

2017年3月13日

北海道交通運輸審議 地域公共交通検討会議
座長 岸 邦宏 様

「鉄道ネットワークワーキングチーム」の報告に関する見解と 地域公共交通検討会議の今後の検討に対する要望

石北沿線ふるさとネットワーク

代表 小川 清人

JR日高線を守る会

代表 村井 直美

留萌市議会議員

鵜城 雪子

2月7日、貴検討会議の作業部会「鉄道ネットワークワーキングチーム」が「将来を見据えた北海道の鉄道網のあり方について」の報告書を知事に提出されました。11月22日以降の短期間に多様な課題が取り上げられ、精力的検討により報告書をまとめられましたことに敬意を表します。

報告書は、11月18日にJR北海道が出した「事業範囲の見直し」に対して、引き続きJR北海道が鉄道事業を担うことを前提に、JR北海道、国、道、市町村さらには道民全体が協働しなければ「持続可能な鉄道網」の維持はできないとの「基本認識」を示されました。私どもはこの基本認識を共有しつつも、未だこの報告ではJR北海道と沿線地域との協議を開始する前提が形成されていないと考えます。また報告は地域における自発的検討をもとめていますが、地域が打ち出す方策を実現させる担保を示していないと考えます。

地域公共交通検討会議はこの報告を受けて「年度内に結論を出す」こととされました。しかし当の報告書は「時間的制約のもとでの議論は拙速なものとなることから、中長期的な展望を持って地域と十分な協議が出来るような環境整備が不可欠である。」(報告書8P)と述べています。貴検討会議が「年度内」という時間的制約を離れ、中長期的展望を持って十分な考察と検討をなされ、道内全路線の維持を可能とする明確なビジョンと具体的方策を提言されるよう求めます。

以下この報告書に対する私どもの見解を述べ、貴検討会議の議論の一助となることを願うものです。

「Ⅰ 検討の趣旨と考え方」について

—「検討の前提」と「基本認識」を共有しつつ、報告内容とのかい離を指摘します—

報告は今回の線区見直し問題を、単なるローカルな問題としてではなく、4つの基本認識のもと検討を行った、としています。我々もこの「4つの基本認識」を共有するものです。

また報告は、「検討の前提」として「北海道新幹線の札幌開業が予定される平成42年頃を念頭に」、「まずは必要性の観点から鉄道網のあり方を検討した」としています。

詳しくは後述いたしますが、北海道新幹線の札幌開業は北海道の観光と地域創生にとって一大転換点です。札幌に集客した交流人口を更に全道各地へと誘導誘引することこそ「観光立国北海道」とともに「地域の維持・発展」を実現させる戦略的課題となります。新幹線や飛行機によって来道された人々を更に全道各地へと運ぶ2次交通、すなわちは鉄道在来線の役割が一層求められます。「平成42年以後」という時代認識を前提にすれば、「必要性の観点」から「不必要」とされる路線はありません。

報告は鉄道路線の類型を6つに区分していますが、「地域の生活を支える路線」（以下「生活路線」という。主にJR北海道がバス転換を提案している路線）は同時に「広域観光ルートを形成する路線」（以下「観光路線」という。「日本のおてっぺんきた北海道ルート」、「アジアの宝悠久の自然美への道ひがし北・海・道」の認定区域）に重なります。日高線についても、沿線には日高山脈襟裳国定公園やユネスコのアポイ岳ジオパーク、日本最大の軽種馬産地を有しており、「交流人口の拡大など、地域づくりの面で果たしている様々な役割について十分に踏まえる必要がある。」との【考え方】（7P II 鉄道網のあり方 5 地域の生活を支える路線）がそのまま当てはまる路線です。

報告は鉄道網の「将来像のデザイン」の必要性を求めています（17P VI 北海道の役割）。北海道新幹線札幌開業後を念頭に置くならば、そのデザインの中に「生活路線」と「観光路線」を位置づけ、それへの戦略的支援をどうするかが課題になります。この間、関係する沿線市町村が「まずは道がビジョンを示すべき」と要請しつづけている理由はここにあります。

しかし、報告はこの「将来像のデザイン」を自ら打ち出すことをしませんでした。報告は「公共交通ネットワークの将来像のデザイン」を北海道の役割として、今後「期待される」ものにしてしまいました。

また、今回報告の中核である「国による抜本的な支援」（8P）についても、貨物調整金、青函トンネルの維持管理費、老朽更新対策、平成31年以降の資金対策を挙げつつも、それらの求める金額、根拠、それをどう獲得するかは示しませんでした。

報告は「4つの基本認識」の中で「地域自らもかかわっていかねばならない問題」であるとして、「地域において関係者が様々な知恵やアイデアを出し合い、地域の実情や鉄道路線の特性に応じた実効性ある方策を見出していくため、地域における検討を早急に開始する必要がある」（14P III JR北海道の持続可能な経営構造の確立 3 地域の実情や線区の特性を踏まえた方策）としました。しかし、その検討によって「実効性ある方策」を打ち出すためには、北海道新幹線札幌開業後の鉄道網の「将来像のデザイン」とそれを可能にする国及び道による財源や制度的支援のあり方が示されることが不可欠と考えます。

ワーキングチームの委員であり、道の運輸交通審議会の会長であられる石井吉春・北海道大学公共政策大学院長は北海道知事への報告書提出にあたり「道を中心に国との交渉を進め、できるだけ具体的な提案をするべきだ」と提言したと報じられています。私どもが求めることはまさにその事であり、貴検討会議が果たすべき役割もそこにあると考えます。

「Ⅱ 鉄道網のあり方」について

— 「必要性の観点」からすれば、不必要とされる理由はなかった—

報告は「Ⅱ 鉄道網のあり方」の中で、「これまでの経過を踏まえれば、巨額の赤字を線区の見直しのみで解消」してはならないとして、路線を「6つの類型に区分し、それぞれについて将来を見据えた方向性を検討した」としています。私どもは、路線の機能や性格によって「残す路線」の切り分けが進むことへの危惧を表明してきましたが、今回報告ではそのような切り分けは行われなかったものと認識します。

報告では6つの類型に分けて【考え方】を示し、観光路線については「今後一層のインバウンド等の増加が確実視されることから、観光客の周遊を支える基盤となる鉄道網は観光立国北海道の推進に大きな役割を果たす」とし、「広域物流ルートを形成する路線」（以下「物流路線」という）については「食糧供給地域であり、食の高付加価値化などによる競争力強化を目指す本道において、鉄道貨物輸送の果たす役割は重要」とし、生活路線についても「鉄道が地域住民の暮らしや交流人口の拡大など、地域づくりの面で果たしている様々な役割について十分に踏まえる必要がある」として、それぞれの必要性が示されています。

しかし、「札幌圏と中核都市等をつなぐ路線」、「国境周辺地域や北方領土隣接地域の路線」を「引き続き維持されるべき」あるいは「役割を十分考慮すべき」としたのに対し、観光路線、物流路線、生活路線については「地域における検討が必要」、「総合的対策の検討が必要」として、維持すべきか否かの判断を回避しました。

「食と観光」は北海道創生戦略の中核的課題であり、「観光立国北海道」をめざすためにも、また平成42年を念頭に置く時代認識からも、観光路線、物流路線、生活路線はどれも戦略的に必要とされるものです。にもかかわらず報告が「維持」の判断を回避したのは、「収支が厳しい」ということ以外に理由はありません。

しかし、検討は「赤字を線区の見直しで解消」しないことを前提に進めてきたはずで、そうであれば、報告は「観光路線、物流路線、生活路線も戦略的に維持すべき」と結論付け、そのために必要なのは『将来像のデザイン』と財源や制度的支援のあり方である。」として、その《方策》が示さねばならなかったはずで、

2か月半の短期間で『将来像のデザイン』と財源や制度的支援のあり方の結論を得ることは困難であったのです。私どもは貴検討会議がその課題を引き継ぎ、提言されることを求めます。

「Ⅲ JR北海道の持続可能な経営構造の確立 1国による抜本的な支援」について

今回報告が最大の力点を置かれているのが「国による抜本的な支援」です。JR北海道を「国の強い関与のもとにある特殊法人」と位置付け、「JR北海道の経営のこれまでの経緯」として経営安定基金の運用不足が危機的状況を生んできたこと、JR北海道の経営再生は線区の見直しや地域の負担だけでは解決せず、「国による抜本的支援が不可欠」としたことは、私どもはじめ全ての道民の共通した認識であると思います。

国による抜本的支援をどこまで実現させるかは鉄道維持の最大の課題です。報告は、「国による抜本的な支援」策として5つの《方策》を求めています。貨物調整金制度の見直しと老朽更新に対する国の責任ある支援を勝ち取ることができれば、すべての路線の維持は可能になるのです。貨物調整金、青函トンネルに関わる負担軽減額、老朽更新費用、平成31年以降の資金対策は、いずれも根拠を持って要求額を算出することができるものです。貴検討会議は要求する支援額と全路線維持の可能性を明確に論証し、道民あげての取り組みを先導すべきです。

— JR北海道への「貨物調整金」交付を明確に求めるべき—

報告は、「本道固有のコスト削減対策」の中で、貨物輸送に関わる「アボイダブルコストルール」のもとにおける線路使用料は「必要なコストを十分反映したものとは言えない」としながら、「貨物調整金」の交付については例示するにとどめています。

この貨物調整金相当額は年間100億円以上にのぼることが石井吉春委員によって指摘されています。にもかかわらず、その金額を明示しなかったことは今回報告の最大の欠落です。

貨物調整金の交付と、後述する老朽更新の国の責任による実施によって、JR北海道が抱える将来赤字の大部分が解消されます。冒頭私どもは、「地域が打ち出す方策を実現させる担保を示していない」と述べましたが、観光路線、物流路線、生活路線を含む全路線を維持する「担保」はここにあるのです。

私どもは、貴検討会議が、貨物調整金制度を改正しJR北海道に対する貨物調整金交付を明確に求めるべきであると考えます。そして道を先頭に、市町村、各級議員、道民の総力を挙げて、その実現に取り組むべきことを宣言すべきです。

— 「老朽更新は国の責務」を明言すべき—

JR北海道はワーキングチームでの議論にあわせて、輸送密度200人以上2000人未満の線区に係る20年間の老朽更新費用を公表しました。土木構築物で167億円、車両更新で268億円。すでに公表されている輸送密度200人未満の線区の老朽更新費用58億円と合わせると493億円です。これに対して報告は「JR北海道の経営のこれまでの経緯等を踏まえた国の政策的対応が必要である。」としました。しかし、その「政策的対応」として何を求めるのかは明らかにしていません。

私どもは老朽土木構築物及び老朽車両の更新費用の全額を国に要求すべきと考えます。

報告は、踏まえるべきこととして「JR北海道の経営のこれまでの経緯」をあげています。その最大の問題が「経営安定基金の運用益不足」にあることは、現財務大臣さえもが認めています。

分割民営化後の30年間で運用不足額は4300億円にのびました。しかし、国が設備投資等への支援として行った助成金は僅か600億円に過ぎません。JR北海道は発足の当初から、黒字転換しないことが予想され「その赤字は経営安定基金の運用益によって穴埋めする」として分割民営化が選択されました。その政策選択の根拠とされた「経営安定基金」が予定していた政策効果を発揮しなかったのですから、その責任を国に求めることは当然です。貴検討会議は老朽更新を国の支出において実施するよう強く主張すべきです。

—重要な「平成31年度以後の資金対策」：検討会議は拙速な議論を回避すべき—

私どもは、報告が《方策5》で「平成31年度以降の資金対策」を求めたことを、今回報告の中の「最も重要な指摘の一つ」として評価します。

JR北海道の島田社長は、沿線市町村との協議を早期に開催したい理由に「平成30年度中にも資金がショートする」ことをあげてきました。これに対し報告は「当面の資金繰りを理由とした時間的制約のもとでの議論は拙速なものとなることから、中長期的な展望を持って地域と十分な協議が出来るような環境整備が不可欠である。」としたのです。

JR北海道の鉄道事業見直しを契機に、私たち道民が第一義的にやらねばならないことは、持続可能な鉄道網確立のための『将来像のデザイン』と財源や制度的支援のあり方を確定させることです。しかし、その結論を得るには時間がかかります。そのことをワーキングチームは認めたのです。ましてや、求められる『将来像のデザイン』と財源や制度的支援のあり方の結論が、島田社長が求める「JR北海道と沿線市町村との協議」からは生まれないことも明らかです。あらためて、貴検討会議が拙速を避け、十分な議論の中で『将来像のデザイン』と財源や制度的支援のあり方をまとめ上げ、その実現の道筋を示されることを要求します。

「ⅢJR北海道の持続可能な経営構造の確立 2JR北海道の提案」について

報告は鉄道事業見直しに係るJR北海道からの提案について、【考え方】を示しています。私どもはここにおいて、検討され、提言されるべきであった三つの点について指摘します。

—輸送密度200人未満の線区に関する提案について検討されていない—

報告の中ではJR北海道が輸送密度200人未満の線区（日高線、留萌線、札沼線及び根室線の一部区間）についてバス転換を提案していることに何の検討もされていません。それは「I 検討の趣旨と考え方」に述べられた「検討の前提」や「検討にあたっての基本認識」からこの線区や地域を抜け落とすに等しく、今後の地域公共交通検討会議であらためて検討のし直しをすべき課題です。

「平成42年を念頭に」、「必要性の観点から」、「赤字を線区の見直しのみで解消しない」

という前提は輸送密度200人未満の線区についても貫かれなければなりません。

「平成42年頃」を念頭とするならば、とりわけ重要なことは交流人口の拡大です。新幹線の札幌開業の効果と恩恵を全道各地域にいきわたらせなければなりません。私どもは、生活路線と観光路線を、「観光立国北海道」をめざし「地域の維持・発展を図る」戦略的路線として「将来像のデザイン」の中に明確に位置付けるよう要求します。

次には、交流人口の拡大による観光や商業価値、環境負荷の低減を含めたクロスセクターベネフィットの試算、路線維持に伴う費用便益分析を実施するよう要求します。

更に、報告は別の項目で「DMV車両の開発」を提言していますが、DMVの運行は生活路線や観光路線における新たな交通需要を生み出す可能性があります。生活路線と観光路線におけるDMV運行の早期実現を提言するよう求めます。

—日高線沿線協議の仕切り直しを提言すべき—

バス転換が提案されている輸送密度200人未満の線区における鉄道のあり方に結論を出すことは、「持続可能な北海道の鉄道網のあり方」を考えるうえで最も難しい課題です。何故なら、その結論を出すためには「JR北海道問題」に関するすべての課題が議論され、すべての方法論が検討されねばならないからです。

国の支援や法律と制度の見直しによってJR北海道の赤字はどこまで削減できるのか、道の支援は何が可能なのか、市町村はどこまでの負担が可能なのか、沿線住民はどのような協力ができるのか、そして鉄道の存続によって地域の将来がどう構想できるのか、それら全ての結論が出てはじめて、これら線区のあり方が決められるのです。「全ての議論の集約点」にあるのが「輸送密度200人未満の線区」です。しかし今、これらの課題のいずれにも答えは出ていません。

にもかかわらず日高線ではJRと沿線市町村との協議が先行的に進められています。議論は頓挫しています。議論の前提となる「沿線の費用負担額」さえ、国の支援策や道の財政支援の内容によって大きく変わり、路線維持の可能性も望めるのですから当然です。

報告は「運賃値上げ」（11P及び12P【資料③】）の項目で、次のような考え方を述べています。「特定の地区や線区、利用者にのみ痛みを強いるものであってはならない」、「すべての線区が赤字であることを踏まえ、北海道全体で鉄道を支える観点からも、検討する必要がある」と。

しかし日高線協議ではこれとは全く逆の議論がなされました。沿線負担の根拠となる「日高線の赤字」は「単線の営業赤字」から導かれ、経営安定基金の運用益も、またこの報告が求める国の抜本的支援策や道の財政支援も何ら検討されないまま協議が行われてきました。その結果JR北海道が提示したものは、日高線沿線という「特定の地区や線区、利用者にのみ痛みを強いるもの」だったのです。

報告の立場からすれば、いまや日高線問題を「将来を見据えた北海道の鉄道網のあり方」の議論の外に置く理由はありません。貴検討会議は、日高線沿線協議の仕切り直しを提言す

べきです。

—新しい「上下分離方式」のあり方を提言すべき—

報告は、「上下分離方式」の導入に対し、「JR北海道のこれまでの経緯や道内自治体の厳しい財政事情を踏まえると、これらの費用について自治体に負担を求めることは、現実的に難しい。」としました。そうであれば、自治体の負担を国が補てんする上下分離のあり方を提言すればよいのです。そのあり方とは、鉄路の維持管理費（恒常的な修繕費用を含む）を道路と同様に「地方交付税により補填するスキーム」にすることです。

私どもは、北海道の鉄道網を将来にわたり持続的に維持していくためには「上下分離方式」の導入が不可欠であると考えています。「上下分離方式」は鉄路を鉄道運行会社の私的インフラであることをやめ、公的インフラにするということです。

誰もが今、JR北海道への国の支援を求めています。しかし単なる一時的な財政支援では、いずれまた新たな追加支援が求められ、それが「出来ない」とされた時点で北海道の鉄道は消滅します。北海道の鉄道網を将来にわたり持続的に維持していくためには、上下分離により鉄路を公的インフラとして保持させる制度改革なしにはあり得ません。公的インフラとしての鉄路を誰が保有するかは、道路に国道、道道、市町村道があるように、線区特性に合わせて変えることも必要です。

報告は「上下分離方式」を北海道に適用することが難しい理由として「土木構築物の老朽化」をあげています。これについては先に述べた通り、経営安定基金の運用不足に原因があるのであり、「老朽更新は国の責務」であると明言すべきです。老朽更新対策は、北海道の鉄道網を維持しようとする限り、鉄道運行の主体が誰であるかに関わらず、必ず解決が求められる問題です。鉄路維持の主体を誰が担うかを問う「上下分離方式」の是非が、それによって判断されるものではありません。

貴検討会議は、鉄路を道路と同様の公的インフラとして、持続的に維持できる「上下分離方式」の新たなスキームを要求すべきです。

「V今後に向けて・VI北海道の役割」について

私どもは、ここまでの文章を「未だJR北海道と沿線市町村との協議を開始する前提が形成されていない」、「地域における自発的検討によって打ち出した方策を実現させる担保がない」との立場から書かせていただきました。その理由はただ一つ「持続可能な北海道の鉄道網のあり方を支える『将来像のデザイン』と財源や制度的支援のあり方」が示されていないことです。この内容が確定しない限り、JR北海道と沿線市町村との協議は開始できないし、開始したとしても議論は頓挫するだけです。

報告は「地域において関係者が様々な知恵やアイデアを出し合い、地域の事情や鉄道路線の特性に応じた実効性のある方策を見出していくため、地域における検討を早期に開始することが必要である。」として、利用促進などの5点を「地域の実情に応じた様々な方策の

例」として提起しています。しかし、顧みてください。日高線沿線の自治体はその議論を行い、様々な利用促進策を提示してきたのです。しかし、J R北海道は「経費が掛かりすぎる」として否定したのです。「財源や制度的支援のあり方」が示されていれば、このような結果にはならなかったはずです。私どもは、貴検討会議がこの様な日高線協議の事実経過について、報告が求める「確かな信頼関係に基づく『協働』の取組」であったと考えるのか否かその評価を求めます。

最後に

—ロードマップを示してください—

私どもの、今回出されたワーキングチームの報告に関する評価そして今後の貴検討会議への要請の根幹は「持続可能な北海道の鉄道網のあり方を支える『将来像のデザイン』と国に求める抜本的支援策及び道の財政支援」の内容を具体的《方策》として提示すべきということです。しかし、「そのためには時間がかかる」こともワーキングチームは認識されています。中長期的視点に立って検討する必要がある」としながら、今年度中に結論を出すことは不可能です。

今、貴検討会議が示すべきものは、ロードマップです。まずは、「公共交通ネットワークの将来像のデザイン」を出すことであり、次には「抜本的な支援に関する国への要請」の具体的内容を作ることです。これらの作業を誰が担い、いつまでにまとめ、どのように交渉を行うのかが示されねばなりません。

これらが明らかにされてこそ、地域の自主的検討が役割を發揮します。その検討は「地域の維持と発展を図るため」の地域づくり、地域戦略づくりとなるでしょう。

「公共交通ネットワークの将来像のデザイン」とそのための「国の抜本的支援策と道による財政支援策」が出され、そして地域の自主的検討による地域戦略を持って「J R北海道との協議」が行われるならば、そこでの結論は北海道の鉄道の新しい時代を切り拓くことになるでしょう。

「危機を乗り越え、新たな北海道の創生へ」、J R北海道問題が道民に与えたのはそのチャンスです。道民一丸となってそれを獲得できるよう、貴検討会議の精力的取組を心より期待いたします。