

鉄道存廃と地域公共交通網形成に関する一考察

加藤 博和¹

¹正会員 名古屋大学大学院教授 大学院環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター

(〒464-8603 名古屋市千種区不老町)

E-mail:kato@genv.nagoya-u.ac.jp

鉄道存廃論議で意外なほど見過ごされるのが、地域公共交通網をどう見直すかという観点である。このような事態は、往々にして鉄道存続が目的化し、それが地域にどのような恩恵をもたらすかの観点が欠落することで起こる。一方で、地域公共交通活性化再生法などによって、存廃の如何を問わず地域公共交通網を見直すスキームは充実してきている。そこで、近年の鉄道存廃に関する動向を踏まえ、よりよい結論を得るために必要な沿線地域の対応を明らかにするとともに、国の制度のあり方についても言及する。特に、鉄道は「残す」ものでなく「活かす」ものであるという意識へ地域が転換することと、自治体が主体的に取り組む態度を体現することが重要なカギであることを示す。

Key Words: local public transport plan, abolition of railways

1. 背景と目的

日本の鉄道網は大都市部を除けば、過去半世紀は縮小の一途であった。その根本原因は、鉄道にかかる費用に占めるインフラの割合、すなわち固定費用が大きいために、大量輸送になるほど限界費用が逡減するという性質にある。一方で自家用車は個別輸送であり、需要量が増えても限界費用は逡減しないが、空間的・時間的に自由に移動できる魅力は鉄道に勝り、所得増加によってその対価を支払うことができる人は増加してきた。しかも日本では土地所有権が強く土地利用規制が緩いことから、鉄道沿線への立地を促進する TOD を法的に担保することが難しく、自家用車移動を前提とした都市域の拡大が進展した。大都市部では自家用車利用が増加すると道路混雑が激化し限界費用が逡増することから、(専用空間を持つことで) 定時性・高速性に優れる鉄道の優位性が保たれてきたが、それ以外の地域で鉄道がモータリゼーションに対抗するのは極めて困難である。さらに地方部では人口減少や少子化も急で、交通需要の総量が減少し、鉄道のプレゼンスは極めて低くなっている。また、比較的距離が長い輸送は鉄道が得意としてきたところであり、客単価も高く収益の柱となってきたが、高速道路整備が進むことで、圧倒的な速達性を有する新幹線の建設が可能な区間以外は自家用車や高速バスに太刀打ちできない状況になっている。基本的には、このような状況を踏まえた鉄道政策や、国土・都市計画等の関連政策を見直し

ていかない限り、鉄道廃線を止めることはできない。

「国土のグランドデザイン2050」が提示した「コンパクト+ネットワーク」はまさにそれを目指すスローガンであるが、その根底では鉄道等機関公共交通のレベルアップが不可欠であり、それなくしては達成できない。

鉄道廃線のペースには波があるものの、長期的にみれば大きな変動はなく、着実に進んできている。2000年の鉄道事業法改正で廃線が容易になった時期に廃線が増加したが、これは法改正をきっかけとするものだけでなく、バブル経済崩壊によって鉄道事業者の関連事業が打撃を受けたことも影響していた。そのため、バブル処理が一巡し、廃線が少なくなった時期もあったが、近年再び廃線が増加する兆しがある。

著者は13年前に、鉄道廃線後の代替バス運行計画に関わる中で、廃線前に比べて利用者を減らす構造の解明を試みた¹⁾。それによって、存廃や代替バスに関する論議を進めるにあたり幾つかの問題点があることを指摘した。さらに、別の代替バス計画に関与することを通じて、計画策定にどのような配慮が必要かについて整理した²⁾。以上を通じて、鉄道存廃論議では当該鉄道路線のみに話題が集中し、それを含む地域公共交通網全体をどう考えるのかという観点が見見過されがちであることを痛感してきた。このような事態は、往々にして鉄道存続が目的化し、それが地域にどのような恩恵をもたらすかを科学的に検証するという観点が欠落することで起こる。

そこで本論文では、これら13年前に提起した鉄道存

廃検討に係る問題点がその後どの程度解消されたか、そもそも廃線が提起されるに至る過程やその後の合意形成に変化が生じているかどうかを検討する。その上で、鉄道存廃だけに着目するのではなく、それを含んだ地域公共交通網の確保・維持・改善という観点から鉄道をどのようにとらえることが必要かについて論じる。

2. 鉄道存廃論議の動向

ここ数年で鉄道事業者が表明した廃線意向の多くは JR 各社によるものであり、2000 年代には大手民鉄が多かったことと大きく異なっている。特に、JR 北海道が 2016 年に 10 路線 13 区間について「単独で維持困難」と表明したことは道内のみならず全国に衝撃を与えた。JR 東日本も東日本大震災で甚大な被害を受けた区間について、第三セクター事業者への移管や自社運行 BRT での「仮復旧」といった措置をとっている。JR 西日本は 2016 年 9 月に三江線の廃止届を国に提出し、2018 年 3 月末をもって廃線した。JR 九州・四国もローカル線が自力維持困難になっていることを表明しており、今後具体的な廃線意向が出てくる可能性が懸念されている。

これらの路線はいずれも、2000 年代に廃線になった路線に比べて利用者数が少なく、また国鉄が分割・民営化され JR に移行した 30 年前に比べても大幅に利用者を減らしている。分割・民営化と前後して不採算路線の廃線や第三セクターへの移行を進め、累積債務の重荷をなくし、利用促進や経営合理化を行ったことで JR 各社の経営は順調に推移してきた。しかし、2000 年代以降は地方部を中心に都市部においても利用者数が漸減し、特に逸走の激しい赤字ローカル線の運営を支えることが困難となりつつある。

JR 線の廃線については沿線地域の反発が一段と強くなるのが特徴である。民間企業とは言え国鉄であり、路線維持についての期待が強いことがその根底にある。逆に言えば地域による維持の努力が弱く、また地域と JR 各社とのコミュニケーションが不十分であるため、関係者が一丸となった維持方策ができてこないことが問題である。

それゆえ、存廃論議についても、関係者間の公式協議に至るまでに時間を要することが一般的である。JR 北海道の場合、事業者の意向表明から 1 年経っても具体的な方策を協議する組織がほとんど立ち上がらなかった。広範囲での合意形成のために相応の時間がかかるのはやむを得ないが、存廃論議が顕在化する前からコミュニケーションの場がなく、沿線地域の認識や自覚も生まれていなかったことがこのような状況を招いている。

3. 鉄道存続のための上下分離スキームの活用

一方で、民鉄や第三セクターの赤字路線については存廃論議の結果、廃線を免れた路線も多い。これらの多くは「上下分離スキーム」を採用している。ここで上とは車両や人員など、下とは駅や線路などを指すが、路線によって少しずつ異なっている。基本的には下を公共セクターが、上を民間セクターが担い、特に下の部分で発生する減価償却費を公共で負担することで、上を担う事業者がフリーハンドを持って事業を進められるというものである。上下を一括して管理運営する従来の第三セクターがしばしば役割や責任の分担の不明確さを指摘されてきたのに対し、上下分離はそれが明確となる。設備や車両の改善が進むことも多く、サービス向上を経て利用が増加に転じる例も出てきている。ただし公共セクターの負担は増加してしまうので、地域全体・各層に（客観的な評価結果に基づいて）「鉄道維持は費用便益比が高く得策である」という認識が浸透し、利用したくなるようなサービスレベルが担保できないと受け入れられない。したがって、そのような認識浸透やサービスレベル確保ができない地域の路線は（当座は乗り切れても、いつかは）廃線を余儀なくされる。

ここで、著者が既報¹⁾で示した、地方部における鉄道存続のための条件を再掲する。

- (1) 既存の鉄道システムが、地域の移動ニーズやその背景にある地域空間構造・住民ライフスタイルに合っていないことを認識し、それらに働きかけができるような画期的なシステム変更を提案すること
- (2) システムを変更し運営していくために必要な資金を調達するスキームと、事業によって地域経済をどのように活性化させ、それによって生まれる付加価値をどのように還流させるかのビジネスモデルを提案すること
- (3) 事業に関わる多種多様な関係者を説得し取り込むためのアクションプランを立案すること

以上のうち(1)・(2)については、上下分離スキームによって喚起されることが理解できるであろう。特に、2006年に施行した「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」〈活性化再生法〉に 2008 年改正で追加された「鉄道事業再構築事業」によって、従来は認められていなかった自治体による下の保有が可能になったこと（いわゆる公有民営方式）でスキーム活用が加速し、ローカル線維持方策の定番となりつつある。この場合は固定資産税の納税も不要となる。また、(3)については活性化再生法第 6 条に基づく法定協議会がその役割を果たすようになっている（鉄道事業再構築事業は、法定協議会が作成・実施に関する協議を行い自治体が策定する地

域公共交通網形成計画<網計画、2014年法改正以前は地域公共交通総合連携計画>がないと実施できない)。

4. 鉄道廃止代替交通検討の動向

沿線地域が鉄道存続を断念すると、廃止代替交通の検討が本格的に開始される。

既報¹⁾では、名岐岐阜 600V 線区廃線 (2005 年 3 月末) の経緯を踏まえた代替交通検討プロセスの問題点を下記のように列挙している。

- (1) 検討時間の不足
- (2) 検討手法の不在
- (3) 関係者の低いモチベーション
- (4) 自治体・行政間の考え方の違い

まず(1)は、a)存廃検討において廃線オプションがなかなか検討されない、b)廃線決定後、実際に廃線されるまでの時間が短い、の 2 点による。前者 a)については、廃線が決まってから代替交通が本格的に検討されることになるため、廃線の妥当性が十分吟味されていない可能性もある。近年の事例では代替交通への転換ケースを存廃検討で取り上げるものが出てきているが、ケースの具体的な設定によって結果が異なってくるため、恣意性が入りやすいなど、課題は多い。また後者 b)については、鉄道事業法の規定によって事業者は廃止届を提出後 1 年経てば廃線できることになっており、バス運行のためには最低でも 6 ヶ月前には概要が、3 ヶ月前には詳細が決まっていけないことを考えると、6 ヶ月程度しか検討期間がない (これはコミュニティバスの一般的な検討期間と比べてもかなり短い) 可能性があることを意味する。JR 三江線の場合は、沿線自治体の申し入れによって事業者が廃止予定日を 1 年半後に設定したため、検討のための余裕期間が得られたが、廃線を検討する事業者は経営状況が良くないことが考えられ、廃線を先延ばしにすることが困難な場合も考えられる。結局のところ、事業者が廃線意向を表明した段階で動き出しているようでは既に時間がかなり切迫しており、その時点で代替交通の検討も始めていかなないといけないことになる。

(2)については、活性化再生法施行後に法定の網計画策定が広く行われるようになり、そのための手法が発展する中で、廃止代替交通検討にも活用できるようになってきている。JR 三江線の場合、廃止届提出直後に法定協議会である「三江線沿線地域公共交通活性化協議会」が組織され、調査を踏まえて検討された結果が「三江線沿線地域公共交通網形成計画」にまとめられ、さらに詳細な路線網が記された地域公共交通再編実施計画も策定され、それに基づく路線網が廃線後に運行開始している。その際、もともとあったバス路線についても見直しが行

われ、代替交通網に一体化していることも付記しておく。

(3)は特に鉄道へのこだわりが強かった地域においては深刻な障害となる。鉄道廃線決定で希望や目標を失い、代替交通の検討や利用促進に力が入らないために、運行開始後も利用が少ない結果を招くのである。既報²⁾で挙げた長野電鉄屋代線の例では、もともと鉄道活性化のために設立された法定協議会において様々な施策を実施したものの効果が得られなかったため、廃線を委員の多数決で了承し、その協議会で代替交通について検討していくこととしたため、一部委員が辞任するなど混乱が生じた。このような状況においては、講演会や意見交換会といったコミュニケーションの機会を多く設けることが必要である。JR 三江線の場合、廃線決定後に、従来あった鉄道活性化を目的とした協議会とは別に新しい協議会を立ち上げて対応した。そして、沿線各地で意見交換会を実施し、住民との意思疎通を図った。

(4)は存廃論議と同様、まさに法定協議会の役割であり、近年の廃止代替交通検討においても協議会での議論を通じて主体間の考え方の違いを明らかにし、意識の統一を図っていくことが行われるようになってきている。

なお、鉄道廃止代替交通確保策の好例として、北海道夕張市内の JR 北海道夕張支線が挙げられることがある。利用者僅少で廃線の可能性が高まっていたところ、夕張市から廃線を認める一方で代替交通確保への協力を乞い、また市役所への職員派遣を求めた。「攻めの廃線」と呼ばれ話題になったが、市役所がいまだ財政破綻状態にあり職員も不足し、さらに市内に本社がある路線バス事業者も存続困難となっているため、バスとオンデマンド交通からなる新たな公共交通網に移行するために支援を仰ぐとともに鉄道廃線を認めたものである。非常にチャレンジングな試みで参考になるが、単一自治体内路線で幹線的人格がないという条件で成立しうるもので、一般的なローカル鉄道線 (多くは複数自治体にまたがる) に同じ方法が通用するわけではないことに注意が必要である。

5. 結論と課題

本論文では、鉄道存廃検討を「地域公共交通網を抜本的に見直す機会」ととらえた上で、実際に行われている論議が有効かどうかという観点から考察を試みた。その結果、2007年に施行した活性化再生法のスキームを用いて関係者による検討を進め、存廃いずれを行うにあっても法定計画を策定することや、上下分離スキーム導入によって鉄道運営を活性化することが一般的に行われるようになった点が大きく変わったことが明らかとなった。

特に、2014年改正によって新しい法定計画となった地域公共交通網形成計画は、存廃が問題となった鉄道線や

その代替交通だけでなく、それらを含む公共交通網全体を扱うことを求めているため、既存路線も合わせて見直す取組につながっている。実際、JR 三江線の廃止代替交通網は、地域の移動ニーズとうまく整合しないとされていた鉄道線をそのままなぞるようなバス路線をつくるのではなく、既存路線に新規路線を合わせて公共交通網を地域ニーズに合った形に充実させることを行っている。ただしそのことによって、廃線前には太かった沿線地域間のつながりが細くなってしまうことが懸念される。

また、鉄道事業再構築事業（公有民営方式による鉄道維持）や地域公共交通再編事業（路線バス網の再編、代替交通確保策にも応用可能）といった、活性化再生法第 2 条 5 の地域公共交通特定事業として規定されている事業の活用例も出てきている。今後は軌道運送高度化事業（鉄道線の LRT 化）や道路運送高度化事業（代替交通としての BRT 導入）の活用例も出てくることが期待される。ただ、これらの特定事業には財政面の支援措置が弱い。2015 年の法改正で産業投資の活用が可能になったが、もともと収益性が低い事業であり、廃線になるような鉄道での活用局面は極めて限定される。

一方で、依然として存廃検討に費やせる時間は十分確保できない。日頃から鉄道の状況を把握していないと事業者の廃線表明への対応が受け身となり、コミュニケーションもとれずいたずらに時間を浪費することになる状況も相変わらず存在している。また、公共交通政策について十分検討していない状態で鉄道廃線を否とする自治体も多い。法定協議会がない、綱計画がない、あっても鉄道のことに全く触れていないという自治体が鉄道廃線に反対しても、その根拠は希薄であり、また鉄道廃線を防ぐ体制もできていないので手の打ちようもない。このような主体性のない自治体をどのようにレベルアップさせるかが今後の大きな課題である。少なくとも、法定協

議会を設置し、鉄道事業者が委員となって、自治体がコミュニケーションをとれる状況にしておくことが必要である

また、鉄道があることの意義を具体的かつ定量的に評価する方法論の整備も急がれる。「レールボーナス効果」や「クロスセクター効果」といった概念が提示されているが、恣意性を排し客観的な評価を担保する観点からの方法論検証が必要である。一方で、その評価結果は、地域が鉄道を有効活用するかどうかで大きく変化することになる。そのため、活用のポテンシャルを明らかにし、そのために地域でどのような取組が必要か、その費用対効果はどの程度かといった観点の検討が地域主体で行われることが望まれる。

端的に言えば、鉄道は「残す」ものでなく「活かす」ものであるという意識へ地域が転換することと、自治体・地域が主体的に取り組む態度を体現すること、そして事業者と日常的にコミュニケーションをとる場を設けておくことが、鉄道を正當に評価し、存廃・活用の方向性を決定し、持続可能としていくための重要なカギである。

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 No.31、2005.6
- 2) 進藤魁仁、柳沢吉保、加藤博和、高山純一、増尾昭彦、坂爪武：屋代線廃止代替バスの運行計画策定プロセスと利用実態の検証、土木学会論文集 F5(土木技術者実践)、Vol.70、No.2、pp.11-25、2014.8

(2018.4.27 受付)

A STUDY OF RAILWAY CONTINUATION OR ABOLITION AND FORMATION OF LOCAL PUBLIC TRANSPORT NETWORK

Hirokazu KATO