

2018 年 7 月 21 日
北見市民会館

石北沿線ふるさとネットワーク第3回総会 活動方針

—JR北海道問題の現段階とこれからの課題—

J R 北海道問題 この 2 年間の経緯

J R 北海道が事業見直しを公表(2016年7月29日、『持続可能な交通体系のあり方』について)して、すでに2年が経過しました。

この2年の議論を顧みるならば、「経営安定基金の運用不足」、「貨物に係る線路使用料」、「土木構築物の老朽化」など当初から指摘されていた「構造問題」や「国に求める抜本的支援策」の議論は後ろに追いやられ、路線存廃と財政負担の判断を沿線自治体に押し付ける2年であったといわざるを得ません。

「将来を見据えた北海道の鉄道網のあり方について」をまとめた北海道の地域公共交通会議・鉄道ネットワークワーキングチーム座長の岸邦宏氏は、「問題の解決には2つのステージ」があるとして、地域における必要性の議論が「第1のステージ」、財源の議論は「第2ステージ」であるとし、高橋はるみ知事も「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」(2017年5月25日、名寄)としてきました。

本年4月11日に開催された6者協議(JR北海道、JR貨物、国交省、道、市長会、町村会)において、町村会会長の棚野孝夫氏(白糠町長)は、沿線自治体が何かしらの負担を負うにしても、国や道との負担区分が明らかにならず「議論の重荷になっている」として、「国が支援の考え方を示すことが必要だ。早期に示してほしい」と訴えました。しかし、廃線・バス転換を求められていた札沼線・医療大学—新十津川間の3町長(月形・浦臼・新十津川)はこの6月以降相次いで「廃線受け入れ」を表明するに至りました。

J R 北海道が廃線・バス転換を求める5線区の中には、観光庁が「世界に誇れる」として認定する

「広域周遊観光ルート」に位置付く札沼線、留萌線、根室線があります。札沼線、留萌線は「日本のてっぺん・きた北海道ルート」の一翼を形成し、根室線・富良野—新得間は「アジアの宝 悠久の自然美への道 ひがし北・海・道ルート」に位置します。3月にまとめた「北海道交通政策総合指針」において、根室線は「観光列車など新たな観光ルートの可能性を考慮する」と新たな役割が認識され、存続への足掛かりを得ました。このことを考えれば、札沼線の「廃線・バス転換」が沿線自治体にとってもまた「観光立国」をめざす北海道にとっても最善の選択であるかは大きな疑問です。

岸座長が言う様に、この2年間で「地域において必要性を議論する第1ステージ」であったにしても、その必要性の議論は極めて不十分です。ワーキングチーム報告は「北海道新幹線の札幌開業が予定される平成42年(2030年)頃を念頭に鉄道網のあり方について検討する」としながら、2030年をめざし、「観光立国北海道」の形成に向けて道が全道的ビジョンを打ち出すことはなく、従ってそのビジョンの基に、沿線自治体とともに鉄道網の活用を議論する取り組みは行われませんでした。ここにこの2年間の議論の最大の欠落があります。この議論が行われていれば札沼線の3町は路線存続の結論を出せたはずです。

求められる道の2030年ビジョンとリーダーシップ

私たちは岸座長の云う「2つのステージ」論には与しません。この議論のやり方は、なんの財政的裏付けも将来へのビジョンやロードマップも示さないまま、「這い上がってきた沿線だけを救い上げる」やり方です。そこには「観光立国北海道」を作り上げようという責任感もリーダーシップもありません。

ワーキングチームが「念頭に置く」とした2030年が焦点になります。観光立国日本をめざす「日本再興戦略」は2030年における外国人入込数を6000万人としています。札幌市は冬季オリンピックの2030年開催を目指しています。

JR北海道も6者協議に提出した「経営再生の見通し」の中で、「新幹線札幌開業を機にインバウンドの飛躍的獲得とその効果の道内全域への波及を実現したい」としています。しかし、肝心の道にこの2030年を構想するビジョンがありません。

「北海道交通政策総合指針」は2030年までを計画期間としていますが、具体的取組は2020年(平成32年)までにとどまり、2020年のインバウンドの来道目標500万人の数字があるのみです。

JR北海道の事業見直しが打ち出された当初から沿線自治体は「道がビジョンを示せ」と言い続けてきました。そのビジョンは未だ示されていません。いま道が行うべきことは、2030年を見据えた観光戦略の全道ビジョンを構想し、鉄道網の活用を位置付けることです。そしてそれに基づく「沿線ビジョン」を道と市町村が共同して作り上げるならば、札幌線についても「必要性」が見直され、バス転換が求められている他の線区についても必要とされる役割が導かれるはずで

です。かつて「鉄道王国」といわれた北海道の繁栄は鉄道が石炭と木材輸送に奉仕することによって作られました。これからの北海道の鉄道は「食と観光」に奉仕することによって「北海道創生の一翼を担う」という新たな役割と時代を迎えることとなります。

6者協議に求められる当面の課題とその後の課題

4月11日、JR北海道、JR貨物、国土交通省、北海道、北海道道市長会、北海道町村会の当事者6者が初めて一つのテーブルに着きました。あまりに遅いスタートです。年間300億円以上と見込まれるJR北海道の資金不足を「誰がどう担うか」では当事者間の利害は相い反します。財政負担や政策転換の結論には時間と困難が伴うことは明らかであり、当初からの協議が必要だったものです。

ワーキングチーム報告は「当面の資金繰りを理由とした時間的制約の下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

分な協議ができるような環境整備が不可欠」だとして「平成31年度以降の資金対策」を国に求めています。平成32年から長期債務の返済が始まるからです。6者協議の当面する課題は長期債務の返済問題に結論を出すことです。JR北海道が抱える長期借入金(約300億円)の9割以上は「鉄道・運輸機構」からの借入金、すなわち株主借入金であり、返済の猶予や繰り延べが可能なものです。

6者協議はまずは平成32年以後の資金繰りに結論を出し、その後はまさに中長期視点に立ち「JR北海道の再生を図るためには構造的な問題に踏み込んで対応しなくてはならない」(2015年6月・JR北海道再生推進会議「JR北海道再生のための提言」より)のです。

JR北海道をめぐる「構造的な問題」が、「経営安定基金の運用不足」や「JR貨物が支払う線路使用料」、「国鉄時代からの老朽構築物」更には「青函トンネルの費用負担」等であることは道民の一致した認識であり、JR北海道再生推進会議が提言を出した当初からの変わらない認識です。6者協議はこの認識を忘れることなく、北海道の鉄道が将来にわたって永続的に運行可能となるスキームを打ち出さなくてはなりません。様々なスキームが提言されています(別紙参照)。6者協議にはこれら様々な提言の可能性を一つ一つ検証することが求められています。

地域鉄道を支える鉄道政策の必要性

JR北海道問題が提起したものは何か。それは、分割民営化後の現行の枠組みでは、もはや地域鉄道の維持は保証されないということです。国鉄からJRへと引き継いだ日本の鉄道はいま、「地域鉄道をいかに維持するか」の「第3の時代」を迎えています。私たちは、この「第3の時代」を支える法律と制度の確立こそ、JR北海道問題の根本的解決つまりは永続的運行を保証するものだと考えます。

昨年4月29日の北海道新聞は、北海道の見直し基準を全国に当てはめれば「道外では48路線

が見直し対象となる」ことを明らかにしました。記事の中で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」との考えを表明しました。

分割民営化で巨大な黒字企業となったJR東海やJR東日本でさえ、採算の合わない地方路線の廃止を打ち出しています。JR四国においては既に北海道と同じ状況が起きています。昨年8月18日、JR四国は有識者懇談会を開催し「自助努力だけでは路線維持は近い将来困難になる」として、不採算路線に自治体支援を求める方針を表明しました。

鉄道「第3の時代」をもたらしたのは平成12年の鉄道事業法の改正です。需給調整規制が撤廃され、たとえ黒字会社でも線区単位で赤字であれば廃線が可能となったのです。これを機に全国で40の地域鉄道が廃止されました。しかし地域鉄道廃線の影響は大きく、地域の生活と経済に疲弊がもたらされ、地域の将来不安が拡大する中で、平成19年に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（活性化再生法）が制定されます。

活性化再生法は従来の鉄道政策を180度変えました。従来は、地域鉄道は鉄道事業者の「私的インフラ」として認識されていたものを、その維持確保が地域の生活と経済に不可欠な「公的インフラ」と位置付けたのです。このことによって公有民営の上下分離が可能となり、多くの地方鉄道が廃線を免れました。石井国土交通大臣が「JR北海道問題はJRと自治体が解決すべき地域の問題」と言ったのも、現行の「活性化再生法」の枠内で対応することを示唆しています。

私たちは活性化再生法の意義を大いに評価します。しかし、その成り立ちや法の守備範囲からすれば、大幅な改正強化が必要です。いまだ活性化再生法は鉄道「第3の時代」を担う法律には育っていないのです。

活性化再生法を「第3の時代」を担う法律に

活性化再生法は鉄道事業法改正の見返りあるいは緊急避難として作られました。交通政策基本法

ができるのは平成25年で、時系列からしても活性化再生法は基本法の趣旨を体現する個別法としては制定されていません。

法律の守備範囲も限定されています。交通政策基本法が「交通は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」と規定して、「生活移動、都市間移動、観光、物流」という鉄道が担う機能の確保を「国民生活と国民経済に不可欠のもの」としているのに対し、活性化再生法の守備範囲はあくまでも「日常生活に関して形成される交通圏」つまりは「生活圏」の機能確保にとどまっています。

北海道の問題に戻せば、JR北海道が輸送密度2000人未満の線区について公有民営の上下分離を求めているのに対し、道や沿線市町村は強い反対の姿勢を示しています。長い路線距離と冬場の除雪がもたらす重い財政負担とともに、守備範囲の狭い現行の活性化再生法では物流、観光、都市間移動をも担う対象路線の機能を確保できないからです。

にもかかわらず、私たちは北海道の鉄道に上下分離を導入する必要があると考えています。その導入を否定するのではなく、活性化再生法の改正強化を求めるべきだからです。北海道の鉄道は「生活圏」を超えて「生活移動、都市間移動、観光、物流」の機能を果たしています。ここに上下分離を導入するためには、活性化再生法の機能や守備範囲を大きく変え、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成する必要があります。

活性化再生法が誕生して10年が経過し、公有民営の上下分離を導入した「鉄道事業再構築事業」は8件が認定実施されています。第1号の認定であった福井鉄道は本年3月末で10年の認定事業期間が終了しました。その結果、早々に急行列車の減便や駅営業時間の短縮等のサービス低下が起きています。引き続き必要な施設整備や更新に対する国の補助率は引き下げられ、その不足を県及び沿線3市の負担増と原発立地自治体向け補助金でまかなうという綱渡りがおこなわれています。

活性化再生法によっても地域鉄道の永続的運行は保証されないのです。広域・長距離の路線を抱える北近畿タンゴ鉄道や三陸鉄道も将来財政への不安が募ります。昨年6月に出された「地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会」の提言も「安定的予算の確保」や「車両の老朽化」への対応が言及されています。

活性化再生法は「地域鉄道は公的インフラである」との認識を明言し、日本の鉄道政策に新たな地平を持ち込みました。そして10年を経たいま必要なことは、その認識に実態を与えることです。すなわち道路、港湾、空港と同じ位置づけと財政措置＝普通交付税措置を鉄道に適用することが求められています。

地域交通維持の主体と地域戦略

上下分離を導入することは、沿線自治体はその鉄道の運行に主体として参加するという事です。私たちは地域鉄道を維持するために「国の責任と負担」を求めますが、その運営の主体は地域が担うべきだと考えます。私たちが活性化再生法を評価するのは、この法律がまちのにぎわい創出や観光振興といった地域戦略と地域公共交通の活用を連動させたことであり、地域がその主体になることを求めているからです。

北海道の鉄道の再生は北海道の創生戦略と軌を一にします。「観光立国北海道」を実現する創生戦略は全道鉄道網の活用なしには実現しません。新幹線の札幌開業と冬季五輪開催だけでは「観光立国北海道」は実現しません。道央圏のみならずオホーツク、根釧、宗谷、日胆等々、全道各地域の観光が魅力的であり、力強い誘引力を持たねばなりません。空路や新幹線で札幌に呼び込んだ観光客を二次交通としての鉄道在来線が全道各地域へと運び、最寄り駅から目的地へと運ぶバスやタクシーなどの三次交通がシームレスにつながらねばなりません。この1次交通から3次交通までの連携・コーディネートは地域こそが担えることです。

通勤、通学、通院、買い物など地域住民の移動権と便益の増進を図るためにも、地域公共交通の主

体を地域が担うことが合理的です。時間ごと、曜日ごと、季節ごと、あるいは区間ごと等、地域の必要と意志に応じた鉄道運行を実現させるためには、地域が鉄道運行の主体として関与することが不可欠です。公有民営の上下分離は、将来的にはJRだけではない地域資本によるコミュニティ鉄道の運行を可能にします。

「観光王国オホーツク」の地域戦略と「オホーツク公共交通網形成計画」の必要性

北海道の鉄道の再生が北海道の創生戦略と軌を一にするのと同様、石北線、釧網線の再生はオホーツクの創生戦略と軌を一にします。2030年をめざして「観光立国北海道」のビジョンが作られると同時に、「観光立国オホーツク」のビジョンを作らなくてはなりません。

最も新しい統計では、2015年の観光消費額は1兆4298億円、農業産出額の1兆2115億円(2016年)を上回り、経済波及効果では2兆円を超える(2兆897億円)ことが公表されました。まさに「食と観光」が北海道を支える主要産業であることを象徴しています。しかし、この恩恵から最も遠いのがオホーツクです。宿泊延べ人数では、オホーツク圏は全道のわずか5.5%、外国人宿泊者数ではなんと1.7%にとどまっています。私たちはこの数字を悲観的にとらえるのではなく「北海道で最も伸びしろの大きな地域」、「やらねばならないことがたくさんある」と捉えるべきです。

石北本線の持つ「生活移動、都市間移動、物流、観光」という機能の中で、これから地域に最も大きい付加価値をもたらすのが観光です。

石北本線は道東観光周遊ルート「アジアの宝悠久の自然美への道 ひがし北・海・道ルート」を構成しています。石北本線の利活用は釧網線の利活用と連携し、「オホーツク観光の作り直し」として取り組む必要があります。オホーツクの特質は食の豊かさにこそあります。オホーツクは水産、農産、酪農畜産のどれも道内1、2の生産量を誇る「食材の宝庫」です。この地域の特質と観光が結

びつけばオホーツクは世界に稀な「食の王国」になれます。「食材の宝庫を食の王国へ」これがオホーツク観光作り直しのスローガンです。オホーツクの観光を変えていくためには1次産業者の協力は不可欠です。1次産業の6次化が言われていますが、観光を見据えた1次産業の6次化に取り組むことが「新しいオホーツク観光」を作るために最も必要なことです。「2030年をめざすオホーツク地域観光戦略会議」を1次産業者と交通事業者を加えて立ち上げる必要があります。

現状の石北本線がオホーツク観光にいかに関わっていないか、その象徴的存在が西女満別駅です。1次交通である空路で女満別に降り立っても、直近で400mに満たない石北本線にはつながらないのです。更には石北本線でいずれかの駅に降り立ったにしても、そこから目的地に向かうバスやその他の公共交通がつながりません。石北本線利活用を阻む最大の問題は、石北本線を媒介とする1次交通から3次交通までの連携が全く取られていないことです。いかに着地型観光、滞在型観光を標榜していても、これではインバウンドや個人旅行客にはきわめて不親切な交通体系です。この見直しなしに石北線の利活用推進はありえません。オホーツク観光の作り直しのためには、鉄道を仲介して1次交通から3次交通までを連携する運輸連合をめざす「オホーツク公共交通網形成計画」が必要になります。

観光客だけではありません。沿線住民が特急で札幌へ行こう、札幌から戻ろうとしても特急のダイヤと郊外線バスは繋がっていません。多くの郊外線バスは鉄道線路と並行して走っています。バスとの連携、役割分担が必要です。バスによって人を駅に集めてもらい、また駅からバスに乗って帰ってもらう連携が必要です。北見市の公共交通検討会議にはJRを参加させ、新たな目的をもって運営されるべきです。

石北本線の利活用：私たちは何をするか

石北本線の永続的運行のために、沿線に求められているのは利活用の推進です。利活用を推進するためには、鉄道での移動が快適であり魅力的であることを利用者に伝えなければなりません。そのためにはJRと地元沿線との協働の取組みが必要です。

限定的ながら特急列車での車内販売が沿線の団体や民間が担うことで復活し好評です。今後はこの通年化が課題になります。車内販売の目的は、なによりお客様に鉄道を利用することの「快適さと楽しさ」を提供することです。車内販売サービスのあり方は乗客目線に立ってどんどん充実していかなくてはなりません。更にはガイド放送やその他のおもてなしをどう提供するかも課題です。オホーツクの美味しさや魅力を伝えたい、おもてなしの気持ちを伝えたい、そうした思いのある企業やNPO等との協力、協働によって鉄道旅の新しい魅力をJRとともに作らなくてはなりません。

マイルール意識は本当に大切です。今まで鉄道のことは全部JR任せ、そんな沿線の意識が今日の事態を生んだことも事実です。住民ができることは何か。北見市は石北本線を利用する活動に補助金を用意してくれました。いろんなワークショップを開いてアイデアを出し合い、できることから始めましょう。無人駅を使ってイベントを開催しJRで参加する。「JRを使って〇〇に行こう」。駅周辺でイベントを作ろう。イベントの案内にはJRの時刻表と駅からの経路を必ず表記しよう。何もできないなら特急に向かって手を振ることからでも始められます。そうしたことをやることは「新しいオホーツク観光を創る予行演習」にもなります。

私達ネットワークはこの7月から特急大雪の車内販売を担当しています。私たちはこの取り組みを通し、快適で楽しい車内環境を作ることに貢献します。オホーツクの魅力を利用者に伝えるための沿線観光づくりを実践します。汽車を使って2度3度とオホーツクに足を運んでもらうために石北沿線の観光資源を掘起こし、ツアーとして提案します。

石北本線の利活用のために J R と地元の行政や企業、N P O、住民が協働して取り組めるよう、共に考え行動する関係を作り上げなければなりません。私たちはそのネットワーク作りのために行動します。

この 1 年の具体的取組

- ・石北本線の利活用を推進します。
 - 期成会沿線自治体車内販売事業への協力
 - 道東観光モニターツアー、各種企画ツアー
 - 一等へのおもてなし行動
 - 流氷物語号に連動する石北本線におけるおもてなし行動
 - 沿線各地イベントへの J R 利用キャンペーン
 - 石北線利活用、沿線観光、イベント情報等の提供
- ・沿線の観光資源を掘起こし、遠軽から網走をつなぐ新しい沿線観光を提案・実施します。
 - 第 6 回石北沿線応援ツアーの実施
- ・将来の観光利用を見据え、丹尾鉄道遺産車両の補修・保存及び公開を行います。
- ・全国及び道内の鉄道存続運動、利活用運動との連携を進めます。
- ・J R 北海道問題に関する政策研究と提言を行います。
- ・地域鉄道の存続・再生・利活用に関する政策研究と提言を行います。
- ・「鉄道遺産車両保存部会」、「石北本線利活用部会」を設け、広く市民の参加を募ります。