

# 新幹線札幌延伸に伴う現函館・新函館間 JR経営分離問題について（活動のまとめ）

今まさに函館の将来を考えると。2035年札幌延伸までに盤石なまちづくりを進めよう！

平成22年3月からスタートした、北海道新幹線札幌延伸に伴う現函館・新函館間のJR経営分離（函館からの撤退）問題については、平成23年12月21日午前、函館市長が分離同意を表明し、本所として地域一丸となって行ってきたJR経営継続（経営分離反対）活動は一つの区切りを迎えました。今回は活動の経緯を総括して皆様にご報告いたします。

## 1 経営分離反対運動の背景にある市民感情（連絡船・新幹線・JRに対する思い）

- 1 北海道の玄関口だった青函連絡船時代の函館駅周辺の賑わい、昭和62年国鉄民営化による国鉄青函船舶鉄道管理局の解散と昭和63年青函連絡船終焉による職員減（人口減少）、駅周辺の衰退ぶりを見てきた経験
- 2 北海道が非協力的な中、昭和50年代から函館市、商工会議所が孤軍奮闘した新幹線誘致陳情活動への思い
- 3 経済界・市議会等全市的な新幹線誘致運動も実らずに平成6年には新幹線駅が渡島大野駅（旧大野町）に決定、その際「新駅と現駅のアクセスは在来線を改良して新幹線車両を乗り入れる」として北海道と函館市が公印付きで締結した確認書・覚書が、平成17年に北海道から一方的に反故にされたことへの不信
- 4 「新幹線時代に対応する駅舎・函館の街の顔」として合意の上で平成10年から100億超の事業費（JR北海道への移転補償費含む）をかけて函館新駅舎・駅前広場を整備したにもかかわらず、平成22年にJR北海道が経営分離（函館からの撤退）を表明したことへの不信

## 2 並行在来線問題の協議を先送りしてきた北海道・函館市・JR北海道

- 1 平成11年、JR北海道は与党ヒアリングの際「函館本線の函館—小樽—札幌間のうち、都市圏輸送を除く区間」を並行在来線として表明したとするが、都市圏輸送区間がどこであるかは触れず、関係先へも正式な通知をしていなかったこと（同時期に「新幹線時代に備える事業」として函館駅前土地区画整理事業・函館駅新駅舎建設を進めていたことと矛盾）
- 2 平成14年、北海道も函館市も、道議会・市議会答弁（各議事録による）においては、上記並行在来線区間を承知していたが、平成22年3月の政府整備新幹線問題調整会議でJR北海道が資料に明記するまで、新函館・現函館間が経営分離区間であるという認識は持っておらず、その確認・調整を一切していなかったこと

## 3 JR経営分離区間明記後（平成22年4月～平成23年11月）のうごき

平成22年4月30日	函館市長、市議会議長、商工会議所会頭が北海道庁訪問、経営分離撤回要請
5月19日	函館市長、市議会議長、商工会議所副会頭がJR北海道訪問、経営分離撤回要請
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	函館市議会が北海道、JR北海道訪問、JR経営継続要請活動
6月11日	函館市・市議会・商工会議所会談、オール函館での経営分離阻止で一致（25日に第2回）
6月22日	函館市長・道副知事・JR北海道社長による意見交換、議論は平行線
7月	函館商工会議所が会報特集および付録パンフレット作成頒布／ 函館市・商工会議所（市内商工会）・函館市町会連合会によるJR経営継続署名活動開始
8月5日	函館市・商工会議所・町会連合会等による街頭署名活動を実施
9月22日	函館市長・商工会議所会頭・函館市町会連合会長がJR北海道訪問、111,481筆のJR経営継続署名を提出、あわせて道庁も訪問し同趣旨要請
11月13日	北海道知事がJR北海道社長に対し経営分離の再考を要請したと北海道新聞が報道
11月29日	函館市長・商工会議所会頭が国土交通副大臣を訪問し一連の経緯説明とJR経営継続を要請
12月9日	JR北海道社長が定例会見において、経営分離方針を見直すつもりはない旨発言したと新聞各紙が報道
12月10日	北海道知事が定例会見において、JR北海道社長の見解を受け、今後もねばり強く交渉する旨コメントしたと新聞各紙が報道、以降1年間は進展なし

## 4 北海道からの J R 経営分離意向再通知後（平成23年11～12月）のうごき

平成23年11月24日	北海道知事名で函館市に対し「J R 北海道が経営分離方針を堅持し、経営分離しても可能な限り（新たな鉄道運営主体へ）協力する」旨の文書を伝達、同日函館市工藤市長が商工会議所（正副会頭）に対し提案内容を説明
12月5日	北海道副知事が函館市長に面会、地元の合意形成とできるだけ早い回答を求める
12月9日	商工会議所が会員等に「新函館・現函館間 J R 経営分離に反対する理由」F A Xを送付
12月13日	北海道が「新函館・現函館間の鉄道運行等に関する基本的事項」、J R 北海道が「現函館駅・新函館駅間の鉄道アクセスの充実について」とする文書を函館市へ提示／ 函館市長による主要5団体（市議会・商工会議所・町会連合会・都心商店街振興組合・朝市協同組合連合会）への両文書提案提示
12月14日	函館市による拡大11団体への両文書提案提示／ 商工会議所が会員等に「12月13日付 J R 経営分離案の問題点と見解について」F A Xを送付／ 主要5団体のうち市議会は態度表明せずと回答、4団体は経営分離反対と回答
12月18日	北海道知事が函館市長に面会、平成6年確認書を反故にしたことについて謝罪の上、改めて経営分離同意を求める
12月19～20日	函館市が市内約100団体（数は函館市が発表）に対し状況理解を求める説明行脚を実施
12月21日	函館市長が商工会議所を訪問し知事面会以降の経緯説明（分離同意意向には触れず）／ 函館市長が J R 現函館・新函館間経営分離に同意したと記者発表

## 5 函館商工会議所の見解（経営分離に反対する理由）

### 【経営分離がもたらす利用者の利便低下による地域への影響】

- 観光都市ながら全国 J R 駅から函館駅までの通し切符が買えなくなることで、函館駅「みどりの窓口」も廃止されて J R 券（新幹線指定席など）の購入や変更が不便になること
- 運賃の値上げ。J R と別料金・別会社になることで遅延時の新幹線との待ち時間調整・乗り継ぎの保証がされないため、利用者は早めに新函館駅へ移動・滞在するようになり、函館駅および駅前地域での滞在時間が減少、土産や飲食などの消費も減少
- 地域住民は直接新幹線の駅まで車で移動するようになり、函館駅利用者が大幅減少、タクシーなどから悲鳴
- 平成27年新函館開業時は新幹線・在来線の対面乗換が見込まれているが、経営分離されると対面乗換改札が閉鎖され、階段を昇降して改札を出たり入ったり切符を買い直したりの手間が発生
- 三セク鉄道事業者、バス事業者などは、採算性を理由に早朝・深夜の新幹線発着の接続を行わない可能性が高く、新幹線の最大の利点である時間短縮効果が函館市民にとっては利活用できないおそれ
- 市民が函館駅を利用するきっかけを失うこと自体が、中心市街地活性化を公約に掲げる現市政と矛盾

### 【J R 経営分離後の将来見通しの甘さへの懸念】

- 「同区間は採算が成り立つ」という人達の根拠のなさ。採算が取れるなら J R 北海道が継続すべき
- 経営者・経済人の見地では、事業承継のためのデューデリジェンス（資産調査）は絶対であり、J R 北海道による経営分離部分の情報開示（財務諸表等）もない状態で事業承継を論ずるのは非常識
- J R 北海道が函館市に納めていた固定資産税収入（鉄道関係部分）は経営分離によってなくなり税収減に。函館市は新幹線開通に関係する固定資産税収増もないため、経営分離は市財政を悪化させる要素しかない
- 既に経営分離が決まっている木古内・五稜郭間や、新函館・長万部間の三セク経営と抱き合わせにされた場合、収支を大幅に悪化させる要因となりえる
- 人口減少社会のもと、将来を見据えた場合に鉄道事業は全国的な市場・資本・ネットワークでやるのが重要であり、三セクという経営形態・地域限定型ビジネスは、先行して経営分離された事例を見ても財務面で硬化し採算面も厳しく、利用者を増やすサービス展開や投資が困難なことが明らか
- 函館駅前にある「J R 北海道函館支社」の移転縮小等懸念、駅前地域の就業人口・経済波及減少懸念
- J R 函館運輸所等、敷地の利活用見通しもなく、五稜郭車両所の存続見通しによっては車両検査にも支障

## 【並行在来線経営分離の仕組みについての疑問】

- 並行在来線の定義が官僚発言を書き留めただけの曖昧ルールであることの疑問（立法・行政の不作为）
- そもそも同区間は並行在来線にあたらないにもかかわらず、J R 北海道の都合で経営分離区間にされたことへの疑問
- 特殊な企業である J R 北海道が国策により様々な支援と優遇を受けているにもかかわらず、経営分離による地域切り捨てを行うことへの疑問

## 6 函館市の姿勢転換（平成23年4月西尾市長→工藤市長）と工藤市長の発言変遷

- 平成23年4月12日 北海道新聞主催「函館市長選立候補予定者公開討論会」での並行在来線問題への言及（同紙記事から）

（西尾氏）「在来線を切り離すのは、過去の経過から、市として受け入れることにならない」

（工藤氏）「新函館と函館間の経営主体が問題になるのは何十年先の話か現時点で分からない。新函館開業時の収支状況を見ながら、新函館－函館間の鉄道確保を前提に、北海道や J R と協議していくべきものだ」

工藤市長発言は、J R 経営分離が新幹線着工条件となっていることを無認識であるか、あるいは認識をしていたとすれば選挙時の争点化を避ける狙いがあったと見ることができる

- 平成23年7月5日 市議会6月定例会 茂木議員質問に対する工藤市長答弁

「将来にわたり安定した経営基盤のもとで利便性、速達性の高い鉄道アクセスを確保するという姿勢を持ちながら、今後、地元経済界や市民団体等とお話をすると共に、議会にも御相談する中で、この問題の解決に向けて J R 北海道や北海道、沿線自治体と協議を重ねてまいりたい」

しかし、商工会議所には11月24日まで本件相談なし

- 平成23年11月24日午前 工藤市長定例記者会見

「J R 北海道がやりますという話は、全国的な問題を抱える中で、まず99%私は可能性としては難しいと思っています」

北海道の提案文書が渡島総合振興局長から渡されたのはこの日の午後のため、J R がやらない（経営分離姿勢は変えない）という情報は承知していたと見ることができる

- 平成23年12月7・8日 市議会12月定例会 茂木議員、紺谷議員質問に対する工藤市長答弁

「鉄道維持が最前提」「運営主体は J R が最も望ましい」「いろんな（経営の）選択肢を最初から排除する必要はない」「J R 経営継続について皆さんの願いを捨てたわけではない、今まだどちらに決めているということではない」「細かい課題について（道から）回答を求めているわけではなく大枠の議論をしている」

市長が経営分離に伴う地域の不利益について説明・協議する意向も対策もないと判断し、商工会議所は J R 経営分離に反対する理由を説明した F A X を会員向けに12月9日発行

- 平成23年12月12日 市議会12月定例会 小野沢議員質問に対する工藤市長答弁

「私は独断はしないので信じて頂きたい。議会の意向も無視して反対が多い中で決めることはしない」

商工会議所を含む主要5団体のうち4団体が経営分離反対、更に函館市は追加11団体への説明行脚を行うも過半数が態度保留で、経営分離賛成支持を得られなかったことが判明

- 平成23年12月18日 高橋北海道知事と会談後の記者会見における工藤市長発言

「市民の不信・不安・懸念を解消する努力をさせて頂かなければならないので、もう少し時間を頂きたい（知事に）申し上げた」「（市民への説明期間は）国への回答期限もあることだから」

函館市は公称約100団体を一方的に追加選択し説明行脚を19～20日の2日間で実施（副市長・担当部長によるものも含む）したが、市民の不信・不安・懸念解消に足る説明ではなく、100団体の内訳も明らかにしていない

■平成23年12月21日 JR経営分離同意・北海道への伝達後の記者会見における工藤市長発言

「(経営分離同意の判断は)今朝決めた」「地元合意を得るのは難しい」「(経営分離反対の背景にある)市民の思いを大切にしながら判断しなければならないと強く思っていた」「新幹線によって客が減る他の三セク鉄道とは違って同区間は利用客が増える可能性があるし、財産と収支は三セクに移管されるが運営は全てJRがやる」「JRからも、黒字でやることを考えていい、道や函館市に毎年の赤字を負ってもらおうということは考えていない、と伺っている」「(同意を決断したポイント)はJRとの信頼関係を大切にしたいと思った。私の誠意に対してJR北海道は精一杯応えてくれたと考えているので同意した」



「市民の思いが大切」と言いながら、「JRとの信頼関係を大切にしたい」という経営分離同意(決断)理由によって「市民との信頼関係を損ねる」結果を招いた

■平成23年12月27日 北海道新聞朝刊 政府の札幌延伸着工方針決定を受けた工藤市長コメント

「非常に困難な状況の中で(同意を)判断したので、これで先送りとなれば私の立場はないところだった」

市民から見ると立場をはき違えていること、自身が市民の信任を得ずに同意判断したということがわかる発言

## 7 JR経営分離反対運動についてのまとめ、今後の展開について

- 並行在来線経営分離に多くの不利益があることは、新幹線建設促進に関わる機関の人間は必ず知っていることでありながら、それぞれの機関の「不作為」や「サボタージュ」によるツケを全て、短期間のどさくさにまぎれさせて函館市民にまわしてきたところに、今回の問題の本質があります。そして、こうした理不尽な各機関からのツケまわしに対抗する力を、11万人署名実績以上に強力な函館の民意結集の形として持てなかったことが、JR経営継続(分離反対)を実現できなかった要因であると考えます
- JR経営分離反対運動には会員や市民の方々から様々な声を頂き、経営分離反対の激励意見が約7割、批判意見が3割でした。激励意見は全て実名・連絡先記載だったのに対し、批判意見で実名のはごく僅かでした
- 批判意見の主なものは「(経営分離反対は)函館のエゴ」「三セク批判ばかりで前向きな策がない」「北海道全体の利益を考えよ(犠牲を受け入れよ)」というものでした。「函館のエゴ」とのご指摘については、函館の歴史的背景を、「前向きな策のなさ」については、商工会議所自身が三セク鉄道経営主体者になりえないため出しようがないこと、「北海道全体の利益」については、我々函館市民も北海道の一員として利益を享受する権利があり全体の利益のために進んで犠牲を払うのはおかしい(札幌は一切の犠牲を負わない)ということをそれぞれご理解願いたいと思っております
- また、「新幹線整備は政治判断の積み重ねであるため、並行在来線経営分離についても現実的対応が不可欠では」という指摘もあったものの、「現にある実」を摘んでしまったら、新たな種を植えてない限り「将来の実」はできません。行政にしかできない仕事・役割は、地域の不利益を最小限にとどめ、事業者が経済活動しやすい環境づくり・市民が不安なく生活できるまちづくりを行うことですが、そのビジョン(種を植えて育てる方針)はまだなく、今回の判断で将来経営分離の際は実(振興策)が残っていないのではという懸念も強くなります。商工会議所としては行政に対し、鉄道を始めとする道路・港湾・空港など地域の交通体系の利活用策・将来像策定のための提言を行っていきたいと考えます
- 今回、函館市長がJR経営分離に同意したことについては、経営分離ルールそのものが曖昧なため、法に則った抗告などは難しい状況です。また、商工会議所自身は三セク鉄道経営主体者になりえないことから、今後は下記のような点について説明を求めていきたいと考えます

### 【商工会議所として求めていきたい事項】

- 函館市には、JR北海道の固定資産税収入(鉄道関係部分)を失う歳入減少規模と、三セク設立に伴う歳出増規模、その他市民が被るデメリットに関しての見解を明らかにして説明すること、加えて商工会議所も参画した上で地域の交通体系についての利活用策・将来像を策定する場の設置要請など
- 北海道には、曖昧な表現ばかりの提案内容について、具体的な内容とスケジュールを明らかにしてもらうこと。例えば、JR北海道に運行委託を行うとしているために実態がつかめない三セク鉄道会社の事業範囲(責任範囲)やコスト分担に関すること、北海道自身が過去に文書で否定している運行委託方式の実現性についての説明を行うこと、JRへの経営状況情報開示を求めることなど

これまでのJR経営継続(経営分離反対)活動には、多くの方々からの激励とご理解を賜り、運動を推進する上で大きな力となりました。ご支援賜りました皆様に感謝申し上げます。誠にありがとうございました。