



地方交通線存続の課題と提言

北海道における鉄道の再生と地域の発展にむけて

2018年9月

目 次

はじめに	1
第1章 北海道開発（開拓）と鉄道の役割～地域産業発展との関わりで	5
はじめに	5
第1節 北海道開拓と鉄道網の拡がり	5
第2節 戦後北海道開発と産業政策の変化	7
第3節 JR北海道と北海道地域の発展	10
第2章 北海道の地域発展と鉄道	19
第1節 北海道における過疎化の進展	19
第2節 過疎・人口減少と鉄道	25
第3節 因果関係の根底にあるもの—欧州との比較	27
第4節 地域発展における鉄道の役割	30
第3章 公益事業としての鉄道は持続可能か	31
はじめに	31
第1節 鉄道輸送の特色	31
第2節 鉄道民営化政策と上下分離論	32
第3節 鉄道公益企業は持続可能か？	36
第4節 社会インフラとしての鉄道の役割	38
第4章 鉄道をめぐる日本の常識と非常識—ヨーロッパの鉄道から学ぶ—	40
はじめに	40
第1節 ヨーロッパ諸国と日本での鉄道改革の相違	40
第2節 ドイツにおける鉄道の基本的なスキーム	41
第3節 オーストリア鉄道と比較して	48
第4節 ヨーロッパの「輸送密度」と比較して	50
第5章 北海道の鉄道の再生と地域の発展	52
はじめに	52
第1節 北海道における鉄道の役割と意義	53
第2節 JR北海道の経営の問題点	62
第3節 鉄道の再生への道—新たなスキームの創生のなかで	67
補章 JR北海道ができるまでの歴史—国鉄の「分割・民営化」—	73
第1節 国鉄はどのような役割を果たしてきたか	73
第2節 交通・運輸における国鉄の地位低下と赤字問題	74
第3節 国鉄分割・民営化の時代的背景	77
第4節 臨調・国鉄再建監理委員会の答申と国鉄改革関連法	78

『北海道における鉄道の再生と地域の発展にむけて』

J R 北海道研究会（代表 宮田 和保）

はじめに

委託研究の引き受けの経過について簡単に述べることからはじめよう。周知のように、国鉄が「分割・民営」化されて31年目を経過した。この31年間を検証する目的で国鉄労働組合中央本部に2017年「J R 30年検証委員会」が設置された。四国・大阪・東京・東北そして北海道からメンバー7名が集い、約1年間をかけて報告書を書き上げることになった。

その前年にJ R 北海道は、2016年11月18日、全路線の約50%にあたる10路線13区間(1,237km)を「単独では維持困難な線区」として公表した。このままでは資金繩りが悪化し経営困難に陥るので、バス転換を含めて地域と協議したいというのである。そこで「J R 30年検証委員会」に北海道から参加した宮田和保は、J R 北海道が陥っている深刻さに対応するために、札幌を中心とした研究者10名に呼びかけて、J R 北海道研究会を設立した(2017年2月)。メンバーは、地域経済・地域開発論の研究者(奥田仁：北海学園大学名誉教授、小田清：北海学園大学名誉教授)、公益事業論の研究者(小坂直人：北海学園大学教授)、社会政策論の研究者(美馬孝人：北海学園大学名誉教授、川村雅則：北海学園大学教授)、経済理論の研究者(浅川雅己：札幌学院大学准教授、唐渡興宣：北海道大学名誉教授、宮田和保：北海道教育大学名誉教授)、地域交通政策論の研究者(武田泉：北海道教育大学准教授)、ヨーロッパ哲学の研究者(高田純：札幌大学名誉教授)から構成された。各人の専攻する分野は多岐にわたり、また鉄道の研究は初めての研究者の参加もあったが、国鉄の分割・民営化以降ずっとJ R の動向を注視していた研究者も参加した。このメンバー構成がかえって新たな視点を提供し、議論を活発にさせた。こうしたなかで、「一般財団法人 国鉄労働会館」から北海道におけるJR北海道についての委託研究の要請があった。

受託した委託研究の方針は、「地域の発展」と「鉄道の存続」がキーワードになったが、討議を重ねていくうちに直ちに一つの修正を迫られた。それは、「鉄道の存続」だけでは現実的な力をもちえないこと、J R 北海道および北海道の鉄道の危機は深刻であり、既存のスキームを維持したうえでは「鉄道の存続」は不可能であること、したがって新たなスキームのうえで北海道の「鉄道の再生」が必要である、という結論にいたった。しかも、新たなスキームを構築したうえでの「鉄道」だけでなく、他の交通機関の位置付

け（バス、タクシー、自動車、航空などとの連携ある総合的交通体系）、さらに、産業構造とくに北海道では農業・観光などを位置付けた総合交通体系のあり方を視野におさめて、考察することが求められた。そうでなければ、「鉄道の再生」および「地域の発展」との統一・実現もありえないからである。

だが、このことを一举に実現することは当然にも困難である。そこで、私たちは北海道でのJR北海道が投げかけた問題を解決するための糸口を提供するにとどめざるを得なかった。とはいっても、報告の全体を貫く上記の赤い糸は各論において貫徹していると確信する。

全体の概要を把握するために、ここで各章の要点について触れておこう。

第1章「北海道開発（開拓）と鉄道の役割～地域産業発展との関わりで」は、北海道の開発の歴史そして地域の状況のなかに鉄道の歴史を位置づけて、その変遷を考察したものである。鉄道とともに存在してきた北海道の地域は、国鉄分割・民営化以降に一層厳しい状況下におかれ、今後は人口減少もあり、さらに危機的な状況をむかえようとしているなかで、鉄道と地域のあり方について問題を提起している。

第2章「北海道の地域発展と鉄道」は、北海道における過疎化が急速に進んでいるなかで、「過疎化」を切り口に、地域発展における鉄道の位置付けを考察している。北海道は他の都道府県に比較しても過疎化および札幌圏域への一極集中が著しく進んでおり、過疎化は1980年代以降の鉄道の廃線と因果関係があることを指摘している。ヨーロッパではどのようにして過疎化が克服されているのかを、①福祉国家システム、②生活における価値意識、③労働と産業のあり方から検討している。以上の考察から、「鉄道をめぐる政策的対立点は、単に何らかの財源を見付けて赤字を補填し現状を維持できるかどうかというところにあるのではなく、新たな社会・経済モデルのもとでの地域発展の展望のなかに鉄道をどう位置付けるかという点にある」と結論づける。

第3章「公益事業としての鉄道は存続可能か」は、鉄道事業の「公益事業」および「社会的公正の原理」からみて、鉄道の存続のためにはいかなる基本方向が必要であるかについて考察する。鉄道事業は、①「公益事業」として「公的規制」の対象であること、②ユニバーサル・サービス性にもとづく「社会的公正原理」からみて、独立採算性に基づく企業経営の場合には内部補助体制を不可欠とすべきであった。しかし、③国鉄分割・民営化は採算性を度外視した地域分割であったために、内部補助の仕組みを維持できず、「公益企業」として存続することを不可能にした。それゆえ、④鉄道事業を維持するためには、「上下分離するかどうかではなく、上下に関わりなく、鉄道運営の最終的責任を国など、公的機関が保持するかどうかにあることを忘れないことが重要だ」と結論

づける。

第4章「鉄道をめぐる日本の常識と非常識—ヨーロッパの鉄道から学ぶ—」は、直接にはヨーロッパとくにドイツ（およびオーストリア）における鉄道の経営・運行などの分析を試みているが、この分析を通して、日本の鉄道輸送とドイツのそれとの相違が浮き彫りにされる。日本の「常識」が、ドイツ（ないしヨーロッパ）では「非常識」であり、日本での「非常識」がドイツ（ないしヨーロッパ）では「常識」であることが明らかになる。日本での「常識」が普遍的だと思念すれば、私たちは北海道における地域の発展のなかに鉄道の再生を位置づけることができず、再生の道を閉ざしてしまう。「常識」と「非常識」との転倒した関係は、鉄道輸送の社会的システムの相違が背後にあり、この相違は社会的・経済的な構造の根底的に規定されつつも、経済的・政治的な民主主義の層の厚さの相違にある。こうした視点からみれば、私たちはドイツ（ないしヨーロッパ）から北海道の地域の発展と鉄道の再生のために何を学ぶべきかが明らかになる。

第5章「北海道の鉄道再生と地域の発展」は、今までの議論（地域論・公益事業・地方公共交通など）をうけて、「分割・民営化」によって設立されたJR北海道は、鉄道のもつ社会的・地域的な性格とそれが私的形態において営まれる経営との矛盾が極度に深まり、抜き差しならぬ段階にきて、二つの道の分岐点に立たされている。一方は、私的形態の経営の論理で事態を解決し、赤字を「削除」するために鉄道の「下」を地域自治体の負担に転嫁する、それができなければ、廃線またはバス転換の道である。他方は、鉄道のもつ社会的な性格を新たなスキームのうえで承認し、私的形態の経営に一定の制限を設けて、地域の発展に貢献する鉄道を再生する道である。ヨーロッパでは「常識」である後者の道の立場から、日本政府・北海道庁・JR北海道の施策の問題点を指摘し、鉄道の再生と地域の発展の基本的な方向性を提示する。

補章「JR北海道ができるまでの歴史—国鉄の「分割・民営化」—」は、国鉄が分割・民営化されるまでの国鉄の歴史を考察した。JR北海道の現在の危機はこうして国鉄の歴史を抜きにしては理解できないのだから、国鉄の歴史を日本全体のなかに位置付けて検討する。

なお、各章の担当・協力者は以下のとおりである。第1章は小田清、第2章は奥田仁、第3章は小坂直人、第4章は高田純・宮田和保、第5章は浅川雅己・武田泉・宮田和保、補章は美馬孝人・唐渡興宣である。ただし、編集責任者の宮田が、文章の書き換や、追加、差し替えなどの修正をして、全体の統一をはかった。

JR北海道研究会は各労働組合との接点をもって活動をしてきたが、そのさいに坪田

真一（連合北海道の総合政策局長）氏にはさまざまな側面においてアドバイスを頂き、
ここに感謝する次第です。