

# 地方鉄道と地域社会の紐帯

今 城 光 英

## 序 問題の所在

わが国の地方鉄道は、自家用車の普及と少子化という市場条件の変化と、退出規制の緩和によって、その存続が困難になっている。すでに廃止が議論の対象となっている線区は、数線区に上っており、事業の廃止が進む一方では存続に向けた努力も払われている。本来、交通需要の低い市場に立地する地方鉄道の経営体質は脆弱で、内部補助あるいは培養効果を根拠とする補助制度によって維持されてきた。したがって、地方鉄道の危機は今日に始まったことではなく、1930年代と1950年代における二度にわたる競争と合理化、1980年代における地方交通線転換政策によって、三度の廃止の波を経験した。

かつて経験した三度の波と今日の状況が異なる点は、自立的経営がますます困難となる中で、国、地方公共団体、地域住民の関与によって、事業譲渡、上下分離、第三セクター化などの施策により、当面の廃止を回避しあるいは一度休止したものを復活する事例が現れていることである。このような変化は、わが国だけではなく欧米諸国にも広く認められるところであり、問題を共有できる状況にある<sup>1)</sup>。本稿では、不採算線区に対する建設と維持のための費用負担がいかんにして実行されてきたかを明らかにし、基本的な政策を議論するための材料としたい<sup>2) 3)</sup>。

## 1 建設資金の拠出者

### (1) 鉄道建設費

かつて経験したことのない苦境におかれている現在の地方鉄道は、どのようにして建設されたのか。地域社会は、鉄道の建設と維持にどうかかわったのか。本稿では、費用負担の主体を時期別に明らかにしつつ、この課題を論じることとする。日本の鉄道は、1872年に官設鉄道が新橋～横浜間で開通したのを嚆矢とする。新橋～横浜間鉄道の建設費は、881万1000円で、その51.5%にあたる453万8000円を英国における公債募集で賄った。鉄道会計が独立していたわけではないので明示的に特定することは出来ないが、残る427万3000円については一般会計からの繰入れということになる。官設鉄道の建設は、新橋～横浜間、あるいは、神戸～大阪間という港湾と都市

を結ぶ海陸連絡線から始まったが、当面最大の敷設対象と認識されたのは、東京と京阪神を結ぶ鉄道であった。

官設鉄道として開通したのは、東海道、信越、奥羽、北陸、中央、陰陽、鹿児島などの各線と、北海道の各線であったが、東海道線の収益力が圧倒的であったため、他の線区はほとんど東海道線の利益を源泉として建設されたに等しい状況であった。1872年の新橋～横浜間開通以降、国有化直前の1905年に至る間に、官設鉄道から生じた営業利益の総額は、1億1655万円に達する。それに対して、官設鉄道の建設費は、1905年に1億7490万円であった。官設鉄道にかかわる資本形成のすべてが、営業利益を原資にしたわけではないが、建設費に対する営業利益の割合は、創業とそれに続く拡張期であったにもかかわらず、66.6%に達している。国有化以前における官設鉄道の営業収支率は、44.6%（本州線区）を示しており、収益性の高い事業であったことがわかる<sup>4)</sup>。

1890、1900年代における官設私設両鉄道を合わせた輸送密度は、旅客が1000～1500人規模であった。貨物は、この20年間を通じて、150トン規模から900トン規模に増加している。官設鉄道だけを見れば、1905年に旅客が1761人、貨物が741トンであり、東海道線だけを見れば、同じく旅客が4720人、貨物が1929トンであった。日本鉄道が開業した1883年から、主要な私設鉄道が国有化された1906年に至る20余年間は、官私並進の時期であった。日本鉄道の営業収支率は46.2%で、官設鉄道に匹敵する好業績をあげているが、それに加えて、対営業費で平均16.8%に達する政府補給金を支給されていた。

日本鉄道に対する補給金の規模は、毎年の繰越金額に匹敵しており、華族を主体とする大株主に対する配当原資は、純益の規模に相当している。日本鉄道の配当率は、1割を超えることが多く、他の私設鉄道と比べて高い水準にある。高率配当を継続するために、配当性向は79.9%に達したが、これは当時の株式会社の中で特に高いわけではない。日本鉄道をはじめとして、山陽、阪堺、北海道炭礦、九州、甲武などの鉄道は、幹線輸送、運炭、都市内旅客輸送を主とする線区であるが、それらに続いて、日清戦争後に開業する私設鉄道は、その大半が地域的な交通需要に応える地方鉄道の要素を色濃く持つこととなった。

## (2) 第二次鉄道熱

日本の鉄道網は、中央集権的な政府の指導の下で、目的的に効率よく整備されたことを特徴とする。官私並進による国土縦貫と、表日本と裏日本の連絡が優先され、短期間のうちに今日なお通用している幹線網の骨格が出来上がった。英国の鉄道建設初期に見られたような、炭鉱、港湾、都市を結ぶ路線が各地で自生的に敷設され、やがてそれらが相互に連結して全国網を形成するという経過はたどらなかった。例外的には、佐野鉄道、釧路鉄道、筑豊興業鉄道が鉱山と港を繋ぐ路線として、伊予鉄道、讃岐鉄道が都市・寺社と港を繋ぐ路線として建設されたし、官設鉄道が海陸連絡の支線を建設したが、そういう鉄道が日本における鉄道建設の主流であったとはいえない。

ネットワーク形成の基本的な特徴は、あくまでも幹線鉄道の建設を先行し、次に幹線筋から外れた地域にアクセスする支線が建設されたということである。その地方的な支線の建設は、1890年代に始まっており、これが今日における地方鉄道の起源といえる。日本経済は、1890年に最初の「恐慌」に見舞われたため、それまで続いていた鉄道会社を起業する投資ブームが一頓挫を来した。株式会社形態をとる鉄道会社は、資本主義の成立期に企業熱の主役として現れるのであるが、1980年には過熱した投機の反動と、天候不順による農業生産の不振が重なって、深刻な経済危機が訪れた。創業資金の調達は、株金の分割払込制と、株式担保金融によって支えられたといわれ、この起業金融の仕組み自体が矛盾を露呈したということも出来る<sup>5)</sup>。

1890年の「恐慌」と、それに続く日清戦争の戦費調達によって、株式市場は不振となったが、その後、第二次鉄道熱と呼ばれる起業ブームが生じた。第二次鉄道熱の時期に発起され、開業に漕ぎ着けた鉄道の中には、伊予鉄道、上野鉄道（現上信電鉄）、龍崎鉄道（現関東鉄道）、豆相鉄道（現伊豆箱根鉄道）、近江鉄道、上武鉄道（現秩父鉄道）などの地方私鉄が含まれる。これらの地方私鉄は、創業からすでに百年以上の歴史を持つ老舗である。第二次鉄道熱の中で発起した会社は、その後国有化されているものが多いが、和歌山線、水郡線のような地方交通線と、区分は幹線系線区であっても奈良線、磐越西線のように、事実上の地方線区が多い。

交通市場には大きな地域格差があり、東海道線、山陽鉄道、日本鉄道高崎線などと比べて、第二次鉄道熱期に発起された鉄道の輸送密度は格段に低く、その収益性も低くならざるをえなかった。1905年当時に、東海道線が4700人規模、日本鉄道をはじめとする幹線鉄道が1500人規模であった旅客輸送密度について、これを地方鉄道と比較してみると、岩越鉄道（現磐越西線）が276人、近江鉄道が366人と、各線軒並み500人以下の低水準にある。営業収支率は、岩越鉄道が63.4%、近江鉄道が68.1%で、44.6%の官設鉄道、46.2%の日本鉄道など幹線鉄道との間に大きな格差がある。ネットワーク形成の過程で支線と位置づけられるこれらの線区は、明らかに低い収益しか生み出さず、配当率も低率ないし無配にとどまった。関西鉄道（現関西線）は、幹線鉄道としての輸送機能を持ちながらも、地方線区としても特性を色濃く持つ鉄道であった。

### (3) 鉄道資本の拠出者

それでは、低い配当率しか期待できない地方の鉄道に出資したのは、どのような人達で、いかなる動機を持っていたか。次にこれらの点に触れるが、それに先立って、幹線鉄道を含むすべての鉄道会社の株主について、その全容を概観しておきたい。私鉄の株主については、中西健一による示唆に富んだ分類があり、従来それに基づいて説明されることが多かったが、これは出資者の全体像を把握した上で分類したものではなかった<sup>6)</sup>。ここでは、『帝国鉄道要鑑』（第3版）を用いて著者が集計したデータに基づき、その全容を俯瞰したい。『帝国鉄道要鑑』は、1906年4月の刊行であるが、調査は1905年6月、8月、12月など、異なる数時点で行われているようである。

『帝国鉄道要鑑』が各社の大株主を一覧する目的で編集されているため、株主の出資額が採録

の基準となっているわけではないので、集計した数値の性格には自ずから限界がある。しかし、この資料は、全国の鉄道会社の株主を持株数と共に一覧できるという、他に得難い特質を備えているので、これを手がかりとしたい。『帝国鉄道要鑑』には、第2版（1903年）にも大株主が掲載されているが、ここでは第3版の集計結果を用いることとする。1905年における官設鉄道の建設費は1億7490万円であり、私設鉄道の建設費は2億5279万円であった。国有化前における日本の鉄道は、官私合わせて4億2700万円規模の資産を形成していたことになる。

官設鉄道については、前述のように建設費の66.6%にあたる営業利益が生じているから、一般会計からの投資額は、仮に1割配当を仮定したとしても、6400万円程度に収まると推定される。このように、官設鉄道が三分の二を内部資金、三分の一を政府資金で建設されたと考えられるのに対して、私設鉄道は建設費の実に88.3%にあたる2億2334万円を払込資本金によって調達した。私設鉄道会社は、一般に高い配当性向を維持しており、内部資金が設備投資の源泉になることはなかった。2億2334万円にのぼる私設鉄道会社の払込資本金合計は、当時の株式会社における払込資本金総計の26.0%を占めており、私設鉄道が日本経済における主要な産業分野であったことがわかる。

『帝国鉄道要鑑』に掲載された持株数から銘柄別に払込金額を算出し、株主別に集計して上位百名を得ると、その払込資本額は7260万円となる。このうち、60.5%が個人株主で、39.5%が法人株主である。法人株主として最大の出資額を誇るのは十五銀行で、これが1130万円に達し、次いで内蔵頭が270万円、両者の合計が法人出資の半分を占める。個人株主についてみると、880万円が企業家による所有であり、残る3510万円が投資家による所有である。企業家と投資家の区分は、『日本鉄道史』に記載された同時代の役員に就任しているかどうかを一応の基準とした<sup>7)</sup>。個人と法人を通じて、階層別に出資比率を推計すると、内蔵頭・華族が22.4%、財閥が19.0%、商人層が10.2%、大地主・炭鉱主などが2.8%となる。財閥では、三菱が1100万円の規模で、三井がその半分、住友がさらにその半分という具合である<sup>8)</sup>。

#### (4) 地方鉄道に対する出資者

上位百名の出資先は、その大半が幹線鉄道会社であり、地方鉄道に対する出資は少ない。その中で出資額が比較的大きい例をあげると、岩越鉄道に対する岩崎久弥（三菱合資）、伊達宗陳（宇和島藩主）、参宮鉄道に対する上田作次郎、鍋島直大（佐賀藩主）、博多湾鉄道に対する山本盛秀、後藤勝造（地主・回漕業）、近江鉄道に対する井伊直忠（彦根藩主）、阪鶴鉄道に対する香野蔵治、小西新右衛門（酒造業）などがある。ただ、当時の岩越鉄道（磐越西線）は、表裏日本の連絡線として期待されており、参宮鉄道（参宮線）は、讃岐、高野両鉄道と共に、現に参詣客輸送で高収益をあげていた。また、博多湾鉄道（西鉄宮地岳線）は、粕谷炭田の石炭を西戸崎港へ搬出する鉄道であった。近江、阪鶴両鉄道への出資は、地縁的關係で行われたものである。

具体例を、伊予鉄道で見ておこう。1887年に創立した伊予鉄道の資本金は4万円で、1888年末における払込額が3万1115円、株主は253名であった。発行株数は3847株で、その80.9%にあた

る3113株を、沿線である温泉郡をはじめとする愛媛県下に居住する株主が所有した。愛媛県外の株主は、10名で697株を所有しており、その中では、筆頭株主でもある琴陵有常（金刀比羅宮宮司）の持株400株と、藤田伝三郎（藤田組）の100株が突出している。金刀比羅宮は隣県にあり、藤田伝三郎は地元でアンチモン鉱山の経営を手がけていたから、地縁的關係があった。伊予鉄道は、1900年恐慌の影響で出資者が大幅に入れ替わるが、そのときには、役員の依頼を受けて、住友吉右衛門（住友財閥）が大口の出資に応じている。住友も別子銅山の経営を通じて地元と關係が深かった<sup>9)</sup>。

幹線鉄道に対する華族の出資が多いのは、秩禄処分によって金禄公債を交付された旧諸侯・公卿が、このような鉄道株に新たな運用先を求めたためである。伊予鉄道では、同社の株式が士族授産金の運用先になるよう、額面を半額の5円にした乙種株券を発行して投資を仰いだが、僅か20名20株の応募にとどまった<sup>10)</sup>。伊予鉄道は、藤田伝三郎、住友吉右衛門、あるいは広瀬坦（別子銅山）などによるまとまった出資が見られたものの、払込資本金の約8割は、沿線地域に居住する商人地主層が拠出した。このような株主構成が、地方鉄道においては一般的である。配当が危ぶまれる場合には、沿線外の株主に優先株を発行して、その出資を確保する方法が取られたため、地方の鉄道会社はわが国における特殊株発行の嚆矢となった。

伊予鉄道は、営業収支率が53.2%（1890-1908年平均）、建設費営業利益率が11.3%（同）で、1割配当を実施した地方鉄道としては経営成績の良い鉄道であったが、例えば上武鉄道（秩父鉄道）は、同じく収支率が78.2%（1901-1910年平均）で、利益率は僅か1.8%（同）にとどまった。上武鉄道は、敷設の主な目的であった秩父への延長工事が、山間部にかかることから建設費が膨れる一方で、沿線地域外の発起人が脱退したため、慢性的な資金不足に陥った。会社は、資本金の三分の一を減資するとともに、渋沢栄一の斡旋により、山中隣之助（東京浪華銀行）が優先株を引き受ける形で増資し建設資金を調達した。沿線株主には、減資と無配ないし低率配当という経済的負担を強いたが、鉄道の建設を達成するには、それらの犠牲を受け入れる他に道はなかった<sup>11)</sup>。

## 2 金を失う道

### (1) 「公共に従い義侠に生きる」

国鉄改革で発足したJR各社をはじめ、いくつかの鉄道会社は、鉄道という文字が、「金を失う道」と読まれることを嫌って、社名の鉄に旧字体や異体字をあてている。この言葉は、必ずしも鉄道が事業として不採算であることを指したわけではなく、仮に鉄道が開業しても出資者にとって有利な資産運用に結びつかない場合があることを皮肉ったものである。上武鉄道の例に見られるように、地方鉄道では地元の株主に減資や無配の負担を強いることが少なくなかったから、出資者にとっては、文字どおり金を失う道になりかねない。この場合の出資動機は、地域社会が鉄道の便益を享受出来るようにすること自体にあり、具体的に言えば、地域社会に立地する出資

者の本業に対する経済的寄与、あるいは出資者の子弟に対する教育機会の提供などであった。

このような動機は、秩禄処分後にその運用先を求めた華族や、東京在住の投資家による出資とは、自ずと異なるものである。資本蓄積が低い地域社会において、高率の配当が期待できない地方鉄道に資金を集めることは至難の業である。困難な条件の中で出資を募るには、発起人の中心となる熱心な主唱者の存在が重要な意味を持った。主唱者は、例えば伊予鉄道では小林信近（松山藩士、県議）であり、上武鉄道では柿原萬蔵（絹織物商）であった。これらの主唱者には、開明的な知識人であるとともに、個人的な致富行動に走らないことが、地域社会の信用を得る条件として必要であった。関係者による記述ではあるが、柿原萬蔵は、「公共公益に従ひ義侠に奮闘する人」<sup>12)</sup>であり、小林信近は、その熱心さに周辺の人々から「義侠的な援助」<sup>13)</sup>を得たとされる。「金を失う道」には、「井戸堀政治家」と同様の意味合いがある。

私設鉄道は、1906年に制定された鉄道国有法によって、幹線鉄道を主とする17社が政府に買い上げられ、国有鉄道による全国網が形成された。国有化された17社は、北海道炭礦（室蘭）、北海道（函館）、日本（東北・高崎・両毛・常磐）、岩越（磐越西）、北越（信越）、甲武（中央東）、総武（総武）、房総（外房）、七尾（七尾）、関西（関西・草津・奈良・和歌山・桜井・片町）、参宮（参宮・紀勢）、京都（山陰）、西成（大阪環状・桜島）、阪鶴（福知山・舞鶴）、山陽（山陽・土讃・呉・播但）、徳島（徳島）、九州（鹿児島・筑豊・日豊・長崎・大村・佐世保・唐津）の各鉄道である（括弧内は、現在の主な線名を示す）。七尾、徳島などは、当時としても地方線区的な要素が強かったが、政府はこれらを海陸連絡線として重視した。

東武鉄道をはじめとする国有化を免れた私設鉄道は、1910年に制定された軽便鉄道法に基づく鉄道となり、さらに1919年には、地方鉄道法の制定に伴い、同法に基づく鉄道となった。軽便鉄道法に1年遅れて、軽便鉄道補助法が制定され、農村部に軽便鉄道熱が発生した。軽便鉄道熱は、大凶作と株価暴落の後、第一次大戦景気の中で生じたものだが、1919年には戦後恐慌が到来したため、起業ブームは短命に終わり、実質的な新会社は、小坂、湊、島原、小倉、東上の各鉄道にとどまった。軽便鉄道は、設備基準が簡易化され、建設費を節減できたため、資本蓄積の低い地域にも敷設することができたが、少ない需要と割高の運営費により、その経営には困難が付きまとった。

## (2) 証券多様化と補助

鉄道の設備水準を下げて建設費負担を軽減するという方法は、軽便鉄道によって初めて用いられたというわけではなく、軌道では狭軌と馬力・人力の採用という形で、当初からとられていた。私設鉄道においても、伊予鉄道、上野鉄道、龍崎鉄道、摂津鉄道などは、軌間を狭くして建設費の低減を狙った鉄道である。軽便鉄道法は、すでに実績のある建設費が安価な鉄道敷設を政府が認め、軽便鉄道補助法の制定と合わせて、その普及を図ろうとするものであった。建設費負担については、相対的に安価な建設資金を地域社会の責任において調達するわけだが、少ない需要と割高の運営費から生じる損失については、政府の責任でこれを補填する、という道筋がつけ

られた。

軽便鉄道法は、1919年に廃止され、地方鉄道法がこれに代わった。それにともなって、軽便鉄道補助法も地方鉄道補助法に置き換えられた。軽便鉄道、地方鉄道に対する補助の原資は、国有鉄道会計の益金に求められたから、この仕組みは、鉄道ネットワークとして完結する補助であった。補助の根拠は、幹線を形成する国有鉄道に対して、支線である軽便鉄道、地方鉄道が持つ培養効果に求められる。それ以前においては、日本鉄道に対する手厚い補給金、山陽、九州、北海道炭礦、北海道各鉄道に対する補助金というものは存在したが、およそ地方の鉄道に対する補助は存在しなかった。

第二次鉄道熱の中で発起した鉄道会社では、優先株や社債の発行という証券の多様化が進んだが、それらは、普通株だけでは建設資金を調達できない中で生じたもので、支配を目的とした積極的な手段として用いられたわけではなかった。優先株、社債による資金の調達先は、沿線地域以外の全国市場ということだが、このことによって、沿線地域に居住する普通株主の利益は大幅に制限されざるをえなかった。地方鉄道にかかわる建設費の負担は、新規に立地する市場規模が小さくなるにしたがって、次第に地域側の負担が増す傾向を示した。一方で、欠損補填については政府によって補助され、開業した地方鉄道を維持するための施策が用意されることとなった。

私設鉄道には、運賃の上限規制が加えられていたが、軽便鉄道・地方鉄道では、これが外されて、狭隘な市場にも鉄道会社が設立しやすくなった。軽便鉄道では、軽便鉄道補助法の関係で、2フィート6インチの軌間を採用することが有利であったが、地方鉄道では、少なくとも軌間については国内標準軌を用いることが必要となった。一方で、軌道については、道路上への敷設と、馬力の採用などによって、安価な建設費を実現できたが、輸送力が小さく、操業度が低く、補助制度もなかったから、割高の運賃を設定しても、なお収支が償わないことが少なくなかった。軌道に対する出資主体は、雨宮敬次郎（生糸売込商・鉄道資本家）のように中央の出資者がいないわけではないが、基本的に地域側にあった。雨宮敬次郎の主宰した大日本軌道は、雨敬と地域側の株主による折半出資で、蒸気動力を用いた軌道であった点に特徴がある。

### (3) 収益力格差

軌道についてみると、都市部には電気軌道が敷設され始めていたが、地方では馬車軌道、人車軌道が一般的であった。1910年における馬車軌道の営業収支率は82.5%、人車軌道は88.2%で、私設鉄道・軽便鉄道の営業収支率47.9%に比べて、明らかに不良である。同じく、人車軌道の人件費率（対営業収入）は49.2%に上り、馬車軌道の29.4%、私設鉄道・軽便鉄道の18.1%に比べて高率である。喜連川、那須兩人車軌道を例にとると、1908～1910年の人件費率がそれぞれ93.8%、85.5%に達しており、いくら賃金水準の低い戦前の農村部であっても、動力を人力に求めることには無理があった。都市縁辺部の金町～柴又間で参詣客輸送を行なった帝釈人車鉄道の場合は、人件費が営業収入の3倍以上に達したため、押夫を臨時雇に切り替えて人件費の削減を図った。

栃木県の喜連川は、古くは城下町であり、奥州街道の宿場町として栄えたところであるが、日本鉄道（東北線）の開通後は幹線筋から離れたため、最寄駅の氏家と繋ぐ8.2kmの喜連川人車軌道が敷設され、1902年から1918年まで営業した。栃木県の大田原も城下町でかつ奥州街道の宿場町であったが、同じように幹線筋から離れたため、那須人車軌道が5.1kmの軌道を敷設して、西那須野駅に繋いだ。那須人車軌道の開業は1908年であるが、1918年には並行して蒸気動力の東野鉄道が開通したため、動力を馬力に変更して存続を図ったが、1929年に休止に追い込まれた。

馬車軌道は、馬匹費を主とする運輸費が割高で、これが経営を圧迫しつづけた。馬匹費の中味は飼料代であるが、とくに日露戦争中はその価額が高騰し、軍馬の供出ともあいまって、馬車軌道の維持は容易でなかった。1910年における営業収入に対する運輸費の比率を見ると、馬車軌道が59.1%、人車軌道が47.6%に達する一方で、私設鉄道・軽便鉄道は、11.2%にとどまっている。農村部に立地する入間、中武、緑野の各馬車鉄道を例にとると、1908～1910年の営業収支率は、それぞれ、93.3%、118.7%、91.4%で、経営には終始困難が付きまとった。輸送は旅客と手小荷物だけで、貨物は河川から転移しなかった。

入間馬車鉄道は、溪口集落で市場町である埼玉県飯能を、私設鉄道である川越鉄道の入間川駅（現西武新宿線狭山市）に繋ぐ10.2kmの軌道である。飯能は西川材と呼ばれる木材の集散地であるが、西川材は馬車軌道を用いず筏流で搬出された。中武馬車鉄道は、同じ入間川町内で入間馬車鉄道と線路を共用し、黒須、扇町屋という豊岡（現入間市）の市街を経て、青梅の東端まで15.5kmを結んだ。沿線は狭山茶の産地で、豊岡には製茶卸商が集積している。これらの軌道は、1901年に開業したが、1915年には軽便鉄道法に基づく蒸気動力の武蔵野鉄道（現西武池袋線）が池袋～豊岡町～飯能間で開業したため、事業の継続が困難となって1917年に廃止された。

緑野馬車鉄道は、群馬県南部の藤岡、鬼石を、日本鉄道（高崎線）の新町駅に繋ぐ14.9kmの軌道で、1898年に開業した。藤岡は平野部の養蚕地帯にある市場町で商業地であり、鬼石は典型的な溪口集落である。起点の新町は、官営模範工場である新町屑糸紡績所が開所した地であるが、当時はすでに三井に払い下げられ、新町は製糸業の町として成長していた。この区間には、その後も鉄道が敷設されなかったため、軌道の営業は1923年まで続いた。地方の馬車軌道、人車軌道は、割高な運賃で劣悪な輸送サービスを提供するにすぎない交通機関で、農村部の住民が日常的に利用するものというより、富裕層や外来者が利用する徒歩に代わる奢侈品であった。これら軌道の旅客需要は、農業生産と連動する季節波動を持ち、また景気の動向にも敏感であったから、安定的な営業収入を得にくいという問題があった。

#### （4）農村部における共同施設

鉄道国有化前後における、鉄道と軌道を合わせた国内の建設費は、4億8650万円に上る<sup>14)</sup>。このうち、国有化前の官設鉄道と五大幹線私設鉄道の建設費が、72.7%を占め、都市交通を担う電気軌道と私設鉄道が13.0%を占める。建設費の大半は、幹線鉄道と都市交通に費やされており、地方の鉄道と軌道には、大目に見積もっても鉄道建設費全体の14%が充てられているに過ぎない。



馬車、人車、機関車、石油発動車など地方の軌道だけで見ると、それは僅か0.9%に過ぎない。建設費比率で14%を占める地方の鉄軌道は、営業哩比率で見ると28%を占めている。哩当り建設費は、官設鉄道の水準に比べて、純然たる地方の私設鉄道が32%、馬車・人車軌道では僅か6～7%程度に過ぎない<sup>15)</sup>。大日本軌道のような蒸気軌道や石油発動車を用いた筑後軌道の建設費は、設備水準の低い私設鉄道の7割程度である。

地方鉄道は、地域社会の商人・地主層が中心になって建設した地域社会の共同施設である。とくに鉄道の場合は、株式会社でなければならないという規制が加えられていたこともあって、出資の中心となった商人地主層は、出資額を同額とする横並びの共同出資をする場合が多かった。監督官庁は、出資者個人の資力の消長が、鉄道の建設や営業に影響を及ぼさないように、地域社会の素封家が負担を分担するよう求め、複数の出願が競合した場合には、その統一を待って免許を下付することが通常であった。ただ、商人地主層と一括りに言っても、主唱者とそうでない人の間には、出資に対する熱意に差があるため、建設費に不足が生じた場合には、主唱者の負担が増加することも珍しいことではなかった。

やや後年の開業となるが、和歌山県の御坊とその市街を外れて設置された紀勢線の御坊駅を結ぶために建設された御坊臨港鉄道（紀州鉄道）は、大株主に地元の素封家が同数の持株で顔を連ねているが、実際に資金を拠出したのは主唱者である田淵栄次郎一人であったと、田淵和男（紀州鉄道支配人）は述べている。監督官庁による認可を得る手前、このように共同出資を装う細工をした例は少なからず存在したに違いない。軌道は株式会社である必要がなかったから、個人出資によるものもあった。ただ、一定の規模を持つ地方鉄道では、個人の出資限度を超える資金を要したから、地域の共同施設として敷設され、共同出資を特徴としたというべきである。社会資本である鉄道を地域社会の負担において整備する姿が、地方鉄道が成立する原型であった。

共同出資を募るために、主唱者による熱心な啓蒙あるいは勧誘と、地域社会を巻き込んだ議論があったことは間違いない。国が地方鉄道の建設に手を付ける以前の段階において、地域の側でこの種の鉄道を敷設するに際しては、議論を尽くさなければ実現するものではなかった。下戸の主唱者が、連日の酒席を取り持って賛同者を獲得したという類の苦労話は、今でも多くの地方鉄道に残っている。明らかに収益力が低い地方鉄道に対して、普通株によって多額の出資をなす動機は、用役を享受するための基礎的な負担や、子弟に対する進学機会の提供という動機だけでは、説明しきれない部分を残している。地域社会における議論の展開に、公共性の成立に繋がる要素を含んでいることを指摘したい。

##### (5) 都市と農村の差異

日本における鉄道網の形成過程が英国と異なることはすでに触れた。政府による直接、間接の指導下で、国土の骨格を成す東海道をはじめとする幹線鉄道の建設が第一義的に進められ、地方鉄道はその端末として民間資本を動員して建設された。日本の地方鉄道は、それ自体で独立した輸送を行なうことは少なく、多くが幹線に連絡してはじめて輸送が完結した。1905年における私

設鉄道の貨物輸送について、その連絡運輸の割合を算出すると、例えば、阪鶴鉄道が91.8%、水戸鉄道（太田鉄道）が91.5%、尾西鉄道が88.6%という高率を記録している。連絡運輸の比率は、官設、日本、山陽などの幹線鉄道間においては30%程度であるから、これら地方鉄道の連絡運輸比率がいかに高いかがわかる<sup>16)</sup>。

阪鶴鉄道の大宗貨物は、三田をはじめとする米穀の発貨物であり、水戸鉄道のそれは発貨物の木材、尾西鉄道は、津島に着発する生綿・綿糸及び綿布・綿糸である。津島には、津島紡績があって、原材料と製品輸送に鉄道を利用していった。このように幹線鉄道の沿線を外れた多くの地方は、地方鉄道の敷設によってはじめて国内市場に組み込まれ、それにより直ちに国際市場の影響を受けるようになった。「鉄道がしばしば民主主義の象徴と信じられ」、「永遠に封建制を破壊する」ものと人々に認識された英国とはその時代が異なるため、日本における地方鉄道は、農山漁村を容赦なく国内市場に統合し、国際市場に組み込むための役割を果たした。

都市交通としての鉄道は、阪堺鉄道や甲武鉄道のような先駆的な事例があるものの、本格的に整備されるのは、1910年代以降のことであった。軍部や企業の中枢管理機構が大都市の都心で拡大し、いわゆるホワイトカラーの通勤需要が発生した上、関東大震災を契機として人口の移動が促進された結果、郊外電鉄という通勤輸送を主体とする鉄道が形成された。この点に間違いはないが、都市域における交通需要ということから言えば、それ以前に職工商家奉公人による需要が発生していた。都市交通の嚆矢は、職工輸送であったといってよく、それは多くの場合軌道によって担われた。職工輸送を担う軌道は、工場労働者の勤務時間に影響されて、営業時間が早朝から深夜まで長く、しかも通勤時間帯における混雑は深刻であった。

戦前における都市と地方の鉄道の間には、差異はあったが現在のような歴然とした格差は存在しなかった。都市の鉄軌道は、その輸送密度が地方に比べて高い反面、通勤のピークにより、必ずしも効率的な輸送を実現できなかった。それに対して、地方の鉄軌道は、輸送密度が低い反面、ピークのない平準化した旅客輸送によりバランスのとれた操業が可能で、しかも、都市鉄道にはない貨物輸送の収益があった。鉄道経営という観点から見たとき、都市と地方の格差がとくに深刻になったのは、第二次大戦後の高度成長期以降である。それは、自家用車の普及と道路の整備が進み地方鉄道の独占性が崩れた上、貨物がヤード系輸送から撤退したため地方鉄道は貨物輸送を廃止せざるをえない状況に追い込まれたからである。

### 3 建主改従

#### (1) 地方鉄道にかかわる政策転換

日露戦争と鉄道国有化は、まさに同時代に進行した事柄であったが、日露戦後の日本経済は反動恐慌に見舞われ、とりわけ農村の疲弊が深刻化した。桂内閣は、慢性化する不況の中で、明確な財閥中心の政策を採り、列強に伍す経済体制の構築を図った。農村では、中農層が分解し、一部の富農は寄生地主化した。地方鉄道の敷設と維持を担った商人地主層の内、中農が崩壊して

いくことは、地方鉄道の成立基盤をより不安定なものにすることを意味した。日露戦後における農村の荒廃は誰の目にも明らかで、政府は地方改良のための諸政策を検討することとなった。

当時、支持基盤を農村部に置いていた政友会は、原敬を先頭に、地方の利益を議会において主張したが、その代表的な政策が地方鉄道の建設であった。軽便鉄道法と軽便鉄道補助法の制定は、地方部における鉄道建設を促進したが、鉄道当局も軽便線を建設して自ら地方鉄道の営業に携わった。軽便鉄道補助法、あるいは後の地方鉄道補助法による補助と国鉄軽便線の建設は、国が地方鉄道に関与した最初の施策として注目すべきである。しかし、鉄道当局の設備投資方針は、広軌化による幹線輸送力の拡充に置かれており、東海道線をはじめとする幹線鉄道の広軌化を最重点としつつ、地方線区については建設費負担の少ない軽便鉄道とし、また軌道については従来どおり道路の補強手段と位置づけた。

しかし、帝国議会で多数派を形成した政友会は、国有鉄道による地方新線の建設こそ鉄道投資の重点とすべきだとし、原敬は建主改従の鉄道政策を主張した。一方で、後藤新平をはじめ、木下淑夫、中川正左などの鉄道官僚は、改主建従を説き幹線輸送を強化する道を唱えた。改主建従と建主改従は、経営者としての鉄道官僚による合理的な主張と、政治家による農村部の選挙区に対する利益誘導が真っ向から対立する構図を描いた。これは、疲弊する農村を背景として、政党政治が国有企業の経営に介入する最初の典型的な事例でもあった。木下ら鉄道官僚は、欧米諸国の事情から自動車時代の到来を予測し、鉄道を幹線輸送に限定して、その特性を発揮させようと考えていた<sup>17)</sup>。

1918年には、原敬を首班とする政友会内閣が成立し、折からの好況に後押しされて、原資を国債の大量発行に求める鉄道建設が目論まれ、1922年に改正鉄道敷設法が制定された。改正鉄道敷設法の「改正」とは、同じ名前でも全く内容が異なる旧法と区別するために付された通称で、旧法の改正によって制定されたという意味ではない。旧法が幹線鉄道の建設を目的とする頑丈な構造の法律であったのに対して、改正鉄道敷設法は多数の地方線区の建設を目的とする独特の構成を持つ法律である。独特であるのは、多数の建設予定線の区間を法律に明記しながら、その着工順位、着工時期、建設財源は明記せず、建設に際して必要な基本的なことを全て政府の裁量に委ねた点である。

## (2) 別表法定主義

改正鉄道敷設法は、奇妙な法律である。さほど長くない条文の後に、別表が付けられていて、そこには、例えば「青森県田名部ヨリ大畑ヲ経テ大間ニ至ル鉄道」というような表現で、実に百を大きく上回る鉄道建設線が羅列されている。この法律によって、国が本格的に地方鉄道の建設に手をつけることになるため、地方私鉄との間で調整する必要が生じることも想定され、そのことがあらかじめ条文に盛り込まれた。従来は私企業に任せてきた分野に、国が参入することを宣言した法律である。着工順位、着工時期などが明記されず、財源の手当ても予算措置だけでありながら、建設予定区間だけは別表に掲げられたから、その変更には法律の改正を伴うこととなっ

た。

杜撰な印象を持つ改正鉄道敷設法であるが、政党政治家にとっては、妙味のある法律であった。ほとんど全国の農村が建設予定線の沿線に含まれているから、住民は俄かに己の村に鉄道が敷設されることに希望を持つようになった。ただ、国は鉄道を敷設することを約束はしたものの、いつ開通するかについては明言していない。自分の村にいち早く鉄道を引き入れるためには、地元が選出した政友会の代議士に頼んで政府に圧力をかけてもらうしかないということになる。政治家の側は、地域社会に結成された期成同盟会を、選挙の際には集票組織として活用することになる。地域住民は、資本が脆弱な私鉄よりも、内部補助が期待できる国鉄を選択するようになった。

改正鉄道敷設法案が審議された帝国議会において、政府は現状の建設予算規模が継続するとすれば、20年程度で別表に載った予定線が開通すると答弁した。しかし、第一次大戦の反動恐慌から昭和恐慌に至る景気低迷と緊縮財政によって、地方線区の建設が順調に進むことはなかった。地方線区の建設が政略の具とされることに対する批判も強く、青木周三（貴族院議員）は、小川平吉（鉄道大臣）が天狗の乗る鉄道を作ろうとしていると揶揄した。新聞は我田引水を捩って「我田引鉄」という言葉を創作し、選挙区に強引に鉄道を敷こうとする与党の政治家に論難をあげた。それでも、改正鉄道敷設法が制定された後は、地方の鉄道建設に果たす国の役割が俄然大きなものとなった。

改正鉄道敷設法は、国鉄の地方交通線問題を形作った原因となった。国鉄改革直前の1980年代における国鉄赤字の三分の一は、地方交通線から発生していたことが区分經理の結果から分かっている。この法律は、1986年の国鉄改革まで生き残り、地方線区を建設する根拠を与えつづけた。改正鉄道敷設法によって地方線区が敷設される場合、地域社会の資本費負担は著しく軽減された。鉄道の敷設にあたって、国が地域に国債の購入を要請することはあったが、地方鉄道会社に出資する負担に比べれば、比べるべくもない低負担に過ぎなかった。ただ、予定線に漏れた地域や、早期に確実に鉄道を開通させたいと考えた地域では、軽便鉄道法に代わって制定された地方鉄道法と地方鉄道補助法に基づく地方私鉄を開業した。

### (3) 「父祖三代の悲願」

不採算の地方鉄道にかかわる費用負担の主体は、当初は、資本費、運営費とも鉄道が立地する地域の商人地主層にあった。都市の投資家が建設費の不足分を埋めるために資本を拠出することはあったが、優先株や社債の発行によってその資金が保全されることを必要としたから、地域側の出資者は、無配はもとより場合によっては減資という過酷な負担を負わされた。幹線鉄道が国有化され、地方鉄道については軽便鉄道法と軽便鉄道補助法、あるいは、地方鉄道法と地方鉄道補助法が制定された段階になると、資本費は相変わらず地域側の負担であるが、運営費の補填には政府の補助金が得られるようになった。補助金の原資は、国有鉄道の益金であり、地方鉄道は幹線鉄道に対する培養効果を持つという理由で、ネットワーク規模の補助システムが成立した。

地方鉄道に対する補助金は、出資者を保護することにもなったが、さらに、改正鉄道敷設法に

基づいて建設される地方鉄道については、資本費、運営費とも完全に国が負担する仕組みとなった。地域側は、用地の提供、国債の引き受け、枕木用木材の提供などいくつかの協力はしたが、鉄道建設費の負担と開業後の欠損補填から全面的に解放された。改正鉄道敷設法によって建設された国鉄の地方線区は、培養線と呼ばれて国有鉄道会計の内部補助によって維持された。戦後になると、地方私鉄に対する補助は、国鉄会計から切り離されるが、国鉄の地方線区は依然として内部補助によって維持された。1980年の国鉄再建法が、特に採算性の悪い一部の線区を切り離れたものの、残存した大半の地方線区は、現在においてもJR旅客鉄道各社の内部補助と各社間の収益調整措置によって維持されている。

地域社会にとって、改正鉄道敷設法の持つ欠点は、着工時期あるいは開通時期が不明瞭なことである。期成同盟会がいくら陳情を重ねても、着工の時期を決めるのは政府であり、実際には、当初いわれたように法の公布から20年の間に別表に掲載された予定線の建設が完了するというには程遠い進捗率で推移した。改正鉄道敷設法が制定されたからといって、鉄道当局が地方線区の建設に潤沢な資金を投入することはなかったからである。幹線の広軌改築が頓挫し、改正鉄道敷設法が成立したからといって、全面的に建主改従政策が受け入れられたと見るのは単純に過ぎる。ただ、同法の成立によって、政治家による鉄道経営への介入が恒常化し、地域住民による敷設の要求は弥が上にも高まった。

鉄道当局は、別表に掲げられた予定線の中から、当然のことながら経済合理性も考慮して着工した。深山幽谷の山地や断崖絶壁の海岸に引かれた予定線には、なかなか着工の順番が回ってこなかった。さりとて、そのような僻地では、地域社会が自前で鉄道を敷設することなど考えられもしなかったから、住民のまだ見ぬ鉄道への思いは募る一方で、やがて父祖三代の悲願となって地域社会に根を下ろした。リアス式海岸を貫く三陸縦貫線（久慈・盛線、三陸鉄道）、山また山の帝釈山地を貫く野岩線（野岩鉄道）など然りである。

## 小 括

改正鉄道敷設法が、別法定主義という、法律としては杜撰な構造を持ったために、着工の優先順位をめぐって政治家に介入する口実を与えたが、極端な場合には、敷設経路が地方開発を名目上の目的として、意図的に捻じ曲げられるという事態を生じた。その分かりやすい事例が、鍋鉸線と呼ばれた大船渡線である。鍋鉸とは、熱を避けて鍋を持つための大きく湾曲した鉸を意味しており、鉄道としては無意味に迂回して建設された線を指している。

大船渡線は、地図上に現れた分かりやすい事例であるが、少なからぬ予定線建設において、同じような事例が見られた。鉄道は、本来が大量生産システムであるから、交通需要の少ない市場には不向きである。しかし、小さな市場でさえ、政治家の介入によって、合理的な経路の設定が阻まれてしまうのであるから、その交通機関としての競争力は推して知るべしであった。改正鉄道敷設法によって、予定線が建設された時期には、地方にも乗合自動車が進出しはじめていたか

ら、はなはだ不適切な政策としての一面を持った。

地方私鉄と改正鉄道敷設法による予定線の建設を比べると、いずれも需要の少ない地方部に立地してはいるが、地方私鉄については少なくとも資本費の大半を地域社会が負担しており、そのことを通じてそれなりの経済合理性が担保されている。改正鉄道敷設法による予定線の建設と運営は、鉄道財政の内部補助によって行なわれたから、線区によってはまったく経済的な合理性を持たないことがあった。しかし、改正鉄道敷設法の制定とそれを根拠とする鉄道建設が、鉄道官僚による改主建主の方針を、政治家が唱えた建主改従の方針が一方的に打ち負かしたことを意味するかといえば、それは一面的にすぎる。この政策は、国有鉄道に対して設備投資が不採算な分野におよぶ分散投資を強いたということである。

改正鉄道敷設法に基づく地方新線の建設は、第二次大戦後も続けられた。当初は国鉄自体が建設し、後には鉄道建設公団が建設して国鉄が無償で譲り受けるという形をとった戦後開通の地方交通線は、白糠、美幸、久慈、盛、宮古、角館、丸森、樽見、神岡、伊勢、岩日、岡多、能登、中村、香月などの各線である。国鉄再建法による転換政策が実施された時期に建設中であった地方新線は、転換線区に準じる措置によって第三セクターとして開業する道が用意された。これによって開通した線は、鹿島、野岩、宮福、北越北、智頭、阿佐などの各線である。改正鉄道敷設法は、1985年の国鉄改革時に廃止されたが、本来それを根拠とした始められた鉄道建設は、法律の制定以来80年を超えてようやく終焉を迎える。

改正鉄道敷設法を根拠として建設されたもののうち、国鉄再建法の対象となりしかも第三セクター化されて鉄道として存続している線区は、現在約38社1800kmある。一方、地方私鉄は、すでに第三セクター化された3社を含めて49社1500kmが存在する。そのほかに、JR各社と大手私鉄がそれぞれの内部補助によって維持している地方線区が相当数存在する。自家用車の普及と道路の改良、少子化と高齢者免許保有率の上昇など、独占的市場の崩壊によって、近年における地方鉄道の輸送量低下は著しい。地方鉄道を支えた商人地主層が姿を消し、改正鉄道敷設法が廃止され、退出規制が緩和され、商人地主層に代わって地方鉄道を系列化した大手私鉄の連結経営が進む中で、これらの線区を従来の枠組みで維持することは困難になっている。上下分離、事業譲渡など多様な施策を講じる条件はあるが、基本的には地方公共団体と地域住民による存廃を含めた判断が重視されている。地域側の費用負担ではじめられた地方鉄道が一度は国の負担に移り、今再び地方の責任に帰する日を迎えたということである。

## 注

- 1) Docherty, I., *Making Tracks—The politics of local rail transport*, Ashgate, 1999. Schneider, J., *Public Private Partnership for Urban Rail Transit*, Deutscher Universitäts-Verlag, 2004.

筆者は、2004年10月22日に在日英国大使館において、英国下院運輸委員会の委員長 Gwyneth Dunwoody はじめ委員7名 Brian Donohoe, Clive Efford, Louise Ellman, Ian Lucas, David Bates, Graham Stringer, Eve Samson に、地方鉄道と第三セクターについて講義する機会があった。その席上で行われた質疑を通じて、細部にわたって問題意識を共有することができた。地方鉄道対策は、

施策の進捗度に相違があるものの、中心市街地活性化、騒音環境対策など、自家用車利用が進んだ国における共通の課題になっている。

- 2) 地方鉄道に関する国の調査が進んでおり、すでに、『地方鉄道復活のためのシナリオ—鉄道事業者の自助努力と国・地方の適切な関与』2003年、『地方鉄道に係る費用対効果分析に関する調査』2004年、が取り纏められている。筆者は、前者の委員会副座長と後者の座長を務め、また上田市に設置された別所線存続検討会議の座長を務めている。これらの経験を含めて、地方鉄道に対する筆者の基本的な認識は次に示してある。

今城光英「地方鉄道の維持と費用負担」『運輸と経済』64巻3号（2004年3月）

今城光英「地方鉄道の衰退と再生」運輸調査局研究報告会基調報告（2004年11月26日）

- 3) 本稿に掲載すべき図表を、紙幅の関係で割愛した。別の機会に責を果たしたい。
- 4) 今城光英『明治期鉄道統計の推計と分析(2)官設鉄道』（2001年7月）12頁
- 5) 野田正穂『日本証券市場成立史』（1980年4月）189-231頁
- 6) 中西健一『日本私有鉄道史研究』（1963年11月）65-85頁
- 7) 今城光英「私設鉄道経営者・技術者一覧」『経営論集』第2号（2001年8月）
- 8) これらの比率は、本稿のために用意した暫定的な推定値である。
- 9) 『伊予鉄道会社第壹回報告』（1888年12月）、『伊予鉄道百年史』（1987年4月）所収
- 10) 『伊予鉄道百年史』（1987年4月）22-23頁
- 11) 齋藤直蔵「秩父鉄道史」『柿原萬蔵翁傳』（1939年5月）50頁
- 12) 前掲『柿原萬蔵翁傳』98頁
- 13) 前掲『伊予鉄道百年史』23頁
- 14) 鉄道は1905年度値（『鉄道局年報』による）、軌道は1908年度値（『鉄道院年報』による）である。
- 15) 純然たる地方の私設鉄道は、佐野、青梅、川越、上野、尾西、豆相、近江、龍崎、上武、伊予の10鉄道である。それぞれ、佐野線、青梅線、西武新宿線、上信線、尾西線、駿豆線、近江本線、竜ヶ崎線、秩鉄本線、伊予鉄道線として現存する。
- 16) 前掲『明治期鉄道統計の推計と分析(2)官設鉄道』（2001年7月）23-76頁
- 17) 木下淑夫「国有鉄道経営の将来」『東京朝日新聞』（1922年12月）、中川正左『帝国鉄道政策論』（1928年）