

「持続可能な交通体系のあり方」について

平成 28 年 7 月 29 日
北海道旅客鉄道株式会社

これまで当社は、北海道における基幹的交通機関として公共交通の一翼を担ってきており、今後も地域における交通手段の確保は重要であると認識しております。

しかしながら、当社の経営状況は極めて厳しく、また当社が経営基盤を置く北海道は、全国を上回るスピードで人口の減少が進んでいることから、それぞれの地域特性に応じた持続可能な交通体系のあり方について、地域の皆様に早急にご相談を開始させていただきたいと考えております。

【相談のポイント】

①「安全な鉄道サービス」を持続的に維持するための費用をどのように確保していくか
②鉄道輸送が適している線区か、または他の交通機関の方が利便性・効率性の観点から適している線区かの両方の観点から線区毎に協議会等のご相談の場を設けて、地域の皆様に対し「持続可能な交通体系のあり方」についてご相談させていただきたいと考えております。

上記①の観点については、以下の選択肢について線区毎のご相談の場で検討を行います。

- ア 設備の見直しやスリム化、ご利用の少ない駅の廃止や列車の見直しによる経費節減
- イ 運賃値上げによりお客様に応分の負担をしていただく方法
- ウ 沿線の皆様に日常的に鉄道をご利用いただく利用促進策
- エ 運行会社と鉄道施設等を保有する会社とに分ける上下分離方式

また、①の検討を行ったうえで、上記②の観点について、以下の検討を行います。

- ア 輸送サービスを鉄道として維持すべきかどうか
- イ 他の代替輸送サービス（バス等）の方が効率的で利便性が向上するかどうか

上記の検討にあたり、「当社単独で維持可能な線区」と「当社単独では維持することが困難な線区」について、当社の考えを秋口までにお示しします。

秋口以降、「当社単独では維持することが困難な線区」について、準備が整い次第、地域の交通を確保することを前提に、ご相談を開始させていただきたいと考えております。

【背景】

①北海道の鉄道は、当社発足後 30 年の経過と共に、札幌圏は人口が増加しご利用が増える一方、札幌圏以外は、人口の減少や道路網の整備等によりご利用が減少しています。そのため、「鉄道輸送が適している線区（大量・高速輸送）」と「鉄道以外の交通機関の方が利便性・効率性の観点から適している線区（少ないコストで個々のニーズに対応した輸送力や駐車場の設定が可能等）」の双方のうち、後者が格段に増加する状況となっています。

②この間、鉄道運輸収入や経営安定基金運用益が減少する中で、できる限り現行の線区を維持する考えのもと収支均衡を図るため、安全に関する費用を削減してきました。

安全の基準を維持するための費用を確実に確保する前提で今後の収支を見通した場合に、このままでは守るべき安全の基準を維持するための費用を確保できない状況となり、札幌圏などを含む全道で鉄道の運行が困難となる状況にあります。

1. 「持続可能な交通体系のあり方」に関する地域への相談について

(1) 鉄道を維持するためのご相談のポイント

当社としては、今後も地域における交通手段の確保は重要であると認識しており、そのため収入確保と経費節減に最大限の努力を行います。その上で、

- ①「安全な鉄道サービス」を持続的に維持するための費用をどのように確保していくか、
- ②鉄道輸送が適している線区か、

の両方の観点から線区毎に協議会等のご相談の場を設けて、地域の皆様に対し「持続可能な交通体系のあり方」についてご相談させていただきたいと考えております。

上記①の観点については、以下の選択肢について検討を行います。

- ア 設備の見直しやスリム化、ご利用の少ない駅の廃止や列車の見直しによる経費節減
- イ 運賃値上げ（全道または線区毎）によりお客様に応分の負担をしていただく方法
- ウ 沿線の皆様に日常的に鉄道をご利用いただく利用促進策
- エ 運行会社と鉄道施設等を保有する会社とに分ける上下分離方式

また、①の検討を行ったうえで、上記②の観点について、以下の検討を行います。

- ア 輸送サービスを鉄道として維持すべきかどうか
- イ 他の代替輸送サービス（バス等）の方が効率的で利便性が向上するかどうか

(2) 「当社単独で維持可能な線区」と「当社単独では維持することが困難な線区」について

(1) の検討にあたり、「当社単独で維持可能な線区」と「当社単独では維持することが困難な線区」について、当社の考えを秋口までにお示しします。

「当社単独では維持することが困難な線区」については、地域の交通を確保することを前提に、それぞれの地域に適した「持続可能な交通体系のあり方」に関し、鉄道を維持するにあたっての新たな方策の策定やバス転換などの選択を含め、地域の皆様へのご相談を開始させていただきたいと考えております。また、「当社単独で維持可能な線区」についても、事業のスリム化など効率化を図るほか運賃改定などを行うことで維持してまいりたいと考えております。

2. 地域特性に応じた持続可能な交通体系について

鉄道は、大量輸送、高速輸送に適した交通機関です。他方、輸送量が少ない区間では、鉄道以外の交通機関の方が、少ないコストで個々のニーズに対応した輸送力や駐車場の設定が可能など利便性・効率性の観点からも優れています。

利用されるお客様が不特定なのか、特定のなのか、また輸送密度が高いか低いかで、それぞれ適した交通手段があります。

地域に適した交通手段について、運営費用を誰がどのように負担するのか、或いは提供すべきサービスレベルをどのようにするのか等「持続可能な交通体系」とするために検討を進める必要があると考えております。

①大量輸送・高速輸送について

札幌圏においては、鉄道が他の交通機関では代替できない大量・高速輸送を実現しています。例えば、当社の中でもご利用が多く輸送密度が4万人を超える札幌・新千歳空港駅間について、同区間の空港連絡バスと比較した場合、輸送力・所要時間をみると「鉄道輸送が適している線区」であるといえます。

②鉄道とバスの特徴比較について

高校や病院が郊外へ移転し駅から離れている地域においては、鉄道利用者はバスに乗り換えて目的地へ向かうこととなりますが、バスは自宅近くのバス停から直接目的地に向かうこともできます。さらに、地域・町の構造変化に対し、バスは柔軟に対応することが可能です。

また、鉄道会社はインフラを「セットで自ら所有」するが、バス会社は「車両」のみを所有して「運行」するため、鉄道とバスのコスト構造を比較した場合、バスは施設の維持や修繕等に係る経費がほとんどかかりません。一方、鉄道は得られる収入に対し、輸送密度500人級の線区では燃料費や乗務員経費等の「輸送に直接必要な費用」も賄えず、2,000人級の線区では「車両の維持や修繕等に関わる費用」の一部までしか賄うことができません。

(参考) 鉄道の上下分離方式について

鉄道の収入で施設等の維持・更新が賄いきれない場合で、鉄道を維持していくために自治体等が施設等の保有を担う「上下分離方式」が近年全国的に導入されています。

「上下分離方式」を単純化して2つのパターンを示すと、列車の運行、車両の維持を運行会社が担い、施設や土地を保有会社が担うパターン、運行会社は列車の運行のみを行い、それ以外は保有会社が受け持つパターンがあります。

③エネルギー効率について

鉄道は一般に環境に優しい交通機関と言われていますが、ご利用が少なく1車両に数名しか乗車がない場合は、当然ながら環境性能が他の交通機関に大きく劣る状況となっています。

3. JR北海道発足後30年の経過について

- ・北海道の鉄道は、当社発足後30年の経過と共に、札幌圏は人口が増加しご利用が増える一方、札幌圏以外は、人口の減少や道路網の整備等によりご利用が減少しています。そのため、「鉄道輸送が適している線区(大量・高速輸送)」と「鉄道以外の交通機関の方が利便性・効率性の観点から適している線区(少ないコストで個々のニーズに対応した輸送力や駐車場の設定が可能等)」の双方のうち、後者が格段に増加する状況となっています。
- ・また北海道の鉄道は、橋りょう、トンネル、護岸など、鉄道開業期に構築された土木構造物を多数抱えています。当社発足後30年が経過する中で更に老朽化が進み、更新に多額の費用が必要な状況となっています。

(1) 発足当時の状況について

①特定地方交通線の廃止

国鉄再建法が成立・施行され、輸送密度4,000人未満は「特定地方交通線」として、バスによる輸送が適当であるとされ、原則廃止対象となりました。

北海道の鉄道路線は、昭和58年時点で4,000kmありましたが、1,400km余りが特定地方交通線に指定され、当社発足前後に廃止されました。一方で、代替道路が未整備である等の理由により特定地方交通線から除外され、廃止されなかった赤字ローカル線が数多く残ることとなりました。

②経営安定基金の設置

当社は営業損益で約500億円にのぼる大幅な赤字が見込まれたことから、事業全体の営業損失を補うため、経営安定基金（6,822億円）が設置されました。この金額は、当時の金利情勢を勘案して、7.3%の利回りで運用された場合に、収入の概ね1%の経常利益を出すことができるように設定されました。

（2）経営を取り巻く環境変化について

①高規格幹線道路網の整備状況

高規格道路網は、当社発足当時167kmであったものが、この30年間で整備が進められ、約6.5倍の1,093kmまで延伸されました。特に近年は、新直轄方式により整備されるため、無料で供用される区間が延びています。

②地域別の人口変化

平成2年と平成27年度の振興局毎の人口の増減割合をみると、札幌圏を含む石狩エリアが増加する一方で、他のエリアは全て人口が減少しており、中には3割以上減少しているエリアもあります。

（3）経営状況について

高規格道路網の整備の進展や、北海道の人口減少等の経営環境の変化は当社の経営に大きな影響を及ぼしました。

①鉄道輸送密度の推移

環境の変化がもたらした影響について、昭和50年の輸送密度を100としてみると、ローカル線では大きく減少しており、中には10分の1になっている線区もあります。一方、札幌圏の輸送密度は概ね増加しており、札幌線桑園・医療大学においては3倍以上に増加しています。さらに、輸送密度の変化を全道で見ると、500人未満の線区が増加し、2,000～4,000人の線区が減少しています。

②鉄道運輸収入、経常損益等の推移

鉄道運輸収入の推移をみると、運賃改定を行った直後の平成8年度をピークに減少傾向が続いています。また、経営安定基金運用益は、超低金利の長期化等経済情勢の変化に伴い、発足当初の計画（利回り7.3%、運用益498億円）の半分以下（平成28年度計画226億円）まで減少することとなりました。

人件費については、発足当初は800億円規模であったものが、早期選択退職など各種制度の導入、業務の効率化等の推進などにより可能な限り要員を削減し、現在では6割程度まで減少しています。なお、社員数については、発足当初は13,000人であったものが、現在は7,100名余りとなっています。

安全のための修繕費・設備投資については、国鉄時代に整備した施設の老朽化が進むため、増やすべきところでした。しかし、鉄道運輸収入や経営安定基金運用益が減少する中で、できる限り現行の線区を維持する考えのもと収支均衡を図るため、逆に安全に関する費用の削減を行いました。

③今後の収支見通しについて

当社は、事業改善命令・監督命令を受けて以降、何よりもまず「絶対に守るべき安全の基準を絶対に維持する」考え方のもと、安全投資と修繕に関する費用は確実に確保するため、安全に係る費用を先に決めたいと、全体の収支計画を策定しています。

当社の抱える問題は、安全の基準を維持するための費用を適切に確保する前提で今後の収支を見通した場合に、大幅な赤字となる状況が常態化してしまう点にあります。

今後、安全投資と修繕に関する費用を確実に確保した場合、様々な自助努力を行っても毎年400億円を超える営業損失を計上することになりますが、経営安定基金や特別債券の受取利息では補いきれず、経常損失では180億円を上回る収支構造となります。

したがって当社は、このままでは安全に必要な修繕や投資が行えず守るべき安全の基準が維持できない状況となり、札幌圏等を含む北海道全域で鉄道を運行することができなくなる状況にあります。

(4) 土木構造物の維持更新等

①老朽化した設備の維持更新費用

老朽化が進み、近い将来更新しなければならないトンネルや橋りょうなどの鉄道土木構造物や運行管理システム、車両の更新に係る多大な費用が必要になります。

②過大な設備のスリム化

石炭・木材などの貨物輸送の全盛時に建設された過大な設備（信号システム、行き違い設備、副本線、側線など）や旅客輸送が多かった時代にあわせた設備（ご利用のほとんどない駅など）をご利用実態に合わせて縮減し、効率化を図る必要があります。

当社は、将来にわたり持続可能な形で安全最優先の鉄道事業を運営する社会的な使命を果たすために、地域における交通手段の確保を前提に、秋口以降に準備が整い次第、それぞれの地域に適した「持続可能な交通体系のあり方」について、地域の皆様にご相談させていただきたいと考えております。

以上