

## 第2節 国鉄外部からの過大な干渉

### 1. 国鉄とは

国鉄は第2次世界大戦後、鉄道省の一機関から運輸省監督下の公共企業体となったが、中身が変わるわけでもなく、職員の意識は従来と変わってはいなかったといってよい。ただ組織の形態が変わるに伴い、法律上の制約も次のように変わった。つまり私企業と国営企業の長所を合わせ持つ公共企業体で独立採算制を原則としながらも、予算・運賃・資金調達は国会の承認を必要とし、事業範囲も法律に強く縛られていた。賃金も公労委の仲裁裁定の後、国会の承認を要するというように国鉄の財政に関係なく他の公務員と同水準に定められた。

もう少し詳しくいうと、日本国有鉄道法（以下国鉄法）によれば、総裁は内閣が任命し（第19条）第39条の2では「日本国有鉄道は、毎事業年度の予算を作成し、これに当該事業年度の事業計画、資金計画その他予算の参考となる事項に関する書類を添え運輸大臣に提出しなければならない」（1項）「運輸大臣は、前項の規定により予算の提出を受けたときは、大蔵大臣と協議して必要な調整を行い、閣議の決定を経なければならない」（2項）「内閣は、前項の決定をしたときは、その予算を国会に提出しなければならない」（3項）と規定している。また国鉄は運輸大臣が監督する（第52条）とある。つまり、鉄道その他の部門の営業開始・休止・廃止などを監督し（第53条）必要に応じて命令を下すことができたのである。（第54条）さらに運賃については財政法第3条の特例に関する法律において、運賃を決定し又は改定するには、法律の定め又は国会の議決を経なければならないとしていた。以上のように、国鉄経営最高責任者であるはずの国鉄総裁は政府、直接的には運輸大臣の監督下におかれ、経営者としての当事者能力を大きく制限されていた。一方、国鉄の意思決定機関は理事会で、その会長が総裁であった。しかし理事会決定の重要事項の多くが、国鉄法第2章で規定されているように、政府・国会の認可・承認を要する事項であった。ちなみに1982（昭和57）年の理事会付議事項は72件であるが、そのうち38件は運輸大臣の許認可事項となるものであった。これでは国鉄経営に対する経営責任が総裁と運輸大臣に負わされるという権力の二重構造をひきおこし、責任と権限が不明確になる恐れがある。また設備投資の新線建設に関しては、鉄道敷設法により鉄道

建設審議会で決定されていた。これらが国鉄に政治がつけいる要因であった。

以上のように国鉄は設立当初から矛盾を含んでいた。国鉄総裁といっても自社の予算や従業員の給料さえ決められなかったのである。これらを国会の承認としたことで総裁は国会に少ない年で 60 回は駆り出されたという。民間会社では人事権、財政権、経営方針の決定権を握って初めて経営の自主性を発揮できるとされている。そこで国鉄を民間企業に例えるなら、さしずめ総裁が常務で、運輸大臣が専務、総理大臣が社長というように考えられよう。

## 2. 新線建設と外部干渉について

まず鉄道建設審議会について 1977(昭和 52)年に完成した気仙沼線を例にして眺めてみる。

### (1) 鉄道建設審議会

新線を建設するには 1922(大正 11)年に全面改定された鉄道敷設法が依然として有効であり、国会議員などにより構成されている鉄道建設審議会<sup>1</sup>で建設区間が決定される。ではどのように決定されるのであろうか。

気仙沼線は着工が 1953(昭和 28)年で完成したのが 1977(昭和 52)年と完成までに 24 年の歳月が流れているが、地元住民が運動を開始したのは、1917(大正 6)年であった。この運動は第一次世界大戦後の鉄道建設計画ブームの波に乗ったもので、政党政治が本格化するとともに鉄道建設が有権者への有力な集票源となると気づかれ始めたことと関わっていた。気仙沼線と接する大船渡線は 1934(昭和 9)年に開通したが、この線が途中でコの字形に曲げられているのは、地元出身の 2 つの政党の代議士がそれぞれの選挙区に線路を引くためにルートをねじ曲げたからである。いわゆる「我田引鉄」の象徴といえる。

気仙沼線の建設運動で、前谷地 - 気仙沼間は 1922(大正 11)年の改正鉄道敷設法別表に建設予定線として編入されたが、1943(昭和 18)年に日中戦争や太平洋戦争のため工事は中止された。戦後に工事は再開され、1957(昭和

---

<sup>1</sup> 鉄道の新線建設は、経済基盤の強化と地域格差の是正など、国民生活の安定に大きな影響があり、特に慎重な処理を要することから鉄道敷設法に基づき、1951(昭和 26)年 5 月に運輸省の附属機関として設置された。運輸大臣の諮問に応じて、鉄道新線の敷設及び鉄道建設公団の鉄道施設の建設に関する事項を調査、審査するほか、新線建設に関して、政府に建議することができる。委員は衆議院議員 6 人、参議院議員 4 人、関係省庁次官、学識経験者など 28 人で構成されている。(『鉄道用語辞典』日本鉄道図書編より)

32)年に気仙沼 - 本吉間が部分開通した。この一月前に沿線の志津川町長宛に地元選出の代議士から、「三陸鉄道予算獲得運動促進中 見込みあるにつき運動されたし」の電報が届いた。さっそく町長は鉄道建設審議会に残り区間の調査線の請願電報を打ち、自民党政務調査会交通部の資料を入手して、東京で陳情運動を始めた。地元選出の議員や族議員、運輸大臣、運輸省の担当係官、運輸政務次官、官房長官、鉄道審議会会長、鉄道建設審議会小委員長などに陳情を重ねた後、調査線に編入された。次に工事線に昇格させるために、関係町村代表が国鉄盛岡工務局や運輸省などに陳情を繰り返した。いざ鉄道建設審議会が開かれる日には、沿線の首長や議員、地元選出の代議士が超党派で議員会館につめかけて、結果を待った。その甲斐あってか、気仙沼線は着工線となったのである。しかしいつまで待っても工事は始まらず、1961(昭和36)年に再び自民党政務調査会長、総務会長に陳情した結果、ようやく予算がつき工事が始まった。

ところでこの予算とは国の予算ではない。この新線建設費は国鉄の設備投資の一環であった。本来国鉄は独立採算制なのでこのような新線建設は自主的に決められなければならない。だが国鉄は蚊帳の外であった。上の例で見たように、どこの線区を建設するのかを決定するのは鉄道建設審議会であり、審議会のメンバーの3分の1が国会議員であったので、最終的には代議士の裁量によった。ここで大きく活躍するのが、自動的にこの審議会の会長となる総務会長や、その下の党政務調査会交通部に属している運輸族と呼ばれる族議員であった。彼等が各地から山のように来る請願運動を調整していったのである。新線建設請願の動きは戦後しばらくするとまた強まり、新線開通も1950(昭和25)年から1973(昭和48)年にかけて86線区、年平均3.5線区にのぼった。毎年このような数の線区が完成しているなかでは国鉄の投資額も莫大なものになり、収支が悪化したのも無理はない。というのは、1981年度に国鉄が輸送した1日当たりの旅客数1,861万人のうち1,270万人、つまり全体の66%は東京、大阪圏である。その年度の設備投資額は1兆185億円であるが、そのうち東京、大阪などの大都市圏の輸送力増強のための投資に使われたのはわずか13.3%の1,356億円で過ぎない。この頃は東京や大阪などの大都市圏に流入する人口の増加率が高かったため、普通の企業行動からすれば大都市の輸送力増強に投資が振り向けられたはずである。しかし自民党は大都市より地方・農村に強力な支持基盤を持っていたので、選挙対策上ローカル線や新幹線建設に投資の重点をおいたのである。こうした片寄っ

た投資が赤字を増やすのは当然であった。

## (2)日本鉄道建設公団（鉄建公団）

国鉄の経営が苦しくなってくると政治家も直接国鉄に口を挟む事は難しくなってきた。そこで国鉄の独立会計とは別の財源を求めることによって、国鉄財政に気兼ねしないで新線建設をより促進していこうという動きが出てきた。つまり新線建設費の一部を国鉄や地方自治体に負担してもらい、残りを政府の公共投資から負担するのである。ここに日本鉄道建設公団<sup>2</sup>が1964（昭和39）年に生まれ、建設の実行機関として始動した。

この鉄建公団は財政投融资や民間から借入を行い、一般会計から建設中は工事費補助金、開業後は補給金という名目で支出されたものを財源としている。そして新線を建設して国鉄に譲渡した後、国鉄から賃料を受け取るのである。平たくいえば国鉄自らによる建設とコスト面では変わらない。鉄建公団が1982（昭和57）年までに建設した区間は、部分開業を含む開業新線49線922.8km（投資額5,601億円）、建設途中47線2,206km（投資額9,574億円）と総投資額は1兆5,175億円にのぼっている。この他鉄建公団が建設を受け持った上越新幹線の建設費が1兆7,000億円で、これを国鉄の所有物にするには30年間に4兆5,000億円の賃料（30年元利均等償還相当額）を公団に支払わなければならない。こうした鉄建公団の建設費はいずれ国鉄が支払わなければならないものだったので、国鉄の赤字が増加する源となった。

## 3.受注企業の行動

国鉄の投資額は毎年1兆円を超えていた。1982年度の設備投資額は、1兆360億円であった。内訳は土木・建設7,000億円、電気1,600億円、車両1,500億円、その他260億円である。分野別の発注企業はゼネコン各社、大手電機各社、車両製造会社といった大企業ばかりである。

国鉄の工事はほとんど随意契約で行われている。国鉄法第49条では「日本国有鉄道が売買、貸借、請負、その他の契約を締結する場合には、公

---

<sup>2</sup> 鉄道新線の建設を推進することで、鉄道交通網の整備をはかり、経営基盤の強化と地域格差の是正に寄与することを目的として1964（昭和39）年3月、政府及び日本国有鉄道の出資で設立された公団。この公団の主たる業務は鉄道新線建設であるが、このほか建設した鉄道施設のJR及び民鉄への貸付け、譲渡、貸し付けた鉄道施設の災害復興工事などがある。（『鉄道用語辞典』日本鉄道図書編より）

告して一般競争入札の方法に準じて申込をさせ、その最低又は最高の価格による申込者又は申込者との価格その他の条件についての公正な協議を経て定めた者とこれをしなければならぬ」と一般競争入札を原則としている。しかし例外として「但し、緊急の必要ある場合、一般競争入札の方法に準じてすることが不利である場合又は政令の定める場合においては、この限りではない」と定めている。随意契約による工事契約価格は一般競争入札に比べ高くなるのが一般的である。それにもかかわらず年間 15 万件に及ぶ工事のうち約 85%が随意契約で、約 14%が指名競争入札となっており、一般競争入札は 1%にも満たない。随意契約の場合、契約を決定するのは国鉄幹部であるが、企業側は何としてでも受注しようとするため、いろいろな手段を講じてくる。つまり、国鉄に対していろいろと指導できる政治家に口添えを頼むのである。自治省の「昭和 56 年度 政治資金収支報告書」によると、当時政権与党であった自民党への献金で、業界別に見ると銀行・建設・鉄鋼・金属が多く、企業別では新日鉄・東芝・日立がベスト 3 でいずれも国鉄の受注先企業に名を連ねている。

#### 4. 国鉄の行動

毎年 1 兆円を超えた国鉄の設備投資は、国鉄側にとっても幹部の天下り先の確保に役立っていた。例えば東北・上越新幹線の建設関係指名業者は、大成・鹿島・清水・三井・住友・竹中・熊谷・間・飛鳥・鉄道建設の各建設会社と橋梁会社などの 74 社であるが、このうち 1983 (昭和 58) 年当時で 54 社に約 70 人が天下りしている。

国鉄 O B の有力な天下り先として、キヨスクを経営している鉄道弘済会がある。ここの 1981 年度の売上が 3,217 億円なのに対し、構内営業料が 106 億円と売上の約 3.3%しか支払っていない。これは国鉄が天下り先を確保するための割引と考えられなくもない。1983 (昭和 58) 年当時で職員は 1 万 8,000 人いたが、そのうち国鉄 O B は 1,800 人在籍していた。

#### 5. 国鉄と政治

国鉄は政府や政治家から干渉を受けていたが、国鉄自身も深く政治に関わっていた。国鉄が選挙に関わっていることを浮き彫りにしたのは 1977 (昭和 52) 年の参議院全国区、伊江朝雄議員 (自民) の選挙違反事件であった。国鉄で旅客局長、九州総局長、営業担当常務を歴任した氏の当選を目指して多

くの国鉄管理職が奔走した。しかし鉄道管理局部長、課長、駅長ら 32 人が公務員の地拉利用などで逮捕された。逮捕された大阪鉄道管理局総務部長は指揮下の運輸長に対し、直接後援会の会員集めを依頼していた。現場の管理職にとっては、国鉄一家と呼ばれる社風から仕事とからめて評価される心配があり、引き受けてしまわざるを得なかったのである。

国鉄と政治家の繋がりを象徴しているのが、山陽本線里庄駅構内に建てられている「国鉄電化三千キロ達成記念・加藤六月」の石碑だろう。加藤代議士は運輸政務次官、自民党政務調査会交通部会長を勤めた運輸族の有力者で国鉄への強い影響力を持っていた。選挙の度に岡山鉄道管理局が力を入れていたのはよく知られている。

## 6. その他

### (1) 地元からの要請

では、上からばかり国鉄は口を挟まれたのだろうか。上からばかりでなく地元からも私鉄では考えられない程、いろいろな要求がなされた。国鉄は国から補助を受けているし、また財産も国有であったから、地元は要求を出すことを当然だと考えていた。例としては東北新幹線の上野駅建設工事が挙げられよう。本来の計画では大宮の次の駅は東京であって、上野は素通りするはずであったが、地元の働きかけで上野に駅が作られたのである。

### (2) 運賃値上げ

国鉄の運賃は国会で決議される点はすでに触れた。国鉄の運賃制度は 1982 (昭和 52) 年になってからようやく一定の範囲内では運輸大臣の許可だけでよい事になったが、遅すぎたというべきだろう。国鉄の運賃は政府の物価対策や自民党の選挙対策に利用されてきた。つまり、選挙の年には値上げができず、また物価安定のために据え置かれたのである。国鉄の運賃は 1969 (昭和 44) 年から 5 年半値上げされていないが、この間に年間の赤字額は 5 倍に膨れ上がるという状況に陥った。

## 7. まとめ

以上見てきたような国鉄の問題は国鉄の発足間もない頃からある程度予想されていた。民営化もほんの少しは話題になったが、1964 (昭和 39) 年までは国鉄も黒字だったのでこのような議論も忘れ去られ、国鉄のマイナス面も

深く考えられなかった。黒字である限り問題点は隠れてしまうのであろう。そして一度赤字になった後、それまで潜伏していた様々な問題点が浮かび上がってきた。このようなことはバブルがはじけた後もがき苦しんでいる日本企業をみれば一目瞭然であろう。

国鉄改革とは外部からの強力な規制や圧力から国鉄を解放し、私鉄並みの自主的な経営ができるようにするために行われたと言っても過言ではない。これは今まで公共性という名目に強く縛られていた時代から効率性を重視する経営に脱皮しようとしていることを意味すると言える。