



## 全国新幹線鉄道整備法に関する考察

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 北海道教育大学 公開日: 2015-04-06 キーワード: 作成者: 角, 一典 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.32150/00006333">https://doi.org/10.32150/00006333</a>

## 全国新幹線鉄道整備法に関する考察

角 一 典

北海道教育大学教育学部旭川校社会学研究室

### An Essay about the Act for Construction of Shinkansen Railway Network in Japan

KADO Kazunori

Department of Sociology, Asahikawa Campus, Hokkaido University of Education

#### 概 要

本稿は、全国新幹線鉄道整備法について、主にその度重なる改正の経緯に着目することで、その性格を明らかにすること、それと同時に、整備新幹線に関する検討を試みたものである。

田中角栄が議員立法として制定を主導した本法では、戦後日本における開発主義的公共事業システムの性格が色濃く表れており、審議会などを利用してグランドデザインを構築しつつ、段階的な計画水準を設けることで優先順位を明示化して順次建設していこうという仕組みを内在化させている一方で、法制定時に財源スキームがセットにされなかったという、戦後の公共事業システムの中において特殊な事情が、その後の度重なる法改正に繋がっていることが確認された。

#### はじめに

整備新幹線は、1988年に3線5区間の建設が決定、その後も少しずつ着工区間を拡大し、東北・九州鹿児島ルートは全線が開業、北陸新幹線も金沢までの開業が間近となった他、2012年6月、新たに3線3区間が着工、残る未着工区間はわずかとなっている。

整備新幹線は、全国新幹線鉄道整備法を根拠法として建設が進められてきたが、その内容は、ある意味で戦後日本の公共事業の基本システムそのものでもあり、他方で、近代化以降の日本におけ

る鉄道建設という「経路依存性」に特徴づけられたものでもある。

本稿では、全国新幹線鉄道整備法制定に至るまでの経緯を概観し（第1章）、新幹線建設の仕組みについて、関連法令の条文を中心に整理するとともに、整備新幹線の着工に向けた過程で新たに加えられた手続きについても言及し（第2章）、度重なる法改正による制度改変について、財源スキームの変遷（第3章）とスーパー特急およびミニ新幹線に対応した制度化（第4章）を軸にまとめ、最後に、それまでの記述を踏まえながら全国新幹線鉄道整備法の意味を明らかにしつつ、今日

的な視点からの批判的検討を加える（第5章）<sup>1</sup>。

## 1 全国新幹線鉄道整備法成立までの経緯

### 1.1 東海道新幹線の成功と地方の期待の高まり

全国新幹線鉄道整備法の成立を検討する上で、1964年10月1日に開業した東海道新幹線の成功は避けて通れない。1950年代に起こりはじめたといわれる、いわゆるモーダルシフトにより、鉄道の優位性は著しく低下することとなり、国内最大の鉄道企業体である国鉄の経営にも甚大な影響を与えることとなった。さらに、過剰人員や労使関係、あるいは政治の経営介入といった要素も合わさって、国鉄経営は悪化の一途をたどることとなる（角、2007）。その予兆がみえはじめた1950年代後半、国鉄内部では、経済成長にともなって、特に太平洋ベルト地帯で急速に拡大した旅客および貨物輸送需要への対応を検討していた。その解答が、標準軌新線、すなわち東海道新幹線の建設であった。鉄道斜陽論が論じられる中で、国鉄の判断を無謀と考える者も少なくなかったが、結果は予想を上回る大成功となった。加えて、日本の技術力を世界にアピールすることにもなった新幹線は、日本国民の誇りともなり、一躍新幹線は国民に浸透することとなった。東海道新幹線の成功を確信した国鉄は、さらに新幹線を西に延ばすことを決定、1967年から山陽新幹線建設に着手し、1972年3月15日に新大阪－岡山間が暫定開業、1975年3月10日に博多まで全線開業した。

こうした新幹線の成功に、地方政治が素早く反応した。東海道新幹線開業以降、地方では新幹線建設を求める動きが活性化し、地域の経済界を中心とした期成会の設置が進んだ（角、2001:106）<sup>2</sup>。

他方で、中央政治も、自民党、特に田中角栄を中心とする新幹線建設に向けた動きが活発化、1967年3月に決定された経済社会発展計画や1968年5月に発表された自民党都市政策大綱などに全国新幹線鉄道網が盛り込まれ、1969年5月に閣議決定された新全国総合開発計画では、仙台－福岡間を核とする総延長7200kmの全国新幹線鉄道網の建設構想が盛り込まれた。（角、2001:107-108）。

### 1.2 法制定に向けた動き

先に記したとおり、全国新幹線鉄道整備法の制定は、田中角栄を中心とする自民党首脳部が強く関与している。田中は、道路や水資源開発等の関連法案での実績に示されるように、地域への利益誘導へとつながるような公共事業関連の制度作りにおいて、積極的に議員立法を活用している<sup>3</sup>。したがって、新幹線鉄道網の構想および建設についても、議員立法による制度整備を志向した。

1969年7月、田中が委員に名を連ねる鉄道建設審議会は、全国新幹線鉄道網整備のための法案作成を国会に建議、1970年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の法案を提出する意向を示した。3月11日、鉄道建設審議会において全国新幹線鉄道整備法の要綱が決定され、5月18日、「高速輸送体系の形成が国土の総合的かつ普遍的開発に果たす役割の重要性にかんがみ、新幹線鉄道による全国的な鉄道網の整備を図り、もって国民経済の発展及び国民生活領域の拡大並びに地域の振興に資することを目的とする（現第一条）<sup>4</sup>」全国新幹線鉄道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

1 本稿では、2002年の改正によって組み込まれた新幹線鉄道大規模改修制度については、新規着工とは異質の制度であるという判断から、触れないことにした。ちなみに、同制度については神野（2002）、水野（2002）等を参照されたい。

2 なお、全国新幹線鉄道整備法制定以降、地方における新幹線の期待は劇的に高まり、都道府県単位や市町村単位あるいはそれらを合同する形で、雨後の竹の子のごとく期成会が設置されている。

3 田中角栄が提出者となった議員立法の法案は46で、そのうち33が成立している。なお、成立した法案のうち25は議員生活の最初の10年で成立させている。

4 1997年の法改正時に、「発展と」が「発展及び」に改められ、「並びに地域の振興」が書き加えられている。

月1日には全国新幹線鉄道整備法施行規則が公布されている。

## 2 新幹線建設の仕組み

### 2.1 全国新幹線鉄道整備法の基本構成

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・工事实施計画の3段階からなっているが、2001年の省庁再編にともなう審議会の整理によって生じた法改正によってその枠組みが改変されている。以下、その点に注目しながら基本構成を確認しよう。

#### 2.1.1 基本計画

基本計画の策定では、「国土交通大臣は、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(旧第五条・現第四条)」とされ、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(旧第五条2)」となっていたが、省庁再編と同時に後段の条文は削除され、交通政策審議会への諮問に改められた(現第一四条の二、一)。また、制定当初は、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、「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(旧第六条)」となっていたが、これも「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構その他の法人であって国土交通大臣の指名するものに対し、建設線の建設に関し必要な調査を行うべきことを指示することができる(現第五条)」という文言に変更された。

なお、基本計画には、路線名・起点・終点・主たる経過地が定められなければならない(施行令第一条)、基本計画決定は、①輸送需要量の見直し、②整備による所要時間の短縮及び輸送力の増加がもたらす経済効果、③収支見直し及び新幹線鉄道の整備が他の鉄道の収支に及ぼす影響を調査し、

その結果に基づかなければならない(施行令第二条)。

#### 2.1.2 整備計画

整備計画については、「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(第七条)」。制定当初は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った(旧第七条2)が、この規定も前述の審議会の整理にともなって削除され、交通政策審議会への諮問に改められた(現第一四条の二、三)。

なお、整備計画では、走行方式・最高設計速度・建設費概算額などが定められる(施行令第三条)。また、建設主体と営業主体の決定については、「建設線について、その営業を行う法人(以下『営業主体』という。)及びその建設を行う法人(以下『建設主体』という。)を指名することができる(第六条)」とされ、さらに、「第一項の規定による建設主体の指名は、機構(筆者注：鉄道建設・運輸施設整備支援機構、法制定時は日本鉄道建設公団)又は同行の規定により営業主体として指名しようとする法人その他の法人のうちから行うものとする(第六条3)」となっている。建設線という文言のみであるため、3段階の計画のどの時点で営業主体と建設主体の指名が行われるかは、法文上は不明確であるが、前例としての整備新幹線における指名を踏まえると、整備計画決定後ということになる。

#### 2.1.3 工事实施計画

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(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实施計画を作成し、運輸大臣の認可を受けなければならない(第九条)」。工事实施計画においては、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16種類の書式についての記載がある（施行規則第二条2）。

## 2.2 追加されたプロセス

全国新幹線鉄道整備法は、建前上の法体系はシンプルであり、今日に至るまで、上記で確認した基本構図に変更はないが、後に整備新幹線と呼ばれるようになる路線の着工が遅れたことにもなう実質的なプロセスの変更(新たな手続きの付加)がなされている。それらは法文上の規定ではなく、必要に応じて後付的に付加されたものであり、そしてそれは、一方で、シンプルに作られた法体系の「不備」を補うための制度として、また他方では、実質的に優先順位を示すための制度としても機能している。以下ではそれらを整理しよう。

### 2.2.1 整備計画決定前の建設主体による調査

全国新幹線鉄道整備法が制定されたことにより、新幹線フィーバーとも呼ばれるような誘致合戦が展開されることとなったが、当初から有力視されていた北海道東北・北陸・九州の3線に長崎ルートが加わった4線、後に北海道と東北が分割されて5線が先行する形で全国新幹線鉄道網の計画策定が進められた。その一方で、先行した5線でも、ルートをめぐる誘致合戦が激化し、政府および自民党は対応を余儀なくされた。1972年6月9日、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。この時の調査報告書は3ヶ月程度でまとまっており、それぞれの路線について2以上のルートが対象とされ、供給輸送力・地形・地質・技術開発・建設費用などが調べられている。

これを受けていわゆる整備新幹線といわれる5

線の整備計画が決定される運びとなったが、これは、上記のような、誘致合戦の過熱化という事情を踏まえて行われたものであり、制度化されたプロセスといえるかは微妙なものである。

### 2.2.2 環境影響評価

1970年代、公害の頻発・深刻化への反省から、公共事業に係る環境配慮への要請が強まった。また、東海道新幹線は、重篤な騒音・振動被害を沿線にもたらしたため、山陽新幹線建設においても沿線住民の反対運動が各地で発生し、その対応に苦慮することとなった。

1978年10月3日、新幹線整備関係閣僚会議において、整備新幹線に係る環境影響評価実施が決定され、1979年1月23日に、運輸省が環境影響評価指針「整備五新幹線の環境影響評価の実施について」を決定、関係諸主体に通知した。建設主体の国鉄および日本鉄道建設公団は、政府・自民党の方針で優先着工が決まっていた東北・北陸・九州鹿児島ルートの環境影響評価のための調査を1979年度から実施、日本鉄道建設公団が1982年12月6日に、北陸新幹線について、高崎付近から小松付近までの環境影響評価報告書案を各県知事に送付、同時に「福井県内における北陸新幹線環境影響評価について」を発表した。ここから、環境影響評価は、路線ごとあるいは各路線の線区ごとの優先順位を示すものとしての役割も担っていることが理解される。環境影響評価に着手されるか否かが重要な事柄になるということである。

環境影響評価書案は、沿線の各県知事に送付され、一定期間、沿線住民への縦覧を行った上で、最終的に知事意見書がまとめられて建設主体に送付され、それを受けて正式な環境影響評価書が作成される手順となっている。ルート変更等が行われた場合は、該当区間について再度環境影響評価が実施される。なお、1997年に環境影響評価法が制定され、新幹線に関する環境影響評価は同法の規定に基づくものへと変わっている。

環境影響評価についてもうひとつ重要なことは、環境影響評価の実施に先立って行われる駅・

ルート公表によって当該路線の計画のアウトラインが定められ、環境影響評価報告書案で、具体的なルートのイメージが公表される。使用する地図のスケールの関係上、実際に建設されるルートとの誤差の可能性は残されるものの、環境影響評価に係る調査の実施によって、きわめて曖昧であったルートが明確化されるのである。

### 2.3 省庁再編による基本制度の「完成」

2001年1月6日、1府12省への大幅な省庁再編が実行され、全国新幹線鉄道整備法を核とした新幹線建設の体系も、それに合わせて修正が行われている。基本的には、運輸大臣が国土交通大臣になり、新幹線鉄道審議会が交通政策審議会に変更されている部分が改正点になるが、ここで、比較対象として1985年時点の新幹線建設のフローを示して(図1)、省庁再編によって「完成」された制度(図2)までの性格変容について簡単に触れたい。

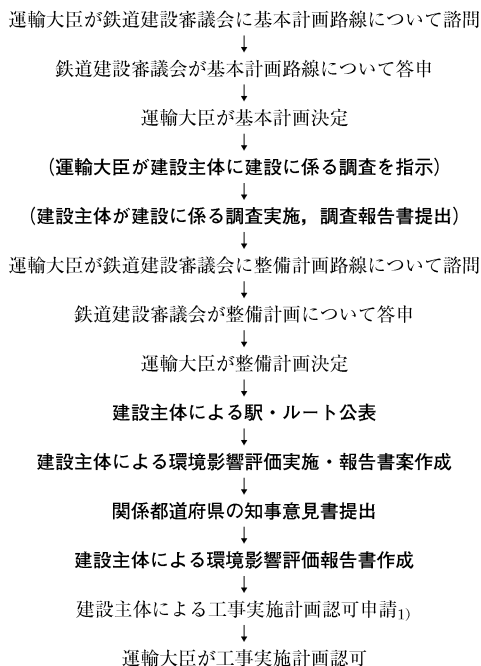
法制定時にはかなりシンプルな構成であった全

国新幹線鉄道整備法は、全国新幹線鉄道網の策定過程や着工に向けた政治過程あるいは既設新幹線の騒音振動問題等の影響を受け、いくつかの制度形成を法律の枠外で行わなければならなかった。それが、上述の調査や環境影響評価の実施などに繋がっている。さらには、主に財源問題を解決するために、他省庁や地方公共団体、また、営業主となるJRのコンセンサスが不可欠となっていく、それが法律上明文化されるようになり、法制度上のプロセスも複雑化せざるを得なくなった。図1と図2の比較からは、そうした背景がうかがえるのである。

### 2.4 小括

全国新幹線鉄道整備法では、基本計画・整備計画・工事実施計画という3段階を設けることで、優先順位を明確に理解できるようにしている。この方式は、すでに高速道路建設において確立されていたものであるが、それ自体、鉄道敷設法がプロトタイプとなって作られたものと考えられよ

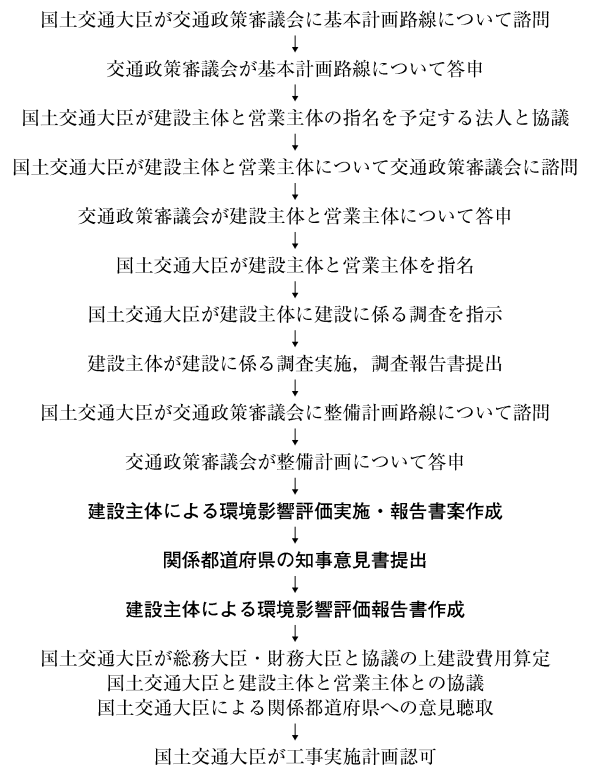
図1 1985年時点の新幹線建設のフロー



注) 太字は整備法上の条文規定がないプロセス。なお、国鉄分割民営化にともない、鉄道建設審議会が廃止されて新幹線鉄道審議会が設置されたが、委員の任命がないまま、2001年の省庁再編にともない廃止された。

注1) これについては条文規定があるが、実質的には、優先順位を示す手段としても利用された。

図2 2001年以後の新幹線建設のフロー



注) 太字は環境影響評価法に基づくプロセス。

う。以下の松下の指摘は、そうした観点を共有しているものといえる。「あらかじめ建設予定線を列挙しておき、優先順位を定めた上で予算を配分し、着工していく鉄道敷設法の形式は、整備新幹線建設の根拠法として一九七〇（昭和四五）年に制定された全国新幹線鉄道整備法に受け継がれているものである。そして、着工順位の格上げを求めて、毎議会のように各地から請願者らが上京し、地元選出代議士が奔走する地方政治的光景も、現在にまで忠実に引き継がれてしまっているといわざるを得ない」（松下、2005:190）。

当初、自民党内では、鉄道敷設法に倣って、全国新幹線鉄道整備法に別表を付す方向で議論が進められたが、加熱した誘致合戦を短期間に収束させることの困難を前にして、別表の作成を断念せざるを得なくなったものと思われる<sup>5</sup>。

さらに、整備新幹線建設では、一方でルートの誘致合戦の過熱化、そして他方で予算の制約という問題から、ルートの選択と着工優先順位の明確化のための新たな手続きとして、整備計画決定前の建設主体による調査と環境影響評価が組み込まれた。この手続きの追加は、優先順序を示す意味合いが強く、あいまいで具体性を欠く基本計画と整備計画を補完するものである。そして、環境影響評価が実質的なルート決定のプロセスとなっているのである。

### 3 整備新幹線建設の財源スキームの変遷

#### 3.1 地方負担の登場

当初、新幹線鉄道網の建設財源は、全額国鉄の負担が想定されていたように思われるが、1971年にはすでに国鉄は償却前赤字の状態に陥っており、大規模な投資を行う体力を失っていた。オイ

ルショックを契機とした深刻なインフレ状況に対応するために政府は公共料金の据え置き等の政策を実施したが、こうした措置がさらに国鉄の経営を圧迫し、新規の新幹線建設が不可能な状況に追い込まれることとなった。財源問題は法案策定過程の段階から問題とされていたが、結果として「国は、新幹線鉄道が国土の総合的かつ普遍的開発、国民経済の発展及び国民生活の向上に果たす役割の重要性並びに新幹線鉄道の整備の緊要性等にかんがみ、新幹線鉄道に関し、その建設のため必要な資金についての助成その他必要な措置を講ずるよう配慮しなければならない」（旧第一三条、現在は改正）と規定されるにとどまった。これは努力規定の範囲を出るものではなく、財源措置としての実効性を有した条文ではなかった。

新たな財源を捻出するため、政府・自民党は検討を重ねたが、1981年に、受益者となる地方に一定の負担をさせる方針が確立されることとなる。4月14日、加藤六月他9名を発議者とする全国新幹線鉄道整備法の一部を改正する法律案が衆議院に提出され、6月5日に可決成立、同月12日に公布・施行された。その結果、次の条文が付け加えられた。「地方公共団体は、新幹線鉄道が当該地方の開発発展及び住民の生活の向上に果たす役割の重要性にかんがみ新幹線鉄道に関し、日本国有鉄道または日本鉄道建設公団に対するその建設のため必要な資金についての補助金等の交付その他財政上の措置を講ずることができる」（改正当時第一三条2、現在は削除）<sup>6</sup>。これによって、地方による建設費用の一部負担への道が開かれた。

1983年10月14日には、環境影響評価において設置が予定された駅以外の新駅設置を可能とするため、附則に次の条文が加えられている。「工事実施計画の変更の認可を受けて行われる停車場の新

5 1970年4月16日に行われた自民党国鉄基本問題調査会と交通部合同会議で、建設予定の新幹線網を示した別表を切り離し、法案の字句を「全国の主要都市を結び」などの抽象的表現に改めることを了承している。

6 また、この改正では、次の条文も付け加えられている。「地方公共団体は、前項に規定するもののほか、新幹線鉄道に関し、その建設に要する土地の取得のあつせんその他必要な措置を講ずるものとする」（現第一三条4、改正当時第一三条3）。これは、建設費用の負担にとどまらず、地方に対して新幹線建設への積極的な関与を要請するものである。

設については、当分の間、前項の規定にかかわらず、改正後の同法第13条の規定を適用する」(改正当時附則3, 現在は削除)。また、新駅設置は既設新幹線の沿線自治体においても期待感が強く<sup>7</sup>, 全国新幹線鉄道整備法に則らずに建設された東海道新幹線と山陽新幹線にもこの条文を適用させるため、次の条文も付加された。「改正後の…第13条の規定は、当分の間、…工事実施計画に係る新幹線鉄道の建設の工事が完了した後に停車場を新設する場合並びに東京都と大阪府とを連絡する新幹線鉄道の区間及び大阪府と福岡市とを連絡する新幹線鉄道の区間において停車場を新設する場合について準用する」(改正当時附則4, 現在は削除)<sup>8</sup>。

### 3.2 現行の財源スキームの確立

1989年に優先着工された北陸新幹線高崎－長野間が完成を間近に控え、新たな着工区間の検討と並行して、財源スキームの見直し作業が着手された。その結果、1989年スキームにおいて決定された国50・JR35・地方15という負担割合から、国と地方の負担を2:1にする方針が確立された。それにともなって、1997年2月7日に閣議決定、4月17日に衆議院を通過<sup>9</sup>, 5月23日に参議院を通過し、5月30日に全国新幹線鉄道整備法の一部を改正する法律が公布・施行された。

この法改正では特に、地方負担に関する条文である第13条が大幅に改められ、現在は次のようになっている。「新幹線鉄道の建設に関する工事に要する費用(営業主体から支払を受ける新幹線鉄道に係る鉄道施設の貸付料その他の機構の新幹線鉄道に係る業務に係る収入をもって充てるものとして政令で定めるところにより算定される額に相当する部分を除く。)は、政令で定めるところにより、国及び当該新幹線鉄道の存する都道府県が負担する」(現第一三条)。この条文で注目すべき点の一つは括弧内の記述である。これは、国と都道府県の負担とは別に、営業主体に対する新規開業路線の貸付料が建設費の一部になることを示している<sup>10</sup>。

第13条の規定にあるように、具体的な割合については全国整備新幹線鉄道整備法施行令で「国にあつては三分の二を、都道府県にあつては三分の一を、それぞれ乗じて得た額とする」(施行令第八条)とされた。また、「国が負担すべき費用の額の計算については、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構…(の)繰入金…は、国が当該費用の一部に充てるものとして負担したものとみなす」(施行令第八条2)という規定が続き、1989年スキームにおいてJRの負担分とされていた既設新幹線(東海道・東北・上越)の買い取り代金の一部が、新スキームにおいて国の負担分とみな

7 春田によれば、法改正当時、東海道5・山陽7・東北4・上越1, 合計で17か所で新幹線停車場の設置要望が出されていた(春田, 1983:10)。

8 地方財政再建促進特別措置法の規定により、地方公共団体による国鉄等への寄付行為が制限されていたため、駅を期待する地域は国鉄に「お願い」するしか方法がなかったが、この規定によっていわゆる「請願駅」設置が可能となった。この規定は在来線にも援用され、地域交通の改善に一定の寄与をしている。しかしながら、請願駅は全額地方負担という原則が確立してしまい、地方財政に少なからぬ影響を与えるこの制度を批判的にとらえる向きもある。

9 この際、新規着工区間の優先順位決定時に収支採算性や沿線自治体とJRの同意を厳正に判断し、建設費のコスト削減に努めること、「整備新幹線の建設にとまう並行在来線の経営分離によって将来JR貨物のネットワークが寸断されないよう万全の措置を講ずること」などが付帯決議されている。

10 なお、整備新幹線の開業区間の貸付料は、1993年に、着工区間の建設を早めるため(特に北陸新幹線高崎－長野間の開業を1998年の長野オリンピックに間に合わせるため)に借入金を一部充当することとなり、2003年から全額が借入金の返済に充てられていたが、2011年に国鉄清算事業団債務処理法が一部改正され、民主党政権下での事業仕分けで埋蔵金とされた1.45兆円のうち、1500億円を整備新幹線の建設財源、1000億円を貨物調整金として使えることとなった(楠木, 2012:30:32)。この結果、前者が借入金の償還財源となり、整備新幹線の開業区間の貸付料が整備新幹線の建設財源として全額使用できるようになった。

されることとなった。

この結果、表面上は、地方の負担は15%から約33%へと大幅に増加することとなった。他方、「国は、前条第一項及び第二項の規定により新幹線鉄道の建設に関する工事に要する費用を負担する地方公共団体に対し、その財政運営に支障を生ずることのないよう、そのために要する財源について必要な措置を講ずるものとする」(第一三条の二)という条文が追加され、地方負担を緩和する措置を講ずることを明記した。以前のスキームでも、地方負担のうち90%は起債が可能で、そのうち50%を地方交付税の基準財政需要に充当することで、実質的に地方負担は約半額に軽減されていた。当然のことながら、この措置は新スキームにおいても継承され、今日では、個々の自治体の財政状況に応じて、基準財政需要への充当率は起債額の50~70%へと変更されている。

### 3.3 市町村の負担

整備新幹線が着工した際、地方負担の考え方は、基本は前述のとおり国50・JR35・地方15であったが、鉄道の工事は第一種工事、駅関連の整備については第二種工事として区別し、それぞれ国50・JR40・地方10、国50・JR25・地方25という負担割合とされ、さらには、第二種工事については市町村も負担できるとされた。1997年の改正では、それまで明記されていなかった市町村の負担について、「都道府県は、その区域内の市町村で当該新幹線鉄道の建設により利益を受けるものに対し、その利益を受ける限度において、当該都道府県が前項の規定により負担すべき負担金の一部を負担させることができる」(現第一三条2)との条文が書き加えられた。また、「市町村が負担すべき金額は、当該市町村の意見を聞いた上、当該都道府県の議会の議決を経て定めなければならない」(現第一三条3)という条文も追加されて

いる。

上記から理解されるとおり、市町村の負担は、駅舎など、建設費の特定部分ではなく、域内の建設費用全般について可能である。また、都道府県と市町村の負担割合は、路線ごとあるいは自治体ごとに個別に定めてもよく、実際、これまで最も高かったケースでは、九州新幹線鹿児島ルート建設において福岡県と福岡市との間で6:4という負担割合で合意している。

### 3.4 並行在来線・貨物対策

整備新幹線建設においては、「第二の国鉄を作らない」というスローガンの下、営業主体となるJR各社の経営の妨げとならないよう配慮がなされている。先に記した財源スキームはその最たるものであるが、もうひとつの大きな配慮として浮上したのが並行在来線の経営分離である。

角本良平の分析に詳しいが(角本, 1995)、並行在来線を含めた経営収支は、唯一東海道新幹線のみが黒字で、山陽新幹線以降の新幹線では赤字となっている。もちろん、最大の要因は膨大な建設費用であるが、優等列車を失った並行在来線も採算が取れなくなるのである。こうした状況に対応する形で、整備新幹線建設においては、実質的に、営業主体となるJR各社の判断において経営分離区間を決定することが可能となっている。

実際には、並行在来線の経営分離については具体的な条文が存在するわけではないが、国鉄分割民営化を間近に控えた1986年に行われた改正を経て、営業主体の意思を尊重するように求める条文がいくつかの部分で書き加えられており、それらの条文が、新幹線建設における営業主体の地位を保証し、ひいては、並行在来線の経営分離区間の決定権を実質的に保証する形となっているといえよう<sup>11</sup>。より具体的には、施行規則第二条3の「建設主体(営業主体である建設主体を除く。)は、

11 例えば、全国新幹線鉄道整備法の基本的な骨格を形成している基本計画・整備計画・工事実施計画の決定時に、営業主体の同意事項が必ず含まれている。

基本計画については、「国土交通大臣は、第一項の規定により営業主体の指名をしようとするときは、あらかじめ、国土

法第九条第一項前段の規定により工事实施計画の認可を受けようとするときは、同条第三項の規定による営業主体との協議が成立したことを証する書類を国土交通大臣に提出しなければならない」

という規定が、直接的に並行在来線の経営分離に関する営業主体の権限を保証するものとなっている。実際、JRが示した経営分離区間が覆った例はこれまでに皆無であり（表2）、これまでのと

表1 全国新幹線鉄道整備法の改正一覧

1981. 6.12	法律第八四号	第一次改正
1983.10.14	法律第六四号	全国新幹線鉄道整備法の一部を改正する法律の一部を改正する法律による改正
1986.12. 4	法律第九三号	日本国有鉄道改革法等施行法一三二条による改正
1991. 4.26	法律第四五号	新幹線鉄道に係る鉄道施設の譲渡等に関する法律附則二一条による改正
1991. 4.26	法律第四七号	第二次改正
1997. 5.30	法律第六三号	第三次改正
1997. 6.13	法律第八三号	運輸施設整備事業団法附則三三条による改正
1999. 5.21	法律第四九号	鉄道事業法の一部を改正する法律附則一一条による改正
1999.12.22	法律第一六〇号	中央省庁等改革関係法施行法一一七九条による改正
2002. 6.12	法律第六四号	第四次改正
2002.12.18	法律第一八〇号	独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法附則三一条による改正
2011. 6.15	法律第六六号	日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律等の一部を改正する法律三一条による改正

『現行法制総覧』より筆者作成

表2 整備新幹線開業で経営分離される並行在来線区間

	開業区間	分離区間	総延長	継承会社
既開業	北陸新幹線（高崎－長野）	横川－軽井沢	11.2km	バス転換（ジェイアールバス関東）
		軽井沢－篠ノ井	65.1km	しなの鉄道
	東北新幹線（盛岡－八戸）	盛岡－目時	25.9km	IGR いわて銀河鉄道
		目時－八戸	82.0km	青い森鉄道
	九州新幹線（新八代－鹿児島中央）	八代－川内	116.9km	肥薩おれんじ鉄道
東北新幹線（八戸－青森）	八戸－青森	96.0km	青い森鉄道	
開業前	北海道新幹線（新青森－新函館北斗）	木古内－五稜郭	37.8km	道南いさりび鉄道
		長野－妙高高原	37.3km	しなの鉄道
	北陸新幹線（長野－金沢）	妙高高原－直江津	38.0km	えちごトキめき鉄道
		直江津－市振	60.3km	
		市振－石動	98.7km	あいの風とやま鉄道
金沢－倶利伽羅	20.6km	IR いしかわ鉄道		

注) 篠ノ井－長野間（9.3km）はJR東日本、川内－鹿児島中央間（46.1km）はJR九州が経営継続

交通省令で定めるところにより、指名しようとする法人に協議し、その同意を得なければならない（第六条4）」とされ、具体的な協議事項として、施行規則の第一条の2に、①営業を行わせようとする建設線の基本計画、②建設線の区間を分けて指名しようとするときは、その区間、③その他の必要な事項、の3点を挙げている。

整備計画では、「国土交通大臣は、前項の規定により整備計画を決定しようとするときは、あらかじめ、営業主体及び建設主体（機構を除く。）に協議し、それぞれの同意を得なければならない（第七条2）」とされ、さらに、「国土交通大臣は、営業主体又は建設主体から整備計画の変更の申出があった場合において、その申出が適当と認めるときは、当該整備計画を変更するための手続きをとるものとする（第七条3）」とされている。

工事实施計画では、「建設主体（営業主体である建設主体を除く。第五項において同じ。）は、第一項の規定により工事实施計画を作成し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、営業主体に協議しなければならない（第九条3）」とされている。

ころ、並行在来線として経営分離された区間については、1989年の北陸新幹線高崎－軽井沢間の建設決定ともなって経営分離された横川－軽井沢間を除き、いずれも県を中心とする第三セクター鉄道として経営が存続している。また、比較的経営収支が良好とみられる区間については、継続してJRが経営しているところも散見される<sup>12</sup>。

しかしながら、国鉄分割民営化の際に誕生した多くの第三セクター鉄道が経営に苦しんでいるのと同じように、新幹線開業によって新たに誕生した第三セクター鉄道も、もともとは幹線鉄道とはいえ、優等列車を新幹線に奪われてしまっており、地域住民の日常的利用に多くを依存せざるを得ず、経営はきわめて厳しい状況にある。また、幹線鉄道であったこともあり、ほとんどの区間で貨物列車の運行がされているが、客車に比べてきわめて大きな荷重がかかるために線路等の維持コストが余計にかかってしまう。貨物列車の運行は、第三セクター鉄道会社にとって経営の重荷となるのである。

国鉄分割民営化の際に、JR貨物は、経営上の負担を最小に抑えるため、鉄路を持たずにJR各社の鉄路を借り、その際の費用負担は、貨物列車が走行することで追加的に発生するコストの範囲（アボイダブルコスト：貨物列車が走行しなければ回避できる経費）でよいとされた。しかし、優等列車による利益がある間は可能だったこのスキームは、経営分離という状況の下で成立しなくなった。

こうした状況を受け、2002年10月、全国新幹線鉄道整備法施行令が一部改正され、新幹線貸付料収入のうち調整金を交付するために必要な額は新幹線建設費用に充当する額から除外されることと

なった。

基本的には、法第一三条（「営業主体から支払を受ける新幹線鉄道に係る鉄道施設の貸付料その他の機構の新幹線鉄道に係る業務に係る収入を持って充てるものとして政令で定めるところにより算定される額に相当する部分」と、施行令第七条（「国土交通大臣は、法第一三条第一項の額の算定のため、新幹線鉄道の建設に関する工事の区間ごとに、次に掲げる額を算定するものとする」）および施行令第七条二（「当該区間に係る鉄道建設の貸付け後に独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が営業主体から支払を受けると見込まれる当該鉄道施設に係る貸付料収入の額」）の定めにより、新たに開業した新幹線の貸付料収入は新規開業区間のための建設費用としなければならない。

新たに附則2として書き加えられた「建設線の全部又は一部の区間の営業の開始により当該建設線の営業主体がその全部又は一部を廃止することとなる鉄道事業に係る路線の全部又は一部の区間において新たに他の者が鉄道事業を開始する場合であって、当該区間に係る鉄道線路を使用する日本貨物鉄道株式会社が支払う使用料が増加することにより（日本鉄道建設）公団が必要な調整措置を講ずるときは、第七条第二項第二号に掲げる額は、同号の規定にかかわらず、当分の間、同号に掲げる額に公団が講ずる当該調整措置に要する額を加えた額とする」という条文は<sup>13</sup>、直接には、JR貨物に対する交付措置を行うことを容認する規定だが、それは間接に、経営分離された並行在来線を経営する第三セクター鉄道への支援策ともなっている。

12 特に、都市圏交通として輸送密度が高い区間については、JRが経営を継続している。JR東日本管内では高崎－横川間・篠ノ井－長野間、JR九州管内では博多－八代間・川内－鹿児島中央間が、現在もJRによる運行を維持している。

13 2003年10月、日本鉄道建設公団の承継法人として鉄道建設・運輸施設整備支援機構が発足したため、施行令附則2は以下のように書き換わっている。「機構が独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法附則第十一条第一項第一号の規定による助成金の交付を行うときは、第七条第二項第二号に掲げる額は、同号の規定にかかわらず同号に掲げる額に日本貨物鉄道株式会社が当該事業年度においてする同法附則第十一条第一項第一号に規定する鉄道線路の使用に係るものとして機構が交付する当該助成金の額を加えたものとする」。

#### 4 ミニ新幹線およびスーパー特急に対応した制度化

全国新幹線鉄道整備法は、新幹線について大きく2つのポイントで定義している。第一に、「その主たる区間を列車が二百キロメートル毎時以上の高速で走行できる幹線鉄道（第二条）」、第二に、「全国的な幹線鉄道網を形成するに足るものであるとともに、全国の中核都市を有機的かつ効率的に連結する（第三条）」という2点である。

しかし、1988年に整備新幹線建設促進検討委員会が設置され、下部組織である着工優先順位専門検討委員会における協議の過程で、巨大な建設費を捻出するめどが立たず、建設費の抑制を余儀なくされた結果、従来の新幹線（フル規格）とは別の方式で暫定的に路線を整備するという案が浮上してきた。いわゆるスーパー特急とミニ新幹線である。法律上は、スーパー特急を新幹線鉄道規格新線、ミニ新幹線を新幹線鉄道直通線という<sup>14</sup>。

この決定を受けて、1991年4月26日に公布・施行された改正全国新幹線鉄道整備法では<sup>15</sup>、「国土交通大臣は、…当分の間、第八条の規定による建設の指示を行った建設線の全部または一部の区間について、政令で定めるところにより、次に掲げる新幹線鉄道規格新線<sup>16</sup>および新幹線鉄道直通線<sup>17</sup>（以下「新幹線鉄道規格新線等」という。）の建設に関する整備計画（以下「暫定整備計画」という。）を決定することができる」（現附則6）という条文が追加された。さらに、「暫定整備計画には、次に掲げる事項を定めなければならない」（施行令附則6）とされ、具体的に①新幹線鉄道規格新線または新幹線鉄道直通線の別、②走行方式、③最高設計速度、④建設に要する費用の概算額、⑤その他必要な事項、の5つが列挙されている。

また、「新幹線鉄道規格新線等の区間について建設線の建設を行うことが必要かつ適切であると認めて国土交通大臣がその建設の開始を決定する

14 スーパー特急は、フル規格新幹線の路盤上に在来線と同じ狭軌の列車を走らせるもの、ミニ新幹線は、狭軌である在来線区間をフル規格と同じ標準軌に線形改良するものである。1988年に運輸省が着工優先順位・財源問題等専門委員会合同会議のために作成した資料によれば、最高時速がスーパー特急で160km/h、ミニ新幹線では130km/hで、ともに法律上の新幹線の基準を満たさない（運輸省、1988）。

15 この時の改正では、鉄道整備基金法と新幹線鉄道に係る鉄道建設の譲渡等に関する法律が同時に法案提出されている。この二つの法律は、国鉄の分割民営化において決められた既設新幹線の取り扱いを変更するものであった。すなわち、当初既設新幹線は30年間のリースとされ、既設新幹線の保有主体として新幹線保有機構を新たに設立、同機構に営業各社がリース料の一部を納付するものであった。しかし、この形式では営業主体が減価償却費を計上することができず、施設の更新などの面で支障をきたすなどの理由で、JR東日本・東海・西日本の各社は買い取りを強く要望していた。当初、再調達価額で算定した結果3線の価値は8.6兆円とされていたが、新幹線鉄道に係る鉄道建設の譲渡等に関する法律の下での譲渡価格は約9.1兆円となり、このうち1.1兆円、60年間の元利均等割で年間724億円が整備新幹線建設の財源となっている。1988年スキームでは、この部分がJR負担分とされていたが、1998年に財源スキームが変更された際に、国の負担分とみなされるようになっていく。なお、724億円という金額の根拠は、「1.1兆円を60年間に6.55%の利子で毎年入れてもらう」というものであり（野沢、2010:66）、バブル崩壊後の低金利を考えると、随分とJRに不利な金利の設定になっている。ちなみに、JRではこの部分を3号債務と呼び、1号債務にあたる6.2兆円（債務償還財源、旧国鉄から承継した債務の平均金利で計算、償還期間25.5年）。2号債務にあたる1.9兆円（債務償還および無利子助成のための財源、年利6.35%、償還期間25.5年）と区別している（楠木、2012:35）。

16 新幹線鉄道規格新線は、附則で以下のように規定されている。「その鉄道施設のうち国土交通省令で定める主要な構造物が新幹線鉄道に係る鉄道営業法第一条の国土交通省令で定める規定に適合する鉄道」（現附則6の一）。また、施行規則附則2には、「法附則第六項第一号の運輸省令で定める主要な構造物は、線路とする」という規定がある。

17 新幹線鉄道直通線は、附則で以下のように規定されている。「既設の鉄道の路線と同一の路線にその鉄道線路が敷設される鉄道であって、その鉄道線路が新幹線鉄道の用に供されている鉄道線路に接続し、かつ、新幹線鉄道の列車が国土交通省令で定める速度で走行できる構造を有するもの」（附則6の二）。また、施行規則附則3には、「法附則第六項第二号の運輸省令で定める速度は、最高速度百三十キロメートル毎時とする」という規定がある。

までの間は、当該区間に係る第八条の規定による建設の指示は、その効力を停止する」(現附則10)という条文は、あくまでもスーパー特急およびミニ新幹線が文字どおり「暫定的なもの」であり、フル規格での整備の可能性を保証するものとなっている。

## 5. 考 察

### 5.1 全国新幹線鉄道整備法の基本的性格

最後に、これまでの記述を踏まえつつ、さらに考察を深めよう。

事実上、田中角栄を中心とした議員立法として成立した全国新幹線鉄道整備法は、高度経済成長期特有の開発主義的な志向をその性格として有している。1970年に成立した同法は、東海道新幹線の成功をきっかけとしながら、戦前の鉄道整備や戦後の道路・空港・港湾整備などのモデルを応用したものでもある。それは、審議会などを利用しながら法的に整備する路線を決定し、その中に優先順序をつけて随時建設を進めていこうという基本構想を持ちながら、そうした構想が地方の陳情合戦を誘発して、結果的には優先順序に不明確さが生じていくというものである。拠点開発方式を掲げてはじめられた新産業都市および工業整備促進地域が、地方の誘致合戦とその意を汲んだ政治家の暗躍によって拠点開発の性格を喪失していったプロセスは、ある意味でその典型的な例といえる(升味, 1969)。

また、世間の批判を浴びながらも進められた東海道新幹線、そしてその成功を受けて着手された山陽新幹線が国鉄の自主的判断で建設されたのとは対照的に、全国新幹線鉄道整備法の手続きに則って着手された東北・上越・成田および整備新幹線は、国鉄の判断ではなく、政治的な判断に拠っている<sup>18</sup>。宮坂は、「基本計画までを運輸大臣が

決定し、整備計画以下は、建設主体である国鉄または鉄建公団が計画して、運輸大臣が認可をするという形も考えられるが、新幹線鉄道の建設の重要性、あるいは法第13条の国または地方公共団体の財政上の措置等の規定にかんがみ国がイニシアチブをとり、その建設の基本的な計画(基本計画および整備計画)を決定し、建設を行うことを指示することとしたものである」(宮坂, 1971:14)と指摘している。東海道新幹線のような、実際の必要性に基づくというよりはむしろ国土の浮揚、特に地域の浮揚を前提とした路線の決定を許容するものとして法の設計が行われているともいえるだろう。

しかしながら、全国新幹線鉄道整備法は、その開発主義的性格とは裏腹に、計画自体は全長7000kmにも及ぶ壮大なものとなったものの、40年を過ぎた現在に至るまで、整備計画決定された5線のみ約1500km、開業区間で553km、着工区間で773kmの整備にとどまっている<sup>19</sup>。もちろん、全国新幹線鉄道網の計画が決定されたのとほぼ同時期に、田中の政権公約であった、日本改造計画に則った開発の結果として発生した地価の上昇、また、1973年のオイルショックなど、時代状況が計画停滞の直接的要因であることは疑いのないところであるが、道路や空港と比較した場合に鮮明に表れるのが、財源をめぐる構造の違いである。

### 5.2 新幹線建設の財源構造の特殊性

道路にせよ空港にせよ、あるいは原発にせよ、目的税などの形で特定財源を確保し、基本的にそれを特別会計などの形で管理する仕組みを有している。それに対して、全国新幹線鉄道整備法および新幹線建設のスキームにおいて、財源の手当てがなされなかった訳は、鉄道建設の場合は国鉄ならびに日本鉄道建設公団<sup>20</sup>の会計をあてにするこ

18 東北新幹線については、国鉄も仙台までについては前向きだったものの、その他の新幹線については、建設費負担や需要などの面から消極的であったとされている。

19 北陸新幹線の敦賀以西のルートはまだ定まっておらず、そのため、整備新幹線の全長は現在も未確定になっている。

20 日本鉄道建設公団は、1964年3月23日に設立された特殊法人で、主に、地方交通線を建設し、これを国鉄に貸付・譲渡す

とができたからかもしれない。国鉄会計は、1964年に単年度赤字を計上し、1971年には償却前赤字に陥っていたため、財源としての安定性を持つものとはいえなかったにせよ、東海道新幹線の成功に自信を持ち、ある意味で新幹線が経営状態改善にとっての有力な手段と考えられた節もある。

しかし、現実には、オイルショック以降の急速なインフレの中で、公共料金の値上げ抑制などの措置が採られ、また、日本鉄道建設公団が建設した地方交通線が、国鉄の経営状況とは関係なく次々と開業したことなども加わり、その結果国鉄の収支は急速に悪化、70年代後半には事実上の倒産状態に陥った。そしてそれは、新幹線建設における自主財源の喪失をも意味していたと、今の視点からは評価できる。もちろん、そうした状況を踏まえ、政治も新たな財源について考えを持たなかったわけではない。1969年8月に田中角栄が発表した車検税構想には、20%が新幹線の建設財源とされていたし、同年9月に自民党国鉄基本問題調査会と自民党交通部合同会議がまとめた全国9000kmの新幹線網整備の基本方針でも、2分の1の政府出資の他、財源として公債・新税などの検討とともに、特別会計の新設などが提言されていた。同年11月に発表された都市政策大綱でも、自動車税・公債・受益者負担・民間資金の活用などが提言されていた。しかし、これらの実現には利害を異にする主体の合意が必要であり、結果としてそれが叶わなかったがゆえに、財源不在の制度設計となった。法成立当時、運輸省鉄道監督局長であった山口は、財源が確定できなかった状況について以下のように危惧を述べている。「新幹線鉄道の建設に要する資金は、非常に巨額のものとなるため、その調達にはきわめて大きな困難が伴うことが予想され、これに対する具体的な措置

なくしては、新幹線鉄道は、『絵にかいた餅』になる恐れがある」（山口、1970:63）。その後の経過は、まさに山口が危惧したように推移した。

国鉄改革の中で、整備新幹線計画は常に廃止が検討される存在であったが、沿線となる地方の活動とそれを受けた政治家の「尽力」によって生きながらえることに成功した。さらには、1988年スキームの中で、国の負担と地方の負担を折り込み、その後、既設新幹線の譲渡代金の上乗せという形で、約1.1兆円に上る自主財源の獲得にも成功している。年額にすれば724億円で、3000億円を上回る税収がある電源開発特会や、6兆円とも言われる自主財源を実質的に今も確保しているといわれる道路に比べて、その額は少額であるし、60年という期限もある。しかし、国鉄という「財布」を失い、中央政府の財政赤字の拡大が止まらず、公共事業費が大幅にカットされた状況の中では、この財源は重要な意味を有していた。この財源もいずれ消滅するが、順次開業している整備新幹線の貸付料が新規の財源となり、新たな区間の建設財源となる仕組みが成立しているのである。

他方で、新規開業区間の貸付料も、基本的に、開業区間の経営収支予測や営業主体の経営体力を勘案する形で決定されるため、建設に要した費用よりも少額になる（表3）。つまり、他の公共事業が主に目的税などの形で半永久的に財源が確保できるのと対照的に、年限付きのリースによる貸付料金を基礎とする新幹線建設の財政は縮小再生産構造なのであり、持続可能性の低い仕組みであることを意味する<sup>21</sup>。

### 5.3 スーパー特急およびミニ新幹線の意味

整備新幹線の建設が膠着状態にあり、基本計画に上げられた路線の着工は事実上絶望的な状態に

ることを目的としていた。当時、国鉄は十河信二総裁の下、東海道新幹線などの幹線鉄道や首都圏の輸送力増強などに力を集中しており、地方選出の議員が期待する地方交通線建設については、経営的な側面から消極的だったことを受けて、田中角栄が中心となって同公団を作らせたといわれている。2003年9月30日に解散し、鉄道建設・運輸施設整備支援機構に承継されている。

21 楠木は、開業区間は30年のリース期間終了後も鉄道建設・運輸施設整備支援機構の資産であり続けるため、再度リース契約が締結される等の可能性が高く、引き続き財源として活用可能との見解を示している（楠木、2012:36-37）。

表 3 既設整備新幹線の事業費と貸付料

	総事業費	線路使用料	JR 負担割合	【参考】認可時事業費
北陸新幹線高崎－長野間	8282億円	175億円	63.4%	5883億円
東北新幹線盛岡－八戸間	4550億円	79.3億円	52.3%	4565億円
九州新幹線新八代－鹿児島中央間	6290億円	20.4億円	9.7%	6401億円
東北新幹線八戸－新青森間	4595億円	70億円	45.7%	4590億円
九州新幹線福岡－新八代間	8920億円	81.6億円	27.4%	8134億円

あった中、運輸省は幹線鉄道的高速化手段として、さらには、整備新幹線計画を前進させるために、スーパー特急とミニ新幹線を提示する。1992年に開業した山形新幹線は、全国新幹線鉄道整備法上は基本計画路線の中に含まれている羽越新幹線とされるものの延長線上にある。全国新幹線鉄道網の中で後塵を拝していた羽越新幹線は、ミニ新幹線という低いグレードの新幹線を受け入れることで実を取ったということもできる。

1988年スキームの北陸新幹線の扱いは非常に複雑である。高崎－軽井沢間はフル規格で建設し、軽井沢－長野間はミニ新幹線、糸魚川－魚津間と石動－金沢間をスーパー特急で整備するというものである。実は、運輸省は、整備新幹線は1988年スキームによって最終決着とする意図を持っていたとも言われている。北陸新幹線については、在来線として建設予定であった北越北線<sup>22</sup>を高規格新線、言い換えるならばスーパー特急で整備し（角、2008b:93）、整備新幹線のうち上記の区間のスーパー特急としての整備と在来線区間の線形改良によって首都圏と北陸圏の高速化を実現し、信越本線沿線についてはミニ新幹線という事実上の線形改良で済ます、という考え方である。

しかし、上記のような運輸省の構想は、フル規格新幹線に期待する整備新幹線沿線の関係主体と政治家によって崩されていったのである。

## 6 おわりに

### 一法改正と整備新幹線建設の意味

これまで検討してきたように、全国新幹線鉄道整備法は繰り返し改正がなされてきた。これをあえて評価するならば、二つの側面から可能かと思われる。

否定的に表現するならば、「場当たりの対応の成果」である。整備新幹線は政治新幹線ともいわれ、また、我田引鉄の再来ともいわれた。「合理性」のない事業が政治の力によって進められていく、主力メディアの取り上げ方はそのようなものだったように思われる。

しかし、あえて肯定的に評価するならば、度重なる法改正は、着工に向けた努力、そして、ひいては地方における鉄道の未来の開拓のための努力の結晶といえなくもない。もちろん、東海道新幹線と比較すれば、整備新幹線の必要性は著しく低いと言わざるを得ず、その基準から見れば「不要な」公共事業の典型的な事例といわれるのもやむを得ないところである。しかしながら、そもそも我田引鉄の批判を考えた時、確かに「客の乗らない」鉄路を作ることの問題性もあったかもしれないが、他方で、「客が乗らなくなった」鉄路の問題が、ある意味で捨象されていたような気もしなくもない。特に、地方において、日常的な在来線の利用が、高齢者や学生などに限られている現状を踏まえれば、あくまでも自立的な鉄道経営を実

22 北越北線の高規格化には約300億円、建設費の総額で約1500億円が費やされているが、運輸省の当初の目論見が灰燼に帰したことによって、長岡－金沢間を結ぶ優等列車「はくたか」の運行によってかろうじて黒字化されている北越急行の経営が悪化、不良債権化が危惧されている。そもそも、北越急行は減価償却費を計上する余裕がない経営状況なので、優等列車の喪失はきわめて大きな打撃となる。

現するという視点からではあるが、地方鉄道について、都市間交通に特化するという方向性も、間違いではないようにも思えなくもない。

結局は、地域の人々の思いが在来線問題を左右するという事に尽きるだろう。

しかしながら、整備新幹線建設において、政府のレベルで総合交通体系という視座を欠いている点は批判的に捉えておかなければならない。地方がどのような交通体系を望むかということとは別に、広域の観点から、それぞれの地域の実情に応じた交通体系の最適化、少なくともそのような志向性は絶対に必要である。だが、実際に進んでいるのは、田中角栄が掲げた日本列島改造の中で示された一日交通圏の発想であり、それは、新幹線も、飛行機も、高速道路も、という考え方である。さらには、中央政府のレベルでの、総合交通体系の志向性の公準化が求められると同時に、実は、それぞれに地域でも、どのような交通体系が望ましいかということ、住民主体で検討する必要があるのである。

そのような観点からは、整備新幹線は、それぞれの地域の交通体系の未来を地域住民が考える「きっかけ」となり得る存在でもある。

角本は、最適な鉄道体系とは、それぞれの地域が主体的に選択することでもあると述べた<sup>23</sup>。すなわち、整備新幹線が悪いという論理はあまり意味がなく、地域がどのような交通体系を欲し、それに対してどのようなマネジメント方針を持つかが重要であって、地域が望めば、新幹線も並行在来線も持ってよいが、その場合は、確実に赤字部門は発生するので、なんらかの形でその負担をする覚悟が必要になる、ということである。交通政策・鉄道政策といえども、究極には自治に基づくということ、角本は我々に訴えているように思える。

## 参考文献

- ・運輸省，1988，『第八回着工優先順位・財源問題等専門委員会合同会議資料』。
- ・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。
- ・角一典，2001，「全国新幹線鉄道網の形成過程」『北海道大学文学研究科紀要』105:105-134。
- ・角一典，2007，「国鉄改革と整備新幹線(1)」『北海道教育大学紀要 人文科学・社会科学編』57(2):87-102。
- ・角一典，2008a，『整備新幹線関連年表1907-2007 科研費プロジェクト「公共圏と規範理論」資料集・問題別詳細年表(1)』。
- ・角一典，2008b，「整備新幹線着工の政治過程(2) 1989年スキームの変性過程」『北海道教育大学紀要 人文科学・社会科学編』59(1):87-102。
- ・加藤由紀夫，1991，「スーパー特急，ミニ新幹線の整備に向けて 全国新幹線鉄道整備法の一部を改正する法律(平3・4・26公布 法律第47号)」『時の法令』1414:33-42。
- ・神野泰一，2002，「全国新幹線鉄道整備法の一部を改正する法律 平成一四年六月一二日法律第六四号」『法令解説資料総覧』249:49-52。
- ・楠木行雄，2012，「整備新幹線財源の持続可能性に関する法制的問題点の検討」『運輸政策研究』15(3):29-39。
- ・小林正明，2003，「貨物鉄道輸送が抱える課題 整備新幹線開業に伴い経営分離される並行在来線の問題を中心に」『運輸と経済』63(8):16-20。
- ・長浜克史，1986，「制定前夜 全国新幹線鉄道整備法」『時の法令』1295:83-87。
- ・野沢太三，2010，『新幹線の軌跡と展望』創英社／三省堂書店。
- ・春田謙，1983，「新幹線鉄道の停車場新設に係る地元負担制度の導入 全国新幹線鉄道整備法の一部を改正する法律の一部を改正する法律 58.10.14公布 法律第64号」『時の法令』1200:10-12。
- ・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。
- ・升味準之輔，1969，『現代日本の政治体制』岩波書店。
- ・松下孝昭，2005，『近代日本の社会と交通10 鉄道建設と地方政治』日本経済評論社。
- ・水野寿洋，2002，「全国新幹線鉄道整備法の一部改正」『日本鉄道施設協会誌』40(10):761-763。
- ・三菱総合研究所事業戦略研究室編，1986a，『整備新幹線とはなにか 地域の活性化と高速交通の将来像』清文社。

23 1999年11月29日に行ったヒアリングの際の発言を、筆者の言葉で言い換えている。

- ・三菱総合研究所事業戦略研究室編，1986b，『整備新幹線をどうつくるか 21世紀の交通ビジョンを語る』清文社。
- ・宮坂仁八郎，1971，「全国新幹線鉄道整備法」『電気鉄道』25(1):10-15.
- ・山口真弘，1970，「全国新幹線鉄道整備法の概要」『運輸と経済』30(8):54-63.

### 参照HP

- ・全国新幹線鉄道整備法：  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S45/S45HO071.html>
- ・全国新幹線鉄道整備法施行令：  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S45/S45SE272.html>
- ・全国新幹線鉄道整備法施行規則：  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S45/S45F03901000086.html>
- ・日本の高速道路網建設史：  
<http://explorer.road.jp/expressway/chronicle.html>

(旭川校准教授)