

I はじめに

日本の国鉄は、全国的な鉄道網をもち、時刻表どおり正確に運行し、1872（明治5）年の開業以来、日本経済の成長発展と国民生活に大いに貢献してきたことは周知の事実である。

しかし、このように多大に貢献してきた国鉄ではあるが、昭和39年度の決算において約300億円の欠損金を計上して以来、56年度決算まで、17年間も連続して赤字を計上してきている。その経営悪化の要因として、つぎのような事項が列挙されるだろう。

第1の要因、国鉄貨物輸送量と輸送人員の漸減。貨物輸送量の漸減は、昭和30年代後半からの高度経済成長に伴う産業構造の高度化に起因する。すなわち、モーターレーゼーションの進展を伴った産業構造の高度化によるトラック輸送量も著しい増大と、トラック輸送の基礎条件である道路整備との融合要因が、国鉄貨物輸送量を漸減させた最大の要因である。輸送人員の漸減は、高度経済成長により国民1人当りの消費生活水準が向上して、旅客輸送需要に質的変革がもたらされ、国民が旅客輸送機関の選択を享受できるようになったことに起因する。

第2の要因、政府の国鉄に対する過度の公共負担。政府が高度経済成長下において、公共福祉政策、私企業の国際競争力強化政策、地域経済振興政策、労働政策などの経済諸政策を遂行するため、国鉄に過度の公共負担を強いたからである。すなわち、国鉄は独立採算の枠以上に公共義務を課せられ、運賃値上げを抑制されて企業的経営を行う余地はなく、投資不足のため近代的輸送機関として整備できなかった。そして、その間隙をぬうようにトラックや乗用車などの代替国内輸送機関は、政府の道路整備計画の施行とともに国鉄を追い越すようになったからである。

第3の要因、輸送機関の基礎施設に対する政府の投資（社会資本）の不均衡。輸送施設は可動施設と不動（基礎）施設に大別される。前者は鉄道車輛、自動車、船舶、航空機などの可動する輸送施設のことであり、後者は鉄道線路、道路、発着施設、自動車ターミナル、港湾、空港などの可動しない基礎施設をいう。各輸送機関とも可動施設はそれぞれ各事業者の自己負担となっているが、基礎施設のばあい、一般的に公共事業として建設され、政府は社会資本の整備として位置づけている。しかし、国鉄のばあい、公共企業体であるということで、基礎施設としての線路や駅などの建設資金や建設後の維持・管理費用を負担している。たしかに建設の補助金は多少あるが、国鉄の基礎施設は社会資本として位置づけられていない。こうした基礎施設に対する資金負担の不均衡が、輸送市場において国鉄の競争力を低下させ、国鉄を赤字経営にした。

第4の要因、国鉄の設備投資拡大による利子（債務取扱諸費を含む）負担増。国鉄は、老朽化した施設取替、安全輸送、輸送力不足の解消等のために第1次5カ年計画(昭和32年発足、当初計画予算5,986億円)を、隘路区間となっていた東海道に新幹線建設、主要

第1表 損益状況の推移と長期債務残高

(単位：億円)

収入	昭和38年度	昭和39年度	昭和40年度	昭和41年度	昭和42年度	昭和43年度	昭和44年度	昭和45年度	昭和46年度	昭和47年度
営業収入	5,678	6,003	6,341	7,940	8,561	9,165	10,440	11,457	11,782	12,443
営業外収入	44	37	54	21	18	34	40	58	119	136
合計	5,731	6,040	6,395	7,961	8,579	9,199	10,480	11,515	11,901	12,579
営業経費	5,144	6,326	7,571	8,547	9,508	10,526	11,763	13,006	14,207	15,944
利子及び債務取扱諸費	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)
営業外経費	13	14	54	14	12	17	33	26	36	50
合計	5,157	6,340	7,625	8,561	9,520	10,543	11,796	13,032	14,243	15,994
営業外損益	31	23	0	7	6	17	7	32	83	86
純損益	574	△300	△1230	△600	△941	△1,344	△1,316	△1,517	△2,342	△3,415
累積欠損金				536	1,477	2,821	4,137	5,654	7,996	11,411
特定債務整理特別勘定										
長期債務残高合計	6,892	8,313	11,102	13,689	16,435	19,306	22,491	26,037	30,871	37,191

- (注) 1. この表は昭和39年度～57年度運輸白書より作成。
2. 50年12月、閣議了解の「日本国有鉄道再建対策要綱」に基づき、51年度末繰越欠損金は、50年度累積欠損金31,610億円のうち、25,404億円を特定債務整理特別勘定へ移し替え、固定資産再評価積立金5,604億円を取りくずし、填補したものである。
3. 55年度末の繰越欠損は、前年度末の3兆5,167億円のうち、2兆8,220億円を特別勘定移し替え、資本積立金を5,243億円取りくずして減額したためである。この結果、55年年末の繰越欠損額は、上記措置による残額1,704億円に本年度純損失1兆84億円を加えた1兆1,788億円となった。

(単位：億円)

収入	昭和48年度	昭和49年度	昭和50年度	昭和51年度	昭和52年度	昭和53年度	昭和54年度	昭和55年度	昭和56年度
営業収入	13,791	15,714	18,209	19,931	23,690	25,702	29,021	29,637	31,730
営業外収入	141	157	123	121	156	186	239	359	731
合計	13,932	15,871	18,332	20,052	23,746	25,888	29,260	29,996	32,461
営業経費	18,407	22,329	27,444	29,156	32,147	34,714	37,446	39,643	43,254
利子及び債務取扱諸費	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)	*(100)
営業外経費	69	50	35	37	39	42	32	437	66
合計	18,476	22,379	27,479	29,193	32,186	34,756	37,478	40,080	43,320
営業外損益	72	107	88	84	118	144	207	△78	665
純損益	△4,544	△6,508	△9,147	△9,147	△8,339	△8,867	△8,218	△10,084	△10,859
累積欠損金	15,955	22,463	31,610	9,742	18,082	26,949	35,167	△11,788	△22,647
特定債務整理特別勘定				25,404	25,404	25,404	25,404	53,221	53,221
長期債務残高合計	43,679	55,381	67,793	54,582	68,866	84,619	101,493	90,771	108,294

4. 昭和51年度～54年度までの長期債務残高には、特定債務整理特別勘定へ移し替えた25,404億円は含まれていない。
5. 昭和55年度の長期債務残高は、(注4)の25,404億円と、昭和55年度にさらに特定債務整理特別勘定への移し替えた28,220億円の合計5,322億円は、含まれていない。
6. 昭和56年度の一部は、昭和57年度国鉄監査報告書より作成。
7. 利子及び債務取扱諸費は、営業経費の一部である。
8. *は%を示す。

幹線の複線化・電化・ディーゼル化等のために第2次5カ年計画（昭和36年発足，当初計画予算9,750億円）を，大都市通勤輸送や主要幹線の輸送力強化のために第3次長期計画（昭和40年発足，7年間で2兆9,720億円投資）をたて，施行した。これらの計画に対する資金は，すべて長期借入金，鉄道債券によっていたため，長期債務残高は第1表に示めされるように累積し，営業経費中に占める利子比率も漸増するようになった。しかるに，このような長期債務と支払利子の逐年増加が，国鉄経営をますます悪化させている。すなわち，39年度決算で赤字が計上されても，国鉄輸送量は増加するだろうという推定のもとに，第3次長期計画が社会開発の推進とともに安易に施行されたことが，国鉄の長期債務や利子を増加させ，国鉄経営をますます悪化させていったのである。事実，国鉄の輸送占有率（貨物・旅客とも）は，すでに昭和30年代初期から漸減していたし，輸送数量においても昭和40年代の初期をピークとして漸減するようになってきていた。それにもかかわらず，設備投資拡大をしたことが国鉄経営を悪化させたのである。

第5の要因，昭和50年代における特定人件費の急増。特定人件費は特定退職金手当，特定年金，営業外損失から構成されている。

特定退職金手当とは，戦中戦後にかけて大量の職員を採用したことにより，平均退職人員を超える退職者の退職手当である。

特定年金とは，上記のような理由により，国鉄の共済年金の成熟度（現在の共済加入者に対する年金受給者の比率）が，国家公務員・3公社共済組合の平均成熟度を上回る部分に見合う年金についての国鉄負担額である。

営業外損失とは，特定退職金手当と特定年金から生ずる損失に見合う利子である。

このような特定人件費の生成は，第2次世界大戦の敗戦に伴う外地引揚者を，政府の社会政策の一環として，国鉄が大量に国鉄職員として採用せざるをえなくなったことに基づくものであり，国鉄の責任で生成したというよりも，政府の社会政策によって昭和50年代急増するようになったものである。しかるに政府は，特定人件費の生成を配慮して昭和53年度から特定人件費に補助するようになったが，その金額は極めて少額である。かくして，このような特定人件費の急増が，昭和55年度以降，国鉄経営をますます悪化させるようになった最大の要因となっている。

これまで，国鉄赤字経営の要因について冗長すぎるほど述べてきた。

その理由の第1として，現在，国家財政のお荷物となっている国鉄を少しずつ経営改善するように，あらゆる角度から具体策を見出して，国家財政の負担とならないようにしたいからである。

第2の理由として，国民は，国鉄を今日なお公共輸送機関として位置づけているので，前述のような国鉄赤字経営の諸要因を取り除き，国鉄を公共輸送サービスをなす継続企業として位置づけなければならないと確信しているからである。すなわち，多様な輸送機関が競争する今日の輸送市場のなかで，国鉄の輸送占有率の低下傾向が続いているとはいえ，昭和54年度の輸送機関別旅客輸送人員分担率における都市間の旅客輸送では，41.2%で自家用自動車を上回っているし，3大都市圏のばあいには，自家用自動車，民鉄とともに大きな役割を果している⁽¹⁾。また，地方鉄道による一定時・一定路線の公共輸送サービスは，

その地域の交通弱者（老人や子女）にとって、自家用乗用車の普及という客観的条件が加味されているとはいえ、生活するうえで必要な公共輸送サービスである。しかるに国民は、今日、なお国鉄を公共輸送機関として位置づけているので、国鉄^②は合理的な経営をして、公共輸送サービスをする継続企業として、国民経済福祉の増進に貢献しなければならない。

かくして、今日の国鉄は、公共輸送サービスをなす継続企業として、国民経済福祉の増進に貢献するという「功」と、赤字経営が国家財政のお荷物になっているという「罪」の両面をもっている。それゆえ、国鉄は自ら罪の方を解消するように努力し、また功の方を生かしていくように努力していかねばならない公共輸送機関である。しかるに、この小論では、国鉄が公共輸送機関として機能していくことを前提として、具体的な国鉄再建について考察することにする。

II 政府・国鉄によるこれまでの国鉄再建計画

政府・国鉄は、昭和 44 年度以降、国鉄経営の悪化や財政悪化を建て直すため、4 次にわたって再建計画を実施してきた。

第 1 次再建計画は、昭和 44 年度から 47 年度まで施待された。これは、「日本国有鉄道財政再建促進特別措置法」に基づく「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」（昭和 44 年 9 月閣議決定）に沿った再建計画であった。この再建計画目標は、昭和 53 年度までに、黒字にすることであった。

第 2 次再建計画は、昭和 48 年度から 50 年度まで施行された。この計画は「日本国有鉄道の財政再建対策について」（昭和 48 年 2 月閣議了解）に基づく再建計画であった。この再建計画の目標は、昭和 57 年度まで収支均衡にすることであった。

第 3 次再建計画は、昭和 51 年度から 52 年度まで施行された。この計画は「日本国有鉄道再建対策要綱」（昭和 50 年 12 月閣議了解）に基づいたものであった。具体的には運賃法や国鉄法の改正が、51 年 11 月と 52 年 12 月の 2 回にわたり実行された。特に 52 年 12 月の運賃法改正は、国鉄の自主的経営能力を強化するため、国鉄は当分の間、毎年の物価等の変動による経費増加見込額を限度として、運輸大臣の許可をうけて運賃改正できるようにした改正であった。この再建計画の目標は、当初、51 年度と 52 年度の 2 カ年で収支均衡を図ることであったが、後に 54 年度までに収支均衡となるように改定された。

第 4 次再建計画は、昭和 55 年度から 60 年度までである。この計画はつぎのような経緯で作成され、実行されている。

- ① 「日本国有鉄道の再建の基本方針」（52 年 12 月 29 日閣議了解）に基づいて、
- ② 国鉄が「国鉄再建の基本構想案」を運輸大臣に、54 年 7 月 2 日に提出した。
- ③ さらに政府は 54 年 12 月 29 日「日本国有鉄道の再建について」を閣議了解し、
- ④ これを実施するため、第 91 回通常国会と第 92 回特別国会に「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法案」を提出したが実らず、ようやく第 93 回臨時国会の昭和 55 年 11 月 28 日、若干修正されたうえで成立した。
- ⑤ そして、この法律に基づいた「経営改善計画案」を、国鉄は運輸大臣に 56 年 5 月 1 日提出し、

⑥ 56年5月21日、運輸大臣の承認をえた。

この計画の骨子は、つぎの3つから構成されている。

- ① 都市間・大都市圏旅客輸送と、大量・定型貨物輸送を中心とする企業的経営のやっつけ分野。すなわち、鉄道特性を發揮しえて国鉄自身の努力で黒字に転化できそうな分野。
- ② 国鉄自身の努力も必要であるが、ある程度、政府の助成も必要とする地方鉄道で、鉄道の特性を發揮しにくい分野。
- ③ 構造的赤字経営分野で、国鉄の努力のみでは解決しえない分野で、将来的に国鉄が国鉄経営から切り離したい分野(たとえば、特定人件費、巨額累積欠損金・長期負債の処理、営業係数の極めて悪い特定地方鉄道)。

この計画は、上記の3分野に国鉄経営を分けて、国鉄の実態を解明し、国民や政府の理解をえつつ、経営努力していくという主旨の再建計画である。

これまで、第1次から第4次までの再建計画の概要について述べてきたのであるが、第1次から第3次までは、所期の目的を達成しえないまま終わっているし、第4次再建計画も現在のまま推移していくならば、その達成が厳しい状況にあるといわれている。第1次から第3次までの再建計画が、所期の目的を達成しえなかった第1の要因は、政府・与党による過度の支配介入である。すなわち、再建計画中であるにもかかわらず、政府・与党は、国鉄に「公共性の名のもとに過度の各種の公共負担の強制」や、「経営を圧迫することのわかっている新幹線(東北・上越)を中心とする鉄道建設」等を要求・導入し、施行させてきた。特に国鉄の年間1兆円の投資(すべて借入金)を基とする我田引鉄(選挙区において集票するための鉄道建設)という契機が、政府・与党をして国鉄に対して過度の支配介入をさせたのである。結果的に、これらのことが、累積欠損金の増加―長期負債の増加―利子負担増という悪循環をまねき、再建計画を崩壊させたといえるだろう。第2の要因としては、官僚支配の強い経営管理体制がとられ、自主性・弾力性のある経営管理体制がとられていないことに起因する。すなわち、国鉄の根拠法である日本国有鉄道法は、国鉄の財政・人事・事業範囲・運賃・業務運営等に至るまでの法令によって構成されている。しかるに、総裁以下の国鉄最高管理者層の経営権限は限られており、国鉄経営の自主性・弾力性が押さえられていることが、再建計画を崩壊させたともいえるだろう。

かくして、再三の再建計画の崩壊にもかかわらず、国鉄主導のもとに第4次再建(経営改善)計画が、ようやく昭和56年5月21日に運輸大臣の承認をえてスタートしたことは、前述したとおりである。しかし、スタートして間もない昭和57年8月27日、国鉄監査委員会は「昭和56年度国鉄監査報告書」のなかで、経営改善計画の困難性をすでに指摘している。その指摘は、欠損金補填を長期負債に依存し続け、欠損金と長期負債を増大させる悪循環経営を早期に断ち切るべきであるという、当然のことではあるが国鉄にとって厳しい指摘である。確かに第4次再建計画は、従来の再建計画より国鉄主導のもとに施行されてきたのであるが、昭和56年国鉄決算をみる限り、その努力の効果が数字に表われていないことも事実である。しかし、国鉄主導のもとに立案、

施行されている再建計画であり、それが緒についたばかりである。したがって国民や政府は、国鉄主導の第4次再建計画の良い点を生かすように協力し、それに積極的に参加できるような社会システムを講築する必要がある。なぜなら、国鉄再建は国鉄だけでなく国民や政府の協力をえて、はじめて達成されるものであるからである。

Ⅲ 臨時行政調査会（臨調）の国鉄再建計画とその問題点

1. 臨時行政調査会の国鉄再建計画

臨調は、国鉄再建について、臨調第4部会報告のなかの国鉄再建監理委員会の性格を訂正し、その他の部分については、おおむね、第4部会報告を了承した。以下、国鉄に関する臨調の再建案の概要は、つぎのとおりである。

① 国鉄再建に対する臨調の基本的考え方

国鉄の財政状態は破産状態であるという認識のもとに、その経営悪化の原因について述べている。つぎに、国鉄の経営改善計画は具体性に乏しく、計画の進捗状況からも計画の達成が困難であると指摘している。そして、国鉄再建のために必要なこととして、つぎの項目をあげている。

- 1) 経営者の経費権限の確保と企業性の確立
- 2) 職員のモラル
- 3) 政治や地域社会からの過度の公共負担の排除
- 4) 赤字・借入金縮小のための大幅な経費節減
- 5) 経営形態の変更一分割一民営化

② 新経営形態移行までの緊急にとるべき措置として、つぎの項目の実施を指摘している。

- 1) 職場規律確立と人事管理の強化
- 2) 新規採用を原則として停止、配置転換促進
- 3) 要員数の合理化
- 4) 設備投資は原則として安全確保に限定
- 5) 貨物営業は拠点間直行輸送を主とすること
- 6) 特定地方交通線整理促進
- 7) 自動車、工場、病院の分離等の推進
- 8) 乗車証等の制限
- 9) 期末手当、業績手当等の抑制の検討
- 10) 兼職議員を認めないこと
- 11) 資産処分の促進と関連事業の営業料金の見直し

③ 経営形態の変更は、分割一民営化を基本とすること

- 1) 分割は地域分割を基本として、7ブロックに分割すること

この推進は国鉄再建監理委員会が担当し、地域経済に照応した適正規模であることや、鉄道輸送の特性（都市間旅客輸送、大都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送、大量定型貨物輸送）を考慮すべきであること

- 2) 各分割地域内においては、自動車、船舶、工場、病院等の分離や特定地

方交通線を含めた地方交通線の私鉄への譲渡，第 3 セクター化，民営化等を図るようにすること

- 3) 分割は 5 年以内に速やかに行うこと
- 4) 分割会社への政府規制の緩和，再建計画に基づいての政府助成，合理化の推進
- 5) 労働関係は労働 3 法によること
- ④ 新形態移行に際して解決すべき諸問題

- 1) 国鉄に残置された長期債務の処理

国鉄の長期債務を，各分割会社が負担とならない程度の承継すべき額を国鉄再建監理委員会が決定し，なお，国鉄に残置された額については国が国鉄に補填し，支払完了後に国鉄は解散すること

- 2) 年金問題の処理

分割会社に移行した後も国鉄共済制度を継続し，類似共済組合との統合を図ること，また特定人件費については政府が配慮すること

- 3) 建設投資のあり方

原則として安全確保に建設投資は限定されているが，進行中の青函トンネルや本州四国連絡鉄道は，完成時点で分割会社の経営を庄迫しないように国が財政措置をすること

- ⑤ 改革の推進体制及び手順

- 1) この再建を推進させるために，政府に内閣総理大臣を議長とする「国鉄再建関係閣僚会議」と「国鉄再建監理委員会」を設置すること

- 2) 国鉄再建監理委員会の任務及び権限

- ① 分割・民営化のための再建基本計画の企画・審議・決定
- ② 基本計画に基づき国鉄の作成する具体的再建計画の審査・決定
- ③ 国鉄の長期債務，年金等新形態移行のために必要な施策の調整・決定
- ④ 「新形態移行までの間，緊急にとるべき措置」の執行に関する国鉄の業務の管理・運営に関する重要事項の同意

- 3) 国鉄再建監理委員会の組織

- ① 国鉄再建監理委員会は若干名の委員で組織されること
- ② 委員は両議院の同意をえて，内閣総理大臣が任命すること
- ③ 国鉄再建監理委員会に事務局を置くこと
- ④ 国鉄再建監理委員会は，国鉄が新形態への移行を完了した時，廃止されること

- 4) 改革への手順

- ① 政府は本答申を受け，速やかにつぎの措置を講じなければならない

㉞ 政府は国鉄再建緊急事態宣言を出し、当事者、関係者は意識を喚起し、国民の理解を求めること

㉟ 新形態移行までの間、緊急に措置すべき事項の決定

㊱ 「分割・民営化による国鉄事業再建の基本方向」の決定

㊲ 「国鉄再建関係閣僚会議」と「国鉄再建監理委員会」の設置

㊳ 国鉄は速やかに「新形態移行までの間、緊急に措置すべき事項」を織り込み、現行経営改善計画を改正すること

㊴ 政府は新形態移行のための計画を策定するとともに、所要の立法措置及び予算措置を講じ、国鉄を新形態に移行させること

5) 国鉄再建監理委員会の決定の遵守

国鉄再建監理委員会の決定を遵守させるため、内閣総理大臣を議長とする国鉄再建関係閣僚会議を設置すること

以上が臨調の国鉄再建計画の概要である。臨調答申が臨調第4部の報告に修正を加えた点は、国鉄再建監理委員会の性格についてである。第4部会は、国鉄再建監理委員会を強力な行政委員会（国家行政組織法第3条）的な機関とすべきであると主張した。しかし、臨調は各層と意見を交換した後、国鉄再建監理委員会を国家行政組織法第3条に基づく行政委員会にすると、運輸省以外に新たな行政権限をもつ機関が設置され、わが国の行政体系になじまないという判断のもとに同法8条に基づく審議会的機関とするようにした。しかし、そこでの決定を遵守させるため、内閣総理大臣を議長とする国鉄再建関係閣僚会議を設置したのである。

2. 臨調の国鉄再建計画の問題点

臨調は、国鉄再建に対する基本的考え方として、列挙しているつぎの項目（①～⑤）のなかで、

- ① 経営者の経営権限の確保と企業性の確保
- ② 職員のモラル
- ③ 政治や地域社会からの過度の公共負担の排除
- ④ 赤字・借入金縮小のための大幅な経費節減
- ⑤ 経営形態の変更—分割・民営化

①～④を解決するには、⑤を強力に押し進める以外に方法はないと考えたにちがいない⁽³⁾。それゆえ、臨調答申を遵守しようとする政府の国鉄再建に対する考え方も、同様に国鉄を分割・民営化するところにある。たしかに、国鉄の現行の経営形態である公社制度には、不備な点が多々あることは事実であるが、この公社制度を廃止して、一気に5年以内に地域分割し、速やかに民営化することには、理論的にも現実的にも無理があると思われる。

しかるに、臨調の国鉄再建計画に対する第1の問題点は、国鉄の地域分割・民営化である。すなわち、国鉄を地域分割して民営化しようとした時、果して経営の“引受け手”があるかということである。国鉄の黒字線区は、全国245線区のうち、第2表に示されるように7線区だけであり、第3表に示されるよ

うに、赤字ローカル線の多い北海道などのばあい、出資者や経営者の出現は皆無に等しかろう。かくして、出資者や経営者が上記のように推定されるなかで、なぜ、分割・民営化の手順だけが先走っているのかということに、小生は危惧の念をもたざるをえない。また、地域分割・民営化は、当面の地域内の利益を優先するあまり、国鉄の長所である全国ネットの全国統一的ダイヤの編成を因

第2表 営業係数ベスト10

	利益 (億円)	営業 係数	前年度の 係数と順位	
①山手線	387	47	49	①
②新幹線	3,423	57	59	②
③高崎線	102	79	78	③
④総武線	151	80	83	④
⑤根岸線	15	87	88	⑤
⑥大阪環状線	22	92	92	⑥
⑦横浜線	10	92	96	⑦
⑧中央線	△28	102	103	⑧
⑨南武線	△5	103	104	⑨
⑩常盤線	△53	105	106	⑩

昭和57年8月28日(土)、朝日新聞朝刊より
転載。

第3表 営業係数ワースト10

	営業 係数	前年度の 係数と順位	
①深名線(北海道)	2,901	2,852	③
②白糠線(")	2,872	2,570	⑥
③美幸線(")	2,804	3,129	②
④万字線(")	2,773	2,598	⑤
⑤漆生線(福岡線)	2,651	2,624	④
⑥添田線(")	2,636	3,164	①
⑦室木線(")	2,540	2,505	⑦
⑧胆振線(北海道)	2,432	1,674	⑬
⑨富内線(")	2,276	1,516	⑰
⑩湧網線(")	2,156	1,855	⑨

昭和57年8月28日(土)、朝日新聞朝刊より
転載。

難にする。すなわち、公共交通サービスの非貯蔵性、非移転性という特性やサービス需要者の即時性、随時性という要求に配慮しなくなり、結果的に旅客数や貨物量を漸減させ、経営悪化を招くようになる。加えて、料金体系や事務を煩雑にする。かくして、以上のような諸点から、国鉄の地域分割・民営化に単純に賛意できないのである。

第2の問題点は、昭和60年度末に約20兆円になるだろう累積債務の返済を、どのような方法で解決するかということを確認していない点である。臨調の答申では、長期債務を各分割会社の合理化と採算性を投討したうえで、各分割会社が支える範囲内で国鉄再建監理委員会が決定すべきであり、なお、残りは国鉄が各分割会社の株式を放出して元金や利息の支払いにあて、国鉄は長期債務支払い完了時点で解散する、と答申している。しかし、答申のように、各分割会社に公正に債務支払を保証させることは困難であり、また政府も行財政改革を遂行している今日、約20兆円(昭和60年度末)の債務を肩代りする余裕はないと思われる。上記のような意味で、国鉄の長期債務返済についての臨調答申は具体性がなく、絵に描いた餅のようなもので極めて危惧される点である。

第3の問題点は、年金の取扱いが不明確である点である。なかんずく、特定人件費の取扱いを明確にしていない点である。周知のように、特定人件費は第2次世界大戦の敗戦に伴い、外地引揚者を社会政策の一環として、国鉄が国鉄職員に多数採用した結果、今日、そのような職員が多数退職するようになってきたことによって生じた人件費である。このような人件費問題は、国鉄の責任というよりも、当然政府の責任であり、政府はその取扱いを明確にしなければならない義務をもっている。それにもかかわらず、それらを不明確にして、分割・民営化だけを先走っていることに、小生は危惧の念をもたざるをえない。

第4の問題点は、国鉄が遂行している経営改善計画を全く無視している点で

ある。すなわち、国鉄監査委員会による昭和 56 年国鉄監査報告書（昭和 57 年 8 月 27 日）の内容より厳しい評価のうえ、その経営改善計画を全く無視した内容を示している点である。その概要はつぎのとおりである。「現行経営改善計画は、①具体的な年次計画でなく、②昭和 60 年度決算は、財政援助を含め実質的赤字が 2 兆円を超え、③昭和 60 年度以降の経営の展望に欠け、その進捗状況をみても計画の達成は困難である。」と指摘したうえで、「現行公社制度の手直しや個別の合理化計画ではなく、分割・民営化することである。」と主張している。さらに、「国鉄は速やかに新経営形態移行までの間、緊急に措置すべき 11 項目を織り込み、現行経営改善計画を改正すること。」を主張している。

たしかに、これまでの再建計画（第 1 次～第 3 次）は政府主導によるもので、いずれも所期の目的を達成しえないままに終わっていた。しかし、第 4 次再建計画（経営改善計画）は、国鉄主導のもとに、昭和 56 年 5 月 21 日に運輸大臣の承認をえてスタートしたばかりである。しかるに国民や政府は、もっと長い目で国鉄再建努力の推移を見守る努力が必要である。そして、第 4 次再建計画やそれを施行するうえで不備な点があるならば、具体的な意見を出し、修正させていくことが肝要である。それゆえ、国鉄が主体的に取り組んでいる第 4 次再建計画を冒頭から否定し、無視する姿勢を示している臨調には賛成できない。なぜなら、国鉄再建を実際に実施するのは国鉄再建監査委員会でも臨調でもない。

国鉄が今後どのような形態になろうとも、国鉄再建は現在、国鉄で働いている職員 1 人 1 人の力量にかかっているからである。彼らは、一般の公衆以上に国鉄の使命である公共輸送に誇りと自信をもって労働している人たちである。彼らのモラルを逆撫でするような一方的な再建計画では、必ず失敗すると思われる。

第 5 の問題点は、企業性を優先させ、公共性を喪失させている点である。臨調答申は、国鉄が破産状態になった大きな原因として、㊸輸送構造の変化があったにもかかわらず、公共性が強調されすぎ対応が遅れたこと、㊹国会・政府の過度の関与、地域住民の過大な要求等をあげている。そして、上記のように国鉄が企業性をそのまま阻害されるなら、その目的の 1 つである公共性までも損なうようになるという論理で、公共性をあまり考慮することなく、企業性の導入に重点を置いている。すなわち、そのことを推進していくには、前述したように、是非とも新経営形態へ移行する必要があると主張しているのである。小生は臨調の主張のように、国鉄の企業性の喪失イコール公共性の喪失という考えをもっていない。国鉄は経営の自主性という面に関しては、英国の公社のように自由ではなかったが、公共性と企業性の両立を目標として、戦後、一応、弥縫的ながらも経営されてきたと思う。しかし、決してこのままの経営状態でよいと思っではない。しかるに、国鉄が国民生活に果してきた公共性と企業性について、民主的公開・参加を保障する過程で議論し、その論議の集約によって公共性と企業性の在り方を判断しなければならないと思う。それゆえ、企業性を優先させ、公共性を喪失させている臨調答申には、賛成しかねざるをえない。

第 6 の問題点は、再建計画の企画・審議・決定を行う機関としての国鉄再建監理委員会の性格が曖昧であるという点である。臨議答申では、国鉄再建監理

委員会を、国家行政組織法第 8 条に基づく審議機関と位置づけながらも、単なる審議機関ではなく、この機関決定を遵守するように、内閣総理大臣に遵守義務を負わせている。しかるに、同法 3 条に基づくような執行権限を有する行政委員会ではない。また、答申では、この委員会は国鉄が新形態へ移行を完了した時廃止される機関であると位置づけている。同委員会は強い審議機関であると同時に、管財人の役割を果す会社更生機関でもある。それゆえ、2つの面から危惧される点が提起されよう。

第 1 は、同委員会が強い審議機関であるとはいえ、悪化している国鉄経営の再建の重責を担うだけの権限を有することができるかという危惧である。すなわち、形式的に審議機関である現行の運輸審議会のように、実費的に官僚のカモフラージュないし掩護機関化されることを危惧するのである。

第 2 は、同委員会を一時的な会社更生機関として位置づけることに対する危惧である。すなわち、現在、国鉄が当面している問題点や公共交通の在り方やわが国の総合交通体系を考察し、追究していく委員会ではなく、“はじめに国鉄解体ありき”ということで、国鉄を分割・民営化に移行させるための性格を強めていく委員会であるならば、破産状態の国鉄というわが国財政のお荷物はなくなっても、公共交通機関なかんずく過疎地の公共交通機関の問題は、依然として解決されないという危惧である。しかるに、上記のように公共交通機関に対して理解をもとうとしない、しかも、継続性のない一時的会社更生機関的な国鉄再建監理委員会が設置され、活動されることに対して、小生は危惧の念をもたざるをえないのである。

IV 国鉄と公共企業体

現在の国鉄経営の再建は、たとえ臨調の基本答申がなくとも、不可避的な国家的重要課題である。その再建の施策として、政府・臨調を中心として国鉄経営形態をどのようにしたらよいか、ということが先んじている。しかし、問題解決は国鉄経営形態をどのようにするのかではなく、国鉄の赤字経営を立て直し、国鉄が公共交通の基幹として、公共交通サービスを国民経済福祉の立場から、合理的・能率的に供給するには、どのような経営をしなければならないのか、ということである。しかる後に、上記のことを追究する一手段として、国鉄経営形態のあり方が提起されると思われる。したがって、“はじめに分割・民営化ありき”ということでは、国鉄経営の再建は“木を見て森を見ず”ということになる。しかしながら、小生も、現行の国鉄は、決して公共交通サービスを国民経済福祉の立場から合理的・能率的に供給している公共企業体（公社）であると思わない。

国鉄が現行の公社制度の経営形態に改組された契機は、昭和 23 年 7 月 23 日、芦田総理に宛てたマッカーサー書簡であるといわれている。すなわち、昭和 22 年の 2.1 スト以来、動揺していた労働者側が、体制固めをして攻勢をかけようとした矢先に、総司令部が労働運動を緩和させ、経済を安定させるために芦田総理に送った「マ書簡」の国鉄に関する内

容が、現行の国鉄経営形態の原型をなしている。その内容は、当時、公務員法の制定にさいし、公務員は一般の労働者と異なるので、団体交渉権と罷業権を否認する措置に出たが、当時国家公務員の一部として包含されていた国鉄職員に、全面的な公務員に対する制限を規制するのは適切でないという見地から、固有鉄道および専売事業に対しては公共企業体を設置して、この公共企業体に事業を運営せしめ、労働者には団体交渉権を与えるべきである、という意見を表示した内容であった。⁽⁴⁾

上記のマ書簡の内容からも指摘されるように、昭和 24 年改組の国鉄の公社制度の第 1 の不備な点は、その設立の第一義的目的を労働運動の緩和においていたので、本来の公共企業体の目的と実質的に大きく異なっていることである。

第 2 の不備な点は、国鉄の根拠法としての日本国有鉄道法（国鉄法）の内容が、改善以前と同様に官僚制度の支配性を強化し、公社の自主性・能率性を狭くしている点である。これは、大蔵・運輸の両省が、当時独占的事業であった国鉄に対して権限を保有しておきたかったことに由来している。たとえば、毎事業年度の各種予算の決定に際しては、国鉄が作成して運輸大臣に提出し、運輸大臣は大蔵大臣と協議して修正・調整を行ない、閣議決定後、国会に提出して議決されなければならないという仕組みからも理解されるだろう。その他に人事に関する事項、その他の財政に関する事項、事業範囲に関する事項、運賃に関する事項、業務運営に関する事項等も同様に、関係省庁や議会の監督や議決を必要とすることからも理解されるだろう。このように国鉄は自主性、能率性に関して、公社としての特徴を出せないまま今日に至っているのである。

本来、公共企業体（public corporation）とは、企業の社会化要素と合理化要素を結合するところの形態的本質をもつ経営形態であり、それは実際には既存の公企業の合理化形態として、また資本主義的企業の社会化形態として適用せられるものである。公共企業体が前者のばあいには適用せられる時は、その合理化が強化され、後者のばあいには、その社会化要素が強調される。しかし、いずれのばあいにも、それが資本主義の社会化の段階を共通の基盤とする限りにおいては、一見異なった 2 つの意義は、社会化要素と合理化要素の結合形態という公共企業体の本質のなかに、一義的に同一化せしめられるのである。⁽⁵⁾

V 国鉄再建の国民的合意と独立行政委員会

現行の国鉄の公社制度は、本来の公共企業体と比較するならば、不備な点が多々あり、今日の国鉄経営の悪化をもたらした一因であることも事実である。

しかし、直ちに臨調答申のように国鉄を 5 年以内に地域分割・民営化することによって、国鉄の抱えている官僚制、非能率性、経営悪化等の諸問題を解決しようとするには、理論的にも現実的にも無理がある。また、国鉄の経営改善計画のように、官僚制、非能率性の元祖である根拠法（国鉄法）を見直すことなく、現行の公社制度を遵守して経営刷新することも、国鉄再建の本質的問題解決にはならない。問題解決は国鉄経営形態をどのようにするのかではなく、国鉄の赤字経営を立て直し、国鉄が公共交通の基幹として公共交通サービスを、国民経済福祉の立

場から合理的・能率的に供給するには、どのような経営をしなければならないかということである。そのためには、まず、国鉄が公社に改組された経緯や昭和 39 年度以降、赤字経営に陥るようになった社会・経済的環境を加味した上で、公共交通機関としての国鉄のあり方について、形式的な公聴会を設けて論議させるのではなく、国民の各層があらゆる方法で、具体的・実質的に論議できて合意されるシステムを、政府・臨調は具現化しなければならない。

つぎに、そのプロセスのなかで、国鉄赤字経営解決の一方策として国鉄経営形態のあり方が、必ず提起され、論議されてくるのである。その論議を踏まえて、政府・臨調の実質的代理人としての国鉄再建臨理委員会と国鉄は共同して、国鉄再建計画を構築しなければならない。それは単なる妥協の産物的な再建計画でなく、具体的で実行可能な、国民が納得できる国鉄再建計画でなければならない。

すなわち、さらに、上記のような国鉄再建計画を遂行する機関としては、政府・臨調の主張する国家行政組織法 8 条に基づく審議機関的な国鉄再建監理委員会ではなく、同法 3 条に基づく執行機能をもつような独立行政委員会的な国鉄再建監理委員会であれば、前述のような計画を遂行できないだろう。加えて、そのような独立行政委員会的機関は、単なる国鉄再建のための当座的機関でなく、長期的展望に基づく総合的交通体系をも策定・執行する継続機関として位置づけられなければならない。そのためには、運輸問題に関する官僚の掩護的・御用的な現行の審議会（たとえば、運輸政策審議会、運輸審議会、鉄道建設審議会、日本国有鉄道諮問委員会等）を廃止し、上記のような独立行政委員会的な国鉄再建監理委員会に整理・統合されなければならない。

VI むすびにかえて

前節 V では、国鉄再建のための国民的合意までの過程と、国鉄再建遂行の機関について論じてきたが、それらを前提として具体的・実質的な国鉄再建策について述べることにする。

1. 国鉄経営形態の改革と独立行政委員会

小生は、国鉄経営形態については、臨調の主張のように「国鉄の企業性の喪失イコール公共性の喪失」ということを前提とした「地域分割・民営化」という考え方をもっているものではない。現在の国鉄の赤字経営をそのまま放置しておくことは、結局、国民経済を圧迫することになり、国民経済福祉の増進につながらないという考えをもつものである。それゆえ、小生の考えは、国鉄のすべてを分割・民営化するというのではない。国民経済を圧迫させないで、国民が公共交通サービスを受けられる範囲内で、企業性の導入をとり入れた新経営形態に国鉄を移行させることが、現行における最善の国鉄再建策であると考えられるものである。かくして、このような考えのもとに、小生は、国鉄の経営改善計画の 3 骨子に準拠しながら、国鉄再建策の第 1 として、国鉄経営形態改革

と独立行政委員会の関連から論ずることとする。

(1) 公私混合公益企業形態と独立行政委員会

鉄道特性を發揮しえて自主経営を指向できる幹線系鉄道を、公私混合公益企業形態化すべきであるということである。

その理由の第 1 として、このような幹線系鉄道は、都市間・大都市圏旅客輸送と大量・定型貨物輸送を中心とする企業的経営の可能な鉄道であるからである。なぜなら、このような幹線系鉄道は、私企業的な営利性追求のインセンティブが導入されても、国民生活に必需なる公共交通サービスを自然的独占性を有しながら供給することが、可能であるがゆえに、公私混合公益企業として適切であるということである。

第 2 として、現行の国鉄の幹線系部分を株式会社形態をとる公益企業とするばあい、まず、幹線系部分の総資産に見合う株式を発行して資本金を調達しなければならない。おそらく、総資産に見合う資本金は調達されないだろうから、政府は、すでに現物出資しているので、その不足分の資本金に相等する株式は、無償で政府が所有するという方式である。しかるに、幹線系鉄道は、公私混合公益企業とならざるをえないのである。また、調達された資本金は長期債務の返済にあてなければならない。

かくして、上記のような公私混合公益企業として幹線系鉄道が経営されるようになったばあい、公共性が確保され、独占の弊害が生じないように、前述の独立行政委員会的国鉄再建監理委員会が機能しなければならない。このように、幹線系鉄道が公私混合公益企業化されることによって、これまでの国鉄に見られた政治介入による非効率的な経営や投資は避けられる。かくして、現行の国鉄には見られないほど、幹線系鉄道の公私混合公益企業は、公共性と企業性が両立できる公共交通機関として位置づけられるだろう。

(2) 自主化公企業形態と独立行政委員会

鉄道特性を發揮しえない地方鉄道を、自主化公企業とすべきである。すなわち、企業努力しても独立採算できない各地方鉄道を、政府が財政・金融上の助成を単年度ごとにすることを前提として、その地域の公共輸送サービス供給が確保されるように、国の行政組織から分離独立した政府全額出資の自主化公企業とすべきである。この自主化公企業とは、現行の国鉄のように根拠法に拘束されないで、自主経営可能な公企業を意味する。そして各地方鉄道は、それぞれ財務会計上、独立した自主化公企業として経営されるが、国鉄再建監理委員会を本部とした地域別事業部制として位置づけられ、公共性と企業性の両面において、毎年、決算期に評価され、それらの評価が競合するように社会システム化が構築されなければならない。当然のことながら、国鉄再建監理委員会は、その構築化を主導する権限を有するだけでなく、経営活動上生じてくる問題の処理や、問題の派生を予防するための規制等を、遂行する独立行政委員会の性格を有する組織でなければならない。

(3) 純粋行政企業形態と独立行政委員会

過疎が急速に進み、営業係数の極めて悪い特定地方鉄道（赤字ローカル線）を純粋行政企業とすべきである。国鉄経営改善計画によれば、赤字ローカル線は全国で 40 線(総計約 730km)あり、経済の不毛地に敷設されている。すなわち、このような赤字ローカル線は、国民経済の生産組織や就業人口や GNP 等から考察したばあい、その役割は皆無に等しい。しかし、その地域における人々（なかんずく老人や子女等の交通弱者）にとって、赤字ローカル線の供給する一定時・一定路線の公共交通サービスは、自家用乗用車の普及という客観的条件が加味されている現在でも、生活に必需なサービスである。それゆえに国民経済のなかで、このような地域社会の住民生活の安定・成長・公平という見地からは、この特定地方鉄道を廃止するのではなく、存続する必要がある。上記の意味から、昭和 55 年度決算で、特定地方鉄道全体の赤字は約 150 億円であるが、政府によるその約 150 億円の赤字補填は、無駄な助成とはならないと思われる。しかるに、こうした特定地方鉄道は、純粋行政企業として経営されなければならないと思われる。

このような特定地方鉄道は、それぞれ独自に経営されることを前提とし、その出資は政府（50%）、都道府県（25%）、市町村（25%）とし、経営は都道府県の行政の一部とする。しかしながら、法人格を有するものとする。さらに、経営の詳細な事項について論及するならば、まず政府は、①社会資本の充実という目的のためや、②公共交通サービス供給の安全確保のために、特定地方鉄道の基礎施設の建設・取替・改良に際して全額資金供給することである。いわゆる基礎施設に要する資金は、個々の特定地方鉄道の企業会計と分離して処理されるべきである。つぎに可動施設に関しては、陳腐化や不適応化が原因の減価償却済の可動施設を、公私混合公益企業や自主化公企業から安く購入することである。また、このような地域において、民営、公営を問わず、バス輸送への転換によっても十分に公共交通サービス供給が可能であり、かつ経営合理化にもつながるばあい、国民経済上、二重投資を避ける意味においても、そのような転換が必要であろう。当然のことながら、そのばあい、地域住民の意思を十分に尊重しなければならない。そして、さらに各特定地方鉄道・バスが骨身を削る努力をして合理化に努めても赤字となるばあい、各公共団体は出資額に応じて、単年度ごとにその赤字を補填するものとする。

かくして、特定地方鉄道の経営が円滑になるように、出資構成のあり方、基礎施設の建設・取替・改良資金のあり方、可動施設購入のあり方、行政組織の一部としての企業や企業性のあり方、地域住民経営参加のあり方、会計制度のあり方等々を、国鉄再建監理委員会は、常に調査・研究し、特定地方鉄道に対しては準立法、準行政、準司法の権限をもつ独立行政委員会的な性格を有する組織でなければならない。

2. 累積債務の返済方法の明確化

昭和 60 年度末に約 20 兆円になるといわれている累積債務の返済を、どのように解決していくのかというプログラムの概要を示すことが、国鉄再建にとって第 2 に必要なことで

ある。累積債務返済の概要は、公私混合公益企業となる幹線鉄道の総資産を厳しく見積ったうえで、それに相等する株式を発行することによって、民間から資本金を調達し、その資金を債権者に返済しなければならない。そのばあい、おそらく株式発行は完全消化されないだろうから、債務残高は、政府所有の株式に配当される配当金をもって漸次、返済するものとする。ただし、支払利子は各法人の資本額に応じて、公私混合公益企業、各自主化公企業、各純粋行政企業が、年次計画によって返済することにする。

3. 特定人件費

(7)

国鉄最大の赤字要因の特定人件費は、昭和 60 年度がピークであるといわれている。それは、昭和 55 年頃から 60 年頃にかけて退職者が集中し、60 年度には、現職に対する年金者の割合が 116% となり、国鉄赤字の 78% を占めるようになるからである。すでに述べたとおり、このような特定人件費は国鉄の責任というより、敗戦後、政府が社会政策施行の結果として、今日、生成したものである。それゆえ、政府は責任をもって特定人件費が計上されている期間、単年度ごと、特定人件費の全額を補給しなければならない。

これまで、小生は国鉄再建策について基本的 3 項目について論じてきたが、その他の再建策としては、国鉄の内部で未利用の経済資源を利用することの多角的経営政策などがある。しかし、いずれの国鉄再建策も、公共交通を供給する国鉄の役割を国民が同意できる範囲で、実行可能な再建策から実施することである。また、その実施過程では、もっと木目細かい計画や修正も必要とされるだろう。

かくして、このような国鉄再建策を主導するのは、独立行政委員会的性格をもつ国鉄再建監理委員会であり、現実には中心となって実施するのは国鉄である。当然のことながら、国鉄と国鉄再建監理委員会を中心とする国鉄再建に、国民・政府・地域社会も協力しなければならない。しかし、利害関係者の協力もさることながら、国鉄は再建実施の中心となって、公共性と企業性が両立できるように、かつ国民に信頼される公共交通機関となるように、鋭意努力しなければならない。このことは、また経営形態の移行に関係なく、国鉄が公益企業であるからといって輸送改善を怠り、輸送人員・量増に努力しないで安易に補助金や運賃値上げに頼ってはいけないということも意味している。

注

- (1) 日本国有鉄道経営計画室編『経営の現状と改善方向』昭和 57 年 4 月、13 ページの図から推論した。
- (2) 国民の経済的福祉については、つぎの文献を参照のこと。
大島国雄『公企業の経営学』白桃書房、昭和 44 年、38 ページ。
- (3) 岡野行秀稿「行政改革と国鉄再建」『ジュリスト No. 777 号』1982 年 11 月 1 日、28 ページ。
- (4) 兼松 学『日本国有鉄道論』東大出版会、1962 年、56 ページ。
- (5) 占部都美『公共企業体論』第 2 増補版、森山書店、昭和 44 年、16 ページ。
- (6) 日本国有鉄道経営計画室編『経営の現状と改善方向』昭和 57 年 4 月、32-33 ページ。
- (7) 昭和 57 年 8 月 28 日（土）、朝日新聞朝刊によれば、昭和 56 年度の赤字構成比は、幹線系（29.9%）、ローカル線（25.8%）、特定人件費（44.3%）となって、特定人件費の比率が一番高い。