

2012 年度卒業論文

**並行在来線経営分離が沿線自治体に与える影響に関する考察**

—北海道新幹線建設における函館本線・江差線経営分離を事例として—

北海道教育大学教育学部旭川校  
教員養成課程 社会科教育専攻 社会学ゼミ

学生番号 9318

佐藤 礼顕

目次

<b>0章 はじめに</b> . . . . .	1
<b>1章 整備新幹線をめぐる政治過程</b>	
1-1 新幹線建設の法的整備の政治過程 . . . . .	2
1-2 整備計画5線決定までの政策過程 . . . . .	2
1-3 北海道新幹線のルート選定をめぐる攻防 . . . . .	4
1-4 北海道南回り新幹線の表舞台からの消滅 . . . . .	5
1-5 新青森—新函館間着工認可に至るまでの政治過程 . . . . .	5
<b>2章 北海道新幹線建設に伴う諸問題</b>	
2-1 江差線：木古内—江差の廃止 . . . . .	7
2-2 江差線：五稜郭—木古内の経営分離と第三セクター化 . . . . .	8
<b>3章 各協議会における協議状況</b>	
3-1 JR 江差線（木古内—江差間）対策協議会	
3-1-1 第2回JR 江差線（木古内—江差間）対策協議会 . . . . .	9
3-1-2 第3回JR 江差線（木古内—江差間）対策協議会 . . . . .	9
3-2 北海道道南地域並行在来線対策協議会	
3-2-1 第1回北海道道南地域並行在来線対策協議会 . . . . .	9
3-2-2 第2回北海道道南地域並行在来線対策協議会 . . . . .	10
3-2-3 第3回北海道道南地域並行在来線対策協議会 . . . . .	10
3-2-4 第4回北海道道南地域並行在来線対策協議会 . . . . .	11
3-2-5 第5回北海道道南地域並行在来線対策協議会 . . . . .	12
3-2-6 第6回北海道道南地域並行在来線対策協議会 . . . . .	12
3-2-7 第7回北海道道南地域並行在来線対策協議会 . . . . .	13
3-2-8 第8回北海道道南地域並行在来線対策協議会 . . . . .	13
3-2-9 第9回北海道道南地域並行在来線対策協議会 . . . . .	13
3-3 北海道新幹線並行在来線対策協議会	
3-3-1 第1回北海道新幹線並行在来線対策協議会 . . . . .	13
3-3-1-1 第1回後志ブロック会議 . . . . .	13
3-3-1-2 第1回渡島ブロック会議 . . . . .	14
<b>4章 整備新幹線建設に伴う並行在来線経営分離事例</b>	
4-1 しなの鉄道	
4-1-1 概要 . . . . .	16
4-1-2 小括 . . . . .	19
4-2 青い森鉄道	
4-2-1 概要 . . . . .	19
4-2-1-1 上下分離方式 . . . . .	20

4-2-2 小括	22
4-3 IGR いわて銀河鉄道	
4-3-1 概要	23
4-3-2 小括	25
4-4 肥薩おれんじ鉄道	
4-4-1 概要	26
4-4-2 小括	28
4-5 国鉄改革と JR のスタンスの変化	28
4-6 地域圏輸送と都市間輸送	29
4-7 貨物線路使用料の見直し	30
4-8 総括	32
4-9 責任をどこに求めるか	32
<b>5章 各市町村の見解や姿勢、認識</b>	
5-1 木古内町	34
5-2 上ノ国町	34
5-3 江差町	35
5-4 函館市	35
5-5 簡単なまとめ	36
<b>6章 おわりに</b>	
6-1 鉄道を残す意義	37
6-2 今後の課題とその対策	37
6-3 今後の北海道の総合交通体系と地域交通	38
6-4 個人的提言	39
謝辞	40
参考文献・参照ページ	40
北海道新幹線問題年表	付1

## 0. はじめに

北海道新幹線（青森市—札幌市）は1972年に、建設を開始すべき新幹線鉄道の路線を定める基本計画に指定された。新青森—新函館（仮称）は2005年5月に着工、2015年度の開業を予定している。また新函館—札幌は2012年8月に着工、2035年度の開業を予定している。それに関連して2014年春に江差線（木古内—江差）の廃止、新函館開業時に江差線（五稜郭—木古内）、札幌開業時に函館本線（新函館—小樽）のJR北海道からの経営分離・第三セクター化が予定されている。しかし、新函館—函館は約18km離れており、函館市においては観光客の足が遠のく不安、他市町村においても過疎化等様々な不安を孕んでいる。これに対しJRは2012年1月、五稜郭—新函館を新函館駅開業に合わせて電化、一定期間JRで運用を行なって減価償却を行ったのち、経営分離・第三セクター化する案を提示した。いずれも類似した案件が2010年の東北新幹線新青森開業時にあり、それらとの比較を行なうことで本研究の深化を図る。

本論文では以上のことを踏まえ、北海道新幹線新函館開業とそれに伴う並行在来線分離による沿線自治体への影響について、沿線自治体や北海道への聞き取り調査や他地域の事例をもとに考察していく。

第1章では北海道新幹線をめぐる政治過程についておおまかな流れを説明する。第2章では北海道新幹線建設に伴う諸問題として、廃止・第三セクター化によって生じる諸問題について考察を行う。次に第4章では整備新幹線建設に伴って既に第三セクター化された事例の現状を説明する。第5章では聞き取り調査と先行事例を踏まえ、北海道新幹線建設に伴う廃止・第三セクター化についての考察を行う。第6章では今後の同区間の課題提起、また今後の北海道の総合交通体系と地域交通について自分なりの提言を行っていく。

奇しくも、先日投開票が行われた第46回衆議院選挙では、長年に渡る新幹線計画の生みの親である田中角栄元首相の娘、田中眞紀子前文部科学相が落選した。これも何かの縁と思わざるを得ない。

# 1. 整備新幹線をめぐる政治過程

## 1-1 新幹線建設の法的整備の政治過程

1964年10月1日、東海道新幹線：東京—新大阪間が開業した。その建設経緯からも分かるように日本の大動脈と言える区間であったために、東海道新幹線は急速に国民に定着した。当時は鉄道斜陽論が蔓延っており、例えばアメリカでは線路が次々に剥がされ、ハイウェイを中心とした自動車輸送に置き換えられていたという。その状況下での東海道新幹線の成功は日本を始め世界中に大きな衝撃を与えた<sup>1</sup>。その年のうちに山陽新幹線の建設が検討されはじめ、1972年3月15日には新大阪—岡山間が開業、1975年3月10日には岡山—博多間が開業し、東海道新幹線は全線開業した。

東海道新幹線開業の段階で、既に全国各地で新幹線を誘致する動きが見られていた。そのうち北海道では1969年7月に、北海道議会において北海道新幹線の早期実現に関する要望意見書が採択され、同年12月に北海道新幹線建設促進期成会が発足した。翌1970年5月18日、議員立法によって全国新幹線鉄道整備法が成立した。この法律において初めて新幹線が「その主たる区間を200km/h以上で走行できる鉄道」と定義されたほか、新幹線建設に伴う諸手続きが示された。また9月25日には全国新幹線鉄道整備法施行令が公布、10月1日には全国新幹線鉄道整備法施行規則が公布され、新幹線建設の法的整備がなされた。

これらの法律が成立した背景には、前述のとおり東海道新幹線の利用実績が予想以上であったことと、全国各地で高まっていた新幹線建設要求の動きがあった。1972年6月11日、田中角栄は政権構想の柱として『日本列島改造論』を発表し、その中で7200kmの新幹線鉄道網について言及する。それが現在の新幹線計画の根本にあるといっても過言ではない。翌1973年11月13日には、全国新幹線鉄道整備法に基づいて、5新幹線（4線5区間）の整備計画が策定された。

表 1-1 整備新幹線の一覧

路線	区間	距離	備考	
北海道新幹線	青森市—札幌市	360km		
東北新幹線	盛岡市—青森市	179km	2010.12.4 全線開業。	
北陸新幹線	東京都—大阪市	600km	1997.10.1 高崎—長野間開業。	
九州新幹線	鹿児島ルート	福岡市—鹿児島市	257km	2011.3.12 全線開業。
	長崎ルート	福岡市—長崎市	118km	

出所：国土交通省、網掛けは全線開業済み。

## 1-2 整備計画5線決定までの政策過程

1970年12月30日、1971年度政府予算案において、東北・上越・成田<sup>2</sup>の3新幹線に対して75億円の建設費が充当された。翌1971年1月13日、鉄道建設審議会は3線の建設を答申、1月18日には東北・上越・成田の3新幹線の基本計画が橋本登美三郎運輸相によって決定された。2月5日には鉄道建設審議会において3線建設に関する整備計画を定めることについて答申、4月1日、整備計画が橋本登美三郎運輸相によって決定された。

並行して、新たな新幹線計画が基本計画路線・整備計画路線に組み込まれていった。3線に次ぐ位置に

<sup>1</sup> 東海道新幹線開業翌年の1965年、フランス国鉄はTGVの構想を策定した。

<sup>2</sup> 成田新幹線は1983年に工事が凍結され、その後計画が廃止となった。

あった北海道東北・北回り・九州<sup>3</sup>は、3線の建設の答申と同日の鉄道建設審議会において基本計画組み入れの建議がなされた。1972年1月11日、国鉄の北海道東北・北回り・九州に対する調査費6億円（日本鉄道建設公団分3億円を含む）が認められた。5月2日、丹羽喬四郎運輸相は鉄道建設審議会に対して、北海道東北を北海道と東北の2線に分割、北回り新幹線を北陸新幹線に改称、それに九州新幹線を加えた4新幹線の基本計画組み入れについて諮問し、鉄道建設審議会は諮問通り答申、6月29日には4線の基本計画を決定した。同年11月9日には、田中角栄内閣成立に伴う鈴木善幸の鉄道建設審議会会長復帰の席上において長崎新幹線の基本計画組み入れの建議がなされ、12月12日に基本計画が決定した。これを持って整備5線が確定し、この後は基本計画12線の決定に向けた動きが続いていくこととなる。

1973年9月21日、田中角栄首相と鈴木善幸自民党総務会長が会談を行った。その中で、東京を起点として大分まで結ぶ西日本縦貫新幹線（後に中央新幹線と四国北部新幹線に改称）・九州東部を南下する東九州新幹線、富山から日本海側を北上する日本海新幹線（同じく羽越新幹線に改称）・旭川を起点として室蘭まで結ぶ北海道新幹線を基本計画に組み入れることで合意、翌日には自民党首脳間で山陰・九州・湖東（後に北陸・中京新幹線に改称）の3新幹線の基本計画組み入れについて合意した。この時点で、北海道・北海道南回り・羽越・北陸中京・山陰・四国北部・東九州・九州横断の10新幹線が基本計画に組み入れられることが内定していた。10月25日、運輸省が基本計画に組み入れる路線として先の10線に加え中国横断・四国横断の2線を加えた計12線の最終案をまとめた。31日の鉄道建設審議会小委員会においては4項目の付帯決議を加えた上で基本計画組み入れが了承、11月2日の鉄道建設審議会においても諮問通り答申された。

表 1-2 基本計画路線の一覧

路線	区間	距離	備考
北海道新幹線	札幌市—旭川市	約 130km	整備新幹線の北海道新幹線と一体。
北海道南回り新幹線	長万部町—札幌市	約 180km	
羽越新幹線	富山市—青森市	約 560km	
奥羽新幹線	福島市—秋田市	約 270km	山形新幹線・秋田新幹線はミニ新幹線（在来線）であり、奥羽新幹線自体は全線基本計画線のままである。
中央新幹線	東京都—大阪市	約 720km	2011.5.26 整備計画決定。整備新幹線には含まれない。
北陸・中京新幹線	敦賀市—名古屋市	約 50km	
山陰新幹線	大阪市—下関市	約 550km	
中国横断新幹線	岡山市—松江市	約 140km	
四国新幹線	大阪市—大分市	約 480km	
四国横断新幹線	岡山市—高知市	約 150km	
東九州新幹線	福岡市—鹿児島市	約 390km	
九州横断新幹線	大分市—熊本市	約 120km	

※網掛けは整備計画決定済み。共用区間がある場合、共用区間を除く。

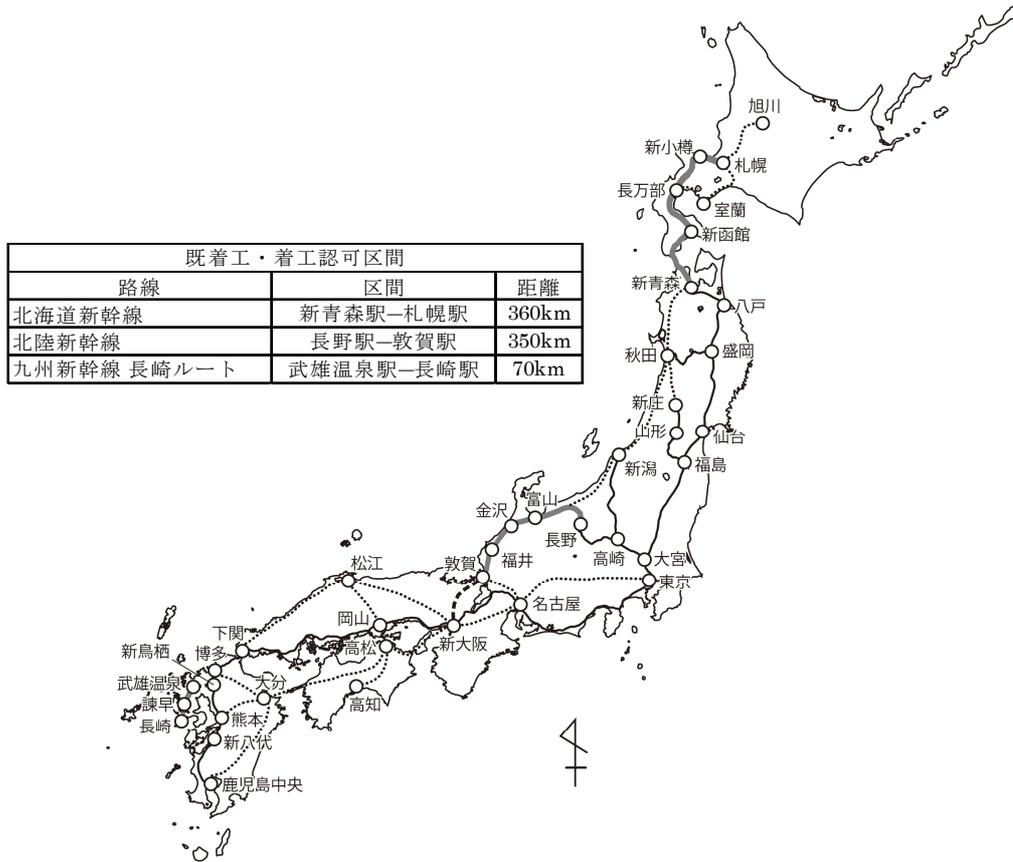
出所：国土交通省

<sup>3</sup> 基本計画決定段階で2線に分割されるまで、北海道新幹線と東北新幹線が「北海道東北新幹線」のように一体とされていた経緯もあり、整備新幹線における東北新幹線は盛岡以北のみを指す。また九州新幹線には鹿児島ルートと長崎ルートがあるが、本稿ではそれぞれ九州新幹線・長崎新幹線とする。

また、基本計画への組み入れがなされなかった常磐（東京—水戸—福島）・紀勢（名古屋—新宮—大阪）・釧路（札幌—釧路）・中国斜断（松江—広島）の4新幹線については引き続きの調査を運輸省に求めた。

これを受け、新谷寅三郎運輸相は国鉄と日本鉄道建設公団に対して12線の基本計画策定を指示し、11月15日には全線の基本計画が決定した。これにより、開業または一部開業済みの東海道・山陽新幹線、着工済みの東北・上越・成田新幹線、整備計画5線、基本計画12線からなる全国新幹線鉄道網構想<sup>4</sup>が完成した。

図 1-1 全国新幹線鉄道網（2012年現在）



祖田亮次（大阪市立大学准教授）作成、筆者修正

### 1-3 北海道新幹線のルート選定をめぐる攻防

整備新幹線には、有力国会議員らによる「我田引鉄」の例もあるように、誘致合戦が白熱することが多いとされる。それは北海道新幹線においても例外ではなく、ルート選定時には様々なルート案が浮上した。1972年6月29日に基本計画が決定した北海道新幹線は、最終的に函館本線「山線」に沿う北回りルート、室蘭本線・千歳線「海線」に沿う南回りルートの2案が検討された。国鉄・日本鉄道建設公団の土木技術調査では、長万部から最短で札幌に抜ける中央ルートについて、火山地帯に約30kmの長大トンネルを掘削する必要があるため断念、北回りルートは距離や速達性の面で有利だが積雪の面で不利、南回りルートについては沿線人口の多さなどの面で有利とし、南回りルートが有力とされていた。1973年9月18日、土木技術調査結果の概要が公表されたが、北海道新幹線と北陸新幹線金沢以西のル

<sup>4</sup> 田中角栄は著書『日本列島改造論』において他に、理想として旭川—稚内・網走、富山—高山—名古屋等の路線も掲げていた。

ートが調査者間で意見が対立、判断を田中角栄首相に委ねた結果、田中首相は北回りルートにすると結論、北回りルートでの建設が決定した。しかし翌 19 日には南回りルートを札幌から苫小牧まで枝線として建設することが確認され、そして 21 日には長谷川正治室蘭市長・高田忠雄登別市長の陳情を受けて田中首相が室蘭までの基本計画組み入れを確認、さらに 22 日には南回りルートを北海道南回り新幹線として基本計画に組み入れ、北海道新幹線を環状整備する方針を示した。そして

1973 年 11 月 13 日、北海道新幹線の整備計画が決定、15 日には北海道南回り新幹線と北海道新幹線：札幌―旭川の基本計画が決定した。

しかし、1973 年 10 月に勃発した第四次中東戦争によって石油価格が上昇、その対策として政府は石油緊急対策要項を閣議決定し、全国民的な消費節約運動、石油や電力の使用節減に関する行政指導等を行った。田中内閣は成立時からインフレ政策を続けていたが、国民の非難の高まりやオイルショックへの対策として総需要抑制政策への政策転換を行った。消費の縮小によって整備新幹線や高速道路といった大規模公共事業への投資は抑制されることになった。ここから、整備新幹線計画は時代から取り残されていった。

#### 1-4 北海道南回り新幹線の表舞台からの消滅

話は逸れるが、南回りルートのその後についても触れておこう。北回りルートに遅れを取りつつも基本計画が決定した北海道南回り新幹線は、未だ整備計画の決定どころか調査もされておらず、建設に向けた動きは完全に途絶えていると言ってもいい。北海道南回り新幹線は北海道新幹線（北回りルート）と比較して沿線人口も多く、現行特急で年間 250 万人<sup>5</sup>の需要があるが、自然災害や速達性の点において疑問が残る。その需要も、北回りルートが開業してしまえばそちらに流出することは明らかであった。

なお、2006 年頃から胆振地域（室蘭・苫小牧周辺）ではフリーゲージトレイン（軌間可変電車）導入の研究が続けられている。2008 年には、いぶり次世代鉄道政策研究会が発足<sup>6</sup>、長万部駅を境に北海道新幹線との直通を目指して研究を続けている。2012 年には北海道新幹線の札幌延伸も決定し、「ルートから外れた」胆振地域では函館・本州方面への旅客輸送が北海道新幹線に移り、今後の特急列車の減便・廃止の可能性が高まった。今後の動向が気になるところである。

#### 1-5 新青森―新函館間着工認可に至るまでの政治過程

北海道新幹線は、後述する 1988 年の政府与党申し合わせ以降、整備新幹線の中で後塵を押し続けた。整備 5 線のうち北陸・東北・九州の 3 線が 1984 年までに環境影響評価を実施、1985 年度予算ではそれぞれ建設費 50 億円が充当されたのに対し、北海道新幹線と長崎新幹線には調査費として合わせて 14 億円が盛り込まれるにとどまった。先にも述べたとおり、その後の優先着工順位決定を経て、北海道新幹線の着工は東北新幹線の工事進捗状況に左右されることになった。

1988 年 9 月 1 日、政府与党申し合わせにより整備新幹線の取り扱いが決定され、これにより 3 線 5 区間（東北：盛岡―青森間、北陸：高崎―長野間、金沢―高岡間、魚津―糸魚川間、九州：八代―西鹿児島間）の着工順位と、北陸新幹線の 1989 年度本格着工が決定した。この決定では東北：盛岡―沼宮内間、八戸―青森間がミニ新幹線での整備とされ、北海道新幹線の全線フル規格による整備は暗礁に乗り上げ

<sup>5</sup> JR 北海道による各都市間の年間輸送量の推移（2007-2011）による。

<sup>6</sup> 2012.8.25 室蘭民報朝刊による。

たと思われた。しかし1994年6月30日、自社さ連立政権として村山富市内閣が発足、運輸相には運輸族や建設族とされる亀井静香が就任した。その結果、12月19日の与党申し合わせにより整備新幹線の見直しについて決定、これにより東北：盛岡―沼宮内間のフル規格への変更、同区間及び八戸駅部の工事に着手、東北本線：盛岡―沼宮内間の経営分離が確認された。この時点で東北新幹線は八戸までフル規格での着工が決定した。

その後1995年1月20日には渡島大野駅付近でボーリング調査を開始、次いで長万部・倶知安・小樽でも行われ、12月15日には北海道新幹線の駅候補地として木古内・渡島大野・八雲・長万部・倶知安・小樽・札幌の7ヶ所が示された。1996年12月17日、自民党と運輸省は1997年度からスーパー特急による整備を前提として北海道・長崎新幹線のルート確定作業を始めることを表明、同時に未着工区間についてはフリーゲージトレインを導入する方針を表明した。しかし翌18日には建設中区間の工事を優先し、未着工区間については順位付けして整備を行うことを決定、さらに採算性の高い区間を先行着工する方針により、結果的に北海道・長崎新幹線の着工は先送りされた。最終決定についても先送りされ、翌1997年1月によりやく政府与党の合意がなされ、北海道新幹線は駅・ルート公表後に環境影響評価に着手することとなった。1998年2月3日には日本鉄道建設公団が駅・ルートを公表、10月3日に環境影響評価に着手した。そして2002年1月8日、日本鉄道建設公団は北海道新幹線：新青森―札幌間の環境影響評価書を扇千景国土交通相・北海道知事に提出、工事実施計画についても国土交通省に認可申請を行った。

1998年の大きな前進により、北海道新幹線は着工が次の目標となったが、北海道新幹線については幾度も結論が先送りされることとなる。2003年12月16日、自民党整備新幹線建設促進特別委員会において、北海道（新青森―新函館間に短縮）・北陸・長崎の3線を同時着工し、2004年度予算にて位置づけると口頭で決議がなされた。2004年3月10日、与党整備新幹線建設促進プロジェクトチームは、未着工3区間について2005年度に同時着工する方針を固めた。4月27日には自民党整備新幹線建設促進特別委員会も未着工3区間を同時着工するなどした整備計画案を固め、6月2日に未着工3区間の同時着工に合意、10日には与党整備新幹線建設プロジェクトチームも了承した。その後の政府与党合意で2005年度概算要求で事項要求することが合意されたが、その後11月11日の国土交通省の収支採算性予測公表や26日の経済波及効果・費用対効果分析結果提示がなされ、12月16日には未着工3区間について2005年度に同時着工、北海道新幹線：新青森―新函館間については2015年度末開業を目指すことが決定した。鉄道建設・運輸施設整備支援機構は2005年4月20日、北海道新幹線：新青森―新函館間の工事実施計画を認可申請、27日に認可された。

表 1-3 整備新幹線着工 5 条件（2009 年 12 月 24 日整備新幹線問題検討会議において決定）

①安定的な財源見通しの確保
②収支採算性（運営主体の「収支改善効果」（30年間の平均）がプラスであることを確認）
③投資効果（ $B/C^7 > 1$ であることを確認）
④営業主体としての JR の同意
⑤並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意

<sup>7</sup> 費用便益比分析（Cost-Benefit analysis）により、費用（C）と得られる効果便益（B）を金額に換算し、比率で示したもの。 $B/C > 1$ とはつまり、その事業により利益が生じることを意味する。

## 2. 北海道新幹線建設に伴う諸問題

### 2-1 JR 江差線：木古内—江差間の廃止

1913年9月15日、五稜郭—上磯間に上磯軽便線が開業した。その後名称を変えながら延伸を繰り返して、1936年11月10日に湯ノ岱—江差間が開業、江差線として全通した。江差線はかつて檜山地域の木材や海産物の輸送で活況を呈していたが、その後のモータリゼーションの波により需要が減少、1980年には急行列車が営業を終了、2年後には貨物列車も廃止された。特定地方交通線選定時には、江差線全線での扱いであり、指定を免れたが、2015年度の北海道新幹線：新青森—新函館間の開業と同時に、五稜郭—木古内間が並行在来線として経営分離されることが決定しており、JR 北海道として飛び地となることから、対応の検討がなされていた。

2012年8月、JR 北海道が江差線：木古内—江差間について廃止を検討しているとの報道があった。沿線自治体にはある程度の覚悟はあったかもしれないが、寝耳に水だったであろう。9月3日、江差町内のホテルで JR 北海道から沿線自治体（木古内町・上ノ国町・江差町）への説明会が開催された。そこで正式に廃止したい旨を伝達された3町は、今後の対応を迫られることとなった。

もともこの路線は1日6往復の列車しか走行していない、かなりの閑散線区である。筆者も2012年11月に利用したが、乗客同士が顔なじみで会話が弾んでいる様子も多々見られる一方で、木古内から湯ノ岱付近までは筆者一人という日・時間帯もあった。そして、見かけるのは買い物帰りの女性や老人ばかりであった。なお、沿線住民は夜になると街の灯が消えて列車の中が見えるため、ガラガラの列車が走る様子を日常的に目にしていたようである<sup>8</sup>。

この区間が廃止されると、買い物客のほか、通学や通院に困難が生じるとされている。上ノ国町の例を挙げると、スーパーマーケット（チェーン店）が町内にはないため、木古内町もしくは江差町まで足を伸ばさなければならない。また既存のバス路線を見ると、木古内町と江差町からは函館市へのバス路線が通じているのに対し、上ノ国町だけが中規模都市への空白地帯であるため、3町の中では上ノ国町への影響が一番大きいと考えられる。意外なことに、工藤昇上ノ国町長は2002年の就任当初より一貫して「いずれ廃止される」との、諦めとも取れる認識を持っており、住民ともそのような会話をしていたようだ。その意味では、廃止に関して上ノ国町の覚悟はあったのだろう。しかし、バス転換するにせよ、一般道道のみに交通が集中することは災害等を考えた場合には懸念が生じる。函館市と江差町を結ぶ高規格幹線道路計画である函館江差自動車道（総延長約70km）も、完成しているのは函館IC～北斗茂辺地IC間（18.0km）にとどまるほか、そもそも木古内IC～江差ICが計画区間であることから、完成には相当の時間を要すると思われる。複数の交通機関・ルートを持つことは防災に直結することは、東日本大震災でも明らかになったことである。北海道の財政状況も考慮せねばならないが、鉄道がなくなることで単一の交通機関に依存するのは悪い方向とも言えるかもしれない。

図 2-1 江差線車内（2012.11.20 08:09 撮影）



上り列車木古内発車直後、筆者撮影

<sup>8</sup> 2012.11.19 上ノ国町役場へのヒアリング調査による。



### 3章 各協議会における協議状況

#### 3-1 JR 江差線（木古内—江差間）対策協議会（JR 北海道・木古内町・上ノ国町・江差町）

2012年9月3日、JR 北海道から江差線：木古内—江差間の沿線自治体である3町に対し、江差線：五稜郭—木古内間の経営分離によって木古内—江差間が JR 北海道として飛び地になること、同区間の輸送密度が2011年度で41人と利用状況が極めて少ない線区であること、設備等の老朽化により今後の莫大な経費が必要なことなどから、2014年度当初に同区間を廃止したいとの申し出がなされた。また江差線沿線地域で果たしてきた役割を鑑みて、廃止後交通手段確保のため、できる限りの支援を行うとの説明も受けた。説明会終了後3町で協議を行い、JR 江差線（木古内—江差間）対策協議会が設置を決定、区間の中心に位置する工藤昇上ノ国町長を会長とした。この日は、廃止に伴う住民の足の確保等に関して JR 北海道からの具体的な条件提示はなかったが、存続・廃止を含めた今後の対応について、また様々な課題の整理検討を今後対策協議会の中で行っていくこととした。

##### 3-1-1 第2回 JR 江差線（木古内—江差間）対策協議会（2012年10月26日）

第2回協議会では JR 北海道が、問題区間についてノンステップタイプの33人乗り小型バスを今の列車本数と同じ1日6往復運行し、バス車両や待合所、停留所標識などの初期投資や利用者の定期券の差額補償も行った上で、転換で生じる地元負担は15年間JRが支援するなどとしたバス転換案を提示した。初期投資には更新1回分のバス車両3台分の老朽取替費用も含まれている。支援額については、バスの収支試算により運行開始後15年間の自治体負担を賄えると想定する金額とし、3年間の3回分割で JR 側から拠出するとした。この JR の提案に対し、今後さらに協議を進め、あるべき方向性を詰め、議会と協議していくことになった。3町はその後、大筋で受け入れる意向を示した。

##### 3-1-2 第3回 JR 江差線（木古内—江差間）対策協議会（2012年12月20日）

第3回協議会では3町が JR に対し、「地元負担への支援を15年分から20年分に増額する」「バス路線を約8km延長し、経由地も拡充する」「バス車両の更新費用を2回分に増額、9台分を負担する」ことなどを提案したが、JR 側は路線の延長や経由については「利用者の利便性を考えたい」として前向きな姿勢を示したが、支援に関する提案には即答を避けた。この後 JR 側が受け入れた場合、2013年2月の次回協議会で2014年春の廃止が決定することとなった。

#### 3-2 北海道道南地域並行在来線対策協議会（北海道・函館市・北斗市・木古内町）

北海道新幹線：新青森—新函館間の開業に伴って JR 北海道から経営分離される江差線：五稜郭—木古内間について、並行在来線沿線地域の公共交通機関の確保について検討し、その方向性を決定するため、2005年7月21日、北海道道南地域並行在来線対策協議会が設立された。2012年5月23日には経営分離後の事業形態について第三セクター鉄道方式が決定したため改組、新たに道南地域（五稜郭・木古内間）第三セクター鉄道開業準備協議会が設置された。

##### 3-2-1 第1回北海道道南地域並行在来線対策協議会（2005年7月21日）

第1回協議会では、北海道・函館市・木古内町・上磯町の代表者が、地域交通の確保方策の検討を行うための北海道道南地域並行在来線対策協議会の設置について、また今後の検討スケジュールについて

協議がなされた。2005年度から2011年度を調査・検討期間とし、経営分離事例の調査や市町村の人口動態調査、JR資産額調査、第三セクター鉄道で運営した場合の収支見直し調査及びバス転換した場合の各自治体負担の見直し調査等を行うなどとし、2012年度には今後の方向性を決定するとした。

### 3-2-2 第2回北海道道南地域並行在来線対策協議会（2008年5月8日）

第2回協議会ではまず、2005年9月5日から2008年2月19日まで9回に渡って開催された幹事会における取組状況等が報告された。第1回～第3回幹事会では先行事例調査、収支見直し調査等の実施時期及び方法を検討・決定した。2006年8月30・31日には、第三セクター鉄道（ふるさと銀河線）の事例研究会の実施、並行在来線対策関係道県連絡会議への参加とDMV視察が行われた。その後11月7～21日にかけて青森県・岩手県・鹿児島県・長野県の先行事例調査を行い、2007年2月1日の幹事会において調査結果を報告した。10月31日にかねてより実施していた人口動態調査結果を報告、これらを受けて2008年2月19日には需要予測・収支予測の調査内容案についての確認がなされた。

また、2008年度事業計画及び予算についての提案がなされた。2月19日に確認がなされた調査内容は、江差線：五稜郭―木古内間、函館本線：五稜郭―函館間の利用者数・利用目的・乗降駅等の調査、第三セクター鉄道及びバス転換における需要予測・収支予測調査（開業～30年後）などで、並行在来線先関係計11県の多くの需要・収支予測を受託している株式会社トーニチコンサルタント（東京都）に委託するとした。またその事務費を含めた調査費については総額1229万2000円を見込み、50%を道、約20%を函館市、約19%を北斗市、約12%を木古内町が負担するとされた。

第1回協議会の提案では2012年度に今後の方向性を決定するとしていたが、第2回協議会の提案により2011年度に前倒しすることになった。需要・収支予測は2008年度に行い、2009年度に調査結果の分析及び経営分離後のあり方についての方向性を検討、2010年度に経営分離後のあり方についての方向性原案を決定するとした。

### 3-2-3 第3回北海道道南地域並行在来線対策協議会（2009年5月7日）

第3回協議会では、まず2008年度決算の承認が行われた。支出部門の予算額は1229万2000円に対し支出済額は1226万8190円となり、それに伴い収入済額についても1226万8190円となった。

また、2008年9月11日に行ったOD調査の結果をもとに、第三セクター鉄道として2016年度に開業した場合の需要・収支予測を示した。初期投資額は40.6億円と試算、収支予測は借入金方式と補助金方式の2ケースで計算が行われた。前者は開業時に8億3140万円の累積赤字を抱え、毎年4～8億円の赤字を計上、2045年度には185億4970万円の累積赤字を抱えるとした。後者では開業時に3億3770万円の赤字を抱え、毎年3～6億円の赤字を計上、2045年度には116億6920万円の累積赤字を抱えるとした。いずれの場合も30年間で100億円を超える累積赤字が生じるという結果となり、事業を成立させるためには、収入増の方策やコストダウンについての検討が必要となることから、考えられる方策についての整理も行った。試算は①運賃改定ケースとして開業時の運賃を30%増値上げた場合、②人件費支援ケースとして人件費を一人あたり上限250万円/年とし、これを超える部分について人件費支援を行う場合、それから③上下分離ケースが検討された。その結果、減価償却後の30年間累積損益は①106億2000万円の赤字、①+②80億9000万円の赤字、①+②+③21億3000万円の赤字となった。

次にバス転換して2016年度に開業した場合について、ふるさと銀河線のバス転換事例を参考にして計算した試算を示した。初期投資額は逸走率<sup>9</sup>50%と25%によって計算、それぞれ4億4650万円、5億590万円と試算された。収支予測について、前者は開業時に3650万円の累積赤字を抱え、毎年3000万円～1億円程度の赤字を計上、2045年度には24億7040万円の累積赤字を抱え、後者は開業時640万円の黒字を計上するものの、毎年6～900万円の赤字を計上、2045年度には12億2370万円の累積赤字に転落するとした。また江差線については貨物鉄道の大動脈でもあることから、バス転換した場合には検討を要すると報告された。

また今後の検討方針として、2009年度中に幹事会において初期投資や経費削減等に向けて関係機関への相談を行い、鉄道存続の可否またケースについて検討・協議を行い、議論のたたき台を作成して協議会の承認を得るなどとし、2010、2011年度についてはたたき台に基いて国など関係機関との協議、有識者の意見聴取やパブリックコメント等を経た上で、2011年度末までに協議会としての方向性を決定するとした。

#### 3-2-4 第4回北海道道南地域並行在来線対策協議会（2010年5月14日）

第4回協議会では、第3回で示した需要・収支予測を精査、収支改善方策を検討、整理した結果として鉄道について2つの方策が報告された。2008年度調査の精査後の30年間累積損益は、前述の補助金方式に対し35億8000万円改善され80億9000万円の赤字、条件である「単年度赤字計上翌年度は公共による欠損補填を行う」ことによる30年間累積公共負担は、52億円減少して127億9000万円となった。

これらを踏まえた上で収支改善方策として並行在来線先行県において実績がある、または実現可能性が高いと期待されるものを方策①としてまとめた。JR出向写真の人件費支援・固定資産税免除・JR譲渡試算の減額・民間出資金確保が該当し、結果として30年間累積損益は10億3000万円改善して70億6000万円の赤字、30年間累積公共負担は22億6000万円減少し105億3000万円となるとした。方策②については現時点では収支改善効果を見込まない方策として、第三セクター会社経営に関して「開業時30%値上げし、以後値上げは行わない」、JRへの働きかけとして「JR列車の乗り入れや中古車両譲渡について検討や協力を求める」、国への働きかけとして「補助制度の活用について第三セクター会社設立時に内容を確認、検討する」「並行在来線支援の拡充について関係県と連携し要請を行う」との方針を示すにとどめた。

バスについても単年度赤字計上翌年度は公共による欠損補填を行うことを条件として精査を行った。精査後の30年間累積損益は9億5000万円改善され2億7000万円の赤字、30年間累積公共負担については9億7000万円減少して16億9000万円となった。

これらを踏まえた上で、実現可能性や収支改善効果が具体的に見込めるものを方策①とし、高速・快速バス等の運行で利便性向上を図り運賃収入増を見込み、30年間累積損益は1億円改善され1.7億円の赤字、30年間累積公共負担も1.0億円減少し15.9億円になると示した。方策②については利用促進方策の実施、また国への働きかけとして「補助制度の活用についてバスを運行する際に内容を確認、検討する」との方針を示すにとどめた。

その上で、事業形態の検討結果が報告された。OD調査で明らかになったのは上磯駅を境界として鉄道の利用状況が大きく異なっていること（五稜郭側が多い）、上磯―木古内間については特定の列車に利用

<sup>9</sup> バス転換によって既存鉄道利用者が減少する割合。

客が偏っていることであった。これを踏まえ、鉄道方式、鉄道減便方式、鉄道減便・バス接続方式、鉄道区間限定方式、バス方式の5事業形態が選択肢として設定された。30年間累積公共負担については鉄道方式の105億3000万円が最大、バス方式の15億9000万円が最少となった。なお、参考として示された鉄道方式における上下分離方式とした場合、上下合計した公共負担が114億5000万円となって5形態全てを上回るとの試算が示された。

今後の検討方針については、2012年3月に「江差線における地域交通の確保方策（方向性）」を決定するとした。

### 3-2-5 第5回北海道道南地域並行在来線対策協議会（2011年5月10日）

第5回協議会では、「江差線（五稜郭一木古内間）における地域交通の確保方策」について、2010年度に行った国や関係機関との意見交換や先行県の事例調査を通じて、収支改善方策の精査・検討を行い、2010年12月に国が提示した貨物調整金制度の拡充によって見込まれる収支改善効果についての試算が示された。鉄道について2010年度の精査では、30年間累積損益が2009年度の精査結果より9億2000万円悪化し79億8000万円となり、30年間累積公共負担も9億円増加し114億3000万円となった。また、貨物調整金制度の拡充が具体的な制度が固まっていないことから想定値として試算を行った結果、30年間累積損益は39億2000万円改善されて40億6000万円に、30年間累積公共負担についても44億8000万円改善されて69億5000万円になるなどとした。

バスについては精査の結果、30年間累積損益は1億7000万円の赤字、30年間累積公共負担は15億9000万円と、2009年度の精査と同額であり、鉄道と比較して公共負担額が約54億円少なくなることが改めて示された。なお、ルートは現行の函館駅に直行するルート、五稜郭方面を經由するルートの2系統を設定して検討が行われていることが報告された。

### 3-2-6 第6回北海道道南地域並行在来線対策協議会（2011年10月31日）

第6回協議会でも引き続き江差線（五稜郭一木古内間）における地域交通の確保方策についての協議がなされた。これまでの試算を①鉄道はバスと比べ優れているが多額の公共負担が生じる ②バスは定時に課題があるが、ルート設定が容易で、運行経費が低額であり、公共負担が少ない、などと報告した。その上で、道が①将来的な利用者減少により、開業以来赤字経営が続く ②並行在来線対策としての国の今後の財政支援策が不透明 ③バスは定時性などの課題はあるが鉄道と比較して便利なルート設定が容易 ④開業後17年目まで黒字経営が見込まれ、公共負担が大幅に少ない、ことを踏まえるとバス方式が望ましいとの見解を示した。また負担割合については、ふるさと銀河線設立時の負担割合、北海道単独補助事業の準生活交通路線維持費補助金の負担割合がいずれも1:1であることを考慮し、負担割合は1:1とするとした。これに対し3市町からは「納得できない。撤回してほしい」「道の財政負担を増やすべきだ」など反対、慎重意見が相次いだ。

貨物鉄道に関しては、貨物輸送ネットワークは本来国の責任で維持するべきものと考えているが、先行事例ではいずれも旅客・貨物共に維持しているため、仮にバス転換した場合でも、道としては貨物輸送維持のため国や関係機関と協議を進めるなどとする道の方針を示した。

### 3-2-7 第7回北海道道南地域並行在来線対策協議会（2012年1月19日）

第7回協議会ではJR北海道との協議状況が報告された。開業にあたって重要な位置を占める初期投資のうち、鉄道試算の譲渡についてJR側は簿価を基本とした有償譲渡を考えており、譲渡にあたっては譲渡範囲を最小限にするなどして価格の低減を検討、JRが使用している中古車両についても譲渡する考えで、価格については簿価を基本とした有償譲渡を考えているとの回答があった。また第三セクター会社側がプロパー<sup>10</sup>化を積極的に図ることや欠員が生じた場合の追加補充は基本的には行わないことを前提に、開業時のJRからの出向について出来る限りの協力をする考えを示したほか、五稜郭駅の共同使用料等、施設使用料については効率的な運営方法を北海道とともに進めていく中で併せて検討するとした。

そして、江差線（五稜郭一木古内間）の地域交通確保方策に係る収支見込みの見直しについて、JR北海道の支援による支出減として、道が期待する支援内容に基づいた「12月試算」により、全体で14億3000万円の削減が見込めるとし、経費計上区分見直しにより3億円の支出減、貨物調整金制度の拡充内容が確定したことで6000万円の収入増となるとの収支見込みを示した。これらを反映させると、いずれの選択肢において公共負担は減少するとの試算が報告されたが、負担割合についての言及はなかった。また、事業形態について道はバス転換を撤回、鉄道方式を検討するとの方向性を表明した。

今後の進め方としては、2012年2月から方向性決定に向けた協議を行い、事業形態の絞り込みをと併せて負担割合等の協議を行うほか、2012年度中には道が中心になって代替交通機関の運行開始に向けた準備（出向者受け入れ、譲渡資産の仕分け、第三セクター会社設立準備等）を行い、2014年4月の第三セクター会社設立を目指して活動していくとした。

### 3-2-8 第8回北海道道南地域並行在来線対策協議会（2012年2月14日）

第8回協議会では、鉄道方式における負担割合等についての議論がなされ、北海道から、道と沿線自治体の負担割合を8:2とする案が示された。1月19日試算額に基づく負担額としては、30年間累積公共負担51億5900万円のうち道が80%にあたる41億2720万円、沿線自治体が20%の10億3180万円とされた。

### 3-2-9 第9回北海道道南地域並行在来線対策協議会（2012年5月23日）

第9回協議会では、江差線（木古内一木古内間）について、北海道が主体となって第三セクターを設立、鉄道を存続させることで正式合意がなされた。負担割合は北海道80%、北斗市11.2%、函館市と木古内町が4.4%とされた。

また今後の開業準備として、道と2市1町で第三セクター鉄道開業に向けて準備を進める協議会を23日付で新たに設立することで合意、同日、江差線（五稜郭一木古内間）第三セクター鉄道開業準備協議会が設立された。

### 3-3 道南地域（五稜郭一木古内間）第三セクター鉄道開業準備協議会（2012年5月23日）

同区間について、北海道が主体となって設立準備をする第三セクター会社について協議を行うため、前項の対策協議会を改組し同日、第1回協議会が開催された。2012年度の方針として、運行基本方針の

<sup>10</sup> 出向・派遣・委嘱社員等を除いた正社員のこと。

作成、JR からの譲渡資産の仕分け作業の着手を行うとし、2013 年度にダイヤや運賃、利用促進策等を盛り込んだ経営計画を決定するなどとした。

### 3-3-1 第 2 回道南地域（五稜郭一木古内間）第三セクター鉄道開業準備協議会（2013 年 1 月 25 日）

第 2 回協議会では、北海道が経営と運行に関する基本方針の骨子を提示した。運行本数は現行の 37 本を維持するが、運賃については収支の安定を図るために 3 割の値上げが盛り込まれた。また、利便性確保のため、JR 函館駅への直通乗り入れを検討するなどとした。その他、JR 北海道との共同利用の五稜郭駅以外については無人化することや、初期投資や施設、整備については JR 北海道からの譲渡を基本とした。

今後のスケジュールとしては、2012 年度中に基本方針を策定、2013 年 10 月には経営計画を策定、2014 年 4 月の第三セクター会社設立を予定している。

### 3-4 北海道新幹線並行在来線対策協議会（北海道・小樽市・黒松内町・蘭越町・ニセコ町・倶知安町・共和町・仁木町・余市町・函館市・北斗市・七飯町・鹿部町・森町・八雲町・長万部町）

北海道新幹線：新函館一札幌間の開業に伴って JR 北海道から経営分離される予定の函館本線：函館一小樽間について、並行在来線沿線地域の地域交通の確保について研究・検討してその方向性を決定する、また新幹線整備に伴う地域課題への対応を検討するため、2012 年 9 月 7 日、北海道新幹線並行在来線対策協議会が設立された。また、沿線 15 市町を取り巻く環境の違いなどを考慮して後志管内・渡島管内ごとにブロック会議を設けている。なお、オブザーバーとして札幌市が参加している。

#### 3-4-1 第 1 回北海道新幹線並行在来線対策協議会

第 1 回協議会では、まず道から協議会設立の説明があり、承認が行われた。全会一致で承認された後、今後の検討スケジュールを説明した。調査研究項目としては、国等の並行在来線支援の状況調査、先行事例調査（鉄道やバス等の運行事例等）、同区間の OD 調査、事業形態（選択肢）ごとの将来需要予測を行うとした。また検討項目として需要予測に基づく収支試算、事業形態（選択肢）の検討、負担割合等の検討を行うなどとした。

北海道内での第三セクター化の先行事例となる江差線：五稜郭一木古内間の検討の進め方を参考にし、開業予定年度が 2035 年度と先の話であるため、開業時期を見極めながら協議・検討を進めていくとした。

##### 3-4-1-1 第 1 回北海道新幹線並行在来線対策協議会 後志ブロック会議（2010 年 10 月 30 日）

第 1 回後志ブロック会議ではまず、2011 年 11 月 8 日に実施した OD 調査の結果が報告された。対象は普通列車 84 本（①函館一長万部間 49 本 ②長万部一小樽間 35 本）で、結果は年間補正後の数値で乗車人員 5250 人、輸送密度が 395 人/日であった。区間別には①でそれぞれ 2913 人・326 人/日、②でそれぞれ 2337 人・467 人/日であった。利用券種別においては定期利用が約 6 割となっており、沿線住民の通勤・通学の足として利用されていると分析された。輸送密度については、江差線：五稜郭一木古内間（760 人/日）の半分程度、他県先行事例と比較しても輸送密度が非常に少ない状況であること、函館・小樽周辺の輸送密度は 1500 人/日を超えていることも併せて報告された。

また需要予測調査（新函館一函館間のアクセス列車利用客数は考慮せず）の結果については、開業予

定の 2035 年には現況から乗車人員・輸送密度とも 35%程度減少、それぞれ 3372 人・263 人/日になるとした。開業 10 年後の 2045 年には現況からいずれも 44%程度減少、それぞれ 2903 人・224 人/日になるとした。これについて、沿線市町の人口減、特に 15～19 歳の減少幅の大きさが主要因であるとし、2035 年には定期利用は約 5 割に減少するとしたほか、長万部を境として小樽方面の輸送人員・輸送密度の減少率が大きいなどとした。

次に並行在来線に対する、現段階の国の支援制度について説明を行った。貨物調整金が 2011 年度から大幅に拡充されたことで、並行在来線各社の経営状況が僅かな好転を示しているものの、長万部一小樽間については貨物調整金が割当らないため、支援の更なる拡充に向けて取り組みを進める意向を示した。

また、当面のスケジュールとして毎年 9 月に幹事会を、10 月にブロック会議を持って検討を進めていくとし、出席者の賛同を得た。三浦敏幸仁木町長の質問への回答として、開業方向性の決定は開業 5 年前には行いたいとの考えを表明した。

#### **3-4-1-2 第 1 回北海道新幹線並行在来線対策協議会 渡島ブロック会議 (2012 年 11 月 1 日)**

第 1 回渡島ブロック会議においては、2 日前に開催された後志ブロック会議と同様に一連の説明がなされた。開業 5 年前までの方向性決定の考えは白井捷一長万部町長がすでに認識しており、その 5 年の間に乗降客・人口が減少することについて危惧、工期短縮を要望して行かなければならないと強調した。これに対し道は総合的に地元負担軽減策を求める考えを示した。

当面のスケジュールの説明において、白井長万部町長が幹事会について複数回の開催を要望し、道は考慮すると回答したほか、川村茂鹿部町長の砂原支線の貨物列車が廃止となった場合の並行在来線枠組みを危惧する発言に対して、まだ JR 北海道や JR 貨物との具体的な話は進んでいないとして、今後の意識して検討するとした。

## 4. 整備新幹線建設に伴う並行在来線経営分離事例

### 4-1 しなの鉄道（1997年10月1日開業）

#### 4-1-1 概要

しなの鉄道株式会社は、北陸新幹線：高崎—長野間開業時、並行在来線（信越本線：軽井沢—篠ノ井間）の JR 東日本からの経営分離に伴った同区間の旅客輸送維持のため、並行在来線第三セクター化としては全国で初めて 1996 年に設立され、1997 年に開業した。また、2014 年度末に開業予定の北陸新幹線：長野—金沢間に関して経営分離される並行在来線のうち、長野県内区間（信越本線：長野—妙高高原間）を JR 東日本から移管される予定である。

資本金は約 23 億 6400 万円であり、そのうち約 75%を長野県が、約 15%を沿線自治体 6 市 3 町が、約 10%を地元の金融機関や交通事業者、組合等がそれぞれ出資している。車両については、JR 東日本から有償譲渡された国鉄 115 系電車、国鉄 169 系電車を改造してそれぞれ 3 連×11 編成・3 連×3 編成で運行している。全体で通過する列車は、2011 年 3 月ダイヤにおいてしなの鉄道の普通列車が 138 本/日、JR 貨物の貨物列車が 6 本/日となっている。

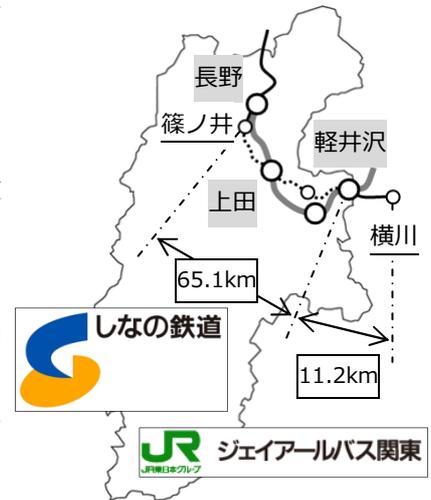
同区間は整備新幹線建設に伴う並行在来線経営分離としては全国で初めてのケースであり、資産譲渡に関するルールが存在しなかったことから、「国鉄再建法に基づく特定地方交通線の廃止に伴う第三セクターへの転換」におけるルールに基づき、長野県は資産の無償譲渡を主張して国や JR 東日本との協議を開始したが、JR 側は有償譲渡を主張した。1995 年、長野県と JR 東日本は「譲渡資産の価額は帳簿価額とする」などとした覚書を交わした。その結果、長野県がしなの鉄道に無利子貸付を行うことで JR 東日本からの有償譲渡が決定した。

開業にあたり、長野県は 1997 年 12 月に 73 億円、1998 年 5 月に 30 億円を 30 年償還の形で無利子貸付した。当初の見通しでは、開業 11 年目に単年度黒字化、23 年目には累積赤字解消を達成する見込みだったが、輸送人員・輸送密度とも減少を続け、運賃についても値上げがなされたが、ついに 2001 年 9 月中間決算において、累積赤字が 24 億 6600 万円となって資本金 23 億円を上回り、債務超過に陥った。

2002 年 11 月 18 日、当時の田中康夫長野県知事が、無利子貸付金約 103 億円について県が債権放棄する方針を表明した。これは貸付金を資本金に振り替える減損会計<sup>11</sup>導入によるもので、事実上の債権放棄であった。この案件については 2004 年 12 月 12 日、長野県議会本議会で了承され、2005 年 6 月、しなの鉄道の定時株主総会において減資を行い、累積損失の填補に充てた。この減資をもって長野県は 103 億円の出資金の権利放棄を行った。

その背景には、減価償却費<sup>12</sup>圧縮のために 2005 年度決算より強制適用されることになっていた減損会計を 2004 年度決算より早期適用することにした結果、過大な債務超過に陥る危険性の存在があった。その対策として長野県は予め資本金増強を行う必要があり、前述の無利子貸付金を資本金に振り替えることで債権の株式化を行った。これにより長野県は 103 億円の出資（しなの鉄道は第三者割当増資による

図 4-1 しなの鉄道概略図



筆者作成

<sup>11</sup> 資産の収益性低下により、投資額の回収が見込めない状況になった際、回収可能性を反映させるように固定資産の帳簿価額を減額する会計処理のこと。

<sup>12</sup> 資産の経年による減価分を、会計上損失として費用計上したもの。機械設備、社用車や鉄道車両など 10 万円以上の資産が該当する。

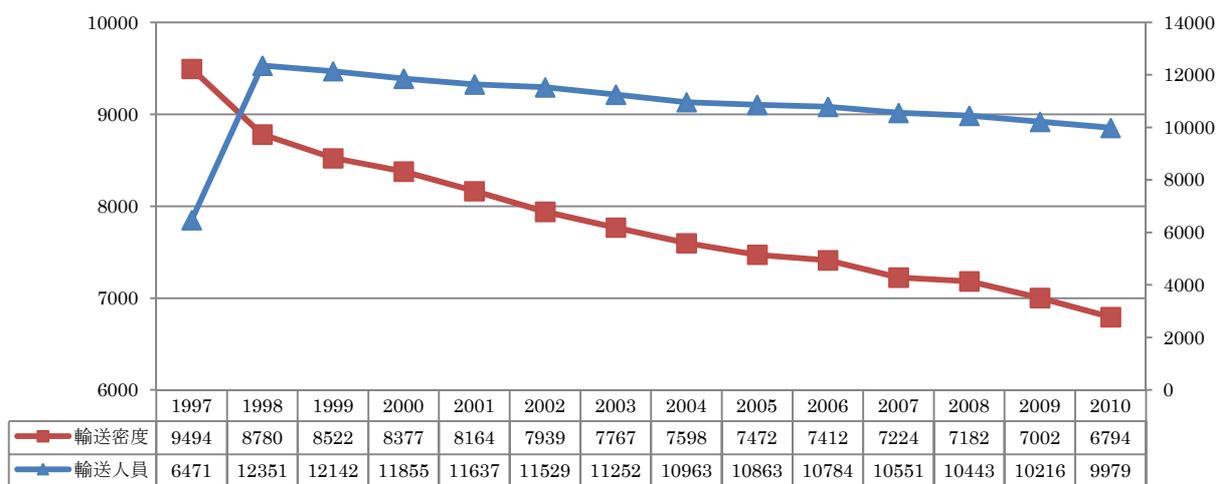
新株式発行)を、しなの鉄道は103億円の貸付金を一括償還したことになった。

その結果、2005年度決算で初めて単年度黒字計上、以降5期連続で単年度黒字計上し、2010年度決算において累積赤字を解消した。

表 4-1 しなの鉄道関連年表

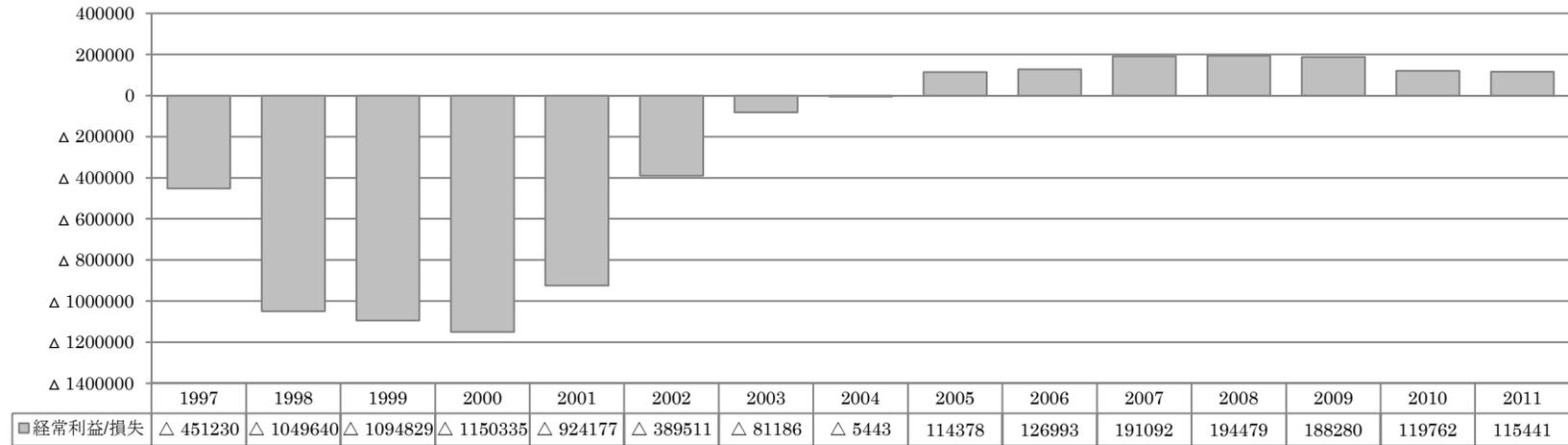
*1990.12.24	整備新幹線着工等についての政府与党申し合わせにより、並行在来線については開業時のJRからの経営分離を認可前に確認することで合意。
*1991.7.25	並行在来線（信越本線：軽井沢―篠ノ井間）の経営分離に長野県が同意。
*1996.5.1	しなの鉄道株式会社設立。
*1996.12.25	整備新幹線の取り扱いについての政府与党申し合わせにより、並行在来線については従来通り、開業時の経営分離を認可前に確認することで合意。
*1997.6.19	第一種鉄道免許取得。
*1997.10.1	北陸新幹線：高崎―長野間開業。同時にしなの鉄道線開業。JRバス関東による横川―軽井沢間のバス運転開始。
*1998.1.14	並行在来線（信越本線：長野―直江津間）の取り扱いについて、長野県とJR東日本が合意。
*1999.4.1	初の新駅「テクノさかき駅」が開業。
*2001.3.22	新駅「屋代高校前駅」が開業。
*2002.3.29	新駅「信濃国分寺駅」が開業。
*2009.3.14	新駅「千曲駅」が開業。
～ *2014年度末	北陸新幹線：長野―金沢間開業予定。同時に長野―妙高高原間の、しなの鉄道への移管が行われる予定。

グラフ 4-1 輸送人員・輸送密度年度別推移

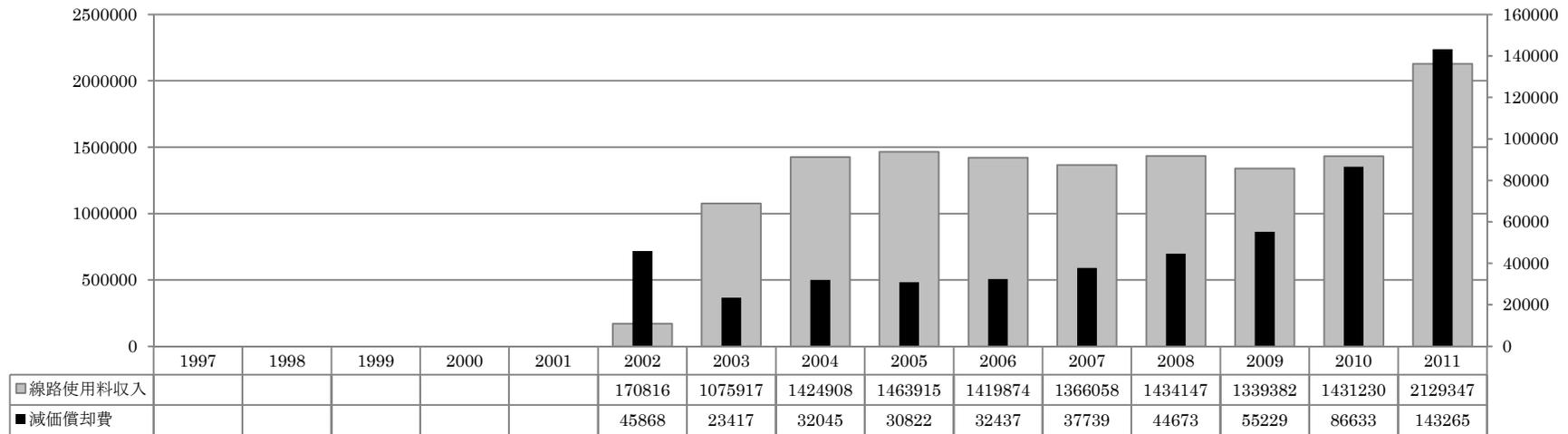


出所：『数字でみる鉄道』各年度版、しなの鉄道（2012）

グラフ 4-2 経常利益/損失の推移



グラフ 4-3 線路使用料収入と減価償却費の推移



出所：『数字でみる鉄道』各年度版、しなの鉄道（1997-2012）

#### 4-1-2 小括

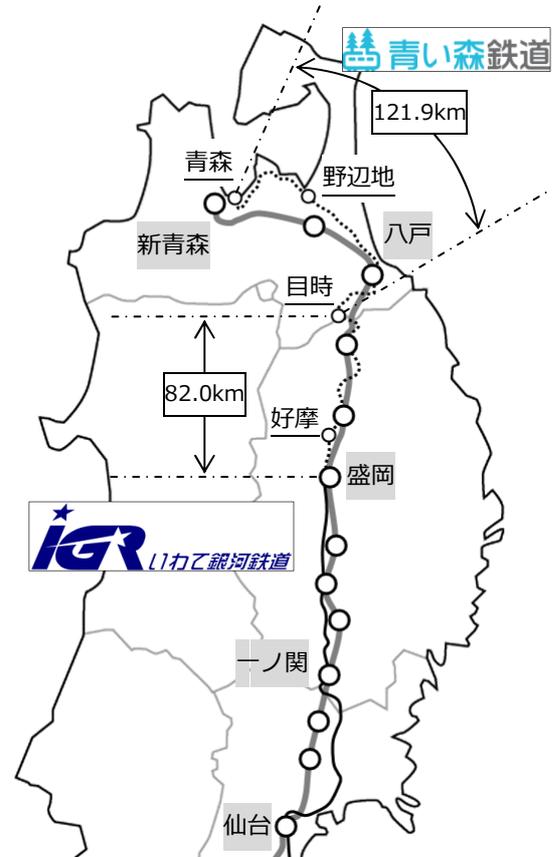
並行在来線の第三セクター化の先駆け的存在であるしなの鉄道は、以降分離されることになる他線区より、輸送人員・輸送密度とも数値が大きい。それでも累積赤字は年々増加、利用者数も伸び悩んだ。需要が大きい区間（信越本線：篠ノ井—長野間）がJR 東日本から経営分離されず、しなの鉄道線にならなかったことも大きいだろう。しなの鉄道に限った話ではないが、整備新幹線の着工前提条件として掲げられているものの、並行在来線を経営分離する際のJRの「いいとこ取り」にこそ、昨今の地方鉄道疲弊の根本的原因があるのではないだろうか。

### 4-2 青い森鉄道（2002年12月1日開業、2010年12月4日延伸）

#### 4-2-1 概要

青い森鉄道株式会社は、東北新幹線：盛岡—八戸開業時、並行在来線（東北本線：盛岡—沼宮内—八戸間）のJR 東日本からの経営分離に伴った同区間の旅客輸送維持のため、2001年に設立され、2002年に開業した。開業時は25.9kmのみの運行だったが、2010年の東北新幹線：八戸—新青森間開業時には、同じく並行在来線（東北本線：八戸—青森間）をJR 東日本から移管され、121.9kmの運行となった。青森・岩手県境である目時駅を境として北側を青い森鉄道が、南側を後述のIGR いわて銀河鉄道がそれぞれ事業を行っており、経営分離以前の一体運用やその分離経緯などから、双方向に直通列車が設定されていたが、青森延伸を機に指令システムが分離<sup>13</sup>され、直通本数は減少した。なお、JR時代から東北本線から八戸線・大湊線への相互直通列車が設定されており、これらについては経営分離以降も設定されている。全体で通過する列車は、2011年3月ダイヤにおいて青い森鉄道の普通列車が98本/日、JR 東日本の寝台列車が3本/週と1本/日、JR 貨物の貨物列車が50本/日となっている。

図4-2 青い森鉄道・IGRいわて銀河鉄道概略図



筆者作成

2008年11月までの資本金は6億円で、そのうち55%を青森県が、約12%を八戸市が、約10%を地元の金融機関、約7%を2つの電力事業者が、残りを他の沿線自治体がそれぞれ出資していた。2008年10月23日の臨時取締役会で、JR 貨物など6社が出資するなどとした青森延伸に向けた23億円の増資スキームが承認され、同年12月、資本金が29億円となった。増資後の出資割合は青森県が約70%、八戸以北の沿線自治体が約12%、八戸以南の沿線自治体が約8%、民間企業が約8%、JR 貨物が約3%である。車両については、JR 東日本701系電車を改造して青い森701系電車として所有、2002年の開業時には運行区間が短かったこともあり、2連×2編成（1編成が新造車、1編成が有償譲渡車）の所有だったが、

<sup>13</sup> 2002年から青い森鉄道青森開業までは青い森鉄道線についてもIGR側がJR 東日本盛岡支社内で指令業務を行っていた。

2010年12月には運行区間が約5倍に拡大し、JR東日本からさらに2連×7編成（全て有償譲渡車）が譲渡され、2連×9編成で運行している。また、2013年度には2連×2編成の増備が予定されている。

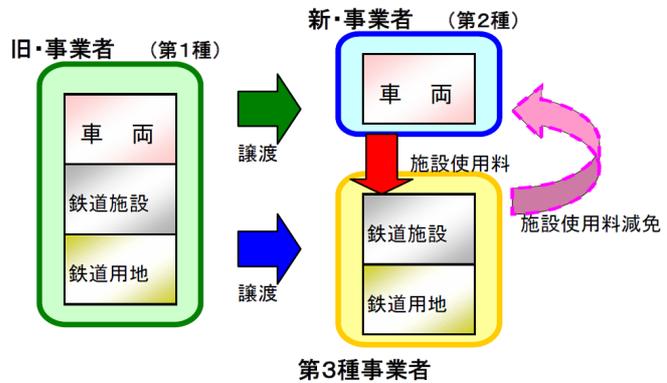
青森延伸に際し、青森県は総額約160億円と見込まれる鉄道資産について、無償譲渡または低価格譲渡を主張、簿価による譲渡を主張したJR東日本との協議を重ねた。2008年12月26日、清野智JR東日本社長との会談において、「鉄道資産を80億円程度で譲渡する」「経営分離前の鉄道施設の幅広い修繕や観光キャンペーン等、経営協力や支援を最大限行う」「JR線と青い森鉄道線双方で運行するリゾート列車を具体的に検討する」などとした回答を受け、県は長期的視点で県の負担が実質的に生じないと判断した。翌年1月5日の関係部局長会議において庁内検討を指示、1月8日、総合的判断により、80億円程度での譲渡に合意する方針を決定した。

**4-2-1-1 上下分離方式**

青い森鉄道の特徴は、その運営形態にある。第三セクター化以前の東北本線：目時一青森の経営が、JR東日本内部の企業内利益移転によって成り立っていた背景もあり、地域公共交通の存続のために経営合理化や資本費負担軽減、経営リスク回避などを目指し、上下分離方式を採用している。

国土交通省の資料には、以下のような記述<sup>14</sup>がある。

図 4-3 青い森鉄道の運営スキーム



国土交通省 (2005)

「ワンマン化・無人化による人件費の削減等により、相対的に、施設保有に係る経費の占める割合が増加。昭和60年度：約38%→平成17年度：約46%」

「平成17年度決算における地方鉄道の収支状況は、全体の約7割が営業赤字であるが、施設保有に係る経費を除くと、全体の約9割の事業者が黒字に転じる」

この調査結果によると、鉄道会社が施設を保有しない上下分離方式を採用するという青森県の判断は正しかった。しかし現実には施設使用料の支払いについてもままならない状況にあり、上下分離方式でも抑えきれない赤字を生み出す並行在来線の姿が明らかになっている。青い森鉄道では2004年度決算以降2011年度決算で約360万円を黒字計上するまで厳しい赤字経営が続いた。2011年度決算で黒字計上に至ったことには、後述の貨物線路使用料増額等の国の支援強化が深く関係している。

しかし、赤字に苦しむ第三セクター会社等にとっては救いの手となりうる上下分離方式も、実質的に赤字をパブリックセクターが補填することが至上目的となっているとも考えられ、また多額の公共負担が生じることが目に見えていることから、批判が多いことも事実である。

なお、並行在来線を第三セクター化して上下分離方式を採用したのは青い森鉄道のみにとどまり、鉄道会社全体でもインフラ保有と運行会社を分離しているのは11社<sup>15</sup>にとどまる。

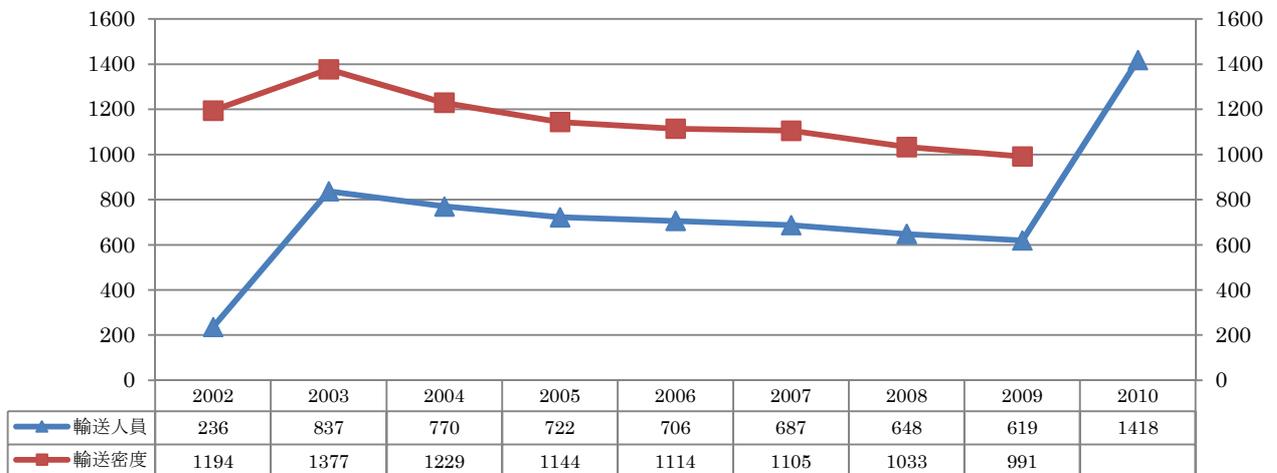
<sup>14</sup> 2005.11.29 国土交通省交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会第4回ネットワーク・サービス小委員会提示資料より一部改変。

<sup>15</sup> 2011.9.12 2011年度高知県公共交通経営対策検討委員会第3回電車部会提示資料による。

表 4-2 青い森鉄道関連年表

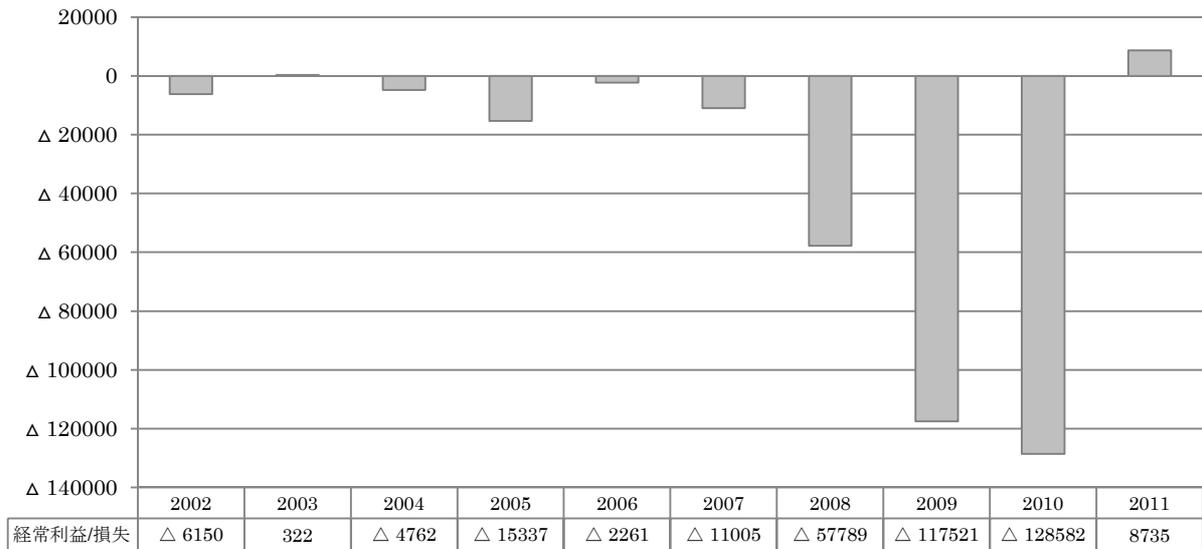
*1990.12.24	整備新幹線着工等についての政府与党申し合わせにより、並行在来線については開業時に JR からの経営分離を認可前に確認することで合意。
*1991.7.9	並行在来線（東北本線：沼宮内―八戸間）の経営分離について青森県が同意。
*1996.12.25	整備新幹線の取り扱いについての政府与党申し合わせにより、並行在来線については従来通り、開業時の経営分離を認可前に確認することで合意。
*1998.1.14	並行在来線（東北本線：八戸―青森間）の取り扱いについて、青森県と JR 東日本が合意。
*1999.7.8	青森・岩手両県知事会談において、「経営主体は両県で別ける」「貨物走行に対する適切な対価を JR 貨物に求める」ことなどで合意。
*2001.5.30	青い森鉄道株式会社設立。
*2002.5.28	青い森鉄道が第二種鉄道免許を取得、青森県が第三種鉄道免許を取得。
*2002.12.1	東北新幹線：盛岡―八戸間開業。同時に青い森鉄道線：目時―八戸間開業。
*2010.12.4	東北新幹線：八戸―新青森間開業。同時に青い森鉄道線：八戸―青森間開業。
*2014 春	青森市筒井地区に初の新駅開業予定。

グラフ 4-4 輸送人員・輸送密度年度別推移

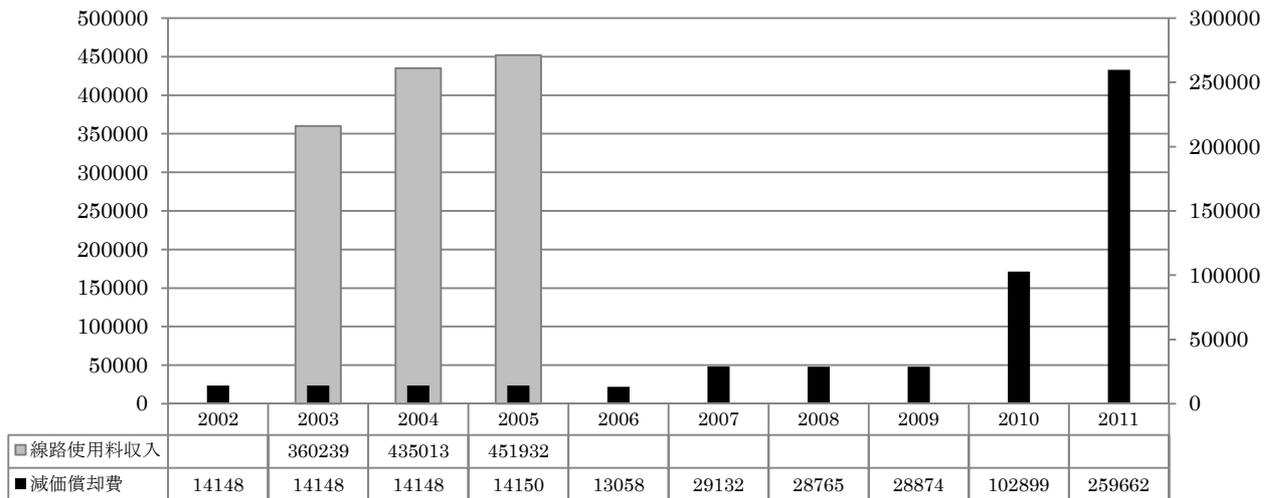


出所：『数字でみる鉄道』各年度版

グラフ 4-5 経常利益/損失の推移



グラフ 4-6 線路使用料収入と減価償却費（2007年までは創業・開業償却費）の推移



※線路使用料は JR 貨物から青森県に支払われる部門のみ  
出所：『数字でみる鉄道』各年度版、青い森鉄道（2003-2012）

#### 4-2-2 小括

青い森鉄道は前述の通り上下分離方式を採用しているため、他 3 社とは異なり、JR 貨物の線路使用料が青い森鉄道ではなく施設を保有する青森県の収入となる。また青い森鉄道は青森県に対して線路使用料を支払うこととされているが、2002 年 10 月 2 日に公布された青森県鉄道施設条例には、事由に応じた鉄道施設使用料の免除が規定されており、この適用を受けて県が肩代わりする形で会社の存続が図られてきた。その総額は 2011 年度までに 30 億円を超えている。

### 4-3 IGRいわて銀河鉄道（2002年12月1日開業）

#### 4-3-1 概要

IGR いわて銀河鉄道株式会社は、東北新幹線：盛岡—八戸開業時、並行在来線（東北本線：盛岡—沼宮内—八戸間）のJR 東日本からの経営分離に伴った同区間の旅客輸送維持のため、2001年に設立され、2002年に開業した。資本金は18億4970万円で、そのうち約54%を岩手県が、約16%を盛岡市が、約17%を沿線自治体が、残り約13%を民間企業等が出資している。車両については、青い森鉄道と同じくJR 東日本701系電車を改造してIGR7000系電車として所有し、開業以来2連×7編成（3編成が新造車、4編成が有償譲渡車）で運行しており、2027年度には2連×3編成の更新を予定、2031年度には2連×4編成の更新を予定している。なお、こちらも青い森鉄道と同じく東北本線の一ノ関駅から、また一ノ関、日詰、北上の3駅への直通列車がJR時代から継続して設定されている。全体で通過する列車は、2011年3月ダイヤにおいてIGRいわて銀河鉄道の普通列車が75本/日、JR 東日本の寝台列車が3本/週と1本/日、JR 貨物の貨物列車が46本/日となっている。

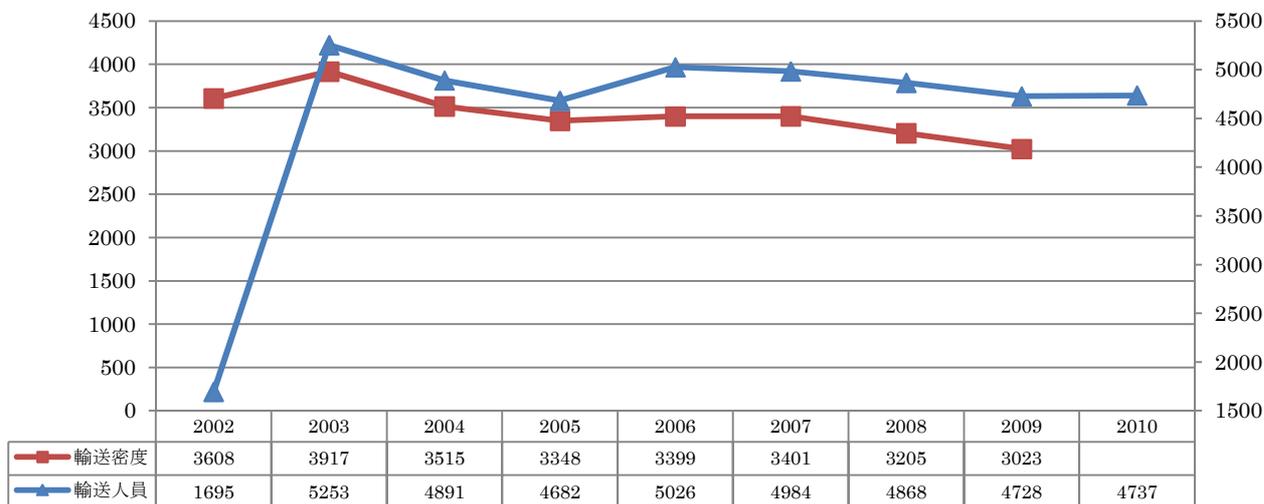
2007年頃から、前述の2010年12月の東北新幹線新青森開業に伴うシステム整備に関する新たな問題が発生した。国が総事業費を並行在来線であるIGR側に全額負担させたが、IGR側には当面の整備費を支払う余裕がなかったため、2007年度からJR 貨物との協議を開始することとなった。3年に及ぶ協議の末、2010年8月には16億7000万円を超える総事業費について、IGRに出資している岩手県とJR 貨物との間で、支払いは2010年度の運用開始から減価償却するまで12年かけて行い、JR 貨物はIGRに約45%にあたる負担金を貸し付けという形で支払うとした覚書が締結された。また、元金は貨物が12年かけて支払う金によって返済を行い、合意時点で約6000万円に上る利子を県や沿線自治体が負担するなどとした。この決着を見て、IGRの今後の事業の資金不足という事態が回避された。

表4-3 IGRいわて銀河鉄道関連年表

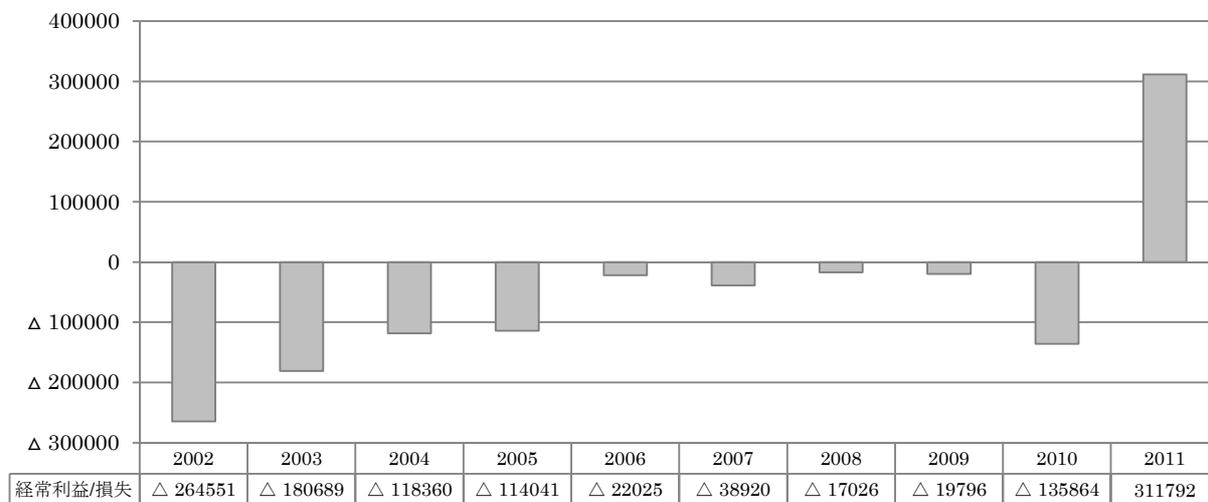
*1988.9.1	整備新幹線の取り扱いに関する政府与党申し合わせにより、着工順位が決定。同時に東北新幹線：盛岡—沼宮内間、八戸—青森間、北陸新幹線：軽井沢—長野間をミニ新幹線にすると決定。
*1990.12.24	整備新幹線着工等についての政府与党申し合わせにより、並行在来線については開業時にJRからの経営分離を認可前に確認することで合意。
*1991.7.9	並行在来線（東北本線：沼宮内—八戸間）の経営分離について岩手県が同意。
*1994.12.19	整備新幹線の見直しに関する連立与党申し合わせにより、東北新幹線：盛岡—沼宮内間をミニ新幹線ではなくフル規格とし、八戸—青森間のミニ新幹線計画を取り下げると決定。
*1995.4	並行在来線（東北本線：盛岡—沼宮内間）の経営分離について岩手県が同意。
*1999.7.8	青森・岩手両県知事会談において、「経営主体は両県で別ける」「貨物走行に対する適切な対価をJR貨物に求める」ことなどで合意。
*2001.5.25	IGRいわて銀河鉄道株式会社設立。
*2002.5.28	第一種鉄道免許を取得。
*2002.12.1	東北新幹線：盛岡—八戸間開業。同時にいわて銀河鉄道線：盛岡—目時間開業。
*2006.3.18	初の新駅「青山駅」「巣子駅」が開業。

なお、IGR いわて銀河鉄道は他並行在来線と同様に多額の公的資金が注入されているとはいえ、2005年度決算において初めて単年度黒字を計上した。2つの新駅設置が影響したものと見られており、その後5期連続で単年度黒字を計上した。

グラフ 4-7 輸送人員・輸送密度年度別推移

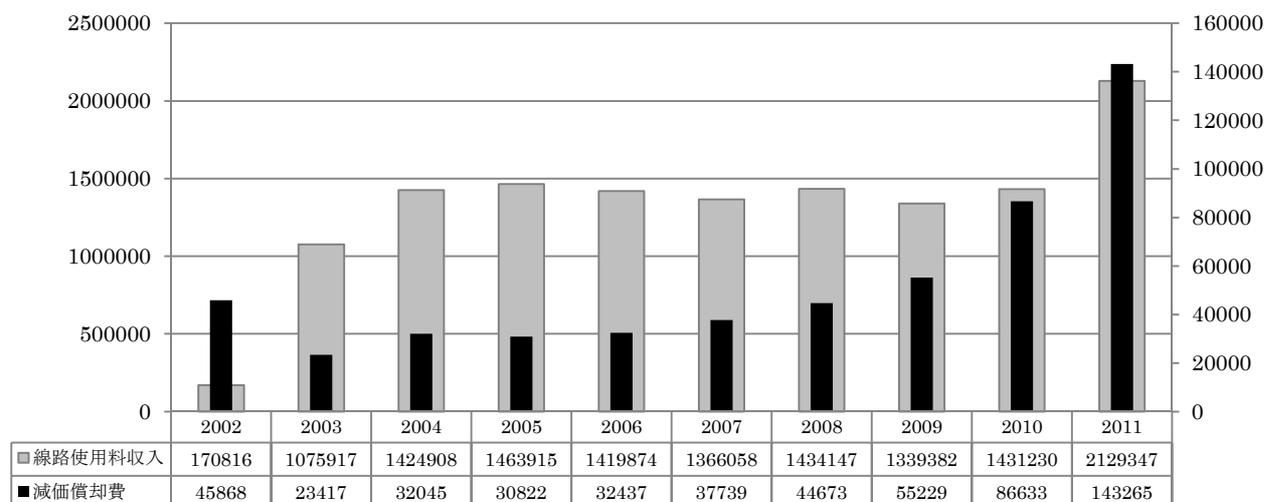


グラフ 4-8 経常利益/損失の推移



出所：『数字でみる鉄道』各年度版、IGR いわて銀河鉄道 (2003-2012)

グラフ 4-9 線路使用料収入と減価償却費の推移（単位：千円）



出所：『数字でみる鉄道』各年度版、IGR いわて銀河鉄道（2003-2012）

#### 4-3-2 小括

IGR については国からの新たな補助を引き出したという点では高い評価がなされている。先にも述べたように、2002 年のアボイダブルコストルール適用見直しによって IGR に対して JR 東日本・JR 貨物から支払われる線路使用料（盛岡―八戸間）について、増額分は国が負担する形で約 5 億円から約 15 億円に増額された。また、経営安定化や運賃激変緩和のため、また設備更新及び災害復旧に係る経費の支援として、岩手県及び沿線自治体が協力して拠出造成した「いわて銀河鉄道経営安定化基金」があり、公共負担は大きいにせよ、比較的安定した経営を行っている。

並行在来線の経営分離にあたっては、どの路線においても沿線で住民運動が起こった。その中でも岩手県では沿線住民を中心として「東北本線を守る会」が組織され、その活動が効果的に働いた結果、上記施策にも好影響を与えた。住民運動は大規模公共事業に限らず、何らかの譲歩を引き出す上で重要な役割を担っている。

## 4-4 肥薩おれんじ鉄道

### 4-4-1 概要

肥薩おれんじ鉄道株式会社は、九州新幹線：新八代―鹿児島中央間開業時、並行在来線（鹿児島本線：八代―川内間）の JR 九州からの経営分離に伴った同区間の旅客輸送維持のため、2002 年に設立され、2004 年に開業した。

資本金は 15 億 6000 万円で、熊本県と鹿児島県がそれぞれ約 43%、残りの約 14%を沿線自治体が出資している。車両については、JR 九州からの譲渡は受けず、肥薩おれんじ鉄道 HSOR-100 形気動車、肥薩おれんじ鉄道 HSOR-150 形気動車を使用し、1 両×19 編成で運行している。第三セクター化以前の同区間は、電車で運行されていたが、2002 年に開業した青い森鉄道・IGR いわて銀河鉄道と JR 貨物との協議が長引いた前例や、経営計画において電車車両が高価であるため気動車での運行が最適と判断されたことから、開業当初から電車の運行は一切行っていない。全体で通過する列車は、2011 年 3 月ダイヤにおいて肥薩おれんじ鉄道の普通列車が 38 本/日、JR 貨物の貨物列車が 10 本/日となっている。

開業時には JR 区間への直通列車等は設定されておらず、乗り継ぎが不便なことなどから利用者が減少し、発足から赤字が続いた。肥薩おれんじ鉄道や出資母体である熊本県と鹿児島県は、熊本市と鹿児島市への乗り入れで乗客増を見込み、JR 九州へ乗り入れを求めた。肥薩おれんじ鉄道側の増収が費用負担に見合うか、また JR 側がどれだけコスト増になるのかが焦点とされ、協議の結果、JR 区間では JR の運転士が乗務、その人件費をおれんじ鉄道が負担し、線路の修繕費は JR が負担、2008 年春から直通列車を運行するなどとした案で合意した。

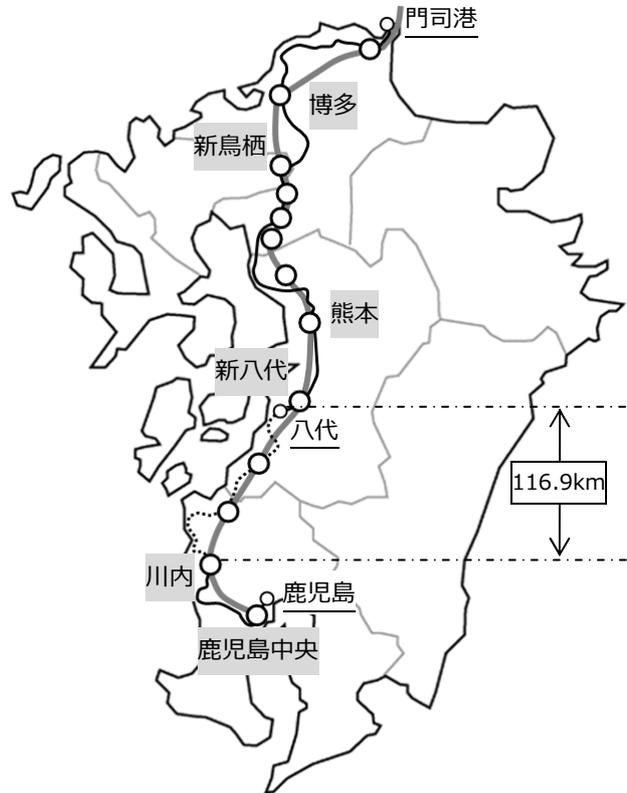
第三セクター化にあたり、利用者数に対し経営困難が予想された（通学定期の割合が 7 割近い）ことから、当初鹿児島県側の沿線自治体が慎重な態度を示していた。すると鹿児島まで線路が通じなければ意味が無い JR 貨物は、同区間への乗り入れを行わず、自動車輸送に切り替える方針を示した。当初、肥薩おれんじ鉄道の運営は赤字が見込まれていた。しかし 2001 年 8 月に JR 九州側が支援を提案、開業初年度の収支見込みが 9800 万円の赤字から 1 億 600 万円の黒字に修正された。仮に自動車輸送に切り替わり、JR 貨物の線路使用料収入がなくなると、JR 九州からの支援のみでは初年度から 1 億 5900 万円の赤字となる見込みであった。このような状況の中、熊本県側は単独でも第三セクター鉄道を設立する意向を示していたが、最終的には 2002 年 2 月 14 日に熊本県と鹿児島県が合意、JR 貨物の撤退は撤回され、貨物線路使用料収入も確保されることとなった。

2012 年 1 月 23 日、肥薩おれんじ鉄道の鹿児島県側対策協議会総会で、肥薩おれんじ鉄道の経営安定



## 肥薩おれんじ鉄道

図 4-4 肥薩おれんじ鉄道概略図



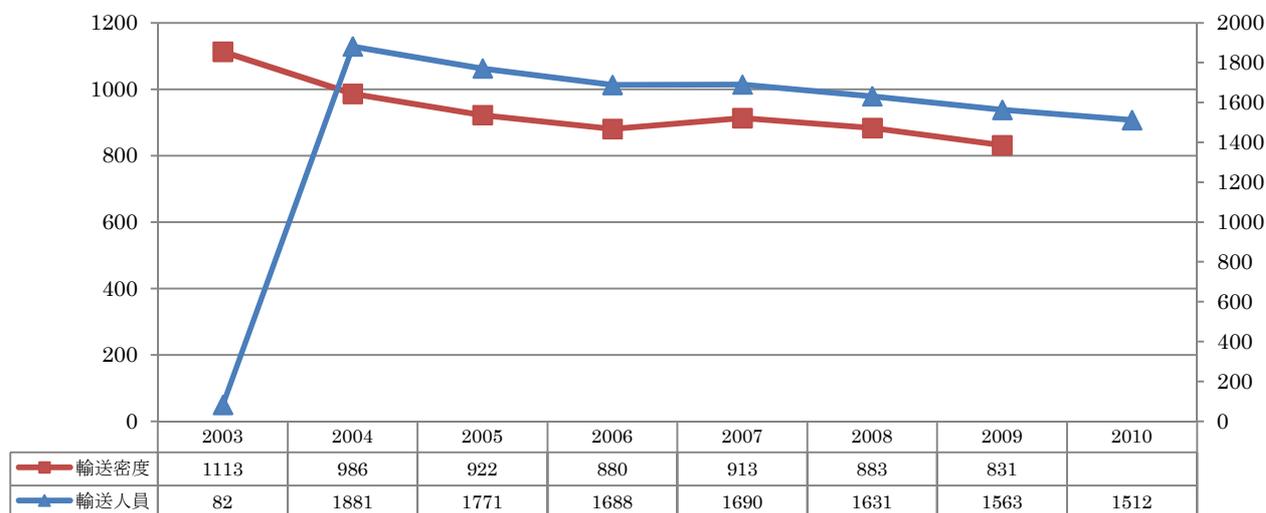
筆者作成

基金 5 億円のうち、支援のために確保していた 3 億 7500 万円が 2012 年度中に枯渇する見通しとなり、災害対応等に備え取り崩しを留保していた 1 億 2500 万円を取り崩し、経営安定基金全額を赤字補填財源に充てることを県が提案、出水・阿久根・薩摩川内の沿線 3 市長と議長が承認した。熊本県側には同様の基金が存在せず基金は底をつくことが予想されるが、基金を補填することが取り決められているが、今後の収支見通しは立っていない。

表 4-4 肥薩おれんじ鉄道関連年表

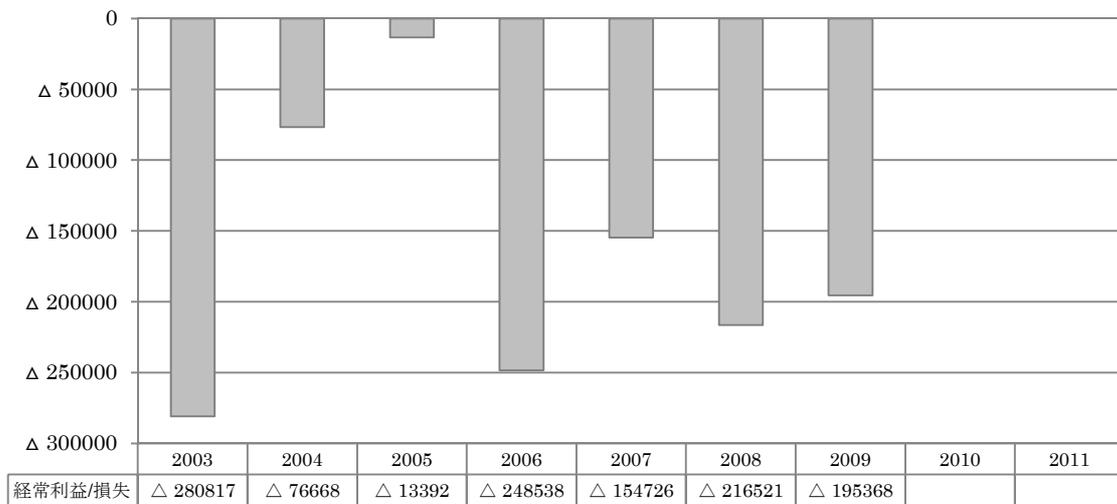
*1988.9.1	整備新幹線の取り扱いに関する政府与党申し合わせにより、着工順位が決定。
*1990.12.24	整備新幹線着工等についての政府与党申し合わせにより、並行在来線については開業時に JR からの経営分離を認可前に確認することで合意。
*1991.7.9	並行在来線（鹿児島本線：八代―川内間）の経営分離について熊本県・鹿児島県が同意。
*2002.10.31	肥薩おれんじ鉄道株式会社設立。
*2003.6.30	第一種鉄道免許を取得。
*2004.3.13	九州新幹線：新八代―鹿児島中央間開業。同時に肥薩おれんじ鉄道線：八代―川内間開業。同時に初の新駅「新水俣駅」が開業。
*2005.3.1	新駅「たのうら御立岬公園駅」が開業。

グラフ 4-10 輸送人員・輸送密度年度別推移



出所：『数字でみる鉄道』各年度版

グラフ 4-11 経常利益/損失の推移



出所：『数字でみる鉄道』各年度版

#### 4-4-2 小括

肥薩おれんじ鉄道にも、並行在来線特有の問題がある。需要が大きい区間（鹿児島本線：川内―鹿児島間）が JR 九州から経営分離されなかった点である。これまで述べてきたように、需要の小さい区間の運行だけではどれだけ努力しても黒字を生み出すのは困難である。それどころか、赤字路線であることは開業時から分かっている話である。肥薩おれんじ鉄道は貨物列車運行本数も青い森鉄道・IGR いわて銀河鉄道の約 1/20 に留まり、線路使用料収入もその分だけ少ない。並行在来線 4 社の中でも、特に肥薩おれんじ鉄道が最悪の経営状況であると言っても過言ではない。

#### 4-5 国鉄改革と JR のスタンスの変化

地方自治体が国鉄や JR に対して金銭を支払うということは、つい最近まで難しかった。その理由の一つには、1955 年 12 月 29 日発布の地方財政再建促進特別措置法第 24 条第 2 項の「地方公共団体は当分の間、公団等に対し寄附金等を支出してはならない」という規定の存在がある。（自治大臣の同意を得たものについては例外とされていた。）実際に、日本国有鉄道が設置する新駅建設費用に充てるために地方公共団体が支出を行うことが違法とされた事例（品川区西大井駅舎建設等費用支出差止住民訴訟・東京地裁 1980 年 6 月 10 日 判決・判例時報 968 号）もあった。その他の理由としては、鉄道に対する地方自治体の無関心が挙げられる。同法は 2009 年 4 月 1 日に廃止された。

国鉄改革が進められていく中で出てきた「新会社の赤字を地方自治体に転嫁してはならない」という論調は、「関係地方公共団体の自発的意思の有無及び負担の軽重に関わらず、寄付金等の支出を一般的に禁止する規定」を設けた、つまり自治体が JR に寄付金等の行為ができないとした 1987 年 3 月の自治省通達<sup>16</sup>の発布、その補足として「新駅設置の費用を JR 各社が全く負担しないことは、適当でない」という内容の通達が発布へと繋がった。国鉄末期の 1980 年代には、国鉄の各鉄道管理局が地域輸送の拡充や改善に努めていく過程で、沿線自治体の負担等により新駅が次々に開業した。国鉄側の負担は一切なか

<sup>16</sup> 2004.9.27 第 3 回守山市議会定例会（第 3 日）における木村眞佐美議員の発言による。

ったことから、北海道や東北、四国、九州では特に多くの新駅が誕生した。

1987年4月1日のJR誕生から十数年が経った2001年6月22日、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律の一部を改正する法律が成立した。この法律によりJR本州3社は旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律（JR会社法）から正式に削除されることとなり、完全民営化された。成立に併せて「JR等に対する地方公共団体の寄付金等の支出について、1987年通知の対象から除外するが、安易に寄付金等を支出することがないように適切な対処を求める」などとする総務省通達が8月に発布された。これにより自治体は、安易な支出については自制を求められたが、総務大臣との協議なしにJRに対する寄付金等の支出を行うことが可能となった。

JR誕生後、新駅を作る際にはJR側が費用の1割を持つというルールが決められたが、2000年頃にそのルールの縛りがなくなった<sup>17</sup>。それに伴い、以降JRは請願駅について、「JRの負担なしという条件の下であればどうぞ求めて頂きたい」という、かつての国鉄に似たスタンスへと変化していった。

#### 4-6 地域圏輸送と都市間輸送

華やかな新幹線開業の影で、並行在来線を運営する第三セクターの会社の経営は「一番経営状況が良い」と言われていたしなの鉄道でさえ、ましてや県庁所在地も大都市も通過しない肥薩おれんじ鉄道に至っては相当厳しい状況となっている。それには法制度上の問題点もあることは既に示したが、モータリゼーションによる交通形態の変化や、駅を中心としたまちづくりが大都市圏ほどなされていない等、沿線自治体の輸送特性にも問題はあ

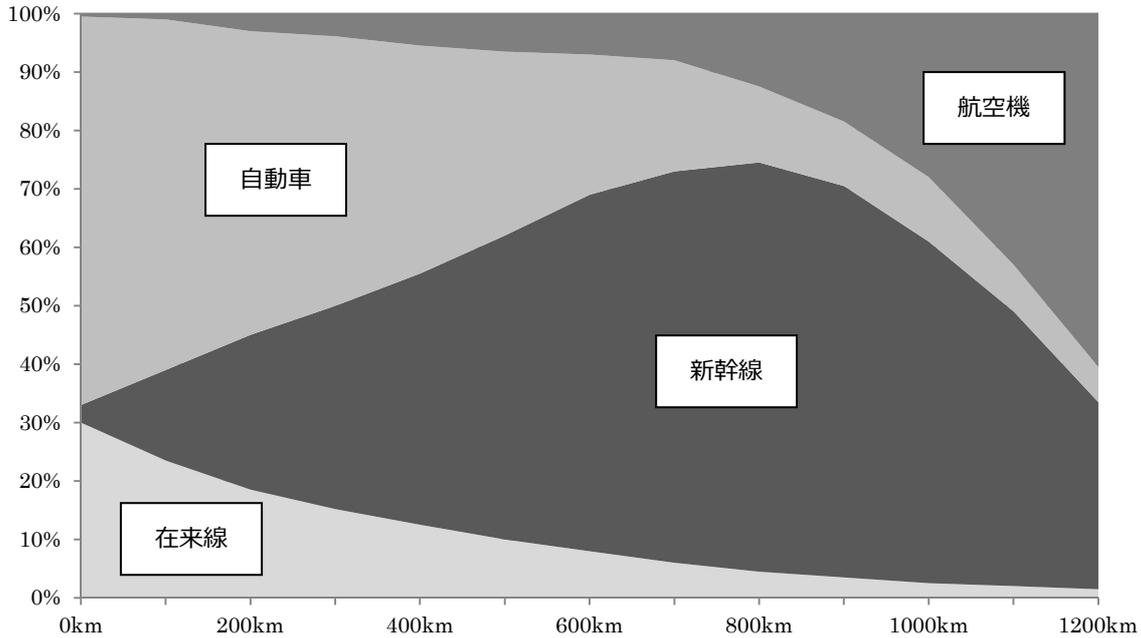
るとい

経営分離された区間に共通するのは、かつて地域圏輸送よりも都市間輸送が重視されていた地域であるという点である。例えば青い森鉄道・IGRいわて銀河鉄道区間について、東北新幹線開業前にはスーパーはつかりやはつかりが走る「特急天国」であり、地域圏輸送には重きを置いていなかったという見方もでき、普通列車のみの運行に切り替わると地域の足へと変化せざるを得なくなった。そのうちIGRいわて銀河鉄道では、JR時代の駅間運行本数が最大61本（盛岡—滝沢間）、最少16本（沼宮内—一戸間）であったが、IGR開業と同時に最大75本（盛岡—滝沢間）、最少31本（いわて沼宮内—一戸間）への大幅な増発がなされた。快速列車も4往復設定され、住民の足としての拡充が図られたが、他交通機関へ逸走した乗客を取り戻すのはそう簡単ではないことで、最新のダイヤ（2012年3月17日改正）では最大84本（盛岡—滝沢間）であるのに対し最少27本（金田—温泉—目時間）、快速1.5往復への減便がなされている。これら本数の増減は沿線自治体の人口にも比例しているが、人口が少ない中でも新駅を設置することで地域に寄り添い、利便性を向上させて収益性を向上させていくことも会社経営では重要となってくる。新駅設置は特に効果的で、IGRを例に見れば新駅を設置した2006年度の輸送人員が増加、単年度赤字額も圧縮された。

本来、交通体系のあるべき姿というのは、グラフ4-12のように移動距離に応じて自動車、在来線、新幹線、航空機等の交通機関がそれぞれの特性を発揮、互いに補完し合うことであり、中距離帯においては在来線・新幹線の鉄道分担率が高くなることが望ましい。このグラフからは、地域圏輸送は在来線が担うもの、都市間輸送は新幹線が担うもの、と住み分けがなされていることが分かる。やはり新幹線が建設された区間における在来線は、地域圏輸送に特化しなければならないのだろう。

<sup>17</sup> 2006.12.6 第5回和木町議会定例会（第1日）における古木哲夫和木町長の発言による。

グラフ 4-12 距離帯別輸送機関分担率



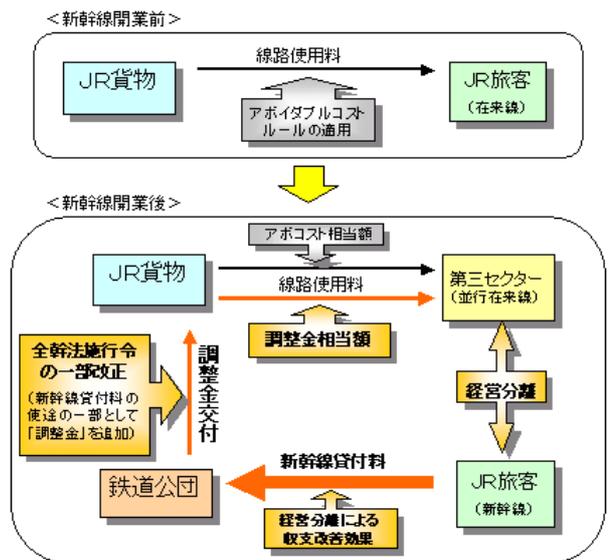
鉄道・運輸機構のデータより筆者作成

#### 4-7 貨物線路使用料の見直し

一連の問題を考える上で留意すべきは、並行在来線は国全体の貨物輸送の観点から見れば重要な路線も多いことである。青い森鉄道・IGR いわて銀河鉄道については大回りになるが日本海経由という輸送も可能ではあるが、基本的には太平洋側のルートを用いて貨物輸送を行っている。また肥薩おれんじ鉄道に至っては、自社では経費削減のために気動車を使用しているが、JR 貨物の電車（JR 九州の臨時列車・回送列車も通過する）を通過させるために電化設備が JR 貨物の維持管理で残している。

このように、並行在来線では旅客列車のみならず貨物列車も通過することから、JR 貨物が深く影響を及ぼす。これまで並行在来線の経営改善を考える際、線路使用料の増額という安易な考えは通用しなかった。2000年12月18日の政府・与党申し合わせにおいて、「JR から経営分離された並行在来線上を引き続き JR 貨物が走行する場合には、線路使用実態に応じた適切な線路使用料を確保することとし、これに伴う JR 貨物の受損については、必要に応じこれに係る新幹線貸付料収入の一部を活用して調整する措置を講ずる」とされている。

図 4-5 貨物調整措置のスキーム



国土交通省 (2002)

しかし JR 貨物については、調整制度の下でフルコスト（総費用）に基づく費用負担を行っており、これ以上の線路使用料の負担は望めなかった。従来、JR 貨物はアボイダブルコストルール<sup>18</sup>で線路使用料を計算していた。もとは国鉄分割民営化の際、経営基盤が脆弱な JR 貨物を保護するために定められた方式であったため、JR 貨物の経営基盤が強固になったとは言えないが、この方式自体はもはや時代遅れであったと言えよう。

2002 年 10 月 25 日、全国新幹線鉄道整備法施行令の一部を改正する政令が閣議決定され、10 月 30 日に公布・施行された。これにより、新幹線の建設費用にしか使えなかった日本鉄道建設公団が JR 旅客会社から収受する新幹線貸付料収入を、JR 貨物が支払う線路使用料の補助に充てることが可能になった。改正の背景には 2002 年 12 月の青い森鉄道・IGR いわて銀河鉄道開業にあたり、両会社の経営が苦しいことが予想されたことと、沿線自治体等からの相対走行比率が高くなる貨物列車の線路使用料の値上げを求める声があった。しかし JR 貨物自身も経営が苦しく、新幹線開業で得られるメリットも小さいため値上げに反対してきた経緯があった。また第三セクター会社側から見れば従来のアボイダブルコストルールによる貨物線路使用料は適切な対価ではないことから、政令改正により「形を変えた旅客会社による JR 貨物への支援」として国による調整金制度が創設<sup>19</sup>され、人件費・業務費が貨物線路使用料の対象とされ、修繕費の対象経費も追加された。しかし一部を除いて資本費については対象とされなかった。このような状況や自治体からの要望に答える形でさらなる制度見直しが行われた結果、2009 年度より「新たな設備投資に係る資本費」が追加され、現在では貨物線路使用料は修繕費・人件費・業務費・新規設備投資に係る資本費の 4 項目が対象となっている。留意すべきは、既存の施設・設備の使用料や固定資産税等について対象外となっている点である。

2010 年 4 月、行政刷新会議の事業仕分け第 2 弾において鉄道建設・運輸施設整備支援機構が仕分け対象となった。審議の結果、特定業務勘定の利益剰余金について国庫返納すべきとの評価がなされた。9 月には会計監査院が、約 1 兆 2000 億円相当の資産について国庫納付しても今後の資金不足は起こらず、業務にも支障はないとの報告<sup>20</sup>を行った。これらの経緯を踏まえ、2011 年度予算案編成過程においては利益剰余金の取り扱いが検討課題となった。最終的に、国家戦略担当大臣・財務大臣・国土交通大臣の三者合意に基づき、先の 1 兆 2000 億円を税外収入として基礎年金財源に充て、また新たな鉄道政策を推進することとなった。鉄道政策推進を規定するため 2011 年 2 月 8 日、内閣は日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律等の一部を改正する法律案を閣議決定、3 月 8 日に国会に提出し、6 月 15 日に公布された。この法案成立により JR 三島会社・JR 貨物への支援のほか、並行在来線事業者や沿線自治体から強く要望されてきた貨物調整金制度の拡充が可能となった。2010 年 12 月 24 日に閣議決定された 2011 年度予算案においては、さらなる JR 貨物の線路使用料制度見直しに伴い、10 年間で 1000 億円に及ぶ並行在来線全 4 社に対する支援が盛り込まれた。鉄道建設・運輸施設整備支援機構の剰余金からの捻出で、一度 JR 貨物に交付され、その後並行在来線各社に支払われる形とされた。実質的に見て、JR 貨物はかなりの救済措置を受けている。

<sup>18</sup> 回避可能費用と訳され、JR 貨物が施設を使わなかった場合の経費と、使った場合の経費の差額を支払う方式。施設修繕費、保守管理の人件費、減価償却費、固定資産税に対する負担額は免除されている。

<sup>19</sup> IGR いわて銀河鉄道を取り巻く問題の「解決」には住民運動（東北本線を守る会）の効果が多く反映されている。

<sup>20</sup> 2010.9.24 「会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書（独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構）」による。

#### 4-8 総括

さて、4章で見てきたように、整備新幹線建設に伴って並行在来線として経営分離された事例は分離順にしなの鉄道、青い森鉄道・IGR いわて銀河鉄道、肥薩おれんじ鉄道がある。今後経営分離が予定されている区間については信越本線：長野―妙高高原―直江津間、北陸本線：直江津―市振―金沢―敦賀間、江差線：木古内―五稜郭間、函館本線：函館―大沼―森―小樽間、大沼―森間があるが、本論文で取り上げない北陸新幹線については割愛する。なお、長崎新幹線については長崎本線：肥前山口―肥前鹿島―諫早間が並行在来線にあたるが、同区間について開業後20年間はJR九州が運行することが2007年の協議により決定しており、21年目以降については再度協議することになっているため、経営分離は未定である。また2012年6月29日に長崎新幹線：諫早―長崎間の着工認可がなされたが、JR九州は北陸新幹線に対する信越本線：篠ノ井―長野間と同様に同区間の並行在来線については経営分離しない意向を示している。

JRの態度というのも会社によってそれぞれ異なるが、今後も並行在来線の問題を抱えるJR東日本を例にすると、しなの鉄道や青い森鉄道、IGRが開業する際のJR東日本の態度というのは、かなり大きいものだった。経営分離にあたり、各区間では鉄道資産の譲渡に関する問題が生じるが、それぞれほぼ簿価での譲渡であった。しかし2013年1月には、信越本線：長野―妙高高原について簿価の半額程度での譲渡が決定された。このような背景の中、4章においては、並行在来線が赤字脱却することができない原因を示した。このような路線を多額の公的資金を投入してまで維持するべきなのか、地方は選択を迫られているのかもしれない。

#### 4-9 責任をどこに求めるか

並行在来線の経営分離問題の責任の所在をどこに問うかという問題は非常に難しい。地方は地元で新幹線を求め、在来線の維持も求める。1990年12月の政府与党申し合わせにより、並行在来線について開業時のJRからの経営分離方針が決定、ある程度の時間があったにもかかわらず在来線維持に向けた効果的な方策を取って来なかった・取ることができなかった地方の責任は決して軽いものではない。

JRについてははどうだろう。国鉄分割民営化によって誕生したJRのうち、本州3社については2000年代初頭に完全民営化しており、利潤追求をすることについて何ら問題はない。しかし30兆円を超える巨大な累積赤字を処理するために分割民営化された、その成り立ちを思えば、過度な利潤追求を推し進めることは自制するのが筋であろう。このように考えると、JRの負担で並行在来線を運営するのが望ましいことになる。

最後に国について考えてみよう。よく、日本には総合的交通体系が存在しないと言われる。本当に必要な場所に本当に必要な交通機関がない、そのような状況にあるというわけだ。総合交通体系という言葉自体は、1971年には既に使用されており、同年12月17日には総合交通体系の基本構想がまとめられているが、今も昔も、国土交通省やその前身省の内部部局毎の連携も協力も、目に見える形ではなされていないのが現実である。総合交通体系は従来の交通網整備のように、地方の建設を求める声を聞いてそれに応じる形で整備していくだけでは作ることはいかない。国には総合交通体系の策定を怠ってきた責任があるのである。また国策プロジェクトとしての新幹線整備計画ならば、経営分離される並行在来線に対しての支援も手厚いものである必要があるし、JR本州3社が黒字計上している以上、国鉄改革の趣旨による「JRに新幹線開業により輸送需要が減少する並行在来線の維持という過重な負担を負わせてはならない」という考え方や関連法律についても、見直しを行うべきであった。

統一された考えがない以上、責任の所在は、立場によって異なる。その所在がどこであれ結局のところ、並行在来線を存続するとなれば必ず財源問題へと直面する。責任の押し付け合いにならぬよう、それぞれ状況に応じた着地点を探し、かつ国に対しては早急な高速道路・鉄道・航空機等様々な交通機関を包括した総合交通体系の策定を行うことを切に願う。

## 5. 沿線自治体の状況と認識

### 5-1 木古内町

木古内町は、新幹線に対してはプラスマイナス両方の面があると考えている。プラス面で言うと、現在は新函館開業のために町内での建設工事が進められていることで、町内の建設業者が工事を受注したり、また外部からの工事関係者が多く入っていることで、一時的ではあるが経済効果があることを挙げていた。しかしマイナス面としては、開業後のストロー効果であるとか、通り過ぎの問題を挙げる。木古内町は青函トンネル開業時、「特急が停まるようになり、人が降りると期待したのに、降りずにみんな函館に行ってしまった」<sup>21</sup>という苦い経験があった。そのため、通り過ぎの問題については特に危機感を持っているようである。そのために、木古内周辺9町で新幹線木古内駅活用推進協議会を設立、連携して魅力を増やすことで観光を推進しているのだという。住民の暮らしについてはもちろん利便性の向上が見込まれるとの期待をし、消費圏内というよりは旅行の場合の行動範囲が広がるとの見込みを示した。

木古内町ではキーコというゆるキャラを用いて、道内外でのPRを地道に続けている。先日には開業日が決まっていなくてもかかわらず「勝手にカウントダウン」を始めたことでも話題となった。

今後の課題としては、新幹線新函館開業時に、木古内駅のダイヤに合わせてバス路線網の再構築を図りたいということを挙げていた。また、町内人口の減少と同時に、高齢化も進展しているため、第1次産業の振興を推進することが町の今後のためには不可欠との認識を示していた。

### 5-2 上ノ国町

江差線：木古内—江差間の廃止について、上ノ国町では、2002年6月5日に就任した工藤昇町長が就任当初から住民に「10年後くらいになると江差線は廃止になる」と話をしてきた。そのような経緯もあり、住民には同区間の廃止に対する抵抗はなかった。町としては、基本的には過疎の町であり、自分たちが置かれている状況がマイナスであると認識しているために、江差線廃止のファクターともなった北海道新幹線については「新しいもの」ができることによって全てがプラスに働くと感じている。具体的には後述のように利便性が上がることを想定している。

同区間についてはJRによってバス転換が提案されているが、停留所を細かく設置できることや道道沿いに多くの民家があることから、利便性の向上が図られ、町としてはむしろ前向きな判断と考えている。それに対し鉄道と比較して運賃が上がるのがマイナス要因として考えられている。しかし通学での利用については5人程度<sup>22</sup>であり、鉄道にこだわって公共交通を残す意味というのではない。

上ノ国町の現在のバス路線は、上ノ国町小砂子（海沿い）から江差町に至る路線のみである。隣の木古内町にもバス路線は通っていない。今後は江差線：木古内—江差間の廃止に伴って、木古内—江差間のバス転換によって、この区間については補完されることになる。上ノ国町のまちづくり政策において今のところ、特段北海道新幹線を位置付けるものは存在しないほか、天ノ川駅のような新たな観光資源を作り出す予定はまだない。

町の今後については、町としていつまで単体でいられるかどうかについての見通しが立っていないが、若者が来る・残ることができる環境にしていきたいとの考えを持っている。しかしそのためには産業の誘致等進めていく必要があるが、その話も来ておらず、先がまだ見えない状況にある。また、上ノ国町

<sup>21</sup> 2012.11.20 江差町役場へのヒアリング調査による。

<sup>22</sup> 2012.10末に行われた江差線：木古内—江差間 OD 調査による。

周辺の乙部町や松前町のように、これから町を知ってもらう媒体として Facebook や Twitter を活用して、いこうと模索している状況にある。

### 5-3 江差町

江差町では、江差線の廃止について、上ノ国町ほどプラス思考ではない。それは上ノ国町の担当者も話していた「終着駅だから」ということよりも、バスの利便性の不透明さや、値上げ、それから江差駅ができた歴史的経緯にまで話が及んだ。江差駅というのは、現在の江差駅周辺の住民が私財を投じて整備した駅なのだという。一見味気ない田舎の駅も、そう考えると帰路ではどこか歴史を感じた。しかし現在の中心市街地は、地方都市にありがちの、例にもれず駅周辺ではなく、少し駅から離れている。だがバスの本数もかなり少ないために、当然駅利用者のほとんどは駅周辺の住民に限られ、必然的に利用者は低迷した。

町として、江差線が廃止されることについては一定の理解を示すものの、公共交通の確保や並行道道の狭さやカーブの多さ等から、まだ JR が廃止されるとは思っていない、同意していないという段階であり、その先を考える状態にはなかったようである。しかしバス転換した場合については、自家用車での感覚からして、所要時間が延びてしまうこともあり、その点については危惧していた。皮肉なことに、廃止方針が JR から公表されて以降、旅行会社や旅行雑誌からの問い合わせが複数あったそうで、江差線を利用するツアーも生まれ、好評だったという。廃止まで残り少ない時間ではあるが町に多少は活気が戻るかとわずかな期待をしていた。

その後の北海道新幹線新函館開業については、直近 5 年間で観光客 10 万人の減少<sup>23</sup>があった江差町にとって見れば、上ノ国町と同じくプラスにしか働かないという。さらに札幌まで延伸されてしまうと、今度は函館すら通過してしまうのではないかと危惧はしているものの、逆に札幌からの観光客を呼び込めるのではないかと考え、札幌延伸は諸刃の剣という認識であった。函館で降りてもらい、そこからまた時間をかけて江差まで来てもらう。その魅力付けが大事だとは分かってはいるものの、模索状態が続いているのだという。奥尻に近い江差はもともと修学旅行生が多い町だったが、町内の大きな宿泊施設の撤退や、道外志向によって現在ではほとんど訪れることのない町だそうで、施設巡回型観光からの脱却を図り、将来的には定住人口を増やしたいという願望は持っている。

### 5-4 函館市

函館市は、北海道新幹線の開業について市としては、交流人口が増えることや函館の物産品の販路拡大等が見込まれることから、プラスになると考えており、逆にマイナス面としては、市内に新幹線駅がないということで、函館市を素通りすることへの危機感を抱えている。そのため、渡島・檜山、それに青森も一部含めた広域的な連携によって、観光ルートの開発を進めていく必要があるとの認識を示している。市民の暮らしについては、東北地域との移動時間が短縮され、これまで札幌に向いていた目が、仙台方面にも向くのではないかと考えているほか、交流人口の増加に寄って飲食や小売の売上額の増加を期待している。なお、函館市としては新幹線開業後、南東北地域、特に仙台、北関東の大宮以北、そしてもちろん首都圏についても商圈として考えている。

札幌延伸後には函館—新函館が経営分離されるが、それに伴って同区間は JR 北海道の責任で電化、減

<sup>23</sup> 2012.11.20 江差町役場ヒアリング調査による。

償却後に第三セクター会社に引き渡されることになっているほか、JR が運行受託、発券システムからの除外はしないことなどが提案されているが、現時点での重要な問題は 2015 年度末の函館―新函館間のアクセス列車に関して、どういう列車を運行するのか、デザインはどうかということである。本来であれば新幹線車両が現函館駅乗り入れというのが函館市の考え方であり、道との間で確認書も交わされていた。それは新幹線車両を新駅から函館駅に乗り入れさせる（在来線の 3 線化を想定）という条件のもと、函館市は新駅の市外設置を認めるというものであった。2003 年の函館駅舎改築時、函館市は「新幹線時代に対応した、地域の「顔」となる駅舎にするため」と JR 北海道に 50 億円を補助した。しかし、実際には整備新幹線のスキームから外れた。そのために函館市が 2010 年から 2011 年にかけて行った要望活動への配慮・JR 側の譲歩として、新函館駅のホームは対面乗り換え可能な構造とされた。しかしこちらも札幌開業時には廃止されるため、その際新たな問題が発生する。

2015 年度の新函館開業を見据え、JR 北海道と函館市は互いの土地を合わせ、定地借地権を設定して商業施設等を広募した結果、函館市内の菓子店が工場を建設することになったほか、JR 北海道所有の別の土地については、新函館開業までに JR インの建設が行われることになっている。

2 つの経営分離を総合して考えられる問題点は、赤字路線を引き継ぐために地元負担になるということである。つまり、福祉のように採算度外視で運行せざるを得ないとの認識は持っているが、新函館以北については鉄道がいいのか、それともバスがいいのかについてはこれから詰めていくとのことであった。これに関連して、2012 年 5 月 23 日に鉄道で存続させることを決定した江差線：五稜郭―木古内間についても、函館市は鉄道にこだわっているわけではなかったが、函館市の負担は年間 760 万円程度であり、その程度で鉄道維持ができるのであれば、と存続に同意した。バス事業にも補助を出している函館市としては、コスト面でシビアな話ではあるが、存続することが決まった以上、利用促進策を考えていく必要が出てきている。逆に、第三セクター化する利点については、地域の足が守られたということを挙げ、変わらないことこそが重要なのだ、という認識を示した。

なお、駅名騒動については、認知度も高く仮称として使用されてきた新函館が望ましいとの認識は持ちつつも、静観する立場にある。これは地元での論争で有名になるよりもむしろ、新幹線開業がすぐそこに迫る中、地域として開業に向けて取り組みを行うことが大事という考えを持っているからだという。

## 5-5 簡単なまとめ

今回は 4 つの自治体を調査したが、いずれの自治体にも共通しているのは開業によるプラス面が大きいという認識である。その中でも、上ノ国町と江差町に関して言えば、どちらも過疎の町であるため、マイナス面は特段思い浮かばないということであった。

今回は北斗市へのヒアリング調査は行うことができなかったが、他市町の話を通じて多少伺い知ることができた部分もあった。北斗市の前身である上磯町と大野町に観光協会が存在しなかったことから、結果的にここ最近まで北斗市にも観光協会が存在しないという経緯があったため、駅名に関する論争も含めて函館市との軋轢が生じているのではないか、という話もあった。

第三セクター化に関して言えば、どの自治体も運賃の値上げを懸念していたほか、バス転換される可能性が高い江差線：木古内―江差間に関して言えば、停留所の柔軟な配置によってむしろ利便性が上がる、と歓迎する声も見られた。

## 6. おわりに

### 6-1 鉄道を残す意義

鹿児島県の大隅半島には、かつて国鉄大隅線が通っていた。志布志駅から国分駅に至る全線単線非電化のローカル線で、南隅軽便鉄道に端を発する。1980年12月27日、経営が極度に悪化していた国鉄の経営再建を図るため、日本国有鉄道経営再建促進特別措置法（国鉄再建法）が成立した。これに伴って翌1981年3月に出示された運輸省告示で、1977～1979年度の平均輸送人員等によって路線を幹線と地方交通線に分類、さらに地方交通線のうち輸送密度が4000人/日未満である路線はバスによる輸送を行うことが適当であるとして、鉄道の廃止対象とした。輸送密度が1616人/日であった大隅線も例外ではなく、第2次廃止対象特定地方交通線（輸送密度2000人/日未満の路線が対象）に指定された。その総路線長98.3kmは、第1次～第3次で指定された85線の中でも、長大4線（天北線・名寄本線・池北線・標津線）と羽幌線に次ぐ6番目の長大路線であった。元が軽便鉄道であるため、ホーム延長や駅構内の狭さから、列車は1編成3両程度が限界とされていたが、地域の足としてはそれで十分であった。1987年3月14日に大隅線は廃止、バス転換された。この大隅線の廃止が沿線地域の衰退をさらに加速したとの指摘<sup>24</sup>もある。しかし廃止対象とされた85線のうち45線がバス転換されたために事例は無数に存在し、どの指摘が正しいのかを事前を知ることは難しい上、地域の実態にも左右される。学生やお年寄り、障害者といった交通弱者の問題についても見落とせない。鉄道の廃止は人口の流出を引き起こし、地域の疲弊へと繋がっていく。

もちろん、貨物鉄道ネットワークの維持という観点から見れば、鉄道を残す意義というのは十二分にある。2011年3月11日に発生した東日本大震災は記憶に新しいが、その際に鉄道維持の選択が正しかったと思わせる出来事があった。震災直後、被災地ではガソリンを始め石油製品が急激に品薄になった。しかし地震や津波によって仙台港等三陸沿岸の港湾施設は使用できず、関東と東北を結ぶ東北本線と常磐線は寸断され、海上・陸上貨物輸送ともに不可能であった。深刻な燃料不足の救済として、神奈川県根岸駅から日本海側を迂回して青森まで北上、青い森鉄道とIGRいわて銀河鉄道を南下して盛岡貨物ターミナルまで緊急石油列車が走った。その後同じルートで何本もの貨物列車が走り、筆者自身、3月30日に新青森駅において盛岡方面へ向かう緊急石油列車を目にした。複数のルートがなければ、燃料不足からの回復は相当遅れていたと推察される。こうした災害時に人命が掛かった事態であっても、輸送力の大きな鉄道があれば命綱と成り得る。それだけでも鉄道の存続には十分意義がある。

### 6-2 今後の課題

これまで、並行在来線の経営分離に関して、バス転換が鉄道維持よりも格安であることが示されているにも関わらず、鉄道廃止という選択をした自治体はなかった。経営分離された区間は、新幹線開業前は都市間輸送を担い、各地域の発展に貢献してきた。新幹線が順次開業することでその役割を地域圏輸送中心のものへと変化させることで生き残りを図った。これら並行在来線は第三セクター鉄道として存続されたが、ここで押さえておきたいのが、多額の公的資金の投入（公共負担）が例外なく発生しているということである。公共負担、言い換えれば国や地方自治体に対して国民が支払った税金である。鉄道維持とバス転換を比較した場合、バス転換の利点が多い（ことが多い）のに対し、巨大な赤字を背負い、その補填のために多額の資金を投入してまで鉄道路線を維持しようとする自治体を見ていると、

<sup>24</sup> 2013.1.21 読売新聞熊本版朝刊による。

地域住民の足というよりもむしろ「あくまで鉄道にこだわる、地方」と見えてきてならない。

今後、課題となるのは、地方が「身の丈に合った」正しい選択をできるかどうかである。貨物列車が線路を使用したいのであれば国または JR 貨物が所有する、もしくは国と JR 貨物との間で上下分離方式を採用、貨物ネットワークの維持をすることも可能なはずだ。だが、江差線や函館本線と同様に、今後経営分離が予定されている信越本線と北陸本線についても、鉄道での存続が決定されている。旅客輸送が目的であることを忘れていないか、鉄道の維持だけが至上目的になっていないか、よく考えることが必要であったと思う。少なくとも、北海道新幹線の札幌延伸に伴う函館本線経営分離はまだまだ先のことであるから、時間を掛け、しっかりとしたビジョンを持った上で議論をしていくことが求められる。

### 6-3 今後の北海道の総合交通体系と地域交通

国鉄再建法に基づいた一連の廃止により、北海道内での鉄道廃止は 24 線に上った。もちろん輸送密度や沿線人口等、客観的な数値によって選定されたものであるため、冷酷ではあった。広大な面積を持つ北海道の立場も十分に理解できるのだが、空港も新幹線も高速道路も、と全てを欲しがる様は理解に苦しむ。例えば最近では北海道エアシステム (HAC) の問題があった。

日本航空 (JAL) の経営再建に伴い、JAL は HAC を連結会計の適用から除外できる比率まで出資額を減少させたため、JAL の出資を受けている HAC も新体制への以降が急がれた。しかし北海道が全額出資するわけには行かないため、道内経済界へ 30%の出資を求めた。もちろん北海道が救済するという意味合いは理解できるが、HAC が株式会社である以上、道内 62 市町村 (破綻時) が出資していた AIR DO (旧北海道国際航空) がかつて経営破綻した際の苦い経験を活かすべきであった。AIR DO については非常時とはいえ、2001 年に債務超過危機に陥った際、社長として北海道幹部職員を送り込み、また巨額の公的資金の投入によって追加融資・出資に応じ、これに同調する形でようやく北海道電力など道内大手企業も出資に応じたという経緯があった。

結果、2003 年から AIR DO は実質的に全日本空輸 (ANA) の傘下に、2012 年から HAC は北海道が約 36%を出資する、鉄道の第三セクター会社と同様の会社に「成り下がって」しまった。

2012 年はこの他にも ANA 系 2 社 (Peach Aviation, AirAsia Japan)、JAL 系 1 社 (Jetstar Japan) と、格安航空会社 (LCC) の新規参入が相次いだ。路線の重複はなく直接的な影響はないとはいえ、消費者が低運賃に慣れてしまえば、特段低運賃というわけでもないうえ採算性の悪い、言わば「地域振興路線」である HAC の経営には引き続き困難が予想され、大株主かつ監督、そして道内諸政策を推進する立場にある北海道が今後どのような方策を取り、どのような交通体系を作っていくかが課題となってくる。また、2013 年 1 月現在日本国内で就航している広義の LCC としては上記 3 社の他にスカイマークが加えられることが多いが、同社は 1 月 9 日、4 月 20 日から仙台空港—新千歳空港に就航する予定であることを発表した。現時点で通常運賃を 10000 円程度に設定している同社の路線が、将来、札幌に延伸する北海道新幹線と競合・激突することは十分に起こりえる。北海道新幹線は関東と宮城県を主要都市圏として設定しているため、新幹線側の需要予測は下方修正が必要になるだろう。2035 年度が予定されている札幌開業時に、巨額の税金を投入する北海道新幹線を「選択」した北海道民は何を思うのか。皮肉として、とても楽しみである。

#### 6-4 個人的提言

最後になるが、今回の論文を通して、個人的提言をしておく。

日本には総合的交通体系がないという話は 4-9 でも触れたが、まず行うべきは、その完成である。日本の大規模公共事業、例えば高速道路や空港、新幹線についてはそれぞれ道路局、航空局、鉄道局の管轄である。官僚組織に口を挟んでしまっただけではこの論文の論旨を見失うことになるが、各局がそれぞれ予算を請求、執行している現状では、総合的交通体系の構築には程遠い。できれば、それら内部部局の上部組織として、例えば「総合交通局」を設置するなどしなければ、永遠に構築はできないのだと思う。

個人的には、思い切った政策を実行しなければその構築は成し得ないものだと考えている。1982年に開業した東北新幹線は、最終的にはそれまで航空機の羽田線が隆盛を極めていた沿線空港（青森・花巻・仙台<sup>25</sup>）の衰退を引き起こす要因となった。また、ミニ新幹線である秋田・山形新幹線についても、秋田・山形両空港の衰退を引き起こした。このこと、またグラフ 4-12 を踏まえれば、新幹線と航空機という高速交通機関の共存は困難であることが明らかである。空港については不要な空港、例えば茨城空港や静岡空港を廃止、新幹線に一本化することが必要であると思う。古河への東北新幹線駅設置や、東海道新幹線の静岡空港駅設置の方が、新規空港開港と比較すれば支出が少なくて済んだはずである。福井空港など、民間航空会社が就航していない空港などはもっての外である。

その点、高速道路については鉄道・航空機との競合は起こりにくいと考えられる。自分で運転するということと、交通機関を利用するということは本質的に異なる。そのためにも、鉄道と航空機の交通機関が競合する際は許認可の段階で何らかの規制を設けることが必要だった。

本論文では、並行在来線の問題と地域に対する影響に関して取り上げて考察を行うとともに、総合的交通体系についてまとめた。総合交通体系が無いことに大きな原因がある並行在来線問題は、国の責任のもとで解決が図られていくことが望ましいと思う。

---

<sup>25</sup> 福島空港は東北新幹線開業後の 1993 年に開港したため、羽田線は東日本大震災を受けた臨時便運航まで、就航実績がなかった。

## 謝辞

最後に、本論文を作成するにあたって、ご協力くださった方々に深く御礼を申し上げます。

調査にあたり、ヒアリングや資料提供に快くご協力してくださった、函館市、江差町、上ノ国町、木古内町の方々におかれましては、お忙しい中時間を割いてくださり、本当にありがとうございました。

また本論文の作成にあたり、角一典准教授には大変ご迷惑をお掛けしたことを深くお詫びするとともに、今後ともご指導ご鞭撻の程、よろしくお願い申し上げます。

## 参考文献・参照ページ

- ・運輸省鉄道局, 1999, 『数字でみる鉄道 1999 年度版』運輸政策研究機構.
- ・運輸省鉄道局, 2000, 『数字でみる鉄道 2000 年度版』運輸政策研究機構.
- ・NHK 取材班, 1996, 『NHK スペシャル 戦後 50 年 その時日本は<第 4 巻>—沖縄返還：日米の密約、列島改造：田中角栄の挑戦と挫折』
- ・香川正俊, 2002, 『第 3 セクター鉄道』成山堂書店.
- ・香川正俊, 2002, 『第 3 セクター鉄道と地域振興』成山堂書店.
- ・柿沼博彦／田村亨, 2011, 『北海道の交通体系展望』財団法人北海道地域総合振興機構.
- ・角一典, 2008, 『整備新幹線問題年表：1907-2007』2007-2010 年度科学研究費補助金基盤研究資料集・問題別詳細年表(1), 法政大学.
- ・国土交通省鉄道局, 2001, 『数字でみる鉄道 2001 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2002, 『数字でみる鉄道 2002 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2003, 『数字でみる鉄道 2003 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2004, 『数字でみる鉄道 2004 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2005, 『数字でみる鉄道 2005 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2006, 『数字でみる鉄道 2006 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2007, 『数字でみる鉄道 2007 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2008, 『数字でみる鉄道 2008 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2009, 『数字でみる鉄道 2009 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2010, 『数字でみる鉄道 2010 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2011, 『数字でみる鉄道 2011 年度版』運輸政策研究機構.
- ・国土交通省鉄道局, 2012, 『数字でみる鉄道 2012 年度版』運輸政策研究機構.
- ・小林正明, 2003, 「貨物鉄道輸送が抱える課題—整備新幹線開業に伴い経営分離される並行在来線の問題を中心に」『運輸と経済』63(8): 16-20
- ・資源エネルギー庁, 2010, 「平成 21 年度 エネルギーに関する年次報告書 (エネルギー白書 2010)」, (2011 年 10 月 9 日取得, <http://www.enecho.meti.go.jp/topics/hakusho/2010/index.htm>) .
- ・田中角栄, 1972, 『日本列島改造論』日刊工業新聞社.
- ・船橋晴俊／角一典／湯浅陽一／水澤弘光, 2001, 『「政府の失敗」の社会学 整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』ハーベスト社.