

# 北海道の鉄路は維持可能か

## — J R 北海道の経営危機と維持困難路線の公表から

武 田 泉

### 1. はじめに

筆者は二〇一三年に、「北海道で考える交通権と公共交通—国土強靱化再検討序説」と題し、交通基本法論議や道内鉄路を巡る議論と実態について、本誌に寄稿した。

その後数年間で、J R 北海道の趨勢は大きく変貌を余儀なくされた。特に二〇一六年には、J R 北海道を巡って次のような出来事が生じ、激動の一年となった。

- ・ 三月二十六日…北海道新幹線が新函館北斗まで開業
- ・ 七月二十九日…「持続可能な交通体系のあり方」公表
- ・ 八月中旬…夕張市長から石勝線夕張支線の廃止容認申入れ
- ・ 八月下旬…四つの台風による豪雨災害で甚大な被害発生

- ・ 一月一八日…単独での維持困難線区の一三区間公表
- ・ 二月四日…留萌線留萌〜増毛間廃止
- ・ 二月二一日…日高線（鶴川〜様似間）の復旧断念

つまりJ R 北海道は、新幹線開業と表裏一体で会社の存続を第一に、「選択と集中」を錦の御旗に地方線区の廃止を含む大合理化を断行しようとしている。この「選択と集中」方針は、直接的には二〇一一年五月の石勝線特急列車脱線炎上事故とその後のJ R 北海道の事故多発が契機であるが、

その背景として分割民営化施策に行き着く。国鉄（戦前の鉄道省や戦後の日本国有鉄道（公社）を、赤字体質から脱却を目指し、新自由主義（ネオリベラリズム）的経済理念により民営化させ、市場メカニズムの徹底により競争を促進させようとしたのである。こうした施策は、競争が可能な大都市圏では一定の成果が出たが、地方ではサービスの切捨てたと危惧され、近年のJ R 北海道の情勢

を見ると、まさにそのとおりの展開となっている。

本来旧国鉄路線でJ R 会社法適用路線であれば、国や道庁の積極関与が期待されてもよいはずだが、現状ではそうした形跡は無い。国はJ R 北海道問題は「地方の問題と整理し、政府与党も目立った動きは皆無である。また道庁も消極的関与に終始しているのが現状である。

このため本稿では、次の四点からJ R 北海道問題を述べていくことにする。

- ・ 北海道新幹線「片肺運行」と犠牲の大きさ
  - ・ 「選択と集中」方針を受けたJ R 北海道の合理化・廃止問題
  - ・ 国の交通政策と鉄道問題（交通新制度や道路財源との関連を含む）
  - ・ 道庁に求められる施策、資金面での支援
- 本稿では、こうした昨今のJ R 北海道に起因する様々な問題に代表される地方の交通施策の現状を具体的に述べ、従来道内であり語りられていなかった課題も提示する。なお筆者は、地方鉄道存

続活動（ふるさと銀河線、函館線（山線）、日高線等）や鉄道利用者としての活動（全国鉄道利用者会議の設立）へも関与してきたが、そうした経験も適宜踏まえつつ述べていきたい。

## 2. 北海道新幹線の新函館北斗開業とその後の影響

二〇一六年の三月二六日に北海道新幹線が新函館北斗まで開業したが、ここでそのポイントを一度整理してみたい。

同線は整備新幹線としての建設経緯から、並行在来線の経営分離が整備新幹線の着工五条条件の一つとして、着工前に沿線自治体の同意書が必要とされている。しかしその根拠は政府与党申合せであり、その定義も曖昧で、経営分離区間がJR側の一存で決められ、後の新幹線完成時への情勢変化を無視し、十年以上前に提出させられるなど非分離の区間も出現している。並行在来線の経営分離によって設立された道南いさり火鉄道は、地元出資の第三セクターであるが、对本州の貨物輸送を一手に引き受けるにもかかわらず、地元出資の脆弱な経営基盤の事業体に丸投げされた格好である。

こうして道内では、この他の新駅の位置、函館駅への新幹線乗入れの断念、駅名問題など、政治的な確執が絶えなかった。そして新幹線開業後も、青函トンネル内が貨物併用に伴う一四〇キロへの減速運行、対東京の所要時間で四時間の壁を切れな

い、運行本数の少なさ、などが挙げられ、依然「片肺運行」でしかない。これらは国策の整備新幹線の建設手法に起因しているため政府の責任が大きく、公約違反も少なくない。

さらに北海道新幹線特急料金公聴会（運輸審議会・二〇一五年一月二七日実施）では、筆者を含む公述人の三人全員が反対を表明するなど、異例の展開となった。この際、筆者は公述人として、全国一高い特急料金であることを強調した。あわせて、筆者は公述で、定期券利用などの地元利用が低調になるとの予想以外に、アクセス問題として、新函館北斗駅の構造やアクセス列車への懸念を強調したが、あまり報道されなかった。これらの点は、開業後に生じた乗換動線の混乱のみならず、二〇一六年二月末の新千歳空港閉鎖時の代替輸送殺到時に顕になった乗継施設の不備等と、筆者が予想した通りの状況となった。

ところが、こうした根強い反対意見にもかかわらず、新幹線特急料金はJR北海道の申請通り認可が追認された。インターネットで公開された同審議会の審議過程の文書からは、同案件の審議の難航が認められる。

さらには新幹線開業で、並行在来線・道南いさり火鉄道の経営分離や在来線の夜行列車等の全廃のみならず、全道の地方線区普通列車が大幅減便、駅の廃止・無人化の断行とされた。これは再生会議の指摘した「選択と集中」を徹底させたわけである。

新幹線開業後の利用状況では、想定よりは高水準で推移しているが、観光利用、特に道外・海外

客中心となっており、今後季節波動やブーム終焉による利用減少が懸念される。さらには、開業関連の観光キャンペーンが、青森と函館だけが対象の「青森県・函館デスティネーションキャンペーン（青函DCC）」となつて、道央圏でも恩恵がほとんど感じられなかった。また、夜行列車等の廃止で、鉄道利用での安価な本州方面への移動手段が無くなり、結果として選択肢は狭まり、特に道央圏では航空便利用以外に選択肢が無くなってしまった。北陸新幹線開業で生じたような、函館・千歳便の航空便の衰退は、道内では生じなかったのである。

札幌への延伸計画でも問題山積で、札幌駅の位置が二〇一六年になつて二転三転し、未だ決着していない。道内で「夢物語」だった新幹線のため、過去の禍根が一気に噴出しているのである。

## 3. 昨今のJR北海道問題を発端とする減量経営・合理化への道筋

前述のとおり、今日のJR北海道問題の発端は、二〇一一年五月の石勝線での特急列車脱線炎上事故である。その後は、車両整備面でエンジンや配電盤出火等問題が多発し、列車の遅延・運休も拡大し、ダイヤ通りに運行できなくなった。その後二〇一三年九月には、大沼駅構内での貨物列車脱線事故では、JR北海道の保線でのレールデータの改竄が発覚し、本社による予算削減に現場が過剰反応し、モラルに関わる構造的課題へと波及した。これらの結果、減速・減便の実施という異常

事態となり、利用者・道民に大きな不安を与えた。ただ、こうした現場の無力感や、本社・経営陣の無策も、元をたただせば分割民営化施策やその後の国の監督責任、鉄道財源の不足にも行く着く。

従来のJR北海道の経営姿勢で、経営の柱は①札幌圏輸送、②都市間輸送、③関連事業であり、①が成功、②が一時的な成功の後に低迷（高速・高規格道路の延伸要因による）、③が成功、となっていた。経営判断では特に設備投資面を中心に「ケチケチ体質」が響き、必要な設備投資を怠たり、貧弱なまま今日に至っている。特に札幌から函館・本州方面へは渡島大野く東室蘭間で電化が途切れ、ディーゼル運行となっている点が経営に影響を落としている。JR四国が瀬戸大橋線の収益を活用して予讃線の松山・伊予市までを電化したのとは対照的で、仮に自己資金が無いなら国や道庁などに働きかける選択もあり得ると思うが、こうした動きも皆無であった。

さらにはJR北海道の構造的課題として、電化が進まないため、ディーゼルで部品も多く、中古車両の更新が進まないため、保守上の困難が生じていた。労働環境の面でも極端な合理化・効率化によりワンマン区間が多く、また、業務の外注化も広がり、会社側の労務政策の失敗で労労対立は拡大し、新規採用の抑制で年齢構成に極端な歪みが生じて技術の伝承が困難化していた。

その結果二〇一四年には、業務改善命令（鉄道事業法）、監督命令（JR会社法）が出され、社長交代と第三者安全監視委員会として再生会議が設置され（根拠は曖昧）、JR東日本との連携が

強化された。JR東日本からは経営幹部（会長・副社長）が意向した。同再生会議では現場視察を含めて会議を行い提言書をまとめた。その副題は「選択と集中」とされ、従来型路線を否定し聖域無き改革を指示したもので、経営幹部の意識改革、安全意識の欠如、安全対策への傾斜、持続的な経営改革を目指すとした。さらには「身の丈に合った」という、意味の取りにくい文言も使われ、赤字の地方路線を中心に「減便・減速・廃線も視野に」としつつ、一方で「廃線は慎重に」という矛盾した表現もされている。こうした内容は、利用者・道民に不便を強いるだけでサービス向上がほとんど語られておらず、また、JR社内でも次期試作車やDMV（デュアル・モード・ビークル）の開発中止などにより技術陣を中心に不満がくすぶり、士気低下が懸念される状況となっている。結局、同提言は道内鉄道網の一方的衰退を図る内容となっている。

この再生会議の価値観では、新自由主義（ネオリベリズム）の発想が貫かれている。「大量輸送の鉄道で数十人の人を運ぶために税金を使う。国家財政が厳しい中で、許されるのか。」については、高規格道路建設等を是認し、鉄道だけを狙い撃ちにしているように思える。また「選択と集中」では、「切り捨てとは違う。コミュニティバスなど、鉄道に代わる地域の足はコストが数十分の一、一日二往復を六往復に増便も可能。地域と話し合う」については、鉄道とバスでは機能が異なり、バスは機能低下で使い物にならず、地域交通を一方的に衰退させかねない（「国広弁護士へ聞く」朝日

新聞道内版二〇一五年九月一五日付）。地域の総合交通体系再考の責任を道庁に求め、知事のリーダーシップを期待するが、現在の道庁は交通の専門知識に乏しく、的外れでしかない。

次に、再生会議提言を受けた影響としては、保線等の安全投資は増大したが、それ以外は緊縮・切り詰められ、特に不採算部門に大なたがふるわれている。その結果、地方の赤字路線の消極的運営が際立ち、路線廃止や復旧工事への消極姿勢を招いている。それ以外にも新幹線開業時の二〇一六年三月のダイヤ改定では、駅の廃止（小幌・金華、上白滝、他）、無人化（鷲別、上幌向ほか）、列車の廃止・減便（普通列車の閑散区間の減便（七九本とこれまでに無い規模大幅）、観光列車等の臨時列車の大幅削減、夜行列車の削減ほか）、車両数の削減（キハ四〇の老朽車減車一〇両、代替投入無し）、新車導入の切り詰めなどのほかに、JR北海道の子会社による駅キオスク廃止（根室、池田ほか）、車内販売の縮小を断行した。車両構造面でも、デッキを廃止し半自動ドア非作動で極寒期には保温性に欠くなど、乗客の快適性に犠牲を強いている。

#### 4. 維持困難路線の公表とその波紋

「選択と集中」の貫徹のため、JR北海道は更なる合理化策として路線廃止を振りかざす。

すでに道内では、国鉄改革期には多数の特定地方交通線が廃止され、その中で「長大四線」として道庁等が当時強く存続を主張した路線でも、結

局、鉄道存続はふるさと銀河線一線だけに終わり、それも政治決着で第三セクター設立に特別の措置を上積みした結果であった。

JR北海道への継承時にも、函館山線・日高線・宗谷北線などのように、交換駅的大幅撤去、閉塞方式の簡易化などがなされ、JR化後も深名線、江差線などが廃止に至ったが、存続運動は低調で、早期に条件闘争へと転じている。

今回の地方路線廃止論議に先んじたのが、二〇一五年冬以降の日高線の被災による長期不通問題である。同線は海岸線すれすれの走行箇所が多く、以前から高波被害等で被災していた。鉄道の場合、大規模災害での復旧支援スキームに乏しく、また赤字線のため復旧への意欲に欠け、不通の長期化する傾向にある。現在、鶴川以遠の九割の区間がバス代行となり、途中の静内で乗換を強いられ、一時間以上時間を余計に要する。

日高線の場合、分割民営化後は札幌直通急行の廃止や、合理化で交換駅を撤去し通学列車を優先するあまり用務客を犠牲にしたダイヤとなつて非常に不便になった。低コスト化を目指し車両の導入や運行組織の改変（運輸営業所設置）などを実施したものの、同車両の導入が真目となつて早期廃車となり、JR側の目論見は失敗した。

JR北海道は、当初復旧準備工事のみの実施にとどめ、復旧費用、毎年の赤字額の補填、上下分離を地元へ求めた。一方、道庁や地元自治体側も反発こそすれど資金面を含めた支援策に乏しく、運輸局は現行補助メニューを提示するだけで、抜本的な負担額は依然として大きいままであった。

復旧に関して他の公共事業からの支援策も、建設管理部（道庁）が海岸保全について「優先順位が低い」として消極的なままで、三すくみの状況が続いた。その結果、二〇一六年一月二二日に、JR北海道は日高線不通区間の復旧断念、バス転換への協議開始を通告した。他線に先駆けての協議会であるが、協議難航ばかりが目立つ。沿線では、日高線の存続団体が結成される一方で、災害現場近傍で高規格道路（日高道）の建設が進み、また、バス転換促進の会の結成、胆振主体の戦略会議が地方路線には関心を示さない、などの不協和音が生じている現状も存在する。

次に廃止論議がなされたのは、留萌線（部分廃止）である。JR北海道は二〇一五年八月一〇日に、同線の留萌く増毛間の廃止を地元へ通告した。廃止理由は、災害（雪崩・土砂崩れ）多発による保線費用の増大である。地元では、部分廃止は全線廃止に繋がりがかねないとの危機感はあるものの、存続への動きは鈍い。同線ではSしすずらん号が走り、二〇〇七年五月に朝の通学列車が、混雑により秩父別で積み残しを生じたこともあったが、この時から地元は同線の論議をしておくべきであった。さらには無料の高規格道路・留萌道が留萌線に並行して延伸工事中で、全通時に廃止されるのではないかとされていたが、後述のように二〇一六年末に同線の深川く留萌間もバス転換協議の開始が通告されている。そうしたなか、同線の留萌く増毛間は二〇一六年一月四日に廃止された。

総じて言えば、JR北海道の経営悪化が伝えら

れ、留萌線の一部区間の廃止通告、二〇一六年三月ダイヤ改定での普通列車八〇本あまりの減便、駅の廃止・無人化などの大規模な合理化が明るみになり、ここ数年は連日のようにJR北海道の諸問題が報道されている。しかし、行政や議会等の各界の反応は未だに鈍いままであった。

その次の動きは、石勝線夕張支線（新夕張く夕張間）で生じた。JR北海道は二〇一六年七月二九日に「持続可能な交通体系のあり方」についてを公表し、同年秋までに具体的内容を各地域に提示し、線区毎の協議会等を通じて地元と検討するとした。その直後の二〇一六年八月八日、鈴木夕張市長は夕張支線廃止をJRへ逆提案し、付帯してJRへの地元協力要請を行った。その結果九日後には、JR北海道の島田社長が夕張市役所を来訪し、廃止申入れと協力要請受諾を約束し、実際にJR北海道社員が夕張市役所へ派遣されている。このことは、廃止バス転換を早期に受け入れると、見返りが大きいことを示そうとしたとも言える。

さらに同年八月下旬には、道内に四つの台風が相次いで接近し、豪雨災害により道内各地で被害を被った。JR北海道の主要路線（根室、石北、函館、釧網、日高の各線）で、三橋梁の流失、一二箇所での護岸崩落などの甚大な被害となり、不通箇所も多く復旧まで数カ月の時間を要した。この結果、一足先に被災した石北線とその後の根室線不通のため、道東エリアは道央圏とは鉄路が寸断された。特急列車も運休を余儀なくされ、代行バスの不便を強いられ、輸送量が大きく低下

した。また、道南方面も倒木が多く復旧に手間取り、貨物列車による本州方面との物流も途絶えた。道内八月の列車運休本数は例年の八倍の計二八〇〇本にも及び、運休による減収は約四〇億円とされ、同時点での災害復旧費は約五〇億円が見込まれ、JR北海道発足以来最大の自然災害とされた。

復旧が同年一二月までずれ込んだ石勝・根室線方面では、新得駅近傍の下新得川橋梁などの流失で、復旧工事の規模も拡大したが、その背景には鉄道では激甚災害指定がなされず、公共事業としての復旧支援が不十分で、制度的に復旧費用の過半をJRが自己負担しなければならない点も見られた。この結果、一連の豪雨災害での鉄道被害の総額は約一〇〇億円規模に及び、長期不通の結果、石勝・根室線方面への利用率は低迷したままで、乗客は戻ってきていない。

二〇一六年一〇月に、同じJR「三島」会社であるJR九州が完全民営化し、東京・福岡の証券取引所に株式上場と報道されるなか、JR北海道は同年翌一月一八日に、公表を延期していた同社単独での維持困難線区を発表、赤字路線廃止など大幅な鉄道網の見直しへと舵を切った。同社の全一四路線二五六・七kmの約半分にも相当する一〇路線一三三区間、一二三・七kmの路線網を見直すというものであった。

その見直し区間の選定では、輸送密度二〇一五年度、一日1km当たり平均乗客数で、二〇〇人と二〇〇〇人のラインで線引きした。

○ 二〇〇人未満の区間	札沼線 北海道医療大学〜新十津川間… 四七・六km
・ 根室本線 富良野〜新得間…八一・七km	・ 留萌本線 深川〜留萌間…五〇・二km
○ 二〇〇〇人未満の区間	宗谷本線 名寄〜稚内間…一八三・二km
・ 根室本線 釧路〜根室間…一三五・四km	・ 根室本線 滝川〜富良野間…五四・六km
・ 室蘭本線 沼ノ端〜岩見沢間…六七・二km	・ 釧網本線 東釧路〜網走間…一六六・二km
・ 日高本線 苫小牧〜鶴川間…三〇・五km	・ 石北本線 新旭川〜網走間…二三四・〇km
・ 富良野線 富良野〜旭川間…五四・八km	・ 日高本線 鶴川〜様似間…一一六・〇km
○ すでに廃止合意の区間	石勝線 新夕張〜夕張間…一六二km

輸送密度二〇〇人未満の区間では、一列車当りの平均乗客数が一〇人と極端に少なく、バス転換を協議するとし、二〇〇〇人未満の区間では、路線や駅の廃止、もしくは上下分離による路線維持等、を模索するとした。これらの見直し区間は、民間事業者が担えるレベルを超えているとし、道内の約三割に当たる五六市町村の沿線自治体との協議を開始し、JR北海道側は資金枯渇を回避すべく、二〇二〇年春までの沿線合意を目指すとした。

今回発表の維持困難区間の特徴としては、性格の異なる区間を細分化して設定したこと、並行在来線区間や北海道高速鉄道開発の関与する区間を除外したこと、新たに輸送密度二〇〇人で線引きし、著しく輸送量が少ないことを理由としてバス

転換を強く方向付けるカテゴリーを設けたこと、協議会の構成や上下分離の「下」の部分に沿線自治体にあえて限定し、存続を諦めさせるよう仕向けるような方向性を打ち出した形跡があること、公表が数字を振りかざしての有無を言わさない強引な手法であること、国に対し制度改変を要望しない点、などが指摘される。

なお、JR北海道の財務状況面では、二期連続（二〇一四〜一五年度）の過去最悪の営業赤字（連結三五二億円）を計上した。これは北海道新幹線を含む全一四路線の赤字で、青函トンネルの維持費や災害復旧費用がかさみ、「五年計画」の安全基盤強化への修繕費・減価償却費の増加等が挙げられる。鉄道事業の単体決算（二〇一五年度）でも、安全強化への修繕の継続実施や車両更新等の減価償却費の増加、新幹線の開業準備費用など四四七億円の損失の計上で四期連続の赤字決算となり、二〇一六年度は過去最大の四四〇億円の営業赤字が見込まれている。

これに対して各沿線自治体の反応は、協議会開催拒否など反発こそすれど、具体策の検討には至っていないケースが少なくなく、また、只見線の復旧スキームなどの道外事例からの「知恵」の積極的情報収集や導入を行うおうとする動きも低調である。一方で、道路建設や空港民営化の動きには熱心な自治体も散見される。このままで推移すれば、道内ではまたしても鉄道スクラップの「廃線ドミノ」の再来、鉄道ネットワークの大幅縮小の懸念も大いに考えられ、憂慮すべき事態である。

## 5. 道庁による「他人事」の消極姿勢

では、北海道庁によるJR北海道問題への対処の姿勢はどうか。

従来から道庁は、許認可権を持たないため、要請が中心であった。道庁による支援施策でもソフト策、それも新幹線開業関連が散見された。一方で、バスや空港、レンタカーなど、鉄道の競合相手への補助等の支援策はかなり見受けられる。観光面でも、インバウンドも含めた各種モデル事業があるものの、鉄道の具体的利用促進策は振興局レベルでも見られず、上滑りしている。

さらに、道庁による地方交通論議の中で鉄道の（在来線鉄道や地方鉄道）に関する位置付けの希薄さが際立っている。道知事はJR北海道の経営姿勢を叱責し、維持困難路線の公表を「ショックであろう」とコメントするだけで、同社への資金面での支援は、民間会社だからと静観するのみである。ところが実際は、道庁や沿線自治体がJR北海道を資金面で支援する枠組みは既に存在している。それは、従来道内都市間輸送の高速化（対帯広・釧路および対名寄の一三〇km運転・スーパー特急化）や札幌線電化などを目的に設立された第三セクター・北海道高速鉄道開発（株）である。これを活用し改組の上強化すること、つまり、同社を北海道鉄道基盤整備（株）へと改組し、国ではなく地元が路盤強化や新型車両の所有等資金面での支援の実施が可能であった。こうした対応が脱線事故以降になされていけば、今日の危機的状況は回避されたはずである。

道庁による鉄道施策の消極姿勢は、「北海道交通ビジョン」の策定にも如実に現れている。策定時のパブリックコメントでも、筆者は、①道内在来線鉄道の代替ルート確保も含めたネットワークの形成、②二次交通ネットワーク、特に接続在来線鉄道へのスムーズな接続、③北海道高速鉄道開発（株）を改組した北海道鉄道基盤整備（株）による緊急基盤整備事業実施（前述）、④国へ開発予算も含めた抜本的支援体制の構築を求める、⑤地方鉄道が地域づくりの装置として上下分離や開発予算支援等地域活性化に活用、などの具体策を提案したものの、道庁側の回答では、重要性だけは認識するも、踏み込んだ施策の実施を表わす文言の修正は拒否した。

このほか、整備新幹線建設に伴って経営分離される並行在来線の対処でも、道庁の対応は積極性に乏しい。例えば新潟県庁では、えちごトキめき鉄道の妙高はなうまライン（旧信越線）で、国との交渉の結果、「貨物経路確保措置及び豪雪対策措置、安全輸送設備の整備費用に対する補助」として、貨物調整金を引き出すことに成功した。県庁トップの知事による国との直接交渉が必要なのである。本来なら、道庁も率先して知恵を出し、分割民営化の失敗の側面については、国の責任を認めさせる一環で、JR会社法の改定等によりJR北海道株式の一部を道庁や沿線自治体があり、経営に一定の発言権を得たり、広範に資金面での支援を行える体制に移行させるべく、国との交渉に当たるところである。

さらには今回のように、全道の半数を超える区間が維持困難とされたため、道庁はJR北海道問題に関する検討会議やワーキングチームの設置を渋々行った。これらの会議は既存の北海道交通審議会の下部組織としたため、新自由主義的発想の委員が多いという構成となり、すでに「全ての路線を維持するのは不可能」との共通認識があると、会議でも発言されている。全道の総合交通体系を横断的に行うことが求められてはいるものの、結局は、鉄道は質沢でバスで良いとする判断が短絡的になされる可能性が濃厚である。バス転換では大幅な利用客の逸走が生じ、町村界部分を中心に数年後溶けてなくなるようにバスが廃止されかねない状況が理解されていないようでもある。

具体的な協議の場でも、道庁は本来各振興局と共により積極的な仕切り役となつて協議会でJRと沿線自治体との橋渡し役や、道外の先行事例の紹介、路線を束ねたブロック毎（JRの支社単位など）での協議が期待されるところだが、そのような具体的行動は一切見られないのが現状である。

## 6. 国政課題としてみたJR北海道問題

JR北海道問題への国の対応も、目下のところ中央では「一地方の問題」と整理されているため、消極対応に終始している。この問題への国の関与については、JR会社法や鉄道事業に関わる課題と、交通政策の新制度（交通政策基本法と地域交通再生生活性化法）に関わる課題の二つに大別される。まず前者だが、JR北海道問題の根源は、国鉄

の分割民営化施策に行き着く。規制緩和や民営化、小さな政府の掛け声の下、第二臨調の行革答申によって設置された国鉄再建監視委員会は、国鉄（戦前の鉄道省、戦後の「日本国有鉄道」公社）を解体して特殊会社化し、上下一体の地域分割による旅客六社（東・海・西・九・四・北）と貨物会社（全国一社で上下分離、運行のみ）などへと分割民営化し、その後株式会社上場を目指すことになった。そのモデルは、日本独特の大手私鉄による採算裡の経営や中小私鉄の効率的経営であった。採算運営が可能な大都市圏や既存新幹線を有する本州三社では、東日本会社の首都圏の通勤路線や東海会社の東海道新幹線などがあるため、収益性が高く採算も期待でき、競争によりサービスの改善もなされ、国鉄の長期債務の一部を分担したものの、株式上場による完全民営化を果たした。一方で、「三島」三社は、収益性が低く不採算の予想のため、経営安定基金を付与し、その運用益で赤字を補填することにしたが、市場金利の変動は考慮はされないままとなった。特に北海道・四国会社では、赤字補填がままならない状況に追い込まれた。つまり地方では、まさに切り捨て御免で、不採算なら廃止やむなしの発想でしかない。

こうした国鉄改革について、本州会社も「三島」会社も国会では関連法の成立時に付帯決議として見直し条項もつけられたが、結果としてパブル景気に助けられ、少なくとも改変後五〜一〇年間は各社とも問題は顕在化しなかった。しかし、七年程度経過した頃から、地方線区で、合理化・効率化が突出するようになり、ワンマン運転化は当

り前となった。その後、「都会型新車両」（ロングシート）と称した「座席の少ない安物通勤電車」の導入が進み、JR北海道でも新型電車は収益優先の詰め込み型の車両としたり、中古車両転用の際に半自動扱いをしない寒い車両と化したりし、乗客の快適性は二の次の状況が続いている。

そして二〇一五年六月、本州三社を追ってJR九州が上場・完全民営化を控え、JR会社法の改正案が国会で成立した。JR九州は、九州新幹線の全通や関連事業の拡大などにより、赤字体質を脱却し、上場を目指すことになり、JR会社法の適用から外れた。同時に経営安定基金の使い切るため、整備新幹線である九州新幹線の貸付料の先払いと鉄道運輸機構からの借入金返済に約五分の四を充て、今後の路線維持に使える額を事実上五分の一に減額した。これは赤字分野からの撤退を示唆する内容だが、表面上は上場時の「指針」によりJR九州が安易に路線廃止を行わないこととした。しかし、この「指針」の根拠は脆弱で、実効性は甚だ疑問である。この結果、同じJR会社法適用の三島会社である四国・北海道のうちJR北海道は、JR九州のモデルには程遠い「劣等生」とされたわけである。鉄道事業の収益向上には、不採算のローカル線の廃止を筆頭に「選択と集中」に邁進すべきとされたのである。

次に後者の交通政策の新制度（交通政策基本法・地域公共交通再生活性化法）に関連した内容である。交通政策基本法では交通政策基本計画の策定や広範な議論が定められ、地域公共交通再生活性化法では上下分離施策等の鉄道再構築事業が

既定されている。しかしながら、自治体側は面倒な鉄道への関与を望まず、また、地方運輸局もバスへの適用へ誘導しようとしているような形跡が全国、特に道内で散見され、折角の法制度が形骸化している。さらに、鉄道再構築の際の金銭的補助が依然低く微々たる額にとどまり、沿線地元にとっては鉄道再構築を躊躇させるレベルでしかない。他方、鉄道事業法での現在の鉄道廃止の手続きでは、現行鉄道事業法では一年前の届出で済み、その歯止めは脆弱で、協議会のあり方やメンバー構成、広範な市民参加はあまり顧みられていないのが現状である。

次に、鉄道とは縦割りになっている道路行政・財源との関係である。例えば毎年巨額の北海道開発予算に、なぜ鉄道にほとんど一円も使われていないのか。

道内では、鉄道に並行して高規格道路の建設が進んでいる。例えば北見道路は、一般国道三九号線のバイパスで、「高速道路に並行する一般国道自動車専用道路」として建設されたが、実質的には道横断道の延長線として建設されている。全道的に江差道、日高道、留萌道、紋別道、広尾道、名寄美深道、美幌バイパスなどの無料解放の高規格道路が「国土強靱化」の掛け声のもと多数建設され、JRの経営悪化を助長している。国の公共事業予算の中で、毎年度の道路予算は鉄道予算の五〇〇倍以上と、桁外れの額が配分されている。また、同じ国土交通省の優先機関である開発局と運輸局が依然統合されていない。ただ、道路系の財源はすでに鉄道にも使われており、連続立体交差（高架）化を街路予算としてガソリン税を原資

にしている。道内では高架化（札幌・千歳・帯広・旭川・野幌など）や、白石・稚内等の駅舎改築等からは、その予算の潤沢さが理解される。海外では、鉱油税を鉄道整備に使い、「下」の部分で公共による費用負担が通例となっている。日本国内でも、維持困難な地方鉄道を鉄道事業法から軌道法へと「格下げ」し、国道との並行軌道を認定し、「下」を「受け皿事業」として北海道開発予算を充当可能にできないか。さらには、JR会社法を完全民営化方針を棚上げすべく逆方向へ再改定し、また、貨物調整金をJRの維持困難路線へ拡充すべく、鉄道運輸機構法の改定も実施する必要があるのでないか。

## 7. 今後の展望―維持困難区間は再生可能か

これまでみたように、維持困難区間の公表を受け、今後の北海道の鉄道網はどうあるべきか。これは今後の地方鉄道のあり方は、地方創生との絡みで議論することであり、大量輸送をしない地方の赤字鉄道は贅沢品であり、バスで構わない、という新自由主義的な考えから脱却を目指すことである。現実に行われていることは、JR北海道という「会社」を「存続」させるため、採算が取れるような範囲（例えば、札幌近郊と旭川・帯広・函館方面だけ）に縮小し、その他を廃止すべしという選択なのか、北海道内の鉄道をできるだけ存続させるためにいかなる方策をとるべきか、という選択になるのではないだろうか。

現行のJR会社法による完全民営化・上場を標

榜する方向性は、前者の鉄道の戦線縮小を意味すると考えられ、後者を目指すのであれば、まず第一に、分割民営化方針の一部を修正し、JR会社法を逆方向に改正しなければならぬ。例えば、広範に資金を拠出すべくJR北海道やJR四国の株式を道庁や自治体等の地方が引き受けたり、出資等の検討が必要なはずである。そうした動きは国政でも道政でも見出されない状況である。国鉄改革の失敗や軌道修正を国は認めたくないという背景もあろう。貨物調整金のフルコストでの支払いのため、JR会社法に残存する北海道・四国についてだけ、鉄道運輸機構法を改定することも考えられる。

第二の抜本策としては、鉄道と道路を関係付けた考え方が必要で、このためには一部路線を鉄道事業法準拠から軌道法準拠に格下げが効果的である。このことにより、コンクリート枕木すら満足に交換できない状況や車両不足などの状況は抜本的に変えられる。

第三には、交通政策の新制度（交通政策基本法と地域公共交通再生生活性化法）を鉄道に関して完全実施させるべく、資金面を含め地元の熱意を表わすことである。こうした新制度がコミュニティバス等に矮小化されている現状を打破していく上では、地方自治体職員に対する鉄道知識の拡充が不可欠である。

このような意識改革には、道内行政の大きな変革も必要である。道庁や道内自治体は、鉄道への消極姿勢、事業者任せだった態度を変える必要がある。金銭面や第三セクターの活用など、制度・政策面も含め率先して支援すべきである。地元経

済界もジェット空港・高速道路・新幹線等の交通「三種の神器」の考え方の改変が必要である。

住民各層も、車社会を標榜する地方であつても、日頃から鉄道に関心を持ち、乗車する機会のほかにも、道民の日用品や雑誌などの広範な物資がJRコンテナで青函トンネルを経由で輸送されてくる点を再認識し、地方交通の実情を再認識する必要がある。そして、「自分は乗らないから」とせずに、高校生等の通学実態や無人駅に背を向けて立つ大型店の広告看板や、線路が横にあつても新駅をつくるという発想の無い大型ショッピングセンター、シーニックバイウェイ（風景街道ドライブ促進）の異様な熱気や休日人が湧き出してくる道の駅の現状、などの、道内であたりまえに目にする光景から一歩踏み出し、例えば、無人駅駅舎を地元NPO法人が管理運営し賑わいを復活させたり、イベント列車に住民がこぞつて手を振りおもてなしする、といったことはできないのか。国際リゾート（ニセコなど）と言いながら、外国人は鉄道に期待しているのに、交通インフラに無関心で、対処は航空便とレンタカーだけという現状を変えられないか。ふるさと銀河線存続論議でも見られた「熱しやすく冷めやすい道民性」ではなく、地元事情（地方の声）を道都札幌に到達させる方策を今一度振り返り再認識する必要があるのではないか。

これらの諸点の変革のハードルは高いが、喫緊の課題ではないだろうか。

へたけだ いずみ・北海道教育大学札幌校准教授