

# 「JR 大船渡線にかかる本復旧について」 調査報告書

平成 27 年 11 月 5 日

## 災害復興対策特別委員会産業建設部会

---

産業建設部会では 7 回の部会を開催し、JR 大船渡線に係る調査を行ってまいりました。本日調査報告書がまとまりましたので提出いたします。

産業建設部会長 平山 仁

# 目次

産業建設部会調査概要 ～JR 大船渡線復旧についての調査～	p 1
はじめに	p 2
1 現状	p 3
①JR 大船線の沿革	p 3
②東日本大震災発生	p 4
③BRT での仮復旧から BRT 本復旧の提案に至るまで	p 4
④市の動き～復旧方針に対する市民の意見について	p 5
2 分析	p 5
①JR 山田線と JR 大船渡線の復旧方法の違いについて	p 5
②JR 大船渡線の乗降客の推移について ～鉄道と BRT の比較	p 6
③JR 大船渡線の運行数について ～鉄道と BRT の比較	p 6
④JR 大船渡線の運賃について ～鉄道と BRT の比較	p 7
⑤鉄道の優位性について	p 7
⑥BRT の優位性について	p 7
⑦持続性について	p 7
3 部会の結論	p 8

添付資料	1 部会議事録一式
	2 参考資料一式

# 産業建設部会調査概要 ～JR 大船渡線復旧についての調査～

## 1 部会開催日

- 第1回 平成27年9月10日 調査の進め方について
- 第2回 平成27年9月18日 調査日程について
- 第3回 平成27年9月24日 市当局への質問項目について
- 第4回 平成27年9月29日 市担当課との意見交換
- 第5回 平成27年10月5日 JR 東日本盛岡支社との意見交換
- 第6回 平成27年10月14日 中間結論について
- 第7回 平成27年11月2日 最終報告について

## 2 調査項目

JR 大船渡線本復旧について

## 3 調査参加者

産業建設部会

部会長 平山 仁

副部会長 鈴木 健悦

部会員 千葉 盛

〃 平田ミイ子

〃 鈴木 道雄

〃 志田 嘉功

## はじめに

### 1 調査の背景

当市は平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災大津波により多くの尊い人命や建物等、甚大な被害に見舞われた。この度の調査項目である JR 大船渡線についても、長年にわたり市民が慣れ親しんだ駅舎や鉄道が流出し大きな被害に見舞われた。東日本旅客鉄道株式会社では公共交通の責務を果たすべく BRT による仮復旧を行い現在に至っている。

これまでも議会では様々な機会を捉えて JR 大船渡線の鉄道復旧に対し要望活動や議会活動の中で議論してきたところであるが、平成 27 年 7 月 24 日の沿線自治体首長会議において JR 大船渡線の鉄道復旧断念の方針が JR 東日本から示されたことから、二元代表制の一翼を担う大船渡市議会としても結論を出すべきとの意見が出された。

また、大船渡市議会では震災発生当初から災害復興対策特別委員会を設置し、3 つの部会において各所管事項について調査し、第 1～3 次の提言を市当局に提出してきたところである。JR 大船渡線にかかる事項については産業建設部会が担当してきた経緯があり、平成 27 年 9 月 4 日の幹事会、同 10 日の全体会で産業建設部会が調査の上、災害復興対策特別委員会に報告することとなった。

### 2 調査課題について

調査課題については、平成 27 年 9 月 4 日の災害復興対策特別委員会幹事会、同 10 日の全体会、産業建設部会で意見が出された JR 大船渡線の現状や課題、BRT の現状や課題、JR 山田線との復旧方法の違いについて調査を行うこととした。

### 3 調査方法について

調査方法については、部会内での意見交換のほか、市当局、JR 東日本株式会社盛岡支社と意見交換を行うこととした。

# 1 現状

## ①JR 大船渡線の沿革

大船渡線のルーツは明治時代に計画された「磐仙鉄道構想」が始まりといわれ、大船渡線建設の気運が起り始めたのは明治 24（1891）年に現在の東北本線の上野～青森間が開通した頃。この頃になると各地で支線計画が立てられるようになり、「磐仙鉄道構想」もそのような中で一部有志らによって明治 25 年頃から気運が高まり、敷設運動が展開された模様。その後、1918 年（大正 7 年）に軽便鉄道法制定により一ノ関 - 気仙沼間が計画され、さらに翌年には大船渡までが追加された。1925 年（大正 14 年）から 1934 年（昭和 9 年）にかけて全通し、大船渡駅 - 盛駅間は、改正鉄道敷設法に規定する予定線の一部として 1935 年（昭和 10 年）に開業した。この予定線の残りの区間の一部は 1970 年（昭和 45 年）に盛線として開業し、1984 年（昭和 59 年）に三陸鉄道南リアス線として全通している。

また、大船渡線は路線の 90%が勾配となり、トンネルは 23 ヶ所、鉄橋は約 200 ヶ所となったため、工事は難航を極め、建設着手から全線開通までの 16 年の間には、数度の事故や飯森トンネルの軟弱断層による難工事等の連続の中工事が進められた。

1925 年 7 月 26 日	一ノ関～摺沢間 30.6Km 開業
1927 年 7 月 25 日	千厩間 39.8Km 開業
1928 年 9 月 2 日	折壁間 49.7Km 開業
1929 年 7 月 31 日	気仙沼間 62.0 k m開業
1932 年 3 月 19 日	上鹿折間 69.5Km 開業
1933 年 2 月 15 日	陸前矢作間 79.5km 開業
1933 年 12 月 15 日	細浦間 97.1km 開業
1934 年 9 月 3 日	大船渡間 103.1km 開業
1935 年 9 月 29 日	盛間 105.7.km 開業
1956 年 4 月 11 日	貨物支線 気仙沼～気仙沼港間開業
1983 年 3 月 1 日	盛～大船渡間貨物営業廃止
1984 年 2 月 1 日	大船渡～陸中松川間貨物営業廃止
1986 年 11 月 1 日	狛美溪駅開業・鹿折から鹿折唐桑に名称変更。

1992 年	大船渡線営業所設置 一般公募でドラゴンレールの愛称が決まる
1999 年 4 月 1 日	陸中松川～一ノ関間貨物営業廃止
2005 年 9 月	大船渡線全通 7 0 周年
2011 年 3 月 11 日	東日本大震災大津波により駅舎流出等の被害
2013 年 3 月 2 日	BRT 方式での仮復旧開始

## ②東日本大震災発生

平成 23 年 3 月 11 日(金) 午後 2 時 46 分、三陸沖を震源地とする東北太平洋沖地震が発生した。マグニチュードは日本の観測史上最大となる 9.0 であった。本市においては、震度 6 弱であり、その後、観測最大波 11.8mとなる巨大津波に襲われ、人的被害は死者 340 人、行方不明者 79 人、全壊 2,789 件をはじめ建物被害 5,572 世帯と、未曾有の大被害となった。

この地震と津浪により JR 東日本は新幹線、在来線の各施設に甚大な被害を受けた。JR 大船渡線においては気仙沼～盛間で、駅舎(12 駅中)6 駅が流出、その他 1 駅が被災した。線路の被害は約 60 箇所及び被害箇所数は約 70 箇所となった。

## ③BRT での仮復旧、鉄路断念 BRT 提案に至るまで

2011 年(平成 23 年) 3 月 11 日の東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)によって JR 大船渡線全線が不通となったが、同年 4 月 1 日には一ノ関駅 - 気仙沼駅間で運転を再開した。しかし、気仙沼駅 - 盛駅間は不通のままであった。JR 東日本の清野智社長(当時)は同年 4 月 5 日、震災後初めて記者会見し、津波で大きな被害を受けた路線について、「責任を持って復旧させる」と明言したが、同社によると、津波を受けたのは気仙沼線など 7 路線。被害は少なくとも 1,700 か所に上り、23 駅が流失、線路が約 60 キロにわたって流されるなどした。清野社長は、「街が津波の来ない所に移るとい話もある。そうなると、元の場所に復旧しても需要に合わないの、県や町と検討したい」と記者会見で話した。

その後平成 24 年 7 月 13 日に開催された第 1 回 JR 大船渡線公共交通確保会議の中で、鉄道復旧までの間の代替輸送交通手段として BRT が提案され、その後、同年 8 月 1 日開催の市議会全員協議会を経て、早期に代替交通による交通機能を回復する必要があることから BRT 仮復旧案を受け入れることになった。平成 25 年 3 月 2 日には BRT による輸送が開始され、震災前の鉄路よりも運行本数が充実するとともに新たな新駅も末崎町に設置された。しかし、鉄路の本復旧については、議論が進展しないことから、事務局レベルである復興調整会議から沿線自治体首長会議へ協議の場を移し、平成 27 年 7 月 24 日の首長会議において、BRT 本復旧案が正式に提案されたものである。

#### ④市の動き～復旧方針に対する市民の意見について

市では、JR 東日本から提案された大船渡線の本復旧方針に対する意見集約を図るため、BRT 利用者をはじめ市民各層からなる「JR 大船渡線の今後のあり方を考える懇談会」を計 4 回開催したほか、市の広報等により市民から意見を募集した。

懇談会では、鉄道復旧を求める声がある一方で、BRT の有効性を実感し、利便性の向上を求める意見が多く出された。また、大船渡市における公共交通のあり方等についても議論された。

さらに、平成 27 年 10 月 2 日までの募集期間に市に寄せられた意見は 31 件で、このうち、鉄道の復旧を望む意見が 11 件、鉄道復旧を望むが条件付で BRT を容認する意見が 2 件、BRT での復旧を容認するとともに利便性の向上を望む声や運行に関する要望をあげた意見が 13 件だった（その他意見が 5 件）。

## 2 分析

#### ①JR 山田線と JR 大船渡線の復旧方法の違いについて

○宮古市では、JR 東日本から BRT 導入が提案されたが、「宮古―釜石間は路線バスが 1 日 11 往復走っていることから、BRT を導入する意義は乏しい」として、鉄道による復旧を求め当市と対応を異にした。これは、路線バスの運行状況に加え、※ルート変更(高台移転)がないことよって復興交付金の活用が可能であることが大きい。

一方、JR 大船渡線は乗客の安全対策が重要であることから JR 東日本から高台移転ルートが示された。この高台移設ルートの復旧費用は約 400 億円とされ、その内訳は現状復旧費 130 億円に 270 億円を加えたものであり、大船渡市分が 62 億、陸前高田市分が 207 億、気仙沼市分が 1 億である。

※JR 東日本は 2014 年 1 月、線路や施設を回復したうえで三陸鉄道に運営を移管する案を提示した。復旧費用 210 億円のうち、原状回復費用 140 億円は JR 東日本が負担し、まちづくりや地盤のかさ上げなどに要する 70 億円は公的資金を活用して自治体が負担する。また、運行後の赤字を負担する意味合いで、5 億円程度を JR 東日本が一時金として支払うが、最終的には、JR 東日本の支払う一時金が 5 億円から 30 億円に引き上げられ、さらに車両の無償譲渡、軌道の強化、人的支援を行うことになった。このように、JR 東日本が山田線復旧後の三陸鉄道の移管を決めたのは、ルート変更がないことによる復旧が可能であることが大きな理由と考えられる。

○三陸鉄道は、現在南北に分断されている路線に山田線が加わることで一本につながり、一体的な運営が可能になるというメリットがある。岩手県知事は、山田線は特殊事例であり大船渡線や気仙沼線への展開には否定的な見方を示したが、大船渡線の三陸鉄道への移管については、現状復旧ルートで列車が走行出来ないことその他、関係自治体の負担金や県を越境することから難しいものと推察する。

## ②JR 大船渡線の乗降客の推移について～鉄路と BRT の比較

「平均通過人員」は、利用客の 1 日 1km あたりの人数を表し、JR 東日本が国土交通省に毎年報告する「鉄道事業実績報告書」に基づき、以下の計算により算出。

【平均通過人員】＝【各路線の年度内の旅客輸送人キロ<sup>\*A</sup>】÷【当該路線の年度内営業キロ】÷【年度内営業日数】

○東日本大震災等の影響を受けている路線及び区間の扱いは以下のとおり。

※①：期間内に運転を見合わせていた路線・区間、振替バス輸送を行っている路線・区間は「参考値」として開示。

※②：BRT 輸送を行っている区間の 2012 年度データは開示していない。（「－」と記載）

※③：BRT 輸送を行っている区間は、当社が国土交通省に報告する「一般乗合旅客自動車運送事業輸送実績報告書」を基に算出。

路線名	平均通過人員								
	区間	営業キロ	1987年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
大船渡線	一関～盛	105.7	1,547	740	706	※①519	※②－	－	－
	一関～気仙沼		1,602	943	903	※①844	946	976	907
	気仙沼～盛		1,349	453	426	※①56	※②－	※③200	※③250

## ③JR 大船渡線の運行数について～鉄路と BRT の比較

	鉄道(震災前)	BRT(現在)
駅数	12 駅	17 駅
運行本数	19 本	29～53 本
所要時間	65 分	74 分

#### ④JR 大船渡線の運賃について～鉄道と BRT の比較

○運賃については鉄道運賃と同じ

#### ⑤鉄道の優位性について

○一般的に鉄道のメリットとして、バスや自家用車と比べて大量輸送が可能なこと、他の交通機関と比べて環境負荷(二酸化炭素排出量)が小さいこと、渋滞に巻き込まれることがなく定時性に優れていること、そして安全性の高い乗り物であることが挙げられる。加えて、駅が存在自体が地域の中心となり、そのことによって付加価値が高まり、駅周辺に様々な施設が集約するとともに、広域的な結びつきによる地域活性化が図られると言われる。

○鉄道のデメリットとしては、軌道の敷設に時間を要することや運営コストがかかることである。メンテナンスそのもののコストも車両に加え、レール等多岐に渡り乗客の少ない路線を圧迫する。また、災害時の復旧コストが高く、岩泉線も廃止路線となったのは記憶に新しい。

#### ⑥BRT の優位性について

○一般的な BRT のメリットとは、鉄道に比べて運営費が低く抑えられること、つまり軌道メンテナンス費用が抑えられることで持続可能性が高いことが考えられる。また、専用道を走らせる事で、バス路線より利便性や速達性を高い状態に維持できる。このため、全国的にも今後、廃線になる鉄道が出てくる地域では、BRT が新たな路線として開始される可能性の高い交通手段である。1 本辺りのコストが安いこと、本数を増やすことも容易であることが大きなメリットと言え、延伸についても同様で、専用道が無くても通常の道路さえあれば、延伸は比較的容易と考えられ地域の希望に沿ったルート設定が可能である。

JR 東日本によると BRT の方が災害時の避難対応が容易で、実際、BRT 気仙沼線において津波警報の際には 10 分から 15 分で高台へ避難を行ったと話されている。

○BRT のデメリットとしては、一般道を走行する距離が長くなると、渋滞による遅延の可能性が高まる。

また、運行上、通行の優先権は BRT に存在するものの交差点での安全確認が必要なこと、元々が鉄道線路だった専用道は車道の幅が狭いため、大型バスがスピードを出すには十分ではないことが考えられ時間の短縮には一定の制約があると想定される。

#### ⑦持続性について

平成 27 年 10 月 5 日 JR 東日本盛岡支社との意見交換参照

### 3 部会の結論

JR 大船渡線の乗車率は、震災前からモータリゼーションの進展により低下していたが、BRT の仮復旧による輸送が開始されても震災前の 3 分の 1 の水準にとどまっている。このような中、本年 7 月 24 日に開催された沿線自治体首長会議において JR 東日本から復興に貢献する持続可能な交通手段としての BRT による本復旧が提案された。鉄道軌道整備法により黒字の会社には国が補助金を交付できないことを明確に伝えたこと、大船渡市、陸前高田市が復旧に対するかかり増し分 269 億(気仙沼市 1 億)を負担することが不可能なことから、JR 東日本単独での費用負担は難しく、誰が負担するかが最大の課題であった。そもそも、八戸線の復旧や山田線の復旧に関しては現行ルートでの復旧であり、大船渡線の移設ルート案とは比較が難しい。大船渡線不通区間気仙沼～盛間 41.1 kmの被災区間率は 52.3 ㊦、特に竹駒～盛間については 84.1 ㊦であり、気仙沼線の不通区間の被災区間率は 44.4 ㊦、石巻線の不通区間の被災区間率は 4.7 ㊦であることから、如何に盛から竹駒までが甚大な被害かわかる。このような状況から乗客の安全を確保するため、つまり国の津波防御施設は L1 対応であることから高台移設ルートが提案されたものと推察する。

震災前から乗客数が低推移であったことよって、鉄道の特性を発揮できる水準とは言い難く、持続的に地域交通としての役割を果たせなくなるおそれがあるとして、JR 東日本では初期投資の一定費用(バス一台 5,000 万円程度他)が掛かるものの相対的に運営コストを下げるのが可能な BRT を地域の基幹交通・交通手段として提案したものと推察する。当部会と JR 東日本の意見交換においても持続可能性については、未来永劫との約束は出来ないが、JR 東日本の体力があり、社会的な批判を招かない状態、転換期を迎えない時期までは続けたいとの意向が示された。現在の大船渡線の BRT は、日立電鉄やかしてつバスと違い廃路線後に導入されたのではなく、全国で初めて路線から転換したものであり、また、JR 東日本のバス子会社の運営ではなく、本社の運営であることから被災地に一定の配慮を行っていると思われる。今後、利便性やまちづくりに関しても協議を深めなければならないが、例えば新幹線駅への直通バスや地域のダブルルートについても前向きに検討しているほか、地域交通運行輸送業者への配慮や協議の必要性を何度も JR 東日本が発言されていたことが印象に残った。今後は、地域や行政、市民と一体となったあるべき BRT の姿についてさらに検討を重ねる必要がある。

以上の理由から、部会では、移設ルートのかかり増し費用を負担する方法がないこと、つまり、鉄道を復旧させる場合は約 400 億円の費用が掛かり、JR 単独の負担が難しいこと、BRT は鉄道より運営コストが低廉で持続可能な交通手段であること、より地域の要望に応えられる柔軟な対応が可能なことから、現実的な方法として BRT を選択することと結論づける。また、BRT は柔軟な運行が可能となるため、赤字路線を抱える他の自治体からも注目が集まっていることも含めて疲弊した各地のローカル線の救世主となることを期待するものである。

---

※参照資料 (財)運輸政策研究機構、東洋経済オンライン、大船渡市議会全員協議会資料