

国鉄改革に関する意見

——鉄道の未来を拓くために——

昭和60年7月26日

日本国有鉄道再建監理委員会

再建監理委員会委員
 委員長 亀井正夫
住友電気工業代表取締役会長
 委員 加藤 寛
慶応義塾大学経済学部教授
 " 隅谷三喜男
東京女子大学学長
 " 住田正二
財団法人運輸経済研究センター理事長
 " 吉瀬維哉
日本開発銀行総裁

はじめに

1. 当委員会は、日本国有鉄道の経営する事業の再建の推進に関する臨時措置法に基づき、国鉄事業に関し効率的な経営形態の確立のための方策を検討することを任務として、昭和58年6月10日に発足し、以来2年余りの間にわたり、130回を超える審議を重ねた。

この間、国鉄及び政府の関係機関はもとより、交通問題に関する専門家、私鉄経営者、地方公共団体、国鉄の各労働組合等から可能な限り広く意見を聴くとともに、数次にわたる現地調査を実施し、効率的な経営形態の確立のための方策についてあらゆる角度から検討を行った。

2. 国鉄改革の意義は、破綻に瀕している国鉄を交通市場の中での激しい競争に耐え得る事業体に変革し国民生活充実のための重要な手段としての鉄道の役割と責任を十分に果たすことができるよう国鉄事業を再生させることである。

当委員会はこのような認識に立ち、そのための最も適切な改革の方策を模索してきた。

その際、改革の基本的な方向を決定するに当たっては国鉄の危機的状況を招いた真の原因を解明した上でその原因を除去し得る最も適切な方策を立案する必要があるため、原点に立ち返って審議を重ね、改革の基本的方向を決定するまでに前半1年余りを費やしたところである。

3. このような審議を重ねた結果、国鉄の経営が悪化した最大の原因は、公社という自主性の欠如した制度の下で全国一元の巨大組織として運営されている現行経営形態そのものに内在するという認識に到達した。過去の数次にわたる再建策がいずれも失敗に帰したのはこの問題にメスが入られなかったことに由来するものである。

現行制度を前提とする過去の延長線上の対症療法により国鉄事業の再生を図ることはもはや不可能である。全国一元の巨大組織としての公社という経営形態そのものを抜本的に改革することによって初めて国鉄事業の再生が可能となると考える。

4. このような認識の下に、当委員会は、国鉄改革の内容として、現行経営形態を改め分割・民営化することを基本とし、あわせて、巨額の債務等について適切な処理を行い、過剰な要員体制を改め、健全な事業体としての経営基盤を確立した上で、国鉄事業を再出発させることを骨子とする改革案をここに提出する。

この改革案が適切に実施されることによって国鉄事業が健全な姿で再生し、活力ある経営の下でその人材と財産の持っている能力と価値が遺憾なく生かされ、鉄道事業の持つ公益性が真に発揮されるようになることを確信するものである。

5. 国鉄の破綻した経営を放置することはもはや一刻も許されない。速やかにこの改革案を実施し抜本的措置を講じなければ、巨額の赤字が年々累増するばかりでなく、近い将来事業そのものの維持運営に支障が生ずる事態も現実のものとなりかねない。

そのような不幸な事態を回避するためには、国鉄経営の抜本的改革を勇断をもって速やかに実行しなければならない。

6. もとより国鉄改革は難事業である。この大改革は、各方面の多大の支援と全国民の協力によって初めて成し遂げられるものである。これが実現することによって国鉄の事業と職員の将来に展望が開けることを考えると、国鉄は、労使相協力し、一丸となってこの難事業に取り組まなければならない。

国会及び政府は、この大改革を国政上の最重要課題としてとらえ、速やかに断行されるよう要請する。

また、地方公共団体には、地域の立場からの積極的な協力を要望する。

国民各位におかれても、当委員会の意図する国鉄改革の意義を十分に理解され、最大限の御協力を頂くようお願いする。

変革の苦しみを乗り越えて国鉄の過去を清算し、将来にわたり鉄道の役割を十分に果たし得る体制を確立して、100年の歴史を有する国民的財産を健全な姿で次の世代に引き渡すことが我々の世代の責務であると考えている。

(目次)

はじめに

第1章 国鉄改革についての基本認識

I. 国鉄改革はなぜ今必要か

1. 国鉄経営は危機的状況にある
2. 鉄道は今後とも重要な役割を担う
3. 国鉄改革は今行う必要がある

II. 分割・民営化はなぜ必要か

1. 国鉄経営はなぜ破綻したのか
2. 原因は現行制度に内在する

(1) 公社制度の問題

- ① 外部からの干渉
- ② 経営の自主性の喪失
- ③ 不正常な労使関係
- ④ 事業範囲の制約

(2) 全国一元的組織の問題

- ① 経営管理の限界を超えていること
- ② 画一的な運営
- ③ 不合理な依存関係
- ④ 競争意識が働かないこと
- ⑤ 分権化についての考え方

3. 現行制度での再建はもはや不可能である

- (1) 現行制度を維持すべき特別の意義はあるのか

① 全国ネットワーク論

② 全国一律運賃制

③ シビルミニマムとしての輸送の確保

(2) 分割・民営化はローカル線の切り捨てにつながるのか

(3) 対症療法では再建できない

第2章 効率的な経営形態の確立

I. 分割のあり方

1. 基本的な考え方
2. 旅客部門の分割
 - (1) 考え方
 - (2) 具体的な分割の内容

II. 経営形態のあり方

1. 考え方
2. 法人の性格
3. 規制の程度
4. 労働基本権

III. 旅客鉄道会社の具体的内容

1. 事業範囲

- (1) 鉄道旅客事業
- (2) 関連事業
- (3) バス事業
- (4) 鉄道連絡船事業
- (5) 病院
- (6) 地域内通信
- (7) 工場
- (8) 鉄道学園

2. 旅客鉄道会社の収益調整措置

- (1) 考え方
- (2) 本州の旅客鉄道会社の調整措置
- (3) 3島の旅客鉄道会社の調整措置

3. 新幹線一括保有方式の内容

4. 出資のあり方

5. 引継ぎ資産、債務の範囲

- (1) 引継ぎ資産の範囲
- (2) 引継ぎ債務の範囲

6. 共済制度の取扱い

7. 退職手当の取扱い

8. 金融・税制措置

- (1) 金融措置
- (2) 税制措置

9. 運賃上の公共負担

10. 今後の新線建設等の考え方

11. 旅客鉄道会社の経営見通し

IV. 鉄道貨物事業

V. 研究所等の取扱い

1. 研究所
2. 基幹的通信
3. 鉄道公安制度

VI. 要員規模

VII. 分割に伴う技術上の問題とこれに対する考え方

第3章 国鉄事業再建に際し解決すべき諸問題

I. 余剰人員対策

1. 余剰人員の数
2. 基本的な考え方
3. 対策の具体的内容

- (1) 移行前の対策
- (2) 移行後の対策

- ①「旧国鉄」における対策実施の必要性
- ②教育訓練等の実施
- ③特別対策対象者の生活への配慮
- ④当面の就業の場の確保

4. 雇用の場の確保

- (1) 関連企業
- (2) 公的部門
- (3) 一般産業界

5. 政府の支援

6. 立法措置

II. 長期債務等の処理

1. 処理すべき長期債務等の種類と金額
2. 処理の基本的な考え方

3. 長期債務等の配分

- (1) 国鉄長期債務
- (2) 年金負担等
- (3) 3 島会社基金
- (4) 「旧国鉄」に所属する余剰人員の対策費
- (5) 鉄建公団建設施設に係る資本費負担
- (6) 本四公団建設施設に係る資本費負担

4. 「旧国鉄」における長期債務等の処理

- (1) 「旧国鉄」の自主財源
 - ① 非事業用用地
 - ② 新事業体への出資株式
 - ③ 新幹線保有主体からの収入
- (2) 最終的に残る長期債務等の処理
 - ① 国民負担を求める理由
 - ② 処理方策

III. 債務整理等の組織

1. 組織の性格
2. 業務の内容
3. その他

第4章 改革の推進体制及び移行時期等

I. 推進体制及び手順

1. 政府
2. 国鉄

II. 移行時期

付記／おわりに／付論／参考資料

第1章 国鉄改革についての基本認識

I. 国鉄改革はなぜ今必要か

1. 国鉄経営は危機的状況にある

国鉄の経営は昭和39年度に赤字に転じて以来年々悪化の度を深めている。

長い歴史を持つ国鉄は、第二次大戦後の一時期に赤字を計上したことはあっても、その独占的地位を背景として概ね黒字基調で推移してきた。しかしながら、昭和30年代以降のわが国の高度経済成長期を通じ、産業構造の変化や国民の所得水準の向上に伴い、自動車、航空等との競争が激化し、国鉄が持っていた他の交通機関に対する優位性は旅客、貨物ともに急速に失われていった。

この結果、国鉄は、交通市場の中で一貫してシェアを低下させてきたが、後に述べるようにこのような環境の変化に適切に対応した減量化などが遅れたため、ここ20年間以上にわたり経

(付2)

営状態は悪化の一途をたどっている。

最近の状況を見ると昭和60年度予算における実質的な赤字額は単年度で2兆3千億円という膨大な額に上る見込みであり、これは毎日63億円近くの赤字が増加していく勘定となっている。

さらに、借金の残高も昭和60年度末には実に23兆6千億円もの巨額に達すると見込まれ、民間会社なら既に破産した状態となっている。また、昭和60年度予算では、2兆5千億円という巨額の借金をしても、過去の借金の返済に1兆円、さらに利子の支払に1兆3千億円と元利合計が2兆3千億円にも及び、まさにサラ金地獄に陥っている。このような膨大な額の借金を続けていくことにはおのずから限界があり、このまま推移すれば早晩、人件費などを支払うための資金の調達も困難となって、列車の運行など事業の運営にまで重大な支障が生じることが危惧される。

2. 鉄道は今後とも重要な役割を担う

以上のように国鉄の経営は破綻に瀕しているが、鉄道が国民生活の中で今後どのような役割を担っていくのかを把握することが、国鉄事業の再建策を検討していく上において極めて重要である。

このような観点から、次に述べるように各交通機関の役割について将来を展望すると、鉄道は、旅客については中距離都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送及び地方主要都市における旅客輸送の分野で、今後とも国民生活にとって重要な役割を果たしていくことが見込まれ、また貨物についても大量輸送や長距離輸送の分野において相応の役割を果たしていくことが見込まれる。当委員会としては、このような鉄道の持つ役割を踏まえた上で、将来にわたりその特性を最大限発揮させていくためには、抜本的改革によって速やかに国鉄事業を再生させることが必要であるとの認識を持つに至った。

(1) 旅客輸送

① 21世紀までを展望した輸送需要の見直し

わが国が、今日の安定的な経済成長を維持し、一層ゆとりと潤いのある国民生活を構築していく上で、交通機関の果たす役割は今後ますます大きくなるものと思われる。当委員会は、21世紀に向けてのわが国の輸送需要が次のように推移するものと予測した。

(a) 総輸送需要

わが国のマイカーを含む国内交通機関の利用者総数は昭和58年度実績で525億人であり、これに移動距離を乗じた総輸送需要は8,220億人キロである。平均すれば国民1人が毎日1.2回、19km程度交通機関を利用して移動していることになる。これは欧米先進諸国と比較して必ずしも高い水準にはないが、ここ10年間を見ると毎年2%程度の割合で着実に増加してきている。

今後わが国の経済が昭和65年度までは年率4%前後、それ以降長期的には3%程度の安定成長を持続していくものと想定すると、総輸送需要は昭和65年度には約600億人、9,200億人キロに、昭和75年度には約630億人、9,800億人キロに達するものと見込まれる。

(b) 交通機関別輸送需要

このように総輸送需要が着実に増加していく中で、国鉄のシェアは、これまで一貫して減少を続けてきたが、将来の見直しも極めて厳しいものと予想される。

すなわち、輸送人キロで見ると、国鉄は、昭和36年度に50%のシェアを割り込んで以来、年々減少し、昭和58年度の実績では23%(1,929億人キロ)のシェアとなったが、さらに昭和65年度には20%(1,850億人キロ)、昭和75年度には18%(1,800億人キロ)にまで落ち込むものと見込まれる。

他方、マイカーを中心とする自動車は、昭和39年度には人キロで30%のシェアにすぎなかったにもかかわらず、モータリゼーションの進展、高速道路の整備等によって昭和46年度には51%昭和58年度には56%(4,642億人キロ)とシェアを急速に拡大してきた。この傾向は将来も続き、昭和65年度には60%(5,550億人キロ)、昭和75年度には62%(6,100億人キロ)に達するものと見込まれる。

さらに、航空の需要も、国民の時間価値の高まりに伴う高速化指向や空港の整備によって、他の交通機関をはるかに超えた伸び率で増加している。航空は、昭和42年度までは人キロで1%に満たないシェアであったにもかかわらず、昭和58年度には4%(306億人キロ)のシェアを持つに至った。この傾向は現在進められている東京国際空港、関西国際空港の整備等によって将来も続き、昭和65年度には5%(440億人キロ)、昭和75年度には6%(540億人キロ)に達するものと見込まれる。

② 交通体系における今後の鉄道旅客輸送の役割

以上のように、21世紀までを展望した輸送需要は、航空やマイカーを中心とする自動車のシェアが高まっていくのに対し、国鉄のシェアが減少することは避け難いものと見込まれる。

しかし、これを都市間交通の分野で見ると、300km程度までの近距離においては、高速道路を中心とした自動車が65%程度のシェアを占めることが見込まれる。また、750kmを超えるような長距離においては、航空が68%程度のシェアを占めることが見込まれる。他方、300km～750kmの中距離帯においては、既設新幹線を中心に鉄道がなお51%程度のシェアを堅持して、その輸送量はほぼ横ばいで推移することが見込まれる。

さらに、地域交通の分野を見ると、東京、大阪等の大都市圏やその他の地方主要都市における鉄道の需要は、通勤・通学等の定期客を中心に輸送量は比較的堅調に推移することが見込まれる。

このように、わが国では、欧米諸国と比べて都市への人口集積度が高く、また狭隘な国土に都市が連鎖状に分布しているという地理的な特色があるため、大量の旅客の移動を高速で、かつ定時に輸送し得るといった優れた特性を有する鉄道の果たす役割は大きい。

したがって、これからのわが国の鉄道輸送は、既設新幹線を中心とする中距離都市間旅客輸送や輸送密度の高い大都市圏旅客輸送及び地方主要都市の旅客輸送の分野における基幹的交通機関として、経営の効率化と一層のサービスの向上を図ることにより十分収益性のある事業としてその責任を果たし続けることが可能である。また国民も鉄道輸送にそうした役割を強く求めている。

(2) 貨物輸送

① 従来の国鉄貨物輸送

国鉄の貨物輸送は、かつては国内貨物輸送の主要部分を担い、わが国の経済、社会の発展に大きく寄与してきた。しかしながら、昭和30年代以降の高度経済成長期を通じ、臨海工業地帯の発達に見られる産業立地や産業構造の変化に伴って、トラック、内航海運等の交通機関との激しい競争が展開された。そのような中で、国鉄の貨物輸送量は年々減少し続け、昭和40年前後の2億トン程度の輸送量に対し、昭和59年度の実績では約7,500万トンにまで減少した。最近では、物流界における基幹的交通機関としての地位を失い、国内物流に占めるシェアも輸送トンキロで6%に過ぎないものとなっている。

このような輸送構造の変化の中で、国鉄は、作業に多くの要員と長い時間を要する古いヤード経由輸送方式を続け、合理化や事業分野の見直しにおいて的確な対応を怠るなど輸送体制の変革に立ち遅れたため、貨物部門の経営は悪化の一途をたどり、今や国鉄事業全体の経営を大きく圧迫するに至っている。

②今後の見通し

鉄道貨物事業には、輸送手段として本来優れた特性を有している分野がある。特に石油、セメント等の大量輸送や長距離のコンテナ輸送は、他の交通機関と競争しても十分にその特性を發揮し得る分野である。しかし、そのような特性を發揮していくためには、旧態依然とした経営感覚から脱皮し、経営体制、輸送システム等について抜本的な改革を行い、その競争力を高めしていくことが不可欠の条件である。

最近に至って、昭和59年2月のダイヤ改正に見られるように、遅まきながらヤード経由輸送方式からの撤退と、石油、セメント等の輸送やコンテナ輸送に代表される定型・直行型輸送方式への転換が図られている。

輸送システムについてはこのような方向をより徹底させるとともに要員や経費について一層の縮減を図るなどにより、物流ニーズに対応した輸送サービスを提供することができれば、鉄道貨物事業は激しい競争を展開している物流市場において今後とも相応の役割を果たし得るものと考えられる。

3. 国鉄改革は今行う必要がある

鉄道は、上に述べたように今後ともわが国の交通体系の中で重要な役割を担うことが期待されている。国鉄改革を行う意義は、このような国民生活充実のための重要な手段としての鉄道の役割を、将来にわたり十分果たし得るようになるために国鉄事業の再生を図ることにある。

すなわち、破綻に瀕している現在の国鉄を、交通市場の中で激しい競争に耐え得る事業体に変革し、官僚的体質から脱却した活力ある経営の下で、国鉄の人材と財産が持っている能力と価値を遺憾なく發揮させることによって、国民が求めている鉄道の役割と責任を十分果たし得るようになることである。

このような国鉄の改革は一刻の猶予も許されない。先に述べたように、国鉄経営はまさに破産状況にある。従来の借金に依存した経営は、借金が利子を生み、その利子のために赤字が増大し、さらに借金に頼らざるを得ないという悪循環に陥っている。また、今後の国鉄経営の行方に確たる見通しが無いため、職員も将来に希望を見いだせず、職場規律の乱れに見られるように士気の低下が否めない状況にある。

このような状況をこれ以上放置すれば、国鉄は近い将来その機能の維持に支障を生じ、国鉄に勤務する人々にとって極めて不幸な状況になることはもちろん、利用者、国民に多大の不利益と負担をもたらすことが危惧される。

鉄道事業は、私鉄の例で見られるように、ある程度以上の輸送需要があれば効率的な経営を行うことによって事業として十分成り立ち得るものである。特に、わが国においては、人口密度が高く、また狭隘な国土に都市が連鎖的に分布しており、本来鉄道特性が發揮しやすい地理的条件にある。実際上も、ヨーロッパ諸国の鉄道の輸送密度(1日平均キロ当たり利用者数)が5,000人前後であるのに比べて、国鉄は約25,000人とかなり高い水準にある。したがって、国鉄事業は、速やかに抜本的改革を実施すれば、鉄道事業として再生する余地はなお残されているものと考えられる。

改革が1日遅れることは更に不幸な事態に一步近づくとである。国鉄事業を再生させる可能性がまだ残されている現在において抜本的改革措置を講じることこそ、これを放置した場合の将来における測り知れない不利益を回避し、結果として国民の負担を最小限のものとするための最善の道である。

II. 分割・民営化はなぜ必要か

1. 国鉄経営はなぜ破綻したのか

(1)国鉄経営の破綻原因

国鉄の経営が破局的な状況に立ち至った基本的な背景としては先に述べたように他の交通機関が急速に発達し、国鉄中心のそれまでの輸送構造に大きな変化が生じたことが挙げられる。そしてこのような鉄道事業を取り巻く環境の変化にもかかわらず、国鉄はこれに即応した経営の変革や生産性の向上が立ち遅れるなど時代の変化に的確に対応できなくなった。このことが、今日の国鉄経営の破綻をもたらした最も大きな原因である。

それでは、国鉄はなぜこのような輸送構造の変化に的確に対応することができなかつたのであろうか。当委員会は、まずその理由を正しく把握することが国鉄事業の再建策を企画立案するに当たっての重要なポイントであるとの認識に立ち、様々な角度から検討を加えた。

その結果、輸送構造の変化に的確に対応できなかった理由は、現行の経営形態そのものに内在する構造的な問題、すなわち、公社という制度の下で巨大組織による全国一元的な運営を行ってきたことにあるという認識を持つに至った。そしてそのことが経営の自主性や自由を制約するなどの問題を生じさせる一方、赤字に対する感覚を希薄にするなどいわゆる親方日の丸意識を生み、無責任経営を招いた大きな要因ではないかと考えるに至った。

(2)総合交通体系についての考え方

これに対して一部には、総合交通体系形成の名の下に、マイカー、トラック等他の交通機関に対して、政府が直接規制するなど輸送構造そのものを国鉄中心の形に再構築していくための政策措置を講じるべきであり、これがなされなかつたことが、今日の国鉄経営の破綻を招いた主要な原因であるとの見解がある。

しかしながら、当委員会は、望ましい交通体系の形成は、各交通機関の競争と利用者の自由な選択が反映されることを原則とすべきであり、

政府の政策措置もこのような原則ができるだけ生かされるように配慮して行われることが、真の意味での総合交通体系の形成に資するものと考えられる。

したがって、他の交通機関に対する規制や統制を強めることによるのではなく、現在の国鉄自体を、交通市場の中で激しい競争に耐え得る体質を持った事業体に変革していくことが、国民経済的観点からも必要である。

2. 原因は現行制度に内在する

国鉄経営の破綻は、現行経営形態に内在する問題に起因するところが大きい、これを具体的に整理すると次のとおりである。

(1)公社制度の問題

①外部からの干渉

第1の問題は、国の関与の度合いが大きいことから、外部干渉を避け難い体質を持っていることである。

公社は、そもそも設立の経緯からその事業が高度の公共性を有するものとして、厳しい国の監督規制を受けることとされている。国鉄においても、予算、役員人事、運賃、重要施設に対する投資等経営上の重要事項をはじめとして、非常に広範囲にわたり国会あるいは政府の関与を受けている。このように国の関与の度合いが大きい場合には、その本来の趣旨を逸脱し、経営を無視した外部からの干渉を招く余地が生じることになる。

特に、国鉄については、独占性を失った後においても、国営時代から培われた国鉄に対する過度の国民の期待が根強く残っているため、国政の場等で経営上の重要事項について政治的解決が図られることが多かった。具体的には、国鉄運賃が公共料金の目玉として常に抑制の対象となり、何度となく運賃改定法案が廃案となったため、適切な運賃料金体系が形成されず、その結果赤字や借金が増加していったこと、あるいは、極めて非採算な路線が各地において建設され、経営を圧迫したことなどが代表的な例である。

国鉄の独占性が存在した時期においては、このような外部干渉による弊害は余り顕在化しなかったが、国鉄の競争力が低下した今日においては、経営の健全性を著しく妨げる結果となって現れている。

②経営の自主性の喪失

第2の問題は、経営の自主性がほとんど失われているために、経営責任が不明確になっていることである。

民間企業においては、経営者は経営上の重要事項について自ら決断を下し、また、自らの力で事業を維持し、発展させるためにあらゆる努力を傾注する。そしてその成果に対してはすべての責任を負うのが通常である。

これに対して、国鉄においては、国の関与の度合いが大きいこと、経営上の重要事項について経営者に与えられる裁量の余地は、民間企業に比べて小さくなっている。このため、経営責任の所在が曖昧になり、役員、上級幹部も経営者としての自覚が希薄になる傾向にある。

このことは、あらゆる努力を払って企業を維持し発展させようとする経営者の経営意欲を損なうばかりでなく、本来経営者の自主的判断で措置可能なことすら、積極的にこれに取り組む姿勢を失わせ、他の同種事業との比較において

生産性やサービス水準の面で著しい低下を招く結果となっている。

③不正常的な労使関係

第3の問題は、労使関係が不正常的なものとなりがちであることである。

民間企業においては、団体交渉を通じ、労使が自主的に労働条件を決定しており、その結果は、経営の実態を反映しているのが通常である。

これに対して、国鉄においては、経営側に団体交渉に応じ得るだけの十分な当事者能力が付与されておらず、最も重要な労働条件である賃金についても、実質的には公労委等によって決定されている。このため、正常な団体交渉を行うことができず、経営側は賃金以外の勤務条件で妥協が行いがちである。他方、労働側も、国有鉄道であるがゆえの親方日の丸意識が払拭しきれていない上に、外部からの介入によって経営が左右されることもあって、生産性向上意欲やコスト意識が乏しくなる傾向にある。

このように公社制度から来る制約が、国鉄の労使双方に対し経営実態についての自覚を希薄にさせ、労使関係を不正常的なものとしている。

④事業範囲の制約

第4の問題は、事業範囲に制約があり、多角的、弾力的な事業活動が困難となっていることである。

大手の私鉄事業者は、流通業、不動産業等を兼営することにより沿線開発の利益を吸収するばかりでなく、その信用力、資金力を背景に、それ以外の分野にも進出して積極的に経営の多角化を進め、企業全体として収益力を高めるとともにその活性化を図っている。

これに対して、国鉄は、国営事業を承継し、その事業を営むことにより公共の福祉を増進することを目的とした企業体であり、事業範囲もこの目的を達成するためのものに限定されている。

したがって、国鉄が今後事業範囲を拡大し、多角的経営を進めていこうとしても、現行公社制度の下では、公社そのものの存在目的からするとおのずから限界があり、私鉄並みの関連事業経営は難しい。

以上のような公社制度の問題点は、公社という経営形態のあり方そのものに内在する構造的なものであることを認識する必要がある。同時に、国鉄の事業と基本的に異ならない鉄道事業を、数多くの民間鉄道事業者が健全に営んでいる現実にも目を向ける必要がある。

公社制度を維持する限り、その制度に構造的に内在する弊害は依然として存在し続けるわけであり、これを打破するには、現行公社制度を民営化することによって、経営者の官僚的体質の改善と職員の意識改革を図るしか道はないと思われる。

ただ、国鉄経営の今日の破綻は、公社という経営形態のあり方に伴う問題点のみから生じたのではないことに注意する必要がある。次に述べるように、全国一元的巨大組織として運営されていることに伴う弊害とあいまって、今日のような危機的状況を招いたのである。したがって単に経営形態を改めるだけでなく、全国一元的巨大組織であることに伴う弊害を究明し、これを是正するための措置を併せて講じるのでなければ抜本的な経営改革の方策とはならない。

(2)全国一元的組織の問題

(付4)

国鉄は、公社という制度の下で、全国一元的の巨大組織として運営されているので、公社形態そのものに伴う問題のほか次のような問題を有している。

①経営管理の限界を超えていること

第1の問題は、日本全国を事業区域とし、極めて多数の職員を抱える巨大組織となっているため、適切な経営管理が行われにくいことである。

鉄道事業は、本来、労働集約性が強いことから健全な経営を維持していく上で末端の現業機関に至るまで組織及び職員の管理が適切に行われることが特に重要な要件である。しかし国鉄は日本全国をその事業区域とし現在では約30万人もの職員を有する巨大組織であり、まさに適切な経営管理の限界を超えたものとなっている。

このため、経営者が現業機関の実態を把握し、責任を持って末端に至るまで経営意思の徹底を図ることは極めて困難な状態となっている。その結果、職員の企業に対する帰属意識は次第に希薄になるとともに多くの職場において規律の乱れを生み、全体として組織の活力が減退し円滑な組織運営に支障が生じている。

②画一的な運営

第2の問題は、全国一元的組織の下で事業が行われるため、その運営が画一的に行われがちなことである。

鉄道事業は、本来地域性という側面を強く有する事業である。にもかかわらず国鉄においては、運賃や賃金のあり方などの経営の基本となるべき事項が中央で画一的に決定されるため、地域経済の実態に即したもとなっていない。また、列車ダイヤの設定や駅の設置等に関して、利用者の利便に応じたサービスが提供されないなど地域の交通事情に沿った運営が行われているとは言い難い。

③不合理な依存関係

第3の問題は、全国一元的組織の下で、北海道から九州まで、あるいは旅客輸送、貨物輸送を通じて全国一体の収支管理が行われるため、各地域や各事業部門の間に依存関係が生じやすく、それぞれの経営の実情に即した効率化が阻害されていることである。

鉄道事業の活力ある経営のためには、各地域や事業部門ごとの経営の実情を明確に把握し、それぞれの経営上の責任者及び職員が明確なコスト意識と利益目標を持って取り組むことが必要である。しかしながら国鉄の現状は、全国一体の収支管理が行われるため、それぞれの間に依存関係を生じやすく、経営の効率化を阻害することとなっている。また、このような依存関係が合理的な範囲を超える場合には、他の交通機関との競争関係において、本来鉄道特性を発揮し得る分野の競争力を弱体化させる一方、鉄道特性のない非効率な分野を温存させ、事業経営の活性化を損なわせることとなり、ひいては交通体系全体の効率性を阻害することにもなりかねない。

そのうえ、全国一体の収支管理の下では、地域ごとの受益と負担の関係が明確とならない結果、国鉄経営の深刻な事態について、地方公共団体や地域住民の正しい理解と協力が得難いものとなっている。このような現行体制の下では、経営に対する地元の意欲と責任を喚起することは極めて困難と言わざるを得ない。

④競争意識が働かないこと

第4の問題は、現在の国鉄が鉄道事業者として他に比類するもののない全国組織の事業者であり、同種企業間における競争意識が働かないものとなっていることである。

このため、経営責任の不明確さとあいまって交通市場の中での対応力に欠け、危機的状況を招く結果となっている。全国一元的組織運営を改め、これを適正な事業規模に分割すれば、電気事業再編成後の電力会社や大手私鉄相互間にその例を見るように、常に比較の対象とされる同種企業が存在することとなり、相互に競争意識が働くこととなる。その結果、全国一元的組織運営では実現され難い一層の経営効率化を図ることができるものと考えられる。

以上のような全国一元的組織運営に伴う問題は、全国を事業区域とする巨大組織の下での事業運営が継続される限り、そのことに内在する問題として避けることのできないものであり、公社制度を改めて民営化するだけでは、依然として解決され難いものであることを認識する必要がある。

もちろん職員数のみの点から見れば国鉄程度の規模の企業体が存在し得ないわけではない。しかし、国鉄の事業は、単に職員数が多いというだけでなく、多様な交通機関が発達した今日、その事業運営に当たって地域性が強く要求されるようになってきたため、全国一元的の画一的運営が時代にそぐわないものとなっている。

全国一元的の巨大組織であることから生じる弊害を克服し、鉄道事業としての今日の要請に即した運営を行うためには、適切な経営管理が行われ、かつ、地域性や事業部門の特性を反映した事業運営が確保され得るよう適切な事業単位に分割することが不可欠である。民営化と分割を一体として断行することによって、はじめて激しい競争下にある交通市場の中で効率的で責任ある経営を行うことが可能となる。

⑤分権化についての考え方

これに対して、分割によらず徹底した分権化で対応すれば足りるのではないか、との見解がある。

当委員会は、全国一元的組織の事業体である以上、いかなる徹底した分権化を図ろうとも、結局は運賃の決定権や、賃金、労働時間等の労働条件の決定権、主要人事の任免権、基本的施設に関する投資の決定権など事業経営にとって最も重要な要素を本社に留保せざるを得なくなると考える。仮に、これらの要素をも本社に留保しないのであれば、本社を設ける意味はなく、分割することと実質的に同じことになる。

また、民営化だけを行った上で分権化を図ったとしてもこうした事情は異ならない。

分割の目的は、各経営単位がそれぞれ明確に責任をとることによって経営の自主性を発揮し経営の効率化を図ることである。そのためには、権限はすべてその経営単位に帰属させねばならない。分権化ではこのような意味での経営責任が結局曖昧で不徹底なものになる。

なお、国鉄においても、昭和32年に、地域ごとの総合性、独自性を重んじた包括的な地域別の経営管理を目指して、本社から大幅に権限を委譲することによって支社制度を発足させたことがある。しかしながら、上で述べたような経営の重要な要素である運賃や労働条件の決定権等が本社に留保された結果、経営環境等の変化

に弾力的に対応し得なかったことから、所期の目的を果たすことが困難になり、昭和45年に廃止された経緯がある。

3. 現行制度での再建はもはや不可能である

これまで述べたように、当委員会としては、国鉄経営の破綻原因は、現行経営形態そのものに内在する構造的なものであり、経営形態そのものの抜本的な改革を行う必要があるとの認識を持つに至ったのであるが、国鉄の経営形態のあり方については、先に述べた分権化論をはじめとして、各方面において種々の議論がある。これらのうちの主要なものについて、当委員会は以下のように考える。

(1) 現行制度を維持すべき特別の意義はあるのか

国鉄は、公社制による全国一元的組織運営により国家政策上の諸要請を実現すべき役割を担っており、私鉄等他の公益事業とは異なった特別の意義を有しているため、引き続き現行経営形態を維持すべきであるという議論がある。

わが国の鉄道事業を沿革的に見るとともに私鉄を主体に発達してきており、明治39年の鉄道国有法による国の買収がなされる直前には全国の鉄道網の7割近くが多くの民間鉄道事業者により経営されていた。その鉄道事業の大部分を国有化して全国一元的に運営してきた主な理由は、全国交通ネットワークの維持、全国一律運賃制による均等な輸送サービスの維持、シビルミニマムとしての輸送の確保など全国にあまねく鉄道の恩恵を及ぼすことによって地域振興や国土開発、さらには国の経済発展や国民生活の向上に寄与させるとともに、特に戦前は軍事面からの強い要請があったためと言われている。

これらの要請については、国鉄が交通体系の中で独占的な地位を占めていた時代においては確かに大きな意義を有していた。また、これらの要請から生じるコストも、利用者に適正な負担を求めることが可能であった。

しかしながら、多様な交通機関が発達し、国鉄がその独占的地位を失った今日においても、なおこれらの要請を国鉄にのみ求めることは、以下で述べるように国鉄事業の経営に過重な負担を負わせるばかりでなく、交通政策上も問題を生じさせる結果となる。

① 全国交通ネットワーク論

全国交通ネットワークについては、各種交通機関の発達した今日においては、原則として、利用者の自由な選択により自動車、鉄道、航空等が各々その特性に応じて役割を分担することにより形成、維持されており、鉄道のみによる全国交通ネットワークを考える必要性に乏しい。基本的に鉄道は、旅客、貨物ともにそれぞれその特性を發揮し得る分野を中心として効率的な運営を行うべきものである。

また鉄道特性を發揮し得る分野の鉄道ネットワークを考えるにしても、鉄道旅客の現実の流動実態や列車の運行形態などに適合した分割を行えば、全国一元的に運営しなくともネットワークの一体性は十分確保できるものとする。

② 全国一律運賃制

全国一律運賃制について、これを維持することは、各種交通機関の発達した今日において鉄道特性を發揮し得る分野の営業基盤の弱体化を招くとともに、競争条件が不均等になり、交通体系全体の効率性を阻害することになる。また

首都圏等では、国鉄の運賃が私鉄の運賃よりかなり高くなるなど、かえって利用者間の負担の公平を損なう結果ともなる。

③ シビルミニマムとしての輸送の確保

シビルミニマムとしての輸送サービスについては、基本的には輸送需要に応じた最も効率の良い交通機関により確保されるべきものである。また、鉄道によらざるを得ない場合においても、多くの中小私鉄がその役割を担っている点から見て、国鉄という形で維持しなければならない必然性はない。

以上のように、かつて国鉄にのみ求められていた政策上の要請はほとんどその意義を失っている。そのうえ、現在国鉄が行っている鉄道輸送は、その特性が發揮できる分野を中心として、国民生活に有用な輸送サービスを供給しているという点で依然として強い公益性を有しているものの、輸送サービスの性格については、国鉄と私鉄あるいは航空との間に特段の質的な差はない。またサービスの有用性についても、輸送事業のみならず、電気、ガス等のいわゆる公益事業にも共通するものである。このように見ると、国鉄は、鉄道事業あるいは広く公益事業一般の有する公益性を持っているにすぎず、現行制度を維持すべき必然性は乏しいと考えざるを得ない。

(2) 分割・民営化はローカル線の切り捨てにつながるのか

分割・民営化すれば、採算性の悪い路線は切り捨てられてしまうのではないかと、現行経営形態を維持していかないと北海道等のローカル線の多い地域においては、結局鉄道がほとんどなくなってしまわないかという議論がある。

しかし、先にも述べたように、今日の国鉄の危機的状況を招いた根本原因を除去することなく、対症療法によってのみ延命策を講じようとするれば、ますます状況が悪化することは明らかである。公社制度の下で全国画一的な運営を続ける限り、地域の实情に即した活力ある経営を期待することは不可能である。その意味で、現行経営形態の下で採算性の良くない路線を経営していく場合の方が、逆に一部地域から鉄道がほとんどなくなってしまふ事態になりかねない。むしろ、今のうちに分割・民営化という抜本的な改革を行えば、地域と一体となった活力ある経営が行える結果、鉄道を地域住民の足として再生し、残していくことが可能となるのである。

現に、わが国の中小私鉄は、輸送量がある程度小さくても、地域社会と一体となって、生産性向上の努力を行い、活力ある経営を行うことによって鉄道を維持している。

北海道等のローカル線の多い地域においても中央指向型の一律の基準によって運営するのではなく、分割・民営化によって、それぞれの地域の实情に即した交通体系のあり方を踏まえ、地域に密着したきめ細かい営業施策を展開することによってこそ、地域の交通機関にふさわしい効率的な経営体制の確立が可能となる。これによって公社制度の下での中央集権的な全国一元的運営を続ける場合と比べて、より多くの鉄道が再生され、地域住民の期待に十分応えていくことが可能となると考える。

(3) 対症療法では再建できない

現在の国鉄には確かに種々問題はありますが、現行制度の枠組みの中で、長期債務の処理など必

要な改善措置を講じれば現行経営形態を革新しなくても足りるのではないかとの議論がある。

しかし、国鉄経営の破綻の原因は、これまで述べたように現行の公社制度及び全国一元的組織運営という経営形態そのものに内在する構造的なものである。

また、昭和44年度以来何度となく政府及び国鉄において経営再建対策が立案、実施されてきたにもかかわらず、そのいずれもが中途挫折の運命をたどっている。さらに、昭和51年度及び55年度の二回にわたって、累積欠損額に相当する5兆3千億円もの長期債務の棚上げ措置が講じられ、「後のない計画」と言われた現行の経営改善計画が実施されてきたが、これによっても事態の好転を期待できるような状態にはない。

これらのことを考えれば、現行制度の枠内での手直しという従来の延長線上の対症療法によっては、もはや国鉄事業の再建を実現することは不可能である。

以上のような考察を行った結果、当委員会は、国鉄事業を再生するには、現在の公社制度及び全国一元的組織運営に伴う弊害を除去するための思い切った改革が必要であり、速やかに分割・民営化施策を断行するしか道はないという結論に達した。

第2章 効率的な経営形態の確立

これまで述べてきたように、国鉄が今日このような破局的状況に立ち至った基本的な原因は公社制度及び全国一元的組織運営という現行経営形態そのものに内在する構造的なものであり、鉄道事業の再生のためには、経営形態そのものにメスを入れ、根本原因を除去する必要がある。

このため、以下で述べるような方法で現行経営形態を改め、適切な事業単位に分割するとともに民営化を行う。

I. 分割のあり方

1. 基本的な考え方

具体的な分割案を検討するに当たっては、適切な経営管理が行われること、地域の实情に即した運営が行われること、各地域や事業部門の間での不合理な依存関係を排除すること、競争意識が動くこと等の要請をできるだけ満たし得るものとする必要がある。同時に、旅客及び貨物の流動実態や列車の運行実態との適合性、分割に伴う技術上の問題やコストの最小化、分割後の各事業体の安定的な経営基盤の確保といった点も総合的に考慮すべきである。

その際、貨物部門については、貨物の流動実態や列車の運行実態、さらには業務運営のあり方等において旅客部門と事情が大きく異なっていることを十分考慮する必要がある。また、現在、客貨一体の運営体制の下で、経営責任が不明確となり、貨物部門の合理化・効率化を大きく遅らせ、結果として国鉄の経営全体にも悪影響を及ぼすなど様々な問題を生じていることにも留意すべきである。

このような事情にある鉄道貨物輸送が、将来にわたり相応の役割を果たしていくためには、経営責任を明確化し、貨物輸送にふさわしい経営施策を展開できるような体制を確立することが不可欠の条件である。このため、旅客部門を以下で述べるように分割することを前提として、

貨物部門については、旅客部門から経営を分離し、その事業特性に沿って全国一元的に鉄道貨物事業を運営できる独立した事業体とする。

2. 旅客部門の分割

(1) 考え方

ア. 具体的な分割方法を検討するに当たっては上で述べたように種々の観点からの要請を総合的に考慮する必要がある。

すなわちこれらの要請のうち、適切な経営管理、地域の実情に即した運営、不合理な依存関係の排除等の要請を重視する観点からは地域的になるべく小さい経営単位に分割すべきである。

他方、旅客の流動実態や列車の運行実態との適合、分割に伴う技術上の問題やコストの最小化、安定的な経営基盤の確保等の要請を重視する観点からは、逆に相当程度の面的広がりを持たせて分割することが望ましい。

また、新幹線については、わが国の基幹的交通機関として、国土の均衡ある発展等に果たす役割から見て、新幹線利用者間の負担の均衡ができるだけ図られるよう配慮して分割することが考えられる。

イ. 当委員会は、これらの要請を総合的に勘案し、様々な角度から分割案を検討した。

例えば、地域的になるべく小さい経営単位に分割する観点から、現在全国に30か所ある鉄道管理局（北海道、四国、九州及び新幹線の各総局を含む）を基礎としつつ、ある程度これを統合した形の分割案について検討した。しかしながら、鉄道管理局を基礎としたこのような分割案では、技術上の問題が大きく、収益格差が著しい上に、安定経営のための基盤となる路線を持たない事業体が相当数出てしまう。

また、安定的な経営基盤確保の観点から、従来の線区区分を単位として、事業体間の収益格

差ができるだけ平準化するような形で、これらの線区を組み合せるという案を検討した。この案では、収益力の大きい路線が一部の地域に偏っているため、これらを各事業体の中核路線となるように分割すると、結果として旅客の流動実態に適合しなくなり、地域的に不自然な形の分割になってしまう。

さらに、新幹線が高速交通機関として果たす役割にかんがみ、その利用の一体性を確保する観点から、新幹線全体を一つの事業体とし、在来線を地域経済ブロック単位で分割する案についても検討した。しかしながら、この案では、在来線の事業体に安定経営のための基盤となる路線を持たないものが出てしまうほか、機能面から見ても新幹線のフィーダー機能を有する在来線については、新幹線と一体的に運営する方が望ましい場合がある点に問題を残す。

ウ. このように、当委員会は、様々な角度から分割案についての検討を加えた。

分割に際して考慮すべき多くの要請を完全に満たすことが困難であるとしても、これまで述べてきたような全国一元的の巨大組織であることから生じる弊害の大きさを考えると、分割に際して考慮すべき要請の最大公約数を求めた上で分割を断行することが、鉄道事業を再生するためには不可欠の条件である。

このため、当委員会は、分割に際して考慮すべき要請のうち、安定的な経営基盤の確保については、別途の収益調整措置を講じることによって担保することとし、旅客の流動実態との適合や分割に伴う技術上の問題の最小化といった観点を重視した地域的にも自然な形の分割が、実行可能性の面からも妥当であると判断して、以下に述べる全国6分割案が最も適切であるという結論に達した。

(2) 具体的な分割の内容

ア. 現在の旅客流動の実態や鉄道輸送に課せられた今後の役割を考えると、首都圏や近畿圏などの大都市圏内交通の分野については、分割によって輸送量の多い旅客流動を分断することなくこれを一体的に経営する方が、サービスの低下を防ぐとともに分割に伴うコストを極力小さくする上で望ましい。また、新幹線に代表される都市間輸送の分野についても、サービスの向上等によって航空、高速道路等との激しい競争に耐え抜くためには、できる限り旅客流動のまとまりに配慮して分割すべきである。

イ. このような観点から、本州についての旅客流動のまとまりを見ると、

- 1) 東京の国電区間を中心とする首都圏の交通と、首都圏と強い結びつきを有する東北地方及び甲信越地方の都市間の流動を担う東北・上越新幹線等を一体としたグループ
- 2) 都市間輸送の分野では最も輸送量の多い首都圏と近畿圏の二大都市圏間の流動を担う東海道新幹線と、名古屋を中心としたまとまりを持つ中京圏の交通を一体としたグループ
- 3) 京阪神の国電区間を中心とする近畿圏の交通と、近畿圏との強い結びつきを有する西日本の都市間の流動を担う山陽新幹線等及び北陸地方とを一体としたグループ

の3つに大きく分けることができる。この場合の旅客流動のグループ内完結度は98%にも達する高いものとなっている。

また、北海道、四国、九州の3島については、旅客流動の地域内完結度が95%~99%とこれも極めて高い。

以上のことから考えて、本州については、上に述べた3つのグループに分けるとともに、北海道、四国、九州を分離した全国6地域に分割することが適切である。

ウ. なお、事業体間の境界は、以下の基準を配慮して決定することが適当である。

- 1) 特急、急行等の運行本数が多い線区は出張、観光旅行等の長距離の都市間輸送を担っているため、できるだけ列車運行のまとまりを少なくする。
- 2) 通勤、通学等の日常的な交通を主として担っている線区については、事業体をまたがる旅客をできるだけ少なくする。
- 3) 分割の円滑な実施のため、地域との沿革的なつながりや車両、要員の運用等を考慮して現在の鉄道管理局境や線区区分等についても配慮する。

以上の考え方によれば事業体間の具体的な境界は次の表(左表)とすることが適当である。

エ. 以上の境界を前提とした全国6分割案は、次図に示すとおりである。

オ. なお、事業体間の境界駅は、双方の事業体が共同で利用することとするが、その所有関係については、利用の実態等を勘案して政府において検討の上決定する。

II. 経営形態のあり方

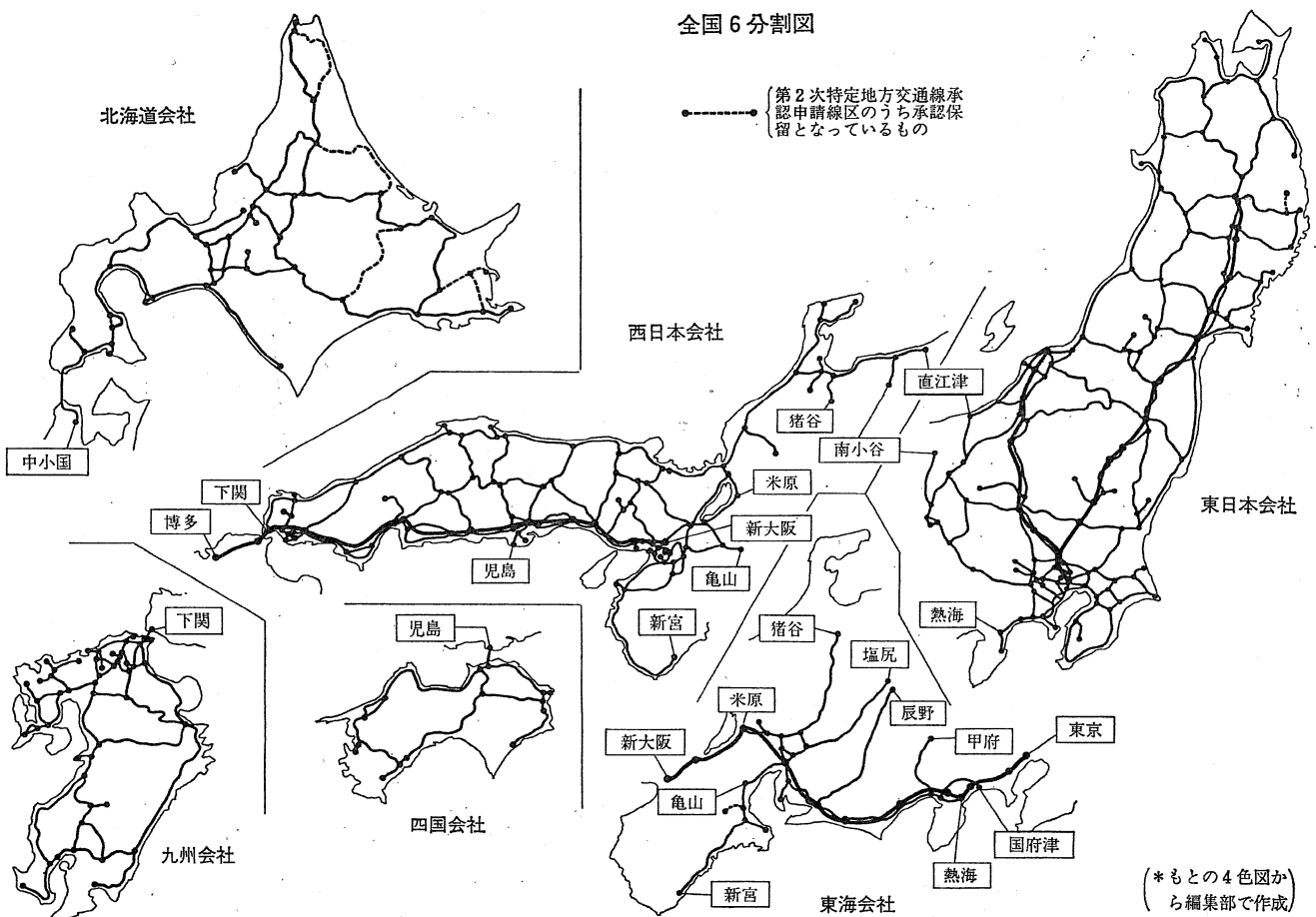
1. 考え方

競争の激しい交通市場の中で、多様化する利用者のニーズに即応し、企業性を発揮した活力ある経営を行い得るようになるためには、公社制度から脱却して、これにふさわしい経営形態にすべきである。

このためには、できるだけ民間企業と同様の

関係事業体 (各事業体の 名称は仮称)	境界となる 線区 (境界駅)	境界駅選定の考え方	関係事業体 (各事業体の 名称は仮称)	境界となる 線区 (境界駅)	境界駅選定の考え方
北海道/ 東日本	津軽海峡線 (中小国)	青函トンネルの役割を勘案して、北海道と本州の連絡区間は北海道側とする	東海/西日本	高山線(猪谷)	旅客の輸送段差及び鉄道管理局境を考慮
東日本/東海	東海道新幹線 (東京)	首都圏と近畿圏の二大都市圏間の流動を担う東海道新幹線の役割を勘案して、東海道新幹線は東京まで東海側とする		東海道線 (米原)	近畿圏と中京圏の輸送段差に位置すること、長距離列車乗務員の乗換え及び鉄道管理局境を考慮
	東海道線 (熱海)	東京から伊東方面への列車運行を分断しないこと及び鉄道管理局境を考慮		関西線(亀山)	列車の折り返し運転が多いこと及び鉄道管理局境を考慮
	御殿場線 (国府津)	線区全体の一体的運営及び鉄道管理局境を考慮		紀勢線(新宮)	天王寺からの長距離列車と名古屋からの長距離列車の運行形態を考慮
	身延線(甲府)	線区全体の一体的運営を考慮		東海道・山陽 新幹線 (新大阪)	東海道・山陽新幹線利用客の多くが乗り換えること、列車の折り返し運転が多いこと及び乗務員の乗換えを考慮
	飯田線(辰野)	線区全体の一体的運営を考慮	西日本/四国	本四備讃線 (児島)	本四連絡橋の役割を勘案して四国と本州の連絡区間は四国側とする
	中央線(塩尻)	新宿から松本方面への長距離列車の運行と大阪・名古屋から長野方面への長距離列車の運行との合流点であることを考慮。なお、この場合、篠ノ井線は東日本側とする	西日本/九州	山陽線(下関)	関門トンネルの役割を勘案して、九州と本州の連絡区間は九州側とする
東日本/ 西日本	北陸線 (直江津)	大阪から北陸への長距離列車の運行を分断しないこと、大阪から新潟・青森方面への長距離列車乗務員の乗換え及び鉄道管理局境を考慮		山陽新幹線 (博多)	近畿圏と西日本の中・長距離都市間輸送を担う山陽新幹線の役割を勘案して、山陽新幹線は博多まで西日本側とする
	大糸線 (南小谷)	旅客の輸送段差及び列車の折り返し運転が多いことを考慮			

全国6分割図



経営の自由と自主性を持つことが必要である。

これにより、鉄道を主体とした多角的有機的な経営を行うことや経営の成果について具体的客観的に評価することが可能となるため、鉄道事業の活性化をもたらすとともに経営責任が明確化され、効率的な企業経営体質への改革が図られる。

2. 法人の性格

ア. 経営効率性を最大限に確保する観点から見ると、競争関係にある大手私鉄等と同様の株式会社形態が最も適切である。

しかしながら、国鉄の分割・民営化は国家の重要政策として国自らがその経営体制づくりに直接関与する必要があること、分割・民営化に当たって鉄道事業の停廃は一刻たりとも許されないことなどを勘案して、その円滑かつ確実な実施の観点から国自らがイニシアティブをもって強制的に設立する特殊会社とする。

イ. なお、北海道、四国、九州の3島については、後に述べるとおり、分割・民営化に際し基金の設定や国鉄長期債務を引き継がないことなど経営基盤の確立のための特別の措置を講じるもの、その経営形態としては経営責任を明確化し、効率性の確保を図る観点から、本州と同様特殊会社とする。

ウ. これらの特殊会社は、当初、国鉄の全額出資により設立するが、経営基盤の確立等諸条件が整い次第、逐次株式を処分し、できる限り早期に純民間会社に移行する。

3. 規制の程度

新しい経営形態は、国鉄の分割・民営化施策を円滑かつ確実に実施するため、特殊会社とするが、できるだけ民間企業と同様の経営の自由、自主性を有することとなるよう、会社の事業範囲を可能な限り広げるとともに、人事、財務、事業運営等に対する国の監督規制は必要最小限

にとどめる。これにより、経営の自由度を高めて現在大手私鉄が行っているような関連事業の展開を可能とするとともに、経営者が経営について権限と責任を持ち当事者能力が発揮できる経営体制とする。

4. 労働基本権

これらの特殊会社における労働関係については、労働組合法及び労働関係調整法によることとする。なお、現行の労働関係調整法による公益事業に関する取扱いのほかに、労使紛争が生じた場合にこれを迅速に解決するための特別の仕組み等が必要かどうかについては、政府において検討の上決定する。

Ⅲ. 旅客鉄道会社の具体的内容

1. 事業範囲

旅客鉄道会社は、現在国鉄が行っている鉄道旅客事業を引き継ぎ、主としてこれを経営するほか関連事業等を行う。

(1) 鉄道旅客事業

ア. 旅客鉄道会社が国鉄から経営を引き継ぐ鉄道路線は、特定地方交通線を除く全線区とする。

イ. 輸送密度が少なく、バス輸送に転換することが適切な路線である特定地方交通線については、旅客鉄道会社が将来にわたりその事業を健全に経営し得る基盤を整備するためにも、また地域にとってより適切な交通体系を構築するという見地からもバス転換等を図ることが必要である。このため、現在法律に基づき実施され、また実施が予定されている対策を引き続き強力に進めるべきである。

特定地方交通線以外の地方交通線は、幹線とともに旅客鉄道会社が引き継ぐこととするが、旅客鉄道会社は、これら線区について、会社の健全経営を阻害することのないよう地域の実情に即した運営による活性化、要員の徹底した合理化等に努める。

ウ. 現在国鉄が建設中の通勤別線(宮原一赤羽)については東日本会社が、日本鉄道建設公団(以下「鉄建公団」という)が建設中の京葉線(東京一蘇我)については東日本会社が、瀬戸線(勝川一枇杷島)については東海会社が、内山線(向井原一内子)については四国会社がそれぞれ完成後経営を行う。

また、鉄建公団が建設中の津軽海峡線(木古内一中小国)については北海道会社が、本州四国連絡橋公団(以下「本四公団」という)が建設中の本四備讃線のうち宇多津一児島間については四国会社が、児島一茶屋町間については西日本会社がそれぞれ完成後経営を行う。

エ. 以上により、各旅客鉄道会社の昭和62年度の旅客営業キロ及び輸送量見込みは以下のとおりとなる。

(単位: km、億人キロ)

区分	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州	計
営業キロ	2,600	7,300	1,900	5,200	900	2,200	20,100
輸送量	37	956	360	432	15	67	1,867

(注1) 旅客鉄道会社が国鉄から経営を引き継ぐ鉄道路線は、特定地方交通線を除く全線区であるが、第3次特定地方交通線についてはまだ選定されていないので、上記の営業キロでは一応第1次、第2次特定地方交通線(保留分を含む)のみを除外した。また、岡多線については、第三セクター化の検討が行われていることから除外した。

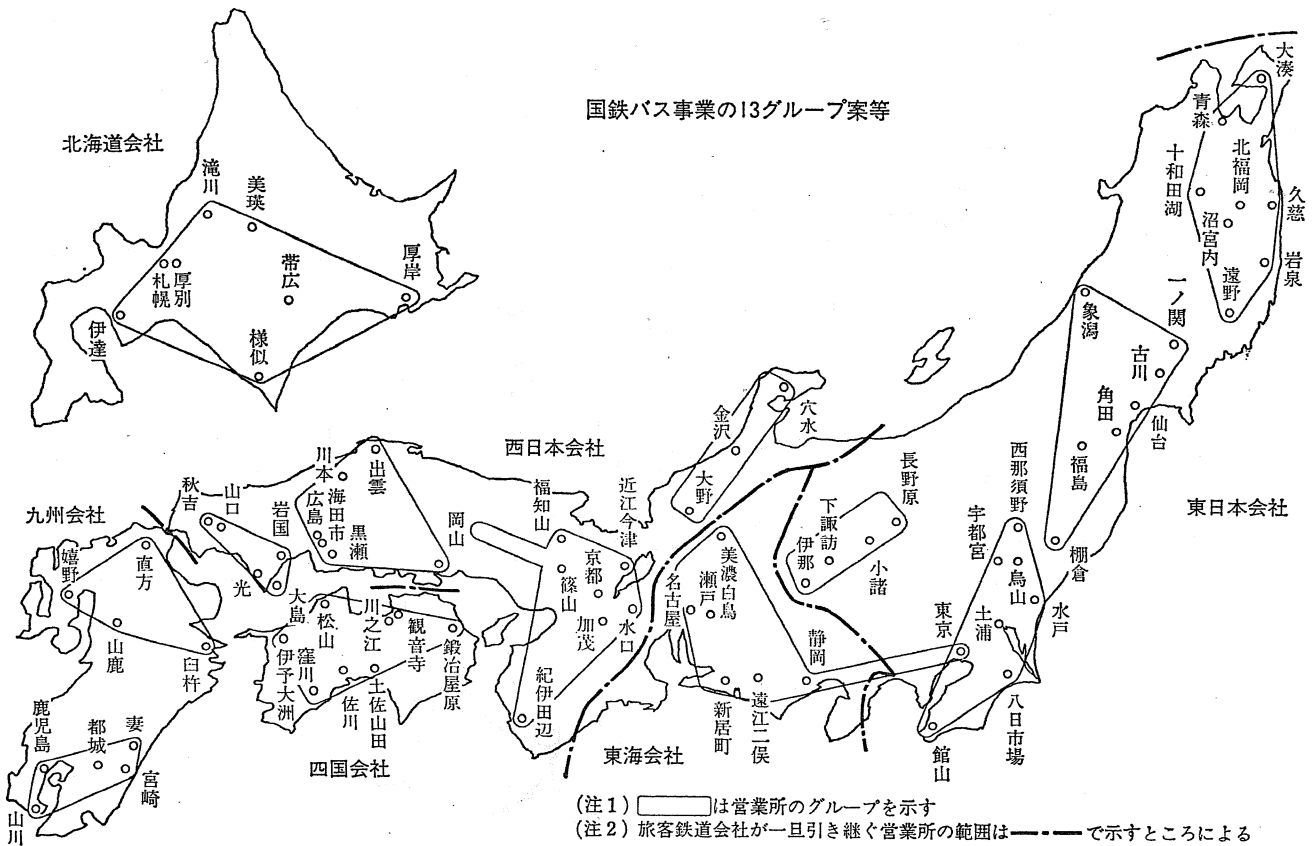
(注2) 営業キロの計算では、新幹線は並行在来線の線増とらえ独立した線区としては取り扱われないのが通例であるが、上記の営業キロでは新幹線を並行在来線とは別の独立した線区として取り扱い計算した。

(2) 関連事業

新経営形態への移行により関連事業のより自由な展開が可能となるので、企業としての経営基盤の強化を目指すとともに企業の活力を維持する上からその伸展を図っていく必要がある。

このため、経営者自らの採算見通しと責任の

国鉄バス事業の13グループ案等



(注1) 〇は営業所のグループを示す
 (注2) 旅客鉄道会社が一旦引き継ぐ営業所の範囲は---で示すところによる

下に、これまでの駅ビル等の事業のみならず、例えば駅の集客機能や鉄道事業用地の高度利用の可能性に着目して、流通業や通信事業に至るまで新たな着想の下に多角的弾力的な事業活動を展開する。

(3)バス事業

①国鉄バスの現状

国鉄バスは、都市間路線や観光路線のような長距離路線を比較的多く抱えるなどの特色が見受けられるものの、全国79営業所において、地域の生活路線を中心に民営バスとほとんど変わらない事業運営が行われている。

わが国のバス事業は、昭和40年代以降、マイカー利用の急激な増大に加え、都市部における道路混雑による定時性の喪失や地方における過疎化の進展等により年々需要が減少し、全体として苦しい経営を強いられてきた。こうした中で、国鉄バスは、全国画一的な経営の下で合理化や路線網の再編成が遅れがちとなるなど輸送環境の変化への適切な対応を欠いた結果、極めて悪化した経営実態となっている。このような状況のまま事業を続けていくこととなれば、輸送サービスの一層の低下や、維持可能な路線の範囲の縮小が避けられず、利用者にとっても更に深刻な事態を招来するおそれがある。

②国鉄が行っているバス事業の経営体制の変更

バス事業は地域における基礎的な公共交通機関として今後とも重要な役割を果たしていかなければならない。国鉄が行っているバス事業においても、民営バス事業者との適正な競争・協調関係の下で民営バス並みにその生産性を高め、地元の理解と協力を得つつ地域に密着したきめ細かな事業運営を行っていけば、経営も大幅に改善され地域住民の期待に十分応えていくことが可能である。

これを実現するためには、現在の体制を抜本的に改め、バス事業にふさわしい一定の区域・

規模でもってその経営を鉄道事業から分離・独立させることが必要であり、具体的には、路線網としての一体性が確保されていること、極力収支の均衡が図られること等の観点から、例えば、次図のように営業所単位で全国を13のグループにまとめ、それぞれを独立のバス会社とすることが適切である。

③新しいバス会社の設立について

バス事業については、鉄道事業との関係を踏まえつつ会社設立を行うことが望ましいことから、新経営形態移行時には一旦旅客鉄道会社がそれぞれの事業区域に存する営業所単位で引き継ぐ〔上図参照〕しかし、鉄道事業と一体的に経営すべき特段の事情が認められる場合を除き上で述べた理由から原則としてバス事業は速やかに分離・独立すべきであり、その具体的内容は旅客鉄道会社設立の計画の中において明らかにする。

(4)鉄道連絡船事業

鉄道事業に関連する連絡船事業のうち、青函については北海道会社が、宇高については四国会社がそれぞれ引き継ぐ。しかし、新会社発足後に青函トンネル及び本四連絡橋(鳥・坂出ルート)の完成が予定されているので、これらの完成時に、その利用の実態から見て競合することとなる場合には、鉄道事業に関連する連絡船事業は廃止することとする。

また、宮島については西日本会社が引き継ぐ。

(5)病院

病院については、職員の福利厚生を図る観点から、各旅客鉄道会社が原則として1か所ずつ引き継ぐが、各病院は一層の経営の効率化によって新経営形態への移行時点までに収支均衡を目指すべきである。

また、中央鉄道病院ははまだ一般開放されていないことから、関係機関間の調整を行い、速やかにその実現を図る必要がある。

(6)地域内通信

通信施設のうち、後述する基幹的通信網以外の主として地域内の用に供されるものは各旅客鉄道会社が引き継ぐ。

(7)工場

大手私鉄を見ると自社所有の車両は、ほとんどが自社の直営工場において責任ある検修を行っているところから、工場については、分割後も自社所有車両の責任ある管理を行うため、各旅客鉄道会社が引き継ぐ。

(8)鉄道学園

鉄道学園については、職員の教育訓練のため、各旅客鉄道会社が原則として1か所ずつ引き継ぐ。

2. 旅客鉄道会社の収益調整措置

(1)考え方

全国6旅客鉄道会社について、分割の際の運賃水準は従前のままとした上で、資産を簿価で移転し、原則としてこれに見合う債務を引き継ぐこととした場合、会社間で著しく大きな収益格差が出ることとなり、特に3島は、各社とも営業損益でも赤字を計上することが見込まれる。

このため、先に述べたように、当委員会が最も適切であると考えた分割案に基づく会社を、健全な姿で発足させるためには、発足時にいずれの会社も採算がとれるように何らかの形で収益調整措置を講じ、旅客鉄道会社が将来にわたって安定的な経営を継続し得る基盤を整備する必要がある。

(2)本州の旅客鉄道会社の調整措置

ア. 上に述べた趣旨を踏まえた収益調整措置を検討する場合、会社間で毎年度の収益の一部を直接やりとりする方法は、会社の経営責任が不明確になるなど民営化の趣旨から考えて問題がある。

また会社に移転する資産について、ある時点の収益をもとに再評価を行う方法は、結果として会社間で資産の増減幅が大きくなりすぎるが見込まれる上、将来の収益予測値のみに基

づいて資産額ひいては引継ぎ債務額を決定することも客観性の点で難点があり、危険度が大きいという問題があることから、いずれの方法も採用し難い。

イ. このため、当委員会は種々の検討を行った結果、

1)本州の旅客鉄道会社の収支アンバランスの主要な原因が4新幹線の資本費格差にあるため、これに着目して収益調整を行うことが適当であること

2)新幹線が、わが国の基幹的交通機関として、国土の均衡ある発展などに果たす役割から見て、分割後も新幹線利用者間の負担の均衡ができるだけ図られることが望ましいこと

3)余剰人員対策を円滑に行い得るよう配慮することが適当であること

4)長期債務等の処理に際して、最終的に求めざるを得ない国民負担をできる限り軽減することが望ましいこと

から、これらを総合的に勘案して、4新幹線の資産については旅客鉄道会社とは別の主体が一括保有し、各旅客鉄道会社は別に定める基準で算定した使用料を支払ってこれを借り受け、自ら営業を行う方式をとることが妥当であるという結論に達した。

ウ. なお、以上の調整措置を講じることによって、本州の旅客鉄道会社間の収益格差は相当小さくなることを見込まれるが、新会社の発足時においては、各会社の収益性はできるだけ同じ程度であることが望ましい。このためには、いずれの会社も採算がとれるように微調整する必要があるため、その具体的方法を政府において検討の上決定する。

(3) 3島の旅客鉄道会社の調整措置

3島の旅客鉄道会社については、いずれも営業損益で赤字が生じることが見込まれる。このため、発足時において長期債務を引き継がないこととした上で、将来における維持更新投資にも配慮して、なお生じる営業損失に対して何らかの措置を講じることが、安定的な経営を維持していくためには必要である。

その方法として、毎年生じる営業損失を公的助成により補填し続けることも考えられるが、これでは旅客鉄道会社の自立性を阻害し、経営責任を曖昧にすることになるため、とるべき方策ではない。このため、これらの営業損失を補填し得る収益が生み出されるような基金を、3島会社の発足時に設けることによって経営基盤の確立を図ることとする。

3. 新幹線一括保有方式の内容

ア. 新幹線一括保有方式は、4新幹線の車両等を除く資産を旅客鉄道会社とは別の主体が一括保有し、各旅客鉄道会社は、別に定める基準で算定した使用料を支払って借り受け、自ら営業を行う方式とする。

イ. 新幹線保有主体が引き継ぐ資産の価額は、長期債務等の処理に際して国民負担をできる限り軽減するという要請と新幹線全体としての収益力にかんがみ、再調達価額によるものとする。

ウ. 新幹線保有主体が旅客鉄道会社から徴収する使用料は、再調達価額に基づき、4新幹線施設の平均耐用年数である30年の元利均等償還をベースとして算定する。

エ. 各旅客鉄道会社が負担する使用料の額は、それぞれの新幹線の利用の度合い等に応じて法

令で定められた客観的基準に基づき決定する。

オ. 新幹線保有主体が負担する債務に見合う貸付料を回収した後は、資本費負担の平準化という新幹線保有方式をとる政策目的がその意義を失うので、貸付け対象施設を関係旅客鉄道会社に譲渡する。

カ. 設備投資の決定についての判断は経営の重要な要素であり、民営化の趣旨からして各旅客鉄道会社の自主的判断と責任の下に行われるべきものであるため、新幹線の維持更新工事及び改良工事については、関係旅客鉄道会社が自ら行う。

なお、大規模な災害復旧の取扱いについては、危険分散の必要性も含め、政府において検討の上決定する。

キ. 新幹線保有主体の業務は、営利を目的とせず、新幹線の資本費負担の調整のために法令で定められた一定の基準に基づく使用料を徴収するとともに、債務の償還、借換えを行うものである。これらの業務は特別の政策目的の遂行という基本的に民間企業の業務になじみにくい性格のものである上に、借換を円滑に行うためには相当の信用力を必要とする。したがってその経営形態は特殊法人形態とする。

この場合、新幹線保有主体のあり方については、新幹線保有主体が30年間にわたり新幹線の資本費負担を調整する目的を有する組織であるのに対し、後に述べる「旧国鉄」(仮称)は過去の債務整理や余剰人員対策等を行う時限的な清算法人的組織であり、その存立目的、性格が異なることに留意して、政府において検討の上決定する。

ク. 新幹線保有方式をとることと民営化の趣旨との関係については、新幹線保有主体の業務が上で述べたように旅客鉄道会社からの使用料徴収、債務の償還など限定的なものであり、旅客鉄道会社の経営に関して介入する立場にないものであることから、旅客鉄道会社の経営責任の明確化や自主性の確立を阻害することにはならない。

4. 出資のあり方

ア. 旅客鉄道会社は国鉄が全額出資することにより設立する。

イ. 資本金の額は、私鉄における売上高に対する資本金の平均比率などを勘案し、旅客鉄道会社の安定的な経営が維持できるよう配慮して定める。

5. 引継ぎ資産、債務の範囲

(1)引継ぎ資産の範囲

ア. 各旅客鉄道会社は、新幹線保有主体に引き継がれる資産、鉄道貨物会社など別途設立される事業体に引き継がれる資産及び「旧国鉄」に残置される資産を除く資産(鉄道旅客事業用資産、関連事業用資産等)を引き継ぐ。

また、新幹線保有主体は、車両等を除く新幹線事業用資産を引き継ぐ。

イ. 関連事業用資産については、駅ビル敷地等関連会社に現に使用させ又は使用させることが既に決定されている資産のうち売却が困難又は不適切なものは各旅客鉄道会社が引き継ぐ。また、国鉄から関連会社への出資株式については、関連会社の事業が旅客鉄道会社の業務と密接に関連する点を考慮し、原則として業務が関連する旅客鉄道会社が引き継ぐ。この場合、関連会社の事業範囲が一旅客鉄道会社の区域内にとど

まるものは、その旅客鉄道会社が引き継ぎ、事業範囲が複数の旅客鉄道会社にまたがるものは、各旅客鉄道会社の業務との関連度等を考慮し、国鉄、出資関連会社等の関係者と協議して、政府においてその引継ぎ方を検討の上決定する。

なお、特別法に基づく鉄建公団や帝都高速度交通営団(以下「営団」という)への出資分の取扱いについては、前者は、純民間会社に移行することとされている旅客鉄道会社がこれを引き継ぐことは適切でなく、また、後者は、営団の設立の趣旨、将来にわたって、その果たすべき役割等をも十分勘案する必要があるため、政府においてこれらの取扱いを検討の上決定する。

ウ. 事業用資産は原則として簿価とするが、関連事業用資産、出資株式等は時価とする。また、新幹線保有主体が引き継ぐ資産は再調達価額とする。

(2)引継ぎ債務の範囲

ア. 本州の旅客鉄道会社は、引き継いだ資産の総額から資本金及び退職給与引当金の額を控除した額に相当する長期債務を引き継ぎ、3島の旅客鉄道会社は先に述べたとおり長期債務を引き継がないものとする。

また、新幹線保有主体は、引き継いだ資産のうち簿価に相当する長期債務を引き継ぐものとする。なお、引き継いだ資産の総額と簿価との差額相当分については、「旧国鉄」に対して30年間で分割払いの債務を負うものとする。

イ. 国鉄の長期債務には、資金運用部資金借入金、簡保資金借入金、政府保証鉄道債券、非政府保証鉄道債券等様々の種類の借入金、債券があり、また鉄道債券に係る債権者も多数に上っているが、これらの長期債務のうちどれをどのような方法で旅客鉄道会社及び新幹線保有主体が引き継ぐかについては、政府において適切な方法を検討の上決定する。

以上の考えに基づき、発足時の旅客鉄道会社ごとの資産額及び債務額を推計すると以下のとおりである。

(単位:億円)

区分	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州	計
資産額	3,000	33,000	6,000	14,000	1,000	3,000	60,000
債務額	—	29,000	3,000	11,000	—	—	43,000

6. 共済制度の取扱い

旅客鉄道会社については、当面現行共済制度を適用することとし、当該業務は現在の国鉄共済組合が行う。新経営形態移行後新たに設立される法人で資本、人員構成等の面で旅客鉄道会社と密接な関連を有するもの及び旅客鉄道会社に引き継がれない国鉄の事業部門で旅客鉄道会社の設立の前後に独立の法人として設立されるものも適用事業所とする。

なお、現在国鉄共済年金についてはその財政状況から国家公務員等の共済組合による財政調整事業が行われているが、昭和60年2月13日の国家公務員等共済組合審議会の答申において「国家公務員・電電・専売の三共済による国鉄共済年金に対する財政調整事業は、拠出側組合員の負担増等から判断すれば、今回の(財政調整5箇年)計画が限度であり、速やかに年金制度の一元化を展望しつつ公的年金全般による調整方策を確立すべきである」と述べられている。当委員会としても、この調整方策の検討が速やかに行われることを要望する。また、旅客鉄道会社に対

する将来の適用年金制度については、公的年金制度の再編成についての検討が早急に行われ、その結果に基づいて必要な見直しが行われることを期待する。

7. 退職手当の取扱い

国鉄から旅客鉄道会社に移籍する職員の退職手当については、移行時には支給せず、その職員が旅客鉄道会社を退職する際に国鉄における在職期間を通算して支給する措置をとるものとする。

なお、現在の国鉄職員の退職手当は国家公務員等退職手当法に基づいて支給されているが、旅客鉄道会社の職員の退職手当については、労働協約等の企業内の規定による。

8. 金融・税制措置

(1)金融措置

旅客鉄道会社の長期債務の引継ぎ及びその後の資金調達を円滑ならしめるため、経過的に社債発行限度額につき所要の法的措置を講じるなど十分な配慮をすべきである。また、円滑な社債発行について関係者の配慮が行われることを要望する。

(2)税制措置

公社制度を廃止し、特殊会社という経営形態に移行することに伴い、現在公社であるがゆえに講じられている各種の非課税等の措置は廃止され、原則として他の法人と同様に課税の対象とされることとなると考えられる。したがって、市町村納付金の制度についてもこれを廃止し、固定資産税体系に移行することとなるが、負担の急増が経営に与える影響にかんがみ、当分の間、現在の負担と同程度となるよう経過的な負担軽減措置を講じることが必要である。また、青函トンネル及び本四連絡橋については、鉄道事業の経営主体に負担余力が存在しないこと及び国土政策と地域振興に重要な意義があることにかんがみ、施設について課税上特段の配慮をすべきである。

9. 運賃上の公共負担

運賃の各種割引のうち「通勤・通学定期割引については、地域ごとの私鉄等の割引率と概ね同一水準になるように段階的に是正することとし、その他のいわゆる運賃上の公共負担としての割引については、私鉄を超える負担部分について、政府において所要の措置を講じる」よう新経営形態移行前の緊急措置として、当委員会に提言してきたところである。

新経営形態移行後は運賃上の割引は私鉄と同様それぞれの旅客鉄道会社の自主的判断により決定されるべきであり、仮に一定の政策事由がある場合であっても、所要の措置なく、旅客鉄道会社に対し現在の私鉄を上回って当該会社の負担による運賃割引を求めることは適当でない。

なお、上に述べたような観点から国会に対しても議員乗車証に伴う運賃負担を鉄道事業者が負うことのないよう特段の配慮を要望する。

10. 今後の新線建設等の考え方

ア. 今後の旅客鉄道会社における新線建設については、一般の私鉄と同様、旅客鉄道会社の経営者の判断により行うべきものである。その場合、必要に応じ、現在の民鉄線の建設においてとられている制度等に準じた適切な措置を講じるべきである。

なお、多くの人命を預かる鉄道事業にとって、輸送の安全対策、防災対策は最も重要な問題で

あるので、これらの対策についても現在の私鉄においてとられている制度に準じて十分な配慮をすべきである。

イ. 整備新幹線については、21世紀に向けての高速交通手段として地域住民の要望が極めて強いが、現在の計画によれば膨大な投資を必要とし、また新会社の経営に大きな影響を及ぼすことが予想される。

したがってこの問題については、

- 1) 予想旅客需要と投資の均衡
- 2) 在来線の収支に与える影響
- 3) 財源問題
- 4) 技術開発によるコスト低減の可能性等を考慮に入れて慎重に判断する必要があると考える。

11. 旅客鉄道会社の経営見直し

先に述べた旅客輸送の需要見直し、事業範囲、収益調整措置等や後述する要員規模等を前提とした昭和62年度の各旅客鉄道会社の収支見込みは以下のとおりである。

(単位：億円)

区分	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州	計
収入	1,279	13,849	7,795	7,053	430	1,348	31,754
費用	1,270	13,711	7,717	6,982	427	1,337	31,444
損益	9	138	78	71	3	11	310

(注1) 収支試算に当たっては旅客鉄道会社発足時に退職給与引当金を税法基準に準拠して4割設定するとともに、資本金を収入(ただし、3島の旅客鉄道会社の基金からの収入は除く)の概ね2割と想定した。

(注2) 各旅客鉄道会社に、収入(注1と同じ)の概ね1%程度の利益が出るよう収益調整措置を講じた。

本州の旅客鉄道会社の新幹線一括保有方式による収益調整後の微調整については、一つの方法として若干の資産、債務額の増減を行った。この方法による微調整を行った場合には、付9頁の表中の資産、債務額は多少変動することとなる。

IV. 鉄道貨物事業

1. 経営体制に関する基本的な考え方

国鉄の貨物輸送は、近年輸送構造が大きく変化し交通機関間の競争が激化する中で、当然なされるべき合理化や事業分野の見直しが適切に行われず、積載効率の低い列車も多く抱える等独占時代の経営感覚から脱皮できないまま今日のような深刻な状況を招来するに至った。

しかし、鉄道貨物輸送は輸送手段として本来優れた特性を発揮できる分野を有しており、今後とも相応の役割を果たしていくことが期待されるが、そのためには経営責任が不明確でコスト意識にも乏しい現在のような体制を抜本的に改めることが不可欠であり、次のような理由により、貨物部門の経営を旅客部門から分離し、独立した事業体とする。

ア. 鉄道貨物輸送は、主として産業界の企業活動の一環として利用されるとともに、両端末において物流事業者等との連携が不可欠であるなど旅客輸送と異なる特色を有しており、このような実態の下で物流界の一員たるにふさわしい適切な経営を展開していく必要があること。

イ. 鉄道貨物輸送により発生する経費を正しく把握し、それに基づく貨物部門独自の確固とした収支管理を前提に、経営責任を明確化する必要があること。

ウ. 旅客部門が6つの事業体に分割される状況の下で、輸送距離が長く、往路復路不均衡になりやすい貨物輸送を円滑に行っていくためには、旅客部門から独立して全国一元的な事業運営を

行うことが望ましいこと。

2. 鉄道貨物輸送が事業として成り立つための要件

鉄道貨物輸送が独立の事業として成り立ち得るためには、新しく設立される鉄道貨物会社がある次のような要件を満たす必要がある。

(1)独立採算可能な事業体制の確立

鉄道貨物会社が自立していくためには、適正なレール使用料等独立の事業体として負担すべき経費を賄いつつ採算がとれることが不可欠の前提である。

しかし、国鉄の貨物輸送の現状は自立可能と言えるには程遠い状況にあり、新経営体制発足時までの間において、思い切った事業範囲の見直しを行い、直行化を更に徹底させた効率的な輸送体制の確立を図らなければならない。

(2)コストの低減を図ること

鉄道貨物会社が他の輸送機関との激しい競争下で存立していくためには、輸送コストの低減に努めることが最も重要な課題であり、例えば運転乗務員や駅要員の運用について更に効率化を図るとともに列車の牽引トン数を高めるなどの努力を行うほか、引き継ぎ資産についても将来の経営上負担とならないよう必要最小限のものとしなければならない。

なお、新しい鉄道貨物会社が業務全般にわたるコスト管理を適切に行うためには、貨物列車の設定・運行をはじめ、貨物駅や貨車・コンテナの管理等鉄道貨物事業に係る業務全般について一元的に経営責任を果たし得る体制とするのが適当である。

(3)販売方式の改善による安定収入の確保

現在の国鉄の貨物輸送は、その集荷能力が弱いこと等から積載効率の低い極めて非効率的な輸送となっている。新しい鉄道貨物会社の経営の安定化のためには、例えば、豊富な経験と能力を有する通運・トラック事業者等物流事業者の注文による往復列車単位の販売に重点を置くなど販売方式を改善し、安定収入の確保を図る必要がある。

(4)旅客鉄道会社との間での円滑な事業運営の確保

新しい経営体制では、レール等の基礎施設を旅客鉄道会社と共用して事業運営を行うこととなるが、その安定的な使用を確保するとともに、列車ダイヤの調整やレール使用料の設定等が円滑に行われるためには、鉄道貨物会社と旅客鉄道会社との間で密接な協調関係が築かれていることが重要であり、両者間でこれらに関し使用の実態を踏まえた適切なルールを設定しておくなどの措置を講じるものとする。

3. 新しい鉄道貨物会社のあり方に関する具体案の策定

ア. 新しい鉄道貨物会社のあり方については、以上のような基本的認識を踏まえその具体化を図ることとするが、その際、

1) 独立採算可能な体制を見定めるに当たっては、設定可能なダイヤや旅客鉄道会社に支払うべきレール使用料等の貨物輸送に係るコストを明確にする必要があること

2) レール等基礎施設を旅客鉄道会社と共用して事業運営を行うこととなるため、列車運行を自ら行かう否かなど具体的業務の内容について、安全面、効率面等を総合的に考慮して決定する必要があること

3) 荷主や物流事業者等の鉄道利用についての見通しを得る必要があること

等現段階で確定し得ない事項が多いので、今後政府は、国鉄との密接な連携の下に荷主・物流事業者の意見も聴きつつ専門的かつ技術的な立場から検討を加え早急(昭和60年11月まで)に実行可能な具体案を作成するものとする。

イ. その場合、貨物輸送は、旅客輸送に比し輸送距離が長く、コンテナ輸送・車扱直行輸送の6割を超える列車が複数の旅客鉄道会社にまたがって運行されている実態等にかんがみ、基本的には荷物輸送も含め全国一元の経営体制とするのが適切と考えられる。

ウ. 鉄道貨物会社に関する共済制度及び退職手当の取扱い、金融・税制措置等については旅客鉄道会社の場合と基本的に同様とする。また、資産の引継ぎについても旅客鉄道会社の場合と同様簿価によるものとし、その額から資本金及び退職給与引当金を控除した額の長期債務を引き継ぐものとする。なお事業用地の引継ぎについては国民負担との関係で、特に厳正な取扱いが必要である。

エ. 鉄道貨物事業の運営体制を抜本的に改めることに伴い、現在の国鉄が行っている鉄道貨物輸送に関連する諸制度についても、荷主や物流事業者にとって利用しやすいものとするを基本とし、政府において所要の検討を行うものとする。

V. 研究所等の取扱い

1. 研究所

航空、自動車等との激しい競争の中で鉄道事業を維持、発展させていくためには高度でかつ経済性に富んだ技術の研究・開発が必要である。

この場合には、個々の具体的な研究項目の決定や成果の実用化等に対しては個々の旅客鉄道会社等の経営戦略を十分反映させつつ、より優れた技術を蓄積していくことが望ましい。

また、高度の技術力をもって個々の旅客鉄道会社等への技術移転や技術指導を図るとともに関連技術の発展及び海外鉄道技術協力の推進等を促すためには、必ずしも事業部門への速効的な成果を期待しない基礎的技術分野から広範な応用技術分野までをカバーするような総合的な研究所の存在が期待される。

このため、現在国鉄が有する鉄道技術研究所と鉄道労働科学研究所の両研究所はいずれの旅客鉄道会社にも所属しない財団法人として独立させ、今後ともその研究活動を継続するとともに、旅客鉄道会社等に対する技術移転及び技術指導を実施する機関として、その運営費は旅客鉄道会社等が一定の基準により分担する。

この場合、研究所組織の一層の充実と効率化を図るため、2つの研究所を統合することが望ましく、さらに現場との遊離を防ぎ、研究活動の活性化と実用的な研究開発を促す観点から旅客鉄道会社等との間の人事交流を円滑に行うよう努める。

なお、現在宮崎の実験線で進められている磁気浮上式鉄道(リニアモーターカー)の開発については、実用化されるまでの技術力の維持、開発成果の関連技術への波及等将来の多様な可能性への柔軟な対応、総合的技術力の必要性等を勘案して上記の研究所がこれを引き継ぐこととする。

2. 基幹的通信

国鉄を分割した場合には、旅客鉄道会社間をまたがる列車運行に伴う会社間の業務用通信やマルス(旅客販売総合システム)の運用等複数の会社間を結ぶ情報通信のシステムが必要となる。このため、主としてこれらの通信に用いられる基幹的な有線及び無線通信網等については、これを所有し、旅客鉄道会社等に使用させるなどの事業を行う別会社を設立する。この会社は各旅客鉄道会社等の共同出資会社となり、当面各旅客鉄道会社の業務用通信等を行うこととなるが、将来は、更に一般ユーザーを対象とした事業の展開が期待される。

3. 鉄道公安制度

国鉄の鉄道公安制度は、戦後の混乱期に創設され、輸送の安全確保、旅客・荷主の保護、施設内の秩序の維持等に貢献してきた。鉄道公安職員は昭和60年度首で約2,900名であり、鉄道公安職員の職務に関する法律に基づき鉄道犯罪に関する捜査業務を行うとともに警備業務に従事している。

国鉄事業の経営形態変更後の鉄道公安制度のあり方としては、特殊会社とはいうものの株式会社職員の命令、強制を中心とする公権の発動である捜査業務を行うことは適切でないので現行制度は廃止する。なお、新経営形態の下での鉄道施設内における犯罪の捜査等鉄道に係る公安維持のための主体等については、政府において検討の上決定することとするが、検討に際しては鉄道公安職員の引継ぎも考慮する。

Ⅵ. 要員規模

ア. 国鉄の公表によると、列車の運行等国鉄事業の運営に実際に必要な職員数(所要定員)は昭和60年度首で281,500人であり、国鉄は本年度中にも30,500人の所要定員の削減を計画している。これが計画どおりに実現されると昭和61年度首には所要定員は251,000人となる。

要員の合理化については、国鉄においても経営改善の柱として、近年、相当の努力を払っているところであるが、国鉄によるこれまでの合理化は輸送量の減少に伴う業務体制の縮小や業務の部外委託によるものが多くを占め、職員のいわゆる働き度は私鉄と比較した場合、依然相当低い水準にあると判断される。したがって、私鉄並みの生産性の達成を目指し、今後も職員の多能的運用、輸送需要に即応した勤務形態の設定、実作業時間の改善等の徹底した要員の合理化を実施することが必要である。

イ. 私鉄並みの生産性を前提に、中・長距離旅客輸送を行っているなどの国鉄旅客事業の特殊性を加味して昭和62年度の鉄道旅客部門の適正要員規模を推計すると158,000人程度である。また、旅客鉄道会社のその他部門(バス部門、関連事業部門等)の適正要員規模は10,000人程度と推計されるので、昭和62年度の旅客鉄道会社の適正要員規模は168,000人程度となる。

ただ、移行時点である昭和62年度までに完全に私鉄並みの生産性を実現することについては現行の国鉄における合理化の進捗状況から見てやや無理があると考えられる。また、余剰人員が膨大であることにかんがみ旅客鉄道会社にも、経営の過重な負担とならない限度において余剰人員の一部を移籍させることが適切である。

そこでこれらの事情を勘案して旅客鉄道会社には鉄道旅客部門について適正要員規模の2割程度を上乗せした要員(約190,000人)を移籍す

ることとし、その他バス部門等の要員(約10,000人)を加えて移行当初は6会社全体で200,000人程度の要員とするのが妥当である。なお、この2割程度の上乗せ要員については、旅客鉄道会社において関連事業の積極的展開等で逐次その有効な活用を図る。

以上の結果、昭和62年度発足時の各旅客鉄道会社の要員数は次のとおりである。

(単位:人)

区分	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州	計
要員数	13,000	89,000	25,000	53,000	5,000	15,000	200,000

ウ. 鉄道貨物事業の要員数は、今後、自立可能な事業範囲と併せて見極めていく必要があるが、現在のところ一応、15,000人弱の要員体制となるものと見込まれる。

なお、旅客鉄道会社と間の具体的な業務の分担関係により、その一部は旅客鉄道会社に帰属することとなる。

エ. 以上のほか、研究所の要員を含め、新事業全体に移籍する要員の総計は約215,000人となる。

Ⅶ. 分割に伴う技術上の問題とこれに対する

考え方

ア. 先にも述べたように、国鉄事業の分割に際しては、旅客の流動実態をできるだけ反映させ、旅客鉄道会社間をまたがって運行される列車ができるだけ少なくなるようにすること等により、技術上の諸問題の発生を最小化するように配慮した。

しかし、なお残る技術上の問題についても、利用者との関係では運賃の負担増を避けるなどその利便性を確保するとともに、旅客鉄道会社の運営面についても業務効率の低下や新たな経費増を最小化するために、適切な措置が講じられなければならない。

イ. 主要な技術上の問題として、まず、利用者との関係においては、現在の私鉄相互間のように、各旅客鉄道会社別の運賃が併算され、初乗り運賃の重複や遠距離運賃の効果が減殺など利用者の負担増は避けられないのではないかとこの問題がある。

これについては、会社間をまたがって乗車する利用者についても乗車キロ等を通算することとすれば分割前と同じ運賃額となり、その後会社間で賃率が異なるようになっても、このような通算制の工夫により対処可能である。

ウ. 次に、旅客鉄道会社の運営面については、会社間をまたがる列車ダイヤの設定に際して会社間の利害が対立して効率的な輸送計画が立てられなくなるのではないかと、会社間をまたがって乗車する利用者に係る運賃収入を適切に配分・清算できるのか、会社間をまたがる列車が遅延した場合、各会社の利害が対立してその修復に時間がかかるのではないかなど問題がある。

列車ダイヤの設定については、収益性の高い長距離列車についてそのサービスを向上し、線区全体の輸送効率を高めることは、関係する会社のメリットになることから、会社間で企業原理に基づき自主的に調整可能である。

収入の配分・清算については、基本的には現在国鉄で行われている線区別の収入配分計算を工夫することで十分対応可能であり、また必要に応じ各会社が協調して収入清算機関を設置することも考えられる。

列車遅延の場合については、事前に想定される事態への対処方法についてマニュアルを作成することにより適切かつ迅速に対応することが可能である。

エ. また、東海道・山陽新幹線については、列車の運行管理、車両運用、施設の保守管理等が東京にある総合指令所のコンピューターを用いて一体的に行われている。新大阪駅における分割後も、現在の総合指令所は関係旅客鉄道会社の共同指令室とし、指令員等の要員については関係旅客鉄道会社からの派遣などで対処すれば現行どおりの一体的運営を確保することができる。オ. 以上述べてきたように、技術上の問題については、各旅客鉄道会社において、従来の民鉄との相互乗入れの経験を生かしたり、現在の民鉄の場合における連絡運輸、直通運輸等についての主務大臣の裁定等の制度を考慮すれば、関係旅客鉄道会社の協議により適切に調整されるものと思われる。

なお、分割に伴う技術上の具体的問題についての考え方は、付論で述べる。

第3章 国鉄事業再建に際して解決すべき諸問題

国鉄の経営する事業を再建するためには、新経営形態移行後の事業体が最大限の経営努力をすれば将来にわたって鉄道事業を健全に経営していくことができるような体制とする必要がある。このためには、新経営形態移行に際し、民間並みの生産性を前提とした効率的な要員配置に伴って生じる余剰人員問題について有効な対策を講じるとともに、国鉄の抱えている膨大な長期債務、年金負担等について適切な処理を行うことが不可欠である。なお、長期債務等の処理に際しては、現下の厳しい財政事情にかんがみ、公債に依存することなどを安易に行うべきではない。

新事業体に引受け余力のない余剰人員及び長期債務等については別途の措置を要するが、新事業体の設立後自らは鉄道事業等を経営しなくなった国鉄を清算法的組織(「旧国鉄」)に改組し、この「旧国鉄」において、これらに関する業務を行うほか、国鉄が負担することを前提として鉄建公団及び本四公団が建設した鉄道施設に係る資本費のうち、新事業体が負担しないものの処理も併せ行うこととする。

I. 余剰人員対策

1. 余剰人員の数

昭和62年度首における国鉄の在籍職員数は、新規採用の原則停止を前提とし、過去の退職の実績等を踏まえて予測すると、約276,000人となるが、これに対し、新事業体の適正要員規模は、約183,000人であるため、余剰人員は約93,000人に上ることとなる。

2. 基本的な考え方

ア. この余剰人員問題の解決に当たっては、一つの方法として、その全員を新事業体に転籍させることが考えられる。しかし、その場合には、新事業体は、適正要員規模を大幅に超える職員を擁し引き続き非効率な経営を行うこととなって、その健全経営の基盤が崩れることになりかねないので、このような方法はとることができない。

また、他の一つの方法として、移行時まで余剰人員を解雇することにより移行後に余剰人員を持ち越さないこととすることが考えられる。しかし、現在の社会的な雇用慣行、特に公的部門の慣行から見て、国鉄事業の再建に当たって職員とその家族を路頭に迷わせることがあってはならないこと、さらには、国鉄事業の再建は国の大事業である上に余剰人員の規模が大きいため、これによる場合は社会的に深刻な問題を引き起こしかねないことから、このような方法もとることができない。

したがって、当委員会は、余剰人員の問題を一括して一つの方法で解決するのではなく、移行前に希望退職募集等によりできるだけその数を減らし、移行時には旅客鉄道会社に経営の過重な負担とならない限度において余剰人員の一部を転籍し、その他は「旧国鉄」の所属とした上、一定の期間内に集中的に対策を講じて全員が再就職できるよう万全を期することにより、この問題を解決することが適切である。イ. 具体的には、移行前において20,000人程度の希望退職の応募を期待し、移行時点で、旅客鉄道会社に鉄道旅客部門の適正要員規模の2割程度(約32,000人)を転籍させると、移行後において再就職のための対策を必要とする職員(特別対策対象者)として約41,000人が「旧国鉄」に所属することとなる。

ウ. 余剰人員の問題は現に働いている職員に関するものであり、極めて深刻な面を有している。しかし、この問題の解決は、国鉄事業再建の成否の鍵を握る重要な課題であり、避けて通ることはできないものである。したがって、政府及び国鉄は、全力を挙げてこれに取り組むとともに、国民全体に対して、余剰人員対策の重要性と必要性について十分な理解と協力を求めなければならない。

また、余剰人員対策は、労使間での意思疎通に努めつつ効果的な実施を図ることが必要であり、関係する労働組合においては、この対策の意義を認識して積極的に対応するよう要望する。エ. 余剰人員については、本人の生活上の観点から、また、国民経済上の観点からも、できるだけ早期に安定した職業への転換が図られるべきであるが、そのために、最も重要なことは、雇用の場の確保である。これについては、国鉄、「旧国鉄」及び新事業体は当事者として最大限の努力を払わなければならないが、関連企業、公的部門はもとより、一般産業界においても積極的に協力が望まれる。

また、政府としても、これに対する万全の支援体制をとることとする。オ. 国鉄は移行前に徹底した合理化により新事業体の要員数で事業が行い得る体制を整える。イ. この結果、合理化の進展に応じ余剰人員が一層顕在化することが予想される。現在、国鉄においては、余剰人員対策として退職勧奨制度の見直し、休職制度及び派遣制度を実施しており、一応の効果を挙げているが、これのみでは現在顕在化している余剰人員の解消にも程遠い状況にある。

このため、今後はこれらの対策も含め総合的な対策の推進を図り、特別対策を講じるべき人員数を移行前に極力削減することとする。

3. 対策の具体的内容

(1) 移行前の対策

ア. 国鉄は移行前に徹底した合理化により新事業体の要員数で事業が行い得る体制を整える。イ. この結果、合理化の進展に応じ余剰人員が一層顕在化することが予想される。

現在、国鉄においては、余剰人員対策として退職勧奨制度の見直し、休職制度及び派遣制度を実施しており、一応の効果を挙げているが、これのみでは現在顕在化している余剰人員の解消にも程遠い状況にある。

このため、今後はこれらの対策も含め総合的な対策の推進を図り、特別対策を講じるべき人員数を移行前に極力削減することとする。

ウ. この総合的な対策の一つとして、希望退職募集を行うことが必要であるが、その実施については、次の事項を基本に進めることとする。

1) 20,000人程度の応募を目指す。

2) 退職促進の実効を挙げるため、退職時の給付についての臨時の特例措置を講じるとともに、できるだけ多くの再就職斡旋先の確保を図る。

3) 時期については、退職時の給付の特例措置、再就職斡旋先の確保等に関する準備の状況を勘案しつつ、速やかに行う。

エ. 国鉄は、上に述べたような対策を実施するとともに、顕在化している余剰人員については、当面の就業の場をできるだけ多く確保するように努めるべきであり、その一環として、過去の合理化によって外注に出すこととなった業務のうちその性格を勘案して一部を直営で実施するなどの臨時の措置を講じる。

オ. 移行前に希望退職募集等の対策を行ってもなお、移行後に特別対策を講じるべき職員が約41,000人に上ることとなる。

このため、昭和62年度首の在籍職員は、新事業体に転籍される者と特別対策対象者とは分けられなければならないが、国鉄は、円滑な移行が可能となるようできる限り早期に個々の職員についてその所属を決定する必要がある。その際、あらかじめ処遇の条件を示して職員の希望も調査し、これを参照した上で具体的な決定を行うのが適切である。ウ. 余剰人員の問題は現に働いている職員に関するものであり、極めて深刻な面を有している。

(2) 移行後の対策

① 「旧国鉄」における対策実施の必要性

特別対策対象者については、労働市場の動向からみて一時に大量の再就職が困難であることから、一定期間を限り、「旧国鉄」に雇用を継続することとする。そのことによって、移行時に直ちに国鉄から離れることに伴う特別対策対象者の不安感を和らげることができるとともに、組織的かつ専門的な再就職のための取組みを期待できることとなる。

なお、「旧国鉄」において雇用を継続し対策を講じる期間は、3年を限度とする。

② 教育訓練等の実施

「旧国鉄」は、特別対策対象者が雇用されている間に、早期かつ円滑な職業転換がなされるよう万全を期することとし、具体的には、次のような各種対策を計画的、有機的に行う。

なお、これらの対策は、独り「旧国鉄」のみでは十分な効果を挙げ得ないので、関係行政機関等との密接な連携・協力が強く求められる。また、移行後直ちに実効を挙げるためには、移行前から国鉄は対策に必要な組織を整備しなければならない。

(a) 職業指導

特別対策対象者の多くは、これまでと異なる職業に就くことになるので、再就職に必要な適格性を持たせる必要がある。このため、本人の適性、経験、希望等に応じた適切な助言・指示が与えられるよう、「旧国鉄」は、集団的な職業講習を実施するほか、定期的あるいは随時に個別的な生活・就職相談を実施する。なお、必要に応じて再就職後の職場適応についてもフォローアップを行う。

(b) 教育訓練

早期に再就職が困難な特別対策対象者に対しては、教育訓練の実施により、知識・技能

の向上、各種資格の取得等を図り、職業の転換を促進する。

その実施に当たり、「旧国鉄」は、旅客鉄道会社の協力も得て鉄道学園、工場等を活用するほか、公共職業訓練施設や各種学校等民間教育訓練施設への委託等により、早期に十分な教育訓練の機会を与えるよう努める。

(c)求人開拓

「旧国鉄」は、関連企業等はもとより、関係行政機関、事業主団体等との密接な連携の下に求人情報の収集等を行い、求人開拓を積極的に進める。

(d)就職斡旋

「旧国鉄」は特別対策対象者が膨大な数に上ることにかんがみ、組織的できめ細かな就職斡旋を行うことにより、本人が早期に適職に就けるよう努める。

特に、雇用機会の少ない地域については、全国的規模での就職の斡旋を行う。

(e)早期再就職を促進するための手当等の支給

特別対策対象者の早期再就職の促進を図るため、雇用対策の諸制度における手当や奨励金の例を参考にして、給付金を支給する。

③特別対策対象者の生活への配慮

特別対策対象者については再就職の促進を図るため種々の対策が講じられるが、現実には全員が早期に再就職することは必ずしも容易ではないので、それまでの間、「旧国鉄」は特別対策対象者の生活の安定に十分配慮することとする。

また、新事業体においては、特別対策対象者の生活に配慮し、宿舍の貸与、福利厚生施設の利用等の便宜を図るべきである。

④当面の就業の場の確保

国鉄においては、現在、派遣制度の活用、外注業務の暫定的な直営等により余剰人員の就業に努力が払われているが、「旧国鉄」においても、特別対策対象者の再就職までの間、人材の有効活用や人件費負担の軽減の観点から、派遣制度の活用、新事業体からの請負等により当面の就業の場を極力多く確保するよう努める。

4. 雇用の場の確保

余剰人員の問題を解決するに当たって最も重要なことは、先に述べたように雇用の場の確保である。移行後において新事業体が、業務範囲の拡大により新規採用の必要が生じた場合に特別対策対象者を優先雇用することは当然であるが、移行前を含めた余剰人員の雇用の場の確保については、関連企業、公的部門はもとより、広く一般産業界からも協力を得てこれを進める必要がある。

(1)関連企業

雇用の場の確保については、まず国鉄関連の企業に最大限の協力を求める。

特に出資会社、構内営業事業者、業務委託会社等の関係の深い企業は、その経営が、これまで国鉄と共に成り立ってきたことや、今後も、新事業体が引き継いでいく事業に深くかかわっていくことから、一層積極的に協力する必要がある。具体的には、新規採用の原則停止、高齢職員の退職促進等の措置を講じることにより、余剰人員の受入れの拡大を図る。

(2)公的部門

国の各機関、政府関係特殊法人、地方公共団体その他の公的部門においては、毎年20万人程度の職員を採用しているが、これらのうち、特

別の資格を必要とする職種等を除いても、なお相当数を採用しているため、その一定割合を同じ公的部門の一員である国鉄の職員に雇用の場として提供すること等の措置を求める。これについては、後に述べる対策本部において早急に検討に着手し、昭和61年度の採用から実施に移すこととする。

特に、政府においては、余剰人員対策を国民的課題として推進するためにも率先して雇用の場を提供すべきであり、そのための具体的な仕組みを整えて積極的に余剰人員を採用することとする。

また、地方公共団体に対しては、国鉄事業が地域と深くかかわってきたことに加え、国鉄の職員が広く全国に分散していることも考慮し、余剰人員の積極的な受入れを要請する。

これらの公的部門での採用に当たっては、公共企業体である国鉄の職員は公務員試験に準じた入社試験により採用されてきた点を考慮することとする。

(3)一般産業界

一般産業界においても、過去の産業構造の変化に伴う雇用問題の処理の例に倣い、また、「旧国鉄」、関係行政機関等との密接な連絡体制を作ること等により、全国的規模での雇用の場の確保に協力することを要請する。

5. 政府の支援

このような余剰人員対策については、国鉄及び「旧国鉄」は自らの責任において実施しなければならず、また、新事業体も応分の負担をすべきことは当然であるが、これらの積極的な努力を前提として、政府においても、この問題に関する対策本部を直ちに設置し、対策の円滑な推進を図るための強力な支援体制をとることとする。

6. 立法措置

ア. 移行前の希望退職募集に関し退職時の給付の特例についての立法措置を速やかに講じる。

イ. 分割・民営化の実施に伴い、転職を必要とする者が一時に大量に発生することにかんがみ広く国民の理解と協力を得てこれらの者の転職を早期かつ円滑に推進するため、次のような事項について所要の立法措置を講じる。

(関係者の義務)

1)「旧国鉄」・国等の関係者は、円滑な再就職の促進を図るため最大限の努力を行うこと。

(計画の策定)

2)政府は、再就職援助のための基本的事項、関係者の果たすべき役割等に関する基本計画を策定すること。

3)「旧国鉄」は、基本計画に沿った各年度の実施計画を策定すること。

4)実施計画には、再就職の促進のための教育訓練の実施及び給付金の支給、当面の就業の場の確保等に関する事項を定めること。

(雇用の場の確保)

5)新事業体及び関連企業は、特別対策対象者を優先雇用すること。

6)国等の公的部門は、積極的に特別対策対象者を採用すること。

7)政府は、民間事業主等に対して特別対策対象者の採用を要請できること。

II. 長期債務等の処理

1. 処理すべき長期債務等の種類と金額

新経営形態移行に際し、国鉄の事業経営に伴ってこれまでに生じた長期債務あるいはこれま

で国鉄が負担していた費用、今後新たに発生する費用等で、その取扱いを決定する必要があるもの及び新経営形態移行に伴って、この際これらの国鉄の長期債務等と併せて処理することが適当なものは次のとおりである。

昭和62年度首の長期債務等の金額

(1)国鉄長期債務	25.4兆円
(2)年金負担等(注1)	4.9
①国鉄共済年金追加費用	4.7
②国鉄共済年金公経済負担	0.1
③恩給負担金	0.1
(3)3島会社基金(注2)	0.9
(4)「旧国鉄」に所属する余剰人員の対策費	0.9
(5)鉄建公団建設施設に係る資本費負担(注3)	4.6
①上越新幹線	1.9
②本州の旅客鉄道会社及び鉄道貨物会社が経営する鉄建公団建設施設	1.1
③その他の鉄建公団建設施設	1.6
(a)青函トンネル	1.1
(b)北海道会社及び九州会社が経営する鉄道施設	0.1
(c)第三セクター等が資本費を負担しないで経営する鉄道施設	0.2
(d)工事を凍結している鉄道施設	0.2
(6)本四公団建設施設に係る資本費負担(注3)	0.6
①本四連絡橋児島・坂出ルート	0.6
②本四連絡橋神戸・鳴門ルート	0.03
計	37.3

(注1) 国鉄共済年金追加費用及び恩給負担金の額は、予定利率を7.5%とした場合の年金現価である。

(注2) 3島の旅客鉄道会社に設定される基金は、このほかに土地の見合いで設定されるものが0.1兆円あり、合計1.0兆円となる。

(注3) 昭和62年度首時点での工事継続線に係る債務については、完成時の見込み総額を計上した。

2. 処理の基本的な考え方

処理すべき長期債務等は1.で整理したように極めて多額に達するが、新事業体はそのすべてを負担したのでは、たとえ民間並みの生産性を上げたとしても採算が成り立ち得ないことは明らかであり、新事業体の事業の遂行上過重な負担となるものについてはこれを軽減することが適当である。新事業体が負担しきれない長期債務等については別途処理せざるを得ないが、その場合であっても現在の国鉄が所有する広大な用地を最大限長期債務等の処理財源に充てる等可能な限りの手段を尽くし、そのうえでもなお残る長期債務等は何らかの形で国民に負担を求めざるを得ないと考える。

このように、長期債務等の処理に当たっては、一方において新事業体の事業経営の健全性を図るという要請があり、他方において最終的に求めざるを得ない国民負担をできる限り軽減するという要請がある。この相反する二つの要請を同時に満たすような処理方策を見いだすことは非常に困難なことであるが、当委員会は、種々の処理方策を様々な角度から検討した結果、次のような考え方をとることが適当であるとの結論に達した。

ア. 新事業体は、事業の遂行上必要最小限の土地等の資産を引き継ぐとともに、最大限の効率的経営を行うことを前提として、当面収支が均衡し、かつ将来にわたって事業を健全に経営で

きる限度の長期債務等を負担する。

なお、新幹線保有主体は、新幹線資産を再調達価額によって引き継ぐとともに、資産価額のうち簿価に見合う長期債務を引き継ぎ、再調達価額と簿価との差額相当分について「旧国鉄」に対し30年分割払いの債務を負うが、これらは実質的に旅客鉄道会社が負担するものである。

イ. 新事業体及び新幹線保有主体が引き継がない資産は「旧国鉄」に残すとともに、これらが負担しない長期債務等も「旧国鉄」に残置する。

ウ. 「旧国鉄」は、「旧国鉄」に残された資産及び新事業体に対する出資株式を適正かつ有効な方法で売却し、その収入額を長期債務等の処理財源に充てる。

また、「旧国鉄」が新幹線保有主体から受け取る分割払い代金収入も3島の旅客鉄道会社の基金及び免除した長期債務の元利償還、余剰人員対策費等の処理財源に充てることとする。

エ. その結果、なお「旧国鉄」に最終的に残る長期債務等についてはその返済を完了し得るよう政府において対処することとなるが、何らかの形で国民に負担を求めざるを得ないと考える。

3. 長期債務等の配分

以上のような基本的考え方に基づき、それぞれの長期債務等の性格も考慮した上で、次のように、新事業体、新幹線保有主体、「旧国鉄」等に長期債務等を配分することとする。

(1) 国鉄長期債務

新事業体は国鉄から引き継いだ資産の価額に見合う額の長期債務を引き継ぐ。具体的には、資産の総額（事業用資産は原則として簿価、関連事業用資産・出資株式等は時価）から資本金及び退職給与引当金の額を控除した額に相当する長期債務を引き継ぐものとする。ただし、3島の旅客鉄道会社は長期債務を引き継がないものとする。

なお、新幹線保有主体は、再調達価額によって引き継いだ資産価額のうち簿価に見合う長期債務を引き継ぎ、再調達価額と簿価との差額相当分については「旧国鉄」に対して分割払い債務を負うが、これらは実質的に本州の旅客鉄道会社が負担するものである。

新事業体及び新幹線保有主体が引き継がない長期債務は「旧国鉄」に残置する。

(2) 年金負担等

① 国鉄共済年金追加費用

追加費用は、公共企業体職員等共済組合法施行時(昭和31年7月)に施行前の恩給公務員期間及び旧共済組合の組合期間を現行共済制度の組合員期間に通算したことにより生じる給付費用であって、その原資を国鉄が全額負担しているものである。

追加費用の負担額は、昭和32年度27億円と少額であったが、近年における大量の退職者の発生及び給与改定・年金改定等により、60年度は4,581億円となっており、今後数十年は追加費用の発生が続くと予想される。追加費用は、他の公的共済年金制度にも存在し、事業主としての負担であると観念されているものであるが、これを新事業体が負担すれば経営が大きく圧迫されること等を考慮して、この負担は全額「旧国鉄」において処理する。

② 国鉄共済年金公経済負担

公経済負担は年金に対する国庫負担と観念されているもので、現在の負担額は毎年の給付額(付14)

の15.85%相当となっており、昭和60年度は約600億円である。これは、国鉄はもと国が鉄道特別会計によって独占的に経営していたという事業の沿革等により、国鉄が公経済の主体として負担してきているものである。

しかしながら、国鉄事業の民営化により新事業体に公経済性はなくなるものと考えられるので、この負担については国庫負担を求めるのが適当である。

なお、その際1,000億円前後の清算金が発生するが、これは「旧国鉄」において処理する。

③ 恩給負担金

恩給負担金は公共企業体職員等共済組合法が施行された昭和31年7月前に国鉄を退職した者に対する恩給給付の原資を国鉄が負担しているものである。この負担は鉄道特別会計に所属していた官吏を引き継いだ国鉄が特別会計に準じるものとして負担しているものであり、昭和60年度で124億円となっている。この負担については、追加費用と同じく「旧国鉄」において処理する。

(3) 3島会社基金

3島の旅客鉄道会社に設定される基金は1.0兆円であるが、このうち土地の見合いで設定される分0.1兆円を差し引いた0.9兆円について財源が必要となる。これについては一定期間内に「旧国鉄」において処理する。

(4) 「旧国鉄」に所属する余剰人員の対策費

「旧国鉄」に所属する余剰人員に対する退職手当の支給、再就職促進のための教育訓練の実施等に要する費用は「旧国鉄」において処理する。

(5) 鉄建公団建設施設に係る資本費負担

鉄建公団については、昭和54年12月28日の閣議決定もあり、青函トンネルの本体工事が終了した時点で政府において適切な措置が講じられるものと考えられるが、鉄建公団が建設した鉄道施設に係る資本費については、新経営形態移行に際して次のように取扱う。

① 上越新幹線

新幹線保有主体は、鉄建公団が保有する上越新幹線を含め保有することとするので、鉄建公団の新幹線資産に係る長期債務も新幹線保有主体が引き継ぐ。

② 本州の旅客鉄道会社及び鉄道貨物会社が経営する鉄建公団建設施設

鉄建公団建設施設のうち本州の旅客鉄道会社及び鉄道貨物会社が経営するものに係る資本費は、これらの新事業体が負担する。

③ その他の鉄建公団建設施設

国鉄が資本費を負担した上で経営することを前提として建設された又は建設中の次の施設に係る資本費については、その経緯と次に掲げる事由を考慮し、「旧国鉄」において当該施設に係る債務を引き継いだ上、国鉄自体の長期債務等と併せて処理する。この場合、(b)の施設は北海道会社及び九州会社に、(d)の施設は「旧国鉄」にそれぞれ帰属させる。

(a) 青函トンネル

現在建設中の青函トンネル(津軽海峡線)は完成後は旅客鉄道会社が鉄道として経営することにより有効活用を図ることが適当であるが、今後とも経営主体となる旅客鉄道会社に資本費の負担能力がないこと。

(b) 北海道会社及び九州会社が経営する鉄道施設

北海道会社及び九州会社には国鉄から引き継ぐ事業用資産に係る長期債務を引き継がないこととの均衡を図る必要があること。

(c) 第三セクター等が資本費を負担しないで経営する鉄道施設

他に適当な資本費の負担者を見いだし難いこと。

(d) 工事を凍結している鉄道施設

今後新事業体が当該鉄道路線を経営することは考え難く、かつ、ほかに適当な資本費の負担者も見いだし難いこと。

(6) 本四公団建設施設に係る資本費負担

国鉄が資本費を負担した上で経営することを前提として本四公団が建設中の本四連絡橋の鉄道部分に係る資本費についても、その経緯と次に掲げる事由を考慮し、「旧国鉄」において処理する。

① 本四連絡橋児島・坂出ルート

本四連絡橋児島・坂出ルート(本四備讃線)は、完成後は旅客鉄道会社が鉄道として経営することにより有効活用を図ることが適当であるが、今後とも経営主体となる旅客鉄道会社に資本費の負担能力がないこと。

② 本四連絡橋神戸・鳴門ルート

本四連絡橋神戸・鳴門ルートの鉄道部分に係る資本費は、今後適切な処理が見込めないこと。

以上のような配分の考え方に沿ってまとめると、処理を要する長期債務等37.3兆円のうち、新事業体が引き継ぐものは11.4兆円、「旧国鉄」において処理されるものは25.9兆円となる。これに新事業体等新幹線保有主体を経由して実質的に負担するものを考慮すると、新事業体が負担するものは14.2兆円、「旧国鉄」において処理されるものは23.1兆円となる。

4. 「旧国鉄」における長期債務等の処理

(1) 「旧国鉄」の自主財源

① 非事業用用地

ア. 「旧国鉄」における長期債務等の処理に当たっては、国民負担をできるだけ軽減するため、現在の国鉄所有地のうち、将来の事業の姿を見通した上で最小限必要となる事業用用地以外の用地は原則として売却対象とすることとし、これらを「旧国鉄」に帰属させた上で適正な価額で売却し、もって長期債務等の処理財源に充てる必要があること。

このような観点に立って、当委員会は、現在未利用となっている土地を売却対象とすることはもちろん、事業用用地として区分されているものであっても、現在及び将来の業務量、周辺の状況等から見て最適利用が行われているかどうか徹底的な総点検を行い、当該用地における現行機能の廃止又は他地区への統合のほか、用地内における施設の集約、高層化などによって、売却可能用地をできる限り多く生み出す必要があると考えた。

そこで、当委員会は国鉄に対し、将来最小限必要となる事業用用地とそれ以外の非事業用用地との仕分けを求めた。また、総務庁は昭和59年度に国鉄用地に対する行政監察を行い、国鉄が事業用用地としている中で非事業用用地として区分すべきもの、及び利用計画がある又は検討中と区分している未利用地の中で利用予定が不明確なものなど、売却対象用地として区分すべきものを指摘した。

当委員会としては、国鉄の調査結果や行政監

察等の各種の資料を参考に、各方面の協力も得つつ、当委員会の独自の調査を加えて個別に売却可能用地を把握し、売却見込み額の積上げ作業を行った。当委員会のこれまでの調査によれば、国鉄用地のうち、「旧国鉄」において売却可能と考えられる用地は少なくとも面積2,600ha程度、昭和62年度価額で5.8兆円程度と推計している。

国鉄用地は分割・民営化の実施に際して長期債務等を処理するための重要な財源となるものである。政府及び国鉄においては、今後新経営形態移行までの間に更に、国鉄用地の実態把握を行い、売却可能な用地の生み出しに努める必要がある。

イ. 非事業用用地については、これを売却するよりも、民営化に伴う新事業体の事業範囲の拡大に対応して、今後土地を利用する新規関連事業を積極的に展開し、企業収益の向上に寄与させるべきだとの意見もある。

関連事業については、企業としての経営基盤の強化を図るとともに企業の活力を維持する観点から、多角的弾力的に進めていくことが必要であることはそのとおりである。しかし、国鉄改革について国民の理解と協力を得るためには国鉄自身の最大限の自助努力により国民の負担をできる限り軽減する必要がある。また、関連事業の展開に当たっては、土地を利用しない事業も種々可能であり、さらに、駅舎、線路、電車基地等の事業用用地で今後高度利用が可能と見込まれるもの及び既設の駅舎・駅ビル内、高架下等で一層効率的な活用を図り得るものがかなり見受けられ、関連事業を積極的に展開し得る余地が十分にある。

したがって、この際、非事業用用地は原則として売却対象とすべきであると考え。

ウ. 非事業用用地の売却に当たっては、公正を確保するとともに国民負担をできるだけ軽くするため、公開競争入札を基本とする適正な時価によるものとする。なお、公的機関から公共目的に使用するため譲渡を求められた場合であっても、適正な時価によることはもとより、「旧国鉄」における長期債務等の処理をなるべく早く行う必要があるにかんがみ、公的機関側の資金事情等から売却処分を長期にわたって保留するといった特別の取扱いを避けるべきである。

非事業用用地のうち、その付加価値を高めた上で売却した方が有利と認められるものについては、基盤整備後に売却するものとする。この場合、基盤整備に当たっては、付加価値が「旧国鉄」に帰属する仕組みとすべきである。また、基盤整備のための都市計画決定等が必要な場合には、政府及び地方公共団体において速やかな対応が行われる必要がある。

②新事業体への出資株式

「旧国鉄」が所有する新事業体への出資株式については、民営化の趣旨に即し、それぞれの事業体の経営状況等を勘案しながら逐次売却するものとする。

これら出資株式の売却収入額については、新事業体の収益いかんではプレミアム付きで売れるものがある反面、売却までにある程度の期間がかかるものもあると考えられるので、昭和62年度首価額で一応全体の資本金相当額0.6兆円程度の収入があると見込んだ。

③新幹線保有主体からの収入

以上のほか、「旧国鉄」には、新幹線保有主体が引き継いだ新幹線施設の再調達価額と簿価との差額相当分(2.8兆円程度)について新幹線保有主体から支払われる分割払い代金収入がある。

(2)最終的に残る長期債務等の処理

①国民負担を求める理由

ア. 国鉄の経営は昭和39年度に単年度赤字に転落したが、その後数次にわたって経営再建対策が実施され、特に、昭和51年度及び55年度の二回にわたって、累積欠損額に相当する5兆3千億円もの長期債務のいわゆる棚上げ措置が講じられたにもかかわらず、毎年赤字が発生し、かつその規模が拡大してきた。この間、毎年国鉄に対して多額の国庫助成が行われ、昭和60年度予算でも6,025億円に上っているが、赤字額を償うには至らず、財政投融资や鉄道債券の発行による借入金によって資金繰り上の補填が行われた結果、昭和50年度末6.8兆円であった長期債務残高が昭和60年度末には23.6兆円にも上ると見込まれている。しかし、借入金による資金繰りは、あくまでも一時しのぎの措置と言わざるを得ない。第1章で述べたとおり、こうした借入金に依存する経営は、借入金が利子を生み、その利子のためにまた赤字が増大し、結果として更に借入金にたよるざるを得ないという悪循環に陥るからである。もちろん、このような借入金も、国鉄事業がその時々の経営再建対策の実施によって将来いずれ改善された暁には返済し得るという期待の下に行われているものである。

しかし、国鉄の抱える膨大な長期債務は、将来の事業収益や土地等の資産処分によってすべて償われることは、実際のところ期待することはできず、その相当部分はいずれ国民の負担とならざるを得ないものである。しかも、現在の全国一元的組織の公社制度の下で従来の延長線上にある改善方策では将来の国民負担は増大する一方である。この際、抜本的な国鉄事業再建策を即刻実施し、これ以上国民の負担を増やさないように措置する必要がある。

イ. このため、当委員会は、一方において、国鉄の経営する鉄道事業そのものについては分割・民営化に伴う経営の効率化、競争性の発揮等によって毎年の赤字の発生をストップさせ、今後は赤字補填の借入金はもとより、財政援助をも国に求めないという健全な企業体制を作りあげ、そして他方において、新事業体にとって最大限の効率的経営を前提としても過重な負担となる長期債務等は鉄道事業の経営から切り離し、国鉄用地を最大限長期債務等の処理財源に充てるなど可能な限りの手段を尽くした上でなお残る額について国民負担によって処理していくことを提言するものである。この点については、従来のように更に借入金により処理していくことは限界に達しており、また、問題の基本的な解決にならないことを考慮の上、理解を得たいと考えている。

以上のような改革を行えば、国民の将来の負担はこれ以上増加することはなくなり、長期的にみて国民にとっての負担が軽減されるだけでなく、鉄道事業そのものが活性化されることによりより良いサービスを国民に提供することが可能となる。

②処理方策

新事業体の最大限効率的な経営を前提としても、「旧国鉄」において処理される長期債務等の

額は、先に整理したとおり、25.9兆円程度にも上る。これから、非事業用用地の売却収入額5.8兆円、新事業体出資株式の売却収入額0.6兆円及び新幹線保有主体からの収入額2.8兆円という自主財源を充ててもなお最終的に残る長期債務等の額は16.7兆円程度となる。

最終的に残る国民負担を求めざるを得ない長期債務等について、仮に25年又は30年で借換え等を行いながら処理するとした場合、各年どの程度の財源補填額が必要かを試算してみると、それぞれ1.4兆円程度、1.3兆円程度という結果が得られる。

財源所要額がこのように極めて大きいことから、国鉄事業再建のためには、長期債務等の処理のための新たな財源・措置を講じることが必要であり、国は、長期的観点に立った総合的かつ全国的な処理方策を検討・確立すべきである。

処理すべき長期債務等の配分 (単位:兆円)

長期債務等の種類	総額	新事業体の負担するもの(注1)	「旧国鉄」において処理されるもの
(1)国鉄長期債務	25.4	8.4(注2)	17.0
(2)年金負担等	4.9		4.9
①追加費用	4.7		4.7
②公経済負担	0.1		0.1
③恩給負担金	0.1		0.1
(3)3島会社金	0.9		0.9
(4)余剰人員対策費	0.9		0.9
(5)鉄建公団建設施設に係る資本費負担	4.6	3.0	1.6
①上越新幹線	1.9	1.9	
②本州の旅客鉄道会社、鉄道貨物会社の経営する鉄道施設	1.1	1.1	
③その他の鉄建公団建設施設	1.6		1.6
(a)青函トンネル	1.1		1.1
(b)北海道会社、九州会社の経営する鉄道施設	0.1		0.1
(c)第三セクター等の経営する鉄道施設	0.2		0.2
(d)工事凍結中の鉄道施設	0.2		0.2
(6)本四公団建設施設に係る資本費負担	0.6		0.6
①児島・坂出ルート	0.6		0.6
②神戸・鳴門ルート	0.03		0.03
計	37.3	11.4	25.9
(7)新幹線資産の再調達価額と簿価との差額相当分		2.8	△2.8
再計	37.3	14.2	23.1
		非事業用用地売却収入	△5.8
		新事業体出資株式売却収入	△0.6
		計	16.7

(注1) 新事業体の負担するものうち、新幹線保有主体を経由して処理されるものは次のとおりである。

(1) 国鉄長期債務(東海道、山陽、東北新幹線分)
 (5)① 上越新幹線
 計 5.7

(7) 新幹線資産の再調達価額と簿価との差額相当分
 再計 8.5

(注2) 新事業体に移籍する者の国鉄在职期間分に係る退職手当は、新事業体が引き継いで支払うが、これに充てるため、新事業体の発足時に民間並みの退職給与引当金を設定することとし、当該引当金相当額を新事業体の長期債務引継ぎ額より控除した。

Ⅲ. 債務整理等の組織

1. 組織の性格

国鉄は、新事業体が設立された時点で、鉄道事業等の経営を終了し、その本来の設立目的を失

うこととなるが、新事業体が鉄道事業等を健全に経営していけるような体制とするためには、なお、余剰人員対策及び国鉄の債務整理等の業務が残るほか、国鉄が負担することを前提として鉄建公団及び本四公団が建設した鉄道施設に係る資本費のうち新事業体が負担しないものの処理が必要となるので、これを「旧国鉄」に改組する。

2. 業務の内容

「旧国鉄」の業務は次のとおりである。

ア。「旧国鉄」に所属する特別対策対象者についての対策を講じること。

イ。国鉄の長期債務等を処理すること。

ウ。国鉄が資本費を負担することを前提として鉄建公団及び本四公団が建設した鉄道施設に係る資本費のうち、新事業体が負担しないものを処理すること。

エ。新事業体及び新幹線保有主体が引き継がない非事業用地等の資産及び新事業体への出資株式を管理し、処分すること。

オ。長期債務等の処理財源を受け入れること。

3. その他

ア。「旧国鉄」に対する共済制度の取扱いについては、旅客鉄道会社の場合と同様とする。

また、「旧国鉄」に所属する職員の退職手当は、その職員が「旧国鉄」を退職する際に、国鉄における在職期間を通算して支給することとする。この場合に、特別対策対象者が退職手当の支給について不安を抱くことのないように、退職手当法の支給水準が確保されるよう措置するものとする。

イ。「旧国鉄」の資産及び収入は、長期債務等の処理財源に充てられるべきものであり、かつ、最終的に求めざるを得ない国民負担をできるだけ軽減する必要があることから、「旧国鉄」の資産、収益等については、組織の性格をも勘案して課税上特段の配慮をすべきであるとする。

第4章 改革の推進体制及び移行時期等

I. 推進体制及び手順

政府及び国鉄においては、国鉄事業の分割・民営化を円滑かつ確実に実施するため、次の措置を講じる。

1. 政府

ア。政府は、本意見を受けた後、速やかに次の措置を講じる。

新たに内閣に内閣総理大臣が主宰する「国鉄改革に関する関係閣僚会議」(仮称)を設置し、強力な実行推進体制を確立する。

なお、余剰人員対策に関し設置される対策本部とは緊密な連携を図るものとする。

また、政府部内に新事業体等の設立など国鉄事業の分割・民営化の諸準備のため、実務担当者から構成される会議を設ける。

イ。政府は、所要の立法措置が講じられた後、移行に関し大要次のような措置をとる。

①国鉄事業再編成計画書

新事業体等に帰属させる資産、債務等に関し、その内容を記載した国鉄事業再編成計画書を国鉄に作成させ、主務大臣がこれを承認する。

②新事業体等の設立

新事業体等の設立委員会を設置し、上記の国鉄事業再編成計画書に従ってその設立を行う。

③資産評価

資産評価委員会を設置し、評価の必要な国鉄資産について適正な評価を行う。

2. 国鉄

国鉄は、日常の円滑な輸送を確保しつつ、分割・民営化のための膨大な業務を移行期日までの限られた期間内に遅滞なく処理する必要があることにかんがみ、本意見を受けた後、速やかに実行推進体制の一層の強化・整備を図り、政府と密接な連携をとりつつ、分割・民営化の円滑かつ確実な実施を期する。

II. 移行時期

国鉄事業の分割・民営化は昭和62年4月1日に実施する。

〔付記〕

本意見中の旅客輸送の需要見通し、旅客鉄道会社の引継ぎ資産、債務の額、旅客鉄道会社の経営見通し、処理すべき債務等の金額等は、現時点において得られる諸資料に基づき推計したものであり、今後とりまとめられる数値等を織り込むと多少異動することがあり得る。

おわりに

1. 以上が、2年余にわたる審議を重ねて得た改革案の内容である。このような改革案を実施していくためには、極めて多くの困難が伴う。

しかし、あらゆる角度からの検討を通じて、国鉄事業の再生を可能とする方策は、この改革案を除いては他にあり得ないものと考えており、いかなる困難を乗り越えても、これを実施していかなければならない。

2. この改革案の内容となっている施策は、一体かつ不可分のものとして、同時に実施されなければならない。

効率的な経営形態の確立は、分割・民営化が同時に行われることによって初めて達成されるものである。巨額の債務の処理は、効率的な経営形態が確立され、国民の将来の負担をこれ以上増加させないという保障が与えられるのでなければ国民の理解を得ることができない。また、本意見で述べた新しい事業体の経営基盤を確立するための収益調整の仕組みは、分割と民営化が同時に行われる場合にのみ可能となるものである。

民営化だけをまず実施し分割を先送りするようなことがあれば、その間に再び新たな国民負担を発生させ、改革の時期を失って手遅れとなりかねない。

3. この改革案が一体のものとして速やかに実施されることにより、国鉄事業は健全な姿で再生することが期待される。これによって鉄道事業は本来の特性をとり戻し、より効率的な交通体系の形成に展望が開けるものと考えている。

ただ、今後の効率的な交通体系の形成のためには、例えば道路、空港等の整備に関連して、経営に影響を受けると予想される鉄道をどうするかといった点についてあらかじめ関係者が相互に十分な調整を図る等総合的な観点からの配慮も必要であると考えられる。

4. また、この改革案が実施されることによって国鉄事業の再生が可能となるが、新しい経営形態の下では、経営者は、そして職員は、今までの何倍もの努力を傾注して事業を運営していかなければならない。国鉄改革が多くの関係者の多大な労苦と全国民の並々ならぬ協力によって成し遂げられるものであることを忘れてはならないし、新しい事業体の未来は自ら切り拓いていくことによって初めて開けるものである。

5. 国民各位も、この改革案が実施され国鉄が新しい事業体として生まれ変わった暁には、将来にわたって健全に歩み続けていくことができるよう暖かい目で見守っていただきたい。

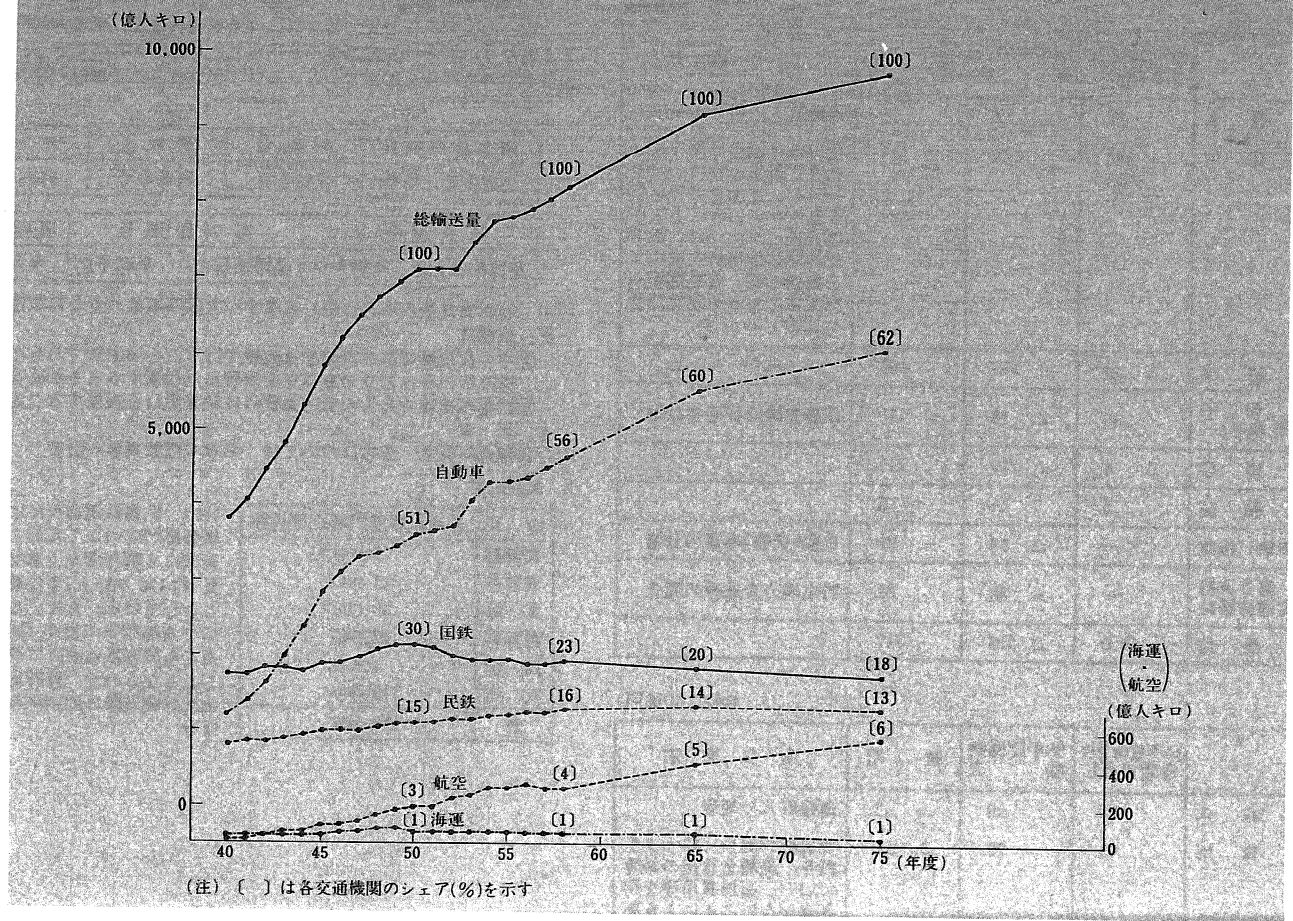
(参考資料)

1. 交通機関別輸送人キロの予測結果

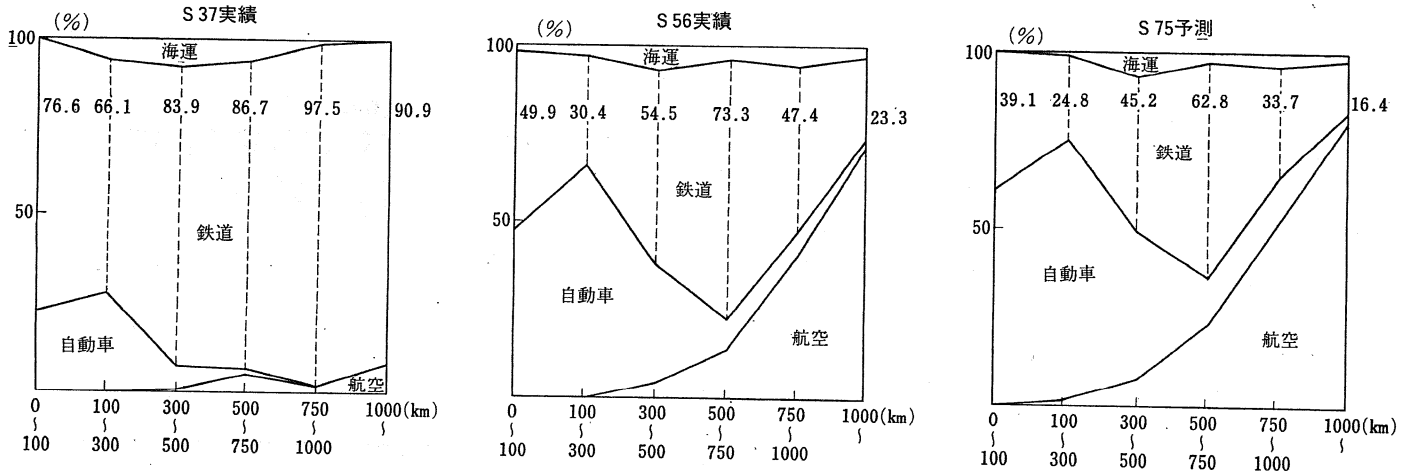
(単位：百万人キロ)

	実 績		予 測										
	昭和50年度		昭 和 58 年 度			昭 和 65 年 度				昭 和 75 年 度			
	人キロ	シェア	人キロ	シェア	S58/S50年平均伸び率	人キロ	シェア	S65/S58年平均伸び率	S65/S58指数	人キロ	シェア	S75/S65年平均伸び率	S75/S58指数
総輸送量	710,711	100.0	821,963	100.0	1.83	921,430	100.0	1.65	112	977,688	100.0	0.59	119
鉄 道	323,800	45.6	321,452	39.1	△0.09	317,833	34.5	△0.16	99	308,854	31.6	△0.29	96
国 鉄	215,289	30.3	192,906	23.5	△1.36	185,114	20.1	△0.59	96	180,289	18.4	△0.26	93
定期	75,985	—	78,667	—	0.43	79,879	—	0.22	102	75,071	—	△0.62	95
定期外	53,986	—	63,799	—	△3.66	55,564	—	△1.95	87	50,198	—	△1.01	79
(うち新幹線)	53,318	7.5	50,440	6.1	△0.69	49,671	5.4	△0.22	98	55,020	5.6	1.03	109
民 鉄	108,511	15.3	128,546	15.6	2.14	132,719	14.4	0.46	103	128,565	13.1	△0.32	100
自 動 車	360,868	50.8	464,162	56.5	3.20	554,737	60.2	2.58	120	609,800	62.4	0.95	131
航 空	19,148	2.7	30,627	3.7	6.05	43,557	4.7	5.16	142	54,307	5.6	2.23	177
旅 客 船	6,895	1.0	5,722	0.7	△2.30	5,303	0.6	△1.08	93	4,727	0.5	△1.14	83

2. 交通機関別輸送人キロの推移と予測



3. 県間普通旅客の交通機関別距離帯別シェア



4. 昭和62年度旅客鉄道会社経営見通し

(単位: 億円)

	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州	計
営業収入	868	13,849	7,795	7,053	308	1,081	30,954
営業費用 (新幹線使用料)	(-)	(1,979)	(4,056)	(1,032)	(-)	(-)	(7,067)
営業損益	△402	2,208	458	716	△119	△256	2,605
受取利子	366	-	-	-	122	267	755
支払利子	-	2,070	380	645	-	-	3,095
経常損益	△36	138	78	71	3	11	265
特別利益	45	-	-	-	0	-	45
当期損益	9	138	78	71	3	11	310
要員数 (千人)	13	89	25	53	5	15	200
旅客鉄道営業キロ (百キロ)	26	73	19	52	9	22	201
引継ぎ債務額 (千億円)	-	29	3	11	-	-	43
基金額 (百億円)	49	-	-	-	17	36	102
資本金 (億円)	149	2,750	1,556	1,401	56	213	6,125

(注1) 各旅客鉄道会社に、営業収入の概ね1%程度の利益が出るよう収益調整措置を講じた。本州旅客鉄道会社の新幹線一括保有方式による収益調整後の微調整については、一つの方法として若干の資産、債務額の増減を行った。この方法による微調整を行った場合には、左記表中参考欄の引継ぎ債務額は多少変動することとなる

(注2) 本意見付10頁の表中の収入は左記表中の営業収入、受取利子、特別利益を合計したものであり、また、費用は、営業費用、支払利子の合計である。なお、北海道の特別利益は昭和62年度の青函航路の欠損の一部を基金により補填すると想定したことによるものである

5. 昭和62年度3島旅客鉄道会社経営見通しと昭和58年度国鉄収支との比較

北海道

(単位：10億円)

	62年度新会社 経営見通し	58年度国鉄 収支	差 引	主 な 事 由
営業収入	87	79	8	運輸収入の増等
営業費用	127	274	△ 147	要員数の減少に伴う支払 給与、退職金負担の減等 (△74)、追加費用等を引き 継がないことによる年 金負担の減(△34)、その 他鉄建公団借料免除によ る負担の減、資産価額一 部圧縮による減価償却費 の減等
営業損益	△ 40	△ 195	155	
受取利子 (△支払利子)	36	△ 24	60	債務免除及び基金設定
経常損益	△ 4	△ 219	215	
特別利益	5	—	5	
貨物(荷物)損益	—	△ 59	59	貨物(荷物)事業の分離
第1次、第2次特 定地方交通線損益	—	△ 38	38	特定地方交通線の廃止
当期損益	0.9	△ 316	317	

四国

(単位：10億円)

	62年度新会社 経営見通し	58年度国鉄 収支	差 引	主 な 事 由
営業収入	31	29	2	運輸収入の増等
営業費用	43	72	△ 29	要員数の減少に伴う支払 給与、退職金負担の減等 (△17)、追加費用等を引き 継がないことによる年 金負担の減(△10)、その 他諸経費の減
営業損益	△ 12	△ 43	31	
受取利子 (△支払利子)	12	△ 6	18	債務免除及び基金設定
経常損益	0	△ 49	49	
特別利益	0	—	0	
貨物(荷物)損益	—	△ 10	10	貨物(荷物)事業の分離
第1次、第2次特 定地方交通線損益	—	0	0	特定地方交通線の廃止
当期損益	0.3	△ 59	59	

九州

(単位：10億円)

	62年度新会社 経営見通し	58年度国鉄 収支	差 引	主 な 事 由
営業収入	108	96	12	運輸収入の増等
営業費用	134	250	△ 116	要員数の減少に伴う支払 給与、退職金負担の減等 (△64)、追加費用等を引き 継がないことによる年 金負担の減(△32)、その 他鉄建公団借料免除によ る負担の減、資産価額一 部圧縮による減価償却費 の減等
営業損益	△ 26	△ 154	128	
受取利子 (△支払利子)	27	△ 24	51	債務免除及び基金設定
経常損益	1	△ 178	179	
特別利益	—	—	—	
貨物(荷物)損益	—	△ 49	49	貨物(荷物)事業の分離
第1次、第2次特 定地方交通線損益	—	△ 18	18	特定地方交通線の廃止
当期損益	1.1	△ 245	246	

(付18)

6. 鉄道旅客部門の適正要員数の推計について

1. 適正要員数の推計手法

一定の線区単位ごとに、現業部門の適正要員数を、現業各部門の職員1人当たりの生産性を私鉄並みとすることを指標として推計し、さらに国鉄事業の特殊性を加味するとともに、私鉄並みの管理部門要員を加算して推計。

現業部門職員	駅職員	運転士	車掌
主要生産性指標	発着人員	列車キロ	列車キロ

施設保守員	電気保守員	車両保守員
線路延長キロ	車両キロ	線路延長キロ
車両キロ	線路延長キロ	車両キロ

(注) 適正要員数の推計に際し考慮すべき国鉄事業の主な特殊性

ア. 駅職員

①中・長距離切符の販売を券売機で行うことは困難であるので、手売り窓口やみどりの窓口を主要駅には設置することが必要

イ. 車掌

②精算が複雑であるので主要駅には精算窓口を設置することが必要
長編成の特急・急行については、車掌の複数乗務が必要

2. 推計結果

会 社	鉄道旅客部門適正要員数
北海道	9,000人
東日本	71,000
東 海	20,000
西日本	42,000
四 国	4,000
九 州	12,000
計	158,000

(注) 旅客鉄道会社には、鉄道旅客部門について左記の適正要員数に2割程度を上乗せした要員(約190,000人)を移籍することとしている。また、このほかにバス部門等の要員(約10,000人)も旅客鉄道会社に移籍することとなるので、移行当初の6会社の要員数は約200,000人となる

7. 昭和62年度地域別職員数

(単位：人)

地 域	在籍職員数	新事業体に移籍する要員数			余剰人員数
		旅客鉄 道会社	鉄道貨物事 業・研究所	計	
北海道	28,000	13,000	2,000	15,000	13,000
東日本	114,000	89,000	6,000	95,000	19,000
東 海	30,000	25,000	2,000	27,000	3,000
西日本	71,000	53,000	4,000	57,000	14,000
四 国	6,000	5,000	(100)	5,000	1,000
九 州	27,000	15,000	1,000	16,000	11,000
全 国	276,000	200,000	15,000	215,000	61,000

(注) 1. 千人単位で四捨五入して記入した

2. 在籍職員数については、希望退職募集による減員分を考慮していない

3. 鉄道貨物事業の各地域の要員数については、一定の基準により推計したものである

●『付論 技術上の具体的問題についての考え方』は68～69ページに掲載 (編集部)