

第5章 北海道の鉄道の再生と地域の発展

はじめに

JR北海道は、2016年11月18日、「維持困難路線10路線と13区間」を発表し、「2020年から約160億円の経常損益や借入金のため、毎年300億円の資金が不足」し、「安全のために必要な修繕などできなくなり、全道で列車の通行ができなくなる」(北海道新聞)、と発表した。公表された10路線13区間の鉄道距離は1,237kmであり、北海道における鉄道距離の約半分に値する。ちなみに、1964年における鉄道距離は約4,000km、「分割・民営」時には3,176kmだったが、現在では約2,500kmである。またJR北海道は、経営安定基金は「赤字補填額を固定的に保証するものではなく」、路線見直しによる赤字圧縮が先決であるとして、赤字路線の「上下分離」のうち「下」を各市町村自治体に財政負担させ、それが無理であるならば廃線し、バス転換せざるをえない、と表明した。

こうした事態は、道民の生活権の一つである交通権をおびやかすとともに、日本の食糧基地化と観光産業の発展をめざす北海道の産業経済の危機をもたらすものである。先人のはかりしれない努力によって敷設され、地域の将来にむけた重要な足掛かりとなる可能性を秘めた鉄道を安易に廃止することは、未来に大きな禍根を残すこととなろう。

今回の事態は、直接的には、7.3%の利子運用を想定した経営安定基金の「運用益4600億円の不足がJR経営の根本的な原因」(北海道新聞2017年8月25日)であり、「国鉄の分割・民営化」におけるスキーム(枠組み)の脆弱さが露呈したものである。このことは「分割・民営化」発足当時から多くの識者に指摘されていたにもかかわらず、政府はいまだお「乗客減少が原因だとして、その責任を回避する姿勢をとり続けている」(同上)。

北海道高橋知事はこのような事態にたいしてJR北海道の問題として機敏の対応を避けていたが、世論の圧力のもとでようやく動きははじめ、「鉄道ネットワーキングチーム」を立ち上げ、その処方箋を提示した。その内容は、のちにみるように、「選択と集中」および「国による抜本的な支援」の二つが主な柱となっている。「国による抜本的な支援」は、これまでの国からの援助のあり方の問題点に触れることなく、従来のスキームを前提にしているために、中・長期の視野に立った地域発展に結びつく持続的な解決策を提起したとは、必ずしもいえない。それゆえ、財政的困難のなかにある沿線市町村自治体になんらかの財政負担を求めており一方、他方では10路線13区間の路線の廃止の可能性を完全には否定しておらず、バス転換への承認などを迫る内容ともなり、事実上、前者の「選択と集中」を排除していない。北海道庁は、事態の解決にむけて積極的な取り組みを避けつつ、ワーキングチームの処方箋の既成事実化を図っているといわざるをえ

ない。そこでは幅広い道民の声を受け入れた討議が深められているとはいえない。財政能力のない市町村自治体は、国による真の抜本的な支援を求めており、こうした北海道庁およびJR北海道の姿勢にたいして不信感もちつつ、選択を迫られ、苦悶はいっそう深まっている。この状況は、JR四国のそれにおいても基本的には同様である。

そのさい、私たちはJR北海道の問題を、孤立的に、単に鉄道の問題として考察するのではなく、社会・地域（ないし地域産業）との関連で取りあげることにする。なぜならば、鉄道のもつ社会的・地域的な性格を正面にすえることが決定的な意義をもつからである。そして、「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、この北海道では極度に深まり、抜き差しならぬ段階に至り、二つの道の分岐点に立たされているからである。すなわち、一方は、私的形態の経営の論理で事態の解決を図る道である。JR北海道は、赤字を「削除」するために、鉄路の「下」を地域自治体の財政的負担に転嫁するか、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、同時に私的形態の経営に一定の制限を設けて、鉄道の再生の道を歩むのか、したがって地域の発展に貢献する鉄道を再生する道である。この二つの道が問われている。前者を要求しているのがJR北海道であり、また現在の日本政府であり、後者の道を要求しているのが地域自治体および住民の要求である。この後者の立場は、「道民の82%がJR路線の存続に『国は援助すべき』としている」「道や市町村が存続を求める路線だけに、資金を援助すべきだ」(50%)、「全路線維持のために、資金を援助すべきだ」(32%)、「高速道路建設に力を入れる」(5%)、「国に責任はなく、援助に必要なし」(7%)（北海道新聞調査 2017年3月1日）、という調査からも明らかである。

私たちは後者の立場に立ち、(1) 社会・地域の視点から鉄道のもつ社会的性格の現状を考察し、つぎに(2) JR北海道の経営を遡上にのせ、そこで問題点を取り上げることにする。最後に(3) 北海道庁が提案している案を批判しつつ、新たなスキームの設定が不可避であることを明らかにする。

第1節 北海道における鉄道の役割と意義

「分割・民営」化30年をむかえたので、この30年間における変化を考慮に入れながら、社会・地域の視点から鉄道の社会的な性格の現状および将来性を考察しよう。

(1) JR北海道の会社発足時には、鉄道営業キロ20線区3,193km、鉄道運輸収入705億円、旅客輸送人員103百万人、旅客輸送人キロ4,577百万人キロであった。現在では、鉄道営業キロ14線区2,587km(H.28)、鉄道運輸収入685億円(H.29)——ただし

ピークは1995年800億円、旅客輸送人員134百万人(H.27)、旅客輸送人キロ4,320百万人キロ(H.27)である【表5-1】。ただし、1987年から2012年までのJR北海道の営業キロ・列車キロ・旅客数などについては、佐藤信之『JR北海道の危機 日本からローカル線が消える日』(イースト新書)p.90を参照せよ。

【表5-1】 発足当時の鉄道営業キロ・社員数等

	会社発足時	主な増減事由	現在
鉄道営業キロ	20線区 3,192.8km (S63初)	特定地交線等の廃止 北海道新幹線等の開業	14線区 2,586.7km (H28初)
鉄道運輸収入	705億円 (S63実績)	H8の800億円をピークに減少	685億円 (H27実績)
旅客輸送人員	103百万人 (S63実績)	札幌圏の利用増加	134百万人 (H27実績)
旅客輸送人キロ	4,557百万人キロ (S63実績)	都市間(長距離)の利用減少	4,320百万人キロ (H27実績)
鉄道車両数	1,396両 [うち電車176両、気動車565両] (S62末)	特定地交線等の廃止 機関車・客車の廃止 電車による共通運用(札幌圏)	1,060両 [うち電車428両、気動車462両] (H27末)
駅数	619駅 [うち有人駅143駅] (S63初)	特定地交線等の廃止 ご利用の少ない駅の廃止	435駅 [うち有人駅106駅] (H28初)
社員数	約13,000人 (S63初)	業務の効率化 早期退職の実施	約7,100人 (H28初)

※会社発足はS62.4.1であるが、海峡線の開業前であることから
「会社発足時」の諸元は海峡線開業後(S63)を記載

(JR北海道の資料による)

30年間における「鉄道営業キロ」の減少は特定地方交通線の廃止による。「旅客輸送人員」の「増加」はとくに札幌圏での乗客の増加による。これにたいして「旅客輸送人キロ」の減少は、「旅客輸送人員」が増加したのであるから、「都市間交通」の利用の減少による。鉄道収益は、一定の上下の変動はあるなかで、極端な落ち込みはないが、本章第2節で検討するように、その背後では修繕費の削減・人員削減などのきわどい経営がなされていた。

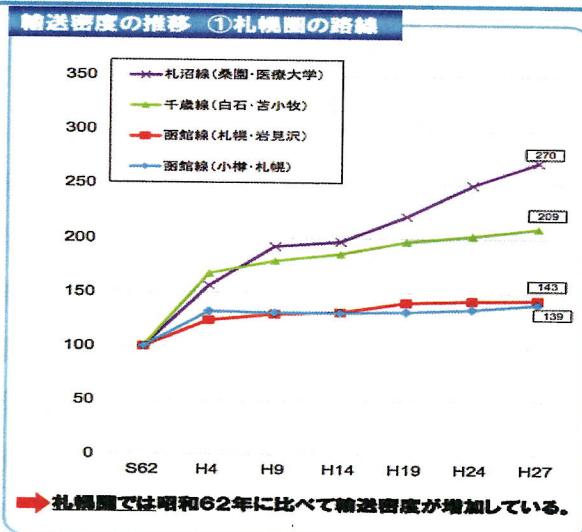
ヨリ些細にみると、本州JR各社と三島JR会社との格差とおなじような傾向が、JR北海道の内部においても現れている。「輸送密度の推移」における①札幌圏の路線と②札幌圏外の路線を比較すれば(【表5-2】および【表5-3】)、その格差は明らかである。札幌圏においてベッドタウン化している札沼線(桑園～医療大学)、函館線(札幌～岩見沢 札幌～小樽)、千歳線(札幌市～新千歳空港)は、「旅客輸送人員の増大」が「輸送密度」として現われた。これにたいして根室線(帶広～釧路)、宗谷線(名寄～稚内)、留萌線(深川～留萌)、日高線(苫小牧～様似)、札沼線(医療大学～新十津川)は「輸送密度」が著しく減少している。しかし、これには、この

札沼線においては1日一本のみというように、一定路線では列車本数を極端に減らして、乗りづらくすることによって、乗客数を減らしていることにも注意しなければならない。

JR北海道を取り巻く経営環境について②

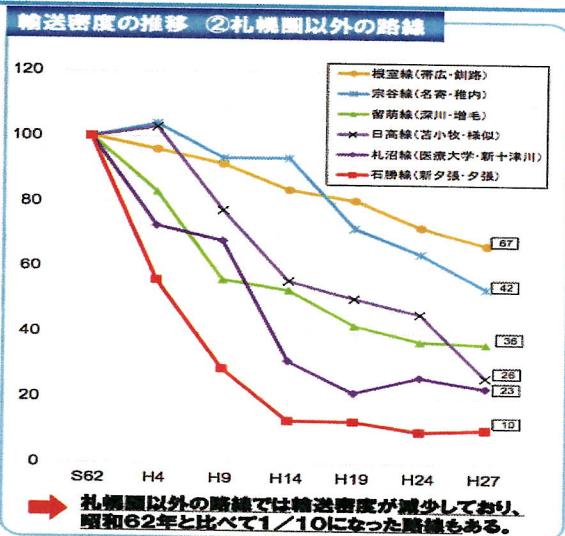
国土交通省

【表5-2】



(国土交通省より)

【表5-3】



(国土交通省より)

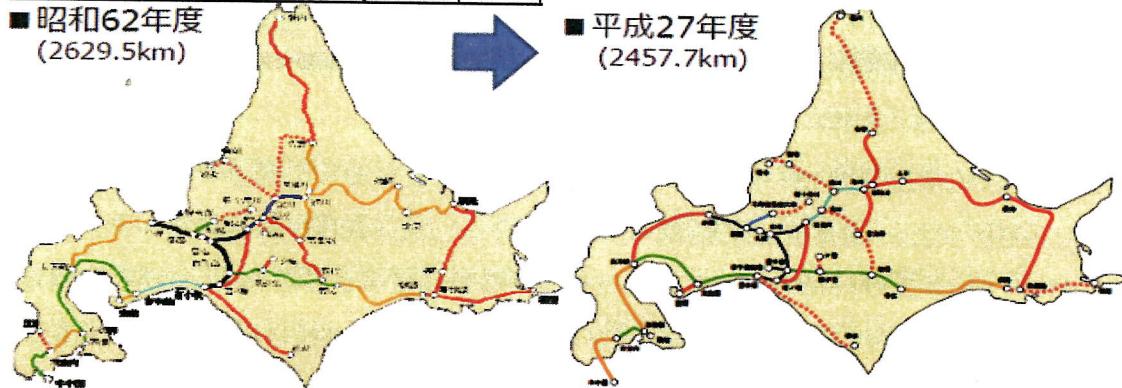
(1) JR北海道の輸送密度の推移

【図5-1】

分割民営化当時と比較して、輸送密度の低い路線割合が大幅に増加傾向にあり、輸送密度が2,000人未満の路線が全体の約6割を占めている。

凡例	輸送密度	S62年度	H27年度	増減
●	500人未満	11%	26%	15P
■	500人～2,000人	32%	32%	0P
▲	2,000人～4,000人	26%	16%	-10P
◆	4,000人～8,000人	20%	15%	-5P

凡例	輸送密度	S62年度	H27年度	増減
—	8,000人～10,000人	2%	4%	2P
—	10,000人～20,000人	4%	1%	-3P
—	20,000人以上	5%	6%	1P



輸送密度500人未満の線区の割合が増加し、2,000人～4,000人の線区が減少している。

(資料) 北海道「運輸交通審議会小委員会」資料

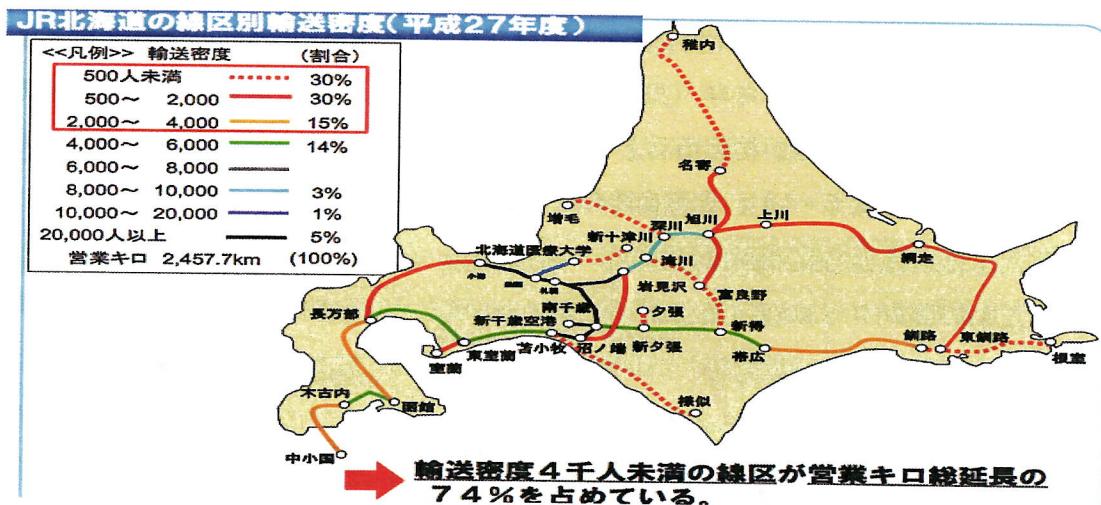
JR北海道全体の「輸送密度の推移」を表したもののが【図5-1】である。輸送密度4,000～8,000であった函館線(函館～八雲)が輸送密度2,000～4,000に減少した。輸送密度2,000～4,000人であった石北線(旭川～網走)・函館線(小樽～長万部)が輸送密度500～2,000に減少した。輸送密度500～2,000の宗谷線(名寄～稚内)・根室線(深川～富良野)が輸送密度500未満に減少した。ここから分かることは、第一に、輸送密度500未満の線区の割合が増加して、2,000～4,000の線区が減少していること、第二に、札幌圏の輸送密度が増大したが、全体のなかでの割合は若干であり、全体をカバーするには至っていないことである。

JR北海道はこうしたなかで「当社単独では維持することが困難な路線」と「当社単独では維持可能な路線」に分類した。「単独維持可能な路線」とは、新幹線(函館)および室蘭・函館本線の長万部～苫小牧～札幌～小樽、札沼線の札幌～医療大学、函館本線の札幌～旭川、石勝線の札幌～帯広だけである。ただし、北海道新幹線は現在(2017年度決算)においても103億円あまりの赤字路線であり、将来において黒字になる保証はない。またJR北海道は、本来、新幹線との関係では在来線である函館本線の札幌～小樽間の路線は経営分離しないで、小樽～長万部間の赤字路線だけを経営分離し、それを第3セクター化して、地域住民に押し付けるという露骨な政策を取ろうとしている。

以下の【図5-2および5-3】にも示されているように、JR北海道は、10路線13区間を維持困難路線として指定して、(1)「輸送密度が200人未満」の線区(30%)では「持続可能な交通体系とするために、バス等などへの転換」について「地域」と「相談を開始したい」(留萌線、札沼線北海道医療大～新十津川、日高線など)、(2)「輸送密度が200人以上2,000人未満の線区」では「設備の見直しやスリム化、利用の少ない駅の廃止や列車の見直し」・「運賃値上げ」・自治体が「下」の財政的責任をもつ「上下分離方式」の導入のために「地域」と「相談を開始したい」と提案している。

バス等に転換したものを維持することは財政的にも決して容易でなく、厳しい状況である。また、「駅の廃止」・「列車の見直し」による列車数の減少は、JR北海道がすでに意図的に行っているが、いっそうの乗客数を減少させることは自明である。「運賃値上げ」もまた乗客数を減らすであろう。さらに、市町村自治体が「下」を受け持つ財政能力がないことは明らかのことであって、それを主張することは「バス転換」を狙ったものである。JR北海道の主張は事実上10路線13区間を将来的に切り捨てる意味している。

【図 5-2】



(JR北海道の資料による)

【図 5-3】



(JR北海道の資料による)

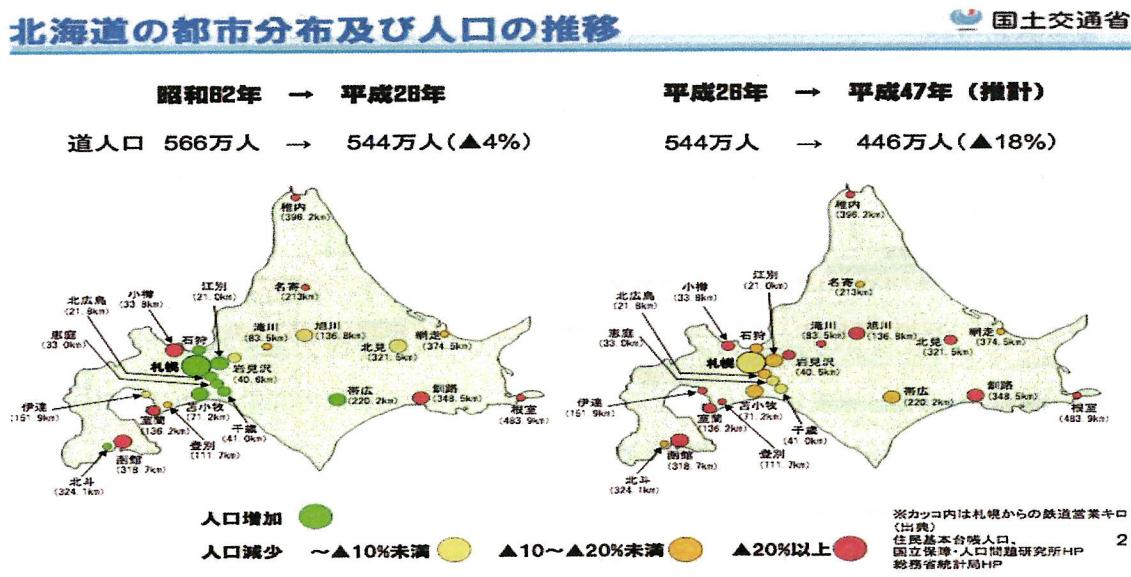
「当社単独では維持することが困難な路線」だとして路線を廃止したならば、地域のいっそうの衰退をひきおこす。この衰退は、札幌圏域にも浸透し、人の移動・物流を減少させ、「維持可能な路線」を将来においてますます狭め、負のスパイラルに陥ることは間違いないであろう。とくに、第1章および第2章でも指摘されたように、今後の北海道の人口の推移を考慮すれば、このことは極めて現実的であると言わざるをえない。このことについて重要なので可視化しながら一瞥してみよう。

北海道の人口の推移は、【図 5-4】から分かるように、1987 年 566 万人であったのにたいして、2017 年 538 万人に減少した。札幌圏域では人口が増大したが、旭川・

北見市は10%未満の人口減少、釧路・函館・室蘭・稚内では20%の人口減少であった。札幌圏以外の人口の減少が先に示した「都市間輸送の減少」として現れたのである。ところが、人口は、2035年（また2040年）では446万人（また420万人）に減少すると予想されている。札幌市とその周辺都市は10%未満の人口減少、旭川・函館・釧路・室蘭・北見・岩見沢・稚内市は20%以上の人口減少が予想されている。

JR北海道の主張通りに進めば、第2章で述べたように、廃線によって鉄道がもつ社会的な性格の消失が地域の衰退を加速化させる。すなわち、札幌圏以外の人口の減少によって「輸送密度2,000人以上4,000人未満」の路線が減少していったのと同じように、「輸送密度2,000人以上4,000人未満線区」を維持できなくし、早晚、第二の「維持困難な路線」へ転落することもありうる。そうなれば、存続する鉄道は、現在において「維持可能な」路線だけとなり、現在の路線の25%余りに減少し、他方では衰退していく地域が取り残されることになる。したがって、鉄道の存続は将来の地域社会の再生と発展の足がかりとなるのであるから、一鉄道会社の赤字問題でもって廃止を判断するべきものではない。

【図5-4】



(国土交通省より)

(2) 以上は地域と鉄道との関連について検討したが、つぎに農業、水産業、および観光のなかでの鉄道の占める役割を一瞥しよう。

北海道の農業生産額の合計は1兆128億円であり、全国(8兆4600億円)の13.5%であり、2位の茨城の農業生産高4,166億円を圧倒的に抜いている。耕作面積は115万/全国447万ha=25.6%を占めているのにたいして、農業人口は9万5千人/全国192万人=4.9%である。北海道では日本のなかで大規模な農業経営が営まれている。

また、農業就業者一人当たり生産額が北海道で909万円であり、第二の鹿児島県の546万円をはるかに凌駕している。ちなみに最下位の東京の農業生産高は273億円にすぎず、一人当たりの生産高は210万円である。さらに、北海道の水産加工製造出荷額は6,700億円であり、全国の21.6%である(農水省「耕作面積調査」、「農業構造動態調査」「生産農業所得統計」「農業統計調査」等による)。

農業・水産業の食料生産物は北海道外の都府県に移出されているが、そのさいに貨物鉄道は一定の役割を果たしている。【表5-4】および【図5-5】を見ればわかるように、北海道-北海道外の輸送量は5,789万トンである。そのうちJR貨物が481万トン(8.3%)であり、トラック・フェリーは514万トン(8.9%)、内航海運477万トン(82%)である(平成26年度)。そして農産物の移入手段は、JR貨物が88万トン(26.4%)、トラック・フェリーが173万トン(54%)、内航船が62万トン(19.4%)となっている。

(2) 道内一道外間機関別輸送量の推移

【表5-4】

区分 年度	J R	内航海運	フェリー	航空	合 計	前年度対比
20	4,951 (8.3)	48,011 (80.6)	6,329 (10.6)	291 (0.5)	59,582 (100.0)	93.5
21	4,672 (8.5)	42,939 (77.7)	7,381 (13.4)	268 (0.5)	55,260 (100.0)	92.7
22	4,456 (7.7)	43,559 (75.2)	9,630 (16.6)	245 (0.4)	57,890 (100.0)	104.8
23	4,488 (8.1)	44,080 (80.0)	6,277 (11.4)	245 (0.4)	55,090 (100.0)	95.2
24	4,602 (8.4)	44,268 (80.9)	5,600 (10.2)	237 (0.4)	54,707 (100.0)	99.3
25	4,650 (8.1)	46,352 (80.6)	6,266 (10.9)	239 (0.4)	57,507 (100.0)	105.1
25/20	93.9	96.5	99.0	82.1	96.5	

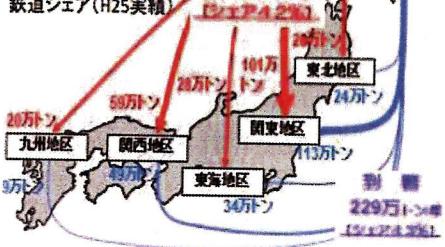
【図5-5】

【資料③】鉄道貨物輸送

○道外との陸上貨物輸送の鉄道シェア

【出典】JR貨物

陸上貨物輸送の
鉄道シェア(H25実績)



○貨物列車による線路負荷の比較

	旅客 (A) [百万人 キロ]	貨物 (B) [百万トン キロ]	B/A
JR北海道	4,223	2,384	56%
JR本州3社	156,191	17,883	11%
JR四国	1,392	81	6%
JR九州	7,275	681	9%

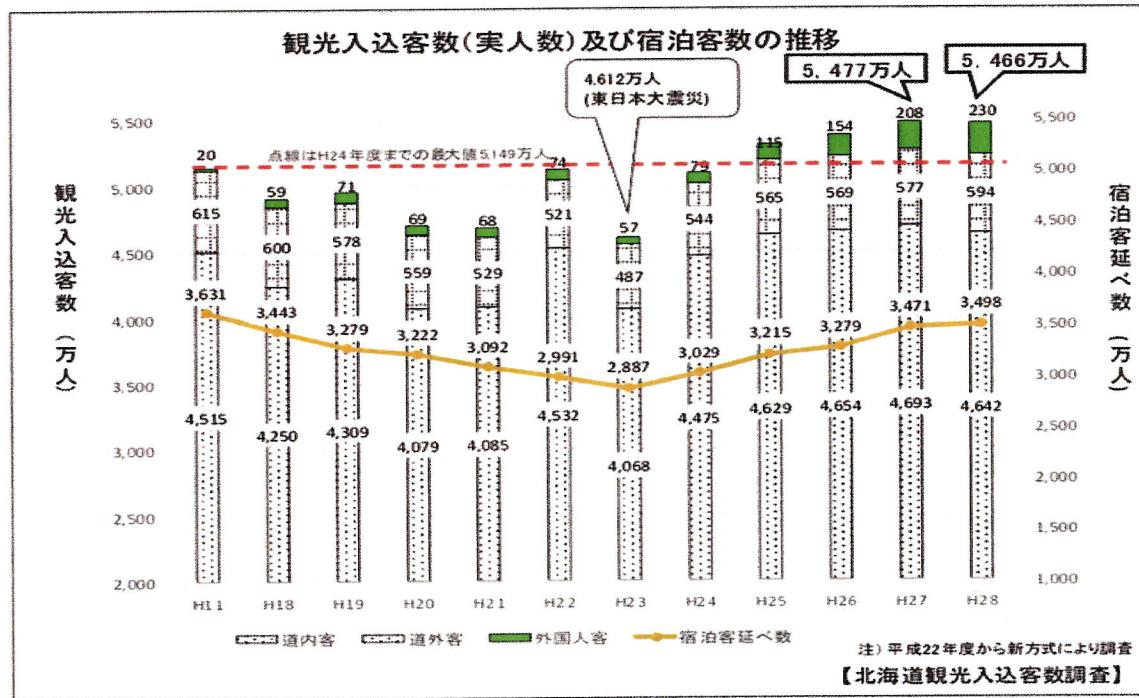
【出典】国土交通省HP、
会計検査院HP

6P

(国土交通省による)

次の観光産業について一瞥しておこう。【表5-5】は北海道の観光客の推移である。

【表5-5】

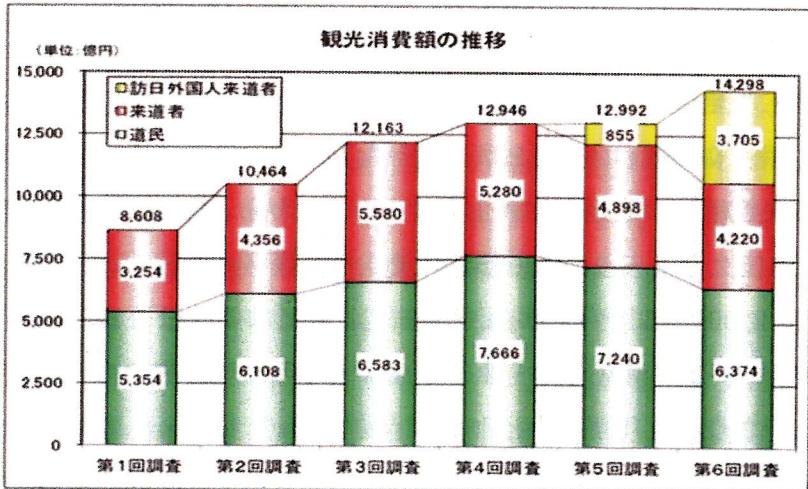


(『北海道の観光の現状 2017年』北海道経済部観光局資料による)

2011年の東北地方太平洋沖地震時に落ち込んだ観光客は回復・増加傾向にあり、とくに外国人の観光客を増加傾向にある。その観光客の国別は、中国、台湾、韓国、香港そしてタイ・シンガポールからである。この増加傾向は継続するものと思われる。一人当たりのGDPからみると、日本が3.8万ドル、韓国3.0万ドル、台湾2.5万ドル、中国0.9万ドルであり、香港にあっては4.6万ドルであり、シンガポールは5.8万ドルと日本を抜いており、今後ともこの数値は上昇することはあるても、下降することはないと思えば、アジアからの観光客は増加するものとみてよい。道内外および外国からの観光客の消費額が1兆4,300億円であり、雇用効果は19万人と推定されている【表5-6】。

【表5-6】

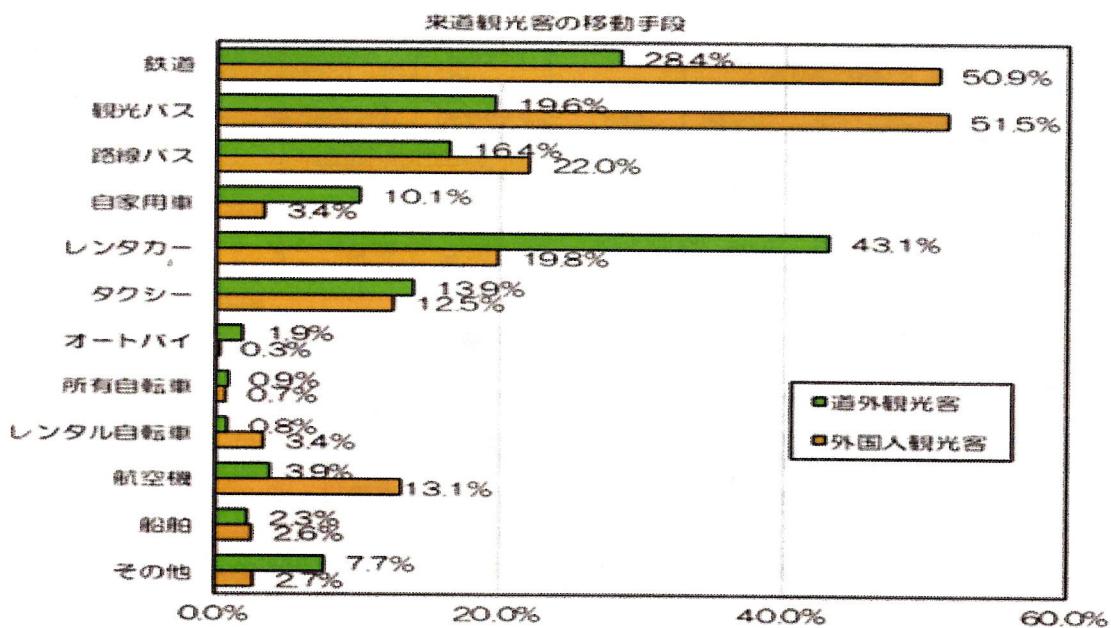
北海道の総観光消費額は1兆4,298億円で、第1回調査以来ほぼ増加基調にある。このうち道民による消費額は6,374億円、来道者による消費額は4,220億円、訪日外国人来道者による消費額は3,705億円となっている。



(『北海道観光の現状 2017年』北海道記載部観光局の資料による)

こうした観光客の移動の手段は道内外の観光客と外国人観光客との相違があるが、鉄道は大きな役割をはたしている【表5-7】。とくに外国人観光客にとっては、レンタカーなどは土地勘がなく不慣れなために使用はそれほど多くなく、鉄道移動が主力である。現在、JR北海道の乗り継ぎは極めて悪く、自販機さえ全ての列車にはないなどのサービス低下は観光客にとっても不便をきたしている。

【表5-7】



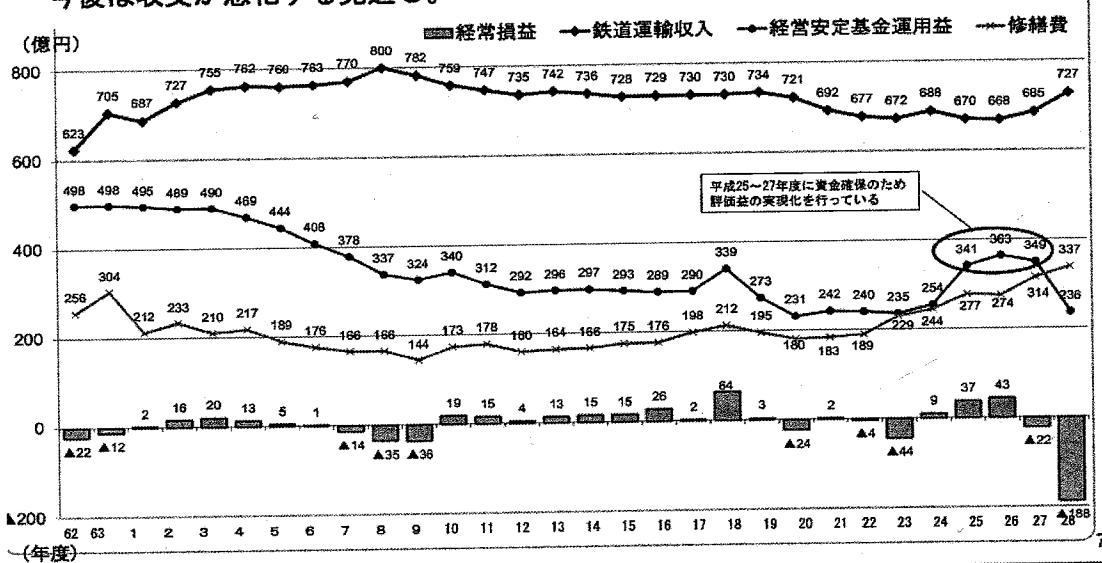
(『北海道観光の現状 2017年』北海道経済部観光局による)

第2節 JR北海道の経営の問題点

(1) すでに述べたように、JR北海道は経営安定基金6,822億円が与えられ、その運用益によって営業損益を埋め合わせ、経常利益1%を確保する予定のシステムであった。三島における経営安定基金の制度は「分割・民営」の独自なスキームであった。この限りでは鉄道がもつ社会的性格を一面では承認したものであったが、しかし、そのスキームは極めて歪で脆弱なものであった。安定基金の運用益の推移を示す【表5-8】をみれば分かるように、安定基金の利子率7.3%したがって運用益498億円が保証されたのは、「分割・民営化」された当初だけであり、分割・民営の8年目の平成6にはすでに408億円に低下し、平成7年から平成11年には300億円台になり、平成12年から平成24年には200億円代を推移して、平成20年には当初の半分にも満たないことさえあった。これは「利回り」という「市場主義」に依存し、変動する利子率に左右されるという歪なシステムであったがゆえに、経営基盤の脆弱さを露呈することになった。

【表5-8】

- 経営安定基金の運用益が減少した一方、人件費の減少や修繕費などの抑制によって対応してきたが、一連の安全問題を受けて修繕費などが増加しており、今後は収支が悪化する見通し。



JR北海道の今後の収支見通し(JR北海道による)

国土交通省

- 安全投資と修繕に関する費用を確実に確保するため、修繕費は350億円を計画。
- 営業損失は460億円となり、経営安定基金運用益などでは補いきれず、今後、180億円規模の経常損失を計上することとなる見通し。

(JR北海道の資料による)

「正直に言うと、当時7.3%と想定した利回りが、ここまで下がるとは誰も考えていませんでした。ただ、社会、経済情勢の変化にどう対応するかは、基本的にはJR

北海道の経営責任です」（国鉄再建委員会参事官 黒田匡彦発言 北海道新聞 2017年9月17日）。この発言は、高利回り7.3%が継続するはずだ、とする無責任な思い込みであり、ましてその結末を「JR北海道の経営責任」に転化するのは責任放棄である。すでに、「経営悪化の要因である経営安定基金の運用益をいかに確保するかが課題」（1996年『運輸白書』）であるとして、「分割・民営化」10年目で政府は問題を把握していた。また、JR北海道の経営危機を「自動車の普及や高速道路の延伸などによる乗客減少が原因」（石井国交相）とするのも全くの政府の責任回避である。なぜならば、第一に、利回りの低下の結果、安定基金運用益目減りが「発足30年間で4,600億円」が生じ、「JR経営悪化の根本的な原因」（北海道新聞2017年8月25日）だからである。利回りという「市場主義」を導入したシステムの破綻であるといってよい。第二に、「高速道路の延伸」を推進し、鉄道とのバランスある総合的交通体系を配慮しなかったのは歴代の自民党政権であった。第三に、第4章で触れたように、「自動車の普及」の高さが地域公共交通の停滞ないし衰退の要因とは必ずしもならないからである。

また、JR北海道の経営危機にたいして鉄道運輸機構を通じておこなった政府の支援は、その場主義であり、またJR北海道を借金体质にするものであって、以下のような抜本的な解決策では決してなかつた。

第一に、2011年経営安定基金の積み増し2,200億円があったが、それは「無利子貸し付け」で「償還期間は20年」である。したがって「積み増し」であるとは純粋にはいえないものであったが、そのことによって運輸機構の特別債権2.5%したがって55億円の援助が可能になった（ただし2011年15億円であり、10年後には55億円を上限にして変動する）。したがって2016年度までに合計285億円が助成されることになる。第二に、2011年、三島JRおよび貨物への設備投資への助成金・貸し付けがなされた。JR北海道には600億円であり、そのうち助成金が300億円、無利子貸し付け300億円（10年後均等償還であり、2021年から30億円/年償還）である。第三に、2015年6月にはJR北海道に1,200億円の追加支援を決めた。ただし、5カ年計画の後半3年間に資金が投入される。その間は「自助努力」が要求された。「投資設備」600億円のうち「助成金」300億円、「無利子貸し付け」300億円であり、「修繕費」は「無利子貸し付け」600億円であった。助成金などの合計は、特別債務285億円+助成金600億円=合計885億円である。したがって、「基金運用の目減り額」4,600億円-「助成金プラス特別債権」885億円=3,715億円が埋め合わされない額となる。

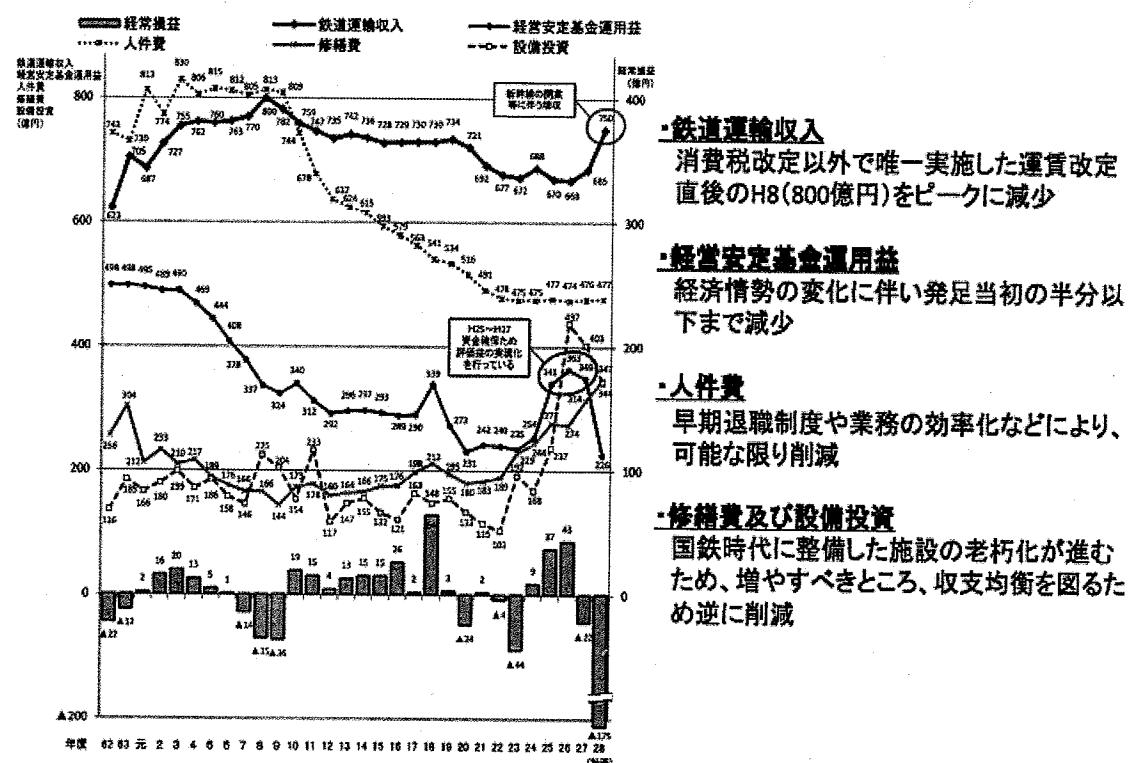
それだけでなく、JR貨物の「貨物調整金」を勘案すると、それは年37億円とも

言われているので、30年間で1,000億円以上が埋め合わせされていないことになる¹⁾。そして、政府の「無利子貸し付け」（合計1,200億円、ただしいわゆる積立金2,200億円は無視する）は返済義務によって将来的に経営を圧迫するものとなる。政府は「累次にわたる支援をしてきた」（石井敬一国交相）と主張しているが、それは「基金運用益目減り」と「貨物調整金」の未払い額の合計4,700億円（または6700億円 注1参照）の存在を無視した発言である。

(2) JR北海道はこの30年間にいかなる対応してきたのかを検討しよう。JR発足の1987年には従業員12,720名（うち鉄道事業11,490人）であったが、1999年には10,347名（うち鉄道事業6,578人）、さらには2010年には7,062名（うち鉄道事業5,500人）へと減少した。割合で45%の人員合理化である。【表5-8】および【表5-9】から分かるように、1987年における人件費は743億円であったのにたいして、2012年においては475億円となっている。すなわち、この差額265億円によって目減りした運用益が補填されたのである。この目減りは同時に、安全のための設備投資および修繕費の抑圧として現われた。当初1987年に256億円であった修繕費が140～180億円と4割前後落ち込んでいるのである。国鉄時代の施設の老朽化が進み、その更新投資・修繕投資・安全投資も放置してきたのである。そのツケが一挙に出て、修繕の急増を招いた。189億円（2010年）→229億円（2011年）→337億円（2016年）の変化がそれを示している。この修繕費の急増の対処の仕方は、後でも触れるように、JR北海道の経営再建を図るかなめの一つである。

JR北海道は、鉄道事業を軽視し、他方では本来必要な安全投資・修繕投資を放棄しながら、他方では、他の関連部面（札幌JRタワー、不動産、食料品販売などの小売業）への投資に力を注いだ。たとえば平成14年度におけるホテル業では収益25億円にたいして費用26億円、不動産業では収益123億円にたいして110億円の費用、小売業では収益329億円にたいして費用326億円であった。平成27年のセグメント情報（図表5-10）によれば、不動産、ホテル業へシフト化していることは明らかである。このことは、JR会社法はJR北海道に「完全民営化」を目指すことを至上命令とすることによって、利益が獲得できる非鉄道部面への投資に主力を注がせ、鉄道部面の軽視が生じることを強制したのである。

【表 5-9】 鉄道運輸収入、経常損益等の推移



(JR北海道資料による)

【表 5-10】 セグメント情報

		運輸業	小売業	不動産 賃貸業	ホテル業	その他	合計	調整額	連結損益 計算書計上額
平成 28 年度	売上高 外部顧客への売上高 セグメント間の 内部売上高又は振替高	938	369	259	71	87	1,725	-	1,725
	54	0	12	0	281	349	△349	-	-
	計	992	370	271	71	368	2,075	△349	1,725
増 減	セグメント利益	△215	8	75	10	13	△106	△291	△398
	売上高 外部顧客への売上高 セグメント間の 内部売上高又は振替高	31	11	4	△ 9	△ 24	11	-	11
	△ 3	△ 0	△ 0	△ 0	△ 60	△ 63	63	-	-
	計	28	10	3	△ 9	△ 85	△ 52	63	11
セグメント利益		△163	1	4	2	△ 5	△160	114	△ 45

- (注) 1. セグメント利益は、営業利益を表示しております。なお、運輸業のセグメント利益は、経営安定基金運用収益(238億円)、及び機構特別債券受取利息収益(55億円)を含めて表示しております。
2. 金額は億円未満を切り捨てて表示しております。
3. 当連結会計年度より、一部の会社のセグメント区分を変更しております。増減は、変更後のセグメント区分に基づき表示しております。

(JR北海道の資料による)

以上をまとめると、JR北海道は、第一に、運用益の減少を人員削減によって補い、第二に、修繕・設備投資を抑圧し、国鉄時代の遺産によって食いつないできた。第3に、「完全民営化」という至上命令によって鉄道事業から他のセグメントへ傾注していき、「安全投資」をおろそかにした。その結果、2010年前半に事故が続発し、その原因の改ざんにまで進んでいった²⁾。

こうした続発する事故・不祥事をうけて設立され、政府の主導のもとで、北海道知事も構成メンバーであり、「JRの経営再建に強い影響力を持っている」（北海道新聞 2017年10月24日）「JR北海道再生推進会議」（宮原耕治議長）がJR内部に立ち上げられた。「JR北海道再生推進会議」は、事故・不祥事の枠を超えて、JR北海道にたいして「JR北海道の再生のための提言書」において以下のような提言をおこなった。

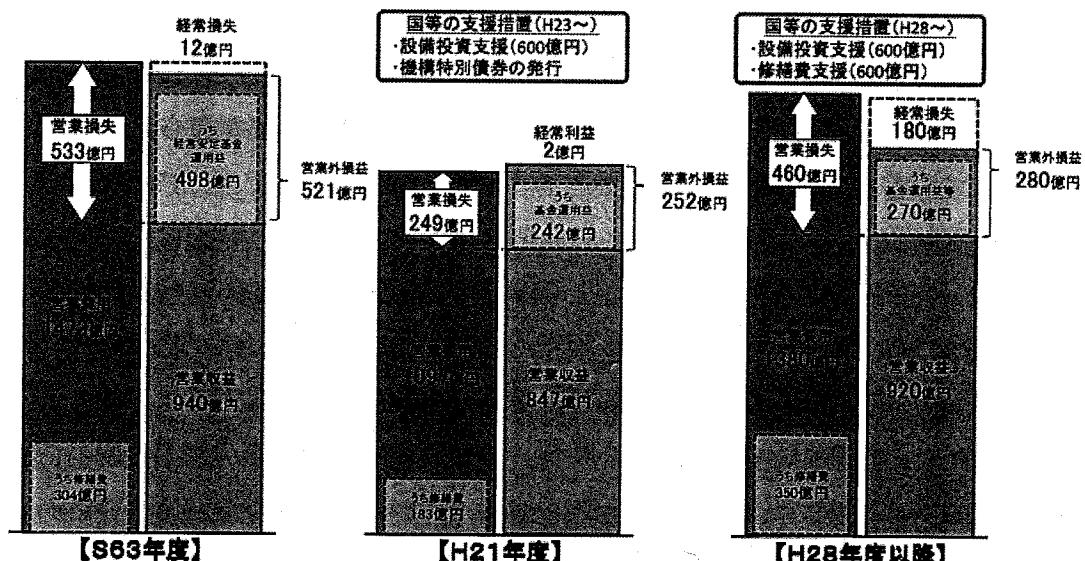
「優先度を明確にする過程において、例えば、事業分野の縮小や使用頻度の少ない設備の見直し、利用者の多い路線で、輸送サービスレベルの向上を図りつつ、一方で列車の減速や減便を行うといった対応、鉄道特性を発揮できない線区の廃止を含めた見直し、など北海道の経営全体について聖域のない検討を行うことが必要である」（JR北海道再生推進会議『JR北海道の再生のための提言書』（平成26年6月26日）。

また、「JR北海道に残された時間は短い。破綻した北海道拓殖銀行の二の舞にならないため、『最後は国が救済してくれる』と甘く考えず、限られた時間の中で経営改革を断固進めなくてはならない」として、一方では「さぼっている」のではなく「道府のリーダーシップ」を要求し、他方では「一年以内に、明確な形で示すことを強く求めます」（2017年12月6日 JR北海道再生推進会議有志）と見解を表明した。ここには高橋知事は参加しておらず、道民、知事、道内市町村長、国土交通大臣、JR北海道への事実上の要請となっていた。

これにたいして、JR北海道は、「JR北海道の再生のための提言書」（平成26年）および政府による「援助」（1,200億円）の前提とした「自助努力」をうけて、平成28年に「民間企業では維持できるレベルを超えている路線」として「維持困難10路線、13区間」があり、「2020年から約180億円の経常利益や借入金のため、毎年300億円規模の資金が不足」、「安全のために必要な修繕などできなくなり、全道で列車の運行ができなくなる」（JR北海道島田社長）、と発表した（「今後の收支見通しについて」【表5-11】）。このなかで、JR北海道は、経営安定基金の目減り運用益の補充を求めず、経営安定基金は「そもそも自主運用であり、赤字補填を固定的に保証するものではない」として、財源補充より路線の見直しなどの赤字圧縮が先決である、と表明した（北海道新聞2017年9月17日）。すなわち、従来のスキームを維持しな

がら、赤字路線を切り落とす方向の黒字（または維持可能）路線だけを残し、余力を関連部門に注力し、「完全民営化」の道を突き進むことを描いている。これは鉄道のもつ社会的な性格を犠牲にし、経営の私的形態を優先させることによって、路線のいっそうの縮小化と地域の衰退を歩む道である。

【図表 5-11】 今後の收支見通しについて



- 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うえで全体の收支計画を策定することとし、修繕費は350億円を計画している。
- しかし、営業損失は460億円となり経営安定基金運用益などでは補いきれず、今後、180億円規模の経常損失を計上することとなる。

(JR北海道の資料による)

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

- (1) 以上のJR北海道の方針にたいして北海道庁はどのように対応しつつあるのか。これは北海道における鉄道の再生にとって重要な意義を有するので、ここに取り上げよう。

鉄道のあり方を考えるにあたっての基本的な考え方は以下のものであった。JR北海道の鉄道は社会的・地域的な性格をもっているが、それが単に私的（株式会社）形態（=私的独立採算性）で経営されることは色々な矛盾を引き起す。北海道の鉄道の再生と地域の発展をめざす立場からは、その社会的・地域的な性格を承認されることがヨリ優先されなければならない。

このことは(1)鉄道の公共インフラとしての承認（道路と同様に考える）であり、PSO(Public Service Obligation)の理念に照応する。第二に、鉄道の社会的・地域的性格は地域の参加・協力を要請し、ヨリ利便性の高い鉄道を作ることを要求する。第

三に、JR北海道にたいする社会的な監視・規制さらには情報公開を要求する。

私たちは以上の観点から、以下の北海道庁が立ち上げたワーキングチームの指針にたいして問題点を指摘しよう³⁾。

第一に、路線を「6つの類型」に区分している。①「維持すべき」路線（「札幌圏と中核都市等をつなぐ路線」「国境周辺地域と北方領土隣接地域の路線」「札幌市を中心とする都市圏の路線」）、②「検討すべき」路線（「広域観光ルートを形成する路線」「広域物流ルートを形成する路線」）、③「他の交通機関との連携、補完、代替などを含めた最適な地域役割を十分に配慮する」である「地域生活を支える路線」（輸送密度500未満）、に分けられている。したがって、②は路線の存続は保証されているわけではなく、③は廃線の対象であり⁴⁾、「選択と集中」がなされている。

第二に、「国による抜本的な支援」の範囲と射程の狭隘さである。国による支援の内容は、①「貨物列車の割合が高い本道の輸送体系を踏まえた支援」、②「青函トンネル維持管理に係る負担」⁵⁾、③「橋梁・トンネルなどの老朽土木等対策費」、④「增收策への支援」、⑤「返済の猶予としての資金繰りの改善」である。

この「国による抜本的な援助」といっても、従来の赤字路線にたいする援助には触れず、それ以外の事態にたいする援助が主なものとなっている。それゆえ、「検討を必要とする」路線すなわち「広域観光路線」「広域物流路線」さえも廃線の危険性を残したままである⁶⁾。

第三に、経営安定基金の運用益の目減りを国に要求していないことである。「経常赤字の機能を有する経営安定基金の運用益が想定される金利水準のもとで低迷した」ことが「持続的な経営構造」（ワーキングチーム報告書）を不可能にした一因であることを認めているにもかかわらず、これにたいする補償について触れていない。経営安定基金は「そもそも自主運用であり、赤字補填を固定的に保証するものではない」とするJR北海道と軌を一にするのであろう。安定基金の運用益5.10%（2015年）であり、特別債権では2.5%が与えられ、また、株、債権などへの「自主運用」は安定基金の一部分にすぎないのに、あたかも経営安定基金全体が「自主運用」であるかのように言うのは間違いである。ただし、運用益が完全に補償されたとしても、北海道の将来を考慮に入れれば、鉄道の存続と地域の発展にとって不十分であり、そのスキーム自体が改変されなければならない。

第四に、以上のことから「国の援助」が求められているのだから、「今回の事態を一鉄道会社と地方自治体と地域住民の協議に任せる事柄ではない」（小林茂『「JR北海道問題」に抜け落ちている重要な論点 北海道の将来にたいする「国の考え方」が見えない（東洋経済2017年6月1日）』）し、まして期限をもうけて結論を求めるべきも

のではない。

ワーキングチームの報告書の内容は、JR北海道再生推進会議の路線を世襲し、従来のスキームを前提していることによって、JR北海道のいびつな経営にメスを当てるものになっておらず、それゆえ廃線を防ぐことは難しく、人口減少などの将来の北海道の衰退を阻止できえないし、その結果、負のスパイラルに陥って、早晚行き詰まらざるをえなくなるであろう。このことは、安定基金の目減り運用益を補償することによっても不可能である。したがって、新たなスキームを考えなければならない。

(2) 新たなスキームを検討するまえに、まず、現在の鉄道をめぐる議論のあり方そのものについて指摘しなければならない。

JR北海道の鉄道の将来について各沿線自治体で作られた協議会において議論されている。第一に、将来の鉄道のあり方は、鉄道の社会的性格から理解されるよう、沿線自治体だけで議論し、結論を出すべきものではなく、道さらには国全体において議論されるべきものである。

第二に、JR北海道は「維持困難」路線を沿線自治体に「下」の責任をもつよう提案しているが、現在の自治体の財政力からみても無理難題な要求である。これは廃線を突きつけるものでしかない。

第三に、JR北海道は国策としての「分割・民営」のなかで設置されたものであるから、政府の責任は明白である。道・市長会・町村会・JR北海道の四者協議で「国への支援」を要請することが合意された。ところが、「JR北海道再生推進会議の有志」は、「選択と集中」を前提して、「最後は国が救済してくれる」と甘く考えず、結論を「一年内に出す」ことを要求している。政府の責任に関していえば、「国境を画する路線など、国家的な観点から維持が不可欠な路線については、極めて例外的に国の支援を得た上で路線維持が正当化される場合もあると思われます」、というに過ぎない。結論を「一年以内に出す」「スピード」の要求、鉄道のもつ社会的な性格を無視して、問題を一企業の「経営赤字」だけに単純化した思考の特徴は、「単純化」「スピード」「結果の明白さ」＝「力」（＝トップダウン）を特徴とする新自由主義の発想そのものであり、旧来の「安上がりの政府」論に執着した市場主義からの「国家観」である。

第四に、北海道は道民の交通権を含めた生活・地域の発展を視野に入れて、政府に鉄道の再生を要求すべきである。にもかかわらず、道庁はその先頭に立っていないことである。

(3) 以上のこと踏まえて、私たちは次のような立場にたつ必要がある。

明確に、鉄道がもつ地域的・社会的な性格を認めることである。したがって、鉄道

は道路、港湾、空港、国土保全などと並ぶ基本的公共インフラとして国の基本政策に位置づけるべきである。

すでに第4章で見たように、ヨーロッパでは PSO(Public Service Obligation)の理念にもとづいて、鉄道も公共インフラとして承認されている。「社会」が公共的サービスを提供する契約を「国家」と結び、そのために義務(Obligation)として国家がそれを履行しなければならない、という一種の立憲主義が貫徹している。

「スイスは北海道の面積の半分しかなく、自動車は日本より普及率が高いのであるが、鉄道距離は北海道の倍の 5,000 キロあり」、その「赤字 33,000 億円は政府が穴埋めしている。つまり、鉄道は道路と同じ扱いなのだ」(小林 茂 同上)。JR 北海道の鉄道問題を地域の視点さらには立憲主義の視点からもとらえなければならない。

以上の基本的な認識のうえで新たなスキームが考えられなければならない。以下に述べるものは、うえで述べた基本的な考え方にもとづくものであり、一つの例であつて、固定的なものではない。

考えられうるもの一つに「上下分離」であろう。ただし、JR 北海道が要求している「下」を市町村自治体がうけもつものではなくて、「下」を国(例えば鉄道運輸機構など)が所有・運営し、「上」を JR 北海道が運営する。そのさいには、各自治体は創意と汗をかき、鉄道を地域の発展に位置付けなければならない。また、ヨーロッパにおける「輸送連合」を参考にして、JR 北海道と各自治体は協定を結び、一定の機関を設定し、情報公開し、また届け制による廃線に歯止めをかけ、さらには新たな企画、ダイヤの改正と他の交通機関との調整をはかったりすることが必要になろう。第3セクター経営も一部ではあるが、JR 北海道の全面的な協力だけでなく、財政的には政府による赤字補償制度が求められる。もちろん、他のスキームの可能性もまた追求されるべきであろうが、上の基本的な考え方を無視することはできない。

こうしたスキームのための財源は、今後の課題であるが、以下のものが考えられる。

第一に、北海道開発予算からの措置である。「鉄道を所管する国土交通省には北海道の国土強靭化を担う北海道開発局がある。国土保全の観点からスーパー護岸(海岸保全、土砂流出による漁業被害防止のための護岸)や防災対応架橋として JR 北海道と連携して復旧されることも考えられる」(小林 茂 同上)。鉄道の社会的・地域的性格したがって鉄道の公共的インフラの性格を考えれば、鉄道を道路などと区分する論理は成り立たない。まして「下」を鉄道運輸機構などの政府機関が所有のみならず財政的支援を行えば、この区分は全く不必要になる。このことは、JR 貨物と JR 北海道にとって貨物調整金の問題の解決であり、双方にとって利益となり、北海道の物資の流通に貢献することになる。

第二に、鉄道の予算化を含めた基準財源の変更による地方交付税を通した鉄道の財政支援制度である。

第三に、本州JR内部補助制度によるものである。それには、JR本州の法人税の一部をJR北海道（および四国）に措置すること、またユニバーサル料金制度を設けるなどがあろう⁷⁾。これらの実現のためには、一定の法体系の変更も求められるが、これを避けるならば地域は衰退の道を進むしかない。

【注】

- 1) 「2013年度にJR貨物から得た路線1キロメートル当たりの路線使用料は、熊本・鹿児島両県にまたがる同じく経営難の肥後オレンジ鉄道は513万円であった一方、JR北海道は103万円に過ぎない」（梅原淳『病根は国鉄分割民営化 JR北海道の経営危機』週間エコノミスト2017年年1月17日）。「JR北海道の場合、鉄道事業の営業損益がまだ377億円余り残るとはいえ、約37億円の収益改善が見込まれる」「JR貨物から得られる路線使用料が低廉であったこともあって、路線の保守作業が十分に行われず、2013年9月19日には函館線の大沼駅構内で貨物列車の脱線事故を引き起こしてしまった。JR北海道の経営再建に当たり、JR北海道再生推進会議（議長・宮原耕治日本船舶相談役）は、貨物列車の運行がJR北海道の経営上の負担になっていると改善を求めていた」（梅原淳『JR貨物の将来を左右する「路線使用料」の実態』東洋経済2017年8月16日）。ただし、北海道における貨物調整金は100億円/年を超えるという試算もある（「鉄道のネットワーキングチーム」の報告に関する見解と地域公共交通検討会議の今後の検討に対する要望）。そうであるとすれば、30年間にわたる貨物調整金の未支払いは3,000億円と大きく跳ね上がり、政府の未払い額は6,700億円となる。これがJR北海道の経営を圧迫する要因になったのは明らかである。
- 2) 宮田和保『JR北海道はなぜ事故・不祥事が続発するのか』（労働法律旬報1822号2014年8月）を参照されたい。
- 3) ワーキングチームの報告にたいする批判は、石北線ふるさとネットワーク他『「鉄道のネットワーキングチーム」の報告に関する見解と地域公共交通検討会議の今後の検討に対する要望』も参照されたい。
- 4) 「報告」書は、①「札幌圏と中核都市等をつなぐ路線」は「地域における可能な限りの協力・支援のもと、引き続き維持されるべきである」、②「広域観光ルートを形成する路線」は「地域において持続的な運行のあり方を検討する必要がある」、③「国境周辺地域や北方領土隣接地域の路線」は「引き続き鉄路の維持を図る必要がある」「鉄道の輸送を含め総合的に対策を検討する必要がある」、④「地域生活を支える路

線」は「他の交通機関との連携、補完、代替などを含めた最適な地域役割を十分に配慮する必要がある」、⑤「広域物流ルートを形成する路線」は「トラック輸送や海上交通のあり方について、JR北海道をはじめとする交通事業や国、道の参画のもと、地域における検討が必要である」、⑥「札幌市を中心とする都市圏の路線」は「営業収益の増加を図る」と論じている。「維持すべき」としている路線は①③および⑥である。ただし③に含まれる花咲線（釧路-根室）が「維持されるべき」対象となっていいるかは定かではない。他の②③⑤は「検討」するが、存続のさいには「自治体負担」を想定している。また、④は「廃線」「バス転換」の対象である。「JR再生促進会議」の「選択と集中」の枠を超えていはいない。

- 5) 青函トンネルの改修工事費は、30年間（平成11～40）では1,107億円と試算されている。青函トンネルは鉄道運輸機構が保有し、JR北海道は、その使用料を年間2～3億円を支払い、またトンネル内の線路内の維持管理経費を負担している。さらに防災設備の老朽化改修に年間5～7億円を負担している。
- 6) 2018年7月に国土交通省は以下の内容において国の援助を了承した。

この2年間だけは政府の支援があるが、その後の支援の内容は2年後の成果をみて判断するということであった。この成果とは輸送密度200人未満の路線（札沼線の一部、夕張線、留萌線、根室線、日高線）を廃線にすることが含まれていること、また「単独では維持困難路線」にたいしては市町村自治体による財政負担の確約をとる「経営努力」も含まれていると推測される。

- 7) 北海道商工会議所「北海道の鉄路維持に関する提言・要望書」（平成29年6月）においても「スキームの変更」および「ユニバーサル料金」が提案されている。