

## JRグループの抜本的な組織再編について（説明）

2017. 8. 1  
安全問題研究会

1. 別紙「当面のJRグループ組織体制改革案」は、深刻な経営危機に陥っているJR北海道の救済を第1の目的としながらも、JRグループによる鉄道事業が今後も持続可能になるような抜本的な改革を目指して、当研究会がまとめた私案である。
2. 本案では、JRグループ旅客各社（一部の区間はJR貨物）が保有している線路及び地上施設を政府が買収し、新たに設立する日本鉄道保有公団（仮称）の所有に移すものである。現在は上下一体で運営されているJRグループの体制を抜本的に改めて上下を分離するとともに、「下」（線路及び地上施設の保有及び維持管理）を国有化する。
3. 日本鉄道保有公団は、政府が全額を出資する特殊法人とし、職員の身分はみなし公務員とする。日本鉄道保有公団を所管する省庁として、内閣府に鉄道庁（仮称）を設置、担当大臣を置く（金融庁、消費者庁、復興庁に準じて内閣府特命担当大臣を想定）。
4. 日本鉄道保有公団は、JR7社に線路を使用させ、列車本数・走行距離に応じて線路使用料を徴収。保線・地上設備の維持及び災害復旧費に充てる。線路使用料は、鉄道事業が持続可能な水準に設定する。
5. この再編によって、JR7社から徴収、プールした線路使用料を原資としたJR7社の保線・地上設備の維持、災害復旧及び全国一律の鉄道サービス（ユニバーサルサービス）の中長期的な維持が可能となる。これらに充てる費用が不足する場合は国が日本鉄道保有公団に対して財政支援を行う。

### <参考>

日本鉄道保有公団設立による上下分離案は、国鉄再建の議論が本格化する前の1982（昭和57）年に運輸省（現国土交通省）内で策定され、小坂徳三郎運輸相が鈴木善幸首相（いずれも当時）に上申したもの。「国鉄再建方策」と題されていたが、内閣の正式な政策としては採用されなかった（別添新聞記事参照）。当時としては画期的で、先見の明があったといえる。当研究会の上記の再建策は、「国鉄再建方策」をモデルにしている。

## 国鉄改革 幻の上下分離案

旧国鉄の鉄道施設は、国が恒久的に所有、管理する一。JR7社が発足する5年前の1982年、こんな発想を盛り込んだ国鉄改革案が、運輸省（現国土交通省）内で策定された。当時の小坂徳三郎運輸相は「国鉄再建方策」と題し、鈴木善幸首相（いずれも故人）に上申した。

「あの案がまともに議論されていたら、国鉄改革は違う方向に進んだかもしれない」。当時、運輸政務次官だった鹿野道彦元衆院議員（74）は証言する。原本は失われたが、取材班は11月下旬、B5判9ページに手書きされた概要版を、茨城県・筑波山のふもとにある国立公文書館分館で見つけた。

注目すべきは、国鉄路線のすべてを対象に全国一律型の「上下分離」を目指した点だ。新設する「日本鉄道運営会社」が列車の運行（上）を、国所管の「日本鉄道保有公団」がレールなど鉄道施設の所有・管理（下）を担う。不採算路線を沿線自治体などが所有する現在の上下分離方式とは、根本的に異なっていた。

実現していれば、施設の安全対策などには国費が投じられ、地方路線の赤字は大都市圏や新幹線の収益で補えたことになる。当時39万人いた職員を24万人まで段階的に減らし、私鉄並みの経営効率を実現する工程表も盛り込まれていた。

当時の報道によると、鈴木首相は当初、この案を支持した。ところが事態は急変する。報道先行で表面化した事に腹を立てた自民党の運輸族議員が、猛攻撃を始めたのだ。

「党への根回しがない」「政党政治の否定だ」。批判の声を上げたのは福田赳夫元首相率いる「福田派」の一部議員たちだった。逆に、案を評価したのは小坂氏が所属する田中角栄元首相の「田中派」。国鉄改革はすでに党内権力闘争の具となっていた。

事態の收拾に当たった、当時は福田派の鹿野氏は議員たちに頭を下げ、「小坂氏の私的な案だった」として、公式に撤回した。「中身ではなく、党内手続きの問題だった。経済界出身の小坂さんは、根回しが下手だったから」

混乱の後、この上下分離案が国会や自民党内でまともに議論された記録は残っていない。国鉄改革論議を主導した第2次臨時行政調査会（第2臨調、81～83年）は当時、すでに「分割民営化」案に傾いており、上下分離案を「議論する価値もない」と切り捨てた。

全国の鉄道網の安定維持を主張した勢力は「国体護持派」などとレッテルを貼られ、世論の支持も、急進的とされた分割民営化案へと一気に傾いていった。

### ●もう一つの改革案 欧州「国管理」で維持

当時としては斬新な「上下分離案」を発案したのは誰だったのか。今となっては突き止めるすべはないが、できるだけ組織を温存したい国鉄幹部と一部の運輸官僚との合作だったという説が有力だ。だからといって、臨調が指摘したように「議論する価値もない」愚策だったのだろうか。

答えは欧州にある。国鉄分割とJR7社発足の翌1988年、スウェーデン政府は、全国一律の上下分離を導入し、民間企業の活力も利用しながら鉄道事業の再建に成功した。90年代に入ると、そ

の方式は欧州から世界各国へ広がった。

「国が管理する上下分離は、現在では世界の標準となっている」。世界中で地方路線を見てきた関西大の宇都宮浄人教授（56）＝交通経済学＝は断言する。

例えばオーストリアの連邦鉄道。国の面積は北海道とほぼ同じだが、政府は施設管理会社に公的資金を投入し、JR北海道の約2倍となる4846キロの鉄道を維持している。さらに運行会社が昨年計上した約1200億円の赤字は、政府の補助金で穴埋めされた。

鉄道経営を州など地方自治体に移管し、地方自治体が鉄道やバス、道路などの公共交通のあり方を総合的に計画しているケースもあるが、その場合も中央政府が財政措置で支えている。負担を地方に丸投げするようなことはない。

旅客鉄道会社が独立採算で線路を維持しているのは世界の例外だ。宇都宮教授は「日本の政府や住民、マスコミは『鉄道は黒字でなければいけない』という意識にとらわれている。世界の鉄道はほとんどが赤字路線で、JR北海道は世界から見れば『普通の鉄道会社』だ」と指摘する。

「全線を維持すれば会社は5年で破綻します」「話し合いの入り口に立たせてほしい」。JR北海道は11月に維持困難路線を公表し、経営の窮状を訴えて路線維持の負担を求める沿線自治体回りを始めた。しかし、財政の苦しい自治体側に、それに応じる余裕はない。30年前には予想しなかった「鉄路消滅の危機」が、沿線住民の不安をかき立てている。

鉄道政策に詳しい英リーズ大のクリス・ナッシュ教授は11月下旬、東京都内で開かれたシンポジウムで、JR北海道の危機的な状況を踏まえてこう述べた。「欧州で鉄道やバスの不採算は企業の責任ではない。政治の責任だ」

#### **<証言> 謝罪して案を撤回 元衆院議員・鹿野道彦氏（74）**

小坂徳三郎元運輸相の改革案が報道されたときは驚きました。当時、私は運輸政務次官でしたが、何も知らされていなかった。いきなり出たから、議員たちが怒って収まらない。私が大臣の代理として謝り、案を撤回しました。

田中派の議員は「検討に値する」と食い下がりましたが、その後、まともに議論されることはありませんでした。当時の運輸族は福田派が多く、中でも取りまとめ役の三塚博元運輸相（故人）は国鉄内の「改革派」と気脈を通じていたのです。

私自身も、分割民営化しかないと思っていました。国鉄は組織が大きすぎた。でも、人口減少や地域格差がここまで進み、JR北海道の経営がこれほど悪化するとは読み切れなかった。

政府はJR東海のリニア中央新幹線の建設を財政投融资で支援しますが、「地方創生」を掲げるなら、地方路線こそ支援するべきではないかと思います。