

第3章 災害と鉄道のこれから

第1節 鉄道行政のあり方

本節では、鉄道と災害の今後の行方を考える上で重要な鉄道行政のあり方について考察する。この中で、国土交通省を中心とする国による鉄道行政と、都道府県や市町村といった地方自治体による鉄道行政をみていく。

1. 国土交通省の鉄道行政、そして災害

平成23年度版『交通年鑑』を参照すると、国土交通省の鉄道行政には6つの柱があることが示されている。すなわち、①都市鉄道等の整備（：新線建設・駅施設バリアフリー化など）、②地域鉄道の活性化、③整備新幹線の整備、④安全・安心の確保（：耐震補強、テロ対策）、⑤駅のバリアフリー化の推進、⑥鉄道技術開発である。このうち、内容が①と被る⑤と、④と被る⑥を除いた4つが、国土交通省による鉄道行政の中心を担っていると考えて良いだろう。

こうした施策は、平成23年度版『交通年鑑』にかかわらず過年度の『交通年鑑』中でも見られており、国土交通省による近年の鉄道行政の中核といえる。また、これら中核の中で国土交通省が重点的に予算を投じているのが①都市鉄道と③整備新幹線である。これらには、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構などからも助成を受け、積極的な介入と建設が行われている。

このほか、災害に関わる施策を見ると、主に④安全・安心の確保と⑥鉄道技術開発、である。④では鉄道構造物や駅施設の耐震補強などを中心に据え、⑥の中で「ユレダス」をはじめとする防災、災害対策に関わる技術開発が推進されている。

また、国土交通省の平成23年度予算を見てみると、災害復旧として予定されているのは12億5200万円であり、あまり大きな予算とはいえない

¹。これだけではなく、直接に鉄道行政とはいえないが、平成 21 年度補正予算などを参照すると、「ゲリラ豪雨、洪水・高潮等防災・災害対策等」に 3,562 億円が拠出されており、平成 20 年度補正予算でも防災対策に対して 3,485 億円が拠出され、このうち 10 億円が鉄道の防災対策である。ここから考えると、鉄道を含めた防災を国土交通省鉄道局のみではなく国土交通省全体で推進している事業の中にも鉄道と防災、災害に関わる事業が存在するといえる。

また、先に挙げたように、三陸鉄道をはじめとする東日本大震災で被災した鉄道に対して補正予算内で支援を行っている。従来から、国会において、現行の鉄道軌道整備法の枠内における補助では鉄道復旧が困難との見方が示されていたが²、前章で示したとおり基準を超えた支援が為されるようになってきた。特に東日本大震災では、日本弁護士連合会や各自治体からの要望が反映された形となっている。また、平成 24 年度予算³の全体方針として、東日本大震災からの復興、全国的な防災対策の強化を推進することをうたっており、この全体の流れを受けて国土交通省の鉄道行政にもなんらかの変化が生じる可能性がある。

とはいえ、国土交通省の鉄道行政の中核は今後も都市鉄道と高速鉄道であり、地方鉄道は中核とはなり得ないだろう。しかし、都市、高速、そして地方にせよ災害が及ぶ危険性はそれぞれにあるため、それに対する保全と管理は鉄道行政による濃淡が生じるようであってはいけない。耐震化のみではなく、盛土の強化や防風柵というどちらかといえば地味な対策がもっとも必要とされるのである。また、橋梁の掛け替えなどは巨額の費用が要する大規模な作業である。国土交通省として、様々災害対策を検討し、幅広い応用が考えられるものや過剰なコスト負担を強いられるケースは可能な限り補助の対象とするべきだろう。

¹ 実際の災害復旧費用は、あらかじめ通常予算に参入するわけではなく、補正予算を設けることで対応することとなっている。国土交通省の平成 23 年度補正予算のうち、災害復旧費用は 8,984 億円となっている。

² 第 162 回国会国土交通委員会における、高山本線などの復旧について山下八洲男氏の質問などから

³ 国土交通省による平成 24 年度予算概算要求の基本方針

2. 地方自治体の鉄道行政と災害

国土交通省の鉄道行政の根幹は都市鉄道であるが、地方自治体によってはその内容はさまざまである。東京都や神奈川県、大阪府といった都市圏を抱える都道府県や、横浜市、名古屋市、大阪市といった政令指定都市は高速鉄道、地下鉄道を中心とした都市鉄道を鉄道行政の中核を担っている。一方で、島根県、群馬県といった中心となる都市から地方部へ向かう鉄道や、小都市を結んでいる鉄道を抱える府県では地方鉄道に対する行政がその中心となっている。これは福井市や高岡市など同様の市町村にもいえる。あるいは、これら都市鉄道と地方鉄道の中間といえるのが、路面電車などの、中小規模の都市輸送を担う鉄道であり、札幌市から鹿児島市まで幅広く事業が行われている。

前者は主に、鉄道建設および円滑に移動できる動線の確保に主眼が置かれているのに対し、後者は鉄道を含めた地域交通の活性化に主眼が置かれており、内容は全く異なる。前者は建設に要した減価償却に苦しめられるのに対し、後者はそもそも輸送密度が低く現状維持すら厳しい。

また、後者の場合、地方自治体が鉄道に対して積極的に介入するか否かに関してもそれぞれの自治体で差異が見うけられる。先に挙げた福井市や高岡市は積極的に介入した事例であり、一度は営業の継続を断念した鉄道会社から路線を引き継ぎ、第3セクターとして営業を継続させている。会社から鉄道路線の引き継ぎを行わないまでも、青森県、群馬県などでは経営状況が思わしくない鉄道会社の路線を引き受け「上下分離⁴」と呼ばれる方法で鉄道事業者の負担を軽減する方式が増加しており、地域の状況に応じて支援を行う方法が模索されつつある。経営が厳しい第3セクターを支援する動きは、なにも直接的な金銭の支援に留まらない。ねこ駅長「たま」で著名となった和歌山電鐵のように、住民運動を受けて支援し、適切な事業者の下で円滑な鉄道事業の継続を行えることを後押しした。近年盛んに

⁴ 上下分離方式とは、辞書的には「公的主体等がインフラを整備し、運行は運行事業者が効率的に行う」方式のこと。平成19年に成立した、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の中で、継続が難しいローカル鉄道の経営改善を企図し、市町村の支援を受けつつ事業構造の変更によって維持を図る「鉄道事業再構築事業」が規定されている。方法として、完全分離型や車両保有形など複数の形態があり、青い森鉄道や上毛電鉄などで導入されている。

行われている第3セクター鉄道会社での公募社長⁵もこうしたパターンといえるだろう。

このように、地方自治体は、積極的に鉄道事業に介入する、鉄道の営業とは直接に関わらない部分を負担する、ソフト面から事業継続を支援するという3つの類型から地域交通を活性化させることができる。

しかし、地方自治体が鉄道事業の継続に積極的でない場合はこの限りではない。先述した十和田観光電鉄のように、鉄道事業の改善や車輛、施設の更新や管理に多大な費用を要する場合は、それをきっかけとして廃止の方向へ向かう例は少なくない。このように、地方鉄道線の廃止は続き、2001年(平成13年)からの10年間で、630kmの路線が廃止されている⁶。本誌は、災害と鉄道を論じることを目的とするため、その是非を積極的には主張しないが、人口や社会構造の変化による鉄道事業の経営状態が悪化した点や地方自治体の厳しい状態も理解した上で、単に人や物を運ぶだけが鉄道や交通なのかを今一度問い直したい。

都市鉄道や地方鉄道にかかわらず、災害の被害を契機として廃止される路線が近年あまりないことは不幸中の幸いといえるだろう。しかし、島原鉄道などの例を見ると、路線の復旧が完了しても、数年後には廃線というケースも考えられる。では、復興後の廃線を生まないようにするにはいかなる施策、対応を講ずるべきか。これは、鉄道事業者が単体で実行できるものではない。都市鉄道であれ、地方鉄道であれ、災害発生前の水準まで旅客輸送を回復するには大変な時間がかかり、災害の発生によって集落の移転や住民の集団移転が行われる場合もあり、更に苦境に陥る。

災害から鉄道が復旧するために、地方自治体が行うべきは、まず復旧後の沿線住民の人口や移動傾向を調査し、復旧後も鉄道路線が被災前の旅客を確保できるかどうか確認し、鉄道以外の交通と連携し復旧後に求められる交通の動線がどのように変わったかを踏まえた上で復旧し、復旧後も上下分離などで支援が行う事が出来る柔軟な体制を確立することである。

⁵ 経営難に喘ぐ地方鉄道線の経営改善に、異業種の新しい視点を導入することで経営の改善を図ろうというもの。いすみ鉄道の鳥塚亮氏や山形鉄道の野村浩志氏などがおり、第3セクターを中心に広がりつつある。

⁶ このうち、災害が直接の引き金となって廃止された鉄道路線は高千穂鉄道高千穂線の29.1kmである。

第2節 行政以外のあり方

独立採算で運営をする事が出来る都市鉄道を除けば、地方鉄道の運営は日常の利用者が抱く要望に対して柔軟な回答を提示するだけではなく、その鉄道を日常的には利用しない層に対して新たな需要を呼び起こすことが求められてくる。パークアンドライドや車両内への自転車の持込を許可するといった姿勢は前者に対して行われるものだが、後者は先に挙げた「ねこ駅長」や「公募社長のアイデア」が当てはまるだろう。当然であるが、このような需要喚起への施策は行政が積極的に行うよりは、鉄道事業者が主体となって、沿線住民や観光利用者の要望を想定し、あるいは応える形で行っていくのが理想だろう。

これは、鉄道が災害に遭遇した場合にも言えることである。ここでは、ひたちなか海浜鉄道と三陸鉄道を中心にして述べていく。

1. ひたちなか海浜鉄道

茨城県勝田～阿字ヶ浦間を走るひたちなか海浜鉄道湊線は茨城交通が運営していた鉄道路線であったが、経営状況の悪化からひたちなか市と茨城交通による第3セクター、ひたちなか海浜鉄道に移管された。経営状況の悪化から発足した同社は苦境が続くと予想されたが、おらが湊鐵道応援団と称する支援団体が発足し、イベントの開催など積極的な支援を行っていた。結果として、ひたちなか海浜鉄道の経営状況は改善に向かっていた。しかし、3月に発生した東日本大震災で湊線は路盤流出やトンネルにひび割れが発生するなど、大きな被害を受けた。

だが、ひたちなか海浜鉄道では廃線とはせず、事業の継続を表明し震災発生から4ヶ月後の7月23日に全線で復旧を果たした⁷。おらが湊鐵道応援団も Facebook をはじめとしたインターネット上で情報の公開を行うなど支援を行った。このように、普段からの支援の他、復旧に当たっても愛好者、地域住民を交えた支援団体がおおきな力を発揮している。

⁷ 復旧には3億円を要したが、現時点で、国土交通省が復旧費用を全面負担することを表明している。

2. 三陸鉄道

三陸鉄道は国鉄末期に、盛線、宮古線、久慈線を引き継ぎ、旧日本鉄道建設公団が建設した吉浜～普代間を引き受け 1984 年に発足した第 3 セクター鉄道である。開業当初は国や自治体による手厚い補助金で経営を継続してきたが、近年は経営状況の悪化が進んでいる。この三陸鉄道の支援団体としては盛岡市の有識者を中心とした三陸鉄道を勝手に応援する会、三陸町を中心とした三鉄友の会、普代村が中心とした三鉄サポーターズ、といった複数の団体が各種の支援を行っている。

そして、東日本大震災で三陸鉄道は路盤流出など大きな被害をうけ、復旧には巨額の費用が必要な状況⁸となっている。現在では国が全面的に負担する方針を示しているが、当初は鉄道軌道整備法に定められた補助の範囲内で行われることとなり、三陸鉄道の負担は最大で 50 億円程度と見込まれていた。年間 1 億 5 千万円程度の赤字を計上する同社にとってはこの負担は耐えられる規模ではなく、補助金の支給状況によっては廃止を決断せざるを得ない状況にあった。

こうした厳しい状況にあって、上述の支援団体をはじめとしてさまざまな団体が復旧に向けた資金の援助などを行うこととなり、切符の販売、復興祈念ヘッドマークの掲示、運行区間を巡るツアーなど様々な支援が行われている。

では、復旧したひたちなか海浜鉄道と、まだまだ予断を許さない三陸鉄道という 2 つの鉄道事業者と災害をめぐる状況からなにが言えるだろうか。共通して言えるのは、あらかじめ鉄道事業の継続を支援する団体が存在し、災害に見舞われた状況にあっても復旧を断念することなく、鉄道ファンや地域住民が再開へ向けた支援を積極的に行った点にある。極言すれば、復旧には費用が十分にあれば問題はない。しかし、利用者が戻らなければ鉄道の復旧には意味がない。ここに挙げた支援の方法は、地道ではあるけれど利用者の回復を見据えた重要な支援である。今後を注視していきたい。

⁸ 復旧には 110 億円が必要とされ、現状では国の全面負担での復旧が成される予定。第 3 次補正予算案でも第 3 セクター鉄道の復旧費用に関して 65 億円が組まれており、この中で早期復旧が望める区間の復旧が行われる予定。

第3節 災害と鉄道のこれから

第1節と第2節で、行政とそれ以外による鉄道のあり方を検討したわけだが、第3節では、ここまでの内容を総合し論点を整理したうえで、鉄道と災害のこれからを論じる。

1. 災害対策、災害対応

日本における災害体制は、基本的に災害が発生したことではじめて対応が行われる。そして、災害に対応していく中で、様々な技術は進歩し、精度の向上が行われてきている。また、災害対策の根幹は華やかな技術開発ではなく、どちらかといえば地味な対策や対応が中心である。

また、路線の輸送量によって対策には幅があり、幹線や高速鉄道で重点的に行われるのに対し、地方交通線や地方鉄道では十分に行われないことが多い。すなわち、災害対策や技術には濃淡が生じているのだ。また、実際に災害が発生した際に、直接の被害はうけなくとも一時的に運行を取りやめることもある。そうした際に、統一的な基準が存在しない故に運行状況に際が発生する場合もあるうえ、事業者、官公庁間の連絡が十分に取れていないために輸送がぶつ切りとなってしまう状況が発生している。とくに、首都直下地震の可能性も取りざたされ、複雑な交通網と多くの事業者が混在し、ひとたび障害が発生すると連鎖的に波及していく首都圏では、災害発生時の大規模な混乱を軽減するためにも、少なくとも隣接する事業者間での災害対策、災害対応の摺り合わせや発生時にどのような連携を取るかを検討しておくことが重要である。その上で、災害に対する基準と情報の速度や内容にも濃淡があることを理解し、この濃淡を可能な範囲で是正すること、それが今後は求められるのではないだろうか。

2. 災害復旧、災害復興

災害復旧も、当然速度や内容に濃淡が生じうる。被害の範囲や規模にもよるが、災害の被害に見舞われた地域の環境、経済規模や人口などで災害復旧の内容には濃淡が生じる。また、災害の中で、鉄道はどのような役割を果たすのかも様々である。関東大震災の発生直後、鉄道は東京から地方

へ避難する多くの人々を輸送した。阪神・淡路大震災では、鉄道の地道な復旧が人々を支えた、東日本大震災での石油輸送列車や、いち早く復旧し駆け抜けた「はやぶさ」は被災者だけでなく東日本に住む人々に勇気を与えた。

鉄道の復旧は単に地域の復興に繋がるだけでなく、地域外の人々にとっても復興への大きなイメージを与える。一方で、鉄道だけが復旧するだけでは意味が無く、鉄道と地域が一体的に復旧していくことが必要であり、そうでなければ復旧した鉄道は結果的にお荷物となってしまうこともありうる。しかし、鉄道が復旧に多くの時間を要することは大きな痛手である。災害に見舞われた地域は、その状態で放置しておけば当然に人口は減少していく。それを少しでも食い止めるためには復旧にもスピードが必要で、とくに交通の迅速な復旧は肝要である。その過程で、その地域における鉄道と交通のあり方を検証し、意義を再確認していくことは求められることである。

3. 災害からの復旧後

災害で被災した鉄道が復旧することで、災害に見舞われた地域の復興がより進むことがある。それは、災害の規模が大きい場合は特に効果が大きい。そうした場合、鉄道の復旧はあくまで通過点に過ぎず、地域復興のひとつの環の中に位置づけられている。鉄道がもつ高い地域性と公共性は、地域の中にあってはじめて発揮されるのであり、単独では無力である。復旧した鉄道を被災前同様に多くの人や物が利用され地域が被災前の力を取り戻すことが最終的な到達点であり、鉄道は地域の総意として認められるものでなければならないだろう。

技術的には、被災した中で新たに浮き上がった課題に対してどのように対処し、今後同様の災害に見舞われる場合に被害を軽減するかを検討する必要に迫られる。実際に発生してみなければ対応が難しい災害に対し、発生したことを教訓として同様の被害を生じさせないことが、災害の中で鉄道が技術的に求められる最も重要な点であり、そのためには技術だけではなく後方支援や対策対応の見直しが図られ、情報の更新が不可欠となっている。

4. 災害と鉄道のこれから

では、こうした論点の中で、鉄道と災害のこれからを考えていきたい。まず取り上げておきたいのは、交通権(移動権)という考えである。

近年、この権利を巡って、様々な動きが活発化している。その中心となるのが、民主党と国土交通省が制定を目指している交通基本法である。まず交通権とは、字義の如く「国民の交通する権利」であり、憲法第 22 条（居住・移転および職業選択の自由）、第 25 条（生存権）、第 13 条（幸福追求権）などの関連する人権を集合した権利である。

これは国鉄末期⁹における、国鉄の経営合理化と民営化を巡る議論の中でわき上がってきたものだが、2007 年(平成 19 年)に制定された、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律などが制定され、とくに地方における交通環境の整備や見直しが考えられているなかで再びクローズアップされており、交通基本法の制定によって交通体系、交通法制全体を見直そうとする機運が高まっている。

交通権、あるいは移動権は都市と地方で求められる内容が異なり、具体的に移動する権利をどこまで認めるか、そしてその責務を行政がどこまで負うかがひとつの課題となっており、現在もその内容を巡って議論が行われている。とくに交通基本法の制定を巡ってはここで取り上げた具体と抽象を巡る議論以外に様々な意見があり、現状では賛否両論である。しかし、交通基本法が制定され、「移動できる権利」が法的に認められることとなれば、災害で被害を受けた鉄道や交通の復旧は、明確な根拠を持った国及び地方自治体の責務となる。解決すべき課題は山積しているとはいえ、総合交通政策の根幹となる交通基本法の制定は災害における鉄道の復旧と密接な関わりを持つこととなるだろう。

この交通権や地域公共交通の活性化及び再生に関する法律のように、一見災害とは無関係に思えつつも、実は大きく関わっているという法や考え方、アイデアなどは枚挙にいとまがない。

⁹ 交通権はフランスで 1981 年にミッテラン政権下で制定された、国内交通基本法内で確立された権利だが、日本では 1984 (昭和 59) 年に、和歌山地裁に対し、国鉄運賃値上げにより地方交通線で割増運賃が徴収されるようになったことが違憲・違法であると国鉄を被告として提訴された訴訟、通称：和歌山線格差運賃返還請求事件訴訟が交通権を権利として認めるかを巡って争われた最初の事例とされている。

我々人間は、災害を発生させる自然現象の前では無力であると語られる。我々もこの研究を通して、この自然現象と災害に対して人間がどれだけ無力で受け身であるかを思い知らされた。

災害、それ自体は非常にセンセーショナルなものである。しかし、災害対策や事前の対応、復興への目算を立てる作業や実際に復旧していく過程は、非常に地味でまどろっこしいもののように思える。そして、復旧を完了してなお、完全な復興へは多大な時間を要する作業である。あらゆる部分で、人間は自らの無力さを感じるが、同時に、絶え間なく繰り返されるこの自然との営みによって人間は少しずつでも進歩していく。

これからも人間は災害に苦しめられ、翻弄されていくだろう。人間を支える鉄道も同様である。しかし、被災する度に、多くの鉄道は力強く復旧し、復旧後も人々を日々輸送している。その営為は、鉄道が人々の重要な足として機能している限り絶え間なく繰り返されていくだろう。