

JR 北海道再生のための提言書

平成 27 年 6 月 26 日

JR 北海道再生推進会議

目次	
I 要旨	… P 2
II 本文	
1 はじめに	… P 8
2 事実確認	… P 11
3 問題認識	… P 12
(1) 事業運営における「安全」の位置づけ	
(2) 経営幹部の意識	
(3) 安全に対する意識の問題	
(4) 安全に対する対策の問題	
(5) JR 北海道の構造的な問題	
4 提言	
(1) 安全を最優先とする経営幹部の意識改革	… P 22
① これまでの経営そのもののあり方が問題であったことを率直に認めること	
② 経営トップが安全に対する価値観を明確に示すこと	
③ 経営幹部が「絶対に会社を再生させる」と強い覚悟を持ち会社再生を進めること	
④ 労働組合に対して真摯かつ経営責任を認識した対応を行うこと	
(2) 安全に対する意識について	… P 24
① 安全を意識した企業風土を構築すること	
② 主体的に考える社員を育てること	
③ 処分についての考え方を改めること	
(3) 安全に対する対策について	… P 25
① 緊急的な安全対策を着実に実行すること	
② 事故等の原因究明・再発防止対策の検討体制を見直すこと	
③ 安全を最優先に投資・修繕を実施すること	
④ 新しい技術を取り入れること	
⑤ 現場の業務実施体制を確立すること	
⑥ 現場に対する円滑な指導体制を確立すること	
⑦ ミスをカバーするシステム化を進めること	
⑧ 他社に学ぶ姿勢を持つこと	
⑨ 働く社員の労働安全を確保すること	
(4) 持続的な経営改革について	… P 29
① 前提となる考え方	
② JR 北海道の構造的な問題への対応	
③ 事業範囲の「選択と集中」を進めること	
④ 道民・利用者に対して透明性のある経営を行うこと	
⑤ 国、自治体、地域の皆様をお願いしたいこと	
⑥ 総合的な交通ネットワークを検討する会議体の設置について	
5 実施状況のモニタリング	… P 33
6 おわりに	… P 34
III 別紙	… P 35

I 要 旨

JR 北海道再生推進会議は、JR 北海道の再生を図るため、以下の提言を行う。

1 これまでの JR 北海道について

JR 北海道では、あわや人命を奪いかねない事故やインシデントが続発した。あわせて、安全に関わる重大なデータの改ざんなどが蔓延していることが発覚した。

JR 北海道の経営幹部は、他の何よりも先んじて安全のために資金や人材などの経営資源を充当すべきであったが、現場の実態を把握せず、資金や要員に関する本質的な議論を行わず、収支上の数字合わせに終始した。さらに、身の丈以上のスピードアップへの投資やイベント列車など総花的で全方位に対して「よい顔」をする華のある施策を進めるあまり、老朽・劣化の進行する設備の修繕・更新、人材の育成などの地道な安全対策が後回しになった。

また、安全のために資金が確保できないのであれば、事業規模や輸送サービスレベルを身の丈に縮小し、その範囲で安全を絶対に維持すべきであったが、こうした経営判断は行われなかった。これまでの経営の中では、鉄道事業の本質である「安全を絶対に守る」という意識が希薄であったと言わざるを得ない。

本社技術部門は厳しい経営環境を慮るあまりこうした経営幹部の姿勢を受忍し、安全の確保に必要な資金や人材が確保できなくても仕方ないと考えたことから、各現場にしわ寄せが集中することとなった。

現場はこうした実態に対して、本社に何を言っても無駄だとあきらめ感を持つに至り、本社現場間に意識のずれが生じ、データの放置や改ざんが行われる温床となった。

一方、JR 北海道を取り巻く経営環境は悪化の一途をたどった。

- (1) 経営安定基金運用益を確保することにより安定した経営をめざすこととしていたが、平成 20 年度には、運用益が会社発足当初の 1 / 2 以下となるなど減少し、経営を圧迫した。
- (2) 札幌圏以外の北海道の人口が、函館、釧路など地方都市部も含めて減少するとともに、高速道路・高規格道路の整備が急速に進み、都市間輸送の競争力の低下、地方ローカル線の利用者の減少につながった。平成 25 年度には営業キロの 6 割以上の区間が輸送密度 2,000 人/日未満（昭和 55 年国鉄再建法における特定地方交通線第 2 次廃止対象路線の基準）となり、これら区間の利用者は 20 年前と比較して半減した。
- (3) JR 貨物が JR 北海道に支払う線路使用料には、線路保守に関わる建設勘定経費や人件費は含まれておらず、経営基盤が脆弱で貨物列車のウエイトが高い JR 北海道の大きな負担となった。また、幹線系線区は昼夜を問わず貨物列車が走行するため十分な保守間合いの確保が難しく、抜本的な修繕が難しい状況になっている。

このような状況に対し、国は JR 北海道に対してこれまで様々な支援措置を講じてきた。しかし JR 北海道は、抜本的な経営改善を果たすことはできなかった。

「事故・インシデントの連続」並びにデータ改ざんは、上記の経営判断の誤りの蓄積、風通しの悪い企業風土とあわせて、経営環境の悪化など構造的な問題の帰結として必然的に発生したものであり、一時的な現象として発生したのではない。つまり、分割民営化以来長期間にわたって蓄積した構造的な問題の結果、言い換えれば JR 北海道という企業の制度疲労を「真因」として発生したものであると考えるべきである。この意味で、「事故・インシデントの連続」は制度疲労の結果として今後発生するおそれのある重大事故の「兆候」と見ることもできる。

したがって、JR 北海道の安全面における真の再生を図るためには、「事故・インシデントの連続」の「真因」となった経営幹部の意識の問題並びに構造的な問題にまで踏み込んで対処しなくてはならない。

2 これからの JR 北海道について

JR 北海道は新しい「JR 北海道」として生まれ変わらなくてはならない。

JR 北海道に残された時間は短い。破綻した北海道拓殖銀行の二の舞にならないため、「最後は国が救済してくれる」と甘く考えず、限られた時間の中で経営改革を断固進めなくてはならない。

(1) 前提となる考え方

道民生活・経済活動を支えるため、北海道内の交通網の維持は必須であり、地域住民の交通手段の確保を犠牲にすることはあってはならない。この際、交通網は、鉄道のみではなく、バス・航空路線等の輸送機関、国道・高速道路などの交通基盤の特性や利用の状況を勘案した効果的・効率的な組み合わせにより総合交通体系として形成されるものであり、JR 北海道においては、道内の交通網において鉄道が担うべき役割を十分認識しつつ、バスなどの交通機関と連携して総合交通体系の一翼を担うべく努めることが必要である。

(2) 経営幹部が行うべきこと

経営幹部は、これまでの経営そのもののあり方が問題であったことを率直に認め、安全の基準を絶対に維持しなくてはならない。このため、安全に関する投資・修繕に経営資源を集中させ、現場第一線社員とともに一丸となってあらゆる努力を傾注しなくてはならない。

あわせて、経営幹部はこれまでの全方位に対して総花的に「よい顔」をするような経営と決別しなくてはならない。

JR 北海道は、運営する全ての線区で安全の基準を満たさなくてはならない。一方で人員と予算には限りがあることから、安全を絶対に維持する経営を行うには、あれもこれもという総花的経営はできず、トレードオフはどうしても避けられない。

したがって、経営幹部は、限られた経営資源を安全に集中させ、最大限の努力を行っても配分ができない事業分野については見直しを行う「選択と集中」に基づき事業運営を行う厳しい経営判断を自ら下していくことが求められる。優先度を明確にする過程では、事業分野の縮小や使用頻度の少ない設備の見直し、列車の減速や減便、鉄道特性を發揮できない線区の廃止を含めた見直し、など経営全体について、聖域のない検討を行うことが必要である。

その際 JR 北海道は、安易な路線の休廃止は進めるべきではない。また、「選択と集中」を進めるにあたっては交通網維持における使命についても十分配慮する必要がある。

特に輸送力の著しい変更を伴う取り組みについては、JR 北海道の持つ公共性や地域への影響を考慮し、地元自治体や利用者の理解を得るべく、丁寧な説明を行っていかねばならない。また、日頃から、路線別の利用状況等の情報提供について積極的に行うべきである。

社内においても同様である。労使間において安全に関する真摯な議論は必要であるが、労働組合の意見に配慮するあまり、本来、経営の責任において対処すべきことを躊躇し、時には譲歩してきた事例が見られた。

例えば、乗務員に対するアルコール検査義務化について、JR 北海道では、平成 19 年 10 月のアルコール検知器導入に際し、当初、労働組合、社員感情に遠慮し、「強制しない」との考え方で試行的に導入を開始した結果、受検率が低位のまま打開策を生み出せず「義務化」が遅れることとなった。

(3) JR 北海道社員が行うべきこと

JR 北海道の全社員は、鉄路を守る誇りを持つ。鉄路を守る誇りを強く持てばこそ安全に関するコンプライアンス意識は強くなる。鉄路を守る誇りと安全意識は一体のものである。安全意識を強く持ち、高い誇りを持って自らの業務に邁進すべきである。

その上で、JR 北海道の全社員は、『新しい「JR 北海道」を自分たちが創業するのだ』という気持ちで、次のことを高いレベルで実現していただきたい。

- ① 利用者の安全を最優先に経営を行い、安全の基準を絶対に維持すること。
- ② 自治体・他交通機関等と連携し道内の総合交通網を担う一翼となること。
- ③ 新幹線開業を機に将来とも道民に必要とされ、かつ道民に貢献できる会社となること。

(4) 国、自治体、地域の皆様をお願いしたいこと

鉄道輸送の安全を維持するため、何よりも、JR 北海道は前述したとおり、最大限の自助努力を行わなくてはならない。しかし、それでも、JR 北海道の構造的な問題を全て解消することは困難であり、輸送機関として安全で持続可能な経営を可能とし、公共交通機関としての責務を今後とも果たし続けることができるよう、国、自治体、地域の皆様など、各ステークホルダーに対して以下のことをお願いしたい。

まず、当面必要となる安全投資や修繕の資金について、国による財政的な支援をお願いしたい。

この際、一時的な資金注入では、構造的な収支の不均衡は解消されず、再度、安全投資や修繕費の確保ができなくなる状況に陥る。経営安定基金の運用益の減少など、国鉄改革の当時に想定した前提が大きく変化している中、JR北海道が将来にわたり持続可能な形で安全最優先の鉄道事業運営を行っていくためには、同社は根本的な経営の見直しを行っていく必要がある。

さらに、重要な課題として認識すべき事項として、土木構造物の老朽化対策がある。

橋梁、トンネル、護岸など、北海道の鉄道開業期に構築された土木構造物が老朽化しており、線区を維持するためには大規模な更新や長寿命化対策工事が必要となっている。また、耐震補強についても、処置が必要な箇所が多く残されている。

しかし、これらは多額の費用が必要であるため、ひとり JR 北海道の経営努力だけで担うことのできるような性格のものではなく、その維持更新のあり方や費用負担に関し、国民的課題としての議論をお願いしたい。

また、地域交通としての鉄道の運営については、利用促進等、社会全体で支えていただくことも地域の皆様にもお願いしたい。

以上の問題は、地方における人口減少や社会インフラの老朽化などの構造的問題にどう対処していくかという点で、近い将来、日本全体が直面する困難の先行事例とみることもできる。

したがって、国民経済全体を見据えた根本的な議論が求められている。

JR 北海道の全社員は、これまで日本中のどこの鉄道会社よりも厳しい自然条件のもと、鉄路を守り続けた使命感と誇りを持って自らの業務に邁進するとともに、鉄道に対する道民の信頼・期待を自覚し、安全な鉄道を築き上げていただきたい。

JR 北海道が、道民生活・経済活動に必要な交通手段として、どの鉄道会社にも負けない安全とサービスを提供する新しい「JR 北海道」に生まれ変わることを期待する。

II 本文

1 はじめに

北海道の鉄道は石炭採掘と並び北海道開拓及び殖産興業の柱として発展してきた。

北海道開拓の歴史と共に歩み、交通機関としてのみならず北海道における主要な企業としての役割を担うべき JR 北海道において、平成 23 年 5 月に石勝線列車脱線火災事故、平成 25 年 9 月に函館線大沼駅構内脱線事故など多くの事故、あるいは「あわや大事故」というインシデントが続発した。さらには事故調査の過程で安全に関わる重要な検査データの改ざんが明らかになった。

事故・インシデント続発の要因はどこにあるのか。石勝線列車脱線火災事故の反省が活かされなかったのはなぜなのか。悪質な検査データの改ざんはなぜ発生したのか。そして、これらの問題にどのように対処すべきなのか。

平成 26 年 1 月 24 日に国土交通大臣から JR 北海道に対して鉄道事業法に基づく「事業改善命令」、JR 会社法に基づく「監督命令」が発せられた。命令に基づき、JR 北海道は事故続発、データ改ざんなどが発生した要因の究明と具体的な対処を講ずることとなった。

(1) JR 北海道再生推進会議

「事業改善命令・監督命令」において「JR 北海道が講ずべき措置」が国土交通大臣から JR 北海道に対して命令され、「JR 北海道が講ずべき措置」2 - (5) の「第三者による外部からの視点に基づき、再生に向けて、安全対策等の実行に関して監視し、助言を行うとともに、将来に向けた追加対策等の提案を行う諮問委員会等の形態の常設の組織を設置すること」に基づき、平成 26 年 6 月 12 日に JR 北海道再生推進会議が設立された。

① 構成

JR 北海道再生推進会議は、以下の 8 名の社外有識者により構成される。

- ・ 実業界で企業経営のあり方並びに安全管理及び労働管理に精通する有識者
- ・ 企業のコンプライアンス及び経営再建に精通する有識者
- ・ 鉄道工学、とりわけ軌道整備及び安全マネジメントに精通する有識者
- ・ 企業の危機管理及びリスク管理体制構築（内部統制、コンプライアンス、コーポレートガバナンス）に精通する有識者
- ・ 地域の行政を担うとともに沿線自治体の意見や地域の実情に精通している有識者
- ・ 企業経営に精通するとともに、地域の事業者の交通事業に対する意見を掌握している有識者
- ・ 制度や組織のあり方を含めた安全マネジメント並びにリスクアセスメント及び具体的な安全施策に精通する有識者
- ・ 会計学の専門家で、企業不正及び監査並びに企業経営に精通する有識者

(委員名・五十音順)(役職は平成26年6月12日時点のもの)

議長 宮原耕治(日本郵船(株) 代表取締役会長)(現 相談役)

委員 桶谷 治(桶谷法律事務所 弁護士)

委員 上浦正樹(北海学園大学大学院 工学研究科長)

委員 國廣 正(国広総合法律事務所 弁護士)

委員 高橋はるみ(北海道知事)

委員 高向 巖(北海道商工会議所連合会 会頭)

委員 向殿政男(明治大学 名誉教授)

委員 吉見 宏(北海道大学大学院 経済学研究科長)

(吉見委員は平成27年6月18日付でJR北海道社外監査役就任のため委員を辞任)

② 任務

当会議の任務は、JR北海道の再生に向けて、

- ・ 安全対策等の実行に関して監視し、助言を行う
- ・ 将来に向けた追加対策等の提案を行う

ことである。

提案・助言を行うためには一連の事故・インシデント及び不祥事発生の直接原因のみならず背後要因の把握が不可欠である。当会議はJR北海道の経営実態、置かれている状況を把握するため、会議を開催して審議を実施したほか、現地調査並びにJR北海道に対する資料要求、ヒアリングを行った。

なお、当会議の任務に個々の事故・インシデントの原因究明及び個別の再発防止対策並びに関係者の法的責任の追及は含まれない。

会議の開催経緯は次のとおりである。

第1回 : 平成26年6月12日

第2回 : 平成26年7月3日

現地調査 : 平成26年9月1～2日(五稜郭車両所、函館保線所、青函トンネル工務所)

第3回 : 平成26年9月29日

現地調査 : 平成26年9月29日(研修センター安全研修室、苗穂工場、苗穂運転所)

第4回 : 平成26年12月5日

現地調査 : 平成27年2月4日(手稲駅、札幌運転所における冬期夜間雪害対策作業)

第5回 : 平成27年2月5日

第6回 : 平成27年3月16日

第7回 : 平成27年5月18日

(2) 提言書の作成

JR 北海道再生推進会議はこれら一連の事故・インシデント及び不祥事に対し、会議における議論並びに現場調査等を経て究明された要因を踏まえ、JR 北海道の安全面における真の再生を図るため、「事故・インシデントの連続」の「真因」となった経営幹部の意識の問題並びに構造的な問題にまで踏み込んで提言を行う。

「事故・インシデントの連続」並びにデータ改ざんは、経営判断の誤りの蓄積、風通しの悪い企業風土とあわせて、経営環境の悪化など構造的な問題の帰結として必然的に発生したものであり、一時的な現象として発生したものではない。つまり、分割民営化以来長期間にわたって蓄積した構造的な問題の結果、言い換えれば JR 北海道という企業の制度疲労を「真因」として発生したものであると考えべきである。この意味で、「事故・インシデントの連続」は制度疲労の結果として今後発生するおそれのある重大事故の「兆候」と見ることもできる。

したがって、JR 北海道の安全面における真の再生を図るためには、「事故・インシデントの連続」の「真因」となった構造的な問題にまで踏み込んで対処しなくてはならない。

厳冬期には氷点下 20℃以下になる厳しい北海道の気候の中で鉄道を安全に運行するための条件は、他の鉄道会社に比べて格段に厳しい。通常 of 鉄道会社にはない数多くの困難を伴う。しかし、今回顕在化した問題のうち、JR 北海道自身の努力で克服できたはずのものも多くある。

安全の向上は、何よりも JR 北海道自身の努力なくしては達成しえず、JR 北海道の経営幹部から現場第一線までが一丸となって安全の向上を最優先事項として取り組むことを強く求める。

2 事実確認

平成 23 年 5 月 27 日石勝線列車脱線火災事故以降、JR 北海道で発生した事故・災害・不祥事等を別紙 1 に示す。本提言書はこれら事実確認に基づき策定したものである。

3 問題認識

提言書を策定するにあたり、JR 北海道のこれまでの事業運営について、「2 事実確認」に記載した事故・インシデント・不祥事等を続発させるに至った背景を把握し、以下の問題認識を得た。本提言書においては、この問題認識に基づいて提言を行う。

(1) 事業運営における「安全」の位置づけ

① 「利用者の安全を最優先とすること」について

これまでも JR 北海道の経営幹部は「利用者の安全を最優先とすること」を標榜してきたが、実際の経営は、総じてかけ声倒れで具体策が伴わなかった。

- ・ 同社では、利用者の安全を最優先に掲げる一方で、他交通機関との競争上、定時運行も重要視していた。交通機関として定時運行を重要視するのは当然であるが、社員に対して「利用者の安全」が「定時運行」よりも優先するということを明確に示していなかったため、社員が異常を感じても列車を止めて安全を確認するとは言い出しにくい雰囲気があった。また、社員の間には、念のために列車を止めて点検した結果、異常がない場合は、遅れが生じたことにより処分されるのではないかとの危惧があった。
- ・ 同社が平成 24 年 11 月に策定した「安全基本計画」では「安全輸送を優先し、危険を感じたらためらわず列車を止める」と記載したが、記載しただけであり、具体的な取り組みは行われなかった。
- ・ さらに、同社では事故・インシデントにつながりかねない事象が発生しても、これらの事象が有効活用されず「最悪の場合ほどの様な事故になるのか」を想定した原因究明やヒューマンエラーの発生を前提とした多重防護対策の構築につながることがなかった。

② 安全管理体制

JR 北海道では、本社は現場の状況を十分に把握しておらず、輸送の安全に関わる現状の把握及び問題点の共有化が適切に行われていなかった。

- ・ 同社では、安全に関する事象の発生、課題に対する取り組みの進捗状況について、安全の責任者である安全統括管理者に各部長から定例的に報告する場を設けていなかった。そのため、安全統括管理者に対して安全に関する課題・問題点を正確に報告し、安全統括管理者からの的確な指示を行うという安全管理体制が十分に機能していなかった。
- ・ 同社の本社技術部門には、現場における業務上の課題に対する問題意識が乏しく、現場の状況を十分に把握しておらず、現場に対する指導も社内文書の発出にとどまる場合がほとんどであり、適切な指導が行われていなかった。
- ・ 同社の安全統括管理者は、各技術部門の課題並びに現場の状況を適切に把握せず、これらの部門の業務を十分に統括管理していなかったこと、安全推進委員会で責任ある発言をしていなかったこと等、安全対策推進の中核としての役割が果たせていなかったことから、平成 26 年 2 月 4 日に国土交通省から鉄道事業法に基づく解任命令を受けた。

③ 安全に関する計画の具体性

JR 北海道では、安全に関する具体的な計画として「安全性向上のための行動計画」「安全基本計画」を策定した。しかし、実施にあたっての課題の抽出、具体的な対応、実施状況の評価等について社内で十分に議論されないなど、計画を実行するために必要な努力がなされていなかった。

- ・ 平成 23 年 9 月に策定した「安全性向上のための行動計画」には、反省と教訓とすべき課題、基本理念等が記載されたが、その具体的な取り組みは「安全基本計画」を策定し、実行することとした。
- ・ これを受けて平成 24 年 11 月に策定した「安全基本計画」には、企業風土の改革、安全基盤の強化等を記載したが、記載されている分量が多すぎたため社員が消化し切れなかった。また、別紙に取り組み項目と実施スケジュールを記載したが、実施責任者、優先順位等が明記されず、トレース（実施状況の確認）も行われなかったため、実施されなかった。
- ・ 「安全基本計画」をもとに策定した年度計画である「平成 25 年度安全推進計画」においては、計画の進捗状況や達成度を上期・下期ごとにトレースすることとしていたが、上期分のトレースは行われなかった。

(2) 経営幹部の意識

① これまでの経営幹部のマネジメントの欠如

JR 北海道の安全に関する予算については、安全に対する長期的な視点が希薄であり、前年比較で措置する傾向にあった。

同社経営幹部は、「利用者の安全を最優先」と言いつつも、実際には、身の丈以上のスピードアップへの投資やイベント列車など全方位に対して総花的に「よい顔」をする華のある施策を進めるあまり、老朽・劣化の進行する設備の修繕・更新、人材の育成などの地道な安全対策が後回しになった。

また、安全のために資金が確保できないのであれば、事業規模や輸送サービスレベルを身の丈に縮小し、その範囲で安全を絶対に維持すべきであったが、こうした経営判断は行われなかった。

利用者や自治体などから様々な要望が寄せられ、何とか応えようとする意識があったこと並びにそれを断ることは大きな軋轢を生むことであったにせよ、経営者として「利用者の安全を最優先」とする経営方針に基づいて優先順位を定めて対処すべきであったが、それができていなかった。

② 経営幹部の現場からの遊離

JR 北海道の経営幹部は、他の何よりも先んじて安全のために資金や人材などの経営資源を充当すべきであったが、現場の実態を把握せず、資金や要員に関する本質的な議論を行わず、収支上の数字合わせに終始した。

このため、現場で必要とする予算を十分に措置できない状況が続き、技術部門や現場の中には予算が措置されなくても仕方ないとあきらめる状況が続いていた。さらに、本社が現場の状況を十分に把握しなかったことから、こうした問題が存置されてきた。

本社技術部門は厳しい経営環境を慮るあまりこうした経営幹部の姿勢を受忍し、安全の確保に必要な資金や人材が確保できなくても仕方ないと考えたことから、各現場にしわ寄せが集中することとなった。

現場は、実態を見ない本社に何を言っても無駄だとあきらめ感を持つに至り、本社・現場間に意識のずれが生じ、修繕の放置やデータの改ざんが行われる温床となった。

これまでの経営の中では、鉄道事業の本質である「安全を絶対に守る」という意識が希薄であったと言わざるを得ない。

③ 高速化施策

JR 北海道では、北海道内の高速道路延伸などに対応し、高速車両の導入、軌道強化等の初期投資を行い、平成 2 年の札幌～旭川間の 130 km/h 運転を皮切りに、札幌と各地を結ぶ特急列車の高速化を実施した。

しかし、高速化施策は推進したものの、高速車両の修繕・老朽更新や高速運転で傷んだ軌道の補修等、輸送サービスを持続的に維持していくために必要な修繕費の確保や設備の老朽取替を後回しとした。

輸送サービスを持続的に維持するための措置ができないのであれば高速運行を見直すべきであったが、平成 25 年 11 月の「減速・減便施策」実施まで見直しは行われなかった。

④ 安全施策を実施する上での労働組合との関係

労使間において安全に関する真摯な議論は必要であるが、労働組合の意見に配慮するあまり、本来、経営の責任において対処すべきことを躊躇し、時には譲歩してきた事例が見られた。

例えば、乗務員に対するアルコール検査義務化について、JR 北海道では、平成 19 年 10 月のアルコール検知器導入に際し、当初、労働組合、社員感情に遠慮し、「強制しない」との考え方で試行的に導入を開始した結果、受検率が低位のまま打開策を生み出せず「義務化」が遅れることとなった。

平成 24 年 7 月にアルコール検査の義務化を実施した際には、体質的にアルコール摂取ができないと申告する一部社員を免除した。

平成 25 年 11 月、一連の事故や不祥事の発生を契機として、利用者をはじめ各方面からこうした取り扱いに対して批判を受ける事態となり、ようやく「完全義務化」を実施することになった。

(3) 安全に対する意識の問題

① 安全に関するコンプライアンス意識

「コンプライアンス」の言葉が意味するところは広範であるが、本提言書においては、「安全対策等の実行に関して監視し、助言を行う」という当会議の任務を踏まえ、安全確保のための諸規範の順守という意味で「コンプライアンス」という言葉を用いる。

JR 北海道では、平成 18 年に企業行動指針を制定する等、コンプライアンス意識の浸透に向けた各種の取り組みを行ったが、社員へのコンプライアンスの浸透は不十分であった。今回の検査データ改ざん等についても社内の公益通報制度が活用されることはなかった。

- ・ 同社におけるコンプライアンスに関する社員研修は、平成 18 年より実施されていた。しかし、コンプライアンスに特化したものではなく、社員研修センターで行われる全ての研修にカリキュラムの一つとして組み込んで実施されたに過ぎなかった。
- ・ 平成 18 年に社内の公益通報制度として、本社総務部にコンプライアンス相談窓口を設置、その後、平成 20 年にグループ会社を含めた共通の窓口として拡充した。また、平成 21 年にグループ共通の通報窓口として、本社総務部の他に顧問弁護士事務所にコンプライアンス相談窓口を設置する等、制度の拡充を図った。しかしながら、内部通報制度は社員に十分に浸透しておらず、今回の検査データ改ざん等についてもこれらの窓口に通報されることはなかった。

複数の保線管理室において、検査データの改ざんが常態化していたこと、及び貨物列車脱線事故直後に改ざんが行われていたことなどを考えると、ルールを守れなかった場合に利用者の安全に重大な影響を与えるという認識を社員に持たせることができおらず、同社内の安全に関するコンプライアンスの取り組みは効果を生んでいなかったと言わざるを得ない。

② 安全意識浸透のための教育について

JR 北海道では、平成 17 年社員研修センターに安全研修室を設けた。安全研修室では、同社・他社で発生した事故事例をパネル・ビデオ等により展示したが、一部の研修での活用にとどまり、全社員が定例的に受講する形態を取っていなかった。

その後、平成 25 年 5 月から全社員を対象とした「安全研修」を開始した。カリキュラムでは、安全研修室での研修を組み込むとともに、石勝線列車脱線火災事故の風化を防ぐために事故車両の保存庫を見学するようにした。

しかしながら、こうした研修は、例えば軌道部門では、「列車の運行に伴い軌道施設が劣化→その状態を正しく検査→結果を分析→必要な修繕を行うことで列車の安全運行を保つことができる」という安全確保の意義を浸透させるものでなかった。また、軌道部門以外の部門でも、同様な状態であった。

③ 技術伝承のための教育について（別紙２－１）

JR 北海道では、人件費削減のため国鉄時代の昭和 58 年以降 9 年間、一部を除き新規採用を見合わせたため、年齢断層が生じることとなった。会社発足以降の新規採用開始後も要員が不足していた運転士への登用を優先したため、車両の検査・修繕や保線などのメンテナンス部門への新規採用者の配属がさらに遅れた。

長期にわたる年齢断層に対し、教育を行う講師並びに教育を受ける社員の受講時間を確保し、円滑な技術継承を図るべきであったが、厳しい経営状況の中で人件費削減のため教育に振り向けるべき人材も出向させた。

また、職場での O J T が教育の中心となるが、その O J T に必要となるテキストなどの教材やカリキュラムなどの面で現場への支援が手薄であった。

④ 処分についての考え方

JR 北海道では、懲戒の基準について就業規則に包括的に記載していたが、列車の遅れの有無が懲戒基準となるなど、単なる結果責任を問う傾向が強く、再発防止のための原因究明を行うことなく形式的な処分が行われる傾向にあった。このため、誰でも起こしうるミス（ヒューマンエラー）と故意・悪意による行為の差を明示しえず、ヒューマンエラーへの対策が深く議論されないとともに、「故意もしくは意識をした上で鉄道の安全運行を阻害する行為は絶対に許されるものではない」という認識を浸透させることができなかった。

(4) 安全に対する対策の問題

① 事故等の原因究明・再発防止対策の検討体制

JR 北海道では、これまで事故・インシデント等の原因究明・再発防止対策について、安全に関するリスクの大小ではなく、輸送影響（列車の遅れ）の有無が基準となっていた。その結果、輸送影響がないと、重大な事故に至る可能性があるものでも取り上げられていない場合があり、原因の究明や再発防止対策の検討、対策実施後のトレースが不十分なものがあつた。

② 設備投資・修繕費（別紙２－２）

ア 設備の劣化状況

JR 北海道の鉄道施設や車両については、国鉄最後の時期の設備投資により、会社発足当初は老朽取替を行う必要が少なく修繕費も節減できた。本来であれば、年数を経るごとに老朽取替や修繕費を増やすべきであったが、経費の節減と、一方ではスピードアップなどへの投資を優先したため、老朽取替や修繕が後回しとなった。

また、平成９年秋の北海道拓殖銀行の経営破綻に端を発する北海道経済の深刻な冷え込みや、その後に続く大手金融機関の破綻による日本経済全体の低迷、さらにはリーマン・ショックに代表されるような世界的経済危機の繰り返しを受けた超低金利環境の長期化などにより、経営安定基金の運用益が減少するなど、経営環境が一層厳しくなった。

JR 北海道は、国から経営安定基金の下支え措置が講じられたものの、鉄道施設や車両について必要な老朽取替や修繕に対し十分な予算を措置することができず、老朽更新の先送りや修繕費の一層の削減が行われた。

このようなことから、これまで設備投資や修繕を先送りしてきた鉄道施設及び車両等の老朽化が進み、老朽更新や十分な修繕など抜本的な対策が早急に求められている。

（例）車両、マクラ木など軌道設備、運行管理装置、車両検査棟、橋梁・トンネル・護岸などの土木構造物

特に車両については、ライフサイクルの考え方に基づく更新を進めてこなかったことから、今後数年の間に大量の老朽取替が必要な状況にある。

また、鉄道開設時に設置された橋梁やトンネル、護岸などの土木構造物は、北海道の過酷な自然条件も相まって老朽劣化が著しく、近い将来に多額の更新・大規模修繕費用が必要となる状態である。これをこのまま放置することは危険を招来することになる。

イ 設備劣化の放置

このように設備の劣化が進んだが、現場では本社へ何を要望しても無駄というあきらめ感が蔓延し、必要な修繕や補修を行わずに放置することになった。このような状況について、本社は現場の実態を正しく把握していなかった。

また、劣化した車両や設備に対する補修や更新を怠った場合には重大な事故の危険性が生じるが、JR北海道においては、

- ・ 安全の維持のために資金を確保するのか
- ・ 資金が確保できないのならば、事業範囲を縮小するか輸送サービスレベルを見直すかのいずれの道を選ばなくてはならなかったはずであるが、本格的な検討がなされず、問題を放置したまま設備の劣化がさらに進行する事態となった。

平成25年11月の「減速・減便施策」（車両・軌道への負荷を減らすために列車の減速を行うこと並びに車両の検査・修繕を確実にを行うべく検査・修繕のための予備車両を確保するために列車の運行本数を減じること）実施まで、問題は先送りされた。

さらに、輸送の安全が確保されないだけでなく、多くの現業機関の建物で老朽・劣化が著しく進んで危険な状態にあり、労働環境についても社員の安全の観点から問題が発生している。例えば、車両検査を担う五稜郭車両所では、昭和2年の新築から経年86年を経た建物からコンクリートの劣化による剥離・落下が生じている中、一部に落下防護工を設置するのみで車両の検査・修繕を続けている。同所における改修を必要とする建物17棟のうち、14棟は経年50年を超えているが、平成26年度の改修は1棟のみという実態にある。

③ システム化・機械化

安全の前提として、ミスカバーするためのシステム化や、正確な検査の実施及びデータの改ざん防止のための装置化・システム化を進めることが重要であるが、JR北海道では対応が著しく遅れていた。

④ 現場の業務実施体制

JR北海道の本社では、現場実態を十分把握しておらず、また、現場に対する指導が十分に行われていないため、以下のような状態にあった。

- ・ 本社は、現場における業務上の課題に対する問題意識に乏しく、現場に対する指導の多くが社内文書の発出にとどまるなど、現場第一線の社員の具体的な行動につながるような指導が十分に行われていなかった。
- ・ 本社は、現場の安全に関わる業務に関する計画的な監査等を実施しておらず、現場が検査記録や修繕作業記録を適切に管理していないことなどについて実態の把握が不足していた。

本社による現場実態の把握が不十分であったため、現場で様々な問題が発生しているにもかかわらず、放置された。例えば軌道部門では、以下のような状態にあった。

- ・ 直接施工で行うべき作業と外注で行うべき作業の考え方を整理すべきところ、整理ができていなかった。そのため、修繕費の圧縮に伴い外注の施工を縮小せざるを得なくなり、その分、同社社員の直接施工による修繕作業が増加した。その結果、同社社員が本来行うべき修繕計画業務が不十分となった。また、修繕作業について直轄の業務能力の不足を補う形で外注化するようになり、受託会社にとっては受託業務量が大きく変化することから体系的な要員体制、教育体制を構築することができない状態となった。
- ・ 同社では、修繕量の多い幹線系線区は、夜間も貨物列車が運行しているため、列車間合いの時間が少なく、必要な作業時間を確保することが困難であった。
- ・ 検査及び補修後の測定結果を記録する具体的なルールを定めておらず、記録がきちんと残っていなかった。また、検査記録簿が統一されておらず記載方法にばらつきがあった。

(5) JR 北海道の構造的な問題

① 経営安定基金の運用益の減少（別紙 2 - 3）

国鉄改革において、JR 北海道を含めた 3 島会社には、鉄道事業では大幅な赤字が見込まれたことから、経営安定基金の運用益で維持更新投資にも配慮して経営を安定させるという枠組みが作られた(※)が、低金利の時代に入り、当初計画であれば得られたはずの経営安定基金の運用益が得られないまま、国鉄改革から二十余年が過ぎ、JR 北海道の経営に大きな影響を与えている。

会社発足時には年 498 億円の経営安定基金運用益を確保することにより安定した経営をめざすこととしていたが、平成 20 年度には 231 億円にまで目減りした。

このような状況の中で収支を均衡させるため、必要な安全投資や修繕を抑制せざるを得ない経営状態が続いている。収支を合わせるために無理な経費削減を行ったことが安全を低下させる一因となった。

(※)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－」（昭和 60 年 7 月 26 日）の「2. 旅客鉄道会社の収益調整措置 (3) 3 島の旅客鉄道会社の調整措置」、「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う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。」

※ 国による経営支援（別紙 2 - 4）

なお、こうした運用益の減少に対して、平成 9 年度から平成 23 年度にかけて鉄道・運輸機構の貸付けによる経営安定基金の運用益の確保策が講じられた。

一方、経営自立と安全の向上を図ることを目的に、平成 23 年度には、J R 北海道・四国への無利子貸付とそれを受けた両社による特別債券の購入、JR 北海道・四国・九州・貨物の設備投資に対する支援措置が講じられた。

その他、会社発足時に 10 年間の固定資産税等の軽減措置が講じられ、その後 4 回にわたり、期限延長措置が講じられた。

② 北海道の人口の減少と札幌圏以外の区間の利用者の減少（別紙 2－5・6・7）

北海道の鉄道は、歴史的な経緯から多様性がありすぎ、広大で人口が疎らな寒冷積雪地域において鉄道ネットワークを運営する地域特性から、効率が悪く、費用がかかる構造になっている。例えば、利用者が極端に少ない閑散線区においても、列車を安全に運行するために、軌道、土木構造物、保安システムなどのインフラの維持並びに除雪等の冬期対策が必要である。また、札幌圏以外は広大なエリアに輸送密度の低い線区が多く電化は非効率であることから電化が進まず、輸送は気動車が主体であるが、気動車を製作する車両メーカーが限られ総じてコストが高くなる状況にある。

北海道の人口は、会社発足時の昭和 62 年には 566 万人であったが、平成 26 年には 544 万人に減少し、特に函館、釧路など地方都市部での減少傾向が大きかった。

このため、後述する高規格道路の延伸等と相まって、JR 北海道の都市間輸送及び札幌圏以外の区間の利用者の長期減少傾向が続くこととなった。

札幌圏以外の区間については、平成 25 年度の区間別輸送密度を見ると、営業キロの 38% の区間において輸送密度が 500 人/日未満、61% の区間において輸送密度 2,000 人/日未満（昭和 55 年国鉄再建法における特定地方交通線第 2 次廃止対象路線の基準）という状況にある。

これらの区間では、20 年前の平成 5 年度と比較すると利用者が 54% まで減少しており、一方では車両・施設の老朽劣化が進行している状況にある。

国鉄時代の廃止対象線区で唯一第 3 セクターとして存続された池北線（ふるさと銀河線）は、利用人員が減少して出資した地元自治体の負担が大きくなることから、平成 18 年 4 月に廃止された（平成 16 年度の輸送密度：242 人）ところであり、利用の少ない線区の運営は非常に厳しいものがある。

③ 高規格道路の延伸（別紙 2－8）

JR 北海道発足時には、道内の高速道路の供用区間は 167 km であったが、その後、急速に建設が進められた。また、自動車専用道路の建設が進められ、平成 27 年 3 月時点であわせて 1,057 km に達した。北海道内の交通体系の整備が加速することにより、利用者の利便性は格段に向上したが、一方で鉄道の都市間輸送の競争力が急激に低下することとなった。

あわせて、高速道路利用促進施策の一環として、平成 21 年 3 月から平成 23 年 6 月まで ETC 利用者に対し「休日上限 1000 円」とする価格施策が実施されたほか、平成 22 年 6 月から平成 23 年 6 月まで道内の多くの高速道路が無料となる高速道路無料化社会実験が実施された。

高規格道路の延伸施策、高速道路の利用促進施策が、前述した地方都市の人口減少傾向と相まって、JR 北海道の都市間輸送利用者の長期減少傾向に拍車をかけた。

現時点における自動車専用道路を利用する都市間バスと JR との競争状況を示すと、例えば、札幌～北見間では、JR が特急列車で所要時間約 4 時間 33 分（平均）、1 日 4 往復、片道 9,050 円（通常期片道）であるのに対して、自動車専用道路を利用する都市間バスは所要時間約 4 時間 30 分、1 日 10 往復、片道 5,340 円（片道）となっており、都市間バスの方が速く、安く、本数も多い状況にある。

こうした都市間利用者の長期減少傾向に対して、何とか利用者を確保しようとしたことが無理な高速化施策につながった一面が認められた。

④ 貨物列車の運行による経営への負担（別紙２－９）

軌道への負荷が大きい貨物列車を運行するために必要な安全投資並びに修繕の一部を第一種鉄道事業者である JR 北海道が負担している。

例えば、函館本線砂原支線では、重量の重い貨物列車の運行の安全を確保するために、JR 北海道が旅客列車を運休して木のマクラ木をコンクリート製のマクラ木に換えている。マクラ木交換のための設備投資も JR 北海道が負担している。

国鉄改革において、JR 貨物が旅客鉄道会社に支払う線路使用料は「回避可能原価」（アボイダブルコスト）、すなわち、「貨物列車が走ることがなかりせば発生しなかったコスト」のみとされた。このことによって建設勘定に関わる経費や線路を保守する人員の人件費は線路使用料の対象外となり、貨物列車の運行に関わる地上設備に関するコストのかなりの部分が JR 北海道の負担となった。貨物鉄道会社を健全に育成するために必要な措置ではあったが、貨物列車のウエイトが JR 他社に比して高い一方、経営基盤の脆弱な JR 北海道においては、経営の大きな負担となった。

また、幹線系線区は夜間も貨物列車が頻繁に走行するため十分な保守間合いの確保が難しく、軌道、電路の抜本的な修繕が厳しい状況となっており、保守間合いの確保や拡大の問題についても課題がある。

4 提言

JR 北海道の再生を実現すべく以下のとおり提言を行う。

※ なお、JR 北海道が具体的に実施すべき個別の安全対策については、本会議で審議された上で平成 26 年 7 月 23 日並びに同年 12 月 26 日に国土交通大臣に提出された「事業改善命令・監督命令による措置を講ずるための計画」による。(平成 27 年 3 月 31 日現在の進捗状況：別紙 3)

(1) 安全を最優先とする経営幹部の意識改革

JR 北海道が現在の状況に陥った大きな要因の一つは、経営課題に適切に対処できなかった経営の失敗にあり、JR 北海道が生まれ変わるためには、まず何よりも経営幹部の意識改革が必要である。これまでも経営幹部は、安全を最重要課題として掲げてきたものの、実際の経営はそれに沿ったものとなっておらず、これまでのずさんな経営をまず厳しく指摘しなくてはならない。

同社経営幹部は、これまでの経営の失敗を深く反省し、以下のように意識を改めなくてはならない。

① これまでの経営そのもののあり方が問題であったことを率直に認めること

JR 北海道は、会社発足二十余年の外部環境の変化に適切に対処できなかった。車両や鉄道施設等の老朽取替の進捗状況について、これまでの経営の中では、安全を守る意識が希薄であったと言わざるを得ない。今回、二十余年の負の蓄積が噴出したと位置づける必要があり、同社経営幹部は、短い視点で穴を塞ぐだけの対応ではなく、まさに経営そのもののこれまでのあり方が問題であったことを率直に認めなくてはならない。

② 経営トップが安全に対する価値観を明確に示すこと

ア 安全に対する価値観

鉄道事業者の第一義は、安全の確保であり、必要な安全対策が施されていない状態での列車の運行は認められない。鉄道事業とは人命を預かる事業であり、安全を第一にし、その後に初めて利用者に満足してもらい、収入を得るものである。鉄道の安全を保つための保全、修理点検を第一として経営資源を投入しなくてはならない。「安全」は、できる範囲でやるのではなく、最低基準があり、それを絶対に維持することが鉄道事業者にとっての大前提である。

経営トップは安全のために、「safety before schedule」、「安全第一、品質第二」と価値観を明確にし、限られた資源を他に優先して必要な安全対策に向ける経営判断を行わなくてはならない。

さらに、同社経営幹部は、これまで現場実態を十分に把握せずに事業を運営し経営に失敗した反省に立ち、現場を十分に把握し日々の業務が適正に行われるよう、当事者意識を持ち鉄道事業を運営しなくてはならない。

イ 安全に対する意識

安全運行の土台となるのは経営幹部・社員一人一人の「意識」であり、安全のための各種施策が効果を生むために大切なことは、意識改革を継続して、安全追求の取り組みを JR 北海道の「企業文化」にまで高めることが必要である。具体的には、

- ・ 経営幹部、管理者、社員が自由に話ができ、お互いに報告し、議論しあう風通しのよい風土
 - ・ 他の事業者から学び、かつ、自らも常に学び続ける姿勢
 - ・ 内向きの論理を打破し、社外の意見を積極的に聞く、開かれた組織
 - ・ 安全に関しては妥協を許さず徹底して追求していく姿勢
- 等を作り上げていくことが求められる。

これらの行動を通し、経営トップの価値観を明確に示すとともに社員と共有し、意識改革を全社に波及させていくことが経営幹部の責務である。

③ 経営幹部が「絶対に会社を再生させる」と強い覚悟を持ち会社再生を進めること

JR 北海道の企業再生は、計画を作文に終わらせることなく、どのように実行するかにかかっている。経営幹部が「絶対に JR 北海道を再生させる」という強い覚悟を持ち、会社再生を進めることが必要である。経営幹部は、安全の最低限の基準を絶対に維持するため、これまでの全方位に対して総花的に「よい顔」をするような経営と決別しなくてはならない。

そのためには、安全を絶対に確保するために身の丈に合った企業運営を心がけることが大切であり、安全を確保できる範囲内に事業分野を絞り込む効率化を遂行する覚悟が求められる。

「安全最優先」は、決してお題目に終わらせてはならず、経営幹部は安全確立のための確固たる経営判断に基づき具体的な行動を進めなくてはならない。

④ 労働組合に対して真摯かつ経営責任を認識した対応を行うこと

会社施策の執行にあたって、労働組合から意見や提言がなされた場合、そうした意見を尊重することは大切である。しかし、執行の是非を最終判断するのは会社であり、会社はその責任に基づき、毅然として行わなければならない。

施策以外においても、複数の労働組合間の軋轢によって、職場内のコミュニケーションが阻害され、ひいては安全に関わる業務遂行上の障害にもなりかねない事象に対して、労働組合間の問題であることから、JR 北海道として踏み込んで対応してこなかったが、このような対応を改め、会社は職場規律の維持を適切にかつ厳正に図らなければならない。

また、全ての人事及び賞罰の決定は、会社の専権事項であり、労働組合が介入できる事柄ではなく、人事上の発令及び担務指定並びに賞罰の決定において、労働組合の介入が疑われることのないよう徹底を図らなければならない。

一方、安全に関しては、最終的には会社の責任において判断し対処していくが、会社としてあらゆる意見を聴取する努力を行う観点から、労働組合と真摯に深く本質的な議論を行っていくべきである。

(2) 安全に対する意識について

① 安全を意識した企業風土を構築すること

一連の事故・インシデント、様々なデータ改ざんは、鉄道事業に従事する者としてのプロフェッショナル意識・職業倫理が欠如した結果生じたと考えられる。

本来、鉄道事業者の第一義は安全の確保であり、鉄道に従事する者には、そのことを認識した専門家（プロフェッショナル）としての誇りが求められる。鉄路を守る「プロフェッショナルとしての誇り」を強く持てば必然的に安全に関する意識は強くなる。鉄路を守る「誇り」と「安全意識」は一体のものである。

安全の土台となるのは社員一人一人のこうした「誇りと安全意識」であり、JR北海道は、これを「企業風土」となるまで高めるために各種施策を継続的に実施していくことが大切である。

「誇りと安全意識」は、「人間は必ずミスをする」という現実を直視することと矛盾しない。ミスが生じた場合には、それを隠さず共有化し、将来の役に立てるという対応こそがプロの姿勢であり、これを可能にする柔軟で風通しのよい企業風土を構築すべきである。「いかなるミスも“あってはならない”」という精神論は、かえって組織を硬直化させ、隠蔽を助長する風土を育てることに注意を要する。

② 主体的に考える社員を育てること

鉄道の安全を守り、利用者に接するのは現場社員である。JR北海道のコンプライアンス教育の目的は、「誇りと安全意識」を社員一人一人の体に染みこませて、「自らルールの意味を考え、自ら行動できる」社員を育成することにある。このためには、知識偏重、過剰なルールで社員を縛り付け、現場を疲弊させるのではなく、鉄道現場で実際に起こりうる問題を議論させ、自分で考えて解決策を提案させるなどの教育方法により、社員が主体的に考える習慣づけを行うことが大切である。

③ 処分についての考え方を改めること

これまでの処分は、単なる結果責任を問う傾向が強かったが、これでは改善につながらない。今後は処分についての考え方を改め、ミス（ヒューマンエラー）に対する処分を検討する際には、安全の本質から外れた形式的、結果責任的な処分を行うのではなく、「なぜミスが生じたのか」「誰でも起こしうることなのか」等の観点にも配慮し、「再発防止教育に役立てる」という観点を重視すべきである。このためには、処分対象者がミスに至った状況を率直に明らかにして調査に協力する等、今後の安全施策につながる対応をした場合には、処分を軽くする等、原因の究明、再発防止対策に有効に活用できるような柔軟な運用を検討すべきである。

一方、ミスの隠蔽、故意・悪意による行為、意図的な改ざんなどは絶対に許されるものではないことを明確にし、万一このような行為があった場合には、厳しく対処しなくてはならない。

(3) 安全に対する対策について

JR 北海道は、鉄道事業を運営する以上、安全の基準を絶対に維持しなくてはならない。

安全に対する対策を進めるにあたり、緊急的な安全対策とともに、JR 北海道が踏まえるべき中期的視点に基づいた取り組みについて提言する。

① 緊急的な安全対策を着実に実行すること

まず、緊急的に事故再発防止対策を進めなくてはならない。安全を最優先に、安全のために資金と人材などの経営資源を集中して投入し、あわせて、列車の運行に関し、安全が確実に維持できるレベルでの速度・頻度とすることが必要である。JR 北海道が取り組んでいる「減速・減便」は、緊急的な安全対策として必要な施策である。

② 事故等の原因究明・再発防止対策の検討体制を見直すこと

事故等の原因究明は、関係者の責任追及のみに偏することなく、背後要因を正しく把握し、利用者と係員の安全のため再発防止対策を講ずることを目的として行われるべきである。

JR 北海道は、事故・インシデントだけでなく、事故・インシデントにつながりかねない事象を正しく把握するため、列車の遅延等に関係なく発生した「事故」や「事象」を全て報告する非懲罰的な事故報告制度を構築し、列車に遅延を生じていなくても重大な事故につながる可能性がある事象等について、徹底的に原因究明・対策構築を行う取り組みを開始した。同社は、こうした取り組み並びに再発防止対策が確実に実施されているかを検証するために行っている定期的な対策の実施状況のトレースを弛まず継続すべきである。

また、徹底した原因究明を進めるためには専門性の高い技術的見地からの検討が必要であり、安全に関する議論を行う場を各技術部門に設置することが求められる。

③ 安全を最優先に投資・修繕を実施すること

安全の基準を絶対に維持するため、何よりも優先して、安全を最優先に投資・修繕を実施すべきである。安全の確保にあたって、適正なルールを策定し、社員一人一人が厳格にこれを守ることは重要であるが、鉄道が装置産業・システム産業である以上、装置・システムの老朽取替を確実にを行うとともに、新たな技術を導入してより安全性向上を図ることが必須である。あわせて「人間はミスをする。それはベテランといえども同じである」ことを念頭に、社員がミスをして事故につながらないようにバックアップシステムを構築することが安全性向上に不可欠である。

この結果として、利用実績の少ない設備の休廃止を進めていく必要があるとともに、優先順位の低い施策、例えばイベント列車の運転などから当面は手を引かざるを得ないと考えるべきである。

ア 安全に関する投資・修繕の考え方

安全の基準を絶対に維持することを前提として、安全に関する投資・修繕については、以下の考え方に基づき進めなくてはならない。

- ・ 鉄道施設や車両の老朽取替については、ライフサイクルの考え方にに基づき計画すべきである。
- ・ 鉄道施設や車両の修繕については、対前年主義にとらわれることなく、予防保全の観点から、健全な状態を維持するために、施設の規模等を勘案した「ベースとなる修繕費」を整理し計画すべきである。
- ・ 現場からの提案や、当面の緊急性を踏まえ、これまで先送りしてきた施策等を「棚卸し」し、必要な設備投資や修繕を実施すべきである。
- ・ 一律、画一的対応でなく、リスクの大きなものから対応するというリスクアセスメントの考え方を徹底すべきである。
- ・ 単に「個別事故に対する個別対策」に終始する「もぐらたたき」的対応にならないよう注意が必要である。

イ 札幌圏・都市間輸送に対する安全投資

安全に関する投資・修繕を集中していく中では、線区や列車の使命を踏まえ、まず、輸送の大動脈である札幌圏と都市間輸送に関する、軌道、経年劣化した車両を中心とした安全投資と修繕を優先せざるを得ない。

ウ 設備のシンプル化・効率化

JR北海道の保有する設備については、北海道の地域の多様性に対応しながらも、全体的にシンプルにし、車両の形式を標準化するなど無駄を省き、効率化すべきである。また、安全のための設備整備においても、コストダウンの実現に向け、目標工事費の設定や価格協議の精査、契約単価の見直し、施設のスリム化、列車間合いの抜本的な拡大など、全般について聖域のない検討を行うことが必要である。

エ 安全の基準を満たせない場合の考え方

安全について最低限満たすべき基準に達していない場合は運転しない、あるいは、徐行させる判断を行うべきである。

トンネルや橋梁、護岸などの土木構造物の老朽化は特に顕著であり、それらの補修も不可欠であるが、予算等の関係から、直ちに全ての対応を行うことは困難であると考えられる。この問題については、鉄道を地域のインフラとしてどのように維持していくかという腰を据えた議論が必要であるが、緊急的には、安全最優先の観点から、補修未了の箇所では列車の運休・徐行等を行うことも検討が必要であり、その場合には、利用者にご理解いただけるよう十分に説明を尽くすべきである。

オ 安全投資と修繕に関する5年間の計画の実行

以上の観点から、JR北海道が当再生推進会議の審議を経て策定した「安全投資と修繕に関する5年間の計画」（別紙4）を何よりも最優先に必ず実行することを強く求める。

④ 新しい技術を取り入れること

JR北海道は、他業界や他事業者と比較して、ICT（Information and Communication Technology／情報・通信に関する技術）の活用が非常に遅れている。広い北海道で鉄道事業を行う上では、ICTの利用を進めるべきであり、最先端の技術をJR北海道として取り入れていくべきである。

JR北海道に限らず、鉄道事業者にとって、新型車両の開発による速達化に代表されるような、社会的に注目を集める技術開発を行っていくことは必要なことではある。しかし、今のJR北海道において、今後も持続的に鉄道事業を営んでいくために必要なのは、日々の安全な鉄道運行に資する新たな安全システム並びに車両・設備等の維持管理・更新や検査等のメンテナンスに関わる技術開発である。

例えば、鉄道施設や車両のメンテナンスを効率的かつ確実に行うため、検査機器等の整備を図るとともに、検査・保守業務の機械化やデータ管理のシステム化等を進めるべきである。

⑤ 現場の業務実施体制を確立すること

JR北海道の本社技術部門は、現場の実態を的確に把握する体制を整備するとともに、現場における課題を整理し、これに対する対応策について現場の提案を踏まえつつ検討し、必要な対応等を行う体制を確立しなくてはならない。

また、中長期的に安全性を維持・向上するため、人材の育成や施工会社との協力体制の拡充などに取り組むべきである。採用人員も限られる中、必要な資質や能力を備えた人材をいかに確保するかが重要な鍵となる。採用制度の弾力化や関連会社のノウハウ・スキルの活用等を積極的に進めるべきである。

⑥ 現場に対する円滑な指導体制を確立すること

JR北海道は、本社の現場に対する実態把握の不足、指導体制の欠如を深く反省し、本社・現場間の指導体制の再構築及びコミュニケーションの強化を進めなくてはならない。

コミュニケーション強化については、経営幹部が社員に対して直接メッセージを伝えるため、現場を定期的に訪問し、作業実態を把握するとともに、会社の現状を伝え、相互に意見交換を行うべきである。なお、当然ながら通常業務においては、本社等計画部門社員が定期的に現場を訪問し、現場における課題、気がかりを把握するとともに、本社の方針を伝え意見交換を行うなど、現場と本社のコミュニケーションを積極的に行うべきである。

また、これまで安全確保のための内部統制の構築が十分でなかったことは明らかであり、PDCA（Plan, Do, Check, Action）の仕組み、すなわち「ルールを定め＝P」、「定めたルールを実

「実施できていない場合は、なぜ実施できていないか要因を解明して改善を実施する=A」を現場内、本社・現場相互間など、多面的に進める中で本社の現場に対する指導体制を確立していくべきである。

あわせて、社員が日々の業務の中で技能の向上や問題の発掘及び解決に意欲を持って自発的に取り組めるよう、職場活性化活動等の仕組みを再構築し現場力を高めるべきである。

⑦ ミスをカバーするシステム化を進めること

JR 北海道はヒューマンエラーを減らすための努力を進めるべきであるが、どのように努力してもヒューマンエラーをゼロにすることはできない。「人間は必ずミスをする」ということを前提に、ミスがあっても事故につながらないように、システム化による多重防護を推進すべきである。

「ミスを犯した社員を責める」というだけの対応は不合理な精神論であり、中長期的な安全対策としては効果が期待できないことを認識すべきである。

なお、人間と人間によるダブルチェック体制は、仕組みとして重要ではあるが、相手に対する甘えが生まれる余地があり安全対策としては万全ではない。なるべく機械・システムを使い人間の誤りが入り込まない仕組みを作る必要がある。しかし、どうしても機械・システムによるチェックができず人間と人間によるダブルチェックのみに頼る場合は、そのダブルチェックを行うことがなぜ必要か、ミスがあった場合にどのような悲惨な事故が起きるかを社員に教育し、一人一人の社員がチェックの重要性を認識できるようにするなど、相互の甘えを排除する取り組みが必要である。

⑧ 他社に学ぶ姿勢を持つこと

JR 各社は、民営化後、それぞれに安全についての経験を重ね、その企業風土の構築、社員教育の方法等に努力を重ねてきた。しかしながら、JR 北海道は JR 他社の動向の把握やより良いものの習得が十分に行われていない。JR 他社と安全教育を相互に実施し社員に他社の取り組みを経験させるなどして、JR 各社が持つ安全についての進んだ取り組みや経験を共有し、自社の改善につなげるべきである。

⑨ 働く社員の労働安全を確保すること

社員の労働災害事故防止の観点から、老朽化した設備のあり方を再検討する必要がある。老朽化した設備を全て更新する資金的な余裕はないが、まずは部品や工具の配置等の作業環境を今一度見直し整理整頓を徹底するなど、基本的な労災防止対策を講じ、働く社員の労働安全を確保しなければならない。労働安全に配慮した職場は、結果として、働く意欲、やる気につながり、鉄道運行の安全の向上につながるものである。

(4) 持続的な経営改革について

① 前提となる考え方

JR 北海道に残された時間は短い。破綻した北海道拓殖銀行の二の舞にならないため、「最後は国が救済してくれる」と甘く考えず、限られた時間の中で経営改革を断固進めなくてはならない。

JR 北海道は、経営改革を進めるにあたり、経営改革の目標を具体的に提示し、その目標に到達する目標期間（例えば5年）を定める必要がある。その観点から、まず、「平成30年までに安全基盤を確立する」として策定した「安全投資と修繕に関する5年間の計画」を断行しつつ、経営改革を推進しなくてはならない。

経営改革を進める前提として、道民生活・経済活動を支えるためには、北海道内の交通網の維持は必須であり、地域住民の交通手段の確保を犠牲にすることはあってはならない。

広大な面積を有する北海道においては、高規格道路の建設の進展及び人口減に伴う公共交通機関の利用減を正視し、鉄道だけで交通手段の確保を論じるのではなく、バス・航空路線等の各輸送機関、高規格道路などの交通基盤の特性や利用の状況を勘案した効果的・効率的な組み合わせによる総合交通体系が形成されるべきである。

この中で、JR 北海道は、道内の交通体系において鉄道が担うべき役割を十分認識し、バスなどの交通機関と連携して総合交通体系の一翼を担う必要がある。

② JR 北海道の構造的な問題への対応

JR 北海道で発生した問題の根本原因は、同社の事業構造が慢性的に赤字であることから、必要な経営資源（ヒト・モノ・カネ）を鉄道事業の最重要課題である安全確保に投入できてこなかったことであり、この構造的な問題への対処なしに真の安全確保を実現することはできない。

この問題に対処するためには、JR 北海道による最大限の自助努力が不可欠であることは言うまでもない。しかしながら、それだけで JR 北海道の慢性的な赤字を生み出す事業構造が解消されるものではないことは数字上明らかであり、構造的な問題にまで切り込まなくてはならない。

重要なのは、持続可能性である。

安全確保のためには、長期計画に基づいて安全に関する投資・修繕にかかる資金を確保することが前提である。安全対策と収支のバランスが崩れれば、民営企業の運営は成り立たないことから、JR 北海道の経営を持続可能な構造に改革しなくてはならない。資金調達の詳細や経営資源の「選択と集中」のあり方など、持続可能な形での、安全最優先の鉄道事業運営に目途をつけることが必要である。

③ 事業範囲の「選択と集中」を進めること

JR 北海道は運営する全ての線区で安全基準を満たさなくてはならない。

鉄道は、元来大量輸送を前提とした交通手段であり、軌道、車両、保安システム等を安全に保つために多額の固定費が必要である。現状の運営コストのみならず、将来の少子化・人口減に伴う運営赤字の拡大、さらには老朽化して危険な状態に陥る前に、車両、橋梁、トンネル、護岸、保安システムなどインフラ設備の更新に多額の投資が必要である。

鉄道の存在が社会的な地域の象徴となっている面もあるが、上記のことを考えると、鉄道については大量輸送手段としての特性が発揮できるかどうかによって必要性が判断されるべきである。

また、明らかに鉄道特性を発揮できない線区を JR 北海道自身の責任で維持させることは、結果として札幌圏や都市間輸送で得た収入が利用の少ない線区の維持に振り向けられることになり、札幌圏や都市間輸送の安全性向上・輸送サービスの向上が進まなくなることを意味する。

JR 北海道の人員と予算には限りがあり、安全最優先の鉄道事業運営を行うためには、あれもこれもという「総花的」な取り組みはできないことから、必要なコストはかけるが、一方で削らざるを得ない部分も出てくる、というトレード・オフはどうしても避けられない。

したがって、JR 北海道の幹部には、限られた経営資源をまず安全に集中させ、配分できない事業分野については見直しを行う「選択と集中」に基づき鉄道事業の運営を行う厳しい経営判断を自ら下していくことが求められる。

これにはある種の痛みを伴うが、この問題への直視を避け続けてきたことが今回の事態を招いたことに鑑みると、一步踏み込んだ対応が必要となる。

優先度を明確化する過程において、例えば、事業分野の縮小や使用頻度の少ない設備の見直し、利用者の多い路線で輸送サービスレベルの向上を図りつつ、一方で列車の減速や減便を行うといった対応、鉄道特性を発揮できない線区の廃止を含めた見直し、など JR 北海道の経営全体について聖域のない検討を行うことが必要である。

JR 北海道に残された時間は短い。同社経営陣が適切な決断を行わなければ、自らの破綻を招来することを認識する必要がある。

その際 JR 北海道は、安易な路線の休廃止を進めるべきではない。また、「選択と集中」を進めるにあたっては、安全最優先に取り組む中で、円滑な乗り継ぎに考慮したダイヤ編成など可能な限りのサービスの確保、代替輸送の確保など、交通網維持における使命についても十分配慮する必要がある。

特に輸送力の著しい変更を伴う取り組みについては、JR 北海道の持つ公共性や地域への影響を考慮し、地元自治体や利用者の理解を得るべく、丁寧な説明を行っていかねばならない。また、日頃から、路線別の利用状況等の情報提供について積極的に行うべきである。

④ 道民・利用者に対して透明性のある経営を行うこと

JR 北海道は社会的責任を果たすべく、一人一人の社員が道民の視点を重視した事業展開を行い、道民に愛され、道民を味方にし、信頼される鉄道会社になるという心がけが必要である。

しかし、様々な事故や不祥事の連鎖の中で、利用者の中に、かつてないほど深刻な信頼喪失や利用離れが生じており、事実の隠蔽などに対する強い不信感はまだ払拭されていない。

ここまで述べた取り組みを進めるためには、道民・利用者に対して透明性のある経営を行い、よいことも悪いことも隠さないで情報を開示し、道民の声をよく聞き、必要な説明をしっかりと行うという地道な努力を愚直に続けなければならない。

⑤ 国、自治体、地域の皆様をお願いしたいこと

鉄道輸送の安全を維持するため、何よりも、JR 北海道は前述したとおり、最大限の自助努力を行わなくてはならない。しかし、それでも、JR 北海道の構造的な問題を全て解消することは困難であり、輸送機関として安全で持続可能な経営を可能とし、公共交通機関としての責務を今後とも果たし続けることができるよう、国、自治体、地域の皆様など、各ステークホルダーに対して以下のことをお願いしたい。

まず、当面必要となる安全投資や修繕の資金について、国による財政的な支援をお願いしたい。

この際、一時的な資金注入では、構造的な収支の不均衡は解消されず、再度、安全投資や修繕費の確保ができなくなる状況に陥る。経営安定基金の運用益の減少など、国鉄改革の当時に想定した前提が大きく変化している中、JR 北海道が将来にわたり持続可能な形で安全最優先の鉄道事業運営を行っていくためには、同社は根本的な経営の見直しを行っていく必要がある。

例えば、JR 北海道は平成 23 年から安全投資に対する 600 億円の支援措置を受けているが、そのうち無利子融資（300 億円）については期限までに返済しなければならず、これが同社のキャッシュフローに大きな影響を及ぼすことを肝に銘じなければならない。今後も大幅な収入の増加が見込めない中で、この返済資金を確保するため、将来使用できる安全に関する投資・修繕のための資金が制約を受けることを考慮して、思い切った事業規模のスリム化を同時に進めていかなければならない。

さらに、重要な課題として認識すべき事項として、土木構造物の老朽化対策がある。

橋梁、トンネル、護岸など、北海道の鉄道開業期に構築された土木構造物が老朽化しており、線区を維持するためには大規模な更新や長寿命化対策工事が必要となっている。また、耐震補強についても、処置が必要な箇所が多く残されている。

しかし、これらは多額の費用が必要であるため、ひとり JR 北海道の経営努力だけで担うことのできるような性格のものではなく、その維持更新のあり方や費用負担に関し、国民的課題としての議論をお願いしたい。

⑥ 総合的な交通ネットワークを検討する会議体の設置について

当再生推進会議は JR 北海道の再生のために以上の提言を行ってきた。しかし、北海道の問題は、JR 北海道単体の問題にとどまらず、地方における人口減少や社会インフラの老朽化などの構造的問題にどう対処していくかという点で、近い将来日本全体が直面する困難の先行事例と見ることもできる。

北海道の交通を議論する際、JR 北海道だけでの対応では（大量輸送を前提とする鉄道特性に鑑みると、また、「選択と集中」を行わざるを得ない現状からしても）北海道民の足の確保という重要な課題への対応としては明らかに不十分である。したがって、当再生推進会議としては、最後に、これからの道内各地の地域公共交通網をどのようにしていくかを広い視野から総合的に検討する会議体の設置を提言したい。

具体的には、「ともすれば民間事業者の事業運営に任せきりであった従来の枠組みから脱却し、地域の総合行政を担う地方公共団体が先頭に立って、公共交通事業者、住民・利用者、学識経験者をはじめとする地域の関係者が知恵を出し合い、合意の下で、持続可能な地域公共交通網を構想し、その実現に向けて地域公共交通の活性化及び再生を図る」（平成26年11月20日に総務大臣及び国土交通大臣が公表した「地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針」）といった観点から議論を行う場が必要である。

特に、全国を上回るスピードで人口減少・高齢化が進む北海道では、地方自治体を中心となって、鉄道やバスなど事業者の厳しい経営状況も含め、交通を取り巻く大きな環境変化について関係者が認識を共有しつつ、それぞれの地域特性に応じた持続可能な地域公共交通網の目指す姿を検討する場が必要である。

このため、国、北海道や市町村などの自治体、JR北海道をはじめとする事業者には、こうした議論を行うための各地の実情にあわせた協議会の設置、地域交通ネットワーク形成の計画づくりを積極的に進めていただきたい。この際、地域の人口動向などの社会条件、気象や地理的条件に応じて、鉄道のみならず航空機、路線バスのほか、コミュニティバスやデマンド交通などあらゆる交通手段の組み合わせ、さらにはその基盤となる道路網のあり方といった観点も重要であると考えられる。

この協議会には、北海道の置かれた困難な状況に対して前向きに取り組み、将来、「北海道モデル」と呼ばれる先行モデルを打ち出すことを期待したい。

5 実施状況のモニタリング

本提言書で提起した内容並びに本会議の審議を経て JR 北海道が策定した計画については、JR 北海道は継続的にトレースを行いつつ確実に進める必要がある。

これらの計画の実施状況については、JR 北海道の取締役会による監視並びに監査役による監査が行われる。また、国土交通省によって、JR が国土交通省に対して行う定期的な報告や監査を通じた監督が行われることとなる。

JR 北海道再生推進会議としても、JR 北海道が計画を確実に実施しているかどうか、モニタリングを実施する。

モニタリングは、本会議が実施する。モニタリングの期間は2年間とし、現場調査とあわせ年2回実施する。

6 おわりに

安全は天から降ってこない。

鉄道の輸送サービスは、自然を切り拓いて敷設した線路の上を重量のある車両を高速で走らせ、かつ複雑な保安システムを構築することによって実現できている。それゆえに多くの危険を生み出す特性を持っている。安全は努力を重ねることによって初めて達成できるものであり、努力を怠れば直ちに事故につながることを経営幹部、全社員が強く認識すべきである。

この間の事故並びにデータ改ざん等の反省に立ち、JR 北海道は安全の確立に向けた歩みをスタートさせている（別紙5）。JR 北海道は、この歩みを決してゆるめることなく、一人一人の社員が、「安全の担い手は自分自身であること」「自分一人が決められたルールを守らなかったことにより安全が崩れるということ」を認識し、一つ一つの業務の意味を理解し、取り組むことを求める。

その上で、JR 北海道は「新しい JR 北海道」として生まれ変わらなくてはならない。

JR 北海道の全社員には、『「新しい JR 北海道」を自分たちで創業するのだ』という気持ちを持ち、次のことを高いレベルで実現していただきたい。

- ① 利用者の安全を最優先に経営を行い、安全の基準を絶対に維持すること
- ② 自治体・他交通手段等と連携し道内の総合交通網を担う一翼となること
- ③ 新幹線開業を機に将来とも道民に必要とされ、かつ道民に貢献できる会社となること

一日も早く、全ての利用者から、「JR 北海道は変わった」「安心できる」と実感していただけるよう、経営幹部、7千人の社員一人一人が不退転の決意で会社再生に取り組まなくてはならない。

JR 北海道の全社員は、これまで日本中のどこの鉄道会社よりも厳しい自然条件のもと、鉄路を守り続けた使命感と誇りを持って自らの業務に邁進していただきたい。そして、鉄道に対する道民の信頼・期待を自覚し、安全な鉄道を築き上げていただきたい。

また、国及び北海道には、国・自治体の財政事情が厳しい中で、効率的かつ道民にとって利便性のある移動手段が確保できるよう、北海道内の様々な交通手段の特性を考慮した組み合わせによる総合交通体系の構築を進めていただきたい。

JR 北海道が、道民生活・経済活動に必要な交通手段として、どの鉄道会社にも負けない安全とサービスを提供する新しい「JR 北海道」に生まれ変わることを期待する。