

将来を見据えた北海道の鉄道網のあり方について(要約版)

～地域創生を支える持続可能な北海道型鉄道ネットワークの確立に向けて～

平成29年2月7日

北海道運輸交通審議会 地域公共交通検討会議
鉄道ネットワークワーキングチーム

I 検討の趣旨と考え方

○ 鉄道ネットワークワーキングチームは、JR北海道が平成28年11月18日に発表した事業範囲の見直し(「当社単独では維持することが困難な線区について」)に、道や地域が対応していく上で必要となる「全道的な観点から将来を見据えた鉄道網のあり方」などについて検討する趣旨で、地域公共交通検討会議(平成27年11月設置)の作業部会として設置した。

検討の前提

- 1 全道的な観点から検討を行うものであり、個別の線区について、直接結論を出そうとするものではない。
- 2 北海道新幹線の札幌開業が予定されている平成42(2030)年頃を念頭に、中長期的視点から検討を行う。
- 3 まずは必要性の観点から鉄道網のあり方を検討し、その上でJR北海道による持続可能な事業運営のための課題と方策を検討する。

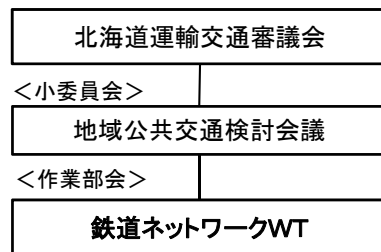
検討に当たっての基本認識

線区の見直しは、単にそれぞれのローカルな問題として扱われるべきものではなく、次のような基本認識のもとで検討を行った。

- 1 わが国全体の鉄道網の問題として
約22都府県分の面積(※)に相当する広大な北海道の鉄道網は、わが国の重要な社会基盤であり、国全体の問題として捉えられるべきである。
(※)面積の少ない順
- 2 北海道全体の将来に関わる問題として
人口減少を乗り越え、地域の維持・発展に総力で取り組む北海道にとって、持続可能な鉄道網の維持は重大な問題である。
- 3 JR北海道の経営問題として
これまでの経緯を踏まえながらも、持続可能な経営構造の確立はJR北海道の自助努力だけでは困難というのが現実である。
- 4 地域の問題として
住民生活の確保や産業競争力の強化、交流人口の拡大などに向け、地域自らも関わっていかねばならない問題である。

【ワーキングチームの概要】

[位置づけ]



[構成員]

区分	職	氏名
委員	北海道大学 公共政策大学院長	石井 吉春
	北海道大学大学院 工学研究院准教授 (座長)	岸 邦宏
	北海道大学副学長	吉見 宏
	北海道旅客鉄道㈱ 常務取締役総合企画部長	小山 俊幸
	北海道市長会長 (伊達市長)	菊谷 秀吉
	北海道町村会長 (白糖町長)	棚野 孝夫
参事	北海道運輸局長	石崎 仁志
	日本貨物鉄道㈱ 取締役兼執行役員	玉木 良知
事務局	北海道副知事	荒川 裕生
	北海道総合政策部 交通企画室	渡邊 直樹

Ⅱ 鉄道網のあり方

○ 広大な北海道においては、線区ごとに公共交通網の中で果たす役割が異なることから、ワーキングチームにおいては、北海道の将来像や交通環境の変化を踏まえ、鉄道網を形成する路線を次の6つの類型に区分し、将来を見据えた方向性を検討した。

1 札幌圏と中核都市等をつなぐ路線

- ・ 道の総合計画では、経済、医療、教育などの都市機能が集積する中核都市を中心とした連携、補完による活力ある地域づくりを進めていくこととしており、人口減少の急速な進行が見込まれる中、その機能を一層強化していくことが欠かせない。
- ・ 特に、北海道は約22都府県分（面積の少ない順）、九州の約2倍という広大な面積を抱えており、都府県の県庁所在地に匹敵する都市機能が集積する中核都市等と札幌圏をつなぐ路線は、高規格幹線道路のミッシングリンクの存在や航空路線の開設状況などを踏まえ、県庁所在地が新幹線や特急で結ばれているのと同様、大量・高速輸送を担う公共交通機関として、地域における可能な限りの協力・支援のもと、引き続き維持されるべきである。

2 広域観光ルートを形成する路線

- ・ 国をあげて、訪日外国人観光客の誘致に向けた取組が進められる中、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ことが期待される。
- ・ 一方で、道内の主要観光地を巡る鉄道路線の中には、総体の利用が少なく収支状況が厳しい線区もあるが、観光客の利用だけで 鉄道を維持していくことは難しいことから、地域において持続的な運行のあり方を検討する必要がある。

3 国境周辺地域や北方領土隣接地域の路線

- ・ これらの地域は、我が国の国土形成等の観点から政策的な振興を図っていく必要があり、地域における可能な限りの協力・支援のもと、適切な対応が必要である。
- ・ ロシア国境に近接する宗谷地域については、我が国の領海、排他的経済水域等の保全に重要な役割を果たしている特定有人国境離島地域（利尻、礼文）を有し、産業の振興や生活条件の改善を通じて定住の確保等を図ることが不可欠であり、今後のロシア極東地域と本道とのさらなる交流拡大の可能性を踏まえ、引き続き鉄道の維持を図る必要がある。
- ・ 領土返還運動の拠点として重要な役割を有する北方領土隣接地域は、元島民の高齢化が進んでおり、公共交通機関の果たす役割が重要となっている。また、地域内の高規格幹線道路網の整備が進んでおらず、北方領土における共同経済活動等が期待される中、鉄道の役割を十分考慮する必要がある。

4 広域物流ルートを形成する路線

- ・ 我が国の食料供給地域であり、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である。
- ・ 一方で、本道における鉄道貨物輸送については、輸送実績や貨物輸送に伴う線路等鉄道設備の負担も考慮し、消費地への定時定量出荷、鮮度保持流通など、物流の効率化、最適化の観点から、トラック輸送や海上輸送も含め総合的に対策を検討する必要がある。

5 地域の生活を支える路線

- ・ 利用者の大幅な減少により、収支が極めて厳しい線区については、他の交通機関との連携、補完、代替なども含めた最適な地域交通のあり方について、JR北海道をはじめとする交通事業者や国、道の参画のもと、地域における検討が必要である。
- ・ JR北海道においては、検討にあたって地域の実情や意見を十分に受けとめるとともに、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。

6 札幌市を中心とする都市圏の路線

- ・ 札幌圏の路線は、道内全営業路線の1割弱の区間で全道の鉄道事業収入の5割強を占めるなど営業効率が高いことから、利便性の向上に一層努めることなどにより営業収入の増加を図り、道内全体の鉄道網維持に資する役割を果たしていくことが必要である。
- ・ 一方で、昨年JR北海道が公表した線区別の営業収支では、札幌圏においても管理コストを含めると約21億円の赤字となっており、JR北海道においては、管理コストの削減に努めるとともに、利便性のさらなる向上により収益の拡大を図る必要がある。

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

- JR北海道の危機的な経営の現状を踏まえると、線区の見直しや、地域の協力、支援だけでは経営再生の実現は難しく、国による抜本的な対策が不可欠である。
- 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、中長期的な展望をも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である。

(1) 本道固有のコスト軽減対策

方策1 貨物列車の割合が高い本道の輸送体系を踏まえた支援

- ・ JR貨物の経営の安定確保や荷主への影響に十分配慮しつつ、JR北海道の負担を軽減する措置を講じる必要がある。

方策2 青函トンネルの維持管理に係る負担の軽減

- ・ 我が国全体の交通・物流ネットワークを形成する観点からも、JR北海道の負担軽減に向けた新たな対策を講じる必要がある。

(2) 老朽土木構造物等対策

方策3 鉄道施設等の老朽更新対策

- ・ JR北海道がこれまで計画的な老朽対策を行ってこなかった経緯等を踏まえ国の政策的対応が必要である。

(3) 増収策への支援

方策4 増収策への戦略的支援

- ・ 快速エアポートの増便や、新型特急車両の開発など、JR北海道の今後の収益確保につながる取組への戦略的支援が必要である。

(4) 資金繰りの改善

方策5 平成31年度以降の資金対策

- ・ JR北海道が中長期的な展望をもって地域との協議などを進め、持続可能な事業運営ができるよう、国においては、返済の猶予などの支援を講ずる必要がある。

2 JR北海道の提案

(1) 経費節減、運賃値上げ、利用促進

- ・ 駅や列車の見直しや、運賃値上げについては、地域の暮らしに及ぼす影響が大きいことから、JR北海道においては、地域の実情を十分に踏まえ、沿線自治体や利用者の理解と協力を得られるよう、徹底した情報公開や根拠をもった具体性のある提案に基づいて、丁寧な協議を行うことが不可欠である。
- ・ 運賃値上げについては、特定の地区や線区、利用者により痛みを強いるものであってはならない。
- ・ 利用促進策については、今後、JR北海道と沿線自治体をはじめとする関係者が一体となった方策を各々の路線の実情に即して展開していく必要がある。
- ・ JR北海道においても、他の公共交通機関との接続を重視したダイヤ編成や、駅や車内サービスの改善など、利便性の向上に努めていく必要がある。
- ・ また、事業運営をグループ内企業が主に担うことによる高コストの事業構造との指摘を踏まえ、より透明性を確保すべきである。

(2) 上下分離方式

- ・ JR北海道は老朽施設等の計画的な更新がなされないままに現在の状況に至っており、今後更新等に多額の資金を要することが確実である。
- ・ JR北海道は経営安定基金が設けられ、国の強い関与のもとで事業を運営していることや、道内自治体の厳しい財政状況を踏まえると、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。

3 地域の実情や線区の特性を踏まえた方策

- ・ JR北海道の危機的な経営状況を考えると、地域も可能な限りの協力が求められ、国や道の参画のもと、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急に開始することが必要である。
- ・ 特に、地域住民による日常的な利用は、線区の持続的な維持に向けて欠かせないことから、各種サービス、鉄道施設の質の向上に向けた検討が必要である。
- ・ 路線維持のための方策は、JR北海道が提案している4つの手法だけが選択肢ではなく、各々の地域が利便性の向上や地域におけるビジネス機会の拡大などの観点から、あらゆる可能性について検討していく必要がある。
- ・ JR北海道においては、創意と工夫を凝らした地域の提案・取組に対し、積極的かつ柔軟に対応していくことが必要不可欠である。

【方策の例】

- ・ まちづくりと一体となった駅の活性化
- ・ 特産品のPRの場などとして、地元との協力による車内販売の実施
- ・ 第3セクター等による車両の保有・貸付 など

IV 公共交通ネットワークと鉄道網

- 本道における鉄道網のあり方については、高速道路網やバス、航空ネットワークなど、他の交通モードとの連携、補完、代替など、役割分担についても留意する必要がある。引き続き、地域公共交通検討会議や地域において、議論を深めていく必要がある。
- 高規格幹線道路については、今後とも、防災対応の観点からのリダンダンシーの確保も含め、一層の整備促進を図るべきである。また、今後の鉄道網のあり方に関する地域における協議等を踏まえ、総合的な交通ネットワークの整備の観点から、高規格幹線道路網の整備の進め方についても、検討していく必要がある。
- 乗合バス事業については、今後、鉄道網のあり方に関する議論が進む中、乗合バス事業やハイヤー、タクシー事業など地域の生活交通の確保に向けて取組を進める必要がある。
- 航空機と鉄道との役割分担については、LCCも含めた路線就航の見通しや、輸送容量や頻度などについてさらに検討していく必要がある。

V 今後に向けて ～確かな信頼関係に基づく「協働」の取組を～

- 2030年頃の北海道を力強く支える鉄道ネットワークを実現するためには、鉄道事業者、行政(国・道・市町村)、住民等が各々の役割を認識し、相互の理解と協力のもと、取組を進めていく必要がある。
- 道民・利用者の立場から新しい「信頼」「協働」の関係を相互に築き、2030年頃の北海道を力強く支える鉄道ネットワークの構築を目指すことが求められる。

【関係者の役割】

JR北海道

- 地域に根ざした鉄道事業者としての信頼関係の構築
- 道民、利用者の顧客満足度の最大化努力
- 道民や国民の理解を得られる自助努力
- 必要な情報の速やかな開示と地域への丁寧な説明
- 積極的な増収策など線区の見直し以外の経営改善など

国

- JR北海道の持続可能な経営構造の確立に向けた抜本的な支援
- 地域における協議等への参画
- JR北海道に対する指導(地域との丁寧な協議等)など

市町村

- 地域における鉄道の役割と必要性についての議論
- JR北海道と一体となった地域の状況や、線区特性に応じた鉄道網を持続的に維持していく方策の実施
 - ・ 地域交通の確保に向けた検討
 - ・ 実効ある利用促進策
 - ・ 各種サービスや鉄道事業の質の向上に向けた協力など

北海道

- 全道的観点から将来を見据えた鉄道網及び交通ネットワークのあり方の提示
- 市町村等との密接な連携による地域における検討・協議への積極的な関わり
- JR北海道に対する抜本的支援に関する国への要請
- 鉄道網を持続的に維持していくための地域の取組に対する協力、支援
- 北海道ブランドを生かしたインバウンド対策の加速などによる広域的な利用促進策の展開 など

VI 北海道の役割

- 広域行政を担う北海道においては、国や市町村などとの密接な連携の下、積極的かつ主体的な取組を展開していくことが必要である。

1. 公共交通ネットワークの将来像のデザイン
2. 地域の協議等への積極的な関わり
3. 抜本的な支援に関する国への要請
4. 必要な鉄道網を維持していくための地域の取組に対する協力・支援
5. 広域的な利用促進策の展開