

日本の民営化における公共性と企業性(3) ——JRとNTTを素材として——

林 淑 馨

序章 問題関心と課題設定

第1節 問題関心

第2節 先行研究と課題設定

第3節 全体の構成

第I部 民営化に関する予備的考察

第1章 民営化の国際的動向——西欧諸国を中心に——

第1節 イギリスの民営化

第2節 フランスの民営化

第3節 ドイツの民営化

第2章 民営化の概念と分析の視点・枠組

第1節 民営化の概念（以上、183号）

第2節 分析視点——公共性と企業性——

第3節 分析枠組

第II部 事業体の活動における公共性と企業性

第3章 JRの活動（以上、184号）

第1節 国鉄分割民営化の経緯

1.1 公社としての国鉄

1.2 民営化の検証

第2節 民営化の検証

2.1 公共性の視点から

2.2 企業性の視点から（以上、本号）

第4章 NTTの活動

(2) 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

第1節 電電公社民営化の経緯

第2節 民営化の検証

第Ⅲ部 事業体の組織改革における公共性と企業性

第5章 JRの組織改革

第1節 組織構造

第2節 組織文化

第3節 管理手法

第4節 国鉄・JR・私鉄の相違点

まとめ

第6章 NTTの組織改革

第1節 組織構造

第2節 組織文化

第3節 管理手法

第4節 電電公社・NTT・民間電話会社の相違点

まとめ

終章 民営化における公共性と企業性

第1節 国鉄と電電公社の民営化の全体像とその評価

第2節 民営化・事業体の活動・組織改革の関係

補論 民営化の日台比較

第1節 台湾の公企業の概略

第2節 日本と台湾の民営化の比較

——鉄道・電気通信事業を中心に——

付録1：調査の概要

付録2：国鉄分割民営化に関するアンケート調査質問票

付録3：電電公社民営化に関するアンケート調査質問票

付録4：国鉄・電電公社の民営化に関するアンケート調査の結果

参考文献

第3章 JRの活動

第1節 国鉄分割・民営化の経緯

1.1 会社としての国鉄

(1) 国鉄の歴史的沿革——鉄道の役割の変化を中心に——

国鉄120年の歴史を鉄道の役割の変化によって区分すれば、三つの時期に大別されよう。第一期は、軍事輸送重視の戦前期であり、第二期は、「国民の足」としての戦後独占期であり、そして第三期は、国鉄の独占的地位の喪失から民営化までのいわば「総合交通体系」の一環としての時期である。本章の趣旨は、国鉄分割民営化の効果を分析することなので、ここでは、各時期の国鉄の役割について、ごく簡単に述べるにとどめる。

1. 軍事輸送重視の戦前期（第二次大戦まで）

日本の鉄道事業は1872年、明治政府による新橋－横浜間の開業で開幕した。当時の政府は、鉄道の建設・運営に巨額の資金が必要であるため、民間事業の参与・投資を奨励する傾向にあった。しかしながら、明治政府が富国強兵政策を実施して以来、鉄道は有事のさいの全国統一路線として国家的掌握が必要と位置づけられた。また日清・日露の二大戦争を経て、大規模な軍事輸送が実施された経験から、軍部は、鉄道国有を実現しようという意向があった。その結果、1906年に、基幹的な鉄道の国有化が成立をみたのであった。同年3月公布の鉄道国有法により私鉄17社が国有化され、国鉄の営業路線が拡大された⁽¹⁾。

1906年に発足した日本国有鉄道は、当初、「国民の国鉄」を理念としていた。創業期の国鉄は、独占的地位を享受したうえで、陸上交通機関の近代化の中心となり、同時に日本の近代化、経済の発展にとって重要な役割を果たした。輸送範囲からみれば、国鉄は全国的ネットワークとして位置づけられた。輸送内容及び輸送量からみれば、国鉄は「国民の

(4) 日本の民営化における公共性と企業性⁽³⁾ (林)

国鉄」としての使命が大きいものと認識された。但し、国鉄のこのような理念は、戦争により破壊された。

日本の帝国主義の盛行に伴い、鉄道の軍事的役割はますます強化された。戦時下においては、鉄道の使用は、国民の利用に供する機能より、軍事輸送機能の重要な一環をなしていた。戦前の国鉄の経営形態は行政と一体化した官営事業であった⁽²⁾。

2. 「国民の足」としての戦後独占期（60年代まで）

戦後、占領軍の政策によって、1949年に日本国有鉄道法が成立し、国鉄は官営事業から公共企業体（以下、公企業という）に改組された。その目的の一つは、国鉄が公企業の経営形態のもとで、経営の自主性、効率性を達成することであった。日本国有鉄道法第1条によると、国鉄経営の目的は、「能率的な運営」により「公共の福祉を増進する」ことである。

独占期の国鉄は、政府組織に近い組織形態として位置づけることができる。GHQの指令では、国鉄は公共性と企業性の調和できる公企業の形態が求められたが、実際には、企業性の発揮より（ミクロ）公共性の確保が重視、優先された。換言すれば、この時期の国鉄は、独占的地位の下で、公共性の達成、すなわち低廉な価格でサービスをあまねく公平に提供することが要求された。しかしながら、自動車、航空機の普及に伴う独占的地位の喪失により、国鉄は「国民の足」としての位置づけを再検討する必要に迫られた⁽³⁾。

3. 総合交通体系の一環としての位置づけ（1960年代以降）

1960年代以降、輸送市場において、需要側では産業構造の変化があり、供給側では新しい交通手段（自動車、航空機）の進出があったので、鉄道サービスへの需要は相対的に減少し、鉄道は独占的地位を喪失することになった。そのため、国鉄の経営は赤字に転落し、その構造的欠陥が顕在化した。

このような状況のもとで、交通体系の変化に対応するため、政府は1971

年から、81年、91年の3回にわたって、10年おきに「運輸政策審議会答申」を発表した。71年答申と81年答申によると、国民の「交通需要の最大限の充足」が不可欠の条件であり、その基本的枠組は、できるだけ交通手段を相互補完的に組み合わせた形で、国民の移動の権利の確保を図るということである。それは、交通体系の現実の発展方向に従い、交通政策を過去の鉄道重視から総合交通政策へ移行することを意味する⁽⁴⁾。つまり、各交通手段の輸送量、コスト、及び輸送所要時間から、航空、在来線、新幹線、バス等の特性とそれに適合した交通分野を判断する必要があると指摘された。要するに、交通手段の多様化に伴い、国鉄が国民の日常生活にとって絶対的な交通手段から相対的な交通手段へ移行したといえよう。ところが、国鉄は公企業の経営形態の下で、このような変化に対応できなかった。以下では、国鉄の公企業としての特徴と限界に焦点を当てて検討を行うことにしよう。

(2) 公企業としての特徴と限界

前述したように、国鉄は1949年に公企業という経営形態をとって発足した。一体、公企業の一般的な特徴はどのようなものであろうか。そして公企業としての国鉄の特徴は何であろうか。以下では順に簡単に検討しよう。

公企業は、「一方で政府（国または地方自治体）の公的所有と規制・監督下にあるという意味で政府一般活動に近い性格をもち、他方で経営管理に一定の自立性を持ち、かつ独立採算制を経営原則として運営されるという意味で私企業に近い性格を持っている」⁽⁵⁾。このような公企業は公共性と企業性という二重の性格を有するため、行政機構や民間企業の単一的性格と比較してより複雑であろう。特に、公共性の達成と企業性の発揮という対立的要素を如何に調和させるかが問題である。

以上の公企業の特徴を踏まえて、公企業としての国鉄の問題を考えてみよう。国鉄は1949年に日本国有鉄道として発足した。日本国有鉄道法

(6) 日本の民営化における公共性と企業性⁽³⁾ (林)

第1条には国鉄の設立の目的と事業の性格について、次のような説明がある。「国が国有鉄道事業特別会計をもって経営している鉄道事業その他一切の事業を経営し、能率的な運営により、これを発展せしめ、もって公共の福祉を増進することを目的として、ここに日本国有鉄道を設立する。」この条文から分かるように、国鉄は公共性と企業性の二重の性格を持ち、公共性と企業性を調和させることが求められた。

しかしながら、公企業の経営形態ゆえに、公共性の名のもとで、行政や政治から人事、財務、業務上の監督・制限を受けたことは、国鉄にとって、改革の阻害要因となった。特に、関連事業の投資、重要財産の譲渡等が運輸省の監督の下におかれたことが、国鉄自身の当事者能力を制限することになった。以上のような要因は、国鉄の経営破綻をもたらし、その後の国鉄改革の遠因となった。

(3) 国鉄の経営破綻の原因

国鉄の経営悪化が顕在化したのは、1964年からのことである。1981年度までに、国鉄の長期負債額は16兆1,515億円に達しており、しかも各年度の赤字が1兆円を超えていた。国鉄の経営破綻の原因を考えると、次のような要因があげられる。即ち、①輸送市場構造の変化、②制度・構造の制約、③政治の介入、④巨額な利子負担、⑤不安定な労使関係である。以下では、順に簡単に述べてみよう。

1. 輸送市場構造の変化

国鉄の経営破綻の原因については様々な議論があるが、根本的な原因が輸送市場構造の変化にあることには、ほぼ異論はないと思われる。即ち、戦後、国鉄は唯一の陸上大量輸送機関であり、全国の輸送量に占めるシェアは、55年度には旅客55%、貨物52%で、特に中長距離輸送の分野においては独占的な状況にあった。しかしながら、65年以降、産業構造の変化や国民所得水準の向上に伴い、自動車・航空機等の輸送機関との競争が激化し、国鉄は輸送市場における優位性・独占性を急速に失っ

た。国鉄のシェアは、75年度には、旅客で30.3%、貨物で12.9%と劇的に低下した（表3-1参照）。そして、1964年に赤字に転じてからも、輸送量の減少と運賃値上げの遅れ等から収入増加が得られず、各年度の欠損額は次第に増加していく状況にあった。

表3-1 交通機関別輸送シェアの推移（旅客は人キロ、貨物はトンキロ%）

	年度	国鉄	私鉄	自動車	船舶	航空
旅客	65	45.5	21.3	31.6	0.9	0.8
	75	30.3	15.3	50.8	1.0	2.7
	80	24.7	15.3	55.2	0.8	3.8
	85	23.0	15.5	57.0	0.7	3.9
貨物	65	30.3	0.5	26.0	43.3	0.0
	75	12.9	0.2	36.0	50.9	0.1
	80	8.4	0.2	40.7	50.6	0.1
	85	4.9	0.2	47.4	47.4	0.1

出所：運輸省『運輸経済統計要覧』96・97年版により作成。

2. 制度・構造の制約

国鉄再建監理委員会の『国鉄改革に関する意見－鉄道の未来を拓くために－』によると、国鉄の経営破綻の原因は、制度と構造という二つの側面があげられる。

一つは、公社制度の問題である。高度の公共性を有する国鉄は、行政・政治からの過度の関与と干渉を受けるため、経営上の重要な裁量権が小さくなっており、運輸環境の変化に直面しても弾力的に対応できず、経営責任の所在も曖昧になる。特に、公企業としての制約のもとで、国鉄の事業範囲に制約があり、多角的、弾力的な事業活動が困難になっている。

もう一つは、全国一元的組織構造の問題である。国鉄は30万人の職員を有する巨大組織であるため、適正な経営管理が困難になった。また、鉄道事業は地域特性を有するにもかかわらず、全国一元的組織の下では地域の経営実態を有効に把握できず、各地域の間に相互依存関係が生じ易く、国鉄全体の効率性を阻害させることになった⁽⁶⁾。

(8) 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

3. 政治の介入

前述したように、国鉄は公共性の名のもとに行政・政治からの政治的圧力を受けて、経営上不合理な決定を行うことがあった。例えば、政治家の「我田引鉄」である。これは国会議員・政治家が選挙における再選のために、国鉄の財務状況及び投資の採算性を無視した様々な設備投資を強要したということである。これらの路線の中には、当初から赤字を見込まれたものが多かったが、集票と利権のため、政治家が自分の選挙地盤に路線を敷設するということがあった。その結果、国鉄の赤字や借金が増加し、財政状況が急速に悪化していった。また、行政や政治の介入のもとで、運賃がコストを適切に反映できず、長期間にわたって公共料金抑制政策がとられたことも国鉄の赤字増大の一つの原因になった。さらに、国鉄の赤字の増大を防ぐため、一般的には国鉄の投資、建設をある程度抑制する必要があると思われるが、1972年に発足した田中内閣は、国鉄の深刻な赤字問題を無視したまま、いわゆる「列島改造計画」で通常の3倍の設備投資（その大部分は新幹線網建設）を提案した。さらに、福田内閣のもとで、設備投資は78年度に1兆295億円となり、その後も投資額は81年度まで1兆円台をつづけた⁽⁷⁾。これらは国鉄再建の困難を形成した要因であった。

4. 巨額な利子負担

政治的介入の影響は国鉄の利子負担の深刻化にも及んだ。上述のように、73年にオイルショックに直面した際に、自民党によって国鉄は設備投資を強制された。巨額な投資資金を調達したため、借入金と利子が激増し、債務残高が雪だるま式に増大していった。こうして国鉄は自力では再建できない状況に至っていた。それに加えて、戦中・戦後にかけて大量の職員を受け入れたことなどにより大量の退職者が発生し、その年金・退職金も国鉄の赤字増大の原因の一つになった。

5. 不安定な労使関係

最後に、国鉄の労使問題について簡単に触れてみよう。国鉄の労使紛

争の起源は、終戦直後の人員整理に端を発したストライキにあった。赤字の急速な拡大に直面した国鉄当局が、1969年末に合理化、生産性向上の運動（いわゆる「マル生」、即ち、国鉄職員の「意識改革」を目指し、現場の経営参加によって「働く意欲」を喚起しようとする）を推進しようとしたところ、労働組合が反発し、ストライキが行われ、労使対立はますます深刻化した。

生産性向上運動に関して当局側の不当労働行為が認定され、1971年の大規模な順法闘争のなかで乗客とのトラブルが起り、1975年にはスト権ストが長時間行われたのであった。この間、ストライキと責任者の処分との悪循環、及び国鉄の当事者能力の喪失のため、ヤミ休暇、ヤミ慣行、カラ超勤手当など職場規律は乱れて労働生産性は低下した。換言すれば、働く意欲を喚起することを目指した生産性向上運動は実際には失敗した⁽⁸⁾。

(4) 分割民営化の決定過程

前述したように、70年代から国鉄の赤字問題が一層困難になった。運輸省は国鉄の赤字問題を解決するため、相次いで経営改善計画を実施し、国鉄再建対策を定めたが、上述のような理由から、すべて失敗に終わった⁽⁹⁾。

こうした度重なる失敗を経て、分割民営化が政府や民間で議論されるようになった。自民党は、1981年に国鉄再建特別措置法案を国会に提出した際、「国鉄労使は、今回の再建計画が最後の機会であり、これを達成し得ない場合、残る方策は、民営への全面的移管以外にはありえないことを充分認識し、不返転の決意でその完遂を期すべきである」と決議していた。この国鉄再建案は現行制度内における改革の最後のチャンスであった。

国鉄分割民営化は、1981年3月に発足した臨調の第4部会で本格的に検討が開始された。臨調は「増税なき財政再建」の原則の下で、財政改

〈10〉 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

革と民営化・規制緩和を試みた。このような背景の下で、国鉄に対する財政支出（81年度で7334億円）を削減し、国の財政を再建することが重要な目的の一つとなった。また、第4部会の検討を通じて、単に地方交通線や貨物だけではなく、幹線系の経営も問題になった。そこで、改革の方向は幹線と地方線の分離に限らず、地域分割に向うことになった。そして、1982年1月末に中間報告の形で分割・民営化の構想が正式に発表され、同年7月に臨調は第3次答申で国鉄の「分割・民営化」を打ち出した。こうして、公企業の枠内での改革ではなく、国鉄の解体と新組織への改編という方向へ進行していくことになった。

臨調の審議の過程で、国鉄と自民党運輸族議員は公企業の公共性の堅持を理由として反対したが、国鉄の経営状況がさらに悪化したため、85年7月に国鉄再建監理委員会の『国鉄改革に関する意見』が政府に提出され、10月に政府は「国鉄改革のための基本方針」を閣議決定し、86年11月28日に改革法案が成立、国鉄分割・民営化が最終的に決定した（図3-1参照）。

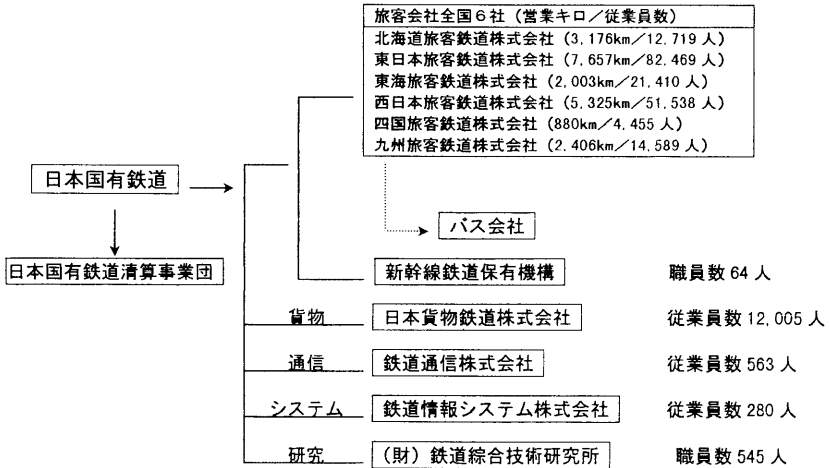


図3-1：国鉄分割民営化の概要（1987年4月1日現在）

出所：運輸省『運輸白書』昭和62年版。

1.2 分割民営化の論点——公共性と企業性は調和できるか——

次に、国鉄分割民営化の論点を整理する。

国鉄再建監理委員会の『国鉄改革に関する意見－鉄道の未来を拓くために－』（以下『意見』と言う）によると、国鉄改革は公社制度及び全国一元組織という制度的・構造的矛盾を徹底的に解決するためのものである。即ち、公社制度の下では、国鉄は国の法的な制約を受け、政治の介入を排除できないので、民営化を考えざるを得ない。また、国鉄は30万人の全国一元の巨大組織として、効率的な経営管理の限界を超えており、しかも鉄道事業は地域特性を有するのにも、北海道から九州まで、全国一体の収支管理が行なわれるため、現実の経営状況を把握できず、従って、分割は不可避である¹⁰⁰。さらに、自民党運輸族の有力者であり、国鉄再建小委員長であった三塚博は、「公企業体のままでは、画一性の打破、政治の介入の抑制、地域住民の過大な要求の抑制、私鉄なみの事業活動の自由化など、健全経営の前提となる条件を整えることは、なかなか難しい。やはり、経営形態の変更・民営化分割は、免れえない」¹⁰¹と主張した。

しかしながら、民営化の構想が提出されると、賛成論も多い反面、いうまでもなく多くの反対論も提起された。その中の重要な論点は、公企業の公共的目的である。反対論は、国鉄の公共的役割を強調し、民営化すると不採算・低採算路線が廃止されたり、地域間の料金格差が生じたりするおそれがあるという地理的公平性（ミクロ公共性）の問題を指摘した。これに対して、臨調は「自立性のある経営の下で、企業性、効率性を発揮させてこそ『公共性』は確保され、達成される」として、改革論者の考え方が企業性を重視するだけでなく、公共性も考慮していることを説明した。

以下では、より具体的に、公共性と企業性の視点から国鉄分割民営化の論点を整理することにしよう。

(1) 地理的公平性 (I) : 不採算サービスの供給

民営化反対論者によると、いわゆる交通権とは、移動の自由の確保ないし保障であり、国民が誰でも、いつでも、どこでも安全で低廉に、かつ便利、快適、正確に移動でき、かつ自由に貨物を送り受け取ることができる権利である⁽²⁾。それは、移動及び職業選択の自由(憲法第22条)、生存権(同第25条)、幸福追求権(同第13条)等の憲法上の人権の集合したものである。また、「交通権は、憲法上の権利である以上、まずその権利の実現はすべての国民に平等に保障されねばならず、国民は経済的、身体的条件の違い、また住居あるいは移動する地域によって差別的取扱を受けてはならない」⁽³⁾と指摘されている。

交通権をめぐる論点のうち、民営化は赤字路線の廃止をもたらし、その意味で交通権を確保できないという点が民営化反対論の主な主張である。たとえば、鎌倉孝夫は公企業と私企業との責任の比較を通じて、国鉄の公共的な役割を強調し、それを民営化に反対する理由としている。「私企業においては、いかに人間生活に不可欠な領域でも、利潤が得られないかぎり、放棄される。人間生活に不可欠な社会的な条件は、利潤や効率性原理を超えて、従って当然『公』的に保障されねばならない。地域のニーズに即した交通の供給といっても、私企業ではあくまで利潤が得られるかどうか基準なのであって、真に住民のニーズ、地域産業のニーズに即した交通は確保されえない」⁽⁴⁾。

以上の反対論を整理すると、国鉄が民営化されると、赤字路線が廃止され、交通権を確保することができなくなるので、民営化に反対している。

これに対して、賛成論者の主張によれば、赤字路線を廃止しても、バス等の代替手段があれば、交通権が確保される。例えば、三塚博は次のように述べる。「老人や子供たちのための輸送手段を国が保障するのか、地域社会が保障するのか、…しかし、国が責任をもつにしても、それが鉄道でなければならないという理屈は、全く合理性が乏しい。この場合

は最も便益が高く、コストの低い輸送手段、つまりバスを適用すべきである」¹⁰⁴。

要するに、不採算サービスの供給問題に関する論点を整理すると、反対論者と賛成論者は不採算地域の利用者の交通手段の確保という点では合意がある。しかしながら、反対論者は国鉄によって地方交通サービスを提供すべきだと主張するのに対して、賛成論者は地域の輸送需要を踏まえて、鉄道だけではなく、効率的な代替手段があれば、交通権が確保されると主張する点が異なっている。

(2) 地理的公平性（Ⅱ）：料金格差の問題

次に、料金格差の問題である。反対論者によると、国鉄分割民営化の結果、地域間で料金単価に格差が生ずる可能性がある。これは、公示された運賃の下で、差別することなく、国民全体の利用に低廉で公平な輸送サービスを提供するという原則に違反すると主張している。例えば、平井都士夫は、「分割民営化は営利追求を経営の主目的とする株式会社形態を採用しており、経営の収益主義に伴う各地域・会社の運賃の差別や運賃値上げといったことは、国民負担を増大し、多くの弊害の発生になる」¹⁰⁵と指摘した。

この点に対して、国鉄再建監理委員会の答申は、「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発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」¹⁰⁶と述べている。つまり、賛成論者は各地域の営業状況と競争条件の相違に応じた利用者負担を主張していた。

〈14〉 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

(3) 安全性

反対論者は民営化後における安全性について疑問を抱いていた。即ち、民営化企業が、非効率問題を改善するため、地方交通線への投資を抑制するなどして、利用者の安全に脅威をもたらすおそれがあると言うのである。この点に関して、真鍋繁樹は次のような見解を示した。「分割民営化となれば、それぞれの会社は、利潤追求に狂奔するだろうし、そうなれば、どうしても利益の多い幹線経営に集中し、ローカル線への投資は、現在以上に減少することになるだろう」⁸⁸⁾。真鍋によると、ローカル線への投資の減少のため、ローカル線の老朽設備の更新が困難になり、それが利用者の安全を脅かす可能性がある。また、鎌倉孝夫は、1985年の日航機墜落事故を例にとり、国鉄分割・民営化は国鉄輸送の安全性の危機をもたらす可能性があると主張する。「いうまでもなく、一層コストを切り下げ、“効率的”に——できるだけ少ないコストで、一定時間にできるだけ人間を運ぶことを、さらにおおることになる。しかも、完全民営化になれば、徹底的にコスト—採算の関係、つまり利潤原理が追求される。点検、整備、修理は、いよいよ無視され、安全性が損なわれる」⁸⁹⁾。

これに対し、国鉄再建監理委員会の答申には、安全性の問題は十分に盛り込まれておらず、賛成論者の主張においても、民営化後の利用者の安全性について根本的な解決策が示されていない。これは反対論者の不安の一つの理由である。

(4) マクロ公共性

民営化推進者が唱えたもう一つの論点、即ち「マクロ公共性」の主張について触れておく。ここでいわゆる「マクロ公共性」は、国家財政負担の軽減である⁹⁰⁾。なお、公害・環境問題への対応のための鉄道復権は、民営化が議論された当時、論点として提示されなかった。以下では、国鉄再建監理委員会の『意見』、及び臨調第4部会の会長である加藤寛の

見解の検討を通じて、民営化推進者のマクロ公共性に関する基本的な考え方を明らかにする。

まず、『意見』によると、国鉄民営化の一つの理由は、国鉄の経営破綻・赤字問題を解決することであった。独占性の喪失に伴い、国鉄は年間2兆3千億円の赤字を出し、その借金は60年度まで23兆6千億円の巨額に達して破産状態であった。そして鉄道輸送は将来も必要で、再生の可能性を残す今、国民の負担を軽くする最善の道は国鉄改革・民営化であると指摘している²¹⁾。

国鉄の経営破綻、赤字問題について、民営化を推進した加藤寛は次のように述べる。「国鉄は、モータリゼーション、航空機の発達等によって輸送需要が大幅に減退し、巨額の赤字を生ずるに至っている。国鉄の経営破綻は、国家財政に深刻な影響を与えるとともにサービス低下を招き、もはや一刻の猶予も許されない事態となっている」²²⁾。さらに、「昭和39年度に初めて欠損を生じて以来、その経営は悪化の一途をたどり、55年度には1兆円を超える欠損となった。この間、国からの助成は年々増大し、一般会計予算から7000億円を超える補助がなされ、かつ1兆5000億円近い財政投融资が行なわれている。1兆円を超える欠損は、助成を加えれば実質1兆7000億円の欠損であることに注目しなければならない。国家財政の大きな負担となっていることは今さら強調するまでもない」²³⁾。

このように、民営化推進者は「国家財政負担の軽減」を国鉄分割民営化の論拠としている。そして、この国家財政負担の軽減は、遠山の言葉を援用すれば、「マクロ公共性」として考えられるものである。

第2節 民営化の検証

1987年4月1日に国鉄は6旅客会社と1貨物会社に分割・民営化された。国鉄が分割民営化されてから12年を経た現在、国鉄改革を中間的に

〈16〉 日本の民営化における公共性と企業性⁽³⁾ (林)

検証することは意味を持つであろう。民営化後、行政官庁の規制緩和によって公共性が喪失されたことを指摘する見方が多い²⁴⁾が、反対の意見もある²⁵⁾。本節では、民営化を通じて、運輸省や国会とJRの関係がどのように変化したのか、それがJRの活動に対してどのような影響を与えたのかを検証してみよう。

以下では、まずマイクロ公共性の視点から、不採算サービスの供給、料金の均一、料金の水準、安全性を検証したうえで、マクロ公共性の視点から民営化後の国家財政負担の軽減の問題を分析しておく。次に企業性の視点から、経営の自主性、効率性、サービスの質、経営成績を検証することにする。なお、本稿の公共性の焦点はマイクロ公共性であるので、マクロ公共性については簡単に触れるにとどめる。

2.1 公共性の視点から

民営化に伴い、運輸省・国会とJRとの関係に変化が生じた。国鉄時代、設立の根拠となる特別法に公共目的が明示され、利潤獲得を第一目的としなかったのに対し、民営化後のJRは規則が緩和された。その結果、利潤重視のもとで、不採算サービスの供給の廃止を始めとして、公共性が犠牲にされるのではないかとの懸念があった。そのうち、最大の論点は不採算サービスの供給・廃止問題である。以下では、これらの問題について検討しよう。

(1) 地理的公平性 (I) : 不採算サービスの供給

1. 運輸省・国会-JRの関係

ここでは、法律の側面から運輸省とJRの関係の変化をみることにする。日本国有鉄道法において鉄道事業の公共性は、鉄道事業者が合理的な利用条件で、国民に、①安全で、②便利な鉄道サービスを、③普遍的に提供することとされていた。民営化後、①と②について大きな変更は

ないが、③については、旧法律が廃止され、鉄道事業法は鉄道事業者に対してこのような規制を設けていない。つまり、JRは、全国的に鉄道を整備し、サービスを提供する責務を負っていない。

また、民営化前に、国鉄は特定地方交通線の廃止に関して、行政や政治から制約を受けていた。「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」第11条には、特定地方交通線を廃止する場合の輸送の確保に関して、以下のような規定があった。「運輸大臣は、日本国有鉄道が特定地方交通線を廃止する場合において、これに代る輸送を確保するため必要があると認めるときは、日本国有鉄道が自ら一般乗合旅客自動車運送事業による輸送を行うべきことの指示その他の措置を講ずるものとする」。

しかしながら、民営化の実施に伴い、この特別措置法は1986年12月に廃止された。国鉄の業務を継承したJR旅客・貨物鉄道株式会社は、地方交通線・不採算路線の存廃に対する監督を受けていない。換言すれば、JRは路線の輸送状況によって、地方交通線・不採算路線の存廃を決定する自主的裁量権を持っている。

2. JRの活動

以上のような運輸省とJRとの法的関係の変化は、JRの活動、つまり不採算サービスの供給にどのような影響を与えたのか。

国鉄時代、地方交通線は国鉄全線の約45%を占めていたが、その輸送量は国鉄全体のわずか5%程度にすぎず、収入も全体の5%であった。自動車の普及に伴い、国鉄の輸送量、財政状況がますます悪化するにつれて、膨大な人件費、維持費等の固定支出は、国鉄財務に大きな負担をもたらしたのであった。

国鉄時代と比較すると、JRは経営上の責任を負うため、赤字の主因である不採算路線の廃止を通じて、収益を高めることが必要かつ合理的であろう。こうした認識のもとに、民営化前後、約3157キロ・83線の特定地方交通線が、さらに1995年には北海道の深名線が廃止された²⁶⁾。このような廃線に関しては、居住地の条件の相違に関わらず、すべての住

(18) 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

民が普遍的に利用できる、という地理的公平性に違反すると指摘された。

しかしながら、廃止された特定地方交通線のうち、84%の路線が第三セクター鉄道(31線)やバス(39線)に転換した²⁷⁾。つまり、廃線のうち、少なくとも8割の利用者の地理的公平性は地方自治体が提供する他の代替交通手段によって確保されている。従って、地理的公平性が完全に犠牲にされているという評価は妥当ではない。

但し、移転された第三セクター鉄道の多くは赤字で、黒字はわずか8会社である²⁸⁾。地理的公平性を維持するための財政問題は地方自治体に移転されている。確かに、各線区ごとに沿線地方自治体と国鉄、運輸省等で構成される地元対策協議会の議決により承認を得た線区は、路線1km当たり3000万円の転換交付金、5年間の欠損補助金の支出(全額または半額)、線路等諸施設の無償譲渡または貸与があった²⁹⁾が、補助期限を超えた今日、第三セクター鉄道の赤字問題はどのように解決されるのか、不採算サービスを提供し続けるのか、ということが課題になるであろう。

(2) 地理的公平性(Ⅱ)：料金の均一

前章で述べたように、居住地の地理的条件に関わらず、普遍的に利用できるという地理的公平性は、不採算サービスの供給だけでなく、料金の均一概念も含めて検討する必要がある。即ち、地理的条件の相違を考慮せず、同一の料金で、すべての住民に公平にサービスを提供する、ということである。

1. 運輸省・国会-JRの関係

民営化に伴い運輸省・国会とJRの法律上の関係が変わったことにより、均一運賃の崩壊の可能性がある。民営化前、国鉄の運賃の規定及び変更に関しては、財政法第3条及び財政法第3条の特例に関する法律の規定を準用していた(国鉄法第51条)。当時の財政法の規定によると、

国鉄の運賃の決定は、法定主義遵守の原則で、国会の議決が必要であった。1977年から国鉄の運賃の決定は許可制へと大幅に緩和された⁹⁰⁾。

民営化後、日本国有鉄道運賃法が廃止されたため、JRは私鉄と同じく鉄道事業法第16条による運賃及び料金規制だけを受けることになった(図3-2参照)。つまり、鉄道輸送事業者が旅客または貨物の運賃及び料金を定め、または変更しようとする場合、原則として運輸大臣の許可を受けなければならないことが法定されている(鉄道事業法第16条第1項)。

さらに、96年2月の「旅客鉄道運賃ワーキンググループ」の報告に基づき、同年12月に新しい旅客鉄道運賃制度が制定され、97年1月より実施されている。その主な特徴は「総括原価方式に基づく上限運賃を認可し、上限の範囲内ならば届出で設定・変更することができる」⁹¹⁾ことである。つまり、認可運賃を上限に鉄道会社が自由に料金を決定できる方式が導入されている。

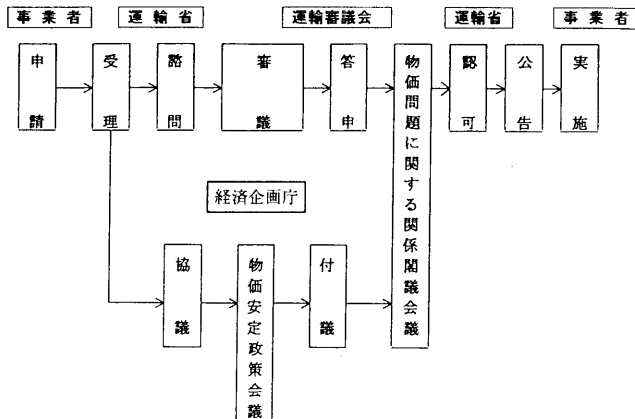


図3-2：運賃の認可の仕組み

出所：JR東日本旅客鉄道株式会社『JR東日本の経営の現状と課題』1997年版、32頁。

(20) 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

2. JRの活動

このような変化の結果、96年1月10日の三島会社の値上げにより、民営化以来続いてきた全国均一運賃制が崩壊し、「料金格差」が発生した。

国鉄時代、公共性重視のもとで、各地域の経営条件の格差を考慮せず、全国民にサービスを公平に提供する必要があると認められていた。このような認識の下で、北海道、四国、九州の収支が毎年度赤字になっても、内部補助により鉄道運輸を維持し続けた。しかしながら、分割民営化後、国鉄が6旅客会社と1貨物会社になり、各社の会計・財務が独立したため、国鉄時代のような内部補助が行われなくなった。元々経営状況が良好である本州三社は、余剰人員の削減による人件費の節約、及び私鉄との競争のため、民営化後の運賃が据え置かれた。これに対し、三島会社においては、経常赤字が当初から想定されていたため、民営化の際に、長期債務の継承を免除され、さらに経営安定基金が設立された。だが、構造的要因のため、三島会社は民営化されても営業損益は依然として赤字である。そこで、赤字問題を解決するため、運賃値上げを余儀なくされ、長く続いてきた全国一律運賃制度が96年に崩壊した。しかしながら、改訂後の料金格差は小さく、6%から7%にとどまっている(表3-2参照)。

表3-2 JR三島会社改訂運賃表(1996年1月)

営業キロ	改訂前 (本州三社)	北海道	四国	九州
1	140	160	160	160
10	190	210	210	220
25	390	430	430	440
50	800	890	910	890
75	1,260	1,380	1,390	1,400
100	1,590	1,750	1,720	1,740
200	3,190	3,490	3,320	3,500
300	4,840	5,140	4,970	5,250
600	8,860	9,160	8,990	9,270

出所：角本良平「JRの今後十年を展望する」『中央公論』1996年9月号、241頁。

以上のように、民営化後、運輸省・国会とJRの関係の変化に伴い、企業性の考慮の下で、地理的公平性（料金の均一）は低下した。しかしながら、改訂後の料金格差は小さいので、地理的公平性に大きな影響を与えていないといえよう。

(3) 経済的公平性：料金の水準

上述のとおり、民営化に伴う規制緩和の結果として、JRは運賃・料金の設定、値上げの自由度が高まった。そこで、値上げ後、低所得者でもサービスを利用できるのかという経済的公平性の問題が生じる。

ここでは、96年の運賃の値上げの水準について検討しよう。まず、民営化前後の運賃改定率を比較すると、80年代における国鉄の年平均6.64%の運賃改訂率に対して、民営化の約10年後に初めて行われた7%の改訂率は高くはないであろう（表3-3参照）。次に、消費者物価と合わせて考えてみると、表3-4のように、13.5%程度上昇している消費者物価に対して、平均7%程度の三島会社の運賃値上げは、国民生活にあまり大きな影響を与えなかったといえよう。ちなみに、民営化以来、大手私鉄は九回の値上げ（平均12%）をしてきた。

表 3-3 JR（国鉄）運賃・料金改訂の推移

（単位：％）

改訂時期	81.4.20	82.4.20	84.4.20	85.4.20	86.9.1	87.4.1	96.1.10	97.4.1
旅客	9.7	6.1	8.2	4.4	4.8	2.9	JR北海道	6.4
							JR四国	6.1
							JR九州	7.3
								1.9

出所：運輸省鉄道局監修『数字でみる鉄道'99』117頁により作成。

表 3-4 消費者物価指数分析表

年 度	87	88	89	90	91	92	93	94	95
消費者物価指数	100	100.7	103.6	106.9	109.9	111.7	113.0	113.5	113.3
前年比	0.0	0.7	3.6	6.9	9.9	11.7	13.0	13.5	13.3

注)：①消費者物価指数は87年=100として計算するものである。

②96年度1月から3月までの消費者物価指数=113.0

出所：経済企画庁編『経済白書』平成8年版により計算・作成。

(22) 日本の民営化における公共性と企業性⁽³⁾ (林)

以上のように、民営化後、三島会社の運賃は値上げされが、値上げ幅は民営化前より小さく、消費者物価と比較しても小さい。従って、経済的公平性は低下していないといえよう。

(4) 安全性

1. 運輸省・国会-JR の関係

民営化後、安全性についての規制はどのように変わったのか。ここでは、鉄道車両の安全規制についてみてみよう。

国鉄時代、鉄道車両の構造・装置の安全規制は、鉄道営業法に基づいて規定されていた。日本国有鉄道法の制定以前から、安全性については、国の行政権限の一つとして直接に規制されていたが、日本国有鉄道法制定以降、運輸大臣への報告義務がつけ加えられ、直接規制の体制が保持されてきた。また、地方鉄道法と同法施行規則は、工事方法、車両の製作または設計について、運輸大臣が認可するよう規定している⁽⁹²⁾。

民営化後、地方鉄道法と日本国有鉄道法の廃止により、新たに鉄道事業法が制定された。鉄道事業法では、事務や手続きの簡素化の名の下に安全規制が大きく緩和されている。まず、92年に鉄道事業者の要望に対応して省令改正が実施された。その主な内容としては、①車両の定期検査周期の見直し：「電車の要部検査周期（走行キロ）が40万kmから60万kmに延伸された」、②車両の使用材料の見直し：「従来、屋根は金属製、窓ガラスは安全ガラスと規定されていたが、同等以上の性能を有するものについては使用可能となった」⁽⁹³⁾。このように、鉄道技術基準関係に関する規制が緩和されている。また、「車両の確認申請」「鉄道施設の変更に伴う認可・届出」の簡素化に伴い、「設計管理者」制度によって鉄道事業者認められている自己認証の範囲が一部拡大された。さらに、99年5月21日に公布された「鉄道事業法の一部を改正する法律」により、鉄道事業に係る安全規制が見直されて、①「鉄道施設又は車両の設計」、「工事の施行の認可の申請」についての手続が簡略化され、②「設計管

理者」に関する規定を廃止することになった⁸⁴⁾。要するに、民営化後、鉄道施設又は車両の設計について技術上の基準に適合することが確認された場合には、一定の規制が緩和されることになった。

また、運輸省は、必要最小限、JRを規制するが、事故の報告義務を除いて、具体的な基準や関与の手法を欠如している⁸⁵⁾。報告義務があるのは、運輸省の省令・規則によって報告を義務づけられたものだけであり、基準に達しなかったものは報告義務を免除し、事故件数から除外されている。「運転事故」にいたらない「運転阻害件数」の「報告基準」についても、国鉄時代の「旅客列車10分以上、その他列車30分以上の遅延」から、JRにおいては「旅客列車30分以上、その他の列車1時間以上の遅延」に変更されている⁸⁶⁾。

以上のようにみると、民営化後、安全性について、運輸省の規制は緩和されている。

2. JRの活動

民営化を通じてもたらされた運輸省とJRの関係の変化は、JRの活動にどのような影響を与えたのか。民営化反対論者の指摘によると、国鉄経営の非効率の改善、あるいは不採算サービスの供給のため、要員の削減、駅の無人化、地方交通線の投資の減少という措置が採用される可能性が高く、それにより、利用者の安全に脅威をもたらすおそれがあると言われた。

民営化後、JRの安全性に関する疑惑・不信が依然として残っており、様々な批判が起こっている。「定員削減、労働時間延長によって、JR移行後、運転事故、障害事故が激増し、上越線アルカディア号の炎上、東北線・上越線貨物列車脱線、中央線中野駅での電車衝突等の重大事故も相次いでいる」⁸⁷⁾「余りの事故の発生のため、88年7月にJR東首都圏運行本部が『非常事態宣言』を発し、89年に運輸省がJR東日本に対して四回の『嚴重注意』を出した。そして97年3月には八王子地区駅が『非常事態宣言』を提出し、最後の手段は『営業停止』しかない」と言われ

〈24〉 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

た³⁹。これらの重大事故の原因については、中村太和が次のように整理している。①営利優先の運行第一主義：豪雨・強風で保線区職員が規定通り停止させようとしたが、安全よりダイヤ運行を優先させて停止措置をとらなかった等。②保守要員の削減：踏切事故の増加をもたらした原因である。③駅の無人化：無人化によってホームからの転落事故が急増し、トラブルが起きている。視覚障害者は多くの人がホームに転落した経験がある³⁹。それゆえに、民営化後の JR は安全性の解体的危機を引き起こしていると批判された⁴⁰。また、国鉄から JR に移行してから、JR 各社は職員減と労働強化のため、自動改札システム、設備のコンピューター化、駅の無人化等新たな措置を導入してきたのに対して、老朽設備の更新、踏切保安施設や通信施設の整備等各種の輸送施設設備の改善・整備を充分に実施していないという監察結果も出てきた⁴¹。

だが、こうした指摘に対して、飯尾潤は以下のように述べている。「安全面については、事故が起るたびに、国鉄改革が事故の伏線となったという指摘が行われているが、改革が何の影響も与えなかったことはありえないとしても、改革のために事故が増えたということは、考えられない。移行期に不備があったとしても、私鉄が国鉄よりも危険であるとはいきれなかったのと同様、国鉄改革、特に合理化が危険につながっているとはいえないからである」⁴²。

では、民営化後、JR の事故件数や安全投資はどのように変化したのか。

まず、表 3-5 の通り、重大事故件数に関しては、国鉄時代と比べて、民営化直後（87-92年度）には増加したが、その後（93-98年度）は減少傾向がみられる。また、踏切事故と運転事故の推移をみると、表 3-6 と表 3-7 のとおり、国鉄時代に対して、民営化後、顕著な減少傾向を示している。

表 3-5 重大事故の発生件数の推移

年度	85	86	87	88	89	90	91
国鉄・J R	3	3	2	6	7	6	1
J R以外の民鉄	2	2	2	2	1	2	1
合計	5	5	4	8	8	8	2

年度	92	93	94	95	96	97	98
J R	2	1	3	2	3	4	0
J R以外の民鉄	6	1	2	0	1	3	2
合計	8	2	5	2	4	7	2

注)：重大事故とは、死傷者が10名以上又は脱線両数が10両以上生じた事故を言う。
出所：『交通安全白書』各年版により作成。

表 3-6 踏切事故の発生件数の推移

年度	85	86	87	88	89	90	91
国鉄・J R	648	718	642	572	560	500	436
J R以外の民鉄	295	272	242	288	300	254	268
合計	943	990	884	860	860	754	704

年度	92	93	94	95	96	97	98
J R	391	382	315	304	289	276	256
J R以外の民鉄	250	271	225	254	237	233	221
合計	641	653	540	558	526	499	477

出所：運輸省鉄道局監修『数字でみる鉄道 '99』1999年版、195頁により作成。

表 3-7 運転事故の件数の推移

年度	85	86	87	88	89	90	91
国鉄・J R	945	1,035	927	900	893	800	760
J R以外の民鉄	649	570	529	568	586	508	481
合計	1,594	1,605	1,456	1,468	1,479	1,308	1,241

年度	92	93	94	95	96	97	98
J R	706	688	612	587	558	548	497
J R以外の民鉄	448	492	461	459	445	416	442
合計	1,154	1,180	1,073	1,046	1,003	964	939

出所：運輸省鉄道局監修、前掲書、191頁により作成。

次に、列車運行の高速化・高密度化に対応した自動列車停止装置 (ATS) の設置状況と列車集中制御装置 (CTC) の改善状況、及び安全投資から運転保安設備の整備・充実を検証すると、その結果は、表3-8と表3-9のとおりである。JRに移行してから、自動列車停止装置 (ATS) は国鉄時代よりも減少しているが、列車集中制御装置 (CTC) は国鉄時代よりも増加している。また、橋梁の取替、トンネルの改良等老朽施設の取替、及び踏切改良、雪崩・土砂崩壊等の防止施設等の安全

〈26〉 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

輸送対策の投資からみれば、民営化後、安全投資額が半分近く削減された。

表 3-8 自動列車停止装置 (ATS) と列車集中制御装置 (CTC) の設置状況の推移 (単位: 設置キロ)

年度	85	89	90	91	92	93	94	95	96
ATS	20,479	18,229	18,131	18,081	18,081	18,211	18,210	18,126	18,352
CTC	10,038	13,227	13,246	13,263	13,439	13,774	13,940	14,171	14,093

出所: 運輸省鉄道局監修、前掲書、178頁により作成。

表 3-9 国鉄・JRの安全投資の推移

(単位: 億円)

年度	85	86	87	88	89	90	91
老朽設備の取替	1,310	1,440	682	500	452	510	531
安全輸送対策投資	1,270	1,260	747	402	740	698	994

年度	92	93	94	95	96	97	98
老朽設備の取替	626	603	648	548	640	733	830
安全輸送対策投資	1,089	899	897	927	1,066	1,031	888

注): ①老朽設備の取替: 老朽橋りょう取替、変電設備取替、信号設備取替等。

②安全輸送対策: 軌道強化、電車線路強化、重軌条化等。

出所: 総務庁『交通安全白書』各年版により作成。

以上の検証によると、次のようなことが言える。即ち、民営化後、車両・鉄道施設の検査体制に関する規制緩和が実施された。その結果、重大事故の発生件数は民営化後の数年後に減少し、踏切事故、運転事故は一貫して減少したが、老朽設備の取替と安全輸送対策等の安全投資は国鉄時代よりも顕著に減少している。以上から、民営化後の安全性の確保はあまり高く評価できない。

(5) マクロ公共性

最後に、マクロ公共性、即ち国家財政負担の軽減と公害・環境問題への対応について簡単に触れてみよう。

まず、国鉄民営化の重要な目的の一つは国鉄の長期債務の処理であった。全体的にみれば、JRの赤字は減少したが、国鉄清算事業団が引き続いた長期債務は当初の25.5兆円から28兆円へ増加している。98年10月に国鉄長期債務処理法が成立し、国鉄清算事業団が解散したのに伴い、長期債務のうち24兆円は政府が承継し、残る資産・負債等は鉄道建設公

団に引き継がれた。要するに、JRの赤字は減少したものの、長期債務の処理はいまだできていないので、国家財政負担の軽減は達成されていないといえよう。

次に、公害・環境問題への対応について。91年の運政審答申によると、「労働力不足と道路混雑によるトラックの輸送力逼迫という条件のもとで、トラックから鉄道への貨物輸送の移転や全体として鉄道重視の傾向が強まりつつある」⁴³。しかしながら、表3-10-1と表3-10-2によると、91年以降も、旅客・貨物の輸送は依然として自動車に集中している。従って、民営化後、鉄道復権による公害・環境問題への対応というマクロ公共性もいまだ達成されていない。

表3-10-1 旅客輸送機関別の推移

年度	自動車	鉄道	旅客船	航空
91	71.6	28.2	0.2	0.1
92	72.0	27.8	0.2	0.1
93	72.1	27.7	0.2	0.1
94	72.4	27.4	0.2	0.1
95	72.8	26.9	0.2	0.1
96	72.9	26.9	0.2	0.1

出所：「数字でみる鉄道'98」10頁により作成。

表3-10-2 貨物輸送機関別の推移

年度	自動車	鉄道	内航海運	航空
91	90.5	1.2	8.3	0.0
92	90.7	1.2	8.0	0.0
93	90.5	1.2	8.2	0.0
94	90.1	1.2	8.6	0.0
95	90.6	1.2	8.3	0.0
96	90.9	1.1	8.0	0.0

出所：「数字でみる鉄道'98」14頁により作成。

(6) 小括

以上、公共性の視点から国鉄分割民営化を検証してきた。第1に、国鉄分割民営化の最大の争点であった不採算路線の廃止問題については、特定地方交通線の廃止により、JRの活動における公共性（地理的公平性）が低下したが、その大部分（8割）は地方自治体（第三セクター鉄道、バス）によって補完された。つまり、公共性がJRから地方自治体へ外部化され、費用負担も地方自治体へ転嫁されたといえよう。第2に、料金の均一については、民営化後、全国一律運賃制度が崩壊したが、改訂後の料金格差は小さいので、地理的公平性に大きな影響を与えなかった。第3に、本州三社は値上げをせず、三島会社の値上げは消費者物価の上昇を下回るなので、民営化されても経済的公平性が確保された。第4

〈28〉 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

に、安全性については、民営化後、車両、鉄道施設の検査体制が緩和されたが、重大事故、踏切事故、運転事故の発生はおおむね減少傾向を示している。しかしながら、民営化後、JRの安全投資は激減しているの
で、安全性の確保はあまり高く評価できない。最後に、国家財政負担の
軽減と公害・環境問題への対応というマクロ公共性は、長期債務の増加
と自動車輸送率の高さにより、いまだ達成されていない。

2.2 企業性の視点から

国鉄時代に企業性が十分に達成されなかった一つの原因は、公社制度
の問題であった。国鉄は公社の経営形態のため、行政や政治から過度な
干渉を受けているとされた。民営化後のJRは私鉄と同じように外的干
渉から解放されたのかどうか。また、民営化によって、国鉄時代の経営
の非効率性が徹底的に解消され、サービスの質も改善されたのか、それ
により、国鉄分割民営化の主要な原因である経営赤字問題が解決された
のか。以下では、これらの点について逐次に分析してみよう。

(1) 経営の自主性

国鉄時代には、国の関与の度合いが大きいため経営者の責任が不明確
になり、経営者としての自覚も希薄になった。さらに、行政や政治から
の介入は、過大な建設投資や非効率な投資をもたらした。その結果、巨
大な債務・利子負担が国鉄の財政を悪化させた。そして、民営化を通じ
て、JRは行政や政治から切り離され、民間企業と同じような経営の自
主性を獲得すると予想された。

ところが、現実には、民営化後のJRは特殊会社であり、鉄道事業法
だけでなく特殊会社法によって規制されている。ただ、JRに移行して
から、多くの規制項目が緩和された(表3-11参照)。

第1に役員人事についてである。国鉄時代には、総裁は内閣任命、監

査委員は運輸大臣任命、その他は運輸大臣の認可が必要であったのに対し、民営化後の JR 各社は、代表取締役及び監査役について運輸大臣の認可が必要とされる以外、役員人事は株主総会で決定される。

第2に予算と事業計画についてである。日本国有鉄道法第39条第2項によって、国鉄の予算は国会議決制を取っており、事業年度の事業計画、資金計画その他予算の参考となる事項を添え、運輸大臣に提出しなければならなかった。事業年度の予算書は、直接の所管大臣である運輸大臣に提出されてから、運輸大臣が大蔵大臣と協議して調整を行い、閣議の決定を経て国会に提出された。これに対し、JR の場合には大幅な規制緩和があり、JR の予算は国会議決を経て決定する必要がなくなったが、収支予算書と長期の借入金計画を事業計画の添付書類として提出し、運輸大臣の認可を受ける必要はある。

第3に関連事業の経営・事業範囲についてである。従来、中小企業への民業圧迫の配慮という名のもとで、国鉄は日本国有鉄道法の制限によって、関連事業の経営範囲が狭く、事業範囲は限定列举であった。JR の場合、関連事業の経営・事業範囲は鉄道事業等法律上明記されたものから緩和され、同種の事業を営む地域の中小企業者に配慮しつつ、本来事業の適切かつ健全な運営に支障を及ぼすおそれがない限り、運輸大臣の認可を受けて各種関連事業を営むことができるとされた。このように、民営化後、JR は事業範囲に対する法的な制約が緩和され、関連事業の経営を推し進めることができる。その結果、JR が多様な関連事業へ積極的に進出することになった⁴⁴⁾。

第4に株式、借入金及び社債など重要な財産処分についてである。国鉄時代には、株式、借入金及び社債等の重要な財産処分に関して、運輸大臣の認可を受けなければならず、その限度額については国会の議決が必要だった。JR についても、新株を発行し、社債を募集し、又は長期の資金を借入れようとするとき、原則として運輸大臣の認可を受けなければならない。従って、株式、重要な財産処分に関しては、国会議決

(30) 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

の免除を除き、民営化前後で大きな変化がないといえよう。

最後に、運賃・料金の決定とサービスの供給についてである。国鉄時代の運賃・料金の決定は、国会の議決を必要とし、公共料金抑制政策が実施された。例えば、国鉄は設備拡張や輸送力増大の要請のため資金調達が困難になったが、運賃・料金は1951年、53年、55年と改定されたものの値上げ率は申請より抑制された。この抑制がその後も続けられたことは、国鉄の経営自主性が失われた例として挙げられている⁴⁹⁾。これに対して、民営化後、鉄道事業法は、運賃を認可制にしている。認可の一つの基準は、能率的な経営の下における適正な原価を償い、適正な利潤を含むことである。さらに、99年の鉄道事業法改正により、運賃及び料金については認可制から事前届出制になった。

表 3-11 規制内容の変化に伴う民営化前後の経営自主性の相違

	事 項	民営化前 (国鉄)	民営化後 (J R)
人 事	役員任命	総裁は内閣の任命 監査委員は運輸大臣の任命 その他は運輸大臣の認可	代表取締役、監査役は運輸大臣の認可 役員は株主総会の決定
	予 算	国会の議決	収支予算書と長期の借入金計画は運輸大臣の認可
財 務 ・ 業 務	事業計画	予算の添付書類として国会に提出	運輸大臣の認可
	関連事業の範囲	限定列举	運輸大臣の認可
	株式、借入金、社債等の重要財産の処分	運輸大臣の認可 (限度額については国会の議決)	運輸大臣の認可 (借入金は弁済期間1年以上のもの)
務	運賃・料金	国会の議決	運輸大臣の認可

(2) 効率性

臨調答申で提示された国鉄分割民営化の理由の一つは、公社制度による経営の非効率を徹底的に解決することであった。従って、効率性は国鉄分割民営化の効果を検証する一つの重要なポイントになるであろう。効率性という言葉は曖昧・抽象的であるが、ここでは、一人当たり輸送量(人・トンキロ)を指標として、客貨両分野を総合し、検討してみよう。

国鉄時代、その「低生産性」(非効率性)は臨調から強い批判を受けた。確かに日本の大手私鉄と比較すると、国鉄の生産性はよいとはいえ

なかった。しかしながら、人口稠密な大都市で高密度輸送のメリットを享受している大手私鉄と、全国網でしかも貨物輸送も受け持ち、多くの公共的要請に基づく旅客サービスを提供していた国鉄とを単純に比較することはそもそも公平さを失うものであったという反論もある⁴⁶⁾。

民営化後、JRの効率性は向上しているのか。表3-12のとおり、民営化前にも、国鉄の効率性指標は、職員1人当たり輸送量でみると増加していたが、民営化後も、JRの効率性は毎年上昇し、96年度の効率性指標は85年度の2倍を超えていた。このように、民営化前後に効率性が向上した原因は、余剰人員の削減と密接な関係がある。民営化前後の旅客営業キロは殆ど変わらなかった⁴⁷⁾が、表3-13のように、80年から87年までに国鉄の職員数は半分に削減された。以上のように、民営化に伴い、人員削減を通じて、効率性の向上がもたらされた。

表3-12 国鉄＝JRの効率性指標 (単位：千人)

年 度	85	86	87	88	89	90
職員1人当たり輸送量	25.1	32.4	39.3	41.7	44.3	46.7

年 度	91	92	93	94	95	96
職員1人当たり輸送量	48.2	49.2	49.7	49.6	50.5	51.4

出所)：①85・86年度は『日本国有鉄道監査報告書』昭和60年版により計算・作成。

②87年度～96年度は運輸省鉄道局監修『数字でみる鉄道'98』1998年版、86-87頁により作成。

表3-13 職員数の推移 (単位：千人)

年度	80	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
JR	414	277	224	200	199	192	193	191	191	191	191	190	187

出所：運輸省鉄道局監修『数字でみる鉄道'98』1998年版、85頁により作成。

(3) サービスの質

国鉄時代、ダイヤの利便性、職員の利用者に対する態度等の利用者サービスに対する評価は低かった。これは次のような記述から分かる。「国鉄時代ダイヤ改正は、普通二年おきに行なわれていた。労働組合との交渉に時間がかかるということもあったが、これでは環境の変化に対応したダイヤは作られない」⁴⁸⁾。このような状態は利用者の国鉄離れ現象をもたらした。これに対して、民営化後、JRのサービスが改善されたの

〈32〉 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

か。以下では、客観的に計算できる指標と計算できない指標からみてみよう。

まず、客観的に計算できる指標としては、輸送能力の向上、時間短縮などが重要なポイントであろう。そこで、具体的な検証項目として、列車の本数とダイヤ改正、及び時間の短縮を取り上げる。

列車の本数とダイヤ改正をみると、民営化後、JR 各社はできるだけダイヤ改正の機会を増加し、ほぼ毎年一回ダイヤ改正を実施している。例えば、JR 東海・JR 西日本の場合、95年度・93年度以外、毎年ダイヤ改正を実施している⁴⁹⁾。そして、表3-14のとおり、JR 東海の主要駅では、一日当たりの列車本数が増発されている。また、地方ローカル線でも、利用者の減少に歯止めをかけ、より一層の利用を促進するため、新車の投入、列車の増発、新駅の設置などの施策を打ち出した⁵⁰⁾。JR 四国を例にすると、民営化後の10年間に、列車本数で約5割、輸送人員で約2割増加したという指摘がある⁵¹⁾。

表 3-14 東海道本線（上り）名古屋駅発時刻表

'83				'98																			
	34	52	57	5	32	52																	
		27	52	6	9	17	37	52															
	21	31	39	7	7	20	22	28	33	35	41	51	53	58									
	1	19	44	8	3	7	11	14	21	23	28	33	37	44	51	53	58						
			9	9	3	7	11	20	23	33	37	48	53										
		9	25	10	3	7	18	23	33	37	48	54											
	4	25	54	11	3	7	18	23	33	37	48	53											
		25	59	12	3	7	18	23	33	37	48	53											
			25	13	3	7	18	23	33	37	48	53											
	6	25	48	14	3	7	18	23	33	37	48	53											
		25	56	15	3	7	18	23	33	37	48	53											
		25	39	16	3	7	18	23	36	48	52												
		2	29	17	2	7	18	20	22	32	37	48	52										
0	15	36	42	18	2	7	18	21	32	34	48	50	56										
		44	55	19	2	7	18	22	32	36	48	52											
		25	49	20	2	6	18	22	32	37	48	53											
			33	21	2	7	20	22	31	40	50												
			20	22	0	10	20	23	30	40	50												
			4	23	5	20	41	50															
				24	14																		

(平日運転)

出所：東海旅客鉄道株式会社『グラフで見るJR東海 '98』14頁。

時間の短縮について。速度向上による到達時間の短縮は、長距離通勤や社会環境の変化に対応し、私鉄や他の交通手段との競争力を強化するために有効な対策である。民営化後、本州三社、三島会社を問わず、新型車両の投入と施設、設備の改良により、主要都市間の所要時間は短縮され、スピードアップを実現した。ここでは、JR北海道を例にして、民営化前後の到達時間の短縮を比較する(表3-15参照)。また、JR四国の場合も、「輸送サービス改善の具体化としては、都市間輸送の整備がまず挙げられ、新たな視点による到達時間短縮とフリーケンシーアップ、幹線(予讃、土讃、高徳線)への重点投資、発着時分の改善等を進めていく」⁸²⁾との記事もある。だが、このようなサービスの改善の多くは大都市圏と幹線に集中している。三島会社のローカル線は赤字を理由として廃止されることが依然として続いている。

表3-15 到達時間の短縮の比較(JR北海道)

年度	札幌-旭川	札幌-函館	札幌-釧路	札幌-稚内
87年	1時間29分	3時間47分	4時間25分	6時間33分
99年	1時間20分	2時間59分	3時間32分	5時間50分

出所：北海道旅客鉄道株式会社『HOKKAIDO RAILWAY COMPANY 1999』8頁により作成。

次に、計算できない指標としては、車両・駅の設備の改良、駅員の態度などが挙げられる。民営化後、このような意味でのサービスの質が向上したという指摘が多い。例えば、次のような新聞記事がみられる。「国鉄時代、…赤字が続いていたために車両設備の改良も思うにまかせず、駅舎も不便と不潔のままに放置されていた。何よりも従業員の勤務態度や乗客へのサービス態度が悪かった。しかし、JRになると、…従業員の勤務態度も格段に改善した。利用者の立場からすれば、これは改革の成果として高く評価せねばなるまい」⁸³⁾。

民営化後、JRは「お客様第一」に考え、より良質なサービスを提供するため、車両・駅の設備の改良(ホームの改善、自動改札機の設置、エレベーター、エスカレータの施設、点字ブロックの設備)等のサービスの質の改善に努力している。例えば、JR東日本の場合には、老人や

〈34〉 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

身体の不自由な利用者のため、車椅子用階段昇降機、点字運賃表、誘導チャイム等を含めた駅設備の改良や、券売機・トイレ等の個々の設備の改善が行われている。JR 北海道の場合には、98年度から、札幌都市圏に自動改札システムを導入した⁵⁴⁾。

また、利用者側からみた民営化後の JR に対する満足度を検証するために、JR 九州が91年から実施した調査の結果が参考になる。この調査は民営化後の利用者満足度の上昇傾向を示している (表 3-16参照)。その理由としては、新車両の投入、新駅の建設⁵⁵⁾の二点が挙げられる。

表 3-16 利用客の満足度

項目	第1回(91年)	第2回(92年)	第3回(93年)	第4回(94年)
駅総合満足度(%)	55.4	57.8	58.4	65.9
特急乗車満足度(%)	48.3	55.1	57.8	63.2

出所：今村編『民営化の効果と現実 NTTとJR』中央法規、1997年、308頁により作成。

以上によると、民営化後、JR 各社はサービスの質を改善することに努めている。客観的に計算できる指標では列車本数の増加、ダイヤ改正、時間短縮、計算できない指標では車両・駅の設備の改善、利用者の満足度の向上が見られた。だが、上述のサービスの改善の多くは都市圏の幹線を中心として実施されている。ローカル線については、効率性を向上するため、廃止されたり、要員を削減してワンマン駅・無人駅化された例もある。

(4) 経営成績

国鉄分割民営化の主な目的は、赤字問題の解決であった。JR への移行においては、長期債務を鉄道事業本体から分離し、鉄道事業の再生のための経営基盤を確立することがめざされた。実際に、民営化を通じて、JR の経営成績は良好になったのか。以下では輸送状況と財政状況を順に検討していく。

1. 輸送状況

まず輸送状況からみてみよう。国鉄分割民営化後、旅客輸送量におい

でも、貨物輸送量においても、顕著な増加の傾向が見られた。旅客輸送についてみれば、80年から86年にかけて、国鉄の輸送量は緩慢に増加する傾向にあったが、87年のJR発足後、旅客の輸送量が急速に増加しているのは注目に値する。表3-17をみれば、旅客の輸送量が86年度の1983億人キロから93年度の2500億人キロまで上昇を続けたことがわかる。また、貨物の輸送量の変化をみれば、国鉄が64年に独占的地位を失ってから、輸送量も減少していた。特に、86年の民営化直前には、貨物の輸送量が史上最低点（199億トンキロ）に落ち込んだ。ところが、JRが発足してから、貨物の輸送量は顕著に増加し、91年度には267億トンキロに達した。但し、これらの増加はバブル経済によるところが大きく、92年度からバブル経済の崩壊のために、国内需要が減少を続け、旅客輸送量も貨物輸送量も停滞または減少になっている。にもかかわらず、民営化後の旅客・貨物輸送量は民営化前（85-6年度）と比較すれば増加している。

要するに、民営化後、旅客、貨物会社を問わず、全体的な輸送状況は、国鉄時代よりも向上している。

表3-17 国鉄=JRの旅客輸送人数と貨物輸送量 (単位：億人キロ、億トンキロ)

年 度	84	85	86	87	88	89	90
旅客輸送量	1942	1975	1983	2047	2176	2227	2377
対前年の増加率%	—	1.7	0.4	3.2	6.3	2.3	6.7
貨物輸送量	227	214	199	200	230	247	267
対前年の増加率%	—	-5.7	-7.0	0.5	15.0	7.4	8.1

年 度	91	92	93	94	95	96	97
旅客輸送量	2470	2479	2500	2444	2490	2517	2477
対前年の増加率%	3.9	1.0	0.1	-2.2	1.9	1.1	-1.6
貨物輸送量	267	262	250	241	247	246	243
対前年の増加率%	0.0	-1.8	-4.6	-3.6	2.5	-0.4	-1.2

出所：『運輸白書』各年版と『数字でみる鉄道 '98』により作成。

2. 財務状況

財務状況からみれば、巨額な赤字の国鉄（表3-18-1参照）に相対し、JR各社はどうなったのか。JRが発足した時、新幹線の一括保有方

(36) 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

式による4新幹線の収益調整、三島会社のための「経営安定基金」の設定等の財政支援措置、赤字路線や貨物部門の分離・合理化、職員の大幅な削減といった諸施策がとられたため、民営化後、JR全体の営業収益は黒字になった。しかしながら、JRを黒字にするために国鉄の債務の大半を引き続いだ国鉄清算事業団の決算とJRのそれとを連結してみると、依然として国鉄時代に匹敵する赤字が出続けていることがわかる⁵⁶⁾。

JRに限って、民営化後、JR全体の経営成績は毎年改善している。表3-18-2が示すとおり、民営化後の営業収益は本州三社に集中しており、三島会社は営業赤字が続いているが、民営化後の毎年の売上高は増加し、営業赤字は減少・改善の傾向になっている。要するに、JRの経営成績からみれば、分割民営化前に臨調及び民営化賛成論者が主張したように、改善の傾向がある。

表 3-18-1 国鉄の経営成績

(単位：億円)

年度	80	81	82	83	84	85	86
国鉄	29637	31730	33130	32989	33898	35527	36050
	-10084	-10859	-13778	-16604	-16504	-18478	-13818

表 3-18-2 JR各社の経営成績

(単位：億円)

年度	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
北海道	726	811	809	857	895	905	902	905	905	930	914
	-538	-533	-527	-490	-483	-468	-453	-421	-406	-381	-370
東日本	15351	16126	16728	17819	18758	19011	18932	18722	18755	18956	18815
	2954	3232	2811	2922	3548	4387	4165	3881	3837	3834	3378
東海	8683	9659	9995	10973	11264	11054	11050	10757	11056	11263	11391
	715	1024	1137	1332	2876	4047	3910	3430	3786	3815	3685
西日本	7470	7945	8231	8796	9018	9060	9143	8554	9172	9373	9241
	708	793	909	1224	1278	1443	1365	1011	1403	1300	1147
四国	306	406	410	449	430	417	423	393	403	430	428
	-149	-108	-116	-87	-90	-110	-113	-132	-118	-83	-85
九州	1266	1358	1297	1314	1365	1439	1442	1423	1455	1545	1462
	-288	-285	-287	-287	-281	-274	-267	-260	-231	-177	-173
合計	33802	36305	37470	40208	41730	41885	41469	40754	41746	42597	42251
	4120	4123	3927	4614	6848	9025	8607	7509	8271	8308	7928

注)：上段：JR各社の売上高、下段：JR各社全事業営業損益。

出所：『運輸白書』昭和63年、平成元年版と運輸省鉄道局監修『数字でみる鉄道』97-8年版により作成。

(5) 小括

企業性の視点から国鉄分割民営化を検証すれば、次の結果が得られた。第1に、経営の自主性からみれば、人事、財務、業務に関する政府

の規制が大きく緩和されたので、JRは経営の自主性を高めたといえる。但し、私鉄と比較すれば、JRの自主性はある程度制約されている。第2に、効率性についていえば、民営化前後、職員数が大幅に削減されたため、国鉄時代と比較して、JRの効率性が大きく上昇している。第3に、サービスの質については、都市の幹線を中心にサービスの質が向上している。第4に、経営成績については、全体的にみれば、JRの経営成績は改善の傾向にある。会社別にみれば、本州三社は黒字を維持し、三島会社は構造的赤字が続いているものの、改善している。

注

- (1) 原田勝正『日本の国鉄』岩波新書、1984年、20-51頁。
- (2) 近藤楨夫・安藤陽『JRグループ』大月書店、1990年、7-8頁。また、原田、前掲書、139-41頁。
- (3) 原田、同上、139-48頁。
- (4) 総合交通政策については、平井都士夫「政府の総合交通政策と民主的交通政策」清水義汎編『交通政策と公共性』日本経済評論社、1992年、第3章。また、(財)運輸経済研究センター・運輸省編『運輸政策審議会答申-21世紀に向けての90年代の交通政策の基本的課題への対応について』1991年7月。
- (5) 植草益「公企業改革の基本方向」『季刊現代経済』SUMMER、1982年、141頁。
- (6) 日本国有鉄道再建監理委員会『国鉄改革に関する意見-鉄道の未来を拓くために-』運輸振興協会、1985年、17-26頁。
- (7) 落合博実・肥野仁彦「田中角栄と政治新幹線」『世界』1986年4月号。
- (8) 国鉄の労使問題に関する文献は多い。草野厚『国鉄改革』（中公新書、1989年）、立山学『JRの光と影』（岩波新書、1989年）、中西健一『戦後日本国有鉄道論』（東洋経済新報社、1985年）等が代表的である。
- (9) 国鉄の経営が赤字に転落した1964年以降、様々な経営改善計画が実施された。1969年の国鉄財政再建十カ年計画、72年の新財政十カ年計画、76年の経営合理計画、79年の再建基本構想、そして81年の経営改善計画であった（叶

(38) 日本の民営化における公共性と企業性⁽³⁾ (林)

芳和『民営化が日本を変える』PHP 研究所、1991年、149頁)。

- (10) 日本国有鉄道再建監理委員会、前掲書、17-26頁。
- (11) 三塚博『国鉄を再建する方法はこれしかない』政治広報センター、1984年、238頁。
- (12) 国鉄問題を考える学者・法律家・文化人の会編『国鉄の未来への選択—国鉄再建監理委員会「分割・民営化」論批判—』労働旬報社、1985年、99頁。
- (13) 交通権学会編『交通権現代社会の移動の権利』日本経済評論社、1986年、39-41頁。
- (14) 交通権の確保の視点から国鉄分割民営化に反対する著作は多い。例えば、交通権学会編、前掲書、平井都士夫・山口孝『国鉄の再生』(新日本新書、1983年)、平井都士夫『国鉄解体の危機』(新日本新書、1986年)、原田、前掲書、鎌倉孝夫『「国鉄改革」を撃つ 公共交通の再生』(緑風出版、1986年)。
- (15) 三塚、前掲書、238頁。
- (16) 平井、前掲書、57頁。
- (17) 日本国有鉄道再建監理委員会、前掲書、29-30頁。
- (18) 真鍋繁樹『国鉄解体』講談社、1985年、118頁。
- (19) 鎌倉、前掲書、86-7頁。
- (20) 遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、1987年、36、162頁。
- (21) 日本国有鉄道再建監理委員会、前掲書、16-7頁。
- (22) 加藤寛・山同陽一『国鉄・電電・専売再生の構図』東洋経済新報社、1983年、4頁。
- (23) 同上、34頁。
- (24) この点について、交通権学会編『交通権』(日本経済評論社、1986年)、清水義汎編『交通政策と公共性』(日本評論社、1992年)などがある。清水は「…市場原理の導入—競争の激化—企業主義の向上の論理は社会的規制にも影響をきたす恐れがある。従来から経済優先と公共性の後退は、多くの議論がされてきたところであるが、規制緩和論がこれをいっそう助長させることについて強い警戒が必要であることはいうまでもない」と述べる(清水、前掲書、14頁)。
- (25) 例えば、中村太和『民営化の政治経済学 日英の理念と現実』(日本経済評

論社、1997年)、寺戸恭平「公社制度はなぜ定着しなかったか」『運輸と経済』1985年5月、玉村博巳編『民営化の国際比較』(八千代出版、1993年)が代表的である。中村によると、民営化に伴い官僚的規制が拡大されたとのことである。

- (26) JR北海道は1987年4月に国鉄から継承した営業路線は21線区、3,176kmであったが、88年までに、すべてに廃止が予定されていた特定地方交通線のうち幌内、松前、歌志内、標津、名寄、天北の各線の営業を廃止し、池北線を第三セクターに移管した。さらに、線区の経営改善策として、輸送需要の極めて低い函館線の砂川一上砂川間の営業を94年5月に廃止するとともに、深名線については、95年9月3日限りで廃止し、4日より当社のバス運行に切替えた。その結果、JR北海道の現在の営業路線は14線区で、総営業キロは継承時に比べ675.5km短縮され、22%減少の2,500.9kmとなった(小池明夫「JR北海道の運賃改定」『運輸と経済』第56巻第4号、1996年4月、18-9頁)。
- (27) 運輸省『運輸白書』1987年版、142頁。
- (28) 『日本経済新聞』(1999年7月10日付)によると、旧国鉄から転換した第三セクター鉄道会社の98年度の事業収支は、全38社中、30社が経常赤字を計上し、赤字総額は33億6千4百万円に上った。
- (29) 西村弘「交通体系の現状と問題点」清水編、前掲書、70頁。
- (30) 武藤博己「民営化と公共性-鉄道事業の場合」今村都南雄編『民営化の効果と現実-NTTとJR』中央法規、1997年、89頁。岡野行秀「国鉄」岡野行秀・植草益編『日本の公企業』東京大学出版会、1983年、261頁。
- (31) 東日本旅客鉄道株式会社『JR東日本の経営の現状と課題』1997年9月、33頁。
- (32) 交通権学会編、前掲書、224-5頁。
- (33) 『JR東日本の経営の現状と課題』、33頁。
- (34) 99年5月14日に成立、同21日に公布された「鉄道事業法の一部を改正する法律」の主な内容は、「①鉄道事業に係る参入規制の見直し、②鉄道事業に係る安全規制の見直し、③鉄道事業に係る運賃及び料金規制の見直し、④乗継円滑化措置、⑤鉄道事業に係る退出規制の見直し」等の五点である。これは、利用者利便の向上及び事業活動の活性化を図るための必要な措置として定め

(40) 日本の民営化における公共性と企業性(3) (林)

られたと指摘されている（運輸省鉄道局監修『数字でみる鉄道 '99』1999年版、257頁）。

- (35) 98年6月の運輸政策審議会鉄道部答申「旅客鉄道分野における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について（要旨）」は、「利用者の利便・安全確保の観点から、行政が鉄道事業者に対し関与を行うことが必要であるが、その手段、内容については必要最小限のものとすべきである」と述べている。
- (36) 清水、前掲書、206－7頁。
- (37) 立山学・牛久保秀樹『JRのゆがんだ「決算」』教育史料出版会、1989年、58－80頁。
- (38) 中村太和『検証規制緩和』日本経済評論社、1998年、146－7頁。
- (39) 同上。
- (40) JRの安全性問題について、批判を提出したものは、『新保守主義の経済社会政策－レーガン・サッチャー・中曽根三政権の比較研究』（法政大学比較経済研究所、1989年、509－10頁）。また、中村、前掲書、144－52頁。
- (41) 総務庁行政監察局編『JR旅客会社の現状と課題－総務庁の旅客鉄道株式会社に対する監督行政監察結果から－』大蔵省印刷局、1992年、166－8頁。また、1999年6月に、JR西日本では、福岡トンネルでコンクリート片が落下、走行中のひかりの屋根を打破した。さらに、8月と10月に高架橋やトンネルからコンクリート片が落下する事故が続発した。
- (42) 飯尾潤『民営化の政治過程』東京大学出版会、1993年、237頁。
- (43) 平井都士夫「政府の総合交通政策と民主的交通政策」清水編、前掲書、116－7頁。
- (44) JR東日本の場合には、駅構内・周辺の用地の多くが開発されており、駅施設のレイアウト調整や駅の改良に合わせた店舗新設等工夫を行いながら、駅の利便性を高めている。JR東海の場合には、87年に分割されて以来、流通業（卸売・小売業）と建設業などの関連事業を積極的に展開し、鉄道輸送の付加価値を高めていくことを中心としている。JR西日本の場合には、「飲食」「物販」「ビル経営・不動産」「ファイナンス」「レジャー・カルチャー」「ニュービジネス」の6部門を主な事業分野として定め、新会社を設立して事業の拡

大を図っている。

- (45) 森恒夫『現代日本型公企業の軌跡－公益と私益の対抗と融合－』ミネルヴァ書房、1992年、25頁。
- (46) 清水編、前掲書、139頁。
- (47) 1986年度の19,440キロから1996年度の20,022キロへの数値的变化からみれば、民営化後の営業キロは減少ではなく、増加した（運輸省鉄道局監修『数字でみる鉄道'98』65頁）。
- (48) 住田正二『官の経営民の経営』毎日新聞社、1998年、98－99頁。
- (49) 東海旅客鉄道株式会社『グラフで見る JR 東海 '98』1998年、13頁。西日本旅客鉄道株式会社『新世紀へ走る JR 西日本10年のあゆみ』1997年、167頁。
- (50) 東日本旅客鉄道株式会社『JR 東日本の経営の現状と課題』1996年、19頁。
- (51) 『交通新聞』1997年7月30日付。
- (52) 同上。
- (53) 『日本経済新聞』1997年3月28日付。
- (54) 東日本旅客鉄道株式会社『JR 東日本の経営の現状と課題』1997年、15頁。北海道旅客鉄道株式会社『HOKKAIDO RAILWAY COMPANY1999』12頁。
- (55) 九州旅客鉄道株式会社は91年から94年まで利用客満足度の調査を実施した。ここで引用した資料は、4年間の調査の結果である（今里滋「JR 九州の挑戦」今村編、前掲書、308頁）。
- (56) 清水編、前掲書、142頁。