HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	青函トンネル建設の組織論的研究(3)
Author(s)	小島, 廣光
Citation	經濟學研究, 35(3), 157-172
Issue Date	1986-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/31714
Type	departmental bulletin paper
File Information	35(3)_P157-172.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 35-3
北海道大学 1986. 1

青函トンネル建設の組織論的研究（3）

小島廣光

目　次

一，日本鉄道建設公団の技術環境―組織特性関係の分析
Ⅰ　研究の目的
Ⅱ　調査デザイン
Ⅲ　青函トンネル建設の概要
Ⅳ　調査結果の分析
Ⅴ　結果の要約（以上　本誌第33巻第4号）
二，政治経済アプローチ
Ⅰ　公組織の政治経済
Ⅱ　外部政治
Ⅲ　外部経済
Ⅳ　内部政治
Ⅴ　内部経済
三，国鉄による計画と調査（昭和21年―38年）
Ⅰ　プロローグ
Ⅱ　洞爺丸事件
Ⅲ　建設促進の動きと国鉄の対応
Ⅳ　精査と施工法研究
Ⅴ　分析（以上　本誌第34巻第3号）

四，日本鉄道建設公団の設立

青函トンネル建設のために，戦後間もない21年から地質調査，注入試験，新工法実験などの全ての調査研究が試みられてきていた。35年頃に至ると，上記のような海上や地上からの間接的な調査研究としてはもはや検討すべき項目は尽き，調査坑を直接掘削する以外に方法はない状態になっていた。

こうした各種調査研究が行き詰まりをみせていた一方で，秘かに政治レベルで進められていたことがあった。日本鉄道建設公団設立の話である[1)]。

Ⅰ　新線建設と田中構想

鉄道新線の建設は，これまで鉄道敷設法別表に掲げられている予定線のうち，鉄道建設審議会[2)]で着工の建議を受けたものについて，運輸大臣の許可を受けて国鉄の自己負担によって建設され運営されてきた[3)]。十河信二が総裁であった30年代の国鉄は，30年と31年を除き毎年黒字を計上しつつ，年平均75億円の工事費を配分し，既設線の改良と新線建設を主体的かつ選択的におこなっていた。その背景には，長期間を費やして完成される新線は，すでに当時でもよほど地域環境に恵まれた線でない限り，ほとんどが赤字線で国鉄の経営を圧迫することが十分予想されたからである[4)]。

この30年代の国鉄の新線建設に関して，高木文雄元総裁も，次のように述べている。

「大正12年だか何だかの法律で，どこへ線路を敷けと決まっているものがありましてね。当時から非常に政治的なあれがあって表ができていまして，それで敷けということになるんです

1）『交通新聞』，1983年1月29日付。
2）鉄道建設審議会は，運輸大臣の諮問機関であり，鉄道敷設法にもとづき，新線建設の基本計画，整備計画を審議して運輸大臣に答申する。新線建設の手続のなかで，事実上の「最高意思決定機関」である。委員は30人。国会議員が11人。自民党最高幹部の4役，幹事長，総務・政調両会長，参院議員会長が含まれる。慣例で総務会長が鉄建審会長を務める（『朝日新聞』，1982年10月29日付）。
3）国鉄（1974），p. 686.
4）国鉄（1974），p. 686.

表 1　鉄道建設審議会役員一覧（昭和36年～57年）

回	審議会会期	座長	会長	会長代理	小委員長
33	36. 11. 28	鈴木　清秀(大臣より指名)	赤城　宗徳(総務会長)	寺尾　豊	田中　角栄(政調会長)
34	37. 3. 28		〃	〃	〃
35	37. 3. 29		〃	〃	〃
36	37. 5. 31		〃	〃	〃
37	37. 9. 19		〃	〃	賀屋　興宣(政調会長)
38	39. 3. 25		藤山愛一郎(総務会長)		三木　武夫(政調会長)
39	39. 3. 26		〃		〃
40	39. 6. 10		〃		〃
41	39. 6. 25		〃		〃
42	39. 12. 21		中村　梅吉(総務会長)	林屋亀次郎	須藤　英男(政調会長)
43	40. 4. 20		〃	〃	〃
44	40. 4. 21		〃	〃	〃
45	40. 10. 27		前尾繁三郎(総務会長)	〃	赤城　宗徳(政調会長)
46	41. 12. 24	林屋亀次郎(大臣より指名)	椎名悦三郎(総務会長)	〃	西村　直巳(政調会長)
47	44. 5. 26	田中　角栄(　〃　)	鈴木　善幸(総務会長)	寺尾　豊	根本龍太郎(政調会長)
48	44. 6. 25		〃	〃	〃
49	45. 3. 5		〃	〃	水田三喜男(政調会長)
50	45. 3. 11		〃	〃	〃
51	45. 5. 29		〃	〃	〃
52	45. 9. 16		〃	〃	〃
53	46. 1. 13		〃	平井　太郎	〃
54	46. 2. 5		〃	〃	〃
55	46. 8. 4		中曽根康弘(総務会長)	〃	小坂善太郎(政調会長)
56	47. 5. 2		〃	〃	〃
57	47. 11. 9		鈴木　善幸(総務会長)	〃	桜内　義雄(政調会長)

出所：鉄建協（1972），pp. 47-48.

が，十河さんはそれはだめだと，東海道線みたいなところは人口も多いし，お客も多いから相当資本を注ぎ込んで新しい線路をつくっても，これは十分採算がとれると，半面地方のほうの路線はそれはだめだと，大正何年というような古い時代のときの法律を盾にとっていまもって新しくつくれつくれと言われたってどうもならんよと言って，反対というか抵抗されたわけですね。それで，十河さんともなると大変偉いおじいさんだから，政治家もなかなか歯が立たない。結局，鉄道建設公団を国鉄とは別につくって，ということになってしまったように記憶しておりますがね」[5]。

しかし新線建設に対する要請には根強いものがあった。その対応策として37年の鉄道建設審議会において，公団設立の審議が行われるようになった。

36年7月，自民党の政務調査会会長に就任した田中角栄は，鉄道建設審議会の小委員長を兼務した（表1参照）。彼は，翌年3月28日の第34回鉄道建設審議会において，次のような趣旨の意見を述べている。「鉄道新線建設は一般国民に与える有形無形の便益の増大と国家経済に与

5）『交通新聞』，1983年1月6日付。

える効果を考慮し，単に国鉄の企業的立場からだけでなく，国家政策上の見地から論ずるべきである」[6]。

この田中小委員長の意見に対しては，趣旨には賛成であるがその建設に対する予算措置についてはきわめて問題があるという意見が多くの委員から出された。その結果，赤城宗徳会長は，資金の調達についての具体的方法および国鉄が将来背負うであろう公共負担の軽減策等を検討するよう小委員会（委員長田中角栄）に付託した[7]。

次いで，37年3月29日の第35回鉄道建設審議会は，「鉄道敷設法別表に掲げられた予定線に関し，建設のための調査をおこなうべきもの，建設工事に着手すべきもの，および着工の時期，方法について指示し，さらに，新たに予定線に編入すべき線を明示した建議を行った[8]」。

しかし，この建議は，財源に関して適切なる措置をおこなう用意があるとしながら，そのための具体策を示すことなく，さらに着工線と調査線を追加したものであった。このため国鉄としては次のような意見を述べ，善処方を要望した。すなわち，「最近の経済の拡大，交通事情を考えると，新線建設のほかに幹線の増強，臨海工業地帯の鉄道，都市交通の対策，立体交差にも多額の資金を要する状態であるので，合わせて財源となる資金について特段の配慮を願いたい」[9]。

このような要望は，公団方式での新線建設の推進に対する国鉄としての最大限の反対表明であったといえる。

37年5月31日に開催された第36回鉄道建設審議会は運輸大臣に，新線建設の規模，財源，施工方式について次のような建議をおこなった[10]。まず今後における新線建設の規模は，38年度以降10ヶ年間において，海峡鉄道を除き，約5000億円程度が必要である（表2参照）。

表 2　新線建設10ヶ年計画の規模

項　　目	建 設 費
現在着工線となっているもの	1,800億円
現在調査線となっているもの	750億円
その他低開発地開発，臨海工業地帯整備，新産業都市建設に必要な新線	2,450億円
合　　計	5,000億円

出所：国鉄 (1974), p. 691.

表 3　新線建設事業の施工方式

施工方式	説　　明
政府直轄工事	運輸省に新線建設特別会計を設け，政府直轄工事として実施する。
国鉄工事	国鉄が政府より出資を受けて新線建設工事を実施する。この場合国鉄に新線建設特別勘定を設ける。
公団工事	公団を新たに設立して新線建設工事を実施する。

出所：国鉄 (1974), p. 691.

次に財源については，新線建設を政府の公共事業として，その主たる財源3900億円を負担するとともに，国鉄はその公共性の立場から800億円，地方公共団体はその受益者の立場から300億円，それぞれ財源の一部を負担する必要がある。

施工方式については，新線建設を積極的に推進するため，日本国有鉄道とは別個の組織（例えば鉄道建設公団の如きもの）をもって対処する必要がある（表3参照）。

なお，津軽海峡および本州四国連絡の海峡連絡鉄道については，国家的な大事業であるので，さらに詳細な調査を実施し，その建設予算等の実行計画等は，別途検討する必要があるとしたものであった。

「この構想は，鉄道建設審議会の小委員長であった田中角栄が中心となって固めたところから，いわゆる『田中構想』と呼ばれるに至った

6）国鉄 (1974), pp. 686-687.
7）国鉄 (1974), p. 688.
8）国鉄 (1974), p. 688.
9）国鉄 (1974), p. 688.
10）国鉄 (1974), pp. 689-691.

のである[11]。

この公団方式の構想に対しては，運輸省は『公団方式で新線建設を促進するなど到底できない』。国鉄は『困ったことになったが，政治的な問題だから出来るだけ黙っていろ。』と，それぞれ消極的，否定的な態度であった」[12]。しかし37年7月17日に，田中角栄が第2次池田内閣の大蔵大臣に就任し，「公団設立には政治生命をかける。」と言うに及んで俄然実現性を帯びてきた。また綾部健太郎運輸大臣も，運輸省の重要政策の1つとして積極的に公団案実現を推進しようとした。

37年9月頃になると，新しい政府機関として「鉄道網整備公団」の名が表面化し，その成否が38年度予算の作業にからんで問題となり，事態は急速に進展した。

「鉄道網整備公団を実現するために，田中蔵相と交通畑や鉄道畑出身の議員とが何度も面談を行ったのは当然のことで，鉄建議員団としても船田中氏を押し立てて大蔵大臣室の隣室で，田中蔵相が横になってあんまをとっている休息時間までとらえて，約40分も談じこんだこともあった[13]」。

「予算の取扱い上は鉄道網整備公団と称したのであったが，夏ごろには各方面で冷笑を浴びせる人もあって，予算作業でよく言う『討死』か，せいぜい数年越しを考える『受験勉強』かと見る人が多かったが，（中略）田中蔵相が省内の反対派を精力的に説得し終ったという評判が一時に高くなり，見る見るうちに公団実現の風評が大きくなる」[14]。なかで，運輸省は10月大蔵省に公団新設予算を要求した。

運輸省から要求のあった公団新設予算は，37年12月22日に発表された大蔵原案ではゼロ査定となり蹴られた。ところが6日後の12月28日の田中・綾部の閣僚折衝で逆転し，予算ワクはあっさり認められたのである。

12月30日に政府は予算案を公表した。そのなかで「鉄道網整備公団」発足の構想が明らかにされた。その概要は次のとおりであった。

1．国鉄における新線建設関係の一切を国鉄機構から分離して，道路，住宅，港湾等と同様に，政府の公共投資による公団事業として鉄道網の整備を図る。
2．当面10ヶ年計画で5000億円の資金を投入して，地方における新線建設はもとより青函，本四連絡の海峡鉄道等の重要幹線も建設する。
3．そのため初年度は，政府出資5億円，財政投融資5億円，そのほか国鉄からの出資75億円，合計85億円の予算規模をもって発足する。

表4は，37年後半とくに押しつまった歳末に，自民党と大蔵省，政調各部会と対応省庁，その間を結ぶ各種団体が，国政の事実上のメカニズムとして，どのようにかみ合っていったかをよく表わしている[15]。

田中角栄は，後日，公団設立予算案を承認した前後の事情を次のように語っている。

「38年度か何かの予算編成が始っている時，池田（勇人）総理から電話があった。『鉄道を何とかするような話があるが，ぼくは――』とこうなった。『ぼくは反対だ』とまではいわせなかった。『あなた自身がぼくを大蔵大臣に任命するときに，いやしくも大蔵大臣は，予算に関しては総理の意見を聞くべきではない。拒否せよといったじゃないか』。こうぼくがいったら，池田総理も『分った。分った。』と，ポンと電話

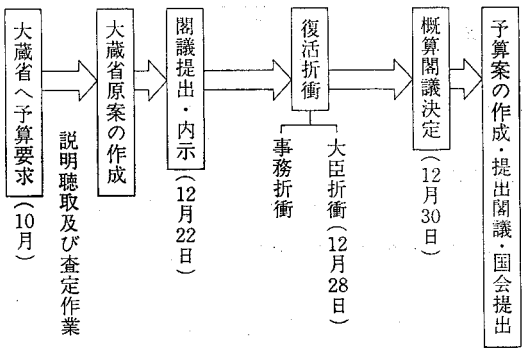
11) 田中角栄と同じ時期に，鉄道建設審議会小委員会のメンバーだった島上善五郎は，小委員会での田中の言動を次のように語っている。「国鉄は赤字だからこれ以上鉄道建設をやらせるわけにはいかん。地域格差を是正するため別組織でやるんだ。日本の将来のために公団をつくるんだと1人で喋っていた。いまつくると赤字だが，10年後にはこうなると数字でくる。その数字も官僚から仕入れたものでしょうが，完全に田中ペースだったなあ」（池田（1982），p. 149）。
12) 工事協編（1976），pp. 244-245.
13) 鉄建協（1972），p. 5.
14) 鉄建協（1972），p. 6.
15) 鉄建協（1972），p. 5.

表 4　自由民主党の政務調査会交通部会の昭和38年度予算作業

昭和37年 8 月27日	自由民主党の政務調査会交通部会（予算)。
8 月31日	交通部会（予算)。
9 月 3 日	14. 00　交通部会。鉄道網整備公団案を審議。
9 月17日	11. 50　交通部会。
11月14日	政調で運輸関係重点事項を交通部会から説明。
11月21日	10. 30　交通部会。
11月26日	8. 30　朝食会。交通部会。国鉄補正96億円に就き田中蔵相来会。
11月27日	10. 30　交通部会。
11月28日	10. 00　交通部会。
	12. 15　中馬交通部長，岡本鉄監局長，田中蔵相面談。
12月 4 日	10. 00　交通部会。新線建設打合せ。
12月 6 日	10. 00　交通部会。
12月10日	9. 30　交通部会。主として岡本鉄監局長，梶本観光局長の説明をきく。
12月11日	13. 00　交通部会。
12月14日	13. 00　鉄道新線建設促進全国協議会結成。
12月15日	13. 00　鉄道新線建設促進議員団結成大会。議長に船田中氏。
12月18日	8. 30　議員団朝食会。船田議長と田中蔵相会見となる。
12月22日	第 1 回内示。15. 30から運輸省の分。
12月23日	10. 00　交通部会。復活要求の会議。
12月24日	8. 30　交通部会。
12月25日	10. 30　交通部会。
12月26日	10. 00　交通部会。
12月27日	10. 00　交通部会。
	16. 00　交通部会。
12月28日	10. 00　交通部会。
12月28日	22. 13～22. 58　大蔵大臣室で予算に関し大臣折衝。鉄道網整備公団の新設を認められる。
12月29日	10. 00　交通部会。予算の総括報告。
	11. 00　党総務会で賀屋政調会長から鉄道網整備公団新設を説明。
	12. 00　鉄道新線議員団臨時総会。
	16. 30　交通部会。
12月30日	10. 00　交通部会。予算の細目報告。おわって予算作業の打上げ。
昭和38年 1 月24日	8. 30　交通部会。公団法を審議。
1 月30日	日本鉄道建設公団の名称が決定となる。
1 月31日	13. 00　交通部会。公団法を審議して可決通過し，政調会審議会へ上程。
2 月 1 日	13. 00　政調会審議会で公団法を審議。
2 月 6 日	8. 30　交通部会。鉄建議員団合同会議。
2 月 7 日	13. 00　政調会審議会で公団法が停頓し，異論が出て「新線建設は政党政治の悪の華」という批判など出る。
2 月 9 日	8. 30　鉄建議員団常任幹事会。
	13. 00　鉄建議員団と田中蔵相会見。
2 月11日	14. 00　政調会審議会で公団法を可決通過，党総務会へ上程。

出所：鉄建協 (1972), pp. 2-6 より作成。

図 1　公団新設予算案を含む38年度予算案の作成過程



を切ったんですよ。五分ぐらいたつと，川島(正次郎) 副総裁から『川島ですが』と電話がかかってきた。ぼくはすぐ『鉄道のことでしょう』といったら『そうだ』,『あんた池田総理から頼まれてかけてきたんでしょう。』,『そうだ』,『その話はもう総理との間に済みましたから』,『ああ済んでいるなら結構』。

第2弾はそこで終わった。

すると五分か十分ぐらいたったら，今の総理大臣の佐藤（栄作）さんから電話。開口一番，『君は国有鉄道を分割することを検討中らしいが，こと鉄道に関してはキミ，オレのほうが大先輩だ』。こういってきたから，その瞬間に『いやあ惜しかった。あんた五分前にこの電話をかけてくれれば公団は造らなかったよ。いま運輸大臣綾部健太郎氏を呼んで，鉄道建設公団の設置はこれを認める，こう認めてしまった。』(笑) といったもんだから，佐藤さんはガッチャーンと電話を切ってしまった。佐藤さんの電話と相前後して運輸大臣を招き，急きょ認めた（後略）」[16]。

当初運輸省側は，鉄道網整備公団を発足させる前提として，他の公団法と同様，「鉄道網整備緊急措置法」案と「鉄道網整備公団法」案の2本建てで，関係各省と折衝を続けていた。大蔵省は鉄道網整備措置法案に対し，①10ヶ年という長期にわたって実施計画及び必要経費を明文化して拘束されること，②新線建設によって地域格差を是正するといっても，政府の所得倍増計画に直接結びつかない，等を理由として猛反対の態度だった。その結果運輸省側は大きく譲歩して，2本建ての法案を再整備して1本化し，38年1月30日にその名称も「日本鉄道建設公団」法案に改め，2月12日に閣議了解を取り付けて国会に提出することを決定した[17]。

II　青函トンネル建設公団の構想

35年以降，青函トンネル建設公団設立への働きかけが北海道開発審議会を中心に急速に高まり，一大道民運動の様相を呈した。

北海道開発審議会は，36年12月に青函トンネル建設に関する再建議をおこなった。これに対して，運輸省は青函トンネル建設公団を専門につくり，38年度からでも始めたいとの意向であった[18]。このようななかで，上述のように，37年5月31日に鉄道建設審議会による「鉄道建設公団の如きもの」の新設の建議がおこなわれたのである。建議のなかでは青函トンネルの実行計画等は別途検討されるものとされた。

37年7月10日に閣議決定された第2期北海道開発計画においては，青函トンネル建設が計画の基本方針の中に加えられた。

北海道開発審議会は，37年9月，特別委員会を設置し，政府に対し青函トンネル建設公団設立の要望を決議した。自民党北海道開発委員会（9月21日）と北海道総合開発委員会（9月22日）も同様の要望を決議した。さらに青函トンネル期成会も，青函単独公団構想及び38年度着手についての要望を自民党におこなった（9月24日と10月17日）[19]。

政府は，上述のように，12月30日，青函トンネル（津軽海峡線）単独ではなく，全国の新線建設をすべて対象とする「鉄道網整備公団」新

16)　『朝日新聞』, 1982年10月31日付。

17)　工事協編 (1976), p. 245.
18)　黒澤 (1975), p. 569.
19)　青函トンネル建設期成会 (1966), p. 64.

設の概算予算案を閣議決定した。この閣議決定を青函トンネル建設着工を促進しようとする道内関係者は，次のように受けとめた。

「青函トンネル建設のための立坑調査費も計上され，鉄道網整備公団も新年発足するので，早期着工のために明るい調査結果が出ることを期待している」(町村道知事)。

「青函トンネルの実現も，この予算折衝にはいる前に，多くの人たちの努力が結集し，着工を前提とした調査が来春から始まり，その予算が別ワクで1本立ちしたことは，第2期開発計画の初年度としては，まことに大きな喜びだと思う。しかも，その実現のため，公団構想の足がかりとなる鉄道網整備公団も認められたのは，青函トンネル早期完成の可能性をますます裏付けていると思われる」(今松自民党道開発委員長[20])。

国鉄海峡連絡鉄道技術調査委員会ずい道施工部会は，この37年11月20日，次年度から青函トンネル建設調査のための立坑掘削をおこなうことを決定した。これは，その後の調査坑にかかる前の決定であり，後に調査坑に改められたものである[21]。この決定は38年度国鉄新線建設予算にとっては1つの焦点となった。しかし，もともと海峡連絡鉄道調査費については新線建設予算の中から振り向けられてきたものであるので，立坑程度の掘削準備費については38年から行うこととしても特別の予算措置として考える必要はなかった。それよりも，むしろ立坑の着工ということ自体の意味がより重大であったということができる。

かくして，青函トンネルの20数年にわたる外面的調査に終止符がうたれ，ついに直接掘削による調査に踏み切られることになったのである[22]。

38年2月11日現地吉岡において立坑の着工修抜式および着工祝賀会がおこなわれた。しかし同じ時刻，東京ではまだ，工事主体，予算措置が決まっていなかった。当日の夕刻おこなわれた自民党政策審議会は，青函トンネルの工事主体となる日本鉄道建設公団の設置を了承し，翌12日朝の閣議は公団法案の国会提出を決定した[23]。

「2月12日札幌で改めておこなわれた青函トンネル着工祝賀会において，川島正次郎北海道開発庁長官は次のような発言をおこなった。『調査立坑の着手は，政府，国鉄が本トンネル着工の決意をしたからだ。調査で確信を得れば引き続いて本トンネルに手を着けるが，鉄道建設公団にやらせるかどうかはまだ決めていない（後略)』。川島発言は，地元と政府与党の調整で抜きさしならない立場に追い込まれた当事者として精一杯のリップサービスであった。篠田耕作参議院議員は，川島発言を補足しながら，『閣議で青函トンネルの調査費はほかの新線調査費と別だてにすべきだと川島庁官が発言して，これを認めさせた。地元の熱意に政府・国鉄が押し切られ，薄氷を踏む思いで調査坑に着工した。』と説明した。

十河信二国鉄総裁は，これらの発言に意を決して水をかけた。『青函トンネルは世界最高の難工事であって，トンネルの設計，掘削方法はこんど着工した立坑から豆坑を進めて初めて明らかにされると思う。もちろん，完成が1日も早いことを念願したいが，これからのご支援を切にお願いする』。しかし大石重成青函ずい道担当常務理事は，『約1年で掘りあげ，さらに1年くらいでデータを集め，2年後に結果をまとめる。』と発言している」[24]。

十河総裁と大石理事の発言は，青函トンネル建設に関して国鉄のトップ・マネジメント間で完全なコンセンサスが得られていないことを示している。

かくして調査のための立坑はいよいよ掘削の段階に入ることとなり，38年の3月末函館市に

20) 『北海タイムス』，1962年12月31日付。
21) 青函トンネル建設期成会 (1966), p. 73.
22) 青函トンネル建設期成会 (1966), p. 75.
23) 北海タイムス社編 (1982), p. 151.
24) 北海タイムス社編 (1982), pp. 148-151.

国鉄札幌工事局青函トンネル調査工事区が開設された。このため38年度の予算額は一挙に約3億円に増加した。

一方，公団設立に批判的であった十河総裁は，38年5月20日，新幹線建設費が予定を大きく上回りその責任を負わされて総裁不再任となった。島秀雄技師長も行動を共にし退社した。十河信二の後任として石田礼助が国鉄総裁に就任した。彼は，新技師長にトンネル掘削の技術者藤井松太郎を任命した[25]。

青函トンネルの調査をすすめてきた建設局の技術者達は，これを契機に，調査坑掘削の立案書を新総裁に提出した。「地盤調査はほぼ終わりました。この上は1日も早く調査坑を掘る以外にない。調査坑掘削を認めないなら，もう青函トンネルの調査は打ち切り，本四架橋の調査だけにしてほしい[26]」。石田総裁は青函トンネル調査坑の掘削に理解を示したのである。

38年9月，石田総裁のリーダーシップのもとに国鉄理事会は調査坑掘削を決定するとともに，掘削費として12億円（昭和38年－40年の3ケ年）を承認したのである。黒澤酉蔵北海道開発審議会々長は，この国鉄理事会の決定を次のように把握していた。

「調査坑掘削にゴーサインを出したのは国鉄の5代総裁石田礼助氏だったが，首脳陣には実は反対論が強かった。底流には北海道の生産性，市場価値がさほど大きくないという認識があった。39年当時でも1千億円の工事は国鉄にとって荷が重かった。純粋に企業面から考えれば採算はとれないというのが大半の声で，これを可能にしたのは『政治の力』である」[27]。

III　公団法の国会審議と工事協

公団法案は，38年2月に入ると正式に国会に上程された。綾部健太郎運輸大臣[28]は「鉄道交通網を整備することにより経済基盤の強化と地域格差の是正に寄与するため，日本鉄道建設公団を設立して，鉄道新線の建設を推進する必要がある。」との提案理由の説明をおこなった。衆参両院において，運輸委員会に付託された後における法案審議の状況は次の通りであった[29]。

①2月27日，衆院運輸委員会で大石政務次官から趣旨説明がおこなわれたが，3月中は公団法の審議は一切なされなかった。

②5月中の衆院運輸委員会は，専ら東海道新幹線工事の資金不足問題に集中したために，公団法は意識的に議論されなかった。しかし6月24日の深夜公団法は可決されるにいたった。

③6月29日，公団法は衆院本会議に上程された。社会党は公団法の対案として「鉄道新線建設緊急措置法」を提出した。しかし，6月29日には次のような票数で日本鉄道建設公団法は可決成立した（投票総数304票，賛成（白票）182票，反対（青票）121票（社会，民社，共産）。

④第43通常国会の会期は，7月6日までとなっていた。参議院においても衆議院同様，与野党は真向から対立した。その結果，運輸委員会は公団法を一度も審議せず，第43回通常国会は終了し，鉄道建設公団法は審議未了，廃案となった。

戦前戦後を通じて国鉄の新線建設は工事局により担当されてきた。37年度における着工中の建設線は33線であり，予算は97億円であり，新線建設に関係する職員は793名であった[30]。

38年2月12日に閣議決定された日本鉄道建設

25) 内橋 (1979), pp. 89-90.
26) 黒沢 (1983), p. 102.
27) 『北海道新聞』, 1983年1月27日付。
28) 瀬谷英行社会党参議院議員は法案成立の舞台裏を次のように解説している。「綾部さんは，運輸行政にはズブの素人で，いわばカザリの大臣だった。だから私は綾部さんに的を絞って質問しようとしたのだが，私が質問すると田中さんがさっと立ち上ってまくし立てるんですよ。予算委員会は完全に田中さんの独壇場だった」（池田 (1982), p. 149.）。
29) 工事協編 (1976), pp. 247-249.
30) 工事協編 (1976), p. 244.

公団法は，工事局が担当してきた全ての新線建設を国鉄から切り離そうとするものであった[31]。このため，国鉄労働組合の職能別組合である国鉄労働組合工事地方施設協議会（略称「工事協」）は，次のような理由から，強力な公団法反対運動を展開することになった[32]。①公団発足は，新幹線工事終了と密接に結びついた大配転計画であり，新線建設の公団移行の名目のもとに工事要員を国鉄機構から締め出す国鉄経営の合理化政策である。②公団が設立されれば，将来工事局の統合・廃止さえ予想される。公団問題は建設，改良を問わず全工事局職員にとって重大な問題である[33]。

工事協の上部組織である全施協は「建設公団特別対策委員会を設置し，委員会の結論を国労の方針とするように国労本部と協議した。国労本部は鉄道建設公団設立に反対することを決定し，2月25日，十河国鉄総裁に『日本鉄道建設公団設立に対する解明要求について』の申入れをおこなった。国労は，これに対する回答を不満足なものであるとし，対案として『鉄道建設法』をもって臨み，社会党と共産党を通じた国会闘争をおこなうことを決定するとともに，両党に対し公団法阻止に全力を尽すよう要望した。さらに総評・交通共闘を通じて反対署名もおこない社会党を通じて衆議院議長に提出した[34]」。「6月17日，国鉄より公団問題について団体交渉の申入れがあった（これは，国鉄が国会審議がはかどらないので，政府与党に気合をかけられて慌てて申入れてきたというのが真相のようであった）。

公団法が衆議院を通過して参議院に送付される段階から，国会闘争はその重点を参議院に移行した。工事協は公団法阻止の要請書を作成して社会党をはじめ，民社党，共産党，公明党，自民党の運輸委員を訪れ，それぞれ要請書を手渡した」[35]。

工事協は，「公団法が国会に上程され国会審議がおこなわれるときは，必ず国会動員を行なってきた。

国会会期もあと数日に迫った7月4日，6日には，200名の動員をおこない，社会党および国労顧問議員団を激励するとともに，さみだれ式に開かれる本会議を終始傍聴し，公団法案の廃案を見とどけて，深夜動員体制を解いた」[36]。

第43回国会における「政府および国鉄の公団法に対する見方は，内部に多少の異論はあるにせよまさか廃案に追込まれるとは夢想だにしなかっただけに，廃案となった打撃は極めて大きかった。そのため公団法反対の根源と張本人は一体誰なのかということについて詳細な分析を試み，同時に次期国会に提出する際の配慮は極めて慎重かつ周到におこなわれた」[37]。まず①第43回国会でみられた国鉄内部の若干の意思不統一を完全に一本化し，工事協に対しては硬軟両様の説得を試み，社会党議員に対しても十分な事前折衝を続けた。さらに②会期の短い特別国会には上程しない。③39年度予算案においては，政府出資10億円，財政投融資10億円と，それぞれ5億円の増額を図った。④第46回国会では，公団法を運輸省関係法案中1番先に国会に提出し，公団法の審議を終えぬうちは他の12法案は一切提出しないという異常な決意で国会に臨んできた[38]。

第46回国会における公団法の審議は，39年1月29日に始まった。2月12日，公団法は衆議院本会議に上程され，翌13日に自民党の賛成多数で可決され参議院に回付された。

31) 工事協編 (1976), p. 247.
32) 一般に，組織成員が組織変更に抵抗する主たる理由として次の4つが考えられる。①組織変更の結果，大切な何かを失いたくないという気持，②組織変更とそのねらいに対する誤解や不信感，③組織変更は組織にとってムダであるという信念，そして④組織変更に対する組織成員の受容能力の低さ（コッター他 (1979)）。
33) 工事協編 (1976), p. 249.
34) 工事協編 (1976), p. 247.
35) 工事協編 (1976), p. 250.
36) 工事協編 (1976), pp. 250–251.
37) 工事協編 (1976), p. 251.
38) 工事協編 (1976), p. 251.

公団法は,「38年度の予算として政府出資5億円，財政投融資5億円が予算化されており，38年度中に成立しない場合は予算化された10億円が使用できなくなるため，政府，自民党は躍起となり参議院においても採決を強行する気配が出てきた。参議院社会党では国会情勢の分析と今国会の会期をにらみ合わせ，徒らに法案審議を引き延すばかりが得策ではないと判断した。そこで工事協に対し，最悪の場合において法案審議のなかで確定しておくべき条件について問合わせてきた。工事協本部は直ちに国労政治部，全施協と打合わせのうえ「建設公団法審議の最終段階において確定すべき基本条件」を作成し，参議院社会党に伝えた。社会党はこの基本条件の内容に沿って政府側と折衝し不満足ながら大幅な譲歩を得ることが可能となった。この基本条件の原案は，二院クラブの加賀山之雄議員（元国鉄総裁）の提案という形で「日本鉄道建設公団法案に対する付帯決議」として満場一致で可決され，本会議に上程された」[39]。公団法は，2月26日の参議院本会議において，採決の結果，原案どおり可決され，ここに成立したのである。

第44回および第46回国会の2度にわたる公団法の審議は，次の3点に集中した。

(イ) 国鉄から特に分離して公団を設立しなくとも予算をつければ十分新線建設は促進されるのではないか。

(ロ) 政府出資が5億円（38年度）というのは過少であり，かつ鉄道建設審議会の建議にも反するのではないか。

(ハ) 赤字線の累増により国鉄財政の圧迫とはならないか。

このほか国鉄との分離に伴う職員の処遇問題，公団の長期計画策定の問題，公団の業務の問題，等も論議された[40]。しかし，これらの問題は十分解明されなかった。

39) 工事協編 (1976), p. 252.
40) 『鉄新協月報』, 第10巻, 1964, p. 3.

IV 公団設立

運輸省は，38年度内に公団設立をはかるとの方針を立て，2月26日，国鉄本社内に日本鉄道建設公団設立準備室を開設した。準備室は，運輸省，大蔵省，国鉄からの公団転出予定者によって構成され，運輸省の指示にもとづき業務を開始した。

設立委員会は，3月16日に大蔵大臣に対し，また翌17日には国鉄総裁に対し，それぞれ出資金の払込請求をおこない払込を受けた（政府出資金：500,000,000円，国鉄出資金：637,248,282円）。

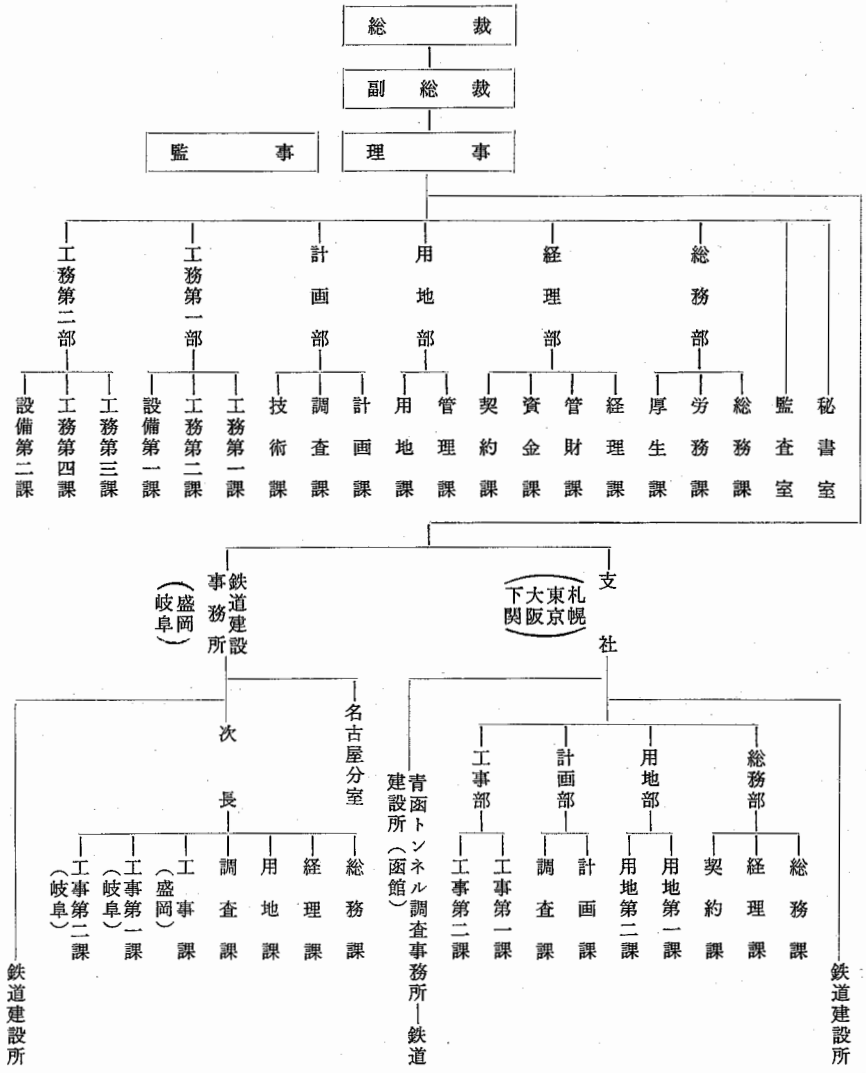
3月23日，公団の設立準備を完了した設立委員会は，その業務を総裁となるべき太田利三郎（前日本開発銀行総裁）[41]に引継ぎをおこなった。太田は公団設立に関する事務を終了し，設立登記を完了した。ここに日本鉄道建設公団の成立をみたのである[42]。

公団の設立時における組織は，図2に示す通りである。本部としての本社（東京都中央区）には，総裁，副総裁，理事および監事のもとに，6部，2室，17課，3調査役が設けられた。一方，地方機関としては，札幌，東京，大阪，下関の4支社（合計で16部，36課），および東京本社の下部機関である盛岡，大阪支社の下部機関である岐阜の2鉄道建設事務所が設置された。これは新線建設を担当してきたこれまでの国鉄の工事局を踏襲したものであった[43]。

公団業務は，国鉄が現に建設中の工事あるいは調査業務を引継いだため，これら業務に従事していた国鉄職員は，当然公団に転入する必要があったが，当時国鉄においても第2次5ヶ年

41) 公団が初代総裁に太田利三郎を起用したことは，日銀出身で前開銀総裁で大蔵省に顔が効き，財政投融資を引き出す際に有利であると期待したためのようだ（池田 (1982), p. 152)。
42) 日本鉄道建設公団十年史編さん委員会編 (1974), pp. 33-37.
43) 『鉄新協月報』, 第1巻第2号, 1963. p. 22.

図 2　日本鉄道建設公団組織図（39年7月1日）



出所：日本鉄道建設公団十年史編さん委員会編（1974），p. 291.

表5 発足時の機関別要員表

機関別＼年度等別	39. 4. 1 現在			39. 7. 1 現在		
	事務	技術	計	事務	技術	計
支社	29	38	67	33	48	81
鉄道建設所	5	12	17	5	22	27
計	34	50	84	38	70	108
青函トンネル調査事務所	3	8	11	3	9	12
吉岡鉄道建設所	2	11	13	3	13	16
計	5	19	24	6	22	28
合計	39	69	108	44	92	136

出所：内部資料より作成。

表6 青函トンネル調査事務所の要員推移表

		39. 4	39. 6	39. 9	39. 12	40. 4	40. 6	40. 9	40. 12	41. 3
職員	函館事務所	8	8	10	9	15	16	10	11	11
	竜建						1	3	3	3
	吉建	6	7	9	11	15	15	21	21	21
	計	14	15	19	20	30	32	34	35	35
臨(内市振職)	竜建									65(19)
	吉建	38(18)	50(18)	135(72)	143(73)	163(73)	166(74)	188(74)	207(74)	219(55)
	計	38(18)	50(18)	135(72)	143(73)	163(73)	166(74)	188(74)	207(74)	284(74)

39. 4 以前の市振からの転入者

		累計
39. 3. 17	2人	2人
3. 27	4	6
3. 28	7	13
3. 29	5	18

建設所発足

吉岡	39. 1. 19	札工吉岡工事区発足
	3. 23	吉岡建設所発足
竜飛	39. 11. 30	竜飛建設所発足

出所：持田 (1983), p. 26.

計画を実施中であり，公団が必要とする技術職員を直ちに転出させることには，極めて難色を示した。しかし国鉄側が公団業務の特質を配慮し，39年4月1日には108名の職員の移転に協力し，さらに7月1日までに28名の移転をおこなった（表5参照）[44]。

青函トンネル調査のための組織として，上述のように38年3月に国鉄札幌工事局青函トンネル調査工事区が開設されていた。39年1月，工事区は出張所に格上げされ（石下札幌工事局長が兼務し，23人の陣容で発足），同時に吉岡工事区も発足した。3月23日に公団が設立されると，国鉄札幌工事局青函トンネル調査事務所は，日本鉄道建設公団札幌支社青函トンネル調査事務所として引継がれた。これに伴ない，作業員の第1陣2人が家族とともに新潟県市振から吉岡入りし，3月中に18人に増加した[45]（表6参照）。

44) 内部資料および日本鉄道建設公団十年史編さん委員会編 (1974), p. 37.

45) 持田 (1983), p. 26.

表 7　青函トンネルに関する年表（昭和36～39年）

1961	昭36 5	○第31回鉄道建設審議会が三厩～福島間を海峡連絡鉄道技術調査線に編入される。
	7	○東北7県知事会議議長会が内閣に青函トンネル建設調査会（仮称）の設置要望案を可決。
		○全国知事会議建設運輸調査委員会が内閣に青函トンネル建設調査会（仮称）の設置要望案を可決，各関係方面に要望書を提出。
1962	昭37 7	○第2期北海道総合開発計画が閣議決定される。（青函トンネル建設の具体的日程をのせる）
	8	○道，道開発庁，運輸省，国鉄の4者会談を実施。（事務ベース）
		○国鉄津軽海峡連絡鉄道技術調査委員会ずい道施工部会が開催される。
	9	○北海道開発審議会は，青函ずい道建設促進のため，特別委員会設置を可決。政府に対し，青函トンネル着工のための特殊政府機関（公団）の設立を決議。
		○青函トンネル建設期成会（会長荻原吉太郎）発足。
	10	○青函トンネ建設期成会が今松自民党道開発委員長に陳情。
		○国鉄海峡連絡鉄道技術調査委員会ずい道施工部会は38年度から青函トンネル建設調査のため立坑掘削実施を決定する。
1963	昭38 2	○青函トンネル調査坑の着工修抜式が挙行される。（会場 福島町吉岡，主催 青函トンネル建設促進期成会）
	3	○国鉄札幌工事局青函トンネル調査工事区が開設される。
		○青函トンネル調査坑用地の測量が開始される。
	8	○日本国有鉄道理事会で青函トンネル調査の掘削費に12億円（昭38～40年の3カ年）を承認する。
	9	○北海道側で試掘調査準備工事に着手する。
	12	○青函トンネルが第2期北海道総合開発計画書に載る。
		○海底ボーリング，陸上ボーリング，調査坑の試掘等を実施。
1964	昭39 1	○関連施設つぎつぎに完成。（変電室，配電室，空気圧縮室ほか）
		○青函トンネル調査工事区（函館）が出張所に格上げされる（石下札幌工事局長が兼務，23人の陣容で発足）。同時に吉岡工事区も発足。
		○鉄道建設公団法，第46回国会での成立が確実となる。
	2	○吉岡側で坑口の切り取り進む。
	3	○青函トンネル調査坑の本格的掘削のため先発隊2名が到着。
		○日本鉄道建設公団正式に発足。（総裁太田利三郎氏，日本鉄道建設公団札幌支社青函トンネル調査事務所長，浜建介氏就任）
		○作業員の第1陣，19人が家族とともに新潟県市振から吉岡入り。3月中に41人に増加。
	4	○「青函トンネル調査斜坑起工式」が行われる。
		○調査坑工事のため，吉岡川の改修始まる。
	5	○北海道側調査斜坑掘削開始（直轄）。
	6	○青函トンネル工事に関連した吉岡川改修工事で土砂等が海へ流れ込み，海藻の収獲が心配される。
	8	○第3・4・5次のトンネル作業員が続々と本州から到着。合計40世帯，156人となり9月初旬から2交代制になる。
		○調査斜坑掘削工事が順調で約90m掘り進む。
		○本州側で調査坑着工修抜式を行う。（席上松浦運輸相，昭和47年完成を言明）
	10	○本州側試掘調査準備工事に着手。

出所：福島町（1982），pp. 98-102 より作成。

V 分 析

公団法によれば，運輸大臣は，鉄道敷設法の別表に掲げる予定線のうちから特に必要と認めた新線について，基本計画を定めその建設を公団に指示することになっている。しかるに津軽海峡線（青函トンネルはその一部分である）は，すでに28年8月の第16回特別国会において「鉄道敷設法予定線」に追加されており，運輸大臣が津軽海峡線の建設を公団に指示すれば，公団が担当することが出来ることになった[46]。したがって，公団設立は青函トンネル着工の大きな前提が満たされたことを意味しているのである。

ここで，公団設立を促進した要因について考察してみたい（図3参照）。

第1に，新線建設に対して根強いニーズが存在していたことである。当時は「国民所得倍増計画」や「全国総合開発計画」を背景とした新線建設による経済基盤の強化と地域格差の是正という主張はそれなりの正当性を有していた。岡本悟元運輸事務次官も次のように述べている。「われわれの目標は首都圏の通勤線整備と青函トンネルだった。通勤線はわが国の高度成長に欠かせなかったし，青函トンネルは津軽海峡を掘るという技術陣の関心が高かった。いろんな政治家に地元のローカル線工事を押しつけられたのは嫌だったが，この2つは是非とも完成しなければと思った」[47]。

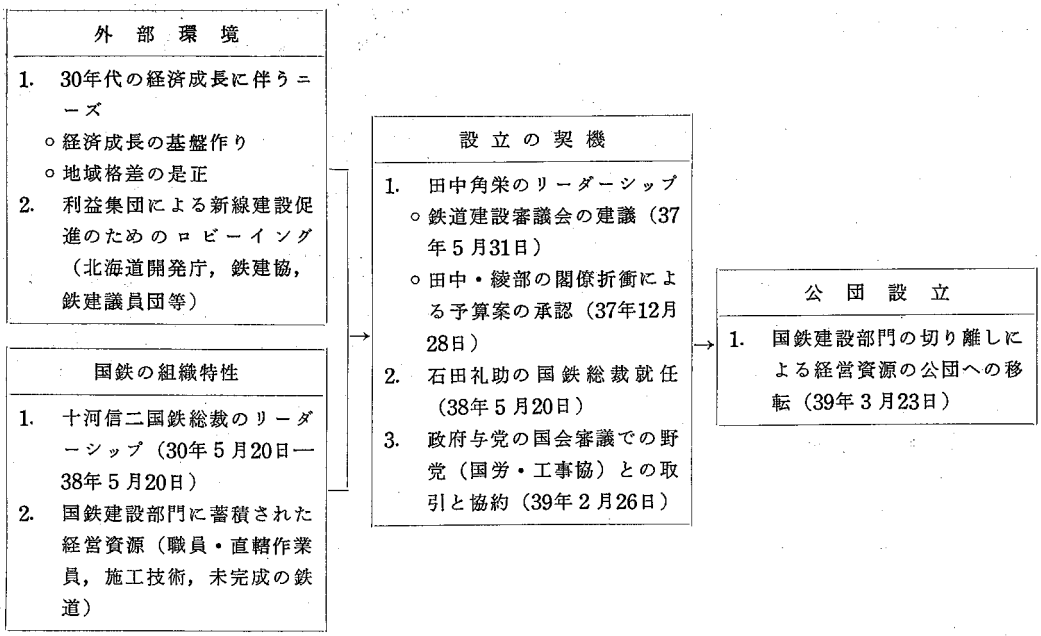
第2に，公団設立により利益を受ける北海道開発庁（北海道開発審議会），鉄道新線建設促進全国協議会[48]，鉄道交通網整備促進議員連盟[49]（自民党）等の圧力団体が，公団設立を含む38年度予算案作成過程において強力なロビーイングをおこなったことである。議員内閣制の我国では，与党である自民党が予算案作成過程に登場する。自民党の政策担当組織は政務調査会であり，その主体をなす各部会には，その所掌行政に影響を持つ実力者が参加している。37年後半の38年度予算編成過程において，上述の諸集団は，大蔵省（田中角栄大蔵大臣），自民党政務調査会（交通部会），運輸省等に対して公団設立を強力に働きかけた。特に，川島正次郎北海道開発庁長官は，閣議において公団設立に加えて青函トンネル調査費の別だてに尽力した（38年2月）。

第3に，国鉄建設部門が長年にわたって蓄積してきた有形・無形の経営資源が，新設される公団にそのまま移転されることが予定されていたことも公団設立をスムーズにした原因の1つであろう。例えば，①未完成の鉄道（建設途中の新線，調査中の青函トンネルや本四連絡架橋など）が引継がれ公団によって完成品にされる。②国鉄の建設業務が公団業務として引継がれるため，公団職員の勤務体制や施行方式は大きく変更されない。③国鉄の新線建設を担当していた工事局が公団ではそれぞれ支社として設置される。このような経営資源の移転は，新設公団がニーズに対する独自能力を最初から保有することを意味していたのである。

第4に，「鉄建公団の生みの親」といわれる政治家田中角栄のリーダーシップも本公団設立に大きく寄与している。彼は，36年11月，自民党政務調査会長に就任すると，鉄道建設審議会の小委員長を兼務し，37年5月に公団新設を建議した。彼は，その直後の7月1日，池田改造内閣の大蔵大臣に就任し，12月28日の38年度予算案に関する綾部運輸大臣との折衝において，公団新設をまっ先に承認している。

46) 『国鉄』，1963年4月号，p. 20.
47) 『朝日新聞』，1983年1月14日付。
48) 鉄道新線建設促進全国協議会（「鉄建協」と略記）は，昭和37年12月に結成された。これは，線路別の独立した新線促進団体を統一したものである（鉄建協（1972），pp. 1-2）。
49) 鉄道交通網整備促進議員連盟（「鉄建議員団」と略記）は，鉄建協と同じ目的の下に，37年12月発足したものであり，賛同する自民党所属国会議員より構成（1984年現在180名加盟）されている（鉄建協『まくらぎ』，1984年第3号，p. 50）。

図 3　国鉄からの切り離しによる公団設立プロセス



わが国では，政府支出を伴う全ての政策決定は，まず最初に予算編成過程で考察するという原則が確立されている[50]。この原則は，公団新設に関しても適用されている。すなわち，公団への政府出資金10億円が，38年度の政府予算案の中に含まれる形で承認され，その後に公団法が国会において承認・成立しているのである（39年2月23日）。したがって，政府予算案作成の責任者であった田中角栄大蔵大臣の影響力は極めて大きなものになり得たのである。彼は，後に公団設立について次のように語っている。

「私は政務調査会長として鉄道建設公団の建議を行なったのです。私は小委員長として起案して，総務会長の赤城君が審議会の会長ですから，私と赤城君の間にキャッチボールをしながら鉄道建設公団（の建議）をつくったのです。そのあとで私は大蔵大臣になったので，みずから建議したものをまっ先に認めた。池田総理も（佐藤）現総理もみんな反対でした。佐藤さんが電話をかけたときには，池田さんじゃなくて国鉄に頼まれたのだと私は思うのです。けれども，ときすでにおそかった。もうすでに鉄道建設公団を承認してしまった。覆水は盆にかえらずということで，鉄道建設公団ができました」[51]。

第5に，公団設立に終始反対してきた十河信二総裁が解任されたことである。彼は，「オレが総裁だった30年から38年まで，赤字線は1本も作らなかったからな。赤字線建設用の予算はみんな（新幹線建設の研究開発のために）鉄道技術研究所と，在来線の電化に使うてやった。」[52] と語っている。しかし彼は，38年5月20日，東海道新幹線の建設予算の超過などの責任を問われ退任した。かわって登場した石田礼助は，十河が反対していた青函トンネルの調査坑の掘削に理解を示した如く，公団設立にも前任者のようには反対しなかった。

第6に，第46回国会の公団法の審議において，政府与党が野党や国労（工事協）の反対運動に

50) キャンベル (1977): 訳書, p. 24.

51) 『交通新聞』, 1972年4月9日付。
52) 『朝日新聞』, 1982年10月31日付。

巧妙に対処したことである。第43回国会では，国鉄内部にある公団法に対する異論のため，社会党を中心とした野党の反対により廃案に追い込まれた。そこで，政府与党は，次の国会提出に際しては，次のような手段を講じたのである。①国鉄内部の若干の意思不統一を完全に1本化する，②工事協に対しては硬軟両様の説得を試み，社会党議員に対しても充分な事前折衝をおこなう，③政府出資と財政投融資を増額する，④会期の短い特別国会には上程しない，⑤第46回国会では公団法を運輸省関係13法案中1番先に国会に提出し，公団法の審議を終えぬうちは他の12法案は一切提出しない，⑥公団設立により国鉄から切り離される工事局関係者の意向を反映した「日本鉄道建設公団法案に対する付帯決議」に賛成する。

参 考 文 献

Bignell, V., and J. Fortune, 1984. *Understanding Systems Failures*, Manchester: Manchester Univ. Press.（寺本義也・永林惇・神田良訳『失敗のシステム』，東洋経済新報社，1985.）

Bragaw, L. K., 1980. *Managing a Federal Agency*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.

Campbell, J. C., 1977. *Contemporary Japanese Budget Politics*, Berkeley: Univ. of California.（小島昭・佐藤和義訳『予算ぶんどり』，サイマル出版会，1984.）

福島町，1982.『津軽海峡・青函トンネル工事の歩み』

北海タイムス社編，1982.『戦後の北海道　道政編』，北海タイムス社.

池田房雄，1982.「鉄建公団」，『現代の眼』，10月号：146-155.

小島廣光，1984a.「青函トンネル建設の組織論的研究」，北海道大学『経済学研究』，第33巻第4号：1-30.

小島廣光，1984b.「青函トンネル建設の組織論的研究」(2)，北海道大学『経済学研究』，第34巻第3号：7-44.

工事協25年史編集委員会編，1976.『工事協25年史』，国鉄労組工事地方施設協議会.

Kotter, J. P., and L. A. Schlesinger, 1979. "Choosing Strategies for Change," *Harvard Business Review*, Vol. 57, No. 2: 106-114.

黒沢典之，1983.『青函トンネル』，日本放送出版協会.

黒澤酉蔵，1975.『北海道開発回顧録』，北海タイムス社.

持田　豊，1983.「青函トンネル（その2）」，『JREA』，Vol. 26, No. 3: 36-39.

日本国有鉄道，1974.『日本国有鉄道百年史　第13巻』.

日本鉄道建設公団十年史編さん委員会編，1974.『日本鉄道建設公団十年史』.

青函トンネル建設期成会，1966.『青函トンネル』.

鉄道新線建設促進全国協議会，1972.『鉄建協十年史』.

内橋克人，1979.『続々・匠の時代』，サンケイ出版.