

大阪市立大学大学院 創造都市研究科都市政策専攻都市公共政策研究分野
ワークショップ I

「国鉄改革について」議事録

講師 西日本旅客鉄道株式会社 総合企画本部（経営企画） 広岡 研二 氏

指導教員 水上 啓吾

日時 平成 26 年 5 月 9 日（金）午後 6 時 30 分～9 時 20 分

場所 梅田サテライト 6 階 107 教室

出席者 都市公共政策研究分野 M1、M2 学生

議事録担当 M1 山上 太郎

（講義内容）

1. 国鉄改革に至る経緯

1972 年（明治 5 年）に日本最初の鉄道が開通し、1906 年（明治 39 年）に発布された鉄道国有法を経て、1949 年（昭和 24 年）に日本国有鉄道（以後、『国鉄』と表示）が発足した。その後、新幹線の開業等の大型投資を行ってきたが、深刻な経営危機を契機に分割・民営化がなされた。

【輸送量の推移】

初めて単年度赤字を計上したのは東海道新幹線が開業した 1964 年（昭和 39 年）であったが、それ以降も旅客及び貨物の輸送量は伸び続け、旅客は昭和 49 年、貨物は同 45 年にピークを迎え、その後減少傾向となった。

【赤字額と長期債務等】

経営赤字と長期債務の金額については 1964 年（昭和 39 年）以降も増え続け、昭和 46 年には償却前赤字を計上した。赤字の増加に伴い、長期債務額も年々増え続け、民営化される直前にはその額およそ 25.1 兆円に達していた。

【設備投資額と財源】

国鉄が初の赤字を計上して以降も新幹線や青函トンネル、新規路線等の着工が続いた。このような国家プロジェクトに引っ張られるかたちで設備投資額はローカル線の建設が中止される迄、年々増加の一途を辿った。その財源となる長期借入金も増えていった。

【職員数の推移】

終戦により、戦地へ出征していた多くの鉄道員達が復員し、鉄道業に復帰。また、戦時中も鉄道は運行させていたため、そのために採用した職員とあわせて 1948 年（昭和 23 年）当時には職員数が 61.3 万人に達していた。

1949 年（昭和 24 年）の国鉄発足時には職員数がおよそ 49 万人であったが、輸送量拡大の為、職員数はピーク時の 1966 年（昭和 41 年）に約 47 万人に達し、翌年の昭和 42 年には最初の合理化計画が実施されることとなった。

【3K赤字】

昭和 50 年代に国の財政赤字の元凶とされた国鉄、米（食糧管理制度）、健康保険の純損失は 3K 赤字と呼ばれる。その純損失の合計額は昭和 50 年に 17,481 億円、昭和 56 年には 14,973 億円を記録。国鉄だけをみると昭和 50 年に 9,147 億円、昭和 56 年に 10,859 億円と拡大しており、3K の改革の中でも特に国鉄は重要との位置づけとなっていた。

2. 国鉄再建計画

1964 年（昭和 39 年）に赤字に転落した後、国鉄や政府によって数次にわたる再建計画

や様々な施策が行われた。

【第一次再建計画】1969年（昭和44）～1970年（昭和45年）

当時の背景として、運賃収入の伸び悩み、職員の高齢化に伴う人件費増、設備投資の増加に伴う借入金の有利子負担の増加などがあった。

昭和39年には300億円だった赤字額は昭和42年には941億円を計上するに至った。

再建計画の主な内容としては、

- ・昭和53年度までに償却後黒字を目指す
- ・都市間旅客へシフトして道路整備が進んだ地方換算路線は道路輸送への転換を図る
- ・6万人の合理化
- ・輸送実態に即応した運賃の弾力化、合理化、改定（値上げ）
- ・巨額の債務にかかる利子負担に必要な国の資金援助 など

しかしながら、国会運営に起因する必要な運賃改定の遅延や、モータリゼーションの影響、定期旅客の減少等による鉄道収入の減少、人件費の増加等により、経営赤字は昭和44年の1,316億円から昭和47年の3,415億円へとさらに拡大し、計画は組み直しを迫られることになった。

【第二次再建計画】1973年（昭和48年）～1975年（昭和50年）

昭和57年度までに償却後黒字を目指すことや、昭和53年度までに合理化する人員の上積みや運賃の改定等が盛り込まれ、国の助成措置の強化が謳われた。

しかしながら、この間も社会の急激な変化は加速しており、国鉄の旅客輸送に占める割合は昭和35年の約50%から昭和50年には約30%、昭和61年には約20%程度へと減少していた。貨物輸送に至っては昭和35年の約40%が昭和50年には10%強、昭和61年には5%程度へと減少していた。

運賃改定についても当時はオイルショックの影響で諸物価が高騰するなか、国鉄の運賃だけは低く抑えられていた。

その結果、赤字は計画初年度の昭和44年の1,316億円から昭和47年の3,415億円へとさらに拡大した。

【第三次再建計画】1976年（昭和51）～1977年（昭和52年）

独立採算制を志向した自立経営を行うことや、赤字ローカル線は国の積極的な支援の下、国鉄の責任において廃線や転換も視野に取り扱いを検討すること、運賃法定制度を改め、決定方式を弾力化すること、債務の一部（約2兆5,404億円）を棚上げすることなどが計画された。

その結果、赤字は昭和51年度の9,141億円から昭和54年度の8,218億円へ若干減少したが、輸送需要の変化や運賃改定の遅延による運輸収入の伸び悩み、人件費・物件費の大幅な増加等もあり、累積赤字は昭和54年度には6兆円を超える状況となった。

【第四次再建計画】1979年（昭和54）～

昭和60年までに健全経営の基盤を確立すること、鉄道特性が発揮し難い分野は輸送力、営業範囲の縮小等減量化を行うこと、地方交通線は特別運賃の設定や3セク、バス、民間事業者への転換等の措置を講ずること、輸送量増強に伴う要員増も含め、35万人体制を実現すること、国鉄の主体的な経営判断によって法定限度の範囲内で運賃改定を行うこと、国鉄の経営努力だけでは解決が難しい構造的な問題を中心に公的助成を実施するとともに、累積赤字の一部債務の棚上げ、急増する職員の退職金支給への補助の継続、地方交通線の転換促進に要する費用への補助等を行うこととされ、この計画が達成できなければ国鉄の存続はないという意味で「後のない計画」とされた。

結果的には計画初年度の昭和56年度には3,200億円の赤字を計上していた幹線損益は昭和60年度の実績では3,406億円の黒字へ転換するなどの効果が現れたが地交線や地方バスや特定人件費の損益も含めた全体の収支はむしろ初年度の10,300億円から14,607億円へ悪化し、再建計画では国鉄の状況は改善しないことが逆に示された形となった。

3. 国鉄労政の問題

国鉄の労働組合の特色として、複数の組合が存在した。

1946年 この年に結成された国鉄総連を母体にして1947年に国労が設立された。そこから路線の違いなどにより、以降、複数の労組が分離・独立していった。

1949年 国鉄が発足し、公労法が施行された。

1950年 ストが禁じられている公労法下で初のストが実施された。

1970年（昭和45年）から翌年にかけて「マル生運動」が展開されたが、組合側から不当労働行為につながっているとの申し立てが公労委になされ、公労委も不当労働行為と認定したことから、国鉄総裁が陳謝することとなり、以後、現場の職場管理が荒廃していくという状況を招くこととなった。

1975年（昭和50年）公労協によるスト権ストが実施されたが、政府は組合側の要求に応えず、世論の批判の高まりなどを受け、ストは目的を果たすことなく中止された。この結果、国鉄がストップしても私鉄・地下鉄等の代替輸送やトラック輸送等で国民生活への影響は最小限に留まることが明らかとなり、国鉄の輸送シェアは一層の低迷をたどることになるとともに、国鉄労使に対する批判も高まることにつながった。

4. 国鉄改革に向けた政府の動き

1981年（昭和56年）

臨時行政調査会（第二臨調）が発足。土光敏夫経団連名誉会長が会長に就任。国鉄改革の実施を含む行政改革が内閣の最重要課題となった。

1982年（昭和57年）

臨調第4部会報告で国鉄を分割・民営化すべきとの内容が提出された。

[報告の主な内容]

分割は5年以内に実施。各分割体は将来民営化を図る。

日本国有鉄道再建監理委員会の設置等の措置を講ずる。

1983年（昭和58年）

日本国有鉄道再建監理委員会が発足。

1985年（昭和60年）

臨調最終意見「国鉄改革に関する意見」が当時の中曽根首相へ提出され、「国鉄の分割・民営化を断行するしか道は無い」と結論づけられた。

[最終意見の要旨]

鉄道再生の為の分割・民営化という改革が必要

旅客会社は地域単位で6分割、貨物は独立会社

新会社へ移行の時期は昭和62年4月1日

各社は国鉄全額出資の民間会社とし、早期に純民間会社へ移行

余剰人員対策と長期債務の処理

1986年（昭和61年）

国鉄改革関連法案が可決・成立した。

5. 国鉄改革の基本フレーム

【旅客会社】

鉄道の運営に必要な最小限の資産を承継。

北海道・四国・九州の3島会社は「経営安定基金（総額1.3兆円）を設定し、その運用益で営業損失を補填。

【新幹線資産の取り扱い】

4新幹線の資産は新幹線保有機構が保有し、本州3社へ貸付。機構は3社からのリース料を基に債務（8.5兆円）を償還。

【貨物会社】

貨物会社は全国で1社とし、旅客会社の線路設備を使用。

線路使用料は貨物会社の経営安定を図るため、アボイダブルコストに限定して設定。

【長期債務の処理】

国鉄は国鉄清算事業団となり、新会社に引継がれなかった長期債務等（22.7兆円）を処理。

また、新事業体へ採用されなかった職員の再就職対策を実施（3年間）。

JR本州3社と貨物が処理する長期債務等は14.5兆円 ※経営が厳しい3島会社は免除。

【JR承継債務等の決まり方】

各社1%の経常利益を確保する最大限の債務負担額とした。

収益は毎年4%のGNP成長率、毎年3.5%の運賃改定（JR西日本の場合）を前提に計算する。

50歳以上の採用を極力抑制や修繕費や車両償却の徹底した削減など。

【雇用対策】

新生JR各社等への再就職希望者は、提示された承継各社の採用基準を見て、職員募集への応募の意思表示を行い、承継各社は採用基準に従い応募者を選定して採用を行った。なお、JRなどの承継法人へは約20万人が採用された。

その他、希望退職者や地方自治体への転出者（5.3万人）、国鉄清算事業団で再就職支援を受ける者（2.4万人）等もいた。

6. まとめ

【国鉄破綻の原因】

- ①経営の自主性の欠如。
- ②輸送システム近代化の遅れ（全国一元管理の限界）
- ③異常な労使関係

「公社制」という自主性が欠如しがちで、労使共に当事者意識の欠けた体制の下で「全国一元の巨大組織」として運営されていた経営形態そのものが原因であった。

【国鉄改革の原動力】

- ①強い世論の支持（当時、国民の73%が国鉄の分割・民営化を支持）
- ②政治の強いリーダーシップ（1986年（昭和60年）の衆参ダブル選挙で国鉄改革を前面に押し出した中曽根首相が圧勝）
- ③内部からの改革の動き（当事者である国鉄内部に改革をやりとげようという決意した者が存在）

以上