

リニア新幹線をめぐる地域間対立

丹羽 功 (近畿大学)

1. リニア新幹線の沿革とルート・中間駅問題¹

中央線ルートでリニア方式の新幹線を建設するという計画は、各地で新幹線の建設が進む中で長期にわたって実験と調査の段階にとどまっていたが、JR 東海が自己負担で建設することを表明してから開通に向けて事態が動き始めた。交通政策審議会中央新幹線小委員会(国土交通省)における審議と答申をうけて、2011 年 5 月に国土交通大臣が JR 東海に対して建設を許可し、2016 年には 3 つの工区で建設が開始された。

しかしリニア新幹線が着工した時点でもまだ決定されていない問題が存在した。一つは名古屋－大阪間の開業時期についてであり、もう一つは名古屋－大阪間のルートと中間駅についてである。

JR 東海はリニア新幹線の開業時期について、東京－名古屋間が 2027 年、名古屋－大阪間は 2045 年という日程を当初は想定していた。だが関西圏の自治体や経済界などは名古屋－大阪間についても同時に開業することを求め続けており、財政投融资を活用して建設費を支援するなど様々な提案が行われてきた。JR 東海は大阪までの全線同時開業には一貫して否定的であったが、2016 年にリニア新幹線は政府経済対策の対象となり、大阪延伸を前倒しするための事業費として 3 兆円を支出し、JR 東海に融資することが決定された。このために名古屋－大阪間も着工を早め、2037 年に開通という見通しも存在する。

リニア新幹線のルートについては 1973 年に決定された中央新幹線の基本計画があり、JR 東海も基本計画のルートに沿った建設を計画していた。2011 年の交通政策審議会答申は東京－名古屋間は中央アルプスルートを適当とするとの見解を示したが、名古屋以西のルートについては答申に含まれなかった。答申は名古屋以西の中間駅についても「主要な経過地」として「奈良市附近」とするのみで、あいまいさの残る内容であった。²「附近」の解釈によっては、近隣自治体に中間駅を設置することも考えられた。

このために名古屋以西の中間駅の場所をめぐって、奈良県内に設置するという案と京都駅に設置するという案が登場し、また奈良県内でも複数の自治体が中間駅誘致を表明することになった。だが 2016 年 7 月に JR 東海が当初からの奈良案を採用すると表明したことで、中間駅問題はどの府県に設置するかという次元ではほぼ決着がついた状態となって

¹ 本稿でいう「中間駅」とは、名古屋－大阪間に建設される予定の中間駅のことを指す。

² 交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会中央新幹線小委員会「中央新幹線の営業主体及び建設主体の指名並びに整備計画の決定について」2011 年 5 月 12 日。

いる。

本稿では関西圏で中間駅問題に関わる諸アクターの構成とその動向をみることによって、リニア中間駅の決定過程において建設時期の前倒しという要素が結果を左右したことを示す。また京都駅誘致派の活動について、インフラ整備の領域において旧来みられるような縦のネットワークに対して、横のネットワークの存在とその利用可能性という面から理解しようとするものである。

2. 中間駅をめぐる諸アクターの動向

リニア中間駅についての動きは、2009年頃から確認できる。³リニア新幹線の建設が具体化していなかった時期には、関西圏の各府県が協調して交通インフラの整備を求めるような行動もみられた。⁴しかしリニア新幹線建設の日程が具体化してくると、路線をめぐる地域間の対立が顕在化することになった。

(1)全国的・地域横断的な組織とその動向

リニア新幹線の建設に関わる団体として、全国規模のものとしては1979年に発足した「中央新幹線建設促進期成同盟会」(2009年に「リニア中央新幹線建設促進期成同盟会」に名称変更)がある。これはリニア沿線の府県によって構成される組織であり、東京都・神奈川県・山梨県・長野県・岐阜県・愛知県・三重県・奈良県・大阪府が参加している。愛知県が会長と事務局を務め、毎年1回の総会を開催している。また加盟する府県ごとに府県名を冠した期成同盟会が存在する。

国会議員の組織としては、最も包括的な組織として「リニア中央新幹線建設促進国会議員連盟」がある。これは1988年に設立された超党派の議連であり、建設が予定される地域から選出された議員によって構成される。自民党および民主党(現在は民進党)所属議員のみによって構成される議員連盟も別個に存在する。また、名古屋以西の予定地域から選出された自民党議員で構成される「大阪—名古屋—東京間リニア中央新幹線同時実現を目指す議員連盟」が2011年6月に発足した。会長は川崎二郎(三重1区)、現在の事務局は田野瀬太道(奈良4区)である。議員連盟に加えて、自民党は政務調査会の下部組織として「超伝導リニア鉄道に関する特別委員会」を設置しており、竹本直一(大阪15区)が委員長に就任している。

国レベル・地域横断的な組織の特徴は、リニア新幹線が建設予定の地域のアクター

³ 新聞記事検索(朝日新聞「聞蔵」、日経テレコン)では、2007年、2008年には中間駅についての動きは確認できない。

⁴ 1999年には京都市・奈良・滋賀・三重各県はリニア新幹線や第二名神の建設に向けて共同歩調をとることを確認している。

から構成されていることである。このために京都駅誘致を目指すアクターは全国的・地域横断的な組織には関係を持っておらず、期成同盟や議員連盟を経由しての活動は行っていない。

(2)奈良県側の動向

ルートと中間駅についての奈良県側の主張は、1973年に決定された基本計画通りに、すみやかに建設を実現すべきであるというものである。この姿勢は京都駅誘致案が出てきた後でも変わらず、奈良県側アクターの代表的な人物である荒井正吾奈良県知事は、奈良ルートが「国の決定」であり既定の路線であることを繰り返し強調している。ただし、県内では中間駅について、奈良市・生駒市・天理市(のちに辞退)・大和郡山市がそれぞれ市内に設置することを求めており、奈良県内に駅を設置するという以上合意は存在していない。

奈良県は「中央新幹線建設促進期成同盟会」の発足時から加盟しており、その地域組織として「中央新幹線建設促進奈良県期成同盟会」が1979年に設立されている。会長は奈良県知事であり、奈良県・県議会・県内市町村・市町村議会・県内15経済団体によって組織されている。会員の中心は奈良県及び市町村であり、奈良ルートの確定と全線同時開業などを要望している。この組織と下で言及する三重県との連携組織が、リニア誘致についての包括組織である。

奈良県は1990年以降、懇話会・専門家の集会や住民向けのイベントを主催している。また2012年以降には、県・市町村サミットでリニア問題が議題として取り上げられている。奈良県下の地方議会もリニア誘致に向けて活動を行っている。奈良県議会は1989年に中央新幹線の建設促進と奈良駅の設置について決議を行い、意見書も1989年と2010年に2回提出している。また市議会レベルでも、誘致を目指す市の市議会はそれぞれ地元への誘致を内容とする決議や意見書の提出を行っている。経済団体の場合も、県内での駅設置場所について各地の団体が県知事に要望するという活動の方が目立っている。

奈良県ルートには隣県の三重県も共通の利害を持っており、このために奈良県は三重県とも共同して活動を行ってきた。2012年4月には鳥羽市で三重・奈良・和歌山3県の知事会議が開催され、奈良県ルートでの建設を求めることで合意した。また2012年8月には三重県・奈良県の経済団体によって「リニア中央新幹線建設促進三重県・奈良県経済団体連合協議会」が設立された。協議会と三重県・奈良県の期成同盟会は2012年以降「三重県・奈良県リニア中央新幹線建設促進会議」を毎年開催しており、三重・奈良両県と両県の経済団体、地元選出国會議員が参加している。会議は地元選出国會議員にリニア新幹線建設についての要望を伝える場としての性格が強い。

奈良県内の諸アクターの動向の特徴は、中間駅をめぐる京都との間での地域間対立と県内での設置場所を巡る地域内対立が同時に進行していることである。このために奈良への

中間駅誘致においては県内市町村や県下各地域の経済団体の歩調がそろいにくく、その点からも活動は県主導とならざるをえない。また三重県との協力関係を制度化していることも、利害関係者として三重県を組み込むことで県内での対立を抑制するといった側面があると考えられる。

(3) 京都駅側の動向

リニア中央新幹線の計画を変更し、リニア中間駅を京都駅に併設しようという目標を持ったアクターの中心は京都府、京都市、及び京都の経営者団体である。京都駅誘致派の主張は、1973年の中央新幹線基本計画は時代の変化に合わせて再検討が必要であり、その際にはルートの変更も当然ありうるというものである。⁵それとならんで、京都駅が北陸新幹線や山陰本線、東海道新幹線などとの結節点であることも強調される。⁶

京都駅にリニア中間駅を建設するよう求める動きは、1990年に京都府・京都市・京都の経済界が「京都府中央リニアエクスプレス推進協議会」を設立したことから始まる。その後2009年までは目立った動きはなかったが、JR東海の建設表明をうけて誘致活動が再開した。2009年7月に京都経済同友会は京都活性化のための緊急提言を発表したが、その中には現在の京都駅周辺にリニアを乗り入れるべきという内容が含まれていた。2010年に京都府は懇談会として「明日の京都の高速鉄道検討委員会」を設置した。この委員会は官民の代表に加えて専門家や文化人から構成され、7回の会議を経て2012年2月には京都駅経由とする方が奈良経由よりも経済効果が高いとする報告書を発表した。

2012年9月には休眠状態だった京都府中央リニアエクスプレス推進協議会の総会が開催され、京都駅誘致に向けて山田啓二府知事などがアピールを行い、関西広域連合などとも連携して活動することを表明した。この協議会がリニア駅誘致に関わる包括的組織であり、京都府知事・京都市長・京都府商工会議所連合会会頭が代表を務め、京都府議会議長・京都市会議長が副代表に就任していた。メンバーは京都府の市長会・町村会・市議会議長会・町村議会議長会、京都経営者協会・京都経済同友会など10経済団体（協議会代表となっている府商工会議所連合会を除く）である。京都府・京都市・府商工会議所連合会は「明日の京都の高速鉄道検討委員会」でも事務局を担当しており、この三者が京都駅誘致の中心である。

京都駅誘致を支持するその他のアクターとしては滋賀県が存在した。2012年2月に嘉田由紀子滋賀県知事は定例記者会見で京都駅案を支持し、基本計画は決定から相当の時間が経過しており再検討が必要という考えを示している。その1か月後の関西広域連合の会

⁵ 実際に京都市総合企画局リニア・北陸新幹線誘致推進室のウェブサイトで「これまでの経緯」をみると、「決定から38年が経過した基本計画」「昭和48年の基本計画」などの表現がみられる。 http://kyoto-linear.com/about_linear/#effort

⁶ 門川大作京都市長のインタビュー記事より。『日経グローバル』No.245, 2014年。

合の際も、橋下徹大阪市長とともに京都駅案支持を再び表明している。

(4)その他の関西圏のアクター

関西圏全体でみた場合に、社会的・経済的な中心は大阪であり、またリニア新幹線の終点は大阪駅である。その点で大阪府・大阪市といった自治体や大阪の企業・団体が中間駅問題についてどう考え、行動しているかにも注目する必要がある。ここで注目の対象となるのは、行政アクターとしては大阪府・大阪市・関西広域連合であり、経済団体では関西経済連合会・大阪商工会議所・関西経済同友会などである。特に関経連は2011年3月に「リニア中央新幹線研究会」を立ち上げて早期着工のメリットなどの検討を開始し、数回のシンポジウムを開催した。⁷自治体と経済団体が共同で誘致活動を行っている点は、奈良・京都と同様であるが、その活動が本格化するのはやや遅く2013年末からである。

京都・奈良以外のアクターにとって、最も重要な目標は名古屋－大阪間の早期開通（可能であれば東京－名古屋間と同時開通）であり、中間駅やルートは二次的な重要性しかない。こうした関心を反映して、大阪のアクターがリニアについて発言する内容のほとんどは早期開業または全線同時開業についてのものであり、中間駅やルートについての態度や考えが表明されることは少なかった。また関西全体をカバーする経済団体の場合には、京都駅誘致・奈良県誘致の双方をメンバーに含んでいるために組織としてどの場所が好ましいかを表明しにくい。それでも主要な出来事や発言を追うことで、京都・奈良以外のアクターの態度とその変化を検討することが可能である。

京都府が誘致活動で関西広域連合との連携を期待していたように、中間駅問題が地域間対立の争点となり始めた頃には、関西広域連合に関わる自治体は京都駅案に好意的であったように思われる。2012年3月の関西広域連合第18回広域連合委員会では、京都府から「明日の京都の高速鉄道検討委員会」報告書が提出され、広域連合でルートを議論していくよう要望があった。この時に嘉田由紀子滋賀県知事は京都駅案を支持し、橋下徹大阪市長も関西国際空港への延伸が容易であるとの理由で京都駅案に関心を示した。ただし中間駅問題は報告事項であったのでそれ以上の議論にはならなかった。⁸

その後も関西広域連合でリニア新幹線問題は何度か取り上げられているが、内容は全線同時開業についてのものであり、中間駅やルートは議題とならなかった。また、広域連合における京都府の動向に対して、奈良を含む3県が翌月に知事会議を開催して対抗したことは前に述べた。しかし奈良県は関西広域連合に加盟していないために、関西圏を包括するような組織でのリニア関係の動きからは除外されていた。2013年12月に大阪で行われた「リニア中央新幹線大阪同時開業決起大会」は関西広域連合と関西財界が主催したもの

⁷ 『経済人』2012年8月号。

⁸ 関西広域連合第18回広域連合委員会議事録。

http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload/1343388464.pdf

であるが、京都府は参加しているが奈良県は参加していない。このように関西圏の中での他のアクターとの関係においては、京都府の方が優位にあったようにみえる。

だが関西圏のアクターの態度は、リニア着工の前倒しが現実的になると並行して変化していく。2014年には自民党から、名古屋－大阪間の工事費3兆6千億円を国が負担した後にJR東海が無利子で返済する案が政府に提案された。また政府の産業競争力会議が2014年に改訂した成長戦略にも、リニア新幹線の大阪延伸の前倒しを含めることが予定された。⁹こうして名古屋－大阪間の着工前倒しが現実化するのに伴って、ルートよりも早期着工を優先すべきという考えが、京都・奈良以外のアクターの間では支配的となる。

2014年4月に森詳介関経連会長は、奈良市附近を經由する計画が決定された経緯をふまえて関西の考え方をまとめるべきだと発言した。その2日後に松井一郎大阪府知事も、同時開業を目指すと表明するとともに、京都駅へのルート変更には否定的な発言を行った。森関経連会長は7月にも、「リニア中央新幹線全線同時開業推進協議会」を大阪の官民が設立する際に奈良ルートを支持すると再び表明し、協議会の方向性としても中間駅は奈良県内に設置することを前提に活動することとなった。同協議会主催の「リニア中央新幹線全線同時開業推進大会」では、出席者のうち三重県副知事と大阪商工会議所会頭が「奈良市附近」という地名に言及している。¹⁰こうして大阪の官民のアクターの間でも中間駅は奈良県内に設置するという合意が形成された。また2014年10月には三日月大造滋賀県知事も、京都駅案に否定的な見解を示している。

3. 縦のネットワークと横のネットワーク

リニア新幹線の中間駅問題は、結果的にはJR東海が当初の予定通り奈良市周辺に駅を建設すると表明したことで、京都と奈良の間では決着をみたと考えられるが、上でみたようにそれ以前に奈良県に中間駅を建設する方向に大勢は決していたといえる。¹¹京都府市は現在に至るまで京都駅誘致で様々な活動を続けているが、ルートが変更される可能性はほとんどないといってよい。

中間駅の決定過程で重要であったのは、京都・奈良以外の関西圏のアクターが早期建設という目標のために、基本計画や審議会答申に定められJR東海も予定していた奈良県案を支持したことである。当初は京都駅案に好意的であったこれらのアクターが奈良県案で合意した理由は、国の支援による早期着工の見通しが出てきたことである。大阪の自治体

⁹ 実際にはリニア早期開業は盛り込まれたが、大阪までの同時開業は内容に含まれなかった。

¹⁰ 『経済人』2014年10月号。

¹¹ 今後の問題は、奈良県内のどこに中間駅を作るかについての奈良県下での地域内対立となる。鉄道誘致をめぐる「我田引鉄」的な政治過程は、奈良県の場合には県内での駅選定過程の方により当てはまるように思われるが、その検討は本稿の範囲には含めない。

や経済団体にとってはルートよりも開通時期の方がより重要であり、中間駅の場所で紛糾して着工が遅れるよりも既存のルートですみやかに着工することが彼らの利益に合致していた。

以上のように、リニア新幹線中間駅をめぐる一連の地域間対立と紛争は、関西圏内の各地域の諸アクターが、その時々状況の下で自らの利益を最大化しようとする過程として理解できる。だがもう一つの問題は、なぜ京都府・市と経済団体は国や JR 東海の計画に沿わないルート変更を求めたのかである。実現の見込めない目標に向けて自治体や経済団体が資源を投入し続けることは考えにくいので、京都駅誘致という一見して不可能にみえる目標についても何らかの成算が存在することが考えられる。

京都駅誘致派が JR 東海と国交省の計画に異を唱える活動を意図し、実際に行いえたのは、一つには東海道新幹線建設時にルート変更とひかりの京都駅停車を勝ち取ったという成功体験によるものであろう。しかし、当初ルートから外れたことで期成同盟などの組織にも参加できず、国政へのアクセスが制約された状況で、どのような見通しに基づいて京都駅誘致派は活動していたのか。この問題を考えるために、以下の部分では京都駅誘致派が利用可能であった機会構造について、縦のネットワークと横のネットワークという観点から検討したい。

奈良県を中心としたアクターは、リニア誘致と中間駅問題について、奈良県を結節点とした縦型のネットワークを形成しているように思われる。県と国政の間には、期成同盟会や議員連盟といったインフラ整備の領域で一般的にみられる組織が存在し、この経路を利用して県は国政に働きかけることが可能であった。¹²また、県内でも「中央新幹線建設促進奈良県期成同盟会」は県知事が会長であり、副会長には奈良市長と並んで県副知事が就き、県下自治体を正規会員とするといった県主導の色彩の強い組織構造となっている。奈良県は国—県—市町村という縦型の関係の中心に位置する。その一方で関西圏の他の自治体で奈良県とリニア問題で協力関係にあるのは三重県くらいであり、本稿で主に検討対象とした時期には奈良県は関西広域連合にも加入していない。リニア問題では奈良県が利用可能な横のつながりは少なかったといえる。

一方の京都駅誘致を目指す諸アクターは、どちらかといえば横型のネットワークを形成して活動していたように思われる。誘致活動の中心であった「京都府中央リニアエクスプレス推進協議会」が府・市・商工会議所の共同代表をとっていた。また自治体、経済団体がそれぞれ独自に京都駅誘致に向けた活動や調査を行っていることもあわせて、地域内のアクターの関係は水平的な特徴をもっていたと表現できる。

地域外のアクターとの関係でも、横型の関係が観察できる。京都府は基本計画のルートから外れているために期成同盟会などの国政とつながるネットワークには参加できない。

¹² 他の要素として荒井知事は国土交通省出身ということがあり、官僚時代の人的なネットワークが利用できる可能性もある。

他方で関西圏内の他の自治体との関係では、京都府・京都市は関西広域連合に加入しており、広域連合は北陸新幹線については独自の検討結果に基づいて米原ルートが費用対効果が最も高いとの見解を表明している。リニア新幹線のルートについても広域連合が同様の活動をするように京都府・市が働きかける機会は存在した。

以上のようにリニア中間駅をめぐる京都・奈良の対立は、国一県一市町村という縦のネットワークを中心として活動する奈良県側に対して、国政へのアクセスの面で不利な京都駅誘致派が関西圏内での横のネットワークを利用して意図の実現を試みたという整理が可能である。なお、中間駅については奈良県内のどこに設置するのかが今後の問題となるが、そこでの対立図式を考える際にもネットワークの形状の違いは有益な視点となるように思われる。¹³

参考文献

河村和徳「『我田引鉄』再考」『レヴァイアサン』52号、2013年。

橋山禮治郎『リニア新幹線 巨大プロジェクトの「真実」』集英社、2014年。

船橋晴俊他『「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、2001年。

Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, 2nd ed., 2009.

朝日新聞・日本経済新聞・京都新聞。

¹³ 奈良県内では中間駅について3つないし4つの案が存在し、それぞれの案を推すアクターの位置や戦略も異なっている。そこでも目下最有力な大和郡山市が縦のネットワークを利用するのに対し、他の候補地は横のネットワークを活用するといった動きが予想されるが、まだ十分な検討を行う段階には達していない。