HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道における鉄道敷設と運輸 ： JR北海道「路線の見直し」を問う
Author(s)	宮下, 弘美
Citation	地域経済経営ネットワーク研究センター年報, 6, 145-166
Issue Date	2017-03-29
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/66583
Type	departmental bulletin paper
File Information	100Miyashita.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

地域経済経営ネットワーク研究センター年報　第 6 号
北海道大学　2017 . 3

＜研究ノート＞

北海道における鉄道敷設と運輸
－ JR 北海道「路線の見直し」を問う －

宮下　弘美

【要　約】2016 年 11 月に，北海道旅客鉄道株式会社（JR 北海道）は，現行の運行在来線 25 線区のほぼ 5 割に相当する 13 線区を単独では経営が維持できないと公表した。「路線の見直し」によって，JR 北海道の経営難は解決するのであろうか。本稿では，第 1 に明治以降の広軌改築か新線増設かという二つの大きな鉄道政策の流れの中で，戦後の国鉄を位置づけなおし，第 2 に北海道の鉄道輸送の特徴点を明らかにし，今後の鉄道維持の方向性について考察しようとするものである。前者からは，輸送力の改善が進まない中で高度成長をむかえた国鉄が，第 3 次長期計画での資金調達スキームに失敗して巨額の債務をかかえ，1980 年以降に特定地方交通線をバスや第 3 セクターに転換していったものの，結局 37.1 兆円の債務が JR 各社や国民に引き継がれていったことが明らかになる。JR 北海道の経営難は，経営安定基金の運用益の減少が直接的な原因であり，それは歴史的に生み出されたといえた。後者についても，課題は残されているが，1965 年度には，東海道線に収益が集約され，北海道では貨物輸送の割合が高いことがうかがえる。「路線の見直し」には，道内の鉄道が長年かけて敷設されてきた道民の財産であることを出発点にし，長期的，全国的な視野からの慎重な対応が求められるように思われる。
【キーワード】国鉄，JR 北海道，鉄道敷設法，経営再建法，地方交通線

1. はじめに

2016（平成 28）年 8 月，北海道に猛烈な台風が立て続けに上陸して，農地や家屋などに数百億円にのぼる甚大な被害をもたらした。国は，「激甚災害」に指定し，復旧事業には国庫補助が可能になった。交通機関への影響をみると，8 月 23 日に，JR 石北線（上川～白滝間）が路盤流出などにより不通になったほか，8 月 30 日に太平洋側から直接上陸した台風 10 号は，上川，十勝地方の交通インフラに多大な爪痕を残した。9 月 1 日には，道東道（占冠 IC ～芽室 IC）や国道 38 号線（狩勝峠），274 号線（日勝峠）を含む国道 5 路線の通行止め，札幌～釧路間，札幌～網走間，札幌～函館間の全特急列車，日高線（苫小牧～鵡川間），函館線（新函館北斗～長万部～蘭越間），根室線（富良野～池田間），石北線（上川～白滝間），釧網線（釧路～知床斜里間）の普通列車も終日運休になるなど，道央と道東を結ぶラインが途絶した。2015 年 1 月に高波被害を受けた日高線（鵡川～様似間）では，すでにバス代行が長期化しているが，新たに，石北線（上川～白滝間）や根室線（トマム～帯広間）でもバス代行が続き（前者は 10 月 1 日，後者は 12 月 22 日に復旧），根室線の東鹿越～新得間は再開の目途がたたずに運休したままである（9 月 1 日付け，2017 年 1 月 5 日付け「JR 北海道」HP）。

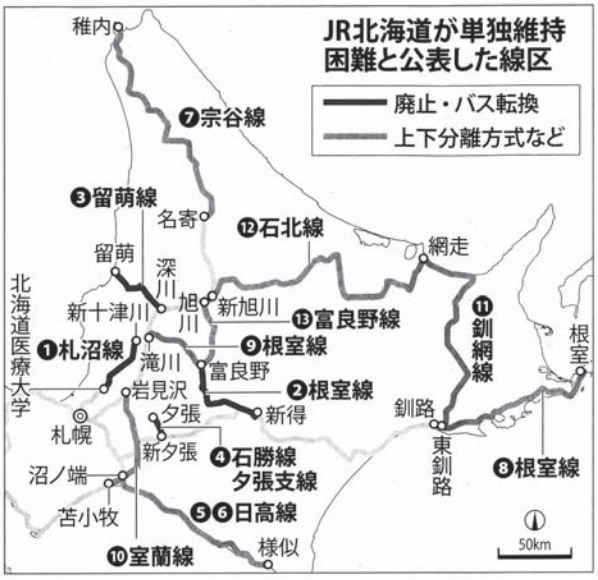
台風被害に前後して，北海道旅客鉄道株式会社（以下，JR 北海道）は，秋にも同社単独では経営を維持できない線区を公表するとしていたが（2016 年 7 月 28 日付け『北海道新聞』全道版），11 月 18 日に，現在の営業区間のほぼ半分に相当する 10 路線 13 区間が公表された（「**図 1**」）。これらの膨大な線区の公表に対し，すでに，沿線自治体，政党，市民，マスコミなどからさまざまな反響が広がっている。

本稿では，「単独では維持できない」という線区の存在が，JR 北海道の公表どおりに，ストレートに「路線の見直し」，つまり廃線やバス転換，沿線自治体への費用負担へと直結するべき論点と

ＪＲ北海道が単独維持困難として公表した線区

路線名	区間	営業キロ	輸送密度（人）	営業損益（百万円）	営業係数（円）
❶札沼線	北海道医療大学―新十津川	47.6	79	▼351	2213
❷根室線	富良野―新得	81.7	152	▼979	1854
❸留萌線	深川―留萌	50.1	183	▼683	1342
❹石勝線夕張支線	新夕張―夕張	16.1	118	▼150	1188
❺日高線	苫小牧―鵡川	146.5	298	▼1544	1179
❻日高線	鵡川―様似				
❼宗谷線	名寄―稚内	183.2	403	▼2541	618
❽根室線	釧路―根室	135.4	449	▼1076	517
❾根室線	滝川―富良野	54.6	488	▼1183	1010
❿室蘭線	沼ノ端―岩見沢	67.0	500	▼1117	965
⓫釧網線	東釧路―網走	166.2	513	▼1617	561
⓬石北線	新旭川―網走	234.0	1141	▼3568	324
⓭富良野線	富良野―旭川	54.8	1477	▼956	363

※2015年度の収支状況。❹は廃止で合意ずみ。▼は赤字。日高線は鵡川―様似が災害で運休中のため、14年度のデータ



出所：『毎日新聞』（北海道版）2016 年 11 月 19 日。

図 1　単独では維持が困難な路線（13 線区）（2016 年 11 月 18 日発表）

なりうるかどうかという点について，戦前からの鉄道政策について検討し，鉄道輸送の実態をふまえながら，解決への糸口を考察してみたい。

2. 北海道における鉄道敷設の法的根拠と経営主体

（1）幹線鉄道網の敷設と改正「鉄道敷設法」公布（1872 年～ 1945 年）

北海道での鉄道敷設の歴史は古い。1854（嘉永 7）年に日米和親条約が締結し，箱館（現・函館）が開港すると，外国汽船に焚料炭を供給するために，茅沼炭や白糠炭が海上輸送されていたが，開拓使長官黒田清隆は，石炭をより安定的に供給するために空知地方の炭鉱を開発し，1880（明治 13）年には国有国営の官設幌内鉄道を敷設して，小樽手宮までの石炭輸送や開拓民への便宜をはかった。開拓使顧問ホーレス・ケプロン（Horace Capron）は，雪が少なく，凍結のおそれが少ない天然の良港であった室蘭までの鉄道敷設を主張していたが（「ケプロン報文」），明治政府には長距離の鉄道を敷設する資金力はなく，石炭は小樽手宮から函館まで海上輸送されていた。室蘭までの鉄道は，後述の北海道炭礦鉄道会社（以下，北炭と略称）が敷設することになる。

すでに幕末に，アメリカやフランスからは幕府に対して鉄道敷設計画がもちこまれていたが，明治になると，政府は，植民地化につながりかねない外国資本の導入を避ける方針をもち，イギリスの駐日公使パークス（Parkes, Sir Harry Smith）の進言にしたがって，自国管轄方式を堅持していた。政府は，1869（明治 2）年に東西両京を結ぶ東京～京都間幹線，東京～横浜，琵琶湖辺～敦賀，京都～神戸間岐線の敷設計画を廟議決定し，起業公債とイギリス人技師モレル（Morel, Edmund）の技術支援によって，1872（明治 5）年に新橋（のちの汐留貨物駅，現・廃駅）～開港場・横浜（現・桜木町）間を官設鉄道として開業した。引き続き 1877（明治 10）年に大阪～京都間が開業，1889（明治 22）年には東海道線の新橋～神戸間が全通した。幌内鉄道は，アメリカ人技師クロフォード（Crawford, Joseph U.）の指導下で早期に敷設されているが，このことには，政府にとって，「皇国の北門」としての北海道開拓が，いかに重要視されていたかがうかがいしれる。

「富国強兵」（経済成長と軍事力）を国策とする明治政府にとって，北海道から九州までを縦貫する幹線鉄道の敷設は，なによりも緊急課題であった。明治中頃に鉄道会社が勃興するようになると，政府は，必ずしも官設鉄道に固執することなく，1887（明治 20）年に「私設鉄道条例」を公布し，

なかでも，北炭，日本（上野～青森間），山陽（神戸～下関間），九州（門司～熊本間，鳥栖～長崎間）の四大鉄道会社には，大蔵卿松方正義の発議による利子補給（配当保証）などの政府保護を下付して資金の呼び水とし，官設東海道線をはさんで，私鉄による縦貫鉄道を完成させていった。北海道では，1889（明治 22）年に創立した北炭が，空知太（現・滝川）～室蘭間の幹線および砂川～歌志内間，追分～夕張間両支線を敷設し，併せて官設幌内・幾春別鉄道と官営幌内・幾春別炭鉱の払下げ（民営化）を受け，また，1901（明治 34）年創立の北海道鉄道株式会社が函館～長万部～小沢～小樽間を敷設した[1]。

明治政府は，財源不足とできるだけ短期間で鉄道を敷設したいという事情から，国際標準軌（日本国内では歴史的に広軌と通称され，以下，広軌と呼称する，4 フィート 8 インチ，1,435 ミリメートル）ではなく，工事費がより少なくてすむ狭軌（3 フィート 6 インチ，1,067 ミリメートル）を採用することになった。狭軌に対しては，早くも日清戦後に輸送力不足の原因であるとの批判が起きるようになり，批判を受けた鉄道官僚井上勝は，広軌は過大で不経済であるから，輸送力不足を解消するには複線にするとか，広軌に改良したいのならレールを 3 本にしたり，貨車や客車の車輪部分を改修すればいいと反論しながらも，後に「慙愧に堪えない」と悔い，狭軌を決断した大隈重信もまた「吾輩の一生一代の失策」であると後悔することとなった[2]。広軌改築か新線増設かという一点は，その後の日本の鉄道政策にとって，今日まで続く混迷の原点となり続けることになったのである。

政権交代などの影響を受けずに計画的に官設鉄道を敷設するため，政府は，1892（明治 25）年に「鉄道敷設法」，1896（明治 29）年に「北海道鉄道敷設法」を公布し，敷設予定線を決定した。前者では全国に 33 路線，調査の遅れから別法案になった後者では，旭川～十勝太～厚岸～網走間，利別（現・池田地域）～相ノ内（現・北見地域）～根室間，旭川～宗谷間，雨龍原野～増毛間，奈与呂（現・名寄）～網走間，小樽～函館間が予定線とされていた。法案の主旨説明に立った内務大臣品川弥二郎は，鉄道の役割を「兵商二途ノ要員」（軍事輸送と商品輸送）であると位置づけ，同法では，将来における私設鉄道の買収についても規定されていた[3]。

その後政府は，たびたびの鉄道国有化の機会を景気変動などを理由に失い，日露戦争直後の 1906（明治 39）年に至って念願の鉄道国有法を公布し，私鉄 17 社を買収した。鉄道国有法案は，与党立憲政友会の第 1 次西園寺内閣が政権を維持するため，第 22 帝国議会の最終日に大同倶楽部を加え，討論省略，反対派総退場，速記不能という異常事態の中で，賛成 214，反対 0 で成立することになった[4]。新たに発足した所轄官庁の帝国鉄道庁は，所有鉄道を「帝国鉄道」（英文表記では Imperial Government Railway ）と呼称していたが，国有鉄道という名称が一般化していった。鉄道国有化までに，北海道では，上川線（空知太～旭川間），天塩線（旭川～名寄間），十勝線（旭川～下富良野〔現･富良野〕～落合間），釧路線（帯

1）宮下弘美「『北海道炭礦鉄道会社』解題」（老川慶喜・宮下弘美編『明治期私鉄営業報告書集成第 2 期北海道炭礦鉄道会社』第 1 巻，日本経済評論社，2005 年），渡邉恵一「北海道鉄道の成立」（野田･老川編『日本鉄道史の研究 ― 政策･経営／金融・地域社会』八朔社，2003 年）。パークス，モレル，クロフォード，黒田清隆については，鉄道史学会編『鉄道史人物事典』日本経済評論社，2013 年，の各項目を参照。

2）老川慶喜『日本鉄道史　幕末･明治編』中公新書，2014 年，50−53 頁，同『日本鉄道史　大正･昭和戦前編』同，2016 年。

3）同法「別表」における北海道予定線は次の 22 線にのぼっていた。128 函館～戸井間，129 上磯～木古内～江差間，木古内～大島間，130 八雲～利別間，130−2 黒松内～岩内付近，131 京極～喜茂別間，壮瞥～紋鼈間，132 京極～留寿都～壮瞥間，133 苫小牧～鵡川～浦河～広尾～帯広間，134 鵡川～金山間，ペンケオロロツプナイ～登川間，135 札幌～石狩～増毛間，136 札幌～当別～沼田間，137 白石～広島～追分間，広島～苫小牧間，137−2 深川～芦別間，138 比布～下愛別間，139 ルベシベ～滝ノ上間，140 高江～帯広間，142 芽室～トムラウシ間，142−2 御影付近～右左府～辺富内，142−3 新得～上士幌～足寄，142−4 落合～串内付近，143 名寄～雨龍～羽幌間，144 羽幌～天塩～下沙流別間，144−2 美深～枝幸間，145 興部～幌別～枝幸～浜頓別間，幌別～小蝶別，146 中湧別～常呂～網走間，147 留辺蘂～伊頓武華間，147−2 白糠～足寄間，148 釧路～相生，149 厚床～標津～斜里，150 中標津～標茶（鉄道省『日本鉄道史』）。

4）原田勝正『日本の国鉄』岩波新書，1984 年。

広～釧路間）が官設鉄道として開業している。

国有化後は，植民地であった韓国の総督府鉄道，下関～釜山間航路，1906（明 39）年設立の南満州鉄道線間に連絡運輸網が形成され，1912（大正元）年にはシベリア鉄道経由での新橋～ロンドン間乗車券が発券されるようになった。また，列車ダイヤの作成には，参謀本部から運輸担当将校が参加することが慣例となり，軍用列車のダイヤが優先的に組み込まれることにもなった。

明治後期頃になると，狭軌を改軌に改良することを優先したい「改主建従」の鉄道院（1908 年からの所轄官庁）と，地方に鉄道を敷設して，その地域の票を獲得しようとする「建主改従」の原敬・立憲政友会の間で対立が深まっていくが，後者が優先され，「我田引鉄」という言葉が定着していった。初代満鉄総裁で逓信大臣兼初代鉄道院総裁であった後藤新平（鉄道院総裁在任期間は 1908 年～ 1911 年，1912 年～ 1913 年，1916 年～ 1918 年）が心血をそそいだのが，輸送量の増加に対応するための広軌改築計画であった。第 2 次大隈重信内閣（1914 年～ 1916 年），寺内正毅内閣（1916 年～ 1918 年）の下では，改軌計画はかなり具体化し，閣議の了承や準備委員会の発足を経る一方，実際の狭軌線である八浜線（現・横浜線）に線路を併設して三線式，四線式にし，台車を広軌用に改良して実験をおこない，輸送効率にすぐれていることが実証されていた。

他方で，原敬は，鉄道敷設などの利益誘導により集票しようとする星亨以来の方策の継承者であり，第 2 代鉄道院総裁在任中（1911 年～ 1912 年）は新線増設方針を優先し，1918（大正 7）年に内閣総理大臣になると，後藤の改軌計画を放棄し，白紙に戻した。当時の後藤が果たせなかった広軌鉄道は，のちに東海道新幹線というかたちになるが，「新幹線の生みの親」として知られる第 4 代国鉄総裁・十河信二（在任期間は 1955 年～ 1963 年）は，鉄道院勤務時代に，後藤のもとで鉄道技術者の島安次郎と広軌計画を策定した経歴をもっていた。十河にとって後藤は，人生の師ともいうべき存在であり，広軌改築か新線増設かという争点は，戦後まで持ち越されることになった [5)]。

1922（大正 11）年には，原・立憲政友会が目指していた全国的な鉄道網の計画線ともいうべき「鉄道敷設法」（大正 11 年法律第 37 号，通称は改正「鉄道敷設法」，同名の旧法は廃止）を制定し，幹線と幹線とを結ぶ支線を中心に，全国 149 路線（のちに 150 路線）の予定線が決定した。「北海道鉄道敷設法」も同法に吸収され，その路線計画がルートを変更しながら，1987（昭和 62）年 4 月に「日本国有鉄道改革法等施行法」（国鉄の分割・民営化）が施行されるまで，50 年以上にもわたって鉄道敷設の法的根拠とされ続けた。戦前において，後藤の計画が実行されていれば，輸送力の拡充につながり，また，原の計画によって地方への鉄道敷設が進んだことも事実である。両方の懸案を同時進行するだけの資金力は，政府にはなかったといわれている。

1920 年代に，東京，名古屋，大阪地域で工業が発展し，人口が集中してくると，都市化・電化が進み，阪急，東急，西武などの都市近郊鉄道が形成されていった [6)]。大阪は，「東洋のマンチェスター」と呼ばれるほどの一大工業都市に成長していたため，電車を利用して郊外から通勤する人々が誕生していったが，歴史的・経済的な基盤

5）原敬，後藤新平，十河信二，島安次郎については，前掲『鉄道史人物事典』の各項目，有賀宗吉『十河信二』十河信二伝刊行会，1988 年参照。原と後藤はともに岩手県出身で，それぞれ，盛岡市と奥州市に記念館が開設されている。

6）小林一三は，都市近郊鉄道の創始者として名高いが，もともとは三井銀行勤務時代の元上司の誘いで，1907（明治 42）年創立の箕面有馬電気軌道（現・阪急電鉄株式会社）の経営にかかわることになり，乗客がいなければ乗客を創りだすという方針の下，沿線の宅地開発や住宅ローンの創出，温泉や歌劇団（現・宝塚歌劇団），ターミナルデパート（現・阪急デパート）の建設など，「大衆志向」の新しいライフスタイルを定着させた。江戸時代の三井越後屋の創始者三井高利が，大衆（町人）相手に「現金掛け値なし」の安売り商法で成功していることから，小林は，三井高利の再来とまでの評価を受けていた。1918（大正 7）年に，渋沢栄一らが東京西部地区に，エベネザー・ハワード（Ebenezer Howard）が提唱していた田園都市構想を実現しようとした際には，荏原電気鉄道（現・東京急行電鉄株式会社）の経営を任せた五島慶太が小林からアドバイスを受け，成功している。また，堤康次郎は，土地開発事業を行なう一方，1912（大正元）年創立で，1932（昭和 7）年に経営危機に陥っていた武蔵野鉄道（現・西武鉄道株式会社）を再建している（前掲『鉄道史人物事典』所収，小林一三，五島慶太，堤康次郎の項目参照）。

が異なる北海道に同様の傾向が生じることはなかった。これらの都市圏には，1960 年代の高度成長期に，ますます多くの若年労働人口が農村地域から吸収されていくことになる一方，他方で，早くも 1970（昭和 45）年に「過疎地域対策緊急措置法」が制定されるなど，地域間での人口差は広がるばかりであった[7]。

(2) 特別地方交通線の決定と全国新幹線鉄道整備法公布（1946 年～ 1986 年）

1)「国鉄諮問委員会意見書」(1968 年）にもとづく「赤字 83 線」

戦時中の空襲などによる被害，戦後の占領軍による列車運行を経て，1948（昭和 23）年に「日本国有鉄道法」が公布されると，官設官営の帝国鉄道は，翌年，公共事業体（Public Corporation）としての日本国有鉄道（以下，国鉄と略称，英語表記は Japanese National Railways）に改編された。その背景には，GHQ から組織改編の指示があったからにほかならなかったが，当時の所轄官庁であった運輸省内に帝国鉄道を置きたいという政府の思惑はかなわなかった。同法第 1 条には，「能率的な運営により，これを発展せしめ，もって公共の福祉を増進することを目的」とすることが明文化され，帝国鉄道は，公共性を保ちながら企業性を追求するという，政府が 100％出資する特殊法人として発足することになった[8]。独立採算性をとりながら，政府の強い監督権限の下におかれたことは，その後の「国鉄問題の 38 年におよぶ病根」[9] になったといわれているが，広軌改築か新線増設かという，明治以来，国鉄が揺さぶりつづけられてきた方向性についてもまた，国鉄と政府が一致することはなかった。

高度成長にともなって旅客数や貨物輸送量が急増してくると，線路容量や貨車不足が顕著になってきたため，国鉄は，1955（昭和 30）年に政府が決定した経済自立 5 か年計画に対応して，1957（昭和 32）年度から始まる第 1 次 5 か年計画（当初予算 5,020 億円）を策定し，老朽設備の更新，複線化による線路増設，電化やディーゼル車の導入による動力の近代化など，輸送力の増強を目的に投資を続けた。政府は，唯一の出資者でありながら，国鉄発足時の「国の出資は国鉄の事業用資産の評価額として 49 億円の現物出資のほか，対日援助物資見返資金特別会計からの出資金 40 億円だけ」[10] にすぎなかった。国鉄は，自己資金で投資資金を調達するには，わずかな内部留保と，民間からの借り入れが認められていないために資金運用部特別会計からの長期借入金，鉄道債券発行，政策資金の融通しかなく，常に資金不足に悩まされることになった。

1960（昭和 35）年に国民所得倍増計画が閣議決定されると，国鉄は第 1 次 5 か年計画を中止して，新たに 1961（昭和 36）年度からの第 2 次 5 か年計画（同 9,750 億円）を策定し，輸送力増強

7）高度成長期の日本経済については，武田晴人『高度成長』（シリーズ『日本近現代史』第 8 巻）岩波新書, 2008 年，吉見俊哉『ポスト戦後社会』（同前第 9 巻）同, 2009 年参照。2014 年に，全国 896 の自治体が消滅する可能性を示唆し，人口減少に即した「選択と集中」を説く日本創生会議・増田レポート（増田寛也『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減－』中公新書，2014 年）が公表され，複数の批判書も出版された。ここでは，増田レポートやその反論について検討することを主旨としていないが，山下祐介氏は，増田氏の論理の「飛躍が，どうも地方や地域に関る様々な誤解を生み，現在の地域切り捨て論にもつながっているよう」であること，「インフラ撤退は地域の存続にそのまま直接関わるので，そうした噂がただ出ただけでも，十分に撤退や逃散を始める契機になること」に警鐘をならしている（同『地方消滅の罠－「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書，2014 年，89－96 頁）。また，加藤久和『8000 万人社会の衝撃 ― 地方消滅から日本消滅へ』祥伝社新書，2016 年，や吉川洋『人口と日本経済－長寿，イノベーション，経済成長』中公新書，2016 年，などの近著もあるが，本稿では，国鉄や JR 北海道の経営危機の問題と，道内での人口減少傾向に，直接的な関連性があるとは考えない。

8）公共事業体とはいえ，国鉄には，①総裁は，管理委員会委員が推薦した者を内閣が任命し（同第 20 条），同委員は，衆参両議員の同意を得て，内閣が任命（同法第 9 条），②毎年の予算には閣議決定，決算には運輸大臣の承認が必要（同第 38 条，第 40 条），③資金の借入れには運輸大臣の認可を受けて政府からのみ受けられる（同第 44 条，第 45 条），④国鉄は，運輸大臣が監督し（同第 52 条），新線の建設や営業線の休止・廃止などには運輸大臣の許可・認可をうけなければならない（同第 53 条）という，政府の強い監督権限のもとにあった。

9）原田勝正『国鉄解体－戦後 40 年の歩み』筑摩書房，1988 年，47 頁。

10）佐藤信之『新幹線の歴史－政治と経営のダイナミズム』岩波新書，2015 年，30－31 頁。

と輸送方式の近代化という大規模な投資を実施することにした。この計画期間中の 1964（昭和 39）年に，5 年前から着工していた東海道新幹線（東京～大阪間）が新線としてではなく，東海道線の別線増設分として開業した。東海道新幹線は，戦前からの広軌改築計画が，「建主改従」方針や長期化する戦争の影響で頓挫したのち，十河信二総裁が，戦時中の弾丸列車構想をもとに，世界銀行から 8,000 万ドル（借入れ時で約 288 億円）の借款を受けて敷設した。別線増設であれば，後述する鉄道建設審議会の建議を経る必要がなく，国鉄が政治家の影響を受けずに計画を主導できるからであり，東海道新幹線の営業キロ数は，国鉄の統計上，線路の延長キロ数には含まれていない[11]。

他方で政府は，1964（昭和 39）年に日本鉄道建設公団法を公布し，十河総裁時代に進まなかった新線を敷設する目的で，日本鉄道建設公団（鉄建公団）を発足させた。同公団は，政府・国鉄が出資し，公団が敷設工事をおこない，その後は国鉄に貸付または譲渡することになっていた。敷設路線は，運輸省の諮問機関である鉄道建設審議会が，1922（大正 11）年公布の改正鉄道敷設法予定線にもとづいて調査線や工事線を建議し，その諮問にもとづいて運輸大臣が指示することになっていた。自民党総務会長が鉄道建設審議会会長，同党政務調査会長が同小委員長を兼任していたため，のちに「日本列島改造論」を論じる田中角栄（1972 年～ 74 年に内閣総理大臣）は，1961（昭和 36）年に政務調査会長に就任すると，新線建設を積極的に推進していった。代表的な路線として，北海道では，1964（昭和 39）年に開業していた白糠線（白糠～上茶路）が，8 年後の 1972（昭和 47）年に上茶路～釧路二股（のち北進に改名）間を増設したことや三陸鉄道の前谷地～気仙沼間があげられる。

1964（昭和 39）年という年は，東海道新幹線が開業し，日本鉄道建設公団が発足しただけではなく，奇しくも国鉄が 300 億円という初の純損失を計上した年でもあった。損失の原因として，①運賃改定（運賃値上げ）を見送ったことによる運輸収入の伸び悩み，②通勤・通学定期割引などの公共負担の累積，③借入金増大による利子負担の増加，④職員の高齢化に伴う人件費の増加があげられるほか，松田昌士氏（現・JR 東日本顧問）は，この年から「民間型の償却制度に変えたために，赤字が出た」に過ぎないという危機感の薄れがあったことを指摘されている[12]。

1963（昭和 38）年 11 月に東海道線鶴見事故（死者 160 名）が生じると，過密ダイヤや安全対策の遅れが表面化してきた。国鉄は，慢性的な輸送力不足に本格的に対処するため，1965（昭和 40）年度から 7 か年にわたって，当初予算額がほぼ 3 兆円という巨大な第 3 次長期計画を実施していく。この計画は，閣議で了解を得て国の施策として認められたために，資金確保のための運賃引き上げを認可されたが，国鉄が政府出資 4,000 億円を要求したことに対して，実際の政府出資はわずか 40 億円に過ぎず，後述するように，特別債という民間からの借入金に依存することになった。複線化，電化，ATS（自動列車停止装置）設置，軌道強化，車両更新などへの投資の結果，蒸気機関車廃止による無煙化率の進展，都市間輸送時間の短縮が可能となり，1968（昭和 43）年 10 月に実施された時刻表改正（ヨン・サン・トオ）は，改良工事の集大成といわれている。たとえば，特急列車では，上野～青森間が 1 時間 54 分短縮の 8 時間 30 分，上野～札幌間が 2 時間 10 分短縮の 17 時間 15 分になった。特急貨物列車の場合も，輸送方式の変更，貨物駅集約構想，物資別

11）十河総裁は，任期途中の 1963（昭和 38）年 5 月，東海道新幹線の工事費が倍増したことや，過密ダイヤが一因とされる前年 5 月に起きた常磐線三河島事故（死亡者 160 名）の責任を取るという形で辞任し，新幹線の開業式に出席していない。工事費が倍増したおもな要因は，物価上昇に伴う用地費や資材の値上がりにあると見ることができるが，多くの批判が国鉄に集中した。十河は，運輸大臣に対し，総裁就任時の条件として，国鉄の自主性，国鉄経営の最終決定は総裁に一任，赤字線の追加建設を強要しないことを主張し，独立採算性を守り抜いた「最後の総裁」といわれている（原田，前掲書，136−143 頁，155−162 頁，佐藤，前掲書，36−37 頁，葛西敬之『未完の「国鉄改革」－巨大組織の崩壊と再生』東洋経済新報社，2001 年，12−15 頁）。

12）松田昌士『なせばなる民営化 JR 東日本－自主自立の経営 15 年の軌跡』生産性出版，2002 年，20−23 頁，国土交通省 HP「日本鉄道史」（出典は，運輸省 50 年史編纂室『運輸省五十年史』1999 年）。

輸送などの質的な転換を実施し，東京～北海道間で 21 時間，大阪～北海道間で 35 時間も短縮された。しかし，1950 年代半ばまで国鉄貨物輸送量のほぼ 5 割を占めていた石炭や石灰石などの一次産品の割合が年々減少しはじめると，1970 年代後半以降には貨物駅の廃止が進み，巨大な投資が貨物輸送の変化に対応できない事態に陥っていくことになった[13)]。

国鉄は，1965（昭和 40）年度現在で 1 兆円を超える長期負債をかかえることになるが，葛西敬之氏（現・JR 東海代表取締役名誉会長）は，「借金漬けの引き金を引いた」のがこの第 3 次長期計画であり，「国が出し惜しんだ国家資金のつけは，結局は三七兆円もの国鉄関連債務の処理の一環として，東海道新幹線に五兆円を加重し，二八兆円を国民（納税者）が負担するという形で決着することになった」[14)] と著述している。

経済学者高橋伸夫氏は，これまで国鉄破綻の原因とされてきた①自動車の普及による鉄道の地位低下，②国鉄の人件費膨張，③赤字ローカル線の存在という点が，実はいずれも直接的な要因ではなく，「直接の破綻原因は，国鉄が 1965（昭和 40）年度から着手した第三次長期計画の資金調達スキームの失敗にあった」と分析されている。国鉄への国の補助金は，1969（昭和 44）年公布・施行の「日本国有鉄道財政再建促進特別措置法」にもとづく「工事補助金」（実際は借入金の利子補給に対する補助金）が最初であり，設備投資への補助金交付は 1977（昭和 52）年度から始まるにすぎない。同措置法において国鉄の経営基本計画は運輸大臣の承認事項と変わり，これまでの国鉄の経営自主性が法的に失われた。同氏は，第 3 次長期計画の資金を調達するために国鉄が多額の債券を発行し，「（政府保証のない－引用者）特別債の発行を始めた翌々年度には，もうすでに特別債は鉄道債券の利子を支払うために発行しているような状態に陥」り，負債が雪だるま方式に膨らんだことにこそ経営破綻の根本原因があるとし，鉄道建設も鉄道経営も「金利との競争」であることを忘れてはならず，支払利息で営業利益が吹き飛ぶことがあってはならないと結論づけられる。

また，国鉄が内部留保できなかった理由として，1949（昭和 24）年度～ 1967（昭和 42）年度までの通勤・通学定期割引などの名目での公共負担額が 9,514 億円，1956（昭和 31）年度～ 1967（昭和 42）年度までの市町村納付金が 997 億円にのぼり，両者合計 1 兆 511 億円は国鉄が「むしりとられた」金額であり，もしこれだけの資金があれば，国鉄は経営破綻しなくても済んだはずだとも指摘されている[15)]。高度成長期の東海道メガポリスの急成長が，旅客・貨物の急激な輸送量増大を生み出し，国鉄は輸送力を増強させるために多額の借入金に頼るしかなかった。国の「出し惜しみ」や「むしりとり」が，国鉄の資金破綻を招いたといえる。

1968（昭和 43）年に，国鉄の諮問機関である国鉄諮問委員会は，「『ローカル線の輸送をいかにするか』についての意見書」の中で，使命を終えた国鉄の地方線は，バスに転換する合理化が適当であるという方針をうちだし，全国の 83 線，約 2,600㎞が対象にされた（「赤字 83 線」）。地元からの根強い反対運動がおこり，法的根拠がないためにバスへの転換が進まない中，1972（昭和 47）年に田中角栄が総理大臣に就任すると，田中は地方の鉄道は採算性とは別の大きな使命をもっていると主張し，この計画は頓挫することになった。しかし，北海道では，1969（昭和 44）年に根北線（斜里～越川間 12.8㎞），1972（昭和 47）年に札沼線（新十津川～石狩沼田間 34.9㎞），全国では両線を含み 11 線 121.2㎞が廃止になった。1968（昭和 43）年度～ 1972（昭和 47）年度の間に，鉄建公団が敷設した新線の長さは国鉄の廃止線の長さを上回り，結局は「赤字線区が増えるという笑えない“笑い話”も生じ」[16)] ることになった。後述

13）原田，前掲書『日本の国鉄』。
14）葛西，前掲書，18－22 頁。
15）高橋伸夫『鉄道経営と資金調達－経営破綻を未然に防ぐ視点』有斐閣，2000 年，2 頁，9 頁，15－25 頁，28 頁。同書では，国鉄の場合のように，国が最初に補助金や無利子貸付金を出し惜しみすると，有利子資金のせいで最後は国民の負担が大きくなるのだから，巨額の国損を未然に防ぐために資金調達スキームの事前検査こそが重要であると指摘している。
16）種村直樹「JR グループ 10 年の歩みと課題」『鉄道ジャーナル』第 367 号，1997 年 5 月所収。

するように，22 年後の 1980（昭和 55）年に「日本国有鉄道経営再建促進特別法」が公布・施行されると，このときの「赤字 83 線」のほとんどが，あらためて特定地方交通線の対象にされることになった。

1970（昭和 45）年には，全国の中核都市を有機的かつ効率的に連絡し，開発を促進する目的で「全国新幹線鉄道整備法」が公布された。同整備法では，鉄道建設審議会の審議を経て，北海道，東北，北陸，九州（鹿児島ルート，長崎ルート）の 5 路線が，国鉄と鉄建公団によって敷設され，営業は国鉄という構想が定められた。整備新幹線の敷設もまた，立憲政友会や田中内閣での「我田引鉄」方策と同様，政治家の「大票田」としての役割を果たすともいえるが，新潟県と島根県をとりあげている最近の政治学研究によれば，経済効果の高いインフラ事業は，完成してしまえば集票につながらず，支持基盤が弱体化するとの分析がなされていることは興味深い[17]。オイルショック前に施行された法律は，およそ 50 年後の今日においても，整備新幹線敷設の根拠となっているのである。

1972（昭和 47）年，山陽新幹線の新大阪～岡山間は，国鉄が東海道新幹線と同様輸送力の増強に対応するために線路増設分として開業した。岡山～博多間の延伸部分は，鉄道建設審議会で審議されたが早期に開業する必要があると判断され，運輸大臣が山陽本線・鹿児島本線の線路増設工事として認可し，1975（昭和 50）年に開業した。1963（昭和 38）年には，日本初の高速道路（名神高速道路の栗東～尼崎間）が開通している。

1973（昭和 48）年のオイルショックによって，世界的にも稀有だった日本の高度成長が終焉を迎え，国鉄の輸送量は旅客・貨物共に下降傾向を示しだした。国鉄は，合理化，国の助成，乗客の負担によって経営を改善しようと，1977（昭和 52）年に運賃を約 50％，翌年にも旅客運賃，特急・急行・Ｂ寝台料金を値上げしたが，予定していた増収効果は得られなかった。1977（昭和 52）年に，これまで運賃の改定には国会の承認を必要としていた運賃法定主義から，当面の間は運輸大臣の認可のみで可能になるように国鉄運賃法が改正され，以降毎年のように運賃値上げが続き，国鉄離れが助長されていくことになった。

2）経営再建法にもとづく「特定地方交通線 83 線区」

国鉄は，1969（昭和 44）年施行の「日本国有鉄道財政再建促進措置法」にもとづく第 1 次，第 2 次再建計画（1969 年度～ 1972 年度，1973 年度～ 1975 年度），1975（昭和 50）年閣議了解「日本国有鉄道再建対策要綱」にもとづく第 3 次再建対策（1976 年度～ 1977 年度），1980（昭和 55）年施行「日本国有鉄道経営再建促進特別法」（法律第 111 号，経営再建法）にもとづく第 4 次再建対策（1981 年度～ 1985 年度）によって，輸送や業務運営の近代化，人員規模の縮減，運賃改定，地方交通線のバス転換，利子補給，累積赤字の一部棚上げなどを実施していったが，根本的な経営改善にはいたらなかった。1968（昭和 43）年度～ 1986（昭和 61）年度に投入された国庫補助金は総額 6 兆 6,140 億円にのぼり，地方交通線特別交付金として 1976（昭和 51）年度～ 1986（昭和 61）年度までに，総額 8,577 億円が投入された。特別交付金の初年度 172 億円の拠出について，葛西敬之氏は，当時，国鉄の予算折衝担当として国に助成を要求したが，大蔵省・運輸省共に絶対反対を崩さず，「自民党交通部会長の強力な圧力により，初めて」予算を計上できたことを著述されている[18]。

17）他方で，土地改良，ダム，干拓などの「経済的に非効率な公共事業を集票目的で推進した場合には財政基盤が弱体化するという，〔自民党による利益誘導政策を長期的な視点で見るならば－引用者〕ジレンマに陥っていた」ことが分析されている（斉藤淳『自民党長期政権の政治経済学－利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房, 2010 年, 16−19 頁）。公共事業を推進していく日本の法律には，米国と異なり，見直しや中止を予定した条項がほとんど見当たらないことも指摘されている（五十嵐敬喜・小川明雄『公共事業をどうするか』岩波新書，1997 年）。

18）国土交通省『平成 8 年度運輸白書』，地方交通線特別交付金の金額は，黄永鎮『日本の地方鉄道の存廃問題における国の鉄道政策』早稲田大学モノグラフ 24，2008 年，45 頁（原資料は，国鉄地方交通線対策室『地方交通線対策関係資料』1980 年），葛西敬之『明日のリーダーのために』文春新書，2010 年，82 頁。

経営再建法は，運輸省主導による国鉄最後の経営改革であり，すべての営業線を幹線鉄道網線と地方交通線（地交線）に区分し，前者は大量・高速輸送という鉄道の特性を発揮できるので重点を置くことにして，後者は輸送効率が低く，増収や合理化などを行ったとしても将来にわたって収支の均衡を確保するのが困難な線区であるとし，さらにこの中から一般乗合旅客自動車運送事業（バス転換）などへの転換をはかる特定地方交通線（特定地交線）を選定するという主旨であった。法律として公布，施行するまでの間に，①地方交通線の選定基準，②国鉄と沿線自治体との協議期間が2年間と定められ，この期間を過ぎても協調が調わない場合には，国鉄が廃止の許可を申請するものとする見切り発車条項の是非の2点について，質疑や検討が繰り返されることになった[19]。

翌年に，経営再建法にもとづき，「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法施行令」（政令25号）が制定された。同政令では，1977（昭和52）年度～1979（昭和54）年度の輸送密度（1日1キロメートルあたりの輸送人員，または貨物輸送トン数）を基礎に，

① 幹線鉄道網線は，1980（昭和55）年3月31日における人口10万人以上の都市を30㎞以上の線区で結び，旅客輸送密度4,000人以上の線区，または同線区と主要都市を30㎞以上の線区で結び，旅客輸送密度が4,000人以上，または貨物輸送密度が4,000トン以上の線区（同政令第1条）

② 地交線は，旅客輸送密度が8,000人未満の線区（同第2条）

③ 特定地交線は，②のうち，旅客輸送密度が4,000人未満の線区（同第3条），但し，㋐最混雑時の旅客輸送量が片道1,000人以上，㋑代替道路の未整備，㋒積雪期に代替道路が1年度あたり10日以上通行不能，㋓旅客の平均乗車距離が30㎞を超え，かつ旅客輸送密度が1,000人以上の各場合は除外される（傍点は引用者）

と規定された。対象になる線の選定は段階的におこなわれ，運輸大臣が告示で定めるとされていたが，③のうち，営業キロが30㎞以下で，旅客輸送密度が2,000人未満の線区（但し，石炭輸送量の多い線は除外），および営業キロが50㎞以下で，旅客輸送密度が500人以下の線区については，他より早くに選定されることとして（同第4条），1981（昭和56）年9月に第1次特定地交線（40線729㎞）として告示された。第2次特定地交線は，③のうち，旅客輸送密度が2,000人未満で第1次選定線以外の線区を対象に，翌年11月に選定され，1984（昭和59）年6月に告示された。第3次特定地交線は，残された旅客輸送密度4,000人未満の線区が選定された。選定された時期と告示日の差は，鉄道を公共事業として存続させたいという住民側と経営改革を優先させたい国鉄との「摩擦」から生じたものといえる[20]。その結果，全国の地交線175線区のうち，特定地交線に指定された83線区は，第1次（40線区729.1㎞），第2次（31線区2,089.2㎞），第3次（12線区338.9km）にわたって，1990（平成2）年までに45線がバス輸送に，38線が第3セクターなどに転換していったのである。

北海道の場合，第1次特定地交線には，白糠線（白糠～北進間），相生線（美幌～北見相生間），

19）この間の経緯については，井山嗣夫「（資料）立法過程の一事例研究－国鉄経営再建法を素材として－」（北海道大学『北大法学論集』第32巻第2号，1981年）。この論考には，「北大立法過程研究会資料」という但し書きがついており，文末の質疑応答の内容からすれば，井山氏は，内閣法制局関係者のように思われる。同論考によれば，当時，地交線の選定基準として，中小民鉄の例およびモデル試算の結果からみて，輸送密度8,000人未満の営業線になることが予定されていると記述されているにすぎない。輸送密度の尺度となる数値には，もともとこのように不確かな根拠しかなく，JR北海道が今日においても同じ尺度を用いていることに疑義を覚える。

20）①については，同前論考，川島令三『全国鉄道事情大研究　名古屋東部篇』草思社，2002年，水島哲哉「ローカル線の分類と実態の比較」（『鉄道ジャーナル』342号，1995年所収）②については，斉藤峻彦「“偉大なるローカル線”の起死回生」（『鉄道ジャーナル』201号所収，1983年），菅原操「国鉄の地方線問題の経緯と将来動向」（『土木学会論文集』第353号，1985年），三好祐治「沿線人口が鉄道の輸送量に及ぼす影響と各路線の集客能力の指標」（高知工科大学学位論文，2011年），③については，衆議院第95回国会質問・野間友一「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法に基づく地方交通線の選定に関する質問主意書」1981（昭和56）年11月，および同答弁書，同年12月。

渚滑線（渚滑～北見滝ノ上間），万字線（志文～万字炭山間），岩内線（小沢～岩内間），興浜北線（浜頓別～北見枝幸間），興浜南線（興部～雄武間），美幸線（美深～仁宇布間）の 8 線区，第 2 次特定地交線には，胆振線（伊達紋別～倶知安間），富内線（鵡川～日高間），広尾線（帯広～広尾間），瀬棚線（国縫～瀬棚間），湧網線（中湧別～網走間），士幌線（帯広～十勝三股間），羽幌線（留萌～幌延間），幌内線（岩見沢～幾春別間，貨物線の三笠～幌内間），松前線（木古内～松前間），歌志内線（砂川～歌志内間），標津線（標茶～根室標津間，中標津～厚床間），天北線（音威子府～南稚内間），名寄本線（名寄～遠軽間，中湧別～湧別間），池北線（池田～北見間）の 14 線区が選定され，2006（平成 18）年までは，第 3 セクター方式の北海道ちほく高原鉄道株式会社が池北線の線区を継承していた。この間も，鉄建公団は新線を敷設中であったが，1980（昭和 55）年に運輸省が鹿島新線と内山線を除いて工事を凍結し，一部は第 3 セクターなどとして開業した線もあった。第 2 次特定地交線の中には，名寄本線（143㎞）をはじめ，天北線（148.9㎞），羽幌線（141㎞），池北線（140㎞）などの 100㎞を超える長大な路線が含まれていたこともあり，鉄道網は一気に減少した。

既述したように，すでに 1968 年当時の「赤字 83 線」の選定当時から種々の疑義がだされていたが，特定地方線の選定基準についてもまた，研究史をすべて網羅したわけではないが，いくつか問題点を整理すると，① 各線区の事情を考慮せずに，輸送密度を尺度にして選定していることからくる不合理性，②沿線の人口密度を考慮しないことからくる不正確性，③旅客輸送量が乗車券の販売枚数から算定されていることからくる不合理性，があげられるように思われる。①については，国会答弁において，地交線の選定には，弾力的な運用はなく，政令基準に該当するか否かによってのみ一律に選定するとされ，また北海道に対しても特例を設けよという意見に対し，特定の地域について特別の基準を設けることは不適当であるとしている。②についても，たとえば山手線のように，沿線人口密度が高く，短距離の線区では旅客輸送密度は高くなり，北海道のように線区が長く，途中に原野などが広がっている場合には，平均化すると正当に評価されない傾向があるとされる。③については，衆議院での国会答弁において質問されているが，実際に乗車した人数で算定することは技術的に不可能であるから，その線区の駅での乗車券購入が適切であるとの見解であった。長谷部秀見美深町長（在任期間 1967 年～ 1987 年）は，「日本一の赤字線」美幸（びこう）線（宗谷線美深～仁宇布間）を守ろうと，仁宇布駅の切符 3000 枚を銀座で街頭販売したり，札幌までの自費出張時には，仁宇布駅で切符を購入した。美深駅で切符を購入しても収益は宗谷本線に計上され，観光客が周遊券などで美幸線に乗車しても，美幸線の利益にならないという仕組みだったからだという [21]。

これらのほかに，④ 1983（昭和 58）年度の国鉄の営業損益を比較すると，幹線が 388 億円の益金に対し，地交線・地方バスは 3,595 億円の損失を計上し，地交線の損失が経営全体の重荷になっているかのようにみえるが，幹線は営業キロ 13,494㎞に対して営業費が 28,428 億円にのぼり，地交線が 9,228㎞に対してわずかに 4,773 億円である [22] ことからすれば，経費はあまりかかっておらず，むしろ営業収入の少なさが損失をもたらせているといえた。営業収入を増大させるとしても，上述②のように，経営努力で沿線人口を増大させるというのは所詮無理なことであった。既述したように，すでに国鉄の経営全体をみると，債務への利払いという営業外収支の負担が大きかったのであり，沿線住民の生活に影響を与えるような地交線の廃止が，国鉄の収益改善にどれだけ寄与したといえるのか，検証はされていない。

経営再建法では，一般的に特定地交線の選定だけがとりあげられることが多いが，実は国鉄の再建計画全体では，①赤字債務の一部棚上げや退職金・年金対策などの行・財政上の措置や，②職員

21）美深線については，長谷部秀見『日本一赤字ローカル線物語』草思社，1982 年，小牟田哲彦『すべての路線は政治的につくられる！』講談社現代新書，2012 年参照。
22）今城光英「国鉄改革をめぐる諸問題とその歴史的性格」『鉄道史学』第 4 号，1−8 頁，1986 年。

を削減して 35 万人体制での幹線鉄道を運営することとならんで，③地方交通線のうち 4,000㎞を当該年度までにバス転換し，1985（昭和 60）年度までに健全経営の基盤を確立するということがあげられていた（「**図 2**」）。当時の国鉄にとって，1985（昭和 60）年度までに，借入金に頼らずに早急に経営改善をはかることが最大の目標であったと思えるのであり，そのことは，地交線の選定が一律だったことや，見切り発車条項が盛り込まれていたことにもうかがえる。

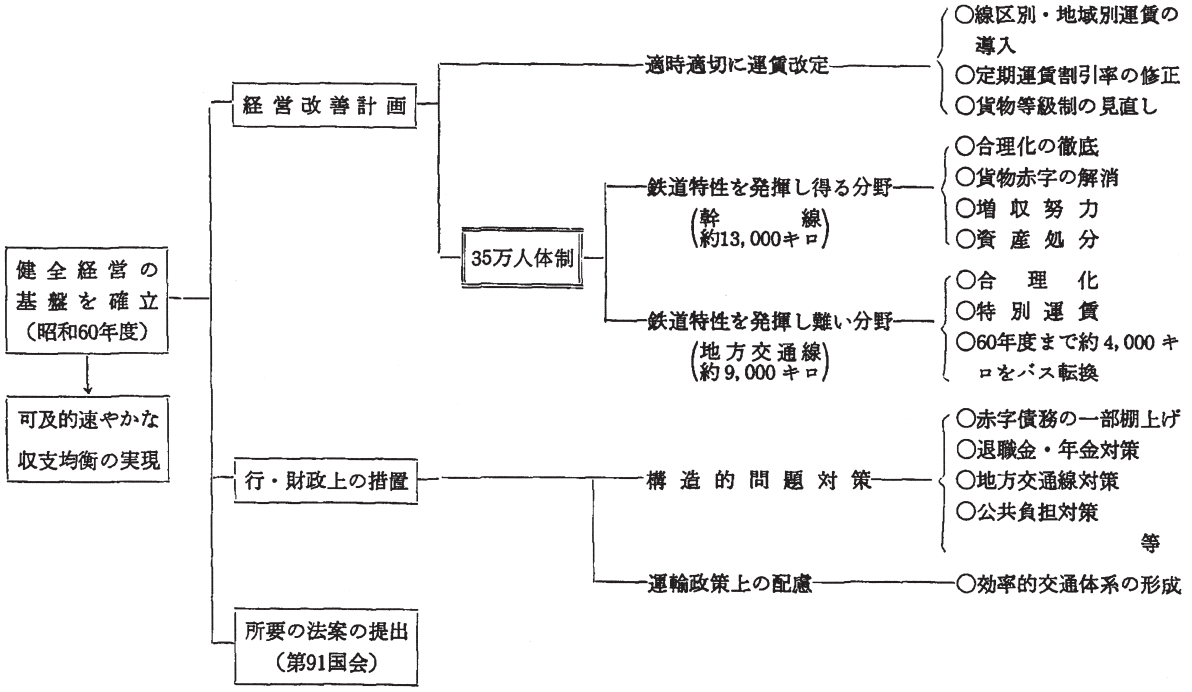
他方で，バス転換への協議に国鉄がそれほど積極的ではなかったと思われることが，特定地交線の協議には段階を踏んでおり，そのなかでも第 1 次選定線は距離が短く，わずかな数の線区に限られていることや，それらの線区が 1986（昭和 60）年までに合意を得られる可能性が高いと思われていた線区ばかりであったことにあらわれているように思われる。国鉄が危機的な経営状況の中で，断腸の思いで地交線の選定を急いだのだとすれば，このときの方策や選定基準は，1980 年代の再建計画のみ用いられるものにすぎなかったとされなければならない。

(3) 国鉄の分割・民営化と「路線見直し」の公表（1987 年～ 2016 年）

1) 北海道旅客鉄道株式会社の発足

1980（昭和 55）年に鈴木善幸内閣（在任期間 1980 年～ 1982 年）が成立すると，第二次臨時行政調査会が発足した（第二次臨調，会長は土光敏夫）。臨調は「増税なき財政再建」，「地方自治体を含む行政改革」「三公社民営化」を目的に，1982（昭和 57）年の最終答申の中で，国鉄の経営悪化の原因は，①輸送構造の変化への対応のいちじるしい遅れ，②企業性を発揮できない「親方日の丸」経営，③労使関係の不安定，④高い人件費と巨額な利払いにあり，国鉄経営を健全化するためには，分割・民営化という組織自体の改革が必要であるという結論を提出した。現在振り返ってみると，既述してきたように，国鉄が再建計画をどれほど実施したとしても，国鉄がかかえている巨額の債務が巨額の利息を生み出し，その利息を新たな債務で補完しているような財務状態で

＜資料１６＞　日本国有鉄道の再建について（閣議了解）の概要



出典：井上嗣夫（1981）「立法過程の一事例研究－国鉄経営再建法を素材として－」『北大法学論集』32（2），243 頁。

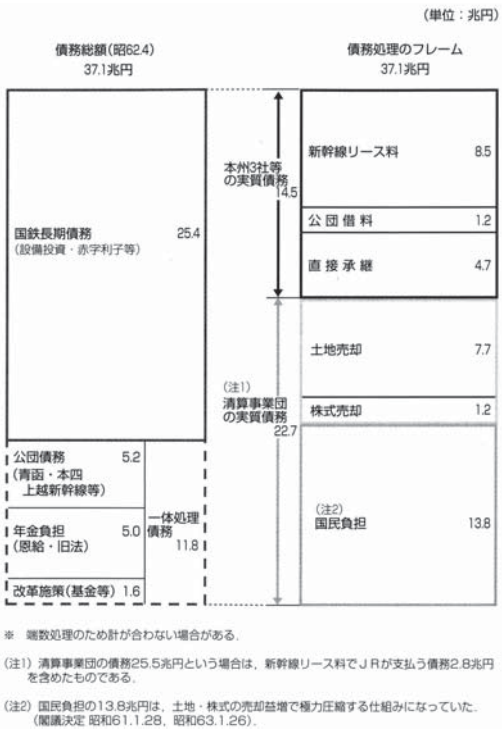
図 2　経営再建法（1980 年）における地方交通線の位置づけ（閣議了解）

は，もはや「破綻」目前であることは明らかといえた。政府からの種々の助成金でさえ，「焼け石に水」状態に過ぎなかったのである。

同年，運輸省は「国鉄再建緊急対策推進本部」を発足し，国鉄も緊急対策実施推進本部を設置した。翌年，「日本国有鉄道の経営する事業の再建の推進に関する臨時措置法」（「国鉄再建臨時措置法」）が公布されて，国鉄再建監理委員会が設置され，改革案は 1987（昭和 62）までに実現されることになった。国鉄の分割・民営化にいたる議論の内容や経過については，ここでは立ち入らないが，1985（昭和 60）年 7 月に同管理委員会が最終意見書となる「国鉄改革に関する意見 ― 鉄道の未来を拓くために」を提出すると，政府は，中曽根康弘総理大臣（在任期間 1982 年～ 1987 年）のもと，政府全体で改革に取り組むとして「国鉄改革に関する閣僚会議」を設置し，運輸省，労働省，国鉄それぞれに本部が設けられた。翌年，「国鉄改革のための基本方針」が閣議決定され，11 月に「日本国有鉄道改革法」（法律第 87 号）などいわゆる国鉄改革関連 8 法が成立した。同年，「日本国有鉄道改革法等措置法」（法律 93 号）が公布され，同法第 110 条によって「鉄道国有法」，「地方鉄道法」，改正「鉄道敷設法」が廃止され，長きに渡った政府主導の鉄道予定線の根拠は消失した。

1987（昭和 62）年 4 月に，国鉄は，北海道，東日本，東海，西日本，四国，九州の六つの旅客鉄道株式会社，貨物鉄道については全国をとおして列車が運行されていることから一つの貨物鉄道株式会社，その他のグループ会社へと分割民営化された（英語表記は，Japan Railways）[23]。旅客数が少なく，当初から収益性が低いと見込まれていた JR 三島会社（北海道，四国，九州の JR3 社）には，「日本国有鉄道改革法」第 12 条にもとづき，3 社合計で 1 兆 2,700 億円の「経営安定基金」（JR 北海道には 6,800 億円）をもうけ，鉄道網の維持が可能になるように，この基金の運用利子で収入を補うこととされていた。

また，最終的に 37 兆 1,000 億円にのぼった国鉄債務は，同法第 14 条によって，JR 本州 3 社（東日本，東海，西日本の JR3 社），JR 貨物，新幹線保有機構（当時）が 11 兆円を負担することになった。新幹線は，新幹線保有機構が保有し，本州 3 社ごとの収益力に応じた貸付料で債務の一部を償還することにしていたので，8.5 兆円は実質的に本州 3 社の負担となり，それでも残った 13.8 兆円の債務は，高橋伸夫氏が指摘されていたように，国民負担になった（「**図 3**」）。国鉄清算事業団が所有していた用地は，政府が地価の異常な高騰が



出典：葛西敬之（2001）『未完の国鉄改革−巨大組織の崩壊と再生 −』東洋経済新報社，351 頁。

図 3　国鉄債務の処理フレーム

23）葛西，前掲書，同『国鉄改革の真実 −「宮廷革命」と「啓蒙運動」』中央公論新社，2007 年の著作には，JR 各社の社長が決定されるいきさつや，JR 東日本を「看板会社」にしてせめて 1 社だけでも成功させたかったという思惑が叙述されている。また，早くから原田氏は，JR 各社が日本民営鉄道協会に加入する動きがないことから，いわゆる「私鉄」や「民鉄」とは性格を異にしているのではないか，と疑問視されている（原田，前掲書『国鉄解体』）。JR 各社は，発足時の「旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律」（JR 会社法）において，役員の認定や解任，事業計画，財産の譲渡，経営安定基金の管理などに国土交通大臣の認可を必要とすることが定められ，本州 3 会社，JR 九州がすでに所有株式を上場した後の 2017 年 1 月現在でも，加入していない。

沈静化するまで売却を見合わせると閣議決定したために，売却が遅れ，利息が増えて 2.8 兆円の債務を新たに増やすことにもなった。

整備新幹線は，1982（昭和 57）年開業の東北新幹線（盛岡～大宮間）を国鉄，上越新幹線（新潟～大宮間）を鉄建公団が建設し，その後 1992（平成 4）年に開業した山形新幹線（福島～新庄間），1997（平成 9）年開業の秋田新幹線（盛岡～大曲～秋田間）は，在来線の線路を活用し，新幹線と在来線が直通できるミニ新幹線であった。同年に北陸新幹線（高崎～長野間），2002（平成 14）年に東北新幹線（盛岡～新青森間），2004（平成 16）年に九州新幹線（新八千代～鹿児島中央間），2015（平成 27）年に長野～金沢間，翌年に北海道新幹線（新青森～新函館北斗）が開業し，建設主体は新幹線鉄道保有機構（現・鉄道建設・運輸施設整備支援機構）や鉄建公団であった。これらの新幹線開通により，鉄道を利用して東京から全国へのアクセスは格段に利便性が高まったといえるが，あらたな地交線問題ともいうべき並行在来線のかかえている課題は大きい[24]。北海道においても，現行では新千歳空港を空の玄関口に位置づけ，JR 南千歳駅から旭川，札幌，函館，帯広，釧路の各方面への列車アクセスが完成していることをふまえ，すでに，自治体からも要望がだされているように，北海道新幹線開業後の 2 次交通を含んだ北海道全体の鉄道網のありかたについての検討がのぞまれている[25]。

2011（平成 23）年度の鉄道業の営業収支を比較すると（「**表 1**」），本州 3 社の営業損益（C）が好調であることに比べ，分割・民営化当初から危惧されていた 3 島会社は，いずれもマイナスに

表 1　JR 各社損益計算書（2011 年度）

（十億円）

科目＼事業者	北海道	%	東日本	%	東海	西日本	四国	九州	貨物	合計	%
営業収益 A	76	*1.8*	1,733	*41.8*	1,176	839	27	160	133	4,143	*100.0*
（内旅客収益）	67	*1.8*	1,595	*43.2*	1,108	759	23	145	－	3,694	
（内貨物収益）	－		－		－	－	－	－	113	113	
営業費 B	109	*3.1*	1,478	*41.9*	833	763	36	170	140	3,530	
営業損益 A－B＝C	△ 33	*△5.4*	255	*41.6*	342	76	△ 10	△ 10	△ 7	613	*100.0*
その他の兼業損益D	3		38		3	13	0	15	11	83	
営業損益計C＋D＝E	△ 31	*△4.5*	293	*42.1*	346	89	△ 9	4	4	696	*100.0*
営業外収益計 F	28	*31.8*	22		8	7	11	11	1	88	
営業外費用計 G	2	*0.7*	107		114	34	2	6	4	268	
全事業経常損益E＋F－G＝H	△ 4	*△0.8*	208	*40.3*	240	63	△ 1	10	0	516	*100.0*
特別利益 I	15		65		3	23	2	21	4	132	
特別損失 J	16		97		3	25	1	20	3	165	
税引前損益 H＋I－J＝K	△ 5		176		240	61	0	11	1	483	
法人税等L	△ 1		73		98	24	△ 0	0	0	195	
法人税等調整額M	－		25		21	15	－	8	2	71	
当期損益 K－L－M	△ 5	*△2.4*	77	*37.0*	121	22	0	3	△ 1	218	*100.0*
配当率上期	－		11		7.9	8	－	－	－	－	
配当率下期	－		11		8.8	10	－	－	－	－	

資料：国土交通省鉄道局監修『平成23年度鉄道統計年報』。単位未満四捨五入。

24）新幹線の開通は，必ずしも沿線住民に万能の効果をもたらすというわけでもなく，東海道新幹線の開業後は，1970 年代に大阪市の人口が減少し，東京への人口集中が高まったことが指摘されている（佐藤，前掲書，73−77 頁）。また，長野新幹線の軽井沢～長野間は，当初，信越本線を活用するミニ新幹線の計画であったが，1997（平成 9）年に高崎～長野間がフル規格，高崎～横川間は信越本線，軽井沢～篠ノ井間は第 3 セクターしなの鉄道として開業し，県境の横川～軽井沢間は代替バスになったため，地元の高校生など新幹線を利用しない場合は，軽井沢までバスで峠を越えるという不便さが生じている（佐藤信之「北陸新幹線建設の経緯」『鉄道ジャーナル』第 583 号，2015 年 5 月所収）。北海道においても，青函トンネル内での電圧が新幹線使用に変更になったことや第 3 セクターに支払う通行料が発生するなどの理由によって，北斗星などのブルートレインが廃止されたほか，道内の種々の割引切符の統廃合がおこなわれた。青木栄一「21 世紀の地方交通線問題を考える」『鉄道ジャーナル』454 号，2004 年参照。

25）1961（昭和 61）年のダイヤ改正によって，函館，札幌，旭川を結ぶ特急列車が千歳経由になり，1980（昭和 55）年に千歳空港駅が開業すると，千歳が道外との玄関口になり，道内都市間は鉄道で結ばれることになり，1986（昭和 61）年に長万部～小樽間の特急，急行列車が全廃されている（『週刊歴史でめぐる鉄道全路線　国鉄・JR 第 24 号石勝線・千歳線・札沼線』朝日新聞出版，2009 年）。

なっている。JR 北海道は，330 億円の営業損失ではあるが，自己資本の割合は，合計 31.1％に比べ 70％を占め，圧倒的に高い（「**表 2**」）。

乗客数をみると（「**表 3**」），通勤・通学合計 88 億 3,700 万人のうち，JR 北海道は 1 億 2,900 万人，全体の 1.5％に過ぎず，JR 四国に次いで少ない。1958（昭和 33）年時点においても，営業キロ数では約 2.9％を占めているに過ぎない東海道線が，旅客数，貨物輸送量ではほぼ 4 分の 1 を占めていた。高度成長期を通じて，東京圏（東京都，千葉，神奈川，埼玉の各県），大阪圏（大阪府，京都府），中京圏（愛知，三重，岐阜の各県）という三大都市圏への人口集中はますます進み，1960（昭和 35）年には総人口 9,430 万人のうち 34.7％，1970（昭和 45）年には同じく 1 億 467 万人のうち 40.8％を占めるまでになり，長時間の「通勤地獄」が常態化していた[26)]。東海道メガポリスの発展は，現在もなお，人キロの数値で JR 本州 3 社合計によ

表 2　JR 各社貸借対照表（2011 年度）

（十億円）

科目＼事業者	北海道	%	東日本	東海	西日本	四国	九州	貨物	合計	%
流動資産　計	32	*2.7*	525	226	183	12	51	38	1,066	*6.3*
事業用固定資産	231		5,190	4,118	1,812	77	385	294	12,108	
事業用外固定資産	895		ー	ー	ー	349	22	0	1,266	
事業専属建設仮勘定	4		261	246	36	1	13	1	562	
投資等	29		612	443	349	30	458	23	1,943	
固定資産　計	1,160	*97.2*	6,082	4,808	2,199	456	877	318	15,901	*93.7*
資産　合計	1,193	*100.0*	6,607	5,034	2,382	468	928	357	16,967	*100.0*
流動負債　計	43		1,213	646	561	28	104	53	2,648	
社債	ー		1,510	1,028	425	ー	ー	ー	2,963	
長期借入金	36		757	509	240	8	59	165	1,775	
退職給与引当金	52		603	194	298	28	66	45	1,285	
その他共固定負債　計	314		3,781	3,129	1,232	180	145	261	9,043	
負債　合計	357	*30.0*	4,994	3,775	1,793	208	249	314	11,692	*68.9*
資本金	9		200	112	100	4	16	19	460	
法定剰余金	153		97	54	55	54	172	15	600	
利益準備金	△ 2		1,338	1,293	463	△ 7	102	8	3,196	
その他共資本　合計	835	*70.0*	1,612	1,258	588	260	679	43	5,275	*31.1*
資本・負債　合計	1,193	*100.0*	6,607	5,034	2,382	468	928	357	16,967	*100.0*

資料：表1と同じ。

表 3　JR 各社運輸成績表（2011 年度）

科目	事業者	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州	合計
輸送人員	通勤・定期（百万人）	44	3,005	181	849	11	114	4,203
	%	*34.1*	*49.8*	*35.0*	*47.2*	*24.4*	*36.8*	*47.6*
	通学・定期	31	766	86	291	17	87	1,278
	%	*24.0*	*12.7*	*16.7*	*16.2*	*37.8*	*28.1*	*14.4*
	定期外	53	2,268	249	659	16	109	3,356
	%	*41.1*	*37.6*	*48.3*	*36.6*	*35.6*	*35.2*	*38.0*
	合計	129	6,039	516	1,799	45	310	8,837
	%	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*
運輸収入	通勤・定期（十億円）	7	416	41	120	3	21	608
	通学・定期	4	66	10	30	2	10	121
	定期外	56	1,113	1,057	609	18	111	2,964
	合計	67	1,595	1,108	759	23	142	3,694
旅客人キロ	通勤・定期（百万人キロ）	740	58,318	4,899	17,112	270	2,260	83,600
	%	*17.5*	*46.6*	*9.5*	*31.6*	*19.6*	*25.0*	*33.9*
	通学・定期	712	14,825	1,980	6,401	329	1,813	26,060
	%	*16.8*	*11.9*	*3.7*	*11.8*	*23.9*	*20.3*	*10.6*
	定期外	2784	51,921	46,377	30,606	779	4,815	137,283
	%	*65.7*	*41.5*	*87.1*	*56.6*	*56.5*	*54.2*	*55.6*
	合計	4237	125,065	53,255	54,118	1,379	8,888	246,942
	%	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*

資料：表1に同じ。

26）佐藤，前掲書，23 頁，老川慶喜『もういちど読む山川日本戦後史』山川出版社，2016 年，120−122 頁。

る 94.1％という圧倒的な比重の高さにあらわれていて，北海道はわずか 1.7％に過ぎない。定期・定期外の内訳をみると，全社合計の平均値が定期外 30.0％に比べ，北海道は 41.1％と高い。北海道は，本州のように大手私鉄が発達していないため，他社の利用ということは考えられず，詳細な分析が必要と思われるが，観光客か不定期に利用する地元客が多いということであろうか。たとえ統計上で輸送密度が低いとしても，長距離の線区が多い北海道では，観光客の利用や地元利用者の生活の足になっていることは充分想定できる。

2）JR 北海道による路線見直しの公表－ 2016（平成 28）年 11 月 18 日－

JR 北海道は，「当社単独では維持することが困難な線区について」（2016 年 1 月 18 日付け，同社 HP）の正式公表前から，①地元自治体との協議の上，すでに廃止が決定している留萌線（留萌～増毛間，同年 12 月 4 日廃止），石勝線（新夕張～夕張間，廃止時期未定）のほかに，②同年 10 月 24 日付けで，新たに，札沼線（北海道医療大学～新十津川間），根室線（富良野～新得間），留萌線（深川～留萌間）の 3 路線について，鉄道廃止に伴うバス転換の検討について明らかにしている。

その上で，③同年 11 月 18 日，上記①②の線区の一部を含めると，現在の運行在来線の約 5 割にものぼる，10 路線 13 線区（合計 1,237.2㎞）を正式発表するに至った（「図 1」）。なかでも，④日高線（鵡川～様似間 116㎞）の復旧に約 86 億円かかること，再開後の年間維持費 13.4 億円の負担を沿線 7 自治体に求めること（同年 10 月 23 日付け北海道新聞），⑤ 1 日の乗降客が 1 人以下の 46 駅について，来春のダイヤ改定時に廃止する方向で沿線自治体と協議する方向であること（同年 10 月 2 日付け朝日新聞）も明らかにされた。

同社 HP によれば，⑥「当社単独で維持可能な線区」として，石勝・根室線（南千歳～帯広間），室蘭線（長万部～東室蘭間，室蘭～苫小牧間），函館線（札幌～旭川間，札幌～小樽間），札沼線（桑園～北海道医療大学間），千歳・室蘭線（白石～苫小牧間），⑦第 3 セクター「北海道高速鉄道開発株式会社関連線区」として，宗谷線（旭川～名寄間），根室線（帯広～釧路間），⑧北海道新幹線，合計 1,150.7km があげられている。

2015（平成 27）年 3 月現在の JR 北海道における「第 1 種鉄道事業路線（自らが鉄道路線を敷設し，運送を行うとともに，自己の線路容量に余裕がある場合に第 2 種鉄道事業者に使用させることができる）」は，台風被害による運休区間，2016（平成 28）年 12 月に廃止された留萌～増毛間を含み，函館線（函館～旭川間 423.1㎞），札沼線（桑園～新十津川間 76.5㎞），千歳線（沼ノ端～白石間 56.6㎞，南千歳～新千歳空港間 2.6㎞），石勝線（南千歳～新得間 132.4㎞，新夕張～夕張間 16.1㎞），室蘭線（長万部～岩見沢間 211.0㎞，東室蘭～室蘭間 7.0㎞），日高線（苫小牧～様似間 146，5㎞），留萌線（深川～留萌間 66.8㎞），富良野線（旭川～富良野間 54.8㎞），根室線（滝川～根室間 443.8㎞），宗谷線（旭川～稚内間 259.4㎞），石北線（新旭川～網走間 234.0㎞），釧網線（東釧路～網走間 166.2㎞），海峡線（中小国～木古内間 87.8㎞），合計 2457.7㎞を占め [27]，「単独で維持可能な路線」1,150.7㎞は，報道にあるとおりほぼ半分の 46.8% に過ぎない。

JR 北海道は，2016（平成 28）年度事業計画によれば，経営安定基金の運用益，設備投資助成金や資産売却などの特別利益を計上したとしても今後 170 億円以上の営業赤字が見込まれ，北海道新幹線の 2016 年度収支は営業収入 111 億円，営業支出 160 億円，損失 49 億円を予定し，もし台風被害がなかったとしても，もともと 2017 年 3 月の決算では 465 億円にのぼる「大幅な経常赤字」が見込まれることから，収支改善のためには，「赤字路線」の根本的な見直しが急務であり，バスへの転換や「上下分離方式」（この場合，自治体が線路維持，JR が運行をおこなう）を提案あるいは協議し，2020 年までの合意をめざしたいという意向にもとづいていた。（『北海道新聞』2016 年 4 月 25 日付）。

この数値は，台風被害を受けた後，営業損益は 440 億円に修正された（『朝日新聞』2016 年 11 月

27）国土交通省鉄道局監修『平成 23 年度鉄道統計年報』2014 年。

5 日付）。昨夏の一連の台風被害に対して，JR 北海道は，昨年度分の復旧工事費として約 40 億円を見積もっていたが，国土交通省は，鉄道軌道整備法にもとづく災害復旧事業費補助 8 億 6,300 万円や国が実施している安全投資のための支援金からの転用を認め，国からの全額補助が確定している（国土交通省 HP，『日本経済新聞』2016 年 11 月 26 日付）。

JR 北海道が公表した 10 路線 13 線区にかかわる沿線自治体は，56 自治体にのぼり，そのうち，JR の意向を容認できる自治体はゼロ，容認できないのは 15 自治体になっている（『朝日新聞』2016 年 12 月 3 日付，同社アンケートの結果）。これまで紹介してきたように，もともとの国鉄の経営破綻の最も本質的な理由は，高度成長期の輸送量急増に対応するための資金計画において，国鉄に政府からの増資や助成がなかったために，国鉄が外部からの借入金に依存するしかなく，その債務が最終的に 37.1 兆円にふくらんだことにあった。国鉄は，1980（昭和 55）年の経営再建法において，線区を幹線と地方交通線に分け，地交線の中からさらに特定地交線を選定するにいたった。当時の詳細な経緯については，まだ不明なことも多いが，その当時において，国からの助成を見込めない国鉄が唯一とれた方策だったのではなかろうか。その当時採用された輸送密度を尺度とする方法や，当時と現在とで異なる経済状況などをふまえると，今回の JR 北海道の提案には，やや性急さがみえているように思われる。かつて北海道における第 2 次特定地交線の廃止は，いちじるしく線区を縮小させることになったが，結局，国鉄の経営が改善されることはなかった。特定地交線 83 線の廃止が営業赤字の「改善」にどれほどの効果があったのかという点については，総合的な検証もなされておらず[28]，そもそも鉄道の有用性を輸送密度や営業係数などによってのみはかることができるのであろうか。

運輸省は，かつて 1999（平成 11）年の鉄道事業法改正前の答申において，鉄道事業の特性について次のように言及している。「旅客鉄道事業は，いったんサービスが提供されると地域住民の日常の交通手段として定着するものであり，他の輸送手段による代替がききにくい場合があること，投資コストが莫大であり，かつ，限られた空間を利用しての大規模な施設整備を伴うことから，事業の失敗があっても修正が効きにくいこと，利用者にとって複数の鉄道輸送サービスのどちらかを選択することが困難であり，市場原理によるサービス向上が期待しにくい場合があること，大量輸送機関であり，万一事故が起こった場合の被害は甚大であることという特性を有しているため，利用者の保護の観点から，利用者利便及び安全を確保する必要がある。そこで，旅客鉄道事業の参入・退出等に関しては行政が利用者利便・安全を確保するため必要最小限の関与を行ない，事業を行う以上必要不可欠なサービスのレベルが確実に維持される事業制度のしくみを整備する必要がある」。

また，たびたびの引用になってしまうが，葛西敬之氏は，「インフラ事業としての鉄道業の特性」を 3 点あげ，その一つに鉄道は利用者だけが便益を享受するのではなく，鉄道周辺に工場があって，従業員や出荷に使われる場合があるように，鉄道の経済効果には，地域経済や国民経済に帰属する部分もあり（「公共性」），国鉄が独立採算性で崩壊したように，「鉄道事業は，完全に採算事業として建設・運営を行うことは不可能である」と著述されている[29]。

バブル期にスタートした JR 各社は，1991（平成 3）年頃から不況の影響を受けはじめ，ことに経営安定基金は，低金利のため運用益がみこまれなくなってきている。新聞報道によれば，JR 北海道の資金繰りが苦しくなったのは，予想外の金

28）たとえば，加藤晃「国鉄地方交通線の存廃に対する評価について事例報告－岐阜県の場合」『土木計画学研究』第 8 号，1986 年，松永州正「国鉄改革後の不採算線対策その意義と現状：可部線をケースとして」『経営研究』（大阪市立大学）54 巻 2 号，2003 年，金持伸子「特定地方交通線廃止後の沿線住民の生活－北海道の場合」『交通権』交通権学会，9 号，1991 年，（株）北海道二十一世紀総合研究所『北海道における鉄道廃止代替バス追跡調査　調査報告書』2009 年，バス輸送も万全とはいえない。

29）国土交通省，前掲 HP60－61 頁，葛西，前掲『未完の「国鉄改革」』24－26 頁，さらに鉄道には，数値化できない計り知れない効果もあるといわれている（宇都宮浄人『鉄道復権－自動車社会からの「大逆転」』新潮選書, 2012 年）。

利の低下が経営安定基金の運用益を激減させているとのことであるが[30]，在来線の営業赤字のみならず，北海道新幹線の営業損失や札幌延伸を見込んでのさまざまな投資，石北線の常紋トンネルなどこれから補修が必要なさまざまな施設への投資など，JR 北海道の今後のやや長期的な経営計画，また昨年 10 月の JR 九州の株式上場は，鉄道収入を 4 割弱にまで下げ，不動産などの事業が好調なためであったというが(『朝日新聞』10 月 26 日付)，今後 JR 北海道が，同じような方向を目ざしていくのだとすれば，そのことも含めて，JR 北海道の全体的，長期的計画の中で「独自では維持できない路線」のあり方を位置付けていく必要があろう。

3. 1960 年代の北海道の鉄道輸送

「**図 4**」は，1958（昭和 33）年現在の北海道の鉄道路線図である。当時は，石炭輸送のための鉄道網や道東の開拓のための鉄道など，非常に多くの路線がはりめぐらされていた。国鉄の貨物輸送がピークだったころの北海道の鉄道輸送の特徴点をさぐってみたい[31]。

「**表 4**」は，1965（昭和 40）年度の国鉄の資本勘定表である。国鉄は，当時，北海道，東北，新潟，関東，中部，関西，四国，中国，西部，東海

出典：「戦後の鉄道黄金時代－新型車両と旅行ブーム－」小池滋ほか監修『映像でよみがえる昭和の鉄道』第 3 巻，小学館，2007 年。

図 4　北海道の鉄道線路図（日本通運株式会社，1958 年 12 月現在）

30）2016 年 12 月 31 日，2017 年 1 月 6 日，7 日付「民営化の幻想」『北海道新聞』。

31）原資料は，日本国有鉄道『鉄道統計年鑑（昭和 40 年度）』第 1 編鉄道（運輸）第 2 編運転，第 3 編船舶，第 4 編自動車，第 5 編経理，第 6 編資材，第 7 編職員・厚生，第 8 編建設・施設，第 9 編工作，第 10 編電気，第 11 編公安である。国鉄の複雑な会計の全貌については，内閣府経済社会総合研究所システム分析調査室「内部組織の状態空間モデル－公企業の動学的効果分析」『経済分析』第 77 号，1979 年に詳しく，また，1955（昭和 30）年～ 1978（昭和 53）年までの概況についても記されている。科目名については，平山孝『鉄道財政の話』鉄道生活社，1925 年を参照。

表 4　国鉄資本及び負債勘定表（1965 年度）

（百万円）

科目＼決算箇所	経理局会計課	経理局資金課	北海道支社	東北支社	新潟支社	関西支社	四国支社	中国支社	西部支社	東海道新幹線支社	その他共合計
一般会計から借入		47,530									
資金運用部特別会計から借入		309,823									
簡易生命保険特別会計から借入		10,034									
国際復興開発銀行から借入		27,224									
長期借入金合計	－	394,610	－	－	－	－	－	－	－	－	394,610
公募債		348,078									
利用債		80,135									
縁故債		47,702									
政府引受債		122,050									
特別債(に号)		26,720									
〃　(ほ号)		35,065									
〃　(へ号)		55,815									
鉄道債券合計	－	715,565	－	－	－	－	－	－	－	－	715,565
未払金合計	－	11,519	5,623	7,056	2,396	14,990	1,773	2,904	8,055	3,105	88,516
借入金利子		5,676									
鉄道債券利子		13,683									
未払利子合計	－	19,358	－	－	－	－	－	－	－	－	19,358
減価償却引当金合計	25,826	109,548	105,741	113,042	45,950	201,535	28,943	54,928	131,216	15,272	1,244,843
固定資本	4,917										
出資資本	4,000										
資本金合計	8,917	－	－	－	－	－	－	－	－	－	8,917
工事負担金	34,482										
再評価積立金	1,120,885										
受贈施設積立金	19,200										
資本積立金合計	1,174,566	－	－	－	－	－	－	－	－	－	1,174,566
利益積立金合計	129,518	－	－	－	－	－	－	－	－	－	126,518

資料：日本国有鉄道『昭和40年度鉄道統計年報』。

道新幹線の 10 管理局に分かれ，北海道はさらに，釧路，旭川，札幌，青函船舶の四つの支社に分かれていた。ここからはすでに多額の借入金に依存している状況と，減価償却引当金合計の内訳をみれば，北海道の割合が多いことがうかがえる。

「**表 5-1，-2**」は損益勘定内訳であり，収入をみると，鉄道収入合計 6 億 745 万円のうち，最も多いのは関東，関西，中部であるが，北海道は 5,310 万円，全体の 8.7％を占めている。青函トンネルの開通は，1985（昭和 60）年になるので，北海道～青森間の旅客・物資は海上輸送され，北海道の船舶収入が多いが，経費もまた多く 474 万円にのぼっていた。鉄道収入（A）から鉄道経費（B）を差し引いた利益をみると，合計 8,694 万円のう

表 5-1　国鉄損益勘定表（1965 年度）

（百万円）

科目＼決算箇所	経理局会計課	経理局資金課	北海道支社	東北支社	新潟支社	関東支社	中部支社	関西支社	四国支社	中国支社	西部支社	東海道新幹線支社	合計
鉄道収入　A	－	借 46,750	53,109	48,019	17,524	194,727	81,828	114,071	13,882	21,788	54,252	55,010	607,459
%	－	*⊿ 77*	*87*	*79*	*29*	*321*	*135*	*188*	*23*	*36*	*89*	*91*	*100.0*
船舶収入	－	7,790	55	－	－	－	－	9	3	－	－	－	7,857
自動車収入	－	借 63	1,260	1,443	267	1,942	1,610	1,080	792	2,148	1,173	－	11,652
雑収入	1,481	2,067	440	294	106	386	333	474	116	199	323	－	6,217
一般会計から受入	－	919	－	－	－	－	－	－	－	－	－	－	㋐ 919
営業外収入	借 6,523	73	1,699	892	164	2,944	1,319	2,247	330	542	1,712	11	㋑ 5,409
合	借 5,042	借 35,964	56,562	50,649	18,059	199,999	85,090	117,872	15,129	24,680	57,459	55,021	639,513
鉄道経費　B	貸 44,812	25,993	55,703	58,810	21,346	97,965	72,558	94,274	12,846	27,745	58,241	22,615	520,515
船舶経費	貸 68	59	4,740	－	－	－	－	－	1,157	327	－	－	6,216
自動車経費	貸 176	107	1,385	1,481	335	2,080	1,762	1,310	936	2,241	1,422	－	12,884
利子及び債務取扱諸費	－	37,487	－	－	－	－	－	－	－	－	－	27,082	㋒ 64,569
減価償却費	72,781	853	7,367	6,079	2,636	10,928	8,732	9,609	1,601	3,018	6,081	6,486	136,171
除去費	279	189	516	903	439	1,912	2,014	1,348	94	457	1,018	82	9,253
繰延償却費	1	158	3	58	29	121	47	84	2	5	23	6,947	㋓ 7,480
営業外経費	貸 5,141	48	2,985	401	227	1,477	369	2,729	179	535	1,606	2	㋔ 5,417
合計	22,864	64,895	72,699	67,732	227	131,716	85,483	109,355	16,817	34,328	68,215	63,391	762,506
A-B	貸44,812	借 20,757	△ 2,594	△ 10,791	△ 3,822	96,762	9,270	19,797	1,036	△ 5,957	△ 3,989	32,395	86,944
%	*515*	*⊿ 239*	*30*	*⊿ 124*	*⊿ 44*	*1,113*	*107*	*228*	*12*	*⊿ 6.9*	*⊿ 4.6*	*373*	*100.0*
C-D	17,822	28,931	△16,137	△ 17,083	17,832	68,283	△393	8,517	△1,688	△ 9,648	△10,756	△8,370	△122,993

資料：表4に同じ。

註：1. ㋐の内訳は，利子補給896（百万円），一般鉱害復旧費受入23（百万円）の合計。
2. ㋑の内訳は，主に固定資産売却収入3,327（百万円），固定資産交換受領2,035（百万円）。
3. ㋒の内訳は，「表5-2」のとおり。
4. ㋓の内訳は，債券発行差額166（百万円），新幹線開業諸費6,940（百万円），その他繰延資産374（百万円）。
5. ㋔の内訳は，固定資産除籍額2,552（百万円），固定資産交換払額1,189（百万円），前期損益修正1,595（百万円）。

表 5-2　利子及び債務取扱諸費内訳（表 5-1 ウの内訳）

（百万円）

科目＼支社	経理局資金課	東海道新幹線支社	合計
借入金利子	17,825	5,611	23,436
鉄道債券利子	18,488	19,834	38,321
世銀借入金利子	－	1,582	1,582
利子小計	36,313	27,027	63,340
債券取扱費	0	55	56
諸手扱料	1,155	－	1,155
諸費	19	－	19
債務取扱経費小計	1,174	55	1,229
合計	37,487	27,082	64,569

資料：表5-1に同じ。

ち，北海道は 259 万円の損失を計上し，すでに東海道新幹線の営業利益が 37％を占めていた。高度成長期であっても，本州の鉄道にくらべ北海道の鉄道収益が多大でなかったことがうかがえる。営業外収支を加算した（C－D）の数字をみると，合計では 1 億 2,299 万円の損失を計上し，黒字は新潟，関東，関西に過ぎなかった。

さらに内訳をみると（「**表 6**」），旅客収入合計 4 億 561 万円のうち，北海道の占める割合は 2,024 万円，5.0％に過ぎないが，貨物収入合計 1 億 8,075 万円のうち，北海道は 3,183 万円，17.6％を占め，関東にほぼ匹敵する高さであった。管理局別の旅客収入，貨物収入の内訳をみると，合計では札幌の割合が高く，旭川，釧路の順であった。貨物収入をみると，釧路管理局の根室本線，旭川管理局の函館本線，札幌管理局の函館本線，室蘭本線，根室本線の割合が高い。同表からは，商品別の輸送量は明らかではないが，石炭や木材，農作物などの輸送が盛んであったことが考えられる。旅客では，釧路管理局の根室本線，旭川・札幌管理局の函館本線が圧倒的に多い（**表 7**）。現在の JR 北海道では，青函連絡船の経営にかかわる経費はないが，貨物収入が消失したことは大きい。

また，同統計年報所収の 1965（昭和 40）年度「線別営業係数」（総原価／収入 ×100）の上位 10 位をみると（全線平均は 118），山手線（66），高崎線（77），東海道本線（83），新湊線（86），山陽本線（88），歌志内線（95），総武本線（95），大阪環状線（96），常磐線（97），室蘭本線（98）であり，通勤列車としての利用が多いとおもわれる本州の主要線の中に，歌志内線，室蘭本線がみられる。道内の鉄道だけをみると，次いで，千歳線（113），幌内線（122），函館本線（144）と続く。石炭輸送量の高さが道内の鉄道線区の営業収入の高さに反映しているとみられるが，地域ごとの線区の特性は，営業係数という数字のみからはうかがうことはできず，また，営業係数のみで各線区の重要度，つまり国鉄にとって収益をもたらすのか，もたらさないのかという尺度でみることには，鉄道利用者の声は反映されない。

設備面をみると（「**表 8**」），電化が遅れている北海道では電化設備費の割合は，全国の動向と比べても圧倒的に低く，わずか 0.5％にすぎないが，線路の増設や停車場の設備に全国平均よりも投資されている。原資料には，どこからどこまでの線路増設をおこなったかなどの詳細な新着状況が残されているが，ここでは，単年度のみの紹介に

表 6　国鉄支社別運輸収入内訳表（1965 年度）

科目＼支社管理局別	収入別（百万円）					旅客（千キロ，人，人）			貨物（千トン，トン）	
	旅客収入	%	貨物収入	%	合計	列車キロ	列車1キロ平均	1キロ1日平均	列車キロ	列車1キロ平均
釧路	3,311		5,133		8,443	6,504	168	3,097	4,609	2,918
旭川	4,469		8,028		12,497	11,517	127	2,578	5,253	2,622
札幌	10,006		16,161		26,167	13,754	238	8,434	9,331	11,063
青函船舶	2,456		2,517		4,972	4,023	247	7,196	2,596	8,234
北海道計	20,241	*5.0*	31,839	*17.6*	52,080	35,798	191	4,721	21,788	5,506
東北	26,891	*6.6*	20,261	*11.2*	47,153	37,871	303	10,721	21,318	6,250
新潟	10,177	*2.5*	6,892	*3.8*	17,069	11,421	323	12,500	8,989	11,529
関東	154,963	*38.2*	35,065	*19.4*	190,029	110,626	608	77,667	27,853	11,627
中部	52,604	*13.0*	27,386	*15.2*	79,990	54,430	364	20,487	32,888	11,912
関西	86,066	*21.2*	25,561	*14.1*	111,627	87,940	368	27,566	25,510	6,974
四国	9,435	*2.3*	4,291	*2.4*	13,725	14,517	213	10,738	2,651	1,502
中国	12,834	*3.2*	8,757	*4.8*	21,591	22,166	338	23,220	9,717	10,559
西部	32,403	*8.0*	20,702	*11.5*	53,105	42,128	270	11,355	14,937	3,615
合計	405,614	*100.0*	180,754	*100.0*	586,369	416,897	392	21,985	165,652	7,454
新幹線		－		－	－	14,546	732	52,807	－	－

資料：表4に同じ。平均は平均輸送人員（人），平均輸送トン数（トン）の略。

表 7　国鉄北海道支社線別旅客・貨物収入内訳表（1965 年度）

（百万円）

線名＼科目	旅客収入	%	貨物収入	%	計	%
根室本線	2,555		3,409		5,964	
士幌線	68		305		372	
広尾線	117		237		354	
池北線	136		460		596	
白糠線	2		10		12	
釧網本線	240		454		694	
標津線	193		262		455	
釧路合計	3,311	*16.4*	5,133	*16.1*	8,443	*16.2*
函館本線	1,550		728		2,278	
札沼線	24		29		53	
深名線	50		63		113	
留萌本線	206		223		429	
羽幌線	180		225		405	
富良野線	100		204		303	
池北線	46		327		373	
宗谷本線	750		2,565		3,314	
美幸線	1		4		6	
天北線	135		376		510	
興浜北線	28		88		116	
名寄本線	254		749		1,003	
興浜南線	27		86		112	
渚滑線	36		207		243	
湧網線	49		189		238	
石北本線	1,002		1,810		2,812	
相生線	31		168		199	
旭川合計	4,469	*22.1*	8,028	*25.2*	12,497	*24.0*
函館本線	7,058		4,023		11,081	
札沼線	109		115		223	
千歳線	183		709		892	
幌内線	70		1,423		1,493	
歌志内線	45		961		1,006	
手宮線	ー		399		399	
岩内線	74		116		190	
室蘭本線	1,579		3,553		5,132	
胆振線	73		291		365	
万字線	32		381		413	
夕張線	139		1,179		1,318	
日高本線	316		493		810	
富内線	48		89		137	
根室線	276		2,182		2,458	
札幌合計	10,006	*49.4*	16,161	*50.8*	26,167	*50.2*
函館本線	1,870		1,350		3,219	
江差線	211		956		1,166	
松前線	112		73		184	
瀬棚線	86		133		219	
室蘭線	17		6		3	
青函航路	161		ー		161	
青函船舶合計	2,456	*12.1*	2,517	*7.9*	4,972	*9.5*
総計	20,242	*100.0*	31,839	*100.0*	52,079	*100.0*

資料：表4に同じ。線名合計欄の釧路，旭川，札幌，青函船舶は，各鉄道管理局名を示す。

表 8　国鉄鉄道改良費内訳表（1965 年度）

（百万円）

科目＼支社	北海道	%	国鉄合計	%
電化設備費	89	*0.5*	33,218	*10.1*
線路増設費	4,744	*26.9*	57,855	*17.6*
線路改良費	685	*3.9*	9,166	*2.8*
停車場設備費	2,482	*14.1*	46,299	*14.1*
車両工場費	456	*2.6*	4,033	*1.2*
車両費	164	*0.9*	80,745	*24.6*
その他共合計	17,647	*100*	328,018	*100*

資料：表4に同じ。

註：合計に北海道支社分を含む。

過ぎないので，別稿に委ねたい。北海道における電化の遅れは，車両の現在高にもあらわれていて（「**表 9**」），電気機関車や電車は財産額にカウントされていない。国鉄の赤字の原因ともなった第 3 次長期計画が，北海道の鉄道網にどれだけの投資がなされたのか，この点においても詳細な分析が必要とされるが，仮に，北海道の鉄道への投資が遅れたか，相対的に東海道線など本州の幹線への投資に比べてあまりに少額だった場合，経営再建計画において長大な線路を失った代償はあまりに大きいといえる。

4. おわりに

これまで見てきたように，明治以降，日本の鉄道は，経済状態の変容や種々の政策の影響をうけ

表 9　国鉄車両受入高・現在高内訳表（1965 年度）

（両，百万円）

科目＼支社	北海道		合計		年度末残高	
	両	財産額	両	財産額	両	財産額
電気機関車		－	245	15,654	1,311	81,054
ディーゼル機関車	8	222	86	4,105	469	23,503
電車		－	1,531	38,928	8,519	186,163
気動車	78	1,873	543	11,958	4,281	83,338
客車		－	144	3,346	10,355	101,025
貨車		－	11,097	18,723	139,628	221,095
蒸気機関車		－		－	3,164	87,760
コンテナ		－		－	5,794	1,607

資料：表4に同じ。

ながら長い年月をかけて敷設されてきているのであり，今日の JR 北海道の経営悪化の原因が，歴史的にみて同社の責務のみに帰するものであるとは断じていえない。JR 北海道は，国鉄の分割・民営化時に，国鉄債務を返済する当事者ではなかったが，発足当初から営業利益の増加を見込まれない JR 三島会社の一つとして，経営安定基金の運用益による経済支援がおり込み済みであった。これほどの運用益の減少になるとは予想していなかったという新聞報道からも，今日の JR 北海道の経営危機の原因が，鉄道の沿線自治体や道民に負わされるものではないということもまた自明のことである。

昨年の台風被害の直後から，釧路～トマム間には数か月にわたって，釧路～帯広間の臨時快速列車，帯広～トマム間にはバス代行が運行された。経営が厳しい中での，地域の足を守ろうとする同社の気概は，釧路や帯広駅にかかげられている「特急スーパーおおぞら・特急スーパーとかち　12 月 22 日運転再開！」という垂れ幕に込められているように思われる。鉄道の再開を願う声は，道内にまだ残されている。最近，北海道の地図の中に長野県や新潟県など 15 都府県の地図が配置されている北海道広告協会のポスターが目を引いているが，広大な土地での冬期間の厳しい雪害を考えると，インフラとして道路だけが残されるとしたら，防災面においても不完全であろう。

高度成長期における東海道メガポリスの予想を超えた発展こそが，国鉄に輸送力改善のための長期計画を策定させることになり，現実には，その輸送量は常に計画を上回る勢いで増加し続け，国鉄はさらなる追加投資を余儀なくされることになった。日本が石油化学工業を筆頭とする重化学工業の発展によって，著しく生産力をあげたのはまぎれもないことであり，その労働力は地方の農業地帯から供給されていた。したがって，地方での人口減少は，これもまた地方自治体が原因とはいえない。

弁慶，静号からはじまる北海道の鉄道が開通し，まもなく 140 年をむかえる。北海道の鉄道は，これまでの長年に渡る国民・道民の「財産」として築かれてきているのであり，ここ数年来の短期的な見解によって失われることなく，北海道にとって鉄道がどのような役割をはたしていけるのか，さらなる 100 年後を見据えて，長期的に考えていく必要があろう。北海道新聞の昨年末の道内 10 大ニュースの中に，北海道新幹線の開通，トワイライトエクスプレスの終焉，JR 北海道による路線の見直しという鉄道にかかわるニュースが三つ選ばれていた。ここには，道民が鉄道に寄せる関心の高さがあらわれているといえる。広大な自然は，道外の人々からのあこがれの大地でもあり，行ってみたい国内旅行地の上位に常に位置づけられている。山田洋次監督の映画「家族」には，1970（昭和 45）年の大阪万博の年に，九州伊王島から道東に入植するまでの汽車旅がロード・ムービーとして描かれ，北海道は希望の大地としてラスト・シーンを迎える。

同時にまた，北海道の鉄道は，時間軸のみではなく，日本全体の鉄道の一環であるとしてもとらえられなければならない。JR 東日本や JR 東海の営業利益は高いが，反面，2008 年（平成 20）年の営業係数ワースト 20 までは，一つの線区を除き両社がすべて占めている[32)]。営業係数が低くても，会社の利益全体でカバーできれば維持されているのであり，また，国鉄の分割・民営化以降，初の廃止路線の復活として，JR 可部線（広島市）廃止区間の一部（1.6㎞）が今春復活するという。JR 北海道は，沿線自治体と協議を始める前に，まず，現在の鉄道を維持していくためには，どれだけの資金が必要であるのかを開示し，政治家を含めた道民・国民が将来の北海道の鉄道について

32)「鉄道完全解明 2011」『週刊東洋経済』（臨時増刊）6335 号，2011 年 7・8 月。

考える機会ととらえたい。

かつて，近江商人の西村捨三や耶馬溪鉄道を敷設した実業家の和田豊治は，故郷の発展を願い，私財をなげうって鉄道敷設をおこなってきた。明治時代，在来産業の育成に生涯をかけた政治家前田正名は，国に国の方針である国是があるように，府県には府県是，郡には郡是，町村には町村是があると訴え，阿寒の自然を守った功績が今なお，阿寒では受け継がれている[33]。また，宮脇俊三は，鉄道の旅そのものを楽しんだ[34]。「線路」はつながっていてこそ真価を発揮できるであり，鉄路の分断が，道民･国民の意識の分断を招くことがあってはならない。

＜追記＞

昨年 11 月に公表された JR 北海道の「路線の見直し」について，今年に入ってからいくつかの動きが公表されているので，追加しておきたい。一つは，北海道が昨年 11 月に設置した「鉄道ネットワークワーキングチーム（WT）」が報告書案をまとめ，鉄道を上下分離し，自治体への負担を求めることは現実的には困難であるとし，国への財政支援を求める一方，すべての路線を現状維持することは難しいとの認識から，鉄道を①札幌市と中核都市を結ぶ路線，②広域観光路線，③国境周辺・北方領土隣接地域路線，④広域物流路線，⑤地域生活路線，⑥札幌都市圏路線に区分して，①，③に該当する石北線，宗谷線は維持し，②，⑤は地域で検討することとした（『北海道新聞』2017 年 1 月 31 日付）。

また，1 月 25 日に，JR 北海道が札沼線沿線住民向けの説明会を開催（同，1 月 26 日付），2 月 28 日に高橋知事，島田 JR 北海道社長，菊谷北海道市長会会長，棚野北海道町村会会長による 4 者会談（同，3 月 1 日付）の開催，日高線沿線 7 町長からのデュアル・モード・ビークル（DMW）導入への提案（同，2 月 28 日付）などの動きが見られたものの，JR 北海道は沿線自治体との協議会開催には至っていない（『朝日新聞』，1 月 31 日付，2 月 4 日付）。また，参議院予算委員会で，JR 北海道の経営悪化について答弁がなされるなど，国レベルでの関心がもたれるようになっているが，石井国土交通相は，JR 北海道の経営悪化の原因には国の責任は認めないとの公式見解を継承している（『北海道新聞』，3 月 1 日付）。

JR 北海道の経営難の根本的要因や，今後の JR 北海道が北海道新幹線延長や老朽化した施設や車両へ必要としている大幅な投資を見据え，さらに，かつて国鉄末期に輸送密度の低さから特定地交線としてとりあげられた赤字 83 路線の末路をたどるときに，現在の北海道の「路線の見直し」が，はたして JR 北海道の経営改善に，どれほどの効果をもたらせるのか慎重に検討されなければならない。

33）西村捨三，和田豊治については，前掲『鉄道史人物事典』所収の各項目参照，前田正名については，祖田修『前田正名』吉川弘文館　1987 年，一般財団法人「前田一歩財団」参照。
34）「宮脇俊三－鉄道に魅せられた旅人」『別冊太陽』平凡社，2007 年。