

並行在来線経営分離問題をめぐる政治過程  
- 北陸新幹線建設における信越本線経営分離を事例として -

角 一典（北海道大学文学研究科）

はじめに

1988年8月31日に、整備新幹線の3線5区間の建設が決定し、翌年1月17日に財源スキームの決定を見ることにより、1973年以来凍結状態が続いていた整備新幹線の建設が実現することとなった。しかしこれら一連の意思決定は、さまざまな問題を事実上先送りした形で成立したものであった。その最たるものとして、並行在来線問題が挙げられる。

整備新幹線建設においては、新幹線と並行する在来線の経営分離が着工への前提条件となっている。多くの分離区間においては、県を主体とする第三セクター鉄道への移行という方向で問題の決着を図ろうとしているが、これら一連の政治過程においては、県による巨額の財政負担・第三セクター会社の経営不安・JR貨物問題など、さまざまな問題が生じている。1997年10月に、整備新幹線の中でもっとも早く開業に漕ぎ着けた北陸新幹線高崎 - 長野間では、第三セクター会社「しなの鉄道」がJRから経営を引き継いで並行在来線を運行している。しかし、しなの鉄道は、経営分離区間が比較的輸送密度が高いとされていたにもかかわらず、今日に至るまで当初掲げた経営目標を達成できていない。今後経営分離を迎える線区は、先行事例である信越本線よりも輸送密度の点で劣位にあり、経営に対する不安の度合いはさらに高まっている。

本報告では、北陸新幹線高崎 - 長野間を中心的事例として、問題を議論する場であるアリーナに注目しながら、さまざまな問題が発生する要因を分析する。まず、中央アリーナにおける意思決定過程を概観し（第1章）、中央アリーナの意思決定を所与として発生した下位アリーナにおける政治過程を概観する（第2章・第3章）。その上で、並行在来線の経営分離をめぐる政治過程の特色について考察する（第4章）。

## 1. 中央アリーナにおける意思決定

### 1.1 自民党による並行在来線廃止の党議決定

整備新幹線建設にともなう並行在来線の取り扱いが取り沙汰されるようになるのは、1984年12月26日、自民党5役会議において、整備新幹線開業時に並行在来線を廃止することが決定されて以降である<sup>1</sup>。従来からの懸案であった財源問題に加え、国鉄再建問題が政治的課題としてきわめて重要な位置を占めていた当時、第2次臨時行政調査会の答申を受けて、国鉄の分割民営化を軸とする国鉄再建案が討議されていた関係上、分割民営化後

---

<sup>1</sup> この2日後山下運輸相は、「すべての並行在来線を廃止するということではなく、今後検討を進めた上で決定していく」と記者会見で発言する。新幹線の並行在来線であるだけに、廃止の対象は東北本線・北陸本線など、いわゆる幹線となるため、地元への反響はきわめて大きかったと推測される。

の鉄道会社の経営を圧迫する危険性をはらんでいる整備新幹線に関して、推進側もかなりの譲歩を必要としたのである。それゆえ、財源問題に関しては、公共事業方式の検討とともに財源の地元負担が取り上げられ、その一方で、新幹線開業後確実に赤字に転落するものと見られる並行在来線の問題に関しては、新生鉄道会社の経営上の負担にならないように廃止が党議決定されたというのが経緯である。翌 27 日の自民党総務会で党議決定、28 日には 1985 年度予算に関する政府・与党覚書の中に、整備新幹線の開業と同時に並行在来線を廃止するとの文言が盛り込まれた。

このように、財源の地元負担および並行在来線の廃止は、早い段階で、自民党内で党議決定されたが、地方の側が簡単に納得するはずもなく、二つの案は、整備新幹線の本格着工が未決定の状況下で、事実上棚上げ状態が続く。

並行在来線問題にいち早く対応したのは、群馬県である。1982 年の駅・ルート公表の時点ではルートがはっきりしていなかったものの、下仁田経由で佐久に至る、いわゆる南回りルートが有力視されていた。しかし、1984 年時点ではすでに軽井沢を経由する北回りルートにほぼ確定し、南回りルートにおいて新幹線と在来線の交差点に新駅設置をもくろんでいた群馬県のねらいは完全に外される形となった。そればかりでなく、財源の地元負担と並行在来線の廃止が自民党内で決定を見るに至り、群馬県は、通過地域にもかかわらず財源負担と在来線の廃止という二つの負担を背負わされることとなる。こうした事態に直面し、清水知事は 1985 年 11 月 15 日に自民党幹部と会談、新安中駅（仮称）設置を条件に北回りルートを承認、また、信越本線については「地域圏交通としての機能の維持に努める」との確認書を交わした<sup>2</sup>。

## 1.2 国鉄分割民営化と並行在来線問題

他方、国鉄の分割民営化が政治課題としてきわめて高い位置を占めていた当時あって、分割民営化後の鉄道会社の経営安定は、政治にとっての至上命題となっていたので、政府としては整備新幹線の建設に対して慎重にならざるを得ず、建設に対して厳しい条件をつけることは当然の成り行きといえた。1986 年 11 月 28 日には橋本運輸相が、整備新幹線の着工決定には並行在来線の廃止が必要であるとの認識をあらためて表明、同年 12 月 7 日には宮沢蔵相が「新会社の経営が黒字になっていかないと、旅客会社の立場は並行在来線の存続問題が絡んで難しい問題が出てくる」と発言、また、後藤田官房長官は「整備新幹線建設にともなう並行在来線の廃止は新会社の意見を聞く必要がある」と発言、ここにおいて、国鉄分割民営化以降の新会社の整備新幹線に対する発言力は、時の政治情勢の絡みもあり、増していった。

1987 年 4 月 1 日に国鉄は分割民営化され、JR として再スタートした。これを受けて、5 月 29 日、政府・自民党首脳で構成される整備新幹線財源問題等検討委員会小委員会（以下小委員会）では、JR 各社からの意見聴取の形式について議論が交わされた。6 月 5 日には、整備新幹線関係 5 閣僚会議が開かれ、JR 各社からの意見聴取の方法が公平を欠かないように、運輸省など関係各省局長クラスでルール作りをする方針が決定、6 月 23 日には JR

---

<sup>2</sup> 群馬県には当時、福田赳夫元首相、中曽根康弘首相をはじめ、自民党の大物政治家が数多く存在した。そうした背景も、これに関係している可能性もある。

各社からの意見聴取につき、旅客会社自身の需要・建設費・収支見通しを踏まえた新会社の基本的方針、該当路線の建設にあたっての条件・要望、並行在来線廃止に関する考え方を三本柱とし、回答期限を年度末として運輸省が意見聴取することとなった。

これを受けて、JR各社は整備新幹線に関する検討を行い、10月に中間報告を運輸省に提出、10月30日には各社の中間報告の内容が小委員会に報告された。会社ごとに多少の違いはあるものの、基本的には各社とも、建設にあたっては全額公費負担や固定資産税の免除などを望み、早期着工には慎重であることが明らかとなった<sup>3</sup>。12月17日には最終報告が小委員会で報告され、JR各社が行った試算結果が公表された。すべての路線で極めて厳しい結果となっており、あらためて建設費の公費負担などの措置の必要性を主張するとともに、並行在来線廃止については「やむなし」との見解を公にした。

### 1.3 並行在来線廃止問題の具体化

1988年1月、整備新幹線建設促進検討委員会が設置され、その下に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二つが置かれることとなった。両者のうち、前者のほうが議論の進行が早く、8月11日に運輸省試案が関係者に示されると、急速に問題解決に明るい兆しが見えはじめた。そして、8月の終わりには政府・自民党首脳で構成される六人委員会に決定を委ね、3線5区間の優先順位が確定し、建設に向けて前進をみた。

優先順位第一位の位置を獲得した北陸新幹線高崎 - 長野間に関してはJR東日本が関係するが、JR東日本の判断は、横川 - 軽井沢間は経営廃止というものであった。これには、当該路線が抱えている地理的な条件が密接に関わっている。というのも、当該路線は67パーミルという急傾斜を上下するため、横川および軽井沢の各駅で、機関車の取り付けおよび取り外しを行う必要があった。そのために横川機関庫には100人の職員が必要となり、経営的にはマイナス要因となっていた。高崎 - 長野間は比較的輸送需要があるために建設が有力視されていたこともあり、JR東日本の動きも比較的早く、1987年12月16日には運輸省に横川 - 軽井沢間廃止の以降を報告しており、また、翌日の整備新幹線財源問題等検討委員会小委員会でも、JR東日本の横川 - 軽井沢間廃止の意向が報告されている。

1988年8月16日には、11日に出された運輸省試案を受けて、信越本線横川 - 軽井沢間および東北本線沼宮内 - 八戸間を廃止する考えを表明、11月25日には横川 - 軽井沢間廃止の意見をまとめ、運輸省に報告、11月29日には整備新幹線建設促進検討委員会に対して、横川 - 軽井沢間の廃止を申請するとの意見書を提出した。

着工優先順位が決着したものの、負担割合をめぐる議論は膠着状態に陥り、審議が難航した。そのような状況下で、大蔵省は12月8日に、1989年度着工が決定した北陸新幹線高崎 - 軽井沢間について、在来線の横川 - 軽井沢間の経営分離を条件に<sup>4</sup>、財源の負担割合

<sup>3</sup> 特にJR東日本・西日本は、経営の自立性の確保という問題から、整備新幹線に対しては終始消極的な態度をとった。

<sup>4</sup> ここで大蔵省が並行在来線の「廃止」ではなく、「経営分離」という言葉を使用していることは注目に値する。国鉄分割民営化と前後して、数多くの在来線が国鉄およびJRから経営分離され、第三セクター化もしくはバス転換された。そうした流れを考慮したものと受け取れるが、定かではない。

をJR 50%、国と地方をそれぞれ 25 パーセントとする案を提示する<sup>5</sup>。ここにおいて並行在来線問題は政治的かけ引きの材料となるに至る。並行在来線の経営分離が、地方に対して、一種の踏絵として突きつけられたのである。12月14日には、政府とJR東日本が横川 - 軽井沢間の廃止計画をまとめ、群馬県と長野県に提出した<sup>6</sup>。

1989年1月11日の整備新幹線建設促進検討委員会において、JRの負担分を50%とし、新幹線保有機構に支払われるリース料をJR負担分とみなすことで大筋の合意を見ることにより、財源問題はほぼ決着をみることとなった。同日、並行在来線の取り扱いについても協議が行われ、廃止やむなしの意見が大勢を占めるが、横川 - 軽井沢間に関わり利害を有する福田赳夫元首相を中曽根康弘前首相が並行在来線の廃止に反対したため、結論は再び先送りされた。

1月17日に、1989年度予算編成における整備新幹線の取り扱いが決定し、11日の合意事項に従って1989年度の本格着工が決定した。また、並行在来線については、横川 - 軽井沢間の廃止が決定され、文章に盛り込まれた。覚書では、具体的な廃止案は明示されず、「関係者（運輸省・JR東日本・群馬県・長野県）間での話し合いによって適切な代替手段を検討する」とされた<sup>7</sup>。

#### 1.4 軽井沢 - 長野間のフル規格化と軽井沢 - 篠ノ井間の経営分離

1989年1月17日の合意をもって、整備新幹線のスキームは一応の決着をみたと思われたが、水面下では、様々な問題が生じつつあった。最大の問題は並行在来線の経営分離問題であり、第一位の北陸新幹線高崎 - 長野間のうち、横川 - 軽井沢間の経営分離が決定したのを受け、その他の4区間においても並行在来線問題が現実のものとなっていった<sup>8</sup>。

もうひとつの問題は、新幹線の規格に関する問題である。運輸省の示した案では、既設新幹線タイプのフル規格新幹線の他、山形新幹線などで採用された、狭軌の在来線のルートに標準軌の新幹線を走行させるミニ新幹線方式と、フル規格新幹線の路盤に狭軌の列車を走行させるスーパー特急方式が新たな整備方法として提示されている。このうち、ミニ新幹線方式とされた区間の、フル規格への規格変更への期待は非常に大きく、ことに、当初ミニ新幹線とされていた軽井沢 - 長野間については、フル規格への変更に対する期待が極めて大きかった。

こうした動きに対して、整備新幹線の建設費用の圧縮を課題としている運輸省は、長野

---

<sup>5</sup> これは、公営地下鉄や山形新幹線の負担割合を考慮したものである。

<sup>6</sup> 内容は、新幹線開業後の当該区間は年間10億円の赤字を発生するため、鉄道を廃止し一日7往復のバス輸送に切り替えるというものであった。これは、当時の横川 - 軽井沢間の普通列車の本数に対応している。

<sup>7</sup> これを受ける形で、JR東日本管内以外の地域でも、並行在来線の廃止問題が活発化していく。1989年2月15日には、参議院本会議で佐藤運輸相が東北・九州新幹線においても並行在来線の廃止があり得ることを示唆している。

<sup>8</sup> 4区間のうち、東北新幹線および九州新幹線沿線の自治体(県)は受け入れを表明したが、北陸新幹線のうち、富山・石川の両県は並行在来線の廃止に反対を表明、地元でも市町村を中心とした反対運動に発展した。結果は、当初第二位の順位であった高岡 - 金沢間は、石動 - 金沢間へと建設区間が変更され、それをきっかけに問題は収束したが、建設の進捗状況は順位が下位であった東北・九州の2線に遅れをとっている。

県に対して、地元自治体の、並行在来線の経営分離に関する同意を取り付けること、長野冬季オリンピックを誘致すること、の二点を条件として提示したといわれる（谷口，1993:335）。1990年11月27日には、東北および九州新幹線沿線の県が並行在来線の第三セクター化受け入れを表明、なかばこれを受け、11月30日には長野県の吉村知事が、軽井沢 - 長野間の第三セクター化受け入れを表明した。12月7日には大蔵省と運輸省が、軽井沢 - 長野間について、地元自治体がJRからの経営分離に同意することを前提にフル規格で整備することで基本合意するに至った。そして、12月24日の政府・与党合意により、軽井沢 - 長野間の建設は、並行在来線の第三セクター化に関する地元自治体の受け入れという条件付でフル規格への変更が承認されたのである。

## 2 下位アリーナにおける政治過程 - 横川 - 軽井沢間廃止問題 -

### 2.1 松井田町の反対運動

1987年の12月に、JR東日本が横川 - 軽井沢間の廃止の意向を運輸省に報告した際、真っ先に行動を起こしたのは群馬県の松井田町である。これには、横川 - 軽井沢間の97%が松井田町内にあるという地理的要因<sup>9</sup>、急傾斜という特殊な条件を備えた区間だったがゆえに、松井田町が「鉄道の町」として発達してきたという心情的要因とともに、機関車の付け替えに関わる横川機関庫の人員削減問題という経済的要因もあった。松井田町全体で見た場合に、恒常的な人口流出問題は深刻な問題として捉えられており<sup>10</sup>、また、町内でも横川地区の衰退傾向は顕著であるため、横川機関庫の人員削減はきわめて重要な問題と考えられた<sup>11</sup>。12月24日には松井田町議会全員協議会で在来線存続の申し合わせを行い、12月26日には近隣の安中市と妙義町に対して在来線存続運動への協力要請を行っている。年が明けて1988年1月8日には議会内に在来線廃止反対特別委員会を設置、2月12日には行政・議会・団体代表・住民代表・学識経験者からなる松井田町在来線廃止反対対策協議会（以下協議会）が設置される。

整備新幹線建設問題が進展を見せるにつれ、在来線廃止問題が次第に本格化していき、8月に提示された運輸省案を受け、JR東日本が再び横川 - 軽井沢間の廃止の考えを明らかにすると、松井田町においても反対の機運が高まりを見せた。9月14日には協議会理事会において在来線を廃止するなら新幹線建設に協力しない方針を決定、10月16日には約3000人を集めて在来線反対町民集会を開催、在来線廃止に関する署名運動も展開された。11月に入ると、地元国会議員や関係各所に陳情を繰り返し、在来線廃止反対を訴えた。こうした松井田町および周辺自治体の意向に沿う形で、翌1989年1月11日の整備新幹線建設促進検討委員会においては、群馬県選出の福田・中曽根両首相経験者が横川 - 軽井沢間の

<sup>9</sup> 松井田町の積極的な反対と対照的に、軽井沢町においては反対の声はほとんどあがることはなかった。これには新幹線駅設置という条件も考慮しなければならないと思われる。

<sup>10</sup> 松井田町における土地利用は山林が主で、また平地が少ないことから比較的地価が高い傾向にあるため、近隣の安中市などが高崎のベッドタウンとして人口を増やしているのとは対照的に人口が流出している。

<sup>11</sup> 横川駅の名物である「峠の釜飯」を作っている「おぎのや」では、早いうちから一般道や高速道、また諏訪などの他地域への進出等を試みており、鉄道依存からの脱却の度合いが高かったため、経済的な影響はあまり見られなかったという。

廃止に対して反対意見を提出した。

しかし、こうした松井田町の努力は報われることなく、1月17日には政府与党申し合わせにより横川 - 軽井沢間の廃止が明記されるに至る。中央における横川 - 軽井沢間の廃止決定に対し、在来線廃止反対決議や地元国会議員への陳情など、矢継ぎ早に松井田町は反発の姿勢を見せるが、決定を動かすことは不可能であった。

## 2.2 四者協議会の設置と鉄道存続問題の「後退」

横川 - 軽井沢間の廃止が既定路線となり、その問題に対応するために、1989年5月31日には群馬に並行在来線対策群馬協議会（以下群馬協議会）が設置され、群馬県と松井田町との間での協議の場が形成された<sup>12</sup>。

また、1月17日に交わされた「関係者間での話し合いによって適切な代替手段を検討する」との覚書に従い、6月28日には運輸省関東運輸局・JR東日本・群馬県・長野県の四者で構成される横川 - 軽井沢間代替輸送協議会（以下四者協議会）が設置され、横川 - 軽井沢間の問題についての協議の場が整った。

9月1日に行われた第1回群馬協議会では鉄道存続の要請を行うことが決定され、9月13日の第1回四者協議会でも、鉄道を残した代替輸送機関も検討に含まれることを確認した。この時点においては、JR東日本からの経営分離を前提として、鉄道存続が課題となっていることがわかる。1989年11月からは、四者協議会が1年にわたる横川 - 軽井沢間の輸送量調査に着手、課題を検討する上で必要なデータ収集に乗り出すこととなった。1990年12月10日には、11月末に吉村長野県知事が軽井沢 - 長野間の第三セクター化受け入れを表明したのを受け、群馬県がそれに横川 - 軽井沢間を含めた、横川 - 長野間の第三セクター化を検討することを表明、また、1991年2月21日の長野県議会においては、横川 - 軽井沢間の取り扱いに関する質問に対し、県当局は現在の鉄道を活用した形での存続を検討していくという結論に達したと説明した。

1991年8月29日に行われた第2回四者協議会では、JR東日本による横川 - 軽井沢間の需要予測結果が発表されたが、一日あたりの平均乗降客数が184人と、鉄道存続にとって、きわめて厳しい数字であった。鉄道存続には需要を増やす対策が必要となり、群馬県を中心にその方策を検討していくこととなる。1992年7月13日には、群馬県協議会に高崎市・安中市・妙義町・軽井沢町を新たに加え、並行在来線対策協議会に改組、鉄道存続のための需要増対策を検討する体制を再構成した。1993年1月には、松井田町議会在来線対策特別委員会が箱根登山鉄道と大井川鉄道を視察するなど、既存の形態にこだわらない、新たな鉄道存続の方向を模索しはじめた。この時点で横川 - 軽井沢間の鉄道存続は、既存の鉄道体系から分断されることを前提とすることとなった。

## 2.3 鉄道存続の挫折

碓氷峠周辺は自然が豊富であり、また、1993年以降、碓氷峠に散在している鉄道施設が国の重要文化財に指定されるようになっていった。横川 - 軽井沢間の需要増に関しては、

---

<sup>12</sup> 長野県側は横川 - 軽井沢間の鉄道存続に対して積極的であるとは言えず、群馬県の積極性が目立った。

これらの鉄道施設や妙義山などの自然を利用した観光に期待がもたれた。

1993年5月21日に開かれた第5回並行在来線対策協議会において、群馬県は「うすいネイチャーランド21構想」を発表した。これは、鉄道存続を前提として、碓氷峠周辺の自然環境と鉄道施設を資源として大規模な観光開発を県が主導して行うというものである。総事業費300億円と見積もられた同構想は、横川 - 軽井沢間の存続にとって生命線ともいえるものであった<sup>13</sup>。同構想発表後、群馬県は代替鉄道成立可能性調査を実施し、群馬県を主体とした新会社による経営の可能性を探ることとなった。

しかし、1995年2月27日に群馬県議会において報告された試算結果は、初期投資に131億円が必要との厳しい内容となった。9月1日には、群馬県側の信越本線沿線4市町による担当課長会議において、横川 - 軽井沢間代替鉄道事業の資本金負担割合を県50%・67%・75%とする案について話し合いを行い、9月15日には、県側から沿線4市町に対して、資本負担割合や、経営安定のための基金の利率を複数パターン想定して検討した新たな調査結果が示され、基金の金利次第で初期投資に必要な金額が110億から150億の幅までになることが明らかとなった。

こうした試算結果は、まず群馬県を消極的にさせた。1995年10月16日には、小寺群馬県知事が廃止はやむをえないとの意見を表明、バス輸送などの検討を行うとの方針を明らかにした。11月13日には、横川 - 軽井沢間の問題について判断を県に一任することで沿線4市町の首長との間で決定した。地元は強い反発姿勢を示したものの、県の態度は変わらず、12月7日には、県議会で小寺知事が正式に存続断念の方針を表明、12月27日には、四者協議会幹事会で、群馬県が存続断念の方針を確認、翌1996年1月11日に第3回四者協議会が開かれ、横川 - 軽井沢間の廃止を正式に決定、代替交通機関としてバス輸送を導入することを決めるに至った。1996年2月9日、松井田町の在来線廃止反対対策協議会が解散を決定、最も廃止に対して抵抗を示した松井田町におけるこの出来事は、横川 - 軽井沢間をめぐる問題の最終決着を意味した。

### 3 下位アリーナにおける政治過程 - 軽井沢 - 篠ノ井間の第三セクター化問題 -

#### 3.1 長野県による小諸市と御代田町の「統合」

1990年11月30日、ミニ新幹線で整備するとされていた軽井沢 - 長野間のフル規格への「格上げ」に関わる、吉村知事の軽井沢 - 長野間の第三セクター化受け入れ発言を機に、長野県内においても並行在来線問題が発生した。

吉村知事の発言に対しては、小諸市と御代田町が反対の姿勢を示した。特に小諸市は、フル規格によって建設が進むと、現在の特急停車駅という地位を喪失するため、利害関心はきわめて高かった<sup>14</sup>。12月には、小諸市長・市議会・商工会議所が連名でミニ新幹線早期着工・信越本線第三セクター化反対を決議している。また、御代田町では、御代田町信越線

<sup>13</sup> 1995年7月10日には、建設省からウォーキングトレイル構想にかつてのAPT式鉄道施設の活用構想を示している。これはうすいネイチャーランド21構想の一部となっている。

<sup>14</sup> 御代田町が第三セクター化に反対した理由として、軽井沢 - 小諸間が将来的に切り捨てられるのではないかという危惧を持っていたということが指摘できる。JR東日本による調査によると、軽井沢 - 長野間は、篠ノ井と小諸を境に急激に利用が減少する。そうした試算結果が、将来的な小諸 - 軽井沢間の切捨てという危惧を生み出していたのである。

存続強化規制同盟会が結成され、12月14日に町民総決起大会が開かれている<sup>15</sup>。2月1日には、長野県主催で並行在来線沿線市町村会議が開催され、関係10市町村の意見を聴取した。そこでは、小諸市と御代田町を除く自治体が第三セクター化受け入れに同意した。

こうした動きに対して長野県は、小諸市と御代田町を説得する動きに出た。鉄道に関連する部局だけでなく、商工関係や農林関係など、あらゆる部局の幹部が小諸市および御代田町を訪れ、第三セクター化受け入れの説得にあたったという<sup>16</sup>。説得にあたっては、補助金の問題が取り上げられた。財政的に裕福とはいえない両自治体にとって、県の補助金の有無は死活問題であるため、最終的には説得を受け入れざるを得ない状況にあった。5月23日、御代田町が第三セクター化受け入れを表明、さらに6月3日には小諸市が第三セクター化受け入れを表明し、沿線市町村の同意が整った。長野県は6月5日に、運輸省とJR東日本に対して、信越本線の第三セクター化に関して地元同意が整ったことを報告、6月8日には、長野県知事と沿線自治体首長の連名で、「並行在来線をJRから経営分離することに同意し、新幹線の長野までのフル規格着工を求める」署名を運輸省に提出した。1991年8月30日には、第三セクター会社設立のため、長野県と沿線10市町・経済団体等で構成する長野県第三セクター鉄道検討協議会が設立されるに至った。

### 3.2 鉄道資産の有償譲渡決定

長野県は1991年1月、軽井沢 - 長野間を第三セクター化した場合の収支見通しの試算結果を発表、それによると、無償譲渡を前提として年間2.7億の赤字が発生する。JR東日本の行った試算では、有償譲渡を前提として年間30億円の赤字が発生するとされており、長野県としては、運輸省およびJR東日本に対し、無償譲渡による鉄道資産の引渡しを要請する方針をとった。

4月の参議院運輸委員会においては、運輸省が「整備新幹線の建設にともない並行在来線を第三セクター化する場合、新しい会社の負担にならないように譲渡を行いたい」との考えを明らかにし、無償譲渡への希望を抱かせた。国鉄の分割民営化後に第三セクター化が決定したはじめての路線であるため、その取り扱いが注目されたが、運輸省の意向としては、分割民営化時に第三セクター化が決定した路線と同様、鉄道資産を無償譲渡する意向を示したということになる。しかし、JR東日本は、民営化されたことを盾に有償譲渡を主張した。さらに、長野市を中心とする都市圏交通の需要が大きい長野 - 篠ノ井間については経営を継続するという方針も同時に示した。有償譲渡および長野 - 篠ノ井間の経営継続の方針は、県の行った試算の前提を覆すものであり、以降、有償譲渡と無償譲渡および分離区間の議論は平行線をたどることとなった。

長野県は運輸省に対し、鉄道資産の無償譲渡を求める陳情を繰り返したが、JR東日本の態度に変化は見られず、長野県としても、新幹線開業に合わせて第三セクター鉄道を運

---

<sup>15</sup> 小諸市と御代田町では、いくつかの点で事情が異なっており、特急停車という利害関心の深さの点だけでなく、反対運動の体制にも違いがみられる。小諸市の場合には商工会議所の積極性が相対的に目立っているが、御代田町の場合には行政当局が深く関与しており、町民の動員も町内会単位で行われた。以上は1995年8月23日の長野県議会議員（御代田町選出）柳沢政安氏への聞き取りによる。

<sup>16</sup> 1995年8月23日の長野県議会議員（御代田町選出）柳沢政安氏への聞き取りによる。

行するという日程的な制約を考慮して、1995年段階では有償譲渡を受け入れざるを得なくなった。鉄道資産の買い取りには103億円が必要となり、長野県がしなの鉄道に無利子貸与する形で決着した。これらの決定の後、1996年4月19日に第三セクター会社のしなの鉄道設立総会が開かれ、5月1日にしなの鉄道が発足した。

県は、有償譲渡が確実となって以降、再度試算をやり直している。その結果は、数回の値上げを前提に10年で単年度黒字、20年後には累積債務の返済が可能となっている。しかしながら、現状は長野県の試算を下回り、2001年度には債務超過に陥っている。

## 4 考察

### 4.1 意思決定における特色

アリーナとは政治闘争の場であり、課題・参加者・権力関係の3つの要素によって構成される空間である。報告者は別稿で、整備新幹線の政策過程には、問題を討議する場である「アリーナ」の断片化・階層性・不遡及性という特色があるということを述べた(角,1999)。「アリーナの断片化」とは、議論の膠着を防ぐため、検討課題をいくつかのテーマに分解し、それぞれ別のアリーナを形成して課題を討議することによって、議論を円滑化することである。「アリーナの階層性」とは、既存のアリーナから断片化された新設のアリーナとの間には、前者の后者に対する優位が存在するということである。この優位性は「アリーナの不遡及性」という性質につながる。すなわち、既存のアリーナの決定は新設のアリーナにとっての所与となり、その決定を覆すことは不可能なのである。

そうしたアリーナの性質は、並行在来線をめぐる政治過程においても同様に見られる。横川 - 軽井沢間問題を討議する場として、横川 - 軽井沢間代替輸送協議会 = 四者協議会と、群馬県内の関係自治体による並行在来線対策協議会が設置され、軽井沢 - 長野間の問題に関しては、沿線自治体のコンセンサス形成のために並行在来線沿線市町村会議が設置され、また、第三セクター鉄道経営の実務について討議する長野県第三セクター鉄道検討協議会が設置された。これらの、並行在来線問題を討議するアリーナは、中央アリーナによって積み残された課題を「断片化」することによって発生したものである。下位アリーナにおいては、課題としての並行在来線問題は所与として扱われ、問題そのものを問うことは出来なかった。以上に見られるように、地方に形成された下位アリーナについても、中央でのアリーナ形成において見られたような傾向が同様に現れている。

下位アリーナにおける意思決定において、いくつかの特徴的な傾向を見ることができる。それらを検討しよう。

第一に、情報選択の恣意性をあげることができる。一般に、ある特定の選択肢を選ぼうとした場合、そのマイナス効果は、過小評価される傾向がある(白鳥編,1990:21)。断片化されたアリーナにおいては、特にその傾向が顕著となる。信越本線の第三セクター化に関しては、そうした傾向がより如実に現れているといえよう。長野県は当初JR東日本から無償で鉄道資産を譲渡されるという前提に基づいて試算を行っている。しかし、JR東日本は当初から鉄道試算の無償譲渡はありえないとの姿勢を貫いており、無償譲渡は困難であった。にもかかわらず県は無償譲渡の可能性に固執したのである<sup>17</sup>。長野県が当初行った試

<sup>17</sup> これには運輸省が無償譲渡の可能性を匂わせる発言を議会で行ったことも関連している

算では、有償譲渡の場合が検討されていない。それに加えて、当初の試算は、輸送密度の高い長野 - 篠ノ井間が切り離されるという前提に基づいて行われている。長野県は、意識的にか、無意識的にか、結果がマイナスなる可能性を過小評価したのである。そして、こうした傾向は、長野県が再度行った試算結果にも現れているのである。

第二に、負の課題における意思決定のあり方という点で、本事例は示唆を与えてくれる。負の課題である並行在来線問題に関する、群馬県・長野県の行動は概して消極的である。一般に、負の課題は、緊急性がない場合には優先順序が低下する。それと同時に、今回の問題の先送りには戦略的な要素も含まれている。すなわち、問題の先送りによって有効に使うことのできる時間を消費し、タイムアップ寸前の状況を創出することによって対抗勢力に対してコンセンサスを強いるのである。一般に、アリーナはアジェンダセッターによってコントロールされる（角，2001）。これは、アジェンダセティングが、主体のもつ資源の量によって成功の度合いが規定されているため、アジェンダセティングが成功した場合に、アジェンダセッターがアリーナ内の権力関係において優位にたつことができるからである。群馬県が、1995年になって横川 - 軽井沢間の鉄路存続に多額の費用が必要であるとの試算結果を提示したこと、そして、長野県が、1995年段階で軽井沢 - 篠ノ井間の有償譲渡という前提に立って議論を進めるようになったことに、県の問題先送りによるアリーナコントロールの戦略が典型的に現れている。同時に、対抗勢力からみれば、問題を先送りしようとする姿勢は状況を悪化させるということ、ここから読み取ることができるであろう。

第三に、並行在来線問題に対する主体のかかわりの差異が注目される。並行在来線問題が浮上した際に各主体が起こした行動は多様である。自治体水準で見た場合、松井田町・小諸市・御代田町はいち早く経営分離の方針に反対した。これは、各自治体が並行在来線の経営分離に関してきわめて高い利害関心があったことを示している。利害関心の高さは当該主体における優先順序形成に対して大きな影響を及ぼす。横川 - 軽井沢間をめぐる過程では、松井田町の運動が先行し、他の周辺自治体との共闘関係の構築が遅れ、1995年になりようやく共闘が成立した。これは、松井田町以外は、当外問題に対する強い利害が存在しなかったために生じた結果である。松井田町と同様に分離区間となった軽井沢町には、路線の3パーセントのみの関わりしかなかったということ、横川機関庫のような条件がなかったこと、新幹線駅が建設されることなどから、松井田のような利害関心をもち得なかった。また、軽井沢 - 篠ノ井間の問題をめぐる政治過程で、小諸市・御代田町が孤立した事例も、同様の背景を有している。上記以外の自治体にとっては、並行在来線問題が相対的に低い優先順位しか与えられていないため、結果として薄い関与という選択肢を導き出し、それがアリーナにおける県の権力を高める結果となったのである。住民運動が盛り上がりを見せたのも、これと同様のロジックによるものである。地方における鉄道利用は需要が小さく、また、個々の住民においても日常的な利用が少ない。そのため住民の間で問題化される可能性が少ない、すなわち優先順序が低いのである。基本的に地域住民は、政治・行政的課題を討議するアリーナから排除・無視される傾向があるが、こうした傾向を覆すためには、運動の規模に頼るしかない。並行在来線問題は、住民の動員を喚起するだけの優先

---

ものと思われる。

順序を持ち得なかったのである。

以上、並行在来線をめぐる、下位アリーナにおける一連の政治過程をみると、県が決定的な役割を果たしていることがみてとれる。アリーナにおける権力関係が極度にひとつの主体に有利な状況がある場合には、その主体によるコントロールがあらゆる面において効いてくるため、意思決定そのものを主体がコントロールすることが可能である。そして、その主体はアジェンダセッターと重なることが多い。このようにある主体によって政治過程がコントロールされている意思決定を、ここでは自己完結型意思決定と名づけよう。上記のように、自己完結型意思決定は、アリーナにおける主体間の権力格差が極めて大きな場合に可能であるが、今回の事例について言えば、権力格差は、主体の利害関心のもち方によっても影響される、言い換えれば、優先順序の設定の仕方によっても影響されるといふことが理解できるのである。

#### 4.2 対抗勢力に見られる特色

信越本線の経営分離をめぐる政治過程では、上位アリーナによって課された問題に対して、異議を唱える対抗勢力の活動が見られた。その多くは、基本的には自治体による「官製」の運動であって、個々の町民による自発的運動とはいえない面が強い。また、並行在来線の経営分離をめぐることは、自発的な住民運動もいくつか存在したが、その多くはきわめて小さい動員力しか持たず、アリーナへの参加資格を得るまでには至らなかった。

自治体が主導した住民運動は、並行在来線問題が終結するとともにその活動を終えているが、自発的に展開されている住民運動は、今日においてもその活動を継続しているものが少なからず存在する。運動体としてみた場合に、様々な面において両者は対照的な存在である。ここでは、運動の動員力と持続力という点から考察を加えてみよう。

まず、運動の動員力についてみてみよう。自治体主導の住民運動はきわめて高い動員力を有している。ことにそれは、中心よりも周辺において、大規模な自治体よりも小規模な自治体において顕著である。対抗勢力として登場した自治体においては、かなりの町民を動員して活動を展開しており、御代田町では町内会組織を使った動員も行われた。こうした動きは、上記の記述を例証している。住民運動の成功は、特に周辺の場合においては、保守エリートとの共闘が成立しないと困難である（角，2000b）。地方政治は、ことに周辺地域では、保守エリートによる支配が目立つ。自治体主導の運動は、保守エリートの動員が容易なため動員力に優れている。行政当局と保守エリートとの関係は、ことに周辺部においては協同関係にある場合が多いため、動員に結びつきやすい。

他方、地域住民による自発的運動は様々な制約条件がある。周辺地域においては地縁血縁を媒介としたネットワークが相対的に強く、多様なアソシエーションの発達は相対的に弱いため、地域住民の動員を保守エリートに依存せざるを得ない。動員を、保守エリートを介した地縁血縁ネットワークに依存できない場合には、動員力が著しく低下する。また、住民による自発的運動では、イシューによって動員力を規定される側面もある。住民の日常生活にきわめて重大な影響を及ぼすようなイシューである場合、動員力は高まる可能性を有しているが、そうでない場合には、動員力の向上は困難である。並行在来線の問題では、住民による日常的な利用が少なく、住民意識を喚起することが困難であった。その上、並行在来線に関する住民運動は、新幹線建設反対運動と密接な関係を有するものがあり、

そうした面から保守エリートが敬遠したということも動員力低下の原因を形成している。そのため、住民運動はごく一部の有志的な広がりを見せるにとどまったのである。

次に、運動の持続力という点からみると、並行在来線問題についてみれば、自治体主導の住民運動は、突発的な盛り上がりを見せるものの、持続力に欠ける傾向がみられる。行政は多くの課題を抱えており、ある問題は問題群のひとつに過ぎない。それゆえ、持続力の維持には、優先順序を高い位置に維持するためのモチベーションの維持が必要となる。また、優先順序が高いとしても、さまざまな問題群の処理を必要とする自治体においては、それが取引材料と化す可能性があり、モチベーションの維持には困難が付きまとう。ことに財政面で苦勞している自治体では、政治的・行政的な取引の対象となりやすい。小諸市・御代田町が、長野県の説得に同意せざるを得なかった状況は、背景にこうした配慮が働いたものであると考えられる。特に小諸市の場合、新幹線建設によって特急停車駅という地位を失い、なおかつ並行在来線に対して負担を強いられる状況は受け入れがたいものであったはずである。しかし、並行在来線問題に対して強硬な態度をとりつづけることによって引き起こされる不利益を鑑みた場合、小諸市も譲歩を余儀なくされるのである。

逆に、住民運動の場合には、課題は一つであるためにモチベーションの維持は容易である。多様なしがらみの中で、それぞれの課題に対して優先順序を付与していくことが不可避な自治体と異なり、自発的な住民運動の場合にはひとつの課題に焦点を絞っているがゆえに、多様な力学の中に埋没することから逃れることが可能である。また、住民による自発的運動は、運動の展開に関してきわめて大きなコストを参加者に強いる反面、コストが高いにもかかわらず参加した人々によって支えられているがゆえに、運動の持続力はきわめて高い。保守エリートを媒介とした地縁血縁ネットワークによって動員されている自治体主導型の運動では、個々の参加者のモチベーションは低いし、リーダーの動向次第で行動が大きく変化する。しかし、自発的な住民による運動では、そうした変化は極めて稀である<sup>18</sup>。

おわりに

整備新幹線建設におけるアリーナ形成では、課題解決の過程で生じた新しい課題を外部に転嫁するという特徴が見られる。言い換えれば、問題解決のための資源不足を補うために、負担を外部転嫁することにより意思決定を行っているのである。こうした意思決定は、構造的緊張の連鎖的転移という傾向を生み出しやすく、最終的な問題解決を国および自治体の財政負担により解決する傾向がある（角，2000a）。右肩上がりの経済成長の下ではそれが可能であったものの、経済が成熟段階を迎えた今日、そうした方式が限界を呈している。

また、巨大公共事業では、大卒の決定は中央と県によって行われ、県の同意は実質的な「地元同意」とみなされるが、並行在来線の問題では、沿線市町村の同意取り付けが必須の課題となっており、この条件がより厳しくなっていると見える。しかし、現在の整備新

---

<sup>18</sup> ここでは、並行在来線をめぐる対抗勢力のあり方から、自治体主導の運動と、住民の自発的運動との差異を考察しているが、例えば、政党主導の運動は、ここで考察した結果のうち、自治体主導の運動と同じ傾向を有しているものと考えられる。

幹線をめぐる意思決定構造下においては、市町村は行動を制約されている。並行在来線問題についても、市町村は具体的に分離区間が表明されてからしか行動を起こすことが出来ない。地域の自己決定を重視する立場からみれば、これは極めて大きな問題を含んでいる。地域の自己決定という観点からは、上位アリーナの決定を所与とする現在のシステムを、決定によって生じる諸影響を考慮し、問題を再度協議することが可能となる決定システムに変更する必要がある。すなわち、遡及的な意思決定が可能な制度形成が必要である。これは同時に、「政策の総合性」を高めるために必要なことでもある。

キャッチオール型の既成政党に対して不信感が増大する一方で、住民投票をはじめとする、地方政治におけるニューウェーブの出現は、シングルイシューポリティクスの重要性を我々に示している。複雑化した現代社会において代議制は不可欠な意思決定方法であるが、代議制が万能であるわけでもなく、今日ではむしろ矛盾すら生じさせている。そうした状況を補完するシステム形成はきわめて今日的な課題である。自治や自己決定を問う時、シングルイシューポリティクスの問題は避けて通ることは出来ないだろう。

自治・自己決定と「政策の総合性」は、一見矛盾した関係にあるように見えるが、実はきわめて重要な関連を有しているのである。

#### 参考文献

- ・大嶽秀夫，1990，『現代政治学叢書 11 政策過程』，東京大学出版会．
- ・香川正俊，2000，『第三セクター鉄道』，成山堂書店．
- ・角本良平，1995，『新幹線 軌跡と展望 - 政策・経済性からの展望 - 』，交通新聞社．
- ・角一典，1999，「整備新幹線の政策過程」，『年報社会学論集』12．
- ・角一典，2000a，「国家計画と地域計画の相克 熊本県八代市における新幹線建設過程を事例として」，『地域社会学年報』12．
- ・角一典，2000b，「住民運動の失敗/成功と政治的機会構造 長野県東信地域における二つの住民運動の比較分析」，『現代社会学研究』13．
- ・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．
- ・角一典/湯浅陽一/水澤弘光，1999，「整備新幹線関連年表 1964-1988」，『法政大学大学院紀要』43．
- ・角一典/湯浅陽一/水澤弘光，2000，「整備新幹線関連年表 1989-1995」，『法政大学大学院紀要』44．
- ・草野厚，1997a，『政策過程分析入門』，東京大学出版会．
- ・草野厚，1997b，『国鉄解体 JRは行政改革の手本となるのか？』，講談社文庫．
- ・群馬県，1997，『群馬県勢要覧』．
- ・群馬県，1991，『新ぐんま 2010 水と緑と太陽の郷土づくり』．
- ・群馬県，1993-1997，『群馬県議会会議録，平成5年～平成8年』
- ・群馬県交通政策課，1997，『ぐんまの交通』．
- ・小諸市，1990-1991，『小諸市議会会議録』．
- ・小諸市，1995，『高原に育む活力ある詩情公園都市小諸をめざして 第三次基本構想 第五次基本計画』．
- ・佐藤俊一，1997，『戦後日本の地域政治 終焉から新たな始まりへ』，敬文堂．

- ・佐藤進/林健久編，1994，『地方財政読本』，東洋経済新報社．
- ・佐藤誠三郎/松崎哲久，1986，『自民党政権』，中央公論社．
- ・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．
- ・塩原勉，1976，『組織と運動の理論』，新曜社．
- ・J R 東日本，1999，『J R 東日本の経営の現状と課題』．
- ・しなの鉄道，1998，『会社概要』．
- ・白鳥令編，1990，『政策決定の理論』，東海大学出版会．
- ・信越本線横川・軽井沢間鉄道輸送方策調査委員会，1991，『信越本線横川・軽井沢間鉄道輸送方策委員会 平成2年度調査研究報告書』．
- ・谷口源太郎 1993，「長野五輪を返上せよ」，『文芸春秋』1993・5．
- ・村松岐夫，1988，『現代政治学叢書 15 地方自治』，東京大学出版会．
- ・中野実，1992，『現代日本の政策過程』，東京大学出版会．
- ・長野県，1997，『長野県新交通ビジョン』．
- ・長野都市圏総合都市交通計画協議会，『長野都市圏の交通計画』．
- ・船橋晴俊/長谷川公一/畠中宗一/勝田晴美，1985，『新幹線公害』，有斐閣．
- ・船橋晴俊/長谷川公一/畠中宗一/梶田孝道，1988，『高速文明の地域問題』，有斐閣．
- ・法政大学社会学部船橋ゼミナール，1996，『北陸新幹線調査報告書』．
- ・法政大学大学院船橋研究室，1997，『九州新幹線調査報告書』．
- ・法政大学大学院船橋研究室，1998，『1997年度社会調査演習報告書』
- ・松井田町，1990，『松井田町まちづくり調査報告書』．
- ・松井田町，1991，『松井田町町勢要覧』．
- ・松井田町，1991，『町勢要覧 統計資料編』．
- ・松井田町，1994，『新第三次松井田町総合計画』．
- ・松田昌士，1990，「一刻も早く株式上場を急ぎたい」，『正論』1990・11．
- ・御厨貴，1995，「国土計画と開発政治 - 日本列島改造と高度成長の時代 - 」，日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程』，岩波書店．
- ・御厨貴，1996，『政策の総合と権力 - 日本政治の戦前と戦後 - 』，東京大学出版会．
- ・御代田町，1996，『環境を守り、人権を尊重する文化・高原公園都市 御代田第三次長期振興計画』．
- ・御代田町，1996，『御代田町町勢要覧』．
- ・御代田町，1997，『御代田町統計書 平成9年度版』．
- ・湯浅陽一，1998，「政策過程における随伴の結果 整備新幹線建設と並行在来線の経営分離」，『年報社会学論集』11．
- ・横川・軽井沢間並行在来線対策協議会，1993，『横川・軽井沢間沿線地域開発構想調査報告書』．
- ・横川・軽井沢間周辺整備等推進協議会，1998，『横川・軽井沢間周辺整備等推進計画調査報告書』．
  
- ・Allison,G.T.,1971,*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little,Brown and Company. (宮里政玄訳，1977，『決定の本質 キューバミサイル危機

の分析』中央公論社)

- Friedberg, E., 1972, *L'Analyse Sociologiques des Organizations*, (= 船橋・アルヴァレス訳, 1989, 『組織の戦略分析 - 不確実性とゲームの社会学』, 新泉社).
- Galbraith, J.K., 1983, *The Anatomy of Power*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Habermas, J., 1962=1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp Verlag Frankfurt. (= 細谷貞雄/山田正行訳, 1996, 『公共性の構造転換』, 未来社)
- Hilgartner, S. and Bosk, C.L., 1988, The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology* 94(1) pp.53-78.
- Lowi, T.J., 1970, Decision Making vs. Policy Making: Toward an antidote for democracy, *Public Administration Review*.
- Lowi, T.J., 1972, Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*.
- Majone, G., 1989, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press (= 今村都南雄訳, 1998, 『政策過程論の視座 政策分析と議論』 三嶺書房).
- Shepsle, K. and B. Weingast, 1987, The Institutional Foundations of Committee Power, *American Political Science Review* 81(1):86-104.