



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	立法過程の一事例研究 ―国鉄経営再建法を素材として―
Author(s)	井山, 嗣夫; IYAMA, Tsuguo
Citation	北大法学論集, 32(2), 193-261
Issue Date	1981-12-19
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/16372">https://hdl.handle.net/2115/16372</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	32(2)_p193-261.pdf



△北大立法過程研究会資料▽

# 立法過程の一事例研究

——国鉄経営再建法を素材として——

井山嗣夫

## 目次

- 一 内閣法制局について
  - 二 法律等の成立過程
  - 三 国鉄再建法の成立過程
  - 四 国鉄再建法施行令案作成の経過
  - 五 再建への動き
- おわりに

質疑応答(要旨)

△資料1▽△資料25▽

## 一 内閣法制局について

まず△資料1▽の「内閣法制局の概要」を御覧いただきたい。

行政組織は様々あるが、日本の場合は、各省のほかに内閣の内部部局が別に各種の機能を持つことになっており、その中の一つとして内閣法制局がある。内閣法制局は、内閣の法律顧問として、法律問題に関して内閣及び各省大臣に対して意見を述べること、法律案及び政令案の審査、立案を行うこと、条約案の審査を行うこと、その他内外及び国際法制を調査研究すること等がその職務である。

組織としては、第一部から第四部の四つの部で構成されている。第一部の仕事は、法律問題に関し内閣及び内閣総理大臣等に対して意見を述べることであるが、もちろん、意見の中には、各省からの照会に応じて意見を述べるほかに、国会審議において法律問題が起きたときに法制局の意見を求められて行う国会答弁も

含まれる。各省に対する意見開陳の実績については、別表第一に三一件という数字があがっているが、これは正式に受け付けて正式に回答した件数で、この他に非公式にいわゆるメモでやりとりする件数が年間三〇〇〜四〇〇件ある。これらの意見のうち文書によるものは内閣法制局意見年報で公表しているが、一般的には国民に直接知らせることはなく、あくまでも各省を通じて意見は開陳される。そのほかに最近では国会において防衛問題等時事問題に関して法制局の意見を求められることが多い。例えば奥野発言に関連して、靖国神社に閣僚が参拝するのはいかかというような問題が出されたが、この場合には法制局の長である内閣法制局長官が、常に関連に出ているので、そこでの議論を踏まえて政府としての統一見解を出すこととし、第一部が担当して過去の国会答弁、学説等について様々の調査をし意見をまとめるということになっている。

第二・三・四の三つの部は、内閣提出の法律案及び政令案の審査・立案、条約案の審査等を主たる仕事にしている。各部の職掌

分担は大体省庁毎に分かれている。各部に課長クラスの参事官が五人ずつおり、一応の分担を決めてあるが、繁閑に応じて分担外の仕事を受け持つこともある。

最近の業務量は別表第二の如くである。別表第三は我々の審査を経ていったものを示しているが、最近は法律の公布件数は年間八〇件程度で落ち着いている。一番激しかったのは戦後直後に、旧憲法における法律を新法として書き改めた時代であったが、その後少しずつ減ってきている。最近では四五年がやや多いように思われるが、これは公害国会で公害関係の諸立法が行われたためである。最近減少してきている要因としては、必要な法律制度がほぼ完備してきたこと及び与野党の勢力が拮抗しているため行政府としては既存法律の運用でしるげる範囲については法律案を出さないという傾向があげられると思う。今回自民党が絶対多数をとったので今後どういふことになるかはわからないが、このあたりは政党的力関係が反映しているといえよう。別表第四は実際に審査した件数を示しているが、この中には審査はしたが結局国会提出に至らなかったものや、他の法令と合体したものも含まれる。

法制局は大体一月から五月までが最繁忙期である。一月中に、各省三〜五本の予算とからむ法律案を最優先に審査して普通二月

一五日頃までに国会に出すことになっており、次いで非予算法案を扱い、その後法案の成立に従ってそれに付属する政令を審査することになる。

法制局の組織は、長官の下に各省の次官クラスにあたる内閣法制次長がおり、さらにその下に総務室があり、その長である総務主幹は各省でいへば官房長に相当する。一〜四の各部には部長がおり、その下に参事官が五人ずつつについて、各参事官に一人ずつ審査の補助をする事務官がつく。長官総務室の中には一課・二課・調査官と三人の課長クラスがおり、庶務的な仕事のほか、一般的な法制調査、資料・判例の収集等に当たっている。局全体の人数は七四人であり、うち長官と秘書官が特別職、他は一般職であるが、約半数は管理職である。参事官は各省からの出向で、検事、裁判官の経験者もいる。

その法的根拠は内閣法制局設置法、同施行令である。

## 二 法律等の成立過程

〔資料2〕の「法律の制定過程図」を御覧いただきたい。

法律ができる際には動機ともいふべきものがあるが、通常は国

の政策を具体化するため、といえる。これには対外的な要請を受けて立案される場合や、独自に各省が考えて立案する場合等様々ありうるが、普通、政府提案の法律の元になっているのはこれである。その背景としては関係業界、消費者団体、地方公共団体、マスコミに代表されるいわゆる世論、諸外国の動向等々の要素を踏まえて、各議員又は各政党のところで一般的な政策が作られることもあるが、実際は議員は多忙のためタッチすることは比較的少なく、むしろ関係各省のしかも各局ベースあるいは各課ベースが政策を考える単位となっている。各課には本省の場合、課長の下に大きい課で三〇人、小さい課で一〇人位の課員がおり、これが単位となって政策を考え、大蔵省に予算を要求したり、新しい法律制度が必要な場合はその骨子を考えるなどして、次に審議会を経る場合がある。国鉄再建法案の場合は、たまたまこの法律そのものに関する審議会はなかったが、運輸省におかれていた運輸政策審議会という非常に守備範囲の広い審議会で五四年に出された国鉄ローカル線のあり方に関する結論や、四六年頃に出された総合交通体系に関する答申というようものが踏まえられている。このように、法律や制度を作るときには審議会を通すことが多い。典型的な例が税制調査会や社会保障制度審議会であ

る。世上、審議会は隠れミノだという批判もあるが、第三者の意見を十分聴く場として、実質的に機能している。審議会における審議の後、法律面での検討が各省大臣官房の総務課、文書課でなされるが、これは法令を専門に扱っているセクションで、大体課長補佐クラスをキャップとし、各省とも七、八人から一〇人くらい、入省三ないし一〇年目のメンバーで構成されており、様々な角度から省内の各法令との調整、文言の検討を行う。ここで一応の案ができてから、各省とも調整を行い、次いで大臣をまじえた省議でオーソライズすることになる。

その途中で各政党との当初の調整が行われる。ここでは自民党の場合を考えるが、政調審議会の中に、例えば運輸省には交通部会というのが対応してある。また、建設省には建設部会、通産省には商工部会、文部省には文教部会、農林水産省には農林部会と水産部会、大蔵省には財政部会等がある。これらの部会には、かつてその省に勤めていたり、あるいは大臣や政務次官をしていた国会議員等関係ある者が属しているが、この政調審議会の部会で一旦政策及び法律案の骨子について意見を聴き、軌道修正等も行って政策内容が固まる。

この後に省としての法律案が内閣法制局に到着して審査が開始

される。建前上は内閣法制局は閣議の直前に審査することになっているが、それでは間に合わないので、大体は予備審査と称して、次官会議・閣議予定日の一ヶ月ないし十日前に審査を開始する。

審査に当たっては、まず当該法律を制定し、又は改正する前提となる政策が必要となる事情、政策の内容、関係方面の意見等について実態説明を聴取し、その後法制的な面ではいろいろと「叩く」ことになる。そこでは当該省庁の法令だけではなく、他のあらゆる法令との抵触の有無を確認し、抵触する場合にはどのような調整規定を置く必要があるか、立法目的（政策）と規定内容が適合しているか、経過措置はどのようなものが必要か、日本語、とくに法令用語の使い方として適当か、等々すべての面にわたって審査が行われる。

一 法律当たりの審査期間は、簡単なもので二読会二日間、内容が難しいもの、各省庁との調整上問題あるもの等は三読会、四読会まで行い、延十五日以上かけるものもある。国鉄再建法の場合は延三週間位かけている。

これらの過程においては、通常は毎夜十二時過ぎまで、最終段階には徹夜の審査も行われる。

このようにして、法律的にも問題がなく、各省庁との関係でもクリアになった段階で各政党との調整が行われる。

自民党の場合は、前述の政調審議会の部会において再度説明して了承を受けた後、政調審議会の正副会長会議の議を経て、最終的には党の執行機関、会社であれば取締役会である総務会でもソライズされる。この間党側の意見により修正が求められたりすることがあり、国鉄再建法の場合も総務会において二回にわたる議論が行われ、政府、国鉄に対する申入れとともに案文の一部修正が行われた。

他の政党の場合も、自民党とほぼ同様な機関があり、求めに応じ各省が説明を行うこともある。なお、提出した後付託される両院の各委員会に所属する個別の議員に対しても「根回し」と称する事前説明が行われる。

このような過程を経て、政府としての意思決定を行うため、法律案は事務次官会議、閣議に付されることになる。次官会議は事務当局の最高会議であり、閣議に付される案件は原則として事前に事務次官会議にかけられる。次いで閣議決定を経て、正式に政府提案の法律案となり、印刷されて国会に提出される。

次に、議員提案の場合であるが、各党にスタッフがいるもの

料 党により濃淡があり、また得意とする分野にも差があるように見

資 受けられる。意見を同じくする議員が集まり、ある政策を考え、衆・参両院の各法制局で法律案に作り上げるのが通常であるが、

自民党の場合は、政調審議会、総務会を経て議員提案の法律案ができる。このあたりのスタイルは、社会党が自民党に似ているほか、公明、民社党もそれぞれ党内に審議会のようなものを持っている。

これが法律案ができあがるまでの手続、前処理であるが、更に国会で具体的に審議され、可決・成立されて公布、施行となるわけである。

最近の法律には政令に委任してある事項が非常に多いが、公布即施行の法律の場合成立後三〇日以内である公布までの期間中に政令を定めなくてはならないので、また政令について最初の各省の省議の段階から始め、各省調整が行われた後、内閣法制局の審査を受けて閣議決定を経るという手続が踏まれる。そして、三、四日後に官報に登載され公布、施行されるということになる。

さらに省令、府令というものがあるが、これは各省の省議で決定すれば、それで公布、施行される。

余談になるが、巷間、役所間の権限争いということがいわれる

が、時折各省間の調整で手間取ることがある。内閣法制局に法案が到達する前の段階でまだ関係各省の意見が完全に一致しておらず、とりあえず法制局の意見を聞きたいと言ってくることもがある。法制局としては、調整されていないようなものは審査しないという建前をとっているが、やはり期限があるので、やむを得ず一読会だけ行つて問題点、修正点を指摘し、そのときの議論をもとに各省がまた折衝し、ぎりぎりの場合は次官会議あるいは閣議の前の晩までもめていることもある。このようなことは、あまり表に出ないことであるが、一国会につき三ないし五本の法律案でみられる。例の環境アセスメント法案などもその一つの例であると思う。

### 三 国鉄再建法の成立過程

(一) 法律による新たな制度を必要とする背景事情

国鉄の財政が大変だということは広く知られているが、それがどの程度のものかについての数字をまず御覧いただきたい。入資料3の「国鉄の収支状況の推移及び将来試算」という表があるが、これは各年度を追って損益状況がどうなっているかというこ

とを示したものである。まず三九年を見ると、収入がトータルで六〇〇億で支出が六三〇億である。収入の内訳をみると、運輸収入即ち旅客と貨物の運賃収入で約五八〇億、それに関連事業収入等の雑収入二〇〇億、合わせて六〇〇億である。支出の方は、事業費として人件費、物件費があり、人件費がかなりウェイトが高いということがわかる。その他、利子を払う等して、支出が計六三二五億、収支差が三二三億である。これに営業外収益を含めると、これで純損失が三〇〇億となる。昭和三九年は継続的に赤字を出し始めた年である。当時まだ前期からの繰越利益が一五九五億あったので、赤字はこれで消している。この時まではまだ国鉄はしっかりしていたといえる。長期債務残高（これは主として建設資金の借入である）が八〇〇億あったが、こういう状態が続けば大体問題はなかった。四〇年以降をみると、運賃収入が増えており、特に四一年等運賃改定をした年には大幅に増えているけれども、経費も増えており、運賃改定をした四一年にも六〇〇億の赤字となっている。それから数年、若干の赤字が続いた。四四年になって先行きが危ぶまれるに至り、第一回の財政再建対策が行われ、その際、日本国有鉄道財政再建促進特別措置法が作られた。その内容は、赤字債務の一部について利子負担を

するといふものである。当時は人件費、物件費、利子等の支払のため借金をするという状態にあったが、これを放置すると利子が利子を生むということになるので、その利子分を棚上げするための利子補給をする制度を設けるのが目的であった。しかし、それでも赤字は毎年着実に増えていき、繰越損益の欄にあるように悪化の一途を辿った。そこで四八年度に再度見なおしが行われ、今回は様々な大都市交通線に対する出資とか各種の補助を行うこととした。図表で見ると、四四年度の助成金受入八三億が先述の利子補給の初回分であり、四八年度に大幅に増えているのが見直しの結果である。しかし、長期債務残高の推移が示すように、四八年の見直しの効果はあまりあがっていない。このあたりで結果的に見て問題だと思ふのは運賃改定が適時適切に行われなかったことである。運賃法定主義に基づき運賃法案が国会に出されてはいたが、様々な政治的取引により実現しなかった。国民の負担力も上がっていたので物価に見合う改定がなされてしかるべきであったと思われるが、それがなされなかったことにより、このあたりでつまずきが出てしまった。このような事態が続いたため、五一年度にややショックキングなことをやり運賃の五割アップを目指した。そのため、国有鉄道運賃法が従来運賃法定主義を採って

いたのを、当分の間運輸大臣の認可によって賃率を決めることができるとする改正法案が五年に出された。その際理由は、国鉄の赤字は国鉄自体の合理化と国の助成と乗客の負担の三本柱により解消されねばならないことであった。この運賃改定と並んで五年に行われた対策が過去の累積赤字の棚上げである。

五〇年度に繰越欠損が三兆一六一〇億となり、長期債務残高が六兆八〇〇〇億となったが、繰越欠損金に見合う債務の一部を別勘定におとして、本来返さねばならない資金（これは主として資金運用部から借りたものであるが）を一般会計が肩代わりし、返済金を無利子で貸付けるほか、資金運用部から借りた長期債務の利子（年率六分五厘から七分であるが）も全額一般会計から補給することにした。この棚上げが行われた長期債務の額は五一年度で二兆五四〇〇億であり、その結果五一年度の繰越損失は一挙に九七〇〇億に減っている。

ところで運賃改定の効果をみると、五二年度の収入は五割アップとはなっていない。ある程度の客足の遠のき、即ち逸走は計算していたが、現実はず想を上回り、思ったような運賃収入が上がりず実収はわずか三〇〇〇億の増加に過ぎなかった。合理化も様々な事情で実現せず、結局五二年度にも八三〇〇億の赤字を出し

たのである。五三年度も同様に八八〇〇億、五四年度も八二〇〇億という赤字が続いたので、五五年度には棚上げする額を一挙に五兆円余りに増やすことになった。

しかし、なお五六年度以降の予想も楽観を許さないものがある。繰越欠損金合計額は着実に増加しており六兆円を超えるに至っているのである。通常の企業であればとうに倒産しているはずで、資本金が四六〇〇億円である国鉄が未だ清算会社にならずにいるのはひとえに政府という銀行が資金つなぎをしているからにほかならない。

本表で最後に付け加えなければならないことは、五三年度から經常損益の内訳として計上をした特定人件費欠損金、即ち特定年金欠損金及び特定退職手当欠損金についてである。通常国鉄は共済組合掛金の半を負担し、共済組合が退職者に年金を払っているが、終戦直後国鉄は満州、中国からの引揚者を大量に採用したため、それらの人々の退職時期以降は国鉄の年金負担が一挙に増大することになる。退職手当も同様である。退職率は通常三〇年勤続で年率平均三・三パーセント程度であるが、五四年からは一〇年間で現在四三万人いるうち二〇万人が退職することが見込まれており、その間に巨額の退職金の支払いを要し、以降は年金の負

担が強いられる。そのため、その中で異常値と思われるものは、国鉄のみの責任ではないとも考えられるので、欠損金の欄に内数で明記することにしたものである。

国鉄赤字の五五年度の状況を图示したのが〔資料4〕の「五五年度国鉄収支のあらまし」である。この数字は、当初予算ベースのものであるが、収入と経費の実状が示されている。国鉄に運輸収入として入るのは二兆六八〇〇億であるのに対し、人件費が二兆二八〇〇億、車や油を買い、車や線路を保守するのに八五〇〇億、利子負担が八四〇〇億（ただし、そのうちのかなりの部分は、前述の一般会計による利子負担により、国鉄の負担とはならない）、減価償却費等の負担が三九〇〇億ということで合計四兆余の経費がかかっている。収入として現金で入ってくるのは運輸収入と、関連事業等による雑収入の他に国からの助成金であり、この合計と経費との差八九〇〇億が五五年度に予定される国鉄の赤字である。ここに示されているように、直接電車、列車を動かす人件費、物件費だけで独自の収入を上回っており、助成を受けてもなお赤字を払えないという状況になっているのである。

〔資料5〕の「国鉄累積欠損金の推移」の図は次のことを示している。即ち、先述のように三九年から赤字が開始、四五、六

年とそれが増加を続け、五〇年に年度末で三兆一〇〇〇億となり、これがいわゆる棚上げの結果、帳簿上の累積欠損金は九七〇〇億に落ちたわけで、実際の赤字との差は棚上げで特別勘定ということで整理することになったが、その後も赤字が増え続けたため、五五年の予算では更に棚上げ額を増やし累積欠損金を一兆六〇〇三億に縮めることになったのである。しかし今後やはり赤字の増加は続くものと思われる。今後採りうる対策としては、人を減らすことによって人件費を下げ、輸送分野を自ら縮小することで物件費をかなり減らし、その他組織の簡素化等により赤字の幅を少しでも減らすことを考え、そして六〇年度までに退職金及び年金の異常分を除いて少なくとも幹線部門では黒字にしたいというのが今のねらいである。

〔資料6〕の「長期債務残高の推移」を示す表では一般勘定、特別勘定が大きく分けて示されている。一般勘定というのは通常の勘定でやる長期債務で、五〇年度末で六兆八〇〇〇億となっており、その内訳として長期借入金と鉄道債券の債務が含まれる。これが五四年度には一〇兆円に至った。更に特定債務整理特別勘定を入れると合計一二兆円という世界にも類を見ないであろう長期債務を負っている。

このような巨大な赤字に対して国がどのような財政措置をしたかが△資料7√の「国の財政措置状況の推移」の表に示されており、五五年度までに三兆六〇〇億が投入されている。

\* \* \* \* \*

以上が赤字の実態であるが、では、なぜこれまで黒字基調にならなかったのか。その理由は様々考えられるが、その一は輸送機関内における国鉄の地位が非常に低下してきていることにある。

そのデータが△資料8√の「輸送機関別旅客輸送量の推移」の図表に示されている。国内における旅客の輸送量はこの二〇年間に約三・三倍に増加しているが、国鉄のシェアを見ると、三五年には大量輸送機関が大半の輸送を行っていた中で国鉄は五一パーセントのシェアを占めていた。ところが五四年度になると、それが二五パーセントに低下し、民鉄もやはりシェアが低下している。ここで極端に多いのが乗用車で、三五年当時五パーセントであったシェアが四一パーセントに膨れ上がっている。国鉄の輸送量の絶対量も四九年をピークに下がってきている。民鉄の方は大都市交通とか地下鉄を行っているから、輸送の絶対量は少しずつではあるが増えてきている。貨物の輸送分野では更に窮境にあり、△資料9√の「輸送機関別貨物輸送量の推移」に示されているよう

に、国鉄は三五年には三九パーセントのシェアを占めていたが、四五年をピークとして減少基調になり、わずか一〇パーセントに下がっている。これに対し伸びているのがトラックであり、三五年には一五パーセントに過ぎなかったのが五四年には三九パーセントを占めるに至っている。この理由としては、国鉄の運賃が高いとかいろいろ言われているが、やはり輸送方式としてトラックが便利だということであろうと思われる。即ち、鉄道の場合は必ず駅等での積みかえを行わねばならず、集荷配達にはトラックに頼らねばならないが、トラック輸送にはその手数がない。

国鉄が黒字基調にならなかった理由の第二は、合理化努力があまり行われなかったことに求められる。一つは人員削減が十分になされなかったことであり、一般にいわれることであるが、国鉄職員一人あたりの人トシキロは私鉄の半分、効率的な私鉄の三分の一に過ぎないといわれる。もう一つは、国鉄の管理者等の意欲、責任感の欠如である、といわれている。現実には各現場における駅長、区長、助役の意欲の低下が指摘されている。第三に、国鉄の公共性の名の下における政策的圧力も大きい。例えば、前述のような運賃改定の引きのほしとか、最近問題になっている赤字線の廃止を認めないとか、高率の通学割引とか、農林物資等に対

する特定の政策割引等々、運賃の原価を超えたサービスを強いられるのである。

第四に、オイルショック以降の物価及び賃金の高騰に伴う大幅な経費増加はいうまでもない。

赤字の原因として次にあげられるのが、幹線、地方交通線の問題である。五四年度の収支を幹線と地方交通線とに分けて分析したデータが△資料12Vの「幹線・地方交通線の経営成績」に示されている。両者の区分にはいろいろ問題もあるが、日本の背骨や肋骨にあたるようなものを幹線といい、他と分けている。営業キロは幹線系が約六割、地方交通線が約四割を占めている。ところが、輸送量は幹線が九六パーセント、地方交通線は四パーセントに過ぎない。収入も前者が九四パーセント、後者が六パーセントである。しかもこれは助成金を受けた上での数字であり、助成前の収入ではそれぞれ九六パーセント、四パーセントと、当然のことながら輸送量に比例している。他方、経費についてみると、幹線系が八九パーセント、地方交通線が一パーセントを占めている。トータルで損失額を比較すると、助成を含めての数字ではあるが、幹線の赤字が七割、地方交通線の赤字が額としては三割となっている。ついでながら、収支係数は地方交通線の場合四三

二、幹線の場合は一三一である。ちなみに、収支係数は東京の山手線では五〇、最低は九州のある線区で三〇〇となっている。

このようにコストの面で大きな違いが出ているのである。

## (二) 法案作成のための準備過程

このような国鉄の現状に鑑み、五三年度あたりから、五一年度から採られた政策の実効のなさが明白になったので、新たな対策の検討が始まった。一方、国の財政も著しく悪化してきていたため、国鉄への助成を無制限に続けることも不可能となり、抜本的対策をとることが必要であった。五五年度予算において考えられた政策手段の大きな柱の一つは債務棚上げの拡大である。五一年の二兆五〇〇〇億の棚上げをこの際もう一度実施することとし、五兆円あまりへの拡大が図られることとなった。第二が国鉄と国の責任分野を明らかにすることである。即ち、国鉄の自らの努力によって採算がとれるまたとるべき分野と、公共的負担例えはローカル線の問題や戦後大量採用した人員の年金、退職金の負担、通学に対する高率な割引の負担などというような国鉄のみの責任ではないと考えられる分野の峻別である。第三が交通政策からみて地域の交通手段としていつまでも鉄道が必要か否かの再検討で

料ある。その他の一般的な助成は従来どおり行うこととされた。

この対策のうち棚上げの拡大と責任分野の峻別の考え方は、  
△資料15Vの「日本国有鉄道の再建について」の閣議了解に比較  
的はつきりと出ている。これが今回の法律のもとになったもので  
あるがその概要は、△資料16Vの「日本国有鉄道の再建について  
(閣議了解)の概要」の図に示されている。

特に地方交通線の問題に対する政策のもとになったのが、運輸  
政策審議会の国鉄地方交通線問題小委員会でまとめた△資料17V  
の「国鉄ローカル線問題について」の意見である。

△資料18Vの「日本国有鉄道の再建の基本方針」は、昭和五四  
年一月二十九日閣議了解の△資料15Vの「日本国有鉄道の再建に  
ついて」のもとになったものであるが、両者がセットになって今  
回の法律ができたと考えてよい。

### (三) 予算編成作業における調整

予算編成時期における議論では、ある程度金は出すがそれにも  
限度があるので、国鉄の合理化努力、赤字ローカル線対策を期待  
する、というのが大蔵省の基本的な考えであった。いかえれば  
黒字になるための努力には金は出すが、国鉄の内部努力、赤字線

の廃止をとにかく求めるといふ対応である。

構造的欠損対策、例えば、通学割引の負担などは交通政策上国  
鉄が負うべきであるのか、文教政策として文部省に予算をつける  
のが良いのか、また、身障者割引の補填については厚生省に予算  
をつけるか、それとも運輸省につけたら良いのかなどの問題につ  
いては、別途政府部内の各省連絡会議などで現在研究している  
が、国鉄が良き時代に鷹揚にサービスしたこともあって、なか  
か各省の意見がまとまらないというのが実状である。

そのような事情の下で、結局は予算の最終日である五四年一二  
月二十九日に予算である程度決着をつけた閣議了解となったのであ  
る。

### (四) 法案化のための作業

先述の閣議了解でも九一回国会に法律を出すこととされていた  
が、それに関し法制局が相談を受けたテーマの一つは、どのよう  
なスタイルの法律にするか、ということであった。即ち、関係す  
る国鉄法・鉄建公団法等の個別法律の一部改正を一本の法律にま  
とめるやり方をとるか、総合的、網羅的な特別措置を定める法律  
をつくるやり方にするかのいずれかであるが、結局採用されたの

は後者であった。それは、様々な施策を一本の法律にまとめた方が、いろいろな特別措置法の前例もあるし、国民にとつてわかりやすいという理由と、新設される地方交通線対策協議会の規定を組み込みうる既存法律がないという理由によるものである。

このように法案化の前提としての法律のスタイルが決まったら、法制局に法律案が持ち込まれ、審査を行った。その内容については、法文を御覧いただきたい。

今回の法律で一番問題になっているのは、やはり地方交通線の選定基準であろうと思う。△資料20▽に示されている素案は、そのまま政令になるものではないが、運輸省が国会の委員会に提出したものであり、公表されたものといえる。

この素案の基本的な考え方は、まず国鉄の役割は大量、高速輸送という鉄道としての特性を発揮できる分野にあることを前提とし、具体的には、都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送及び大量定形貨物輸送に重点を置くこととし、一方道路の整備、モータリゼーションの発展等に伴い鉄道に対する輸送需要が少なくなり鉄道としての特性を発揮し難い分野からは撤退させようというものである。

このため、輸送効率が低く、国鉄の自立経営上将来とも国鉄の

負担となる線区、即ち『運営の改善のための措置（増収策及び合理化策）を講じたとしてもなお収支の均衡を確保することが困難であるものとして政令で定める基準に該当する営業線』を地方交通線として選定することとしており、政令基準としては、中小民鉄の例及びモデル試算の結果からみて輸送密度（その営業線における一日一キロ平均の輸送人員）が八〇〇〇人未満である営業線とすることが予定されている。

さらに、この地方交通線中でも一人当たりの輸送コストが鉄道よりもバスの方が低い営業線については国民経済的にも国鉄が維持する必要はないので積極的にバス転換を図ることとし、八条二項では『鉄道による輸送に代えて乗合バスによる輸送を行うことが適当であるものとして政令で定める基準に該当する営業線』を選定することとしている。この政令基準においては、原則として輸送密度が四〇〇〇人未満のものを特定地方交通線とするが、①ラッシュ時の輸送量が相当の量あるもの、②代替バス道路が未整備のもの及び③積雪期に代替バス道路が一定日数以上閉鎖されるものは、バス転換困難線として存続させることが予定されている。

存続される地方交通線については、現在より一層の合理化が行

料 資  
られるが、再建法上は①特別割増運賃を適用する（一三条）は

か、バス転換する代りに国鉄から鉄道施設の無償貸付け・譲渡を受け地元負担により民営鉄道として存続させる途を開く（一二条）とともに、必要な補助を行う（二四條）等の施策が予定されている。また、国鉄線の廃止後の地域交通の確保のために、必要な場合には国鉄バスを運行させる等の方法も考えられている（一条）。

次に問題となるのは、一〇条三項のいわゆる見切発車条項である。バス転換等の後の公共輸送機関の確保については地元との協議によって進めるべきであるとの前提に立ち、法律上は九条において特定地方交通線対策協議会を設けることとし、その協議のメンバーとしては運輸省（陸運局）、建設省（地方建設局）、北海道開発庁（北海道開発局）、公安委員会（都道府県警察）及び国鉄（鉄道管理局）と関係地方公共団体の長が予定されている。この会議においてはできるだけ意見の一致をみる事が望ましいが、従来例からみて地元との調整に多くの時間を要すること、国鉄の再建が急がれていること等を勘案し、一〇条二項では『会議開始日から二年を経過しても協議が調わない場合には、国鉄は国鉄法五三条の廃止の許可を申請するものとする』旨規定してい

る。これは、国鉄法五三条では国鉄は本来特段の制約なしに営業線の休止又は廃止の申請を行うことができる建前であるが、現実には地元の反対運動が激しく、申請を出すこと自体が困難であり、従来再三企図されたローカル線の廃止が途中で挫折した理由がこの辺にあることを考慮するとともに、国鉄も自己の判断で直ちに廃止申請を行わず、最近二年間の地元における協議期間を確保する趣旨で、あえてこの規定を入れているものといえる。もち論二年を経過しても国鉄が申請しない場合にも罰則等はなく、国鉄に一種の責務を課した規定といえるが、かなり日本の風土を反映した規定といえよう。

#### (四) 政党との調整から国会への法案提出まで

以上のような議論に基づき法案をまとめて各政党との調整に入ったが、自民党においては、地方交通線のバス転換問題を中心に、総論・各論を含め相当議論はあったが、最終的には了解を得た。ただ、△資料21Vにあるように総務会から運輸大臣及び国鉄総裁に対し強い申し入れがなされた。他方、社会党その他の野党は反対、特に地方交通線対策について反対の態度を堅持していた。

このようなことがあってから、閣議決定を経て法案が国会に出たのが今年の二月であったが、やはり、様々な情勢の下で審議は遅れ、二・三度質疑があったのみで会期は終了した。しかし、再度提出の必要が認められ、改めて審査をして次の臨時国会に再提出した。このとき、たまたま賃金引上げに関する公労委の仲裁裁定があったが、政府は公労法一六条に基づいて、国鉄については仲裁裁定を実施するだけの資金的な手当はない上本法に基づいて債務の棚上げと無利子貸付けを受けられなければ資金ショートが生じて仲裁裁定は実施できないという主張を同時に提出した。これに対しては野党は一斉に反発し、仲裁裁定と国鉄再建法は無関係であると論じたが、政府は、本法が成立しなければ年間三〇〇〇億以上の資金ショートが生じるため、裁定を受諾することができないと応酬し、この問題が事実上再建法とからむことになったのである。そのためか、臨時国会では比較的順調に審議が進み、つい先頃成立するに至った。このあたりの政治力学は直接の関係者でない筆者には不明ではあるが、本法の成立にはこのような政治的な事情もからんでいた、といえよう。

#### (六) 国会における質疑の概要

国会における議論の概要は、△資料22Vにまとめてあるが、法律そのものの背景となる事項に関するものが多かった。

最も質問が多かったのは、やはり地元の最大の関心事である地方交通線の廃止に関するもので、例えば、①廃止は交通弱者へのしわよせである。②地方交通線の赤字は幹線の赤字よりも少ない。③鉄道はバスより省エネになる。④選定に当たっては、政令基準に機械的にあてはめず、地元の要望、事情に応じて弾力的に運用すべきである。(その一方)⑤政治的配慮をした選定は一切すべきではない、⑥北海道については特例を設けよ、⑦見切発車条項は不相当であり、削除すべし、等の意見が強かった。

これに対して政府側は、①廃止してもバス等により鉄道の時よりも回数が多い輸送サービスを確保する。また地元の選択により民営鉄道として存続させる途も用意してある。②幹線は合理化等により黒字にすることは可能だが、地方交通線は現在以上に合理化する余地はないので今後も赤字が増大する一方である。③大量輸送の場合は鉄道の方が省エネであるが小量輸送の場合はバスの方が省エネである。④選定に当たっては、地元の事情等に関する意見は聴くが、原則として政令基準に該当するか否かにより一律に選定する。⑤政治的配慮等は一切しない。⑥特定の地域につい

料 て、特別の基準を設けることは不適当である。⑦見切発車条項は

やむを得ない、等と答弁している。

資 なお、審議の過程において、異例なことであるが、法律が未成

立の段階で政府部内の意見が完全に一致した政令案を提示しなければ審議に応じないとの意見が一部の党から出された。政府側はやむなく運輸省の現時点における考え方として政令案骨子を提出したが、なかなか了解を得られなかった。

次に目立った質問は、国鉄赤字の原因及び対策に関するものであり、①国鉄労使の合理化努力の不足、②管理者の意欲・責任感の欠如、③運賃の急激かつ大幅なアップ、④トラック、マイカーの法的規制、⑤総合交通対策の欠如、等の個別問題を指摘するものがあつたが、わが国の交通体系全体における国鉄のあり方論、経営改善に関する総合的・具体的な政策手段に関する提言はごく少ないように見受けられた。

また、前述の特定人件費、地方交通線の赤字、設備投資（新幹線建設、在来線の改良等を含め）の費用はすべて国庫負担とすべし、等の議論もなされた。

## (七) 法律成立後の問題

このようにして法律が成立し、運輸省が政令案を作成して関係方面と調整に当たつたが、ここで一番問題となり、世間の関心を集めるのは、やはり特定地方交通線を選定する基準に関する規定であらう。

地方交通線等の選定に関しては、この法律第八条ではかなり広範囲に政令に委任しているが、国会審議中に少数ではあるが「この法律は重要な点につき政令への委任が多い。政令への白紙委任は憲法違反ではないか。」という指摘がなされた。これに対しては「これはいわゆる命令への白紙委任ではない。憲法上も許される委任の範囲内である。」と答弁しているが、この点は筆者も法制局における審査の際問題にした点である。

審査の過程について若干説明すると、まず「幹線鉄道網を形成する営業線」として政令で定める基準に該当するものについて、幹線といえはおおむね社会通念上も熟した意味を持つと考えられるため、特別の要件を付さずに政令に委任することとした。

また、法八条一項の「運営改善措置を講じても収支均衡の確保が困難であるものとして政令で定める基準に該当する営業線」については、収入の増加、経費の節減のためにいろいろな手を尽しても赤字のままである線、という基本的な要件もあるので許される

のではないかと判断した。

さらに、八条二項の「バス輸送が適当であるものとして、政令で定める基準に該当する営業線」についても、ラッシュ時一時間一〇〇〇人とかいう要件をどう表現すべきか、いろいろ工夫をしたが、結局この法律の他の規定のトーン等からみて、「適当である」という表現しかなかったというのが実情である。もち論、これ以外の規定ぶりもあるいはあるのかもしれないが、すべてを法律に規定するときにがらないし、かえって複雑になって真意が不明になることも考えられる。政令ではこの点を充分心して規定しなければと感じている。

最後に申し述べたいことは、国鉄再建の重要性は理解されていることと思うが、問題はこのような再建政策が出てきた背景事情が十分国民に理解されているかどうかという点である。これまでの政府の態度はこういう法律があるからという主張のみに終始し、なぜそのような法律になったかということの説明が比較的不十分であったように思われる。今後はできるだけそのような事情を政府のPR誌とか雑誌に書くというようなことで国民に広く知らせる義務があるのではないだろうか。

#### 四 国鉄再建法施行令案作成の経過

(四の部分は、政令制定後に追加した。)

##### (一) 地方交通線に関する政令案

国鉄再建法は、五五年一月二八日に参議院本会議において可決され、国会提出後九ヶ月を経てようやく成立した。

この間運輸省は、公式、非公式に関係各省庁及び地方公共団体の団体等と政令案について折衝を行ったが合意に至らず、国会法に定める公布期限(奏上の日から三〇日以内)である一二月二七日に法律のみ公布された。

政令案につき最も問題となったのは、法律八条一項の「地方交通線」の選定基準及び八条二項の「特定地方交通線」の選定基準とその選定手順に関する規定であった。

運輸省は、当初原案として、国会に提出した選定基準案を基礎とした案を準備し、すべてのバス転換対象線区を五六年度当初に選定しようとした。その内容は次のとおり。

- 一 幹線を除く旅客輸送密度八〇〇〇〇人未満の営業線を地方交通線とする。

二 右の地方交通線のうち、旅客輸送密度四〇〇〇〇人未満の営

業線をバス転換等の対象となる特定地方交通線とする。ただし、次のイ、ロ、ハに該当するものを除く。

イ ラッシュュー時間における一方の輸送人員が二〇〇〇人以上である区間がある営業線

ロ 代替輸送道路が未整備である営業線

ハ 代替輸送道路が積雪期に年間一〇日を超えて不通となつた区間がある営業線

た区間がある営業線

一の「地方交通線」の基準については、仮に地方交通線として選定されても、割増運賃が適用され、あるいは民営移管の可能性が生ずるという程度の影響であるのでさほど議論はなかつたが、「特定地方交通線」（以下「特定線」と略称）として選定されること、バスに転換されるか、なお存続させるには地元負担により民営化することを余儀なくされるため、地元及び関係省庁の修正意見にはきわめて強いものがあつた。主なものは、おおむね次のとおりであつた。

①北海道の支庁は、県と同様の機能を有するものであるから、その所在地は主要都市（人口一〇万以上の市）とみなし、これらの間を結ぶ営業線は幹線とすべきである。

②輸送実態（幹線への乗継ぎ量）、列車の運行実態（支線から幹

線への直通乗入れ）等からみて、幹線と一体であるものは幹線として取り扱うか、少くとも特定線とはしない。

③新線建設工事中の区間を含め、両端において幹線と接続する営業線は、鉄道網を形成するので特定線とはしない。

④地域開発プロジェクトのある営業線、重要港湾を結ぶ営業線、産炭地域にある営業線、住宅団地等が計画されている営業線等は、将来輸送量が増加する可能性があるので特定線とはしない。これらの意見をとり入れた場合には、バス転換対象線は、約一〇〇〇キロとなり、当初の予定（約四〇〇〇キロ）から著しく後退し実質的に骨抜きになること及び理論的にも次のような問題があること等を理由に、運輸省は原案を維持し続けた。

①北海道の支庁が法、令、上、県と同様の性格をもつとは考えられない。また支庁と本庁との間の交通需要ならばまだしも、支庁相互間の交通需要はどの程度発生するのか疑問。

②輸送実態、運行実態は、旅客の行動パターン、国鉄の車両運用の便宜等複雑な要因からなっており、簡単に変更されるものであるので、法令で基準を定める場合のメルクマールとするのは不適當ではないか。

③鉄道網を形成するといつても、そもそも輸送需要が少ないも

の、幹線との乗継ぎがほとんどないものは鉄道特性をもつものとして存続させるべきといえるか。

④地域開発、重要港湾整備等によりどの程度の鉄道に対する需要が発生するかは疑問。むしろ従来例からみればトラックによる輸送が大部分である。産炭地域振興についても同様である。ただし、現に計画が進行中であり、昭和六〇年度までに完成する住宅団地、学校、工業団地等の整備に伴う旅客の予想増加量は輸送密度、ラッシュ一時間輸送量の算定に際し算入する。

さらに、特定線の基準そのものに関する重大な修正意見として⑤四四年一二月の閣議了解では、輸送密度が二〇〇〇人未満のものをバス転換すべし、としており、かつ六〇年度までに現実にバス転換等が可能と見込まれる線は延長キロの短い盲腸線であろうから、政令基準も「二〇〇〇人未満で延長三〇キロ未満のもの」とすべき、という意見があった。

この意見に対しては、八条二項は「鉄道輸送に代えてバス輸送によることが適当な営業線」を一律に選定することとしており、それはコスト試算からみても四〇〇〇人未満であり、また国会の審議経過からみても政令基準を「二〇〇〇人未満」とすることはできない。まして「三〇キロ未満の盲腸線」とすることは法律が

予定している委任の範囲を超える、として反対した。

これらの修正意見の背景には、法律案作成の段階においては具体的な選定基準は政令に委ねることとし、政令の段階においてはできる限り各省庁等の政策目的に照らし支障のないバス転換等対象営業線の選定を行おうとする考えがあり、また地方公共団体等の意見も考慮し政令上はとりあえず昭和六〇年度までに転換可能と思われるもののみを規定し第二次選定を行う場合には再度政令改正を必要とする形にしておき、その際に再度特定線の再検討を行うおうとする動きがあったものと思われる。

法律の公布後二ヶ月を経過した五六年二月に入り、政令案の各省調整は本格化し、二月二四日には関係閣僚による調整のための会議（官房長官、運輸・大蔵・文部・通産・建設・自治の各大臣、北海道開発庁・防衛庁各長官が出席）が開催され、政令案の内容については意見の一致はみなかったが、早急に結論を得るよう検討することとなった。

その後も事務当局相互間において徹夜の調整が続けられ、おおむね次のような調整案で結着できる見通しとなった。

①支庁相互間連絡線という意味ではなく、比較的中長距離客が多く、かつ輸送密度も相当程度ある営業線は鉄道特性があるといえ

るので、「定期客を除く普通旅客の平均乗車距離が三〇キロを超え、かつ全区間において輸送密度が一〇〇〇人を超える営業線」は特定線から除外する。(これにより全国で約一〇〇〇〇キロが特定線から除外される。)

② 特定線の選定に当たっては、営業線の廃止が円滑に行われるよう営業線の長さ、旅客輸送量、他の鉄道との接続の態様その他の事情を総合的に勘案して段階的に行うものとし、具体的には「最初には④延長キロが三〇キロ以下で輸送密度二〇〇〇人未満の盲腸線及び⑤⑥のほか、輸送密度五〇〇〇人未満の営業線」(④⑤を合わせ約九五〇キロ)を選定する旨政令で選定の手順を規定する。

この案については、おおよその合意は得られたものの、⑤のうち五〇キロを超える営業線及び石炭輸送を行っている営業線(約二〇〇キロ)は特定線とすべきではない、との意見もお強かったため、最終的には関係による協議に委ねることとなった。

三月二日早朝、関係関係による会議が開催され、官房長官調整案として、「特定線の選定基準として前述①を追加する。選定手順について政令で規定するものとし、前述②の営業線のうち、五〇キロを超える営業線及び石炭輸送線は第一次選定から除外する。」旨の案が出され、議論の結果了承された。

以上のような経過を経て政令案は確定し、三月三日に閣議決定され、三月一日に公布された。

現時点におけるデータを基礎として筆者が試算した結果、国鉄の営業線はおおむね資料23Vのように分類される。

#### (二) その他の事項に関する政令案

その他の政令において定める事項については、法律案作成の段階において関係省庁との間で了解点に達していたため、大きな問題はなかった。概要は次のとおりである。

① 特定地方交通線対策協議会の構成員及び同協議会の会議の構成員を定めた。(令六、七)

② 地方交通線の貸付け、譲渡に当たっては、原則として有償とするが、特定線とされたもの及び輸送密度四〇〇〇人未満でバス転換が困難とされたものについては無償とする。(令八)

③ 特定債務(「棚上げ債務」とする債務は、国鉄が三一年から五四年までに政府(資金運用部)から借り入れた債務のうち五兆五九九億円とする。このうち、五一年度に棚上げしたものの再棚上げ分が二兆二三七九億円、今回新たに棚上げする分が二兆八二二

○億円である。(令一〇)

④国鉄が五一年度から五四年度までに旧棚上げ債務の償還のため  
に国の一般会計から無利子で貸付けを受けた債務二六二二億円に  
ついては、五年間償還を延期する。(令一一)

⑤特定線をバス又は民営鉄道に転換した後におけるバス事業又は  
民営鉄道事業に対しては、五年間、バスについては赤字の全額、  
民営鉄道については赤字の二分の一以内を補助する。(令一二)

## 五 再建への動き

### (一) 地方交通線の選定

政令の公布後五六年四月一日に、国鉄から運輸大臣に対し、法  
八条一項に基づき、地方交通線一七五線、一万一六〇キロの選定  
承認申請がなされ、承認された。国鉄は次いで特定地方交通線の  
第一次選定分の選定のための調査を行っており、近く第一次選定  
の運びとなると思われる。

### (二) 経営改善計画の提出

次いで五六年五月一日、国鉄から法四条五項に基づく経営改善

計画の承認申請がなされた。

その概要は、次のとおりである(△資料24▽)。

①旅客輸送については、都市間及び大都市圏を中心に輸送力を増  
強する。東北・上越新幹線は五七年及び五九年(上野・大宮間)  
に開業する。

②貨物輸送量は現状維持程度とし、貨物駅等は縮減する。

③六〇年度までに特定地方交通線約三〇〇〇キロを廃止する。

④職員数を、五五年度四二万人から、東北・上越新幹線の開業に  
伴う増員二万人を含め、六〇年度に三五万人に縮減する。

⑤業務の機械化、外注化等による合理化を図る。

⑥運賃は毎年度五〇程度の改定を見込むほか、地方交通線には特  
別運賃を適用する。

右の前提の下に、参考として筆者がおおまかに六〇年度の収支  
状況を試算すると(△資料25▽)、国の補助金を五六年度と同額  
と仮定した場合には、全体として約一兆円の赤字を生ずること  
なる。

この中で特定人件費を除き、幹線部門と地方交通線・地方バス  
部門とに分けてみると、幹線部門は辛うじて黒字となるが、地方  
部門は二三〇〇億円の赤字となる。特定人件費と地方部門とを合

料 わせた国鉄のみの責任ではないと思われるいわゆる構造的欠損は

一兆円に達し、全体の赤字額にほぼ等しい。

資 また、この参考試算では、東北・上越新幹線の開業に伴う資本

費負担（東北新幹線に係る利子・減価償却費及び上越新幹線に係る鉄建公団への借料（利子・減価償却費ほか）年間約四〇〇〇億円）は費用として計上されていない。これについては、別途の政

策による補てんを期待しているとも思われるが、財政危機の折において、将来の採算等を度外視した新幹線建設（青函トンネルを含め）のツケはどのようにして、誰が負担するのが適当なのだろうか。

## おわりに

内閣法制局の組織、役割等については、おおむね御理解戴けたことと思うが、わが国においては立法の大部分が政府主導型で行われており、この傾向は今後とも続くものと思われる。現在内閣法制局に職を奉ずる筆者としては今後とも立法技術のみならず、広く法学全般について研さんを積む必要をつくづく感じている。

また立法過程については、国鉄再建法及び施行令を素材とし

て、ある法律が制定されるまでの経緯、マスコミでは正確には報道され難い政党や各省庁との調整の経過についても不十分ではあるが許される範囲内で説明をしたが、このつたない文章が諸先生の御研究の一助ともなれば望外の喜びである。

なお、文中意見、感想にわたる部分は筆者個人のものであることをおことわりする。

## 質疑応答（要旨）

Q 法制局生えぬきのメンバーは一部に集中するのか。

A 事務官はともかく、参事官には生えぬきはいない。長官、次長、部長も、出向してきた参事官の中から適任と思われる人が残されて昇任している。

Q 各省と法制局の見解が対立したときはどうなるか。

A 政府の公定解釈は法制局が行う。ただ、法制局は受身の存在であるから、問われない限り意見は述べない。また、学説が対立している場合などは苦しく、玉虫色の回答になることもある。

Q 各省で難問を処理するとき、あえて法制局の意見を求めずに

独自の見解で強行することはあるか。

A ありうる。法制局に意見を聞くと法改正を迫られるおそれがあるということで、省令でぎりぎりまで運用することなどがあ  
るようだ。

Q 議院法制局との相違。

A 議院局のメンバーは各院での生えぬぎが多く、出向はごく少  
ない。また、内閣局と違って政策の当否を論じることはない  
と思う。議員提案法案も必ず議院局を通らねばならないわけでは  
ない。

Q 国会での政府委員答弁は誰がするか。

A 関係各省の局長、部長クラスである。場合によっては課長が  
説明員として行う。法律問題について特に求められれば、法制  
局の長官、部長が行くこともある。また、質問の事前通告に基  
づき、議員と各省とが打合せすることもある。

Q 立法に際し、法制局は外国の法制度調査を行うか。

A 建前上は行うことになっているが、実際は旅費やスタッフの  
関係で局独自では行えず、関係各省が外国へスタッフを送り資  
料を収集してきたのをもとに議論をする。また国会図書館も詳  
しい。

Q 国鉄再建法については外国の例を参考にしたか。

A したが、見切発車規定のように日本の風土故の規定もある。  
Q 担当部に所属する参事官の出身省以外の省から法案が来た  
きはどうか。

A 他省、出身省の如何を問わず、通常の審査をする。

Q 自分の出身省の意見と対立するような法案を審査する際に問  
題はないか。

A 局の伝統として、法制局は原省とは別の立場にある、とい  
う心構えが叩きこまれ、原省の事情に詳しいだけかえて問題点  
を発見するように機能しなければならない。原省に対しては、  
参事官は皆敵しい指摘をしており、なれ合い等は絶対はない。  
Q 在任期間はどの位か。

A 五年が多い。三年で一人前といわれる。

Q 法制局で部長になると原省復帰はないか。

A 通常はしかり。

Q 法制局の意見を示すとき、あるいは審査の際には、担当参事  
官の見解が尊重されるか、チェックされるか。

A 第一部が国会又は各省に対して法制局としての見解を示す場  
合には第一次的には担当参事官が原案を作成し、部長がチェッ

クし、また局全体としては次長がまとめている。

二、三、四部での法律・政令案の審査に際しては、担当参事官が大部分の責任をもたされている。審査した案は、まず部長に説明し、指摘された点があれば議論して修正する。特に難しいものは、長官・次長に事前説明することもあるが、原則的には担当参事官と部長の段階ですべて片付ける。

なお、類似法令の附則の規定ぶりなど各参事官に共通する事項については、関係参事官が集まって相談することもある。

Q 国鉄再建法は、役所主導か政党主導か。

A 役所—運輸省主導である。なお、予算に関係する法律制度については、事前に予算編成の段階で大蔵省と細かくネゴしている。

Q 自民党総務会での議論は、どのようなものだったのか。

A 漏れ聞くとところでは、今までの再建策が効果がなかった原因とか地方交通線対策についての議論が多かったようである。一〇条三項の特定地方交通線の廃止申請に関するいわゆる見切発車条項について、地元との協議期間を一年としていた原案を二年とすることとなった。ただ今回とられた政策についてはやむを得ないとの合意はあったといえる。その点は野党についても

実は同様ではなかったか、という気もする。

Q 立法関与者として、立法者意思説は法律解釈の妥当な手法だと思ふか。かりに妥当として、立法過程のどこに立法者意思を求めべきか。

A 個人的意見としては、少なくとも行政法規に関しては立法者意思など問題にならないように立法されるべきだと思う。どうしても探らねばならないときは、提案者である政府の国会答弁等がよりどころとなろう。それでも不明のときは審査の際のメモ、審議会の記録まで遡らねばなるまい。いずれにせよ、立法者意思は確定しがたいから法律解釈のメインの手段にはなるかどうか。ものによっては疑問に思う。

Q 法案審査の際どの程度直すのか。

A 法律によって異なるが、国鉄再建法の場合は題名をはじめ全文に手を入れた。

Q 各省および自民党と折衝している間、法制局は全くノーコメントか。折衝の状況についての情報を法制局は入手できるか。どのようにか。

A 政策に関する法制局の関与は、一般に前年度の予算要求時から始まる。その時点で各省が来年度予算がつけば行い予定の法

改正、新規立法についてのヒヤリングを法制局が実施するのが通例である。ここで既存法令との調整、法律化の可能性などについて示唆し、各省はそれに基づき予算要求を再検討する。更に予算確定前に再度ヒヤリングが行われるし、随時各省庁が法律化の可能性等について相談に来るので、法制局は法案作成過程にもタッチするし、関連情報も豊富に入手できる。

Q 各省の役人が自民党部会へ出向いて説明するように、法制局からも出向くということはないのか。

A 通常はない。

Q 総合運賃政策とは何か。

A 人によって意味するところが異なるが、運賃に地域差を設けることあるいは異種交通機関間で適正な競争を行うよう運賃を定めることを意味していると思う。

Q 国鉄の赤字が高運賃の故の競争力低下にあるのであれば、トラックに道路建設費等を負担させることによって相対的に国鉄の競争力は上がるのではないか。

A それは昭和四八年ころまで国鉄によって「イコール・フッティング論」として主張されたところであるが、実は道路建設費の大部分はガソリン税、自動車重量税等によってまかなわれて

いるのであり、現在ではその議論は廃れている。国鉄貨物赤字の原因はやはり需要の波動性に対応できないこと及び積換えの時間的、経済的ロスがあることにある。

Q 組織運営の効率化の方途はあるか。

A 中間組織を簡素化し、現場の意識改善を図っている。また、民間人、労組代表の経営参加を進めている。

Q 運輸政策審議会の内容は。

A 全部で五〇人程メンバーがいるが、今回中心になったのは四、五人の中堅交通経済学者。隠れミノ的存在ではない。

Q 各省が争っている事項に法律解釈という形で法制局がからむことはあるか。

A 原則として権限争いには介入しないが、法律案を作る過程において直接関係する争いがあれば、法律的問題について裁断することはある。また、新しい行政需要が生じた場合にどの省が担任すべきかについての裁断はしない。あくまでも法制局は無色の法律コンサルタントである。

Q 法案審査の際、合理性の有無の判断等を通じて参事官の政策判断が混入することはないか。

A 原則としてないといえる。政策手段の合理性の審査は、政策

目的と照らし合わせて根拠があるといえるか否かを問うのであって、政策について自らの積極的意見によって左右するわけではない。

Q 立法過程の日本の特色は。

A アメリカとは違う。フランスと似ている。政府提案が主流をなしているのが日本的。そのため審査も厳格にならざるを得ない。

Q 民・刑事法と行政法規の審査方法は同じか。

A 民法などは裁判官出身者が審査しているが、審査のスタイルは基本的には同じ。

Q 本法は国会の委員会でも何時間ほど審議したか。

A 質疑応答合わせて全国会で一〇〇時間余。

Q 政令骨子を出すのは慣例か。

A 紙に書いて出すことはほとんどない。

付記 本稿は、四を除き、昭和五五年一月二日に開催された北大立法過程研究会での報告および質疑の録音テープを起し、それに加筆し訂正を加えたものである。

## 〈資料 1〉 内閣法制局の概要

### 1 事務の概要

内閣法制局は、内閣の法律顧問として、法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べ、法律案及び政令案の審査立案、条約案の審査、内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究、その他法制一般に関する事務を行っている。

以上の所掌事務は、四つの部（第一部から第四部まで）において分掌されている。なお、このほかに官房の事務を所掌する長官総務室（人事、庶務等の事務をつかさどる第一課及び会計事務をつかさどる第二課）及び国立国会図書館支部内閣法制局図書館が置かれている。

各部別の事務の概要は次のとおりである。

#### (1) 第一部

法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること、内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究を行うこと、その他法制一般に関する事務（他の部の所掌に属しないもの）をつかさどっている。なお、同部に憲法資料調査室が設けられており、先に憲法調査会が提出した報告及び同調査会の議事録その他の関係資料の内容の整理並びに同報告に関する補充調査に必要な資料の収集に関するものをつかさどっている。

##### ア 意見事務

各省庁から照会された法律問題の処理件数のうち記録にとどめたものは、昭和54年については31件で、その省庁別及び法令別の内訳は別表第一のとおりである。このように記録にとどめたもののほか、軽微な事項についての照会は、ほとんど毎日受けており、年間数百件に達している。

なお、文書による照会回答は、その関係するところが、一行政庁のみにとどまらないものが多いので、それぞれの関係省庁にも写しを送付するようにしており、また、これらを編集した「内閣法制局意見年報」を発行し、配布している。

更に、国会、閣議、事務次官等会議、各種の審議会等において政府又は内閣法制局としての意見の表明に必要な法律解釈に関する問題の検討は、自ら又は要求に応じて、随時行っている。特に国会に対する関係で、憲法以下の各種法令の緊要な問題につき意見を求められることが増加する傾向にある。

#### イ 内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究

この調査研究は、所掌事務の遂行に必要な憲法、行政法等に関する判例、国会における先例及び政府答弁、学説、行政実例等の収集、整理、外国法令の収集、翻訳等をその内容とするもので、大局的な見地から基礎的かつ計画的に行われる場合もあり、特別の法律問題について個別に行われる場合もある。

(2) 第二部、第三部及び第四部

内閣提出の法律案及び政令案の審査立案、条約案の審査その他法制一般に関する事務（長官から特に命ぜられたもの）をつかさどっている。

各部の省庁別事務分担は、次のとおりである。

第二部

内閣、総理府本府、国家公安委員会、公害等調整委員会、国土庁、宮内庁、行政管理庁、北海道開発庁、防衛庁、環境庁、法務省、文部省、郵政省、建設省関係

第三部

科学技術庁、沖縄開発庁、外務省（条約案の審査を含む。）、大蔵省、労働省、自治省、会計検査院関係

第四部

公正取引委員会、経済企画庁、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省関係

審査立案事務

第二部から第四部までの三つの部で所掌する法律案は、憲法第72条及び内閣法第5条の規定により内閣から国会に提出するものである。特に、憲法第73条第5号及び第86条の規定による内閣の予算提出権に関連して、予算関係の法律案は、その政策決定が内閣の責任に属していることからいって内閣提出とされる慣行となっており、年々の新規の政策を盛り込んだ法律案が内閣から提出されているが、内閣が必要と認めて提出するその他の一般の法律案と合わせると、内閣提出の法律案は、国会で審議される法律案の大多数を占めている。ちなみに、第87回国会における法律案の提出及び成立の状況は、別表第二のとおりである。

次に、政令については、憲法第73条第6号の規定により内閣が制定することとされており、法律の委任に基づき又は法律を実施するために必要な政令の数は、毎年極めて多く、昭和54年中に公布されたものは、321件（別表第三）に達している。

なお、条約については、憲法第73条第3号の規定により、内閣がこれを締結する権能を有しているが、事前又は事後に国会の承認

を経ることが必要とされている。昭和54年中に国会の承認を受けた条約の数は6件、公布されたものは10件（別表第三）となっている。

以上のように、法律案、政令案及び条約承認案件は、いずれも上記の分掌に従い内閣法制局の審査を経ており、昭和54年中において第二部から第四部までで審査した件数は、別表第四のとおりである。

別表第一

昭和54年省庁別及び法令別意見照会受理件数調べ

省	庁	別	件数	省	庁	別	件数	法	令	別	件数
会	計	検 査 院	1	大	蔵	省	4	行	政	組 織 関 係	6
総		理 府	5	農	林 水 産	省	1	財		政	6
公	正	取 引 委 員 会	1	運	輸	省	1	産	業	経 済	9
宮		内 庁	1	郵	政	省	1	社	会	・ 厚 生	5
防		衛 庁	1	労	働	省	4	渉		外	1
環		境 庁	1	建	設	省	5	諸		法	4
国		土 庁	3	自	治	省	1				
外		務 省	1		計		31			計	31

別表第二

国会会期別法律案及び条約承認案件の提出及び成立又は承認件数調べ

区 分	法律案総件数		内閣提出		衆議院提出		参議院提出		条 約 案		会 期
	提出	成立	提出	成立	提出	成立	提出	成立	提出	成立	
第 87 回 (常 会)	115	49	68	42	36	7	11	0	16	3	昭53. 12. 22～ 54. 6. 14
第 91 回 (常 会)	167	76	92	66	58	9	17	1	42	42	昭54. 12. 21～ 55. 5. 19

## 第87・91回国会における法律案提出件数及び成立件数の比率

	区 分	内 閣 提 出	衆 議 院 提 出	参 議 院 提 出
第 87 回	提 出 件 数 の 比 率	59.1%	31.3%	9.6%
	成 立 件 数 の 比 率	85.7%	14.3%	0%
第 91 回	提 出 件 数 の 比 率	55.1%	34.7%	10.2%
	成 立 件 数 の 比 率	86.8%	11.9%	1.3%

別表第三

## 内閣提出法律・政(勅)令・条約の公布件数調べ

(年別調査)

年別	法 律	政 (勅) 令	合 計	条 約
昭和9	54	303	357	11
10	47	326	373	10
11	45	475	520	9
29	188	330	518	20
30	146	338	484	19
31	147	367	514	26
32	161	353	514	21
33	172	363	535	14
34	190	392	582	18
35	153	316	469	10
36	219	437	656	18
37	153	460	613	14

38	171	395	566	35
39	170	387	557	22
40	143	387	530	30
41	141	396	537	4
42	140	376	516	21
43	102	349	451	20
44	92	320	412	11
45	125	354	479	24
46	114	383	497	22
47	114	442	556	10
48	108	378	486	13
49	103	405	508	12
50	75	381	456	24
51	76	326	402	19
52	82	333	415	18
53	90	407	497	23
54	76	321	397	10

別表第四

## 法令案等審査件数調べ

(昭54. 1. 1~12. 31)

区 分	法 律 案	政 令 案	計	備 考
内閣・総理府関係	21	53	74	
法 務 省 "	13	13	26	
外 務 省 "	6	7	13	
大 蔵 省 "	20	36	56	

文 部 省 "	8	12	20
厚 生 省 "	10	34	44
農 林 水 産 省 "	7	44	51
通 商 産 業 省 "	4	45	49
運 輸 省 "	13	20	33
郵 政 省 "	6	9	15
勞 働 省 "	5	15	20
建 設 省 "	2	12	14
自 治 省 "	9	21	30
計	124	321	445

○条 約

- 承認案件 45件
- 署名案件 7件
- 公布案件 6件

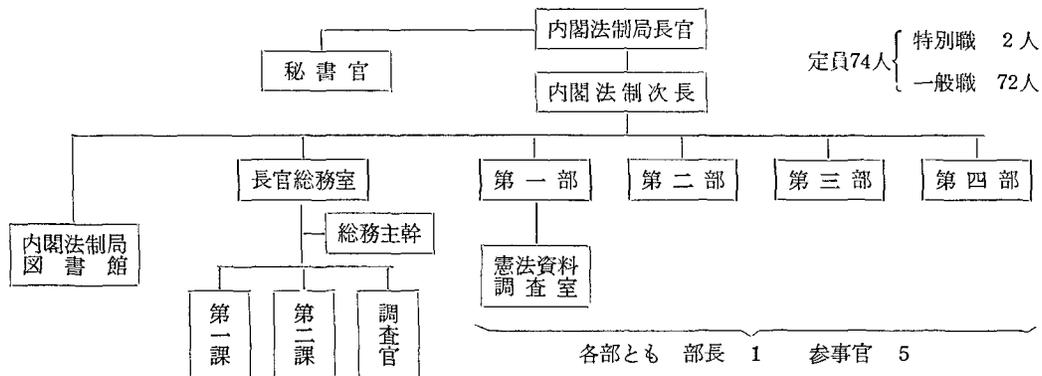
(3) 参 与

内閣法制局においては、昭和34年度より参与を置き、所掌事務の遂行に当たり、学識経験者の意見を求めることとしている。特に憲法上の問題があるものその他高度の法律的判断を必要とするものにあつては、参与会議を開催し意見を求めている。

(4) 外国法制調査

外国法制については、常に各種文献等による研究のほか、参事官を海外に派遣して、その運用の実際について調査している。

## 2 機 構

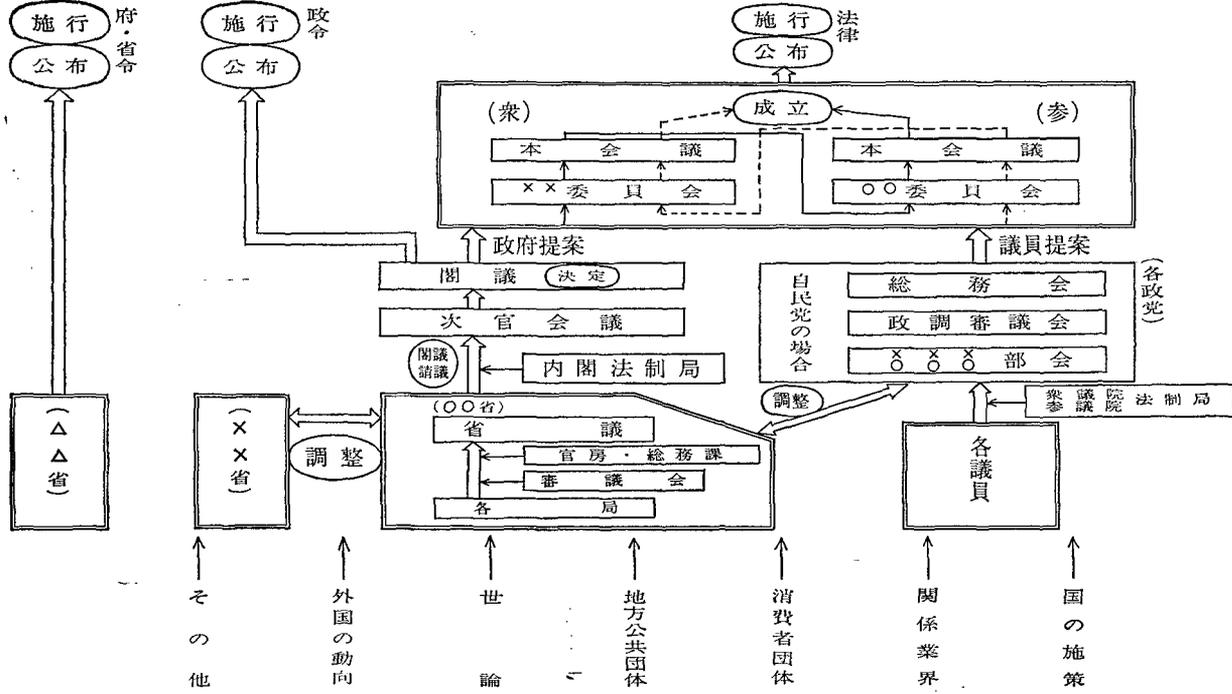


## 3 予算の推移

(単位：千円)

年 度	49	50	51	52	53	54	55
区 分							
(組織) 内閣法制局							
(項) 内閣法制局	334,011	376,780	414,631	442,269	468,585	493,224	509,039
内閣法制局に必要な経費	334,011	376,780	414,631	442,269	468,585	493,224	509,039
(1) 人に伴う経費	298,214	329,173	356,918	376,293	398,113	416,313	431,311
(2) 一般事務処理費	35,797	47,607	57,713	65,976	70,472	76,911	77,728

<資料2> 法律の制定過程図



<資料3> 国鉄の収支状況の推移及び将来試算

(単位：億円)

年度		39	41	44	48	50	51	52	53	54	55(当初)	55(見込み)	60(参考試算)
		説明											
項目		始めて、経常損益において、赤字を計上	始めて、繰越損益において、赤字を計上	第1次再建対策 一利子補給等	第2次再建対策 一利子補給、出資等	累積赤字が3兆円を超過	第3次再建対策 一累積赤字額上げ等	運賃5%値上げ	特定人件費を明確化	繰越欠損金合計 6兆円を超過	第4次再建対策 一第2回累積赤字額上げ等	(同左)	経営改善計画の 中間目標年度
収 益	運輸収入(旅客・貨物収入ほか)	5,787	7,634	10,051	12,304	15,567	18,069	21,307	22,594	25,089	26,793	26,255	38,600
	雑収入(関連事業収入ほか)	215	255	306	549	664	714	797	889	968	1,072	1,072	1,700
	助成金(国庫補助金)	—	—	83	938	1,978	1,148	1,586	2,219	2,964	2,942	2,942	2,700
	計(A)	6,002	7,939	10,440	13,791	18,209	19,931	23,630	25,702	29,021	30,807	30,269	43,000
費 用	人件費	3,313	4,193	6,016	10,305	15,007	16,565	18,056	19,570	20,440	22,813	23,227	37,100
	物件費	1,440	1,737	2,292	3,276	5,199	5,908	6,388	6,441	7,223	7,343	7,987	
	鉄道公団借料・市町村納付金	89	119	118	257	383	470	485	501	520	547	547	800
	減価償却費	1,097	1,663	1,954	2,291	2,800	3,053	3,199	3,425	3,738	3,926	3,964	5,300
	利子及び債務取扱諸費	386	835	1,383	2,278	4,055	3,160	4,019	4,777	5,525	4,907	4,907	10,500
	計(B)	6,325	8,547	11,763	18,407	27,444	29,156	32,147	34,714	37,446	40,042	40,632	53,700

その他の営業外収益(C)	23	7	7	72	88	84	118	145	207	336	△26	800
経常損益(D=A-B+C)	△300	△601	△1,316	△4,544	△9,147	△9,141	△8,339	△8,867	△8,218	△8,899	△10,389	△9,900
〔うち、一般損益〕	〔△300〕	〔△601〕	〔△1,316〕	〔△4,544〕	〔△9,147〕	〔△9,141〕	〔△8,339〕	〔△6,922〕	〔△5,974〕	〔△5,815〕	〔△7,261〕	〔△4,200〕
特定人件費欠損金	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔△1,945〕	〔△2,244〕	〔△3,084〕	〔△3,128〕	〔△5,700〕
繰越損益(E=ΣD)	1,295	△536	△4,137	△15,955	△31,610	△9,742	△18,081	△26,948	△35,167	△10,603	△12,093	△56,400
〔うち、一般繰越損益〕	〔1,295〕	〔△536〕	〔△4,137〕	〔△15,955〕	〔△31,610〕	〔△9,742〕	〔△18,081〕	〔△25,003〕	〔△30,978〕	〔△3,330〕	〔△7,261〕	〔△26,300〕
特定人件費繰越欠損金	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔-〕	〔△1,945〕	〔△4,189〕	〔△7,273〕	〔△4,832〕	〔△30,100〕
特定繰越欠損金(欠損棚上分)(F)	-	-	-	-	-	△25,404	△25,404	△25,404	△25,401	△53,235	△53,221	△53,200
繰越欠損金合計(E+F)	1,295	△536	△4,137	△15,955	△31,610	△35,146	△43,485	△52,352	△60,568	△63,838	△65,314	△109,600
(参考)長期債務残高	8,313	13,689	22,491	43,679	67,793	79,986	94,270	110,023	126,894	143,743	-	--

注 1 助成金は、損益勘定において受け入れるもののみ計上した。

2 昭和51.55年度の累積赤字債務の棚上げに際し、再評価積立金等の取崩しを行った。

3 特定人件費とは、終戦直後採用者の大量退職に伴う退職金・年金負担の異常増加分である。

4 昭和60年度の試算においては、助成金は56年度予算額と同額を計上した。

5 " 費用には、東北・上越新幹線の開業に伴う資本費負担(利子、

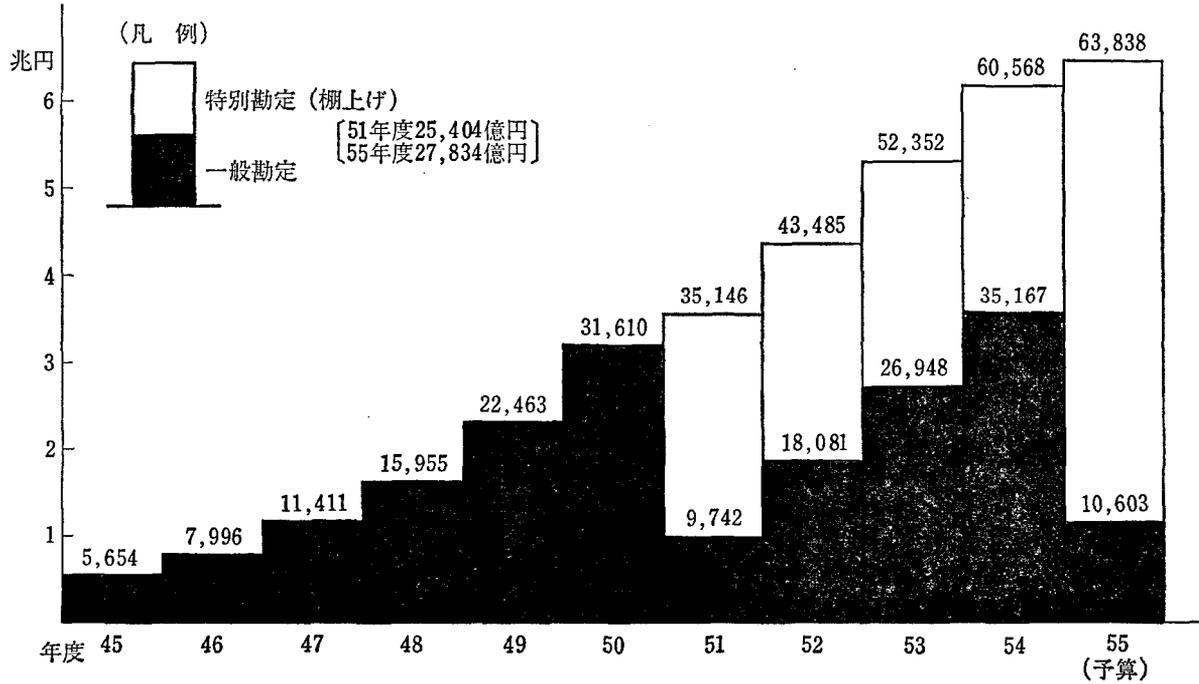
減価償却費等約4,000億円)は、含まれていない。

<資料4> 55年度国鉄収支のあらまし

収 入			経 費	
純 損 失	8,899	} 15,298	減価償却費等	3,850
助 成	6,399		利 子	8,364
雑収入等	1,472		物 件 費 等	8,522
運 輸 収 入	26,793		人 件 費	22,827
合 計	3兆4,664億円		合 計	4兆3,563億円

(注) 上記助成のほか資本勘定へ国から407億円の助成がある。

<資料5> 国鉄累積欠損金の推移



〈資料6〉 長期債務残高の推移

(単位：億円)

年 度	50	51	52	53	54	55 (予 算)
勘定別・種別						
一 般 勘 定	67,793	54,582	68,866	84,619	101,493	90,508
長期借入金	44,069	26,575	35,413	45,110	55,275	37,610
資金運用部	40,384	22,401	30,452	39,222	47,548	28,098
簡易保険局	3,229	3,747	4,350	4,924	5,570	6,388
民間借入金	—	—	—	65	1,065	2,065
その他	456	427	611	899	1,092	1,059
鉄道債券	23,724	28,007	33,453	39,509	46,218	52,898
政府保証債	5,110	6,143	7,619	9,537	11,645	13,777
政府引受債	419	207	103	96	89	82
自己調達債	18,195	21,657	25,731	29,876	34,484	39,039
特定債務整理特別勘定	—	25,404	25,404	25,404	25,401	53,235
特定長期借入金	—	24,813	24,179	23,497	22,765	50,599
財政再建借入金	—	591	1,225	1,907	2,636	2,636
合 計	67,793	79,986	94,270	110,023	126,894	143,743

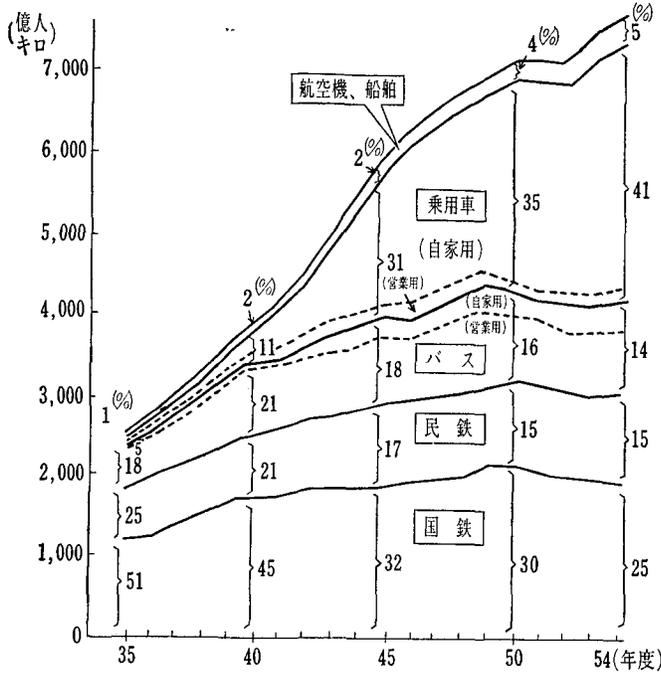
＜資料7＞ 国の財政措置状況の推移

(単位：億円)

	24-42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55 (予算)	合計
(一般勸定) 政無新 利子線 府建設 出無期 資限貸 金付助	89 20 31	-	-	-	35	656	1,950	1,130	700	-	-	-	-	-	4,560 20 31
助成金 工事再 特臨 特別地 地方地 交通バ 都大 市市 交交 通通 施施 設設 設設 備備 費費 補補 助助	-	54	83	122	303	405	942	1,481	1,979	1,149	1,970	2,936	3,689	3,349	18,462
手当特別 退職線特 手線特別 当線特別 補給 給給	-	-	70	83	230	320	701	905	1,137	976	1,102	1,304	1,421	1,462	9,765
特別地 地方地 交通バ 都大 市市 交交 通通 施施 設設 設設 備備 費費 補補 助助	-	-	13	39	62	79	193	305	416	-	-	-	-	-	1,107
大踏切 列車 衛生 貨物 防整 備	-	-	-	-	-	-	44	269	425	-	-	-	-	-	738
磁気浮上 方式	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	177	471	610	-	1,258
合理化促進特別交付金 (特別勸定)	-	-	-	-	(1) 11	(1) 6	(1) 4	2	1	1	1	32	21	37	(3) 116
財政再建 財政再建	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,850 591	1,806 635	1,759 682	1,709 732	3,457	10,581 -2,640
合計	140	54	83	122	338	1,061	2,892	2,611	2,679	3,590	4,411	5,377	6,130	6,806	36,294
対前年 増加率(%)	-	-	29	39	216	723	1,831	△281	68	911	821	966	753	676	-
	-	-	53.7	47.0	177.0	213.9	172.6	△9.7	2.6	34.0	22.9	21.9	14.0	11.0	-

(注) 合理化促進特別交付金の( )内は運輸省予算の営業線廃止補償交付金分の再掲である。

＜資料8＞ 輸送機関別旅客輸送量の推移



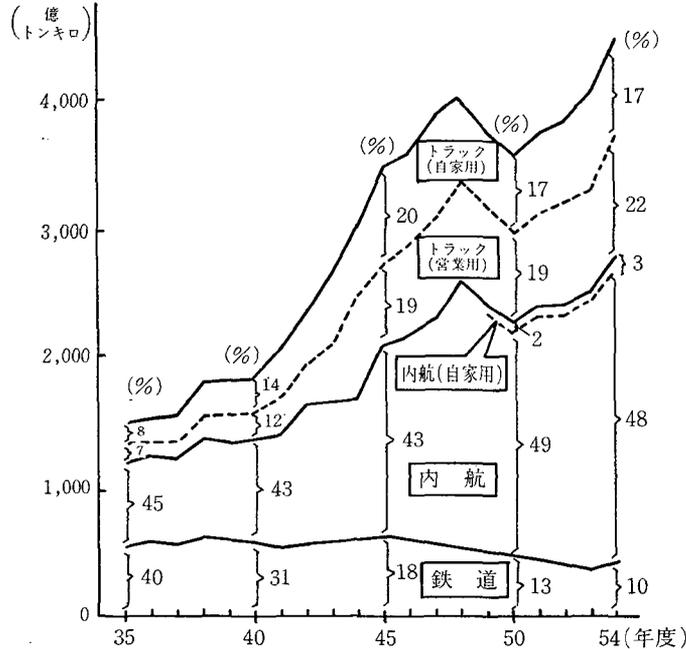
立法過程の一事例研究

(単位：億人キロ)

機関 年度	国鉄	民鉄	バス	乗用車	航空機	船舶	合計
35	1,240 (51)	604 (25)	440 (18)	115 (5)	7 (-)	27 (1)	2,433 (100)
40	1,740 (45)	814 (21)	801 (21)	406 (11)	29 (1)	31 (1)	3,821 (100)
45	1,897 (32)	991 (17)	1,029 (18)	1,813 (31)	94 (1)	48 (1)	5,872 (100)
46	1,903 (31)	997 (16)	1,008 (16)	2,116 (34)	103 (2)	50 (1)	6,177 (100)
47	1,978 (30)	1,025 (16)	1,082 (17)	2,203 (34)	127 (2)	67 (1)	6,482 (100)
48	2,081 (31)	1,048 (15)	1,117 (17)	2,257 (34)	160 (2)	74 (1)	6,737 (100)
49	2,156 (31)	1,085 (16)	1,158 (17)	2,284 (33)	176 (2)	74 (1)	6,933 (100)
50	2,153 (30)	1,085 (15)	1,101 (16)	2,508 (35)	191 (3)	66 (1)	7,104 (100)
51	2,107 (30)	1,088 (15)	987 (14)	2,645 (37)	201 (3)	65 (1)	7,093 (100)
52	1,997 (28)	1,126 (16)	1,046 (15)	2,640 (37)	236 (3)	63 (1)	7,108 (100)
53	1,958 (26)	1,153 (15)	1,070 (14)	2,960 (40)	269 (4)	64 (1)	7,474 (100)
54	1,947 (25)	1,178 (15)	1,083 (14)	3,199 (41)	302 (4)	64 (1)	7,773 (100)

(注) 1 ( )内はシェアを示す。  
 2 「陸運統計要覧」による。  
 ただし、昭和54年度は「運輸経済月  
 例報告」による。

## ＜資料9＞ 輸送機関別貨物輸送量の推移



(単位:億トンキロ)

年度	国鉄	民鉄	トラック			内航海運	合計
			営業用	自家用	計		
35	536 (39)	9 (1)	96 (7)	112 (8)	208 (15)	616 (45)	1,369 (100)
40	564 (30)	10 (1)	224 (12)	260 (14)	484 (26)	806 (43)	1,864 (100)
45	624 (18)	10 (0)	673 (19)	686 (20)	1,359 (39)	1,512 (43)	3,506 (100)
46	613 (17)	10 (0)	721 (20)	706 (20)	1,427 (40)	1,570 (43)	3,620 (100)
47	586 (15)	10 (0)	765 (20)	771 (20)	1,536 (40)	1,759 (45)	3,892 (100)
48	574 (14)	9 (0)	734 (18)	676 (17)	1,410 (35)	2,076 (51)	4,070 (100)
49	516 (14)	9 (0)	720 (19)	587 (16)	1,308 (35)	1,924 (51)	3,758 (100)
50	466 (13)	8 (0)	692 (19)	605 (17)	1,297 (36)	1,836 (51)	3,608 (100)
51	455 (12)	8 (0)	728 (20)	598 (16)	1,326 (36)	1,943 (52)	3,734 (100)
52	406 (11)	7 (0)	800 (21)	631 (16)	1,431 (37)	2,023 (52)	3,869 (100)
53	404 (10)	8 (0)	869 (21)	692 (17)	1,561 (38)	2,120 (52)	4,095 (100)
54	423 (10)	8 (0)	982 (22)	747 (17)	1,729 (39)	2,258 (51)	4,420 (100)

- (注) 1 ( )内はシェアを示す。  
 2 「陸運統計要覧」による。ただし、昭和54年度は「運輸経済月例報告」による。  
 3 合計欄には航空を含む。

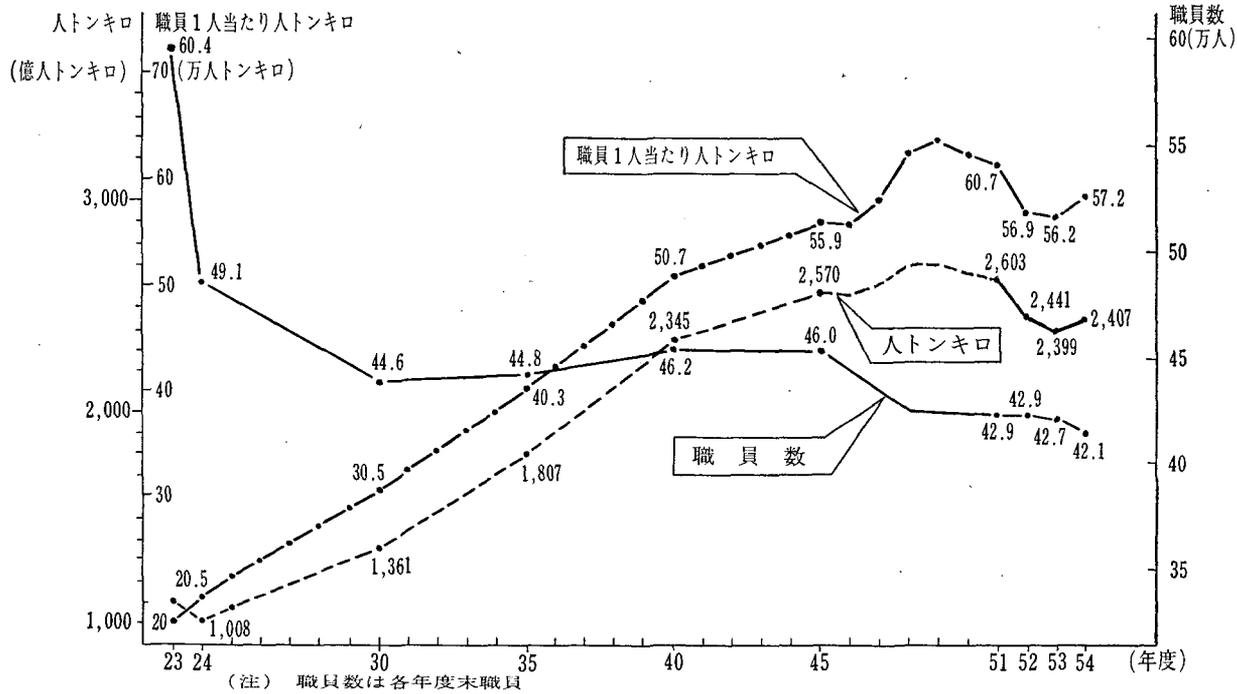
<資料10> 鉄道客貨別経営成績

項 目		52 年 度				53 年 度				対 前 年 差 額 比 較
		収 入	原 価	差 額	営業係数	収 入	原 価	差 額	営業係数	
		億円	億円	億円		億円	億円	億円		億円
新 幹 線		6,158	3,677	2,481	60	6,523	3,719	2,804	57	323
在 来 線	旅 客	12,147	16,895	△4,748	139	13,082	18,474	△5,392	141	△644
	貨 物	3,072	(4,911)	(△1,839)	(160)	3,089	(5,084)	(△1,995)	(165)	(△156)
				8,861	△5,789	288		9,165	△6,076	297
計		15,219	25,756	△10,537	169	16,171	27,639	△11,468	171	△931
合 計		21,377	29,433	△8,056	138	22,694	31,358	△8,664	138	△608

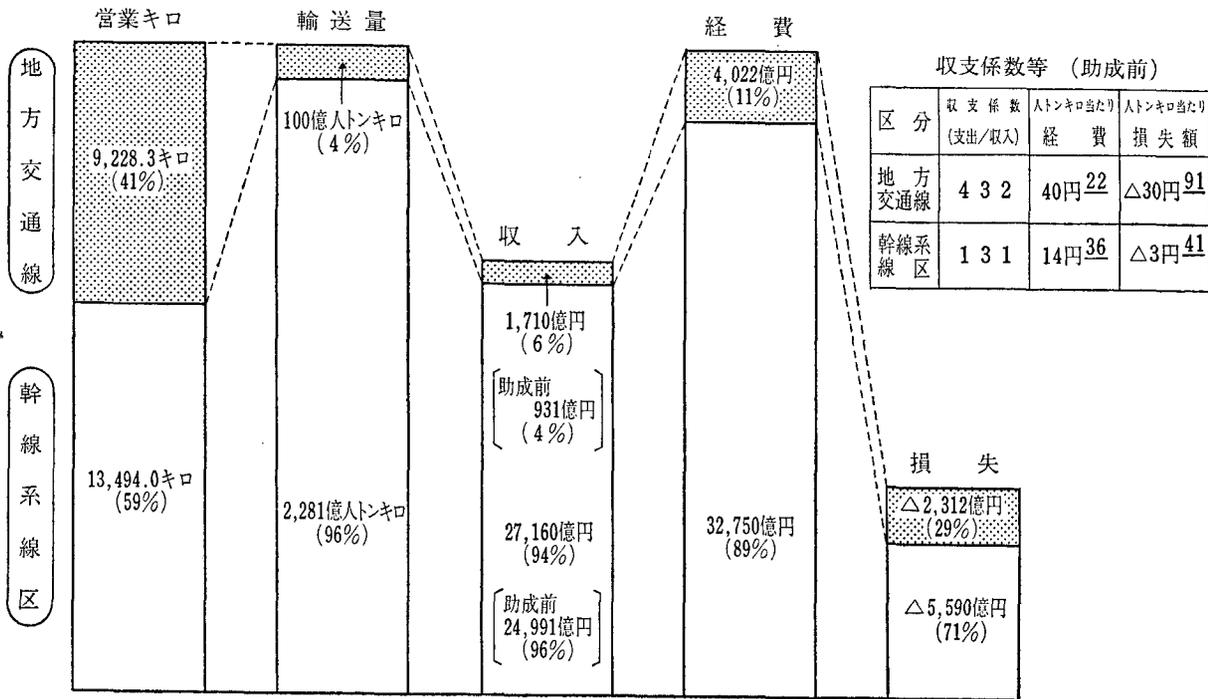
(注) 貨物欄( )内の数値は個別費の再掲である。

資料

＜資料 1 1＞ 業務量と職員数の推移



＜資料12＞ 幹線・地方交通線の経営成績（昭和54年度実績）



〈資料13〉 地方交通線の損益状況の推移

(単位：億円)

項目 \ 年度	昭和39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54
幹線系線区	153	△644	98	△116	△405	△401	△378	△1,070	△1,967	△2,866	△4,514	△6,672	△6,592	△5,711	△6,067	△5,598
地方交通線	△376	△466	△558	△665	△762	△837	△1,052	△1,172	△1,338	△1,544	△1,823	△2,255	△2,306	△2,364	△2,527	△2,312
自動車	△27	△31	△36	△54	△67	△78	△87	△100	△110	△134	△171	△220	△243	△264	△273	△308
計	△250	△1,141	△496	△835	△1,234	△1,316	△1,517	△2,342	△3,415	△4,544	△6,508	△9,147	△9,141	△8,339	△8,867	△8,218

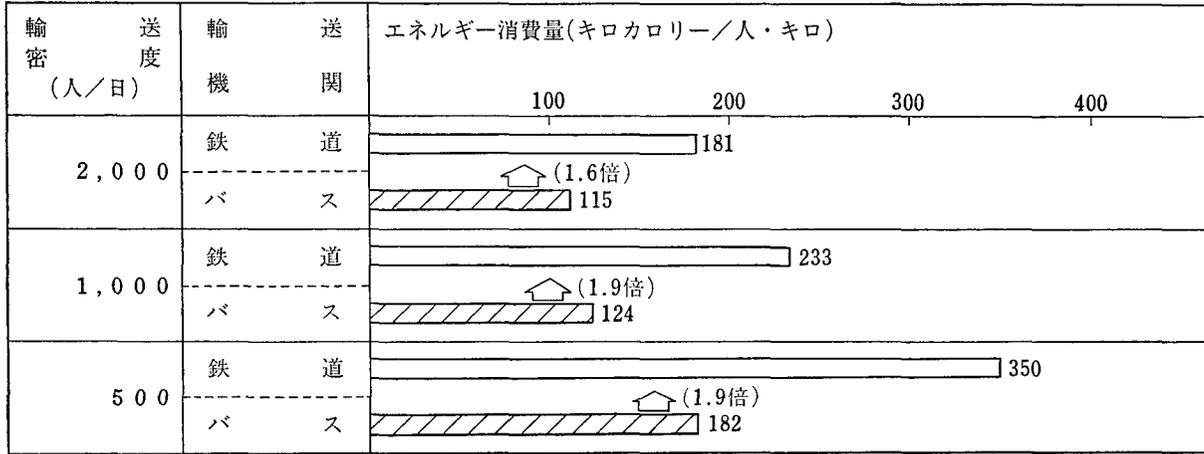
(注)1 本表は、合計と内訳の計を一致させてある。

2 昭和43年度以前は、運送原価計算方式による数値である。運送原価計算方式では、営業外収支、除却費等を非原価項目として計算対象外としているので、国鉄全体の損益とは一致しない。

3 昭和44、45年度は区分経理方式による試算である。

<資料14> 地方交通線のエネルギー比較（輸送密度2,000人/日以下の路線の具体例）

一般的に鉄道のエネルギー効率は高いが、輸送密度が著しく低い場合には、バスの方が鉄道よりもすぐれている。



(注) 国鉄平均 約 100 キロカロリー/人・キロ

幹線平均 約 85 " / "

## ＜資料15＞ 日本国有鉄道の再建について

(昭和54年12月29日)  
(閣議了解)

国鉄は、今後とも国の基幹的輸送機関としての機能が期待されているが、その累積赤字が、昭和54年度末において6兆円を超えるものと見込まれ、このままに推移すれば、将来巨額な国民負担となることは明らかである。今や、国鉄の再建は、国民的な課題である。国鉄は、この国民的課題の緊要性にかんがみ、責任ある経営体制を確立するとともに、労使相協力し、意を新たに徹底した経営改善に取り組む必要がある。

このような見地に立って、国民及び利用者の深い理解と協力の下に国鉄の再建を図るため、「日本国有鉄道の再建の基本方針」（昭和52年12月29日閣議了解）の趣旨に基づき、国及び国鉄が当面緊急に実施すべき対策を次のとおり定める。

## I 国鉄の経営改善措置

## 1 経営改善の実施

国鉄は、次のとおり経営改善を実施する。

## (1) 経営の重点化

国鉄は、都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送及び大量・定型貨物輸送の分野を中心に経営の重点化を進める。

その他の輸送需要が少なく、鉄道特性が発揮し難い分野については、輸送力、営業範囲の縮小等の減量化施策を講ずる。このうち、地方交通線については、地域住民の理解を得るよう努めつつその足の確保に十分配慮しながら、徹底した合理化、特別運賃の設定、バス輸送又は第三セクター、民間事業者等による鉄道輸送への転換等所要の措置を講ずることとする。当面、昭和60年度までの間は輸送密度2,000人未満の路線（約4,000km）についてバス輸送又は第三セクター、民間事業者等による鉄道輸送への転換を行うこととする。

上記の経営の重点化を進めるなかにおいて、総力をあげて収入の増加と経費の節減に努める。

## (2) 要員の合理化

経営の重点化を進めるとともに、業務運営全般の効率化、機構・組織の簡素化等を徹底することにより、昭和60年度において、東北・上越新幹線の開業による要員増を含め、職員「35万人体制」を実現する。

さらに、昭和60年代に向けては、エネルギー問題等不確定な変動要因も予想されるので、今後の輸送需要の動向、労働力需給の推移等を勘案しつつ、効率的運営の徹底を図り、要員の見直しを行う。

### (3) 運賃改定

運賃については、輸送需要の動向、他の運輸機関との競合関係等を考慮しつつ、国鉄の主体的な経営判断のもとに、きめ細かな工夫を凝らし、法定限度の範囲内において、国鉄の収支状況及び物価動向にも配慮しながら、適時適切に改定を行う。

このため、線区別、地域別運賃の導入、定期割引率の修正、貨物等級制の見直し等、逐次、従来の運賃制度の手直しを行う。

### (4) 工事規模

工事規模については、極力これを圧縮することとし、当面、現状程度の規模に抑制する。

### (5) 関連事業

関連事業については、既存の事業分野の充実及び新規事業の積極的開発を進め、収入の増加を図る。

### (6) 資産処分

資産処分については、不用資産のほか、現に事業の用に供している資産についてもより有効な利用を図るなど、売却対象の生み出しに努め、これを促進する。

## 2 経営改善計画の策定

国鉄は、上記の事項を基本とした経営改善計画を策定し、毎年度その実施状況を確認して所要の修正を行う。

## II 行財政上の措置

上記の国鉄の経営改善措置を前提として、次のとおり行財政上の措置を講ずる。

### 1 運輸政策上の配慮

運輸政策の推進にあたっては、各交通機関の特性を生かした効率的な交通体系の形成を図る観点から、国鉄の有する特性も十分に発揮しうるよう配慮しつつ、具体的施策を講じて行くこととする。

### 2 公的助成等

国鉄の経営努力のみでは解決し難いいわゆる構造的課題等次の事項を中心に行財政上の措置を講ずる。

案  
資

- (1) 累積赤字については、債務の棚上げ等により解消を図ることとし、昭和54年度末における累積赤字の一部について、債務の棚上げ措置を講ずる。
- (2) 年令構成の歪みから生ずる国鉄の年金問題の重要性にかんがみ、関係省庁において抜本的な共済年金対策について検討を進め、早急に結論を得ることとし、これに基づき所要の措置を講ずる。
- (3) 一定の基準を超える退職手当の支払に要する経費に係る補給金の制度を継続する。
- (4) 国鉄地方交通線対策を推進することとし、その円滑な実施を図るため、バス輸送又は第三セクター、民間事業者等による鉄道輸送への転換促進措置に要する費用、転換後のバス事業又は第三セクター、民間事業者等による鉄道事業の経営から生ずる欠損及び国鉄の維持する地方交通線の経営から生ずる欠損について、所要の公的助成を行う。また、国鉄地方交通線の転換が地元住民の生活に及ぼす影響を最小限にとどめるため、関係地方公共団体の協調が得られるよう努めるとともに、国鉄地方交通線の転換に伴い、関連道路の整備を図る等所要の措置を講ずるものとする。
- (5) 国鉄地方バス路線の経営から生ずる欠損について所要の助成を継続する。
- (6) 運賃上の公共負担の軽減対策について、関係省庁において検討を進め、早急に結論を得ることとし、これに基づき所要の措置を講ずる。
- (7) 設備投資については、社会的要請に基づき企業採算を超えて実施しなければならない投資に重点をおいて、その負担軽減のための助成を行う。

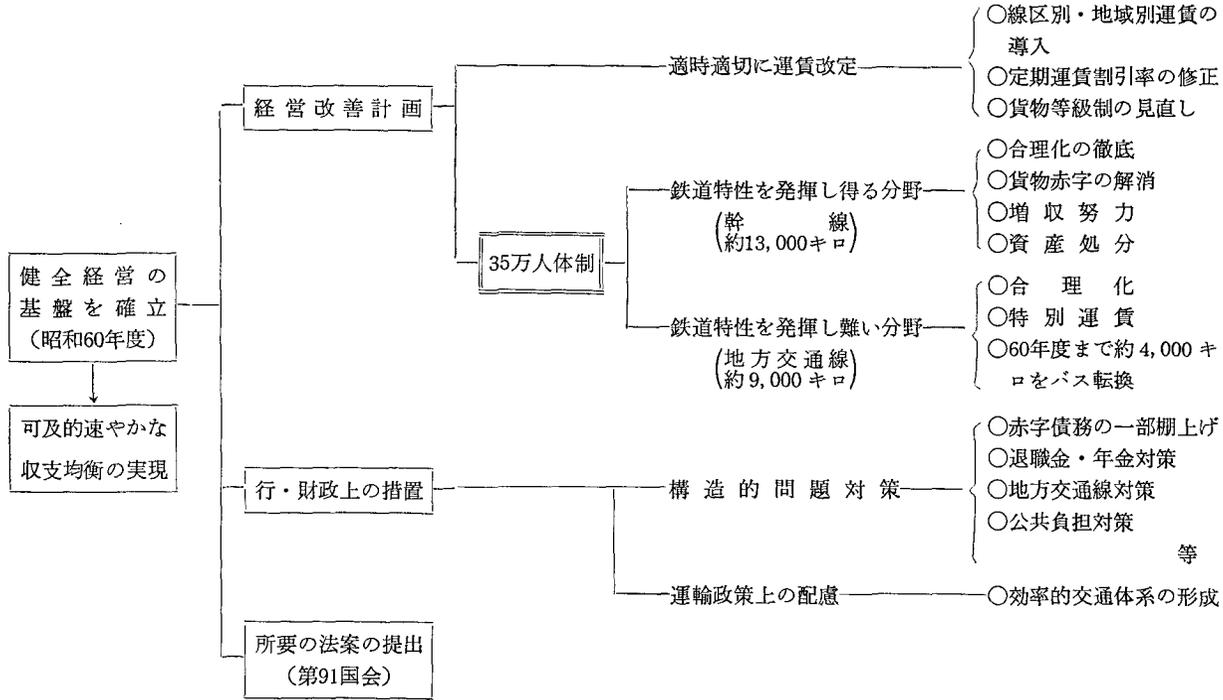
## Ⅲ 収支均衡の回復

上記の施策を確実に実施することにより、昭和60年度までに国鉄の健全経営の基盤を確立するとともに、可及的速やかに収支均衡の実現を図る。

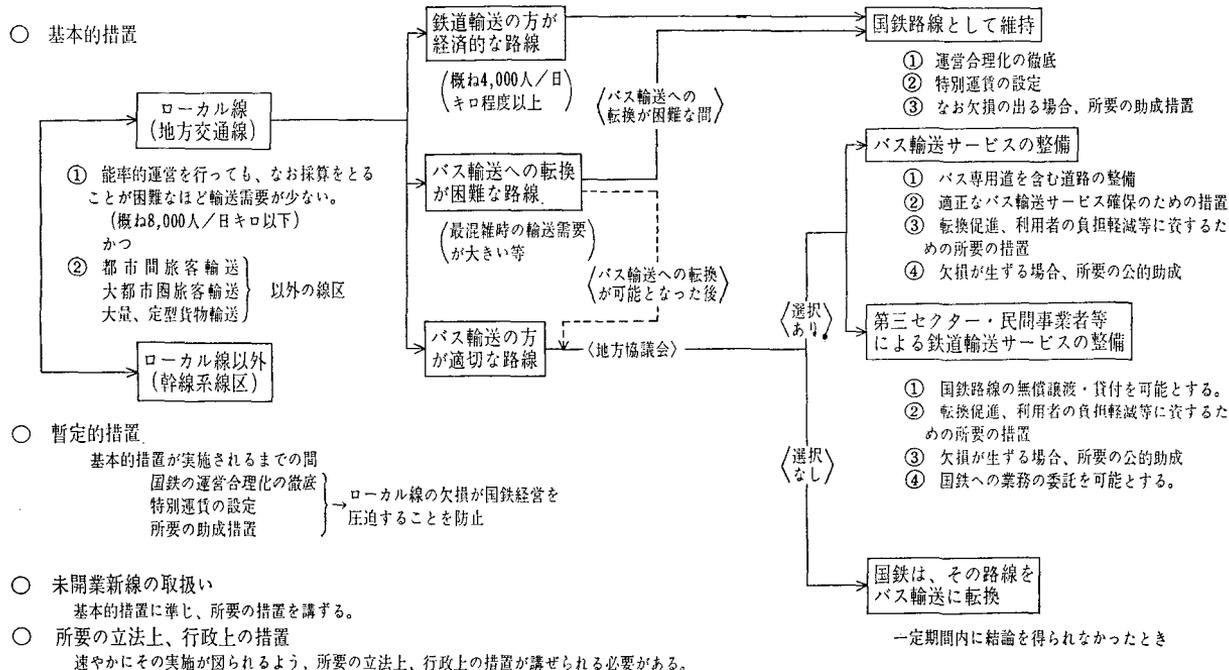
## Ⅳ 法的措置

上記の措置の実施のため、第91回国会に所要の法律案を提出する。

<資料16> 日本国有鉄道の再建について（閣議了解）の概要



資料



<資料18> 日本国有鉄道の再建の基本方針

(昭和52年12月29日)  
(閣議了解)

I 国鉄再建の前提

急激に悪化しつつある国鉄経営の現状を打開し、その再建を達成するためには、各般の施策の推進とあわせて、国鉄は今や輸送構造の変化により他の交通機関との激しい競争にさらされかつての独占的地位を前提とした経営を今後とも維持していくことは困難であるということに関係者が正しく認識し、思い切った意識の転換を図ることが是非とも必要である。このような観点に立った場合、特に次の諸点を確実に実現することが国鉄再建の最大の前提である。

1 責任ある経営体制の確立

国鉄経営から安易な姿勢を排除し現状を改革する活力を生み出すため、抜本的な経営の刷新を行うとともに、職場規律を確立し組織体としての円滑な運営を確保する。

2 労使関係の正常化

労使関係について、速やかにその正常化を図るとともに、国鉄経営の現状にかんがみ、相互の十分な理解のもとに相協力し全力をあげて国鉄再建に取り組む体制を確立する。

3 利用者及び国民の理解と協力

国鉄経営の現状について利用者及び国民の理解を深めるとともに、独立の企業体として合理的な経営を指向することができるよう協力を求める。

II 国鉄再建のための施策

1 収支の悪化の防止

今後の運賃改定については、国鉄の主体的な経営判断のもとに、輸送需要の動向、他の交通機関との関係等を考慮しつつ、適時適切に実施することとし、これにより国鉄の収支が少なくとも現在以上に悪化することを防止する。

2 健全経営の回復

(1) 国鉄経営の改善

国鉄経営全般について抜本的な見直しを行い、次のような考え方に基ついて所要の体質改善を図る。

1) 国鉄経営の在り方

イ 国鉄は、主として都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送及び大量・定型貨物輸送の分野を中心に、自らの採算において企業の経営を行う。

ロ その他の特に効率性の低い分野については、他の輸送機関との関連において効率的な輸送体系を形成するための施策を強力に講ずるとともに、国鉄経営上の負担の限界を超えると認められる構造的欠損について、国民経済的観点を考慮して、公的助成を含む所要の対策を講ずる。

2) 経営負担の軽減

運賃上の割引制度を全般的に見直すとともに、新線建設等について投資採算を考慮した基準を策定するなど将来の国鉄経営上の負担軽減に努める。

(2) 国鉄の経営努力

国鉄は、不採算部門について計画的な経営改善の措置を講ずるほか、業務運営全般について更に一層の効率化を推進し、退職者の後補充はこれを極力抑制する。

(3) 国の行財政上の援助

国は、上記の国鉄経営の改善のため所要の援助を行うほか、国鉄が健全経営を回復し維持していくため必要な行財政上の支援を行うものとし、特に次の措置を講ずる。

1) 総合交通政策の推進

総合運賃政策の導入、トラック対策の強化など総合交通政策上の具体的な施策を講ずる。

2) 累積赤字の処理

収支均衡時点までに累積される赤字については、国鉄の経営努力、債務の棚上げ等により解消を図る。

III 国鉄再建の目標

1 健全経営の基盤の確立

以上の事項について、国及び国鉄は、昭和53年度及び昭和54年度中に所要の対策を確立し、昭和55年度以降健全経営を目指す

ための基盤とする。

## 2 収支均衡回復の目標

国鉄財政の収支均衡の回復は、昭和50年代に達成することを目標とする。

### <資料19> 国鉄再建の基本構想案

昭和54年7月2日

日本国有鉄道

#### 1 経営の重点化

経済発展の基調が安定成長に移行したことに加えて、近年、交通市場においては、高速道路、航空機網の整備が急速に進められるなど、国鉄をめぐる環境はきわめて厳しい。

このようななかであって、都市間、大都市圏の旅客輸送及び大量、定型貨物輸送は、省エネルギー、安全性、大量性等の面で今後とも鉄道特性を発揮し得る分野であるので、国鉄は、これらを中心に、公共輸送機関としての役割を果たすため、効率的輸送システムの形成を図るとともに、輸送サービスを充実、強化することを指向する。

その他の、輸送需要が少なく、鉄道特性を発揮し難い分野については、輸送力、営業範囲の縮小などの減量化施策を講ずる。

このような経営の重点化を進めるなかにおいて、総力を挙げて収入の増加と経費の節減に努める。

[別紙Ⅰ参照]

#### 2 35万人体制

上記の経営の重点化を進めるとともに、業務運営全般について、近代化、合理化、勤務体制の見直し、管理部門の簡素化等を徹底することにより、昭和60年度において、東北・上越新幹線の開業による要員増を含め、職員「35万人体制」を実現する。

これにより、営業収入に対する一般人件費の比率は、おおむね50パーセントとなる。これは、戦後、収支が均衡していたときとほぼ同様の水準であり、健全経営の基盤が将来に向かって固まることとなる。

国鉄は、今後10年間に約20万人が退職する「大量退職時代」を迎えることとなるが、この間の後補充を半数以下にとどめるべしとする意見がある。しかし、このような長期間においては、エネルギー問題等、不確定な変動要因も予想されるので、当面、昭和

60年度35万人体制をめざすこととし、今後の輸送需要の動向、職員需給の推移等を勘案しつつ、更に60年代に向けて効率的運営の徹底を図り、要員の見直しを行う。

### 3 運 賃

運賃については、計画期間を通じ、法定限度の範囲内において、消費者物価の動向にも配慮しつつ所要の改定を見込まざるを得ないが、需要の動向、他運輸機関、特に競合する民鉄、航空等との関係などを考慮しつつ、経営の自主的判断のもとに、きめ細かな工夫を凝らし、適時適切に改定を行う。

このため、線区別、地域別運賃の導入、定期割引率の修正、貨物等級制の廃止など、逐次、従来の運賃制度の手直しを行う。

### 4 工事規模

工事規模については、借入金依存による投資に伴う資本費の増加が経営の圧迫要因となっている現状からすれば、極力これを圧縮する必要がある。

当面は、事業運営の基盤を維持するうえで、老朽劣化設備の取替え、安全の確保、合理化のための工事及び大都市圏輸送の改善が不可避であり、これとあわせ最盛期を迎えた東北新幹線完成のための投資を加え、この計画期間を通じ、現状程度の規模に抑制する。

### 5 関連事業、資産処分

(1) 関連事業については、既存の事業分野の充実、旅客ターミナル施設等新規事業の積極的開発を進め、収入の増加を図る。

(2) 資産処分については、不用資産のほか、現事業用地についてもより有効な利用を図るなど、用地の生み出しに努め、その売却を促進する。このほか、地上権の一部売却による高層住宅の開発、認定道路敷、駅前広場の適正処分等新たな対策を講じ、収入の確保に取り組む。

### 6 公的助成

助成については、国鉄の経営努力のみでは解決し難い、いわゆる構造的問題対策を中心に、公的助成の拡充、たとえば、

(1) 過去処理対策として、

過去債務対策

退職金増加対策

## 年金負担増加対策

## (2) 前向き対策として、

地方交通線・地方バス路線欠損対策

通学定期等公共割引対策

工事費負担軽減対策

等を要望する。

## 7 行政措置

近年の公共輸送の重視、省エネルギー対策等の諸要請に応えつつ、効率的な輸送体系の形成に寄与するため、将来にわたり国鉄の機能、役割をより有効に生かし得るよう、国及び地方公共団体の適切な行政上の措置が緊要である。特に、他交通機関と国鉄とがそれぞれ適切な分野において、その機能を発揮し得るよう、投資配分、運賃、その他各般にわたる調整を要望する。

## 8 収支均衡

国鉄財政の収支均衡は、昭和50年代を通じ経営健全化への努力を尽くすことにより、上記の行財政上の支援と相まって、昭和60年度に、今後開業する新幹線に伴う損益を除く一般純損益<sup>(注)</sup>を達成することとする。以後、健全経営を維持することにより、全体の収支均衡をめざす。

(注) 一般純損益とは、損益から退職金及び年金負担額の超過負担分を特定損失として除外したものである。〔別紙Ⅱ参照〕  
むすび

以上の基本構想に基づいて、今後更に具体的な検討を進め、昭和55年度からの新しい経営改善計画を策定する。

別紙 I

1 経営指標

	昭和54年度	昭和60年度
旅客輸送量	約1,960億人キロ	約2,050億人キロ
貨物輸送量	約 400億トンキロ	約 400億トンキロ
職員数	424,000人	350,000人
職員1人当り 営業収入	625万円	約1,100万円
職員1人当り 人トンキロ	55万人トンキロ	70万人トンキロ
一般人件費対営業収入		
国鉄計	74%	54%
うち幹線	65%	50%

(注) 昭和54年度輸送量は、53年度実績見込みである。

2 地方交通線対策

地方交通線については、運輸政策審議会国鉄地方交通線問題小委員会の報告の趣旨に沿い、所要の立法措置と相まって、次の対策を行うこととする。

- (1) 国鉄路線として維持する路線(約4,000キロ)については、徹底した合理化と特別運賃の段階的設定によって、収支の改善を図る。
- (2) バス輸送の方が適切な路線(約5,000キロ)については、地方協議会の選択に基づいてバス輸送等への転換を図るが、当面、昭和60年度までの間は、輸送密度2,000人以下の路線について転換を予定し、その余の路線については、計画終了時点までにその後のあり方を検討する。

なお、転換までの間、合理化及び特別運賃の段階的設定を行う。

## 別紙Ⅱ

## 昭和60年度試算

	昭和54年度	昭和60年度
	億円	億円
収入	29,473	44,600
うち営業収入	26,204	38,600
支出	38,471	50,200
うち一般人件費	19,475	20,900
特定人件費	2,205	6,100
損益	△ 8,998	△ 5,600
一般純損益	△ 8,152	500
特定純損失	△ 846	△ 6,100

- 注 1 損益には、東北・上越新幹線開業に伴う損益を含まない。  
 2 特定人件費、特定純損失は、退職金、年金負担額のうち、特定分を計上した。ただし、54年度特定純損失については、退職金の特定分のみを計上した。

＜資料20＞ 地方交通線等選定基準案（骨子）

第1 幹線鉄道網を形成する営業線の基準

日本国有鉄道経営再建促進特別措置法（昭和55年法律第111号。以下「法」という。）第8条第1項の幹線鉄道網を形成する営業線は、次の各号の一に該当する営業線とする。

- 1 都道府県庁所在地等の主要都市を連絡する部分を有する営業線（当該部分の営業キロが30キロメートルを超える営業線に限る。）であって、当該部分（2以上ある場合にあつては、いずれか一の部分。次号において同じ。）において運輸大臣が定める方法により算定したすべての隣接する駅の区間における旅客の1日当たりの輸送量が一定量以上であるもの
- 2 前号の営業線と主要都市とを連絡する部分を有する営業線（当該部分の営業キロが30キロメートルを超える営業線に限る。）であつて、当該部分において運輸大臣が定める方法により算定したすべての隣接する駅の区間における旅客の1日当たりの輸送量が一定量以上であるもの

料  
資

3 その起点から終点までの区間における貨物の輸送密度（運輸大臣が定める方法により算定した当該区間における1日営業キロ1キロメートル当たりの輸送量をいう。以下同じ。）が4,000トン以上である営業線

## 第2 地方交通線に関する基準

法第8条第1項の鉄道の営業線のうち、その運営の改善のための適切な措置を講じたとしてもなお収支の均衡を確保することが困難である営業線は、その起点から終点までの区間における旅客の輸送密度が8,000人未満である営業線とする。

## 第3 特定地方交通線に関する基準

法第8条第2項の地方交通線のうち、その鉄道による輸送に代えて一般乗合旅客自動車運送事業（道路運送法（昭和26年法律第183号）第3条第2項第1号の一般乗合旅客自動車運送事業をいう。以下同じ。）による輸送を行うことが適当である営業線は、その起点から終点までの区間における旅客の輸送密度が4,000人未満である営業線（次に掲げる営業線を除く。）とする。

- 1 当該営業線における隣接する駅の区間のいずれか一の区間において運輸大臣が定める方法により算定した旅客の1時間当たりの輸送量が片道1,000人以上である営業線
- 2 当該営業線の線路に接近し、又は並行した道路であって一般乗合旅客自動車運送事業の用に供することができるもの（整備されることが明らかである道路を含む。次号において「代替輸送道路」という。）が存しない営業線
- 3 当該営業線に係る代替輸送道路が冬期において積雪等のため10日を超える期間交通を確保することが困難であると認められる営業線

### <資料21>

昭和55年2月19日

自由民主党  
総務会長 鈴木善幸

運輸大臣  
地崎 宇三郎 殿

日本国有鉄道経営再建促進特別措置法案についての申入れの件

本日の総務会において日本国有鉄道経営再建促進特別措置法案を了承したが、その際各総務より、日本国有鉄道の今後の経営再建にあたり別紙の諸点について特に意見の開陳があり、これを総務会の決議として了承した。

よって運輸大臣及び国鉄総裁におかれてはこの趣旨に副って強力に所要の施策を進められるよう右申入れする。

#### 決 議

- 一 昭和60年度までに職員数「35万人体制」の確実な実施を図るとともに、その後においてもさらに見直しを行い民営並みに業務効率を向上させるよう最大限の努力をすること。
- 一 国鉄の破局的経営状況に鑑み、国鉄労使は今回の再建計画が最後の再建の機会でありこれを達成し得ない場合、残る方策は、民営への全面的移管以外にはあり得ない事を十分認識し、不退転の決意をもってその完遂を期すること。

#### <資料22> 日本国有鉄道経営再建促進特別措置法案に関する衆議院における質疑事項の概要

(◎多くとり上げられたもの  
○比較的多くとり上げられたもの)

#### I 法体系の整理に関するもの

- 日本国有鉄道法、日本鉄道建設公団法、国有鉄道運賃法等の一部改正によらず、特別措置法とした理由

#### II 経営再建一般に関するもの

##### 1 過去の再建計画が失敗に終った理由

- (1) 運賃値上げによる輸送需要の減か。
- (2) 他輸送機関(航空、自動車)との競争力維持のための設備投資の不足か。
- (3) いわゆる“サービス”の不足か。
- (4) 借金政策による利子・償還負担の増加か。
- (5) いわゆる総合交通政策の不在によるものか。
- (6) 過大な収入見積りによるものか。
- (7) 合理化の不徹底によるものか。 等

2 国鉄（労使）の再建に対する姿勢に対するもの

◎(1) 国鉄労使の体質改善に関する自主努力姿勢の不足

◎(2) 管理側の士気の低下、責任感の欠如

(3) ストライキ、サボタージュの防止

(4) 再建達成不可能となった場合の経営責任 等

3 再建構想達成の可能性

○(1) 東北・上越新幹線開業による赤字の処理

(2) 退職金、年金負担の急増対策

○(3) 昭和55年度以降に引き続き発生する赤字の処理 等

4 再建構想の目標

(1) 「健全経営の基盤の確立」とは何か。

(2) 「収支均衡の回復」とは何か。

5 国鉄の役割論

(1) 国鉄の性格如何——公共性と企業性

(2) 国・国鉄・地方公共団体の責任分野

(3) 都市間旅客輸送の増強策

(4) 大都市旅客輸送の増強策

(5) 貨物輸送の責任分野——大量定型貨物に限定することの可否

◎(6) 総合交通政策の確立

(7) 大都市間航空旅客輸送及び中長距離トラック輸送の抑制

○(8) 省エネルギー型輸送機関利用の増進 等

Ⅲ 経営改善計画に関するもの

1 経営改善の基本方針に関するもの

—Ⅱの1、2、4参照—

2 事業量、職員数その他の経営規模

- (1) 輸送需要見通し
- (2) 35万人体制の可能性
- (3) 35万人体制とする年次別計画
- (4) 60才停年制導入の可否

3 輸送の近代化

—Ⅱの5(3)~(5)参照—

4 業務運営の能率化

- (1) 作業の能率化の推進
- (2) 私鉄との能率比較
- (3) 労働者側の受入体制 等

5 収入の増加策

- (1) 今後の運賃値上げと輸送需要減のおそれ
- (2) 運賃据置き、又は大都市は値下げによる増収の可能性
  - (3) 運賃値上げの物価への影響
  - (4) 通学定期割引率の引下げの適否
  - (5) 貨物運賃（特に、物資別専用列車輸送、専用線発着貨物に係るもの）の引上げの必要性
  - (6) 運賃の法定制緩和を「当分の間」の措置とせず、恒久措置とすべき。
  - (7) 関連事業収入の増加策
  - (8) 遊休資産の有効利用、売却 等

6 設備投資

- (1) 設備投資の全額国庫負担

- (2) 大都市及び幹線に対する投資の重点化
- (3) 投資における新幹線の偏重
- (4) 新駅設置費用の地方公共団体負担の適否
- (5) 整備新幹線（盛岡一札幌ほか4線）の建設見とおし 等

7 監査機能の充実

- 監査委員1名増員の理由

8 改善計画変更の指示

- 政府による国鉄監督のあり方——干渉のし過ぎ？

Ⅳ いわゆる構造的欠損に関するもの

○(1) 構造的欠損の内容の不明確

—国と国鉄の費用負担の原則が不明確

- (2) 退職者の急増（10年間に20万人）に伴う退職金負担

◎(3) 年金受給者の急増に伴う年金負担——戦後受け入れた外地からの帰還者の分は、国庫負担すべきか。

○(4) 通学割引、身体障害者割引に対する補てん

- (5) 市町村納付金（固定資産税の $\frac{1}{2}$ ）の廃止 等

Ⅴ 地方交通線対策に関するもの

1 地方交通線対策一般

◎(1) 特定地方交通線の廃止は、“地方の時代”に反する。

◎(2) 交通弱者へのしわ寄せ

○(3) 廃止の前にやるべきことがある筈（貨物赤字、幹線合理化…）

○(4) 地方交通線の赤字額（3,000億円）よりも幹線赤字額（6,000億円）が大きい。特定地方交通線の赤字は小さい（900億）。

- (5) 地方交通線の赤字は全額国庫負担し、廃止すべきでない。

◎(6) 地方交通線における輸送量減少の原因は、ダイヤの不便によるもの。

## 2 政令基準に関するもの

○(1) 政府として意見を統一した政令案を提示すべき。

(2) 廃止対象線区を公表すべき。

(3) 政令案（骨子）の内容は不適當

(4) 長距離路線のバス化は不適當

○(5) 北海道については特別基準が必要

(6) 廃止除外基準の実例はあるのか。 等

## 3 政令基準の適用（地方交通線・特定地方交通線の選定）に関するもの

○(1) 機械的な基準へのあてはめによる選定は不適當——地元の事情・要望に応じ、弾力的に運用すべき。

(2) 選定後の輸送量の増減により、選定の追加、解除を行うのか。

○(3) 将来の地域開発計画等による需要の増は、算入するか。

○(4) 知事の意見は尊重すべき。

◎(5) 政治的配慮をした選定に反対

(6) 輸送密度を算定する基礎となる営業線の区間の定めを政令に規定することの可否 等

## 4 特定地方交通線対策協議会に関するもの

○(1) 協議会は、廃止の可否についても協議することとすべき。

(2) 協議会の“組織”には、地方公共団体、利用者、学識経験者を入れるべき。

○(3) いわゆる見切発車条項は削除すべき。

## 5 第三セクター（地方公共団体、民間の出資会社）による運営に関するもの

(1) 第三セクターの内容如何

◎(2) 第三セクターにより運営した場合の赤字の補てん策

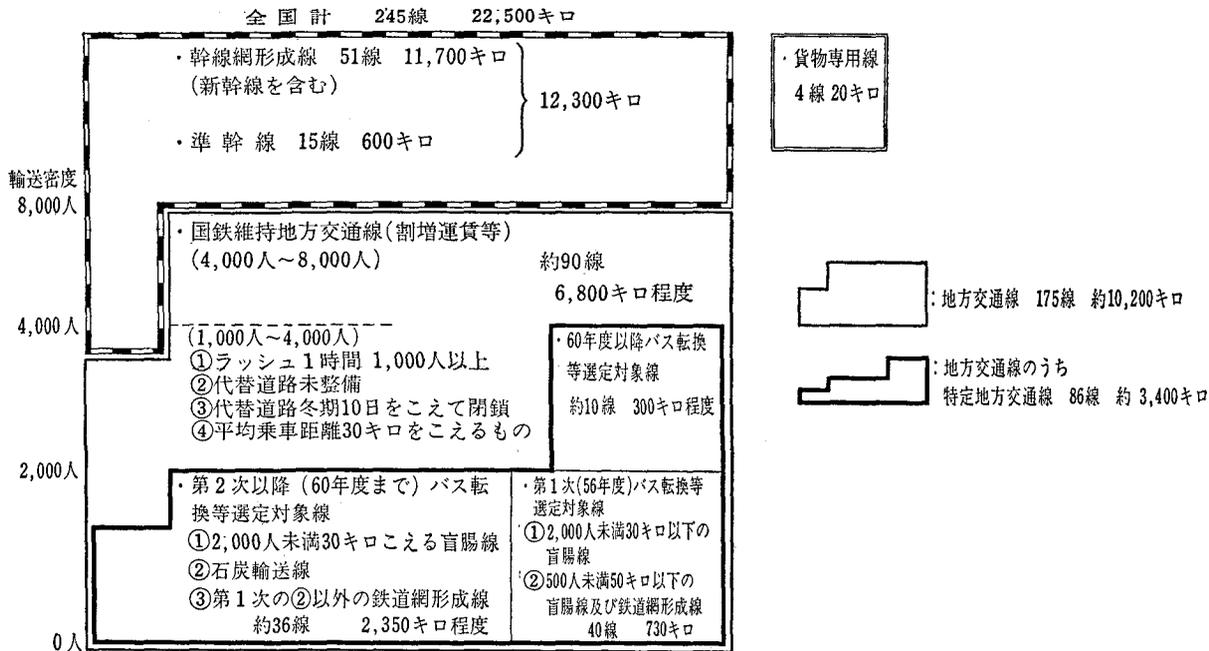
(3) 第三セクターに対する助成の期間、内容

## 6 代替バス輸送の確保に関するもの

- (1) バス輸送に伴う赤字補てんの期間、内容
  - (2) 現行の民営過疎バス補助との整合性
  - (3) 知事の意見は尊重すべき。等
- 7 バス転換後の運賃負担の増加に関するもの
- ◎(1) 鉄道運賃とバス運賃との差——特に通学定期
- (2) 差額補助の期間
- 8 転換交付金（キロ当り3,000万円）に関するもの
- (1) 転換交付金の使途如何
  - (2) キロ当り3,000万円の根拠
  - (3) 不足の場合の増額の可否
- 9 地方交通線特別運賃の導入に関するもの
- (1) 特別運賃導入の理由
- ◎(2) 値上げに伴う利用減により、減収となるので反対
- (3) 値上げの幅、時期、一律か線区別か。
- (4) 運賃法改正の要否
- 10 今後の新線建設に関するもの
- (1) 今後も新線建設を促進すべき。
  - (2) 新線建設を凍結している法的根拠如何
- (3) 今後の新線建設に関する方針如何
- (4) 鉄道敷設法別表改正又は同法廃止の必要性
  - (5) 民間（第三セクター）への無償譲渡・貸付けの範囲
- 11 その他
- 青函トンネルの利用の方針、連絡船廃止・縮減の方針

(以上)

〈資料23〉 現時点のデータによる国鉄線の分類 (参考試算)



(注) 1 今後の輸送量の変化により、区分の変更がある。  
2 筆者の試算による。

<資料24> 経営改善計画による事業規模等

項	目	55年度	60年度	備	考
輸送量 輸送力	旅客輸送量(億人キロ)	1,966	2,061	東北・上越新幹線	57年開業
	貨物“(億トンキロ)	401	426		
	旅客列車キロ(万キロ/日)	144	139		
	うち 新幹線	18	23		
	在来線 特急・急行	41	31		
	“ 普通列車	85	85		
	貨物列車キロ(万キロ/日)	47	40		
職員数	(万人)	42	35	・東北・上越新幹線開業に伴う増員	2万人
				・合理化による減員	9万人
駅数	旅客駅	5,185	4,470		
	うち 職員配置駅	2,892	1,600		
	“ 職員無配置駅	2,293	2,870		
	貨物駅	1,358	800		
車両数	機関車	4,061	3,600		
	旅客車	29,219	28,000		
	貨車	99,846	92,000		
経営指標	職員1人当り輸送量(万人トンキロ)	56.4	71.0		
	職員1人当り営業収入(万円)	651	1,150		
	営業収入に対する人件費の割合(%)	74	51		

<資料25> 経営改善計画における部門別収支の試算

(単位：億円)

年 度		昭和55年度（見込み、試算）				昭和60年度（概算試算）			
		計	幹線系	地方交通線 地方バス	特 人 件 定 費	計	幹線系	地方交通線 地方バス	特 人 件 定 費
収 益	運輸収入(旅客・貨物収入ほか)	26,255	25,049	1,206	—	38,600	36,900	1,700	—
	雑収入(関連事業収入ほか)	1,072	1,028	44	—	1,700	1,600	100	—
	助成金(国庫補助金)	2,942	1,529	1,212	201	2,700	1,000	1,300	400
	計 (A)	30,269	27,606	2,462	201	43,000	39,500	3,100	400
費 用	人件費	23,227	16,763	3,336	3,128	37,100	27,800	3,600	5,700
	物件費	7,987	7,051	936	—				
	鉄建公団借料・市町村納付金	547	463	84	—	800	700	100	—
	減価償却費	3,964	3,567	397	—	5,300	5,000	300	—
	利子及び債務取扱諸費	4,907	4,219	374	314	10,500	6,700	1,400	2,400
	計 (B)	40,632	32,063	5,127	3,442	53,700	40,200	5,400	8,100
その他の営業外損益 (C)		△ 26	△ 26	—	—	800	800	—	—
純 損 益 (A - B + C)		△10,389	△ 4,483	△ 2,665	△ 3,241	△ 9,900	100	△ 2,300	△ 7,700
				△5,906		△10,000			

注 1 特定人件費による収支悪化の要因を明確にするため、「特定人件費」部門を特掲した。

2 昭和60年度の助成金は、昭和56年度予算と同額を計上した。

3 “ 費用（計及び幹線系）には、東北・上越新幹線に係る資本費（約4,000億円）は、計上していない。

4 筆者の試算による。

A Case Study of the Legislative Process :  
The Japanese National Railways  
Management Act of 1980

Tsuguo IYAMA\*

Content

- I) The organization and function of Japanese Cabinet Legislation Bureau
  - II) The legislative process of Japanese laws
  - III) The legislative process of the Japanese National Railways Management Act (JNRMA)
  - IV) The Enforcement Ordinance of JNRMA
  - V) The trend of reformation of the Japanese National Railways
- Conclusion  
Discussion  
Materials No. 1 to No. 25

---

\* Chief of Section of Japanese Cabinet Legislation Bureau