

中 西 健 一

『戦後日本国有鉄道論』

東洋経済新報社 1985.12 xix+299 ページ

本書は、その標題が示すとおり、戦後の国鉄がたどってきた歴史的な経過を、その公企業としての制度的枠組の内容、交通市場の変質と国鉄の地位の変化、戦後の鉄道政策、労働問題と経営形態との関連、などの視点から詳述したものである。以下の議論の便宜のために、各章の内容をごく簡単に要約しておくこととする。

序章は、「鉄道国有主義の破綻と崩壊」の過程の記述である。国鉄はGHQの指令によって公社形態への転換を強制されたが、鉄道総局・運輸省・政府による改組への抵抗もあり、「旧来の官営企業の性格を多分に残存させた日本型公共企業体」が成立した。自主経営と独立採算制をタテマエとしながら、国会・政府からの介入が強く、その結果、硬直化した公共性の理念が国鉄を支配するところとなったことが述べられている。

第1章「逼迫する輸送力としのびよる競争」では、50年代の国鉄が戦後の経済復興のなかで急速に輸送活動を拡大していったこと、しかし、投資不足によって設備の老朽化が進行するなかで、次第に他の輸送手段からの競争が強まっていったことが明らかにされている。この時期、すでに分割・民営化論が登場していたが、「公共性がまだ大きく、効率性の低下が……深刻化してはいなかった」ため、世論の支持を得るには至らなかった。

第2章「五ヵ年計画から総合交通政策論へ」は、60年代の状況のスケッチにあてられている。幹線・通勤線・

繁忙期貨物を中心に混雑現象が激しくなり、国鉄は輸送力の拡充に迫られた。しかし、「競争的交通手段の潜在的発展力を軽視した」この時期の需要予測と設備投資が、その後の「資源の浪費を招いたばかりでなく、長期債務を膨大化させ、国鉄経営圧迫の一大要因と」なっていた。経営悪化の背景には、いわゆる地方交通線維持の負担と、運賃における各種の公共負担をも無視しえないが、国鉄がこうした点に関して是正を訴えるよりも、むしろ、いわゆるイコール・フットィング論や「総合交通政策」論を展開して、鉄道に配慮した交通政策の要請に終始した経緯が跡づけられている。

第3章「画餅的財政再建計画と破局への道」の対象である70年代には、赤字経営が続くなかで数次にわたって再建計画が作られたが、いずれも挫折した。挫折の原因は、直接的には過大な需要予測と過少な費用見積りであったが、その根底に「組織保有本能に根ざす『鉄道不滅論』があった」ことが指摘され、財政再建計画実施の過程についても、「利用者負担と納税者の負担とが著しく増加したのに比べ、……国鉄自身の経営努力の成果はあまりにも貧困」であったことが述べられる。

続いて、補章Ⅰでは「貨物輸送はなぜ『崩壊』したか」、補章Ⅱでは「労使関係とスト権問題」について、それぞれ著者の見解が整理される。とくに後者は、つぎの結章への橋渡しをも兼ねたものと見ることができる。国労・動労を中心とする国鉄労組は、70年代になると、公共部門における争議権の付与を直接の目的に掲げて活動を展開するようになった。当然のことながら、争議権が認められるためには、使用者側に当事者能力がなければならない。しかし、当事者能力の制限は経営形態と本来的に結びついていると考えるべきであり、したがって、争議権の問題の検討は、必然的に経営形態の検討にたどり着く。すなわち、経営形態問題は、労使関係との係わりからも浮上してこざるを得ないものであったことが、ここで明らかにされている。

結章「分割・民営へ」は、臨時行政調査会による「行政改革に関する第3次答申」(基本答申)提出までの経緯と、その内容の検討にあてられる。「民営化と分割を一体として断行することなしには、国鉄の再生はあり得ない」とする基本答申の見解に対し、著者はこれを基本的に支持する立場に立つ。答申に対しては、様々な立場と思惑から多くの批判や反対論が提起され、国鉄自身からも、「経営改革のための基本方策」なる対案が発表された。国鉄案は、特殊会社への移行を提案しているものの、全国一社制維持を打ち出した点、また、スト権を与えな

い(従来通り)との案である点において、評価に値しない内容といわざるを得ないものであった。

以上が、本書の内容の概略の流れである。競争条件が変化して独占性を失い、それに伴って社会的有用性も低下したにもかかわらず、国鉄の労使がともに「公共性」論に拘泥し続けてきた経緯が、豊富な資料とともに、余すところなく記述されている。市場・制度・労使関係の各側面から加えられた徹底した分析に基づく論述は、分割・民営化を是とする結論をも含めて、強い説得力を持つ。著者は「私の所属する学会では国鉄弁護論が根強く、経営と組合のあり方に対する厳しい批判の上に立った分割・民営化論は少数派のようである」(293ページ)と述べるが、むしろ著者の見解こそ交通経済学の立場からする正統的なものであって、私には、それが本当に少数派であったとは思われない。ただ、国鉄問題に関しては、問題の大きさや複雑さのゆえに、代替案の相対的な優劣について必ずしも十分な確信を持ちえないことから、中間的あるいは漸進的な案の支持を表明する論者が多かったことは事実であろう。その点、本書の上梓の時点で、詳細な分析と考証を裏付けとして主張を明快に提示していた著者の姿勢には、敬意を表さなければならない。

以下では、本書の論述を支える分析方法あるいは分析上の枠組みに関連して、2・3の一般的な問題を提起しておくこととしたい。

第1は、諸分析視点の相互関係の問題である。本書の緒言には、公企業経済論における研究動向を振り返ると、1960年代には資源配分の効率性を強調する規範的厚生経済学的立論が中心であったのに対して、1970年代になると、公企業の現実のペイヴィアとパフォーマンスに関する実証分析の登場が盛んになったことが指摘されている。本書においても、序章における「公共性」や第2章におけるルール路線の自動車転換の得失に関する厚生経済学的説明、第3章における国鉄と私鉄の効率性比較に際しての「所有権の経済分析」の視点の採用など、それらの分析方法や理論が、随所に取り入れられている。問題は、例えば国鉄の分割・民営化というような総合的な問題に対して、個々の分析方法の与える示唆が、どのように集結されるかということである。資源配分効率や生産性という視点に加え、公正という視点が登場する可能性もあろうし、労使関係の議論を支配している基本視点も、経済分析のそれとは異なっているようにも感じられる。これらを総合する普遍的なフォーミュラなどありえようはずもないが、結論を出すに際して、個々の分析視点をいかなる位置関係において処理するのかという枠

組みを意識的に構成し提示することが、議論と結論を理解するうえで重要となろう。それなしには、分析が多角的であればあるほど、皮肉にも、導かれた結論の根拠が曖昧になってしまうという可能性を避けられない。

第2に、「公共性」の問題について簡単に触れておきたい。著者が示している「公共性」の概念規定(必需・不可欠性プラス独占性)は、きわめて適切なものであると考えられる。ただ、実際問題として、人々の「公共性」という言葉の理解は実に多様であり、他者の用法と自己の規定との整合性をそのつど確認することは、たいへんに骨の折れる作業である。そもそも、現実の公企業でも、この規定を満たさないケースが多々ある。また、「公共性がある」ということを直ちに「公企業形態採用の根拠」と考えてよいのか否かについても、論者によって考え方が異なるように見える。ここで詳しく論じるゆとりはないが、それも「公共性」の議論の混乱の一因をなしているに違いない。さらに、例が補章Ⅱに登場しているように、経済学の立場からの規定と他分野での理解との間に差が見られる場合もある。「公共性」論議を果てしなく続けることは有益ではないが、そうであるだけに、混乱のパターンや源泉について一定の整理を施しておくことが必要とされるであろう。

第3に、鉄道事業と経営形態との関係について、以下の点を再確認しておきたい。すなわち、企業形態変更前の分割・民営化案については、どちらかといえば、国鉄の既存のサービスやネットワークを想定して議論がなされる場合が多かった。しかし、そのような場合と、将来の鉄道の特性発揮分野——例えば新幹線網、とくに、リニア・モーター鉄道の幹線網——について経営形態を考察する場合とでは、同じく民営とはいっても、望ましい具体的な経営形態は自ら異なるであろう。上の例に即していえば、機会均等の観点から高規格輸送手段のネットワークを形成する段階では、かつての国鉄がそうであったように、公企業的な内部補助による経営にも一定の意義を認め得るからである。今後は、既定の民営化の方向のなかで、将来の鉄道の位置付けをも想定しながら、もう一段階、より現実的な議論が必要とされることになるであろう。

以上、本書の論述については異論を述べる余地がほとんどなかったため、本書の主要な論点から離れた事柄にコメントが及んだ。この点について、著者と読者の御寛恕を乞うこととしたい。ともあれ、本書からは、国鉄問題の歴史的経緯から近年の論争の詳細に至るまで、実に多くの事柄を学んだ。イデオロギー的独断が皆無で、高

い客観性と論理性を有する研究書として、本書が公企業あるいは交通経済研究に与える刺激にはきわめて大きいものがある。  
[杉山武彦]