

エッセイ

北海道のかたち 国土政策をめぐる歴史的文脈から II

地域政策プランナー
小磯 修二
Koiso Shuji



略歴

1948年大阪市生まれ。京大法学部卒。北海道開発庁（現国土交通省）を経て1999年に釧路公立大学教授、地域経済研究センター長。2008年から同学長。2012年から北大公共政策大学院特任教授。2017年から（一社）地域研究工房代表理事

主な著書

「戦後北海道開発の軌跡」（北海道開発協会）、「地域自立の産業政策」（イマジン出版）、「地方が輝くために」（柏鶴舎）、「コモンズ 地域の創生と創造」（北大出版会）「地域と共に生きる建設業 I、II」（中西出版）

主な活動

幅広い分野で実践的な地域研究プロジェクトを実施。海外では中央アジアを中心に国際支援活動に長く従事。

第1部 地方創生と国土政策

1 はじめに

前号のエッセイを読んでいただいた方々から大変いいな感想を寄せていただいた。国土政策という古いテーマを取り上げたので、どこまで関心を持ってもらえるか不安もあったが、熱心に読んでいただいたことに心より感謝している。

ここで、いくつか感想を紹介したい。「沖縄と北海道の政策をめぐる時代状況を歴史的に比較して振り返ることで、今の北海道の課題が見えてきた。」という沖縄の視点から北海道を見るというアプローチに共感していただいた読者がおられた。そこからは、「なぜ今の北海道からは強い主張が出てこないのだろうか。」という現状の北海道からの発信力が弱いことへの率直な疑問の提起があった。また、「現在の課題に結びつけて歴史的につながりのある政策を興味深く紹介してくれているが、そこから現在のJR北海道などの目の前の問題解決につながる具体的な検証がなかったのが残念」という厳しいご指摘もいただいた。北海道にとって鉄道問題は重要なテーマであるので、このご指摘には本稿でお答えすることとした。

その中で心に響く感想があった。前回のエッセイの最後に、「国土政策の原点は、市場メカニズムの下での私企業の自由な活動に委ねる結果生まれる集中、集積の弊害のは正にあるが、その手法は強制的に経済活動のダイナミズムを損ねるものであってはならず、市場メカニズムを有効に使いながら誘導していく手法が鍵となる。」と書いたのだが、その考え方こそ、今進められている北海道7空港を民間の力で運営していく手法などにしっかりと生かされるべきであるという感想が寄せられたのである。政府の示す政策を待つのではなく、民間からもしっかりと政策提案し、実践していかなければ地域社会の元気は生まれないという趣旨の感想であった。民間企業の力を有効に活かしていく仕組みと手法を創造的に生み出していく知恵こそ、国土政策の難しさと妙味であるという、私自身が最も伝えたかった思いをしっかりと受けとめてくれたことが正直うれしかった。また、現在北海道が抱えている課題の解決や将来の道筋を探る手がかりを国土政策の歴史的文脈から探し、それを読者に伝えていきたいというのがエッセイ執筆の契機であったので、その思いが伝わったことにも正直安心した。

このような反響があったことから、今回も性こりもなく国土政策から北海道につながるテーマで書きつづっていくことにした。読者にはどうかご容赦いただくとともに、このようなわがままをあたたかく見守っていただいているドーコンの編者担当者にはあらためてお礼を申し上げる。

2 マルシェノルド

(一財) 北海道開発協会が毎月発行している「開発こうほう」の特別号として、年に2回「マルシェノルド」という地域経済レポートが発刊されている。マルシェノルドが創刊されたのは、1999年の秋である。その当時、私は行政職から大学に身を転じた時期で、自由に活動できる立場になったのを機に何とか北海道から独自の地域情報の発信をしたいという思いで「開発こうほう」の特別号として新たな地域経済レポートを発刊することを北海道開発協会に提案した。北海道開発協会の皆さんがあたたかい理解と支援を得て、私も編集の協力を続けながら今日まで18年間にわたって発刊を続けてきている。

ちなみに、マルシェは、フランス語の「marché」という市場のことを指す言葉だが、実は同音で「marcher」という言葉があり、こちらのマルシェには、行進する、進歩するという意味もある。ノルドは、北「nord」であるから、北海道に多くの人々が集い、交流し、北海道が活気あふれる地域へ発展するようにとの願いを込めて命名したものである。テーマについては、全国に発信できるように、北海道が抱える課題だけでなく、各地方の活性化に参考となる地域政策のテーマを取り上げるよう心がけている。しかし、テーマの選定はなかなか難しく、またインタビューの相手や、寄稿者、先進活動事例の選定などの作業は大変で、毎回悩んでいる。

2017年3月に発刊した前号のマルシェノルドでは、テーマとして「地方創生」を取り上げた。話題になっているテーマの編集は意外に難しい。すでに多くの本や雑誌、メディアなどで取り上げられていることから、二番煎じにならないように気をつけなければいけないからだ。特に巻頭のインタビューを誰にするかではずいぶん考えたが、結局首都大学東京の山下祐介准教授にお願いすることにした。

3 「限界集落の真実」と「地方消滅の罠」

山下氏は、2012年に「限界集落の真実 一過疎の村は消えるか?」を書いた新進気鋭の社会学者だ。彼は、それまで限界集落という言葉で、高齢化が進むと過疎の集落はいずれ消滅するという学者やメディア等による悲観的な見方の潮流に対して、それは危機をあおるものであり、実際に消滅した集落はほとんどなく、それよりもこれからの人口減少時代に生き抜いていく知恵と集落再生に向けての可能性を感じさせる事例があることを、社会学者として全国の集落を歩いた立場から事例を示していった。ある意味で限界集落問題が「つくられた問題」である側面があるという指摘は衝撃的であった。

その後山下氏は、2014年5月に日本創成会議によるい

わゆる「増田レポート」が出されると、その年の12月に、反論として「地方消滅の罠 —「増田レポート」と人口減少社会の正体」を出した。その記述の基調は「限界集落の真実」と同じように、「2040年までに全国の市町村の半数が消滅する可能性がある」というレポートの波紋の大きさへの危惧、危機感であった。

私はある新聞社から依頼を受けて、「地方消滅の罠」の書評を書くこととなった。ちなみに書評を書く作業はなかなか大変な作業である。対象の著書だけでなく、これまでの著書や論考も読んでいった。そこで私が関心を持ったのは、増田レポートが提起した「選択と集中」の考え方に対する、山下氏の批判の視点であった。山下氏は、「選択と集中」が結果的には地域の崩壊につながる危険性があると警告した。その背景にあるのは、社会学者の立場で地方の現場を直視すれば選択と集中という効率論だけでは決して解決策にはならないという強い思いと、切り捨ての政策が与える不安が地方に負の連鎖をもたらしかねないという危惧であり、その指摘には共感を覚えるところがあった。

私は、何度か東京の研究会で人口減少に向き合う議論に参加したことがあった。そこで都市機能をコンパクト化していく政策議論などを聞くと、ややもすると行政サービスを供給する側の論理が先行して、そこに実際に住んでいる人達の意識や思いがどこまで届いているのかという危惧や不安を感じる場面に遭遇することが多かった。地方で長く活動していると、供給側の効率論だけでは解決できない、人びとの地域への深い愛着と生き抜く強さを感じことがある。

書評については、人口減少問題に警鐘を鳴らした増田レポートの意義も評価しつつ、山下氏の視点の大切さを紹介し、最後は「向き合う政策手法は一様ではなく、地域に与えられた高度な応用問題でもある。本書の批判的視点や多様な発想、思考を手がかりに地域自らの知恵で解いていくことが大切だ。」と締めくくった。いずれにしてもそれを契機に、一度機会があれば、山下氏に会って、地方論と一緒に論じてみたいという思いを抱くようになった。これが地方創生特集のマルシェノルドの巻頭インタビューを山下氏に依頼した背景である。

4 国土政策の消滅

インタビューは、2016年10月に北海道大学公共政策学院の私の研究室で行われた。通例は私が出向いて行うのだが、たまたま北海道で講演会があるということで山下氏が訪ねてきてくれた。「地方創生を考える」と題した、インタビューの内容は、ここでは紹介できないので、マルシェノルド本文をお読みいただくな。(一財) 北海道開発協会のHPでご覧いただきたい。地方創生に対して地方で長く活

動してきた社会学者らしい現場からの目線や切れ味のいい分析など、これまでにない視点での話が聞けた。地方創生に関心のある方には一読をおすすめしたい。

しかし今回本稿で紹介したいのは、インタビューに入る前の山下氏との冒頭のやり取りである。冒頭といつても、30分以上にわたっての意見交換で、私にとっては大変印象に残るやりとりであった。

山下氏は、研究室に入ってくるなり、あいさつを終えるとすぐに、私からのインタビューの前に是非お聞きしたいことがあると切り出してきた。私は、18年にわたってマルシェノルドの巻頭インタビューを行ってきたが、このような形で逆にインタビューされるのは初めてのことであつたが、山下氏は大変真剣であった。

山下氏の質問の趣旨は要約すれば、「国土政策が消滅してしまったことの意味を知りたい」ということであった。彼の最初の問いかけは、21世紀になって省庁再編により国土庁や北海道開発庁は国土交通省に統合されたが、それによって長期を見据えた国土づくりの政策や、北海道は特別な地域だという北海道開発政策の意味は失われてしまったのか、またそれを地方の人々や北海道民はどのように受けとめているのかというものであった。山下氏がこのような疑念を生むきっかけは、知人の紹介で国土交通省の職員とたまたま懇親する機会があったそうで、そのやり取りのなかで国土庁がなくなったことの意味を改めて考えたというのだ。国土庁という役所は権限はあまりなかったが、國づくりの柱をしっかりと見てこの方向に進むというメッセージを送っていた。またその方向に動いているかどうかしっかり目を光らせる役所であり、少なくともそういう仕事をする集団グループが霞が関にいたことの意義は大きかったのではないかと感じたそうだ。

山下氏の質問によって、私は、地方創生の政策としての意義を探っていくためには、国がどこまで真剣に地方に向き合っていくかという政策の系譜を丹念に追っていくことの大切さに気付かされたような気がした。

さらに、山下氏の問いは続く。省庁再編で国土庁や北海道開発庁がなくなったことは地方や北海道の人々にとって非常に影響の大きいことだったのではないか。それを地方の人々はどうに感じているのかを知りたい。それを、実際に北海道開発庁や国土庁で仕事をし、地方でも活動していた私に聞きたいということであった。山下氏にとっては、私からのインタビューの要請は、彼にとっては最近気になっている疑問を直接聞けるいいチャンスであったようだ。

私は、山下氏が感じた国が総合政策を描き切れない状況への危機感こそが、地方創生の限界であると感じた。また、それを読み解く鍵が、国土政策の脈絡にあるのではという

山下氏の問題提起は、まさに国土政策の歴史的文脈から地方創生の課題を探るという本稿の趣旨につながるものであり、その意味からも貴重な意見交換の機会となった。

5 國土政策の特性

紙面の関係もあり、細かいやりとりは紹介できないが、山下氏の問い合わせに対して私が答えた国土政策の特性について、読者のためにあらためてここで記しておく。

次の6点が、私が国土政策や北海道開発政策の現場にいた経験から感じていることである。特性の1点目は、国土政策や北海道開発政策の特徴は、国土総合開発計画や北海道総合開発計画というプランニングを政策手法とする計画行政であることだ。この計画は市場メカニズムの下での計画であるから、強制的なものではなく、関係者がその方向、目的を共有することで安定した政策効果が生まれることをねらいとしている。しかし、公共投資については、政府部門が主体となることから、具体的な施策や投資額を示すことに挑戦し、初期の計画ではそれがかなり示されていたのだが、次第に財政当局の抵抗もあり具体性を欠く計画になり、それが政策としての力を弱めてきてしまった。2点目は、政策を担う国土庁や北海道開発庁の権限が極めて弱かったことから、逆に策定した計画を実現していくためには、より説得力のあるプランニングをすることが求められ、各省庁と伍して調整していく力を持つスタッフの育成が重要なテーマであったことだ。3点目は、そのためには、計画策定に当たっては経済学の理論から幅広いデータの収集、分析など大学の研究者と一緒に勉強を積み重ねていかなければならぬなどの政策力を蓄積していく隠れた苦労があったこと。4点目は、一方で、国の将来に向けての一つの道筋をつけていく仕事の醍醐味もあったこと。5点目は、90年代以降は、構造改革政策、地方分権などの潮流の下で次第に国土政策への関心がうすれ、その政策の求心力も急速に低下してきていること。最後の6点目は、私自身国土政策や北海道開発政策の仕事に携わっていた時期には、多くの地方自治体の人たちとの緊密な交流があった。その人たちは、各自治体の中では、主に計画部門を担う「計画屋」と呼ばれるような、計画、企画の政策を専門に担う人たちであり、そのような集団が各地で育ち、相互に切磋琢磨しながら国土政策を担ってきた系譜がある。国だけでなく自治体においても次第にそのようなプランニングを専門とする政策プロが少なくなっているようだ。

最後の点については、自治体職員の政策形成力の強化は、地方創生にとっても重要なテーマであることから、ささやかではあるが最近は私の政策経験を自治体職員に伝える活動を心がけている。

第2部 北海道と鉄道

1 北海道新幹線

ここからは、北海道の鉄道問題について書いていきたい。本稿の最初で、読者から「現在のJR北海道などの目の前の問題解決につながる具体的な検証がなかった」旨の感想があったことを紹介したが、前回の紙面では書けなかったが、私の行政経験の中で鉄道問題に関わる機会が少なからずあったので、この機会に少し書きとめておきたい。

最初に私が鉄道問題に関わったのは、国土庁在職時代であった。1978年の年末の予算編成は、整備新幹線の着工問題で大きく揺れていた。整備新幹線とは、盛岡以北の東北、北海道、北陸、九州（鹿児島ルートと長崎ルート）の地方部の新幹線である。それら路線の着工を目指す自民党と将来の財政負担を懸念する大蔵省とが対立し、結局決着がつかず、着工財源の予算は保留されたのだが、その間その効果を見極めるための調査を行うという条件がついたのである。調査費は、運輸省と国土庁がそれぞれ5億円ずつ配分され、運輸省は具体的な費用効果分析を担当し、国土庁では長期的な視野での波及効果や地域開発効果を探るという分担で進められることになった。ちなみに新幹線問題に国土政策を担う国土庁が直接関与したのは、最初で最後のことであった。この調査を遂行するために国土庁では特別のプロジェクトチームが組まれ、私もそのメンバーに選ばれた。調査の実質的な主導役は当時事務次官であった下河辺淳氏で、いわば国土庁挙げての体制が組まれたのである。私は北海道新幹線、九州新幹線の個別路線の開発効果調査を担当するとともに、観光経済効果、海外での事例調査も担当し、かなり忙しい思いをしたが、米国にまで出向いて規制緩和下での鉄道政策、交通政策などを学ぶことができたのは貴重な経験であった。当時は、北海道や九州など地方に新幹線は必要ないという風潮が主流であったが、半世紀、1世紀後の国づくりを考えれば高速旅客の幹線ネットワークは良質な国土形成には欠かせないというのが国土庁チームの共通した思いであった。しかし、それを論証し、説得力ある調査レポートにまとめていくのは苦労が多くかった。

北海道新幹線の調査では、現地にも検討委員会を設けて、当時北海道大学工学部教授であった五十嵐日出夫氏に座長をお願いした。私が五十嵐教授とお目にかかったのはそれが初めてで、それ以来長くご指導を受けることになった。事務局には、当時の北海道拓殖銀行調査部のスタッフにも参加してもらいアンケートやヒアリング調査を精力的にこなしてもらった。幅広い地域の声を集めながら新幹線による北海道活性化の可能性を訴えたのである。

それから約40年が経過し、2011年には九州新幹線が

全線開業し、2015年には北陸新幹線が金沢まで開業、2016年3月には北海道にも新幹線が上陸したのを目の当たりにすると、まことに感慨深いものがある。東海道新幹線が開業してから半世紀を経て、国土政策の悲願であった南北を貫く新幹線による国土の軸が形成されたのだ。しかし、その間には多くの糾余曲折があった。その間の系譜を振り返ると、「東海道新幹線と北海道新幹線は同じ新幹線ではない」という思いをあらためて強くいだくようになった。

東海道新幹線や山陽新幹線は、在来線による輸送能力の限界から建設が決まった。しかし、その開業による効果が予想を超えて余りにも大きかったことから、全国各地に新幹線建設の機運が急速に高まって、新幹線ブームが起こってくる。しかし、その後の東北・上越新幹線をはじめ、整備新幹線としての九州、北陸、北海道の新幹線は、高まる需要への対応ではなく、逆に新幹線建設によって新たな需要を創出し、地域の活性化を目指すことをねらいに建設されてきたのだ。まさに国土政策としての交通政策の産物なのだ。この歴史的な背景の違いは地方にとって重い命題である。地方の新幹線は待っているだけでは需要は生まれない。輸送需要をしっかり生み出していく地域の創造的な知恵と努力がなければ新幹線建設の効果は発揮されないということだ。北海道がこの命題にどう向き合うか。札幌延伸まで見通した長期的な視野で、安定した輸送需要を確保していくための体系的な地域戦略構築に向けた議論を積み上げていく取り組みを忘れてはいけないと思う。

2 JR北海道問題

2017年5月15日に北海道新聞社主催の「地域の鉄道はどうあるべきか」というテーマのフォーラムが開催され、私もパネルディスカッションのコーディネーターとして参加した。

JR北海道が2016年秋に「単独では維持困難な路線」を公表し、北海道内の赤字ローカル線の見直しの議論が進められているが、背景には30年前の国鉄分割民営化がある。自治体が設備維持費を負担する「上下分離」方式といった手法も浮上する中、地域における鉄道のあるべき姿や、地域住民の足をどう確保するかという問題を考えるというのが開催の趣旨であった。

パネルディスカッションには、高橋はるみ知事やJR北海道の島田社長らトップが発言するとあって、会場には500名近い人々が集まった。私も北海道における鉄道のあり方について基本的な認識と戦略の方向性をトップが共有できる場になればという期待を持って参加したのだが、前段の基調講演が長引いてしまったことから予定の討議時間が短縮され、十分な議論が出来なかつたのは残念であつ

た。ただ進行役の役割としては、トップの本音を引き出すのが大事な仕事であるので、敢えて厳しい質問もしたが、JR 北海道の島田社長からは真摯な答えもいただき、少しは議論が深まつたものと感じている。時間がなくて、私の考えを述べるのはなかなか難しかったが、最低限の発言だけはしておいた。一つ目は、日本の鉄道事業の特性についてである。日本では、基本的に鉄道事業は採算がとれる事業であるという前提で各種の制度が組み立てられている。鉄道をめぐる多くの制度設計が大都市圏のような規模の経済が成り立つ地域での考え方が基調になっているのだ。これが欧州などとの大きな違いで、したがって日本では地方における公共財としての鉄道という見方を主張していくのが非常に難しい土壤にあるということを指摘した。二つ目は、30 年前の国鉄分割民営化にさかのぼる議論だ。私の発言時間はほとんどなかったので、分かりやすく理解してもらうために私は 2017 年 2 月 28 日の参議院予算委員会での麻生財務大臣の答弁を引用した。麻生大臣は、JR 北海道の問題について、JR 北海道全体の輸送量が新宿駅と同じであることを示しながら、経営努力が足りないという次元の議論ではなく、国鉄民営分割時に制度設計された考え方を整理し直す必要があると指摘したのだ。私はこれこそ当時の経過を知る政治家の本音だと思ったからだ。ここで大切なことは、だから何とかしろではなく、この本音を国の政策のかたちとして実現していくための具体的な戦略を北海道から提起していくことだ。極めて限られた時間でのコメントであったので、十分な理解が得られたかどうか不安でもあったので、ここで誤解がないように本意を記しておきたい。

3 北海道の鉄道が半減

ここからは北海道のかたちと鉄道について考えていきたい。やはり北海道の歴史で鉄道のかたちを大きく変えたのは、特定地方交通線の廃止であろう。その決め手となったのは 1980 年 12 月に制定された日本国有鉄道経営再建促進特別措置法である。翌年の 3 月にはすぐに特定地方交通線を定める政令が閣議決定され、輸送密度 4,000 人未満の路線が特定地方交通線として全国一律に選定され、順次バス転換に向けた廃止の手続きが進んでいった。その結果、北海道では 1985 年から 1989 年の間に合計で 1456 km の鉄路が廃止された。北海道の 4 割近い鉄路が廃止されたことになる。特定地方交通線の廃止の手続きは、国鉄の分割民営化と並行して進められていくのだが、どの路線を廃止対象とするかの政策決定は、民営会社がスタートする 6 年以上も前にいち早くなされていてことに着目しておく必要がある。結果的に、全国の特定地方交通線の 1 次、2 次の対象路線のうち約半分が北海道の路線であるの

だが、法律や政令を定める段階で北海道から強い反対の動きがあったという状況は伝わっていない。国鉄改革のうねりの中で、北海道の延長距離約 4 割の鉄路廃止の運命は静かに決まったといえる。その後の、路線ごとの廃止申請の段階で、道内から巻き起こってきた強烈な反対運動を思い起こすと複雑な思いがする。

私は、1981 年の 4 月に国土庁から北海道開発庁に異動になり、特定地方交通線対策を担当することになるのだが、ちょうど政令で廃止路線が決定した直後であった。それから、廃止対象路線の地域との調整が始まるのだが、すでに大枠が決まった後であり、路線の廃止を覆すことは極めて難しい状況であった。そのような厳しい状況ではあったが、廃止対象となる路線には、行き止まりのいわゆる盲腸線と呼ばれる路線から、地方のネットワークを形成する路線まで含まれていた。私は、それまで国土庁で整備新幹線の調査に関わっていたこともあり、一律の輸送密度という採算性の基準で存続、廃止のメルクマールとすることには違和感があった。特に、地域間のネットワークを形成している路線や長距離輸送手段という鉄道の特性を生かしていく路線については何とか存続していく方途がないかという思いがあった。そこから、第 2 次特定地方交通線の対象路線のうち、100 km を超える長距離のネットワーク路線である、天北線、名寄本線、池北線、標津線の 4 線について存続の道を探っていった。もちろん北海道開発庁の力だけでは弱く、北海道の自民党議員が箕輪登代議士を座長とする特別の検討体制を立ち上げるなど、北海道の政治力を結集して存続運動をしたが、壁は厚かった。1984 年の第 2 次特定地方交通線の廃止時には、何とかこの 4 線は留保という扱いであったが、翌年には廃止が決まってしまった。この背景には、やはり当時の国鉄を解体し、分割民営化を進めていかなければいけないという流れ、そのためには新たな経営体を身軽にしていく必要があるという強い時代の要請があったようだ。

4 制度の老朽化

これだけの強い要請で進められた国鉄の分割民営化の成果は、30 年を経てどうであったのだろうか。本州 3 社 (JR 東日本、JR 東海、JR 西日本) とそれ以外の 4 社 (JR 北海道、JR 四国、JR 九州と JR 貨物) との間に、これほどまでの収益力の差が出るとは当時は誰も予想できなかっただろう。その要因は、やはり制度設計の際の条件である。本州 3 社は、巨額の債務を負いながらも新幹線と大都市マーケットという営業基盤を手に入れて自助努力による前向きな経営ができた。残りの 4 社はコストがかかる分を経営安定基金の運用益で赤字を補てんするシステムであったが、金利環境の変化がその補てん機能を無情にも減殺してしま

い、負のスパイラルを生んでしまった。逆に、本州3社は、その金利環境の変化を追い風にして速やかに借金を返済することが可能となり、優良な営業基盤をフル活用しながら収益を上げていくという対照的な構図となってしまった。もちろん各社の個別の企業努力はあろうが、先ほど紹介した麻生財務大臣の答弁ではないが、これはまさに分割民営化時点でのスキームが疲労し、老朽化してきているところに大きな要因があり、時代環境にあった制度設計の見直しと再構築が必要である。

見直しに向けては、国鉄が分割民営化された当時の検討経過をしっかり振り返っておく必要があろう。特にJR北海道の問題を考えていく上で重要なのは、分割の理由と背景である。国鉄改革の議論の主流は民営化に向けてのもので、実はなぜ国鉄が分割されたのか、なぜ7社に分割されることになったのか、北海道、九州、四国が別会社になったのかについてしっかり検証しておくことが、JR北海道の制度再構築の検討に向けては欠かせないだろう。

5 国鉄分割の背景

国鉄を民営化して7つに分割する方向を最初に示したのは、1982年7月に第2次臨時行政調査会（第2臨調）が出た第3次答申においてである。その中で、「効率的経営を行うためには、現在の巨大組織では管理の限界を超えていくこと、また、国鉄再建のためには、経営者が経営責任を自覚し、それにふさわしい経営権限を確保するとともに、職場規律の確立や生産性の向上が必要であることから、国鉄を7ブロック程度に分割する（具体的には国鉄再建監理委員会が立案する）」としたのである。この答申を受けて、国鉄再建監理委員会が具体的な検討を進めることになるのだ。

当時私は特定地方交通線対策を担当していたことから、第2臨調の答申が出されたころの報道をよく目にし、また国鉄再建監理委員会の事務局の人たちとも交流があったが、なぜ7社なのか、なぜ3島を独立させたのか、説得力のある説明を聞くことはなかった。

6 瀬島龍三

当時の第2臨調は土光臨調とも呼ばれたとおり、土光敏夫会長をトップに瀬島龍三氏が番頭役となる重厚な布陣であった。特に分割民営についての改革の議論は瀬島氏の事務所で集中的に議論されたと聞いていた。私は、1987年に北海道開発庁に瀬島氏を座長とする「北海道を考える懇談会」が設置されたときにたまたまその事務局を務めていたことがある。幹部と一緒に当時のキャピタル東急ホテル

のスイートルームにある瀬島氏の部屋によくお邪魔したことがあるが、ある日一人で書類を届けたときに、瀬島氏がおられて雑談になり、JR北海道の話題が出たので、この機会だと思い7分割の答申の経過をお伺いしたことがある。今から考えれば、雲の上の存在の瀬島氏によく聞いたものだと思うが、親切に答えていただいた。分割民営化をどうするかはなかなか議論がまとまらず、いろいろな人から意見を聞いたが、その中で交通評論家の角本良平氏の意見が大変印象深く、土光会長も感心して聞いていたという答えであった。角本氏の説明は、分割してこそ国鉄の再生があるという趣旨の大変迫力のある説明であったそうだ。

7 角本良平

その瀬島氏の話を聞いて私は驚いた、角本氏は国鉄OBであるが、鉄道だけでなく交通政策全般に詳しく、国土庁時代には国土政策のアドバイザーとして、研究会の委員などを務めていただきながら、親切に指導していただいていた方だったからだ。特に経済的な側面からの鋭い分析力には感心していた。

最近になって、角本氏が第2臨調に呼ばれて説明した時の資料を入手することができた。当時の国鉄を重病人としてとらえ、症状悪化の経過をデータを使って分析しながら、処方箋を示していく体系的な論考であったが、その後に、地域分割の提案がなされていたのだ。角本氏の提案の趣旨は、改革後の民営会社は地域の実情に即した経営を行う必要があるとするもので、地域のニーズを反映させるとともに、地域ごとの経済性に基づく経営がなされなければいけないとしている。また地域分割後の主体は、運営と投資に必要な助成を国と自治体と契約するという提案もあり、公的な助成を前提とした分割経営のイメージであった。また、そこでは、7地域という具体的な地域区分は示されていなかった。

分割することの本旨は「地域ごとの経済性に基づく経営を行うことだ」という角本氏の理念は決して色あせておらず、今日に通じる大切なメッセージでもある。大都市圏と地方圏の経済性はもちろん異なる。そこで展開される経済活動のメカニズムを踏まえた柔軟な仕組みが不可欠であろう。日本の場合、鉄道事業制度は基本的に採算がとれる事業であるという前提で設計されている。規模の経済が成り立つ地域での発想、思想が基調となっているのだ。しかし、地方において鉄道は公共財としての性格が強い。30年間の歴史的文脈を読み解きながら、今日に通用する制度設計の議論を北海道から提起していく必要があるだろう。