

国鉄における公的規制について*

宮 島 洋

I 問題の所在

(1) 公共企業体の分析視角

日本国有鉄道（以下、国鉄と略称）、日本電信電話公社（以下、電電公社と略称）、日本専売公社（以下、専売公社と略称）の3公社は発足年次に相違はあるとはいえ、いずれも戦後公共企業体として再編成され今日にいたっている。この公共企業体として組織された3公社については、発足当時よりその経済的意義、社会的役割などが問題とされ議論されてきたが、とくに事業目的、予算会計制度、価格決定方式、投資政策、労働関係等の諸問題が法律学者や行政学者やエコノミストの主たる関心事となってきた。ところが、3公社のうち国鉄が昭和39年より恒常的な経営悪化に陥り、その再建政策が公共企業体の最重要な課題になるに及んで、前述したような諸問題が一挙に現実化し、中でも価格決定方式（運賃や料金）や経営合理化が再建政策の鍵を握るものとして重視されるようになった。また、この数年における特別会計5現業をも含めたいわゆる「スト権問題」の政治争点化は公社の労働問題を一層クローズ・アップさせ、給与総額制度を中心とする公社の当事者能力論を重要な争点として浮び上がらせてきた。こうした「スト権」をめぐる労働問題の尖鋭化は公共企業体の発足事情からみて当然起るべくして起ったものといえよう。というのは、昭和24年6月に国有鉄道事業が特別会計から公共企業体に改組された直接の背景は公務員労働問題を配慮

したマッカーサー書簡にあり、そもそも労働関係調整が公共企業体構想の中心にあったからである⁽¹⁾。

以上簡単に述べてきたように、公共企業体（なかんずく国鉄）の再建問題は価格決定方式と合理化を、また、「スト権問題」は賃金決定方式をそれぞれ最重要の争点として提起してきたが、これまではどちらかといえば両者が別々に扱われる傾向が強かった。つまり、価格決定方式に関しては主として公共料金政策をめぐる物価論争が、そしてまた、賃金決定方式に関しては主として労働基本権をめぐる法律論争が有力であったため、両者の問題を1つの経済問題として分析する視角が希薄になりがちであったのである。しかし、昭和50年11月の公労協が行ったいわゆる「スト権スト」を契機に、公社の当事者能力が漸く争点の中心に据えられるにいたり、公共企業体の経営問題（再建問題）と「スト権」問題は同じ経済学的土俵にのぼったといつてよい。

しかし、賃金決定方式にしる、また価格決定方式にしる、それらの部分的あるいは限定的な解決策は本来ありえないのであり、結局のところ公共企業体のあり方そのものを全体として診断し、処方しなければならぬ。すなわち、どのような公的規制がどのような根拠によって公共企業体に対して加えられているかをまずすべて洗い出してみる必要がある。予算・会計制度、業務範囲、業務停廃、投資決定、価格決定、賃金決定、資金調達、労働関係、役員人事など、

* 本研究は昭和53年度・54年度の文部省科学研究費助成による一般研究「日本における政府公共部門の団体交渉に関する理論的・実証的研究」の1つの成果である。

(1) 「日本国有鉄道という公共企業体の設立は先ず労働関係の調整という面から行われたものであった」大蔵省『国の予算』（昭和25年版）701頁。

公共企業体のあらゆる行動に加えられているさまざまな公的規制（一般に財政民主主義による制約とされてはいるが）を明らかにすることが第1のステップであり、つぎにそれらの公的規制がいかなる根拠によっているのか、例えば独占規制のためなのか、それとも経済政策遂行のためなのか、あるいは非市場的供給（公共財）のためなのかなどを検討しなければならないだろう。こうした検討を通じて、公共企業体の果すべき役割および成果の評価基準がはじめて明らかにされるはずである。しかし、これだけではまだ不十分である。公共企業体が発足した昭和20年代から昭和50年代の今日までの間に、日本の経済、社会は著しい構造変化をとげている。民間固定資本の急速な蓄積、相対的には低位とはいえやはり増大した公共資本蓄積、個人所得・購買力の上昇、インフレーション、産業構造の変化および都市集積の利益を求めての産業立地の変動、それにともなう人口移動によって生じた地域社会経済の変貌、エネルギー革命、さらに輸送市場または輸送構造の変化など公共企業体を取りまく経済的・社会的環境は大きく変化している。こうした変化は公共企業体の果すべき役割、それに基づくさまざまな公的規制を今や不合理なものにしているかもしれない。したがって、日本経済・社会の構造変化を踏まえて、公共企業体の活動を制約しているあらゆる公的規制を再検討する必要があるらうし、その結果によっては公共企業体そのものの存在を見直すことも必要になるかもしれない。

(2) 疑問点の多い従来の提言

以上のような視点に立つとき、これまでの公共企業体論やこれについての政策提言には、正直のところ不満をおぼえるものが少なくない。とくに、時事的な提言・提案類については若干検討してみても、多くの問題点を指摘することができる。たとえば、昭和39年以降の累積赤字をかかえる国鉄の再建については、これまでおびただしい再建策が提起され、また実際に策定され、実施されてきた。それらは、一応、業務範囲、投資政策（新線建設も含む）、業務停廃

（赤字ローカル線の廃止など）、運賃決定方式（法定主義の緩和）、公共負担、給与制度などに総花的には言及しているが、いずれもそれらの諸問題を有機的に結びつける視点がかならずしも明確ではなかった。つまり、個別問題の寄せ集めにすぎないのである。国有鉄道というものが公共輸送システムの中でどのような位置をしめるべきなのかまたその達成すべき成果は何なのか、このような基本的視点の希薄な再建策は問題を先のぼしにするだけであろう。

それに、そもそも国鉄の赤字が問題であるか否かについても大いに疑問の余地があるのである。たしかに、10年以上も赤字を累積させてきている現在の国鉄は、民間企業的観点からみたら、およそ存在が許されないものであろう。しかし、赤字を必然的に生じさせるような国鉄経営の枠組、すなわち公的規制があるならば、赤字の発生は当然のことであって別にそのこと自体重大な問題ではない。そして、そうした公的規制とその根拠に十分支持しうる論拠と国民的合意があるならば、赤字の発生はむしろ望ましいことであり、たんに財政的事情からの黒字化への努力は国鉄サービスの低劣化というむしろ有害な結果をもたらしかねない（ただし、ここで問題にしているのが、国鉄内部の企業努力ではいかんともしがたい公的規制の問題であることを断っておく）。

今ここで、たとえば義務教育事業と国鉄とを比較してみるとよい。義務教育をもし企業的にみるならば、政府の義務教育事業は100%赤字、つまり、費用はすべて一般財源に依存して運営されている。外交、防衛、司法、警察、社会福祉、科学技術振興、公衆衛生、普通建設事業などもほぼこれと同じような性格をもっている。ところが、これら政府事業が100%赤字であるのにまったく問題にならず、国鉄や電電公社の赤字になるとなぜ問題になるのか。一般会計と政府関係機関との相違だといった答はまったく無内容な形式論である。このような基本的な問いかけに実質のある答をする必要があるらう。

また、前述した国鉄のさまざまな再建策の中

で、事実上中心になっていたのが価格決定方式の改正、すなわち基本運賃の法定主義を改廃し、運賃決定の弾力化ないし自由化を図ることであった。たとえば、社会的に大きな反響をよんだ国鉄の新聞意見広告は運賃2倍論を提起し、それさえ実現すれば国鉄再建が可能であるかのようなキャンペーンをおこなったが、そのねらいは、自主的な運賃上げを阻止している法定主義を緩和することにあったとみてよい。この場合、緩和の根拠となったのは、財政法3条（および財政法3条の特例に関する法律）の見直しである。すなわち、財政法3条の規定する「事実上国の独占に属する事業」という概念はもはや国鉄には当てはまらないとし、したがって事業料金の法定主義（「法律又は国会の議決に基いて定める」）から国鉄を除外すべしというものである。しかし、その一方で、すでに述べたように、運賃の大幅上げを国鉄再建の切札にしたのであり、この場合には国鉄に対する旅客や貨物の輸送需要が運賃水準の変化に対して非弾力的であることを想定している。つまり、国鉄は依然として「事実上国の独占に属する事業」と想定されているのであり、もはや独占的事业ではないとした主張とは矛盾しているのである。ここには、輸送市場における国鉄の位置づけについて大きな混乱がある。

もう1つの例として、「スト権スト」の際に公にされた重要な文書である公企体関係協専門委員懇談会の『意見書』²⁾をとりあげたい。この『意見書』に争議権の付与に対する消極的な論理展開が目立つのはその立場上やむをえないとしても、ともかく争議権をめぐる不毛な（不利な？）法律論争を避けて、争議権の前提としての当事者能力論を論議の中心にすえ、経営形態論にまで説きおよんでいることは注目に値する。『意見書』においては、経営形態→当事者能力→労働基本権という論理展開が事実上とられ、公共企業体の経営形態が不変であるかぎり、当事者能力には制約があり、したがって「争議

権の付与は妥当でない」という結論になっている。ところが、その肝じんな当事者能力の制約に関して『意見書』が具体的にふれているのは、さまざまな公的規制のうち給与総額制度と価格法定主義のみであり、きわめて不満足な検討にとどまっているといわなければならない。したがって、そうした当事者能力についての拙劣な評価が経営形態論に短絡する点において、『意見書』はその説得力をほとんど失ってしまうのである。しかも当事者能力を制約している公的規制を「財政民主主義」による統制ととらえ、その「財政民主主義」なる概念を「国または地方公共団体が、その事業の継続に責任をもち、国民の税金を注ぎ込んでまで、これを維持する」といった、内容の乏しい古典的一般論で規定していることには大きな疑問を感じざるをえない。

こうした批判は、昭和53年6月の『意見書』（公共企業体等基本問題会議『公共企業体等基本問題会議意見書』昭和53年6月19日）にもあてはまる。たしかにこの『意見書』では、経営形態について民営・分割の方向が示され、また業務範囲についても当事者能力との関連でふれられている。しかし、その骨組は当然のことながら、50年11月『意見書』と変わるものではない。

(3) 財政民主主義とは何か

公共企業体の事業経営にたいして加えられているさまざまな公的規制を、財政民主主義による統制ととらえることには実は大きな問題がある。その点を述べる前に財政民主主義について簡単にふれておかなければならない。

そもそも財政民主主義は、資本主義社会における政府のあり方、すなわち「租税国家」に由来するものである。私有財産制度にもとづく価格機構を核とする資本主義社会の場合には、政府の活動そのものが価格機構を乱すものとして制限される傾向にあった。こうした傾向が歴史上明瞭にみられたのは自由主義段階のイギリス

(2) 公共企業体等関係関係協議会専門委員懇談会「三公社五現業のあるべき性格と労働基本権問題について(意見書)」

(昭和50年11月26日)。

である。しかし、その場合でも、資本主義社会が国民経済として存立するためにはやはり政府の活動を必要としていた。したがって、かかる政府の活動は、資本主義社会の存立にとって不可欠でありながら（これは通常、公共的利益あるいは公共性とよばれる）、価格機構においては処理できない、またかりに処理しようとしても資本にとってきわめてコストが高くつくような種類の活動に制限される傾向にあったのである。具体的にいえば、アダム・スミスの指摘する国防、司法、ある種の公共土木事業、主権者の威厳維持などであった。これがいわゆる「安価な政府」もしくは「夜警国家」の意味内容である。

ところで、こうした種類の政府活動を遂行するためには当然財源が必要となる。だが、価格機構においては処理できないのであるから、受益者と受益程度を特定した対価（価格）という形で財源を徴収することはできない。そこで、政府としては活動の財源を租税という形で徴収せざるをえなくなる。しかし、租税はいかなる形態をとるにしろ、私有財産あるいは価格機構への権力的侵犯にほかならず、それゆえに租税の賦課・徴収にたいしては納税者による同意と厳しい監視を必要としたのである。納税者の代表たる議会が租税の賦課・徴収を厳格に統制するという議会主義原理、すなわち租税法律主義こそ財政民主主義の最も基本的な概念であった。と同時に（論理的に言えばその前提として、歴史的に言えば実は遅れて）、政府の諸活動についても自由競争的な価格機構を乱さないよう、その範囲と規模を議会が厳格に統制する制度が必要となり、これが予算議会主義（決算についても同様）として成立したのである。この予算議会主義と租税法律主義とはかならず1つのセットになって資本主義国家の憲法には制定されている⁽³⁾。

以上みてきたように、財政民主主義の根幹をなすのは租税法律主義と予算議会主義であるが、これが有効性をもちえたのは、当時の政府の活動（経費の支出という財政活動）が公共経済学的にいえば「市場の失敗」を容易にもたらすような公共財の提供にほぼ限定されていたからであり、したがってその財源としても租税がもたら重要性をもっていたからであった。

ところで、租税法律主義と予算議会主義を根幹とするいわば古典的財政民主主義の観点からみると、今日の公共企業体にたいする公的規制の根拠はかならずしも財政民主主義の一環とはいえない性格を有しているといわなければならない。さきにも指摘したように、『意見書』は財政民主主義をこれまで述べたようなかなり古典的な概念においてとらえているのである。しかし、公共企業体の場合は、一般財源たる租税の投入が制度的には排除されている。公共企業体のこうした経営財務原則がいわゆる独立採算制度であり、独立採算制というのは公共企業体財務の一般会計からの独立を意味しているのである⁽⁴⁾。たしかに、一般会計を経由して租税が特定の公共企業体に投入されているという状況は現に存在する。だが、こうした措置は例外的なまたは臨時的な措置にすぎず、これをもって公共企業体と租税との制度的結合と断絶することは誤りといわなければならない。少なくとも、一般会計におけるような経費と租税の常態的かつ全面的な制度的財源関係とは明確に区別されなければならない。『意見書』はこの2つを事実上同一視し、租税法律主義を通して財政民主主義が公共企業体にも適用されるとしているのである。

なお、公共企業体の財源は主に事業収入と財政投融资とからなっているが、財政投融资は原則として国会の議決を必要とするものではない。残された問題は事業収入に関する国会の統制で

(3) 日本国憲法では第84条で租税法律主義が、また第85条で予算議会主義が定められている。

(4) 独立採算制という概念はイギリス国有企業の経営財務を範としており、①収支適合②資本の自己調達③利益金の自己処分という3要件からなっていると説明される。これら

3要件についてはそれぞれ検討すべき多くの問題があるが、財政との関連で独立採算制の意義を述べれば、それは一般会計（一般政府の財源調達および経費支出）からの分離独立という点につきる。詳しくは、山田幸男『公企業法』（有斐閣、昭和32年）123～133頁を参照されたい。

あるが、これは専売価格および事業料金の法定主義と密接な関連をもっている。この法定主義については次節で検討するが、その結論を先取りしていえば、法定主義を租税法律主義の適用とする主張には同意できないということである。

(4) 公共企業体の性格

これまでみたように、公共企業体にたいする公的規制の根拠を租税法律主義という古典的財政民主主義に求めるのは無理といわざるをえない。これは公共企業体によって遂行される事業が一般会計で処理されるような事業とその経済的性格を異にしているからにほかならない。現在公共企業体によって運営されている事業分野、すなわち鉄道事業、電信電話事業、タバコ専売事業などは価格機構による処理がかならずしも不可能なものではない。というより、価格機構のもつメリットを活用しうる事業分野なのである。とくに専売事業の場合には、価格機構そのものにはなんら内在的欠陥はない⁽⁵⁾。これにたいして、たしかに鉄道事業や電信電話事業の場合には、いわゆる「市場の失敗」をもたらすような要因がみられる。それが、費用逡減性（規模の経済）あるいは非分割性といった事業性格であるが⁽⁶⁾、かかる性格をもった事業活動がただちに政府直営事業（特別会計）や政府出資企業（公企業）を要請するわけではない。たとえば、電力事業、ガス事業、鉄道事業などは費用逡減性あるいは非分割性といった性質を有するものとされているが、電力・ガス事業のほぼすべて、そして鉄道事業の一部がわが国では私的資本によって運営されている。もっとも、こうしたいわゆる公益企業にたいしては後にふれるようにいくつかの公的規制が課されている。また国際的にみても、鉄道事業、電信電話事業といった事業分野の経営形態が一定しているわけではない。たとえば、アメリカの場合、これら

事業は依然としておおむね私的資本の分野である。

さらに、わが国の政府事業の変貌をみると、私的資本の果たすべき分野と政府の果たすべき分野との境界線がきわめて曖昧なものであることがわかる。つまり、歴史の発展とともに、境界線が変動してしまうのである。たとえば、明治期の政府直営事業（別途会計あるいは特別会計）には鉄道、専売の他、製糸、鉱山、造船、製鉄、軍需といったさまざまな事業が含まれており、その後、製糸、鉱山、造船、製鉄などは民営に転換されたが、昭和期にはいって通信事業が新たに特別会計で営まれるようになった。これらの事業については民営にすべきか、あるいは政府直営にすべきかという激しい論争があり、事業発足当初からすべて政府直営事業であったわけではないし、また一貫して政府直営事業でありつづけたわけでもない。

こうした事例からもみられるように、自由競争の価格機構を歪めやすい費用逡減性あるいは非分割性という事業の性格は、経営形態を決定する有力な要因ではあるけれども、決定的かつ唯一の要因ではないことにとくに留意すべきである。かかる性質をもつ事業は通常「自然独占」と特徴づけられており、公益事業部門にみられるように私的資本による民営形態をとることが現実に可能である。すなわち、私的資本の独占を公認し、そのかわり独占的供給者としての行動を政府が規制するという民間公益企業方式（私鉄、電力、ガス）である。したがって、こうした経営形態と規制方法からさらに進んで政府事業化されるためには別の要因が作用しなければならない。この要因は言うまでもなく政府の経済政策であり、その目的をスローガンのようにいえば社会一般の利益または公共的利益の確保である。しかし、公共的利益という概念はきわ

(5) 専売公社は財政収入と業タバコ生産者の保護を主たる目的にしているといえる。

(6) 費用逡減（収獲逡増）は巨大な固定資本の存在、すなわち、固定費用の大きさから生ずる。しかし、固定費用の大きさは需要との相関関係で規定される相対的または歴史的要因であって、技術的な独立要因ではない。したがって、

費用逡減の可能性のある産業分野については歴史的・国際的な比較研究が必要となる。なお、費用逡減は分割不可能な固定資本から生ずる問題なので、非分割性の問題ともよばれる。こうした点については、たとえば、岡田清「公企業の役割とその形態」『季刊現代経済』22号、1976年春号）をみよ。

めて曖昧であり、歴史的背景の中で具体的に規定する以外にない。たとえば、これを資本主義社会の存立と再生産にとって必要不可欠な事業といいかえてみても事情は同じであろう。

さて、政府直営事業の歴史をみると、産業保護政策、雇用確保政策、所得再分配政策、福祉政策、賃金・物価政策、地域開発政策、産業基盤整備政策、軍備拡充政策などとして歴史的に展開された政府の経済政策が、政府直営事業の形成にとってきわめて有力な要因となってきた。たとえば、幼稚な段階にある重要産業を産業資本の確立という産業政策の要請から保護育成する場合、逆に衰退しつつある重要産業を雇用政策などの要請から維持する場合、軍需産業を軍事政策の要請から育成奨励する場合、あるいはまた再生産基盤の確立や国民経済の統一的発展という政策要請から運輸・通信部門などを整備充実する場合など、個々の経済政策のあり方とそれに対応する政府直営事業の内容はさまざまである。そして、経済政策の歴史の変貌に応じて、政府直営事業の種類・範囲も変化してゆく。

ところで、ここで問題にしている鉄道事業や電信電話事業には、さきにも指摘したように、費用逡減性あるいは非分割性という経済的性質がある。したがって、事業経営についてなんら公的規制を受けないような一般民間企業形態をとることはできない。このような事業において、価格機構のもつメリットがとくに重視されるならば、すなわち公的規制を最小限に抑えた私的資本の経営効率性がとくに重視されるならば、おそらく経営形態としては公益企業という民営形態が選択されるであろう。他方、経済政策を達成するための政府の統制のおよびやすさがとくに重視されるならば、すなわち経済政策遂行上の効率性がとくに重視されるならば、おそらくその経営形態としては特別会計という政府直営形態が選択されるであろう。こうした観点からみた場合、軍事政策からの要請が希薄になっ

た戦後においても、これら事業が民間公益企業という経営形態をとらなかったのは、結局のところ後者の経済政策上の要請または効率性がなお優位にあったからにほかならない。つまり、再生産基盤の整備充実、国民経済の有機的統一および発展といった経済政策目的を追求するための効率性が自由経済的イデオロギーによって支持された企業経営の効率性よりも重視されたわけである。といっても、経済政策遂行上の効率性のみが重視されたわけではない。鉄道事業や電信電話事業の運営が従来の特例会計から政府全額出資の公社に移管されたことは、経営上の効率性もまた配慮されたことを物語っている⁽⁷⁾。

ところが、経済政策遂行上の効率性を基調にしつつ経営上の効率性をも配慮した「公社」という経営形態は、妥協の産物であるがゆえにもともしきわめて不安定なものであった。というのは、経済政策遂行上の効率性が重視される事業の場合には、必然的に一般会計との制度的結合が必要となる。ところが、公社には経営上の効率性を確保する歯止め措置として独立採算制、すなわち一般会計からの分離独立制度が導入されているからである。こうした事業経営の枠組のもとでは、経済政策遂行上の効率性と経営上の効率性とのバランスがうまく保たれないかぎり、公社の経営は破綻してしまう。現在の公共企業体の諸問題、なかんずく国鉄の経営破綻はまさにこうしたバランスの崩壊によるものであるといえる。そして、このバランスの崩壊は公共企業体発足当時には予想もなかったであろう日本経済の高度成長とその成長過程でバランス回復策を怠ってきた政府⁽⁸⁾の態度にその原因がある。したがって、公共企業体を再建する1つの途は経済政策遂行上の効率性を一部犠牲にしてバランスの回復をはかることであり、より具体的にいえば、公共企業体の事業経営を厳格に制約している公的規制を緩和することである。

(7) この点は予算制度、会計制度、資金調達方式などの弾力化又は企業化としてあらわれている。

(8) この場合、政府という概念は国の行政府だけを意味するのではない。国と地方、しかも立法府をも含めた政府である。

そして、もし経済政策遂行上の効率性を一部たりとも犠牲にできないというならば、一般会計との結合、すなわち財政助成を制度的に保障する以外もはや途はない。

II 国鉄における公的規制の根拠と問題点

(1) 公的規制の概要

前項で指摘したように、公共企業体という事業組織は公益企業的側面と経済政策の手段という側面とをあわせもっている。したがって、公共企業体に課せられている公的規制は、民間公益企業の場合よりも一段と範囲が拡大され、またその度合も強化されている。というのは、公益企業に固有な公的規制に加えて、経済政策を遂行するための公的規制がさらに公共企業体には課せられているからである。

以下、こうした公的規制のうち、主要なものを取り上げて検討してゆくが、その前に2つの点について断っておかなければならない。

第1は、検討の対象を国鉄にしぼらざるをえないという点である。これは公的規制のもたらすさまざまな問題あるいは矛盾が現在の国鉄に集中的にあらわれているからにほかならない。むろん、電電公社や専売公社にも多くの検討すべき問題があるけれども、事態の深刻さはまだ国鉄ほどではない。また、国鉄に関する検討結果が電電公社や専売公社の分析にあたって1つの参考になりうることを確信しているからである。

第2は公的規制のすべてを検討対象にしているわけではない点である。ここで検討する主たる公的規制というのは、公共企業体の事業経営に直接影響をおよぼす種類のもの、すなわち業務範囲、業務停廃、投資政策、価格決定、賃金決定などに関する公的規制である。このほか、公共企業体にたいしては役員人事、予算・決算制度、会計制度などに関する公的規制も課されており、無視しえぬ問題をもたらしているが、前述したような公的規制と比較すれば事業経営におよぼす影響は間接的であるといわなければならない。

さて、国鉄にかかわるさまざまな公的規制はつぎのような2つの根拠によっていると思われる。第1は政府による独占事業という認識である。そして第2は、その事業が国民生活や経済活動にとって不可欠な基本的要素であるという認識である。こうした根拠から以下に述べるようなさまざまな公的規制が国鉄の事業経営には加えられている。

(2) 業務範囲

国鉄が遂行すべき業務は日本国有鉄道法（昭和23法256）において法定されている。すなわち、国鉄が直接遂行すべき業務については同法3条が、またそれに関連して国鉄が出資しうる事業については同法6条がそれぞれその範囲を定めている。こうした業務範囲の法定は電電公社にもみられるが、いうまでもなく民間の公益企業については法定主義がとられていない。民間公益企業の場合は、本来の業務の遂行に支障をおよぼさないかぎり、主務大臣の許可を得て他の業務を営むことができるのである（たとえば、電気事業法〔昭和39法170〕12条、ガス事業法〔昭和29法51〕12条など）。

国鉄（あるいは電電公社）について業務範囲の法定主義がとられているのは、第1に独占事業であること、そして第2に政府の事業体であることのためとされている。すなわち、第1は、その独占力を行使して他の業務に進出することを抑止し、本来の業務に専念させるといういわゆる「専念義務」である。これは独占規制の性格をもつ。第2は、政府の事業体が私的資本の活動分野に進出することを規制し、私的資本の企業活動を保護するといういわゆる民業圧迫思想である。これは経済政策上の要請といえる。こうした観点から、国鉄の業務範囲（および出資対象事業）は鉄道事業およびその付帯事業に事実上限定されている。近年、この制限が若干緩和され、パイプラインの敷設やターミナルビルの建設が厳しい条件のもとで認可されるようにはなったが、法律による業務範囲の規制は私鉄に比較するときわめて厳しいものといわざるをえない⁽⁹⁾。

というのは、鉄道事業は本来ディベロッパーの性格をもっており、開発利益の吸収が不可欠だからである。私鉄が関連事業への投資つまり多角経営化によって開発利益の吸収をはかり、それによって鉄道事業を維持していることはすでによく知られた事実であろう。ところが、国鉄の場合は業務範囲の法的規制によって、開発利益の吸収を可能にするような事業経営がほとんど禁止されており、鉄道事業のみで採算をとらざるをえない状況におかれているのである。

(3) 業務停廃

国鉄の遂行する事業、すなわち鉄道による輸送サービスは国民経済の再生産と発展にとって、あるいは国民の日常生活にとって不可欠な要素であり、しかも、こうした事業が独占事業として営まれているため、他に有力な代替事業が存在せず、また備蓄性に欠けているという認識から、業務の継続にたいしては厳しい保障措置が、逆にいえば業務の停廃にたいしては強い規制措置がとられている。

ところで、国鉄業務の停廃はおおよそつぎのような2つの原因から生ずると思われる。第1は営業路線の休止あるいは廃止という長期的または恒久的な停廃であり、第2は労働争議(同盟罷業や怠業)やロック・アウトなどの争議行為による一時的な停廃である。これらの業務停廃にたいする規制措置は、地方交通線(いわゆる赤字ローカル線)の廃止問題⁹⁾および職員・組合の争議権問題として現在大きな社会的・政治的問題となっている。このうち、争議行為による業務停廃については後に検討することとし、ここでは営業線の休止または廃止による業務停廃をとり上げる。

国鉄が既存営業線を休止または廃止するため

には、運輸大臣の許可又は認可を受けなければならない(日本国有鉄道法53条3項)。こうした業務の休止または廃止にたいする規制措置は民間の公益企業の場合にも存在し(たとえば、私鉄は地方鉄道法〔大正8法52〕27条、電力は電気事業法14条、ガスはガス事業法13条)、いずれも主務大臣の許可を条件としており、国鉄の場合のみとくに厳しいわけではない。しかし、許可を得るまでの実際の手続きは営業線の休止または廃止を事実上ほとんど不可能にしているといつてよい。というのは、たとえ国鉄が既存営業線の廃止を計画したとしても、利害関係をもつ沿線地方自治体の同意を取りつけないかぎり、運輸大臣の許可は受けられないからである。この場合、周知のように、地方自治体の同意を取りつけることはきわめて困難なのが現状である。地方自治体は地域経済・社会の衰退をくいとめる手段として営業線の廃止にはおおむね絶対反対であり、これをうけて政府も廃止を許可しないということは、国や地方自治体とその経済政策や社会政策の一部を国鉄に代行させるということにはかならない。実際、こうした営業線は当然大幅な採算割れ路線(赤字路線)であるから、その業務の継続は黒字線からの内部補助に依存することとなり、この場合には国鉄は地域間の所得再分配機能を果たしていることになる。たとえ、地方自治体の同意によってなんとか廃止にこぎつけたとしても、これまでの例では、多くの場合その見送りとして代替輸送機関の保障、財産の譲渡、補償金の交付などの措置が必要であり、国鉄の負担は容易には軽減されない。またこの見返り措置に加えて、廃止交渉に要する膨大な時間と人数も無視できない問題である¹⁰⁾。

9) 国鉄の関連事業への投資や範囲拡大の経緯については『日本国有鉄道関係資料集』(昭和51年11月5日)57~58頁をみよ。

なお、その後、52年末の日本国有鉄道法6条の改正で、出資事業の規制がかなり緩和されることになった。これによって、国鉄用地の活用が一層促進されるであろう。

現在国鉄はスポーツ施設、レジャー施設、ホテル、ショッピング・センター、駅ビル上公団住宅などを計画しているが、具体的には施行令の改正をまって実施されることに

なる。

10) 昭和50年度における国鉄の営業線区は244線区であるが、このうち収支件数が100%以下のいわゆる黒字線区は新幹線、山手線、高崎線の3線区にすぎず、残る241線区は収支係数100%超のいわゆる赤字線区である。この赤字線区のうち、人件費すら賄えない線区が219線区にも達しており、内部補助による赤字ローカル線の維持はきわめて困難な状況になっている。詳しくは、日本国有鉄道関係資料集(前掲)74~75頁を参照のこと。

(4) 新線の建設

国鉄がおこなう設備投資には新線建設のほかに、輸送力増強のための複線化や電化、保安強化のためのCTC化や自動信号化、車両購入などがあるが、公的規制という観点からみてもっとも重要な新規設備投資は新線の建設であると考えられる。しかし、新線（新幹線を含む）の建設は現在国鉄自身の任務とはいえ、新線建設の大部分は日本鉄道建設公団（昭和39年発足）が担当している。すなわち、国鉄自身がおこなう新線建設は新幹線鉄道（全国新幹線鉄道整備法〔昭和45法71〕によるもの）の一部にすぎず、通常の新線（鉄道敷設法〔大正11法37〕によるもの）のすべてと新幹線鉄道の残りの部分は日本鉄道建設公団が建設を担当しているのである。この日本鉄道建設公団が建設した新線については、国鉄が公団から譲渡または貸付を受け営業することになっており、鉄道事業の建設主体と営業主体が制度上ほぼ分離されているのである。もちろん新線の建設にあたっては国鉄と公団の間で協議がおこなわれるけれども、ここで重要なことは、最終的な決定権限は後に述べるように国鉄にもまた公団にもないことである。したがって、営業を担当する国鉄の需要予測などに新線建設の判断基準がないため、新線の建設は国鉄の経営に大きな問題を投げかけることになる。

さて、新線の建設は運輸大臣の許可を受けなければならない（日本国有鉄道法53条1項）。しかし、運輸大臣は新線建設にあたってあらかじめ鉄道建設審議会に諮問しなければならず、審議会の建議をまって初めて新線の建設が決定される仕組みになっている（鉄道敷設法4条、全

国新幹線鉄道整備法5条）。このように新線建設の決定権限は事実上鉄道建設審議会に握られているのであるが、この審議会の構成は国会議員10名、関係省庁事務次官9名、学識経験者8名など総計30人からなり、このうち新線の営業を担当しなければならない国鉄の代表は国鉄総裁1人であるにすぎない（鉄道敷設法6条）。国会議員が3分の1をしめるこの審議会は営業採算よりも、経済基盤の強化、地域格差の是正といった経済政策的・政治的要請を優先させがちであり、そのため新線の建設にはきわめて積極的である。こうして、新幹線鉄道網の新設はその基本計画から、また通常の新線の建設は大正11年に制定された鉄道敷設法の別表（ここには約150の建設予定線区が具体的にリスト・アップされている）からそれぞれ審議会によって建議され、つぎつぎと着工されてゆくことになるが、そうした新線のほとんどは採算見込みのない赤字線である。このように新線建設に関する意思決定権限は当事者である国鉄にはなく、国鉄はただ経済政策や政治的配慮のコストを一方的に負担して経済計算を度外視した営業を開始しなければならないのである。しかし、いったん営業を開始すれば、前述したような業務停廃にたいする規制措置によって容易には廃止できないのである。

なお、新線建設については日本鉄道建設公団の役割を簡単にでも検討しておかなければならないだろう。この公団は、昭和39年に発足したが、その経緯はおおよそつぎのようであった。当時、わが国では経済成長政策が積極的におし進められていたが、その基盤整備として鉄道網の整備が強く要請されていた。しかし、国鉄は

(1) 新幹線を除くと昭和44年から50年にかけて33線区、218.4キロの赤字線が廃止されている。線区でいえば12.0%の廃止であるが、営業キロ程ではわずか1.0%の廃止であるにすぎない。廃止された線区はすべてごく短距離のローカル線かまたは幹線系支線である。またそれら線区は戦前の地域社会経済の構造に依存していたものであり、特定の輸送需要（兵員輸送や鉱石・木材輸送などを）対象としていた。戦後の地域経済の構造変化によって、輸送需要が急減し、営業収支係数が1,000%を越えるものも少なくなかった。その実態に関しては、『日本国有鉄道関係資料集』（前掲）79～84頁を参照されたい。

(2) 昭和50年末までの新線建設（計画も含む）をみると、全線開業したものが18線区494キロ、部分開業が16線区312キロで合計34線区806キロである。（以上いずれも新幹線を除く）。これに加えて、路盤工事線で未開業のものが41線区1,690キロ、路盤未着工のものが9線区249キロで合計50線区1,939キロに達している（新幹線を除く）。廃止線区を大きく上回る新建設線区の中で、採算がとれるまたはその見通しがある線区は殆んどないといつてよい。

こうした新線建設のこれまでの経緯は『日本国有鉄道関係資料集』（前掲）100～105頁をみよ。

その財政上・経営上の制約から新線建設に要する資金を確保するメドがつかず、計画された新線建設の実現は不可能な見通しであった。このため、従来、国鉄のおこなっていた新線建設事業を国鉄から分離し、それに専念しうる機関、すなわち日本鉄道建設公団を発足させたのである。

この公団についてはつぎのような2つの評価がありえよう。第1は、国鉄の経営事情から生ずる新線建設への歯止めを取り払い、新線建設への経済政策や政治の介入を一層容易にしたという点である。これは公団発足の経緯からみて当然の評価といえるが、より基本的な問題は新線建設の決定権限を事実上掌握している鉄道建設審議会のあり方に、さらにつき詰めれば、決定権限を当事者である国鉄から奪っている制度そのものにあるといわなければならない。第2は、建設と営業の分離によって、いわゆるイコール・フットィング論が主張する状況に鉄道輸送事業も一歩近づいたのではないかという点である。しかし、道路、港湾、空港の整備が主として特別会計によって営まれ、財源の大半を一般会計に依存しているのに比較して、鉄道建設の場合は公団によって営まれ、財源の2割程度を一般会計に依存しているにすぎない。もちろん、道路と鉄道ではその利用形態が異なるので、通路費の一般財源負担にかかわるイコール・フットィング論を機械的に適用するわけにはいかない。だが、それにしても、輸送機関相互の競争条件の平等化にはほど遠い状況であるといわなければならない。

(5) 運賃決定

民間公益企業の場合には、独占的地位の公認と引き換えに、これまで一部ふれてきたようないくつかの公的規制が課されている。そのうちでおそらくもっとも重要なものは、独占的地位

を利用した価格決定（したがって独占利潤の獲得）にたいする規制であろう。たとえば、わが国の公益企業をみると、私鉄運賃（地方鉄道法21条）、電気料金（電気事業法19条）、ガス料金（ガス事業法17条）はいずれも主務大臣の認可を受けなければならない。しかし、国鉄運賃や電信電話料金の場合は、周知のようにさらに厳格であり、これまではいわゆる法定主義がとられてきた。この根拠はよく知られているように、財政法3条と財政法3条の特例に関する法律にある。財政法3条は「租税を除く外、国が国権に基いて収納する課徴金及び法律上又は事実上国の独占に属する事業における専売価格若しくは事業料金については、すべて法律又は国会の議決に基いて定めなければならない」と規定し、さらに財政法3条の特例に関する法律は財政法3条が適用される具体的対象を国鉄運賃、電信電話料金など3グループに特定しているのである。ただし、国鉄運賃について法定主義がとられているのは旅客運賃および貨物運賃の基本賃率に限られ、他の特急・急行料金、グリーン料金などは運輸大臣の許可料金となっている¹³⁾。

さて、しばしば指摘されるように、財政法3条は租税法律主義を規定した憲法84条の趣旨を受けついでものとされている。すなわち、国の独占に属する事業の価格と租税とは政府活動の費用負担として同質性を有するという考え方である。国鉄や電電公社についていえば、その事業が国の独占であって他に代替事業が存在せず、しかも事業の性格が国民すべてにとって必要不可欠なものであるがゆえに、その価格は実質的に租税のような公権力による強制負担という性質を有するという認識である。しかし、租税法律主義の趣旨を国鉄運賃や電電料金に適用することには大きな問題がある。この点はすでに示唆したところであるが、ここでもう一度要点の

¹³⁾ その後、52年末の国鉄運賃法改正で、基本賃率法定主義の暫定的緩和が行われた。前年度経費増加分に相当する基本賃率の引上げを運輸大臣の認可権限としたものであるが、国鉄財政の現状からみて恒久的なものとなろう。なお、今後は全国同一賃率・遠距離逦減制という運賃構造そのものの再検討が問題となろう。具体的には地域別（線区

別）や時間帯別、さらに季節別の異なった運賃構造が考えられる。この中で特に問題となるのは地域別（線区別）の運賃構造であり、これは現在の線区間内部補助システムを除去することになる。したがって、もしこうした方向が推進されると、国鉄経営の地域分割構想が現実的基盤を得ることになる。

み指摘しておこう。

租税法律主義は政府事業の種類または性格と密接な関連をもっている。通常一般会計で営まれるような政府事業の場合は、価格機構で処理することが不可能か、あるいはいちじるしく困難であり、そのため事業の費用（財源）を対価という形で調達することができない。そこで、こうした政府事業の財源は公課に依存せざるをえなくなる。なぜなら、かかる政府事業の受益者や受益の程度を特定することがいちじるしく困難であるため、国民すべてを受益者とみなし、一律に（受益の程度に差異を認めず）費用負担（租税）を国民に強制する以外に方法がないからである。それゆえに、課税額や課税方法については国民の厳格なコントロールが必要になるのであって、これが租税法律主義の趣旨であるにはかならない。また、租税は受益者や受益の程度を特定した対価ではないから、租税を財源にした政府事業にはおよそ企業的意思でのコスト、収益といった概念はなく、したがって事業の採算性あるいは収益性もちろん問題にならない。

これにたいして国鉄や電電公社の場合は、受益者および受益の程度を特定することが可能な事業であり、換言すれば価格機構を活用することのできる事業なのである。国鉄や電電公社が遂行している事業を一般会計ではなく、公共企業体に営ませている基本的理由はまさにこの点にある。国鉄運賃や電電料金は租税と本質的に異なっており、明らかに事業の価格であるといわなければならない。したがって、当然、コストや収益の概念が存在し、採算性も問題になるのである。にもかかわらず、国鉄運賃や電電料金に租税法律主義の趣旨を適用し、一方で独立採算制原則によって一般会計からの分離独立を規定することは疑問といわざるをえない。

もっとも、実質的な問題は法定主義の内容であり、国会のコントロールが独占利潤を目的とした独占価格形成のチェックに限定されていればあまり問題はない。しかし、国会にそうした限定的コントロールを期待することはむづかしい。しかも、国鉄運賃についてさらに事情を複雑にしているのは国鉄運賃を定める国有鉄道運賃法（昭和23法112）の規定である。同法1条2項では国鉄運賃の4原則が明示されているが、その中で3番目の「産業の発達に資すること」と最後の「賃金及び物価の安定に寄与すること」の2原則がとくに注目される。この原則は国鉄運賃の決定に経済基盤整備、地域格差是正、物価安定といった経済政策目的が介入することを公然と認めているのである。こうした原則が存在し、しかも国会の議決によって決定されるという制度のもとでは、国鉄運賃は経済政策の手段として位置づけられたも同然であり、独立採算制という歯止め措置も事実上その意義を失ってしまう。

(6) 公共負担

国鉄の旅客・貨物運賃については多種多様な割引制度がある。その1つのタイプは周遊割引、団体割引などのいわゆる営業政策的割引であるが、ここで問題にするのはもう1つのタイプの公共割引制度、いわゆる社会政策的割引である。その代表的なものとしては旅客運賃の定期割引・身体障害者割引や貨物運賃の政策等級割引などがあげられる⁰⁴。公共負担とよばれるこの割引義務は物価政策、産業政策、社会福祉政策、文教政策などの一環としておこなわれているもので、その大部分は国鉄運賃の割引という形をとる実質的な所得再分配政策である。国鉄の運賃がこうした公共負担を織り込んだうえで収支均衡となるよう決定されるならば、その運賃水準は公共負担分だけ押し上げられることになる。

04 旅客運賃については、一般定期割引（通勤・通学）、特別定期割引（被保護世帯員など）、身体障害者割引、被救護者割引、戦没者遺族割引など約10項目の割引制度が、また貨物運賃については生活必需物資を対象とした政策等級など数項目の割引制度がある。この他、新聞、雑誌の特別割引制度も無視できない割引率は各項目によって異なる

が、高いもので10割、低いもので1割となっている。また各項目の歴史的沿革も様々である。

割引義務およびその根拠について詳しくは石川達二郎『国鉄その財政的構造』（交通日本社、昭和42年）407～409頁や『日本国有鉄道関係資料集』（前掲）152～154頁を参照されたい。

この場合、運賃水準の上昇に輸送需要が弾力的であるならば、国鉄の旅客・貨物輸送需要量は減少し、国鉄に損失をもたらす可能性が強い。これにたいして、輸送市場における国鉄の独占的地位が完璧なものであれば、その輸送需要は運賃水準の上昇にたいして非弾力的であり、直接国鉄に損失はもたらさない。この場合には、公共負担の対象とはならない旅客や商品購買者から公共負担の対象となる旅客や商品購買者に実質的な所得移転がおこなわれることになる。他方、なんらかの理由で——物価政策や地域開発政策など——公共負担分が十分に運賃水準に織り込まれない場合には、輸送需要の大幅な増大が生じないかぎり、国鉄は損失をこうむることになる。

公共負担についていえば、問題は公共負担を要請したような経済政策にあるのではない。かかる経済政策を遂行する手段として、すなわち所得再分配の手段として国鉄運賃の割引という方式を用いることの是非が問題なのである。この点で、運賃の公共割引政策のほうが一般的な所得再分配政策よりもその政策目的からみてより効率的であるならば、公共負担制度はむしろ積極的に維持されるべきであろう。ただその場合は、公共負担による収入減を一般財源で補償することが必要となる。実際、西ドイツ、フランスなどではそうした補償制度が存在する。

(7) 賃金決定

公共企業体職員の賃金決定に関しては、給与準則（たとえば日本国有鉄道法44条、日本電信電話公社法72条など）によっていわゆる給与総額制という枠がはめられており、この給与総額の変更は最終的には国会の議決によらなくてはならない（公共企業体等労働関係法〔昭和23法257〕16条）。こうした賃金決定にたいする規制は労使両当事者の団体交渉による労働協約締結を事実上不可能にしており、公社の当事者能力を直接的に制約するものとして多くの議論をよんでいる。

給与総額制度が設けられた理由については一般につきのような説明がなされている。すなわ

ち、独占的地位にある公共企業体の場合は、たとえ多額の利潤が生じたとしても、企業努力による利潤発生とは同一視できない。逆に、採算状態が悪化したとしても、それをすべて労使の責任に帰することはできない。要するに、一般の民間企業とは異なり、その採算がただちに賃金決定の要因とはなりえないということである。ここにかがえる考え方は、公共企業体が国の独占事業という地位を利用して、価格引上げに訴えたり、あるいは政府の財政援助に期待したりして、安易な賃金決定（引上げ）をおこなうのではないかという懸念である。

しかし、すでに検討したように、国鉄運賃にしろ、また電電料金にしろ、その決定は原則として国会の議決による法定主義をとっており、その改正には一定の規制が加えられている。また、これまで強調してきたように、公共企業体の経営には一般会計からの分離独立を制度化した独立採算制原則が適用されており、政府の恒常的な財政援助を期待することも困難である。ちなみに、独占的な地位を有する民間の公益企業の場合をみると、その賃金決定にたいしてはなんらかの規制が課されていない。また、政府出資の公団（このうち、日本道路公団や新東京国際空港公団など8公団は公社と同じく100パーセント政府出資である）をみても、大蔵省による実質的なコントロールがあるとはいえ、給与総額制度（公労法16条の適用も含む）という規制措置は存在しない。このようにみてくると、給与総額制度の存在理由はかならずしも説得的とはいえなくなってくる。だが、仮に給与総額制度を廃止して、賃金決定を労使の団体交渉に委ねたとしても、現状では実りある成果を得ることはできないであろう。給与総額制度はたしかに公社の当事者能力を直接制約しているものであるが、この制度が廃止されたからといって、公社の当事者能力が実質的に強化されるわけではないからである。この点については次節で再びふれるであろう。

Ⅲ 公的規制の帰結

(1) 国鉄経営の悪化とその要因

前節において国鉄に課せられているさまざまな公的規制とその根拠を検討してきた。その結論を要約して述べればつぎのようになるであろう。すなわち、第1に、さまざまな公的規制は十分納得しうるだけの根拠をかならずしも有してはいないこと。第2に、さまざまな公的規制による事業経営の制約は独立採算制という経営財務原則とかならずしも両立しえないこと、の2点である。しかし、こうした公的規制に関する問題は少なくとも昭和30年代後半までは顕在化しなかったといつてよい。これを国鉄についてみれば、旅客・貨物の輸送需要が十分に存在し、かつ地域的にも普遍性をもっていたこと、そして、国鉄が輸送市場において事実上独占的地位にあり、輸送需要の過半をほぼ一手に引き受けていたことが指摘されよう。ところが、国鉄経営を支えてきたこうした条件は日本経済のいちじるしい成長の課程でしだいに変化し、公的規制のはらむ問題を国鉄経営の破綻として顕在化させるに至った。

日本経済の成長によって輸送市場あるいは輸送構造がどのような変化をとげたかについてはこれまでしばしば論じられてきた。ここではその要点のみを指摘しておこう。

④ 輸送需要の地域的偏在化

日本経済の成長過程で生じた1つの問題に地域的な経済・社会構造の変化があり、それは一般に過疎・過密現象とよばれている。かかる現象を生みだした原因として、おそらくもっとも重要なものは製造業部門を中核とした高い資本蓄積率であろう。周知のように、民間企業の資本蓄積は都市集積の利益を求めて、あるいは原材料輸入の便宜を求めて太平洋ベルト地帯に集中し、しかも高い付加価値生産性を実現した。これによって、付加価値生産性の低い第一次産業部門（とくに農業）の分解が促進され、労働力が産業都市地域に流入集中するようになった。また、石炭から石油への転換というエネルギー

革命によって石炭鉱山の閉鎖が続出したことも重要な点である。こうした産業構造の地域的変化およびそれにとまらぬ人口の地域的移動によって、輸送需要の総量は増加したとしても、地域的には輸送需要がきわめて強い偏在傾向を示すようになった。

この輸送需要の地域的偏在は国鉄に2つの大きな問題をもたらした。第1は、都市過密地域において急増した輸送需要が国鉄に輸送力増強のための巨額な設備投資を要請したことである。しかし、経営悪化による資金上の制約や土地問題から国鉄の投資テンポや近代化が輸送需要の急増に追いつくことができず、そのために輸送需要の一部が他の輸送機関に流出するという結果を招いた。第2に、従来の農山村地域や鉱山地帯においては、人口の流出による旅客輸送需要の減少に加えて、石油・木材・非鉄金属などの輸入依存による貨物輸送需要の急減が生じ、地方交通線の採算悪化が決定的になったことである。

⑤ 代替輸送機関の抬頭

経済成長の過程で生じた輸送市場の変化のうち、おそらくもっとも決定的なものは自動車（道路輸送）、航空機（国内航空）、船舶（内航海運）といった鉄道と競争的な輸送機関が発達したことであろう。とはいっても、これら輸送機関が国鉄と全面的に競合的であったとは思えない。つまり、輸送サービスの特質に応じて、従来国鉄に集中していた輸送需要が各輸送機関に分散するという側面がみられるのである。しかし、より重要な点は一定の限度はあるにしても、ともかく輸送機関相互の代替性が高まったという輸送市場の変質である。このことは、輸送市場における国鉄の従来へのシェアを容易に低下させるものであり、輸送市場における独占性という国鉄経営の基盤を掘り崩すものであった。

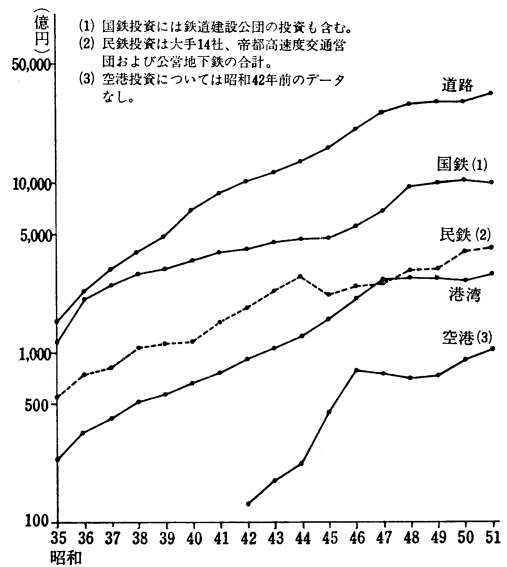
ところで、自動車や航空機といった輸送機関が発達した理由はつぎのような事情からと考えられる。①経済成長政策の遂行にあたって、隘路になりかねない輸送力を増強するために、政府が道路、空港、港湾の整備を積極的におこな

ったこと。これによって、自動車交通、航空輸送、内航海運のキャパシティが拡大されただけでなく、道路、空港、港湾整備が主に一般公共事業（特別会計事業ではあるが財源の多くを一般会計に依存した）としておこなわれたため、通路費が主として一般財源負担となり、それだけ自動車輸送や航空輸送のコストも削減されることになった。②所得の上昇といった国民生活の向上にもなると、輸送サービスの質にたいする関心が高まったこと。たとえば、食料品の鮮度にたいする選好がトラック輸送を促進したこと、また、輸送時間の短縮にたいする欲求が航空輸送を発達させたこと、さらに、輸送の快適性や機動性が自動車輸送（とくに自家用車）を増大させたこと、などがあげられよう。③所得の上昇によって自動車輸送や航空輸送の料金が相対的に低下したこと。また、自動車産業の発達によって、自動車の実質価格が低下し、加えて所得の上昇と消費者信用の整備があったため、自動車の購入が個人にとっても容易になったことも指摘できよう。

以上述べてきたような日本経済の高成長の過程で生じた輸送市場または輸送構造の変化を国鉄を中心に若干のデータで裏付けてみよう。

まず、各種輸送機関の発達を示す基盤的要因である交通関連設備投資の推移を輸送機関別にみたのが図Ⅱ・1である。図Ⅱ・1では投資額とその伸び率を合わせてみるために、投資額を対数目盛りで示しておいた。ここから明らかのように、国鉄投資は道路投資につぐ大きな規模ではあるが、その伸び率は道路、港湾、空港投資に比較するとかなり低いものとなっている。特に、国鉄の経営悪化が顕在化した昭和30年代後半期から昭和40年代前半期にかけての低い投資伸び率が目立つ。それに対して、同じ時期における空港投資のいちじるしい伸びや道路、港湾、民鉄投資の着実な上昇が特徴的である。国鉄投資は40年代後半期に一時盛り返しをみせるが、その前10年間の停滞を取り戻すことはできず、他の交通投資との伸び率格差は依然として大きなものがある。ちなみに、昭和35年（この

図Ⅱ・1 国内交通関連設備投資の推移



(資料) 『日本国有鉄道監査報告書』(各年版)および『経済白書』(昭和44年, 47年)より作成

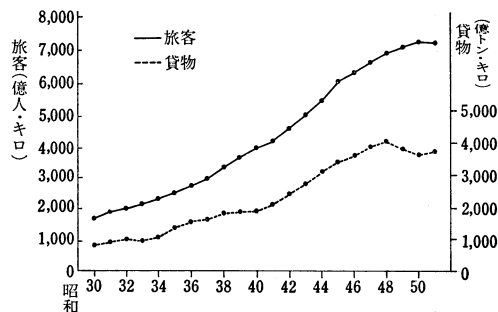
年に池田内閣によって国民所得倍増計画が策定された)の投資額を100として、昭和51年の投資額を測ると、国鉄の840に対して、道路は2,200、港湾は1,220、また国鉄資料によると空港はゆうに4,000を越えるという高い伸び率になっている。

輸送機関の輸送能力を端的に示すこの設備投資の状況から明らかなのは、高いテンポの設備投資に支えられた自動車(乗用車,トラックなど)、内航船舶、航空機の輸送力大幅アップであり、逆に設備投資の低い伸びを反映した国鉄輸送力の相対的レベル・ダウンである。こうした国鉄投資の停滞が生じたのは経営悪化による財源難を主原因としているが、複線化、電化などといった新設備投資や近代化投資の立遅れは、輸送力の相対的レベル・ダウンやコストの相対的上昇を通じて他の輸送機関の発達を促進し、それが国鉄経営の悪化にさらに拍車をかけるという悪循環をもたらした。

一方、国内輸送需要の推移をみると、石油ショック以降には、輸送需要の停滞(旅客)や減少(貨物)がみられるものの、昭和30年代中葉

以降でみると、日本経済の成長を反映して輸送需要が順調に伸びてきたことがわかる（図Ⅱ・2）。問題はこうした輸送需要における国鉄のシェア（いわゆる国鉄の独占度）の変動である。

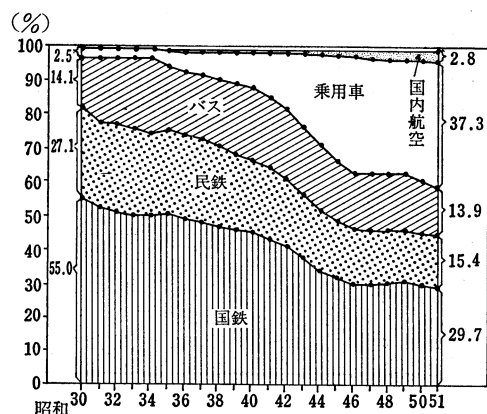
図Ⅱ・2 国内輸送需要の推移



（資料）『日本国有鉄道監査報告書』各年版より作成

まず、旅客についてみると、昭和30年には55パーセントのシェアを有していた国鉄が昭和51年には30パーセント弱という約半分のシェアに落ちこんでいることがわかる（図Ⅱ・3）。これにたいして、乗用車のシェアが昭和30年の

図Ⅱ・3 国内輸送機関別旅客輸送シェア
（旅客輸送・人キロベース）



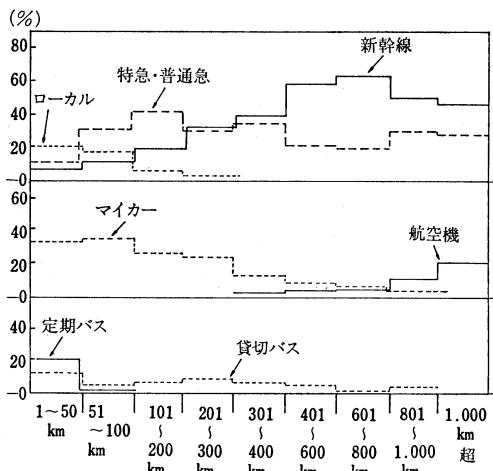
（資料）『日本国有鉄道監査報告書』各年版より作成

2.5パーセントから37.3パーセントに急上昇し、また国内航空のシェアも昭和40年代後半期から伸びはじめ、ほとんどゼロから昭和51年には2.8パーセントをしめるにいたっている。要す

るに、旅客輸送における国鉄のシェアはこの20年間に乗用車と航空機によってその2分の1が侵食されたのである。巨視的にみれば、もはや国鉄は独占的輸送機関ではなく、複数の競争的輸送機関の1つであるにすぎない。

しかし、輸送機関にはそれぞれ輸送サービスの適性があるから、平均的に示されたシェアをさらに分析してみる必要がある。いま旅客輸送の機関別シェアを距離帯別に分解してみると図Ⅱ・4のようになる。これで見ると、短距離輸送では乗用車やバスのシェアが高く、距離が延びるにしたがって国鉄のシェアが高まっているが（特急・急行、新幹線）、800kmを越すと国鉄のシェアは低下し、かわって航空機のシェアが上昇するという構造になっている。つまり、国

図Ⅱ・4 旅客輸送需要の距離帯別輸送機関別シェア（西日本地区）：昭和50年



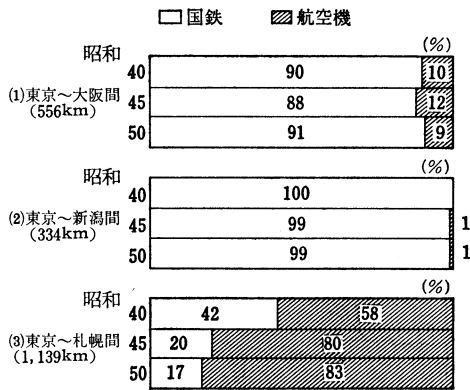
（資料）『日本国有鉄道関係資料集』（前掲）。27頁（資料18）

鉄の旅客輸送の適性は中距離輸送ということであろう。この点は同じ路線をもつ東京—大阪間や東京—札幌間などにおける国鉄と航空機のシェア構造からより明瞭に示されている（図Ⅱ・5）。要するに短距離旅客輸送においては乗用車の機動性と快適性が、また長距離旅客輸送においては航空機の迅速性がそれぞれ国鉄をしのいでいるわけである。

つぎに貨物輸送に目を移すと、国鉄のシェア

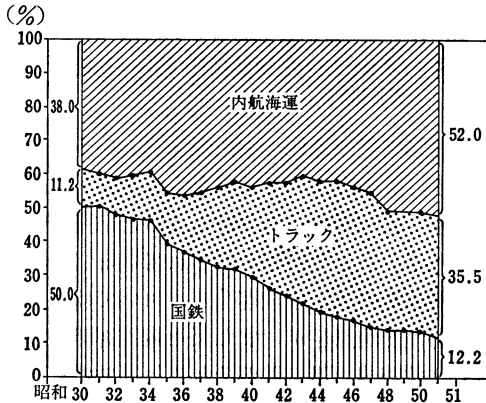
は旅客輸送の場合よりもさらに低下がいちじるしい。すなわち、昭和30年の50パーセントから昭和51年にはわずか12.2パーセントにまで落ちこんでいるのである。これにかわってシェアを伸ばしたのはトラック輸送であり、11.2パーセントから35.5パーセントに上昇している(図Ⅱ・6)。この貨物輸送についても旅客輸送以上に各輸送機関の輸送適性があるため、国鉄シェア急落の要因は輸送品目や輸送距離の観点からさらに分析しなければならない。その前に、この経済成長のプロセスで国内輸送量そのものが急減してしまった品目について若干ふれておかなければならない。これは前述したような産業

図Ⅱ・5 国鉄と航空機の旅客輸送シェアの推移



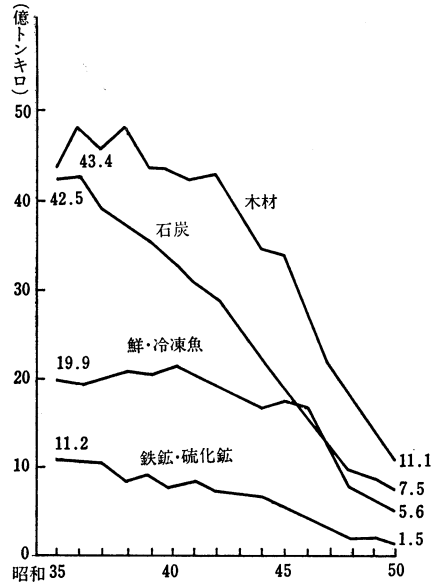
(資料) 『日本国有鉄道関係資料等』(前掲) 28頁(資料19)

図Ⅱ・6 国内輸送機関別貨物輸送シェア (貨物輸送・トンキロ・ベース)



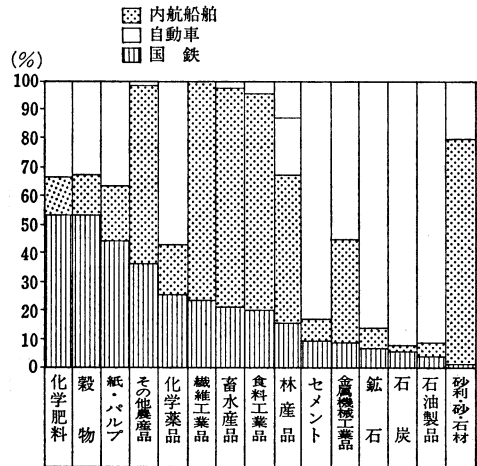
(資料) 『日本国有鉄道監査報告書』各年版より作成

図Ⅱ・7 主要品目別貨物輸送量の推移 (減少品目)



(資料) 『日本国有鉄道関係資料集』(前掲) 41頁(資料30)

図Ⅱ・8 品目別貨物輸送量の輸送機関別シェア : 昭和49年度



(資料) 『日本国有鉄道関係資料集』(前掲) 42頁(資料31)

構造の変化、エネルギー革命、海外からの輸入依存等によるものであって、具体的には石炭、木材、鉱石類などである(図Ⅱ・8)。これら品目は従来、国鉄の主要な輸送貨物であったから、国鉄にとっては輸送量の減少をフルにこうむる

ことになった。これにたいしてたとえば鮮魚類等の急減はむしろ輸送適性にもとづくものであった。この点を明らかにするために、品目別貨物輸送量の輸送機関別シェアをみたのが図Ⅱ・8である。ここから読みとれるように、国鉄が優位にあるのは化学肥料、米を中心とした穀物、紙・パルプの3品目にすぎない。一方、トラック（自動車）輸送は野菜等農産物、繊維製品、畜水産物、建設資材等に、また内航船舶はセメント、鉱石、石油製品等に特化している。これらの輸送適性についてはもはや説明するまでもあるまい。

さらに、貨物輸送の距離的適性を国鉄と比較しうるトラック輸送とのシェア構造から示すと図Ⅱ・9のようになる。いずれの距離帯においてもトラック輸送のほうが優位に立っているが、国鉄のシェアは距離が延びるほど高まるという構造になっている。

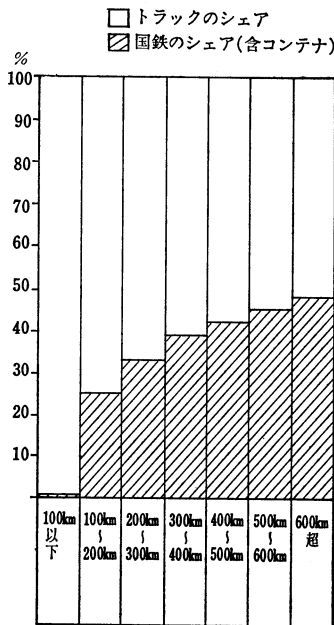
以上みてきたように、輸送市場における国鉄の独占度（シェア）は経済成長期に大幅に低下

した。その原因はすでに述べたとおりであるが、ここであらためて要点のみ指摘すれば、第1に財源難による投資停滞から輸送能力の相対的低下が生じたこと、そして第2に他の輸送機関の発達にともなって、それまで国鉄に集中せざるをえなかった輸送需要が各輸送機関の適性に応じて分散していったことである。ただ、この適性というのは所与の交通料金体系のもとで指摘されるのであって、それほど固定的なものではない。

国鉄の独占度の低下はさきにみたとおり、旅客と貨物の別、距離帯別、品目別にそれぞれ異なっており、国鉄が依然として過半の輸送シェアを維持している場合もむろんある。しかし、単一の経営体として、また独立採算制をとる公社として、さらに全国一律の運賃体系をとる輸送機関として重要なのは、輸送市場における全体的・総合的地位であり、その点における国鉄の凋落はもはや厳然たる事実であるといつてよい。

さて、これまで述べてきたように、日本経済の成長過程で輸送市場の構造には2つの大きな変化が生じた。もっとも重要な構造変化は代替輸送機関の発達によって輸送市場における国鉄の独占性が崩れたことであり、加えて輸送需要の地域的偏在が強まったことである。こうした輸送市場の構造変化はいっしょに生じたものではなく、経済成長の過程で徐々に進行したものであった。したがって、輸送市場の構造変化に対応して、国鉄の事業経営にたいする公的規制が時機を失せず修正・緩和されていたならば、国鉄経営の悪化もおそらく最少限にいとめられていたであろう。実際、輸送市場の構造変化は前節で検討したようなさまざまな公的規制の根柢を一層薄弱なものにしたといつてよく、公的規制を緩和する条件はしだいに整ってきていたのである。にもかかわらず、今日まで公的規制の緩和がほとんど実現しなかったのは、結局のところ経済政策上の配慮が優先されてきたからにはほかならない。しかも、経済政策上の配慮が優先されながら、逆に言えば独立採算制とい

図Ⅱ・9 国鉄とトラックの輸送距離帯別シェアの比較：昭和49年度



(資料) 『日本国有鉄道関係資料集』(前掲)44頁(資料33)

う経営財務原則が事実上無視されながら、一般会計との制度的結合も政府の財政事情から拒否されてきたのである。要するに、公的規制も緩和されず、かといって財政援助も保障されないという状況では国鉄経営の破綻は当然の帰結であったといわざるをえない。

(2) 国鉄経営の再建

輸送市場の構造変化によって公的規制の根拠が一層薄弱になったことはいままで指摘したが、その点をやや具体的に検討してみよう。前節で検討したように、国鉄経営にたいする公的規制の有力な（あるいはほとんどすべての）根拠は国の独占事業という認識であった。したがって、その独占性が低下したということになれば、当然、公的規制の根拠もその有効性を減ずることになる。まず、国鉄の独占性が低下したということは、輸送需要が運賃水準の変化にたいして弾力的になったということの意味している。このことは昭和51年11月の運賃大幅引上げにより生じた輸送需要の減少、いわゆる“国鉄離れ”によって、すでに実証済みであるといつてよい。ということは、国鉄運賃は権力的な強制負担であり租税と同質性をもつという運賃法定主義の根拠がほぼ崩れたことを意味する。と同時に、運賃の引上げがもはや国鉄経営再建の切札にならないことをも明らかにしているといつてよい。また公共負担はその分だけ運賃水準を押し上げることによって輸送需要の減少を招き、結局は国鉄に損失をもたらすものであることがますます明白になってきている。さらに、輸送市場における国鉄の独占性の低下は他の公的規制の根拠をも一層薄弱なものにしている。たとえば、業務範囲についてみれば、独占性が崩れた以上、「専念義務」の緩和を拒否する根拠は乏しい。また、他に代替的な輸送機関が存在しうらば、業務の停廃（地方交通線の休止または廃止）に関して厳格な規制をおこなう必然性は乏しい。さらに新線建設についても、輸送需要確保に疑問がある場合には、道路整備状況などを

配慮して無駄な二重投資を避けるべきであり、新線建設を促進するだけの決定機構は望ましくない。

したがって、独立採算制という経営財務原則の枠組が維持されるならば、つまり企業の経営効率性が重視されるならば、国鉄の事業経営を厳格に制約しているさまざまな公的規制は緩和されるべきであろう。この場合、現状のように運賃法定主義のみが緩和政策の対象にされることはあまり意味がない。繰り返し強調したように、国鉄にたいする輸送需要はすでに運賃水準の変化にたいして弾力的であり、運賃の引上げはもはや大幅な増収をもたらさないからである。公的規制の緩和にあたっては、運賃法定主義のみでなく、あらゆる公的規制を輸送市場の実情に即して見直し、総合的な緩和措置を講ずる必要がある。特定の緩和措置のみに経営再建を依存すると、たとえば連続的かつ大幅な運賃値上げを実施せざるをえないというような望ましくない結果を招くからである。

以上述べたような公的規制の総合的緩和措置は事業経営の効率性を高めることにその目的がある。ただ、これにともなう1つの問題は、かかる規制緩和措置が経営形態の変更に必然的につながるか否かということである。この点については、緩和措置の範囲や程度にもよるが、少なくともこれまで検討してきたような範囲の公的規制とその緩和（廃止ではない）では、経営形態の抜本的な変更、つまり民営化を必要条件にするとは思えない。実際問題としても、すでに成立をみた運賃法定主義緩和措置は経営形態の変更になんら言及していない。運賃法定主義は、実態はともかく理論的には租税法律主義の趣旨を受けついだものとされており、公共企業体にたいするもっとも本質的な公的規制の1つとみなされていたのである。また、公団、事業団（これらのうちで主要なものは公社と同じく100パーセント政府出資である¹⁰⁾）のように、公的規制のより緩い公企業が1つのモデルとして

¹⁰⁾ 公社、公庫等のいわゆる政府関係機関については予算はじめ多くの公的規制が課されている。しかし、広義の公企

業にはこの他、公団、事業団、営団、振興会、財団、基金特殊会社などが含まれる。これら公企業の経営形態や資本

すでに存在しているという事情もある。

ところで、公的規制の緩和についてはもう1つ問題がある。それは規制緩和の代償措置に関するものである。つまり、公的規制の緩和によって、国鉄に代行されていた経済政策手段が国鉄から切離された場合には、政府（地方自治体も含む）がその遂行を引き受けなければならないということである。実はこれが本来の姿であろう。たとえば、地方交通線の廃止や新線建設の中止にたいしては、地方自治体による経営の肩代り、道路網の整備、代替輸送機関への補助金などによって地域開発政策（地域格差是正策）を確保すること、また、運賃法定主義の緩和や公共負担の縮小にたいしては、一般的な物価抑制策の強化や社会福祉政策や育英事業を通じての所得再分配政策の充実が必要になるであろう。こうした政府による代償措置は現実には無視されることが多いだけに、ここでは特に強調しておかなければならない。

だが、公的規制の総合的緩和措置が現実にはかなりむずかしい課題であることはあらためて指摘するまでもない。経済成長がもたらした輸送市場の構造変化は前述したように公的規制の根拠を薄弱なものにしたが、一方、同じ経済成長がもたらした地域経済・社会構造の変化やインフレーションは公的規制を一面で支えている経済政策上の要請を一層強固なものにしたといっただけでよい。インフレーションの昂進にともなって、物価対策の一環としての公共料金抑制政策には国民の期待が集中し、運賃法定主義の存続がむしろ強く要請されている。また、地域社会

経済の崩壊に瀕しているいわゆる過疎地域においては、崩壊をくいとめる生命線としての鉄道役割が強調され、地方交通線の存続・新設がこれまた強く要求されている。こうした経済政策上の要請とそれを支える政治勢力のもとでは、公的規制の緩和が容易には実現しにくいことも確かであろう。

公的規制の緩和が実現困難である場合において、国鉄の再建をはかろうとすれば、政府の財政援助に依存するしかもはや途はない。すなわち、公的規制によって国鉄にもたらされる損失あるいは費用を政府が制度的に補償または助成するものであり、一般会計からの分離独立を制度化した独立採算制は崩壊することになる。この点、日本の国鉄よりも公的規制が緩やかなイギリス、西ドイツ、フランスの国鉄においてさえ、損失補償制度や経費助成制度（投資費用も含む）が整備されていることは注目に値する¹⁰。しかし、一般財源による損失補償や経費助成については、財政負担を極力回避しようとする大蔵省の基本方針があり、その制度化は事実上困難であるとみななければならない。結局、現実の選択は公的規制の若干の緩和と損失補償および経費助成の小幅かつ臨時的な措置との組合せということになる可能性が強い。

(3) 当事者能力の制約

公共企業体等労働関係法17条は、周知のように、公共企業体におけるいっさいの争議行為——職員・組合によるストライキや当局側によるロック・アウトなど——を禁止しているが、ここで問題なのはもちろん労働基本権の一部で

金はさまざまであるが、財政投融资を軸として財政および金融市場と密接な関連をもっている。一般にこうした公企業については“財政の企業化現象”あるいは“財政と金融の融合現象”と特徴づけられることが多く、その原因としては均衡財政主義を背景とした財政負担（一般財源負担）の回避があげられる。重要な点は、これら公企業の多くが公社と同様特別会計などの機能を引継ぎ、かつ政府出資に多くを依存しながら、より緩い公的規制のもとで事業を営んでいることである。詳しくは、福島・山口・石川共編『財政投融资』（大蔵財務協会、昭和48年）第4章第3・4節をみよ。またその問題点については、林栄夫『財政論』（筑摩書房、1968年）第5章を参照のこと。

¹⁰ イギリス鉄道交社の場合は非採算旅客輸送にたいする補償、ドイツ連邦鉄道の場合は設備投資助成や公共負担に対

する補償、そしてフランス国鉄の場合には公共負担や通路費にたいする補助が制度化されており、加えて欠損の補てんもおこなわれている。以上のような財政助成総額（年金負担分を除く）が国鉄支出の何パーセントをめているかをみると、1974年においてイギリス30.9、西ドイツ31.6、フランス21.7パーセントであるのにたいし、日本は11.7パーセントであるにすぎない。経営形態や公的規制の相違などから単純な比較はできないが、日本における財政助成の低さは明らかであろう（『日本国有鉄道関係資料集』209ページ。諸外国における財政助成の詳細については、日本国有鉄道監査委員会編『昭和51年度日本国有鉄道監査報告書』（昭和52年8月）171～175ページ182～183ページを参照されたい。

ある労働争議権である。これに類似した規定は電気事業に存在し、いわゆる電源ストの禁止が定められているが（電気事業及び石炭鉱業における争議行為の方法の規制に関する法律〔昭和28法171〕2条）、いっさいの争議行為を禁止するという厳格な禁止規定ではない。

争議行為の禁止規定は基本的人権の一部とみなされる労働基本権の否定であるから、それ相当の重要な根拠を有していなければならない。その根拠とは業務停廃の規制、逆にいえば業務継続の保障であると解される。たとえば国鉄についていえば、第1にその事業が独占的な事業であって他に代替事業が存在しないこと、第2にその事業が国民生活や経済活動にとって必要不可欠なものであり、しかも備蓄性に欠けていること、という基本認識である。この前提にたてば、争議行為による国鉄の業務停止はただちに国民生活の崩壊と経済活動の破綻を招き、国民大多数の基本的人権を脅かすことになる。したがって、国民大多数の基本的人権を保護するためには一部の労働基本権を否定してもやむをえない、という論理展開である。この論理展開が正しいか否かについては問わないが、少なくともその前提に変化が生じたことだけは確かだといえる。それはいうまでもなく輸送市場における国鉄の独占性の低下であり、また、輸送機関相互の代替性がかなり高まっている現状である。したがって、国鉄の業務が一時停止したとしても、そのことがただちに国民生活の崩壊と経済活動の破綻を招来するわけではない。巨視的にみれば、この点もすでに実証済みであるといつてよいだろう。このように争議行為の全面禁止という厳格な規制措置の根拠はもはや強固なものではない。もしこうした根拠がなお強調されるならば、それは不公平である。私鉄、私バス、航空、海運などと国鉄とを差別する理由は乏しい。ただ、争議行為の禁止についてはしばしば指摘されるようにもう1つの根拠が準備されており、最近ではこの方が争議行為禁止の重要根拠とされてきている。それは、公共企業体のような政府事業組織の場合には、最終的に

は財政に依存するという労使双方の安易な期待感があるため、争議行為にたいする内在的かつ経済的な歯止めが機能しない、という主張である。たしかにこうしたいわゆる“親方日の丸意識”が現状ではないとはいえない。しかし、その主たる原因は国鉄を経済政策の手段として位置づけ（すなわち国鉄経営に厳格な公的規制を課し）、独立採算原則を事実上否定してきた政府にあるといわざるをえない。公的規制の緩和は国鉄の自主的経営責任を明確にし、“親方日の丸意識”を払拭するためにも必要であろう。

しかし、ここで争議権の是非について急いで結論を出す必要はない。争議権がたとえ承認されたとしても、争議行為の頻発はけっして望ましいことではない。問題はむしろ争議権の行使を多くの場合不必要とするような労使関係の枠組みを構築することであろう。このためには、労使の自主的な団体交渉によって労働協約が締結され、確実に実施されることが必要である。ここにおいて、公共企業体の当事者能力が問題になってくる。

前節でみたように、現在、公共企業体の当事者能力を直接的に制約している公的規制は給与総額制度である。この制度の根拠にも問題があり、少なくとも国鉄の場合には独占性の低下によってもはや確固たるものではない。したがって、給与総額制度の緩和も検討されなければならない。しかし、たとえ給与総額制度が廃止されたとしても、国鉄の現状では当事者能力が形式上あるいは権限上強化されるにすぎず、それを裏付ける実質的な当事者能力は強化されない。実質的な当事者能力を強化するためには、国鉄の事業経営を制約しているさまざまな公的規制——前節で検討した営業範囲、業務の停廃（営業線の休止または廃止）、新線の建設、運賃法定主義、公共負担等に関する公的規制——について再検討をおこない、輸送市場の構造変化に即して総合的な緩和措置を講ずることが必要である。すなわち、国鉄における実質的当事者能力の強化策と経営再建策とは同一の内容をもつのである。