

## 第4章 九州新幹線鹿児島ルート建設と随伴的諸問題

角 一典

### 第1節 九州新幹線鹿児島ルート建設計画の経緯と概要

#### (1) 整備計画決定までの過程

九州新幹線鹿児島ルート（以下九州新幹線）の構想はかなり早い段階から、地元で実現可能性を模索する動きが出ていた。その背景には、東海道新幹線の成功に続き、国鉄が新大阪 - 福岡間を結ぶ山陽新幹線の計画を計画・立案し、福岡まで新幹線が来ることが確定的であったため、そこからさらに新幹線を延伸することを期待できたからであるといわれる<sup>1</sup>。しかし、誘致体制の組織化に至る時期は特別早いということはなく、1968年8月3日に熊本県内に熊本県国鉄新幹線建設促進期成会が発足、1970年4月1日には九州新幹線建設促進期成会が発足している。

中央において、九州新幹線は相対的に優位な位置にあったといえる。1967年3月に閣議決定された経済社会発展計画の中の全国新幹線鉄道網構想、同年8月に国鉄が自民党都市政策調査会の求めに応じて作成した全国新幹線網構想、1968年5月27日に自民党都市政策調査会が発表した都市政策大綱における全国新幹線網構想のいずれにおいても、福岡から有明海側を通り鹿児島に至る九州新幹線が盛り込まれている。また、1970年11月10日には橋本登美三郎運輸相が東北・上越・北回り・九州・成田の5新幹線を翌1971年度から着工したいとの見解を述べており、全国新幹線鉄道網の中での位置付けの高さが見てとれる。1971年1月13日、鉄道建設審議会は東北（東京 - 盛岡）・上越・成田の3新幹線の基本計画組み入れを建議、同時に東北北海道（盛岡 - 札幌）・北回り・九州の3新幹線の基本計画組み入れも建議されたが、1月18日に東北・上越・成田の3新幹線の基本計画が決定されるにとどまり、九州新幹線の基本計画組み入れは先送りされた<sup>2</sup>。この時点で、東北・上越・成田の3新幹線の着工が優先され、九州新幹線は、東北北海道・北回りとともに「建議3線」の名称を与えられ、基本計画に組み入れられた3新幹線に続く優先順位を与えられた形となっている。

3新幹線の工事実施計画が認可されると、全国新幹線鉄道網建設をさらに推進すべく、自民党内での動きが再び活発化していく。1972年4月28日、中曽根康弘総務会長ら党3役が、佐藤栄作首相に対して建議3線の基本計画組み入れと長崎新幹線を将来基本計画に組み入れるように建議していく方針を説明、5月2日の鉄道建設審議会において、東北北海道を2線とし、また北回りを北陸と名称を変更、北海道・東北・北陸・九州の4新幹線について基本計画組み入れを建議、これを受けて、6月29日、丹羽喬四郎運輸相が4新幹線の基本計画を決定した。

その後加えられた長崎新幹線を含めた5線において誘致合戦が過熱化し<sup>3</sup>、調整のために政府・自民党は国鉄および日本鉄道建設公団に対してルート選定の客観的基準の策定を指示、これに基づき調査が行われた。九州新幹線については、鹿児島本線と並走する海岸線ルートと、八代から西鹿児島をほぼ直線で結ぶ山岳ルートが有力視され

ていた。1973年9月18日、国鉄および日本鉄道建設公団は、政府・自民党に対して調査結果を報告、九州新幹線は海岸ルートが適しているとの結論が出されている。

10月5日、新谷運輸相が鉄道建設審議会に対して5新幹線の整備計画組み入れを諮問、同日小委員会において諮問案が承認された。10月17日に鉄道建設審議会が正式に整備計画を答申、11月13日に新谷寅三郎運輸相が5線の整備計画を決定し、国鉄および日本鉄道建設公団に対して工事実施計画作成を指示した。しかし、石油ショックを決定的契機とした財政危機状況の下、九州新幹線を含めた整備新幹線計画は事実上凍結を余儀なくされる。

## (2) 八代 - 西鹿児島間の優先着工決定

東北・北陸新幹線の沿線地域の積極性と比較すると、九州新幹線沿線地域の積極性はやや劣位にあった。1980年12月5日、自民党交通部会・国鉄基本問題調査会の合同会議で、整備新幹線建設に関する建設費の1/3地元負担について各地域の意見を求めたところ、北陸新幹線沿線3県では積極協力の姿勢を示したが、九州新幹線沿線の3県は反対の意思を表明している<sup>4</sup>。こうした姿勢の違いは、計画の進行にも影響しており、北陸新幹線が1982年末の段階で環境影響評価報告書案を作成済みであるのに対して、九州新幹線は1984年3月27日にようやく駅・ルート公表、10月12日に環境影響評価報告書案が公表されている。しかし、1985年度予算編成において、北陸・東北新幹線に対して50億円ずつの予算が認められ、九州新幹線については早期着工に向けての準備を進めるとの方向性が示されると、九州新幹線沿線においても着工への期待が飛躍的に高まった。そして、1986年度予算編成において、九州新幹線に対しても建設費50億円が認められ、やや出遅れた観のあった九州新幹線も、東北・北陸新幹線とほぼ同等の位置を占めるに至る。1986年8月29日、国鉄が運輸省に対して九州新幹線の工事実施計画の認可申請を行い、同年12月1日には、新幹線駅周辺環境整備事業として、整備新幹線財源等検討委員会幹事会が熊本駅・西鹿児島駅の待合室設置を了承、12月8日に起工式が催され、部分的にはあるが、九州新幹線建設が着手されるに至った<sup>5</sup>。1986年12月27日に行われた、伊東正義政調会長・三塚博自民党整備新幹線建設促進特別委員会顧問・小此木彦三郎副幹事長の3者協議において、東北・北陸・九州の3新幹線の優先着工が確認され、九州新幹線も遅れを取り戻した。

JRの分割民営化にともない、自民党側も経営主体となるJR各社の意見を尊重していかざるをえない状況となった。1987年12月17日に、整備新幹線財源問題等検討委員会において、JR各社の整備新幹線建設に対する意見が公表され、同時に、JR九州が行った九州新幹線の経営収支に関する調査結果が提出された。JR九州は、九州新幹線の採算性に対しては慎重な姿勢を示したものの、並行在来線の廃止などの条件を付与して積極的な姿勢を見せている。

1988年1月29日、政府・自民党で新たに整備新幹線建設促進検討委員会を設置、下部組織の着工優先順位専門検討委員会において優先順位の検討が進められる中、5月19日の第4回着工優先順位専門検討委員会において部分着工案が提示された。6月1日には、日本鉄道建設公団審議役の峰元守氏が、九州・山口経済連合会主催の九州新幹線講演会において「九州新幹線は、部分着工ならば博多 - 熊本間よりも先に八代また

は熊本 - 西鹿児島間に着手すべき」と発言、6月13日の第5回着工優先順位専門検討委員会において、運輸省案が提示され、九州新幹線に関しては、熊本 - 西鹿児島間を先行整備し、在来線を160km/hで走行させる、いわゆるスーパー特急方式による整備案が浮上した。運輸省は部分着工案に基づき、候補の6区間の収支改善効果について調査を行った。その結果、九州新幹線は、熊本 - 西鹿児島間をスーパー特急で整備すると収支改善効果が大であるという調査結果となった。8月11日、着工優先順位専門検討委員会と財源問題等専門検討委員会の合同会議が開かれ、部分着工案を含めた、整備新幹線建設に関する運輸省案が提示された。ここにおいて、九州新幹線は建設区間を八代 - 西鹿児島間に変更されている。8月22日に行われた第7回着工優先順位専門検討委員会においては、運輸省案に対する地元意見が示され、九州新幹線沿線各県は条件付きで受け入れの意見表明を行った。そして、自民党国会議員を中心とした整備新幹線推進勢力の努力が実り、1988年9月1日、整備新幹線建設促進検討委員会着工優先順位専門検討委員会小委員会において3線5区間の優先部分着工が決定、九州新幹線では、南側の八代 - 西鹿児島間が第4位に位置付けられた。

南半分が優先着工となった理由は、表向きには、単線でありかつ線形が悪いため高速運転が不可能である八代 - 西鹿児島間を整備することは、きわめて大きな時間短縮効果を生み出すということであった。しかし、その一方では、「この機会を逃すと鹿児島には永久に新幹線がやっこない」という危機感が鹿児島県の関係者の中で強く意識されていたことが指摘されている。また、整備新幹線着工に対する運動が高まりを見せていた当時、熊本県知事は細川護熙であり、彼自身は、鹿児島本線の高速化についてはミニ新幹線で十分であり、九州新幹線の建設推進に対して懐疑的な立場をとっていた。1987年12月28日には九州新幹線建設推進を疑問視する発言をして、地元関係者から批判を浴びるなどしており、こうした知事の態度が熊本の新幹線誘致熱に水を指したかたちとなっていた。駅・ルート公表の段階で駅がなく通過地域とされていた佐賀県、そして、山陽新幹線の開通によりすでに高速交通体系の中に組み込まれていた福岡県は相対的に熱意が弱く、九州新幹線の推進力の核は鹿児島県であったといえる。そうしたことが、南側の優先着工という結果を導き出したとも考えられるのである<sup>6</sup>。

1989年1月17日に、難航していた財源スキームが決着し、整備新幹線が本格着工されることとなった。際限ない予算規模の拡大を極力抑えようと考えた大蔵省は、優先順位どおりのリレー着工方式を主張したものの、結果的には、北陸新幹線高崎 - 軽井沢間に対する国費50億円その他、整備新幹線難工事推進事業費として18億円が計上され、九州新幹線については、第3紫尾山トンネルに3.9億円が投じられることとなった。同年8月8日には同トンネルの起工式が開かれ、九州新幹線工事が開始された。1989年8月21日には、1990年度予算について政府・自民党が合意、整備新幹線については整備新幹線難工事推進事業費21億円・建設推進準備事業費25億円が計上され、25億円のうち5億円を使い、新たに難工事区間3ヶ所に着手することが決定、九州新幹線では1990年8月8日、第2今泉トンネルの技術調査に着手した。同じ8月、運輸省では、1991年度概算要求で東北・九州新幹線の本格着工要求の方針を決定、11月3日に大蔵省と運輸省の間で、3線5区間を、2000年度末をめどに完成させることで

基本合意した。12月1日には、北陸：軽井沢 - 長野間・東北：盛岡 - 八戸間・九州：八代 - 西鹿児島間につき、大蔵省と運輸省の間で1991年度から本格着工することで合意、12月24日、整備新幹線に関する政府・与党申し合わせで九州新幹線の着工が確認された<sup>7</sup>。1991年8月8日、運輸大臣により日本鉄道建設公団の申請していた八代 - 西鹿児島間の暫定整備計画が認可され、9月7日、西鹿児島駅にて起工式が行われ、本格着工に至っている。3線5区間の第1位であった北陸新幹線高崎 - 長野間が、1998年の長野オリンピックを目標に予算が重点配分されていたため、1995年度までの予算配分は少なかったが、同区間の工事が落ち着いた96年度以降、九州新幹線への予算配分が増えている。

### (3) 新規着工区間の拡大と全線着工へ至る経緯

九州新幹線については、1988年度スキームにおいてスーパー特急方式による整備という方針が確認されていたが、1993年8月9日、細川護熙を首班とする非自民連立内閣が成立、10月8日、連立与党内に整備新幹線建設を見直すための専門委員会が立ち上げられた。この専門委員会に新党さきがけから熊本県選出の園田博之が参加、すでに建設が開始されている九州新幹線八代 - 西鹿児島間のフル規格への格上げを主張した。しかしながら、11月17日の専門委員会による中間報告では、九州新幹線八代 - 西鹿児島間はスーパー特急で建設することが再確認された<sup>8</sup>。

細川首相が退陣し、1994年4月26日に羽田孜による非自民連立内閣が発足するが、さきがけおよび社会党の連立離脱により政権基盤が大きく揺らぎ、退陣を余儀なくされた。代わって、6月30日に村山富市を首班とする自民・社会・さきがけ3党連立政権が発足した。こうした一連の政情激変の中、整備新幹線建設も転機を迎えることとなる。新たに運輸大臣に就任した亀井静香は整備新幹線建設に対して前向きな姿勢を示し、8月20日には九州新幹線について「来年度の着工を強力に推進していく」と発言している。9月7日には連立与党によって整備新幹線検討委員会が作られ、整備新幹線建設スキームの再検討に着手している。

1994年12月19日、1988年度スキームでミニ新幹線での整備が決まっていた盛岡 - 沼宮内間がフル規格に格上げ、同時に、八戸 - 青森間のミニ新幹線による整備計画が取り下げられ、整備新幹線の全線フル規格による整備の可能性が再び浮上してきた。これ以降、新規着工区間の新たな選定を望む圧力が強まり、新規着工区間の選定作業と財源問題について話し合いが進められていった。また、同じ12月19日に、熊本駅および富山駅に関して、整備新幹線駅整備調整事業として駅前後区間の先行整備が認められている。これに先立つ8月4日、運輸省内に九州新幹線熊本駅部構想調査委員会が設置され、初会合が行われている。12月14日には、連立与党の整備新幹線検討委員会が、熊本駅舎整備事業などに1995年度から着手する方針を固め、地域の先行投資を認める姿勢を示し、12月17日には、政府・与党間で、整備新幹線の関連事業として主要駅緊急整備事業の創設に合意、熊本と富山が対象になることが内定した。

12月20日、政府は臨時閣議において1995年度予算の大蔵原案を了承、整備新幹線駅整備事業10億円が盛り込まれた。22日に運輸省は、熊本駅に関して、高架区間となる部分の用地交渉に入る方針を決定、31日には運輸省と日本鉄道建設公団の間で熊

本駅周辺部分 2.8km を工事実施計画認可区間とし、事前調査に入る方針を確認した。1995年4月21日、日本鉄道建設公団は、九州新幹線の熊本駅周辺に関する暫定整備計画を運輸省に申請、28日に認可され、5月31日に起工式が行われた。さらに、熊本市を中心に、新幹線建設を起爆剤として、鉄道高架化事業・駅前再開発事業・区画整理事業などを複合的に組み合わせた熊本駅周辺整備を検討するため、7月26日に熊本駅周辺整備と鉄道高架化に関する基本計画策定委員会が発足している。しかし、人口密集地帯である熊本駅周辺では、新幹線建設に関連して施工される区画整理事業・鉄道高架化事業に対する不満の声も大きく、日本鉄道建設公団による地権者説明会が8月11日になるまで開催できないなど、その後の展開は必ずしも順調ではない。

1996年度は、自民党整備新幹線建設促進特別委員会の場で、1988年度に着工が決定した3線5区間に続く新規着工区間について協議が進められ、1996年12月18日には、3線5区間の工事を優先的に進めていくことと、未着工区間について優先順位をつけて順次整備する方針を確認、21日に北海道新幹線と九州新幹線長崎ルートに着工見送り、東北・北陸・九州の3線を重点整備する方向が定まり、25日に、新規着工区間として東北：八戸 - 新青森間・北陸：長野 - 上越間・九州：新八代 - 船小屋間の新規着工の方針を決定、新規着工区間分として100億円が政府予算案に盛り込まれた。しかし、財政構造改革を推進する橋本内閣は新規着工を認めず、着工は先送りされた。

1997年度に設置された政府・与党整備新幹線検討委員会では、政府・与党で合意した新規着工区間の取り扱いについて引き続き協議が行われた。着工を推進したい自民党と、財政構造改革を優先させたい政府との話し合いは平行線をたどった。新規着工

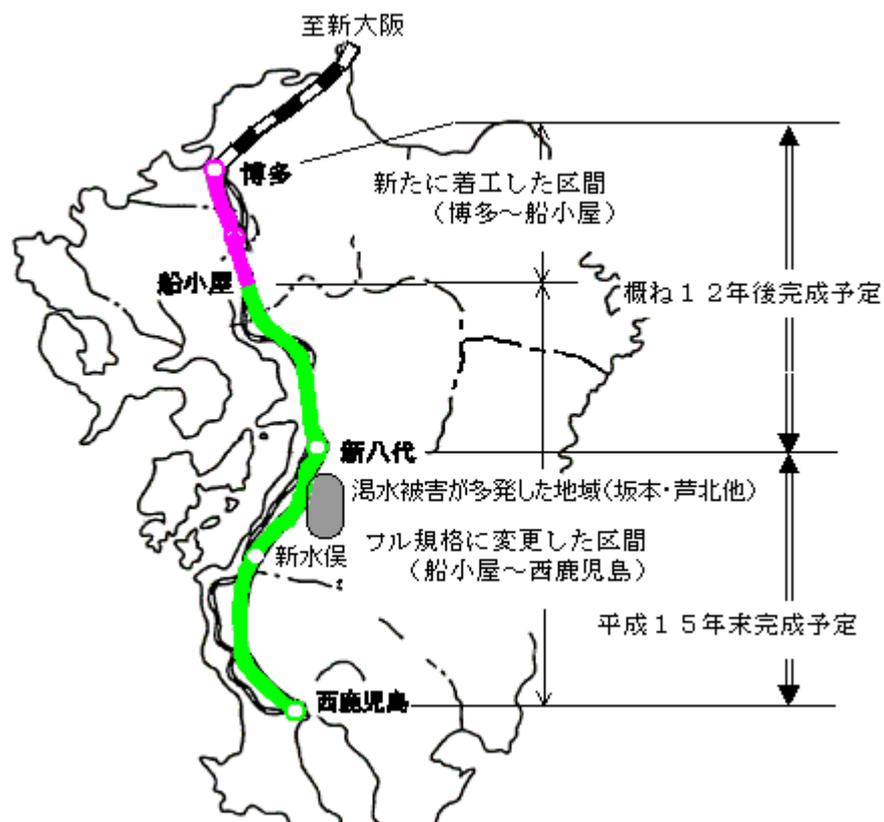


図 4-1 九州新幹線概略図

区間として挙げられた九州新幹線の新八代 - 船小屋間は、運輸省によって行われた需要予測で最良の結果が出ていたため、着工に最も近い位置にあった<sup>9</sup>。12月1日に行われた第8回政府・与党整備新幹線検討委員会では、財政構造改革期間内は極力新規着工区間分の建設費を抑制することで合意に達し<sup>10</sup>、JRの合意がありかつ需要予測の値のよかった東北八戸 - 新青森間と九州新八代 - 船小屋間は次年度の新規着工が確実となった。年が明けて1998年1月9日に行われた第10回委員会で、北陸長野 - 上越間を加えた3線の同時着工で合意、21日に行われた第11回委員会で、東北・九州の2区間を第1位、北陸を第2位とすることが決まった。この日、運輸省による新規着工区間の収支改善効果の予測値が発表され、九州新幹線については、新幹線単独で黒字が見込めるという予測結果が示された。2月3日に、日本鉄道建設公団が九州新幹線新八代 - 船小屋間の暫定整備計画（工事実施計画）の認可申請を行い、3月12日には認可されている。さらに、9月25日には、日本鉄道建設公団が新八代駅整備を円滑に行えるように、すでに建設が進んでいる八代 - 西鹿児島間の工事実施計画を一部変更し、在来線とのアクセス線をおよそ3km北に移設する計画を運輸省に申請、10月13日にこの変更は認可された。

1999年に入ると、自民党と自由党の連立が成立、整備新幹線についても自民・自由整備新幹線建設促進協議会が設置され、検討が続けられた。未着工区間の扱いがここでも焦点となったが、九州新幹線の博多 - 船小屋間は、JR九州が建設に積極的であり、需要も相対的に大きく、未着工区間の中で最も有利な条件下にあった。1999年8月20日に行われた第18回協議会では、九州新幹線博多 - 船小屋間を早期に着工し、7年以内に完成させるということで合意に達した。12月16日、連立に公明党が加わり、3党の間で整備新幹線に関する与党案が決定、2000年度には政府・与党整備新幹線検討委員会が設置され、12月18日、新規着工区間を新たに加え、北陸新幹線は長野から富山までを、九州新幹線は全線をフル規格で、2012年をめどに整備することが決定した。この決定によって、先行整備されていた新八代 - 西鹿児島間はフル規格によって整備することに変更された。また、新規着工区間を船小屋で分けず、博多 - 新八代間を一体で整備していくことも確認された。

こうした流れを受け、日本鉄道建設公団でも、すでに暫定開業が決定した新八代 - 西鹿児島間の取り扱いについて検討、2000年7月24日、小里貞利総務会長から、日本鉄道建設公団が西鹿児島 - 新八代間をフル規格で開業する方針を固めたとの発言が出て、その後、日本鉄道建設公団は鉄道施設や電気設備についてフル規格で整備を行う工事実施計画を申請、新八代駅では、フル規格の新幹線が停車する同一ホームの対面で在来線に乗り換えることができるようにした。2001年4月25日には、博多 - 船小屋間の工事実施計画が認可され、全線フル規格による建設が正式に認められた。

九州新幹線の建設は着実に進んでおり、新八代 - 西鹿児島間は2004年3月13日の開業に向けて最終段階を迎えている。また、博多 - 新八代間については、新たに着工が認められた博多 - 船小屋間についても2001年6月2日に起工式が行われ、10月29日には現地測量がはじまっている。そして、現状の予算配分が維持されれば、予定されている2012年よりも2.3年前倒しして開業が可能との予測が立っている。

## (1) 九州新幹線沿線における並行在来線経営分離の方針の確立

1988年9月に3線5区間の優先着工が決定し、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、JR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。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、JR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ため、並行在来線問題に対する関係者に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<sup>11</sup>。また、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が流れ、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意見も一部にはある。しかしながら、JR九州は早い段階でそれを打ち消す決断を示していたことになる。

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。1990年9月28日には、熊本県が沿線市町とJR九州とを交えて協議、以後、鹿児島・熊本両県で沿線市町との協議が繰り返される。10月に入ると、鹿児島・熊本両県とJR九州との3者協議が開始、15日に行われた第1回の協議で、JR九州が並行在来線の赤字問題を示唆する。11月6日、第2回の3者協議の場で、JR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。JR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、経費17.6億円、減価償却費を含めると22.3億円の赤字であり、JR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ても赤字を3.1億円まで抑えることができるとしている<sup>12</sup>。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道存続の方向で沿線自治体を説得する考えを示した。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ということを確認している。12月1日には、土屋鹿児島県知事・細川熊本県知事・石井JR九州社長との間で、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<sup>13</sup>。

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<sup>14</sup>、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、並行在来線の経営分離に関しては、新幹線による受益との絡みで、基礎自治体水準における考え方の差異が明瞭に現れ、それが紛争の火種となっていくこととなる。

## (2) 肥薩おれんじ鉄道設立までの過程

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、熊本県での並行在来線問題も特段進展を見ていない。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は大幅に増額されたため、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・熊本両県での協議も深まり、各種の調査も行われていった。

しかしながら、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道存続のためには、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。こうした厳しい試算結果を公表した背景には、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。それを裏付けるかのように、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、JR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、約10億円の低額で資産譲渡、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・鹿児島両県と本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、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、簿価で60億円の鉄道施設を地価相当の10億円程度で譲渡、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、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とで大筋合意した。合意した計画の骨格は、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、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、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、両県合同で第三セクター会社設立、初期投資負担比率は両県 1 : 1、出資負担比率 1 : 1、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、初期投資の沿線自治体負担 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、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、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 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



図 4-2 肥薩おれんじ鉄道沿線図

日 11-37 本、現在の各駅停車に比べ 5-11 本増となり、地域鉄道としての利便性は向上したといえる。

このように、肥薩おれんじ鉄道は 3 月 13 日の開業に向けて着々と準備を進めている。

### (3) 熊本県側での並行在来線問題の経緯

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道存続の方針を了承、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の違いは、初発の時点で明確に分かれていた。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、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のに、並行在来線の地元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、新幹線の開業はこれ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。

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するという「アクシデント」のため、新知事就任まで協議会の開催を延期、6 月 27 日、熊本県並行在来線対策検討協議会が発足した。芦北町と田浦町で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。

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。県は、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。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「現在のままの電化とディーゼル」に分けて、4 パターンを想定。さらに、運賃を現行の JR と同額、5 割値上げ、九州内の第三セクター並み（現行の約 2 倍）の 3 通りで試算を行った。開業 20 年目までの熊本県分の収支見通しを算出したが、すべてのケースの各年度で赤字となった。赤字幅が最大のパターンは「単県の第三セクターで電化、現行運賃」の場合で、初年度 4.86 億円、10 年目 4.58 億円、20 年目 4.68 億円の赤字見込み、最も赤字幅が小さいのは「合同の第三セクターでディーゼル、現行運

賃の約 2 倍」のパターンだが、それでも初年度 1700 万円、10 年目 300 万円、20 年目 1200 万円の赤字で、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。すべての試算は JR 保有資産の無償譲渡が前提で、初期投資の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。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「熊本県側は鉄路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 月には、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表したといえるだろう。

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最大限県が妥協した結果ともいえるこの数値で、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、初期投資の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。

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。これは、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ったこと、並行している国道 3 号線上の路線バスが、地形的な問題（海岸線が急峻）から住民にあまり利用されていなかったことから、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。

#### （４）鹿児島県側での並行在来線問題の経緯

1990 年 9 月の運輸省の指示を受けて、鹿児島県も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ので、メリットがまったくないことから、市をあげて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、鹿児島県としては、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 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<sup>15</sup>。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、阿久根商工会議所では、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込まれるに至った。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、それぞれ不満を示しつつも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、これを受けて新杵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。土屋県知事をはじめ、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、新杵阿久根市長は 県道阿久根・東郷線の建設促進、南九州西回り自動車道の整備促進、漁港整備計画事業推進、高松防災ダムの多目的活用、

企業誘致、県の水産技術センター設置の 6 項目を具体的要求として提示、その後、要求の多くが実行されるに至っている。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。

1999 年 11 月に、九州新幹線の暫定開業時期が 2004 年末とされたことを受けて、鹿児島県においても 2000 年 4 月 13 日、鹿児島県並行在来線鉄道対策協議会が設置された。第 1 回の会合には、鹿児島市をはじめ非沿線 2 市 4 町は参加せず、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 日に市議会において協議会に参加する意向を表明、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、どの程度の負担と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 J R の現行料金の 2 倍などを前提に試算。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、J R 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 J R から無償貸与された場合。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 38.1 億円にも達した。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だった。また、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て済むため有利なことが分かった。4 月 27 日に行われた第 3 回鹿児島県並行在来線鉄道対策協議会では、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、非沿線の赤崎鹿児島市長は、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。6 月 29 日、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た。試算は J R 資産を県が取得後、第三セクター会社へ現物出資するパターンを採用、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。

7 月 9 日、鹿児島県並行在来線鉄道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 単純に各市町の人口比で割る、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。J R 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 市町で分担するとした。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。7 月 30 日に第 4 回鹿児島県並行在来線鉄道対策協議会総会が行われ、正式に第三セクターに関する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。こうした方針に対しては、阿久根市などが、県の責任におい

て鉄路を維持するとした 1990 年の合意に反するものとして強く反発している。

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 人の要員を 90 人に削減、試算では現行の 2 倍としている運賃を 1.5 倍に下げよう提案するにとどまり、協議は平行線に終わった。また、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、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鉄道対策協議会総会において新収支試算が公表された。運賃を現行の 1.3 倍に修正した上で、施設について、譲渡前に JR 九州が集中的な施設補修を行うことで負担を抑制するとともに、簿価 63 億円の施設を時価約 10 億円の低額で譲渡、120 名の要員を 81 名に圧縮して 10 年間にわたり JR からの出向で要員を確保、東北新幹線の並行在来線において図られた決着を適用して JR 貨物の線路使用料を見直すなど、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、最大の自治体である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、11 市町の参加、県と 11 市町の負担割合は 9:1、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鉄道対策協議会を解散、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、従来償却前損益で開業後 10 年間は黒字から 9 年間は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てんすることを要求、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案を取り下げ、85%を県が負担する意向を表明、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、その後川内市が県の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ていたが、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、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への準備が整っている。

鹿児島県側における並行在来線問題は一時非常に深刻な状況に陥り、経営安定基金への民間寄付問題など、現在においても積み残した課題があり、根本的な解決に至っていないというのが正確である。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ということに求めることができよう。これにより関連線区で条件の違いが生じたため、問題が複雑になったのである。また、熊本県側とは逆の状況、すなわち、鹿児島県側の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たためでもある。

### 第 3 節 九州新幹線建設をめぐる随伴的諸問題 湯水問題

東海道新幹線による騒音・振動公害の「教訓」から、その後に建設された新幹線は人口密集地帯を避けて建設されるようになり、おのずとトンネルが多くなっていった。それにとまなう湯水被害が各地で発生しており、新幹線建設による湯水は珍しいことではない。しかし、九州新幹線ほど大規模かつ広範囲に湯水被害が発生したのは新幹線建設史上初めてとあってよい<sup>16</sup>。建設費が抑制されていた関係から、九州新幹線は難工事区間として長大トンネルから工事を着手した。その影響で、湯水被害は建設が本格化する以前から問題となった。

本節では、九州新幹線建設における湯水被害の概要と、沿線自治体の対応について述べる。



図 4-3 芦北町内の被害河川



図 4-4 恒久対策施設（ため池）

### (1) 概要

トンネル工事が進捗していく中、熊本県内各地で農業用水・生活用水の減水・湧水が報告されるようになった。第2今泉トンネル工事にともない、1994年7月に坂本村渋利地区および鶴喰地区において減水・湧水被害が発生し、渋利地区住民から日本鉄道建設公団および坂本村役場に対して、被害の事実が寄せられた。日本鉄道建設公団は、8月13日に応急対策として、給水車およびポンプアップによる給水で対応したが、トンネル工事と湧水・減水との因果関係を認めていなかったため、対応は応急対策にとどまっていた<sup>17</sup>。また、1995年6月16日には、芦北町白木地区の住民で組織する白木地区湧水対策委員会が芦北町に対して、1994年4月5日にはじまった吉尾トンネル工事以降、湧水が発生していることを報告している。1996年6月13日に「日本共産党新幹線トンネル工事に伴う湧水問題調査団」による現地調査が行われ、坂本村や日本鉄道建設公団八代鉄道建設所に対策をとるよう申し入れをした。これらが『赤旗』を通じて報道されることにより、減水・湧水問題は社会的認知を受けようになり、6月24日には、熊本県が日本鉄道建設公団に対して、今後の被害拡大を防ぐため、対策を講じるよう求める考えを明らかにした。

しかし、トンネル工事の進捗と比例するように被害地域は拡大し、現在熊本県内では、坂本村・芦北町・津奈木町・水俣市・南関町で被害が報告されている<sup>18</sup>。被害は生活用水、農業用水、生態系・景観と関連する自然環境対策が必要な河川など、きわめて広い範囲にわたっている<sup>19</sup>。当初、各地で発生した湧水・減水被害に対して、日本鉄道建設公団は、いわば「恩恵的」に応急対策を行っていたが、被害地域の拡大という事態に至り、トンネル工事と各地の湧水・減水被害との因果関係を大筋で認め、原状回復のための恒久対策を講じる方向に態度変更している。

しかしながら、日本鉄道建設公団と被害地域住民との交渉の進捗状況は、地域によって差が生じている。原則として、公共事業における補償交渉は、被害者と加害者との間の、新幹線建設にとまなう湧水・減水被害の場合では被害地域住民と日本鉄道建設公団との間の、当事者同士の任意交渉となるが、両者の仲介役として地元自治体が交渉に加わることも多く、特に被害の大きい坂本村と芦北町においては、行政を強く巻き込むかたちで補償交渉が展開している<sup>20</sup>。

芦北町においては、1999年4月に、芦北町九州新幹線湧水等被害対策連絡協議会が

設立され、芦北町を事務局として、被害住民が一丸となって、日本鉄道建設公団との恒久対策に向けての話し合いを進めていくこととなった。2000年7月には、水俣市・芦北町・坂本村の3市町村が、日本鉄道建設公団と湧水被害に対する恒久対策について協議するため九州新幹線沿線市町村湧水等被害対策連絡協議会を組織。2001年1月25日には、湧水被害を受けていた住民の要望を芦北町がまとめ、日本鉄道建設公団に対して71項目の要望を提出した。2001年4月20日、第1回芦北郡芦北町被害対策連絡協議会総会が開かれ、日本鉄道建設公団が湧水被害に対する恒久対策案をはじめて提示、住民から出された71の要望のうち、溜池や防火水槽の設置、受水層の周辺整備など、35項目について了承し、因果関係の認められない用水路補修や、取水が期待できない水平ボーリングなど8項目について見送り、残りは一部修正などの形で受け入れの姿勢を示した。これを受けて、芦北町では、日本鉄道建設公団からの受託業務として、溜池や防火水槽の建設に着手している。

他方、坂本村でも、被害住民からの17項目の要望を村がまとめ、日本鉄道建設公団に提出している。坂本村に対して日本鉄道建設公団は、2000年4月に恒久対策を提示したが、坂本村および住民は受け入れを拒否している。2000年11月に日本鉄道建設公団から再度恒久対策提示がなされたが、住民側の求める恒久対策との齟齬が大きく、解決には至らなかった。その後、村・住民と日本鉄道建設公団との話し合いは、地区ごとにおおよそ月1度の間隔で行われていった。2001年10月22日に、日本鉄道建設公団が坂本村寺前瀬地区での地元説明会で、農業用水確保などの新たな恒久対策案を提示したが、住民側はこれを拒否した。田上トンネルの工事に必要な土地を借地契約している同地区では、日本鉄道建設公団が住民側の提示している恒久対策に誠意ある対応が見られない場合、借地契約の更新を拒否する構えを見せた。10月24日には、西岡三千雄坂本村村長が日本鉄道建設公団九州新幹線建設局に赴き、湧水被害を受けている各地区の要望事項を伝達している。11月12日、日本鉄道建設公団は寺前瀬地区に対し、住民側の提示した案を受け入れた形の恒久対策案を提示、日本鉄道建設公団の示した恒久対策案を大筋で了承し、工事車両進入路などの借地契約更新を決定した。

2001年に入ると、九州新幹線の開業を控え、日本鉄道建設公団と被害住民の双方で問題解決を希求する雰囲気が強まり、芦北町における解決を参考にしながら、各地区で恒久対策施設設置に合意、芦北町と同じように、坂本村が受託業務として施設設置を請け負い、工事が進められた。

その後、新八代 - 船小屋間の建設が決定し、八代以北での工事の進捗にともない、南関町においても湧水被害が発生している。2001年5月28日、熊本日日新聞の報道で、南関町宮尾中地区の井戸水や川が枯れ、住民生活や農業に影響が出ていることが判明、トンネル工事の進捗にともない被害地域は拡大している。相次ぐ被害に、2003年6月3日、南関町は、日本鉄道建設公団などに恒久対策を求めるため「南関町九州新幹線湧水等被害対策連絡協議会」を発足させ、体制を整えている。

## (2) 自治体間の対応の差異

2003年末現在、熊本県内においては南関町・坂本村・芦北町・津奈木町・水俣市で湧水・減水被害が発生している。このうち、坂本村・芦北町・津奈木町の3自治体では、被

害がきわめて甚大なため、被害対策に関しては当事者である日本鉄道建設公団と被害住民との交渉にのみ任せるわけに行かず、行政の介入がみられるが、その対応には差異が見られた。なかでも重要な2点の相違について検討を加えよう。

第一の違いは、湧水・減水被害対策に関する組織形成にみることができる。坂本村では、坂本村役場・村議会・被害地区にそれぞれ被害対策組織を結成<sup>21</sup>、また、芦北町は被害対策連絡協議会を結成して対応しているが、津奈木町には行政レベルの被害対策組織が結成されていない。これには、九州新幹線建設によって生じるメリット・デメリットの差異を指摘する声もある（熊本日日新聞 2001.5.31 付）。すなわち、路盤の建設のみで、駅設置など、新幹線にかかわるメリットのない坂本村・芦北町では<sup>22</sup>、建設によって生じた受苦の軽減を最優先課題とすることができるのに対し、新水俣駅の設置により開業効果を期待することのできる津奈木町では、建設によって生じた受苦軽減という課題の優先順序が相対的に低くなるということである<sup>23</sup>。

第二の違いは、坂本村・芦北町ともに、行政が扇のかなめとなって被害対策組織を組織化し、日本鉄道建設公団との交渉に当たっているが、芦北町では、恒久対策施設について、日本鉄道建設公団からの受託業務として先行的に整備を行っているのに対して、坂本村では、恒久対策の内容に関して日本鉄道建設公団との交渉を行ったことである。両者の違いは、恒久対策施設の建設と恒久対策の金銭的な条件整備を分離して考えているか否かの違いによる。生活用水および農業用水に対する被害については、国の定める公共補償基準要綱の定めにより対策がとられるが、原則として金銭による一括補償である（公共補償基準要綱第四条）。日本鉄道建設公団は、熊本県内における湧水・減水被害に対して、同様に対処する方針であるが、ここで問題となっているのが、具体的な金額設定のための内規の内容である。芦北町では、施設の建設を先行させて住民を安心させると同時に、恒久対策施設の管理は町が一括して行い、各地区に支払われる補償金を一括管理することにより、用水の恒久的維持を可能にすることをもくろんでいる<sup>24</sup>。しかし、坂本村では、各地域の自主性を重んじながら対策に取り組んできた経緯があり、施設の維持・管理は各地域に任せることにしている。地元からの要望は、流量を湧水被害以前の状態に戻すことであり、困難な場合には、以前の状況に準じる程度の対策を講じさせることであった。日本鉄道建設公団が提案した恒久対策は、主にポンプアップによって溜池に貯水する方法や元の川に流下させる方法であった<sup>25</sup>。

しかし、住民は、溜池の貯水量と補償金の算定方法について納得しなかったため、一部の地域を除いて依然交渉がまとまらない状況にある。例えば、早い段階から被害が出ている渋利地区においては、溜池による機能回復の場合、貯水量を必要量の30日分を要求しているが、日本鉄道建設公団は、内規により貯水量は10日分しか認められないと回答している。また、補償金の算定方法は、補償期間を15年、年利5.5%として補償金を算定するという内規にしたがうとしており、ポンプの更新費用や電気代を考慮すると、実質的には10年程度の補償しか望めないものであった。村当局は、国や県に対して、湧水被害の恒久対策施設に関する特別交付税措置を打診したものの、否定的な回答にとどまり、膠着状態を打破するには至らなかった。しかしその後、先に記したとおり、坂本村でも、新幹線の開業を控えて公団と住民の双方に問題解決の向けての歩み寄りがみられ、恒久対策施設の建設については合意に達している。

2003年4月24日、芦北町九州新幹線濁水等被害対策連絡協議会総会が開かれ、事務局が「今後は補償の在り方の交渉が課題」と地区代表らの委員に説明した。竹崎会長は基金の運用益で維持管理費を補う現行補償契約の見直しの必要性を強調、「ゼロ金利時代では将来、基金の取り崩しもあり得る。補償の在り方についての交渉が今後の課題」と話した。バブル対策としての金融政策は、思わぬところにまで影響を与えているのである。

#### 第4節 九州新幹線建設をめぐる随伴的諸問題 各地における住民運動

##### (1) 水俣市における立木トラスト運動

1991年に九州新幹線の建設が決定し、工事実施計画に基づき各地で住民に対する事業説明会が開催されていった。事業説明会はおおむね順調に推移したが、熊本県水俣市の内山・鶴地区では、地区住民から新幹線建設に対して異議が唱えられ、以後、建設主体である日本鉄道建設公団と住民との間で、長期間におよぶ闘争が展開されることとなった。

1992年4月、M氏が中心となり「新幹線を考える会」が作られ、その後、内山・鶴地区の住民で「内山・鶴地区新幹線問題対策委員会」が結成された。内山・鶴地区新幹線問題対策委員会では、新幹線のルート変更を基本方針とし、6月26日に日本鉄道建設公団に対してルート変更を要求、7月22日には水俣市長に対してルート変更に向けての協力を要請した。12月15日には熊本県知事に対して在来線活用の要望書・測量拒否の書面を送付、方針は、新幹線そのものの建設への疑義へと転換している。1993年5月には、大蔵省主計局に対して整備新幹線に予算配分を行わないよう要請文を送付、また、熊本県知事・日本鉄道建設公団・水俣市長に対して公開質問状を送付、問題を整備新幹線計画全体からみるようになっている。

1993年9月25日、内山・鶴地区新幹線問題対策委員会と熊本県南部住民連合が「シンカンセンはかんしんせん水俣立木トラスト協会」を設立し、水俣市内山地区・袋地区の新幹線建設予定地で立木トラストを開始する。1994年4月15日には、内山・鶴地区新幹線対策委員会が水俣市長・熊本県知事・環境庁長官・運輸大臣・大蔵大臣・自治大臣に対して計画変更を訴える陳情書を提出、5月には水俣市長、熊本県知事、市議会議長、県議会議長に新幹線の環境問題、在来線活用問題に関する文章を送付、代替案として、山形新幹線などに採用されたミニ新幹線によって高速化を図ることを提示するようになった。6月25日に「在来線と整備新幹線問題を考える全国連絡会」が結成され、翌日の運輸省交渉の場で、内山地区住民の意見として在来線の活用に関する要望書が提出され、9月には水俣市長および熊本県との交渉の場でも、在来線活用案が主張されている。

1996年3月17日には内山地区で住民集会が開かれ、強制収用に関する話し合いが行われるとともに、新幹線の騒音・振動対策として緩衝地帯設置を要求していくことを確認した。新たな要求として、緩衝地帯が登場してきたのである。5月14日には、水俣病支援施設「ほたるの家」が新幹線ルートの敷地上に建設され、ここが反対運動の拠点となっていく。しかしながら、この時期あたりから、内山・鶴地区の住民の間で考

え方の相違が生じはじめ、徐々に日本鉄道建設公団との交渉に応じる者も出はじめるようになった。1998年11月16日、水俣市内山地区で中心線測量、1999年7月16日には土地測量が行われ、地権者の大半が交渉の席に着くことになった。2000年4月2日には内山・鶴地区新幹線対策委員会が正式に解散、抵抗を続けるのは「ほたるの家」と袋地区の立木トラストのみとなった。

2001年3月5日、抵抗を続けていた内山地区の立木トラスト用地の立木が伐採され、このことに対して、「シンカンセンはかんしんせん水俣立木トラスト協会」は日本鉄道建設公団が無断で立木を伐採したとして、九州新幹線建設局長にあてに「違法盗伐行為を糾弾する要求書」を送付し抗議した。12日、日本鉄道建設公団九州新幹線建設局は、土地所有者が、当初は新幹線反対の目的で立木トラストに参加したが、その後気持ちが変わり、任意協議で契約したいという意思を示し、本人の意思で伐採を依頼したと理由を説明、16日、「シンカンセンはかんしんせん水俣立木トラスト協会」は、倒された木と根株は協会の所有であり、無断で移動してはならないとの旨の文書を日本鉄道建設公団九州新幹線建設局に送付、4月2日にも、日本鉄道建設公団が切り倒された木を無断で移動したのは違法と抗議文を送付している<sup>26</sup>。

立木トラストを中心とした水俣の反対運動も、「ほたるの家」を残してすべての土地が任意交渉によって買収され、2001年8月6日、日本鉄道建設公団は、「ほたるの家」の立つ水俣市南福寺の土地・建物について収用申し立てを行った。9月25日、熊本県収用委員会は裁決手続きの開始を決定、収用裁決が決定し、2002年5月9日、「水俣ほたるの家」に、土地と家屋の収用を認める裁決書が届いた。7月9日、「水俣ほたるの家」のM氏他約20名は、「九州新幹線を問う沿線住民集会」を開催、M氏は立ち退きに同意したが、「弱者を犠牲にして建設される新幹線に、反対の声を上げ続けたい」と訴えた。

## (2) 八代における暫定アクセス線問題

整備計画においては、九州新幹線は博多と西鹿児島を結び、その途中八代市を通過する。1984年に公表された環境影響評価報告書案では、八代市には、既存の八代駅に新幹線が接続せず、新八代駅が建設されることがほぼ確定した。しかし建設費用の縮減を理由に1988年スキームにおいて、九州新幹線は南半分を暫定着工することで決着をみる。この計画においては、八代市内に暫定アクセス線を建設し、八代駅において在来線の鹿児島本線と接続することになっている。この暫定アクセス線をめぐって、建設主体である日本鉄道建設公団と、用地買収の対象となった住民との間に紛争が発生した。

特定財源に乏しい新幹線建設では、建設費抑制が建設主体である日本鉄道建設公団の経営課題として、重要な位置を占めている。建設費抑制という課題解決努力から出てきたのが、暫定アクセス線をめぐる用地買収に際しての、住民に対する以下の付帯条件の提示であった。1991年9月7日の工事実施計画認可に先立つ7月16日、日本鉄道建設公団は、暫定アクセス線を建設する古麓地区において事業説明会を開催した。公団側は住民に対して、将来的に九州新幹線が八代以北へ延伸されることになった場合不必要となる暫定アクセス線部分に関して、元の地権者に買い戻しを乞う付帯条件

を提示した。これに対して地権者側は反発し、交渉は暗礁に乗り上げた。両者を仲介すべく、熊本県および八代市が乗り出し、跡地利用に関して、市道にする案や公園とする案などが出されたものの、解決策を得るには至らなかった。日本鉄道建設公団による事業説明会は1991年10月・1992年2月の二度行われたが、住民の同意を取り付けることはできず、以後日本鉄道建設公団と地域住民との話し合いは行われずに事態が推移する。

結果的には、1998年3月に、九州新幹線のうち新八代 - 船小屋間が新規着工区間として工事実施計画認可に至り、それを受けて、1998年10月に、1988年に決定した計画を一部変更して、新八代駅まで先行して整備を進め、暫定アクセス線を旧計画よりも3kmほど北に移すこととなったため、暫定アクセス線をめぐる紛争は自然消滅した。

### (3) 八代市宮地地区における住民運動

1998年3月に九州新幹線の新八代 - 船小屋間の着工が決定し、これにともない、政府・与党は1988年に決定した優先着工区間を新八代駅まで延ばす方針を固め、八代駅への暫定アクセス線建設の計画を変更、新八代駅建設を組み入れ、在来線とのアクセス線を北にずらすこととした。この方針に従い、日本鉄道建設公団は九州新幹線の暫定整備計画の変更に着手、1998年9月25日、運輸省に新たな暫定整備計画を申請、10月13日に新計画が認可され、正式に新八代までの先行整備が決定した。

北陸新幹線高崎 - 長野間が完成して以降、九州新幹線の新八代 - 西鹿児島間には、東北新幹線の盛岡 - 八戸間とともに建設費が優先的に配分されており、1999年9月9日の第21回自民・自由整備新幹線建設促進協議会において、2003年度末までの開業との方針が確認された。それゆえ、新たに先行整備計画に組み込まれた新八代までの用地買収に早急に取りかかる必要が生じていた。日本鉄道建設公団は八代市と協力の上、新規に優先着工が決定した区間について用地買収に着手しようとしたが、計画の変更によって「突然降って沸いた」新幹線建設計画に対して住民が反発、宮地校区を中心に地域ぐるみの住民運動に発展した。

工事実施計画変更認可を受けて、1998年11月25日に古麓地区、翌26日に宮地地区において住民説明会が開かれ、新幹線建設の事業内容について日本鉄道建設公団から説明がなされ、測量を行いたい旨を伝えたが、宮地地区ではこれに対して住民側が反発、会場から住民が総退場する事態に至った。12月に宮地地区の住民の大部分が参加して、新幹線建設による地域の分断や自然・歴史的遺産の破壊に反対する「宮地校区の明日を考える会」を結成、以後名称を「宮地校区の環境を保護する会」(以下保護する会)と改め、ここを中心に反対運動が展開されることとなった。1999年2月8日に、日本鉄道建設公団による事業説明会が宮地地区に対して行われたが、住民側の反発は根強く、再び総退場という結果となった。保護する会はその後、近隣の古麓地区・妙見地区・西宮地区に広がり、1300世帯・4400人の住民が参加する大規模なものに発展した。保護する会の中心は一貫して宮地地区であったが、それは、新幹線の建設によって地区が分断されることによる影響がもっとも大きかったのが最大の理由であった。1999年5月、保護する会は、沖田八代市長に対して、ルート変更を求める意見書を、住民2200名分の署名とともに提出。また地権者43名分の署名とともに用地交渉に応

じない旨明記した文書を提出した。7月13日には、保護する会の名義で、日本鉄道建設公団・熊本県知事・八代市長に対して質問状を送付、これに対して日本鉄道建設公団九州新幹線建設局が代表して保護する会に対し回答書を送付した。保護する会ではこれを受けて、11月24日に2回目の公開質問状を3者に送付した。これに対する回答書は12月27日に、日本鉄道建設公団九州新幹線建設局が保護する会宛てに送付している。保護する会は、日本鉄道建設公団から新たに送付された回答書に対して反論・抗議文を作成、翌2000年4月24日に送付し、その回答書は5月30日に日本鉄道建設公団九州新幹線建設局名にて保護する会に送付されている。

こうした一連の文書のやり取りにおいて一番の争点となったのは、環境影響評価報告書の文化財調査に関する記述である。保護する会では、幹事会を中心に環境影響評価についての学習を進め、文化財調査に関する記述に疑念を持ち、環境影響評価報告書において示されている文化財の位置が実状にあっていない点がきわめて多いことを指摘した。こうした事態が発生した要因は、旧国鉄が1984年に行った環境影響評価では、1984年3月に熊本県が作成した熊本県埋蔵文化財遺跡台帳および熊本県教育委員会の行った埋蔵文化財分布調査をもとに文化財に対する影響評価を行っており、もとなつたこれらのデータが不正確であったためである。保護する会では、1983年1月20日に八代市教育委員会が発行した八代市遺跡地図および八代市遺跡地名表の存在を確認し、こちらの記述が正確であり、文化財に対する影響評価を行う段階ですでに正確なデータが存在したにもかかわらず、不正確なデータに基づいてそれを行ったということは、当時の技術的な限界という理由も成立せず、環境影響評価自体が無効であるとの主張のもとに反対運動を展開していくこととなる。

環境影響評価の際に使用したデータが不正確であるということは、日本鉄道建設公団も、1999年7月27日に保護する会に対して送付された回答書において認めている。しかし、環境影響評価が無効であるという保護する会の主張に対しては、環境影響評価のやり直しは不必要であるとの認識を一貫して示している。

その後、保護する会と公団との交渉は、住民集会に日本鉄道建設公団が参加するという形をとって、2000年9月9日と2001年2月10日の2回行われた。これらの会合においても、環境影響評価をめぐる議論は進展することなく終わった。しかし、2月10日の交渉の場では、日本鉄道建設公団が、政府が2003年に新八代 - 西鹿児島間完成の方針を打ち出していることに触れ、早期着工への賛同を強く求めた上、ルート両側には作業用地として幅6mの土地を確保、日本鉄道建設公団が借地し、完成後に県や市に再利用を求めるとの提案を行った（熊本日日新聞2001.2.12付）。結果としてこの提案が状況の進展を促すこととなり、4月1日に行われた住民集会において、保護する会は現行ルートでの着工に同意、翌2日から日本鉄道建設公団による測量が開始され、紛争は一定の前進をみせており<sup>27</sup>、8月24日に宮地地区の住民説明会、10月2日に安全祈願祭が行われている。日本鉄道建設公団が設置を約束した側道の買い上げについては、八代市も工事用道路の再利用に関して前向きな姿勢を見せており（熊本日日新聞2001.9.20付）宮地地区を含めた約1.5km区間に復員6mの都市計画道路建設を決定、途中、道路の建設に前向きな姿勢を示していた沖田市長の逮捕などもあり状況が流動的になったこともあったが、新市長も側道建設に賛意を示し、紛争は収束

した<sup>28</sup>。

#### (4) 水俣市長野地区における家屋移転問題

新幹線の建設が進む過程で、家屋がルートに近接していることに気づくということ  
は珍しいことではない。場合によっては、それが建設主体との紛争に発展するケース  
もあり、水俣市長野地区ではそれが現実のものとなった。

新幹線は水俣川の上を高架によって通過する。これを支える橋脚の1つが長野地区  
の住民O氏の所有する敷地の一部にかかり、日本鉄道建設公団は用地を部分買収し、  
橋脚の建設に着手した。この工事により、O氏および道路を挟んで隣接する2軒の家  
庭、計3世帯に、工事騒音・振動やコンクリート壁への亀裂などの被害が生じた。これ  
に対し、住民側は、水俣市に対して工事騒音に関する苦情を申し立てて対策を要請、  
水俣市を通じてこの事実を知った日本鉄道建設公団は、工事騒音・振動に関する補償基  
準を満たす2軒の家庭に対しては防音・防振工事を施すなどの処置がなされたが、基準  
に満たない1軒に関しては放置された。

その後、3世帯の住民は、新幹線開業後の騒音・振動被害に対しても不安を抱くよう  
になり、水俣市内で、新幹線建設反対を掲げて立木トラスト運動などを展開していた  
M氏に接触、2000年8月9日に、運輸大臣・熊本県知事・水俣市長・日本鉄道建設公団  
に対して移転を求める要望書を提出、10月6日には、吉井正澄水俣市長に対して、あ  
らためて移転補償を求める要望書を提出した。吉井市長は、住民の訴えに理解を示し、  
国に対して、水俣市として要望していくことを約束しながらも、水俣市が移転補償を  
行うことに関しては否定的発言をした。

事実上、移転補償問題が膠着状態に陥った形となり、住民側は「水俣・新幹線被害者  
の会」を結成、2000年11月6日に、敷地内にバリケードを設置、日本鉄道建設公団  
水俣鉄道建設所に対して、それまで新幹線工事に関する利用を許可していた私有地内  
への立ち入り禁止を通告した<sup>29</sup>。2001年2月21日には、水俣市議会に対して、新幹  
線ルートに対する緩衝緑地帯の設置および移転補償を陳情、この陳情を市議会は不採  
択としている。3月15日には、水俣市議会において野中重男共産党市議が、長野地区  
住民が移転補償を求めている問題に関して質問、市は早期解決に努力すると回答して  
いる。4月4日には、水俣・新幹線被害者の会3世帯と区長の連名で、再度水俣市議会  
に対して緩衝緑地帯の設置と移転補償を求める陳情を行い、議会が採択するに至って  
いる。これを受けて、熊本県・水俣市・日本鉄道建設公団の3者が協議したが、日本鉄  
道建設公団は、騒音・振動等は基準値内に収めることを理由に、移転補償に関しては無  
関係との立場をとり、対応を行政に任せるスタンスをとった<sup>30</sup>。

移転補償を可能にするためには行政上の努力が必要となったわけだが、熊本県・水俣  
市とも、「総合計画上の位置付けが必要」であり、また、それが極めて困難であるとい  
う点で一致している。水俣市と熊本県の間では、河川事業用地、県道・市道・都市  
計画道路用地、都市公園用地、側道整備用地などさまざまな可能性を模索した。  
しかしながら、河川事業用地は、県の事業となるが、すでに河川事業自体が終了し  
ている上に、河川事業用地として該当する土地が1軒のみであること、県道・市道・  
都市計画道路用地は、水俣市内の交通流動を考慮した場合、都市計画道路設置の基準

を満たすことが極めて困難であること、都市公園用地は、近隣に都市公園の機能に準ずる公園がすでに存在していること、側道整備用地は、問題となっている場所の反対側に工事用道路が作られており、あらためて問題の土地を側道整備用地として取得する理由付けが難しいこと、を理由に事業化を断念している。このように、行政上の努力の上でも、決定的な解決手段を見出せないまま今日に至っている<sup>31</sup>。

さらに、2001年12月27日付熊本日日新聞紙上で、水俣都市計画（1996年5月策定）で、新幹線沿線地区が住居地域から準工業地域へ変更されていたことが、M氏が代表である「熊本県新幹線環境をまもる連絡協議会」の指摘で判明されたとの報道があり、2002年1月15日、「水俣・新幹線被害者の会」が水俣市役所を訪れ、都市計画見直しで、住居地域から準工業地域に用途地域変更した理由をただすとともに、元の住居地域に戻すよう求めた。水俣市はこれに対し、変更理由について、1993年の、新幹線沿線は原則として住居専用地域指定は行わないとの建設省通達にしたがったもので<sup>32</sup>、「将来、騒音・振動などが予想され、非住居系の土地利用を誘導するため、用途の考え方は適当と思う」と説明、さらに、「いったん準工業地域に変更した地域を、元の住居地域に戻すのは困難」と回答、長野地区における紛争は解決の道を見出せないままに推移した。

2002年10月4日、住民たちは、八代市の住民とともに、国土交通省・日本鉄道建設公団・熊本県・水俣市・八代市に対し、公害紛争処理法に基づく移転補償を求める調停を公害等調整委員会に申請するに至っている。2003年3月14日には公害等調整委員会による現地調査が行われている。

#### （5）新水俣駅周辺整備をめぐる諸問題 水俣市初野地区

1984年の九州新幹線の駅・ルート公表で、水俣市内の初野地区に新水俣駅が建設されることが決定し<sup>33</sup>、1991年に九州新幹線が着工、以後、水俣市を中心として新水俣駅周辺整備計画が策定されることとなった。

水俣市は熊本県と共同で「熊本県新水俣駅周辺整備計画」を策定、これを基礎にその後の計画が具体化された。当初の計画では、市は区画整理の手法を使って駅周辺整備を進めていく計画を作成し、1992年度から1994年度にかけて調査を行い、開発面積16.9haの基本計画を策定、住民に対して計画を提示した。しかし、減歩率について周辺住民の合意を得ることができず交渉が難航、1995年に行われた住民アンケートでは半数以上が反対の意を表明した。

また、道路の付け替えについて、初野地区住民と日本鉄道建設公団の間で交渉が難航した。新水俣駅付近では、在来線と新幹線が並行しているが、並行在来線が掘割になっているのに対して新幹線は高架で建設されることとなった。それゆえ、それまで掘割の在来線の上にかかっていたいくつかの橋が使えなくなることとなった。そのうちのひとつは、初野地区に住む住民にとって、国道3号線にアクセスするための重要な生活道路として利用されていたが、この道路の付け替えに関して、日本鉄道建設公団は住民に対して、アンダーパスおよびオーバーパスの形で付け替え道路を新幹線および在来線に直交させることは技術的に難しく、新幹線と在来線に並行して傾斜させた道路を駅と反対側に両側150mほど作り、新幹線と在来線をまたがせるという案を

提示した。現状ならば数mですむところが、日本鉄道建設公団の示した案では 300m 以上迂回しなければならなくなるのである。また、付け替え道路の幅が 4m までのものしか作ることができないということも、住民側にとって受け入れがたい提案であった。住民としては、計画のとおり付け替え道路が建設されることになった場合、最低 10m 幅の道路にしてほしいと要望したが、これに関しても日本鉄道建設公団は補償に関する基準を盾に譲歩しなかった。さらに、住民側は、道路の長さを縮める、側道を駅側に向けて作るなどの対案を示したが、道路の傾斜や信号間の距離などの技術的な問題をクリアできないということで、住民側の提案は受け入れられなかった。

以降、事態は明確な解決を見ないまま推移したが、新幹線の開業が間近となり、初野地区における問題についてもなんらかの解決が必要とされた。新たな案として浮上したのが、付け替え道路を東に移設し、在来線と平面交差させるというものである。結果としてこの案が採用され、付け替え道路問題は一応落ち着いた。

1999 年になり、水俣市は区画整理事業による新水俣駅周辺整備計画を断念し、計画を縮小して、国道 3 号線の付け替え工事などを組み合わせて駅周辺整備計画を進めていく方向に方針を転換した。2001 年 3 月、「新水俣駅周辺地区まちづくり基本計画」がまとめられ、これに基づいて、2001 年度から 2004 年度にかけて周辺整備が進められることとなった。

#### (6) 西鹿兒島駅付近住民による訴訟問題

新幹線と在来線のルートは、西鹿兒島駅付近でほぼ直角の位置関係になる。新幹線ルートは、内陸を通過するように設計されており、西鹿兒島付近も、500m ほど先からトンネル区間となっている。しかし、駅からトンネルまでの区間は人口密集地帯となっており、新幹線は、幅員 12m・高さ 14m の高架橋によって西鹿兒島駅に進入する。日本鉄道建設公団はこの区間に関して、必要最小限の用地買収しか行わず、結果としてルートと直近の家屋が多数出ている。

この地域の住民 7 名が、日照被害および騒音・振動被害への懸念と、それらにともなう土地・家屋の資産価値下落を理由に、平成 10 年 4 月に、日本鉄道建設公団・鹿兒島県・鹿兒島市を相手方として、これらに対する相当の処置および補償金請求調停を鹿兒島簡裁に申し立てた<sup>34</sup>。しかし、調停では、日本鉄道建設公団は、「予定している環境保全対策は環境基準を満足できると考える、それを超える対策は、地方公共団体が措置するとの合意が成立している」と説明。鹿兒島県と鹿兒島市は「建設主体は日本鉄道建設公団で、対策や補償が必要な場合は公団が措置する」との立場をとり、調停は平行線をたどった（南日本新聞 2000.10.21 付）。住民側は調停による解決の道を断念し、2000 年 9 月 29 日、損害賠償請求事件として鹿兒島地裁へ提訴している。

住民側は、環境影響評価報告書の環境保全対策に関する記述を根拠として<sup>35</sup>、起業者である日本鉄道建設公団と地元である鹿兒島県と鹿兒島市には、騒音・振動・日照などの環境被害を防ぐため、事前に協議しておく義務があったとし、それを怠ったゆえに生じる「可能性のある」環境被害および資産価値下落に対する責任があるとしている<sup>36</sup>。

こうした住民側の主張に対して、日本鉄道建設公団は、日照被害に対しては「公共施設の設置に起因する日陰により生ずる損害等に係る費用負担に関する申し合わせ」

(1976.3.3 中央用地対策連絡協議会)に基づく費用負担の容易があるとし、また、騒音に関しては「新幹線鉄道騒音に係る環境基準について(1975.7 環境庁告示第46号)」、振動に関しては「環境影響評価指針」(1982.1.23 鉄施第107号)以内に収まるものとして、原告の訴えを棄却するよう求めている。また、鹿児島県・鹿児島市は、住民側が指摘するような義務は法的にないものと解釈しており、原告側に、かかる義務が存在する法的根拠を示すよう求めている。

#### 参考文献

- \* 阿久根市, 1990-2001, 『阿久根市議会会議録』.
- \* 芦北町, 2001, 『九州新幹線工事の進捗状況と被害区域現況写真』.
- \* 運輸調査局, 1971a, 『鹿児島県交通需要予測調査調査報告書(別冊)』.
- \* 運輸調査局, 1971b, 『鹿児島県交通需要予測調査調査報告書 1<九州新幹線・鹿児島空港>』.
- \* 運輸調査局, 1971c, 『九州新幹線経済調査調査報告書』.
- \* 鹿児島県, 1990-1991, 『鹿児島県議会会議録』.
- \* 鹿児島県, 1973, 『九州新幹線が地域開発に果たす役割と課題』.
- \* 鹿児島県, 1979, 『整備新幹線に関する調査調査報告書』.
- \* 鹿児島県九州新幹線建設協力会 / 鹿児島県企画部交通運輸課, 1982, 『九州新幹線に関する資料 昭和55年6月九州経済調査協会 九州新幹線(鹿児島ルート)の役割と課題』.
- \* 鹿児島県九州新幹線建設協力会 / 鹿児島県企画部交通運輸課, 1985, 『九州新幹線に関する資料』
- \* 鹿児島県九州新幹線建設協力会 / 鹿児島県企画部交通運輸課, 1987, 『九州新幹線に関する資料』
- \* 九州経済調査協会, 1972, 『九州新幹線の地域経済に及ぼす影響』.
- \* 九州経済調査協会, 1982, 『九州新幹線(鹿児島ルート)の役割と課題』.
- \* くまもと経済企画開発部, 1998a 「九州新幹線鹿児島ルート 船小屋 - 新八代間 84 km年度内着工へ」 『くまもと経済』 1998.3, pp.88-99 .
- \* くまもと経済企画開発部, 1998b 「今、“新幹線時代”の地域づくりが始まる!」 『くまもと経済』 1998.5, pp.38-42
- \* くまもと経済編集部, 1992, 「新幹線促進で経済界に『合意』と『連帯』の機運」 『くまもと経済』 1992.11, pp.46-57 .
- \* くまもと経済編集部, 2001a, 「姿現す列島最後の“背骨” 九州新幹線鹿児島ルート全線フル規格で12年後開業へ」 『くまもと経済』 2001.3:2-11 .
- \* 熊本県, 1993, 『九州新幹線が熊本県に及ぼすインパクト調査』.
- \* 熊本県新幹線環境を守る連絡協議会, 2002, 『九州新幹線建設に対する住民の意見 公害と赤字を伴う計画の見直しを求めて』.
- \* 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）』。
- \* 熊本市，1993，『九州新幹線経済等波及効果調査 調査報告書』。
- \* 小茅忠士，1998，『新幹線着工で駅周辺整備は待ったなし!!』『くまもと経済』1998.5，pp.54-60。
- \* 小茅忠士，1999，『見えてきた九州新幹線鹿児島ルート全線フル規格開業!!福岡 30分圏内に』『くまもと経済』1999.3，pp.46-55。
- \* 小茅忠士，2000，『10年後開業』へ加速する九州新幹線』『くまもと経済』2000.8，pp.30-39。
- \* 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。
- \* 日本国有鉄道，1985，『鹿児島県 九州新幹線（福岡市・鹿児島市間）環境影響評価報告書』。
- \* 三菱総合研究所，1993，『九州新幹線が熊本県に及ぼすインパクト調査』。
- \* 水俣市，1991-1995 『水俣市議会議事録 平成2年～5年』。
- \* 水俣市，2001，『新水俣駅周辺地区 まちづくり事業計画』。
- \* 宮地校区の環境を保護する会，2000，『環境影響評価報告書 文化財等に対する回答書について 反論・抗議文』

---

<sup>1</sup> 1996.8.21 鹿児島県庁交通政策課新幹線対策室への聞き取りによる。

<sup>2</sup> この時点で注目しておきたい動きは、上記の鉄道建設審議会による基本計画組み入れ建議に対し、翌1月14日に橋本運輸相が、北回り・九州・東北北海道の3線について「基本計画に組み入れるべきかはこれから調査するが、黒字になる見込みがないものは駄目」と、採算性を重視して建設計画を決定する方針を打ち出していることである。

<sup>3</sup> 各ルートでの誘致合戦が過熱化していた1973年、鹿児島県は『九州新幹線が地域開発に果たす役割と課題』という報告書をまとめている。この中で、九州新幹線の収支採算性に対して慎重な意見をまとめている角本良平の分析は非常に示唆的である。並行在来線の収支と連結した新幹線の評価という角本の持論が、この時すでに表明されているが、九州新幹線については悲観的な結論をしている。九州新幹線にとどまらず、のちの並行在来線問題をこの時期すでに指摘していたといえる点で、角本の議論はきわめて先進的であったし、これが当時の情勢で省みられなかったことは残念であるというより他ない。

<sup>4</sup> 1980年12月16日に、積極協力の姿勢を示した北陸3県も、態度を変えて、難色を示している。

<sup>5</sup> 西鹿児島駅の工事着手にあわせ、1987年2月24日に鹿児島市が単独事業として西鹿児島駅構内自由通路新設工事に着手している。

<sup>6</sup> 九州新幹線に関して、澤は以下のように指摘している。「国鉄の分割・民営化が予定されている一九八七年四月以降になると、『整備新幹線計画は当分、先送りされてしまう』との危機感が生まれたために、鹿児島県選出の自民党議員を中心に猛烈な運動が展開され」た（澤，1994:31）。九州新幹線沿線各地の聞き取りでも、当時の鹿児島県関係者の熱意を指摘する声は多数あった。

<sup>7</sup> 当初第4位の位置にあった九州新幹線八代 - 西鹿児島間であったが、北陸新幹線高岡 - 金沢間が、並行在来線の経営分離に関して地元同意の取り付けに手間取り、地元

案提示によるルート変更などの事態に発展したために、順序が実質的に繰り上がった。

また、この時点での工事实施計画は、九州新幹線の全線フル規格による整備という自民党の方針があったため、路盤等の申請のみにとどめ、軌道の幅や電気設備などの認可申請は行われていなかった。

<sup>8</sup> 専門委員会の中間報告案に対して園田はフル規格による整備を再度主張している。また、この段階では、日本鉄道建設公団は、工事实施計画のうち、電気設備等の工事实施計画の認可申請を行っておらず、路盤の整備を先行させている。

<sup>9</sup> 1997年11月7日に行われた第5回政府・与党整備新幹線検討委員会で、運輸省の行った需要予測が公表されたが、一日あたりの需要が北陸長野 - 上越間 3500人、東北八戸 - 新青森間 8000人に対して九州新八代 - 船小屋間は 16000人と他を引き離していた。

<sup>10</sup> その後、橋本内閣に代わり小淵内閣が発足すると、建設費抑制の方針が撤回され、新規着工区間に対する配分も大幅に拡大した。

<sup>11</sup> 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）。

<sup>12</sup> 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いの乗り換え客の増加が見込めるとしたものである。

<sup>13</sup> 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。

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</sup> 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）。

<sup>16</sup> 湧水被害は熊本県側に集中しており、鹿児島県側では相対的に被害の度合いが小さかった。これは地盤の関係といわれている。

<sup>17</sup> 1996.8.23 坂本村住民 M 氏への聞き取りによる。群馬県の秋川渓谷付近でも減水被害の訴えが住民から出されていたが、日本鉄道建設公団は因果関係を認めなかった。

<sup>18</sup> 2001.9.6 野田町役場企画課への聞き取りにより、鹿児島県側では、野田町と高尾野町で被害があることが確認できた。しかしながら、九州新幹線新八代 - 西鹿児島間の工事に起因する湧水・減水被害の90%は熊本県側で発生しており（2000.9.11 坂本村役場への聞き取りによる）それと比例するように問題への関心も熊本側がはるかに高い。

<sup>19</sup> 九州新幹線沿線市町村湧水等被害対策連絡協議会がまとめたところによると、2001年7月末現在で、生活用水対策が必要な戸数は、坂本村9地区144戸・芦北町12地区214戸、計358戸、農業用水対策が必要な面積は、坂本村7地区32.5ha・芦北町12地区62ha・水俣市1地区7.6ha、計102.1ha、汚濁水の流入により自然環境対策が必要な河川は、坂本村2水系・芦北町4水系・水俣市1水系、計7水系となっている。また、熊本日日新聞は、八代以南で湧水・減水被害が生じている各市町村のデータをまとめ、

---

生活用水 491 戸、農業用水被害 133ha としている（熊本日日新聞 2001.9.7 付）。

<sup>20</sup> 水俣市・芦北町・坂本村の 3 市町村は、日本鉄道建設公団と湧水被害に対する恒久対策について協議するため「九州新幹線沿線市町村湧水等被害対策連絡協議会」（会長・竹崎一成芦北町長）を組織している。この協議会の設立目的は、日本鉄道建設公団との交渉における情報を共有すること、恒久対策の均等化を図ることなどである。しかし、現実には、自治体によって対応にきわめて大きな差異が認められる。

<sup>21</sup> 坂本村では、九州縦貫自動車道建設の際、同様の被害を受けており、その時の経験を生かして被害対策組織を形成している（熊本日日新聞 2001.5.31 付）。

<sup>22</sup> 特に芦北町は、現在町内の佐敷駅に特急列車が一日 11 往復停車しているが、新幹線の開業にともないこれがすべてなくなる上、第三セクター鉄道への出資等を求められるなど、新幹線によって被るデメリットがきわめて大きい。

<sup>23</sup> また、各地での聞き取りでは、芦北町と津奈木町との間の歴史的な確執を指摘する声、首長同士の確執を指摘する声などもあった。

<sup>24</sup> 2001.9.4 芦北町企画財政課への聞き取りによる。

<sup>25</sup> 日本鉄道建設公団が、水平ボーリングを行い、トンネル湧水を湧水が発生している河川に流下させる方法を行った地域もあるが、場所によっては水量の減少などが発生し、抜本的な解決方法とはなっていない。また、トンネルと湧水の発生している地域との高低差の関係で、あらゆる地域に可能である方法ではないという難点もあった。

<sup>26</sup> 4 月 10 日、日本鉄道建設公団九州新幹線建設局は、木を移動した事実はないと回答している。

<sup>27</sup> 熊本日日新聞は、住民の内部からも「着工やむなし」の声が出てきており、反対での一本化が困難になってきていたということに触れている（熊本日日新聞 2001.4.3 付）。

<sup>28</sup> その後、宮地地区の北寄りに位置する中片町の住民が、宮地地区と同様側道を整備してほしい旨を八代市等に訴えたが、市は事業化は困難と回答、2002 年 10 月、水俣市長野地区住民とともに公害調停に踏み切っている。

<sup>29</sup> このバリケードは 2001 年 6 月に撤去されている。

<sup>30</sup> 2001.9.3 水俣市役所企画課への聞き取りによる。以下、移転補償問題をめぐる行政内の取組みに関しても同様である。

<sup>31</sup> 2001.9.3 水俣市役所企画課への聞き取りおよび 2001.9.5 熊本県庁土木部新幹線都市整備総室への聞き取りによる。

<sup>32</sup> 熊本県新幹線都市整備室は、水俣市における地域指定変更に対して、「実際に住居があるにもかかわらず、騒音基準の緩和につながる用途地域変更をしたのは疑問」と指摘し、変更の経緯を確認することを決定している（熊本日日新聞 2001.12.27 付）。

<sup>33</sup> 地元経済誌の『くまもと経済』には、初野地区について次のような記述がある。「なぜこの地が選ばれたか定かでないが、道路整備一つとっても随分と事業費がかさむ地形で、新たな市街地形成を図るのに適した場所とはいえないようだ」（小茅, 1998:58）。

<sup>34</sup> 調停は 2000 年 10 月 26 日に取り下げられている。

<sup>35</sup> 「沿線地域の状況により、音源対策のみでは環境基準を達成できない地域もあるものと思われます。このような地域に対し、新幹線の沿線については、地元において新幹線計画と整合した公共施設（道路・公園・緑地等）の配置等の土地利用施策を行うことが良好な沿線環境を作る上で必要です。かつ、それは騒音をはじめ振動・日照障害に対する沿線の環境対策としてももっとも有効なものです。

従って、上記に述べた地域に対する対策としても、まずこの施策によることとし、その具体的場所・方策については今後関係地方公共団体と打ち合わせしていきます」（日本国有鉄道, 1986）

<sup>36</sup> 「被告鹿児島県および鹿児島市は、公団と協議して原告ら沿線住民に新幹線建設による環境破壊が生じないようにする義務を有しているものである」（訴状より）。