

# 国鉄破たんの原因とＪＲ北海道の現状分析 ～オープンアクセス制の提起に当たって～

2017. 4. 10

安全問題研究会

## <基本認識>

30年前、国鉄分割民営化による「改革」が提起された際、分割民営化論者が「改革」推進の根拠としたのが「全国1社の巨大組織では機動的な意思決定ができず、時代の変化にも対応できないため、地域の実情に応じたきめ細かな経営ができるように地域分割する。これによりＪＲ各社間に適正な競争が発生し、鉄道が活性化する」という言説であった。これに対しては「地域分割でも各地域におけるＪＲ独占は変わらないのだからＪＲ会社間の競争は発生しない。現状の国鉄でも、割引切符の発行権などはすでに各鉄道管理局や地方支社に委譲されており、国鉄だから地域事情を反映したきめ細かな意思決定ができないわけではない」との反論が反対派によって行われたが、推進派のメディア制圧によりこれらの反論は黙殺され、分割民営化やむなしに世論誘導されていった。

しかし、今日、ＪＲ北海道が苦境に陥っている原因を分析する上で、過去のこのような議論を改めて想起することが必要となっている。

## 1. 国鉄が破たんに陥った原因

### ①国鉄に意思決定権がなかった

国鉄時代、運賃は当初、届出制であったが、「国民の代表である国会の関与が必要」であるとして、1972年に国有鉄道運賃法が制定され、国会承認事項となった。

職員の給与も、公共企業体等労働関係法（公労法、現在の「行政執行法人の労働関係に関する法律」の前身）により労使交渉で自主的に決定できるとされていたものの、実際には労使交渉が妥結に至らず、公共企業体等労働委員会（公労委）の仲裁裁定に持ち込まれることが多かった。

この結果、国鉄にとって収入の大半を占める運賃も、支出の大半を占める人件費も自分で決められず、外部機関（国会、公労委）による決定に委ねられることになった。また当時は高度成長期で、インフレ率（＝賃金上昇率）が10%近くに上っていたが、政治家は国民受けの悪い国鉄運賃値上げを選挙対策上なかなか認めようとせず、国会承認事項である運賃値上げが物価、賃金上昇のペースにまったく追いつかなくなる事態を招いた。こうして「職員の賃金や調達資材の価格は上がるのに、運賃はなかなか値上げできない」事態が恒常化し、国鉄は慢性的赤字体質に陥った。

### ②国が赤字を補てんせず放置した

国の過度の関与が国鉄の赤字体質の原因である以上、国鉄に赤字が生じれば、国がそのつど補てんすべきであったが、政府はこれも行わずに放置した。結果として国鉄は、金融機関からの借入や鉄道債券の発行で赤字を補てんせざるを得ず、借金が膨れあがった。加えて、当時はインフレ率が高かったため金利も高く、金利負担がこれに追い打ちをかけた。

## 2. 営団地下鉄との比較

運賃が法定制で、職員給与も公労委の仲裁裁定で決められていた国鉄には執行機関として常務理事等からなる「理事会」が置かれていたが、意思決定機関は事実上存在しなかった。このことも、国鉄

が重要事項に関する意思決定をできなかった理由である。

一方、東京の地下鉄事業を営んでいた帝都高速度交通営団（現・東京メトロ株式会社）は、戦後の改革の結果、意思決定と執行を同時に行う機関として「管理委員会」を設置する帝都高速度交通営団法の改正に成功。重要事項を管理委員会が自主的に決定できる体制が整えられた。運賃も法定制ではない（国会の干渉がない）ため、自主的に決定。職員にも公務員の身分がないため、公労委の干渉を受けずに自主決定が可能であった。

### 3. 国鉄と営団との違いはなぜ生まれたか

終戦まで、日本の鉄道は鉄道省～運輸省鉄道総局による直営（官営）事業であった。これに対し、GHQ（連合国軍総司令部）は、鉄道が今後、国策としての戦争協力機関となる事態を二度と招かないようにするため、国の言いなりになるのではなく、経営方針を国から独立して自主的に決定できる仕組みが必要であるとして、国鉄に組織改革を求めた。GHQは戦争に協力した国家機関の洗い出しと解体も同時に進め、帝都高速度交通営団以外にもいくつかあった「営団」組織は戦争協力機関としてすべて解体された。帝都高速度交通営団だけは貨物輸送の実績がなかったため、戦争協力機関に認定されず解体を免れたが、国鉄同様、経営方針を自主的に決定できる組織への改革を求められた。

しかし、当時の日本人は、国が経営計画を立案し直営する「官営」と、国が経営に関与しない「民間」の企業形態しか知らなかったため、国鉄・営団の組織改革は難航した。遅々として進まない組織改革にしびれを切らしたGHQが、「所有は国が行い、国とは別に設けた意思決定機関が経営上の意思決定を自主的に行う」ための組織として、米国で一般的であった「公共企業体」制度を日本側に提案。国鉄・営団ともにこれに沿った組織改革を行うことになった。営団が管理委員会を設置できたのもGHQによる後押しがあったからである。

その後、国鉄は運賃が法定制となり、職員給与も仲裁裁定となって「自主的な意思決定」ができない組織に改編されたが、営団ではGHQが理想とした公共企業体的な組織形態がその後も継続した。国鉄が破たんしたのは、経営上の重要事項について自主的な意思決定ができなかったことが原因であり、「全国1社制の公共企業体だったから破たんした」との分割民営化推進派の主張は誤りである。

### 4. JR北海道に関する考察

以上のような歴史的な経緯も踏まえてJR北海道の現状を分析すると、①重要な経営上の意思決定がJR会社法（旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律）によって制限され、がんじがらめにされている、②国が救済措置を取らず放置している、③経営が金利の変動に翻弄されている——点において国鉄末期と酷似している。当研究会が、JR北海道に見切りを付け、繰り返し組織体制改革を提起しているのはこうした歴史的背景も踏まえてのことである。都合のよいときだけ「国にがんじがらめにされている」として路線維持対策を取らず、都合のよいときだけ「民間企業」であることを理由として地元自治体に負担を求める無責任な「公有民営」の経営体制と、これに基づくJR北海道の会社組織を清算しない限り、北海道の鉄道に未来はない。

当研究会が今回、オープンアクセス制導入を提言したのは、①「上」を民間、「下」を自治体とすることで責任の所在を明確にするとともに、②「上」はJRによる独占から公募制の導入へ、③「下」は安全を保持する観点からJRによる独占を改め、競争原理や利益優先の原理を排した公的主体（自治体を想定）による独占へ、それぞれ切り替えることが北海道の鉄道再生に役に立つと考えたからである。オープンアクセス制の検討に当たっては、このことも念頭に置いた議論とされたい。