

国鉄改革における建設部門地方機関の承継に関する実証的研究*

—旧下関工事事務所の事例を中心として—

An evaluation study on the transition of construction division in Japanese National Railway Privatization

—Case study of Simonoseki Construction Office—

高津俊司**

By Toshiji TAKATSU

This study analyzed the measures before the reform of Japanese National Railway (JNR), a shift of each succession organization worker as an example in the Shimonoseki construction office, which was the local administrative organization of the construction section of JNR. The author made an elaborate investigation into the matter referring to old railway document in construction office during JNR reforming period. As a result, the employment of the staff could be secured by dispatch, wide area transfer, precedent transfer to the administration bureau. The duties such as making the use plan of the large-scale railway land, the plan of Shinkansen were accomplished surely over the reform period, and it was succeeded at each succession organization. On the other hand, the long-term problems such as the technical succession between generations occurred by the transference such as public sections of the young group.

1. はじめに

1987(昭和62)年4月1日に日本国有鉄道(以下:国鉄)が民営分割化された。国鉄改革時の大きな論点としては、長期債務の返済、要員対策の他に、整備新幹線などの民間会社となったJRでは実施困難な国家的な大規模プロジェクトの取り扱い、鉄道技術の承継などが指摘されていた¹⁾。国鉄改革により、新幹線や大規模プロジェクトを担当する国鉄の建設部門もJRなどに分割して承継され、新幹線の整備スキームは上下分離による公共事業方式となった。

国鉄改革の事後評価に関する既存研究としては、国鉄改革と道路公団4公団改革の共通点、相違点を中心とした考察²⁾、民営以降の10年間の全要素生産性を大手民鉄のそれと比較³⁾、JR本州3社の株式の売却と上場から国鉄改革の意義と課題を考察^{4)、5)}、当時のマスメディアの動向から国鉄改革を評価⁶⁾、国鉄関係者の記録^{7)、8)、9)}などがある。しかし、鉄道技術については、民営化が鉄道技術の涵養に及ぼした影響についての考察¹⁰⁾があるものの、国鉄の建設部門や建設技術者については、ほとんど言及されていない。

国鉄改革の内容は、道路公団改革時においても上下分離の制度設計などが参考とされた。今後の行財政改革が進められる中で、国や自治体、公的機関の建設関係業務のあり方の検討において、国鉄改革の経験と知見は有益である。さらに、国鉄改革により、国鉄における建設部門の業務と要員は、JR各社、国鉄清算事

*キーワード: 国鉄改革、鉄道建設、新幹線

**フェロー、工博、独立行政法人 鉄道建設・運輸施設整備支援機構 鉄道建設本部 審議役

(神奈川県横浜市中区本町6-50-1、

TEL:045-222-9117、E-mail:t.takatsu@jrtr.go.jp)

業団(以下:国鉄事業団)、日本鉄道建設公団(以下:鉄道公団)などに分散して承継されたため、国鉄改革時の建設部門の詳細な関連資料は逸散しつつあり、体系的な資料保存の必要がある。

本研究は、国鉄の建設部門の地方機関として下関工事事務所を事例として、国鉄における一次資料^{11) 注1)}を基に、要員、業務、技術の承継について実証的に分析し、国鉄改革の中で建設部門の果たした役割を明らかにした。なお、研究の主な対象期間は1985年4月から1987年4月までの2年間とした。

2. 国鉄改革の概要

国鉄は、1949(昭和24)年に国有の公社として発足し、基幹的輸送機関として大きな役割を果たしてきた。しかし、モータリゼーションの急速な進展などにより、旅客及び貨物輸送量が減少に転じ、経営的にも1964(昭和39)年以降毎年赤字が続き、長期債務が累積していた。

1982(昭和57)年臨調第三次答申で「分割・民営化」が打ち出され、同年12月には「国鉄再建対策推進本部」が設置された。1983(昭和58)年には臨調、第五次答申(最終答申)が出され、6月には国鉄再建監理委員会が発足した。1985(昭和60)年7月には、国鉄再建監理委員会が、「国鉄改革に関する意見—鉄道の未来を拓くために—」を最終答申し、仁杉総裁以下役員も辞任もあり、1986(昭和61)年5月には希望退職法案など国鉄経営改善緊急措置法が、11月に国鉄改革関連法案がそれぞれ成立し、1987(昭和62)年4月1日に新生JRが誕生した¹²⁾。

国鉄改革により、それまでの全国一元的な組織から、6つの旅客会社と1つの貨物会社に分割・民営化され、

国鉄長期債務（37.1 兆円）は J R 各社に健全経営を損なわない程度（11.6 兆円）を負担させるとともに、残る 25.5 兆円は国鉄事業団に承継された。この国鉄事業団の債務については、鉄道事業に必要な土地や J R 会社の株式を処分して得られる収入などを充てることとされた¹³⁾。

国鉄の職員数は発足時最多の約 50 万人で、1965（昭和 40）年頃で 46 万人を超えていたが、その後合理化などで減少し、民営化前年の 1986（昭和 61）年には 27.7 万人となっていた。そのうち J R 採用者は 20.1 万人で、退職者 5.3 万人（うち希望退職 3.9 万人）、国鉄事業団に 2.3 万人が移行した¹⁴⁾。

表—1 国鉄改革関連年表（日本国有鉄道百年史他）

年 月	国鉄改革関連事項
1949(S24)06月	日本国有鉄道発足
1964(S39)10月	東海道新幹線開業
1969(S44)05月	国鉄財政再建促進特別措置法公布
1980(S55)12月	国鉄経営再建促進特別措置法公布
1981(S56)03月	臨時行政調査会(第二次臨調)発足
05月	国鉄、「経営改善計画」を発表
1982(S57)12月	国鉄再建対策推進本部を設置
1983(S58)03月	臨調、第五次答申(最終答申)
06月	国鉄再建監理委員会発足
1985(S60)06月	仁杉総裁以下役員7名辞任
07月	国鉄再建監理委員会最終答申
1986(S61)05月	国鉄経営改善緊急措置法が成立
11月	国鉄改革関連法案が成立
1987(S62)04月	新会社発足

3. 国鉄における建設部門の概要

国鉄の建設部門は、本社部門と地方機関からなり、在来線や新幹線の建設、在来線の改良工事などを担当してきた。本社建設局は 1952（昭和 27）年 8 月建設部として発足し、以降 1957（昭和 32）年 6 月に建設局となった。山陽新幹線建設部は、1966（昭和 41）年 7 月に発足し、後に新幹線建設局となり、1985（昭和 60）年 3 月に建設局に統合した。その他、臨時工事積算室（1965（昭和 40）年 2 月発足、後に工事積算室となる）、構造物設計事務所などの組織があった。

この間、国鉄建設部門は幹線鉄道の線路増設、停車場改良、東海道・山陽新幹線、首都圏の五方面作戦など大都市圏での通勤輸送の改善及び輸送力増強施策の推進を実施した。またオイルショック以降も安定的な輸送網の整備、東北・上越新幹線など大規模プロジェクト推進の中心的な役割を果たすなど、安定した輸送の確保、経営の体質改善、特性分野の輸送改善を目指して、より効率的な輸送体系の整備を行ってきた。

国鉄の本社施設局は、保線、防災、建築など担当し、地方機関としては鉄道管理局内の施設部であった。一方、建設部門は地域的な波動の大きい大規模プロジェクトを要員、組織面で効率よく遂行するために、実質的に人事や予算執行権限を一元的に管理する本社建設局と地方機

関として本社直轄組織の工事局として組織されていた。

国鉄改革 1 年前の 1986（昭和 61）年 4 月 1 日の建設部門の要員は合計 6,153 人で、本社建設局の他、地方には札幌、盛岡、信濃川、東京第一、東京第二、東京第三、東京建築、岐阜、大阪、下関の 10 の工事局および工事事務所があった¹⁵⁾。

本社組織
建設局
構造物設計事務所
工事積算室

地方機関	所在地	担当範囲
札幌工事事務所	(札幌)	(北海道)
盛岡工事事務所	(盛岡)	(東北)
信濃川工事事務所	(小千谷)	(上信越)
東京第一工事局	(東京)	(首都圏)
東京第二工事局	(東京)	(首都圏)
東京第三工事局	(東京)	(首都圏)
東京建築工事局	(東京)	(首都圏の建築)
岐阜工事事務所	(岐阜)	(中京圏、北陸)
大阪工事局	(大阪)	(大阪圏、四国)
下関工事事務所	(下関)	(中国、九州)

図—1 国鉄建設部門組織図（1986 年度初）¹⁵⁾

4. 下関工事事務所の概要

表—2 下関工事事務所のあゆみ（文献 16 に加筆）

年 月	国鉄改革関連事項
1936(S11)07月	鉄道省下関改良事務所設置
1939(S14)08月	鉄道省下関工事事務所と改称
1941(S16)07月	関門ずい道下り線開通
1942(S17)11月	鉄道省下関地方施設部と改称
1943(S18)11月	運輸通信省下関地方施設部
1944(S19)08月	関門ずい道上り線開通
1945(S20)05月	運輸省下関地方施設部
1949(S24)05月	運輸省門司鉄道局門司工事事務所と改称
1949(S24)06月	日本国有鉄道門司鉄道局門司工事事務所
1950(S25)08月	日本国有鉄道下関工事事務所と改称
1957(S32)01月	下関工事局と改称
1970(S45)02月	山陽新幹線(岡山・博多)起工
1970(S45)04月	福岡工事事務所開所
1973(S48)05月	新関門トンネル貫通(海底部)
1975(S50)03月	山陽新幹線岡山・博多開業
1977(S52)04月	宮崎浮上式鉄道実験線センター発足
1984(S59)03月	福岡工事事務所廃止
1985(S60)03月	九州総局下関工事事務所に改組
1987(S62)03月	国鉄改革により廃止

下関工事事務所は、関門トンネル工事のために 1936（昭和 11）年に鉄道省の組織として発足以来、中国・九州地区の鉄道建設・改良工事を担当してきた。1944（昭和 19）年に世界初の海底トンネルである関門トン

ネルを完成させた他、終戦後の1945年から1950年頃までは、主に戦災復興と荒廃した老朽施設の取替工事を行った。

1951年から、小倉駅改良を含めた停車場改良、線路増設が再開された。新線建設工事も1964年の鉄道公団が発足するまでの間、九州地区の建設線工事を担当した。経済成長期からは、鹿児島本線、長崎本線、日豊本線などの幹線の輸送力増強のための線路増設、山陽新幹線（小瀬川・博多間約220km）の建設、筑肥線などの都市圏輸送改善、貨物輸送の近代化や環境対策、佐賀市、中津市、都城市、唐津市、三原市、防府市などにおける連続立体交差化工事、小倉、福山などの駅改良と一体となった関連事業ビルの建設、宮崎浮上式実験線の建設などの諸プロジェクトを推進してきた。工事の地域波動に対しては、広島新幹線工事局、東北新幹線建設工事支援のために福島工事事務所、東京地区への広域転勤を実施した。1985（昭和60）年に本社直轄組織から九州総局の一つの組織に変更された¹⁶⁾。



写真—1 国鉄下関工事事務所庁舎建物（撤去前）
（会員名簿・大瀬戸会^{注2)}・2005年）



写真—2 庁舎跡地に建立された記念碑（国鉄資料）
（会員名簿・大瀬戸会^{注2)}・2005年）

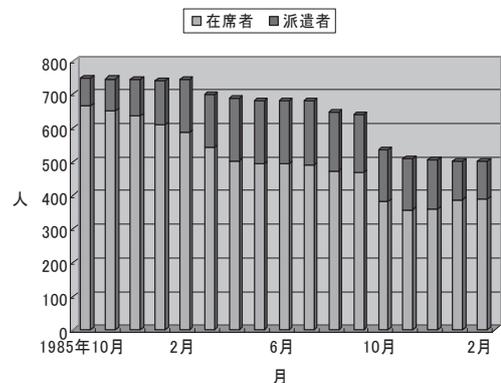
5. 雇用対策と職員の新組織への移行

国鉄改革の最大の課題は、大量に発生する余剰人員対策であった。国鉄改革計画の中では、新会社における設

備投資は大幅に抑制されることとなり、当初の予定では建設部門でも大量の余剰人員が発生することが懸念された。特に九州地区での雇用状況は厳しく^{注3)}（九州地区の1985年度初の実要員は25,050人、1986年度初の実要員は20,550人で、九州新会社の採用予定職員数は15,000人であった¹⁵⁾）、下関工事事務所でも雇用の確保が最大の課題となった。さらに、下関工事事務所は管轄範囲が中国地区と九州地区を併せており、その職員の出生地や生活基盤が九州地区や下関であったことから、会社別の割り振りも課題であった。

（1） 職員の部外派遣

国鉄では多くの余剰人員の対策の一環として、1984（昭和59）年10月に派遣制度を新設した。派遣制度は、職員が国鉄に在職のまま、関連企業などにおいて業務に従事し、一定期間後に原隊復帰する制度で、賃金は全て国鉄から支給し、派遣先の会社からは国鉄と協議して定めた一定の額を国鉄に納入するものである。下関工事事務所では1985（昭和60）年2月に島根県の災害復旧工事のため全国に先がけて9名の派遣を行って以来、1987（昭和62）年3月末までの期間に、広島県、宮崎県、宮崎市、尾道市、東広島市、多久市などの自治体、建設会社、コンサルタント、不動産、通産省石炭鉱害事業団などに累計229名の職員を派遣した。地域的にも東京、大阪、中国広島地区、九州地区、沖縄と広範囲となった¹⁷⁾。図—1に下関工事事務所要員数と派遣者の推移を示す。



図—1 下関工事事務所要員数と派遣者の推移¹⁷⁾

派遣者累計数の229人は、1985年10月1日の現在員748人に対して約31%となった。この極めて高率な派遣者数は、組織の将来の雇用不安を反映したものであった。派遣の目的は関連企業の指導・育成・強化、職員の育成、国鉄の業務に関する事項の調査・研究であったが、結果としてこれらの派遣者の民間企業などにおけるノウハウや体験は、職員の意識改革を進めるとともに、民営化後のJR関連事業などの展開にとって有益なものとなった。

（2） 広域異動

新会社への移行計画の中で、北海道と九州の採用枠が厳しく、雇用の地域的なアンバランスが発生した。こ

のため、最終的な全体の新会社への移行前に東京、大阪などの大都市地区への希望者を異動させる広域異動の制度が実施され、全国で3,800人ほどが動いた。下関工事事務所からは、東京、大阪地区に49人（大阪、岡山地区43人、東京地区6人）の広域異動を行った¹⁸⁾。

(3) 管理局などへの事前異動

新会社の設立準備の段階で、建設部門の調査、企画能力などが国鉄の管理局で必要となり、全体の移行前に下関工事事務所から東京、広島、九州地区の鉄道管理局や管理部(新幹線の保守部門)に合計115人の人事異動を行った¹⁸⁾。これらの転出者は転出先の機関から、そのままJRに採用となった(表-3)。

表-3 事前の鉄道管理局などへの異動先および内訳¹⁸⁾
(人)

異動先	異動者数
広島鉄道管理局	11
広島管理部(新幹線)	3
九州総局	65
九州管理部(新幹線)	11
大分鉄道管理局	5
熊本鉄道管理局	8
鹿児島鉄道管理局	11
東京西鉄道管理局	1
合計	115

(4) 公的部門と民間産業への転出

1986年夏頃から希望退職者の募集が行われた。政府あるいは自治体の公的部門への転出者については、退職金は払わないで勤務年数と年金も通算する制度で、民間産業への希望退職は割増退職金の給付を受けて1986年度内に若年退職する制度であった。

下関工事事務所の国鉄改革1年前の1986年4月1日の要員数は、694人で土木系統が456人(約66%)で、事務系統が109人(総務76人、契約・用地33人)、建築71人、機械・電気58人であった(表-4)¹⁸⁾。

民間産業などへの転出者は69人、国の地方建設局、港湾建設局、自治体、道路公団などの公的部門の転出者は88人となった。その内訳を年齢構成別に見ると、民間産業への転出者は高齢者を中心に、35歳以上の中堅およびベテランの職員が多いのに対し、公的部門への転

表-4 全体要員、民間および公的部門転出者の系統別内訳(資料18より作成)
(人)

	1986年4月1日要員数	民間部門転出者数	公的部門転出者数
事務	109	29	20
土木	456	26	56
建築	71	9	8
機械・電気	58	5	4
合計	694	69	88

表-5 全体要員、民間および公的部門転出者の年齢構成(資料18より作成)
(人)

年齢構成	1986年4月1日要員数	民間部門転出者数	公的部門転出者数
50歳以上	40	21	3
45~49	88	10	1
40~44	141	14	6
35~39	274	16	10
30~34	79	6	24
25~29	54	1	31
20~24	18	1	13
合計	694	69	88

表-6 公的部門転出者の転出先(資料18より作成)
(人)

分類	転出先	転出数
国の機関 (38人)	福岡国税局	1
	中国財務局	1
	門司税関	1
	福岡法務局	1
	第四港湾建設局	18
	九州地方建設局	8
	中国地方建設局	4
	大阪航空局	1
	福岡管区气象台	1
	防衛庁福岡施設局	1
	陸上自衛隊小郡駐屯業務隊	1
	自治体 (34人)	長崎県
広島県		5
山口県		2
佐賀県		3
鹿児島県		2
大阪府		1
北九州市		4
諫早市		3
大分市		1
広島市		6
萩市		1
津屋崎町		1
岡垣町	1	
公団など (16人)	道路公団	7
	石炭鉱害事業団	6
	本四連絡橋公団	1
	日本電信電話	2
合計		88

出者は20代および35歳以下の若手職員が大半を占めている(表-5)。公的部門への転出者の1987年4月1日要員数に対する割合は、20-24歳で72%、25-29歳で57%、30-35歳で30%と、若い世代ほど高率となっている¹⁸⁾。

民間産業転出者は、建設会社（25人）、電力会社（12人）、コンサルタント（5人）、金融機関（4人）などとなっている¹⁸⁾。

公的部門転出者は、下関に所在する運輸省の第四港湾建設局の18人を筆頭に、建設省の地方建設局などの国の機関に38人、九州・中国地区の県や市町などの自治体に34人、道路公団などの公団などに16人の、合計88人となっている（表-6）¹⁸⁾。

（5）新組合の結成

下関工事事務所の組合は伝統的に国労が主体であった。1986年7月には、「健全かつ正常な労使関係なくして、21世紀に向けた活力ある鉄道事業の発展は不可能である」¹⁹⁾として、国鉄改革に協力的な下関工事労働組合が新たに結成された。

（6）職員の振分と新組織への移行

派遣者数の拡大、東京及び大阪地区への広域異動、管理局への事前の異動などの措置について組織をあげて推進した結果、国鉄改革直前の1987（昭和62）年3月1日の要員数は、494人に激減し、最終的な要員振分は表-7の通りとなった。

表-7 下関工事事務所の要員移行表¹⁸⁾

注）（ ）の数字は1987年3月1日以前に転出した職員を含む要員数である。移行先の人数は、必ずしも、1987年3月1日時点でない。（人）

移行先	人数	%
JR西日本	64	13%
JR九州	110	22%
鉄道総研	24	5%
国鉄事業団九州資産管理部	79	16%
国鉄事業団広島資産管理部	58	12%
日本鉄道建設公団	25	5%
公的部門への転出	73(88)	15%
民間部門等への転出	61(69)	12%
合計（1987年3月1日現在員）	494	100%

下関工事事務所は中国、九州地区の両方を担当していたため、民営分割の影響を強く受け、JRは2社（JR九州およびJR西日本）、国鉄事業団で用地処分のための2支社（九州資産管理部および広島資産管理部）、九州新幹線の承継のための鉄道公団、宮崎実験線の鉄道総研と、各地のそれぞれの組織に要員は振り分けられ、移行した。各承継法人の採用枠は、今後の工事量などをある程度考慮して決定されたが、3島については厳しい経営状況が想定され、設備投資も抑制することとなり、本州3社に比較すると少ない採用枠となった。下関工事事務所は、前述の管理局への事前異動、広域異動などを他の地方機関に比較して大きな要員数を実施し、若年者の公的部門への転出、ベテラン職員の民間産業への転出という大きな犠牲は払ったが、全員の雇用が確保された。

表-8 下関工事事務所要員移行の経緯（総括）¹⁸⁾

年月	事項
1984年10月	派遣制度新設
1985年02月	島根県に9人の派遣開始
1986年06月	第1次希望退職者募集
1986年07月	第1次広域異動 下関工事労働組合結成
1986年10月	管理局などへの事前異動 第2次広域異動
1987年01月	配属先希望調査表の提出
1987年02月	新会社（JRなど）採用通知
1987年03月	新会社（JRなど）異動発令 公的部門と民間産業への転出者退職
1987年04月	新会社（JRなど）異動発令

6. 九州地区への集中投資とJRなどへの業務の承継

3島の経営基盤は脆弱であり、基金などによる支援策が講じられたが、民営化後の設備投資を極力抑制する必要が生じた。このため、下関工事事務所でも国鉄改革直前には、3島の経営基盤強化の一環としてトンネルや橋りょうの防災投資などの分野で集中的な投資が行われ、1986年度の決算額は236億円（自己資金115億円、部外からの負担金79億円、受託工事42億円）であった²⁰⁾。管理局も含めた九州島内の防災投資などの維持更新投資額は、1984年：197億円、1985年：187億円、1986年：268億円であった²⁰⁾。一方、JR発足後の1987年のJR九州総設備投資額が154億円、1988年：151億円であり、国鉄改革末期に重点的に設備投資されたことがわかる²¹⁾。

国鉄改革前の設立準備のために下関工事事務所から管理局へ要員を送り、設備投資計画、関連事業計画などの新会社経営戦略策定の支援を行った。これらの職員は、JR移行後にJR企画部門や関連事業部門（計画、合意形成、遂行）の中心的な役割を果たした。例えば、JR九州発足時の本社総合企画本部経営管理室所属の34人中、下関工事事務所出身者は6人、関連事業部の開発企画課の22人中、同所出身者は課長も含めて6人となっている²²⁾。国鉄における派遣の目的は関連企業の指導・育成・強化であったが、改革中のコンサルタントや不動産などへの出向者の派遣中の体験やノウハウが、民営化後にJR九州コンサルタンツなどのJR関連会社立ち上げにも大きく貢献し、社長などの幹部も輩出した。また、下関工事事務所で調査・計画した新駅設置や鹿児島、長崎、小倉、博多などの駅ビル計画などの多くはJR設立後に実現した。例えば、民営化5年後の1992（平成4年）4月のJR九州本社関連事業本部ビル開発事業部所属の69人中、下関工事事務所出身者は部長と2人の課長を含めて14人、同地域開発事業部46人中、同所出身者は16人となっている²³⁾。

下関工事事務所が行っていた在来線改良などの業務は、それぞれ地域別に各JRに承継された。中国地区については、JR西日本広島工事事務所に、九州地区

については、JR九州施設部に承継された。例えばJR九州発足時の本社施設部工事課所属の92人中、下関工事事務所出身者は56人、現業機関の工事区の44人中26人となっている²²⁾。また、宮崎浮上式実験線関連の業務および財産は鉄道総研に承継された。

7. 用地区分と大規模用地の利用計画の策定

国鉄改革において、国鉄の土地を将来の鉄道事業経営に必要な用地と、売却可能な非事業用地に分類し、発生する跡地については将来の売却額を査定する必要があった。このため、本社にプロジェクトチームが発足し、地方機関でも鉄道用地の事業用、非事業用の線引き作業及び土地評価が行われた。特に貨物駅や貨物ヤード（操車場）跡地については、貨物輸送の再編により大規模跡地が発生するが、線路等の鉄道施設を移転・統合した後に土地区画整理事業等で面的に整備する必要性があった。

下関工事事務所管内でも、東広島、下関、門司や若松などの北九州地区、香椎、鳥栖、八代などの大規模用地が発生するため、将来の集約した鉄道設備の配線や施設計画を策定した。さらに、自治体などを含めた関係者で検討委員会を組織し、大規模跡地の都市計画も含めた開発計画や利用方法などを検討した。全国的に国鉄事業団に承継された用地8,808ha（この内、中国地区は442ha、九州地区は785ha）の内、3,350haの売却可能用地の売却益は、7.7兆円になると算定された¹³⁾。このような業務は、停車場などの鉄道設備に関する総合的な知識と経験が必要であり、自治体などの関係者との協議や用地の専門知識が不可欠である。このため、国鉄改革の長期債務処理のための国鉄事業団用地処理の部門に、下関工事事務所から137人がその業務とともに移行した。その後、国鉄事業団は、1998（平成10）年10月に解散し、国に承継された債務などの支払いを除く同事業団の権利義務を鉄道公団が承継した。事業団はその設立時から、土地処分などの主たる業務が終了する時点で解散することが見込まれていたが、解散時には国鉄改革と同様に公的部門、民間企業、希望退職などの雇用対策を行った。鉄道公団への業務の承継時に、国鉄事業団職員はJRなどに転籍した上で、鉄道公団への再出向となった¹³⁾。

8. 九州新幹線業務の承継

下関工事事務所は、九州新幹線の鹿児島ルートと長崎ルートを担当しており、その業務の取り扱いと承継も大きな課題であった。整備新幹線計画は、臨調基本答申（1982（昭和57）年7月30日）をうけ1982（昭和57）年9月に当面見合わせるとの閣議決定がされた。

民営化直前の1987（昭和62）年1月30日にはこの閣議決定を解除することを決めた。国鉄と鉄道公団の鉄道建設技術者を一体化し、整備新幹線などの大規模プロジェクトの建設主体とする新技術集団の構想もあったが、実現しなかった¹⁵⁾。鉄道公団は、1979（昭和54）年12

月の閣議決定で「他との統合を図る」としたが、これを廃止し、整備新幹線の建設を一元的に実施するように、その存続を決定した。この閣議では、「分割・民営化後の新会社の判断」と「財源問題、収支見通し」の2点を整備新幹線建設の前提条件とした1986（昭和61）年6月の臨時行政改革推進審議会の答申を尊重することを申し合わせた²⁴⁾。このため、全国から国鉄技術者240人が鉄道公団に採用された。

1987（昭和62）年9月には、「旅客鉄道株式会社が建設主体とされている新幹線鉄道の建設に関する事業の日本鉄道建設公団への引継ぎに関する法律」（一元化法）が公布され、鉄道公団が新幹線の建設を一元的に行うこととなった。

下関工事事務所は、国鉄民営分割の困難な状況の中でも着実に鹿児島ルートの工事実施計画認可申請、駅周辺環境整備事業着手（熊本・西鹿児島）などの調査・計画業務を進めた。最終的に新幹線事業は、担当する要員（25人）とともに鉄道公団に承継された。ただし、法律的な整備が1987年9月になったので、改革時の同年4月1日では新幹線業務はJR九州に承継され、担当する職員も国鉄事業団に在籍し、JR九州に出向という変則的な形となった。このように承継された九州新幹線鹿児島ルートは、国鉄改革後の1991年に建設の指示が出され、2004年3月に一部区間が開業した。

表一〇 九州新幹線鹿児島ルートの経緯
（資料25に加筆）

年 月	事項
1972(昭和47)年6月	基本計画の決定
1979(昭和54)年1月	環境影響評価調査の開始
1984(昭和59)年3月	駅・ルート概要発表
1984(昭和59)年10月	環境影響評価報告書案を公表
1985(昭和60)年1月	着工準備作業所設置 (熊本・鹿児島)
1986(昭和61)年8月	工事実施計画認可申請
1986(昭和61)年12月	駅周辺環境整備事業着手 (熊本・西鹿児島)
1987(昭和62)年1月	整備新幹線の着工凍結解除 閣議決定
1987(昭和62)年4月	国鉄分割民営化、全国から国鉄技術者240人が鉄道公団に移行（九州新幹線関連は25人）、新幹線業務はJR九州に承継
1987(昭和62)年9月	一元化法成立、新幹線業務は鉄道公団に承継、鉄道公団大阪支社福岡工事事務所発足
1991(平成03)年8月	整備計画決定及び建設の指示
2004(平成16)年3月	新八代・鹿児島中央間開業
2012(平成22)年度	博多・新八代間開業予定

9. 鉄道建設技術の承継

国鉄の建設部門は在来線や新幹線などの大規模プロジェクトの調査、計画、設計、施工のノウハウを有し、各種技術開発によりトンネル、長大橋りょうなどの土木

技術の発展に寄与してきた。特に下関工事事務所は、日本で初めての海底トンネルである在来線の関門トンネル、山陽新幹線の新関門トンネルなどの完成を通じて先導的な技術開発を担ってきた²⁶⁻²⁸⁾。これらの技術は、青函トンネルや都市トンネルのシールド技術に発展した²⁹⁾。

国鉄改革により、これらを担っていた技術者は、公的部門や民間企業への転出、JR、国鉄事業団、鉄道公団へ異動した。国鉄建設部門の技術は、人の異動とともに各組織に承継された。JRでは福岡都市圏の新駅設置や鹿児島・長崎・小倉・博多などの駅ビル事業の推進や関連事業として設計コンサルタント（JR九州コンサルタント、JR西日本コンサルタント）などにおいて、鉄道計画・設計関連のノウハウが評価された。国鉄事業団においては、東広島、下関、香椎、鳥栖などの大規模用地の配線変更などの停車場技術やまちづくりなど部外関連協議能力が生かされた。また、鉄道公団では九州新幹線建設（鹿児島ルート、長崎ルート）に伴う、長大トンネルや橋りょうなどの設計・施工管理などの技術力が事業推進に貢献した。このように国鉄建設部門の調査段階から完成までの総合的な鉄道建設技術力は、各異動先で評価され顕著な実績を収めた。

しかし、技術者が分散されたことにより組織的な総合力が低下した。関連する業務資料はそれぞれの関係承継法人に承継され、その他の工事誌などの資料についてはJR九州に承継されたものの、スペースや運搬の都合で破棄された資料も多く、技術資料の継続性に課題があった。

表-10 下関工事事務所の主な表彰¹⁶⁾

行 賞	対 象 事 業 (年)
朝日賞	関門海底トンネル (1942 (昭和 17) 年 1 月)
鉄道大臣彰状	関門海底トンネル (1943 (昭和 18) 年 7 月)
内閣総理大臣 顕功状	関門海底トンネル (1944 (昭和 19) 年 9 月)
日本国有鉄道 総裁表彰	水害による関門トンネル復旧 (1953 (昭和 28) 年 8 月)
内閣総理大臣 表彰	水害による関門トンネル復旧 (1953 (昭和 28) 年 10 月)
日本国有鉄道 総裁表彰	山陽新幹線 (岡山・博多) 建設工事 (1975 (昭和 50) 年 3 月)
土木学会 技術賞	山陽新幹線 (岡山・博多) 建設工事 (1975 (昭和 50) 年 5 月)
科学技術長官 賞	門型クレーンホイスト用軌道桁水平調整装置 (1983 (昭和 53) 年 4 月)
日本国有鉄道 総裁表彰	宮崎浮上式鉄道時速 515 キロ世界記録 (1980 (昭和 55) 年 2 月)
土木学会 技術賞	宮崎浮上式鉄道時速 515 キロ世界記録 (1980 (昭和 55) 年 5 月)
鉄道建築協会 特別賞	瀬高駅本屋 (1985 (昭和 55) 年 11 月)
土木学会 田中賞	門前川橋梁 (1982 (昭和 57) 年 5 月)
土質工学会 技術賞	地下鉄博多駅建設 (1985 (昭和 60) 年 5 月)

表-11 下関工事事務所技術資料の承継先²⁰⁾

承継先	技 術 資 料
旅客鉄道会社 (JR九州、 JR西日本)	関門トンネル設計・施工の記録 (在来線、新幹線)、線路増設の手引き、構造物老朽・防災取替え長期計画、新駅設置を含む停車場改良・配線計画手引き、連続立体交差化事業の手引き、山陽新幹線工事記録、駅ビルなどの関連事業計画、工事誌、鉄道騒音・振動対策の手引き、用地・契約関連
鉄道総研	宮崎浮上式実験センター関連 (実験施設、走行試験結果)
国 鉄 事 業 団 (九州、広 島)	大規模用地関連 (用地区分、停車場・貨物設備などの支障移転設備、将来の都市計画・開発計画、部外関連協議・委員会)
日本鉄道建設 公団	九州新幹線のルート、環境アセスメント、工事計画、需要・収支、経済波及効果、長大トンネル・橋りょう技術、新幹線車両基地計画、駅設備計画、部外関連設計協議資料
その他破棄さ れたもの	技術検討資料 (途中段階の工法比較、技術開発経緯)、工事記録・写真の一部、開業監査・セレモニー記録の一部、過去の技術図書の一部

一方、従来国鉄が担っていた国家的な新幹線などの大規模プロジェクト、技術開発・研究、海外技術協力への対応などは、民間企業のJR各社では対応が困難となり、鉄道公団、鉄道総研などが担うこととなった。

国鉄改革時に、多く若年層が公的機関などに転出したため、各承継法人における技術職員の年代間のギャップが生じ、長期的には技術承継が大きな課題となった。

10. まとめ

国鉄改革は建設部門にも大きな影響を与え、業務や組織も変革を求められた。下関工事事務所は、その管轄範囲が中国、九州地区に広がっており、宮崎リニア実験線や九州新幹線計画などの多様な業務を担当していたため、民営・分割の大きな影響を受けた。

特に職員の雇用については、厳しい状況であったが、派遣、広域異動、管理局への先行的な異動などにより確保することができた。これは、工事事務所の職員は高度な建設技術の知識と経験を有する技術者集団であり、その能力はJRばかりでなく国鉄事業団、鉄道公団などの各組織にとって有用であったためと言える。また、改革期間中においても用地区分と大規模用地の利用計画の策定、整備新幹線の調査・計画などの業務は中断することなく確実に遂行され、各承継組織に引き継がれた。しかし、雇用の確保と業務の承継を優先するあまり、技術資料の継続性を含めて技術の承継が一部おろそかになったと思われる。

建設部門の先行設備投資が改革後の防災投資額の減などにより鉄道経営に寄与するとともに、調査・計画した新規プロジェクトや関連事業も改革後にほぼ実現した。

一方で、多くの若年層の公的部門への転出により世代間の技術承継などの長期的な課題も生じた。

近年、旧道路公団の分割民営化や国土交通省地方整備局の廃止問題などの建設部門の地方機関の廃止・再編が実行または計画されている。本研究で得られた知見として、建設部門の地方機関の廃止・再編において注意すべき点は、次のとおりである。①将来の業務内容も勘案して要員・技術資料ともに事前に周到な承継計画を策定する。②その際、長期的な技術承継の観点から承継する技術分野、要員の職種、年齢構成などを検討する。③その地域に特有な技術や情報には特に配慮する（特殊な地形・地質・土質、災害履歴など）。④過去の技術検討資料や工事記録なども極力保管し承継する。

本研究では鉄道建設部門の1地方機関である、下関工事事務所を事例として、国鉄改革の中で建設部門の果たした役割を明らかにした。今後は全国的なレベルで国鉄改革の中での国鉄建設部門の役割と要員、業務、技術の承継について分析していきたい。

補注

注1) 参考文献11『下関工事事務所国鉄改革関連資料集』は、筆者が1985年4月から1987年3月までに国鉄下関工事事務所調査課長としての勤務時に収集・保管した本社および地方機関の国鉄改革関連資料集である。

注2) 国鉄下関工事事務所OB会名簿

注3) 国鉄再建監理委員会答申によれば、1986年の全国の在籍職員数27.6万人に対して余剰人員は6.1万人(22%)であるが、九州の余剰人員は1.1万人で、在籍職員に対する割合は41%と推定された。

参考文献

- 1) 藤井彌太郎：民営化されなかった領域，運輸と経済，第67巻，第4号，pp60-63，2007年。
- 2) 杉山雅洋：公社・公団改革政策のいくつかの論点，運輸政策研究，Vol. 8, No. 2, pp51-53, 2005年。
- 3) 織田恭司、大坪嘉章：国鉄民営化以降の鉄道事業の全要素生産性，運輸と経済，第60巻，第2号，pp52-60，2000年。
- 4) 石堂正信：JR本州3社株式の売却と上場-国鉄改革における意義と課題（前編），運輸と経済，第59巻，第4号，pp22-28，1999年。
- 5) 石堂正信：JR本州3社株式の売却と上場-国鉄改革における意義と課題（後編），運輸と経済，第59巻，第5号，pp44-50，1999年。
- 6) 『国鉄改革をめぐるマスメディアの動向』，角本良平著，交通研究協会企画，交通新聞社。日本鉄道通信社編，ぎょうせい，1992年。
- 7) 『JRの生成-改革の軌跡-』，日本鉄道通信社編，ぎょうせい，1990年。
- 8) 『未完の国鉄改革』，葛西敬之，東洋経済新報社，2001年。

- 9) 『国鉄改革の真実』，葛西敬之，中央公論新社，2007年。
- 10) 永瀬和彦：国鉄民営化が鉄道技術の涵養に及ぼした影響，運輸と経済，第67巻，第4号，pp44-47，2007年。
- 11) 『下関工事事務所国鉄改革関連資料集』，国鉄，1987年。
- 12) 『JRの生成-改革の軌跡-』，日本鉄道通信社編，ぎょうせい，pp66，1990年。
- 13) 『国鉄清算事業団史-11年半のあゆみ-』，日本国有鉄道清算事業団，1998年。
- 14) 『日本国有鉄道民営化に至る15年』，運輸政策研究機構編，成山堂書店，2000年。
- 15) 『下関工事事務所国鉄改革関連資料集、国鉄本社建設局資料』，国鉄，1987年。
- 16) 『下関のあゆみ50周年記念』，日本国有鉄道下関工事事務所，1986年。
- 17) 『下関工事事務所国鉄改革関連資料集、要員関係資料』，国鉄，1987年。
- 18) 『下関工事事務所国鉄改革関連資料集、要員振分表』，国鉄，1987年。
- 19) 『下関工事労働組合設立趣意書』，日本国有鉄道下関工事事務所，1986年。
- 20) 『下関工事事務所国鉄改革関連資料集、工事関係資料』，国鉄，1987年。
- 21) 『JR九州20年史』，JR九州，pp69，2007年。
- 22) 『JR九州社員名簿1987年』，JR九州，pp9-28，1987年。
- 23) 『JR九州社員名簿1992年』，JR九州，pp11-43，1987年。
- 24) 『日本鉄道建設公団30年史』，日本鉄道建設公団，pp54，1995年。
- 25) 『九州新幹線工事誌（新八代・西鹿児島間）』，鉄道・運輸機構，2005年。
- 26) 斉藤徹：山陽新幹線岡山-博多開業にあたって，土木学会誌，第60巻，第2号，pp2-13，1975年。
- 27) 久保村圭助・町田富士夫：山陽新幹線岩鼻PCトラスの設計と施工，土木学会誌，第60巻，第3号，pp18-24，1975年。
- 28) 高津俊司他：掘削試験工事における連続地中壁挙動の実測例，土と基礎，第28巻，第3号，pp13-18，1980年。
- 29) 藤田雅弘：土木技術にみる最先端技術-昔と今-関門トンネルと青函トンネル，土木学会誌，第71巻，第5号，pp12-15，1986年。