

公共事業と官僚制

整備新幹線建設の事例から

角 一典（北海道教育大学旭川校）

「鉄の三角形」「三脚柱システム」など、日本の政治システムの特徴について、政治・行政・産業の密接な関係を指摘する考え方は、政治学における研究でも一般的なものといえる。これらのモデルは、産業政策や外交政策の分析から出てきたものであるが、それ以外の政策過程にも応用可能性を持つといえるだろう。1996 年に、軽井沢で行われた経済同友会夏季セミナーにおいては、日本の公共事業のあり方に批判が集中し、発言者の一人は、公共事業をめぐる政官業の関係を「公共事業複合体」と表現した。公共事業をめぐる政治システムにおいても、政治・行政・産業の連関は注目されなければならないだろう。

以上のことを踏まえると、日本の政治システムの中枢には、政治・行政・産業という 3 つの主要なセクターが存在しているとみることができるが、それぞれのセクターにはさまざまな主体が存在しており、それぞれが独自の利害関心を持って政治過程に参加する。本報告では、主要な 3 つのセクターのうち、行政＝官僚セクターに注目し、いかなる動機に基づいて官僚機構が公共事業とかわるのか、そして、それがどのような帰結をもたらすのかということについて、整備新幹線建設を事例として検討したい。

1. 国鉄改革と整備新幹線建設

戦後、鉄道は運輸省の管轄とされ、1949 年、GHQ の指令によって、国が直轄で運営していた鉄道事業は公営企業である日本国有鉄道（国鉄）へと継承された。国鉄は、独立採算制で経営を行うという前提の下におかれたが、運賃や予算の国会承認や鉄道建設審議会による建設路線の選定等をはじめとして、政治的介入の対象となり、それが一因となって経営破綻を迎えることとなった。国鉄の整理にあたった国鉄再建監理委員会は、過去の教訓にしたがい、国鉄を 6 つの旅客会社と 1 つの貨物会社に分割・民営化するとともに、累積債務の償還等を主要な業務とする国鉄清算事業団と新幹線保有機構を設立、鉄道建設審議会を廃止して鉄道新線の建設に歯止めをかけるなど、抜本的な改革を講じた。

このような、いわゆる国鉄改革と並行して、一部自民党議員による整備新幹線建設への働きかけも継続的に行われており、1973 年に策定された全国新幹線鉄道網の建設の取り扱いが、国鉄改革の中においてひとつの焦点となった。1982 年 7 月に発表された第二次臨時行政改革審議会中間答申では、国鉄の再建を最優先し、整備新幹線建設については凍結するという方向性を打ち出した。この方針は、80 年代後半からの好景気と貿易摩擦を背景とした内需拡大方針の下で転換され、1987 年 1 月に凍結解除の閣議決定がなされている。凍結解除に至るまでの過程では、自民党内において整備新幹線に関するさまざまな方針が同時に決定されており、後のスキーム策定に大きく影響している。中でも重要なものは、建設費に対する国費の投入、建設費の一部地方負担、並行在来線の廃止（経営分離）の 3 つである。

2. 整備新幹線建設における官僚セクターの主要な配置

上記のような過程を経て、整備新幹線をめぐる政治的アクターの配置は、かつての国鉄の下におけるそれとは大きく異なるものとなった。ここでは、官僚セクターに焦点を絞って、その配置について簡単にまとめておこう。

* 運輸省（現国土交通省）

鉄道を管轄する運輸省は、依然として重要な役割を担っている。しかしながら、国鉄改革の結果、運輸省はかつて国鉄に対して持っていた特権的な地位を喪失し、新たに誕生した JR 各社は、「第二の国鉄を作らない」という至上命題の下に大きな自立性を有する主体となった。また、行政改革が叫ばれるたびに、その矛先が特殊法人に向かうことになるが、運輸省の管轄にある日本鉄道建設公団は、国鉄新線の建設が事実上不可能となった時点で主要な業務領域を失うこととなった。「第二の国鉄をつくらない」という JR と、日本鉄道建設公団の組織維持という相矛盾した 2 つのクライアントの要求を、運輸省は抱えることになる。

* 大蔵省（現財務省）

大蔵省も、予算配分の決定というリソースによって鉄道建設に関与する主体として機能してきたが、自民党による国費投入という方針の決定によって、それまでは独立採算制の下で、一般会計とは原則として無関係であった鉄道建設に対する負担を新たに「強いられる」立場へと転化する可能性が突きつけられた¹。財政当局としては、健全な財政

¹ 実際には、破綻状況が著しくなった国鉄末期には、膨大な長期債務の利子補給として毎年度一般会計から巨額の支出が行われていたことを考えると、本文のような単純な理解は適当ではないかもしれない。

の維持が目標であり、一般的に、新たな支出の増大に対しては消極的である。

* 自治省（現総務省）

建設費の一部地方負担と並行在来線の廃止という方針によって、自治省は、健全な地方財政の運営に対する責任者として、そしてまた、地方自治体というクライアントの代弁者として、整備新幹線建設に積極的に関与していかなければならない立場へと変わった。地方自治体の意向は「自己負担を最小にして整備新幹線建設を実現する」ことであり、自治省もそれにしたがって動くこととなる。

3. 1988-89 年スキームの決定とその特徴

1988 年になると、政府・与党で構成する整備新幹線建設促進委員会が設置された。おおよそ一年にわたる検討の末、整備新幹線建設が決定した。その内容は、採算性等を考慮して部分的に工事に着手（3 線 5 区間）、JR・国・地方の負担割合を 50:35:15 とする、原則として並行在来線は廃止（経営分離）する、などであった。

また、建設費負担については、JR 負担は「受益の範囲内」とし、また、新幹線保有機構に支払われる新幹線リース料の一部を JR 負担とみなす、地方負担は県と市町で折半し、90%の起債を認めるとともに、起債額の 1/2 は地方交付税交付金の基準財政需要に充当する、とされた。

4. 決定における各省庁の「論理」と「成果」

上記の決定は、さまざまなアクターの関与があったにせよ、官僚機構も独自の論理から戦略的に行為した結果である。ここでは、各省庁の論理と成果を簡単にまとめる。

* 運輸省

運輸省のクライアントである JR においては、老朽化した鉄道設備の高度化も企業として大きな課題であり、負担の額によっては自らに有利に働くという判断がある。したがって、JR を同意させることができれば、整備新幹線建設を日本鉄道建設公団の業務に加えることができ、運輸省としては「一石二鳥」である。運輸省の試算では、JR の経営に影響しない負担の範囲は 2 割であり、それ以外の財源を確保するということが課題となった。50%の壁を破ることが難しくなった状況で、新幹線リース料の一部を建設財源に回すということで負担問題を解決した。この決断は、本来国鉄債務の償還に充てられるべき財源を削ったということも意味する。

* 大蔵省

国鉄時代は、鉄道建設は主に財政投融资によって行われていたため、予算の消化圧力も相まって査定は相対的に「甘い」ものとなっていたが、「第二の国鉄をつくらない」という命題の下、一般会計からの支出が要請された。追加的な支出には消極的である大蔵省だが、運輸省と同様、特殊法人の維持という課題を実現するためには、他省庁に対して強気に出られない側面もある。また、時代状況が比較的財政に余裕を持たせていたために、要求圧力に対して比較的「寛大」であったことも関係している可能性がある。そうした背景の中、大蔵省の守るべきラインは、建設費の総額を抑制することと国費負担を 1/3 程度に抑えることとなった。

* 自治省

地方自治体は、特殊法人などの関連機関を多くもたない自治省にとって有力な「天下り先」とであるといわれる。それゆえ、クライアントの意向を実現することは、自治省にとって大きな課題として位置づけられた。地方負担については、地方自治体においては「やむなし」との意見でまとまっていたため、問題はその額をどこまで押さえることができるかということに絞られた。自治省は 10%を最終ラインと設定したが、交付税措置の実現によって実質的にはそれ以下の条件を獲得することに成功している。しかし、並行在来線問題などにより、実質的な地方負担は増大する結果となっている。

5. 考察

総じていえることは、省庁には（広義の）クライアントが存在しており、それらの要求を実現するために、さまざまな手段によって予算獲得に奔走することとなる²。クライアントの要求実現は、実際に自己の組織と組織規模の維持拡大と直接に関連しているためにその実現はきわめて重要な課題となる。また、行政という「独占的」性格の強い分野であるために、限度を超えた組織の拡大が可能であり、「過大」要求に対して「寛大」になりがちである。

組織と組織規模の維持拡大という課題を官僚機構が持っている以上、官僚機構にとっても公共事業の維持・拡大は「望むべきもの」となっている。つまり、公共事業複合体は、官僚機構にとっても「都合のよい」仕組みなのである。官僚機構の自存化傾向に「自浄」作用を望むことは難しく、ウェーバーの指摘するように、政治のイニシアティブが求められるのであろうが、公共事業複合体においては政治も官僚機構と同じ方向を向いている。公共事業改革に求められているのは、既存の仕組みからは自律的な政治勢力の拡大なのかもしれない。

² もちろん、もっと広く見れば、関係の深い政治家や業界・企業などもこれに含まれる。