



| | |
|------------------|---|
| Title | 全国新幹線鉄道網の形成過程 |
| Author(s) | 角, 一典; Kado, Kazunori |
| Citation | 北海道大学文学研究科紀要, 105, 105-134 |
| Issue Date | 2001-11-30 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/34003 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | 105_PL105-134.pdf |



全国新幹線鉄道網の形成過程

角 一 典

はじめに

1988年の整備新幹線3線5区間の着工決定以来、全国各地で新幹線建設が進行中である。北海道・東北・北陸・九州・長崎の、いわゆる整備新幹線は、1973年に整備計画が決定されて以降、15年という歳月を経て着工決定、1997年10月の高崎―長野間開業に至るまでに24年という歳月が経過した。そして、その他の区間に至っては、いまだ建設中、もしくは着工に至っていない。近年の財政危機の中、公共事業見直し論議が盛んであるが、整備新幹線建設もしばしば議論の俎上に乗せられる。

多くの巨大公共事業が長期計画を前提としたランドデザインを有しているが、新幹線建設にもみられるように、長期計画の見直しはほとんどなされることなく、「時代遅れ」などの批判を受けつつも事業着手される事例が少なからず見受けられる。今日行われる公共事業は、やはり現在の視点によって着手の是非を問うべきであるし、着手後であったとしても、見直しを行うことは必要である。そうした点からの批判は必要不可欠であるが、視点を変えて、ランドデザインの策定過程を振り返ることにより、別の切り口から問題を指摘することも可能であろう。

本稿においては、上記の整備新幹線を含めた、全国新幹線鉄道網の形成過程を詳細に追い、その過程を分析する。はじめに、新幹線建設の法的根拠である全国新幹線鉄道整備法の制定過程とその内容について触れ(第1章)、田

中総理大臣の下で作られた全国新幹線鉄道網構想の策定過程を追い(第2章)、策定過程における国鉄および運輸省の態度と、第一次オイルショック以降、新幹線建設計画が延期を余儀なくされるまでを詳述する(第3章)。そして、これらを踏まえて、一連の過程を、アーナモデルを用いて分析する(第4章)。

1 全国新幹線鉄道整備法の制定

1.1 全国新幹線鉄道整備法策定までの政策過程

1964年の東海道新幹線開業は、鉄道斜陽論がいわれていた当時において画期的な成果を収めた。東京―大阪間というもっとも交通需要のある区間であったために、東海道新幹線は急速に国民の間に定着した。1964年にはすでに山陽新幹線の建設が検討されはじめ、そしてその後、山陽新幹線の着工が決定、1967年3月より建設を開始し、新幹線は新大阪からさらに福岡へと延伸されることとなった。1972年3月には岡山までが暫定開業され、1975年3月には博多までが全通する。

東海道新幹線開業の段階で、すでに各地で新幹線を誘致しようとする動きが見られている。1965年9月には、金沢における一日内閣において、富山県経済界代表の石川毅が北回り新幹線の建設を訴えたのをはじめ、1967年には北回り新幹線建設促進同盟会が設置され、1968年には熊本国鉄新幹線建設促進期成会、1969年には鹿児島国鉄新幹線建設促進期成会が発足する¹。また北海道においては、1969年に、道議会において北海道新幹線の早期実現に関する要望意見書が採択され、同年12月には北海道新幹線建設期成会が発足している。これらは各地の新幹線建設に対する熱望を示す事例のごく一部であり、

1 1996.8.21 鹿児島県庁交通政策課新幹線対策室に対するヒアリングでの担当者の発言によると、熊本県だけでなく、九州新幹線の沿線にあたる県では、山陽新幹線が博多まで来るということで、新幹線建設に対する希望が一気に高まったという。九州新幹線建設促進期成会は1970年に設置されているが、鹿児島までの全通への期待は、相当早い段階で醸成されていたと見ることができよう。

いわば「新幹線神話」が、すでにこの段階で成立していたと見ることができよう。

また、1964年に日本鉄道建設公団が設立され、経営的に行き詰まりを見せていた国鉄に代わる鉄道建設主体を創り出し、地方ローカル線の建設を進めていたことも、のちの新幹線建設との関係において重要である²。日本鉄道建設公団は、上越新幹線および成田新幹線の建設主体となり、また青函トンネルの建設主体となる。そして、整備新幹線では、北海道新幹線と北陸新幹線の建設主体となり、国鉄解体後、整備新幹線全体の建設主体となるのである。

事実上、東海道新幹線の成功を受けた形で、自民党を中心に全国新幹線鉄道網の建設が、数度にわたり検討されている。1967年3月には経済社会発展計画が閣議決定し、その中に全長4500kmの全国新幹線鉄道網構想が盛り込まれた。国鉄も1967年8月、自民党都市政策調査会の求めに対して、旭川から鹿児島までの約4000kmにおよぶ全国新幹線網構想と通勤新線構想を発表した³。自民党都市政策調査会では1968年5月、全長4100kmの全国新幹線網構想を含む都市政策大綱を発表、1969年5月には、新全国総合開発計画が閣議決定され、仙台－福岡間の新幹線建設と、総延長7200kmの全国新幹線鉄道網の建設構想が盛り込まれた。1969年7月には、鉄道建設審議会が、全国新幹線鉄道網整備のための法案作成を国会に建議、1969年9月には自民党国鉄基本問題調査会と自民党交通部会合同会議で、全国9000キロの新幹線鉄道網整備の方針を決定した。1970年1月には、遊説先の仙台において、田中角栄が、全国新幹線鉄道網の整備は議員立法によって行う方針を明らかにし、2月に鉄道建設審議会が全国新幹線鉄道網の建設を正式に決定、これを受けて橋本登美三郎運輸大臣は、議員立法によって新幹線鉄道網整備のため

2 日本鉄道建設公団の設立には、田中角栄が深く関与していた。1982.10.31付朝日新聞記事「上越新幹線の内幕3」では、日本鉄道建設公団設立時の、自民党首脳間におけるかけ引きの様子が描かれているが、ここで田中は中心的な役割を果たしている。日本鉄道建設公団だけでなく、各種の事業系特殊法人の設立には、田中をはじめ、政治の思惑がはたらいっている場合が多いようである。

3 自民党都市政策調査会の会長は田中角栄であり、田中角栄の新幹線に対する関与は一貫している。

の法案を提出する意向を示した。

法案の審議について鉄道建設審議会で検討した結果、3月5日には鉄道建設審議会内の小委員会において早急に内容を詰めることとし、法案を野党も含めた各党共同提案とすることを決定した。3月11日には早くも、鉄道建設審議会において全国新幹線鉄道整備法の要綱を決定、22日には、自民党において、法案は自民党単独によって国会に提出することが決定した。この段階においては、全国新幹線鉄道整備法の中に、別表として建設予定の新幹線網が明記されていたが、4月16日、自民党国鉄基本問題調査会と自民党交通部合同会議で、この別表が削除されることが決まった。国会の審議を経て、5月18日、全国新幹線鉄道整備法（以下整備法）が公布された。また、9月25日には全国新幹線鉄道整備法施行令が公布、10月1日には全国新幹線鉄道整備法施行規則が公布され、新幹線建設の法的整備が行われた。

1.2 新幹線建設の法的仕組み

全国新幹線鉄道整備法による新幹線建設の骨格は、基本計画・整備計画・工事実施計画の3段階からなっている。

鉄道は運輸省の管轄下にあるので、法律の条文上は運輸大臣がきわめて重要な役割を果たす⁴。まず基本計画の策定では、「運輸大臣は、鉄道輸送の需要の動向、国土開発の重点的な方向その他新幹線鉄道の効果的な整備を図るため必要な事項を考慮し、政令で定めるところにより、建設を開始すべき新幹線鉄道の路線を定める基本計画を決定しなければならない（整備法第五条）」⁵。そして、基本計画を決定する際、「あらかじめ鉄道建設審議会に諮問しなければならない（整備法第五条2）」⁵。基本計画が決定したら、運輸大臣は建設主体となる国鉄または日本鉄道建設公団に対し⁵、「建設線の建設に必要な調査を行うべきことを指示しなければならない（整備法第六条）」⁵。整備計画につ

4 2001年1月6日をもって運輸省の業務は国土交通省に移管されたため、現在では国土交通大臣がこの任にあたる。

5 1987.4.1の国鉄分割民営化にともない、新幹線の建設主体は日本鉄道建設公団に一元化された。

いては、「運輸大臣は政令で定めるところにより、基本計画で定められた建設線の建設に関する整備計画を決定しなければならない（整備法第七条）」。整備計画決定の際にも、事前に鉄道建設審議会に対しての諮問が必要である（整備法第七条2）。整備計画が決定すると、運輸大臣は建設主体に対し、「整備計画に基づいて当該建設線の建設を行うべきことを指示しなければならない（整備法第八条）」。指示を受けた建設主体は、「整備計画に基づいて、路線名、工事の区間、工事方法その他運輸省令で定める事項を記載した建設線の工事実施計画を作成し、運輸大臣の認可を受けなければならない（整備法第九条）」。

それぞれの計画は、基本計画および整備計画に関しては全国新幹線鉄道整備法施行令（以下施行令）によって、工事実施計画に関しては全国新幹線鉄道整備法施行規則（以下施行規則）によって決定事項が定められている。基本計画においては建設線の路線名、起点、終点および主要な経過地（施行令第一条）、整備計画においては走行方式、最高設計速度、建設に要する費用の概算額、その他必要な事項（施行令第三条）を定めるものとされており、その内容はきわめて大まかなものにとどまる。他方、工事実施計画においては、路線名、工事の区間、線路の位置、線路延長、駐車場の位置、車庫施設および検査修繕施設の位置、工事方法、工事予算、工事の着手および完了の予定時期を定めることとされ（施行規則第二条）、そのうち工事方法に関しては17の細目が明記されている。さらに工事実施計画においては、申請の際に必要なとなる16種類の書式に関する記載もある（施行規則第二条2）。

2 全国新幹線鉄道網の策定

2.1 東北・上越・成田新幹線着工と整備計画5線決定までの政策過程

1970年12月30日、1971年度政府予算案において、東北⁶・上越・成田新幹

6 東北新幹線は、盛岡を分岐点として、南側が先に建設されている。整備新幹線の中に含まれている東北新幹線は、盛岡以北のことをさしている。以下、特別の場合を除いては、特にこの二つを区別して用いない。

線に対して75億円の建設費が認められ、翌年の1971年1月13日には、鉄道建設審議会が東北・上越・成田新幹線の建設を答申し、それにしたがって、1月18日には橋本登美三郎運輸大臣が3新幹線の基本計画を決定、2月5日には鉄道建設審議会において、建設を開始すべき路線として基本計画が決定している東北・上越・成田新幹線の建設に関する整備計画を定めることについて答申、これを受けて4月1日には、運輸大臣が3新幹線の整備計画を決定した。10月12日には、東北・上越新幹線の駅・ルートが公表され、14日には運輸大臣が工事実施計画を認可、鉄道建設審議会による基本計画組み入れ答申から1年足らずで着工が決定し、11月28日には着工に至っている。成田新幹線はやや遅れて、1972年2月1日に工事実施計画が認可されている。こうして、全国新幹線鉄道整備法に基づき建設されるはじめての新幹線として、東北・上越・成田の3新幹線の建設が決定する⁷。

これと平行して、新たな路線が、着々と基本計画路線および整備計画路線に組み入れられていく。

まず、東北・上越・成田に次ぐ位置を占めたのが、北海道・東北・北陸・九州⁸である。1970年11月10日、橋本運輸大臣は、東北・上越・北回り・九州・成田の5新幹線について、次年度着工の考えを記者会見で発言、これを受けるように、1971年1月13日の鉄道建設審議会においては、先行して着工することとなる東北・上越・成田の3新幹線に続き、北回り・九州・北海道東北⁹の3新幹線に関して、基本計画組み入れが建議されている。これに対し

7 これらの3新幹線の建設に関して、自民党大物政治家の存在を指摘する声は多い。事実、各新幹線の終着点となる地域の選挙区には、岩手：鈴木善幸、新潟：田中角栄、成田：水田三喜男がおり、奇しくも着工決定時に、それぞれ総務会長、幹事長、政調会長を務めていた。これは単なる偶然に過ぎないかもしれないが、大物政治家が新幹線の着工に関してかなりの影響力を持つ傾向は、後の、整備新幹線の優先順位決定の際にも再び現われることとなる。

8 九州新幹線は、鹿児島ルートと長崎ルートの二つがある。一般には、両者はそれぞれ九州新幹線鹿児島ルートおよび九州新幹線長崎ルートと称されるが、本稿においては、それぞれ九州新幹線および長崎新幹線と呼ぶこととする。

9 当初、北海道新幹線と東北新幹線は一体のものとして扱われていた。基本計画決定の

て橋本運輸大臣は翌日、黒字にならないものは建設しないとのコメントを発表、新幹線の建設においては採算性を重視する意向を示している。これにはおそらく、経営が本格的に傾きつつあった国鉄問題に対する配慮もあったと推測される。地方に建設されるローカル線の、建設費償却を含めた収支が、国鉄経営を圧迫する要因の一つとなっていたこと、そして、東北・上越・成田の3新幹線に対して、財政当局である大蔵省がきわめて悲観的な見方をしていたことも¹⁰、橋本発言の背景にあったものと思われる。1971年の12月3日には、国鉄が北回り・九州・北海道東北の3新幹線に対する調査費3億円を予算案に盛り込むことを決定、日本鉄道建設公団分を含む6億円の調査費を運輸省が予算要求し、翌1972年1月11日に、調査費6億円が認められている。

1972年4月28日には、自民党三役の間で、鉄道建設審議会が建議した北回り・九州・北海道東北の3新幹線に加え、長崎新幹線を加えた4線を基本計画路線として組み入れる方針を確認、同日佐藤栄作総理大臣にその旨を伝えている。5月2日には、丹羽喬四郎運輸大臣が鉄道建設審議会に対し、北海道・東北をそれぞれ独立のルートとして、また北回り新幹線を北陸新幹線と名称変更し、九州新幹線を加えた4線に関して基本計画組み入れを諮問、鉄道建設審議会は諮問通り答申を行った。これを受けて、丹羽運輸大臣は、約2ヶ月後の6月29日に、答申を受けた4新幹線に関して基本計画を決定し、国鉄および日本鉄道建設公団に対して基本計画に基づく調査実施を指示した。11月9日には、田中内閣の成立にともなって再び総務会長に就任した鈴木善幸が鉄道建設審議会会長に復帰し、その席で同時に長崎新幹線の基本計画組み入れが建議され、12月12日に基本計画が決定している。翌1973年1月17日に公表された日本鉄道建設公団の1973年度鉄道建設計画においては、北陸・北海道の2新幹線の着工が盛り込まれ、6月3日には、国鉄およ

段階で、正式に二つのルートとして分割されている。

10 当時大蔵省は、「上越新幹線は未来永劫赤字、成田新幹線による時間短縮は無理、東北新幹線の仙台以北への延長反対」という見解を持っていたという(落合/肥野,1983:87)。

び日本鉄道建設公団による、5新幹線に関する現地調査が終了した。

その一方で、5新幹線の沿線地域においては誘致合戦が白熱しており、調整が必要となっていた。6月9日には、政府・自民党が5新幹線のルート選定に関して、客観的な選定基準を作成する意向を固め、そのための調査を国鉄および日本鉄道建設公団に指示した。9月18日に調査結果がまとまり、北海道は小樽を経由する北回り、東北は八戸を経由する東回り、北陸は信越本線と並行して小浜を通過する若狭ルート、九州は海岸ルート、長崎は佐賀から佐世保を経て長崎に抜けるルートが内定し¹¹、10月2日に、国鉄と日本鉄道建設公団が正式に調査報告書を提出した。10月5日には新谷運輸大臣が鉄道建設審議会に対して5線の整備計画決定について諮問、小委員会において諮問案を承認し、10月17日に鉄道建設審議会として5線の整備計画組み入れを答申した。これを受けて、11月13日に新谷運輸大臣は5線の整備計画を決定し、国鉄および日本鉄道建設公団に対して工事実施計画の作成を指示した。

11 この時点で基本計画が決定された各路線で、複数ルートの競合が見られた。北海道は、小樽・ニセコ経由の北回りルートと苫小牧・室蘭経由の南回りルートが競合、東北は、東北本線と並行して八戸を経由する東回りルートと奥羽本線と並行して花輪・弘前を経由する西回りルートが競合、北陸は、高崎―長野間で軽井沢を経由する北回りルートと佐久市を経由する南回りルート、長野から北陸に抜ける区間で糸魚川を経由するルートと北アルプスを貫通させるルート、敦賀―大阪間で琵琶湖の東岸を経由するルートと西岸を経由するルート、そして小浜を経由するルートが競合、九州は、八代―西鹿児島間で鹿児島本線と並行する海岸ルートと八代と西鹿児島を直線的に結ぶ山間ルートが競合、長崎では、筑肥線と並行する唐津ルートと佐賀・佐世保を経由するルートが競合していた。1973.6.4付の毎日新聞の事前予測では、北海道は南回りルート、東北は東回りルート、北陸は佐久・糸魚川・小浜を経由するルート、九州は海岸ルート、長崎は佐賀・佐世保を経由するルートが有利とされている。

5線のうち、当初の予測では不利とされていた北海道新幹線の北回りルートについては、田中派で小樽（旧北海道一区）を地盤としていた箕輪登の存在が影響しているとする意見もある。佐藤／松崎（1986）、猪口／岩井（1987）では、箕輪は運輸族議員として名前が挙がっている。ただし、1973年時点と彼らが調査した時点とでは10年以上もの年月の差があり、単純に、新幹線の誘致にあたって箕輪が運輸関連の政策に対して影響力を発揮しえる位置にいたとは言い難い。

2.2 基本計画 12 線決定までの政策過程

上記 5 線の他にも、基本計画に組み入れるべき路線が続々とピックアップされていく。1973年 8 月 27 日、新谷運輸大臣は鉄道建設審議会に対して、計画中の本州四国連絡橋のうち神戸－鳴門ルートには新幹線を併設、児島－坂出ルートには将来的に新幹線を設置することを念頭におき、在来線を併設するという運輸省原案を諮問、また、翌 28 日には田中角栄総理大臣が、小畑秋田県知事が東北新幹線に関して西回りルートでの建設を陳情した際、東北新幹線と日本海新幹線の同時着工が望ましいとの意見を述べている。9 月 13 日に発表された日本鉄道建設公団の概算要求では、新幹線調査費として 3 億円を計上、新たな建設路線候補として日本海・中央・山陰・日豊などを挙げている。

先に述べたとおり、9 月 18 日に、誘致合戦が過熱化していた 5 線のルート選定に関して、国鉄および日本鉄道建設公団の調査が終了し、その中で北海道新幹線は、ニセコ・小樽を経由する北回りルートに内定し、選に漏れた南回りルートは、翌 19 日の政府・自民党と国鉄・日本鉄道建設公団のトップ会談で、札幌を起点として苫小牧までの支線を付け足し、これを基本計画に組み入れる案が確認された。21 日には長谷川室蘭市長と高田登別市長が田中総理大臣に対し、目白の私邸に直接陳情に訪れ、これに対して田中総理大臣は、苫小牧までとされた支線を室蘭まで延長するとの意見を表明、さらに翌 22 日には、南回り新幹線実現の要望に訪れた北海道選出の西田信一参議院議員に対し、南回りルートを基本計画に組み入れ、北海道新幹線を環状に整備する方針を述べた。また、東北新幹線が東回りルートとなったのを受け、9 月 22 日に、鈴木総務会長に対し小畑秋田県知事があらためて日本海新幹線の建設の早期着工を陳情、鈴木総務会長は、東北新幹線との同時着工は不可能としても、同時開業ができるよう図ると述べた上で、新たに秋田－山形－福島を結ぶ奥羽新幹線を基本計画に組み入れる意向を明らかにした。

1973 年 9 月 21 日に行われた田中総理大臣と鈴木総務会長との会談において、1985 年をめどに、東京を起点として本州中部－大阪－四国北部－大分を結ぶ西日本縦断新幹線、福岡－大分－宮崎－西鹿兒島を経由する東九州新幹線、富山－新潟－秋田－青森を経由する日本海新幹線、旭川－札幌－苫小牧－

室蘭を結ぶ北海道新幹線を基本計画に組み入れることで合意、翌 22 日には、自民党首脳の間で山陰・九州横断・湖東の 3 新幹線の基本計画組み入れについて合意した。この段階で、北海道（札幌－旭川）・北海道南回り（札幌－苫小牧－室蘭）・羽越（青森－秋田－新潟－富山）・奥羽（福島－山形－秋田）・中央（東京－甲府－名古屋－大阪）・北陸中京（敦賀－名古屋）・山陰（大阪－鳥取－松江－下関）・四国北部（大阪－高松－松山－大分）・東九州（北九州－大分－宮崎－西鹿児島）・九州横断（大分－熊本）の 10 線が基本計画に組み入れられることが内定した¹²。

田中総理大臣は、10 月 12 日新谷運輸大臣と会談し、10 月 17 日に行われる鉄道建設審議会では、先に基本計画組み入れが内定している 10 線について基本計画組み入れを建議することで合意、10 月 15 日には、新谷運輸大臣が鉄道建設審議会会長である鈴木総務会長に対し、10 線の基本計画組み入れの建議を行うよう要請したが、鈴木総務会長は、包括的な建議はすでに終わっており、建議ではなく諮問を行うべきとの意見を具申した。全国新幹線鉄道整備法上に規定があるわけではないが、在来線の建設において、鉄道建設審議会が建議することにより建設する路線の候補を決定していた慣習を、これまでは新幹線建設にも準用していた。それゆえ、通常は鉄道建設審議会の建議を経た上で運輸大臣が鉄道建設審議会に諮問を行い、建設主体に基本計画策定の指示を行うという手続きを踏むのであり、建議を飛ばして運輸大臣が諮問を行うということは、政治的にはきわめて重要な意味を有していた¹³。翌 16 日には、新谷運輸大臣が 10 線の諮問を行うことについて田中総理大臣に直接裁断を求め、田中総理大臣が諮問を行うよう指示したため、新谷運輸大臣は翌日行われる予定の鉄道建設審議会において、5 線の整備計画の諮問と同時に 10 線の基本計画組み入れ諮問を行う決意を固めたが、同日 16 日に行われた記者会見では、事務レベルでの準備が整わないことを理由に翌日の諮問を

12 西日本縦断新幹線は中央新幹線と四国北部新幹線に、日本海新幹線は羽越新幹線に、湖東新幹線は北陸中京新幹線に改称されている。

13 もちろん、法的には何ら問題はない。

見送る意向を明らかにした。10月17日に行われた鉄道建設審議会後の記者会見において、鈴木総務会長は10線について、一括に諮問するものの、着工段階においては優先順序をつけて、2段階で建設を進め、優先順序の決定は鉄道建設審議会では行わず、運輸省が行うと述べた。

基本計画組み入れを見送られたものの、翌10月18日には新たに基本計画に組み入れるべき路線として、本州四国連絡橋の兎島一坂出ルートを通し、松江一高知を結ぶ新幹線を追加することを政府・与党で決定、また、同日18日に行われた新谷運輸大臣と鈴木総務会長との会談において、鈴木総務会長は新たな追加路線の基本計画組み入れについて前向きは姿勢を示し、候補として常磐・紀勢・中国四国横断の3線をあげている。翌10月19日の田中総理大臣と新谷運輸大臣との会談においては、10月29日に行われる予定の鉄道建設審議会に基本計画組み入れの諮問を行うことを確認、1985年までに7000kmという枠内において新幹線を整備するという方針の下、新たに300kmの追加路線を加えることを了承した。ここでも中国四国横断新幹線が具体名として浮上している。10月23日の記者会見において新谷運輸大臣は、10月30日に行われることとなった鉄道建設審議会に対し、先の10線に加え、中国横断（松江一岡山）・四国横断（岡山一高松一高知）の2線を加えた計12線を諮問することを明らかにし、10月25日には運輸省が、基本計画に組み入れる12線の最終案をまとめた。最終案では、中央・羽越が1983年度、その他が1985年度に完成するとされている。なお、常磐新幹線については結論が持ち越されることとなった。翌10月26日には、新谷運輸大臣が田中総理大臣に、12線の基本計画組み入れを諮問することを伝達し、田中もこれを了承、この段階で、新たな候補としてあげられていた常磐・紀勢新幹線は見送りが決定的となった。

10月27日、新谷運輸大臣は鉄道建設審議会に対して12線の基本計画組み入れを正式に諮問、10月30日に鉄道建設審議会が開催され、12線の基本計画組み入れを審議した。当日の審議においては、運輸省から収支採算性に関する試算結果が説明され、中央新幹線以外の路線においては黒字化にきわめて長期間を要するとされた。また、委員の一人である橋本登美三郎からは、

今回諮問を見送られた常磐新幹線について、在来線の常磐線を複々線化し、そのうち一本に準新幹線的なものを走行させるという案が提示され、新谷運輸大臣がこれに同意したため、新たな追加路線の選定問題が再浮上した。翌10月31日、鉄道建設審議会小委員会が開催され、12線の基本計画組み入れについて、緊急度の高いものから段階的に整備すること、関連線区の在来線を整備すること、国鉄の運賃水準を適正に設定することなど4項目の付帯決議を加えて了承した。11月2日には鉄道建設審議会が再び行われ、先の小委員会で行われた付帯決議を踏襲して諮問案を了承した。また、この日の審議会においては、基本計画組み入れからもれた常磐（東京－水戸－福島）・紀勢（名古屋－新宮－大阪）・釧路（札幌－釧路）・中国斜断（松江－広島）の4新幹線について、運輸省に対し引き続き調査を進めていくことを求めた。これを受けて新谷運輸大臣は、国鉄・日本鉄道建設公団に対して12線の基本計画策定を指示、11月15日に12線の基本計画が決定した。

これにより、東海道・山陽をはじめ、着工済みの東北・上越・成田、整備計画が決定された5線、基本計画決定の12線からなる全国新幹線鉄道網構想が完成をみることとなる。

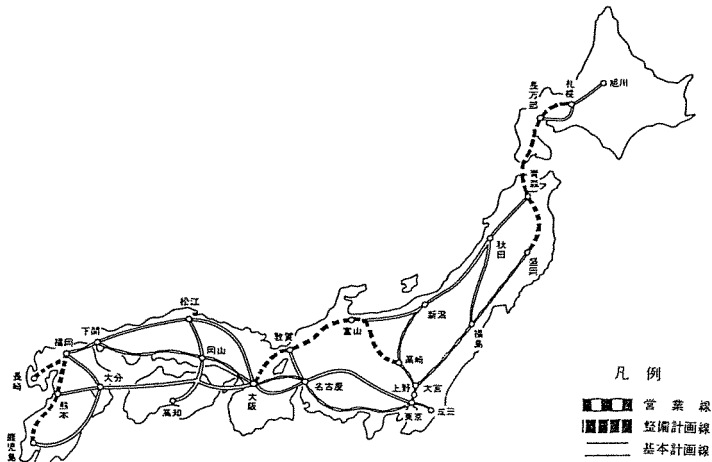


図1 全国新幹線鉄道図（約7,000 km）

3 全国新幹線鉄道網に対する抵抗と計画の遅延

3.1 国鉄の動向

新幹線建設にかかる財源問題は、法的整備が取り沙汰されるようになった1970年においてすでに取り上げられていた。戦後一貫して、鉄道建設は国鉄による独立採算制をもって行われていたが、国鉄は、モータリゼーションの進行する中、戦後復興の中で保持していた他の交通機関との相対的優位を次第に喪失していき、国鉄再建問題は政治課題として重要な案件の一つとなっていた。1964年度に単年度赤字を計上、1971年度には償却前赤字に陥り、鉄道新線建設ばかりでなく、既設在来線の改良を含めて、設備投資に関する費用負担能力を著しく低下させていたのである。1970年3月12日の朝日新聞は、自民党内で全国新幹線網建設法案が決定したのを受けて、以下のように解説を加えている。

「しかし、それを作り上げるには、去年の自民党案ができた段階でも、山陽新幹線を除いて十一兆三千億円かかるとみられ、最近では十五兆円かかるとの見方も出ている。目標通り六十年度に完成させるなら、一年に一兆円かかるわけで、はたしてこれだけの資金をどう調達するか、それだけの資金をかけるほどの必要性があるのか——など、疑問視するむきも多い。政府提案にならず、議員立法になったのも、この疑問を深めている。」

朝日新聞の解説は、建設費負担の問題だけでなく、新幹線網の必要性にまで踏み込んだ内容となっているが、これは国鉄経営を圧迫している原因の一つとなっていた赤字ローカル線建設への批判を暗に含んだものとも思える。また、1970年3月4日付の毎日新聞では、鉄道建設審議会において新幹線網建設法案が審議されるのを受け、「財源論叢は必至」との見出しをつけ、自動車新税などをめぐって財源問題が活発化する可能性を示唆している。

全国新幹線鉄道網建設の第一弾として着手された東北・上越・成田の3新幹線建設における費用負担は、従来通り国鉄および日本鉄道建設公団によって行われることとなった。この段階においては、国鉄も、経営再建のための

課題として、新幹線と大都市路線を重視し¹⁴、新幹線建設に対する期待の意識の方が、不安よりも勝っていた。1970年3月6日には、新幹線網建設促進法案の国会提出に備え、国鉄内部に国鉄新幹線建設委員会を設置、8つの専門委員会を作って具体的な技術面の検討を進めることを決定している。しかし、1970年4月25日の衆議院運輸委員会において磯崎叡国鉄総裁は、自民党が構想として打ち出した新幹線鉄道網9000kmのうち、はじめの4000kmは国鉄ベースで採算に乗せることが可能であるが、残りの路線については建設費の2/3が無利子であることが前提となると発言、建設路線の無制限な拡大に関しては警戒の意を表明している。1972年1月11日には、運輸省が要求していた北海道・東北・北回り・九州新幹線に関する国鉄・日本鉄道建設公団の調査費6億円が認められ、これに長崎を含めた、いわゆる整備新幹線についても、国鉄および日本鉄道建設公団によって建設費が負担される方向で事態が進みつつあった。

1972年11月18日には、国鉄が、新財政再建対策について、1973年度から6000kmから7000kmの新幹線網建設を内容に組み込むことを決定、12月1日には、磯崎総裁が盛岡以北の東北新幹線と北海道新幹線を1979年度までに開業したいという意向を明らかにし、12月7日には国鉄が、1985年度までの新幹線建設開業基本構想をまとめている。その内容は、総額11兆円を投入し、1979年度までに3500km、1985年度までに6000kmの新幹線を建設、1974年に山陽、1977年に東北・上越、1979年に北海道・東北・北陸・九州・長崎を開業させるというものである。ここでは、11兆円という数字だけが示されているだけで、負担する主体を具体的に示しているわけではない。しかし、1973年5月11日の衆議院運輸委員会の席上、磯崎総裁が東海道・山陽新

14 1967年8月31日、国鉄は自民党都市政策調査会(田中角栄会長)の求めに対して、旭川から鹿児島までの、およそ4000kmにおよぶ全国新幹線網構想と通勤新線構想を発表していることに象徴されるように、1970年代以降、国鉄は再建の軸を新幹線による都市間交通と大都市圏の都市圏交通の二つに絞り、「新幹線や大都市路線は鉄道の再興を懸けて多額の投資が行われた」(運輸政策研究機構編、2000:131)。

幹線以外は赤字になると発言、新幹線網の建設において何らかの公的措置が必要であることを示唆しており、また、名古屋で紛争化していた新幹線公害を意識して、9月11日には、5新幹線のルート選定と同時に公害防止対策を打ち出すことを決定、線路両側に片側最大20メートルの空間を設け、防音壁を逆L字型にするなどの基本構想をまとめ、建設費負担がさらに増加することを示唆している¹⁵。

このように、新幹線に再建の運命をかけようとした国鉄の態度が徐々に慎重になっていくのと裏腹に、田中・鈴木主導の新幹線網構想は、先に見たように、拡大の一途をたどっていくのである。

3.2 全国新幹線網への反発

全国新幹線網が構想されたこの時期は、田中総理大臣の掲げた日本列島改造論が火付け役となり、全国各地で開発がブームとなっていた。その影響は地価高騰などの形で現れはじめており、大蔵省・経済企画庁も、その推移を慎重に見極める必要が出はじめていた。

1973年9月21日に北海道・東北・北陸・長崎の5線のルートが内定、さらに追加路線の具体名が挙げられるにあたり、大蔵省はインフレーションの懸念を表明し、計画に対して慎重姿勢を示した。

田中総理大臣と鈴木総務会長が相次いで、ヨーロッパ外遊で日本を離れると、福田赳夫行政管理庁長官を中心とした抵抗勢力から新幹線網構想に対する批判が噴出しはじめ、新幹線網の建設に対する反発が本格化する¹⁶。

15 こうした動きの一方で、国鉄は東北・上越新幹線の建設推進にも尽力している。名古屋をはじめとする新幹線公害の影響で、首都圏における新幹線建設反対運動が盛り上がりを見せており、こうした事態を打開すべく、1973年9月12日に、東北・上越新幹線の関係12都県と国鉄首脳で新幹線関係都県懇談会が開催され、この場において国鉄は建設の早期実現を求めている。

16 野党第一党である社会党も、1973年10月2日に、堀政策審議会長が二階堂官房長官を訪れ、5線を含めた新幹線計画の中止を申し入れている。このように、5線を含めるか否かの差異はあるものの、社会党も新幹線計画に対しては反対の意を示している。

田中の外遊中に行われた、1973年9月28日の閣議で、全国新幹線鉄道網建設計画に対し、三木武夫副総理大臣・福田赳夫行政管理庁長官・小坂善太郎経済企画庁長官等から、地価高騰に対する懸念などの批判が出され、活発な議論が展開された。これを受けて、二階堂進官房長官は翌29日に、総理大臣官邸において後藤田正晴官房副長官・秋富運輸省鉄道監督局長と協議の上、鉄道建設審議会への諮問は5線の正式承認を求めることにとどめ、追加路線の諮問は延期するよう指示した。

これに対し、田中とともに全国新幹線鉄道網の推進に努めてきた鈴木総務会長は、岩手県内を視察中大船渡市で記者会見を開き、閣議において批判を浴びた全国新幹線鉄道網建設は、長期計画であるがゆえに地価高騰にはつながらないとの反論を加えている。しかしながら、翌4日の政府・自民党首脳会談においては、諮問を当面5線にとどめ、それ以降の追加路線に関しては、田中総理大臣の帰国を待つて結論を出すことで合意した。

10月11日に田中総理大臣が外遊から帰国すると、その日の記者会見において、全国新幹線網建設に関する批判を聞いていないとしながら、「1985年までに2000kmの新幹線を建設することは党議で決定している」と回答し、新幹線建設推進の意志を改めて明確にした。翌12日には、閣議前に新谷運輸大臣が田中総理大臣を訪れ、追加路線の取り扱いについて意見を求め、追加路線推進で意見が一致、これを受けて、新谷運輸大臣も鉄道建設審議会に対し、追加路線について建議を要請する意志を固めた。

先述の通り、10月15日の鈴木総務会長と新谷運輸大臣との会談において、追加路線に関しては建議の手続きを省略して諮問を行うべきという鈴木会長の意見が出され、翌16日の田中総理大臣と新谷運輸大臣の会談において、田中総理大臣から追加路線を諮問せよとの指示が出たため、新谷運輸大臣は追加路線の諮問を決意する。しかし、こうした動きに対して、再び福田行政管理庁長官から追加路線の取扱いは慎重に行うべきとの意見が出された。同日鈴木総務会長は、福田長官の発言に対して、将来増加が予想される物資輸送の需要の一部を鉄道が担うとの観点から、追加路線の諮問はもとより、5線の繰り延べ着工が見識であると批判を加えた。

3.3 全国新幹線網計画の遅延

折しも、鉄道建設審議会において5線の整備計画諮問に対し答申、新幹線建設計画が進展を見せた10月17日、アラブ石油産油国が石油戦略を発動、日本を含めた主要先進国は第一次オイルショックに見舞われることとなる。しかし、田中総理大臣はそうした事態に直面しながらも強気の姿勢を崩さず、10月26日のテレビ出演の際に新幹線に触れ、同時着工なら地価は高騰しないとの発言を行っている。こうした姿勢に裏打ちされる形で、追加路線の選定は慎重派を押し切る形で進められ、11月2日に基本計画12線を加えた全国新幹線鉄道網の全体構想が完成する。自民党内には新幹線鉄道網沿線の選出議員をはじめとする新幹線・複線・電化促進議員団が結成され、11月7日には新幹線等の工事予算9900億円確保を決議、田中総理大臣の姿勢を支持している。

追加路線の基本計画組み入れに際しての運輸省の動きは注目に値する。運輸省は新幹線の追加路線建設に対して試算を行い、10月30日の鉄道建設審議会の場で試算結果を公表したが、需要の見込まれる中央新幹線を除くすべての路線で黒字化はきわめて難しく、相当の時間を要するとの意見をまとめている¹⁷。5線の整備計画が決定された翌日の11月14日には、エネルギー対策として新幹線計画を一時遅らせ、在来線の充実を図る方向に転換することを表明¹⁸、12月24日には、大蔵原案に対する復活折衝において、新幹線に関しては復活要求せず、在来線強化に関する事業費の復活要求にとどめる方針を決定している。

オイルショックを契機に先進諸国の経済は下降局面に入りはじめる。日本においても、1973年末から翌1974年にかけて狂乱物価の嵐が吹き荒れ、日本経済は混乱に陥った。1973年11月25日に田中は内閣改造を行い、新たに大

17 運輸省は、中央新幹線の実現に関しては積極的な姿勢を見せており、1974年3月27日に、1985年開業を目指している中央新幹線に関して、東海道新幹線のバイパスとして重視し、1980年から81年の開業を目指す方針を固めている。

18 ただし、この方向転換に対して運輸省は、新幹線の開業時期については延期を決定したわけではなく、今後のエネルギー事情を見て、政府首脳に政治的判断を下してもらおうとの見解を付与している。

蔵大臣として、田中の政敵であり大蔵族の重鎮である福田赳夫が就任、インフレーションの発生を抑えるため、日本列島改造論に依拠していたこれまでの政策を転換し、総需要抑制の方針を打ち出し、12月に出された政府予算編成大綱において大型事業の新規着工延期が合意された。12月22日には、1974年度政府予算案において、日本鉄道建設公団による建設が決まっている北海道・北陸新幹線に関して建設工事費50億円ずつの計上が決まっていたが、1974年4月22日に発表された事業計画では、すでに着手されている上越・成田新幹線には前年度並みの予算がつけられたものの、北海道・北陸新幹線に関しては事業費ゼロとなり、政府の総需要抑制策により、新幹線網構想が早くも延期を余儀なくされることが必至となった¹⁹。

また、名古屋をはじめとする新幹線騒音に対する懸念から、首都圏において新幹線建設に対する反対運動が各地で噴出しており、こうした事態に対処するため1974年3月29日、徳永正利運輸大臣が、新幹線の工事实施計画策定前に通過予定の地元自治体の意見を聞くように事務当局に指示、また、環境庁が騒音・振動に関する新たな規制基準を1974年秋までに設ける方針を表明、これを受けて運輸省は、5新幹線の工事实施計画完成のめどを1974年度末に遅らせる方針を決定した。地元とのコンセンサスという新たなハードルが、新幹線網構想の更なる後退を示唆することとなったのである²⁰。

景気の後退に比例するかのように、田中総理大臣に対する国民の支持も低

19 この時期における、新幹線網建設に関する前向きな動きとしては、1974年7月16日、徳永運輸大臣が中央・四国新幹線に関して、中央新幹線の山岳部分と四国新幹線の海底部分の調査を行うよう、それぞれ国鉄と日本鉄道建設公団に指示していることである。中央新幹線に関しては運輸省の意向が強く影響していると思われるが、四国新幹線に関しては、参議院議員選挙の際に田中総理大臣が調査を地元で約束したことが背景にある。徳永は派閥が田中派であり、派閥の領袖に対する配慮とも受け取ることができる。

20 1974年11月17日付の日本経済新聞は、名古屋での新幹線公害の二の舞を避けるため、運輸省が5新幹線の工事实施計画策定をさらに遅らせた上、周辺住民の協力を得た上で計画を決定したいとの意向を固めたため、建設・開業がさらに遅れる見込みとなったと報道している。

下の一途を辿っていく²¹。田中の推進した開発路線はインフレ傾向を生じさせ、物価騰貴・地価高騰などの問題を引き起こしはじめていたが、オイルショックが決定的な契機となり日本経済は混乱に陥った。それにともない党内での基盤も揺らぎはじめ、1974年7月7日に行われた参議院議員選挙における「金権選挙」批判により、三木副総理・福田大蔵大臣が相次いで辞任、保利茂行政管理庁長官が閣内の調整不能を理由に引責辞任することとなった。その後も党内批判は収まることなく、12月4日には、自民党両院議員総会において「椎名裁定」により三木武夫新総裁を満場一致で正式承認、田中角栄は表舞台における権力の座を追われ、12月9日に三木内閣が正式に成立した。

新たに成立した三木内閣の下では、総需要抑制策が継続して採られ、1974年12月14日には大蔵省首脳の間で、1975年度予算編成において、本州四国連絡橋・新幹線・高速自動車道などの巨大プロジェクトに対する配分削減の方針を決定、1975年1月3日に提示された大蔵原案においては、新幹線関連の予算が大幅に削られた。これにより東北・上越・成田新幹線の開業の遅れは必至となり、整備計画5線と基本計画12線に関しては事実上棚上げされた。

1975年6月27日には運輸省が、環境庁による新幹線騒音の環境基準決定を受けて、全国新幹線鉄道網計画の見直しを表明、工事に着手済みの東北・上越・成田新幹線については、1978年度を予定していた完成時期が大幅に遅延、整備計画5線は着工のめどが立たず、基本計画12線に至っては採算性の高い中央新幹線以外の着工は絶望的との見方を示した上で、在来線の強化を推進すべきとの方針を明らかにしている。

以降、全国新幹線網構想は長い「冬の時代」を迎えるのである。

21 朝日新聞の内閣支持率調査を参考にすると、田中内閣発足時は62%の高支持率を獲得していたが、政権末期の74年11月には12%となっている。

4 政策過程の特色 — アリーナに注目して —

4.1 アリーナ概念の整理

ここでは、これまでの記述を踏まえて分析を試みたい。政策過程の分析にはさまざまな手法が存在するが、本稿においては、意思決定の場、政策形成の場、政策をめぐる闘争が行われる場＝アリーナに注目して分析を行う。政策過程を分析するツールとしてアリーナを想定した場合には、闘争の目的は、政策をめぐる各主体の利益の最大化もしくは負担の最小化の実現である。各主体はアリーナにおいて、最小の資源の投入によって最大の結果を得ようとする。アリーナの要素は課題・主体・勢力関係であり、各主体はそれぞれ自己の目標を持ってアリーナに参加し、自己の目標に従い戦略を構築する。勢力関係は政策過程のアウトプットを説明するための主要な関数の役割を果たし、連合などの手段を使うことによる勢力関係の変化など、動的なダイナミズムが発生する可能性をもっている。また、アリーナは政治システムの、そして広義の社会システムの一構成要素でもあるから、閉鎖系ではありえず、アリーナ外部の環境の変化による影響も大である。

アリーナは、法制度上の規定に基づき存在する「制度的アリーナ」、法制度上規定はないが、「～委員会」などの形を取って、実質的に意思決定において重要な機能を果たす「準制度的アリーナ」、そして個人的な人間関係など、形式的な形を取らずに意思決定を行う「インフォーマルアリーナ」の3つに大別することができるだろう。傾向的には「制度的アリーナ」「準制度的アリーナ」「インフォーマルアリーナ」の順に開放度は高く、多様な主体の参加を期待することが可能である。これらのアリーナのうち、どれが重要な役割を果たすかについては、イシューエリア、時代の雰囲気、制度化の度合いなどによって異なる。

また、アリーナは、そのアリーナによって形成される意思決定が実質的な決定力を持つ場合と、アリーナによる決定が形式的なものにすぎず、儀礼化している場合とに分類できる。前者を「実質的なアリーナ」、後者を「形式上

のアリーナ」と呼ぶこととしよう。政策過程の分析において、重要な役割を有するのは当然実質的なアリーナである。したがって、分析に際しては、実質的なアリーナの動向が主要な関心事になることは言うまでもない。しかしそれは、形式上のアリーナの重要性を否定するものではない。形式上のアリーナがもつ機能とダイナミズムを把握することにより政策過程全体の分析に有益な知見をもたらし得る。それゆえ、形式上のアリーナも、政策過程の分析において重要性を保持しているのである。

4.2 形式上のアリーナとしての鉄道建設審議会

鉄道建設と政治家の関係は戦前より長く深い歴史があり、1892年に制定された鉄道敷設法の下で設置された鉄道会議においても、政治的な道具として政治家に利用される側面があった。戦前においては、政友会と憲政会の政争において、政友会は、憲政会の地盤を切り崩すために鉄道敷設を利用したといわれる(香川, 2000:10)。鉄道建設審議会においても、こうした戦前の伝統が継承された形となった。

新幹線建設においては、全国新幹線鉄道整備法に定められているように、基本計画および整備計画の決定に際して鉄道建設審議会の諮問を経なければならず、鉄道建設審議会が法制度上きわめて重要なアリーナとして機能している²²。

鉄道建設審議会は、1951年6月に設置され、「運輸大臣の諮問に応じて鉄道敷設法の定める日本国有鉄道の鉄道新線の敷設ならびに日本鉄道建設公団および本州四国連絡橋公団の鉄道施設の建設に関する事項を調査審議する」ことを所掌事務としており、もともとは鉄道敷設法に基づく在来線鉄道建設の審議のために設立された審議会であったが、全国新幹線鉄道整備法制定と

22 1987年4月1日の国鉄分割民営化、JR7社の発足にあわせ、3月31日をもって鉄道敷設法が廃止され、同時に鉄道建設審議会も消滅した。4月1日に、新たに新幹線鉄道建設審議会が設置されたが、今日まで委員の任命は行われておらず、完全に休眠状態にある。

もに、新幹線鉄道建設に関する審議を兼務することとなった。全国新幹線網構想策定当時、委員の定数は28名以内²³、構成は、①衆議院議員の中より衆議院の指名したる者6名、②参議院議員の中より参議院の指名したる者4名、③運輸政務次官・運輸・大蔵・農林水産・通商産業・建設・経済企画各事務次官、④運輸審議会会長、⑤日本国有鉄道総裁、⑥日本鉄道建設公団総裁、⑦運輸業・鉱工業・商業・農林水産業・金融業等に関し優れた見識と経験とを有する者6名、⑧鉄道建設に関し学識と経験とを有するもの2名となっている。任期に関しては、上記のうち、①②⑦⑧に該当するものに関して2年の定めがある（行政管理庁編、1973：398）。役員人事に関しては、自民党一党支配の成立以降、会長に自民党総務会長、下部組織であり、委員のうち衆参両院議員によって構成される小委員会委員長には党政調会長が就任するのが慣例となっていた。また、委員には幹事長と参院議員会長も含まれ、いわゆる自民党五役のうち、総裁を除く4人が鉄道建設審議会に所属するのである（落合／肥野、1983：86）。

鉄道建設審議会の特徴のひとつは、審議時間が非常に短く、かつその大半が政治家による発言によって占められていることである（落合／肥野、1983：83）。前述の通り、自民党の大物国会議員が名を連ねており、発言の大半は彼らによるものである。ときおり野党国会議員が発言を挟む程度で、他の委員に至ってはほとんど発言がないままに審議が終了することが常態となっている。こうした状況が生じる理由は、委員として審議に参加した麻生平八郎の次の発言によって明らかとなる。「その日の議題については開会前に根回しがすんでおり、いつも全会一致で原案通りに承認する形をとった」（落合／肥野、1983：86）。それゆえ、審議はきわめて儀礼的に行われるだけであり、自民党によって描かれたシナリオにしたがって結論が出るシステムになっているといっていよう。

鉄道建設審議会という、形式上のアリーナにおける勢力関係の布置は、自

23 のちに環境庁と国土庁の事務次官も委員に指名されることとなったので、最終的に定数は30名以内となっている。

民主党首脳部の圧倒的な影響力による議事の支配であり、影響力に裏打ちされた「押し」と事前の根回しによって、反対意見がことごとく封じられる構図を呈していた。しかし、自民党は、全国新幹線鉄道網構想の策定には成功したものの、新幹線の着工という実質的な「成果」をあげることはできなかった。こうした点を理解するには、形式上のアリーナである鉄道建設審議会にのみ注目しては不可能である。新幹線着工という実質的な課題をめぐる「闘争」を把握するためには、鉄道建設審議会以外のアリーナに注目しなければならない。

4.3 実質的なアリーナとしての閣議における対抗勢力の発生

全国新幹線網構想策定において注目すべきは、すでに指摘したように、鉄道建設審議会の外部での田中角栄や鈴木善幸たちの動静が、鉄道建設審議会における決定をきわめて大きく左右していたことである。

自民党を支えた重鎮たちが引退・死去していく過程で、重鎮たちによって形成されていた自民党内の派閥は、「八個師団」と呼ばれる8派閥体制を維持しつつも、ポスト佐藤長期政権をにらんだ70年代前半には、4大派閥が有力な地位を得るに至った。いわゆる「三角大福」²⁴といわれる状態が形成され、複数派閥による連合が自民党政権を実質的に支えていた時代であった。田中角栄は、1972年7月5日に行われた自民党総裁選の決戦投票に際し、同じ旧自由党系である大平派との連合を成立させることによって勝利し、党内の支持基盤を確立した。そして、大平派の有力議員である鈴木善幸を総務会長に据え、田中と鈴木で全国新幹線鉄道網構想の策定を強力に進めていった²⁵。反面、田中派・大平派連合によって敗北を喫した福田赳夫・三木武夫は、田中

24 5大派閥の領袖である、三木武夫・田中角栄・大平正芳・福田赳夫のそれぞれ一字を取ってつなげたもの。

25 佐藤政権下における東北・上越・成田新幹線の着工決定に際して、総務会長であった鈴木と幹事長であった田中の影響力がきわめて大きかったということはすでに注7で述べたが、もう一つ注目しておきたいのは、この時点ですでに、新幹線建設における田中と鈴木の間関係が成立していたということである。

内閣の閣僚として遇されるも、影響力の行使は相対的に制限される位置にあったものと考えられる。全国新幹線網構想の策定過程において、両者はルートを選定に対して関わることはできず、後に反対者として現れる。また、総理大臣就任直後は田中の国民的人気も高く、党内外で田中の政権基盤は磐石であった。

このような田中の権力基盤の綻びは、自らの政権構想であった日本列島改造論に依拠した開発ブームが、各地で地価高騰を招き、また、投資の加熱によって日本経済がインフレ傾向に傾き、結果として、オイルショックを契機として物価騰貴を招いたことであった。田中の権力基盤が弱体化したところで、三木・福田が徐々に反撃の姿勢をあらわにしていく。そのひとつが、閣議における、全国新幹線網の追加路線に対する疑義であった。田中のヨーロッパ外遊中、福田や三木をはじめとする対抗勢力は、閣議で反撃を開始する。党外における支持の低下が、それまで田中優位にあった勢力関係の構図を変化させ、対抗勢力である福田や三木が、新幹線問題を政治的アジェンダとしてセットすることを可能にした。新幹線問題を橋頭堡として、政敵田中を権力の座から引き摺り下ろすというこの目論見は、新幹線建設という政策過程においてきわめて重大な結果を及ぼしている。このような、自民党首脳部における確執が、新幹線をめぐる政策過程の趨勢を決定する重要なファクターのひとつとなっている。

新幹線着工の趨勢を決定づけた要因は、上記のような政治家同士の政争だけにとどまらない。省庁レベルにおける各主体の動きも、新幹線建設に影響を及ぼしている。

田中政権期に物価騰貴と地価高騰が問題化し、経済官庁である大蔵省および経済企画庁も、これを課題として重要視する立場にあった。大蔵省と経済企画庁はともに、鉄道建設審議会に事務次官を委員として送り込んでいる。しかし前述の通り、審議会の場合は、自民党有力議員によって作られたシナリオに沿って進む形式上のアリーナでしかなく、あらかじめ発言を封じられているため、物価騰貴および地価高騰を抑制するという自らの課題の一環として、新幹線建設の拡大阻止を実現するためには、別のアリーナを必要としていた。

こうした経済官庁の思惑と真っ向から対立するのは、構想推進の先頭に立つ田中・鈴木と、それを後押しする沿線選出国会議員たち、すなわち自民党である。自民党にとって、全国新幹線網の建設は支持基盤の維持・拡大のためのツールとして機能する。

こうした視点から見ると、田中と福田の政争関係は、自民党対大蔵省という図式と重ね合わされる。大蔵省は、目標実現のため、大蔵官僚出身で大蔵族の重鎮であった福田を頼ったという見方も可能である。小坂善太郎経済企画庁長官も官庁の論理に立脚して、構想に対する批判を福田とともに展開する²⁶。経済官庁は、閣議というアリーナにおいて、新幹線問題を政治的アジェンダとして設定することに成功したのである。しかし、最終的には田中に押し切られて、追加路線の諮問を防ぐことはできなかった²⁷。

新幹線建設の所管官庁である運輸省は、両者の間で微妙な位置にいる。運輸省の所管法人である国鉄は経営危機に直面しており、新幹線を経営再建の柱として位置付けていた²⁸。全国新幹線網構想が検討されはじめた当初は、国

26 小坂は大平派であり、派閥では田中と協調関係にあるといえる。しかし、大臣に就任した政治家の多くは、その官庁の意向に添う行動・発言をすることが多く、小坂の例もそのひとつであるといえる。自民党政治の特色のひとつは、就任している役職によって政治家の意見表明が180度変化することが珍しくないことである。1980年代、整備新幹線着工が政治課題となっていたときに、橋本龍太郎は、運輸大臣の立場にいるときには慎重論を展開しながら、自民党幹事長に就任していた際には積極論を展開したことは、その典型である。このような「党の論理」と「官庁の論理」の使い分けは、自民党内では常態化している。

また、時の大蔵大臣は大平正芳であった。新聞報道の中には、大平が批判的意見を述べたという記述は見られなかったが、派閥の連合関係を慮って沈黙を守ったものと推測される。

27 福田は群馬から選出されており、上越新幹線の恩恵を被る立場にあったことも、田中に対して強い姿勢を採れなかった要因の一つといえるだろう。1973年11月5日の日本経済新聞夕刊は、鈴木総務会長が「福田さんも最近新幹線そのものに反対ではないといっている」と述べたことを伝えている。

28 これに関しては、以下のような説もあることを付記しておく。「赤字に苦しんでいた国鉄は、鉄道建設工事のための借入金に対する国の利子補給を田中に頼み、その見返りの形で新幹線への肩入れを約束させられた側面もあるという」（落合／肥野、1983：80）

鉄も比較的前向きな姿勢であったし、運輸省としても国鉄の意向を支持する立場にいたといえる。しかし、田中・鈴木の主導による新幹線網の拡大に対して、運輸省および国鉄は次第に懐疑的な姿勢をとりはじめるようになる。国鉄総裁の磯崎叡は「新幹線は中核拠点都市を結んでこそメリットが生まれる」（日本経済新聞 1973.10.1 夕）という考えをもっており、「これからの新幹線鉄道は、人口の集中した地域を結ぶだけでなく、むしろ人口のすくない地域に駅を計画的につくり、その駅を拠点にして地域開発をすすめるように考えなければならない」（田中、1972：121）と考えていた田中との間に意見の相違があった。そうした中、1973年9月に磯崎が総裁を辞任、代わって技術系出身の藤井松太郎が総裁に就任した。以降、国鉄から慎重論は聞かれなくなる。一方、上級官庁である運輸省はそれまで目立った動きを示していなかったが、追加路線問題が浮上してくる段階において、運輸省がまったく関与することなく事が進んでいく状況に、危機感を強めるに至る（日本経済新聞 1973.10.18）。しかし、新谷寅三郎運輸大臣は、閣内における田中の押しと運輸省の慎重姿勢との間で板ばさみになり、決定の多くの場面で田中・鈴木との個人的会談を繰り返し、結局最終判断を田中・鈴木の判断に委ねる。トップの判断放棄により、運輸省は、閣議における闘争にすら参加することができず、抵抗も十分に行われるに至らなかった。

4.4 実質的なアリーナとしての閣議における勢力関係の変化とその影響

田中は、アリーナとしての閣議の場において、力技によって対抗勢力の反対を押し切り、構想の拡大傾向に次第に慎重になっていった運輸省・国鉄の抵抗も封じて、全国新幹線網構想を法的に位置付けることに成功した。しかし、新たな新幹線の着工というステップでつまずいてしまったのはなぜだろうか。

重要な要因のひとつは、田中をはじめとする新幹線建設推進派が、建設のために必要不可欠な財源問題を切り離して、全国新幹線鉄道網のグランドデザインを決定することを優先したことである。先に記したとおり、全国新幹線鉄道整備法案作成段階で、すでに財源問題については指摘されていたが、

その後の過程において財源問題がアリーナ内において討議されることはなかった。結果として、グランドデザイン策定と財源問題を統合して課題としなかったことが、最終段階における田中の力技による「勝利」を可能にした。他方で、新幹線建設に消極的な勢力には、財源問題を盾に抵抗する機会を与えられていたともいえる。

より決定的な契機となったのは、開発ブームによる投機の過熱とオイルショックに起因する狂乱物価、その結果としての田中に対する支持の低下である。事態に対処するため、田中は73年11月の内閣改造において、元大蔵官僚で経済に通じる政敵福田赳夫を大蔵大臣に据えた。これは、田中の政権構想である日本列島改造論の旗を降ろし、福田の主張する総需要抑制政策へ転換することを意味していた。これと同時に、アリーナにおける勢力関係も大幅に変化していたのである。新幹線は在来線と比べて建設単価が著しく高いため、建設費は莫大な額に達する。一般道や高速道路、空港・港湾などと違い、鉄道建設においては、国鉄の運賃収入以外は特定の自主財源を持っていない。当時の国鉄は経営危機に陥っており、莫大な建設費用の捻出は不可能であった。となると、一般財源に依存するしか方策はないが、総需要抑制政策は、その道を閉ざすものに他ならない。慎重側にとって、第4次中東戦争によって引き起こされたオイルショックは追い風となったのである。

慎重派にとってのもうひとつの追い風は、公害問題の深刻化および激化である。1960年代の公害は、四大公害に象徴されるように、主に企業を汚染源としたものであったが、70年代に入ると、騒音・振動・自動車の排ガスによる大気汚染などの生活型公害が注目されるようになっていた。中でも、名古屋の紛争に象徴される新幹線公害は、解決されるべき重要課題の一つであった。環境庁が騒音・振動に関する環境基準を設定する方針を決定したのを受け、運輸省は国鉄および日本鉄道建設公団に対する工事実施計画作成の指示を遅らせる方針を決めた。さらに、すでに着工している東北・上越・成田新幹線に関して、首都圏の住民による、自治体ぐるみの反対運動が展開されており、これを新規着工見送りの「口実」とすることもできたのである。田中の意を受けて入閣したであろう徳永運輸大臣も、こうした一連の状況に鑑み、

新規着工に対して慎重な姿勢で行くように事務方に通達する他なかったものと思われる。新幹線建設推進派は、勢力関係においてさらなる後退を余儀なくされたのである。

そして、1974年の田中内閣退陣は、事実上新幹線建設推進勢力の敗北を意味していた。

一連の過程において、建設費負担を含めた形で総合的に政策過程を審議する実質的なアリーナが存在しなかったということが、全国新幹線網構想の政策過程を特徴づけるものであったといえることができる。そしてこのことが、結果として全国新幹線網構想「冬の時代」の最大原因であったともいえよう。

結 語

本稿では、法的整備にはじまり、グランドデザインの策定に成功しつつも、時の情勢によって計画の実現に至らずに終わった一連の全国新幹線網構想の策定過程を詳述し、アリーナモデルによる分析を試みた。

田中と鈴木の両自民党首脳によって推進された計画は、きわめて政治的であり、経済合理性や効率性を無視した形でグランドデザインを形成していったものである。そうした計画が、今日に至っても法的に「有効」であるという点を、我々はもっと意識すべきであるし、上記のような過程を経て作成された新幹線建設計画に対し、より慎重な姿勢で臨むべきである。

近年、公共事業に対する見直しの機運は高まっている。新たな制度形成も、その視線の先にあるものと思われるが、その際にはアメリカにおけるサンセット条項や北海道による時のアセスの試みなどに見られるような、事後的な計画の見直しを可能にする仕組みを組み込む必要がある。

また、政治主導の新幹線建設路線をストップしたのは、オイルショックと公害問題の深刻化という、政治的アリーナの外部要因による、いわば僥倖であった。言い換えれば、これは、有力議員による「暴走」に対して、防御する手段はそれほどまでに少ないということの裏返しでもある。制度形成において、こうした「暴走」を抑制することが可能な仕組みを組み込むことは重

要である。

上記の課題は、絶対的な正解があるわけでもなく、今後繰り返し検討され続けられるべきものである。こうした課題にとどまらず、あらゆる仕組みの見直しが必要とされているが、「永久革命としての民主主義」という丸山真男の言葉のもつ意味を、我々は再確認しなければならない。構造的限界を来たしつつある今日の改革とともに、構造的限界に至るまで事態を放置した、これまでの「構造」の評価が必要とされているのである。

参考文献

- Allison, G.T., 1971, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*: Boston, Little, Brown and Company. (宮里政玄訳, 1977, 『決定の本質 キューバミサイル危機の分析』中央公論社)
- Friedberg, E., 1972, *L'Analyse Sociologiques des Organisations*, (=船橋・アルヴァレス訳, 1989, 『組織の戦略分析—不確実性とゲームの社会学』, 新泉社).
- 行政管理研究センター編, 1993, 『平成5年度 特殊法人総覧』, 行政管理研究センター.
- 行政管理庁編, 1973, 『昭和48年度 審議会便覧』, 大蔵省印刷局.
- Hilgartner, S. and Bosk, C.L., 1988, The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology* 94(1): 53-78.
- 香川正俊, 2000, 『第三セクター鉄道と地域振興』, 成山堂出版.
- 角一典, 1999, 「整備新幹線の政策過程」, 『年報社会学論集』12:96-107.
- 角一典, 2000, 「国家計画と地域計画の相克 熊本県八代市における新幹線建設過程を事例として」, 『地域社会学会年報』12:79-97.
- 角一典, 2001, 「県の統合機能の機能的与件と諸類型」『年報社会学論集』14:102-113.
- 角一典／湯浅陽一／水澤弘光, 1999, 「整備新幹線関連年表1964-1988」, 『法政大学大学院紀要』43:111-130.
- 鹿児島県, 1973, 『九州新幹線が地域開発に果たす役割と課題』.
- 角本良平, 1964, 『東海道新幹線』, 中公新書.
- 角本良平, 1995, 『新幹線 軌跡と展望 —政策・経済性からの展望—』, 交通新聞社.
- Lowi, T.J., 1970, Decision Making vs. Policy Making: Toward an antidote for democracy, *Public Administration Review*.
- Lowi, T.J., 1972, Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*.
- 御厨貴, 1996, 『政策の総合と権力 —日本政治の戦前と戦後—』, 東京大学出版会.

北大文学研究科紀要

- ・中野実, 1992, 『現代日本の政策過程』, 東京大学出版会.
- ・大嶽秀夫, 1990, 『現代政治学叢書 11 政策過程』, 東京大学出版会.
- ・落合博実／肥野仁彦, 1983, 「田中角栄と政治新幹線」, 『世界』1983.3:77-87.
- ・佐藤誠三郎／松崎哲久, 1986, 『自民党政権』, 中央公論社.
- ・篠原武司／高口英茂, 1992, 『新幹線発案者の独り言 元日本鉄道建設公団総裁・篠原武司のネットワーク型新幹線の構想』, パンリサーチ出版局.
- ・田中角栄, 1972, 『日本列島改造論』, 日刊工業新聞社.
- ・運輸政策研究機構編, 2000, 『日本国有鉄道民営化に至る 15 年』, 成山堂書店.