

7

分割・民営化前の国鉄の過員問題

法学部 4 年

脇 涼介

1. はじめに

国鉄は、日本の鉄道史上最大の雇用者であった。特に終戦直後は引揚者など多くの人々を雇用していき、日本の戦後復興に物流等の面から多大な貢献をしてきた。しかし、大量に抱えすぎた人員は、インフレと相まって人件費等の増大をもたらし、設備投資等のための莫大な借入とともに、国鉄を破産状態に追い込むこととなった。そして、このように国鉄の財政を圧迫した過剰な人員は、国鉄の分割民営化において、余剰人員問題として、大きな論点となった。本稿では、この国鉄の余剰人員問題について、みていく。

2. 国鉄の人員数の歴史

(1) 戦前・戦中

明治 5 年以来、国鉄職員は、その路線網の拡大や地方鉄道の買収等に伴って、増加してきた。しかし、第二次世界大戦によって、この増加は鈍化することとなった。それは、軍部や他の産業との人材獲得競争が、戦況の悪化により激化したためである。軍要員として最も価値のある労働力とは青壮年男子であり、軍需産業の中心となる重工業においても同様であった。しかも、鉄道や軍需産業のいわゆる銃後労働者の戦闘員に対する比率は、7 ないし 12 倍といわれている。このような状況の下、国鉄では深刻な要員不足に陥った。このような要員不足を、国鉄は、職員 1 人当たりの勤務量を増やし、青壮年男子以外の女子・学生・退職者等を職員として採用することで、乗り切ろうとした。後者によって採用された職員は、従来の熟練した青壮年男子職員と比べて、職員 1 人当たりの労働力が小さかったため、確保した労働力の延び以上に職員数が伸びることとなった。その証左として、昭和 11 年度に 22 万 7649 人だった職員数は、19 年度には 44 万 9443 人となった(1)。このように、戦前・戦中の国鉄の職員数は、大局的にみて増加傾向にあった。

(2) 戦後

戦後も職員数は増加の一途をたどり、昭和 23 年には史上最大の 60 万 4243 人に達した。それは、国鉄が、戦後復興や民生の引揚者や復員などを大量採用していったことによる。しかしながら、その

後、国鉄の職員数は初めて大幅に減じることになった。戦後、軍関係の機関は廃止されていたが、それ以外の行政機関は膨張したまま放置されており、それらの規模縮減が目指されていたのである。そして、昭和 24 年に、第 3 次吉田内閣のもとで成立した各省の設置法と定員法により、各行政機関の規模縮減と定員管理が始まった (2)。

政府は、まず、国鉄職員 60 万 4243 人 (昭和 24 年 3 月末) のうち 9 万 5000 人を整理することを発表し、これを受けて、「昭和 24 年法律第 126 号による行政整理実施の要領」が決定された。これは、定員法による職員数整理の具体的な基準を定めたもので、その基準は、①日常の勤務において十分に能率を発揮しないもの、②長期にわたり欠勤しているもの、③高齢者、ただし特に有能なものを除くであった (3)。

以上のように、戦後は、職員の大量採用によって職員数は急増し史上最大の 60 万 4243 人に達した後、定員法の成立により抑制されることとなった。

(3) 民営化まで

前述の通り、戦前から終戦直後まで、国鉄の職員数は増加し続けたが、定員法の制定により抑制され、その後の職員数は 40 万 5000 人程度で横ばいであった。しかしながら、人件費は増大していき、巨額の借金と並び、国鉄を破産状態に陥らせる構造的な要因となった。その背景には、インフレと退職者への年金の支払があった。

高度成長期には、経済成長によって民間企業での賃上げが進み、それに並行して、国鉄でも賃上げが行われた。昭和 40 年代の後半には、国鉄職員の給与のベースアップ率は、10% 台となり、石油危機に端を発して物価が高騰した昭和 49 年度には、25% に達した。しかも、国鉄職員には、終戦直後の大量採用の時期に採用された中高年齢層の男性職員が多く、そのことが職員の給与水準を押しあげた (4)。このようにして増加の一途をたどった人件費の伸びは、経済復興・成長による国鉄の収入の伸びを上回っていた。1956 年に発足した国鉄監査委員会委員長の石田禮助によれば、1961 年度の国鉄の総収入は 5095 億円で、前年度比 1001 億円の増収であったが、経費は前年度比 592 億円増の 4631 億円であった。また、純利益は前年度比 409 億円増の 464 億円であった。しかし、1961 年 4 月に 12% の運賃値上げが実施されており、これによる利益の 5416 億円を除けば、国鉄の収支は 77 億円の赤字となる。そして、国鉄の支出の多くを占める人件費についてみると、1961 年度は 2462 億円であり、営業収入 5054 億円の 48% に達する。この伸び率についてもみると、1952 年度から 61 年度までの期間では、2.6 倍であった。これに対して、同期間の収入の伸び率は 2.3 倍であった (5)。

また、このような職員の偏った年齢構成は、大量退職を通じて、国鉄共済年金・恩給受給者の大幅な増加を将来し、国鉄の財政を圧迫した。恩給とは、昭和 24 年の公営企業体たる国鉄発足以前の任官者を対象とするもので、これ以降の職員は旧国家公務員共済組合法が適用され、国鉄共済年金の対象となる。これらの他にも、鉄道省時代の官吏の恩給や、職員が兵役に就いた期間の恩給、満鉄や華北鉄道、華中鉄道等に雇用されていた期間の恩給などすべてが国鉄の負担となり、給与費として予算に計上された。これらの金額についてみると、例えば、昭和 57 年度では、旧公務員年金が 2089 億円で、軍人期間分が 246 億円、満鉄等が 22 億円であり、これらの合計は 3312 億円に達する。また、これらの受給資格を有する者の数についてみると、恩給公務員期間保有者は約 14 万人で、軍人期間

保有者は約 17 万人、満鉄等特殊法人期間保有者は約 1 万人である。そして、これら公営企業体発足以前の年金支払いの費用を概算すると、昭和 59 年度から 65 年度までで、年平均 5000 億円程度で推移している。これに、共済年金分を加えると、昭和 60 年度は約 6000 億円、64 年度は 7000 億円に達する (6)。



『日本国有鉄道百年史通史』 66 頁の内容を基に筆者が作成

3. 国鉄合理化・分割民営化に伴う余剰人員の発生

前述の通り、定員法成立以降、国鉄の職員数は抑制され、40 万 5000 人程度で横ばいであったが、この職員数が適正なものであったということについては、議論の余地がある。なぜなら、この間、国鉄では、悪化する財政を何とか再建しようと様々な合理化・省人化への取り組みが行われているにも関わらず、職員数が横ばいであったからである。この章では、この点について、みていく。

(1) 国鉄の過員問題の例

『国鉄再建はこうなる』において、国鉄の過員問題が、国鉄豊田駅と京王帝都八王子駅を比較しながら論じられており、以下これについて紹介する。

両駅は、下図の通り、ほぼ同規模の駅であるが、職員総数は国鉄が京王帝都の 2 倍である。そして、この職員の多さについて、国鉄は、職員の配置が厳格に定められており、柔軟な配置転換をしないことと、京王帝都よりも駅の営業時間が長いことを、理由として挙げている。これらに関して、本書の筆者は、国鉄の役割の重要性などから私鉄に比べて多くの職員が必要であることに理解を示しつつも、当時の国鉄には約 4 万 1000 人の過員が存在したと指摘している (7)。

第1章 分割・民営化の背景にあるもの

表5 国鉄豊田駅と京王帝都八王子駅の比較

	国鉄豊田駅	京王八王子駅
職員総数（1日の出勤者数）	32人（12人）	16人（9人）
駅長・助役・庶務	5人（3人）	4人（3人）
出札係	4人（1人）	12人（6人）
改札係	6人（2人）	
ホーム・乗客係	8人（3人）	
信号係	6人（2人）	
予備要員	3人（1人）	

1日平均乗降客数	5万6158人	5万0054人
// 列車本数	525本	234本
// 乗車券発売数	7390枚	1万枚
// 取扱収入額	623万円	500万円
職員1人当たり収入	19万円	31万円

ホーム数	2面	1面
自動券売機数	5台	6台
始発時刻	4時27分	5時01分
最終時刻	1時22分	0時38分

『サンケイ新聞』昭和60年8月4日付より

『国鉄再建はこうなる』63頁から引用

(2) 国鉄再建の議論の過程でみられる適正な人員規模

これまで述べてきた国鉄の過員問題については、国鉄当局だけでなく政府や国鉄監査委員会、国鉄再建委員会などあらゆる立場から問題があるものと認識され、適正な人員規模について、議論が重ねられてきた。

国鉄も、これまで述べてきた財政を悪化させる過員問題を放置していたわけではない。国鉄は、複数の財政再建計画や合理化施策等を通じて人員規模の縮減に取り組み、要員数の合理化や退職の勧奨、職員の一時帰休、関連企業への出向等を通じて、民営化前の昭和61年には27万7000人までに減少した。他にも、昭和54年に閣議決定された「日本国有鉄道の再建について」では、昭和60年度までに職員数を7万4000人削減することが目指されたりした(8)。そして、最終的には、再建監理委員会はこれよりもさらに厳しい人員規模の縮減を唱え、適正な人員規模を21万5000人とし、これに沿って国鉄の分割・民営化が行われることとなった。なお、『国鉄再建はこうなる』では、旅客部門に限っては、監理委員会の主張よりも甘く、私鉄の2割程度多い人員が適正規模であると述べられている(9)。

.....

4. さいごに

国鉄の過員問題には、財政上の問題だけでなく、労働問題や、第二臨調の第三答申でも指摘されるような自律性が欠如した公営企業体としての意思決定のあり方の問題、公共交通としての役割と経営合理性の両立などといった様々な論点がある。今回は、過員問題についてあらゆる観点から十分に論じることはできなかったが、これらの論点についても注目してみるのも、よいかもしれない。

脚注

- (1) 『日本国有鉄道百年史 通史』 322-393
- (2) 同上 393
- (3) 同上 394 頁
- (4) 「運輸白書」昭和 55 年度 3 国鉄経営の問題点
- (5) 『日本鉄道史 昭和戦後・平成篇 国鉄の誕生から JR7 社体制へ』 207 ～ 208 頁
- (6) 『国鉄再建を考える』 149 ～ 150 頁
- (7) 『国鉄再建はこうなる』 63 ～ 65 頁
- (8) 『日本鉄道史 昭和戦後・平成篇 国鉄の誕生から JR7 社体制へ』 212 ～ 213 頁
- (9) 『国鉄再建はこうなる』 64 ～ 65 頁

参考文献

日本国有鉄道『日本国有鉄道百年史 通史』1974.3.1

「運輸白書」昭和 55 年度版

老川慶喜『日本鉄道史 昭和戦後・平成篇 国鉄の誕生から JR7 社体制へ』中央公論新社 2019.2.25

伊藤光靖 丸山英人 高梨昌 鎌倉孝夫 稲上毅 佐竹義昌 広岡治哉 植草益 一瀬智司「国鉄改革に伴う諸問題」『国鉄再建を考える』145 ～ 200 頁 日本評論社 1985.7.20

加藤寛『国鉄再建はこうなる』ダイヤモンド社 1985.10.11