

# 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

武田 泉

はじめに

北海道教育大学の武田と申します。本日は、「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、大きくは二つのテーマでお話しさせていただきます。一つは、「交通権」ないし「移動権」の概念とその議論状況などについて、もう一つは、昨今の北海道の交通問題を切り口としながら、日本の交通制度・政策の特徴や仕組み、問題点についてお話しします。

## 1. 交通権の基本的な考え方

「交通権」ないし「移動権」という考え方については、日本国内では必ずしも十分に定まっていない、最近まで一部の人の間でしか語られてこなかったものです。

近年その議論が活性化したのは、一つは、民主党が政権をとった際に、政府に検討会が設置されて議論が始まるなど、交通基本法の制定を目指した積極的な動きがあったことです。しかし、3・

11東日本大震災の発生や政権交代などの曲折があつて、結局は上手く行きませんでした。そもそも、民主党も含めて、公共交通のあり方について具体的に考えている政党が国内には見当たりません。社民党が一時積極的に発信していましたが、政治的影響力が乏しく大きな流れをつくれませんでした。また、国内の議論自体、海外から概念を輸入するだけに終始し、その後の進展が見られない状況もあります。

そうした前提に立ち、以下、交通権についての説明をしていきたいと思います。

### (1) 交通権の定義と議論状況

交通権とは、誰でも交通機関を使って移動できる権利、移動の自由です。個人の障害や移動能力、居住地、日時にかかわらず、公共交通機関による移動の権利を保障するという考え方です。万人の移動の権利の保障の観点から、交通機関のバリアフリー化、移動の最低保障としての過疎地域の路線バスや離島航路補助なども含んでいます。

国によっては、「移動の自由」が憲法に明記さ

れている場合もありますが、日本国憲法には明記がありません。憲法上の権利として根拠づける場合には、第二条（居住・移転及び職業選択の自由）、第五条（生存権）、第二三条（幸福追求権）などの既存の権利を集合し、新しい人権の一つとして提示されています。

こうした交通権の考え方に立ち、公共交通機関等を確保するために税金の投入も必要だとする意見もありますが、これには賛否があります。日本では運輸事業は営利企業が利用客から運賃収入をとって採算を確保しながら行うことが一般的であり、そのなかで税金を投入することは企業活動の自由を脅かすと捉える新自由主義的な考え方もあるからです。後者の立場からは、交通権を口実に無制限に支出するのは適当ではなく、徹底した効率化とコスト削減が必要とされます。交通基本法の制定議論の中では、国交省の担当は、過疎地域の赤字ローカル鉄道維持に関して、路線バス等で置換・費用縮減が可能であれば、それは移動の最低保障ではない、と発言しています。いずれにせよ、例えば赤字ローカル鉄道はあった方が良いかどうか、最低保障なのか贅沢なのか、といっ

たことについては考え方が定まっておらず、一概に結論づけることはできない状況です。

国内で最初に交通権が取り扱われた訴訟例は、一九八四年の「和歌山線格差運賃返還請求事件訴訟」です。国鉄民営化以前の一九八一年に「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」が施行されたことで、従来はごく一部を除き「国有鉄道運賃法」に基づいて、原則全国一律運賃だったのを改め、幹線運賃と地方交通線運賃に分け、後者に一・二〜一・三倍ほどの割増料金を設定することが可能になりました。こうした状況下、和歌山線の沿線住民が、交通権の侵害を理由に、格差運賃の定め無効化、割増運賃の返還などを求めて訴訟を提起しました。和歌山地裁は一九九一年二月に判決を出し、「憲法は具体的権利として交通権をすべての国民に認めているとはいえない」とし、原告住民の訴えを棄却しました。

## (2) 諸外国の動向

交通権を規定する法制度について、諸外国の事例を以下にいくつか紹介します。

フランスでは、「国内交通基本法 (Loi d'orientation des transports intrançais)」という法律が一九八二年に制定されており、国内交通施策を方向付ける基礎になっています。これが日本の交通権の議論にも大きな影響を与えています。

イギリスでは、まず一九八〇年に、「モビリティ・ユニット」という障害者・高齢者の移動問題を所管する部局を設置しており、それが一九八五年の

「障害者交通諮問委員会」の設立、一九九五年の「障害者差別禁止法 (Disability Discrimination Act 1995)」の制定につながりました。

アメリカでは、一九七三年に「リハビリテーション法 (Rehabilitation Act of 1973)」、一九九〇年に「障害者を持つアメリカ人法 (Americans with Disabilities)」をそれぞれ制定しました。これらは公共交通機関での障害者への差別的禁止、バリアフリー化の推進を定めています。

韓国では、「緑色交通運動」という交通権の運動団体がありますが、二〇〇〇年一月に「交通バリアフリー法」が制定されました。同法は交通弱者や身体障害者の交通権を保障することを謳っています。

## (3) 交通権学会と交通権憲章

「交通権学会」は、先ほど言及した「和歌山線格差運賃返還請求事件訴訟」を一つの契機として一九八六年に設立された、交通を権利として探究する学際的・実践的な学会です。同学会では一九九八年に「交通権憲章」を作成し、交通権の原則や理念などを整理しつつ、交通基本法の制定の実現に向けて努力すると宣言しました。以下、その条文です。

### 交通権憲章（一九九八年版）

#### 第一条 平等性の原則

人は、だれでも平等に交通権を有し、交通権を保

障される。

#### 第二条 安全性の確保

人は、交通事故や交通公害から保護されて安全・安心に歩行・交通することができ、災害時には緊急・安全に避難し救助される。

#### 第三条 利便性の確保

人は、連続性と経済性に優れた交通サービスを快適・低廉・便利に利用することができる。

#### 第四条 文化性の確保

人は、散策・サイクリング・旅行などを楽しみ、交通によって得られる芸術鑑賞・文化活動・スポーツなど豊かな機会を享受できる。

#### 第五条 環境保全の尊重

国民は、資源を浪費せずに地球環境と共生できる交通システムを積極的に創造する。

#### 第六条 整合性の尊重

国民は、陸・海・空で調和がとれ、しかも住宅・産業施設・公共施設・都市・国土計画と整合性のある公共交通中心の交通システムを積極的に創造する。

#### 第七条 国際性の尊重

国民は、日本の歴史と風土に根ざした交通システムの創造と交通権の行使によって、世界の平和と福祉と繁栄に積極的に貢献する。

#### 第八条 行政の責務

政府・地方自治体は、交通に関する情報提供と政策決定への国民の参画をつうじて、利害調整に配慮しながら国民の交通権を最大限に発展させる責務を負う。

#### 第九条 交通事業者の責務

交通およびそれに関連する事業者とその従事者は、安全・快適な労働環境を実現し、その業務をつうじて国民の交通権を最大限に保障し発展させる責務を負う。

第一〇条 国民の責務国民は、交通権を享受するために国民の交通権を最大限に実現し、擁護・発展させる責務を負う。

第一条 交通基本法の制定

国民は、交通権憲章にもとづく「交通基本法」（仮称）の制定を国に要求し、その実現に努力する。

その背景には、国交省内でも新興の総合政策局が調整部局であるため、従来からの縦割り部局で建設省系の道路局や都市局などと比べて、その存立基盤が脆弱であったことも考えられます。

## 2. 「交通政策基本法」の制定プロセス

(1) 政権交代前の民主党による「交通基本法案」の検討

民主党は二〇〇九年九月の政権交代の前に、二〇〇二年六月と二〇〇六年十一月の二回、「交通基本法案」を議員提案で国会提出しましたが、いずれも廃案になっています。当時の案では、移動権について、「健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動を保障される権利」と規定されていました。

政権交代の前、二〇〇九年八月の衆院選に向けて同党が作成した『政策INDEX2009』（二〇〇九年七月公表）には、あらためて「交通基本法の制定」という項目が挙げられました。ここで、「交通基本法」の制定によって国民の「移動の権利」を保障する、新時代にふさわしい総合交通体系を確立する、とした上で、①国民の「移

動の権利」を明記する、②国の交通基本計画により総合的な交通インフラを効率的に整備し、重複による公共事業のムダづかいを減らす、③環境負荷の少ない持続可能な社会を構築する、④都道府県・市町村が策定する地域交通計画によって地域住民のニーズに合致した次世代型路面電車システム（LRT）やコミュニティバスなどの整備を推進する——といった施策を列挙していました。

(2) 民主党への政権交代、交通基本法検討会での議論

民主党への政権交代が現実化すると、国交省は「交通基本法検討会」を設置し、検討を始めました。同検討会の趣旨は「「コンクリートから人へ」への政策転換の中で、公共交通を維持・再生し、人々の移動を確保するとともに、人口減少、少子・高齢化の進展、地球温暖化対策等の諸課題にも対応するため、交通政策全般にかかわる課題、将来の交通体系のあるべき姿、交通にかかわる基本的な法制のあり方等について検討を行う」とされ、二〇〇九年一月から二〇一〇年六月まで、一三回の会合を開いたほか、パブリックコメントを三回実施しました。

検討会は二〇一〇年三月の中間整理を経て、同年六月に『交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方（案）』を公表し、移動権の保障による活力ある社会の実現を提言しました。二〇一〇年七月の参院選に向けてつくられた『民主党ニフェスト2010』（二〇一〇年六月

一七日公表）では、「人々の社会参加の機会確保、環境にやさしい交通体系の実現をめざして、「交通基本法」（仮称）を制定し、公共交通を含む総合的な交通体系を構築します」と記されました。

(3) 交通基本法案検討小委員会での移動権論議の後退

二〇一〇年一月になると、国交省において、交通政策審議会交通体系分科会ならびに社会資本整備審議会道路分科会の下に「交通基本法案検討小委員会」が設置され、本格的な法案の検討が始まりました。

同小委員会は二〇一一年二月、報告書『交通基本法案の立案における基本的な論点について』をとりまとめました。その中で、交通基本法を、少子高齢化・人口減少、地球環境問題、国際競争の激化などが社会の有り様を根底から変え、未知の時代の到来をもたらしている転換期にあつて、新たな視点に立つて交通施策を総合的に再構築し、計画的推進を行う基盤と位置づけました。

しかし、同小委員会の議論から出てきたのは、「移動権」ないし「移動権の保障」の時期尚早論でした。その理由として挙げられたのは、▽移動権の具体的な内容・定義で国民のコンセンサスがでないこと、▽財源的な裏打ちがなく、権利の保障で行政の不作為を問われかねないこと、▽集約型の都市・地域づくりの推進に障害のおそれがあること、▽移動権の規定で課題解決にならないこと、▽当事者間の協働が対立を生じかねないこと、

▽「権利」の他に「義務」についての議論が不十分であること——などです。これにより、交通権のないし移動権の当初の理念は骨抜きにされ、変質していったと言えます。

(4) 「交通基本法案」の国会提出とその顛末

菅内閣は、同小委員会の報告書を基に、東日本大震災の三日前の二〇一一年三月八日に「交通基本法案」を閣議決定し、第一七七回国会に提出しました。

国交省のまとめ（二〇一二年五月三十一日、第三回総合的交通基盤整備連絡会議の配付資料）によると、国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に不可欠である交通の転換期にあつて、これからの取り組みの骨格となる枠組みづくりが急務であるとした上で、同法案はその枠組みとして、交通施策の基本理念、交通に関する基本的施策、必要な支援措置（法制上・財政上等）、国会への年次報告（交通白書）の提出、交通基本計画の策定、を定めるとされています。検討小委員会の報告を受け、移動権は規定されておらず、広い守備範囲をカバーしつつ、問題解決の方向性のみを示し、各地域における取り組みに期待する内容です。

このうち、「交通施策の基本理念」としては、▽国民等の交通に対する基本的な需要の充足、▽交通の機能の確保及び向上、▽交通による環境への負荷の低減、▽交通の適切な役割分担と有機的かつ効率的な連携、▽関係者の連携と協働（国、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者、

国民にそれぞれ責務）が挙げられています。

また、「交通に関する基本的施策」としては、①日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保（コミュニティバス、離島航路等）、②高齢者、障害者等の円滑な移動のための施策（バリアフリー等）、③交通の利便性向上、円滑化及び効率化（乗り継ぎの円滑化等）、④交通に係る環境負荷の低減に必要な施策（低公害車等）、⑤総合的な交通体系の整備（交通ベストミックス等）、⑥まちづくりの観点からの施策の促進（LRT等）、⑦観光立国の実現の観点からの施策の推進（訪日観光客の促進等）——の七項目を挙げています。

交通基本法案は、二〇一一年三月に第一七七回国会に提出された後、継続審議が続ぎ、二〇一二年一月の衆議院解散により、結果的に廃案となりました。

政権を下野した民主党は、二〇一三年六月一日に、再度「交通基本法案」を衆議院に提出しました。民主党のウェブサイトによると、この再提出された法案は、東日本大震災を教訓とし、交通を取り巻く環境の変化も踏まえ、二〇一一年の法やエネルギーの確保、VIC T技術の積極的な活用、▽交通の安全・保安の確保、▽移動の権利という理念の明確化、▽国際競争力の強化、▽既存交通施設の有効活用——などの新たな視点を盛り込んだものとされています。提出後の記者会見で、三日月大造衆議は、「安倍政権でも類似の法案が検討されているとのことだったので、今国会に提出されるものと思っていたが未だに提出されてい

ない。交通に関する基本的な考え方が与野党でそれほど大きく変わるとは思われないので、ぜひ政府案を提出していただき、我々の案と並べて審議していただきたい」と発言しましたが、結果として政府案が再提出されるのは二〇一三年一月一日のことで、名称は「交通政策基本法案」に変更になりました。

(5) 第二次安倍内閣下での「交通政策基本法」の制定

第二次安倍内閣は二〇一三年一月一日をもって「交通政策基本法案」を閣議決定、国会提出し、「交通政策基本法」は同月二十七日に可決・成立しました。

同法の特徴としては、移動権の規定が骨抜きにされたこと、『経済財政運営と改革の基本方針』（二〇一三年六月一日閣議決定）や『日本再興戦略』（同日閣議決定）などを背景に安倍政権のカラーを反映し、いわゆる「国土強靱化基本法」（二〇一三年一月二十六日可決・成立）との関係が強いことなどが挙げられます。例えば第十九条と第二十条は以下のような内容です。

（国際競争力の強化に必要な施策）

第十九条 国は、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化を図るため、国際海上輸送網及び国際航空輸送網の形成、これらの輸送網の拠点となる港湾及び空港の整備、これらの輸送網と全国的な国内交通網とを結節する機能の強化その他必要な施策を講ずるものとする。

(地域の活力の向上に必要な施策)

第二〇条 国は、地域経済の活性化その他の地域の活力の向上を図るため、地域における企業の立地並びに地域内及び地域間の交流及び物資の流通の促進に資する国内交通網一及び輸送に関する拠点の形成その他必要な施策を講ずるものとする。

(運輸事業その他交通に関する事業の健全な発展)

第二一条 国は、運輸事業その他交通に関する事業の安定的な運営が交通の機能の確保及び向上に資するものであることに鑑み、その健全な発展を図るため、事業基盤の強化、人材の育成その他必要な施策を講ずるものとする。

(大規模な災害が発生した場合における交通の機能の低下の抑制及びその迅速な回復等に必要の施策)

第二二条 国は、大規模な災害が発生した場合における交通の機能の低下の抑制及びその迅速な回復を図るとともに、当該災害からの避難のための移動を円滑に行うことができるようにするため、交通施設の地震に対する安全性の向上、相互に代替性のある交通手段の確保、交通の機能の速やかな復旧を図るための関係者相互間の連携の確保、災害時において一時に多数の者の避難のための移動が生じ得ることを踏まえた交通手段の整備その他必要な施策を講ずるものとする。

このように、地域の交通弱者の足をどう確保するか、交通権の保障をどうするか議論から出発したはずの交通基本法の制定論議は、紆余曲折を経て「交通政策基本法」として制定されましたが、従来の交通モードごとの縦割りの法体系を束ねた点では一定の成果があります。しかし、国際競争

力の強化や、巨大インフラ整備を交通政策として推進するための法的根拠を与える内容に大きく変質してしまいました。また、同法で交通インフラ財源の提示もなされませんでした。メディアでは専ら「特定秘密保護法案」の問題が大きく報道され、「交通政策基本法」はその陰で、その問題性について十分に議論が行われることなく成立してしまつたという現状です。

### 3. 道内の交通問題から見える交通制度・政策の問題点

次に、道内の公共交通にかかるとの問題の各論として、JR北海道問題と北見道路建設問題の二つを取り上げ、その上で、日本の交通制度・政策の特徴や仕組み、問題点について指摘したいと思えます。

#### (1) JR北海道問題の背景

JR北海道はこの間、二〇一一年五月に発生した石勝線での特急列車の脱線火災事故以降、各線で列車火災や脱線の事故が相次いだことから、国交省の調査が入り、その結果、車両や線路の整備の不備、組織ぐるみのデータ改竄の実態などが次々と明るみに出ました。

この問題の発端は、一九八七年の国鉄分割民営化が、ネオリベリズムに立った縮小を前提とする改革であったことにあると考えています。

分割民営化の枠組みは、地域分割と上下(イン

フラ整備と列車運行)一体を基本とし、新幹線・都会の路線で黒字経営が見込める本州三社(東日本、東海、西日本)が長期債務を引き受ける一方、三島三社(北海道、四国、九州)については赤字経営が予想されるので、補填が必要との判断から経営安定基金を付与しました。貨物会社についても赤字が予想されましたが、全国一社で上下分離をしました。ヨーロッパ等では上下分離が通例であり、日本の国鉄民営化はそれとは異なつた方向を目指したと言えます。当初は悲観的な収支状況が見込まれたものの、民営化直後はバブル景気に助けられて各社とも経営が好調となり、一定のサービスク改善を印象付け、世論としては一応の成功を収めたと評されました。

JR継承時の道内の鉄道の状況を振り返ると、まず赤字ローカル線(特定地方交通線)が大量に廃止されました。「北海道はほく高原鉄道ふるさと銀河線」だけは政治決着で3セク鉄道として存続し、後に二〇〇六年四月をもって廃止となりました。また、存続になつた路線でも、交換駅の大幅な撤去、閉塞方式の簡易化などが進められた結果、運行本数が増やせなくなりました。函館山線、日高線、宗谷北線などは、国鉄時代と比べて列車の運行本数が減り、運行のしづらさが際立つようになっています。

JR北海道の発足後、民営化(株式上場)を前提として、経営分野については成長/衰退の峻別を行う経営姿勢をとるようになりました。経営の柱は、①札幌圏輸送、②都市間輸送、③関連事業の三つです。発足後にどのような変化があつたか

というと、札幌圏輸送の分野では、新駅の設置と、いわゆる国電型ダイヤの導入による列車本数の増発を行いました。札幌市近郊で言うと、函館線の発寒中央駅や稲積公園駅、学園都市線の太平駅などは、旧国鉄が駅建設費を全額負担して、経営基盤の脆弱なJR北海道にプレセントしたかたちになっています。また、札幌駅の高架化、新千歳空港駅の開業、快速エアポートの一五分間隔運行の開始、学園都市線の輸送改善などが行われました。その結果、札幌市内および近郊の輸送については、この二十数年間で見違えるように改善され、かなり成功したと評価されています。このほか青函トンネル関連でも、本州直通列車の運行の開始、貨物コンテナ輸送の活発化などがありました。

また、都市間輸送の分野では、対高速道路（バス）、対航空機の観点に立ち、競争力の向上を目指すスピードアップが図られ、特に一三〇<sup>キ</sup>運転・スーパー特急化で都市間輸送の高速化を行いました。高速化には路盤強化も必要ですが、元々が劣悪で限界があつたため、高速化はそのほとんどを車両側で対応することになり、振り子式と耐寒耐雪構造を備えた重装備の車両が開発されました。重装備になると、車両の機構が複雑化し、現場の保守作業が技術面でも費用面でも大変になるという問題があります。都市間高速化は、道庁の3セク「北海道高速鉄道開発株式会社」が一九九三年以降一部区間の高速化工事を担い、対旭川、対函館、対帯広・釧路、対稚内（名寄まで）で実施され、一定の成果を挙げたと評価されています。

一方で、過剰な節約体質が災いして経営判断を

誤った部分もあり、その一つは一部区間での電化を躊躇したことです。函館線の五稜郭一東室蘭間は、静狩付近の狭小トンネル内が難工事となるという理由で未だ電化されておらず、函館駅での乗客の乗り換えや、五稜郭駅でのディーゼル機関車の付け替えで対応せざるを得ない状況のまま今日まで来ています。JR四国は松山方面への電化工事を済ませ、新型の電車に更新しているのに対し、JR北海道は旧国鉄時代のディーゼル車両を使い続けていたので、経営判断に差が出た格好です。

その結果、JR北海道は現在、ディーゼルの古い車両の更新が進まず、保守に困難を抱える状況になっています。ディーゼル車は部品も多く、相対的に保守が大変ですし、車両火災のリスクも高いものです。保有している車両の種類も多く、保守作業の現場では非常に負担が重くなっているほか、技術伝承も難しくなっています。これに対し、電車は近年のエレクトロニクス技術の発展により、メンテナンスフリーの部品が増えているので、JR北海道もこれまでに着実に電化を進めてきていたならば、保守作業の負担は相当程度軽減されていたのではないかと思います。道外では電化が進捗しているの、ディーゼル車を使い続けることには、他社との互換性の面でも問題があります。

民営化のもたらした問題としてはもう一つ、極端な合理化・効率化が進められたことによる社員の労働環境の悪化があります。例えば、札幌圏以外では、道内のほとんどの普通列車は今やワンマン化が実施されています。ワンマン乗務は、運転だけでなく乗客対応業務も担うことになり、乗務

員の負担は重くなりますが、労働組合の関係者から聞いたところでは、ワンマンの乗務手当を払っていないのは、JR各社の中でJR北海道だけだということでした。

このほか、民営化後の一時期、新規採用の抑制を続けたことの影響で、現在の三〇〜四〇代の中堅運転士が極端に少なく、年齢構成に極端な歪みを生じさせています。一〇年ほど前、JR北海道の現業部門が要員不足ではないかと指摘され、これに対し会社側は問題ないと答えていたことがありましたが、これは現状から言えば「やせ我慢」であつたと言わざるを得ません。JRの他社では中途採用を一定程度進めてきた経過がありますが、JR北海道は社員減らしに専心してきた結果として、保線部門の社員構成は現在、あと数年で定年退職する五〇代と、就職から間もない二〇代が大半を占め、技術伝承が難しく、ミスが出やすい状況になっています。

## (2) 北見道路の建設をめぐる問題

二〇一三年三月末、「北見道路」一〇・四<sup>キ</sup>（北見西ICー北見東IC）が開通しました。国道三九号線のバイパスで、トンネルと橋が多数つくられ、北見市南郊の里山を東西に串刺しにしたような道路です。道路計画や手続きに疑問があり、事実上は高速道路（北海道横断道）の延長ですが、今のところ繋がる見通しはありません。事業者である北海道開発局は、一般国道の二次改築（バイパス建設）と主張していますが、いずれにせよ現

行区間単独では無意味な道路です。

北見道路の建設をめぐることは、エゾモモンガなどの希少動植物の生息環境の破壊が懸念され、当初より自然保護団体などが建設に反対していましたが、強行して建設してしまっただけのことです。この間、地元住民が北海道知事を被告、国を補助参加人として訴訟を提起し、道庁の直轄負担金の支出の違法性（支出後は損害賠償請求）の認定などを求めました。主な論点は自然保護上の問題（生物多様性条約違反）と道路建設の手続き上の問題です。札幌地裁は第二次訴訟の一審判決（二〇一三年九月一九日）で、結論として原告の請求は棄却したものの、国の主張に疑問を呈す内容を提示しています。

開通後（二〇一三年七月）の交通量を市民団体が独自調査したところ、▽交通量は計画（八〇〇〇〜九〇〇〇台）の三分の一以下の二八〇〇台程度、▽迂回率は七％程度で地元ナンバーが圧倒的多数、▽物流・観光・救急の利用がきわめて低調、▽取り付け道路に踏切が介在し交通事故を誘発する危険性あり、▽終端ICが平面Y型で交差箇所が取付側にあり逆走の危険性あり——といった結果が得られています。バイパスといいつながら、取り付け道路が三キロと長すぎることもあって、国道三九号線を直進した方が早いので、北見道路は地元住民の一部が利用する単なる「抜け道」としてしか機能してはいけません。

国側は、北見道路について、高速道路ではなく一般国道のバイパス事業なので、国土開発幹線自動車道建設会議（国幹会議）の議論を経ずに大臣

権限で建設が可能である、という理屈をつけています。つまり、北見道路は「高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路」、通称「A路線」であり、同様の路線は道内も含め全国各地で「細切れ」に次々に建設中です。道内では、「音威子府道路」（北大演習林の真ん中をトンネル掘削）、「富良野（北）道路」（ラベンダー渋滞解消のため、富良野スキー場直下をトンネル掘削）が現在建設中です。そして、細切れならば全部繋がらないといけないというのが「国土強靱化」の内実であろうと思います。

北見道路一〇・四キロの建設費は約四〇〇億円です。並行して走っていた一四〇キロのふるさと銀河線の年間赤字額は廃止時三・五億円でしたから、四〇〇億円という額はふるさと銀河線の赤字を補填して一〇〇年以上存続できるほどの額です。それほどの資金がわずか一〇キロほどの抜け道をつくるために投じられているということです。この背景には、道路財源の金余りがあります。

#### 4. 公共交通の安定化に資する交通政策の制度設計を目指して

(1) 昨今の道内交通事情から見えてくる課題

JR北海道問題と高規格道路建設から考える

そもそも国費ベースでは、道路財源は鉄道予算よりも二桁多い規模の額です。鉄道は予算規模がそもそも小さく、JR北海道に聞くと、PC枕木を必要な分だけ購入することも困難で、傷んだ枕

木を全て取り替えることもできないような状況にあるとのことです。

このように道路と鉄道の間には国家財源の規模において大きなアンバランスがありますが、縦割り行政ゆえ原則として転用ができない状態が続いています。このほか縦割り行政に起因する問題として、「建設・運輸の百年戦争」とも言うべき、戦前の内務省と鉄道省の縦割りの対抗関係が現在も尾を引き、地方支分部局では地方整備局と地方運輸局が別々に存在しています。また、鉄道は上下一体の民間事業を基本とする一方、道路は公共事業で整備し、バス会社は道路整備には一切関わらず、運行のみに関わります。

北海道開発予算を見ると、事業分野は道路、港湾、空港、河川、農地開発に限られ、鉄道は含まれていません。例外として、立体交差の建設については、街路事業として道路財源の事実上の転用が可能ですが、それはごく一部のことで、北海道開発事業でも、道路財源が鉄道に回ってこない構造が固定化されています。

こうした状況下、JR北海道問題をどう解決していくかを考えると、現状では、鉄道運輸機構所管の経営安定基金の積み増しや、外部からの要員派遣経営陣の交代、などが進められているだけにすぎません。つまり、いくら車両不足で特急列車の減便が半年以上も続いているように、外部からの緊急の資金投入はまかりならんという姿勢が貫徹されています。その一方で、日本経済新聞社などは「一層の赤字路線の廃止」を提言していますが（例えば同紙二〇一四年二月五日付）、現状のまま

では問題が発生する構造は変わらないのではないかと思います。問題の抜本的に改善し、J R北海道の再生を目指すのであれば、私が考えるのは、▽要員不足の四〇代の社員を経験者の中途採用で一定数確保すること、▽国の財源上、鉄道と道路を関連付け、鉄道を道路財源の「受け皿」事業化を目指すこと、▽道庁の3セク「北海道高速鉄道開発(株)」を鉄道基盤整備を行う事業体に改組し資金供給を行うこと、▽枕木プレセント(オーナー)運動の実施など、道内外からの一般市民による目に見える支援活動を広めること――などです。

交通権ないし移動権の保障については、議論が紆余曲折して「交通政策基本法」という理念法が制定され、法に明記するところまでは至っていません。それをいかに内実化するかは、結局のところ、地域で起きている問題にどれだけ配慮し、実効性を伴った対応がとれるのかが問われます。

(2) 交通政策基本法をより具現化させるために必要な縦割り行政からの脱却

まず、東京五輪開催決定も追い風にした「国土強靱化」施策として、災害代替性の論点も加味したインフラ整備策が出てきていますが、そのほとんどは道路建設へと向かっています。

そして、J R北海道問題について、最近道外識者がネオリベリズムの立場から提言しています。事故多発の背景として同社の経営責任と採算性確保の放棄を指摘しようとしているように思え

ます。いわばJ R北海道という経営体をどう存続させるのかの視点ばかりで、道内の鉄道をいかに維持していくかの視点が希薄のように見え、実際同社新経営陣は、経営安定基金運用部署の強化で補修費用を捻出すると明言していますが、金利頼みの従来の策の延長にすぎません。抜本策である税金を含めた外部資金投入の論点が全く打ち出されていないのです。

次に道庁の姿勢ですが、二〇一四年初頭に行われた道庁によるパブリックコメント(北海道交通ネットワーク総合ビジョン改訂案原案)に関する道民意見募集)では、筆者はかつてふるさと銀河線を応援した北見のメンバーと連携して意見を多々提出し、特に道内の鉄道(在来幹線・地方鉄道)について、個別具体的かつ改善の方向性も含め記述し提言しました。従来から知事をはじめとする道庁が、昨今のJ R北海道問題について、他人事、無関心を決め込んできた姿勢に対して、道民が有する具体的異論として一石を投じることができたものと考えています。ただ道庁は、新幹線延伸に伴う並行在来線の経営分離区間について、先行県の前例踏襲の姿勢が目立ち、後の利用促進につなげる免許申請(例えば函館―五稜郭間の取扱い)にまでは至らない可能性があります。

なお、前出の交通基本法制定論議では、参考人の両備グループ(岡山県)小島代表について、興味深い処遇がありました。同グループは、三毛猫の「タマ」駅長で有名になった和歌山電鉄の引き受けを行います。その数年前のふるさと銀河線存続運動の最末期に、筆者も含め北見の関係者が

岡山県の同社を訪問して、同線経営の打診を依頼に行ったことがあります。その当時、国土交通本省鉄道局等は「田舎の路面電車事業者に何ができる」と懐疑的態度に終始していたと記憶しています。その数年後の審議会での重用は、掌を返したような対応にも見えてなりません。いわば国土交通本省鉄道局は、成功事例の「勝ち馬」に乗ることには長けているが、地方鉄道の困惑した存在に対しては、いつも「選択と集中」というネオリベリズムの論理と規制権限を振りかざすだけで、決して正面から手を差し伸べようとはしません。一方で、多大な国費公共事業財源を有する道路局に対して取って代わって積極的に対処していかうともしません。あわせて筆者は、北海道開発局の労働組合である全開発がJ R北海道について何を考えているのか、聴いてみたい気がします。

こうした国交省内の縦割りの対抗関係を見るにつけ、「交通政策基本法」や「国土強靱化基本法」が果たして地方交通等に魂を入れ実効性あるものになりうるのか、筆者は上記の情勢から甚だ懐疑的に考えざるを得ないのであります。

△たけだ いずみ・北海道教育大学札幌校准教授

本稿は、二〇一三年一月二八日に開催した「第二三回生活権研究会」の内容を中心とまとめたものです。 文責・編集部