

# 鉄道存廃問題が提示する公共性

## — 三木鉄道とひたちなか海浜鉄道を事例に —

堀畑 まなみ<sup>※1</sup>

HORIHATA Manami

キーワード：国家的公共性、地域的公共性、三木鉄道、ひたちなか海浜鉄道

### 1. はじめに

長い間、地域公共交通は利用者の減少が続き、赤字を抱えた鉄道は廃止の危機にさらされ、2000年以降に限っても、27路線が廃止となった。少子高齢化の影響だけでなく、2000年の鉄道事業法改正や、老朽化したトンネルや橋梁の改修費などに莫大な経費がかかること、信楽高原鉄道や京福鉄道の事故によって国土交通省が安全対策を強化したことから、安全対策費にも経費がかかることになったためである<sup>1</sup>。このため赤字を抱えていた鉄道では、自助の努力が限界を超え、対応ができなくなった。廃止となった鉄道は、1980年の国鉄再建法により第3セクター鉄道に転換した鉄道であったり、産業転換によって貨物輸送の役目を終え住民の足として機能していた鉄道であったり、少子高齢化で高校生の利用者が減少した鉄道であったりしている。国鉄から第3セクター鉄道に転換した鉄道は、利用者が少なく赤字であったことから、そもそも維持することが難しいとされていた鉄道でもある<sup>2</sup>。また、なんとか維持できていた民鉄でも第3セクター鉄道であっても、災害によって復旧に経費をかけられずにやむを得ず廃止となったものもある<sup>3</sup>。公共交通廃止問題はそこに住む人々の生活圏に変化をもたらす。今まで通えていた高校に通えなくなったり、通えていた病院に通えなくなったり、買い物ができなくなったり、ひいては友人に会いに行ったりというものである。高齢になって自動車免許を返そうと思っても、生活の足の確保のために運転をせざるを得ないこともある。

今まで鉄道の廃止やバス路線の廃止は、住民が少ない地域ではやむなしとされがちであった<sup>4</sup>。しかし、2000年以降の傾向としては、一般に過疎と思えない地域の公共交通でも起きている。例えば、鉄道では、日立電鉄や鹿島電鉄、三木鉄道、名鉄揖斐線等である。

地域で起こっている公共交通の危機に対応するために、2007年には地方公共交通の活性化及び再生に関する法律が施行された。これによって、市町村は住民とともに積極的に

---

※1 桜美林大学総合科学系

地域公共交通総合連携計画を策定でき、補助を受けることができるようになった。

しかしながら、この法律ができるまでに存廃問題が多く発生してしまった。ここではどのように地域公共交通を捉えたのか、身近な公共性である地域的公共性をどう維持しようとしたのかが、この論文の問題関心である。鉄道を存続するかどうかについて限れば条件が大きく異なるが、地域的公共性をどのようにとらえるのかという点で、「ひたちなか海浜鉄道」の事例と「三木鉄道」の事例は対照的であるために、取り上げて考察をしたいと思う<sup>5</sup>。この論文では、公共的な機能の担い手を、民間であっても公益事業を行っている者、その事業をサポートする住民たち、市町村自治体、都道府県自治体、国としたい。鉄道の存廃問題を取り上げるため、鉄道を利用している、もしくは利用していた地域住民にとって身近な公共性という視点で、地域的公共性という言葉を用いる。三木鉄道の事例では、高速道路の整備も関わってくるため、それについては国家的公共性という表現を用いる。

## 2. この論文における公共性の考え方

### 2.1. 公共性をめぐる様々な考え方と地域的公共性

公共性の考え方を巡っては、様々な議論が存在している<sup>6</sup>。

公共性は、公共事業をめぐって私権を凌駕するものとされ、大阪国際空港騒音訴訟や名古屋新幹線建設訴訟などで、私権より優位に立つものとされてきた。受忍限度という言葉にあるように、住民には公共のために我慢を強いるものとされてきた。

しかし、1970年代、行政が関与する開発計画や公共事業をめぐる反対運動や都市再開発反対運動からの問題提起の過程で、生活の場で公共性の意味転換が行われた（田中、2010：140-141）。これは、反対運動の側から公共性とは何かを訴えるもので、被害を受ける側にとっては公共性がいかに存在していないかを問うものであった。田中は、このことを「権利の主張を抑制する「公共」から、市民の権利を擁護するための「公共」へと意味が転換した」としている（田中、2010：142）。市民の権利としての「公共」の存在は、身近な公共性を意味する。

議論が多用であるので、田中は、可能性としては、と断っているが、公共性は、地域的公共性、国家的公共性、グローバルな公共性というように多層に形成されているとし、このレベルの異なる公共性が相互に競合・対立している、という（田中、2010：152）。

例えば、国鉄民営化を機に第3セクター鉄道となった北海道ちほく高原鉄道の事例では、走っていた距離が長距離であったため沿線自治体も7市町に及んだ。北海道からの拋出、沿線自治体からの拋出、転換交付金によって経営安定基金を作り、赤字補てんをしてきたが、基金が枯渇化したために廃止の問題が浮上した。沿線自治体は鉄道を残そうとしていたが道が財政的支援に否定的であったため、2006年に廃止となった<sup>7</sup>。公共交通の維持のためには都道府県自治体の交通政策や都市計画、これを実行すべく市町村自治体の連携

が必要となるが、この事例にみられるように地域的公共性の中でも、都道府県自治体と市町村自治体との競合・対立があることを提示している。

## 2.2. 公共性を効率で評価することの問題

鉄道は、地域の人々によって日常生活のなかで利用されているため、その公共性においては地域的公共性の性格が強く帯びる。行政の中でも、市町村自治体は地域的公共性を維持・創造する担い手として位置づけられるが、財源等の問題もあり、場合によって資源の選択と集中が必要とされる。鉄道には維持するのに莫大な経費がかかるため、国や都道府県から補助金が出され、赤字を抱える沿線自治体はしばしば鉄道に赤字補てんを行っている。

税金を投入する限りは効率を重んじることになると思われるが、一般的に効率に対する評価は社会的費用便益分析になる。この評価方法について、奥野は、「地方で計画される事業については、需要が大都市圏と比べ少ないため不利な評価結果がでる。これは事業の社会的有用性が低いというより評価手法の問題である。例えば、山間地域でトンネルを整備することにより、それまで下宿していた高校生が自宅から通えるようになったとしよう。このような公平性にかかわる社会的便益は今のマニュアルでは評価されない。トンネルによって従来の山越えの道よりも車での通過時間が短くなること、一時間あたり例えば一人500円として評価されるだろう」と批判している（奥野、2006：74）。費用対効果の判断は民間であれば常にすることである。行政は市場機構では不十分であったり、達成できなかつたりすることを行う役割を担う。民間と同じ手法で費用対効果の判断をすることはわかりやすいが、利用価値の判断を利用人数の多さとすることは、効率性が低い地域を切り捨てることになる。教育を受ける権利の視点でみればバス転換になったことで今まで通えた高校に通えなくなるなど不公平になったり、今まで通っていた病院に通いにくくなるなど医療にアクセスできる権利が容易に行使できなかつたり不平等さが生じることになる。不公平や不平等がいやであれば、住民自身が自動車を利用したり、公共交通を利用しやすい場所に住民が引っ越したりすればよいということになろう。

## 2.3. 公共交通政策にみる公共性の国から地域への移行

鉄道事業法改正では、鉄道撤退において沿線自治体の同意を必要としなくなった。鉄道は公益事業であるが、この法律改正が意味するものは、公益事業の性格を薄め、「企業なのだから経営上の問題で、撤退か存続かを判断してよい」という企業の「私的」な性格を強めたことである。

実際に撤退ということになれば、沿線自治体にとって地域住民の足をどのように確保すべきなのか、そのあり方等が大きな問題となる。鉄道を利用していた交通弱者にとって、撤退後の交通をどのように確保するのかという大きな問題はそのまま、沿線自治体に降りかかってくる。

行政は一般的に、住民に対して市場機構に任せては提供されなかったり、足りなかったりする財やサービスを提供し、所得と富の再分配を行う。市場機構が弱いもの、人命にかかわるものなど市場機構に任せては不安なもの・達成できないものとして、自然保護や社会福祉、公共交通や上下水道、ガス、電気といった社会的インフラの整備といった、いわゆる「公益事業」を行い、制御する主体であると考えられる。

公共交通の中でも鉄道は、現在はJRと民鉄があるが、JRはかつて国鉄として国が直接関与をしていたことから、より強く国家的公共性の様相を呈していた。

しかし、1980年の国鉄民営化により国は、鉄道における直接的な国家的公共性を放棄した。

これについて、香川は、「公共性」の原点を「ドイツ公法学に影響を受けた明治以来の高権（die hoheitsrecht）思想にあり、高権とは国防等に代表される国家にのみ付与される崇高な権利・義務の存在を意味する」とし、交通の分野でも敗戦までは「通路高権」として位置づけられ、戦後の「公共性」の基本的概念も同思想に支えられてきた、という。香川は、国鉄の民営化が意味するものは、「非効率」な赤字ローカル線の切り捨てを目的とする特定地方交通線対策であり、国が公共性と公益性を放棄することである、と言っている。国鉄民営化は、国民に等しく輸送サービスを提供する公共性を放棄し、利潤の確保を前提に、その範囲内で対国民サービスを行う公益性の提供努力に限定する経営形態の変更を目指したというのである（香川、2002：9）。

当時の運輸省の交通政策の方針では、効率的な交通体系形成をし、自家用車を活用することを掲げている。1981年に運輸政策審議会が出した『長期展望に基づく総合的な交通政策の基本方向』（運政審第1号、昭和56年7月6日）では、効率的な交通体系の形成を図り、今後は「自家用乗用車中心の交通体系を目指す」として5万人以下の地方中小都市や過疎地域では鉄道はもちろん、場合によっては一般乗り合いバスも不必要とみなした（香川、2002：15）。国の出した方針によって、自動車交通への偏重が進むことになる。公共交通については、鉄道にもあった国家的公共性はこのようにしてなくなり、自動車交通に重きが置かれるようになり、都道府県自治体は一層道路整備に力を注ぐようになった。これを補完すべく、1998年6月の運輸省答申「需給規制廃止後の交通運輸政策の基本的方向について」では、不採算路線をバス化するという方針を出し、2000年に鉄道事業法が改正され、鉄道の廃止問題がより一層浮上したのである。

国鉄民営化に際し、第3セクターで鉄道を運営するにせよ、バス転換するにせよ、沿線自治体が地域の公共交通を維持することになり、広域的な公共交通政策は都道府県自治体が行うことになった。国鉄が担っていた公共性は、国家的公共性から、都道府県自治体と市町村自治体が担う地域的公共性へと移行した。国が「無理」と判断したものを引き受けざるを得ない状況の中で公共性の維持を引き受けさせられたのである。つまりは、国は国鉄再建を掲げて逃げたが、市町村自治体や都道府県自治体は、住民の交通権を守る責務から逃れることはできないのである。

都道府県自治体と市町村自治体は、このようにして公共交通を制御する主体の役割を強化させられたが、どちらかと言えば、この強化のされ方は国が放棄したものを拾わされたというような消極的なものであった。しかし、2007年に市町村自治体の公共交通制御の役割は積極的に強化されることになる。2007年10月に施行された、地方公共交通の活性化及び再生に関する法律では、市町村は協議会を立ち上げ、協議会には市町村、公共交通事業者、地元企業、住民、NPO等住民団体、学校・病院、商店街の人々等が参加して、地域公共交通総合連携計画を策定することができるようになり、2000万円を上限に、地域公共交通総合連携計画の策定費を定額補助することが決まったのである。

また、2008年10月の改正によって、鉄道事業再構築事業に支援がされることになった。国土交通大臣による計画の認定を受けることで地域公共交通特定事業を行うことができ、法律上の特例措置を受けられ、事業構造の変更ができることになった。これによって、上下分離式や事業譲渡、公有民営、重要な財産の譲渡ができることになった。こうした支援は福井鉄道や若桜鉄道で実施されている。財政の面では、例えば、福井鉄道の鉄道事業再構築事業においては、安全対策強化として、①設備投資費用では10年間に国が10億円、県が21億円、②維持・修繕の充実に福井市・鯖江市・越前市の3市で土地を所有し、福井鉄道に無償譲渡し、10年間で12億円を負担することが決まった<sup>8)</sup>。これより、財政面の支援としては国も公共性に関与し、これを上回る金額で都道府県自治体に関与していることがわかる。今までも国は公共性を放棄したとはいっても、公益事業を維持していく役割はあるため補助金は出していたが、この法律によって、国が地方鉄道をより積極的に支援することを明確にしたのである。

国は、鉄道事業法改正では企業の「私」の部分を強めたが、地方公共交通の活性化及び再生に関する法律によって、市町村においては積極的な関与ができることで「公」の役割を強化し、都道府県や国においては財政的な支援の面で「公」の役割を強化したことになる。

市町村や地域住民は、協議会に参加し、公共交通を地域の足として利用する意思を表明することができるようになった。マイレール意識やマイバス意識を持って公共交通を利用することが、公共交通を支えることになる。協議会の構成メンバーより、公共交通における地域公共性の担い手として、市町村や公共交通の事業者だけでなく、住民や商店街、NPOが含まれ、身近な公共性を自分たちで守ることができるようになったのである。見方を変えれば、今までは行政にしても民間企業にしても、誰かがなんとかしてくれていた公共交通に、残したいのであれば住民や商店街、NPOは積極的な関与を求められることになったのである<sup>9)</sup>。

### 3. 三木鉄道廃止の事例

#### 3.1. 三木市と三木鉄道の概要

三木市は、人口 81796 人（2010 年 3 月 31 日現在）、面積 176.58 平方キロメートルの南北に広がる市で、南は神戸市西区、神戸市北区、西に加古川市、北は三田市、加東市に接している。2005 年 10 月に吉川町と合併をしている。市の中心は三木鉄道三木駅中心である旧三木市街地になり、ニュータウンとしては緑が丘、自由が丘、志染町青山がある。公共交通としては、廃線となった三木鉄道のほか、新開地まで走る神戸電鉄粟生線があり、高速道路では南部を山陽自動車道が、北部の旧吉川町を中国自動車道が走っている。このほか、バスで神戸や明石、三田にも直接出ることができる。バスは 1 日に 40 本以上もあるため、住民の足となっている。もともと金物を名産品としており、現在は酒米の山田錦の主生産地でもある。ゴルフ場も多く、馬術競技を行うことができ馬と触れ合える施設である「ホースランド」も市が持っている。三木市の中心部では、鉄道廃止と大型商業施設の撤退（2006 年 3 月）が続いたため、早急な活性化を必要としている<sup>10</sup>。また、現在は神戸電鉄粟生線でもピーク時から利用者は半減しており、対策協議会が作られ、市としての対応が必要とされている。

三木鉄道は、JR 加古川線の厄神駅から三木駅の 6.6 キロメートルを結んでいた。1916 年に播州鉄道が厄神駅から別所駅までを開業し、1917 年に別所駅から三木駅までを開通させた。1943 年に国策の一環として日本国有鉄道に買収され、国鉄となった。もともと金物やセメント、化学肥料、米等の貨物輸送を行っていた鉄道で、乗降客数のピークを 1966 年に迎えたがその後減少し、赤字となっていった。1980 年に第 1 次特定地方交通線に認定されたが、多くの市民が通勤や通学、買い物などに利用をしていたため、1985 年 4 月に第三セクター鉄道の三木鉄道株式会社として再出発をした。開業後には新駅を設置し乗客数増加の努力をしたが、1996 年には経営対策基金が枯渇し、三木市が補助金の交付を行う経営支援を行ってきた。阪神・淡路大震災による鉄道網麻痺状態時には利用者は増えたものの、減少の一途を辿り、2006 年に三木鉄道存廃についての市民・利用者アンケートを実施し、三木鉄道対策協議会、個別外部監査、タウンミーティング等を実施し意見を集約し、三木鉄道の支援を断念した。これをうけ、三木鉄道取締役会・株主総会において、補助金・貸付金の交付を受けられない以上、経営継続は困難とし 2007 年 5 月に鉄道事業の廃止が決議され、2008 年 4 月 1 日廃止となった<sup>11</sup>。

三木市と加古川市で高校の学区が分かれるため、三木鉄道は学生の利用が少なかった。また、三木鉄道三木駅と神戸電鉄三木駅とは 800 メートル程離れているため乗り継ぎが難しく、加古川方面に行くのなら三木鉄道、神戸三ノ宮に行くのなら神戸電鉄となってしまうのである。さらに、現在は神戸に行くにはバスが便利になってしまっているため、神戸電鉄粟生線の存続が危ぶまれている。

2010 年 6 月 6 日、旧三木鉄道三木駅を改装した三木鉄道記念公園がオープンした。総

事業費は約4億4千万円で、駅舎は三木鉄道ふれあい館となり、駅長室に地域交流室、待合室はホールとなった。車庫は「MIKI 夢ステーション」と命名し、市商店街連合会が総菜を販売し、金土日には郷土料理研究グループ「えぷろん三木」がお食事処を営業することになった<sup>12</sup>。

### 3.2. 廃止についての住民の反応

三木鉄道は資本金2億5千万円、52%の株を三木市が持ち、加古川など他の株主に依存せず赤字の補てんを行っていた。金額は年間6000万円前後で、2分の1を補助金とし、残りの2分の1を貸付金としていた。ランニングコストは9000万円で、収入は3000万円程度であった。経費の多くは人件費であった。鉄道は深夜・早朝の運行のために夜勤を数名確保しなくてはならず、保線にも人が必要であったためである。累積赤字は資本金を超える額であった。2006年に現在の市長が当選するが、2002年くらいの前市長の時代から監査時に、いつまで赤字補てんを続けるのか、という話がでていた。選挙時に、支出を抑えることを掲げ、三木鉄道を廃止しバス転換する方針を持っていた現市長が支持された。

市が大きく関与している鉄道がなくなることが表面化しても、外部から反対という意見はあっても、住民からは反対の声があがらなかった。

この問題に当初から携わっていた行政職員は、「(反対運動は)ほとんどなかった。(廃止反対の)のぼりが立つとか、電話が殺到するとかまったくなく、むしろ、ある程度(反対)運動があつて、市が考え方を変えざるを得なくなり、存続期間を置いて、あらゆる集客手段を用いてだめならだめと、精一杯できなかったことが心残りである」という。「ある時、住民の方に、なぜ反対運動がおきなかったのでしょうか、と聞いたら、廃止はしてほしいなかったけれど自分たちで乗ってこなかったから(反対運動をするには)後ろめたさがある、と言っていた」という<sup>13</sup>。

### 3.3. 代替バスの状況とバスへの国の補助

代替バスは、神姫バスが運行を行い、JR加古川線厄神駅から三木鉄道三木駅を經由し、神戸電鉄恵比寿駅まで走ることになり、走行距離は10キロメートルとなった。運賃は厄神から三木駅まで250円で、三木鉄道の運賃と同じ額となっている。鉄道であったときは、厄神駅での乗り換えが楽であったが、バスは駅から少し離れた場所から出発するため、足腰が弱い利用者にとっては利便性が下がった。

代替バスについて「足腰が悪い人が電車に乗るときには、駅員さんが乗りますか、と声をかけてくれて出発を待ってくれることがあったけれど、バスには、なんていうか人情がない」と地元の方が言っていた<sup>14</sup>。

通常ならバスに変わると料金は上がるが、料金と本数を鉄道と同じままにした。三木市の代替バスへの補助はバスに転換されたばかりの2008年では2千400万円、2009年度

では2千600万円であった。三木鉄道には年間6千万円程度を出していたので半額以下になり、鉄道の維持管理を直営でしていた頃だと、人材確保から保線まで全部自前であったところが、バス会社がバス本体を所有し道路についても整備の必要がないので将来的なコストを考えると、財政負担額は軽くなったと考えられている<sup>15</sup>。

三木鉄道廃止の問題が浮上したとき、行政では、北条鉄道と比較を行った。ランニングコストはほぼ同じであるが、北条鉄道の方は高校生の利用が多く距離が長いだけに人の利用が見込めたが三木鉄道では見込めなかった。三木市では当初、上下分離式で残すことも考えたが、赤字分がどうにもならず、県に赤字分を半分持つてもらうことを提案したが拒否され、鉄道が走っている距離に応じて、加古川に5分の1、三木で5分の4を持つということも提案した。しかし、これも無理であった<sup>16</sup>。

複数の市町村にまたがり、10キロメートルを超える生活路線を走るバスについて、国は2001年度から補助金を支給する制度を設けており、三木鉄道廃止後の代替バスはこの制度にて、路線を延長して補助金を受けることになった。三木鉄道時代は、加古川市は負担を全くしていなかったが、バス転換により、年間1千万円程度の負担が生じている。

### 3.4. 三木市中心部の活性化の必要性

三木鉄道記念公園には、街の人が集えるような交流施設や買い物ができる、開催曜日は限られているが、ちょっとした飲食ができるといった機能がある。三木鉄道記念公園は地域住民らでつくる「三木鉄道三木駅周辺を元気にする会」が2009年4月から市と活用方法などの検討を重ねて作り上げたものである。「三木鉄道三木駅周辺を元気にする会」は①広報部会、②交流部会、③商業部会、④公園部会の4つの部会から構成され、その活動は行政と市民の協同という意味で「新たな一歩」と考えられている<sup>17</sup>。

三木市の中心部である三木駅周辺は、ニュータウンは開発をされていろいろと社会的なインフラを整備されたものの、取り残されてきた。昭和30年代くらいの三木市中心部の様子は、「みんな鍛冶職人だったので、体が資本がとって良いものを食べて宵越しの金は持たないという感じ」の人たちが住み、街がにぎわっていたという。やがて、「テレビができて映画館がなくなり、クーラーができて夕涼みがなくなり、人通りがなくなり寂しくなった」「昔はみんな縁台を出して、夕方将棋をさして夕涼みをしていた」という。その頃を知っている住民は、口ぐちに「昔はこの辺は本当に賑やかであった」というのである<sup>18</sup>。

三木鉄道撤退後、時期を同じくして大型商業施設もなくなり、買い物に不自由するようになった。中心部の住民には高齢者が多く、足腰が弱ってきているため、近くで買い物をしたいと思ってもそれができないと家に閉じこもりがちになってしまうのではないかと心配が行政にはあった。駅は、その地域の玄関口であり、人々が集い交流できる場でもある。

「脚は痛いけれど、あそこに行けば楽しい、買い物もできるとなれば、(家に閉じこもり



きりにならずに)できるだけ外にでももらえる。(活性化を急ぐのは)ある意味、福祉的な意味合いがある」、「時間がかかればかかるほど、人は離れていく」ため、三木駅周辺にあった求心力を維持するためにも活性化を急ぐ必要があった<sup>19</sup>。

地域の住民の買い物をしたいという欲求があることは、三木鉄道廃止前のイベントにて、朝市で地元の物品を販売したところ、イベントに来ていた外部の人たちだけでなく、多くの住民が買いに来ていたことでよく理解ができたという<sup>20</sup>。個人にとって高齢になることは、動ける範囲を狭めるため生活圏が縮小する。いわば、三木鉄道記念公園を作ることは、高齢者にとってのハレの日、ハレの場の形成であって、福祉的な機能に地域公共性を転換させたと言ってもよいだろう。

#### 4. ひたちなか海浜鉄道の事例

三木鉄道と同じ頃に、鉄道を残す選択をしたものにひたちなか海浜鉄道がある。ひたちなか海浜鉄道は、勝田駅から那珂湊駅を通過して阿字ヶ浦まで14.3キロメートルを走っている。ひたちなか市を走る鉄道であるが、1994年11月に勝田市と那珂湊市が合併をしたため1市のみで走る鉄道となった。かつては鯛など脂の多い魚を貨車で運んでもいた。その頃は魚の脂で車輪がすべって進めないこともあった。茨城交通湊線として開通し2008年4月に、第三セクターの鉄道として生まれ変わった。茨城県では2005年4月に日立電鉄線、2007年4月に鹿島鉄道と2路線が続いて廃止となった。2005年にひたちなか市企画調整課に茨城交通湊線の廃止の打診があり、市は1年間の継続協議を提案し、2007年3月にさらに半年間の継続協議を要望した。茨城交通はその結果、廃止届を出さないと表明し、2007年9月28日に第3セクターでの存続が合意された。廃止の話が出たときには、茨城県知事は「(日立電鉄、鹿島鉄道に続く)3連敗は避けたい」と態度であり、市長も「鉄道を廃止するような街ではない」と発言するほど、市にも存続の意向が強かった<sup>20</sup>。ひたちなか海浜鉄道では、社長を公募し、第3セクター鉄道万葉線での実績を買われ、吉田千秋氏が就任した。吉田氏が就任後、鉄道を利用したイベントが次々に開催され、ひたちなか海浜鉄道を広く周知してもらうためにウェブを使って情報発信をするなど、様々な取り組みがなされている。また、貴志川線の猫のたま駅長が地元活性化に一役買っているが、那珂湊駅にも2009年7月からは黒ネコのおさむが住み、現在はもう1匹のこさむとともに人気を集めている。

ひたちなか海浜鉄道では、地元の高校生が利用をしていること、光ファイバーが鉄道の下を通っているためこの事業によって運賃以外の収益が年間4000万円あること、インフラの更新費用が少なく済むこと、地元自治体が「おらが鉄道応援団」を組織し、地元自治会で利用促進をするほか、那珂湊駅で観光客を案内するなどボランティアとしても関わっていることなど、鉄道が存続できる条件が整っていた<sup>21</sup>。

那珂湊はかつて自治会組織率No.1を誇っており、北前船の寄港地であり、「鉄道がなく

なるような地域ではない」という地域のプライドがあったことも、ひたちなか市市長の発言や地域住民が主体的に動いた背景にある<sup>22</sup>。

## 5. 公共性の視点からの分析

### 5.1. 高速道路との関係

三木鉄道とひたちなか海浜鉄道では、高速道路の立地上の違いが大きいことが考えられる。三木市は南部を山陽自動車道が走り、北部を中国自動車道が走り、山陽自動車道のジャンクションが1つ、中国自動車道のジャンクションが1つと、2つの高速道路にとって交通の要所となっている。高速の出入り口であるインターチェンジも山陽自動車道で三木東、三木小野の2つ、中国自動車道で吉川の1つ、計3つがある。高速道路に乗れば、神戸、大阪、明石、三田に出ることが容易である。

1980年代前半までは、東名高速など物流の動脈的な道路を確保するための幹線が中心であった。80年代後半になると山陽自動車道や中国自動車道などの整備が進んだ。三木では、1996年11月14日に三木小野インターチェンジと神戸ジャンクション間が、1997年12月10日には三木小野インターチェンジと山陽姫路東インターチェンジ間が、1998年4月5日には三木ジャンクションと神戸西インターチェンジ間が相次いで開通している。1947年6月4日に旧吉川町を通る西宮北インターチェンジと吉川ジャンクション間が暫定で開通し、吉川ジャンクションと福崎インターチェンジ間が開通をしている。

一方、ひたちなかでは1984年に水戸インターチェンジと那珂インターチェンジ間が開通し、1999年7月22日に、一般有料道路として東水戸道路の水戸大洗インターチェンジとひたちなかインターチェンジ間が開通している<sup>23</sup>。

三木では高速道路によって神戸や大阪まで、物を運ぶことが可能となった。ひたちなかでは、物流の目的地は東京であるが、中継をする都市は水戸であるため、物の流れの大きな変化が高速道路によってもたらされてはいない。

高速道路は国家的公共性を持って作られる。単に利便性の面で自動車が優先されただけというのではなく、背後には自動車の利便性を高めるために高速道路をつくる国の政策がある。三木では、鉄道はすでに国鉄から第3セクター鉄道になることで国家的公共性から切り離され、地域的公共性を持ったものとなっていた。高速道路と鉄道の関係でみれば、国家的公共性が物流の強みや都市への利便性を持って、自動車交通を普及させていったのである。一方、ひたちなかの方は、高速道路にとって要所とはならなかった。

### 5.2. 人々が集まる「場」としての駅であったか

三木市の中でも、合併後の吉川の住民にとっては、買い物は旧三木市街ではなく三田や神戸、大阪であり、ニュータウンの住民たちもバスを利用して神戸に出る。旧三木市街は、広く人々が集まる「場」ではなかった。三木の昭和30年代の話に触れているが、自動車

普及率が高まる以前は人々の行動範囲が狭かったため、旧三木市街地はにぎわっていた。家の中が快適になり、自動車が普及し行動範囲が広がった。やがては、地域が高齢化し、旧市街地は寂しくなってしまった。

高速道路の整備が進むと物の流れは大阪、神戸といった都会に流れていくようになる。物の流れは人の流れも変えていく。角は、「日本国内において、中心／周辺は、首都圏・阪神圏・中京圏の三大都市圏を中心とし、そこからの距離にほぼ比例して次第に周辺地域が広がるという構図をとっている」とし、「中心／周辺は、政治・経済・社会のいずれかにおいても、中心部の相対的優位性、そして周辺部の相対的劣位が存在するものとされる」という（角、2001：43-46）。高速道路の利便性が高まり、物の流れがスムーズになり、神戸や大阪の中心的優位性が増したのである。

三木鉄道は加古川と接続していた。自動車を利用しない人で、加古川から姫路に行く人にとっては利便性があったが、加古川から神戸に出る人であれば、直接バスや神戸電鉄粟生線を利用することになる。日常的な利用では買い物があるが、加古川と神戸や大阪を比較すれば、商品が揃う、街を歩いていて楽しい、気が晴れるなど買い物をする目的以上の満足がある都市に軍配が上がる。三木の職員の方は、住民から「加古川に行って何かがあるの」と言われたという<sup>24</sup>。住民が神戸の方を向いているというのである。実際、加古川では、数年前にそごうが撤退し、小売業事業所数も2090（2004年）から1878（2007）に減っている。接続する駅が都会としての魅力に劣る場合には、その玄関口となる三木駅にも影響がでることになる。

一方、ひたちなか海浜鉄道では、勝田駅での接続はスムーズであり、勝田を經由して水戸駅に出る人にとって利用しやすいものとなっている。勝田から水戸まではJRで1駅である。水戸から東京に出るには自動車にしても電車にしても高速バスにしても、それなりに時間はかかるため、買い物をする場所として東京と競合はしない。那珂湊駅は、人々が集まる「場」として、ひたちなか海浜鉄道の中心となる駅で、漁港が近くにあり、ほとんどの観光客が鮮魚市場を目指してやってくる場所でもある（堀畑、2009：49-50）。観光客を鉄道に呼ぶとしても、田園風景だけでなく、那珂湊まで行けば、鮮魚が買えること、食事ができることなど、人々が集まる「場」として機能している。阿字ヶ浦駅はひたち海浜公園への最寄り駅で、ネモフィリアの季節には多くの人々が観賞しにやってくる。駅周辺には何もなく、駅であるからということで人が集まる場所ではない。阿字ヶ浦まで電車が走っているのは、かつて海水浴客を運んでいたためであり、昭和30年代から昭和40年代当時は東京からも海水浴にやってくる人が多かった。那珂湊駅では、月に1回、地元の人たちが楽しめるようにドーナイトマーケットという縁日を開催したり、ボランティアの方が「3710屋（みなとや）」という店を立ち上げて観光客に休憩できるスペースを提供したり、地元の高齢者の方が趣味で作った商品を販売したりしている。また、「おらが鉄道応援団」のHPや会報紙を作成するのはシニアのボランティアであり、人材に恵まれている。

三木駅と那珂湊駅を比べると、中心となる駅が人々にとって、買い物ができる、何かし

らある、自分が必要とされ参加できるという、開かれた「場」を形成しているかいないかの違いが存在していた。三木駅は、三木鉄道記念公園となった。これによって、買い物ができる、地域の人たちが交流できるといった那珂湊駅にあるような、人々が集える、開かれた「場」が提供されるようになった。鉄道としての地域的公共性は失ったが、住民にとって集える「場」を提供するという意味での地域的公共性にシフトさせたのである。

## 6. 終わりに

公共交通の存廃問題は、地域住民にとって大きな問題になることも、問題にならないこともあるが、市町村自治体にとっては大きな問題になることは確かである。地域住民の公共の足を守るのは市町村自治体の責務となっており、連携する都道府県自治体は公共交通体系をどのように形成するのかという点で責任が生じてくる。財源が限られるため、行政サービスの評価を効率で行う以上は、切られるサービスもでてきてしまう。

三木鉄道のように、利用者が少ないこと、累積赤字が莫大な金額となってしまったこと、他にも競合する公共交通があることなど、存続できる条件はあまりにも乏しく、切られてしまうこともある。三木鉄道の事例でとりわけ顕著なのは、国が進めた高速道路の建設であろう。利便性の面で鉄道は自動車と競合するが、高速道路の利便性が高い地域では、競合することもできない。中心部への物流確保により、国家的公共性が経済活動においては優位となった。地域的公共性の中でも、都道府県自治体の持つ地域的公共性と市町村自治体が持つ地域的公共性があるが、三木鉄道においては、兵庫県は地域的公共性を放棄している。

市町村自治体は、地域的公共性を住民のために担保しなくてはならず、一般的には代替バスを走らせることで済ませてしまうが、三木では予算をつけて駅跡に公共の場を作り上げた。

ひたちなか海浜鉄道における那珂湊駅に見られるように、中心となる駅には、人々が集い、買い物ができたり、食事ができたり、交流ができる「場」という機能がある。三木では、「三木鉄道三木駅周辺を元気にする会」が市と協議を重ねて駅の跡にこうした機能を再構築することになった。住民と市とが協同して、三木駅周辺の地域住民、とりわけ高齢者に対して、地域的公共性を高めることに力を注いだことになる。

鉄道については、廃止と存続とに結果が分かれたが、市町村自治体が地域的公共性を重視したことは、ひたちなか市でも三木市でも変わりはない。三木のように高速道路を使って政治・経済・社会のいずれかにおいて相対的優位性がある中心部への移動が形成されてしまうと、鉄道の維持が難しくなってしまう。ひたちなかは三木のような高速道路の要所になっていないということも利点になり、那珂湊が地域としてのプライドを持っていたことも、中心部への相対的優位性に対抗できる要素となり、地域住民に存続運動ができる力があつたことも大きかった。

三木のように、地域が高齢であったり、様々な理由で動けない状況にあったりする地域での、鉄道やバスの存続問題は結構存在する。現在は、地域住民の意思と参加を持って、公共交通を存続させるシステム作りが進んでいるが、今まで公共交通は、そこにあったことが当たり前であっただけに、主体的に維持するために取り組みということは、高齢化など条件によっては難しいものになる。図らずしも維持できなかつた場合には、駅が持っていた機能を維持することが高齢化等で生活圏が縮小化した際の地域的公共性の維持・強化につながると考えられる。公共交通の存廃問題は、市町村自治体にとっては自身の公共性とは何であるのかを、つきつけられる問題ともなっている。

[注]

- 1 2000年に改正された鉄道事業法は、小泉内閣が参入・撤退を容易にできるよう規制緩和を進めたもので、鉄道の撤退については沿線自治体の同意を必要としなくなり、バスの撤退については事業廃止の届出だけで撤退が可能となった。これは、1998年6月の「需給規制廃止後の交通運輸政策の基本的な方向について」（運輸省）を受けてのものである。
- 2 北海道ちほく高原鉄道、下北交通大畑線、神岡鉄道、三木鉄道、高千穂鉄道である。
- 3 例えば、高千穂鉄道や、島原鉄道島原外港一加津佐の区間廃止である。高千穂鉄道では、台風による被害によって、島原鉄道では普賢岳の噴火による被害からは立ち直ったが、利用者減が続き区間廃止となった。現在、JR名松線でも一部に区間廃止問題が持ち上がっている。
- 4 国鉄再建法で廃止対象となった路線には人口が少ない地域を走っていた路線が多かったり、地域にとって深刻な問題であっても全国的には報道されなかつたりと、少数の人々にとっての問題関心とされがちであった。
- 5 この論文は、H20～H22年度科学研究費補助金（挑戦的萌芽研究）課題名「公共交通機関撤退が及ぼす地域社会変容の社会学的研究」（課題番号20653031、研究代表者桜美林大学総合科学系准教授堀畑まなみ）による補助で行った研究による成果で書いたものである。
- 6 公共性の議論は、言葉の定義や担い手、公と私の関係、公共性と共同性との関係など、議論は多岐にわたる。詳細は田中（2010）を参照。
- 7 詳しくは、堀畑（2009a）を参照。
- 8 国土交通省「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律における再構築事業の位置づけ」より。
- 9 公共交通を残せるかどうかは、地域に主体的に動ける人たちがいるかどうかで決まる可能性がでてきてしまう。リーダー的存在の有無、行政が相談をできるプレーンの機能を備えたNPO・NGO的団体、地域住民の団結や協力など、地域に豊富な人材がいることに加え、能力が発揮できる雰囲気があるかどうかなど様々な条件が必要になる。第三者が公共交通問題を見たときには、残ったことが評価になるが、付与されている条件についてまで見られることはない。公共交通が廃止された地域では、住民が動かなかつたことや動けなかつたことが批判されることもあるが、様々な条件があることを忘れてはならないだろう。
- 10 2009年12月7日 三木市役所交通政策課ヒアリングより。
- 11 三木鉄道跡地等利用検討協議会『三木鉄道跡地等利用基本計画』2008年10月より。
- 12 2010年6月8日付神戸新聞より。
- 13 2009年12月7日 三木市役所交通政策課ヒアリングより。
- 14 2009年12月8日 三木市中心部飲食店ヒアリングより。
- 15 2009年12月7日 三木市役所交通政策課ヒアリングより。
- 16 2009年12月7日 三木市役所交通政策課ヒアリングより。

- 17 2009年12月7日 三木市役所交通政策課ヒアリングより。
- 18 2009年12月8日 三木市中心部飲食店ヒアリングより。
- 19 2009年12月7日 三木市役所交通政策課ヒアリングより。大型商業施設跡地付近で地元商店街連合会が総菜や日用品などの販売をして、地域で買い物ができるようにしている。
- 20 詳細は堀畑（2009b）参照。
- 21 光ファイバー事業収益については2008年12月12日ひたちなか市企画調整課課長ヒアリングより。インフラ更新費用が少ないことについては、2010年6月12日開催、「鉄道フォーラム」より。「おらが鉄道応援団」については2008年12月13日にひたちなか市観光ボランティア会長ヒアリングより。
- 22 詳細は、堀畑（2009c）参照。
- 23 高速道路資料室 HP <http://www.ne.jp/asahi/expressway/dataroom/index.htm> 2010年9月29日閲覧。
- 24 2009年12月7日 三木市役所交通政策課ヒアリングより。

## 参考文献

- 奥野信弘 2006 『公共の役割は何か』 岩波書店
- 田中重好 2010 『地域から生まれる公共性 公共性と共同性の交点』 ミネルヴァ書房
- 香川正俊 2002 『第3セクター鉄道』 成山堂書店
- 角一典 2001 「日本国内の中心／周辺と地方自治体の機能」『政府の失敗の社会学 整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』 船橋晴俊・角一典・湯浅陽一・水澤弘光 ハーベスト社
- 堀畑まなみ 2009a 「地方鉄道廃止が及ぼす地域社会への影響」『桜美林論集』2009年
- 堀畑まなみ 2009b 「地方鉄道存続問題の新展開ーリスク回避と地域のプライドー」『エコフォーラム』Vol.26 No.4
- 堀畑まなみ 2009c 「さんぽみち 地方鉄道が支える地域、地域が支える地方鉄道」『環境と公害』39巻1号

## 要約

公共交通は長い間存続の危機にさらされているが、2000年以降は規制緩和によって参入・撤退が容易になったことから廃止問題が相次いで発生している。廃止となっても地域に代替バスを走らせるなど市町村自治体はその責任から逃れることができない。廃止に追い込まれるのは、自動車の利便性が高まったことが一因であるが、高速道路を建設して利便性を高めている国の政策が背景にある。国は国家的公共性を持ち、市町村自治体や都道府県自治体は地域的公共性を持つ。かつて国は国鉄からJRにすることで鉄道における国家的公共性を放棄したが、道路については維持している。鉄道の公共性については、国鉄がJRになるときに手放した鉄道を第3セクターで運営し、住民の足を守る市町村自治体や都道府県自治体に移った。国家的公共性から地域的公共性にシフトされたのである。しかし、維持をしていく過程では赤字が累積し、廃止となったときには、代替バスは市町村自治体の責務となるため、市町村自治体と都道府県自治体の地域的公共性は対立・競合す

ることがある。三木鉄道が走っていた三木市は高速道路が充実し神戸へ物や人の流れができてしまい、地域住民は自家用車に大きく依存しているため、存続問題はおきなかった。同じ頃に廃止問題が発生したひたちなか海浜鉄道では、鉄道存続のための条件が整っていたこと、那珂湊駅を中心に人が集まれる「場」があること、地域のプライドがあることで鉄道が存続をした。三木では三木鉄道三木駅跡地に駅が本来持つ機能である人が集える「場」の再構築がなされた。旧三木市街では高齢化が目立ち、大型商業施設撤退後の活性化が急がれた。市町村自治体は代替バスを走らせるだけで地域的公共性を担保することが多いが、三木では地域住民にとっての公共の場の提供もその責務として行った。公共交通の存廃問題は、関与する市町村自治体にとっては自身の公共性とは何であるのかをつきつけられる問題となっている。