

第3節

国鉄清算事業団の債務処理の現状

以上、JRの現在の経営現状について見てきた。それでは、今度は国鉄改革の「負」の側面である国鉄清算事業団の債務処理について見ていく。第2部第2章でも述べた通り、清算事業団の業務は国鉄からの承継債務の処理と、JRに引き継がれなかった国鉄職員の再就職促進の2つの大きな柱に分かれる。そのうち雇用問題を巡る経緯及びその問題点は第2部第2章・第4部第2章等に譲ることにし、本節では債務処理問題に限定して述べていきたい。国鉄の長期債務は、JRに承継されるものと清算事業団による国鉄用地の売却・JR株式の売却等によるものを除いて、全て国民負担となることが前提となっている。よって清算事業団の債務処理の動向は国民の重要な関心事になってしかるべき問題であると言える。国鉄改革を論じる上で、この問題は決して無視できない。

1. 国鉄清算事業団の債務動向

結論から先に述べると、清算事業団の債務処理は事実上全く進んでいないと言えるだろう。分割民営化時の段階で約25.5兆円であった債務額は、1993（平成5）年度首には約26.6兆円にまで膨れ上がっている。（表3-1-8）この状態を放置すれば、発生金利等によりますます債務が累積することになってしまう。

年度首	62	63	元	2	3	4	5
JR*1	4.7	4.4	3.9	3.7	3.5	3.4	3.4
新幹線保有機構 （鉄道整備基金*2）	5.7	5.6	5.5	6.2	6.2	6.1	6.0
国鉄清算事業団*3	25.5	26.9	26.9	27.1	26.2	26.4	26.6

*1 JRには、他に4年度首以降において鉄道整備基金に対し新幹線譲渡に係る債務がある。（5年度首8.9兆円）

*2 新幹線保有機構は1991（平成3）年10月1日に鉄道整備基金となっている

*3 年金負担分を含む

表3-1-8 国鉄長期債務等の推移（『平成5年版 運輸白書』より作成）

この最大の要因は、債務償還の大きな柱である国鉄用地の売却が、当初の予測通りには進んでいないからである。特にバブル経済期に地価の価格上昇を防ぐ観点から一般競争入札が中止されたのが響いている。一番土地が売れるはずの時期に売り損なったわけであるから、その後のバブル崩壊を迎えるに当たって、ますます土地処分が難しくなるのは当然のことと言えよう。

また債務処理のもう1つの柱として、JR株式の売却という手段もある。ところがこちらの方も株式市場の動向から当初の目標の平成3年度中の売却は達成できず、平成5年度にずれ込んでいる。よって現在までの清算事業団は、まさに「債務を償還したくても何もできない」という状況に置かれていると言えよう。

政府は1989(平成元)年に、土地処分終了の目標年次として平成9年度までに実質的な処分を終わらせると閣議決定したが、果たしてその通りに進むのであろうか。ここではまず一番の問題点である土地処分を巡る経緯から見ていくことにしよう。

2. 債務処理の大きな柱 土地処分を巡る経緯

旧国鉄の所有する土地は膨大な面積に及ぶが、実際全てが使用されていたというわけではなく、貨物ヤードの跡地のように鉄道輸送の形態変化により不要となった土地や、遊休地などもかなりあった。処分の対象となり清算事業団に引き継がれた土地は、国鉄用地 65,380ha のうち約 13% に当たる 8,180ha である。また、このうち実際に売却収入が期待できる面積は 3,350ha である。

土地処分に際しては、基本的に一般競争入札がとられることになっている。一般競争入札であれば、公正で適切な市場価格で落札されることになり、確実かつ早期に高収入が得られる。国民負担の軽減という観点からは、これが最も望ましい形と言えよう。

しかし、清算事業団に帰属した旧国鉄用地はほとんどが駅に近い交通至便の場所にあり、周辺の土地と比べて評価も高く稀少価値のあるものも少なくない。折から大都市圏の地価の著しい高騰があり、一般競争入札では周辺地価の引き上げをもたらすとの批判もあった。このため政府は1987(昭和62)年10月緊急土地対策要綱を閣議決定し、清算事業団用地についても異常な地価高騰地域においては、公共用に供用される場合を除き地価高騰が沈静化するまで売却を見合わせるよう勧告した。

このため東京都心などの監視区域では、一般競争入札による売却を見合わせるようになった。その後の土地売却に関しては、監視区域内においては地方公共団体などに対する随意契約による売却、区域外については一般競争入札という形が取られるようになった。この結果、随意契約による土地処分額は1987（昭和62）年から1991（平成3）年までの全土地処分額2兆2,303億円のうち、93.9%に当たる2兆950億円を占めている。

さて、バブル経済が崩壊し地価の低落傾向が始まると、いつまでも土地処分の規制を続けることは債務償還に悪影響を与えることから、徐々に規制を緩和する方向に向かい始めた。具体的には、1989（平成元）年2月から監視区域内であっても地価に悪影響を与えないと判断された場合は、一般競争入札を行うことが出来るようになった。また1991（平成3）年11月には資産処分審議会による「日本国有鉄道清算事業団の土地処分に関する緊急提言」が出され、地価に悪影響を与えない仕組みとして「上限価格付競争入札」が導入されることになった。

監視区域内における土地処分の制限とともに、政府は地価を顕在化させない土地処分の方法¹を検討するよう要請した。処分方法や時期を工夫することによって、周辺の地価形成に極力影響を与えないようにする必要に迫られたのである。資産処分審議会ではこのような観点から検討を重ねた結果、土地を金融資産などほかの資産に転換して処分する方法、建物付きの土地として価値を複合化して処分する方法の2通りを基本にした形が考え出された。こうして1988（昭和63）年5月に資産処分審議会の答申が出され、地価を顕在化させない土地処分法として、土地信託方式² 建物付き土地売却方式³

¹ 旧国鉄用地の売却に当たって、土地単体を更地として一般競争入札で売却すると周辺地価に与える影響が大きい。このため土地単体ではなく、建物の価値と複合させて売却することなどにより、周辺地価に与える影響を最小限に抑える方法として考え出されたのが「地価を顕在化させない土地処分法」である。

² 事業団用地を信託銀行に信託し、建物を建設・管理させる。清算事業団は信託配当を受け取ることが出来るが、信託配当だけでは債務の利子返済にも満たないので、「信託受益権」（開発利益を受ける権利）を一口1億円程度に細分化して投資家に売却し、用地代を回収して債務返済に充てる。商業地域にある中規模程度の土地で、オフィスビルの建設が可能などが対象となる。渋谷駅等3箇所です平成3年度から信託受益権の販売を実施している。

³ 清算事業団が用地にマンションなど建物を建設し、区分所有権を売却する方法。比較的小規模で、住宅用のマンション建設が可能な資産価値の高い土地が対象となる。沼電車区・茅ヶ崎機関区・甲子園口宿舎等で実施。

出資会社活用方式⁴などが提言された。この提言に基づいた売却が 1989（平成元）年より順次実施されている。

以上のように様々な制約がある中で、土地の円滑な売却を出指した取り組みが行われている。しかしながらその実績について見てみると、現実には当初の思惑通りに進んでいないことが分かる。（表 3-1-9、表 3-1-10）土地処分実績は年々着実に増えているが、目標額には遠く及ばないケースが多い。

年度	62	63	元	2	3	計
件数	377	750	912	1,078	1,226	4,343
面積	271	966	519	810	593	3,159
金額	1,329	2,041	2,768	8,113	8,052	22,303

注）金額には建物売却等も含む

表 3-1-9 土地等処分の推移（単位：件、ha、億円）

年度		62	63	元	2	3
一般売却	目標額（A）	3,000	3,000	3,500	5,890	6,750
	実績（B）	1,329	2,041	2,768	6,077	7,228
	B/A	44.3	68.0	79.1	103.2	107.1
不顕在化方式による処分	目標額（C）	-	-	-	4,110	8,250
	実績（D）	-	-	-	2,036	824
	D/C	-	-	-	49.5	10.0
合計	目標額（E）	3,000	3,000	3,500	10,000	15,000
	実績（F）	1,329	2,041	2,768	8,113	8,052
	F/E	44.3	68.0	79.1	81.1	53.7

注）不顕在化方式による処分には、宅地分譲を含めた数値を計上している。

表 3-1-10 処分目標額達成の推移（単位：億円、%）

（表 3-1-9・表 3-1-10 とともに、総務庁行政監察局編

『JR 貨物会社、国鉄清算事業団の現状と課題』より作成）

⁴ 清算事業団が出資会社（子会社）を設立し、この会社に土地の権利を移転して土地開発を行わせる。清算事業団はこの会社の経営が安定した時期に会社の株式を売却し、資金を回収する。大規模で大きな資産価値を持つ土地を対象としている。多額の資金回収が出来るのでより多くの債務返済が可能となるが、株式売却まで時間がかかるという欠点がある。汐留貨物駅跡地・梅田駅東口・中央鉄道病院跡地等で実施。

3. 土地処分における問題点

以上土地処分を巡る簡単な経緯を見てきた。土地処分は債務償還の最大の柱となっているのだが、実はそれ自体に根本的な矛盾をはらんでいることが徐々に明らかになりつつある。というのも、清算事業団としては出来るだけ土地を高い値段で売りたいと考える一方で、政府としては地価を抑制する政策を採らなくてはならないという立場にある。この相反する立場を両方とも満足させる方法は、実質的にないと言えよう。両者のギリギリの妥協点として、「上限価格付競争入札」や「地価を顕在化させない土地処分法」という手段が登場してくるのである。

先にも述べたように、「国鉄債務の国民負担の軽減」という観点からは清算事業団の土地処分はすべて「一般競争入札」によるのがふさわしい。なぜなら清算事業団が保有する土地は、価格ベースで見るとその約80%が三大都市圏に集中し、東京圏だけで約65%を占めているという。(『JRグループ』大月書店) 公示価格から見た土地評価額は7兆7,000億円であるが、1989(平成元)年には評価額の見直しが行われて9兆9,000億円となっている。実際の取引価格(時価)は公示価格の約3倍と言われており、それをそのまま適用すると約30兆円もの金額に達するのである。すべての土地を時価のまま売することは出来ないとしても、もしすべての土地を一般競争入札で売却すれば、国鉄債務のほとんどをその収入で償還することが可能となる。

しかしながら、現実にはそれを行うことが事実上不可能な状態になっている。政府は国鉄債務の償還を進めるのか、それとも地価の高騰を抑えるのか、深いジレンマに陥っていると言えよう。

それに加えてもう1つ、清算事業団が自由に土地処分を行えないという事情がある。それは地方公共団体の利害が関わってくる場合である。清算事業団が保有する土地は駅近くの一等地が多いことはすでに述べたが、それ以外にも「比較的まとまった面積を持つ」という点も無視できない。このため地方公共団体が再開発や区画整理事業などの目的で、清算事業団の土地を入手することを希望するケースが多い。こういった土地は当然のことながら地価監視区域に入るため、売却の道が随意契約しか実質的にない。地方公共団体は出来るだけ低価格で土地を購入したい立場であるから、そこで清算事業団の利害と衝突するのである。こうなると評価額の高い「超一等地」といわれる土地ほど土地処分が難しくなってしまうという構造がある。その一例を挙げると、地価監視区域内における一般競争入札の場合は、そのほとんどが地

方公共団体等によって「待った」がかけられている。(表 3-1-11)

年度	希望件数	拒否件数	実施件数
昭和 62	18	18	0
昭和 63	1	1	0
平成元	39	28	11
平成 2	35	26	9
平成 3	63	31	32

表 3-1-11 地価監視区域における一般競争入札実施件数

(総務庁行政監察局編『JR貨物会社、国鉄清算事業団の現状と課題』

より作成)

4. 債務処理のもう一つの柱 JR株式売却の概要

清算事業団の債務処理方法は、旧国鉄用地の売却だけではなく、JR株式の売却によるものもある。今まで述べてきたように、土地処分による債務返済が実質的に破綻している中で、JR株式の売却益がにわかに脚光を浴びるようになった。

それではJR株式を売却することにより、どの程度の収益が期待できるのでしょうか。当初JR株式の売却による長期債務の返済額は、約1.2兆円とされていた。本州三社の株式総数は824万株であり、一株5万円であるから額面通りなら総額4,120億円となる。額面の3倍で売れた場合、当初の予測の1.2兆円となる。(表3-1-12)ちなみに、もしNTT並に額面の20倍(一株100万円)で売れた場合、売却収入は約8兆円にもなる。

現在のところ株式上場を達成しているのはJR東日本のみであるが、そのJR東日本株の第1回一般売り出し価格は約38万円であった。すなわち額面の約7倍ということになる。もちろんこの結果をそのままJR西日本やJR東海に当てはめるわけにはいかないが、額面の5倍で売れるとすると、売却収入は約2兆円ということになる。

会社名	額面 総額	株式数	額面の3 倍	額面の 10倍	額面の 20倍	額面の 30倍
J R北海道	90	18	-	-	-	-
J R東日本	2,000	400	6,000	20,000	40,000	60,000
J R東海	1,120	224	3,360	11,200	22,400	33,600
J R西日本	1,000	200	3,000	10,000	20,000	30,000
J R四国	35	7	-	-	-	-
J R九州	160	32	-	-	-	-
J R貨物	190	38	570	1,900	3,800	5,600
合計	4,595	919	12,930	43,100	86,200	129,300

表 3-1-12 国鉄清算事業団が保有する株式（単位：億円、万株）

（『J Rグループ』大月書店より作成）

5. J R株式の今後

債務償還の切り札として期待されるJ R株式ではあるが、最優良企業であるJ R東日本でさえ一株 38 万円という状態では、売却収益はさほど期待できないだろう。また株式売却自体いつでも自由に出来るというものではなく、証券市場の動向を見定めなければならない。本来株式上場はあくまで民営化のための手段として捉えられるべきものであり、債務返済の観点からのみで論じられるべきではない。

一方で、J R以外の政府保有株とのバランスも考慮しなければならない現実がある。政府は日本たばこ産業（J T）株式売却で、売り出し価格を高め設定したことから、購入辞退者が続出する事態を招いた。この影響から、早くも村山内閣の亀井運輸大臣がJ R西日本の株式上場延期を示唆する発言をしている。（『日本経済新聞』1994年10月25日付夕刊）

J R株の今後については証券市場の動向とも関わり見通しが立たないが、「完全民営化」を目指すJ Rにとってみれば一刻も早い上場を望んでいる。一方で政府・清算事業団は出来るだけ高く売れる時期を模索しているのである。しかし前にも述べたが、国鉄改革の理念からすれば、株式売却益による債務返済は株式売却の二次的な要素に過ぎず、あくまで本質は「完全民営化」という点にある。N T T株やJ T株といったJ R以外の動向に左右されている現状は、決して好ましいとは言えないだろう。