

# 道鉄道ネットワークWT報告書案の評価と今後の対応について（未定稿）

2017. 1. 31  
安全問題研究会

## 1. 総論

- (1) 北海道鉄道ネットワークワーキングチーム（WT）が1月30日、報告書案をとりまとめ。
- (2) 道公式サイトに議事概要は未掲載だが、北海道新聞報道によると、JR北海道が単独では維持困難とした13線区（以下「維持困難13線区」と略）に関する鉄道網のあり方として、①札幌市と中核都市を結ぶ路線、②広域観光ルートを形成する路線、③国境周辺・北方領土隣接地域の路線、④広域物流ルートを形成する路線、⑤地域の生活を支える路線、⑥札幌市を中心とする都市圏路線——の6類型に分類。
- (3) ①については「維持すべき」、②及び⑤は地域で検討、③は鉄道の維持が必要、④は総合的に対策を検討、⑥は「道内全体の鉄道網維持に資する役割を果たすべき」もの——とそれぞれ位置づける方向。
- (4) 6類型のうち「①が石北線、③に宗谷線が該当」と報道。
- (5) この他、「国からの抜本的支援策として必要なもの」として、①JR貨物の線路使用料引き上げ、青函トンネルの負担金軽減、老朽化対策など、②無利子貸付金の返済猶予や免除などの資金繰り対策——を求める内容。
- (6) 「上下分離方式」については、「費用負担を自治体に求めることは現実的に困難」とする一方、民間資本などが鉄道施設を保有する形の上下分離は、導入に向けた議論を否定していない。

## 2. 当研究会の評価

- (1) ①及び⑥について報道が「存続前提」としていることに異論はない。鉄道が「大量・中距離（おおむね300～700km程度）の輸送に最も適した交通機関であることを考えると、この面で鉄道が果たしている役割を他で代替することは不可能であり、妥当な結論。
- (2) ③について「存続前提」の結論に異論はないものの、存続が主に国防上の理由であることを示唆しており、軍事路線化に対する批判的視点が必要。
- (3) ④については「総合的に対策を検討」という玉虫色の表現になっており、WT内に多様な意見があることの反映。すぐに廃止が具体化するおそれはないと考えられる。

ただ、第1回WT配付資料「地域公共交通検討会議における主な発言」中で「物流の視点も重要だが、これはトラック輸送との兼ね合い、高速道の延伸の兼ね合いもあり、鉄道だけでみることは難しい」という意見を基に「鉄道貨物輸送は重要であるが、高速道路延伸等も視野に入れて議論を」との結論がとりまとめられていることを考慮すると、近い将来の高速道路延伸と引き替えに廃止論が出るおそれがある。

しかしながら、現在、日本の物流をめぐる最大の問題は、少子高齢化や労働条件の悪化によってトラック輸送を担う人材が不足し、過重労働や輸送遅延がたびたび発生していることにある。構造的かつ複雑な背景があり、単に高速道路を延伸すればすべての物流問題が解決するかのような地域公共交通検討会議の議論は典型的な道路族の発想。現実を直視しておらず根本的に誤っている。今後の鉄道の存続を前提とした議論に切り替える必要がある。

- (4) ②及び⑤については具体的な地域・路線名の明示がなく、具体的にどの路線がどちらに該当するのかははっきりしない。他の類型に該当しない路線をまとめた「その他」というべきものであり、優先順位が最も低い位置づけであることに注意する必要がある。日高線がここに分類されることは議論の余地がない。
- (5) 6類型全体として、個別具体的な路線を明示しての「廃線」提起に踏み込ませなかったこと、JR貨物の線路使用料引き上げ、青函トンネルの負担金軽減、老朽化対策、無利子貸付金の返済猶予や免除などの資金繰り対策——を国に求める内容が盛り込まれたことは大いに評価できるとともに、「JR日高線を守る会」等によるこの間の運動の大きな成果。そもそも国鉄「改革」で儲かる新幹線はすべてJR本州3社が取り、膨大な維持費負担がのしかかる関門トンネル、青函トンネルをJR九州、北海道に押しつけたことには当時から大きな批判があった。JR貨物に対する線路使用料引き上げ（アボイダブルコストルール見直し）には鉄道運輸機構法の改正が必要であり、政治・国会対策が鍵を握る。
- (6) 上下分離に関しては、「国を線路保有主体とすべき」とする当研究会の考えと異なり、地方自治体（特に市町村）が唯一の保有主体であるかのような議論が先行してきた。今回、WTが市町村の線路保有による上下分離というJR北海道の提案を退けたことはきわめて現実的判断。
- しかし同時に、市町村の線路保有による上下分離の否定と「国による線路保有方式」に対する国交省の消極的姿勢が明らかになったことで、国際的潮流になりつつある上下分離が日本に波及する可能性は当面、なくなった。日本は鉄道政策の面でも「ガラパゴス化」が著しく、上下一体のまま鉄道を存続する方策を検討せざるを得ないものと考えられる。
- なお、WTが、民間資本などが鉄道施設を保有する形の上下分離の「導入に向けた議論を否定しない」旨をわざわざ報告書に書き込むことについては、この方向での議論を促す意図があるものと見るべきである。しかし、現在のJRが上下一体で国（鉄道運輸機構）の保有であることを考えると、新事業体（下）について実質的に「国→民間」への変更を促すもの。さらなる民営化の徹底を求める新自由主義的解決策であり、当研究会としては容認できない。

### **3. 国鉄改革当時との相違点を踏まえた今後の展開予測**

- (1) 上下分離が否定されたことで、維持困難13線区+日高線に関しては事実上振り出しに戻った。これによって「下」の自治体への押しつけを狙っていたJR北海道は決め手を欠く事態となった。沿線自治体は路線存続に向けた決め手を欠いているものの、JR北海道も同様の状態となったことで、情勢はわずかながら沿線自治体有利になったと考えられる。JR北海道、沿線自治体双方が決め手に欠けていることから、今後しばらく事態は膠着状態になるものと予想される。
- (2) 国鉄「改革」当時、特定地方交通線（廃止対象路線）沿線は国鉄との法定協議会に早々と参加し、第三セクター化やバス転換を見据えた条件闘争に転じたが、これは国鉄再建法で「輸送密度4,000人未満の路線は国鉄の経営から切り離す」ことが決められていたからである。廃止対象路線の基準が輸送密度によって決められ、法定協議会で結論が出ない場合には国鉄が廃止を決定できることが法律に書き込まれたことで、沿線自治体は条件闘争に転じる以外になかった。
- しかし、今回は「鉄道事業者が廃止届を出せば1年後に路線を廃止できる」と定めた鉄道事業法以外に、JR北海道が路線廃止に踏み切る根拠がないことに加え、具体的な廃止基準も法律では決められていない。この点で、国鉄再建法制定当時と現在では事情が異なる。

- (3) 沿線自治体は事態が膠着状態に陥っても失うものは何もないが、JR北海道は日々、鉄道を行うためのランニングコストが必要。膠着状態となり長期化するほどJR北海道は追い詰められ、沿線自治体が有利になる。沿線自治体はJR北海道との協議に焦って参加する必要はない。
- (4) JR北海道は「沿線自治体の同意を得ないまま廃止届の提出はしない」としているものの、後続して廃止予定の路線の沿線自治体との協議がこれにより暗礁に乗り上げることをおそれたもの。追い詰められたJR北海道が「撃破対象」を日高線含む3～4線区に絞った上、沿線自治体との協議が整わないまま「一発勝負」で勝手に廃止届の提出を強行する可能性は捨てきれない（一発勝負であれば、後続の線区の協議が暗礁に乗り上げる心配をしなくてよいため）。

#### 4. 今後に向けた考え方と方針（案）

- (1) JR北海道との協議のテーブルに着くことは実質的な廃止容認の意味を持つ。沿線自治体は協議に焦って参加する必要はなく、膠着状態を見据えた長期的な対応が必要。沿線自治体に鉄道を含めた地域の将来展望を示す必要性を理解させる。
- (2) 上下分離の可能性が当面、遠のいたことにより、今後は①再国有化、②第三セクター化、③JR北海道のまま路線存続（現状維持）、④廃止～バス転換——の4つのシナリオに絞られた。実現の難易度は、困難な順に①>②>③>④。④は最も容易だが将来に禍根を残す。①はほとんど実現性がない。③となった場合は、JR北海道が資金ショートするたびに国が短期の追加支援という「対症療法」が続く。

国鉄再建法制定によって三セク鉄道に転換された特定地方交通線38線区のうち、廃止は北海道ちほく高原鉄道、神岡鉄道、三木鉄道、高千穂鉄道の4社4線区のみで、30年経過した現在もなお9割近くが存続。転換当時、最も厳しいと見られていた第1次特定地方交通線（輸送密度2,000人未満）の転換三セクも15線区のうち神岡、三木を除く13線区が存続している。③のJR北海道のままの路線存続を基本としつつ、②の三セク化も鉄道存続のための最後の選択肢として残しておく必要がある。

WTが言及した民間資本などが鉄道施設を保有する形の上下分離については、現状からさらに民営化の徹底を求める内容であり、検討に値しない（これと類似の形態で国鉄を民営化した英国では、ハットフィールド脱線事故が起きている）。この方向性が強く打ち出される事態になるなら、③の現状維持でよい。

- (3) JR貨物に対する線路使用料引き上げのため、法改正を見据えた政治・国会対策を行う。
- (4) 大塚良治・湘北短大准教授が「JRグループ持株会社設立と、これによるJR北海道の子会社化」を主張（「東洋経済オンライン」1/28付け記事）。当研究会私案（「日本鉄道株式会社（持株会社）」案）とまったく同じ主張であり、国・自治体どちらの負担もない。「儲けすぎ」本州3社の利益を北海道に再配分する持続可能スキームであり、上下分離も不要であることから実現性も高いと考えられる。JR会社法改正が必要となる可能性があるものの、有力な選択肢として引き続き真剣な検討が必要。

ただし、この案を政治（国会議員）・行政（国・道）に示すにはタイミングが重要。早すぎれば国・自治体にとって負担のない「おいしい案」であるため、他の案がまったく検討されなくなることが確実。一方、遅すぎれば廃止～バス転換の流れを止められなくなる。提案は再国有化、国による線路保有方式が困難になったタイミングで速やかに行うべきである。

（以上）