

## 第1章 北海道開発（開拓）と鉄道の役割～地域産業発展との関わりで

### はじめに

明治期以前の北海道は、松前封建制下の施策もあって、漁業以外の産業はほとんどみられなかった。地域としては、沿岸部はそれなりに開けていたが、内陸部については全く手つかずのままであった。その内陸部開拓の中心を担ったのが、北海道と改称される直前に設置（1869年7月）された開拓使であった。翌8月に蝦夷が北海道と改称され、北海道の開拓は、拠点を札幌に定めた北海道開拓使によって進められることになる。戦後においても北海道の開発は北海道開発庁・開発局が中心となって行われ、多額の公的資金が投下されることになる。北海道が開拓使によって内陸部開拓に着手し始めてから今年で150年目を迎える。

ここでは、北海道開発（開拓）に関わった鉄道の役割を振り返るとともに、なぜJR北海道の鉄路が存続の危機に陥ったのか、その要因を開発（開拓）行政や地域政策のあり方とともに考えてみたい。

### 第1節 北海道開拓と鉄道網の拡がり

#### （1）石炭輸送と鉄道敷設

明治初期の蝦夷地は、漁村を中心に天然の良港を抱える沿岸部は開かれていたが、内陸部は原始林が生い茂る未開の地であった。しかし、蝦夷地周辺は帝政ロシアの南下政策にともなう緊張に包まれており、明治新政府は、蝦夷地防衛の必要性和農業者の定住を前提とした開拓を急務としていた。このため、箱館戦争の余燼がくすぶる1869年7月に開拓行政全般を司る「開拓使」を設置し、翌月には蝦夷地を北海道と改称して開拓の態勢を整えた。しかし、農業開発は原始林と積雪寒冷地ということもあって困難を極め、遅々として進まなかった。

内陸部の開拓を進めるには、人や物資の輸送のための交通網の整備が重要である。幹線道路は開拓使が中心となって、函館から室蘭・苫小牧を經由して札幌に至る道路が開削された。また、伊達から中山峠を經由して札幌に至る道路も東本願寺門徒によって開削された。一方、鉄道の建設は、開拓使営「幌内炭坑」（三笠市）の石炭を小樽港から積み出す必要性から、道内初の鉄道として小樽～札幌～幌内線が計画された。1882年には全線が完成している。この鉄道は、東京～横浜間、京都～神戸間に次いで、わが国で三番目に開通した鉄道とされている<sup>1)</sup>。また、1887年には硫黄輸送のため跡佐登（アトサプリ）鉱山～標茶間に専用の「釧路鉄道」線が完成している。この時期の鉄道は官営炭鉱や民間の硫黄採掘会社（安田財閥）によって敷設されたが、採掘のための労働力不足を

補うため、政府は大量の囚人を労働力として投入し<sup>2)</sup>、鉱物資源採掘を支援した。

## (2) 開拓方針の変更と鉄道網の拡大

1886年、地方行政府としての北海道庁が設置されると、初代長官岩村通俊は施政方針演説で「人民（貧民）の移住ではなく資本の移住を求める」と述べ、本州資本の積極的な投資によって北海道開発を進めることにした。この結果、官営諸事業の民間への払い下げを急ぎ、大規模な土地払い下げによって大農場経営（小作農場化）に道を開いた。さらには国有林材の大規模払い下げによって紙パ・製紙工場が進出するなど、道庁によって開拓政策は大転換を遂げることになる。いわゆる、本州企業による道内資源の独占的利用である。そして、これらの産業政策に関連して、鉄道網も全道へ拡大していくのである。

1889年、官営幌内炭鉱と鉄道は様々な優遇措置を伴って北海道炭礦鉄道会社（北炭）へ払い下げられた。いわば、「半官半民」状態での国策会社設立で、北炭は政府の手厚い庇護のもと空知炭鉱や夕張炭鉱等を相次いで開発していく。そして、新炭鉱の石炭は室蘭港を利用して本州へ積み出すため、1892年には歌志内～岩見沢～室蘭間と夕張～追分間の鉄道を完成させている。これによって、北炭の輸送ルートは小樽港と室蘭港の二港に拡大した。今や、北炭は重要な石炭鉱区と輸送手段である鉄道を確保し、その分野では独占的な地位を占めることになった。

この時期の鉄道は石炭や木材輸送など、産業中心で敷設されていたが、同時に、内陸部の開拓移住とマチづくりにも大きな影響を与えた。それまでの開拓は払い下げ地を中心に「点」的に進められていたが、鉄道線の延伸によって停車場を中心に「面」的な拡がりで人口増をもたらし、市街地を拡大していった。政府はより一層の鉄道網の建設による内陸部開拓を促すため、1896年に「北海道鉄道敷設法」を公布した。この結果、道庁営の「官設鉄道」が岩見沢～旭川～名寄間、旭川～帯広～釧路間に、私鉄「北海道鉄道会社」が小樽～函館間に敷設され、内陸部への入植促進と地域発展に大きな役割を果たすことになったのである。

## (3) 鉄道国有化による路線の拡大と戦争

日本とロシアとの緊張関係は「樺太・千島交換条約」（1875年）による国境線画定以降も続いていた。このため政府は輸送体制の中心を担う鉄道の国有化を早くから計画していたが、日露戦争を通じて鉄道の軍事的重要性が高まり、1906年には「国有鉄道法」を公布した。

北海道の鉄道は、1906年の国有鉄道法によって、10月に北炭の鉄道部門、翌年7月に北海道鉄道会社所有の路線を買収し、両社が所有していた約600kmを官設鉄道として北海道鉄道作業局に移管した。また、政府は工業発展から取り残された地方や遅れている

農村の生産力を高めると同時に、都市との格差を是正するため、「地方鉄道法」と「地方鉄道補助法」（1919年）、「改正鉄道敷設法」（1922年）を公布し、新線建設を促進していった。1921年には「軌道法」が公布され、普及が遅れていた北海道各都市にも公共道路上に軌道が敷設された。この結果、あらたに北海道鉄道路線は、軌道を除いて22線が敷設された。鉄道が国有化されてからは青函航路の旅客・貨物輸送の利用も増加した。このため輸送方法を抜本的に改善する必要に迫られ、客船による「客載貨車渡船」を決定した。いわゆる客船による車輛航走である。

昭和に入ってから新線建設は進み、幹線以外の支線建設、いわゆる盲腸線といわれる路線が盛んに建設された。しかし、戦時期では軍需品や石炭、原料物資の輸送が中心となり、一部の国内資源開発に関連する路線や戦力増強のため緊急と認められた線路を除いては中止あるいは繰り延べとなった。戦況が悪化するにつれて、室蘭本線や函館本線の旅客列車や駅、工場、機関区、北海道と本州を結ぶ大動脈たる「青函航路」などが米軍機の標的となり、多数の死傷者を出している。

## 第2節 戦後北海道開発と産業政策の変化

### （1）北海道開発と道路重視政策

1945年8月の無条件降伏によって、北海道の鉄道や青函連絡船は連合国軍に接收され、優等車や船室が優先的に使用されることになった。また、鉄道用の石炭が不足し、旅客列車の削減など運行率は最悪の状態にあった。運行率の悪化が好転するのは石炭生産が回復してきた1947年頃で、輸送力回復のために主要な幹線に急行や準急が運行され、危機的な状況は回避されることになる。これまで日本の鉄道は、軍事上の必要性もあって、官・民混在から民間鉄道を国有化し、さらに地域発展を名目に採算のとれない地方線を整備・拡大してきた。この改善のために独立採算制を採用し、合理化や能率化によって利潤追求を図ることが求められた。そのような組織体として、1949年6月、運輸省管轄の公共企業体として「日本国有鉄道」（国鉄）が発足したのである。しかし、北海道では地方における新線建設の要望は強く、政治家の後押しもあって「政治路線」といわれる鉄道の敷設が続き、国鉄の独立採算制は遠のいていく。

1950年5月、北海道開発法の公布による北海道開発庁の設置は、徐々に北海道における鉄道の地位を低下させていく。いわゆる、国における北海道開発事業の直轄化であり、道路建設重視（表1-1）による車社会の促進である。1950年代における開発予算措置は、道路整備や治水、食糧政策重視による農業開発などに重きを置いたが、60年代以降は道路投資中心に展開し、高度経済成長を牽引するのである。60年代から70年代の初めにかけての開発事業費に占める道路投資の構成比は50%に到達する勢いであった。

これによって、道内の幹線や支線道路整備は急速に進み、自動車・バスの普及によって鉄道の旅客輸送は伸び悩みをみせはじめる。すでに、この時点で車輛（上）とレール

【表 1-1】北海道開発予算（国費・補正後）の推移（億円）

|       | 1951 年 |       | 1960 年 |       | 1965 年 |       | 1970 年 |       | 1975 年 |       |
|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|       |        | %     |        | %     |        | %     |        | %     |        | %     |
| 事業費 計 | 72     | 100.0 | 310    | 100.0 | 921    | 100.0 | 1,760  | 100.0 | 3,095  | 100.0 |
| 道 路   | 16     | 22.2  | 152    | 49.0  | 446    | 48.4  | 805    | 45.7  | 1,203  | 38.9  |
| 港 湾 等 | 7      | 9.7   | 36     | 11.6  | 86     | 9.3   | 176    | 10.0  | 376    | 12.1  |
| 治山治水  | 21     | 29.2  | 34     | 11.0  | 138    | 15.0  | 272    | 15.5  | 486    | 15.7  |
| 農 業   | 24     | 33.3  | 71     | 22.9  | 206    | 22.4  | 395    | 22.4  | 704    | 22.7  |

・橋梁（下）一体運営の国鉄と、車輛（上）と道路（下）が分離され、車輛のみ負担の自動車・バス・トラックとの競争条件の相違が顕わになりつつあった。この矛盾は住民の足を守る公共性の確保と採算割れの広大な地域と積雪寒冷地を抱える北海道ではさらに大きくなる。独立採算を狙った国鉄経営の合理化と近代化の前途はますます厳しさを増すのである。

## （２）基幹産業の停滞と赤字ローカル線の廃止

明治の初め、石炭輸送を主目的として敷設されてきた北海道の鉄道は、1960年代後半以降の相次ぐ炭鉱閉山の影響を受けて、鉱山営の炭鉱鉄道は廃業あるいはバス転換を余儀なくされた。また第一次産業も輸入自由化や生産過剰、200海里規制等によって縮小が続き、北海道経済全体に大きな影響を与えた。林業生産はそれまでの花形産業から一転し、60年代からの輸入自由化によって国内価格が低落し、人件費の高騰もあって造林を含めて再生産が困難となり、自給率の低下とともに各地の営林署は統廃合されていった。農業生産においても、1970年代の稲作生産調整や酪農生産調整によって経営困難が増加し、農家人口は規模拡大の影響もあって減少の一途を辿っていく。さらに200海里規制による北洋漁業の衰退は、大型漁船の沿岸漁業参入などをもたらし、前浜漁業を含めて参入超過となり、主要漁港ではかなりの数の減船を余儀なくさせた。

これらに加えて、2度のオイルショックは道内石油精製・鉄鋼・非鉄金属・造船・紙パ産業に大打撃を与えた。室蘭や苫小牧の石油精製業の生産縮小、新日鉄室蘭の高炉休止、日本軽金属苫小牧工場の本州撤退、苫小牧・旭川・釧路の紙パルプ産業の生産調整、函館ドックの倒産などがそれである。これら基幹産業の激変によって、道内中核都市は人口減少あるいは停滞に陥り、農山漁村地域の衰退は地方都市の人口減を招き、全道的に過疎化が進んでいくのである。この結果、道内各地の鉄道輸送需要は低迷し、積雪寒

冷と長大路線運営によってランニングコストが嵩み、幹線以外での赤字問題が議論となってくるのである。

1980 年 12 月、政府は国鉄の定員削減による合理化、赤字ローカル線の廃止とバス転換などを骨子とした「国鉄再建法」を成立させた。この法律による北海道の廃止対象特定地方線は、第 1 次が盲腸線といわれる白糠線・渚滑線・相生線・興浜北線・興浜南線・万字線・岩内線・美幸線の 8 線、第 2 次では胆振線・富内線・広尾線・瀬棚線・湧網線・士幌線・羽幌線・幌内線・松前線・歌志内線と長大 4 線（548.8km）といわれる標津線・天北線・名寄本線・池北線を含む 14 線であった。これらの廃止路線は池北線の第三セクター化を除いてはすべてバス転換となっている。北海道における 1 次廃止対象路線 8 線区 214km、84 年 2 次の廃止対象 14 線区 1242km、廃止線区の総延長は全国の 51.7%で、営業係数の極めて高い地方支線に大なたが振るわれた。しかし、これによっても赤字体質は深刻の度を深めるばかりで、抜本的な解決策は見出せなかった。全国との廃止線比較は表 1-2 の通りである。

【表 1-2】 国鉄再建法による全国・北海道の廃止線（km）

|       | 廃止線区 |     | 廃止総延長（km） |         |      |
|-------|------|-----|-----------|---------|------|
|       | 全国   | 北海道 | 全国        | 北海道     | 北/全% |
| 第 1 次 | 40   | 8   | 729.1     | 214.4   | 29.4 |
| 第 2 次 | 31   | 14  | 2,089.2   | 1,242.0 | 59.4 |
| 計     | 71   | 22  | 2,818.3   | 1,456.4 | 51.7 |

各種資料より筆者作成。

北海道における廃線のあり様を少々に紹介しておこう。「この赤字ローカル線の廃止対象路線は 2 期に分かれた。第 1 次は営業距離が 30 キロ以下で輸送密度 2 千人未満の路線と、営業距離が 50 キロ以下で輸送密度 5 百人未満の路線が対象になった。……昭和 56（1981）年に美幸線、興浜南線、興浜北線、岩内線、白糠線、相生線、万字線、渚滑線の 8 線が対象となった。……当然沿線住民から反対運動が起こり、関係省庁への陳情や抗議がそれらの自治体や団体から出された。また、道内の主な産業や経済界を担う 13 団体が「北海道国鉄地方交通線対策協議会」を発足させ、大規模な全線存続陳情団が作られた。北海道庁にも各支庁長を地方本部長とした「国鉄地方交通線対策本部」が設けられ対策協議会と政・経共同による全線存続運動も始められた」（本久公洋著『北海道の鉄道廃線跡』（北海道新聞社、2011））。

各線区ごとに地方協議会が予定され、バス路線に転換すれば国から 1 キロ当たり 3 千万円のバス路線転換交付金が地方協議会に支払われることになっていたが、バス転換の

協議会へ出席する自治体はなく、運輸省が計画していた昭和 57 年度における廃線は延期された。しかし再建促進特別措置法は「この地方協議会発足以降は沿線自治体の意見がまとまらなくても 2 年間で路線を廃止することができる」としており、沿線住民がどのような方針を出すにしても 58 年度までに協議会を開催しなければならなかった。住民の期待を託された自治体の苦悩は深かったが、先ず白糠町が地方協議会でバス転換やむなしを表明、これに続いて沿線自治体はしだいに地方協議会を開催しバス転換に同意していった。

「昭和 57 (1982) 年 11 月には第 2 次の廃止路線の発表があり、準幹線といわれた長大路線で輸送密度 2 千人未満の路線が対象となった。……149 キロの営業距離をもつ天北線、143 キロの本線扱いの名寄本線、141 キロの羽幌線、140 キロの池北線、117 キロの標津線が対象となった。100 キロ未満でも 90 キロの湧網線、84 キロの広尾線、83 キロの胆振線、83 キロの富内線、78 キロの士幌線、51 キロの松前線、48 キロの瀬棚線、18 キロの幌内線、15 キロの歌志内線など 14 路線、合計営業距離も第 1 次の 214.4 キロの 6 倍近い 1239.6 キロの長大なものであった」(同上)。

### 第 3 節 JR 北海道と北海道地域の発展

#### (1) 分割・民営化後の道内鉄路と JR 北海道

政府は 1980 年に国鉄再建法を成立させ、輸送密度の低い路線の廃止・分離・バス転換等の措置を講じたが事態は好転しなかった。一方で、鈴木内閣は第 2 次臨調(土光敏夫会長)を設置し、国鉄改革などを審議させた。その結果、1982 年 7 月に「国鉄は 5 年以内に分割民営化すべし」との答申を受け、9 月には答申に従って「分割民営化」を閣議決定した。1987 年 4 月 1 日、北海道開拓使が 1880 年に手宮(小樽市)～札幌間に鉄路を完成させてから 107 年におよぶ官営鉄道の歴史に幕が下ろされ、北海道旅客鉄道株式会社(JR 北海道)が発足した。JR 北海道が旧国鉄から引き継いだ路線は、国鉄再建法による廃止対象路線を含めて 21 線区 3,177km である(表 1-3)。

【表 1-3】 分割民営化後の廃止線 (2018 年 1 月現在)

|              |                      |                               |
|--------------|----------------------|-------------------------------|
| 民営化以前の鉄路     |                      | 1983 年 3 月 4,004km            |
|              |                      | 1987 年 3 月 3,177km (827km 廃止) |
| 国鉄再建法による廃止路線 |                      | 1987 年 7 月～1995 年 9 月         |
|              |                      | 合計 745.2km (青函航路含む)           |
| 1987 年 7 月   | 幌内線(岩見沢～幾春別、18.1 km) |                               |
| 88 年 1 月     | 松前線(木古内～松前、50.8 km)  |                               |

|                                                      |                                                      |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 3 月                                                  | 青函連絡船（青森～函館、113 km）                                  |
| 4 月                                                  | 歌志内線（砂川～歌志内、14.5 km）                                 |
| 89 年 4 月                                             | 標津線（厚床～中標津、標茶～根室標津 116.9 km）                         |
| 6 月                                                  | 天北線（音威子府～南稚内、148.9 km）                               |
| 94 年 5 月                                             | 名寄線（名寄～遠軽、中湧別～湧別、143 km）                             |
| 95 年 9 月                                             | 池北線（池田～北見、140 km）                                    |
| J R 北海道による廃止路線                                       |                                                      |
| 合計 225.7km（石勝線夕張支線含め 241.8km）                        |                                                      |
| 1994 年 5 月                                           | 函館線上砂川支線（砂川～上砂川、7.3 km）                              |
| 95 年 9 月                                             | 深名線（深川～名寄、121.8 km）                                  |
| 2006 年 4 月                                           | ふるさと銀河線（池田～北見、140 km）17 年間で幕                         |
| 14 年 5 月                                             | 江差線（木古内～江差、42.1 km）                                  |
| 16 年 3 月                                             | 江差線（五稜郭～木古内、37.8 km）（新幹線開業により）<br>三セクター「道南いさりび鉄道」に移管 |
| 12 月                                                 | 留萌線（留萌～増毛、16.7 km）                                   |
| 2019 年 3 月                                           | 石勝線夕張支線（新夕張～夕張、16.1 km）廃線予定                          |
| 1987 年 7 月～2016 年 12 月までの廃線 970.9km（夕張支線含めて 987.0km） |                                                      |

注）「北海道新聞」他より筆者作成。

J R の民営化は、将来的に株式上場を目指すものであるが、人口密度が高い大都市に路線を持つ J R 東・西・東海とは異なって、不採算路線を数多く抱える J R 北海道・九州・四国については赤字経営が予想された。このため、政府系の特殊法人「鉄道・運輸機構」は予想される赤字額の大きさに応じて「経営安定基金」を交付し、その運用益で赤字を穴埋めするという手段を講じた。J R 北海道への基金交付金は 6822 億円、運用利回りは 7.3% で、想定された運用益は 498 億円である。これによって経常利益 1% を確保するというものである。

## （２）J R 北海道の設立の虚構な算定基準

それでは、分割・民営当時の北海道の鉄道の経営および J R 北海道設立のさいの基準はどのようにして設定されたのであろうか。

1983 年度の国鉄全体の収支のなかで北海道は収入で 3.2%、支出で 8.2%、赤字で 24% を占めていた。そして全国平均の旅客営業係数（100 円の収入に対する経費の割合）が 110 であるのに対して、北海道全体で見れば営業係数は 413 であり、幹線でさえ 340、地方交通線 617、特定地方交通線では 1,196 であり、今後も収支状況に改善が見込まれな

い以上、財界の目からすれば、これは切り捨てるべきものであって、分割の一面は北海道の切捨てであった。

国鉄の分割・民営にたいして多くの社会的発言をしていた三好宏一氏（北海道教育大学名誉教授 2003 年逝去）の計算によれば、1983 年度の北海道総局の営業収入は貨物を含めて 1,099 億円、これにたいして経費は 4,176 億円であり、3,000 億円以上の赤字が常態化していた。再建監理委員会の答申では、1983 年度で 4167 億円かかっている経費を 1987 年からは 1,271 億円でやるべしとした。収入 1,099 億円のうち貨物分 312 億円は分離して別会社へと移すことになるから旅客分 787 億円であるがそれを 870 億円に増やし、営業費用と営業収入との差額＝不足分は経営安定基金の運用益 410 億円を繰り入れるとする。そこで収入の約 1%に当たる 9 億円が黒字となると計算したのである。

それでは、国鉄時代の北海道における経費 4,167 億円を J R 北海道体制では 1,271 億円へと経費の切り詰めるとしたが、その仕方は、①総営業キロ数約 3,987 キロのうちローカル線＝特定地方交通線（旅客輸送密度 4 千人未満）1,454 キロを切り捨てる（残存率は 65%）＝380 億円削減、②人員 3 万 5 千人をとりあえず 1 万 3 千人に、適正人員として 1 万 1 千人に削減する（残存率 31%）ことによる 740 億円削減、③利子分 240 億円と特定人件費分 340 億円は清算事業団の負担となり合計 580 億円の削減、④借り上げ料と減価償却費の減少分 390 億円削減。⑤貨物の赤字は別の会社に移行するので 590 億円の削減。したがって削減の合計額は 2,680 億円となる。ここに経営安定基金からの運用益 410 億円が加わって 3,100 億円の常態的な赤字が消える、という計算である。

なるほど巧みであるが虚構の数字合わせであった。にもかかわらず、J R 北海道はほぼこの答申にしたがってスタートした。人員が少なすぎることに減価償却費が過少であることに、発足当初から懸念が表明されていた。残された幹線でさえ平均すれば営業係数は 340 であり、これでは全道を安全に安定的に経営するには程遠いのであり、さらなる切捨てが予想された。これで安全な旅客輸送が守れるのか、三好氏は次のように予想していた。「こんなに働く人間を 3 割に、資材を半分以上にして、仮りに収支の均衡はとれるにせよ、鉄道は動くのかという問題です。（残りの鉄道を）函館線一本の経費でやることは神業でも不可能でしょう。そこを突破するとすれば、バスの分離・連絡線の廃止です。また特定除外地方線（日高・江差・留萌・宗谷・釧路・石北線等々）の切り捨てです。合わせて列車の間引き・保安無視・サービス放棄です。そうすると乗客離れ＝減収で再び同じことの悪循環です。いまひとつは運賃の値上げ、すでに全国最高の値上げ、5 年で 27%が計画されています。おそらく一部幹線の放棄にもつながっていくに違いありません」（三好宏一「国鉄分割・民営化で北海道はどうなる」北海道経済 243 号、1985）。

J R 北海道は、再建監理委員会が答申したとおりに、大都市を走る私鉄を基準として無

理に無理を重ねて出発進行したのである。

### (3) 運用益の減少と経営合理化

J Rの発足の当初の数年間は想定内の利率と運用益で推移したが、バブル経済崩壊以降、状況は一変する。低金利政策により利子率は平均で 3.5%程度に低下し、運用益は 250 億円程度に半減した。経営安定と株式上場化を目標にしながらも、利回りを変動のある「自由市場」に委ねた結果、不安定な経営となったのである。J R北海道では、北海道経済の停滞や過疎化による旅客収入の減少が続き、運用益の減額とも相まって、経常赤字を補填できないまま経営基盤は弱体化し、赤字が累積していくことになる。利率変動を伴う経営安定基金依存を基軸にした分割・民営化のスキームは行き詰まりをみせた。

1987 年から 2016 年までの運用益は、本来の利子率では約 1.5 兆円となるが、低利率のため約 1 兆円強にとどまり、当初の目論見は大幅にズレることになった。4 千億円近くの未収入分は累積され<sup>3)</sup>、このため広大で積雪寒冷地でのランニングコストは増大し、安全への投資や設備更新が遅れていく。また、J R貨物の使用料は政府によって低く抑えられていたために J R北海道の負担に転嫁された。このような事態を乗り切るため、大幅な人員削減と保線の外注化、老朽施設・車輛の延命など、可能な限りの経営コスト削減で対応しようとした。しかし、安全投資の軽視と人員不足、老朽化した施設・車輛の使用などは、脱線事故や車両火災、信号機の故障、運転手の居眠りなど、相次いで事故や不祥事を引き起こすことになった。脱線に関しては、職員によるレール幅検査数値の改ざん・隠蔽など会社内部の体質問題として、刑事裁判が継続中である

赤字が増大しても、J R会社法では経営安定基金の取崩しを原則として禁じている。このため、鉄道・運輸機構は 2011 年に 2,200 億円の基金積み増しを行っているが、それは無利子貸付け、償還期間 20 年で、純粋な積み増しとはいえないものである。さらに 2015 年には追加支援 1,200 億円（設備投資 600 億円、修繕費 600 億円）を行っている。しかし、これも要返済の支援金であり、借金依存体質はますます強まっている。

安全投資や修繕・更新投資などを節約する一方で、鉄道事業外のサービス・不動産投資は活発である。札幌駅を中心に不動産業（テナントビル＝J Rタワーや大丸デパート、ホテル、札幌地下街等）を展開し、札幌郊外では食料品を中心とした小売りスーパーを多店舗出店するなど、利益が上がる非鉄道部門への投資集中は顕著である。このような動きは J R北海道に限ったことではない。J R会社法は株式上場を完全民営化の前提として作成されているため、鉄道部門の赤字を非鉄道部門の黒字で補填することを重要な経営戦略としている。儲かる部門へは積極的に投資し、赤字部門は縮小していくという J Rのやり方は、社会的インフラとしての公共交通の本来の役割を逸脱するものといわざ

るを得ない。

その典型的な事例は、2015 年 1 月 7 日に発生した J R 日高本線（146.5km）での高波による線路下の土砂流出被害（厚賀～大狩部間 5.0km）である。このため、鷗川～様似間が運休し、J R 北海道は復旧工事費に 26 億円、運行再開は早くても 2019 年夏頃と発表した。この日高線は民間鉄道を 1927 年に国有化し、将来的には襟裳岬を回って広尾駅につなぎ帯広駅まで結ぶ計画であった。当時は海岸線から 100m 以上内陸部を走っており、その間には人家が存在した。そのため海岸線の保全是北海道開発局の管轄であった。しかし、海岸線は次第に浸食され、線路際まで後退した。この被害区間は災害多発地帯で有名であるが、人家が存在なくなると、保全責任は J R 北海道（旧国鉄含む）に移るが、このような理不尽さはあり得ようか。国土保全是国家の責任で行わなければならない。

2016 年度の鉄道部門では、それ以前の年度と比較して急速に収益が悪化している。これまで修繕投資・安全投資・更新投資をしてこなかったことが事故などの続発として一挙に噴出し、これらへの投資の急増が迫られたことにより、他方では運用益の一層の低下により、鉄道事業の以外の収益補填をもってしても、鉄道部門の営業損益の赤字の穴埋めが出来ず、グループ全体では赤字に転落し、しかも赤字額が急増した。J R 北海道はこの 30 年間で国鉄の遺産を食いつぶしながら存続してきたのだが、これがもうできなくなった。そこで J R 北海道は、従来のスキームを変更することをしないで、2016 年 11 月、採算の悪い線区の廃止・バス転換を公表した。

#### （４）鉄道の再生・存続と地域発展にとっての重要性

J R 北海道が公表した内容は、全路線の約 50%にあたる 10 路線 13 区間（1,237km）を「単独では維持困難な線区」を指定し、このままでは資金ショートにより経営困難に陥るので、バス転換を含めて地域と協議したい、というものであった。収支が一定成り立つ線区を中心に営業して赤字路線を廃線にし、他方で鉄道事業以外での収益増でグループ全体の黒字化を図るというものである。

北海道の鉄道の再生・存続は「維持困難路線」の切り捨てのみで実現できるであろうか。J R 北海道は赤字の要因の一つとして、過疎化の進展による地方路線の旅客減を挙げている。ここでは地域政策に関わっての人口減問題と鉄道の関係について触れておこう。

J R 北海道が指摘する経営破綻の遠因としては札幌圏地域以外の人口減少を挙げている。北海道の地域人口の推移は、1980 年代までの過疎化は地方小都市や農漁村地域を中心に進んでおり、その流出を地方中核都市中心にダム効果で食い止めていた。しかし、1990 年代以降はバブル経済の崩壊やグローバル経済の進展により、第一次産業を中心に

地域産業が衰退し、地方中核都市のダム効果が薄れ、人口減少に陥っている。このような札幌大都市圏以外の全道的な過疎化の進展は、ＪＲ北海道の旅客減に影響を与えたことは否めない。このような地域人口のアンバランスは、政府や北海道の地域政策の失敗であり、産業政策が国内・地域に目が向いていない証左である。この状況が続けば、過疎化はさらに進展し、移動人口は減少する（第２章および第５章参照）。

ただし、このような現象は今に始まったことではなく、プラザ合意以降の円高による産業政策の転換がもたらしたものである。国際化に対応するため、農業や酪農の規模拡大を推し進め、それに対応するために農協合併が盛んに繰り返された。１９９０年代における道内農協数は２３７であったものが、２０１５年には１０８農協に半減している。地域経済活動の中心である農協がなくなると、その地域は急速に衰退し、共同体的生活が困難となる。過疎化に関わる同じような状況は小中学校や高校の統廃合、医療機関の縮小や撤退、買い物難民を生み出し、さらに過疎化が進展する。このような状況は直接には輸出産業と大都市優先の政策によってもたらされたものである。

１９８７年４月１日、国鉄の分割・民営化を断行した中曽根内閣は、旧国鉄の多くの赤字ローカル線を廃止したのち、「これ以上のローカル線の廃止はない」と国民に約束した。その時の約束は今も生き続けている。しかし、ＪＲ北海道はいま経営困難を理由に地方公共交通の要としての役割を放棄しようとしている。「赤字路線はなくなっても仕方がない」、果たしてそうであろうか。今問われているのは、目先の経営危機による路線存廃問題ではない。われわれが鉄道という交通手段を基軸に、どのような北海道の未来図を描き、どのような地域産業・生活・教育・文化等を将来に享受するのかという選択である。

鉄道は道路、港湾、空港、国土保全などと並ぶ基本的公共インフラであり、鉄道を含む交通網の充実、移動の自由を保障する国民生活にとっての基本的な権利であり、生活権の保証である。とくに北海道の鉄道は、これまで人や物の移動を支え、地域を発展させてきた大動脈でもあった。今日では日本の食糧基地としての役割、広大な大地・景観を拠り所とする観光産業の存在、通学・通勤・通院、買い物等に不可欠な移動手段として重要性を増してきている。欧米では、成熟した豊かな地域社会をつくる「公共財」として「鉄道復権」が言われ、整備が進んでいる（第４章参照）。大量輸送と高速性、定時性と安全性、広い車内空間と快適性、省エネによる環境適合性など、鉄道は２１世紀に適合した地方公共交通機関でもある。「選択と集中」によるアンバランスな地域政策を転換し、道内各地域がバランスある発展を遂げるためにも鉄道の再生・存続は必要不可欠である。今後の北海道地域の将来発展を考えるうえでも、重要な手段であるということを認識すべきであろう。

【表 1-4】戦前前期・北海道の鉄路に関わる年表

|               |                                     |
|---------------|-------------------------------------|
| 1869(M2)年 5月  | 榎本武揚ら政府軍に降伏、箱館戦争終結                  |
| 7月            | 明治政府、「北海道開拓使」を設置（初代長官・鍋島直正）         |
| 8月            | 蝦夷地を北海道と改称(11国86郡を画定)               |
| 11月           | 開拓使が移民扶助規則（国家主導型の手厚い保護移民制度）制定       |
| 1872(5)年 9月   | 北海道土地売貸・地所規則（1人10万坪限度払い下げ、地租免除等）制定  |
| 1880(13)年11月  | 手宮（現小樽市）～札幌間に鉄道敷設・完成（幌内炭坑の石炭輸送のため）  |
| 1882(15)年 2月  | 北海道開拓使廃止、函館・札幌・根室の3県を置く             |
| 1882(15)年11月  | 手宮～札幌～幌内（現三笠市）間の鉄道全線完成（小樽港から石炭積み出し） |
| 1886(19)年 1月  | 北海道庁設置（資本の移住を求める）、函館・札幌・根室の3県廃止、    |
| 6月            | 北海道土地払い下げ規則（目的確実＝農場等の場合は限度越え）公布     |
| 6月            | 官営諸事業の民間払い下げ開始（1890年3月で終了）          |
| 1887(20)年11月  | 釧路鉄道（跡佐登～標茶）完成（安田財閥・硫黄山からの硫黄輸送のため）  |
| 1889(22)年11月  | 官営「幌内炭坑・鉄道」が北海道炭礦鉄道会社（北炭）に払い下げ      |
| 1892(25)年11月  | この年までに北炭鉄道の歌志内～岩見沢～室蘭間、夕張～追分間が完成    |
| 1896(29)年 5月  | 「北海道鉄道敷設法」公布（道庁による鉄道の敷設・完成を促すため）    |
| 1897(30)年 3月  | 北海道国有未開地処分法（1人150万坪・牧畜250万坪貸し付け）制定  |
| 1902(35)年 8月  | 北海道国有森林原野特別処分令（製紙業者等に林木売り渡し）制定      |
| 1904(38)年10月  | 私鉄「北海道鉄道株式会社」、小樽～函館間の鉄道線を完成         |
| 1905(38)年10月  | 「官設鉄道」（北海道庁）、釧路～帯広間の鉄道が完成           |
| 1906(39)年 3月  | 「鉄道国有法」公布（北炭鉄道と北海道鉄道が買収鉄道に指定）       |
| 1907(40)年 3月  | 国有の青函航路開設（3年後に日本郵船が青函航路から撤退）        |
| 9月            | 国有鉄道の落合～帯広間が完成。旭川～帯広～釧路間が全通         |
| 1922(T11)年 4月 | 「改正鉄道敷設法」公布（国鉄地方支線の建設を法律化）          |
| 1925(14)年 5月  | 青函連絡船の車輛航走（客載貨車渡船）開始                |
| 1937(S12)年10月 | この年までに士幌線、広尾線、石北線、札沼線、江差線、標津線が開業    |
| 1945(20)年 7月  | 青函航路、空襲で壊滅（全12隻が沈没・座礁炎上）            |

【表 1-5】戦後期・北海道の鉄路に関わる年表

|               |                                     |
|---------------|-------------------------------------|
| 1945(S20)年12月 | 戦時中に工事中断の線路建設開始、営業中止の路線復活           |
| 1946(21)年 5月  | 青函航路が復活（新造船就航、その後1948年までに12隻体制へ）    |
| 1949(24)年 6月  | 公共企業体（公社）「日本国有鉄道」が発足（独立採算制、利潤追求の採用） |
| 1954(29)年 9月  | 台風15号により青函連絡船5隻が沈没、死者・行方不明者千数百人     |

|               |                                          |
|---------------|------------------------------------------|
| 1956( 31)年11月 | 新線建設相次ぐ(札幌線・羽幌線全線開通、根北線・富内線部分開通)         |
| 1963( 38)年 2月 | 青函トンネル調査坑着工                              |
| 1964( 39)年 3月 | 日本鉄道建設公団設立(国鉄から新線建設部門を分離)                |
| 1967( 42)年 8月 | 手塩炭礦鉄道廃業。これ以降、炭鉱会社経営の私鉄はほとんどが廃業へ         |
| 1976( 51)年 3月 | 動力車近代化施策によって営業用のSLがすべて姿を消す               |
| 1980( 55)年12月 | 国鉄再建法が成立(定員削減と赤字ローカル線の廃止・バス転換を骨子)        |
| 1985( 60)年 3月 | 青函トンネル本坑(53.85km)貫通(1963年調査坑着工から20年10ヶ月) |
| 1987( 62)年 4月 | 国鉄分割民営化・JR北海道発足(線区数21、営業キロ3,177km)       |
| 1988( 63)年 3月 | 青函連絡船廃止(青函航路80年に幕)                       |
| 6月            | 3セク「北海道ちほく高原鉄道」(JR北海道・旧池北線140km)運行       |
| 1995(H 7)年12月 | JR北海道本社が桑園駅へ移転。札幌駅地下・周辺の再開発スタート。         |
| 2005( 17)年 5月 | 北海道新幹線(新青森～新函館北斗間149km)建設工事着工            |
| 2006( 18)年 4月 | 3セク「北海道ちほく高原鉄道」赤字で廃止(営業17年間)             |
| 2010( 22)年 5月 | JR北海道・中島社長、新幹線札幌延伸時の並行在来線の経営分離表明         |
| 2011( 23)年 5月 | JR石勝線トンネル内で特急脱線火災事故、6両全焼、79人負傷           |
| 12月           | 北海道新幹線の札幌延伸に伴う並行在来線の経営分離に沿線15市町が同意       |
| 2012( 24)年 8月 | 北海道新幹線(新函館北斗～札幌間211km)起工式                |
| 2013( 25)年 9月 | 貨物列車脱線、レール異常放置が相次ぐ(後に検査データ改ざんが発覚)        |
| 2014( 26)年 5月 | JR江差線の木古内駅～江差駅間42.1kmが廃線                 |
| 6月            | 相次ぐ事故・不祥事で安全性等に助言する「JR北海道再生推進会議」発足       |
| 2015( 27)年 1月 | JR日高線、高波で線路脇の土砂流出・不通続く(翌年の台風で被害拡大)       |
| 2016( 28)年 3月 | 北海道新幹線(新青森～新函館北斗間)開業(在来並行線・江差線廃線)        |
| 3月            | 3セク「道南いさりび鉄道」(旧江差線「五稜郭～木古内」37.8km)運行     |
| 11月           | JR北海道、単独で維持困難路線10路線13区間(1,237.2km)を正式発表  |
| 2017( 29)年 2月 | 道の鉄道ネットワークチームWTが報告書まとめる                  |
| 5月            | 北海道商工会議所連合会、JR北海道の再生でスキームの見直しを提言         |
| 12月           | JR北海道再生推進会議有志、道とJRに対し1年以内に路線存廃の判断を       |
| 12月           | 知事、鉄路維持に向けJR北海道へ財政支援を初めて表明               |
| 12月           | 道議会、路線見直しで「北海道地方路線問題調査特別委員会」を設置          |
| 12月           | 知事、国土交通大臣にJR北海道支援の新たな枠組み提案へ              |
| 2031年 春       | 北海道新幹線(新函館北斗～札幌)開業予定                     |

1) 1880年に開通した岩手県の工部省釜石鉱山鉄道を三番目とする説もある。

2) 明治10～20年代における北海道開拓には、開墾、農作業、鉱山労働、道路・橋梁建設

に多くの囚人が使役され、彼らの犠牲によって発展の基礎が築かれた。囚徒の使役は賃金が安く、生命の危険をあまり考えずに重労働に酷使でき、もし死亡したとしても監獄費の節約になるという冷酷非情な論理である。特に「幌内炭鉱」ではガス爆発の危険性がある先坑に「空知集治監」の囚人が投入され、多数の死者を出した。また、跡佐登硫黄山の硫黄採掘・運搬にも「釧路集治監」の囚人が使役され、硫化水素ガス等により多数の死傷者・失明者を出した。その悲惨さから人道的批判が強まり、囚人使役は中止された。

3)「北海道新聞」2017年8月25日付け。

#### 【参考文献】

- ・北海道編『新北海道史年表』（北海道出版企画センター、1980年）
- ・北海道新聞社編『北海道大百科事典 上・下巻』（北海道新聞、1981年）
- ・立山学『JRの光と影』（岩波新書、1989年）
- ・関・桑原・大庭・高橋編『新版 北海道の歴史(下)近代・現代編』（北海道新聞社、2006年）
- ・田中和夫『北海道鉄道なんでも事典』（北海道新聞社、2013年）
- ・佐藤信之『JR北海道の危機～日本からローカル線が消える日』（イースト新書、2017年）
- ・本末公洋『北海道の鉄道廃線後』（北海道新聞、2011年）
- ・三好宏一『国鉄分割・民営化で北海道はどうなる』（北海道経済 243号、1985年）