

JR北海道問題を契機に提起されるべきこと

―公共交通の新時代を支える交通政策と地域戦略―

石北沿線ふるさとネットワーク代表 長 南 進 一

2016年、JR北海道が「当社単独では維持することが困難な線区について」を発表して以来、5つの線区^{注1}で廃止や廃止の方向が打ち出されました。新幹線の札幌延伸に伴っては、在来線である函館線函館―小樽間のバス転換が打ち出されています。更に8つの線区^{注2}では鉄路を残すかどうか、2023年度内にも方向が出されようとしています。

しかし、旅客と物流の両方で鉄道をなくした後の代替輸送を確保することは困難な状況にあります。公共交通は新しい枠組みが否応なしに求められる時代に突入したといえます。この稿では、JR北海道の路線存廃問題を通して公共交通の新たなあり方について考えることとします。

はじめに

―ふるさと銀河線再生運動の教訓から

はじめにお断りしなければならぬのは、私は鉄道事業に係る専門家でも、学者・研究者でもなく、長く鉄道存続運動に係わってきた一市民運動家でありしかありません。ここで書くことは経験の中から導き出されたもので、専門家、学者・研究者の検証と政策の提言に

つなげていただけたら有難いと思っています。

さて、JR北海道が事業見直しの方針を公にしたのは、2016年7月^{注3}でした。オホーツクと十勝を結ぶ第三セクター鉄道「ふるさと銀河線」の廃線からちょうど10年が過ぎていました。私たちネットワークの前身はこの存続運動を担った「ふるさと銀河線再生ネットワーク」です。多くの鉄道存続運動が廃線と共にその運動を終わらせたのに、私たちは「廃線の後こそ沿線地域の衰退が心配だ」と、名称を「ふるさと銀河線沿線応援ネットワーク」に変え、廃線後の代替交通の維持と沿線の振興・観光作りに取り組みました。その後、JR貨物が撤退の動きを見せるなど石北線の将来不安が明らかになり、活動の中心を石北線にシフトし今日に至ります。

「ふるさと銀河線」の存続運動・沿線応援運動の中で、私たちは2つの教訓を得ました。1つは「鉄路存続のためにはそれを支える法律の根拠が必要だ」ということであり、2つには鉄路存続は「地域おこし・街づくりと密接不可分である」ということです。

国鉄からJRへ、JRから第三セクターへの事業移譲にはそれぞれ法律の裏付けがありました。しかし、第三セクター鉄道が破たんすると、その後の引継ぎを可能にする法律は



なかったのです。「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(以下、「活性化再生法」)ができたのは2007年、ふるさと銀河線廃線の翌年でした。私たちは今でも、廃線前に「活性化再生法」ができていたなら、ふるさと銀河線は存続できたと思っています。

陸別町の思いと取組みから学ぶこと

「地域おこしや街づくり」ということでは、廃線後の陸別町の取組みは象徴的です。私たちは「ふるさと銀河線」の廃線前と後、それぞれ10年の時点での各自治体の経済統計をアンケート調査しました。どの自治体も廃線後10年で商業売上高を大きく減らしている中で、陸別町だけが商業売上高を増やしていました。そこには「廃線後の陸別町をどうするか」、町を挙げての議論と戦略がありました。陸別は網走線の建設のために町が出来上がりました。町内では「鉄道建設のためにできた町は鉄道がなくなれば滅びる」として、「鉄道の町として生き延びる」ことが決断され、商工会を中心に地域おこし・街おこしの戦略が練られました。

それは廃線後の駅施設や線路を残し、そこで車両を動態保存する「ふるさと銀河線りくべつ鉄道」を開業させることでした。車両の

運転体験や運行ボランティアのために全国から多くの人々が来町し、鉄道売上だけでなく宿泊、飲食を含め町全体の経済を毎年伸張させ続けてきたのです。「ふるさと銀河線」の廃線という事態のなかで、「この町をどうしていくのか」と街おこし戦略を議論し実行したのは陸別町だけでした。

JR北海道の路線問題が出されて既に7年。しかし陸別町のように、これを契機に沿線の地域おこし、街おこしを考えようとする動きは全くありません。JR北海道の路線問題を「負の機会」としてはなりません。今までJR任せで「事足りり」としてきた鉄道運行の在り方、バスや航空機など連結する地域交通の在り方、あるいは物流の在り方を、地域おこし・街おこしの観点から戦略化していくことが必要です。そのことをふるさと銀河線再生運動の教訓として提起したいと思います。

^{注1} 石勝線夕張支線、日高線(鶴川―様似間)、札沼線(北海道医療大学―新十津川間)、留萌線、根室線(富良野―新得間)の5線区。輸送密度200人未満の線区。

^{注2} 釧網線、花咲線、石北線、宗谷線、富良野線、根室線(富良野―滝川間)、室蘭線、日高線(苫小牧―鶴川間)の8線区。輸送密度200人〜2000人未満の線区。

^{注3} JR北海道が7月29日「持続可能な交通体系のあり方」について」を発表、同年11月28日には「当社単独では維持することが困難な線区について」を発表、10路線13線区についてバス転換や上下分離方式による沿線自治体負担を求めた。

地域公共交通と物流の現状から

何が求められているか

これまで、鉄道の存廃議論は、鉄道が維持できない場合にはバスへの代替を前提に行われてきました。しかしその前提は今、大きく崩れようとしています。

新幹線の札幌延伸に伴って打ち出された函館線小樽―函館間のバス転換は難題を抱えています。バスドライバーの不足と高齢化は深刻で、北海道の鉄道担当局長をして「鉄道の運行本数を確保する確定的なところまでは、議論が出来ていない」^{注4}といわざるをえない状況です。バスドライバーの不足は全道的な問題です。代替バスの運行を期待される北海道中央バスは、コロナ前の2017年から小樽や札幌の市内バスを大幅に減便し、その後も神恵内線の減便、赤井川線の廃止、本年(2023年)9月には積丹半島の美国―余

別間も廃止されました。札幌と各地を結ぶ都市間バスもオホーツク（北見・網走）、函館、釧路と軒並み減便のニュースが後を絶ちません。私たちの住む北見市においては北海道北見バスの市内線・郊外線の65便が7月から減便になっています。

同様の問題は北海道の物流を支えるトラックドライバーにも起きています。ドライバーの不足・高齢化に加えて、2024年度からは労働時間の上限規制（年間の時間外労働を960時間に制限）が行われ、トラック輸送の大幅な不足が予想されています。ドライバー不足と労働時間の短縮によって2030年のトラック輸送は34・1%の不足を来すと試算されているのです^{注5}。

今や「鉄道かバスか」、「鉄道かトラックか」の二者択一では公共交通も物流も成り立たない状況が起きています。人々の移動を保証するためには航空機、鉄道、バスやタクシ一等が協働し連携しあう交通体系、すなわち運輸連合^{注6}やMaas (Mobility as a Service)^{注7}の構築が必要であり、物の移動については、鉄道までの近距離輸送はトラックで、長距離輸送は鉄道が担うというモーダルシフトが必要です。政府は10月6日に物流問題の閣僚会議を開き、今後10年間で鉄道による輸送量を倍

増させる方針を打ち出しました。



10月3日、札幌三越前でタマネギ列車（石北線）存続アピール行動
＝北見たまねぎ450袋を無料配布＝

^{注4} 北海道新幹線並行在来線対策協議会 第16回後志ブロック会議 議事録より
^{注5} 経済産業省「持続可能な物流の実現に向けた検討会」資料より

^{注6} 複数の交通事業者間において、運行計画やダイヤを一元的に構築し、シームレスな移動を可能にするとともに、同一運賃や乗り継ぎ運賃等の共通運賃制度を導入する高度な連携をするもの。

^{注7} 「Maas（マース：Mobility as a Service）」

とは、地域住民や旅行者一人一人のトリップ単位での移動ニーズに対応して、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせることで、検索・予約・決済等を一括で行うサービスであり、観光や医療等の目的地における交通以外のサービス等との連携により、移動の利便性向上や地域の課題解決にも資する重要な手段となるもの」国交省「日本版Maasの推進」より

「食と観光」の北海道創生戦略と

鉄道・公共交通の役割

北海道は北海道総合計画の下で2015年に「創生総合戦略」を策定し、2020年には「第2期改訂版」を出しました。その中には重点戦略プロジェクトに「食や観光を中核としたしごとづくり」を置き、「観光立国北海道の再構築」や「一次産業の持続的成長」を謳っています。

また、北海道はほぼ5年ごとに「観光産業経済効果調査」を行っており、最新の調査はコロナ禍前の2015年と2016年に行われました。その調査による総観光消費額は1兆4298億円で、農業産出額の1兆2115億円（2016年）を上回り、そ

の経済波及効果も2兆897億円に達すると報告されています。まさに「食と観光」が北海道を支える主要産業であり、北海道の創生戦略の中心課題であることがはっきりと示されました。

「観光立国北海道の再構築」という道政課題の達成と北海道の鉄道および公共交通の再生は軌を一にしています。「観光立国北海道」をめざす創生戦略は、航空機や新幹線で札幌に來た観光客をオホーツク、根釧、宗谷、日胆等々、全道各地域へと誘導する戦略なしには実現しません。観光分野の特定計画である「北海道観光のくまの行動計画」は北海道観光の「弱さ」として、「道央圏に集中した地域偏在」と「脆弱な二次交通」をあげています。課題とされる「観光インフラの強靱化」では、「Maas」等交通事業者の連携強化、「鉄道の輸送機能等の充実など二次交通の利便性向上」、「広域連携・周遊観光の促進」に取組むことが求められています。

鉄道ははじめ公共交通や物流のあり方をつかさどる「北海道交通政策総合指針」においても同じ課題が提起されています。取組むべき「重点戦略」として、ここにおいても提起されているのは「夏季、道央に集中している季節的・地域的偏在の解消」、「空港間移動のため

の二次交通との連携」、「地域の特色を生かした観光列車の運行や商品開発など鉄道輸送機能の充実」、「雄大な自然を生かした道内周遊など新たな観光資源や観光ルート」の創出・活用」です。

創生戦略の無視がもたらした廃線への道程

しかし、この間の5線区の廃線決定は、北海道が計画として打ち出した観光戦略や交通戦略を、当の北海道自身が無視し続けた結果と言わざるを得ません。

とりわけ、根室線富良野―新得間のバス転換合意は北海道観光の将来に大きな禍根を残すものです。富良野―新得間を含む根室線はこれに繋がる富良野線、釧網線、石北線とともに道東・道北を一周する広域観光ルートを形成できる路線です。その沿線には、美瑛、富良野・サホロ・トマムの雄大なリゾートがあり、釧路湿原、世界自然遺産知床、流水の海オホーツクへと連なります。旭川・帯広・釧路・女満別の4つの空港があり、どの空港からも道東・道北をぐるっとひと回りすることができのです。本来この線区については、1次交通としての航空、2次交通としての鉄道、更には3次交通としてのバスやタクシー等を連携する運輸連合やMaasの形成を

見越した議論や調査や試行が行われ、そして何より沿線にもたらす経済的アウトカムの分析が行われなければなりません。北海道交通政策総合指針もその可能性を示唆していました。しかし実際に行われたことは観光会社に対するヒヤリングのみでした。存廃議論を契機に「新たな地域おこし戦略」を打ち出そうとする自治体はなく、それを誘導しなかつた北海道のリーダーシップには検証が加えられなくてはなりません。

私たちは、「根室本線の災害復旧と存続を求める会」、「富良野鉄道未来の会」とともにバス転換の再考と「道東・道北周遊鉄道観光の創出」を求める署名運動を展開しました。線路が撤去されない限り、この線区が将来、広域周遊観光ルートとして再生する可能性は残されていると考えています。

JR北海道問題が示した分割民営化の限界

―「第3の時代」を支える鉄道政策の必要性

すでに廃線または廃線の方向が打ち出された5線区（赤線区）といわれる）における議論は、観光戦略や交通戦略を何ら考慮せず、或いはお座なりのヒヤリングのみでこの問題を終わらせてしまいました。このことには背

景があります。それは端的に、路線を維持するための財源問題です。赤線区の赤字額は約27億円(2017年実績)、存廃問題を協議中の8線区(「黄線区」といわれる)の赤字額は約135億円(同年実績)。この赤字補填を誰が行うのか。国は地方に負担を求め、北海道は「利用促進以外の費用負担はおこなわない」^{注8}と、すべてを沿線市町村に負担を強いてきました。結果、市町村は「苦渋の廃線容認」をせざるを得なかったのです。

JR北海道の財源問題の根源は「経営安定基金」の運用益不足にあります。国鉄の分割民営化に当たって、国はJR北海道の黒字転換が見込めないことを前提に、6822億円の基金を拠出し、その運用益により赤字補填をするスキームを採りました。しかし低金利時代の到来は分割民営化を支えるこのスキームを無力なものとしてしまいました。

北海道のみならず、コロナ禍を機に全国の不採算路線の存廃問題が顕在化しています。分割民営化で巨大な黒字企業となったJR本州3社(JR東海、東日本、西日本)でさえ、「単独では維持困難な路線」について沿線自治体との協議を求める動きを見せています。ここにも分割民営化スキームの破綻が見えています。1987年の分割民営化に続き、2000

年には需給調整規制を廃止する鉄道事業法の改正が行われました。それまでは許可制であった鉄道事業者からの撤退が届出制に代わり、鉄道事業者の自由な判断による廃線が可能になったのです。この需給調整規制の廃止により、「ふるさと銀河線」等全国の中小鉄道の前後それぞれ12年を比較すると廃線件数は1.3倍、廃線距離は2倍を超えることとなりました。

一方、JR本州3社については国交大臣が指針を出し「分割民営化の趣旨と経緯を踏まえ、現に営業している路線の適切な維持に努めること」、つまりは鉄道会社内部の補助により赤字路線を守ることが求められています。にもかかわらず現状のJR本州3社の動きは、分割民営化の前提としたスキームが、ここにおいてもやはり、地方ローカル線の維持を保証しないことを証明しています。

活性化再生法は「第3の時代」を担えるのか

今や日本の鉄道は国鉄の破綻、分割民営化の破綻に次ぐ「第3の時代」に入ったといわねばなりません。「第3の時代」のキーワードは「公的インフラとしての鉄道をいかに守るか」ということです。

国土交通省は昨年(2022年)来、「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」の提言、「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会」の提言を矢継ぎ早に打ち出し、本年の通常国会で「活性化再生法」の改正に踏み出しました。国会議論の中で齊藤鉄夫国交大臣は「鉄道は公的インフラであり、様々なベネフィットを提供するものである」として地方自治体の鉄道事業への支援と参画を求めました。国の支援策の拡充も打ち出し、鉄軌道の強化、鉄道施設の新改築、鉄道車両の購入等の再構築事業を社会資本整備総合交付金の交付対象としました。鉄道に対する社会資本整備総合交付金の適用は大きな前進です。2007年の「活性化再生法」の誕生以来、最も大きな改正であるともいえます。しかしこれによっても尚、地方自治体が上下分離^{注9}等を導入して鉄道の運行支援に乗り出すかは疑問です。なぜなら、鉄道を維持するうえで最も負担となるのは保線などのインフラの維持管理だからです。とりわけ北海道においては除雪のコストは大きな負担となっています。改正された「活性化再生法」においても、自治体が鉄道会社に対して維持管理のための財政支出をしたとしても、国からは何の支援も

裏舞台の霞ヶ関

作 くにたようじ



本誌『労働文化』
有料購読のお願い
 年間購読料 2,000円(送料別)
 年5回奇数月発行(7・9月は合併号)
 お問い合わせは事務局まで。
 電話 011-261-0020
 FAX 011-261-0021
 メール roubunkyou@ace.ocn.ne.jp

受けることはできません。そのような国からの支援がないならば、この後の北海道における沿線協議も、結局は、不毛に終わったこの間の議論を繰り返すことにはなりません。

「活性化再生法」が現状のスキームのままでは止まってしまうのであれば、立法の経緯がそうであったように、鉄道事業法改正の見返りあるいは緊急避難の役割にとどまってしまうことにはならないでしょう。

時系列からすれば、「活性化再生法」の後に制定された交通政策基本法は「交通が、国民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活発な地域間交流及び国際交流並びに物資の円

滑な流通を実現する機能を有するものであり、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないものである」(第2条)との基本認識を示しています。鉄道は基本法が謳う生活移動、都市間移動、観光、物流の機能を鉄道というたった一つのインフラで果たしています。鉄道以外のいかなる交通モードもこれほど優れた多面的機能を備えたものはありません。そして最も環境負荷の少ない交通インフラとして、今こそ鉄道復権が求められます。そのためには「活性化再生法」を交通政策基本法の基本認識を実現する個別法として再構築していかね

ばなりません。

そして、最も肝心の財政措置については、「鉄道は公的インフラである」という認識に実態を与えること、すなわち道路、港湾、空港と同じ位置づけ、同じ財政措置Ⅱ地方交付税措置を鉄道にも適用することです。そのことを訴えてペンを置きます。

注。 「持続的な鉄道網の確立に向けた基本的考え方」2020年 北海道運輸交通審議会

注。 列車の運行と、線路などのインフラの維持管理を別の主体が担う仕組み。列車の運行は鉄道会社が、線路の保線等を自治体や第三セクターが担うこと等が考えられる。