

# 第1章 着工順位の決定と財源問題

第1部では新幹線の建設によって予想される効果について検討してきたが、実際建設に取りかかるとなると、様々な問題が生じてくる。その中で一番問題となるのが財源の問題である。いくら必要であったとしても何千億、何兆というお金の使い道をそう軽々しく扱うべきではない。

さらにお金の話で問題になるとすれば、開業後の収支である。整備新幹線計画の作成当時は国鉄という公共企業体が運営することを前提としていたので、ある程度採算を度外視した部分があったとしてもそれは仕方のないことであるが、現在のようにJRという民間企業に経営を委ねる以上、断じてそのようなことは許されない。そのような「第二の国鉄」防止論に立つとすれば、着工に移される路線・区間は当然当初の予定より縮小される。そこで優先されるのは採算性であるが、もう一つそこに作用する力は政治の力である。

## 第1節 整備新幹線の政治的側面

### 1. 「我田引鉄」の伝統

明治以来、この国の政治家たちの多くは、自らの政治生命を確固たるものにするために、選挙区への利益還元を第一に考えてきた。治山・治水事業、港湾整備などと並んで鉄道の敷設は地元の選挙民が大いに待ち望む事業であった。それは鉄道の持つ特性に着目したものであったが、そこにひとたび政治家自身の野心が絡んでくると、事態はうさんくさを帯びてくる。

つまり、いかに地元によく利益をもたらすかが政治家の善し悪しの基準となり、また政治家自身のステータスとなる。「外交問題を話しても票にならない」とか、現職の建設大臣は選挙に強いというようなエピソードが当然のように語られる所以である。

残念ながらこのような政治的要素が、現在に至るまで脈々と受け継がれてきていることはまぎれもない事実である。かつて国鉄が抱えた赤字ローカル線の多くは、「我田引鉄」的発想のなれの果てであり、分割・民営化の一因であったとも言われる。また第1部でも触れたように、整備新幹線をめぐる動きの中でも所々に政治家の影が垣間見られるのである。

しかし、ある特定の人々によって鉄道建設という大がかりな政策が、恣意的に動かされてしまうシステムにこそ問題があるのではないだろうか。そこで次に政策決定のプロセスについて考えてみることにする。

## 2. 不透明さの残る政策決定

現代の行政を考えるにあたり、重要なポイントとなるのが上下水道や交通手段の整備といった、いわゆる給付行政と呼ばれる分野である。日本国憲法では従来の自由国家観は後退し、代わって福祉国家（社会国家）が行政の究極の目標となった。給付行政は国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（憲法 25 条）を保障するための一手段である。行政は膨大な量の仕事を抱え込むことを要求され、従って「大きな政府」、もっと言えば官僚主導型の国家の存在は、憲法上予定されていると言っても過言ではない。

ただ、そのような機械的に公平な国民に対するサービスの供与、例えば高速道路を全国一斉に着工し、同時に供用を開始することは不可能である。限られた予算の中で具体的にどのような地域や集団を対象にサービスの供与を始めるかというような、優先順位の設定や対象集団の選択という作業が伴ってくる。（山口二郎『政治改革』）

官僚たちだけでこのような作業を進めるのであれば、比較的中立な立場に立ち厳密なデータなどに基づいて決定がなされることがあるのかもしれないが、日本の場合議院内閣制を採っているので問題ははやこしくなってくる。つまり、政府と議会内の多数会派との距離は極めて近く、ほとんど表裏一体となり、何とか地元利益をもちと躍起になっている議員たちの野心が政策に反映されやすくなってしまっているのである。その反映されたものの結果が、様々な観点から見て合理的なものであるならばどこからも文句は出ないであろう。ところが、実際は誰が見てもおかしいのではと思えるようなことがあるからこそ、政策決定のあり方が問題にされるのである。

具体的に自民党政権下で整備新幹線の問題はどう扱われてきたのかというと、自民党交通部会など 3 つの部会が共同で運輸省を中心とした政府の担当者との折衝にあたる。さらに「整備新幹線建設促進議員連盟」という組織が、地元の声を吸い上げて政策に反映させるために存在している。言うまでもなく、この ×部会というものは単なる政策研究の場ではなくて、いわゆる「族議員」の温床という側面は否定することができない。

このようなシステムの大きな問題点は 2 つある。第一に、政府担当者と議

員たちとの折衝の場は、公式な場ではないということである。国民注視のもとで行なわれる議会での議決とは異なり、このような密室の場ではどんな方法が用いられてもおかしくないのである。たとえ議員の側が人事権を楯にとって官僚を脅したり、議員間で金銭やポストのやりとりがあったりしても、国民の側にはわからないのである。そのようにして決まった法案や予算案が国会に提出されても、政策能力に欠ける野党が的を射ない反論を若干加えるばかりという状況であるから、事実上は国民の目の届かないところで決まったことがそのまま罷り通ってしまうのである。

もう一つは、いわゆる「ドン」という存在が生まれ、彼らの意見が反映されやすくなるということである。何故なら、自民党政治システム自体が個人の能力よりも当選回数を重視する年功序列システムであり、ある程度の年数を積まないと大臣ポストや党の要職に就くことができないため、年長者の意見に従わねばならないのである。もし「正論」をぶつける者があれば、彼は出世コースから外れ、国民から支持を得るとしても党内では単に疎まれる存在でしかなくなってしまふ。よく「×族のドン」と呼ばれる人がいるが、その意味するところはその方面の政策に通じているということではなくて、政策を立案・実行する際の調整役、もっと言えば反論を加える者に対する重石役、目付役なのである。

新幹線建設でいえば、沿線地域の議員たちのほかに、路線の決定などに力を尽くしたことを示し運輸業界ににらみをきかそうとする運輸族、工事の際にどこの建設業者にどれだけの仕事を分配するかということに力を発揮する建設族（一般に公共工事は「指名競争入札」により業者が選定されるはずであるが、実際は談合によって事前に振り分けられている。それはある意味で業者同志の互助の精神に則ったものであるとも言えるが、そこに政治家の影が見え隠れするということは、もはや周知の事実である）などがそれぞれに影響力を発揮し、最終的な意思が決定される。

### 3. 透明で公正なシステム作りを

以上のような政策決定の方法では、公共事業がその名前とは裏腹に、ごく一部の人たちの私利私欲を満たす存在でしかなくなってしまふ。今までは自民党を例に見てきたが、昨今の政権交代の後も自民党内ではこのようなシステムが生き続け、また連立政権も基本的にはこれと同じやり方をしているが、これについて善意に解釈すれば、同じやり方をせざるを得ないとも言える。

何故なら、この問題の根本は行政改革、国会改革、選挙制度改革、地方分権など広範にわたっており、一つ一つが非常に大きな問題であるので、一朝一夕には解決できないのである。逆に言えばこれらの問題が解決されない限り、整備新幹線の政治色は払拭できないのである。

これらについて一つ一つ検討していくことは、この研究の趣旨からはずれてしまう上に、膨大なページ数を必要とするのでここでは詳しく触れることはできないが、これらの改革に手をつけなければ、いくら「多極分散国家」とか「均衡ある国土の発展」ということと整備新幹線を結びつけたとしても、それは実質を伴わない言葉遊びに終わってしまうのである。そうならないために、一日も早く諸改革を進め、例えば計画策定段階から多くの利害関係人から意見を吸い上げ、それをうまく調整していくことができるような内容を持つ行政手続法を導入するなどして、透明かつ公正な意思決定システムを確立すべきではないだろうか。