

第1章 国鉄とは何か

最初に分割民営化の対象となった日本国有鉄道はいかなる意義を持って発足したかという問題をまず取り上げ、我々の研究をはじめたい。この問題はなぜ分割民営化に至ったのかという問題と大きく関係するものである。

1. 戦前の鉄道敷設と国有化

産業の建設・発展には鉄道が欠かせないことは欧米の経験が物語っていた。そこで明治政府は早くも 1869 (明治 2) 年 11 月に鉄道敷設の方針が決めた。この年は東京へ遷都したばかりであり、日本を近代国家にしようという政府の意気込みが感じられる。イギリスから技術と資本を導入して 1872 (明治 5) 年 9 月に新橋 - 横浜間のいわゆる「陸蒸気」が完成し、日本の鉄道の歴史は始まった。しかし幹線といえる東海道本線が開業するには 1889 (明治 20) 年 7 月まで待たねばならなかった。

新橋 - 横浜間や 1876 (明治 9) 年開業の大阪 - 京都間など、初期の鉄道建設はすべて官営官設であった。しかし 1877 (明治 10) 年の西南戦争などによって国庫財政が悪化すると、政府は、各地に蓄積されてきた民間資本を活用した私有鉄道の建設を積極的に奨励しつつ、全国的な鉄道網の充実を図った。この時期の私有鉄道の代表的な例が日本鉄道会社であった。華族の資本を集めて運営されたこの会社は現在の高崎線、東北本線などを敷設した。またこの会社は政府からさまざまな特権を与えられたため、私有鉄道とは名ばかりであった。鉄道への投資は旅客・貨物輸送を促進しただけでなく、鉄道建設それ自体は石炭・鉄鋼・木材その他重要資財の莫大な消費者であり、資本主義経済の確立に大きく寄与した。各地に私鉄の建設計画が勃興し、建設され、私鉄はおおいに発展した。しかし、企画の段階で失敗におわった線区も多く、1890 (明治 23) 年に至り、多くの私鉄は経営が悪化していった。また、私鉄の弊害として、競争の激化や幹線のネットワークが確立できないといった点が問題となった。そこで鉄道の国有化政策が指示されるようになった。

そして 1906 (明治 39) 年に、鉄道国有法が制定され、幹線の国有化が行なわれた。営業キロにおいて全体の 32% であった国鉄が 91% となり、68% であった私鉄がわずか 9% となった。運賃制度に遠距離逓減制を導入し、流通を促進した。また各社まちまちであった車両規格を統一することによって、無

駄を少なくした。

国有化の意図として見逃せないのが、戦争に際していつでも軍事輸送ができる体制づくりといった側面である。鉄道国有法が制定された年は日露戦争が終結した年でもあった。国有化すれば政府の意のままにダイヤを設定できるわけであり、軍事輸送においては私鉄という形態ははなはだ不便である。そういう理由で軍部は国有化に傾いていった。

国有化が完成した大正期には幹線の建設はほぼ終了し、政友会内閣によるローカル線の建設、いわゆる「我田引鉄」の時代に入る。このとき建設された不採算路線は、後々まで国鉄の経営を圧迫することになる。(第1部第3章第2節参照)

昭和期に入り戦争色が強まると、軍事輸送が最優先され、旅客輸送は大きく制限された。国鉄は軍部と一体となって戦争に協力することになる。

このように、戦前の国鉄は「国家の国鉄」ともいうべき色彩が強かった。

2. 戦後の「日本国有鉄道」の誕生

敗戦を迎えた国鉄は空襲により客車の30%が破壊され、青函連絡船もほぼ全滅し、保線もろくに行なわれなかった。「国鉄はまさに危機に直面している。疲弊しきった車輛と荒廃した施設とにむちうち、破綻的な赤字財政に苦しみながら膨大な輸送量を背負ってあえいでいるというのが国鉄の偽らざる現実である」と、1947(昭和22)年の「国鉄実相報告書」は結んでいる。道路、空路もまだ未発達なこの時代において、鉄道は投資・生産・消費を結ぶ必要不可欠な交通機関であった。このような鉄道の状態は日本の資本主義の危機であった。

その国鉄は1949(昭和24)年に「日本国有鉄道」として、「国民のための国鉄」として再出発し、分割・民営化までつづくのである。運輸省の管轄から「日本国有鉄道」への移行の意義として、次の点が重要である。

- (1) 公共企業体化
- (2) 独立採算制の導入
- (3) 労働問題対策

(1) 公共企業体化の意義

公共企業体とはアメリカの Public corporation の日本語訳のことである。その起源は、世界恐慌の後の1930年代のアメリカ経済の再建過程において、

資本主義経済の自由競争による混乱を嚴重に抑制し、かつ公共事業を政府の管轄下に統制し、経済再建をはかった公企業の形態である。テネシー渓谷開発公社（TVA）が有名である。

国鉄の組織の変更は、戦後の政府組織の改革の一連の流れのなかにあった。国鉄の官僚組織は肥大化し、制度疲労を起こし能率的な運営が求められていた。また国鉄を管轄する運輸省は鉄道と海運の2つの総局があったが、前者は膨大な現業機関を持っているのに対し、後者は鈍然たる監督機関であった。これは均衡を保っているとはいえず、鉄道現業部門をはっきり運輸省から切り離すべきという議論が大勢をしめていた。そこでGHQは専売部門などとともに、公共企業体化を指示した。国有でなく民営化も議論されたが、赤字をだして国鉄がつぶれてしまったら一大事である。また政治的な鉄道に対する影響力を手放したくない政府の思惑もあり民営化されなかった。

(2)独立採算制導入の意義

大戦末期に線路、車輛ともに多大な損害を受け、復興には多大な資金が必要であった。復員してきた大陸の鉄道の技術者や元職員を大量に雇ったため、人件費がかさんだ。国鉄の収支は急速に悪化し、黒字が赤字に転落した。この赤字の原因は貨物輸送の不振が大きい。(表 1-1-1)旅客輸送は終始黒字であるのに対し、貨物輸送は戦後すぐの混乱期には大幅な赤字となっている。これは軍事輸送がなくなったこと、経済が壊滅状態で流通の需要がほとんどなかったことによるものと言えよう。そこで赤字解消のため、経営の合理化と効率化をめざし、独立採算制を導入することとなった。従来国鉄の会計は国家予算の特別会計であったので、赤字になってもすぐ補てんできた。しかし独立して会計を行なうことによって経営責任を明確にすることができた。あわせて不明朗であった国鉄の資財の購入、建設の請負について一般公開入札の方法を導入し、経営の健全化を図った。

年度	旅客輸送	貨物輸送
1936	+ 50%	+ 3%
1946	+ 23%	- 68%
1947	+ 27%	- 71%
1948	+ 2%	- 52%

1949	+ 51%	- 36%
1950	+ 18%	- 5%
1951	+ 7%	- 8%

注：表中の％は輸送原価に対する運賃の損益である。

表 1-1-1 旅客、貨物輸送損益割合（大島藤太郎『国鉄』より作成）

(3)労働問題対策

国家公務員の労働運動に対して政府とGHQはその対策に苦心してきた。そこで国鉄労働者を国家公務員から分断した。1948（昭和23）年7月のマッカーサー書簡に基づき国家公務員法を改正し、国家公務員のスト権・団体交渉権を剥脱した。一方、国鉄の労働者に対しては公共企業体労働関係法によってスト権は剥脱されたが団体交渉権は認められた。これは全官公庁の労働政策を二分した分裂政策であった。

日本国有鉄道の発足と時を同じくして、1948（昭和23）年に定員法が制定され、国鉄労働者が60万4千人から49万1千人と、約11万人の人々が解雇された。

3.日本国有鉄道の矛盾

新しい国鉄の発足はそれなりに意義のあることであった。しかし、問題点も数多く残された。公共企業体化と独立採算制導入によっても運輸大臣を中心とする政治の介入は経営の自主化によって改まることはなかった。新線の建設もつづいた。独立採算制を採用することによって復興のための抜本的な改善への投資ができず、需要の増大に輸送は圧迫されつづけ、後に大きな禍根を残した。

一番大きな問題は、経営の自主性が損なわれたことである。国鉄は、経営のうえで独立採算制を強制されておきながら、独立採算制を確立するための自主的な経営体制は、運輸大臣の監督によって妨げられるという矛盾に直面した。赤字路線の建設・存続など、独立採算制とは思えない事態が「公共性」という名目で進んでいった。国鉄経営が後に破綻したのは、政府の強い監督による当事者能力の欠如が一因であった