

北海道新幹線をめぐる政治過程と並行在来線問題

Political Process in the Hokkaido Shinkansen Project and Restructuring of Existing Railways

角 一典*
Kazunori KADO*

キーワード：政治過程，北海道新幹線，並行在来線問題

Key words：political process, Hokkaido Shinkansen, existing parallel railway

I. はじめに

2015年に開業が予定されている北海道新幹線新青森－新函館間は、1960年代後半に田中角栄を中心に構想された全国新幹線鉄道網（図1）にその起源を有しており、また、新函館までの暫定開業という点で未完の巨大公共事業である。

整備新幹線は、公共事業批判の槍玉に上がることも多いが、まとまった形での社会科学的分析（たとえば、猪口・岩井，1987: Chap. 6; 船橋ほか，2001; 湯浅，2005）あるいはルポルタージュ（たとえば、落合・肥野，1983; 櫛引，2007）は意外と少ない。ましてや、整備新幹線の個別の線区ごとの事情に注目した分析は未着手といってもよい。

筆者はこれまで、整備新幹線に付随して発生する地域問題に関する論考を上梓してきた。多くの地域で最も深刻な課題となったのは、建設スキームの中に織り込まれている並行在来線の経営分離をめぐる問題である（角，2003, 2004, 2007）。当然のことながら、そこには、多くの共通した課題がある一方で、地域固有の課題も存在したが、本稿で取り上げる北海道では、むしろその特殊性が目立つように見える。その背景にあるのは、ひとつに北海道という地理的特性であるが、より深い理解をするためには、同時に、整備新幹線計画およびその一路線としての北海道新幹線の約40年に及ぶ歴史的経緯を踏まえることが必要となる。

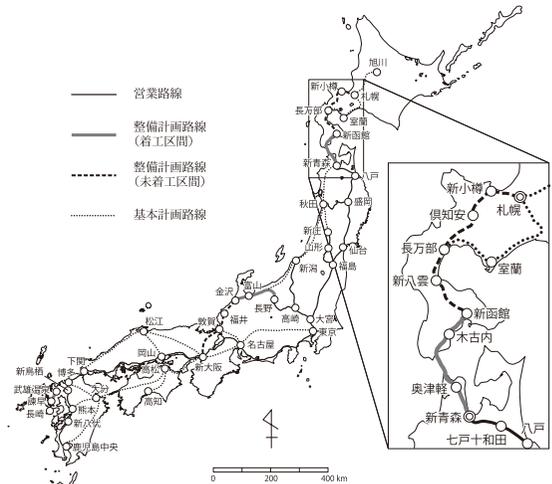


図1 全国新幹線鉄道網（2011年度末現在）

本稿では、政策過程論の視座から、北海道新幹線をめぐるこれまでの国家レベルの経緯をまとめるとともに（第1章）、主に北海道庁を中心とした動向を概観した上で（第2章）、並行在来線問題（第3章）についてまとめる¹⁾。

II. 北海道新幹線をめぐる国家レベルの経緯

1. 整備計画の決定

全国新幹線鉄道網策定の早期の段階から、北海道新幹線の名前はあがっている。1971年に東北・上越・成田の3新幹線が着工に至り、それに続く新幹線の着工区間として、国鉄および日本鉄道建

*北海道教育大学/Hokkaido University of Education, Japan

設公団が、東北北海道・北回り（後の北陸新幹線）・九州新幹線の調査費を、それぞれ3億円ずつ、計6億円予算要求、翌1972年1月11日に、運輸省を通じて予算要求されていた上記の調査費が認められた。

新幹線に関しては、各地で誘致合戦が展開されたが、北海道新幹線もその例外ではない。北海道新幹線でも、沿線各地からの期待が高く、さまざまなルート案が浮上したが、最終的に、小樽・ニセコ方面を経由する北回りルートと、室蘭・苫小牧方面を経由する南回りルートとの間の競合となった²⁾。1972年6月29日には基本計画が決定し、1973年1月には、日本鉄道建設公団が北陸・北海道新幹線の建設費を予算に計上、北海道新幹線の建設も現実味を増していった。各地の誘致合戦の過熱化に対して、政府・自民党は1973年6月9日、客観的なルート選定基準を作成する方針を固めた。基本計画決定の後、運輸大臣から調査を命じられていた国鉄および日本鉄道建設公団はすでに土木技術面の調査に着手していたが、ルート選定作業も同時に行うこととなった。北海道新幹線については、国鉄および日本鉄道建設公団の土木技術調査の段階で、長万部から札幌への最短ルートである中央ルートが、火山地帯にほぼ30kmの長大トンネルの掘削が必要となることから断念された。また、同じ調査で、北回りルートは、都市計画との関連と、距離の点で有利にあるが、雪の問題で不利となり、南回りルートは沿線人口が相対的に密である上に、在来線とのコンビネーション輸送対策³⁾の点で利点があると結論、南回りルートが有力視されていた。

9月18日、国鉄および日本鉄道建設公団による調査結果の概要がまとめられ、公表された。各ルートの大半が、既存の在来幹線に並行する形で決着となったが、北海道新幹線と北陸新幹線の石川以西のルートについては、調査にあたった国鉄と日本鉄道建設公団の間で意見の対立が見られ、最終判断を時の首相である田中角栄に委ねた。北海道新幹線について田中の出した結論は北回りルートであった。田中の判断の根拠を、毎日新聞（1973.9.19）は次のように伝えている。「結局、新幹線は大都市という点と点を早く結ぶ輸送機関か、在来線の"線増"として中都市を結ぶ線

の輸送機関か、と判断を迫られたかたちとなったが、田中首相は列島改造の大動脈と北海道や若狭、北京都の開発も考慮、小樽経由と若狭ルートを支持したといわれる⁴⁾。

田中首相の裁断により、北海道新幹線の北回りルートによる建設が決定したが、調査結果公表の翌19日には早くも、札幌から苫小牧までの枝線の建設について、政府・与党・国鉄・日本鉄道建設公団4者のトップ会談によって確認され、南回りルート沿線の自治体に対する配慮の様子が見られる。21日には長谷川室蘭市長と高田登別市長が目白の田中邸へ赴き、直接田中首相に陳情、その席で田中首相は、枝線を室蘭まで延長する旨を述べ、その日の鈴木総務会長との会談において、札幌－室蘭間を基本計画路線とすることで合意した。さらに、翌22日には、長万部から室蘭・苫小牧を経由して札幌に至る北海道南回り新幹線実現の要望に訪れた西田信一参議院議員に対し、田中首相が、北海道南回り新幹線を基本計画に組み入れ、北海道新幹線を環状に整備する方針を述べている。優先順序で遅れをとりつつも、南回りルートも全国新幹線網の一部として取り上げられることとなったのである。1973年11月13日、北海道新幹線は整備計画が決定、15日には南回りルートと札幌－旭川間のルートの基本計画が決定した。

しかし、地価高騰やインフレ懸念の中で田中内閣が徐々に国民的支持を低下させ、第四次中東戦争に端を発したオイルショックを決定的な契機として、新幹線をはじめとする大規模公共投資抑制の方針に転換せざるを得ない状況に陥った。これにともない、北海道新幹線も大幅な後退を余儀なくされる。

2. 環境影響評価の着手

整備5線の中で、北陸・東北新幹線が優先順序を高め、九州新幹線鹿児島ルートがそれを追う展開となる中、北海道新幹線と九州新幹線長崎ルートは遅れをとる形となった。1982年に北陸・東北、1984年に鹿児島ルートで環境影響評価が実施され、1985年度予算では、上記3区間に対して各50億円の建設費が盛り込まれる一方、北海道と長崎ルートは14億円の「調査費」という形で差

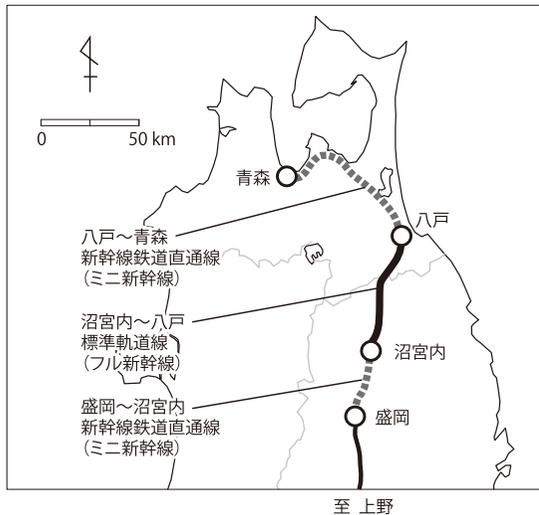


図2 1988年時の東北新幹線の整備スキーム

異化された⁵⁾。しかし、その後さらに着工区間が絞り込まれ、1988年度に3線5区間の優先着工という決着を迎え、北海道新幹線の着工は、先行する着工区間の工事の進捗を待たねばならなかった。それだけでなく、1988年の決定では、盛岡－沼宮内間および八戸以北がミニ新幹線⁶⁾で整備されることとなっており(図2)、北海道新幹線のフル規格による整備の困難が予想された。

しかし、「ウナギを頼んだらドジョウやアナゴが出てきた」と揶揄されたこの決定は、1994年に自民・社会・さきがけの連立によって自民党が政権復帰、大型公共事業に積極的な亀井静香が運輸大臣に就任するなど、整備新幹線に追い風が吹く中、12月19日に盛岡－沼宮内間はフル規格による整備に変更された。さらに、自民党は未着工区間の新規着工についても積極的に取り組み、11月24日には、連立与党整備新幹線検討委員会が2015年までに整備新幹線の全線フル規格化を達成する計画試案を発表、北海道新幹線については1995～96年度に駅・ルート公表および環境影響評価を実施、建設費を圧縮するため、スーパー特急方式⁷⁾で、1997年以降に新函館－新青森間を優先着工、続いて、具体的な時期を示さず札幌－長万部間を着工、2015年度までに全線をフル規格で整備するとされた。しかし、これらは試案のままお蔵入りしている。他方、北海道新幹線に対して、駅・ルート公表および環境影響評価に向

けた調査費用が認められ、1995年1月20日、日本鉄道建設公団が、渡島大野駅付近の地質調査のためのボーリングを開始、その後、同年度中に地質調査は新小樽・倶知安・長万部でも行われた。12月15日、日本鉄道建設公団札幌工事事務所は、北海道新幹線の駅候補地を、札幌・小樽・倶知安・長万部・八雲・渡島大野・木古内の7ヶ所に絞り込み、同年度中に渡島大野・木古内、残りの5ヶ所については1996年度中に調査設計着手の予定であることを表明した。

1996年、長野冬季オリンピックまでの開業を目標に重点的に投資されていた北陸新幹線高崎－長野間の工事が佳境を迎え、自民党内に設置された整備新幹線検討委員会において、新規着工に向けた議論が進められた。1996年12月に与党案がまとまり、北海道新幹線については、駅・ルート公表の後に環境影響評価を行うことが確認された。しかし、この案は政府内の合意を得ることができず、最終決定は次年度に持ち越された。1997年度の交渉も難航をきわめ、12月までに結論を出すことができず、越年した。そして1月21日、1996年12月の与党案にほぼ準拠した内容で政府・与党が合意、北海道新幹線は駅・ルート公表の後に環境影響評価に着手することとなり、計画の前進をみることとなった。日本鉄道建設公団は、1998年2月3日に駅・ルートを公表(図1)、5月には新函館駅部構想調査を開始、10月3日から環境影響評価に着手した。2000年6月30日までに環境影響評価報告書案が作成され、関係自治体へと送付、翌7月1日から住民への縦覧に付された。2002年1月8日、日本鉄道建設公団は副国土交通大臣に対し、環境影響報告書を提出するとともに工実施計画の認可申請を行った。

3. 新函館－新青森間着工決定

1998年の決定で、着工の実現が北海道新幹線の次の課題となった。1998年の参議院選挙での自民党の敗北は、消費税率引き上げが招いた景気低迷をきっかけとしていたが、同時に、橋本内閣の下で進められた行財政改革路線に対する批判と受け取られ、続く小淵内閣では、大規模な財政出動による景気回復が進められることとなった。これは、環境影響評価に着手した北海道新幹線建

設にも追い風と受け取られた。1999年、自民党と自由党・公明党が加わった連立政権が発足、検討機関として自民・自由整備新幹線建設促進協議会が設置された。6月16日の会合では、運輸省から未着工区間の線区別課題が提示され、北海道新幹線については、北海道が行った北海道新幹線に関する試算について、運賃や所要時間で航空との競争に難がある、並行在来線の経営分離について具体像が示されていないなどの見解となっている。しかし、協議会の最終報告では、北海道新幹線の着工の結論は先送りされ、9月9日、最終与党案がまとめられ、「北海道新幹線はアセスの結果を見ながら検討する」との表現にとどまった。最終与党案が提示されて以降、各党の責任者による再調整が行われ、12月15日に開かれた連立与党整備新幹線建設促進協議会では、9月に策定した前倒し案を改定し、北海道新幹線について環境影響評価終了後できるだけ早期に着工、着工後おおむね10年での完成を目指すなどの文言を盛り込むことで合意した。しかし、これは与党内での合意にとどまり、実現には至らなかった。

2003年12月16日、自民党整備新幹線建設促進特別委員会が開かれ、北海道・北陸・九州長崎ルートの3線を同時着工、2004年度予算で新規着工を位置付けるとの2点を口頭で決議⁸⁾、22日、石原伸晃国土交通相・谷垣禎一財務相・額賀福志郎政調会長の間で、未着工区間の新規着工などを決める政府与党検討委員会を年明けに設置することで合意した。この際、財源との兼ね合いから、検討の対象は、北海道新幹線は新青森－新函館とされた。2004年3月10日、与党整備新幹線建設促進プロジェクトチームは、北海道新幹線新青森－新函館間を含む未着工3路線について2005年度に同時着工する方針を決定した。4月3日、与党整備新幹線建設促進プロジェクトチームは、未着工3区間を2005年度に同時着工、総事業費1兆1,600億円となる整備計画案を固めた。4月27日、自民党整備新幹線建設促進特別委員会は、2005年度に未着工3区間を同時着工し、着工から12年後の完成を目指すなどとした整備計画案を固め、6月2日に未着工3区間の着工に合意、6月10日、与党整備新幹線建設促進プロジェクトチームも上記の提案を了承した。しかし、8月

31日の政府・与党合意では、2005年度概算要求で国土交通省が未着工3区間について事項要求とすることで合意、2005年度の着工は事実上見送られた。

しかしながらその後、事態は再び北海道新幹線をはじめとする未着工区間の新規着工へとより戻しを見せる。11月11日、国土交通省が政府与党ワーキンググループに対して未着工3区間の収支採算性予測を公表、北海道新青森－新函館間は開業後30年間でJR北海道に年平均45億円の利益をもたらすと見積もられた。11月26日には経済波及効果および費用対効果分析の結果が示され、新青森－新函館間は、経済波及効果1兆2,970億円、費用対効果は3.7と見積もられた。12月16日、政府・与党は未着工3区間を来年度新規着工し、北海道は2015年度末開業を目指すことを決定した。2005年4月20日、鉄道建設・運輸施設整備支援機構は、北海道新幹線新青森－新函館の工事実施計画を認可申請、国土交通省は27日に認可した⁹⁾。

4. 麻生政権下での札幌－長万部着工決定と民主党政権による見直し

小泉首相の退陣が決定し、次期総理をめぐる争いが自民党内で活発になる中、2006年8月31日に自民党北海道ブロック大会が開かれた。この席上、次期総裁候補に名乗りを上げていた麻生太郎・安倍晋三・谷垣禎一の3氏はいずれも北海道新幹線の札幌までの延伸に支持を表明した¹⁰⁾。他方、9月26日に発足した安倍内閣で国土交通相に就任した冬柴鉄三は、高橋はるみ北海道知事や南山英雄北海道経済連会長らと会談した折、北海道新幹線の札幌延伸の要望に対して「1兆800億円かかる。財源手当てができない時にやるとはいえない」と慎重な発言している。

小泉首相退陣以降、自民党は支持の漸減傾向に歯止めがかからない状況に陥り、政権の支持率浮揚の一策として整備新幹線の延伸が浮上、2007年12月14日、政府・与党は、整備新幹線の新規着工のあり方などを議論する検討委員会の初会合を開き、北海道を含む未着工区間の建設財源確保のため、政府・与党ワーキンググループ設置で合意した。その後の実質的な議論は与党整備新幹線

建設促進プロジェクトチームで行われ、8月21日、国土交通省に対し、北海道新幹線新函館－札幌間を含む未着工3区間の事業費を2009年度予算の概算要求に盛り込むよう要求した。しかし、財源の問題から着工区間の絞り込みが必要となり、12月12日、未着工区間について2009年度着工を求める方針を決め、政府に申し入れた際、北海道新幹線の着工区間は札幌－長万部間とされ、スーパー特急方式での整備も検討するとされた。16日、政府・与党は整備新幹線ワーキンググループを開き、未着工区間について2009年中に着工を部分的に認可、2009年度予算に建設費を計上することで正式合意、北海道新幹線については新八雲駅部設計調査が加わった。同日、金子一義国土交通相は、未着工3区間の部分着工について「財源は十分確保できる」と述べ、2009年度中の認可・着工が可能との見通しを示した。また、「工事の規格を北海道は絞り込んで実施する」と発言し、北海道についてはスーパー特急方式を軸に検討を進め、10年程度で完成させる考えを強調した。19日、国土交通省は、未着工3区間について2009年度中に事業着手するため、政府予算案に工事実施計画認可後速やかに着工することを想定し、90億円を未着工区間分として留保するとともに、設計費や測量費など「着工調整費」9億円を盛り込むよう財務省に追加要求したと発表、22日の線区別配分公表の際に留保分90億円が確保された他、着工調整費9億円が盛り込まれた。

しかし、2009年9月16日に鳩山由紀夫を首班とする民主党内閣が発足、麻生政権下でまとまった新規着工は白紙に戻された。さらに、11月27日には、行政刷新会議の事業仕分けで、長万部駅部調査費7億円がカットされた。他方、国土交通省内に設置された、大臣・副大臣・政務官で構成する整備新幹線基本問題検討会議は12月24日、未着工区間について優先順位を付けて早期に新規の着工区間を決め、着工決定に対応できるよう事業費の一部90億円を留保扱いする予算措置を行う方向で財務省と調整することを決定、2010年12月27日にも、未着工3区間の認可に備えて前年同様90億円を留保した。

5. 小括

この章の流れを簡単に振り返っておこう。

整備計画決定までの過程が示しているのは、全国新幹線鉄道網が、田中角栄主導の下で短期間に計画・立案され、さらにその中で、北海道新幹線の優先順位は相対的に高いものであったということである。この時点では、計画の実現が長期化することが予想されていなかったと思われる。高度経済成長末期、未だ開発への意欲が覚めやらぬ状況下でこの計画は立案されたからであろう。

しかしながら、オイルショックを契機に日本経済は安定成長に入り、従来のような公共事業の進め方が難しくなった。そこには優先順位という考え方が必要となり、経済性や効率性、あるいは合理性が求められるようになる。その結果として、1988年の3線5区間の合意があるわけだが、これによって北海道新幹線は存亡の危機に立たされることとなった。しかし、1994年に自民党が政権に復帰、政権浮揚の手段として整備新幹線が取り上げられることにより、北海道新幹線は息を吹き返し、段階的に計画の進展を実現する一方、東北新幹線を前提とせざるを得ない北海道新幹線の優先順位は低い位置にとどまり、今日に至るまで未完の状態に置かれているのである。

Ⅲ. 北海道新幹線をめぐる北海道・JR北海道の動向

1. 函館暫定開業方針の確立

全国新幹線鉄道網が構想されはじめて以降、各地で誘致に向けた動きが活性化した。北海道新幹線の誘致活動も1969年頃から活発化しており、7月22日には北海道議会が北海道新幹線の早期実現に関する要望意見書を採択、同年12月9日に北海道新幹線建設促進期成会が結成された。また、田中内閣の下で全国新幹線鉄道網に関する検討が進む中で、北回りルートでは、後志地方の中核都市である小樽市や倶知安町、南回りルートでは重工業地帯の室蘭市・苫小牧市および温泉地として観光への効果を期待する登別市・虻田町などが熱心に活動した(朝日新聞1972.10.3)。しかし、1973年のオイルショック以降の景気低迷と財政状況の悪化にともない、北海道新幹線着工への関係者の期待は急速に冷めてしまう。特に、基礎

表1 北海道新幹線関連の期成会等の発足時期

1969.12.9.	北海道新幹線建設促進期成会	
1972.1.31.	北海道新幹線建設促進後志・小樽期成会	小樽市が事務局
1978.2.15.	北海道新幹線建設促進道南地方期成会	渡島支庁が事務局
1978.4.3.	北海道新幹線建設促進札幌圏期成会	札幌市内の企業で構成
1985.11.	整備新幹線(東北・北海道)建設促進三道県協議会	
1986.11.25.	新幹線現函館駅乗り入れ促進期成会 (1993.5に名称を新幹線青森・函館早期開業促進期成会に変更)	函館市内の商工関係者を中心に構成、町内会などが参加
1988.7.12.	大野町北海道新幹線建設促進期成会	
1992.6.	北海道新幹線早期着工促進議員協議会	道議会与党4会派で構成
1992.7.	長万部・北海道新幹線建設促進同盟議員連盟	
1992.8.3.	北海道新幹線建設促進長万部期成会	
1992.12.9.	北海道新幹線建設促進木古内町期成会	
1993.9.3.	北海道新幹線建設促進八雲町期成会	
1994.4.5.	北海道新幹線早期着工促進道議会議員連盟	超党派
2005.5.25.	北海道新幹線早期実現推進議員連盟	自公の道内国会議員で構成
2006.5.	北海道新幹線札幌延伸連絡協議会	札幌延伸に関係する4市5町で構成
2006.9.5.	北海道新幹線開業はこたて活性化協議会 (2009.5.20に名称を北海道新幹線新函館開業対策推進機構に変更)	

自治体レベルの動きは重く、駅の設置が見込まれそうな自治体での期成会設置は主に1990年代に入ってからである(表1)。

その後も、整備新幹線沿線関係者による着工への努力が展開されるが、その中で、北海道新幹線関係者は「一步引いた」という印象を持たれることとなる。北海道新幹線の建設には、東北新幹線の青森までの全線開通が事実上前提となるため、北海道新幹線関係者のモチベーションが低くならざるを得なかったし、それと同時に、整備5線の中の優先順序は次第に下がっていった。1977年1月7日、北海道と青森・岩手の間では、3道県合同で運動を展開することを確認しており、また、1979年度に行われた整備新幹線調査委員会による調査で、北海道新幹線が東北新幹線と一体で扱われているのをみても(運輸経済研究センター、1980)、東北新幹線の開業なしには北海道新幹線の開業は難しいという認識が共有されていたことがうかがえよう。1985年4月15日、北海道新幹線建設促進期成会は、北海道新幹線の段階的整備を要望していくことを決議、当面の要求を青森・函館同時開業とすることを確認した¹¹⁾。なお、JR北海道は、1987年に整備新幹線財源問題等検討委員会が、整備新幹線に関係するJR各社に対して意見提出を求めた際、全額公費負担・固定資

産税の減免・並行在来線の廃止などの前提条件付きで前向きな回答を示した¹²⁾。1990年2月12日、北海道議会は、北海道新幹線建設促進に関する要望書を可決、ここでも、当面は函館までの同時開業が望ましいとの内容が盛り込まれた。

2.3線5区間の優先着工決定の「波紋」

先述のとおり、1988年の政府・与党合意で、東北新幹線は、沼宮内-八戸間をスーパー特急で整備、その他の区間についてはミニ新幹線とすることとなった。この決定は北海道新幹線の整備方針にも影響することが予想された。1989年6月に開かれた函館市・七飯町・大野町・上磯町・渡島支庁・日本鉄道建設公団・JR北海道の7者懇談会では、北海道新幹線の整備方法として噂されているミニ新幹線について、函館本線の線形等の理由から投資効果に対して疑問の声が上がった。現行の優等列車と同じルートを想定すると、函館付近から長万部まで函館本線、その先は室蘭本線および千歳線を経由することとなるが、運輸省の想定では、ミニ新幹線の速度は最高でも時速130 km、300 kmを超える当該区間では、山形・秋田のような効果を見込むことは難しい。

1992年6月3日、北海道新幹線建設促進期成会幹事会は、北海道新幹線の建設方式をスーパー

特急に改めて運動を進めていくことを決定、8日には北海道新幹線建設促進期成会総会が開かれ、建設方式をスーパー特急に改めることについて審議が行われた。しかし、「新駅は、青森から札幌まで直進できる限度内で函館付近」との文言に対して函館市等から批判意見が提出され、結論は持ち越された。北海道新幹線建設促進期成会事務局は12日、修正案を函館市等に提示、函館－青森間については、同時開業の趣旨を生かし、フル規格またはミニ新幹線での整備を求め、新駅に関する記述は削除された。

他方、同時期、整備新幹線促進3道県協議会では、東北新幹線全線フル規格化・北海道新幹線早期着工を掲げた総決起大会を毎年開催、1989年の政府・与党申し合わせの中に盛り込まれていた「5年後の見直し」の際の、東北新幹線の計画変更を期待を残した。

3. 全線同時フル規格着工と函館暫定開業との間の揺れ動き

東北新幹線盛岡－八戸間の全線フル規格による着工が決定し、北海道新幹線にもフル規格化の可能性が出てきたため、北海道新幹線に期待を寄せる関係者の間では、ミニ新幹線も場合によってはやむなしとしていたそれまでの運動方針を改め、全線フル規格による着工を目指すべきとの機運が高まった。そして、1995年4月の統一地方選での堀達也北海道知事誕生をきっかけとして、北海道として最優先する事項が全線フル規格着工へ改められた。

しかしながら、1996年から本格的にスタートした新規着工区間の検討過程で、財源確保が困難であるため、着工区間を絞り込む方向に大きく議論が展開する中、北海道新幹線の全線フル規格による着工は難しいという認識も広まっていった。1996年11月28日、自民党整備新幹線建設促進特別委員会は、JR 5社および沿線自治体代表を対象にヒアリングを行った。これに先立ち北海道では委員会に提出する要請文を準備、そこには「全線フル規格を要望するが、国の財政事情などから直ちに整備が難しい場合には、青函トンネルを有効に活用するためにも、東北新幹線の青森開業時の函館までの同時開業を図るため、まず青森・函

館間の先行着工を強く要望する」という文言が盛り込まれた。ヒアリングでは、堀北海道知事は函館－青森間の先行着工を要求、また、坂本真一JR北海道社長も「北海道新幹線は段階的な整備が現実的」と発言した。1997年になり、新たな検討機関として政府・与党で構成する整備新幹線検討委員会が設置されたが、11月12日のJR各社へのヒアリングで、坂本JR北海道社長は、北海道新幹線によって収支は確実に改善できるとし、当面は新青森－函館の優先整備が望ましいと発言、11月21日には北海道・長崎県知事へのヒアリングが行われ、堀達也北海道知事は、年度中の駅・ルート公表と環境影響調査着工を要望、また「東北新幹線の早期着工とともに、新青森開業時には新函館の同時開業ができるように新青森－新函館間を先行整備してほしい」と述べた。

小渕政権が成立し、整備新幹線にも追い風が吹くようになると、北海道は再び全線フル規格着工を運動の目標に再度掲げた。当初、自民党内では未着工区間の10年以内完成を目指して議論が進められたものの、財源の目処がたらず、次第に議論は着工区間の絞り込みへと移っていった。その過程で、1999年5月17日の連立与党整備新幹線建設促進協議会では関係JR 4社社長に対してヒアリングが行われ、坂本JR北海道社長は、北海道新幹線についてフル規格での全線同時着工と10年以内の完成要求を要求した。他方、8月27日、堀達也北海道知事は、新スキームの中に、従来どおり北海道新幹線について「アセスメント終了後、速やかに新青森－札幌間を着工する」との表現を盛り込むよう要望する一方、これまで道が求めていた「10年以内の完成」などの表現は取り下げる方針を決定している¹³⁾。他方、北海道は、地元の熱意をアピールするため、駅が設置されることとなった自治体に対して、駅を核とした地域振興計画の策定を要求、要請を受けた自治体では計画を策定している（大野町、2001；長万部町、2000；小樽市、2001；木古内町、2000；倶知安町、2000；八雲町、2000）。

2000年6月21日、北海道開発庁長官の私的諮問機関である北海道活性化懇談会が施策提案をまとめ、二階長官に答申、その中で、北海道新幹線について「整備新幹線の枠組みを整えば、10年

以内に函館、次いで札幌への乗り入れの早期実現を期すべき」と言及した。これを受け、同日、真田俊一北海道副知事は、新函館暫定開業容認の姿勢を明確化した。11月21日、磯田憲一北海道総合企画部長は、北海道議会新幹線・総合交通対策特別委員会で、全線同時開業を求める従来の方針について正式に方針転換、当面東北新幹線開業に併せて函館までの暫定開業を目指すことで関係団体と協議に入る考えを表明、また、坂本JR北海道社長は、3月23日に開かれた連立与党整備新幹線建設促進協議会において新函館と新青森の同時開業を要望した。

2002年12月に東北新幹線盛岡－八戸間が開業、新規着工の機運が再び高まった。2003年11月14日、道庁幹部・道経済界首脳と道内選出国議員との懇談が開かれ、総力を挙げて新函館－新青森間の2004年度着工を実現させるとの方針を申し合わせ、2004年2月18日、山本邦彦北海道副知事は自民党整備新幹線建設促進特別委員会において新青森と新函館の同時開業を要望した¹⁴⁾。しかしながら、5月20日、泉誠二北海道経済連合会会長は記者との懇談で、「新函館・新青森の同時暫定開業が難しくなっていることは認めざるを得ない」と述べ、また、10月15日には、高橋はるみ北海道知事が、青函トンネルを視察した折、新函館・新青森の同時開業について「工事が進む新青森まで先に完成することはあり得る」と述べており、関係者の中で暗い見通しが共有されていたことがうかがえる。

4. 北海道新幹線をめぐる現状の課題

(1) 青函トンネルをめぐる課題

津軽海峡線は現在、狭軌のレールが敷かれ、在来線が運行している。青函トンネルは新幹線の運行を前提として建設されており、レール幅を変更しさえすれば新幹線を走行させることは可能であるし、理論上は、狭軌と標準軌を並置することも可能である。しかし、狭軌道を走る在来線および貨物列車が新幹線とすれ違う際、その風圧によって横転する恐れが次第に懸念されるようになった。

東北新幹線延伸ともなうJR貨物の取り扱いについては、1999年6月9日に、関係者の間で

並行在来線を使用することで大筋合意、2000年12月1日に、整備新幹線建設財源の一部をJR貨物の線路使用料の一部に充当することで問題解決した。これにより、八戸以北のJR貨物の取り扱いに関する一種の雛形ができた形ともなったが、その一方で、北海道の関係者の中には、ここでの問題解決がモデルにならない可能性を危惧する声もあった¹⁵⁾。しかし、青函トンネルの通過ともなう問題についての技術的課題などについて十分な検討をしている様子はみられず、当時は東北におけるスキーム並みの条件を北海道の経営分離区間で確保することがより重要な課題と認識されていたと推測される。

このような状況が、北海道新幹線の着工が現実味を帯びてくるあたりから変化する。2004年4月1日、国土交通省は、整備新幹線建設推進高度化等事業35億円の2004年度実施計画を発表、北海道新幹線と貨物列車の共用区間となる中小国－木古内で、青函トンネル内やトンネル前後の高架区間での貨物列車の走行の安全性を確認する調査に4億円が計上され、以後、青函トンネルに関する調査が継続的に行われることとなった。

現在、上記の問題に対して有効と考えられているのが、JR北海道とJR貨物が共同で研究している貨物専用新幹線「トレイン・オン・トレイン」である。トレイン・オン・トレインは、貨物用の新幹線車両に在来線の貨物車両を丸ごと搭載して問題を解決しようというものである。しかし、実用化にあたっては多額の資金が必要となることがネックとなっている。2010年2月9日、民主党政権の下で国土交通省内に設置された整備新幹線問題調整会議で、国土交通省が「在来線の貨物列車と共用する青函トンネル内は安全確保のため、新幹線の最高速度も現行の在来線と同じ時速140kmに制限する必要がある」と主張、トレイン・オン・トレインを事実上無視している。3月9日、同会議に招聘され意見を求められた小林正明JR貨物社長は、青函トンネルを走行できる新型機関車開発と施設整備に「170～190億円の投資が必要」と述べるとともに、新幹線と同じ高電圧に対応できる機関車20両の他、検査・修繕施設の整備が必要で、「4月には試作車開発に着手しなければ新函館開業に間に合わない。費用負担に国の

配慮を求めたい」と語った。3月25日には、中島尚俊 JR 北海道社長が会議に招聘され、青函トンネル内で時速 140 km に減速させる国交省案に対して「暫定的な措置としては取り得る案」と回答、トレイン・オン・トレインについては「実用化まで 10 年かかる」とし、60 億円と見込む試験車両製造開発に対する財政支援を要望した¹⁶⁾。

4月2日、高橋はるみ北海道知事は、JR 北海道苗穂工場を訪れ、トレイン・オン・トレインの実験車両を視察、「青函トンネル内で新幹線と貨物列車が安全に走行するためにも実用化は不可欠。国家プロジェクトとして国の支援を要請していく」と述べた。

(2) 札幌延伸をめぐる現状

新函館までの着工が決定して以降、北海道にとっての次のステップは札幌までの延伸を実現することである。この方針は、表向きは「道民一丸の要望」とされたものの、広大な北海道においては微妙な要素も含んでいる¹⁷⁾。

2007年12月、国土交通省北海道局が、第7期北海道総合開発計画の素案を公表したが、その中で、北海道新幹線の札幌延伸については触れられていなかった。これに対して、2008年3月5日の自民党北海道開発委員会では反発の声が相次ぎ、次期北海道総合開発計画に北海道新幹線札幌延伸実現を明記するよう満場一致で決議した。5月、国土審議会北海道開発分科会が、第7期北海道開発総合計画の最終案を答申したが、北海道新幹線については「新函館－札幌間について所要の事業を進める」との表現にとどまった。札幌延伸を期待する道内関係者にとって、このような結末は期待に反するものであった。また、麻生政権下での未着工区間の新規着工が大詰めを迎えていた2008年12月3日、北海道新幹線建設促進議員連盟は、新函館－札幌のフル規格による一括認可を前提に、当面は長万部から札幌までを部分着工するよう要望する緊急決議をまとめた。このような一連の経緯は、自民党にとって支持を獲得するための有力な資源であった整備新幹線をコントロールすることが困難になっていたことを示唆している。

民主党政権下では、整備新幹線問題調整会議が

関係者に対するヒアリングを行っている。ここにおいて、2010年2月9日、高橋北海道知事は「道財政は厳しいが地元負担には目算がある」と述べるとともに、新函館－札幌間の早期着工を要望、また、3月25日には中島 JR 北海道社長が出席、「北海道の発展のため新幹線はなくてはならない。一日も早く札幌まで整備してほしい」、「札幌までフル規格で整備されることで初めて新幹線の整備効果が発揮される」と述べた。

5. 小括

整備新幹線の歴史の中で、北海道新幹線は劣位の優先順位を与えられ続けたが、その最も大きな理由は東北新幹線の完成を前提とせざるを得ないという点である。このような事情から、基礎自治体レベルにおける誘致活動はかなりの温度差が生じることとなったし、北海道の誘致に対する動きも消極的にならざるを得ず、また、誘致方針も、中央レベルの状況に左右されて揺らぐこととなった。

他方、1970年代から暫定的方針とされた函館・青森同時開業は、その色合いが薄まったり濃くなったりしたもの、ほぼ常に北海道の主張の中に織り込まれた方針であったし、2004年によりやく新青森－新函館間着工の形で「長年の北海道の悲願」が実現する運びとなった。しかし、北海道にとっての最終目的である札幌延伸は、自民党政権末期にその実現が、部分的にはあるが、達成される寸前にまで至ったものの、政権交代によって再び白紙に戻された。また、新たに、青函トンネルにおける貨物列車とのすれ違いという、解決されるべき新たな難題が生じ、開業が近づいている今日に至っても、その根本的な回答が未だ得られていない。

IV. 北海道新幹線をめぐる並行在来線問題

1. 江差線をめぐる問題の展開

第二の国鉄を許さないというスローガンの下、整備新幹線建設では、着工の条件として並行在来線の経営分離に関する地元同意がリストアップされている。

北海道新幹線にかかわる並行在来線の経営分離に関しては、1996年4月4日、大森義弘 JR 北海



図3 函館近辺の在来鉄道路線図

道が連立与党整備新幹線検討委員会のヒアリングの場において、江差線（五稜郭－江差）を経営分離する意向を表明している。

江差線は、木古内を分岐点として状況に明確な違いがある（図3）。五稜郭－木古内間は複線化・電化されており、貨物列車や長距離優等列車が運行している。一方、木古内－江差間是非電化単線区間であり、完全に地域交通に特化している。また、一日の運行本数も7本しかなく、江差線全体でみても、輸送密度が国鉄分割民営化時の地方特定交通線基準の4,000人を大きく割っており¹⁸⁾、事実上の枝線である木古内－江差間の状況はさらに悪い。さらに、漁港として繁栄を極めた江差から道南の中心地函館へのアクセス路線として重要であった江差線も、今日では長距離バスとの競合にさらされており、木古内を経由する鉄道よりも、バスの方が到達時間も短く、利便性の点から鉄道離れがさらに進んでいる。

JRから示された江差線の経営分離に関して、沿線自治体である江差町・上ノ国町では、新幹線の並行在来線には該当しないと批判、JR北海道の経営による存続を主張している。沿線自治体の財政状況は、函館を中心として同心円状に弱体化する傾向にあり、木古内－江差間の自治体（木古内町・上ノ国町・江差町）は、江差線が並行在来線として経営分離された場合、地元負担による第三セクター化については悲観的な見方をしている。利用者は学生が主であるため、地元自治体では、交通弱者のために路線の維持を願っているが、並行在来線が経営分離された場合、木古内－江差間の鉄道維持はきわめて困難である。他方、木古

内－五稜郭間については、函館近圏の鉄道利用が相対的に多く、また、貨物列車が運行していることなどを考慮すると、第三セクター化による存続の可能性は高いと考えられていた¹⁹⁾。

2003年6月15日、井上函館市長は、市議会一般質問への答弁で、「北海道の並行在来線に対する基本的考え方を確認した上で、江差線の経営分離に同意したい」と発言したが、この背景には、堀北海道知事が1996年に与党整備新幹線検討委員会で発言した「並行在来線は北海道の責任において存続させる」という言葉があることは疑いようがない。井上市長の想定に鉄道の廃止はないということである。しかし、2年後の2005年5月19日、北海道新聞が、井上函館市長の、並行在来線はバス転換が最も現実的かもしれないとのコメントを掲載、さらに、5月22日、坂本真一 JR北海道会長が、北海道新幹線起工式出席のため訪れた函館市内で、木古内－江差間の扱いについて、「そっだけ運行することがいいことかどうか、バス代行を含めて検討したい」と述べ、同区間の廃止、バス転換を視野に今後、道や沿線自治体と協議する考えを示した。

7月21日、北海道と五稜郭－木古内間沿線1市2町で構成する、地域の公共交通機関確保について話し合う「北海道道南地域並行在来線対策協議会」が発足、事務局の北海道が、青森や鹿児島県など他県の事例、第三セクターで運営した場合の収支見通し、バス転換による各自自治体の負担金見通しなどの調査を行い、2015年度開業を目指して、2012年度までに方向性を決定する案を提示した。12月には、国土交通省が、新青森－新函館間について、北海道側の並行在来線は木古内－五稜郭間であるとの認識を示したため、当面の議論の対象は木古内－五稜郭間に絞られた。2007年6月27日、自民党整備新幹線等鉄道調査会と整備新幹線建設促進議員連盟の合同会議が開かれ、並行在来線の扱いについてJR7社から意見聴取が行われた際、中島 JR北海道社長は木古内－五稜郭間について協議会で検討が進んでいることを説明、「協議会に全面的に協力していきたい」と述べた²⁰⁾。

2009年1月7日、北海道は、北海道議会新幹線・総合交通体系対策特別委員会で、木古内－五稜郭

間における年間平均輸送密度が推計で 671 人、目的は通学 36.4%、通勤 22.3% とする委託調査結果を報告した。4 月 7 日には、北海道の調査を基に、協議会が木古内－五稜郭間の将来収支予測をまとめた。第三セクター鉄道として存続させた場合、開業初年度から赤字に陥り、30 年後には累積赤字が 116～185 億円、バス転換の場合、乗客数が 50% 減となるケースと 25% 減となるケースを試算、開業 30 年後はそれぞれ 24 億円と 12 億円の累積赤字が予測され、「鉄道存続には膨大な財政負担や経費削減策が必要」と結論づけている。さらに、2010 年 5 月 14 日に開かれた協議会では、北海道が、経営分離後の代替交通確保策として、第三セクターによる鉄道存続など 5 案を提示した。木古内－五稜郭間の利用状況調査結果から通勤や通学が多い上磯駅から函館側に利用客数が偏ると分析、鉄道を残す 4 案では経営分離後 30 年間で累積赤字は 63 億～70.6 億円、道や自治体の負担も 100 億円を超えるが、全区間をバス輸送で代替する場合は累積赤字が 1.7 億円に抑えられるとの予測となっており、鉄道による存続に悲観的な結論となっている。なお、沿線自治体の負担割合は現在も示されていない。

2. 経営分離区間の拡大

北海道新幹線は、全線着工はもとよりフル規格による着工が本格的な議論にまで至らなかったの、並行在来線問題が真剣に議論される機会はほとんどなかったし、新青森－新函館間着工においても、分離区間がきわめて限定された区間であったために、ごく限られた地域の問題としてのみ扱われてきた。しかし、その一方で、関係者の間では、常に経営分離の不安が語られていたことも事実である。以下のような北海道新聞の記事はそれを象徴している。「道新幹線の並行在来線は函館本線、室蘭本線、千歳線で、このうち札幌－室蘭間、札幌－小樽間を除く部分の経営分離が一部でささやかれている。新幹線に乗客を奪われる在来線は、経営悪化に拍車をかけるため JR から分離、いずれ廃止されるか第三セクター化が避けられないものとみられている」（北海道新聞 1994.8.2）²¹⁾。

江差線と同様に、函館本線も、長万部を分岐点として事情が異なっている。南側の函館－長万部

間は、非電化単線区間ながら、道南の幹線として重要な役割を担っており、優等列車・貨物列車が走行している。他方、長万部－小樽間は非電化単線区間であり、優等列車の走行もないうえ²²⁾、線形が悪いなどの悪条件を抱えている。しかし、長万部－函館間も、新幹線が開業すると優等列車の乗客が新幹線に移行するため経営は困難である。同時に、貨物の存続問題をこの路線は抱えることとなる。

2001 年 11 月 1 日、北海道の呼びかけで北海道新幹線関係市町村担当課長等会議が開催され、北海道から整備新幹線の現状と北海道新幹線着工に向けた課題等について説明が行われた。この席上、道は各市町村に対して、並行在来線の存続・廃止について検討を要請している。しかし、これ以降、並行在来線に関する表立った動きは、自民党政権末期に北海道新幹線の延伸が検討されるまで皆無とってよい。

札幌延伸が具体的に狙上に上げられるようになると、それまで噂話のレベルであった並行在来線問題が現実味を帯びようになり、特に小樽に近い余市町・仁木町は存続に向けた取り組みを開始、2009 年 7 月以降、北後志 5 町村合同で、小樽－仁木町間を新幹線の札幌延伸後も引き続き経営する「札幌都市圏」に包含するよう関係機関に要請している。2010 年 5 月 12 日、中島 JR 北海道社長が函館－小樽間の経営分離を公式表明、これに対して、経営分離区間となった自治体では存続に向けた運動が本格化する。5 月 19 日、西尾正範函館市長が JR 北海道本社を訪れ、新函館－函館間について JR の経営による存続を要請、24 日には、函館市議会が、函館－新函館間について JR 北海道に引き続き運行を求める決議を全会一致で採択した。6 月 22 日、高井修北海道副知事・西尾函館市長・中島 JR 北海道社長の 3 者が函館－新函館間の取り扱いに関して会合を開いた。高井副知事は、西尾市長に対して第三セクターによる鉄道運営も含め幅広い方法を検討するよう要請。中島社長には、並行在来線の経営継続の可能性を再検討するよう求めたが、話し合いは平行線に終わった。

また、5 月 29 日、JR 函館本線の存続を求める住民の会が発足し、小樽市塩谷・蘭島地区と余市・

仁木・倶知安・ニセコなど沿線市町の住民約 200 人が設立総会に出席した。同会は 7 月 28 日、JR 北海道による函館本線の経営継続を求め、同社と北海道に要望書を提出、11 月 22 日には、小樽－函館間の JR による経営継続を求める署名 11,745 人分を北海道に提出した。この陳情に対応した道の吉田浩史新幹線・交通企画局長は「新幹線が延伸した場合、地域の足は地域に任せる仕組みで、条件に沿った形でないと、先に進まない事情がある」と理解を求めた。

9 月 22 日、西尾函館市長は JR 北海道本社を訪れ、函館－新函館間について経営存続を求める 11 万 1,481 人分の署名を中島社長に提出した。11 月 22 日、北海道新聞が、高橋知事が JR 北海道に対し、並行在来線函館－新函館間の分離方針を再考するよう要請したと報道、高橋知事は 12 月 7 日の道議会予算特別委員会で、並行在来線について「JR に対し、函館－新函館間の経営分離を再考するようお願いした」と答弁、これを認めた。翌 8 日、中島 JR 北海道社長は、高橋知事の要請について「今は考えていない」と述べている。

3. 小括

北海道新幹線に限らず、本格的な着工への議論が進むまでは、並行在来線問題は本格的な議論が行われず、さらには、着工に必要な地元同意も、詳細を詰めずに行われるのが通例である。これまでの分離区間では、県を中心とした第三セクターによって鉄道が存続されてきたし、北海道の関係自治体では、一抹の不安があったと思われる一方、JR 貨物の存在が鉄道存続に対する期待の有力な根拠となっていたと推測される。さらには、2000 年に決定した並行在来線に対する国からの支援は、鉄道存続の期待をさらに強めただろう。

しかし、新函館までの着工により経営分離が決定した江差線では、北海道が示した試算が鉄道存続に非常に消極的である様子を暗にうかがわせている。さらに、公式に経営分離区間とされた函館－小樽間について、北海道は少なくとも新函館－小樽間の経営分離は北海道新幹線の札幌延伸のためにはやむをえないと考えていることが明白である。札幌延伸に関する結論は出ていないため、地元同意に向けた動きはまだ出ていないが、特に小

樽近隣の市町村において経営分離に反対する動きが活発化する中、地元同意は困難な状況にあると考えるのが妥当である。仮に、貨物輸送の関連から鉄道が残るという方向に進んだとしても、長万部－小樽間はバス転換が有力視されており、地元の抵抗は相当なものになるだろう。

V. おわりに

本稿では、北海道新幹線に関する今日までの経緯と並行在来線問題について詳述してきた。北海道新幹線は、整備新幹線の中では常に後塵を拝しており、その結果として、これまでに、新幹線をめぐる深刻な地域問題にはまだ直面していない。その一方で、東北新幹線の進捗に影響される特殊な状況にあること、あるいは、経営分離区間と目される並行在来線が物流における幹線として位置づけられていることなど、他の線区にはみられない特徴があり、それが、北海道新幹線とそれともなう並行在来線問題にもオリジナリティを与えている。

木古内－五稜郭間の取り扱いについては 2012 年度までに結論が出される予定となっている。ここでの決定は、北海道新幹線の札幌延伸に対してきわめて大きな影響を及ぼすはずである。したがって、これからの約 2 年間で、北海道新幹線にとっての正念場となるだろう。

注

- 1) なお、特別に断りがない限り角（2008）に記載された内容をもとにしている。
- 2) 毎日新聞（1972.1.13）は以下のように報じている。「北海道も苫小牧経由の南回り、ニセコ経由の北回り、その中間案などが百出『東北・北海道新幹線のルート決定は新幹線史上最大の難題』と、国鉄関係者も今から頭を痛めている」。
- 3) 国鉄内部では、新幹線に都市間交通を担わせ、在来線は、優等列車を極力排し、通勤・通学等の都市圏交通と貨物輸送に特化していく考えをもっていた。
- 4) 他方、国鉄も、北回りルートによって距離を 70 km 短縮でき、これにより建設費が 1,500 億円圧縮できることを理由に、南回りルートに固執するものではないとしている。
- 5) なお、この時期は青函トンネルの工事が進んでおり、道内関係者の間では青函トンネル完成が新幹線着工の

呼び水になることが期待されていたようである。しかし、1983年6月28日に青函トンネル工事視察のため北海道を訪問した長谷川峻運輸相は、青函トンネルについて1985年開業を改めて表明するとともに、「まず在来線を通すのが原則だが、将来は新幹線を通すべきで、またその可能性は強い」と発言、また1985年7月10日、藤尾正行自民党政調会長は札幌での記者会見で、北海道新幹線について「青函トンネルが開通したからといって着工順位は変わらない。国鉄が北海道鉄道株式会社になっているだろうが、そこが金を出し、やる気になればすぐにもできるかもしれない」と発言、北海道新幹線の着工に消極的である。

- 6) ミニ新幹線は、山形新幹線で初めて導入されたもので、車軸を新幹線と同じ標準軌(1,435 mm)にするが、車両は在来線の規格であるため、在来線区間に標準軌軌道を敷設することで新幹線と在来線の両方を走行できるというメリットを持つ。ただし、在来線区間については必要に応じた線形の改良が加えられるだけであるため、最高速度は時速130 km程度にとどまる。
- 7) スーパー特急とは、車軸は在来線と同じ狭軌(1,067 mm)であるが、新幹線並みの路盤を整備することで高速走行を可能にするものである。運輸省の想定では最高で時速160 kmである。スーパー特急に一番近い整備のされ方をしたのが、新潟県の六日町－犀潟間を結ぶ北越急行(ほくほく線)である。
- 8) 翌17日、小池JR北海道社長は、これを受けて「まずは函館暫定開業に向けて今後とも道や関係自治体とともに精力的に取り組んでいきたい」と発言している。
- 9) この時の認可は路盤工事のみで、駅舎建設や電気設備工事の工事実施計画については2010年5月19日に認可されている。なお、この際、約1,400億円分の追加工事が盛り込まれ、総事業費は4,591億円となった。なお、青函トンネル部分の速度対策工事(約100億円)については認可申請を先送りした。
- 10) 2006年10月18日、御手洗富士夫経団連会長は、北海道経済連合会との懇談会後の記者会見で、北海道新幹線の札幌延伸について「観光や物流ルートを確保するうえで早期に実現させるべき」と発言している。このような財界の理解も3者の発言の背景にあったかもしれない。
- 11) 一部には、北海道に運輸関係の有力議員が不在であったことが北海道新幹線の優先順序の後退を招いており、また、その後の巻き返しを困難にしているとの指摘もある。
- 12) JR北海道はこの意見提出の際、並行在来線について、貨物輸送の維持等の点から江差線の存続は不可欠との意見も付している。
- 13) 他方、西尾正範函館市企画部長は、1999年11月1日の市議会総務常任委員会で、「国等に提出する要望書から『青函先行着手』の文言が消えているが、現実的には視野に入れるべき」と述べている。
- 14) 4月19日、民主党の金田誠一衆議院議員は、北海道新幹線建設促進道南地方期成会総会で、新青森－新函館の建設について、建設費を「青森がどう負担するのかを決着させるのが大きな課題」と述べた。新青森－新函館の建設費は約4,200億円(99年価格)だったが、貨物列車とのすれ違いにともなう安全対策費約1,100億円が追加、物価下落分300億円を引いても約5,000億円に膨らみ、地元負担は北海道900億、青森800億円程度となる見込みだったためである。
- 15) 2002年8月6日のJR貨物北海道支社に対する聞き取りでも、貨物輸送存続に対する危惧がみられた。JR貨物では、鉄道貨物に関する研究会を立ち上げ、北海道の物流における鉄道貨物の重要性について学識経験者に検討を依頼、報告書をまとめている(鉄道貨物に関する研究会、2000)。
- 16) なお、同日の会議では、トレイン・オン・トレインに対して、費用対便益を下げるといった疑問が示された。また、3月14日に北海道新聞に掲載された柿沼博彦JR北海道副社長へのインタビュー記事には、開発中のトレイン・オン・トレインの実用化にあたっては国の支援が必要というコメントが掲載されている。
- 17) 例えば、道東を主要な基盤としている鈴木宗男新党大地代表は、2007年3月17日、北海道新幹線札幌延伸について「自治体の負担があり、結果として自治体が大変な赤字を抱えれば困るのは住民」などと述べ、高速道路網の整備が先決との考えを示している。
- 18) 江差線全体の輸送密度は『赤旗』(1999.3.12)によると2,895人となっている。木古内を分岐点として輸送密度を計算すれば、木古内－江差間のそれはかなり低い値になることは確実である。この区間が国鉄分割民営化時に廃止を免れたのは、北海道内では支庁所在地を繋ぐ鉄道は存続という「特別ルール」が存在していたためである。事実、留萌本線(深川－増毛)・宗谷本線(旭川－稚内)・日高本線(苫小牧－様似)・石北本線(新旭川－網走)・釧網本線(網走－東釧路)など、現存する道内の路線の多くは支庁所在地の駅を有している。
- 19) 2002年9月13日、能登谷函館市議が議会一般質問で、並行在来線に関する質問を行った中で、木古内－函館間は貨物専用とし、北海道が責任を持って運営するという試案を述べている。
- 20) 一方、同じ席上、小林正明JR貨物社長は第三セク

ター化が線路使用料の増額につながることを懸念、「全国の輸送網が寸断されないようお願いしたい」と述べている。

- 21) すでにこの時点で、都市圏輸送として黒字化の見込みがある札幌-小樽間および札幌-室蘭間は分離されないと予想されているのは、先行整備された区間におけるJRの動向を踏まえたものと思われる。
- 22) 2000年の有珠山噴火の際には、列車の走行が停止された南回りルートのバイパスとして函館本線上を優等列車が走行した。以来、函館本線は本州・道南と札幌圏を結ぶバイパスとしての機能が見直されている。しかしながら、JR貨物の評価は必ずしも高くない。函館本線は、線形が悪い上に、山岳地帯を走るために、千歳線では20両の牽引が可能であったが、半分の10両しか牽引できなかったこと、すれ違いの設備が短いため、1日最高5往復しか確保できなかったことが理由である。

参考文献

- 猪口 孝・岩井奉信 (1987)：『「族議員」の研究 自民党政治を牛耳る主役たち』日本経済新聞社。
- 運輸経済研究センター (1980)：『整備新幹線に関する調査(2)』。
- 大野町 (2001)：『北海道新幹線新函館駅(仮称)周辺整備計画計画書』。
- 長万部町 (2000)：『新幹線駅を核とした長万部町地域振興計画』。
- 小樽市 (2001)：『北海道新幹線新小樽(仮称)駅周辺地域振興計画 概要版』。
- 落合博実・肥野仁彦 (1983)：田中角栄と政治新幹線。世界、448, 77-87。

角 一典 (2003)：巨大公共事業における地方の政策過程の特色——北陸新幹線建設における並行在来線経営分離を事例として。北海道教育大学紀要 人文科学・社会科学編, 54(1), 87-97。

角 一典 (2004)：九州新幹線鹿児島ルート建設と随伴的諸問題。船橋晴俊編：『社会制御システム論に基づく環境政策の総合的研究 2001-03 年度科学研究費補助金研究成果報告書』, 68-96。

角 一典 (2007)：九州新幹線長崎ルートの政治過程。船橋晴俊編：『環境破壊の社会的メカニズムと環境制御システムの研究 2004-2006 年度科学研究費補助金研究成果報告書』, 1-35。

角 一典 (2008)：『整備新幹線関連年表 1907-2007 科研費プロジェクト「公共圏と規範理論」資料集・問題別詳細年表(1)』。

川島令三 (1988)：『新幹線事情大研究』草思社。

木古内町 (2000)：『北海道新幹線木古内駅を核とした振興計画報告書』。

櫛引素夫 (2007)：『地域振興と整備新幹線——「はやて」の軌跡と課題』弘前大学出版会。

倶知安町 (2000)：『新幹線駅を核とした倶知安町地域振興計画』。

鉄道貨物に関する研究会 (2000)：『「鉄道貨物に関する研究会」報告書』。

船橋晴俊・角 一典・湯浅陽一・水澤弘光 (2001)：『「政府の失敗」の社会学 整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』ハーベスト社。

八雲町 (2000)：『新幹線八雲駅を核とした地域振興計画』。

湯浅陽一 (2005)：『政策公共圏と負担の社会学——ごみ処理・債務・整備新幹線を素材として』新評論。

【追記】

本稿は2011年5月に脱稿したが、その後、JRへの新幹線貸付料を整備新幹線建設に使用することが可能になったことによって財源問題解決の目処がつき、11月下旬頃から国土交通省および民主党内で新規着工に向けての動きが活性化されたため、北海道も未着工区間での並行在来線の経営分離に関する同意取り付けにあらためて動き出した。これに対して函館市と余市町が難色を示したが、12月16日に余市町が、21日には函館市が同意を表明、沿線15市町の同意が整った。これを受けて、12月26日、前田武志国土交通相は、北海道新幹線新函館-札幌間を含む整備新幹線未着工3区間について、投資効果や開業後の収支改善効果などの着工条件を満たすことを前提に「本年度内にも着工を認可したい」と発言している。しかし、木古内-五稜郭間の問題が未だ完全な決着をみていない上に、函館-小樽間に関しては経営分離後の具体的なビジョンが示されておらず、並行在来線問題をめぐる今後の展開は依然として予断を許さない状況にある。