インフラプロジェクトにおけるガバナンスと アクター間関係

---- リニア中央新幹線整備計画策定の政治過程 ----

髙 松 淳 也

はじめに

本論文はリニア中央新幹線の整備計画策定に関する政治過程を分析する¹ことで、現代におけるインフラプロジェクトの形成過程におけるガバナンスについて主に政治過程参加アクターのリソースという視点から論じることを目的する。

2014年12月17日、東海旅客鉄道株式会社(以下、「JR 東海」と表記)は2027年度の開業に向け、リニア中央新幹線²、東京・名古屋間の建設工事に着手した。この新幹線は従来までの鉄軌道と鉄車輪によって走行す

¹ 本稿では事実関係確認については、『朝日新聞』、『信濃毎日新聞』、『中日新聞』、『日本経済新聞』、のデータベースを利用して行った。なお、本文では周知の事実については紙幅の関係や煩雑さを避けるため、典拠を省略している。

² 本稿の分析対象であるリニア中央新幹線は、全国新幹線鉄道整備法上の正式名称は「中央新幹線」となる。一方、JR 東海、マスコミ等では一般的に「リニア中央新幹線」と表記されていることが多く、市役所や県庁といった行政機関においても一般向けの資料やホームページ等ではそのように表記している。本稿では決定手続き上の描写で表現に法的な正確を期す必要がある場合は「中央新幹線」とし、それ以外では「リニア中央新幹線」と表記する。また、「リニア」方式の鉄道には技術的な違いに応じていくつかの種類がある(例えば、川辺、2009年)。本稿の分析対象のリニア中央新幹線は正式には「超電導磁気浮上式鉄道」と表記されるが、煩雑さを避けるため本稿では単に「リニア」と表記する。

るシステムではなく、超電導磁石と浮上コイル、推進コイルによって走行する新しい高速鉄道システムである。同社はリニア中央新幹線を、日本の鉄道技術の先進性を表すものであると同時に、2014年で開業半世紀を迎える東海道新幹線の代替路線・災害時のバックアップ路線ととらえ、首都圏、中部圏および関西圏を高速で結ぶことを主眼に置いていた(図 1)。途中の各県(神奈川、山梨、長野、岐阜)ついては技術的に可能な限り直線で結び、中間駅の設置も各県1駅に限定した。建設費用については全額同社の自己負担とし、その試算は東京・名古屋間で、最短ルートを前提にして約 5.1 兆円であった。これは 2008年3月期のJR 東海の経常利益(2,762億円)の約 18倍に相当し、当初の開業予定年度である 2025年度の長期債務残高は 4.9 兆円に達する見通しであった(東海旅客鉄道株式会社、2007年)。そのため、そこでいったん工事を中断し、長期債務を軽減させたのち、残りの名古屋・大阪間を 2045年度に開業させるというのが計画の概要であった。



図 1: リニア中央新幹線のルート図

出典:筆者作成

高速鉄道建設の世界的な潮流に眼を向けてみると、1960年代の日本の新幹線とその後のフランスのTGVが先鞭をつけた高速鉄道は近年、先進

69-3-38 (名城 '20)

国・途上国を問わず世界的に建設への関心が増している。なぜならば高速 鉄道路線の建設は多大な費用のみならず多くの地域に影響を与えるからで ある。例えば、エンリケとディーキンは日本を含めた世界各国およびカリ フォルニアの高速鉄道 (High Speed Rail: 以下 HSR と表記) 計画を分析 したうえで、この政策過程における重要な争点を次のように整理している (Henriquez and Deakin 2017)。まず、高速鉄道路線建設計画立案過程に おける重要な争点は建設費用、開業後の収益及び利用者数である。これら は特に目新しいものではないが、近年ではさらに社会経済的効果や環境問 題への対処といったことも争点として付加されてきている。例えば、イギ リスでは温室効果ガスである Co2 削減の観点から、国内民間航空輸送の 代替として高速鉄道建設を進めようとしている。また、いわゆる専門家だ けではなく、広く一般の関心も集めてきている。そして、受益者と負担者 がでるこのような大規模プロジェクトを追求することのイデオロギー的妥 当性の議論がなされるようになってきている。むろんこのようなプロジェ クトの担い手が政府であるべきか民間であるべきかという観点も重要に なってきている。

また、ヴェクリヒトら(Wegrich, Kostka, and Hammerschmid 2017)はインフラ政策全般におけるガバナンスについて論じている。彼らによると政府の財政的制約とインフラ建設に必要な技術の高度化によって、より多くの民間アクターの参加が必要となっている。しかし、民間アクターには資本リスク等のリスクが存在する。それゆえに、個々のプロジェクトについて適切なリスクマネジメントの必要性が増している。同時にインフラ建設は短期的な視点と長期的な視点、技術や社会に関する不確実性など複雑な要素が絡み合った領域であり、官僚や政治家といった意思決定アクターの重要性も減じていない。これら民間アクターの必要性の増大と複雑なプロジェクトをガバナンスする政府の役割という観点から、より効率的なインフラガバナンスのために決定過程を分析する必要性があると論じた。

世界的にも高速鉄道網整備を含めたインフラ政策への関心が高まってい

ることを念頭に置きつつ、日本における現状を考えてみる。まずは整備新幹線の建設計画についてである。整備新幹線とは東海道新幹線の成功を受けて1970年に制定された全国新幹線鉄道整備法に基づいて田中角栄内閣が1973年11月に整備計画を決定した5つの路線である(図 2)。これらの路線は2019年現在も建設がすすめられている。整備新幹線計画においては、具体的な整備計画の策定時期によって若干違いはあるが、基本的には国と沿線自治体が建設費用を負担し、運行主体であるJR 各社が路線使用料を払うというスキームで整備が進められている。。

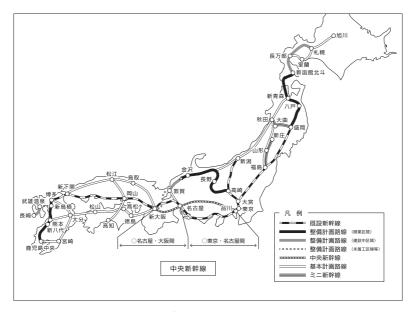


図 2:全国新幹線鉄道路線図

出典:国土交通省資料を参考に筆者作成

³ 整備新幹線の費用負担のスキームの具体的な内容については、例えば総務省自 治財政局(2015)を参照のこと。

次に近年注目を集めているのが、JR 東海の自己負担によるリニア中央新幹線の建設であろう。このケースの興味深い点は、まず、このような5兆円を超える巨大プロジェクトであるにも関わらず、一民間企業がその自己資金で建設することを表明した点である。同時に、民間企業が全額自己負担するとはいえ、国や地方自治体からの関与も大きなものであった。なぜなら日本では高速鉄道網整備は全国新幹線鉄道整備法の下で行われており、建設主体・営業主体の指名、環境アセスメントの実施、工事実施計画の認可など様々な手続きが定められている。これはリニア中央新幹線もその例外ではなかったからである。

本稿ではこのリニア中央新幹線の整備計画策定過程を分析するため、その主要アクターである JR 東海と沿線自治体が対立した争点を 3 つ取り上げる。それはルート設定の問題、中間駅の設置場所とその費用負担の問題である。これらはいずれもエンリケらが指摘している HSR 網整備の公共政策の重要な争点に関係する事柄でもある(Henriquez and Deakin 2017)。

一つ目の争点はルート設定の問題であった。特に長野県内のそれをどのように設定するかという問題があった。国鉄時代、中央新幹線の長野県内のルートは A・B・C の 3 パターン⁴が提示された(図 3)。A ルートは山梨県甲府市付近から長野県木曽郡付近の木曽谷を経由し、名古屋市へ至るルートで3つの中では最も大回りのルートとなる。B ルートは同じく山梨県甲府市付近から北上し、長野県諏訪市や伊那谷を経由し、名古屋市へ至るルートである。C ルートは南アルプスを長大トンネルで貫通するルートで、3つの中では最短のルートである。そのうち長野県下の自治体はより多くの駅の設置が期待できる県内で蛇行する B ルートを支持していた。今回の政治過程でも三案は引き継がれたが、どれを選択するかが対立点と

⁴ 長野県内のルートの名称については、アルファベット (A・B・C) を用いている文献・資料と、それぞれのルートの通過地域を指して、木曽 (A)、伊那谷 (B)、南アルプス (C) などと称しているものがあるが、本稿では直接引用の部分を除き、前者で表記する。

なった。すなわち、大都市間(東京・名古屋・大阪間)の速達性(=効率性)を重視する JR 東海と地域振興を重視する沿線自治体(=公平性)との対立であり、整備新幹線の時代から各地で争点となった事柄である(髙松、2004年)。前者を重視すれば東京・名古屋間を可能な限り直線で結ぶことが望ましく、当然、長野県内も東西をほぼ直線で横切るルート設定となる。一方で、後者を重視すれば、できるだけ県内で蛇行することで県内各所に中間駅を設置できるようにすべきという主張となる。

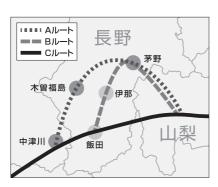


図 3:長野県内のルート候補

出典:日本経済新聞、 2008年10月22日を参考に筆者作成 二つ目のそれは中間駅設置に関わる問題である。これには二点あり、一点目は長野県内駅の設置場所である。長野県内のルートは最終的にCルートとなったのだが、中間駅の設置場所においても飯田市を中心とした地元自治体とJR東海との意見の相違がみられた。地元自治体は市の中心部でもある現飯田駅に設置するように求めた。一方、JR東海は速達性を重視して全路線をなるべく一直線に

整備するという前提と飯田駅周辺の地形等の理由から飯田市の提案には難色を示し、やや北の飯田市郊外に設置することを提案した。

二点目は長野県も含めた中間駅の設置費用の負担問題である。JR 東海は軌道やトンネルといった運行にかかわる整備費と両端のターミナル駅の設置費用は全額自己負担する一方で、途中の各県に設置する中間駅の建設費は全額地元自治体の負担という考えを当初示した。これは JR 東海がまさに東京・名古屋間の速達性をそのプロジェクトの中心にすえていたことの証左である。しかし、沿線自治体は当然反発し、JR 東海の一部ないしは全部の負担を求めた。

そして、リニア中央新幹線の整備計画策定過程においてこれらの争点の

69-3-42 (名城 '20)

結果は一様ではなかった。すなわち、ルート選定と中間駅の設置場所では基本的に JR 東海の主張が押し通された一方で、中間駅の費用負担の問題では同社は譲歩を余儀なくされたのである。なぜ JR 東海が政治的な圧力をかわして自社の主張を貫けた事例と、譲歩を余儀なくされた事例があるのだろうか。この疑問に答えを与えるのが本稿の目的である。そのことを通じて近年のインフラ整備のガバンスについての一つの知見を見出すことが本稿の課題となる。

本稿は以下の構成をとる。まず、次章では本稿がよって立つ分析枠組み としてのガバナンス論と各アクターの整理を行う。次に具体的な政治過程 を描写する。すでに述べたように今回の争点は三点である。一つ目は長野 県内のルート設定である。これは今回の政治過程の以前から決定されてい たルートをそのまま使うのか、違うルートを採択するかということが争点 となった。次に中間駅に関する議論についてまとめる。この問題は二点あ り、まずは長野県内の中間駅の設置場所の問題であった。飯田市を含めた 地元自治体は従来からの同地域の中心地であり、まちづくりの中心地でも あった JR 飯田駅に併設することを求めた。一方、JR 東海はより直線的 に路線を引き、それと JR 飯田線の交わる地点に設置しようとした。二点 目は中間駅の設置費用の負担の問題である。JR 東海は当初、品川と名古 屋という両端駅は自社の負担で、それ以外の中間駅は一県一駅を基本にす べて沿線自治体が費用を負担するということにしていた。しかし、これは 当然それら自治体の反発を買うことになった。最後にそれぞれの政治過程 の帰結について、アクターのリソース構造や決定が行われたアリーナに焦 点をあてて分析する。

1. インフラガバナンスと新幹線鉄道計画

1-1. インフラプロジェクトとガバナンス

本研究ではリニア中央新幹線の整備計画決定過程について、主にアクター(利害関係者)の行動やリソースに着目して分析をおこなう。そのた

め、本節ではガバナンス論に依拠してまずそのアクターについて整理をしておきたい。ガバナンス論とは今回の事例の背景となっているともいえる 1980年代からの新自由主義改革によってもたらされた新たな統治のとらえ方である。

この議論は、ローズ (Rhodes, 1997) が新自由主義改革後の「政府なきガバナンス」を強調しその嚆矢となった。すなわち、それまで政府が独占していた様々な決定機能が民営化や規制緩和といった新自由主義改革を通じた政府のリソースの変化 (減少) が起こっているとした。本稿の対象である交通の分野においてはイギリスでも日本でも民営化や規制緩和が広範に実施された。両国とも国鉄を民営化し、民間航空や乗り合いバスの分野での規制緩和を進めていった。そのため、政府 (運輸省) が交通政策に使える手段は限られていった。その結果、政府の能力が様々なアクターのネットワークにとって代わられる様を描いたものである。現在はここまでの極端な説は反駁されている (例えば、Bell and Hindmoor, 2009) が、いずれにせよ戦後政治の特徴であった政府中心のヒエラルキカルな政治過程に変化が起こっているのである。

リチャーズとスミス(Richards and Smith, 2002)が指摘するように公共政策の決定・執行に関しても同様の変化が起こっている。すなわち、それまでの中央政府から被統治者への権力関係・上下関係を前提としたヒエラルキー構造から、政策領域ごとに様々なアクターへと分散したネットワーク構造による決定・執行へと変化している。これは、公共政策の決定・執行に関するアクターが複数化し公私の境界が曖昧になるためであると彼らは指摘している。さらにそれはある政体に一様に現れるものではなく政策領域によって異なるのである。その領域ごとの特徴が端的に現れるのがアクター構成と各アクターの持つリソースであると考えられる。

すでに述べたように、ヴェクリヒトらはインフラに関するガバナンスについて、インフラ事業の複雑性と複数のアクターの存在による多様な選好を認識する必要があると指摘している(Wegrich, Hammerschmid and Kostsa, 2017, p.11)。例えば政治家は数年に一度の選挙における再選を目

指して短期的な視点から選好を構成し、それをもとにして合理的な判断をしていく。一方、インフラの受け手である社会はより長期的な視点も必要となっている。このように各アクターはそれぞれの現実認識をもとに自らのリソースを活用して行動する。最終的にはそれらアクターの相互作用がガバナンスの形態を左右するのである(Wegrich and Hammerschmid, 2017, pp.27-31)。

これらの議論をもとに、次項ではリニア中央新幹線の整備計画策定過程 におけるアクターを定義づけしていく。

1-2. スキーム策定に関与するアクター

本稿ではアクターの利害とリソースに焦点をあてて決定過程を分析するので、ここで主なアクター、官僚、国会議員、地方自治体そして民間企業、について整理しておきたい。政策は権限、金銭、人材、情報の4つの資源(リソース)を社会から調達してきて投入(インプット)することから始まる(曽我、2013年、401-402頁)。ここでは政策に必要なそれら4つのリソースがアクター間でどのように分散しているかという観点から整理する。そして、各アクターは自己のリソースを用いて自分たちの利益を追求するように行動すると考える。

まず、官僚は自ら所属する部局の予算を増やし、政策目標を達成することで省内での名声を高め、自身がより高い役職につきその結果高い給与を得たり、やりがいのある政策を実施しようとするであろう(曽我、2013年、80頁)。そのために予算案の作成や許認可権限といったリソースを活用する。この権限に関しては、例えば今回のリニア中央新幹線の事例では全国新幹線鉄道整備法の規定がある。同法では国土交通大臣に路線や財源、営業主体の指名などの権限を与えている。そして大臣がこれらの許認可をする際には交通政策審議会に諮問するなど、国土交通省の組織を利用することになる。

インフラの供給能力、すなわち直接供給を行える人的資源も重要な政府のリソースである。ジョルダナ(Jordana, 2014)が指摘するように、民

営化や PPP の進展によってインフラの直接の供給者は民間に移りつつある。しかし、インフラは建設に長い時間と多大な資金が必要なため、リスク管理が難しく、民間によって供給が難しくなる場合がある。そのようなときは、政府がその役割を代替する必要がある(Jordana, 2014, p.173)。日本でも高度成長期以降、鉄道建設や高速道路建設が特殊法人によって進められてきており、現在もそのリソースが活用されている。かつて国鉄時代には鉄道建設公団が鉄道路線を建設しており、国鉄民営化後は独立行政法人である鉄道建設・運輸施設整備支援機構にその業務を引き継いでいる。同機構は現在、整備新幹線の建設を主な事業としている。

政治家の目標はまずは再選であり、そして自分の政策の実現や、より高位、究極的には首相、の役職に就くことであろう(曽我、2013 年、79-80 頁)。そのための一つの重要な手段は自分の選挙区への利益誘導であろう。そのために使える主な手段は立法権限や予算配分であり、これらをリソースに他のアクターとの交渉をおこなう。日本では「我田引鉄」や「政治新幹線」と揶揄されるほど国会議員は自らの支持基盤に対して鉄道インフラを導入することが歴史的に熱心である。また、ある場所でのインフラプロジェクトの成功は他所での要求を誘発していくバンドワゴン効果が存在することも指摘されている(Jordana, 2014, p.168)。今回の分析対象である中央新幹線計画の根拠法である全幹法も1964年に開業した東海道新幹線の予想外の成功に触発されて、それを各地の地域振興の手段とするために議員立法として制定されたものである。

沿線自治体もインフラ政策には大きな影響力を有している。まず開発行 為に対する様々な許認可権限を有している。また、例えば整備新幹線にお

⁵ 例えば、伊那谷出身の衆議院議員で逓信省鉄道局長もつとめた伊藤大八による、 大八廻りといわれている中央本線の辰野経由、政友会と憲政会の誘致合戦の結 果生じた、ナベヅル路線といわれる大船渡線の陸中門崎〜千厩間の遠回り、大 野伴睦が作らせたといわれている東海道新幹線岐阜羽島駅など枚挙に暇がない (例えば、小牟田、2012 年、85-123 頁)。もっとも、大八廻りや岐阜羽島駅の ように当時の技術的制約や列車運行上の必要性ということでも説明しうると反 論されているものもある。

ける並行在来線の経営分離など、政策上利害関係のある自治体の合意を得るようにしていることも多い。また、リソースとして自治体はそれぞれの 地域に関する情報やそれを収集する人員を有している。

沿線自治体は広域自治体(都道府県)と基礎自治体(市町村)に分類でき、それぞれ異なる利害を有する。広域自治体(県)の立場は時に微妙となる。なぜならば高速交通網の整備は県全体の利益と個別の基礎自治体の利益が相反する場合があるからである。特に今回の路線設定の時のように県内に複数の候補が設定されると、県は特定の立場をとりにくくなる。今回の事例で取り上げる長野県は歴史的にもそれぞれの地域の独自色の強い土地柄という指摘(例えば、谷川、2013年、丸山・岩中、2001年など)もあり。、県による調整をより一層難しくした。

このように県は複数の基礎自治体にまたがった県全体の発展を志向するのに対し、市町村は自らの市町村の利害に最も関心がある。沿線市町村はリニア中央新幹線の整備推進という目標は共有している。一方で、リニア中央新幹線が自らの自治体、もしくは近隣自治体に来てくれないと意味がないし、路線が建設されても駅がなければ、単なる迷惑施設となるおそれもある。高速鉄道といった大規模インフラでは建設中も開業後も騒音や振動といった公害が発生する恐れがあるし、自然景観等が破壊される恐れもある。このように沿線自治体は同志でありライバルでもあるという状況に置かれやすい。さらに、建設に関わる費用負担は極小化、できれば全額他者の負担で行われることが、沿線自治体にとって理想である。

民間企業は利益を最大化することが重要となる。特に経営内容が市場の 評価にさらされる上場企業であればなおさらである。また、自己負担で資 金調達をするとなると、その金利負担をはじめとした財務リスクも考慮す る必要がある。そもそも今回のような営業開始、すなわち費用が回収でき

⁶ これについては村井長野県知事も中央新幹線小委員会でのヒアリングの席上、 Bルートで複数駅を設置することを要望する根拠や県南部の地域振興の重要性 の根拠として言及している(中央新幹線小委員会第4回議事録、13-14頁)。

るようになるまで 10 年以上かかり、5 兆円を超える設備投資は一民間企業で追い切れる負えるリスクとはいいがたいものがある。

以上のように、本稿はそれぞれの政治過程におけるアクターに着目するのである。そこで、次項ではまずリニア中央新幹線の着工認可までの決定に関する政治・行政に関するスキーム(枠組み)について述べていきたい。なぜならばこのスキームがリニア中央新幹線建設の政治過程に参加するアクターの行動を規定する(例えば、真渕、2011年、347-348頁、Pierson, 2004, pp.34-36)と考えられるからである。

1-3. リニア中央新幹線着工認可までの政治・行政スキーム

中央新幹線を含め、新幹線鉄道の建設は全国新幹線鉄道整備法(以下、「全 幹法」と表記)にその手続き等が規定されている。本稿ではこの手続き過 程を追っていくことで各アクターの利害がどのように調整されていくかに 焦点を当てる。

全幹法は1964年開業の東海道新幹線の成功を目の当たりにした自民党政権が、これを全国に整備し、均衡ある国土の発展を目指すために1970年に制定された。同法第一条では、その目的として「高速輸送体系の形成が国土の総合的かつ普遍的開発に果たす役割の重要性にかんがみ、新幹線鉄道による全国的な鉄道網の整備を図り、もつて国民経済の発展及び国民生活領域の拡大並びに地域の振興に資する」と規定している。

通常の鉄道事業では事業者が主体となり、国土交通大臣の許可を受けて事業者が路線を建設、営業するが、新幹線鉄道は逆に大臣が建設主体・営業主体を指名し、整備を進めていく。1971年から1973年にかけて運輸大臣が建設を開始すべき新幹線鉄道の路線を定める基本計画を策定し、18路線を基本計画線と決定した(図 2)。基本計画線が決定された後、各路線は地形・地質等調査の実施、4項目調査(輸送力、技術の開発状況、建設費、変電設備の4項目)の実施、交通政策審議会への諮問、審議会からの答申を経て、国土交通大臣が営業主体、建設主体を指名する。指名を受けた建設主体は具体的な走行方式、建設費用の概算、最高設計速度等を

含んだ整備計画を策定する。

いわゆる「整備新幹線」とは、1973年に着工準備に入るこれら整備計画が決定された路線のことで、具体的には北海道新幹線(青森市・札幌市間)、東北新幹線(盛岡市・青森市間)、北陸新幹線(東京都・大阪市間)、九州新幹線鹿児島ルート(福岡市・鹿児島市間)及び九州新幹線長崎ルート(福岡市・長崎市間)5線、約1,500kmのことをいう。

整備新幹線の具体的なルート、駅、財源などは政府・与党の検討委員会で討議されたのち、決定される。整備新幹線の建設費用の財源スキームは何度か変化しているが、現在適用されている1997年の政府・与党申し合わせでは駅・線路といった運行にかかわるインフラの整備については整備新幹線の営業主体(JR)に受益の範囲内で設定する貸付料収入を充てた残りを国が2で自治体が1の割合で負担している。

また、既存の在来線は整備新幹線区間を並行する形で運行することとなり、JR の経営の負担となる。そのため、JR が在来線の経営分離を希望した場合、沿線全ての道府県及び市町村から同意を得た上で、整備新幹線の開業時に経営分離されることとなっている。

ルートや財源といった整備スキームが整ったら、国土交通大臣から建設 主体へ建設の指示がなされる。建設主体は環境影響評価(環境アセスメン ト)を行い、国土交通大臣に工事実施計画の認可を申請する。その後、国 土交通大臣から認可を得て、着工という手順となる。なお、この手続きは 整備新幹線以外の基本計画線でも同様となっている。

整備新幹線以外の新幹線路線はいまだ整備計画が決定していない「基本計画線」のままとなっている。中央新幹線は全幹法第4条第1項の定めにより、1973年に建設を開始すべき新幹線鉄道の路線を定める基本計画(昭和48年告示第466号)として告示された11の基本計画線の一つであ

⁷ なお、自治体負担分については、「地方債(充当率 90%)及びその元利償還金の $50\sim70\%$ を交付税措置」(総務省自治財政局、2017年、3頁) することとなっている。

る。同線は東京都から大阪市に至る路線で途中、甲府市附近、名古屋市附近、奈良市附近を主要な経由地と定められたものである。この告示に定められた路線のうち、奥羽新幹線の一部路線が全幹法に基づかないミニ新幹線(山形新幹線:福島・新庄間)として開業している他は計画線のままである。2007年にJR東海が自己負担での建設表明した時点では中央新幹線もその扱いであった。

2. リニア中央新幹線の政治過程

2-1. 建設前史から JR 東海の自己負担による建設意思の表明まで

本論の前に、鉄道技術としてのリニアモーターカーの進歩と政治・行政における政策としてのリニア中央新幹線の歴史的経緯についてみておきたい⁸。リニアモーターカーの開発は東海道新幹線開業前の 1962 年、旧国鉄の鉄道技術研究所が開始した。1977 年には宮崎県の宮崎実験線(全長7km)で走行実験が開始され、1979 年には無人走行の最高速度 517km/hの記録がつくられた。

1997年からは山梨県都留市に JR 東海と鉄道総合技術研究所(鉄道技術研究所の後継機関)によって敷設された実験線(全長 42.8km)で実験が続けられてきた。2003年には同線で有人走行の世界記録(581km/h)を達成した。それらの実験を経て、各種の技術的課題が克服されたとして、国土交通省の実用技術評価委員会は 2005年3月に「実用化の基盤技術が確立した」という評価を下した(超電導磁気浮上式鉄道実用技術評価委員会、2005年)。この評価を得たことを期に JR 東海は山梨リニア実験線を拡充し、開発・実験を継続した。そして、2009年7月には同委員会から「営業線に必要となる技術が網羅的・体系的に整備され、今後詳細な営業線仕様及び技術等の策定を具体的に進めることが可能になった(超電導磁気浮

⁸ 中央新幹線及びリニアモーターカーに関する過去の経緯については日経産業新聞(1989)、葛西(2007、2017)、小島(2015)、中橋(2010)、佐藤(2015)を参照した。

上式鉄道実用技術評価委員会、2009年)」という評価を得た。

政治・行政に関する部分では、全幹法との関連がある。上述のとおり、政府は 1973 年に他の新幹線と同様に中央新幹線の基本計画を決定した。基本計画で同新幹線は、始点を東京都、終点を大阪市とし、主な経由地を甲府市、名古屋市、および奈良市付近とした。基本計画決定を受け、翌1974 年からは全幹法に基づき、地形・地質調査が行われ、国鉄は上述の A・B・C の 3 ルートを長野県内において「建設可能な路線」と中間報告した(図3)。

1980年、木曽地方出身の吉村午良が長野県知事就任し、ルートを絞り込むための地域間調整を開始した。同じく木曽地方出身の村井仁は当時地元選出の衆院議員としてAルートを支持したが、長野県は支持せず、木曽側はAルートを断念した(信濃毎日新聞、2009年4月17日)。なお、村井はのちに長野県知事となり、本稿で分析しているリニア中央新幹線計画策定過程においてJR東海との交渉にあたることになった。1989年、リニア中央新幹線建設促進長野県協議会総会において、長野県内はBルートにすること、および早期建設を期待するとの決議が採択された。

この時期は全国的にリニア方式の鉄道の導入議論が盛んになっていた (日経産業新聞、1988年)。全国各地で様々な規格の実験線が建設されて おり、都市内交通としてはいくつかの都市で営業路線が建設された。例えば、1990年に大阪の鶴見緑地で開催された国際花と緑の博覧会の会場へ のアクセス路線として、動力にリニアモーターを使用し、車両には従来の レールと車輪を使用する鉄輪式リニアモーターカーを日本で初めて実用 路線に採用した大阪市交通局(当時)の鶴見緑地線が建設された。また、2005年に開催された愛知万博のアクセス路線として、常電導吸引型による日本初の磁気浮上式鉄道の営業実用路線として愛知高速交通東部丘陵線 (リニモ)が建設された。

一方、大都市間を結ぶ鉄道としても各地で計画や期成同盟会が設立されていった(橋山、2011年、8頁)が、実用化には程遠い状況であった。 リニア中央新幹線についても費用対効果を考慮すると実用可能な技術とは 考えられず、営業路線としての建設計画は全く進捗しなかった。さらに、中央新幹線は整備新幹線計画の一部であり、先行して整備計画が検討されている他の整備新幹線もいまだ完成していない段階では、政府・与党主導で予算を確保し、リニア中央新幹線計画が進捗する機運は高まっていなかった。

このようにリニア中央新幹線建設は、技術的な問題はおおむね解決し実用段階に到達したという行政上の評価は与えられたが、巨額の建設費用や整備新幹線建設を優先するという理由から着工への道は遠く、政治・行政上の優先順位は低かった⁹。

それが着工へと動き出したのが、2007年4月のJR 東海の自己負担によるリニア中央新幹線建設の意思表明であった。同年12月、JR 東海は具体的な計画案として東京・名古屋間の建設費を約5.1兆円と試算し、南アルプスを貫通するCルートでの建設計画案を示した。同社はリニア中央新幹線を、2014年で開業半世紀を迎える東海道新幹線の代替路線・災害時のバックアップ路線ととらえ、首都圏、中部圏および関西圏を高速で結ぶことを主眼に置いていた。途中の各県(神奈川、山梨、長野、岐阜)は技術的に可能な限り直線で結び、中間駅の設置も各県1駅に限定した。

この JR 東海の意思表明を、沿線自治体は当然歓迎した。しかし、長野県やその県下の市町村の多くは 1989 年の決議を根拠に、今回のルート選定においても B ルートで建設することを求めた。繰り返しになるが、このルートは全幹法の地域振興という理念を根拠として、リニア中央新幹線を地域間の公平性を確保する手段とすることを重視した主張となる。

つまり、ここで経済性・効率性の観点からこのインフラプロジェクトを とらえる民間企業と、地域間の公平性という観点からとらえる地方自治体 という二つのアクターの間で対立が生じていたのである。

⁹ これは JR 東海が自己負担での建設を表明したのちでも同じであったようである(長野県議会議事録、平成 20 年 2 月定例会本会議 3 月 5 日 8 号)。

2-2. 長野県内のルート選定

JR 東海の自己負担による建設とはいえ、同社の意思表明がそのまま整備計画の決定とはならなかった。なぜならば、JR 東海が自身の財源で建設を進めるとはいえ、中央新幹線は全幹法の基本計画線であり、同法に則った形で整備計画が策定されなければならなかったからである。

2009年9月、衆議院議員総選挙の結果政権交代が起こり、民主党政権(鳩山由紀夫内閣)が誕生した。民主党政権は総選挙で「コンクリートから人へ」とのマニフェストを掲げ、八ッ場ダム・川辺川ダムの建設中止を象徴として公共事業を大幅削減する方針を示していた。しかし、リニア中央新幹線については民主党政権は特に介入はしなかった。

2010年2月25日、前原誠司国土交通大臣は全幹法に基づき、交通政策審議会へ中央新幹線整備計画の策定を諮問した。同計画策定に向けた実質的な審議は同審議会鉄道部会の中央新幹線小委員会(以下、単に「小委員会」と表記)で審議されることとなった。同法に基づいて新幹線路線の建設に関する国の審議会が開催されたのは1973年以来であった(信濃毎日新聞、2010年3月4日)。

小委員会は、家田仁東京大学教授を座長とし、14名の委員からなるものであり、委員の大半(12名)は研究者であった。政治家は国会議員、地方政治家を問わず委員ではなかった。同委員会では中央新幹線の建設・営業主体、ルート、財源、およびこれら全般にかかわる国の関与のあり方など同線整備全般にかかわる問題が審議された。以下では主に小委員会の議事録とそれに関連する報道などを参照しながら、ルート選定について各アクターの動きを分析する。

現在建設が進められている整備新幹線の各路線のスキームの策定過程と同様、リニア中央新幹線の建設計画策定においても、ルート選定と中間駅の問題は政治的な争点となった。今回のルート選定では、1978年に旧国鉄が中間報告でまとめた、上述の A (木曽谷回り)、B (諏訪・伊那谷回り)、C (南アルプス貫通) の 3 ルートのうち、どれを選択するかが争点であった 10 。

まず、長野県下の自治体で従来の決定(Bルート)の沿線となる自治体は当然その決定の維持を主張した。3月中旬に諏訪地区6市町村議会はBルート推進を決議した。旧国鉄が中間報告を作成した当時は次の2つの理由から、Bルートでの建設が望ましいとされていた。まず、沿線自治体で構成するリニア中央エクスプレス建設促進長野県協議会総会においてBルートが望ましいという決議がなされていた。このルートは長野県内で路線が湾曲し、同県内のより多くの地域にリニア中央新幹線の恩恵が得られる。すなわち県内各所の多くの沿線自治体の賛同が得やすい、公平性に配慮したルートであったからである。また、全幹法第一条には新幹線の建設は「国民生活領域の拡大並びに地域の振興に資することを目的」と規定されていることも根拠となっている11。また、長野県の県土面積が広いことも長野県内に複数の中間駅を設置する根拠としている12。

また、長野県をほぼ直線で東西に横切る C ルートは速達性は高いが、南アルプスを貫通する長大トンネルを掘ることが必要であった。さらに南アルプスにそって中央構造線が走っており、それを含めて貫通するトンネルの掘削は当時の技術的には困難¹³を伴うことであった。これらの理由から B ルートを選択した。これらの経緯からも B ルートの沿線自治体は旧国鉄の中間報告を踏襲し、B ルートでの建設を主張した。

沿線自治体が Bルートでまとまる一方、長野県知事の立場は微妙に変化している。当初は Bルートの主張をして、その後も基本的には Bルー

¹⁰ ただし、今回は長野県において議決されたBルートとJR東海の主張するCルートのどちらにするかが争点となり、Aルートについては具体的な議題にはならなかった。

¹¹ このことを2007年以降の議論の時にも長野県がよりどころとしていることは、 県議会における議論からもうかがえる。

¹² 例えば、長野県議会平成20年2月定例会本会議における小島康晴議員の発言 (長野県議会議事録、平成20年3月5日8号) や同県議会平成22年11月定 例会総務企画警察委員会における向山公人議員の発言(長野県議会議事録、平 成22年12月08日1号)など。

¹³ もっとも葛西(2017)はすでに技術的には可能だという自社内の結論を受けていたと述べている。

トという態度をとっていた。しかし、次第に中立というか Bルートを前面に押し出すというより、議論を客観的に見守るという態度に変わっていった。今回の議論が始まった当初の 2008 年 10 月の記者会見では村井仁知事は JR 東海が三ルートの建設が可能という調査結果をまとめて国土交通省に報告したことを受けて、「県は Bルートで総意を得ている」と述べている(日本経済新聞、2008 年 10 月 18 日)。このように今回の議論が始まった当初はそれまでの経緯を重視し、Bルートを支持していた。しかし、知事はその後徐々に中立的な立場を取るようになってきた。2010年5月10日、県庁が事務局をつとめるリニア中央新幹線建設促進県協議会は建設推進に向けた決議文を採択したが、「Bルート」という文言はなかった。これは建設財源の問題が解決したことによって、リニア中央新幹線の建設が現実に近づいてきつつあり、長野県としても様々な利害関係を考慮する必要が出てきたからだと思われる。

このような県庁の心変わりともいえる行動に対しては当然、Bルート沿線の伊那市長やリニア上伊那期成同盟会が批判や不満の表明を行なった (信濃毎日新聞、2010年5月26日、信濃毎日新聞、2010年7月10日)。

さらに、村井仁長野県知事は6月4日の中央新幹線小委における沿線自治体のヒアリングの際にBルートを明確には求めず、ルート選定は小委員会の議論にゆだねる姿勢を示した。同知事は各圏域の自立性が高く、鉄道の有無に地域の盛衰が左右されてきた長野県の歴史を説明しつつ、「JR 東海が南アルプスルートで自主財源による建設を表明されて以来、地域による考え方の違いが表面化してきている」として、小委員会が「科学的見地のもとに、中立公正のお立場から十分にご審議をいただきまして、ルートについて結論をお出しになる際には、県民をはじめ関係者が納得できるご説明を賜ればと願っております」(中央新幹線小委員会第4回議事録、14頁)と述べた。また、同知事は7月10日の定例記者会見でも、「きれいに調整して対応することは可能ではない」(信濃毎日新聞、2010年7月10日)と述べて、基本的に小委員会での議論を見守るという考えを示した。このようにBルートでの推進決議という過去の経緯はあるにせよ、

県下の自治体間で利害対立のある問題に対して、県は一歩引いた態度をとるようになっていった。

この知事の態度は県議会における答弁でも同様であった。例えば、2009年12月にJR東海が建設費や需要予測といったいわゆる四項目調査の報告書を作成し、その地元説明会があった。そこではCルートがすべての点で優位であるという内容であったが、その結果と従来の県の主張(Bルート)との調整についての見解を議会で質問されたとき、知事は「基本的には私のところで調整するというような性格のものではないととらえている」という答弁をしている(長野県議会議事録、平成22年2月26日5号)。

2010年8月の長野県知事選挙で新たに長野県知事となった阿部守一知事もこの姿勢を踏襲している。小委員会は効率性を重視する議論、すなわち Cルート優位の議論を続けていたが、10月22日の定例会見で、阿部知事は最終的な結論が現段階で Cルート優位というものではないという認識を示しつつ、最終的な決定をするのは小委員会と国であり、県として現時点で特定ルートを求める考えはないという前知事の方針を踏襲すると述べた。一方で、JR 東海が提案している中間駅全額地元負担については起終点だけが重要であとは通過点だという考え方にもつながり、国全体としても不適切だと批判した。

すでに言及しているように、小委員会での議論は当初から C ルートが優勢であった。例えば、10 月 28 日の第 10 回中央新幹線小委は委員間での非公開自由討議となったが、B ルート支持はなかったと報道されている(信濃毎日新聞、2010 年 10 月 30 日)。

ただし、第 11 回の小委員会(2010 年 11 月 22 日)では、建設に鉄道・運輸機構の関与を求める意見が出された。その理由として、公的機関の関与を制度化することで JR 東海と沿線自治体が対立していた中間駅の費用負担問題を解決したり、当初計画では 2045 年とされている名古屋・大阪間の早期開業を図るためである。

JR 東海の計画では名古屋・大阪間の建設にあたって同社の財務状況をいったん改善するための小休止が必要であった。東京・名古屋間の建設完

了時で約5兆円の長期負債を抱える(東海旅客鉄道株式会社、2010年)ことになり、一民間企業がそのまま大規模プロジェクトを継続するには難しく小休止が必要となる。一方、国全体の経済効果を考えると大動脈である東京・大阪間を早期に全線開業させることが必要であった。しかし、JR東海は、中間駅の問題を含め、建設計画への公的主体の関与には同社の自主性が侵されることが考えられるため難色を示し、同機構への工事委託で何とか妥協したいと考えていた(信濃毎日新聞、2010年11月23日)14。

2010年12月5日の小委員会第14回会合において、中間とりまとめ案が提示され、原案通り承認された。中間とりまとめでは、中央新幹線整備の意義について言及した後、走行方式、ルート、営業主体及び建設主体について小委員会の意見が提示された。まず、走行方式について、在来型新幹線方式と超伝導リニア式を比較した。前者は既存の新幹線ネットワークとの相互接続や建設費用、エネルギー消費の面で利点があると指摘した。後者は時速500kmという高速走行性能やガイドウェイ方式という地震時でも脱線を想定しえない安全性といった点に利点があると指摘した。これらを比較考量した結果、後者を採用することが望ましいと結論付けた。

ルート選定については、長野県の主張する B ルートと JR 東海が主張する C ルートの比較をおこなった。前者は既存市街地への近接性から沿線旅客のアクセス性が優れている利点、後者には路線延長が短いことから速達性と建設費用の低減という利点があることを指摘した。このようにそれぞれの利点を有する両ルートについて、費用対効果等を分析した結果、近畿圏までの開業後(2045年)の需要予測では前者が年 385 億人キロ、後者が 408 億人キロであり、費用対効果分析による費用便益比の値は前者が 1.24 であるのに対して、後者のそれは 1.51 であった。いずれも後者の

¹⁴ 結局、中間とりまとめには同機構の積極的な関与は盛り込まれず、同機構の「技術協力」での関与との表現にとどまった。

南アルプスルートが優れているという結論であった。また、JR 東海が自己資金での建設を表明していることを踏まえて、建設費用が低く、なおかつ輸送需要量が大きい C ルートの方が事業リスクが低く、さらには大阪開業をより早期に実現する観点からも優位という結論であった。

中央新幹線の建設・営業主体については JR 東海が中間駅の建設費を除いて自己資金での整備を表明していることから、その遂行能力を審議した。そして、中央新幹線は東海道新幹線の代替・補完路線であること、超電導リニアの開発を JR 東海が主体的に遂行してきたという経緯、JR 東海の提示した長期試算見通しを勘案して、建設・営業主体には JR 東海が適当であるとした。

沿線自治体から求められていた JR 東海との検討の場の設置については中間とりまとめの本論での明記は見送られた。代わりに付帯意見にとして「駅のアクセス圏拡大等及び沿線地域の協力の重要性」を示し、そこで、「駅の建設費用については、小委員会で示された JR 東海及び沿線自治体双方の意見も踏まえ、今後、合理的な負担のあり方の検討方法について調整が行われることが望まれる」と指摘するにとどめた。

馬淵澄夫国土交通大臣はすでに小委員会の中間とりまとめの内容を尊重する姿勢を表明していた(信濃毎日新聞、2010年12月15日)。そして、この中間とりまとめがそのまま審議会の最終答申となった。2011年5月12日に交通政策審議会より最終答申が国土交通大臣に提出された。正式な答申を受けて、国土交通大臣は同月20日建設・営業主体にJR東海を指名し、同社も同意した。そして、5月26日、国土交通大臣は全幹法に基づき中央新幹線の整備計画を決定した。

2-3. 中間駅の設置場所選定問題

長野県内のルートが C ルートに決着し、次の焦点は各県に一つとされた中間駅の設置場所とその費用負担の問題とへと移った。JR 東海の強さは中間駅の問題でも発揮されたが、それはルート選定の時ほど強力ではなく、一部妥協をせざるを得ないところもあった。

69-3-58 (名城 '20)

長野県内の中間駅設置予定場所は飯田市周辺であった。飯田市を中心とする地元自治体や商工会はJR飯田駅を中心とした従来の街づくりからの継続性を重視して、リニア中央新幹線の新駅を同駅に併設することを望んだ。一方、JR東海は長野県内の中間駅はできるだけ直線で引いた計画上の線と飯田線が交差する場所(長野県下伊那郡高森町南東部周辺)への設置を考えていた。同社の当初のスタンスは、「とにかく造りやすい所に作る」(信濃毎日新聞、2010年10月23日)というものであった。しかし、同所には水源地があり、それ以外にもトンネルを掘ることで発生する大量の残土の処理や、電磁波といった環境への影響が未知数なリニア新幹線に反対する意見が根強かった(例えば、樫田、2014年)。

新幹線鉄道は環境影響評価法における第一種事業として環境アセスメントが必須となっている(北村、2015年、305頁)。2011年6月7日、JR東海は環境アセスメントに先立ち、計画段階環境配慮書(以下、環境配慮書と表記)を公表した。環境配慮書とは、事業者が事業の位置や規模を決定するにあたって環境保全のために配慮すべき事項を検討してまとめたものである。ここでは事業が想定される区域において複数案を提示し、より環境負荷の少ない事業を選定することが求められている。同書に対して環境大臣は当該事業を所管する主務大臣に意見を述べることができ、事業者は自治体や住民から意見を求めるようにする努力義務が規定されている(北村、2015年)。リニア中央新幹線建設に先立つ環境配慮書には各県の中間駅の位置案を含んでいたが、争点となっていた長野県内のそれは延期された。

同社は、中間駅設置場所は技術的制約、在来鉄道や道路の利便性、環境への影響、用地確保のしやすさなどを考慮したと説明した。6月9日にJR東海は長野県内で意見交換会を開催した。地元自治体は水源問題を最重要視し、その上でリニア新幹線へのアクセス向上という利点も踏まえ飯田駅への併設が望ましいという考えを示した(信濃毎日新聞、2011年6月10日)。地元自治体は現駅設置を求めていたが、長野県にとっては民間企業が資金を出して行う事業なので積極的に関与できない難しさがあっ

た。もし必要以上に関与すれば JR 東海から増加分の事業費について県費の投入を求められる恐れもあり、飯田市に過度の肩入れができなかった(信濃毎日新聞、2011年7月14日)。一方の JR 東海は自治体との交渉に自信を示していたが、後述するように水源に関する地元の反発は同社の想定以上であった。

同社が懸念していたことは、整備計画の決定に重要な環境配慮書の公表が遅れ8月にずれ込むと環境アセスメントの開始が遅れる恐れがあるということであった。環境アセスメントの項目の中に希少猛禽類の生息調査があるが、これは営巣期の12月に開始しなければならなかった。もし、環境アセスメントの開始が遅れ、生息調査の開始時期を逸すると一年単位で着工・開業が遅れる恐れがあった。今回のような巨額の資金を要するプロジェクトが年単位でその進捗が遅れれば、その間の金利を含めた費用負担だけで莫大なものとなり、JR 東海の経営を圧迫する恐れがあった。そのようなこともあり、国土交通省は「水源問題は侮れない。〔…中略…〕、押し切ったら絶対に計画は進まない」(信濃毎日新聞、2011年7月14日)と考えていた。

8月5日、JR 東海は他県分から約二カ月遅れで長野県内分の環境配慮書を公表した。同県内ルートは下伊那郡大鹿村と木曽郡南木曽町南部・岐阜県中津川市境をほぼ直線で結ぶ予定となっていた。直径5キロ以内で

示す中間駅の位置案は飯田市座光 寺と高森町近辺であり、飯田駅は 含まれなかった(図 4)。選定理 由について同社は主に二点挙げ、 まず地元自治体が強く求めていた 風越山付近の水源地を回避するこ とに配慮することをあげた。さら に、飯田駅は段丘上にあり、路線 建設や用地買収の費用が増加する のに加えて、地形地質面からも技



図4:長野県内中間駅の設置場所

出典:信濃毎日新聞、2013年8月26日を 参考に筆者作成 術的に望ましくないことをあげた。

長野県内分の環境配慮書の公表を受けて、牧野光朗飯田市長は「きわめて遺憾」だが「JR 東海から説明を受けたい」と述べた¹⁵。長野県や周辺自治体、及び飯伊地区期成同盟会などが環境配慮書への意見書を提出した(信濃毎日新聞、2011年8月27日)。その主な内容は、消費電力低減や磁界の影響評価、水源域回避の路線設定、トンネル、斜坑、駅などの規模や位置の早期明示、残土処理に関して自然への影響というものであった。また、これらに関して地元自治体と協議の場を設けるべきだというものであった。環境省も水源の保全を検討すべきだという意見書を提出した(信濃毎日新聞、2011年8月30日)。

9月10日と13日の2度、飯伊地区期成同盟会長でもある飯田市長は長野県と共にJR東海と協議し、その結果として、「現駅併設」を断念し、JRの案を受け入れる意向を表明した(信濃毎日新聞、2011年9月14日)。2度の協議の場でJR東海は、「水源域をルート上から外す」、「飯田線はしっかり存続する」、「飯田線へリニア駅を近接させる」、「既存市街地との連携を計画段階から考え、できる限り近づける」、「環境への配慮と地域の意見を十分聞く」、「(各県共通の課題だが)駅設置の費用負担を考える」の六点を提案した(南信州広域連合、2011年)。飯田市長はJR東海のこれらの提案を認めた上で、ルート設定の議論に続いて再び長野県だけ決定が遅れると、他県との中間駅建設費用負担問題に対する共闘が崩れる恐れがあることを指摘した。その後、飯田市長は「(現役併設は)現実的に困難」(信濃毎日新聞、2011年9月15日)として、南信州広域連合会議や市議会で協議内容説明し、異論は出なかった。飯伊地区期成同盟会は9月20日、長野県知事に対して、飯田駅への併設は断念し、JR東海が示した環境配慮書の考え方を受け入れることを報告した。

¹⁵ この時、飯田市長は阿部守一長野県知事にそれまでの市の主張である現駅併設を断念することを内々に伝えていたが、表面上はそれにこだわる発言を続けていたため、のちに批判を浴びた(信濃毎日新聞、2011 年 9 月 15 日)。

以上のように中間駅の設置場所の問題では当初の直線のルートと飯田線が交差する地点に設置するというJR東海の意見はやや修正されたが、地元自治体の要望であるJR飯田駅併設は退けられ、基本的にJR東海の主張の範囲内という決着となった。しかし、その後に控えている環境アセスメントもからんだ問題となったために、次の焦点である建設費負担問題では揺れることになる。

2-4. 中間駅の建設費負担問題

中間駅に関するもう一つの問題はその建設費用を誰が負担するかという問題であった。JR 東海は自主財源での整備を表明した当初から中間駅の整備は全額地元自治体の負担ということを再三にわたって表明していた。一方、自治体はできれば全額をJR 東海が負担、でなければ整備新幹線の例にならって一定程度の地元負担はやむなしと考えていた。中間駅の設置には一駅あたり地上駅で約350億円、地下駅で約2,200億円かかると試算されており、近年の財政難の状況では地方自治体にとっては大きな負担となりJR 東海の示す地元全額負担は到底承服できるものではなかった。

この件に関しては、長野県内のルート選定の時ほどには JR 東海の圧倒 的優位というわけではなかった。これまで見た県内ルートや中間駅の設置 場所の問題とは異なり、中間駅の自治体(神奈川県、山梨県、長野県、岐阜県)すべてに関わることなので、各自治体は結束して JR 東海に対抗した。中間駅の設置予定の各県は神奈川県を除けばそれほど財政力のある自治体とは言えないにも関わらず全額自己負担を求められる一方、両端の東京都(品川)と愛知県(名古屋)は財政力が豊かであるにもかかわらずターミナル駅ということで JR 東海が全額自己負担で整備するという格差¹⁶も中間駅設置予定の各県の不満の種となった。

¹⁶ 財政力指数でみてみると、リニア中央新幹線沿線都県の2009年度のそれは東から、東京都1.34、神奈川県0.97、山梨県0.43、長野県0.48、岐阜県0.55、愛知県1.07であった(総務省ウェブサイト)。財政力指数が1を超えている、すなわち財源に余裕がある都道府県は全国でも東京都と愛知県のみであった。

長野県知事も従来から国の関与を繰り返し強くもとめていたし、中間とりまとめの際のパブリックコメントにおいて、リニア中央新幹線建設促進長野県協議会(会長・長野県知事)は事業の進行管理、建設主体と地域による協議の調整、地域の財政負担への支援等で国が関与するように最終答申に盛り込むことを求めた(信濃毎日新聞、2010年12月23日)。

中央新幹線小委員会の家田仁委員長もルート選定については効率性重視の結論を導いたが、中間駅の整備費用の負担については「全額地元も、全額 JR も極端すぎる」(信濃毎日新聞、2010年12月19日)と述べ、補足意見ではあるものの関係者間での協議を促した。馬淵澄夫国土交通大臣も中間駅設置に関する問題は国が一定の関与をするとの見解を表明していた(信濃毎日新聞、2010年12月18日)。津川祥吾国土交通政務官も答申内容にかかわらず中間駅は国が関与すべきだとの認識を示した(信濃毎日新聞、2010年12月17日)。

このように当初、JR 東海以外のアクターは「国の関与」でほぼ足並みをそろえていた。しかし、山田 JR 東海社長は中間駅建設費負担について地元自治体が各県同一に負担する基本原則と JR 東海と自治体との協議に国は参加させないという従来の見解を各所で繰り返し表明していた。そのため、両者の主張は平行線をたどり、決着がつかなかった。

解決へと動いたのは、JR 東海が当初設定していた工事の認可期限間際になってからであった。2011年9月にJR 東海は環境アセスメント方法書を公表した。その同時期に山田JR 東海社長は中間駅負担問題で今秋中に関係自治体と協議する考えがあることを会見で述べた(信濃毎日新聞、2011年9月30日)。同氏はこの問題を「各県を平等に取り扱うべき問題」であるとし、個別協議したとしても特定の県だけを特別扱いにはしないという方針を示した。そのため、中間駅設置場所問題で妥協した長野県が求めていた早期の個別協議には消極的であった。その後、JR 東海はさらに態度を軟化させていった。10月13日に山田JR 東海社長は会見で、この各県平等原則を維持しつつ、「全額地元」方針を転換することを明らかにした(信濃毎日新聞、2011年10月14日)。

JR 東海社長の一連の発言を受けて、11 月 11 日、中間駅が設置される予定の6 県は、JR 東海にこの問題に関する協議を申し入れた(信濃毎日新聞、2011 年 11 月 12 日)。これに対して、同社は「早い機会に各県が集まれる場で(同社の)考えを示したい」と返答し、11 月 21 日に協議することになった。

11月16日、山田 JR 東海社長は記者会見で「今までと同じことを話してもかみ合わない」と述べて、中間駅整備の費用負担に関して、同社の方針を大幅に転換することを明らかにした(信濃毎日新聞、2011年11月17日)。もっとも、この段階ではどのような負担割合とするかは不明であり、同社が中間駅の設置費用を一部負担(数十億円程度)することで調整中との報道もあった(信濃毎日新聞、2011年11月20日)。

最終的には JR 東海がそれまでの同社の方針を 180 度転換し、中間駅の設置費用の全額自己負担することを表明した。その理由について JR 東海社長は各自治体との交渉により「時間を浪費することの方が損失だ」と述べた。とはいえ、当時の試算で 6 県の中間駅の整備費用は総額約 5,800 億円かかる見込みで、経営面への影響が懸念された。それでも JR 東海社長は「効率性と機能性を徹底したコンパクトな駅」だが、「場所はあるので地元負担で各種施設を設置可能で、協定を結んだうえで工事計画に盛り込む」(信濃毎日新聞、2011 年 11 月 25 日)。また、「これで計画を滞らせずに進められるよう、各県に協力してもらえる体制が作られたと思う」(中日新聞、2011 年 11 月 25 日)と強調した。そして、この問題について各県からの回答や建設費負担に関する同社との取り決めは必要ないとの考えを示した。なお、同社は中間駅の整備範囲はホームから階段、エレベーター、改札、切符の自動販売機周辺、駅員の事務室、トイレまでであり、自由通路や駅前広場などは含まないとした。

前田武志国土交通大臣や阿部守一長野県知事をはじめとした関係者は JR 東海のこの決断を歓迎した(信濃毎日新聞、2011 年 11 月 23 日)。高 橋治朗名古屋商工会議所会頭は「時は金なり。民間企業だからこそできた いい決断だ」(中日新聞、2011 年 11 月 25 日)と高く評価した。一方で 同社の言う負担がどこまでの範囲を示すか情報不足で判断できないという長野県交通政策課長の慎重な意見もあった(信濃毎日新聞、2011年11月22日)。

その後、2013年5月、JR 東海は中間駅のうち地上駅のイメージ図を公開した。そこで示されたものは従来の新幹線の駅と比較してもかなり簡素なものであった(図 5)。同社の説明によると、以下のような理由からこのような簡素なものとなったのであった。まず、リニア中央新幹線は全席指定の事前予約制とするため、中間駅に切符販売窓口を設置せず、ゆえに切符を販売する営業専任の駅員は配置しない。また、同社の負担で整備するのはプラットホーム、駅への出入り口一カ所とトイレのみとした。それ以外については、自治体が希望する施設(物販所・観光案内所など)について、地元負担で整備可能とした。この提案はあまりに簡素過ぎて、沿線自治体でも評価が分かれている。

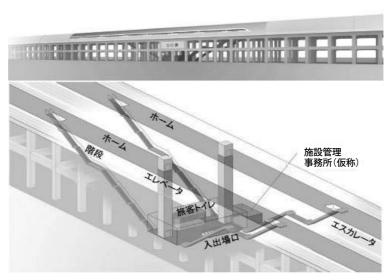


図 5: JR 東海が提示した中間駅の構想図

出典:東海旅客鉄道株式会社(2013年)

例えば、阿部守一長野県知事は「本当に機能があれで十分なのか」、「JR の考えを聞きたい」と会見で述べ、JR 東海の方針に疑問を投げかけた(信 濃毎日新聞、2013 年 5 月 18 日)。岐阜県の中間駅が設置される予定の中 津川市の青山節児市長はこの案に一定の理解を示しつつ、旅客に密接に関連のある設備(例えば待合室)は JR 東海の負担で設置するように求めた(中日新聞、2013 年 5 月 25 日)。一方で、県内にすでにリニア実験線があり、中間駅の位置もおおよそ固まっており沿線の中でも議論が進んでいる山梨県は 2011 年の時点で基本的な構造は提示されており、「驚きはない」と述べている(信濃毎日新聞、2013 年 5 月 14 日)。

その後、2014年10月17日、太田昭宏国土交通大臣はJR 東海が申請していた品川・名古屋間のリニア中央新幹線の工事実施計画を認可した。JR 東海は、2016年1月27日、品川-名古屋間を結ぶリニア中央新幹線起点の品川駅地下への新ホーム建設の起工式を行い、本格的な建設工事に着手した。

3. 分析と結論

以上、2007年から2014年にかけておこなわれたリニア中央新幹線の整備計画策定の政治過程について、主にルート設定と中間駅の設置問題について各アクターの行動を中心に追ってきた。そこで明らかになったことは、この政治過程は大筋ではJR東海の主張である効率性最優先に沿った結論となったということである。すなわち、全総(全国総合開発計画)のいう「国土の均衡ある発展」や全幹法第一条のいう「地域の振興に資する」ためではなく、大都市圏である、首都圏・中部圏・関西圏をいかに効率よく結ぶかということを主眼に置いた整備計画となったのである。中間駅の問題でも飯田駅設置場所について、水源問題で当初の予定地からはややずれたが、JR東海の当初の主張の範囲内であった(東海旅客鉄道株式会社、2011年)。一方でJR東海も完全に自己の意思を貫徹できたわけではない。中間駅の設置費用の問題ではJR東海が当初主張していた「全額地元負担」は撤回され、逆に全額JR東海が負担することで同社と沿線自治体との対

立を収束させていった。

本節では本稿のまとめとしてこれら最初に提示した課題についての答えを提示したい。ここで着目するのは、まず民間アクターである JR 東海のリソースである。そもそも JR 東海が自己負担での建設を表明したことにより、長年膠着状態にあったリニア中央新幹線の建設が動き始めた。ゆえに、財源を負担するという JR 東海の優位性は圧倒的である。同時に、中央新幹線はあくまでも全幹法といった法的制度の枠組みの範囲内に存在するものであり、他のアクター特に地方自治体はその行動いかんによっては十分に影響力を発揮し得たのである。ゆえに、この地方自治体の行動が二つ目の着目点となる。

3-1. ルート選定と中間駅の位置問題:アリーナとアクター間関係

まず、ルート選定問題について重要な点は過去の政治決定が覆されたことである。整備新幹線は「政治新幹線」と揶揄されることもあるようにその決定過程において政治の介入が多いものである。しかし、今回の事例では政治の介入は奏功せず、JR東海の主張が通った。このことについて、ここでは、JR東海のリソースに着目しつつ、従来の整備新幹線とは異なるアリーナで決定されたという点と受入側である沿線自治体が一枚岩になれなかった2点から説明を行いたい。

・JR 東海のリソース

JR 東海は民営化直後の 1987 年 7 月にリニア対策本部を設置した。これは中央新幹線の経営主体を握るためとされている¹⁷ (葛西、2017 年、172 頁)。その直後の 1988 年、新しいリニア実験線を山梨県に整備することが決定されたが、JR 東海はその山梨実験線建設に際して建設費を一

¹⁷ もっとも山梨実験線建設決定(1988年7月25日)当時に運輸省大臣官房文書課長であった黒野匡彦は、葛西JR東海社長は当時リニアには反対で仮に進めるとしても国が責任を持つべきだという考えであったと指摘している(牧原編、2014年、173頁)。

部自己負担し、同社がリニアの実験にかかわることを可能にした。1989年3月、JR 東海は JR 東日本、JR 西日本との間で東海道新幹線とリニア中央エクスプレス(中央新幹線)の一元管理に関する覚書を運輸省の立ち合いのもと取り交わした(葛西、2017年、210頁)。1990年6月15日、運輸省の大塚秀夫国鉄改革推進総括審議官と JR 東海の須田寬社長との間で中央新幹線は東海道新幹線の役割を代替し、第二の東海道新幹線として建設運営される旨の公文書確認がなされている(葛西、2017年、224頁)。このように JR 東海は着々と手を打ち、政府によってリニア中央新幹線の整備計画が策定され、建設された時には JR 東海が同線の営業主体となることが内定していたのである。

ただし、この覚書等だけでは単に JR 東海が中央新幹線の経営主体となることが内定しているだけであり、依然として従来の整備新幹線の枠組み (順番待ち) からは逸脱できていない。

それを可能にしたもう一つのリソースが東海道新幹線の成功によって蓄積した JR 東海の自己資金であり、それをリソースに全額自己負担での建設をするという強みである。葛西(2017)がいうように東海道新幹線は鉄道の利点を最大限凝縮した路線である。すなわち、鉄道は大量の旅客を一度に輸送することに向いており、東海道新幹線はその条件を満たしている。同線の両端である東京・大阪は世界的にも人口密度が高い大都市圏である。東京(首都圏)は世界最大の経済都市圏であり、大阪を含む近畿圏も同じく第8位である(United Nations, 2016)。さらにその途中にも名古屋という大都市がある。これにより大量の乗客を一度に輸送できるという利点を最大限生かせる。また、その距離もちょうど鉄道が航空に対して優位を持てる距離である。その結果としてJR東海に多大な利益をもたらしている。さらに、地域分割の仕方もJR東海に有利に働いた。JR東海はいわゆるローカル線をほとんど持たず、経営資源の大半を東海道新幹線に注ぎこめる。

逆に言うと JR 東海の収益は東海道新幹線のそれに過度に依存している ともいえる。JR 東海の決算によると、2018 年度の旅客運輸収入は 1 兆 3,966 億円であった。そのうち東海道新幹線によるものが 1 兆 2,918 億円 と 92.5%を占めていた。また、同社全体の営業利益(6,620 億円)に占める運輸業(鉄道事業とバス事業)の割合は 94.1%であった(東海旅客鉄道株式会社、2019 年)。JR 他社と比べると同社の鉄道業、とりわけ新幹線への依存は明らかとなる。例えば、山陽新幹線等を運行する JR 西日本において旅客運輸収入にしめる新幹線の割合は 51.6% であり、営業利益に占める運輸業の割合は 67.4% だった(西日本旅客鉄道株式会社、2018年)。首都圏の在来線を運行する JR 東日本では新幹線の旅客運輸収入に占める割合は 32% である(東日本旅客鉄道株式会社、2019 年)。このように他社と比べても、JR 東海の収益構造は東海道新幹線に大きく依存している。

そのため、開業半世紀を過ぎ大規模な補修が避けられず、かつ南海トラフ地震のような歴史的な大規模災害が予測されている沿線を走る同新幹線に代わるバイパス路線建設の必要性は経営上非常に高いのである。このことは 2008 年のリーマンショックによって東海道新幹線の収益が悪化したためにリニア中央新幹線の開業が 2 年後ろ倒しになったことからも明らかである。

アリーナの変化

佐藤(2015年、331-333頁)も指摘するように従来の整備新幹線とリニア中央新幹線では意志決定プロセスについて違いがある。すなわち、リニア中央新幹線は全幹法の枠内ではあるが、先行して整備が進められている整備新幹線とは異なるアリーナを使い決定がなされた。

既述のように、整備新幹線は政府と与党議員が参画する委員会(政府・与党委員会)で路線や中間駅が設定される。ここでは、多様な政治的な利益に考慮した結果になりやすい。ゆえに、整備新幹線はそれでなくても少ない予算を複数の路線に薄く広く分配しながら、徐々に整備が進んでいく。整備新幹線の予算は国費(公共事業関係費)では毎年度 700 億円程度、補助金を含めた総事業費では 2,000 ~ 3,000 億円程度である。例えば、路

線長が 256.8km と中央新幹線(286km)に近い九州新幹線(鹿児島ルート:博多・鹿児島中央間)は 1991 年の着工後、2011 年の全線開業まで 20 年、建設費は約 1 兆 4,400 億円かかっている。これは同時期に北陸新幹線と東北新幹線の建設を進めていたからでもある。整備新幹線は広く薄く予算が配分され、徐々に進捗していくので、時間がかかりすぎるという欠点がある。整備新幹線とは工事の内容が大きく異なるので単純な比較はできないが、リニア中央新幹線の品川・名古屋間は 2014 年 12 月に着工し、2027 年に完成予定であるので、3.5 倍近い 5.1 兆円の建設費を見込んでいるが 13 年程度で完成する予定である。

民主党リニア中央新幹線推進議員連盟は中間駅の位置・建設費負担の協議については、JR 東海と自治体が合意できない場合は国が調整役となるように中間とりまとめにおいて明記したことを評価しつつも、「鉄道局にとっては整備新幹線が大事で、国家予算をかけない方がリニアは早くできる」(信濃毎日新聞、2011年4月22日)という説明だったということを明らかにしている。さらに2011年3月の東日本大震災によって新規の公共事業に対する予算が限られ、リニア中央新幹線への国家予算の配分は当面望み薄であった。

・ 過去の先例

では、なぜこのような政治に不利なアリーナが形成されたのだろうか、一つ考えられることが 2009 年 9 月の政権交代と民主党政権(鳩山由紀夫内閣)の発足である。確かに、民主党は事業仕分けで公共事業を中止したり、「コンクリートから人へ」というスローガンを用いていた。そのため、民主党が与党議員の関与を排除する方向で動いたのであろうか。

しかし、同時期に行われていた整備新幹線の延伸にかかわる整備計画過程を見るとそうではないことがわかる。整備新幹線については、従来通り政府・与党委員会によって各種のスキームが協議・決定されていった。このことを考慮に入れると、アリーナの変化理由は政権交代というよりは、整備計画線ではない中央新幹線に関する議論であったので、別のアリーナ

が設けられたと考えて良かろう。

これには先例があり、山形新幹線がミニ新幹線として整備された時も政府・与党委員会によらない決定がなされていたのである。山形県選出で運輸族といわれる鹿野道彦は山形新幹線を「整備新幹線ではなく、在来線改良事業だと周囲を説き伏せ、予算化を実現させた」(山形新聞、2017年1月1日)と語っており、いわばリフレーミング(秋吉、2015年、80-84頁)することで山形新幹線を実現していった。基本計画線を定めた運輸省告示第四百六十六号には福島市を起点とし、山形市付近を経由し、秋田市へと至る奥羽新幹線というものがあり、山形新幹線はその一部ともいえる。

このように基本計画線にとどまっているものは、従来の整備新幹線の枠組みから逸脱した決定がなされうる。山形新幹線は在来線(奥羽本線)をトンネルや駅といったものはそのままに軌間を在来線の1,067mmから新幹線規格である1,435mmに改軌し、東北新幹線と直通運転を可能にしたものである。これは手続きや財源等について整備計画線ほど細かいスキームがないことで可能となった。また、整備新幹線として順番待ちをしていたらいつまでたっても高速鉄道がやってこないという現実的な問題も大きかった(ミニ新幹線執筆グループ、2003年)。

既存の在来線設備の改良で建設が進められた山形新幹線とは異なり、あらたに新幹線の路線を建設するリニア中央新幹線は全幹法の規定にのっとって整備計画が策定されていったが、整備新幹線とは異なるため、違ったアリーナ(委員会)の設定が可能であったと考えられる。

政治・行政の動き

では、この新たなアリーナにおける各アクターの行動はどのようなものであったのだろう。まず、政府は整備新幹線の方がいまだ決着せず、全区間の着工にも至っていない段階で新たな路線建設に乗り出す余裕はなかった。また、JR 東海が最終的には中間駅も含め全額自己負担での建設ということで、予算配分への介入ができなくなり、政府与党や国土交通省のうまみも消えてしまったことが、沿線自治体への援軍がなかったことのもう

一つの理由であろう。予算措置や立法を伴わないので、国会審議もほとんどない。実際、この時期の国会の議事録を検索してみてもリニア中央新幹線の議論は低調である。もっとも政治家がこの話題に無関心であったわけではない。例えば、自民党も民主党もリニアに関する推進議連であったり、特命委員会を作っている。そのような場では国土交通省からの報告を受けたり、要望を決議したりしている。

国土交通省は JR 東海の意思表明の時点ではその実現可能性を低く見積もっていた(朝日新聞、2007 年 7 月 20 日)。国土交通省にとってはこのリニア中央新幹線よりも整備新幹線計画の方が優先されており、予算的な期待は薄かった。そこで建設資金負担をする JR 東海の意向を最大限尊重せざるを得ない状況であったといえよう。

さらに、国土交通省は運輸省時代にJR 三社と取り交わした覚書にも拘束されている。むろん、これは営業主体がJR 東海であるということを確認したにすぎず、ルート等は明確にはなっていない。しかし、JR 東海が独自財源で全額自己負担という主張をしたために、介入も不可能になった。例えばルート選定のところでも、民間企業が自己負担するとこいうことで、より建設費の抑えられる C ルートが答申された面もある。

このように、与党議員も官僚も関心がなかったわけではないが、建設財源という急所を JR 東海に抑えられたおかげで、有効な働きをすることができなかった。結果として、大都市間を一直線で結ぶという JR 東海の当初の主張に沿ったルート設定を受け入れることとなった。

沿線自治体の動き

一方、沿線自治体の方はどうであろうか。まず、JR 東海の表明により、整備計画が具体化するにつれ、利害関係の相違によって長野県内の自治体が一枚岩ではなくなっている点が重要である。さらに、ルート設定と中間駅の設置場所の問題については長野県だけの問題であり、他県の支持も得られなかったことを指摘したい。つまり、アクター間の連合がうまく形成されなかったのである。

69-3-72 (名城 '20)

これは、JR 東海がまず全額自己負担を先行して表明したことで、先手を打てたからではないだろうか。このことにより、全幹法の規定上は建設方式も事業主体も未決定であったにもかかわらず、リニア方式で JR 東海が事業主体となることがあらかじめ決まっているかのように審議会の議論も進んで行っていたのである。

このことは長野県内各市町村の行動にも影響を与えている。例えば、Cルートによって県内唯一の中間駅の設置が見込まれ、多大な恩恵を受けることになる飯田市を中心とした飯伊地方の期成同盟会はBルートによる早期実現の旗を降ろし、ルートには触れない形での推進活動へ転換した(信濃毎日新聞、2009年7月31日)。また、長野県内のルートとは選定では直接関係のない他県は長野県の主張する従来案に積極的に加勢せず、静観した。

長野県庁の主張も徐々に曖昧になってきている。県が事務局を務めるリニア中央新幹線促進県協議会は2010年5月にもリニア中央新幹線推進の決議を行ったが、そこでは「Bルート」の文言が消えていた。当然、従来のBルートの沿線自治体はそのような県の姿勢を批判した。しかし、同年6月の第4回小委員会のヒアリングにおいて村井長野県知事はBルートを主張する経緯を説明しつつも直接にはそれを要求せず、科学的かつ中立公正な結論を審議会が出すことを期待すると述べた(第4回中央新幹線小委員会議事録、13-14頁)。また、BルートでもCルートでも中間駅設置が期待できない長野県の木曽地域には、岐阜県東濃地域の中津川市ないしは恵那市近辺に中間駅ができればそちらを利用する方が便利であるとして、岐阜県から木曽地域の町村に岐阜県内駅の中間駅設置に関する協力の依頼が早くから来ていた(長野県議会議事録、平成23年2月定例会危機管理建設委員会3月8日1号)。

また、他県の動向も長野県の意思決定に影響を与えた。まず中間駅が設置される自治体は、長野県のほかには神奈川県、山梨県、岐阜県がある。そのうち、山梨県はすでに実験線が運用されており、それを基準にルート設定が行われる。また、岐阜県は当初は名古屋に近接しており、中間駅の

設置はない可能性もあると思われていた。それゆえに JR 東海の一県一駅の考えはむしろ好感をもって受け入れた (長野県議会議事録、平成 22 年2 月定例会公共交通対策特別委員会 2 月 18 日 1 号)。岐阜県にとっては想定ルートは前提として争わず、県内に確実に一駅設置することを重要視していた(岐阜県議会議事録、平成 19 年 9 月定例会 10 月 4 日 3 号)。それに比べると過去の決定と県土の広さを理由に県内で蛇行するルートと複数駅の設置を主張する長野県の立場は苦しいものであった。

このように長野県以外はそれぞれの県内のルート選定や中間駅の設置場所に大きな問題を抱えておらず、長野県の主張はむしろ全体の着工を遅らせる不安定要因ととらえられていたのである。そのため他の沿線自治体の援軍が得られず、長野県も国の議論にゆだねるという方法をとったのではないだろうか。そしてこのことは長野県内駅の設置問題でも同様に考えられるであろう。

3-2. 中間駅の費用負担の問題

中間駅の費用問題はルート選定の時とは異なり、JR 東海が沿線自治体の圧力に負けて負担を強いられたという構図と指摘できる。この過程において考慮すべきこととして二つある。

一つ目は前段で分析した時にはなかった自治体間の連合の存在である。 長野県内のルートの問題とは異なり、この中間駅の設置問題は多くの県、 場合によっては市町村に影響を及ぼす問題である。すでに指摘しているように神奈川県を除けば中間駅設置予定の各県はそれほど財政力のある自治 体ではない。にもかかわらず地上駅で350億円という費用負担は当然各 県にとって飲める条件¹⁸ではなかったであろう。ゆえに各自治体が連携してJR 東海に対抗することが可能であった。

また、JR 東海の山田社長の中間駅の費用負担の問題は各県を平等に取

¹⁸ もっとも JR 東海は地元負担と述べただけで、具体的にその地元がどの範囲を示すのか、国がどの程度財政的に関与するのかについては示さなかった。

り扱い、個別協議したとしても特定の県だけを特別扱いにはしないという 方針も各県の団結を促す方向に作用したかもしれない。これにより、JR 東海は各県との取引、特にルートの問題で譲歩した長野県との交渉、は免 れたが同時に各県の抜け駆けを防ぐことで相手を一致団結させてしまっ た。

もう一つは手続きの問題、すなわち環境アセスメントの期限の問題がある。中間駅の費用負担全額負担を表明したすぐ後の2011年12月6日、リニア中央新幹線建設に関わる環境アセスメントが開始された。これは駅の設置場所やルートを確定するものであり、通常2~3年かかる。今回のアセスメントでは12月に営巣する猛禽類調査から実施された。この調査は少なくとも2年分のデータが必要であり、当初予定通りにリニア中央新幹線建設を着工するためにはギリギリの日程であった。その上、費用負担問題が長引き、環境アセスメント入りに失敗するともう一年余分な時間が過ぎてしまうという危惧があった。これがあったから中間駅負担問題の解決を急ぎ、自治体とわだかまりを残さず環境アセスメントが実施できる環境を整える方を優先したといえる(中日新聞、2011年12月28日)。

このように、JR 東海はリニア中央新幹線建設に際して地元自治体の協力¹⁹を得ることも必要であり、ここでもめると必要以上の時間がかかる恐れがあった。地方自治体はこのように行政上の手続きというリソースをうまく利用することで、中間駅建設費負担問題では JR 東海の主張を押し返せたといえよう。

3-3. まとめ

以上、本稿ではリニア中央新幹線建設という東京・名古屋間の建設だけ

¹⁹ JR 東海と自治体との連携例として、愛知県、名古屋市など沿線自治体8自治体がJR 東海と土地買収に用地取得事務の受託協定を結んでいる(中日新聞、2015年4月3日)ことを指摘できる。この協定に対応するために、愛知県と名古屋市はこの業務を受託する市の外郭団体(名古屋まちづくり公社)に用地買収にかかわるノウハウ持つOBを配置するなど体制を強化している(中日新聞、2016年2月19日)。

で総工費が約5.1兆円とされているインフラ建設プロジェクトにかかわる政治過程について、主にアクターの相互作用という観点から分析を行った。この事例はヴェクリヒトら(Wegrich, Kostka, and Hammerschmid 2017)が指摘する今日のインフラ政策全般におけるガバナンスの特徴、すなわち政府の財政的制約とインフラ建設に必要な技術の高度化によって、より多くの民間アクターの参加が必要となってきている状況をとらえた典型的な事例であるといえる。

その中で JR 東海という民間アクターが国鉄分割民営化の結果得られた 東海道新幹線から得られた収益というリソースを最大限活用し、全幹法と いう国家的な制度枠組みの中にありながら、自社の主張を最大限主張し得 た。ただ、一方でその制度枠組みによってその手続き内容や利害の広がり 方によっては JR 東海といえども他のアクター(今回の事例では地方自治 体)の協力を得る必要がある。この状況はまさに、リチャーズとスミス (Richards and Smith, 2002) が指摘するように公共政策の決定・執行に 関して政策領域ごとのアクター間関係によってその特徴が変化する状況と なっているのである。

参考文献

秋吉貴雄(2015)、「第4章 政策問題の構造化:対応すべき問題をどのようにとらえるのか?」、秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉著『公共政策学の基礎:新版』、67-84頁、有斐閣

葛西敬之(2007)、『国鉄改革の真実:「宮廷革命」と「啓蒙運動」』、中央公論新社

葛西敬之(2017)、『飛躍への挑戦:東海道新幹線から超伝導リニアへ』、WAC

樫田秀樹(2014)、『"悪夢の超特急"リニア中央新幹線』、旬報社

川辺謙一 (2009)、『図解・新世代鉄道の技術: 超電導リニアから LRV まで』、講 談社

北村喜宣(2015)、『環境法:第三版』、弘文堂

小島英俊 (2015)、『鉄道技術の日本史』、中央公論新社

小牟田哲彦(2012)、『鉄道と国家:「我田引鉄」の近現代史』、講談社

佐藤信之(2015)、『新幹線の歴史:受益と負担の狭間で』、中央公論新社

総務省、「平成 21 年度地方公共団体の主要財政指標一覧」、http://www.soumu. go.jp/iken/zaisei/H21_chiho.html (2019 年 8 月 22 日アクセス)

総務省自治財政局(2015)、「整備新幹線について」、http://www.soumu.go.jp/main_content/000357377.pdf(2019/8/14 アクセス)

曽我謙悟(2013)、『行政学』、有斐閣

- 髙松淳也(2004)、「社会資本整備の政治過程における決定のルールとアリーナ」、『レヴァイアサン』35号、59-85頁
- 谷川彰英(2013)、『信州 地名の由来を歩く』、ベスト新書
- 超電導磁気浮上式鉄道実用技術評価委員会(2005)、『超電導磁気浮上式鉄道実用 技術評価』、https://www.mlit.go.jp/common/000138308.pdf(2019 年 8 月 22 日 アクセス)
- 超電導磁気浮上式鉄道実用技術評価委員会 (2009)、「最新の技術開発状況に関する実用技術評価のとりまとめについて」、http://www.mlit.go.jp/common/000046103.pdf (2019年8月22日アクセス)
- 東海旅客鉄道株式会社 (2007)、「自己負担を前提とした東海道新幹線バイパス、即ち中央新幹線の推進について」、https://company.jr-central.co.jp/chuoshinkansen/procedure/_pdf/01.pdf (2019年9月3日アクセス)
- 東海旅客鉄道株式会社 (2010)、「超電導リニアによる中央新幹線の実現について」、 https://company.jr-central.co.jp/chuoshinkansen/procedure/_pdf/14.pdf (2019 年9月3日アクセス)
- 東海旅客鉄道株式会社(2011)、「第4章 事業実施想定区域および概略の駅位置の選定」、『中央新幹線(東京都・名古屋市間)計画段階環境配慮書』、https://company.jr-central.co.jp/chuoshinkansen/assessment/consideration/_pdf/04.pdf(2019年9月3日アクセス)
- 東海旅客鉄道株式会社 (2013)、「当社が用意する中央新幹線の中間駅のイメージ について」、https://company.jr-central.co.jp/chuoshinkansen/other/_pdf/image_01.pdf (2019 年 9 月 3 日アクセス)
- 東海旅客鉄道株式会社 (2019)、「第 32 期有価証券報告書」、https://company.jr-central.co.jp/ir/financial-statements/detail/_pdf/000039658.pdf (2019 年 8 月 26 日アクセス)
- 中橋宗一郎(2010)、「中央新幹線の実現に受けた現状と今後の展望」、『地域開発』 555 号、2-7 頁
- 西日本旅客鉄道株式会社(2018)、「Fact Sheets 2018」、https://www.westjr.co.jp/company/ir/library/fact/pdf/2018/fact2018.pdf(2019 年 9 月 6 日アクセス)
- 日経産業新聞編(1989)、『リニア翔ぶ』、日本経済新聞社
- 橋山禮治郎(2011)、『必要か、リニア新幹線』、岩波書店
- 橋山禮治郎(2014)、『リニア新幹線:巨大プロジェクトの「真実」』、集英社新書
- 東日本旅客鉄道株式会社(2019)、「2019 FACT SHEETS」、https://www.jreast. co.jp/investor/factsheet/pdf/factsheet.pdf(2019 年 9 月 6 日アクセス)
- 牧原出(編)(2014)、『黒野匡彦オーラルヒストリー』、東京大学先端研オーラル・ ヒストリーシリーズ Vol.6
- 真渕勝 (2011)、「第 17 章 制度と政策」、久米郁男ほか著、『政治学:補訂版』、 337-360 頁、有斐閣
- 丸山一昭・岩中祥史(2011)、『新・不思議の国の信州人』、KK ベストセラーズ 南信州広域連合(2011)、『南信州広域だより』、Vol.55
- ミニ新幹線執筆グループ編 (2003)、『ミニ新幹線誕生物語:在来線との直通運転』、 成文堂
- Bell, S. and Hindmoor, A. (2009), Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society, Cambride University Press.

- Henriquez and Deakin (2017) "High-Speed Rail and Sustainability: Decision-making and the political economy of investment", Routledge.
- Jordana, J. (2014) 'Governance Dilemmas of the Contemporary State', in Lodge, M. and Wegrich, K. eds (2014) "The Problem-solving Capacity of the Modern State", pp.163-179, Oxford UP
- Lodge, M. and Wegrich, K. eds (2014) "The Problem-solving Capacity of the Modern State", Oxford UP
- Pierson, P. (2004) "Politics in Time", Princeton. [粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム』勁草書房、2010 年]
- Rhodes, R.A.W. (1997), Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press.
- Richards, D. and Smith, M.J. (2002), Governance and Public Policy in the UK, Oxford University Press.
- United Nations (2016), "The World's Cities in 2016: Data Booklet", URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf
- Wegrich and Hammerschmid (2016) 'Infrastructure Governance as Political Choice', in Wergrich, K, Kostka, G, and Hammerschmid, G eds. (2017) "The Governance of Infrastructure", pp.21-43, Oxford UP
- Wergrich, K, Kostka, G, and Hammereschmid, G eds. (2017) "The Governance of Infrastructure", Oxford UP