

論  
説

熊本地震と南阿蘇鉄道

——自然災害からの交通インフラ復旧の視点と論点——

奥住弘久

目次

第一章 熊本地震による交通インフラの被害状況

第二章 鉄道復旧に向けた動き

一・実施できない本調査

二・復旧財源をどのように手当てするか

三・問われる復旧の必要性——熊本地震前の南阿蘇鉄道——

第三章 道路復旧に向けた動き

一・応急復旧の実施

二・本復旧のための実施態勢づくり

三・復旧財源をどのように手当てするか

#### 第四章 鉄道インフラ復旧への課題

一・鉄道・道路の復旧枠組みの違い

二・鉄道インフラ復旧のポイント

#### 第五章 熊本地震と南阿蘇鉄道の復旧—むすびにかえて—

※熊本地震が発生した二〇一六年の新聞記事の注記は、新聞社名・月—日の順で、基本的に本文中に記した。特に明記していないものについては、熊本で朝刊のみの統合版を参照している。なお、熊日は『熊本日日新聞』のことである。

## 第一章 熊本地震による交通インフラの被害状況

「平成28年（2016年）熊本地震」と命名（気象庁）された二〇一六年四月一四日夜にはじまる地震（四月一六日未明に本震）によって（以下、熊本地震と記す）、熊本県内の各地は、甚大な被害を受けた。自宅の崩壊、交通網の途絶などによって、避難所や仮設住宅などでの暮らしを余儀なくされた人は多く、日常生活をどのように再建していくかは長期的な課題となっている。

地震による生活や観光の基盤となる交通インフラへの影響も大きく、広範囲にわたって交通網が断ち切られた。道路では、九州自動車道、国道五七号、国道三二五号、県道二八号などが寸断され、鉄道では、JR九州の九州新幹線、在来線の鹿児島本線と豊肥線、第三セクター鉄道の南阿蘇鉄道が不通となった。このうち大都市間を結ぶ幹線交通網については、JR鹿児島本線が四月二一日、九州新幹線が同二七日、九州自動車道が同二九日に全線復旧するなどした<sup>①</sup>。九州自動車道では、当初、橋梁の損傷五箇所、盛り土の崩落一箇所、路面に多数の亀裂が発見され「全線開通には長期間の復旧作業が必要」と見込まれていた（熊日・四―一三三）。また、九州新幹線では、車両の脱線に加え、設備に約一三〇箇所の損傷が見つかり「運転再開のめどは立っていない」（熊日・四―一九）、「被害全容は不明」（西日本・四―一二）と言われた。こうした震災直後の状況を踏まえるならば、幹線交通網は、被害の大きさにもかかわらず、「驚きの早さで全線再開を遂げた」（九州新幹線）ことがわかる（西日本・五―一五）。しかし、この一方で、阿蘇山周辺の地域交通網は、今なお、復旧の目途がたたない状態に置かれつづけている。

阿蘇地方は、東西（熊本県―大分県）に国道五七号とJR豊肥線が通り、北側（福岡県側）から国道二二二号、



図1 熊本地震後の阿蘇地方の鉄道・道路状況（2016年6月4日現在）

（出所）『熊本日日新聞』2016年6月5日に加筆・修正を行った。

南側（宮崎県側）から国道三三五号が通じている。しかし、四月一六日の本震により様々な場所で土砂災害等が発生し、国道五七号、国道三三五号、JR豊肥線といった阿蘇地方の主要ルートが断ち切られた。とりわけ南郷谷地域（阿蘇山の南側にあたる南阿蘇村と高森町の地域）は、道路と鉄道の両方が寸断されることによって事実上、陸の孤島と化してしまった。それは、国道五七号から国道三三五号が分岐してすぐの黒川にかかる阿蘇大橋（国道三三五号）が大規模な土砂崩れによって崩落し、南郷谷地域から西原村を経て熊本市に至る県道二八号（熊本高森線）俵山バイパスがトンネル崩落などによって通行止めとなり、JR豊肥線・立野駅から南郷谷地域を結ぶ南阿蘇鉄道が橋梁やトンネル被害によって不通になってしまったからである（「図1」参照）。

このうち国道三三五号にかかる阿蘇大橋の崩落は、南郷谷地域の人々の暮らしを激変させることになった。南阿蘇村は、阿蘇大橋の崩落によって村が東西に分断

されることになってしまったからである。その結果、南阿蘇村の西側にある立野地区（約三五〇世帯、約八六〇人）の生徒（約五〇名）は、阿蘇大橋を渡ったところにある南阿蘇西小学校と南阿蘇中学校に通学できなくなってしまった<sup>②</sup>（西日本・四―三〇）。立野地区は土砂災害の影響も大きく、阿蘇大橋を渡ることができない地区住民は隣町の天津町に避難せざるを得なくなった。こうしたなかで立野地区は「消滅の危機」に瀕することになった<sup>③</sup>（熊日・五―二）。また、JR豊肥線や南阿蘇鉄道の運休によって、南郷谷地域の人たちは、熊本市方面への通勤・通学・通院など日常生活に支障をきたすようになった。たとえば、南郷谷地域を含む阿蘇地方の高校生約五〇〇人は、鉄道が不通になることで通学が困難になってしまったのである<sup>④</sup>（西日本・四―三〇）。四月二五日に再開した天津高校（天津町）では、南阿蘇村、西原村、阿蘇市などから通う生徒一―三人が欠席した。これは、全校生徒の一二％であつたという（熊日・四―二六）。他の代替公共交通機関がないなかで熊本県教育委員会が検討したのは、①通行可能な道路（迂回路）を利用した通学バスの運行、②自宅通学が可能な高校への転校、③寮などへの入居、であつた（西日本・四―三〇）。実際には、熊本市内の兄弟の家に移り住むという自衛策で対応する家庭も見られた。こうした交通網の途絶は生活面にとどまらず、観光面にもまで無視しえない影響を与えることになった。阿蘇地方では、五月一日の時点で地震による宿泊のキャンセルが二―三万人となり（熊日・六―五）、南阿蘇村商工会では、交通網の復旧が進まなければ観光客は約八割減り、約一〇〇業者が廃業に追い込まれる恐れがあると危惧したのである（西日本・六―一七）。

こうした南郷谷地域の交通網の回復に向けて早い段階から検討されたのが、阿蘇大橋の再建と俵山トンネルを含む県道二八号（熊本高森線）俵山バイパスの復旧であつた。阿蘇大橋については、四月三〇日に国土交通大臣から、国として直接復旧に乗り出す方針にあることが明らかにされた（西日本・五―一）。そして、俵山バイパスについ

ては、熊本県が行った被害調査の結果が五月三日に明らかにされた（熊日・五一四）。しかし、同じように地域の交通インフラとして存在しながら道路復旧と対照的であつたのが、鉄道復旧をめぐる動きである。JR豊肥線は、熊本―肥後大津間が四月一九日、阿蘇―豊後荻間が七月五日に復旧したものの、肥後大津―阿蘇間（二七・三キロ）については九月に入り「軌道が見えないほど雑草が生い茂り、廃線のような雰囲気すら漂っていた」（熊日・九一）と報じられたように、今なお復旧の用途が全くつかない状況に置かれている。また、南阿蘇鉄道は、四月に暫定的な被害状況調査をしたものの本調査に入ることができず、「復旧には多額の費用を要することもあり、運転再開のめどは立っていない」（朝日・四一三〇）、「南阿蘇鉄道廃線の危機」（大分合同・五一二夕刊）と報道されたりした（後述するように、六月二八日に国から復旧調査費がつけられた）。

本稿では、熊本地震によって大規模な被害を受けた様々なインフラのうち、特に交通インフラに焦点をあて、そのなかでとりわけ復旧の遅れが顕著に見られる鉄道インフラをめぐる課題について考察していく。具体的には、熊本地震により大きな被害を受け全線運休となった南阿蘇鉄道の復旧に向けた動きを、道路インフラの復旧過程と比較しながら跡付けることで、交通インフラとしての鉄道と道路の自然災害からの復旧枠組みの違いを浮き彫りにし、鉄道インフラ復旧の論点について検討を加えていくことにしたい。こうした鉄道と道路を対比するという視点は、熊本地震後の交通インフラ復旧過程を現地で見守るなかで問題意識として持つに至ったものである。鉄道復旧と道路復旧の進み方は明らかに異なっており、道路の復旧が地震直後から目に見える形で矢継ぎ早に進められていったのに対し、鉄道復旧の動きはきわめて遅く、現在においても復旧の見通しすら立たない状況にある。生活者の観点からいえば、鉄道利用者にとっては鉄道の復旧が、自動車利用者にとっては道路の復旧がそれぞれ必要である。両者を使い分けて利用していた人にとっては、両方の復旧が求められる。この復旧の進み具合の違いは、どこに起

困っているのであろうか。本稿執筆の研究上の動機としては、こうした疑問を解き明かしてくれるような、自然災害からのインフラ復旧についての（陸上交通をめぐる）全体像を示した研究が見当たらないということがあった。<sup>(5)</sup>そこで、本稿では、鉄道復旧だけを論じるのではなく、同じ陸上交通である道路復旧にも言及しながら、両者を比較しつつ自然災害からの復旧の仕組みを具体的に跡付けることで、交通インフラ復旧をめぐる課題について検討しようと考えた。

さて、本論に入るに先立ち、本稿で取り上げる南阿蘇鉄道の概要を説明しておきたい。南阿蘇鉄道株式会社は、JR豊肥線・立野駅から高森駅までを結ぶ一七・七キロの鉄道事業者である。もともとは高森線という国鉄線であったが、国鉄が効率的な経営を目指して赤字ローカル線の廃止政策を進めるなかで廃止対象路線（第一次特定地方交通線）に指定され、<sup>(6)</sup>一九八六年四月一日に南阿蘇鉄道として再出発したという歴史を持っている。<sup>(7)</sup>二〇一六年四月の熊本地震による全線運休は、南阿蘇鉄道開業三〇年目に起きた大惨事であった。沿線自治体は、南郷谷地域にある熊本県阿蘇郡南阿蘇村と高森町の二つで、全一〇駅のうち九駅が南阿蘇村にあり、立野駅（南阿蘇村）と高森駅（高森町）以外の駅は、すべて南阿蘇村が所有・管理している。南阿蘇鉄道は第三セクター方式を採用しており、その資本金は一億円である。このうち九九・九五％が基礎自治体からの出資で、沿線自治体の南阿蘇村（五六・五％）と高森町（三三・九％）で九〇・四％、これら二町村と関係のある山都町（七％）、西原村（二・五％）、大津町（〇・〇五％）で九・五五％という内訳であった（残りの〇・〇五％は阿蘇南部農協協議会、現・JA阿蘇）。日本では「第三セクター」について、第一セクター（公共セクター、政府部門）でも第二セクター（民間セクター、民間部門）でもない、第三のセクター（中間部門、公私混合企業）と説明され、具体的には自治体と民間との公私共同出資による株式会社を指すことが多いが、<sup>(8)</sup>南阿蘇鉄道は第三セクター鉄道（株式会社）でありながらも、実体

は基礎自治体が九九・五%出資する町村鉄道であった。

## 第二章 鉄道復旧に向けた動き

### 一・実施できない本調査

熊本地震（本震）によって南阿蘇鉄道では、橋梁やトンネルなどが大きく損傷した。四月二十六日に行われた南阿蘇鉄道と鉄道総合技術研究所（東京）による現地調査では、立野―長陽間にある第一白川橋梁（土木学会選奨土木遺産）で線路が歪み、犀角山トンネルで「トンネルごと、ずれている」（熊日・四―二七）ことなどが確認された。そして、全線復旧には一年以上の歳月がかかり、橋梁の修復や架け替えで、三〇億―五〇億円の費用が必要になると試算された（同）。これは、熊本地震前年度（平成二七年度）の鉄道営業収入が約一億一五〇〇万円という南阿蘇鉄道の経営規模を踏まえるならば、事業者単独で負担できる金額ではなかった。もともと、四月に実施された調査は鉄道総合技術研究所による緊急的なもので、被害の全貌を明らかにするには、本格的な調査（本調査）を実施する必要があった。南阿蘇鉄道は、五月一日の緊急取締役会で全線復旧の方針を決めていたが、その前提となる本調査のための費用を負担することすら難しい状況にあった。そのため南阿蘇鉄道の社長（高森町長）は、「まずは調査費用の補助を（熊本―引用者注）県を通して国土交通省などに要望」した（熊日・六―一四）。そして、熊本地震から二ヶ月以上が経過した六月二日に、ようやく国土交通大臣から本調査の実施が発表された（西日本・六―二五）。この過程のなかで南阿蘇鉄道の社長でもある高森町長が「線路の被害は甚大で、調査・復旧の費用は三セクや自治体では賄えない」（熊日・六―一四）と述べていることは、地方の第三セクター鉄道が大規模な自然



災害に対して如何に脆弱な環境のもとに置かれているのかを物語っているといえる。

因みに、南阿蘇鉄道などが加入している第三セクター鉄道等協議会（第三セクター鉄道の協力・協調組織）<sup>(1)</sup>は、土木構造物保険に団体加入している（支払い保険金は一事故一億円、期間中の限度額二億円の事業者が多い）。しかし、この保険は地震を対象としていなかった。地震を対象にすると保険料が高額になり、財政基盤が脆弱な第三セクター鉄道にとって負担しきれないためである。同協議会が二〇〇五年に実施した「地震保険アンケート」によると、当時、全事業者が地震保険に加入していなかったものの、条件次第で加入すると答えた事業者が八四％いた（加入したいは〇％、加入しないは一六％）<sup>(2)</sup>。問題となるのは掛け金であった。保険料が高額になれば経営に影響を与えるため加入できないというのが、第三セクター鉄道のおかれた実情であった。

震災から二ヶ月以上たった六月二八日、南阿蘇鉄道の災害復旧調査費として国から二億一〇〇万円がつけられた。しかし、それはあくまでも復旧方法を検討するための調査費であり、復旧が決まったことを意味するわけではなかった。国土交通大臣は六月二二日の記者会見において、まず調査を実施した上で、具体的な復旧方法や費用について支援の可能性を検討すると述べたのである（西日本・六―二五）。

## 二．復旧財源をどのように手当てするか

緊急調査の結果からも窺われるように、南阿蘇鉄道を復旧するには、巨額の費用を要することが予想された。では、鉄道復旧のために南阿蘇鉄道が取りうる選択肢は、現行の制度のなかでどのようなものが考えられるのであるか。

第一は、経営安定基金の活用である。南阿蘇鉄道は、もともと国鉄の赤字ローカル線から転換した路線であった

ため、設立当初から赤字が発生することを見込んでいた。そのため国鉄線からの転換に際して南阿蘇鉄道では、沿線自治体に一キロ三〇〇万円を上限に交付された「転換交付金」を原資に約五億一〇〇〇万円の経営安定基金を積み立て、その運用益（利子）で赤字補填をするという仕組みを構築していた。<sup>(13)</sup> この基金には「転換交付金」のほかに、地元自治体・熊本県による自治体基金、沿線住民からの住民基金も含まれ、赤字補填のほかに、車両・施設の更新や新増設、災害復旧にもあてられることになっていた。<sup>(14)</sup> しかし、熊本地震直前の平成二七年度末の基金は約一億七四〇〇万円しかなく、三〇億円／五〇億円と見込まれる復旧費用を補うには少なすぎる金額であった。

第二は、沿線自治体による費用負担である。南阿蘇鉄道の社長を務める高森町長は、早い段階から全線復旧を目指したいとの意向を示していた（熊日・四―二七）。しかし、平成二六年度の標準財政規模約二七億七〇〇〇万円、財政力指数〇・二二の高森町にとって、南阿蘇鉄道の復旧費（三〇億円／五〇億円）は負担するには大きすぎる額であった。しかも、もう一つの沿線自治体である南阿蘇村も、費用負担は困難な状況にあった。南阿蘇村は熊本地震で甚大な被害を受け、六月二三日の村議会において震災対応として平成二八年度一般会計補正予算五一億七四四八万円を追加せざるをえない状況にあったのである（平成二六年度の標準財政規模は五一億円、財政力指数は〇・三であった<sup>(15)</sup>）。費用負担についていえば、南阿蘇鉄道に出資する沿線自治体等（南阿蘇村、高森町、山都町、西原村、大津町）で経営安定基金の積み増しを行うという方法も考えられる。しかし、各自治体の財政規模や被災状況を踏まえると、基金を積み増しする財政的な余力はなかった。六月一四日の高森町議会と同二三日の南阿蘇村議会では、第3セクター南阿蘇鉄道株式会社と財政基盤の脆弱な自治体では、復旧・復興は困難を極めるため、国への支援を求めるしかなく、早々国及び熊本県に対して全線復旧が実現できる補助措置の支援要望活動を鋭意行っていく必要がある」と記された。南

阿蘇鉄道の復旧費は沿線自治体で負担できる金額ではなかった。

第三は、鉄道軌道整備法に基づく補助制度の活用である。鉄道軌道整備法は災害復旧のために第八条に補助制度を設けている。これは「鉄道事業者がその資力のみによつては当該災害復旧事業を施行することが著しく困難であると認めるとき」に「予算の範囲内で当該災害復旧事業に要する費用の一部を補助することができ」というもので、①民生の安定上必要であること、②復旧費が前年度の運輸収入の一〇%以上の額であること、③過去三年間に鉄道事業で経常損益あるいは営業損益を生じているか、災害を受けた年度以降おおむね五年間を超えて各年度の鉄道事業で経常損益あるいは営業損益が生じることが確実であること、などを補助要件としていた（鉄道軌道整備法施行規則第十五条の三）。しかし、それは「災害復旧事業に要する費用の一部を補助することができる」とあるように、復旧費を全額負担するものではなかった。鉄道軌道整備法施行令第二条「災害復旧事業の補助」は次のように規定されている。

「……補助は、災害復旧事業に係る工事のため直接必要な本工事費及び附帯工事費についてするものとし、その補助率は、二割五分以内において国土交通大臣が財務大臣と協議して定める率とする。」

そして、「災害復旧事業費補助に関する交付基準」によると、「国は……関係地方公共団体と同額を補助するものとする」とあり、自治体がどれだけ補助するかによつて国の補助額（二割五分以内）が決められることになっている。すなわち、鉄道事業で赤字状態にある（になる）ことを補助要件としているにもかかわらず、国の補助は二五%が限度であり、それも関係自治体（県市町村）と同額の負担にとどまるのである。したがって、この制度を活用したとしても、公的補助は最大で五〇%にとどまり（自治体側の対応次第で国の補助率は下がる可能性がある）、残りの五〇%は鉄道事業者が負担せざるを得ないことになる。このことから、この補助制度は脆弱な経営状態にあ

る鉄道事業者向けのものであるにもかかわらず、基本はあくまでも鉄道事業者による自助努力に置かれていることが分かる。鉄道事業者が自助努力で復旧しようとすることを前提に、国が補助するという枠組みになっているのである。南阿蘇鉄道の復旧にこの補助制度を活用すると、仮に三〇億〜五〇億円が必要となった場合、南阿蘇鉄道は一五億〜二五億円の自己負担が必要となってくる。この補助制度を用いた復旧は、南阿蘇鉄道の経営規模を踏まえると、実現可能な方法ではなかった。（加えて、平成二八年度の国の当該補助にかかる当初予算は前年度と同様の六八〇〇万円であり、増額するには補正予算を組むなどの必要があった。）<sup>(16)</sup>

因みに、JRについても鉄道復旧の補助は、鉄道軌道整備法第八条に基づいてなされることになる。しかし、東日本大震災後のJR東日本は、鉄道軌道整備法施行規則第十五条の三の要件に該当しない経営状況にあったため、この補助制度を活用することができなかった。また、阪神淡路大震災からの復旧に際してJR西日本が、国からの「補助を受けた場合の株式上場に対する影響、上場申請中の企業としての立場」などを考慮し、「補助金は受けないことを社内決定した」ということもあった。<sup>(17)</sup> 豊肥線を管理するJR九州は、二〇一六年六月三〇日に東京証券取引所に株式上場を申請し、一〇月二五日に上場を果たした。これまでの事例を踏まえるならば、熊本地震からの豊肥線の復旧にあたって、この補助制度を用いることは難しいと予想される。<sup>(18)</sup>

第四は、様々な方法による復旧資金集めである。南阿蘇鉄道では、四月二五日から銀行口座を開設して復旧義援金の募集をはじめた。<sup>(19)</sup> また、四月二九日から第三セクター鉄道四社（秋田県の由利高原鉄道、茨城県のひたちなか海浜鉄道、千葉県のいすみ鉄道、鳥取県の若桜鉄道）が、「復興祈念切符」（南阿蘇鉄道の乗車券と四社の入場券をセットにしたもの）の販売を開始し、販売額一〇〇〇円のうち七〇〇円を南阿蘇鉄道に寄付するという取り組みを開始した。肥薩おれんじ鉄道（熊本県・鹿児島県）のように、独自に義援金集めを行うとともに、南阿蘇鉄道のグッ

ズを販売して売り上げの全額を送ろうとしたところもあった（熊日・六―一八）。このほかに個人の有志による資金集めの動きも見られた。たとえば、地元の鉄道写真家が、南阿蘇鉄道の写真を「デジタル写真集」（三〇〇円）や「復興祈念絵はがき」（五〇〇円）として販売し、売り上げの一部を寄付（五月中旬に三七七〇〇円を南阿蘇鉄道に送金）しようとしたのである（西日本・七―五）。一〇月に入った時点で、全国から寄せられた義援金は三〇〇万円を超えたという（熊日・一〇―四）。この間、五月二七日には、日本財団が南阿蘇鉄道の被害状況についてヒアリングを行うということも見られた（熊日・五―二八）。支援金額が示されることはなかったが、同財団は熊本城の修復費用（三〇億円）など熊本地震への支援に総額九三億円の支出を決めており（熊日・四―二〇）、南阿蘇鉄道が様々なルートを通じて復旧資金を集めようとしていたことが窺われる。一〇月に入ると南阿蘇鉄道は、HPをリニューアルし、インターネットを通じた復旧義援金の呼びかけや「被災枕木オーナ」の募集、応援グッズ・記念切符の販売に一層力を入れはじめた。こうした自助努力は、運休期間中も欠かすことのできない鉄道施設の維持管理費や職員の給与といった諸経費を捻出するためにも必要なことであった。運休中に現実の問題とならざるをえない「運賃減収分の損失補てん」を行う仕組みが制度化されていなかったからである<sup>⑩</sup>。

以上、現行制度内で復旧のために南阿蘇鉄道が取りうる選択肢を検討してきたが、いずれも復旧費用を賄うには困難が予想された。現行制度の枠内での復旧が難しいことは、熊本県と熊本市が国土交通省に対して行った「平成28年熊本地震からの復旧・復興に係る重点要望」（平成28年6月23日）から確認することができる。この要望では、南阿蘇鉄道について「現行制度では、第三セクター鉄道施設の復旧費として、国庫補助制度は1／4であり、さらに、運賃減収分の損失補てんや災害復旧調査費についても支援制度がない状況」にあることを指摘した上で、「東日本大震災における三陸鉄道と同様、国庫補助率の嵩上げ（1／4→1／2）等による財源措置等の実施」を求め

ていた（1／2の自治体負担分については交付税等の財政支援措置を要望）。しかし、国からの措置を受けるには、鉄道軌道整備法の補助金交付申請時に「災害の復旧事業の施行が民生の安定上必要であることを明らかにした書類」の提出が求められるように（鉄道軌道整備法施行規則第十五条の三）、通常の制度においても、その必要性を説明する必要があった。この意味で、通常制度を上回る特別な支援を受けるには、それ相当の特別な理由が求められることになるはずである。では、南阿蘇鉄道は、熊本地震で被災する前まで、如何なる役割を地域で果たし、どのような経営状況にあったのであろうか。

### 三．問われる復旧の必要性―熊本地震前の南阿蘇鉄道―

六月に高森町議会と南阿蘇村議会で採択された「熊本地震に係る『南阿蘇鉄道』の早期復旧・復興に関する決議」では、「南阿蘇鉄道が廃線となり鉄道網が寸断されるということになれば、通院、通勤、通学で必要とする沿線住民、学生の交通手段を奪い、熊本地震からの復旧・復興に取り組む人の心に暗い影を落とすこととなり、南阿蘇地域の基幹産業である観光産業をはじめとする地域経済に多大な影響を及ぼすなど、南阿蘇地域の衰退を招くことは明らかである」と南阿蘇鉄道復旧の必要性が説かれた。以下では、観光とライフラインという観点から南阿蘇鉄道が熊本地震前までに果たしてきた役割を振り返り、あわせて南阿蘇鉄道の経営状況について概観することにした<sup>(2)</sup>。

#### （一）観光

南阿蘇鉄道の沿線自治体の人口は、南阿蘇村二一五二人、高森町六三三七人である（二〇一五年一〇月一日現在）。多くの過疎地域における地方鉄道と同様、南阿蘇鉄道の利用者も少子化と人口減少により縮小傾向にあった。



熊本地震前年度にあたる平成二七年度のデータによると、輸送人員は、通勤・通学で利用する定期輸送人員が約七・七万人、観光などで利用する定期外輸送人員が約一八万人で、定期外の方が多かった。定期外のうち外国人の利用者数は約六・八万人であった。平成二六、二七年度の動向を見ると、定期利用者の減少に対して定期外利用者が増加し、輸送人員は全体として増える傾向にあった（約二四万人↓約二五・七万人）。このことから南阿蘇鉄道が観光を通じて運輸収入の維持を図っていたことが窺われる。南阿蘇鉄道は、近年、観光の側面を強めていた。

観光列車についていえば、阿蘇五岳を眺めながら走るトロッコ列車（ゆうすげ号）が人気を集め、外国人観光客の増加が顕著に見られた。平成二七年度は、韓国から約三・六万人、台湾から約三・二万人が南阿蘇鉄道を利用した。団体の場合、たとえば、阿蘇山・阿蘇ファームランド・高千穂からバスで高森駅に移動し、高森駅から立野駅まで南阿蘇鉄道を利用し、立野駅から観光バスで移動するという、観光ルートができていた。また、海外からの個人旅行者もしばしば見かけ、筆者もかつて起点となる立野駅で下車駅の問い合わせを受けたことがある。バスの乗り方が分からないという人はいても（たとえば、バス停はどこにあるのか、バス停の時刻表をどのように見ればいいのか、どのバスに乗ればいいのか、前後どちらのドアから乗ればいいのか、運賃をどのように確認し支払えばいいのか、など）、<sup>(22)</sup>鉄道の乗り方が分からないという人はほとんどいない。そして、日本の場合、鉄道は特に定時性が確保されている。インバウンドツーリズムにとって鉄道は重要な移動手段にもなっていた。<sup>(23)</sup>こうした利用状況を反映して、JR豊肥線との接続駅である立野駅の案内表示は、英語・韓国語・中国語で書かれていた。そして、高森駅の切符販売所には、購入手順を英語で記した案内表示が掲示されていた。定期列車の車内放送で英語案内を流しているのは、管見の限りにおいて、地方の第三セクター鉄道では珍しいことであった（観光ポイントである第一白川橋梁では、日本語・英語に加えて韓国語・中国語でも説明を流していた）。

また、各駅舎には喫茶店（長陽駅や阿蘇白川駅など）や古書店（南阿蘇水の生まれる里白水高原駅）などが入り、「旅人が立ち寄り、地域の人が気軽に集まれる場所」になっていた。古書店の「ひなた文庫」は、土日祝日営業であったが、多い日には五〇人ほどが来店していたという（以上、熊日・六一〇）。因みに、阿蘇白川駅に入る喫茶店（セブンティフィフス・ストリート）は本震五日後の四月二日に白川地区の人々のために午後だけ店をはじめた（西日本・五一三）。鉄道路線だけでなく駅もまた、外と内の人をつなぎ、地域コミュニティーの維持に役割を果たしていたのである。

## （二）ライフラインとして

以上のように近年、観光の側面を強めつつある南阿蘇鉄道であったが、鉄道事業者としては「基本、地域住民の足として重要な交通手段を担っている」という役割意識を持っていた。<sup>(24)</sup>これは、旧・白水村（現・南阿蘇村）村長が国鉄高森線を南阿蘇鉄道として存続させる時のことを回想するなかで述べた「高森線は人材養成路線であり又交通弱者のための福祉路線だ」と同様の認識であった。<sup>(25)</sup>こうした役割意識は、たとえば、トロッコ列車の運用のあり方からも窺うことができる。トロッコ列車は予約制で専用料金（大人五〇〇円、小人三〇〇円）が必要であるため、地域住民が日常的に利用できるものではなかった。そこで南阿蘇鉄道は、トロッコ列車に定期列車を連結することで、地域住民の利便性を確保しようとしていたのである。こうしたきめ細かな取り組みは、南阿蘇鉄道が第一に地域住民の足としての役割を持っていたことを物語る。因みに、南阿蘇鉄道の初乗運賃は、一七〇円である。これは、東京都営地下鉄の一八〇円より安く、東京メトロと同じであった（JR九州は一六〇円）。

南阿蘇鉄道が地域住民の移動手段としての役割を強く持っていることは、南阿蘇村の要望を受けて開業時に六つ



であった駅が、一〇に増やされていることから窺うことができる（その他、南阿蘇村にはもう一つ地元請願で駅を作る予定があった）。実際、利用者の多くは、高森町から熊本市や阿蘇市に通学する高校生、南阿蘇村に一つある中学校に通学する生徒などであった。通学定期人員は、平成二七年度には月平均五八二〇人（年間延べ約七万人）いたのである。また、緊急指定病院でもある阿蘇立野病院<sup>26</sup>に通院する高齢者や、買い物利用者もいた。筆者の在職する熊本大学にも、南阿蘇村から南阿蘇鉄道とJR豊肥線を利用して通勤している同僚がいる（平成二七年度の通勤定期人員は月平均六〇五人）。南阿蘇鉄道に並走する形で立野駅から高森駅に南阿蘇村のコミュニティバス（ゆるとバス・白水コース）も運行されているが、その本数は平日四往復（土日祝日は三往復）であり、毎時一本の間隔で運行される鉄道の方が便利であった（鉄道は、観光トロック列車を入れて平日一五往復<sup>27</sup>）。そして、南阿蘇鉄道はすべて立野駅でJRと接続するダイヤとなっており、熊本市や阿蘇方面への利便性も確保していた。具体的には、五時三五分（土日祝日は六時一二分）高森駅始発の列車に乗ると、立野駅でJRに乗り換え、熊本駅に六時五六分到着する。熊本駅からの最終は二〇時三三分発で、立野駅で乗り換え、高森に二二時〇六分に到着できた。高森―熊本間の所要時間は一時間三〇分程度であった。高森から熊本市にはバスで行くこともできたが、熊本―高森間の「たかもり号」が四往復、熊本―延岡間の「たかちほ号」が二往復で、高森からの始発が六時〇〇分（土日祝は七時〇〇分）、熊本駅からの最終は一八時四五分（日祝日は一八時四四分）であり、所要時間はおよそ二時間であった。居住地や目的地によっても異なるため一概に言うことはできないが、運行回数と運行時間、定時性を踏まえると、南郷谷地域における公共交通機関としての鉄道の優位性は高かったといえる。

熊本地震後、南阿蘇鉄道復旧の見通しが立たないなか、南阿蘇村と高森町は約一七〇〇万円の経費を折半する形で、高校生・大学生等のために五月九日から無料「緊急通学バス」の運行をはじめた<sup>28</sup>。具体的には、通行可能な道

路（グリーンロード南阿蘇など）を使って、一日一往復、熊本市内、阿蘇中央高校、高森高校を結ぶ四ルートが設定された。たとえば、熊本市内に向けては、高森駅五時三〇分発↓熊本市内の路面電車の基点である健軍町電停前七時五五分着（往路・登校便）、健軍町電停前一七時一〇分発↓高森駅一九時三五分着（復路・下校便）、というダイヤが組まれた。<sup>29</sup> こうした形での通学バスの設定は、高校生等を震災前と同じように自宅から通学できるようにするための措置であった。しかし、毎朝五時三〇分に出発して熊本市内まで二時間三〇分近くを要し、帰宅時間まで拘束するダイヤは、熊本地震の前まで鉄道を利用してきた高校生にとって長時間かつ窮屈な通学を余儀なくさせるものであった。（因みに、運休の続くJR豊肥線でも通学問題が発生しており、六月一七日に問題対応を議論する場として「阿蘇通学連絡協議会」が発足した。）

これまで述べてきたように熊本地震で被災する前までの南阿蘇鉄道は、地域住民の日常生活を支える一つの条件となっていた。そして同時に、阿蘇地方の観光を通じた経済活性化を支えてきた。通勤、通学、観光など、様々な活動を支える基盤になっていたのである。では、その経営状況は如何なるものだったのであろうか。

### （三）経営状況

南阿蘇鉄道の経営状況は開業以来、赤字基調が続いている。黒字は、平成一二年度と熊本地震前年の平成二七年度のみであった（決算ベース）。たとえば、南阿蘇鉄道の平成二六年度の営業損益は約四七〇万円の赤字であり、一〇〇円稼ぐのに必要となる営業係数は一〇三であった。こうしたなか、南阿蘇鉄道では経営安定基金を年々取り崩し、平成二七年度末の基金残高は一億七四〇〇万円となっていた。基金の残額から見れば、南阿蘇鉄道は経営維持のボーダーライン上にあり、同じく熊本県内の国鉄特定地方交通線から転換した第三セクター鉄道のくま川鉄道

（人吉温泉―湯前）のように、沿線市町村からの新たな出資（経営安定化補助金）を必要とする状況に陥りつつあった。しかし、南阿蘇鉄道は基金の運用でやりくりをし、これまで株主である自治体から補助金を受けることはなかった。

このように南阿蘇鉄道は基金からの補填を常時必要とする赤字経営の状態にあったが、赤字額そのものは低く抑えられていた。それは、「安全優先を経理の基本とし」、「輸送の安全確保に関する支出は計画に基づき、履行し」たうえで、可能な限り経営効率性を追求していたからである。経営の効率化としては「社員皆がじぶんでやれる事は自分でやる、オールマイティーに活用」するということが目指された。<sup>30</sup> 実際、南阿蘇鉄道的全従業員は一人四人で、その内訳は、国鉄・JRのOB六人、JRからの出向四人、プロパー三人、その他一人であった（平成二四年度）。このうち事務系職員は四人で、その他の一〇人で五台の車両を用いて一日二八本の鉄道運行を行い、運転士が車掌、清掃、駅業務を行うといった一人二役（三役）をこなすこともあった。常勤の最高責任者である専務取締役（社長は高森町長であるが非常勤）であっても、総務的な仕事は勿論のこと、運転、車両塗装、観光客の誘致といった営業活動など、様々なことをしていた。また、人件費も低く抑えられており、たとえば平成二四年度の人件費四八四九・六万円を当時の従業員数一四で単純に割ると、一人あたり三四六・四万円であった。これは、平成二四年分の全国の平均給与が四〇八万円（国税庁「民間給与実態統計調査」）であることを踏まえるならば、低い給与水準にあることが分かる。もっとも、南阿蘇鉄道としては、従業員の士気を上げるために給与を上げたいと考えることもあったが、自治体からの経営安定基金で何とか事業経営をやりくりしている状況であったため、賃上げを提案することは難しいというジレンマがあったという。

以上のように南阿蘇鉄道では、安全運行にとって必要となるものの以外、減らすことのできる経費はギリギリまで

削減していた。これ以上効率化できないというなかで経営していたのが震災前の南阿蘇鉄道の実態であった。そして、熊本地震前年度の平成二七年度は、一五年ぶりの黒字決算になっていた（ただし営業損益は赤字）。こうした南阿蘇鉄道の様々な努力を根底から覆し、突如として危機的状況に陥れたのが熊本地震であった。次章では、南阿蘇鉄道と同じように熊本地震で大きな被害を受けた交通インフラである道路に焦点をあて、その復旧過程を考察していくことにしたい。

### 第三章 道路復旧に向けた動き

道路には、私道や農道、林道といったものもあるが、我々が通常意識する道路は、道路法に基づく「道路」である。この「道路」には、高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道があり、国（国土交通大臣）や自治体管理者になっている。そのため管理者となる行政機関は、安全性を確保し、復旧する義務を負う。たとえば、九州地方整備局「平成28年度道路維持管理計画」（平成28年4月）を見ると、道路管理者は毎日の道路巡回など、様々な管理作業を行っていることが確認できる。道路管理に瑕疵があると、賠償請求されることもある。道路管理瑕疵研究会から『道路管理瑕疵判例ハンドブック 第三次改訂版』（ぎょうせい、二〇一五年）が刊行される程である。こうしたなかで自然災害をうけた道路を復旧することは、道路管理者にとって使命であったといえる。以下では、熊本地震における道路復旧の展開を概観していきたい。

## 一・応急復旧の実施

国土交通省の直轄道路では、地震が発生した場合、震度四以上で、出先事務所が道路パトロールをし、応急的な工事を行うことになっている。こうしたことは都道府県管理道路や市町村管理道路でもそれぞれ実施されている。熊本地震では路面にできた段差が直ちに仮復旧されていたが、これは道路管理者が状況把握を迅速に行い、対応した結果であった。

国土交通省は、四月一四日の熊本地震（前震）発生直後から被災自治体に災害対策現地情報連絡員（リエゾン）を派遣し、現場で必要とされる情報の収集と提供を行った。そして、技術系職員が中心となる緊急災害対策派遣隊（TEC—FORCE）に道路の応急復旧や、土砂災害の危険箇所の点検といった二次災害の防止に当たらせた。かくして、国道・県道・村道等の道路啓開作業や、高度技術指導などが次々に行われていくことになった。<sup>(31)</sup>

このうち南阿蘇村立野地区での大規模な土砂崩れによって通行できなくなった熊本と大分を結ぶ幹線道路である国道五七号については、国土交通省（九州地方整備局）と熊本県で迂回路の整備が進められた。四月二二日には陥没などにより通行止めとなっていた県道北外輪山大津線（通称「ミルクロード」）を代替ルートとして復旧させ、熊本市と阿蘇・大分方面が一応、繋がれた（熊日・四―二二）。そして、トンネル崩落などによって不通となった県道二八号（熊本高森線）俵山バイパスの迂回路としては、土砂崩落で通行止めになっていた「グリーンロード南阿蘇」（町道と村道からなる）を国土交通省（九州地方整備局）と熊本県が四月二二日に復旧させた（熊日・四―二三）。こうした迅速な対応からは、応急復旧するための仕組みが前もって整えられていたことが確認できる。

## 二・本復旧のための実施態勢づくり

以上のように道路では、地震直後から様々な応急復旧が行われ、主要道については迂回路（代替ルート）の整備が進められた。しかし、本復旧のためには、国道五七号、阿蘇大橋、俵山トンネルなどを元の状態に戻し、従来のルートを回復させていく必要がある。通行止め区間のうち熊本と大分を東西に結ぶ国道五七号については、直轄国道（指定区間内の国道）に当たるため、道路管理者である国（国土交通大臣）によって復旧が行われることになった。本震二日後の四月一日に国土交通省は、土木技術の専門家等からなるチームを派遣し、立野地区の土砂災害（これは国道三二五号の阿蘇大橋崩落の原因にもなった）で通行止めとなった国道五七号から土砂を取り除く作業をはじめた（熊日・四一九）<sup>32</sup>。しかし、それ以外の通行止め区間は熊本県や市町村が道路管理者となっていたことに加えて、復旧するには高度な技術が必要であった。こうした状況のなかで用いられたのが、復旧工事を本来の道路管理者に代わって行うという権限代行の仕組みであった。

### （一）県→国への権限代行

このケースに当たるのは、阿蘇大橋の再建である。先に述べたように、阿蘇大橋は南郷谷地域の人々の暮らしに欠くことができないものであり、早期復旧が求められていた。制度上、阿蘇大橋を含む国道三二五号は、補助国道として熊本県が管理しているため、阿蘇大橋を復旧しなければならないのは熊本県である。しかし、熊本県は、早い段階から国道三二五号の復旧を国の「直轄事業により進めること」を要望していた（熊本県「平成28年熊本地震に関する緊急要望」平成28年4月23日）。そして、阿蘇大橋については、土木学会の調査団から同一場所に再建することが難しいと指摘されるなど（西日本・五一）、復旧に高度な技術が必要であることは明らかであった。

四月三〇日に国土交通大臣は熊本県知事との意見交換後の記者会見で、阿蘇大橋の復旧を国が主体となって行うことを前向きに考えていることを明らかにした（熊日・五一―）。そして五月九日に、道路法第十三条第三項（国土交通大臣は、工事が高度の技術を要する場合……は、都道府県に代わつて自ら指定区間以外の国道の災害復旧に関する工事を行うことができる。……）に基づき、国は国道三二五号の阿蘇大橋の再建工事を熊本県に代わつて直轄事業として行うことを決定した。阿蘇大橋の再建は、国道五七号と一体のものとして、国が取り組むことになったのである。なお、このように国が権限代行する場合であっても、熊本県は公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第五条（直轄事業に対する地方公共団体の負担率）に基づき財政負担することになる。熊本県にとっては、権限代行による再建という選択をしても、熊本県による災害復旧事業として再建するという選択をしても、ともに同法第四条の規定に基づく国庫負担率が適用されることから、自治体としての財政負担は同じであった。

かくして、五月一二日に国土交通省・熊本河川国道事務所は、学識経験者による阿蘇大橋復旧に向けた技術検討会を設置した（熊日・五一―三）。この技術検討会は、様々な案を検討した上で、七月五日に阿蘇大橋を現在地から約六〇〇メートル下流で再建することを決定した。これに基づき国土交通省は、二〇一六年度中に測量と設計に着手することになった（以上、西日本・七一―六）。

## （二）県・村↓国への権限代行

このケースに当たるのは、俵山トンネルを含む県道二八号（熊本高森線）俵山バイパス（俵山トンネルなど約一〇キロ区間）と、阿蘇長陽大橋を含む南阿蘇村道・栃の木―立野線（約三キロ区間）である。このうち阿蘇長陽大橋は、橋脚や橋げた（橋の本体）が残っているため、崩落して再建に時間を要することが予想される阿蘇大橋の代



わりに復旧できないかと考えられていた。両道は、制度的にいうならば、道路管理者である熊本県（県道）と南阿蘇村（村道）でそれぞれ復旧する必要がある。しかし、両道については、熊本県から「大規模災害からの復興に関する法律」（以下、大規模災害復興法と略す）に規定された「特定大規模災害等に指定し、直轄権限代行により進めていただきたい」との要望が出されていた（熊本県「平成28年度熊本地震からの復旧・復興に係る特別の措置を求める要望」平成28年5月9日）。大規模災害復興法は第四十六条で、道路法の「特例」として、道路管理者である都道府県や市町村の首長から要請があり、かつ必要性が認められれば、自治体に代わって都道府県道や市町村道の「特定災害復旧等道路工事」を国（国土交通大臣）が代行できると規定していたのである。（一）で述べた阿蘇大橋再建の際に適用された道路法十三条第三項は「指定区間以外の国道の災害復旧に関する工事」について国が代行できるというものであった。国道ではなく、都道府県道や市町村道の復旧を国が代行するには、大規模災害復興法を適用する必要があった。

五月一〇日に「平成二十八年熊本地震による災害についての非常災害の指定に関する政令」が閣議決定されたことで、熊本地震による災害は、大規模災害復興法第二条第九号に規定された「非常災害」に指定された。この政令は一日に公布・施行され、同日、熊本県知事と南阿蘇村村長から両道の代行が国に要請され（国土交通省九州地方整備局に要請書を提出）、国土交通省から両道の災害復旧工事を代行することが発表された。<sup>(33)</sup>熊本地震は、大規模災害復興法が適用された最初のケースとなった。こうした動きの背後には、熊本県内の自治体からの様々な働きかけがあった。<sup>(34)</sup>かくして、県道の俵山バイパスについては六月一日に国土交通省・熊本河川国道事務所が本格的な調査に乗り出すことになった。そして、村道の阿蘇長陽大橋については、国土交通省・立野ダム工事事務所が復旧工事を担当することになった（西日本・六一二）。



因みに、大規模災害復興法に基づき国が県道や村道の「特定災害復旧等道路工事」を代行する場合であっても、「代行制度の趣旨は、被災地方公共団体の行政機能の低下を補完し、事務負担の軽減を図ることにあるため、国と地方公共団体との費用負担については、被災地方公共団体自らが施行した場合と同様」とされた（内閣府（防災担当）「平成二十八年熊本地震による災害についての非常災害の指定に関する政令」について」平成28年5月13日）。以上のような経緯を経て国土交通省は、本来であれば自らが管理者とならない国道三二五号の阿蘇大橋、県道二八号（熊本高森線）俵山バイパスの俵山トンネル、村道・栃の木―立野線の阿蘇長陽大橋の復旧工事を担当することになった。そして、六月二十八日に俵山トンネルを年内に復旧させ、近くを走る村道（旧道）を活用しつつ、ルートを再開させていくことを明らかにした（西日本・六―二九）。七月に入ると、地元自治体の意見を反映させ、測量や用地買収などで協力を得ることを目的に国土交通省（九州地方整備局）・熊本県・地元五市町村（阿蘇市、大津町、高森町、南阿蘇村、西原村）で調整会議が設けられた（熊日・七―九）。こうして道路復旧のための実施態勢が着々と整えられていったのである。<sup>③④</sup>

### （三）町村↓県への権限代行

このケースに当たるのは、南阿蘇村の村道である。熊本県は、六月一〇日に大規模災害復興法に基づき南阿蘇村の村道（三路線）の復旧工事を代行することを決めた。これは、南阿蘇村村長から熊本県に要請されていたもので、被害の大きさや、技術職員の不足という実情を踏まえて判断された（熊日・六―一〇）。これによって熊本県は、復旧工事は勿論のこと、事業を実施する前に必要となる災害査定、災害査定で決定した事業費の補助金交付申請まで代行することになった（この結果、熊本県は国からの補助金を受け入れることになるため、熊本県は南阿蘇村が

本来負担すべき費用（所謂、裏負担）を、南阿蘇村から受け取ることになる。こうした代行によって熊本県に負担が発生することはなく、南阿蘇村の負担費用は熊本県が代行しない場合と同じであった（熊日・六―一一）。

ところで、以上のような災害復旧工事の権限代行とは別に、迂回路の道路管理者を町村から県に変更するということも行われた。これに当たるのは、俵山トンネルを含む県道二八号（熊本高森線）俵山バイパスの代替ルートとなった「グリーンロード南阿蘇」である。「グリーンロード南阿蘇」は、もともと農道として建設されたものであったが、完成後は沿線町村（益城町・西原村・南阿蘇村）が維持管理をしていた。しかし、熊本地震後に熊本市方面から南阿蘇村への迂回路となったために交通量が増え、これまでにない日常的な維持管理業務が必要となった。かくして、熊本県は五月上旬に「グリーンロード南阿蘇」を暫定的に県の管理にすることを決め（熊日・五―八）、道路法十八条の規定に基づき県道熊本高森線の一部とする区域変更を県の公報で告示した（五月九日）。こうした道路区域の変更は、「グリーンロード南阿蘇」を熊本県が維持管理していくうえで必要不可欠な手続であった。ここで大規模災害振興法が適用されていないのは、「グリーンロード南阿蘇」の道路管理者の変更が災害復旧工事のために行われるものでなかったためであると考えられる。もっとも、こうした対応がなされたとしても、迂回路となる「グリーンロード南阿蘇」は、霧の発生が多く、危険性が高いばかりか、標高一〇〇〇メートルを超えるところを通るため、冬期間は凍結による通行止めが予想された。この点で南阿蘇村の住民にとって、従来のルートである俵山トンネルを含む県道二八号（熊本高森線）俵山バイパスを復旧させることが、日常生活の回復にとって切実な課題となっていた（熊日・六―二九）。この俵山バイパスの復旧が国の権限代行により行われることになる経緯は、（二）で述べたとおりである。

### 三．復旧財源をどのように手当てするか

熊本県の集計によると、熊本地震で震度六弱以上を経験した被災市町村民は県人口の八三％で、阪神四二％、超越一六％より多かった（熊日・五一九）。こうした被害規模と連動する形で地震直後から被災自治体では、復旧費用の手当てに追われることになった。四月二七日に熊本県知事が一般会計に追加する補正予算として生活支援・産業復興支援・道路の復旧などを軸とした総額三三六億三九〇〇万円の専決処分をしたように（熊日・四一二八）、様々な自治体で補正予算の専決処分がなされていた。こういった復旧に必要な費用が、もともと脆弱な自治体財政を悪化させていくことは当初から予想されたことで、熊本県知事は地震後の早い時点から国に対して「復興に地元負担が発生しないような特別な財政措置を講じ」るよう求めていた（熊日・四一二六）。このような状況のなかで道路復旧の際に必要な財源は、どのように手当てされようとしたのだろうか。以下では、これまで述べてきたような国と自治体の柔軟な制度的対応のなかで整えられていった道路復旧のための実施態勢が、財政的にどのように補完されることになるのかを考察していきたい。

道路管理の費用負担は「特別の規定がある場合を除くほか、当該道路の道路管理者の負担とする」（道路法第四十九条）とされている。本稿で言及する道路についていえば、直轄国道の国道五七号は国土交通大臣、補助国道の国道三二五号は熊本県、県道二八号（熊本高森線）俵山バイパスは熊本県、南阿蘇村道・栃の木―立野線は南阿蘇村が道路管理者となり、原則として、それぞれが費用負担することになる。しかし、様々な「特別な規定」が設けられており、たとえば「道路を常時良好な状態に保つように維持し、修繕」（道路法第四十二条）するための「修繕」費用を見ると、県が管理する国道三二五号などの補助国道に対して国は1／2以内を補助、県道に対して国は1／2を補助、市町村道に対して国は1／2を補助するというように、自治体の管理する道路であっても国は費用

補助をすることになっていた。<sup>(37)</sup>

これが災害復旧時には、以上のような平時とは別枠で公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法に基づき、国が災害復旧事業費をより高率で国庫負担することになる。この場合の国庫負担率は $2/3$ 以上（自治体の当該年度の標準税収入に占める割合に応じて変動）で（同法第四条）、自治体負担分（ $1/3$ 以下）については、災害復旧事業債（起債充当率・現年一〇〇％）をあてれば、九五％が交付税措置される。その結果、自治体の実質的な負担は、最大でも一・七％となる。<sup>(38)</sup> 加えて「激甚災害」に指定されると、補助率の更なるかさ上げがなされ、補助率は $8/10 \sim 9/10$ 程度になる（熊日・六―三）。この場合も、残りの自治体負担部分について災害復旧事業債（起債充当率・現年一〇〇％）をあてれば九五％が交付税措置され、最終的な自治体の負担は〇・八％程となる（朝日・五一八）。熊本地震は四月二〇日の時点で被害額に基づき「激甚災害」の指定基準を超えたことから、国は、同二五日の持ち回り閣議で「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（以下、激甚法と略す）に基づく政令で熊本地震を「激甚災害」に指定した（熊日・四―二六）。

このように道路の復旧にあたっては、自治体の管理下にある道路に対しても自治体の財政負担を軽減するような様々な財政支援措置が制度的に講じられるようになっていた。しかも、被害状況に応じて補助率がかさ上げされた。しかし、そこには自治体が道路復旧をしない（財政負担しない）という選択肢はなく、被災自治体の負担がなくなることはなかった。つまり、国の補助率等が上がることで被災自治体の財政負担は減ることになるが、被災自治体の負担そのものがなくなるわけではないのである。たとえば、道路法に基づき国が直轄事業として復旧に取り組む阿蘇大橋の再建に対して熊本県が平成二八年度に負担する金額は約一二億円であった（斜面对策工事・調査設計・用地買収）。また、大規模災害復興法による県道二八号（熊本高森線）俵山バイパスの復旧に当たった熊本の負担

額は約四億三〇〇〇万円であった（平成二八年度は橋梁復旧工事）。因みに、直轄国道である国道五七号についても熊本県は、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法第五条（直轄事業に対する地方公共団体の負担率）に基づき復旧費用を負担する必要がある、平成二八年度の負担額は約九億九〇〇〇万円であった（改良工事、用地買収）<sup>39</sup>。

国は五月一三日に、復旧を予算面から支援するために赤字国債を財源とする総額七七八〇億円の補正予算の閣議決定を行った（一七日に国会で成立）。補正予算の中心に据えられたのが「熊本地震復旧等予備費」（七〇〇〇億円）であった。この予備費は、詳細な使い道が決められていないものであったが、インフラ復旧などにあてることが想定されていた（熊日・五一―一四）。五月末には一〇二三億円分（第一弾）、六月一四日には五六五億円分（第二弾）の使途が決められた。第一弾は中小企業への復興支援や観光の振興が中心で（熊日・五―三一）、第二弾では自衛隊装備品の整備や国道の復旧などに用いられることになった。このうち国道五七号の新ルート整備には三八億四〇〇〇万円が当てられることになった（西日本・六一―一五）。

六月に入ると被災自治体でも徐々に議会が開催されるようになったが、各自地体に共通する課題は財源不足であった。たとえば、熊本県は、六月の定例会に補正予算（震災対策分）を提出したが、災害発生時に使う財政調整用基金など四基金を使い切り、なお足りない財源確保（八五億円分）についてはまだ未確定の特別交付税を仮に充当するという「予算編成としては異例の手法」（熊本県総務部長）を採用せざるをえない状況にまで陥ることになったのである（熊日・六一―九）。六月七日に開催された熊本県議会建設常任委員会でも明らかにされた熊本県・県内市町村が管理する公共土木施設の被害額は合計約一九〇二億円であり、このうち南郷谷地域を見ると、南阿蘇村が約二〇六億四〇〇〇万円、高森町が六四〇〇〇万円であった。公共土木施設のうち道路復旧費用は、熊本県内全域で約五八一億円（県工事分約二一七億円、市町村工事分約三六四億円）に上った（全て五月二六日時点）。なお、復旧・

復興に必要と見込まれる経費は、熊本県の年間予算（二〇一五年度は約七六九億円）を大きく上回ると予想されている。国の補助率かさ上げがあるとはいえ自治体負担分がなくなるわけではなかった。また、補助率がかさ上げされないものや自治体指定の文化財の復旧など補助対象外の事業もあった（以上、西日本・七―一七）。そのため熊本県は、早い段階から復旧事業費を全額国が負担する特別法の制定を要望していた（熊本県「平成28年度熊本地震からの復旧・復興に係る特別の措置を求める要望」平成28年5月9日）。これに対し国は現行法で十分対応できているとし、内閣府は様々な特例措置（国の補助制度の新設・補助率のかさ上げ）や交付税措置により、被災自治体の事業ごとの負担は概ね一％未満になると説明した。しかし、自治体は、人件費や扶助費などの経常経費を多く抱えており、復旧にまわすことのできる予算には限りがあった。「財政力の弱い自治体にとって、小さな負担の積み重ねが死活問題となる」のである（以上、熊日・一〇―一六）。九月時点における熊本県の試算によると、特例措置を踏まえた上での熊本県の負担額は五五九一億円、市町村のそれは三八一五億円であった（熊日・九―一九）。復旧財源をめぐる熊本県と国との綱引きは現在もお続けている。

以上、道路復旧の動きを概観してきた。道路復旧の過程から読み取ることができるのは、道路を復旧（原形復旧が原則）することについて、その道路が果たしてきた役割の大小に関わらず、復旧することに意味がある／ない、財源がある／ない、は問われないということである。道路を復旧することは道路管理者の責務とされ、復旧しなければならぬ枠組みになっているのである。それ故に、災害直後から応急復旧に取り掛かることのできる仕組みが準備され、本復旧にあたっては国の直轄権限代行や技術支援、被災状況に応じた補助率のかさ上げといった、本復旧を裏打ちするための諸制度が整えられていた。このように道路復旧が行政機関の責務とされ、その必要性の有無や損益から考えられないということは、陸上の交通インフラの一つである道路が採算性の論理で成り立つもの



でないことを示しているといえる。

## 第四章 鉄道インフラ復旧への課題

### 一・鉄道・道路の復旧枠組みの違い

いまだ継続中のことであるが、熊本地震に対する交通インフラの復旧過程を振り返ると、鉄道と道路で復旧の枠組みが大きく異なることが確認できる。

まず、自然災害からの鉄道の復旧は、基本的に鉄道事業者自身が行うことになっている。国による補助制度（鉄道軌道整備法）もあるが、これを活用する場合でも、鉄道事業者による復旧が基本である。現行制度上、費用の1／2は事業者による負担となるため、復旧は経営状況と無関係ではありえない。鉄道の復旧は鉄道事業者主導で実施されるものであるため、そこでは復旧することが自明のことにはなっていないのである。また、補助金交付申請時に鉄道事業者は、復旧の必要性を説明しなければならないことになっている。公的資金の投入が道路のように一般ルール化されていないため、鉄道復旧の補助はケースごとに個別に交渉せざるをえず、そのつど鉄道事業者は説明責任を求められることになるのである。近年、採算性の低い路線や、経営基盤の弱い鉄道事業者ほど、自然災害によつて廃止に追い込まれるようになっていくが、それはこうした鉄道事業者主導の復旧の枠組みが大きく影響していると考えられる<sup>(40)</sup>ことができる。

これに対し道路は、復旧することを前提に制度設計がなされている。実際、震災発生とともに、国の関係機関が被害状況把握を行い、復旧のための権限代行、技術的支援や財政的支援に動くようになっていくのである。その際、

復旧することについての説明は求められない。国も自治体も道路管理者として、道路を復旧しなければならないのである。道路の安全性を欠いたことで事故が発生した場合、その管理責任者（国や自治体）は責任を問われることになる。また、道路の維持や改良に使われる「道路橋りょう費」は、地方交付税の基準財政需要額の算定（測定単位は、道路の面積・道路の延長）に入るように措置されている。

自然災害が起きたとき、道路が緊急車両の通行や救援物資の輸送ルートの確保、日常生活を取り戻す上で大きな役割を果たすことは言を俟たない。<sup>①</sup>とりわけ「生活道路の復旧」が「地域再生には欠かせない」のは確かである（西日本・五―四社説）。しかし、翻って考えるならば、鉄道も道路も共に地域の交通インフラとして存在し、それぞれが社会的使命・役割を担ってきたともいえる。このことを踏まえるならば、制度的な枠組みの違いが、復旧の進み方や、復旧をめぐる議論のあり方を規定していることには注意する必要があるといえるだろう。

## 二．鉄道インフラ復旧のポイント

鉄道と道路の復旧をめぐる枠組みの違いは、インフラの管理主体がどこにあるかということに起因している。これまで述べてきたことを踏まえるならば、そこからは、公的に管理されている道路は公的に復旧する必要がある、鉄道事業者が管理する鉄道路線は鉄道事業者によって復旧される必要がある、という行政内部のロジックを読み取ることができる。南阿蘇鉄道は、基礎自治体が九九・五％出資（残りの〇・〇五％はJA）する町村鉄道としての実体を持っているが、第三セクター方式（株式会社形態）を採用しているが故に、公的な復旧の対象とはならなかった。このロジックに従うならば、南阿蘇鉄道が国鉄線であれば、国の管理の下で、すぐに復旧作業に入っていたはずである。自然災害によって廃止となった国鉄線は、一九六七年八月の柚木線（長崎県 左右―柚木間三・九キロ）



のみである（これに対し私鉄では自然災害により廃止となる事例が散見された<sup>(42)</sup>）。日本国有鉄道編『日本国有鉄道百年史』第14巻（一九七三年）にある「主要災害と対策」の項を見ても、国鉄が風水害・地すべり・地震・雪害といった自然災害にどのように対応したのか（被害額はどれほどであったのか）、災害対策をどのように行ったのかなどについての記述はあるものの、復旧にあたつての財源問題や廃止についての言及はない<sup>(43)</sup>。しかしながら、国鉄改革以降、自然災害によって廃止の危機に立たされる旧国鉄線が全国各地で見られるようになった。たとえば、第三セクター鉄道の高千穂鉄道（宮崎県 延岡―高千穂間五〇キロ）は、二〇〇五年に起きた台風一四号による水害で橋梁や路盤などが損壊し、約二六億円の復旧費用が負担できない（自治体の協力が得られないなどの状況の）なかで二〇〇八年に廃止となった。二〇一四年には二〇一〇年の土砂崩れによる脱線事故を契機に全線運休となつたJR岩泉線（岩手県）が廃止となつた。二〇一五年には東日本大震災で運休となつたJR大船渡線（岩手県・宮城県）が、翌二〇一六年には同じくJR気仙沼線（宮城県）が高額の復旧費用を理由に鉄道路線での本復旧を断念し、BRT（バス高速輸送システム）化することになった。近年では、二〇一一年の集中豪雨により部分的に不通となつたJR只見線（福島県・新潟県）や、二〇一五年の高波による被害で運休となつたJR日高本線（北海道）が復旧費用の問題から廃止の危機に直面している。二〇一六年八月には北海道に相次いで上陸した台風によりJR北海道の鉄道路網に大きな被害が生じ、JR北海道が進めようとしている不採算路線の廃止論議<sup>(44)</sup>に影響することが懸念されている<sup>(45)</sup>。国鉄の分割民営化は、国の管理する路線をなくすことを意味したため、結果として、自然災害からの復旧にかかる膨大な費用を賄いきれず、廃止に追い込まれる鉄道路線を全国、とりわけ費用対効果が見込めない地方（過疎地域）に生み出すことになったのである<sup>(46)</sup>。こうした自然災害による鉄道路線の存廃問題は国鉄時代には殆んど見られなかったことであり、分割民営化として結実した国鉄改革が、国として鉄道に公的な責任を持たない

ことを宣言するものであったことを示している。(しかも、国鉄改革によって誕生したJRが上場することで、株主の利益という観点から不採算路線の維持が難しくなるとの問題も指摘されている(西日本・八―二二社説)<sup>(47)</sup>。

もともと、近年、地方の第三セクター鉄道をめぐっては、これまでとは異なる動きが見られるようになっていいる。第一は、岩手県の三陸鉄道(久慈―宮古間七・一キロ、釜石―盛岡三六・六キロ)のケースである。東日本大震災で営業区間の2/3に被害を受けた三陸鉄道でも、当初、鉄道軌道整備法に基づく復旧(鉄道事業者1/2、国1/4、自治体1/4の負担)が検討されていた。しかし、その後、国が追加支援を行うこととなり、「第三セクター旅客鉄道においては、その公共性や被害の甚大さに鑑み、『国と地方自治体が負担を分担し、鉄道事業者の負担を極力減らす』という新たな制度を創設」し、国1/2、自治体1/2(沿線自治体1/4、岩手県1/4)の負担割合となった。これは「阪神・淡路大震災において被災した鉄道に対して実施した財政支援措置以上の手厚いものであった。このように国は、補助率を引き上げる一方で、自治体負担分(1/2)については全額を震災復興特別交付税で措置した。かくして、三陸鉄道の復旧費用約九二億円は国費で賄われ、震災から五年後の二〇一六年四月六日に三陸鉄道は全線復旧したのである。こうした国による新たな措置の前提として求められたのが「自治体が被災した施設を復旧の上保有」するということであつた。<sup>(48)</sup>これは「自治体が所有することを前提にした支援スキーム」であり、上下分離することを意味した。上下分離とは、鉄道の運行部分(所謂「上」)を鉄道事業者任せ、鉄道のインフラ部分(所謂「下」)は自治体が所有するという方法である。<sup>(50)</sup>こうした三陸鉄道の復旧スキームの背後には「公共物に等しくしないと国の補助もなかなかさ上げできないという理屈」があつた。<sup>(51)</sup>ここに、公的に管理されるものは公的に復旧するという道路復旧と同様のロジックの存在を読み取ることができる。

ところで、東日本大震災で三陸鉄道が被災したとき、それへの対応をめぐって「前例」とされたのは、自然災害

（台風）によって二〇〇八年に廃止された宮崎県の高千穂鉄道であった。たとえば当時の『朝日新聞』は、三陸鉄道再建の要諦を探るために高千穂鉄道沿線の取材をしている。<sup>52</sup> 高千穂鉄道は、先に述べたように復旧費用が調達できないなかで廃止となった。しかし、三陸鉄道の復旧をめぐることは最終的に国の支援を上乗せする新たな支援スキームが構築され、三陸鉄道は全線再開することができた。この意味で、三陸鉄道の事例は、東日本大震災によって被災したという特別な事情があったとはいえ、自然災害からのインフラ復旧のあり方に、それまでとは異なる新たな「前例」を作り出すことになったといえる。

第二は、滋賀県の信楽高原鉄道（貴生川―信楽間一四・七キロ）のケースである。信楽高原鉄道は旧国鉄線（信楽線）から転換した第三セクター鉄道であるが、二〇一三年九月の台風一八号による橋脚の流出などによって全線運休を余儀なくされた。台風によるインフラ被害で運休を余儀なくされたという点で、信楽高原鉄道は高千穂鉄道と同様の状況に置かれることになったといえる。鉄道復旧に当たっては、信楽高原鉄道が同年四月に上下分離（下の部分は甲賀市が所有）をしていたことから、鉄道軌道整備法による補助制度を適用できるか否かが論点となった。すなわち、信楽高原鉄道は上下分離をしていたが故に、信楽高原鉄道は運行のみの第二種鉄道事業者、甲賀市が鉄道施設を所有する第三種鉄道事業者という関係にあったが、鉄道軌道整備法は上下分離による鉄道事業者を想定するものでなかったため、この制度を適用できるか否かが問われたのである。この補助制度を用いることができれば、鉄道インフラを保有する甲賀市は、復旧費用の全額（最大一〇億円）を負担しなければならないことになる。しかし、この制度が適用されたとしても甲賀市は最大で復旧費用の3/4を負担する必要があった。いずれにしてもインフラを所有する甲賀市だけで負担するには重過ぎる金額であった。こうしたなかで、一時は甲賀市長が「廃線の危機」に言及することさえ見られた。<sup>53</sup> その後、滋賀県知事や甲賀市長が道路復旧と同等の補助率を国に求める<sup>54</sup>

など様々な要望活動を行った結果、信楽高原鉄道の復旧に鉄道軌道整備法を適用し、「同法に基づく災害復旧事業認定がなされたことで、甲賀市が事業費に地方債を活用した場合、自治体負担分の九五％が国からの地方交付税で補てんされることとなった」<sup>(55)</sup>。国土交通省が鉄道軌道整備法に基づく災害復旧事業認定をすることで、甲賀市は総務省が告示した地方債充当率に基づき、市で負担する全額について災害復旧事業債（地方債）を発行することができるようになり、その九五％分を地方交付税で手当てしてもらえなくなったのである。かくして、信楽高原鉄道の復旧は国の補助も含め全額公費負担で行われ（国が二五％、滋賀県が二五％<sup>(56)</sup>、甲賀市が五〇％）、二〇一四年一月二十九日に全線で運行再開となったのである。信楽高原鉄道の事例は、一方において、上下分離することで復旧に際して管理主体の自治体に多大な財政負担がかかってくることを示している。しかし、他方で、上下分離することで復旧に際して公的支援を受けやすくなることも示している（事業主体である自治体が地方債を発行し、それに国が交付税措置をする）。これは、上下分離した場合の鉄道復旧のあり方の「前例」となるものであった。

こうした二つの事例に見られるように、自然災害からの鉄道復旧に対して公的支援を行っていくとする近年の動向は、国鉄改革以後に見られた鉄道復旧のあり方とは異なる方向性を持つものであると考えられる。そして、二つの事例は、南阿蘇鉄道が今後、どのように鉄道復旧を進めていくかを検討する際の「前例」として捉えられるものであるといえる。実際、南阿蘇鉄道の復旧においても、社長である高森町長は「三陸鉄道のように、特例措置による国の復旧費用の全額負担を適用できるよう目指す」と述べ（熊日・六―一四）、熊本県は「三陸鉄道と同様の支援の実施」を要望した（熊本県「平成28年熊本地震からの復旧・復興に係る特別の措置を求める要望」平成28年5月9日）。そして、国土交通省も南阿蘇鉄道について東日本大震災からの復旧と「同じような支援策を適用したい考え」であることが報じられた（西日本・六―二五）。こうしたことから、南阿蘇鉄道の復旧に際し、三陸鉄道

を「前例」にしようとしていることが窺われる。しかし、こうした動向に財務省や政府関係者は慎重な姿勢であるともいわれている（西日本・六―二五）。南阿蘇鉄道の復旧が昨今の新たな動き（前例）を踏まえて公的支援を積極的にしていくという方向でなされるか／これまでのように鉄道事業者主導で最小限の公的支援という方向でなされるのかは、今後の自然災害からの鉄道復旧のあり方を方向付ける分岐点になるという意味で、一鉄道事業者の復旧にとどまらない重要性を持つことになるといえる。

こうした近年の動向を積み重ねると、自然災害から鉄道を復旧させる際のポイントとなるのは、上下分離にあるといえるだろう。南阿蘇鉄道においても、復旧に際して、こうした方向性が示唆されている。しかしながら、上下分離を検討するにしても、すべてを自治体が負担するかどうかは、検討する余地があるように思われる。すなわち、本稿で述べたように鉄道と同じ陸上の交通インフラとして存在する道路は、国直轄と自治体管理によるものがあり、また地方交付税措置があるように、全てを自治体が負担するようにはなっていないからである。自然災害への対応を見ても、道路では財政基盤が脆弱で技術的支援が必要な自治体には支援措置が施されるなど、国の役割が様々な点で意識されている。現在、南阿蘇鉄道と同じように旧国鉄線から転換した第三セクター鉄道のうち四社で、上下分離が導入されている。<sup>(17)</sup>しかし、そこでの国は、部分的・時限的に補助するに過ぎず、自治体（地方）が中心的な役割を果たすことになっている。生活の基盤でもある交通インフラを復旧し、住民や自治体が主体的に活動できる条件を整備することは、国の役割であり、政治が考慮すべき課題であることは改めて思い起こされる必要があるといえる。

## 第五章 熊本地震と南阿蘇鉄道の復旧―むすびにかえて―

本稿で述べてきたように、南阿蘇鉄道の復旧に必要と見込まれる三〇～五〇億円の費用は、鉄道事業者の自己資金で賄うことのできる金額ではなかった。現行の鉄道軌道整備法に基づく補助制度を用いるとしても、復旧費用の半分を鉄道事業者が請け負うというのは、その経営実態を踏まえると現実的なことではなかった。しかも、沿線自治体である南阿蘇村や高森町は被災自治体であり、震災復旧関係の様々な費用が必要となる上に、もともと過疎地域の自治体として財政基盤が脆弱であった。また、南阿蘇鉄道に直接出資はしていないが、熊本県は現在、災害復旧予算が不足し、自転車操業状態に陥っている。熊本県や沿線自治体が南阿蘇鉄道復旧のために現行制度を超える何らかの公的支援を求めているのは、こうした地域の実情を反映したものと見える。南阿蘇鉄道をめぐる様々な動きからは、自然災害から鉄道インフラを復旧する上で、現行の枠組みに限界があることが読み取れる。

六月二五日の『西日本新聞』では、南阿蘇鉄道の負担を抑える支援枠組みをめぐる国土交通省が財務省と詰め協議をしていることが報道された。そして、六月二八日に熊本地震復旧等予備費についての第三弾の閣議決定がなされ、約二一〇億円分の使途が決まった。このなかで国土交通省関係分として「鉄道施設災害復旧調査」に要する経費が約二億円盛り込まれ、南阿蘇鉄道のトンネルや橋梁といった土木構造物の損傷、地質や地盤を調査したうえで復旧方法を検討し、「今後の持続的な事業運営のための鉄道施設の保有のあり方についても検討する」こととなった（国土交通省「平成28年度国土交通省関係熊本地震復旧等予備費使用の概要（6月28日閣議決定）」）。これを受けて六月二九日に高森町役場で開催された南阿蘇鉄道株式会社の取締役会と株主総会では、全線復旧を目指す



ことが確認された（熊日・六―三〇）。

これまで述べてきたように、南阿蘇鉄道は、もともと赤字ローカル線であつた高森線を国鉄から切り離すことで誕生した鉄道会社であつた。そのため、当初から採算性は望めず（それ故に会社発足時に経営安定基金が積まれた）、安全を第一に置きながら、経営をギリギリまで合理化して何とか日々の鉄道事業を維持してきた。しかも、それは、通勤、通学の足としてだけでなく、阿蘇観光ルートの一 corner を担う存在として、地域にとって重要な役割を果たしていた。阿蘇地方では「豊肥線と南阿蘇鉄道、国道57号の『3本柱』がそろわなければ、阿蘇観光の完全復旧は難しい」（熊日・七―二七）と言われている。このように南阿蘇鉄道の復旧を考える際には、鉄道事業者単体としてはなく阿蘇地方全体から捉える必要があり、事業者の収益性や採算性だけでなくその社会的使命の有無をはかることができないことに留意しておく必要がある。鉄道の復旧を現行制度に即した鉄道事業者単体で議論しても地域全体の復興にはつながらないのである。

熊本地震により運休が続くなか南阿蘇鉄道は、運転手四名が退職するなど組織の縮小を図りつつ、いつでも運転再開できるように三日に一度の仕業検査（所謂、列車検査）<sup>58</sup>を続け、まずは被害の少ない高森―中松間（七・一―キロ）の一部運行再開を検討してきた。五月からは、高森駅で車両の展示を開始した。また、沿線住民や鉄道愛好家による活動として、六月には高森中の卒業生らによる吹奏楽団（RJCK）が企画した復興祈念コンサートが開かれるなどした（熊日・六―一七）。七月十七日に高森駅で開催された復旧・復興支援コンサートには地元住民ら二〇〇人が集まったという（西日本・七―一八）。そして、熊本地震による全線運休から約一〇〇日ぶりの七月三十一日に、高森―中松間で部分的ではあるが、運行が再開された（二日三往復）。この日は、高森駅前で高森町役場が中心となり「南阿蘇鉄道復活祭」も開かれ、多くの人が集まった。この復活祭では、高森町に寄せられた義援金な

どを積み立ててつくられた「高森町災害基金」(五月一七日に高森町災害基金条例を公布・施行)が活用された。<sup>(59)</sup> 運行の一部再開後も、ボランティアによる未開通区間の草刈や(熊日・八―七)、南郷谷における夏の風物詩といわれる風鎮祭(高森町)にあわせて無料列車が運行されたりしている(熊日・八―二〇)。八月二七日には、毎年運行していた「ビール列車」を走らせ、約七〇人の利用があった(熊日・八―二九)。<sup>(60)</sup>

こうした熊本地震後の南阿蘇鉄道をめぐる様々な動きは、地域のなかで鉄道を捉えなおす契機になっている。鉄道を地域のなかでどのように位置づけ、地域住民の日常生活をどのように守るのか、そして地域にどのように人を呼び込むのかといったことは、地域で検討すべき課題である。南阿蘇鉄道がそうした地域を成り立たせるための基礎的な条件の一つになっていたことが、一部運行再開にいたる過程のなかで確認されることになった。しかし、同時に、南阿蘇鉄道の自然災害からの復旧をめぐる諸状況は、そうした地域を支える基礎的な条件そのものが、実は鉄道事業者や地域(自治体)に依存する極めて脆弱な基盤の上にあることを顕在化させることになった。

南阿蘇鉄道の全線復旧はまだ道半ばであり、今後も予断を許さない状況にある。自然災害からの鉄道インフラ復旧をどのように考え、如何に対処していくかということは、地震や風水害など自然災害の多い日本において、どの地域にも共通する課題であり、地方や地域を国土全体のなかでどのように位置づけていくのかというより大きな論点を含んでいる。鉄道から国が手を引き、国として鉄道に公的な責任を持たなくなった現在、<sup>(61)</sup> 全国各地で南阿蘇鉄道と同様の状況が起こりうる可能性があるからである。

(二〇一六年一〇月一六日初稿・十一月二三日一部改稿)



付記

本稿は、熊本地震後の二〇一六年八月から一〇月にかけて執筆したものである。したがって、その後の経緯については最低限の加筆にとどめている。本稿における記述はすべて筆者の責任に帰するものであるが、執筆にあたっては、様々な方々に問い合わせをさせていただいた。この過程では、熊本という被災した現場に住んでいるが故に、困難で多忙な状況にあることが推察され、問い合わせをしてよいのかどうか逡巡することも度々であった。そんななか、電話やメールなど様々な形で、筆者の不躰な問い合わせにお答えくださった方々に深く感謝申し上げます。また、有意義な指摘をしてくれた学内の査読関係者にも感謝したい。なお、本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（課題番号16K03476・15K03261）による研究支援を受けてなされたものである。

(1) もっとも、新幹線は、補修などのために徐行運転をすることになり七月三日まで特別ダイヤで運行し、同四日から震災前の本数に戻された（若干の徐行区間は残っている）。また、九州自動車道も、当初、車線制限などをしており、限定的な復旧であった。因みに、空路については四月一九日に国内線の運行が一部再開し、海路は四月二八日に可動橋損壊のため運休していた九商フェリーと熊本フェリーが再開した。熊本市電は、本震以降全線運休していたが、四月二〇日に運行を開始した。

(2) 阿蘇大橋の崩落で立野地区の児童生徒五四人は村の中心部にある小中学校に通う（スクールバス）ことができなくなり、このうち二十九人（小学生二三人、中学生六人）が隣接する大津町など村外に通学先を変更した（熊日・五―七）。中学生のなかには村内にある「くまもと清陵高校」の宿泊施設で寮生活を送り、南阿蘇中学へ通学するものもある（熊日・六―一五）。

- (3) その後の大雨で土砂災害の危険が高まったこともあり、立野地区の住民は、立野地区に再避難を余儀なくされた（熊日・四二二）。そして、立野地区住民の仮設住宅は、村内を諦め、行き来できる隣の大津町に建設されることになった（熊日・五一）。南阿蘇村で集落の消滅危機が言われたのは、このほかに阿蘇大橋のたもとにあり、東海大学農学部（熊日・五一）の学生が多く住んでいた黒川地区がある（西日本・五一二）。
- (4) 運休となったJR豊肥線の肥後大津―宮地間では、五月九日から平日のみ代替バス（往復一九本）を走らせることになった（熊日・五一五）。
- (5) 自然災害からの交通インフラ復旧についての研究は、技術的視点（防災や減災）から論じられたものが殆どである（たとえば、公益財団法人鉄道総合技術研究所 防災技術研究部・鉄道地震高頻研究センター編『鉄道と自然災害 列車を護る防災・減災対策』日刊工業新聞社、二〇一五年）。しかも、道路と鉄道は、現在ではともに国土交通省所管であるが、二〇〇一年一月の中央省庁再編までは建設省（道路）と運輸省（鉄道）に分かれており、技術的な研究も別々に行われてきた。その名残りは現在においても見ることができ、地方レベルにおいて地方整備局（道路）と地方運輸局（鉄道）に分かれ、人事の交流が皆無であるばかりか、技術的な研究拠点も異なったままである（道路は国土技術政策総合研究所と土木研究所、鉄道は鉄道総合技術研究所）。これに対して本稿は、道路や鉄道といった交通インフラの復旧が全体としてどのような行財政の仕組みのもとで行われ、そこに如何なる課題があるのかを検討しようとしたものである。交通インフラの復旧を幅広い視点から捉えようとしたものとして東日本大震災後の交通インフラ（道路・鉄道・港湾）復旧について論じた、本田利器・加藤浩徳・村上裕一「交通システムの復旧・復興」（城山英明編『福島原発事故と複合リスク・ガバナンス』東洋経済新報社、二〇一五年）がある。この論文は、技術基準の観点から道路・鉄道・港湾の復旧について概観するとともに、地方鉄道について独立の節を設け、その復旧・復興がどのように進められたかについて概説的に論じており（3 地方鉄

道の災害対策と復旧・復興」、本稿を執筆するにあたっては様々な点で示唆を受けている。なお、本稿では自然災害からの交通インフラ復旧に焦点をあてているため、鉄道行政と道路行政の関係は十分に論じることができていない。鉄道行政と道路行政の分離的な関係については、今後、別の視点から改めて研究したい課題である。

- (6) 国鉄赤字ローカル線政策については、拙稿『我田引鉄』の終焉―北海道における特定地方交通線政策の展開過程を素材として―（東京大学都市行政研究会、一九九四年）を参照。

- (7) 南阿蘇鉄道の設立の経緯については、香川正俊『第三セクターと地域振興』（成山堂書店、二〇〇〇年）が詳細に論じている。関連する論考としては、伊原豊實「第三セクターによる地方鉄道事業―南阿蘇鉄道・くま川鉄道―」（今村都南雄編『第三セクター』の研究）中央法規出版、一九九三年）がある。

- (8) 遠山嘉博『現代公企業総論』（東洋経済新報社、一九八七年）第一〇章。

- (9) 以下、本稿における南阿蘇鉄道のデータについては、南阿蘇鉄道作成のものほか、第三セクター鉄道等協議会『数字で見る第三セクター鉄道の現状』（平成二六年二月）、『第三セクター鉄道等協議会30年史』（第三セクター鉄道等協議会、二〇一五年）、『九州運輸総覧 平成27年度版』（国土交通省九州運輸局、二〇一六年）を参照した。

- (10) 聴き取り調査による。

- (11) 詳細については、前掲『第三セクター鉄道等協議会30年史』四五―五二頁。

- (12) 聴き取り調査による。

- (13) もっとも、この赤字補填の枠組みは、当初想定した金利ベースが維持できなくなった結果、運用が困難になってしまった。これは、全国の第三セクター鉄道で問題となっている事柄でもある。この問題については、拙稿「地方鉄道存続に必要な自治の視点」（『都市問題』第98巻第6号、二〇〇七年六月）で論じた。

- (14) 基金の管理は「高森町鉄道経営対策事業基金条例」に基づき高森町が行い、基金から拠出する時は高森町議会の合意を必要とする。経営安定基金は、自治体基金と住民基金に分かれている。
- (15) 以上の標準財政規模と財政力指数は、熊本県総務部市町村・税務局市町村課『熊本県市町村要覧』（平成二八年八月）による。
- (16) 鉄道・運輸機構『鉄道助成ガイドブック 平成28年度』の「7 国における鉄道助成制度」(<http://www.jrtt.go.jp/02business/Aid/aid-bookGuide.html>) 二〇一六年九月一二日閲覧。
- (17) 西日本旅客鉄道株式会社監修『阪神・淡路大震災 鉄道復旧記録誌』（西日本旅客鉄道株式会社、一九九六年）一五六頁。
- (18) JR豊肥線は、一九九〇年と二〇一二年に水害で運休を余儀なくされたが、そのつど復旧されてきた。二〇一二年七月の九州北部豪雨からの復旧には、約一年を要した。
- (19) 振込先は、肥後銀行高森支店 口座番号一四〇六九〇五 口座名義ミニアソテツドウ(カ) 〇九六七―六二―一二一九、である。
- (20) 熊本県と熊本市が国土交通省に対して行った「平成28年熊本地震からの復旧・復興に係る重点要望」（平成28年6月23日）では、制度化されていない「運賃減収損失補てん制度の創設」が要望された。
- (21) 以下、南阿蘇鉄道に関する引用部分については、基本的に熊本地震二年前の二〇一四年四月一七日に実施した聴き取り調査で提供を受けた資料に基づいている。
- (22) たとえば、北海道の十勝バスは「バスを利用したいが、乗り方が判らない。出張、観光等で十勝バスに初めて乗る。そんなお客様をご案内する」ことを目的にHP上に「路線バスの乗り方」を掲載している（動画もある）。乗り方については、一時期、CMを流していた (<http://www.tokachibus.jp/%E8%B7%AF%E7%B7%9A%E3%83%90%E3%82%B9/norikata/>)

二〇一六年十一月二〇日閲覧）。因みに、バスの乗り方については、現在、様々なバス会社のHPに掲載されている。

- (23) 訪日外国人の移動手段としては、乗り合いバスに比べて鉄道が圧倒的に多い（『熊本インバウンド観光の現状と今後の方向性』DBJ・JIBFアジア8地域・訪日外国人旅行者の意識調査（平成27年版）より）『日本政策投資銀行九州支店、二〇一五年、一四頁）。

- (24) 聴き取り調査資料（二〇一四年四月一七日）による。

- (25) 矢野光晴編『高森線開通70周年記念誌』（南阿蘇鉄道株式会社、一九九八年）三二頁。この前段には「当地域のように所得の低いところの子弟を市内や地域外の高校・大学に進学させることができるのは鉄道以外での通学は考えられなかったからだ」と記されている。

- (26) 熊本地震で大きな被害を受け一旦、閉院を決めた（熊日・五―七）。その後、立野病院から南阿蘇村議会に提出された陳情書によって、二〇一七年四月に現地での一部再開を目指していることが明らかになった（熊日・九―八）。

- (27) 鉄道とコミュニティバスは連携関係になく、立野駅をほぼ同時刻に出発するケースさえ見られ、地域交通網の形成という点では課題があった。「ゆるっとバス」は立野地区を通らない形で五月一〇日に運行を再開した（朝日・五―一）。

- (28) これは貸し切りバスで運行されている。この背景には、定期路線を新たに開設する場合、諸手続で運行までに最短三ヶ月程度を要するという事情があった（熊日・四―二八）。また、天候に応じてルートを変えることができるというメリットもあった（熊日・五―一と西日本・五―四、に詳細が記されている）。

- (29) その後、適宜、運行時間やコース変更（ミルクロード経由）がなされている。

- (30) 以上、南阿蘇鉄道についての引用は、聴き取り調査資料（二〇一四年四月一七日）に基づいている。

- (31) 国土交通省九州地方整備局「TEC-FORCES活動記録」([http://www.gsr.mlit.go.jp/bousai\\_joho/tecforce/pdf/tec\\_11](http://www.gsr.mlit.go.jp/bousai_joho/tecforce/pdf/tec_11))

〇一六年九月八日閲覧。

- (32) 「国道57号応急復旧に向けた作業の着手について（阿蘇大橋地区斜面崩壊）」（平成28年4月18日 九州地方整備局）。熊本地震に関する国土交通省九州地方整備局HPの「記者発表」は詳細を極めており、道路復旧について執筆するにあたって、適宜参照している。
- (33) 経緯については、渡辺隆幸「熊本県道『熊本高森線』と南阿蘇村道『栃の木―立野線』の災害復旧を国が代行―熊本地震で大規模災害復興法を初めて適用―」（『道路』通巻九〇三号、二〇一六年六月）四二頁。
- (34) 南阿蘇村は、阿蘇大橋の再建に時間を要することが予想されるため、阿蘇大橋と同様の役割を担っていた橋本体の残る阿蘇長陽大橋の早期復旧を国により行うことを求めていた（熊日・五―一二）。
- (35) 村道・栃の木―立野線の阿蘇長陽大橋については、国土交通大臣から二〇一七年夏に応急復旧工事を終え、開通させると発表された（熊日・九―二八）。
- (36) 修繕とは、「当初築造した道路の損傷した構造を維持、回復する工事のうち、災害復旧に含まれるもの以外のもの」（道路法令研究会編『改訂4版 道路法解説』大成出版社、二〇〇七年、八七頁）を指す。
- (37) 概要については、国土交通省道路局「道路行政の簡単解説」の「6. 道路整備事業に係る国の負担・補助」を参照した（<http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/dorogyousei/0.pdf> 二〇一六年九月一二日閲覧）。
- (38) 以上について、国土交通省「災害復旧事業（補助）の概要」（<http://www.mlit.go.jp/river/hourei/tsutatsu/bousai/saigai/hukkyuu/ppt.pdf#search=%E5%9B%BD%E5%9C%9F%E4%BA%A4%E9%80%9A%E7%9C%81%E3%80%8C%E7%81%BD%E5%AEB3%E5%BE%A9%E6%97%A7%E4%BA%8B%E6%A5%AD%EF%BC%88%E8%A3%9C%E5%8A%A9%EF%BC%89%E3%81%AE%E6%A6%82%E8%A6%81> 二〇一六年九月一二日閲覧）。

- (39) 以上については、国土交通省九州地方整備局から熊本県知事に出された「直轄事業の事業計画等（熊本県関連分）」について（通知）」（平成28年8月8日）。
- (40) もっとも鉄道事業者は何もしないわけではないわけではない。第三セクター鉄道等協議会は、発足当初から①運営費補助部会（経営に関する部会）、②災害対策部会、③鉄道資産部会（税制上の優遇について）という三つの部会を設け、諸検討がなされていた。
- (41) 陸の孤島となり、長期避難を余儀なくされている南阿蘇村立野地区の住民に対するアンケート（熊本県と南阿蘇村が実施）では、回答者の約六割が立野地区に戻りたいと答えた。立野地区に戻る条件としては、①水道の復旧、②砂防・治山施設の整備、③道路や橋の復旧、の順であった（熊日・七―七）。
- (42) このことについては、「第一〇二回 運輸政策コロキウム 交通施設の災害復旧に対するリスクマネジメントと公的負担制度に関する研究」（季刊 運輸政策研究）通巻五〇号、二〇一〇年秋）八五頁の「表1」より確認できる。長崎新聞社編『各駅停車 全国歴史散歩 43 長崎県』（河出書房新社、一九八二年）は、柚木線廃止について次のように記している。「この年の七月、県北地方を襲った集中豪雨で柚木線は大被害を受けた。当時の国鉄は赤字ローカル線を廃止する方針を固めていた矢先のことであり、柚木線を復旧するためには大きな経費がかかることから復旧を断念。地元の人たちの了解をよつと得て廃止に踏み切った」と（八三頁）。このことは、復旧の責任は国鉄にあること、廃止に際しては地元を説得する必要があったことを示している。
- (43) 日本国有鉄道編『日本国有鉄道百年史』第14巻（一九七三年）七三―九九頁。
- (44) 『北海道新聞』二〇一六年七月三〇日。
- (45) たとえば、『北海道新聞』二〇一六年九月三日。その後、十一月一日にJR北海道は「全路線の半分維持困難」との見解



を示した（熊日・一一―一九）。

- (46) 二〇〇九年の台風一八号による土砂崩れなどで運休したものの、二〇一六年に全線で運転を再開したＪＲ名松線（三重県）や、二〇〇六年と二〇一三年に大規模災害に見舞われ運休したものの復旧したＪＲ三江線（広島県・島根県）などの例があることも指摘しておく必要がある。もっとも、三江線については、利用者減少や災害リスクを踏まえ、二〇一六年九月一日にＪＲ西日本から鉄道廃止の意思表示がなされた（「三江線鉄道事業廃止の意思表示について」）。

- (47) これに対し、ＪＲ日南線の沿線自治体である宮崎県串間市は、路線を存続させるために、一二月の定例会でＪＲ九州株の購入を提案するという（一般会計補正予算案）。日南線沿線の日南市は、すでに一〇月にＪＲ九州株（三八〇〇株）を購入している（以上、西日本・一一―一二）。

- (48) 以上の三陸鉄道復旧スキームについては、東北の鉄道震災復興誌編集委員会編『よみがえれ！みちのくの鉄道』東日本大震災からの復興の奇跡』七二頁。なお、国土交通省「平成23年度国土交通省関係第三次補正予算の概要」（平成二三年一〇月）にある「第3セクター旅客鉄道の復旧について」も参照した。

- (49) 岩手県議会総務委員会（二〇一二年一月一日）における野中地域振興室交通課長の発言。

- (50) もっとも、その内実は多様である。たとえば、欧州では一九九一年以来、欧州委員会によって鉄道の上下分離政策が進められたが、完全な制度的な分離から、組織上の分離、会計上の分離まで三つの範囲で多様性を認めてきた（Didier M. van de Velde, “European Railway Reforms—Vertical Separation and The Need for Coordination,” 『運輸と経済』第七五巻第五号、二〇一五年五月、二三頁）。同雑誌所収の邦訳ではなく、原文で確認した。

- (51) 岩手県議会総務委員会（二〇一二年一月一日）における佐々木地域振興室長の発言。佐々木は続けて「そうであればレールまで―車両以外の部分については全部、市町村の公共物として扱えばここまで補助が上げられるという折衝の結果、生

まれた産物」と述べている。なお、三陸鉄道では、東日本大震災前の二〇〇九年一月に鉄道事業再構築実施計画（岩手県と関係市町村から国土交通大臣に提出）が認定されたことで、沿線八市町村が鉄道用地の取得・所有、トンネル・橋梁の保有等をしていた。三陸鉄道は、新たな支援スキームの前提である「下」の部分の自治体所有を部分的ではあるが既に行っていたのである。それ故に、国の支援スキームに乗りやすかったといえる。「これまで上下分離という形を進めてきたわけですが、より一層、上下分離…にしていきたい」と野中地域振興室交通課長が岩手県議会総務委員会（二〇一二年一月二日）で述べていることは、こうしたことを裏付けている。

(52) 『朝日新聞』二〇一一年六月二日（縮刷版）。

(53) 『朝日新聞』二〇一三年一月六日夕刊（大阪本社版）聞蔵Ⅱビジュアル。

(54) 『読売新聞』二〇一三年二月一日（大阪朝刊）ヨミダス歴史館。

(55) 滋賀県・大津財務事務所「信楽高原鉄道」幾度の試練を乗り越え再出発（甲賀市）（近畿財務局大津財務事務所HP「地域活性化に向けた取り組み事例」平成二六年二月四日、<http://kinkimof.go.jp/content/000101843.pdf>、二〇一六年九月一二日閲覧）。信楽高原鉄道に関する記述は、同文献と大津財務事務所への問い合わせを踏まえている。

(56) この部分は、滋賀県が独自に負担することになった。このとき滋賀県が災害復旧事業債を発行することはできない。

(57) 車両を自治体保有にするか等、具体的な内容はそれぞれ異なる（前掲『第三セクター鉄道等協議会30年史』八〇―八一頁）。

(58) 高森―中松間の一部運行再開は、五月一日の緊急取締役会で決められた（聴き取り調査及び、熊日・六―一四）。

(59) 七月二六日に開催された第四回高森町臨時議会で町長から高森町災害基金活用についての提案がなされ、議会はこれ了承した。

(60) 因みに、八月の乗客数は約四八〇〇人と、昨年の同時期に比べて八割以上減少したという（熊日・一〇―一四）。利用者を回

「復させる試みとして一〇月から南阿蘇鉄道・くま川鉄道・肥薩おれんじ鉄道の三社共通で利用できる」熊本三セク応援切符」(三〇〇〇円)の販売をはじめた(熊日・一〇—六)。

- (61) 鉄道行政と航空行政に深くかわり、後に運輸事務次官を務めた黒野匡彦が、鉄道行政と航空行政について語る中で「鉄道はもう行政はないんです。終わっただんです。あとはJRがやる話でしょう。終わっただけというのは言い過ぎだけれど、あとはいわばルーティーンの仕事として流していけばいい」と述べていることは、国鉄民営化後の国の行政と鉄道の関係を考えるうえで非常に示唆的である(『黒野匡彦オーラル・ヒストリー』東京大学先端研オーラル・ヒストリーシリーズVOL. 6(二〇一四年、二八五頁))。