

「地域公共交通シンポジウム in 旭川」 ～北海道における持続可能な交通体系の構築に向けて～
参加報告[詳細版]

■とき：2017年6月12日（月）

■ところ：旭川グランドホテル 景雲

■主催：北海道運輸局

第1部 講演

話題提供①『地域公共交通における最近の動向、国の支援策について』

([国土交通省](#)総合政策局 公共交通政策部 交通支援課長 杉山忠継)

鉄道・バスの需給調整規制撤廃、道路運送法改正、地域公共交通活性化再生法の制定など環境は変化しているとともに、国、地方公共団体、事業者には、それぞれ役割があります。公共交通の活性化・再生には、公共交通が地域に役立つ目的が幅広いことから、地方公共団体が主体的に取り組むことが必要であり、北海道においても同様に検討・実行していくことが重要です。

話題提供②『JR 北海道の現状等について』

([国土交通省](#)鉄道局 鉄道事業課長 大野達)

道内の人口は札幌圏外が大幅に減少し、JR 発足時と比べて自動車保有台数は約 1.8 倍、高規格道路も約 6.5 倍に伸び、JR 北海道を取り巻く環境は厳しい状態。民営化時にバス転換のメルクマールの一つとした輸送密度 4,000 人未満の線区が JR 北海道全体の 3/4 を占めています。当初から経営安定基金の運用益が減った分は各自で努力せよというスキームであり、さらに基金の積み増し等の下支えも行っており、“出血”を止めなければこれ以上輸血しても厳しいと考えています。

基調講演 『受益と負担の関係から考える鉄道存廃の判断基準』

([流通経済大学](#) 経済学部 教授 板谷和也氏)

個人的には、維持困難路線はすでに役割を終えた路線が多いと思っていますが、報道では鉄道を「残せ」という意見が多い。これはどういうことかと思っていますが、JR 北海道の問題の論点は 5 つあると思っています。

1. 問題の本質

アンケート結果では、道民の約 95%が「年に数回しか JR 北海道を利用しない」が、「路線維持の負担の担い手」については、利用者と沿線自治体を含めても 20%足らず。この問題について、他人事と考えている人が多いのではないのでしょうか。

2. 鉄道の守備範囲

全ての費用を運賃収入で賄える路線、そこまではいかないが他の交通手段では非効率な路線は赤字であっても鉄道で維持すべきと考えています。しかし、JR 北海道のほとんどの維持困難路線は、赤字の上に他の交通手段の方が効率的に運行できる路線です。

一方、公共交通と自動車の関係では、この 50 年間でクルマがあればクルマを利用するという結論が出ています。これに加え、道内のこれまでの施策は、ショッピングセンター、公的機関、病院等を郊外

に移転させるなど、公共交通を維持する方向とは正反対。これで本当に鉄道を大事にしていると言えるのでしょうか。

また、守るべきものは目的地への移動手段で、例えば、札幌ー北見・稚内間を鉄道とバスで比べると必ずしも鉄道が有利とは言えません。

3. 不採算路線の維持方策

国鉄の分割民営化の賛否については、労使問題、巨額債務など、国鉄のままでは経営不能だったことが確かなことでした。また、国が維持すべき鉄道路線は国全体に利益をもたらす幹線であり、道外の住民が金を出すことに理解できる理論が不可欠な上、観光鉄道や地域内輸送の鉄道には支援してはいけなと考えています。

国外の事例では、フランスのある州において、石油をなるべく使わないために鉄道を使うという合意形成ができていますので、道路予算の 5 倍を鉄道に投じていますし、国内においても、長野県松本市では、市職員が鉄道を利用しているかお互いにチェックしているという事例もあります。

今日、ロードサイドビジネスが成立している状況で、鉄道・バスだけで文化的な生活を送ることは難しい状況でありながら、鉄道に乗らなくても赤字負担はできるでしょうか。例えば、列車に乗らなくてもきっぷを買うことで赤字を負担することができます。また、JR 北海道の赤字額 148 億円を道民の人口 (538 万 3,579 人) で割ると、一人当たり年 2,749 円 (月 229 円) ですが、乗る気が無いのに「残せ」というのは、子どもの理論です。

4. 鉄道廃止と街の衰退

鉄道の廃止が地域の衰退につながるという意見に反論します。

前者では、過去に研究した際、地域の衰退は路線の「輸送密度」と「財政状況」が大きく影響するので、鉄道の社会的影響が小さい路線では、廃止しても街の盛衰に影響しないという結論が出ています。例えば、石川県珠洲市のように、路線によっては鉄道の廃止は地元へ影響を及ぼさず、バスでも街の賑わいを生み出している事例もありますので、鉄道の利用状況により路線を残すか・残さないかを検討することが大事です。

5. 国・地元自治体、住民の役割

国は残すべき鉄道ネットワークの検討を行うこと。北海道は各路線の必要性の再検討と維持に必要な費用を負担、市町村は鉄道の役割の再検討とバス代替との比較をすること。また、住民は維持する場合の負担について考えることが役割だと思っています。

事例発表①『近鉄における地域鉄道線への取組みについて』

([近畿日本鉄道株式会社](#) 総合企画本部 計画部長 福嶋博氏)

近鉄は民鉄 NO.1 の規模で、大阪・京都などの都市圏輸送、名阪間の都市間輸送、4 つの世界遺産と 2 つの国立公園を結ぶ観光輸送を行っており、ミニ JR のような会社です。しかし、そのうち 4 路線については利用者が減少し、幹線の収入で支えることが難しくなってきたため、地域とご相談させていただくことにしました。

1. 北勢線（営業損失約 6 億円）

利用者数が横ばいで、現在は事業譲渡し三岐鉄道として運行されております。

2. 伊勢線（営業損失約 4 億円）・養老線（同 11 億円）

活性化再生法の施行前で鉄道の公有民営ができなかったため、それぞれ運行営業を行う第二種鉄道事業者（近鉄が第三種鉄道事業者）とする上下分離を行いました。

現在は、スキームの再構築を行い、伊賀線は内部・八王子線と同様の形態（3に記載）となり、養老線も今年度中に同じ形態に移行する予定です。

3. 内部・八王子線（営業損失約 3 億円）

四日市市に設備等を無償譲渡・貸与することにより第三種鉄道事業者になっていただき、公有民営の上下分離に移行しました。この路線に関しては、沿線に大きな事業者もなく、通学定期利用者（約 80%割引）が半数近くを占め、車内が混雑していても高校生 5 人で 1 人分の運賃収入にしかありませんでした。（通勤定期は約 40%割引）

車両との更新時期も控え、経費が鉄道の半分になり快適・利便性も向上する BRT を提案したところ、鉄道による存続運動が活発化し、マイレール意識が急激に醸成され、定期外の収入も増えました。また、ボランティア等による駅の美化活動や塗装活動が増え、ワイン列車など年間 83 回のイベントが行われました。

ここに至るまでには、当事者同士の話し合いだけでは意見がまとまらず、時にぶつかり合いもありましたが、学識経験者等の参画により議論が活発化したところ、これに報道が食いつき、それを見た市民が存続に向けた働きかけを行うといった流れが生まれました。「オープンな議論」が実を結んだと思っていますがトレンドは変わらず、経営が厳しいことには変わりはありません。

事例発表②『平成 23 年 7 月新潟・福島豪雨から 6 年「只見線」復活に向けた福島県の取組』

（福島県 生活環境部長 尾形淳一氏）

福島県は東京から 200 キロ圏内にあり、全国 3 番目の広さを持つ自治体で、浜通り、中通り、会津の 3 地域に分けられます。只見線沿線は、国策により首都圏への電力供給のため 10 基のダムが建設され、その建設資材運搬用に敷かれた線路が国鉄に移行し現在に至っています。沿線は豪雪地帯で、年平均 13m もの積雪があり、新潟県との県境を走る国道 252 号の通称六十里越えは冬期通行止めになります。

只見線には、アーチ橋と川霧が一緒に撮れるような撮影スポットが多数あるほか、結成した只見線応援団の会員数は 6 万人で、寄附金が 1.7 億円も集まったほか、小出（「こい」で）・会津（「あいづ」）を文字った縁結び列車も運行しています。

しかし、平成 23 年、東日本大震災の後、集中豪雨により会津川口ー只見間に甚大な被害が発生し、現在も不通（バス代行）となっています。この区間のご利用状況は、ピーク時の約 1/5 に減少し、平均通過人員が 49 人と来春廃止予定の三江線（66 人）よりも少ない状況でした。JR 東日本からは、鉄道より便数も増やせるバス転換を強くご提案されましたが、地元ではどうしても鉄道で復活したいという思いがありました。一方、バス転換の他に鉄道の上下分離というご提案もあり、その場合は、費用の 1/3 を JR が負担してもよいというものでした。

住民懇談会では、鉄道は地域振興に欠かせない、財政負担はできないのでバス転換やむなしといっ

た様々な意見がありましたが、さらなる過疎化への危機感、元々は災害による不通なので何とか復旧させたいという思いから、地元の覚悟がありました。

只見線を地域創生のシンボル、創生の起爆剤として、同線の利活用を考えていきたいと思っています。そのためのワークショップでは、これからの地域を担う沿線の若者に積極的に参加していただくことにしたところ県内外から約 60 名の参加がありました。しかし、今はまだ、鉄道で復旧するというスタートラインについたに過ぎません。

事例発表③『気仙沼線・大船渡線の [BRT](#) による復旧』

([東日本旅客鉄道株式会社](#) 執行役員 総合企画本部 復興企画部長 大口豊氏)

今日は自動車事業者としてお話しさせていただきます。気仙沼線・大船渡線の 2 路線は、30 年間ほぼ一貫して利用者が減少しておりました。主たる利用者は高校生で、通学定期が半数以上、通勤定期はごくわずかといった状況でした。さらに、モータリゼーションがまだ進展中です。

東日本大震災により、両線とも線路が 34~5% 流失しました。一方、[三陸鉄道](#)の流失割合は 5% でしたが、全線復旧に 3 年・約 100 億円かかっています。

気仙沼線を単純に現状復旧するためには 300 億円、さらに安全対策などを講じると 700 億円にもなることがわかったことと、振替輸送を行うバス会社も被災していました。これに加えて、鉄道復旧には相当の期間を要するとともに、早期に地域の足を確保しなければならないことから、[BRT](#) による仮復旧をご提案させていただきました。

[南三陸町](#)で街の高台移転などで商業施設の移転があった際には、[BRT](#) は柔軟にルートを変えることができました。これは、鉄道にはできないことです。また、専用道が全て完成すれば、鉄道と同じくらいの所要時間になりますし、津波による避難が必要な場合もバスの方が鉄道よりも避難しやすいことがわかっています。

そして、[BRT](#) の最大の特徴は運行本数で、鉄道時代の約 1.5 倍~3 倍に本数を増やし、鉄道と同程度の輸送量を確保していますし、通学時も最大 3 台まで続行便を出しています。

今回、[BRT](#) は [2016 年度グッドデザイン賞](#) (経済産業省所管) を受賞しました。評価の一文に「鉄道か公共交通廃止かの二者択一ではなく、地域の足となる公共交通を維持していくためのひとつの選択肢を示した意義は大きい」と記載されておりますが、私たちの思いがこの文に凝縮されています。

第2部 パネルディスカッション

『北海道における持続可能な交通体系の構築について』

〈パネリスト〉

- ・近畿日本鉄道株式会社 総合企画本部 計画部長 福嶋博氏
- ・福島県 生活環境部長 尾形淳一
- ・東日本旅客鉄道株式会社 執行役員 総合企画本部 復興企画部長 大口豊氏
- ・国土交通省鉄道局 鉄道事業課長 大野達

〈コーディネーター〉

- ・流通経済大学 経済学部 教授 板谷和也氏

板谷：事例発表を踏まえて、鉄道を存続するにしても、バスに転換するにしても、非常に大変だということがわかりました。パネルディスカッションでは、パネリストの方々がそれぞれの取組をされるにあたって、「工夫された点・苦勞された点」を中心に伺いたいと思います。

最初に、近鉄の福嶋さんに2点お伺いします。

①伊賀線・養老線は事業形態を転換されるにあたっては、関係者が多岐に渡っているかと思われませんが、思い入れの強い人がいる中での議論をどうされたのか。

②内部・八王子線（[四日市あすなろう鉄道](#)）のBRT（バス高速輸送システム）への転換を提案するにあたって、ご苦勞された点。

福嶋：①伊賀線（現：[伊賀鉄道](#)）は、自治体がひとつ（[伊賀市](#)）なので、首長の判断一つでした。

養老線（現：[養老鉄道](#)）は、2県（[岐阜県](#)・[三重県](#)）・7市町（[大垣市](#)・[揖斐川町](#)・[池田町](#)・[神戸町](#)・[養老町](#)・[海津市](#)・[桑名市](#)）なので、意見がなかなか一致しませんでした。暗黙の了解だったのか、人口の一番多い大垣市（約16万人）に窓口になっていただき折衝しましたが、その一方で、岐阜県が大垣市を支えられ、時には直接近鉄に物申されることもありました。

②あすなろう鉄道については、今よりさらに利用者が減り、どうしようもなくなってから放り出したくない、次の絵が描けるうちに絵を描きたいとの思いで、BRTをご提案させていただきました。

BRTですと、バス車両や走行路の整備などイニシャルコスト（初期費用）はかかりますが、ランニングコスト（維持費）は鉄道の約半分です。鉄道の営業係数が約200円なので、収支トントンになると想定できたからです。

板谷：大垣市のリーダーシップについては、いろいろ報道されていたことを知っているのですが、仮に、自治体に抵抗されたとしたら、どうされたのでしょうか？

福嶋：自治体が話し合いのテーブルにつかないということは想定外です。大垣市の場合は、事業転換にあたって、より有利な条件を引き出そうとしたため、強く反発したような報道がされたのだと思っています。

また、あすなろう鉄道が黒字になった場合、その黒字部分を積立することについては、将来、運営が厳しくなることが予想されているので、近鉄からそのようにご提案しました。

板谷：只見線の復旧について、巨額のお金を拠出した背景、関係者間の調整等について、尾形さんに詳

しくお聞きしたいと思います。

尾形：只見線を鉄道で復旧するにあたっては、3つポイントがありました。

①不通区間の沿線町（[只見町](#)・[金山町](#)）が「鉄道復旧の覚悟がある」と意思を明確にされ、他の只見線沿線自治体も同意されたこと。

②全会津で、2つある三セク鉄道（[会津鉄道](#)・[野岩鉄道](#)）を支えてきた実績があること。

③福島の特異性として、東日本大震災で被災したこと、鉄道の不通が豪雨災害に起因したことで、復旧せずに、このままにはしておけないという思いがあったこと。

板谷：会津から遠い浜通り（太平洋側）の人たちは、あまり会津に行かないと思うのですが、只見線の復旧に支援することについては、理解していただけたのでしょうか。

尾形：[双葉町](#)、[大熊町](#)は、震災時に只見線沿線に役場を移したことなどから、会津にお世話になったと思っています。また、震災を契機に福島県全体の一体感が強まりました。

もちろん、利便性の向上とJRの負担を含めてBRTへの転換を住民に説明したところ、「バスでも良い」という意見もありましたが、鉄道での復旧は、首長が議会に状況等を説明するなどし、ひとつひとつ積み上げてきた結果だと思っています。

板谷：関係者間の緊密さ、まさに膝詰で話し合っただけで意思決定を行った結果なのですね。

板谷：BRTへの転換について2つお伺いします。

①BRTは、鉄道と比べて若干所要時間がかかる位で、鉄道と遜色ないと思いますが、一方で設備が立派なのでお金がかかるといいます。BRT化はどこでもできるのでしょうか？

②三陸沿岸、とくに気仙沼線は、鉄道を待ち望んで開通した区間ですから、非常に思い入れの強い人も多かったと思いますので、その点についてお伺いします。

大口：①東日本大震災では、地域の公共交通が全て失われました。公共交通事業者が事業を営んでいくためには、まず地域が元気でなければなりませんから、そのためにも、公共交通を復活させなければなりません。

BRT化は、走行路面の舗装、駅舎の整備、車両の購入等のお金がかかります。金額は詳しくお伝えできませんが、100億円単位であることは容易に想像できるかと思います。

また、BRT化しても黒字ではありません。公示されているバスのキロ単価は300～500円/km位ですから、これに走行距離を掛け合わせると運行費用はざっと5億円/年。運行収入についてはHPでも公表していますが、2路線合わせて約2億円です。

私たちは、責任を持って2路線を復旧させるとともに、地域の公共交通を持続させる責任がありますので、BRTがそのための手段であればステークホルダーに説明がつきます。

②気仙沼線は昭和52年に全線開通しました。ご高齢の方には、日の丸の旗で初列車を迎えた方もおりますが、当時と今では状況が異なります。気仙沼線沿線から仙台に出る際は、JR利用者もわずかにいますが、クルマで三陸自動車道を使う人が多く、この道路も全線開通間近となっています。

板谷：高台移転を行う前、県知事や市町村首長は鉄道で復旧という意見だったと思います。一方、鉄道の短期間での復旧は無理で、その辺りの鉄道事業者としての思いはどのようなのでしょうか。

大口：現に列車が動かなくなったことと、バスによる振替輸送にしても、地元のバス会社も被災して力

がない状態でした。鉄道で復旧という声もありましたが、鉄道で復旧するにしても、土地のかさ上げの度に線路は動かさず、鉄道で復旧したとしても 10 本/日程度です。そのため、鉄道に代わるものがあれば…という思いがあったようで、BRT を見ているうちに鉄道復旧を望む人々とのわだかまりが減っていきました。

板谷：自治体・事業者の直接対話はぶつかり合ってしまうことが多いようですが、BRT 化は少し違った経緯でした。公的機関の場を活用して説明し、地域の理解を得ています。

事業者と同じテーブルで話をする際、国や学識経験者が関わることもあります。あすなろう鉄道の場合は媒介者のような人はいたのでしょうか。

福嶋：伊賀線は 1 市で首長決断が早かったのですが、養老線は 7 市町なので、県に行司役となっていたきました。また、こちらからは依頼しませんでした。中部運輸局が全町村を行脚され、事業転換にかかわる法律や制度の説明をしていただくことで、自治体が第三種鉄道事業者になることへの不安を払しょくしていただきました。

尾形：国交省に仲介していただき、首長と話をし、本音で JR とやりとりすることができました。

板谷：国の役割についてはいかがでしょうか。

大野：国としては事例・制度の紹介、ならびに法の枠組みを基に議論していきますが、みなさんのお話はありがたいことです。

議論と納得は、各自自治体の「選択の覚悟」なのかと思います。また、ここまで踏み込めたのは、鉄道が「いいね！」ではなく、地域のワークショップなどを通じて利用状況等を首長に伝えたり、BRT も利用者の声が首長に伝わったから BRT で良いと判断されたのでしょうか。誰しも決めることは不安だと思います。

板谷：トップの決断が重要ですが、住民・利用者がどうしたいのかわからないとトップも決断しづらいはず。最後に北海道の持続可能な交通体系へ向けて一言お願いします。

福嶋：トップの決断についてはおっしゃる通りですが、決断が難しいことも事実。誰しも前例のないことは不安があって当然です。第三者に入ってもらって一緒に勉強することも有効な方法でしょう。

大きな障害は、都合の悪い情報を出さずに相手の情報をもらおうとすることです。これでは、信頼関係は損なわれます。全てをさらして本音で議論、情報を全て出してオープンな議論をする必要があります。

尾形：今はまだスタートラインに立ったばかり。只見線の復旧は目的ではなく、地域活性化が目的です。あるおじいちゃんが「只見線はあって当たり前で空気と同じだと思っていたが、『やれることはやる』」と意見をおしゃってくれました。協力してもらうことは協力してもらい計画を詰めて行きます。お願いばかりではなく、一歩踏み出すことが重要です。

大口：JR 東日本管内の路線も北海道と同じく、時間の差、程度の差はあれど、今後利用者が減少していく路線がありますので、いずれ自分たちにも起こりうる問題だと思っています。

地域の足は、余所のものを真似てうまくいくものではありません。JR 東日本でも、他の線区の災害復旧では BRT にはしません。何らかの手段によって、目的に合致させることが重要です。

また、地域公共交通の一番の力は地域住民です。観光客ではありません。人口 1 万人の町に年間

350 万人も観光客は来ません。だからと言って、「クルマを捨てる」とは言いませんが、たまにはクルマを置いて、公共交通のことを考えていただければと思います。

話は変わりますが、自動車の自動運転の技術が目覚ましく、縁石ぴったりに止める技術などが開発されています。AI（人工知能）、ICT（情報通信技術）により、今後、交通のあり方が大きく変わってくると思っています。

BRT の地元の評価については、高校生が BRT のことを「汽車バス」と呼んでいるのを耳にしたことがあり、これを聞いて私は「BRT が地元を受け入れられている」と思いました。

大野：北海道の問題だとしても、運輸局として参加していきます。事例は、各地に合わせた方法であり、それぞれの地元合う方法は、オーダーメイドで見つけるしかないでしょう。JR の利用実態把握から議論をスタートさせ、地域の足は何が適切なかを議論したいと思っています。

板谷：鉄道の廃止も届出制ですので、法的には廃止届を出せば1年で廃止にできます。

鉄道マンが鉄道をやめることを選択することは、断腸の思いであると聞きます。JR 北海道は路線の情報を公開しており「決して無責任」ではありません。また、今まで利用者が減りながらも30年近く運行本数を減らさずに頑張ってきたことに対して、[JR 北海道](#)に感謝しても良いくらいだと思います。

また、議論する際は感情的になりがちですが、そこは頭をクールにして、ウソなく、隠し事なく、情報をきちっと出して、議論することが重要なのではないのでしょうか。

(文責：松本)