

# 東日本大震災と地域公共交通の 確保・維持政策について

香川 正俊

熊本学園大学商学部教授

2011年3月11日の東日本大震災は、観測史上最大の地震と巨大津波により、東北地方太平洋側を中心に甚大な被害をもたらせた。死者・行方不明者は判明分だけで約2万1000人、うち水死が92.5%を占めており津波の恐怖は計り知れない。また建物の全半壊及び一部損壊は71万7000戸、被害額は16兆円から25兆円に上る。加えて大震災は広範囲にわたる道路、鉄道、路線バス、空港、港湾、離島フェリー等の交通インフラと公共交通を寸断・破壊し、避難や救援物資輸送を妨げ、原発問題と相俟って地域経済の復興を脅かしている。

本稿では同震災に伴う交通インフラと公共交通の被災・復旧状況を紹介し、被災地域における地域公共交通のあり方を考えると共に、国の地域公共交通政策の現状と問題点を考察したいと思う。

## かがわ まさとし

1950年生。早稲田大学大学院政治学研究科卒。政策科学博士・商学博士。専門分野は、交通論、公共政策、国際比較政治。運輸本省（現：国土交通省）勤務後、熊本学園大学商学部教授。

著書に、編著『都市・過疎地域の活性化と交通の再生』（2010）、『日中両国の政治・社会・経済的諸課題』（2007）、単著『中国共産党と政治・行政・社会改革』（2008）など。

## 各種公共交通の被災・復旧状況

### (1) 道路

道路損壊は3559ヵ所に上り、岩手県山田町や宮城県南三陸町方面の道路寸断によって1万6000人が孤立した。高速道路は路面亀裂や段差等の損傷が東北地方から関東地方に及び東北自動車道、常磐自動車道をはじめ15路線が通行止めとなったが、7月25日現在、常磐自動車道の原発警戒区域を除けばほぼ復旧した。一般国道の場合は4・45・6号線特に45号線における5橋梁の橋桁流出等に伴い69区間が通行止めとなった。けれども45号線の1区間と6号線の原発警戒区域1区間等、計14区間を除き復旧している。しかし、536区間で通行止めとなった生活道路としての県・市道等の127区間が依然として復旧していない。

阪神・淡路大震災と同様、高速道路と生活道路の復旧には格差が見られる。高速道路は被災者救援や救援物資搬入のため、3月12日に東北自動車道と常磐自動車道の緊急車両が通行可能となる等、早急な復旧工事が行われたが、生活道路復旧の遅滞は被災者の生活再建に加え被災地復興を遅らせている。但し、津波浸水箇所を回避した形の、国道45号線と並行する三陸自動車道がほとんど損傷を受けなかったこと、盛土構造の仙台東部道路が大津波に対する防波堤の役割を果たしたことは、防災・減災

機能を備えた道路を整備する上で参考になる。ちなみに、第1次補正予算では国土交通省関係災害復旧等事業に8984億円を計上、うち公共土木施設等(河川、道路、港湾、下水道等)は7751億円、被災した道路復旧等に係る道路交通状況調査費に10億円が配分された。

## (2) 鉄道

東北新幹線の5駅と電化柱・架線・高架橋・軌道等が約1200カ所で被害を受け、在来線でも気仙沼線等7線区で23駅が流失し、線路が約60kmにわたり寸断する等の被害を被り、5事業者12路線で全線又は多区間が不通となった。7月25日現在の復旧状況は、4月29日に東北新幹線全線で運転再開、第3セクター鹿島臨海鉄道・大洗鹿島線は7月12日、「ひたちなか海浜鉄道」が7月23日に全線復旧、原発警戒区域を除くJR常磐線が84%まで回復する等、全在来幹線の復旧率は96%に達した。仙台空港鉄道は9月末を目途に全線運転再開の見込みである。しかしJR気仙沼線(柳津-気仙沼間)や第3セクター三陸鉄道(北リアス線の1区間と南リアス線の全線)等は復旧の見通しが立っていない。

鉄道災害復旧事業は、鉄道軌道整備法第8条第4項及び施行令第2条に基づき国と地方自治体が各々1/4以内を補助、残りは事業者の負担となるが、同制度は通常規模の災害を想定しており「想定外」の災害に対処できない。2010年度における三陸鉄道の当期純損失は1706万円であるが、鉄道事業営業損失は1億6978万円に達し、損失総額を国や自治体からの補助金4億9819万円で補填している。従って110億円から最大180億円といわれる復旧費用のうち半額負担は不可能で、沿線各自治体も財政力が脆弱な上、被災地でもあり補助金の支出は見込めない。国土交通省は補助率を3/4に引き上げる方向で財務省と協議を行い、第3次補正の際に予算要求する方針である。阪神淡路大震災時には補助率の変更はなされておらず、今後の鉄道災害復旧事業に好影響を与える可能性がある。なお第1次

補正予算(国土交通省分)では被災した鉄道施設の復旧調査に「鉄道施設調査費」1億円が計上された。

## (3) 路線バス

バス事業者の被災状況は岩手・宮城・福島3県だけで死者・行方不明13人、損害社屋等115棟、損害車両219両(タクシーは各々74人、88棟、511両、トラック251人、626棟、5350両)に及んだ。そのため運行休止が相次ぎ、7月25日現在でも岩手県北自動車の宮古地区7系統、仙南交通の下増田線、日本中央バス(前橋-水戸・勝田)等では運行再開の見通しがたたず、岩手県交通の沿岸地区(釜石・大船渡・陸前高田市)17系統、福島交通の相馬・南相馬地区11路線、原発事故の影響を受けた新常磐交通、会津乗合自動車等、全路線バスのうち11事業者が一部運行に限定、迂回及び特別ダイヤ編成を余儀なくされている。また高速バスはJRバス東北(仙台-品川・横浜、古川・泉中央・仙台-東京間)が運休中である。

但し三陸鉄道、JR石巻線、JR常磐線等の運休区間に投入した鉄道代替バス計105路線と原発周辺住民の避難輸送、警戒区域への一時帰宅に必要なバス車両の提供及び首都圏で発生した「帰宅難民」に対する計画配車は、バスの特長である機動性を活用した措置として評価できる。路線バスは自家用乗用車の普及に伴って休廃止が進み、事業者の多くは赤字を高速バス部門の収益と補助金で補填してきた。けれども景気低迷による観光客の減少や、原油価格の高騰及び震災前の高速道路料金の割引等で収益が一層悪化し、被災地では岩手県北自動車が民事再生法、福島交通が会社更生法の適用を申請するに至った。

交通基本法定制を前提とし「地域公共交通の存続が危機に瀕している地域」において、「地域の特性に応じた最適の移動手段を提供」する国の「地域公共交通確保維持事業」(3で詳述)は、生活路線としてバス交通を重視している。大震災発生時、高台へ殺到する自家用乗用車が道路を塞ぎ多くの人命が

奪われた事実に鑑みても、危機管理の観点から路線バスが果たすべき役割を検討する必要がある。さらにバス車両の購入には1台2000万円を要し、数億円規模の損害を出した事業者救済のため国土交通省は、地方バス路線の維持と車両購入に係る補助要件を緩和し、第3次補正の際、予算要求する方針である。けれども対象地域は東北3県となっており適切な是正が求められる。

#### (4) 空港

花巻空港と茨城空港ではターミナルビルの天井落下等の被害があり、仙台空港は津波による冠水のため使用不能の状態に陥った。花巻空港は3月17日に暫定的な復旧が完了し、茨城空港も4月1日に完全復旧したが、仙台空港における4月13日の民間機臨時運航（国内定期便の運行再開は7月25日）までの間、救援物資と旅客輸送に当たった花巻・山形・福島各地方空港が果たして役割は大きく、主要空港の代替機能に関する再評価が肝要であろう。

仙台空港の復旧事業は空港法第9条第1項に基づき、滑走路や一定の空港用地に対し国が費用の80%を、都道府県が20%を負担するが「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（特別財政助成法とよぶ）第136条により、滑走路は国負担分を85%まで嵩上げし、対象外のターミナルビル復旧も運営会社に対する無利子融資制度（第137条第1項）が創設された。但し、地方空港に対する特例的な補助制度はない。

#### (5) 港湾

阪神・淡路大震災と同様、災害発生時の港湾は救援物資輸送のみならず、経済活動の継続のため優先的な復旧事業が行われた。岩手・宮城・福島3県を中心に東日本の港湾は大津波によって岸壁、荷役機械、防波堤等に甚大な被害を受け、震災直後は青森港以外の被災港湾が機能停止に陥った。国土交通省は港湾施設の応急措置を施し、荷役業者を総動員して被災地への船舶による緊急物資輸送を

行ったが、7月25日現在も八戸港、宮古港、釜石港、仙台塩釜港、石巻港、相馬港、鹿島港等の重要・国際拠点港及び多数の地方港湾で復旧が進まず、国際航路も縮小しつつある状態である。「特別財政助成法」第135条に基づき、仙台塩釜港における特定用途港湾施設は回復傾向にあるものの、釜石港のように世界最大水深の耐震防波堤が破壊される程の津波の威力は軽視できず、港湾施設の復旧には被害状況を正確に把握し、構造物の対波耐久性を高めなければならない。なお、第1次補正予算には港湾荷役機械等の復旧費97億円が計上された。

#### (6) 離島フェリー

離島航路事業者が所有する7隻中2隻が沈没、5隻は陸上に乗り上げ、船員等に行方不明者が出たが、離島4航路は大島汽船（浦ノ浜－気仙沼間）と網地島ライン（石巻－長渡間）、塩竈市営フェリー（塩竈－朴島間）が6月までに再就航し、島民が本土避難していたシーパル女川汽船（女川－江島間）も7月25日に限定便を再開した。また主な中長距離フェリーも一部又は限定便を運航している。

離島航路事業は路線バス同様「地域公共交通確保維持事業」の主対象であるが、原発事故処理や生活基盤の再建が遅滞すれば経営難が一層深刻化し、一部航路の休止も考えられる。東日本大震災は離島航空と共に、離島フェリーの維持策を考える上で課題を与えた。フェリーは橋梁があれば原則として「地域公共交通確保維持事業」に包含されず、離島航空路は2011年3月30日の補助金交付要綱では対象外とされ、5月27日の改訂版で追加された経緯がある。

### 公共交通における災害復旧事業と 防災・減災事業

#### (1) 災害復旧事業の限界

道路法第13条は普通、港湾災害と同じく道路災害復旧を「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担

法」(土木施設復旧法とよぶ)第4条に委ね、一定の要件をもって国庫負担される。空港の場合は空港法第9条第1項及び施行令第4条に基づいて補助金を交付し、路線バスや離島航路事業は路線・航路、車両・船舶を確保する「地域公共交通確保維持改善事業」を通じた補助が行われる。

但し「土木施設復旧法」第2条第2項、空港法及び特定用途港湾施設や空港施設の復旧事業に関する「特別財政助成法」第135条、第136条等はいずれも「災害にかかった施設を原形に復旧」すなわち原状回復のみの災害復旧事業に過ぎず、「想定外」の大災害には不十分である。「特別財政助成法」が緊急的応急対策に収斂すれば、原状回復した諸施設を取り壊し、高度な防災機能を備えた施設を再整備することになり膨大な無駄が発生する。しかも「土木施設復旧法」第3条に掲げる河川、海岸、砂防設備、地滑り防止施設、急傾斜地崩壊防止施設等と道路、港湾等の各種施設防衛は表裏一体の関係にありながら事実上、無関係に復旧工事がなされるため再発を防止できない可能性が高い。従って現在の災害復旧事業には限界があると言わざるを得ない。

## (2) 防災・減災事業の重要性と改善点

真に「安心、安全」を確保するのであれば、防災・減災事業の実施が不可欠である。例えば、鉄道建設・運輸施設整備支援機構(鉄道運輸機構とよぶ)の「鉄道防災事業費補助」制度は「国土の保全に資するとともに会社(筆者注:JR各社)の鉄道施設の防災に資すること」を目的とし、「国土保全に係る河川、荒廃山地、海岸等の防災事業に要する経費の一部を交付」(取扱要領第2条)する周辺環境の整備と一体化した鉄道防災事業である。同制度を適用すれば降雨、洪水、暴風、高潮、波浪又は津波による災害に起因する河川改修や、被害の発生する恐れの大いなる海岸等にも1/2の補助金が交付される。けれども補助対象はJR各社のみであり、経営難に苦しむ多くの地方鉄道事業には適用されない。

鉄道運輸機構の「鉄道施設総合安全対策事業

費補助」のうち「鉄道施設老朽化対策事業」は橋梁、トンネル等を対象に耐用年数を超え、老朽化が著しい施設の補強・改良を行う事業であり、同じく防災事業の一環と捉えられる。しかも補助対象者は地方鉄道事業者であるため、地域公共交通の維持・確保に対する貢献度も高い。

一方、「地域公共交通確保維持改善事業」中「地域公共交通バリア解消促進事業」に係わる輸送上の安全確保を図る「鉄道軌道安全輸送設備等整備事業」は、地方鉄軌道事業者を対象とする人的な減災事業に位置づけられる。すなわち駅の移動円滑化、転落防止設備整備、誘導用ブロックの整備等に要する費用の1/3を国が補助し、人身事故を未然に防止するのである。これらの諸制度は地域公共交通事業者の経営支援に繋がるが、必要な地域公共交通を維持・確保するには制度及び補助率・補助総額が不足している。JR北海道・四国・貨物を除きJR各社は十分な体力を持っており、国は地域公共交通に対する自然災害への防災・減災事業を充実すべきである。

## 「地域公共交通確保維持改善事業 ～生活交通サバイバル戦略」と交通基本法

### (1) 国の新たな地域公共交通政策の概要

「地域公共交通確保維持改善事業～生活交通サバイバル戦略」は、交通基本法案の関連施策として2011年度予算編成における「元気な日本復活特別枠」を含む既定予算の1.4倍に当たる305億円を投入する、地域公共交通の確保・維持を包含した新たな補助制度である。同事業は既設各補助制度の、①期限限定の立ち上げ補助、②事後的な欠損補助等の問題を抜本的に見直し、各種制度と予算を統合した上で、独立採算では確保不能な地域において、公共交通を効率的に確保・維持するために必要な支援と、バリア解消の促進を図る目的で導入された。事業内容は、一定の地域公共交通を確保・維持する「地域公共交通確保維持事業」、ノンステップバス

車両や福祉タクシー車両の購入等の「地域公共交通バリア解消促進事業」及び「地域公共交通調査事業」を加えた3事業に分類される。

但し、制度設計の背景には2009年11月の行政刷新会議による事業仕訳けにおいて、従来の「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」制度が「直ちに廃止」と結論付けられ、その代替制度として制度化された経緯がある。しかも2011年度予算編成過程では、特別枠要望の順位付けを行う評価会議が「低コスト化、真に必要な分野・地域への重点化」を条件つけた結果、補助対象事業は「必要最低限度」内に抑制された。

## (2) 地域公共交通確保維持事業と交通基本法をめぐるとの問題

評価会議の条件付けに基づき「地域公共交通確保維持事業」は、基本的に鉄道及び市町村が赤字補填中の公共交通は対象とされず、橋梁のある航路を運航するフェリーも補助対象外となる。そのため、経営基盤の脆弱な地方鉄道や補助事業の基準に合わない一定の路線バス及びフェリー事業者は経営破綻の恐れが高まり、より低コストのコミュニティバス・福祉・乗合タクシー等への転換が進む可能性が高いと思われる。

しかし鉄道を廃止し、バスに転換した場合の乗客転移率は50%～70%と低く、転換バスも次第に利便性を減じて公共交通の空白地帯が生まれ、地域経済が疲弊して住民生活に案影響を及ぼす「負の循環」が常態化している。鉄道が有する地域経済や環境改善等に対する社会的価値の評価手法は鉄道運輸機構が公表したが、地方鉄道の取り扱いとバス転換の是非は社会的価値と財政負担との均衡を考慮して決定すべきである。また、「地域公共交通確保維持事業」による補助を受けるには、都道府県、市区町村、交通事業者若しくは交通施設管理者で構成する「生活交通ネットワーク協議会」の開催と、地域の特性・実情に応じた最適の移動手段を提供するための取り組みに関する「生活交通ネットワーク計画」の

策定が前提となる。このため、東日本大震災の被災地では同協議会を開催できない場合、路線バスや離島フェリー等に対する支援と運行再開が困難になる恐れがある。従って何らかの特例措置が不可欠である。また同時に、被害が広範囲に及ぶことから被災地域の包括的復興計画に見合った対処が求められる。

重要な事柄は177回国会に上程された交通基本法案(新法案とよぶ)と、同法案関連施策を先取りした「地域公共交通確保維持事業」制度の関係である。同法案は国会の日程上廃案になろうが、再上程に際しても地域公共交通の確保・維持に関する根本的理念は変更されないと思われる。民主党・社民党が第165回及び第171回国会に共同提出した法案(旧法案とよぶ)と新法案を比較すれば、外国人も利益享受の対象に含め(新法案第2条、第16条)、「まちづくり」や「観光立国」の観点を明文化(新法案第22条、第23条)したこと等は評価できる。

しかし、「移動権」の削除をはじめ重大案件の取り扱いが後退しており、特に次の3点は重要な問題と考える。第1は、交通施設は「大規模な災害が発生した場合に必要な交通を確保」(旧法案第6条)するよう整備せねばならず、「交通施設の災害に対する安全性の向上並びに住民の避難及び緊急輸送のため必要な経路の確保の促進その他必要な措置を講ずる」(旧法案第24条)という危機管理条文の削除である。

第2に、各種公共交通機関の個別的特長を軽視し、各種交通手段に係る「交通体系の総合的整備」(旧法案第4条)を、単なる「有機的かつ効率的に連携」(新法案第5条)に矮小化した。

第3は、「国は、交通条件に恵まれない地域の住民が日常生活及び社会生活を営むに当たり安全で快適に移動」できるよう「当該地域における交通施設の整備の促進及び輸送サービスの提供の確保その他必要な措置を講ずる」(旧法案第17条)を、「必要不可欠な通勤、通学、通院その他の人又は物の移動を円滑」にするため「離島に係る交通事情その他地域における自然的・経済的・社会的諸条件に配慮し

つつ、交通手段の確保その他必要な施策を講ずる」(新法案第16条)として移動目的と施策対象地域を一定程度に制限、事実上鉄道を対象外に置き、確保すべき地域公共交通を「低コスト」の代替交通に収斂させたことである。

一般に「基本法」は具体的な権利・義務を定めるものではないが、個別法に対する優越的な地位を

有し、国政の重要な分野で政策の基本的な方向を定め、関連政策の体系化を図る目的で制定される法律である。従って地域公共交通の選別は、大災害時における危機管理の観点からも「基本法」の要件を満たしていないと思われ、同法案とその成立を前提とする「地域公共交通確保維持事業」には大幅な修正が求められる。■

