



Title	北海道のローカル線運営：比較行政学と交通計画学の融合
Author(s)	村上, 裕一; Murakami, Yuichi; 高松, 淳也 他
Citation	年報 公共政策学, 16, 161-185
Issue Date	2022-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/84848
Type	departmental bulletin paper
File Information	16-12_Murakami_etc.pdf



【論文】

北海道のローカル線運営： 比較行政学と交通計画学の融合

村上 裕一ⁱ 高松 淳也ⁱⁱ 小林 大祐ⁱⁱⁱ 岸 邦宏^{iv}

1. はじめに

本稿は、2021年7月15日午後開催したウェビナー「どうする？どうなる？北海道のローカル線」の内容を基にした論考である。日本のローカル線、とりわけJR北海道は特に厳しい状況にある。慢性的な赤字と人口減少による利用者減に悩まされてきたJR北海道は、2016年、10路線13区間が単独では維持困難と発表した。北海道では、昭和のピーク時に比べると1,500km以上の鉄路が廃止されており、最近では2019年4月に石勝線夕張支線（新夕張・夕張間）、2020年5月に札沼線（北海道医療大学・新十津川間）、2021年4月には日高本線（鶴川・様似間）が廃止された。

このウェビナーの企画は、北海道のローカル線問題を、単にどうやって乗客を増やすかというアプローチだけではなく、ローカル線の運営や存廃に、国、北海道庁（広域自治体）、鉄道事業者、沿線自治体、鉄道利用者、住民などといった利害関係者がどう関わる仕組みを作るべきかという問題意識からスタートした。ウェビナーには50人を越える参加があり、質疑応答でも活発な議論が行われた。

本稿では、日本と同様の苦労があると考えられるフランス（2.）、イギリス（3.）、ドイツ（4.）におけるローカル線運営手法を見た上で、北海道の経緯と現状について整理し（5.）、それらの比較によりどのような論点や改革が導かれるのかについて検討し整理する（6.）。ウェビナーでは村上がフランス、高松がイギリス、小林がドイツ、岸が北海道の状況についてそれぞれ報告した。本稿でも各々が各章の執筆を担当したが、本稿はそれにとどまらず、その後の追加的な議論も含め取りまとめた。

ⁱ 北海道大学公共政策大学院・法学部 准教授 E-mail: yuichim@juris.hokudai.ac.jp

ⁱⁱ 名城大学法学部 教授 E-mail: tkmts@meijo-u.ac.jp

ⁱⁱⁱ 東洋学園大学人間科学部 准教授 E-mail: daisuke.kobayashi@tyg.jp

^{iv} 北海道大学公共政策大学院・工学部 教授 E-mail: kishi@eng.hokudai.ac.jp

2. フランス：レジオン主導で利用者本位の運営へ

2.1 3層構造の地方行政と鉄道

フランスの状況を見るに当たっては、まずフランスの地方行政の仕組みを確認する必要がある。日本では中央政府・都道府県・市町村という仕組みになっているが、約20年前に道州制論議があり、北海道がその実験場になったという経緯がある。そこで言う道州は、まさに北海道や東北、近畿、四国、九州といった単位で、今の中央政府と都府県の間にもう一層、新たな地方政府を設けようという発想である。

それに対してフランスでは、住民に最も近い基礎自治体をコミューンと言い、これは日本の市町村に当たる。コミューンには、人口数百人というものもあれば、人口200万人を超えるパリ市のようなものもある。それがいわば最下層の政府レベルだが、その1つ上にあるのがデパルトマンで、日本の県に当たる。これは中心都市から馬に乗って1日で回れる範囲に設定されたもので、だいたい面積が似通っているため、フランスの国土をメッシュ状に分けたものになる。さらにその上にあるのがレジオンで、日本語では州や地域圏と訳される。フランスの国土面積は日本の約2倍だが、そのフランスでレジオンは海外領土も含めると18個、海外領土を除くと12個になる。このコミューン、デパルトマン、レジオンの3層制が、フランスの基本的な地方行政の仕組みである。

このことを踏まえて、フランス鉄道の3層構造についても説明しておきたい。すなわちフランスの鉄道は、新幹線（TGV：Train à Grande Vitesse）、レジオンの境界を越えて走る都市間急行（Intercités）、レジオン内で走る地域圏鉄道（TÉR：Transport Express Régional）の3層構造になっている。ヌーベル・アキテーヌ地域圏（図1）はフランスで最大のレジオンで、面積は北海道とほぼ同じである。そこに敷かれているレールは北海道の1.4倍、3,600kmとなっている。

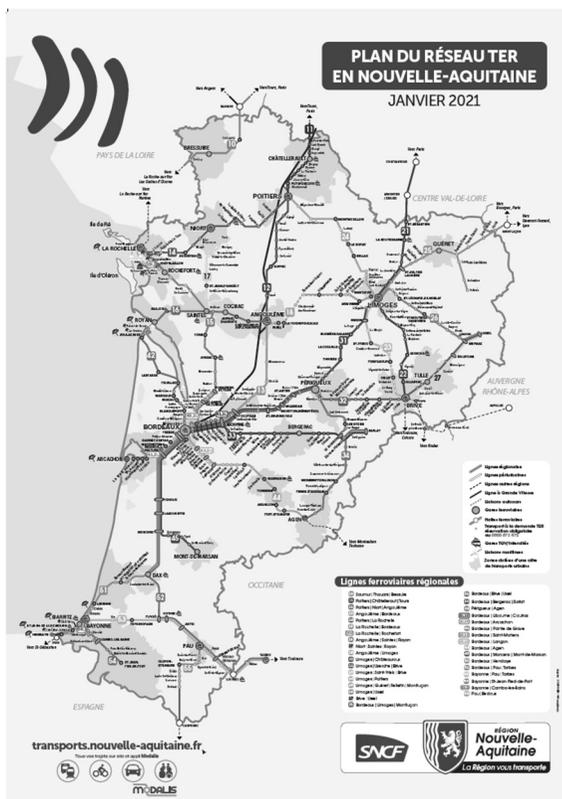


図1 ヌーベル・アキテーヌの地域圏鉄道網
 (出典) <https://www.ter.sncf.com/nouvelle-aquitaine/gares/reseau-ter-nouvelle-aquitaine>

2.2 フランス版の地方鉄道改革

ここで興味深いのは、フランスの地方鉄道政策のアウトカムである。すなわち、フランスの地方鉄道は、乗客の満足度や鉄道運行の質向上において良い成果を挙げている¹⁾。日本では地方鉄道がかなり厳しい状況に置かれているにもかかわらず、フランスではなぜこういう成果が出せているのか。そういう問題意識で話を進めてみよう²⁾。

まず前提となるのは、フランスにも、イギリスやドイツと同様に、欧州（EU）レベルからの新自由主義的な地方鉄道の改革圧力がかかってきているということである。新自由主義的な改革をあえて要約すると、競争原理、成果主義、権限委譲の3つである。これがフランスの地方鉄道にも影響を与えているが、これにはフランス独自の対応が見られた。すなわち、フランスの地方鉄道には下記の3つのポイントがあり、それぞれから直接に生じる弊害を互いにカバーし合ったことにより、それなりに良い結果が出せているのではないかと考えられる。

その第1が、国からレジオンへ運営権限の委譲である。これにより、レジオンが鉄道事業者との交渉により条件を詰めて、鉄道サービス提供の協定を締結するようになった。日本では沿線自治体、すなわち路線のごく一部が通っているに過ぎない市町村が、鉄道事業者に対して「叱咤激励」をしている（そうすることが求められている）例があるが、フランスのレジオンは、面積が広い分、鉄道事業者に「叱咤激励」をするにしても迫力が増す。協定締結に伴う鉄道事業者への資金は、下記の通りももとは国の資金であったとしてもレジオンから支払われる形になっており、その分、協定締結に当たってはレジオンが鉄道サービスの「買い手」として、交渉力を発揮できるというメリットがある。

第2に、国からレジオンを介した公的資金の投入である。重要なのは、日本に比べるとかなり普通に公的資金がローカル線に投入されているということと、その公的資金が、単に地方鉄道維持というフレーミングだけでは必ずしもなく、EUの地域政策や、自動車に依存し過ぎない社会作りのための環境政策といった別のフレーミングでも、支出されているということである。旅客鉄道の単位輸送量当たりのCO₂排出量は乗用車の約7分の1とのデータもある。

第3に、地方鉄道の上下分離（運行・運営とインフラ管理の組織的分離）や、交通モード間競争を規制する独立機関の設置といったEUレベルからの改革圧力に対する、フランス独自の対応である。それには妥協の産物という面も無いわけではないが、地方鉄道の上下分離に関しては、まず、フランス国鉄の組織改革で対応した。すなわち、いったんはフランス国鉄の組織を上下分離したものの、それには何かと運営上の不便

1) したがって、ヌーベル・アキテーヌの地域圏鉄道担当者は「競争入札導入に準備万端だ」と語ったのである（TER: la SNCF se dit prête pour la concurrence (Sud Ouest, 02/08/2019)）。

2) 村上裕一（2021）「広域自治体のローカル線運営：フランス版リエゾンのメリット」『開発こうほう（2021年5月号／通巻693号）』、30～34頁。

があることが分かったので、「上」を所管する子会社と「下」を所管する子会社をフランス国鉄という親会社が上位から統括するという、鉄道事業者の組織再編成をした³⁾。上下分離は地方鉄道への競争入札の導入を念頭に置いたものであり⁴⁾、旅客面へのインパクトは未知数だが、ここでは当事者に一定の緊張感をもたらしたということの意義が大きい。次に、独立規制機関に関しては、その最近の判断を見てみたところ、地方鉄道の有力な競争相手となる都市間バスの許認可において、地方鉄道側を守るべくそれに多少配慮する判断が下されてきている⁵⁾。

これら3つのポイントが、それぞれ直接的に起こり得る弊害（鉄道運営資金不足、モラルハザード、競争の行き過ぎなど）をカバーし合って、上記のアウトカムに繋がったのではないかと考えられる⁶⁾。

ただし、フランスの地方鉄道にも全く問題が無いというわけではない。例えば、確かに乗客の満足度は高い結果となっているが、これが日本で言う地方鉄道の満足度と同等なのかという問題がある。個人的な感触として、フランスにおける地方鉄道観には一定の割り切りがある。また、地方鉄道の利便性に関連する点として、フランスで



図2 フランス地方鉄道の駅

(出典) 村上撮影 (左：仏西国境に近い Bedous 駅、右上・右下：Saint-André-de-Cubzac 駅)。

- 3) 萩原隆子 (2016) 「フランス鉄道における組織改革の動向」『運輸と経済 (76(1))』、112～114頁。
- 4) ローカル線へも2023年12月以降に競争入札が導入される予定 (黒崎文雄 (2018) 「フランスにおける鉄道の運営手法：地域圏鉄道輸送の現状と課題」『運輸と経済 (78(11))』、143～149頁)。
- 5) Région: TER contre bus Macron, une concurrence qui derange (Sud Ouest, 02/02/2016).
- 6) 村上・前掲注(2) 寄稿30～34頁。

は廃線決定をする前に、当該路線を季節運行にしたり、一定期間をバス代行にしたりという、柔軟なやり方が見られる。これは利害関係者の妥協の産物なのかもしれない。これについては、時刻表には季節運行とあるものの乗りたいときに運行されていないという意味での不便があることは否めない。したがって、ここに日本的な意味における利便性があるのかどうかは不明と言わざるを得ない。

印象的な点として、隣国スペインとの国境に近い駅など、地方の駅にさえおそらく地域政策の予算が投入されて、真新しく整備されていたということがある(図2)。国境に近い駅ほど荒廃させないということが国の安全保障に関わるのかどうかはともかくとして、たとえいわゆる盲腸線であっても(あるいはそうであるからこそ)、それなりに予算を投入して整備をしているということは北海道にとって示唆的かもしれない。

2.3 「私の列車、私の地域」の実現法

このフランスの地方鉄道の特徴を表現しているのが、地域圏鉄道の車両に書かれている「私の列車、私の地域 (Mon train, ma Région)」という言葉である(図3)。

これを踏まえて北海道の現状に示唆的な点があるとすると、フランスのレジオンに当たる北海道(庁)が、沿線自治体に代わって、鉄道事業者であるJRと直接向き合うことが重要ではないかということである。ただし、日本は約30年前、JRを完全民営化したという大前提があり、JRはあくまで民間事業者である。すなわち、その時の大きな政策判断をどこまでひっくり返せるのかという問題は、当然ある。

そこで、例えば、国がJRに約1,300億円を支援するという最近のスキームに関しては⁷⁾、その金銭的支援がたとえ国の財源からだとしても、北海道庁を通して支出する仕組みにしてはどうか。そうすることによって、フランスのような協定を介したレジオンと鉄道事業者の緊張感を伴った関係性を、上記の大前提のある北海道でも実現できるのではないか。国が支援するとはいえなかなか地元在意図が伝わりにくく、個々の沿線自治体から鉄道事業者への「叱咤激励」と言っても迫力に欠ける。上記の交渉力という意味において、北海道庁への期待は高い。これについては、仕組み作りの実現可能性や北海道の意思と能力によるところも大きい。

7) 2020年12月25日、赤羽国土交通大臣が、2021年度から3年間、JR北海道に1,302億円(年平均434億円)を支援することを言明した(2020年12月26日付北海道新聞朝刊全道(経済)10面)。国は、2020年度までとしていた支援の期限を10年延長することを決めた。2019年から2020年度までの2年間では416億円だったので、支援額が倍増することになる。北海道庁の2021年度予算案も3月に可決し、JR北海道の支援のために10億2800万円が計上された(大坂直樹(2021)「JR7社の2021年3月期決算：各社とも新型コロナからの回復を目指す」『鉄道ジャーナル (No. 658)』、84頁)。



図3 「私の列車、私の地域」の表示
(出典) 村上撮影 (左・右上・右下: Poitier 駅)。

3. イギリス：新自由主義からの揺り戻しと地域政策

3.1 新自由主義的改革とその帰結

イギリスは新自由主義的な行政改革の先進国であり、鉄道もその中で民営化された。まず、民営化の目的について一般論を確認しておく。民営化には財政問題や労働組合対策など様々な目的があるが、官民関係の観点から単純化すると2点指摘できる。1つには、民営化後の鉄道会社を国による政治的な介入から遮断し、独立させて自律性を確保するという目的がある。もう1つには、国営企業が市場を独占している状態を自由化することによって、市場を活性化するという目的がある。日本の国鉄民営化は、第1の目的、すなわち、政治から国鉄への政治的介入を遮断することが主目的だった。「第2の国鉄を作るな」という標語からもわかるように、国鉄は政治家の要望に応え過ぎて、大きな負債を抱えて破綻したと言っても良い。そのため、そういったことが今後起こらないように、国鉄を民営化したと言える。他方で、イギリスの鉄道民営化は第2の目的、すなわち、鉄道を自由化することによる市場活性化が主目的だったのではないかと思われる。日本の首都圏や関西圏では、そもそも国鉄より私鉄の方が活況を呈していたと言っても良い状況だったので、日本の鉄道民営化では市場活性化が考慮されたわけではなかった。

イギリスでは、1993年の鉄道法に基づき、翌1994年にイギリス国鉄 (British Rail) が民営化された。そこでは、新自由主義的改革の考え方を十分過ぎるくらいに盛り込んだ制度設計になっていた。

そこで重要なのは、上下分離（列車の運行とインフラの保有を別会社にする）である。それにより、まず「上」部分の列車運行についてはフランチャイズ制度を導入し、列車運行権を設定して民間企業に参入を呼び掛けた。フランチャイズ制度では、複数の会社から応募があった場合、政府にとって金銭的に有利なものを選ぶことを基本とする。例えば、当該路線が儲かる路線であればどれだけのプレミアムを政府に支払えるか、赤字路線であれば政府からの補助金をどれだけ抑えて運行できるかといったことを提案書で示して、各社で競わせる。また、「下」の部分のインフラ保有については、民間会社化の上で上場させた。こうして、フランチャイズが参入していく列車運行会社は「TOCs（Train Operating Companies）」、民営化されたインフラ会社は「レールトラック社（Rail Track）」と呼ばれている。民営化当時 TOCs は25あり、それらをエージェンシー（政府からやや独立した規制機関）が監督していた。補助金は運輸省や財務省の財源からのものだが、それは間にエージェンシーを挟んで TOCs に供給するという形になっていた。さらに、車両はリース会社から借り、インフラ会社は施設等のメンテナンスを別会社に外注するなどといったこともしており、サービスそのものとその提供主体は細分化されている。列車運行会社とインフラ会社をエージェンシー（旅客鉄道フランチャイズ庁）が監督する中で、鉄道運行に係る様々なアクターが機能と地域で分割されたというのが、民営化後のイギリスの鉄道の特徴である（図4）。

その結果、多くの混乱が発生してしまった。例えば、2000年には線路の破損によって列車が転覆し、4名の死者を出した。直接の原因は線路の整備不良であり、金属疲労を起こした箇所を列車が通ったことにより線路が破損したものだ。こうした線路の亀裂は全国各地で発生していた。通常、メンテナンス会社は金属疲労といったインフラの不具合を発見すると、発注元のレールトラック社に報告して、当該路線を運休させて修理するということが必要になる。しかし実際には、レールトラック社は運休による TOC への損害賠償を恐れて修理を先延ばしするということが行われていた。

こうしたトラブルを受けて、政府は運輸大臣の関与を再び強めていった。フランチャイズ

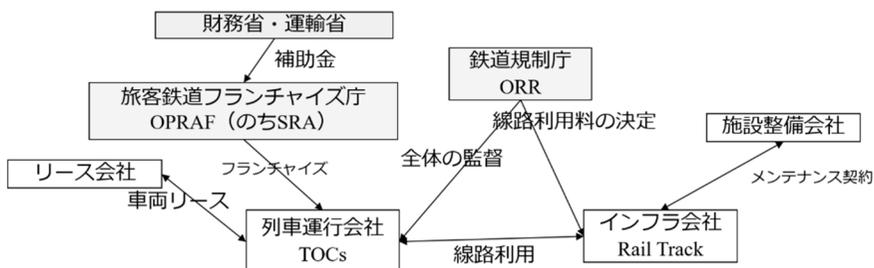


図4 イギリスにおける鉄道民営化

(出典) Charlton (2000年) を参考に、高松作成。

チャイズはエージェンシーを介さず、運輸大臣の直轄とした。インフラ会社は利益を株主への配当には回さず、投資に回すという条件付きの非営利民間企業へと転換された。さらに、政府は地域協働による列車運行を推奨したりもした。こうしたことが2005年の鉄道法で整理されて改革が実行された。運輸省は列車運行を直接監視するということと、インフラ会社の形態を変更することによって、難局を乗り切ろうとした。これが約15年前の改革の概容だが、これが近年どうなってるかについて、以下で論じていきたい。

3.2 鉄道再改革の成果

まず、イギリスでは、北海道とは対照的に、鉄道乗客数が右肩上がりになっている。イギリス全体で、民営化直後の1995～1996年と、新型コロナのパンデミック直前の2018～2019年の総旅客数（passenger journeys）を比較すると、民営化直後の延べ約6億人から約2.5倍の15.2億人に伸びた（図5）。地域内の近距離移動（within regions）にしても地域を越えた中長距離移動（to/from other regions）にしても、時期により多少の違いがあるとしても、全体的なトレンドとして右肩上がりになっている。この傾向は、イングランド北部やスコットランドなど過疎地域でも同様に見られる。

次に、鉄道産業への資金流入額を見てみたい。図6を見ると、運賃収入、車両や施設などへの民間投資、政府からの短期的資金の純出入（運行によるプレミアムや政府からの補助金）、政府からの長期的資金の提供（高速鉄道HS2建設など、大規模プロ

Great Britain passenger journeys 2018-19 (revised 23 June 2020)

Figure 1.1: Passenger journeys to/from and within regions, Great Britain, 1995-96 to 2018-19, and percentage change in 2018-19 compared with 2017-18 (Table 15.3)

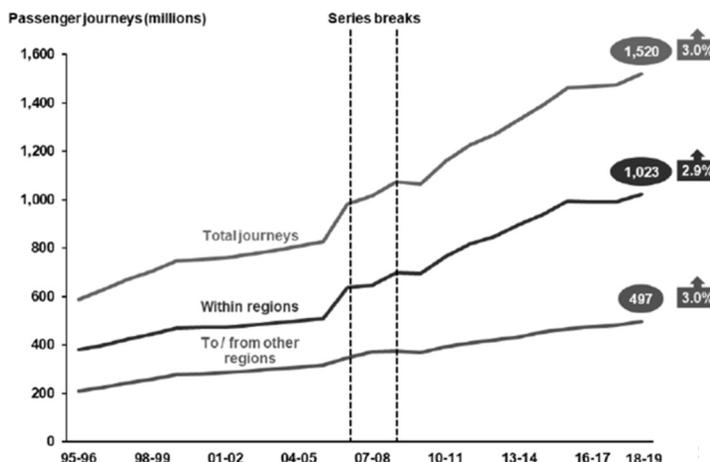


図5 乗客数の推移

(出典) ORR (2020年)

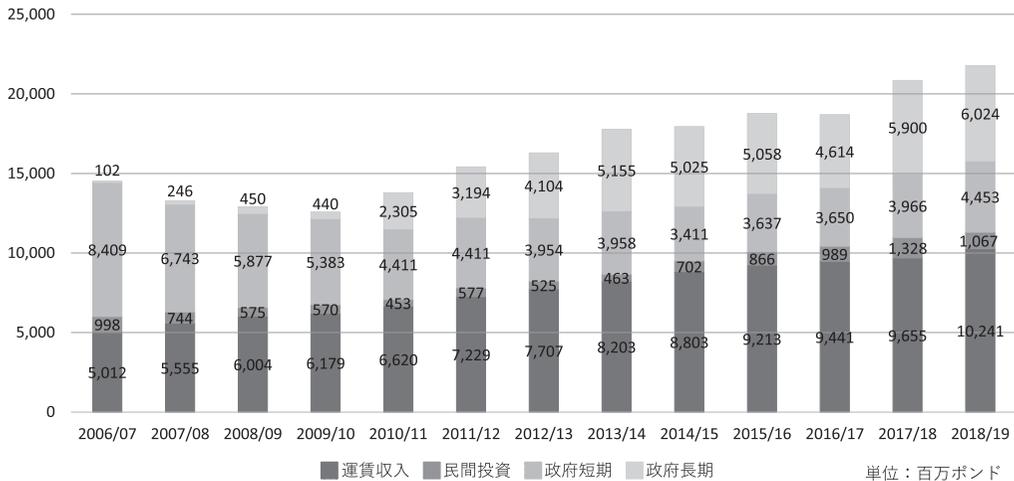


図6 鉄道産業への資金流入額の推移
(出典) DfT (2020年)



図7 定時発着率の推移
(出典) DfT (2017年)

プロジェクト費用)を示している。2006年以降、レールトラックは非営利のネットワークレール社になった。全体的なトレンドとしては右肩上がりだが、リーマン・ショック直後までの緊縮財政で一時下がり、キャメロン政権になってから再び右肩上がりになっている。コロナ直前の年を見ると、運賃収入と政府補助金はほぼ半々になっている。その運賃収入は約2倍に伸びており、鉄道分野への民間からの資金流入は活発になっていると言える。

定時発着率の推移(ロンドン近郊、長距離列車、地域列車の定時発着本数)を見てみる(図7)。一気に悪化しているのが前述した列車事故直後の混乱期だが、政府が

介入することによって持ち直して、最近では約90%で推移している。この数字と乗客の満足度の関係は国によって異なるかもしれないが、この間、イギリスの鉄道サービスはかなり改善して、大混乱期以前の状況に戻っていると解釈できる。

地方分権はイギリスでも進んでいる。鉄道に関わる場所では、2016年都市及び地方権限委譲法（the Cities and Local Government Devolution Act 2016）が重要である。この法律により、自治体は地域交通に関する共同行政機構（CA：Combined Authority）を設置できるようになった。CA自体は2009年の分権化ですでに設立可能だったが、交通に特化したものが作れるようになったのが2016年の法改正のポイントである。それはSub-national Transport Body（STB）と呼ばれ、地域交通に関する戦略策定や大臣への助言を行う。

STBの一例として、イングランド北部に2018年に初めて設置された自治体合同行政機構であるTransport for the North（TfN）がある。これがSTB第1号になった背景には、イングランドのインフラ投資の南北格差問題がある。2011年の調査によると、ロンドンでは1人当たり約2,700ポンドの公共投資がなされていた一方で、旧重工業・炭鉱地帯であったイングランド北東部では1人当たりわずか約5ポンドだった。こうしたことがあって、保守党・自民党連立政権の北部対策によりここにテコ入れがなされることとなった。

TfNは、総合的な交通戦略（投資計画）を策定する。それは鉄道・道路の両方をカバーする総合的なものであり、2020～2050年を対象とした長期的なものでもある。この計画に則り運輸大臣、TfN、列車運行会社が連携協定を結び、戦略を実行に移していく。ただし、TfNが交通インフラを直接保有したり、列車を自ら運行したりするわけではない。具体的なプロジェクトとして、ノーザン・パワーハウスレイルをはじめとした鉄道の新路線建設計画や地域開発、スマート・トラベル（eチケット）の仕組みなどが含まれる。ノーザン・パワーハウス政策も、2014年のオズボーン財務大臣（当時）による北部テコ入れ政策の演説が基になっている。

ただし、TfNにもいくつかの課題がある。1つには、策定した戦略は運輸大臣に対する助言にとどまるため、財政支出を要する場合には中央政府の決定に委ねざるを得ない。また、様々な利害関係者を巻き込むネットワーク型のプロジェクトになるため、その成否は関係者間の調整の成否や関係者の経験の有無に大きく依存することになる。

以上のことをまとめると、民営化後のイギリス鉄道の特徴の第1は上下分離を中心とした徹底的な新自由主義改革にあり、それにより競争を促進し、民間投資を呼び込もうとしたことである。第2に、しかしながらその新自由主義的な改革後に鉄道インフラや運行で混乱が起き、結果として中央政府の関与は再び強まっていることである。もう1つの特徴は自治体の参入を可能とする地方分権である。TfNの事例のほか、2016年の鉄道法改正ではスコットランド政府がスコットランド内のフランチャイズ（Scotrail）に参加できるようになった。そして成績不振の現在のフランチャイズ契約

を早期終了させ、2023年からスコットランド政府がスコットレイルを運行することになっている。ただし、これは1993年鉄道法の枠組みにある Operator of Last Resort (OLR) の制度を利用している。OLRはTOCが経営破綻等で列車の運行継続が困難になった時に政府の関係機関が列車の運行を代行する制度であり⁸⁾、次のTOCが選定されるまでの緊急避難的な措置という位置づけになっている。スコットランド政府はこれを機にさらなる権限移譲をイギリス政府に求めている。とはいえ、イギリスの自治体には財源も権限もあまりないためできることは少なく、分権はあくまで徐々に進んでいるに過ぎないというのが現実である。

3.3 北海道への示唆

イギリスの経験から北海道への示唆があるとすると、まず、鉄道を民営化した日本では、鉄道会社の自律性を前提として物事を考える必要があるという点である。鉄道サービスの細分化やフランチャイズ制度の導入をしたイギリスでは、中央政府がかなり自由に制度と運用に関与することができる。これは日本と異なると言わざるを得ず、制度を参照するときには注意が必要である。

次に、TfNの事例のように、鉄道は中・広域の移動手段であるため、個々の基礎自治体ではなく広域連合や複数自治体がタッグを組んで総合的に取り組まなければ、交通政策としてあまりうまくいかないと考えられる。その点では、やはり北海道庁の積極的な取り組みが期待される。さらに、イギリスでは鉄道インフラのトラブルがありその解決のために政府が再び関与を強めたように、少なくともインフラの財政的な意味における責任は、ある程度政府が負うべきではないかとも考えられる。

イギリスでは1960年代に約25%の路線を廃止したので、その後の廃止はほとんど行われていないようである。地域鉄道でも幹線のようなものしか残っていないと言えるかもしれない。なお、別の政府の介入方法として、TOCが途中で破綻した場合に運輸省が運行を代行するという上述のOLRというシステムがある。イギリスは労働市場が比較的流動的なので、TOCが破綻したとしても、路線を廃止せずにその人員を運輸省の管轄に移して運輸省が鉄道を運行することができている。

もっとも、上記のように乗客の増加など確かに結果は出ているが、制度の複雑化や継続的な運賃の上昇のようにイギリス鉄道改革に欠点がないわけではない。

8) 法改正前はイギリス政府のみが代行でき、法改正後にはイングランドとウェールズの区域内はイギリス政府、スコットランドの区域内はスコットランド政府が運行できるようになった。

4. ドイツ：ローカル線に「温かい」国のカタチ

4.1 廃止路線と輸送実績に関する現状

ドイツは、制度からして過疎地域のローカル鉄道に対して「温かい」仕組みになっている。ドイツでは、確かに南部をはじめとして起伏が激しい地域もあるが、全体的にはある程度平坦で、ローカル線が張り巡らされている。やはりドイツでも国鉄が民営化され、それがローカル線の仕組みにも大きな影響を与えた。その中で、ローカル線に「温かい」仕組みが出来上がっていった経緯を論じたい。

まず、ドイツの現状を知るために、これまでの鉄道廃止延長（距離）を確認しておこう（表1）。国鉄が民営化された1994年の直後は廃止された路線も少なくないが、最近ではほとんど廃止されていない。確かに、西ドイツでは1980年代の約3,000kmが廃止されており、廃止されるべき路線は民営化前までに廃止されてしまったという解釈もあり得るが、こと、2000年代半ばから2010年代以降にかけては廃止された路線が僅かである。ただし、路線としては残っているが旅客輸送を提供していないという例もある⁹⁾。次に、近距離の地域鉄道輸送実績（図8）を見ると、乗客数は増え続けている。過疎地域のローカル線に限定したデータではないが、全体として増えているということが注目される。

表1 3年ごとの鉄道廃止延長（km）

	1994-96	1997-99	2000-02	2003-05	2006-08	2009-11	2012-14	2015-17	計
ドイツ全土	1433.0	1780.5	838.5	760.2	240.6	40.4	29.4	34.3	5156.9
旧西ドイツ	1043.0	867.1	349.0	275.0	82.9	34.8	6.7	23.4	2681.9
旧東ドイツ	390.0	913.4	489.5	485.2	157.7	5.6	22.7	10.9	2475.0

（出典）連邦鉄道庁（Eisenbahn-Bundesamt）の統計資料（Listen und Statistiken zu Streckenstilllegungen; https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Stilllegung/ListenStatistiken/listenstatistiken_node.html）を基に、小林作成。

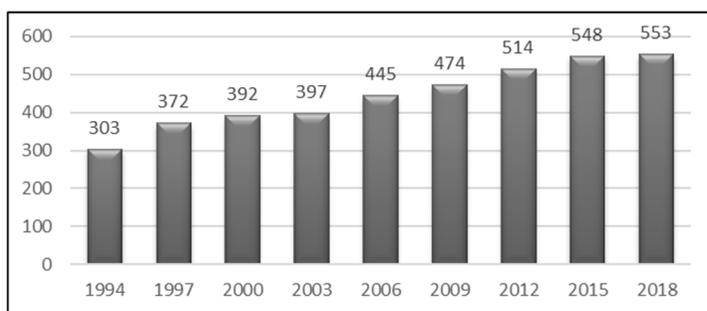


図8 地域鉄道（近距離旅客鉄道）の輸送実績（億人／km）

（出典）連邦交通・デジタルインフラ省（Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur）、Verkehr in Zahlen 2006/2007, 2019/2020 のデータを基に、小林作成。

9) 遠藤俊太郎（2018）「使命を終える鉄道：ドイツにおける鉄道旅客輸送廃止の動き」『運輸と経済（78(8)』、104～105頁。

ちなみに、ドイツの鉄道は近距離（50km未満、1時間以内）と長距離に二分される。北海道では50km以上、あるいは1時間以上のローカル線が多く存在する。したがってドイツの近距離鉄道と本稿のローカル線とは定義上、必ずしも一致しない。しかし、ここではその点にはあまりこだわらずに、上記の、最近廃止路線が少ないという点と輸送実績が伸びているという点について、なぜこれが実現しているのか、これを支える仕組みとはいかなるものかについて論じていきたい。

4.2 国鉄の民営化と地域化の経緯¹⁰⁾

ドイツでは1994年に国鉄が民営化されたが、これは当時のEC指令で鉄道の上下分離が求められたことと、長年の国鉄の赤字を解消する必要があったことが背景にあった。1951年に1度だけ黒字だったことがあるが、それ以外は赤字で極めて厳しい状況にあった。1980年代にはすでに黒字化は困難であるという認識になっていたと言っても良いが、東西ドイツ統一で東ドイツの国鉄が併合され、財政的にいよいよ耐えられなくなった結果、民営化が本格的に、しかも欧州内でも先進的に、模索されるようになった。

この時、連邦政府には、赤字ローカル線を切り離したいという意向があった。それに伴って行われたのが、鉄道の地域化（Regionalisierung）である。この時、ドイツ連邦政府は州政府に地方鉄道の運営権限を委譲した。

ドイツの憲法に当たる基本法には、鉄道に係る立法権は連邦政府が専属的に有していると同時に、その行政権は連邦政府固有のものだと書かれていた。したがって、国鉄民営化以前のルールでは、州以下の地方政府は鉄道行政に関与できず、連邦政府に協力を依頼することしかできなかった。この壁は厚かったが、上記のように国鉄民営化とセットで行われた鉄道行政の地方分権（地域化）により、権限が州に委譲された。こうして、国鉄民営化の影響が州政府（地方）、すなわちそのローカル線に強く及ぶようになった。

この民営化と地域化の結末として、地域鉄道を巡り連邦政府と州政府の攻防が起こった。すなわち、赤字路線を州政府に委譲したい連邦政府の思惑と、そうした負担を押し付けられたくない州政府の思惑は衝突し、州政府は強く抵抗した。州政府はたとえ赤字でもローカル線を維持したいけれども、それはもともと連邦政府の仕事で、連邦政府が管理や財政の面で様々なケアもしてきたはずであり、州政府が背負うべきものではないと認識していた。

この州政府の抵抗の結果、連邦政府は州政府の意向に沿った地域化をせざるを得なくなった。州政府が地域化に当たって国鉄民営化に係る基本法以下の法令改正を求め

10) 小林大祐（2017）『ドイツ都市交通行政の構造：運輸連合の形成・展開・組織機制』晃洋書房、114～130頁。

たところ、その要求はほぼすべて受け入れられた。州政府のそうした抵抗が奏功したのは、ドイツの変則的な二院制のためであると考えられる。それは、上院に相当する連邦参議院が州の代表者から構成されていることによる。基本法や州関連法の立案や改正は、上下両院を通らなければ実現しない。こうした中で、州の意向を飲まない限り民営化には絶対に応じないと抵抗した結果、連邦政府は州政府に妥協せざるを得なかったのである。

4.3 ローカル線に対する「温かい」仕組み

このようにして、民営化関連法案は1993年末に可決して翌1994年に実行され、地域化は1996年に法令化されたが、それは州政府に有利な形で進むことになった。このような連邦政府と州政府の関係性が、ローカル線にとって「温かい」仕組みを形作っていくことになる。

「温かい」仕組みの第1は、鉄道インフラ維持の役割を連邦政府にも負わせ、その責任を放棄させないことである。ドイツの民営化、すなわち上下分離により、ドイツ国鉄は4つ、①50km以上の遠距離旅客輸送、②50km未満の都市間輸送と近距離旅客輸送（DBレギオ）、そして③貨物部門と、④インフラ管理（DBネットツェ）に分社化した。そのうち、インフラ管理を行うDBネットツェは他と同じく株式会社の形態だが、連邦政府による過半数株式保持が規定されていた（基本法87e条）。これは連邦政府がインフラ管理の責任を負うことを示したものであり、連邦政府が関与できる形での民営化となった。なお、現在では上記の4社に加えてドイツ鉄道という会社が設けられ、全体がホールディングス化されている。ドイツ鉄道の全株式は連邦政府によって保有されており、JR北海道のような特殊会社の形態になっているため、鉄道インフラが簡単に廃止されてしまうということはない。線路の維持については民営化と地域化に当たっての攻防の争点となっており、線路がなくなると列車運行もできなくなることから、廃止ではなく休止という選択肢が採られがちであることの理由の1つとして考えられる¹¹⁾。ドイツ鉄道が2021年6月に20区間（総延長245km）の復活を発表したように、このような路線に鉄道輸送が戻る可能性がある。

「温かい」仕組みの第2は、連邦政府からの補助金である。すなわち、もともとは連邦政府が赤字路線を含む全鉄道を所管していたが、権限が州政府に委譲され財政負担もしなければならなくなった地域化以降も、地域化以前と遜色ない補助金が連邦政府から交付されている。これは地域化法で規定されたものであり、州政府が連邦政府との攻防の中で勝ち取ったものである。地域化法に基づく補助金は時限的であり、都度

11) 遠藤・前掲(9)論文106～107頁によれば、休止後にインフラの所有権がドイツ鉄道から地域の事業者に移転するケースは各地で見られるという。なお、本段落および本脚注における休止とはサービスが供給されていない状態を指し示しており、日本の制度に沿わせた表現で廃止と休止を区分した。詳細は、ドイツ一般鉄道法11条並びに23条を参照されたい。

の法改正を要する。2017年から2031年までは補助金が毎年一律1.8%増額されることになったように（第3次改正法）、連邦政府と州政府の交渉が構造化しているため、補助金は手厚い。さらに、地域間バランスを勘案する中で、旧東ドイツ5州など、人口規模の小さい地域にはより多額の補助金が交付されるようになった（第4次改正法）。

「温かい」仕組みの第3は、州政府自らが鉄道サービスの管理と供給に関与し、州政府がこの役割を担う機関を自ら設置しているということである。民営化で最も恐れるべきは、市場メカニズムで輸送サービスが供給されなくなってしまうという事態であり、鉄道サービスにはしかるべきコントロールが必要である。こうして、州政府が鉄道を含む公共交通を提供する仕組みができていった。これは、生存配慮や交通権に関わるところで、ドイツではこの役割を負う任務担当者（Aufgabenträger）が明確に定められている。州政府は、広域的地域交通組織を活用して任務担当者に権限を委譲し、地域鉄道管理組織や運輸連合（Verkehrsverbund）を通して地域鉄道を一元的に管理する。運輸連合は相対的に人口稠密地域に多く、鉄道だけではなくバスなど他のモ



図9 鉄道近距離旅客輸送の任務担当者とその区域

(出典) Karte der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in Deutschland, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1280233> (Maximilian Dörrbecker 氏作成, 2011年), CC BY-SA 2.5

ードとも連携させて管理する。地域交通組織には2つの機能がある。1つは基本的に鉄道に関して（運輸連合には他のモードも含む）、地域交通計画の策定・調整を行うことである。もう1つは、地域鉄道の管理であり、具体的には輸送事業者の競争入札と契約を行うことである。

最後に、北海道に最も似た地域である旧東ドイツのメクレンブルク＝フォアポンメルン州の事例を簡単に紹介したい。図9は、ドイツ全土の地域交通組織を示したものである。州政府は地域化が実施される前年の1995年に、近距離旅客鉄道のみを管理する地域交通組織（VMV）を創設した。VMVは競争入札を行っており、2020年の時点でドイツ鉄道の近距離部門にあたるDBレギオが76.4%のシェアになっている¹²⁾。ここ数年の間では、DBレギオの他に、州内ないしドイツ東部に本拠地を置く5つの企業が契約に至っている。企業数は必ずしも多くないものの、競争が機能する状況になっていることから、競争入札には一定の効果があると推定される。ただし、制度導入から10～15年が過ぎ2巡目の競争入札に至ると、1巡目よりもコスト削減効果が鈍くなる、参加企業が減少するという指摘もあり¹³⁾、今後も競争入札が効果的に作用するか否かについては注意を要する。

5. 北海道：鉄道網を維持するための論点

5.1 『道交通政策総合指針』に至るまで

北海道の鉄道網を維持するための論点について、交通計画学の立場から論じたい。JR北海道は2016年、「単独で維持することが困難な線区について」として、運営する鉄道の約半分が赤字により単独で維持することが難しいと公表した（図10）。実際にはこの約1年半前からJR北海道の経営が非常に厳しい状況にあったことから、北海道庁・北海道運輸交通審議会（会長：石井吉春北大教授（当時）、副会長：岸邦宏北大准教授（当時））が地域公共交通検討会議を立ち上げ、鉄道のあり方について議論をしていた。当時、北海道全体ではJR北海道に対して危機感をそれほど持っていない様子だったが、事務局とはあらゆるケースを想定して鉄道のあり方を検討していたところだった。

JR北海道からの上記の公表を受けて、地域公共交通検討会議に鉄道ネットワークWG（座長：岸邦宏北大准教授（当時））が設けられ、2016年11月から2017年2月にかけての集中的議論の結果として報告書をまとめ、高橋はるみ知事（当時）に手交した。北海道の鉄道のあり方について、北海道庁の具体的な議論をまとめた最初の報告

12) 距離ベースに基づいたデータである（<https://www.vmv-mbh.de/fuer-unternehmen/verkehrsvertraege/verkehrsvertraege-2020.html>）[2021年9月9日アクセス]。

13) Link, H. & Merkert, R. (2011). Success factors and pitfalls of regional rail franchising in Germany. *International Journal of Transport Economics*. 38(2). p.188. なお、同論文によれば、企業数の減少は経済状況に依存するものであるという。

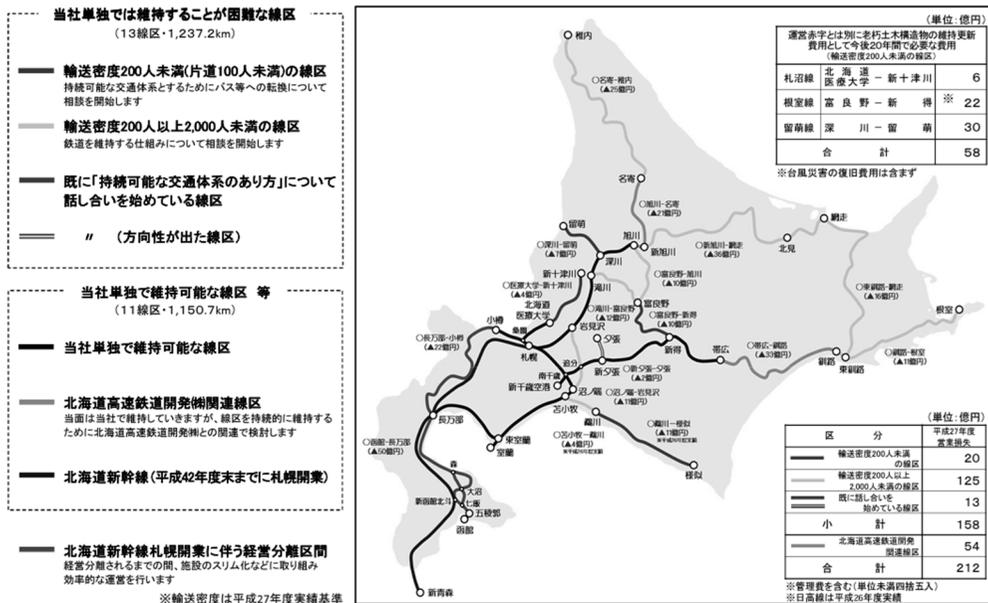


図10 JR北海道が公表した「単独では維持困難な線区」

(出典) 北海道旅客鉄道株式会社「当社単独では維持することが困難な線区について」(2016年11月18日報道発表資料)

書である。そこでは、札幌圏と中核都市とを繋ぐ路線は引き続き維持されるべき、あるいは、地域の生活を支える路線については他の交通機関との連携・補完・代替なども含めた最適な地域交通のあり方の検討があるべきなどと、6つの観点から北海道の鉄道網のあり方をまとめた。残すべきところは残すが、鉄道の役割が終わり、バスなど、より便利な交通手段があると判断できる地域もあるというのがこの時の議論だった。

北海道庁からは、鉄道網を維持していくには国の抜本的な支援が必要だというお願いもしている。ただし、これは各赤字線区に対して赤字補填をするという意味の支援ではない。WGの基本的スタンスは、JR北海道が札幌圏で得た収益を地方路線の維持に内部補助するべきという前提で、JR北海道は危機的な状況だが、安定した経営体制の下では地方路線が維持できるということを考慮した支援を求めるものだった。

その翌年には、このJR問題をきっかけに、鉄道だけでなく地域航空、都市間バス、地域乗合バス・タクシーなどにも視野を広げ、北海道のあるべき交通政策を考えていこうという議論も始まった。このとき、①幹線交通、②広域交通、③市町村内交通の3階層のネットワークがそれぞれまずしっかりやるべきだという話になった。例えば、①幹線交通は都市間交通で、鉄道や航空や都市間バスが担う。③市町村内交通に関しては、過疎の進む各自治体で、乗合バス・タクシーやデマンド交通により住民生活に

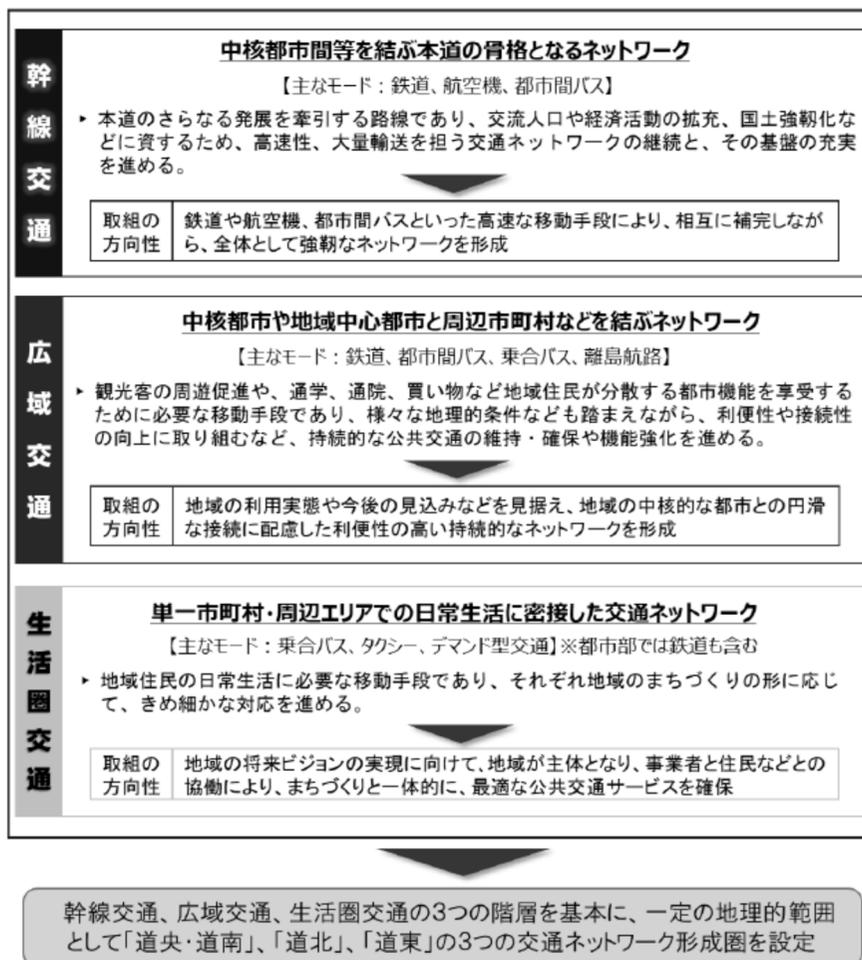


図11 北海道の公共交通ネットワークのイメージ

(出典) 北海道『北海道交通政策総合指針』(2018年)

密接した交通ネットワークを作っていく。②広域交通は、高校の通学や通院で、単独自治体では解決できないため隣接する中規模都市がリードするものを指す。この3階層を有機的に連携させる交通体系を作っていこうと北海道庁では議論が行われ、2018年3月に『北海道交通政策総合指針』が策定された(図11)。

それと併行して、鉄道ネットワークWGフォローアップ会議では具体的な線区の方角性がまとめられた。これには当時、マスコミや道民が注目していたこともあって、情報の探り合いやリークがあり、それを間接的に知った沿線自治体や住民から反発を受けたりもした。各線区の方角性は『北海道交通政策総合指針』に示されたが、その取りまとめには大変苦労したことが思い出される。

5.2 JR 北海道の支援に関する様々な認識

『北海道交通政策総合指針』は、現在ちょうど3か年の重点戦略が終わり、4年目に入っていくところである。そこでは、シームレスな交通ネットワークを作るべく、JRだけでなくバスやタクシーなど、階層の異なる交通手段を有機的に繋げるということ、さらに「運輸連合」の実現可能性について、第2期重点戦略として検討や実現に向けて動き出しているところである。

国からJR北海道へは、2018年度と2019年度に計400億円の支援があった。そして、その後の支援については経過と成果を見て判断するというのが国の方針だった。ここで言う「成果」とは、しっかり鉄道を維持するという取り組みをJR北海道と沿線自治体が連携してやっているのかどうかということである。沿線自治体とJR北海道は、単独維持困難線区についてアクションプランを策定し実行してきた。北海道庁は、各線区の赤字補填やインフラの維持管理を受け持つ、いわゆる上下分離方式での「下」の部分を受け持つことには否定的で、利用促進の取り組みや支援をするというスタンスであった。2020年7月には、期限が年度末までに迫っていた鉄道運輸機構特例業務勘定の延長を要望する提言書を、鈴木直道知事から国土交通大臣に提出した。国はそれ以降、特例業務勘定の期限延長を判断するに当たり、地域の取り組みを見て2020年秋ごろにも評価をしている。そして、2021年度からは国がJR北海道に3年で総額1,300億円超の経営支援をすることになった（注7）。2021年7月10日に国土交通大臣が札幌に来訪し、北海道知事や市長会、町村長会、経済界の代表者と意見交換をした。知事は、JR北海道への金銭的支援に関する国土交通大臣への感謝と、今後も北海道庁がオール北海道で鉄道の利用促進に取り組む決意を述べた。

なお、このとき国土交通大臣はかなり踏み込んだ発言をしている。すなわち、国土交通大臣や同省は、地域で路線を守れないならば廃止すべきとは考えておらず、様々な取り組みを前向きに仕掛ければプラスの相乗効果もあり得るとした。ただし、今回の支援は単独維持困難線区の支援でなく、したがってJR北海道の赤字補填に全額充てるということはしてはならないと釘を刺している。国が単独維持困難線区支援でないにしてもこれだけJR北海道を支援しているのだから、北海道庁、沿線自治体、JR北海道がオール北海道で利用促進を形にし、道や自治体は利用促進以外に鉄道の維持のための方策として何ができるかを考えるべきだと言える。

北海道庁や道内自治体は、JR北海道の積極的な取り組みによって地方路線が維持されることを期待しているが、実際のところ、JR北海道はコロナ禍により経営状況が危機的で、北海道新幹線が札幌まで開通するまで乗り切れるかどうかという心配の声も聞こえてくる。また、JR北海道は札幌圏の収益を地方路線の維持に内部補助することもしたくはなく、それは新千歳空港に乗り入れる快速エアポートの増便など、札幌圏の利便性向上に使いたいと考えている。このように、解釈や発言が三者三様で統一的でないことについては不安を覚える。ちなみに、北海道商工会議所連合会は鉄

道を携帯電話などと同じくユニバーサル・サービス（国民生活に不可欠で、日本全国で提供されるべきサービス）と位置付け、国が地方路線を維持するために全国の鉄道利用者からの負担金を集める制度を国に提言している。国は鉄道をユニバーサル・サービスと位置付けることについて否定的だが、これについては他国の鉄道の位置付けを参考にしたい。

5.3 単独維持困難線区への向き合い方

それでは、単独維持困難線区にはどう向き合うべきか。北海道庁がJR北海道への経営支援と捉えている枠組みに対して、国とJR北海道は、北海道庁や沿線自治体が各線区に対してどれだけ補助するののかという議論に持ち込んだ。国は、地域公共交通活性化再生法に基づき、地域公共交通はあくまで地域の責任で維持するものであり、地域が覚悟を決めて維持しようとするのであれば、国も併せて支援するという立場である。単独維持困難線区の赤字に対する負担は、JR北海道の自助努力を除いた部分は、地域が負担するならば国もそれに合わせて同額を負担することになる。しかしながら、北海道庁や自治体の財政ではインフラ部分を維持することは到底できない。線区の赤字補填もできないので、利用促進に取り組むだけである。2021年1月に購入した車両に係る負担も、利用促進の一環だというのが北海道庁の理解である。

国の今の法的・政策的枠組みでは、JR問題も地域公共交通維持の一環として位置づけられる。地域公共交通は「地域住民の日常生活もしくは社会生活における移動、または観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用されるもの」と定義され、その維持は地域の責任である。この考え方は間違っていないと思われるが、札幌・稚内間や札幌・北見・網走間の鉄道と航空が同じ地域公共交通かということ、議論の余地があるだろう。一方、国土交通省の「全国幹線旅客純流動調査」は北海道を4ブロックに分け、道央から道北や道東に向かう移動は幹線の移動と位置付けて統計を取っている。このことから、宗谷線や石北線のような、札幌から300kmを超える特急での移動は地域公共交通の枠組みで議論するべきではないのではないか。また、JR北海道の「単独維持困難線区」は一斉に公表されたのだから、それを個別の線区ごとに各地で議論するには限界があるとも考えられる。このように未整理の部分が多く、北海道の鉄道網をどう維持するかはまだ何も決まっていない。国の1,300億円超の支援があっても、北海道庁や沿線自治体はこれで解決ということではなく、危機感を持ち続けなければならない。鉄道の果たす役割を踏まえ、幹線交通と地域交通の責任を国と地域でどう分担するかを議論する必要がある。

JR北海道のサービスレベルや顧客満足度は自助努力で向上させるべきだが、国土交通省鉄道局所管の幹線交通は整備新幹線だけであり、在来線は国鉄の分割民営化で国の責任から離れてしまった。分割民営化そのものは否定しないが、現状に鑑みれば改めて国の責任で幹線交通のあり方を考えるべきである。特急の走る宗谷線と石北線

を残すのならば、インフラ更新や高速化事業も必要になる。北海道高速鉄道株式会社（第三セクター）が石勝線を高速化した事例もあり、幹線交通の高規格化に地域が負担すべき場合もある。

北海道の交通計画を考えるに当たっては、ネットワークの観点からの議論がもっとあるべきである。そこでは、長短のある各交通手段をどう有機的に繋げるかという議論が重要である。あるローカル線区をバス転換したとしても、JR北海道が無関係になるわけではない。鉄道に乗る駅までの交通、鉄道を降りてからその先の交通がシームレスに繋がり、出発地から目的地まで異なる交通手段が有機的に繋がり、快適に移動できるようになることがMaaS（Mobility as a Service）や運輸連合の目指すところであり¹⁴⁾、まさしく北海道に必要な論点である。

6. おわりに

6.1 各国の特徴の整理

各国・地域のローカル線運営の特徴と北海道への示唆は、表2にまとめた通りである。

イギリスは新自由主義の先進地と言えるが、鉄道に関してはある段階で事故が多発し、政府が関与するようになった結果、乗客が増えていった。すなわち、新自由主義から揺り戻しがよく観察できる、興味深い例である。イギリスでは運賃収入が約半分となっているが、フランスではこれが約3割というデータもあるため、イギリスは比較的良好と言えるかもしれない。投資額がそれなりにあることも、北海道に参考になり得る。イギリスでは、ロンドンとロンドン以外での地域格差があり、それに対処する国土政策を通して交通戦略が立てられているというのも、日本や北海道にとって参考になる。

ドイツは、フランスと同じくEUからの鉄道改革圧力を受けており、それへの対応の各国比較ができて興味深い。連邦政府にインフラ整備と財政面の責任を負わせながら州政府が鉄道サービスを管理・供給するドイツの仕組みは確かにローカル線に「温かい」が、これは現地でローカル線がよく使われているということがあった上でのことであり、北海道では、果たして道民が鉄道を使っているのかということが顧みられるべきだろう。ドイツでは鉄道の民営化と地域化がポイントだが、日本の状況に鑑みると、これらにセットで取り組んだということに意味がある。すなわち日本では国鉄民営化と地方分権化にミスマッチがあり、ある目的を負った鉄道改革と国（中央）・自治体（地方）関係の見直しがうまく連動していないのではないか。その点、ドイツ

14) MaaSは、ICTを活用して交通をクラウド化し、公共交通か否かやその運営主体に関わらず、マイカー以外のすべての交通手段によるモビリティ（移動）を1つのサービスとして捉え、シームレスに繋ぐ新たな「移動」の概念である（https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2018/69_1.pdf）[2021年9月9日アクセス]。

表2 各国・地域の特徴と北海道への示唆

	ローカル線運営の特徴	北海道への示唆
①村上裕一(北海道大学公共政策大学院) 「フランスのローカル線運営」 :「私の鉄道、私の地域」の意味	<ul style="list-style-type: none"> ・国から州政府への運営権限の移管 ・国から州政府を通じた資金投入 ・EUの鉄道自由化政策への応答 =>「フランス版リエゾン」 	<ul style="list-style-type: none"> ・公的資金は、たとえ国の財源であるとしても、広域自治体(道庁)から鉄道事業者に支出する。 ・広域自治体とその住民が、総合的な(環境・地域政策の視点も入れた)交通計画を立てる。 ・関係者に緊張感が醸成される仕組みを作る。
②高松澤也(名城大学法学部) 「イギリスにおける鉄道民営化と地方路線」 :「フランチャイズ制と地域政策」	<ul style="list-style-type: none"> ・上下(=列車運行(フランチャイズ)とインフラ保有・整備会社)分離 ・しかし、インフラ・運行両方で混乱が起き、公的関与が強化 ・地方自治体のフランチャイズ参入や交通戦略の策定等の分権化 	<ul style="list-style-type: none"> ・日本の民営化は鉄道会社の自律性を強化したもので、それを前提として考える。 ・広域自治体(または広域連合)を中心に路線単位ではなく地域として総合的に関与する必要がある。 ・中央政府も一定の責任(特に財政面)を負うべき。
③小林大祐(東洋学園大学人間科学部) 「ドイツの地域鉄道をめぐるガバナンス」	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦政府から州政府に支払われる補助金により地域鉄道を運営 ・民営化の一方で、連邦政府と州政府の責任が明確化 ・地域交通組織による広域的管理、ならびに旅客輸送事業の公募・入札を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ③④ローカル線に対する北海道の積極的介入 ・上下分離の導入:鉄道インフラおよび事業者を北海道(あるいは地域交通組織)が管理する ・事業者への直接的な補助金の支給ではなく、北海道に地域鉄道にかかる補助金として支給する ・北海道(あるいは国)を中心とした地域交通組織の創設
④岸邦宏(北海道大学公共政策大学院) 「北海道の鉄道網を維持するための論点」	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域公共交通」=「地域」の責任で維持 ・線区別補助を議論する国とJR、各線区赤字補填支援や上下分離に後ろ向きな道庁 ・国からJRへの1200億円支援は、あくまで経営支援(→単独維持困難線区は別) 	<ul style="list-style-type: none"> ・国・北海道(沿線自治体)・JRの、鉄道網維持への認識にズレ。 ・国は在来線維持にも責任を持つべきではないか。 ・まだ何も決まっていないので、論点整理から(利用者の意識、運輸連合など、他国の事例は?)。

(出典) 筆者ら作成。

では連邦参議院を通じて地方の意思が国政に反映されているということであり、鉄道にとどまらず、地方の声が国政に届く国のカタチとはいかなるものかという、重要問題を提起している。さらに、ドイツでは競争入札がかなり奏功しているということで、フランスなどと比較して、その条件を検討することも有意義だろう。

6.2 北海道の論点を巡って

国からの支援や、北海道庁の支援による車両購入(5.3)は、確かに北海道のローカル線にとって明るい話題かもしれないが、危機感は持ち続けなければならない。ローカル線がユニバーサル・サービスだとまでは言い切れないとしても、欧州各国のように鉄道に「温かい」仕組みが作れるかが北海道にとってポイントである。北海道の3階層の交通ネットワーク論は、確かに層をどこで切るかという問題はあるものの、フランスなどの整理法とも共通しており、それに基づき国の責任と地域の責任をある程度明確に切り分けることができる。

そういう北海道では、にわかに運輸連合が話題になっている¹⁵⁾。それがモデルとするドイツの運輸連合にも、様々な形態がある。もともとは主に都市部で、バスや鉄道

15) 運輸連合は、公共交通の維持に向け、中核都市などで複数の交通事業者が乗り継ぎや運賃制度などで連携するものである(2020年11月25日付北海道新聞朝刊全道遅延総合5面)。

が競合せず協調するという目的で始まり、続いて利用者の利便性に資するサービス（例：チケット、運賃）の共通化が導入された。すなわちMaaSのような様々な交通モードの調整が基本だが、ドイツでは上記の民営化と地域化により州政府の権限と責任が明確になったため、1990年代半ば以降、州が広域的に交通を調整しなければならなくなり、その結果、運輸連合の枠組みが各地で活用されるようになった。ハンブルクの運輸連合に始まり、やはり実際のところ自発的に連携していくのは難しく、かなりの試行錯誤を経て、自治体だけで構成された運輸連合や、事業者主体のものに自治体が後で入った運輸連合など、様々なものが見られるようになった。そこでは、広域自治体である州政府が組織化を強く促したり各アクターを調整したりして、運輸連合の成立に誘因を提供している。このことからすると、北海道で運輸連合を実践していくにも北海道庁の役割が重要である。

『北海道交通政策総合指針』の第2期重点戦略における運輸連合の提案はかなり大胆なもので、例えばバス事業者からは、「経営統合を促すのか」、「権限を奪うのか」といった懸念の声がかかれた。少なくとも北海道庁はそこまで考えてはならず、サービスの相互補完や共通運賃の導入など、できることから実現していこうとしている。関係者の理解や認識は様々で、北海道庁は重点戦略のとりまとめの段階で運輸連合に「緩やかな連携」と加筆して、今後検討を進めようとしている。確かにドイツの例を北海道にそのまま持ってくることはできないが、欧州各国において国と地方の権限が明確になっているというのは重要な示唆である。ただし現実には、単独維持困難線区に関し、改めて鉄道の要否を検討すべき時期に来ている。

6.3 比較行政学・交通計画学融合の視点から

以上の考察を踏まえて導き出される提言は、①北海道では鉄道各線を幹線交通・広域交通・市町村内交通などといった形で3つに分類し、それぞれについて直接責任を負うべき主体（国・北海道庁・市町村）を明確化し、しかるべき権限を与えるべき、②その上で、北海道庁には、国からの財源獲得、金銭的補助を介したJR北海道との緊張感ある関係形成、「運輸連合」形成に向けた関係当事者間調整など、重要な役割を担わせるべき、③その上で、鉄道を含む様々な交通モードを一体的なネットワークとして捉え、人々が「使いやすい」交通の総合計画の検討を、地域政策や環境政策の視点も入れつつ、広域地方政府である北海道庁主導で行うべき、ということになる。

仏・英・独の欧州諸国のローカル線運営には、確かに基本的な上下分離など共通点も多くあるが、大陸系（仏・独）と英米系（英）とで違いも見出された。それは、例えば、①大陸系に比べ英米系では、後で「揺り戻し」があったものの、そもそも市場メカニズムへの信頼（期待）が大きく、大胆な民営化が行われたこと、②大陸系では、フランスのレジオン、ドイツの州政府のように、「中間政府」への権限委譲があったのに対して、英米系では、民営化、及び、その後においても、エージェンシーないし

中央省庁（運輸省）あるいは自治体がローカル線の運営権限を有したり、サービス提供をしたりしていたこと、③鉄道の民営化には政治的介入からの遮断と自由化による市場活性化という2つの目的があるが（3.1）、大陸系では、後者を掲げながら（前者にも起因する）赤字解消も大きな目的になっていたのに対して、英米系では後者がより強調されていたこと、である。これにより大陸系では大きな失敗が起きなかったが、その分、サービスの劇的な変化も見られなかった。端的には、市場に任せるが不具合が出た場合に限り国家が出ていく英米型と、国家が前面に出る中で市場メカニズムも活用する大陸型という違いがあると考えられる。「市場の失敗」や「政府の失敗」をどこまで許容するかとも言い換えられるこの点は、ローカル線にとどまらず、今後の行政改革の行方を占う1つの道標になろう。

第5章の交通計画学の視点からの描写に登場した、3階層化や交通ネットワーク、各交通モード間連携、「オール北海道」と表現されるJR北海道と各政府レベルの連携、ユニバーサル・サービスなどといった言葉は、それぞれ重要であるものの、その具体的内容についてはこれから社会的議論を通して最適な形を模索していかなければならない。その過程には北海道の歴史や土地柄、さらに利害関係者の感情やメンツも絡む。これを踏まえて問題を解決していくことが、文理融合の公共政策学に期待されていると言えよう。

謝 辞

本稿は、2020～2021年度 科学研究費補助金「マルチレベル・ガバナンスの研究：人や組織のdiscretionによる事例分析」（代表：村上裕一）の成果の一部をまとめたものである。本稿の基になったウェビナーは、北海道大学の公共政策大学院と大学院法学研究科附属高等法政教育研究センターとの共催により開催された。企画にご協力くださった林昌宏先生（常葉大学）のほか、ウェビナーの企画・運営、及び、本研究にご指導・ご協力くださった関係者各位に深く御礼申し上げます。

Reconsidering Regional Railway Management in Hokkaido from a Comparative Perspective

**MURAKAMI Yuichi, TAKAMATSU Jun-ya
KOBAYASHI Daisuke, and KISHI Kunihiro**

Abstract

The aim of this co-authored paper is to expand on our webinar discussion, which took place on 15th July 2021. France has realised the development of a passenger-friendly regional railway service by giving increased discretion to regional authorities. This favourable outcome can also be explained by the organisational reform of quasi-public railway companies and the recent decisions made by the independent regulatory agency in France. The ministerial management of franchised train services and privatised railways after the failure of neoliberal reforms in the United Kingdom, along with changes in regional policies, has resulted in an increase in passengers and an improvement in service. Germany has a balanced system for overseeing its regional railways, as its federal parliament ensures that regional interests are considered thoroughly; consequently, sufficient federal subsidies are devoted to the Bundesland region's railways, which are subject to a highly effective, competitive bidding process. The recent events in Hokkaido are reviewed in the paper, and it is concluded that (1) Hokkaido's rail lines should be divided into three categories, including mainline, wide-area, and intra-municipal transport systems, to clarify which level of government (i.e. central, regional, or municipal) should be in charge of them; (2) the Hokkaido government should take more responsibility in obtaining funds from the central government, forming a strong relationship with JR Hokkaido through financial assistance, and coordinating with stakeholders to form a regional 'transport network'; and (3) transport modes, including regional railways, should be integrated into a wider network with a comprehensive plan including policy objectives for regional development and environmental protection, which should be primarily established by the Hokkaido government so that passengers can utilise the railways efficiently.

Keywords

Regional railway management, France, The United Kingdom, Germany, Hokkaido