

「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」  
第二回懇談会 議事要旨

1 日 時 平成30年3月29日(木) 15時00分～17時00分

2 場 所 JRホテルクレメント高松(高松市)

3 出席者

・委員18名

(学識経験者)

神戸大学大学院 正司教授(座長)、高知工科大学 大内教授(副座長)、  
同志社大学 青木教授、大阪大学大学院 土井教授、愛媛大学大学院 吉井教授  
(経済界)

四国経済連合会 千葉会長、四国商工会議所連合会 渡邊会長

(労働界)

四国地方交通運輸産業労働組合協議会 井上議長

(地方自治体)

徳島県 海野副知事(代理)、香川県 浜田知事、愛媛県 上甲副知事(代理)、  
高知県 樋口中山間振興・交通部長(代理)、

四国市長会 野志会長(松山市長)、四国町村会 池田会長(中土佐町長)

(国)

四国地方整備局 平井局長、四国運輸局 瀬部局長

(事業者)

四国鉄道協会 清水会長、JR四国 半井社長

・オブザーバー 1名

国土交通省鉄道局鉄道事業課 石原課長

4 議事概要

(1) 懇談会座長挨拶

(2) 事務局資料説明

(3) 意見交換

## 5 意見交換概要

大内副座長（高知工科大学システム工学群教授）※提供資料をもとに説明

- JR四国は、スイス国鉄やJR北海道、JR九州と比較して、乗客あたりの運行列車本数が倍であり、輸送量に対しては世界最高水準の列車本数である。

山間部や峠越えなど、各駅停車の乗客が見込めない駅においては、普通列車をバスで代行するという例がスイスで出てきている。駅で鉄道と接続、運賃も鉄道と共通運賃で、駅以外の各集落にも停車して利便性の向上を図っている。また、スイスと比べても、四国の普通通勤定期は安い。

青木委員（同志社大学商学部教授）※提供資料をもとに説明

- 日本では、「事業者のフルコスト負担で鉄道やバスの維持が可能」ということが常識になっているが、それは世界では例外的である。世界においては、公共交通は経済的競争にそぐわないという考え方が主流で、様々な助成制度がある。公共交通を維持する理由としては、

- ・都市機能を維持するために必要で、都市集積の保持に貢献していること。道路渋滞や駐車場不足の解消についても、公共交通を充実させシフトさせるという考え方が一般的であること。
- ・都市間競争において、通勤通学の利便性、公共交通の運賃水準が、ひとつの指標となっていること。
- ・低所得層、女性、障害者、子供、非都市地域における基本的な交通ニーズを保証するのが、持続可能な交通の考え方であると認識されていること。

等がある。

日本でも人口1.2億人のうち、運転免許を持っていない人が約4000万人おり、車だけとなると、人口の約35%を切り捨てることになる。

民間事業者による不採算部門の見直しは当然であり、そのためにも、地方自治体による、政策の推進、交通政策全体の調整が必要となる。車やバス、鉄道をどう配置するか、それぞれの地域にふさわしい形態は、ということを考えて頂きたい。

土井委員（大阪大学大学院工学研究科教授）

- 新幹線をいかに早く導入できたとしても、人口減少・高齢化の速度からすると、鉄道ネットワークをこのまま維持していくことは難しく、鉄道は需要が多いところ、需要の少ないところはバスなど他の公共交通で代替補完ということになる。重要なのは、四国の中で交通モードを多層的に再構築し、ダイヤ設定も含め、シームレスな乗り継ぎ環境を整備できるかということだ。イギリスでは、ソーシャルエンタープライズ（社会的企業）が、新しい公共交通の担い手として、担い手の育成も含めて、公共交通を支えている。

具体的に、どこまで鉄道路線の維持が出来るかということ、ぜひ議論していきたい。そのためのデータやシナリオ分析を早めに出して頂きたい。

吉井委員（愛媛大学大学院理工学研究科教授）

- 都市部において集積による経済効果を生むためには、交通機関を欠かすことはできない。今後の鉄道のあり方を考えるためには、都市のコンパクト化とあわせて計画していくことが必要。

J R 四国の収支状況を見ると鉄道だけでの採算確保は難しいことがよくわかった。一方で、鉄道は社会的に必要なシステムであり、広く薄く社会に便益をもたらすという点で公共性の高いシステムである。まさしく社会インフラであるから、基本的には民間にまかせるのではなく、行政が運営していくべきものである。少なくとも、まずは上下分離を行い、下は行政が支えるといった対応をとることが必要。

都市内については利便性を上げて旅客を増やすことに努力してもらえればと思うが、都市間については、人だけでなくモノの移動も含めて、線路をより効率的に使うことを考える必要がある。すなわち、占用で使っている線路空間を広くパブリックに公開し、同空間の効率的活用を図って頂きたい。

浜田委員（香川県知事）

- 私からは三点申し上げたい。

一点目は、まずはこの議論の原点を考えるべきではないかということ。国鉄改革時の分割民営化のスキームとして、J R 四国には経営安定基金による運用益が 1 5 2 億円という設計があり、これが確保出来なくなっている事だが、これは、事業者、自治体、利用者の責任ではない。まずは、国鉄改革について議論すべきだ。

上下分離という主旨もわかるが、県民国民がこれを了解しなければならない。さらに、県としては金を出す以上、口も出すことになる。その前に、四国だけでなく、国全体での理解で国鉄改革が遂行され、それが機能していないのであれば、まずはそこを整理しなければならないと思う。

二点目は、人口減少対策についてだが、これは各地域が努力しなければならない。期待出来るのは、交流人口の拡大、インバウンドである。平成 2 8 年の四国運輸局試算では、外国人宿泊者数が全国シェアの 2 ~ 3 % になると、大幅に幹線鉄道の利用者が増加すると示されている。

その関連で、人口減少対策として新幹線構想に取り組んでいる。先日のシンポジウムでも、コストなどをそれぞれ削減すれば、4 0 年かかるものを 1 0 年以内を実現することも考えられるとあった。到底間に合わない、だめだという前提で議論すべきではないと申し上げたい。

三点目は、これまでも鉄道施設のバリアフリー化、災害復旧等に、地元市町と連携して支援しており、今後も行っていくが、一層の自治体支援の前には、国鉄改革の検証について、さらに議論が必要ではないか。

したがって、県毎の議論という前にもっと詰めていくべきところがある。バスに移るのが当然という議論が県毎の会に出るのであれば、到底知事として議論をまとめる事はできない。

清水委員（四国鉄道協会会長）

- JRで上場した4社の共通点は新幹線の保有、つまり経営の軸、核を持っているということだ。

今はゼロ金利、マイナス金利時代であり、経営安定基金の金利がつかない状況だ。であれば逆手にとって、その一部を攻めの投資に使う。瀬戸大橋は新幹線が走る設計になっているので、岡山から宇多津まで単線フル規格新幹線を整備することは、経営安定基金の一部で出来るのではないか。

新幹線は夢ではなく、入口部分を整備することで、ネットワークを単に維持するのではなく、メリハリ、攻めの戦略にも繋がる。

千葉委員（四国経済連合会会長）

- 地域の生活を支える公共交通の要として、鉄道ネットワークを維持し、さらに利便性向上に向けて取り組んでいく、つまりニーズについては皆さん共通だと思う。ただ、具体的な取り組みを考えるにあたっては、関係者が、鉄道だけでなく、バス、タクシー、空港、港湾、道路整備を統合するかたちで、活力ある地域づくりや生活に適した地域を考えるという観点が必要と考えている。

JR四国の非常に厳しい経営状況のなかで、鉄道ネットワークの必要なところを維持しながら、次の来たるべき新幹線につないでいくという観点から、検討のポイントとして2点指摘したい。

1つは、特に利用者が少ない路線については、県、沿線自治体、JR四国において、公共交通として地域の足を確保するためにどういった対応が可能か、何が出来て何が出来ないのか、踏み込んだ議論をしていく時期に来ているのではないか。

もう1つは運賃の問題。四国の私鉄と比較してJRの運賃が割安ということは以前から言われていたが、JR自身の効率化、非鉄道事業も含めた収支改善努力は当然だが、そういったことをしたうえで、利用者はある程度の運賃値上げについて覚悟を決めるというか、ある程度受容しなければならないのではないか、という気がする。

海野氏（徳島県副知事、飯泉委員〈徳島県知事〉の代理）

- この懇談会で、地域の足をしっかり確保していく方策を具体的に見つけていかなければならないと思っている。バスも財政が大変厳しい状況の中、インバウンドの取り込みの観点からも、鉄道とバス、他の交通モードを包括的に、ベストミックスをどう見つけていくかということが必要だ。

また、DMVの実証実験をしているが、新しい技術の導入によって課題解決を図っていかなければならない。そういったことに対しても国の支援等があればと思っている。

それと、JR四国の経営の安定化については、深い議論をしていかなければいけない。国からの追加支援も含めて、未来への投資という観点に立った議論を深めるべきだと思っている。

上甲氏（愛媛県副知事、中村委員〈愛媛県知事〉の代理）

- 愛媛県が中心となって、広域的な観点から地域公共交通網計画を策定中である。都市部では広域交通と地域間交通の乗り継ぎ利便性向上など、交通ネットワークの構築が必要だと思っている。

地方部でも住民の足を守るために公共交通機関が必要であり、路線を維持していく必要がある。その中で支援が必要という話も出たが、もう少し自治体とJRが連携、協働を深める前提が必要だ。

松山駅周辺高架事業については、県、市、JRの三者が連携して取り組まなければならない。また、四国一周サイクリングを4県連携でやっているが、サイクルトレインの問題なども、4県とJRの協働が出来ておらず、これらの連携を前提に、支援という話が出るのではないか。

樋口氏（高知県中山間振興・交通部長、尾崎委員〈高知県知事〉の代理）

- 四国の鉄道は、交通ネットワークの背骨の部分だと思っている。インバウンドなど地理に詳しくない方からすれば、鉄道のわかりやすさなど存在意義は非常に大きく、簡単に鉄道をバスに替えるということにはならないと考えている。

こういう議論をする必要性が出てきたのは、原点として国鉄分割民営化の手法にある。JR四国のエリアにあるというだけで、四国の自治体だけが新たに大きな負担を強いられるということは、そう簡単には理解されない。

自治体が、鉄道のために新たに大きな負担をすることになれば、例えば産業振興や教育、福祉といった分野の予算が削減されるなどの影響がでるかもしれない。四国の住民だけがそのような判断を迫られるということはいかなるものか。

高知県においても、将来にわたって維持できる地域公共交通について、県内の2箇所ですべて市町村等とともに検討することにしており、自治体が果たすべき役割については、精一杯のことをするが、このような議論については、国全体の鉄道網をどうしていくのか、ということについても、セットで考えていただくことが必要だ。是非、その両面から議論が進めばと思っている。

渡邊委員（四国商工会議所連合会会長）

- 公共交通機関である鉄道を維持する必要があると考えている。交通を残そうとする場合、利便性の向上と、それにより需要を上げることが必要だ。いわゆるパターンダイヤの導入や、乗り継ぎ利便性の向上に力を入れなければならないし、地元でJRの駅があればそれをどう盛り立てていくか、市町村レベルでも、もっとJRと協力してやっていかなければならない。

人口が減少しているわけで、コンパクトシティ、人が鉄道の周辺に集まっていく魅力的なまちづくりを進めるため、行政との連携強化がもっと必要ではないか。

ただ、根本的な民営分割の話は伺うと、原点に帰って考える必要もあるのではないか。

井上委員（四国地方交通運輸産業労働組合協議会議長）

- 地域公共交通活性化再生法が施行から10年が経過し、その後、交通政策基本法が施行され、持続可能な地域公共交通網構築のための政策的な枠組みとしては整った一方で、地域交通をめぐる状況は、更に厳しさを増している。高知県においては、持続可能な公共交通網の形成を目的に、「とさでん交通」という新しい三セク交通事業者を発足させた。この事例を、全国の厳しい状況にある地域公共交通事業者を含めて、波及させていきたいと思っている。

JR四国に対してこういった手立ては行われたいのは承知しているが、人口減少の中で、ますます鉄道・運輸事業の運営が厳しくなるのは間違いない。四国の基幹交通であるJRの鉄道網の維持発展がなければ、四国の総合交通網の形成は成り立っていかなくなる。

非鉄道部門での収入確保は、人口が減少する四国においては厳しい課題だ。地方の公共交通の事業採算性を考慮したうえで、鉄道事業の実態を地域ぐるみで検証していくことが重要だ。事業者任せにすることなく、社会インフラを今後どうしていくのか、議論を重ねていく必要がある。

野志委員（四国市長会会長（松山市長））

- 鉄道ネットワークを維持しなければならないというのは共通認識だと思う。行政支援の話が出たが、まずは、事業者でしっかりと努力をして頂いたうえでなければ理解は得られない。市民の声は非常に厳しい。国は借金を抱えており、地方に回ってくるお金は益々減少することが予想される中で、公共交通に対して支援していくのはなかなか簡単ではないと思っている。

できるだけ知恵を絞り、説明を頂くことが大事だと思っている。できるだけ努力をし、「もうこれ以上は努力出来ないなので、維持するためにはどうしよう」と持っていかなければ、市民の理解は得られにくいと思っている。

例えば、鉄道が維持できないならバスにする、その代わりバスは00分に必ず出て利便性を高めるというのもひとつの方法かもしれないし、事業者の最大限の自助努力を前提として、鉄道が維持できなくなる直前に、その途中の過程として、支援というものもあるのではないかな。

池田委員（四国町村会会長（中土佐町長））

- ローカル線を存続させる意味で、上下分離という考えはあるのではないかな。道路は国家の政策として整備しているが、鉄道は全てJR四国がやらなければならない。

世界に冠たる日本の国保制度と同じように、国民が等しく享受できるインフラとして鉄道があると思っている。対して、全てそのツケが田舎に回ってくるのはいかなものかな。バスに対しては、小さな自治体では過疎債、借金をしながらその7割は国から返ってくる制度を使いながら赤字路線に補填をしている。一方、そういった制度は鉄道にない。田舎は人材や食糧を都会に供給しても帰ってこないで、せめて公共交通の鉄道を田舎に残してほしい。

JR四国ももっと努力が必要な部分もあるが、限界があると思う。鉄道の支援につ

いては、市町村や4県の負担もあると思うが、基本は国だと思う。鉄道は、定時性、安全性、大量性において断然優れているという利点がある。自治体もそうだが、住民が理解をしながらみんなで守るという気持ちと、もっと言うと政治家に動いてもらい、国策として日本中の鉄道ネットワークを支えてほしいと思う。

大内副座長（高知工科大学システム工学群教授）

○ 鉄道に乗り慣れている人間として、JR四国はやれることはすでにやっていると言いたい。

ちなみに、スイス国鉄は住民1人あたり年間3万円の補助が公から出ているのに対し、四国の場合は住民1人あたり3000円ちょっとの赤字幅であるから、そういった点からも、ぎりぎりの努力をされているということをご理解頂きたい。

青木委員（同志社大学商学部教授）

○ 経営安定基金は、民営化当時の高速道路ネットワーク前提で算定されている。九州は当時からかなり高速道路が整備されていたが、四国は、会社発足後30年の間に高速道路が充実し、自動車の輸送量が増え、鉄道のお客様は減ってしまった。そこをもう1度考え直すべきである。

半井委員（四国旅客鉄道株式会社社長）

○ 5年後、10年後を見据え、前広にご議論頂きたく、この懇談会を開催させて頂いた。

今後とも、更なる自助努力、利用促進、効率化、コスト削減、地域とのさらなる連携にしっかりと取り組み、皆さんに説明しながら、わかりやすく取り組んでいくことをお約束したい。

今日は、3つの観点でご議論を頂いたのではないかと考えている。

1点目は、バスなど他交通モードとの連携。他交通モードとの連携強化とともに、各モードの特性を發揮しやすい代替補完を考える必要があるのではないかとということ。

2点目は、利用促進、利用しやすい環境整備について。利用促進という意味では、パターンダイヤをはじめとするダイヤの磨き上げ、利用しやすい環境という意味では、コンパクトシティ、まちづくり、フィーダー輸送との連携強化、こういった観点の施策だと思う。

3点目は維持方策で、ヨーロッパの事例等も出していただきながら、国、自治体、利用者、事業者がどういった役割分担でやっていくのか。今後の見直しもいるだろうが、そのためには、市民・県民の方々のご理解があるので、かなりハードルが高いということ。

各施策に対して、時間軸、効果、コスト、難易度、これらを整理して、具体的にどういうタイミングでどういうことが可能か、あるいは今回示している路線グループごとに、こういう案があるのではないかと検討を、次回までに進めてご提案させて頂き、中間とりまとめを夏くらいにするのかなと考えている。具体的な実現

方策、あるいは継続審議内容、このあたりを整理して、次は提案させていただくと考えている。

正司座長（神戸大学大学院経営学研究科教授）

○ 懇談会としては、「ネットワークは重要だが、ただ現状でそれを維持できるかというところ、そこは困難だ」というところまでは、みなさんに共通認識がある。

それをどうするかというと、まだまだ議論の余地がある。次の方策の話で、事業者はもちろんプレーヤーがそれぞれ努力を積み重ねるのは当然だが、それぞれの層に合わせた議論が必要だ。

一方で、鉄道の技術や経費に特性があり、数値を見ながら、桁をそろえた議論をしないと、5億円を儲けるのに20億円を出しても意味がない。冷静に議論することが大切だと思う。

国土交通省鉄道局 石原鉄道事業課長（オブザーバー参加）

○ 国鉄改革時のスキームの破綻ではないかという意見が多く聞かれたが、国としては、JR四国に経営安定基金2082億を渡したから終わりなどとは思っていない。設備投資等に対して、直接的な支援や無利子貸付など、追加的な支援を現在も講じているし、これからも必要であれば更なる支援措置を検討する。

そもそも、この懇談会の発端は、JR四国の経営状況を踏まえ、今後の地域の足をどう守っていくかという問題提起だったと思っている。車を使えないお年寄りや学生の日常や通学の足としてどういった交通機関が望ましいのか、地域の公共交通としてどう考えるかという問題であり、その意味では自治体が検討の中心になるだろう。

もちろん、その検討にあたっては、運輸局や整備局も支援するし、必要であれば国もサポートしたい。インバウンドの話もあったが、その移動手段をどう考えるかという点も含め、県が中心になってあるべき形を考えていただきたい。

浜田委員（香川県知事）

○ 本懇談会の今後の進め方として、中間とりまとめの後に、県別で議論ということが既定路線のようにになっているが、よほど議論が熟していかないと、県別の議論の場で手の施しようが無くなるだろう。

我々は要望ばかりしているわけではなく、我々も鉄道局も、鉄道が地域にとって非常に重要だという考えは一致しているわけなので、公共交通を支えていく者として、ヨーロッパの鉄道のように重要性を認めるなどして、議論を進めて頂きたいと思っている。

地域公共交通は、確かに自治体が関与しなければならないが、国も「必要であれば」ではなく、「常に」参画して欲しい。しかも今回のJR四国の議論は、二次交通のレベルの話ではなく、国鉄改革の理念に戻って考えないといけない部分があると思っている。

「あとは県別にバスでの代替輸送を議論するだけ」では困るので、座長からも配慮を頂きたい。



半井委員（四国旅客鉄道株式会社社長）

- この夏の間とりまとめで本懇談会が終了ということではない。県別での議論を開始するというのは、より具体的で早く出来る施策は県単位で先行的に取り組んでいこうという意味である。

仰るように、そう易々と県単位の議論では出来ないものもあり、それは次回に向けて選別を行い、引き続き議論して頂きたい。一方で、県単位で早く出来るようなことは早くやっていければと思っている。次回までにもう一度整理して、ご報告をさせて頂きたい。

正司教授（神戸大学大学院経営学研究科教授）

- いずれにせよ、平行でやるという話であったと思うし、事務局も4県とJR四国の5者でやっているので議論を練っていく必要もあるだろう。連携不足という議論も聞かれたので、そのあたりも具体的な話をもっと出てくるとよい。ただ、そのような話は今回のような大きな場では出来ないと思うので、うまく場を使い分けるのが肝要だろう。

以 上