

<目 次>

【前史】

明治時代

1. 鉄道開業とその後の鉄道網の伸長
2. 鉄道国有化

大正時代

1. 鉄道網の整備
2. 鉄道技術の向上

昭和初期

1. 鉄道網の整備等
2. 昭和恐慌下の鉄道経営

戦時下

1. 戦時鉄道輸送力の整備
2. 陸上交通事業調整法の制定と帝都高速度交通営団の成立

【昭和20年代】

戦後の混乱と鉄道輸送

1. 国有鉄道の疲弊と復興
2. 民営鉄道の疲弊と復興

公共企業体としての国鉄の成立

1. 国有鉄道組織改編の動機
2. 公共企業体としての発足
3. 日本国有鉄道法の制定

経済復興と鉄道

1. 人員整理と労働運動
2. 鉄道経営の悪化

【昭和30年代】

輸送力の増強

1. 国鉄の輸送力増強計画
2. 民鉄の輸送力増強

踏切事故防止対策

鉄道車両・信号保安機器工業

1. 鉄道車両・信号保安機器工業の発展
2. 鉄道車両の輸出

3. 海外技術協力

【昭和40年代】

国土の均衡ある発展と鉄道網の整備

1. 全国的な鉄道網の整備
2. 大都市交通対策
3. 鋼索鉄道、策動の整備

鉄道経営の悪化

1. 国鉄財政再建問題
2. 地方中小民鉄対策

環境・事故防止対策

1. 新幹線騒音対策
2. 踏切事故防止対策
3. その他の事故防止対策

鉄道車両・信号保安機器工業

【昭和50年代】

国鉄の経営悪化と再建計画の失敗

1. 旅客及び貨物の輸送量の低迷
2. 経営状況の悪化
3. 4次にあたる再建計画とその失敗

臨調答申及び国鉄再建監理委員会の発足

1. 臨調答申
2. 国鉄再建監理委員会の発足

幹線鉄道の整備

1. 新幹線鉄道の整備
2. 在来幹線鉄道の整備
3. 貨物輸送の改善

新幹線騒音・振動問題への対処と環境影響評価の実施

1. 新幹線騒音・振動問題への対処
2. 環境影響評価の実施

都市鉄道の整備

1. 輸送力増強計画
2. 都市鉄道整備に対する助成制度と地下鉄網の整備
3. 自転車等駐車場対策

技術開発

1. 超電導磁気浮上式鉄道
2. 常電導磁気浮上式鉄道

3. その他の開発

【昭和60年代と平成時代】

国鉄改革の実施

1. 国鉄再建監理委員会の「国鉄改革に関する意見」
2. 国鉄改革関連8法案の成立と国鉄改革の実施

国鉄改革の意義とその後の推移

1. 改革の効果
2. 清算事業団の債務の処理
3. JR各社の民営化の進展

鉄道を取り巻く環境と鉄道行政の方向

1. 鉄道局発足
2. 今後の鉄道整備のあり方の検討
3. 今後の鉄道技術開発のあり方の検討
4. 需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等の検討
5. 今後の鉄道技術行政の展開
6. 鉄道分野での国際協力の推進
7. 「鉄道の日」の取組み

幹線鉄道の整備

1. 青函トンネルと本州四国連絡橋による列島の連結
2. 東北新幹線の上野・東京乗入れ
3. 鉄道整備基金の発足と運輸施設整備事業団への統合
4. 整備新幹線の整備推進

都市鉄道の整備

1. 三大都市圏における鉄道網の計画的整備
2. 都市鉄道整備の推進のための財政措置
3. 都市鉄道の整備の推進のための法的措置
4. 営団の民営化に向けた取組み

鉄道の安全・防災対策

1. 重大事故の教訓と再発防止対策
2. 鉄道係員の資質向上への取組み
3. 阪神・淡路大震災による鉄道の被害と対策
4. 地下鉄サリン事件の発生と対応
5. 自然災害対策への取組み

さらなる鉄道輸送サービスの充実

1. 旅客鉄道運賃の設定方式の改善
2. 需給調整規制廃止後の利用者利便・安全等の確保
3. 技術開発等

【運輸省五十年史、序編（前史）第2部 陸運・観光行政 第1章 鉄道行政】から

I. 概観

我が国の鉄道は、明治5年の新橋・横浜間の開通を第一歩として、明治末期までに、ほぼ全国の幹線網が完成されるに至った。この間、14年に発足した日本鉄道会社を始めとした私設鉄道も多数建設され、20年代には私設鉄道建設ブームが訪れることとなったが、25年に設立した鉄道敷設法により、鉄道建設は官設を建前とし、長期的展望にたって、これを推進する方針が確立し、さらに、日露戦争後、39年の鉄道国有法により私設鉄道の買収が実施され、明治末期においては全国の鉄道の9割余を官設鉄道が占めることとなった。

大正期に入り、第一次世界大戦を契機とする我が国経済の飛躍的な発展に伴い、鉄道事業も急成長をとり、9年には、鉄道省を設置して総合的な鉄道行政を掌ることとなった。また、この時期には自動連結器及び空気ブレーキの採用をはじめとして、鉄道車両の国産化及び長大トンネルの建設等が図られ、鉄道技術も国際的水準に達した。

続いて、昭和期に入ると、自動車の普及を背景として、鉄道建設のみならず、特急の運行をはじめとしたサービスの改善に力が注がれる一方、都市化の進展に伴い郊外電車網が整備され、その初期にはほぼ郊外電車網の基礎が完成した。しかし、日華事変を契機として鉄道輸送も戦時体制に組み込まれることとなり、国有鉄道では13年の輸送力拡充4か年計画により輸送力の増強を図る一方、同年に成立した陸上交通事業調整法により、民営鉄道の企業合同が実施され、東京地区4社の地下鉄は帝都高速度交通営団に統合された。

II. 明治時代

1. 鉄道開業とその後の鉄道網の伸長

明治2年11月、東京と京都を結ぶ幹線と、東京・横浜間、京都・神戸間及び琵琶湖畔から敦賀までの三支線、計四路線の鉄道を建設するという政府決定がなされた。これが、我が国における鉄道建設計画の最初である。

新政府は、政治制度の全国的統一、軍事力の強化及び近代諸産業の育成等いわゆる富国強兵、殖産興業政策を推進するため、その媒介となる近代的輸送機構の確立を急務とし、この意味で鉄道は陸運における重要な輸送手段としての役割を担わされたのであったが、その建設に当たっては資金の調達及び技術の導入等解決すべき問題が山積していた。このため、イギリスに資金及び資材の調達並びに技術者の雇用等を一任することで鉄道建設に着手せざるを得ない状態であったが、計画の主体性はあくまで日本政府の手にとどめていたことは特に注目される。この敷設工事は、沿線住民の反対や、当時の陸上交通の主力であった馬子及び車曳きの妨害並びに郡部の抵抗等、幾多の困難に遭いながらも、イギリスの鉄道開業に遅れること47年、アメリカの鉄道に遅れること42年後の明治5年9月に完成し、同月12日、我が国最初の鉄道が新橋・横浜間に開通した。この開通に合わせて、運送条件及び鉄道敷地内の秩序保持のための規則等鉄道営業に関する基本法規として、鉄道略則（同年2月公布）と鉄道犯罪罰例（同年5月公布）が制定された。しかし、その後、西南戦争等の国内の混乱による財政上の問題から次の京都・神戸間の開通（10年2月）をもって鉄道建設は停滞し、政府決定から20年後の22年7月、東

海道線の全線開通により、ようやく予定線の全部が完成するに至った。

この間、我が国最初の私設鉄道で上野・青森間の鉄道敷設を目的とする日本鉄道会社が14年に設立された。当時、政府は、維新以来の国事多端から極度の財政ひっ迫状態に陥り、鉄道建設資金に事欠くありさまで、民間資本による鉄道建設に積極的となっていたところ、たまたま、家禄に代わった秩禄公債をより有利な投資に転換しようとして望んでいた旧大名華族等を中心に日本鉄道会社創立の計画がたてられた。そこで、政府は、進んでこの計画を支持し、土地の収用、工事の代行及び一定の利益配当の保証等につき、極めて手厚い保護と援助を与えることを約して、この会社を設立させた。もっとも、これらの保護や援助の代償として、日本鉄道会社は、官吏や軍人に対する運賃半額割引、非常事変に際しての政府の自由使用、50年経過後の政府の買上権の留保等の義務を負わされた。

建設は、はかどり16年7月には上野・熊谷間の工事が完成し、営業が開始されたが、翌年度の決算において、この区間の営業益金が建設費の1割以上に上ることが報告され、鉄道投資の有利性が認識されたことに伴い、その後の建設工事は順調に進み、24年9月には、上野・青森間の全通をみるに至った。

この日本鉄道会社の順調な発展に刺激されて、20年代には私設鉄道ブームが訪れ、25年までには、全国各地に50社近い私設鉄道が発足した。政府は、幹線に当たる山陽、九州及び北海道炭礦の各社に対し補助金を交付して、その育成に努めた。そして、23年度には、官設鉄道の延長キロ886キロメートルに対し、私設鉄道の延長キロは1,366キロメートルにも達し、私設鉄道は、官設鉄道の延長キロを超えるまでに成長した。

また、都市交通機関として公共道路上に軌道を敷設する軌道業のはじまりとして、15年6月に新橋・日本橋間に東京馬車鉄道が開業した。その後、23年以降人車軌道が加わり、28年には、電気動力を用いた軌道として京都電気軌道が開業した。蒸気鉄道の場合は、イギリスでの実用化から約半世紀たって、ようやく我が国に導入されたのに対し、この電気軌道の場合は欧米とほとんど同時に日本に採用されたのであった。軌道業は、日露戦争後の電気事業の進歩につれて著しい発展をみるに至り、明治末には、電気41、蒸気6、ガソリン1、馬力41、人力13、計102事業者が営業を行うこととなった。

この間、このような私設鉄道の隆盛に合わせて我が国最初の私設鉄道規制法として、一般の鉄道に適用される私設鉄道条例（明治20年5月公布）及び馬車鉄道等の軌道に適用される軌道条例（同23年8月公布）が制定された。

このような鉄道の発展は、旅客貨物の大量、迅速かつ安価な輸送を可能とすることによって従前の原始的な交通事情を一変させ、日本経済近代化の基礎を築いた。特に地租負担や新商品経済の侵入に耐えられないで土地を離れた農民や没落士族階級の移動を可能とし、反面で近代産業が必要とする労働者の雇用を容易とした点は、この期の鉄道の役割として重要なものであった。

一方、鉄道は、経済発展の根幹であるから、その敷設は、経済の好不況に左右されることなく国自らが計画的にしかも責任をもって推進すべとの観点から25年6月に鉄道敷設法が公布された。同法の主要な内容は、「政府ハ帝国ニ必要ナル鉄道ヲ完成スル為漸次予定線ノ線路ヲ調査シ及敷設ス」という目的に立って、①国民経済上又は軍事上必要な幹線として33路線を建設予定線とすること。②敷設の財源として6,000万円を限度に漸次公債を募集すること。③工事の着工順序等は鉄道会議の諮詢を要すること、3点であった。この鉄道敷設法の公布により、鉄道建設の具体的計画及びその建設主体が明確となり、以後、鉄道事業は著しい発展を遂げることとなり、26年度には官私合わせて約3,219キ

ロメートルであった鉄道路線は、39年度には8,047キロメートルに達した。この間、創設期の鉄道略則、鉄道犯罪罰例等に代わって、33年3月には、鉄道営業全般について規定する基本的な法律である鉄道営業法が公布され、運賃制度の面でも客貨の誘致と増収を目的として、32年に遠距離通減制が採用されることとなり、鉄道法令・制度の整備が図られた。

2. 鉄道国有化

軍部は、日清戦争前後から、軍事輸送のための輸送力増強を図る必要性から、鉄道の国有化による線路系統の整備統一を主張していた。

また、財界においても、日清戦争前後からの軽工業を中心とする産業革命の進行に伴い、流通促進と国内市場拡大を図るために、鉄道網の整備を要求していたが、30年代に入って不況が押しよせると、営業不振に陥った私設鉄道の国による買上を主張するようになった。

このような内外の要望を踏まえ、政府としても鉄道の国有化は、交通政策面においては、①運輸の疎通、②運賃の低減、③設備の整備の利益があり、鉄道経営面においては、運営費、設備投資等の節減効果が生じ、これによって国民経済的には、①鉄道財政収入を確保することによる日露戦争後財政の救済、②産業貿易の促進、③外国人の鉄道支配の防止、に資するものであると判断して、鉄道国有法を39年に帝国議会に提出した。同法案は、買収会社数32を17とする等の修正があり、議決までには相当の混乱があったが、同年3月成立、公布をみるに至った。

私鉄の買収は、39年から40年にかけて行われ、日本、北海道炭礦、甲武、山陽、九州等主要私鉄17社、総路線延長4,800キロメートル、車両数2.5万余両が国有化され、これにより官設鉄道は、全国鉄道の総延長キロの9割余を占めることとなった。政府は、買収資金として5分利公債4.8億円を発行し、被買収会社に交付したが、この交付額は、買収時の私鉄の払込資本総額の約2倍に当たり、私鉄側に極めて有利な買収価格であった。この結果、民間資金は著しく潤沢となり、その後の企業のぼっ興がこれにより促進された。

Ⅲ. 大正時代

1. 鉄道網の整備

大正3年にぼっ発した第一次世界大戦により我が国の経済は、飛躍的な発展を遂げるとともに、重化学工業の比重が増大した。このような状況の下で陸運市場も拡大を続けた。鉄道施設についても、8年度末には、国有鉄道の総営業キロは9,982キロメートル、地方鉄道は3,227キロメートルに達した。また、鉄道建設については、それまでは明治25年6月に制定された鉄道敷設法及び同29年5月に制定された北海道鉄道敷設法に基づいて進められてきたが、このころには、既定の幹線に係る予定線はほぼ完成されており、さらに幹線の強化として、大正2年8月東海道本線の複線工事も完成した。

政府は、長期的な展望に基づいて第2次鉄道網建設計画として鉄道敷設法の改正を企画し、11年4月に改正鉄道敷設法が公布された。今回新たにとりあげられた予定線のほとんどは、幹線と幹線とを結ぶ地方開発のための支線網であり、149路線、総延長10,218キロメートルに及ぶものであった。このように多くの地方支線が計画されたのは、限りある予算の中で幹線の改良よりも地方開発のための新線建設を重視した原内閣を中心とする政友会の「建主改従政策」に基づくものであった。

これに対して、幹線の改良を進めなければ、近い将来、幹線輸送は行き詰まり、経済性の低いローカ

ル線の建設は、国有鉄道の経営を窮地に陥れることになるので、幹線や大都市の鉄道の改良に力を入れるべきであるという「改主建従政策」をとったのは、憲政会、民政党であった。この二つの鉄道政策は、その後、政権の交替ごとに揺れ動くこととなった。

この間、膨大な鉄道事業を運営し、かつ総合的、能率的な鉄道行政体制の確立するために9年5月、鉄道省が設置された。

一方、鉄道国有化以後、ほとんど有名無実となった私設鉄道法に代えて制定された簡易設計の私設鉄道を認めて、これを助成する軽便鉄道法（明治43年4月公布）及び軽便鉄道補助法（44年3月公布）によって地方においては短距離の鉄道の普及がめざましかったが、この法律では規模の大きな民間会社に対しては、十分な監督が出来なかったため、従来の私設鉄道法と軽便鉄道法を折衷した地方鉄道法が大正8年4月に公布され、同時に軽便鉄道補助法は地方鉄道補助法と改められた。また、軌道事業の発展に対応して軌道条例に代わる軌道法が10年4月に公布されるに至った。

2. 鉄道技術の向上

この時期には、鉄道自体の技術も著しく進歩し国際的水準に達した。

大正8年には、電気機関車が国産化されたのをはじめとして、同年に生産された大型蒸気機関車18900形（のちのC51形）は、当時の狭軌鉄道では速度・牽引力において世界最大級のものであった。

さらに、8年には、国有鉄道の全車両に空気ブレーキを採用することを決定し、11年より取替工事に着手するとともに、14年には、世界の注目を浴びた自動連結器の取替が実施された。これは、同年7月を期して国有鉄道の全車両について全国一斉に取替工事を行うというもので、取替車両数は6万3千両余りにも上る大掛かりなものであった。

また、8年より幹線、急勾配区間及びトンネル区間の電化が図られることとなった。このような機関車の大型化、空気ブレーキ、自動連結器の採用、電化計画の推進により、幹線鉄道の高速化と輸送力の増強が図られたが、さらに、信号装置や連動装置等の自動化も進められ、より一層の大量輸送と安全の確保が可能となった。

土木技術、特にトンネル及び橋梁の技術進歩もめざましいものがあつた。9年以降、この時期には清水（9,720メートル）及び丹那（7,804メートル）等多くの長大トンネルが掘削されるとともに、橋梁についても世界の最新技術を導入して近代的橋梁が数多く整備された。

IV. 昭和初期

1. 鉄道網の整備等

我が国の幹線鉄道網は、鉄道敷設法に基づき着々と整備され大正8年度に至るまでに概ね全国の幹線の形態が整えられたが、宗谷本線、羽越本線、山陰本線及び日豊本線等には一部未完成の区間が残っており、引き続きその建設が図られ、8年度末における国有鉄道の開業路線の延長は約9,982キロメートルであったが、これが昭和11年度末には約17,422キロメートルに伸び約2倍近い発展を示した。

北海道では、3年に北海道縦貫鉄道が完成した。

本州では、8年に京都と幡生とを結ぶ山陰本線全線が開通し、これによって東海道本線を中心として、東北・奥羽・羽越・信越・北陸・山陽・山陰の各本線が米原及び京都を接点として本州を「横8の字」

形に一周する大幹線が完成した。

四国においては、土讃本線が10年に、予讃本線が11年に完成した。

九州にあつては、2年に八代・水俣間が開通して鹿児島本線が完成した。

これら鉄道網の進展と合わせて、既設線における輸送力増強のための線路の改良、増設、停車場の拡張等諸施設の改良工事が行われたが、中でも顕著なものは電化工事であった。大正3年には東海道本線東京・国府津間、昭和5年、中央線八王子・甲府間が電化される等電化区間は大正9年度の103キロメートルから、昭和11年度末には612キロメートルと伸びた。

また、設備・車両・技術の著しい進歩と充実を背景として、サービスの改善にも力を入れ、5年10月には超特急「燕」が運転を開始した。「燕」号は、停車駅を横浜、名古屋、京都及び三宮等の駅に限定し、スピードアップを図った結果、東京・神戸間を9時間、東京・大阪間を8時間20分で結び、従来の所要時間を2時間以上も短縮した。その他、車両の改善も進み、回転式座席、コンパートメント、冷房装置及び半鋼製客車等が作成・使用され、また、寝台列車の大衆化と各路線への拡大等、その後におけるサービスの基礎が築かれた。

一方、都市周辺部の人口の急激な増加に伴い、都市周辺部と都心部を結ぶ高速通勤輸送手段の役割が増大したため、電化・高架化により輸送力が増強され、国有鉄道においては東京及び大阪における大都市近郊区間の輸送人員は、8年には総旅客輸送人員の5割を超えるに至った。

また、民営鉄道においても、高速性、機動性を有する電気鉄道が飛躍的発展を遂げた。当時、新興事業として発展段階にあつた配電事業を兼業して電気鉄道路線の開拓と電化を進める事業者が多く、東京及び大阪等の大都市の大手民鉄は、大正期から昭和初期にかけてほとんど電化され、この時期に郊外電気鉄道網の基礎が完成した。

さらに、都市内の輸送需要に対処するため、2年12月、浅草・上野間に東京地下鉄道による日本最初の地下鉄が開通した。

2. 昭和恐慌下の鉄道経営

第一次大戦終了とともに、我が国経済界は反動不況におそわれ、容易に立ち直りを見せず、関東大震災の後、金融恐慌さらに世界恐慌へと突入したが、鉄道のみは好調の一途をたどり昭和初期に至るまで運輸成績は、毎年上昇した。しかし、昭和3年をピークとして、4年以降は一転して不況に陥った。恐慌による企業の倒産、生産の縮小及び失業者の増大等により貨客は減少し、さらに、輸送機関相互間の競争が激化し、特に、鉄道は大正12年の関東大震災以来長足の進歩をとげた自動車の進出によって、その輸送量が減少するに至った。

貨客の減少は、直接営業収入に大きな影響を及ぼし、国有鉄道は昭和3年を頂点として、6年まで毎年減少し、収益率も3年の7.3%から7年には4.5%と著しく低下した。これに対して国有鉄道は、①人員の整理を行うとともに、新規採用を取りやめる、②改良費の大幅削減を図る、③一般自動車の進出に対して省営自動車を拡充する、④積極的に貨客に出荷誘致を図り、運賃割引政策を採用する、等の対策を講じ、運輸成績の回復を図った。

特に、自動車の進出による影響を最も受けやすい立場にあつた民営鉄道も、この恐慌によってさらに大きな打撃を被ったことは言うまでもなく、利益率は低下し、配当どころか借入金の利払いにさえ差し支えるという事態に陥るものも続出した。不況の影響は、インフレーション政策が具体化された7年以

降好転に向かったが、自動車の影響はますます激しく、独占を失って廃業の余儀なきに至るものさえ出てきた。

このような苦境を打開するため、民営鉄道では、自動車の直営、事業の合同、軌道の拡築、連絡設備の完成、動力の電化及び企業の多角経営等あらゆる対応策を講じ、苦心の経営を続けた。

V. 戦時下

1. 戦時鉄道輸送力の整備

昭和8年以降の日本経済は、戦時体制の進展とともに景気が上昇し、鉄道輸送量は、貨客とも増勢に転じた。日華事変を景気として輸送量はさらに増大傾向を示し、しかも、船舶の不足とガソリンの消費規制によって海運及び自動車の貨客が鉄道に殺到するところとなり、鉄道は戦時国内輸送の大きな担い手としてその責任が加速されていった。

輸送力増強のため、国有鉄道では政府の生産力拡充計画に対応して13年度を初年度とする輸送力拡充4か年計画を策定し、貨物輸送の拡充を主眼として、車両の新造、線路増設、停車場その他の施設の改良を実施することとなった。政府は、13年度以降新規の土木工事は中止する方針を決定し、国有鉄道の新線建設も、この影響を受けて未着工区間は工事中止の措置がとられたが、鉄道輸送の重要性から満州事変前から引続いて工事中で完成間近いものはそのまま続行され、この期の新線開業は石巻線及び伊東線等20数線を数えた。

また、輸送量の激増により、列車回数が増加したため、線路容量の行詰まりが懸念されるに至った。この打開策として、まず、旅客輸送を規制し、貨物列車にあつては列車単位の増大と牽引力の向上を図った。これにあわせて停車場有効延長工事や待避線等の整備が図られた。さらに、沿岸貨物が鉄道輸送に転移してからは輸送量を消化しきれない線区もあつて、18年からは緊急に単線区間を複線化又は複々線化する計画をたて東海道本線等22か所において線増工事を行った。太平洋戦争開始後は、陸運非常体制に対処するため、国有鉄道では、18、19年度の両年度にわたり、民営鉄道の大規模な買収を実施した。また、輸送量が少なく、重要物資輸送に関係のない閑散線区の営業を一時的に休止し、その軌条、橋桁及び枕木等を他の重要線区に転用する等の努力がなされた。

2. 陸上交通事業調整法の制定と帝都高速度交通営団の成立

昭和13年4月陸上交通事業調整法の公布により、輸送体制の強化を目的として各都市の鉄道や軌道の企業合同が図られた。同法に基づいて内閣総理大臣を会長とし、内務大臣及び鉄道大臣を副会長とし、貴衆両院議員及び学識経験者等を委員とする交通事業調整委員会が設立され、「東京市及びその附近における陸上交通事業の調整に関する具体方策」についての内務大臣及び鉄道大臣の諮問に対して、15年12月「東京の交通調整の具体策」として次のような要旨の答申が行われた。

- ① 環状線（注、後の山手線）を協会として、内外部の地域に分ける。
- ② 内部の路面交通は東京市が行う。
- ③ 地下鉄は新たに営団を設立して経営する。
- ④ 環状線の外側はこれを4ブロックに区別して、ブロックごとに交通事業の統合を図る。

この答申に基づき、王子軌道、東急玉川線の一部等は東京市に、郊外民鉄は民鉄4社（東京急行電鉄、西武農業鉄道、東武鉄道及び京成電鉄）に統合され、地下鉄については、16年3月に公布された帝都

高速度交通営団法に基づき東京市、東京地下鉄道、東京高速鉄道及び京浜地下鉄道の四事業者が同年、政府、東京都及び民鉄各社の出資により設立された帝都高速度交通営団に統合された。その発足時の資本金は6,000万円、営業区域は渋谷・浅草間14.3キロメートルであった。

さらに、大阪、名古屋及び福岡等全国各地で民営鉄道の企業合併が進められた。

しかし、日華事変の長期化により、陸上運送に対する国家的・軍事的要請はさらに強まったため、より強力な統制策をとることとなり、1952年2月、国家総動員法に基づいて陸運統制令が公布された。その内容は、鉄道大臣に対して、陸上運送事業者に貨物運送に関する各種の命令を発しうること、重要物資の大量輸送に際して協力義務を課しうること、貨物引取人に引取命令を発しうること、運送事業者に統制協定を締結する旨の命令を発しうること等の権限を付与するものであった。

その後、翌1956年11月には陸運統制令が改正され、鉄道大臣が民営鉄道施設の管理・使用又は収用を行い、さらに、これを国営に移管しうること等を規定し、政府の民営鉄道に関する監督の内容は著しく強化された。これに基づき、戦時陸運輸送の増強のため、1958及び1959年度に、炭鉱地帯、セメント生産その他の軍需産業の重要工業地帯として緊急輸送の最前線にあるもの並びに臨時港及び本土縦貫線、短絡線等として重要な位置を占める民営鉄道22社、1,051キロメートルが買収された。

また、国家総動員法に基づく重要産業団体令（1956年8月公布）により、1957年5月には地方鉄道・軌道業についての統制団体として鉄道軌道統制会が設立され、各民営鉄道事業者に対する政府の政策を徹底させる役割を果たすこととなった。

【運輸省五十年史、第2編 昭和20年代の運輸行政（経済復興と基礎輸送力の確保） 第3部 陸運・観光行政 第1章 鉄道行政（鉄道の復興と国鉄の成立）】から

I. 概観

太平洋戦争を経て、鉄道施設は、線路・車両とも荒廃の極に達した。しかし、戦後の国民生活の安定と経済復興のためにその復旧に全力を傾けなければならなかった。

国有鉄道では、終戦直後の昭和20年9月には、鉄道復興5か年計画を立案したが、資材確保難等により計画を変更しなければならないような状態であった。21年からの傾斜生産方式の採用に伴い、23年には国有鉄道の輸送業務を国の超重点政策とすることが閣議決定され、優先的な資材の供給等がなされた結果、同年以降にはようやく激しい戦後の混乱も緩和されるように至った。

しかし、戦時中に大幅に増加した職員の人員整理や創業以来初めて経験する赤字対策等の難問に新たに直面することとなった。

一方、民鉄においては、その荒廃ぶりは国有鉄道以上に著しく、26年頃ようやく戦後の混乱から回復したが、朝鮮戦争を境に経営は再び悪化したため、28年に地方鉄道整備法が制定され、中小民鉄の救済が図られた。

この間、国有鉄道は、23年12月に公布、翌年6月に施行された日本国有鉄道法により、労使関係の民主化及び経営効率の向上という両面から公共企業体として新たに発足することとなった。

II. 戦後の混乱と鉄道輸送

1. 国有鉄道の疲弊と復興

(1) 終戦後の荒廃

国有鉄道は、8年有余にわたる戦争により、軌道の被害は1,600キロメートル、全延長キロの5%が戦災を被り、さらに、車両については機関車14.4%、客車19.1%、電車25.1%、貨車7.5%、車両工場55%、連絡船65%がそれぞれ被害を受けたが、このような直接被害のほか、戦時中からの資材等のひっ迫による補修、整備を伴わない酷使による施設や車両の荒廃も甚大であった。しかし、国民生活の安定や経済の復興のために、国有鉄道はいち早く立ち上がり、進駐軍、軍属等の特殊輸送のほか復員者輸送、食料事情の悪化による買い出し等から激増する客貨輸送を、輸送力不足、石炭の入手難、労働運動の激化等の悪条件の下に遂行した。昭和22年8月に運輸省がまとめた国有鉄道実相報告書（いわゆる「国鉄白書」）は、その間の事情を次のように述べている。

「……………思えば、戦時中は随分無理をした。車両の検査期限を延長して修理能力の不足を補い、又貨車には無理な増積をして、これを酷使した。比較的閑散な線のレールをはがして、幹線の線路を増強した。
……………」

国鉄は全くヘトヘトになって終戦を迎えたのである。しかし、終戦によって国鉄の使命は終わったのではなかった。一般産業は仮死状態に入り、……………停止してしまっただけであるが、国民の足といわれ、国民の動脈といわれている国鉄は、一瞬たりとも休止することを許されなかった。敗戦という未曾有の事態に逢着して国民均しく呆然たる中に国鉄従事員は、一時の休息をも与えられず疲れ切った車両や施設にむちうち、新しい使命を以って再出発しなければならなかったのである。」

(2) 国有鉄道復興への努力

国有鉄道が戦争によって受けた打撃から立ち直り、国内輸送の中心として日本の復興に貢献するためには、非常な決意と周到な準備とが要求された。しかし、戦争による被害と国内の混乱、さらに占領下であること等幾重もの障害の前に、この目標を達成することは大きな困難を伴った。特に、致命的な障害となったのは、資材の補給が困難なことであった。生産設備が破壊されつくしていたので、新造車両はおろか補修用資材や修理施設の整備に必要な資材等も容易には手が入らず、しかも、昭和20年12月ごろから始まった極度の石炭生産不足により、運転用石炭の確保が極めて困難となり、旅客列車の大幅な削減さえ余儀なくされるという状態であった。

同年9月末には、早くも鉄道復興5か年計画を策定し復興に着手したものの、資金、鋼材、セメント等の主要資材の生産不足により計画を変更しなければならなくなり、21年度計画では、新規工事を一切中止して戦災復旧と補修力の強化に全力を上げることとなった。さらに、同年度には車両整備五箇年計画及び国鉄電化五箇年計画が策定され、復興再建へのスタートがきられたものの、同様に、資金、鋼材、セメント等の主要資材の生産不足により目標達成は困難であった。この間、鉄道輸送力不足を解消する目的で21年12月には「陸海運輸力の極限的發揮に関する件」が閣議決定され、大口貨物の海上転移が図られた。

同月、政府は、石炭・鉄鋼等の基礎生産部門に集中的に投資を行い、それによって基礎生産部門の生産力を引き上げ、これをテコとして産業全体の生産水準の上昇をはかろうとする、いわゆる「傾斜生産方式」を22年度より採用することを閣議決定した。しかし、輸送力、電力等の不足により期待した成果を上げることが出来なかったため、翌23年1月及び4月に閣議決定を行い、国有鉄道の輸送業務も

石炭・電力・主食糧の生産事業と同様に重点産業扱いとし、補修用資材、特に、機関車・貨車の修理資材、修理施設の整備に必要な資材・電力について所要量の入手を確保することとなった。これにより、23年度における重要資材の割当は、前年度に比して鋼材は2.1倍、その他銑鉄・セメント・木材等はいずれも2～3倍に上り、ようやく車両・施設の復旧に明るい見通しを持つことができるようになった。

旅客、貨物輸送について、それぞれみてみると、旅客輸送は、旅客列車キロが対戦前指数（昭和11年度=100）にして66まで低落していたのにもかかわらず、輸送人員は戦前の3倍以上の1日平均600万人を超え過去を通じて最高の数となっていた。したがって、主要線区における列車は定員の3倍から4倍、1両300人以上という激しい混雑を示しており、大都市交通の電車区間においては、路面電車、バス等の他の輸送機関の輸送力の激減、住宅不足による遠隔地からの通勤者の増加により、その混雑は更にはなはだしいものがあつた。しかし、23年に入って、前述のごとく国有鉄道の輸送業務が超重点産業として取扱われることとなった結果、輸送力は、上昇傾向をたどり、激しい混雑も漸次緩和されていった。

また、貨物輸送についても、輸送力の大幅な減少にもかかわらず、食糧等の国民の必需品のほか、石炭等の基幹物資、連合軍貨物の輸送を行わなければならなかつたので、その窮迫ぶりは旅客輸送と同様に激しいものがあつた。終戦直後の生産活動の激減に伴い20年度については、鉄道貨物輸送トン数は8,147万トンに低落していた。これは、19年度の約50%、戦前の11年度の約85%であり、昭和初期と同程度にすぎなかつた。翌21年度は、9,130万トンと増加したものの、年末には石炭不足のため貨物列車の運行を大幅に削減せざるを得ない状態にまで陥つた。このため、翌22年の3月、4月において「救国貨物大增送運動」を展開し、月間900万トン輸送の完遂と需要物資の輸送確保をめざすとともに、23年の5月から7月にかけては「貨車生み出し運動」キャンペーンを各省と共同して大規模に実施して、貨車回転率の向上を遊休貨車をなくす等して貨車運行の効率化をはかつた。また、これらと並行して、貨車の修繕促進等の輸送力増強のための諸施策を講じた結果、貨物輸送も旅客輸送と同様に23年を境に漸次安定した状態へ移行していった。

2. 民営鉄道の疲弊と復興

(1) 疲弊からの復興

戦争は民営鉄道にも種々の影響を及ぼした。戦争目的のために多くの路線が国によって買収され、又は廃止となり昭和11年度末における地方鉄軌道経営者数370社、キロ程9,540キロメートルが、終戦後は210社、7,790キロメートルに減少していた。しかも戦災により車両数も激減していたが、輸送需要の方は戦前とは比較にならないほど増加した。戦前の昭和11年度の旅客輸送人員が、22億8千万人であつたのに対して、20年度には40億6千万人、21年度47億6千万人、22年度52億8千万人と約2.3倍にも激増し殺人的な混雑状況を呈した。

このため、緊急に施設の復旧に着手しなければならなかつたが、建設資材の補充量は戦前平時のそれに対してそれぞれレールは約10%、枕木は約30%、セメント、鋼材は約10%程度にすぎなかつたため、路線の復旧は、ほとんど進行させることができない状態であつた。そのため、運転速度を低下させ、破壊の進行を防ぎながら運行するとともに、戦災を受けた資材を流用したり、国有鉄道の車両の払い下げを受けたりする等して辛うじて対応した。本格的な復旧は、国有鉄道が一応の安定期に入った

23年以降からようやく始まった。政府は、同年10月地方鉄道軌道線路の全国的な実態調査を実施するとともに、翌24年度から多額の補助金を出して復旧を推進したこともあって、26年度末までには、ほぼ戦災復旧が完成した。特に、輸送量の増大やスピードアップに伴う軌条の重量化とともに、電化の進展には著しいものがあり、同年末には民営鉄道全体で5,976キロメートルが電化され、電化率は全営業キロの76%となった。

(2) 民営鉄道の再編成

戦時中の統制諸法令の廃止に伴い、地方鉄道、軌道業の戦時統制団体であった鉄道軌道統制会が解散するとともに、戦時中に合併された各地方の民営鉄道のうち終戦後独立する企業が現れてきた。特に、東京急行電鉄から小田急、京浜急行、京王帝都の各社が分離したり、近畿日本鉄道から南海鉄道が分離するといった大私鉄の分離がその中心をなしていった。一方、このような動きと反対に小規模経営の企業が、経営難等の事情から大企業に合併される例もあった。しかし、このような戦後における民営鉄道の再編成もほぼ昭和24年までには一段落した。

Ⅲ. 公共企業体としての国鉄の成立

1. 国有鉄道組織改編の動機

昭和24年6月1日に国有鉄道は、公共企業体（Public Corporation）として改組され、日本国有鉄道の名称で発足した。この公共企業体としての発足は、明治5年以来、官設官営の方式をとってきた国有鉄道にとって、根本的な改革を意味するものであった。

このような抜本的な改革が行われ、国有鉄道が公共企業体として発足することになった背景には、占領体制下にあつて絶対的権力を保持していたGHQの意向があつた。以下に述べるように、GHQは国有鉄道の職員の労働権をどうすべきかとの発想から、国有鉄道を公共企業体とすべきであると考えていたのである。

ただ、国有鉄道の改編問題は、占領体制という状況がなかったとしても、早急に取り組みねばならない問題であった。

終戦直後の国有鉄道は、鉄道施設・車両は荒廃し、旅客も貨物も全く輸送需要に応じきれないという状態であつた。旅客列車に貨物車両を連結するようなことをしても乗り残しが出るというありさまであり、列車の速度を向上して対処しようとしても、線路の状態が悪く、速度制限を余儀なくされ、列車のスピードアップ等は思いもよらぬことであつた。労働力も資材も不足しており、戦災で焼かれた駅舎はもちろん、ホームの屋根すら修理することができず、また、洪水等で流された橋梁も復旧できず、木製の仮橋で間にあわせるというような事態すら生まれた。

このような施設・車両の荒廃のさなか、22年2月の八高線、同年4月の京浜東北線での追突事故、同年8月山陽本線の脱線・転覆事故等重大事故及び荷物・貨物の紛失・盗難等が続出して、国有鉄道の体質・モラルの荒廃が議論の焦点とさえなっていた。

したがって、国有鉄道の制度を根本的に改め、一刻でも早く輸送の正常化を図る必要性が生じていたのであつた。

2. 公共企業体としての発足

昭和23年国家公務員法が施行された際、GHQは、マッカーサー書簡（同年7月付）を日本政府に送り、公務員の争議権を否認した。そして、この書簡の中で、同時に国有鉄道・専売事業については、国家権力の行使に関係するものではなく、単に企業運営にすぎないのであるから、その職員の労働権は、一般公務員のそれより制限を緩和する方が望ましい、そのためにも国有鉄道・専売事業の組織を行政官庁のそれではなく、公共企業体という独特の企業組織に変更すべきである、という趣旨が述べられていた。マッカーサーの書簡は、以上のように、労働運動に対する政策という観点から、公共企業体としての国有鉄道の改編を指示したものであった。

これ以前にも、民営移管論・特別官庁論等、国有鉄道のあり方については、政府部内や民間の人々によって熱心に議論されていたが、そこでは、国営企業の民主化及び現業部門の運営の能率向上等の理由から、鉄道現業部門を運輸省から切り離すべきであるという考え方が有力であった。しかしながら、その新しい体制をどのような原則によって実現させるのか、具体的にどのような原則によって実現させるのか、具体的にどのような制度にするのが適当か等については、まさに甲論乙駁の状態であった。そういう状況の中で、前述したマッカーサー書簡が手渡され、国有鉄道を公共企業体という組織に改編する、という方針が指示されたのである。

しかし、**Public Corporation** という言葉は、当時としては耳新しく、その組織や機能についても不明であり、かつ、是非とも公共企業体にしなければならないという強い指示なのかどうか、疑問となる点も多かった。このため、運輸省とGHQ民間輸送局（CTS）との間で、7月に出されたマッカーサー書簡の真に意味するところは何か、つまり、国有鉄道の職員の労働関係について、一般行政職員とは異なる規制をする法律を制定すれば、国有鉄道を公共企業体という不明な点の多い組織に改編する必要はないのではないか、という点について話し合った。これについては、民間輸送局のみでは、結論が出せないため、GHQ法務局、同経済科学局等とも議論を行い、9月はじめに、国有鉄道の職員は一般行政職員とは別個の取扱いとするが、組織の変更は絶対的なものではないという結論が出された。

ところが、23年9月にGHQからの正式の申し入れとして、次のような内容の書簡が届けられた。

「マッカーサー元帥は次のような内容の法律を作って、できれば次の第三回国会に上程し公布施行することを希望する。

- ① 国鉄の従業員は争議権をもたない。
- ② 団体交渉権は与えられる。
- ③ 争議権を与えない代わりに調停及び仲裁の機関を設けて、労使間の紛争の調停と仲裁をする。このうちで仲裁機関の決定は労使双方を拘束する。」

そして、これらのための法律案として、①国有鉄道を運営するための公共企業体の設置に関する法律、②公共企業体の労使関係に対して調停・仲裁をする機関を設置するための法律、③包括的な運輸監督機関の設置と運輸省の再編成に関する法律、④鉄道財産の清算・管理等の問題に関する法律の4項目を示して、その立案を強く要求したのである。

これによって事情は一変し、国有鉄道を公共企業体という新しい組織形態に生まれかわらせることが至上命令とされた。しかしながら、その指示を受けた政府には、以上の法律案を立案するための資料がなかったため、英国運輸委員会、テネシー河開発局（T.V.A）等の法律、アメリカの鉄道労働法その他各国の公共企業体についての関係法規等を収集し、とり急ぎ、①日本国有鉄道の設置に関する法律、②日本国有鉄道の労使関係を規制する法律、③運輸省の再編成に関する法律の法案作成に取りかかった。

このような作業の中で、最も問題となったのは、やはり新しい公共企業体の組織の内容であった。GHQ内でも、民間運輸局は、監督は最小限にとどめ、十分に自由で能率的な組織になるように広い権限を持つ自主的な機関とするべきである、としたのに対し、経済科学局は、国有鉄道は規模も大きく、その運営は国家財政にも影響があるため、当分は法律で財政的に拘束すべし、と主張した。このようにして、日本国有鉄道は、全般に形式的には企業的色彩の強い面を持ちながら、財政面については政府機関に近い拘束を受ける組織として発足したのである。

なお、名称が「日本国有鉄道」となって、**Public Corporation** の訳として忠実な「日本国有鉄道公社」とならなかった理由としては、次のようなことが考えられる。まず第一には、当時「公社」との名称を持っていたのは、日本交通公社だけであって、国有鉄道に「公社」を称せれると、そこに混同が生じるおそれがあったことであり、第二には、諸外国の例に照らしても、「日本国有鉄道」の方が妥当であると思われたことがあげられる。

3. 日本国有鉄道法の制定

昭和23年9月のマッカーサー書簡によって、政府は、国有鉄道を公共企業体として改編する法律を早急に立案せねばならないこととなった。

法案作成に当たっては、GHQの関係各部署から、多くの示唆助言が与えられ、同月に法案要綱が、次いで第1次案ができ上がり、政府当局の方針を示した。しかし、その後もGHQとの間で、打合せが行われ、最終的には、第八次案に至ってようやく日本国有鉄道法案の母体ができ上がり、11月に閣議決定を経て、第3回国会に日本国有鉄道法案として提出された。本法案は、同月に、国会を通過し、12月公布された。

日本国有鉄道法案の国会提出に当たり、運輸大臣の行った提案理由説明は次のとおりであり、同法案提出の背景事情が理解できる。

「本年7月22日に至り、内閣総理大臣に対し連合軍最高司令官から書簡が発せられまして、国家公務員の労働関係問題が現行のものに対し極めて重要な変更を加えられることとなり、国有鉄道におきましてもその書簡の中で特に国鉄並びに塩、しょうのう、タバコの専売等の政府事業に関する限り、これらの職員は普通公職より除外されてよいと信ずる。しかしながら、この場合において、これらの事業を管理し、運営するために、適当な方法により、公共企業体が組織せらるべきである。しかも雇用の標準方針並びに手続きを適正に定め、かつ、普通公職に与えられている保護にかえるに調停・仲裁の制度が設けられねばならぬが、同時に、職員においてその雇用せられている責任を忠実に遂行することを怠り、ために業務運営に支障を起すことなきよう、公共の利益を擁護する方法が定められなければならない、と指示されたのであります。これによりまして、新たな考え方から、国有鉄道に関する諸般の問題の取扱い方針が明確化されるに至った次第であります。……右の指示に基づく方針に従いまして国有鉄道公共企業体の設立につき所要の研究を進め、特に経営の企業性と公共性とを保証し、もって経営の合理化と自主化を可能ならしめるように、基本的な諸事情を解決すべく関係箇所と折衝協議を続けて参ったのであります。今回国家公務員法改正法案が国会に提出されましたので、これと密接不可分の関連を有する国有鉄道公共事業体化に関する法律案を同時に提出いたす必要を生じ、関係官庁と打合せの結果、急遽この法案を整備の上、国会に提出した次第であります。」

公共企業体としての日本国有鉄道が発足したと並行して、運輸省設置法に基づき運輸省に鉄道監

督局が誕生した。従来、我が国の鉄道に関しては、運輸省鉄道総局及び陸運監理局が、鉄道行政一般を所掌していたが、国有鉄道の現業部門を公共企業体日本国有鉄道が担当することになったことに伴い、鉄道監督局が鉄道行政一般につき監督・指導を行うこととなった。

IV. 経済復興と鉄道

終戦直後の混乱もおさまり、鉄道は、昭和23年を境に一応の安定期に入ったとはいえるものの、下山、三鷹、松川事件等が相続く中で、戦時中に大幅に増加した国鉄職員の人員整理の断行や、創業以来初めて赤字に転落した国鉄財政対策等の難問に直面するとともに、朝鮮動乱後再び経営の悪化した民営鉄道の救済をはからねばならない状況となった。

1. 人員整理と労働運動

国有鉄道では、日華事変以後、戦争遂行のために女子、年少労働者の雇用が増大し、昭和19年には、職員数は11年の約2倍の45万5,000人に達していた。その後、終戦とともに軍召集者・引揚者の増加や戦災復興への着手等の業務のための新規採用もあって職員数は、さらに増大し、22年度には61万人にも達した。このような状況のもとで、24年7月、行政機関職員定員法に基づく国鉄職員9万5,000人という大規模な人員整理が実施された。

一方、労働組合法の成立を契機として21年2月には、国鉄労働組合総連合会が結成されていたが、最初の労働争議は、同年9月に起こった、いわゆる9.15争議とよばれるものであった。これは、終戦後の未曾有の赤字に対処する経営の合理化の必要から生じた人員整理問題に端を発したものであるが、スト突入寸前に至り、運輸大臣の介入等により収拾した。続いて翌22年には、全官公庁労組のいわゆる2.1ストが発生した。これは、給与問題に端を発したものであり、これまたゼネスト突入寸前に至り、マッカーサー元帥の中止指令により中止された。しかしながら、この争議後も地域闘争、職場離脱等が各所で起こっていた。24年6月公共企業体としての日本国有鉄道の発足とともに公共企業体等労働関係法が施行され、国鉄労働組合は、この法律により規律されることになり、争議行為は禁止され、これに代わり調停、仲裁制度等が設けられることとなった。

このような状況を経て、上記同年7月の大規模人員整理は、組織的な争議を伴わず実施された。なお、この人員整理の進行中、下山国鉄総裁変死事件、三鷹駅構内での無人電車暴走事件、松川での旅客列車脱線転覆事件が続発した。

2. 鉄道経営の悪化

国鉄財政は、軍需関係貨物の減少と石炭事情の悪化による輸送量の減少のため運賃収入は減収となる一方、インフレーションによる諸経費の増加、鉄道施設の戦災復旧のための多額の出費、さらに、これらの財源として多額の借入金を抱えたこと等から、昭和20年度には、創業以来初めて赤字を計上した。しかも、赤字経営が長期化することが予想されたため、国鉄職員の整理と並行して、国鉄運賃を20～23年度にかけて4度改定し増収をはかった。しかし、民生の安定・経済の復興に重要な役割を果たすことから、運賃水準をできる限り低水準に抑えたため、国鉄運賃は、物価の上昇に追随することが出来ず、国鉄財政は、引き続き物件費の高騰に悩まされることとなった。その後、25年にぼつ発した朝鮮戦争に伴う特需景気により国内産業は活況を呈し、それに伴い、旅客・貨物輸出货量とも増加した。旅

客輸送人員については、22年度以降減少を続けていたが、26年度には再び増加に転じ、29年度には、戦前の11年度の10億6千万人に対して、36億6千万人と約3.5倍に増加した。また、貨物輸送量も11年度の163億トンキロに対して、29年度には、399億トンキロと約2.4倍という成長を遂げるまでになった。

この間、輸送サービスの改善が図られ、24年には、特急「平和」（後に「つばめ」と改称）が復活し、東京・大阪間を9時間で結ぶとともに、翌25年には、主要線区の急行列車運行を整備し、東海道本線では湘南形電車が登場した。また、客車の整備についても27年度以降本格的に実施され、30年度には、木造客車の鋼体化が完了した。さらに、老朽施設の更新に伴い、レールの重軌条化、ロングレールの採用、強度にすぐれたプレストコンクリート枕木の採用がすすめられた。

このようなサービス改善への努力にもかかわらず、国鉄財政は、25年度及び28年度の2年間に例外として20年代は、いずれの年度も赤字を計上した。その後、国鉄財政は、30年代こそ、高度成長期による輸出量の増大等に支えられて黒字経営が可能となったものの、40年代からは、再び構造的な赤字経営に落ち込むこととなった。

また、民営鉄道においても、24年度を例外として年々輸送量は増加し、28年度には、旅客輸送人員は55億9千万人に達した。しかし、朝鮮戦争後の資材の高騰と25年のシャウプ勧告による税制の改正に伴う法人税等の引き上げ等により経営難に陥る中小民鉄が出てきた。

このため、28年8月に地方鉄道軌道整備法が公布され、天然資源その他産業の振興上、特に重要な新線の建設の助成、赤字に悩む中小民鉄の救済を実施することとなった。その内容は、補助と補償から成っており、補助としては新線建設に対する補助、大規模な改良工事に対する補助、欠損に対する補助、大規模な改良工事に対する補助、さらに、改良工事に伴う借入金に対する利子補給を規定した。また、補償については、国鉄が地方鉄道と接近又は並行して路線を敷設して運輸を開始したため、営業を継続できず廃止した場合の廃止補償と収益減少による損失に対して補償する営業継続補償を規定した。その他、固定資産税及び事業税の軽減等の助成を講ずることとした。同法により、28年度には、新線建設に対して7社、980万円の補助を実施し、29年度には、新線建設8社、欠損に対して6社の計14社に総額2,250万円の補助を実施し積極的に中小民鉄の救済に努めた。

【運輸省五十年史、第3編 昭和30年代の運輸行政（高度経済成長と輸送力の増強・整備） 第3部 陸運・観光行政 第1章 鉄道行政（我が国経済の成長と鉄道輸送力の増強）】から

I. 概況

戦後の荒廃から立ち直った我が国経済は、昭和30年代には、高度経済成長期を迎えることになったが、戦中・戦後の設備投資不足が起因して、鉄道輸送力は輸送需要の増大に対応できず、この輸送力不足が経済成長のあい路となっていた。これに対処するため、国鉄は、老境化した施設等の取り替えと電化を中心とした第一次5か年計画を昭和32年度から、続いて、東海道新幹線の建設と従来線の線増工事を中心とした第二次5か年計画を36年度から実施した。この結果、39年度には、30年度に比して列車キロにおいて約70%の拡大を遂げるに至った。

一方、大都市においては、都心部から近郊部への人口の移動が進行することにより通勤・通学のため

の輸送力確保という問題をもたらし、この解決のために地下鉄の建設が進められ、地下鉄の郊外民鉄との相互乗入れが実施された。また、大手民鉄においても、32年度から3度にわたる輸送力増強計画を推進したが、ラッシュ時の混雑は、解消するまでには至らなかった。

また、輸送力の増加に伴い、踏切事故も増加したため、36年に成立した踏切道改良促進法に基づき、積極的に踏切道の改良工事を実施したことにより、35年度をピークに踏切事故は減少した。

このようなさまざまな輸送力増強計画を背景として、鉄道車両・信号保安機器の生産及び技術も著しく向上し、これに伴い、輸出額も30年代後半から著しい増加を示すに至った。

II. 輸送力の増強

昭和25年に勃発した朝鮮戦争による特需景気を契機として、我が国産業界は、本格的な復興と発展への軌道に乗り、生産力の拡大と近代化が始まった。

鉄道輸送も経済の成長に伴い著しく増加し、国鉄の輸送量は、旅客輸送人員については、戦前の昭和11年度の10億6千万人に対し、30年度には、38億5千万人と約3.4倍、貨物輸送量については、昭和11年度の163億トンキロに対し、30年度は、426億トンキロと約2.6倍にも達した。これに対して30年度における他の輸送機関の貨物輸送量は、自動車は75億トンキロ、内航船が296億トンキロにすぎなかった。

このように国内旅客貨物輸送の中核を担う国鉄であったが、実情は、なお多くの荒廃した施設や車両を抱えており、しかも、十分な施設の増強・改善をする余力はなかった。

26年の桜木町駅構内での電車火災事故、29年の国鉄青函連絡船洞爺丸の遭難、さらに、翌30年の国鉄宇高連絡船紫雲丸の遭難と相次ぐ大惨事の発生は、まさに、このような施設の近代化の立ち遅れを背景とするものであった。このため、国鉄の安全対策に対して厳しい世論が巻き起こった。

一方、30年度に続いて31年度の我が国の経済発展は輸出の増大と技術革新に基づく生産の上昇で「神武景気」といわれる好況を現出した。このため、輸送需要は急増したが、国鉄の輸送力は、限界に達していたため、この輸送力不足がこれ以後の経済発展のあい路となることが予想された。現に、31年9月ころから国鉄貨物は出荷量が輸出量を超え、駅頭在貨が急激に増加し平年の倍を超える状況になった。特に、北陸本線、東海道本線において輸送ひっ迫が著しかったが、その他の地域においても線路容量及び貨車の不足が著しく、国鉄の貨物輸送は、全国的に困難な状況となった。かかる輸送困難は、輸送手段を鉄道のみにも頼る企業を中心として大きな影響を与え、中には操業度が低下し一時休止する工場さえも現れるに至った。

そこで、老朽設備・車両の取り替えを行い、輸送の安全を確保するとともに、経済発展に伴う輸送需要の増大に対処するため輸送力増強を図ることを目的とする長期計画が策定されることとなった。

1. 国鉄の輸送力増強計画

(1) 第一次5か年計画

昭和30年6月、運輸大臣は、閣議了解をもって設置された運輸大臣の諮問機関である日本国有鉄道経営調査会に対して、国鉄の経営についての諮問を行い、翌31年1月に答申を得た。答申は、国鉄の経営形態について、意志決定機関と執行機関を一本化した理事会の設置と監査機関として監査委員会の設置等を提言するとともに、20年代において赤字を続けた国鉄財政を立て直すために経営の合理化・

工事経費の必要規模等に触れ、老朽施設の更新、輸送力の強化、動力の近代化を行うための必要工事経費を750億円程度（これ以上の国鉄のサービス改善、輸送力増強を国民が希望し、政府も適当と認めた場合は850億円）とすることが適当である等の提言を行った。

そこで、30年12月に策定された経済自立5か年計画とこの答申の趣旨に沿って国鉄は、32年度から36年度までの輸送力増強計画として、老朽資産の取り替え・輸送力の増強・動力の近代化を重点施策とする総額5,986億円の投資規模をもつ第一次5か年計画を31年8月に策定しスタートさせた。これに伴い、32年4月、国鉄運賃の値上げを行い工事資金にあてることになった。

本計画の主な内容は、老朽施設の取り替えのほか、24,000両の貨車を増備するとともに、幹線を中心として単線区間の複線化、複線区間の複々線化等の線路増設を1,377km施行し、また、輸送量の多い線区について1,665kmを電化するというものであった。このうち、大都市通勤・通学輸送対策としては、東京・大阪等の大都市の発展と人口の増加に伴う通勤・通学輸送量の増加に対応し、混雑の緩和を目的に、東京付近では中央線・総武線の線路増設と電車950両の増備を、大阪付近では環状線の完成と電車230両の増強を行うというものであった。

この第一次5か年計画が完成すると、輸送力は、31年度当初と比較して、旅客139%、貨物134%に増強されることとなり、これによって年々増加する輸送需要に対応できるものと予想された。さらに、電化・ディーゼル化による動力費の節約も大きいため、この計画の達成は、旅客・荷主の要請にこたえとともに、国鉄の経営合理化に資するところが少なくないと考えられていた。

しかし、このようにその達成に対し大きな期待を寄せられていた第一次5か年計画も、資金不足のため、35年度までの投資額は計画額5,986億円に対して4,082億円と、資金上の進捗率は68%にすぎなかった。工事内容別では、取り替え及び諸改良は所期の目的を達成したものの、通勤輸送60%、幹線輸送45%、幹線電化42%といずれも計画を下回った。それでも、東北・北陸・室蘭・日豊等の各線265kmの複線化が完成したほか、東北・常磐・北陸・山陽・鹿児島等の各線952kmの電化が実現した。さらに、車両増備、ディーゼル化の実施により中・長距離列車の大幅増発が可能となった。

しかし、この程度の複線化・電化等では、急激に増大する輸送需要をまかなえるものではなく、経済自立5か年計画に続いて32年12月に予定された新長期経済計画、さらに35年12月の国民所得倍増計画（36年度～45年度）においても、国鉄に対する輸送需要は、今後さらに増加することが予想された。このため、第一次5か年計画は老朽資産を一掃した4年目で打ち切れ、新たに、第二次5か年計画をスタートさせることとなった。

（2）第二次5か年計画

昭和36年度を初年度とする第二次5か年計画は、東海道新幹線の建設を含む主要幹線の複線化を主眼に輸送力の増強、輸送方式の近代化を図るとともに経営の合理化を推進することを主な目的として1兆3,491億円（当初計画では9,750億円）の規模の投資を行うというものであった。

具体的には、①東海道新幹線の建設、②主要幹線1,100kmの複線化、③主要幹線1,800kmの電化、④1,800両のディーゼル動車、500両のディーゼル機関車の投入、⑤通勤輸送対策として1,000両の電車投入と駅施設等の改良、⑥踏切道の改善として、300か所の立体交差化・高架化の実施等であった。

36年度を初年度として、この第二次5か年計画は実行に移されたものの、その後の日本経済の発展は予想以上に急激であったため、混雑の緩和、輸送力不足は容易に解消せず、輸送力増強計画を拡大する

必要が生じ、37年、38年と2度の修正を重ねて、計画規模は拡大していった。

この結果、39年度まで資金面からみた進捗率は、東海道新幹線は100%、その他については60%、全体としては70%であり、工事内容別では線路の複線化・電車キロからみた工事進捗率は、それぞれ48%、46%となった。このように、全体的にはその進捗率は、低調だったとはいうものの旅客輸送の質の改善が図られた結果、特急・急行・準急の増発が可能となり、特急網が全国的に拡大された。一方、貨物輸送は、コンテナ、コンテナ専用貨車の増備により東京・大阪を中心にコンテナ取扱区間が著しく増大した。以上のような輸送方式の近代化とともに輸送力の増強についても大きな成果をあげた。東海道新幹線は、東京オリンピックの開催年である39年に完成し、これにより東海道ベルト地帯の輸送力は、飛躍的に増強された。他方、従来線の線路増設工事も活発化し、東北本線では主として福島・盛岡間、上越線では新前橋・宮内間の全面複線化をめざすとともに延長13.5kmの新清水トンネルの掘削工事も着工された。また、中央本線でも東西両方から複線化が進められ、高尾・相模湖間及び名古屋・大曾根間が完成した。さらに、北陸本線においても、当時我が国最長の北陸トンネル(13,869m)が37年6月には完成し、北陸本線の最大のガンを除くことに成功し、北陸・東北地方の輸送力も飛躍的に増強された。これらの結果、39年度には複線化キロは3,200kmとなり、複線化率も15.4%となった。

一方、電化についても、31年11月に、東海道本線の全線電化が完成したほか、同年には、我が国で初めての交流電化の試験が仙山線(作並・北仙台間)で行われ、その結果、北陸本線、東北本線、常磐線、鹿児島本線等に採用された。

また、車両の整備も、このような電化等の動力の近代化に並行する形で、蒸気機関車から電気機関車、ディーゼル機関車へ、客車から電車、ディーゼル車への転換が進むとともに、高速の新型車両の開発や貨物の特性に合わせた多種多様な貨車の開発も推進された。

さらに、特急網の整備については、東海道本線の全線電化と相まって31年から33年にかけて「あさかぜ」(東京～博多)、「さちかぜ」(東京～長崎)、「さくら」(東京～大阪)、「はつかり」(上野～青森)、「はやぶさ」(東京～鹿児島)等の特急が続々と新設された結果、青森・鹿児島間を結ぶ本土縦貫特急網が完成した。また、33年10月には、東京・大阪間を6時間50分で結ぶ電車特急「こだま」が新設された。

以上のような線路増設、電化等の動力の近代化、車両整備、列車増発等により輸送力増強を図った結果、列車キロは、30年度の3億8,499万キロから、39年度には5億7,624万キロと70%近い増大をみ、旅客輸送量も、30年度の912億人キロから、39年度には1,642億人キロに、貨物輸送量は30年度の426億トンキロから、39年度には589億トンキロと輸送実績が増大した。

(3) 新幹線の誕生

新幹線のあゆみをたどるには、明治以来の広軌論争から、東京・下関弾丸列車計画、東海道新幹線計画へとその計画推進の経緯をたどらなければならない。

明治政府は、官設鉄道を建設するに際して、軌間を狭軌(1,067mm)とすることを決定したが、これは、当時の我が国が経済的にも後進国であったことから、大量輸送の必要性が認識されなかったため、建設費が低廉で容易に線路を延伸できる狭軌が選択されたものであった。その後、明治20年には、陸軍より軍事輸送の面から、速度・輸送力ともに優る広軌(1,435mm)を採用するように主張されたが、広軌を採用することは既設の線路の改築を必要とするため多額の資金を要し、むしろ速やかに全国に鉄道

網を整備することを優先すべきとの観点から、広軌採用に至らなかった。しかし、日華事変がぼつ発すると、軍事輸送の面から広軌弾丸列車構想が具体化することとなった。

昭和 31 年 12 月、鉄道大臣の諮問機関である鉄道省企画委員会に幹線調査分科会が設置され、東京・下関間新線建設の検討が行われた。その後、翌 14 年、同分科会は解消して新たに関係省庁の代表や学識経験者を委員として鉄道幹線調査委員会が設置された。鉄道大臣が同委員会に諮問し、答申を受けたものは、東京・下関間約 1,000 km を最高時速 200 km で運転し、東京・下関間を 9 時間、東京・大阪間を 4 時間半で走る弾丸列車構想であった。主要道路とは立体交差として、他の自動車道路ともつとめて平面交差を避けることとしていた。また、線路は、60 kg レールを使用し、曲線半径は 2,500m 以上で、広軌とする現在の幹線鉄道の規程とほとんど変わらないものであった。しかし、この計画は、18 年、戦局の悪化とともに中止せざるを得なくなった。

東海道本線は、京浜・名古屋・京阪神等の我が国産業上最も重要な地区を結ぶ日本の一大動脈であり、その輸送量は、33 年で全国鉄の旅客の 24%、貨物の 23% を占め、以後もさらに増加する傾向にあった。これに対処するため、従来より東海道本線は、年々輸送力の増強が図られ、31 年度には全線電化が完成していた。しかし、依然として続く輸送量の増加に対処するためには、すでに、その施設は完全に行き詰まりを呈し、何らかの根本的な増強策が必要となった。ここに再び広軌鉄道の建設が計画された。

32 年 8 月、閣議決定をもって運輸省に運輸大臣の諮問機関として、日本国有鉄道幹線調査会が設置され、東海道本線の輸送力増強、近代化について慎重に検討を行った結果、33 年 7 月最終答申を運輸大臣に提出した。その主な内容は、①東海道線の輸送力は、現在のままでは 36~37 年ころには全線にわたって行き詰まるため、東海道線に新規の路線を建設する必要がある。②新規路線は、輸送力、高速度、安全性の観点より、広軌、複線とする。③東京・大阪間を約 3 時間で結び、曲線半径は 2,500m とし、工期は約 5 か年とするというものであった。

この日本国有鉄道幹線調査会の審議に並行して、33 年 2 月に内閣に設置された交通関係閣僚協議会においても、新幹線の建設問題が検討され、同年 12 月に、東海道新幹線の早期建設が閣議了解された。

これに基づき、国鉄は、34 年 3 月東海道線東京・大阪間線増工事として工事着工認可申請と建設規程の特別承認申請とを運輸大臣に提出し同年 4 月認可された。

同月、東海道新幹線の起工式が新丹那トンネル東口で挙行された。工期 5 年半で完成した東海道新幹線は、東京オリンピックを控えた 39 年 10 月、東京・新大阪間「ひかり」4 時間、「こだま」5 時間の営業を開始することとなった。

(4) 日本鉄道建設公団の設立

昭和 30 年代後半の産業経済はめざましい発展ぶりを示し、国民生活も著しく向上したが、さらに、経済の均衡ある発展を図るためには、地方経済圏の整備、低開発地域の開発、臨海工業地帯の整備、新産業都市の建設等が必要であり、そのための基礎施設として鉄道新線の建設が強く要望されていた。

従来、我が国の国有鉄道の新線建設は、日本国有鉄道が鉄道敷設法（大正 11 年制定）別表に定められている予定鉄道線路のうち、鉄道建設審議会の着工の建議又は答申があったものについて、運輸大臣の許可を受けて行っていたが、当時、日本国有鉄道は独立採算制のたてまえと既設線の大幅な整備増強計画に力を注いでいた関係上、鉄道新線の建設についてはこれを積極的に推進し得ない状況にあった。

このような状況をうけて、37 年 5 月に開催された第 36 回鉄道建設審議会は、今後の新線建設につい

ては、日本国有鉄道とは別個の組織を設け、政府、日本国有鉄道等がその財源を負担して強力にこれを推進すべきであるという建議を行った。

この建議をもとに、運輸省は、鉄道新線建設の具体策について検討した結果、今後の新線建設を積極的に推進するため、この新線建設事業を日本国有鉄道から切り離し、独立の機関を設けて専心この事業に当たらせるべきだとの結論に達し、日本鉄道建設公団法案が第46回国会に提出された。同法案は、政府及び国鉄の出資により、新たに日本鉄道建設公団を設立する、同公団の主たる業務は鉄道新線にかかる鉄道施設を建設し、その施設を国鉄に貸し付け又は譲渡すること等を主たる内容とするというものであったが、39年2月に成立し、これに基づいて同年3月に日本鉄道建設公団が設立された。

2. 民鉄の輸送力増強

(1) 地下鉄網の整備

昭和30年代の日本経済の高度成長は、人口の都市集中という点で民鉄業界に大きな影響を与えた。特に、東京・大阪等の大都市における人口は、戦後、各地方からのおびただしい流入によって急激な上昇を示し、30年代においても、なお膨張し続けた。しかも、これらの多くは就職、就学のために流入したものであって、加うるに戦災が都市中心部で顕著であったこと等の原因により、戦後は郊外、近郊都市に人口が移動し、都市中心部の人口は著しい減少を示した。この間のスプロール化現象は都市部での交通量を増大させるとともに、郊外から都心部での交通量を増大させるとともに、郊外から都心部への通勤、通学輸送需要の増大・長距離化を進行させ、大都市における輸送事情は毎年悪化の一途をたどっていた。

このような状況に対処するため、運輸省は、①都市内における路面電車から地下鉄への転換、②都市近郊鉄道の輸送力増強、③都心と近郊とを結ぶ直通相互乗入れの実施を中心に対策を推進することとし、30年7月に運輸大臣の諮問機関として、都市における交通に関する基本的な計画について調査審議し、これに関し必要と認める事項を建議することを目的とする都市交通審議会を設置した。

当審議会は、運輸大臣の諮問に対して、37年6月、東京付近の都市交通対策として50年度までに5,250億円の資金を投じて、10路線約257kmの地下鉄網の整備を行うよう答申を行った。

この答申の趣旨に沿って、東京地区では、30年代には55kmの地下鉄が建設され、地下鉄の営業キロは76kmとなり、また、一部の路線においては、郊外民鉄との相互乗入れを行い直通運転を開始した。

また、大阪地区では、50年度を目標に、1,960億円の資金を投入して、6路線99kmの地下鉄網を整備するほか、11路線66kmの民鉄の新線建設、既設路線の線路増設等を実施するよう38年3月に答申を行った。これに基づき、大阪地区では30年代には、新たに15kmの地下鉄が開業し、27kmの既地下鉄の路線延長が完成した。

一方、名古屋地区でも、60年度を目標に、800億円の資金を投じて地下鉄を原則とする5路線79kmの高速鉄道網の整備、民鉄の既設線の改良等を実施することを36年10月に答申し、これに基づき、地下鉄の建設を行ったため、32年に初めて地下鉄が開業し、39年までに約9kmが開業した。

以上のように、通勤・通学輸送の確保のための抜本的対策としては、大量輸送機関である地下鉄の整備増強が最も重要であったが、地下鉄工事はばく大な資金を要し、さらに、利子負担が累積するとともに、減価償却費もばく大なものとなったため、政府は、財政投融资、諸税の減免を行うとともに、利子負担の軽減を図るため、37年度より、実勢金利と6.5%の利差を補助する利差補給方式による地下高速

鉄道建設費補助制度をスタートさせた。37年度には、帝都高速度交通営団、東京都、名古屋市及び大阪市に対して、総額1億8千万円の補助を行うとともに、38年度、39年度にはそれぞれ2億1千万円、2億4千万円の補助を行い強力で地下鉄網の整備を推進した。

(2) 大手民鉄の輸送力増強計画

大都市及びその周辺における旅客輸送について、国鉄、地下鉄とともに重要な役割を分担している大手民鉄14社（東武・西武・京成・京王帝都・小田急・東京急行・京浜・名古屋・近畿日本・南海・京阪・京阪神・阪神・西日本）においては、都市交通審議会の答申を受け、増大する輸送需要に対処するため、昭和32年度以来、輸送力増強計画を策定し強力にその実施を推進した。

32年度から36年度に至る輸送力増強計画は、車両の新造（1,458両）をはじめとして、線路の増設、ホームの新設や延伸、変電所の増設、不燃化車両工事等を主な内容として計画投資額1,079億円をもってラッシュ時の混雑度を実施前の170～280%から実施後において120～220%に引き下げ、通勤通学輸送の混雑を緩和しようとするものであった。運輸省としては計画の完遂を図るために必要な原資と資金調達力を付与するため、運賃値上げを33年度末に認可する際、値上げによる増収分をあげて輸送力の増強と車両施設の改善整備に充当するよう通達を発し、5か年計画を強力に推進させるべく指導した。

35年度までに投入した資金は727億円で資金面からみた実施率は65%であった。この結果、列車編成の長大化、スピード・アップ、運転間隔の短縮が可能となり、朝夕のラッシュ時の混雑は緩和されるものと期待されたが、輸送需要の著しい伸びには追いつかず、混雑解消には至らなかった。このため、この計画は、35年度で打ち切り、新たに、36年度から38年度までの新3か年計画を策定し、さらに、強力な輸送力増強、施設の近代化を図ることとした。

① 第一次輸送力増強3か年計画（36年度～38年度）

この計画は、36年度からの3か年に1,266億円を投入し、都市乗入線の建設、複線化・複々線化、車両増備、ホーム延伸、折返し設備の新設、変電所の増強等、輸送力増強工事を行うとともに、踏切及び運転保安工事を実施して輸送力を27%増強し、ラッシュ時の混雑率を平均190%程度に抑える計画であった。

その結果、大手民鉄14社で3年間に合計1,270億円が投入され、金額的には計画を達成したとはいうものの、物価の上昇、用地確保難等のため、輸送力増強は計画を達成できず、輸送力は、18%増強されたにとどまった。一方、輸送需要の伸びは予想（19%増）を上回る22%増を示したが、ラッシュ時の混雑率は大手14社平均で235%に抑えることができた。

② 第二次輸送力増強3か年計画（39年度～41年度）

前回計画に引き続いて、大手民鉄14社は、39年度を初年度とする投資総額1,657億円に上る第二次輸送力増強3か年計画をスタートさせた。この計画は、今後の輸送需要の見込みからみて、ラッシュ時1時間における輸送状況は41年度において、混雑率は、最高で350%、平均で260%となると考えられるため、これを、最高240%、平均で200%にとどめようとするものである。

輸送力増強工事は、第1次輸送力増強3か年計画と同様、郊外民鉄の都心乗入れのための関連工事、ターミナル駅の設定改良、踏切道の立体化等に重点が置かれた。この結果、資金調達、用地取得難等から41年度までの投資実績は1,452億円と資金面からみた実施率は88%にとどまったが、輸送力は全体で25%増加し、輸送需要の伸び23%を上回ったことにより、平均混雑率は、38年度の235%から41年

度には 231%に低下した。

(3) 路面電車、無軌条電車の撤去

自動車が存在しなかった戦時中から戦後にかけて、ほとんど唯一の路面交通機関として機能していた路面電車は、やがて自動車の戦前にまさる躍進によって重大な局面に立たされることとなった。ディーゼルバスは、コストの面でも輸送力でも路面電車に匹敵することとなり、施設の老朽化した軌道の場合は、それを更新するよりもバスに代替する方が経済的であるため、地方の小規模な路面電車は、それを更新するよりもバスに代替する方が経済的であるため、地方の小規模な路面電車は、次々と姿を消していった。また、大都市では、自動車数の激増が道路交通の混雑を招き、路面電車の運行能率を極度に低下させるとともに、その経営も人件費の高騰に悩むこととなった。このため、戦災の復興が終わった昭和 20 年代後半に高性能車両を若干投入して近代化を図ったものの、30 年代に入ると路面電車から地下鉄への転換が積極化した。

6 大都市のうち、明治 36 年に我が国最初の公共団体経営の民営鉄道として開業した大阪市の路面電車は昭和 32 年には過去最高の 114 km に達したが、36 年から始まった地下鉄の代替により順次撤廃され、44 年には全廃された。続いて、神戸・横浜・名古屋市内でも全廃され、東京でも大部分が廃止された。

また、30 年代に都市交通機関の新しい担い手として脚光をあび、東京・大阪・京都・横浜・川崎の 5 大都市において総営業キロ 110 km まで普及をみた無軌条電車（トロリーバス）も、40 年代に入ると路面電車同様、その都市交通機関としての地位をバスや地下鉄に譲り、廃止されるに至った。

(4) モノレールの登場

都市における人口の集中及び自動車の急激な増加に伴い、道路交通の混雑等都市における交通事情は著しく悪化してきた。このような状況を踏まえ、交通空間の有効利用等を図り、効率的な輸送機関に重点をおいた交通体系を整備する観点から、高速鉄道の整備を必要とするほど大量輸送需要は存在しないが、ある程度まとまった輸送需要が存在する地域においては、都市交通機関としてモノレールを整備することも適切であると考えられてきた。

昭和 39 年、東京オリンピック開催に先がけて日立運輸東京モノレール株式会社により羽田・浜松町間 13.0 km を結ぶ跨座式モノレールが営業を開始したが、これが実用的モノレールとして初めてのものである。その後、46 年には大船・湘南江の島間 6.6 km の懸垂式のモノレールが開業したほか、東京・名古屋等の遊園地・動物園に観光施設としてのモノレールの建設・開業がすすんだ。

III. 踏切事故防止対策

戦後の我が国経済のめざましい復興と高度成長は、その一方で交通事故の激増という重大な問題をじゃっ起した。中でも踏切事故は、列車衝突、接触、脱線事故等の他の鉄道事故が、戦時中から終戦直後の混乱期を除いて比較的落ち着いた状態にある中で自動車交通量の飛躍的増加と列車の増発、高速化に伴い昭和 20 年代後半から 30 年代前半にかけて急増した。

ちなみに、24 年度の年間踏切事故件数は、国鉄・民鉄を合わせて 1,500 件程度であったが、30 年度には 4,000 件、そして、34 年度には 5,000 件を超えるに至った。

このように急激する踏切事故の背景には、モータリゼーションの進展、列車運転の高密度化といった

状況の変化及び交通安全意識の遅れとともに、基本的には踏切道整備の立遅れがあった。

36年度末における国鉄及び民鉄の踏切道総数は70,738か所あり、踏切道種別の内訳は次表のとおりで、保安施設が設置されていない第4種踏切道が全体の86%と圧倒的多数を占めていた。

○昭和36年度末踏切数（単位：箇所）

踏切道種別	国鉄	民鉄	計
第1種	2,870	1,695	4,565
第2種	17	429	446
第3種	2,769	1,856	4,625
第4種	36,733	24,369	61,102
計	42,389	28,349	70,738

- (注) 第1種踏切道 昼夜を通じて踏切警手が遮断機を操作している踏切道又は自動遮断機が設置されている踏切道
 第2種踏切道 1日のうち一定時間だけ踏切警手が遮断機を操作している踏切道
 第3種踏切道 警報機が設置されている踏切道
 第4種踏切道 踏切警手もおらず、遮断機も警報機も設置されていない踏切道

同年の踏切事故を踏切道の種類別に分類すると、踏切遮断機のある第1、2種踏切道で発生したものが全体の7%、警報機のある第3種踏切道が18%で残りの75%が保安設備のない第4種踏切道で発生している。

政府では、こうした踏切事故を防止し交通の安全を確保するため、31年10月に内閣に設置されていた交通事故防止対策本部に踏切事故防止対策部会を設け、関係各省庁の連絡調整を図るとともに、32年10月には同部会において「踏切事故防止対策要綱」を策定して踏切事故防止の基本対策を示し、その推進を図ることとした。この対策に基づき、列車の前照灯の光度の増加、踏切警手の資質の向上等の具体的対策が実行に移されたが、自動車台数の増加や列車の増発等は、こうした対策の効果を上回る勢いで続き、抜本的踏切事故防止対策の実施が望まれるところとなった。このため、政府は、現に道路交通のあい路となり、刻々、危険度が増している既存の踏切道の施設を緊急に改良し整備の遅れを急速にとり戻すため、第39回臨時国会に踏切道改良促進法（以下「促進法」という。）を提出し、36年10月に成立し、11月に公布・施行された。また、運輸省ではこれより先、31年10月には国鉄及び民鉄の全踏切道について相互間隔、交差道路種別等の詳細な実態調査を行い、その結果は、促進法に基づく改良の指定基準に生かされたばかりでなく、踏切事故防止対策の推進に活用された。

促進法は、36年以降の5年間で国が踏切道における交通量、事故の発生状況等を考慮して、踏切道の立体交差化若しくは構造の改良又は保安設備の整備により改良することが必要と認められる踏切道について、その改良の方法を定めて指定し、指定を受けた鉄道事業者及び道路管理者には改良の実施を義務付けるとともに、国は踏切保安施設の整備に要する一部の費用を鉄道事業者に補助金として交付する等の助成措置を講ずることとしたもので、踏切道改良の歴史において画期的な施策であり、これ以降の踏切事故防止対策の中心をなすものとなった。

同法は、36年から41年までの5年間の時限立法であったが、その後、41年、46年、51年と3回の改正を行い、現在まで継続されている。同法により53年までに指定された立体交差化すべき踏切道は、

国鉄、民鉄を合わせて 1,485 か所、構造改良をすべきもの 3,152 か所、警報機、遮断機等の保安設備を設けるべきもの 19,973 か所であり、このうち立体交差化 60.9%、構造改良 75.2%、保安設備 97.4%が完成されている。なお、同法により指定された踏切道を除く踏切道についても、立体交差化 3,180 か所、構造改良 25,378 か所、保安設備の整備 41,668 か所が 36 年度以降 53 年までに整備されている。このような踏切道の整備改善の進ちょくに伴い、踏切事故は、35 年度の 5,569 件をピークとして年々減少を続け、53 年度には 1,439 件と著しく減少するに至った。

IV. 鉄道車両・信号保安機器工業

1. 鉄道車両、信号保安機器工業の発展

我が国鉄道車両興業の技術水準は、太平洋戦争によりかなりの遅れを余儀なくされたが、技術革新によって昭和 30 年代以降飛躍的な進ちょくを遂げることができた。

32 年の仙山線及び北陸線の一部区間における我が国初の交流電化の採用は、鉄道技術分野におけるエレクトロニクス応用の基盤をかたちづくとともに、車両の電車化によるスピードアップ、乗り心地の改善、安全性の向上に係る技術を飛躍的に向上させた。

これらの国鉄の動力近代化計画に基づく交流電化の促進とともににはなばなくデビューした種々の電気車は、粘着性向上技術の進歩、高性能整流器の開発、主変圧器の小型軽量化、そして、サイリスタ技術の発達等を背景とするものであった。

一方、信号保安機器についても、新技術の開発が積極的に進められた。当時、信号技術は、高周波軌道回路、運転者に信号が提示される車内信号方式等に関する機器の開発が行われていたが、半導体の研究が進むにつれ真空管からトランジスタ採用による電子機器の利用が信号技術に加わることとなった。

また、道路交通量の激増に伴う踏切事故の増大に対処するため、踏切保安設備の整備が急がれたことから、警報機、遮断機、制御機器装置等の高性能化、エレクトロニクス化等の技術開発が進展した。さらに、鉄道通信の分野についても、裸通信線ケーブル化のほか、SHF（極超短波）の導入等による通信網の拡大強化が推進された。

このような電子技術を中心とする新技術の開発導入は、ATC（自動列車制御装置）、CTC（列車集中制御装置）等の制御技術、高性能の車両、近代化された電力設備等を生み、39 年には東京・大阪間に世界に誇る新幹線の誕生をみるまでに至った。

新幹線は、すでに、世界の一流水準に達した我が国の鉄道技術と革新的なエレクトロニクス技術をフルに活用してつくりあげた鉄道総合技術の集大成であり、この新幹線の出現により、我が国の鉄道技術は諸外国の信頼をさらに集める結果となった。

30 年から始まった国鉄の動力近代化計画による需要の変化に対応するため、車両メーカーは生産設備の大々的な改変を行わざるをえなかったが、運輸省としても、鉄道車両工業界の体質強化を図る目的で、31 年 12 月、関係各省次官クラス及び学識経験者からなる鉄道車両生産懇談会を設置して、鉄道車両工業の合理化等の問題について検討した結果、機械工業振興臨時措置法に基づいて、陳腐化機械の更新と製造技術の近代化に要する一連の設備の整備を行うために、積極的に財政投融資を行い合理化を推進するとともに、国鉄からの受注については、原価計算方式を統一し、車両別に発注企業の調整を行う等の措置を講ずることにより、鉄道車両工業の安定成長を図ることとした。

鉄道車両の生産についてみると、32 年に、国鉄の第一次 5 年計画及び民営鉄道の輸送力増強計画が

実施に移され車両増備が大幅に推進されることとなったことに伴い、鉄道車両の生産高は大幅に伸展した。30年度こそ前年度後半から不況の影響を受けて生産額が対前年度比6.5%減少したものの、31年度は、前年度比61.6%増、32年度においても40.5%増を記録した。

続いて、東海道新幹線の建設、在来線の線路増設、動力近代化を進めた36年、国鉄の第二次5か年計画、都心乗入れ等を進めた民営鉄道の第1次輸送力増強3か年計画が開始されると、鉄道車両の需要はさらに増加し、36年度の発注は、前年度に比べて2倍弱を記録した。このため、生産体制が追いつかず、初年度は発注の70%しか消化できない状態であったが、37年度以降生産体制の増強を終え、受注を消化できる体制が整った。30年度の車両生産両数4,925両と比較して39年度は13,919両と、10年間に3倍弱の生産増となった。

2. 鉄道車両の輸出

戦後の鉄道車両の輸出は、国内鉄道の復興に先がけ、昭和21年の政府間貿易を皮切りに賠償の形でタイ・フィリピン等東南アジアに向けて再開され、その後、朝鮮戦争による特需景気を経て、その輸出額を着実に伸ばさせていった。21年度～25年度の年平均輸出額は約5百万ドルであったが、26年度～30年度は約19百万ドル、31年度～35年度約25百万ドル、36年度～40年度約44百万ドル、41年度～45年度約56百万ドル、46年度～50年度約125百万ドルと著しく増加した。

一方、輸出の仕向国の面から見ると20年代は、東南アジア、中南米地域が中心であったが、30年には、エジプト、33年には、ヨルダン、レバノンへの輸出が始まり、34年には、オーストラリア、38年には、カナダ、アメリカ、39年には、ドイツ等の先進国が加わるにおよんで、アジア、中近東、アフリカ、オセアニア、アメリカ、ヨーロッパとすべての地域への輸出実績を持つに至り、仕向国数は30年までは12か国であったのが、40年には45か国、51年には70か国への輸出実績を持つに至った。

輸出車種としては、20年代には、蒸気機関車、客車、貨車が主体であったが、30年代には、日本国内の急速な交流電化等と相まって電気機関車、電車、ディーゼル機関車、ディーゼルカーが飛躍的に増大していった。

3. 海外技術協力

鉄道に関する技術協力については、昭和37年に設置された海外技術協力事業団(OTCA)により、政府ベースの技術協力が推進されることとなり、運輸省としても鉄道専門家の派遣・研修生の受入等に最大限の協力を行ってきた。しかし、新幹線の開通が近づくにつれ、我が国の鉄道技術は世界の脚光を浴び発展途上国からの我が国に対する協力援助要請は一段と増加するに至った。

他方、民間ベースの国際協力の場合、業者間の過大な競争から開発途上国からのせつかくの要請にも円滑かつ迅速に対応することができず、欧米先進国に遅れをとることが続発するようになった。このような情勢において、運輸省としても民間ベースの国際協力の実施体制を強化整備する目的で国鉄をはじめとする我が国の鉄道技術を積極的に活用するため、40年7月鉄道関係の技術協力を専門に扱う組織として社団法人、海外鉄道技術協会(JARTS)を設立し、増加する海外諸国からの協力要請に対処することとした。この海外鉄道技術協力の活動は、二次的には、鉄道プロジェクトに関する民間商業活動を円滑につないでいくための商社・鉄道関連産業界等の期待にこたえるものであった。

【運輸省五十年史、第4編 昭和40年代の運輸行政（高度経済成長の転換と総合的な運輸行政の展開）第3部 陸運・観光行政 第1章 鉄道行政（深刻度を増す鉄道経営）】から

I. 概況

昭和30年代に推進された輸送力増強をめざした国鉄の5か年計画は、37年、38年と連続して発生した三河島事故と鶴見事故を契機として根本的に見直されることとなり、新たに40年度から46年度の7か年を計画期間とする第三次長期計画が国の施策として強力に推進されることとなった。この計画は、安全の確保を重点としてATS（自動列車停止装置）の全線区設置を行うほか、大都市通勤区間の複々線化、幹線の複線化・電化を推進し輸送力の増強を図ろうとするものであったが、国鉄の財政悪化により計画の前半終了時の43年度をもって打ち切られ、経営の改善に重点をおいた財政再建計画に移行することとなった。一方、新幹線のもつ優れた機能への認識が高まるにつれて国土の総合的かつ均衡ある発展に資するための高速交通体系を整備する観点から、45年には全国新幹線鉄道整備法が制定され、東北、上越、成田新幹線の工事が着手された。

一方、民鉄においても、地下鉄建設に対する補助制度を改善するとともに、日本鉄道建設公団による民鉄路線の建設を実施すること等により、地下鉄やニュータウン新線の建設、既設線の複線化、複々線化の推進を図った。

このような鉄道建設が進行する一方、40年代に入るとモータリゼーションの進展も著しく、このため鉄道輸送は伸び悩みをみせ、国鉄の財政は、39年度には赤字に転落し、以後、深刻な経営悪化状態に陥ることとなった。運輸省では、44年に成立した日本国有鉄道財政再建促進措置法に基づき、国鉄に対する財政助成を協力で推進し国鉄財政の再建をめざした。また、中小民鉄の経営も悪化し倒産が続出したため、欠損補助や経営改善に資する近代化設備投資に対して補助を行う等、積極的に中小民鉄の救済を図った。

なお、事故防止対策についても、30年代に引き続き踏切道の立体交差化を推進するとともに、民鉄においてもATSの整備を図る等一層の安全対策を実施した。

II. 国土の均衡ある発展と鉄道網の整備

1. 全国的な鉄道網の整備

日本経済は、昭和30年代の高度成長期を通じて著しい発展を示した。この間、経済成長のあい路となっていた輸送力不足に対処するため、国鉄では、第一次5か年計画及び第二次5か年計画に基づき、主要幹線の線路増設、輸送方式の近代化等を実施したが、戦中・戦後にかけての投資不足の累積と30年以降の経済成長は、予想以上の交通需要の増加を招いたために、国鉄の幹線や大都市における通勤・通学の輸送難は改善されず、輸送力不足が経済成長をはばむあい路となる可能性が一層強まると懸念された。

一方、37年5月の三河島事故に引き続いて翌38年11月に東海道本線鶴見・横浜間で発生した鶴見事故は、まさに過密ダイヤが生んだ大惨事ともいえるものであった。この事故が多数の死傷者を出したのは、貨車脱線が誘因となって関係者の列車防護にもかかわらず上下電車が衝突したことにあり、ダイヤの過密化が列車運転の安全度を低下させていることを如実に示すものであった。

そこで、40年度まで続く予定であった第二次5か年計画を打ち切り、保安設備の強化とともに、新し

い構想の下に主要幹線における単線の複線化、大都市通勤輸送区間における客・貨物線の分離等の線路増設を強力に推進して、過密ダイヤの抜本的解消を図る新計画を策定し、実施することとなった。

政府は、国鉄の経営に関する基本問題、特に、40年度以降の長期計画及びこれに対する資金確保の方策について調査審議する目的で39年4月に内閣に各省事務次官クラスからなる日本国有鉄道基本問題懇談会を設置した。同懇談会は、同年12月に意見書をまとめ、閣議に報告を行った。国鉄の設備投資計画についての概要は、次のとおりであった。

- ① 40年度から46年度までの7か年で、総額2兆9,000億円の設備投資を行う。
- ② 工事規模は、前期（第1～4年度）は、年間3,700億円、後期（第5～7年度）は、年間5,000億円とする。
- ③ 計画達成のために、運賃収入を26%増加させる。

続いて、同月には、経済関係閣僚懇談会において新長期計画の実施を了承するとともに、翌40年1月には、新長期計画の所要資金の確保については特段の措置を講ずることを閣議了解した。こうして国鉄の第三次長期計画は、第一次、第二次5か年計画とは異なり、国の施策として認められ、強力に推進されることとなった。

（1）第三次長期計画

第三次長期計画は、極度の混雑を示している通勤輸送の改善、過密ダイヤを緩和するための幹線輸送力の増強、保安設備の強化の3点に重点を置いて立案され、7か年にわたり、投資総額2兆9,720億円、前半4年間は毎年3,700億円、後半3年間は毎年5,000億円を投資するという大規模なものであった。

通勤輸送の改善については、東京・大阪等の大都市圏において通勤列車と中距離列車が同一の線路を使用している区間が多いために列車ダイヤが過密化し、思うように通勤列車の本数を増強することができない状況にあったので、中長距離の旅客・貨物を主体とする幹線輸送のための線路と近距離電車輸送のための線路をできる限り分離することとした。

幹線輸送力の増強については、複線化・三複線化・複々線化等約3,500kmの線路増設を行い、複線化率を39年度末の15.5%から31%まで向上させることを目標とした。

また、輸送需要の多い線区については、複線化と同時に電化を行い、この結果、電化率も39年度末の18.6%から34%に向上させることとし、さらに、非電化区間については、ディーゼル化を推進することとした。

また、保安設備の強化については、40年度中にATS（「自動列車停止装置」）を全線区に設置するとともに、重要線区7,000kmの自動信号化を行い、この結果、自動信号化率を39年度末の23.4%から60%に向上させることとし、さらに、踏切事故防止のため、約730か所の立体交差化を行うこととした。

第三次長期計画は、以上のように投資規模においても前回の第二次5か年計画の2倍以上であり、しかも、国家プロジェクトとして推進するという意欲的なものであったが、国鉄財政が著しく悪化したため、前半の43年度で打ち切られた。

この間、4か年で計画投資総額1兆4,800億円に対して、投資実績は、1兆4,152億円であり、投資額からみた前期計画の達成率は約98%であった。

その結果、43年10月のダイヤの全面改正までに、上越、東北本線の全線複線化、東北本線赤羽・大宮間の三線複線化、北陸本線米原・糸魚川間（片貝・黒部間を除く。）、中央本線相模湖・塩尻間（石和・

甲府間を除く。)及び鹿児島本線熊本以北の複線化が完了し、軌道強化等線路改良も進んだこともあって輸送力は増大するとともに、主要都市間の到達時間も大幅に短縮された。なお、この時点での複線化率は22%となった。

また、計画では、主要幹線を中心に46年までに3,500kmを電化することになっていたが、43年度末までには函館本線、東北本線等1,600kmの電化が完成し、特に、43年度には、30年代の電化完成キロの年間平均が200~300kmであったのに比して、576kmと大幅な進展をみた。

さらに、貨物輸送の改善についても、急・直行貨物列車の拡充、高速貨物列車の増発等を行うとともに、コンテナ輸送の推進を図った。コンテナ輸送は、一般雑貨の輸送に適した方法であり荷送費を節約し貨物積換えの手数を省くと同時に、基地間を直通列車(フレートライナー)で運ぶので利用者にとって到着日数も明確になるという多くの利点を有しているため、34年、最初の大型コンテナ輸送が開始されて以来、35年度の発送個数6万4千個に対し43年度には119万4千個とその輸送需要は著しく増大した。

保安設備の強化についても、40年度中にはATSの全線区設置が完了し、3,169kmの自動信号化も完成した結果、自動信号化率は、39%に向上した。さらに踏切事故対策として、この期間中に1,021か所の立体交差化を竣工した。

(2) 財政再建計画

7か年計画で進められた第三次長期計画であったが、国鉄財政の著しい悪化により44年度からは財政再建計画に移行することとなった。

この計画は、国鉄の経営体制の近代化・合理化、関連事業の整備等とともに、設備投資の重点を財政再建のための効果の高いものに置くというものであり、①収入の確保のための諸施策、②業務の運営の能率化に関する諸施策、③安全の確保、④設備投資、⑤損益、その他に分けて策定された。

収入の確保のための諸施策としては、輸送力増強・輸送近代化として、山陽新幹線の建設、幹線輸送力の増強、コンテナ化の推進及びフレートライナーの全面的導入、通勤輸送対策、を実施するほか、運賃料金制度の合理化、販売システムの整備、関連事業(パイプラインによる石油輸送、内航海運業との提携等)の推進を行うこととした。また、業務の運営の能率化に関する諸施策としては、駅業務の委託、取扱いの集約等を行うとともに動力の近代化、営業線の廃止等を推進して約6万人の要員を縮減し、さらに、安全の確保のために職員の指導訓練、適性管理等の徹底を図るというものであった。

これらの施策のため通勤輸送5,500億円、新幹線9,300億円、幹線輸送力増強1兆1,400億円、合理化・近代化等1兆800億円の計3兆7,000億円の投資を行い、このための資金は財政再建補助金、財政再建利子補給金等の国からの補助金と運賃値上げによる増収によって対処することとした。

この計画により主要幹線を中心に工事が進められ、44年10月には北陸新幹線米原・直江津間の全線、函館本線小樽・旭川間の複線化が完成し、45年度には中央本線東京・甲府間が完全複線に、46年度には奥羽本線のネックとなっていた庭坂・関根間、大館・長峰間の複線化が完成した。

また、この計画により電化された主なものは、北陸本線糸魚川・直江津間、信越本線直江津・宮内間、羽越本線新津・秋田間、奥羽本線秋田・青森間等であり、これにより大阪と青森を結ぶ日本海縦貫線日本の骨格となる主要幹線の全線が電化された。さらに、鹿児島本線熊本・鹿児島間、日豊本線幸崎・南宮崎間、内房線千倉・安房鴨川間、総武本線佐倉・銚子間等の都市交通線、地方幹線の電化も完成し

た。

山陽新幹線の建設については、まず、新大阪・岡山間 161 kmが昭和 42 年 3 月に着工され、47 年 3 月に営業を開始した。さらに、岡山・博多間 443.6 kmについては、45 年 2 月着工以来、沿線関係者の生活環境保全に対する強い要望、土地価格の暴騰、労務賃金の高騰、石油危機等厳しい社会情勢の下で建設が進められ、50 年 3 月営業開始するに至り、これにより東京・博多間 1,000 kmを超える大動脈が誕生した。

(3) 全国新幹線鉄道網の整備

東海道新幹線の開業は、新幹線鉄道が高速性、安全性、大量性及び確実性の点で優れた機能を有する近代的な交通機関であることを広く内外に認識させたばかりでなく、その通過する地域を東海道メガロポリスとして一層発展させることとなった。しかし、反面、経済の高度成長とともに、東海道ベルト地域への人口の集中は激化し、過疎・過密問題の解決が重要な政策課題としてクローズアップされてきた。

政府は、過疎・過密問題を根本的に解決し、経済社会の飛躍的發展を図るためには、当時進められていた種々の対策の成果を踏まえつつ、国土利用の硬直性を打破し、新しい社会へ積極的に対応し、新しい環境を形成するという観点から、国土利用の抜本的な再編成を図る以外にないとの認識に立って、37 年に策定された全国総合開発計画の全面的な改定を行い、44 年 5 月、新全国総合開発計画を決定し、その中において中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを体系化するための全国的な交通・通信ネットワークを整備し、この新ネットワークに関連させながら、各地域の特性を活かした自主的、効率的な大規模開発プロジェクトを実施することによって、全国土の利用を均衡のとれたものとする新開発方式をうちだし、新ネットワークを形成する延長 7,200 kmの全国新幹線鉄道網の構想を示した。この構想における具体的建設路線として青函トンネルの建設とともに札幌に至る北海道新幹線のほか、東北、日本海沿岸、上越、成田、第 2 東海道、北陸、山陽、山陰新幹線等が含まれていた。

このような新全国総合開発計画の構想を踏まえ、これを具体化するため鉄道建設審議会において、慎重な審議が行われた結果、積極的に全国新幹線の建設を推進することが決定され、45 年 5 月 18 日全国新幹線鉄道整備法の公布をみるに至った。

同法の制定により、それまでの東海道・山陽新幹線が国鉄の輸送力増強を目的として計画されたのに対して、以後の新幹線建設は、国土の総合的かつ均衡ある発展に資するための高速交通体系を整備するという点から運輸大臣が定める基本計画に基づき、国鉄及び日本鉄道建設公団がその建設を進めることとなった。

本法の制定に基づき、まず、46 年 4 月に次の 3 線の整備計画が決定され、工事が進められた。

東北新幹線 東京・盛岡間

上越新幹線 東京・新潟間

成田新幹線 東京・成田間

また、次の 5 線については、48 年 11 月に整備計画が決定されたが、その直後の石油危機に伴う政府の総需要抑制策の一環として工事の着工は凍結された。

北海道新幹線 青森・札幌間

東北新幹線 盛岡・青森間

北陸新幹線 東京・大阪間

九州新幹線 福岡・鹿児島間

九州新幹線 福岡・長崎間

その他、将来の建設路線である基本計画線について、札幌・旭川間等の12路線が、48年11月に決定された。

2. 大都市交通対策

経済の発展とともに大都市における旅客輸送需要は、毎年増大を示した。この増大する輸送需要に対処するため、民営鉄道においても国鉄の通勤・通学輸送対策と並行して、地下鉄網の整備を推進するとともに、大手民鉄においては、30年代に進められた第1次、第2次輸送力増強計画に引き続き、第3次、第4次輸送力増強計画を実施した。

(1) 地下鉄網の整備

30年代に設置された都市交通審議会は、40年代においても東京、大阪、名古屋のほか横浜、神戸、福岡・北九州の各都市における輸送力増強対策について、大都市近郊における大規模団地造成計画と有機的に連携した郊外新線の建設、都心又は副都心と直結し、かつ、都心部の地下鉄と相互乗入れを行う高速鉄道の整備、都心における地下鉄網の形成等、輸送力増強と都心機能に適合した路線網の整備に重点をおいた答申を行った。また、地方中核都市においても、路面電車にかわる公共輸送機関の整備について各地方陸上交通審議会において検討された結果、札幌、仙台、広島市の各都市に高速鉄道を建設する旨の答申を出した。

これらの答申の趣旨に沿って運輸省は、積極的に地下鉄建設を推進するため、37年以来、建設主体である帝都高速度交通営団及び地方公営企業に対して行ってきた利差補給方式による補助を改定し、巨額の建設投資による資本費負担を軽減するため、42年度より、建設費の10.5%に相当する額を5年間に分割して交付することとし、45年度からは、建設費の50%に相当する額を国と地方公共団体が折半して8年間に分割して交付することとしたが、さらに、48年度からは、建設費の66%を国と地方公共団体が折半して6年間に分割して交付する方式に改定する等、助成制度を次々と改善した。この結果、41年度では、8億1千万円であった補助金は、49年度には、223億7千万円と約28倍にも増加した。

この結果、各都市での地下鉄建設は急速に進展し、47年度末の営業キロは、東京149.7キロメートル、大阪67.1キロメートル、名古屋32.4キロメートル、札幌12.1キロメートル、神戸7.6キロメートル、横浜5.3キロメートル、合計274.2キロメートルに達した(営団・公営のみのキロ数)。

(2) 日本鉄道建設公団による民鉄路線の整備

都心と郊外を結ぶ輸送需要の増大に対処するため、ニュータウンと都心を結ぶ鉄道新線の建設や既設線の複々線化等を緊急に進める必要が生じたが、用地取得費、建設費等は、膨大な額に上るため、その整備は思うように進展しなかった。このため、国鉄線の建設のみを行ってきた日本鉄道建設公団に民鉄路線の整備を行わせることとし、日本鉄道建設公団法の一部を改正する法律が47年6月に公布された。同法の主な内容は、運輸大臣の指示を受けて大都市圏における民鉄の鉄軌道施設の建設・大規模改良工事を日本鉄道建設公団が民営鉄道事業者に代わって行い、完成後同施設を長期低利の割賦支払の方法により民営鉄道事業者に譲渡するものである。47年度は、対象工事として5社7路線(37.5キロメー

トル)の工事に着手し、49年5月以降、5社8路線が順次完成し開業していった。54年度においては、1社13路線(102.9キロメートル)について、ニュータウン新線工事都心乗入れ工事、複々線化工事が推進されている。

(3)大都市高速鉄道に対する助成等

増勢を続ける大都市の通勤・通学輸送需要に対処するため民鉄の新線建設等に対し、運輸省では、前述の地下鉄建設助成制度のほか次のような措置をとった。

①ニュータウン鉄道の整備に対する助成

日本鉄道建設公団による大都市民鉄線の建設によって助成措置のとられている民鉄のほか、地方公共団体等の建設するニュータウン線については、建設費の20%を国と地方公共団体が折半して建設の翌年度から4年間に分割して補助金を交付することとし、48年度から実施した。さらに、49年度からは、補助率を36%に引き上げた。これにより48年度には、1,860万円(対象1社)であった補助金は、53年度には3億1,130万円(対象2社)に増加した。

②日本開発銀行融資

大都市における鉄道輸送の安全対策、輸送力増強、輸送サービスの向上等を図るため、34年度から日本開発銀行融資を行って工事の促進を図っているが、40年代においては、融資額の一層の充実を図り、40年度には49億円であったものが49年度には480億円となった。

(4)民鉄の輸送力増強計画

大都市交通機関として重要な位置を占める大手民鉄14社では、第2次輸送力増強計画に引き続き42～46年を計画期間とする第3次輸送力増強計画を推進した。この計画の基本的な考え方は、50年度における各社各線別の輸送需要を沿線の将来人口と鉄道分担率から推定し、いかなる輸送施設の整備が必要であるかの基本構想を定め、この構想に基づく各線区別の具体的計画について46年度までの年度別計画を作成する考え方を基本にしている。

具体的内容としては、都心乗入れ新線の建設(37.6キロメートル)、多摩ニュータウン新線等の大規模住宅団地への新線建設(22.6キロメートル)、高架等による複々線化(59.5キロメートル)その他約2,100両の車両新造と列車編成の増大を可能とするための延伸改良工事を行う等の輸送力増強工事に対して総額3,396億円(全体の71%)の投資を行うとともに、踏切と運転保安関連工事としては、前回の第2次輸送力増強計画(39～41年度)では1か年平均の工事費が75億円であったが、本計画では1か年平均工事費を280億円と3.7倍に増大させ、既設線の高架化59区間(124キロメートル)を行うほか、単独立体交差化等により数百か所の踏切除去を行うこととした。また、約3,000か所の踏切警報機、遮断機の新設、踏切道の構造改良・整理統合を行うとともに、ATS(自動列車停止装置)を大手民鉄の全営業キロ(約2,900キロメートル)について整備すること等の踏切及び運転保安工事に対して総額1,404億円(全体の29%)の投資を行うというものであり、総投資額は4,800億円という大規模なものであった。

計画最終年度の46年度末において、輸送力増強工事2,971億円(進捗率88%)、踏切及び運転保安工事1,462億円(進捗率104%)であり、全体の投資総実績額は4,433億円で、計画額の92%であった。具体的には、輸送力増強工事については、計画線のすべてが着工され、ほとんどが完成をみた。また、新造車両は、1,839両が増備されたほか、ATSの整備が完了した。

この結果、大手民鉄の主要線区におけるラッシュ 1 時間の平均混雑率は 41 年度末においては 231% であったものが、46 年度末では 207% にまで低下させることができた。

3. 鋼索鉄道、索道の整備

経済の高度成長に伴い、レジャーも生活の一部として定着するにつけ観光熱は日々盛んとなり、このため、30 年代から 40 年代前半にかけ、全国各観光地等における鋼索鉄道(ケーブルカー)、索道(ロープウェイ、リフト)の建設は目ざましいものがあった。

戦前を代表する山岳及び観光地における交通機関は、鋼索鉄道であり、戦前の最盛期には、25 社が 26 路線、28.5 キロメートルの営業を行っていた。戦争中においては、交通統制により、ほとんどの路線が廃止されたが、戦後の経済成長に伴い、特に、30 年代に多くの路線が復活して、39 年度には 29 社、31 路線、28.9 キロメートルとなった。しかし、40 年代後半に入ると自然保護の観点から国立公園地域内の観光性の高い地域における設置が制約されるに至ったこと、さらに、ドライブウェイの建設により需要が減少する等、経営環境も厳しい状況となったため廃止される鋼索鉄道も現われ、53 年度末には、24 社、25.3 キロメートルとなった。

普通索道(ロープウェイ)は、支柱の建植のみによってできるという点からその建設が容易であり、したがって、建設費も廉価であること、搬器の大型化により輸送人員を大幅に増加させることができたこと等により、30 年代に非常な増加を示し、20 年度末には 10 社、5.1 キロメートルであったものが、30 年度末には 82 社が 77.4 キロメートルの営業を行っていた。しかし、40 年代後半には、鋼索鉄道と同様に自然保護の観点及び道路の新設整備に伴うモータリゼーションの影響等をうけ設置件数の増加傾向も弱まり、経営環境も厳しいものとなってきた。ちなみに、53 年度の設置状況は、112 社、124.8 キロメートルである。

特殊索道(リフト)は、観光に対する関心の高まり、特に、スキー場の新增設に伴い毎年非常な増加を示した。まず、30 年代初めには、スキーリフトブームがおこり全国の有名スキー場にリフトが設置され、40 年代に入ると、スキー人口の大幅な伸びとともにスキー場適地をより高所に求める傾向になってきたこと、鉄道及び道路の整備に伴う到達時間距離の短縮によりスキー場適地がより広域化されたこと等により、スキー場の新設が相次ぎ、これに伴い、スキーリフトも大幅な伸びを示した。また、夏山観光リフトも、30 年代前半より設置され始め順調な伸びを示した。この結果、スキーリフトは 40 年度末には 256 事業者、219.8 キロメートルであったのに対し、52 年度末においては 465 事業者、757.1 キロメートルと著しく伸びた。また、夏山リフトについても 40 年度末の 76 事業者、38.5 キロメートルが、52 年度末には 106 事業者、60.9 キロメートルに達した。

Ⅲ. 鉄道経営の悪化

1 国鉄財政再建問題

昭和 30 年代後半からのモータリゼーションの進展と臨海工業地帯の発展による内航海運の進展により、従来の鉄道主導型の我が国の輸送構造は大きく変化し、貨物部門における国鉄のシェアを減少させた。加えて、運賃水準が低位に置かれ、かつ適時に改定されなかったこと(旅客については、44 年から 49 年まで、貨物については、41 年から 49 年まで改定が見送られた。)による収入の伸び悩み、運賃上の通勤・通学定期割引をはじめとする各種公共負担の累積、借入金増大に伴う利子負担の増加、職員の年齢構成

の高齢化による人件費の増加等の状況が深刻化していった。このため、国鉄の財政状態は、39年度に初めて300億円の純損失を計上して以来、年々悪化を続け、30年代の利益積立金は41年度中にはすべてとりくずすこととなり、逆に、同年度末536億円の累積赤字を計上することになった。

このような事態を踏まえ、政府は、43年4月9日の閣議了解に基づき、同5月8日、運輸大臣の諮問機関として国鉄財政再建推進会議を設置し、同会議から同11月1日に国鉄財政の抜本的な再建策と長期にわたる国鉄の能率的、合理的経営方策に関する意見書が提出された。

同意見書では、44年度から53年度までの10年間を「国鉄財政再建期間」として位置づけ、この期間の前半においては、償却前赤字の発生を防止しつつ、極力、財政基盤の強化を図り、後半においては、逐次、償却後黒字に転ずることを日標とすることとし、そのために、再建期間の初期において公共負担の是正を含む実収約10%程度の運賃改定を行うとともに、その後については、国有鉄道運賃法の特別措置として、運賃改定を運輸大臣の認可にかかわらしめ、さらに、国鉄財政再建のための諸般の施策についてその実施を確保するため、「国鉄財政再建促進法」（仮称）を制定すること等を提言している。

この意見書に盛り込まれた内容を実行するため、運輸省は、第61国会に実収約10%増（改定率15%）の旅客運賃改定を目的とした国有鉄道運賃法の一部改正法案及び日本国有鉄道財政再建促進特別措置法案を提出し（44年2月7日）、同法案は、同5月9日公布された。

なお、同時に成立した日本国有鉄道財政再建促進特別措置法の概要は、次のとおりである。

- (1) 国鉄の財政再建の目標を、53年度に置くこと。
- (2) 国鉄の財政再建に関する基本方針を閣議決定すること。
- (3) 国鉄が、基本方針に基づき再建計画を定めること。
- (4) 政府管掌資金に係る利子相当額の長期資金の貸し付けについて政府が配慮すること。
- (5) 前項の長期資金の利子相当額を政府が補給すること。
- (6) 国鉄の工事経費の一部を補助すること。

上記(2)の規定に基づき44年9月12日に「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」が閣議決定された。

この基本方針は、前述の国鉄財政再建推進会議の意見書の内容をほぼ全面的に織り込んだものであり、44年度以降53年度までの10年間の再建期間中に強力な施策と相まって国鉄の徹底した合理化、近代化を確実に実施することにより少なくとも最終年度において償却後黒字を生ずるよう健全経営の確立を図ろうとするものであった。また、国鉄においては、この基本方針に基づき45年2月16日「日本国有鉄道の財政の再建に関する経営の基本的な計画」を定め、同19日に運輸大臣の承認を受けた。

44年度以降は、この基本方針に基づき国鉄は、再建計画を策定し実施したがマイカーの発達、地域における過疎化等によりローカル旅客が予想以上に落ち込んだこと、トラック輸送の発達と石炭、木材等一次産品の国内生産の減少に伴い貨物輸送が減少したこと、予想以上に人件費が上昇したこと等により収支はますます悪化する事態となった。そこで、47年1月11日、47年度予算編成に際し、大蔵大臣、運輸大臣、自民党政調会長及び同党国鉄再建懇談会長の間で「国鉄財政新再建対策要綱」がとりまとめられた。本要綱は、①工事費に対する政府助成及び廃止を前提にした地方閑散線に対する政府、地方公共団体の助成、②53年度までに11万人の要員の縮減、③47年度、50年度及び53年度に実収15%増となる運賃改定の実施等を内容とするものであった。運輸省は、本要綱に基づき47年度を初年度とする新しい再建対策を策定するため、第68国会において再建期間の改定、政府出資、財政再建債及び同利子補

給金の拡大、工事費補助の拡充、47年度に実収15.4%増の運賃改定を図ることを内容とする国有鉄道運賃法及び日本国有鉄道財政再建促進特別措置法の一部改正法案を提出した。本改正法案は、衆議院本会議で可決されたが、参議院における審議は難航し、結局、同6月16日審議未了で廃案となった。

同法案の廃案によって国鉄財政の再建対策は、暗礁に乗り上げた形となったため、運輸省は、48年度以降さらに強力な再建対策を実施する必要に迫られ、廃案となった再建対策と同様な考え方に立ちつつ、国の財政助成を拡充強化することとし、48年2月2日に「日本国有鉄道の財政再建対策について」を新たに閣議了解するとともに、この再建対策を実施するため第71国会に国有鉄道運賃法及び日本国有鉄道財政再建促進特別措置法の一部改正法案を提出した。

同法案は、運賃改定の施行期日を49年3月31日(当初予定から1年遅れ)に改め、48年9月18日に可決され、同26日に公布施行された。

しかしながら、48年度後半からの石油危機を契機とする急激な物価の高騰に対処するため、運輸省は、運賃改定の実施期日を49年10月1日に改める法案を提出し、同法案は、49年3月30日に可決成立し、即日公布施行されるに至った。これにより、運賃改定は、当初予定より1年半遅れて実施されることになった。

また、改正後の日本国有鉄道財政再建促進特別措置法に基づき、49年3月29日には「日本国有鉄道の財政の再建に関する基本方針」が閣議決定された。

基本方針の概要は、次のとおりである(国鉄は、本基本方針に基づいて再建計画を策定し、翌30日に運輸大臣の承認を受けている。)

(1) 財政再建の目標

財政再建期間は48年度から57年度までの10年間とし、57年度までに損益計算において利益が生ずるよう財政の健全性を回復することを目標とする。

(2) 国の施策

工事資金の補助、長期債務の棚上げ、追加借入金の利子補給等国鉄に対する財政援助のほか、日本鉄道建設公団に対する補助を強化し、同公団に対する国鉄の借料を軽減する。

(3) 国鉄の措置

設備投資の効率化、人件費の節減、地方閑散線の道路輸送への転換等、経営の近代化、生産性の向上、安全の確保等について最大限の努力を行う。

(4) 運賃水準の適正化

49年度、51年度、54年度及び57年度にその時点における物価状況等を勘案して運賃改定を行う。

2. 地方中小民鉄対策

地方中小民鉄(地方鉄道・軌道から大手民鉄14社、営団、公営、大都市周辺高速鉄道、モノレール、鋼索鉄道及び無軌条電車を除いたもの。)は、地方都市における通勤・通学輸送等の公共輸送を担う交通機関として地域経済の発展と住民の足の確保に寄与して来たが、40年代に入ると、人口の大都市集中とモータリゼーションの進展により、地方中小民鉄の輸送人員は減少を続けた。一方、人件費をはじめとする諸経費は、物価の上昇を反映して増加を続けたため、地方中小民鉄の経営は悪化し、40年代の10年間に事業を廃止した地方中小民鉄は21社、廃止された路線は1,246キロメートルに上った。

このため、運輸省では、昭和28年に成立した地方鉄道軌道整備法に基づき、従来より、天然資源の開

発や産業の維持振興上重要なもの、あるいは輸送需要、並行道路の状況等からバス輸送への転換が困難で、その運営を継続しないと国民生活に支障を生じるような地方中小民鉄に対して、経常損失分を補助してその維持を図ってきたが、40年代に入っても引き続き積極的に助成を行った。

さらに、47年度から経営改善及び保安度向上に資するため列車集中制御化や駅業務の合理化等の省力化につながる近代化投資に対してその投資額の10%を国が補助する地方鉄道軌道近代化設備整備費補助制度をスタートさせた。なお、50年からは、補助率を20%に改善した。これは、40年度からの防除雪設備整備費補助制度及び44年度からの合理化設備整備費補助制度を拡大したものである。

IV. 環境・事故防止対策

1. 新幹線騒音対策

新幹線鉄道に関しては、高速で走る際の騒音について開業当初から散発的に苦情が生じていた。しかしながら、開業当初は、列車の運転回数も少なく(開業時60往復)、また、盛土をした路盤の定着状況の関係から、列車の速度を制限して走行させた箇所が多かったこともあって、被害は少なかった。

その後、列車速度の向上(160→210 km/h)、運転回数の増加(60→258)、列車編成の長大化(12→16両)に伴い騒音・振動が沿線地域の生活環境の保全に大きな影響を及ぼすに至り、社会問題化してきた。

また、新幹線鉄道の新たな建設に対しても反対運動が展開される等、新幹線鉄道に起因する騒音・振動の問題は、新幹線鉄道の運営及び建設に当たり、解決しなければならない重要な課題となっている。

国鉄は、新幹線列車の走行によって生じる騒音・振動を除去するため建設当初から全線をロングレール化し、レールと枕木の締結には新方式装置を使用し、一方、車両には、空気バネを使用する等、施設面では最新の技術をもって可能な限り措置を講じるとともに、43年12月には、特に静穏を要する学校・病院等の周辺地域には防音壁を設置し、また、列車の走行に伴う振動が著しい地域にある家屋等については被害補償等を行う等、沿線地域に所在する家屋を対象として騒音・振動を防止又は軽減する措置を講じてきたが、昭和47年12月に至り、環境庁長官から運輸大臣に対し、

①新幹線騒音の騒音レベルが、住居等の存する地域において80ホン以下となるよう音源対策を講ずること。

②音源対策を講じても、特殊な線路構造等のため、なお騒音を低減することが特に困難な場合には、85ホン以上の地域内に存する住居等について、屋内における日常生活が著しく損われないよう障害防止対策を講ずること。

③学校・病院その他特に静穏の保持を要する施設の存する地域については特段の配慮をする。

以上を主たる内容とした「環境保全上緊急を要する新幹線鉄道騒音対策について」の勧告がなされた。

これを受け、48年1月5日、運輸大臣は、国鉄に対し、環境保全上緊急を要する新幹線騒音について対策計画を策定し報告するよう指示した。この指示に基づき、国鉄は48年1月30日、騒音防止対策の基本計画を運輸大臣に提出した。同計画に基づき、一般区間において防音壁の設置、また、特に騒音の著しい鉄げた橋りょうについて防音工事の実施を推進した結果、当該箇所については、騒音が10ホン程度軽減され、概ね85ホン以下となった。

2. 踏切事故防止対策

輸送量の増大等に伴って踏切事故も増加したため、昭和 36 年に成立した踏切道改良促進法に基づき、政府では踏切保安設備の整備費の一定割合を補助する等、積極的に危険な踏切道の改良を促進した。

この結果、踏切道における事故は法案成立前の 35 年度をピークとして、逐年減少傾向をたどった。

しかし、一部には、まだ、踏切道における交通量の増大等に伴い危険性が増したため改良すべき踏切道が残されていることにかんがみ、41 年 3 月に踏切道改良促進法が改正され、改良すべき踏切道として指定することができる期限が 40 年度末から、さらに 5 年間延長されることとなった。

また、42 年 7 月には、学童の交通安全を確保するため、通学路の整備に重点を置いた「通学路に係る交通安全施設等の整備及び踏切道の構造改良等に関する緊急措置法」が 43 年度末までの時限立法として制定され、同法に基づき 42 年度及び 43 年度の 2 年間に於いて、3,133 か所の踏切道において構造改良を行い、警報機や遮断機等の保安設備を 2,704 か所の踏切道に設置した。

さらに、鉄道の高架化を図り、これにより複数の踏切道を廃止する、いわゆる連続立体交差化を推進するため、44 年の 9 月に運輸省と建設省との間で、事業の施行方法及び費用負担方法に関する「都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する協定」及び「同細目協定」が締結され、これにより鉄道事業者及び都市計画事業施行者を指導するとともに、都市内の立体交差化はばく大な工事資金を要するため、開発銀行融資のあっ旋を積極的に行うとともに、税制上の軽減措置を講じて立体交差化の促進に努めている。

これらの努力の結果、40 年度末には、4,028 件であった踏切道事故は、45 年度末には、3,186 件(21%減)と、年々、徐々にではあるが減少した。しかし、ダンプカー等の大型自動車の増加や列車のスピードアップ等により、踏切事故は、重大化する傾向にあるため、総理府に設置された交通対策本部において、46 年 2 月に踏切道の立体交差化及び構造改良の促進等を内容とする「踏切事故防止総合対策について」を決定し、踏切事故防止対策をより一層強力に促進することとした。同時に、45 年度末で期限切れとなる踏切道改良促進法は、46 年 3 月に改正され、さらに、5 年間延長されることとなった。しかしながら、一部運転者の警報無視や遮断機くぐりによる事故があり、また、大型自動車の増加に伴って踏切事故が大型化する等依然として踏切事故防止対策をゆるがせにできない事情にあるため、50 年度末で期限切れとなる交通対策本部決定の「踏切事故防止総合対策について」を 51 年 2 月に改正するとともに、踏切道改良促進法が同年 3 月に改正され、引き続き 5 か年延長されたことにより、その対策をさらに推進することとした。

踏切道の推移は次表のとおりであるが、このような踏切道の改良とともに交通安全の啓蒙、広報活動等もあって、踏切事故は、35 年度をピークに逐年減少を続け、53 年度には約 1,400 件とピーク時の 1/3 弱にまで減少しているが、鉄道事故全体に占める踏切事故の割合は依然として高く、また、発生した場合の被害や影響の度合も一段と大型化する傾向にあり、今後とも一層踏切事故防止対策の推進に努める必要がある。

○年度末踏切道数の推移（単位：箇所）

踏切道種別	35 年度	50 年度	51 年度	52 年度	52～35 年度
第 1 種	4,355	21,199	22,666	23,970	19,615
第 2 種	470	37	29	25	△445
第 3 種	4,273	6,621	5,861	5,267	994
第 4 種	61,972	20,451	19,175	17,926	△44,046

計	71,070	48,308	47,731	47,188	△23,882
---	--------	--------	--------	--------	---------

3. その他の事故防止対策

(1) 運転事故防止対策

運転士の信号誤認による列車衝突事故が昭和41年度に京阪電鉄、近畿日本鉄道等において発生し多数の死傷者が発生したことを契機として、運輸省は、地下鉄及びモノレールに当時設置されていたATS(自動列車停止装置)を、大都市において通勤輸送を担当する他の鉄道に対して線区を指定して緊急に整備させるとともに、以後、その対象線区の拡大を図り、信号を誤認することから生ずる列車衝突事故の再発防止に努めた。

(2) 電車の火災事故対策

昭和31年の南海電鉄高野線の列車火災事故にかんがみ、防火対策を指示して電車の構造、機器等について改善を図ってきたが、43年、帝都高速度交通営団日比谷線で東武鉄道所属車両の列車火災事故の発生をみたことから、特に、大都市地下鉄線を運転する車両を中心に電車の火災事故対策の強化を図るよう指導するとともに、47年11月に発生した国鉄北陸トンネルの列車火災事故を契機に対象線区を拡大して車両の不燃化を図った。さらに、運輸省では、運用面を含めた防火施設全般の見直しを行い、50年1月、総合対策としての「地下鉄道の火災対策基準」を策定し、強力に指導することとなった。基準は、建造物の不燃化、防災管理室の整備のほか警報設備、通報設備、避難誘導設備、排煙設備、消火設備、防火管理体制等の整備を内容としている。

(3) 地下鉄建設等に伴う事故防止

鉄道の建設、改良等の工事に伴う事故の防止について、工事中の土砂崩壊、かん没、排土すべり出し、杭打機の転倒等によって人に危害を及ぼさないよう安全対策の指導の強化を行うとともに、45年4月、大阪市交通局地下鉄工事現場において発生したガス爆発事故を契機として、この種の事故の絶滅を図るため、現に、ガス導管の移設、切りまわし等を必要とする大規模掘削工事を行っているものについては、ガス導管の保安確保対策の再確認、ガス導管の防護方法の改善等を内容とした緊急措置を講じた。

さらに、今後工事を実施するものにあつては、無秩序な掘り返しを防止するため長期計画の策定、ガス導管の損傷を防止するための作業管理体制の整備等、指導の強化を図った。

V. 鉄道車両・信号保安機器工業

1. 鉄道車両工業の振興

鉄道車両工業界は、昭和40年度より始まった国鉄の第3次長期計画と42年度より始まった民鉄の第

3次輸送力増強計画の進展とともに大いに生産実績を伸ばし、43年度の車両生産実績は過去最高を記録したが、国鉄が財政再建計画に移行した44年度以降は、国鉄が車両の発注を手控えたことが大きく災いし、生産高は漸減し、46年度に至って近來にない低落の度合を示し、操業度の低下、ひいては財務状態の悪化等経営上の問題点が表面化するに至った。

従来より、受注生産方式で、しかも、多種多様な車種を扱うために極端な労働集約産業である鉄道車両工業は、このような状況において企業体質の弱さを露呈して、44年4月には川崎車両が川崎重工業に、さらに、47年4月には汽車製造が川崎重工業にそれぞれ合併される等、業界の再編成が行われていた。

このような情勢を受けて、運輸省は鉄道監督局長の諮問機関として鉄道車両工業臨時調査会を設置し、学識経験者による業界の現状分析・将来の見通しにたった業界のあり方等を45年12月に諮問した。同調査会は、翌46年9月に「1970年代の鉄道車両工業」と題する答申を提出した。その内容は、需要に比べて生産能力が過剰なため緊急な体制整備を要すること、また、将来の方向については、製作過程の合理化・省力化・分業化と標準化の推進、技術開発並びにこれに伴う業界の協調の必要性、さらに、国鉄、民鉄等の需要者に対しては、発注量の確保と平準化、長期発注計画の明示等の必要性を強調した。一方、国に対しては、業界体制整備実施過程での金融面・税制面の援助、諸外国に対する技術協力・資金協力の推進による車両輸出振興等を要請した。運輸省としても、この答申の趣旨に沿った指導を進めるとともに、30年代に引き続き、機械工業振興臨時措置法、特定電子工業及び特定機械工業振興臨時措置法に基づく日本開発銀行の合理化融資の措置、企業合理化促進法に基づく科学技術試験研究補助金の交付措置を講じて、その育成強化を図った。

なお、信号保安機器工業界においては、国鉄の第3次長期計画による複線化・複々線化及び電化に加え、山陽新幹線の開通、ATS、CTC（列車集中制御装置）の普及、民鉄の地下鉄網整備、ニュータウン新線建設、さらに踏切道の近代化整備等により、40年代の鉄道信号保安機器の生産は大幅に増加した。

東海道新幹線の建設が契機となって信号保安機器の技術も向上したが、その後も新技術が次々と開発され、踏切集中監視装置や、43年に郡山に初めて設けられた国鉄の自動化操車場という成果をもたらした。

【運輸省五十年史、第5編 昭和50年代の運輸行政（安定成長への移行と運輸行政）第3部 陸運・観光行政 第1章 鉄道行政（国鉄の破綻と改革への歩み）】から

I. 概況

国鉄は、2度のオイルショックによる景気の悪化、急速なモータリゼーションの進展と合理化の遅れ及び労使関係の悪化等により、昭和50年代に毎年多額の欠損額を計上し、長期債務残高も大きく増加した。このように悪化した国鉄の経営を再建するため、4次にわたり再建計画が策定され、実行に移されたが、いずれも経営状況を抜本的に改善するには至らなかった。このため、57年に第二次臨時行政調査会は国鉄事業の再建を緊急に着手すべき国家的課題の一つと位置付け、国鉄の分割・民営化を答申した。これを受け、58年に国鉄再建監理委員会が発足し、分割・民営化の具体的方法について検討に入った。

鉄道整備では、東北・上越新幹線の大宮以北開業により高速鉄道網がさらに拡大することとなった。しかし、この開業に前後して行われた第二次臨時行政調査会の答申を受け、62年まで整備新幹線計画は凍結されることとなった。また、大都市のラッシュ時における混雑緩和を目指した都市鉄道の整備は、50年代を通じて平均混雑率を15ポイント低下させるまでに進展したが、その一方で用地費の高騰や建設費の増大等により、鉄道事業者の負担は大きなものとなっていった。

環境問題への対応も新たな課題となり、新幹線の騒音・振動対策が次々と打ち出され、実行に移された。また、整備五新幹線を建設する際には、環境影響評価を実施することとされた。

技術開発においては、超電導磁気浮上式鉄道(超電導リニアモーターカー)の実験線が建設され、時速500kmを超える最高時速を記録する等、新たな方式の鉄道の開発や既存のシステムの改良が推進された。

II. 国鉄の経営悪化と再建計画の失敗

1. 旅客及び貨物の輸送量の低迷

戦後における日本経済の高度成長を通じ、急速なモータリゼーション等が進展するのに伴い鉄道はそれまでの独占的地位を失う等我が国の輸送構造は大きく変化していった。これにより、旅客輸送の分野では乗用車の輸送分担率が大幅に伸びた反面、国鉄の輸送分担率は減少し、輸送量は昭和49年度をピークに伸び悩みが続くこととなった。また、貨物輸送の分野でも、40年度以降、トラックの輸送分担率が大幅に増大する一方、国鉄の輸送分担率は著しく減少し、輸送量も45年度をピークに減少傾向となった。

(1) 旅客輸送

昭和30年代から40年代にかけて国鉄の旅客輸送量(輸送人キロベース)は我が国の経済成長にあわせて増加し、30年代は年平均6.7%増加、40年代は年平均2.4%増加していた。しかし、49年度の2,156億人キロをピークに減少に転じ、50年代は年平均1.1%減少となる等、低迷が続いた。国鉄旅客輸送の国内旅客輸送全体における分担率をみると、急速なモータリゼーションの進展により、43年度には国鉄と自動車の分担率が逆転し、その後も自動車の分担率が上昇する一方で、国鉄の分担率は低下を続け、50年度には30.1%、国鉄改革直前の61年度には22.6%にまで低下した。これを距離帯別分担率(人員ベース)の推移でみると、自動車及び航空の分担率の上昇により、国鉄の分担率は各距離帯においてそれぞれ低下している。しかしながら、このような状況においても、300~750kmの中距離帯における分担率をみると、国鉄改革直前の61年度でも依然として約6割を占めており、国鉄は、中距離都市間旅客輸送の分野において、なお基幹的交通機関としての役割を果たしていた。

(2) 貨物輸送

国鉄貨物輸送量(輸送トンキロベース)は、我が国経済が急速な成長を続ける中において、昭和30年代の前半は順調な伸びを示したが、30年代後半から40年代半ばにかけては概ね横ばいで推移し、45年度の624億トンキロをピークとして減少傾向へと転じ、その後も大きく減少を続けた。国鉄貨物輸送の国内貨物輸送全体における分担率は、30年度には約5割をしめていたが、その後、重化学工業の臨海部立地が進んだために原材料や製品の輸送が内航海運主体となってきたこと及び道路整備の進展によるトラック輸送の利便性が向上したこと等により、分担率は低下の一途をたどり、国鉄改革直前の61年度には4.6%となった。しかしながら、国鉄貨物輸送は、大量輸送及び長距離輸送の分野で他の交通機関と競

争しても十分にその特性を発揮しうることから、石油、セメント及びコンテナ輸送等の分野においては、相応の役割を果たしていた。

2. 経営状況の悪化

国鉄の事業経営は、輸送構造の変化に伴う輸送量の低迷または減少のため運輸収入が伸び悩む一方、それに対応した事業内容の見直しや合理化等の経営改善がなかなか進まなかった。その結果、生産性は低迷し、地方交通線問題も顕在化するに至った。さらに、運賃法定制により適時適切な運賃改定ができなかったことや、労使関係が極めて不安定だったことも重なり、経営状況は悪化の一途をたどり、国鉄改革直前には繰越欠損金や長期債務が膨大な額に達した。

(1) 収支状況

昭和 39 年度に単年度赤字を生じて以来、国鉄の各年度の欠損額（純損失）は次第に増加し、41 年度には過去の利益積立金を取り崩した後で繰越欠損を生じ、46 年度には償却前赤字を計上するに至った。50 年代に入り、国鉄職員の年齢構成のゆがみから生じる退職金及び年金負担の増大がこれに加わり、51 年度及び 55 年度に債務の一部棚上げ等の措置も講じられたが、毎年度の欠損額は、国鉄改革前の数年間は 1 兆円を超え、61 年度末の繰越欠損金は 15.5 兆円、長期債務残高は 25.1 兆円に上る結果となった。

(2) 運賃の推移

国鉄の基本的な運賃の改定には、国有鉄道運賃法の改正が必要であったが、経営の悪化が進んでいた昭和 40 年代、国鉄運賃が公共料金の目玉として常に抑制の対象となり、適時適切な運賃改定が行うことができなかったことが、国鉄の事業経営を悪化させる原因の一つになっていた。こうしたことから、52 年 12 月に国有鉄道運賃法の改正が行われ、一定の経費の増加分の範囲内で運輸大臣の認可を受けて国鉄の自主的経営判断の下に運賃改定を行うことができるようになった。その後、増え続ける経費に対応して毎年のように運賃改定が行われたため、国鉄の運賃は逆に消費者物価を越える伸びで推移するようになり、そのことが結果として、国民の国鉄離れを引き起こしていった。

(3) 要員合理化の遅れと生産性の低迷

国鉄の職員数は、復員者を多数受け入れた昭和 20 年代前半には、一時 61 万人強に達したが、24 年の公共企業体としての発足時には約 49 万人となっていた。しかし、その後要員合理化が進まず、55 年までは 40 万人台で推移した。また前述したような輸送需要の動向に的確に対応した輸送力の見直しについても、必ずしも十分に行われなかった。この結果、国鉄の生産性（職員 1 人当たりの輸送人キロ・輸送トンキロ）は伸び悩み、40 年代から 50 年代にかけて、民鉄のおおむね 2 分の 1 ないし 3 分の 1 程度で推移した。一方、収入に対する人件費の割合も、41 年から 50 年にかけての急激な上昇の後、50 年代には概ね 8 割台と高い水準で推移した。

(4) 設備投資の状況

国鉄は収支状況を年々悪化させていたにもかかわらず、外部干渉を受けやすい、経営責任が明確でない、といった公社という経営形態のあり方そのものに内在する体質から、輸送力の増強を中心とした多

額の設備投資を毎年行っていた。このような設備投資の中には、通勤・通学輸送の混雑緩和のための投資等直接収益とは結びつかないもの、また、完成までに長期の期間を要するものが多かった。一方、このような投資は、国鉄の経営状況からそのほとんどを借入金に依存せざるを得ない状況にあったことから、その利子負担の増加も含め、長期債務を増加させる原因の一つとなり、国鉄の事業経営を圧迫していた。

なお、設備投資については、後述の国鉄の再建対策の一環として、昭和57年9月の閣議決定に基づき、安全確保のための投資を除き原則として停止することとなったため、57年度から投資額は減少に転じた。

(5) 地方交通線の状況

国鉄の地方の営業線の中には、過疎化の進行及びモータリゼーションの進展により、輸送需要が大幅に減少し、収支が著しく悪化した結果、国鉄の事業経営を圧迫していたものが少なくなかった。このため、昭和56年には、日本国有鉄道経営再建促進特別措置法に基づき、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均衡を確保することが困難な営業線を地方交通線として175線選定した上、そのうちバス輸送に転換することが適当な営業線を特定地方交通線として83線選定し、バス輸送への転換を強力に推進することとなった。また、これら以外の地方交通線についても、私鉄への譲渡、第三セクター化、民営化等を積極的に進めていくとともに、駅の停留所化、業務委託、貨物取扱駅の集約及び輸送力の適正化等の徹底した合理化、業務運営の効率化を推進し、収支の改善に努めることとした。

なお、最終的には、国鉄の分割・民営化後の平成2年4月までに、特定地方交通線83線のうち、45線はバス輸送に、38線は第三セクター等による鉄道輸送に転換した。

(6) ストライキの状況

国鉄改革前は、頻繁にストライキが行われ、旅客及び荷主の国鉄に対する信頼感は失われていった。特に昭和50年11月の闘争、いわゆる「スト権スト」においては、旅客列車14万本、貨物列車4万本の運休、影響人員1億5千万人にも及び、ストライキ前後の影響も含めての減収は262億円に達するほど大規模なものであった。

3. 4次にわたる再建計画とその失敗

国鉄の経営状況の悪化に対処するため、国及び国鉄は、昭和44年度以降、日本国有鉄道財政再建促進措置法に基づく第一次再建計画（44～47年度）及び第二次再建計画（48～50年度）、日本国有鉄道再建対策要綱（50年12月閣議了解）に基づく第三次再建対策（51～52年度）及び日本国有鉄道経営再建促進特別措置法に基づく第四次再建対策（55～60年度）を講じた。その内容は、輸送及び業務運営の近代化、要員規模の縮減、適時適切な運賃改定、地方交通線のバス輸送への転換並びに利子補給及び累積赤字の一部棚上げ等であった。しかしながら、これら4次にわたる再建対策によっても、経営状況を抜本的に改善するには至らなかったため、国鉄は経営形態も含めた抜本的な改革を迫られることとなった。このような状況の中で、60年7月の国鉄再建監理委員会において、分割・民営化を基本理念とする「国鉄改革に関する意見」が出されることとなった。

III. 臨調答申及び国鉄再建監理委員会の発足

1. 臨調答申

昭和 55 年末に、社会経済情勢の変化に対応した適正かつ合理的な行政の実現に資するため設置された第二次臨時行政調査会（臨調）は、57 年 7 月に、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「行政改革に関する第三次答申－基本答申－（臨調答申）」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。

国鉄の経営悪化の原因としては、

- ① 急激なモータリゼーションを始めとする輸送構造の変化に対して、国鉄は鉄道特性を発揮できる分野（都市間旅客鉄道、大都市圏旅客鉄道及び大量定型貨物輸送）に特化すべきであったが、現実には、公共性の観点が強調されすぎ、対応が著しく遅れてきたこと。
- ② 国会及び政府の過度の関与、地域住民の過大な要求、管理限界を超えた巨大な企業規模及び国鉄自体の企業意識と責任感の喪失等の理由から企業性を発揮できず、いわゆる「親方日の丸」経営といわれる事態に陥ったこと。
- ③ 労使関係が不安定で、ヤミ協定及び悪慣行のまん延等職場規律の乱れがあり、合理化が進まず、生産性の低下をもたらしたこと。
- ④ 収入に対し異常に高い人件費、年齢構成のひずみからくる膨大な年金・退職金及び累積債務に対する巨額な利払いを負担することになったこと。

等が挙げられた。

臨調はこのように国鉄経営を分析し、当時の政府が進めていた国鉄経営再建促進特別措置法に基づく経営改善計画の達成は極めて困難であると指摘した上で、国鉄経営を健全化するためには、単なる現行公社制度の手直しとか、個別の合理化計画ではなく、国鉄を分割し、これを民営化することが必要であるとの結論を出した。この結論に至った理由については、

- ① 経営者の経営責任の確保、職場規律の確立及び外部介入の排除を図る上で最も適していること。
- ② 幅広く事業の拡大を図ることで採算性の向上に寄与することができること。
- ③ 現在の巨大組織では管理の限界を超え、また全国画一的な運営に陥りがちなこと。
- ④ 地元の責任と意欲を喚起することができること。

とされた。また、臨調は、経営形態の変更（国鉄の分割・民営化）の具体的方法についても、国鉄再建監理委員会での検討に委ね、分割の基準、民営化の基本的方法及び新形態移行に際し解決すべき問題点の指摘等に止まったが、新形態移行までの間に緊急にとるべき措置（緊急措置）については、職場規律の確立、新規採用の原則停止、設備投資の停止及び地方交通線の整理の促進等、具体的に提言し、以後、分割・民営化を実施するまでの間の国鉄改革関連施策のよりどころとなった。

2. 国鉄再建監理委員会の発足

臨調答申は、国鉄の分割・民営化という国鉄の経営形態の問題についての審議結果のみならず、国鉄改革の推進体制及び手順の点でも一定の方針を提示しており、これらはその後の法案の立案作業の大前提となるものであったが、その中で国鉄事業の分割・民営化による再建を図るため、内閣に内閣総理大臣を議長とする「国鉄再建関係閣僚会議」を設置するとともに、総理府に「国鉄再建監理委員会」を設置し、強力な実行推進体制を整備する旨明示された。

昭和 57 年 9 月、政府は臨調答申を実行に移すための「行政改革大綱」（「今後における行政改革の具体的方針について」）を閣議決定した。この中で国鉄改革問題については、次のような方針が示された。

- ① 国鉄の改革については、第三次答申（臨調答申）に沿って、5 年以内に事業再建の全体構想を設定し、その実現を図る。
- ② 国鉄再建監理委員会の設置のための法律案を次期国会に提出するものとし、関係法律案の立案等諸般の準備を進める。
- ③ 国鉄再建関係閣僚会議を設置する。

また、①～③のほか、いわゆる国鉄再建のための当面の緊急対策の実施の推進を図るための方針があわせて示された。

これを受けて、国鉄再建監理委員会の設置のほか、58 年 5 月、国鉄の経営する事業の適切かつ健全な運営を実現するための体制を整備するための国の施策等について定める「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案」制定され、同法に基づき同年 6 月に国鉄再建監理委員会が発足した。そして運輸省及び国鉄は、来たるべき新経営形態への円滑な移行に資するとの観点から、58 年及び 59 年の 2 度にわたる同委員会の提言を受け、要員対策、職場規律の確立、事業分野の整理、地方交通線対策及び設備投資の抑制等の緊急対策を実施した。

IV. 幹線鉄道の整備

1. 新幹線鉄道の整備

昭和 50 年代に入り、東海道・山陽新幹線（東京－博多間）が全線開業するとともに、東北新幹線（大宮－盛岡間）及び上越新幹線（大宮－新潟間）が相次いで開業した。これらの新幹線に続く整備新幹線の計画も推進されていたが、50 年代後半に入り、国鉄の経営悪化を背景に計画は当面見合わせとなった。

（1）山陽新幹線岡山－博多間開業と東海道新幹線の改良

山陽新幹線は、昭和 47 年の新大阪－岡山間に続き、50 年 3 月、岡山－博多間が開業し、東京－博多間を結ぶ大動脈が完成した。

その一方で、東海道新幹線は、39 年開業以来の長年の酷使による諸施設の老朽劣化により輸送障害が相次いだため、レール及び電気施設等の更新・強化を図るとともに、初期車両の取替え等を実施した。

（2）東北新幹線と上越新幹線の開業

昭和 57 年 6 月、東北新幹線（大宮－盛岡間）が開業し、東北地方の新幹線沿線都市と首都圏との所要時間は大幅に短縮され、日帰り滞在時間が拡大する等著しい利便の向上が図られた。これにより東北各県での観光客の増加、企業活動における情報収集の円滑化及び技術者の交流の活発化等各方面でプラスの効果が表れた。

また、同年 11 月には上越新幹線（大宮－新潟間）が開業した。これにより、太平洋側から日本海側への初めての高速アクセスが可能になるとともに、観光客数の増加及び企業活動・交流の活発化等の進展に大きく寄与した。

（3）整備新幹線計画の見合わせ

昭和 57 年 7 月の臨時行政調査会答申を受け、同年 9 月に閣議決定された「日本国有鉄道の事業の再建を図るために当面緊急に講ずべき問題について」において、整備新幹線計画は当面見合わせることでされた。これにより、62 年までの間、整備新幹線計画は凍結状態となった。

2. 在来幹線鉄道の整備

在来幹線においては、昭和 50 年代に入ってから、特急等の増発によるスピードアップ及び快適性の向上を図ってきたが、一部において線路容量の限界に達した線区もあり、線増・電化工事を推進し、輸送力の基盤整備に努めた。その結果、59 年度末には、国鉄において複線化された路線は営業キロ累計 5,724km、複線化率約 27%、電化キロ累計 9,038km、電化率約 41%に達した。

また、国鉄は、新幹線の博多開業に伴う 50 年のダイヤ改正に際し、西日本を中心として、新幹線に接続する列車網の整備を行い、また、53 年 10 月のダイヤ改正においては、乗車効率の高い東日本を中心に特急列車を増発する等いわゆるエル特急網が整備された。

3. 貨物輸送の改善

国鉄は、昭和 50 年代に入ってから、フレートライナー及び物資別専用貨物列車等により拠点間輸送網の整備及び協同一貫輸送体制の確立等を図り、コンテナターミナル、物資別基地、適合貨車の整備及びヤードの近代化といった設備投資をする一方、営業活動を通じてのサービスの向上に努めてきたものの、50 年代半ばを過ぎると輸送量は低下し収支は極度に悪化した。このため、大量定型輸送及び拠点間直行輸送等を中心とする効率的な輸送体系を確立するとともに、定時運行及び安定輸送を確保すべく、貨物営業全般にわたる近代化及び体質改善が着手された。

V. 新幹線騒音・振動問題への対処と環境影響評価の実施

1. 新幹線騒音・振動問題への対処

昭和 49 年 3 月、新幹線名古屋地区沿線の住民多数が、国鉄を被告として名古屋地方裁判所に、新幹線の走行によって生じる騒音・振動の差止めと損害賠償を求めて提訴した。国鉄はこの解決に努力する一方、環境庁は騒音・振動対策の基準等の策定を進め、また運輸省は防音・防振対策工事の推進を図った。

(1) 新幹線鉄道騒音・振動訴訟

上記訴訟については、昭和 55 年 9 月に過去の騒音・振動被害に係る慰謝料請求に関し、その一部を容認する等の判決が言い渡された。

その後、当事者双方は控訴し、その控訴審判決（60 年 4 月）に対しては、国鉄側は、控訴審判決は新幹線鉄道の公共的使命を重視し一審判決同様差止請求を棄却したこと及び一審判決が認容した損害賠償額を減額したこと等の点について判決を評価しつつも、国鉄の損害賠償責任を肯定した理由については新幹線の公共性等が十分考慮されていないこと等承服し難い部分が相当程度認められるとして上告し、また、原告側も本判決を不服として上告した。

両者の上告後、法廷外での話し合い（新名古屋テーブル）を行った結果、国鉄は、64 年度末までに原告住民らが居住する名古屋地区沿線の新幹線騒音について、発生源対策により 75 ホン以下とするよう最

大限の努力すること、また、和解金については、一審判決時の仮執行金 5 億 92 万円から 2,092 万円返還させ、残る 4 億 8,000 万円を和解金として充当すること等を内容とする正式和解が 61 年 4 月に行われた。

(2) 騒音対策

新幹線鉄道の騒音等の問題が社会的問題となってきたために、昭和 50 年 7 月に環境庁は、「新幹線鉄道騒音に係る環境基準について」を告示した。この告示では、生活環境を保全し、人の健康の保護に資する上での維持することが望ましい環境基準として、午前 6 時から午後 12 時までにおいて、住居用地域は 70 ホン以下、商工業用であって通常の生活を保全する必要がある地域は 75 ホン以下とされた。

また、政府は、51 年 3 月、騒音対策の基本事項を定めた「新幹線鉄道騒音対策要綱」を閣議了解し、政府一体となってこれらの問題解決に当たり、環境基準の早期かつ円滑な達成を図るべく諸施策を強力に推進することとした。

これを受け、運輸大臣は、国鉄及び日本鉄道建設公団に対し、音源対策を計画的に推進するとともに障害防止対策として、防音工事等を騒音レベル 80 ホン以上の住宅区域から優先的に実施し、また、70 ホンを超える区域で学校、病院等の施設が存在するところについては、できるだけ速やかに実施するよう指示をした。

しかしながら、当時の技術では前述の新幹線鉄道騒音に係る環境基準を達成することが極めて困難であることから、その後は暫定対策として、住宅密度の高い地域から順次障害防止対策地域を拡大し、騒音レベルを 75 ホン以下とする「75 ホン対策」を進めることとなった。

(3) 振動対策

新幹線鉄道の列車の走行に伴い発生する振動により、沿線の一部の地域において被害が発生している状況にかんがみ、昭和 51 年 3 月、「振動規制を行うに当たっての規制基準値、測定方法及び環境保全上緊急を要する新幹線鉄道振動対策について当面の措置を講ずる場合のよるべき指針について」が中央公害対策審議会から答申され、この答申に基づき同月、環境庁長官から運輸大臣に対し「環境保全上緊急を要する新幹線鉄道振動対策について」の勧告があった。

勧告を受け、新幹線鉄道振動の補正加速度レベルが 70 デシベルを超える地域について、構造物の振動源対策、振動の著しい地域からの移転補償及び建物の改築・補強工事に対する助成等の措置を実施した。

2. 環境影響評価の実施

昭和 53 年 10 月に開催された新幹線整備関係閣僚会議において了承された整備五新幹線の具体的実施計画に基づき、運輸大臣は、整備新幹線五線の建設が沿線の自然環境及び生活環境に及ぼす影響について、調査、予測及び評価を行い、環境保全対策を検討する要領及び手順を示した「整備五新幹線に関する環境影響評価指針」を定めるとともに、54 年 1 月、整備五新幹線に関する環境影響評価の実施について、国鉄及び日本鉄道建設公団に指導した。

これを受けて、国鉄及び日本鉄道建設公団は、関係道府県知事及び関係政令指定都市市長の協力を得て環境影響評価を実施することとなった。

VI. 都市鉄道の整備

1. 輸送力増強計画

昭和 30 年代以降の高度経済成長の下で大都市圏の人口は急激に増大し、都心部に経済活動の中核部門が集中する一方、増加する勤労者の居住地は地価の高騰等により次第に郊外に拡散していった。このため、都心と都市周辺部とを結ぶ輸送需要は量的に増大するとともに長距離化し、大都市のラッシュ時における混雑の緩和が大きな問題となった。

東京、大阪及び名古屋の 3 大都市圏の鉄道網整備については、40 年代に都市交通審議会から、いずれも 60 年を目標とする答申が出され、これに基づいてラッシュ時における混雑率を 150% にすることを目標として整備が進められた。

国鉄においては、従来から輸送需要の増加に対応して混雑緩和のための輸送力増強対策を推進してきたが、一部区間にあっては混雑率は依然として緩和されていない状況にあった。このため、再建計画に基づいて設備投資が抑制される中であって、大都市圏の輸送状況改善のための設備投資については拡大され、線路増設、駅改良及び車両基地新設等が実施された。

大手民鉄においては、36 年度から数次にわたる輸送力増強計画を作成して、都心乗り入れ新線工事、複線化及び複々線化工事等の輸送力増強、混雑緩和及び旅客サービスの向上等に取り組んできた。投資額は、第一次計画（36～38 年度）に単年度平均 423 億円であったものが、第五次計画（57～61 年度）では 1,943 億円に上った。この結果、大手民鉄の主要区間におけるラッシュ 1 時間の平均混雑率は、徐々に低下し、51 年度から 59 年度にかけて輸送力が約 1.3 倍に増加する中で、199% から 185% にまで緩和された。しかしながら、沿線が市街化している地域における新線建設及び路線の延伸は、用地費の高騰、工事複雑化等に伴う建設費の増大及び空間確保の困難性等から次第に膨大な資金と長期の懐妊期間が必要となっていき、運賃収入に占める設備投資の割合が 4 割に迫る等鉄道事業者にとってその負担は次第に大きなものとなっていった。

地下鉄については、都市交通審議会及び地方陸上交通審議会の答申を踏まえて、国と地方公共団体の補助を受けて整備が推進された。また、35 年に東京都営地下鉄 1 号線と京成電鉄が西馬込―東中山間で相互乗入れを初めて行って以来、地下鉄と近郊の民鉄及び国鉄との相互乗入れが順次実施され、大都市周辺からの旅客の利便増進と輸送力の増強が図られた。

2. 都市鉄道整備に対する助成制度と地下鉄網の整備

都市鉄道整備推進のための財政措置としては、昭和 47 年に日本鉄道建設公団が行う通勤・通学混雑の緩和等に資する民鉄線建設や複々線化等の事業に対して利子補給を行う制度（P 線利子補給金制度）が、48 年に大都市圏を中心として宅地開発と鉄道整備を一体的に行うものを対象に開発者負担や地域社会の支援措置を制度化したニュータウン鉄道整備事業費補助制度が創設される等の充実が図られ、50 年代においてもこれらを活用して都市鉄道の輸送力増強等が行われてきた。

一方、37 年から始まった地下高速鉄道整備事業費補助制度は、我が国の経済社会の状況と帝都高速度交通営団（営団）・公営交通事業者の経営状況を勘案し、42 年、45 年及び 48 年と補助率の引き上げ等の改正が行われてきた。

ところが、50 年代初期のいわゆるオイルショックによる建設費の高騰等により 48 年改正当時に期待した補助効果を上げることができなくなったことから、補助効果を維持するため 53 年度に国と地方公共団体の補助率 33% をそれぞれ 35% に引き上げ、計 70% とした。これがその後の地下高速鉄道整備事業費補

助制度の基本スキームとなった。また、それまでの6年分割交付では補助期間の終了に伴い急速に収支が悪化するという問題があるため、これを平準化する観点から交付期間を10年に延長した。さらにこの交付についても、地下鉄事業は開業当初は乗車人員が少ないにもかかわらず支払利息等の負担が大きいという特質を有する点を考慮し、国と地方公共団体のそれぞれの補助を事業経営上もっとも負担のかかる開業時に重点的に交付するため、毎年度の分割交付の割合を開業翌年度から順次、6%、5%、4%、3%、3%、3%、3%、3%、2%（計35%、国と地方で70%）とした。

これらに加え、56年度には改良工事を補助対象に追加（補助対象改良工事費の2分の1について国と地方で70%を補助）した。

こうした地下鉄補助制度の充実により地下鉄網の整備は順調に進捗し、50年代には新たに9事業者の18路線で合計141.5kmの新設・延長が行われ、59年度末には、地下鉄の総営業キロは430.4kmとなった。

また、50年代に入って新たに京都市、神戸市及び福岡市に地下鉄が開業し、地下鉄を有する都市は全国で8都市になった。

3. 自転車等駐車場対策

我が国の自転車の利用については、昭和45年に2,900万台だった保有台数が51年には4,500万台に増加する等、急速に普及していった。特に、交通渋滞の悪化によるバス運行の不定時性等を背景として、自宅から駅までの通勤・通学のための自転車利用は著しく増加し、これに伴い、駅周辺の道路や広場等に大量の自転車が無秩序に放置され、歩行者等の通行の障害になる等自転車公害として大きな社会問題となった。

このような状況にかんがみ、自転車の交通に係る事故の防止と交通の円滑化を図り、あわせて自転車利用の増進に資することを目的として、55年11月に「自転車の安全利用の促進及び自転車駐車場の整備に関する法律」が制定された（56年5月施行）。この法律は、官公署、学校及び図書館等の大量の自転車駐車需要を生じさせる施設の設置者に対し、地方公共団体が条例によって自転車等駐車場（自転車または原動機付自転車の駐車場）の設置を義務づけることができることとする等の定めを置いているほか、鉄道事業者についても、地方公共団体または道路管理者から鉄道の駅の周辺に自転車等駐車場を設置するに当たって鉄道用地の提供を求められた際には、用地の譲渡及び貸付等の措置によって自転車等駐車場の設置に積極的に協力しなければならない等の義務を課していた。

同法の制定以来、地方公共団体を中心とした積極的な自転車等駐車場整備の努力が積み重ねられ、鉄道事業者の用地提供等が拡大して自転車等駐車場の収容能力は増大し、56年度には98万8千台にまで増加していた放置自転車は、62年度には79万9千台にまで減少した。

Ⅶ. 技術開発

1. 超電導磁気浮上式鉄道

超電導磁気浮上式鉄道は、軽量で強力な超電導磁石を装備した車両が、ガイドウェイ上を走行する交通輸送システムである。超電導磁気浮上式鉄道の技術開発は、国鉄により、昭和30年代後半から着手されていたが、45年頃から、都市間を結ぶ超高速鉄道輸送機関の開発を目的として、本格的に進められていた。

その後、47年に、鉄道技術研究所構内において、実験車両ML-100による初の浮上走行に成功した

が、さらに本システムによる高速走行の可能性を確認するため、50年から、宮崎県下の日向市から都農町にわたる全長7kmの実験線の建設が進められた。

宮崎実験線における走行試験については、52年から一部区間（1.3km）において、全長13.5mの無人型実験車両ML-500による走行実験が開始されたのに続き、順次、実験線建設工事が進められた結果、54年には全長7kmの全区間が完成し、同年12月、ML-500により最高時速517km/hを達成するに至った。

さらに、乗客の乗車スペースを確保するために、それまで軌道中央の突起構造物に案内・推進コイルを設置していた逆T字型のガイドウェイを、両側の壁に案内・推進コイルを設置したU字型のものに変更し、有人型の実験車両MLU001を導入して、3両連結による走行実験、有人による走行実験等を開始した。

運輸省は、54年から、これらの技術開発経費に対して補助金を交付し、国鉄による技術開発の推進を図った。

2. 常電導磁気浮上式鉄道

常電導磁気浮上式鉄道は、通常電磁石を装備した車両がガイドウェイ上を走行する交通輸送システムである。電導磁気浮上式鉄道の技術開発については、日本航空により高速の空港アクセス輸送を目的としたHSST方式の技術開発が、また社団法人日本鉄道車両工業会等により中速の近郊通勤輸送を目的としたEML（低公害鉄道）方式の技術開発が進められていた。

運輸技術審議会は、昭和55年度から2年度にわたり常電導磁気浮上式鉄道の技術開発について調査を行い、57年3月に運輸大臣に対し今後の技術開発の方向付けを「常電導磁気浮上式鉄道開発指針」として建議した。これに基づき、社団法人日本鉄道技術協会は常電導磁気浮上式鉄道システムの実現のために必要な技術の確立を目的とする基礎研究を進めた。

3. その他の技術開発

その他の主な技術開発については、国鉄、民鉄及び鉄道車両業界において、在来線及び新幹線の列車速度向上に資する各種装置の開発、建設コスト低減を図るためのミニ地下鉄の研究開発、大量の輸送需要の望めない地域に適した新交通システム及びモノレール等の中量軌道輸送システムの研究開発等が行われた。

【運輸省五十年史、第6編 昭和60年代と平成時代の運輸行政（21世紀に向かう運輸行政）第4部 鉄道行政（国鉄改革、そして新しい鉄道を目指して）】から

I. 概況

国鉄については、昭和57年に第二次臨時行政調査会（臨調）が分割・民営化の方針を答申した後、その具体的方策が国鉄再建監理委員会において検討され、60年7月に「国鉄改革に関する意見」としてまとめられた。その内容は61年に成立した国鉄改革関連8法に具現化され、これに基づき62年4月1日に国鉄改革が実施され、国鉄は明治5年以来115年の歴史を閉じた。国鉄の事業は新たに発足したJR

等に承継され、その経営状況は発足後おおむね順調で、分割・民営化の目的が達成されつつあった。また、国鉄は日本国有鉄道清算事業団に移行し、資産の処分等によって、膨大な債務の償還を進めた。残された政策課題である国鉄長期債務等の問題については、その処理方策が策定され、平成10年10月に実施された。

運輸省においても、国鉄改革の実施を受けてJRと民鉄の別を問わず一元的に鉄道行政を実施することが重要となり、このための新体制として鉄道局が発足した。そして、21世紀の到来を見据えた鉄道行政の指針となる運輸政策審議会や運輸技術審議会の答申が相次いで出された。また、規制緩和や新しい運賃制度の策定等行政手法の転換を図っていった。

鉄道整備では、青函トンネルと本州四国連絡橋の完成により日本列島が陸上交通機関で結ばれ、整備新幹線の着工、東北新幹線の上野・東京延伸及び北陸新幹線の高崎一長野間開業等幹線鉄道網の整備にさらなる進展が見られた。都市鉄道は、3大都市圏について運輸政策審議会の答申により鉄道網の整備計画が示され、特定都市鉄道整備積立金制度の創設・拡充により整備への支援措置の充実が図られた。また、常磐新線のように宅地開発と一体化させた新たな鉄道整備スキームも実行に移された。さらに、都道府県単位や仙台及び福岡といった都市圏単位でも、地方交通審議会の答申により鉄道網の整備計画が示され、当該答申も踏まえ、全国的に鉄道整備が進められた。

鉄道技術面では、信楽高原鐵道事故等の教訓を得て安全対策のさらなる充実が図られ、また、阪神・淡路大震災による鉄道施設への被災を受けて、耐震補強が推進された。その他、超電導磁気浮上式鉄道（リニアモーターカー）の山梨実験線の完成並びに鉄道駅におけるエレベーター・エスカレーターの整備指針の策定及び設置に向けた指導等鉄道の高速度化や利便性の向上に向けた取組みが行われた。

II. 国鉄改革の実施

1. 国鉄再建監理委員会の「国鉄改革に関する意見」

臨調答申を受けて昭和58年5月に制定された「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する国鉄再建監理委員会が、同年6月に発足した。同委員会は、60年7月、国鉄の分割・民営化をその柱とする「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。

① 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、債務の残高は昭和60年度末には23.6兆円の巨額に達すると見込まれ、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ぐされる。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、また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それぞれ見込まれる。国鉄改革を行う意義は、破たんし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うる事業体に変革し、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。

② 国鉄経営はなぜ破たんしたのか

国鉄経営の破たん原因は、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变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にある。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。

③ 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及び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・車扱直送輸送の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。

④ 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及び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、民営化することによって、経営者の体質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。

⑤ 新会社の設立

民営化後の法人の性格は、国自らがイニシアティブをもって強制的に設立する特殊会社とし、当初、国鉄の全額出資により設立するが、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。

各旅客鉄道会社は、鉄道事業用資産、関連事業用資産を引き継ぐこととするが、新幹線については、新幹線保有主体が一括保有し、旅客鉄道会社は使用料を支払って、これを借り受け、自ら営業を行う方式をとる。共済制度については、従来の共済制度を新事業体にも適用することとし、当該業務は国鉄共済組合が行う。

⑥ 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。ただし、3島の旅客鉄道会社には長期債務を引き継がない。なお、新幹線保有主体は、資産価格のうち簿価に見合う長期債務を引き継ぎ、再調達価格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、これらは実質的に本州の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上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。最終的に残る長期債務等を処理するための財源所要額が極めて大きいこ

とから、長期債務等の処理のための新たな財源措置を講じることが必要であり、国は、長期的観点に立った総合的かつ全国的な処理方策を検討・確立すべきである。

⑦ 余剰人員対策の考え方

移行前に希望退職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」の所属とした上、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。

2. 国鉄改革関連8法の成立と国鉄改革の実施

国鉄再建監理委員会の意見を受けて、運輸省及び国鉄は、昭和62年4月の分割・民営化の実施までの間、きたるべき新経営形態への円滑な移行に資するとの観点から、61年度に「日本国有鉄道の経営する事業の運営の改善のために61年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律」に基づき、国鉄の債務負担の軽減及び希望退職の促進を図るための措置等を行った。このうち希望退職については、内閣に設けられた国鉄余剰人員雇用対策本部を中心に、政府及び関係機関での受入れへの取組みとともに、民間部門での受入れ要請を行ったところ、官民を挙げた幅広い協力が得られた。この結果、約4万人の職員が民間企業等へ再就職し、約7千人余の職員が国、地方公共団体及び特殊法人等の公的部門に再就職した。

また、国鉄改革実施のために必要な法案の整備等が政府を挙げて行われ、その結果、「日本国有鉄道改革法」、「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」、「新幹線鉄道保有機構法」、「日本国有鉄道清算事業団法」、「日本国有鉄道改革法等施行法」、「地方税法及び国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律の一部を改正する法律」、「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」及び「鉄道事業法」のいわゆる国鉄改革関連8法が61年11月に制定され、所要の準備を経て、62年4月1日に国鉄改革が実施された。

(1) 新会社等の発足

国鉄が行っていた鉄道事業のうち、旅客部門については、地域を6つに分割し、それぞれ北海道旅客鉄道株式会社（JR北海道）、東日本旅客鉄道株式会社（JR東日本）、東海旅客鉄道株式会社（JR東海）、西日本旅客鉄道株式会社（JR西日本）、四国旅客鉄道株式会社（JR四国）及び九州旅客鉄道株式会社（JR九州）の6つの旅客鉄道株式会社、また、貨物部門については、旅客部門と分離された上で日本貨物鉄道株式会社（JR貨物）が発足した。

分割・民営化に当たって、JR北海道、JR四国及びJR九州については、営業損益で赤字が生じることが見込まれる等厳しい経営状況が想定されたため、会社発足時において長期債務を引き継がせないこととした上で、営業損益を補てんしうる収益が生み出されるような経営安定基金を設けることにより経営基盤の確立を図ることとした。

(2) 新幹線鉄道保有機構の設立

既設新幹線については、線区ごとに大きな資本費格差があるため、これに着目して本州3社（JR東日本、JR東海及びJR西日本）の収益調整を行う観点から、新幹線鉄道保有機構法に基づき、新幹線

鉄道に係る鉄道施設を一括して保有し、これを本州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（保有機構）が設立された。その後平成3年10月には、JR株式の売却・上場を円滑かつ適切に実施する観点から、本州3社の資産及び債務を確定する必要等が生じたため、保有機構が一括保有している新幹線鉄道施設が本州3社に譲渡され、保有機構は解散した。解散時において保有機構が有する譲渡代金債権等の一切の権利・義務は、同月成立した鉄道整備基金に承継された。

（3）日本国有鉄道清算事業団の発足

国鉄は、日本国有鉄道清算事業団法に基づき、昭和62年4月に日本国有鉄道清算事業団（清算事業団）に移行し、JR各社等に承継されなかった長期債務等並びに土地及びJR株式等の国鉄の資産は、清算事業団に残された。清算事業団は、承継された長期債務等の償還及び当該債務に係る利子の支払いや、これらの財源とするために必要となる土地及びJR株式等の資産の処分を行うこととされた。また、再就職を必要とする国鉄職員について、再就職促進のための業務を臨時に行うこととされ、3年間の雇用対策期間中に、実務研修、職業訓練及び各種給付金の交付等再就職促進のための施策が集中的に実施された。

Ⅲ．国鉄改革の意義とその後の推移

1．改革の効果

昭和62年4月の分割・民営化後、JR各社の輸送量は概ね順調に増加し、これによる運輸収入の増加と事業の合理化・効率化により、国鉄時代と比較して経営状況は好転した。さらに輸送サービスについても利用者ニーズに応じたサービスの提供に努め、改革の効果は着実に現れてきた。

（1）輸送の状況

旅客輸送量（人キロベース）については、国鉄時代には昭和49年度にピークを迎えて以降減少していたが、分割・民営化後、運賃の据置及びサービスの向上等により、阪神・淡路大震災の影響のあった平成6年度を除いて順調に増加した。また、国内旅客輸送全体におけるJRの分担率（人キロベース）は低下し続けた国鉄時代と比較して、分割・民営化後はほぼ一定で推移しており分担率の低下傾向に歯止めがかかった。

JRの旅客輸送量は分割・民営化後10年間で23.0%増加しており、これは同期間における民鉄の7.4%を上回っていた。また、JRと民鉄が競合する大都市圏（東京圏、中京圏、阪神圏）の旅客輸送量についても分割・民営化後の増加率を見るとJRの伸び率が民鉄のそれを上回っており、JRが民鉄に対して競争力を取り戻したことが原因と見られた。

貨物輸送についても、国鉄時代においては昭和45年度にピークを迎えて以降長期低落傾向（トンキロベース）にあったが、JR貨物設立後は好調な国内景気に支えられるとともに、コンテナ化及び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、分割・民営化直前の10年間の輸送量が50.4%減であったのに対し、民営化後10年間では、22.9%増となっている。また、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）は大きく減少し続けた国鉄時代と比較して、分割・民営化後において横ばいあるいは若干の減少傾向にあるものの低下傾向に歯止めがかかった。

(2) 事業経営の状況

分割・民営化直前の昭和 61 年度には国鉄は 1 兆 3,160 億円の経常損失を計上していたが、分割・民営化後の J R は全体で黒字を維持しており、平成 9 年度では 1,857 億円の経常利益となった。また、発足後 5 年間の J R 全体の経常利益額は、7 社の平均で、昭和 62 年に政府が試算した額の約 3.1 倍となった。

民営化後の経営状態を会社ごとに見ると、J R 旅客会社については、J R 東日本、J R 東海及び J R 西日本の 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、会社発足後輸送需要の増大及び経営の合理化努力等により 3 社とも概ね順調な経営を続け、営業損益及び経常損益は黒字を続けた。

会社発足時から厳しい経営状況が見込まれていた J R 北海道、J R 四国及び J R 九州の 3 社については会社発足後輸送需要の増大及び経営の合理化努力等により、営業損益の改善が見られた。その結果同 3 社の経常損益は、経営安定基金の運用益もあり、会社発足後 62 年度の J R 北海道を除いて、平成 5 年度まで黒字を維持してきた。しかし、金利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 J R 四国及び J R 九州が初めて経常損失を計上し、続く 7 年度には J R 北海道も経常損失を計上した。その後、J R 九州は 7 年度に、J R 四国は 8 年度に経常損益での黒字を回復したものの、厳しい経営状況が続いた。

J R 貨物は、発足後輸送需要の増大及び経営の合理化努力等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た。しかし、近年の景気後退や阪神・淡路大震災等の自然災害の影響を受け、営業利益は 6 年度から 4 年間連続、経常利益は 5 年度から 5 年間連続して赤字を計上し、厳しい経営状況が続いた。

国鉄時代は運輸収入の確保のため毎年のように運賃改定が行われ、国鉄改革時に作成された J R 全体の収支試算においても昭和 62 年度から平成 3 年度までの間、毎年 3～6% 程度の運賃改定を見込んでいたにもかかわらず、分割・民営化後は、元年及び 9 年の消費税導入・改定に伴う所要の改正を除けば、8 年 1 月に J R 北海道、J R 四国及び J R 九州の 3 社が行った運賃改定 (6.7～7.8%) が行われたのみであり、J R 発足後の運賃改定率は、民鉄の運賃及び消費者物価指数の伸びより小さく抑えられた。

また、国鉄は公共の福祉を増進することを目的として鉄道事業等を行うために設立された企業体であり、事業範囲も法律により鉄道事業及びその付帯事業等に限られていた。これに対し、分割・民営化後は鉄道事業の健全な運営に支障を及ぼさないものであれば、運輸大臣の認可により、J R は、関連事業の拡充を積極的に図ることが可能となった。これにより、J R は関連事業を収入の確保、雇用の場の確保及び鉄道利用促進等の経営基盤強化の一環として鉄道事業と並ぶ重要な柱として位置付け、その保有するノウハウ、技術力、資産及び人材等を最大限に活用し、鉄道以外の分野へも積極的に進出した。具体的には、出資会社が行っているのも含め、旅行業、不動産業及びホテル業等の事業を行っており、国鉄時代と比して、分割・民営化後は関連事業収入及び関連事業収入の営業収入に占める割合がともに増加した。

J R の生産性は全職員 1 人当たりの人キロ・トンキロで見ると、国鉄時代と比べて飛躍的に向上しており、鉄軌道部門における運輸収入に対する人件費比率は分割・民営化後は概ね 3 割台の低い水準で推移した。

(3) サービスの向上

国鉄時代は、輸送の安全及び時間の厳守が最も重視された一方、利用者のニーズに必ずしも応じてきたとは言い難く、このことが、国鉄離れの一因と指摘されていた。

しかし、J R 各社は発足後、新幹線の高速化及び新幹線と在来線の直通化等による幹線鉄道の高速度、大都市圏における混雑率緩和のための新線開業等の輸送力の増強並びに利用者ニーズに即したダイヤ改善及び新規商品の開発により利便性の向上を図るとともに、近年の高齢化社会の進展及び障害者の社会参加の機会の増大等に伴い、エレベーター及び車椅子用トイレ等の高齢者及び障害者等へ配慮した施設整備を積極的に行った。

(4) 技術開発への取組み

国鉄時代は、国鉄の経営悪化により技術開発への取組みは後退したが、分割・民営化に伴い、鉄道の発展にとって共通して必要とされる研究開発及び社会的要請の高い研究開発等を行うという目的から、国鉄の鉄道技術研究所及び鉄道労働科学研究所等を統合して、昭和 61 年 12 月、財団法人鉄道総合技術研究所（鉄道総研）が設立された。

鉄道総研及び J R 各社では、新幹線及び在来線の高速化並びに超電導磁気浮上式鉄道及び防災対策等の技術開発を積極的に進めた。中でも高速化への取組みが顕著であり、特に新幹線においてその成果が大きく現れた。その例として、東北・上越新幹線における時速 275km へのスピードアップ、300 系車両による「のぞみ」の最高時速 270km での運転、さらに 500 系車両の導入による時速 300km での運転等が挙げられ、39 年の東海道新幹線開業当時（最高時速 210km）と比較するとその発展にはめざましいものがあった。

また、北陸新幹線「あさま」として投入された E 2 系車両のように、単なる高速化だけでなく、長い区間の急こう配を高速かつ安全に走行できる車両の開発も高速化のための技術開発の一例として位置付けることができる。

一方、在来線の一部においても、新幹線との直通運転を実施するために設備等を改良することによって高速化が実現したものもあった。

2. 清算事業団の債務の処理

(1) 国鉄改革時のスキーム

昭和 62 年 4 月の国鉄改革によって、清算事業団には 25.5 兆円の国鉄長期債務が残され、土地及び J R 株式等の資産処分収入等によって金利及び年金等の負担を賄いつつ債務の償還を進めることとされた。

(2) 清算事業団による資産処分

土地については、原則として一般競争入札によって売却することとされたものの、折からの地価の急騰を受けて昭和 62 年 10 月に閣議決定された「緊急土地対策要綱」において、清算事業団用地の一般競争入札は事実上凍結されることとなった。このため、随意契約の拡大及び地価を顕在化させない売却方法の導入等によって土地処分が進められた。

平成元年 12 月には、9 年度までに清算事業団用地の実質的な処分を終えることが閣議決定されたが、その後のバブル経済の崩壊により景気が長期にわたり低迷し、地価は 3 年を頂点に下落し続けた。しか

しながら、多様な土地処分方法を活用し、9年度までには汐留や旧国鉄本社ビル等の大型物件も含め、主な清算事業団用地については概ね処分を終えることができた。

またJR株式会社については、元年末を境に株価が急落して株式市況が低迷したこと、これを受けて4年8月に経済対策閣僚会議で決定された「総合経済対策」においてJR東日本株式の売却を見送ることとされたこと及び6年の阪神・淡路大震災のためJR西日本の決算が上場基準を達成できなかったこと等の要因により思い通りには進まなかったが、5年10月にJR東日本株式、8年10月にJR西日本株式及び9年10月にJR東海株式の売却・上場をそれぞれ達成することとなった。

こうして清算事業団は、昭和62年度から平成9年度までの間に、土地については約9,250haのうち約7,800haを売却して6.5兆円の収入を上げ、JR株式会社については7社株式合計919万株のうち3社株式合計522万株を売却して2.0兆円の収入を上げた。

(3) 鉄道共済年金に係る負担

収支が著しく悪化し、財政的に破綻を来すことが明白となった鉄道共済に対して清算事業団は、平成2～8年度に国鉄時代の事業主としての負担不足分として総額7,000億円の法定特別負担を行った。さらに9年4月になされた鉄道共済の厚生年金への統合に際して必要とされた移換金1兆2,100億円について積立金では不足する9,400億円のうち、国鉄期間分を基に按分計算される7,700億円を負担することとされた。

(4) 清算事業団の債務の処理

以上のように、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、自主財源等によって総額14.4兆円の収入をあげたが、この間の利払い等の支出と移管金負担は総額16.6兆円にのぼり、債務残高は10年度首には27.7兆円に増大した。しかし一方で清算事業団に残る資産は減少しており、清算事業団の資産処分を柱とする国鉄改革時のスキームは破たんした。このため、政府は、8年12月に「10年度より国鉄長期債務等の本格的処理を実施」し、そのための具体的処理方策について「9年中にその成案を得る」こと等を内容とする閣議決定を行い、さらに9年10月からは政府・与党で構成される財政構造改革会議の企画委員会の場で検討がなされ、同年12月に「国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理の手ための具体的方策」が決定され、これに基づき、10年2月、国鉄長期債務の処理を実施するための法律案が国会に提出された。国会では国鉄改革によりJR等の社員となった者に係る厚生年金移管金のJR等の負担額を原案の2分の1とする等の修正が加えられ、同年10月、「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」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」が制定された。これらの法律により、国鉄長期債務は次のように処理されることとなった。

① 政府は、清算事業団の有利子債務（15.2兆円（平成10年度首。以下同じ。））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（計8.1兆円）については、10年度末までに繰上償還を行う。

② 政府は、清算事業団の政府に対する無利子債務（8.3兆円）を免除する。

③ 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（鉄道公団）が負担する。

④ 国鉄改革後の9年4月に実施された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)はJR等が、それ以外は鉄道公団が負担する。

⑤ 鉄道公団は、特例業務として、③により負担する年金等の支払い及びその支払い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。

⑥ 清算事業団は、解散する。

⑦ 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。

⑧ 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、同月より、清算事業団の債務の処理が実施され、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、同月をもって11年6ヶ月あまりの歴史に幕を閉じた。

3. JR各社の民営化の進展

JR東日本、JR東海及びJR西日本については、JR東日本が平成5年に、JR西日本が8年に、及びJR東海が9年にそれぞれ株式の上場を果たし、3社とも完全民営化の実現に向けて着実に歩を進めた。

また、JR北海道、JR四国及びJR九州については、近年の低金利による経営安定基金の運用益の大幅な減収等により、各社とも厳しい経営状況に直面したが、9年度から、国において、経営安定基金の一部を運輸施設整備事業団が4.99%の利率で借入れを行うことにより、運用益を確保するための措置が講じられており、また、及び国鉄改革関連税制の延長措置が講じられたこともあり、今後各社において徹底した合理化努力を尽くすことにより、13年度までには、3社とも株式の上場が可能となる経営状況に達することが期待されることとなった。

一方、JR貨物については、厳しい競争下にある物流市場の中で、景気の低迷等による輸送量の減少等により5年度から5年連続して経常損失を計上するに至り、全国一元的な事業運営の下での完全民営化という国鉄改革の最終目標の実現について、目途が立たない状況にあった。このため、JR貨物の完全民営化については、その実現に向けた筋道を早急に明らかにすべく、同社の経営に関する基本的な事項全般にわたり検討を行うため、8年10月より「JR貨物の完全民営化のための基本問題懇談会」を開催し、9年6月に同懇談会の意見として「JR貨物の完全民営化に向けて」が運輸大臣に提出された。同意見では、JR貨物において関係者からの可能な限りの協力を得つつ、徹底した合理化・効率化等の努力により最大限の経営改善効果を達成して、できるだけ早期に完全民営化を実現することが強く期待された。また、運輸省としても、JR貨物の経営改善措置の進捗状況等同社の完全民営化に向けた動きを見守りつつ、必要に応じ、適切な措置を講じていくこととした。

IV. 鉄道を取り巻く環境と鉄道行政の方向

1. 鉄道局発足

(1) 昭和59年の組織改正

昭和59年の運輸省組織改正においては、国鉄事業の再建が当時の国家的な重要課題とされていたことに対応するため、鉄道行政のうち国鉄関係事務を他から分離して大臣官房に国有鉄道部を設置すると

もに、この事務を統括する組織として国有鉄道再建総括審議官を設置した。また、本組織改正により鉄道行政は大臣官房、地域交通局及び貨物流通局において分散して担当することとなった。

(2) 鉄道行政の一元化の必要性

国鉄関係の組織のあり方については、昭和62年4月の国鉄の分割・民営化の実施を踏まえ検討が行われたが、その時点ではJRの経営の安定化等なお国鉄改革の推進・定着を図ることが重要な課題とされていたことから、当面の組織は現行どおりとしていたが、国鉄改革により発足したJRが2年度にわたって好調な経営を継続し、民営鉄道事業として活発な事業運営を展開するにつれ、JRに関する鉄道事業を他の行政と分離して単に国鉄改革問題としてのみとらえるという必要性は薄れつつあった。むしろ、深刻な土地問題の顕在化に伴う「東京問題」の発生等に対応して、多極分散型国土の形成のための幹線鉄道の整備や混雑緩和のための都市鉄道の整備が重要な政策課題とされるにつれ、JRと民鉄の別を問わず一体的に取り扱うことが重要であると認識されるに至った。

以上の経緯を踏まえ、平成3年に鉄道行政を一元的に担う組織として運輸省鉄道局が発足した。

2. 今後の鉄道整備のあり方の検討

21世紀に向けて、国土の均衡ある発展を図り、豊かさの実感できる社会を実現するために、交通関係社会資本の充実・強化が重要とされる中、特に鉄道については、環境問題及びエネルギー問題等の制約の中で期待が高まってきた。しかし、鉄道の整備は、投下資本が多額であり、投資の回収に長期間を要するため、中長期的な見通しに立ってめざすべき鉄道の姿を示し、鉄道整備を計画的に進めていく必要があると認識されてきた。このため、平成3年の鉄道整備基金の設立を機に、同年6月、運輸省は運輸政策審議会に「21世紀に向けての中長期の鉄道整備に関する基本的考え方について」を諮問し、4年6月に答申が出された。

この答申は、鉄道に対する期待の高まりの中で、国鉄の分割・民営化により民間を中心として進められることとなった鉄道整備についての基本的方向を示したものであり、鉄道整備の目標を具体的に示したこと、国、地域社会及び利用者等の関係者が、それぞれ必要な負担を行い、鉄道整備の実現のために一層努力することを求めたこと等が大きな特徴である。

なお、整備目標としては、幹線鉄道について、

- ・新幹線を含む全国主要幹線鉄道の表定速度の平均を時速100kmから時速120km台までに向上させること。
- ・鉄道特性のある分野について、東京、名古屋、大阪、福岡または札幌から地方中核都市までを、少なくとも、概ね3時間台で移動できるようにすること。

を提示する一方で、都市鉄道について、

- ・東京圏については今後10年程度でラッシュ時の主要区間の平均混雑率を全体として180%程度にすることとし、大都市圏の都市鉄道については、長期的には、ラッシュ時の主要区間の平均混雑率を全体として150%程度にすること。

を提示した。

3. 今後の鉄道技術開発のあり方の検討

東京一極集中の緩和と地方の活性化、エネルギー問題、地球環境問題及び都市空間の制約等に対応して、省エネルギーに優れ輸送効率の高い鉄道をさらに利用しやすいものとするような新たな鉄道技術の導入を図るため、平成6年2月、運輸省は運輸技術審議会に「21世紀に向けての鉄道技術開発のあり方について」を諮問し、同年6月に答申が出された。

同答申においては、21世紀初頭に向けて、鉄道技術に関する開発主体が取り組むべき技術開発課題が、「交通ネットワークの充実・強化」、「鉄道のサービス水準の向上」、「社会環境の変化への対応」及び「輸送の安全性及び安定性の向上」の4つの観点から整理され、この中から特に重点を置いて取り組むべきものとして、「高速化（Speed-Up）：環境を保全しつつ幹線鉄道を中心とした鉄道の高速化に果たす役割が大きい課題」、「快適化（Comfort & Convenience）：都市鉄道の混雑緩和、移動の円滑化、快適性・利便性の向上などの鉄道の快適化に果たす役割が大きい課題」、「安全性の向上（Ensuring Safety）：先端技術の活用及び基礎的な鉄道固有の技術の充実などによる安全性の向上に果たす役割が大きい課題」及び「効率化（Saving & Efficiency）：保守部門の自動化、省力化、コストの低減化等効率的な鉄道システムの構築に果たす役割が大きい課題」の4つが提示され、これらの英語の頭文字をとって「SUCCESS21計画」としてとりまとめられた。

また、本答申においては、21世紀に向けての鉄道システムの変革、研究開発の効率の向上及び鉄道技術者の技術力の向上等を目的とした技術開発を活性化させるため、鉄道事業者、研究機関及びメーカー等がそれぞれ専門化・分散化された現行の技術開発の推進体制を補完・強化し、バランスをとって全体の技術開発の推進を図るための総合的調整機能を発揮できるような新たな体制について検討することが提言された。

これを受け、8年7月に、鉄道総研内に鉄道技術推進センターが設置され、同センターにおいて鉄道事業に共通する課題に対する調査研究や鉄道技術情報の提供を行うとともに、鉄道設計技師試験を実施する等、鉄道技術の維持・普及に貢献した。

4. 需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等の検討

運輸省は平成8年12月、交通運輸の分野における需給調整規制を原則として目標期限を定めて廃止することとし、需給調整規制廃止に伴う諸問題への対応のための環境整備方策の確立及び需給調整規制廃止後の交通運輸政策の基本的な方向の確立のため、9年4月、運輸政策審議会に対して「交通運輸における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について」の諮問を行った。そのうち旅客鉄道事業における需給調整規制廃止に関しては、鉄道部会において審議を行い、10年6月に答申が出された。基本的考え方は次のとおりである。

- ・ 新規に旅客鉄道事業を開始することについては、既存鉄道事業者も含めて極めて慎重な姿勢にならざるを得ない状況にあり、競願や競合による共倒れの蓋然性は極めて低くなってきているという意味で鉄道事業者間の権益調整としての役目を持つ需給調整を行う必要性は薄れている。また、鉄道事業者側において経営面でのノウハウが蓄積してきているところであり、旅客鉄道事業の活性化等の観点から事業者の自主性・主体的経営判断を尊重することが重要となってきた。そこで、旅客鉄道事業についても、これまでの関与を撤廃した場合に最小限必要となる行政の関与は何かという立場に立って、ゼロベースで事業制度のあり方を考えていくことが適当である。
- ・ 旅客鉄道事業は、いったんサービスが提供されると地域住民の日常の交通手段として定着するも

のであり、他の輸送手段による代替がききにくい場合があること、投資コストが莫大であり、かつ、限られた空間を利用しての大規模な施設整備を伴うことから、事業の失敗があっても修正が効きにくいこと、利用者にとって複数の鉄道輸送サービスのどちらかを選択することが困難であり、市場原理によるサービス向上が期待しにくい場合があること、大量輸送機関であり、万一事故が起こった場合の被害は甚大であることという特性を有しているため、利用者の保護の観点から、利用者利便及び安全を確保する必要がある。そこで、旅客鉄道事業の参入・退出等に関して行政が利用者利便・安全を確保するため必要最小限の関与を行い、事業を行う以上必要不可欠なサービスのレベルが確実に維持される事業制度のしくみを整備する必要がある。

- ・ その際、鉄道事業者の負担の軽減、手続の迅速化等を図る観点から、ルールの明確化やルール適用にあたっての透明性の確保が要請されていることに配慮する必要がある。
- ・ 事業制度の見直しを行っても、近年の鉄道事業を取り巻く現状からは、既存事業者も含めて鉄道事業者が旅客鉄道事業の活性化に向けて鉄道整備を行うことは困難な場合が多いと考えられる。したがって、鉄道整備の円滑化に向けてその方策を検討し、鉄道整備に対するニーズに対して事業者が適切に応えていくことができるように環境整備を行う必要がある。

運輸省では、この答申を踏まえ、必要な制度改正等を進めることとし、11年5月の鉄道事業法の改正法では以下の内容等が定められた。

- ・ 事業参入について、現行の需給調整規制を含む免許制を廃止し、上記の答申のような鉄道事業の特性に鑑み、路線毎の事業の実現可能性・継続性・安定性、輸送の安全性等を審査する許可制とする。
- ・ 事業退出について、現行の許可制を改め、原則1年前の事前届出制とするとともに、運輸大臣は、退出後の沿線地域の公衆の交通利便の確保に関し、関係地方公共団体等から意見を聴取することとする。

5. 今後の鉄道技術行政の展開

(1) 規制緩和の取組み

国鉄改革を契機として、鉄道の安全性を確保するために定められた技術基準である日本国有鉄道建設規程を始めとする諸法令が廃止・統合され、普通鉄道構造規則を始めとする諸法令による新しい体系が確立した。

その後、技術開発の進展等に伴う鉄道事業者からの基準改正の要望等を踏まえ、運輸省では、学識経験者及び鉄道事業者等からなる検討の場を設け、安全性の確保が確認された事項について順次規制緩和を行い、平成9年度までに約200項目の規制緩和を行った。

さらに、10年3月に閣議決定された「規制緩和推進3か年計画」等にあるように、一層の規制緩和を計画的に推進していくことが求められ、安全及び環境の見地から行われる規制についても、必要最小限にとどめることとされた。

このような動向も踏まえ、鉄道の技術基準については、事業者の創意工夫や選択の幅が一層拡大されるよう、基準の枠組みを抜本的に見直し、素材等を詳細に指定する基準体系から、求められる性能を規定した基準体系に全面的に移行することとし、具体的検討を進めた。

(2) 鉄道技術行政のあり方の検討

鉄道の技術行政は、安全の確保等国民からの様々な要請に応えつつ、鉄道事業の活性化の観点から、技術革新への対応及び一層の規制緩和の推進等を進めていくことが求められた。こうした状況を踏まえ、平成9年12月、運輸省は運輸技術審議会に「今後の鉄道技術行政のあり方について」を諮問し、10年11月、答申が出された。

この答申においては、安全等社会に一定以上の水準の確保が求められる事項はその水準を確保することを前提に、市場原理が有効に機能する分野については鉄道事業者の自己責任に委ねるとともに、それ以外の分野についても、鉄道事業者の自主性及び主体的判断を尊重するという考えを基本とし、主として次のような方針が示された。

- ① 新技術の導入等に柔軟に対応するため、国が定める技術基準を規格、仕様を規定するものから、備えるべき性能を規定する性能規定化する。
- ② 鉄道事業者の技術力格差を踏まえつつ、安全等が確実に確保できる範囲で鉄道事業者の自己責任の範囲を拡大するため、自らの責任と技術力により安全等が確保できる鉄道事業者に対しては、技術力に応じて事前規制を必要最小限とする。
- ③ 事前規制の緩和を踏まえ、監査による事後チェックを充実する。
- ④ 事故等の原因究明及び再発防止のため、国による事故等の調査・分析を充実する。
- ⑤ 情報公開を推進する。

運輸省では、この答申を踏まえ、必要な制度改正等を進めることとし、11年5月に制定された鉄道事業法の改正法では、一定の技術力を有することについて運輸大臣の認定を受けた鉄道事業者は、安全規制に係る認可申請等に際し、大幅に簡略化された手続によることができることとする制度（認定鉄道事業者制度）を設けること等が定められた。

6. 鉄道分野での国際協力の推進

都市における深刻な交通渋滞や大気汚染の発生、そしてエネルギー問題への関心の高まりを受けて、鉄道に代表される大量公共交通機関の重要性が世界的に認識されてきた。このため、先進国だけでなく、開発途上国においても、軌道系交通機関の建設プロジェクトが多数進められる状況となった。例えば、世界で最も交通渋滞が激しい都市として名高いタイのバンコクにおいては、これを改善するため、我が国の資金協力によって平成8年度から地下鉄の建設が進められ、また、多くの人口を抱える中国では、北京－上海間を結ぶ高速鉄道の建設計画が進められた。

このように鉄道への期待が高まり、多くの鉄道建設プロジェクトが進められる中で、我が国が持つ技術を各国へ供与することは、優れた鉄道技術を有する我が国が世界に貢献していくための一つの責務であり、このような考えから、鉄道技術者の諸外国への派遣及び外国人研修生の受入れ等積極的な技術協力を進めてきた。

さらに、中国の北京－上海高速鉄道計画については、10年4月に日中鉄道友好推進協議会と中国鉄道部との間で「日中鉄道交流に関する協定書」が結ばれ、日中間の鉄道に関する技術協力及び交流がより推進されることとなった。本計画が日本の協力により実施されれば、21世紀に向けた日中両国の友好のシンボルとなることから、運輸省としても積極的に協力した。

また、国鉄改革を実行した我が国に対しては、国有鉄道の経営改善及び民営化支援等、鉄道の運営ノ

ウハウに係る協力ニーズも高く、これらについても積極的な協力を行った。

7. 「鉄道の日」の取組み

明治5年10月14日、新橋―横浜間に国内初の鉄道が開通し、その歴史の第一歩を踏み出したことを記念して、平成6年より10月14日を「鉄道の日」、10月11日から10日間を「鉄道の旬間」と定め、JR及び民鉄等鉄道関係者が一堂に会し、鉄道の発展を祝うとともに、多彩な行事を実施することにより、広く国民に鉄道に対する理解と関心を深めてもらうこととした。

これまで、運輸省、関係事業者及び関係特殊法人・公益法人等からなる「鉄道の日」実行委員会を中心として、毎年、各種行事を行った。主な行事は次のとおりである。

- ①夏休みキャンペーン（第2回からフォトコンテストとして開始）
- ②鉄道フェスティバル（第4回では来場者が18万人を超えた）
- ③記念式典（鉄道関係功労者表彰）・記念祝賀会
- ④鉄道人総合文化展（第5回より財団法人日本交通文化協会との共催により実施）
- ⑤鉄道シンポジウム（地方運輸局及び運輸施設整備事業団の共催）

その他、地方運輸局ごとに設けられた実行委員会においても、毎年10月14日を中心にイベント等を行った。

V. 幹線鉄道の整備

1. 青函トンネルと本州四国連絡橋による列島の連結

主に北海道、本州、四国及び九州の4島で構成される我が国を、気象条件に左右されにくく高速な陸上交通機関で結ぶことは、国土の均衡ある発展のためには欠かせないものであった。本州と九州は昭和17年に完成した関門トンネルによってすでに陸路で結ばれていたが、63年に青函トンネルと本州四国連絡橋が開通したことにより、4島全てが陸上交通機関で結ばれることとなった。

(1) 青函トンネル

本州と北海道とを陸路で結ぶという構想は大正時代からあったが、津軽海峡線（青函トンネル）が開業するまでは、国鉄による青函連絡船が本州と北海道を結ぶ重要な交通機関であった。しかしながら、津軽海峡は、我が国有数の船舶交通の難所であり、台風等の気象状況によりしばしば欠航を余儀なくされていたため、年々増加する輸送需要に適切に対応する必要性が認識される状況となっていた。このような状況に対応して、津軽海峡の地質調査が運輸省により昭和21年に開始され、いったん中断されたが、28年に国鉄により再開され、同年に現在の津軽海峡線に相当する路線が鉄道敷設法の「予定線」に位置付けられた。このような中、29年9月に台風15号により青函連絡船洞爺丸ほか4隻が沈没し、犠牲者1,430名という大惨事が発生した結果、天候に左右されない安全・迅速な輸送手段の確保の必要性が従前にも増してより一層各方面に深く認識されることとなり、調査に一層の弾みがつくこととなった。

このことを背景として、津軽海峡における予定線は39年に鉄道敷設法の「調査線」へと格上げされ、さらに同年の日本鉄道建設公団の発足と同時に同公団が国鉄から調査業務を引き継ぎ、46年には同公団の提出した報告書を踏まえた鉄道建設審議会答申に基づき、津軽海峡線は「工事線」へと格上げされた。

本格的な工事は同年9月に開始され、将来新幹線を通しうる複線新幹線断面の本坑のほか、本坑工事促進のための作業坑と先進導坑の3本のトンネルの掘削が開始された。この青函トンネルの工事の完成予定は、工事実施計画では54年3月とされていたが、この世界初の長大海底トンネル工事においては、異常出水、強大な膨圧等の困難が伴い、工事は難航した。しかし、先進ボーリング及び吹き付けコンクリート等の技術開発により58年には先進導坑が、60年には本坑が貫通、63年3月には竣工を迎え、国鉄改革により発足したJR北海道が営業主体となり、この青函トンネルを利用する津軽海峡線が開業するに至った。

この結果、津軽海峡横断に要する時間の短縮、遠距離の直通運行の実現による不便さの解消及び気象条件に左右されない安定的な交通の確保の実現等国民生活の大幅な向上が図られることとなり、また本州・北海道の一体化が促進されることとなった。

なお、平成11年4月より日本鉄道建設公団により青函トンネルの機能保全のための施設の改修が実施され、将来にわたって同トンネルを活用することにより、引き続き本州・北海道の安定的な交通の確保を図ることとした。

(2) 本州四国連絡橋

本州と四国もまた、社会的・経済的に密接な関係にありながら、その間の交通は主として海上交通に依存せざるを得ず、気象条件により大きな制約を受けていた。さらに、瀬戸内海も船舶交通のふくそうする海域として海難事故も多く、我が国経済の発展に寄与する本州・四国間の輸送需要の増大に必ずしも適切に対応できない状況となっていた。このような中、昭和30年には犠牲168名を出した紫雲丸事故が発生し、本州と四国間の架橋の実現による安全で円滑な交通の確保を望む声は従前にも増して極めて強いものとなっていた。

30年代に入り日本鉄道建設公団や日本道路公団による種々の架橋の調査が行われ、その結果、本州四国連絡橋の建設は技術的に可能であることが確認され、44年5月に新全国総合開発計画において神戸・鳴門ルート、児島・坂出ルート及び尾道・今治ルートの3ルートの建設を図ることが閣議決定された。これを受け、本州・四国間の連絡橋に係る有料道路及び鉄道の建設・管理を総合的・効率的に行い、この国家的プロジェクトを円滑に実施するため、45年に本州四国連絡橋公団が発足し、日本鉄道建設公団及び日本道路公団から本州四国連絡橋の調査業務を引き継いだ。48年には建設大臣が3ルートの道路部分について、運輸大臣が神戸・鳴門及び児島・坂出の2ルートの鉄道部分についてそれぞれ工事基本計画を指示し、工事実施計画の認可を行った。建設中は、石油危機による着工凍結及び行政改革等の厳しい状況もあったが、63年4月に本四備讃線が全線開業することとなった。

本州四国連絡橋の開通は、瀬戸内新時代の幕開けを告げるものであり、これにより本州と四国の交通に係る所要時間の短縮、交通・輸送条件の大幅な改善による生活圏の拡大、物流・人流の活性化及び産業立地の可能性の拡大等国民生活の向上が図られた。

2. 東北新幹線の上野・東京乗入れ

昭和60年3月、東北新幹線上野一大宮間が開業し、東北・上越地区と都心とが初めて新幹線で結ばれた。これにより、大宮駅乗継ぎの不便が解消され、また、所要時間の短縮や大幅な増便により日帰りビジネス圏が拡大する等利用者の利便が大きく向上した。さらに、平成3年6月には東京駅への乗入れも

実現し、より利便性が向上するとともに輸送量も飛躍的に上昇した。

3. 鉄道整備基金の発足と運輸施設整備事業団への統合

昭和62年の国鉄の分割・民営化時に、既設の4新幹線鉄道（東海道、山陽、東北及び上越）は、これらの新幹線鉄道に係る旅客鉄道事業を経営する旅客鉄道会社の当該事業に係る経営基盤の均衡化を図るとともに、利用者の負担の適正化を図るため、新幹線鉄道保有機構が一括保有し、JR東日本、JR東海及びJR西日本に貸し付けることとされた。

その後、これらJR本州3社の経営の自主性と責任の明確化という分割・民営化の趣旨を一層徹底するため、JR株式売却・上場問題の検討におけるJR本州3社の財務体質の強化及び投資家保護の必要性の議論等を踏まえ、新幹線施設をJR本州3社に適正な価格で譲渡することにより、その資産の帰属と債権額を最終的に確定させ、各社の新幹線に係る経営基盤の強化を図り、JR株式の売却・上場のための環境整備を図ることとした。

このため、平成3年3月に制定された「新幹線鉄道に係る鉄道施設の譲渡等に関する法律」に基づき、新幹線鉄道保有機構からJR本州3社へ既設4新幹線の鉄道施設の譲渡が実施された。これに伴い、この新幹線譲渡収入の一部を、緊急に整備が必要な整備新幹線及び都市鉄道等の整備を促進するための特定財源として活用することが可能となった。このため、これに一般会計及び産業投資特別会計等からの補助金等を加えて、総合的かつ効率的に鉄道助成を行うことが適切であるとされたことから、同時に制定された鉄道整備基金法に基づき、平成3年10月、鉄道整備基金を設立し、同基金に鉄道整備に対する総合的な助成を行わせることとするとともに、新幹線鉄道保有機構の一切の権利義務を承継させて同機構を解散することとした。

鉄道整備基金は、総合的な鉄道整備に対する助成の実施主体として、設立以降、鉄道助成に係る各種手続き等を一元的に行ってきたところであるが、7年2月の閣議決定「特殊法人の整理合理化について」及び8年12月の閣議決定「行政改革プログラム」により、行政改革の推進を図り、運輸関係施設の効率的な整備等を推進する観点から、鉄道整備基金と船舶整備公団が統合されることとされ、9年10月に制定された運輸施設整備事業団法により鉄道整備基金は解散し、同基金は6年間の歴史をもって幕を閉じると同時に、新たに運輸施設整備事業団が設立された。

運輸施設整備事業団は鉄道整備基金の一切の権利義務を承継し、整備新幹線建設助成、主要幹線鉄道・都市鉄道整備助成、リニア等鉄道技術開発推進助成及び安全・防災対策等助成を行っており、引き続き計画的かつ着実な鉄道整備の促進等に重要な役割を果たすこととなった。

4. 整備新幹線の整備推進

整備新幹線計画は、昭和50年代の後半、国鉄の経営悪化等の諸事情を背景に当面見合わせる事となったが、60年代に入り、国鉄改革の実施決定と前後し再開された。その後、いわゆる3線5区間の着工、建設費に係る新しい基本スキームの決定、北陸新幹線（高崎―長野間）の開業及び新規着工区間（3線3区間）の着工等着実に整備が推進された。

（1）整備新幹線3線5区間の着工

昭和57年9月に整備新幹線計画は当面見合わせる事との閣議決定がなされたことにより、整備新幹線計

画は一時凍結状態にあったが、62年1月の閣議決定において、整備新幹線計画の凍結が解除された。63年8月には、政府・与党申合せにより、整備新幹線3線5区間の優先着工順位等が決定されるとともに、北陸新幹線（高崎－軽井沢間）の着工等が決定された。

また、平成元年の政府・与党申合せにおいて、建設財源に関する基本スキームが策定され、同年8月、北陸新幹線（高崎－軽井沢間）が着工された。

2年12月の政府・与党申合せでは、その他の区間の着工時期及び鉄道整備基金の設立等が決定された。これにより、3年9月に東北新幹線（沼宮内－八戸間）、九州新幹線（八代－西鹿児島間）及び北陸新幹線（軽井沢－長野間）、4年8月には北陸新幹線（石動－金沢間）、5年10月には北陸新幹線（糸魚川－魚津間）、7年5月には東北新幹線（盛岡－沼宮内間）が順次着工された。

（2）新しい基本スキームの策定

平成8年12月の政府・与党合意において、整備新幹線建設費の新しい基本スキームが策定された。整備新幹線の建設費は、国、地方公共団体及びJRが負担することとし、このうち国及び地方公共団体の負担については、既設新幹線鉄道の譲渡収入全額を国の負担とみなし、これに公共事業関係費を加えた額を国の負担分とした上で、その2分の1を地方公共団体の負担分として位置付けるとともに、地方公共団体の負担については所要の地方交付税措置を講ずることとした。また、JRについては、受益の範囲を限度とする貸付料等によることとされた。

これに伴い、9年5月には全国新幹線鉄道整備法が改正された。

そのほか、並行在来線（整備新幹線と並行している在来線）については、整備新幹線の開業時にJRの経営から分離することとし、具体的な経営分離区間については、沿線地方公共団体及びJRの同意を得て確定することとした。

また、鉄道貨物輸送については、適切な輸送経路及び線路使用料を確保することとし、関係者間で調整を図ることとした。

（3）北陸新幹線の開業

整備新幹線として平成元年から日本鉄道建設公団により建設が進められてきた北陸新幹線（高崎－長野間）が9年10月に開業した。これにより、東京－長野間の所要時間は、世界初の連続急勾配を高速で走行可能な車両の開発等総合的な技術開発の成果もあり、従来の在来特急による2時間39分（上野－長野間）から1時間19分（最速列車）へと約半分に短縮されることとなった。

本新幹線は10年2月の長野オリンピックの輸送機関としての役割を果たし、その後も経済活動の活発化及び観光客数の増加等地域の活性化に大きく貢献することが期待された。

（4）整備新幹線新規着工区間（3線3区間）の着工

平成8年12月の政府・与党合意に基づき、9年7月より政府・与党整備新幹線検討委員会において新規着工区間（3線3区間）等の取扱いについて検討を行った結果、10年1月にその結果が取りまとめられた。

これを受け、10年3月には東北新幹線（八戸－新青森間）、北陸新幹線（長野－上越間）及び九州新幹線（船小屋－新八代間）の3線3区間が着工された。

5. 幹線鉄道の整備推進

在来幹線鉄道については、所要時間の大幅な短縮、利用者の利便性の向上及びモーダルシフトの推進を図るため、幹線鉄道等活性化事業費補助制度や運輸施設整備事業団による幹線鉄道の整備に対する無利子貸付制度を活用して所要の事業を推進してきた。

在来幹線鉄道の高速化については様々な施策を講じてきたが、その一環として新幹線直通運転化が挙げられる。平成4年7月、奥羽線（福島―山形間）において新幹線直通運転が始まり、これにより、東京―山形間は従来の3時間9分から2時間27分（最速列車）に短縮された。また、9年3月には、田沢湖線・奥羽線（盛岡―秋田間）でも新幹線直通運転化が始まり、東京―秋田間が4時間37分から3時間49分（最速列車）に短縮された。これらはそれぞれ山形新幹線、秋田新幹線の通称で呼ばれている。

また、物流の効率化や環境問題対策及び道路渋滞の緩和を目的とした、いわゆるモーダルシフトの推進については、武蔵野線・京葉線の貨物走行対応化事業及び東海道線の貨物輸送力増強事業等の施策を推進した。

VI. 都市鉄道の整備

1. 三大都市圏における鉄道網の計画的整備

東京、大阪及び名古屋の三大都市圏における鉄道網の整備については、いずれも目標年次を昭和60年とする40年代に出された都市交通審議会（同審議会は47年に廃止され、その所掌事務は運輸政策審議会が引き継いだ）の答申に基づいて実施されてきた。しかしながら、目標年次の60年が経過するとともに、社会経済情勢の変化に伴い、人口及び交通流動等の状況が変化していたことから、新たな計画が必要とされるようになり、それぞれ新しい計画が定められた。

東京圏については、57年9月、運輸政策審議会に諮問がなされ、60年7月に「東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画について」が答申された。この答申は、目標年次を昭和75年（平成12年）とし、東京都心部を中心に概ね半径50kmの範囲を対象地域として、30路線あまりの新線建設、延伸、複々線化及び貨物線の旅客線化等が計画された。

大阪圏については、昭和62年10月に運輸大臣から運輸政策審議会に諮問がなされ、平成元年5月に「大阪圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画について」が答申された。この答申は、目標年次を17年とし、大阪市を中心とする概ね半径50kmの範囲で京都市及び神戸市の交通圏を含む地域を対象地域として、48路線の新線建設、延伸及び複々線化等が計画された。

名古屋圏については、2年4月に運輸大臣から運輸政策審議会に諮問がなされ、4年1月に「名古屋圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画について」が答申された。この答申は、目標年次を20年とし、名古屋駅を中心とする概ね半径40kmの範囲を対象地域として、29路線の新線建設、延伸及び複々線化等の計画が示された。

三大都市圏の鉄道網整備については、これらの答申によって示された整備計画に沿って行われてきた。

なお、東京圏については、計画の目標年次が近づいたことから、10年11月から運輸政策審議会において次期整備計画の策定に向けた審議が行われた。

2. 都市鉄道整備の推進のための財政措置

平成3年の鉄道整備基金（9年10月より運輸施設整備事業団に改組）の設立に伴い、都市鉄道の整備に対する無利子貸付制度が創設された。地下高速鉄道整備事業費補助制度については、これまでの制度改正に続き、2年度に建設当年度から補助金を交付することとされ、3年度には補助としての位置付けが運営費補助から資本費補助へと改められるとともに、分割期間が5年に短縮された。さらに、資本費軽減を図るため、従来の分割交付から建設当年度の一括交付へと改められた。また、大都市における通勤・通学の混雑緩和に資する地下鉄の整備について強いニーズがあることを考慮し、地下鉄整備を公共事業として位置付けるべきとする5年11月の財政制度審議会小委員会報告を受けて、6年度には地下鉄補助が公共事業関係費とされ、地下鉄に対する安定的・継続的助成が確保されることとなるとともに、同年地方公営企業に準ずる第三セクターの整備する地下鉄の補助対象への追加及び地方単独事業を活用する地下鉄緊急整備事業の導入が行われた。この地下鉄補助と同様にニュータウン鉄道整備事業費補助についても、6年度から公共事業関係費とされ、9年度には従来の建設当年度からの6年分割交付から建設当年度の一括交付へと改められた。さらに、ニュータウン鉄道整備事業費補助については、11年度からは、空港利用者の利便向上、空港機能の向上を図るため、空港アクセス鉄道を補助対象事業に加え、ニュータウン鉄道等事業費補助とされた。これらに加え、8年度の沿線地域の活性化や開発の促進等に資する貨物鉄道の旅客線化事業に対する補助制度の創設等、都市鉄道の整備に対する財政措置の充実が図られてきた。なお、地下鉄整備に対する助成のうち、営団が4年度以降開業する路線については、鉄道整備基金（その後の運輸施設整備事業団）の無利子貸付の対象とすることとされた。

これらの制度を利用し、東京7号線、東京12号線、名古屋市6号線、大阪市7号線及び京都市東西線等の建設並びに西名古屋港線及び大阪外環状線の旅客線化等が行われた。

一方、都市交通サービスについては、利用者利便の一層の向上や高齢者・障害者等の円滑な移動の確保、安全性の向上等を図るだけでなく、地域の振興のための街の活性化や街づくりという観点からの取り組みが重要な課題となった。そのため、運輸省では、11年度より、鉄道駅総合改善事業費補助を創設し、市街地再開発事業や土地区画整理事業、駅前広場や自由通路等の整備事業と一体的に行う鉄道駅の総合的な改善事業に対し支援を実施した。なお、11年度事業は、名古屋鉄道（株）の尾張瀬戸駅、阪神電気鉄道（株）の岩屋駅及び春日野道の3駅であった。

また、11年度に、都市の生活基盤として必要な都市鉄道ネットワークの着実な整備を図るため、都市鉄道の整備・サービス改善に資する先導的なプロジェクトに関する調査を行うこととなった。

3. 都市鉄道の整備の推進のための法的措置

（1）特定都市鉄道整備促進特別措置法に基づく混雑緩和対策

大都市圏への人口の集中は依然として高い水準にあり、鉄道の通勤・通学時の混雑の緩和は依然として重要な課題であった。このため、混雑緩和のための新線建設、複々線化及び高架化等の改良工事が行われてきたが、これらの大規模工事は多年の歳月と莫大な費用を要するわりには新たな利用者の獲得にはつながらず、鉄道事業者に大きな負担となっていた。

このような状況を改善し、輸送力増強を図る複々線化等の大規模工事を促進するため、昭和61年4月に特定都市鉄道整備促進特別措置法が制定された。同法に基づいて創設された特定都市鉄道整備積立金制度は、鉄道事業者が工事費用の一部をあらかじめ運賃に上乗せし、その増収分を特定都市鉄道整備積

立金として非課税で積み立て、工事費に充当する制度であった。この制度を利用することにより、鉄道事業者の建設費負担の軽減が図られるとともに、施設供用後の運賃の値上げ幅を抑えることができ、利用者の負担の平準化も図ることができることとなった。

平成6年には鉄道事業者の負担のさらなる軽減措置を講ずることにより、都市鉄道の輸送力の増強を一層促進するため、特定都市鉄道整備促進特別措置法の改正が行われ、積立限度額の拡大及び一定の新線建設工事を同法の対象とする等の制度改正が行われた。

特定都市鉄道整備積立金制度の創設後、この制度を利用した複々線化等輸送力増強工事が実施され、輸送力増強に大きな効果を挙げた。

(2) 常磐新線の整備

東京圏を始めとする大都市圏への人口集中による住宅・土地問題により、都市生活者は妥当な価格で通勤可能な場所に良質な住宅を取得することが困難な状況となっていた。大都市圏には、大量の住宅地の供給が可能と考えられている地域が残されているにもかかわらず、これらの地域は通勤・通学のための鉄道が十分に整備されておらず、宅地の開発が進まない状況にあった。

しかし、都心と郊外を結ぶ沿線の開発による人口の増大を前提とした鉄道は、巨額の建設費を要するのみならず、宅地開発の初期の段階では旅客輸送需要が少なく、また、その成熟にも相当の年月を要するので、鉄道経営の採算性についての困難さ、あるいは不確定な要素が大きく、鉄道事業者のみの力による整備が難しい状況にあった。

このため、平成元年6月、新たな鉄道の整備により大量の住宅地の供給が促進されると見込まれる地域において、沿線の宅地開発と鉄道新線整備の整合性をとって一体的に推進するため、地方公共団体、鉄道事業者及び宅地開発事業者からなる協議会を設置する等の特別措置を講ずることにより、大量の住宅地の円滑な供給と新たな鉄道の着実な整備を図ることを目的とした「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」が制定された。

3年10月には、東京、埼玉、千葉及び茨城の1都3県から申請のあった、東京圏北東部地域の開発と一体として整備される常磐新線の計画が、同法に基づく基本計画として承認された。常磐新線は、東京圏の鉄道整備の指針となる昭和60年の運輸政策審議会答申「東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画について」で、その整備の必要性が取り上げられたものであり、第三セクターの首都圏新都市鉄道株式会社が事業主体となってその整備が進められた。

4. 営団の民営化に向けた取組み

帝都高速度交通営団については、数次の閣議決定において完全民営化を図ることとされた。平成7年2月の閣議決定「特殊法人の整理合理化について」は、完全民営化のための第一段階として、建設中の7号線（溜池山王―目黒間）及び11号線（水天宮前―押上間）が完成した時点を目途に特殊会社化を図るものとし、そのために必要な措置として、首都圏の地下鉄ネットワーク概成の進め方、助成措置のあり方及び現行以上に規制強化とならない特殊会社に対する規制のあり方等について早急に検討に着手し結論を得るとともに、その方向で東京都と調整を図ることとした。

VII. 鉄道の安全・防災対策

1. 重大事故の教訓と再発防止対策

鉄道は、国民生活に密着しているため、その安全確保は重要であり、このため、各種安全対策を推進した結果として運転事故の発生件数は年々減少傾向にあった。しかし、近年の列車の高速・高密度化に伴い、一度事故が発生すると甚大な被害を生ずることとなるため、事故の再発防止のための施策をいかに講じるかが重要な課題となった。

信楽高原鐵道信楽線やJR東日本中央線の列車衝突事故は、運輸省の新たな鉄道安全施策を策定する契機となった事故であった。

(1) 信楽高原鐵道信楽線において発生した列車衝突事故

平成3年5月、信楽高原鐵道信楽線において、信楽高原鐵道の列車が、信号装置故障により赤信号となっていた信楽駅の出発信号機を所定の手続き（小野谷信号場と連絡を取る等）を行わないまま出発したため、小野谷信号場―紫香楽宮跡駅間において、JR西日本からの乗り入れ列車と正面衝突し、死傷者656名（死者42名、負傷者614名）を生じた。

運輸省は直ちに、事故に関する情報収集及び迅速かつ効率的な対応を図るため、運輸大臣を長とする「信楽高原鐵道事故対策本部」を設置した。

また、この事故は、列車運行に最も重要な安全の確認に関する基本ルールが守られていなかったことが原因であったことから、運輸省は事故の重大性にかんがみ、同種事故の再発防止を目的として、鉄道の運転ルールの遵守状況や信号保安システムの作動状況等に関する調査を中心に分析・検討を行った。特に信号保安システムの機能調査については、学識経験者等からなる「信楽高原鐵道の信号保安システムに関する調査検討会」を設けて原因の究明を行い、運輸省の調査結果に反映させるとともに、全国の単線の路線を有する鉄道事業者に対する緊急自主総点検の実施等事故後の対応に努めた。また、緊急自主総点検等の結果を踏まえ、異常時の運転取扱に関する具体的な作業手順マニュアルの整備、係員の教育訓練の計画的な実施及び乗り入れ事業者との異常時に関する合同訓練等の実施についてさらに指導を行った。さらに、鉄道係員安全対策教育指導費補助金制度の創設及び鉄道軌道近代化設備整備補助金の充実を図った。

(2) JR東日本中央線において発生した列車衝突事故

昭和63年12月、JR東日本中央線東中野駅構内において、運転士が自動列車停止装置（ATS）の確認扱い（注）をした後、所定のブレーキ操作を行わなかったため赤信号を冒進し、停車中の先行列車に追突したことにより、死傷者118名（死者2名、負傷者116名）を生じた。

運輸省は、事務次官からJR各社に対し安全対策の徹底に関する緊急指示を行い、この事故を契機に、JR各社の安全担当責任者等と運輸省による「鉄道保安連絡会議」を定期的で開催し、運転事故に関する情報交換及び事故防止対策等に関する討議等を行うとともに、地方運輸局においても管轄事業者を対象に事故防止に関する会議を開催する等諸施策を継続的に実施した。

（注）確認扱い：警報ブザーが鳴動し、そのままにしていると非常ブレーキが作動するため、確認のボタンを押すこと。

(3) 踏切事故

踏切事故は、運転事故の中でもその過半数を占め、また重大事故に発展する可能性が高いため、踏切道における安全の確保等の対策は非常に重要なものとなっていた。

運輸省としては、昭和36年以降、踏切道改良促進法等に基づき、踏切道の立体交差化、構造改良及び統廃合並びに踏切保安設備の整備等を促進するとともに、踏切保安設備の整備については、制定当初から5年ごとに見直しが行われており、平成8年の改正ではいわゆる「開かずの踏切」対策のため、踏切警報時間制御装置が補助の対象として追加され、踏切道の改良はさらに充実が図られることとなった。

事故防止の推進に努めてきた結果、踏切事故及び踏切道数は減少傾向を示した。

2. 鉄道係員の資質向上への取組み

運輸省は、動力車操縦者の資質の向上及び輸送の安全の確保を図るため、昭和31年に動力車操縦者運転免許に関する省令を制定し、運転免許試験を実施するとともに、指定動力車操縦者養成所の適切な運営を指導してきた。

さらに、保安監査等を通じ、鉄道事業者に対して鉄道係員の教育・訓練を適切に行うよう指導するとともに、鉄道係員安全対策教育指導費補助金（平成4年度～9年度）を創設する等により、異常時対応等に関する教育及び指導の充実を図った。

3. 阪神・淡路大震災による鉄道の被害と対策

平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災は、社会・経済活動の中核である近畿圏の大都市に未曾有の大被害を引き起こした。鉄道にも施設の崩壊及び車両の破損等甚大な被害を及ぼす結果となり、特に、高架橋が落橋する等安全を使命とする鉄道の根幹を揺るがす重大な事態も発生した。しかしながら、被災施設の早期復旧は我が国や地域の経済社会にとって極めて重要であるとの認識の下、安全性に万全を期しつつ全力を注いだ結果、地震発生直後約640kmにも及んだ不通区間も、JRについては在来線及び新幹線とも7年4月全線開通する等当初の予想予定を大幅に上回る短期間で運転再開を果たした。

今回の大震災により、我が国の大動脈である山陽新幹線を始め、東海道線、阪急神戸線及び阪神本線等が相当期間にわたり運転不能となったことから、多くの利用者の日常交通機能が麻痺する結果となり、大量輸送機関である鉄道の重要性が再認識された。

(1) 被害の概要

32箇所鉄道橋が落橋したほか、多数の鉄筋コンクリート製高架橋柱で損壊が発生する等橋りょうが特に大きな被害を受けた。

地下トンネルについては、主に鉄筋コンクリート製の中柱及び側壁の上下端部に集中して被害が起こった。また、山岳トンネルでも数カ所被害を受けたが、トンネルの内壁のひび割れやはく落が主なもので、総じて他の構造物に比べ被害の程度は軽微であった。

(2) 既設鉄道構造物の耐震性向上のための対策

この地震で、鉄道構造物が極めて甚大な被害を受けたことにかんがみ、運輸省は、平成7年1月、鉄道施設耐震構造検討委員会を発足させ、新たな耐震設計手法を検討するとともに、緊急的な措置についても検討を行い、「既存の鉄道構造物に係る耐震補強の緊急措置について」及び「鉄道新設構造物の耐

震設計に係る当面の措置について」をとりまとめた。

このうち前者の提言において、阪神・淡路大震災の被害の特徴として、高架橋の柱及び開削トンネルの中柱等のコンクリート構造物がせん断破壊（斜めにずれを生じる破壊）を起こし、高架橋の落橋や開削トンネル駅の崩壊があったことから、地震動によりせん断破壊を起こす可能性のあるラーメン高架橋・橋台（RC柱）、開削トンネル（RC中柱）及び落橋防止工について対策を行うことが示された。これを受け鉄道事業者において緊急耐震補強計画を策定し補強を行った。

4. 地下鉄サリン事件の発生と対応

平成7年3月、営団地下鉄日比谷線等の車内に置き去りにされたポリ袋から有毒のサリンガスが流出して、乗客と営団地下鉄職員の11名が死亡し、旅客等に約5,500人の負傷者を出した地下鉄サリン事件が発生した。運輸省としては、公共輸送機関を狙った事件の悪質さと重大性にかんがみ、事件後直ちに緊急対策本部を設置し、担当官を営団地下鉄に派遣し情報の収集に努める一方、事務次官から全運輸事業者に対し、厳重な警戒と不審物等の発見に努める等を内容とする指示を行った。また、同種事件の再発防止の観点から、防犯カメラの設置及び自主警備の継続等を要請するとともに、避難誘導の方法及び不審物発見時の措置等に関するマニュアルの整備に努めるよう指導を行った。

5. 自然災害対策への取組み

我が国は、急峻な山地や崖地が多いという地形、毎年梅雨前線の活動や台風の接近・上陸等に伴う各地での豪雨・融雪並びに地震によって土砂災害が発生しやすい条件にある。これらの土砂災害は、その原因となる土砂の流出が突発的で強大なエネルギーを有するため、甚大な人的被害につながりやすく、また、家屋等にも壊滅的な被害を与える場合が多い。

平成8年2月には、北海道古平町豊浜トンネル崩落事故、さらに6月にはJR高山線における落石事故等斜面災害に起因した事故が相次いで起こったことから、定期点検のほか緊急に法面・斜面等の点検を行い、必要に応じ監視を強化する等適切な措置を講じるよう鉄道事業者を指導した。また、このような自然災害から鉄道施設を護るため鉄道事業者は防災施設の計画的整備を行っており、国においても助成措置を講じ落石防護等の防災施設整備事業の促進を図った。

VIII. さらなる鉄道輸送サービスの充実

1. 旅客鉄道運賃の設定方式の改善

鉄道の運賃設定方式は、鉄道サービスのあり方及び鉄道整備のあり方を考える上で極めて重要であるが、従来の方式については、公共料金に対する国民の高い関心や、いわゆる内外価格差の存在が強く認識されるようになったこと等を契機として、種々の問題点が指摘されるようになった。そこで、平成6年11月の閣議了解「今後の公共料金の取扱いについて」においては、公共料金全般について、経営の徹底した合理化・効率化、透明性の確保、情報公開の推進及び民間企業の自主性の尊重等の基本方針が示された。また、7年3月に策定された規制緩和推進計画においても、運輸産業の運賃・料金について、各事業の特性に応じ、一層の経営効率化インセンティブ付与、サービス向上及び利用者の利益保護等の観点から、設定方式のあり方等について検討を行うこととされ、特に鉄道旅客運賃については、上限価格制を含む運賃設定方式のあり方等について鋭意検討し、速やかに結論を得ることとされた。

このような状況の中で、規制緩和推進計画の策定に先立つ同年1月、鉄道、国内航空、自動車及び国内旅客船の運賃・料金設定方式のあり方等について検討を行うことを目的とする学識経験者等からなる旅客運賃問題研究会が財団法人運輸経済研究センターに設置され、審議が行われた。同研究会は、同年8月に運賃・料金制度設計の基本的な方向性や考え方を示した報告書「旅客運賃設定方式のあり方の基本的方向について」をとりまとめた。これを受けて、同月中に同研究会の委員、鉄道事業者及び利用者代表等からなる旅客鉄道運賃ワーキンググループが設置され、8年2月に報告書がとりまとめられた。その中で、従来の旅客鉄道運賃の設定方式を抜本的に改善する必要があるとあり、その具体的内容として、ヤードスティック方式の強化、原価計算方式の改善、総括原価方式の下での上限価格制の導入、関係諸手続の簡素化と期間の短縮並びに算定方式及び事業内容等の情報公開の促進が利用者利益の増進等の観点から適切であるとされた。また、行政が物価指数等の外生的な数字を用いて運賃改定率の上限を設定し、鉄道事業者はその範囲内の自由な運賃水準及び運賃体系の設定を認める方式であるプライスキップ規制を含むいわゆる上限価格制については、利用者利益の保護、必要な設備投資の促進及び上限価格の妥当な水準の算定等の諸課題がなお未解決であり、今後の鉄道事業環境の変化等を勘案しつつ引き続き検討が必要とされた。さらに、同年3月の規制緩和推進計画の改定においては、旅客鉄道事業に係る運賃・料金規制について、このワーキンググループの結論に基づき対処することとされた。

以上のような経緯を経て、運輸省は、具体的な制度設計作業を行うとともに、同年6月に学識経験者、消費者団体及び鉄道事業者を構成メンバーとして設置された鉄道運賃問題等検討会における検討等を経て、9年1月より新しい旅客鉄道運賃制度を実施した。新制度の概要は次のとおりである。

① 上限価格制の導入

認可対象となる運賃水準及び運賃体系は上限のみとし、事業者は上限運賃の範囲内であれば報告のみによって運賃の設定・変更が可能であることとした。これによって、事業者の自主性の拡大及び規制コストの軽減が図られるとともに、利用者ニーズに応じた多様な運賃設定が弾力的に行われうることとなり利用者利益の増進が期待されることとなった。

② ヤードスティック方式（基準比較方式）の強化

鉄道事業の経営効率化を推進するため、例えば、線路費実績単価等の何らかの指標によって事業者の比較を行い、非効率によるコスト増は運賃等によって回収できないとすることにより生じる事業者間の間接的な競争を通じて効率化を推進するヤードスティック方式について、比較方法の緻密化、適用方法の改善、経年変化による効率化努力の評価、公表データによる基準コストの算定、計算方法及び計算結果の公表並びに対象事業者の拡大といった改良を行い、経営効率化インセンティブをより高める方向に強化するとともに、規制コストの軽減及び透明性の確保を図った。

③ 原価計算方式の改善

運賃改定時の原価計算期間をこれまでの1年から複数年度（3年）へ延ばすことによって運賃改定周期の長期化を図ること等により、規制コストの軽減と経営効率化インセンティブの強化を図った。

④ 手続きの簡素化

座席指定料金の設定・変更等について地方運輸局長への権限委任範囲を拡大する等の手続きの簡素化を行い、規制コストの軽減を図った。

⑤ 情報公開の推進

運輸省及び鉄道事業者が運賃改定時等に提供すべき情報を定めた情報公開のガイドラインの策定並びに新ヤードスティック方式による基準コストの公表等の情報公開の推進を行った。これにより運賃改定の透明性が向上するとともに、利用者等の監視を通じた経営効率化及びサービス向上等の促進が期待された。

新しい旅客鉄道運賃制度の導入後、11年5月までに153社が上限価格制に移行し、このうち47社の約5,000区間では、従来の認可制では見られない認可された上限額を下回る廉価な運賃が新たに設定され、また、乗継割引運賃、時差回数乗車券及び土休日回数乗車券の拡充等利用者利便を増進する多様な運賃設定がなされる等その効果は確実に現れた。

運輸省は8年12月、交通運輸の分野における需給調整規制を原則として目標期限を定めて廃止することとしたが、需給調整規制廃止後の旅客鉄道事業制度のあり方につき、運輸政策審議会鉄道部会において、さらなる旅客鉄道事業の活性化に向けて審議を行った。10年6月の同部会の答申「旅客鉄道分野における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について」は、需給調整規制廃止後における鉄道市場について、都市間交通を中心に交通機関相互の競争の活発化に伴い、運賃が競争戦略の重要な手段としてなお一層活用されることが想定されることから、今後の鉄道運賃規制については、このような状況に機動的・弾力的に対応していけるよう措置する必要があるとして、現在鉄道事業法の運用として実施している上限価格制については、上限運賃のみを規制するという原則を同法において明確に規定する必要があるとした。また、今後は、利用者利益の増進及び公正な競争市場環境の整備等留意しつつ、経営効率化インセンティブの強化、運賃設定に係る鉄道事業者の自主性・自由度の拡大及び透明性向上と規制コストの軽減等をさらに推進していくこととし、これらの観点が十分活かせる方向で規制の見直し・改善を図っていくものとした。

運輸省では、この答申を踏まえ、必要な制度改正等を進めることとし、11年5月に制定された鉄道事業法の改正法では、運賃規制について、従来運用で行われていた上限価格制が明記された。

2. 需給調整規制廃止後の利用者利便・安全等の確保

平成10年6月の運輸政策審議会鉄道部会の答申「旅客鉄道分野における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について」においては、需給調整規制廃止後の鉄道事業制度のあり方に関し、事業者の自主性及び主体的経営判断を尊重することが重要とする一方で、旅客鉄道事業の特性にかんがみ、利用者保護の観点から利用者利便・安全を確保する必要があるという基本的考え方の下、利用者利便・安全の確保のために必要な措置として、情報公開のあり方及び利用者利便と安全確保のための行政の関与等についてまとめられた。具体的には次のとおりである。

- ・ 情報公開のあり方については、鉄道事業者や行政がサービス内容、運賃、鉄道事業への投資状況及び将来構想等の情報を公開することにより、①利用者は、割引運賃等についてインターネットの利用、活用等多様な方法によって情報を得ることにより、より適切かつ低廉な運賃、企画及び商品の利用等商品選択の可能性が高まる、②利用者等の評価及び監視等を通じ、施設整備も含めて輸送サービスレベルの向上の可能性が確保される、並びに③運賃水準についての利用者の理解が深まる等の効果が生じると考えられ、今後、鉄道事業者や行政による情報提供を促す仕組みや情報公開制度について検討すべきである。
- ・ 利用者利便と安全確保のための行政の事業者に対する関与については、利用者の利便や安全が阻

害されると考えられる場合または現に阻害している事実があると認められる場合においては必要であるが、その手段及び内容については、必要最小限のものとすべきである。

運輸省では、この答申等を踏まえ、必要な制度改正等を進めることとし、11年5月に制定された鉄道事業法の改正法では、旅客の乗り継ぎ利便の向上を図るため、乗り継ぎ円滑化措置に係る事業者間の協議を促進するための制度等が整備された。具体的には、鉄道施設の接続に関し、現行の改善命令に先立つ自主的ルールとして鉄道事業者の努力を求め、事業者間の協議を促進させるとともに、運輸大臣の裁定・勧告等について定められた。

これらの観点を踏まえ、情報公開の推進、輸送サービスの向上対策の強化並びに高齢者及び身体障害者等移動制約者対策の強化等に積極的に取り組んでいくこととした。

3. 技術開発等

鉄道の利便性や安全性を向上するために、技術開発は重要な役割を果たしており、これを推進すべく以下の諸施策を講じた。

(1) 超電導磁気浮上式鉄道（超電導リニアモーターカー）

昭和52年から走行試験を実施してきた宮崎実験線における技術開発の成果を踏まえ、運輸省は62年度から平成元年度にかけて、「超電導磁気浮上式鉄道検討委員会」を設置し、超電導磁気浮上式鉄道の技術開発の進め方について検討を行った。この結果、新たな実験線の建設適地を山梨県と定め、2年度より超電導磁気浮上式鉄道の実用化に向けた技術開発計画に着手した。

これを受けて2年度より建設を進めてきた山梨実験線については、9年4月より、その先行区間において、実験車両ML X01による本格的な走行試験を開始し、同年12月には実験線における目標最高時速550kmを達成する等着実に成果を上げた。

10年には、2編成の車両を使って、高速すれ違い試験、複数列車制御試験、環境影響確認試験等を実施し、同年12月に相対速度966km/hまでのすれ違い走行を行った。また、11年2月より5両編成での走行試験を行っており、同年4月には最高速度552km/hを達成した。

一方、超電導磁気浮上式鉄道の実用化に向けた技術上の目途を立てるために、運輸技術審議会鉄道部に学識経験者等を中心とした「超電導磁気浮上式鉄道実用技術評価委員会」を10年6月に設置し、山梨実験線における試験計画、評価方法の検討及び試験結果の分析・評価等を行う等幅広い観点から技術評価を実施した。

(2) 新幹線・在来線の高速化

21世紀における我が国の総合交通体系の中で、引き続き鉄道が中核的役割を担うためには、より快適性を高めるとともにスピードアップが不可欠であることから、高速化推進のための技術開発が、安全面・環境面に留意しつつ推進された。

新幹線については、昭和39年に東海道新幹線が最高時速210kmで営業開始してから約30年が経過し、その間に新幹線路線は山陽、東北、上越及び北陸新幹線と拡大した。その営業運転最高速度も東海道新幹線が時速270km、山陽新幹線が時速300km、東北・上越新幹線が時速275km及び北陸新幹線が時速260

km と、格段のスピードアップが図られた。J R 東日本、J R 東海及び J R 西日本の 3 社では、さらなる運転速度の向上をめざし、それぞれ技術開発に取り組んだ。

在来線については、J R では、平成元年 3 月に常磐線において最高時速 130km での営業運転を開始して以降、津軽海峡線の一部における 3 年 3 月からの最高時速 140km 運転を含め、20 線区で時速 130km 化が実現している。民鉄においても、6 年 3 月の近鉄大阪線の最高時速 130km/h を始め、9 年 3 月に最高時速 140km/h 運転で営業開始した北越急行ほくほく線を含め、6 線区で時速 130km 化が実現している。J R、民鉄ともに、引き続き、振り車両の導入による曲線通過速度の向上等高速化に係る精力的な取り組みを行った。

(3) L R T の導入

路面電車は、昭和 30 年代まで都市内交通で重要な役割を担っていたが、その後モータリゼーションの進展により路線廃止が進み、50 年代まで減少が続いた。一方、都市内交通において、道路混雑の激化や自動車排出ガスによる環境問題への対応が喫緊の課題となってきたことを踏まえ、ヨーロッパにおいて、高加減速性能を有し、振動や騒音が少なく、また高齢者・障害者等にも利用しやすいよう低い床とした新しいタイプの路面電車（L R T）が導入され成功した。これを受け、我が国においても L R T の導入を含め、建設コストが安く、環境にやさしい路面電車の活用が再び注目されてきた。

そのため、運輸省では平成 8 年度から、走行速度、停留所での停車時間及び他の交通機関との接続等現状の問題点等を調査し、L R T を導入する際の課題や我が国に適した L R T のあり方の検討を行うとともに、L R T の走行性の技術評価を行った。

なお、9 年 8 月に熊本市交通局、11 年 6 月に広島電鉄において低床式 L R T による営業運転が開始され、大変好評を得た。

(4) 軌間可変電車

異なるレールの幅にあわせ、車輪の左右の間隔を変更することが可能な電車の開発は、新幹線等に使用される標準軌の路線と J R 在来線等に使用される狭軌の路線の乗換えをなくし、鉄道ネットワークの利便性の向上と時間短縮を図るために有効であった。この軌間可変電車については、前述の「SUCCESS21 計画」の重点課題として位置付けられており、平成 6 年度からの鉄道技術総合研究所における基礎研究成果を踏まえ、9 年度から本格的な試験に移行し、10 年 10 月に試験用車両を製作、11 年 1 月の J R 山陰本線での走行試験後、11 年 4 月より米国コロラド州プエブロの試験線において高速走行試験及び耐久性確認試験等を実施した。

(5) I C カード

昭和 60 年代のプリペイドカードの実用化に続き、平成に入り、自動改札化にあわせて鉄道事業者等によるストアードフェアカード（改札時に運賃が自動的に引き落とされるカード）の導入が進んだが、引き続き、これらの磁気カードに代わるものとして、記憶容量が大きくセキュリティレベルも高い I C カードを活用した乗車券の開発の検討がなされることとなった。

平成 5 年 12 月より、学識経験者を交え、運輸分野における I C カードの活用方策について検討を進めてきた。その結果、特に、鉄道・バス等複数の公共交通機関に共通して利用可能な乗車券について、非

接触（電波で情報をやりとりするため、自動改札に乗車券を入れなくても済む）タイプのＩＣカードを活用したシステム（汎用電子乗車券）の開発に強い期待が寄せられていることが明らかになったことから、運輸省は、８年７月から通商産業省及び郵政省等と連携して、次世代の乗車券として、汎用電子乗車券の実用化を目指す研究開発を推進することとなった。

なお、開発体制としては、関係省庁、有識者、事業者代表及び利用者代表からなる「汎用電子乗車券開発研究委員会」において基本コンセプトを策定するとともに、これを受けて、電機・機械メーカー等からなる「汎用電子乗車券技術研究組合（ＴＲＡＭＥＴ）（鉱工業技術研究組合法に基づき認可）」において具体的な技術開発を８年１０月より実施しており、実際に鉄道やバスに設置して使用する実証実験を行った。

（６）バリアフリー化

高齢者・障害者にも安全で、快適に鉄道が利用できるよう、平成３年６月に「鉄道駅におけるエスカレーターの整備指針」を、５年８月に「鉄道駅におけるエレベーターの整備指針」を制定し、これらに基づき、１日あたり５,０００人以上の乗降客があり、高低差が５ｍ以上の駅でスロープで段差が解消できない駅については、原則としてエレベーター・エスカレーターを設置するという基準に沿って、エレベーター・エスカレーターの整備を進めた。さらにこれらをより総合的に推進するため、６年３月に「公共交通ターミナルにおける高齢者・障害者等のための施設整備ガイドライン」を策定し、駅における警告・誘導ブロック等の設置を推進した。１０年３月時点の整備状況は、ＪＲ、大手民鉄、営団及び公営地下鉄の要整備駅１,９４５駅のうち、エレベーターが５５８駅、エスカレーターが１,０５７駅となった。

また、「鉄道駅におけるエスカレーターの整備指針」及び「鉄道駅におけるエレベーターの整備指針」は、いずれも１１年４月に基準を拡充して改訂され、「鉄道駅におけるエレベーター及びエスカレーターの整備指針」として運用されることとなった。

さらに、８年８月より建設省と連携して、駅前・駅内におけるバリアフリー化等歩行空間を改善するための「駅内外歩行者快適化作戦」を推進し、９年１０月までに、小倉駅等５地区をモデル地区に指定した。