

新幹線建設と国鉄の「公共性」

勝 田 晴 美

は じ め に

1987年4月1日、日本国有鉄道（以下「国鉄」と略記）は、前年の107臨時国会で成立した国鉄改革関連法にもとづき、6旅客鉄道会社と1貨物鉄道会社等（JR）へ「分割・民営化」が実施された。これは、鉄道17社の国有化による1907（明治40）年4月1日の帝国鉄道庁発足以来数えて80年ぶりの全面的な鉄道「民営」状態の成立と言うことも出来る。しかし、より直接的には占領下の改革で成立した「公共企業体」としての国鉄が、その38年の歴史を閉じたのだとも言えよう。

この公共企業体国鉄とその「公共性」とは、どんな性格をもち、戦後日本社会でどのような機能を果たしたのか。また加えて、なお政治的争点の一つである「整備新幹線」をも含む全国新幹線網計画との関連から見て、国鉄とその「公共性」とはどのようなものであったか。これらを問うことは「分割・民営化」後の今日も、まだ重要性を失っていないだろう。

別の面から見れば、こうして、国鉄の「公共性」とその新幹線建設のもつ意味を問い直すことは、同時に、そもそも「公共性」と言う概念の内容は如何なるものかについて、規範的・抽象的にではなく、現実的・具体的に検討する意味ももつであろう。即ち、近年になって検討され始めているとは言え、社会学の領域では未だ理論的にも実証的にも蓄積の乏しい「公共性」を通しての現代社会の分析に、国有鉄道と言う事例にもとづく一考察を付け加えることも、本稿の課題である。それ故、ここで問題とするのは、国鉄一般ではなく、主に戦後の改革から「分割・民営化」までの時期に限定されるし、また「公共性」も、国有鉄道の根拠づけとしてのそれに限られる。

考察の順序としては、まず西欧諸国を中心として、鉄道国有化における「公共性」の推移について概観し、それを前提として戦後日本の国鉄の検討に入ることにしたい。

1 鉄道国有化における「公共性」の推移

1907年の日本の鉄道国有化は、西欧諸国と比べると、1885年のビスマルクによるプロイセンの鉄道国有化ほどではないにしろ、1905年のイタリアとならび、早い時期のものに属す。1920年

のドイツ全国での国有化、38年のフランスの全面国有化は両大戦間期であり、イギリスでは第二次大戦後の48年に鉄道国有化が完成され、アメリカ合衆国でも、主要旅客部門の運行に関して71年に一部の公社化が行われた。極言すれば、20世紀のこれまでの鉄道の歴史には、一面では私有鉄道が国有化・公有化されて来た動向を指摘できそうである。そして、当然のことながら、国有化・公有化に際しては、必ずと言っていいほど、鉄道の「公共性」が強調されて来た。

だが、鉄道国有化・公有化の根拠となる「公共性」の意味づけは、決して同一ではない。それは、時代により推移して来ている。国有化との関連の観点から、鉄道における「公共性」の根拠がどのような文脈で登場したかを概観するとき、やや強引に単純化を試みるなら、ほぼ時期的な区分と合致して、四つの類型を設定できると思われる⁽¹⁾。

そこで、戦後日本の国鉄について検討するのに先立って、この「公共性」論の四類型の特徴を、それが顕著に前面に現われた時期の区分に即して示しておくことにしよう。

第一、軍事政策的「公共性」の文脈：19世紀後半から第一次大戦頃

国家の法的・権力的秩序像にもとづく「公共性」

第二、経済政策的「公共性」の文脈：第一次大戦から第二次大戦までの戦間期

国家の経済介入・経済統制の役割にもとづく「公共性」

第三、福祉政策的「公共性」の文脈：第二次大戦後、1970年代末頃まで

「福祉国家」的政策の必要にもとづく「公共性」

第四、市場的「公共性」の文脈：1980年代

国家の市場競争不介入への「回帰」に対応する「公共性」

第一の軍事政策的な、あるいは、ときに植民地経営的な意味も含む、「公共性」を根拠とした鉄道国有化は、19世紀における鉄道業の位置を背景に生まれた。19世紀の生産力を、素材的形態の面から形容すれば、「鉄と石炭」の時代だったと言えるかもしれない。だとすれば、1820年代に誕生した鉄道こそ、その結節するところだった。全産業にとって基礎的エネルギー源の石炭を輸送し、基幹産業とされる製鉄業のため鉄鋼石産地と原料石炭産地を結合するのに当時最も効率的輸送手段だった鉄道は、また同時にそれ自身、鉄と石炭との巨大な需要を創出する部門でもあった。鉄道は急速に近代産業に最も適合的な交通手段としての地位を獲得し、全産業のエネルギー・原材料・製品・労働力の輸送に独占的な役割を発揮するようになった。それ故また、19世紀の鉄道は、高い利潤をあげる部門でもあった。

けれど、19世紀末から20世紀初頭に、早くも第一の鉄道国有化の波が始まった。巨額の固定資本投下を必要とする鉄道建設は、それ故に資本の回転期間がそれまでの諸産業と比べ、格段に長期にわたる。このため、当時最も資本制生産が発達していたイギリスおよびアメリカ等では、私的企業ではあっても株式会社と言う新しい経営形態を産みだし、資本の集積・集中の新たな出発

点ともなった。他方、資本蓄積の乏しい後発資本主義国では、鉄道建設の初期段階から国家資金の投入を必要とした。国家自身による鉄道建設、私有鉄道と国有鉄道の併存、あるいは私有鉄道に対する国庫からの利子補給等、多様な形態をとりながら、国家資金により鉄道建設が推進された。これを基礎に、20世紀初頭の軍事上の、また植民地経営上の必要が契機となって、後発資本主義国での鉄道国有化が成立した。

こうした鉄道国有化に見られる軍事政策的「公共性」の根拠は、最も古典的・伝統的な意味でのそれであった。つまり、私的利益には還元できず、ときに国家秩序そのものとも同一視される、法的・権力的秩序としての「公共性」である。言い換えれば、この「公共性」類型は、主体が「国家」そのものであるだけでなく、目標もまた「国家」秩序の維持にあることを基準とする。ここでの鉄道国有化は、ある意味では、国家の権力手段、秩序維持の手段の一環に位置付けられた「国家の国鉄」の形成であったと言える。

第二の、経済政策的「公共性」を根拠とする鉄道国有化は、両大戦間期、特に大恐慌後の西欧で進んだ。これは鉄道だけでなく、エネルギー部門や通信・交通部門を中心とする生産の社会的条件を担う産業分野での広範な国有化政策の一環であった。その形態は、フランスの政府・民間の共同出資・共同所有による公私混合企業化や⁽²⁾、イギリスの場合、鉄道全体までは及ばなかったが、ロンドン旅客運輸局（33年設立）のように、中央・地方の政府から財務上独立し自由な経営権をもちながらも経営理事会の任命権が議会に属すと言う「パブリック・コーポレーション」の設立があり、国によっては独立の法人格をもたない純粹の国有国营化をとった場合もあって、各国ごとの相違が大きい。

ただ共通する第一の傾向は、鉄道がもはや高利潤をもたらす先端産業ではなく、全産業分野への「国家的統制」を強化する、あるいは経済全体に対する政府部門の介入を効果的に実現する「戦略的産業」＝「管制高地」とみなされるようになったことである。ファシズム的国家統制、あるいはフランス人民戦線政府やイギリスのギルド社会主義の系譜のように社会主義化の一階梯としての公有と労働者管理、またイギリス・バーミンガム市長として多数の市営企業を推進したジョセフ・チェンバレンの「自由党的公有化」のように、公的財源拡充や独占部門での価格の公的統制を根拠とする資本主義的国有企業化等、様々な潮流やその相互の対抗・妥協の中で両大戦間の鉄道国有化は実現した。こうして、何らかの意味での国家による経済への介入・統制の文脈から、西欧では、鉄道の国有化・公有化がこの時期に大きく進行した。

また共通する第二の傾向は、程度の差はあれ、この時期に鉄道経営が自動車普及の影響を受け始めたことである。フォードの大量生産による自動車価格の低下がアメリカで起こり、急速な「モータリゼーション」が進行したのが1920年代だった。やや遅れて、古代から馬車交通の発達と舗装道路網の整備が蓄積されていた西欧では、30年代には次第に鉄道の競争相手としての自動

車輸送の比重が高まって来た。両大戦間には、こうして経営の困難・危機を迎えつつあった鉄道企業を統合して黒字路線と赤字路線とを相殺・調整し、出来る限り独立採算制を原則としつつも、必要なら国家資金を補給して路線網を救済・維持しようとした。これもある意味で、市場経済の競争に対する国家の介入とすることができる。

これらの意味で、両大戦間の時期には、経済政策的根拠による「公共性」から、鉄道国有化が進行した。つまり、市場原理の補足あるいは修正として、産業公有化ないしは公的統制の潮流と、競合輸送手段との対抗に対する公的援助という傾向とが進み始めた。この「公共性」類型は言い換えれば、主体が国家か、あるいは相対的に独立性をもった別の公的主体かを問わず、目標は国民経済全体に対する政府の経済政策的介入・統制にあり、国有化された鉄道以外の産業部門に対する経済面の波及的な効果を期待するものだった。この第二の「公共性」にもとづく鉄道国有化の動向は、戦時体勢の中では、そのままは表面化しなかったとしても、戦争終了とともに再び展開して来る。

「ソ連型社会主義」化の国有化が進んだ東欧を別としても、対独抵抗運動の中で準備された抵抗国民評議会の行動綱領によって国有化政策を展開したフランス⁽³⁾、やはり戦時下に形成された「ケインズ・ベヴァリッジ合意」の枠組みの中で産業国有化政策を進めたイギリスなど、西欧諸国にも40年代後半には公有化と公企業設立の動向が顕著だった。とりわけイギリスの鉄道国有化は、同時に運河業や、後に国有化を保守党政府の手で解除された長距離道路運送業をも含む、運輸産業全体の国有化、「パブリック・コーポレーション」化だった⁽⁴⁾。

また、大戦中の軍需技術開発を挺子に、航空機の輸送能力が飛躍的な進歩を遂げた。その航空機による長距離高速の旅客輸送もさることながら、内燃機関の技術革新、石油精製技術の向上、戦後の低価格原油の大量供給等がもたらした、戦前をはるかに上回る自動車輸送の普及は、鉄道輸送と完全に競争し得る対抗的手段の登場であった。19世紀以来の「鉄と石炭の時代」は完全に終わりを告げ、「鉄と石油の時代」さらに「軽金属と石油の時代」へ急速に変化して行った。

こうして鉄道国有化＝国鉄の設立を進めて来た西欧諸国の場合、鉄道経営の危機克服、経営再建の課題は、決して国有化の結果生じたものではなく、むしろ国有化の前提として存在した。即ち、もはや私的企業では採算がとれない故に国有化し、あるいは国有を維持すると言う性格が、戦後の国有鉄道における「公共性」の一面だろう。

第三の福祉政策的「公共性」を根拠とする鉄道国有化は、第二のそれと密接に関連をもちながら、特に第二次世界大戦後に形成された。言い換えれば、航空機・自動車等の代替的交通手段が発達する中、身体障害者・低所得階層・高齢者・子供等、代替能力をもたない「交通弱者」問題、つまり交通サービスの面での取り残される消費者保護問題の存在が浮上して来た。また、長距離通勤・通学等の広く国民一般に共通する交通問題の領域が、大都市の拡大・郊外住宅地の拡張に

伴い生じたことも、これに加えることが出来る。それ故、福祉政策的観点からの「公共性」が、この時期以降の鉄道国有化の背後に登場した。これは、戦後西欧各国における「福祉国家」政策に照応するものである。

供与・補助・規制の概念⁽⁶⁾で表現される「国家」の関与・介入を基礎に、公的主体によって、低料金で「ミニマム」ないしは「オプティマム」な交通サービスの水準が、あらゆる個人的消費者に利用可能な形態で提供される、いわば「福祉型鉄道」の存続がこの「公共性」類型の目標だった。そして、実質的に代替能力のない人々の需要に加え、そうした個人に対する個別の保障では提供することが出来ない「広汎な共同便益性」⁽⁶⁾をもつ交通サービス、特に「地方的」交通サービスの必要を、市場原理の中で競争力を喪失しつつある既存の全国鉄道網を縮小・再編して充足する政策的な選択がなされたと言えよう。

ところが、70年代の二度の石油危機をきっかけとする財政破綻によって、西欧においては未だ国有鉄道にまでは及んでいないとは言え、80年代に入って「公共性」をめぐる新しい動向が生じて来ている。これについても簡単に言及しておきたい。

この第四の、市場的「公共性」論は、これまでとは逆に「公共性」の範囲を縮小し、むしろ国有化否定の方向を志向している。例えば、いち早く経済危機の深化を迎えたイギリスで、通貨供給量の削減によるインフレ防止を第一義とする経済政策である「マネタリズム」を標榜する現サッチャー政権は、「競争・自助・不干涉」を基本原理とする産業政策をとっている⁽⁷⁾。イギリスにおいても現段階では、国有鉄道の場合は民間資本参加等までだが、全般的には国有産業と公有範囲の縮小、公有資産の民間への売却が進められている。これは政府の財政負担の軽減とともに、「公共性」の根拠づけが、単に市場的競争にとっての「効率的」なサービス提供の条件を、しかも市場的競争を侵害しない範囲でつくりだすだけのところまで、いわば市場的需要に即応する「社会的有用性」の範囲にまで縮小されていることを示している⁽⁸⁾。

次には以上を前提として、本題である戦後日本の国鉄に関し、戦後の改革による公共企業体国鉄の成立過程、東海道新幹線建設以前、および新幹線建設以後の三つに分けて検討することにした。

2 戦後国鉄の成立過程

「公共企業体」としての国鉄は、第二次世界大戦敗戦以前の国営事業から、占領下に連合国軍総司令部（GHQ）の指導の下、すすめられた国鉄改革の結果、成立した。

そもそも、日露戦争直後の日本の鉄道国有化には、日清戦争後の不況期の経営悪化を理由とする鉄道会社自身による国有化要請もあった。だが、それよりも、第一に軍事・警察的な輸送機構としての必要、第二に韓国鉄道・南満州鉄道会社との統一的運用を含む植民地経営要求が重要な

意味を持ったことが指摘される⁹⁾。これは、先に述べた同時期の西欧における第一の軍事政策的な「公共性」を根拠とする国有化とほぼ共通して、「国家の国鉄」の性格を色濃くもつものだった。

そして戦後日本国鉄の改革・再編は、西欧を視野に含めて言えば、第二の経済政策的「公共性」と、第三の福祉政策的「公共性」とが交錯する時期に進められたと言えよう。

ところで戦後日本の国鉄改革の過程は、所謂マッカーサー書簡を契機として開始された。この書簡は1948年7月、国家公務員の争議権を否認するため、国家公務員法の改正を命じて発表されたものであるが、鉄道・塩・樟脳・煙草専売等の政府事業の職員については、普通の公務員から除外すること、そしてこれら事業を管理し運営するために、公共企業体と言う組織に改変されるべきことも盛り込まれていた。このように公共企業体としての国鉄の成立が、経営・組織形態の内在的問題指摘からではなく、労働運動対策の観点から要請されたことは、特に政府との関連での日本の国鉄の著しい特徴を形成したとも考えられる。

また改革の背景には、もう一つ、敗戦直後の国鉄人員の過剰問題もあった。即ち、職員の兵士出征や、占領地域での軍用鉄道運行のため多くの人員を欠きながら、国内の軍用列車運行を維持し増強するため、戦時中、国鉄は大量の職員採用を行わざるを得なかった。戦後これに加え、復員職員の職場復帰と、さらに南満州鉄道株式会社職員まで引き受け、国鉄職員数は極度に膨大した。実はこうして生じた過剰人員を、公共企業体として再編された国鉄自体の手で解雇・整理させようとする占領軍の意図があったとも見られる。

同9月、総司令部により公共企業体国鉄の設置が再度指令されたが、パブリック・コーポレーションを「公共企業体」と訳してはみたものの、当時はそれがどのような組織を意味するか不明な点が多かったと言う¹⁰⁾。

この点、アメリカのニューディール期における機構原則をかなり直訳的に持ち込んだと言う側面も読み取れる。しかし、アメリカの公共企業体が、私企業で行われて来た事業を政府の管理・監督下に置く方向で成立したのに対し、日本の国鉄の場合には、政府直営の事業を公共企業体に移すと言う、逆の方向で導入されたと言うことも出来る¹¹⁾。

総司令部民間運輸局と日本政府との意見対立もあって国鉄改革の法案作成には手間取ったが、成立した『日本国有鉄道法』（1949年6月1日施行。以下、国鉄法と略す）は、第1条に「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、ここに日本国有鉄道を設立する」と規定している。

この規定は、第一に企業性（あるいは独立採算制）、第二に公共性（公共の福祉）と言う二つの相異なる性格を含んでいた。しかも、これは他の公社などにもほぼ共通して言えることではあ

るが、公共企業体国鉄のあり方を、独立採算的な企業経営を手段とすることで、目的としての公共性が達成できるという予定調和論的な前提に立って規定しているようでもある。この公共企業体（あるいは公社）の、いわゆる「調和的結合論」そのものについて、ここでは深入りすることはしないが、次の三つの点だけは指摘しておきたい。

第一の論点は、「公共性」の明確な定義が欠如していることである。もし、この「公共性」が、不特定多数の人々の消費需要に即応する効率的な供給と言った次元での「社会的有用性」あるいは市場的「公共性」に還元されるものならば、特に私的経営による企業体と区別する必要がなくなる。ことさら「公共性」を提起し、あえて公共企業体と言う形態をとるからは、通常の市場原理を通じては期待できない効果や目的を想定している筈である。

より限定し、「公共性」概念を、複数主体の消費が一定の共通利害のもとに関係しあっていると言う「広汎な共同便益性」と意味付けるにしろ、これだけで国鉄の公共性を説明するには困難がある。と言うのも、地域社会内で完結的に実施される「小規模公共事業」では共通基盤となる「公共便益性」も、全国規模の鉄道網のような「大規模公共事業」で成立するか否かは、それだけでは決して自明なこととは言えないからである⁴³。

実際には、「公共性」の内容も、それを保障するため、どの程度まで私的企業と違う経営がなされるべきかも、国鉄の成立過程では、明確に規定されているとは言い難い。

第二の論点は、権限上の自主性を阻害する要因を多く持っていたことである。この点も、ある意味では「公共性」規定の不徹底性の問題である。即ち、立法上の規定はないにしろ、国鉄改革の経緯から、アメリカの公共企業体を背景にしていることは明らかなので、それとの関連で検討することが必要だろう。その意味で、1933年のルーズベルト大統領教書が、パブリック・コーポレーションを「一つの企業体、政府の力をもち、しかも私企業と同じように弾力性と自発性を兼ね備えているもの」と規定したのは重要視できる⁴⁴。これは経済政策的「公共性」の文脈から、国家の市場経済介入を効率的に実施するための、自主的・分権的公有化の論理であった。もし「公共性」が、アメリカでそうであるように、この「国家的権限」をもつ意味であるのなら、「企業性」との結合は不自然ではないが、事実はずしもそうは言えない。

公共企業体としての国鉄の評価について、自主性の欠如ないしは制約を指摘する意見が多い。例えば、兼松学は、国鉄法について「当初から自主性にかえるのに官僚制度の支配性を強くし、弾力性を強める前に官庁的制約を受けるなど、大蔵・運輸両省の権限的な見解の相違および当時の総司令部にあった関係部局の意見等の相違等が反映して、実際にできた各条文は、第一条の本旨と合致するとは全くいいがたい」⁴⁵と、その自主性の欠如を指摘している。

また、原田勝正は戦後の国鉄改革について、要するに改革の不徹底があり、「国民の国鉄」としての公共企業体への方向を一面ではもちながらも、監理委員会による指導・統制（国鉄法第10

条)が、国民の意思をどこまで代表するかがまず問題であるとともに、その自律的権限の基盤に重大な制限を数多くもっており、戦前の国営事業時代の「国家の鉄道」との強い連続性をもつと評している⁴⁸。改革の不徹底は、①国鉄財政に対する、運賃の値上げや運賃制度の改定も含めた(「運賃法定主義」⁴⁹)、政府の強い監督(36条以下)、②鉄道その他部門の営業開始・休止・廃止等についての運輸大臣の監督権限(53条)、③必要に応じての運輸大臣の命令(54条)等である。この政府の強力な監督権限のもとでは、国鉄が自律的な公的主体としての相対的独立性を発揮し、国民の意思を反映した事業内容を自発的に展開する可能性は、当初から望みようがなかった。

また旧制度の残存としては、1922年改正の鉄道敷設法がなお生き残り、新線の建設に関する限り、国鉄の自主的な計画や判断より、政治家の介入の可能性を持つ鉄道建設審議会の意思が優越していること等が代表的なものだろう。

別の面からは、運輸大臣の強い監督権限と政治的影響力の介入は、国鉄に終始「当事者能力」を与えないか、あるいは削減することになった。角本良平は「国鉄総裁〔…中略…〕が世間でいう意味の経営責任者でありえたことはなかった。常に外部から制約されつづけた」⁵⁰と、経営自主権に対する強い制約の存在を指摘している。公共企業体国鉄は公的主体としての権限、自主性を持つと言えないだけでなく、当然のことながらまた、企業体としての自発性、弾力性の面でも強い外的制約を受け続けることになった。

要するに、国鉄は、それ自身として十分な「公共性」の根拠づけも公的主体となる基盤ももたず、政府の強い権限のもと、「国家的政策」実現の受動的な手段として、そのサービスの供給が停滞することなく、安全・確実に行なわれることだけが期待された⁵¹。その意味では、外在的な「公共性」実現の手段として位置付けられたと言えるかもしれない。

第三の論点は、「独立採算制」もまた、その範囲・限界が不明確だと言うことである。これも「公共性」が不明確なことと関連している。つまり「公共性」の範囲・内容が不明確であれば、市場原理とは相対的に隔絶している、あるいは単に「採算を度外視する」と言う「公共性」の形式的側面だけが、その通俗的解釈として生ずる傾向は否定できないだろう。もしそうなら、「公共性」と独立採算を要求する「企業体」とは全く矛盾することになる。しかも「公共性」が国鉄にとって自主的に成立するものではなく、外在的にしか決定されないとするなら、反面での企業性の発揮、あるいは独立採算制の範囲もまた、国鉄が自主的に判断するより、外在的な制約によって決定される面が強くなって来る。

そのことが、一面で、国鉄全体における独立採算制の要請に対する自覚を弱める結果になるのは当然かもしれない。例えば、角本良平は国鉄組織の体質として、①需要充足主義(経済性の軽視・原価意識の不足)、②「公共」意識の過剰(不可能の引き受け)、③自己中心の判断、④官僚的体制等の問題点を指摘しているが⁵²、このうち前二者は、独立採算制の無視ないし軽視と結び

つけて見ることができるものだろう。反面で、もし「企業性」を発揮するべきだと判断された領域が生じたとなると、国鉄の内発的な「公共性」と「企業性」との範囲区分が不明確である限りは、その領域を基盤として「独立採算制」を、恣意的・無限定的に実現させようとする傾向が生じる危険さえある。ある意味で、「金もうけ主義」と言う批判さえ成立する可能性も否定できないだろう。

以上のように、戦後国鉄が公共企業体として発足した組織改革過程の検討からは、国鉄の「公共性」に十分な意味内容の規定と、それを根拠づける明確な文脈を摘出することが出来なかった。むしろ、国鉄の「公共性」は、当初より、「企業性」（採算制）との間に、顕在的には一貫性・統一性の欠如を、潜在的には対立・矛盾を含んでいたと言えるだろう。そして、公共企業体国鉄が、「公共性」も「企業性」も不明確にしながら、またその両者の「調和」にも決定的な基準を持たないまま成立したと言えるとすれば、その点にこそ、戦後の国鉄における最大の構造的問題があったと言うことになるだろう。またここに、公共企業体としての発足後、間もない時期からさえ、繰り返して「国鉄民営化論」が登場し続け⁹⁹、ついには、いわゆる「分割・民営化」の実現と言う結果を生むことになった、一面での根拠があったのかもしれない。

以上を踏まえ、さらに戦後日本国鉄の「公共性」が果たした役割を考えることにしたい。

3 新幹線建設以前の国鉄と「公共性」

1964年と言う東海道新幹線開業の年は、戦後日本国鉄の展開過程の中で見る場合、おそらく最大と言ってよいほどの画期だった。

積極面では、東海道新幹線の建設計画は、日本の国鉄が永年築き上げて来た幹線旅客輸送技術の集大成であり、また、その後の東北・上越新幹線と違い、その立案・決定・実施の全段階を通じ、終始国鉄の主導の下で進められ、国鉄独自の事業として建設された。言い換えれば、第二次大戦による破壊からの「復興」過程の完全な終了と、日本経済の「国際化」時代への対応を象徴する、戦後国鉄の技術的到達点としての意味を持っていた。それと同時に、ある意味では戦後国鉄組織の性格もまた、そこには色濃く反映されていたと言えるのではないだろうか。

すなわち、既に始まっていた「高度成長」過程での「太平洋ベルト」への輸送需要集中にもとづく輸送密度の高さが前提にあり、東京・大阪間程度の距離で、臨海部の狭い平野に人口密集地帯が接続する場合、鉄道の持つ効率性は非常に高い。東海道新幹線は、世界の鉄道の中で、技術的にも「最高度」であると同時に、採算性と交通サービス供給での効率性を最重要視する限りは、鉄道経営上から見ても、当時の「最高度」のものであったと言って構わないだろう¹⁰⁰。

反面また、消極的にも1964年は最大の画期になる。即ち、公共企業体への再編以来、黒字と赤字を繰り返しながら、57年以降は少額ながら利益を計上し続けて来た国鉄財政が、その後回復さ

れることのない単年度赤字に転化したのがこの年である。66年に繰越欠損金が生じて累積赤字に、71年には償却前赤字に、73年には債務が資産総額を上回ると言う債務超過に転じた。国鉄財政の危機に至る赤字過程に初めて突入したのが、東海道新幹線開業と同じ年であったのである。

またこの年、新線建設投資を国鉄財政から切り離す目的で、日本鉄道建設公団が設立されたことも、戦後国鉄にとっては重大な画期としての意味を持っている。

そこでここでは、戦後国鉄における「公共性」が現実にも果たした役割を、まず東海道新幹線建設以前について、概観することにした。

前半期では、第一に、政府の産業政策における国鉄の「公共性」の役割は、極言すれば、主要には他産業での運輸費用低減や産業構造の転換に伴う「赤字吸収」を担わせるものであったと思われる。

即ち50年代前半までの「復興段階」では、鉄鋼・電力とならんで、経済再建のための基礎的エネルギーとしての石炭業には保護政策がとられたにもかかわらず、その主要な輸送手段である国鉄には、独立採算制の原則の下、政府出資は皆無と言ってよく、反面政府の監督・統制によって貨物価格は相対的に低く押えられた。こうして、国鉄を高度に利用する当時の基幹的な産業にとっては、輸送コストを低減することが可能となり、敗戦によって国際競争力をほぼ喪失していた日本の主要産業に、収支均衡へ向わせる余裕を産み出す効果を持った。その反面で、国鉄自体は、その部分の「赤字」を自らの経常黒字の減少として、あるいは、建設投資・補修投資の削減として引き受けざるを得ない結果になった。言い換えれば、国内産業復興を目標とする国家の経済政策、とりわけ選択的な産業育成政策の「公共性」の観点から、低価格でのエネルギー供給を実現するため、国鉄に「赤字吸収」の役割が期待されたのではないだろうか。

『国鉄百年史』は「公共企業体として独立採算制をとるとなると当時の収支の状況からみた場合、大規模な工事資金の調達は不可能であった。そして結果的にみても、このとき独立採算制を採用したことによって復興のための投資規模は、いきおい抜本的措置として行うことができず、それがのちに至るまで大きな禍根を残した」と言う。この「独立採算制」に関する記述の評価自体はさておき、ここには設備投資よりも、まずは政府補助の殆どない中で収支を均衡させることが、国鉄に期待された役割だったことが読み取れよう。

「高度成長」期に入ってから産業政策の急展開はまた別の性格を国鉄に与えた。

(1) エネルギー政策は「石炭から石油へ」転換した。鉄道にとっては、石炭輸送のように重量均質物資の拠点間大量定型輸送が、最もその効率性を発揮できるものであっただけに、意味が大きい。エネルギー転換は、石炭業を「スクラップ化」とともに、国鉄貨物部門をも「スクラップ化」して行った。基礎資材としての木材の輸入化も、これと同様の意味をもった。

(2) 輸入原料・エネルギー利用の臨海部立地重化学工業が、製品輸出の主力として高度成長期

経済の軸となり、それも国鉄貨物輸送の急減を生みだした。臨海立地と公共投資による港湾整備は、輸送手段として国内海運に著しい発展をもたらしたのである²⁴。

(3) また、輸出産業としての育成がめざされ、前提としての国内需要の拡大・保護がとられた自動車産業に対する政策もまた、加速度的に道路投資を拡大させ、国鉄の「スクラップ化」に拍車がかけられた。さらに、航空機による遠距離旅客輸送の発達がこれに加わって来る。港湾・道路・空港と異なり、路線の建設・維持費の全てを負担する国鉄にとっては、当初から競争条件の不均衡性を含む競合に直面したことになる。

この意味では、国鉄の「公共性」の観点は、同じ産業政策からの「赤字吸収」でも、産業転換政策に伴う収益の減少を、国家財政からの補償なしに引き受けることになった。

しかし60年代前半まではともかくも、公共企業体国鉄は独立採算制によって収支を均衡させ、外部条件である産業政策転換に伴うコストを吸収することが表面的には可能であった。

第二に、国鉄に期待された「公共性」は、採算を度外視した新線建設を、国鉄の主体的な計画や判断によらないまま、外部から制約されつつ実施することである。これは、今日までなお続く面を持っているが、鉄道建設審議会が「我田引鉄」²⁵、つまり政治家、特に政権政党政治家によって、いわゆる「利権」のため、「集票」のため、新線建設計画の決定に介入する最も有力なルートとなり得る可能性を与えたのである²⁶。

しかし、戦後国鉄の前半期には、まだ第一の「赤字吸収」の役割が前面に出ていた。この意味の「公共性」は、戦前の軍事・政治的なものから、経済的なものへとその中心を大きく転換したと言える。けれど、採算を必要条件として強制され、政府の赤字補助を欠きながら、当事者能力の面では主体的な経営理念や判断の余地がないまでに制約される矛盾と言う、赤字発生・経営危機の構造的要因がそこには既に潜在していたのである²⁷。

4 国鉄における新幹線建設の意味

戦後国鉄の後半期への画期となった東海道新幹線建設にあたっては「世界銀行」資金の融資は受けたものの、国家資金からの援助はほとんどないまま、ほぼ国鉄独自の投資だけによって達成され、開業後は、数少ない黒字路線を代表する存在となった。

しかし、この東海道新幹線建設が国鉄にもたらした帰結はそれだけでなく、いろいろな側面に及んでいる。それを網羅的ではないが、あげてみよう。

第一に、東海道新幹線だけをとりだせば「黒字経営」であるが、そのことで国鉄全体の「赤字」が表面化し、問題化するのを遅らせ、かえって危機をより深刻にしたと言う見方も存在する。これについては、なお検討を要するにしろ、さらに新幹線への重点的な投資が、他の在来線への技術改良・生産性とサービス向上のための投資を何らかの程度で圧迫し、これを後回しにする結

果になった側面もあるのではないだろうか⁸⁰。

第二に、都市の「過密」化を前提として、結果的にはさらにそれを促進するものとして、建設された東海道新幹線は、多かれ少なかれ「太平洋ベルト」の人口密集地を通らざるをえず、戦前の「弾丸列車」構想時の取得用地の転用も部分的にあった名古屋地区等で、騒音・振動・電波障害等の公害問題発生に至ったのである。こうして、国鉄としては経験に乏しい公害・環境対策に取り組まざるをえなくなった⁸¹。

第三に、とりわけ重要なのは、東海道新幹線を契機に、国鉄の新幹線建設が「需要創出投資」との関連で重視され、「大規模公共事業」の一部門と見做されるようになったことである。同じ国家の経済政策であっても、前半期では言わば産業政策の観点からの「赤字吸収」に次ぐ第二の位置にあった、「大規模公共事業」政策の観点からの「公共性」が、新幹線建設を契機に、後半期では前面に登場したと言えるだろう。そしてその公共事業的投資の焦点もまた、新幹線建設であり、全国新幹線網計画にまで及び、現在に至っている。

ここでは、この最後の点を、さらに詳しく見ていこう。

日本では、公共企業体が産業全体に占める比重は、西欧諸国に比べ遥かに低く、むしろ発達した資本主義国中では例外的に公共部門の小さいアメリカに近い規模でしかない⁸²。しかしその反面、日本の「公共事業」が国内経済全体に占める比重は一貫して特異な程に大きい。

この中心は、自動車重量税・ガソリン税等の「特定財源」をも含めた道路投資だった⁸³。それと同時に国鉄による新線建設の設備投資もまた、公共投資の中で一定の役割を担って来た。ただし、1974年以降の国鉄投資の伸び率は、次第に他の公共投資部門の伸び率を下回るようになり、公共投資の中での相対的な比率を低下させている⁸⁴。けれどその中での新幹線建設投資の占める重要度は、かえって逆に高まったのである。

国鉄は多くの長期経営計画を策定した。即ち、第一次5カ年計画（1957年から61年）、第二次5カ年計画（1961年から65年）、第三次7カ年計画（1965年から71年）等である。第二次計画には、すでに59年に着工していた東海道新幹線が含まれていたが、63年には、工事費不足を補正する再修正計画を作成せざるをえず、新幹線計画を推進して来た十河信二総裁の退任と言う結果をもたらした。このように、これら長期計画に含まれる「設備投資先導型・需要創造型」⁸⁵とも呼ばれる将来の輸送力を増強するための先行的な建設投資は、当初から国鉄財政にとって大きな負担となっていた。64年の政府と国鉄の共同出資による日本鉄道建設公団（鉄建公団）設立も、こうして赤字に転化しようとする国鉄の財政状況の中で、なお多くの地方線の（後には上越新幹線も含めて）新線建設を継続するためだったのである。

そして、1968年に政府が設置した国鉄財政再建推進会議において、この財政不足の問題が本格的に取り上げられた。その「意見書」にもとづき、69年には日本国有鉄道財政再建促進特別措置

法が制定され、再建10カ年計画が策定された。その後、75年までに2回の計画改訂が行われたが、69年に始まる「生産性向上運動」は、不当労働行為を伴っていると言う公共企業体等労働委員会の裁決によって中断した。それに伴って、国鉄の労使関係をさらに悪化させる結果を生じたにしても、計画それ自体はいづれも破綻し、さらに80年に日本国有鉄道経営再建特別措置法による地方交通線の廃止に進まなければならなかった。

しかし、この国鉄財政再建推進会議「意見書」でも、新幹線の役割の重要性が説かれ、また山陽新幹線建設には、投資額の4分の1以上が充てられた⁶³。既に67年の経済審議会による「経済社会発展計画」にも全国的な新幹線網計画が含まれていたが、68年の自由民主党都市政策調査会「都市政策大綱」を経て、69年の「新全国総合開発計画」（二全総）では85年度を目標として、約7200キロに及ぶ高速新幹線鉄道網の整備が盛り込まれた。そして、議員立法のかたちで70年に「全国新幹線鉄道整備法」が成立するに至った。この法律では具体的な路線名が挙げられていなかったが、71年に鉄道建設審議会で、最初に着工すべき路線として、東北（東京・盛岡）、上越（東京・新潟）、成田（東京・新国際空港）の三新幹線基本計画が答申された。これは、すべて東京と当時の自民党三役（鈴木善幸総務会長・田中角栄幹事長・水田三喜男政務調査会長）の選挙区を結ぶ区間であった⁶⁴。この後、山陽新幹線が72年に新大阪・岡山間が、75年に岡山・博多間が開業し、東北・上越新幹線は大宮以北暫定開業（82年）を経て、85年の全面開業に至る。73年には北海道（青森・札幌）、東北新幹線延長（盛岡・青森）、北陸（高崎・大阪）、九州（福岡・鹿児島、福岡・長崎）の整備計画が、ついで12線の基本計画が定められたが、この「整備新幹線5線」は82年9月に凍結の閣議決定が行われ、85年には財源問題等検討委員会が設置されて、その本格着工の検討がなお継続している。

こうした全国新幹線網計画は、国鉄経営の内部的な視点からみれば、幹線旅客部門の需要を新幹線化によって拡大し、その「黒字」によって他部門の「赤字」を相殺しようとした、いわば膨大な新幹線投資による「拡大均衡論」の問題性と捉られることが出来よう。この「拡大均衡論」の基本的問題は、当初からかなり無理のある論理に立脚せざるをえなかった点にある。すなわち、交通需要も、それ故採算性も最高度の東京・大阪間から新幹線が建設されたのであるから、新幹線の延長・拡大を進めれば進めるほど、交通需要のより低い、それ故に、採算の可能性のより乏しい路線を含み込まざるをえない。そこでなお、均衡をもたらすことが可能であるとすれば、それは交通需要の急速で継続的な増大、しかも東海道のみに限らない全国的な増大以外ないだろう。そうでなければ、新幹線の拡大が、かえって新たな「赤字」を生み出し、均衡は達成されえないことになる。これは当時においても、その現実性に疑問のある論理であった。

けれども反面でまた、国鉄の外部から、新幹線の「公共性」が強く期待されていたとも言える。最後にこの全国新幹線網の「公共性」について、さらに次の三つの点から考えてみたい。

第一に、既に述べたように、新幹線の建設投資自体が他産業への有効需要創出の「波及効果」を持つことを期待され、「公共事業」一般と同じ意味での経済政策的「公共性」を期待されたことである。直接的には、工事に伴う①受注期待と②雇用創出期待とがその主なものではあるが、この意味での経済政策的「公共性」では、主に問題となる投資の量的水準であって、財政悪化後の国鉄では、なお建設投資の続く新幹線に、その期待が集中した。

第二に、全国総合開発の中で、高速化による「国土開発」の期待が新幹線に担わされたことである。1962年の第1次から87年の第四次に至る全国総合開発計画を概観すると、資源開発、エネルギー開発、工業拠点開発、交通開発等の組み合わせで成り立っている。この内の交通開発は、物流基盤としての大量輸送志向と、人的・高度技術的物流のための高速交通志向との二側面を含んでいる。また全国総合開発は、常に地域格差、あるいは不均等発展の解消をその政策目標にしながら、その観点からは顕著な政策効果をあげたと言えず、大都市へのほぼ一貫した集中化、特に東京圏への「一極集中」傾向を強めている。それ故、特に69年の二全総以降は、高速交通開発による「国土の有効利用」が全国総合開発の柱となり、高速化による時間距離短縮の「社会的有用性」の大きな部門として新幹線が期待された。苫小牧東部、むつ小川原、志布志湾岸等の、日本列島の末端に近い地で、二全総の大規模開発プロジェクトが推進された。これら各地は、東京を一つの中心核とする太平洋ベルトの最周辺部、最遠隔地に位置するとも言えよう。しかしこれらの素材供給型重化学工業、所謂「重厚長大」産業が、石油危機を契機として挫折したのに対し、高速交通ネットワークとしての新幹線網建設はなお継続している。しかしこの場合の新幹線の「公共性」は、競合的代替交通手段（重量貨物での海運、軽量貨物・旅客での自動車・航空機、さらにはデータ通信）と比較して、市場的な効率をもつ限り意味のある「社会的有用性」あるいは市場的な「公共性」である。言い換えれば、より効率的な代替手段が存在する限り、この国土開発における「社会的有用性」との関連で捉えられた「公共性」のみでは、「赤字新幹線」建設の強行までは根拠づけ、肯定することが期待されえないだろう。

第三に、地域開発効果も新幹線には期待された。①企業誘致、②商圏の拡大、③観光産業の振興等が、その主な内容である。また第一の有効需要創出効果も、その一部は、工事期間に限っては沿線地域に波及することが期待される。

また、一面で、長距離旅客が新幹線に移行することによる在来線の通勤・通学対応力の増大と言う、地域的生活圏で完結する「共同便益的」交通サービスあるいは、福祉政策的観点からの「公共性」に対して、副次的増強効果をもつのは確かだろう。

しかし、それを除けばここでも競合的代替交通手段（空港や高速道路）との効率性比較が問題となり、例えば新幹線のみで「先端産業」立地を促進するか否かには疑問がある。確かに、現実の東北新幹線をみれば、高速道路建設と複合して、企業立地等を促進していると言えるかも知れ

ない。しかし、その場合も、代替性のある「高速交通ネットワーク」となって、はじめてその効果を発揮していると言えるので、新幹線単独の促進効果とは断言できないだろう。また、「太平洋ベルト」に隣接し、既に大都市部との間に一定の交通需要をもつ地域においては、新幹線が時間距離短縮の効果をその地域の産業に与えることは確かであろう。その意味で、東北新幹線等の事例は、むしろ独立の地域経済圏の開発と言うよりは、「太平洋ベルト」の北への延長、日本経済の中心部が隣接する周辺部へ拡大されたと言う形で理解されるべきではないだろうか。

また同時に、それは地域の経済的自立とは逆の、本社機能、金融機能、研究開発機能等の中枢管理機能の東京圏集中と言う、地域経済の東京圏に対する依存的性格を強化しかねないのである。

結びにかえて

以上のように、戦後の公共企業体国鉄の「公共性」はその成立過程から独立採算性との乖離を内包していた。また、高度成長期の前後の産業構造の転換、そして新幹線建設の前後でその性格に変化は見られるが、常に産業政策・経済政策の視点を色濃くもつ「公共性」が、国鉄の自主性を外在的に拘束し続けた。

そして、その国鉄による東海道新幹線建設は、中長距離の旅客の高速輸送手段としての鉄道の可能性を示したが、その経済的成功は結果的に、より採算性の困難な新幹線鉄道の全国化を国鉄に課すことになるとともに、大都市・地方中核都市での近距離輸送手段としての鉄道の重要性を国鉄自身にとっても軽視させる結果にもなった。こうして、沿線住民と交通サービスを利用する個人的消費者の観点がその「公共性」の内容に希薄であったことを重視せざるをえない。

すなわち「分割・民営化」、言換えれば公共企業体国鉄の終焉は、基本的には発足以来の「公共性」と独立採算性（企業性）の乖離に、「新自由主義的」な市場的「公共性」への転換・「回帰」という新しい動向が結合することでもたらされたものだと言えるだろう。しかしまた、世界的に見ても未だ他に例の乏しい日本国鉄の終焉には、国鉄経営の事態を悪化させた要因として、採算性との乖離を埋めるに足るだけの「公共性」概念の明確化、とりわけ交通サービス消費者総体としての「国民の国鉄」と言う観点からの認識が、希薄であったことも指摘せざるをえないであろう。そしてこの点では、従来あまり指摘されてこなかったが、東海道新幹線以来の新幹線建設が、表面的な華やかさとは裏腹に、さらに事態を悪化させる上で持った意味も大きいのである。

またこの交通消費者、地域での生活者の視点が、現在の「民営化」にさえも希薄であったことは、「民営」が単なる私企業性にとどまらない、企業の公益性・「公共性」を発揮していく上でも、今後になお大きな検討課題を残していると言えよう。

注

- (1) これとは全く別の観点からではあるが、近代交通政策の展開史を、K. J. バットンと D. ギリングウォーターは、①「鉄道の時代」、②「保護の時代」、③「行政的計画化の時代」、④「競争対応性の時代」と言う4つの時代に区分していると言う。
(K. J. Button and D. Gillingwater, *Future Transport Policy*, 1986, p. 16)
中西健一「国有鉄道」1987, 晃洋書房, 163頁。
- (2) フランスにおける鉄道国有化の背景と経過に関しては、次を参照。
玉村博巳「フランス企業と国有化問題」, 1979, 同文館, 44~50頁
- (3) 安部誠治「フランス公企業の特質」, 儀我壮一郎(編)『公企業の国際比較』所収, 1982, 青木書店, 78~84頁
- (4) 浜川一憲「イギリスの企業と国有化問題」, 儀我壮一郎(編)『現代企業と国有化問題』所収, 1978, 世界書院, 参照
- (5) 中西健一, 前掲書, 161頁
- (6) この言葉については、船橋晴俊『「公共性」と被害救済との対立をどう解決するか』船橋他共著『新幹線公害』所収, 1985, 有斐閣, 242~3頁
- (7) 浜川一憲「イギリス公企業の新展開」, 儀我壮一郎(編)前掲書所収, 1982, 53~57頁
- (8) 中西健一, 前掲書, 163頁
- (9) 原田勝正「日本の国鉄」1984, 岩波書店, 49~56頁
- (10) 日本国有鉄道「日本国有鉄道百年史」1973, 10巻, 170頁
- (11) 同上書, 12巻, 7~8頁
- (12) 船橋他, 前掲書, 244~8頁
- (13) 兼松学「日本国有鉄道論」1962, 東京大学出版会, 59頁
- (14) 同上書, 59~60頁
- (15) 原田勝正「日本の国鉄」1984, 岩波書店, 139~148頁
- (16) この「運賃法定主義」自体は、公共企業体への改革以前である1948年の国有鉄道運賃法によるものである。またこれに加えて、戦前以来の「全国一律運賃制」と、赤字地方線も黒字幹線も含めた国鉄全体での採算をめざす「総合原価主義」も、国鉄経営の弾力性を著しく制約して来たと言える。
- (17) 角本良平「この国鉄をどうするか」1977, 東洋経済新報社, iii頁
- (18) 例えば、公共企業体等関係閣僚協議会の専門委員懇談会意見書「3公社5現業等のあるべき性格と労働基本権問題について」(1975年11月)には、このような考え方がよく表われていると言えよう。
中西健一「国有鉄道」1987, 晃洋書房, 145~151頁
- (19) 角本良平, 前掲書
- (20) いわゆる国鉄「民営化」論, 「分割」論としては、次の二つが最も早い時期のものであろうと言われている。
小林一三「国鉄改革の道」『読売新聞』1955. 5. 18
五島慶太「私の国鉄改革案」『中央公論』1958. 2
- (21) 東海道新幹線は、距離にして100キロメートルのオーダーの遠距離都市間の高速旅客輸送が、大都市圏の短距離通勤輸送とならんで、現代の鉄道にとっては最も効率の高い部門となり得る可能性を切り開いたと言えよう。言うまでもなく輸送密度の濃さにも依存するが、現代では、10キロ・オーダーなら自由度の高い乗用自動車の方が、1000キロ以上の超遠距離都市間なら、同じ定点間利用であってもより高速の航空機の方が効率的なことが多いだろう。この意味で、東海道新幹線は、交通サービスの技術の観点からは、当時「最高度」の可能性を持つものだったと言えよう。
- (22) 日本国有鉄道, 前掲書, 1973, 12巻, 8頁

- ②③ 産業構造の変化を、鉄道の輸送量低下の要因として過大評価すべきではない、という見解もある。しかし、石炭輸送そのものの減少だけではなく、輸入石油に依存し、なおかつ製品輸出に依存する臨海立地の素材型重化学工業への転換全体を考えて見るとすれば、例えば、同じ島国であるイギリスと比べ、日本の国内貨物海運の比重を極度に高くしたことは確かであろう。

もっともこの工業立地は、旅客に関しては逆に日本の鉄道輸送を有利にしている面もある。

角本良平、前掲書、72頁、89頁、および46頁

- ②④ 原田勝正、前掲書、81頁

- ②⑤ この政治家の介入については、さしあたり次を参照。

大森和夫「政治と国鉄」、『ジュリスト増刊総合特集31・国鉄』所収、1983、有斐閣

- ②⑥ ここでの議論とは文脈を異にするが、戦前の国鉄の軍事的・植民地経営的利用の、言わば「ツケ」を国鉄自体が負担させられたことも、その後の国鉄の経営危機との関連を考えると黙過出来ない。即ち、前述の過剰人員問題は、「下山事件」「三鷹事件」等の事件を経て強行された人員整理によっても、国鉄職員の年令階層別構成の異常な偏りとして、その後の人件費急膨張の大きな要因を残した。またこれに加え、日本で最も早く成立した共済制度を、戦後も連続して引き継いだことが、年金負担等の問題を一層深刻化させる要因になっている。

- ②⑦ 高木文雄「国鉄ざっくばらん」1977、東洋経済新報社、108頁、119頁

- ②⑧ 新幹線公害については、とりあえず、船橋他、前掲書を参照。

- ②⑨ 桜井徹「日本公企業の特質」、儀我壮一郎（編）前掲書所収、1982、149頁

- ③⑩ 宮本憲一「社会資本論の今日的意義」、宮本憲一・山田明（編）『公共事業と現代資本主義』所収、1982、垣内出版、15～18頁

- ③⑪ 同上書、16頁、表1.1

- ③⑫ 独占分析研究会（編）「日本の公企業」、1973、新日本出版社、67～8頁

- ③⑬ 同上書、79頁

- ③⑭ 原田勝正、前掲書、200頁