

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 - *

A Discussion on the Examination Process of Implementing Bus Route as an Alternative of an Abandoned Railway Line*

加藤 博和**

By Hirokazu KATO**

1. はじめに

ここ数年、日本全国で地方部の鉄道線廃止が相次いでいる。この直接のきっかけは、2000年3月に施行された改正鉄道事業法で、鉄道事業廃止が地元の同意を経なくとも廃止届提出後1年を経れば可能になったことであるが、根本的な原因は、モータリゼーションと道路整備の急速な進展に対し、地方鉄道は旧態依然の運行を続けざるを得なかった結果、乗客を大幅に減らしてきたことにある。

事業者が廃止表明を行った線区の大半は後に廃止に追い込まれ、代替交通としてバス運行に切り替えられている。しかしながら、多くの前例で、代替バスの利用者数が鉄道時代に比べ大きく減少しているため、「鉄道廃止・バス化は公共交通確保の観点から見て失敗であった」「バスでは鉄道の役割を代替することはできない」と結論付け、鉄道廃止に反対する1つの論拠とすることが広く見受けられる。

そこで本稿では、まず地方の鉄道が廃止に至る原因について整理した後、鉄道と代替バスとの運行状況の違い、および廃止が意思決定されてから代替バスが運行開始されるまでのプロセスについて、実例を元に検討を行い、鉄道廃止代替バスが利用者を減らす構造を明らかにする。もって、鉄道廃止問題に対して沿線自治体や住民がどのように対応していくべきかについて示すことを目的とする。

2. 地方部における鉄道存続のための条件

地方の多くの鉄道は、表定速度や頻度が低いため、自分でクルマを運転できる人にはほとんど利用され

ず、主要な顧客は高校生と高齢者である。しかし、セカンドカー保有に伴って家族による送迎が増加するとともに、自転車による通学や総合病院の郊外立地、駅前商店街の空洞化などによって、もはや自分でクルマを運転できない人にとっても、鉄道を利用しなくて済むライフスタイルが浸透しつつある。

こうした状況に対抗する最も効果的な策は、鉄道の利点である高速性・定時性をより高めることである。しかし、そのためには経営体力をはるかに越える投資が必要であり、公的補助制度も未整備であるため困難である。現実には事業者の自助努力として、駅を新設して駅勢圏を広げる一方で、運行経費節減のために駅の無人化やワンマン化を進めることが一般的である。これらは長期的には高速性・定時性を損なう。乗客減少が止まらず、基本的な安全運行を確保するための投資さえままなくなり、重大事故を起こすケースさえある。

結果的に、存廃が問題になる線区は車両・線路等設備が劣悪であることが多く、存続に必要な投資額が莫大になる。高速化や増発のための改良を行う場合はなおさらである。一方で、それに見合う乗客増加が必ずしも見込めるわけではない。そのため、存続に対する地元自治体や住民の強い意志と期待がない限り、廃止に追い込まれることとなる。したがって、存続のためには、鉄道の利点である大量輸送と高速性が必要であるという基本的条件に加え、以下1)~3)の提案と実行が可能な組織体の成立が必要であり、実際の存続事例もこの条件を満たしている。

- 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

*キーワード：公共交通計画，総合交通計画

**正会員，博(工)，名古屋大学大学院助教授 環境学研究科 都市環境学専攻(〒464-8603 名古屋市千種区不老町，TEL:052-789-5104，E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)

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

3. 鉄道との違いを踏まえた代替バス設定の必要性

現実には上記の条件が整うことは難しく、事業者が廃止表明を行った線区の大半は廃止に追い込まれ、代替交通が必要な場合、バス運行に切り替えられる。

それら代替バスの多くで、鉄道運行時に比べて乗客が大きく減少している。例として、2001年9月末に廃止された名古屋鉄道の岐阜県内4線区（揖斐線一部区間、谷汲線、八百津線、竹鼻線一部区間）は、代替バス運行直後の利用者数が1年前に比べ約5～8割減となっている。ただし、この例をもって、鉄道からバスに転換することで利用者を大きく減らすと単純に結論づけるのは早計である。著者の現地調査や中部運輸局の調査結果^{1),2)}から、これらの代替バスでは主に以下1)～4)の問題点が指摘できる。

1) 竹鼻線を除く3線区では運賃値上げとなり、特に通学定期券の値上げが大きく、乗客の大半を占める高校通学客の逸走を招いた。

2) 末端区間の廃止であり、存続区間との乗継客が多かったため、合計運賃は更に割高になった。また、乗継が面倒となった上に、接続案内も整備されておらず非常に不便となった。

3) 旧鉄道とほぼ並行する経路をとっているが、揖斐線を除く3線区では道路が貧弱なため、運行時分が2～3倍に伸びてしまった。

4) 竹鼻線を除く3線区で運行本数が大幅に減少するとともに、停留所における待合所・駐輪場整備も行われなかった。

以上のような問題点が生じる原因を一言で言えば、「廃止代替」にこだわりすぎたことに尽きる。廃止区間に並行する路線設定によって、主な目的地である都市中心部や高校、総合病院へのアクセス手段としては所要時間や運賃が大幅に悪化したのである。

バスは一般に高速性・定時性・大量輸送の点で鉄道に劣るが、鉄道廃止が検討されるような少需要地

域ではこれらはそれほど問題にならない。運賃が割高であることもよく言われるが、これは制度の問題であって、運行コストの違いに起因するものではない。一方で、バスは路線・ダイヤ設定の自由度が高いことから、時代に取り残された鉄道や路線バス網を見直し、沿線地域の移動ニーズに合った新しい公共交通網を低コストで再構築する手段として有効であり、鉄道廃止はそのまたとない機会であるとも言える。しかし、「廃止代替バス」にこだわることで、このようなバスの利点が生かされない結果を招くこととなるのである。

4. 代替バス検討プロセスに内在する問題点

ところが、実際の鉄道廃止代替バス検討プロセスでは「地域公共交通網を根本から見直す」状況がほとんど成立しえない。そのことを、2005年3月末に廃止された名古屋鉄道の岐阜600V線区（岐阜市内線・美濃町線・田神線・揖斐線）における代替バスの検討状況を基に説明する。検討の主な経緯を表1にまとめる。また、代替バス路線の詳細は著者ホームページ³⁾を参照されたい。

本事例は、先に挙げた同じ岐阜県内の4事例と比較して以下1)～3)の特徴があり、これらは結果的に代替交通検討を複雑にする要因としてはたらいだ。

1) 末端線区の廃止でなく、人口約40万人を有する岐阜市を中心とする路線網を一齐に廃止するものであり、利用者数も3～10倍多い。

2) 岐阜市中心部の路面電車区間を含む。

3) 多くの区間で競合関係にあるバス路線が存在。

以下において、鉄道廃止代替バスの検討プロセスにおける具体的な問題点を説明する。

(1) 代替交通手段検討時間の不足

鉄道事業者が廃止表明すると、まず従来事業者による存続可能性が議論され、それが不可能になると別の運営方式での存続可能性検討、そして存続断念を経て初めて代替交通検討へと進む。存続断念までの間に代替交通検討を公式に始めると、断念の可能性が高まったと外部に認識されることから、検討すること自体がタブー視される傾向にある。

一方、この過程のどこで鉄道事業者が廃止届を提

表1 名鉄600V線区における
存廃および代替交通検討の経緯

年月日	できごと
平成15年 1月24日	名古屋鉄道(名鉄)がグループ新中期経営計画において、平成16年度を目途とした岐阜600V線区からの撤退方針を表明
2月7日	沿線市町が「揖斐線・美濃町線・岐阜市内線等沿線市町対策協議会」(助役がメンバー、以下「協議会」と表記)を発足
平成16年 3月1日	名鉄が国土交通省に、鉄道事業法による廃止届け(揖斐線) 軌道法による廃止許可申請書(美濃町線・岐阜市内線・田神線)を提出
3月3日	協議会が第3セクター方式・上下分離による公設民営方式の収支予測を公表
5~6月	岐阜市長が岡山電気軌道に、上下分離による運行への協力を打診。一方、岐阜市は名鉄と資産譲渡交渉を実施したが、金額で折り合わず
7月13日	第13回沿線市町対策協議会で、岐阜市が代替バスの検討開始を初めて提案。他市町から疑問の声も出る
7月21日	岐阜市長が存続断念の意思を固める。(27日の市議会全員協議会で正式表明)
9月9日	沿線市町首長会議で、代替交通の検討を行っていくことを確認。名鉄に代替交通案を提案するよう要請
10月4日	フランスのコネックス社が岐阜市に対して路面電車を含む公共交通事業への進出を5月頃から打診していることが報道で明らかに
10月22日	協議会幹事会で、名鉄が岐阜乗合自動車(岐阜バス)の既存バス路線をベースとした代替交通案を提案。沿線市町は内容に納得せず、独自案を提示
11月2日	協議会が、代替バス案についてバス・タクシー事業者に説明会を実施し、沿線の計15社が参加。11月末まで運行参加申込を受付(申込は出ず)
11月5日	協議会幹事会で、代替バス案に関する沿線市町と名鉄の意見が平行線をたどり、名鉄は検討からの離脱を表明。代わりに沿線市町は岐阜バスに検討参加を要請するが、岐阜バスは協議会案には賛同せず、11月末まで具体的な検討を始めないとの意向を示す
12月14日	協議会幹事会で、岐阜バスが既存路線の延長・見直しをベースとした代替交通案を初めて提示し、沿線市町と意見交換
12月15日	コネックス社が沿線市町や国・県との意見交換会を実施するが、不調
12月22日	協議会で、岐阜バスの路線案(14日から一部修正、系統・主要経由地・本数等)を基本的に了承
平成17年 1月21日	協議会幹事会で、岐阜バスが路線案の詳細(運賃は未定)を提示して了承
1月27日	岐阜バスが中部運輸局に路線運行認可を申請
2月25日	岐阜バスで、営業運転中の運転手が酒気帯び運転の上接触事故を起こし逮捕(岐阜バスに新規路線免許が原則認められなくなるが、沿線市町が運輸局に要望書を提出)
3月16日	代替バス路線の運行が認可
3月25日	岐阜県が代替路線を「生活交通路線(国庫補助路線)」に指定
4月1日	代替バス路線の運行開始
4月15日	協議会で代替バス路線の問題点を検討。岐阜バスに要望書を提出

出するかによって代替交通検討の時間制約が決まる。廃止届はいきなり提出されるわけではなく、本事例でも事業者の公式表明から約13カ月の余裕があったが、沿線市町の存続断念決断は廃止届提出6カ月後、廃止7カ月前までずれこんだ。一方、バス路線新設のための認可申請には通常3カ月程度が必要であり、その前に道路状況確認や停留所設置に関する

道路管理者・交通管理者・沿道住民等との調整や、それを受けた経路・ダイヤ・運賃検討を要することから、7カ月前の検討開始ではほとんど時間がない。さらに、沿線市町とバス事業者との意思疎通が円滑ではなかったこともあって、運行事業者の正式決定は廃止3カ月前にまでずれ込んだ。

自治体による存続検討がギリギリまで行われる場合、代替バス運行担当事業者はおのずと地元乗合バス事業者に限定される。しかし当該事業者としては、正式決定までの間本格的な準備には入れない。特にネックとなるのは車両・人員確保である。本事例ではそれが事業規模の1割近くにも相当する上、市営バス移管を始めとした事業拡大を伴う他の懸案も山積していたため、代替バス運行案決定にとって最大の制約となった。結果的に十分な運行本数を確保できず、運行開始後には輸送力不足が顕在化している。

存廃を決断するタイムリミットは手続き等の関係でおおむね廃止9カ月前となるが、通常12カ月程度は必要である。先の4線区の事例では廃止10-12カ月前であったが、それでも十分な検討が行われたとは言いがたい。バス路線廃止では、地域協議会に廃止を申し出てから1年間が代替交通検討期間となることを考えると、鉄道廃止代替バスは利用者数が通常多いにもかかわらず、より短い検討期間しかないというシステム欠陥が指摘できる。

(2) 代替交通手段検討手法の不在

いざ代替交通検討となっても、鉄道と路線バスの特性の違いを踏まえた上で、具体的に何をどのように検討していけばよいかについての方法論が整備されていない。検討時間も限られているため、追加的な調査もほとんどできない。このため、鉄道並行路線という設定以外に説得力ある代替策を見いだすのが困難である。存続検討の際に調査収集したデータが使用可能であるが、バス路線設定にあたっては、道路状況や経費の検討を追加的に行う必要がある。また、代替バス検討にとって重要な逸走率(転換によって既存鉄道利用者が逸走する割合)を予測するために鉄道利用者の意向調査等も必要であるが、本事例でもほとんど実施できなかった。

本事例では、一部区間しか並行バス路線がない揖斐線に関して、当初沿線市町側が鉄道並行路線を提

案し、既存バス路線網をベースとした改編で対応すべきとした鉄道・バス事業者と大きく考えが異なった。結果的には、実際の移動ニーズを踏まえた上で両者の中間的な案でまとまった。これは既存バス路線の活用を基本方針としつつ、ラッシュ時渋滞の回避や、通学需要に対応した専用系統新設といった配慮が行われたものであった。しかし、路線に関する周知が十分に行われなかったこともあって、分かりにくいという批判が出ている。鉄道並行路線を設定しない場合、周知をより徹底して丁寧に行うことが重要であるという教訓が得られたと言える。

(3) 代替交通関係者の低いモチベーション

一般に、鉄道存続検討の段階では沿線市町や自治会、学校、市民団体等が積極的に活動を行うが、代替バス検討では活動が極めて低調になる傾向にある。本事例でも、代替バスに関してバス事業者に対する提案や申し入れがほとんどなかった。これは、鉄道存続そのものが目的化してとらえられやすく、地域公共交通の再検討という上位の目的が忘れられてしまうことによる結果である。

マスコミも、代替バス検討が危険な状況にあったにもかかわらず取り上げる機会は少なく、むしろ外国企業の参入問題を大きく報道したために、鉄軌道が存続する可能性があるという誤解を市民に植え付けた感がある。加えて、この外国企業は岐阜都市圏の公共交通の一体運営、すなわちバス事業者の買収も提案していたため、バス事業者に不安感を与え、検討を阻害する結果を招いた。

(4) 自治体・行政間の考え方の違い

鉄道の存廃や廃止代替バスの検討においては、沿線市町村間の思惑の違いが問題を複雑にすることが多い。本事例では市町村単独補助は原則実施しない方針としたため、最も意見の食い違いが生じやすい補助金負担割合の問題はなかったが、路線設定の考え方については各市町の思惑に少なからぬ相違が見られた。さらに、各市町間に合併問題への方針の相違があったことや、域内公共交通についての別の問題が存在したため代替交通の検討に注力できない自治体があったことも微妙に影響した。

運輸局・支局や県は、路線が決定された後の認可期間短縮や国庫補助路線認定については協力したが、

それまでは第三者的立場を貫いた。この理由として、他事例でもよく指摘されるように、1つの地域を特別扱いすることによって他の地域でも同様の対応を求められることへの懸念が考えられる。

5. まとめ

本稿では、鉄道廃止代替バス検討が構造的に陥りやすい問題点を指摘した。これを解決する方法は簡単である。存廃検討において「現在の運行サービスレベルのまま存続する」という代替案を設定しなければよい。なぜならば、現サービスレベルでは問題があるために存廃論議に至ったのであり、運営形態見直しや経費節減で短期的にそれをクリアしても、長期的には再び存廃論議が繰り返され、しかもその時には利用者は更に減ってしまっているからである。また、代替バスを単純な鉄道並行路線として設定することはサービスレベルを通常低下させるため、やはり代替案としては適当でない。

すなわち、選択可能な代替案は「思い切った投資を行って鉄道の利便性を飛躍的に高める」か「鉄道廃止とともに地域バス路線網を根本的に見直す」かのいずれかしかない。これによって、代替交通検討も早くから可能となる。当然ながらこの選択にあたっては、地元自治体や住民が地域公共交通のあり方を責任を持って考え、実現のために努力する体制が必須である。なお、検討開始は鉄道事業者が廃止表明した段階では遅く、あらかじめそれを予測した準備行動が求められる。

また、鉄道廃止代替交通検討に関する手法の不備、さらに大きく、地方公共交通網を根本的に見直す方法論の未整備が図らずも明らかとなった。これらの検討が重要かつ喫緊の課題である。

本稿の執筆にあたっては、岐阜 600V 廃止代替バス検討への参画を通じて関係者各位に多大なるご指導、ご協力をいただいた。ここに記し、謝意を表する次第である。

参考文献

- 1) 中部地方交通審議会答申「中部圏における今後の交通政策のあり方について」資料3「廃止路線追跡調査の概要」、2005.3
- 2) 国土交通省中部運輸局プレスリリース：鉄道退出後の代替バスの輸送状況 (<http://www.mlit.go.jp/chubu/soumu/jidousha020319-2/p1.htm>)、2002.3
- 3) 東海3県の路線バス情報のページ (<http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/kato/bus/>)