われることは稀である。そのため、廃止後のバス路線網は全体として充実し、他モードへの逸走を最小限に食い止めることができた。しかし、代替バスの運行経路における道路整備はほとんどできず、定時性確保に支障が出ている。

通常は1章でも述べたように、代替バスの検討期間が非常に短くしか確保できず不十分な検討や対応しかできない状況にある。鉄軌道の存廃論議を通じて、もし地域活性化や住民の利便性向上に資する公共交通のあり方を追求するのであれば、存続運動一辺倒でなく、それがかなわなかった場合にどのような代替交通とすることで利便性を確保できるのか、また、地域の交通網全体をどのように変更していくべきか、という視点での検討も並行して十分に行うことが重要である。また、限られた時間の中での検討とならざるを得ないものの、行政・バス事業者・住民の3者の対話の機会を多く設定し、従前のルートにとらわれない、ニーズに即したサービスを実現する発想が必要であると言える。これらのことが、桃花台線廃止代替バス検討の経験から明らかになった。

今後は、住民アンケートなどにより、桃花台線廃止後の住民の交通行動変化を定量的かつ詳細に分析することを予定している。

【謝辞】

本研究の実施にあたっては、桃花台区長会にデータ提供などに多大なご協力をいただいた。ここに記して謝意を示す。

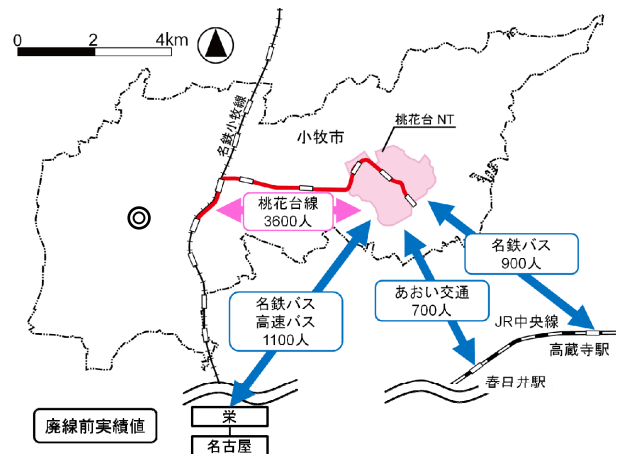


図-1 桃花台線・路線バス利用者数実績値 (2006/4)

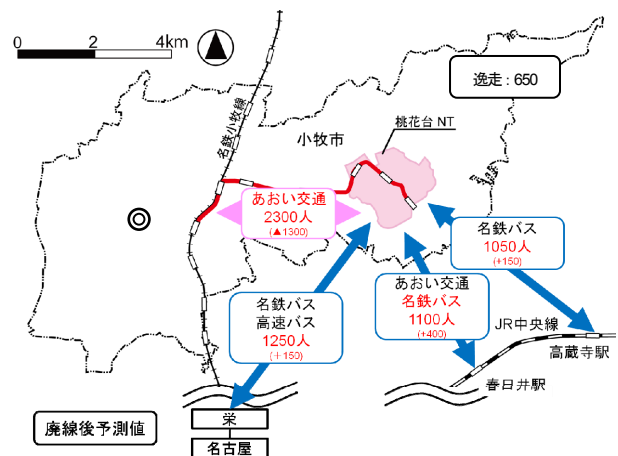


図-2 代替バス利用者数予測値

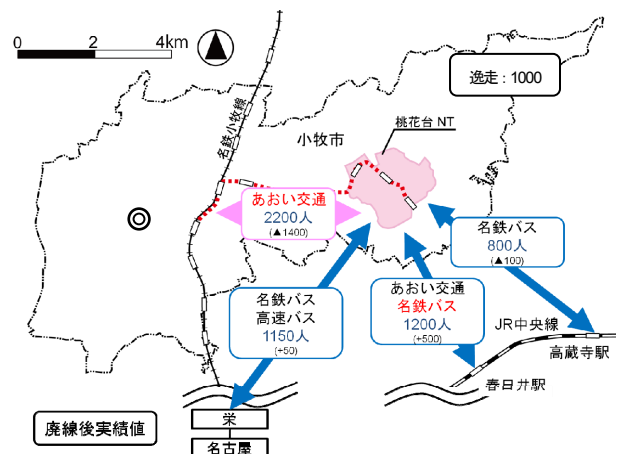


図-3 代替バス利用者数実績値 (2006/10~2007/3)

【参考文献】

- 1) 加藤博和：なぜ鉄道廃止代替バスは乗客を減らすのか？—その検討プロセスが抱える問題に関する一考察—，土木計画学研究・講演集 vol.31, CD-ROM, 2005.
- 2) 森川高行・永松良崇・三古展弘：新交通システム需要予測の事後評価—ピーチライナーを例として—，運輸政策研究 vol.7, No.2, pp.20-29, 2004.
- 3) <http://www.rosenzu.com/toukadai/>
- 4) 独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構：地方鉄道の活性化に向けて～地域の議論のために～，2006.