

# もう一つの憲法論議

## —旧国有鉄道運賃法が投げかけたもの—

寺 前 秀 一

### Another Constitution Argument

— What JNR Fare Act threw —

Shuichi TERAMAE

#### I 国鉄運賃と財政民主主義

##### (1) もう一つの憲法論議

国鉄改革から20年が経過した。国鉄運賃法定制度緩和法の制定から起算すれば30年が経過し、国鉄改革は他の先進国にもモデルとなる民営化の成功事例として伝説化されつつある。

第166回国会では日本国憲法の改正手続に関する法律が成立したが、その日本国憲法改正論議は第9条を中心に行われている。しかしながら憲法制定後数年間は、第9条よりも生活に密着した条項のほうが論じられる機会が多かったとされる<sup>1)</sup>。国防と並ぶ憲法事項である租税については、わが国では戦前において租税法定主義が社会システムとして定着していた。観光行動に課税した通行税、入場税及び遊興飲食税等は、戦時立法とはいえ法律により措置されたものであり、そのまま日本国憲法下でも有効な法律として継続して存在してきた。

国鉄運賃改定問題は、立法府と行政府の役割をめぐる戦後の憲法解釈が生み出した新たな問題であった。憲法が規定する法律とされる形式をとるものが、十分な社会実験がなされないまま日本国憲法の下で増加した。その代表例が国有鉄道運賃法であり、国鉄運賃をめぐる与野党の政治的駆け引きも、膨大な国鉄債務を生じさせた原因のひとつであった。

##### (2) 新憲法による国会至上主義の登場

1978年国鉄運賃法定制度緩和法制定までは、国鉄運賃の基本賃率を改定するには法律改正が必要であった。財政法第3条が施行されたことによるものであった。

日本国憲法第83条は「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」と財政民主主義を規定し、第84条は「新たに租税を課し、又は現行の租税を変更す

るには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」といわゆる租税法定主義を定めている。大日本帝国憲法第 62 条「新ニ租税ヲ課シ及税率ヲ変更スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ 但シ報償ニ属スル行政上ノ手数料及其ノ他ノ収納金ハ前項ノ限ニ在ラス」との対比から、日本国憲法が規定する租税には国の独占事業料金も含まれるとの解釈が通説であった。すなわち、コンメンタール日本国憲法(宮沢俊義著、日本評論新社版)では「固有の意味での『租税』に属するものでなくとも、すべて公権力により一方的に賦課・徴収される金銭については、本条の適用があると解すべきである」「公共企業体(日本国有鉄道、日本電信電話公社及び日本専売公社)の行う事業は、いずれも、ここにのべられたような意味での独占事業であり、かつ公衆の日常生活の維持に欠くことのできない公益事業である。従って、その利用料金ないし専売物の価格は、ここにいう「租税」に準じて扱われるべきものであることは明白である」と記述しており、「準じて扱われる」と曖昧さは抱えながらも、強い影響力をもつ解釈として存在した<sup>2)</sup>。国鉄運賃に限らず国民生活に影響のある米価<sup>3)</sup>、電力料金<sup>4)</sup>、老人保険料<sup>5)</sup>等について国会の関与が必要であるとする財政民主主義思想による論議が、その後の国会審議において繰り返行われてきた。

日本国憲法の精神に基づく国会至上主義は、租税法定主義だけではなく行政組織法定主義にも現れていた。今村都南雄(2006)は「行政組織規制の弾力化のために費やした時間とエネルギーは膨大であった。戦前であれば考えられないことである」としつつ「それが戦後の『議会主義にもとづく政治過程』の成熟によるものであるかどうか、その判断の当否は別である。見てきたように、第二回国会における国家行政組織法の制定過程において、GHQ の意向に逆らって厳格な法定主義がとられたのは、『新憲法の精神に基く国会至上主義』のせいであった」と記述する<sup>6)</sup>。行政組織を含むその後の法定主義の緩和の前例となった国鉄運賃法定制度の緩和に費やした時間とエネルギーは、更に膨大なものであった上、巨額の累積赤字となって今日も存続する後世代の国民への負担となっているわけである<sup>7)</sup>。

いわゆる 55 年体制と国対政治<sup>8)</sup>が確立されていく過程においては、国会対策上内閣提出法案数を制限し予算関係法案を優先する必要から、1963 年 9 月 13 日「内閣提出法律案の整理について」<sup>9)</sup>の閣議決定がなされた。この決定においては「単純に補助金の交付を目的とする規定を法律で設けないこととし、現存のこの種の規定については、廃止の措置を漸次進めるものとする。これに伴い、長期的な計画または視野に基づく補助については、政府の重要施策としてとくにこれを公にする必要がある等特別の事由のあるものは当該補助要綱を閣議で決定することとし、その他のものは、主務省庁と大蔵省(主計局)との間で協議の上、長期的な計画または視野に基づく補助であることを当該補助要綱に記載できるものとする」とされ、補助金については非法定主義が原則とされ、55 年体制のもと予算変編成当局の主導権の確立とともに、財政民主主義の思想は明らかに後退していた。なお、細川政権の樹立により 55 年体制は崩壊し、同時に予算関係法案中心主義の大蔵省的バイアスも是正されたこともあり、規範性の弱いとされる基本法が増産されることとなった。基本法が 1995 年から急増している<sup>10)</sup>ことから理解されるところである。

### (3) 財政法第3条の制定と国鉄運賃法定制度の登場

財政法は昭和22年3月31日に公布され同年4月1日から施行された。しかしながら「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」と規定する同法第3条<sup>11)</sup>については、その施行は政令で定めることとされ、先送りされた。

財政法第3条が憲法の規定に直接基くものであるのか、精神を生かして新たに制定されたものであるのかの解釈の違いにより、国の料金に対する国会の関与の仕方は大きく変わってくるものである。宮沢学説の強い影響下にあったものの、財政法第3条の施行が留保されていたことを考慮するならば、政府は憲法上の直接の要請によるものではないと考えていたと推測される。国鉄運賃法定制度緩和法の審議では、国鉄運賃につき宮沢学説を否定し、憲法上の要請によるものではないと答弁している<sup>12)</sup>。国鉄運賃は、戦争中の軍事費繰入れに際しても、戦後のインフレ対策としても、政府の財政収入源として不可欠なものとして認識されていた<sup>13)</sup>が、国鉄運賃法定制度緩和法案審議時点においては、国鉄の独占性は大きく低下していると認識されていた。

#### 1) 財政法第3条の施行と実質先送り

明治42年に制定された帝国鉄道特別会計法は事業会計としての鉄道会計を一般会計から分離し、国有鉄道の建設・改良費は鉄道益金(償却前利益)及び鉄道会計の負担において発行する鉄道公債をもって賄わせることを定めていた。太平洋戦争時、この鉄道益金の大部分が臨時軍事費という名目で一般会計に繰り入れられた。1944年の鉄道益金3億4000万円に対し臨時軍事費繰入額は2億5500万円であった。従って新憲法が公布された直後の時代において、国鉄運賃改正を行うにあたって国会の何らかの関与が必要であるとの論議が発生することは否定できないものであった。一方国有鉄道にとって運賃収入は決定的な重要性を有し、財政法第3条により国鉄運賃法定主義が実施されることは、その後の事業経営にとっては重荷になるはずであった。

昭和22年7月11日第1回国会衆議院運輸及び交通委員会が開かれた。運輸大臣が戦前からの制度により鉄道会議に運賃値上げを諮詢し、その答申にしたがってこれを実施するというタイミングが重なっていた。委員会ではこのような値上げ方式を反民主主義的であると非難し、本件を国会委員会審議に付すべしとの発言がなされ、政府委員からも宮沢学説に沿うような発言もなされている。特記すべきは同委員会では、鉄道行政及び事業についてどこまで立法院で論議・関与するべきかといった後の国鉄改革につながる根本問題が既に論議されていることである<sup>14)</sup>。

昭和22年末、片山内閣が官公吏年末手当支給の財源が必要なことから、鉄道会計への一般会計からの繰入額を削減し、その結果鉄道運賃が値上げされることとなったことを含む補正予算案が国会に提出されたこと<sup>15)</sup>から、財政法第3条施行問題がにわかに論議の対象となった。同条未施行は国会軽視であるとの追及を政府は受け入れざるを得ず、昭和23年4月16日同条の施行が定められ、同時に「財政法第3条の特例に関する法律」(以下「特例法」という)が公布された。同法は「現在の経済緊急事態の存続する間に限り」財政法第3条に規定する価格、料金等は「国有鉄道(国

有鉄道に関連する国営船舶を含む。)における旅客及び貨物の運賃の基本賃率」等を除き、法律の定又は国会の議決を経なくても、決定し、又は改定することができると規定し、同時に、同法附則において「この法律は、物価統制令の廃止とともに、その効力を失う」と規定した。この特例法は、①国鉄運賃等は国会の議決を経ること②物価統制令施行期間内の時限的措置であることの限定を付して限定列举規定と時限規定の二重の制限を加えることで、財政法第3条の規定に制限を加えて国鉄運賃等以外の価格決定の弾力運営を確保したものであり、財政民主主義をめぐる憲法論議へ対応した措置と考えられる。

## 2) 財政法第3条が規定する国会の議決に関する「基づき」と「経て」の違い

特例法は財政法第3条の適用除外規定であるものの、国有鉄道における旅客及び貨物の運賃の基本賃率を法律又は国会の議決を「経て」定めること、すなわち運賃法定制度を定めたことにほかならないと認識された。これに伴い運賃値上げを内容とする国有鉄道運賃法が制定公布された。これ以後、国有鉄道の運賃の変更は同法の改正という形式を取るようになった。

財政法第3条は国の独占事業料金等は法律又は国会の議決に「基」づいて行う必要がある<sup>10)</sup>とし、特例法は国有鉄道の基本賃率等は法律の定又は国会の議決を「経て」行う必要があると規定している。当該「基」と「経」には違いがあるのかその関係を分類すれば観念的には5パターンに分類できるが、制度的に実質検討する意味があるのは①(「基」に「経」が含まれる)および②(「基」と「経」は同義)である。②は現行財政法第3条が物価統制令の存続期間(経済緊急事態の存続する期間)は適用されないということとなる。この場合、財政法第3条が憲法上の要請によるものとする、憲法の規定を法律で否定することとなる。従って②は財政法第3条は直接憲法の規定に基づくものではないと考えることを前提としていることになる。①は物価統制令の存続する間は、手続きが一部緩和されるものがあることは合憲であるとする判断に基づくこととなり、少なくとも財政法第3条が規定する一部のもの(例えば極めて独占性の強い国の事業料金)は直接憲法の規定に基づくものであるという解釈は成立する。

今日では、三公社事業及び郵政事業の民営化(事業の独占性の法的担保が消滅したこと)により、国有鉄道の基本賃率等特例法の各号に列記されていた料金はすべて消滅している。従って国の料金はすべて法律に基づかなくていい(経なくていい)ということになる②の解釈は制度的合理性が極めて低く、①の解釈が適当であるということになる。①の解釈が適当であるとする、憲法解釈上あるいは政策上の判断により国鉄運賃法定制度を採用したこととなる。その場合に敢えて特例法を制定する必要であったのか検証が必要である。三公社事業及び郵政事業料金につき個別の法定制度を定める立法がなされればよく、特例法が定められたことにより、逆に三公社事業料金法定制度の緩和に障害となってしまったのではないと考えられる。

財政法第3条施行時、経済状態が不安定であり料金改定する頻度が多くなると予想される中、国有鉄道の基本賃率等極めて独占性の強い事業料金を除き、時限的に手続上の制約を弱めたものが特例法である。財政法制定時は、経済情勢が安定していないにもかかわらず、財政民主主義の思想

が相当強いものであった。しかしながら、経済情勢は安定し、国有鉄道の基本賃率等も民営化により除外された今日において、敢えて特例法を存続させることは、料金決定に関する国会の関与にはこれまで考えられていた以上に幅があるとの解釈に変更するか、あるいは経済状態がいまだ安定していないと理解をするかしかない。財政民主主義を重視する戦後の解釈に一貫性を持たせるためには後者の解釈によらざるを得ないが、物価統制令が先鋭化した問題となってしまう。それよりは「基づく」の解釈の幅を拡大するほうが現実的ということになる。

財政法3条の規定が憲法上の直接の規定ではないとした上で、「基づく」の解釈に幅があるとすれば、そもそも敢えて特例法を制定する必要があったのかということにもなる。必ずしも特例法が必要ではなかったとすれば、国鉄運賃法定制度の緩和も早期に実現できたのではないかと考えられる。

### 3) 特例法の存続期間～経済緊急事態と物価統制令～

昭和23年制定された特例法は現在「政府は、現在の経済緊急事態の存続する間に限り、財政法(昭和22年法律第34号)第3条に規定する価格、料金等は、法律の定め又は国会の議決を経なくとも、これを決定し、又は改定することができる」との規定に変わった。たばこ事業法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(昭和59年法律第71号)により「製造タバコ」、日本電信電話株式会社法及び電気通信事業法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(昭和59年法律第87号)により「電信、電話」、日本国有鉄道改革法等施行法(昭和61年法律第93号)により「基本賃率」、日本郵政公社法施行法(平成14年法律第98号)により「郵便、郵便貯金、郵便為替及び郵便振替に関する料金を除き」が順次削られ、各号列記が消滅したからである。

その結果特例法の存続は「物価統制令の廃止とともに、その効力を失う」と規定する附則2項の時限措置により、物価統制令の存続にかかることとなってしまったが、「基づく」の解釈の幅を拡大する①説にたてば、特例法が存在しなくても、国の事業料金は料金の決定方法の緩和は可能である。

物価統制令(昭和21年勅令第118号)は第二次世界大戦後の物価高騰にあたり、物価の安定を確保して社会経済秩序の安定を維持し、国民生活の安定を図ることを目的として、有事である戦時中に施行された価格等統制令(昭和14年勅令第703号)に代わって制定されたものである。いわゆるポツダム勅令<sup>17)</sup>である。価格統制令は、政府は、経済統制のために価格を据え置いて値上げを禁止し、公定価格制を実施するものであった。戦時・戦後通じて、大日本帝国憲法のもとにおいても日本国憲法のもとにおいても、経済緊急事態への対応には行政府の迅速決定が必要ということであり、財政民主主義実現のための財政法第3条に関する特例法が、価格統制令の後継法令である物価統制令と直接制度的関係を保持して存続しているということが、このことを象徴している。

財政法制定時期における政府関係事業料金の価格決定の迅速化は必要と考えられ、国鉄運賃も迅速化が必要と考えられていたことが国会答弁から伺える<sup>18)</sup>。国鉄運賃が国会で翻弄されることもなかった可能性があったわけである。それが国鉄運賃値上げの公務員給与流用で問題化し、国鉄



改革問題へとつながっていった。

55 年体制下において財政法第 3 条問題は、もっぱら国有鉄道運賃法を中心に運賃改定の際に交通問題として議論されてきたが、国鉄民営化、国労の崩壊すなわち 55 年体制の崩壊とともに議論されなくなっていった。従って現在は経済緊急事態の解釈をめぐる純粹財政法問題となっている。

物価統制令に関しては、戦後の経済復興が進むにつれて価格統制も緩められ、1952 年までにはほぼ統制が撤廃され、1972 年にコメの消費者米価が対象外とされた後は、公衆浴場の入浴料金と工業用アルコールの価格の統制が残るのみとなっている。形式論はともかく実質的には財政民主主義と経済緊急事態の解釈問題<sup>19)</sup>は、憲法第 9 条と類似性を有する問題であり、その意味で日本国憲法が生み出したもうひとつの憲法問題といえるものである。

#### 4) 財政法と公共企業体

国有鉄道の公共企業体化を契機に、運輸省には国鉄運賃法定主義をはずす計画があったとされる<sup>20)</sup>。公共企業体に関して中西健一(1985)は「公共企業体としての国鉄に十分な経営自主性と当事者能力が与えられなかったという本質的欠陥は、占領軍の絶対的権力の前に日本側の主張が貫徹できなかったことによるという、あたかも『押しつけ憲法』論的な記述を行っているが」「事実は反対であって、公共企業体化による鉄道国有原理と官僚統制の希釈化を怖れて、旧来の官営形態に近いものに執着し、イギリスの BTC のような独立採算制の内実を備えた公共企業体への改組に執拗に抵抗し、総司令部民間運輸局との対立したのは鉄道・運輸官僚、政府など日本側であった」として、「仮に経営自主性と当事者能力が十分に与えられていたとしても、健全財政が維持できたか否かは大いに疑わしい」と厳しく記述する<sup>21)</sup>。加藤寛・山同陽一(1983)において「当事者が総司令部との折衝で「日本国有鉄道」という名称で了解をとったとき、「公社」という名称がつかず、かつ、「国有」となったことで感激したというエピソードがある」<sup>22)</sup>と記述されることから、国鉄運賃法定制度廃止は公共企業体ではなく民営化を待たなければ不可能であったと思われる。なお、後の国会において財政法 3 条の解釈につき、国営も公共企業体も違いはないという答弁<sup>23)</sup>がなされている。

## II 国会における国鉄運賃改定法審議

財政民主主義実現のために膨大なエネルギーが消費された。運賃法定主義が制定される前に既に佐伯宗義衆議院議員から、国鉄の鉄道事業の経営にどこまで立法府が関与するべきかという根本的問題につき検討すべきであるという発言がなされているが<sup>14)</sup>、佐伯の心配がまさに国鉄再建問題となって後年あらわれたのである。国鉄に関してはあまりにも日々の日常の業務につき国会論議がなされすぎ、効率的な経営に支障があった。逆に年金問題に関しては社会保険庁に関する国会における議論が少なすぎたということになる。

### (1) 運賃負担軽減に関する要求論議

国有鉄道運賃法は財政民主主義実現の観点から制定されたものの、現実の国会は、運賃負担軽減の要求の場として機能してきた。国鉄運賃改正には法律改正が必要なことから、運賃制度及び水準をめぐる論議を契機に負担軽減の要求をすることが可能となっていたわけである。特に不況業種産業にとって運賃負担が重荷になり、農林水産委員会、商工委員会において負担軽減に関する論議が行われていた。その点において税制上の優遇措置の要求と類似し、与党、野党を超えた超党派による論議が行われた。運賃水準を複数段階に区分する貨物運賃等級制に関しては、賃率が低位の等級に農産物を分類するよう負担軽減が求められている<sup>24)25)</sup>。基本賃率のみ法定され、貨物等級の当てはめは具体的に法定されていなかったからである。国鉄と私鉄貨物線との乗り入れ運賃の計算について戦前は併算であったが、計算が複雑化し戦時に通算制度が採用された。戦後貨物運賃収入確保から併算制度に一部戻されたものの、昭和37年4月24日参議院商工委員会において阿部竹松(日本社会党)及び川上為治(自由民主党)から石炭運送につき、負担がすくなくてすむ通算制度を採用すべきとの論議<sup>26)</sup>がなされている。

農産物、石炭といった不況業種産品は運賃負担力がなく、鉄道のウェイトが高い(トラックに転換できない)ところから負担軽減が求められたものである。国鉄財政が赤字ではない時代においては先に不況に陥った業種から運賃改定の際に要求されたわけであるが、国鉄財政が悪化すればするほど貨物輸送における不況業種のウェイトも高くなり、国鉄貨物の合理化もより困難となっていた。旅客運賃も通学定期割引については、文教委員会において負担軽減の要求が行われたが、国鉄財政が悪化するとともに文教予算による赤字補填の質疑へと変化していった<sup>27)</sup>。国会と内閣の関係の問題ではあるものの、各省庁の縦割りに応じた委員会における審議が中心となることから、単なる陳情受付的審議にならざるを得なかったところが、租税の範囲を拡大して考える財政民主主義の限界であった。

### (2) 運輸委員会における国対政治の崩壊

国鉄運賃改正法については野党社会党は最初から反対をしており<sup>28)</sup>、国対政治の原点となっている。例えば昭和47年の総選挙に、国労は20名の組織内推薦候補を選挙戦に送り、前議員6名、元議員5名、新人1名計12名を当選させている。何れも元国労の役員で社会党公認であった。参議院議員には元国鉄労組出身が5名(社会党)おり合計17名の国労出身議員団を擁していた<sup>29)</sup>。まさに「社会党の先生は、かつて『国鉄の再建は、国労が日本の労働運動の檜舞台から降りなければ成功しない』とっておられた」<sup>30)</sup>とする政治状況であった。この国対政治の最初の大きなほころびは昭和47年国鉄運賃改正法の廃案であった。政府は国鉄財政新再建対策要綱に基づき、47年度を初年度とする新しい再建対策を策定するため、第68回国会において再建期間の改訂、政府出資、財政再建債及び同利子補給金の拡大工事費補助の拡充並びに47年度において実収15.4%増の客貨運賃の改定を図ることを内容とする国鉄運賃法及び日本国有鉄道再建促進特別措置法の一部を改正する法律案を提案した。同法案は、5月16日衆議院本会議で可決、翌参議院に送付された

が、参議院における審議は難航を重ね、結局、国会最終日の6月16日夜審議未了で廃案となった<sup>31)</sup>。沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律等の影響を受けたとされる。この運賃改正法案が流れたことで、国労出身の野党議員を使い、法案を通すという従来のやり方ではこれからの国会で通用しなくなっただけである<sup>32)</sup>。

### (3) 国鉄運賃法定制度緩和法の役割

国有鉄道の基本賃率を法定している国有鉄道運賃法が改正(国有鉄道運賃法及び日本国有鉄道法の一部を改正する法律(昭和52年法律第87号)による)され、「賃率等の決定の特例」として国有鉄道運賃法附則第10条の2において「当分の間、鉄道の普通旅客運賃の賃率、航路の普通旅客運賃又は車扱貨物運賃の賃率は、第三条第一項、第四条又は第七条第二項の規定にかかわらず、運輸大臣の認可を受けて日本国有鉄道が定める賃率又は運賃による」としたいわゆる国鉄運賃法定制度緩和法が制定された。国鉄運賃は公権力に基づいて徴収するようなものではなく、憲法にいう租税には該当しない<sup>33)</sup>とはするものの、財政民主主義、租税法定主義に関する宮沢学説の影響が残っているとされた時期であり、運賃の決定原則が決められていること、金額の決定につき合理的基準が定められていること、決定にあたって手続的な制約が規定されていることの三要件があれば財政法第3条が規定する法律に基づいてという要請は充足されるというように考えている<sup>34)</sup>として慎重に措置がなされた。国鉄運賃法定制度緩和法案は第80回国会に内閣から提出された法案であったが、第83回国会において自由民主党、民社党および新自由クラブから内閣提案を一部修正する議員提案が行われ、政府提案よりも更に厳しい要件が課されることにより成立した<sup>35)</sup>。与野党間の調整過程において財政民主主義の思想の影響を受けたものであろう。野党社会党が緩和法案に反対してはいるものの、政府側は国鉄貨物運送事業の競争相手であるトラック事業の過積載に関する質疑<sup>36)</sup>に対して前向きな発言を行う等野党への配慮がなされている。

国鉄運賃法定制度緩和法案の審議の際、財政法第3条が規定する国の独占事業をめぐる国鉄の独占性が論議され、特例法の改正(基本賃率の削除)を行うべきではないかとの発言もなされているが、同法は大蔵省所管法律であり、運輸委員会審議では困難であった<sup>37)</sup>。

国鉄運賃法定制度緩和法制定後は財政民主主義の思想も軟化したのか、製造煙草価格法は「当分の間」附則で行うのではなく本則改正で行われた。しかも国鉄運賃法定制度緩和法のような慎重な要件を付すという制約も薄まった。特例法の国の独占事業に関する論議も、独占性は高いが煙草は嗜好品であり社会的影響が小さいとして新たな緩和事由まで追加された<sup>38)</sup>。

国鉄運賃法定制度緩和と煙草価格法定制度緩和ではその効果が異なった。独占性を大きく低下させた国鉄は既に運賃値上げによる増収は限界に近く、国鉄運賃法定制度緩和の効果は、運賃値上げでは解決できないことを明らかにし、国鉄分割民営化等の大改革が必要であることを明確にしたことにあるという皮肉なことになってしまった<sup>39)</sup>。それに対して専売事業である煙草価格法定制度緩和は増収効果が期待できるものであり、結局国鉄運賃法定制度緩和に費やされたエネルギーは、煙草価格法定制度緩和において効果が現れるということになった。



### Ⅲ 法定主義のものと国鉄運賃制度論議

#### (1) 基本賃率と擬制キロ等

国鉄運賃は、賃率、等級、重量および距離により計算されるものと認識されていた。そのうち法定主義は賃率のみ定まっている。賃率の適用に関する細目として、距離、重量、等級は国鉄の運用基準で定まっていた(旧国有鉄道運賃法第9条)。運賃計算において、運賃計算トン数、運賃計算距離という概念が使用されていた。現在ではITを活用すれば、いつでもどこでも簡易に運賃・料金計算ができる。国有鉄道運賃法時代には想像できなかった多種多様な運賃・料金設定が可能となっている。擬制キロ制度を設けなくても賃率で措置できる。賃率とキロ程どちらの操作であっても結果は同じものを得られるが、当時はその道具が存在しなかった。

東海道新幹線は東海道本線(在来線)の別線の位置づけであり<sup>40)</sup>、東海道新幹線の運賃は、在来線の運賃と同じ扱いであった。従って新幹線鉄道の運賃計算上のキロ程は、新幹線鉄道の物理的キロ程より長い在来線のキロ程を用いていた(擬制キロ制度)。この点に関し、新幹線鉄道の運賃計算上のキロ程は物理的キロ程を用いるべきであると、利用者から差額の返還を求めて訴えられた。裁判の過程において基本賃率を法定する以上キロ程についても何らかの法定制度が必要との認識が強くなり、最終的には議員提案<sup>41)</sup>により擬制キロ制度が法制化<sup>42)</sup>され、解決が図られた。国鉄運賃法定制度が一貫して緩和されてきた中における法定制度が強化された珍しい事例である。

#### (2) 運賃と料金

交通市場において運送サービスの対価としての運賃と料金には本質的な違いはないが、制度的には使い分けがなされている。その使い分けは国有鉄道運賃法により明確化されていた。特例法が基本賃率についてのみ法定を規定したからである。国有鉄道運賃法制定時にあっては、料金は急行及び準急行料金の2種類であり、別表第二として金額も法定されていた。昭和29年に寝台料金等の設備利用料金は国鉄が決めることが出来ることとされ、昭和35年には料金すべてにつき国鉄が決めることが出来ることとされて、法定制度が緩和された。昭和47年には等級制が廃止され特別車両料金(グリーン料金)が設定された<sup>43)</sup>が、実質的理由は法定制度の制約の緩和にあった。国鉄財政悪化とともに直接国会の議決不要な料金収入の重要性が増加したものの、特例法の対象となっていない料金の収入ウェイトが運賃収入を上回ることをないようにされることにより、財政民主主義への配慮がなされていた。その過程において、特別急行と急行のスピードが逆転する現象について、昭和35年における国会での答弁との矛盾をつかれて<sup>44)</sup>いる。国鉄財政悪化論議よりも箸の上げ下ろしの論議がなされている代表例であり、佐伯宗義の心配が現実のものとなってあらわれている。

財政民主主義の観点からは非課税措置と同様、無賃乗車制度も法定すべきであった。国会対策上の配慮からか運用で行われてきたことも大きな疑問点の一つであった。法定事項はもとより運輸

大臣認可事項であっても、公共料金抑制策が実施された。規制緩和と行政手続法の制定を待たなければ解決されない事柄であった。

#### IV 残された JR 運賃制度の課題

国有鉄道運賃法は財政民主主義の思想のもと B2C(Business to Consumer) の関係を基礎としていた。現在の JR 運賃制度は国鉄時代の運賃制度を全面的に取り入れているが、B2B(Business to Business) の関係を考慮することも必要であり、B2B には特別の規制は不要である。その点でも国有鉄道運賃を基本とする制度の見直しが求められる時期にある。

##### (1) 企画(主催)旅行商品の活用

国有鉄道運賃法の下でも、運賃料金の軽微な変更は国鉄がこれを行うことが出来た(第8条)。また、国鉄には旅行業法の適用がなく、国鉄財政悪化とともに増収策を図る観点から、この条項を活用し、様々な国鉄企画商品を旅行会社との連携により発売した。JR 旅客会社も引き続き様々な企画商品を販売している。国鉄は企業分割されたが、運賃制度とそれを支える情報システムは分割されなかった。昭和 61 年 10 月 13 日に開催された衆議院日本国有鉄道改革に関する特別委員会において元首相の村山富一(日本社会党)の「運賃逓減方式といいまして距離が長くなると運賃が安くなる、こういういろいろな制度というのは、全部各会社に承継されるわけですか」という質問に対して元首相の橋本竜太郎運輸大臣(当時)は「旅客会社の運賃、料金の割引というのは、旅客会社の自主的に行うべきもの」としつつも「運賃制度の運用上、私どもとしても現行の割引制度が維持されるように最大限配慮してまいりたい」と答えている。改革後 20 年が経過した JR 運賃制度は、遠距離低減を含む JR 旅客会社間運賃通算制度は維持されているものの、JR 旅客会社の営業戦略により様々な商品が開発され、JR 間の清算は、B2B の関係として JR 間の自主的な制度によっている。

国鉄時代の企画商品の販売に始まり、旅行会社の単品主催も容認される現在の旅行業の行政慣行のもと、厳密な意味での運賃規制制度は相当程度崩壊し、運送会社と旅行会社も運送機能の分化により相対化してきている<sup>45)</sup>。JR 旅客運賃制度も国鉄運賃制度にこだわらず、旅行商品の活用による創意工夫が許される時代になってきているのではなかろうか。

##### (2) 線路使用料～アボイダブル・コスト論～

国鉄の赤字が発生した昭和 39 年に運輸経済年次報告(運輸白書)が初めて閣議で配布された。その運輸白書が総論において国鉄再建につき記述したのは昭和 43 年白書<sup>46)</sup>であり、それまでは白書の付属的部分であった各論の鉄道編で取り扱っていた。運輸白書が総論の表題・テーマとして国鉄改革を取り上げたのは 10 年後の昭和 50 年白書からである。

国鉄改革のさなかには国鉄貨物安楽死論までがでる状態であった鉄道貨物の取扱について、初期の運輸白書は鉄道貨物輸送の将来を楽観的に考える記述が多く見られた。昭和 39 年から昭和

42年運輸白書までは、貨物輸送が旅客輸送よりも先に記述がなされていた。国鉄貨物輸送量の減少の原因を輸送力不足にもとめ、その対応策として貨物輸送の近代化を記述している。国鉄貨物対策にとって不幸であったのは42年の経済が好調であったことであり、昭和43年白書各論において「42年度には上昇傾向に転じ」これは「国鉄の貨物輸送近代化の推進の効果が一部現れはじめた」と分析し、貨物輸送の近代化を強力に推進すると記述している。しかしながらこの判断はすぐに訂正され、再び実績は減少した。昭和44年、昭和45年白書は、その原因として荷主の要望である安定した輸送に答えることが出来なかったこととし、「国鉄貨物輸送の果たす途は、大量高速輸送の特性に十分に生かすことであり」貨物施設投資の必要性を強調している。この設備投資の必要性を強調する基調は昭和49年白書各論まで継続しており、国鉄貨物リストラ策にとっていわば失われた10年となってしまった。昭和50年白書は総論においてはじめて国鉄再建問題を取り上げ、鉄道貨物に関して不十分ながら初めて縮小方向を打ち出した。

昭和60年の国鉄再建監理委員会答申の後、鉄道貨物問題が大きな議論の対象となった。同委員会の構想(JR貨物会社設立)について国鉄事務局サイドにも反対意見が強く、旅客部門からの分離について検討作業は難航した<sup>47)</sup>。同年11月に運輸省は「新しい貨物会社のあり方について」を作成し、「貨物鉄道会社が負担すべき経費は、貨物輸送がなければその発生が回避されると認められる経費(回避可能経費)とする」とアボイダブル・コスト<sup>48)</sup>を打ち出したが、これに対する世論の反応は厳しいものであった<sup>49)</sup>。貨物会社設立作業も運輸省が中心であり、その後のモーダルシフト政策へと引き継がれているが、JR貨物株式の民間引受が完成するまで国鉄改革は完了しない。旅客運賃以上に貨物運賃はB2Bに関するものであり法定制度になじむものではなかったわけである。線路使用料もB2Bの関係で処理されるものであり、しかも、荷主、通運事業者、鉄道貨物事業者、線路貸事業者(JR旅客会社)間の階層的取扱の中にある。国鉄改革の完成にあたっては検討せざるを得ない事項である。

(てらまえ しゅういち・高崎経済大学地域政策学部教授)

【注】

- 1) 小熊英二(2002)('民主と愛国'新曜社発行966p)では「憲法施行後、その理念は社会に定着していった。ただし注目に値するのは、憲法施行から数年間は、日常生活に密着した条項のほうが、第九条よりも論じられる機会が多かった」と記述する。
- 2) 八木秀次(2003)('日本国憲法とは何か'PHP研究所発行)では「宮沢俊義は、当初、『憲法改正の必要はない』という立場だったのですが、その後、立場を180度かえ、逆に、日本国憲法の成立を正当化する理論を提供します。それは『八月革命説(八・一五の革命)』と呼ばれる理論です」と記述する(p.173-174)。宮沢学説は新憲法に対する考えを変化させたため、軸足を国会至上主義に移したのかもしれない。
- 3) 昭和28年6月17日参議院農林委員会河野謙三発言
- 4) 昭和29年7月20日参議院通商産業委員会河野謙三発言
- 5) 昭和57年2月19日衆議院予算委員会大原亨発言
- 6) 今村都南雄(2006):「官庁セクショナリズム」東京大学出版会p.76
- 7) 日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律により、日本国有鉄道清算事業団承継債務借換国債約23兆円が国債整理基金特別会計で整理され、国債の償還ルールに従い60年で最終的に償還されることとなった。
- 8) 55年体制とは、1955年に成立した体制で、日本において与党の自由民主党と野党の日本社会党が二大政党として君臨し、

政治を行っていた体制のことをいう。一般的に1993年まで続いたとされる。国対政治とは、自由民主党と日本社会党両党の国会対策委員長同士が国会対策委員会の中で円滑な国会運営を図る為に裏面での話し合いを行い、議院運営委員会をさしおいて国会運営の実権を握った事を揶揄する言葉である(ウィキペディア(Wikipedia)2007年8月24日参照)。

- 9) 内閣提出法案の提出手続に関しては福元健太郎(2007)('立法の制度と過程'木鐸社発行)に詳しく記述されている(pp31-90)。
- 10) 寺前秀一(2007a):立教大学観光博士学位請求論文「政策展開における観光基本法の指針性及び観光関係法制の規範性に関する研究」p.18及び寺前秀一(2007b):「観光政策学」イブシロン出版企画p.24
- 11) 加藤進一(1975):「国有鉄道における『戦後改革』」大蔵省広報誌「ファイナンス」昭和50年11月号において「運輸省は、財政法3条について、法的な観点から異議をとねえ、さらにインフレ下の経済情勢に機敏に対応する必要性を説いて反対した。これに対して大蔵省は、第3条の問題点について、「法律又は国会の議決に基いて定めなければならない」とは「により」や「経て」とは異なり、法律又は国会の議決に根拠を置くことが必要なものであって、例えば鉄道料金表の全部を法律又は国会の議決によるのではなく、一般的な根拠をそれに求めれば十分であるという解釈をとり、具体的には運輸省に対して運輸審議会のような運賃決定機関を法律に基いて設置し、これによって運賃を決定させるのも一策であると説明し、運輸省も了解した」と記述する(p.86)。
- 12) 昭和52年4月22日衆議院運輸委員会における住田正二運輸省鉄道監督局長発言「財政法3条では、国の独占に属する事業料金について法律に基づいて定めろということの規定いたしております。それで、これは先ほど申し上げましたように憲法とは直接関係はないわけでございますけれども、憲法八十三条及び憲法八十四条の精神にのっとり、立法政策上の配慮から書いてあるというように理解をいたしております」
- 13) 磯崎勲(1967):「通勤電車タダ論」文芸春秋昭和42年9月号「12年ごろから、その利益金を一般会計に繰入れ、国鉄自体の大改造には、殆ど資金をまわせないかったのだ」(p.101)
- 14) 昭和22年7月7日衆議院運輸及び交通委員会佐伯宗義発言「當委員会が運輸行政面のどういふ点まではいつて審議をするべきものかというような問題につきましても、まだ漠としたしまして根本的にきまつておられないような状況であります。し、何しろ運輸省は御承知の通り他の省と違ひまして、行政面と直接経済事業面がくつついておりますがために、この複雑な経済情勢のもとにやがたやがたどこまでまいつて研究をするものかどうかといふことは、非常に大きな問題であろうと思われ得るのであります。従つて早速運輸省にお願いいたしまして、法制上、正式にどういふ点までが運輸委員会にかくべきものであるかということの條項をお定め願つと、われわれ委員会におきましても、この点は審議をいたしまして必要なものは一應要請する。それからまた運輸委員会の知識を養うために懇談会をもちまして、いろいろお伺いすることと、正式委員会とよく區別いたしたいと思います。そして何しろ運輸省は日本の國の經濟の動脈でもありまゝするから、賃金にいたしまして、あるいはまた運賃にいたしまして、労働問題にいたしまして、日本の大きな労働問題の根幹となり、あるいはまた日本の本産業を左右するというような非常に影響するところが甚大なのであります。従つて私どもはこの複雑なる経済事情のもとに、事務的にあるいは技術的にはありますということ、過りますと、鐵道のような非常に組織化した經營形態の中にまでも干渉することになりますから、この間にやはり政治上の一線を描きまして、そして議會と行政との紛争を來さないようにしたいと思います。さらにもう一步を進めまして運輸省の事業面の擔當しておる經濟との明らかなる區分をするということは、非常にむずかしい點があるように思われ得るのでありますので、その根本問題についてできるだけ早く委員会の基礎をつくつていただいて、その上で大いに有効な討議と審議に移つていきたい、かように思われるのであります。」
- 15) 昭和22年12月6日參議院財政及び金融委員会政府委員発言
- 16) 昭和22年10月3日參議院運輸及び交通委員会佐藤達夫政府委員答弁
- 17) 「ポツダム宣言の受諾に伴ひ發する命令に関する件に基く經濟安定本部關係諸命令の措置に関する法律(昭和27年法律第88号)により、1952年4月28日以後、現在に至るまで法律としての効力を持ち、改正は法律によって行われている。
- 18) 昭和22年11月1日參議院財政及び金融委員会小坂善太郎政府委員答弁「財政法第三條の問題はできるだけ早く施行しますが、緊急事態の場合は、特例を設けるといふお考えに若し進んで頂くならば、私が今申し上げましたような意味で、やはりプロンプト・アクションというものがとれはしないかというふうに思います。」
- 19) 昭和37年4月13日衆議院大蔵委員会において、石村英雄(日本社会党)の「經濟の緊急事態という異常事態のもとにおいて初めてこういう特例を設けるのだということを経営主体がきめているわけなんです。従つて、現在なおこれをそのままにしておくというのであれば、日本の經濟の現状というものには依然として緊急状態にあるという前提がなければ、この法律を存続させるわけにはいかないのではないかと思うのです」とする質問に対し、政府委員は「現在におきましても、御存じのように物価統制令はまだ残つておりまして、米とかその他のものにつきまして若干適用があるわけでございます。従ひまして、そういう物価統制令の廢止が行なわれます場合におきましては、当然この特例に関する法律は効力を失うわけでございますが、その失いますまでにおきましても、實質的には本則の財政法3条の規定に従ひまして、私どもはすべて公権力に基づきますような課徴金につきましては今後は全部立法措置を講じて、それによりましてその根拠を得て料金を定めていく、あるいは行政的な手数料その他も法律に根拠を得ましてそれを定め得るように、すべてそういう格好で立法をいたしておるわけでございます。現在ではこの財政法3条の精神はほとんど満たされておる、こう申し上げていいのではないかと考えております」と答弁している。これに対して石村委員は「この第三条というもの



- は、私は憲法に基づいた重大な規定だと思う。少々どうでもいい法律ではないと思う。だから、この特例法というものは非常事態について初めて認められるものである、従って、非常事態でなくなったら当然廃止して、法律的に完全に憲法の精神を生かす処置を講ずるのが私は政府の義務ではないかと思う」と発言している。
- 20) 加藤進一(1975)「公共企業体への改組が余儀なくされた段階で、その機会をとらえて、建前上は国家事業でない「日本国有鉄道」の運賃はこれを第3条の適用外とするプランが準備されていた」(pp.82-88)
- 21) 中西健一(1985)：「戦後日本国有鉄道論」東洋経済新報社 p. iv
- 22) 加藤寛・山岡陽一(1983)：「国鉄・電電・専売再生の構図」東洋経済新報社 p.3
- 23) 昭和55年11月11日参議院通信委員会における太田淳夫の「国鉄や専売公社と郵政省では立場に非常に大きな差がある」との質問に対し政府委員は「財政法第三条の特例に関する法律という観点から、国の経営する企業あるいは公社形態というものの関係で国がやってはならないが公社はある程度許容し得るというような議論としては私はくみし得ない」と答えている。
- 24) 昭和27年12月24日参議院本会議において委員長報告小泉秀吉「委員会の審議の過程におきまして、農林委員長及び生産委員長より、それぞれ貨物運賃並びに等級改正につきまして特段の考慮方につきまして申入れがあり、運輸委員会におきましても十分その意見を尊重して審議しましたことを申添えておきます」
- 25) 昭和27年12月18日衆議院本会議における逢澤寛委員長からの国鉄運賃法改正に関する委員会審議報告では「貨物等級表の改正につきましては、きわめて熱心な質疑がありましたが、特に今次改正によつて大幅の値上げにならないように善処すべきである、青函間貨物キロ程は、この際すみやかに実キロ程に是正すべきであるという強い要望に対し、いずれも、政府及び国鉄当局は、これにつき十分研究の上善処するという答弁がありました」となっている。
- 26) 磯崎徹説明員は「これによります私のほうの運賃の減収は、もし石炭運賃だけ通算いたしましても、約三億前後の減収でございます。で、私鉄と合わせますれば約四億の減収でございます」「通産省御当局に対しまして、何らかの補てんと申しますか、何らかの国家については御負担を願いたいというお願いをいたしておたわけでございます」と答弁している。
- 27) 昭和53年6月8日参議院文教委員会砂田重民文部大臣「運輸大臣に対しまして、通学定期の割引率の改定に引き続いての御配慮をお願いをしましてまいりました」小巻敏雄(日本共産党)「文部省としても同時に、自分の責任でプランについて検討される必要があるのではなからうか」砂田重民文部大臣「国鉄が通学定期割引で文部省から収入がある、大根、ニンジンのようなものの割引率で農林省から収入があるとすれば、財政当局から国鉄に支出する財政支出が減るだけではないかという気がいたすわけでございます。行政の簡素化という面からも私は賛成をいたしません。」昭和57年4月9日衆議院文教委員会ではかなり変化して、小川国務大臣「文部省の立場として今回の値上げはまことに残念であるけれども、これを九号まで実行を延ばすという特別の配慮も行われておることだからやむを得ざることとしてこれを了承する、ただし今後もこの問題については引き続き十分慎重に対処してほしい、このような発言をいたしましたわけでございます」
- 28) 昭和24年12月01日参議院本会議において内村清次は「日本社会党は、政府の提出いたしました国有鉄道運賃法の一部を改正する法律案に対しまして反対を表明するものであります。理由の第一は、国有鉄道及び海運事業は公共企業としての特性を持つものでありまして、運賃は物価政策の重要な基礎となるものであります。そうであるから、貨物運賃は十分に経済政策、物価との調整を考慮に入れまして決められなければならないのであります」と発言している。
- 29) 小野寺義一・森彰英(1973)：「国鉄労使虚構の構造」啓明書房 pp138-139
- 30) 住田正二(1991)：「鉄路に夢をのせて」東洋経済新報社 p.7
- 31) 昭和47年運輸白書 p.176
- 32) 福田博幸(1972)（「鉄道大事故はまた起る」みゆき書房）における記述「石田礼助国鉄総裁が、そろそろ運賃値上げのための根回しにかかっている頃、総評本部に太田議長を訪問してきた。石田総裁は、太田の傍らにいる岩井事務局長に向かって、「おい岩井くん、きょうは太田くんに話があって来たのだから、君は横で聞いてくれ・・・君わかっているだろうな・・・」と岩井に目くばせして見せた」(p.136)「こうした国会議員団は国鉄運賃値上げには、まず反対する。ということは、国労が反対の意思を表明するからである。そして国会の議員面接場の前に赤ダスキを掛けて勢揃いし、次々とやってくる国労などのデモ隊から、もっともらしく値上げ反対の請願書を受け取っている。この議員たちは、身体を張ってでも、値上げ案を阻止したという真実の話聞いたことはない。・・・運賃値上げにならなければ国鉄当局もそうだが、労働者も困るのだ。だが議員も労組も一般国民の手前一応は反対のポーズをとらざるを得ない。この議員たちも、当局と敵対しているわけではないし、当局も決して敵に回すようなバカなことはいない。ちゃんとこのパイプが通じているのである」(p.140)「生産性運動にしても、当局がいかに当時わずか六、七万だった鉄労の協力で進めようとしたところで、過半数を制する国労の協力なくして出来るものではなかった。国労における派閥対立は有名である。主流派の民同左派グループを中心に、民同右派、革同派、共産派それに反戦グループがある。こうした中で、最近民同左派の「幹部の請け負いの」労働運動を批判する共産派と反戦派の勢力の伸びは目ざましい。こうした共産派と新左翼勢力のたい頭を押さえ民同左派グループの地位を守ろうとして、利用したのが、生産性運動の容認であった。こうして共産派と、新左翼勢力を当局の手によって事実上封じ込める政策を取っていた民同左派グループは見通しをあやまってしまったのである。当局にまさるとも劣らない官僚性と一方では階級闘争至上主義を打ち出し、一方では、かけひき、ねわざ、安易な妥協で終始していた姿勢も組合員が無知な間はよかった。しかし、生産性運動によって、本来の労使関係を知らされ、目覚めた組合員は二度と国労へ帰る事はなかった。こうして国労の組織はナダレ現象を起し次々と崩れていったのである。これこそ労働組合の未熟さを表す何ものでもない。こうした状況の中で、共産勢力は企画部長の富塚氏を立てながら「マル生粉碎キャンペーン」を展開した。



- これはまさに勝つか、負けるかの死闘をかけた大バクチであった。金にいとめをつけなかったのもそのためであった。こうして、マスコミ共闘の全面支援をうけ、たくみに世論操作をする一方、沖縄国会にからめて社会党を動かし政府に圧力をかけ、ついに総裁の陳謝をものにした。この事は、国労幹部にしても「まさか」と思っていた事にちがいがなかった。佐藤政権の末期的時期からんで富塚の大バクチは成功したのである。ところが、このマル生粉砕闘争の勝利は、逆に民間左派グループが恐れていた、共産派および新左翼勢力が表面におどり出るという事態を招き、現主流派は今苦悩の色を濃くしている」(p.218)
- 33) 昭和52年11月22日参議院運輸委員会田村元運輸大臣「内閣法制局の見解として、現時点の、現在の国鉄の独占性の薄れから見て、財政法三条はこのような法定制緩和を許容するものである」
- 34) 昭和52年11月22日参議院運輸委員会における住田正二運輸省鉄道監督局長答弁
- 35) 昭和52年11月22日参議院運輸委員会衆議院議員加藤六月発言「この修正案を考えた場合に、法定主義に反しないため、あるいは財政法に反しないため、いろいろな勉強をやり、衆議院法制局、内閣法制局、その他とずいぶん激しい議論をいたしました。そして、先ほど申し上げましたように、政府原案よりかすいぶん大修正をやって、授權の範囲というものをご政府原案よりかさらに狭めた」
- 36) 昭和52年4月26日衆議院運輸委員会における渡辺芳男(日本社会党)の質問「トラックが多いのは日本だけだ。・・・しかも過積みをやっておる。ダンピングはどンドンやっている。国鉄職員が見て困っている」に対し中村四郎自動車局長は「五十二年度からは貨物輸送監理官という制度を陸運局等に設け」と答えているが、貨物輸送監理官制度は当初の自動車局の要求には存在しなかったものである。
- 37) 昭和52年4月21日衆議院運輸委員会公聴会において福田勝(日本労働組合総評議会生活局担当常任幹事)公述人は「そういう面を外すのならば、むしろこの財政法第三条の特例に関する法律なり財政法そのものをいらって、はっきりすべきなのではないか」と発言している。
- 38) 昭和54年4月27日衆議院大蔵委員会政府委員「独占性の強弱だけではなくて片一方において、その独占になっております物資あるいはサービスが事実上国民生活の中で必要性が高いかどうかというような要素も別途、もう一つの判断の要素としてある」たばこは、俗に申しますといわゆる生活必需品というようなものではなくて、やはり嗜好品というようなものでございます 昭和54年5月29日参議院大蔵委員会政府委員「先生御指摘のように、確かに今回の専売公社法の改正におきましては、国鉄の五十二年度の改正と違ひまして、赤字が現にある、国鉄のように現に赤字がある、それを解消して財政の再建を図るといった目的を持った改正ではございません」
- 39) 住田正二(1991)において「運賃値上げが認められないから赤字になった」とか、「借入金が多いからどうにもならない」とか言い逃ればかりいっていたが、運賃緩和法で、ある意味で運輸省なりのおぜん立てをしたわけだ。ところが、国鉄の方は一向に工事を留める気配がない。当時の高木総裁は「工事をしながら再建する」といって、設備投資資金を増やし続けた。結局、国鉄というのは、親方日の丸で、いくら国鉄という経営形態のもので再建をやってても無理というのが、私の運輸省時代の結論だった。」(pp25-26)としている。
- 40) 葛西敏之(2001)('未完の国鉄改革' 東洋経済新報社発行)「国鉄内部では先に触れたように反対が強く、新線建設を決定する際に運輸大臣の諮問を受ける鉄道建設審議会で潰そうという目論見もあったと聞く。総裁をこれを東海道本線の複線線増という論理構成で回避して進めたのである」(p.30)
- 41) 昭和53年10月18日衆議院運輸委員会小此木彦三郎国国有鉄道運賃法一部改正法律案提案理由説明
- 42) 旧国有鉄道運賃法第7条の2「営業キロは、運輸省令で定めるところにより、営業線の線路又は航路(以下「線路等」という。)における隣接する駅の区間ごとに、その距離と基礎として日本国有鉄道が定めるキロ数による。ただし、既設の線路等に隣接し、又は並行して新設され、又は増設された線路等における隣接する駅の区間については、当該既設の線路等において相当する駅の区間がある場合には、その相当する駅の区間の距離を基礎として日本国有鉄道が運輸大臣の承認を受けて定めるキロ数によることができる。」
- 43) 昭和48年4月20日衆議院運輸委員会磯崎説明員発言
- 44) 昭和50年11月19日衆議院運輸委員会において三浦久(日本共産党)からの「特急よりも急行が速い例というのがあります」との質問に対し、住田政府委員は「区間的に非常に短いところでそういう例が出ているように聞いておりますが、先ほど申し上げましたように、急行と特急というのはスピードだけで区別いたしているわけではございませんで、設備の問題もあるわけでございます」と答えているが、三浦久は「そうすると、さっきの三十五年の運輸委員会での答弁ですけれども、『料金だけを操作して増収をはかるといったことは考えておりません』とはっきり述べているのだけれども、これはいかげんな答弁だったということなんですか」と発言している。
- 45) 寺前秀一(2007a)pp.113-172及び寺前秀一(2007b)pp177-187
- 46) 昭和43年運輸白書総論第5章(運輸事業および関連事業の動向)第2節(運輸事業の経営状況)において国鉄再建につき「輸送力増強と輸送の近代化のために大きな投資」「これに要する資金の大半が借入金によって調達」「国鉄財政を極度に圧迫」「総合的な交通体系の中における国鉄の役割を見きわめつつ財政再建と経営刷新の方向を検討」といった記述がなされている(p.44)
- 47) 「国鉄改革の記録」財団法人運輸振興協会1990年発行p.238
- 48) アボイダブル・コストなみの線路使用料というのは「副産物」ということで、「副産物が、独立している」というのは概念矛盾であるとされる。

## もう一つの憲法論議

- 49) 昭和60年12月3日マスコミ各社においては、貨物部門の分離は「国鉄と監理委との間で最大の争点の一つとなっていた問題」(毎日)であり、「無理を承知で赤字要因の貨物部門分離に踏み切ったという側面が強い」(東京)との基本認識があった。従って、「59年度に、2020億円もあった赤字を62年度に16億円の黒字に逆転させる」(朝日)ことは可能なのであろうかとされた。

