

鉄道は公共事業ではないのか

- 鉄道の運営や投資についての提案 -

仁杉 巖
NISUGI, Iwao

極東鋼弦コンクリート振興株式会社最高顧問
元日本国有鉄道総裁

1 公共事業について

1.1 まえがき

私は実務家である。長い間、毎日毎日雑務に追われながら、その日その日を押し流される様にして過ごしてきた。こうした中で、沢山の経験の中から若い時勉強したコンクリート、鉄道などの様々な工学的な論文、解説、関連記事などかなり多く発表している。しかし、その後主として鉄道の経営の仕事を中心に色々な企業の経営の仕事をする様になって、近頃では政治経済そして経営の様な人文科学的なことを勉強することになった。こうした状況の中で、私がそれまでの国鉄、民鉄の経営の経験の中から鉄道の運賃について考察した結果を発表したのが、1995年10月号の中央公論に発表した「私鉄の運賃についての私の提案」という論文である。この論文は鉄道の経営を預かる経営者の立場からみた鉄道運賃の在り方を、様々な観点から検討してみたものである。

その後西武鉄道の社長を退いたが、その頃公共事業の議論が各方面で取り上げられていた。私も愛知県が中心になって行われたシンポジウム「21世紀の社会とインフラ」と、社会経済生産性本部が主催された「明日の社会資本整備を考える会」委員会の末席を汚して、社会資本整備の在り方についての議論に参加する機会を得た。また、私はここ数年運輸政策研究所の各種の研究会などには時間の許す限り出席する様に努めているが、この運輸政策研究などに投稿する本格的な論文を書くとなると、ある程度の時間その事柄の勉強に専心する必要があると思っている。事実、最近の論文発表などを拝聴していると、テーマにしても、その研究内容にしても充実していて、私どもが啓発されることが誠に大きいと思うが、こうした状況の中で、学者でもなく、専門的にそれほど深く勉強しているわけでもない私にこの論説欄に投稿せよとお誘いを受けたのは、私が中央公論に運賃論

を投稿したのと同じ様に、実務家はどんな意見を持っているか聞きたいと思っておられるものと勝手に解釈して、この文を書いているのだと理解していただきたいと思っている。

1.2 私の公共事業に対する考え方

私は公共事業について色々な議論があると思うが、ごく大まかな考え方として

- a) 社会経済面から社会を豊かにするための社会資本整備
- b) いわゆる防災とか安全面から、社会を安心して住みやすい様にするための社会資本投資
- c) 個人面を重視した人生を豊かにするための社会資本整備

の三つぐらいのカテゴリーに分けられるのではないかと

思っている。公共事業の在り方については1995年頃から様々な意見が出されていたが、1996年夏に宮内義彦さんが「公共事業の7割ぐらいが建設関係だが、もうやる事がなくなっているのではないかと」の印象を持っている。建設省は政策官庁の部分と技官の部分に分けて、建設省を政策官庁に変えると言う課題は、大蔵改革と同じくらい重要ではないか。」と言われたことから俄かに騒がしくなり、その後、公共事業は罪悪である、出来るだけ減らすべきであるという意見が日本を風靡した時期もあった。

しかし、よく考えてみるとこの議論の前提にはもう日本では社会資本整備はほぼ十分に出来上がっていて、もう整備する必要は少ないということがある。一方、日本では欧米に比べて社会資本整備はまだまだ低いので、国際競争力をつけるためには基幹的な社会資本の整備はまだまだ必要であり、これからの少子化、高齢化を考えると、投資余力のある今のうちに投資しなければ間に合わない。そうしなければ21世紀の日本の未来はないと

いう意見もある。また、インフラ整備ということは今後20年、40年後のために作るものなので、今の景気の好不況によってやったりやめたりするものではない。むしろ景気がよい時には少なくし、不況の時には多くするというのが原則であろう。日本には国民の貯蓄があり、海外からは内需の振興を求められているので、公共事業を盛んにして日本の経済を発展させるべきなので、不況でも公共事業はやるべきであるという考え方もあり、橋本内閣から小渕内閣に変わってこの方針が取られている。

1.3 公共事業の進め方について考えること

今までの社会資本の整備には主として官が主導権を握り情報の開示や民意を問うことも少なく、土木工学や経済学の立場からの価値判断が偏重されていたのではないか。そうした状況の中で、出来上がった施設の中には余り利用されないものがあつたので、社会からの非難を浴び公共事業悪者論が盛んになったわけである。

最近ではこれらの点についてコスト・ベネフィット手法などの深度化や適用範囲の拡大などで大きな改善が図られている。また、社会資本整備のやり方についての議論も今までの土建中心のハードの面の投資だけでなく、もっと広く社会の望ましい在り方や姿を人文学や社会学などの分野を含めた広がりを持つた中で議論がされる様になつたし、また、情報の公開や市民の方々の討論への参加なども強く叫ばれているが、これらも段々と増えてきている。

今の日本では社会資本はある程度整備されているので、今後何を造るか、市役所か、病院か、都市防災か、道路か、鉄道か、美術館か、駅前広場の整備か、電柱の地下化かなど、また、ソフト面でどんなところに投資すべきか、時間的観点からみて緊急性があるのか、世代間でその費用をどう負担すべきかなどなど、慎重に検討し出来るだけ無駄な施設を造らない様努力すべきであろう。

また、公共事業費には財投など金利のつく金も沢山使われるが、その場合、その施設の運営費で利子や減価償却費などがカバー出来るか。出来なくても後世の人達はその施設によって拡大生産ができるか等、厳密な検討が必要であろう。借金は返さなければならない。しかし、借金が大きくなると利子は膨らみ借金は返せなくなり、国鉄の様に破産せねばならなくなる。そうなると後世の人達に迷惑を掛けることになる。

2 鉄道の運営や投資についての提案

2.1 まえがき

上に述べた様な公共事業についての私の考え方を念頭に置きながら、60年余り関わつた鉄道事業についての経験を踏まえて、いま鉄道について考えている幾つかの提案を述べる事にする。

しかし、この提案は私が仕事をしながら考えた事を整理したもので、私自身が十分検討し尽くしたものではなく、こんな問題を検討してほしいという意味で提案するものである。

2.2 鉄道は公共事業か

一般の国民の方々は鉄道は公共施設の代表とと思っている。明治の初めに近代的な社会施設は鉄道であつたのだから、国民の人達がそのように思うのは無理の無い事であり、鉄道という公共事業は公共事業費で造られるものと思っている。私が昭和35年頃東海道新幹線の建設工事に携わつていた時、親友の医者に私が建設資金が切れて困っているという、税金を資金にして造るのだからそんな心配は無いだらうといわれて、国民の人達は鉄道をそんな認識でみているのかと驚いた事を思い出す。

日本の鉄道は細長い島国の上の狭い平野に沢山の人達が住んでいるという地形上の特徴もあつて、欧米に比べて鉄道に乗る輸送量が2~3倍もあるので、昭和40年頃まで建設費や運営費の全部を運賃という形の収入で賄つたうえ利益を出すことが出来ていた。

しかし、昭和40年頃から国会や政府の公共料金抑制の政策によって、運賃値上げをしても経営の赤字を埋めることが出来ない程運賃の値上げ率を低く押さえられたので、国鉄は赤字経営を続けざるを得ないようになってしまった。一方、この頃から日本は高度の経済発展をするようになったので、国鉄も膨大な投資をして輸送量の増加に対応する方策をとつた。こうした経過の中で国鉄は膨大な赤字を積み上げ、労使関係も荒廃し、ついに国鉄改革という荒療治を受け、JRという民営会社に分割されたのである。

この間の国鉄が行なつた各種の投資の大部分はその後の国民生活に大きく役立っていることをみると、この間に行われた投資は無駄なものでは無く、反省すべきは政府、国会、国鉄の三者が十分意思を通じることなく解決を先延ばししながら、鉄道を公共事業と認める事なく国鉄の運営を進めてしまつた事にあると思っている。この頃でも、ヨーロッパでは鉄道の輸送量は日本より大分少ないが、経営に赤字が出れば何らかの補助策を講じて

いるのをみると、日本の公共事業である鉄道に対する政府、国会等の対応は硬直的であったと言わざるを得ない。こうして国鉄は分割・民営化されたのだが、勿論その分割民営化には沢山のメリットがあるが、今後の大規模な鉄道の整備は民営鉄道の経営を破滅させるので、鉄道会社では原則として行わないことになったわけである。政官民あげて実行した国鉄の分割民営化も、その後の鉄道の整備が遅れて国民に迷惑をかけては折角の効果が薄れてしまうのではないかと。今後、日本の鉄道が地方で、都市部でどんな使命を持つのか必ずしもはっきりしないが、現状ですでに輸送量の増強、環境対策、危機管理などの様々な面で大規模な鉄道の整備が必要になっているものもある様に思うが、そのような場合には鉄道の整備のため、政府は事業者と十分連携して適時に的確で迅速な政策を定め資金を確保し実行に移し、国民に迷惑の掛からない様な処置が取られるよう期待している。現在、首都圏で建設の進められている都営12号線、常磐新線、埼玉高速鉄道など完成すれば住民の方々には大変便利になると思うが、現在の運賃体系のなかの運賃では経営が成り立たず、地方自治体などの援助が必要になるのではないかと。こうした整備の必要な鉄道施設に対して国は抜本的な政策をとる必要がある。

2.3 東海道新幹線について

東海道新幹線の計画は当時、国鉄も運輸省もかなり綿密な予測計算をしていて、この計画は必ず成功すると確信を持っていたが、この計画がスタートした時、マスコミなどでは鉄道が斜陽化している時、新幹線が出来ても乗る人は無いではないかといった批判があり、万里の長城や軍艦大和のような無用の長物になってしまうであろうとまで言った人もいた。しかし、新幹線が完成してみると現在みられるような新幹線の大きな効果が発揮されている。こうしたことを考えると、新幹線という様な未知のものを国民に理解して貰うのはなかなか難しいと思うのである。もう一つ新幹線で批判されたものに岐阜羽島駅がある。マスコミなどから田圃の中の駅と揶揄されたものであるが、新幹線のルート選定では都市間を直線で結ぶという事が優先されるので、1県に1駅造るといような方針が出ると田圃の中や山のなかに駅を造る場合が出来ることになる。新横浜の駅も田圃の中の駅で、その頃、高架橋の上に立つと鶴見川の堤防が見えたもので、その後、十数年全く発展がなかったが、横浜地下鉄が出来た頃から発展し始め今日の賑わいになっている。こんなことをみていると人間の知恵の限界というか、厳密な予測をしてもよい結果が出なかったり、その直後

には必ずしも予測通りにならなくても時代の変化と共に計画が成功したりと、色々な場合が起こると言わざるを得ない。

2.4 鉄道の建設や大改良には膨大な金がかかる

鉄道の計画や建設を長く経験してみても何時も迷ったのは、ほんの小さな計画に何十億何百億と金の掛かる時、こんな大きな金を使ってこの施設を造って国民にご迷惑を掛けないだろうか心配したことである。特に東京などの大都市では1キロ当たり300億というような工事が沢山ある。1例を挙げると、東京駅の丸の内側の広場の30メートル下の地下に横須賀線と総武線を繋ぐ地下線を造ったが、延長900メートルで当時の金額で230億ぐらいかかった。こんな大きな金を使ってもと思ったが、出来上がれば沢山の人が使うのだからと自分に言いきかせていた。私は自分の経験からかなり大きな金を使って造っても、完成してから沢山の人が使えば無駄とは思わないが、新横浜の様に出来た直後には余り使われないこともあるので、判断が難しいのである。東京湾のアクアラインも今後どうなるか時間の経過をみないと何とも言えないし、本土と北海道を陸路で結ぶという意味で造った青函トンネルをどう考えるか。

2.5 鉄道は自動車輸送に比べて不便である

鉄道屋として何時も思うことは、道路上で自動車を使ったドア・ツー・ドアの交通は、鉄道に比べてはるかに便利だということである。勿論通勤などには自動車は使いにくいですが、一般的には自動車のほうがはるかに便利であり、4人も一緒に乗れば費用も安い。このような不便さのある鉄道にお客さんにより多く利用して頂くためには、鉄道のサービスを大幅に改善すべきであると思っている。私が特に改善したいと思うのは乗り継ぎと手荷物の運搬である。鉄道には長距離大量輸送という特色があるので、乗り継ぎが起るのはやむをえないと思うが、お客様に重い荷物を持たせて階段を上がり降りさせたり、長いホームを歩かせたりするような事は改善しなければなるまい。もともと駅設備は他に輸送手段としての競争相手の無い時代に、列車の運行に便利に造ったもので、その当時お客様など言う概念は無かったのではないかと。そのためお客様にとって必ずしも便利には出来ていない。鉄道は長らく独占企業であったし、国鉄では経営の苦しい時代が長く続いたので、私たちはお客様にサービスするという心を忘れてしまったのかもしれない。新駅をつくる場合を別にして、駅の配線まで変えるのは難しいと思うが、今では色々なバリアフリーの設備が出来るので、お客様が喜んで鉄道に乗って下さるよ

うに駅設備の改善に努力してほしい。しかし、オーストラリアに住んでいる私の孫は日本に来ると、東京は電車が発達していて移動が誠に便利だと言う。こうした話を聞くと、当然の事だが鉄道の良さを再認識するが、現在の日本の状況の中で今の鉄道運賃の体系を前提にすれば、鉄道が国民の足として本当に便利なのは大都市圏の交通と新幹線による都市間輸送などではないか。

しかし、この考え方は現在日本で決められている運賃を前提にしているが、もし運賃の考え方を上下分離といった考え方をいれて180度変え、運賃を思い切って3割も引き下げることが出来れば、鉄道のシェアも国内の観光旅行ももっとも増えると思っている。いま連休、お盆、正月や週末等に高速道路が混雑しているが、その混雑の中を多くの方々が自家用車で移動しているのは自動車の便利さもさることながら、家族何人かでお出かけの場合には、自家用車で行く方がはるかに安いということである。自動車で移動する人は燃料代と高速道路料金だけを出費と考え、自動車を取得する為に掛かった費用の利子や減価償却、それに修理費なども計算する人はいないし、自動車の場合1人でも5人でもその出費は同じだが、鉄道運賃には運営費のほかに車両費や設備費などの減価償却、利子等も含んで計算されている上、乗る人数が増えればその数だけ運賃に掛け算するので、家族旅行などをする場合、旅行費用に占める運賃の割合が大きくなる。その為途中で混雑が予想されても、自動車で出掛ける事になるのである。

2.6 鉄道の運賃を下げられないだろうか

現在の日本の状況の中で鉄道の運賃の考え方を根本的に変えるということは難しいと思うが、もし将来そんなチャンスが出来たら、前項で述べた上下分離の考え方と共に、ぜひやりたいのは大都市の運賃を上げ、地方の運賃を下げたいという事である。今は逆に大都市が低く、地方が高くなっているが、少子化の進む近年の状況では大都市の鉄道経営も楽では無いと思うし、都市部の方には地方の方より負担能力はあると思うので運賃を上げられると思う。大都市の運賃を上げれば混雑緩和のための大きな投資も出来るし、弱者に対するエスカレーター、エレベーター、その他バリアフリーの設備や自転車置き場、駅前広場の整理なども充実できる。また、老人や不案内な人達に対するサービスのための案内者などももっと増やしてほしいと思っている。

2.7 新交通システムについて

最近新交通システムが各所に造られ、それぞれその機能を発揮しているようである。しかし、中には投資額

が大きくて経営に苦勞しているものもあるようである。新交通システムはかなり建設費がかさむのに、出来上がってみるとお客の乗りが悪いという事であろう。こうしたシステムを私なりに見ると輸送量に対して施設費が高すぎるようである。こうした施設を計画する地区ではそれなりの必要性があると思うが、初めから全部の施設を造らずに、取りあえず高架の通路だけを造りバスの専用路として使えば、車についているエンジンで走り、路上に出たらそのまま路上を走れば便利だと思う。輸送量が増えてバスでは賄いきれなくなった時には、あらかじめ計画した設備を完成させて対応するという方法を探ったと考えている。これを実行するには色々の問題が起ると思うが、ぜひ実行出来たらと思っている。

2.8 新幹線の建設について

最近整備新幹線の話が新聞等の話題となり紙面を賑わしている。今年の予算では完成迄60年も掛かるような予算のつき方ではどうなることかと思っていたが、補正予算で大分改善されるようである。長野新幹線が日本鉄道建設公団の努力で昨年秋に完成して、長野オリンピックの成功や長野地方の発展に大変寄与している事を喜んでいる。私が日本鉄道建設公団総裁だった昭和56年頃に、環境アセスメントを行う為に高崎から軽井沢に直行するルートを選定したが、このルートには30ミリの急勾配を使っている。世界でも30ミリの急勾配で新幹線のような高速で長大な列車を営業運転するのは初めてであったので、当時の車両局の石井車両課長(現JR九州会長)を中心とする国鉄の技術陣に検討を依頼したところ、2か月程でOKの返事を貰うことが出来た。このルートを採用したため、それまで考えられていたルートと比較して工事費で約1,000億円削減でき、運転時分で20数分短縮することが出来たといわれている。最近の新幹線では車両や運転に絡む技術が大きく発展しており、最高300キロメートル近くのスピードを出す列車の営業運転をしているが、建設に関する技術もルートの選定を始めとして工法なども大きく進歩し、建設費の軽減に寄与している。将来は40ミリの勾配の新幹線も出来ると思うので関係者の検討をお願いしたい。また山形新幹線や秋田新幹線では在来線の狭軌を新幹線のゲージに改築したため、今までの福島や盛岡での乗り替えが無くなり、大変喜ばれている。この方式ならば投資額が少なくなるので、目的の場所に早く新幹線列車を乗り入れることが出来るので、もっと活用するよう検討すべきではないか。

2.9 危機管理の観点から中央新幹線を早く作りたい

社会資本整備の大きな柱として危機管理の問題があ

るが、東海道新幹線の危機管理対策として中央新幹線の建設はぜひ急ぐべき問題と思っている。東海道新幹線も当初考えていた時よりも輸送量が多く、構造物が酷使されている。構造物に対する監視や補修は十分行われているので、心配する必要は無いが、将来万一の場合を考えると早めに手を打って対策を考え、必要ならば中央新幹線を作り構造物の取り換えのみならず、心配されている東海大地震に対応することも必要だと思っている。今、山梨県でマグレブの実験が行われているが、その検討結果の結論が遅れる様なら、将来、新幹線でもマグレブでも使える線路を建設することは技術的にそんなに難しい事では無いと思うので、早く最高水準の線路の工事を始めてほしいと期待している。

また、この中央線新幹線の首都圏の部分のルートを選定に工夫を凝らせながら取りあえず甲府付近まで完成させれば、東京近郊で最近頻発している中央線の運転障害も大幅に減らすことが出来るのではないかと。

2.10 新幹線のコンクリート構造物について

この論文は6月末に提出したのだが、その後7月27日に山陽新幹線の福岡トンネルで約200キログラムのコンクリートブロックが落下し新幹線の車両を破損するという大事故が起こり、これを契機にして山陽新幹線のコンクリートの他の部分にも欠陥のあることが表面化し大きな問題になっている。この件について編集者の方から私にコメントをされてはとの話があったので、以下私の見解を述べることにする。

私が2.9で述べたのは東海道新幹線について書いたもので山陽新幹線には触れていない。山陽新幹線の事故が起きた現時点でも、東海道新幹線について言えば、ここで私が書いたように監視と対策を講ずることを前提とすれば今すぐ心配するような状態にあるとは思っていない。

なお、山陽新幹線のコンクリートのことは今その道の権威が調査されているのでその結果が出るまでは軽々なコメントは出来ないが、山陽新幹線でこうした不良なコンクリートが出来た背景には色々な事情があったと思う。工期が短く突貫工事を強いられた。コンクリートの需要が多くセメント、骨材等が逼迫し、生コンクリートが方々の現場からの奪い合いになった。従って、多少品質が悪くても量を確保することになり、完成を急ぐ余りコンクリートの打ち込みでも手抜きといわれるような事態が起こったことも否定出来ないようである。

私のように建設の現場にいた者にとって、工期は守らなければならない、作業員は足りない、材料は足りないといった場面でどう決断するかは非常に難しい問題であ

るが、考えられるケースとして次の3項目ぐらいがあると思う。

- (1) 将来の構造物の耐久性等を考え、出来るだけよい作業員や材料を集め、工期を延ばしても良心に従った構造物を作る。
- (2) よい構造物を作りたいという良心には背くが、工期を第一に考えて質を落としても工期に間に合うように努力する。
- (3) 将来の構造物の維持管理や品質なども全く気にせず、要求された構造物の形を目の前に作ればよいと考える。

私の推測では(2)と(3)では、(3)のグループの人がかなり多いと思うのだが、こうした社会情勢の中で我々土木界に身を置くものがどう対処するか。(1)で頑張るのがよいと思うが、土木界の人のうちどのくらいの人が頑張りきれぬだろうか。(3)については、このような状態は論外で何とか避けなければならないが、学校、職場などを通してコンクリートの本質を理解させるような教育を行う必要がある。

結局、現実的な手法として(2)のような方策を選択せざるを得ないと思うが、土木屋が山陽新幹線のようにみんな渡れば怖くない式の悪い方向に流されず、難しいことだと思うが、関係者一同が協力して、よい方向に向くように努力することが大切だと思う。

私は山陽新幹線の欠陥コンクリートが出来たのを弁護しようというのではなく、若い頃コンクリートの勉強をした立場から見て、最近のコンクリートの出来上がりに疑問を持っている者だが、これらの問題について政官業の上部から現場の第一線までを含めた色々な面から十分検討し根本的な解決案を出さないと、将来また同じ誤りを犯すことになると思い、敢えて意見を述べた次第である。

2.11 国土交通省に期待する

私の60年にわたる鉄道の仕事の中で、道路と鉄道が協調したら良いのになと思う事が度々あった。しかし、これまでの日本の政治や行政の中で省と省の間の鉄の壁は本当に厚いものがあったが、これは誰が悪いというのでは無く、日本の政治行政のシステムがそのようにしていたとしか言い様が無い。だからこそ今度の省庁の改変で国土交通省などが出来たという事だと思っている。この改変に伴って交通でいえば道路と鉄道がお互いの利点を生かし合うような政策も出来て、段々と色々な改善が行われると思うが、予算の話は別にして、1つの提案として道路や鉄道は長々と細長い用地を持っているという点では共通している。今、用地買収はなかなか面倒

でその取得に苦労するが、道路と鉄道で、双方がその気で努力することが前提だが、用地を融通し合うと、大きなメリットが出る場合もあると思う。山手線の上か下を利用する方法はないか、大宮バイパスの下を使えないかとか。また、東海道沿いの地帯に地下とトンネルと高速道路の上空を出来るだけ多く使った貨物専用鉄道を造り、その鉄道で貨物自動車をピギーバック型式の貨車に乗せて輸送するといった夢も描けるのではないか、などなど考えると色々の案が出来ると思うのだが。

2.12 まとめ

鉄道には我田引鉄という言葉に代表される様に、利用されない線路を闇雲に造るといった悪いイメージを国民の方々が持たれている様に思われる。そこで、鉄道の新線を造るといって、先ず反対という雰囲気が出てく

るのは誰が悪いのかは別にして仕方が無いことである。前にも述べたが東海道新幹線でさえ、その計画が発表された時に世界の3馬鹿といわれたこともあった。しかし、よく考えてみると私共も一般の方々はどうせ理解しないのだから情報開示などPRに努めても無駄だといった官僚一流の思い上がりのあったことも反省する必要があると思う。

日本の鉄道を今後どのくらい整備すべきかは、これから十分議論されると思うが、大雑把に考えると、年1兆円ぐらい、10年で10兆円ぐらいの金を使えば国民の方々に鉄道として今より大分よいサービスを提供出来るのではないか。この位の金を今の日本で公共事業費の中から鉄道に使うのは、そんなに難しいとは思わないのだが、関係者のご努力を期待すること大である。

(原稿受付 1999年6月29日)

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no06.html>