
裏切られた国鉄改革

福井義高

青山学院大学大学院国際マネジメント研究科

令和6年5月17日

今日伝えたいこと

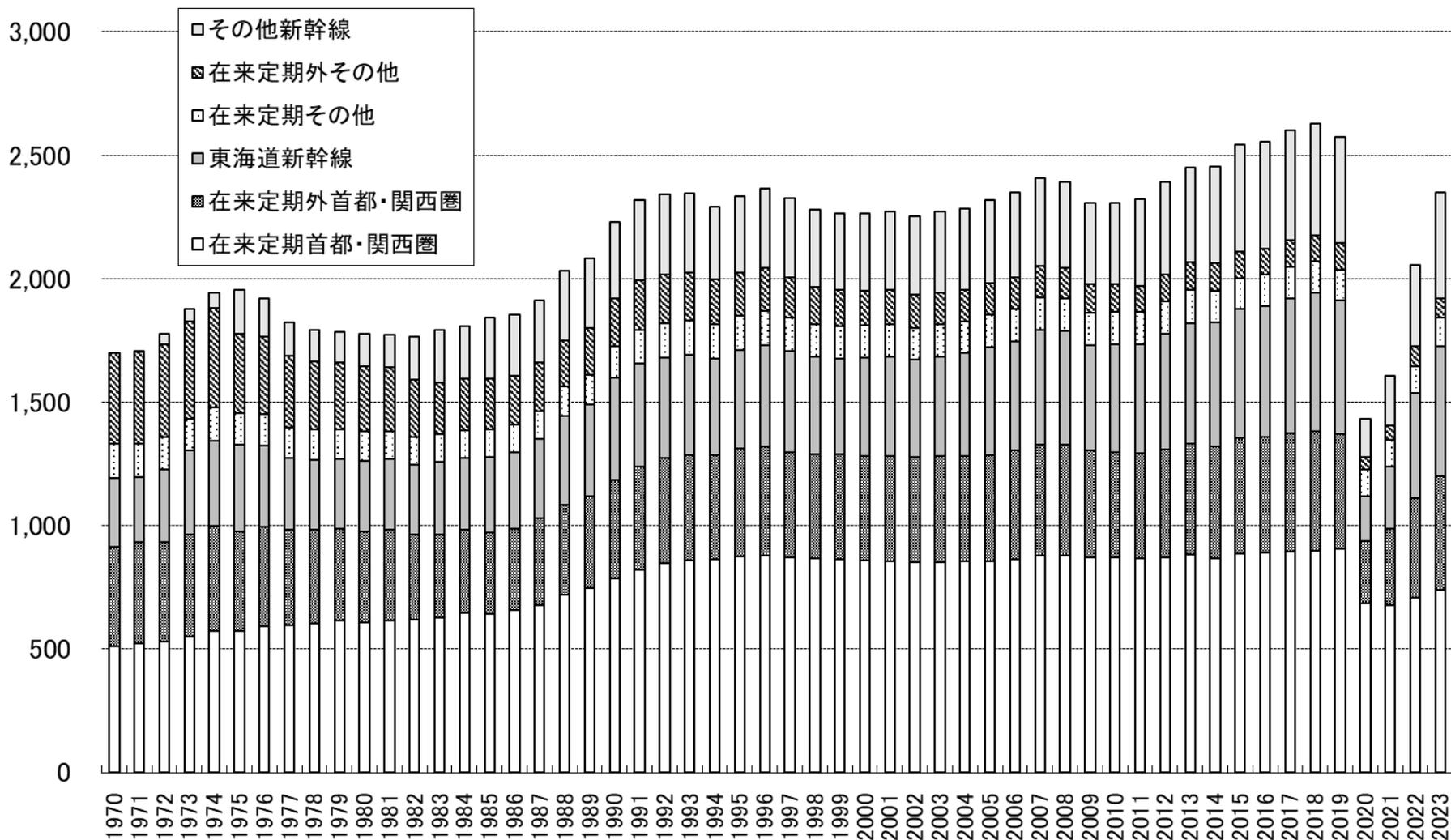
- 国鉄を苦しめた三つの重荷
 - ローカル線輸送
 - 貨物輸送
 - 新幹線建設
- 労組問題を過大視しない
 - 組合が協力的であっても抜本的改革は不可欠だった
- 国鉄改革の始まりのはずが終わりになった1987年分割
 - 断ち切られたローカル線整理の流れ
 - 赤字垂れ流しの貨物輸送延命
 - 維持更新投資を押し付けられた整備新幹線

鉄道天動説との決別

- 必要なのは輸送手段ではなく輸送という機能の確保
 - 輸送サービスを提供するためにどの手段が効率的か
 - 上下分離・三セクの是非は二義的な問題
- 宇都宮ライトレールを「成功」とみなす愚
 - 15キロの路線に700億円投資
 - バス運転手を年間人件費700万円として50年間200人雇える

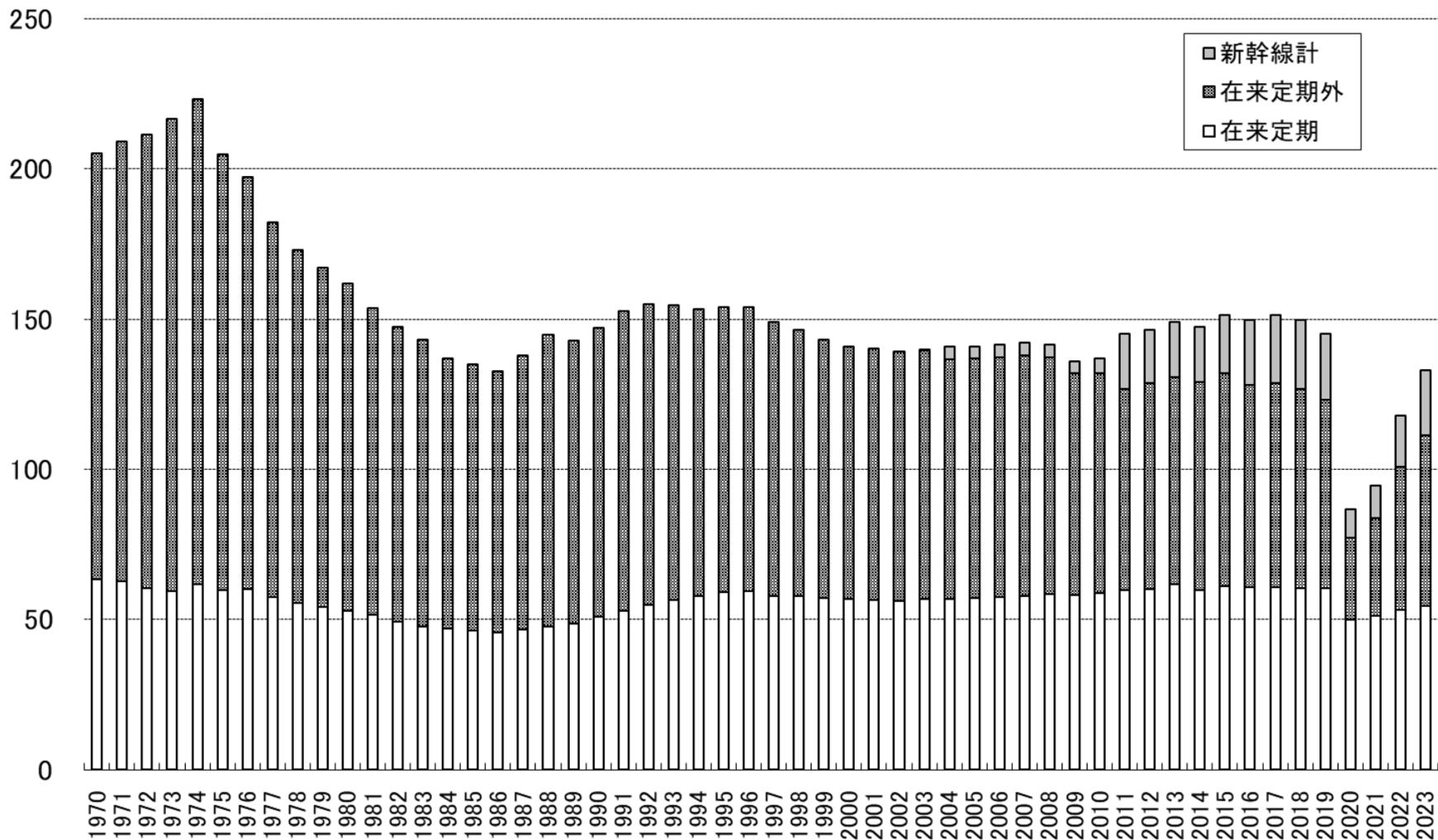
本州3社輸送量推移

億人キロ



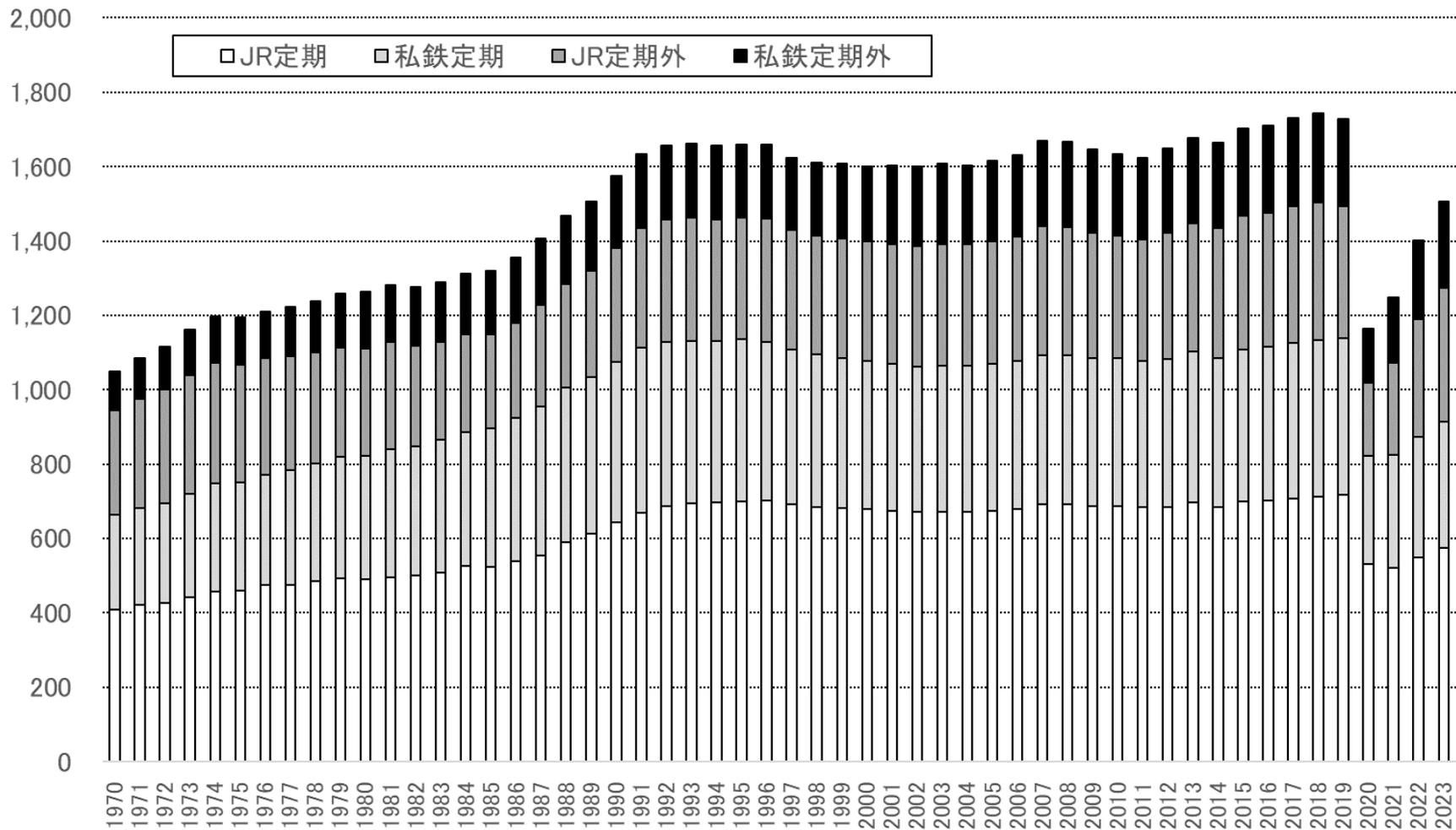
三島会社輸送量推移

億人キ口



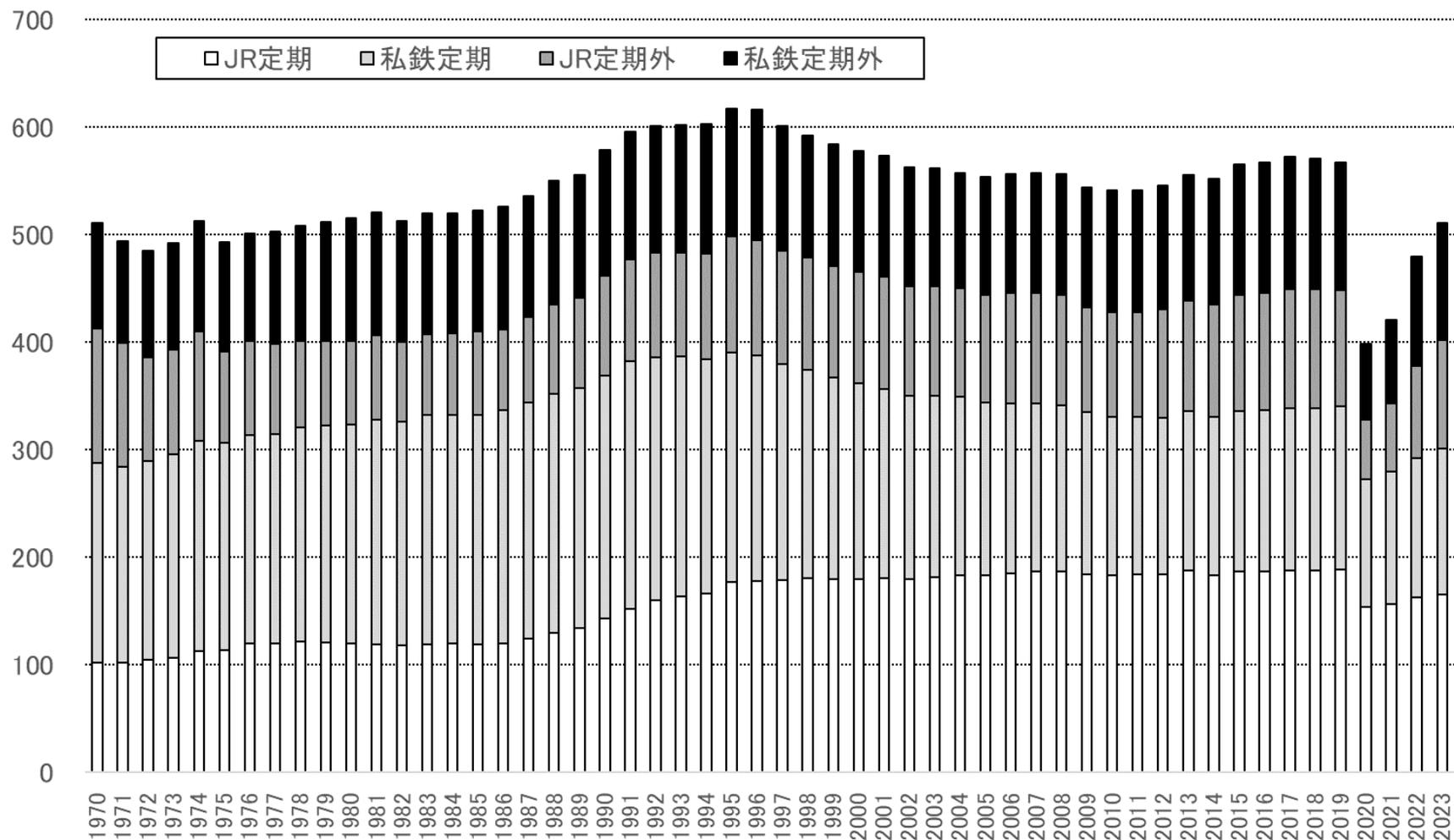
首都圏JR在来線大手私鉄輸送量

億人キ口



関西圏JR在来線大手私鉄輸送量

億人キ口



国鉄改革の背景

- モータリゼーションの進展でユニバーサルサービスではなくなった鉄道
- 監理委「最終意見」(1985年7月)

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

- なくてはならないインフラから「すき間」産業に
 - ただし、異常な人口集積のため、旅客の「すき間」大
 - 一方、貨物には「すき間」なし
- 大量輸送が必要な大都市圏・中長距離都市間旅客輸送に選択と集中

分割推進派と反対派の現状認識は同じ

■ 「最終意見」

「国鉄のシェアは、これまで一貫して減少を続けてきたが、将来の見通しも極めて厳しい」という認識の下、「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」としての役割を求め

■ 国鉄「基本方策」(1985年1月)

「需要は伸び悩む一方、鉄道特性を発揮しえない分野が拡大」という認識の下、旅客輸送に関しては、「鉄道特性を発揮し得る分野即ち『都市間輸送』及び『都市圏輸送』に重点化」

大きく違わなかった新体制の構想

- 改革派の当初構想では、地域分割し形式的には別会社になった後も、東日本の井手正敬氏が中心となって新会社の幹部人事は一体として各社間をまたがって運用
- 葛西敬之『飛躍への挑戦』

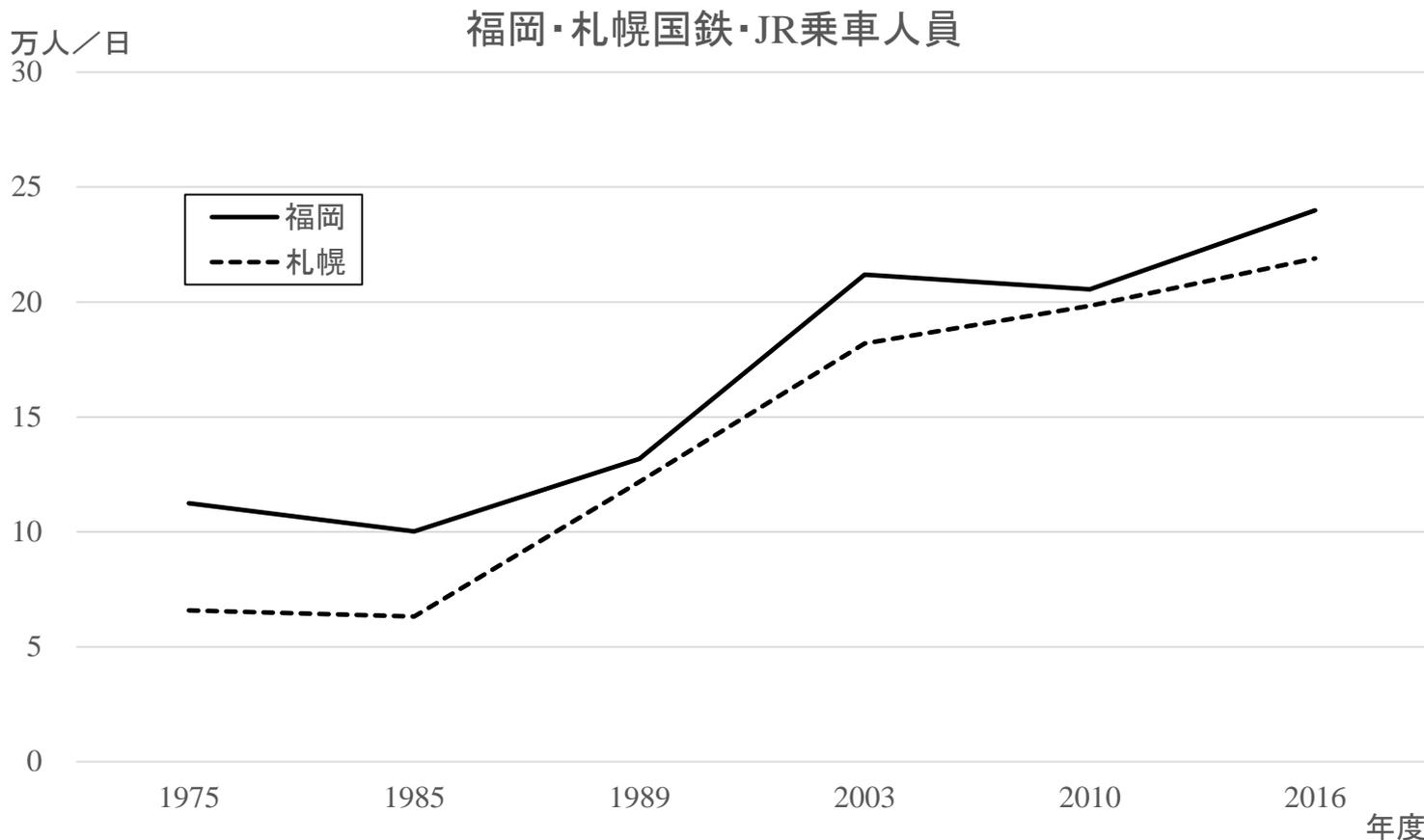
再建実施推進本部(総裁室・経営計画室)はこう考えたと思う...国鉄人の手に残った最強の収益源である首都圏の国鉄路線網を引き継ぐJR東日本に経営資源を極力集中して国鉄本社的な機能を持つ「ハブ会社」とし、対外的にJR各社に統一した意思を代表させ分断を回避すると同時に「ハブ会社」が他の地域JRに経営的支援を行い、人事面でも相互の交流を維持するのがベスト

挫折した「ハブ会社」構想

- 最後の段階で、国鉄嫌いで知られた住田正二元運輸次官がJR東日本社長に内定
- 1991年に新幹線鉄道保有機構が解体され、分割前には想定されていなかった早期上場が実現、JR旅客輸送量の9割以上を占める本州三社は、「JR」という名称をともにするだけの完全に別個の民間企業に
 - 国鉄改革は「分割民営化」であって「民営分割化」ではなかった
- 6旅客会社と貨物会社が配属された本社採用の「城」に
 - 組織維持が自己目的化

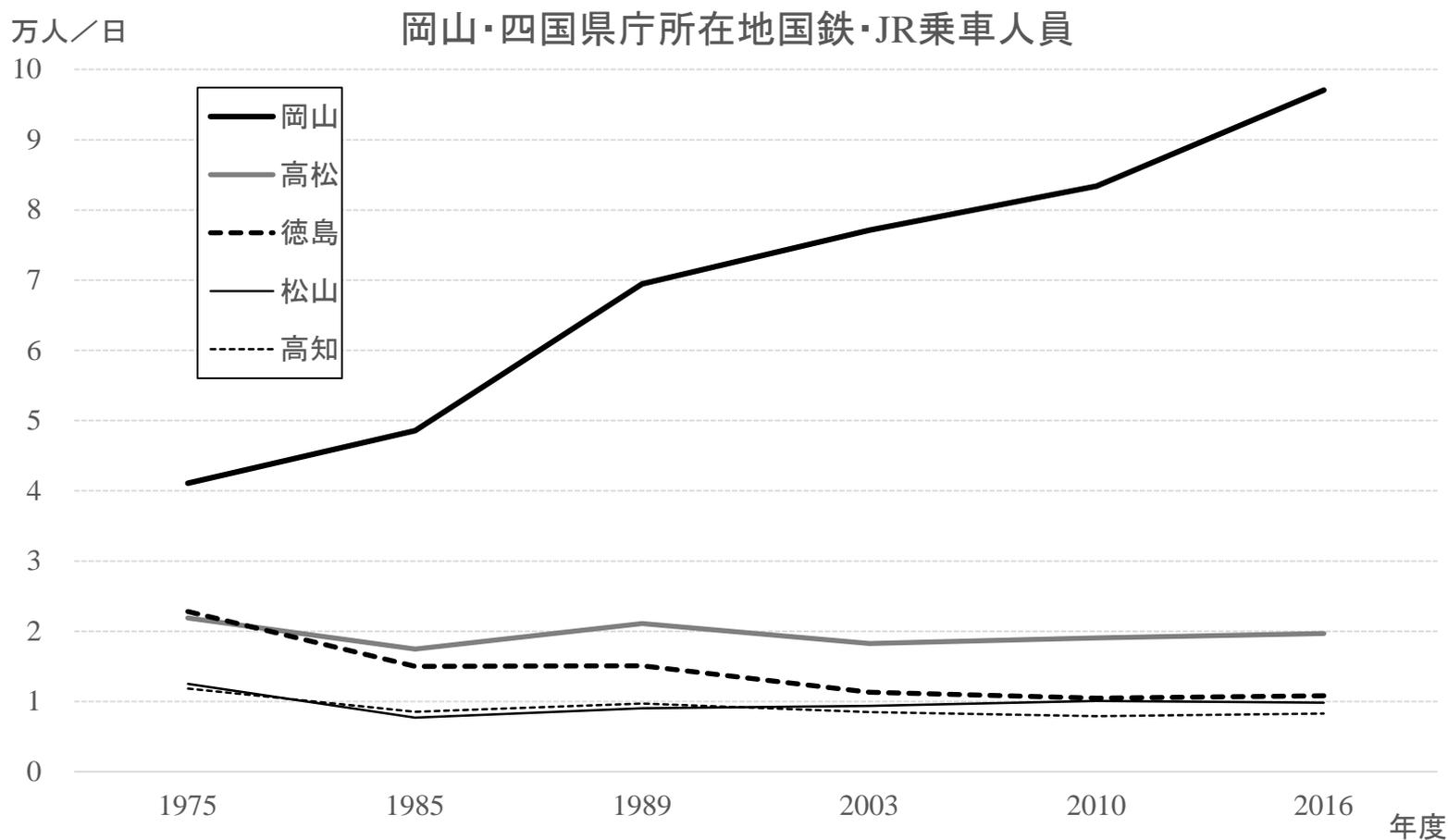
分割のメリット

- 地域密着経営で首都圏以外の大都市圏の潜在需要顕在化



地域密着経営の限界

■ 政令都市が下限だった地域密着経営の効果



国鉄の悲願だったローカル線廃止

■ 国鉄諮問委「意見書」(1968年9月)

沿線住民の国鉄に対する信頼や、その果たしつつ使命からみて、単に採算上の見地からのみローカル線を整理すべきであるとする考え方はとらない。ローカル線の問題について...高能率の交通網が形成されようとしている今日、国鉄の体質改善の一環として、いまこそ根本的かつ具体的に検討されるべきであり、従来から...いつも問題提起にとどまり、国民経済的観点を背景とする理論的、価値的検討が行われていないという認識に立ち、国鉄の断固たる決意を期待して、総合的観点に立って審議を行った

半世紀以上前に出ていた解決策

営業キロにして約13,400(全営業キロの64%)が鉄道の輸送分野

当分の間営業キロ約4,800軒を加えるべきであると判断
地元が従来鉄道に対して非常な執着を示したのは、鉄道がなくなれば文化的にとり残されるという感情論と鉄道がなくなれば不便、割高になるという便益論のほかに、鉄道と道路に対する地元負担の相違点にその原因があった。
...いま、仮にこのような矛盾した制度がなかったとすれば、ローカル線はずっと以前に姿を消していたであろうし、これに代って道路の整備は今よりはるかに進んでいたに違いない

ローカル線整理に遅れた日本

日仏独英旅客営業キロ推移

(単位:キロ、パーセントは1961年度比)

年度	1961	1970	1980	1984	84-61変動
日本 (除新幹線)	20,104 100%	20,495 102%	21,030 105%	20,837 104%	733
英国	22,198 100%	14,861 67%	14,403 65%	14,364 65%	▲ 7,834
西ドイツ	28,139 100%	25,632 91%	23,378 83%	21,856 78%	▲ 6,283
フランス	29,267 100%	26,185 89%	23,726 81%	23,887 82%	▲ 5,380

国鉄末期に動き始めたローカル線整理

- 国鉄再建特措法に基づき、全路線が輸送密度8千人を基準として、幹線と地方交通線に大別、運賃に1割格差
- 中小私鉄の経営成績などを考慮し、経営効率化を進めれば、8千人以上なら採算がとれると判断
 - 九州新幹線開業前の在来線しかなかった2002年度数値で見ると、JR九州の輸送密度は1万人で、鉄道事業はほぼ収支均衡(収益を100として償却前費用91, 償却後費用107)
- 4千人未滿を原則として廃止、4～8千人の鉄道路線は、採算はとれないけれども、バス輸送よりも効率的と判断
- 赤字だから廃止しようとしたのではなく、内部補助であれ税金投入であれ、鉄道で輸送サービスを供給することに、国民経済全体の観点から合理性がないから

ローカル線整理を進めようとした分割反対派

- 3,200キロのローカル線が廃止または三セク化
- 分割されていなければ、廃止基準を満たした段階で、順次バス転換あるいは三セク化
- 「基本方策」で、この時点で廃止対象となっていなかった地方交通線6,800キロのうち輸送密度4～8千人の40路線のうち20路線1,400キロを残し、輸送密度4千人未満の50路線すべてと4～8千人の20路線合わせて計70路線5,400キロを国鉄本体から切り離し、「幹線からの内部補助によることは避け、極限までの経営努力を行ってもなお解消されない構造的欠損として国の助成を求める」

分割推進派も同じ方針だった

■ 監理委「第二次緊急提言」(1984年8月)

地方交通線は... 鉄道としての特性を発揮することができない路線... 特定地方交通線については、国鉄の事業経営上の負担の軽減という観点からだけでなく、地域にとってより適切な交通体系を整備するという見地からもバスへの転換等を図るため... 諸般の施策が進められている

バスへの転換等が予定されている路線以外の約7,000キロメートル弱の地方交通線についても... 国鉄からの分離を積極的に推進すべきであり... 地元地方公共団体、関係交通事業者等と協議し実現を図るなどその推進の端緒を早急に開くべき

分割民営化で頓挫したローカル線整理

- 分割を優先する監理委は、政治的考慮からローカル線問題に関してトーンダウン
- 結果的に、分割民営化によってローカル線廃止の流れは断ち切れられ今日に至る
- しかし、国交省「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」提言（2022年7月25日）の「国鉄改革時の経営環境を前提とすれば、不採算路線を含めた鉄道ネットワークを維持していくことが可能と考えられた」という主張は正しくない

監理委はトーンダウンしつつも原則堅持

■「最終意見」

地域の実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くることが可能

これらの[地方交通線]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

運輸省も同意見だった

- 監理委第5回会合(1983年6月30日)での棚橋泰運輸省
国鉄部長発言

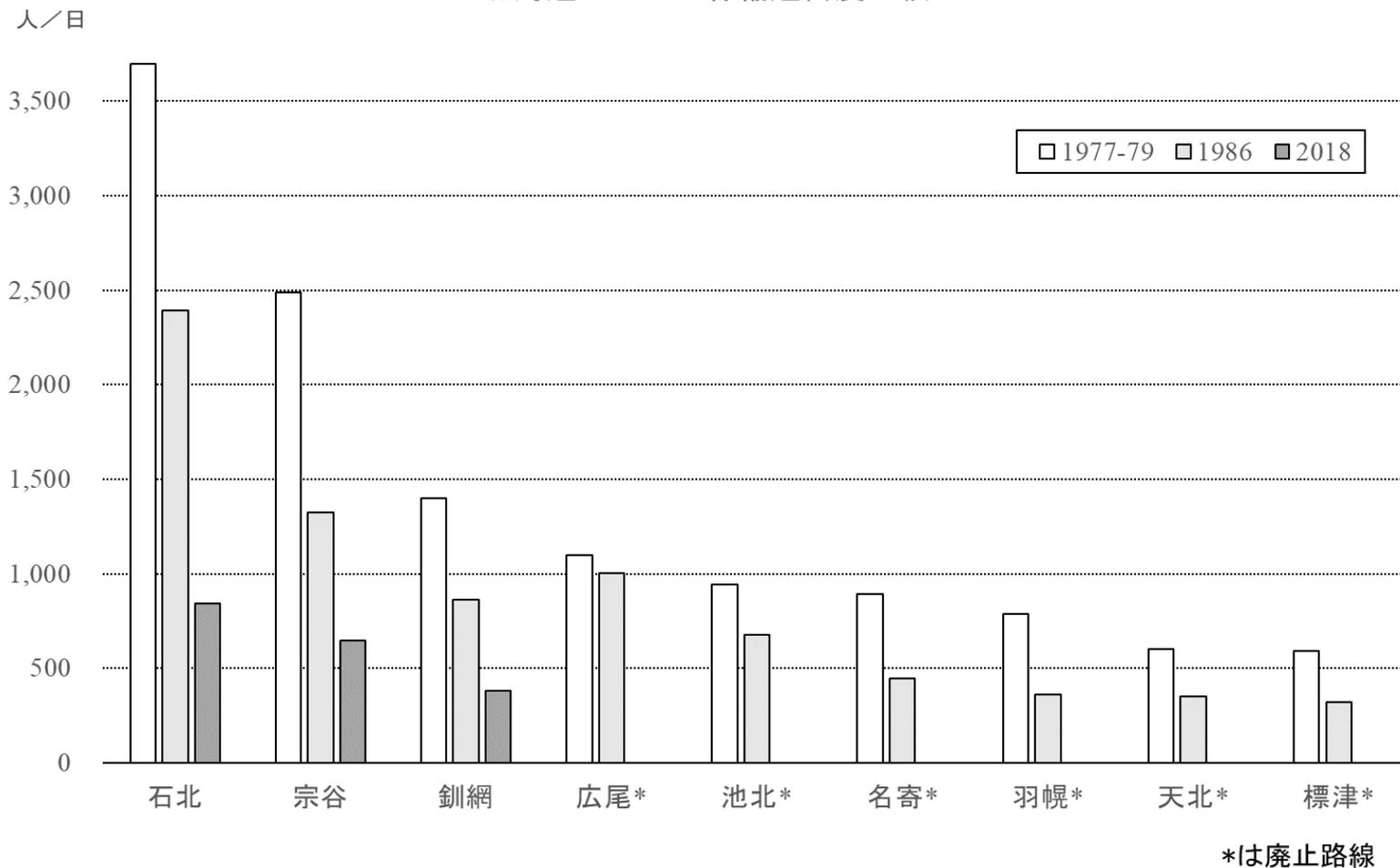
鉄道特性からいって、4千人以下は鉄道をやめるべき

- 「国鉄改革の記録」(運輸省資料)

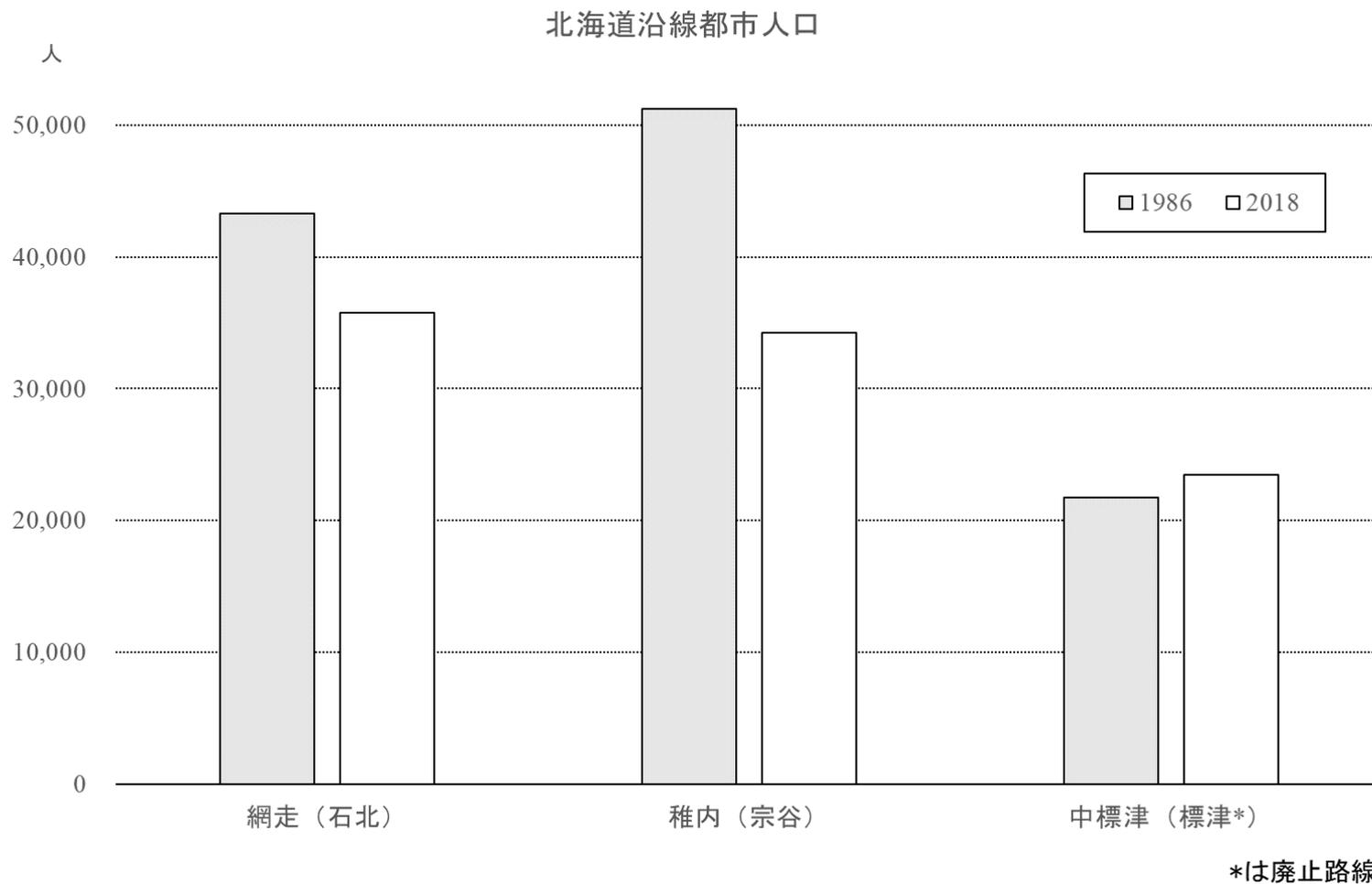
政府答弁でも度重ねて答弁しているが、鉄道は社会的公共性はなお存し、経営判断のみで鉄道営業廃止という、社会に重大な影響を与える決断を行えるものではないことは、他の私鉄も国鉄新会社も同じなのである。ただ私鉄のこうした社会的公共性を超えて国鉄新会社であるという理由で特別に強い公共性を付与することは必要ないし、経営に対する政治介入の温床ともなると考えられたのである

ローカル線の惨状

北海道ローカル線輸送密度比較



鉄道存廃と人口の推移



「すき間」のない鉄道貨物輸送

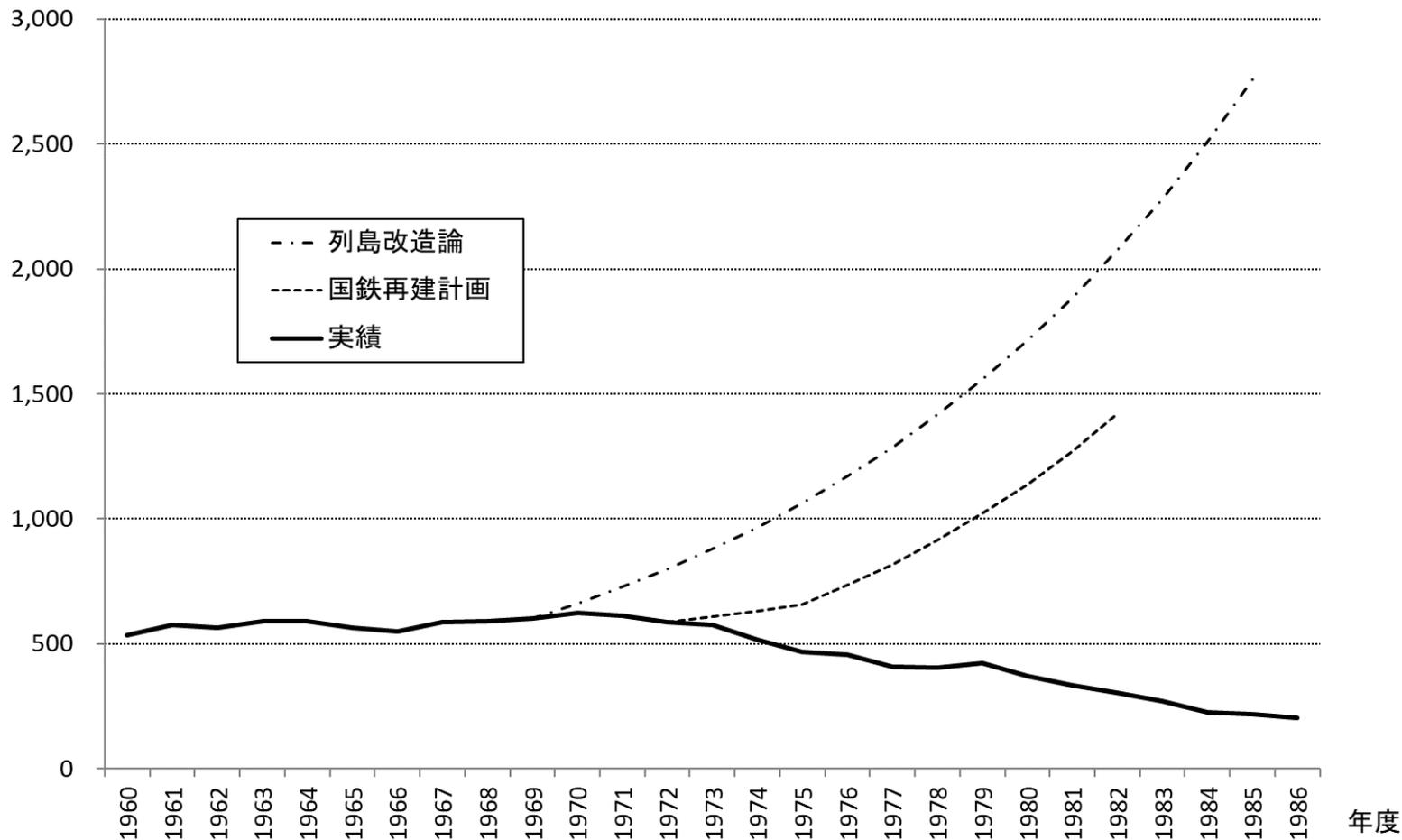
国内貨物輸送量・シェア国際比較

	日本(2009)	日本(2019)		米国(2019)	ドイツ(2019)	英国(2019)
		公表値	筆者修正			
輸送量(億トンキロ)	5,214	4,044	5,055	78,897	6,980	1,956
(内訳)						
鉄道	206	200	200	23,571	1,292	166
うちJR	204	197	197			
自動車	3,325	2,138	3,149	34,572	4,986	1,538
船舶	1,673	1,697	1,697	6,663	509	252
航空	10	9	9	0.2	16	
パイプライン				14,091	176	
輸送シェア						
鉄道	4%	5%	4%	30%	19%	8%
自動車	64%	53%	62%	44%	71%	79%
船舶	32%	42%	34%	8%	7%	13%
航空	0.2%	0.2%	0.2%	0.0%	0.2%	
パイプライン				18%	3%	

無謀な予測と激減した輸送量

億トンキロ

国鉄貨物輸送量実績・予測



貨物はビジネスベースが国鉄改革の前提

■ 「第二次緊急提言」

貨物輸送は、旅客輸送と比較した場合、同じ鉄道事業であっても、事業運営の実態や営業活動面はもちろんのこと、経営理念の面においても、基本的には経済合理性にのっとり市場原理に基づいて行動しなければならないという側面がより強いという点において、大きな差異

独立した事業として成り立ち得るという実態を備えることが不可欠の前提

■ 監理委懇談会（1985年6月19日）での林淳司次長発言
貨物の赤字は面倒みない。赤字ならやめろという

全廃も視野

- 自民党「国鉄再建のための方策」(1982年7月)原案
貨物廃止を前提とする

- 「国鉄改革の記録」

トラック台数の増加規模、道路容量・輸送ルート of 障害程度、危険物等転換不能な貨物はあるか、交通事故・公害面に問題は生じないかなどについて検討したが、結論的には当時の国鉄貨物輸送のシェアでは物流面はもちろん、社会的、経済的にも大きなインパクトは与えるものではなかった

貨物維持にこだわる国鉄

- 「新しい鉄道貨物営業について」(1983年6月)で、輸送システムを全面的に直行輸送方式に転換する方針表明

鉄道貨物輸送の存廃すら議論の俎上に上っている今日...
この改善策が国鉄貨物営業にとって後のないものであることをご認識いただき特段のご理解とご協力をお願い申し上げます

的の中した住田監理委委員の懸念

■ 監理委第87回会合(1984年12月25日)

住田:国鉄が[昭和]39[1964]年から赤字になったときに、貨物の赤字が大きいという人はたくさんいた。国鉄は最近は何として、全く合理化をしないできた。それは旅客におんぶしたことが理由だと思う。一本でやるとまた旅客におんぶするというおそれがある。過去ああいういい加減な経営をやってきたという反省はないのかね。

須田寛常務理事:いい加減とは私共必ずしも申し上げたくないが、時代の流れに遅れたという反省はある。それとこうなったら、本体[旅客]におんぶする能力もないし、負担もそう重いものではないから、あのときの轍をくり返すことにならないと思う。お互い新しいコマーシャルベースでやっていけると思う

最後のチャンスを与えられた鉄道貨物

■ 監理委第103回会合（1985年3月28日）

加藤寛委員：分離しなくても結局重荷になってつぶれてしまい廃止した方がいい。すると分離・独立しても廃止してしまう可能性が強いのか。それとも何とか分離すれば立ち直れるということなのか

林：分離・独立してぎりぎりの経営の方をやった方が、立ち直れる可能性があるということだ

加藤：一緒にしたらどうせダメになるよ。しかし、分離してやれるところまでやって、立ち直れたらもうけものだ。ダメになったらもうあきらめろという最終的な最後の努力ということだろうな

亀井正夫委員長：今日の結論は、貨物は分離する。その理由は結局分割民営化という路線に沿って、経営責任を明確にするということと、コスト意識を明らかにし、コストの低減を図り、物流上の貢献をするという点を確認したということになる

本音では

- 伊藤直彦『鉄道貨物』

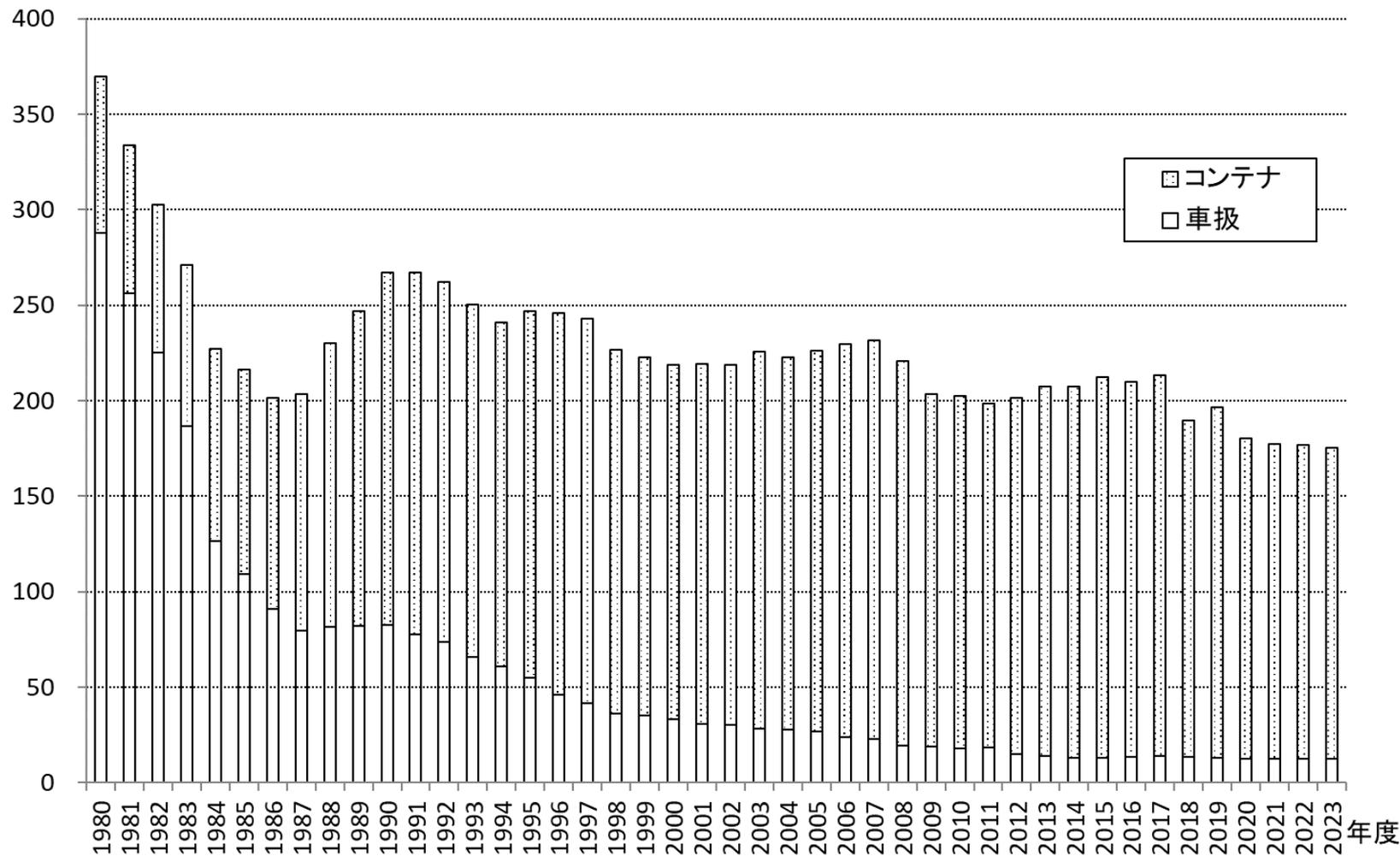
国鉄改革時にJR貨物の経営はどうせ相当な赤字を出すことになるだろうから、その際、日本の鉄道貨物輸送をやめることはせずに、各旅客会社に分割してつなげていこうという暗黙の了解

- そうならなかったのは、JR貨物が伊藤氏らの「城」となったため

再生できなかったJR貨物

億トンキロ

国鉄末期・JR貨物輸送量実績



それでも収支均衡のなぞ

国鉄・JR貨物経営成績

年度	1982	1983	1984	1985	1986
輸送量(億トンキロ)	302	271	227	216	201
車扱	225	187	126	109	91
コンテナ	77	84	101	107	111
収支(億円)					
貨物収入	2,855	2,503	2,096	1,983	1,825
運輸収入(車扱+コンテナ)	2,673	2,315	1,903	1,840	1,661
損益(個別費ベース)	△ 2,884	△ 2,891	△ 1,777	△ 1,652	△ 891
損益(総原価ベース)	△ 7,516	△ 7,451	△ 6,018	△ 6,039	△ 4,465
トンキロ当たり収入(円)	8.8	8.5	8.4	8.5	8.2
	1987	1990	1991	2019	2022
輸送量(億トンキロ)	203	267	267	197	177
車扱	80	82	78	13	12
コンテナ	123	185	189	184	165
収支(億円)					
運輸収入(車扱+コンテナ)	1,568	1,860	1,946	1,239	1,151
線路使用料	139	175	174	194	165
鉄道営業損益	112	113	67	△ 25	△ 162
単体経常損益	59	74	20	72	△ 63
連結経常利益				90	△ 44
トンキロ当たり収入(円)	7.3	6.0	5.8	6.3	6.5

貨物復活の「奇跡」のからくり

- 収支が合うように、線路使用料を調整
- 監理委懇談会資料「貨物部門の取扱いについて」(1985年6月19日)

客貨分離後においても貨物会社は、旅客会社に迷惑をかけない範囲内で、その余席を活用することにより工夫して事業を行う

としつつ、

発足時点から当分の間は、限界費用(理論上の回避可能経費)に適正利潤を加えたものをレール使用料とする

- 適正利潤は経費の1パーセント(運輸省「新しい貨物鉄道会社のあり方について」1985年11月)

30年以上続く「当分の間」

- 回避可能経費に含まれるべき経費は、想定する事業期間に依存
 - 数年程度の「当分の間」であれば、鉄道のようなインフラ事業の場合では、ほとんどの費用が貨物輸送を止めてもかかるコストなので、回避可能経費は少ない
 - しかし、想定する期間が長期、たとえば30年となれば、その間にインフラの維持更新が必要であり、退職する人員の補充も必要となり、こうしたコストも回避可能経費
- 短期と長期で、回避可能経費は大きく違ってくる
 - 30年の時間軸で見れば、「当分の間」なら回避不可能であった多くの経費は貨物輸送が存在しなければ回避可能であり、旅客会社が実際に負担した貨物輸送の回避可能経費が200億円弱ということはありません

並行在来線切り離しで本当のコスト露呈

- 三セク各社は適正な線路使用料を要求
 - 419キロに124億円、キロ当たり3千万円(2019年度)
 - JR各社には7千キロに194億円、キロ当たり3百万円
- ただし、三セクへの支払いは国が負担
- 国交省「貨物調整措置のスキーム」

経営分離された並行在来線を運営する鉄道事業者...の経営環境は厳しいことから、使用実態に応じた線路使用料を確保することが必要。一方、JR貨物の負担増を回避する必要もあることから、差額相当分を調整金としてJR貨物に交付

本当は大赤字のJR貨物

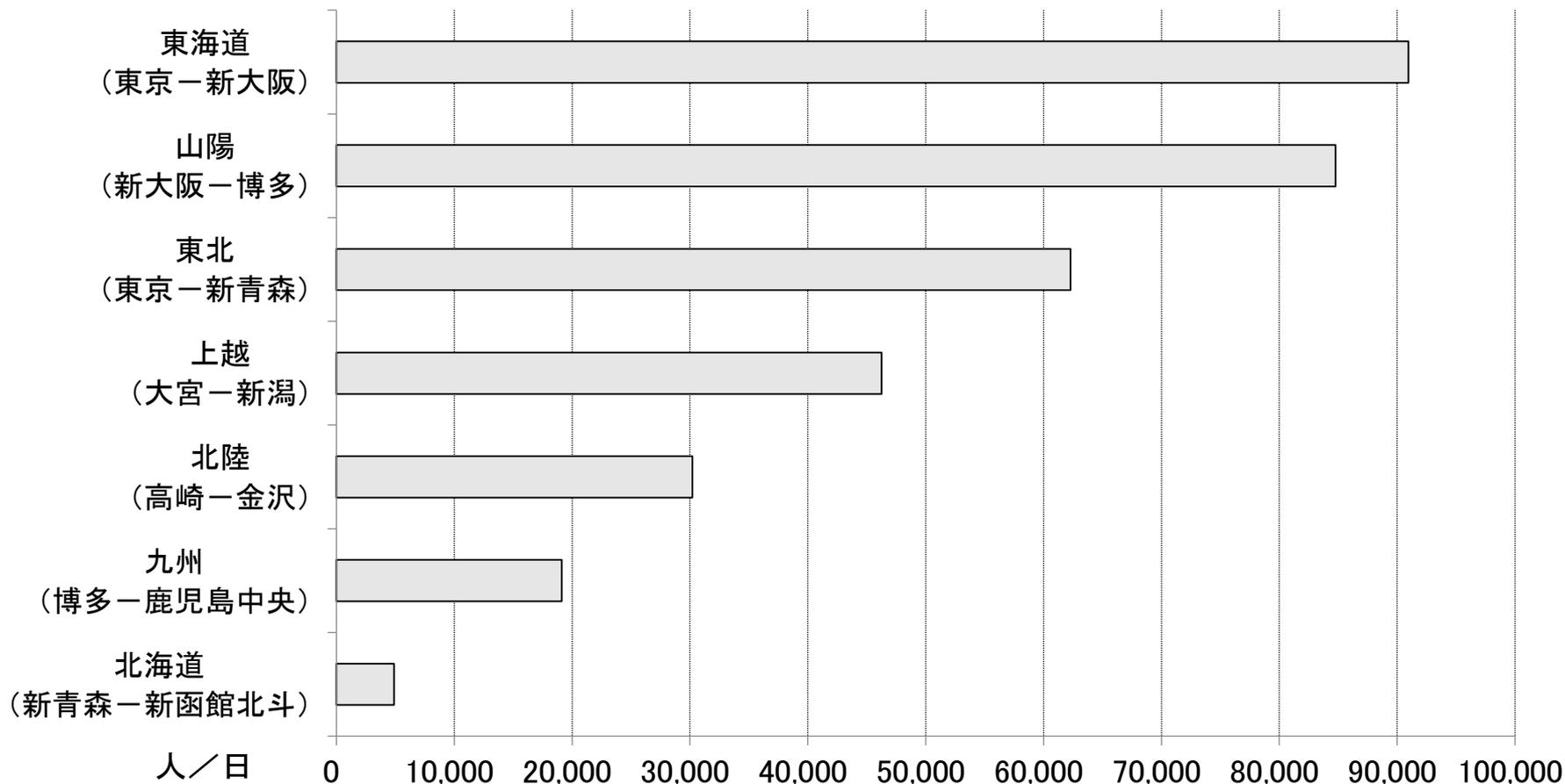
- 筆者推計によれば、JR貨物は旅客会社（主に本州三社）に線路使用料を700～1,000億円程度、すなわち実際の支払額よりも500～800億円程度多く支払う必要
- これに国が三セクに支払っている100億円強を加えると、JR貨物の2019年度鉄道営業損失は600～900億円程度、経常損失は500～800億円程度
- 住田氏の懸念どおり、「旅客におんぶ」する貨物輸送
 - 分割後の負担は1兆円を超える

上場ではなく終活を

- 国民経済、貨物輸送市場を歪める鉄道貨物
 - コストを大幅に下回るダンピング運賃での鉄道貨物サービス提供は、ライバルであるトラックの運賃に下方圧力をかけることになるので、人手不足にもかかわらず、運転手の賃金上昇を妨げ、また貨物が運ばれ過ぎることになり、限りある人的物的資源が非効率な貨物輸送に浪費され、環境にもマイナス
- JR貨物は旅客会社に適正な線路使用料を支払っても採算が合う規模まで縮小するか、それができないなら全面撤退するのが、監理委・運輸省のみならず、国鉄貨物部門の決意でもあったはず
- 「ダメになったらもうあきらめろという最終的な最後の努力」を行ったことは認める。しかし、やはりダメだったのだ

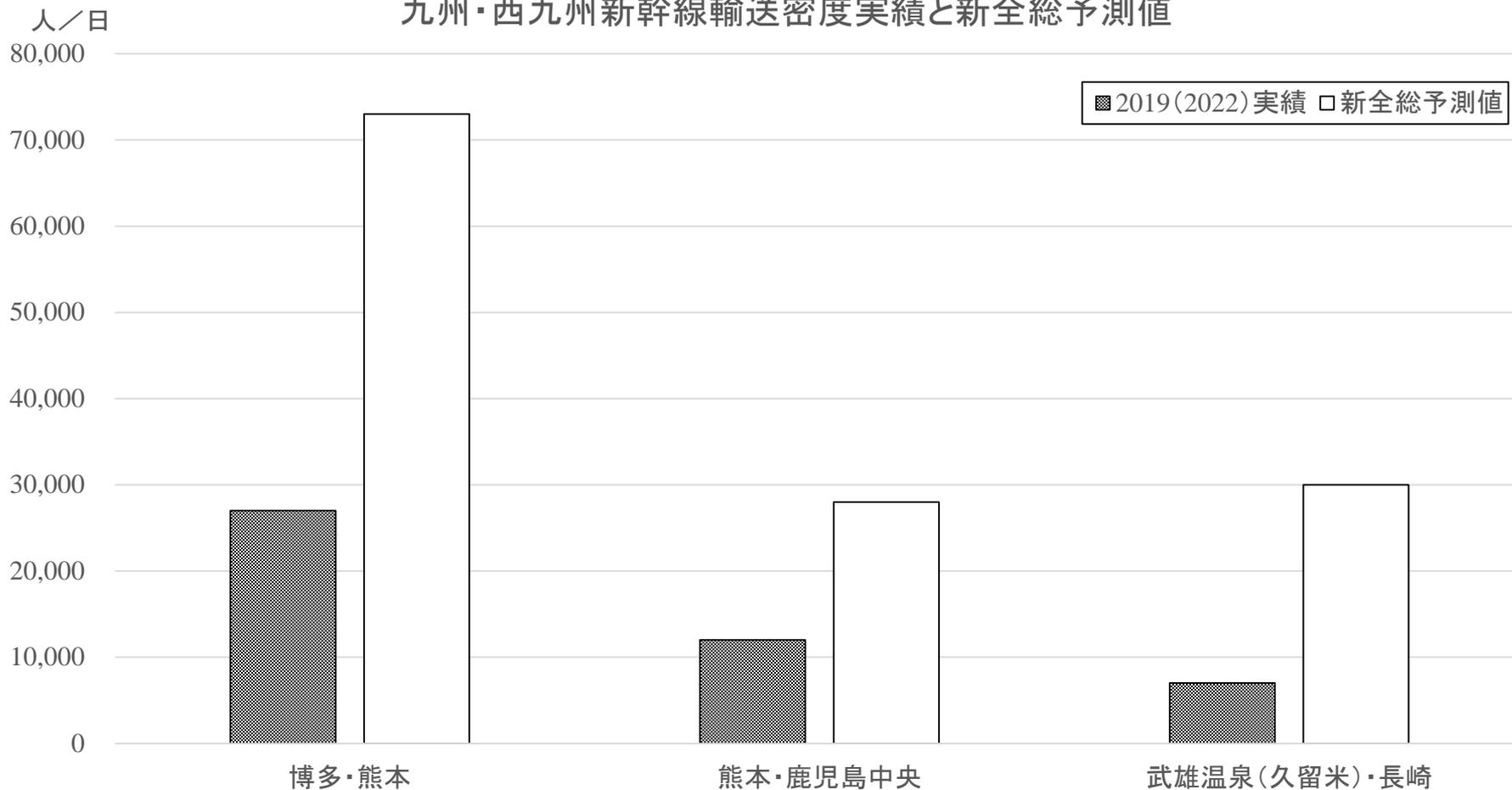
東海道新幹線とその他新幹線

2020年度東海道新幹線・2018年度他新幹線輸送密度比較



九州・西九州新幹線の実績と予測

九州・西九州新幹線輸送密度実績と新全総予測値



整備新幹線は維持できない

- 整備新幹線建設の枠組みは当初貸付期間後を無視
- 形式上のインフラ所有者である鉄道・運輸機構は維持更新投資を考慮していない
- 整備新幹線は最初から減損してスタートした三セクと同じで長期的には維持不可能
 - 高速道路と異なり、収入に対する維持コストの割合が高く、貸付料ゼロでもJRは自前で維持更新できない
- このままでは巨大な産業廃棄物になる可能性
 - 15年で廃業した桃花台新交通という前例



JR東海経営者も認める赤字必至のリニア

- 山田佳臣JR東海社長（当時、2013年9月18日付朝日新聞朝刊）

ペイなんか絶対しない。東海道新幹線は来年で50周年。そういう中でリニアをやる。（既設の）新幹線の利益の中で何とかまかかなくていく

- 東海道新幹線買収で極めて儲かる会社となったため、会社全体では赤字にならないけれど、株主価値毀損
 - 社外取締役の責任重大

JR九州の絶望的未来

- 上場時に鉄道資産をすべて減損、経営安定基金流用で新幹線貸付料も全部(2,205億円)支払って、見かけ上、利益をかさ上げし、配当
 - JR九州の「利益」は更新投資せず廃業前提の数値
- 新幹線設備が老朽化した段階で廃止せず運行を続けるには、維持更新のため、利益を内部留保する必要
 - 30年後に改修が本格化するとして、路線1キロあたり10億円程度(建設コストの2割相当)として、利益から毎年100億円、計3,000億円
 - 車両及び在来線設備の償却不足を200億円として、合わせて毎年300億円
- 人口減で輸送量減少は不可避なうえ、ランニングコストもカバーできない西九州新幹線も加わり、長期的には自力では維持不可能な事業体

これからどうすべきか

- JRではなく国民経済の観点から考える
- ローカル線
 - 既得権を認め、廃止にあたり転換交付金(1キロ当たり1億円程度)
 - 北海道・四国は経営安定基金を交付金に充て、残る幹線部分は東日本と西日本が子会社化
- 貨物
 - 本州三社が全株買取り、全廃も視野に入れた事業縮小
- 新幹線
 - 敦賀・米原間を除き、新幹線建設は止める
 - 寿命が来たら維持更新せず廃線か、国の責任で維持

鉄道はほとんど不要、しかし

激しい一撃によってではなく、徐々に衰えて滅びることが運命づけられているものは、人々が初めに思っていたより、ずっと長く続くものなのだ

フランチェスコ・グイチャルディーニ