

第2節 旧態依然とした側面

この節では、国鉄改革をめぐる論議のなかで国鉄の抱える問題として指摘されながら解決が先送りされている課題として、

1. 当事者能力と政治介入
2. 内部補てんの継続
3. 不安定な労使関係

の三つの問題を取りあげる。

1. 当事者能力と政治介入 常磐新線建設構想にみられる疑問

すでに第1部第3章でみてきたように、国鉄の経営悪化の最大の要因は、国鉄の経営に対する政治の過度の介入であった。したがって、当事者能力の獲得が悲願であった国鉄官僚（のちのJR幹部）にとってみれば、鉄道経営に対する政治介入の排除が改革の実現によって可能となることが国鉄改革の大義名分と言えた。しかし、国鉄改革によって生まれた新会社の好決算が伝えられるようになるのと時を同じくするかのように、国鉄改革に伴って見送られていた整備新幹線計画、リニア新幹線計画、常磐新線計画が急浮上してきた。またそれらの新線計画の財源として、本州JR三社への新幹線施設売却額を約1兆円上積みするかたちで「鉄道整備基金」が設立された。（第3部第1章参照）ここでは、常磐新線建設構想に対するJRの意思表示について考えてみたい。

常磐新線計画は、1985（昭和60）年の運輸政策審議会都市交通部会で答申された。答申によると、そのルートは、東京 - 秋葉原 - 浅草 - 北千住 - 八潮市南部 - 三郷市中央部 - 流山市南部 - 柏市北部 - 守谷町南 - 筑波研究学園都市である。国鉄の民営化後、常磐新線計画は急速に盛り上がっていくことになるが、この状況についてJR東日本常務取締役（当時）の松田昌士氏は、『運輸と経済』1989年10月号で「昭和62年4月1日、国鉄の民営分割にともない、常磐新線の問題もJR東日本で判断する問題となった。その夏には、運輸省から第三セクターについてJR東日本の参加を要請する動きに始まり、9月には自民党内の沿線関係議員で結成された常磐議員懇談会が開かれ、国鉄時代の方針をJR東日本が引きついで建設を進めること及び第三セクターに参加することについての強い要求があった（下線部筆者注）と述べており、

民営化直後に早くも政治の介入により、新線計画が進められるという国鉄改革の趣旨を逆なでする事態が生じていたことが分かる。もっとも、同氏は続けて「特に、国鉄時代においては、公共性の名の下に不採算な投資が行われ、それが経営状況を悪化させる一因となったという経験を十分にかみしめ、活かす必要がある。条件が合わなければ、当社はこの問題から手を引くだけであるし、それが民間会社の特権であると覚悟を定めている」と述べ、民間会社としての当事者能力を主張している。

常磐新線計画に限らず、整備新幹線計画はそれ自体採算が疑問視され、さらに並行在来線の処遇問題もある。従って、これらの新線建設の決定は、民間会社としてのJR会社の当事者能力に委ねられるべきである。この当事者能力の獲得こそが、国鉄改革の最大の意義であったのだから。

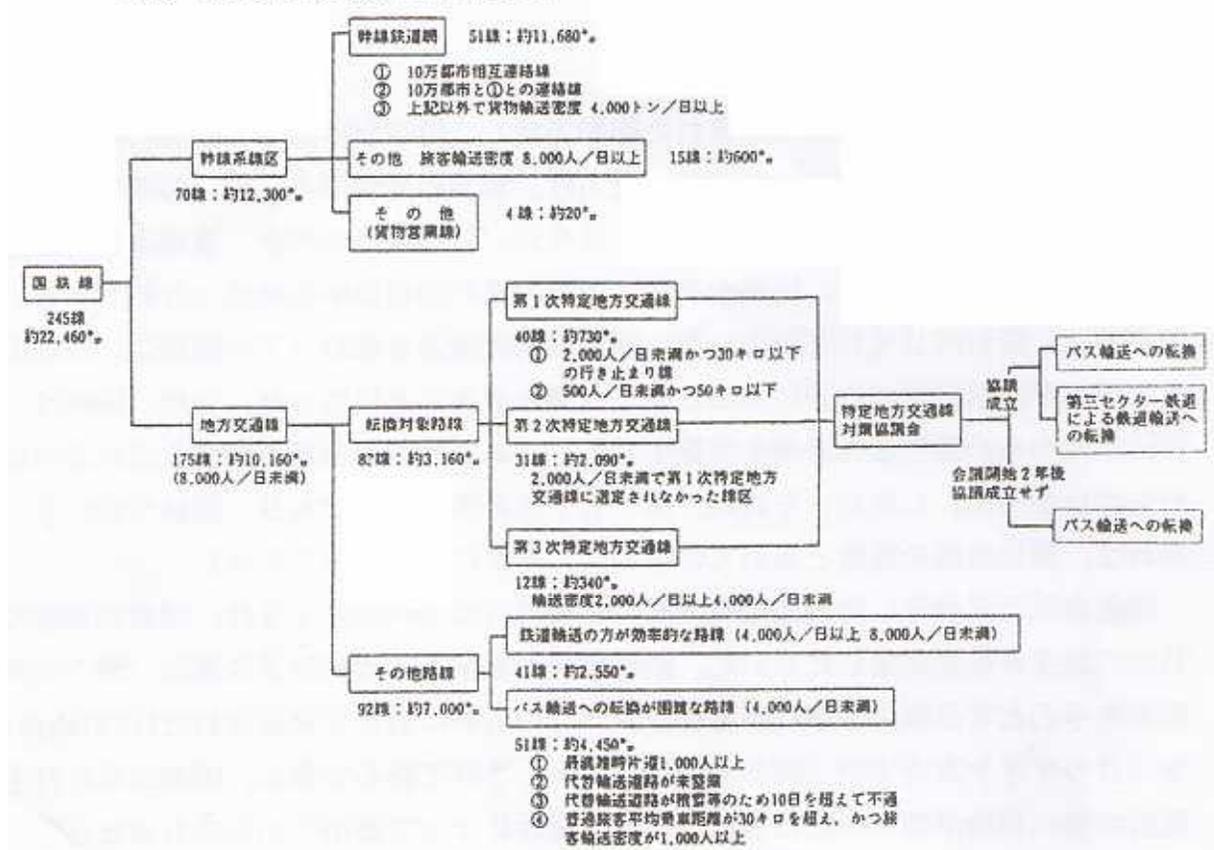
2. 内部補てんの継続　　どうする赤字ローカル線

不採算路線の処遇が国鉄の経営上の課題となったのは、国鉄が赤字経営に転落して以降間もない頃からである。即ち、1968（昭和43）年に政府は国鉄の経営を圧迫する要因になるとしていわゆる赤字83線を定め、経営改善をはかろうとした。しかし当時は地方線も一定のシェアを有しており、また、一方では同様の地方線が政治決着によって続々と着工されるといった時代環境であった。さらにその後列島改造ブームの到来で不採算路線の問題は、うやむやとならざるをえなかった。

そして赤字法人の改革が行政改革の課題となった鈴木内閣では、国鉄再建法において地方交通線対策が明示された。とくに国鉄直営形態がふさわしくないと判断された閑散線は、特定地方交通線として廃止されることに決定した。

しかし、特定地方交通線の選定には、さまざまな妥協措置が採られた。一般に鉄道事業が成立するためには輸送密度が8,000人/km・日以上必要であるとされるが、(もちろんこの数字よりはるかに低い値で経営を成り立たせている私鉄も存在する) 代替となるバスの輸送能力をも考慮した結果、特定地方交通線に指定されたのは輸送密度4,000人/km・日未満の路線であった。また4,000人/km・日未満の路線、区間のなかには代替輸送道路未整備として存続が認められるものが続出した。(図3-3-9) 臨調答申が新形態移行まで間緊急にとるべき措置として特定地方交通線以外の地方交通線も整理の方向性をうちだしたのはきわめて当然の結果であった。

幹線・地方交通線の線区分の考え方



注) 線区数および営業キロは基準日 (55.3.31) の数値である。

図 3-3-9 (『運輸と経済』1989年10月号より転載)

特定地方交通線を除く地方交通線は、JRに引き継がれた。JRの好調な業績の影には乗客の減少に歯止めのかからない地方交通線を維持する内部補てん構造がある。特に、東北地方の閑散線を抱えるJR東日本と中国地方の閑散線を抱えるJR西日本にその事情はよく顕れているといえる。一般に企業が内部補てんを続ける理由としては、不採算部門が、将来的には成長すると見込めることや、その企業あるいは関連する産業全体の成長が考えられる。かつての国鉄では、公共性とネットワーク維持がその効果であった。しかし民間経営のJRは国鉄とはその目的を異にしていると考えなければならないであろう。このことは、国鉄民営化に伴って成立した鉄道事業法が第28条で

「鉄道事業の全部又は一部を休止し、…廃止しようとするときは、運輸大臣の許可を受けねばならない…休止又は廃止によって公衆の利便が著しく阻害されるおそれがあると認める場合を除き…許可をしなければならない」と定めて、路線の休廃止に関する権限を事業者（JR）側に原則として与えていることに示されている。

国鉄再建法で指定された特定地方交通線は1977（昭和52）年度から1979（昭和54）年度の輸送実績を基にして指定された。当時から15年以上が経過して、都市圏の周辺に存在する都市圏輸送の一部を担い得る潜在的需要を持つ線区では増発による需要増があったのに対して、過疎地を結ぶ線区の中には、道路整備の進展及び定期利用者の大部分を占める高校生人口の減少、さらに幹線から地方線に直通する長距離列車が削減されていることによって、利用者の減少が進んでいる線区・区間が相当存在すると考えられる。このことは、国鉄時代は公表していた輸送密度をJR側が公表していないためデータの裏付けができないが、特定地方交通線から移管された第三セクター鉄道の多くで地域に密着した経営を行なっているにもかかわらず、利用者の漸減傾向にあることから推察できよう。JR北海道では1994（平成6）年5月に函館本線の一部区間をJR化後特定地方交通線以外としては初めて廃止したが、道内のその他の線区でも同様の動きが伝えられる。今後は存続中の地方交通線ばかりでなく、幹線の一部においても合理化努力と共に廃止を含めた対策が考慮されることになるであろう。JRの現在の路線体系は、国鉄改革の経緯からみて、“昭和62年体制”と呼び得るものであるが、今後どのように展開してゆくことになるのであろうか。

3. 不安定な労使関係 喉元の魚の小骨の現実

(1) 採用差別事件

1982（昭和57）年7月31日に示された臨調答申で“新形態移行までの間に緊急にとるべき措置”の筆頭に挙げられたのが、悪慣行、現場協議制度の是正、職務専念義務の徹底といった職場規律の確立であった。さらに、新規採用の中止、兼職議員の禁止も求められていた。つまり、国鉄改革は現場の乱れの指摘から始まったのである。その指摘は、時を同じくして始まった国鉄の腐敗報道も加わって、国民に国鉄の赤字の原因が国鉄労使の怠慢にあると強く意識させることになった。当時、国鉄は昭和55年度からの経営改善計画を実施中であり、ある程度の要員過剰が生まれるのは止むを得なかった。

しかし、それはあくまでも計画の過程であり、国鉄労使にとってみれば、要員過剰を腐敗と絡めての指摘は、まさに不意打ちであった。

国鉄改革で表面化した要員過剰問題の起源は1982(昭和57)年9月、国鉄再建監理委員会の設立を閣議決定したさいに、新規採用原則停止、貨物営業合理化、地方交通線整理を中心とする緊急十項目が宣言され、この方針に沿って実施された1984(昭和59)年2月のダイヤ改正で24,500名の過剰人員がうまれてからである。国鉄改革に対する政府の強い姿勢が明らかになるにつれて、組合によって改革への対応も異なったものとなった。1985(昭和60)年7月に国鉄再建監理委員会が「国鉄改革に関する意見」を提出した際に、国労・全動労は分割民営化反対、動労・全施労は分割反対、鉄労は分割民営化賛成の態度表明をおこなった。当時国労は、国鉄当局が提案する派遣、復職前提休職、退職前提休職制度に対して、“行かない、休まない、辞めない”の「三ない運動」を展開していた。雇用安定協約が同年11月に期限切れとなるため、国労執行部は当局と雇用安定協約を再締結するため妥協し、11月19日の拡大中央委員会で山崎委員長が「三ない運動を止める」と挨拶した。しかし、一部の地方本部では、事実上運動が継続したため、国鉄当局は動労・鉄労・全施労と安定協約を再締結する一方で、国労とは締結を拒否した。この結果労働組合の自己管理能力がもはや失われていることが明らかとなった。

1986(昭和61)年6月に当局は「人材活用センター」を設置することを内容とする「要員運用の厳正化」を傳達した。各現場に設置されたセンターには分割民営化に反対する国労の組合員が多数配属された。これにたいして国労はセンターの設置は、組織破壊を狙った不当労働行為であるとして鋭く反発した。7月18日には動労・鉄労・全施労が、国鉄改革労働組合協議会(改革労協)を結成し、スト権自粛を含む第二次労使共同宣言を当局と結んだ。また当局は動労に対する二百二億円訴訟を取り下げた。このような改革労協の労使協調路線に対して国労は組合員の雇用不安を打ち消す対策を打ち出すことができず、組合員数を激減させた。(図3-3-10)

このような情勢のなかで国労執行部は妥協を図るため、1986(昭和61)年10月9,10日の臨時全国大会で雇用安定協約締結を目的として必要な効率化の推進 不当労働行為申請取り下げ、訴訟中止を内容とする「当面する情勢に対する緊急方針」を提案したが否決され、妥協を目指した旧主流派の執行部は退陣した。



図 3-3-10 1986 年の国鉄の労働組合の組織人員の動き

(『朝日ジャーナル』1986年11月14日付より転載)

1987(昭和62)年2月16日には新会社設立委員から国鉄を通じて採用通知が交付された。改革労協に所属する職員の採用率が97.5%であったのに対して国労に所属する職員には北海道3,400名、本州57名、四国2名、九州1,550名の不採用者が生じた。さらに、他組合の不採用者も含めた約7,600名が国鉄清算事業団に配属された。一方JR各社は退職勧奨が功を奏して、欠員状態(約14,000名)で本州三社は発足した。また、参議院で国鉄改革法案を議決する際に解雇者を出さない旨の付帯決議が行なわれていた。そこで、本州旅客会社、四国会社及び貨物会社は1987(昭和62)年8月以降数次の追如募集を行なった。また、民間、公的機関への再就職、希望退職もあって、1990(平成2)年3月31日の再就職斡旋打ち切りの結果、1,047名が国鉄清算事業団より解雇された。(再就職の促進に関する特別措置法は失効)国労、全動労はこれ以前に各地の地方労働委員会に対して救済申し立てを行なった。この結果、例えば北海道地方労働委員会は、救済を求める1,704名全員の採用をJR北海道、貨物に命じる等、地方労働委員会ではほぼ完全に国労の主張が認められた。これに対して会社側は中央労働委員会に対して再審査を申し入れた。

この結果、1992（平成4）年5月28日に示されたＪＲ北海道と国労の和解案は、全員をＪＲ北海道に一ヵ月間に限って再就職を認め、その後退職させるとした内容であった。これに対して組合側は猛反発して、和解案を拒否した。中労委は1993（平成5）年12月24日、北海道と大阪の採用差別事件に関して、国鉄とＪＲの実質的同一性を認めた上で北海道事件では不当労働行為を認定し、大阪事件では不当労働行為を認定していない。北海道事件の救済は、国鉄清算事業団から解雇された者を対象として公正な考課のうえ採用する旨の命令を交付した。また、政権交代の結果、運輸大臣は社会党の伊藤茂氏が務めており、国労、ＪＲ、運輸大臣の間で会談が数次にわたって開かれた。運輸大臣、労働大臣は、話し合いによる解決を促したが、ＪＲ北海道・貨物会社は国鉄改革法第23条5項「採用に関わって設立委員になされた行為、設立委員が行なった行為は、承継法人の行為とする」を根拠として採用名簿を作成した国鉄と、採用を決定した設立委員は別法人であるから名簿作成にあたっての差別に関してはＪＲに当事者適格は無いと主張し、さらにＪＲ北海道は命令を受諾すると広域移動に応じた職員に不公平となること、人件費の問題を示した。この結果、ＪＲ北海道と貨物は、中央労働委員会命令の取消を求めて1994（平成6）年1月21日、東京地裁に行政訴訟を提訴した。

(2) 民営化後の各組合の動向

鉄道労働組合（鉄労）と動力車労働組合（動労）は国鉄改革に際して当局に協力的な立場をとり両組合等が1987（昭和62）年2月に結成した全日本鉄道労組総連合会（ＪＲ総連）は新会社において過半数を占めた。しかし両組合はかつて、生産性向上運動（マル生）やスト権ストで全く異なる対応を採ってきており、ＪＲ総連の結成は雇用不安を乗り切るための“呉越同舟”の観が強かった。そのため新会社が発足して雇用不安が解消されると、はやくも1987（昭和62）年7月に元鉄労の志摩組合長は、ＪＲ総連からの脱退、国労旧主流派が結成した鉄道産業労組総連合会（鉄産労）との協議会結成を提起するなどギクシャクする場面が多かった。またＪＲ総連は企業別組合をめざし連合組織としてのＪＲ総連を唱えたが、実質的には旧動労系が中心のＪＲ東日本労組が指導的立場を占めた。その後1990（平成2）年3月の政府指示に基づく国労組合員の広域採用募集に対してＪＲ総連が反対する一方、会社側は、ＪＲ東日本が反対、東海、西日本が応じるという対応の違いを示した。また、ＪＲ総連内でスト権確立に東日本労組が積極的であったのに対し

て、旧鉄労系が中心の西日本労組が消極的姿勢を採ったこと等がきっかけとなり 1991（平成 3）年 5 月頃から旧動労系組織と旧鉄労系組織は次々と分裂して新組合を結成した。また、分離した旧鉄労系組合は、鉄産労連と合流した。ただし、四国労組は統一を維持している。その結果 1992（平成 4）年 5 月に J R 西労組、J R 東海労組、J R 九州労組、J R 四国労組、鉄産総連は J R 連合を結成した。（図 3-3-11）旧動労系 J R 西労は旧鉄労系 J R 西労組と分離後、J R 西日本会社が提案する間合い時間の一部を勤務時間を含めないことを内容とする乗務員勤務制度変更に対して 1992（平成 4）年 12 月 8 日から 11 日にかけて 1975（昭和 50）年のスト権スト以来の大規模ストを実施した。その結果、13,575 本の列車が運休し、532 万人が影響を受けた。（表 3-3-12）なお、J R 総連と J R 連合は連合に加盟しており、国労は全労協に加盟している。

J R 岡山駅発着の運行予定と運休線区 (11日)

| 線 区 | 運行列車 | 始発列車 | 最終列車 |
|-----------------------------|--------------------|--|--------|
| 山 陽 線 (岡山—三石) | 上り11本 | 6:43発 | 21:47発 |
| | 下り10本 | 8:00着 | 20:50着 |
| 山 陽 線 (岡山—糸崎) | 上り19本 | 7:34着 | 22:30着 |
| | 下り19本 | 6:46発 | 23:29発 |
| 瀬戸大橋線 | 上り44本 | 5:50着 | 0:02着 |
| | 下り44本 | 5:25発 | 23:45発 |
| 宇 野 線 | 上り7本 | 7:58着 | 22:58着 |
| | 下り8本 | 6:36発 | 23:17発 |
| 赤 穂 線 | 上り12本 | 5:21発 | 22:02発 |
| | 下り12本 | 7:55着 | 22:40着 |
| 伯 備 線 | 全面運休 (特急やくもは運行) | 新幹線、芸備線は平常ダイヤ。在来線の特急、快速マリンライナー(瀬戸大橋線)は運行予定 | |
| 吉 備 線 | 全面運休 | | |
| 津 山 線 | 全面運休 | | |
| 因 美 線 | 全面運休 | | |
| (津山—那波) 姫 新 線 (新見—二月) | 全面運休 | | |

図 3-3-12 (山陽新聞 1992 年 12 月 11 日付より抜粋)

(3)まとめ

国鉄改革に際して各組合には紆余曲折があったが、最終的に旧鉄労系 + 旧国労主流派、旧勤労系、国労の三極構造が成立した。実は、これは旧国鉄における各組合がいくらかの地域事情を加味しつつ再結集しただけにすぎず、安定した労使関係とは程遠くなっている。ＪＲ東日本、北海道、貨物はＪＲ総連が多数派であり、ＪＲ西日本、東海、九州、四国はＪＲ連合が多数派を形成している。分割民営化に反対した国労組合員に対しては、民営化後も本人の意志に反する強制配転、出向が続いていたが、旧勤労系組合がＪＲ当局と対立するＪＲ西日本、東海、九州では、スト対策目的もあって融和的關係になりつつあるようである。