

**外部環境の変化と巨大公共事業
—九州新幹線長崎ルートを事例として—**

角 一典（北海道教育大学旭川校）

巨大公共事業は、需要や建設費などの面における時代状況の経年変化への立ち遅れや投資効率の悪さなどが指摘されているにもかかわらず、結果的に巨大公共事業の持つ「慣性力」の大きさによって事業が「惰性」で遂行されてしまうということがこれまでにたびたび起こっている。マスコミをはじめ、国民の間で「一度決まった公共事業は中止や変更はきわめて困難である」という認識が一般化しているように思われるが、実際には、巨大公共事業といえども、事業をめぐる環境を変更することによって状況を変化させることは可能である。本研究では、整備新幹線のうち九州新幹線長崎ルートの事例を概観することによって、巨大公共事業をめぐる環境の変化が当初予定されていた計画そのものに対しても影響を及ぼすということについて、検討してみようと思う。

九州新幹線長崎ルートは、1972 年 12 月 12 日基本計画決定、1973 年 9 月 18 日に、自民党三役と地元国会議員等との間で確認された「佐世保ルート」が内定、10 月 17 日に整備計画が決定している。奇しくも、同じ日に第 4 次中東戦争が勃発、産油国の石油戦略発動によって第一次オイルショックに突入した。これにともない日本の経済状況も急速に悪化、財政も需要抑制へと方向転換し、巨大公共事業への予算が大幅にカットされた。殊に、整備新幹線や本州四国連絡橋など着工されていない事業の多くについては、事実上の凍結状態となった。また、1982 年 7 月の第二次臨時行政調査会答申によって、国鉄について分割民営化を基本とする改革案が示され、同時に整備新幹線についても「慎重な取り扱い」を求める答申がなされた。政府はこれにしたがって 9 月 24 日に整備新幹線凍結の閣議決定を行い、当面整備新幹線の着工を見合わせる方針を示した。

他方、1979 年に第二次オイルショックが発生したものの、日本はこれを乗り切ることによって、80 年代に「経済的繁栄」を享受することとなったが、国際的には貿易摩擦を生じることとなり、その対応を迫られることとなった。日本の内需拡大を求める外圧が強化され、政府も公共投資を中心とした内需拡大策を進めていく方向をとるようになるが、このことは整備新幹線建設にとって追い風となった。1987 年 1 月 30 日、整備新幹線建設凍結解除の閣議決定がなされ、1988 年 8 月 31 日に 3 線 5 区間の優先着工が決定、1989 年 1 月 17 日、JR・国・地方の負担割合をそれぞれ 50：35：15 とすることで財源問題の決着が図られることによって、整備新幹線着工が 10 年以上の年月を経て実現した。

この一連の決定では、九州新幹線長崎ルートは排除されている。ひとつの大きな要因は JR 九州の消極姿勢である。整備新幹線の建設を審議していた政府与党で構成される整備新幹線財源問題等検討委員会は、整備新幹線に関連する JR 各社に対して、整備新幹線に対する収支採算性予測や意見聴取を行うことを決定、12 月 12 日、JR 九州は運輸省に対し、九州新幹線長崎ルートに関して、現行計画である佐世保ルートによる場合、全額公費で賄われたとしても大幅な赤字となるとの予測を提示、九州新幹線長崎ルートの建設に対して否定的な見解を示した。発足直後の JR 各社の意見は重要な意味を持ち、九州新幹線長崎ルート建設にとってきわめて大きな障害となった。

1991 年 9 月 17 日、井本佐賀県知事が、早期着工を図るためにルートの短縮などを盛り込んだ独自案を公表、佐世保をはずすことによりルート短縮を図るほか、武雄市までは在来線を利用し、武雄市から長崎までを新幹線規格新線で整備するスーパー特急方式を採用することなどを提案した。いわゆる「短絡ルート案」の提起である。この案に対して、九州新幹線長崎ルートについて共に協議をしてきた長崎県・JR 九州・日本鉄道建設公団などの関係者が理解を示すに至り、事態は進展の兆しを見せた。その一方で、ルートから外れることとなる、佐世保を中心とした長崎県北地域関係者の反発は強かったが、最終的に佐世保ルートを支持する勢力においても「屈服」を余儀なくされた。

1996 年 2 月 15 日、JR 九州は九州新幹線長崎ルートのスーパー特急での整備にともなう並行在来線の経営分離方針を固め、分離区間を肥前山口―諫早間とすることを公表した。これを受けて、基礎自治体水準の活動が活発化し、長崎側では高来・小長井両町、佐賀側では鹿島市が中心となって、並行在来線存続、JR 九州による経営の維持を要求した。高田長崎県知事は、並行在来線の問題を話し合うため、長崎・佐

賀両県とＪＲ九州との三者協議会の開催を提案、９月９日に初会合が開かれた。ＪＲ九州は、両県に対して並行在来線の分離の意志を改めて表明、清浦長崎県副知事は並行在来線分離に対して前向き、木挽佐賀県副知事は経営分離に対して消極的な立場をとった。１２月４日の第３回会合では、第三セクター方式による鉄路存続で三者が合意、分離区間にはレールバスを走らせ、また現行の１６駅に加え、およそ１０の新駅を設置するなど、地域住民の利便性を高める方策を行うことなどを決定した。

県水準でのこうした「新幹線建設推進・並行在来線は第三セクターで存続」という動きに対し、基礎自治体水準では反発の姿勢が強く現れた。佐賀側では、反対の急先鋒に立つ鹿島市と太良町が県の方針に対する不信感を再三強調、１２月４日に三者協議会によってまとめられた第三セクター案に関して、「検討するに値しない」として拒否の姿勢を示した。長崎側においても、１２月２４日に長崎本線存続期成会が高田知事に対して８項目の要望を提示するなど、県の動きを牽制している。

１９９８年１月２１日、第１１回政府・与党整備新幹線検討委員会において九州新幹線長崎ルート of 短絡ルートに関して環境影響評価を行うことが決まった。２月３日、日本鉄道建設公団は地元案に沿った形で武雄温泉―新大村間の駅・ルートを公表、１０月８日より環境影響評価に着手した。２０００年７月には、新たに環境影響評価が行われた短絡ルート沿線自治体で、環境影響評価報告書案の縦覧が行われた。２００２年１月８日、日本鉄道建設公団は環境影響評価報告書を国土交通大臣に提出、同時に武雄温泉―長崎間の工事実施計画の認可申請を行っている。

日本鉄道建設公団による着工への準備が徐々に整っていく中、長崎側の並行在来線問題も進展を見せる。２０００年３月３１日、金子長崎県知事はＪＲ長崎本線存続期成会に参加する北高来郡４町に対し、①並行在来線を鉄道として残す、②住民の足としてサービス向上を図る、③地元の要望を十分尊重するの３点を知事名で回答、翌日、これを受けて、北高来郡４町はＪＲ長崎本線存続期成会を北高来郡鉄道輸送サービス向上推進期成会に改組、４月２６日に設立総会が開かれた。経営分離を前提としないことを確認した上で、鉄道の存続のあり方や利便性の向上などについて協議することを申し合わせたものの、小長井・高来両町はこれまでのＪＲによる経営存続に固執しないことを金子長崎県知事に伝えた。

他方、佐賀県側では、鹿島市を中心とする反対が根強く、長崎のような進展は見せていない。２００４年３月２８日、並行在来線問題の解決に向けて、佐賀県と地元自治体との交渉が再開されたが、状況に大きな変化は見られていない。

このような九州新幹線長崎ルートの経緯には、現在も進められているさまざまな巨大公共事業を再考する上で重要な示唆を与える。公共事業をめぐるルールの根本的な変更は、巨大公共事業の「慣性力」すらも変えてしまうほどの影響力を持つ。整備新幹線建設の場合、それ以前の鉄道建設においては、実質的な決定権限をもつ鉄道建設審議会での与党自民党の有力政治家の勢力がきわめて強く、新幹線を含めた新線建設に経営主体である国鉄がイニシアティブを取ることは不可能であり、事業に問題が生じた場合には国鉄にすべての負担が転嫁される財政的な仕組みとなっており、それが結果として国鉄経営の破綻を生じさせた一因となっていた。１９８７年の国鉄分割民営化はそのような基本的仕組みを変更するものであり、健全経営を実現するために鉄道建設における経営主体＝ＪＲのイニシアティブが飛躍的に増大し、整備新幹線新幹線建設についてはＪＲの同意が不可欠となった。九州新幹線長崎ルートでは、佐世保ルートから短絡ルートへと計画が大幅に変更されたが、これはＪＲ九州の意見によるところが大である。このようなイニシアティブは、分割民営化という基本ルールの大幅な変更がなければなしえなかったことである。

さらにこうした基本ルールの変更は、新幹線建設に新たなルールを付加することとなる。比較的需要の小さい地域に建設される整備新幹線の場合、採算性の点できわめて不利な条件下にあるため、建設費負担についてすべてをＪＲが負担することは健全経営の観点から許されるべきものではない。そのため、不足分の負担を他の主体が負わなければならないが、７０年代以降国家財政は赤字基調となっているため、負担の一部を地元自治体に転嫁することとなった。いわゆる「地元負担」のルールが成立する。この地元負担のルールは一定の割合で一律になされるが、他方、自治体が置かれた状況によって新幹線に対する期待には幅がある。九州新幹線長崎ルートの場合、佐賀県と長崎県の間でその幅が極端であったがために、両県の両極端ともいえる対応の差が生じることとなった。この幅は、新たに加えられた並行在来線の経営分離というルールに対しても影響を与えており、新幹線による効果が期待できる長崎県と、新幹線による効果がほとんど期待できず、なおかつ現状の計画では効果がゼロに等しい佐賀県との間での対応の差を生じさせているのである。