

# 第1章 分割・民営化への道のり

## 第1節 分割・民営化に向けて

### 1. 概略

本章ではどのようにして国鉄分割・民営化の議論がなされていったのか検討してゆく。ここでもう一度国鉄の問題点を挙げておこう。第一に、独立採算制を取るものの、政治の介入が続き、当事者能力が制約された国鉄幹部は、経営に関し安易な姿勢をとるようになった。第二に、労使関係の悪化により、国鉄労働者の勤労意欲が失せ、職場が荒廃し生産性が上がらなかった。第三に、国鉄に対し国民が過大に要求をする傾向があった。以上の三点である。

さて、分割民営化の議論はいつ頃始まったのだろうか。第二次臨時行政調査会が発足したのは1981(昭和56)年3月からであるが、実際に突っ込んだ意見が交わされるようになったのは同年9月からである。そこでは国鉄の抜本的な改革を模索する臨調、保守的な国鉄(しかし国鉄内部には改革派もいた)そして国鉄に対する影響力を失いたくない運輸省のそれぞれ思惑の違う三者のかけ引きが行われた。その後臨調は、国鉄・運輸省に対し不信感を抱き、独自に分割民営化案について議論をするようになる一方、国鉄は自民党運輸族と呼ばれる政治家に応援を依頼し、また運輸省も独自の案を作成するなど混迷の度を深めてゆく。このような分割・民営化への議論にほぼケリが着いたのは、自民党の決断であった。つまり翌1982(昭和57)年の臨調基本答申時、自民党が臨調案に対し積極的に反対しなかったのである。

### 2. 国鉄最後の再建案の提出

1977(昭和52)年までの5回に渡る国鉄経営改善計画にもかかわらず、国鉄の累積赤字は、1979(昭和54)年度末において総額6兆円を越えるに至った。これに対し政府は、国鉄が今後とも、我が国の基幹公共交通機関としての役割を果たすよう、国鉄再建の基本方針を決め、国鉄がこの方針に基づき具体的な経営改善計画を作成した。これまでも、国鉄は何度か経営改善計画を作成してきたのだが(前章参照)国鉄自身これを、「後のない計画」と呼んだ。それぐらい国鉄にとっては思い切った内容のものだったのである。

この計画は、1980(昭和55)年度から、1985(昭和60)年度を目標に始め

られたが、主な点についてふれてみよう。

#### (1)国鉄の経営改善措置

鉄道の特性を発揮できる都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送及び大量・定型貨物輸送の分野に経営の重点化を進め、一方輸送需要が少なく鉄道特性が発揮し難い分野については、輸送力・営業範囲の縮小等減量施策を行う。地方交通線については、徹底した合理化、特別運賃の設定、バス転換又は、第三セクター、民間業者による鉄道輸送への転換等を行う。

業務運営全般の効率化、機構・組織の簡素化等を徹底し、1985（昭和60）年には、7万4千人を削減し職員35万人体制にする。

運賃改定は、国鉄の主体的経営判断のもと、法定限度の範囲内で適時適切に行う。このために線区別、地域別運賃の導入、定期割引率の修正等、逐次、従来の運賃制度の手直しを行う。

工事規模や設備投資は極力圧縮し、現状程度の規模に抑制する。

既存の事業分野の充実・新規事業の積極的開発を進め、収入の増加を図り、また、不要資産の売却などを図る。

国鉄は上記の事項を基本とした経営改善計画を毎年度策定し、実施状況を把握し修正を行う。

#### (2)財政上の措置

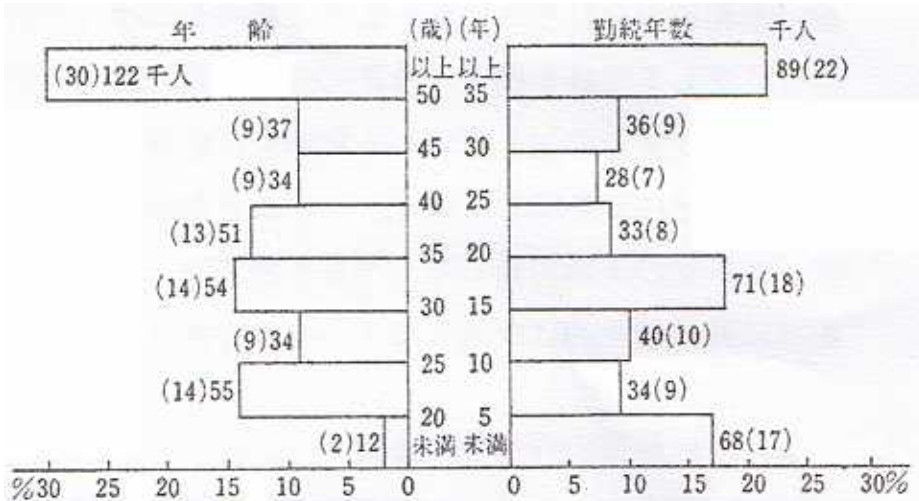
累積赤字の一部棚上げ（5兆599億円）

年齢構成のひずみから増大する、国鉄年金支払額・退職金に対する補助  
地方交通線の各種転換に対する補助

以上のような点であり1985(昭和60)年度までに国鉄の収支を一般営業損益において、できるだけ多くの益金を出し、さらに、幹線の損益においては収支均衡を確立することを目標としていた。

この計画を法的に裏付けするため、日本国有鉄道経営再建促進特別措置法案(1980(昭和55)年12月27日公布)が作られた。内容は上記とほぼ同じである。

この段階では政府・国鉄共に自力再建を目指していたのである。



注 (1) 56年4月1日現在のものである。

(2) ( )は、構成比(%)である。

(3) 「昭和55年度 日本国有鉄道監査報告書」による。

図 2-1-1 国鉄職員の年齢・勤続年数の構成

(『昭和56年度 運輸白書』より転載)

### 3. 二次臨調 緊急答申の発表

二次臨調(第二次臨時行政調査会)の説明から始めよう。1980(昭和55)年鈴木善幸内閣が発足し、行政改革を最大の政治課題とした。行政改革を扱う行管庁長官には後の総理である中曽根康弘氏が就任、そしてこの課題を審議するための機関として、1981(昭和56)年3月に発足したのが第二次臨時行政調査会である。臨時行政調査会設置法によると、臨調とは、以下のような機関である。

(第一条) 社会経済体制の変化に対応した適正かつ合理的な行政の実現に資するため、総理府に付属する。

(第二条) 行政の実体に全般的な検討を加え、行政制度及び行政運営の改善に関する基本的事項を調査審議する。

(第三条) 内閣総理大臣に意見を述べ、又は内閣総理大臣の諮問に答申する。

臨調の組織（1981（昭和56）年4月から7月まで）

会長 土光敏夫（経団連名誉会長）

調査会委員 会長及びその他8人：部会報告を基に議論

専門委員・顧問・参与：答申の骨格となる部会報告の作成

第一専門部会：行政の理念について

第一特別部会：支出削減と財源確保

第二特別部会：行政の合理化・効率化

第二特別部会（以下二特）が電電・専売の二公社とともに国鉄問題に関して議論した。

二次臨調は、1981（昭和56）年3月16日に第一回会合を開き早速実質審議を開始した。二特でも4月から作業が始まったが、7月に緊急答申を提出する関係上、時間がないために次に述べるような報告を調査会に対して行うにとどまった。

## 第二特別部会報告

### 行政の合理化・効率化の推進

日本国有鉄道については、当面、経営改善計画の早期かつ着実な実施を図ることとし、このため、毎年度、経営改善計画の実施状況を明らかにするとともに、次の措置を講ずる。

- (1) 国鉄の置かれた状況に労使とも厳しい認識を持ち、経営姿勢の是正及び労使慣行の改善を図る。職員研修の充実、無料乗車制度の見直し。
- (2) 新規採用停止、業務（特に貨物）の縮小合理化
- (3) 未利用地等の遊休資産の処分
- (4) 特定地方交通線対策の速やかな実施

調査会もこの報告を了承し、7月10日の緊急答申となった。この内容は、要するに先程とりあげた「後のない計画」＝経営改善計画を一応見守るとい

うことであるが、二特内部では国鉄上層部の経営者意識が弱い、この経営改善計画は相当厳しくやらないと達成できないのではないか等の意見が出されていた。したがってこの報告（さらに緊急答申）は、計画の積極的評価をしているものではない。一方、第一特別部会は歳出カットについて議論をしていたが、緊急答申では「整備新幹線については財政再建の進捗状況、事業採算性の観点からさらに慎重に検討する」と述べるにとどまっている。

ところで、二特は国鉄問題のほかに、黒字である電電公社及び専売公社の問題も議論していた。この部分の臨調答申をみると、電電については、「現行公社制度の在り方、民営化等を含め、経営形態について今後抜本的な見直しを行う」、専売に対しては「民営化の方向で検討する」とある。黒字である電電公社や専売公社でさえ、行政規模の縮小化のため民営化の対象となったのに、親方日の丸意識や膨大な赤字を抱え経営意識の刷新を要求されていた国鉄に対し、民営化の議論が高まってきたということは当然の結果なのかもしれない。

臨調緊急答申に対して、利害関係者たちはどのような反応をしたのだろうか。国鉄関連に限って言えば、この緊急答申が中間報告的な性格であり、運輸省・国鉄による再建計画の追認のような形であったため、改革及び臨調に非協力的であった運輸省・国鉄内部でもあまり問題にされなかった。また、答申全体に対して政府は7月17日の閣議で、緊急答申を「最大限に尊重し、速やかに実施する」ことを決定し、秋の臨時国会に間に合うように法案の準備にとりかかった。

#### 4. 分割・民営化論の形成

1981（昭和56）年7月までの3部会制は同年9月に以下のように改組された。

第一部会：行政の果たすべき役割と重要行政施策の在り方

第二部会：行政組織及び基本的行政制度の在り方

第三部会：国と地方の機能分担及び保護助成・規制監督行政の在り方

第四部会：三公社五現業、特殊法人等の在り方

第四部会が引き続き国鉄問題について議論を続けた。

### (1) 第四部会の国鉄不信のきっかけ

第四部会では9月9日以降審議が始まった。国鉄問題に関する国鉄総裁ら幹部に対するヒアリングで、国鉄側は、職場監査報告書や経営改善計画の年次別の公表を拒否するなど消極的な姿勢を取り、第四部会メンバーの不信をかった。この点については臨調緊急答申の「毎年度、経営改善計画の実施状況を明らかにする」という部分に注目してほしい。そして、運輸省も同様に非協力的な姿勢であった。このような部会と国鉄・運輸省との意見の交換の中、まとめられた第四部会の見解は以下のようなものであり、国鉄・運輸省に対する決別宣言とも取れなくはない。

国鉄問題で非常に大きいのは労使問題であり、管理の問題である。国鉄は労使の問題を公表しないが、国鉄に対する国民の支援がなければ、国鉄の再建はできない。

経営改善計画を見直すということは、改善計画について不備があることを認めたのと同じである。これについて第四部会側で検討をする。

計画を検討するに当たっては、我々のうちの専門家が参加し、そしてその報告を信頼し、結論を出したい。それができないならば、第四部会は全く無関係に一つの方向をつけた結論を出す。

### (2) 調査会における講演

1981(昭和56)年11月9日、二次臨調第33回調査会で、国鉄OB・交通評論家の角本良平氏が「国鉄対策について」講演を行った。その中で角本氏は、国鉄問題は政府も国民も責任があるとした上で、現状を打破するためには地域分割しかない、また、国鉄に必要なことは、全国の幹線交通網を維持することではなく、各地域の実情に即した経営であるが、分割後の経営主体はなお多額の助成を必要とするので、民営にはなじまないと述べた。一方、国鉄再建計画については、この計画が、東北・上越新幹線の開業によって生じる3,000億円から4,000億円の赤字を除いて計算しており、来年には必ず計画が破綻すると予測し、さらに35万人体制の根拠がなく、こういう計画について議論するのは全く意味がないと論じた。この講演は、臨調メンバーに

強い印象を与え、今後の議論に影響を与えた。このほかにも第四部会で国鉄の内部調査を進めるにつれ、国鉄のあまりにもひどい実態が明らかになり、この事態に対する抜本的な改革の必要性を部会のメンバーは痛感するようになった。

一方ここで12月に発行された1981（昭和56）年度の運輸白書をみると、臨調を意識したのか、かなり詳細な国鉄経営改善計画に関する記載がある。特にこれまでの経過、そして今後の具体的方策まで踏み込んでいる点は、前年度にはほとんどなかつただけに注目に値する。

### (3) 分割・民営化論の形成

1981（昭和56）年12月から翌年1月にかけて第四部会で、国鉄問題に関する意見聴取が行われた。その中で経団連国鉄問題懇談会座長は経団連の議論をふまえ、私論と断りながら分割・民営化を主張した。そして、そのための必要条件として次の6項目をあげている。

過去債務は国で処理
年金の過剰負担部分は国で負担
新幹線の追加・延長は棚上げ
現行労働規約の廃棄（新条件での再雇用）
一定限度の補助金を、自助努力によっても不足する部分について政府あるいは地方自治体が支給
私鉄方式による付帯事業の自由化

このほかにもローカル線の分離・民営化案などもでている。この意見聴取で改めて確認されたことは、国鉄の現行経営形態が不適切であること、労使関係が最大の問題であることであった。

こうした経営形態の見直しの議論が続く中で国労と動労は、現行体制の維持を前提とする改革を主張した。財政危機の原因は公社という経営形態によるものではなく、国の交通政策、国の借金と投資、公共負担、年金・退職金の負担、国の助成不足、赤字ローカル線の建設と運営、運賃抑制、運輸構造の変化であるという立場をとったのだった。その一方、これまで批判してきた経営改善計画については、基本的に協力すると述べたが、人員削減反対、

無料パス廃止反対など、質疑応答の中でこれが建前論であることがすぐに明らかとなる。

その後、第四部会では経営形態の変更を前提とした協議が続き、1982（昭和 57）年 1 月 23 日に調査会に対し、分割・民営化の試案を含む中間報告が提出された。以降はその具体的手段に問題は移っていった。

#### 4. 臨調外の動き

##### (1) 三塚小委員会の発足

1982（昭和 57）年 2 月初旬、国鉄問題を再検討する目的で自党内に三塚博議員を委員長とする国鉄再建小委員会、通称三塚小委員会が設立された。経営形態を議論する前に職場規律をただすべきだとする国鉄内の改革派による依頼の結果だった。国鉄内の保守派も、この小委員会が臨調に圧力をかけるのではないかと期待した。ちょうどこのころ、1 月 23 日には朝日新聞が国鉄乗務員のカラ出張をスクープするなどマスコミでも国鉄労使問題が取り上げられている。2 月 5 日の三塚小委の初会合では、職場規律・労使問題について議論してゆくことが確認された。この小委員会設立を、臨調つぶしだと取った臨調側は、同日あらかじめ用意してあった国鉄緊急対策 10 項目を読売新聞朝刊のスクープという形で発表した。その内容は以下のようなものであり、委員会に対する牽制と見てよいだろう。

国鉄資産の売却
国鉄職員の新規採用停止
給与の抑制
ヤミ（労働）協定の停止
無料乗車制度の廃止
新幹線整備五線計画の凍結
地方交通線の整理促進
投資の抑制
鉄道病院の切り離し
車両工場の切り離し

委員会設立の主旨を三塚博議員は、「1985（昭和 60）年度に終了する経営



改善計画が達成されるかどうかは別として、次期改善計画は必要である。だが現行の公社制の維持を前提とするのか分割・民営化を前提とするのか意見が分かれているので、国鉄はまず経営改善計画を全力をあげて実施し、臨調は抜本的な策としての分割・民営化の検討を行う。もし、経営改善計画が成功したのならば、臨調案は必要ない。これを徹底させるのがこの委員会の役割だ」という内容を述べている。これは、昭和60年を出口として考えることから、通称「出口論」と呼ばれる。しかしながら、この委員会では多くの運輸族議員が、臨調に対し厳しい批判を繰り返した。4月16日に小委員会は、運輸族の主張を抑えた提言をまとめたが、その骨子はヤミ協定・悪慣行の是正、現場協議の白紙化などで、初会合での確認程度であった。この提言が出されたほぼ半月前の3月23日には、名古屋駅でブルートレインが、機関士の酒気帯び運転により事故を起こし、さらにその直前には、第四部会メンバーにより、『文藝春秋』（4月号）に「国鉄労使『国賊』論」、第四部会部会長により、月刊『現代』（4月号）に「国鉄解体すべし」が掲載されている。この頃には、その他にも多くのマスメディアで国鉄批判が大々的に行われていた。この当時のマスコミキャンペーンについては第4部第2章を参照していただきたい。

## (2)運輸省案

臨調が経営形態変更の方向で審議を進め、国鉄は、経営改善計画の手直しで再建を目指し、自民党も独自案づくりを開始する中で、4月23日朝日新聞が、運輸省の国鉄二分割案を伝えた。これは、運輸担当と鉄道施設などを保有する2つの特殊法人を設立する機能分割案であり、国鉄側の考えと臨調側の考えの折衷的なものであった。この案は、首相から実現性が高いと評価されたが、自民党の国鉄再建小委員会と全く協議されずに作られ、しかも国鉄再建小委員会は経営形態に関してなんら議論を始めていない、その成立の過程に問題があると、運輸大臣が非難を浴び、結局は運輸大臣の一試案として決着が付いた。加えて、臨調から手法についても問題点があると批判され、議論の表舞台から消えてしまった。この背景には自民党内の派閥争いも関係している。

## 6.臨調基本答申

### (1)部会報告

マスメディアの国鉄批判キャンペーンが行われる中、3月中旬から第四部会と自民党、そして国鉄との非公式協議が始まった。その中で自民党も国鉄も分割・民営化には反対の立場をとっていたが、上記のようなマスコミ報道もあり、議論が進むにつれ次第に分割・民営化に積極的には反対しない雰囲気形成されていった。この後4月末から5月初めにかけて第四部会では、国鉄問題に関して集中審議を行い、そして5月15日、第四部会は調査会に対し次のような報告をまとめた。

#### 経営形態のあり方

地域分割を基本とし、各分割地域内でも機能分割と地方交通線分割を推進。地域分割は、北海道、四国、九州を独立させ、本州は数ブロックに分ける。分割は5年以内に速やかに実施。分割会社は、当初国鉄が現物出資する特殊会社とし、地方公共体や民間の出資をできるだけ受ける。将来株を逐次公開して民営化を図る。

#### 改革手順

政府は、

- ( )国鉄事業再建のため、緊急事態を宣言
- ( )緊急に措置すべき事項を決定・実施
- ( )答申の「分割・民営化による国鉄事業再建の基本方向」を確認
- ( )新形態移行計画を作る「再建監理委員会」(仮称)を、総理府に行政委員会として設置
- ( )所要の法措置と予算措置を講じ、  
国鉄を新形態に移行させる。

新形態移行までの間、緊急に取り組むべき措置

- ( )職場規律の確立
- ( )新規採用の停止及び要員合理化の促進
- ( )設備投資の抑制
- ( )貨物部門の縮小・合理化
- ( )地方交通線の整理促進
- ( )関連部門の分離等
- ( )無料乗車制度の廃止
- ( )給与の抑制
- ( )運賃の適正化

( ) 兼職議員の禁止

( ) その他

以上のようなものであったのだが、この報告は細部にまで立ち入ったものではなく、細部については、今後設立される国鉄再建監理委員会に委ねることになっている。このため、この再建監理委員会の性格付けについて議論がわき起こった。それは、第四部会側が、監理委員会を政府省庁から独立した国家行政組織法の三条委員会（行政委員会）とし、独自の決定権を持たせることを主張したのに対し、運輸省・国鉄側は、監理委員会を国家行政組織法の八条委員会にすることを主張したことである。八条委員会にすれば、国鉄の監督官庁の運輸省は、監理委員会を自己の影響下におくことができ、発言権を確保することができる。一方部会側の主張には、運輸省不信や政治の介入の心配が背景にあった。ちなみに国鉄は後に運輸省に主導権を握られたくないと言明し、行政委員会案に立場を変えている。

### (2) 三塚小委員会報告

1982（昭和57）年6月25日、自民党国鉄再建小委員会は、経営改善計画を昭和60年度まで推進し、その実行状況を見て、分割・民営にするか、現行体制維持を存続させるか決めるとの案（いわゆる出口論）を議決した。この案は、政調会、総務会の議を経て、自民党の国鉄に関する党議となった。国鉄現状維持派は自民党、特に運輸族をあてにして期待していたが、その期待は崩れさった。国鉄現状維持派にとっては正に計算外のことであった。

### (3) 臨調基本答申

1982（昭和57）年7月31日、第二次臨時行政調査会は基本答申を提出した。答申では監理委員会は政治的判断から八条委員会になった。次に臨調基本答申の主な点をまとめておこう。

#### 臨調基本答申第5章（2）日本国有鉄道

国鉄は破産状態にある

経営悪化の原因

公共性が強調されすぎて輸送構造の変化に対応しきれなかった。

<p>国家・政府の過大な関与、国民の過大な要求。  管理限界を超えた企業規模、親方日の丸経営。  労使関係の不安定さ。高い人件費率、利子負担。</p> <p>現行の経営改善計画、現行公社制度下での改革を否定</p> <p>分割・民営化の提言の理由</p> <p>現行の巨大組織の適正規模化。  経営者の経営責任の明確化・経営責任の自覚。  職場規律を確立し、職員が現状を認識し生産性を上げるのに適している。  事業拡大による採算性の向上。  政治や地域住民の過大な要求を排除。</p> <p>新形態移行までの緊急措置</p> <p>職場規律確立、新規採用停止、私鉄並の生産性向上、要員合理化、設備投資の原則停止、整備新幹線計画を「見合わせる」、貨物営業の簡素化、地方交通線整理促進、自動車・工場・病院の分離、職員優待制度の見直し、手当の抑制、安易な運賃改定の否定、兼職議員の否定、資産処分</p> <p>新形態について</p> <p>分割は、5年以内に速やかに実施する。  各分割体は、国鉄が現物出資する特殊会社とし地方公共団体及び、民間の出資をできるだけ受ける。将来株を逐次公開し民営化を図る。株売却益は債務支払いに当てる。  債務は一部を除き国鉄に残置、国鉄は残置された債務の支払い完了時点で解散。</p> <p>現在進行中の大型プロジェクト（青函トンネル・瀬戸大橋等）への国の補助。</p> <p>改革推進体制の確立</p> <p>国鉄再建関係閣僚会議の設立。  総理府に国鉄再建監理委員会の設立（八条委員会）ただし性格としては限りなく三条委員会に近い。</p> <p>国鉄再建のための緊急事態宣言</p> <p>現行経営改善計画の改正</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ここで少し、この臨調答申について説明を加えておこう。この答申の基本的な方向として、国鉄の経営状況は完全に破産状態にあるとの認識を持ち、

責任ある効率的な経営のために分割・民営化が必要だということである。

緊急措置は、新しい経営形態を導入するまでに、できるだけ赤字及び借入金  
の増大をくい止め、国鉄の破綻の深刻度を増させないためである。

長期債務について、この長期債務が一部を除き国鉄に残置となったのは、  
国鉄の長期債務を分割会社に継承させると健全経営の見通しが立たないた  
め。分割会社が継承する長期債務の額は、分割会社の合理化施策と採算性  
を検討した上で決定される。なお、国鉄債務の元利払いは国が補てんする  
こと等により行う。

国が大規模プロジェクトに補助をするのは、この建設資金を分割会社（国  
鉄）に負わせると経営を圧迫してしまうことになるからである。

国鉄再建監理委員会の任務と権限は、分割・民営化のための再建基本計画  
の企画・審議・決定、これに基づいて国鉄が作成する具体的再建計画の審  
査・決定等。