

《特別寄稿》

J R 北海道の連続不祥事と再生への課題

安部 誠治

1. 顕在化した J R 北海道のトラブル・不祥事

1987年4月に公共企業体・日本国有鉄道（以下、国鉄と呼ぶ）が分割・民営化され、北海道旅客鉄道株式会社（以下、J R 北海道という）を含む6つの旅客鉄道会社や日本貨物鉄道株式会社（J R 貨物）など11の承継法人、及び国鉄の残務整理を担当する日本国有鉄道清算事業団が発足した。この国鉄の解体と承継法人の新会社への再編は、国鉄改革とも呼ばれている。

国鉄（官設鉄道時代を含む）は、その創業以来、日本の近代化に大きな役割を果たしてきたが、第二次大戦後、自動車や航空機の普及によって交通市場における独占的地位を喪失した。一方で、日本国有鉄道法（1987年の国鉄改革時に廃止）などによって政府の強いコントロールの下に置かれ、事業活動も規制されていたために、激変する交通市場のなかで柔軟な経営を展開することができなかった⁽¹⁾。そのため、1960年代半ばから経営収支は悪化の一途をたどり、80年代に入ると赤字額も毎年1兆円を超え、その財政は破綻に瀕するに至った。こうした状況を打開しようとして実施されたのが国鉄改革である⁽²⁾。

国鉄時代、鉄道経営の目的は、全国的な鉄道ネットワークの形成や維持、国民に対する平等なサービスの提供などといった「公共性」の実現にあった。ところが、国鉄改革によって誕生した株式会社形態の旅客鉄道会社や貨物鉄道会社の経営目的は、収益の獲得に変わった。換言すれば、ビジネスとしての鉄道経営が求められるようになったのである。

たのである。

ビジネスとしての鉄道経営は、市場を前提とする。我が国では、その置かれた条件から都市間及び大都市圏内の旅客輸送が鉄道ビジネスの市場として成り立つ。一方、ローカル圏においては、市場規模が微小なためにビジネスとしての鉄道事業の成立は困難である。大陸国の場合であれば鉄道が担当するような貨物輸送も、我が国は国土の周囲が海で囲まれていることから内航海運が担っている。そのため、貨物輸送における鉄道の輸送分担率は、4.7%（2011年度、トンキロベース）と僅少である。

国鉄改革以降、前述の二つの旅客輸送市場においては鉄道ビジネスが活性化し、利用者に対するサービスも向上したが、ローカル圏の旅客輸送市場においては、サービスの縮小ないし事業からの撤退が相次いでいる。また、貨物輸送市場についても不振が続いている。換言すれば、国鉄の承継法人のうち、本州を営業基盤とする J R 東日本⁽³⁾、J R 東海、J R 西日本の旅客3社は、鉄道経営や関連事業を活性化させ、莫大な経常利益を計上する鉄道会社に変身したが、一方で J R 北海道、J R 四国、J R 九州の残りの旅客3社（これらは3島会社と呼ばれている）、なかでも J R 北海道及び J R 四国は、後述するように経営安定基金の運用収益によってかろうじてその経営が成り立つという状態が続いている。また、J R 貨物も、赤字と黒字を繰り返す不安定な経営状態のままである⁽⁴⁾。

こうしたなか、2013年の夏から秋にかけて、J R 北海道にかかわる以下のような一連のトラブルや不祥事が、広く世間の耳目を集めることとなった。

第一は、事故・トラブルの多発である。

2011年5月27日に石勝線の清風山信号場構内で釧路発札幌行の特急列車が脱線・炎上し、79人が負傷する事故が起こった。2012年9月18日にも特急列車のエンジントラブルが発生し、さらに2013年に入って4月8日、7月6日、7月15日、7月22日と特急列車から出火する事故が連続した。うち3件は走行中の列車だった。また、2012年には、JR北海道が保守管理する軌道上で、4月と9月にJR貨物所属の貨物列車の脱線事故が発生した。さらに、2013年になってからも8月と9月に貨物列車の脱線事故が起こった。

第二は、社員と組織の職業倫理の崩壊・空洞化である。

2013年7月、岩見沢運転所の運転士が覚せい剤取締法違反の疑いで逮捕され、9月には別の運転士が自分のミスを隠すためにATS（自動列車停止装置）のスイッチをハンマーで破壊していたことが明るみにでた。さらには、副本線がほとんどだったとはいえレールの異常が北海道全域の270カ所で長期間にわたって放置され続けていたり、脱線事故の調査に入った運輸安全委員会に対して軌道の状況に関して虚偽のデータを提出したりするような、鉄道事業者として決して容認できない問題が相次いで発覚した⁽⁵⁾。

第三は、ガバナンスの不全である。

上記のような異常事態が続いているにもかかわらず、外部への説明のために開かれた記者会見等での公表内容が二転三転し、経営陣が現場で起こっていることをほとんど把握できていないことが露呈した。経営陣と現場との間のパイプが詰まっており、組織的に機能不全状態に陥っていることが明らかとなった。

実は、JR北海道の経営に歪みが生じているということは、10年ほど前から鉄道関係者の間では知られるようになっており、筆者自身も、いつかはこうした事態に立ち至るのではないかと思っていた。そういう点で、2013年に露呈した事態は、JR北海道のいわば積年の制度疲労が一挙に噴き出てしまったという感がある。

JR北海道は、自家用車を除いた道内輸送にお

いて、現在でも約20%の輸送分担率を有する北海道における基幹的交通手段である⁽⁶⁾。同社の再生は、今後の北海道の社会経済の発展にとって必要不可欠である。以下、本稿では、JR北海道の続発する不祥事の背景にある構造的な諸問題を検証し、同社の再生・存続のための課題を探る。

2. JR北海道の27年

(1) JR北海道発足時の枠組み

単独で鉄道の事業経営が成り立つには、一定規模以上の輸送市場の存在が必要である。後背地の人口規模や他の競争的交通手段の存在状況などによっても変わってくるが、輸送密度4000人以上が、鉄道経営が自立採算可能な分岐点とされている。

JR北海道が営業エリアとする北海道は、地理的に広大で、人口密度は小さく、輸送市場は極めて狭小である。その経営環境は、JR旅客6社のなかで最も厳しいと言ってよい。すなわち、九州の人口密度が311.5人/km²、四国のそれが209人/km²であるのに対し、北海道のそれは69.6人/km²にすぎない。ちなみに、日本全体の人口密度は341.9人/km²である（2012年10月1日現在）。また、人口が100万人を超える都市は札幌市（約190万人）だけであり、20万人を超える都市も旭川市（約35万人）と函館市（約28万人）を数えるのみである（2012年3月31日現在⁽⁷⁾）。

さらに、北海道は人口そのものが停滞し、観光客数も減少傾向にある。すなわち、JR北海道が発足した年である1987年の北海道の総人口と2011年のそれとを比べると、約566万人から約544万人へと落ち込んでいる。また、北海道は観光資源に富んではいるが、実際の観光入込客数（実人数）は1999年の約5149万人をピークに、微減ないし停滞状況が続いている⁽⁸⁾。

JR北海道を取り巻く経営環境はこのような状況にあるため、同社全体の1日当たりの利用者数は36万人ほどしかない。これは、JR東日本の新宿駅の半分程度、渋谷駅や東京駅、横浜駅など大規模駅の1駅程度の大きさにすぎない。した

がって、そもそも採算ベースでの鉄道事業を営むことが困難なのである。

ただ、利用者数だけをみると、1日当たりの利用者数が12万人のJ R四国の方がさらに厳しい。J R四国とJ R北海道とを決定的に分けるのは、気候条件である。北海道では、冬期には各地でマイナス10度を下回る日が続き、積雪もあって軌道のメンテナンスは甚だ困難となる。また、他社にはみられない寒冷地対策のための追加的な費用も発生する。つまり、厳しい気候条件が、J R北海道に重い負担となって押し掛かっているのである。さらに、J R四国の27.5%に対してJ R北海道の電化率は17.8%と立ち遅れている（全国の鉄道の電化率は55%）。そのため、同社保有車両のうち、電車と比べてメンテナンスがむずかしい気動車やディーゼル機関車の割合が高い。しかも、それらの老朽化が進んでいることもJ R四国と異なる点である。

ところで、国鉄改革の方策としてそれを分割・民営化するというプランは、総理府（当時）に設置された日本国有鉄道再建監理委員会（1983年6月～1987年3月）が立案したものである。その詳細をとりまとめたものが、同委員会が1985年7月26日に内閣総理大臣へ提出した「国鉄改革に関する意見—鉄道の未来を拓くために—」（以下、「意見」と呼ぶ）である。J R北海道の置かれた経営環境の厳しさは、実はその時点ですでに認識されていた。そのため、J R北海道を含む3島会社について、「意見」の中で次のような提案が行われていた。

「3島の旅客鉄道会社については、いずれも営業損益で赤字が生じることが見込まれる。このため、発足時において長期債務を引き継がないこととした上で、将来における維持更新投資にも配慮して、なお生じる営業損失に対して何らかの措置を講じることが、安定的な経営を維持していくためには必要である。

その方法として、毎年生じる営業損失を公的助成により補填し続けることも考えられるが、これでは旅客鉄道会社の自立性を阻害し、経営責任を曖昧にすることになるため、とるべき方策ではな

い、このため、これらの営業損失を補填し得る収益が生み出されるような基金を、3島会社の発足時に設けることによって経営基盤の確立を図ることとする」⁽⁹⁾

つまり、3島会社対策として国鉄の債務は引き継がせずに新会社を発足させること、また、基金を設けてその運用収益によって営業損失を補填するという基本的スキームが提案されたのである。

新会社の経営を軌道にのせる上で決定的ともいえるその基金について、「意見」では、「3島の旅客会社に設定される基金は1.0兆円であるが、このうち土地の見合いで設定される分0.1兆円を差し引いた0.9兆円について財源が必要となる。これについては一定期間内に『旧国鉄』において処理する」⁽¹⁰⁾としていた。

これに基づいて創設された実際の基金は、総額1兆2781億円と「意見」の提案を上回る規模のものとなった。内訳を見てみると、もっとも経営が厳しいと見込まれていたJ R北海道に全体の約半分の6822億円が割り当てられた一方で、J R九州が3877億円、J R四国は2082億円であった。なお、この基金の原資は、総額37.1兆円の「国鉄長期債務等」⁽¹¹⁾のなかに含められ、その枠内で処理されることになった。

「意見」が留意した3島会社対策はもう一つあった。国鉄改革が「民営化」と称されるのは、国鉄改革で発足した11の承継法人のうち9法人の企業形態として特殊会社形態（公的保有の株式会社）が採用されたからである。すなわち、新会社が、公共企業体から民間企業の一般的な企業形態である株式会社へ転換されたが故に、民営化と称されているのである⁽¹²⁾。この民営化によって、それまで公共企業体であったがために講じられていた税制上の優遇措置も廃止されることになった。これは、新会社にとってかなりの重圧となる。そこで、「意見」はこの点についても「当分の間、現在の負担と同程度となるよう経過的な負担軽減措置を講じることが必要である」⁽¹³⁾としたのである。

要するに、分割・民営化の実施段階で、自力による黒字化は困難と判断された3島会社の経営を

安定させるために、①国鉄の債務は承継させずに資産のみを承継させる、②運用収益を捻出できる基金を設定する、③暫定的に税制上の減免措置を行う、との制度設計が行われたのである。こうした枠組みの下で発足したのがJR北海道であった。

(2) JR北海道の27年

2014年は、JR北海道が発足してから27年目の年となる。実は5年前の2009年に、『週刊ダイヤモンド』誌が、「JRの秘密」と題する特集を組み、そのなかで22年が経過した国鉄改革について、「戦後日本の戦略なき運輸交通政策——。鉄道、高速道路、空港を総合網としてとらえず、それぞれバラバラかつ無尽蔵にカネを投じ続けた。

JR北海道、JR四国、JR九州の三島会社は、その無策のツケをモロにかぶっている」とした上で、「JR九州はようやく上場への道を開きつつある。だが、JR北海道、JR四国、JR貨物は民営化当時からの負の遺産を引きずり、収益悪化に必死のコストダウンが追いつかず、塗炭の苦しみだ」⁽¹⁴⁾との評価を下している。筆者も首肯できる簡にして要を得た評価である。

それから5年経ったが、現在でもかかる評価は基本的に妥当であるといえる。以下、表1の経営データに拠りながら、JR北海道の27年を総括してみよう。

まず、営業キロの推移について見ると、発足時の1987年度には3178.3kmであったが、段階的に名寄本線や天北線、深名線など特定地方交通線が廃止されていった結果、1998年度に2499.8kmとなり、現在に至っている。換言すれば、現在の営業キロは会社スタート時の約8割に縮小したことになる。

次に輸送人員であるが、1987年度の9600万人からスタートし、毎年のように輸送量を伸ばして1995年度には1億2900万人に達した。その後は10数年にわたって停滞ないし微減状態が続いたが、2011年からは回復に転じ、2012年には会社発足以降初めて年間の輸送人員が1億3000万人を超えた。ただし、人キロベースで見ると、

1988年度には44億5700万人キロであったのが、2012年度には43億4700万人キロへと微減している。要するに、人ベースでは微増、人キロベースでは微減したということなる。

1987年から2013年までの間に北海道の高規格道路の延長は、81kmから1015kmへと著しく伸長した⁽¹⁵⁾。これにより、高速バスや自家用車による道内の都市間移動が、時間距離の節約という点でさらに容易になった。この点を考慮すると、JR北海道が輸送量を現状維持しているということは評価されてよい。同じような経営環境の下にあるJR四国の場合、1987年から2012年度の間に輸送量が6534万人から4783万人へと激減していることと対比すると、JR北海道は健闘しているといえる。

ところで、JR北海道の旅客輸送の特徴は、札幌を中心としたエリアにその大半が集中しているという点である。すなわち、最も旅客量が多いのが札幌～小樽間(33.8km)で2510万人、次いで札幌～新千歳空港間(46.6km)の2284万人、以下、札幌～岩見沢間(40.6km)の1527万人、札幌～石狩当別間(27.5km)が930万人となっている。これらの4区間の合算輸送量は、全体の輸送量の55%に当たる7251万人である(2012年度)⁽¹⁶⁾。つまり、JR北海道の全営業キロのわずか6%の路線に輸送量の55%が集中しているのである⁽¹⁷⁾。

他方、経営収支について見てみると、発足初年度に919億円を計上した営業収益(単体決算)は、その後は微増し、1990年代末まで900億円～1000億円強のレベルで推移している⁽¹⁸⁾。JR北海道は、会社発足以降、消費税の導入と改定に伴い、それを転嫁するために1989年と1997年に、また経営改善を目的に1996年に運賃値上げを実施している(平均改定率は前2者が2.9%及び1.9%、後者は7.0%)。1990年度から1997年度まで営業収益が1000億円を超えたのは、この運賃改定の効果と輸送量の微増によるものである。しかし、その後の営業収入は、輸送量の低迷とともに2002年頃から減少を見せはじめ、最近では800億円余に減少している⁽¹⁹⁾。

前述したとおり、分割・民営化の計画段階から

J R 北海道の連続不祥事と再生への課題

表1 J R 北海道の27年

年度	営業キロ ⁽¹⁾ (km)	輸送人員 (百万人)	営業収益 ⁽²⁾ (億円)	営業損益 (億円)	運用収益 ⁽³⁾ (億円)	経常損益 (億円)	社員数 ⁽⁴⁾ (人)
1987	3,178.3	96	919	△ 538	498	△ 22	13,000
1988	3,178.3	103	939	△ 533	498	△ 12	12,970
1989	—	103	998	△ 527	496	2	12,810
1990	2,629.5	110	1,049	△ 490	491	16	12,205
1991	2,625.7	117	1,063	△ 483	490	20	12,152
1992	2,628.3	123	1,053	△ 468	469	13	12,068
1993	2,628.3	126	1,059	△ 453	444	5	11,963
1994	2,621.0	128	1,019	△ 421	408	1	11,862
1995	2,500.9	129	1,018	△ 406	378	△ 14	11,795
1996	2,500.9	129	1,047	△ 406	337	△ 35	11,700
1997	2,499.8	125	1,023	△ 371	324	△ 36	11,060
1998	2,499.8	125	991	△ 327	340	19	10,605
1999	2,499.8	122	977	△ 303	312	15	10,094
2000	2,499.8	122	910	△ 299	292	4	9,931
2001	2,499.8	121	908	△ 288	296	13	9,551
2002	2,499.8	122	902	△ 287	297	15	9,265
2003	2,499.8	123	891	△ 284	293	15	9,011
2004	2,499.8	124	891	△ 270	289	26	8,769
2005	2,499.8	125	885	△ 307	290	2	8,594
2006	2,499.8	126	889	△ 296	339	64	8,306
2007	2,499.8	127	893	△ 281	273	3	7,740
2008	2,499.8	128	881	△ 265	231	△ 24	7,473
2009	2,499.8	126	847	△ 249	242	2	7,280
2010	2,499.8	127	825	△ 259	240	△ 4	7,079
2011	2,499.8	129	821	△ 307	235	△ 44	6,968
2012	2,499.8	131	844	△ 309	270	10	6,953

(1) 同年10月現在、ただし1988年度は11月現在。

(2) 鉄道事業+関連事業

(3) 経営安定基金運用収益

(4) 同年10月現在、ただし1988～89年度は4月、1992年度は7月現在。

(出所)『交通年鑑』各年版より作成。ただし、2012年度は北海道旅客鉄道株式会社「平成25年3月期決算公告」(<http://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/kessan/25/index.html>)などによる。

J R北海道は大幅な営業損益を発生させるものと見込まれていた。実際、表1のとおり当初3年間は500億円を超える営業損失が、その後も1996年度まで400億円を超える営業損失が発生している。これをカバーしたのが、経営安定基金の運用収益である。それは、1990年代半ばまでは営業損失額に匹敵する400億円以上の実績が確保されていた。しかし、1997年から経営安定基金の全額自主運用が始まり、しかもバブル経済の崩壊を契機に我が国が低金利時代に突入したことで運用利回りの低下にみまわれた。そのため、運用収益は目減りの一途を続けるようになり、当初は500億円近くあったのが、最近では200億円強程度と半減してしまっている⁽²⁰⁾。とはいえ、この運用収益が存在することで、かろうじて経常損益レベルで収支が保たれているのがJ R北海道の現状である。

なお、運用収益や営業収益が減少するなかで、営業損失額も会社発足当初の半分程度まで減少している。これは、徹底した経費節減が推進されたためである。そのしわ寄せを最も受けたのが人件費と設備更新費であった。すなわち、会社発足時に1万3000人でスタートした社員数は、相次ぐ合理化によって現在は6900人とほぼ半減するに至っている。一方で、老朽化した機関車・気動車、車両の更新も遅れがちとなり、そのため車両故障が頻発し、後述する輸送障害の発生件数を押し上げる要因となっている。異常なレールの放置や測定数値の改ざんなども、資材も人も不足するなかで「ごまかさざるを得ない」事態に陥った結果ともみることができる。

3. J R北海道の再生の課題

(1) J R北海道の事故と輸送障害

ここで、J R北海道の安全問題について見ておく。

鉄道運転事故（以下、運転事故と呼ぶ）は、列車衝突、列車脱線、列車火災、踏切障害、道路障害、鉄道人身障害、鉄道物損の7つに定義・分類されている⁽²¹⁾。このうち道路障害事故は路面電車にかかわって発生するものなのでJ R北海道につ

いて該当事故は存在しない。この道路障害事故を除く、会社発足以来の運転事故を整理すると表2のとおりである。

鉄道会社の如何を問わず、運転事故のうち最も頻発しているのが鉄道人身障害事故及び踏切事故である。J R北海道のそれらを見てみると表2のとおり、1990年代には多発していたのが、ここ10年ほどは減少傾向にある。一方で、脱線や火災などの列車事故は、1990年代後半から2000年代の初め頃には毎年発生していたが、2000年代半ば以降は減少している。以上のとおり、運転事故の発生件数を見る限り、他のJ R各社のそれと大きな相違はなく、とくにJ R北海道の安全性に顕著な問題があるということではない。

ただし、危惧すべき問題がある。すなわち、輸送障害の多さである。輸送障害とは、鉄道事故とは別に、輸送に障害を生じた事態のことを指し、具体的には列車の運転休止又は旅客列車は30分、その他の列車は1時間以上遅延した事象をいう。輸送障害の原因は、①風水害や地震などの自然災害によるもの（災害原因）、②自殺などの線路内立入り等によるもの（部外原因）、③車両故障や施設故障などによるもの（部内原因）、の3種に分類される。これら3つの原因で起こる輸送障害のうち、車両故障や施設故障、社員のエラーなどの部内原因で起こるそれは、鉄道会社の安全性の水準をはかる一つの物差しとなる。表2のとおり、J R北海道では、この部内原因の輸送障害が、2003年頃から著増している。2013年の夏から秋にかけて頻発し、社会的批判を浴びたのもこれら輸送障害の多発であった。

輸送障害の発生状況をJ R他社と比較してみると、J R北海道の問題性がより鮮明となる。その場合、鉄道会社は運行している列車の本数がそれぞれ異なるので、単に発生した輸送障害の件数だけを比較してもあまり意味はない。そこで、J R貨物を含むJ R 7社の百万列車キロ当たりの輸送障害件数の発生件数を比較してみたのが図1である。

図1からも明らかのように、J R北海道はJ R貨物とともに異常な高水準にあり、しかも、2012

JR 北海道の連続不祥事と再生への課題

年度のそれは5.04件にも達している。同じ3島会社であるJR四国やJR九州と比較しても、JR北海道の輸送障害の発生件数は尋常ではない。部内原因によって発生する輸送障害は、事故の予兆ともいえる。これが多発しているということは、JR北海道が多く不安要因を抱えた会社であることを示している。

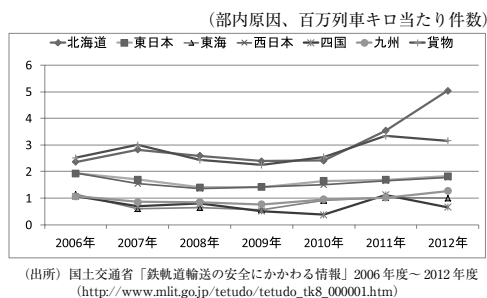


図1 JR各社の輸送障害の比較

表2 JR北海道の事故・トラブルの推移

	鉄道運転事故							輸送障害 ⁽¹⁾ (部内原因)
	列車衝突	列車脱線	列車火災	踏切障害	鉄道人身	鉄道物損	合計	
1987年 ⁽²⁾	—	—	1	35	10	—	46	68
1988年	—	1	—	27	6	—	34	73
1989年	—	2	1	30	12	—	45	68
1990年	—	1	1	15	7	—	24	49
1991年	—	1	—	21	8	—	30	56
1992年	—	—	—	28	9	—	37	58
1993年	—	1	—	30	4	—	35	76
1994年	—	3	—	15	7	—	25	78
1995年	—	—	—	18	6	—	24	76
1996年	—	2	—	17	7	—	26	62
1997年	—	2	1	10	7	—	20	77
1998年	—	2	—	11	8	—	21	75
1999年	—	2	1	15	2	—	20	73
2000年	—	2	—	14	10	—	26	77
2001年	—	1	—	22	5	—	28	71
2002年	—	1	—	14	3	—	18	91
2003年	—	1	—	7	6	1	15	105
2004年	1	2	—	9	7	—	19	114
2005年	1	—	—	11	3	—	15	151
2006年	—	2	—	4	3	—	9	79
2007年	—	—	—	7	—	—	7	104
2008年	—	1	—	7	1	—	9	99
2009年	—	1	—	13	4	—	18	89
2010年	—	1	—	7	8	—	16	114
2011年	—	2	—	9	6	1	18	192

(1) 2000年までは運転阻害, 2001年以降は輸送障害。そのうち, 部内原因のもの。

(2) 1987年とは1987年11月1日～1988年10月31日の期間中を指す。以下, 同様に各年とも同年11月1日から翌年10月31日まで。

(出所) 『交通年鑑』各年版より作成。

(2) 政府が講ずべき対策

1987年に国策として国鉄改革が実施された際、3島に単独の会社を設立した場合、採算ベースでの鉄道経営は困難であることは自明であったにもかかわらず、地理的な分割の必要上、JR北海道を含む3つの新会社が設立された。その無理を補うために講じられたのが、先にも触れた①国鉄債務の承継の免除、②経営安定基金の設定、③税制上の優遇の3つの措置であった。以上のうち最も重要な措置が、二つ目に挙げた経営安定基金の設定である。つまり、同基金の運用収益でもって、3社の営業赤字を補てんし、経常利益レベルでは3社とも黒字となるように設計されたのである。

この経営安定基金制度は、当初はうまく機能していた。しかし、前述したように、バブルの崩壊を経て低金利の時代となった1990年代半ば以降、運用収益は目減りを起こし始めた。その結果、JR北海道の場合、ピーク時には1年間に500億円近くあったそれが、現在は250億円を切るまでに減少してしまった。換言すれば、ピーク時と比べると、年間200億円ほどの減収となってしまったのである。

同社の不祥事多発の背景には、深刻な財政難がある。同社再生のためには、低金利時代のもとは大きく目減りしてしまった運用収益を当初のレベルにまで回復させる必要がある。2011年8月の「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律等の一部を改正する法律」の施行にともない、2011年度からJR北海道が特別債権を引き受けることの見合いで、年間55億円の利子が独立行政法人の鉄道建設・運輸施設整備支援機構から同社に支払われるようになった。経営安定基金の目減り分の補てん対策として採られた措置である。

この利子支払いは、2011年度から10年間は年間55億円、その後の10年間は経営安定基金の運用状況に応じて55億円を上限に支払われることとなっている⁽²²⁾。しかし、この措置だけでは運用収益の目減り分のカバーとしては十分ではない。利回り状況が好転するまでさらに年50億円以上の減収分の補てん措置が必要である。

加えて、国鉄改革時に支援措置として導入された固定資産税や都市計画税などの減免措置の継続も必要である。

JR北海道は、民営化されたとはいえ未だ株式は一株も民間に売却されておらず、鉄道建設・運輸施設整備支援機構がその株式の100%を所有する、国の鉄道会社である。国は、所有者としての経営責任を果たすためにも、上記の支援措置を強化・継続する必要がある。

(3) JR北海道がなすべきこと

JR北海道の存続・再生のためには、国による支援もさることながら、まずは同社自身が全力を挙げて経営改革に取り組む必要がある。「隗より始めよ」である。

第一に、JR北海道が実行すべきことは、データの改ざんやレールの異常放置などを生じさせてしまった弛緩した組織の立て直しである。

たとえ資金と人を増やして見かけ上の対策が採られたとしても、安全意識が組織の末端まで浸透し、組織全体のモラルを簡単に向上できるわけではない。異常事態が続発した根本の原因は、経営陣の希薄な安全意識と現場を統治できていない不正常的な労使関係にある。JR北海道には4つの労働組合がある。運転士のアルコール検査の義務化が第一組合の反対で2011年11月とJR各社のなかで最も遅れたとされるが、これなどは労使の交渉事項ではなく、安全のために全社で取り組むべき事項のはずである。2013年7月に覚せい剤問題で逮捕者が出た後、覚せい剤チェックの仕組みが不完全な形でしか導入できなかったのも第一組合の反対によるものだという。今回のデータ改ざんも、それを行ったのは組合員でもある現場の社員達である。

労使関係を立て直して社員の意識を改革し、全社的に安全文化を浸透させるには、例えば経営陣に第一組合とのしがらみのない外部の人材を登用するなど、経営陣の強化を行う必要がある。経営陣のなかには、運転を中心とした鉄道部門の全体をバランスよく見渡せる人材も必要である。JR北海道が毎年公表している安全報告書や石勝線の事

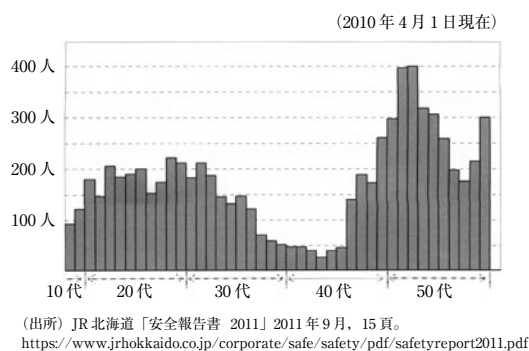


図2 JR 北海道社員の年齢別構成

故を受けて策定した安全基本計画などを見ると、形の上では安全対策とそれを実施するための仕組みは設けられているが、実態を伴ったものになっていない。J R 西日本が福知山線の事故後に設置した、外部の専門家をも参画させた「安全推進有識者会議」のような開かれた組織を臨時に設置して、抜本的な安全計画を策定することが必要である。

第二に、要員の確保と社員の技術継承である。

1987年の国鉄改革を挟んで約10年間、国鉄とJ R 各社は経営の効率化を徹底するために現業職員・社員の採用をストップした。そのため、27年経った現在、J R 各社の社員の年齢構成は共通して各社とも40歳代の社員が極端に少ない、いびつな構造になっている(図2参照)。これに加えて、J R 北海道では現業社員の採用が再開された後も、経費難から毎年の新規採用数自体が少なかった上に、列車の増発などに対応するために新入社員の多くが運転部門に優先的に配属された。そのため、保線や施設などの部門では30歳代の社員も不足するという事態が生じている。例えば、レールの異常放置が多数みられた大沼保線管理室を例に挙げると、2013年秋の時点で、55歳以上が7人、20歳代が10人で、30～40歳代の社員は1人もいないという状況にあった⁽²³⁾。

鉄道技術は経験技術である。保線業務で言えば、一通りの仕事をこなせるようになるには、10年ほどの実務経験が必要という。30～40歳代の中堅社員の不在は、技術継承の大きな支障となっ

ている。速やかに、他社などで実務経験を有する人材を中途採用するなどして歪な年齢構成を補正するとともに、退職したベテラン技術者を若手の教育要員として再雇用するなどの施策を講じることが必要である。J R 北海道の本当の危機は、技術力を持った50歳以上の社員の大量退職が始まる5～6年後におとずれる。その時まで、技術継承の仕組みを講じておかないと、取り返しのつかない事態が生じかねない。

第三は、いっそうの経営合理化である。

国鉄改革の際、発足する新会社の経営を身軽にするために、1日当たりの輸送密度が4000人以下の、いわゆる特定地方交通線が分離・廃止されることになった。北海道では、1995年までに22線区1456.4kmの特定地方交通線が廃止またはバス等へ転換された。その結果、J R 北海道の鉄道営業キロは2,499.8kmとなった。しかし、国鉄改革から27年、最後の特定地方交通線が廃止されてからでも19年が経ち、北海道の交通環境は激変した。20数年前は輸送密度4000人を超えていた路線も、乗客減から現在は4000人を下回る路線も発生している。こうした路線については、廃止を含め、その存続について再検討する必要がある。

1981年に国鉄は、日本国有鉄道経営再建促進特別措置法に基づいて、経営改善策の一つとして、それまで全線で一律だった運賃について、輸送密度の多寡によって全国の路線を幹線と地方交通線とに分け、地方交通線には幹線の1割増し賃率を適用する格差運賃制度を導入した。この場合の幹線とは輸送密度が8000人以上、一方、地方交通線とは輸送密度が8000人未満の路線をいう。この運賃設定の考え方はJ R にも踏襲され、幹線と地方交通線では異なる賃率の運賃が設定されている。これも国鉄改革から27年が経ち、当時は幹線であったもののうちで、現在は8000人を切る路線も生まれている。例えば、根室本線(滝川～根室)や石勝線(南千歳～新冠)などである。これらについても見直しを行い、1割増しの運賃を適用することが適当である。

4. JR 北海道の再生・存続のために

明治維新とともに新政府による北海道の開拓が本格化し、茅沼炭鉱の石炭を運ぶために、1869（明治2）年に茅沼鉄道が建設された。ただし、これは石炭輸送のための特殊な鉄道で、誰もが利用可能な輸送手段ではなかった。北海道における鉄道の歴史は、一般には1880年の官営幌内鉄道（手宮～幌内）の開業とともに始まるとされる。当時、北海道で最大の都市は人口3万6000人の函館で、次いで小樽が1万人、札幌はわずか8000人だったという⁽²⁴⁾。その後、北海道の開拓とともに、道内一円で鉄道の建設が進み、その営業キロはピークの1968年には3983.5 kmに達した⁽²⁵⁾。

前述したとおり、JR北海道は、道内輸送において現在でも約20%の輸送分担率を有する北海道における基幹的交通手段である。また、2015年度末には北海道新幹線の新青森～新函館間が開業予定であり、新函館～札幌間（2035年度開業目標）の工事も始まっている。同社の再生・存続は、今後の北海道の社会経済の発展にとって必要不可欠である。

国鉄時代、北海道エリアはその技術力の高さで知られていた。今、JR北海道にはその見る影もない。JR北海道グループの経営理念のなかに次のような一節がある。「お客様第一を実践し、交通ネットワークを基盤に旅とくらしの分野において、お客様の安全を最優先に、安心してご利用いただけるサービスを提供するとともに、お客様の満足と感動の実現をめざします。」この高邁ともいえる経営理念と遠くかい離れた状態にあるのが、昨今のJR北海道である

ある事業体において深刻な事故が発生すると、社会的な関心もそこへ向かうため、事業者も当該事故の事後対策に資源を集中しがちとなる。何らかの目に見える対策を採らないと、監督官庁もメディアも、ひいては社会も納得しないからである。その一方で、そうした資源の集中を行うと、往々にして他の部門にしわ寄せが生じてしまうことが起こってしまう。2011年5月の石勝線の事

故後にJR北海道において起こったことがそうであった。すなわち、石勝線の事故では特急列車が火災を起こしたことから、事故後、車両、工場、検修部門に人と資金が重点的に投入されるようになった。そのため、保線・工務部門への資源配分が削られ、人と資金が不足する事態が生じてしまった。このことが保線部門で顕在化した諸問題を引き起こした要因の一つであった。

ところが、2013年の秋から冬にかけて保線部門の不祥事にメディアの関心が集中したために、今度は保線部門に人と要員が投入され始めている。これでは、運転・車両部門が手薄となり、そこで新たな問題が生じかねない。要は、いかにバランスのとれた資源配分が図れるかである。

JR北海道は、営業収益の伸び悩みと経営安定基金の目減りによる経営収支の悪化を、要員の削減と設備更新費の縮減で対処しようとしてきた。このことが、鉄道事業者として極めて重要な社員技術の継承に歪みを生じさせるとともに、事故のリスクを高めてしまった。

国鉄改革から27年が経過した。3島会社のうち、JR九州はどうか自立採算可能な鉄道会社へと転換しつつあるが、JR北海道とJR四国の現状は極めて厳しい。近年、我が国では人口減が始まった。人口減は、北海道や四国のようなローカル圏においてもっとも鋭く発現する。加えて、北海道では第一産業や第二産業も衰微傾向にある。こうして点を考慮すると、JR北海道の輸送人員が今後、大幅に伸長するような状況になるとは考えにくい。その再生・存続の道のはまことに厳しいものがあると言わざるをえない。

30年という歳月は社会環境を一変させる。国鉄が公共企業体として発足したのは1949年で、経営状況の悪化から日本国有鉄道財政再建特別措置法が施行されたのは20年後の1969年、さらに日本国有鉄道経営再建促進特別措置法の施行は31年後の1980年のことである。それでも国鉄の財政・経営再建は進まず、結局、38年後には分割・民営化に至った。30年というのはそれほど長さなのである。

近藤禎夫は、最近、「国は『分割・民営化』を

ここで再点検し、不採算事業会社の再建に乗り出すべき時期にきていると思う。例えば、J R 北海道は、『経営安定基金』という持参金を付けて J R 東日本と統合し、J R 四国も同様に J R 西日本と統合し、瀬戸内海全体の一体化を図った方が、戦略的・戦術的にもメリットがある⁽²⁶⁾ という提案を行っている。すでに完全な私企業に転換した J R 東日本や J R 西日本と特殊会社である J R 北海道ならびに J R 四国との統合は制度的にも困難であることを考慮すると、この提案は本人自身も「大胆な提言」とことわっているとおり、その実現性は乏しいといわざるを得ないが、分割・民営化の前提条件を見直すべきという意味に解釈すれば当を得た指摘である。国は、国鉄改革から 27 年を経た今日、J R 北海道ひいては J R 四国の存続のために、国鉄改革時の前提ないし設計条件の再検討に着手すべきである⁽²⁷⁾。

《注》

- (1) 例えば、鉄道新線建設計画の実質的な決定権は国鉄にはなく、国会議員らが多数を占める鉄道建設審議会にあった。また予算の議決や運賃決定も長らく国会議決の下に置かれていた。なお、公共企業体としての国鉄の制度的限界と制約に関しては、次の拙稿を参照されたい。「公共企業体日本国有鉄道の成立にかんする覚書」大阪市立大学『経営研究』第 37 巻 5・6 合併号、1987 年 1 月。
- (2) 国鉄改革の経緯や内容について詳しくは次を参照されたい。近藤禎夫・安藤陽『J R グループ』大月書店、1990 年。
- (3) 正式名称は東日本旅客鉄道株式会社であるが、ここでは略称した。以下、J R 東海などについても同様。
- (4) 国鉄改革の過程で、反対運動を展開した国鉄労働組合などの組合員に対して、不当労働行為が繰り返され、また、多数の組合員が新会社への採用を拒否されるなどの問題が発生したが、本稿ではこれ以上言及しない。
- (5) 北海道旅客鉄道株式会社「軌道変位検査データ書き換え等に係る調査結果及び再発防止策について」2014 年 1 月 21 日 (http://www.jrhokkaido.co.jp/press/2014/140121_2.pdf, 2014 年 2 月 1 日アクセス)
- (6) 2011 年度人員ベースで 19.3% (北海道運輸局「数字でみる北海道の運輸 平成 24 年版」http://www.tb.mlit.go.jp/hokkaido/kakusyu/toukei/suuji_unyu24/suuji24.html, 2014 年 2 月 2 日アクセス)。
- (7) 矢野恒太記念会『日本国勢図会 2013/2014』矢野恒太記念会、2013 年、64、73 頁。
- (8) 北海道経済部観光局「観光入込客数(実人数)の推移」<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kkd/irikominosuii.htm>, 2014 年 2 月 3 日アクセス。
- (9) 日本国有鉄道再建監理委員会「国鉄改革に関する意見—鉄道の未来を拓くために—」1985 年 7 月 26 日、70-71 頁。
- (10) 同上、117 頁。
- (11) 国鉄が負っていた長期債務や国鉄改革時に発生した費用をまとめて「国鉄長期債務等」という。それらを合わせた総額は 37.1 兆円であった。このうち J R 本州 3 社と J R 貨物が 5.9 兆円、また新幹線鉄道保有機構が 5.7 兆円を承継し、残りの 25.9 兆円を日本国有鉄道清算事業団が引き継いで処理するという設計であった。
- (12) 国鉄改革のもう一つの側面である分割とは、全国 1 社であった国鉄が地域的に 6 つに分割されるとともに、旅客と貨物、通信業務など機能的にも分割されたことを指す。
- (13) 日本国有鉄道再建監理委員会、前掲、79 頁。
- (14) 『週刊ダイヤモンド』2009 年 10 月 10 日特大号、40 頁。
- (15) 2013 年 3 月 31 日の北海道運輸局からの提供データによる。
- (16) 北海道旅客鉄道株式会社「各種データ」を基に算出 (<http://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/company/comtop.html>, 2014 年 3 月 1 日アクセス)。
- (17) 近藤禎夫によれば、路線別の営業係数は次のとおりである。すなわち、J R 北海道の全 14 路線のうち、営業係数が 100 以上の黒字路線は千歳線、海峡線、石勝線のわずか 3 線に過ぎず、残りの 11 の路線はすべて赤字路線である。黒字の 3 線についても営業係数は 90 台と収益的ではない(近藤禎夫『国鉄分割・民営化』30 年』『経済』新日本出版社、2014 年 4 月号、77 頁)。
- (18) J R 北海道は、ジェイ・アール北海道バスや J R 北海道ホテルズなど 30 社近くのグループ企業を有している。これらグループ企業全体の 2012 年度連結決算における営業収益は 1796 億円、経常利益は 73 億円で、営業収益全体に占める J R 北海道単体の割合は約 47% である(北海道旅客鉄道株式会社「会社概要」<http://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/>

- corporate/index.html, 2014年2月3日アクセス)。
- (19) 以上の営業収入はいずれも関連事業によるそれを含んだものであり、鉄道営業収入のみを取り出すと、発足当初は800億円台、最近では700億円台で推移している。
- (20) 当初は日本国有鉄道清算事業団に預託され利回り7.3%の運用収益を受け取っていた。
- (21) 国土交通省「鉄道事故等報告規則」『注解 鉄道六法』平成25年版、第一法規。
- (22) JR四国にも同様の措置(年35億円)が採られたが⁸、経営状況が比較的良好なJR九州については適用されなかった。このほか同時に、JR北海道の設備投資への支援として2020年までに300億円の助成金の供与、及び300億円の無利子貸付の措置が採られた。鉄道建設・運輸施設整備支援機構「特例業務勘定の新たな業務について」(<http://www.jrtt.go.jp/02Business/Settlement/pdf/singi13-5.pdf>, 2014年2月3日アクセス)。
- (23) 2013年11月16日に実施したJR北海道社員に対する筆者のヒアリング調査による。
- (24) 北洞孝雄『北海道 鉄道百年』北海道新聞社、1980年、16頁。
- (25) 日本国有鉄道北海道総局『北海道鉄道百年史 下巻』鉄道弘済会北海道支部、1981年、646頁。
- (26) 近藤禎夫、前掲論文、83頁。
- (27) なお、JR北海道の再生策としていわゆる「上下分離」を推奨する意見(奥野修司「JR北海道を誰が殺したのか」『文藝春秋』2013年12月号)もあるが⁹、これは収支均衡の点からものを見たものでしかなく再建策としては不適切である。上下分離によるインフラ施設の所有・管理者は結局のところ北海道とならざるを得ず、北海道の負担能力の点で現実的な提案であるとも言えない。

《Summary》

A Proposal for the Rehabilitation of JR Hokkaido in Crisis

ABE Seiji

On 1 April 1987, JNR (Japanese National Railways), the government-owned public corporation, was broken up into 12 organizations, and concurrently 9 enterprises among the 12, including JR Hokkaido (Hokkaido Railway Company), converted themselves into joint-stock companies. This was the so-called division and privatization of JNR. 27 years have elapsed since JNR's privatization. JR Hokkaido has had enormous operating losses for 27 years. Recently, many irregularities involving the company, such as accidents, serious incidents and falsifications of inspection data for the tracks have happened due to lack of money. JR Hokkaido is an indispensable means of transportation in the Hokkaido area. It is expected that the company will improve the safety of train operations. The government should also support the company's rehabilitation.