

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*

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

高津俊司**

By Toshiji TAKATSU

本研究は、旧国鉄の建設部門の地方機関である下関工事事務所を事例として、国鉄改革直前の対策、各承継組織への要員の移行などを実証的に分析し、改革の中で建設部門が果たした位置付け及び役割を明らかにした。その結果、特に職員の雇用については、派遣、広域異動、管理局への先行異動などにより、解雇者を出すことなく確保することができた。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・計画などの業務は確実に遂行され、各承継組織に引き継がれた。これらの建設部門の先行設備投資が改革後の鉄道経営に寄与するとともに、その調査・計画した新規プロジェクトや関連事業などを通じてJR経営計画にも貢献した。一方で、若年層の公的部門など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。

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)が民営分割化されてから20年が経過し、国鉄改革についての評価についてマスコミなどでも議論されている。また、道路公団の改革においても上下分離などの国鉄改革の考え方が参考とされた。今後、行財政改革が進められる中で、国や自治体、公的機関の民営化などの検討において、国鉄改革の知見は有益である。

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¹⁾、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²⁾、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^{3), 4)}、当時のマスメディアの動向から国鉄改革を評価⁵⁾、国鉄関係者の記録^{6), 7)}等がある。しかし、国鉄の建設部門や建設技術者に関しては、ほとんど言及されていない。

国鉄改革により、国鉄における建設部門の業務や要員は、JR各社、国鉄清算事業団(以下:国鉄事業団)、日本鉄道建設公団(以下:鉄道公団)などに承継されたため、これまでの関連資料が逸散しつつあり、体系的な資料保存の必要がある。

本研究は、旧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、国鉄改革直前の対策、各承継組織への要員の移行等を実証的に分析し、改革の中での建設部門の位置付け及び役割を明らかにした。

*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)

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、モーターリゼーションの急速な進展等により、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37兆円に達していた。

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月には国鉄再建管理委員会が発足した。1985(昭和60)年7月には、国鉄再建管理委員会、「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、仁杉総裁以下役員の辞任もあり、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⁸⁾。

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、国鉄長期債務はJR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JR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⁹⁾。

国鉄の職員数は発足時最多の約50万人で、その後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JR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。

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	国鉄再建管理委員会発足
1985(S60)06月	仁杉総裁以下役員7名辞任
07月	国鉄再建管理委員会最終答申
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、東海道・山陽新幹線、首都圏の五方面作戦等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、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の機関があった。

4. 下関工事事務所の概要

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、戦後の経済成長期からは、幹線の輸送力増強のための線路増設、山陽新幹線の建設、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、防府市における連続立体交差などの都市計画関連工事、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。1984(昭和59)年には本社直轄組織から九州総局の一つの組織に変更された¹⁰⁾。

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、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、その職員の出身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、国、自治体、建設会社、コンサルタントなどに職員を派遣した。

この結果、1985年10月1日の現在員748人に対して、派遣者累計は229人(全体の約31%)となった(図-1)。この極めて異例の高率な派遣者は、組織の将来の雇用不安を反映したものであった。

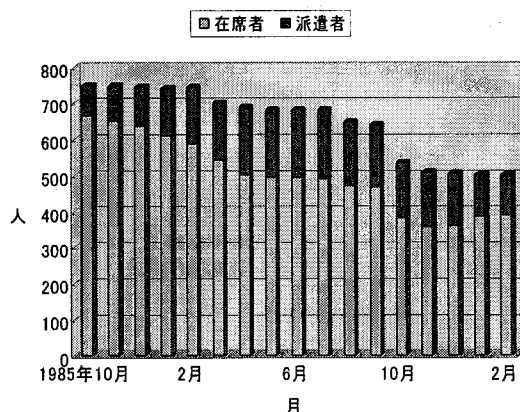


図-1 下関工事事務所要員数の推移
(国鉄資料より作成)

(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3,000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。

(3) 管理局等への異動

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広島、九州地区に合計 115 人の人事異動を行った。

(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、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。下関工事事務所からは、20 代の若年者を中心に国の地方建設局、港湾建設局、自治体、道路公団などの公的部門の転出者は 73 人となった。一方、高齢者を中心に、民間産業などへの転出者は 61 人に達した。

(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、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-2 の通りとなった。その結果、若年者の公的部門への転出、高齢者の民間産業への転出という大きな犠牲は払ったが、ほぼ全員の雇用が確保された。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、J R は 2 社、国鉄事業団で用地処分のための 2 支社、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分られ、その業務と資料とともに新組織に移行した。

表-2 下関工事事務所の要員移行表
(国鉄資料より作成)

移行先	人数	%
JR 西日本	64	13%
J R 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	15%
民間産業等への転出	61	12%
合計	494	100%

6. 九州地区への集中投資と J R 設立準備への寄与

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た。

国鉄改革前の設立準備のために下関工事事務所からの要員を送り、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。J R 以降後は、J R 企画部門への積極的な登用や関連事業の展開 (計画、合意形成、遂行) の中心的な役割を果たした。特に、改革中のコンサルタントや不動産業等への出向者の派遣中の体験やノウハウが民営化後に J R 関連会社立ち上げに大きく貢献した。また、下関工事事務所で調査・計画した新駅設置や駅ビル計画などの多くは J R 設立後に実現化した。

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、自治体等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面も含めた開発計画や利用方法等を検討した。全国的に国鉄事業団に承継された用地の内、3,350 ヘクタールの売却可能用地の売却益 7.7 兆円になると算定された。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。

8. 九州新幹線の承継

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。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しようように、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¹¹⁾。

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調査・計画業務を進められた。最終的に新幹線事業は、担当する要員とともに鉄道公団にその業務を承継した。ただし、法律的な整備が1987年9月になったので、同年4月1日では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姿となった。このように承継された九州新幹線鹿児島ルートは、1991年に建設の指示が出され、国鉄改革後17年後の2004年3月に開業した（表-3）。

表-3 九州新幹線鹿児島ルートの経緯
（鉄道・運輸機構資料より作成）

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
1991(平成3)年8月	整備計画の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

9. 鉄道建設技術の承継

国鉄の建設部門は新幹線などの大規模プロジェクトの調査、計画、設計、実施のノウハウを有し、トンネル、長大橋りょう等の土木技術の発展にも寄与してきた。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等先導的な技術開発を担ってきた。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。

国鉄改革により、これらの鉄道建設技術者集団は解体・分散された。従来国鉄が担っていた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等は、JR各社では困難となり、鉄道総研、鉄道公団などが担うこととなった。

国鉄改革を通じて、特に優秀な若年層の多くが公的機関等に転出したため、各承継法人における技術職員の

年代のギャップが生じ、資料の逸散とともに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、大きな影響を受けた。

特に職員の雇用については、派遣、広域異動、管理局への先行異動などにより、解雇者を出すことなく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・計画などの業務は確実に遂行され、各承継組織に引き継がれた。

建設部門の先行設備投資が改革後の鉄道経営に寄与するとともに、その調査・計画した新規プロジェクトや関連事業などを通じてJR経営計画にも貢献した。一方で、若年層の公的部門など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。

参考文献

- 1) 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。
- 2) 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。
- 3) 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。
- 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（後編），運輸と経済，第59巻，第5号，pp44-50, 1999年。
- 5) 『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。
- 6) 『JRの生成—改革の軌跡—』，日本鉄道通信社編，ぎょうせい，1990年。
- 7) 『未完の国鉄改革』，葛西敬之，東洋経済新報社，2001年。
- 8) 『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。
- 9) 『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。
- 10) 『下工のあゆみ50周年記念』，日本国有鉄道下関工事事務所，1986年。
- 11) 『日本鉄道建設公団30年史』，日本鉄道建設公団，pp54, 1995年。