

第3の時代を支える新たな鉄道政策を求める

—JR北海道問題を契機に提起されるべきこと—

JR北海道問題はもはや分割民営化の枠組みでは地域鉄道を残せない現実を示しています。JRから新たな主体へと橋を渡す鉄道政策の転換がいま求められています。



長南進一

石北沿線ふるさとネットワーク事務局長

ちょうなん・しんいち
1954年北見市生まれ。中小企業団体職員、参議院議員秘書を経て、2000年にUTアーン。2004年からふるさと銀河線存続運動に参加。2016年より現職。

ふるさと銀河線再生運動の教訓から

JR北海道が事業見直しの方針を公にしたのは、2016年7月です。オホーツク（北見市など）と十勝をつないでいた第三セクター鉄道「北海道ちほく高原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。石北沿線ふるさとネットワークの前身はふるさと銀河線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ともにその運動を終らせるなか、わたしたちは「衰退が懸念される廃線の後こそ沿線地域の振興が必要だ」と、名称を「ふるさと銀河線沿線応援ネットワーク」に変え、廃線後の公共交通の維持と沿線観光作りに取り組んできました。その後、JR貨物が撤退の動きを見せるなど旭川市、北見市、網走市を結ぶ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

フトし石北線の利活用と新しい沿線観光の開発に取り組んできました。

ふるさと銀河線存続運動のなかで、わたしたちは「ふるさと銀河線存続のためにはそれを支える法律の根拠が必要だった」という教訓を得ました。国鉄からJRへ、JRから第三セクターへの事業移譲には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、その後の引き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。

議論の焦点となる地方交付税

2016年にJR北海道が事業見直しを公表してから2年の時間が経過してしまいました。JR北海道、JR貨物、国土交通省、北海道、北海道市長会、北海道町村会という当

事者6者が一つのテーブルに着いたのはなんとこの2018年4月が初めてなのです。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。財政支援や政策転換の議論は回避され、沿線市町村以外の利害が一致する「どこを切るか」に議論は傾斜します。存廃の判断を沿線市町村に押し付けてきたのがこの2年間の経過です。しかし、見直し線区の公表後にJR北海道と沿線自治体が新たに廃線協議に入った線区は一つもありません。

4月の6者協議においても、北海道町村会会長の棚野孝夫・白糠町長は「国が支援の考え方を示すことが必要だ」との思いは町村長皆同じだ。早期に示してほしい」と国土交通省に迫っています。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」（同氏・『北海道新聞』報道）とボールを投げ返

しています。

2017年12月、JR北海道と道に新たな動きがありました。JR北海道は沿線自治体が上下分離方式を導入するにあたって過疎債を活用する案を提案しました。北海道は車両や施設を第三セクターの「北海道高速鉄道開発株式会社」が保有貸与し、その三セクへの出資に地方交付税を適用させるという案を打ち出しました。

どちらの案も何らかの形で上下分離（すなわちは道および沿線自治体の負担）と地方交付税の適用を組上に載せたことは注目に値します。問題は構想されたスキームが将来にわたっての永続的鉄道運行を保証するのかどうかということです。

「第3の時代」を支える法制度を

分割民営化の枠組みはもはや地域鉄道の維持を保証しないということです。国鉄からJRへと引き継がれた日本の鉄道はいま、「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。日本の鉄道政策は分割民営化から30年以上を経てなお、地域鉄道を維持する枠組みを確立していません。わたしたちは、この「第3の時代」を支える法制度の確立こそ、JR北海道問題の根本的解決を保証するのだと考えます。

2017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。分割民営化で巨大な赤字企業となった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。豪雨災害を機にJR東海の名松線、JR東日本の只見線で廃線が提案され、2018年4月にはJR西日本の三江線が廃線になりました。四国においてはすでに北海道と同じ状況が起きています。2017年8月18日、JR四国は有識者懇談会の初会合を開催し「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の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2000年の鉄道事業法の改正です。需給調整規制を撤廃することで、たとえ黒字会社であっても線区単位に採算が確保できなければ廃線することが可能となったのです。しかし、地域鉄道廃線の影響は大きく、地域の生活や経済に疲弊がもたらされ、地域の将来不安が拡大しました。鉄道が地域に果たしている役割の大きさが改めて認識されるなか、地方公共団体にその主体を担わせようと2007年活性化再生法が制定されます。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ました。

従来地域公共交通は鉄道事業者の「私的インフラ」として認識していたものを、地域公共交通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」であると位置付けたのです。このことで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。

活性化再生法は「第3の時代」を支えるか

石井啓一国土交通大臣は、JR北海道問題は「JRと自治体が解決すべき地域の問題」だといいました。公有民営の上下分離を前提に、現行の活性化再生法の枠内で対応することを示唆するものです。しかし、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ません。

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2013年です。

交通政策基本法が第2条で「交通に関する施策の推進は、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」と規定して、「生活移動、都市間移動、観光、物流」まさに鉄道が担っている機能の確保を「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「日常生活に関し

て形成される交通圏」の機能確保にとどまっています。

北海道の問題に戻せば、J R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は確保できないと考えているのです。

しかし、わたし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。そしてそれを可能にするためには、活性化再生法を交通政策基本法の目的を実現する個別法として再構築する必要があると考えます。

公共交通維持の主体と地域戦略

わたし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、その主体は地域だと考えています。

わたしたちが活性化再生法を評価するもう一つの理由は、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す。

道はJ R北海道問題について、「新幹線の札幌開業が予定される2030年ごろを念頭に検討」するとしています。総合計画におい

て食と観光をテーマに「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、全道各地域の観光戦略なしには実現しません。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。この一次交通から三次交通までの連携・コーディネートは地域こそが担えることです。

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。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、J R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視野に入れることができます。

活性化再生法の改正で「第3の時代」を担う

2007年に活性化再生法が誕生して10年以上が経過しました。この間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きました。第1号の認定であった福井鉄道は2018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な

ど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、その不足を県および沿線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を行なうこととなりました。活性化再生法によっても地域鉄道の将来にわたる永続的運行は保証されません。

J R北海道やJ R四国の路線は「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にしていかなければなりません。

最も肝心なことは「地域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。

[注]

1 J R北海道が2016年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。

2 いずれも、沿線住民と自治体の運動で廃線を取りやめ、名松線は自治体による復旧工事を受けて2016年3月に営業再開。只見線も公有民営の上下分離導入で復旧を合意、営業再開を目指している。

3 地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針（2014年 国土省）