

研究論文

JR直流化によって敦賀市の通勤・通学圏は 関西まで拡大するのか

Will commuting bloc of Tsuruga City extend to Kansai area by JR direct current?

井上 武史*

- はじめに
- Ⅰ. 標準大都市雇用圏及び都市雇用圏の学説から見た敦賀市の属性変化の可能性
- Ⅱ. 敦賀市から関西への通勤・通学人口の増加規模について—滋賀県との比較による考察
- Ⅲ. 通勤・通学人口の増加を地域の発展に活かす視点
- おわりに

JR直流化は敦賀市の通勤・通学圏を関西まで拡大すると期待されている。しかし、標準大都市雇用圏及び都市雇用圏の学説から見れば、市民の10%が関西へ流出することが要件であり、独立雇用圏を自ら形成している敦賀市が関西都市の雇用圏に含まれる可能性はない。むしろ直流化で成功した長浜の事例や滋賀県沿線都市の状況などから考察すれば、敦賀市から京都府への通勤人口が100人になれば、通勤・通学圏拡大の効果として認識すればよいと考える。なお、通勤・通学圏の拡大に伴い敦賀市の人口が増加するという効果を見込むことはできない。人口増加ではなく、敦賀市民が関西へ通勤・通学することで生じる人口流出への歯止めを重視すべきで、そのための政策として考えられる定期券への補助も、慎重に行う必要がある。

キーワード：標準大都市雇用圏，独立雇用圏，社会的認識，滋賀県，定期券補助

はじめに

JR湖西線・北陸本線の敦賀駅までの直流電化開業は、敦賀市の都市構造を大きく変える可能性がある。それは敦賀市が「みなとまち」として1000年以上もの歴史を有するなかでも、かつてなかった変化である。JR直流化が敦賀に与える影響はそれほど大きいと考え

られ、それだけに地域活性化への期待も大きいのである。

とりわけ重要な変化は、「敦賀市が関西の通勤・通学圏に入る」ということである。敦賀は交通の要衝、すなわち日本海沿岸や北海道などと京都・大阪方面とを海上・陸上輸送を通じて結ぶ交通の結節点として発展してきた。したがって敦賀の歴史は「みなとまち」

* 福井県立大学地域経済研究所

としての歴史であり、他の都市との関係を媒介にしていたのである。逆に言えばその過程は、敦賀が他の都市を包含したり、あるいは敦賀が他の都市に包摂されることのない、あくまでも敦賀独自の発展の歴史であった。

そのため敦賀が関西の通勤・通学圏に入るということは、敦賀市が他の都市との関係において関西の一部に包摂されるということ、少なからず意味するであろう。JR直流化が敦賀市の都市構造を変える可能性もまた、そこに見出されるのである。

もちろんJR直流化が敦賀市にもたらす影響は都市構造のみならず、多様な分野に及ぶであろう。直流化に伴う地域振興対策として現在は観光振興策を中心に展開されているが、それは観光客の増加という効果がJR直流化に期待されているからである。こうした効果も重要であることは言うまでもない。しかし都市構造の変化は敦賀市の本質そのものに影響を与えるという意味で、きわめて重大なものである。都市は元来、内部では機能を完結しえない存在で、他の国・地域との経済的・社会的関係を必ず持っているものであるが、海陸交通の結節点として発展してきた敦賀の場合、外部との関係こそが発展の原動力であったからである。

加えて、敦賀市が大阪・京都といった大都市との関係を強めることは、経済のグローバル化や情報化の進展など大都市において生じる激しい社会経済情勢の変化が、敦賀市まで及ぶ可能性を高めるだろう。したがってJR直流化という交通体系の変化は、敦賀市に他都市との関係という直接的な影響を及ぼすのみならず、大都市において生じる多様な変化をも間接的影響として及ぶと考えなければな

らない。その意味で都市構造の変化は、JR直流化が敦賀にもたらすあらゆる影響の基礎として位置づけられるのである。

このことから筆者は、JR直流化を敦賀市における最も重要な政策課題と位置づけ、多様な視点から研究する必要がある、と考える。そこで、JR直流化直後の昨年（2006年）末から今年始めにかけて、敦賀市が直流化対策として先行して政策を展開している観光振興策について、別稿にて論じた¹。本稿はそれに続き、通勤・通学圏の問題を中心とした都市構造の変化について論じる。実は、敦賀市がJR直流化の具体的効果として挙げている項目はおもに2つあり、第一が観光振興、第二が通勤・通学圏の形成（それに伴う人口増加）である。このことについて、敦賀市のホームページでは次のように紹介されている²。

新快速が敦賀まで来るとなにかいいことがあるの？

期待されるメリット

○通勤・通学圏の拡大

新快速電車が運行すると、定期券等が購入しやすくなるので、京都・大阪が敦賀からの通勤・通学圏に入ってきます。そのため、就職・就学機会の増加とともに、敦賀市の人口増加（敦賀に家を持ち、関西へ通う人）が期待できます。

○地域の活性化に寄与

関西との結びつきが強化され、産業・経済・文化の発展、振興が図られ、地域の活性化に寄与します。また、関西の各主要駅で「敦賀行き」の電車がアナウンスされることで、「敦賀市」の認知度が大幅にアップします。

○買物や観光・レジャー等の交流促進

買物、観光、レジャー等で関西から気軽に敦賀を訪れる人（反対に敦賀から関西へ出かける人）が増大し、関西との各種の交流が促進されます。

ここで、別稿で論じた観光振興は「買い物や観光・レジャー等の交流促進」に該当する効果を高めるための政策であり、本稿で論じる通勤・通学圏については「通勤・通学圏の拡大」に該当する。「地域の活性化に寄与」は、これらも含めた総合的な効果と言えるので、本稿では効果を2つと見なす。このように本稿で通勤・通学圏の効果をとり上げる理由は、それが観光振興と並んで直流化による効果の重要な柱と位置づけられていること、そして敦賀市の都市構造を根本的に変えるほどの影響があることである。

しかしながら、この効果については「京都府への通勤・通学人口が〇〇人増加する」といった具体的な予測は出されていない³。また「〇〇人増えれば直流化の効果があったと認めることができる」といった基準もなく、現状では漠然とした期待があるに過ぎない。また、このことによって「敦賀市の都市構造が変わる」という認識も見当たらない。

そのような状況の中、通勤・通学圏の拡大に対する市民の関心は徐々に高まりつつある。通勤・通学人口の増加を促進するために定期代等への補助制度を創設することについて、既に議会で取り上げられるなど、具体的な政策も求められるようになってきている。そこで敦賀市が関西の通勤・通学圏になる可能性について明らかにすることは、緊急の課題である。本稿の目的は、そのような状況を踏ま

え、関西への通勤・通学の拡大について具体的な予測や基準を設定し、求められる政策についても考察することである。

本稿の構成は、第1章において都市構造と通勤・通学圏の関係を定量的に捉えるために標準大都市雇用圏及び都市雇用圏の学説的定義から把握し、この定義に沿う限りでは敦賀市が関西の雇用圏に含まれることはありえないことを明らかにする。したがって敦賀市の都市構造が根本的に変わることはない。第2章では関西への通勤・通学人口の予測について、滋賀県の状況を参考に行う。結論としては敦賀市から京都府への通勤・通学人口が100人になれば、学説はともかく社会的認識としては敦賀市が関西の通勤・通学圏になったと言っているのではないかと。第3章では、通勤・通学人口の増加を地域振興に結びつけるために必要な政策として通勤・通学費用の負担軽減措置を取り上げ、軽減の規模や期間等についての考え方を示して結びとした。

ここで第1章に入る前に、直流化の概要について確認しておこう。電気には直流と交流の2種類があり、電車もそれに応じて直流電車と交流電車がある。直流電車は直流電化区間しか走ることができず、交流電車も同様である。この直流区間と交流区間の「壁」が、北陸本線の長浜と湖西線の永原にあった。いずれも以南は直流区間、以北は交流区間である。この壁を越えることができるのは、両方の電化区間を走行できるよう設計された電車を除いて不可能である。北陸本線と湖西線を走る特急「しらさぎ」や「雷鳥・サンダーバード」は、いずれも交直両用電車であり、この境界を越えることができるが、関西を走るJR線は直流専用電車であるため、長浜・永

原以北の交流区間を走行することができない。

JR直流化は、関西を走る新快速電車の乗り入れを可能にするための事業である。1991年に長浜駅までが直流化開業し、その影響などで「黒壁スクエア」が非常に賑わうなど、長浜の成功が全国的に注目された。敦賀駅までの直流化もまた、長浜と同様の成功を求めるものである。敦賀市民による運動から始まり、その後敦賀市・福井県を巻き込んだ運動へと発展し、滋賀県との協力・費用分担を経て、2006（平成18）年10月21日に開業を迎えた。以上が敦賀における直流化の概要である。

I. 標準大都市雇用圏及び都市雇用圏の学説から見た敦賀市の属性変化の可能性

1. 通勤・通学圏に関する学説

—標準大都市雇用圏、都市雇用圏

まず「通勤・通学圏」とは、そもそもどのように定義されるのだろうか。これは、きわめて曖昧な用語としても用いられている。何らかのイメージで表現するならば、「その都市から通勤・通学できる圏域（逆に、その都市へ通勤・通学できる圏域）」あるいは「現実にはその都市からの通勤・通学人口が一定程度存在する圏域（逆に、その都市への通勤・通学人口が一定程度存在する圏域）」ということになるだろう。

ただし両者の意味は、それぞれ可能性としての捉え方と現実としての捉え方であるため、異なる意味を持つ。本稿ではJR直流化

の効果を扱うため、やはり現実の視点が必要である。そこで、敦賀市から関西への通勤・通学人口が現実に一定以上存在するという基準がなければならない。では、その「基準」は、どの程度であろうか。

都市経済学や経済地理学の学説において通勤・通学に関する定説となっているのは、「標準大都市雇用圏（SMEA, Standard Metropolitan Employment Area）」である。これは山田浩之・徳岡一幸によって、欧米における学説を参考に提起されたものである。大都市雇用圏の条件は、次の通りである。

中心都市の条件…人口5万人以上の市、昼夜間人口比率が1以上 都市からの流出人口が一定比率未満 （他の特定中心都市への流出15%未満、全体の流出30%未満） 非一次就業者比率75%以上
郊外都市の条件…中心都市への流出比率10%以上（比率の最も大きな都市が中心都市） 非一次就業者比率75%以上
雇用圏全体の条件…全体の人口が10万人以上

また2002年には、通勤パターンの多様化や標準大都市雇用圏に含まれない都市の取り扱いに対処するため、金本良嗣・徳岡一幸によって新たに都市雇用圏（Urban Employment Area）が提起された。それは

標準大都市雇用圏と比較すると、主に以下の点で異なっている⁴。

中心都市の条件…DID人口5万人以上で他都市圏の郊外でない
 ※ただし郊外市町村で一定条件をみたすものは中心都市に加え、複数の中心都市の存在を許容する

郊外都市の条件…中心都市への流出就業者比率合計が10%以上

※なお、中心都市の条件でDID人口1万人から5万人としたものを、小都市雇用圏 (Micropolitan Employment Area) と呼ぶ。

したがって「敦賀が関西の通勤・通学圏になる」ということは、これらの定義からみれば都市構造を規定する最も重要な要件である流出比率の基準がまず挙げられる。そして敦賀から関西へ一定の流出が生じることによって、「敦賀市が関西を中心都市とした郊外都市になる」という都市構造の変化が生じるのである⁵。このことは敦賀市が関西の都市を中心都市とした郊外都市の一つに包摂されることを意味しており、冒頭で述べたような歴史的变化である。ここで関西の都市とは、京都府・大阪府の都市と考えてよいだろう。

では現在の敦賀市（2000年現在）はどのような状況であろうか。詳しくは後述するが、敦賀市はいずれの定義においても自らが中心都市として都市圏を構成し、郊外都市は美浜町・旧三方町である。そこでJR直流化による都市構造の変化とは、敦賀市が中心都市で

はなく、関西を中心都市とした郊外都市に変化することを意味するのである。しかしそれは、「ありえない」ことである。

2. 雇用圏という意味では、敦賀市が関西の郊外都市に入ることはありえない

その理由は非常に単純である。前節冒頭で「一定以上の通勤・通学人口」が存在することが現実に求められると述べたが、それは標準大都市雇用圏及び都市雇用圏いずれの定義においても「流出比率10%（ただし通学人口を含めない 注5参照）」だからである。この規模は敦賀市常住の通勤・通学人口が38,300人であるから10%の3,830人が流出することであるが、それはあまりにも大きい数値である。京都府・大阪府へ通勤・通学する現在の人数（2000年国勢調査）は79人に過ぎない。

雇用圏の定義では中心都市が1つに限られているが⁶、たとえ中心都市を関西全体に広げたとしても、現在の50倍の人口が関西へ通勤・通学する可能性があるとは考えられない。敦賀市が関西の雇用圏に入る可能性は、郊外都市の要件である「就業者の流出比率」をみたす可能性が皆無に等しいから、「ありえない」のである。

このことは、関西に近い滋賀県の現実から見ても明らかである。滋賀県では多くの市町村で既に直流化開業している。それにもかかわらず、雇用圏で見ると大阪市の郊外市町村に含まれる滋賀県の市町村はまったくない。滋賀県からの距離が大阪市よりも近い京都市との関係で見ても、津江市が一次郊外であるにすぎず、二次郊外が草津

市・旧志賀町，三次郊外が旧栗東町のみである⁷（2000年基準）。

では，JR直流化で成功を治め，敦賀市までの直流化を実現する契機となった長浜市の状況はどうだろうか。長浜市も敦賀市と同様に独立した小都市雇用圏であり，それは直流化前後でも変わっていない。しかも，長浜市から京都府への通勤・通学人口は306人（2000年度国勢調査）と就業・通学人口のわずか0.9%に過ぎず，大阪府への通勤・通学人口も171人，0.5%にとどまる。つまり長浜市でも，関西に対して都市雇用圏における郊外都市の要件である10%には遠く及ばないのである。同様に，東海道線沿線の彦根市，近江八幡市，旧八日市市なども独立の小都市雇用圏である⁸。

これらの都市ではすでに直流化開業しており，新快速電車の運行本数も東海道本線沿線の都市では6時から8時台の通勤・通学時間帯には約20本ある。これに対し敦賀駅において通勤・通学時間帯である5時から8時台に運行する新快速電車は，わずか3本にすぎない。このように滋賀県の状況は，関西までの所要時間及び交通利便性いずれの点においても敦賀市よりはるかに優れている。それにもかかわらず，関西の雇用圏にはほとんどの市町村が含まれていないのである。

このような滋賀県の現実，とりわけ長浜市の現実に注意しなければならない。敦賀市は関西から見れば，滋賀県の各都市よりもさらに遠い都市である。したがって敦賀市がJR直流化によって関西の郊外都市に変化することは，滋賀県の状況から見ても「ありえない」のである。

このことは，JR直流化以後も敦賀市はなお自らを中心都市とした独立雇用圏であり続けることを意味する。つまり，通勤・通学形態の変化によって敦賀市の都市構造が変わる可能性はない。

以上が雇用圏の学説から見た，敦賀市における通勤・通学の問題に対する結論である。しかしながら敦賀市が想定している「通勤・通学圏に入る」ことは，それほど大規模な通勤・通学人口の増加を意味するものではないかもしれない。すなわち，雇用圏の学説とは別の，緩やかな基準があるのではないだろうか。それは社会的認識として，とりわけ敦賀市民が効果として認めうる基準であると，筆者は考える。

このことは，「敦賀市にとって福井市は通勤・通学圏ではないのか」と問うことでも，自明である。雇用圏の学説から見れば，答えはもちろん「否」である。しかし，多くの敦賀市民は福井市が通勤・通学圏であると答えるに違いない。その現実の規模は667人（1.7%）と郊外都市の要件には遠く及ばないが，長浜市から京都府・大阪府への通勤・通学人口を上回っている。つまり，学説としての通勤・通学圏と社会的認識におけるそれとは，意味が異なるのである。

ただし，たとえ社会的認識としての通勤・通学圏拡大を効果と考える場合でも，それが通勤・通学の可能性ではなく現実の人数に表れる必要があることは変わらない。例えば福井以北まで視野を広げると，社会的認識において通勤・通学圏の北端は福井市ではないだろう。石川県小松市は勤務先や学校も豊富にあり，敦賀からの所要時間や電車の運行本数いずれも京都に劣らない

ため、敦賀市にとって通勤・通学圏としての可能性は決して否定されるものではない。しかしながら現実には、金沢市以外の石川県の市町村へ通勤・通学している敦賀市民は、わずか7人でしかない(2000年度国勢調査)。この事実は、社会的認識の側面においても可能性と現実とが結びつかない場合もあることを示しているだろう。だから効果は現実に生じるものでなければならない。

そこで次章では、どの程度の規模が現実に通勤・通学すれば社会的意識において効果と認めうるのかについて考察し、その基準を示すこととする。

II. 敦賀市から関西への通勤・通学人口の増加規模について

—滋賀県との比較による考察

本章で考察するのは、「どの程度の人数ならば、敦賀市が関西の通勤・通学圏になったという効果として社会的に認められるのか」ということである。

前章で述べたように、社会的認識において福井市は敦賀市の通勤・通学圏と考える。また小松市も敦賀市の通勤・通学圏としての可能性はあるが、現実の規模があまりにも少ないため、現実の通勤・通学圏になっているとは認められない。したがって、関西が通勤・通学圏であると認められる効果の規準は、福井と小松の間にあると推察されよう。

また、長浜市はJR直流化によって関西への通勤・通学圏になったということも、社会的には認められるに違いない。長浜市の

成功例を目の当たりにしたからこそ、敦賀市でも直流化運動が進められたからである。敦賀市までの直流化の効果についても、長浜駅における定期旅客数の増加を参考に挙げている点からも、このことは伺える。

以上を踏まえ、まず敦賀市における現在の通勤・通学状況を2000年度の国勢調査結果より概観しよう。

1. 敦賀市における通勤・通学の現状

表1は、敦賀市の居住者(=敦賀市民)に関する通勤・通学先、及び敦賀市を通勤・通学先とする人の居住地の人数と割合を示している。まず注目すべきは、敦賀市民の9割以上が市内に通勤・通学している、ということである。これは、独立雇用圏を敦賀市が形成していることの統計的根拠である。

次に注目すべきは、敦賀市民の市外での通勤・通学先については、そのうち88.0%と、やはり9割近くが県内他市町を通勤・通学先としている、ということである。逆も同様で、県内他市町から敦賀市に通勤・通学する割合は市外からの通勤・通学者のうち84.8%を占めている。したがって現状では、敦賀市民が県外へ通勤・通学する割合は全体の1.1%、逆に県外から敦賀市へ通勤・通学する割合も1.9%にすぎない。敦賀市の現状は独立雇用圏であることに加え、通勤・通学圏は実質的に福井県内に限られている、ということが分かる。

このように、現状は敦賀市から県外への通勤・通学は極めて限られている。では、関西への通勤・通学状況はどうなっている

表1 敦賀市の通勤通学状況

	敦賀市民の通勤		敦賀市への通勤	
	人数(人)	割合(%)	人数(人)	割合(%)
当地に常住する就業者・通学者	38,300		39,773	
自市町村で従業・通学	34,808	90.9	34,808	87.5
自 宅	4,101	10.7	4,101	10.3
自 宅 外	30,707	80.2	30,707	77.2
他市区町村で従業・通学	3,492	9.1	4,965	12.5
県 内	3,073	8.0	4,212	10.6
福井市	667	1.7	327	0.8
武生市	290	0.8	285	0.7
小浜市	167	0.4	482	1.2
大野市			22	0.1
鯖江市	89	0.2	169	0.4
松岡町	15	0.0		
三国町			10	0.0
金津町			15	0.0
丸岡町			20	0.1
春江町			19	0.0
今立町			27	0.1
南条町			39	0.1
今庄町	20	0.1	97	0.2
河野村			60	0.2
朝日町			12	0.0
越前町			27	0.1
清水町			13	0.0
三方町	364	1.0	677	1.7
美浜町	1,221	3.2	1,606	4.0
上中町	71	0.2	173	0.4
名田庄村			18	0.0
高浜町	59	0.2	29	0.1
大飯町	57	0.1	30	0.1
その他の市町村	53	0.1	55	0.1
他 県	419	1.1	753	1.9
千葉県			11	0.0
その他の市町村			11	0.0
東京都			15	0.0
その他の市町村			15	0.0
神奈川県			16	0.0
その他の市町村			16	0.0
富山県			28	0.1
富山市			17	0.0
その他の市町村			11	0.0

石川 県	31	0.1	46	0.1
金 沢 市	24	0.1	18	0.0
その他の市町村	7	0.0	28	0.1
愛 知 県	17	0.0	20	0.1
名古屋市	10	0.0	14	0.0
その他の区	10	0.0	14	0.0
その他の市町村	7	0.0	6	0.0
滋 賀 県	268	0.7	333	0.8
大 津 市			11	0.0
彦 根 市	19	0.0		
長 浜 市	36	0.1	23	0.1
米 原 町	22	0.1		
高 月 町	42	0.1	12	0.0
木之本町	44	0.1	24	0.1
余 呉 町	10	0.0	43	0.1
西浅井町	15	0.0	78	0.2
マキノ町	19	0.0	34	0.1
今 津 町	19	0.0	22	0.1
安曇川町			13	0.0
新 旭 町			12	0.0
その他の市町村	42	0.1	61	0.2
京 都 府	45	0.1	62	0.2
京 都 市	33	0.1	21	0.1
下 京 区	11	0.0		
その他の区	22	0.1	21	0.1
舞 鶴 市			32	0.1
その他の市町村	12	0.0	9	0.0
大 阪 府	34	0.1	71	0.2
大 阪 市	30	0.1	15	0.0
北 区	11	0.0		
その他の区	19	0.0	15	0.0
その他の市町村	4	0.0	56	0.1
兵 庫 県			43	0.1
神 戸 市			15	0.0
その他の区			15	0.0
その他の市町村			28	0.1
奈 良 県			10	0.0
その他の市町村			10	0.0
福 岡 県			10	0.0
その他の市町村			10	0.0
その他の都道府県	24	0.1	88	0.2

(注) 市区町村の区分は調査時点(平成12年10月1日現在)のものである。

資料：2000(平成12)年度国勢調査

か。ただし本稿では敦賀駅における新快速電車の利用を前提とした考察であるため、滋賀県への通勤・通学人口も含めて考察することをまず提起したい。そこでまず滋賀県については、敦賀市からの通勤・通学が268人、敦賀市への通勤・通学が333人である。それは全体から見ればわずかな比率でしかない。しかし、武生市（現越前市）との通勤・通学関係とほぼ同規模であるとともに、きわめて例外的であった県外との通勤・通学状況における比率では前者が64.0%、後者が44.2%と、かなりの割合を占めているのである。この滋賀県との通勤・通学規模の大きさに、まず注意しなければならない。このことは後で詳しく論じる。

そして京都府は敦賀市からの通勤・通学人口が45人（県外への通勤・通学人口に占める割合10.7%）、敦賀市への通勤・通学人口が62人（県外からの通勤・通学人口に占める割合8.2%）、同様に大阪府はそれぞれ34人（同8.1%）、71人（同9.4%）である。ちなみに兵庫県は敦賀市への通勤・通学のみ43人（5.7%）である。これらに関西方面として合計すれば、敦賀市から関西方面への通勤・通学人口は347人（82.8%）、関西方面から敦賀市への通勤・通学人口は509人（67.6%）である。

2. 滋賀県を含めて関西方面への

通勤・通学規模を見る

筆者が滋賀県を含めた考察を主張する一つの根拠は、直流化により新快速電車で敦賀と結ばれるのは、まず隣県の滋賀県であり、京

都府・大阪府はその先にあるからである。長浜の場合は、隣県の京都府とまず結ばれた。したがって、通勤・通学圏の拡大は滋賀県も対象に入ることが適切であろう。滋賀県は関西ではないが、直流化による通勤・通学圏の範囲として考察に含める必要がある。もう一つの根拠は、現状を過小評価しないことにある。前節最後に示した数値は、実は規模及び割合においても、決して少なくない。先に通勤・通学圏と認めうるとした福井市と比較すれば、明らかであろう。とりわけ関西方面全体（滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県）から敦賀市への通勤・通学人口は、福井市から敦賀市へのそれよりも多い。

では、1991（平成3）年に直流化開業した長浜市（北陸本線）及び旧今津町（湖西線）から関西への通勤・通学人口を比較すると、どうだろうか。ただし両市町は滋賀県に属するため、ここでは滋賀県を関西に含めず、関西を京都府・大阪府・兵庫県と捉えることとする。この数値もまた、敦賀にとって通勤・通学圏の基準となりうるであろう。

表2は両市町と敦賀市の状況を比較したものである。長浜市は通勤・通学人口全体では敦賀市よりも少ないが、京都府への通勤・通学人数は敦賀市の約7倍、大阪府については敦賀市の約5倍の水準である。旧今津町も敦賀市を大きく上回っており、京都府・大阪府への通勤・通学人口では敦賀市の規模はきわめて小さい⁹。

しかし、敦賀市から滋賀県への通勤・通学人口を含めた場合、その差はほとんどなくなる。つまり、「自県外の関西方面」という意味で通勤・通学人口を比較すれば、現状でもそれほど規模は変わらないのである。しかも

表2 敦賀市と長浜市・旧今津町からの通勤・通学人口の比較

	人口(人)	通勤通学 人数(人)	京都府への通勤・通学		大阪府への通勤・通学		兵庫県への通勤・通学		(参考)市内への通勤・通学	
			人数(人)	比率(%)	人数(人)	比率(%)	人数(人)	比率(%)	人数(人)	比率(%)
敦賀市	68,145	38,300	45	0.1	34	0.1			34,808	90.9
長浜市	60,104	33,060	306	0.9	171	0.5	16	0.0	23,020	69.6
旧今津町	13,921	7,474	337	4.5	118	1.6			4,903	65.6

(注) 比率は、通勤通学人数に対する比率である

兵庫県で数値がない欄は、10人未満を意味する(国勢調査で10人未満は「その他」に一括計上される)。

資料：2000(平成12)年度国勢調査

敦賀市は両市町よりも自市町内の通勤・通学比率が高く、より強固な独立雇用圏を形成している。したがって、敦賀市はすでに関西方面への通勤・通学圏であると認めることも、決して不可能ではないだろう。今後、通勤・通学圏の拡大を政策的に促進する場合などは、こうした認識から出発する必要がある。

3. 京都府・大阪府への通勤・通学人口の予測

しかしながら、冒頭に示したように直流化の効果と考えられるのは、京都府・大阪府への通勤・通学人口に限定されている。また現状で満足するということは効果を挙げなくても良いことになり、直流化の意義にも反するだろう。そこで、以降では敦賀市ホームページの見解に立ち戻り、滋賀県を対象から除いて大阪府・京都府への通勤・通学に限定して考察を進める。

ここで基準となるのは、やはり敦賀市から福井市・小松市への通勤・通学人口、そして長浜市及び旧今津町から京都府・大阪府へのそれであるだろう。では、長浜市及び旧今津町は現状で敦賀市よりもはるかに多くの京都府・大阪府への通勤・通学人口があるが、敦賀市でも同等の規模が必要であろうか。筆者は次の理由から、ある程度基準を緩和する必要があると考える。

第一の理由は、敦賀市と長浜市・旧今津町とでは京都・大阪への通勤・通学環境が大きく異なる、ということである。例えば、長浜駅から京都駅までの新快速電車を利用した場合の所要時間(北陸本線)は約1時間15分であるのに対し、敦賀駅から京都駅までの所要時間(湖西線)は1時間36分と、約20分だけ敦賀の方が余分に時間を要する。大阪駅までについても同様であり、長浜駅からは1時間45分であるのに対し、敦賀駅からは2時間5分である。また近江今津駅は敦賀駅から湖西線で約40分を要するため、京都・大阪までの所要時間も敦賀からの方が40分だけ余分に時間を要することになる。

次に通勤・通学時間帯における新快速電車の運行本数(平日、2007年3月18日時点)についても、長浜駅からは5時台に1本、6時台に3本、7時台に4本の合計8本であり、近江今津駅(同)からは京都・大阪方面への直通普通電車も含めて5時台に2本、6時台に2本、7時台に4本と同じく合計8本である¹⁰。これに対し、敦賀駅(同)からは5時台が1本、6時台が2本の合計3本あるのみである。このうち湖西線は6時台の1本で残りの2本は北陸本線であり、後者は京都までの所要時間(最速)が1時間57分と、さらに余分に時間がかかる。このような敦賀市と長浜市・旧今津町との通勤・通学環境の差を

考慮して、基準を緩和しなければならない。

第二に、敦賀市が独立雇用圏としての性格を強く持っていることである。市内への通勤・通学人口が全体の9割を超えることは先に述べた。長浜市も独立雇用圏であることは敦賀市と同様であるが、表2のとおり市内への通勤・通学人口は全体の7割であり、残りの市外については90.6%が県内他市町への通勤・通学である。また旧今津町も町内への通勤・通学人口が全体の7割弱で、残りの町外についても78.0%が県内他市町への通勤・通学である¹¹。

このことは、敦賀市が他都市との独立性を強く保持したまま発展してきた歴史とも何らかの関係があるだろう。敦賀市は市内の雇用吸収力が現在も高く、他市町村への通勤・通学の可能性があるとしても福井県内がほとんどであり、県外との流入はきわめて例外なのである。これに対して長浜市や旧今津町は、市町内での雇用吸収力が敦賀市と比較して相対的に弱く、県内他市町村への通勤・通学都市の性格も併せ持っている。

加えて両市町における県内他市町への通勤・通学人口が多いため、県内他市町への通勤・通学でも新快速電車の利用が可能である。長浜市や旧今津町にとっての直流化開業は、京都府や大阪府への通勤・通学人口の増加よりも、県内他市町のその増加に大きく

寄与したのである¹²。すなわち新快速電車の通勤・通学圏に関する効果は、近隣の市町により大きく現れた。

さらに滋賀県にとって京都府は隣接した身近な地域であるが、敦賀市にとってはそうではない。三方を山で囲まれた敦賀市にとっては、滋賀県でさえも険しい県境なのである。したがって敦賀市と長浜市・旧今津町の雇用圏としての独立性の強さと地理的条件の違いを考慮し、基準を緩和する必要がある。

第三に、長浜市と旧今津町は1990（平成2）年前後において関西への通勤・通学人口が激増したが、当時は滋賀県全体で人口増加の状況にあったことに注意しなければならない。

表3は長浜市・旧今津町までの直流化開業前後における人口の推移を、滋賀県全体の人口と比較したものである。滋賀県全体の人口増加は各5年間で5%前後の増加を維持しているのに対し、長浜市及び旧今津町では特に1995年までの人口増加は県全体の水準よりも低い。2000年度には両市町とも滋賀県の増加率を上回ったが、2000年度は直流化開業後かなりの年数を経過していることから、人口増加が直流化の効果かどうかは分からない。

ただし、同じ期間における京都府・大阪府への通勤・通学人口は、人口変動と逆の動き

表3 滋賀県・長浜市・旧今津町の人口の推移

(単位：人、%)

	1985年			1990年		1995年		2000年	
	人口	人口	増加率	人口	増加率	人口	増加率	人口	増加率
滋賀県	1,155,844	1,222,411	5.8	1,287,005	5.3	1,342,832	4.3		
長浜市	55,531	55,485	-0.1	57,082	2.9	60,104	5.3		
今津町	12,692	12,855	1.3	13,190	2.6	13,921	5.5		

資料：各年度国勢調査

を示している。これを示すのが表4及び表5である。京都府・大阪府への両市町からの通勤・通学人口の増加率は、人口増加率をはるかに上回っているのである。

このことから滋賀県全体の人口推移を踏まえると、直流化そのものが人口増加に寄与する大きな要因とは考えにくい。したがって直流化による敦賀市への効果についても、人口減少時代に入った現在、仮に敦賀から関西への通勤・通学人口が増加したとしても、それによって敦賀市全体の人口が増加するとは限らない。人口減少に多少の歯止めがかかる程度かもしれないが、それも統計的に実証されるかは、分からない。

以上の三点の理由から、敦賀市から関西への通勤・通学人口は長浜市及び旧今津町の現状よりも小規模になる可能性が高い。このことを踏まえ、次に滋賀県全体の現状分析に視野を広げ、考察を進めよう。

表6及び表7は湖西線・北陸本線沿線の滋

賀縣市町村における、京都府及び大阪府への通勤・通学の状況である。第一に指摘すべきは、京都府への通勤・通学人口が、直流化開業している長浜市及び旧今津町までは300人程度あるのに対し、当時開業していなかった両市町以北の町は規模が極端に少ない、ということである。これは大阪府への通勤・通学人口についても同様であり、長浜市及び旧今津町までは100人程度であるのに対し、両市町以北は極端に少なく、北陸本線では木之本町以北で10人未満となる¹³。

第二に、しかしながら通勤・通学人口の割合で見ると、状況は異なる。長浜市から京都府へは通勤・通学人口全体のわずか0.9%と、旧近江町や旧米原町よりも明らかに低い水準であり、長浜以北の町との差もそれほどない。これは大阪府についても木之本以北を除いて同じ状況である。また湖西線についても、大阪府・京都府ともに旧今津町と旧マキノ町との差はそれほど大きくない。ただし旧志賀町

表4 長浜市・旧今津町の京都府への通勤・通学人口の推移

(単位：人、%)

	1985年		1990年		1995年		2000年	
	人口	増加率	人口	増加率	人口	増加率	人口	増加率
滋賀県	50,747	17.6	59,699	17.6	64,826	8.6	59,785	-7.8
長浜市	141	18.4	167	18.4	276	65.3	306	10.9
旧今津町	211	36.5	288	36.5	329	14.2	337	2.4

(注) 1980年の数値は人口10万人以上の市のみ公表されているため、両市町は不明。

資料：各年度国勢調査

表5 長浜市・旧今津町の大阪府への通勤・通学人口の推移

(単位：人、%)

	1985年		1990年		1995年		2000年	
	人口	増加率	人口	増加率	人口	増加率	人口	増加率
滋賀県	18,078	15.9	20,944	15.9	25,686	22.6	24,801	-3.4
長浜市	60	66.7	100	66.7	196	96.0	171	-12.8
旧今津町	66	1.5	67	1.5	92	37.3	118	28.3

(注) 1985年の数値は人口10万人以上の市のみ公表されているため、両市町は不明。

資料：各年度国勢調査

表 6 北陸本線沿線における京都府・大阪市への通勤通学人数

(単位：人、%)

駅名	所在地	人 口	通勤・通学 総数	京都府		大阪府	
				人数	割合	人数	割合
近江塩津	西浅井町	4,896	2,674	22	0.8		
余呉	余呉町	4,218	2,299	11	0.5		
木ノ本	木之本町	9,170	4,581	33	0.7		
高月	高月町	10,366	6,124	31	0.5	11	0.2
河毛	湖北町	8,826	4,984	31	0.6	19	0.4
虎姫	虎姫町	5,854	3,126	22	0.7	13	0.4
	浅井町	12,846	6,861	53	0.8	35	0.5
長浜	びわ町	7,582	4,286	37	0.9	23	0.5
	長浜市	60,104	33,060	306	0.9	171	0.5
田村							
坂田	近江町	9,392	5,131	86	1.7	79	1.5
米原	米原町	12,479	6,717	114	1.7	95	1.4

(注) 割合は通勤・通学総数に対する割合
 長浜駅はびわ町民も利用し、田村駅は長浜市民が利用すると想定した
 西浅井町、余呉町、木ノ本町から大阪府への通勤・通学人口は10人未満であるが、国勢調査の表記方法により
 「その他」に一括計上されている。
 市町の区分は調査時点（2000年10月1日現在）のものである。

資料：2000年度国勢調査

表 7 湖西線沿線における京都府・大阪市への通勤通学人数

(単位：人、%)

駅名	所在地	人 口	通勤・通学 総数	京都府		大阪府	
				人数	割合	人数	割合
近江塩津	西浅井町	4,896	2,674	22	0.8		0.0
永原							
マキノ	マキノ町	6,210	3,422	102	3.0	43	1.3
近江中庄							
近江今津	今津町	13,921	7,474	337	4.5	118	1.6
新旭	新旭町	11,068	6,383	334	5.2	109	1.7
安曇川	安曇川町	14,489	8,199	419	5.1	165	2.0
近江高島	高島町	7,138	3,922	284	7.2	124	3.2
北小松							
近江舞子							
比良	志賀町	21,553	11,352	2,537	22.3	883	7.8
志賀							
蓬萊							
和邇							
小野							
堅田	大津市	288,240	157,438	29,201	18.5	10,209	6.5
雄琴							
比叡山坂本							
唐崎							
西大津							

(注) 市町の区分は調査時点（2000年10月1日現在）のものである。

資料：2000年度国勢調査

を境に急激に減少し、旧マキノ町以北でまた減少している。すなわち、湖西線は比率の面で二段階の減少傾向となっている。

この二点から分かることは、滋賀県内の各市町における関西への通勤・通学状況は、人口の総数で見た場合と比率で見た場合とでは明らかに違う傾向が見られる、ということである。本稿では総数、比率が急減する境界を、それぞれ「人数の壁」、「比率の壁」と名づけることにしよう。「人数の壁」は直流区間と交流区間の境界である長浜市と旧今津町に合致している。これに対して「比率の壁」は電化区間とは関係なく、しかも湖西線には壁が2つ存在していることになる。

敦賀市までの直流化について考えた場合にも、この「人数の壁」と「比率の壁」を考慮する必要がある。すなわち、「どちらの壁が強く働くか」によって敦賀市から京都府・大阪府への通勤・通学人口の予測は大きく異なることになるだろう。「人数の壁」が強いのであれば、それは電化区間と合致しているので、敦賀までの直流化によってこの壁が敦賀市まで動くと予想される。したがって敦賀から関西への通勤・通学人口は長浜市や旧今津町に近い水準まで増加する可能性が高い。逆に「比率の壁」が強く働く場合は、電化区間とは関連が少ないので、敦賀にとって直流化の効果は顕著ではないと考えられる。ほとん

ど増加しない可能性も否定できない。

また敦賀市が独立雇用圏で雇用吸収力の強い都市であることは先に述べたが、敦賀市と滋賀県の間には「県境の壁」があると見ることできる。したがって敦賀市から京都府・大阪府への通勤・通学人口の増加を予測する場合、これらの「人数の壁」「比率の壁」「県境の壁」のそれぞれの力が相互に作用しながら先に挙げた基準の緩和も含めて、総合的な結果として判断しなければならないと筆者は考える。

そこで「人数の壁」「比率の壁」の一方だけが働いた場合の、敦賀市から京都府・大阪府への通勤・通学人口の予測を表8に示す。ただし「人数の壁」「比率の壁」いずれの場合においても、新快速電車の所要時間から見て長浜市及び旧今津町から大阪府への通勤・通学規模と敦賀市から京都府への通勤・通学規模を比較するのが妥当だと考えられる。理由は、運行本数は敦賀が少ないけれども、所要時間がだいたい同じだからである。

「人数の壁」「比率の壁」のいずれが働いた場合でも、敦賀市から京都府への通勤・通学人口は現在の45人という数字からは、倍以上の伸びを示すことになる。特に「比率の壁」の場合は現状の4～13倍という高い伸びである。しかし、長浜市及び旧今津町から大阪府への通勤・通学人口の伸びは、1985

表8 敦賀から京都府への通勤・通学人口の目安

「人数の壁」で考えた場合⇒両市町からの通勤・通学人口を敦賀市に適用	
長浜市から大阪府への通勤人口	171
旧今津町から大阪府への通勤人口	118
「比率の壁」で考えた場合⇒両市町からの通勤・通学比率を敦賀市に適用	
長浜市の比率を敦賀市に換算した場合の通勤人口	198
旧今津町の比率を敦賀市に換算した場合の通勤人口	605

(昭和60)年からの15年間で1.6~2.9倍である。「県境の壁」や基準緩和の要素を考慮すると、敦賀で「比率の壁」による高い伸びを予測することは現実性に欠けるだろう。そこで「人数の壁」を基礎とし、その他の緩和要素を含めることが妥当と考えられる。すなわち、敦賀市が京都府への通勤・通学圏と認められる大まかな基準としては、100人という数字が現時点での目安となるのではないだろうか。また敦賀市から大阪府への通勤・通学人口は現在34人であるが、京都府の基準が100人であることや滋賀県との比較、通勤・通学環境から判断すると、それほど大きな増加は期待できない¹⁴。あとは、「県境の壁」がどの程度強く働くか、そしてこれをいかに破ることができるかが、結果を左右すると考えられる。

ただし、敦賀市は京都府や大阪府だけでなく滋賀県の通勤・通学圏になる可能性もあることは、ここであらためて強調しておかなければならない。その理由は第一に、先に示したとおり滋賀県への通勤・通学人口が268人と、県外への通勤・通学人口の6割以上に達しているからである。すなわち通勤・通学人口が無視できない規模なのである。

第二の理由は、滋賀県への通勤・通学人口は京都府・大阪府への通勤・通学人口の増加に結びつく要素になるからである。すなわち、滋賀県へ通勤・通学するために新快速電車を利用することは、新快速電車の運行本数の増加をもたらす。運行本数の増加によって通勤・通学環境は向上するから、京都府・大阪府を含め沿線への通勤・通学人口の拡大に寄与する。

このことは長浜市及び旧今津町も同じであ

る。長浜駅始発及び近江今津駅始発の新快速電車の運行本数は敦賀駅始発のそれよりも圧倒的に多い。このことから敦賀市の通勤・通学環境が劣ることを先に述べた。しかしそれは、長浜から京都府・大阪府への通勤・通学人口が多いという理由だけによるのではない。米原駅から東海道本線に乗り入れ京都駅・大阪駅に向かうまで、沿線には彦根市や近江八幡市、栗東市、草津市、大津市の都市が並び、そこから京都府・大阪府へ通勤・通学する大量の乗客を運ぶためでもある。これらの都市から京都府・大阪府への通勤・通学人口は計6万人に達し、長浜市の比ではない。このような沿線全体の大規模な輸送需要があるからこそ、長浜駅始発の運行本数も多くなると考えなければならない。近江今津駅始発の湖西線も同様に、志賀町や大津市の沿線住民約4万人を京都府・大阪府へ運んでいるのである¹⁵。

これに対して敦賀市の場合、敦賀～長浜間または敦賀～近江今津間は、人口規模の小さな町があるのみで、沿線の通勤・通学需要を見込むことは難しい。そこで敦賀市から滋賀県へ通勤・通学する既存の人口についても、新快速電車に乗ってもらうという視点が、運行本数の増加には欠かせないのである。敦賀市から県外への通勤・通学人数419人のうち、鉄道・電車の利用者（自家用車との併用を含む）は147人と全体の35.1%に過ぎない。これに対し、自家用車みの利用者は234人と55.8%に達している。419人のうち自家用車での通勤・通学が困難と思われる愛知県・京都府・大阪府・その他への通勤・通学人口を除けば299人となり、滋賀県への通勤・通学人口268人に近い数値となる。つまり幸か

不幸か、滋賀県への通勤・通学人口は現状ではかなりの割合が自家用車を利用していると推測され、これを敦賀駅始発の新快速電車の利用にシフトさせることは運行本数の増加に大きく寄与する余地がある¹⁶。

そこで、敦賀市が関西の通勤・通学圏であることを社会的認識として認めうるには、効果としては京都府・大阪府に対象を限定したとしても、やはり滋賀県も含めた広い視野が必要であろう¹⁷。

Ⅲ. 通勤・通学人口の増加を

地域の発展に活かす視点

前章では「JR直流化によって敦賀市が関西の通勤・通学圏になる」ということについて、どの程度の規模を現実の効果として認めうるかについて、滋賀県の事例とりわけ長浜市及び旧今津町の事例を中心に考察を行った。敦賀市からは京都府への通勤・通学人口の基準を100人と想定するとともに、滋賀県への通勤・通学も重視すべきとした。

本章では、敦賀市民が関西へ通勤・通学することで、敦賀市にどのようなメリットがあるのか、そしてメリットを高めるにはどうすればよいかについて、考察する。代表的なメリットは、人口増加による地域経済の発展であろう。人口が地域発展の基礎であるという考え方は高度経済成長の時代から定着してきており、現在も根強く残っている。このことは敦賀市のホームページに示された効果でもある。

ただし、長浜市及び旧今津町の事例でも分かるように、関西への通勤・通学人口が激増

したにもかかわらず、それが人口増加に直結しているとは必ずしも言えない。また当時と異なり全国的に人口が減少傾向に転じている現在、敦賀市の人口が直流化によって増加すると期待することは、ますます困難な状況と言えるだろう。しがたって通勤・通学人口の増加と敦賀市全体の人口増加とは、切り離して考えざるをえない。

また、人口増加の要因には「市外からの流入」と「市外への流出防止」の2つの側面がある。前者については人口増加そのものであるが、後者も人口減少の歯止めという意味では人口増加の効果に等しい。後者は本稿の文脈において、「関西へ通勤・通学するために敦賀市から転居せざるを得なかったが、直流化によって転居しなくて済んだ」ということを意味する。

以降の議論においては、後者の場合に想定されるメリットに絞って論じることにした。なぜならば両者に共通する人口増加要因は、約7万人の人口を有する敦賀市で数百人単位の人口流動でしかなく、人口全体の増減に結びつかないからである。まさにこれは、長浜市及び旧今津町の事例が示すとおりである。したがって直流化による人口増加のメリットは、全体として地域振興に結びついたと実感できるものではなく、あくまで計算上のものにすぎない¹⁸。したがって本章では後者のメリットに特有のもので、地域の発展にとって質的に無視できないものを対象としたい。

すなわち「敦賀市民が関西へ通勤・通学人口すること」について、人口増加とは別の側面で、どのように地域発展に結びつくのか考察し、さらにこれを促進するための政策提言

を行って、本稿の結びとする。

ここで、敦賀市における現在の人口移動の状況を示しておこう。総務省が発表した「住民基本台帳人口移動報告年報」によると、2006年における敦賀市の転入人口2,022名のうち、県外からの転入は1,294名と6割を占め、うち京都府から124名、大阪府からは139名の転入であった。また、敦賀市からの転出は2,538名で、県外への転出は1,874名と、やはり6割を占めている。なお、都道府県別の転出者数は示されていない。

また、福井県全体では転入数10,186名のうち、京都府861名、大阪府1,098名であった。また転出では12,190名のうち、京都府998名、大阪府1,394名であった。転入数の全体に占める割合では、京都府は敦賀市のほうが福井県より高いが、大阪府ではほとんど同じ状況である。また、福井県全体では京都府・大阪府いずれも転出超過である。敦賀市の状況は分からないが、いずれにせよ本稿ではこの転出人口を減らす方策に焦点を当て、考察を進めたい。

1. 人口流出防止の質的メリット

—コミュニティの維持

敦賀市民が関西に通勤・通学することの効果は、二つの変化によるものである。すなわち、「関西に就職・入学することを断念して敦賀市に就職・入学した」か「関西に就職・入学するために敦賀市を出た」状況からの変化である。前者からの変化は敦賀市民にとっては通勤・通学圏の選択肢拡大であり、後者からの変化は地元に残ることができることである。

前者のメリットは市民の勤労・教育環境の向上であり、地域経済にとっては所得水準の向上によって消費拡大や住民税確保に結びつく。ただしストロー化現象といわれるように、市外での消費機会の拡大によって市内では逆に消費縮小につながる可能性もある。これはメリットではなくデメリットである。したがって、勤労・教育環境の向上を地域発展に結びつけるためには、このストロー化現象を食い止めることが必要である。そのための対策については観光振興策とも関係が深く多方面の考察が必要なので、本稿では対策の必要性を指摘するにとどめたい。

また後者のメリットは人口流出の阻止であり、人口増加と同じ性質のものである。ただし、このことは同時に「敦賀市民であり続ける」ということを意味する。これが流入による人口増加とは異なる点である。そしてこのことは「地域コミュニティの維持」につながる、という大きなメリットがあることを指摘しておく必要がある。

コンパクト・シティや中心市街地活性化など、都市の再生をめぐる議論は現在、全国で展開されている。それらは内発的発展や創造都市論といった、新たな政策分野をも開拓しつつある。これらの議論に共通する重要な視点が、「地域における小規模なコミュニティが変質・崩壊しつつある」ということである。例えば中心市街地活性化については、いわゆるまちづくり三法の改正により居住人口を増やすため住宅や公共施設の整備に重点が置かれるようになった。これはまさに、中心市街地において失われたコミュニティを回復するための方策に他ならない。

また地域におけるコミュニティの崩壊は、

高齢者が地域に取り残されることによって起こる傾向がある。通勤・通学人口の流出阻止は、勤労者や学生などの生産年齢人口や若年層の維持につながるため、コミュニティの維持に大きく貢献することが期待できるのである。したがって、敦賀市民が関西に通勤・通学しやすい環境を整備することが、コミュニティを維持するというメリットに結びつくよう、何らかの政策が求められるのではないかと考える。

2. 通勤・通学の経済的負担を軽減するために —補助制度の導入

そこで求められる政策は、やはり通勤・通学に要する経済的負担の軽減が挙げられよう。京都までの1ヶ月当たり定期代は、通勤で43,020円、通学（大学生）で21,820円である。これは市内の通勤・通学費用と比較して、きわめて重い負担だからである。もちろん関西へ引っ越し、生活することの負担と比較しても、敦賀から通勤・通学するかどうかは大いに迷う負担水準である。

では通勤・通学の定期代を補助する場合、補助の規模と対象者はどうすべきであろうか。筆者は次のように考える。

まず補助の規模であるが、通勤者に対しては勤務先から通勤手当が支給される。支給金額は企業によってまちまちであろうが、全額支給される場合は通勤者の自己負担はないから補助の必要はないだろう。

次に定期代の一部が企業から支給され、残りが自己負担となる場合である（通学の場合は全額自己負担であるから、このケースに含める）。この場合は、福井駅までの定期代負担と同水準となるように補助すればよい、と

筆者は考える。理由は、福井市が敦賀市の通勤・通学圏と考えられているため、関西までの負担軽減の基準と見ることができるからである。そこで、福井までの通勤定期代が1ヶ月25,000円、通学（大学生）が12,420円であるから、全額自己負担となる通学定期代は福井までの定期代と同水準の自己負担分となるよう（すなわち21,820円－12,420円＝9,400円¹⁹⁾補助することとする。

ただし通学者への補助については、就職後も敦賀市民として居住することで地域発展への効果はさらに高まる。したがって敦賀市への継続的な居住を促す必要がある。そこで大学時における定期代の補助に加え、自己負担額となる福井駅までの定期代相当分（1ヶ月12,420円）についても奨学貸付金として支給してはどうか。そして卒業後敦賀市に貸付月数相当分だけ継続して居住した場合には、返還義務を免除するのである。これは敦賀市で実施している「看護師等修学資金貸付金」と同じ枠組みであるため、容易に導入できると考えられる。

また通勤定期代については、福井市への通勤者の自己負担状況を調査し、平均的な自己負担額と同水準になるよう補助するのが、当初の政策として妥当であろう。

次に補助の対象者である。この政策の目的は直轄化による関西への通勤・通学人口の拡大促進であるから、対象者は関西への通勤・通学者だけでもよいはずである。しかし、行政サービスは公平でなければならぬ側面もあり、例えば福井市への通勤・通学が対象とならないことについての不満が出る可能性もあるだろう。しかし、この議論が行き過ぎれば、敦賀市内の通勤・通学まですべて補助し

なければならないことになってしまう。そこで筆者は、福井県外への通勤・通学者を補助対象にすることを提案したい。

つまり、石川県や滋賀県への通勤・通学者なども補助の対象にする、ということである。先に述べたように石川県への通勤・通学者人口は京都府のそれよりも少なく、30人程度に過ぎない。北陸本線普通電車の運行本数は新快速電車よりも多いことに加え、敦賀駅からの所要時間も小松までは京都と変わらない。したがって、石川県への通勤・通学人口を増やすということも、関西と同様の効果が期待できるのではないだろうか。また滋賀県への通勤・通学人口を重視すべきことは、前章で述べたとおりである。そこで福井県外の通勤・通学者を対象とすることを提案したい²⁰。

最後に補助の期間であるが、通勤・通学人口が拡大してくれば補助の必要性は低くなるので、3年から5年の期限を当初から設け、効果を見て次の対策を考えてはどうか。なぜならば、通学の場合は期間が限られているけれども、通勤の場合は長期にわたるため既得権になりがちであるし、これまでの議論から分かるように明確な目標水準を設定できないため妥当な補助水準が明らかになっていないからである。

また、この補助制度の導入は早急に行うべきではない、と筆者は考える。今後数年間は状況を見て、それから導入の是非を判断すれば良いのではないか。なぜならば、敦賀市が関西の通勤・通学圏に入るという効果は、あくまで直流化の効果でなければならないからである。補助制度の創設は、直流化運動の当初から考えられていたものではない。したが

って補助金を交付することは補助金の効果であり、直流化とは直接関係ないのである。

すなわち定期代への補助制度は、枯れた井戸に水を戻すきっかけをつくるような「呼び水」のようなものだと考える必要がある。無期限に補助制度を継続しなければ関西方面への通勤・通学が定着しないのであれば、通勤・通学圏になったということではできないと考えるべきなのである。

なお、先の表4、表5では長浜市及び旧今津町から京都府・大阪府への通勤・通学人口の増加は開業4年後の1995年度までの増加が著しいが、以後2000年度までの5年間では大きく伸びていない。このことから敦賀市における補助制度は5年間程度の年限で当初は十分ではないだろうか。

また高速道路などでは「社会実験」と称して、一定期間だけ通行料金の値下げをして需要の変化を測定することがある。そこで補助制度の導入前に社会実験として擬似的な補助を実施することも検討してよい。それは実験であり、試行錯誤を積み重ねることによって必要な政策が徐々に浮かび上がってくるであろう。

おわりに

以上、筆者はJR直流化による敦賀市の通勤・通学状況の変化そして都市構造変化の可能性について考察を行ってきた。結論は敦賀市が独立雇用圏であるという基本構造は変わらないが、京都府への通勤・通学人口が倍増すれば社会的認識においては敦賀市が関西の通勤・通学圏であると見てもよい、というこ

とである。そして通勤・通学人口を少しでも増やすための政策として、通勤・通学定期代に対する補助制度についても言及した。

敦賀は交通の要衝として発展してきた。その歴史ゆえに、敦賀市にとって交通体系の拡充は必然の要請である。今後、鉄道関係では東海地方との直通新快速電車の運行や北陸新幹線の整備などが期待されている。また舞鶴若狭自動車道などの道路整備や敦賀港多目的国際ターミナルの整備など、交通体系全体に視点を広げても今後の敦賀市はますます交通の要衝としての性格を強めると考えられる。

したがって視点を広げれば、湖西線・北陸本線の直流化は敦賀市に歴史的な変化をもたらすとしても、それはこれから続々と整備される「始めの一步」にすぎないかもしれない。そして直流化から続く一連の交通体系の充実が、全体として敦賀市の都市構造に影響をもたらす可能性もあるだろう。

その意味で今回の直流化は、交通の要衝として敦賀市が持つ潜在力を確認するための絶好の機会、という位置づけも併せ持っている。補助制度を迅速に創設することは直流化が注目されている現在、確かに説得力のある政策形成に映るかもしれない。しかしながら直流化そのものは通勤・通学人口だけの効果に止まらない、ましてや直流化は今後ずっと続くものである。ここは補助制度の導入を想定しつつも、しばらくは様子を慎重に見てもよいのではないだろうか。それは効果を「逃がす」ことではなく、「後に活かす」ということなのである。

【参考文献】

- 井上 武史 (2007) 「JR直流化を契機とした『みなと敦賀』の再生に関する考察～2つの問題提起から」『地域公共政策研究』第13号
- 金本 良嗣・徳岡 一幸 (2002) 「日本の都市圏設定基準」『応用地域学研究』第7号
- 敦賀市 (1996) 「JR湖西線永原・敦賀間直流化効果検討調査報告書」
- 山田 浩之・徳岡 一幸 (1984) 「戦後の日本における都市化の分析：『標準大都市雇用圏』によるアプローチ」『地域学研究』第14号
- 山田 浩之編 (2002) 「地域経済学入門」有斐閣

注)

- ¹ 井上 (2007) 参照。
- ² 敦賀市ホームページ
<http://www.ton21.ne.jp/main.asp?fl=show&id=1000007959&clc=1000000039&cmc=1000000117&cli=1000000603&cmi=1000000663> より抜粋
- ³ 敦賀市 (1996) では、敦賀～近江塩津間の年間定期旅客数の増加予測が示されているが、起点と終点は必ずしも敦賀市と関西ではない。
- ⁴ 金本・徳岡 (2002) 参照。
- ⁵ ただし標準大都市雇用圏及び都市雇用圏の定義は、いずれも通勤人口のみを対象としており、通学人口は考慮されていない。一方、旧総務庁は国勢調査結果に基づいた大都市圏の定義を示しているが、これには通

勤・通学人口が含まれている。しかし、本稿における筆者の主張は通学人口を含めなくても変わらないので、このまま議論を進めることとする。

- 6 都市雇用圏は複数の中心都市が認められているが、京都府・大阪府にそのような都市は存在しない。
- 7 二次郊外とは、一次郊外（中心都市の郊外）に対して郊外都市の条件をみたす市町村であり、三次郊外は二次郊外に対して郊外都市の条件をみたす市町村である。
- 8 関西の都市雇用圏は京都市・大阪市・神戸市の三大都市がそれぞれ大都市雇用圏を形成するとともに、舞鶴市・姫路市も大都市雇用圏である。つまり、行政区域でみると京都府・大阪府・兵庫県は基本的に自府県内で独立雇用圏を形成しており、わずかな例外が滋賀県の一部が京都市の雇用圏に含まれ、また福井県高浜町は舞鶴市の雇用圏に、三重県と京都府・兵庫県・奈良県・和歌山県の一部が大阪市の雇用圏に含まれるのみである。

これは東京と大いに異なる構造である。東京都（特別区）の大都市雇用圏は、東京都の圏域をはるかに越えている。横浜市や千葉市、川崎市などの政令指定都市も標準大都市雇用圏の定義では東京都（特別区）の郊外都市であり、都市雇用圏の定義では東京に並ぶ複数中心都市の一つになっている（京都府・大阪府・兵庫県ではこの複数中心都市を構成する都市雇用圏が皆無であることは先に述べた）。このように東京は巨大な雇用圏を形成しているのである。東京大都市雇用圏でなくなるのは、熊谷市や土浦市、木更津市、小田原市などであり、

東京への所要時間は2時間近くに達する都市が珍しくない。

- 9 旧今津町の近江今津駅は、湖西線開業当初（1974年）から直流電化区間である。
- 10 このうち新快速電車は2本である。京都駅までの所要時間（最速）は新快速電車で46分、普通電車で1時間2分である。
- 11 なお旧今津町は独立雇用圏ではなく、どの都市雇用圏に対しても郊外には属していない。
- 12 1985年から2000年までの通勤・通学人口の増加数は、長浜市から京都府・大阪府への増加数276人に対し、県内沿線の主な市町（大津市、彦根市、近江八幡市、草津市）への通勤・通学人口の増加数は472人であった。同様に旧今津町では京都府・大阪府への増加数178人に対し、沿線市町（旧マキノ町、旧安曇川町、旧高島町、旧新旭町、大津市）への増加数は531人であった。
- 13 国勢調査では、10人未満を表示せず「その他」に一括計上している。
- 14 長浜市及び旧今津町から大阪府への通勤・通学人口は京都府へのその55.9%（長浜市）、35.0%（旧今津町）である。また両市町から大阪府への通勤・通学状況を踏まえて敦賀市から京都府までのそれを予測しているため、敦賀市から大阪府への通勤・通学人口の予測は両市町の水準よりさらに低くなると考えられる。したがって、現在の34人から増えるという予測は、困難ではないだろうか。
- 15 大津市から京都府・大阪府への通勤・通学人口約3.9万人は、北陸本線・湖西線いずれの数値にも含めている。
- 16 ただし滋賀県への通勤・通学人口が新快速

電車の運行本数に影響を与えない可能性もある。なぜならば、敦賀市から滋賀県へ通勤・通学している人口のほとんどが今回新たに直流化された区間の市町（長浜市や木之本町など）への通勤・通学であるためである。この区間には既存の普通電車が直流化開業後も以前と同じ本数で運行されており、利便性はどちらも変わらない。彼ら通勤・通学者にとっては、普通電車と新快速電車の選択肢もあるため、新快速電車にどれだけシフトするかは未知数である。

敦賀以南はすべて新快速電車にすればよいかもしれないが、北陸本線の全区間及び湖西線の近江舞子までの区間は、新快速電車でも各駅停車である。したがって、すべてを新快速電車にするということは、敦賀駅始発の普通電車も関西までの直通電車とすることを意味する。

これができるかどうかは、滋賀県及び県内市町の考え次第であろう。このことによって、滋賀県内には利益を受ける地域と不利益を被る地域があるからである。例えば長浜市や旧今津町には始発電車が激減するという不利益がある。一方で両市町以北は新快速電車の運行本数が増えるため、敦賀市と同様に京都府・大阪府への通勤・通学環境が向上するという利益がある。さらに滋賀県が打ち出した「琵琶湖環状線」の構想は、このことによってさらに完成に近づくとであろう。それゆえに、すべてを新快速電車にするためには、滋賀県の考え方が重要であるとともに、「琵琶湖環状線」に対する県内市町の認識が問われるのである。

ただし、大津市へ通勤・通学する滋賀県

民で、湖西線近江今津駅以北の数（旧西浅井町、旧マキノ町）は、128人しかいないという現実がある。すなわち、すべてを新快速電車にする追加的な利益は、わずかである。この人口は敦賀駅始発の湖西線新快速電車の増加にはほとんど寄与しないだろう。

¹⁷ 滋賀県への通勤・通学人口の増加予測については、別稿での課題としたい。

¹⁸ ただ、直流化によるメリットは発表される統計データには現れないとしても、行政内部では関西からの人口流入を詳細に把握することが可能であるから、少なくとも行政においてこの動向を認識しておくことは不可欠である。

¹⁹ これは1ヶ月の定期代であり、実際の補助金額は3ヶ月あるいは6ヶ月などの場合も考慮しなければならない。

²⁰ ただし奨学貸付金については敦賀市外への電車通学すべてに適用することが、高い効果を期待できるのではないだろうか。それは直流化の効果を高めるといふ政策的視点のみではないが。