

## 第Ⅰ章 国鉄改革

|                                           |      |
|-------------------------------------------|------|
| 第Ⅰ章 国鉄改革.....                             | Ⅰ-3  |
| Ⅰ. 国鉄改革の継続 .....                          | Ⅰ-3  |
| Ⅰ. Ⅰ 国鉄改革の経緯 .....                        | Ⅰ-3  |
| Ⅰ. Ⅰ. Ⅰ 土光臨調（H10 白書） .....                | Ⅰ-3  |
| Ⅰ. Ⅰ. Ⅱ 国鉄再建監理委員会答申（H10 白書） .....         | Ⅰ-3  |
| Ⅰ. Ⅰ. Ⅲ 国鉄分割民営化（H10 白書） .....             | Ⅰ-5  |
| （Ⅰ） JR 発足 .....                           | Ⅰ-5  |
| （Ⅱ） 新事業体.....                             | Ⅰ-5  |
| a. 新会社等.....                              | Ⅰ-5  |
| b. 新幹線鉄道保有機構.....                         | Ⅰ-5  |
| （Ⅲ） 日本国有鉄道清算事業団 .....                     | Ⅰ-5  |
| Ⅰ. Ⅱ 国鉄改革の継続 .....                        | Ⅰ-5  |
| Ⅰ. Ⅱ. Ⅰ バス事業の経営分離（S63 白書） .....           | Ⅰ-5  |
| Ⅰ. Ⅱ. Ⅱ 特定地方交通線のバス転換（S63 白書） .....        | Ⅰ-6  |
| Ⅰ. Ⅱ. Ⅲ 新幹線鉄道の譲渡（H3 白書） .....             | Ⅰ-6  |
| （Ⅰ） 新幹線鉄道保有機構の状況 .....                    | Ⅰ-6  |
| （Ⅱ） 既設4新幹線鉄道の譲渡について .....                 | Ⅰ-6  |
| Ⅰ. Ⅲ 国鉄改革の効果 .....                        | Ⅰ-7  |
| Ⅰ. Ⅲ. Ⅰ 輸送量の状況（H8 白書） .....               | Ⅰ-7  |
| （Ⅰ） 旅客輸送.....                             | Ⅰ-7  |
| （Ⅱ） 貨物輸送.....                             | Ⅰ-8  |
| Ⅰ. Ⅲ. Ⅱ 収支・長期債務の状況（H8 白書） .....           | Ⅰ-10 |
| （Ⅰ） 概況.....                               | Ⅰ-10 |
| （Ⅱ） JR 各社の収支・長期債務状況 .....                 | Ⅰ-10 |
| Ⅱ. JR 完全民営化に向けた取組み .....                  | Ⅰ-13 |
| Ⅱ. Ⅰ JR 会社法の一部改正（H13 白書） .....            | Ⅰ-13 |
| Ⅱ. Ⅱ 本州会社.....                            | Ⅰ-13 |
| Ⅱ. Ⅱ. Ⅰ JR 東日本・西日本・東海の上場（H5 白書） .....     | Ⅰ-13 |
| Ⅱ. Ⅱ. Ⅱ JR 東日本・西日本・東海の完全民営化（H14 白書） ..... | Ⅰ-13 |
| Ⅱ. Ⅲ 三島・貨物会社 .....                        | Ⅰ-14 |
| Ⅱ. Ⅲ. Ⅰ JR 三島・貨物会社問題（H8～30 白書） .....      | Ⅰ-14 |
| Ⅱ. Ⅲ. Ⅱ JR 九州の上場（H27～28 白書） .....         | Ⅰ-14 |
| Ⅲ. 国鉄の清算.....                             | Ⅰ-15 |
| Ⅲ. Ⅰ 事業団による国鉄清算 .....                     | Ⅰ-15 |
| Ⅲ. Ⅰ. Ⅰ 国鉄長期債務等の処理（S63～H11 白書） .....      | Ⅰ-15 |
| （Ⅰ） 基本方針.....                             | Ⅰ-15 |
| （Ⅱ） 土地の処分 .....                           | Ⅰ-15 |
| （Ⅲ） JR 株式等の処分 .....                       | Ⅰ-17 |
| Ⅲ. Ⅰ. Ⅱ 事業団職員の再就職対策（S63～H11 白書） .....     | Ⅰ-17 |
| （Ⅰ） 国鉄等職員の再就職対策 .....                     | Ⅰ-17 |

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| (2) 再就職の現状 .....                     | 1-17 |
| 3. 1. 3 日本鉄道共済年金問題 (S63～H9 白書) ..... | 1-18 |
| (1) 鉄道共済年金問題懇談会 .....                | 1-18 |
| (2) 公的年金一元化 .....                    | 1-18 |
| 3. 1. 4 国による財政支援 (S62～H10 白書) .....  | 1-19 |
| 3. 2 鉄運機構による国鉄清算 .....               | 1-19 |
| 3. 2. 1 債務等処理法案 (H10 白書) .....       | 1-19 |
| (1) 与党各党等での検討 .....                  | 1-19 |
| (2) 財政構造改革会議での検討 .....               | 1-20 |
| (3) 関連法令の整備と処理方策の実施 .....            | 1-20 |

## 第1章 国鉄改革

### 1. 国鉄改革の継続

#### 1. 1 国鉄改革の経緯

##### 1. 1. 1 土光臨調（H10 白書）

（02 国有企業等民営化と行政改革参照）

55年度末に設置された臨調は、57年7月30日に、中長期的展望に立って行政のあるべき姿、今後の行政改革の基本的な方策を提示するものとして第3次答申（以下「臨調答申」という。）を出した。この答申では、国鉄問題に対する世論の高まりを背景に、国鉄事業の再建が、緊急に着手すべき国家的課題の一つとされた。

臨調答申では、国鉄について、その経営状況が危機的状況を通り越して破産状態にあるとの認識の下に、公社制度を抜本的に改め責任ある効率的な経営を行いうる仕組みを早急に導入するため、答申後5年以内にその分割・民営化を行うとの方針が示された。また、長期債務については、これを分割する会社にすべて承継させると健全経営の目途が立たないことから、分割会社の合理化施策と採算性を検討したうえで一定の範囲で承継させることとし、それ以外の長期債務は国鉄に残置し、元利払いは国が国鉄に補填すること等により処理を行うこととされた。

##### 1. 1. 2 国鉄再建監理委員会答申（H10 白書）

国鉄再建監理委員会（以下「再建監理委員会」という。）は、臨調答申を受けて制定された「日本国有鉄道の経営する事業の再建の推進に関する臨時措置法」に基づき国鉄事業の抜本的な改善策を策定することを主たる任務として58年6月に発足した委員会であり、60年7月26日に、分割・民営化を基本理念とする「国鉄改革に関する意見」を内閣総理大臣に提出した。その基本的な内容は次のとおりである。

#### （ア） 国鉄改革はなぜ必要か

国鉄の経営状態は悪化の一途をたどっており、借金の残高は60年度末には実に23.6兆円の巨額に達すると見込まれていた。このまま推移すれば、列車の運行等事業の運営にまで重大な支障が生じることが危惧される。

一方、鉄道は、今後とも、旅客については中距離都市間旅客輸送、大都市圏旅客輸送及び地方主要都市における旅客輸送の分野で、国民生活にとって重要な役割を果たしていくことが見込まれ、貨物についても大量輸送や長距離コンテナ輸送の分野において相応の役割を果たしていくことが見込まれる。

国鉄改革を行う意義は、破綻に瀕している国鉄を交通市場の中での激しい競争に耐え得る事業体に変革し、国民生活充実のための重要な手段としての鉄道の役割と責任を、十分に果たすことができるよう国鉄事業を再生することにある。

このような国鉄の改革は一刻の猶予も許されない。国鉄事業を再生させる可能性がまだ残されている現在において抜本的改革措置を講じることこそ、これを放置した場合の将来における計り知れない不利益を回避し、結果として国民の負担を最小限のものとするための最善の道である。

#### （イ） 国鉄経営はなぜ破綻したのか

国鉄経営の破綻原因は、鉄道事業を取り巻く環境の変化にもかかわらず、これに即応した経営の変革や生産性の向上が立ち遅れる等時代の変化に的確に対応できなかったことが最も大きな原

困である。

その理由は、現在の経営形態そのものに内在する構造的な問題、すなわち、公社という制度の下で巨大組織による全国一元的な運営を行ってきたことにある。

#### (ウ) 分割の必要性

現在のような全国一元的組織では、適切な経営管理が行われ難く、事業の運営が画一的に行われがちであること、各地域や各事業部門の間に依存関係が生じやすく、それぞれの経営の実情に即した効率化が阻害されること、同種企業間における競争意識が働かないものとなっていることといった問題がある。

このような弊害を克服し、鉄道事業として今日の要請に即した運営を行うためには、適切な経営管理が行われ、かつ、地域性や事業部門の特性を反映した事業運営が確保されるよう適切な事業単位に分割することが不可欠である。

ただし、貨物部門については、輸送距離が長く、コンテナ輸送・車扱直行輸送の6割を超える列車が複数の旅客鉄道会社にまたがって運行されている実態等にかんがみ、旅客部門から経営を分離し、全国一元的に鉄道貨物事業を運営できる独立した事業体とする。

#### (エ) 民営化の必要性

現在のような公社制度では、外部干渉を避けがたい体質をもっていること、経営責任が不明確になっていること、労使関係が不正常なものとなりがちであること、事業範囲に制約があり、多角的、弾力的な経営が困難となっていることといった問題点があり、これは、公社という経営形態のあり方そのものに内在する構造的なものである。

これを打破するには、現行公社制度を民営化することによって、経営者の官僚的体質の改善と職員の意識改革を図るとともに、関連事業を展開し経営基盤の強化を図るしか道はない。

なお、民営化後の法人の性格は、当初、国鉄の全額出資による特殊会社とするが、経営基盤の確立等諸条件が整い次第、逐次株式を処分し、できる限り早期に純民間会社に移行する。

#### (オ) 長期債務処理の考え方

新事業体は、最大限の効率的経営を行うことを前提として、当面収支が均衡し、かつ将来にわたって事業を健全に経営できる限度の長期債務等を負担する。なお、新幹線保有主体は、資産価額のうち簿価に見合う長期債務を引き継ぎ、再調達価額と簿価との差額相当分について「旧国鉄」に対し債務を負うが、これらは実質的に旅客会社が負担する。

それ以外の長期債務等は旧国鉄に残置し、国鉄用地を最大限長期債務等の処理財源に充てるなど可能な限りの手段を尽くしたうえでなお残る長期債務等は何らかの形で国民に負担を求めざるを得ない。

#### (カ) 余剰人員対策の考え方

移行前に希望退職募集等によりできるだけその数を減らし、移行時には旅客鉄道会社に経営の過重な負担とならない限度において余剰人員の一部を移籍し、その他は「旧国鉄」の所属としたうえ、一定の期間内に集中的に対策を講じて全員が再就職できるよう万全を期することにより、この問題を解決することが適切である。

## 1. 1. 3 国鉄分割民営化（H10 白書）

### （1）JR 発足

日本国有鉄道（以下「国鉄」という。）の経営は、昭和39年度に赤字に転じて以降、悪化の一途をたどり、破綻するに至った。その国鉄を市場競争に耐え得る事業体に変革し、鉄道事業の再生を図るべく、62年4月1日に分割・民営化を柱とする国鉄改革が実施された。この時点で処理を要する国鉄長期債務は、国鉄の累積債務その他の負担金等、総額37.1兆円であった。

### （2）新事業体

#### a. 新会社等

国鉄の鉄道事業の分割・民営化を実施するため、旅客鉄道会社6社（JR 北海道、JR 東日本、JR 東海、JR 西日本、JR 四国及び JR 九州）と貨物鉄道会社1社（JR 貨物）が設立された。これらの新会社等は、最大限の効率的経営を行うことを前提として、当面収支が均衡し、かつ将来にわたって事業を健全に経営できる限度の債務（計5.9兆円（注1））を負担することとされた。ただし JR 北海道、JR 四国及び JR 九州については、営業損失が見込まれたため、長期債務は承継しないこととし、営業損失を補填し得る収益を生む経営安定基金（計1.3兆円）を設けることとした。

#### b. 新幹線鉄道保有機構

既設新幹線については、線区ごとに資本費格差があるため、本州3社（JR 東日本、JR 東海及び JR 西日本）間の収益調整を行う観点から、新幹線施設を一括して保有し、本州3社に有償で貸し付ける主体として新幹線鉄道保有機構が設立された（注2）。新幹線鉄道保有機構は新幹線施設の簿価に相当する債務（5.7兆円）を承継するとともに、再調達価格と簿価との差額に相当する債務（2.9兆円）を後述する日本国有鉄道清算事業団に対して負うこととされた。これらの負担はリース料という形で本州3社が負担することとなり、新会社等が負担する債務の総額は、実質的には14.5兆円となった。

### （3）日本国有鉄道清算事業団

国鉄は日本国有鉄道清算事業団（以下「清算事業団」という。）に移行し、JR、新幹線鉄道保有機構等の新事業体に承継されなかった長期債務（25.5兆円）及び土地その他の国鉄の資産は清算事業団に残された。清算事業団は国鉄長期債務の償還及びその債務に係る利子の支払い、そのために必要な土地や JR 株式等の資産の処分を行うとともに、新事業体に採用されなかった国鉄職員の再就職の促進を図るための業務を臨時に行うこととされた。

## 1. 2 国鉄改革の継続

### 1. 2. 1 バス事業の経営分離（S63 白書）

旅客会社が国鉄から引き継いだバス事業については、日本国有鉄道改革法の趣旨に従い、旅客会社において経営の分離に関する検討が行われ、62年9月、日本国有鉄道改革法等施行法（以下「施行法」という。）に基づき、その検討の結果が運輸大臣に報告された。

旅客会社における検討の結果、バス事業を分離することとした東日本会社、東海会社及び西日本会社は、施行法に基づき、旅客会社の全額出資による株式会社を設立し、営業譲渡の方法により所要の財産を承継させること等を内容とする分離計画を定め、運輸大臣の承認を受けるとともに、関係

法令における所要の手続等を経て、63 年 4 月 1 日、それぞれ、バス事業の経営を分離した。

分離後のバス会社各社においては、国鉄改革の趣旨に沿って、早期に安定的な経営基盤を確立し、地域に密着したバス会社としてその役割を果たしていくことが期待された。

#### 1. 2. 2 特定地方交通線のバス転換（S63 白書）

特定地方交通線については、従来から日本国有鉄道経営再建促進特別措置法に基づいてバス等への転換を進めてきたところであり、62 年 4 月 1 日以降も転換未了の 30 線については、施行法において、①旅客会社が暫定的に旅客運輸営業を行うとともに、所要の対策を推進しバス等への転換を図ること、②旅客会社の経営基盤の整備及び地域の適切な交通体系の構築の見地から、転換に必要な手続等について定めている日本国有鉄道経営再建促進特別措置法第 9 条から第 11 条までは国鉄の分割・民営化後 2 年（第 3 次特定地方交通線については 2 年 6 か月）間効力を有することとし、その間に転換手続を進めること等の経過措置を定めて、引き続き対策を推進していくこととされた。

この経過措置に基づき、62 年 4 月 1 日以降、63 年 11 月 1 日までに 16 線が転換（バス 5 線鉄道 11 線）されたところであり、残る 14 線についても、経過措置の期間内に転換が完了するよう各線ごとに設置された特定地方交通線対策協議会の協議等の促進に努めていくこととした。

#### 1. 2. 3 新幹線鉄道の譲渡（H3 白書）

##### （1）新幹線鉄道保有機構の状況

新幹線鉄道保有機構（以下「保有機構」という。）は 62 年 4 月 1 日に設立され、新幹線鉄道の施設の一括保有及び貸付けに関する業務等を行うこととなった。保有機構の 62 年度の決算は、東日本会社、東海会社及び西日本会社からの新幹線鉄道施設貸付収入 7,098 億円等収益は 7,113 億円であった。他方、借入金利息支払等費用は、7,095 億円であり、差引き 18 億円の当期利益を生じた。当期利益は、積立金として処理した。また、62 年度末における資産総額は 8 兆 4,749 億円、負債総額は 8 兆 4,730 億円となった。

2 年度の業務運営の状況をみると、新幹線鉄道施設貸付収入 7,280 億円を含め収入が 7,296 億円、借入金利息支払等費用が 7,147 億円であり、差引き 149 億円の当期利益を生じている。当期利益は、積立金として処理されている。また、2 年度末における資産総額は 8 兆 2,176 億円、負債総額は 8 兆 1,758 億円となった。

##### （2）既設 4 新幹線鉄道の譲渡について

東海道新幹線等既設の 4 新幹線鉄道については、本州 J R 3 社の経営基盤の均衡化及び利用者負担の適正化を図るため、機構がこれらの新幹線鉄道施設を一括して保有し、関係各社に貸し付けという制度が国鉄改革時に採用された。

しかしながら、この新幹線リース制度については、

① 新幹線資産に係る減価償却費を計上できないため、投資に関し借入金依存度が高くなるという J R 東海の財務体質上の問題が顕在化していること

② リース期間終了後の譲渡条件がその時点における立法政策に委ねられており、現時点において新幹線に係る巨額の資産及び債務を確定しえないこと

等の問題が生じたため、J R 株式の売却・上場に関する基本的問題について関係各方面の意見

を聴取しつつ検討しているＪＲ株式基本問題検討懇談会においても、所要の措置を講ずることが適当であるとされた。

こうした状況を踏まえ、ＪＲ株式の売却・上場を円滑かつ適切に実施するうえで必要となる環境の整備を行い、国鉄改革の一層の進展を図るため、機構が一括して保有している新幹線鉄道施設を適正な価額で本州ＪＲ３社に譲渡することとし、第１２０回国会に「新幹線鉄道に係る鉄道施設の譲渡等に関する法律」（以下「譲渡法」という。）を提出し、３年４月１９日に成立した。機構は、この譲渡法に基づき、３年１０月１日にこれらの新幹線鉄道施設を９.２兆円で本州ＪＲ３社に対して譲渡し、同日解散したが、解散の時において機構が有する譲渡代金債権等の一切の権利・義務は、同日成立した鉄道整備基金が承継した。

### １．３ 国鉄改革の効果

#### １．３．１ 輸送量の状況（Ｈ８ 白書）

##### （１）旅客輸送

～順調に増加し、競争力も強化

４９年度にピークを迎えて以降減少していた国鉄旅客輸送量（人キロベース）は、分割・民営化後は、運賃の据え置き、ＪＲのうち６つの旅客会社（以下「ＪＲ６社」という。）によるサービスの向上、青函トンネル及び瀬戸大橋の開通等により順調に増加した。６２年度から平成３年度までは、好調な国内景気にも支えられ輸送量は高い伸びを示した。４年度から７年度は、阪神・淡路大震災の影響のあった６年度において減少した以外は、景気後退の時期があったことを反映して低い伸びとなった。

ＪＲ６社合計の旅客輸送量を国鉄時代と比較してみると、分割・民営化直前の１０年間（昭和５２年度～６１年度）の旅客輸送量の伸びが、年平均０．６％減であったのに対して、分割・民営化後９年間（６２年度～平成７年度）では年平均２．６％の増加となった。また、国内旅客輸送全体におけるＪＲ６社合計の分担率（人キロベース）を国鉄時代と比較してみると、国鉄時代は低下しつつあったが、分割・民営化後は２１％前後で推移しており、国鉄時代に続いていた分担率の低下傾向に歯止めがかかった（図１－１）。

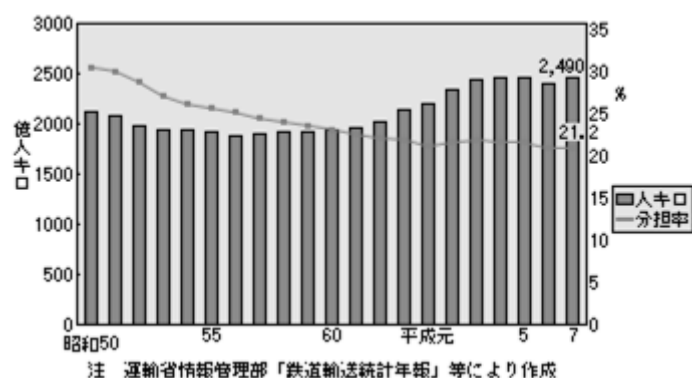


図 １－１ JR6 社（国鉄）の旅客輸送量及び分担率の推移

出典：平成 8 年運輸白書

ＪＲ６社合計の旅客輸送量の分割・民営化後の９年間（昭和６２年度～平成７年度）の年平均

伸び率 2.6% は、民鉄の同期間における年平均伸び率 1.2% を上回った。また、これを J R 東日本、J R 東海及び J R 西日本（以下「J R 本州 3 社」という。）と民鉄が競合する大都市圏（東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、中京圏（愛知県、三重県、岐阜県）、阪神圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）、以下同じ）の旅客輸送量（人員ベース）でみると、分割・民営化直前の昭和 61 年度対比で、民鉄は平成 6 年度 11.1% 増であったところ、J R 本州 3 社合計では同 25.2% 増と伸び率が大幅に上回った。このように、三大都市圏内において J R 本州 3 社は民鉄に対して競争力を取り戻しているとみられた（図 1-2）。

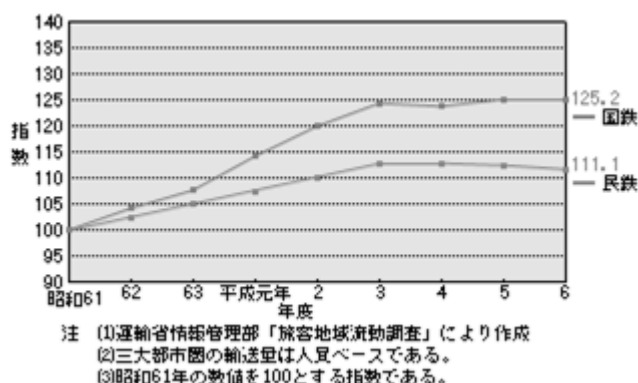


図 1-2 三大都市圏内の輸送量の推移

出典：平成 8 年運輸白書

国鉄と J R 6 社の距離帯別分担率を昭和 61 年度と平成 6 年度と比較してみると、750 km 以上では下がっているのに対し、500～750 km では上がっている。また、6 年度の分担率をみると 300 km 未満及び 750 km 以上では低レベルであるが、300～750 km の距離帯では 5 割から 7 割と高い分担率となっている。このように、300 km 未満では自動車が、750 km 以上では航空が優位にあるものの、従来輸送特性があるとされていた 300～750 km の中距離の都市間旅客輸送において J R は依然競争力を保っていると考えられた（図 1-3）。

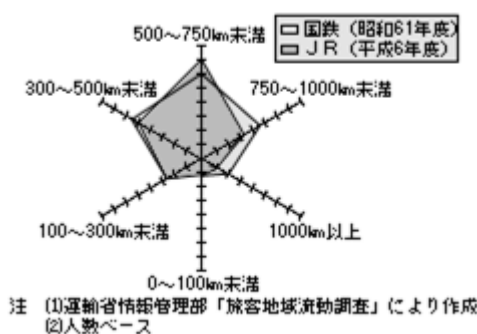


図 1-3 JR 旅客輸送量の距離帯別分担率の推移

出典：平成 8 年運輸白書

## （2）貨物輸送

～低落傾向に歯止め、長距離コンテナ輸送に活路

昭和 45 年度にピークを迎えて以降長期低落傾向にあった国鉄貨物輸送量（トンキロベース）



は、ＪＲ貨物になった後、好調な国内景気に支えられるとともに、コンテナ化、ピギーバック輸送等の荷主ニーズに対応した輸送サービスを充実させたことにより、６３年度から平成２年度は高い伸びを示した。４年度以降は、景気後退の時期もあったこと等により減少したが、７年度は前年度の阪神・淡路大震災の影響の反動もあり、増加した（図 Ⅰ-4）。

ＪＲ貨物の輸送量を国鉄時代と比較してみると、分割・民営化直前の１０年間（昭和５２年度～６１年度）の輸送量の平均伸び率が、年平均７．９％減であったのに対し、分割・民営化後９年間（昭和６２年度～平成７年度）では年平均２．４％増となった。

国内貨物輸送全体におけるＪＲ貨物の分担率（トンキロベース）は、分割・民営化後は横ばいあるいは若干低下しているものの、国鉄時代に比べると低下傾向に歯止めがかかったといえる（図 Ⅰ-4）。また、ＪＲ貨物輸送量（トン数ベース）の距離帯別の推移を昭和６１年度から平成６年度までみると、５００ｋｍ超の距離帯では、コンテナ化の推進等により、輸送量が他の距離帯に比べて大きく伸びており、長距離コンテナ輸送においては競争力を維持していると考えられた（図 Ⅰ-5）。

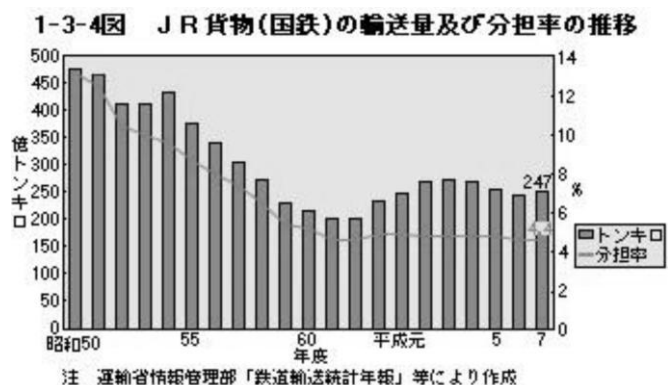


図 Ⅰ-4 JR貨物（国鉄）の輸送量及び分担率の推移

出典：平成８年運輸白書

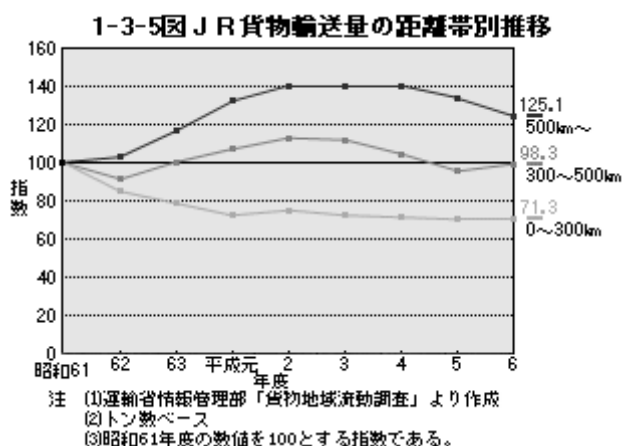


図 Ⅰ-5 JR貨物輸送量の距離帯別推移

出典：平成８年運輸白書

### 1. 3. 2 収支・長期債務の状況（H8 白書）

#### （1）概況

分割・民営化直前の昭和61年度の国鉄の経常損失（純損失）は、1兆3,160億円であったが、分割・民営化後のJR7社合計の経常損益は、黒字を維持しており、一番黒字幅が大きかった平成2年度では3,826億円、7年度では2,099億円となった。また、発足後5年間のJR7社の経常黒字額の合計は、国鉄事業等の承継計画の策定時に政府が試算した予想（昭和62年2月作成）を上回った（図1-6）。なお、この予想においては毎年各社とも3～6%の運賃改定を行うことを前提としていたが、実際は、消費税導入によるものを除き、運賃改定は行われていないことを考慮すると、JR7社の経営は予想と実績の差以上に好調に推移したと考えられた。

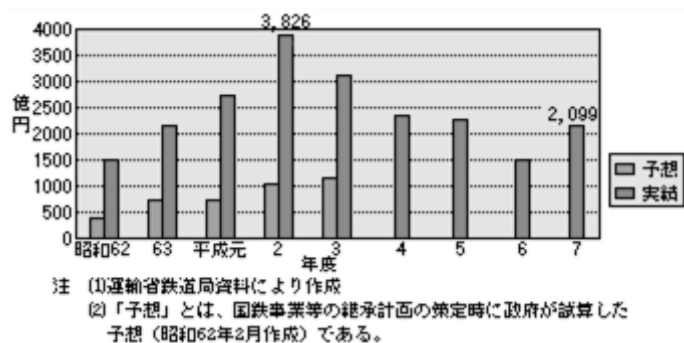


図 1-6 JR7 社合計の経常利益の推移

出典：平成8年運輸白書

#### （2）JR各社の収支・長期債務状況

##### （a）JR東日本、JR東海及びJR西日本

JR東日本、JR西日本及びJR東海の3社は、三大都市圏及び新幹線を有していることから、比較的良好な経営環境にあり、会社発足後、好調な国内景気による輸送需要の増大に支えられるとともに、輸送サービスの向上や経営の合理化に努めたことにより、3社とも概ね順調な経営を続け、営業損益、経常損益は黒字を続けた。

JR東海及びJR西日本については、平成6年度は、7年1月の阪神・淡路大震災の直接の影響を受けて、営業利益が減少したものの、7年度にはほぼ回復した（表1-1）。

また、3社は分割・民営化に際して長期債務を4.6兆円承継しており、さらに、3年10月に保有機構から新幹線施設の買い取りを行ったことにより新たに9.2兆円の新幹線譲渡代金債務を負ったが、その推移は（表1-2）のとおりである。なお、これらの利息支払いのため、営業利益に比べ経常利益が大幅に少なくなった。

##### （b）JR北海道、JR四国及びJR九州

会社発足時から厳しい経営状況が見込まれていたJR北海道、JR四国及びJR九州の3社については、会社発足後、好調な国内景気による輸送需要の増大に支えられたことや輸送サービスの向上、積極的な経営の合理化に努めたことにより、営業損益の改善が見られた。

経常損益では、経営安定基金の運用益もあり、昭和62年度（JR北海道については平成元年度）以降平成5年度までは黒字を維持してきた。しかしながら、営業損益の改善を図ったもの

の、金利の低下に伴う経営安定基金の運用益の減少により、3社とも経営状況が悪化し、6年度においてＪＲ四国、ＪＲ九州が初めて５億円の経常損失を計上し、7年度においては3社とも経常損失が見込まれ、更に8年度においても、損失が一層拡大する見通しとなったので、8年1月に元年4月の消費税導入時の運賃改定を除けば9年余ぶりの運賃改定が行われた（表 1-1）。

（c）ＪＲ貨物

ＪＲ貨物は、発足後、好調な国内景気による輸送需要の増大に支えられたことに加え、輸送サービスの向上や経営の合理化に努めたことにより、順調に営業収益を伸ばし、4年度までは経常黒字を確保してきた。

しかしながら、近年の景気後退及びその後の低成長や7年1月の阪神・淡路大震災等の自然災害の影響を受け、営業利益は2年度をピークに減少し、6年度から2年連続して営業赤字を計上した。経常損益でも、5年度から3年間連続して赤字を計上した（表 1-1）。

表 1-1 ＪＲ各社の営業利益及び経常利益の推移

（単位：億円）

|       |      | ＪＲ北海道    | ＪＲ東日本 | ＪＲ東海  | ＪＲ西日本 | ＪＲ四国    | ＪＲ九州    | ＪＲ貨物 |
|-------|------|----------|-------|-------|-------|---------|---------|------|
| 昭和62年 | 営業利益 | ▲538     | 2,964 | 715   | 708   | ▲149    | ▲288    | 111  |
|       | 経常利益 | ▲22(498) | 766   | 607   | 80    | 10(151) | 15(283) | 59   |
| 昭和63年 | 営業利益 | ▲533     | 3,232 | 1,024 | 793   | ▲108    | ▲285    | 105  |
|       | 経常利益 | ▲12(498) | 856   | 949   | 172   | 57(151) | 30(283) | 66   |
| 平成元年  | 営業利益 | ▲527     | 2,811 | 1,137 | 909   | ▲116    | ▲287    | 98   |
|       | 経常利益 | 2(495)   | 1,034 | 1,083 | 402   | 61(151) | 38(282) | 64   |
| 平成2年  | 営業利益 | ▲490     | 2,922 | 1,332 | 1,224 | ▲87     | ▲287    | 113  |
|       | 経常利益 | 16(495)  | 1,496 | 1,292 | 875   | 84(149) | 39(281) | 74   |
| 平成3年  | 営業利益 | ▲483     | 3,548 | 2,876 | 1,278 | ▲90     | ▲281    | 66   |
|       | 経常利益 | 20(490)  | 1,080 | 1,170 | 661   | 71(142) | 42(279) | 19   |
| 平成4年  | 営業利益 | ▲468     | 4,387 | 4,047 | 1,443 | ▲110    | ▲274    | 55   |
|       | 経常利益 | 13(469)  | 1,009 | 676   | 557   | 38(140) | 35(275) | 2    |
| 平成5年  | 営業利益 | ▲453     | 4,165 | 3,910 | 1,365 | ▲113    | ▲267    | 65   |
|       | 経常利益 | 5(444)   | 1,015 | 643   | 547   | 24(135) | 14(250) | ▲38  |
| 平成6年  | 営業利益 | ▲421     | 3,881 | 3,430 | 1,011 | ▲132    | ▲260    | ▲35  |
|       | 経常利益 | 1(408)   | 992   | 387   | 204   | ▲5(121) | ▲5(237) | ▲82  |
| 平成7年  | 営業利益 | ▲406     | 3,838 | 3,786 | 1,403 | ▲118    | ▲231    | ▲30  |
|       | 経常利益 | 14(378)  | 1,021 | 625   | 556   | ▲7(105) | 8(216)  | ▲90  |

注（1）運輸省鉄道局資料により作成

（2）（ ）内の数値は経営安定基金の運用収益である。

（3）ＪＲ北海道、ＪＲ四国及びＪＲ九州の経常利益と営業利益の差は、主にそれぞれの経営安定基金の運用収益によるものである。

出典：平成8年運輸白書

表 1-2 長期債務等の推移

(単位：億円)

| 年 度      | 長期債務残高 | 鉄道整備基金未払金 | 長期債務等計  | 対前年度減少額 |
|----------|--------|-----------|---------|---------|
| 昭和62年度首  | 46,339 | —         | 46,339  | —       |
| 昭和62年度末  | 42,997 | —         | 42,997  | 3,342   |
| 昭和63年度 " | 38,394 | —         | 38,394  | 4,603   |
| 平成元年度 "  | 35,979 | —         | 35,979  | 2,415   |
| 平成2年度 "  | 34,674 | —         | 34,674  | 1,305   |
| 平成3年度 "  | 33,566 | 90,651    | 124,217 | —       |
| 平成4年度 "  | 32,613 | 89,250    | 121,863 | 2,354   |
| 平成5年度 "  | 32,053 | 87,716    | 119,769 | 2,094   |
| 平成6年度 "  | 32,313 | 86,013    | 118,326 | 1,443   |
| 平成7年度 "  | 32,168 | 83,988    | 116,156 | 2,170   |

注 (1) 運輸省資料により作成

(2) J R 本州3社の合計である。

(3) 鉄道整備基金未払金とは、J R 本州3社が平成3年10月に新幹線鉄道保有機構から新幹線鉄道施設を買い取ったことにより発生した買取代金の未払金であって、新幹線鉄道保有機構の承継法人である鉄道整備基金に支払うこととなっているもの。

(4) 長期債務残高には、承継債務以外の長期債務を含む。

出典：平成8年運輸白書

## 2. JR 完全民営化に向けた取組み

### 2. 1 JR 会社法の一部改正（H13 白書）

JR 各社については、一般の民営鉄道会社とは異なり、国鉄改革の中で誕生したという経緯がある。例えば、国鉄改革において、国鉄の長期債務の大半を日本国有鉄道清算事業団に承継させた上で、国鉄の鉄道のネットワークを極力維持しつつ JR 各社とも健全な経営が行えるよう事業用資産の承継等を行ったほか、運賃、線路使用料等において JR 各社間の協力・連携体制が採られた等の経緯がある。こうした国鉄改革の趣旨に則った事業運営は、これまで JR 会社法(注 2)の枠組みの中で行われてきたが、JR 本州三社が純民間会社となった後も、国鉄改革が最終的に完了したと判断されるまでの間、引き続き行われる必要があると考えられた。

このような背景を踏まえ、JR 会社法の一部改正を行った。その内容は以下のとおりである。

(ア)JR 本州三社を特殊会社として規制している JR 会社法の適用対象から除外する。これにより、JR 本州三社の会社の財務、人事、事業計画等の面において一層自主的かつ責任のある経営体制を確立する。

(イ)国土交通大臣は、一定の事項について JR 本州三社が事業運営上配慮すべき指針を策定し、必要な場合に指導、助言等を行うことができることとする。この指針制度により、JR 本州三社が JR 会社法の適用対象から除外された後も、国鉄改革の趣旨に則った事業運営が行われるようにする。

## 2. 2 本州会社

### 2. 2. 1 JR 東日本・西日本・東海の上場（H5 白書）

清算事業団が保有する JR 株式については、元年 12 月 19 日の閣議決定において、清算事業団の債務の償還及び民営化という国鉄改革の趣旨に沿ってできる限り早期かつ効果的な処分を行うこととされたが、元年末を境に株価が急落し株式市況が低迷したため、当初目標とされた 3 年度には売却が開始できなかった。4 年度にも、準備を進めていた JR 東日本株式の売却が、経済対策閣僚会議より出された「総合経済対策」において、見送られることとされた。

しかし 5 年度に入って株式市況も落ち着いてきたことから、同年 10 月に JR 東日本株式の売却（発行済株式数 400 万株中 250 万株）・上場が実現した。続いて準備が進められた JR 西日本株式の売却は、株式市況が再び低迷したことに加え、阪神・淡路大震災のため同社の決算が上場基準を達成できなかったこともあり、8 年 10 月に売却（同 200 万株中 137 万株）・上場を達成した。翌 9 年 10 月には JR 東海株式の売却（同 224 万株中 135 万株）・上場が実施された。

### 2. 2. 2 JR 東日本・西日本・東海の完全民営化（H14 白書）

昭和 62 年 4 月の国鉄の分割・民営化により誕生した JR 各社については、累次の閣議決定により「できる限り早期に純民間会社とする」ことが求められていた。このうち JR 東日本、JR 東海及び JR 西日本の JR 本州三社については、発足後の安定的な経営状況や上場後の堅調な株価の推移等から、純民間会社とするための条件が整ったと言える状況に至ったことから、JR 会社法の一部改正により、平成 13 年 12 月、JR 会社法の適用対象から除外された。なお、適用対象からの除外にあたっては、JR 各社が一般の民営鉄道会社とは異なり国鉄改革の中で誕生したという経緯

を踏まえ、新たに指針制度を設け、当分の間、国鉄改革の趣旨を踏まえた事業運営を確保するための措置がとられた。

独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が保有する JR 本州三社の株式については、平成 14 年 6 月には JR 東日本株式の、16 年 3 月には JR 西日本株式の売却が完了した。

JR 東海の株式は、平成 17 年 7 月に 60 万株を売却しており、今後、株式市場の動向等を踏まえ、残株 28.6 万株(発行済み株式の約 12.8%)を売却する予定とされた。

## 2. 3 三島・貨物会社

### 2. 3. 1 JR 三島・貨物会社問題 (H8～30 白書)

JR 北海道、JR 四国、JR 九州及び JR 貨物については、地域の足の確保や環境負荷の小さい鉄道貨物輸送の推進等社会的に重要な役割を担っていることから、国は引き続き固定資産税の軽減措置等支援措置の延長により経営基盤の安定・強化を図っており、各社においても完全民営化に向けた増収努力や経費節減等の取組みを行った。

経営基盤強化のため、従来の固定資産税の軽減措置等に加え、平成 23 年度より、「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」に基づき、(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定からの資金を活用し、設備投資に対する助成や無利子貸付など、各社に対して経営自立に向けた必要な支援を実施した。

JR 貨物については、旅客会社からの線路使用料を追加費用分だけにする(いわゆるアボイダブルコスト原則)等の調整が図られているが、貨物輸送は旅客輸送以上に景気動向に左右されやすく、JR 北海道等にも増して経営基盤が不安定な現状にあった。

JR 北海道は、地域における人口減少やマイカー等の他の交通手段の発達により、路線によっては輸送人員が大きく減少し、鉄道の特性を発揮しづらい路線が増加している厳しい状況に置かれていた。国としても、北海道庁と連携しながら、関係者間の協議に参画し、地域における持続可能な交通体系の構築に向けた対応につき、検討していくこととした。

### 2. 3. 2 JR 九州の上場 (H27～28 白書)

JR 九州については、安定的な経営基盤が確立し、上場に向けた条件が整ったことから、完全民営化することとし、JR 九州を「旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律」の適用対象から除外するよう、「旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律の一部を改正する法律」が平成 27 年 6 月に成立した(28 年 4 月 1 日施行)。28 年 10 月には JR 九州が上場を果たした。

### 3. 国鉄の清算

#### 3. 1 事業団による国鉄清算

##### 3. 1. 1 国鉄長期債務等の処理 (S63~H11 白書)

###### (1) 基本方針

国鉄改革により事業団に帰属した国鉄長期債務は、約 16.4 兆円であり、日本鉄道建設公団(以下「鉄建公団という。 )の津軽海峡線等に係る債務、本州四国連絡橋公団の本四備讃線等に係る債務等や将来的に支払う年金負担等の費用も含めると、総額約 25.6 兆円(62 年度の国の一般会計予算約 54 兆円の約半分に相当する。 )の債務等を事業団において処理することとなった。

これらの債務等の処理については、63 年 1 月 26 日にその基本的な方針を閣議決定したが(「日本国有鉄道清算事業団の債務の償還等に関する基本方針について」),この閣議決定では、事業団が処理すべき長期債務等の予定額を明らかにした上で、①事業団において土地処分収入等の自主財源を充ててもなお残る長期債務等については最終的には国において処理するものとするが、当面は土地等の適切かつ効率的な処分を進め、自主財源の増大を図り、極力国民負担の軽減に努めること、②長期債務等の本格的処理のために必要な「新たな財源・措置」については、雇用対策、土地の処分等の見通しのおおよそつくと考えられる段階で歳入・歳出の全般的見直しとあわせて検討、決定するものとし、それまでの間は財政事情の許容する範囲内で必要な助成、資金繰りの円滑化等所要の措置を講ずることとされた。

###### (2) 土地の処分

事業団は、上述の償還基本方針に従い、地価問題にも配慮しつつ資産処分業務を進めている。土地の売却については、当初、62 年度 3,000 億円の売却収入を見込んでいたが、緊急土地対策要綱(62 年 10 月 16 日閣議決定)に従い地価の異常に高騰している地域においては入札を見合わせたこともあり、地方公共団体等に対する公用・公共用に供するための用地の売却等に努めたものの、約 1,329 億円の収入にとどまった。また、貨物ヤード跡地等の規模の大きな土地については、地域整備にも配慮し、土地利用に関する計画を策定することとしており、62 年 9 月及び 63 年 9 月に汐留等 51 地区について、計画の策定を事業団理事長の諮問機関として事業団に設置されている資産処分審議会に諮問した。資産処分審議会では地域ごとに全国 9 つの地域計画部会を設け、地方公共団体等の参加も得て審議を進めた。62 年 12 月に奈良地区、63 年 5 月に二条地区(京都府)、9 月に青森地区、12 月には桑園地区(北海道)及び大宮操車場地区(埼玉県)について答申がなされており、これらの地区については都市計画の手続を経て、基盤整備が進められた。さらに、土地処分を効果的に推進するため、事業団の土地の上に存する旅客会社等の線路や建物の移設、撤去工事も進めた。

また、地価高騰問題が国家的緊急課題となったことから、事業団は 62 年 9 月に「地価を顕在化させない土地の処分方法」について資産処分審議会に諮問を行い、63 年 5 月にはその基本的な考え方について答申がなされた。この中では、土地の処分方法として土地信託方式(土地を信託し、信託受益権を分割又は一括で処分する方法)、出資会社活用方式(賃貸、現物出資等により土地の権利を出資会社に移転し、将来出資会社の株式を売却する方法)、建物付土地売却方式(事業団用地に建築物を建設し、土地と建築物を共有持分権又は区分所有権として分割して売却する方法)等が示され、不動産の金融資産化という新しい考え方が注目を集めた。これを受けて事業団において具体化のための検討が鋭意進められたが、長期債務等の償還のためには、土地の早期処分が不可欠

であることから、今後の地価動向も見ながら土地を適切に処分することとされた。

以上のように事業団では資産処分業務を進め、自主財源の確保に努めたが、62年度の決算によれば、事業団の長期債務は、鉄建公団から津軽海峡線等に係る債務を承継したこと、土地処分収入が当初計画を下回ったこと等により、年度首の18.1兆円から年度末においては20.4兆円となった。

また、将来的に支払う年金負担等の費用を含めた要処理債務額は、62年度における利払い等の費用を自主財源等によってまかなえなかったこと等のために25.6兆円(62年度首現在価格)から、26.2兆円(63年度首現在価格)となった。

平成元年6月以降は、地価の高騰が沈静化してきたことを受けて、一般競争入札に付されていた条件が順次撤廃される一方、建物提案方式等の購入者のニーズに合わせた多様な処分方法が取り入れられた。

#### (a) 一般競争入札の拡大

事業団の土地の処分に当たっては、公正さの確保及び国民負担軽減の観点から、一般競争入札によることが原則とされているが、昭和62年頃から平成3年頃までの地価の異常な高騰を受けて、地価対策への配慮から、「緊急土地対策要綱」(昭和62年10月閣議決定)等により、市街地等において一般競争入札を見合わせざるを得ない状況となった。その後の地価の沈静化の中で債務の早期かつ適切な償還を図るため、平成3年11月に地価に悪影響を与えない手法として、上限価格付競争入札を導入するとともに、4年11月には大規模用地にも上限価格付競争入札を拡大した。

今後とも、地価対策に配慮しつつ関係行政機関とも協議を進め、事業団の用地処分を推進するためさらに入札の拡大を図っていくこととした。

#### (b) 随意契約による処分の推進

一般競争入札以外の方法として、地方公共団体等が公的用途に供する場合は随意契約によることができるが、3年10月に随意契約対象者に民間の公益事業者を加えるなど随意契約の要件緩和を行った。また、4年8月の「総合経済対策」において、地方公共団体による公共用地の先行取得の促進を図るため、事業団用地等の先行取得に対する利子負担軽減措置が講じられ、これを受けて4年9月に事業団では将来公共用途に利用することが確実であれば、当面、具体的利用計画を問わない等地方公共団体等に対する随意契約要件の緩和を再度行った。さらに、5年4月公有地の拡大の推進に関する法律施行令の改正により、地方公共団体による用地先行取得の中核機関である土地開発公社が行い得る土地の造成事業として、新たに「事業所、店舗等の用に供する土地の造成事業」が追加されたことから、いわゆる商業・業務用地として事業団用地を売却することが可能となった。

#### (c) 地価不顕在化手法の活用

地価高騰問題が緊急課題となったことから、事業団は昭和62年9月に「地価を顕在化させない処分方法」について、事業団の資産処分審議会に諮問を行い、63年5月にその基本的な考え方について答申がなされた。

このうち、土地信託方式については、平成3年度から渋谷等3箇所では信託受益権の販売を実施した。また、建物付土地売却方式については、3年度から津田沼電車区等6箇所を実施した。

次に、出資会社活用方式については、不動産の共有持分権に変換することについての予約権が



付いたローン契約により債務の早期償還を行う方式（不動産変換ローン方式）を２年度から新宿南等４箇所を実施した。この方式については、投資家のニーズに的確に対応するためその運用の弾力化を図るとともに、５年１月から日本開発銀行による不動産変換ローン投資家に対する低利融資制度が創設された。

また、汐留等の大規模用地において、不動産の金融資産化を行い、これにより土地の売却処分と同様の効果がある資金調達を早期に行う方式（株式変換予約権付事業団債方式）については、汐留地区の不動産開発事業の主体となる事業団の１００％出資会社を４年１０月に設立したところであるが、今後、その早期実施に向け、関係機関との調整等所要の措置を引き続き講じることとしている。

運輸省では、このほか、省全体による支援体制を確立するとともに、各地方ブロックにおける関係自治体、地方運輸局及び事業団から構成される連絡会議等の場を活用しつつ、今後ともあらゆる手段を講じて土地処分を推進し、９年度までに事業団用地の実質的な処分を終了することとした。

しかし、バブル経済が崩壊して景気が後退に向かったこと、地価も３年を頂点に下落に転じたこと等から土地市況は低迷し、清算事業団用地の売却は思い通りには進まなかった。

しかしながら、８年度の汐留、品川等に続いて９年度には旧国鉄本社等の大型物件が売却され、主な清算事業団用地についてはほぼ実質的な処分を終えた。

こうして清算事業団は、昭和６２年度から平成９年度までの１１年間に、土地の総面積約９，２００haのうち約８４％に当たる約７，８００haを売却し、６．５兆円の収入を上げた。

### （３）JR株式等の処分

清算事業団は、これまでに保有していたJR７社株式９１９万株のうち本州３社株式５２２万株を売却し、２．０兆円の収入を上げた。

また、帝都高速度交通営団への出資持分は、昭和６２年度から平成２年度にかけて政府に譲渡され、計１．０兆円の債務の処理に充てられた。

## ３．１．２ 事業団職員の再就職対策（S63～H11 白書）

### （１）国鉄等職員の再就職対策

国鉄等職員の再就職の促進は、国鉄改革の最重要課題の一つである。このため、政府としても、日本国有鉄道退職希望職員及び日本国有鉄道清算事業団職員の再就職の促進に関する特別措置法（以下「再就職促進法」という。）等に基づき、公的部門をはじめ各分野の協力の下に対策を進めた結果、再就職先未定のまま事業団に移行した職員数は、当初の見込みを下回り、雇用情勢の厳しい北海道及び九州地域を中心に７，６２８人となり、これらの職員の再就職の促進が重要な課題となった。

### （２）再就職の現状

事業団職員の再就職の促進を図るため、政府は、６２年６月５日に再就職促進法に基づき「日本国有鉄道清算事業団職員の再就職促進基本計画について」を閣議決定した。この閣議決定においては、再就職を必要とする事業団職員に対して各分野における再就職の機会の確保、事業団等における教育訓練等の再就職の援助等の再就職対策を進めることにより、事業団移行後３年以内にすべ

ての事業団職員の再就職が達成されるように努めることとされた。

この再就職促進基本計画に沿って再就職対策が進められ、公的部門等に採用内定している者の採用が着実に進む一方、再就職先未定者も63年11月1日現在で4,292人まで減少した。平成元年11月1日現在で2,218人まで減少した。

その後2年4月1日限り再就職促進法が失効することとなるので、これまでに講じてきた施策を更に一層きめ細かく実施することとした。

### 3. 1. 3 日本鉄道共済年金問題（S63～H9 白書）

#### （1）鉄道共済年金問題懇談会

日本鉄道共済年金は、現役組合員数の減少、年金受給者数の増加等により極めて厳しい財政状況にあるが、この問題については、61年8月以降大蔵大臣、運輸大臣、年金問題担当大臣及び内閣官房長官の4大臣で構成する「日本鉄道共済年金問題に関する閣僚懇談会」において対策の検討を進め、64年度までの対策については、62年3月に、現在事業団が負担している過去の追加費用の見直し及び日本鉄道共済年金の積立金の充当により対応していくことが決定され、所要の措置が講じられた。

大幅な財政赤字が見込まれる平成2年度以降の対策については、大蔵大臣、運輸大臣、年金問題担当大臣及び内閣官房長官の4大臣で構成する「日本鉄道共済年金問題に関する閣僚懇談会」において、昭和63年10月に提出された各界の有識者からなる「鉄道共済年金問題懇談会」（大来佐武郎座長）の報告書の趣旨を最大限尊重しつつ鋭意検討を行い、平成元年2月に、年金給付の見直し、保険料率の引上げ、JR・事業団の特別負担など日本鉄道共済年金の自助努力等の措置を講ずることとし、3月に所要の法律案が国会に提出された。

一方、本問題とは別に、「公的年金制度に関する関係閣僚懇談会」の指示の下に関係省庁間で、公的年金一元化へ向けての「地ならし」措置について検討が進められてきたが、元年2月に、被用者年金制度間の費用負担の調整措置を2年度から実施する旨が合意され、4月にこの措置に関する法律案が国会に提出された。

#### （2）公的年金一元化

国鉄改革においては、鉄道の経営形態についてはJRは国鉄との連続性を有さずに新たに発足したが、その職員の年金については共済制度を維持・継続することとされた。

しかし鉄道共済は、国鉄時代の昭和50年代以降、国鉄合理化の影響等もあって組合員が減少する一方で受給者は増加し、収支が著しく悪化し、財政的に破綻をきたすことが明白となった。このため鉄道共済では、掛金の引上げ、給付水準の抑制を行う一方で、平成2年度から8年度にわたり、関係事業主である清算事業団は国鉄時代の積立不足分として総額7,000億円の法定特別負担を行うとともに、JR各社は任意に同1,540億円の特別負担を行うこととなった。しかし、これでは年金支払を賄うことができないことから、厚生年金や他の共済組合といった他の被用者年金制度から支援（昭和60年度から平成8年度まで総額9,200億円（9年度決算見込み））を受けてきた。

9年4月、公的年金一元化の一環で、鉄道共済を含む旧3公社の共済組合の年金制度が厚生年金に統合されることとなり、この際、鉄道共済については、その組合員であった者の将来の年金給付の原資として1兆2,100億円を厚生年金に納付することとなった（いわゆる厚生年金移

換金)。しかし、鉄道共済において納付可能な積立金が2,700億円にとどまったため、不足額9,400億円を鉄道共済の関係事業主間で負担することとなり、このうち昭和61年度以前の組合員期間を基に按分計算される7,700億円については国鉄の移行体である清算事業団が、62年度以降の組合員期間を基に按分計算される1,700億円についてはJR等が負担することとされた。

### 3. 1. 4 国による財政支援 (S62~H10 白書)

国は、清算事業団に対して、債務の累増を防止するための様々な財政支援措置を講じた。

62年度から平成9年度まで、清算事業団に対して総額1.6兆円にのぼる国庫補助金を交付した。

また2年度には、清算事業団の保有する帝都高速度交通営団への出資持分の政府に対する一括譲渡と引き替えに当該出資持分の評価額0.9兆円相当の有利子債務を政府が承継することとした。

さらに9年度には、清算事業団の同年度における借入予定額3.0兆円と同額の有利子債務を無利子化した。

なお、国鉄改革直前の昭和61年度末に、5.1兆円の有利子債務が無利子化されている。

以上のように、清算事業団は、62年度から平成9年度までの11年間に、自主財源等によって総額14.4兆円の収入をあげた。しかし、この間の清算事業団の利払い等の支出は総額15.8兆円にのぼり、収入を1.4兆円上回った。これに9年度首に負った厚生年金移換金負担0.8兆円を加え、62年度首には25.5兆円であった清算事業団の債務は、平成10年度首には27.7兆円に増大した。

しかしながら、一方で清算事業団に残る資産は縮小し、清算事業団が資産処分収入等によって毎年の金利及び年金等の負担を賄いつつ債務の償還等を行うという従来のスキームはもはや破綻していると言わざるを得ない状況になった。このため清算事業団の債務の処理方策の策定・早期実施は、国鉄改革の総仕上げのためにも、もはや先送りが許されず避けては通れない緊急課題とされた。

### 3. 2 鉄運機構による国鉄清算

#### 3. 2. 1 債務等処理法案 (H10 白書)

##### (1) 与党各党等での検討

8年12月25日の閣議決定で「平成10年度より、国鉄長期債務等の本格的処理を実施すること」、「このため、その具体的処理方策の検討を進め、平成9年中にその成案を得る」とされた。併せて、処理方策を検討する間の債務の増加を防止するため、清算事業団の有利子債務の無利子化等により金利負担の軽減を図ることとされた。

これと前後して、国鉄長期債務の処理のための具体的方策の検討が与党内で始まった。自由民主党では8年11月に国鉄長期債務問題特別委員会が設置され、処理方策として考えられる様々な選択肢について検討がなされ9年6月に「国鉄長期債務の本格的な処理に関する検討状況についての中間的な整理」が取りまとめられた。また社会民主党でも9年2月に「国鉄長期債務問題等対策プロジェクト」が設置されて同様に検討を進め、7月に「国鉄長期債務問題等の処理につ

いての社会民主党の考え方（中間整理）」が取りまとめられた。

また政府においては、９年６月３日に閣議決定を行い、国鉄長期債務の処理については「将来世代へ負担を先送りするという形での安易な処理を回避するため、」以下のような「あらゆる方策につき個別具体的に検討を行う」こととされた。

- 自主財源による債務償還
- 財投資金の繰上償還あるいは金利減免
- 相続税軽減等の特典を付けた無利子国債の発行
- 歳出全般の大胆な見直し
- 交通機関利用者全体の負担
- JR による負担
- 鉄道利用税等の形による JR 利用者の負担
- 揮発油税等道路財源の活用
- 事業団債務の一般会計への付け替え
- 増税による国民負担

## （２） 財政構造改革会議での検討

９年９月には、政府・与党で構成される財政構造改革会議において、国鉄長期債務の処理の問題を同会議の企画委員会の場で検討することが決定され、１０月から処理方策の検討が始められた。

企画委員会では、関係省庁の説明、有識者の意見、JR 各社の意見等を聴取しつつ、具体的な処理方策の検討が精力的に進められた。検討の対象に上がった選択肢のうち主要なものについては、少人数のワーキンググループが設置されて特に精力的な検討が行われた。そしてこれらのワーキンググループの検討結果の報告を受けてさらに議論が重ねられ、１２月１７日に財政構造改革会議において「国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理のための具体的方策」が決定された。

この決定を受けて、政府では、１２月２５日に「政府としては、これ（財政構造改革会議決定）に基づき、平成１０年度より国鉄長期債務等の処理の実現を図るものとし、このための所要の法律案を次期通常国会に提出する等必要な措置をとることとする」旨の閣議決定を行った。

## （３） 関連法令の整備と処理方策の実施

政府はこの処理方策を実施するために、１０年２月２０日、「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律案」（以下「債務等処理法案」という。）及び「一般会計における債務の承継等に伴い必要な財源の確保に係る特別措置に関する法律案」を国会に提出した。

債務等処理法案については衆議院において JR 等の負担額を２分の１とする等の修正が加えられ、両法案は１０年１０月１５日に参議院本会議において可決され、成立した。

### （ア） 「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」の概要

#### （α） 清算事業団の有利子債務の処理

政府は、法律の施行の日（１０年１０月２２日）に、清算事業団の有利子債務（１０年度首 １５．２兆円）を一般会計において承継する。このうち財政投融资資金による貸付金及び引受債（１０年度首計 ８．１兆円）については、１０年度末までに全額償還を行う。

(b) 清算事業団の無利子債務の処理

政府は、法律の公布の日（１０年１０月１９日）に、清算事業団の政府に対する無利子債務（１０年度首８．３兆円）を免除する。

(c) 清算事業団の年金等の負担の処理

○ 国鉄改革により清算事業団の負担とされた年金等負担金（３．５兆円）は、日本鉄道建設公団（以下「鉄道公団」という。）が負担する。

○ 鉄道共済の厚生年金への統合のため清算事業団の負担とされた厚生年金移換金負担（７，７００億円）については、国鉄改革により JR 等の社員となった者の分の２分の１（１，８００億円：政府案の２分の１）は JR 等が、それ以外は鉄道公団が負担する。

(d) 鉄道公団は、特例業務として、(c)により負担する年金等の支払、その支払のため清算事業団から承継する残った土地・株式等の資産の処分等の業務を行う。

(e) 清算事業団は、法律の施行の日（１０年１０月２２日）に解散する。

(イ) 「一般会計における債務の承継等に伴い必要な財源の確保に係る特別措置に関する法律」の概要

(a) 郵便貯金特別会計からの特別繰入れ

１０年度から１４年度まで、郵便貯金特別会計から年間２，０００億円を限り、一般会計へ特別繰入れを行う。

(b) たばこ特別税の創設

たばこ特別税を創設し、その収入を国債整理基金特別会計の歳入とする。

こうして、１０年１０月２２日より、国鉄長期債務の処理が実施されることとなり、清算事業団は残った資産、資産処分業務及び年金の支払業務を鉄道公団に引き継ぎ、同日をもって１１年６月あまりの歴史に幕を閉じることとなった。