

日本における鉄道民営化の経験と教訓

HIROOKA, Haruya / ヒロオカ, ハルヤ / 廣岡, 治哉

(出版者 / Publisher)

法政大学経営学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

経営志林 / The Hosei journal of business

(巻 / Volume)

34

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

15

(終了ページ / End Page)

26

(発行年 / Year)

1997-10-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00016224>

〔 論 文 〕

日本における鉄道民営化の経験と教訓

廣 岡 治 哉

1. はじめに

日本の国鉄の分割民営化は成功であったと、内外から評価されている。今日、世界的に鉄道の民営化が模索されているが、日本の経験は外国にも通用するのであろうか。民営化のリーダーで東日本旅客鉄道の社長をつとめた住田正二現会長は、日本の経験はヨーロッパの鉄道には適用できないと考えているが、その主たる理由は、日本の高い人口密度と経済活動密度によって鉄道が密度の経済を享受できるのに対して、ヨーロッパの鉄道にはその条件がないということにある。その点については、私も同感である。したがってヨーロッパの民営化は、日本と異なる手法、形態で行われるだろう。

しかし、勿論官庁企業や「公共企業体」に特有の制度的拘束が、鉄道の自主的な経営を妨げ、鉄道経営の活力を奪い、競争的な環境に対する鉄道の適応能力を奪ってきた点においては、ヨーロッ

パも日本も共通である。また経済改革下の中国が鉄道の経営改革を進める場合にも、他山の石として生かされるべき教訓も多いであろう。社会主義公企業と先進資本主義国の公企業には、驚くほど類似点が見出されるからである。

2. 日本の交通システムの特徴と密度の経済

(1) 日本の交通システムの特徴 問題の背景を理解するために、日本の交通システムの特徴と戦後のシステムの変化について一瞥する必要がある。

簡単に日本の交通システムの特徴を挙げるならば、都市間旅客輸送と大都市圏旅客輸送における鉄道の大きな役割、貨物輸送における海運とトラックの大きな役割、自家用車と航空輸送の急激な増加を指摘することができる。貨物輸送における鉄道の役割は、大陸の鉄道に比べると極めて小さい。

第1、第2表は戦後の交通システムの変化の過程を示している。モータリゼーションの進展とそ

第1表 戦後貨物輸送構造の変化

単位10億トンキロ, (%)

年 度	合 計	鉄 道	自 動 車	内 航 海 運	航 空
1950	64.8 (100)	33.8 (52.3)	5.4 (8.4)	25.5 (39.4)	— (—)
1960	138.9 (100)	54.5 (39.2)	20.8 (14.9)	63.6 (45.8)	0.006 (0.0)
1970	350.7 (100)	63.4 (18.1)	135.9 (38.9)	151.2 (43.1)	0.074 (0.0)
1980	439.1 (100)	37.7 (8.6)	178.9 (40.7)	222.2 (50.6)	0.290 (0.1)
1990	546.7 (100)	27.2 (5.0)	274.2 (50.0)	244.5 (44.9)	0.799 (0.1)
1995	559.0 (100)	25.1 (4.5)	294.6 (52.7)	238.3 (42.6)	0.924 (0.2)

出所 運輸省『運輸経済統計要覧』1997年版, 『数字でみる鉄道'96』

第2表 戦後旅客輸送構造の変化

単位10億人キロ, (%)

年 度	合 計	鉄 道	自 動 車	内自家用車	航 空
1950	117.1 (100)	105.5 (90.0)	9.0 (7.7)	0.4 (0.4)	— (—)
1960	243.3 (100)	184.3 (75.8)	55.5 (22.8)	6.4 (2.6)	0.7 (0.3)
1970	587.2 (100)	288.8 (49.2)	284.2 (48.4)	162.0 (27.6)	9.3 (1.6)
1980	782.0 (100)	314.5 (40.2)	431.7 (55.2)	305.0 (39.0)	29.7 (3.8)
1990	1,108.2 (100)	385.4 (35.0)	662.8 (59.8)	536.8 (48.4)	51.6 (4.7)
1995	1,388.0 (100)	400.1 (28.8)	917.4 (66.0)	594.7 (42.8)	65.0 (4.7)

出所 運輸省『運輸経済統計要覧』1992年版, 『数字でみる鉄道'94』

第3表 鉄道輸送密度の比較

1992年度

鉄道名/国名	線路延長 (km) (A)	旅客輸送量 (億人キロ) (B)	貨物輸送量 (億トンキロ) (C)	輸送密度 (km 当り)	
				B/A(万人)	C/A(万トン)
日本	20,254	2,496	262	1,232	129
アメリカ 1 級	182,348	—	15,769	—	864
西ドイツ	26,779	464	558	208	208
中国	53,566	3,148	11,549	588	2,156
東日本旅客鉄道	7,502	1,285	—	1,712	—
東海旅客鉄道	1,984	512	—	2,581	—
西日本旅客鉄道	5,059	544	—	1,075	—
北海道旅客鉄道	2,628	49	—	186	—
四国旅客鉄道	856	21	—	245	—
九州旅客鉄道	2,101	86	—	405	—

第4表 JR 各社の輸送成績

(人キロ, トンキロ, 対前年比%)

年 度	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
JR 北海道	3,920 —	4,457 13.7	4,373 -1.9	4,631 5.9	4,800 3.6	4,869 1.4	4,800 -0.9
JR 東日本	104,491 —	109,796 5.1	113,185 3.1	117,643 3.9	125,974 7.1	128,486 2.0	128,900 0.3
JR 東海	41,148 —	45,085 9.6	46,302 2.7	51,051 10.3	52,110 2.0	51,200 -1.7	51,000 -0.4
JR 西日本	45,782 —	48,227 5.3	48,885 1.4	52,125 6.6	53,690 3.0	54,423 1.4	54,600 0.4
JR 四国	1,674 —	2,119 26.6	2,034 -4.0	2,074 2.0	2,123 2.4	2,070 -2.5	2,100 0.7
JR 九州	7,664 —	7,904 3.1	7,893 -0.1	7,994 1.3	8,333 4.2	8,600 3.2	8,600 -0.2
JR 旅客計	204,677 3.2	217,586 6.3	222,671 2.3	235,518 5.8	247,030 4.9	249,600 1.0	250,000 0.2
JR 貨物	20,113 0.0	23,131 15.0	24,769 7.1	26,819 8.3	26,791 -0.1	26,300 -1.9	25,100 -4.5

(出所) 運輸省, JR

れに伴う変化が明らかである。1950年当時貨物の52%, 旅客の90%が鉄道で運ばれていたが、1995年にはこの比率は4.5%, 28.8%に低下し、自動車輸送が貨物の52.7%, 旅客の66.0%を運んでいる。海運は貨物の42.6%を運んでいるが、これは大量貨物 (bulky cargo) を海運に依存し、生産基地と消費市場を臨海部に発達させた島国日本の特徴をよく示している。

(2) 密度の経済 鉄道を考える場合、特に地域の条件に違いのある地方や国の鉄道を比較してものを考える場合、鉄道業が密度経済 (economy of density) の産業であることを理解する必要がある。沿線の人口密度や経済活動密度が高い場合には、大容量の列車を頻繁に運行することが必要

であり、鉄道インフラストラクチャの利用効率も高くなる。そのために利用者にとって利用が便利でサービス水準が高くなると同時に、単位輸送量あたりのコストも低くなる。日本で鉄道が、大都市圏や大都市相互間で強い競争力を道路や航空に対して持っているのは、鉄道が密度の経済を享受しているためである。第3表は日本の本州のJR3社がヨーロッパや3島のJR3社に比べていかに有利な条件に恵まれているかを示している。

しかし日本の鉄道が密度の経済に恵まれているのは、あくまで旅客輸送に関してであって、貨物にはあてはまらない。それに反して中国鉄道の場合、旅客の輸送密度も高いが、それ以上に貨物の輸送密度が高い。アメリカと同様に大陸型鉄道の特徴を示しているのである。しかし国土面積に

比べると、中国の鉄道延長は小さい。アメリカは国土面積937万平方キロに対し1級鉄道の延長は182,348キロであって、1,000平方キロあたり19.4キロの鉄道を有しているのに対し、中国は国土面積956万平方キロに対し53,566キロの鉄道を有しており、平方キロあたり5.6キロとアメリカの3分の1以下の鉄道普及率である。中国では、急速に発展しつつある工業生産に対し鉄道輸送力の不足が隘路となっている。

3. 国有企業としての国鉄の体制と問題点

(1) 戦前の官庁企業時代 1906年の鉄道国有以後、鉄道院、鉄道省等の官庁企業として鉄道は経営されてきた。しかし陸上輸送の独占的機関であった国鉄は、第二次大戦の末期までつねに利益をあげてきた。1909年から1944年までの資本支出額69億余円の3分の2は、利益金の繰入によって賄われた程である。この間に鉄道路線は1万2,000キロ拡大した。

(2) 公共企業体時代 1948年日本を占領していたマッカーサー総司令官の覚書により、国鉄は1949年以降官庁企業から公共企業体(Public Corporation)に変えられることになったが、これは戦後激化した労働争議、とくに公務員の争議の沈静化を図るための措置であったとみられた。公共的な性格と権威を持ちつつ民間企業のような能率的経営をめざすための自主的経営体という公共企業体の理念は生かされず、官僚側はできるだけ官庁企業と官僚支配の実質を温存することを意図し、法規と運用の面では運賃、賃金、予算、投資、事業計画、人事も国会や政府の介入・統制の影響を受けたために、経営上の最も重要な事項を経営者が自主的に決定することができず、能率的経営や活力のある経営には遠かった。

まだ鉄道に市場競争力が残っていた1950年代、60年代に、自動車や航空機による第二次交通革命に備えるための経営戦略を自主的に決定し、新幹線開発のような新商品、新サービスの開発のために投資し、不採算化する地方の閑散路線やサービスを廃止するか行政サービス化するようなシステムチェンジが行えれば、事態は異なる展開をみせ

たであろう。しかし公共料金抑制政策のもとで蓄積を可能とするような運賃値上げは認められず、投資資金の金融も制限されていた上、赤字必至の地方の路線建設が政治的に進められた。

競争のためには、市場で通用する運賃とサービスを定めて、それを実現するための生産性向上とコスト管理や商品・サービスの開発が必要であったが、人件費の抑制も不採算サービスの縮小も政治的に不可能とされた。

(3) 失敗した再建計画 国鉄は1964年に赤字経営に転落し、以後赤字を増大させ、1971年には償却前赤字に陥った。この赤字経営は分割民営化されるまで続いた。この間に4回政府の手によって国鉄再建計画がつくられたが、需要の過大な見積もりと費用の過小な見積もり、目標に達しない輸送量と営業収入に終わり、収支均衡を達成することができず、債務の累積と利子負担の増大を招き、人件費は営業収入の7割を越えるに至った。

1980年に経営再特別措置法が制定され、国鉄は経営改善計画の作成を義務付けられ、1981年5月に国鉄の作成した計画が運輸大臣に認可された。85年度を目標年度として職員を7万4,000人削減し、35万人体制を確立するというもので、84年にはさらに32万人まで縮小する計画に変更された。

しかし総理大臣の諮問機関としてつくられた臨時行政調査会は別な筋書きである国鉄民営化案を考えていた。実際に85年度の決算で累積欠損が14兆1,212億円と80年度の2倍強、営業収入3兆0095億円の4.7倍に達していて、民間企業の常識からみれば破産状態にあり、国鉄の経営形態のままでの再建は難しいと考えられたのである。

4. 民営化の過程と仕組み

(1) 臨時行政調査会答申と国鉄再建監理委員会意見

1982年7月臨時行政調査会の基本答申が出され、民営化推進のために国家行政組織法にもとづく行政委員会として国鉄再建監理委員会の設置がきまった。

1985年7月国鉄再建監理委員会は、国鉄改革に関する最終意見を総理大臣に提出した。この意見

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」としていているのであるが、国鉄の経営形態の内在的欠陥として、次の4点が指摘された。

1、予算や役員人事、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広範に国会や政府の外部的関与を受けること。

2、経営者に与えられた裁量の余地が民間に比べて小さく、そのため経営責任の所在があいまいで自主性も失われていること。

3、労使関係について国鉄側に当事者能力が付与されておらず、正常な団体交渉も行われていないし、労働者側には親方日の丸意識が払拭されず生産性向上意識やコスト意識が乏しいこと。

4、事業範囲が制約され、多角的弾力的事業活動が困難になっていること。

委員会は、民営化と同時に「適切な事業単位に分割する」ことが必要であるとして、本州3社、3島各1社の旅客鉄道会社と貨物鉄道会社1社への分割を提唱した。分割を必要とした理由としては、画一的な運営を打破してそれぞれの地方のニーズに適合した経営を行う必要があることがあげら

れるが、職員の意識改革のためには組織分割が必要と考えられたことが大きい。勿論管理のためには、適正な規模があり、全国一社の20万人もの職員を抱える企業は管理の限界を越えるということも主張された。

(2) 民営化のための仕組み

国鉄の分割・民営化のための法律は、1986年11月28日に国会で可決された。主要な内容は次の3点に要約される。

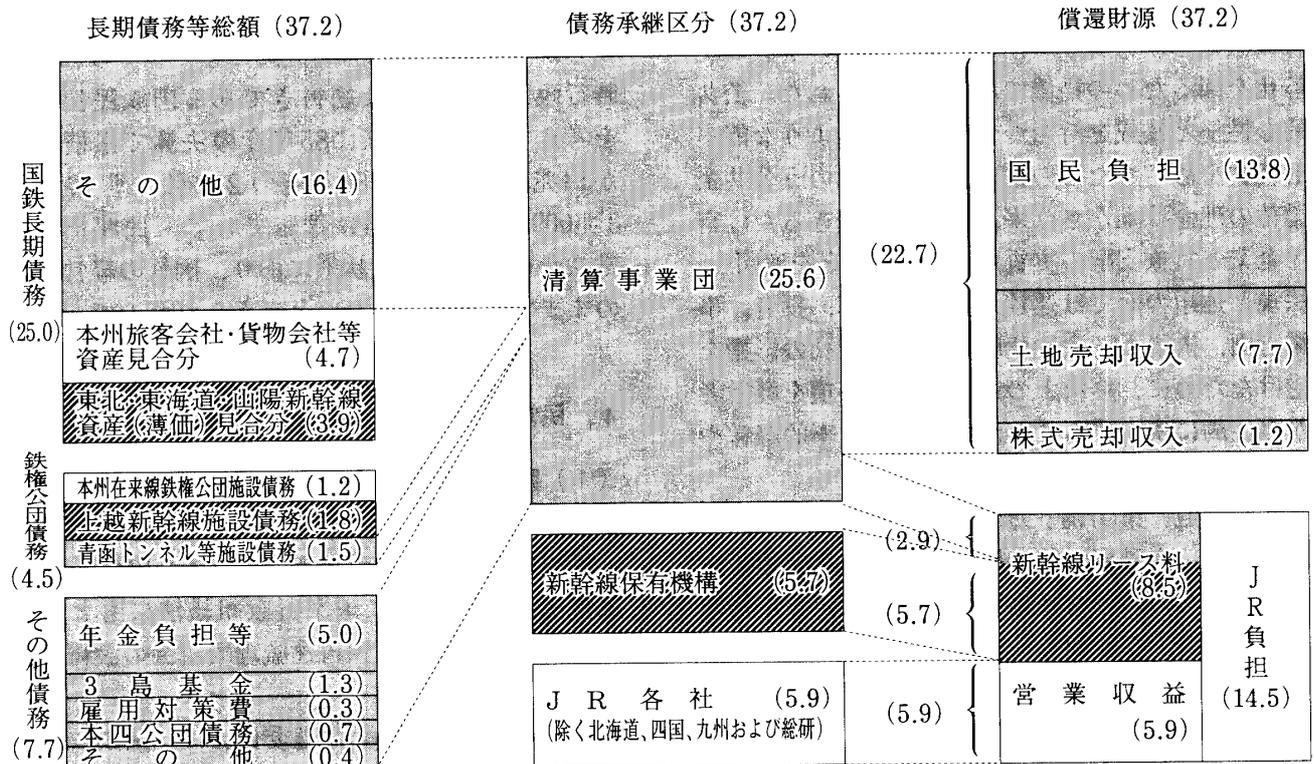
1、地域的に分割された6つの旅客鉄道株式会社と全国的な1つの貨物鉄道株式会社、日本テレコム株式会社、鉄道情報システム株式会社、鉄道総合技術研究所への分割・設立。

2、健全な財政基盤を確立するための方策として、つぎの措置がとられた。

①長期債務の継承は新会社の財政的自立を妨げない範囲に限定された。経営基盤の弱い3島の旅客鉄道会社には一切債務を割り当てない。国鉄清算事業団に残余の債務を継承させる方針が決定された。その結果、第1図のように、将来発生する年金負担や3島旅客鉄道会社に与える経営安定基金を含む長期債務等37兆2,000億円は、清算事業団

第1図 国鉄の長期債務とその処理

(単位：兆円)



に25.6兆円、新幹鉄道保有機構に5.7兆円、本州の旅客鉄道3社と貨物鉄道会社に5.9兆円が引き継がれることになった。

②新会社全体の雇用を21万5,000人とし、残余の余剰従業員は中央、地方の政府、民間産業の協力を得て転職させることになった。国鉄の従業員は、1975年当時46万人に達していたが、定年退職等により1985年当時27万7,000人に減少していた。

③年金負担については、新会社はそれぞれの従業員数に応じて負担することになり、5兆円と見積もられた残余の年金は清算事業団の責任とされた。

④3島の旅客鉄道会社の経営は、輸送密度が低く、営業収支の均衡は不可能と予測されたので、合計で1兆3,000億円の経営安定基金が交付され、この基金の運用利益で営業収支の不足分を補填することとされた。

⑤本州の旅客鉄道3社の間でも、抜群に高い収益力のある東海道新幹線と巨額の赤字であった東北、上越新幹線、在来線を含めると赤字であった山陽新幹線を継承するために、採算性に著しい差違があるので、その利益調整を新幹線リース料金の査定で行った。

⑥鉄道事業に直接必要な土地以外の土地は清算事業団に継承され、その処分益7.7兆円と新鉄道会社の株式売却収入1.2兆円が債務償還のための財源とされたが、それでは不足する債務償還分13.8兆円は将来の国民負担で処理する計画であった。

このあとで述べるように、民営化によって鉄道各社の営業収支は改善され、利益が上がるようになったが、清算事業団の土地と株式の売却による収入の確保と債務償還の計画には大きな狂いが生じた。バブル経済によって急騰した土地価格は国民生活に大きな支障を与えるものとして社会問題となったために、政府は国鉄の競争入札による土地売却がさらに地価上昇を刺激することを恐れ、売却を抑制したために土地処分が遅れてしまった。株式の民間売却については、バブル経済崩壊後の証券市場の極度の沈滞で、民営化鉄道株式の新規上場による大量の新株が証券市場をさらに圧迫することに大きな不安が生じたために、上場が見送られてきた。そのため1993年に東日本旅客鉄道株式250万株（額面1株5万円）の売却により、1兆759億円の収入（1株平均43万円）が清算事業

団の手に入ったが、すでに上場基準を充たしている東海、西日本の株式上場も、東日本の残り150万株の売却も見送られた。これらのために、1993年度末の清算事業団債務は、22兆0019億円と、1987年当時に比べて殆ど減っていない。債務削減が遅れ、債務の利子負担が増えているためである。

5. 民営化後の経営改善

1987年の分割民営化後の鉄道各社は、旧国鉄時代に比べて著しい経営改善をみた。これは、経営の自主性を与えられ、自己責任にもとづく経営意識が経営者と従業員に行き渡ってきたことによる経営努力の成果と評価できる。しかし民営化後続いた好景気による輸送量増加によって追い風を受けたことも考慮する必要がある。

1991年のバブル経済の崩壊と長引いた不況は、輸送量の停滞あるいは減少による成績の悪化（特に貨物鉄道）をもたらしており、金利の低下は3島の安定基金の運用益の減少を通じて3島鉄道会社の経常利益の減少や経常損失の発生をもたらすなどの変化も生まれている。

（1）経営戦略の転換 分割民営化によって新しく誕生した旅客鉄道各社は、それぞれの立地する地域の市場の特徴を分析して、それに適合した経営戦略をたてるようになった。国鉄時代には、何でも中央本社で決定して現場に下ろすという官僚的、画一的な運営が行われいたために現場のイニシアティブが発揮されなかった。これと対照的に、東日本旅客鉄道では「現場第一主義」のアプローチが尊重されている。3大都市圏の通勤列車の長大列車化、列車運行回数の増加、地方中心都市の通勤輸送改善、2階建通勤電車やリゾート向け花形電車の導入、スキーリゾート「ガラ湯沢」の開発とスキー旅客の開発などは、その例である。成田エクスプレスや千歳空港アクセス鉄道は、航空と鉄道を競合関係のみで捉えるのではなく、両者の補完関係に着目して新商品・新サービスを開発し、地域のニーズに合致した需要開発に成功した例である。

東日本旅客鉄道は、収入の半分が首都圏、残りの収入の半分が2つの新幹線からあがるので、首

都圏の輸送能力とサービスの改善を優先する投資戦略を採用している。例えば、常磐線、山手線、武蔵野線等で列車の編成車両を増やし、運行回数を増やして5年間に2,785万キロの列車を増発しているが、これは常磐新線5本分の列車に相当する。第二の投資戦略として、新幹線と在来幹線の合理的利用があげられる。例えば「山形新幹線」では、新幹線と在来線を直通列車で運行し、スピードアップを実現した。

市場指向の経営線略が強化され、サービスの多様化とともに需要即応型の弾力的運賃体系への変更もすすめられているが、住田東日本会長は、運賃規制の緩和を強く主張している。民営企業としてのイメージアップを図るために活発なイベント企画や宣伝活動も行われており、93年9月の株式上場の成功に貢献した。

長期の経営戦略としては、鉄道以外の関連事業を発展させ、大手私鉄並みに鉄道以外の収入を鉄道営業収入の2倍にまで成長させて、総合的な生

活関連企業に脱皮することを狙っている。このような経営戦略は、兼業を厳しく制限されていた公社時代には実現できない夢であった。

(2) 採算性の改善 民営化後5年間運賃の値上げはしないと公約して出発したJR各社ではあるが、今日まで8年間運賃値上げなしに利益をあげて経営を続けていることは高く評価されてよいであろう。1992年度のJR6社の営業利益は8,969億円で、営業収入4兆1,886億円に対し21.4%であった。同年の大手私鉄15社の営業利益1,933億円は営業収入1兆1,959億円に対し16.2%であったから、大手私鉄を上回る利益率をあげていると言える。

このようなJR各社の著しい採算性改善は、さきに述べたような好景気による輸送量増加に恵まれた91年までの好成績の影響もあるが、基本的にいつて過剰人員の整理による人件費の縮減と労働生産性の増大、投資を内部留保の範囲内に抑制す

第5表 JR各社の営業収入、営業損益、当期利益 (10億円、%)

年 度		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
JR 北海道	営業収入	92	94	100	105	106	105	106
	営業損益	-54	-53	-53	-49	-48	-47	-45
		(-58.5)	(-56.7)	(-52.8)	(-46.7)	(-45.4)	(-44.4)	(-42.8)
	当期利益	1	2	0	1	1	0	0
JR 東日本	営業収入	1,566	1,664	1,736	1,852	1,950	1,981	1,974
	営業損益	296	323	281	292	355*	439*	417
		(18.9)	(19.4)	(16.2)	(15.8)	(18.2)	(22.2)	(21.1)
	当期利益	27	41	57	58	57	57	57
JR 東海	営業収入	875	969	1,003	1,103	1,131	1,111	1,114
	営業損益	72	102	114	133	288*	405*	391
		(8.2)	(10.6)	(11.3)	(12.1)	(25.4)	(36.4)	(35.1)
	当期利益	17	35	67	53	56	33	26
JR 西日本	営業収入	763	807	834	892	917	923	938
	営業損益	71	79	91	122	128*	144*	137
		(9.3)	(9.8)	(10.9)	(13.7)	(13.9)	(15.6)	(14.6)
	当期利益	2	5	26	30	36	32	30
JR 四国	営業収入	35	44	44	48	51	51	50
	営業損益	-15	-11	-12	-9	-9	-11	-11
		(-42.4)	(-24.7)	(-26.4)	(-18.1)	(-17.8)	(-21.5)	(-22.6)
	当期利益	0	2	4	4	4	2	1
JR 九州	営業収入	130	140	144	151	160	167	173
	営業損益	-29	-29	-29	-29	-28	-27	-27
		(-22.2)	(-20.4)	(-20.0)	(-19.0)	(-17.5)	(-16.4)	(-15.5)
	当期利益	1	1	4	1	2	2	0
JR 貨物	営業収入	173	183	192	205	215	216	206
	営業損益	11	11	10	11	7	6	2
		(6.5)	(5.8)	(5.1)	(5.5)	(3.1)	(2.6)	(0.9)
	当期利益	2	3	3	3	1	0	-3

ることによってもたらされた利子負担の低減によるものである。

職員数は1985年度の27万7,000人から1992年度の19万1,000人に31%減少し、職員1人あたり輸送人員は1万6,500人から4万9,200人に増え、生産性は3倍に増大した。運賃収入に占める人件費の割合は、85年度の73.6%から92年度の32.3%に低下しているが、これは大手私鉄の39.7%や中小私鉄の60.6%と比べても著しく低い。資本費（減価償却費と支払い利子の合計）の運賃収入に占める割合も、85年度の53.8%から92年度の35.5%に低下している。これは大手私鉄の29.3%と比べてまだ高いが、新幹線資産をJR3社が新幹線保有機構から買い取ったために、その分資本費負担が増えたことを反映している。この負担がなく、新幹線についてリース料金を払っていた91年度の資本費の割合は27.4%で大手私鉄の31%より低かったのである。

(3) 政府財政負担の減少 民営化によって政府の財政負担は激減した、それまで経営収支の激しい不均衡により、大きな欠損と借入金の利子の重圧のもとにあった国鉄を維持するために、政府の補助も増大するばかりであった。1985年度の場合、政府の国鉄に対する補助金は6,001億円にのぼり、国鉄の税負担等は478億円、差引5,523億円の純負担となっていた。

民営化後のJR各社は当然利益があがれば法人税を納付することになる。1991年度には、JR各

社の支払った法人税等の対政府支払いは4,443億円であった。同年度の政府のJRに対する補助金は1,082億円であったから、政府は3,361億円の純受取人であったことになる。これは、政府財政にとって大きな改善効果といえよう。勿論国鉄清算事業団に残された過去の債務負担は依然政府財政に大きな重荷となっているが、これは過去の清算に属する問題である。

6. 残された課題

民営化によってJR各社の日常的な経営に著しい改善をみたことは明らかである。しかし清算事業団の抱える累積債務の問題は別としても、国の経済政策、交通政策上は大きな問題が残されているといえよう。

(1) 新線建設の問題 JR各社は、経営の健全性を確保するために、投資を厳しく管理している。基本的には減価償却と利益の内部留保の範囲内で投資するという禁欲的態度を貫いている。また車両投資や施設の改善投資のようなサービス改善と収入増加に直接結びつく投資に限定する傾向がある。国鉄時代は収益率を無視した投資が外部資金依存で行われ、それが財政悪化の原因となったことからみると、JRにみられる投資戦略は経営健全のためには合理的な態度であっても、国として考えた場合、民営企業の短期的な採算主義による投資のみに依存して、必要なインフラストラクチャの整備が確保できるであろうか。

現在、整備新幹線の建設や常磐新線（首都圏の大規模住宅地開発とセットとなった60キロ程の通勤新鉄道）の建設において、国や地方の財政負担を組み込んだ建設が鉄道建設公団や第3セクターの会社で進められているが、このような国家的な先行投資については、従来国鉄に押しつけたような形では民営化したJR各社に要求することができず、別の形態で公共的要請を充たすことが必要になった。

(2) 貨物鉄道の問題 貨物鉄道は、基本的に旅客鉄道会社の線路をリースして自分の貨物列車を走らせている。その際に、リース料金を回避可能原価 (avoidable cost) という限界費用の一種を

第6表 税と補助金

(10億円)			
年 度	税・納付金	補助金	差 引
国鉄			
1982	35.2	729.4	-694.2
1983	38.3	701.8	-663.5
1984	46.3	647.4	-601.1
1985	47.8	600.1	-552.3
1986	50.1	377.6	-327.5
JR			
1987	220.7	193.7	27.0
1988	245.7	211.0	34.7
1989	230.1	**633.1	-403.0
1990	299.4	157.1	142.3
1991	444.3	108.2	336.1

基礎として定めている。具体的に言えば、貨物輸送がなければ発生しない費用をベースとしてそれにその1%をマージンとして加えただけの料金を、旅客会社に対して支払っているのである。これは、国鉄時代にみられた旅客から貨物への内部補助が別会社となった今日においても会社間補助として続いていることを意味する。これを続けることが経済的に合理的か否か。不況で貨物が減少するとトラックに貨物を奪われるために輸送が減少し、赤字経営に陥っている貨物鉄道は、1995年1月の阪神大震災による打撃もあって、今後の在り方を問われている。

第7表 新幹線資産買取による費用増加
(単位:10億円)

項 目	JR 東日本	JR 東海
営業支出	84.5	134
減価償却	78.8	101
固定資産税等	5.7	33
その他支出	198.4	314
支払利子	198.4	314
支出合計(A)	282.9	448
リース料(B)	210.3	416
費用増加(A-B)	72.6	32

(3) 3島JR等の問題 輸送密度の低い地域の鉄道経営は、自動車の普及、航空利用の大衆化とともに難しいのであるが、3島の旅客鉄道会社は、経営安定基金の運用益によって営業損失を補填することにより経営の存続を図ることにしていた。しかし金利の低下は、必要な水準の運用益の生み出しを困難とし、他方旅客輸送の減少は運用益への依存度を高めるという矛盾がある。

7. 結論にかえて

鉄道をめぐる環境は20世紀を通じて大きく変動した。企業であるかぎり、市場の変動に対して的確に対応して行動しなければならない。これは、モータリゼーションを早く経験したアメリカの鉄道で実証されたところである。1950年代前半にアメリカの鉄道と自転車の競争について研究した私は、1950年代後半以来一貫してそのことを主張してきた。

しかし、いま振り返ってみて考えることは、結局公社形態のもとでは、企業の自主性を確保し、市場に適合的な経営戦略を採用し、組織を改編することは無理な注文であったということである。

かつて近代的な陸上輸送機関は、鉄道しかなかった。その意味で独占的な産業であった鉄道は、新しい競争者に次々と市場を明け渡して、鉄道に適合的な市場に特化して需要を開発し、市場機会を深めていかなければならない。これは、決して容易な仕事ではない。斜陽化する部門を整理し、成長分野を育てる、そのために培った人的、物的資源を活用するということは、自由な発想を持ち、弾力的に行動できる組織においてのみ可能である。

これらは、官僚的な組織がもっとも不得意とするたぐいのことであるが、日本の公社制度のもとでは、国鉄は、過去の鉄道の独占時代に慣れた発想で無理な注文をつける国会や政党、利用者、労働組合にとりまかれており、最後まで身動きがとれなかったということであろう。

中国は、日本や欧米諸国と異なり、最初から道路、港湾、空港の整備と併行して鉄道の建設を進めねばならない。建設資金の調達も鉄道の健全な

第8表 営業損失と基金運用益繰入れ (単位:10億円)

年 度		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
JR 北海道	営業損失	-53.8	-53.3	-52.7	-49.0	-48.3	-46.8	-45.4
	基金より繰入	49.8	49.8	49.6	49.0	49.0	46.9	44.4
	差 引	-4.0	-3.5	-3.1	0.0	0.7	0.1	-1.0
JR 四 国	営業損失	-14.9	-10.8	-11.6	-8.7	-9.0	-11.0	-11.3
	基金より繰入	15.2	15.2	15.2	15.0	14.2	14.1	13.5
	差 引	0.3	4.4	3.6	6.3	5.2	3.1	2.2
JR 九 州	営業損失	-28.8	-28.5	-28.7	-28.7	-28.1	-27.5	-26.8
	基金より繰入	28.3	28.3	28.3	28.2	27.9	27.5	25.2
	差 引	-0.5	-0.2	-0.4	-0.5	-0.2	0.0	-1.6

第9表 JRグループの資本支出

(単位：10億円)

年 度	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
維持	74	86	103	107	150	178	157
改良	22	41	93	133	153	211	211
拡充	34	48	49	63	103	123	92
車両	65	163	198	208	172	180	156
その他	15	14	16	18	20	22	24
合計	208	353	459	528	598	714	640

(注) 新幹線資産購入費を含まない

第10表 JRグループ(87-91年度)の資本支出と減価償却・内部留保

(単位：10億円)

	投資	内部留保計	内 訳 償却 留保利益	
JR 北海道	87	92	88	4
JR 東日本	788	1,390	1,183	208
JR 東海	702	598	405	193
JR 西日本	309	558	476	82
JR 四国	53	58	45	13
JR 九州	103	127	118	8
JR 貨物	105	74	63	11
合計	2,147	2,898	2,378	520

第11表 運賃収入に対する人件費の割合の推移

(単位：%)

年 度	JR(国鉄)	大手民鉄	交通営団	中小民鉄	公 営
1985	73.6	44.2	37.5	58.6	54.1
1986	69.9	43.8	36.6	58.1	53.9
1987	31.6	42.8	37.4	57.4	52.3
1988	29.9	41.2	38.3	57.0	51.6
1989	32.2	41.8	39.6	58.2	50.8
1990	31.1	42.2	40.1	61.9	51.0
1991	30.5	41.7	38.8	57.8	51.8
1992	32.3	39.7	38.9	60.6	49.2

第12表 運賃収入に対する資本費の割合の推移

(単位：%)

年度	JR(国鉄)	大手民鉄	交通営団
1985	53.8	27.7	44.6
1986	55.9	27.4	42.3
1987	22.2	27.7	42.0
1988	21.7	26.5	45.2
1989	18.0	28.4	46.7
1990	17.0	31.0	44.9
1991	27.4	31.0	44.9
1992	35.5	29.3	47.9

運営に支障を来さないように工夫する必要がある。しかし、現実には鉄道に限らず、運賃は低い方がよいのだという、かつての日本の世論を支配したと同じ経済的に不合理な考えがまだはびこっていて、経済合理的な運賃政策の採用を訴える人を苦しめているように思われる。このような考えから解放され、資源の合理的配分を可能にするような価格メカニズムを導入することが、経済改革にとって何よりも必要なことであろう。

しかしこのような思考の転換は、日本でそうであったのと同様に、企業体制の改革を必要とするのであろうか。それなしには不可能であろうか。いまそれが問われている。

補論1 国鉄改革10年の評価と今後の課題

生産性は上がり、収支とサービスは改善された国鉄改革が成功であったことは、JRグループ各社の生産性の改善と収支とサービスの改善によって証明されている。もし改革が行われなかったならば、まだ泥沼のような混乱が続き、鉄道の可能性についての疑問が広がり、深まっただろうと思う。

もちろん、当時多くの学者が主張したように、公社形態でも、本来の理念に立ち戻って経営の自主性を確立し、減量経営を断行し、市場のニーズに適合したサービスをリーズナブルな価格で提供するような改革は、理論的には可能な筈であった。しかし、度重なる再建計画や経営改善計画の失敗は、旧国鉄の命運が尽きていて、そのもとではラディカルな改革が不可能であると証明していたことに早く気づくべきであった。

最近3島JRは運賃値上げに踏み切ったが、これまで9年間にわたって運賃を値上げしないで経

営できたこと、本州3社は1997年度も値上げしないで配当し、上場資格を確保できるだけの成績をあげていることは、利用者にとっても、納税者にとっても、改革が大きなプラスであったことを示している。

経営の責任と政府・行政の責任

10万人も職員が減って、バブルで収入が増えれば、収支が改善されるのは当然であるという見方がある。しかしこれは結果論であろう。改革直前に職員が急減し、改革でさらに減少したのは、旧国鉄が多くの職員からも見限られていたことを示すものであった。旧国鉄ではGNPが伸びても輸送量の増加と収支の改善に結びつけることかできなかった。これを過去の債務の負担のせいにすることはできない。

私は、改革によって経営の責任と政府、行政の責任がそれぞれに明確になり、経営の自主性と経営範囲の拡大が実現した（十分だとは思っていないが）ために、経営者や現場の意識が変わり、活力が出てきたのだと思う。さらに、自動車や航空機との競争市場で自立的に生きていかなければならないという競争の強制力も働いて、サービス改善意欲とコスト意識が生まれてきた。

3島JRグループの外部補助の補強を考えるべきだ

競争的市場で生きていく鉄道にとって、沿線の居住密度、事業所の集積密度によって規定される輸送密度が、競争力を左右することになる。もちろん地方の中小私鉄のなかで、非常に低い輸送密度でも徹底した創意と工夫でうまく経営している事例もあるが、これを一般化することはできないのであって、大宗は輸送密度によってサービス頻度が制約され、単位費用も決まってくる。つまりサービスの質の最大要素とコストに支配的な影響を与えるものが輸送密度である。

その点からみて、3島、特に北海道の経営は厳しい。九州は北海道（ヨーロッパなみ）に比べると2倍以上の輸送密度を持っているから、3社の間でも格差はあるが、ここでは本州3社と比べて考えるにとどめる。

経営安定基金によって営業欠損を補填するという3島JR助成方式は、経営努力のインセンティブを与えることを可能にする工夫として高く評価

されるべきである。しかし、最近のような超低金利の時代が来るとは改革当時誰も予想できなかった。この低金利によって経営安定基金に期待された機能が働かなくなってしまった。これについて、井手西日本社長から「年利6.35%で鉄道整備基金に返済している借金を、同じ金利で3島から借換え援助する」方式が提案されているが、政府は受け入れていない。政府の財政も財政投融资も破局に近い危機にあることから、このような融通を不可能とするのであろう。しかし3島については外部補助の補強を考えねば、コスト切下げ努力にも限界があり、不採算サービスの廃止に結びつくことを認識するべきである。今後高速道路との競争が厳しくなることを認識するべきである。

貨物鉄道は厳しいが、経営努力の余地はある

もともと日本の鉄道貨物輸送は厳しい競争条件のもとに置かれている。その点ではイギリス国鉄と似ているが、イギリスのように線路能力に余裕がなく、最も競争力が発揮できる東海道などの線区で自由にダイヤを組めないのがイギリス以上に厳しい点である。

ともあれ都市間や大都市圏の旅客鉄道のように鉄道に依存する以外に選択の余地のないような需要を抱えていない貨物輸送にとっては、制約の多い条件のなかでいかに市場の受け入れるコストで荷主のニーズ（物流業者との共同の利益）に合ったサービスを提供できるかが勝負である。貨物鉄道は、人員減でコストを削減し、荷主と共同でニーズに合ったコンテナ列車を開発する経営戦略をとっているが、これ以外の選択はないであろう。

残された課題

改革で大きな失敗であったのは、国鉄清算事業団に残された債務の処理である。9年経ってもとの債務を上回る債務が残り、納税者に20数兆円の負担が転嫁されることになりそうである。私は、この失敗の一つの大きな原因が、政府の土地売却先送りという政策の誤りから来ていると考えている。

改革の際に、私は衆議院の委員会の公述で、土地を競争入札で出来るだけ高く売って納税者の負担を少なくすることが、結局土地の有効利用にもつながるのだと述べた。最も高い値段をつける落札者が最も効率的な土地利用を見つけている筈だ

という至って教科書的な信念から、そう考えたのである。政府は地価騰貴をあふるといって、土地売却を先送りしてしまったが、これは国鉄の土地を放出することで土地の供給を増やし、騰貴の勢いをチェックする機会を自ら放棄したものであった。

私は、元来鉄道輸送にとって最も有利な条件に恵まれている日本において、鉄道を駄目にしたのは政府の責任であり、国会議員や官僚の責任も重いと考えている。タイムリーに処理すべき問題を先送りしていく政治手法が、かつて国鉄を駄目にしたのと同じように、今日国の財政と金融を破局に陥れているのではないかと憂えている。

補論2 鉄道復権と問題点

鉄道の復権——ヨーロッパの新幹線計画

欧米の先進国は、日本よりも自動車先進国であって、マイカーの普及率が高い。さらに高速道路も日本より普及しており、しかも基本的に無料で走ることができる。その上、日本よりも人口密度が低く、鉄道の輸送密度は低く、自動車と比べた相対的な鉄道の輸送コストは日本よりも高い筈である。ところが、これらの国で「鉄道の復権」が進んでいる。

1991年7月、EU理事会はEU指令440/91号を発して、鉄道政策の大原則を定めた。鉄道に経営の自主性を与え、過去の債務の負担を解消して経営の健全性を回復し、鉄道のインフラストラクチュア（線路及び付帯施設）の管理と列車運行事業の分離を原則として、各国の線路上の列車の運行に対して自由な参入を認めるという画期的な政策転換を内容とするものである。インフラストラクチュアに対しては国家が責任を持ち、これを利用する列車運行と営業を民間企業（当面は多くの場合国有の鉄道会社）の自由な参入にまかせることにより、自動車や航空と同じ競争的地位を与え、そのなかで鉄道の生産性と運営効率の改善を実現させて、鉄道に重要な役割を果たせようというものである。

マーストリヒト条約によるヨーロッパ統合が日程に上ったいま、EUは従来の国境を越えたトランス・ヨーロッパの新幹線網を3万5,000キロに

わたって張り巡らし、統合の戦略的手段としようとしている。そのうち2万キロは新設で、残りは改良であるが、インフラストラクチュアに対しては政府の援助が予定されている。

日本は鉄道に適した国——「密度の経済」

日本の人口密度は、平方キロあたり330人で、アメリカの28人、イギリスの238人、ドイツの227人、フランスの105人に比べて高い。しかも日本の可住地面積は国土の3分の1にすぎないから、この数字より実際の密度の差は大きい。その上、日本の国土は細長い列島で形成されているから、リニア（線型）な海岸の移動軸に沿って開発が行われており、都市が連担して、鉄道に有利な地形である。そのためにJR東日本やJR東海の線路延長1キロ当たりの旅客輸送人数は、ヨーロッパの鉄道の10倍前後である。言い換えれば、JR東海の輸送密度の10分の1以下のJR北海道の密度がヨーロッパの密度であり、JR九州でさえその2倍の密度なのである。

鉄道は、固定施設に巨額の投資を必要とし、また列車費用についても固定的な費用が割合に多いので、密度が上がれば上がる程経済的になり、輸送の単位費用が下がる傾向がある。つまり、「密度の経済」の顕著な産業なのである。

これに比べて、自動車輸送や航空輸送は、規模の経済も密度の経済も働かない産業である。むしろ密度が一定以上に上がると混雑が生じて、不経済となり、コストが上がる性質を持っている。以上の理由から、日本は欧米以上に鉄道を重視する方が、移動と流通の経済性を実現する上で望ましいと言えよう。長期的にみれば、エネルギー制約が大きな問題となるから、エネルギー効率の高い鉄道に依存することは、それだけ安定した移動能力を確保することになるだろう。ちなみに一人の人間を1キロ運ぶために要したエネルギーは、鉄道だと101キロカロリー、バスだと179キロカロリー、自家用車だと602キロカロリーであり、貨物1トンを1キロ運ぶために要したエネルギーは、鉄道で118キロカロリー、トラックで694キロカロリー、船で120キロカロリーである。

都市間高速列車と都市圏の頻発列車

JRに移行してから、日本の鉄道は再び活力を取り戻し、世界で最も速い時速300キロで走る新

型新幹線500系列車の営業運転がJR 西日本で実現した。

新幹線の便益を他の地方にも波及させる方法として、整備新幹線と山形方式の二つがある。後者は在来線の改良により新幹線と在来線を直通運行することにより時間短縮と旅行の快適化をはかるものであるが、盛岡秋田間でも実現した。整備新幹線については、建設費の50%をJRが負担し、残りを国と地方で負担する方式で財源が調達されているが、この開通後に平行する不採算の在来線の維持をいかに行うかという難しい問題が残っている。ローカルの鉄道輸送は維持されねばならないし、貨物列車の輸送ルートとしても必要である。

JR になってから、最も評価される成果は、都市圏の列車輸送サービスの改善にみせたJR各社の経営努力であろう。高密度に流動する旅客のニーズは、高規格の鉄道サービスによってのみ充足されるものであり、また鉄道にとっては、大手私鉄の好成績で立証されてきたように、有利なマーケットであったにもかかわらず、国鉄時代はネグレクトされて大都市の住民の不満と不信を買ってきた分野である。JR になってから、電車の本数がふえ、新駅がつくられ、駅舎が改良されて清潔になり、職員の接客態度もかなり改善されたことが評価されている。

生産性の向上

勿論JR移行後の最も評価されるべき成果が、生産性の向上とコスト切下げ努力にあることは、いうまでもない。例えば、JRグループの職員1人当たりの旅客輸送量は、昭和62年の3万6,810人から4万6,628人へ27%増加している。本州3社の場合、自力で利益をあげることができ、証券市場に上場可能な資格をそなえている。

しかし3島のJRの場合には、もともと自立採算は不可能だから、1兆3,000億円の経営安定基金をつけたのに、最近の超低金利による収益の低下で営業損失の補填が不可能となり、運賃値上げに踏み切った。しかし、3島では、これから高速道路の影響が現れ自動車との競争が激しくなるだけに、経営は厳しい。都市間的高速化と都市圏の列車頻発化、関連事業の開発とコスト切下げを迫られるが、外部補助の補強も必要である。

貨物鉄道が、人員減による人件費の節約でコス

トを切下げ、顧客のニーズに合致したコンテナ列車の運行方式を開発することによって、収益の改善を図るというオーソドックスな経営戦略を建てていることは、評価されるべきである。1列車で600トン前後のコンテナ（トラックの5、60倍）を輸送しうる列車の利点は、道路混雑の解消、環境負荷の軽減、将来の労働力不足対策としても重要である。

最も困難な問題は、清算事業団に残された過去債務の処理である。本来、競争入札で最も高い値を付けた物に土地を販売することが、稀少な土地の有効利用をもたらすと考えていた私にとっては、土地売却の先送りは失敗だったとしか思えない。

参考文献

- 運輸省『運輸白書』各年版。
 運輸省『数字でみる鉄道』各年版。
 岡野行秀「民営化と企業行動」1988年、日本学術会議・経済政策研連シンポジウム。
 住田正一『役人につけるクスリ』1997年、朝日新聞社。
 廣岡治哉『市民と交通』1987年、有斐閣。
 CFS Discussion Paper series, Japanese National Railways Privatization study II, 1994.
 ECMT, Round Table 83, The Role of the State in a Deregulated Transport Market, 1991.
 Haruya Hirooka, Privatization of Japanese Railways, 1991, Tampere University.
 John Vickers and Geore Yarrow, Privatization, An Economic Analysis, 1988,
 JR East, The Future 21, 1990.
 Shoichi Sumita, Outline of Privatization and division of the National Railways and the Present Situation, 1990, JR East.
 Tatsuhiko Suga, The Privatization of Japanese National Railways, 1990.

付記

本稿は1995年中国の復旦大学におけるシンポジウムの報告の日本語のオリジナル・ペーパーに補論2編を加えたものである。中国語版は、昨年上海财经大学出版社より出版されている。