

補節 国鉄改革の地方分権的側面

～ 上下分離論の背景と国鉄改革

1. はじめに

前節ではこれからの鉄道整備の形態として「上下分離方式」について考えてみたが、この考え方は鉄道整備の担い手として地方自治体に積極的関与を求めるのが最大の趣旨である。ところで、地方自治体の積極的関与を促す背景の一つとして、国鉄改革の存在を無視することは出来ない。本節では国鉄改革と地方分権化の流れを一体のものとして考察することで、地方自治体の役割と上下分離の考え方が生まれてくる背景を考えてみたいと思う。なお本節では鉄道事業者をJRに限定して考察していくことをあらかじめお断りしておく。

2. 国鉄分割の意義～国鉄・JRの役割の変容～

1987(昭和62)年4月1日、国鉄は7つの新会社に分割された。ここで単純に「分割＝地方分権」という図式で捉えることは可能だが、その実質的な意味はなかなか見えにくい。国鉄分割の意図を簡単に捉えると次のようになるであろう。

経営規模の適正化—効率的な意志決定が出来る組織へ
地域に密着した鉄道運営

このうち現実に重要な効果を発揮しているのは、やはり ではないだろうか。特に「地域密着」の中身として、国鉄＝JRの役割の変質が考えられる。

国鉄の最大の目的は、鉄道による全国ネットワークの構築にあった。よって国鉄の運営はあくまで長距離輸送が念頭に置かれていたのであり、そのため施設やダイヤもそれに対応したものとなっていたのである。しかしながら航空機の発達やモータリゼーションなどは、鉄道の役割を徐々に変質させていくことになった。具体的には、鉄道の使命が短距離の地域内輸送に重点が移ってきたのである。

その契機となったのは1982(昭和57)年のダイヤ改正であった。広島地区と名古屋地区において、列車の短編成化と大幅な増発が行われた。これによ

り乗客数が増加に転じたことは、鉄道が都市の地域内輸送機関として十分に機能しうること、そしてむしろ地域内輸送にこそこれからの鉄道が活路を求めべき道があることを示していた。

国鉄時代は東京や大阪などのごく限られた地区のみでしか地域内輸送の担い手として自らを認識していなかったし、また認識されていなかったと言える。しかしながら分割・民営化されＪＲとなった今、むしろＪＲに求められているものは国鉄時代とは大分変容している点は間違いないであろう。

3. ＪＲ経営の保守性～地方自治体とＪＲの連携の必要性

さてＪＲが地域内輸送の担い手として注目されるようになってきたとしても、現実にはＪＲがその役割を担うには莫大な投資が必要となる。なぜならＪＲの施設はどうしても長距離輸送に対応したものとなっており、駅や車両の改良に投資が必要だからである。

そのため政令指定都市などの、ある程度費用対効果が認められるところにおいては改良が進むとしても、それ以外の採算の見込みのない、いわゆる赤字ローカル線においては経営が保守的になってしまう側面がある。すなわち利用者や沿線自治体からすると地域内交通としての機能を期待したい線区であっても、ＪＲが積極的な投資をためらうというケースが出てくる。

これはＪＲの経営判断としてはやむを得ないものであろう。ＪＲは民営である以上、費用対効果を無視した投資を行うことは国鉄の二の舞を避けるためにも許されないのである。よってＪＲの保守的姿勢を、何らかの財政的裏付けのないまま批判することは避けるべきであろう。しかしながらＪＲの路線が旧態依然としたまま社会的機能を発揮できないとするならば、それもまた大きな損失であることは間違いない。

このようにＪＲ経営の「保守性」は、これからの地域内交通を考えていく上で大きな問題になってくるであろうと思われる。採算性が期待できるところは問題がないとしても、ローカル線の改良は一事業者にすぎないＪＲによる投資だけではあまりにも重荷であり、進展を期待するのは難しいのである。

そこで期待されるのは、地方自治体によるイニシアティブである。ＪＲに地域内交通としての役割を促すためにも、ＪＲと沿線自治体との有機的結合が望まれる。ＪＲはあくまで採算の範囲内での負担をすべきであり、それを上回る分については何らかの公的な補助が必要となってくるであろう。

4.まとめ

以上は、鉄道事業者をJRに限った場面について見てきたわけであるが、前節で触れた「上下分離」の議論は以上のような背景を踏まえたものであると言えるだろう。(具体的な「公的資金導入の必要性」については第4部で触れる)ここで大切なのは、既存の鉄道をどのように活かしていくのか、そしてどのように位置づけるのかということである。それは決してJR単体で考えるべき性質の問題ではなく、沿線の住民・自治体の意見集約が鍵を握ると言えよう。なお今回の研究では、JRと沿線自治体との連携に対する事例として、札幌の札沼線と広島のア芸備線などを採り上げその構造的問題点に触れているので、そちらも参照していただきたい。