



## 整備新幹線着工の政治過程（2）： 1989年スキームの変性過程

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2008-09-12 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 角, 一典 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.32150/00005766">https://doi.org/10.32150/00005766</a>

## 整備新幹線着工の政治過程（2）

— 1989年スキームの変性過程 —

角 一 典

北海道教育大学教育学部旭川校社会学研究室

## The Political Process of Seibi-Shinkansen Construction (2)

— The Changing Process of 1989's Scheme —

KADO Kazunori

Department of Sociology, Asahikawa Campus, Hokkaido University of Education

### 概 要

本稿では、1989年に決定した整備新幹線の本格着工が、その後実際にどのようなプロセスを経たかを、①3線5区間着工までの過程、②1994年末の東北新幹線に関するスキーム変更（全線フル規格化）までの過程の、大きく2段階に分けて概観した。

3線5区間着工までの過程においては、大蔵省の主張していたリレー着工方式が事実上反故にされ、5区間すべてが同時並行で建設を進めていくことが決まった一方で、建設費の予算配分でかなりの差をつけることによって実質的にそれを維持したこと、また、地元の圧力が強い場合には、変更不能といわれる巨大公共事業も変更が可能であることなどが明らかとなった。

1994年末に決定した東北新幹線盛岡－沼宮内間のフル規格化決定までの過程では、既着工区間での規格見直しと未着工区間の新規着工が重要課題であったが、北陸新幹線高崎－長野間への傾斜配分によってその他の区間の工事について進捗が遅れたことが、結果としてフル規格による全線整備の可能性を残す要因となったことが知見として指摘される。

### はじめに

1989年1月17日、財源問題へのめどがついたことによって整備新幹線の本格着工が決定した（以下では、この1989年1月17日の決定と1988年8月31日にまとまった3線5区間の優先順位とをあわ

せて「1989年スキーム」という）。しかしながら、その決定は、種々にあいまいな点を残したものであったため、いかなる形でスキームが進んでいくかは流動的であった。本稿では、そのような状況下で、整備新幹線計画がいかなる過程を経ていったかを概観していく。

まず、1989年スキームで優先着工が決定した3線5区間着工までの過程について(第1章)、次に、1989年スキームに盛り込まれた「5年後の見直し」に沿って、政権に復活した自民党によって東北新幹線を全線フル規格で整備することが決定するまでの過程について(第2章)、それぞれ言及する。最後に、この時期における政治過程の特徴について、いくつかのポイントを取り上げながら考察する(第3章)。

## 1 1989年スキームの実施

### 1.1 高崎－軽井沢間および難工事区間の着工

1989年1月17日の決定に基づき、建設主体である日本鉄道建設公団は準備を進め、6月23日、運輸大臣に対して、北陸新幹線高崎－軽井沢間について工事実施計画の認可申請を行った。これに対して、5日後の28日、運輸大臣が工事実施を認可、法的にも着工が承認された。また、同日、22日に国会ですでに可決されていた日本鉄道建設公団法および新幹線保有機構法の一部改正が公布され、JRが支払う新幹線リース料の一部を整備新幹線の建設財源とすることも正式に決定した。

整備新幹線関連工事にあわせて、日本鉄道建設公団は機構改革を実施、7月1日には高崎建設局を新設し、15日には、難工事区間推進事業として先行着手が決まった北陸新幹線加越トンネル・東北新幹線岩手トンネル・九州新幹線第三紫尾山トンネルの各工事事務所を設置した。7月26日には、難工事区間の3トンネル工事に着手<sup>1</sup>、8月2日には、軽井沢で高崎－軽井沢間工事の起工式が行われた。

工事が次第に進捗する一方で、自民党と、主に優先着工が決定した整備新幹線計画地域の関係者は、予算の確保と、着工優先順位第2位以降の早期着工を目指して活動を続けていた。8月21日、

1990年度予算における整備新幹線建設関連の概算要求について政府・自民党が最終合意、北陸新幹線の予算要求額を71億円とし、難工事区間推進事業費は1989年度予算比で、3億円上乗せして21億円とする他、建設推進準備事業費を5億円増額して25億円とし、新たに3カ所を難工事区間として建設を進めることとなった。12月21日には、大蔵相・運輸相・政調会長・自民党整備新幹線建設促進特別委員長の四者会談で、1990年度予算において、難工事区間推進事業として21億円、前年度20億円であった建設推進準備事業費を5億円上積み、それを新たにトンネル工事に使用することを口頭確認、東北新幹線三戸トンネル・北陸新幹線新親不知トンネル・九州新幹線第二今泉トンネルの技術調査等が盛り込まれることとなった。この合意に基づき、12月29日、正式に大蔵省原案で上記の予算が認められた。そして、1990年7月24日に第二今泉トンネル、27日に三戸トンネル、30日に新親知トンネルの技術調査が着手された。

### 1.2 並行在来線問題の再問題化

北陸新幹線高崎－軽井沢間着工の条件として、横川－軽井沢間の廃止が政府与党で合意され、地元では、松井田町を中心に並行在来線廃止反対の声が上がった。同区間の取り扱いについては、1989年6月28日に、運輸省関東運輸局・群馬県・長野県・JR東日本で構成される「横川－軽井沢間代替輸送協議会(四者協議会)」が発足、政府与党で合意した横川－軽井沢間の取り扱いに関する協議がはじまっている。なお、この時点では、鉄道による存続も含めて協議していくことが確認されている。つまり、「廃止」の意味には一定の幅があると、地元は判断していたのである<sup>2</sup>。

他方、優先順位の第2位以降の路線については、1990年8月31日、運輸省が1991年度予算概算要求で、高崎－軽井沢間の事業費540億円の他、未着

1 3トンネルのうち、加越トンネルは8月2日、第三紫尾山トンネルは8月8日に起工式が行われている。

2 もちろん、松井田町など、強く反対を主張している関係者への配慮に基づくもので、四者協議会のレベルでは、鉄道の廃止は「規定路線」と認識していたようにも思われる。

工区間に着工準備費など203億円を計上、鉄道整備基金の設立と東北・北陸・九州新幹線の本格着工を要求した。これと並行して、9月中頃に、運輸省が沿線各県知事に、並行在来線問題の整理を早急に行うよう指示を出した。この際、運輸省は、「新幹線建設の条件として、在来線の廃止あるいは経営分離を受け入れること。回答の期限は12月まで」とする方針を同時に伝えている。

運輸省からの指示を受けて、沿線各県では、県と市町村の間で会合が繰り返された。新幹線の恩恵にあずからない一部の市町村から反対意見が出されることもたびたび起こり、必ずしも話し合いは順調に進まなかったが、多くの場合、「県が責任を持って鉄路存続に努力する」という形での決着が図られることとなった。11月27日、岩手・青森・熊本・鹿児島県の4県が、整備新幹線が完成した時点で並行在来線を第三セクター化もしくは廃止してJRから経営を分離することで運輸省と合意、30日には、長野県が軽井沢－長野間の第三セクター化受け入れを表明、これらを受けて、12月3日、運輸省と大蔵省は、整備新幹線のうち北陸新幹線軽井沢－長野間・東北新幹線盛岡－青森間・九州新幹線八代－西鹿児島間を来年度着工することで合意した。他方、第2位であった北陸新幹線高岡－金沢間、第5位の糸魚川－魚津間では、富山県内の自治体の反対が強く、11月29日に中沖富山県知事が、運輸省からの強い要請でJR西日本と2度協議したこと、JR西日本が高岡－津幡間・糸魚川－魚津間の経営分離を求めていることを明らかにし、「あくまでも並行在来線は存続」と強調、その結果として着工が見送られる形と

なった<sup>3</sup>。ここで優先順位が入れ替わり、第3位の東北新幹線盛岡－八戸間、第4位の九州新幹線八代－西鹿児島間が先に着工することとなった。

12月7日、運輸省と大蔵省は、一部の自治体が並行在来線の経営分離に同意していない軽井沢－長野間について、地元自治体がJRからの経営分離に同意することを前提にフル規格で整備し、1991年度予算に事業費を盛り込むことで基本合意、実質的には結論を先送りしている。

### 1.3 軽井沢－長野間のフル規格化

国際的な貿易摩擦の影響を受け、日本は内需主導への転換を要求されていたが、その一環として、1990年6月28日、日米構造協議の合意事項として、1991年度からの10年間に生活関連中心に430兆円の公共投資が行われることとなり、同日、公共投資基本計画が閣議決定され、整備新幹線については、全国的な高速交通体系の整備推進の一環として取り扱われることとなった<sup>4</sup>。バブル景気と外圧は、整備新幹線建設にとって追い風となっていたわけである。

他方、1989年スキームの段階では結論（フル規格かミニ新幹線か）を先送りされていた北陸新幹線軽井沢－長野間について、先に記したように、長野県知事は第三セクター化受け入れを表明したものの、新幹線ルートから外れることとなる小諸市・御代田町が受け入れに同意しない状況が続いていたため、運輸省と大蔵省は、その問題を解決することを条件にフル規格による建設を認めることで合意した<sup>5</sup>。

12月14日には、運輸省と大蔵省の間で、1991年

3 その一方で、運輸省と大蔵省は、11月3日に、3線5区間については2000年度末をめどに完成させることで基本合意している。

4 整備新幹線を生活関連枠に組み入れることに対して大蔵省は、10月30日に行われた財政制度審議会第一特別部会の席上、生活関連枠から予算をつけるのに相応しい項目ではない、在来線の整理をする必要があるとして、基本的に運輸省関連の公共事業費の中でやりくりすべきとの立場を表明している。

5 谷口（1993）によれば、大蔵省はこれに加えて、1998年長野冬季オリンピックの誘致を条件にしたという。1989年6月6日、政府は、長野冬季オリンピック招致を閣議了解しているが、現実にオリンピックを誘致できるかどうかはわからない状況にあった。運輸省の思惑では、オリンピック招致も第三セクター化の地元同意も不可能との認識があったと、谷口は述べている（谷口、1993:330）。結果的には、第三セクター化については後述のとおり、また、オリンピックについては、1991年6月15日、IOC総会で1998年長野冬季オリンピック開催が決定した。

度創設する鉄道整備基金から整備新幹線建設費に780億円を充当することで基本合意、同日、運輸省とJR 3社の間で、新幹線の譲渡価格を9.2兆円とすることで合意した<sup>6</sup>。財源のうち、JR負担分について決着が図られたこととなり、整備新幹線建設には追い風となるものであった。12月19日には、大蔵省と運輸省の間で、1991年度の整備新幹線総事業費を630億円程度とすることで基本合意、内訳は鉄道整備基金から400億円程度、地方自治体負担分から100億円程度、残り130億円程度を公共事業費としている。29日には1991年度政府予算が決定され、整備新幹線に総額626億円が計上された。

この段階で最大の問題となっていたのは、1989年スキームにおいて決定が保留されていた軽井沢－長野間の取り扱いについてである。運輸省と大蔵省の間では、当該区間の着工は決定したものの、フル規格で建設するのか運輸省案どおりにミニ新幹線で建設するのかは、並行在来線問題の推移をみてとされた。12月23日、自民党三役会議が開かれ、軽井沢－長野間はフル規格で建設すべきであるとの意見が出された。そして翌24日、整備新幹

線着工等についての政府与党申し合わせで、北陸新幹線軽井沢－長野間・東北新幹線盛岡－青森間・九州新幹線八代－西鹿児島間の本格着工、並行在来線の経営分離などを決定、継続協議されていた軽井沢－長野間は、地元自治体の並行在来線の第三セクター化受け入れを条件としてフル規格で建設されることとなった<sup>7</sup>。

#### 1.4 並行在来線問題の解決

1990年末の政府与党申し合わせにより、軽井沢－長野間については長野県と沿線市町村との協議の結果を待って結論を出すこととなった。そして、これは、本格着工が決定した他の区間についても適用されるものでもあった。着工が決定した沿線県では、再度地元市町村との協議を行い、全市町村の同意を取り付けることが必要となった<sup>8</sup>。事実、各線では、多くの市町村が新幹線建設を好意的に受け止めていたものの、新幹線建設の恩恵が少なく、並行在来線の経営分離によって負の影響を受ける可能性が高い自治体においては、並行在来線廃止に対する反対の意思表示が行われており<sup>9</sup>、1990年の同意は、厳密には県レベルにおける同意

6 1991年9月27日、既設新幹線の譲渡について正式に新幹線保有機構とJR各社の間で契約が締結された。譲渡価格は総額9兆1767億円、JR各社の負担内訳は、東海5兆956億円、東日本3兆1069億円、西日本9741億円である。なお、国鉄改革段階での評価額は、東海道・山陽・東北新幹線の簿価3.9兆円、上越新幹線の債務1.8兆円、計5.7兆円で、各社へのリース料決定に当たって再調達価額で評価された結果2.9兆円上乗せされ、8.6兆円となっていた。ちなみに、この段階ですでに支払われたリース料の分を加えると、約1兆円が上乗せされたこととなり、これが整備新幹線の建設費に回されることとなったのである。

なお、この決定を受けて、政府は1991年2月15日に、鉄道整備基金法・全国新幹線鉄道整備法の一部改正・新幹線鉄道に係る鉄道建設の譲渡等に関する法律について閣議了解、翌16日に国会へ議案提出がなされ、4月19日に可決成立、4月26日に公布された。ここでの全国新幹線鉄道整備法改正において、スーパー特急とミニ新幹線が法律上も新幹線とみなされることとなった。そして、10月1日には、鉄道整備基金が発足した。

7 この他、北陸新幹線小松－大阪間・九州新幹線長崎ルート・北海道新幹線については建設推進準備事業費を20億円計上し、将来の着工に向けて前向きに検討していくことで合意、また、これらの区間についても、並行在来線はJRからの経営分離を認可前に確認することとされた。

8 1991年4月、運輸省は、参議院運輸委員会において「整備新幹線建設にともない並行在来線を第三セクター化する場合、新しい会社が負担にならないような譲渡を行いたい」との考えを表明、第三セクター運営会社への配慮を示している。

9 具体的には、北陸新幹線軽井沢－長野間では小諸市と御代田町、東北新幹線盛岡－青森間では一戸町、九州新幹線八代－西鹿児島間では阿久根市で、自治体を中心となって反対運動を立ち上げている。これ以外にも、表立っての反対にまでは至らないものの、並行在来線の経営分離については消極的な考えを持っている市町村もあったようである。なお、北陸新幹線高岡－金沢間では、小矢部市・福岡町・津幡町が、魚津－糸魚川間では入善町・朝日町が自治体ぐるみで反対を表明、これらすべてが富山県内の自治体であり、知事としても無視することが難しい状況にあった。

にとどまっていた。

着工が決定した沿線の各県は、地元市町村の完全同意を獲得すべく、再度協議を繰り返すこととなった。北陸新幹線軽井沢－長野間においては、5月23日に御代田町が、6月3日に小諸市が第三セクター化に同意、これを受けて長野県知事は、6月5日に、運輸省とJR東日本に対して、第三セクター化に関する地元調整が整ったことを報告、8日に、運輸省に対して「並行在来線をJRから分離することに同意し、新幹線の長野までのフル規格着工を求める」旨の沿線首長の署名を運輸省に提出した。7月9日には、青森・岩手・熊本・鹿児島県の各県知事が、並行在来線の経営分離に同意、県が主体となった第三セクターで鉄道経営を存続する意向を運輸省に伝えた。7月22日には、JR東日本・JR九州・JR貨物が、スーパー特急での建設が計画されていた区間のうち、沼宮内－八戸間・八代－川内間の経営分離に同意、31日には、軽井沢－篠ノ井間について、JR東日本・JR貨物が経営分離に同意した。

一連の同意を受け、8月8日、運輸大臣は、日本鉄道建設公団に対して、東北新幹線盛岡－沼宮内間、九州新幹線八代－西鹿児島間の暫定整備計画について調査を指示、翌9日には、日本鉄道建設公団が、結論を先送りしていた北陸新幹線軽井沢－長野間・東北新幹線沼宮内－八戸間の工事実施計画の追加申請および八代－西鹿児島間の暫定整備計画を認可申請した。8月22日には、運輸大臣が、軽井沢－長野間・沼宮内－八戸間の工事実施計画と八代－西鹿児島間の暫定整備計画を認可<sup>10</sup>、9月7日に西鹿児島駅付近で、17日には長野駅東口で起工式が行われ、着工が実現した。

### 1.5 北陸新幹線高岡－金沢間・糸魚川－魚津間の着工決定

1989年スキームにおいて優先着工が決定した5区間のうち、富山県にかかる高岡－金沢間と糸魚川－魚津間については、先に記したように、地元

市町の反対が強く、当時の中沖富山県知事も並行在来線の経営分離に対して難色を示さざるを得なかった。1991年3月31日に、難工事区間事業として先行着工していた加越トンネルの工事が完了したが、地元では依然として並行在来線をめぐる協議が継続していた。中沖知事は、並行在来線の経営分離については強硬な意見を表明していたが、その一方で、北陸新幹線の早期着工にも意欲的であった。

高岡－金沢間・糸魚川－魚津間の並行在来線問題を解決するため、県が中心となった検討機関が設けられ、検討が続けられた。

高岡－金沢間については、富山県からルート変更案が提示される展開となった。6月14日、中沖知事は、検討会の中間答申を受けて、運輸省に対して調整ルートを説明、運輸省は加越トンネルの問題やアセスメントの追加費用などいくつかの問題点を指摘しつつも検討を約束した。10月13日、運輸省は、富山県から提示されていたルート変更案を承認、日本鉄道建設公団に対して技術調査・環境アセスメントを依頼、12月19日には、1992年度予算において高岡－金沢間に40億円が計上されることが決定した。また同日、ルート変更によって不要となる加越トンネルについて、富山県が費用の8.8億円を全額負担、10～15年かけて、うち1割を一般財源の枠内で償却、残りの9割を起債によって賄うこととなった。

1992年4月21日、日本鉄道建設公団は、運輸省に技術調査報告書を提出、運輸省がこれを了承したのを受けて、公団は高岡－金沢間の駅・ルート概要を公表、さらに4月30日に高岡－金沢間の環境影響評価報告書案を公表、関係知事に送付した。この変更の最も大きな点は、運輸省案では高岡を通過することとなっていたものを、金沢寄りの石動通過に変更、従来の計画よりも南側のルートとすることによって、石動－高岡間を並行在来線問題と無関係にすることにあつたといえる。7月14日、日本鉄道建設公団は、高岡－金沢間の工事実

10 同じ8月22日、日本鉄道建設公団は、高崎建設局を北陸新幹線建設局に改称、九州新幹線建設局を新設している。

施計画の追加申請について運輸省に打診、ここで高岡－石動間は在来線活用に変更されている。この後、地元では、7月20日に並行在来線問題が決着した。7月29日に運輸省が金沢－石動間の建設を指示、8月3日、公団は正式に、運輸省に対して石動－金沢間の工事実施計画（暫定整備計画）の認可申請を行い、6日、運輸大臣が工事実施計画を認可<sup>11</sup>、27日に石動－金沢間が着工した。

他方、糸魚川－魚津間では、駅設置が見込まれる魚津市と、温泉地を抱える黒部市・宇奈月町が新幹線の着工に積極的な立場であり、反対を唱える入善町・朝日町との意見の相違があったが、1992年4月までに「第三セクター化やむなし」の結論で意見が統一<sup>12</sup>、6月13日に、新潟・富山両県知事が運輸省を訪れ、第三セクター化受け入れを報告するとともに建設費の大幅増額を要求した。12月18日、林蔵相と越智運輸相との会談において、糸魚川－魚津間の着工が確認され、26日、1993年度予算における配分で建設費20億円が計上された。

1993年9月13日、日本鉄道建設公団は、糸魚川－魚津間の工事実施計画（暫定整備計画）を認可申請、22日、運輸大臣がこれを認可した。そして、10月13日、富山と新潟の県境付近で起工式が行わ

れ、糸魚川－魚津間も着工に至った。

なお、1992年度予算では「まちづくりと一体となった新幹線鉄道駅緊急整備事業」が認められていたが、8月6日、運輸省は、金沢駅と西鹿児島駅を当該事業の対象として認定、8月27日に金沢駅で、10月27日に西鹿児島駅で起工式が行われている。

## 1.6 小 括

ここでは、これまでの一連の過程に関する簡単な整理をしておこう。

1993年までに、1989年スキームの3線5区間がすべて着工した。スキーム作成の過程で大蔵省が提案したりレー着工方式は、与党の圧力に屈し、この段階で反故にされる結果となった<sup>13</sup>。しかしながら、予算配分は高崎－長野間に集中、その他の区間への予算配分はきわめて限定的であり、大蔵省としては「名を捨てて実をとった」形であったともいえる<sup>14</sup>（表1）。

また、「ウナギを頼んだらドジョウやアナゴが出てきた」という言葉に象徴されるように、スーパー特急やミニ新幹線は、フル規格による着工を期待していた沿線関係者の間では評判のいいものではなかった。しかし、それらを含めた1989年ス

表1：整備新幹線関連予算の推移

	89年度	90年度	91年度	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度
北陸(高崎－長野)	129	190	551	814	1274	1501	2000	1344	317	40
東北(盛岡－青森)			45	70	84	88	102	243	551	666
九州(八代－西鹿児島)			40	62	75	79	92	218	495	604
北陸(石動－金沢)				40	48	50	58	138	215	215
北陸(糸魚川－魚津)					20	21	24	58	162	162

11 同日、富山新幹線建設準備事務所が北陸新幹線第二建設局に改組された。

12 入善町では、第三セクター化受け入れの方針に反対する住民が入善町北陸本線を守る会を結成、引き続き反対運動を展開したが、この時点で反対は入善町内においても少数派に転じている。

13 リレー着工方式とは、上位の着工区間の建設が終わるまで、次の区間の工事に着手させないこととし、上位の着工区間からの収益を次の着工区間の建設財源としていくというものである。

14 1992年9月26日、鹿児島県内の経済団体との懇親会に出席した奥田運輸相は「九州新幹線については長野五輪後に重点的に予算を配分する」と発言、長野オリンピックに間に合わせるために、高崎－長野間に重点的に予算配分することが基本方針となっていることが、ここからもうかがえる。

キームは、若干の変更をともしつつも、おおむね計画どおりに進んでいるように見える。

これまで記述してきた過程の中で、いわゆる運輸省案と違っているのは、軽井沢－長野間が、ミニ新幹線からフル規格へと変更され、高岡－金沢間が若干短縮され、石動－金沢間へと変更されたことと、それにともしない加越トンネルが不要となったことの2点である。これらはそれぞれ重要な意味を含んでいる。

前者については、北陸新幹線が全線フル規格で整備される可能性を残したことである。運輸省案どおり軽井沢－長野間がミニ新幹線で整備されることとなれば、それよりも先のフル規格による整備はほぼ期待できなくなると考えられていた。実際、運輸省は、1980年に建設が凍結、1984年に、新潟県と沿線自治体を中心となって設立した「北越急行」が単線非電化で経営を行うこととなっていた北越北線を、1989年に幹線鉄道活性化事業の対象とし、複線電化に加え、130km/h超の運転が可能な路盤を整備、上越新幹線と北陸本線を結ぶ基幹路線とすることをすでに決定していた<sup>15</sup>。したがって、高岡－金沢間および糸魚川－魚津間のスーパー特急による整備も、この流れの中に位置づければ、北陸新幹線の全線フル規格化を意図したものというよりも、むしろ在来線の高速化によって新幹線の代替とする狙いだったと考えるのが妥当である。

他方、後者については、巨大公共事業の計画変更は、一般に考えられているほどには変更が困難ではないということを示している。当該事業の場

合には、地元の「抵抗」によって、比較的短期間に計画の変更案が提示されている。その一方で、高岡－金沢間の着工の遅れは、この、地元の反対とそれにともしなう計画変更によるものであるが、計画変更には相当程度の自由度があるものの、それに対する「見返り」があることも、この政治過程は明らかにしているように見える<sup>16</sup>。この計画変更は、全体としては微修正ともいえるが、加越トンネルが全くの無駄になったことを考慮すると、この変更は決して微修正ではない。そして、加越トンネルの工事費の全額を富山県が負担したのにみられるように、変更の責任は地方自治体へ「転嫁される」のである。

## 2 東北新幹線盛岡－沼宮内間のフル規格化

### 2.1 1989年スキームの見直し機運の醸成

バブル経済破綻の兆しが見えはじめた1990年代初頭、低迷しつつある経済状況の打破が政権にあるものにとっての第一の課題となっていた。1992年8月25日、運輸省は、1993年度の概算要求で整備新幹線の事業費を1591億円要求することを決定、前年度比で5割増しの大幅増額となっている。3日後の28日には、政府与党が、景気対策を主眼とした「緊急総合経済対策」を決定、整備新幹線事業費が200億円上乗せされることとなった。さらに12月10日に成立した1992年度補正予算でも、整備新幹線事業費が102億円追加されている。12月18日には、林蔵相と越智運輸相との事前折衝において、整備新幹線事業費が概算要求どおり1591

15 幹線鉄道活性化事業の対象区間は、北越北線も含め8区間あったが、1988年8月、羽越本線福島－山形間が対象区間として事業認可を受けている。いわゆる山形新幹線である。運輸省にとってミニ新幹線は鉄道高速化の有力な手段のひとつであったことを物語っており、ひいては、1989年スキームに盛り込まれたミニ新幹線区間は、運輸省にとってリアリティのある選択肢だったことを示している。

16 しかしながら、このようなこと背景には、既設新幹線に直結していない当該区間の特殊性を考慮しなければならないだろう。スーパー特急区間として開業するにしても、わずか24kmだけでは高速化の効果もきわめて限定的であり、急いで開業する必要性の低い区間であったことが、このような結果をもたらしているようにも思える。さらにいうならば、その後の着工区間の拡大過程において、早期開業の意味が一層薄れ、結果として、2000年12月18日の決定において糸魚川－魚津間が上越－富山間に、さらに、2004年12月10日の決定で金沢－石動間が上越－金沢車両基地間に吸収されてしまったのは、ある意味必然であったともいえる。



億円認められ、JR負担分の前倒し分として財政投融资資金279億円が投入されることが決定、26日、1993年度予算が成立、整備新幹線事業費が事前折衝どおりに決定した。結果的に、バブル経済の崩壊は、整備新幹線には追い風となっている<sup>17</sup>。

1989年スキームにおいては、「5年後に見直し」との文言が付け加えられていたが、3線5区間が着工に至り、自民党内においては、それを推し進めようとする動きが目立つようになってきた。見直しの意味はふたつある。ひとつは1989年スキームの見直し、そしてもうひとつは未着工区間の新規着工である。この時期、スキームの見直しについては、それぞれの置かれた立場からその意味を捉えていたといえよう。1992年12月12日、越智運輸相は、政府与党内に整備新幹線の見直しに関する検討委員会の設置について言及、25日には、自民党の四役会議で整備新幹線の見直し時期を来年度予算成立後に前倒しすることで合意した。また、1993年2月28日には、青森市で開かれた自民党政経文化パーティーの席上において、梶山幹事長が「93年度予算の成立直後に建設計画のフレームづくりの準備をし、今国会中に結論を出す方向で党四役では一致している」と発言、また佐藤総務会長は「幹線に当たる路線はフル規格でという当初の計画に戻るべき」と述べ、東北新幹線に関するスキームの見直しを示唆している<sup>18</sup>。

## 2.2 自民党における見直しの動きとその挫折

越智運輸相が示唆していた検討委員会の設置は実現せず、整備新幹線計画の見直しは、自民党整備新幹線建設促進特別委員会と自民党整備新幹線建設促進議員連盟を中心に行われることとなった。

自民党整備新幹線建設促進特別委員会は、1993

年4月15日、未着工区間の沿線自治体5知事を招き意見聴取、知事たちからは早期着工を求める意見が相次いだ。続いて、5月12日、運輸省とJR4社に対して意見を求めた。JR4社は、高速鉄道への切り替えの必要性で認識は一致するも、建設財源の問題で総じて消極的、並行在来線についても経営分離の必要性を強調した。

ここでの問題は、やはり財源問題であった。4月7日、三塚政調会長が「現在の新幹線建設の負担割合を見直し、現行の国の35%負担を引き上げ、JRの負担である50%を引き下げる」考えを表明した。4月23日には、自民党整備新幹線建設促進議員連盟内に設置された財源問題検討小委員会が初会合を開き、整備新幹線を国家プロジェクトとして位置づけ、公共事業費の大幅の上乗せを党として目指すことなどを確認、5月20日に開かれた第4回財源検討小委員会で、具体的に国60%、JR10%、地域30%の負担割合および地域負担分の交付税措置の対象とすることなどの中間報告を取りまとめた。5月27日、自民党整備新幹線建設促進議員連盟総会が開かれ、財源検討小委員会の中間報告を了承したが、負担割合の明示は見送り、交付税措置は今後検討していくこと、現在の公共事業枠とは別枠で財源を確保することなどが付け加えられた。

翌28日に行われた閣議後、越智運輸相が、「整備新幹線の建設は長期計画の策定が不可欠」と発言、自民党整備新幹線建設促進議員連盟の示した案に消極的な態度を示し、村田自治相は、「整備新幹線の建設で地方の負担を増やすのは賛成できない」と述べ、これも消極的意見となっている。

1993年6月4日、ようやく政府と自民党の間に整備新幹線見直し検討委員会が設置され、第1回の会合が開かれた<sup>19</sup>。しかし18日に、衆議院で宮

17 1993年3月24日、自民党整備新幹線建設促進議員連盟総会で、整備新幹線を総合景気対策の中に盛り込むことを決議、自民党も、景気対策の名目の下で整備新幹線推進を狙っていることがわかる。

18 佐藤孝行は函館を中心とする北海道3区からの選出であり、北海道新幹線の誘致にも熱心であった。したがって、東北新幹線が全線フル規格であることが、北海道新幹線の誘致にとっても不可欠であるという認識があったものと思われる。

19 検討委員会では、整備新幹線の建設財源の負担割合についてJR10%、国60%、地域30%とする案なども出された。

沢内閣の不信任案が可決したため、ここでの議論が無意味になる可能性も出てきたのだが、自民党は6月25日、整備新幹線見直し検討委員会での検討結果をもとに、東北新幹線の盛岡－青森間を全線フル規格とすることなどを決定した。そして28日には、自民党政務調査会正副会長会議で、整備新幹線建設を選挙公約の一つとすることを正式決定した<sup>20</sup>。

しかし、7月18日に行われた衆議院選挙で自民党は過半数割れ、8月9日には、社会・新生・公明・さきがけ・日本新党・民社6党による連立政権が成立、細川護熙が首相に就任した。これに先立ち、8月2日、自民党整備新幹線建設促進特別委員会が開かれ、整備新幹線見直し検討委員会は、自民党が政権から外れた段階で解消することを決定しており、連立政権の成立により、先の検討結果は効力を失った。

10月19日には、自民党整備新幹線建設促進議員連盟が新たに設立総会を開き、現在の議連を解散し、新たに自民党議員だけの議連を発足させることを決定、会長に森喜朗、名誉会長二階堂進、幹事長小里貞利、事務局長野沢太三を選出した<sup>21</sup>。

## 2.2 非自民連立政権における整備新幹線問題の推移

1993年10月8日、連立与党は、整備新幹線建設の見直しのため、整備新幹線見直し専門委員会を設置、委員長に社会党の左近正男が就任した。奇

しくも同日、大蔵大臣の諮問機関である財政制度審議会が、整備新幹線を歳出削減対象の一つとしてあげており、「見直し」の意味合いがきわめて流動的な情勢となった。すなわち、自民党政権下での整備新幹線積極推進とは違った様相が出現する可能性が出てきたのである<sup>22</sup>。他方、11月9日、大蔵省は、運輸省からの概算要求のうち、3線5区間の事業費についてはほぼ全額を認める方針を決定、また15日、伊藤運輸相が整備新幹線見直しについて前向きな発言を行っており、推進派に期待感を抱かせる方向性を示している。

連立与党整備新幹線見直し委員会は、10月20日に運輸省、27日に大蔵省と自治省、11月2日には自民党に対するヒアリングを行った。そして11月17日、第5回会合において中間報告がまとめられたが、財源問題を不問にしたため、実質的に先送りの内容であった<sup>23</sup>。翌18日に開かれた連立与党政策幹事会は、運輸・大蔵・自治省に対してヒアリングを行った。そして、整備新幹線見直し専門委員会の中間報告を「参考にはするが、白紙から議論をする」ことを確認している。年が明けて1994年1月21日、連立与党は、政策幹事会で整備新幹線建設計画を見直すことを確認、結局のところ、基本的に中間報告を踏襲する方向となった。そして24日、連立与党政策幹事会が整備新幹線建設の見直し案を発表、21世紀初頭の全線フル規格による建設を行うとしつつも、財政状況に鑑み、当面は3線5区間の整備を進め、未着工区間について

20 バブル崩壊に起因する景気の急速な後退やリクルート事件などをきっかけとして、自民党には強烈的な逆風が吹いていた時期であったが、整備新幹線は、その逆風への対応のひとつであったのかもしれない。1993年5月14日に決定した補正予算においても、整備新幹線の既着工区間に対して75億円が計上されており、景気対策としての経済効果のみならず、政権維持のための期待もあったように思われる。

21 自民党から分裂した新生党は、11月16日に整備新幹線調査会を設置している。

22 9月14日に行われた、整備新幹線沿線の18都道府県の知事・副知事合同の整備新幹線「5年後見直し」の早期実現、整備新幹線の早期着工の陳情では、政府・連立与党だけでなく自民党に対しても行われ、推進勢力の「戸惑い」が垣間見える。

23 中間報告は大きくふたつの点からなっている。ひとつは21世紀初頭までに整備新幹線全線開業を目指すこと、もうひとつは、5兆円と試算される事業費について、国の公共事業費を中心に財源を捻出することである。升田は、この中間報告は自民党によってまとめられた内容と変わらないものであったと指摘する（升田、1997:254）。なお、中間報告では、九州新幹線八代－西鹿見島間について、従来どおりスーパー特急での建設とされていたが、これに対して新党さきがけの園田博之（熊本県選出）が、フル規格による建設への変更を要求している。これは、成立直後の連立政権の不安定さを、ある意味で象徴するものでもあった。

は東北新幹線盛岡－沼宮内間・八戸－青森間はフル規格、北陸新幹線長野－南越間・九州新幹線博多－八代間はスーパー特急とすることが決定されたが、着工時期については3年後に結論をまとめるとの内容で、実質上の先送りとなった。2月8日には、連立与党申し合わせおよび大蔵・運輸・自治大臣申し合わせで、先の結論を踏襲し、当面3線5区間の整備を着実に推進、それ以外の区間については、新たな財源を見いだすことを前提として、1997年以降新しい基本スキームを検討し、その成案を得ることとされた。

予算編成にあたって、連立与党の調整は難航したが、特に消費税・防衛費・整備新幹線はその際たるものであった。連立与党内の調整はうまくいかず、予算編成が年越しすることが決定する。2月10日、1994年度政府予算において、未着工区間に対して整備新幹線建設推進準備費30億円を計上することが決定、23日ようやく1994年度予算が成立、整備新幹線事業費は1829億円が認められた。

その後、細川首相が消費税を福祉目的税として税率を7%に上げる案を二日で撤回するなど、政権運営は不安定な状態が続いた。さらに、細川首相自身の政治資金スキャンダルが噂され、1994年4月8日、細川首相が辞任、28日に羽田孜が首相に就任したが、新生党中心の政権運営に不満を持つ社会党とさきがけが政権を離脱、連立政権の維持は困難になり、6月30日、村山富一を首班とする自民・社会・さきがけの連立政権が成立した。

### 2.3 自民党の政権復帰と整備新幹線検討委員会の成立

自民・社会・さきがけ連立政権の亀井運輸相は就任会見において、非自民連立政権で決定した1997年まで結論を先送りするという方針は白紙に戻し、全線フル規格による建設を目指すと言、就任早々建設への意欲を示した<sup>24</sup>。7月19日には、自民党整備新幹線建設促進特別委員会が、2月8日の3大臣申し合わせを白紙に戻し、1993年6月に選挙公約として出した自民党見直し案をもとに再検討することを決定、7月27日には連立与党運輸調整会議が開催され、未着工区間に関して3年間先送りとした3大臣申し合わせを見直すこと、予算配分については重点配分枠で要求していくことを決定した。29日には、亀井運輸相が「来年度予算では、未着工区間については優先順位をつけた上で将来の着工に向けての事業費を要求してゆく」と発言、再度着工優先順位をつける作業を進める意向を示した<sup>25</sup>。

8月12日、運輸調整会議が整備新幹線の見直し作業を開始、既着工区間も含めて全線フル規格化すること、新幹線予算を十分確保するため公共事業費全体の見直しを進めていくことを決定した。そして26日、運輸調整会議は、整備新幹線検討委員会を設置することを決定した<sup>26</sup>。

9月7日、整備新幹線検討委員会の初会合が開かれ、建設計画の見直し案を予算編成時の12月にまとめ、政策調整会議に提出することを決定、検討課題として、①国家的プロジェクトとしての位置付けの明確化、②整備5線のそれぞれの総建設費の掌握、③建設財源の確保策、④建設費の負担

24 7月4日、松尾道彦運輸事務次官は、整備新幹線着工に関して「努力したい」と発言している。7月28日には、福島知事が亀井運輸相の発言に関して「心強いが、自民党の意向だけでは着工は困難」と慎重な発言をしており、再び政権に就いた自民党に対して絶対の信頼を置いているわけではない様子がうかがえる。

25 7月31日、さきがけの園田は九州新幹線の着工について「来年度予算では困難」との見解を表明、8月1日には、黒野匡彦運輸省官房長が、亀井運輸相が来年度予算で整備新幹線の事業費を要求するとの発言に対し、「与党協議で明確に方針が決められるかどうかによる」と発言、亀井の積極発言に対して慎重な態度を示している。8月20日には、亀井運輸相が九州新幹線の博多－八代間に関して「来年度の着工を強力に推進していく」と意欲的な発言、強気な姿勢を貫いている。

26 同じく8月26日、運輸省が1995年度予算概算要求を発表、整備新幹線事業費は前年度比24%増の2276億円を計上している。なお、11月16日、連立与党と運輸省は、1995年度の整備新幹線の予算配分を決定、北陸新幹線高崎－長野間に重点的に予算配分することで合意している。

割合、⑤並行在来線の取り扱いがあることを確認、さらに、未着工区間の優先順位について協議していくことを確認した。2回目の会合9月21日に開かれ、沿線の県知事や経済界代表などの意見を聴取、会の終了後、左近正男座長は、地方負担については15%が限界であり、一般財源負担をどれだけ投入するかにつきるとの考えを示した。9月28日に開かれた3回目の会合では、JR各社に対して意見聴取、JR各社は負担増に対し慎重意見であったものの、JR九州は時短効果大であると前向きな対応を示した<sup>27</sup>。

運輸省も、検討のための各種データの再整理に着手、10月12日の第5回整備新幹線検討委員会で、整備新幹線の建設費に関する試算が発表され、3線5区間の建設費は2.2兆円、未着工区間を含めて全線フル規格で建設すると7.4兆円（1993年4月価格）の費用が必要であるとされた。10月24日には、3線5区間に関する収支見通しが公表され、すべての区間が2年から7年で黒字との結果が示された<sup>28</sup>。

11月2日、第8回の会合では、財源確保や着工問題を含めた4・5年先までの新しい枠組みをとりまとめることで意見が一致、11月8日の第9回会合では、従来のJR50%、国35%、地域15%の負担割合を見直し、JRの負担を軽減する方針が決定した<sup>29</sup>。連立与党は11月16日、整備新幹線の未着工区間について暫定計画を策定、難工事区間の先行工事などを決定したが、財源問題については1996年度まで先送りとなり、未着工区間の新規着工は困難な状況が続くこととなった。11月21日

に開かれた財政制度審議会特別部会で大蔵省は、整備新幹線の建設について、現在の3線5区間以外の建設および全線フル規格化も不可能であるとの見解を示し、新規着工区間の拡大に関して否定の立場を改めて明らかにしている。これに対して、整備新幹線検討委員会は11月24日、2015年までに整備新幹線の全線フル規格化を達成する計画試案を発表、続く25日には、未着工区間について全国6カ所の暫定着工の路線別事業内容をまとめている<sup>30</sup>。

#### 2.4 東北新幹線盛岡—沼宮内間のフル規格化決定

12月7日、整備新幹線検討委員会の12回目の会合が開かれ、大蔵・運輸・自治の3省に対する意見聴取が行われた。この日の委員会では、14日に未着工区間の整備計画を策定する方針がまとまったが、これに対して大蔵省は反発している。14日に開かれた13回目の会合で、整備新幹線検討委員会は、未着工区間について、駅舎整備事業など、1995年度から地域の先行投資を認める案をまとめ、翌15日には、盛岡—新青森間についてフル規格化で合意した。これらの決定に対して大蔵省は難色を示し、12月16日には財政制度審議会が、1995年度予算編成に対する建議と歳出の削減合理化についての報告をまとめ、武村蔵相に提出、整備新幹線の取り扱いについては、財源確保・国鉄債務・並行在来線の経営分離の結論の見通しが立っていないことの3点を理由に否定的な見解を示した<sup>31</sup>。

12月17日、政府と連立与党は、1995年度予算案

27 この他、整備新幹線検討委員会では、10月19日の第6回会合では自民党の考え方について、10月27日の第7回会合では現行の鉄道助成方式についての紹介が行われている。

28 10月29日、運輸省は、整備新幹線全線フル規格時の収支見通しの試算に着手している。

29 前日の11月7日、亀井運輸相は、整備新幹線の建設財源問題について「新公共投資基本計画」の1%を充当する案を提示している。また、11日には、整備新幹線のフル規格による建設を前提とした来年度着工を強調、未着工区間の建設の来年度着工について再度意欲をみせている。

30 この計画では、各路線で工事を4段階に分けて進めていくことなどの内容となっている。しかしながら、財政的な裏づけのないままに作られたため、結果的には、このスケジュールは「幻の」ものとなっている。

31 財源問題については、亀井運輸相が12月23日に、「1996年度までのJRに対する固定資産税の減免措置を継続し、その減免分を財源に充てる」という運輸省独自の特定財源創設構想を公表している。この構想は、この後の財源問題に関する議論の中でも語られることとなる。

に整備新幹線の関連事業として「主要駅緊急整備事業」を創設、熊本・富山を対象とすることで合意、19日には、連立与党申し合わせで、整備新幹線の見直しについて、東北新幹線盛岡－沼宮内間をフル規格とし、同区間および八戸駅の工事に着手、並行在来線を経営分離することを確認した。また、未着工区間については1996年中に成案を得ることとなった。そして、同19日、官房長官・大蔵・運輸・自治の4大臣申し合わせで、従来の整備計画の維持、東北新幹線盛岡－沼宮内間のフル規格建設、富山駅・熊本駅の整備新幹線駅整備調整事業の着手、北海道新幹線・九州新幹線長崎ルート・北陸新幹線南越－敦賀間のルート公表と環境影響調査、八甲田トンネル<sup>32</sup>・飯山トンネル・第二筑紫トンネルの試掘調査などを行うことを確認、また、基本スキーム策定の際、優先着工順位の設定には、並行在来線の経営分離などの前提条件を設けることを決定した。

12月20日、政府は臨時閣議を開き、1995年度一般会計予算などの大蔵原案を了承、25日の閣議で1995年度政府予算案が正式決定、整備新幹線については概算要求どおり2276億円が認められ、「整備新幹線駅整備事業」などの予算も盛り込まれることとなった<sup>33</sup>。

1995年4月、岩手県が盛岡－沼宮内間の並行在来線経営分離に同意、これを受けて、日本鉄道建設公団は4月26日、東北新幹線盛岡－沼宮内間の工事実施計画追加申請、2日後の28日、運輸大臣が盛岡－沼宮内間の工事実施計画を認可、同時に、駅整備事業として認められた熊本駅および富山駅

周辺にかかる工事実施計画も認可した。そして5月29日、盛岡新幹線運転所で起工式が行われ、盛岡－沼宮内間が着工に至った。

## 2.5 小 括

1988年8月の政府与党申し合わせに盛り込まれた「5年後の見直し」を根拠に、既着工区間における規格の変更や未着工区間の新規着工を実現することがこの時期の政治過程における重要課題であったが、整備新幹線スキーム全体からみると、長野オリンピックに間に合わせるという大義名分もあり、高崎－長野間への重点的予算配分の方針は引き続き堅持された。その結果として、予算が高崎－長野間に集中したために、その他の区間における工事はほとんど進まなかったが、皮肉なことに、これが東北新幹線の計画変更が可能となった要因のひとつともなっているし、同時に、未着工区間のフル規格による整備の可能性を残すことにも寄与した。

また、この時期は、日本政治のエポックメイキングともいえる劇的な変動が繰り返されたが、整備新幹線建設という一点についてみると、その影響はほとんどなかったといってよいだろう。確かに、整備新幹線計画は、自民党によって作られ、自民党を中心に建設促進運動が展開されたが、特に地方議会に典型的に現れるように、整備新幹線については「オール与党」的な状況である。これが民意と一致しているかどうかは、意識調査の結果などを見ると非常に怪しいが<sup>34</sup>、少なくとも地方のエスタブリッシュメントと目される人々の間

32 八甲田トンネルについては、日本鉄道建設公団による試掘・地質調査が1995年7月からはじまっている。

33 駅整備事業のうち、特に熊本駅周辺は有数の難工事区間であったため、この時期に事業費が認められたということは、九州新幹線鹿児島ルート全体からみると非常に大きな意味があった。運輸省は22日、熊本駅に計上した5億円を活用し、熊本駅を中心に高架区間となる部分の用地交渉に入る方針を表明、31日には、日本鉄道建設公団との間で、熊本駅周辺の工事認可区間を2.8kmとし、事前調査に入る方針を決定した。同時に、調査終了後、事業主体の日本鉄道建設公団が工事実施計画を運輸省に申請、認可を得た上で同区間の測量・設計に入り、同区間の用地先行取得を熊本県に委託、用地交渉に着手する一連のスケジュールも確認している。

34 自民党が整備新幹線の全線フル規格化に躍起になっているこの時期、1994年10月2日に、日本世論調査会が9月17、18日に行った地域開発に関する全国世論調査の結果を公表、新幹線については財政的な制約から「ミニ新幹線などで代替すべきだ」という意見が53%と過半数を占め、フル規格の新幹線網を前提とした「全国に広げるのは当然」の28%を大きく上回った。この結果からみると、自民党の頑張りは国民世論と乖離したものであるといわざるを得ない。

では新幹線推進が当然のこととなっているのは間違いない。新幹線建設に異議を唱える住民運動のリーダーが「新幹線ファシズム」と評したのは、そのような地域の雰囲気を使い表したものに他ならない<sup>35</sup>。

また、このような状況になった背景には、この時期の政治変動が自民党の分裂を起点としており、また、それを軸に再編が進められたことにもあると思われる。升田（1997）は、旧社会党には確固とした交通政策が不在であったと指摘しているが、これは次のようなことと関連している。すなわち、個別の政策に関する理解や立案については、政権政党であった自民党が圧倒的に優位な立場にあり、その他の政党は相対的劣位に置かれ、特に公共事業の配分決定などについてはほとんど関与することが出来ない状況にあったということである<sup>36</sup>。

### 3 考察

#### 3.1 「合理性」の維持

巨大公共事業の中で、整備新幹線は、ある意味において「異色の」存在である。道路・空港・港湾などでは特別会計が設置され、毎年一定額の財源が確保されている。しかし、鉄道建設の場合は、1949年の国鉄発足以降、独立採算制となり、建前上は国鉄の収入の範囲内で鉄道建設を進めるものとされていた。結果的には、国鉄の収入を大きく超える投資がされた結果、国鉄は破綻に至った。そして、鉄道建設に関する財源は大幅に縮小せざるを得なくなった。

1989年スキームでは、建設費用の負担はJR50%・国35%・地方15%とされたが、ここでは具体的に金額が示されたわけではなく、特に、JRの負担分については、本来であれば開業後の

受益によって賄われるべきものであった。ところが、1989年スキームにおいては、新幹線保有機構に対してJR3社が支払うリース料の一部をJR負担分として充当することとなった。本来は国鉄の残した累積債務の返済に充てられるべきものをこのような形で使用することに対しては批判意見もあったが、結果として、これが有力な財源のひとつとなった。さらに、1991年には、新幹線保有機構を鉄道整備基金に改組するのにもなって、JR3社が新幹線を買取ることが決定、その際に上乗せされた1兆円が新たに財源として加わり、60年償還・固定金利という条件の下で、JR3社から毎年724億円が支払われることとなった。また、この金額で不足する分については、将来支払われるリース料を返還財源として財政投融資資金を使用することが決まっている。

しかしながら、このように財源が限られていたがゆえに、複数の路線にどのように予算を配分するかという点については、きわめて合理性が保たれている。第一位とされた北陸新幹線高崎－長野間に重点的に配分され、その他の区間については難工事区間を先行させることとなった。難工事区間の建設には長い時間がかかるため、計画全体から判断すれば、このような予算配分は合理的である。大蔵省の主張していたリレー着工方式は、厳密には守られてはいないが、それに近い形で運用されている。

また、新幹線建設では、速達性を重んじる観点から、ルートが直線であることが重視され、騒音・振動対策も加味して、山岳地帯をトンネルで通過することが多くなる。これは、ある程度の工期がないと全線開通は難しいことをも意味しており、したがって、ある意味では、意思決定が多少遅れても、全体に大きな影響が生じない。難工事区間事業などのトンネル工事は、具体的に建設への最

35 これを別の観点からみると、有権者にとって政党の違いがいまひとつわかりにくいといわれる状況も、それとなく理解できるように思われる。

36 堀（1997）の研究では、計量モデルを使って自民党議員と社会党議員の公共事業配分への寄与が測定されているが、明らかに自民党議員が優位となっている。

最終的なゴーサインを示さないまでも、全体の工事プロセスの観点からみればどちらでも同じこと、マートン流に表現すれば、「機能的に等価」なのである。その後、結果的には3線5区間すべての着工が認められたが、それに先立つ難工事区間への事業費配分は、実質的には着工されたに等しい決定であったとも評価できるのである。

そして、富山県が、並行在来線問題にあたって範囲を示したことによって着工が遅れたことも、計画全体からみると、大きな影響を与えるものではなかったことも確かである。第2位の高岡-金沢間、第5位の糸魚川-魚津間はともに既設新幹線から分離した形で整備されるとともに、工事区間もそれぞれ24km・40kmで、スーパー特急区間として開業してもそれほど時短効果が期待できない距離であったことを考えると、5区間で比較した場合には優先順位が劣るとも考えられる。関係者のすべてが、このような「合理的」志向に基づいて行為したわけではないだろうが、結果的には大きな問題ではなかったともいえるのである。

### 3.2 侵食される「合理性」

しかしながら、整備新幹線建設の合理性は限られた範囲のものであったし、その合理性も侵食されていることの方がより重要である。

第一に注目しておきたい点として、建設費見積もりの変更がある。1989年スキームを策定した過程において使われたのは1979年に示された数字で、整備新幹線5線をすべて建設した場合、5兆3200億円とされていた。それが、1994年の見直しで、あらためて運輸省が示した、いわゆる1993年4月価額では7兆4000億円に変更されている<sup>37</sup>。こうした数字の変化は、一般に物価や地価の上昇に起因するものとされる。その説明がどこまで信憑性のあるものかどうかも一つの論点になりえるとは思いますが、それよりもむしろ重要なのは、1989年スキーム策定において、議論の前提となってい

た数字が1979年のものであったという事実にある。当時の状況を考えれば、その数字が過小なものであったことは疑いのない事実であり、それを前提として議論を進めることには問題があったといわざるを得ない。言い換えるならば、前提となるデータに問題のあったこの計画はそもそも合理性を欠いたものであったともいえるのである。

また、全線フル規格化を目指す関係者の努力は、1989年スキームに込められていた運輸省の意図を覆すものとなった。すでに何度か述べているように、運輸省は、1989年スキームの叩き台となった運輸省案を提示した時点で、新幹線建設よりもむしろ在来線の高速化を推進する考えであった。その代表的な政策が羽越本線に導入された新幹線在来線直通運転、いわゆるミニ新幹線である。1989年スキームでも、ミニ新幹線が北陸新幹線軽井沢-長野間と東北新幹線盛岡-沼宮内間および八戸-青森間に用いられる予定であった。また、北陸新幹線に導入されたスーパー特急は、北越北線の高規格化とセットで計画されており、北陸方面の鉄道については上越新幹線経由で高速化を目指す目論見であった。この計画にしたがえば、北陸新幹線・東北新幹線は、1989年スキーム以上の拡大をみせるはずはなかったし、北海道新幹線の建設も現実性を失うはずであった。しかし、1990年末に北陸新幹線軽井沢-長野間が、1994年には東北新幹線盛岡-沼宮内間がフル規格に格上げ、全線フル規格化への可能性を残すこととなった。それだけでなく、北越北線への投資を無意味なものにし、第三セクターの中で優等生といわれている北越急行の経営を困難にする可能性をももたらしている。

### 3.3 巨大公共事業における地方の役割

この時期の政治過程は、巨大公共事業における地方の役割について多くの事実を示している。

特に、並行在来線の経営分離をめぐる政治過程において、特に重要な役割を果たしているのは県

37 この変更によって、すでに着工していた軽井沢-長野間についても、3874億円が5648億円へと評価が変わっている。

である。長距離を線で結ぶ新幹線では、多くの市町村がステイクホルダーとなるだけでなく、その利害は大きく異なっている。県は、それら多くの関係者の意見を取りまとめる直接的な立場にあり、新幹線建設、ひいては巨大公共事業全般において、その役割が重要になるわけである。多くの県は新幹線建設推進の立場を取るため、反対を表明する市町村の説得を行うこととなる。稀に、富山県のように、市町村の意見を尊重して反対の意思を表明する場合もあり、結果としては着工見送りという「制裁」となって跳ね返ってくるのだが、いずれにしても、県の動きが決定を左右するのである。

また、多くのステイクホルダーが存在することにより、「多数決原理」的な力学が多面的・多層的に働きやすいということも指摘することができる。先に記した市町村と住民との関係は、県と市町村との関係においても同様である。つまり、一部の市町村が反対の立場を取ったとしても、それが孤立したものであれば、運動は継続が難しく、その抵抗は「圧殺」されやすいのである。これは、同じ巨大公共事業でも「点」の開発となる原子力発電所建設地において、多くの地域で反対運動が長期化した、あるいは長期化しているのとは対照的である。

さらに、このよし悪しは別として、新幹線建設において最下層に位置づけられる意思決定主体は市町村長あるいは市町村議会である。このことは、住民の間に反対意見があったとしても、それが「顕在化している多数派」を形成しない限り、少数意見として捨象されることをも意味する。一見、地元同意は「民主主義的な」方法のようにもみえるが、その運用の仕方次第で意味が変わるということを、これは示している。各地で行われた住民投票運動の際にも、間接民主主義と直接民主主義の相克は指摘されたところであるが、新幹線建設における地元同意においても、両者の齟齬が表面化したといえるだろう。

## おわりに

整備新幹線建設を振り返ると、1989年スキームを変化させたこの時期の政治過程はきわめて大きな意味を持っていることがわかる。運輸省案をベースに構築された3線5区間の建設計画は、基本的には在来線の高速化をも視野に入れた「合理的な」計画であった。当初の計画どおり進めば、整備新幹線のほとんどの区間はフル規格で建設されることはなく、現在問題となっている並行在来線問題や貨物存続問題も起こることはなかったはずであった。

しかしながら、北陸新幹線軽井沢－長野間と東北新幹線盛岡－沼宮内間がフル規格へと変更されたことによって、再び整備新幹線の全線フル規格による建設の可能性が出てきたのである。そして、現在、フル規格区間が、北は函館、南は鹿児島、北陸路では金沢まで延びる予定となっている。幸い、新幹線本体の利用状況はかなり高い水準で推移している。しかしながら、経営分離された並行在来線のすべてが経営的に非常に厳しい状況にある。

スキーム変更において重要な働きをしたのは、自民党議員、特に運輸族と呼ばれる議員たちや整備新幹線沿線から選出された議員たちであった。しかしながら、着工にあたっては、地元同意というハードルが設けられており、その実現には県が大きな働きをした。新幹線建設という「果実」を獲得するために、地方は、地元負担を受け入れ、さらに並行在来線の経営分離、そしてその後の経営を県が中心の第三セクターで維持することとなった。厳しい財政状況におかれている地方政府において、これらの負担は非常に重い。かつて国鉄に押し付けられた負担は、今日地方自治体に転嫁される状況となっている。最近では、並行在来線問題に関する国の支援を要求する声も大きくなっているが、政治過程を冷静に振り返ったとき、今日の状況は、地方自らのもたらした部分も少なからずあるということを、あらためて自認すべきであろう。さらにいえば、第三セクター設立の



際に提出される試算は県によってシミュレーションされたものであり、実際にはその試算をかなり下回る状況が続いていることも、自己責任の一端として認識すべきである。

地方にとっていかなる選択が最もよいものであるか、今日、その選択を洗練させることが一層求められている。田中角栄の時代、どこの都道府県にも空港・新幹線・高速道路を作り、あらゆる地域を日帰りできるような交通システムを作ることが目指されていた。しかし、国や地方の財政状況の厳しさだけでなく、適切な総合交通システムの構築が求められている現代では、あらゆる交通機関をフルセットで揃えるという発想から脱却し、その地方にとってどのような交通システムが必要なのか、冷静に判断していかなければならないだろう。

### 参考文献

- ・相川俊英, 1998, 『長野オリンピック騒動記』草思社.
- ・今橋隆, 1996, 「新幹線鉄道保有機構の成立と沿革」『経営志林』33(3):69-78.
- ・鹿児島県, 1990-1991, 『鹿児島県議会会議録』.
- ・角一典／湯浅陽一／水澤弘光, 2000, 「整備新幹線関連年表1989-1995」『法政大学大学院紀要』44:123-143.
- ・久慈力, 1998, 『政界の仕掛人・亀井静香放言録』緑風出版.
- ・澤喜司郎, 1994, 『整備新幹線 政治新幹線を発車させた男たち』近代文芸社.
- ・谷口源太郎, 1992, 『堤義明とオリンピック 野望の軌跡』三一書房.
- ・谷口源太郎, 1993, 「長野五輪を返上せよ」『文芸春秋』1993.5:324-333.
- ・野崎弘, 1992, 『どうなる北陸新幹線 異議あり! 第三セクター』桂書房.
- ・船橋晴俊／角一典／湯浅陽一／水澤弘光, 2001, 『「政府の失敗」の社会学 整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』ハーベスト社.
- ・堀要, 1996, 『日本政治の実証分析 政治改革・行政改革の視点』東海大学出版会.
- ・升田嘉夫, 1997, 『鉄路のデザイン ゲージの中の鉄道史』批評社.

(旭川校准教授)