

2017年7月22日
ナップスホール（北見市）

石北沿線ふるさとネットワーク
第2回総会採択

石北沿線ふるさとネットワーク 活動方針

（2017年7月～2018年6月）

—我々の見解、立場、取組みについて—

はじめに

昨年7月29日、JR北海道が全道鉄道網は「当社単独では維持困難」であるとして「持続可能な交通体系のあり方について」を発表してから早や1年が過ぎようとしている。

11月には「当社単独では維持困難な線区について」10路線13線区が公表され、2月に北海道がワーキングチーム報告「将来を見据えた北海道の鉄道網のあり方について」（以下、「WT報告」）を発表してからは、沿線自治体による協議がはじまった。北海道の鉄道再生について経済界や学者有識者、時には政治家からも多くの提言がなされ、国交省はシンポジウムを開催し地方鉄道再生の全国の事例を紹介してきた。しかし、北海道の鉄道網を将来にわたり維持する道筋は未だに見えていない。

JR北海道が将来にわたって抱える経常赤字は毎年180億円。借入返済などを含めた資金需要では300億円が不足するといわれる。しかしその財政負担を巡ってはJR、国、道、市町村のいずれもが利益相反の関係にある。この利益相反関係を乗り越えない限り、「北海道の鉄道網を将来にわたり維持するスキーム」が出来上がることはない。

JR北海道問題は、果たしてJR北海道の個別経営問題にすぎないのか。輸送密度2000人未満という「見直し基準」が全国で適用されれば、道外48の線区が同様に見直しを求められることとなる。北海道の13線区と道外48線区の違いは

どこにあるのか。同じ条件にありながら、なぜ北海道の鉄道は維持存続ができないのか。

北海道の鉄道問題の顕在化は、国鉄の分割民営化から30年を経てなお、地域公共交通の中核である地方鉄道を維持する「鉄道政策」が確立されていない事実をドラスティックに示すこととなった。

国鉄からJRへと引き継いだ日本の鉄道史は、今や「地方鉄道をいかに維持するか」という新たな「第3の時代」を迎えている。我々はJR、国、道、市町村が個別の利害を超えて、「第3の時代」に対する答えを出すべく、各々が「あるべき」あるいは「可能な」責任と負担を担うことを前提に胸襟を開いた議論を行うことを求める。更に我々自身は、鉄道の恩恵を受ける当事者として率先して利活用運動を推進することを宣言し、以下、我々の見解と基本的立場、そしてこの1年の取組みを提起したい。

JR北海道問題をどう捉えるか①

—問題の普遍性と国の責務—

JR北海道問題の捉え方は、国と地方（道及び沿線市町村）との間で全く違うものになっている。

道はJR北海道問題の背景や原因について、人口減少などの社会環境の変化を挙げつつも、分割民営化による赤字補填のために導入された経営安定基金が予定された運用益を上げなかったことに言及し、「持続可能な経営構造の確立に向けた抜本的支援」を国に求めた。具体的には「本道固有のコスト軽減対策」としての①貨物輸送に係るコストへの支援と②青函トンネルに係る維持コストの軽減、更には③鉄道施設等の老朽更新対策である。老朽更新対策については、経営安定基金の運用益不足という「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」としている。

対して、石井国土交通大臣は「経営安定基金の運用益減少は、JR北海道の経営努力によって対処すべきもの」だとし、あくまでも「JR北海道の経営問題」、「JRと自治体が解決すべき地域問題」との立場を繰り返し表明している。

はたしてJR北海道問題は「北海道の地域問題」なのか。北海道新聞は4月29日の報道でJR北海道の見直し基準を他のJRに当てはめれば「道外では48路線が見直し対象となる」ことを明らかにした。JR西日本やJR四国では営業距離の2割が見直し対象になる。事実、台風や豪雨災害を期にJR東海の名松線、JR東日本の只見線で廃線が提案された（いずれも地元自治体と住民運動で復旧を決定）。JR東日本の富田社長は「路線見直しは避けて通れない。今後5年、10年で地域と議論する時期が来る」との考えを示している。

分割民営化で巨大な黒字企業となったJR東海やJR東日本が運行を担う地方路線でさえ、廃止が持ち出される。そこには地方鉄道を維持するための「鉄道政策」の不備が存在している。

平成12年の鉄道事業法の改正により、たとえ黒字会社であっても採算の確保できない地方路線は会社の経営判断で廃線が可能となった。一方で、地方路線の維持確保は地域の将来、地域の生活や経済に果たす役割や影響が大きく、地方公共団体にその主体を担わせる「地域公共交通活性化再生法」が平成19年に制定されることとなった。

この一連の政策決定によって、「鉄道事業者には不採算路線からの退出の自由を与え、それによって生じる不利益は地方公共団体が肩代わりする。」というスキームが作られた。しかしここにおいて決定的に不足しているのは「国の責務と負担」である。「交通の確保は、国民生活の安定向上と国民経済の発展に欠くことのできないもの」とする交通政策基本法が制定されたのは平成25年、時系列は逆転している。今や「地域公共交通活性化再生法」を交通政策基本法に追いつかせる改正が求められている。

求められる改正の内容は地方鉄道維持のための「国の責任と負担」を明文化すること、具体的には上下分離により鉄道維持の主体となる地方公共団体に、道路に対すると同様の普通交付税措置を講ずることである。

分割民営化当時、「民営分割ご安心ください。●

ローカル線もなくなりません。」という広告が全国紙に掲載された。しかし分割民営化それ自体では、当初の目論みであった地方鉄道の維持は困難となった。JR北海道問題の解決とは、全国の地方鉄道維持のための新たなスキームを作り出すことである。そのことを我々は強く訴える。

JR北海道問題をどう捉えるか②

一公共交通維持の主体と地域戦略一

我々は地域公共交通維持のために「国の責任と負担」を求めるが、その主体は地域だとは考える。地方創生が求められ、まちのにぎわい創出や観光振興といった地域戦略を実現させるためにも、通勤、通学、買い物、通院など地域住民の移動権と生活福祉に関わる便益の増進を図るためにも、地域公共交通の確保と活用を最も合理的に担えるのが地域だからだ。

道は「WT報告」の検討にあたり、「北海道新幹線の札幌開業が予定される平成42年頃を念頭に検討」したとしている。「観光立国北海道」をめざす北海道の創生戦略は、オホーツク、根釧、宗谷、日胆等々の地域観光戦略なしには成立しない。観光客を北海道に運び込む1次交通としての空路や新幹線、その観光客を全道各地域へと運ぶ二次交通としての鉄道在来線、最寄り駅から目的地へと運ぶ三次交通としてのバスやタクシーなどをコーディネートする仕事は地域こそが担えることである。地域は自らの地の魅力を顕在化させるために、従来の観光戦略の見直しに着手しなければならない。

二次交通として、あるいは物流や生活移動手段として鉄道の機能や便益を高めるためには、時間ごと、曜日ごと、季節ごと、あるいは区間ごと等々地域の必要と意志に応じた運行が不可欠となるが、それを実現させるためには、鉄道運行への地域の主体として関与が必要だ。

我々は、地域の産業や観光の再生のために、あるいはまちづくりや生活福祉の課題として鉄道を位置づけた地域戦略、鉄道を残すことによって地域

が得る価値を最大化する地域戦略を、地域自らが作り上げなければならないと考える。

我々は地方鉄道への「国の責任と負担」が確保されるならば、鉄道運行のすべてをJRに委ねる必要はないと考える。むしろ「この鉄道は私たちの鉄道だ！」とする「マイレール意識」こそ永続的運行を維持していくための最も重要な源泉となるのであり、上下分離の導入あるいは三セクや新たな主体による運行も可能なスキームが構想されるべきと考える。その有効性と必要性は全国の鉄道再生事例が証明している。

JR北海道問題に対する当ネットの基本的立場

①—全路線は維持されるべきである—

道が「WT報告」を発表して以後、いずれの沿線でも自治体間の協議が開始され、複数の路線はJR北海道との協議にも入っている。

沿線協議の態様はバラバラである。「WT報告」で路線維持のお墨付きを得た沿線は自ら存続へのスキームに言及しようとはしないし、バス転換を突き付けられた沿線はJRとの接触にすら踏み出せないでいる。国や道の支援策が示されない中、存廃の判断を沿線に突き付けられても、それに応えられないのは当然である。

道の「WT報告」が「国の抜本的支援やスキームの見直しがない限り北海道の鉄道の維持はありえない」とする一方で、高橋はるみ知事は「地元での財政負担を含めた議論が必要で、その上で国への提案を考えたい」と述べている。これでは後先が逆であり、「財政負担の結論を出せない沿線は、支援の対象にしない」といつていることだ。なぜ、知事がこのような発言をするのか、それは道が一貫して「すべての線区を維持することは困難」との立場を取っているからである。道が財政支援するにしても、沿線協議であらかじめ「足切り」をしようという思惑があからさまである。

我々は「北海道の全ての路線を残すべきであり、残すことが可能である」ことを明言する。

全路線を残すべき理由は、「観光立国北海道」を

目指す北海道の創生戦略は鉄道の全路線維持なしには達成できないからだ。平成42年、新幹線の札幌延伸後の課題は、道南や札幌に集まった観光客をオホーツク、道北、道東、日胆等北海道全域に誘客することである。2次交通としての在来線がなければ、北海道全域への移動はできない。

この6月、宗谷線、石北線、富良野線、及び根室線の一部区間で沿線自治体による乗降客調査が行われ、富良野線では32%、石北線で21%、宗谷線で19%が観光利用であることが分かった。稚内駅に降りた乗客については実に8割が観光目的であった。調査を実施した自治体担当者は「予想以上に外国人客の利用が多い」とも述べている。

「観光立国北海道」といいつつ、道央、道南以外の地域を創生戦略の外に置いてはならない。そうなれば、新幹線や空路を使って「札幌に行く」という観光の魅力自体がスポイルされることになる。北海道観光は札幌の魅力だけでは成り立たっていない。北海道の魅力の深淵は道央・道南以外の地にこそある。これらの地の魅力の創造こそ「観光立国北海道」の永続性を担保する「要」になるのである。

そして、全路線を残すことが可能な根拠も確実に存在している。それは「貨物輸送に係るコスト問題」を解決することにある。

JR北海道問題に対する当ネットの基本的立場

②—「貨物調整金」で全路線維持は可能となる—

北海道の全ての路線を残すためには、年間経常赤字180億円を補填するスキームが求められる。そのスキームが何であるかはすでに示されている。それは「貨物輸送に係るコスト問題」の解決であり、北海道の路線への「貨物調整金」の適用である。

分割民営化後のJR各社間のルール（アボイダブルコストルール）によって、JR北海道がJR貨物から収入する線路使用料は大幅に軽減されている。貨物輸送のためにJR北海道が肩代わりしているコストは少なくとも100億円以上、試算によっては200億円と想定される。JR北海道が抱える赤字が完全に解消する可能性のある金額であ

る。

現状では、維持困難線区を巡る協議は路線ごとに行われている。個別路線ごとの協議は、鉄道を地域の再生に活かす地域戦略を作るうえで不可欠であるが、財源やスキームについての議論は抜け落ちる。しかし「路線維持が可能なスキーム」が担保されなければ、決して前向きな地域戦略は創られない。個別沿線協議の最大の問題がここにある。沿線協議に関わるJR、国、道、市町村は、まず何よりも「貨物調整金」獲得の可能性について結論を出すべきである。「貨物調整金」の獲得が可能であり、従って全路線の維持が可能であることを前提に、それでもなお地域が「鉄道を必要としない戦略」を採用するならば、その時に地域から鉄道が無くなるのである。

アボイダブルコストルールはJR会社間のルールであって、全ての鉄道がこのルールに縛られているわけではない。新幹線の開業に伴いJRから在来線を引き継いだ鉄道会社はJR貨物からの軽減使用料と貨物運行の実態に応じたフルコストの使用料との差額を「貨物調整金」として、鉄道・運輸機構から収入している。「貨物調整金」の原資は整備新幹線をJR各社に使用させることで鉄道・運輸機構が収入する賃貸料（鉄道施設賃貸収入）である。この賃貸料は平成27年度決算で1120億円にのぼろうとしている。整備新幹線の着工促進によってその額は今後さらに上昇する。

この賃貸料収入を今後どのように再配分していくのかは日本の鉄道政策の重要な論点である。我々は分割民営化によって巨額の利益を上げる本州三社から、分割民営化によって赤字を背負わされたJR北海道やJR四国、あるいは地域公共交通としての役割を担う地方鉄道への再配分としてこの資金を活用する制度改正を強く求める。

道及び沿線自治体による「全道一括の鉄道ネットワークシステム」を求める

我々は「全路線維持の可能性と担保は『貨物調整金』の獲得にある」と考えるが、沿線ごとに分断さ

れた協議からは「自分たちの路線をいかに残すか」以上の議論はできない。分割民営化がJR北海道を危機に追い込んだように、沿線ごとに分断された協議は生き残る路線と残らない路線の分断を引き起こすだけである。

結果としては「WT報告」が出した「路線維持」のお墨付き路線、貨物輸送比率の高い路線、沿線自治体の負担が確保された路線のみが生き残るだけだ。平成42の新幹線札幌延伸を見据えた鉄道ネットワークは結局確保されず、「観光立国北海道」をめざす北海道の創生戦略は挫折することになる。

貨物輸送比率の高さは北海道の鉄道の特徴であるが、貨物輸送に係るコストを使用料として個別線区ごとに要求した場合には、本州への出口である青函トンネルに近い線区ほど収入が高く、そこから遠くなればなるほど収入は低くなる。「貨物調整金」を全路線維持の担保とするためには、貨物輸送のあるなし、貨物輸送比率の高低を超えて全道一括で管理（収受と分配）することが前提になる。このことから、路線維持のための協議を路線ごとに止まらせてはならないのである。

協議が個別線区ごとに止まる限りは、沿線が得る情報にも限界が生じる。その路線の貨物輸送に係るコストの情報を得ることはできても、全路線についての情報を得ることはできない。100億円以上200億円ともいわれ、全路線維持の可能性を示す最重要の情報ですら、個別路線の協議では得ることが出来ないのである。

我々はこのような個別路線ごとの協議のあり方を見直すべきだと考える。路線を超えての情報収集、得た情報の共有化、そして全路線維持のためのスキームを議論する路線を超えた全道的機関が作られるべきである。

そしてそれを担うべき役割は道にある。道は「すべての線区を維持することは困難」との立場を転換すべきである。北海道の創生戦略、沿線各地域の創生戦略を実現することを最大の目的にし、全路線維持を担保する「貨物調整金」の獲得とそれを可能にする「全道一括の鉄道ネットワークシステム」

を早急に構想すべきである。

J R北海道と道は長期債務の返済猶予と債務免除を求めるべき

J R北海道は道議会との意見交換の中で、「2020年以降、180億円の経常損失のほか設備投資や借入金の返済のため毎年300億円の資金が不足する」ことを明らかにした。しかし、我々は北海道の鉄道網を将来にわたり維持するために必要な資金は経常損失にあたる180億円がベースと考える。

「WT報告」は国に求める抜本的支援として「老朽更新対策」と「平成31年度以降の資金対策」を挙げている。老朽更新対策については「経営のこれまでの経緯等を踏まえれば国の政策的対応が必要」としている。分割民営化後30年間の経営安定基金の運用益不足は4300億円にのぼっている。このことを考えるならば、「国の政策的対応」とは老朽更新対策を国の責任において行うことである。

平成31年度以降の資金対策については「資金繰りを理由とした時間的制約のもとでは議論は拙速なものとなることから」、「返済の猶予などの支援を講ずる必要がある」としている。J R北海道の抱える長期債務は28年度決算で3700億円、そのうちの2600億円は鉄道・運輸機構からの借入金すなわち株主借入金である。

我々は沿線自治体や道民に財政負担を求める一方で、株主借入金だけは律儀に返済するというモラルはありえないと考える。J R北海道と道は公共交通ネットワークの確立の目途である平成42年までの間、長期債務の返済猶予を鉄道・運輸機構に求めるべきである。また、平成42年時点で確立された鉄道ネットワークのあり様によっては、株主借入金の免除もしくは資本金への組み換えが行われるべきである。

道はJ R北海道に情報開示を求めるべき

維持困難とされた線区のいくつかでは、今後の利用促進のためにと乗降客の利用調査が行われた。

その一方で、J R北海道は基本情報であるODデータ（出発地・目的地別乗降者数データ）を公表していない。我々はJ R北海道に対し線区別の人件費、線路保存費、電路保存費、車両保存費、動力費、管理費、減価償却費、及び運賃収入、線路使用料についてその明細を示すよう求めたが、これらの情報も開示されていない。老朽更新対策費については土木施設ごとの詳細が、長期借入金についてはその返済計画が明らかにされるべきである。そして何よりも重要な情報である貨物輸送に係るコストが速やかに明らかにされるべきである。

これらの情報は「貨物調整金」の算出や「上下分離の導入」といった抜本的スキームの検討に必須の情報である。更にはバス転換の是非を判断する費用便益分析（事業支出によって社会にもたらされる便益の計測）や鉄道運行によってもたらされるクロスセクターベネフィット（その事業に支出することにより他の領域の行政が支出を免れる金額）の試算に不可欠な情報である。

なぜこれらの情報が開示されないのか。理由はそれを求める者がいないからである。ここにも沿線の協議が個別線区ごとに行われる弊害がある。抜本的スキームの検討に必要な情報は道がJ Rに情報開示を要求しなければならない。最も重要で決定的な情報は貨物輸送に係るコストの開示である。我々は道に対し、一日も早くこの情報をJ Rに開示させるよう要求する。

沿線の期成会・協議会に情報の共有化を求める

「WT報告」が出されたのを受けて、宗谷本線活性化推進協議会はいち早くJ Rとの協議を決めた。会長である加藤名寄市長は「カウンターパートは国と道だ」と述べている。その通りだが、国や道の施策は個々の路線にだけ適用されるものではないし、個々の期成会や協議会との間で取り決められるものでもない。何より個々の期成会や協議会が国や道の施策を変えるだけの論拠や情報、そして力関係を持つことは不可能である。

根室本線対策協議会はJ R北海道に対し運行経

費などの情報開示を求めた。個別協議の中でも貨物輸送に係る費用、線路の維持管理や修繕に係る費用、老朽構築物の詳細な更新費用等の情報を開示させることができるだろう。必要なことはそれらの情報を他の沿線でも共有化することだ。また、それぞれの期成会や協議会がどのような利活用策を打ち出すかも他の沿線への重要な情報提供になる。個々の期成会や協議会が得た情報や議論を互いに共有することによって、抜本的スキームの見直しの必要が明らかになり、またより有効な地域戦略を作り出すことも可能になる。沿線の期成会や協議会は、個別の線区を超えて「鉄道網維持対策自治体連絡会議」等の機関を目指すべきである。

更には行政間だけではなく、鉄道有識者や経済界、産業関係者、市民団体からの情報や提言を受け入れ、オール地域、オール北海道の知恵と力を結集させることも必要だ。我々はそのためにも沿線協議や事務担当者会議の議事録を公開するよう求める。

官民合同の利用促進運動を展開すべき

オホーツク活性化期成会・石北本線部会と上川地方総合開発期成会の合同部会は、JR北海道の田畑常務から「利用促進や経費削減だけで資金不足を埋められるとは思っていない」との発言を受けつつも、今後は「利用促進策について協議することを確認した。

冒頭に述べたように個別の沿線協議が担えるものには限界がある。しかし、利用促進策の立案と実行は待ったなしの課題である。平成42年を見据えた地域戦略を着地点としながらも、それまでは何もなくてよいことにはならない。魅力あるオホーツク作りと魅力ある石北線作りを一つ一つ形にしていかなければ有効な地域戦略は創れない。奇しくも「WT報告」は「観光施策と連動した鉄道利用推進」を地域が検討すべき方策として示したが、石北線の利活用促進の最大の課題は「魅力あるオホーツク」を作ることに他ならない。

現状のオホーツクの交通体系は、空路により女

満別に降り立ってもそこから鉄道にはつながらない。鉄道で駅に降りてもそこから目的地までのバスがない。こうした公共交通の連携がなければ、レンタカーを借りるか、あるいは最初から周遊ツアーパックを選択するしかなくなる。インバウンドや個人旅行客にはきわめて不親切な公共交通体系であり、この見直しなしに石北線の利活用推進はありえない。

また都市間移動と物流の機能を持つ石北線の利活用のためには、ビジネスニーズを満たす方策の実行、貨物輸送の通年運行と片荷問題の解消も重要な課題となる。この課題は経済界、一次産業界の参画なしには実現できない。そして日常の移動手段としての鉄道利用を促すためには市民や学生の参画が必要になるし、人々を駅に運ぶバスなど他の運行手段との連携も必要になる。はたして鉄道の横をバスが走るということが住民の利便と一致しているのであろうか。地域公共交通のあり方を1次交通から3次交通までの役割分担とネットワークという観点で見直す必要があるだろう。

そしてその課題が行政だけで解決できないことは明らかだ。石北本線の利活用促進はすべからく民間の参画なしには行えない。我々は、「平成42年をめざすオホーツク地域観光戦略会議」と「石北線利活用推進連絡会」を官民合同での会議として速やかに開催すること、更に今ある「北見市地域公共交通会議」の目的と課題に「1次交通から三次交通までの役割分担と連携」を加えるよう要求する。

利用促進のためにふるさと納税など財源の確保運動を

石北本線の利活用推進は、単に沿線住民による乗車促進運動ではない。利用促進をテーマに広く観光利用を促すプロモーションでなくてはならない。その対象は全国や世界からの観光客であり、これらの人々に注目してもらう必要がある。

我々は、こうしたプロモーション活動と利活用推進運動の財源確保をあわせて展開できる「ふるさと納税制度」の活用を提案する。返礼に石北線を

利用できる何かしらの権利を付与できれば、その機能は3重の効果を持つことになるだろう。

更には沿線住民の乗車促進のための地域通貨制度の活用など多様なアイデアの検討を行うべきである。

当ネットは利活用促進運動を展開します

石北本線の恩恵を受けるのは、なにより我々沿線住民である。しかし我々は今まで、「石北本線はあるのが当たり前」として、JR任せにしてきたのではなかったか。駅が廃止になり、無人化され、車内販売が廃止されるなどのサービス低下に対し、「私たちならこんなことができる」との提案も必要ではないのか。

我々ネットワークは石北本線を利用する当事者として、サービスの向上と利用促進に向けて自らも行動を起こすこととし、具体的には以下のような取り組みを行う。

我々はこの間石北線沿線応援ツアーを企画し、見過ごされてきた沿線の観光資源を拾い集め、鉄道を使ってこれを巡るツアーや、沿線の町々で開催されるイベントに鉄道を使って参加する企画を実施してきた。これからもこれらの取り組みを拡充し、沿線の様々なイベントをとらえて「JRを使って〇〇に行こう！」活動を行う。

我々が主催して無人駅を使ってのイベント開催や他団体への開催呼び掛けを行う。

駅弁や車内販売の民間による再開をめざし関係団体との協議を開始する。

バスと鉄道の関係について、競争ではなく互いの利用機会拡大につながる共存をめざして研究し、提言や実践を行う。

我々は、これらの取り組みを通して「石北線は私たちの鉄道」とするマイルール意識を醸成し、やがては鉄道を活用する地域戦略の一翼を、沿線住民が担えるようになることをめざす。

当ネットワークは路線維持に取り組む道内諸団体との連携を進めます

JR北海道問題については「WT報告」はもとより、道商連、道経連などの経済団体も提言書を公表し、多くの学者、有識者から様々な課題や提言が出されている。これらに共通するのは「国の抜本的支援やスキームの見直しがない限り北海道の鉄道の維持はありえない」ということである。今やこの認識は全ての道民の共通認識であり、国の抜本的支援を求めて道民が行動を共にしない理由はない。

しかし、問題は道の姿勢にある。「地元での財政負担を含めた議論が必要で、その上で国への提案を考えたい」、「すべての線区を維持することは困難だ」などとする知事発言や道の立場を前に沿線市町村の意思をまとめきれない線区や、JRとの接触到踏み出せない線区がある。

我々は「北海道の全路線の維持は可能である」との立場を表明したが、情報の不足によって本来議論されるべきことが議論されなかったり、できるはずの判断が回避される沿線があつてはならないと考える。現状の沿線協議が個別バラバラに行われている現状では、それぞれの沿線が得た情報やそれぞれの沿線での取り組みを全路線で共有することが極めて重要である。我々自身も他の沿線の得た情報や取り組みを学び、石北本線での議論や利活用を進める必要がある。

我々はJR日高線を守る会、留萌線の市民と共同でJR北海道や道への要請行動を進めてきたが、今後もより多くの沿線の市民および団体との情報交換を進め、それぞれの取組みを支援し合う連携をめざすこととする。