

III 書 評 III

平石和昭『新幹線と地域振興 —新幹線をより有効に活用するために—』

澤 喜 司 郎

(I)

地域開発の三種の神器として高速道路、ジェット化空港、それに新幹線がもてはやされ、とりわけ新幹線は「航空や高速道路と比べ、大きな輸送力を有し、確実性も高く、運航頻度も高いため、その効果は際だって大きく、地域もその誘致活動に力を入れてきた」が、「新幹線をはじめとする高速交通基盤は、地域振興の必要十分条件になり得るのであるだろうか？ 整備路線の沿線地域は新幹線の整備を待ち望んでいるが、新幹線が整備されさえすれば、自ずと地域は発展していくのか？ 答えは『ノー』である。新幹線は、地域振興の必要条件ではあるが、十分条件にはなり得ない。沿線地域が一体となった受け皿整備、すなわち新幹線を上手く活用した適切な地域振興方策が実施されて、はじめて地域振興が図られるのである。…本書は、この点に注目し、これまで新幹線に関する膨大な調査研究ストックをもとに…新幹線整備と地域振興との関わりを明らかにしたもの」であると著者はいう。

本書の構成は、

はじめに 地域が一体となった受け皿整備の必要性

第1部 新幹線整備と地域振興

第1章 わが国の新幹線整備とその背景

第2章 国土開発・地域開発と新幹線の位置づけ

第3章 新幹線の整備効果と地域振興

第2部 沿線事例分析：各地にみられる創意工夫

第1章 国際大学の開校と学園都市構想の実現

第2章 本物志向の施設づくり

第3章 都市ごとに異なる商業振興

第4章 駅舎の新設・改築と都市拠点整備

第5章 並行在来線の第三セクター化

おわりに 21世紀の地域振興に向けて

であり、第1部では「国土開発・地域開発の歴史や今後の展望、新幹線整備の効果等を踏まえながら新幹線整備と地域振興との関係について理論的に考察し」、第2部では「既設新幹線沿線の中から複数の事例を抽出し、各事例にみられる創意工夫や課題等を整理し、新幹線を活用した地域振興を図っていく上でのヒントの提供を試みている」。

以下、本稿では各部各章の内容について簡単に紹介し、あわせて若干のコメントをしたい。なお、著者は三菱総合研究所主任研究員であり、これまでに『整備新幹線とはなにか』（清文社）、『整備新幹線をどうつくるか』（清文社）などを著している。

(Ⅱ)

はじめにでは、上に紹介した問題意識を述べたのち、佐渡を事例に「佐渡のように豊かな観光資源を保有している観光地でも、新幹線が整備され交通条件が改善されただけでは活性化しなかった。地元や関係交通機関等が一体となって地道な努力を重ね、新幹線の開業を上手に活用した『冬紀行』という商品開発を行ってはじめて地域が振興した。しかしながら、こうした成功に浮かれてばかりはいられない。佐渡を手本として他の地域も追随してきており、佐渡の入込み客も伸び悩んでいる。活性化を持続し、さらに発展させていくためには、継続的な創意工夫が求められる。新幹線は、地域振興にとって必要条件ではあるが、十分条件にはなり得ない。沿線地域では、新幹線を生かした受け皿整備を行い、新幹線の効果を最大限かつ継続的に引き出す努力が肝要なのである」という。

第1部第1章では、各新幹線はそれぞれに有する時代背景や沿線条件によって大きく2つのタイプに分類でき、一つは並行在来線の隘路打開という交通政策上の要請から整備される需要追随型の新幹線であり、他は国土の均衡ある発展という国土政策・地域政策上の要請から整備される開発投資型の新幹線であるとし、「開発投資型新幹線は、並行する在来線の輸送力は限界に達していないが、在来線よりも輸送特性に優れた新幹線を整備して沿線での開発を促進するとともに、将来的には輸送力に見合った旅客需要を創出していくことをねらいとして整備される。1970年の全国新幹線鉄道整備法の制定以降に整備された東北新幹線、上越新幹線や長野新幹線を含む整備新幹線はこのタイプに分類され」、開発投資型では「交通条件の改善を生かして良好な地域開発を行い、将来の輸送需要の増大を図る必要がある。すな

わち、沿線開発の成否が開発投資型交通プロジェクトの成否を決めるのである。そのため、プロジェクトの成否も、需要追随型に比較して長期的な観点から捉える必要がある。開業すればそれでよしというのではなく、その後の沿線での開発状況も踏まえた長期的な視点で評価しなければならない」としている。

第1部第2章では、東北新幹線や上越新幹線、それに長野新幹線を含む整備新幹線は開発投資型新幹線であることを説明するため、1970年5月に交付された「全国新幹線鉄道整備法」は1969年5月に閣議決定された「新全国総合開発計画（新全総）」を受けたものであるとしたのち、「新全総で唱えられている国土開発・地域開発の基本理念は、大規模工業基地、あるいは新幹線や高速道路の建設といった国が行うナショナルプロジェクトと、地域が主体となって行う生活圏の整備をセットで考えようというものである。ナショナルプロジェクトと生活圏の整備は、いわば車の両輪であって、双方がうまくかみあってはじめて良好な国土開発・地域開発が行われると想定されている」とし、「ナショナルプロジェクトと生活圏の整備が車の両輪であるという新全総の理念は重要であり、新幹線整備に関するこの理念の実現が本書のねらいの一つである。既設新幹線の沿線を見ても、新幹線が建設されるまでは地元も懸命に努力しているが、新幹線が整備されさえすれば、自ずと地域は発展していくと考えている地域が多い。しかし、新全総の理念にもあるように、新幹線が整備されるだけでは不十分であり、さらに地域が責任を持って新幹線の受け皿整備を行い、生活圏を整備していくことが不可欠である」と指摘する。

さて、新幹線が整備されても地域は発展せず、新幹線を上手く活用した適切な地域振興方策が実施されてはじめて地域振興が図られるのであるという著者の問題意識や主張は、決して目新しいものではない。かつて筆者も拙著『整備新幹線—政治新幹線を発車させた男たち—』（近代文藝社、1994年）の中で「新幹線ができれば地域が繁栄する、新幹線が地域活性化の起爆剤になるという《新幹線神話》は、すでに過去のもの」であり、沿線地域に課せられた課題は「新幹線は…将来をバラ色に飾るものでは決してないということを十分に認識し、《新幹線ができれば地元がよくなる》という幻想を捨て、新幹線をいかに活用していくのかを真剣に考えることであろう。新幹線の建設は目的ではなく、手段であるはずである。何のための手段なのか、どうすれば手段が有効に活用できるのかを今一度真剣に考えなければならないのである。それが、大きな負担を国民に押し付けた沿線住民に課せられた義務である」と述べ、また角本良平氏はその著書『新幹線 軌跡と展望』（交通新聞社、1995年）の中で「東海道への新幹線の採用は企業としては成功でも、山陽以後の地

域ではそうではなく、生みの親の国鉄を壊滅させる契機となった」ばかりか、「東海道において新幹線は予定通りの成功を収めたことから、鉄道全体に新時代がくるとか、新幹線なら成功するとか、奇妙な期待を企業の内外に植えつけ…企業は回復不能の欠損に転落し、解体させられた」と記している。

新幹線の整備効果をめぐる議論は1980年代中葉に盛んに行われ、そのため著者はなぜ今これを問題とするのか、新たな分析の視角は何か、新たな発見は何か、と興味をもったが、残念ながらそれを本書の中に見出すことはできなかった。そのような意味で、整備新幹線の問題を扱った近年の書籍の中で、船橋晴俊・角 一典・湯浅陽一・水澤弘光『「政府の失敗」の社会学』（法政大学多摩地域社会研究センター叢書4，ハーベスト社，2001年）は興味深い。

(Ⅲ)

第1部第3章では、新幹線の整備効果には施設の供用開始以前の調査、建設段階で事業に起因して発生する効果（事業効果あるいはフロー効果、マクロ経済学では投資効果あるいは乗数効果として広く知られている）と、新幹線の供用開始によって発生する効果（施設効果あるいはストック効果）があり、さらに後者の効果には利用者効果、事業者効果、存在効果と波及効果があるとし、「鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル」は「消費者余剰分析法に準拠し、利用者便益、供給者便益並びに環境影響等の外部効果を計測し、投資費用と比較考量することで、事業の効率性を判断する手法を採っている」が、「この手法で対象としているのは…利用者効果、事業者効果及びその他効果項目のうちモーダルシフトに伴う交通環境改善効果のみであり、存在効果や大部分の波及効果は対象としていない。新幹線の場合は…存在効果はもとより、大幅な地域経済構造の変化を伴う波及効果が見込まれるため、上記の手法では限界がある」と批判し、著者が所属する三菱総研によって1980年代中頃に作られた地域計量経済モデル（「新幹線のもたらすさまざまな波及効果を計測する手法」で、「交通市場だけでなく地域経済自体の数学的表現を試みる」モデル）を延々と紹介している。

にもかかわらず「モデルによる計測結果は、サンプルとなったある地域のある期間の構造を前提として、このような構造を有する地域で新幹線整備による交通条件の変化があった場合にどのような効果が出現するのかを予測しているに過ぎず、モデルのこうした限界は十分に留意しておく必要がある。時系列データを用いたモデルの場合は、当該地域における過去の平均的な地域構造を前提とした試算結果であ

り、クロスセクションデータを用いたモデルの場合は、サンプル地域の平均的な地域構造を前提とした試算結果である」と断り、さらに「東北・上越新幹線沿線では、同じような新幹線停車駅を有する都市でも、ある都市は成長し、ある都市は停滞している。これについては、新幹線以外の外的要因の影響もさることながら、新幹線に関連した政策のあり方、言い換えれば新幹線に関連した地域づくりの姿勢が大きな影響を及ぼしている」と推察される。各地域の努力を地域計量経済モデルによるシミュレーションに反映するのは難しい」と弁解している。

さて、ここに紹介されているモデルは、おそらく1984年に自民党の政調会の依頼により三菱総研が1985年12月にまとめたもので、その試算結果が1986年12月の整備新幹線財源問題等検討委員会に自民党側の資料として提出されている。同検討委員会では、この試算に対し「地域開発の潜在力や税収見通しは過大すぎる。新幹線が通っても岩手などでは人口流出が進んでおり、産業立地もそう簡単ではない」と甘さが目立つ試算に対して政府側によって厳しく批判されたといういわく付きのものである。参考までに、その試算結果を紹介すれば、整備新幹線の建設に伴う経済波及効果を1990年に北海道、東北、北陸、九州の各整備新幹線が完成していると想定して試算されたもので、建設費5兆4,950億円のうち9割を建設国債、1割を地方債で負担する公共事業方式での建設を前提とし、北海道、東北新幹線（盛岡—青森間）が建設投資額1兆6,700億円に対して3兆1,246億円、北陸新幹線（高崎—大阪間）が2兆2,500億円に対して4兆1,915億円、九州新幹線が1兆3,100億円に対して2兆4,765億円の生産誘発効果がえられ、整備新幹線計画が実施されれば合わせて9兆7,926億円の産業への経済波及効果が誘発されるとし、新幹線建設による地域への人口定着、地域経済に与える波及効果により開業4年後に国税、地方税の税収増が公債の元利合計を上回るとしていた。

このような三菱総研の試算は、そもそも「ポテンシャルといった一般にはなじみの薄い言葉が使われており、もっともらしく見えるが、要するに、新幹線が建設されると時間的な距離が短縮され、利便になるので、人口が流入して地域経済が発展、地域の所得、ひいては国民経済全体の所得が増大するというものである。しかし、時間距離が短縮されるとなぜその地域の人口が増加するのか、理論的に明らかでないだけでなく、現実に照らしてみても、交通が便利になった地域の人口が増加するという根拠は存在しない」（館龍一郎「大いなるムダの整備新幹線」『読売新聞』1986年12月3日）というような批判が続出していた。

そのため、本書ではこのようなかつての批判を考慮したのだろうか、前述のよう

に弁解的な記述がなされているが、著者をはじめ三菱総研に課せられた課題はモデルの改良であったはずである。しかし、批判のあった同じモデルが紹介されているばかりか、新幹線の整備効果を計測するに際して比較的現実的なモデルである「鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル」を批判する有り様である。ただし、筆者も同マニュアルが完全であるとは思っていない。

(IV)

第2部「沿線事例分析：各地にみられる創意工夫—新幹線を利用した地域振興のヒント—」の第1章では、新潟県大和町における国際大学の開校をとりあげ、同大学の「実質的な開校は上越新幹線が開業(1982年11月)した後の翌年4月まで延ばされたという事実は、新幹線停車駅の設置がいかに重要な立地要因であったかを物語っている」としているものの、同大学の開校によって大和町がどのように振興したかについての地域経済的な分析は何もなく、同大学の大学案内を読んでいるようである。

第2章では「新幹線をはじめとする高速交通基盤整備が進展し、広域的な交流が求められる時代にあっては、各市町村がそれぞれの特徴を生かした本格的な施設づくりを目指す必要がある」として、宮城県中新田町のパッハホールをとりあげ、同ホールの概要については詳しく述べているが、同ホールと東北新幹線との関係や同ホールによって中新田町がどのように振興したかについては上の大和町の場合と同様に一切の地域経済的な分析は行われていない。ただ「目的や機能分担を明確にした姿勢、プランづくりを貫くことが『ホール文化存続』の条件となる。こうした本物志向の施設づくりと運営こそ、高速交通基盤が進展し、広域的な交流が活発化するこれからの時代においても通用する普遍的な地域振興理念である」とするだけである。

第3章では「人、情報を運ぶ新幹線は、沿線地域の商業構造の再編に大きな影響を及ぼす」とし、盛岡、仙台、福島の3市の商業をとりあげて「東北新幹線の開業と商業振興の関係を探る」としているが、そこでは盛岡市については主要店舗の移転・リニューアル、仙台市については駅ビルの建設、福島市については業態変化についての事例が羅列されているだけで、それが地域をどのように振興したかについては何も述べられていない。また、人口1人当たり小売業年間販売額が小売吸引力を表現しているとしているが、小売吸引力を表現するものは人口1人当たり小売業年間販売額ではなく流出入比率であり、買物動向調査とともに品目別の流出入比率

の分析ぐらいは行うべきであろう。

第4章では「新幹線の開業は、新幹線停車駅舎の新設・改築や周辺地域における市街地再開発事業、都市区画整理事業を誘発し、都市拠点の整備に貢献する」として、「山形新幹線の停車駅である米沢、高島、赤湯、かみのやま温泉、山形の各駅及び駅周辺地区での整備状況を整理し、山形新幹線の開業が沿線地域の都市拠点整備に及ぼした影響を探った」としているが、単に駅舎の新設・改築等の事業内容を新駅舎の写真とともに紹介するだけで、都市拠点整備がどのように地域振興に結びついていったかについてはまったく分析されておらず、多額の事業費を使う都市拠点整備そのものが地域振興であるという土建屋的な発想しか見えてこない。

第5章では「整備新幹線の導入にあたり、並行在来線については、新幹線開業時にJRの経営から分離することが政府与党の申し合わせの中で前提とされている」ため、この合意を受けてはじめて経営分離された長野県のしなの鉄道を取りあげ、「その発足や経営状態、JR貨物問題、沿線自治体との協力体制、利用者の確保方策等は、整備新幹線の建設に関わる沿線地域から注目されている」として、それぞれについて述べられている。しかし、地域振興に関することについては、しなの鉄道が検討している軽井沢の有効活用の行方に注目していきたいとするだけで、結論的には「旅行業、遊休地の有効活用等さまざまな関連事業展開も検討されているが、まずは経営の柱である旅客鉄道事業本体に着目し、販売促進や経費縮減に努め、事業を立て直すことが急務である」としている。

このように、第2部で紹介されている事例については、いずれも分析が極めて不十分であり、第2部で意図されているところの、「既設新幹線沿線の中から複数の事例を抽出し、各事例にみられる創意工夫や課題等を整理し、新幹線を活用した地域振興を図っていく上でのヒントの提供」という目的を果たしているとは到底言い難い。

(V)

「21世紀の地域振興に向けて」と題するおわりにでは、「これまでの記述の中から特に重要と考える事項を再度整理しておく。もちろん百の地域があれば、百の地域振興策が必要であるが、ここでは敢えて多くの地域で普遍的に重要と考えられる事項」つまり「付加価値創出能力が地域存立の鍵」(基本理念その1)、「交流人口の拡大と重層型地域構造の構築」(基本理念その2)、「調和のとれた計画づくり」(具体的方策その1)、「新たな発想に基づいた圏域内交通体系の整備」(具体的方策

その2)について述べている。

まず「付加価値創出能力が地域存立の鍵」については、交通や通信が発達した時代(著者は地球時代やグローバル時代と呼んでいる)にあっては「生き残るための条件が『世界に通用する付加価値の創出』である。同じ条件が地域振興策にも適用される。ちょっとした製品は、新興工業国や発展途上国に追いつかれてしまう。いや応なくわが国は常に先頭を走らざるを得ない立場にある。世界に通用する付加価値をどのように創造していくか、わが国にとってもその一部を構成する地域にとっても重要で」、[付加価値を創出する過程において、参考になるキーワードの一つが『本物志向』である]としたのち、「新幹線の整備は、地域にとって自らの資源を再評価し、新たな付加価値について検討する機会である。各地の歴史、風土を生かした他地域にない本格的な製品やサービスを創出し、地球時代の競争に打ち勝たなければならない」としている。著者は「本物志向」の製品やサービスの創出つまりモノづくりが地域振興策であると考えているようだが、このような発想は過去(20世紀)のものであり、21世紀のわが国は非物質的ないし非経済的な価値を優先させるポスト工業化社会(現在は移行期)であることを考えれば、いくら本物志向であってもモノづくりが21世紀の地域振興策の基本理念になるとはいえないし、それを地域振興の基本理念とすることには問題がある。

次に「交流人口の拡大と重層型地域構造の構築」については、「21世紀において、国土政策・地域政策のキーワードとなるのが『交流人口』と『重層型地域構造』である。これまでの地域政策では、地域発展の指標として定住人口が重視されてきた。多くの人口を確保し、国から多くの予算を得て地域振興策を展開していくのが地方自治体の使命であった。…しかしながら、今後全国的に人口が伸びない中で、飛躍的な人口の増加はもはや期待できない。そこで注目されるのが『交流人口』である。その地に住んでいる人が少なくても、訪れる人が多ければ、それなりに地域にお金も落ち、地域も潤ってくる。…モビリティの発達によって、交流の範囲は格段に拡大した。新幹線も幹線交通として国内他地域からの集客や、国際空港との連携によって海外からの集客に寄与する。ただし、交通手段が整備されてもその地域に魅力がなければ交流人口は増加しない。各地域が各々努力して付加価値を創出し、魅力ある地域づくりを実践することが必要不可欠である。その魅力づくりにおいて重要なポイントが『重層型地域構造』の構築である。モビリティが発達すると、人々の行動範囲が広がるために、より広範囲で相互の機能分担と連携が進展し、諸機能の効率的配置が可能になる。一つの市町村が全ての機能を揃えようとするのではなく、

それぞれ特色をもった機能を一つないし二つ重点的に整備し、周辺の市町村と連携しつつ、整合のとれた振興を図る必要がある」としている。著者は、交流人口の拡大が21世紀における地域振興の基本理念の一つと考えているようだが、この発想も時代遅れそのものである。交流による地域の振興あるいは活性化という考え方は、著者自身も記しているように、すでに第四次全国総合開発計画（1987年策定）で唱われ、さらに「21世紀の国土のグランドデザイン」（五全総）の検討段階においても国土庁計画調整局が『交流人口 新たな地域政策』、『交流人口 地域を見つめた新たな視点』（1994年）を公表しているばかりか、人口の減少が進んでいる地方ではすでにそのような発想のもとで諸施策が講じられているのである。

また、著者がいう地域振興の具体的方策としての「調和のとれた計画づくり」については、「新幹線をはじめとする高速交通基盤の整備は、沿線の開発ポテンシャルを高め、沿線地域では立地条件が向上し、開発の魅力が増大する。地元資本による開発はもとより、東京や大阪等の大手資本も参画し、開発競争が激しくなる。…外部資本の資金やノウハウは貴重である。これらを利用しない手はない。ポイントは、地域自らが、どのように自らの地域を作り上げるのかという明確な方針を示し、外部資本の整合のとれていない投資戦略に歯止めをかけ、望ましい方向へ誘導することである」としている。事例としてあげられている越後湯沢については著者が指摘するとおりであるが、越後湯沢は例外であり、多くの地域では新幹線が開業しても大手資本も参画した開発競争が行われることなどまったくなく、地元資本による開発すら行われなこともある。著者が第2部においてこのような事例を紹介していないのはこのためであり、したがってこれが21世紀の地域振興に向けての普遍的で具体的な方策になるとは考え難い。

同じく地域振興の具体的方策としての「新たな発想に基づいた圏域内交通体系の整備」については、「新幹線整備効果は、旅客流動を介して『停車駅』を中心に発生する。したがって、新幹線整備の恩恵を享受するためには、停車駅への良好なアクセスの確保が不可欠である」が、新幹線新駅が在来線の駅に併設される場合でも「地方の在来線はフリークエンシーや路線のカバーエリアの点で大都市圏とは大きく異なる。むしろ地方圏における新幹線新駅は、従来型の『鉄道駅』よりも『空港』の発想で整備する方が面白い。すなわち、郊外の広々とした敷地を確保し、地方における主要な都市圏交通手段であるマイカー利用者のために無料または廉価な大型駐車場を整備することを提案する」としている。しかし、そもそも駅的位置は予定路線上に限られ、地元の要望によって予定路線が簡単に変更されることはなく、ま

た在来線の駅とかけ離れた郊外に駅が設置され、マイカー利用者のために無料または廉価な大型駐車場を整備したとしても、それがどうして地域振興になるのかが不明であり、その意味でこれも21世紀の地域振興に向けての具体的方策とは考え難いし、面白いだけで地域が振興するのであれば、そんな楽なことではない。

最後に、筆者が「新幹線を活用した地域振興についても、従来型の発想ではなく新たな発想で取り組む必要に迫られている」というのは事実であるが、本書で示されたものは従来型の、それも時代遅れの発想でしかなく、また具体的な提案が無料または廉価な大型駐車場の整備というのはお粗末である。

(VI)

以上、批判的な書評になってしまったが、それは新幹線ができれば地域が繁栄する、新幹線が地域活性化の起爆剤になるという《新幹線神話》はすでに過去のものであることを自覚し、既設新幹線の沿線では新幹線をいかに活用していくのかを真剣に考えているが、いい考えが思いつかないという焦りと苛立ちがあり、そのような中で「新幹線をより有効に活用するために」を本書の副題とし、「新幹線を活用した地域振興を図っていく上でのヒントの提供」という著者の言葉に魅せられたからである。つまり、このテーマは地方の既設新幹線沿線では極めて重要なテーマであり、研究者に求められている期待は大きいのである。

最後に、上記のような理由と筆者が浅学非才なために本稿において本書の的確な書評ができず、また筆者の不勉強による誤読の可能性もあり、この点については著者のご海容をお願いする次第である。

(交通新聞社、2002年、190頁、1,714円＋税)