

北海道新幹線札幌開業時においても 函館駅～新函館駅はJRで運行を！

【並行在来線の経営分離に伴う問題と考え方について】 函館商工会議所

北海道新幹線は札幌までの全線開業へ向け重要な局面を迎えています。政府の札幌延伸認可判断に関連し、JR北海道は在来線の函館駅～新函館駅を含む区間を経営分離すると表明しました。経営分離には一体どんな問題があるのか、函館が経営分離に同意できないのはなぜか、詳しくお知らせします。

■新幹線と並行在来線の関係

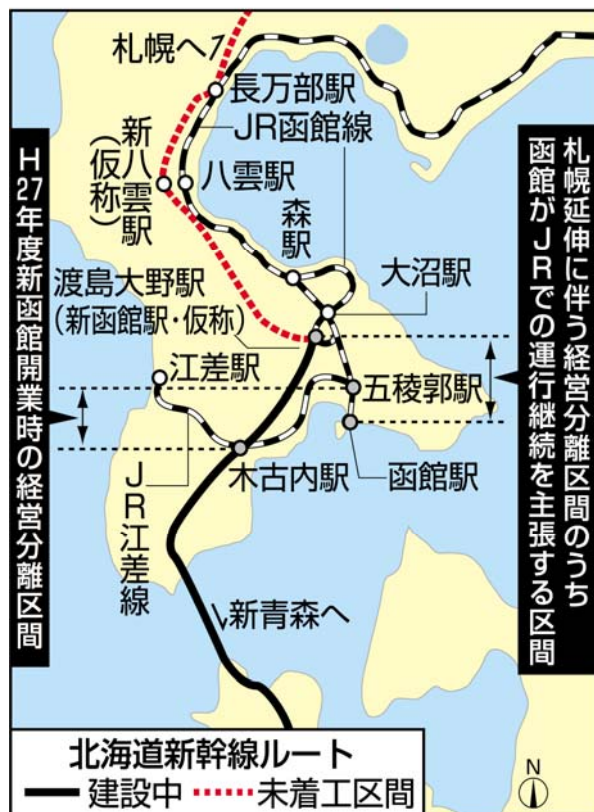
政府は平成22年度新幹線予算のうち90億円を新規区間着工分(北海道・新函館～札幌、北陸・金沢～敦賀、西九州・諫早～長崎)として留保し、その着工について、今年9月までに結論を出すとして表明しています。

実際に新幹線の着工を行うためには、工事実施計画の認可前に、並行在来線のJRからの経営分離について、沿線地方公共団体及びJRの同意を得て確定させる必要があります。経営分離される時期は、札幌延伸が開業するとき(着工から概ね10年後)です。(※1)

■JR北海道が表明した経営分離区間

これまでJR北海道は、札幌延伸に際しての経営分離区間を明示してきませんでしたが(※2)、今年3月25日に開催された政府の第5回整備新幹線問題調整会議において提出された資料で、その区間が「函館駅～小樽駅」間であり、新幹線の拠点駅となる新函館駅(現渡島大野駅)～函館駅間17.9km(以下、「現函館～新函館」と表記)を含むということを初めて明記しました。

北海道新幹線と並行在来線図



(※1)平成27年度(2015)の新幹線新函館開業の際の新函館駅～現函館駅間の在来線はJR北海道が運行します。
(※2)JR北海道は「平成11年の政府ヒアリングの時点で既に経営分離区間を表明していた」と主張していますが、JR北海道や北海道から函館市には、これまでそのことについての正式な通知は行われませんでした。

■4月からの函館側の動き

函館市側ではJR北海道の経営分離表明を受け、同区間が引き続きJRで運行継続されるよう意思表示を行っています。

- 4月30日 函館市、函館市議会、函館商工会議所による北海道への要請活動
- 5月19日 函館市、函館市議会、函館商工会議所によるJR北海道への要請活動
- 5月24日 函館市議会が「北海道旅客鉄道(株)が新函館駅・現函館駅間の鉄道運行体制を維持・確保するよう求める決議」を全会一致で議決
- 6月2日 函館市議会による北海道、JR北海道への要請活動
- 6月22日 北海道の呼びかけによる函館市長、JR北海道社長との三者協議でのJR運行継続主張
- 7月上旬～ 函館市町会連合会等による署名活動の実施

■函館における経営分離の問題点

①代替の鉄道運行継続が確約されていない

JR北海道の経営分離表明を受けて鉄道をどうするか地元調整し方針を示す役目を持つ北海道は、JRに替わる現函館～新函館の旅客鉄道の運行継続を現時点で提示していないため、運行継続が確約されていない今の状況では、JRによる経営分離表明はすなわち「鉄道の廃止」を意味しているといえます。

他県はJRの経営分離方針を受け「鉄道存続に責任を持つ」と表明した上で分離同意しており、態度表明していないのは北海道だけです。

経営分離区間	新幹線着工年月	道県が在来線存続を表明した年月
八戸～青森	H10.3月	H9.5月(青森県)
長野～直江津	H10.3月	H9.10月(新潟県)
八代～川内	H13.4月	H2.11月(熊本県) H3.1月(鹿児島県)
直江津～富山	H13.4月	H12.11月(新潟県)
木古内～五稜郭	H17.5月	—
富山～金沢	H17.6月	H17.4月(石川県)
肥前山口～諫早	H20.4月	H8.12月 (JRが運行継続)
函館～小樽	今年度予定	—
金沢～福井	今年度予定	H4年(福井県)

②代替の旅客鉄道が運行されない場合

(1) JR函館駅も廃止されゴーストタウンに

JR函館駅が廃止されると通勤通学・観光・出張など利用者は不便を強いられ、駅周辺地域の都市拠点機能や交通結節機能は著しく低下します。また、駅や鉄道が廃止されると、JR北海道函館支社も現駅隣接の現在地に所在する理由がなくなるため移転の懸念が生じるなど、事業所の移転・閉鎖等によって従業員が減少、これらの結果として人の流れが減り、飲食店や商業施設の閉鎖などに波及する恐れが高くなります。

(2) 18km離れた新函館駅まで不便な移動

函館市内から札幌や東京へ行く新幹線に乗るためには、**新函館駅**まで市内中心部から車で約30分、路線バスで約45分を要し、タクシーでは約5,000円がかかります。また、新幹線はややE2系1編成の定員は約810名ですが、観光や帰省シーズンに新幹線を降車した客が函館に向かう場合、満員立席の路線バスが約13台も必要となるなど、新函館駅と函館市内のアクセスは不便極まりなく、巨費を投じた新幹線の整備効果も高まらないということになります。



③第三セクター鉄道が運行する場合

代替の旅客鉄道が第三セクター会社の設立等により運行されたとしても、その経営のための地元財政負担は多大なものとなり、かつ子々孫々まで続いていくこととなります。

第三セクター鉄道の設立運営に必要な地元負担額をはじめ、現在同区間で発生しているJR北海道の具体的な運行収支等については一切示されていませんが、負担面に関する事実として明らかなのは以下の点です。

(1) 運賃値上げと接続ダイヤの調整難

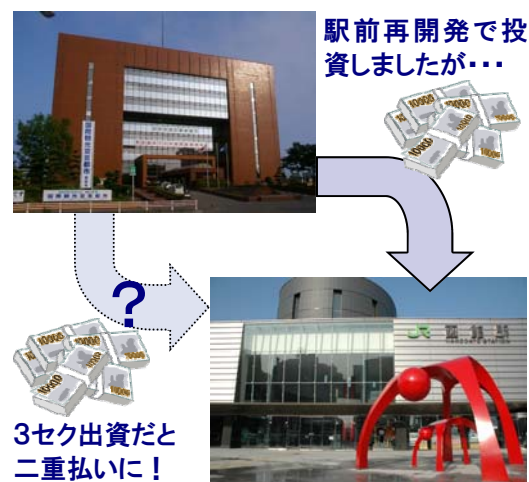
利用者の立場では、過去の例をみても運賃が1.3～1.5倍に値上げされるだけでなく、JRの運賃とは通算されず別料金となり、きっぷを買って直す手間なども生じます。また、JRが運行する新幹線との接続がスムーズに行える運行ダイヤにできるかどうか、JRと第三セクターの連携にかかっており、長野県のしなの鉄道などでは新幹線との接続ダイヤが改悪されるなどの事態も生じています。もし、新幹線と在来線どちらもJRが経営するのなら、新幹線の利用客を函館駅まで運ぶのは自社の責務になりますが、経営分離してしまえば「在来線側の接続輸送については当方は関係ありません」ということになってしまいます。



③ 第三セクター―鉄道が運行する場合

(2) JR 函館駅へ二重に投資することに

函館市は新幹線時代を見据えたまちづくりとして平成10～16年度に約87億円を投じ「函館駅前土地区画整理事業」を実施しており、うち約50億円は移転補償費としてJR北海道に支払われ、JR北海道が現函館駅舎の整備を行いました。第三セクターに転換する場合は、駅舎など鉄道事業資産はJR北海道から買い取ることであり、函館市は現函館駅について二重の財政負担となってしまう、結果的にそれは市民の税金等から賄われることになります。

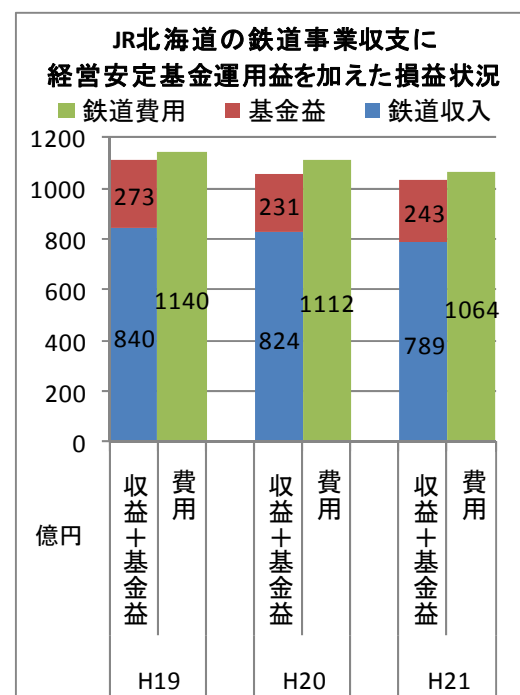


(3) JRが営業赤字補填のため保有する「経営安定基金」は分与されない

第三セクター鉄道運営の際の採算見通しについても、JR北海道の決算公告から読み取ることができます。JR北海道の鉄道事業は民営化以来営業赤字であり、民営化時に設けられた経営安定基金約6,800億円の運用益で補填をしています。そのような鉄道事業を第三セクターが引き継ぐ際には、赤字補填のための経営安定基金も分与されてしかるべきですが、基金は法律上取り崩し(による分与移管)が認められていないため、第三セクターによほどの経営支援措置がない限り、多大な財政負担が続くことは明らかです。

(4) 函館市は固定資産税収も見込めない

市町村税である固定資産税についても、第三セクター鉄道の場合は自治体が支援策として固定資産税の減免を行うケースが多く、税収には期待できません。本来、新幹線が通ることとなる市町村であれば、新幹線の駅舎や構造物に対する固定資産税収入が将来にわたり安定的に得られることが利点となりますが、函館市の場合、新幹線は市域内を全く通らないため、新幹線開業による固定資産税収入は一切なく、負担だけが生じることとなります。



(5) 先行して経営分離される江差線との関係

既に経営分離が決まっている江差線の本古内～五稜郭間の代替交通確保のあり方については、北海道と沿線自治体による「北海道道南地域並行在来線対策協議会」において、バス転換も選択肢に含めた5つの案について検討が行われており、平成23年度末までに方向性を決定することとなっています。

現在、現函館～新函館など函館本線と江差線の普通列車は共通で運用されているため、今回表明された函館本線の経営分離方針によって、江差線の代替交通確保方策にも関係が生じることとなります。すなわち、現函館～新函館を第三セクター鉄道で運行するためには、協議が先行している江差線についても、経営効率上同じ三セク会社が運行するのかが問われることとなり、それを残りの協議期間内で調整できるのかが課題となります。

(6) 線路そのものをどう残すかが不明確

「JRが経営分離といっても貨物列車はなくせないのだから、線路は必ず残るはず」という見解もありますが、(5)記載の江差線代替方策案では「バス転換によって旅客列車が全く走らない区間は、鉄道貨物輸送を確保するための事業方式について別途検討が必要」とされています。北海道は、青森県が採用した上下分離方式による線路保有を方策案のなかに含めておらず、線路そのものをどう残すか最低限の方針が不明確なため、現函館～新函館の経営形態についても踏み込んだ議論ができないことから、現状ではJRによる運行継続を求めざるをえないと言えます。

■札幌延伸と経営分離についての考え方

北海道新幹線は、我が国の高速交通体系の骨格を形成する上で重要な国家プロジェクトであり、札幌延伸により全線開通してこそ整備効果を最大限に発揮できるものとして、これまで函館市も函館商工会議所も、札幌延伸に賛意を持って関係団体とともに活動に取り組んできました。

しかし、札幌延伸の着工条件となっているJRの経営分離区間に、現函館～新函館が含まれたことについては、函館市にとっては前述のとおり多分野に悪影響が及び、地域の衰退と負担増が確実であることから、函館市としては経営分離に同意しない意向です。すなわち、「札幌延伸に協力するのかもしれないのか」と問われるならば、**函館にとって何より必要なのは「現函館～新函館のJRによる運行継続」であり、地域の損失が確実な「経営分離」の同意によって生じる事態についての責めを負えないことから、地元を犠牲にしてまで協力はできない、ということになります。**そして現在の経営分離スキームでは、経営分離区間の自治体の同意がなければ札幌延伸は着工されることはありません。

新幹線の着工条件を示した政府与党合意(平成8年)では「具体的なJRからの経営分離区間については、当該区間に関する工事实施計画の認可前に、沿線地方公共団体及びJRの同意を得て確定する」と規定されています。つまり、**経営分離区間とは地方公共団体とJRの双方の同意によって確定されるものであり、一部メディアの論調のように「JR北海道が示した方針に函館市が反対している」のではなく、JR北海道においても、函館市など沿線自治体の意向を尊重した判断が求められる**と言えます。

■未来志向で問題解決を

JR北海道・北海道・函館市の三者は、これまでも地域振興のため連携してさまざまな取り組みを行ってきており、今後の地域づくりにおいても協力関係は不可欠なものです。経営分離問題について膠着状態を続けるのは、三者にとっても望ましいことではありません。

並行在来線の経営分離区間をどう決めるかは、全国の新幹線開業地域の事例をはじめ、小樽～札幌間をJR北海道が運行継続するとしていることなどをみても、事実上、JRの判断によるものと言えます。であれば、現在の経営分離ルールの上では、函館市が主張する現函館～新函館のJRによる運行継続が確約されない限り、北海道新幹線の札幌延伸は叶わないのですから、三者にはJRによる運行継続が実現できるよう具体策の協議が求められます。

例えば、北海道とJR北海道が共同で出資している第三セクター会社「北海道高速鉄道開発(株)」では、軌道施設の改良や特急車両の保有を行い、それをJR北海道にリースするという事業を行っています。既にあるこうした事業スキームを活用すれば、函館市が同社へ出資を行い、現函館～新函館の基盤整備を同社が担い、JRがそれを借りて運行継続することなども十分に検討できるはずなのです。

函館市や函館商工会議所は、道内が新幹線延伸に関心の低かった時代から建設促進運動に力を注いできた長い歴史があり、新幹線の実現はその積み重ねの上にあります。平成6年に新函館駅の場所を決めた際に、北海道と函館市が「新駅・現駅のアクセスについては在来線を改良して実現する」という確認書を交わしてから15年余の長い間、当事者間の協議機会が設けられなかったことは誠に残念であり、確認書という重大な取り決めをもってしても何ら進展がなかった現実をみると、今後の協議進展にも心配が伴いますが、尊重されるべき過去の経緯は利害関係先の方々にもしっかりと踏まえていただいた上で、三者が未来志向で問題解決を目指していくことが今まさに求められています。

【参考資料等】このリーフレットは、国及び関係道県・事業者の公式webサイト等掲載内容に基づき函館商工会議所が作成しました。内容についてのお問い合わせは下記までお願いします。なお、記載内容は平成22年7月5日時点のもので、状況の進展によっては記載事項が解決されることも想定されます。

北海道新幹線札幌開業時においても函館駅～新函館駅はJRで運行を！

函館商工会議所 (平成22年7月発行)

〒040-0063 函館市若松町7-15 TEL0138-23-1181 FAX0138-27-2111

北海道新幹線2015年新函館開業ウェブサイト <http://www.shinkansen-hakodate.com/>