

タイトル	国鉄の民営化と公共性の変化
著者	上浦, 正樹
引用	北海学園大学学園論集, 133: A19-A22
発行日	2007-09-00

# 国鉄の民営化と公共性の変化

上 浦 正 樹

## 一 はじめに

国鉄は公共企業体として国民全体を対象に輸送部門で公共の役目を担ってきた。しかし、近年になって高速道路の整備や飛行場の整備などで交通手段が多様化し、鉄道や自動車、航空機などの選択の時代に入った。その結果、国鉄は利用者の対象を国民全体から重点化してその線区の利用者に限定せざるを得なくなった。さらに累積赤字が膨らみ、民営化に至った。国鉄からJRの移行に関しては、郵政民営化の郵便事業で議論された論点と同様であり、当時の小泉首相は構造改革の一環として郵政の民営化について示したスローガン、「官から民」と同じである。国鉄は一九八七年に民営化によって公共企業体から私企業に移行した。これにより鉄道における公共性の役割が変化し、民間企業としての公共性を求められることとなった。これは私鉄の枠組みに入ることを意味していた。関西地区では以前から技術力の高い私鉄が運行しており、JR西日本にとって厳しい競争を強いられることとなった。そのような背景において二〇

〇五年四月、JR西日本の福知山線の脱線事故が発生し、死者一〇七名、負傷者五五〇名以上という大事故となった。この事故は私企業とはいえ利益優先の鉄道経営では成立たない公共交通のありかたについて、また鉄道の公共性について考えさせられることとなった。

日本において公共性のなかで公に対する社会全体の共通した概念は、第二次世界大戦戦後から現在に至るまで多様化し共通の認識を持つことが難しくなってきた。しかし、近年新聞紙上等で企業の公的責任や公共マナーなど公について取上げた記事が多く目立つようになり、公共性について概念について共通の認識が形成されつつある。

公共性の定義について広辞苑では、第四版（一九九一）で「広く社会一般の利害を有する性質」とあるが、第五版（一九九八）では、「広く社会一般に利害や正義を有する性質」とあって正義が付け加えられている。このような経緯を考慮すると、公共性の概念が変化しつつあると考えられる。従って、鉄道の公共性を考える上で「公」と「私」の二元論には限界であると考えるに至った。本稿では公共

性に正義が加わった点について考察しつつ、公共性の位置付けについて示すこととする。

## 二 国鉄・JRにおける公共性

公共性の定義として齊藤純一は(「公共性」岩波書店)で次の三つに区分している。①国家に関する公的なもの②多くの人々に関係する共通のもの③誰に対しても開かれているもの。ここで①の事例では、公共投資に関して「社会全体に対し非分割性、排除困難性、共同消費性の点から政府公共部門によって行われる投資」(土木学会編 土木工学ハンドブック)とあり、また②の例では公共事業について「市場経済のみでは供給が困難と考えられる不特定多数が利用する社会資本整備」(土木学会編 土木工学ハンドブック)とあるので、齊藤の示した定義は受け入れやすいと思われる。また、③については公共放送に用いる情報の公開などの概念であると判断される。以上から、ここでは①と②について議論を進める。

国鉄の民営化が「官から民」であるとする、国鉄が民営化によってJRとなったということは齊藤の定義した①から②へ移行したとすることができる。これを概念図で官と民を二元で検討すると、図1に示すような二つのレベルに分けることができる。しかし、民レベルであっても公共交通として不特定多数の利用者の安全を確保する必要がある点を考えると民レベルでも公的な要素を持つことが分かる。この点は図1では二つの円の共通部分で表現している。

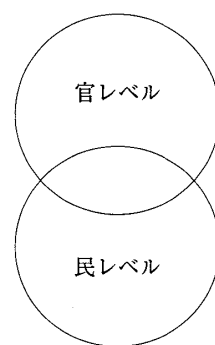


図1 2段階レベル

## 三 公共性と規範

戦後、国鉄で発生した鉄道事故のうち一〇〇名を超える死者を出した重大事故が三件ある。その最初は一九五一年四月に発生した桜木町事故である。当時の日本は連合軍の占領下あり、同年九月にサンフランシスコ講和条約の調印を控えて占領の終焉のためには国鉄の安全・安定な仕組みを作り上げておく必要があったと推測される。連合軍総合司令部は日本の運輸大臣及び国鉄総裁にこのような事故を起こさないための抜本的な方策を求めた。その結果、安全の確保に対する乗務員の守るべき規範を示した省令(安確省令と呼ばれる)が作られた。このように規範のようにあるべき姿を法律で規定することは極めて珍しいといえる。この法律は国鉄を規定した日本国有鉄道法がJRを規定する鉄道事業法になっても効力のある省令である。このことは鉄道輸送の安全が公共交通としての重要な内容を含んでいることを意味している。この点が図1で示した共通部分である公共レベルでのJRの特徴である。よって、JRの公共性には規範という概念が含まれていることに着目する必要がある。

#### 四 公共レベルと三段階レベル

ここまではJRの事例により官レベルから民レベルの移行と公共レベルについて考察したが、公共レベルの性質を示す公共性について広辞苑（五版）で正義を追加した理由について考察する。本来、正義や規範は多様な認識で用いられるが、一般社会では様々な組織には組織としての正義があり、組織を維持するために必要な規範がある。それに対して公共性に正義を付加することは、公共性において独自にかつ普遍的な正義の概念が存在することを意味している。公共交通を利用する場合に安全は前提であり、安確省令は規範を示すことでこれを維持することを意図している。その意味で規範においても同様である。つまり、公共性に対して正義や規範などは自然に多くの人の支持が得られる内容だからである。このように考えると公共ルールなどもこの範疇に入る。

最近のコンプライアンス（法令遵守）という用語が目につく。会社の企業倫理に注目して堀井秀之は、「企業倫理とは企業組織または企業人としての行動に規範を与える道徳観や善悪の基準であり」また企業倫理に沿って企業活動するためには「社員が個々の企業行動が正しいかどうか、的確に判断できる」体制が整備されなくてはならない（「問題解決のための社会技術」中公新書）としている。このように私企業は民レベルであっても公共を意識した行動を意識する必要が出てきている。また、山崎直司は「私的領域の経済において談合問題や食品問題、自動車のリコール問題などで公共的ルールや公益というかたちで公共性が問題となる点」に着目して公共世界につ

いて論じている（「公共哲学とは何か」ちくま新書）。

このような概念を取り込み、図2に示すように公共レベルを独立させて各レベルで共通部分を含んだ三段階レベルを考案した。この概念は現在研究が進んでいる公共世界とは共通な部分もあるが、異なる要素を含んでいる。山崎直司は『公共世界』は、私的世界の意味を含む「生活世界」という大まかな概念とは区別される概念で『公共世界』は、政治、経済、科学技術、教育などの社会制度に導入（『公共哲学とは何か』ちくま新書）と述べていることから、「生活世界」と「公共世界」の二元論であり、この研究分野では、この二つの世界での共通部分には言及していない。本稿では公共性を対象に三種類の分野とその間の共有する部分を含んでいることから、「公共世界」の概念とは全体として異なっていると考える。そしてこの公共レベルに含まれる概念としては、公共としての①正義、②安全、③規範、また公共交通、コンプライアンス、公共マナーなどがある。

福知山線脱線事故では対象線区は私鉄と並行して運行しており、サービス向上のために到達時間を短縮するダイヤ構成であった。今

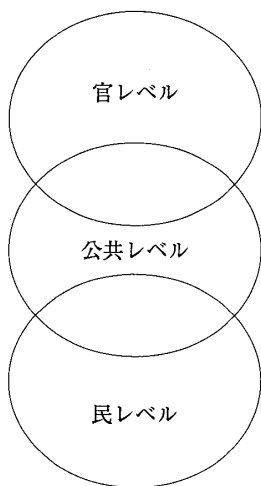


図2 3段階レベル

回の事故はそのために走行スピートのコントロールができない範囲まで逸脱した運転ミスである。しかし、このようなミスは前章で示した安確省令に違反しているが、運転歴の浅い運転士の個人的な技量不足のみに起因するかは不明である。だが、航空・鉄道調査委員会の報告書にはJR福知山線脱線事故最終報告書では大事故の恐れのある事故例について各JRと共有することや安全設備の改善、車両の改善などの投資を求めている（日本経済新聞 JR福知山線脱線事故最終報告書 抜粋）ことから、この事故は運転士の技量という個人だけの問題ではなく、会社全体でこのような事故を起さないための安全問題に関する取り組みや組織としての投資は必要であったことが推定される。このように考えると、民レベルでは利益が優先されて投資が抑制されている事柄でも公共レベルでは安全を確保するために行われなければならないことがあることに注目する必要がある。このように、公共レベルで求められているのはコンプライナス（法令遵守）だけではなく、私益よりも公益が優先されること（付加されていることになる。このような概念を敷衍して、山脇直司は公共世界には「共通善」が必要であるとしている（「公共哲学とは何か」再出）。この点は公共レベルで考察した「正義」と共通している考え方であると思われる。

## 五 まとめ

本稿では、国鉄からJRに移行することで企業としての鉄道のあり方が変化した（これは私鉄を含めた公共交通の枠から逸脱するものでない。その証左として福知山線脱線事故に対する航空・鉄道

調査委員会の報告があり、その後のJRの対応がある。これから分かることとしての官民の二元論では整理できない概念に対応するモデルが必要となる。本稿では官と民と公共性を加えて三段階レベルを提案した。この三段階を用いることで公と私とは独立したレベルで公共性の考察が可能となったと考える。

## （参考文献）

- (1) 広辞苑 第四版（一九九一）
- (2) 広辞苑 第五版（一九九八）
- (3) 齊藤純一「公共性」岩波書店（二〇〇〇）
- (4) 土木学会編「土木工学ハンドブック 第四版」（一九九六）
- (5) 国土交通省監修「鉄道六法」第一法規（二〇〇六）
- (6) 山崎直司「公共哲学とは何か」ちくま新書（二〇〇四）
- (7) 日本経済新聞 JR福知山線脱線事故最終報告書 抜粋 二〇〇七
- (8) 堀井秀之「問題解決のための社会技術」中公新書（二〇〇四）