

JR北海道の「経営問題」に関する一考察

板谷和也

要 旨

JR北海道が単独で維持困難な路線を公表してから様々な議論が出ているが、抜本的な解決策には至っていない。それは、北海道内で強く主張されるJR北海道の経営努力不足という意見が実態に即していないためである。旧国鉄の分割民営化の経緯やその後の国によるJR北海道支援の取り組み、JR北海道自身の経営判断等を考え合わせると、今回のJR北海道の経営問題は回避できなかったと考えられる。JR北海道自身では増収の見込みも費用削減の方策もほとんどない以上、これら路線の存廃問題を解決できるのは地方自治体しかない。その意味で、JR北海道の「経営問題」は、実は北海道全体の経営問題であり、JR北海道にできる抜本的な経営努力の余地はほとんど残っていないと推察される。

1 JR北海道の経営状況

1-1 事故・事件の頻発

北海道旅客鉄道株式会社（以下「JR北海道」）は、1987年に旧国鉄の分割民営化に伴い全国に誕生した6つの旅客鉄道会社のうちの一つである。当時からJRグループの中でもJR北海道、JR四国、JR九州の3社（合わせて「三島会社」と呼ばれる）と貨物輸送を担うJR貨物については経営環境が厳しくなることが想定されていた。そのため、黒字経営が可能と予想されていた「本州三社（JR東日本、JR東海、JR西日本）」と異なり、三島会社には国によって「経営安定基金」と称

される基金が設けられた。基金の額はJR北海道が6,822億円、JR四国2,082億円、JR九州3,877億円の総額1兆2,781億円であり、民営化後のこれら各社はこの基金の運用益で赤字分を補填することで経営を行っていた。

ところが、三島会社の中のJR北海道で、2011年頃から事故や事件⁽¹⁾が頻発するようになった。特急列車の脱線・火災、信号故障、貨物列車脱線といった負傷者や列車の遅延・運休を伴う事故だけでなく、社員による覚醒剤使用や車両機器の破損といった不祥事も報道され、社内のガバナンスが問われる事態となった。国土交通省による監査の結果、長年にわたり安全投資が不足し、人員削減を進めてきたことによってこうしたことが発生し

た⁷⁾とされ、これ以降のJR北海道では安全に関わる投資を一般的な水準以上で行うようになった。

そもそもJR北海道がなぜ安全に関わる投資を十分に行わず、人員も十分に確保しなかったのかというと、それは厳しい経営環境に起因すると考えるのが妥当であろう。即ち、鉄道輸送による収入は1996年頃をピークに減少を続け、経営安定基金による運用益も分割民営化当初の目論見と比較すると減少している中、支出を抑制するためにこうしたことを行ってきたということである。したがって、安全関係で支出が増えれば当然に経営は圧迫されることになる。これに北海道新幹線の部分開業が重なり、近年のJR北海道は多額の純損失を計上¹⁾するようになっており、今後もこの傾向は継続するものと予測されている。

1-2 維持困難な路線の公表

JR北海道の経営は、前節に記した人員削減（民営化直後から30年で半減）や保線管理等における支出の削減といったコストカットだけでなく、都市間輸送における特急列車の増発・多頻度運転化、割引施策の実施といった利便性向上、ローカル輸送における一定の運行本数の維持、駅ビル等の関連事業の強化といった増収策も行うものであった。これらに経営安定基金の運用益を合わせて、一時は好調な経営を維持していた。

しかし、こうした経営方針を続けることはできなくなった。最大の原因は鉄道利用の減少である。北海道内の移動は、かつては鉄道による移動のシェアがかなり高かったが、国鉄分割民営化後のこの30年間で自動車による移動のシェアが8割以上と圧倒的になって

いる⁹⁾。これには高速道路などの高規格道路の整備が進んだことや、自動車利用に特化した都市構造への転換といったことが影響している。つまり、かつては駅に行って列車に乗って移動していたのが、今は自家用車で直接に目的地に向かうのが一般的になっているということである。

現状のサービスレベルを維持しながらこれ以上のコストカットを行うのは難しい。無理をして支出を削減してきた結果として事故や事件が頻発するようになったことから、今後は別の方法で経営改善を図る必要がある。そのため、JR北海道は2016年11月に「当社単独では維持することが困難な線区について」³⁾という文書を公表した。これは、利用が少ないために赤字幅が大きく、鉄道よりもバス等の別の交通手段が適していると考えられる線区を公表するものであり、利用の状況別に3つのグループに分けられている。具体的にはバス等に転換すべき3線区、鉄道の運行を維持するためにはこれまでと異なる方法を検討する必要のある8線区、既に協議を開始している2線区である。

通常の民間企業であれば、経営改善のために赤字部門をリストラするのはごく一般的な戦略の一つであり、そうした方針を採ることについて意思決定前に公表する必要はない。しかし公共を対象にしたサービスを提供することで利益を得ている交通事業については、路線を廃止する場合には廃止日の一年前までに国土交通省に届け出る必要がある。JR北海道は路線廃止による影響の大きさを考えて事前に文書で経営の実態を公表することに踏み切ったものと考えられる。こうした赤字線区の運営を見直すことにより、経営のスリム化を図り北海道の鉄道運営を持続可能なもの

にすることを狙っていたのであろう。

しかしこの文書が公表された後の北海道内では、路線の存廃や維持方法についてではなく、別の方向に議論が進んでいくこととなった。

2 JR北海道に対する北海道内の論調と対応

JR北海道が単独で維持困難な線区を公表するという情報は事前に報道され、道内ではそれに対する反発が表明された。典型的なものは民進党（当時）の要望書⁸⁾である。民進党北海道総支部連合会は2016年10月に、JR北海道および北海道運輸局、北海道庁に対する要請行動を行った。運輸局や道庁については行政機関なので要望の対象になることも理解できるが、民間企業（株式会社）であるJR北海道に対しても国政政党が要請を行うというのは異例ではないだろうか。JR北海道に対する要請の内容は以下の通りである。

- (1) JR北海道の路線維持に向けて、最大限の努力をすること
- (2) 経営状態のみで廃止線区を決定しないこと。また、廃止ありきではなく、地域の利用者や沿線自治体と誠意を持って協議すること
- (3) 大型商業施設やフランチャイズとの連携など、鉄道と商業施設の一体化や観光資源・特産物の掘り起こしを活用すること
- (4) 国・北海道に対し、線区存続に向けて強く働きかけること

報道機関もJR北海道に対する批判を行った。北海道ではブロック紙である北海道新聞

（道新）が大きなシェアを占めているが、その道新はJR北海道に対して批判的な姿勢を崩さない。この時期に道新は「赤字だからといって公共交通機関のJRが自治体に負担を求めるのは、安易すぎないか」「JRが経営努力で何ができるかを示さなければ、理解は得られまい」といった主張を社説⁴⁾で展開している。

これら国政政党や報道機関の主張に共通するのは、JR北海道は経営努力が十分でないと判断しているということである。これについては、北海道知事が一貫してJR北海道に経営努力を求めると発言していることから、北海道庁も同様の意見を持っていると推察される。北海道の経済や道民の生活上、現状の鉄道ネットワークは今後も不可欠ということであろう。そのため、この2016年10月には北海道庁で地域公共交通検討会議の作業部会として、今後の北海道内の鉄道のあり方や政策の方向性などを有識者が中心となって検討する「鉄道ネットワークワーキングチーム」が設置された。このワーキングは多くの内容を含んだ提言を最終的に取りまとめ⁶⁾て公表しているが、JR北海道が単独では維持することが困難だとする線区に対する関係者の役割として、金銭的な支援は国のみが担うべきとし、北海道庁および道内市町村の役割は金銭負担ではなく議論と利用促進策の実施、道庁についてはそれに市町村の後方支援が加わるということが明記された。

つまり北海道庁と市町村はJR北海道に対する金銭的支援を行うことはないということであり、それはいいかえると、JR北海道の経営問題は国鉄の分割民営化スキームに端を発するものであり国が責任を負うべきものであるという主張をしているといえる。

北海道知事はこうした状況下、JR北海道にはさらなる経営努力が必要だとする趣旨の発言⁽²⁾を複数回行っている。この「経営努力」とは、具体的には鉄道以外の関連事業の展開と人件費等のコストカットを指すものと考えられる。

国はこうした北海道内の論調に対して、北海道以外の全国における過去の維持困難な状態に陥った路線の維持方策等について幾度となく紹介し、鉄道を維持するためには地元自治体の支援が不可欠であると強調した。その支援とは、金銭的なことだけに留まらず利用促進に向けたまちづくり策等様々なものを含むものである⁽³⁾。しかし、こうした主張は道内ではあまり受け入れられず、JRに対して国が支援しないのは地方を軽視し切り捨てるようなものである、とするような意見も見られた。

3 JR北海道と国の関係

3-1 国鉄分割民営化とJR北海道

前節で触れた、JR北海道の経営難の原因と責任は国にあり赤字を理由とした路線廃止は認められないという主張には、事実になじまない部分がある。

旧国鉄が1987年に分割民営化されたのは巨額の累積赤字を抱えてしまったことが直接の原因である。37兆円にもおよぶ巨額の赤字は主に国とJR本州三社が返済することになっており、未だ返済の途上である。分割の際、上述した三島会社については借金の返済は免除され、さらに経営安定基金を積み立てて経営を維持する方針となった。ただ、基金の運用益が当初見込みより少なくなったことで経営に必要な金額を確保できなくなったこ

とが、三島会社の経営を圧迫しているところはある。

しかし、そもそも旧国鉄の赤字がこれほどまでに多額になったのは、赤字路線における経営効率化が進まなかっただけでなく、赤字が見込まれる路線の建設を政治判断で進行させるべく建設費を高利で資金調達したことが直接の要因の一つである。また黒字路線の黒字分を赤字路線の運営維持のために内部補助していたために、黒字路線のサービスの改善も行うことができなかった。つまり不採算の路線を政治主導で作り返し、それを全国規模で運営し続けてきたことが国鉄の巨大な債務の一因だったことは明らかである。そうした路線のあり方を厳しく見直すために民営化を断行し、黒字路線における利益で赤字路線を維持する内部補助を過度に行うことを避けるために旅客会社を分割したのだといえる。

つまり、「政治から距離を置く」ことと「過度な内部補助を行わない」ということがJRグループ各社の出発点であるといえる。JR北海道はこの方針に則り、各所からの様々な要望にもある程度応じつつ、自らサービス改善に取り組んでスピードアップや運行頻度の向上を実現させ、さらに国鉄時代にはできなかった副業にも多く取り組むことで、少なくとも分割民営化から20年ほどの間は、北海道民の期待に十分に答えてきたといえる。

国はこうしたJR北海道の取り組みに対し、経営安定基金の運用益が不足する事態に対応すべく資金面での支援に注力してきた。経営安定基金を国が自ら借り受けて多くの利子を支払い、また基金の積み増しを行うなど、30年間の総額で5,000億円を超える支援を行っている。国は何もしていないわけではなく、

JR北海道の経営に対して多くの支援を行うことで路線の維持に努めてきたといえる。

3-2 JR北海道の経営難の原因

これだけの国の支援を得ながら、一見して順調にも見えたJR北海道の経営はなぜ行き詰まったか。それは、JR北海道自身ではどうにもならないいくつかの要因と、JR北海道自身の問題の両方が重なったためと考えられる。

まず北海道の人口減少の影響が挙げられる。国鉄の分割民営化が行われた1987年からの30年間で、およそ20万人以上の人口が減少している。交通事業の経営環境は運行エリアの人口によって決まる部分が多いということを見ると、この人口減少は鉄道経営に対してマイナスの影響を与えていることは間違いない。

それよりも大きな要因として、高規格道路の開通に代表される道路交通の進歩と自動車の普及が挙げられよう。この30年間で北海道内の高規格道路の延長は6倍以上となった。また、自動車は一家に一台から一人に一台という状況に近くなっている。かつて、冬季の移動には鉄道が不可欠と言われた時期もあったが、現代ではどんな時期でも、近距離の移動では自動車を用いるのが一般的であり、鉄道や路線バスは自動車が何らかの理由で使えないときの選択肢としてようやく候補に上がる、という状況にある。

かつては、自動車のような便利な交通手段がなかったため、列車の時間に合わせて駅に行って移動するというのが当たり前だったが、現代では自宅から目的地まで時間を問わず自動車で移動することができる。札幌近郊のように多くの人口が集まり、列車が頻発し

ている地域を除けば、移動の足は自動車のみというところが北海道の大半を占める。したがって、赤字とされる鉄道路線の利用者は、そのほとんどが学生と運転免許を持たない高齢者である。前者は少子化で減少傾向であり、後者は世代交代が進み運転免許を保有する高齢者が増えており、これも減少傾向である。

こうした、JR北海道自身でどうにもならない要因によってJR北海道の利用は少しずつ減少し、経営が悪化していったという部分は大きい。

ただそれだけではなく、JR北海道自身にも結果的に経営判断が誤っていたと考えられる部分はある。それは、利用が減少した赤字路線において、サービスのスリム化をぎりぎりまで行わず従前のサービスを維持し続けたことである。具体的な例で示すと、2016年12月に廃止された留萌線留萌・増毛間の利用は、2014年の段階で一日39人だったことが明らかになっている²⁾が、これだけの少人数しか利用していないにも関わらず、廃止直前までこの区間は7往復が運行されていた。こうした運行本数の維持は他の路線でも行われていた。また駅の無人化などの省力化もあまり進められていなかった。

JR北海道がこうした施策を続けた最大の要因は、サービスレベルの低下や路線の廃止などを行うと地元から大きな反発を受けるためであると考えられる。地元との軋轢を避けるために、なるべく従来通りにしようとする経営判断を行ったというのが実態ではないだろうか。しかし、これは収入が減少する中で経営悪化を招く策であった。

収入が減少しているにも関わらずこうした面での支出が減らないと、経営は圧迫される。JR北海道は、サービス維持に努める傍らで

車両の更新や安全投資などをぎりぎりまで削減したわけだが、それが原因で事故や事件が頻発するようになったのは1節で述べた通りである。経営合理化が進まなかった背景には労使関係などにも問題があったということも国によって指摘されている⁷⁾が、いずれにしてもJR北海道自身が経営改革をしなければならぬ状況にあったことは明白だった。

3-3 「経営努力」の内容

JR北海道の置かれた状況を考えると、JR北海道がこれから行わなければならないことは明らかである。即ち、支出の削減と収入の増加に努める他ない。

コストカットは経営努力の対象として重要であり、不採算部門のリストラはどこの企業でも経営改善のための選択肢として検討すべきものである。JR北海道としては、不採算の部門として特に赤字が大きい路線をリストアップして公表し、これらの路線を維持しながらそれ以外の路線を維持することはできなくなると訴えたわけであり、企業として当然の経営努力をしていると評価できる。

ところが、道内の論調ではこれは経営努力ではなく、赤字路線の維持は経営の前提条件であるとされる。コストカットはたとえば従業員の給与削減や遊休資産の売却などで行うべきとし、不足する分は国が補填すべきだというのである。いわば、コストカットのために最も有効な手段を封じられた状態で経営努力をしろといっているのに等しい。

JR北海道の給与は、北海道内の公務員と比べると低い水準に留まっている。そのためもあるのか、JR北海道から地方自治体への転職が目立つようになっている。この状態で給与削減など行えば、人手不足に拍車がかか

り安全運行が脅かされることが見込まれるので、給与カットは行えないであろう。また切り売りできる資産がそうそうあるわけもなく、仮にそうしたことができたとしても一時的な収入に留まるので、長期的に経営を安定化できるわけではない。

収入増加策については、運賃値上げを実施することが発表されている。これまでのJR北海道の運賃水準は低すぎたといってもよく、このことによっていくらかの収入増が見込める。ただ、これだけでは必要な収入額には届かないことは明らかである。前述したように自動車中心の交通ネットワークが既に確立している北海道では、利用を大幅に増加させるような施策は存在しない。

したがって、あとは外部からの経営支援に頼るほかない。しかし北海道庁も道内市町村も財政に余裕はほとんどないので、国による支援が重要である。ところが、地方財政措置による国の支援は、2019年度については見送られることが決まった。つまり、資金が不足することが見込まれているにも関わらず、その資金を調達するあてのない状態での経営をJR北海道は強いられることになる。

こうした状況下で、路線廃止というリストラ策を講じずに、札幌圏のような利用の多い路線の運行をJR北海道が維持することが可能とはとても思えない。つまり、道内の論調におけるJR北海道の「経営努力」の種は、既に尽きているといえる。しかしそれでも、北海道知事や北海道議会の一部の議員は、JR北海道にさらなる「経営努力」を求め続けている。

4 JR北海道の路線を維持するために必要なこと

4-1 道内の議論の本質

鉄道事業法にもJR会社法（旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律）にも、経営状態を理由にした廃止を行ってはならないという規定はない。ところが、前述のように北海道内では路線の維持を前提にした議論が続いている。鉄道経営に対するこうした政治介入が国鉄の赤字を巨額にしたという反省がなされたうえでJRが誕生したにも関わらず、こうした時代錯誤な要望が政界で当然のように出てくるのは、他地域の住民からすると不思議なことである。

JR北海道に限らず多くの鉄道路線で利用が減少し、赤字に苦しんでいるというのは関係者の間では周知の事実であるが、同じ公共交通機関である路線バスはさらに厳しい状況にある。多くのバス路線が事業者単独では維持できず補助を受けて運行されており、さらに、補助の対象から外れるほどに利用が減った路線は廃止されて自治体バスが後を継ぐといったことがあちこちで行われている。

存廃の議論の厳しさといった視点で考えれば、鉄道よりバスの方がはるかに廃止時のインパクトは大きい。なぜなら、鉄道の廃止後にはほとんどの場合に代替バスが走るが、路線バスの廃止後に代替バスは走らないからである。したがって本来は、鉄道以上にバスの廃止にこそ敏感であるべきであるが、北海道内ではそうっていない。

その理由は、おそらく、鉄道の方が廃止問題における世間の反応が大きいからであろう。つまり鉄道事業者は、新聞社や政党にと

って「儲かっている」うえ「潰れない」会社だから、「叩く」対象なのであると考えられる。

そしてもう一つの要因は、地方自治体自身が支援しなければ鉄道の維持は不可能であるという事実を直視したくない人が一定数存在するということではないか。

本稿では詳述しないが、世界的に鉄道は不採算となることが当然の交通機関であり、実際に黒字経営が可能なのは日本とスイスなどごく少数の国に留まる。そのため、ほとんどの国では今でも鉄道は、特に線路等の施設については国が保有・運営しているところが多い。現在の日本はこの点で特殊な環境にあるが、今後人口減少と自動車のさらなる普及によって、首都圏等一部地域を除き諸外国と同様の状況になることが予測されている。

海外の鉄道は、公的支援を前提とした運営状況となっているが、多くの国で地方自治体が積極的に鉄道の経営に携わり、資金を出すだけでなくサービスレベルの設定にも介入している。こうした事例の存在を考え合わせれば、地方自治体が鉄道会社を支援するというのは世界的にはごく一般的なことであるといえる。

そうした考え方が一般に広まると、JRの維持困難路線は地方自治体が引き受けて維持するか廃止してバス転換するかの二択になる。議論がこうした方向に深化することを恐れている人は少なからずいそうである。

実際には、維持困難路線の利用者はごく少数に留まっており、住民自身が鉄道の廃止に強く反対しているわけではないということも明らかになっている⁵⁾。住民は自動車で移動できるから鉄道の存廃には関心がなく、そもそも何年も駅に行っていないという人すら多

数いるのが実態である。こうした要素がからみ、北海道内では経営改善に向けた議論がまっすぐに進まないのではないかと考えられる。

4-2 維持困難路線を維持する方法とは

ここまで示してきた北海道内の状況が今後進むと、JR北海道の資金ショートが表面化した時点で維持困難路線は全て廃止とならざるを得ない。北海道の住民は本当にそれでよいのだろうか。不幸な結末が見えている状況に対して何もしないわけにはいくまい。そこで最後に、維持困難路線を維持する方法について言及したい。

維持困難路線が維持困難になっている理由は、利用の減少と運行のための資金不足である。したがって、利用を増やすことがまず求められる。近年ではコンパクトシティ等と称される、生活に必要な機能を地理的にコンパクトにまとめたまちづくりの必要性が指摘されているが、たとえば鉄道駅の周辺に生活機能を集約し、鉄道利用をしやすいまちを作る方向性を示すことはできないだろうか。これは都市計画を所管する道庁あるいは市町村の役割である。あるいは、他地域で行われている学生の定期券の購入補助、駐輪場の充実、バス路線と鉄道の連携なども有効であろう。少なくとも、こうした施策を何もしないままに国に対して支援を求めるのは、空気を運ぶような状態の鉄道路線に何の対策もしないまま多額の税金を支出しろと要求するようなもので、認められるはずがない。

もう一つは、道庁および市町村の予算の一部を活用して資金を確保し、それを鉄道維持のための資金として活用することである。これについては道内では「財政に余裕がない」

という理由でどこも現実的でないとしているが、国内には同じように余裕がない中で予算を確保して鉄道に支援している自治体はいくつも存在する。道路や空港に出している資金の一部を鉄道に出すことができないか、検討くらいはしてみてもよいのではないか。

この検討を行わないのは即ち、鉄道よりも道路や空港の方が重要だという判断をしているということである。であれば、廃止もやむを得ないと認めなければならないのではないか。

JR北海道の経営問題は、実は北海道庁および各市町村の経営問題なのである。路線の存廃を意思決定するのは、諸々の主張に関わらず、北海道庁及び各市町村である。北海道庁と各市町村は、鉄道に対して資金を出す必要があるかどうか検討し、必要であればあらゆる努力を講じて資金を確保し、必要ないのであれば資金を出さず利用増に向けた努力もせず廃止させるかのどちらかを選ぶことができる立場にある。そうした努力を一切せず、論点をすりかえて議論の先送りを続けているのが、現在の北海道内の実情であるといえる。

脚注

- (1) JR北海道に関わる事件・事故については、各社の報道を参考に主なものを記述した。
- (2) 北海道知事はJR北海道について言及する際にはほとんどの場合に経営努力を求める趣旨の発言を行っている。
- (3) たとえば参考文献9)は、国によるJR北海道問題についてのシンポジウムにおける発表資料である。こうしたシンポジウムなどの機会に、国はJR北海道に対する支援の方針等について説明し議論を行ってきている。

参考文献

- 1) 北海道旅客鉄道株式会社 決算概況（各年度）
- 2) 北海道旅客鉄道株式会社（2015）「留萌線（留萌・増毛間）の鉄道事業廃止について」
（<https://www.jrhokkaido.co.jp/press/2015/150810-2.pdf>）
- 3) 北海道旅客鉄道株式会社（2016）「当社単独では維持することが困難な線区について」
（<https://www.jrhokkaido.co.jp/pdf/161215-4.pdf>）
- 4) 北海道新聞2016年10月27日付社説
（<http://ddhokkaidonp.co.jp/news/opinion/editorial/2-0089191.html>）
- 5) 北海道新聞2018年8月7日付記事
（<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/216196>）
- 6) 北海道運輸交通審議会地域公共交通検討会議鉄道ネットワークワーキングチーム（2017）「将来を見据えた北海道の鉄道網のあり方について」
（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/stk/houkokutetudouwt.pdf>）
- 7) 国土交通省（2014）「JR北海道の安全確保のために講ずべき措置－JR北海道の再生へ－」
（<http://www.mlit.go.jp/common/001024875.pdf>）
- 8) 民進党北海道総支部「JR北海道路線維持問題に関する要請書」（http://www.dp-hokkaido.jp/topics/2016/161024_JR-hokkaido.pdf）
- 9) 大野達（2017）「JR北海道の現状等について」（地域公共交通シンポジウム in 旭川 話題提供資料）（<http://www.wtb.mlit.go.jp/hokkaido/bunyabetsu/tiikikoukyoukoutsuu/68shinpojiumu/290612/02tetsudoukyoku.pdf>）