

九州新幹線の計画・整備時の障壁と推進因子に関する研究

建設工学専攻

508059-3 谷口 順一朗

土木計画研究

指導教員 岩倉 成志

1. はじめに

大規模プロジェクトの計画・整備では、過去に実施されたプロジェクトの経験を継承しながら取り組むことが重要である。しかし、わが国では大規模プロジェクトの減少や、過去のプロジェクトを経験した世代が引退を迎えていることなどから、今後現場においてそうした経験を受け継ぐ機会は少なくなる。そのため、現在のうちにプロジェクトにまつわる経験について整理を行い、将来へ残していく必要がある。

そこで本研究では、大規模プロジェクトの障壁と推進因子を聞き出すインタビューを実施し、計画や整備段階における障壁やそれらを打破した推進因子を収集・整理することにより、今後のプロジェクトを実施する上での教訓を得ることとする。研究対象は、近年完成した国家的にも大規模なプロジェクトであり、実施の際に数多くのエピソードが発生した九州新幹線鹿児島ルート(新八代-鹿児島中央間)とする。

2. 調査方法

九州新幹線鹿児島ルートプロジェクトで発生した障壁や推進因子を経験談の中から得るため、プロジェクト関係者 11 名(関係者の職種例：国会議員・知事・市長・旧鉄道公団職員など)に対して 2 度インタビューを実施する。

第 1 回インタビューでは、プロジェクトでの経験談を自由に話してもらう形式として、1 人につき 4 つのエピソードを収集する。また各エピソードの発生時期や関係主体等を尋ねるアンケートも実施している。インタビューの全発話の書き起こしを行い、エピソードにて語られた障壁や推進因子をそのデータから抽出していく。

第 2 回インタビューでは、設定された 2 種類の質問(大規模プロジェクトに関する質問と仮説に関する質問)に対する回答を得る形式となっている。そのうち仮説に関する質問は、第 1 回インタビューで得られた推進因子を基に作成した仮説に基づいたものとなっている。なお、1 回目と同様にインタビュー内容の書き起こしデータより、九州新幹線計画・整備に対する取り組み方や意図について再確認を行う。

なおエピソードの対象者および発言の詳細については秘匿とさせていただくが、インタビューの際に印象深かったエピソードについて新幹線の経緯とともに次章にて記す。

3. 九州新幹線を巡る経緯と障壁・推進因子の整理

3.1 計画決定から凍結解除まで(計画時 1)

鹿児島ルートは、1970 年に成立した全国新幹線鉄道整備法に基づき、1973 年に整備計画決定がなされた路線である。だが同じ時期、新幹線の建設主体である国鉄では累積赤字の影響による経営問題が顕著となった。また新幹線整備によるストロー効果の発生も各地で危惧されていた。そういった負の面が強くなったことから整備新幹線計画に対する風当たりも次第に強くなっていった。国鉄の累積赤字はその後も増え続

け、鹿児島ルートを含めた整備新幹線計画については 1982 年 9 月に計画凍結の閣議決定がなされた。だが解除に向けた取り組みもその後行われ、1987 年 1 月に凍結の解除へ至った。

この時期の象徴的なエピソードとして、西鹿児島駅整備に関する話があった。当時の建設に向けた答申の中に当時の西鹿児島駅の待合室と自由通路の整備を全額地元負担で行うという項目があった。当時の鹿児島市長はこの整備の際に、将来の新幹線駅コンコースとしても活用できる自由通路にしようと考えた。しかし新幹線計画がまだこの時点で確約されている訳ではなく、将来に対応した広い通路の整備をしても、それが無駄になる可能性があった。非常に悩んだ市長であったが、『たとえ捨てる金になっても自由通路は市民のためにもなるので、何もやらず新幹線整備が遅れるよりは整備したほうがいい』という結論を出し、駅整備を実施した。結果として現在では、整備した自由通路の一部がコンコースとして活用され、駅周辺部の都市開発も進み鹿児島市長の当時の決断は大英断であった。

また別の印象的なエピソードとして、新幹線と九州の経済発展に関する戦略方針についての話があった。九州のある経済団体では、新幹線計画も含めた国鉄改革後のシナリオ作りを行っていた。改革当時の新幹線に対する風潮としては、国鉄改革を行っているにも関わらず、また新幹線で新たな赤字を作るのかという批判的な見方が多かった。しかし九州の経済界で考えられていた戦略は、将来的に九州を近隣アジア諸国の経済的な中心地として発展させていくというものだった。そしてそのためには、周辺からの人やものを九州域内で効率的に移動できるようにするため、九州新幹線を含めた基本的な交通インフラ整備が必要になると考えていた。『プロジェクトの実施地域だけではなく他地域から得られる効果についてもしっかりと見据えながら、整備を行うことが大事である』という考えを持って、彼らはこの計画に携わっていた。

3.2 凍結解除から整備着手まで(計画時 2)

整備新幹線計画は凍結解除になったが、依然中央政府の間、特に予算を管理する旧大蔵省内部では消極的・冷淡な風潮であり、主計官からも激しい不要論が飛び出すほどであった。1987 年 12 月には鹿児島ルートなどの整備新幹線に関する覚書が発表されたが、そこでは優先順位に従っての着手方針と順位決定の条件が示されていた。その後 1988 年 8 月の政府・与党申合せで、鹿児島ルートの着工優先順位が決定されることになったが、その順位は 5 区間中 4 位であり、本格着工の見通しが立たないものであった。その解決策として、長大トンネル等の難工事区間への先行着手というアイデアが決定案に加えられた。結果として 1989 年 8 月には難工事区間である第三紫尾山トンネルへの工事着手が、1991 年 9 月に現在の区間において本格着工を迎えることになった。

この当時の出来事を話していただいた中で印象に残っているエピソードとして、逆ルート方式の話がある。逆ルート方

表1. 九州新幹線鹿児島ルートプロジェクトにおける障壁・推進因子

時期	障壁・困難・課題	障壁等を解決するための動き	主な具体的な行動	主な関係主体
計画時1	国鉄赤字による整備新幹線計画凍結	中央政府への陳情活動	独自の陳情道具を用いて政党本部や官邸に陳情	地方自治体
		東京での建設推進キャンペーン	銀座ソニービルでの大々的なPR活動	地方自治体
		地方負担による整備の実施	西鹿児島駅の自由通路と待合室の先行整備	地方自治体
将来の九州の発展	国鉄改革のシナリオ作成	効率的な運行ダイヤから人財を輩出		地域経済団体
	競争力を持った九州内の交通体系づくり	港湾・空港・道路など交通インフラを整備		地域経済団体
	将来プロジェクトに向けた経験の蓄積	新幹線での取組みを整理		学識経験者
計画時2	中央で冷淡視される整備新幹線計画	計画反対派議員への協力要請	説得のため毎晩のように相手に訪問	政治家
		終点側からの逆ルート整備	計画発表前の入念な関係者との打ち合わせ	鉄道公団
	中央の論理に左右される関係者	整備効果を最大限に発揮するための取組み	新八代駅の同一ホーム乗換え整備	鉄道公団
		九州各県の足並みを揃える	経済界から住民まで揃った総決起大会の開催	地域経済団体
	着工優先順位の決定	マスコミへの説得	九州出身のマスコミ関係者を集めて激論	地方自治体
		難工事部分への着手	四架橋や他新幹線の記録を用いて勉強	政治家
並行在来線問題の解決	住民と地方自治体との協議	着工順位決定後から即座に協議を開始	地方自治体	
	具体的な開業後の取り決め決定	JR九州より資金や人員を提供	JR	
整備時	限られた建設財源	予算配分方式の検討	全体事業費を削減しながら既着工部分を増加	国家公務員
		財源スキームの変更	地方からの費用負担を開始	政治家
	住民の反対運動	元知事や市長と建設サイドとの協力体制	現場の状況を密に報告して情報共有	鉄道公団
		住民折衝のスペシャリストの招聘	課長を住民対応専属で現場に常駐	鉄道公団
特殊な建設条件	旧反対派と建設サイドとの協力体制	反対派だった住民が自ら説得に参加	鉄道公団	
	トンネル施工に用いる新しい材料の開発	他の現場での材料試験の実施	学識経験者	
		特殊地質に合わせた建設の促進	現場と工期にあわせた工法の採用	鉄道公団

式とは、一般的に採用される根元から整備着手する方式ではなく終点側から整備を行う方式であり、九州新幹線ではこの方式が採用された。この方式を最初に生み出したのは、新幹線の整備に精通した国鉄関係者であった。彼は整備するにあたり、終点である鹿児島側から先に建設をしたほうが良いと考えていた。計画当時、鹿児島や熊本といった沿線の県庁所在地の人口がそれぞれ50万人いたことや、在来線の八代以南の区間では海岸線沿いで線路線形が非常に悪かったこと、そしてそれが原因で所要時間も大幅に掛かっていたことなど、多くの整備すべき要因があった。こうしたことを考慮して、『整備効果を最大に発揮できる区間については、早く開業させて早く効果を出さなければいけない』という信念のもと、彼はごく一部の政府関係者に了承を得た後に、この逆ルート方式を発表した。発表時は批判も受けたが、最後は大蔵官僚も納得した。実際、開業で整備区間の所要時間は1時間半も短縮され、非常に高い整備効果が発揮されている。

3.3 整備着手から開業まで（整備時）

さまざまな紆余曲折を経て鹿児島ルートでも建設が始まり、整備時の困難は多少あったものの、九州新幹線鹿児島ルート新八代-鹿児島中央間は2004年3月に開業を迎えた。

整備時におけるエピソードで印象的だったものは、水俣で発生した立木トラストによる反対運動の話である。用地買収をするには、住民の土地だけでなく立木所有者の許可も必要であり、建設推進には住民へ立木トラストの参加をやる様、説得が必要だった。説得のために住民のところへ向かったのは、本来は土木エンジニアである職員であった。彼らは『新幹線の必要性を理解してもらって誠意を示して説得する』ことを心掛け、住民が立木トラストに参加することで不利益を被る点も説明して説得を行った。また説得への取組み方について、建設サイドでも細かな打ち合わせを積み重ねていった。こうした住民との関係を作り上げる努力をしていった結果、立木トラストは解決し反対運動が終息していった。

4. 九州新幹線プロジェクトにおける仮説

エピソードから抽出した推進因子を基に、九州新幹線鹿児島ルートプロジェクトにおいて重要と思われるポイントに關

する仮説を考案した。現段階で3名に対し第2回インタビューを実施しており、その回答もあわせて記載する。

1) 最も困難な部分から着手することが早期完成に繋がる

2名から「その通りである」という回答、1名から「ケース次第である」という回答をそれぞれ頂いた。コメントとして『プロジェクトで容易部分からやることは邪道であり、困難部分からの整備を先にやることこそが王道である』、『全体の正式着工を待って始めたのでは開業時期がさらに遅れてしまう』、『新幹線の場合、工程確保の面から見ると簡易な部分から始めてもメリットは無い』などがあった。

2) プロジェクトの交通需要よりも

交通ネットワーク形成に重点を置くことが大切である

3名からは「プロジェクトのケースによって重点を置くべき項目も変わってくる」と回答を頂いた。コメントでは『九州などの国の端部が廃れてしまうような国土計画では、国全体としては生き残ることができない』、『終点側から整備した理由は、熊本止まりにしないためと時間短縮効果を早く実感してもらいたいためであった』、『九州に一本、背骨となる交通機関を作らなければ地域は一体とならない』などがあった。

3) プロジェクトに関連する先行投資を

地方自治体が進めておくことが重要である

3名とも「その通りである」と回答している。コメントについては『このプロジェクトを通じて沿線周辺地域のやる気が引き出された』、『地元の先行整備が熱意を示す大きなインパクトとなり、また建設促進の大きな力となった』、『将来的に無駄になるリスクがあったとしても、新幹線が来ることをどれだけ信用して自前でやれるか』などがあった。

5. おわりに

本研究では、九州新幹線鹿児島ルート関係者に対してインタビュー調査を実施した。そこで得られた各エピソードからプロジェクトにおける障壁と推進因子について整理を行い、推進因子に基づいた仮説の設定を行った。

参考文献

- 1) 小里貞利 新世紀へ夢を運ぶ整備新幹線 文藝春秋企画出版部、2007
- 2) 小里貞利 熱き闘いの日々 整備新幹線に賭けた男のロマン、東京貞山出版、1992