

## 建設時評

## 制度障害

東北大学 災害科学国際研究所  
准教授 平野勝也

鉄道整備の世界にはこんなルールがある。整備新幹線が完成したら、JR各社はそれを運営する代わりに、並行在来線を手放しても良い。JR各社が手放した並行在来線は地元が主体となった第三セクターで運営することが常道となっている。国鉄分割民営化により日本の基幹鉄道網がJR各社という民間会社の運営になったことにより、その経営の重荷にならぬようにした配慮の結果である。しかし、九州新幹線西九州ルート（西九州新幹線）の佐賀県区間では、大いに混乱が生まれている。九州新幹線西九州ルートが通る佐賀県にしてみれば、佐賀駅は博多駅に十分近いので、新幹線が全線開業したとしても、博多駅への時間短縮便益は大きくない。にもかかわらず、新幹線の建設費地元負担がある上に、並行在来線である長崎本線の経営まで降ってくる。現状の制度において、佐賀県が取っている行動は極めて合理的で手続的な問題も含め正統だと言えるのだ。

リニア中央新幹線に反対している静岡県も同様だ。トンネル工事によって水源が枯れるリスク（どこまでそれが科学的に確かなのかは正直専門外でよくわからないが）がある一方で、駅が造られない静岡県にとって、リニア中央新幹線は何のメリットもない。リスクだけ背負わされる静岡県の立場では、反対するのが合理的行動のように思える。

結局のところ、こうした事象に共通するのは、整備新幹線の現行制度が「国策」としての決断や負担を前提とするものになっていないということである。整備新幹線はそもそも

国策としての基幹旅客鉄道網のはずだが、佐賀県に対して負担を求めず、「国策」としての実施はできない制度なのだ。そして、もし今更そんなことをしたら、今まで同じスキームで並行在来線や地元負担を受け入れてきた他の県に対して公平性の観点からは大問題である。

リニア中央新幹線に至っては、国策である整備新幹線スキームに則らずJR東海が独自事業的に始めたものである。筆者が憶測するに、南海トラフ地震および大津波によって、ドル箱である東海道新幹線が長期間運行できなくなればJR東海の資金繰りが立ち行かなくなることが目に見えており、巨額の投資であっても代替路線を早めに持つことで、中長期的な経営を安定させるという経営判断が背景にあるように思う。いずれにせよ、そこに「国策」の文字はない。

話がやや逸れるが、基幹長距離貨物路線を現代でも担っている幹線鉄道網の一部が並行在来線という名の下に第三セクターの運営になる点についても「国策」としてどうか強く思う。巨額の赤字を抱えた国鉄を解体した流れの中では、やむを得ないやり方なのであろうか。明治39年鉄道国有法により4,500kmもの民間鉄道会社（現在の東北本線や山陽本線など）を買収し、国策としての全国幹線鉄道網を作り上げた国と、同じ国とは思えぬ状況である。

かたや、道路整備の世界においては、高速道路が建設されても、並行する直轄国道が都道府県管理になることもない上に、そもそも通行料金では建設費を償還できなさそうな国土開発幹線自動車道を新直轄方式として、さらには、鉄道ではローカル線扱いとなるであろう地方部の道路まで地域高規格道路として、全て公金で作って無料開放している。鉄道などの交通事業者は、公金による財政支援などはあるものの、基本的には独立採算を求められる一方、道路事業はどれだけ交通量が少なくても公金漬けなのである。

日本の国土の陸上交通網を担う主力の2つである道路と鉄道で、代替・補完の関係があるにもかかわらず、ここまで制度的な対応が異なる理由には、近代化の中で、圧倒的に不足していた交通施設に対し、戦前は鉄道整備に、戦後は道路整備にそれぞれ別々に邁進してきた歴史的な経緯もあるのだろう。しかし、それぞれの全国ネットワークが概成している

現代、そして人口減少の時代において、交通施設整備という一元的な観点が抜け落ちた状態は、今後の効率的な投資を阻害する致命的な制度的齟齬であるように思う。当然ながら、さらに空港、港湾までを含めた一元的な運輸交通政策として日本の生産性を上げていく国家戦略の立案と実行が、これからの時代より一層重要になるはずだからだ。縮退過程だからなにもしないのではなく、社会基盤施設の総量は減らしつつ、最新の状況に応じた新しい施設を厳選して投資していく必要がある。その時、運輸交通システム全体の中で、なにに投資すべきかという観点による総合的判断が必ず必要になる。

こうした国土レベルの齟齬と同様のことが、都市レベルにも存在している。都市レベルの社会基盤整備において根幹となる制度である都市計画法には、実は交通計画の概念がない。都市という土地利用と交通の相互作用を根幹とするシステムを制御していく上で、都市計画施設として街路を整備しても、そこを使う交通を計画しないというのは、あまりに心許ない。もちろん、まともな市町村なら都市計画と交通計画をリンクさせて実施・整備を行っていることは間違い無いのであるが、制度としてみると、両者を一元的に取り扱えない状況は、問題と言わざるを得ない。これからの人口減少時代の街づくりとして王道のように喧伝されている「コンパクト&ネットワーク」を実現するためには、例えば郊外部でバス路線を再編し特定の道路に集中させ、その沿道に拠点的な市街地を誘導・形成するといったことが必要なはずだが、都市計画において街路を計画できてもバス路線の再編は蚊帳の外である。さらには水害防御の概念も法定都市計画には存在していない。各地で策定されている立地適正化計画において、人口減少の時代に集約的に住むべき場所として位置付けられる「居住誘導区域」に水害リスクが高い場所が多数含まれており問題となったのは記憶に新しいところである。これは、水害防御が概ね国と都道府県の仕事であって、都市計画を主に担う市町村には計画権限が全くないことと無縁ではない。

実はこうした齟齬は本当に枚挙に暇ない。港湾側で整備する港湾道路と背後地の都市計画で整備する都市計画街路が整合していなかったり、国道に接続しない広域農道が多数あったりする。小欄でも以前触れたように、

地方都市において、中心市街地活性化の要となる目抜通りの管理者は、ほとんどの場合都道府県であり、市町村が直接手出しをすることができない。市街地の魅力的な河川も同様である。

こうして見てみると、現行の社会基盤施設整備の制度体系そのものが大きな問題を抱えているように思える。現在の制度体系のルーツは、明治以来、近代的な社会基盤施設が完全に不足している状況から、国力増強のために「殖産産業」「産めよ、殖やせよ」で、産業振興と人口増加を目指した国家戦略の礎となるべく、大量の社会基盤施設整備のために作られた制度体系である。太平洋戦争で焼け野原にされた後でも、それは概ね引き継がれ、1945年の惨状から世界第二位の経済大国に上り詰めるまでの発展を支えてきた。しかし、今は、近代的な社会基盤施設もかなり充足し、人口減少の時代となっている。つまりは、制度制定当時とは、目指すべき姿も、近代的な社会基盤施設の整備状況も全く異なることを考えれば、ほとんど全ての社会基盤施設整備制度が前提としている条件が全く変わってしまったのと言って差し支えない。

こうした前提条件が異なる制度群、つまりは全ての制度を一刻も早く抹消し、人口減少の中で社会基盤施設が過剰となっていく一方で、ITやAIの進化が劇的に進み社会体制の変革や技術革新が各分野で進もうとしている状況を前提とした、制度体系へと抜本的に改革していかなければならない。以前小欄（2013年12月号）でも「制度疲労」という言葉を用いたが、もはやこれは「制度障害」である。現在目指すべき国土づくりやまちづくりに対して、前提条件が異なりすぎる現行制度が、その実行・実現を間違いなく阻害し、さらに組織の論理による無駄な投資が生まれやすいことで、その足枷にさえなっているからだ。

実はこのことは、今までの社会基盤施設の種類の役割分担（いわゆる縦割り）も、社会基盤施設の重要度による国・都道府県・市町村の役割分担（いわゆる横割り）も抜本的に見直す必要があることを意味している。そう、これは、もはやこの国の統治機構そのものの変革なのである。その変革の成否が、日本の未来を大きく左右するのだ。そこまで時代は変わってきている。