

整備新幹線・2022年の地域政策的論点 敦賀延伸および西九州開業・札幌延伸をめぐって

櫛引素夫*

1. はじめに

本稿の目的は、筆者の2022年の調査研究をベースとしながら、同年時点の新幹線ネットワーク（図1）の地域政策的論点について整理・報告することである。2024年春に迫った北陸新幹線・敦賀延伸が地域にもたらす影響を中心に、2022年9月の西九州新幹線開業、2031年春の北海道新幹線・札幌延伸にも言及する。併せて、筆者のテーマである「医療と新幹線」をめぐり、並行在来線の役割についても考察しながら、今後の研究に際しての視点を整理する。

2022年は鉄道の節目の年だった。1872（明治5）年、新橋－横浜間に鉄道が開業して150年目に当たり、JRグループは「鉄道開業150年」と銘打って全国キャンペーンを展開した。また、東北新幹線と上越新幹線が40周年、山形新幹線が30周年、長野（現・北陸）新幹線と秋田新幹線が25周年、東北新幹線・八戸延伸が20周年と、新幹線開業の「周年」が重なった。JR東日本は「新幹線YEAR2022」を掲げて、独自のキャンペーンを実施した。

最も大きな話題は、整備新幹線の一路線、西九州新幹線の開業である。他の新幹線と接続しない飛び地路線として2022年9月23日、武雄温泉・嬉野温泉・新大村・諫早・長崎の5駅を結ぶ66.0kmの区間が開業した。



図1 新幹線ネットワークの略図（櫛引作成）

* 青森大学社会学部、弘前大学大学院地域社会研究科・地域政策研究講座第1期生・客員研究員

周年を迎えた各新幹線沿線では、地方紙が連載記事などを掲載した。主な企画は新潟日報「上越新幹線開業40周年・残された宿題」(2022年11月16日～18日・全3回)、秋田魁新報「こまち駆ける 開業25周年」(2022年3月20日～21日・全2回)、東奥日報「軌跡－新幹線八戸駅開業20周年」(2022年11月27日～30日・全4回)、デーリー東北「東北新幹線八戸開業20周年」(2022年11月26日～30日・全5回)などである。

いずれの路線も開業・延伸から長い時間が経過し、関連する課題が拡大する一方で総括可能な機関や人が限定されるなど、新幹線が地域にもたらす変化の検証は難度を増している。

一方、開業から比較的、日が浅く、2024年春に敦賀延伸を控える北陸新幹線の沿線はやや様相が異なる。

敦賀延伸に合わせて新たな沿線の連携軸を構築しようと、筆者が関与して2022年3月、金沢開業7周年に合わせて「北陸新幹線沿線連絡会議」が設立された(櫛引・2022b)。長野から敦賀に至る沿線や全国各地の行政・経済団体関係者、メディア関係者、研究者らで組織している。

また、筆者は科学研究費助成事業(科研費)・基盤研究B「観光の組織化」と地域構造変容のダイナミズムに基づく次世代観光戦略の構築(山田浩久研究代表)の研究活動の一環として2022年11月、西九州新幹線の沿線を調査した。

さらに、筆者は研究代表として科研費・基盤研究C「地域医療に整備新幹線・並行在来線が及ぼす効果の地理学的研究と地域医療政策への貢献」に携わっており、福井県敦賀市についても調査を実施した。

このほか、敦賀市や福井経済同友会の要請で講演活動を重ね、現地の状況を確認してきた。

本稿では、これらの調査や活動に基づき、福井県や長崎県といったローカルの視点、および全国を見渡す視点から、筆者が所属する地理学分野の「虫の目、鳥の目」的な視点を生かして、「巨大な条件変更」としての新幹線がもたらす影響、および、整備新幹線構想の構造的な課題をあらためて検討する。

併せて、筆者による「医療と新幹線」調査の一環として実施した、岩手県の第三セクター・IGRいわて銀河鉄道における、鉄道による地域医療支援の取り組みを報告する。

以上を総合して、新幹線と在来線の将来像について多少の整理を試みる。

2. 北陸新幹線の敦賀延伸

2.1 工事と開業準備の進展

北陸新幹線は2024年春の金沢－敦賀間125km¹⁾の開業に向け、工事や地元の準備が最終段階に入りつつある(図2)。

新設される小松(石川県小松市)、加賀温泉(同加賀市)、芦原温泉(福井県あわら市)、福井(同福井市)、越前たけふ(同越前市)、敦賀(同敦賀市)の各新幹線駅舎は外構工事がほぼ終わり、線路工事でも大詰めを迎えている。2022年11月には東京駅などで「開業1年半前カウントダウン」のイベントやキャンペーンが展開されるなど、誘客の準備も進展している。

延伸部分はもともと、2026年春ごろの開業を目指していたが、2015年1月に「2023年春」へ前倒しされた。しかし結局、そのスケジュール変更や想定外の難工事の発生、資機材や作業員の不足など多岐に



図2 北陸新幹線の延伸区間に関する略図(地理院地図から櫛引作成)

わたる要因が重なって、工期が2024年春へ1年延長された（櫛引・三原、2021）。延長後は順調に工事が進んでいるが、工費は2658億円増の約1兆7000億円に膨らみ、工事区間113kmの1kmあたり事業費は約148億円と、東北新幹線・八戸－新青森間の約51億円の3倍に上る。

以下、現地の状況を記述する。特に福井駅と敦賀駅については詳述する。

▽福井駅

新たに開業する新幹線各駅の周辺で、最も大規模な変化が起きているのは福井駅前である。駅から西へ延びる中央大通りの南側、通称「三角地帯」が再開発され、27階建て・高さ120mのホテル「コートヤード・バイ・マリオット福井」や28階建て・100mのマンションの建設が進んでいる。また、その近隣にある金融機関のビルなども相次いで建て替えられた。

福井市都市整備課によると「新幹線開業を契機として、開業効果を受け止めるための都市のインフラの更新が官民で進んでおり、まち全体が将来に向かって大きく生まれかわる100年に一度のチャンスと捉えている」（櫛引・2022e）という。ただし、「三角地帯」の再開発事業は権利者調整や明け渡し遅れ、アスベスト除去作業の発生などに伴い、工期が約1年延びた。

▽敦賀駅

北陸新幹線の敦賀駅は、在来線の敦賀駅と約200m離れている上、新幹線が高架で進入してくるため、ホームが地上37mの高さにある（図3）。乗り換えの負担軽減のため、乗り継ぎ特急専用の線路とホームが新幹線駅の直下に建設されるが、それでも利便性には懸念が生じている。また、敦賀市は人口約6万4000人と、過去の新幹線ターミナルでは最も人口が少なく、例えば金沢市に比べれば観光スポットが多くはない。加えて、後述するように、「対東京」でみれば時間短縮効果もない。

これらの事情から、新幹線開業そのものに対して懐疑的な見方も存在する中、敦賀市は斬新な開業対策を進めている。駅西地区の交流エリアを「TSURUGA POLT SQUARE『otta』」（オッタ＝「いた」を意味する地元の方言「おった」にちなむ）と命名し、各種の施設を立地させた（櫛引・2022e）。

中核である知育・啓発施設「ちえなみき」は、市が開設し、丸善雄松堂・編集工学研究所が運営する書店である。市民、特に子育て層のニーズに応え、本を「知的情報のインフラ」ととらえて、本を起点とするまちづくりの拠点となるリアル書店を整備した。市によると、狙いは「『本』の持つ集客力と市民の居場所づくり」という。当初、陳列した3万冊のうち、2カ月で5000冊以上が売れたといい、県内外から多数の視察も続いている。

注目されるのは、施設整備・維持に取り入れた官民連携の制度設計である。「駅前の市有地を民間事業者の有償で貸し出し、その土地の借地料等を原資として、民間が整備した施設の一部を市がテナントとして借り受ける」という方式を編み出した。



図3 工事が進む敦賀駅
(2022年11月、櫛引撮影)

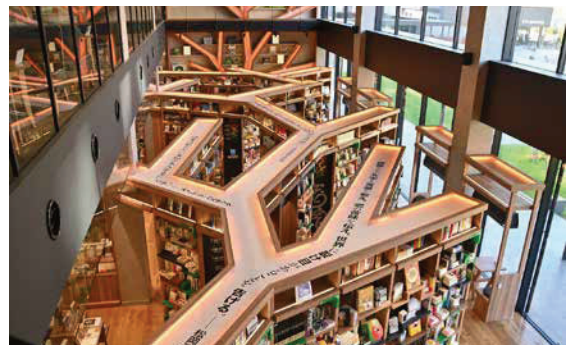


図4 「ちえなみき」の書架
(2022年11月、櫛引撮影)



図5 「otta」完成式典
(2022年8月、櫛引撮影)

「ちえなみき」の周辺には広場、ホテル、飲食・物販施設が並ぶ。このホテルは、同じ北陸新幹線延伸部分に位置する石川県小松市の企業が経営しており、沿線同士の経済的交流がスタートしている格好である。

敦賀市は古代には畿内と「越」の国の境界であり、港湾都市・交通都市として重要な「境界のまち」の役割を果たしてきた。北陸新幹線延伸によって、新たな境界の要素が加わることになる。

2.2 時間距離とネットワークの変化

鉄道・運輸機構の資料¹⁾によると、東京－福井間は現行の3時間14分（金沢乗り換え）から2時間53分に約20分短縮される。また、新大阪－金沢間は2時間31分から2時間2分に、富山－福井間は1時間9分から44分に短縮される。ただ、大阪と金沢を結ぶ特急「サンダーバード」、名古屋と金沢を結ぶ特急「しらさぎ」は、すべて敦賀で運行が打ち切られ、敦賀以東との往来で乗り換えが発生する（図2参照）。

福井県内の人々にヒアリングを行ったところ、東京からの時間短縮効果がそれほど大きくない半面、大阪方面や名古屋方面とのアクセスが低下する事態には強い危機感が存在する。

特に、名古屋方面については、これまで米原で東海道新幹線と北陸本線を乗り継ぐケースが大半だったため、北陸新幹線延伸後は米原と敦賀で2度の乗り換えが発生することから、対大阪方面よりも懸念が大きい様子がかがわれた。加えて、特急「しらさぎ」16往復のうち8往復は米原－金沢間の運行であり、米原－敦賀間は距離が短すぎるため、廃止になることを危惧する人もいた。

また、敦賀駅は、東京との往来については時間短縮効果がない。福井県のサイト²⁾によると、現行の東海道新幹線利用の最短所要時間は米原乗り換えで2時間51分である。これに対し、北陸新幹線経由では3時間17分と、乗り換えがなくなるとはいえ26分長い。

地元の人々は現在でも、乗用車なら北陸自動車道経由で45分程度の米原へ出向き、東海道新幹線を利用する例が大半だという。東海道新幹線は東京行きの「ひかり」と「こだま」が1時間に各1本のペースで運行されており、北陸新幹線のダイヤと料金の設定が開業後の動向を大きく左右すると考えられる。

2.3 地域政策的な課題の整理

前節のポイントを整理すると、以下ようになる。

まず、北陸新幹線開業がもたらす時間短縮効果は、地域によって異なるとはいえ、総体として限定的と言わざるを得ない。その一方で、並行在来線の経営分離に伴い、大阪と北陸を結んできた特急「サンダーバード」、名古屋と北陸を結んできた特急「しらさぎ」はすべて敦賀止まりになる。時間距離は短縮されるとはいえ、利便性の低下がその便益を上回る可能性がある。

これまで、福井県一帯は首都圏、関西圏、中京圏の三極とのバランスを保ちながら地域の経済・社会が成り立ってきた。しかし、このバランスに負の変化が起きる可能性が高い、と地元の人々が直感的に予測している。

個別の駅と市についてみると、福井市内は新幹線開業そのものと同等以上に、開業が契機となった再開発の影響が大きい。駅前の既存の再開発ビルには現時点でも空きフロアがあり、開業を挟んで、商業機能やオフィス機能がどう再編されるかが焦点となる。

また、敦賀市は、これまでの開業事例の中で、人口規模が実質的に最小であり、都市機能も限定的である。北陸新幹線と北陸本線の乗換客が年間980万人と予測されるものの、どの程度、改札口から駅の外へ出るかは見通せない（櫛引・2020d）。

幾重にも不透明な環境下、「本」を起点とした開業対策は、新幹線開業対策と「商業」「観光」を過度に短絡させがちだった過去の開業事例とは一線を画しており、市民や新幹線利用者の反応を注意深くウオッチする必要があるだろう。

他の駅のうち、小松、加賀温泉、芦原温泉は在来線駅に併設となり、いずれも駅舎の建設と駅周辺整備が行われている。今後の動向が注目されるのは越前たけふ駅である。在来線に接続しない単独駅

で、同市中心部の武生駅から直線で2.7km、道なりで約5km離れた、北陸自動車道の武生インターチェンジ近くの水田地帯に位置する。

越前市のホームページによると、駅舎と駅前広場2haを先行整備しており、2024年春の開業までに駐車場や道の駅、飲食施設、ホテルなどが立地予定という。加えて、準大手ゼネコン・戸田建設（本社・東京都）をパートナーとして、駅周辺の約100haの開発を進めていく方針という。³⁾

なお、人口減少下の労働力確保も大きな課題となる可能性がある。福井労働局が発表した福井県内の有効求人倍率は2022年10月時点で2.04倍と55カ月連続で全国首位となった。敦賀市によると、新幹線の維持管理機能の一部を同市へシフトさせる構想があり、100人規模の雇用が新たに発生する。また、地元のタクシー業界も慢性的な人手不足に悩んでいるという。開業に向けてさまざまな人的資源のニーズが顕在化した際、対応できるかどうか、準備態勢の大きな焦点となり得る。

2.4 地域医療と新幹線開業

筆者は「医療と新幹線」をめぐる調査の一環として2022年秋、市立敦賀病院の太田肇病院事業管理者・院長らにヒアリングを行った。概要を以下に記す。

- 同病院は22診療科、病床332床を有する総合病院であり、敦賀市、美浜町、若狭町の一部をカバーする2次医療機関である。人口約6万4000人の敦賀市において、職員数は650人を数え、派遣社員等を含めると700人を超える。中央診療棟は建設から45年が経過し、老朽化が進んでいる。
- 古くから金沢大学から医師の派遣を受けており、福井大学からの派遣が増えた現在も、内科や整形外科は金沢大学が主という。金沢大学からの医師派遣エリアとしては南端に当たる。
- 金沢－敦賀間は現在、特急列車で1時間半、北陸自動車道経由で約1時間45分かかる。北陸新幹線延伸後には新幹線で約46分となる。遠隔地への移動は医師も嫌がるので、新幹線開業による医師らのスムーズな移動に期待を掛けている。
- ただ、開業がマイナスに働く要因は特になく、どうプラスに働くかは、地域の考え方や活用法次第だとみている。例えば、新幹線通勤可能な医師を確保できたにしても、旅費の負担が加わる。また、診療科目によっては医師が待機するの必要があり、新幹線による遠距離通勤自体がなじまない。
- むしろ、新幹線開業を契機としたまちづくりの議論の中で、老朽化した病院を敦賀駅近くへ移転させるとともに、「病院を中心としたコンパクトなまちづくり」の展開に期待を寄せている。
- 必ずしも、大規模な病院を新築する訳でなく、中心市街地全体でさまざまな医療機能を分担するなど、人口減少時代に見合った医療資源の有効活用策、そして地域づくりの融合が必要である。

以上のように、新幹線がもたらす移動時間の短縮と同等以上に、新幹線開業を契機とした、地域医療の再デザインに対する関心が強い。

3. 他地域の状況

3.1 西九州新幹線

西九州新幹線は2022年9月23日、運行を開始し、武雄温泉（佐賀県武雄市）、嬉野温泉（同嬉野市）、新大村（長崎県大村市）、諫早（同諫早市）、長崎（同長崎市）の5新幹線駅が開業した。本来のルートは新鳥栖－長崎間だが、途中区間の佐賀県が建設に同意していないため、全国の整備新幹線で最短の区間、かつ「飛び地」での暫定開業となった（図6）。博多－長崎間



図6 西九州新幹線に関する略図
（地理院地図から櫛引作成）

の所要時間は在来線特急「かもめ」時代に比べて、最短1時間50分から1時間20分へ短縮された。

博多－武雄温泉間は特急「リレーかもめ」が運行され、武雄温泉駅のホームでは西九州新幹線「かもめ」と対面乗り換えとなる。博多発の「リレーかもめ」には「長崎」の行き先表示が、長崎発の「かもめ」には「博多」の行き先表示があり、見かけ上は1本の列車として運用されている。この運用は、2004年に南側の新八代－鹿児島中央が部分開業した九州新幹線の事例を踏襲している。

今回の開業をめぐっては、佐賀県と長崎県の利害の食い違い、そして全線開業の見通しと方式に関心が集まった。その一方で、前例のない形態での部分開業という事情もあり、長崎県庁に対する2022年11月時点のヒアリングによれば、沿線に及ぶ経済的、社会的効果や影響については、必ずしも検討作業が本格化していない。

▽長崎駅

長崎市は新幹線開業を契機として大規模な都市改造に踏み切っており、交通面以上に都市機能の変容が注目される（櫛引・2022g）。西九州新幹線の建設に伴い、長崎駅のホームと駅舎を西へ150mほど移動するとともに、長崎本線は駅近くの2.4kmの区間が高架化された。このため、西九州新幹線と長崎本線の高架が並行して駅へ進入する構造となった。

駅とホームの跡地には、2023年秋のオープンを目指し、JR九州が新たな駅ビルを建設している。外資系ホテルやオフィスが入居し、九州全体でも博多駅周辺に次ぐ規模になる。駅の高架下には飲食・物販施設「長崎街道かもめ市場」がオープン済みで、既存の駅ビル・アミュプラザ長崎と長崎街道かもめ市場、新しい駅ビルが駅前に集積する。

駅の南側には2018年、出島に近い同市江戸町から長崎県庁と長崎県警本部が移転済みである上、駅西口には2021年11月、「ヒルトン長崎」が入居するコンベンション施設「出島メッセ長崎」が完成し、都市機能も長崎駅一帯へ大きくシフトして強化された。

このほか、長崎駅から約1km北の幸町地区にはJ2のV・ファーレン長崎の専用スタジアムを核とした施設群を建設する「長崎スタジアムシティプロジェクト」も進行中である。

2022年11月の調査時、長崎市内の街中や観光スポットは新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の拡大前を思わせる人でにぎわい、外国人観光客の姿も目立った。ただ、長崎市内の観光が目的の旅行者は、博多方面からを除けば新幹線に乗り換える必要がない。この事情も手伝ってか、市内では新幹線に対する関心は必ずしも高くない。

また、北陸新幹線の長野、富山、金沢などの事例をみても、駅前の商業機能の充実は、既存の中心商店街の行方に大きく影響する。

長崎商工会議所に対するヒアリングでは、松永安市専務理事は「西九州新幹線はあくまでも暫定開業の段階。地元にとって、新幹線開業は『100年に一度』のまちの造り替えの契機という意味で大きな意義を持つ。まちなかへの回遊性を高め、にぎわい創出につなげていきたい」と、主に都市改造の意義を強調した。

▽諫早駅・新大村駅・嬉野温泉駅・武雄温泉駅

諫早駅は新幹線駅と在来線駅が併設された。再開発事業により、駅舎本体、ホテル・商業が入居する7階建てのビル、そして16階建てのマンションと立体駐車場が建設された。人口約13万、長崎県第3の都市にふさわしい空間の整備を目指した様子が見えてくる。

また、新大村駅には、並行するJR九州・大村線に、地元の請願駅として新大村駅が併設された。大村市は人口10万弱ながら、今も人口が増加し続けている。背景には、県の中央部に位置すること、

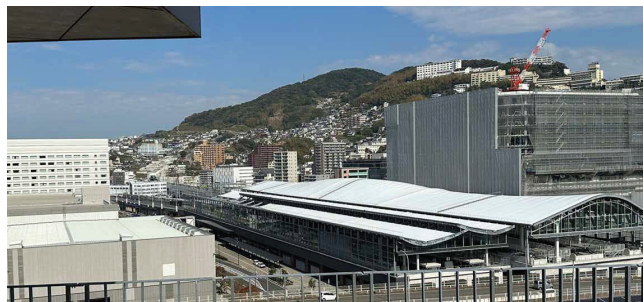


図7 右は建設中の新駅ビル。中央が長崎駅。左側の建物群が出島メッセ長崎。(2022年11月、櫛引撮影)

高速道路のインターチェンジがあること、沖合に長崎空港が立地すること、といった地の利も挙げられている。

2022年11月の調査時、地元は高速道路と新幹線駅、空港のアクセス向上策として乗合タクシー運行の実証実験を実施中だった。定着の可否をめぐり、利用実績が注目される。

嬉野温泉駅は地元にとって「悲願の駅」と位置づけられている。嬉野市には明治の一時期、民間鉄道が走っていたが、他の鉄道との競合で姿を消した。今回の新幹線開設は約90年ぶりの鉄路復活という。在来線には接続せず、駅前には「道の駅うれしの まるく」が開設された。

また、開業に先立ち、2019年6月には国立病院機構・嬉野医療センターが移設されている。

武雄温泉駅は市中心部にある在来線の武雄温泉駅に併設された。単なる乗換駅にとどまらず、観光の目的地として鉄道、あるいは乗用車の利用者をどう集めるかが課題となっている。



図8 嬉野温泉駅前の国立病院機構・嬉野医療センター（2022年11月、櫛引撮影）

▽当面の焦点

整備新幹線のこれまでの開業事例でも、沿線の利害が一致しない例は存在した。しかし、長崎県と佐賀県のように、建設そのものの賛否が分かれた例はない。

もともと、西九州新幹線には在来線と新幹線を行き来できるフリーゲージトレイン（FGT）の導入が想定されていたが、着工後の2017年、FGTの開発が実質的に頓挫した。それでも西九州新幹線の建設計画は変更されず、結果的に、現在の飛び地状の開業に至った。

西九州新幹線の沿線では、佐賀県側の武雄市や嬉野市と長崎県側の大村市、諫早市、長崎市などとの間で、県境を越えた新たな経済的、文化的な関係性が強まる可能性がある。他方、同じ長崎県内でも、当初の建設構想では新幹線が経由する予定だった佐世保市は、路線短縮に伴いルートから外れ、不満や疎外感が存在する。結果的に、西九州新幹線は従来の県境と別の「境界」を生み出しつつある。

当面は「早期の全線開業」がスローガンとなろうが、「境界」をめぐって地域に生じるさまざまな変化についても、中長期的な観察と検証が欠かせない。

3.2 北海道新幹線

北海道新幹線は2031年春の札幌延伸を目指し、工事が進んでいる。だが、国土交通省の有識者会議は2022年12月、残土の処分や資材価格・人件費の高騰などに伴って建設費が6450億円増加し、総工費が2兆3150億円に達するとの報告書をまとめた。工期についても見通しがつかず、開業延期が必至の情勢という。⁴⁾

並行在来線である函館本線は2022年3月、長万部－小樽間の廃止が実質的に決まった。残る函館－長万部間については、北海道新幹線に接続する函館－新函館北斗間を除いて旅客輸送が廃止される可能性が高くなっている。⁵⁾

しかし、並行在来線をめぐる検討作業は、長万部以南の函館本線が担ってきた貨物輸送を視野に入らず進んできた。物流に関する議論は2022年11月によ



図9 北海道新幹線に関する略図（地理院地図から櫛引作成）

うやくスタートしたが⁵⁾、課題は山積している。⁶⁾

新たにターミナルとなる札幌市内では、延伸に向けて札幌駅の駅舎やホーム、駅ビルの一部の工事が始まった。さらには市中心部の随所で商業ビルやオフィスビル、マンションの建設が進み、大規模な都市改造の状況を呈している（櫛引・2022b）。

「人口100万人以上の都市に初めて新幹線が開通する」という点で、札幌延伸は、1975年の山陽新幹線・博多開業以来の事例となる。同時に、全国の主要都市を鉄道でネットワーク化するという新幹線構想における一つの到達点と言える。

東北・北海道新幹線は、主に地理的な要因と人口分布によって、東京から離れるほど極端に需要が先細りする点が経営上の大きな弱点だった。人口約230万の札幌都市圏への延伸はさまざまなニーズを顕在化させると期待される。ただし、首都圏－札幌間の移動需要がどの程度、航空機からシフトするかは、JR東日本が進めている高速化の行方やダイヤ、運賃設定にも大きく左右される。

また、市街地の景観が大きく変わり始めているものの、一般市民の関心はまだほとんど北海道新幹線に向いていない。むしろ、筆者の調査の範囲では、途中駅の長万部、新八雲の動きが活発化している（櫛引・2022c）。

長万部町は最盛期に1万5000人余りを数えた人口が5000人弱まで減り、人口減少への対応が急務となっている。新幹線開業を契機に駅東口の3haの土地区画整理を行い、駐車場や複合商業施設、「まちの駅」、観光客など利用者の拠点となる「滞留空間」を整備する。

市街地を二分してきた駅と線路をまたぐ自由通路も新設し、駅や市街地に噴火湾から津波が押し寄せてきた際は、避難路の役割を果たす。開業効果を当て込むより「高齢化が進む町を支える生活の拠点として、駅周辺を造り替える。人口が減っても、人が住み続けられる態勢を整える」（岸上尚生新幹線推進課長）のが基本方針という。

特筆されるのは、高校生が対策の先頭に立ち、青森市の青森県立青森西高校と交流を深めている点である。2021年度に新駅のデザインコンセプトを検討する委員会が活動を始めた際は、メンバー33人のうち長万部高校生が7人を占め、委員長も務めた。2022年度は「滞留空間」の検討を進めている。

八雲町も3万5000人を超えていた人口が1万2000人余りまで減少している。長万部町と異なり、新幹線駅は町中心部の八雲駅から西へ約3km離れた牧場エリアに建つ。岩村克詔町長へのヒアリングによると、町は「牧場の中の駅」をコンセプトに、過度の投資を避け、「食」を基軸にした「人を降ろす仕組み」と「働く人を呼び込む仕組み」づくりに注力している。

特に「北海道^{ふたみ}二海サーモン」（トラウトサーモン）の海面養殖の事業化とブランド化を目指している。さらに、ふるさと納税によって財政基盤を強化し、基金が40億円から120億円まで増えたことも背景に、チーズ工場やウイスキー工場の建設を検討中という。「新幹線駅ができるという話題性だけでも企業との連携を進めやすくなっている」と岩村町長は証言する。

町内の新規学卒者や町外からの転入者が、町内の事業所に正規雇用された場合、1年目は現金30万円を、2年目は町内で使える「やくも商品券」を支給する「U・Iターン就職奨励金制度」も設け、「人口が7000人になっても5000人になっても維持できる仕組みづくりに新幹線を最大限に生かす」方針という。

4. いわて銀河鉄道の取り組み

本章では、新幹線本体の整備とは別に、並行在来線の持つ可能性をめぐり、IGRいわて銀河鉄道（本社・岩手県盛岡市）による「総合通院サービス『IGR地域医療ライン』」を紹介する。概要は2022年の日本地理学会秋季学術大会で報告した（櫛引・大谷、2022）。

同社は2002年12月の東北新幹線八戸開業に伴い発足した第三セクター会社である。JR東日本から経営分離された旧東北本線・盛岡一目時（青森県）間82.0kmの運行に携わる。沿線は岩手県北に位置し、積雪寒冷地域である上に人口密度が低く、人口減少が著しい。また、一方で入院患者の3割が盛岡医療圏に流出しており、退院後の通院需要も存在する。

これらの事情を背景に、「IGR地域医療ライン」は通勤・通学に次ぐ利用の柱を開拓しようという20代男性社員の発案により、2008年11月にスタートした。朝、盛岡へ向かう上り列車2本を対象列車に、以下のサービスを組み合わせて提供している。

- ①アテンダント乗車
- ②2両編成の後ろ1両を全車「優先席」化
- ③各駅に専用無料駐車場
- ④割引の「安心通院きっぷ」販売
- ⑤駅から格安の乗合タクシーを設定、運転手がホームまで出迎え

利用者は、2010年代半ばには毎年5000人台に達し、その後は漸減していた。だが、COVID-19の拡大により、この2年は2000人台で推移している。2022年7月までの延べ利用者は約6万人である。

コンセプトの核は、公共交通機関の使命、および「安心感の提供」といい、人口減少と高齢化、さらには運転免許返納者への対応も視野に、安価な通院用切符の販売にとどまらず、「見守られての通院」、そして「何かあった時に鉄道を使える」という選択肢の提供を強く意識している。特に冬場の移動を鉄道が肩代わりすることによって、沿線住民による鉄道への支持そのものを期待している。加えて、高齢者の通院を子どもやその配偶者が担う現状に対し、負担の軽減とそれで浮いた時間の活用を提唱する。

アテンダントには、医療に関する資格や特殊な技能をあえて期待せず、経費と人材確保のハードルを下げている。ただ、乗合タクシー本来の運賃と提供料金の差額を負担しているため、地域医療ラインは利用者確保につながるものの、収益の柱とは位置づけていない。また、ダイヤや要員など「所与の条件」を最大限に活用しつつ「損をしない範囲」に収めて運用していく方針を採り、PR活動には費用を投じず、ポスターやチラシ、口コミを頼りとしている。

2022年7月の調査時、設定列車には高齢者を中心に少なくとも5人程度の利用者があった。その1人は、地域医療ラインの存在が「非常に貴重で恩恵が大きい」と評価していた。

同社へのヒアリングによると、地域医療ラインのベースには、地域に密着した公共交通機関としての責務を全うしつつ、地域や利用者から信頼を獲得するとともに、その信頼に答え続けようとする基本理念と世界観が存在する。

これらの事情を勘案すると、地域事情が似通っていても、他の並行在来線地域が採用できるサービスかどうかは検討の余地がある。

また、地域医療ラインの利用者は、医療の地域間格差と距離的な制約を背景として、地元の医療圏

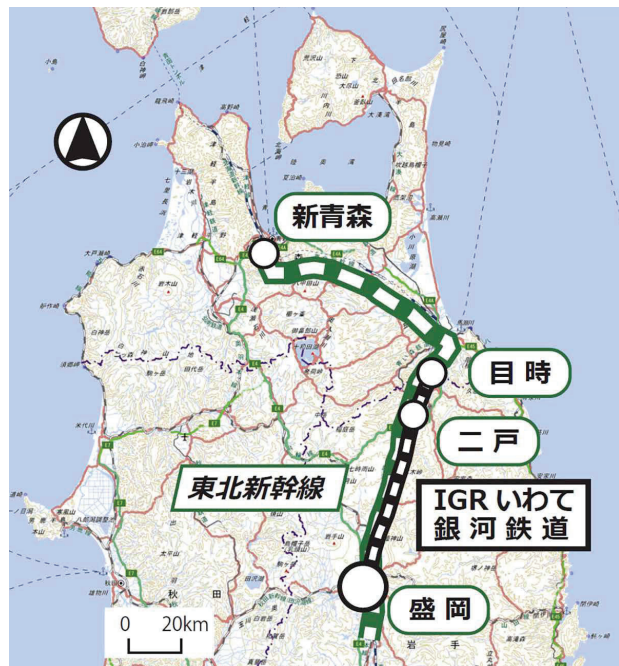


図10 IGRいわて銀河鉄道に関する略図
(地理院地図から筆者作成)

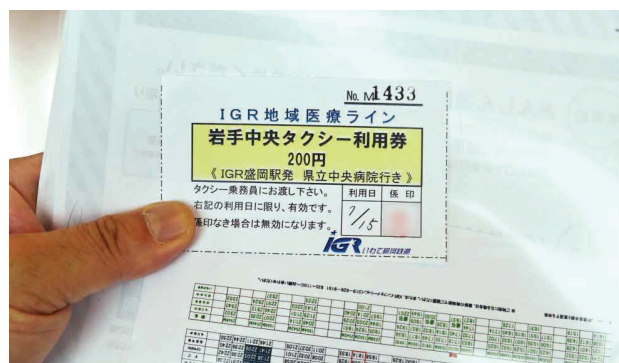


図11 IGR地域医療ラインの乗合タクシー券
(2022年7月、櫛引撮影)

から流出している人々でもある。将来的な医療圏の堅持とどうバランスを取るかも将来的な課題となるだろう。

なお、同社は地元バス会社と提携して2021年12月、妊産婦の移動支援を目指す割引サービス「ハグパス」をリリースした。まだ利用実績はないが、今後も地元のニーズを模索しつつ、提供を続ける予定という。

5. 総括と展望

5.1 COVID-19の影響と規制緩和

2022年2月に勃発したロシアによるウクライナ侵攻は世界の政治的、経済的情勢を極めて不透明にしており、日本の経済的、社会的基盤を著しく脆弱化させている。さらに、米国の物価上昇を主な背景とした円安も、日本全体と地域の経済を疲弊させている。

また、COVID-19は新幹線を中心とするJR各社のビジネスモデルを揺るがせたが、その後、いくたびかの感染拡大と収束を経て、国や地方自治体の旅行・観光支援策の展開も奏功し、移動の需要は復調している。

その一つの指標として、図12に北陸新幹線（上越妙高－糸魚川間）の利用動向推移を示した。2022年10月の入国者数の上限撤廃および個人旅行客の入国解禁、翌11月から急激に加速した円安によって、本稿執筆中の12月時点で、感染拡大の第8波襲来が指摘されているにもかかわらず、日本人観光客に加えて外国人観光客が地方都市、例えば青森市の街頭でも目に見えて増加している。

しかし、人口減少基調にある日本においては鉄道の移動が先細りになることはJR各社にとって折り込み済みであり、COVID-19がもたらした需要減少は「近未来の前倒し」という側面を持っていた（櫛引・三原、2021）。結果的に、COVID-19が一因となる形で、2022年夏には在来線の存廃論議が国によって提起された（櫛引・2022f）。

JR各社のうち、JR東日本、JR東海、JR西日本は、大都市圏や新幹線で得た利益を在来線に投入することで、周縁部の鉄道網を維持してきた。そのモデルが、特にJR東日本やJR西日本のエリアで破綻に直面している。

特に北海道においては、国鉄分割民営化の時点で経営基盤の脆弱さが指摘されていたが、人口の偏在と減少、高速道路の整備などの要因が複合的に作用し、在来線の運営が困難になっていた。そして、北海道新幹線の延伸が引き金を引く形で、さらなる在来線の解体的な廃止が視野に入ってきた。

また、各地で労働力不足が深刻化している。例えば、筆者（櫛引）自身の体験では、各地の旅行需要が復活した2022年11月、博多駅前のホテルでは深夜11時になっても空き室の清掃が終わりず、予約客のチェックインが不可能だった。

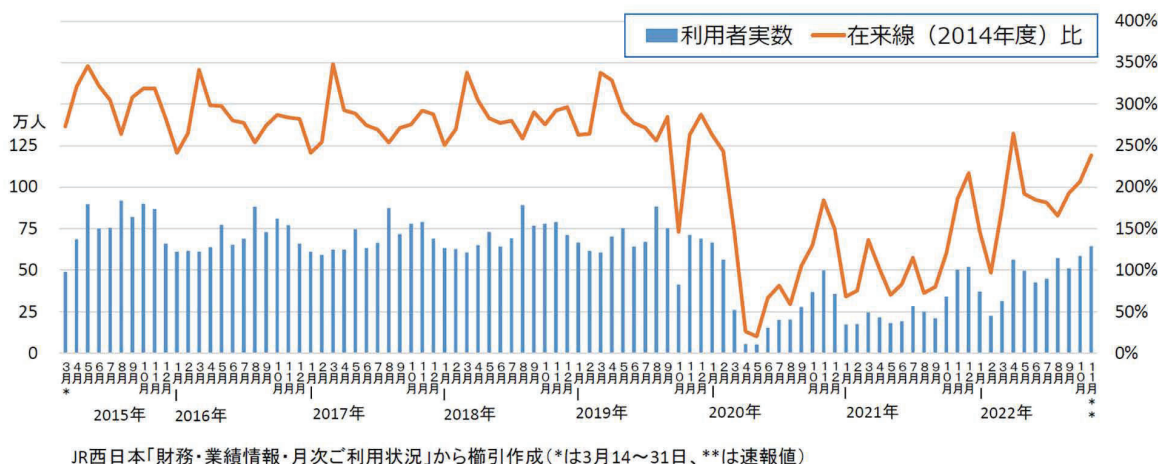


図12 北陸新幹線の利用者推移（JR西日本のIRデータから櫛引作成）

このままでは、労働力不足が、新幹線開業がもたらす利益の相当部分を失いかねない事態である。しかし、誰が、どのような対策を講じるべきか、その糸口も見いだしづらい状況にある。

5.2 新幹線や鉄道をめぐる状況

▽開業を取り巻くネガティブな要因

前述のように、福井県域は北陸新幹線延伸による時間短縮効果が限定的である上、関西圏や中京圏とのアクセス低下が懸念されている。また、北海道新幹線をめぐっても、在来線の廃止を前提とした、新たな交通ネットワークの構築が不可避の状況にある。つまり、新幹線を活用する営みの難度が上がっていると言わざるを得ない。

加えて、円安に伴う資材高騰などに伴い新幹線建設費が上振れし、北陸新幹線・敦賀延伸に続いて北海道新幹線も、事業費増大に加えて工期遅れの公算が大きくなっている。つまり、開業そのものの難度が上がってしまった。

また、2022年12月14日の福井新聞電子版記事によると、着工の可否が注目されていた北陸新幹線・敦賀以西について、国土交通省は与党や沿線自治体が求めていた2023年度着工を断念した。⁷⁾ 理由は沿線の反対運動による環境アセスメントの遅れとされているが、財源もまだ決まっていない。西九州新幹線同様、全線開業への過渡期がいつまで続くか見通せない状態にある。

▽新幹線による移動と都市改造の分離

一方、西九州新幹線が開業した長崎市や、北海道新幹線開業を控えた札幌市では、新幹線による移動需要の喚起とは直接的に関連しない都市の変容が現れているとみることできる。先述のように、西九州新幹線の利用者増加が長崎市一円の観光客の増加に直結しているとは言い難い状況にあるが、新幹線開業を契機としたまちの改造が先行し、都市構造を変化させた。札幌市でも「まだ走っていない」北海道新幹線が、開業に先駆けて、都市改造の契機となっている。

これらの現象を、都市政策面と交通政策面の接点において、どう解釈し、位置付けるかが、一つの論点となり得よう。加えて、北陸新幹線延伸に合わせて駅周辺の都市改造が進む福井市との対比も注目される。

なお、市立敦賀病院にみられた、「病院移転構想をまちづくりの議論に乗せる契機として新幹線開業を活用する」という方向性もまた、「新幹線開業と都市改造」という文脈では、上記の流れに通底している可能性がある。

▽「観光・ビジネス」と「暮らし」のギャップ

西九州新幹線で注目されるのは、長崎県と佐賀県の「世界観の違い」とも言える立ち位置のギャップと、その背景にあるニーズの差異である（櫛引・2020）。

長崎県側は、高い集客力を持つ長崎市などの観光振興を重視し、大阪以西からの誘客を大きな目的として、西九州新幹線の誘致を進めてきた。一方、特に県東部で福岡市のベッドタウン的な性格が強い佐賀県側は、巨額の建設費用負担に難色を示すと同時に、福岡市へのアクセスや在来線ネットワークの維持を重視しているように映る。この構図は、見方を変えれば、「観光・ビジネス」と「日常の暮らし」という、異なるニーズ同士のすれ違いを示した形でもある。

西九州新幹線の全線開通がいつ、どのような形で実現するにせよ、上記のような構図を克服していかなければならず、対話や合意形成プロセスの構築そのものが、新たな地域経営の手法を必要とするかもしれない。

そもそも「観光・ビジネス」と「日常の暮らし」の分離は、整備新幹線開業に伴う並行在来線の経営分離という形で、整備新幹線構想そのものに内包されていた大きな課題である。さらに言えば、整備新幹線の開業は、在来線特急が担ってきた「中ぐらいの速度と中ぐらいの料金による移動」を、「ハイスペックな新幹線による高速かつ料金の高い移動」と、「割高になった在来線による各駅停車の移動」に分離し、かつ、「在来線を分割公営化する」プロセスでもある。

このような仕組みで建設される整備新幹線が「本当に地域の役に立つ」のかどうか。さまざまな課題をはらみながら開業した西九州新幹線、あるいは開業に向かっている北陸新幹線・金沢－敦賀間、北海道新幹線・新函館北斗以北は、その試金石となっている形と言える。

▽いわて銀河鉄道の取り組みが持つ可能性

一方で、前述のように、I G Rいわて銀河鉄道の地域医療ラインは、JR東日本では恐らく実現が期待できなかった交通政策として実現している。高齢者の通院ニーズを支える家庭内のドライバーにまで目を向けた施策は、地域に密着した鉄道会社が開拓し得る新たな取り組みの可能性を示唆している。

ともすれば並行在来線は「新幹線開業の影の部分」と位置づけられがちだった。しかし、整備新幹線の建設の趣旨を、かつての「国土の均衡ある発展」から「生き延びられる地域づくり」にシフトさせ得るならば、このようなI G Rいわて銀河鉄道の事業が持つ大きなポテンシャルを、改めて評価し直す必要がある。

I G Rいわて銀河鉄道は、整備新幹線がもたらした「巨大な条件変更」により生まれた第三セクターであり、地域医療ラインの事例は、他の並行在来線や地方鉄道に移転できるかどうかは検討の余地がある。しかし、公共交通機関が地域との関わり方の原点に「信頼関係」や「選択肢の提供」を置いている点は、どの鉄道にとっても参考となるに違いない。

▽地域再デザインの難度と人口減少

北海道新幹線開業に伴う並行在来線の廃止問題、さらには貨物列車の存続問題は、地域交通の再デザインの難しさを改めて見せつけた。いわば数値上の旅客の移動時間や便益ではなく、経済や暮らしにおける、「目的」や「意味」を伴う「人の動き」と「物の動き」に、公共交通機関網をどう再編し、適合させていくか。「新幹線ありき」のルールの前に、難度の高い作業が待ち構えている。

にもかかわらず、四国、山陰、東九州など各地で、新幹線の待望論はやまない。建設の妥当性を論じると同時に、このような多くの課題を抱えた新幹線建設が、なぜここまで待望されるのかについても、あらためて議論や検証が必要であろう。

整備新幹線開業が地域にもたらした変化をめぐっては近年、興味深い研究が公表されている。例えば岡本・佐藤（2020）は九州新幹線開業後の九州各地の地価を分析し、新幹線開業が都市間でも都市内でも、経済活動の特定の場所への集中を加速したと結論づけた。つまり、新幹線が不均衡を改善するのではなく「強いものをますます強くする」一面を実証した。

また、岩本（2020）は全国の新幹線沿線の分析により、移動時間の短縮が人口の流出をもたらす傾向を見いだしている。さらに、丸山・吉次（2021）は北陸新幹線開業時の北陸3県を分析した結果、一時的ながら東京圏への転出超過傾向が拡大し、北陸3県内での地域格差も拡大したと報告している。

これらの結果をどう共有・分析し、今後の地域政策や鉄道政策検討に反映させていくかが急務と言える。

6. おわりに

整備新幹線は「第二の国鉄をつくらない」の方針のもと、一部の例外を除いて並行在来線ルールが堅持されてきた。しかし結果的に、新幹線開業が、並行在来線の経営分離などを通じて、地域の交通体系に大きな、時にネガティブな変質を強いている。その状況を誰がどう検証し、結果を誰がどう引き取り、改善策を探るのか。

他方で、国が利用の少ない在来線の存廃をめぐる議論を本格化させたことで、「日本にとって鉄道とは何か」という問いが提起された。

整備新幹線の建設自体が、新幹線ネットワークの誕生当時の感覚からみれば「無理筋」と言える政策だったという見方がある。櫛引（2023）で記述したように、東海道新幹線の建設を強く進めた人々の間にも、「新幹線ネットワークを全国に拡大すれば、在来線ネットワークは破綻する」という予測

が存在していた。これらの予測は半ば現実化しつつあるように見える。

また、本稿では言及しなかったが、リニア中央新幹線の建設をめぐっても、南アルプスのトンネル工事が大井川の水量に深刻な影響を及ぼすと主張する静岡県と、工事を進めるJR東海の交渉が進まず、開業が大きく遅れる懸念が浮上している。

開業が間近に迫った区間は肅々と多面的な準備を進めるにせよ、他の路線や区間において「持続可能な地域づくり」と新幹線・在来線ネットワークをどう関連づけ、地域政策としてバージョンアップしていくか、難度の高い営みが続いていくことになる。

付記

本稿は科学研究費補助金事業「地域医療に整備新幹線・並行在来線が及ぼす効果の地理学的研究と地域医療政策への貢献」（櫛引素夫研究代表、JSPS 科研費・21K01020）および『『観光の組織化』と地域構造変容のダイナミズムに基づく次世代観光戦略の構築』（山田浩久研究代表、JSPS 科研費・18H03457）の成果の一部である。市立敦賀病院、ならびに I G R いわて銀河鉄道の調査は、前者の共同研究者である三原昌巳氏（昭和女子大学）、大谷友男氏（富山国際大学）と共同で実施した。また、北海道長万部町、八雲町の調査は筆者と三原氏が共同で実施した。なお、本稿の内容の一部は、日本地理学会2022年秋季学術大会（香川大学）で報告した。

注釈

- 1) 2015年3月の金沢開業時、金沢駅の西に白山総合車両基地が完成済みのため、工事区間は113kmである。鉄道・運輸機構「北陸新幹線（金沢・敦賀間）事業に関する再評価」（<https://www.jr-tt.go.jp/construction/committee/jkr2-06-02.pdf> = 2022年12月4日閲覧）参照。
- 2) 「整備効果」（<https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/shinkansen/gaiyou/seibikouka.html> = 2022年12月4日閲覧）。
- 3) 越前市ホームページ「北陸新幹線越前たけふ駅周辺での官民連携（PPP）プロジェクト」（<https://www.city.echizen.lg.jp/office/060/kanmin/qa.html> = 2022年12月4日閲覧）。
- 4) 朝日新聞2022年12月8日記事「北海道新幹線延伸、30年度厳しく」。
- 5) 北海道新聞2022年11月8日記事「並行在来線、課題を整理 23年夏めど 4者協議始まる」（<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/757690> = 2022年12月4日閲覧）。
- 6) 東洋経済オンライン2022年10月16日記事「北海道新幹線延伸で紛糾する「貨物幹線」存廃議論」（<https://toyokeizai.net/articles/-/624212> = 2022年12月4日閲覧）。
- 7) 福井新聞2022年12月14日記事「北陸新幹線敦賀以西の2023年春着工を断念 国交省、京都駅と新大阪駅施工法など認可前に検討へ」（<https://www.fukuishimbun.co.jp/articles/-/1687876> = 2022年12月16日閲覧）。

文献

- 岩本朋大（2020）「交通移動時間が人口の流出に与える影響」、生活経済学研究、52、pp.79-100
- 岡本千草・佐藤泰裕（2020）「九州新幹線が都市集積の地価に与える影響の分析」、本交通政策研究会・日交研シリーズ A-776、pp.1-35
- 櫛引素夫（2020）『新幹線は地域をどう変えるのか』、古今書院、144p
- 櫛引素夫（2022a）東洋経済オンライン2022年4月8日記事「北陸新幹線『かがやき素通り』小規模駅の生きる道」（<https://toyokeizai.net/articles/-/579948>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022b）東洋経済オンライン2022年5月11日記事「北海道新幹線、道民は『延伸』にどんな未来描くか」（<https://toyokeizai.net/articles/-/585209>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022c）東洋経済オンライン2022年6月23日記事「北海道新幹線『延伸』、長万部と八雲の生き残り策」（<https://toyokeizai.net/articles/-/598113>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022d）東洋経済オンライン2022年7月30日記事「北陸新幹線延伸『1年遅れ』で進む新駅と街の表情」（<https://toyokeizai.net/articles/-/606562>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022e）東洋経済オンライン2022年8月6日記事「北陸新幹線延伸『終点』、敦賀の意外な生き残り策」（<https://toyokeizai.net/articles/-/608612>=2022年12月5日閲覧）
- 櫛引素夫（2022f）東洋経済オンライン2022年9月25日記事「津軽線、被災して見えた『もし鉄道がなかったら』」（<https://toyokeizai.net/articles/-/616278>=2022年12月9日閲覧）
- 櫛引素夫（2022g）東洋経済オンライン2022年12月9日記事「西九州新幹線、つながる沿線と「佐世保の疎外感」（<https://toyokeizai.net/articles/-/637661>=2022年12月9日閲覧）

櫛引素夫 (2023)「新幹線と平行在来線を地域から考える」、月刊地理、68-1、pp.59-67

櫛引素夫・大谷友男 (2022)「並行在来線が地域医療に持つ可能性と課題— I G R いわて銀河鉄道の通院支援サービス」、日本地理学会発表要旨集、2022a 巻538

櫛引素夫・三原昌巳 (2021)「整備新幹線ネットワーク・2020年の変曲点：COVID-19の影響および建設の停滞」、地域社会研究 (弘前大学地域社会研究会)、14、pp.1-16

櫛引素夫・三原昌巳・大谷友男 (2022)「北海道新幹線開業が青森市の地域医療にもたらした変化：青森新都市病院の事例と今後の展望」、地域社会研究 (弘前大学地域社会研究会)、15、pp.1-4

丸山洋平・吉次翼 (2021)「北陸3県をめぐる人口移動傾向の変化—北陸新幹線金沢延伸前後に着目して—」、2021年人文地理学会大会発表要旨、pp.68-69