



九州新幹線建設における並行在来線問題の政治過程- 八代-川内間の経営分離をめぐって-

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2008-05-21 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 角, 一典 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.32150/00005497

九州新幹線建設における並行在来線問題の政治過程

— 八代－川内間の経営分離をめぐって —

角 一 典

北海道教育大学教育学部旭川校社会学研究室

The Political Process of the Old Railway Abolition for Kyusyu-Shinkansen construction

KADO Kazunori

Department of Sociology, Asahikawa Campus, Hokkaido University of Education

概 要

本稿は、九州新幹線建設にともなって経営分離される並行在来線八代－川内間の取り扱いをめぐる政治過程を概観し、その特徴を、巨大公共事業にともなう決定連鎖としての地方の政治過程という視点からまとめるとともに、九州新幹線固有の特殊条件から生じている諸特徴についてまとめたものである。前者に関わる特徴としては、中央と地方との間に存在するアリーナの「断片化」「階層性」「不遡及性」といった特徴のほかに、「意思決定の自己完結性」「問題の先送りによるアリーナコントロール」「情報選択の恣意性」「先例の履歴効果」などの特徴がみられた。また、後者については、分離区間におけるバスとの競合や経営主体となるJR九州に関わる事情、新幹線の開業による「最大の受益者」である鹿児島市が非分離区間に位置し、第三セクターへ不参加となったことなどが一連の政治過程に大きく影響していることが明らかとなった。

はじめに

現在、日本の各地で整備新幹線の建設が進められているが、原則として、並行在来線のJRからの経営分離が条件とされている¹。1997年に開業した北陸新幹線高崎－長野間では、横川－軽井沢間が廃止、バス転換され、軽井沢－篠ノ井間が、長野県を中心とする第三セクター会社であるしなの鉄道へ経営が移管された。整備新幹線建設による経営分離・第三セクター化の第一号となったしなの鉄道の経営は、長野県内だけでなく、整備新

幹線の建設に関係する人々の注目を集めたが、苦しい経営状態が続き、ついに2000年度決算において債務超過に陥った。

その後、2002年12月1日に東北新幹線が開業し、盛岡以北の並行在来線が経営分離された。そして、2004年3月13日、九州新幹線の八代以南が部分開業され、それにともなって八代－川内間が並行在来線として経営分離された。これらの路線では、県境部分を含んでいる他、貨物の取り扱いなど新たな問題が浮上している。また、輸送密度の点でしなの鉄道にはるかに劣っているために、経営に

関して非常に厳しい環境におかれている。本稿では、九州新幹線の経営分離にともなう並行在来線問題の政治過程を追うことにより、巨大公共事業に付随する決定連鎖、主に地方における政治過程の特徴を析出するとともに、今後の整備新幹線建設にともなう並行在来線の経営分離をめぐってどのような問題点が表面化する可能性があるのかを予測する手がかりを提供することを目的とする。

本稿では、九州新幹線における並行在来線問題を、1990年末の整備新幹線3線5区間スキームの見直しを頂点とした時期と(第1章)、1999年に、与党協議会によって2003年度末開業の方針が示されて以降の時期(第2章)の二段階に大きく分けて記述し、一連の政治過程の特徴について言及するとともに、巨大公共事業に付随する決定連鎖としての地方における政治過程の特徴、九州新幹線に特有の特徴をまとめ(第3章)、そして、今後の整備新幹線建設にともなう並行在来線の経営分離に関する展望と課題について考察を加える(結語)。

1. 並行在来線経営分離問題の表面化と地元同意

1. 1 J R 九州と県との間での合意形成

1988年9月1日に3線5区間の優先着工が正式に決定し、九州新幹線は八代－西鹿児島間が第4位の優先順位を確保した。これを受けて、J R 九州は並行在来線の経営分離の方針を固め、分離区間として八代－川内間をあげた。九州新幹線八代－西鹿児島間の並行在来線の経営分離についてはさまざまな憶測がされたが、J R 九州が当初、並行在来線を維持することが可能との意見を述べていたといわれており、そのため関係者に、並行在来線問題に対する楽観的な意識を持たせてしまったという点を指摘しておかなければならない²。また、よもや幹線が経営分離されるはずがないという意識も、全国の整備新幹線沿線関係者の中にあったといわれており、明治以来の長い歴史を持つ鹿児島本線沿線もその事情は同じだったと考えられる。さらに、鹿児島県の沿線では西鹿児島ま

での並行在来線が分離されるという予測も流れており、西鹿児島－川内間の都市圏交通の需要が大きかったため、並行在来線の経営に関する楽観的な雰囲気があったという指摘もある。しかしながら、J R 九州は早い段階でそれらの楽観的な「思い込み」を打ち消す決断を示していたことになる。

後に、並行在来線の経営分離に対する地元同意は整備新幹線着工の前提条件として明確化されたが、この時点においては、整備新幹線に対する予算額もそれほど大きなものではなく、わずかに北陸新幹線高崎－軽井沢間に129億円が認められていたのみであった³。仮にそれが現実のものとなったとしても、関係者の間では経営分離は遠い先のこととして考えられていたため、しばらくは事態の進展はなかった。しかし、1990年9月中旬になると、概算要求を終えた運輸省から3線5区間の沿線知事に対して並行在来線問題の整理を早急に行い、年末の予算要求に間に合わせるため、12月までに結論を出すよう指示が出された。九州新幹線沿線では、1990年9月28日に、熊本県が沿線市町とJ R 九州とを交えてはじめての協議が行われ、以後、鹿児島・熊本両県で沿線市町との協議が繰り返された。10月に入ると、鹿児島・熊本両県とJ R 九州との3者協議が開始、15日に行われた第1回協議で、J R 九州が並行在来線の赤字問題を示唆、経営分離の必要性を訴えた。11月6日の、第2回の3者協議の場で、J R 九州は正式に八代－川内間を経営分離し、川内－西鹿児島間は経営を存続することを熊本・鹿児島の両県に提示、同時に第三セクター化された際の試算を示している。J R が行った試算によれば、八代－川内間の現状の収支は、収入3.6億円に対して、経費17.6億円、減価償却費8.3億円、年額22.3億円の赤字であり、J R 九州による存続は難しいが、第三セクター化することにより、人件費が、賃金単価が500万円から320万円、総数を150人から70人にすることで5.3億円、物件費が、レールバス化することにより架線の維持費などが不要となり6.4億円、減価償却費も7.5億円、計19.2億円の圧縮が可能となり、収入が現状のままであったとし

でも赤字を3.1億円まで抑えることができるとしている⁴。両県は第三セクター化を検討することを表明、会議終了後、両県が沿線自治体に対して並行在来線の第三セクター化について問題提起を行っている。11月20日には、第3回の3者協議において両県が正式に八代－川内間の経営分離受け入れを表明し、第三セクター化による鉄路存続の方向で沿線自治体を説得する考えを示した。そして、27日には、運輸省と九州新幹線沿線自治体との間で、並行在来線の経営分離について地元合意が整ったことを確認している。12月1日、土屋鹿児島県知事・細川熊本県知事・石井JR九州社長の三者は、八代－西鹿児島間の新幹線開業時に並行在来線の八代－川内間を経営分離し、代替交通として第三セクターによってレールバスを運行させることで合意した⁵。

このように、並行在来線問題について、短期間に、急激ともいえる動きがあった背景には、1990年末に控えていた整備新幹線のスキーム見直しがあった。1988年の段階で着工優先順位をつけたものの、先送りされた重要な問題も山積していた。並行在来線問題はそうした課題のひとつであり、いわば、本格着工に向けての「踏み絵」であったのである。12月24日に、整備新幹線に関する政府・与党申し合わせで、優先順位では第2位であった北陸新幹線金沢－高岡間が並行在来線経営分離に関する地元同意の取り付けに手間取ったために着工が見送られ⁶、並行在来線の経営分離に関して地元同意が得られたとされた九州新幹線は東北新幹線盛岡－八戸間とともに本格着工が決定した。

しかし、この段階では、運輸省と県との間での合意が成立したにとどまり、並行在来線の経営分離に関する県と基礎自治体との話し合いにおいては、新幹線による受益と負担との絡みで、基礎自治体水準における考え方の差異が明瞭に現れ、それが後の紛争の火種となっていくこととなる。そして、それはすでに、この段階における県と基礎自治体との間の交渉過程に表面化していたのである。次節においては、県と基礎自治体との間における交渉過程を概観する。

1. 2 県と市町との間での「合意」形成

熊本県側では、1990年11月21日に、熊本県議会交通通信対策特別委員会が並行在来線の経営分離・第三セクター方式による鉄路存続の方針を了承、22日には、細川知事が沿線自治体との意見交換会を開き、第三セクターの主体が県になるという考えを表明、27日には運輸省との間で地元同意が整ったことが確認されている。

しかしながら、新幹線駅設置などに絡んで、沿線自治体の並行在来線問題に対する考え方は、初発の時点で明確に分かれていた。1984年に、当時の国鉄によって行われた駅・ルート公表によって駅が設置されることになっていた八代市および水俣市は九州新幹線の早期着工に積極的な姿勢を示したし、津奈木町は新水俣駅が比較的近い場所に設置されることになっていたために⁷、新幹線建設に対して積極的であった。反面、田浦町は新幹線のルート上になく、新幹線による受益がないにもかかわらず並行在来線の負担を課されるということで、並行在来線の第三セクター化について消極的であったし、芦北町は、並行在来線の第三セクター化への負担に加えて、特急停車駅である佐敷駅があり、新幹線の開業は特急停車駅という「特権」を失うことを意味していた。したがって、両町は並行在来線問題に対して消極的な立場をとったが、「国土の均衡ある発展・県勢浮揚のため」という見地からある程度のマイナス効果は受け入れもやむなしということで、最終的には並行在来線の第三セクター化に同意している。

他方、鹿児島県も、運輸省の指示を受けて並行在来線の経営分離に関する沿線市町との話し合いを開始したが、熊本県と同様に、沿線自治体ごとに並行在来線問題に対する考え方は異なっていた。中でも、阿久根市は、在来線の阿久根駅が特急停車駅であり、新幹線が開通すると、ルートが山側にあるために新幹線が通過せず、特急停車駅という地位を喪失することとなる上に、並行在来線の地元負担が生じるため、全市をあげての強硬な反対運動を展開した。また、駅近くに県立女子高があるために比較的在来線に対する依存度が高

い野田町も、並行在来線問題に対しては慎重な立場をとっていた。

当時の土屋鹿児島県知事は、運輸省からの指示が出た9月の段階で、新幹線と並行在来線の両立は難しいとの見解を示していた。10月に行われた熊本県とJR九州との三者協議で、JR九州から正式に並行在来線の経営分離の方針が伝えられ、鹿児島県は、県を中心とした第三セクターによって鉄道を存続させる方針に基づいて沿線自治体との協議に取りかかった。10月30日に行われた地元国会議員との懇話会の席上、土屋知事が第三セクター化やむなしとの意向を表明、国会議員たちも知事の意向に賛意を示した。この段階では、JR九州から分離区間が正式に示されておらず、鹿児島県と沿線市町との話し合いは、川内から西鹿児島までの沿線2市4町も参加、5市6町との協議が進められた。

11月6日の三者協議において、JR九州は正式に分離区間を八代－川内間とすることを鹿児島・熊本両県に伝えたが、ここにおいて両県は第三セクター化によって鉄道を存続させる方針を正式に明らかにした⁸。これに対して、13日、阿久根市議会では並行在来線の経営分離に対する反対決議を全会一致で可決、阿久根商工会議所は、鹿児島県および鹿児島県議会に対して並行在来線の経営分離反対の陳情書を提出、全市的な反対運動が取り組まれるに至った。11月19日、鹿児島県は沿線市町との懇談会を開催し、並行在来線の経営分離に同意し、第三セクター化によって鉄道を存続させるという県の提案に対して、阿久根市を除く4市6町は同意の意向を示した。他方、阿久根市は並行在来線の経営分離反対の意見を改めて強調した。これに対して県は、阿久根市の置かれた立場に理解を示しつつも、新幹線建設のために並行在来線の経営分離はやむをえないという考えを変えず、不利益をこうむる阿久根市に対して見返りの振興策を講じることを約束、これを受けて新戸阿久根市長は並行在来線の経営分離・第三セクター化の方針に同意、27日に、鹿児島・熊本の両県は運輸省に対して地元同意が整ったことを報告し

た。土屋知事をはじめ、鹿児島県は阿久根市に対する地域振興策を見返り措置として行うことについて前向きに捉えており、74年間計画が進んでいなかった県道阿久根・東郷線建設に対して、鹿児島空港へのアクセス道路整備という位置づけで積極的に予算措置がなされるようになるなど、具体的な動きも見られるようになった。1991年10月4日、阿久根市を訪れた土屋知事に対して、新戸阿久根市長は、①県道阿久根・東郷線の建設促進、②南九州西回り自動車道の整備促進、③漁港整備計画事業推進、④高松防災ダムの多目的活用、⑤企業誘致、⑥県の水産技術センター設置の6項目を具体的な要求として提示、その後、要求の多くが実行されるに至っている⁹。他方、商工団体を中心とした阿久根市内における並行在来線の経営分離反対運動は、その後沈静化しながらも継続されていくこととなり、阿久根市をめぐる並行在来線問題はくすぶり続けることとなる。

2. 肥薩おれんじ鉄道設立までの過程

2.1 経営計画公表までの概要

1997年の開業に向けて北陸新幹線高崎－長野間へ建設費が集中的に投資されたため、それまで九州新幹線の建設はあまり進捗しなかった。その間、九州新幹線沿線での並行在来線問題も特段進展を見ていなかったが、北陸新幹線高崎－長野間が開業し、1998年から九州新幹線八代－西鹿児島間に対する予算額が大幅に増額されたため（表1参照）、九州新幹線の建設は急速に進捗した。1999年9月には、自民・自由整備新幹線建設協議会において、九州新幹線は2003年末という完成目標が設定された。これを受けて、鹿児島・熊本両県での、並行在来線の第三セクター化に向けた協議の必要性に関する認識も急速に深まり、県単位で、県と関係市町で構成される、並行在来線に関する検討を行う協議機関を設置、並行在来線の取り扱いについて議論するとともに、それぞれの県で各種の調査が行われていくこととなった。

2000年度は、並行在来線について検討を行う上

で必要なデータを収集するための基礎調査に時間が割かれたが、両県によって行われた調査、そしてそれに基づく試算の結果はきわめて厳しい数字となり、第三セクターによる鉄路存続のためには、両県による自助努力以外にもさまざまな方策を講じる必要があることが明らかとなった。熊本県による調査結果は、2001年3月にまとめられ、15日に、熊本県議会交通対策特別委員会においてはじめて公表された¹⁰。

熊本県による調査では、2000年6月に実施した八代－川内間の利用客実態調査を基に、県の人口動態（25年で1%減少など）を加味して並行在来線の将来需要を予測しており、第三セクターの運営主体を「鹿児島県との合同と単県」、運行方法を「電化とディーゼル」に分けて、4パターンを想定している¹¹。合同で運営する方が、初期投資や運営経費等すべての面で有利であるが、鹿児島県側の数値がいずれの場合にも高い傾向が顕著である。また、電化とディーゼルとの比較では、JR九州から中古車両を購入する場合、初期投資の面で優位があるものの、運営経費の面ではディー

ゼルが有利であるとの結果となっている。

運賃については、現行のJRと同額・現行の1.5倍・現行の1.75倍・九州内の第三セクター並み（現行の約2倍）の4通りで試算を行ったが、開業20年目までの熊本県分の収支見通しは、輸送量に変化がない場合、すべてのケースの各年度で赤字となっている。赤字幅が最大のパターンは「単県の第三セクター＋電化＋現行運賃」、最も赤字幅が小さいのは「合同の第三セクター＋ディーゼル＋現行運賃の約2倍」のパターンで、熊本県内に限れば、毎年度の赤字は数百万から数千万の範囲で収まるが、固定資産税の50%減免の特別措置が切れる10年目以降は赤字幅が膨らむとなっている（表2参照）。

すべての試算はJR保有資産の無償譲渡が前提で、初期投資および減価償却は含まれていないことから、県は、実際にはもっと厳しい経営となるとの見解を示しつつ、2001年度中に運営主体を固め、詳細な収支見通しを示したいとの意向を示した。4月には鹿児島県が行った調査結果が公表されたが、こちらも熊本県の調査結果と同様に非常

表1：整備新幹線予算の推移（単位：億円）

	北 陸 (高崎-長野)	東 北 (盛岡-八戸)	九 州 (八代-西鹿児島)	北 陸 (石動-金沢)	北 陸 (糸魚川-魚津)	北 陸 (長野-上越)	東 北 (八戸-新青森)	九 州 (船小屋-新八代)	総 額
1989年度	129								129
1990年度	190								190
1991年度	551	45	40						636
1992年度	886	80	72	50					1088
1993年度	1274	84	75	48	20				1501
1994年度	1501	88	79	50	21				1739
1995年度	2000	102	92	58	24				2276
1996年度	1344	243	218	138	58				2001
1997年度	317	551	495	211	131	10	10	10	1735
1998年度	40	666	604	215	162	20	20	20	1747
1999年度	12	949	951	198	219	141	122	122	2714
2000年度		964	966	150	175	145	135	135	2670
2001年度		510	853	50	340		200	340	2293
2002年度		206	992	50	400		260	400	2308
2003年度		55	665	50	530		385	550	2235
2004年度		15	40	50	726		484	800	2115
2005年度			10	70	736		499	830	2145

注1) 2000年度末の新規着工区間決定にともない、北陸新幹線の長野-上越間と糸魚川-魚津間は長野-富山間、九州新幹線の船小屋-新八代間は博多-新八代間に変更。

注2) 2000年度予算において、北陸新幹線の未消化分70億円を、盛岡-新青森間に40億円、博多-西鹿児島間に30億円振り替えている。

注3) 各年度の金額には、補正予算が組まれた年度（1992・1998・1999・2000の各年度、2002年度は翌年度に繰越）はその加算分が含まれている他、1999・2000年度には公共事業予備費が加算されている。なお、1993・1995年度にも補正予算が組まれており、整備新幹線に対しても予算がついたが、正確な額が確定できなかったので当初予算の数値となっている。

に厳しいものとなった（内容は後述）。県を中心とした第三セクターによる鉄路存続というシナリオは、この時点できわめて難しい状況に立たされたのである。

事態を打開すべく、8月2日、鹿児島県の須賀知事は国土交通省を訪れて石川裕己鉄道局長らと懇談、須賀知事が、大きな赤字を出す第三セクターは地元自治体の財政負担も大きく、難しいと主張、打開策の検討を要望したのに対し、国交省側は「県が責任ある対策を講じてほしい」と要請、赤字圧縮のために、現在120人と予定されている要員を90人に削減、鹿児島県による試算で現行の2倍としている運賃を、1.5倍にするよう提案するにとどまり、協議は平行線に終わった。

しかし、水面下においては、国土交通省とJR九州の双方が、事態の打開に向けての努力をしていたものと思われる。国土交通省とJR九州から「譲歩」の提示があり、熊本県と鹿児島県ではその前提に基づいて再試算を行うこととなった。

2001年9月10日、熊本県並行在来線対策検討協議会において、熊本県は、八代－川内間について第三セクター転換後も10年間は黒字化が可能とする国の概算収支試算を示した。試算は、第三セク

ター設立に際し、①JR九州からの出向や譲渡前の集中的な施設補修で負担を抑制、②JR九州から約10億円の低額で資産譲渡（簿価で63億円）、③維持・修繕費を下回らないJR貨物の線路使用料を確保、などの対策が柱となっており、これによって当面の黒字化が可能であるというものであった。

10月2日、JR九州は第三セクターへの支援策について熊本・鹿児島両県と2001年度中にも合意したいとの考えを明らかにした。具体的な支援計画としては、国の示した試算の前提となっている対策である、①第三セクターが要望する人員81人を10年間出向させ、出向者の人件費の約4割をJR九州が負担、②簿価で63億円の鉄道施設を時価相当の10億円程度で譲渡、③譲渡前に同社が集中的な補修工事を実施、の3点が柱となっている。これをきっかけとして両県における第三セクター化問題解決への道が大きく開けた。その後両県では、JR九州の提示した支援策に基づき再試算を行い、運賃を引き上げることで当面の黒字が見込める水準まで数値が好転している。

2002年2月14日、熊本・鹿児島両県は、並行在来線を運営する第三セクターを合同で設立するこ

表2：基礎調査における推計値（単位百万）

動 力	輸送量	運 賃	運営収支（1年日償却前）			資本金	赤字補填額 (30年累計)
			収 入	経 費	損 益		
電 化	+ 10%	現行	521	1446	-925	2278	27084
		1.5倍	734	1446	-712		21295
		2 倍	1019	1458	-439		13559
	± 0 %	現行	483	1440	-957		27978
		1.5倍	676	1440	-764		22715
		2 倍	935	1448	-513		15679
	- 10%	現行	444	1434	-990		28870
		1.5倍	618	1434	-816		24134
		2 倍	851	1439	-587		17799
	+ 10%	現行	539	1036	-497	2805	14251
		1.5倍	752	1046	-295		8471
		2 倍	1037	1060	-23		738
非電化	± 0 %	現行	500	1029	-529		15143
		1.5倍	694	1038	-344		9889
		2 倍	953	1050	-100		2859
	- 10%	現行	461	1022	-561		16036
		1.5倍	636	1030	-394		11306
		2 倍	869	1041	-172		4979

出典：熊本県並行在来線対策検討協議会（2001）

注）端数を四捨五入した値のため、運営収支の損益に誤差が生じている場合もある。

とで大筋合意した。合意した計画の骨格は、①列車はディーゼルとするが、電化施設は残してＪＲ貨物に貸し出す、②列車購入費などの初期投資は両県で二分する一方で、運行費用と赤字の負担は両県の実態に考慮して分担、③料金は同一体系とする、などである。水俣を境に経営環境に差があることを考慮し、赤字負担については「実態を考慮して」との文言が付け加えられている。２月２５日には熊本県の黒田武一郎副知事が鹿児島県庁を訪れ、須賀龍郎鹿児島県知事との間で第三セクター会社を両県合同で設立することなどを明記した覚書に調印、覚書に盛り込まれた合意事項は、①両県合同で第三セクター会社設立、②初期投資負担比率は両県１：１、③出資負担比率１：１、④償却前赤字が生じた場合は原因区間を有する県側が処理する、の４項目である。

７月２９日、熊本県は、初期投資負担７０．８億円のうち、ＪＲ九州が５．２億円を負担することでＪＲ九州と熊本・鹿児島両県が合意したと発表（表３参照）、同時に、ＪＲ貨物の線路使用料アップや経費削減などで、第三セクター会社開業後９年目までは黒字を維持するという新たな収支見込みを公表している。８月には、熊本県並行在来線対策検討協議会で、第三セクター会社の経営基本計画が示されているが、それによると、第三セクター会社は１０月に設立、資本金１６億円で、社員数は設

立時２４人、開業時９４人とし、新幹線部分開業に合わせて２００４年春に開業、ディーゼル車１９両を１日１４－１６本運行することとしている。

１０月２１日、第三セクター鉄道設立に向け、鹿児島・熊本両県と沿線自治体による初の合同協議会と設立発起人会が開催された。社名を肥薩おれんじ鉄道とし、役員８名の選出と、運賃を現行の１．３倍とし、開業９年目まで黒字収支とする経営基本計画を正式決定（図１・表４参照）、１０月３０日に肥薩おれんじ鉄道が社員２１名で正式に発足した。２００３年２月１３日には、ＪＲ貨物が肥薩おれんじ鉄道に対して１億円を出資することを発表、同時に、ＪＲ貨物の線路使用料は年間最低２．８億円とし、ＪＲ貨物九州支社長を非常勤役員とすることでも合意している（共同通信２００３．２．１３）。６月３０日、九州運輸局が、肥薩おれんじ鉄道が申請していた鉄道事業を許可、１２月２４日には、肥薩おれんじ鉄道が、認可された上限運賃と運行計画を発表している。運賃は現行ＪＲの平均約１．３倍で、すべて各駅停車で運行、本数は主要区間で上下合わせ一日１１－３７本、現在の各駅停車に比べ５－１１本増と

表３：初期投資の内訳（単位：１００万円）

項 目	金 額	熊本県試算
車両の購入	2280	2280
車両基地の整備	1025	1070
ワンマン化対応	441	460
指令設備等の整備	641	1070
駅設備・事務所等改築	457	484
保守機器・営業機器の購入	132	132
開業準備費	577	577
ＪＲ九州資産の購入	1000	1000
合 計	6553	7073

出典：熊本県並行在来線対策検討協議会（２００２ａ）



図１ 肥薩おれんじ鉄道概略図

なり、地域鉄道としての利便性は向上した¹²。

2. 2 熊本県側での経過

1999年に九州新幹線の2003年末開業という具体的な日時が明らかにされ、これを受ける形で、熊本県は2000年度から並行在来線の第三セクター化について沿線自治体との本格的な協議に入ることを決定、福島知事が任期中に死去したため、新知事就任まで協議会の開催を延期せざるを得なくなり、6月27日、熊本県並行在来線対策検討協議会が発足した。芦北町と田浦町は依然として不満を残しつつも、県を中心とした並行在来線の第三セクター化という総論については同意をしているという前提に立って協議会に参加することとなった¹³。

協議会では、2000年度に並行在来線の第三セクター化に関する基礎調査を行い、それを基礎として2001年度に詳細調査を行うことを決定し、それらの結果を待って議論を進めることとした。

2000年度の基礎調査の報告書が2001年3月にまとめられ、熊本県議会交通対策特別委員会で収支見

通しが明らかにされたが、その結果は、先に示したように、きわめて厳しい結果となった。この時点では、沿線市町の出資割合などの具体的な案は示されなかったが、試算結果の深刻さに、沿線5市町の首長の中から並行在来線の第三セクター化を疑問視する声も上がった。2001年8月24日、芦北町議会並行在来線対策特別委員会は、熊本県の担当者を招き、八代－川内間の第三セクター設立について説明を受けたが、各自治体の第三セクターへの負担額は検討中として明示されず、委員からは「負担額がはっきりしなければ議会で話を進められない」、「来年度設立は時間的に難しいのでは」など、厳しい意見も出た。9月28日、第三セクター化に対する各市町の消極的な姿勢が強まる中、潮谷義子熊本県知事は「熊本県側は鉄道を維持することが基本方向」と述べている。先に記したとおり、10月にJR九州から具体的な支援策が提示され、第三セクター化に明るい兆しが見えはじめた。特に、相対的に有利な経営環境にあった熊本では、これによって第三セクター化までの道のりが明確な像を現した。

2002年5月17日、熊本県は、新幹線開業にともない経営分離される八代－川内間沿線2市3町の首長らに、初期投資の負担割合を含む同会社の経営基本計画案を提示した。初期投資の負担割合は、従来は、しなの鉄道をモデルに県75%、その他25%とするものであったが、県85%、沿線5市町15%に改められた。県の責任による第三セクター化を要望する沿線自治体に県が妥協したといえるこの数値で関係自治体はおおむね合意、8月9日、熊本県並行在来線対策検討協議会の臨時総会が開かれ、経営基本計画や初期投資に対する負担割合などを正式に了承した。熊本県側の、初期投資に対する沿線市町の負担割合は、均等割、人口割、新幹線駅割を考慮し、八代市8.32%・水俣市4.02%・田浦町0.59%・芦北町1.23%・津奈木町0.84%と定められた。

表4：償却前収支の推計（単位：100万円）

	現行運賃	1.3倍
1年目	-57	99
2年目	-63	91
3年目	-112	40
4年目	-98	53
5年目	-96	54
6年目	-129	19
7年目	-122	25
8年目	-142	3
9年目	-130	13
10年目	-153	-12
11年目	-258	-119
15年目	-323	-190
20年目	-341	-210
25年目	-343	-213
30年目	-349	-219

出典：熊本県並行在来線対策検討協議会（2002a）

2. 3 鹿児島県側での経緯①

—5市6町による協議—

鹿児島県では、2000年4月13日、鹿児島県並行在来線対策協議会が設置された。第1回の会合には、鹿児島市などの非沿線2市4町は参加しなかったが、会長となった須賀知事は、「在来線は沿線すべての自治体の問題。串木野以南も含めて幅広い論議が必要」との声を受け、非沿線自治体にも参加を要請することを表明している。赤崎鹿児島市長は、6月12日の市議会において協議会に参加する意向を表明¹⁴、他の非沿線自治体も協議会へ参加する方向となり、11月29日の第2回鹿児島県並行在来線鉄道対策協議会総会では、非沿線も含めた5市6町が参加した。この総会では、収支予測を早急に出すよう自治体から意見が出ており、参加者の注目が、第三セクターに参加する場合どの程度の負担になるかということに集中していることが改めて明らかとなった。

2001年4月17日、鹿児島県は県議会企画建設委員会で、第三セクター化した場合の運営収支の試算結果を明らかにした。調査は、動力を非電化とし、運賃をJRの現行料金の2倍とすることなどを前提に試算。その結果、最も収支が良かったのは、譲渡税が軽減されるなど関係法が改正されたうえで、鉄道施設がJR九州から無償譲渡されるケースで、20年間の累計赤字補填額が17.5億円、逆に最も収支が厳しいのは、線路などをJRから無償貸与された場合で、第三セクター側が固定資産税や管理費用などを負担すると、赤字の補填額は20年間の総計で38.1億円に達した。また、第三セクター会社の形態では、鹿児島・熊本の県境で、会社を分けて運営するよりも、両県合同で第三セクターを設立した方が初期投資、運営収支ともに有利であり、電化・非電化の別では、非電化の方が、架線撤去などで初期投資が多くかかるものの、要員数などが少なく済むため有利なことが示された¹⁵。

4月27日に行われた第3回鹿児島県並行在来線対策協議会で、関係市町に対して試算結果が示された。非常に厳しい結果が示されたことにより、

第三セクター化による鉄道の存続に暗雲が垂れ込めてきた。6月19日、赤崎鹿児島市長は、あらためて、協議会への参加と第三セクターへの参加は別と発言、非沿線自治体の離脱問題が再燃化しはじめることとなった。

7月9日、鹿児島県並行在来線対策協議会幹事会が開かれ、県は第三セクター会社の収支試算を示し、沿線11市町の負担の分担方法について、①単純に各市町の人口比で割る、②第三セクター沿線の市町が2/3、沿線以外が1/3の負担とした上で、人口比で割る、の2パターンを提示した。JR九州から県と市町が線路などを購入し、第三セクター会社へ現物出資するケースを想定し、開業後20年間の県全体の合計負担額を約102.6億円と試算、うち75%の約77億円を県が、残り約25.6億円を11市町で分担することとなり、単純に人口で割る場合、出水市－川内市間の5市町は計5.1億円、串木野市－鹿児島市間の6市町は計20.5億円の負担、第三セクター沿線が2/3を負担する場合、出水市－川内市間が計17.1億円、串木野市－鹿児島市間が計8.5億円の負担となることが示された。7月30日に第4回鹿児島県並行在来線対策協議会総会が行われ、正式に、第三セクターに関する基礎自治体ごとの負担割合が提示された。県は沿線11市町に対し、第三セクターへの参加・不参加を明らかにするよう求め、後日設定する期日までに回答を集約し、次回の総会で第三セクター設立の是非自体を議論する方針を沿線市町に伝えた。また、これまで検討していなかった鉄道以外の代替交通についても、次回総会で県が収支試算を示すことになった。このような県の方針に対しては、阿久根市などが、県の責任において鉄道を維持するとして1990年の合意に反するものとして強く反発している。

2. 4 鹿児島県側での経緯②

—5市6町体制の「崩壊」—

沿線市町が県の提案を持ち帰り検討を行った結果、8月6日に阿久根市が第三セクター参加を決議するものの、串木野市が第三セクター不参加を

決議、出水・川内両市では結論が先送りされ、自治体間の考え方・対応の不ぞろいが明らかになった。

その後、先に述べたように、国土交通省およびJR九州が、第三セクターに対する支援策を示すに至り、鹿児島県による収支予測の再試算が行われ、8月31日の第5回鹿児島県並行在来線対策協議会総会において新収支試算が公表された。多くの負担軽減策が盛り込まれたため、わずかではあるが開業後10年間の収支試算が黒字に転換した。これを受けて、9月18日には野田町が参加を決定したが、しかし、9月11日には「県の試算は信用できない」として伊集院町が不参加を表明、15日には沿線の高尾野町も不参加の意向を示した。21日には、鹿児島市も不参加の方針で固まり、試算結果の好転は状況の好転には結びつかなかった。9月25日、須賀知事は議会において、5市6町での第三セクター設立を考えていたが、非沿線自治体の不参加は残念と答弁、県と沿線自治体による第三セクター設立の方向での決着を示唆している。9月28日、出水市議会全員協議会は、賛成多数で参加を決定、10月2日、川内市の森卓朗市長が議会全員協議会で、①11市町の参加、②県と11市町の負担割合は9：1、③赤字の補填は国と県で行うとの条件付きで第三セクターへの参加を表明、12日には、不参加を表明していた高尾野町が参加に転じ、一部条件付きではあるが、沿線3市2町の参加が確定した。負担割合について須賀知事は、「県75%、市町25%という負担割合は11市町の参加が前提。第三セクターの枠組みを絶対に変えないとは言っていない」と述べるなど沿線市町の負担軽減に柔軟な姿勢を示し、11月6日には沿線3市2町に対し、第三セクター設立の場合の負担割合を県85%・市町15%とする案を提示した。翌7日、第三セクターを県と3市2町で設立する方針の下、鹿児島県並行在来線対策協議会を解散、14日に行われた意見交換会の場で2002年秋に第三セクター会社を設立することで合意、第三セクター設立準備のための新しい協議会を発足させることで一致し、鹿児島県並行在来線鉄道対策

協議会を設立した。出資や赤字補填の負担割合は、県の提示した県85%・市町15%でほぼ決着した。

2002年7月29日、鹿児島県は沿線3市2町との意見交換会で、償却前損益で開業後10年間黒字とする従来の試算を、9年間黒字に改める最終の収支見通しを公表、同時に、競合する路線バスの値下げの動きに対抗するため、1.1倍にした場合は初年度から赤字となる試算も併せて提示した。県は、運賃を1.1倍にした場合の減収分は全額沿線市町が補填することを要求、これにより、順調に推移していた第三セクター問題が再び紛糾することとなる。県の提案に、川内市議会全員協議会は8月12日に第三セクター参加見直しで合意、16日には高尾野町が離脱も含めた見直しの結論をまとめた。20日には、出水市と野田町の全員協議会が県の提案は受け入れられないとの意見で一致、21日に鹿児島県と沿線5市町との意見交換会が開かれ、県は、バスに対抗して値下げをした場合の減収分の負担割合について全額を5市町が負担するとした従来の案を取り下げ、85%を県が負担する意向を表明、沿線最大の基礎自治体である川内市を除く2市2町はほぼ同意した。この段階で川内市が同意しなかったために第三セクター設立の危機は続いたが、その後川内市が県案を受け入れることによって危機は回避されている。

一方、鹿児島県は、2003年2月3日、第三セクターに参加しなかった非沿線2市4町に対して、赤字を補填するための経営安定基金への出資を要請したが、12月7日に2市4町が合計3.75億円支出することで合意した。ただし、この時点では、基金総額5億円の25%を民間の寄付で確保することを前提条件にしており、各市町は民間寄付にめどが立った段階で予算措置、協力は今回限りとし、負担の内訳は、鹿児島市2億4660万円、串木野市3004万円、伊集院町2872万円、東市来町2426万円、松元町2374万円、市来町2164万円となっている。2004年2月5日には、非沿線2市4町の首長が、民間の拠出という条件を事実上撤回、経営安定基金への出資が決定している。

3. 考 察

—九州新幹線の並行在来線問題にみる諸特徴—

3. 1 総体としての特徴

—前例との共通点—

九州新幹線建設にともなう並行在来線の経営分離に関する政治過程の特徴をみていこう。

筆者は、北陸新幹線の開業にともなう軽井沢―篠ノ井間の経営分離についてまとめているが(角, 2003), そこにおいて、巨大公共事業における地方の政治的アリーナは、中央の政治的決定の中の積み残し部分を議論する場として機能しており(アリーナの断片化)、中央のアリーナに従属する位置におかれており(アリーナの階層性)、中央の決定に対する異議申し立てがきわめて困難である(アリーナの不遡及性)ということを示すとともに、地方の政治過程において「意思決定の自己完結性」「問題の先送りによるアリーナコントロール」「情報選択の恣意性」といった特徴を析出した。そうした特徴は八代―川内間の経営分離においても確認することができるが、ここでは今回の事例に即した形で再度検討したいと思う。

整備新幹線建設に関しては、基礎自治体レベルではその熱意にかなりの温度差がみられ、九州新幹線沿線においてはそれがより先鋭化しているといえる。一方、都道府県レベルになると、特殊条件を有した自治体を除けばおおむね積極的な姿勢がみられ、基礎自治体レベルでの意見の集約などに意欲的に関わる。九州新幹線においても、そうした県のイニシアティブは強力に発揮されたといえるだろう。

しかしながら、県の圧倒的なイニシアティブのもとで政治過程がコントロールされていたかという点に関しては、長野における並行在来線問題の政治過程と比較した場合、そのイニシアティブは相対的に弱いものであったといえる。計画に反対する自治体を「統合」するためには、大別して「圧力」「補償」「譲歩」の3つの手段が考えられる(角, 2001: 111-112)。長野の事例においては、県は総合的な補助金の削減などの可能性を示唆するこ

とによって小諸市や御代田町の反対を断念させたといわれているが、これは「圧力」によるものである。しかしながら、今回の事例においては、こうした強権的な行為の選択はなされず、第三セクター設立にともなう出資金や初期投資の県負担分の積み増しや、阿久根市に対する優遇措置など、むしろ「補償」による解決を県は志向している¹⁶。そうした点からは、県のイニシアティブに基づく「意思決定の自己完結性」という特徴があったにせよ、相対的に弱かったとみなければならない。

「問題の先送りによるアリーナコントロール」については、今回の事例においても顕著に現れたといえよう。一般に、負の政治課題は問題解決の必要性がきわめて高くないかぎり先送りされる傾向がある。九州新幹線建設の場合にも、開業時期が明らかとなった1999年まで、沿線において詳細な議論が詰められた形跡はまったくないといってよく、長期の空白期間があった。関係する議会の議事録をみるとそれは明らかであり、90年代においては、鹿児島県側で最も並行在来線問題に関する関心の高かった阿久根市でさえ、並行在来線問題に関して議論がなされていない。細々と事務レベルにおける検討がされていたものの、それは勉強会程度のものであり、政策課題として真剣に検討が行われたわけではない。付随的・随伴的な課題がマイナスのものである場合、主体における優先順位は低くなる傾向が強く、課題の緊急性が高まらない限り、それが議論すべき政策課題として主体に認識されにくいということをこれらの事実は示している。

「情報選択の恣意性」という点も、今回の事例において強く現れている。一般に、政治過程においては、政治的決断を迫られているアクターにおいてマイナスの情報が比較的軽視される傾向がある。これも北陸新幹線の事例の際に見られた傾向であるが、県によって行われた並行在来線に関する負担の試算の際に、鉄道資産についてJRからの無償譲渡を前提とするという点に、その傾向が顕著に現れているといえよう。いわば「自分に都合よく物事を考える」傾向が、負の政治課題にお

いては特に強くなる。並行在来線問題においては、さまざまな路線で試算が行われているが、初期の試算ではＪＲからの鉄道資産の無償譲渡が前提となっていることなどはその典型である。

これに付随して、いわゆる試算が、試算を行う当事者にとって「都合のよい」前提のもとに行われる傾向があるということも指摘しなければならないだろう。1990年にＪＲ九州が示した試算結果には、鉄道資産の譲渡方式には触れず、減価償却費も含めた膨大な赤字額を示すことでＪＲによる経営は成立し得ないことを強調し、逆に、人員および人件費・設備費の縮小など、第三セクター化による費用削減効果を際立たせる内容となっている。さらに、注にも触れたように、乗降客数が3割増加するという、現実的にありそうもない想定で赤字額がさらに圧縮できるなどの希望的な数値をも示している。その一方で、熊本県と鹿児島県が2000年から2002年にかけて行った調査においては、初期投資の必要額や沿線人口の将来予測も含めた、条件設定を現実に近い形で資産を行っているために、トータルの維持コストが明らかになり、当事者としては、どれくらいの割合になれば自己負担がどの程度であるかということもかなりのリアルさで示されることとなった。もちろん、こうした厳しい試算結果を公表した背景には、その後の動きから類推するに、国土交通省およびＪＲ九州からの譲歩、すなわち支援策を引き出すという戦略があったとの見方もできる。しかし、もう一点ここで指摘しておきたいのは、試算というものは前提の置き方によってその方法・手順もまったく異なり、あくまでも目安以上のものにはなりえないということである。表4に示した償却前収支では、初年度9900万円の黒字となる予測であるが、開業から半年は一度も運賃収入が目標に達しなかった（佐賀新聞2004. 9. 27）。前提をきわめて厳密な形で設定した試算ですら、現実の動きからかけ離れた結果となる可能性もあるのであり、現実には試算のとおりに移行していくのかどうかは、今後の結果を待たねばならない¹⁷。また、赤字が回避できるのは、ＪＲ九州からの出向社員によっ

て人員を確保することのできる9年後までであり、それ以降は試算の上でも赤字を避けることはできない。また、試算は減価償却費を除いたものであり、将来、設備の更新の時期に直面したときにその費用をどのようにして工面するかがきわめて大きな課題となることが必至である¹⁸。

3. 2 先例の積み重ねによって「構築された」新たな特徴

今回の事例で新たに付け加えるべき知見としては、八代－川内間の経営分離は、整備新幹線建設に関わる並行在来線問題に関する第三の事例であるために、多かれ少なかれ前例が尊重され、踏襲されたということである。これは「履歴効果」とでも呼ぶべきものである。整備新幹線建設が進んでいくごとに、経営分離される並行在来線の経営条件は悪くなっていくことが予想されているが、その反面、後発の経営分離の事例では、地元が経営分離を受け入れやすいように、国やＪＲによる「優遇措置」が提示され、それが実現されている。今回取り上げた八代－川内間においても、それらの措置が具体化されることによって試算上は当面の赤字が回避され、第三セクター化へのめどが付いた。そうした国やＪＲによる「優遇措置」が整備されていった背景には、当然のことながら前例である軽井沢－篠ノ井間および盛岡－八戸間におけるさまざまな蓄積が関連している。

第一の並行在来線の第三セクター化事例であるしなの鉄道は、8000人／kmを超える高い輸送密度を有していたにも関わらず、結果として経営難に陥り、並行在来線問題を抱える自治体にとっては不安材料が増す結果となった。しなの鉄道の経営を圧迫していたのは、当初の計画を大幅に下回った単年度収支であり、その意味では、先述の試算の問題と関連してくるが、大幅な単年度赤字とともに、県が無償で貸し付けた鉄道資産の取得代金103億円をどのように処理するかということが重大な課題として浮上した。しなの鉄道の際には、鉄道資産の評価は簿価によってなされたため、結果的に時価に比べて高額の支払いを余儀なくされ

ることとなった上に、試算上はそれを返済することが可能となったため、県からの貸付の形がとられた。しかし、実態は試算を大きく下回る結果となり、それ以後の第三セクター化においては、鉄道資産の譲渡についてより慎重な対応が必要となった。盛岡―八戸間では、簿価による資産評価という点に変化はなかったが、資産の取得について、岩手では必要額全額を第三セクター会社は無償交付、青森では鉄道資産を県が取得し、第三セクター会社は経営のみを行う、いわゆる上下分離方式を採用した。そして、九州ではさらに進んで、資産評価を時価によって行うとともに、初期投資が抑制されるようにできる限りＪＲが努力するという形をとった。

また、ＪＲ貨物問題については、東北において問題化された結果、整備新幹線建設財源に充てられていた新幹線譲渡収入の一部を、アボイダブルコストからフルコストへと線路使用料が変わることによって新たに加わる負担分として補填する仕組みがつけられることによって決着している。東北新幹線を通過するＪＲ貨物の列車は往復24本もあり、この解決は、第三セクターだけではなくＪＲ貨物の経営にも大きく関わっていた。九州の場合には、本数が往復4本と格段に少なく、東北新幹線と比較した場合にその重大性・困難性は低く、ある意味で問題の解決に大きな支障はなかったといえる¹⁹。

このように、肥薩おれんじ鉄道に対して各種の「優遇措置」がなされたのは、先例の経験に基づく点が多々あるのである。

3. 3 九州新幹線における特殊事情

当然のことであるが、九州新幹線建設にともなう並行在来線分離問題は、すべての地域に対して一般化することのできない特殊事情も存在している。ここでは、それらについて整理しておこう。

第一には、地形上の差異によるバスとの競合可能性である。熊本県側での並行在来線問題は、鹿児島県側に比べると比較的安定的に推移したといえることができるが、これは、並行している国道3

号線上の路線バスが、海岸線が急峻であるという地形的な問題があつて、日常的な足としては住民にあまり利用されていなかったことから、普通列車の利用に関して熊本県側が比較的良好な状態にあり、また、バスとの運賃格差も大きかったため、賃上げによる乗客離れの心配も比較的小さかったことなどが指摘されている。反対に、鹿児島県側では、ダイヤの関係もあつて普通列車利用が悪く、並行して営業しているバスとの競合も問題視され、経営的に存続が危ぶまれていた。それゆえ、熊本県側においては比較的協議が滞りなく進められたのに対して、鹿児島県側では経営に対する危惧が大きく、また、県自体も相対的に消極的であったといえる。それゆえ、本事例においても県のイニシアティブに基づく政治過程の自己完結性が現れたものの、特に鹿児島県側においてその度合いは相対的に弱いものとなった。

第二に、分離区間の状況も特殊性を持っていた。鹿児島県側の並行在来線問題が相対的に深刻な状況になった最大の要因は、並行在来線の経営分離区間が川内で分断されていることに求めることができよう。これにより沿線と非沿線という違いが生じたため、問題が複雑になったのである。実際、九州新幹線の部分開業によって最も大きな利益を得るのは鹿児島市であるが、並行在来線の分離区間から外れたために第三セクターへは不参加となった。いわば、受益と負担のアンバランスが、鹿児島県側でのコンセンサス獲得を困難にしたひとつの要因となっている。北陸新幹線高崎―長野間においても、経営分離区間としては軽井沢―篠ノ井間とされ、高崎―横川間と長野―篠ノ井間はＪＲ東日本が引き続き経営することとなった。本事例との関連でいえば、第三セクター化という点を踏まえるならば、長野―篠ノ井間の非分離は状況が相似している。しかし、長野市は、分離区間の一部が市域内であったためにしなの鉄道に対する9400万円の出資を行っており、この点で根本的に状況が異なっている。

第三に、経営主体となるＪＲ九州のおかれた状況も、並行在来線問題の推移に大きく影響してい

るものと思われる。東海道新幹線の成功以来、国鉄内部では、鉄道の高速化は新幹線によるものとの認識が一般化したために、在来線の高速化に対する志向性が極度に弱まり、既存の在来線に対する投資が大幅に遅れた。ことに主たる競争相手のない地方路線で、その傾向は顕著であったといえる²⁰。いわゆる三島会社においては、単線である幹線も珍しくなく、それが高速化への障壁ともなっている。鹿児島本線に関しても、明治時代につくられたルートに抜本的な改良が施されないままになっており、その状況は単線区間である八代－川内間で顕著であった。それとともに、地方空港や高速道路網の整備が進むにしたがって、地方における都市間交通の独占・寡占状況に大きな変化が現れはじめていた。ビジネス客は航空機に奪われ、高速バスにも価格の面で差を開けられるようになり、高速道路網の整備が進むにつれて、バスに対する時間的優位も失っていった。幹線区間におけるこうした状況の変化は、ＪＲ九州の鉄道経営にとってきわめて深刻であり、実質的に建設費用の大部分を公費によって賄うことのできる整備新幹線は、いわば「福音」ともいえるものであった²¹。熊本・鹿児島両県による在来線の経営に関する調査結果が示された後に、ＪＲ九州が歩み寄る形で対応した背景には、それなりの理由があったのである²²。

結 語

—今後の並行在来線経営分離の展望と課題—

これまでに、北陸新幹線高崎－長野間で、横川－軽井沢間が廃止され、軽井沢－篠ノ井間がしなの鉄道に移管、東北新幹線盛岡－八戸間で、盛岡－八戸間が、青森側が青い森鉄道に、岩手側がＩＧＲいわて銀河鉄道に移管され、そして九州新幹線新八代－鹿児島中央間で、八代－川内間が肥薩おれんじ鉄道に移管された。今後、整備新幹線の開業にともない、それに並行する大部分の在来線が経営分離されていくこととなるが、その方式については、先の３つの事例が参考にされることは

間違いない。

今後経営分離される区間では、これまで以上に鉄道経営の条件は厳しくなっていくものと思われる。その反面、ＪＲ、特に三島会社の北海道と九州が提示する条件は今後も良くなっていくことが予想される。ＪＲ各社は、鉄道の生き残りをかけて高速化に努力している。しかし、自前の資金では大規模な投資を行うことが非常に困難であるために、多額の公費を期待できる整備新幹線計画に対する期待は想像以上に大きい。しかし、国やＪＲの示す条件が良いということは、それだけ経営することが困難であることの裏返しでもある。

2004年12月、九州新幹線長崎ルートに着工が決定したが、一部の沿線自治体の同意をいまだ取れていないために、2005年度の着工が可能かどうかは流動的な状況にある。この区間の着工に向けて、長崎県とＪＲ九州は、佐賀県に対して大幅な譲歩案を提示している。特にＪＲ九州の示した条件は、肥前鹿島までの特急の運行の確保や１億円の費用負担などとなっている。ＪＲ九州にしてみれば、それに見合うだけの「成果」が期待できるからこそその条件提示であり、新幹線を作らせることが企業経営上プラスであるという判断があると見るべきである。特にＪＲ九州の場合には、注21にも記したとおり、受益とされる額はＪＲの経営体質を考慮して決定されているため、「受益の範囲内」とされている建設費負担がかなりの少額に抑えられ、そのメリットは相対的に大きい。他方、ＪＲ東日本に対しては、50%を超える負担額が要求されており、この傾向は今後も続くと考えられる。したがって、ＪＲ東日本管内および完全民営化を果たしたＪＲ西日本管内における並行在来線については、九州でみられたような資産譲渡や初期投資に関する「優遇措置」を期待することは非常に難しいだろう。それゆえ、長野以北の並行在来線の経営については、これまで以上の困難が予想される。

出水市では、経営分離された区間を「国営鉄道化」ということを提案している。これは、鹿児島本線が、安全保障や災害対策上きわめて重要

な路線であり、その路線の保持は国策によってなされるべきであるという考えに基づいている。ある種方便の部分もあるものの、今後の分離区間においては国営鉄道という方式を本格的に検討しなければならない区間も出てくる可能性もある。2004年12月に北海道新幹線の着工が決定したが、JR北海道は、全線開業した際に分離する区間を江差線全線と函館本線の函館－小樽間としている²³。北海道では、沿線自治体との協議をはじめているが、その際、第三セクターによる経営をあきらめつつ、沿線市町村に対して存続・廃止の検討を要請している²⁴。その場合、JR貨物の問題が表面化することは避けられない。また、JR東日本および西日本管内の並行在来線については、先に述べたように資産譲渡などの面において厳しい条件が課せられる可能性が高い。そうすると、これまで以上に沿線自治体、特に県の負担が過重になることは避けがたい情勢である。いずれにせよ、整備新幹線の整備によって新たに生じるマイナス面は、公的負担によって賄われ、その額が次第に大きくなっていくことは必至である。

付 記

本稿は、船橋晴俊編『社会制御システム論に基づく環境政策の総合的研究 2001-03年度科学研究費補助金研究成果報告書』第4章「九州新幹線鹿児島ルート建設と随伴的諸問題」の第2節「九州新幹線をめぐる随伴的諸問題Ⅰ—並行在来線問題—」に大幅に加筆修正したものである。

注

1 北陸新幹線高崎－長野間では、高崎－横川間と篠ノ井－長野間がJR東日本の経営のまま存続しており、また、九州新幹線鹿児島ルートでは、鹿児島中央（旧西鹿児島）－川内間がJR九州の経営のまま存続している。これらのルートは、都市圏交通として比較的利用が多く、採算性が高いと予想される区間であるという共通の特徴をもっている。逆に、JRが経営分離を申し入れている区間は、JRが大幅な赤字を予測した

区間であるということを暗に示している。

2 1990年の第4回鹿児島県議会定例会において、土屋知事は「当初建設費の負担がないという前提で、新幹線の黒字で並行在来線の赤字も負担できるという立場から、並行在来線を維持できるといったような発言をしたという話を私も聞いております」と答弁している（会議録：156）。

3 ここで注意しなければならないのは、予算が認められているのが高崎－長野間ではなく、高崎－軽井沢間であるということである。当初のスキームでは、高崎－長野間は、高崎－軽井沢間はフル規格で建設されるが、軽井沢－長野間は、後の山形新幹線で採用されたミニ新幹線によるとされていた。長野県の関係者の中では、当時、自民党の有力議員であった羽田孜をはじめとして、長野までのフル規格化を求める声が大きく、軽井沢－長野間の取り扱いは保留とされていたために、高崎－軽井沢間が先行して建設に着手されたのである。1990年末の見直しによって、軽井沢－長野間もフル規格による建設に計画が変更されているが、この時点では、3線5区間の優先順位はそれほど意味をもつものではなく、並行在来線の取り扱い次第で容易に変化する程度のものだったのであるといわざるをえない。したがって、並行在来線の取り扱いがある種の踏絵と化すのは1990年の概算要求後のことである。

4 JR九州の試算ではさらに、旅客の3割増を見込み、収入が増えることによって赤字を1.3億円まで圧縮できるとしている。旅客増は、1988年8月11日、整備新幹線着工優先順位・財源問題等専門検討委員会で示された新幹線の利用客数3割増を根拠として、並行在来線も同じくらの乗り換え客の増加が見込めるとしたものである。いうまでもなく、この試算はきわめてアバウトなものであって、初期投資の問題や資産譲渡条件の問題、JR貨物の問題などにはまったく触れていない。

5 この時点で、すでにJR貨物問題に関する言及があることも指摘しておくべきであろう。レールバス化することによって電気設備は不要になるものの、それによって貨物の運行が妨げられるのではないかという点について、議会でも質問がなされている。もっとも、八代－西鹿児島間について、この時点でJR貨物は往復4本の定期路線を運行しているのみであり、相対的にそれほど大きな問題にはならなかったのも事実である。

6 中沖富山県知事は、地元自治体の反対に対して理解を示し、並行在来線の経営分離に対して難色を示した。これが、第2位に位置づけられた金沢－高岡間が順位を下げる原因となっている。もっとも、金沢－高岡間は24kmしかなく、仮に早期に開業されていたとしても効果はほとんどなかったものと思われ、全体の計画からみればむしろ当然の措置であったともとれなくもない。

- 7 整備新幹線建設においては、環境影響評価を行う際に新駅のおおよその位置が確定し、大きな問題がない限りにおいてその位置に変更はなく、そのまま工事実施計画に引き継がれるのが慣例となっている。すでに環境影響評価を終えていた鹿児島ルートでは、駅の位置はほぼ確定していたのである。
- 8 経営分離区間から西鹿児島－川内間が除かれた点については、関係者からも疑問の声が上がった。これに対して県の中村企画部長は1990年度第4回定例議会答弁で、第三セクター化することによってレールバス導入・ワンマン化が可能となり、150名の人員を70名まで削減できるメリットを指摘し、西鹿児島－川内間については需要が大きいためレールバスでは対応できず、人員削減の効果も期待できないと答えている（会議録：86－87）。
- 9 実質的に国の事業である②の西回り自動車道については進展していないものの、その他の事業についてはおおむね着手されている。新栢市長が「見返り措置」と引き換えに第三セクター化を受け入れたことに対して、市議会では市長の政治姿勢を糾弾する場面もみられたが、これは「儀礼的」なものにとどまっていたといえよう。
- 10 熊本・鹿児島両県では、1999年度にそれぞれ独自に基礎調査を行い、最終的に調整を行って公表するという手続きを踏むことで合意していたが、実際には熊本県の調査が先行して公表される結果となったという（2003.2.19出水市都市計画課に対する聞き取りによる）。
- 11 熊本県の調査では、試算を3段階に分けて行っている。本文で触れた要素のほかに、ドアの閉塞方式（自動・特殊）・車両検修の方式（すべて自社・一部委託）・輸送量（10%増・現状維持・10%減）・資金（無償・有償、有償の場合には金利を4段階に設定）・赤字補填の有無などの要素を試算に反映させているが、ここでは省略する。
- 12 それまでの鹿児島本線のダイヤは特急優先であったために、地域交通としてはきわめて使い勝手の悪いものであった。特に水俣以南では、普通列車の間隔が3時間近くになるということもあった。
- 13 先に記した通り、芦北町は特急停車駅であった佐敷駅を有しており、日奈久温泉を中心としたまちづくりに多大な影響が出るということを懸念していた。それに加えて、九州新幹線の建設が進行するにつれて発生した渇水問題に対する不満が大きく、新幹線に対する評価がきわめて低かったことも、芦北町の消極姿勢を強めたと思われる。
- 14 この時赤崎市長は、協議会の参加は第三セクターへの参加とイコールではないということを発言し、慎重に対応している。
- 15 6月29日になって、鹿児島県は、八代－川内間の概算収支予測の積算根拠を県議会企画建設委員会で公表している。試算はJ Rの鉄道資産を県が取得後、第三セクター会社へ現物出資する、いわゆる上下分離方式のパターンを採用、非電化で運賃は現行J Rの2倍、ダイヤ1.3倍など前提にした。収入は、九州内第三セクター4社の運賃を参考に8億円、広告料など運輸雑収入が4000万円、J R貨物の線路使用料1.1億円。支出は九州内や全国の第三セクターの平均値などをベースに、人件費4.6億円、線路保存費1.9億円、固定資産税1.25億円。計収入9.5億円、支出10.8億円で、1.3億円の赤字。設立から20年間の赤字補填累計は19.8億円と見込んでいる。
- 16 こうした違いがいかなるファクターによって規定されるかという点については、現段階においては明確に理由を指摘することはできない。今後の課題としたい。
- 17 この試算自体も、新幹線建設推進のためにされている可能性があることを考えれば、一見厳密にみえるこの試算でさえ「操作的」であるといえなくもない。
- 18 第三セクター鉄道の優等生といわれる松浦鉄道でも、近年同様の事態に陥っている。松浦鉄道は、駅の増設や列車ダイヤの工夫などによって、第三セクター化以降単年度の黒字経営を続けている。しかしながら、これは会計上減価償却費を計上していないことによるものであって、設備の更新を単独の事業体として行うことは不可能となっている。こうした状況は全国の第三セクター鉄道に共通していることであり、単年度で3億円ほどの黒字を計上している北越急行も、減価償却費を計上すれば毎年50億円以上の赤字となるという。
- 19 これについては、国鉄改革の趣旨からすれば、J R貨物の経営を危機的な状況に陥れる可能性があったという点で、整備新幹線建設を再度評価しなおす必要がある点は指摘しておきたい。また、肥薩おれんじ鉄道は電車のための架線を維持する必要性が生じたわけだが、果たしてこれが正しい選択だったのかどうか、より精密な検討がなされる必要があるようにも思われる。ディーゼル機関車による牽引の可能性もあっただろうし、そもそも往復4本の貨物列車を残す必要があったのかどうかという点も考慮すべきである。
- 20 象徴的なのは、分割民営化が行われた1987年4月1日の時点で、四国の路線で電化区間がまったくなかったという事実である。ちなみに、J R四国は在来線の改良に投資を行い、管内の電化率は3割弱に達している。
- 21 1988年に運輸省が示した財源案では、関連線区も含めた黒字を実現するためには、J R東日本とJ R西日本では建設費の20%、J R九州では5%とされている（運輸省、1988）。1989年1月に決定された財源スキームでは、J Rの建設費負担は50%とされたが、これには新幹線保有機構に支払う新幹線リース料も含まれて

- おり、実質的には運輸省案に沿った決着がなされたという見方もある（澤，1994：147-150）。事実，JRの整備新幹線に対する実質負担は，開業した新幹線に対するリース料であるとみるべきであるが，関連線区も含めた「受益の範囲内」で設定され，北陸新幹線高崎-長野間で年間175億円，東北新幹線盛岡-八戸間で79.3億円，九州新幹線新八代-西鹿児島間の場合には20.4億円となっている。リース期間は30年間なので，JRの実質負担はそれぞれ5250億円，2379億円，612億円となる。建設に要したおおよその額はそれぞれ8400億円，4700億円，6400億円とされているが，金利などの要素を考慮しないで考えた場合，JR東日本の場合には50%以上となるが，JR九州の場合には10%未満である。
- 22 JR九州が示した条件のうち，資産譲渡価格の圧縮については，株式を上場していないために株主へのアカウンタビリティに配慮する必要もなく，会計上は損失となるものの，経営への実質的な影響はないものと思われ，むしろ分割民営化時に無償で得ている資産を10億円で譲渡できるメリットの方が大きいといえなくもない。また，JR九州から肥薩おれんじ鉄道への出向についても，新幹線は在来線に比べて人員を圧縮するために，並行在来線の経営分離によって相当程度の余剰人員が発生する可能性があるが，第三セクターへの出向によってその余剰人員を吸収することが可能になるという見方も可能である。つまり，考えようによっては，JR九州の提示した条件はJR九州の経営にとって必ずしもマイナス要因とはいえないのである。
- 23 厳密には分離区間を明示しているわけではなく，函館から札幌近郊までと表現を曖昧にしている。しかし，札幌-小樽間が数少ない電化区間である上に，千歳線等への直通運転等が行われていることも考慮すると，小樽で分断されるというのが妥当な考えであるというのが関係者の共通認識である。
- 24 ニセコ町復命書（旅行命令番号106400第2号）による。2001年11月1日に行われた北海道新幹線関係市町村担当課長等会議の席上北海道が説明したところによると，JR北海道が経営分離を表明している区間では，輸送密度が650人/kmとなっており，鉄道経営の採算ラインといわれる8000人/kmを大きく割り込んでいる上に，輸送密度8780人/kmであったしなの鉄道ですら危機的な経営状態にあるということから，非常にシビアな判断をしている。

参考文献

- * 阿久根市，1990-2001，『阿久根市議会会議録』。
- * 今村都南雄編，1997，『民営化の効果と現実 N T Tと

J R』中央法規。

- * 運輸省，1988，『第八回着工優先順位・財源問題等専門委員会合同会議資料』。
- * 角一典，2001，「県の統合機能の機能的与件と諸類型」『年報社会学論集』14：102-113。
- * 角一典，2003，「巨大公共事業における地方の政策過程の特色 北陸新幹線建設における並行在来線経営分離を事例として」『北海道教育大学紀要 人文科学・社会科学編』54(1)：87-97。
- * 角一典，2004，「九州新幹線鹿児島ルート建設と随伴的諸問題」，船橋晴俊編『社会制御システム論に基づく環境政策の総合的研究 2001-03年度科学研究費補助金研究成果報告書』pp.68-96。
- * 鹿児島県，1990-1991，『鹿児島県議会会議録』。
- * 熊本県並行在来線対策検討協議会，2000，『設立総会議案書』。
- * 熊本県並行在来線対策検討協議会，2001，『鹿児島本線八代～川内間の輸送力の確保に関する基礎調査報告書』。
- * 熊本県並行在来線対策検討協議会，2002a，『鹿児島本線八代～川内間経営基本計画調査報告書』。
- * 熊本県並行在来線対策検討協議会，2002b，『並行在来線経営基本計画（鹿児島本線八代～川内間）』。
- * 澤喜司郎，1994，『整備新幹線 政治新幹線を発車させた男たち』，近代文芸社。
- * 船橋晴俊／角一典／湯浅陽一／水澤弘光，2001，『「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』ハーベスト社。
- * 水俣市，1992-1995，『水俣市議会会議事録』。

（旭川校助教授）