

# 鉄道交通政策の現状と課題

## —国鉄労働組合「鉄道交通政策提言」を中心に—

澤 喜司郎

### I はじめに

国鉄労働組合（以下、国労と略す）は、1994年9月に『利用者・働く者と地域がつくる鉄道の未来—国鉄分割・民営化10年を迎えるにあたって—』と題する鉄道交通政策提言をまとめ、小冊子(A4版、24ページ)を刊行した。

発刊にあたって、国労中央執行委員長の永田稔光氏は「分割・民営化政策で〈解決〉するはずだった課題—整備新幹線の財源をどうするのか、26兆円に及ぶ長期債務は処理できるのか、……等々の大部分は未解決のまま残され、全面的な見直しが迫られることが必至の状況となっています。多くの識者も指摘するように21世紀に向けた鉄道政策ビジョンがいまこそ求められています。だからこそ、わたしたち自身の、すなわち鉄道に働く労働者と鉄道を利用する地域の住民の手で、国民の交通権を保障し、環境にもやさしい公共交通の再生をめざさなければなりません」（発刊にあたってより）と記している。

鉄道に働く人々によって、鉄道交通政策ビジョンとしての鉄道交通政策提言がまとめられた意義は大きく、評価されるべきであろう。ただ、このようなビジョンの策定は本来は国鉄が分割・民営化される以前に行われるべきものであったような気がする。

それはさておき、本稿ではこの鉄道交通政策提言を紹介・論評しつつ、21世紀に向けての鉄道交通政策のあり方、とりわけ議論の視点について若干の私論を展開するものである。

## Ⅱ 国鉄の経営危機と赤字の原因

### (1) 国鉄経営危機の外部的背景

国鉄が経営危機に陥った外部的背景として、「東海道新幹線が開業した時期(1964年・筆者加筆)から、国鉄は赤字に転落し、経営危機を克服できず、巨額の長期債務問題に悩まされ続けることとなった。確かに1960年代から80年代の半ばまでの国鉄経営危機の背景には、モータリゼーションや航空輸送が急速に進み、国鉄が旅客貨物輸送市場で独占的地位を失うという背景があった」(3頁)と、モータリゼーションと航空輸送の進展があげられている。

しかし、表1に示されるように、国鉄が旅客輸送市場での独占的地位を失った要因として確かにモータリゼーションの進展をあげることができるが、航空輸送は量的に少なく、その外部的要因とはいえないのである。また、旅客輸送人員の推移から判断すれば、「独占的地位を失うという背景があったが、実際には、鉄道輸送に対する需要は依然大きく存在し、国鉄そのものが斜陽産業と化したわけではなかった」(同上)と指摘されているように、国鉄(JRを含めて)の旅客輸送人員は1985年以降には着実に増加しているのである。

ここで、問題は民鉄が1970年代および1980年代を通じて順調に旅客輸送人員を増大していったのに対して、国鉄の旅客輸送人員がなぜ減少・低迷したかであろう。

表1 輸送機関別国内旅客輸送人員の推移

(単位：百万人)

		1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年
鉄 道	J R	5,124	6,722	6,534	7,048	6,825	7,036	8,358
	民 鉄	7,166	9,076	9,850	10,540	11,180	12,049	13,581
	計	12,290	15,798	16,384	17,588	18,005	19,085	21,939
自 動 車	バ ス	6,291	10,557	11,812	10,731	9,903	8,780	8,558
	乗用車	1,610	4,306	12,221	17,681	23,612	25,899	34,070
	計	7,901	14,863	24,032	28,411	33,515	34,679	42,628
旅 客 船		99	126	174	170	160	154	163
航 空 機		1	5	15	25	40	44	65
総 計		20,291	30,793	40,606	46,195	51,720	53,867	64,795

〔出所〕運輸省運輸政策局情報管理部編『運輸経済統計要覧』(平成6年版)より作成。

他方、国鉄は貨物輸送市場においても独占的地位を失ったとあるが、表2に示されるように、国鉄が貨物輸送市場において占めるシェアは1960年現在、12.7%にすぎず、貨物輸送市場においては自動車ですでに1950年現在で約6割のシェアを占めていたのである。そのため、貨物輸送に関してはモータリゼーションの急速な進展が1960年代から80年代の半ばまでの国鉄経営危機の外的要因となったとはいえないのである。

表2 輸送機関別国内貨物輸送トン数の推移

(単位：百万トン)

		1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年
鉄 道	J R	195	200	199	142	122	65	58
	民鉄	43	52	57	43	45	31	28
	計	238	252	256	184	167	96	87
自 動 車	営業用	381	664	1,113	1,251	1,661	1,892	2,416
	家用	776	1,529	3,513	3,141	3,656	3,156	3,557
	計	1,156	2,193	4,626	4,393	5,318	5,048	5,974
内航海運		139	180	377	452	500	453	575
総計		1,533	2,625	5,259	5,030	5,985	5,600	6,636

〔出所〕運輸省運輸政策局情報管理部編『運輸経済統計要覧』（平成6年版）より作成。

〔注〕航空機については、各年とも100万トンに満たないために省略したが、総計には含まれている。

(2)国鉄赤字の真の原因

国鉄が赤字に転落し経営危機を招いた真の原因は、モータリゼーションや航空輸送の急速な進展に伴う国鉄の旅客輸送市場での独占的地位の喪失よりもむしろ、政治的・政策的・制度的な欠陥にあったと国労は指摘している。

その政治的欠陥とは、「道路建設については、膨大な国の資金が投入されているにもかかわらず、政府が《独立採算性》の建て前の下で、鉄道建設プロジェクトを、国鉄に押しつけながら、費用負担責任を回避したこと」（4頁）であるという。確かに、道路については国の資金が投入されて建設されているが、それは一般道路の使用に対しては料金が課されていないためであり、有り得ない話ではあるが、鉄路が一般道路と同様に無料で開放されていたならば、独立採算性が採用されず、鉄道建設にも国の資

金が投入されていただろう。ここに、通路部分の利用形態における道路と鉄路の基本的な差異が存在するのである。

問題は、国鉄に独立採算性が採用されたことではなく、採算性を無視した鉄道建設が行われたことにある。つまり、国鉄が非採算的な鉄道建設プロジェクトを押しつけられたことが、赤字に転落し経営危機を招いた大きな原因なのである。では、誰が鉄道建設プロジェクトを国鉄に押しつけたのか、である。

それを政策的欠陥として、「国鉄の赤字は政策的に生じたものであり、そのたびに安易な景気対策の肩代わりもされた。しかも、政治家や鉄道建設・土木・資材業者たちは、鉄道建設事業からの利権的利益を当て込み、何ら財源対策もなしに《我田引鉄》的な鉄道建設を国鉄にあくことなく強制し続けたのである。鉄道がいかに利権政治家などの食べ物にされてきたか。その実態の一端が、山梨リニア実験線建設にからむゼネコンから金丸信へのヤミ献金にみられるように、最近の大手ゼネコン・スキャンダルに言い尽くされているといっても過言ではない」（同上）と述べている。

つまり、鉄道建設をめぐる暗躍する利権政治家、それを後押しする自民党政府、それを拒めない国鉄経営者が採算性を無視した鉄道建設を押し進めた結果が、国鉄を赤字に転落させ、経営危機へと陥れた原因であったのである。

問題は、《我田引鉄》的な鉄道建設であっても、それは「公共性」という言葉の下で正当化されてきたことにある。常に「採算性」よりも優先されていたのが「公共性」である。鉄道建設が「何ら財源対策もなしに」行われたとしても、十分に採算の採れるものであったならば、国鉄が赤字に転落し経営危機を招くことはなかったはずである。

最後の制度的欠陥については、「国鉄に赤字を押しつけながら建設した鉄道それ自体は、社会的に有用なものであった。鉄道は沿線の開発利益をもたらし、地域社会を活性化させ、住民の福祉向上を側面から支えた。しかし、開発利益は国鉄が吸収できない制度であったこともまた、国鉄の赤字を増やす原因となった」（同上）としているが、ここでの国労の現状認

識には大きな問題がある。

それは「国鉄に赤字を押しつけながら建設した鉄道それ自体は、社会的に有用なものであった」と評価することである。もしそのように評価するならば、「政治家や鉄道建設・土木・資材業者たちは、鉄道建設事業からの利権的利益を当て込み、何ら財源対策もなしに《我田引鉄》的な鉄道建設を国鉄にあくことなく強制し続けた」ことを社会的に肯定することになる。つまり、特定の利権政治家を非難するにとどまり、鉄道建設を進める手続き論が問題であったとする議論に終わってしまうのである。

問題は、赤字路線を次々に建設したことである。さらに「鉄道は沿線の開発利益をもたらし、地域社会を活性化させ、住民の福祉向上を側面から支える」という論法は、正に利権政治家が鉄道建設を主張する時のものであり、そのような評価にも問題があるといわねばならない。

このように、国鉄が赤字に転落し経営危機を招いた原因についての国労の認識には若干の問題点が残されている。それは、後述するように、国労において「公共性」に関する真摯な議論が成熟していないからであり、21世紀に向けた鉄道交通政策を考える時に避けて通れない議論が「公共性」その裏返しとしての「採算性」あるいは「企業性」であることを忘れてはならない。

また、国鉄が赤字に転落し経営危機を招いた原因分析に見落としもあると言わねばならない。例えば、日本経済新聞の社説「整備新幹線を第二の《国鉄》にするな」は「かつて国鉄をつぶしたのは、第一は、その経営に介入した与党政治家である。第二は、事なかれ主義と迎合主義の《学士》を中心とする経営者である。第三は、ストを多発した労働組合である。第四は、無理を押し付ける一方、甘い汁を吸った地方自治体と関連業界である。第五は、国鉄の新規事業進出にことごとく反対した地元であった」（1988年7月17日朝刊）と指摘しているが、正にそのとおりである。

### Ⅲ 国鉄の再建策と分割・民営化

#### (1)国鉄経営危機と国鉄再建策

国鉄が赤字に転落し経営危機に陥った中で展開されてきた再建策について、「国が責任を負うべき国鉄の赤字は、もっぱら運賃値上げと国鉄労働者の人減らし、地域の人々の生活の足であるローカル線の切り捨てによって解消しようという方式が追求された。まさに労働者と利用者、地域の犠牲で、国鉄経営危機を打開しようとしたわけである。しかし、真の赤字の原因である政策・制度の欠陥とその背景の利権追求型の政治体質にメスを入れず問題解決ができるはずはなく、現に数次にわたる《国鉄再建》計画はことごとく失敗におわった」（5頁）と述べている。

確かに、国鉄の再建が運賃の値上げと国鉄労働者の人減らしによって断行されたことは事実である。しかし、国鉄の赤字を減らす具体策として他に何があったろうか。企業経営的に考えるならば、これは当然の施策である。国労は「真の赤字の原因である政策・制度の欠陥とその背景の利権追求型の政治体質にメスを入れず問題解決ができるはずはない」というが、本当にそうだったろうか。むしろ、利権追求型の政治体質にメスを入れても、国鉄の赤字は減らず、「公共性」の名の下で次々と赤字路線が建設されていったに違いない。それは、国鉄が赤字に転落した原因が「社会的に有用なものであった」と国労が評価する赤字路線の建設にあったからである。

表3 職員一人当たりの生産性の推移

(単位：千キロ、千人、千円)

	車両走行キロ		輸送人員		運輸収入	
	国鉄	民鉄	国鉄	民鉄	国鉄	民鉄
1965年	6.4	10.4	14.5	67.0	863.9	1,494.1
1970年	8.1	14.5	14.2	85.9	1,792.3	2,973.0
1975年	9.6	17.1	16.4	99.5	2,978.8	5,966.1
1980年	10.3	19.9	16.5	110.9	5,308.2	10,324.7
1985年	14.3	21.6	25.1	120.2	10,442.9	14,803.9
1987年	20.1	22.0	36.8	124.4	16,514.3	15,654.2
1988年	21.5	22.9	39.2	127.8	18,157.4	16,759.9

〔出所〕運輸省大臣官房国有鉄道改革推進部・地方交通局監修『数字でみる鉄道'90』, (財)運輸経済研究センター, 平成2年, 87頁。

そのため、「国鉄に赤字を押しつけながら建設した鉄道それ自体は、社会的に有用なものであった」かどうかが問題とされねばならないのである。その鉄道が本当に社会的に有用なものであったならば、国鉄離れという現象は起きていないはずである。国鉄離れが進み、ローカル線の切り捨てという現実がむしろ、その鉄道の社会的な有用性がなくなったからではないだろうか。つまり、そのような地域においては鉄道が果たしてきた社会的役割は終わった、あるいは始めから社会的役割などなかったのである。この現実的事実を認識すると同時に、「真の赤字の原因である政策・制度の欠陥とその背景の利権追求型の政治体質にメスを入れず問題解決ができるはずはない」と主張するならば、「国鉄に赤字を押しつけながら建設した鉄道は、社会的に無用なものであった」と評価されなければならないのである。

この議論の本質は、「労働者と利用者、地域の犠牲で、国鉄経営危機を打開しようとした」としているが、労働者の犠牲は別として、利用者や地域が犠牲になったわけではなく、「無理を押し付ける一方、甘い汁を吸った地方自治体や国鉄の新規事業進出にことごとく反対した地元」が国鉄を見捨てたことにある。整備新幹線問題で明らかのように、政治家はそのような自治体や地元の代弁者に過ぎず、運賃の値上げやローカル線の切り捨てという自治体や地元に対する「報復」は当然と言えれば当然の結果であり、むしろ国鉄労働者はそのような自治体や地元の犠牲になったのである。かつて、地方の公共交通に関するテレビ討論会にローカル線の存続を訴える沿線の首長が多数出演していたので、番組の中でテレビ局までの交通手段を尋ねてみた。鉄道やバスを利用して来られた首長は一人もいなかった。全員が自動車を使用していたのであり、これが現実であったのである。

また、ここで注意しなければならないことは、利権追求型の政治体質があったために国鉄運賃が常に低く抑えられ、国鉄運賃の値上げに対する反対は利権追求型の政治体質と整合していたことである。国鉄運賃の値上げ

に対する反対は、「交通サービスを無料ないし低い料金で提供させたいという欲求が先立ち、それを正当化するために公共財の理論を適用しようとするもの」（岡野行秀「交通サービスは公共財か」『運輸と経済』第37巻第1号，1977年1月，31頁）であり，それは利権政治家の便法に他ならなかったのである。このことは，国鉄再建監理委員会が「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，何度となく運賃改定法案が廃案となったために，適切な運賃料金体系が形成されず，その結果赤字や借金が増加していった」（『国鉄改革—鉄道の未来を拓くために—』運輸振興協会，昭和60年，19頁）と指摘するとおりである。

国鉄運賃の値上げは，それに相応するサービスの改善が行われれば，決して悪いことではないが，国鉄離れと呼ばれた輸送量の減少は「運賃の大幅値上げと接客サービスの悪さがもたらしたもの」（角本良平『新幹線軌跡と展望』交通新聞社，1995年，7頁）であったことを忘れてはならない。

## (2) 抜本的改革としての国鉄分割・民営化

国鉄経営危機に対する抜本的な改革措置として登場したのが，1987年4月の「国鉄分割・民営化」であった。

国鉄の分割・民営化がなぜ必要とされたのかについて，国鉄再建監理委員会は以下のように分析している。つまり，国鉄経営が破綻した原因は現行の経営形態そのものに内在する構造的な問題によって，国鉄が輸送構造の変化という時代の変化に的確に対応できなかったことにあるという。その構造的な問題とは，公社制度の下での巨大組織による全国一元的な運営を指し，公社制度については①国の関与の度合が大きく，外部干渉を避け難い体質，②経営の自主性の喪失と経営責任の不明確さ，③労使関係の不正常さ，④事業範囲の制約による多角的弾力的な事業活動の困難さを指摘し，全国一元的な運営（組織）については①組織の巨大化と非適切な経営管理，②事業運営の地域の実情からの遊離と画一化，③全国一体の収支管理による経営効率化の阻害，④同種企業間における競争意識の欠如が指摘

されている。

そして、このような「問題を克服し、効率的で責任ある経営を可能にするためには、国鉄事業を民営化するとともに適切な事業単位に分割することが不可欠である。……過去における何回もの再建策の失敗の経過を考えれば、現行制度の枠内での手直しという従来の延長線上の対症療法によっては、もはや国鉄事業の再建を図ることは不可能であり、速やかに分割・民営化施策を断行するしか道はない」（『国鉄改革』，126-7頁）と結論づけている。

この国鉄分割・民営化について、国労は「国鉄分割・民営化政策は、〈民営〉という新しい経営手法を取り入れたものであるが、労働者、利用者に負担と犠牲を課すことで国鉄（とそれを継承したJR）経営上の困難を解決しようとするものであった。その意味では、従来の国鉄再建方式の延長であった」（6頁）と評価している。

しかし、国鉄分割・民営化政策は単に従来の国鉄再建策を延長したのではなく、むしろ制度的には強化されたものであるといえよう。問題は、国鉄分割・民営化政策の真の狙いがどこにあったのかである。その狙いは、国鉄労働者減らしと不採算路線の切り捨てを将来的にも拡大しつつ継続的に断行することであり、それ以外の何者でもなかったのである。つまり、公社制度の下での労働者減らしと不採算路線の切り捨てには自ずと限界があるために、民営化することによって容易な労働者減らしと不採算路線の切り捨てを断行するための地盤が国鉄の分割・民営化によって形成されたのであり、これが国鉄分割・民営化政策の本質なのである。それが前段階的に具現化されたものが「鉄道部」の設置であろう。鉄道部は自立経営を目指すものであり、「鉄道部による自立経営体制とは、いつでもJRから切り離しができる状態」（国労広島地方本部資料「鉄道部とは」より）をいうのである。

そして、諸外国の例をみれば、「とくに営業規模の縮小が鉄道再建のために最も効果を発揮したということである。規模の縮小合理化による効果

はとりわけ、イギリス、フランスにおいて大きかったといえる。これに対して規模縮小に比較的消極的であった西ドイツ、アメリカ北東部および日本では、鉄道の膨大な赤字に悩んでいる」（斎藤峻彦「イコール・フットィング論」，岡野行秀編『交通の経済学』有斐閣選書，昭和62年，267-8頁）のである。

また，国鉄再建監理委員会は国鉄事業再建に際して解決すべき諸問題として，余剰人員対策，長期債務等の処理，債務整理等の組織をあげ，「新経営形態移行に際し，民間並の生産性を前提とした効率的な要員配置に伴って生ずる余剰人員問題について有効な対策を講じるとともに，国鉄の抱えている膨大な長期債務，年金負担等について適切な処理を行うことが不可欠である。なお，長期債務等の処理に際しては，現下の厳しい財政事情にかんがみ，公債に依存することなどを容易に行うべきではない」（『国鉄改革』，75頁）としている。

この解決すべき諸問題については，「この政策で〈解決する〉と政府が公約した課題の大部分（長期債務問題，労使関係正常化問題，安全問題，整備新幹線などの鉄道建設財源対策問題，ローカル線撤去後の地域の足の確保の問題，三島・貨物の経営危機など）は，未解決のまま残されていることを，この政策の推進論者も認めざるを得なくなっている」（6頁）と国労は指摘している。

表4 国鉄長期債務等の推移

(単位：億円)

	62年	63年	元年	2年	3年	4年	5年	6年
J R	4.7	4.4	3.9	3.7	3.5	3.4	3.4	3.3
鉄道整備基金	5.7	5.6	5.5	6.2	6.2	6.1	6.0	5.9
国鉄清算事業団	25.5	26.1	26.9	27.1	26.2	26.4	26.6	26.0

〔出所〕運輸省編『運輸白書』（平成6年版），228頁。

〔注〕1) 時期は各年度首である。

2) J Rには，他に4年度首以降において鉄道整備基金に対して新幹線譲渡に係る債務があり，6年度首現在8.8兆円である。

3) 鉄道整備基金は3年10月1日以降であり，それ以前は新幹線保有機構であった。

4) 国鉄清算事業団の数値には，年金負担分を含む。

その指摘のとおり、国鉄再建監理委員会が国鉄事業再建に際して解決すべきとした諸問題は未解決のままであり、その解決が緊急の課題であることはいうまでもない。しかし、これをもって国鉄の分割・民営化政策が行きづまっている、あるいは破綻しているとは結論できない。なぜならば、国鉄再建監理委員会が「国鉄改革の内容として、現行経営形態を改め分割・民営化することを基本」（『国鉄改革』，2頁）と述べているように、直接的な課題は分割・民営化であり、解決すべき諸問題は副次的な課題にすぎないからであり、そのため国鉄が分割・民営化された事実が分割・民営化政策の一つの成功を意味するのである。

#### Ⅳ 鉄道政策の方向性と理論的枠組み

##### (1) 鉄道政策の方向性

鉄道を取り巻く環境変化によって「鉄道追い風時代に入った」とし、その根拠として「東西冷戦の終焉を受けて欧米、ロシアなどにおいても、軍事費を削減して、鉄道をはじめとする社会資本の充実に振りむけるべきであるとの世論が盛り上がっている。CO<sub>2</sub>削減という地球規模の環境対策の必要上からも自動車から鉄道旅客・貨物輸送への転換が、各国の重要政策課題となり、欧米では、高速鉄道網の建設計画が進みつつある。……日米構造協議では、日本は、10年間に430兆円を社会資本に投入すべきだということになっている。しかも、日本の基幹的鉄道建設に、公的資金を投入することについて、合理的な資金運用のあり方、利権排除、情報公開が保障されるなら、国民的合意が可能という状況が生まれている。かつて宮沢内閣時代に打ち出された《生活大国計画》の柱に、通勤地獄の解消が取り上げられ、《過疎の克服》が国政の重要課題として浮上している」（7頁）と述べている。

しかし、わが国でも鉄道追い風時代に入ったという認識には疑問がある。確かに、運輸省は「近年における自動車交通量の増加に伴い、環境問

題や道路交通混雑、労働力の確保といった諸問題が物流をめぐる制約要因として顕在化してきている。環境問題については、地球温暖化の原因となる二酸化炭素の排出量規制や、大都市地域を中心とした窒素酸化物の排出量規制が重要な課題となっている」（運輸省編『運輸白書』（平成6年版）、183頁）とし、モーダルシフトを推進しているものの、その施策の基本は幹線貨物輸送であり、旅客輸送や地域貨物輸送が対象となっているわけではない。その意味で、それは季節風や台風規模の追い風ではなく、単なる「すきま風」にすぎない。仮に季節風や台風規模の追い風が吹いたとしても、大都市地域を除けば、旅客の自動車から鉄道への転換が物理的に不可能なことは明かな事実である。

また、「日米構造協議では、日本は、10年間に430兆円を社会資本に投入すべきだということになっている」とあるが、利権政治家がこれによって整備新幹線の建設を推進しようとしていたことを思い出す。「日本の基幹的鉄道建設に、公的資金を投入することについて、合理的な資金運用のあり方、利権排除、情報公開が保障されるなら、国民的合意が可能という状況が生まれている」というが、そうだろうか。国鉄を見捨て、国鉄労働者に犠牲を強いた自治体や地域・地元のエゴの集積を国民的合意と呼ぶならば、そうかもしれない。さらに、10年間に430兆円を社会資本に投入することになっているのならば、現在の日本では投入すべき部門は鉄道部門ではなく地方を中心とした生活関連基盤部門である。

そして、「こうした現実（鉄道追い風や利権談合政治に対する国民的批判・筆者加筆）を無視して、国鉄分割・民営化政策の枠組みに固執しているとJR貨物、三島の経営は、いつか来た道のように危機的状況を深め、労働者・利用者の犠牲を強めかねないであろう。つまり、日本の鉄道事業と福祉向上のためには、国鉄分割・民営化政策の枠組みを根本的に見直し、……利用者のための鉄道政策を国民の側から提起していくべき時が到来している」（8頁）と続けている。

利用者のための鉄道政策を国民の側から提起していくべきではあるが、

国鉄分割・民営化政策の枠組みを外したとしてもJR貨物や三島の経営が危機的状況から脱するわけではない。それは単に一元的運営の中に埋没し、外からは見えなくなるだけのことである。また、「日本の鉄道事業と福祉向上のためには、国鉄分割・民営化政策の枠組みを根本的に見直し」とあるが、国鉄分割・民営化政策の枠組みの根本的な見直しを別として、交通と福祉を結び付けることには問題がある。それは、「交通の維持は決して福祉等の領域ではないという認識が必要と思われる。福祉政策とその領域には固有の目的と限界があり、交通の維持・活性化を福祉領域に包含することはモビリティの確保という交通本来の目的を曖昧にさせるからである」（香川正俊「過疎地域における公共交通の必要性とその在り方」『運輸と経済』第54巻第5号、1994年5月、25頁）。交通問題を福祉問題として解決しようとするのではなく、交通問題を交通問題として解決しようとする方向性を見失ってはならないのである。

## (2) 鉄道政策の理論的枠組み

将来の鉄道政策の策定に際して、「最近では、鉄道政策を語る場合、線路や列車などハード部門のみが、鉄道建設問題の全てであるかのような取り上げ方がされる傾向がある。しかし、鉄道を動かすのは人であり、鉄道はそこに働く労働者と鉄道を必要とする利用者があって成り立つという肝心の視点が欠落すれば、国民の交通権の保障、利用者の安全、正確、快適な輸送は不可能である」（9頁）としている。

この一節は美辞麗句で飾られているが、交通経済学的には多くの誤りがあるといわねばならない。

まず、「鉄道はそこに働く労働者と鉄道を必要とする利用者がある成り立つ」とするのは誤りで、鉄道輸送サービスの生産は資本と労働力があれば可能であり、サービスの生産そのものには鉄道を必要とする利用者は不要である。鉄道を必要とする利用者が必要となるのは、生産された鉄道輸送サービスを販売しようとする場合であり、この時には鉄道を必要とす

る利用者つまり需要者が存在しなければ市場が成立しないのである。市場は需要と供給の関係であり、そこには鉄道で働く労働者と鉄道を必要とする利用者の人格的結合は有り得ず、運賃を介して物理的な鉄道輸送サービスの取り引きが行われるだけである。

鉄道で働く労働者と鉄道を必要とする利用者の人格的結合は、基本的には、鉄道輸送サービスの消費過程において付随的なサービス（例えば、接客サービスに属するもの）の生産が行われる場合に限定される。この付随的なサービスの生産が国鉄時代には少なく、劣悪なものであったことは多くの利用者が指摘しているところである。それは、国鉄が利権政治家と同じ土俵に立ち、誤った公共交通論に翻弄されていたためである。

問題は、市場機構を通じて生産・消費されない鉄道輸送サービスの質は劣悪となるばかりか、生産費の節約のために付随的なサービスの生産が行われなくなり、それが「利用者不在」の原因となることである。つまり、市場機構を無視した公共交通の維持という名目での鉄道輸送サービスの生産は、資本家ばかりか労働者までもが偽善者となり、利用者を見下す殿様になってしまうのである。

そして、「21世紀を展望した合理的かつ前向きな鉄道政策を、……国民を主体とする世論の方で確立していく」（同上）とする限りにおいては、交通経済学の理論的枠組みから逸脱せずに鉄道政策の基本的枠組みを形成することが必要である。政府として採るべき将来の鉄道政策は、自由競争と市場機構を前提とした鉄道輸送サービスの生産体制を形成するものでなければならず、それは鉄道会社の形態が公社であろうと民間であろうと同じである。また、国民が展望する将来の鉄道政策の基本は、付随的なサービスを含めた鉄道輸送サービスの質的向上を目指すことにあり、サービスを提供する鉄道会社の形態が公社であろうと民間であろうと、それは問題ではない。

さらに、21世紀を展望した合理的かつ前向きな鉄道政策の確立は、「真に国民に開かれた国民のための公共交通を再生すること……にある」（同

上)とし、また「21世紀の鉄道は、地球環境や、利用者、そしてその鉄道に働く労働者に優しく、高い公共性をめざさなければならない」(11頁)としているが、鉄道輸送を公共交通として再生するとは何を意味しているのか、高い公共性とは何か、が疑問である。そのため、鉄道の公共性の問題を次章で検討したい。

## V 鉄道の公共性と公共財的側面

### (1)鉄道の公共性とは何か

鉄道の公共性についての問題を、国労教育センター叢書として刊行された『交通政策と公共性』(清水義汎編、日本評論社、1992年)の検討から始めよう。

同書は、「近代経済学理論では、公共財を社会的欲求財と考え、価格設定などにより消費を排除することが容易なものは公共財とは考えず、市場機構に任せることが妥当であるとの考えにたつて、交通機関は市場の論理になじむものであるから社会的欲求には含まれないものと考え、公共財と公共的性格、あるいは公共性の強い財とは区別して考えてきたと解釈できる。このような観点から交通部門に対して公共財的側面を否定し、あるいはローカル線の公営企業からの撤去の論理とすることは適当とは考えられない。公共財に対する上記のような考え方を拡大させていけば、コモン・キャリアはもちろん、幹線道路(有料高速道路)もまた公共財ではないということになる。少なくとも政策的見地から公共財を考える場合には、国および地方公共団体によってつくられた財および社会的必要性の高い財、換言するならば国民経済および国民の日常生活には不可欠の存在となっている交通機関については、公共財に包含して考えるべきではなかろうか。また、このように考えるところに、私的資本で運営されている交通機関に対する一定の補助の妥当性が生まれるのである」(11頁)としている。

ここでは政策的見地から、「国および地方公共団体によってつくられた

財および社会的必要性の高い財、換言するならば国民経済および国民の日常生活には不可欠の存在となっている」ものを公共財としているが、この定義は暴論である。例えば、この論理に従えば、国民の日常生活に不可欠なものに食料があるが、この食料も公共財になり、交通に限定しても地方では自家用車が不可欠の交通機関となっているため自家用車も公共財になることになる。このように考えれば、この定義には大きな問題があるといわねばならない。

続けて、「交通の公共性を考えるにあたって、切り離せないのが交通の特性である。……一般生産部門は、生産された価値の具体的現象形態、つまりある商品の購入者が類似の商品を併用・併有することが可能であるし、それを保存することもできる。しかし、交通部門の場合には、そこで生産された交通価値を直接購入することはあっても、類似の価値を併用することは不可能だし、それを併有することもまたありえない」（11-2頁）として、公共性の特性として併用・併有の不可能性をあげている。

しかし、ここにあげられている併用・併有の不可能性はサービスと呼ばれる商品が一般に有する特性であり、これをもって交通の公共性を論ずるならば、ホテルや遊園地などのサービスはすべて公共性を有することになる。そのため、交通サービスが併用・併有の不可能性という特性を有するために、交通サービスが公共性を有するとはいえないのである。

さらに、「交通部門の場合には、交通手段それ自体を保有して自ら機能させるプライベート・キャリアが存在するが、一般産業の場合にはこのような形態は絶無であり、そこに一般産業政策とはまったく別次元のコモン・キャリアとプライベート・キャリアの対応が問題となってくる。同時に、プライベート・キャリアでは処理できない大量の交通に対する社会的需要がコモン・キャリアに対して求められていることも否定できない」

（12頁）として、プライベート・キャリアが存在するがゆえに、コモン・キャリアには公共性があると述べているように理解される。

しかし、ここでもプライベート・キャリアの存在をもってコモン・キャリ

アの公共性の根拠とするならば、公衆浴場も公共性を有することになる。

このように、『交通政策と公共性』の中で展開されている交通の公共性に関する論理には、多くの疑問と誤りがみられるのである。

## (2) 鉄道の公共性の概念の整理

まず、公共財の概念規定をみておこう。「公共財の定義については、人びとの間で微妙な差異があり、さまざまな定義が与えられている。……公共財の概念規定が混乱を招いたのは、国防、外交、治安の維持、教育など市場機構を通じて供給されていない具体的な財・サービスの特殊性に注目して公共財を規定したことであった。また、日本語の訳として public goods を《公共》財と、特殊な語感を有する《公共》という言葉を使ったことが、日本においていっそう混乱をもたらしたように思われる。公共交通機関の《公共》と公共財の《公共》が同一視され、公共財の正確な理解なしに公共交通機関の輸送サービスは公共財であるかのように一般に受け取られがち」（岡野行秀，前掲論文，31-2頁）なのである。

そして、公共財の特質としては標準的に①排除不可能性と、②消費の集団性があげられ、「排除不可能性とは、特定の消費者をその財（サービス）の消費から排除することが不可能であることだが、必ずしも放送、国防のように技術的に不可能であることを意味しない。技術的には可能であっても排除のために著しく高いコストがかかる場合を包含する。消費の集団性とは、ある財（サービス）が同時に多くの人々によって等量消費され、消費者の間でその財（サービス）の消費で競合することがないことである。交通サービスがこれら二つの特徴を具備しているかといえば、一般的には否である。……《国鉄、電々公社などの生産物はほとんど公共財ではない》という見解は正しく、国鉄や電々公社のサービスは、《公共企業体によって供給される私的財》である。供給主体が私企業であるか、公企業であるかは、その供給するサービスが公共財であるかどうかと無関係である」（同上，32頁）。

このように、鉄道輸送サービスは公共財（サービス）ではなく、したがって鉄道輸送には公共性は存在しないのである。それは、国鉄時代においてもJRとしての現在においてもそうである。JR東日本の住田会長が「僕らは初め、JRに《公共性》はないと言っていたんです。公共性というのは、そのサービスが独占的であることが前提になります。独占なら嫌でも使わざるを得ないから、仮に赤字でも、維持しなければならない。現に鉄道省時代は独占で、赤字であろうと、どんどん路線を作っていた。だけど、今は交通も競争市場になっており、鉄道がなくても、バスで十分やっていけるところがある。だからこそ、鉄道に公共性はないと、民営・分割に踏み切ったわけでしょう。もし公共性があるなら、民営化できない」（『日経ビジネス』，1994年2月14日号，68-9頁）と述べているように、公共性の理解に問題がないわけではないが、少なくとも「鉄道に公共性はない」と言うのは正しい。

さらに、交通料金は国会の議決あるいは政府の認可を必要とするために、その語意においては公共料金であるといえるが、公共料金は「公共財」の価格であるがゆえに、交通サービスは公共財（サービス）であるという論理は成り立たないのである。つまり「交通料金の規制は、……参入規制（営業免許制）と対をなすものとして存在する。それは本来、利用者の利益を保護する役割を負わされているけれども、独占によって利用者が不当な不利益を蒙ることを避けるためのものであって、交通企業に損失を発生させるほど料金を低く抑えるためのものではない。したがって、国会や政府が交通料金の決定に関与しているということ自体は、交通料金を公共料金としてとくに抑制すべきであるという根拠にはならない」（岡野行秀「交通の《公共性》について」『中央公論』，第87巻第4号，1972年，136頁）のである。

また、不特定の一般公衆に対して交通サービスを供給し、その対価として運賃・料金の取得を行う運輸企業は「本来、一般運送人とでもいうべきものであるが、わが国では公共運送人と呼び、その交通機関を《公共》交

通機関と呼んでいる。一般運送人は、定められた対価を支払う人々に対して輸送容量に余裕があるかぎり運送を拒絶することが禁止されている。運送拒絶の禁止、顧客についての特惠ないし差別の禁止、運送条件公表の義務等が運賃認可制度に付け加えられている」(同上, 137頁)が、これらの禁止事項や義務が公共性を構成するということではない。「営業免許とともに課せられる義務は利用者の利益を保護する役割を果たすけれども、それは営業免許による参入規制から弊害が生じないようにするための消極的な規制であって、決して積極的に《公共の利益》を増進するものではない」(同上)のである。

## Ⅵ 鉄道再建策と鉄道政策のあり方

### (1) 国鉄分割・民営化の行きつまりと鉄道再建策

国労は、「《国鉄経営の破綻》とその対策と称して強行された《国鉄分割・民営化の行きつまり》という経験を踏まえて」(9頁)、「鉄道整備を採算原理で行うことには無理があり、国の事業として行なう必要がある。したがって、鉄道基盤の整備を政府・自治体・JR・私鉄・公営鉄道・道路行政が一体となった総合的な交通政策のなかで位置づけ、その財源は開発利益還元方式やガソリン税の一部運用などに求めるものとする」(12頁)と主張している。

これは、新線建設や既存路線の維持に必要な費用を鉄道会社が全額負担することは経営的に困難であるために、新線建設や既存路線の維持つまりは鉄道の整備・保有(通路部門)を国の事業として行なうというものであり、その主体として国鉄清算事業団を改組し、鉄道整備基金やJR総研と統合して特殊法人の「鉄道公共開発機構(仮称)」の新設が提言されている。

この「鉄道公共開発機構(仮称)」は、「これまでの業務を引き継いで、①鉄道基盤の整備と公的助成、②国の要請で行なう割引運賃の保障、③安全対策・サービスなどへの援助、④国家的見地から必要とされる建設

資金の投入，⑤基盤整備に伴う資産の維持管理，⑥鉄道技術研究の向上や海外技術援助・交流を行なう」（13頁）ものとされている。

他方，JRの経営形態については「JR三島，JR貨物の経営危機を鑑み，現行のJR7社体制及びJRバスについては，全国一社制とし，地域に密着した運営とする《事業本部制》を取り入れる。旅客・貨物の輸送部門と鉄道を整備・保有する通路部門である《鉄道公共開発機構（仮称）》に分離した上下分離の経営形態とし，政府が十分な影響を行使する株式を保有した特殊会社として鉄道運営にあたる」（15頁）としているのである。

つまり，国労によって提案されている鉄道再建策は，基本的には，現在のJR体制からかつての国鉄への復帰（言い換えればJRの統合・国有化）を基本としたものであるが，通路部門と輸送部門に上下分離し，事業的に独立させるという点においてかつての国鉄とは異なる。この考え方は上下分離論と呼ばれるものであり，それは上述の『交通政策と公共性』の中で「フランスにおいては鉄道のインフラ部分を道路と同様に国および地方公共団体の所有に帰して，鉄道の公共性に関する基本的な哲学にしていることは，注目されなければならない」（11頁）と述べられ，西欧諸国の国鉄経営の新動向として上下分離を取り上げ，その例として別章でスウェーデンやドイツなども紹介されている。

また，「地域に密着した運営とする事業本部制を取り入れる」としているが，各事業本部が独立採算制を採用すれば（通常は採用される），現在の分割体制と何ら変わらないのである。

## (2)上下分離論の問題点

上下分離論の理論的背景には，イコール・フットィング論があると考えられる。イコール・フットィングとは「競争基盤の平等化」を意味し，「このイコール・フットィング論がつよく主張された背景には，交通市場の競争化以来著しい経営危機に陥った鉄道事業の問題が最初から明白に意識され」（斎藤峻彦，前掲論文，261-2頁），そこでは鉄道事業の独立採

算原則そのものに対する批判も込められていたのである。

イコール・フッティング論の掲げている目的は、各種の交通機関や交通企業間の競争条件を平等化するための調整を行ない、しかるのちに交通手段の選択を消費者による合理的判断に委ねようとするものである。各種の交通機関や交通企業間の競争関係に不平等が生ずる要因としては、①通路費負担における不平等、②公共規制政策の内容の不均等にもとづく不平等、③社会的費用の負担における不平等、④特定の交通機関（企業）に対する保護政策がもたらす不平等があげられ、この中の通路費負担における不平等が狭義のイコール・フッティング論といわれ、これまでの議論の中心課題であった。

つまり、イコール・フッティング論の主張は「巨額の投資費用を要する交通基礎施設（通路）の建設および維持管理に関して、鉄道だけが自己資金でもって通路費を賄い、一方、鉄道以外の交通機関は、政府財源により建設・維持管理される通路を利用し、通路費を支払っているとしてもその負担が十分でない」とするものであり、「イコール・フッティング論の出発点は、鉄道の競争基盤を他の交通機関と同等にすることにより鉄道の規模縮小にできるだけ歯止めをかけようとする点にあった」（同上、262-3, 268頁）のである。

しかし、「イコール・フッティング論は当初その主張の正当性、重要性がたつよく支持されたにもかかわらず、今日に至るも抽象論の域を出ることができず、具体化のための決め手を欠いている。もっとも、その理由は、イコール・フッティング論に対して厳密な理論的意味づけを与えようとしたためであるのかもしれない。通路費負担調整の議論にもみられるように、その基調ともいべき正統派価格理論ですら実践的な意味では未だに不十分な状態にあるといわねばならないからである。もし、イコール・フッティング論それ自身が責めを負うとすれば、通路費負担の公正化によって鉄道問題の解決を容易に期待できるかのような幻想を抱かせたことであろう」（同上、273頁）。

そして、これまでの交通経済学では一般に、「各種交通機関による機能分担を考えずに競争関係だけを取りあげる。つまり、適切な機能分担を先験的に決めることが困難であるために、公正競争の状態をつくりだすことによってそれを消費者選択に委ねようとするのである。競争上不利な条件を抱えた鉄道の競争条件を平等にして鉄道経営の安定化を実現するとともに、交通需要の適正配分を計ろうとすることがイコール・フットィング政策に与えられた課題であった。しかしながら、公正競争を実現するための技術的困難もさることながら、イコール・フットィング政策が輸送分担の適正化を実現するための有効な手段となりえたかどうかについてはむしろ否定的な印象がつよい」（同上、274頁）といわれているのである。

そのため、イコール・フットィング論を理論的背景とする上下分離論は、有効な鉄道再建策とはなりえないと評価せざるを得ないのである。鉄道再建策として検討されねばならないことは、輸送分担の適正化つまり輸送機能の役割分担を明確にし、鉄道という単体としての交通手段を問題とするのではなく、鉄道やバスなどのいわゆる公共交通手段が相互に結合あるいは融合し、および公共交通手段と私的交通手段が互いに結合あるいは融合した新しい交通体系の構築であり、その中での鉄道の役割の明確化であろう。

### (3)上下分離論の課題

国労が提案する上下分離が実現したと仮定して、上下分離論の理論的問題点とは別に、そこから生ずるであろういくつかの問題を取り上げて検討しておこう。

最初の問題は、全国一社制となった特殊法人「新JR」（仮にこう呼ぶことにする）が「鉄道公共開発機構（仮称）」によって保有される鉄道（線路）を独占的に利用できるかどうかである。独占的に利用できれば新JRにとっては問題はないが、利用できなければそこには大きな問題があるといわねばならない。その問題とは、民鉄の乗り入れである。例えば、

東京では山手線や中央線に民鉄が自社線から連絡して乗り入れたと仮定すれば、新ＪＲが壊滅的な打撃を受けることは、民鉄の中で「山手線なら買収してもよい」という企業があることを想起すれば明かである。また、それは通路部門を有していない現在のＪＲ貨物のダイヤ編成上の窮状を思い出せば容易に理解されるのである。

民鉄の乗り入れは、ありえないと否定できるだろうか。もし否定されるならば、上下分離の積極的な意義が否定されることになる。また、現在の都市部での鉄道輸送における混雑の原因の一つに乗り換えがあげられている。民鉄の乗り入れによって乗り換えが回数的にも場所(駅)的にも減少すれば、混雑の解消に有効であり、交通政策的には歓迎すべき施策となるのである。むしろ都市住民のための鉄道政策としては、こうあるべきかも知れない。

逆に、新ＪＲが「鉄道公共開発機構(仮称)」が保有する鉄道(線路)を独占的に利用できるようになったとすれば、そこには新たな上下分離論が噴出することになる。つまり、イコール・フットィング論のところで上述したように、新ＪＲと民鉄の間で通路費負担における不平等や特定の交通企業(新ＪＲ)に対する保護政策がもたらす不平等、が競争関係に生ずるのである。この問題は、新ＪＲと競合する民鉄の通路部門も「鉄道公共開発機構(仮称)」が保有することで容易に解決されるが、そうすればますます乗り入れの問題を避けては通れなくなるだろう。

また、新ＪＲと競合する民鉄の通路部門を「鉄道公共開発機構(仮称)」が保有するようになれば、次には新ＪＲと競合しない民鉄(第三セクター鉄道を含めて)の通路部門をどうするのかという問題がやはり生じてくる。国鉄やＪＲから切り離された既存の第三セクター鉄道について、国労は「安全対策と経営基盤強化のために経営を見直し、5年間の運営費補助金を更に延長する。災害復旧や固定資産税の減免措置など公的助成を強化すると共に、健全な経営確立と地域の実情に応じて、ＪＲ社がソフト・ハード両面から第三セクターに物的・人的支援を行ない、同時に運営

基金の設立やJR社への統合等も検討する」(18頁)と述べている。つまり、JRに統合されるならば、第三セクター鉄道の通路部門も必然的に「鉄道公共開発機構(仮称)」によって保有されることになるが、国労は「統合する」とは明言せず、「統合等も検討する」という表現にとどめ、第三セクター鉄道を見捨てる可能性があることを示唆しているのである。上下分離論に問題があるにしても、国労の提言としては第三セクター鉄道をJRに統合すると明言するべきであろう。

## Ⅶ 当面する諸問題と残された課題

### (1) 整備新幹線問題

国労の鉄道交通政策提言において、公共性の問題や上下分離論に関しては今後とも十分な議論を必要とするが、これ以外にも検討を要する重要な問題がある。つまり、整備新幹線問題、公共性の問題にも関連する交通弱者問題と交通権問題、それに運賃問題である。これらについて、以下で簡単に検討しておこう。

まず、整備新幹線については「新幹線建設は、公共事業として行ない、住民との協議や環境対策等を十分に考慮した上でフル規格とする。さらにその維持管理は新たな組織が行ない、JRが営業・運行を行なう。なお、並行在来線は、JR保有のまま存続させる」(13頁)としている。

整備新幹線についても国労は上下分離を考えているが、これは整備新幹線の採算がとれないからであろう。赤字が明白な新幹線路線を次々に建設し、国民の税負担を重くしようとする国労の真の狙いが果たして何なのか、理解できない。利権政治家が公共事業として推進しようとしている整備新幹線の建設と、国労が公共事業としての推進を提言している整備新幹線の建設には、どのような違いがあるのだろうか。

整備新幹線問題について、『読売新聞』の社説「整備新幹線の凍結を続けよ」(1986年12月23日)はかつて以下のように述べていた。

新幹線ができれば、地域開発効果で人口が増え、交流も活発化するとの主張がある。しかし、東北、上越新幹線開業後、新潟、岩手、宮城とも転出超、また流入減になっているのをどう説明したらよいのだろうか。むしろ、地域開発効果は道路の方が高いとの説もある。新幹線だけに固執する理由はあまりないように思われてならない。在来線を改良した《簡便新幹線》も、試算ではたとえ公共事業方式で建設したとしても赤字との予想が出ている。それに、公共事業方式というのも、安易に考えてはいけない。新生国鉄に財政負担をかけない《妙薬》のように言われることも多いが、国民負担に変わりはない。国鉄改革のため、14兆7000億円という巨額の債務が国民負担となった。その処理方法も未定の段階で、また負担を積み上げることに賛成しろという方が無理である。国鉄を赤字にした大きな原因は、採算を無視した相次ぐ政治路線の建設にあった。一方でその改革をしながら、他方で同じ誤りを犯し、第二の国鉄を作ろうとする政治は愚かというほかはあるまいと。

そして、「東海道への新幹線の採用は企業としては成功でも、山陽以後の地域ではそうでもなく、生みの親の国鉄を壊滅させる契機となった」（角本良平、前掲書、iii）と言われている中で、国労も同じ誤りを犯そうとしているとしか思えない。「新幹線なら成功するとか、奇妙な期待を企業の内外に植えつけ、国鉄を自信過剰に陥らせた。国鉄自らも新幹線を他地域に拡大しようとし、政策もまたそれを支持し推進したので、企業は回復不可能の欠損に転落し、解体させられた。それにもかかわらず、新幹線網を拡大させようとの動きが今も根強い」（同上、iv）のである。

「すでに建設に着手されている整備新幹線を、いまさらストップできるというものではない。いや、ストップさせるべきかも知れない。いま、残されている課題は、新幹線は……将来をバラ色に飾るものでは決してないということを十分に認識し、《新幹線ができれば地元がよくなる》という幻想を捨て、新幹線をいかに活用していくのかを真剣に考えることであろう。新幹線の建設は目的ではなく、手段であるはずである。何のための手

段なのか、どうすれば手段が有効に活用できるのかを今一度真剣に考えなければならぬのである。それが、大きな負担を国民に押し付けた沿線住民に課せられた義務である」（拙著『整備新幹線—政治新幹線を発車させた男たち—』近代文藝社、1994年、183頁）。

国労は、国民に大きな負担を押し付けてまでも整備新幹線の建設を推進しようとするならば、少なくとも整備新幹線の建設の必要性を明かにして経済効果を計測し、国民の理解を得る努力をするべきであろう。「採算を無視した相次ぐ国労路線の建設が鉄道をダメにした」と言われぬように、整備新幹線問題については慎重な議論が国労には求められているのである。

## (2)交通弱者問題と交通権問題

交通弱者問題について、国労は鉄道基盤整備のあり方の中で「交通弱者を守る立場から、障害者や年配者でも利用できる駅や施設の整備・改善などを抜本的に行なう」（12頁）としている。

しかし、ここには重大な問題が残されているのである。それは、交通弱者のための施設整備費を誰が負担するかということである。「この費用は、基本的には、交通事業者負担させるべきではない。交通事業者が負担するという事は、一律的に運賃・料金に転嫁され、結局は非交通弱者が負担することになり、公平性の問題が生ずるのである。この費用は、それを利用する交通弱者が負担すべきものであり、交通事業者がその整備をすれば、交通弱者に対しては非交通弱者に対するよりも高い運賃・料金を課すべきである。それは、JRのグリーン車を利用するときグリーン料金を支払うのと同じことである。このような議論は、交通弱者を差別するものであるとの反論があろうが、交通事業者が負担し、結局は非交通弱者が負担することになれば、そこには逆差別の問題が生ずるのである」（拙稿「交通弱者対策をめぐる諸問題」『山口経済学雑誌』第43巻第5号、1995年5月、33頁）。

このような問題は日本人が避けたがる議論のひとつであり、表面的には紳士淑女を装って平等・公平の意味を取り違えてはならないのである。交通弱者が非交通弱者より余分に負担しなければならない費用部分については、所得再分配政策によって十分に解決されるのである。したがって、交通弱者問題を論ずる場合には、費用負担の問題を避けては通れないのであり、国労はこの点を明確にしておく必要がある。

他方、交通権については「21世紀を展望した合理的かつ前向きな鉄道政策を、高齢化社会を迎えての福祉政策、とりわけ国民の交通権（誰でも、いつでも、どこでも、安全・正確・便利・快適・低廉に移動する権利や貨物を輸送する権利）の保障として、国民を主体とする世論の力で確立していく」（9頁）としている。

ここで、1982年12月に公布されたフランスの「国内交通基本法」によって、交通権の概念をみておこう。「国内交通基本法は第1～2条で人間は移動する権利を有するとして《交通権》（le droit au transport）という新しい人権を認定し、国内交通政策の目標を交通権の漸進的実現に置いた。その場合、この権利は①すべての利用者の移動の権利、②交通手段選択の自由、③財貨の輸送を自ら行うかまたはこれを輸送機関あるいは輸送企業に委託するにあたって利用者に認められる権利、④交通手段とその利用方法に関して利用者が情報を受ける権利の4つの権利からなっている」（『交通政策と公共性』、241頁、注24）のである。

この交通権という言葉は、交通弱者問題などにおいてシビルミニマム論に代わって、あるいはシビルミニマム論の援用として近年使われ始めたものである。例えば、「交通は現代の社会において生活するために不可欠な《権利としての交通》である。それゆえ身体的・経済的制約によって基本的な交通ができない場合には、権利としての交通の観点から、その人の交通行動が支援され保障される必要が生ずる」（山川仁「高齢社会と公共交通機関」『運輸と経済』第54巻第8号、1994年8月、76頁）とされているのである。つまり、私たちは「交通権」と称する移動の権利を有し、この

権利の保障が移動の機会の平等であり、モビリティの確保であると言われているのである。確かに、私たちは自分の自由意志で好きな時に好きな所へ移動することができるという権利を有しているということに対しては、疑問をはさむ余地はない。しかし、ここで明確にしておかねばならないことは、例えば鉄道の廃止が移動の権利あるいは移動の自由の剥奪になるのかどうかということである。鉄道の廃止は、決して人々が徒歩や自転車、あるいはバスや自家用自動車などの他の交通手段によって、自分の自由意志で好きな時に好きな所へ移動することを禁止するものではない。移動の権利は、鉄道を利用する権利とは異なるのであり、この権利の混同が一般的にみられるのである。

したがって、国労が交通権という言葉を使う場合には、それが何を意味するものであるのかを明確にしておく必要がある。

### (3) 運賃問題

運賃問題について、国労は「運賃の公共的性格については当然維持すべきであり、現行の許認可制度は継続する。経営の情報公開を義務付けて適宜行なうと共に、株式配当利益確保のための運賃値上げは行なわない」としている。

ここで「運賃の公共的性格を維持し許認可制度を継続する」という場合には、先に紹介したように、許認可制度は「交通企業に損失を発生させるほど料金を低く抑えるためのものではない。したがって、国会や政府が交通料金の決定に関与しているということ自体は、交通料金を公共料金としてとくに抑制すべきであるという根拠にはならない」ということが国会や政府において十分に認識されたものでなければ、国鉄再建監理委員会の「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、何度となく運賃改定法案が廃案となったために、適切な運賃料金体系が形成されず、その結果赤字や借金が増加していった」という指摘を無視し、新たに赤字や借金をつくることになりかねないのである。

また、運賃に限らず鉄道の公共的性格を維持しようとするならば、基本的には平均費用運賃形成原理によるべきであり、そうするならば特殊法人とはいえ「新JR」が株式会社として成立するのかどうか疑わしいのである。

他方、運賃問題を考えるにあたっては、割引運賃問題を忘れてはならないのである。例えば、「交通企業が社会政策ないし文教政策に関する負担を今後も続けてゆくのは、筋違いの負担というべきであろう。これはどう考えても、本来は地方自治体なり、国などが負担すべきものである。今や高校生の通学輸送が大きな割合を占めるようになったローカル鉄道の現状、そしてその高校生に対して大幅な運賃割引をしながら経営的には赤字に苦しんでいる実態をみると、このあたりで社会政策的な運賃割引の負担の所在を考え直してみる必要がある」（青木栄一氏「学生定期運賃の割引を考える」『運輸と経済』第54巻第8号、1994年8月、73頁）と指摘されているのである。

ここで、高校生に対する運賃割引が妥当なものであるのかどうかは問題を別としても、この問題こそ先に指摘した所得再分配の問題であって、「障害者割引、老人割引、学生割引、通勤定期割引など交通運賃が所得再分配の手段として多面的に利用されているが、これは経済学的な正当性に乏しく、批判が多い。所得再分配はそれにふさわしい他の所得政策的手段、たとえば障害者、老人なら年金の増額、学生なら学費軽減、奨学金増額などの方法によるべきであって、公共性（独占性）も採算性も低下している現代の公共交通企業にそれを強制するのは合理的ではない」（中西健一・平井都士夫編『交通概論〔新版〕』有斐閣、昭和57年、73頁）のである。

つまり、交通サービスは公共財ではないために、交通事業者への直接的な補助金の給付は行わず、すべての利用者に市場原理にもとづいて決定された運賃を課すとともに各種の割引を廃止し、交通弱者には所得再分配政策によって運賃の負担を軽減する方策を議論しなければならないのである。

## VIII おわりに

以上、国労の鉄道交通政策提言を紹介・論評しつつ、21世紀に向けての鉄道交通政策のあり方、とりわけ議論の視点について若干の私論を展開したが、国労の鉄道交通政策提言には多くの問題が残されているといわねばならない。

この鉄道交通政策提言が、実際に鉄道で働く人々の手によって策定されたとは思わない。国労を支援する大学教授たちの手によるものであろう。しかし、それにしては新しい言葉に踊らされがちで内容的に多くの問題点が残されていることは残念である。本稿で苦言を呈したのは、「地球環境や、利用者、そしてその鉄道に働く労働者に優しい」21世紀の鉄道を、都市部以上に鉄道交通問題が山積する地方に居住する者として渴望するためである。

国労中央執行委員長の永田稔光氏が、発刊にあたっての中で「第59回定期大会において、この《鉄道交通政策提言》を第1次案として策定し、今後、各方面からのご意見・ご提言をいただきながら、豊富化していくことにしています」と述べているため、本稿における苦言が真摯に検討されることを期待したい。

また、最も大きな問題は内容にかかわらず、多くの鉄道労働者がこの提言の内容をほとんど知らない（読んでいない）ということであり、ここに内容以前の問題があるような気がする。