

船橋晴俊/角一典/湯浅陽一/水澤弘光著

『「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』

評者：澤 喜司郎

1

本書は、整備新幹線の建設問題と旧国鉄の長期債務問題を対象事例として、「政府の失敗」のメカニズムを鉄道政策の内容と政策決定過程に即して社会的に説明することを目指したものである。

本書がいう「政府の失敗」とは、政権を担当している政治家集団と行政組織からなる政府が一定の種類の問題に対して繰り返し露呈する問題解決能力の原理的な欠陥あるいは限界であるが、本書ではとりわけ「債務問題」「公共投資の管理問題」「被格差問題・被支配問題への対処のあり方」に注目し、「政策内容、政策決定過程、政策決定をめぐる制度的構造の相互規定関係」、政策決定過程の特徴を把握するための「システム・主体・アリーナの相互運動」、経営システムや政治システムの中の主体の行為を把握するための「戦略分析」という3つの理論的視点を設定するとともに、「政府の失敗」の核心には負担問題の処理に対する無責任性があるため「負担問題」の処理を焦点として「民主主義の統治能力」という視点からも検討している。

なお、本書の章構成は、

第1章「政府の失敗」と鉄道政策（船橋晴俊）

第2章 整備新幹線の制度と歴史（湯浅陽一）

第3章 日本国内の中心/周辺と地方自治体の機能（角一典）

第4章 並行在来線の経営分離をめぐる意思決定過程の分析（湯浅陽一）

第5章 公共事業の肥大化傾向のメカニズム（角一典）

第6章 新潟県における高速交通体系整備と地域社会（水澤弘光）

第7章 新幹線関連事業の構想と帰結（角一典/水澤弘光）

第8章 山形・秋田のミニ新幹線の建設経過とその意義（湯浅陽一/船橋晴俊）

第9章 旧国鉄長期債務返済の計画と経緯（湯浅陽一）

第10章「政府の失敗」を生み出す意思決定過程の総合的分析（船橋晴俊）

第11章「政府の失敗」の克服のために（船橋晴俊）

であるが、第1章が問題提起であり、それに対する総合的分析と理論的説明（第10章）、それに基づく政策提言（第11章）が本書の主論文を構成し、他はそれを補完するための個別的事例を対象とした副論文と位置づけられるものである。そのため、本稿ではこのような本書の構成を念頭に置きつつ、変則的かつ断片的となるが、主論文を中心に本書の内容を簡単に紹介し、若干のコメントをしたい。

2

主著者は、国鉄債務問題の発生・悪化・未解決と、整備新幹線建設における拡張主義的投資による国家財政への負担の転嫁という形での「政府の失敗」は、「断片的決定・負担転嫁・無責任型」のシステム・主体・アリーナ間運動という意思決定過程全体の特徴から生み出されてくるものであるとする。つまり、多数の主体の

関与と複数アリーナの分立，負担問題と負の随伴帰結の将来への転嫁と周辺アリーナへの転嫁，財源の区画化と割拠的硬直性，補助金型財政構造による負担の自己回帰の切断，主導的アリーナにおけるモノ取り主義の噴出及び政治家たちの人気取り主義と負担問題に対する無責任性，政策目標と利害関心における昇順内面化と逆順内面化，真の費用の事前の隠蔽と事後的顕在化，公共圏の貧弱性，歪められたケインズ政策，真の費用の潜在化装置としての特殊法人，財政投融资をめぐるモラルハザード等の諸特徴が複合して「民主主義の統治能力」を低下させ、「政府の失敗」を生み出すメカニズムとなっているという。

そして、今日における「政府の失敗」と、そこに露呈している民主主義の統治能力の危機を制度的文脈で分析すれば、政策内容における無責任性が政策決定過程における断片的決定・負担転嫁という特徴と結びつき、また補助金型財政構造における「負担の自己回帰の切断」がモノ取り主義と人気取り主義を噴出させ無責任な拡張主義的投資を生み出す温床となっているため、制度的構造改革が進めば政策決定過程も改革され、したがって政策内容の改革も可能になるとして、「政府の失敗」を克服するためには「分権化的な財政構造改革」つまり地方自治体への一般財源の分権化的委譲による「負担の自己回帰」の実現及び特殊法人・財政投融资制度の改革と、フランスの公益調査制度をモデルとした「公共事業の意思決定制度の改革」を提案している。

このような改革の方向の下で、主著者は整備新幹線の建設問題については各地域への財源委譲の上で負担の自己回帰の原則を確立し、総合的・合理的に計画を洗練する制度を設定し、各地域の自己選択と自己責任を尊重するという政策を提唱している。しかし、整備新幹線の建設

を各地域の自己選択に委ねれば「フリーライダー」の出現や「非連続的・断片的」な建設の可能性を否定できないため、分権化的な財政構造改革が実現したとしても整備新幹線や高速道路等のネットワークを基調とする施設の広域的な建設は政府が固有に担当する業務とすべきであり、その意味では財政構造改革よりも政治改革と行政改革が急務とされ、「政」と「官」の関係の見直しによる本来の民主主義の統治能力の確立、つまり行政府の役割の明確化と公正なガバナンス機能の強化が必要ではないだろうか。

他方、分権化的な財政構造改革を実現できない場合には、フル規格での建設が計画されている整備新幹線の建設資金をミニ新幹線の建設と旧国鉄長期債務の返済に分割すべきであるとし、これに関連して、旧国鉄の長期債務問題については将来への教訓として「ストックの売却は債務元本の返済に充てる」という原則の確立と、必要性の乏しい事業の中止や緊急性のない事業の延期、一般競争入札の導入等による財源確保のための公共事業一般における浪費的支出の抑制と支出の効率化の実現、これまでのケインズ政策の偏りを修正する形での税制における「自動余剰創出装置」の導入と制度化を提起するとともに、整備新幹線をフル規格ではなくミニ規格にすることによって財源の余裕を生み出し、それを旧国鉄長期債務の返済にまわすのが資源配分としてはより適切であるとしている。

しかし、ここには分権化的な財政構造改革が実現した場合の旧国鉄長期債務の返済についての言及はなく、逆に整備新幹線の建設問題だけを考える場合、整備新幹線はフル規格とミニ規格のいずれにすべきなのか、ミニ規格とするならば、その社会学的論拠は何かという疑問が残る。そのため、以下では関連する副論文を検討することとする。

3

整備新幹線についての政策決定の総合性と合理性を高めるためには、整備新幹線と他の代替案つまりフル規格新幹線とミニ新幹線の比較検討が必要であるとする主著者は、山形と秋田のミニ新幹線の建設における「負担の自己回帰」という前提的枠組をもってミニ新幹線を相対的に「健全な投資」と評価している。

このミニ新幹線とフル規格新幹線の長所と意義を比較検討した第8章では、「短縮1分あたりの投資経費」という基準で見ると、ミニ新幹線の投資効果はフル規格やスーパー特急に対してはるかに優れ、着工までの期間や完成までの期間が短いという点でもミニ新幹線は効率的な投資であり、フル規格やスーパー特急は過大な投資であるとしているが、主著者の論拠たる「負担の自己回帰」についての十分な検討がないため、整備新幹線の建設においては投資の効率性と「負担の自己回帰」のいずれがより重要な要素であるのかが判然としない。言い換えれば、建設主体が国であるのか地域であるのかにかかわらず「負担の自己回帰」という前提的枠組をもって建設されたフル規格の新幹線は「健全な投資」なのか、それとも「過大な投資」なのか、あるいは「負担の自己回帰＝ミニ新幹線」が絶対的な前提なのか等々の疑問が残る。

この「負担の自己回帰」について、主著者は一般に開発事業を担う主体にとっての「負担の自己回帰」の有無はその主体が「慎重」になるのか、「拡張主義的」になるのかを大きく規定し、上越新幹線建設に伴う長岡ニュータウン事業と新潟駅南口再開発事業の事例はこの点で教訓的であるという。しかし、この問題を扱った第7章はこれらの事業を需要喚起型開発と捉え、その目的は需要の誘発にあるため付随的に公的セクターによる大規模な開発事業（投資）を誘発させるが、そのような事業が成功する可

能性は低成長期には低く、そのため開発事業の失敗に対する責任が事業主体に個別に要求されるシステム形成が必要であるとするだけで、「負担の自己回帰」については直接的には言及せず、補足的に、この事例は開発事業における責任と財源の分権の必要性を我々に語りかけているとしているにすぎない。

また、分権の必要性について第5章は中央政府レベルでの「均等主義」「増分主義」等の事業費配分における公準の特色と、「中央集権型計画策定」「予算の単年度主義」「予算の消費圧力」という事業費配分構造の特色が公共事業肥大化のキーファクターとなり、中央政府の事業計画によって地方自治体が新たに「開発型」あるいは「格差軽減型」の公共投資を増殖させる構造を有しているため、公共事業の肥大化を抑制するには地方分権の持つ意味は大きいとしているが、地方分権によって公共事業の肥大化が抑制される理論的なメカニズムについては論述されていない。

つまり、第2章から第9章は主論文を補完するための副論文と位置づけられるものであるが、多くの副論文が主論文の要請に十分に答えきれていないように思われる。このような意味では、建設促進派と消極派の対立という構図の中での整備新幹線の建設問題の多くは予算編成に関する政府・与党の政治折衝で政治的決着が図られているが、第2章では整備新幹線建設促進検討委員会等の政府・与党の合同委員会に関する分析はあるものの、政治折衝についての分析はない。また、主著者は国会議員は政府財政に対しては「モノ取り主義」的となり、財源獲得のパイプ役であることによって有権者と圧力団体に対しては「人気取り主義」的となり、これは財政力の弱い周辺部の県において増幅されるとしているが、第3章では財政力指数の低い周辺地域における公共事業への依存度の高さは

明らかにされているが、財政力指数の低い周辺地域選出の国会議員ほどモノ取り主義的で人気取り主義的であることが立証されているわけではない。

4

本書全体を通して感じた疑問は、なぜ本書では「公共性」という視点からの検討が行われていないのかということと、本書で記述がみられないという意味から、整備新幹線の建設問題や旧国鉄の長期債務問題に深く関連している国鉄の分割民営化と新幹線保有機構の設立にみられるような新幹線の上下分離を著者たちは共通認識として社会的にどのように評価し、また「政府の失敗」というテーマとの関連において現行の政策評価制度をどのように評価しているのかということである。このような基本的な疑問は、社会学についての十分な知識を評者が持ち合わせていないことによるものとすれば、評者は本書を誤読している可能性もあり、この点については著者たちのご海容をお願いする次第である。

総じていえば、専門用語がやや難解であり、政策提言については論述不足という気がするが、本書による「政府の失敗」のメカニズムの

克明な解明は高く評価されるものである。また、経済学からのアプローチでは科学的な立証が不可能で仮説の域を出ない事象が社会学では理論として確立されていることに驚かされたというのが正直な感想であり、自身の不勉強を恥じるとともに本書を通じて学際的な研究交流の必要性を強く痛感させられた。このような意味で、評者は整備新幹線の建設問題と同様に多くの問題を露呈している高速道路の建設問題への著者たちの取り組みとその研究成果を大いに期待するものである。

最後に、評者が浅学非才なために本書の的確な書評ができなかったことをお詫びするとともに、副論文に対する指摘は共著という形態での著書における一つの限界を指摘したものであり、各副論文をそれぞれ単独の論文としてみれば、いずれも設定した課題に対して忠実かつ緻密な記述と分析を行い、いずれも秀でた論文であることを付言しておく。

(松橋晴俊，角一典，湯浅陽一，水澤弘光著『「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，2001年11月刊，x+285頁，定価2,900円+税)

(さわ・きしろう 山口大学経済学部教授)

OISR.ORG

Ohara Institute for Social Research, Hosei University

OISR.ORG は法政大学大原社会問題研究所の公式サイトです。OISR は研究所の英文名the Ohara Institute for Social Research の頭文字で、URLは <http://oisr.org> です。「オイサー・オルグ」とご記憶ください。

■大原デジタルライブラリー

<http://oisr.org/dglb/index.html> または
<http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/dglb/index.html>

研究所創立80周年記念の大型プロジェクト。すでにご好評を得ている30万件的《社会・労働関係文献データベース》に加え、所蔵のポスターや書簡画像を見ることができる《マルチメディア・データベース》、所蔵原資料をリスト、データベース化した《インデックス・シリーズ》、研究所刊行物のE-Text、社会・労働問題関連学術論文 E-TEXTリンク集などを公開しています。