

国鉄「分割・民営化」をめぐる政治過程

李 源 博

目次

- 一、はじめに
- 二、国鉄改革への前兆
- 三、臨調と分割・民営化答申
 - (一) 臨調第四部会と国鉄
 - (二) 答申固めの動き
 - (三) 分割・民営化の答申
- 四、結び

一、はじめに

一九七〇年代に著しく進展した経済の国際化と経済低迷の中で、各国は緊縮財政政策もしくは小さな政府論を掲げる

ことになった。日本も世界的な波に晒され、高度成長期に肥大化した機構や財政を整理しなければならぬ状態になっていた。こうした危機を乗り切るために一九七〇年末まで政策が模索され、総合安全保障と日本型福祉社会が新しい政治路線として誘導されるようになり、このような流れは八〇年代はじめには「行政改革」という形でスタートすることになる。その行革の中心的な役割を演じたのが、第二次臨時行政調査会（以下臨調）である。時の政権、鈴木首相の強力な支援と密約、そして何よりも財界、大蔵省、政権党の首脳という最高権力者によって作られた機関であるため、これに対抗できる政治権力はないに等しかったと言える。

国鉄の問題は、臨調発足以前から改革テーマとされていた。その理由の一つ目は国鉄の膨大な赤字がもはや放置できない状態に至っていたからである。二つ目は、鈴木首相と土光会

第三次答申までとした。

長の密約である。土光会長は鈴木首相に約束させた四項目の申し入れの中で三K赤字の解消と官業の民営化を強調した。²⁾

特に国鉄民営化は財政再建の緊急性とも絡んで、当初から行革の行方を左右する最重要課題として位置づけられた。三つ目は、鈴木首相と中曽根行管庁長官の側の思惑である。行政改革の実行は既存の権限や利益配分システムの変更を伴うため、官僚や政党、族議員及び各種利害関係集団の抵抗は避けられない。改革課題を広げればそれだけ総体としての抵抗が増す。そこで政府は臨調に対して、テーマを縮小し国鉄改革に焦点をあてるよう要請した。言い換えれば、意図的に国鉄改革を行政改革の中心に据える操作をしたのである。³⁾

本稿では上記の内容を踏まえて、当時国鉄の経営形態のあり方について多様な案があったのに、なぜ分割・民営化案が選ばれたのか、また多くのアクターの反発があったにもかかわらずなぜ分割・民営化に至ったのか、そしてその改革過程の中で重要アクターはどのような役割をしたのか、を見てみたい。しかし大規模な改革は複雑でその要因も多く全ての要因を取り上げることは難しい。そこで本稿では分割・民営化へ導いたと思われる要因を仮説とし、検討してみる。仮説一、国鉄内部分裂により国鉄改革派が外部集団と連帯したことが重要な要因であった。仮説二、臨調のマスコミ対策が重要な要因であった。主に検討する時期は臨調構想段階から臨調の

二、国鉄改革への前兆

戦後国鉄の組織のあり方については様々な議論が交わされていたが、一九四六年六月に運輸大臣の諮問機関として国鉄会議が発足し、国鉄の独立採算制の採用を答申した。この頃占領軍は運輸省そのものの組織変更を求め、業務事項別の組織に改編する構想を持っていた。しかし日本政府はこの改編に強く反対し「国有鉄道公庁案」をまとめ一九四八年に実施されることになった。鉄道業務については運輸大臣の監督下に置かれ、また独立採算制を徹底することによって国鉄の自由経営や当事者能力が著しく低下し、公企業としての欠陥が最初から内包されることとなった。⁴⁾

高度成長期に入り、各運輸機関の輸送分担率に著しい変化が生じた。一九五〇年と七〇年を比べると、国鉄分担率は、五・一%から十八%へと急激に低下し、以後そうした傾向がますます顕著になる。貨物輸送市場におけるシェアも一九六五年の三〇%から八五年には五%へと大幅に低下した。⁵⁾

こうした国鉄の衰退を立て直すため多くの再建計画が試みられたが、ことごとく失敗に終わる。失敗の原因は、戦中・戦後の酷使によって疲弊した施設を更新するための資金が全

て借金で賄われたこと、また敗戦直後に引き受けた二十万人にも及ぶ南滿州鉄道会社からの引揚者の退職金や年金による莫大な支出という国策のツケがまわってきたからである。さらに国鉄の過大な設備投資と政治線の敷設、そして急激なモータリゼーションの進展は国鉄の財政を圧迫し国鉄改革に至らしめた。

国鉄の赤字は財政問題と絡んで政治問題となっていた。一九八〇年大平首相の急死によって鈴木政権が誕生し、首相の座を目指していた中曽根は落胆の日々を過ごすことになる。何故なら当時有力候補として中曽根を含め、首相代理を務めた官房長官の伊東正義、大平派の宮沢喜一があげられていた

が、七月に入って事態が一変し中曽根の群馬三区の宿敵、福田赳夫が鈴木を支持してしまつたからである。

このような派閥の思惑が進行する中で、八〇年第九一回通常国会で予算問題が焦点となった。与野党の妥協が図られたが、自民党内には大平に反対する動きもあり、野党は夏の参議院選挙に向けて自民党と対決姿勢をとろうとしていた。そうした中で社会党が提案した大平内閣不信任案が自民党反主流派の欠席によって思いがけず成立し、大平首相は直ちに衆議院の解散を決意、そして既に参議院の通常選挙が一ヶ月後に予定されていたために衆参議員同日選挙を行うこととなつた。一九七九年第三五回衆議院総選挙での自民党の選挙争点

は、財政再建と一般消費税による増税とされたが消費税を導入するか否かを明確にせず選挙に臨み、敗北に終わった。

こうした経緯もあって自民党はこの選挙では明確な争点がないままに選挙に臨んだのである。選挙中の大平首相の急死で与野の党首が不在のまま早い合戦が展開されたものの、衆参同日選挙で大勝利をおさめた。自民党の総裁候補として中曽根康弘と河本敏夫、宮沢喜一が有力な候補となつた。しかしいずれも自民党内の大勢を制するに至らず、総裁競争は依然混沌としていたが、最終的には大平派・田中派が鈴木を推し、福田が反対しなかつたため鈴木が選ばれ後に首相となる。

総裁に選出された鈴木は有力な総裁候補であつた中曽根・河本の二人を比較的に軽量のポスト（中曽根の要求によつて首相臨時代理をつけ、中曽根行管庁長官、河本経企庁長官）で処遇しお互いを競争・牽制し合うように配置した。特に中曽根は人事要請の際大蔵相を希望したが、こともあろに自派出身の渡辺美智雄に決まり、渡辺は四〇日抗争で大平にまわり、中曽根派を去つていたものである。それに行管庁長官というポストは中曽根派の番頭格宇野宗佑の後任であり、中曽根には厳しすぎる現実であつた。中曽根が行政改革を試みたのは行革に対する意欲と行管庁長官としての責任というより、権力闘争での失敗、政治家としての立場の危機に対する

打開策として臨調を設置し、この臨調を通じて行革に臨み、行革にまつわる様々な利害集団の反発を第三者機関の答申で緩和させ、政権復帰への踏み場としようとしたと考えられる。¹⁰⁾

臨調設置に最も積極的に対応したのが財界であった。財界はかねてから、財政再建のために、そして増税を回避するために、行革の実行を政府に要求していた。また財界の中では、七〇年代以来長期的な課題として福祉見直し、民営化と規制緩和による「小さな政府」の実現を提唱する経済的自由主義の思想が強まっていた。その流れを代表する財界人が、土光敏夫であった。¹¹⁾

臨調の設置が正式に提案されたのは一九八〇年九月二十日の閣議で、中曽根長官が設置方針を報告してから早期設置の方向で事態が進行し、第九三回臨時国会の所信表明演説(十月三日)で鈴木首相が明らかにしたことにより、急速に具体化した。こうした背景の中で十月三日には行管庁内に臨調準備室ができ設置法案の作成が始められた。二十四日臨時行政調査会設置法案が閣議決定・国会に提出され、十一月二十四日に可決・成立した。

臨調は九人の委員のほか専門委員、参与、顧問そして調査員を含む事務局から構成され総勢二百人に近い陣容となった。委員に関して臨調設置法は「臨調は、委員九人をもって

組織する……委員は……両議員の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」と規定している。この規定に基づいて国会は内閣の申し出た九人の委員候補に同意を与え、次いで三月十六日、鈴木首相はこれらのものを委員に任命した。¹²⁾

まず会長に経団連名誉会長・土光敏夫が決まった。同氏は就任を承諾するにあたって、用意して来たメモをもとに首相に四点を要求した。①増税なき財政再建、②答申の実行、③中央・地方を通じての行革、④国鉄など三公社の改革であった。鈴木首相は快く引き受け、さらに第五三回日商会員総会でこの行政改革に政治生命をかけると発言し、臨調を全面的に支持した。特に「答申を必ず実施する」との確認は臨調の正統性と推進力のもとになり、この四つの要求事項は臨調改革に対する性格を表している。¹³⁾

会長が決まり、ほかの委員の人選も進められた。委員配分は財界三、労働界二、官界一、地方界一、言論界一、学界一に決定した。当初財界二人が予定されながら一人増えたのは、財界五団体の代表者が「行革推進委員会」を組織し、土光会長を全面的に支援する立場を明らかにしたことと無縁ではない。あくまで財界主導で行革を進めようという財界の強い意志を表している。財界が臨調の三分の一の席にこだわったのは臨調の議事規則にある。「議事は出席委員の三分の二以上によって決する」と規定しているからである。つまり財界が

主導的な議事決定をするためには最低限三分の一が必要であった。ついでに、マスコミ界の代表には一般紙より経済界に最も理解の深い日経新聞の顧問円城寺次郎が選ばれた。

財界が行革に浮上した背景は国債費の急増による財政危機にあった。田中内閣の「日本列島改造論」による大量建設国債、石油危機に伴う赤字国債の発行などは時の政権に重い負担としてのしかかっていた。大平内閣は財政危機を克服するために「大型新税の導入」を政策の柱として七九年の衆議院選で戦ったが惨敗。政権を引き継いだ鈴木は法人税引き上げの道を選んだ。財界の総意は財界への負担を遮断するために政治舞台に登場したのである。ここで注目すべき点は、国債増発で一番潤ったのは他ならぬ財界であったのにその財界が、国策のツケを支払うために二〇程度の法人税引き上げが行われた時点で「決起」した点である。要するに企業負担、法人税の引き上げを防ぐために政界の表舞台に現れ自ら政治権力を握り、財界が望む方向に政治及び社会構造を変えていきたいということであった。

国鉄問題は、第二臨調の発足当初から常に行政改革の重要なテーマであった。一番の動因となったのは膨大な赤字であったが、それ以外に土光会長と鈴木首相の約束である「三K赤字の解消と官業の民営化」があり、また鈴木首相と中曽根行管庁長官の側の思惑もあった。行政改革は官僚や政党及

び各種利害関係集団の抵抗を招きかねない。そこで改革課題を縮小し国鉄改革に焦点を当てたのである。

鈴木首相が財政再建の失敗で辞任、そして八二年十二月就任した中曽根は就任演説で「臨調基本答申を最大尊重し、具体化を急ぐべき措置については速やかに施策を実施に移す」と言明したあと国鉄監理委員会の設置などを内容とする国鉄再建法案を提出、八三年六月国鉄再建監理委員会が発足することになる。

三、臨調と分割・民営化答申

(一) 臨調第四部会と国鉄

臨調の第一次答申が一九八一年七月十日に発表された。行革の対象となる各省庁及び利益団体からは不満が相次いだ。が、自民党行財政調査会、政調会、総務会は大筋で了承した。この第一次答申は中間報告的な段階であったのでそれほど利害関係者に刺激を与えなかった。臨調は政府の対応を注視しながら、その後の本格的な改革案の検討準備を進めた。七月二七日の会合でこれまでの一つの専門部会と二つの特別部会という構成を改め、調査会の下に四つの専門部会を設けることとし、その各部会が報告をまとめ調査会はそれに基づき審議を重ねて答申を提出することになった。「三公社五現業、

特殊法人などのあり方」については第四部会が担当することになり、民営化を担当する第四部会の構成については、第二特別部会長である加藤寛はできるだけ第二特別部会時代のメンバーを人れようとした。なぜなら三公社を改革するには、官僚OBが多くては議論の前に結論が見えてしまうからである。結局希望通りにはならなかったが、山岡陽一が第二部会と重複して参加するように根回しをするなど第二特別部会のメンバー(全十三人)から五人、第一特別部会から一人を参加させ、それなりに満足できる構成となった。¹⁶⁾

各部会長が決まると利害関係のある各省庁が各部会にそれぞれの元官僚を送り込んだ。臨調が首相の諮問に応じて審議を行うということは他の審議会と何ら変わりがないが、政府自身が自ら行うべき行革を臨調がテーマにし、また答申はなお国会で議論されるとしても、首相が「政治生命をかける」と明言している以上最大限に尊重されるはずである。それで臨調の権威の中で何が行われるかを把握し、臨調の権威の中に影響力を持たなければならぬという思惑が働く。各省庁は残された「専門委員」候補二十人の枠にこぞって自省の利益代表者を送り込ませ、その数は百人を越すほどであった。自分たちの先輩を臨調に送り込ませるために有力政治家に陳情を繰り返す大騒ぎになった。中曽根長官は瀬島龍三らと相談して、この事態を法律に存在しない「参与」というポスト

を新設することで打開した。つまり臨調がスタートする前に無用な衝突は得策ではないと判断したからである。かくて「専門委員」「参与」の半数が官僚OBで占められた。そして七八人の調査員がいる。この大半が関係省庁からの出向者だが、事実彼らは臨調審議を手伝うと称して、審議を傍聴しその内容を逐一出身省庁に通報していた。各省庁はこの連絡を受けて自省に不利な状況を察するや、すかさず専門委員・参与果ては政治家までに陳情を繰り返した。調査員は各省庁の利益代表にはならなくても明らかにスパイの役割を果たしていた。¹⁷⁾

九月三〇日、第四部会における運輸省と国鉄からのヒアリングが行われ、国鉄からは高木文雄総裁と吉井浩常務理事が出席した。彼らは国鉄経営がうまく行かなかった理由を運賃値上げの国会審議の遅れや年金問題など戦後の国策とも絡み、国鉄を越えた政治的な側面にあつたと主張した。それを除けば経営形態を変化させなくても国鉄再建は可能であると、分割・民営化を牽制した。財政の不足分は政府が補うべきであり、第四部会が批判していた職場規律に関しても改善しつつあると主張した。いらだつた部会メンバーから次々と厳しい発言が出された。岩村専門委員から経営改善計画では五年後の赤字額はほとんど変わらず、新幹線への投資や国庫補助金を赤字に参入すれば赤字額が二倍となると批判した。

職場規律に関して、屋山・高橋参与は「改善しているなら六月に当局宛に提出された職場監査報告書を提出すべきである」と主張したが、国鉄側は職場監査報告書はあくまで内部資料であり提出に応じられないと拒否した。また運輸省出身の住田正二専門委員は東北・上越新幹線を上野から東京に延ばすことで、毎年二五〇億から三〇〇億円の赤字が増えることと攻め立てた。一方運輸省はそうしたやり取りを見守りながら一歩引いた姿勢であった。

こうした中で部会と事務局は次第に改革案作りへと踏み出していった。十一月五日、非公式会議で加藤部会長は私案と断りながら国鉄の経営形態の変更を持ち出した。この時期は本格的な議論にはならなかったものの、分割・民営化への一つの分岐点となった。

他方国鉄は八一年三月から臨調審議に対して経営改善計画で対応しようとした。この経営改善計画は要員削減して八五年までに三五万人体制とし、効率化・合理化に関しては民間企業における手法も取り入れるなど企業感覚を醸成し各業務分野ごとに目標を設定した。運賃改定、開発、年金など構造的な問題は公的助成で収支改善を図るというものであった。これに対して臨調は「具体的な年次別計画に基づいたものとなっていない」、「八五年度における収支目標は、財政援助を含めた実質的赤字が単年度二兆円を越える内容となっていない

る」、「八五年度以降の経営の展望に欠けている」などの問題があるとし、始まったばかりの経営改善計画に破産を宣告した。この臨調の態度は政府、国鉄内部にも猛反発を呼び起こしたばかりではなく、与党の運輸関係委員の中にも反感を呼んだ。この改善計画は八一年五月に運輸大臣が承認を与えたばかりのものであったからである。

当時国鉄人事に於いては国労の承諾なしには決められないという悪慣行が定着しており、高木総裁はじめ幹部も事実上そうした動きを承認していた。こうした馴れ合いによる職場規律の乱れに批判者が現れ始めた。その主役は松田昌士（能力開発課長）・葛西敬之・井手止敬（両者とも企画室主幹）で、臨調から厳しい批判を受けた経営改善計画の実質的な作成責任者でもあった。この時期三人が一致していたのは民営化ではなく職場規律の是正と合理化であった。八一年十一月、葛西は経営改善計画に対する疑問点や解決策を個人的に十項目のメモにまとめ、中曽根に近い財界人に送ったが返事はなかった。メモの中には「地域分割を検討する」が入っており、このメモは一年後の臨調答申と酷似している。

この三人組は後の分割・民営化に大きな影響を及ぼすことになる。彼らは国鉄内部に極秘改革派を作り、そのグループの名を「無名会」として国鉄改革と自分たちの生き残りを図った。この改革派が具体的に行動を起したのは十一月三塚（自

民党・当時交通部長)への直訴であった。直訴のきっかけを作ったのは現状維持派である太田常務理事で、縄田副総裁と組んで「反分割・民営化」の中核的な存在であった。労使関係を批判する改革派の話聞いた三塚は「腐りきった労使関係を叩き直すために政治生命をかける」と述べ、積極的な姿勢を見せた。三塚を選んだ理由は、三塚は運輸族であるが国鉄について先入観がなく国鉄利権にかかわりが薄いので改革派の話を率直に聞けるのではないかと、いう太田の計算があったからである。本来なら「造反者」を抑え込むべき太田がなぜ彼らのお先棒担ぎを務めたのかは、国鉄内部の人事事情に隠されていた。太田は昇進が遅れ八一年七月職員局長になつてしたが、これを挽回するため改革派と三塚を利用してその馴れ合いを叩き前任者である川野職員局長・吉井常務理事ラインをつぶせろと思つたからである。

八二年に入るや国鉄労使国賊論など国鉄労使関係に対するマスコミの攻撃が激しくなつた。そして太田は計算通り先輩たちを飛び越え常務理事に昇進し、改革派や三塚から加藤六月に乗り換えた。この時点までは太田の勝利であつた。²¹しかし太田が誤算したのは三塚が太田の認識以上に実力を發揮し、何よりもその三塚自身が民営・分割派になつてしまつたことである。改革派は太田に多少利用されたはしたが、自分達なりに外部勢力を利用し国鉄改革の中核となる。(の

ちに無名会の三人組みはJ誕生後、葛西はJ東海副社長、井手は西日本社長、松田はJ東日本社長と出世する) こうした内部分裂は、国鉄の経営方針の一貫性を保ちにくくさせたばかりではなく、容易に外部からの批判を許すことになつた。

八二年はじめ、国鉄に対するマスコミ批判攻勢は相当強かつた。その先頭に立つたのは参与である屋山太郎であつた。彼は『文芸春秋』四月号の「国鉄労使国賊論」の中で国鉄を辛辣に批判し民営・分割への方向を固めるきっかけを与えた。国鉄の改革派は国鉄内部の情報を非公式チャネルを通して臨調に漏らし、臨調はマスコミを利用して国鉄を批判、解決策は分割・民営しかないという作戦を開始した。臨調第二特別部会の審議が大詰めとなつた八一年五月、経営改善計画を説明する当の葛西がその実現は極めて難しいと難色を顯示、参加していた臨調の調査員である田中を驚かせた。田中も葛西と同様に改善計画に少なからず疑問を持つていたからである。この二人は非公式的に連絡を取り合うこととなつた。主任調査員が臨調委員や部会メンバーに先駆けて国鉄内部の情報を掴み、臨調の方向性を決めるのに大きな影響力を及ぼしたのである。²²

臨調・三塚へ国鉄内部の情報が行き渡つたのは、やはり国鉄内部の分裂に起因する。国鉄改革派は少数であり、国鉄内

部での状況から見れば改革派は造反者であつて、国鉄内で改革を試みたとしても成功の見込みはほとんどない。そのため外部勢力を利用して国鉄を改めようとし、その利用対象が臨調・三塚だったのである。この動きを見れば改革派・臨調・三塚には共有できる利害関係があつたと読みとれる。

(二) 答申固めの動き

十月一九日に再度のヒアリングで国鉄に対する第四部会の不満が相当高まつた。住田委員が八〇年度の赤字が既に一兆円を越えており、経営改善計画は見直しが必要と述べるのに対し、高木総裁は八〇年度の赤字は織り込み済みであると反論した。また臨調から求められていた年次計画公表について国鉄・運輸省が共に拒否した。その理由は途中経過を公表するとそれが一人歩きする恐れがあるからであつた。これに苛立つた委員長らを代弁して加藤部会長は労使関係、経営改善計画などを公開し見直すよう主張し、議論をまとめた。部会メンバーは国鉄についてほとんど素人に近く専門的なことや理論的なことに関しては限界があつた。国鉄の経営形態のあり方については、様々な案があつたものの実際は「はじめに民営化ありき」であり、部会は民営化の内容上の詰めとそれを実行可能な提言にするための政治環境作りを置かれていた。それで加藤部会長の作戦は国鉄の問題点を浮き彫りにす

ること、非民営化の政治家を説得し国鉄と運輸省を切り離すことであつた。こうした作戦を遂行するためにマスコミを利用したのである。²³

こうしたマスコミ戦略の流れは国鉄の議論以前、つまり土光臨調がスタートする段階で既に出来上がつていた。瀬島龍三は、国民の支持を得るため「土光会長は臨調のシンボルとしてできるだけ新聞やテレビ、集会に出て貰い、私自身も各種の会合にできるかぎり出席して臨調の考え方を開陳し意見を聞いた。他では「日臨調」の実施、メンバーによる新聞・雑誌などへ論文掲載など」の活動を述べ、また国鉄の民営・分割については「一部の臨調メンバーと数人の国鉄中堅幹部（改革派）とが接触した結果、分割・民営化が実務的にも可能だという確信を持つた。我々は彼らから民営・分割の事実上の実務的諸問題についていろいろ教示を受けた」と証言した。²⁴この証言から、第四部会は国鉄の内部分裂がなかつたら国鉄内部の情報の入手が困難であり、国鉄と運輸省の連合により分割まで至らなかつたかも知れないということが読みとれる。改革派は内部情報を漏らすことによつて三塚や臨調を味方にし、自分たちの立場を固めた。国鉄と運輸省とのつながりや情報の乏しさなどは臨調にとつて非常に厳しい状況であつたが、それを乗り越えられたのはマスコミ戦略と状況の良さだつたといわざるを得ない。

十一月九日に交通評論家の角本良平（国鉄・運輸省OB）から国鉄問題についてのヒアリングを行った。彼は国鉄経営の改善は望めないと厳しく批判しながら、地域分割・特殊法人案を提示した。角本の意見は委員の間に強い印象を与えた。第三次答申（八二年七月）を控えてなぜたった一回しかないヒアリングの機会を角本に与えたのか、また複数の証人ではなくなぜたった一人であったのかは臨調事務局の調査員の役割にその背景があったと言える。調査員の役割は部会審議が円満に進むよう準備及び取りまとめ作業を行うことであるが、このヒアリングの証人選抜に田中就任調査員の裁量が大きく作用した。彼は電力の民営分割の過程を描いた『興亡』の著者大谷健と面談し深く感銘を受け、また国鉄分割論で知られた角本、さらに運輸OBで自民党代議士細田吉蔵とも会って意見を聞いていた。こうした背景から見て角本を意図的にヒアリングの証人として選び、国鉄の問題点を辛辣に批判させ審議に影響を与えようとする意図が隠されていたと思われる。意図した通りその日のマスコミに報道され、世論は一挙に盛り上がった。

このような臨調型の意思決定は、少数により事前に組み合わせたシナリオに沿って後で形付けるといった典型的なインフォーマル政治過程であったと言える。

た。その席で高木は、現在総裁としての自分の意見を表に出すに反対せざるを得ないが、実のところ自分は臨調側と同じ理由で国鉄の分割・民営化を考えていると述べ、加藤を驚かせると同時に大胆な改革への自信を付けることとなった。十一月五日加藤事務室で事務局との非公式会議が開かれた。加藤が私案（ブロック分割案）と断りながら経営形態の変更を持ち出して、さらに改革に対する部会メンバーの意思が強くなり、無名会からの豊富な情報提供に勇気付けられた。この会議では具体的な議論はしてないが分割・民営化への枠が形成されはじめたのである。

また同じ頃国鉄と第四部会は東京クラブで非公式の会合を持った。高木総裁は「国鉄再建計画の一番難しい問題は年金問題で、やめる人が増えるから八五年度からは破綻してしまう……満州から引き揚げがあってその人たちを引き受けたことが大変……」と強調。これに対して第四部会は「そういう事情は初めから分かっていることで、それが大変だということはおかしい。どのくらい引き揚げたのか」と聞くと、高木は「それは昔の資料で分からない」と述べ、国鉄当局からは第四部会の期待に沿うような説明はなされていなかった。ところが高木総裁は、国鉄は独立の年金制度になつていないため年金を受け取る退職者が百人中八十人もいるという異常な状

態のもとでは経営側もなかなか持ちきれないという経営の構造的な問題点を上げ、抗弁した。²⁶

一方国労と動労は財政危機は公社という経営形態によるものではなく、国の交通政策、借金、年金、退職金の負担、国の助成不足、赤字ローカル線の建設と運営、運賃抑制、運送構造の変化によるものであるとし、国鉄の自助努力で解決できると主張した。

八二年一月二三日、調査会に対して第四部会の中間報告が行われた。そこで加藤は一つの有力な試案として分割・民営化が考えられるとし、また住田も民営化しかない²⁷と決意を明らかにした。これに対して国鉄側は、厳しい答申が出れば運輸省と国鉄が一緒になって国鉄に有利に持つていくという対立姿勢であった。高木総裁は一月十八日に定期記者会見で、臨調では赤字問題ばかりがクローズアップされ、独立採算性と公的使命の兼ね合いについては深く議論されていないなど強く不満を述べた。言うまでもなく高木総裁に対する第四部会の不信は決定的であった。²⁸

このことについて新聞記事を読んだ中曽根長官は、加藤部会長はじめメンバーは精力的に勉強しており、公社、特殊法人のあり方、政府関係の位置づけといったあらゆる方面から検討していると述べ、国鉄を取り巻く反分割・民営化勢力を抑える政治的な役割を果たした。

一月二八日の第四部会の非公式会で国鉄を破産させる案が出た。その議論の中で住田は「分割論をやるにしてもすぐにはできないから、まず破産させ自由にして分割に持つていくことが必要だ」と述べ、いったん国鉄が破産したという形をとって過去のつながりを断ち、その上で分割・民営化してはどうかというものであった。この案はそのままの形で実現したわけではないがその後の改革案作りの基本発想を準備するものになった。この時点で国鉄は分裂しはじめ、改革派が外部と何らかのつながりを持つて行動し始める。そして国鉄総裁は公式では現状維持を主張し、非公式では分割・民営化に賛成するようになる。このような組織の指導者の矛盾する姿勢と中間幹部の造反は巨大な国鉄組織が崩れ落ちる兆しであった。

一方第四部会は加藤部会長を中心に固まり、公式ではなかった分割・民営化へ向けて様々な手法を用いてそれをいかに具体化するかに集中した。²⁹

(三) 分割・民営化の答申

八二年初めからマスコミに国鉄問題が頻繁に取り上げられるようになった。加藤や屋山らは雑誌などに積極的に記事を書いた。特に屋山が『文芸春秋』の四月に発表した「国鉄労働者論」は話題を呼んだ。この中では国鉄の経営改善計画

がどれ程杜撰で無責任なのかを通産省と大藏省を含めて批判し、また国鉄の職場規律の乱れを辛辣に批判している。テレビ朝日は屋山の論文が本当かどうか国鉄の職場を覗き見することにし、操車場での職員の服務規律の乱れを盗み取りしそのフィルムをテレビ放映してしまった。この放映は今まで屋山の発言の不正確さを非難していた労組幹部を窮地に追い込んだ。特にこの時期新聞は国鉄の職場規律問題を中心とする記事を大量に報道し始めた。このような動きを注視していた政界も動きはじめた、二月五日、自民党内に国鉄再建小委員会を設置することになった。いわゆる三塚小委員会である。²⁹

この三塚委員会を臨調関係者は、国鉄改革によって利権を失う自民党政治家による臨調潰しだと捉えた。当時三塚は「臨調の邪魔するつもりはない」と言い切ったものの「出口論」を出し、この出口論に政府、党、臨調、国鉄を集中させ、国鉄改革における主導権を自分自身が握り、状況が経営改善計画の方に傾くかそれとも分割・民営化に傾くかを見て自分の身の振り方を決めるつもりであった。ここで玉虫色ではなく明確な意見を示せば反発を受けやすいので状況を注視しながら大勢が傾く方に持っていくという作戦であったと思われる。この三塚委員会に対する国鉄側の反応は二つに分かれた。労働組合と協調路線を取る現状維持派は批判的であり、三塚を利用し改革しようとした改革派と縄田常務理事・太田職務

局長は全面的に支持した。太田は三塚委員会と秘密事務局の設置を発案し、情報提供及び国鉄の内部事情を議論する場を設けた。ところが七月二日三塚小委員会は既に国鉄再建に関する施策をまとめていた。「八五年までに経営努力し、その結果で民営化・分割化を考えていく」というものであった。縄田・太田らは三塚を裏切り者とみなし反発したものの、三塚は彼らの批判を退けた。³⁰

一九八四年七月三塚は「国鉄を再建する方法はこれしかない」と題する本を出版と共に「出口にたどり着くには残された時間がない」とし、出口論を捨てて分割・民営化を打ち出した。結局三塚は権力の方向に向けて変身したのである。八年二月五日の読売新聞に「臨調の国鉄緊急対策十項目」が載った。これは第四部会が検討する予定の具体的な項目であった。これは国鉄だけではなく三塚小委員会が取り扱う項目を先取りして発表し分割民営化における主導権を維持する意図であった。³¹

八年四月十七日の第四部会の審議で現行制度改善方式を含め、五案を中心に意見を交換した。臨調が国鉄の経営形態にまで踏み込んで正式に議論したのは初めてである。その会議ではいろんな案が出たものの地域分割・民営化を目指すべきだという意見が大勢を占めた。十九日には部会幹部と自民党国鉄関係議員との会合が持たれた。そこで臨調側から「国

鉄を当面特殊会社とし最終的には民営化する」という改革案が示された。自民党の三塚博・加藤六月は「現在のままでいいとは思わない」と臨調答申で経営形態の変更を打ち出すことに原則的に同意した。他方国鉄幹部との非公式協議が行われたが、双方が主張を述べ合うだけで物別れに終わった。²²

運輸省は四月二三日の朝日新聞に国鉄の二分割案を発表した。運輸部門を担当する日本鉄道運営会社と、鉄道施設、土地などを担当する日本鉄道公団の二つにするという特殊法案であった。この案は百%国の出資で発足するが、将来は民間資本を導入し半民半官の経営形態を想定したものであった。

運輸省は国鉄の監督官庁として独自案を出さなければならなかったため臨調や自民党を満足できる折衷案を作りだして国鉄改革における主導的な役割を演じ自民党や臨調を牽制するという狙いがあったのである。土光会長や鈴木首相はこの案に対して好感を持っていた。ところが自民党の交通部会と全く協議せずに作成され、さらに臨調に正式に提示する前に朝日新聞がスクープしたため、このシナリオは根底から崩れるのである。運輸省案をきっかけに自民党内の派閥絡みの主導権争いが表面化した。結局、運輸省案は四月二七日に開かれた三塚小委員会で小坂運輸大臣の代わりに鹿野運輸政務次官が陳謝してこの計画案を運輸省案ではなく単なる小坂私案とすることで一応小委員会の了承を取り付けたのである。他方、

臨調が小坂私案を正式に受けたのは五月十日であったが、部会メンバーの反発も強く検討対象にならなかった。この運輸省案の失敗によって、運輸省は臨調審議を見守るしかなくなった。また四月二七日国労側からの要請で第四部会幹部と国労の富塚三夫書記長らとの会合が行われたが考え方の違いにより実質的な議論にはならなかった。²³

四月末から五月はじめにかけて部会報告について集中的に議論が行われた。特に問題となったのは整備新幹線の取り扱い、改革時期、具体的な改革案を作成する国鉄再建監理委員会の地位であった。新幹線について部会は「全て凍結」することを主張したが、自民党の圧力で当面見合わせることもあった。分割の時期については、臨調は一九八五年度中にしたものの運輸省は一五〇を越える法律案の準備期間がないということで反対した。それで五年内（八七年）に速やかに改革することで妥協した。ところがこれは表のプロセスであった、裏では「七年後」を主張する運輸族の抵抗があった。圧力に屈した臨調は「五年内に速やかに、経営形態を……」となっていた。つまり三年と七年のちょうど真ん中をとって妥協したのである。臨調は常に自民党の意向を忖度し「実現可能な答申を出す」という基本原則がある以上、政権の意向を無視することが出来なくなっていた。²⁴この時期臨調は他の特殊法人も全て並行審議であり、第四部会にとって国鉄が最重

要な課題であつても時間的に限界があつた。それで細部にわたる議論は新たに設けられる国鉄再建監理委員会に委ねることとした。それ故に国鉄再建監理委員会の性格が重要となり、審議もこれに集中した。議論は国鉄再建監理委員会を国家組織法上の三条委員会とするか、八条審議会にするかをめぐり対立があり、運輸省は八条審議会を主張した。彼らはまず再建事務は通常の行政事務であり強権を持つ強制委員会にはなじまない、また行政委員会が法律の改正案を作れば国会への説明の必要が生じるが、そうなるを果たして政治的な干渉が断ちきれぬのかといった疑問を提出した。審議会になれば運輸省の内部に置かれ運輸省の指導を受けることになる。この八条案は住田をはじめ主に官庁OBが推した。ところが三条委員会を主張する側は、運輸大臣や専任大臣の監督下に置けば内閣改造のたびに大臣が交代し首尾一貫した政策を守り抜くことは極めて難しい、また国鉄がこうなつた責任は運輸省にあるので、それを避けるためには行政委員会しかない主張した。結局加藤部会長が三条機関とすることで報告書をつくることにしたが、住田らが推した八条審議会案も併記し、審議会の判断に委ねることにした。

この三・八条論争は第四部会の外でも繰り広げられていた。国鉄も第四部会同様、運輸省の権限が強くなる八条案を避け三条案を求めた。国労、運輸族の反発も強く、小坂大臣

も「行政組織として屋上屋を重ねてもよいのか」と批判し、運輸省が精力的に巻き返しを図つた結果その意見が通り、八条案とすることになった。八条案になつたいまひとつの背景は中曾根長官が八条案を推したことと三条機関を強力に推した屋山を説得したからである。また加藤部会長も最後まで三条機関にしようとしたのではなく、三条案を出して国鉄再建監理委員会の位相を高めようとしただけであり結局八条案に容易に同意したのである。最終的に八二年七月三〇日答申では部会案が退けられ、国鉄再建監理委員会を八条審議会とするよう変更された。これは現行組織制度の要因と各省庁間の権限を配慮し、また臨調の国鉄改革に対する立場をも考へた政治的な折衷案であつたと思われる。

国鉄再建監理委員会の三・八条を除けば第四部会の報告が概ね受け入れられ七月三〇日の基本答申となつた。また同じ日に行政改革に関する第三次答申を決定し、土光会長が鈴木首相に提出した。焦点の三公社改革は民営化など新形態移行に際して解決すべき諸問題とし、国鉄長期債務は八五年度末には約二四兆円の見込みであり、分割会社に全てを継承させては健全経営の目的が立たない、このため分割会社が継承する長期債務は分割会社の合理化を前提に元金、利息を払い得る範囲内のものとする。額は国鉄再建監理委員会が分割会社の合理化策と採算性を検討して決定し、分割会社が継承する

もの以外の長期債務は残置、残された長期債務への元金、利息の支払いは国が補填する。そして国鉄は保有する各分割会社株式が適正な価額で売却できる可能性が出た場合その株式を放出し、元金、利息の支払いに充てる。国鉄は長期債務の支払い完了時点で解散する。また推進体制として国鉄の分割・民営化による再建のために内閣には総理大臣を議長とする「国鉄再建関係閣僚会議（仮称）」の設置を、総理府に「国鉄監理委員会（仮称）」を設置してその答申を委ねると共に、その新形態移行のため所要の立法措置及び予算措置を講ずることを求めた。³⁷⁾

四、結び

国鉄を分割・民営化へ導いた重要な要因は、臨調の非公式会議を通じて意思統一と団結、運輸族の分裂と三塚の変身、労働組合が分裂により分割・民営化に対する対抗勢力にならなかったこと、臨調への中曽根の支援、土光会長の特典と答申に対する政府の尊重義務などがあげられるが、本稿では臨調のマスコミ戦略と国鉄の内部分裂を中心に検討してみた。まず国鉄の内部分裂については、臨調発足と共に現れたのが国鉄内の改革派（無名会・三人組）である。最初彼らにとって職場規律の是正と合理化が主な目的であったが、国鉄

が打ち出した経営改善計画では実現の可能性がないと考え、国鉄内で少数派である自分たちの考えを実現するために外部集団と連携を図り始める。改革派は三塚に国鉄内部の情報を提供すると共に彼を説得し味方にする。のちに三塚は分割・民営化に賛成することになる。他方、改革派は臨調・国鉄再建監理委員会との接触も図り、国鉄分割における技術的情報（ダイヤ編成など）を提供し臨調の分割・民営化の答申を完成させる基盤を与えた。そして改革派が提供する国鉄内部情報は臨調にとってマスコミ戦略に重要な材料となる。これが起爆剤となりマスコミが先頭に立つて国鉄を攻撃し世論は臨調の味方になる。こうした背景から見れば、国鉄が一枚岩であったとすれば民営化はできたとしても分割までには至らなかったはずである。この改革派の中心人物である三人組はJR誕生後、葛西はJR東海副社長、井出はJR西日本社長、松田はJR東日本社長と出世する。

臨調メンバーは臨調のスタートと共にマスコミ戦略に乗り出した。臨調は国民の底辺から作られたというより、最高権力者（財界と鈴木・中曽根政権）の思惑によって作られたものであったため、世論をこの臨調に集中させる必要があった。大きな改革を行うには国民の関心と応援が必要であることに気づいていたからである。こうした観点から土光会長を臨調のシンボルとして新聞、雑誌、各種集会に出させ臨調をアピー

ルし、また土光会長の質素な暮らしなど私生活をテレビで放映し土光会長個人への信頼感を高めようとした。そして各種のマスメディアに臨調メンバーが積極的に出て臨調の考え方を開陳し、改革に対する国民の関心を高めたのである。

臨調の発足当初から国鉄や運輸省の抵抗は強く非協力的であった。国鉄について臨調はほとんど素人に近く専門的なことや理論的なことに關しては素人であり限界があった。そのためまずマスコミを利用して国鉄問題を浮き彫りにし、分割・民営化の正当化を図った。マスコミ戦略として加藤部会長はマスコミを最大限に活用して国鉄改革の世論を醸成することにし、その一環として臨調の参与である屋山と十分協議したうえで月刊誌に「国鉄解体すべし」との論文を発表して「国鉄は分割しなければならぬ」との結論を導き、世論を喚起した。引き続き「国鉄労使国賊論」という論文で屋山は国鉄の経営改善計画がどれほど杜撰なのかを通産省、大蔵省を含めて批判し多くの注目を浴びた。こうした一連の論文によってマスコミは刺激され、マスコミ自身が先頭に立って国鉄を批判することになる。このような流れと膨大な赤字を抱えている国鉄を改めなければならないという正当性は分割・民営化論を正当化し、また反対する各アクターを弱めることになり、さらに中曽根首相と財界という最高権力者の庇護により反対側は追隨するか敗退して行くほかはなかつたのである。

こうした臨調及び国鉄再建監理委員会のマスコミ戦略は分割・民営化への要因として非常に重要であつたと言えよう。

注

- (1) 神原勝『転換期の政治過程』総合労働研究所、一九八六年、三四頁
- (2) 宇治敏彦『鈴木政権・八六三日』行政問題研究、一九八三年、一〇〇～一〇一頁。
- (3) 神原勝、前掲書、二九二頁。
- (4) 運輸経済研究センター『鉄道政策論の展開』白桃書房、一九八八年、一〇一～一〇六頁。野田正徳ほか『日本の鉄道』日本経済評論社、一九八六年、二七四～二七六頁。
- (5) 野田正徳ほか、前掲書、二七六～二八一頁。
- (6) 加藤寛・山同陽一『国鉄・電電・専売再生の構図』東洋経済新報社、一九八三年六七～六九頁。丸山康雄『証言第二臨調』一九八四年、九五～九七頁。牧太郎『小説土光臨調』角川文庫、一九八五年、一六四～一六六頁。
- (7) 牧太郎、前掲書、四十二頁。神原勝、前掲書、二三頁。
- (8) 飯尾潤『民営化の政治過程』東京大学出版会、一九九三年、二八～三一頁。
- (9) 宇治敏彦、前掲書、二一九頁。牧太郎、前掲書、四一～四二頁。
- (10) 読売新聞社政治部編『総理大臣・中曽根康弘』現代出版社、一九八三年、三二～三三頁。牧太郎『臨調の内部力学』『世界』一九八二年二月号、四三頁。

(11) 大嶽秀夫『自由主義的改革の時代』中央叢書、一九九四年、七九〜八〇頁。

(12) 臨調・行革審OB会『日本を変えた十年』行政管理センター、一九九一年、一五頁。神原勝、前掲書、九〜一頁。飯尾潤、前掲書、三三頁。

(13) 丸山康雄、前掲書、二四〜二五頁。宇治敏彦、前掲書、一〇〇〜一〇一頁。

(14) 牧太郎『臨調五〇〇日の軌跡』『世界』一九八二年九月号、六四〜六五頁。神原勝、前掲書、一二〜一三、四一頁。

(15) 臨調・行革審OB会、前掲書、四四〜四五頁。神原勝、前掲書、二九一〜二九二頁。

(16) 草野厚『国鉄改革』中央公論社、一九八九年、六八〜六九頁。飯尾潤、前掲書、六九頁。

(17) 牧太郎、前掲論文、六四〜六七頁。牧太郎、前掲書、八一〜八二頁。

(18) 飯尾潤、前掲書、六八〜七〇頁。草野厚、前掲書、六六〜六七頁。

(19) 鎌倉孝夫『国鉄改革』を撃つ。緑風出版、一九八六年、一二七〜一三〇頁。臨調・行革審OB会『臨調と行革』文真社、一九八三年、二一〇〜二一一頁。草野厚、前掲書、八八頁。

(20) 三塚博『さらば国有国鉄』文芸春秋、一九八六年、三六〜三九頁。草野厚、前掲書、七六〜六九頁。飯尾潤、前掲書、七四頁。

(21) 田原一郎『新・日本の官僚』文芸春秋、一九九二年、二四三〜二五〇頁。三塚博、前掲書、三六〜四二頁。サンケイ新聞国鉄取材班『国鉄いちばん長い日』PHP研究所、一九八七年、一四六

〜一五〇頁。

(22) 草野厚、前掲書、六二〜六五頁。

(23) 飯尾潤、前掲書、一〇頁。草野厚、前掲書、八〇〜八二頁。神原勝、前掲書、二九二〜二九四頁。

(24) 瀬島龍三『瀬島龍三・回顧録、幾山河』扶桑社、一九九七年、四八五〜四八七、五〇六〜五〇七頁。土光敏夫が『土光さん、やろう』山手書房、一九八二年、六一頁。

(25) 瀬島龍三、前掲書、五〇三頁。草野厚、前掲書、六三〜六六頁。

(26) 山同陽一・加藤寛『土光さんとともに七三〇日』一九八三年、五七〜五八頁。飯尾潤、前掲書、七二頁。細田吉蔵『国有国鉄を語る』陸連経済新聞社、一九八一年、八一頁。

(27) 『朝日新聞』一九八二年一月一九日、草野厚、前掲書、八九〜九一頁。飯尾潤、前掲書、七八頁。山同陽一・加藤寛、前掲書、七四〜七六頁。

(28) 飯尾潤、前掲書、七八〜七九頁。草野厚、前掲書、九五頁。

(29) 屋山太郎『国鉄労使国賊論』『文芸春秋』一九八二年四月号参照。牧太郎、前掲書、一三四〜一三六頁。角本良平『国鉄改革をめぐるマスメディアの動向』交通新聞社、一九九二年、三一頁。

(30) サンケイ新聞国鉄取材班、前掲書、一五五〜一五九頁。三塚博、前掲書、四六〜五八、七九〜八二頁。草野厚、前掲書一〇七〜一〇八頁。

(31) 真鍋繁樹『国鉄解体』講談社、一九八五年、五三〜五四頁。三塚博『国鉄を再建する方法はこれしかない』政治広報センター、一九八四年、二二六〜二三八頁。

(32) 『日本経済新聞』一九八二年四月十八日。『毎日新聞』一九八

二年四月三〇日。角本良平、前掲書、三三〽三四頁。飯尾潤、前掲書、八六頁。

(33) 『朝日新聞』一九八二年四月三日・二四日。飯尾潤、前掲書、八八頁。山同陽一、加藤寛、前掲書、七三〽七六頁。

(34) 牧太郎、前掲書、一七六頁。飯尾潤、前掲書、八八〽八九頁。草野厚、前掲書、一三三頁。

(35) 山同陽一・加藤寛、前掲書、一三〇〽一三三頁。飯尾潤、前掲書、八九頁。草野厚、前掲書、一三五頁。

(36) 『朝日新聞』一九八二年七月三十一日。山同陽一・加藤寛、前掲書、一三〇〽一三五頁。草野厚、前掲書、一四〇〽一四四頁。

(37) 『朝日新聞』一九八二年七月三十一日。