

戦後日本の交通政策における構造・制度・過程

——京都市地下鉄建設計画を事例に——

笠  
子  
京  
子

はじめに  
分析の視座  
第一章 構造  
第二章 制度  
第三章 過程  
むすび

## はじめに

本稿は、戦後日本の交通と政治経済を一体的に検討、把握することによって、日本における国家と社会の関係の一端を明らかにしようとするものである。

交通は、生産と消費の両面において経済活動の基盤であると同時に、その構造的な特性から一定の政府介入を要する政策領域であり、国家活動の基本領域として国家と社会を連結する主要部分を形成する。後に詳述するように交通は、構造的に政府の介入を必要とする。交通は、共同消費性と非排除性を備えた公共財であるが、純粹公共財ではなく、純粹公共財と純粹私的財との間にある、中間的性質をもった財、いわゆる準公共財の一つだからである。中間領域に位置するこれらの財を公私各部門がどのように分担するか、また公共性をどのようなかたちで担保するかは、交通固有の性質によってばかりではなく、政府の選択、すなわち交通政策によって大きく左右されるのである。

現代交通政策の形態は、交通市場への介入と、交通基盤施設への投資あるいは補助の二つに大別される。市場介入は、許可、認可、免許、など交通経済活動の適正と安全の保障を目的とする規制政策として、施設整備は、社会経済的な便益の拡大を目的におこなわれる配分政策としてあらわれる。これらの交通政策は、交通便益の拡充という基本的機能に加えて他の政策との連携による複合的機能をもつ。つまり交通政策は、第二に公共支出の大半をしめる公共事業として財政政策の主要な手段となり、第三に産業社会資本として経済発展速度を規定するのである。交通政策は、建設、運輸、流通などの個別機能を通じて経済全体を調整する総合機能を有していることになる。

従来、戦後日本の国家と社会の関係は、主として産業政策を舞台に議論され、ジョンソンの官僚優位論<sup>1)</sup>から自民党

の政治戦略を重視する政治決定論<sup>(2)</sup>、さらには通産省の産業政策の失敗を指摘し、市場の役割を重視する経済決定論<sup>(3)</sup>、あるいはこれらの議論を総合し市場と政治の相互依存関係に注目するオキモト<sup>(4)</sup>や樋渡<sup>(5)</sup>などの議論が生み出されてきた。これら産業政策論においては産業政策そのものの定義に広狭があり、単純な比較はできないが、広くマクロ経済政策までを含める政治学者の議論においても、準公共財としての交通政策の効果は考慮されていない。

交通に関する議論は、経済学者によって多く成され、交通政策が経済におよぼす影響については、とくに経済史の領域で議論されてきた。交通が経済発展の最大の要因であるとする六〇年代までの通説は、フォーゲルら計量経済学的手法を駆使する新経済史学の登場<sup>(6)</sup>によって批判され、交通が経済に及ぼす影響は相対化された。現実には今なお開発途上国の公共投資のかなりの部分が交通に向けられ、世界銀行・米州開発銀行・アジア開発銀行など国際金融機関の資金も交通計画に支出されているが、後者はより実用性の高い地方交通への融資が中心であり、前者は長期計画によって延命をはかる政治的戦略によって主に説明される<sup>(7)</sup>。現在、交通と経済の関係は特定の産業との関連で論じられている。エドワーズ<sup>(8)</sup>は、生産活動に要する輸送コスト（流通コストを含む）の大小によって産業を分類し、国ごとの産業構造および輸出入構造と交通政策との関係を論じている。論者によって論旨、結論とも多様であり、結論が真つ向から対立している場合もある<sup>(9)</sup>が、これらの議論は、経済との関係において交通を論じる際に、その国独自の産業構造を背景とする交通政策としての側面が不可欠の論点として浮上してきたことを示唆するものであるといえよう。

## 分析の視座

本稿では、戦後日本の交通政策を総合的に把握するために、構造、制度、過程の三つの側面から分析する。基底にある構造と表層にある過程の中間にあつて両者を媒介するのが制度であり、制度は政策共同体あるいは政策ネットワークの集合体として認識される。三層は重層かつ相互規定の関係にあるが、基本的に各層は下部の層によつて直接に規定されており、上部から下部への規定はフィードバックを経由する間接的なものと予測される。とくに構造レベルの分析は、近年の制度論が、出力としての政策の異同のうち、異なる部分に焦点をあて、残る共通部分についての議論を残している点を補うものである。共通する部分について、その全てが政策固有の構造的特性に由来するといえるのかどうか、制度に凝縮している歴史的個別性と構造的普通性を区分する為に、構造レベルの分析が不可欠であるといえよう。

このような分析レベルの相違を意識し、相互の関係性を明らかにしようとする視点そのものは、新奇なものではない。体制と制度、そこから生まれてくる政策との間に一定の関係があることは以前から指摘されてきたし、基底構造という考え——現象と実在の区別——そのものは、西欧哲学の歴史と等置しうる<sup>10)</sup>。しかし社会科学としての実証的研究は、二〇世紀初頭の制度論から二〇世紀半ばの政治過程論へと各層ごとに特化して進められ、六〇年代以降に登場した構造主義の影響をうけて初めて、相互の関係性についての研究がはじまった。この時点で政治過程論を論じる機能主義と経済の重要性を論じる構造主義の統合、あるいはウェーベリアンとマルキストの統合<sup>11)</sup>への試みが始まったといえよう。本稿もまた、この第三の立場にたつものである。

以下では、第一章で交通政策に固有の「構造」とその制約について明らかにし、第二章では、これら構造的特性に日本独自の歴史的遺産が加わって形成されてきた戦後日本の交通政策に関連する「制度」について、新しい制度論、政策ネットワーク論を援用して検討し、その特性を明らかにする。第三章では、国家と社会の矛盾が最も端的に表出する都市交通政策の例として京都市の地下鉄建設政策の「前決定過程」を実証研究し、構造および制度からの影響について考察する。これら三つの分析レベルの間には大きな懸隔がある。従って実証研究手法をとる過程論との関係から、構造と制度における議論も地下鉄政策を焦点として構成されることになる。本稿において戦後日本の交通政策は、地下鉄政策の特性を通してその一端をあらわすこととなる。

## 第一章 構造

構造とは、分析の対象となる過程を明示的に制約する制度の背景あるいは深層にあって、制度と過程をともに拘束する黙示的体系である<sup>(12)</sup>。経済と政治あるいは社会と国家の相互浸透を前提に、経済構造のみならず、政治構造からの制約も考慮する。

構造に関する議論は、ソシユール、レヴィ・ストロース、ピアジェなど言語学や文化人類学、心理学の各領域で構造論が展開されフランスを中心に構造主義が一つの運動にまで発展した一九六〇年代、アルチュセールが構造主義の立場からマルクス主義研究<sup>(13)</sup>をおこなって以来、政治学においても一つの潮流をなしてきた。とくにプーランツァスが一九六八年<sup>(14)</sup>に、国家を社会関係全体の「凝集の要素」として広く定義し、国家はこれらの凝集性を維持再生産する点

で相対的自律性を有するとして、伝統的マルクス主義の経済決定主義および階級還元主義を批判、いわば機能的多元主義と伝統的マルクス主義の中間をいく見解を示して以降、新国家論、政治経済学、歴史の再発見（過去から現在への制約）、新制度論など、直接の認識対象となる行為が埋め込まれている構造の存在を意識した研究が次々に現れてきた。

これら政治学における構造論はいずれも、構造主義とマルクス主義の双方から影響をうけ、いくつかの共通性を有している。

第一は全体性である。構造は包括的全体であり、部分は全体の一部として最もよく理解される。対象を構成する諸要素の特定部分を拡大あるいは捨象するのではなく、要素間の諸関係の全容をそのままの形で認識しようとするのである。これは認識の主体に、客体の内在的構造を意識させることによって、分析上の主観と客観の総合をめざす新しい認識論でもある<sup>(15)</sup>。

第二に関係性があげられる。全体は事物からではなく、関係から成立しており、構造論的分析は相関の諸綱によって記述される<sup>(16)</sup>。一九世紀的決定論すなわち先験的全体構造の存在を承認するか、二〇世紀的原子論にもとづく合理論かの二者択一ではなく、両者を総合する第三の立場<sup>(17)</sup>がこの操作的構造主義である。従属変数は、要素でも全体でもなく、要素間の関係となる。プーランツァスは、ミリバンドとの論争のなかで国家道具説を批判し、「国家は、固有の主体とみなされるべきではない。『資本』概念と同様に、それはむしろ諸力の関係である<sup>(18)</sup>」として国家関係説を提示している。

第三に変換性がある。イーストンが構造主義者の功績は、構造ということばを名詞から動詞に変えたことにあると述べたように<sup>(19)</sup>、構造は変換システムでもある。現象は、歴史的文脈の派生物ではなく、関係的法則から構成される構

造の具体的表現である。変換装置である構造の普遍性の程度については議論がわかれる。ピアジェのように構造の形成過程を重視し、構造主義を構成主義と不可分にとらえその動態を強調するものから、レヴィ・ストロースやフーコーらのように構造の普遍性を主張するものまで多様である。政治行政の領域における構造は、国家あるいは社会、経済を対象に論じられるものであり、構造は能動的主体であると同時に、一定程度受動的客体でもある。前者の立場により近いものと考えられよう。

第四に国家と社会あるいは政治と経済の相互規定関係の認識がある。プーランツァスにとって国家権力構造は、下部構造である経済権力構造の単なる反映、すなわち階級支配の道具に解消しうるものではなく、経済をも含んだ多様な水準の凝集性を規定する機能を有するものである。オッフエは、経済と社会の相互浸透、すなわち政治的資本主義の成長は、生産および交換の伝統的基準を破壊し、その結果生じる経済の過剰政治化への危惧が、新しい形態の社会統制つまり「政治的正統化」概念をうみだしたと論じる<sup>(20)</sup>。ガンはこれを、マルクス主義における「政治の復権」と呼んでいる<sup>(21)</sup>。

第五に「国家」および「政治」概念の拡大定義がある。グラムシにさかのぼる広義の国家概念<sup>(22)</sup>は、政治体系に民間企業組織までをふくめるミリバンドの定義<sup>(23)</sup>や、さらに政治的・イデオロギー的關係も国家諸装置のなかに具体化するとして、国家イデオロギー装置（教会、政党、組合、学校、マスメディア、家族）をも国家概念にくみこむプーランツァス<sup>(24)</sup>へとうけつがれる。

第四と第五の特徴をまとめて国家と社会、政治と経済の一体的把握ということができよう。

伝統的マルクス主義の経済決定論にたいする批判と構造主義から生じたこのような視点は、さらに「政治的世界と社会経済的世界の絆を断ち切る」多元主義<sup>(25)</sup>への批判とむすびついて新国家論や新制度論、政治経済学などへと展開し

ていく。<sup>(26)</sup>

構造は、分析対象の規模あるいは類型によりさまざまに異なった側面が認識される。中央地方関係の研究において、コーソソやソーンダース、ピーターソンらは、資本主義と民主主義という経済政治体制をとる国家には、中央政府と地方政府の異質性が構造化されており、この構造ゆえに地方政府は再分配政策の決定を行うことができないと論じた<sup>(27)</sup>。イーストンは、政治システムの全体を分析対象として、観察可能な表層の低位構造 lower-order structure とその基底にあって目に見えない高位構造 higher-order structure からなる政治構造モデルを提示している<sup>(28)</sup>。イーストンによれば政治構造は、物理的事物そのものではなく、個人や集団にたいし制約を加えたり、目的を促進したりする関係あるいは特徴のパターンであり、低位構造は、制度とそこに包摂される組織の関係であり、政治システムの基本要素間の関係パターンやルール、権力関係などから成る政治体制 political regime をさす。従来イーストンは政治システムを三つの要素、政治的共同体、政治体制、政府から構成してきた<sup>(29)</sup>が、残る二つについての言及は殆どない。高位構造はエリートとその他大衆との基本的な政治権力関係の特性であり、社会を構成する経済や文化、社会構造とは別個に低位構造である体制およびサブシステム相互間の関係を規定し、政策の性質と方向性を左右する。本稿で定義する構造に該当する高位構造について、イーストンの説明は曖昧である。イーストンの意図は、政治システムが二重構造であり、深層にある高位構造は、決定、選択、限定のいずれかのかたちで表層にある低位構造に制約を課すこと、また構造論は全体と部分の関係に着目する点でシステム論の一分派とみなしうるとの主張にあり、制約の具体的性質の特定については今後の課題とされている。構造の全体像を直接にしかかも一義的に描くことの難しさを示すものともいえよう。

以下では、全体構造そのものではなく、交通政策を分析対象とした場合に認識される構造の一側面、交通政策を条件づける一定の関係性について検討してみたい。



### 第一節 交通政策と構造的制約

交通政策の機能は、第一に資本投下すなわち配分政策として、第二に市場管理すなわち規制政策としてあらわれる。おのこの政策機能とそこに認められる構造的制約について検討する。

#### 1 配分政策としての交通政策

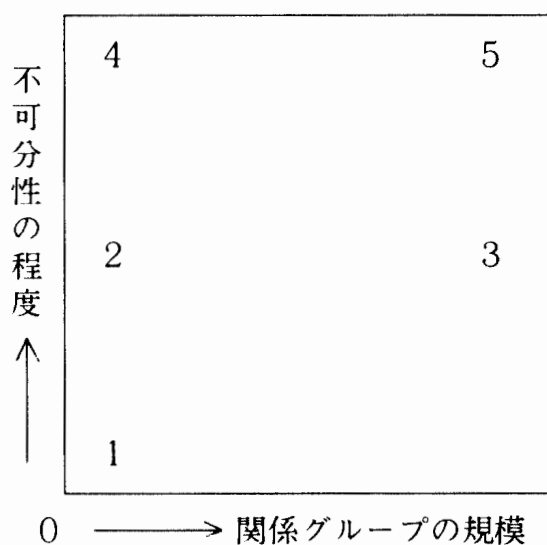
交通は、共同消費（等量消費）性と非排除性を一定程度有するが、消費と非排除がおよぶ範囲に限界がある点で、公共財と私的財の中間に位置する準公共財である。準公共財のうち、公共部門の資金によって整備される資本設備を社会資本とよび、私的民間資本と区別する<sup>(30)</sup>。

準公共財のうち何を社会資本によって、何を民間資本によってまかなうかは、後に述べるように当該社会の政治的意思決定に多くを負うが、公共財および私的財との位置関係およびそこに加わる構造的制約によって一定程度、選択の余地は狭まる。

ブキャナンは、公共財と準公共財、私的財の関係を、便益の不可分性と関係グループの規模から図1のように整理している<sup>(31)</sup>。

5は共同消費性と非排除性が貫徹した国防や司法、警察などの純粹公共財である。対極にある1が分割可能かつ専有可能な私的財であり、2・3・4が準公共財にあたる。2は、限られた範囲で相当の不可分

図1



J. M. Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*. 1968 p. 175.

性と公共性をもつ財であり、3は、2と同程度の不可分性をもちながら、広い範囲に便益がおよぶ外部効果の大きい財である。4は、便益は完全に不可分であるが、その便益がおよぶ範囲がごく限られている財である。

準公共財としての交通の性格は複雑である。交通政策によって供給される準公共財は、港湾、鉄道、一般道路、高速道路、空港その他多岐にわたる。いずれも等量の共同消費をゆるす容量に制約があり、直接的便益の分割は可能で、不可分性の程度は低い。従って非排除性も低く、直接的便益は無差別に供与されるわけではない。しかし物流や人的交流の円滑化からもたらされる間接的便益は、相当程度に分割不能であり無差別に供与される。

これらの点を考え合わせると、基幹交通網は3、広域交通網は2、生活区域内の交通が4という分類が可能である。間接的便益の大小は規模の利益と、排除可能性の高低は移動距離の広狭と、それぞれ不可分に結びついているからである。わが国の具体例では、高規格幹線道路や有料道路、特定重要港湾、重要港湾、国鉄幹線網とくに東海道、山陽、東北、上越の各新幹線、基幹空港など、関係グループの大きさが全国規模におよぶ施設が3に、一般国道や主要地方道などの一般道路、都市間鉄道、地方港湾、地方空港が2に、主要地方道以外の都道府県道、市町村道、市電、本稿で論じていく地下鉄などが4に妥当するものと思われる。

要するに交通施設においては、同じ準公共財であっても、公共性の程度に差異があり、ここに公共投資が民間資本の投資かという選択の余地が生じることになる。基本的には、公共財に近く位置する3は社会資本、私的財に近い2は民間資本、公共財からも私的財からも等距離にある4は、公共と民間の相互協力の形で供給される。しかし先進産業諸国においては、以下に整理するように新規の交通資本投下に関しては、公的資本の投下を選択するよう一定の構造的制約がくわわっている。

〈公共財／社会資本への接近〉

交通施設は、資本主義経済体制と民主主義政治体制から、蓄積と正統化という矛盾しがちな機能を担う現代国家の構造的制約<sup>(32)</sup>によって、準公共財から公共財へと次第にその性質を変えていく。ブキャナンの理念型というなら、5の純粹公共財の方向に2、3、4がそれぞれ移動していくことになる。二つの構造的制約について整理してみよう。

第一に、交通は生産活動に不可欠な産業基盤としての側面と消費生活に必要な社会基盤としての機能を二重に有する。各機能のバランスは交通施設によって異なるが、そのバランスの如何にかかわらず、新規投資に関する公共部門の役割は増大する。産業基盤としての交通網は経済活動を活性化させるが、経済成長は生産の複合性と相互依存性を高め、交通技術の革新及び輸送単位の大型化は、交通基盤整備につきものの資本集約性をさらに高め、さらには経済発展によって高騰する地価とあいまって、ブキャナンの二つの基準、すなわち便益の不可分性の程度と関係グループの規模とともに上昇させる。公共性は高まり、交通施設供給の公共部門への依存度は高まっていく。一方同じ交通でも不採算部門や衰退部門など社会基盤としての機能が重い交通機関においては、関係グループの規模は縮小するがそれ以上に共同消費性が高まるから、相対的に公共性は拡大し、政治的正統化機能が契機となって公共部門への依存が強まる。さらにオコンナーのいう「裁量的投資」もある。かれは国家によって供給される交通施設を、間接的に生産を助長促進する蓄積機能をもつ「物的社会資本」と定義し、これをさらに既存の私的資本にとって不可欠な「補完的投資」と、新規の私的蓄積を誘導刺激する「裁量的投資」に分類し、後者はとくに地方政府によって選択され、過剰供給を招きがちであるとしている<sup>(33)</sup>。これらは道筋は異なるが、いずれも交通投資における公共部門への依存度を高める点で共通している。

ところで蓄積と正統化の相互矛盾の産物である財政危機が先進産業諸国で顕在化した一九七〇年代後半以降、公共部門の縮小、公共部門と民間部門の最適配分が議論されてきた<sup>(34)</sup>。しかしケインズ主義を可能ならしめてきたイデオロ

ギ一的、政治的妥協にたいする二つの挑戦、すなわち市場経済の優位をめざす新自由主義（あるいはマネタリズム）と政治的統制の強化を指向するコーポラティズムは、いずれも不十分であり、政治経済システムの基本的構図はかわっていないと考えられる。日・米・英でほぼ一斉に始まった「民営化」も、交通政策領域においては公共部門から民間部門への単純な反転ではなく、公共性を維持する制度的工夫がなされている。<sup>(36)</sup> 交通民営化では、経営における当事者能力の拡大が最大の特徴であり、次項の規制政策に関連する規制緩和がその中心である。既存の公有財産を民間に売却移転し、私法上の法人組織に転換したあとも、政府保有株の確保や、英国政府のいわゆる「黄金株 Golden Share」保有などによって、政府は直接介入の余地を担保している。交通にかかわらず配分政策に関しては、わが国をはじめ英国のブリティッシュ・エアロスペース社やイタリアの数百にのぼる中小輸送機関など各国の交通関連企業は、研究開発や改良、路線延長事業に際して、政府から巨額の資金供与、補助金を受けている。巨額の投資を公共料金によって回収することを要請される交通配分政策領域においては、民間資本が、当該企業の所有権と経営権を取得し、利潤極大化原則に則って自由に投資、経営をおこなうという厳密な意味での「民営化」はありえない。

交通資本投下における公共部門への傾斜は、一定の蓄積を終えた段階でその傾きを緩める可能性があること、また公共部門への傾きが直接、公的事業主体による施設供給へと結びつくのではなく、補助金あるいは低利の公的資金融資などの金融支援や、同一事業における管理運営主体と実質的投資主体の分離など公共性の表出形態に変化があるものの、基本的傾向として一貫している。

第二に財政政策としての側面がある。公共投資による景気調整機能は、国家が蓄積、すなわち完全雇用、物価安定、経済成長、国際収支の均衡などの経済機能に責任を負いはじめて以来、金融政策とならぶ重要なマクロ経済介入手法となっている。交通基盤整備にたいする公共投資は財政政策の中核をなしており、国家は国際社会の一員としての性

格を強めるにつれ、この政策領域への権限を維持、強化する必要がある。

以上二つの理由から、配分政策としての交通政策は、民間資本にたいして相対的に拡大していくものと予測される。交通基盤施設は、次第に公共財としての性格をつよめるよう、国家体系から構造的制約をうけているのである。

## 2 規制政策としての交通政策

規制政策は、経済的規制と社会的規制からなる。直接の規制目的に差異はあるものの、最終的に市場経済の欠陥を補い適正な競争条件の確保をめざす点で、国家の蓄積機能および正統化機能を体現している。経済的規制は、一般に参入規制と価格規制をさす。多数の潜在的参入者が存在する領域では過当競争の抑制と独占・寡占の排除、また当該事業の技術的物理的条件から自由競争が必然的に破滅的競争に陥るような自然独占事業においては弊害の除去が、それぞれ目的である。交通の場合、設備が一定の場所に固定されしかも巨額の設備投資を要するという事業特性から自然独占に至るものとして、鉄道がある。一方、新規参入をのぞむ潜在的競争者は、自動車輸送の領域で極端に多い。価格規制については、交通のもつ公共性から交通市場全般に課されているが、自然独占の生じる領域でとくに厳しく、その損失を運営費への公的補助金によって相殺する場合もある。社会的規制は、市場経済から生じる負の外部効果を抑制したり、私的活動から生じる所得分配を社会的に最適化することによって競争条件の維持をはかる規制で、経済活動の発展段階に応じて質量ともに変化する。健康や安全など従来の基準にくわえて、環境保全、消費者保護をはかる社会的規制は、一九六〇年代以降公害の顕在化とともに、先進産業諸国で一斉に強化されてきた。<sup>37)</sup>交通においては、安全の確保をはじめ、大気汚染や騒音の防止を目的に規制が行われている。

規制政策は、生産者利益と消費者利益の間の調整を目的としている。現代国家は、両者の利益の合計を増大させる

よう構造化されているが、既に繰り返して述べてきたように、二つの利益は矛盾しがちであり、しかも生産技術の進歩や消費者の生活水準の変化によって均衡点が変動する。一般に規制政策は、経済的規制の変質および社会的規制の相対的增加を生じるよう、現代国家体系から一定の構造的制約をうけており、交通市場の規制、すなわち規制政策としての交通政策も同様であると考えられる。

〈経済的規制の変質〉

経済的規制は、参入と価格の規制によって適正な市場効果を確保するという目的をもつがその手法は、独占禁止法に代表される予防的、消極的、間接的方法と、各種事業法に代表される継続的、積極的、直接的方法とがある。<sup>(38)</sup> 経済的規制は、前者の間接的、消極的規制の比重を次第に重くしていくものと思われる。

第一に経済的規制は、本来的に変質の可能性を内包している。当該市場の欠陥を補う国家規制が円滑に機能すれば、その市場経済はさらに発展し、市場の変化は規制の態様の変容を迫る。シェパードは、アメリカの各種公益企業にたいする経済的規制を例に規制のライフ・サイクル論を提示している。各段階の技術水準は、異なった最適構造をもち異なった政策を要する。シェパードによれば、アメリカの公益企業は、一九二〇年代にピークをむかえ、その後規制政策は競争促進的形態に進みつつある。<sup>(39)</sup> 現実には七〇年代後半以降、ステイグラーをはじめ多くの経済学者による経済的規制批判が政治的契機となって規制緩和がはじまった。ステイグラーは政府による経済的規制を、政治力をもつ産業界が国家権力を利用して自らの利益を増進する手段であり、トラック運送業規制に端的にあらわれているように、規制政策は被規制業界によって獲得され、かれらの利益に叶うよう設計、運営されているという。<sup>(40)</sup> 規制者が被規制者の「捕虜」と化しているこのような状況が、シェパードのいう第三段階であり、その後現実のものとなった規制緩和もステイグラーら経済学者の学説をふくめ第四段階としてあらかじめ予定されていたと断定するのは難しい。しかし

七〇年代までの各国の規制政策に、産業保護および現状維持の色彩がつよかったこと、またOECD加盟諸国でこれらの機能によってもたらされる効用が、新しい技術や競争の台頭によって期待される効用を下回ると判断された<sup>(41)</sup>という事実をもって、一定程度構造的制約の可能性があると考える。そしてこの規制緩和とは要するに、競争抑制的規制から競争促進的規制への転換であり、その規制形態は、規制の結果を予測し個別具体的に実質的審査をおこなう積極的 direct 介入から、一定の形式要件によって規制する消極的間接介入への転換である。

第二に、経済の国際化および政治の国際化がある。経済の世界規模化は、市場ルールの共通性への政治的要求をたかめる。とくに国内産業保護の色彩のつよい経済的規制政策には、裁量の余地の少ない機械的手続きがもとめられる。世界規模の市場が既に成立している金融資本市場では、このような動きが既に現れている。真淵勝は、一九八〇年代以降の日本の金融政策の変化を、規制緩和（脱規制）と表裏一体をなす「再規制<sup>(42)</sup>」によって特徴づけている。国内においては赤字財政の結果複合的に生じた行政資源の減少があり、国外からは行政制度の共通化、金融開放の要求がつきつけられる。金融行政はこれらの圧力に応じて、市場の自由化と国際化という規制緩和をおこなってきたが、同時に従来<sup>(43)</sup>の通達行政を法令化することによって権限の固定化、すなわち再規制をすすめている。各国の経済的規制政策は、政治経済の相互依存がすすむにつれて、市場ルールの共通性を保障する透明性あるいは可視性を要求されるようになる<sup>(43)</sup>といえよう。経済的規制政策は、国家が二重の機能を円滑にはたし、従って市場経済の膨張を促しつつける限り、最終的には間接的かつ消極的な介入形態へ移行するよう一定の圧力をうけるのである。

一般に現代国家の行政は、行政活動領域の拡大によって特徴づけられてきた。これは、蓄積と正統化という矛盾しがちな国家機能を円滑にはたしてきた証でもある。しかし財政危機という形でこのような現代国家の構造的制約が認識されて以来、行政国家化の内実<sup>(44)</sup>に工夫が加えられてきた。政治経済ともに国際関係が緊密化するにつれ、単位とし

ての国家の役割はますます増大し、行政活動は、公私の境界領域であるグレーゾーンを、さらに民間の側へ押し広げる方向に動きを続けているが、行政介入の手法は補助金や積極的規制をとめない、間接的、遠隔的なスタイルへと変化しつつある。国家の影響力の拡大という構造的制約にかわりはないが、その表出形態は、予算や積極的規制を用いた直接的行政介入から、消極的かつ補助的な間接的行政介入へと変化している。

最後に、規制の執行者であり多くは実質的決定者でもある官僚機構が、経済的規制の変質に際してはたす機能について検討してみたい。規制の陳腐化が現代国家の必然である一方、規制機関である官僚機構の自己目的化、自己保存も現代国家の構造的特性である。直接的規制から間接的規制への変化、裁量範囲の縮小は、このような官僚制の生理に適合しない。規制の変質と官僚制の関係について従来は、陳腐化した規制を続けようとする官僚的惰性を、理念の政治が打破したと説明してきた<sup>(44)</sup>。しかし最近、官僚制理論そのものへの新たな挑戦があらわれている。ダンリーヴィは、従来の通説としてダウンズの多元主義モデルとニスカネンの予算極大化モデルを批判し、部局形成 Bureau-Shop-Engモデルを提示している<sup>(45)</sup>。市場の不存在と官僚の個人的動機の多様性から官僚制の階統的命令構造を強調するダウンズも、政府の予算および出力は利潤極大化をはかる民間組織の二倍に達すると論じるニスカネンも、ライン官庁からの単純な類推にとどまり、官僚の利益についての定義の曖昧さ、官僚行動の多様性を説明できない、官僚個人から官僚組織への単純な類推、などの点で欠点を共有している。これにたいしてダンリーヴィは、予算をその費目によって四種類に<sup>(46)</sup>、官僚を職位によって三種類に、省庁内部の機関をその業務の性質から五つの基本型に<sup>(47)</sup>それぞれ分類し、官僚はその職位ごとに個人的利益を期待する予算の種類が異なること<sup>(48)</sup>、機関はその業務の内容によって予算構成が異なり、従って総予算の増加にしめる各構成予算の増加割合も違ってくることを明らかにしている<sup>(49)</sup>。ニスカネンの予算極大化モデルが端的にあてはまるのは、典型的ライン官庁である給付機関やコストを外部化できる規制機関など、特



定の予算構成をもつ機関のみであり、しかも一九七〇年以前の国家成長段階により適合的である。給付機関においても上級官僚は、その合理的効用を、予算拡大戦略よりも小規模・エリート・中枢性を特徴とするスタッフ機関化への戦略に求めることが多く、とくに一九七〇年代以降の英米両国においては、後者の部局形成モデルの妥当性が高まっている。<sup>(50)</sup>以上ダンリーヴィが、予算タイプと機関タイプと官僚のランクの3側面から提案した、この部局形成モデルは、直接的介入から間接的介入への変質が、たとえ裁量可能な予算額をへらすものであるとしても、中枢機能をもつ頭脳集団化するという点で上級の官僚にはむしろ歓迎される可能性のあることを示唆するものである。

〈社会的規制の増加〉

規制政策は、その比重を相対的にはあるが、経済的規制から社会的規制へと移すことによつて、国家の政治経済的發展の進捗をはかつてきた。これは国家と社会の融合、公共部門と民間部門の相互浸透という現代国家の構造的特性から生じる、規制政策一般に共通の傾向であり、規制政策としての交通政策、すなわち交通市場の規制においても同様である。

J・Q・ウィルソンは、実証研究から社会的規制の増大を説明している。彼は様々な規制法および規制機関の成立過程を検証し、規制者と被規制者の関係が単一の説明を許さない複雑なものであり、その政治過程は費用と便益の分布範囲の大小によつて一定の類型を示すことを明らかにした。費用・便益の双方が広く分布する場合の多数政治、いづれも狭く集中する際に生じる利益集団政治、便益は集中するが費用は広く分散する場合の顧客政治、費用は一部によつて負担され、便益は広く一般に及ぶ場合の企業家的政治の四つがその類型である。<sup>(51)</sup>社会的規制政策は、最後の企業家的政治によつて成立する。交通市場政策に関しては、反大気汚染法案や自動車安全法案などがある。少なくともその時点では費用が特定の産業部門に集中する社会的規制政策においては、シャットシュナイダーが既に指摘している

ように、「偏向の動員」<sup>(52)</sup>である組織化が反対者の側では非常に容易であるのに対し、受益者側では圧倒的に困難である。企業家的政治とは、多くはマスコミを利用して紛争を争点化することによって、数は多いものの分散している一般の人々の関心をひきつけ当該紛争の「観客」とし、先鋭化した利益関心をもつ紛争「当事者」に対抗させるものであるといえよう。<sup>(53)</sup>

圧力集団によって強力に主張される少数者の経済的利益と、薄く広く分布する公共利益の拮抗は、行政国家化の必然である。行政機関の拡大は、利害関係者の量的増大と実質的政策決定者の質的变化の同時進行をうながした。政府への資源の集中は、潜在的な「顧客」である間接的利害関係者の利害関係を強めその数を増やす。一方政府機能の拡大は、実質的政策決定権の分散、専門化をもたらし民間部門との境界領域で専門家集団からなる政策共同体を形成していく。社会的規制政策の費用負担を回避しようとする「当事者」は、政治圧力ばかりでなく技術的専門的合理性をも要求されるようになる。社会的規制政策は、しだいに増加するよう構造的制約をうけていると考えられる。

以上、規制政策としての交通政策は、経済的規制の変質と社会的規制の相対的増加をもたらすよう、現代国家体系から一定の構造的制約を受けていることを明らかにしてきた。

交通政策の中でもとくに地下鉄政策は、都市内部に閉じた高速交通機関であり、その便益の不可分性は高いが関係グループの規模が小さい点でブキャナン・モデルの4に該当する。しかし、その便益が労働力輸送に特化され物流に關与しない為経済との関係が間接的である点、巨額の投資を要する自然独占事業である為、強力な経済的規制をうける点などから、公共性とりわけ公的資本投下を促すよう構造的制約が働いている。

本章では、諸政策の基底をなす構造について論じてきた。次章では、この構造と表層にある過程の媒介項として機能する制度について検討する。

- (1) C. ショーンソン『通産省と日本の奇跡』矢野俊比古監訳、TBSブリタニカ、一九八二年。C. Johnson ed., *The Industrial Policy Debate San Francisco: Institute for Contemporary Studies*, 1984.
- (2) Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss, 'The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism', in Kozo Yamamura and Yasuichi Yasuba (eds.), *The Political Economy of Japan* Vol. 1, 1987. 初出一九八五年。ただしかれらの議論は産業政策というより経済政策というべきものである。村松岐夫「一九六〇年代と七〇年代の日本政治」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会』5 構造』東京大学出版会、一九九一年、所収。
- (3) 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎『産業政策の経済分析』東京大学出版会。
- (4) ダニエル・オキモト『通産省とハイテク産業』サイマル出版会、一九八九年。
- (5) 樋渡展洋『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会、一九九一年。
- (6) Fogel, R. W., *Railroads and American Economic Growth*, Johns Hopkins U. P., 1964.
- (7) K. J. バットン D. キリングウオーター『現代の交通政策』中西健一訳、成山堂書店、一九八八年、六章。開発途上国の場合、七〇年代の公共投資計画に交通投資が占める割合はスワジランドの一七・〇％からケニアの四〇・六％まで幅があるが、いずれも大きな比率であるといえよう。世銀の一九八二年度の交通計画への融資額は全融資額の二二・四％である。
- (8) Edwards, S. L. 'Transportation Costs in British Industry', *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 4, 1970, pp. 65-83. Anderson, D. L. 'Your Company's Logistics Management' *Transportation Review*, 1983 Winter, p. 119. Gudgin, G., *Industrial Location Process and Regional Employment Growth*, Saxon House, 1978. Chisholm, M., 'Freight Transport Costs, Industrial Location and Regional Development', in M. Chisholm and G. Manners (eds) *Spatial Problems of the British Economy*, Cambridge U. P. 1971.
- (9) 輸送費敏感型産業として飼料・食飲料・建築資材などを挙げる点では一致している。
- (10) ダニエル・ベル「構造主義」同『社会科学の現在』所収。
- (11) Burrell G. and G. Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Hinemann, London, 1979.
- (12) 笠京子「中央地方関係の分析枠組み——過程論と構造論の総合へ——」香川法学十巻一号、一九九〇年。
- (13) ルイ・アルチュセール『甦えるマルクス』I II 河野健二・田村叔訳、人文書院。

- (14) プーランツァス『資本主義国家の構造——政治権力と社会階級』田口富久治・山岸紘一訳、未来社。
- (15) J・M・ドムナック「構造主義の登場——システムと個人」同編『構造主義とは何か』伊東守男・谷亀利一訳、サイマル出版会、一九六八年、(原典一九六三年)所収。
- (16) ニコラ・ルウエ「言語学と人間の科学」同右所収。
- (17) ジャン・ピアジェ『構造主義』滝沢武久・佐々木明訳、白水社一八頁。
- (18) プーランツァス『国家・権力・社会主義』田中正人・柳内隆訳、ユニテ。
- (19) David Easton, *The Analysis of Political Structure*, Routledge, 1990, p. 116.
- (20) Claus Offe, 'The Abolition of Market Control and the Problem of Legitimacy', Part 1, 2, *Kapitalstate*, 1973.
- (21) R. Gunn, 'Marxism and Ideas of Power and Participation', in J. Bloomfield ed, *Class, Hegemony and Party*, London 1977, p. 21.
- (22) 加藤哲郎『国家論のルネサンス』青木書店、一九八六年、六二頁。
- (23) R. Miliband, *The State in Capitalist Society*, London, 1969, 『現代資本主義国家論——西欧権力体系の分析』田口富久治訳、未来社、一九七〇。ミリバンドはプーランツァスとの論争によって道具主義者として理解されがちだが、国家の相対的自律性および資本主義国家の構造的制約を認めている。詳しくは、田口富久治『マルクス主義国家論の断展開』青木書店、一九七九年。同『現代資本主義国家』お茶の水書房、一九八二年。
- (24) N. Poulantzas, 'The Problem of the Capitalist State', in *New Left Review*, No. 58, 1969.
- (25) Theodore Lowi, *The End of Liberalism*, 2nd, 1979. 村松岐夫監訳『自由主義の終焉』木鐸社、六九頁。
- (26) 眞淵勝「アメリカ政治学における制度論の復活」『思想』一九八七年一月号、岩波書店。
- (27) A. Cawson & P. Saunders, 'Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle', in R. King ed. *Capital and Politics*, 1983, Routledge and Kegan. Paul P. Saunders, 'Rethinking Local Politics', in M. Boddy & C. Fudge ed, *Local Socialism ?*, 1984, Macmillan. Paul F. Peterson, *City Limits*, 1981, Univ. of Chicago Press. 邦文文献として笠京子「中央地方関係の分析枠組」前掲。
- (28) D. Easton, *The Analysis of Political Structure*, op. cit. 1990. Part 1, pp. 118-151, Part 3.
- (29) D. Easton *The Political System* New York: Knopf, 1953. *The Analysis of Political Structure*, op. cit. pp. 202-219.

- (30) 社会資本の定義は多様であり、確定していない。本稿ではここでの定義にしたがって論じる。多様な定義をまとめたものとして、総合研究開発機構「政府活動の経済分析」一九八四年。坂下昇「社会的共通資本の蓄積」宇沢弘文編『日本経済——蓄積と成長の軌跡——』東京大学出版会、一九八九年所収。
- (31) J. M. Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally & Company Chicago, 1968, p. 175, Figure 9.1.
- (32) James O'Conner, *The Fiscal Crisis of The State*, 1973, オコンナー『現代国家の財政危機』序論、第3章、池上惇横尾邦夫監訳、お茶の水書房、一九八一年。
- (33) 同右、第四章。なお本稿と用語法は異なるが、オコンナーによれば蓄積機能は、間接的に生産を助長促進する「社会資本」のかたちであられる。「社会資本」はさらに、労働生産性の向上をはかる「社会的投資」と労働力の再生産費用の低下をはかる「社会的消費」から成るが、交通施設は、「社会的投資」を構成する物的資本と人的資本のうち、前者の物的社会資本にあたる。
- (34) Charles Wolf, Jr, *Markets or Governments—Choosing between Imperfect Alternatives—*, The MIT Press, 1990. 彼は「政府の失敗」の理論化が試みられている。
- (35) John H. Goldthorpe, 'Problems of political economy after the postwar period', in *Changing Boundaries of the apolitical*, Cambridge University Press, 1987.
- (36) テオ・ティーマイヤー、ガイ・クオーデン編『民営化の世界的潮流』尾上久雄ほか訳、御茶の水書房、一九八七年。なお周知のことではあるがフランスは、民営化の流れにのっていないし、旧西ドイツも緩やかな改革にとどまっている。
- (37) 社会的規制の経緯と各国の実情については、石井彰次郎『政府と企業——企業規制を中心として——』白桃書房、一九八三年、第五章に詳しい。
- (38) 根岸哲「規制産業の経済法研究」成文堂、一九八四年、第一章。
- (39) W. G. Shepherd, *The Treatment of Market Power*, 1975, pp. 226-233. なお高速道路は例外とされている。
- (40) G. J. Stigler, *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, 1975. ショー・スティグラー『小さな政府の経済学』余語將尊・宇佐美泰生訳、東洋経済新報社、一九八一年、第八章。もちろんこれらの政治的恩恵にも幾つかの制約があり、産業支配力の企業間分布の変化、法律や官僚など公的手続きのコスト、政治過程には第三者がくわわり公益が主張されやすいことなど、無条件の利潤極大化がありえない点は当然、指摘されている。我国の自動車運送事業に関する規制行政については、森田朗『許認可行政と官僚制』岩

波書店、一九八八年に詳しい。

- (41) O E O D 理事会は、一九七九年に加盟国政府に対して「競争政策及びその適用除外分野または規制分野に関する勧告」を行って、エネルギー・運輸・金融などの政府規制と独禁法の適用除外を見直し競争原理を導入しよう促している。
- (42) 脱規制と再規制の同時進行という指摘は、村松岐夫「民営化・規制緩和と再規制の構造」『レヴアイアサン』2号、一九八八年によつて成されている。
- (43) 真淵勝「金融行政の変化：脱規制と法制化」季刊行政管理研究、一九九一年、No.五三。
- (44) Martha Derthick and Poul J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution, 1985.
- (45) Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Part 2, pp. 147-259, Harvester Wheatsheaf, 1991. なお本書は、公共選択理論と政治学の間で批判的発展の道をなぐるものであり、通説とされているものは、この目的に沿った範囲での評価であると思われる。
- (46) *ibid.*, p. 182, Figure 7.2.
- (47) *ibid.*, pp. 183-191.
- (48) *ibid.*, p. 192, Table 7.4.
- (49) *ibid.*, pp. 185-187, Figure 7.3, Figure 7.4, Figure 7.5.
- (50) *ibid.*, p. 199, Figure 7.9, p. 207, Figure 7.11, pp. 210-248.
- (51) J. Q. Wilson ed, *The Politics of Regulation*, Basic Books, 1980, pp. 357-394.
- (52) F.E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, New York, 2nd ed, 1975, pp. 20-45.
- (53) *ibid.*, pp. 1-6.

## 第二章 制度

制度は、構造と過程の媒介項であり、政策ネットワークの集合あるいは総体として最もよく理解される。

制度は、一方では構造によって制約をうけながら他方では過程を拘束する媒介項の機能をはたす存在である。ただし過程には時間の経過とともに広義の制度の一部分となって制度を補強あるいは修正していく側面があり、制度と構造の関係が後者から前者への一方拘束であるのにたいし、制度と過程のあいだではこの関係が部分的に緩められる<sup>(1)</sup>。制度が一定の共通性をもちながら、各国の歴史的独自性の集積としてあらわれる余地はここにある。制度は、構造的制約に歴史的独自性を加えたものとして位置づけられよう。

制度概念は近年、政治・行政学の重要な論点となり、その定義は制度そのものの形式的態様から制度の実質的機能へと大幅に拡大された。一章で整理したように、構造主義の系譜につらなるマルクス主義構造論以降、制度は国家とともにその重要性を再認識されたが、スコッチポルは、アクターとしての国家を論じる国家論にたいし、制度としての国家に着目する一連の研究を、制度構造研究として位置づけている。これらの研究は、国家の組織形態とその活動パターンが、ある種の集団形成や政治行為を促し、特定の政治的争点を生ぜしめる影響力を検証する。マクロな視点から、国家がその制度構造によって、政治の意味と方法、すなわち利益の内容と定義に影響をあたえる「効果 effects」に注目するのである<sup>(2)</sup>。また「新しい制度論」の名付親であるマーチとオルセンは同様の趣旨を、制度の形式を論じる「古い制度論」を批判してアメリカ政治学の主流の座を占めた行動論にたいする反批判、より正確には両者の混合として説明する<sup>(3)</sup>。制度には、個々のアクターの行為あるいは外的諸要因などに焦点をあわせる従来の理論では説明しえ

ない構造的影響力が存在する。制度が関係アクターすべてに一律に与えているこの内的影響力を、制度の実質的機能として新たに分析対象にふくめようとする議論が新しい制度論であるといえよう。マーチとオルセンによれば、政治アクターは、計算された自己利益ばかりでなく、制度上の義務や役割によって動いており、行為は結果に対する選好にもとづく主観的欲望の発露とみる従来の「一貫性の論理」ではなく、「適切さの論理」によって説明されるべきものである。政治制度は、役割と状況の間の関係からみた適切な行為を定義する相互に関連したルールおよびルーティンの集積であり、政治アクターの行為は「必要性」によって最大限に説明される<sup>(4)</sup>。制度の範囲については、スコッチポールのように公的組織の形態とその活動パターンとして公的領域のなかで形式的法制度から事実上の慣習に定義を拡大する<sup>(5)</sup>ものから、さらに公的領域と接する私的、社会経済領域の規則、手続き、慣習にまで定義を拡大するものまで、その内容は多様である。前者の例としては、Salisbury の連邦制、政党制度、行政官僚制、議会制度<sup>(6)</sup>、シェフターの行政制度と政党制度<sup>(7)</sup>、ザイマンの金融制度<sup>(8)</sup>などがあり、後者の例としては、ホルルの労働組織・資本組織（金融と産業資本の間の組織的關係）・国家組織<sup>(9)</sup>、マーチとオルセンの法律、官僚制、慣例、象徴、儀式<sup>(10)</sup>などがある。社会還元論にたいして国家の相対的自律性を主張する前者においては、公的制度が社会を拘束するという、従来とは逆向きのベクトルの存在を指摘することに重点がおかれているが、ザイスマンがいうように<sup>(11)</sup>、制度はアクターとしての国家を制約する存在でもある。制度が国家と社会の間の関係を特定化していくとする点で二つの定義は共通しているといえよう。

要するに制度概念は、第一に社会還元論によって説明される客体的存在から、独自の影響力をも有する主体的存在へ、第二に法制度に限定された形式的制度から事実上の定型的関係をふくむ実質的の制度へ、第三に国家と社会の二分法にもとづく政治制度から国家と社会の融合あるいは政治と経済の相互浸透を前提とする広い意味での政治制度へと三つの意味において再定義されたのである。このような再定義は、全体性、関係性、変換性、国家と社会の一体的把



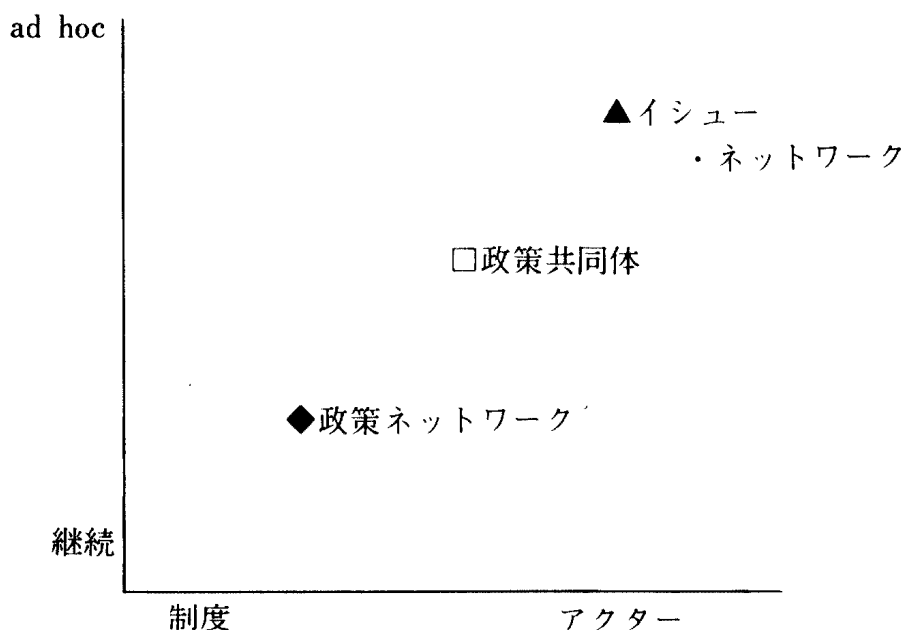
握という点で、構造論の特性を反映している。

このように拡大再定義された制度は、政策ネットワークの集合体とみなすことによって、より適切に理解される。

広義の制度は、政策との関連性から認識されざるをえない。ロウイによって政策が政治を決定するというパラダイム転換が提示されて以来<sup>(12)</sup>、各政策に固有の機能を重視し、定型的関係網あるいはパターンが、政策領域ごとに成立すると観察する立場は、一般化している。行政機関の拡大は、国家活動にたいする利害関係者の量的増大と実質的政策決定者の質的变化という二つの政治現象をひきおこした。ポツギは、このような現象を、資本主義経済が行政国家化をおしすすめた結果、政治は政策の行列 Politics is the matrix of policy ともいうべきものになった、つまり社会が政治的に管理されるにつれて、非政治化がすすむという逆説が生じたという<sup>(14)</sup>。政策の政治にたいする優越は、制度の拡大再定義を促した行政国家化、すなわち政治の行政化のもうひとつの帰結であり、したがって再定義された広義の制度は、特定の政策との緊張関係の有無あるいは強弱によって結びつけられた関連制度の集合体としてより具体的に理解されることになる。

ネットワーク概念は、広義の制度に重点をおく点及び時間的継続性を強調する点で、アクター間の関係そのものを

図 2



形容する傾きのある政策共同体<sup>(15)</sup>や、一時的関係を示すイシュー・ネットワーク<sup>(16)</sup>とはやや性格を異にするものである。カツツェンシュタインによって提唱された「政策ネットワーク」は、国家と社会が相互浸透した先進産業社会における統治連合の制度的表現であり、公共部門と民間部門の結合部分であるとされる<sup>(17)</sup>。また政策ネットワークは、国家と社会の分化と集中の程度によって規定され、当該政策領域において利用可能な政策用具の数と範囲を決定する。このようにカツツェンシュタインは、政策ネットワークを、国家と社会の間のパターン化された関係の「具現」としての政党制度や中央地方制度、銀行制度など官民双方のアクターが利用する具体的制度配置として定義するのである<sup>(18)</sup>。またウイルクスとライト、アトキンソンとコールマンは、これらの政策ネットワーク概念を用いて各国の産業セクターを分析し、より精緻な産業政策の国際比較をめざしている。マクロな国家レベルの比較は、セクターごとに形成されているネットワークの比較検討作業の結果生じると考えるのである<sup>(19)</sup>。これはその内容からいって政策ネットワーク理論と同一のものであるといえよう。もちろんネットワーク分析にもノークのように、アクターが占める社会的地位や役職とその相互関係をネットワーク論によって検証する、一種の役割論もあり、用語の定義は確定したとはいえない<sup>(20)</sup>。本稿では暫定的に、当該集団の継続性の長短および制度とアクターのいずれを重くみるかによって、図2のように分類する。再定義された制度はこのような意味での政策ネットワークの集積として最も適切に理解される。

(1) 本稿で構造と定義している政治制度における民主主義も経済制度における資本主義も、本質的には人為的構築物であり、制度として理解されうる。クラズナーは、'Sovereignty: An Institutional Perspective', *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, 1988. でこのような立場をとる。しかし本稿の議論は、民主主義と資本主義を所与のイデオロギーとしてその両立に腐心しつつけてきた現代国家を分析対象としており、構造、制度、過程も現代国家のそれに限定される。革命の可能性は考慮していない。根源的な意味での構造とは人間の問題であり、文化人類学の領域に踏み込むことになるだろう。

- (22) Theda Skocpol, 'Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research', in P. Evans, D. Rueschemeyer & Theda Skocpol ed., Cambridge U. P., 1985, pp. 20-27. ただし彼女によれば、このような研究はトランザイルを嚆矢としている。しかし制度に政治的慣習もびをもちよめる緩やかな定義は、60年代の構造主義以降の特徴であるというべきだろう。
- (23) James G. March, Johan P. Olsen, 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', *A. P. S. R.* Vol. 78, No. 3, 1984 p. 735-738.
- (4) James G. March & Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Free Press, 1989, part9, pp. 159-172.
- (5) op. cit. p. 21.
- (9) Rovert H. Salisbury, 'Why No Corporatism in America?', in Corporatist Intermediation, ed., *Schmitter and Lehmbruch*, 1979, pp. 213-30.
- (7) Martin Schefer, 'Party and Patronage: Germany, England, and Italy', *Politics and Society* 7, 1979, pp. 403-451.
- (8) John Zysman, *Governments, Markets, and Growth*, Cornell U. P., 1983.
- (6) Peter Hall, *Governing the Economy*, Polity Press, 1986.
- (10) James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Free Press, 1989.
- (11) Zysman, op. cit., Preface.
- (12) T. J. Lowi, 'Four Systems of Policy, Politics, and Choice', *Public Administration Review*, 1972, July/August.
- (13) 仮説としては政策領域にくわえて、政策過程の別すなわち、前決定過程、決定過程、後決定過程によって、それぞれ異なる予想をねらう。
- (14) Gianfranco Poggi, *The State: Its nature, Development, and Prospects*, Stanford University Press, 1990, Ch. 7, and Ch. 8, pp. 109-144.
- (15) 政策領域ごとに形成される政策共同体について論じる文献は中央地方関係から、産業政策、農業政策など数多くある。たとえば R. A. W. Rhodes, *The National World of Local Government*, Allen & Unwin, 1986. Maurice Wright, 'City Rules OK? Policy Community', *Policy Network and Takeover Bids*, *Public Administration*, Vol. 66, Winter, 1988, pp. 389-410. Martin J. Smith, 'Changing Agendas and Policy Communities: Agricultural Issues in the 1930s and the 1980s', *Public Administration*, Vol.

- 67, Summer, 1989, pp. 149-165. なおコーポラティズムの領域で生じているメゾ・コーポラティズムの提唱もその内実は、政策共同体研究と近似したものであると思われる。コーソンらは、ナショナルレベルの所得政策や経済政策など従来のマクロな定義ではコーポラティズムの形成が認められなかったカナダや英国でも、政策の効率性をはかる指標として政策領域ごとのメゾレベル・コーポラティズムの有効性を提唱している。Alan Cawson (eds), *Organized Interests and the State—studies in meso-corporatism*, Sage, 1985.
- Alan Cawson *Corporatism and Political Theory*, Basil Blackwell, 1986, pp. 106-125.
- (19) H. Hecl, 'Issue Networks and the Executive Establishment', in A. King (ed.), *The New American Political System*, 1978, pp. 87-124.
- (17) Peter Katzenstein, 'Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy', in *Between Power and Plenty*, Peter Katzenstein (ed.), Wisconsin U. P., 1978, p. 19. 邦文献として、政治エリート研究会・村松峯夫編「現代日本の政治エリート(一)——政策ネットワークと統治連合試論——」法学論叢二二三巻二号 一九八八年。真淵勝「カッツェンシュタインの行政理論——行政研究の外延——」阪大法学四一卷二・三号 一九九一年。
- (18) Peter Katzenstein, 'Small Nations in an Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria', in *Bringing the State Back In*, op. cit., pp. 227-251.
- (16) Stephen Wilks and Maurice Wright (eds.), *The Promotion and Regulation of Industry in Japan*, Macmillan, 1991, pp. 17-28. M. N. Atkinson & W. Coleman, 'Strong States and Weak States, Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies', in *British Journal of Political Science*, Vol. 19, Part 1, 1989.
- (20) David Knoke, *Political Network—The Structural Perspective—*, Cambridge U. P., 1990, Part 1 Part 6.

## 1 交通政策ネットワーク

以下では、交通政策と一定の緊張関係をもつ制度について、一般的制度配置と交通政策に固有の制度配置、日本の交通政策の三つに分けて検討する。本来、新しい制度論は比較研究の一環に位置するものであり、一国研究では制度

のもつ黙示的制約を抽出することはできない。本稿は、構造と過程および媒介項としての制度の機能と相互関係を論じるものであるが、長期的には比較研究をめざしている。以下では不十分ではあるが、現時点で可能なかぎりにおいて、他国の制度にもふれていく。

## 1 一般的制度配置

一般的制度配置とは、とくに交通政策に限らず政策一般と一定の関係をもつ制度である。これらの一般的制度が、交通政策との間に一定の緊張関係を有する限りにおいて、その特性を検討する。

### ① 政 党

交通は、経済および軍事の基盤であり、戦前から主要な政治的争点のひとつをなしてきた。大正時代には、一八九二年の鉄道敷設法以来の狭軌鉄道を広軌に改良しようとする国鉄の改良主義にたいし、政友会原敬内閣が地方へ新線を延長し鉄道網の形成を優先する建設主義を唱えこれを実現させた。政友会のこの政策は、我田引鉄政策と皮肉られる一方、米騒動や階級闘争の激化によって動揺していた地方政治体制の制定化に寄与し、立憲君主制への移行を円滑にしたものとして評価されている。<sup>(1)</sup>

戦後日本の政党について、最大の特徴は一党優位制である<sup>(2)</sup>。一九五五年の保守合同以来、自由民主党のシステムは、政党固有のシステムをこえて日本の政治行政システムと融合してきた。第一に自由民主党の選挙戦略が日本の政治の実態を大きく規定している。日本に特有の中選挙区制度は、死票を減らし弱小政党あるいは新興政党の参入障壁を低める点で小選挙区制と比例代表制の欠点を補うものであり、とくに既存の大政党に有利にはたらく制度ではない<sup>(3)</sup>。しかし選挙区の数が議員定数の半数を下回る点で、与党をめざす大規模政党に党内派閥を形成させ、政党を単位とす

る政策本位の選挙から地元後援会による個人本位の選挙へと選挙の基本的構図を変質させてきた。政治資金の問題、地元への利益誘導の問題もこの構図の一環である。カルダーは、中選挙区制に由来する政治基盤の不安定さによって与党自民党の危機感が増幅され、政治的危機に際して過剰に利益分配政策を拡大してきたことが自民党の一党優位を継続させ、利益分配型の政治を定着させた<sup>(4)</sup>と論じている。

第二に自由民主党の政策形成能力の向上は、行政優位という従来の偏向をただす一方、議院内閣制の形式化を一層促進している。党の内部機関である政務調査会の各部会は省庁に対応して構成され、各省予算編成の初期段階から実質的に関与している。省庁は大蔵省主計局に概算要求書を提出する前の段階で関係部会に予算方針を説明し部会了承をえるが、以降の予算編成過程は政務調査会の内閣部会を窓口とする継続的な交渉の中ですすんでいく<sup>(5)</sup>。内閣提出法案として提出された法案が衆参両院常任委員会で、社会党の政策審議会や公明党の政策審議会など野党政策機関の機能によって実質的修正を加えられる場合もあるが、基本的に政策の実質はごく初期の段階で自民党と行政官僚との間で形成される。このような政調会を中心とする自由民主党の台頭は、従来法案作成から執行にいたる公的権限を実質的に独占してきた行政官僚制から政治の実権を回復するものであったが、同時に最終的相互調整を任務としてきた内閣、および最高の決定機関としての議会の権限を相対的に弱める結果となった。また族議員は省庁別に仕切られており、地元への利益誘導の問題とともに、政策の横断的調整という意味でなお不十分である。

## ② 利益集団の配置

社会から国家への利益媒介システムは、社会の諸要求を集約する圧力集団と国家を体现する政治行政機構との位置関係によって幾つかの定型的パターンに分類される。戦後日本の位置関係をマクロにみると、政官財の三位一体を強

調するエリートモデル<sup>(6)</sup>から、政治経済体制の安定化とともに一九六〇年代前半の圧力団体の噴出<sup>(7)</sup>をうけて、政治資源の分散とエリート間の競争対立関係を強調する多元主義モデル<sup>(8)</sup>へと変化してきた。村松によれば、日本はわずかな公的資源を過剰な活動によって補う「弱い国家」であり、その補完システムを一九六〇年代の行政拡張から一九七〇年代には保守政党へと変化させてきたのである<sup>(9)</sup>。その後、利益集団の階層化およびその頂上団体と国家の間の公的に制度化された協調関係を指摘するコーポラティズムモデル<sup>(10)</sup>への展開を指摘するものも散見される。

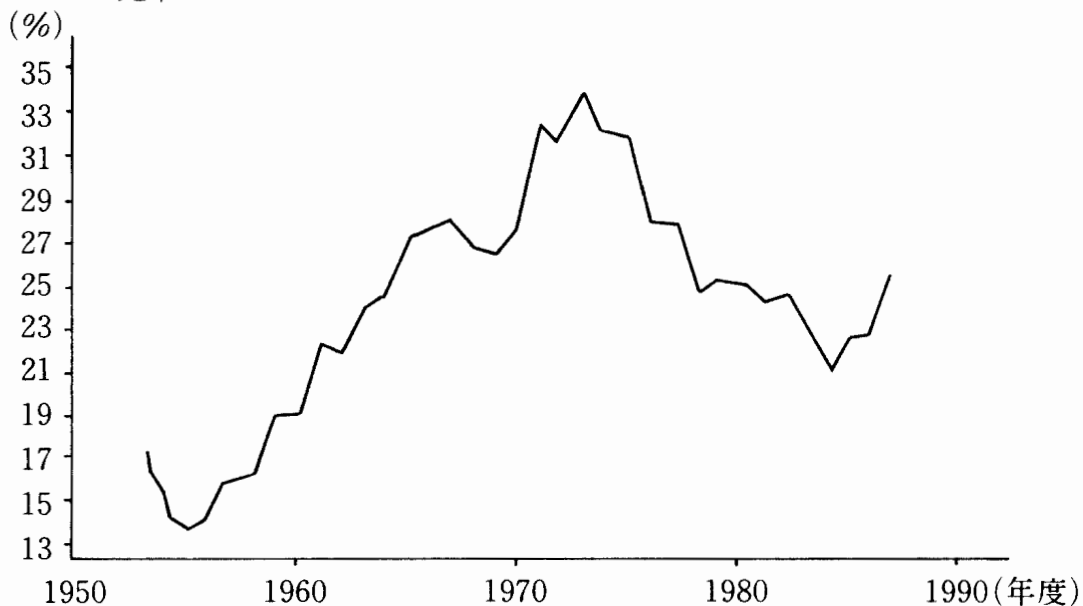
一般に一九七〇年代以降の日本の政治体制については、多元主義のひとつとみなすのが通説であるが、このような変化は相対的なものであり、与党自民党と財界および官界の間の基本的関係が変化したわけではない。国民政治協会の献金額は増加し、第二臨調や各種審議会には財界から委員長や委員が選出され、天下りも依然としておこなわれている。しかし行政作用の拡大強化にたいする反作用として生じた各種業界団体や市民団体など圧力集団の多様化と増加、財界の献金額の相対的減少<sup>(11)</sup>、マスコミによる情報化の進展など、関係者の範囲とそれらの圧力が総体として高まったために多元的状况が認知されてきたのである。日本の多元主義に「パターン化された<sup>(12)</sup>」、「官僚的包括型<sup>(13)</sup>」「自民・官庁混合体によって枠づけられ仕切られた<sup>(14)</sup>」など特有の形容詞が冠せられるのはこのためであり、コーポラティズムモデルの適用可能性が生じる理由でもある。

多元主義に附加されるこれらの形容詞が明示しているように、日本の多元主義は行政官僚制の比重が重いのが特色である。日本は、多元主義の母国であるアメリカと、政党による利益団体の統合の程度が低いという点では共通している<sup>(15)</sup>が、個々の官僚機構によって個別に統合されている点で大きく異なっている。

### ③ 財政・金融制度

財政制度と金融制度は、景気調整システムとしてだけではなく、公私の資金配分システムとして産業に大きな影響を与える。配分政策としての交通政策および交通産業市場も同様である。わが国では、財政制度と金融制度が密接に結びつき、民間資金の動きにはたらく政策的配慮が強いのが特徴である。財政機能と金融機能の一体化は、ケインズの一般理論以降、先進産業諸国に共通にみられる傾向であるが、とくにわが国の場合は中央銀行である日本銀行の独立性が弱く、大蔵省が両制度にたいして実質的な管轄権を一元的に有していること、金融活動全体に占める公的金融の割合が大きく公的金融と民間金融が協調的であること、戦時中、軍需融資指定機関制度によって強化された系列融資及び協調融資が戦後も温存され、メインバンク制度として確立したこと<sup>(16)</sup>、民間金融市場において公社債市場や株式市場の成長が遅れ、金融機関を経由する間接金融が中心であった点など、多くの特徴が両制度の緊密な関係を示している。これらの諸特徴は、金融自由化や政府金融機関縮小論など変革の時期をむかえているが、現時点では制度を転換させるまでには至っていない。

図3 財政投融资計画（実績）の一般会計・特別会計歳出純計（決算）に対する比率



出典：松浦克美、橘木俊詔編『金融機能の経済分析』東洋経済新報社、1991年、16頁。



財政・金融政策の一体化の程度は、各政策機能の管轄権が属する政府財政当局と中央銀行の位置関係によって大きく異なっている。イギリスでは、中央銀行であるイングランド銀行が一九四九年の国有化後も金融政策の中心として政府から一定の自立性を保ちつづけ、財政政策を担当する大蔵省との連携は緊密とはいえない。従って銀行制度を利用した政策金融は十分に機能せず、銀行による融資は短期融資が中心で産業資本との関係も薄い。産業資本は、債券や株式を発行して直接に資金を調達する。旧西ドイツでもドイツ連邦銀行の独立性が高く、財政政策と金融政策は相互に自立している。ただし旧西独の金融資本は、三大銀行を中心に産業資本との関係が深く、株式をつうじて経営に参加し長期的融資をおこなう点でイギリスとは異なっている。フランスでは、中央銀行の独立性が弱く、大蔵省は銀行を通じて産業に長期低利融資をおこなっている<sup>(17)</sup>。大蔵省が財政と金融の双方を実質的にコントロールしている点、その政策的結果として銀行と産業資本との関係が緊密であり資金供給がおもに銀行を経由する間接金融方式をとる点で、フランスは日本と酷似している。ただし日本における銀行と産業資本の関係が融資だけでなく株式をつうじても行われるのたいし、フランスでは株式の活用度は低い。

財政・金融制度の連動の程度は、金融活動全体における公的金融と民間金融との割合にも左右される。わが国では戦後の資金不足を補うため、財政投融資資金が活用された。財政投融資計画は、一九五三年度に発足したが、<sup>(18)</sup>図3にあるように一九五〇年代後半から石油ショックまで急速に増大している。これは財政投融資の原資不足が顕在化した高度成長期に、政府保証債と日銀信用の組み合わせによって資金を確保し、政府金融機関をつうじて民間銀行の産業金融を代行・補完したためである。一九七三年度には財政投融資計画の実績が一般会計・特別会計の歳出純計にたいする割合は三三・六%にまで達している。

財政投融資は公的金融制度としてばかりではなく、第二の予算といわれるように財政制度としても機能している。

財政計画は、その原資が国家の信用で集められていること、また公庫など政府金融機関をのぞく公共事業分野の公団・事業団は戦後、資金源を一般財政から財政投融資に移転するために従来の政府事業を企業化した<sup>(19)</sup>という歴史的経緯から、予算との整合性を重視して財政政策の一環として策定されるのである。配分政策としての交通政策は、これら公共事業機関への融資によって大きく制約されることになる。

以上のように財政制度と金融制度の重要な結節点となっている財政投融資制度は、日本に特有の制度である。アメリカでは政府がおこなう貸付や信用保証についての連邦信用計画、イギリスでは国家貸付資金からの融資、フランスでは予算の一部と預金供託金庫による融資などが類似しているが、規模が小さいことや原資の調達为国債の発行や一般会計からの繰り入れに依存している点で大きく異なっている<sup>(20)</sup>。国の信用で巨額の資金を集め、これを運用するという日本固有の財投システムが、日本の財政・金融政策の一体化の程度を高めているといえよう。

#### ④ 中央地方関係

戦後日本の中央地方関係には二つの特徴がある。一つは一九七〇年前後を境に始まった中央集権体制から相互作用体制への緩やかな変化であり、いま一つは両者の関係の如何にかかわらずそれらの関係が行政省庁ごとに個別に形成され続けている点である。いずれも政治の変化と密接に結びついている。

戦後、憲法第八章および地方自治法によって地方自治が保障されたにもかかわらず、逆コースのなか経済復興およびその制度づくり<sup>(21)</sup>に急であった五〇年代までは地方公共団体の政治機能は十分に作用する場がなく、その実体は政府間関係というよりも行政機関間関係に解消されうるものであった。しかし一九六〇年代にはいると経済成長と行政機能の拡大に呼応して急速に圧力団体が増加し、徐々に政治体制の多元化がはじまる。一九六二年には全国総合開発計

画が閣議決定され、新産業都市建設促進法、工業整備特別地域整備促進法など総花的ではあったが、地方政治を活性化させる状況がととのい、その後公害・福祉など再分配政策への要求を吸収していく。地方自治体は、政治的機能を高めるとともに拡大した行政機能、とりわけ給付行政の執行機能を担うことによって、行政機関間関係においてもその影響力を次第につよめている。行政国家化の必然的帰結である各層政府間の相互依存の高まりは、先進産業諸国に共通の傾向であり、中央地方関係においては連邦制と単一制の間の距離は狭まりつつある。<sup>(21)</sup> ピーターソンは、一九八〇年代以降のアメリカでは特殊利益を主張する利益集団の影響力が減退し、かわって行政、とりわけ中央行政機関の影響力が強まっていると指摘している。<sup>(22)</sup> 連邦制においては、単一制国家とは逆に集権という形で行政の優位が生じているのである。

一方、継続しているのは中央地方関係が行政機関ごとに別個に系統・組織化されている点である。相対的な相互依存の高まりも、仕切られた縦の関係の中での変化にとどまっている。最近の比較研究には、中央の機能別行政省庁と地方政府の間に立つて総合調整を行う自治省の存在を重く見て、日本は、イギリスやフランスほど中央省庁の縦割りが貫徹していないと論じるものもあるが、自治省が実質的に地方政府と各省庁の間で十分な調整機能を果たしているとはいえないだろう。さらに中央政府と地方政府の相互依存の増大は、政策における最終的な決定権と財政権を中央政府に移行させる傾向がある。すでに述べたように英国やアメリカなど行政の影響力が相対的に弱かった国でも行政機能の増大とともに行政省庁別の集権化現象がみられる。とくに交通のように土地利用や広域ネットワークの配慮を要する政策については顕著である。イギリスの交通政策は一九七二年以降、中央で公共支出五カ年計画をつくり、地方公共団体はこの中央政府がきめた政策の優先順位をガイドラインとして年次ごとに「交通政策と計画 [Transport Policies and Programs]」通称 T P P を作成するシステムをとっている。各地方政府は、中央政府の「補足的交通交付

金 Transport Supplementary Grant」の獲得競争をおこなうのである。運輸省は各TPPを査定し、多くの場合総額の一部にあたる交付金額を決定する。またアメリカでも主要な地方公共団体は、二〇年先までの土地利用と交通計画を提示しなければならない。一九七五年に連邦道路局と都市大量輸送庁は、「運輸システム管理計画」[Transport system management plan]を策定し、人口五十万人以上の地域における短期的な交通改善を推進したが、その決定メカニズムは英国のTPPと同様である。中央の承認と資金援助を要する点、計画者である地方自治体と公共経費の額を決定する中央政府との間に対立が起こりがちな点において、交通政策における英米法諸国の中央地方関係は日本と共通している。

- (1) 大島藤太郎「交通問題の歴史的展開」、ジュリスト増刊『現代日本の交通問題』有斐閣、一九七五年、所収。
- (2) 一党優位制自体は、スエーデンの社会民主党をはじめイスラエル労働党、イタリアのキリスト教民主党など、日本に特有の現象ではない。また定義によって帰属する国は異なってくる。G・サルトーリ『現代政党学』岡沢憲美・川野秀之訳 早稲田大学出版部 一九八〇年。T. J. Pempel (eds.), *Uncommon Democracies—the one-party dominant regimes*—Cornell Univ, 1990. 的場敏博『戦後の政党システム——持続と変化——』有斐閣、一九九〇年、四七—七二頁。
- (3) 的場敏博『戦後の政党システム——持続と変化——』前掲、一三五—一六一頁。
- (4) ケント・E・カルダー『自民党 長期政権の研究』文芸春秋、一九八九年、一〇—三八頁。
- (5) 村川一郎『日本の政策決定過程』ぎょうせい、一九八五年、九〇—一五八頁。
- (6) 辻清明『新版・日本官僚制の研究』東京大学出版会、一九六九年。C・ジョンソン『通産省と日本の奇跡』前掲。
- (7) 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社、一九八六年。四三—四六頁。
- (8) 猪口孝『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社、一九八三年。佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、一九八六年。M. Muramatsu & F. Krauss, 'The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism', in K. Yamamura and Y. Yasuba, (eds.) *The Political Economy of Japan Vol. 1*, Stanford Univ, 1987, (初出一九八五)。ただしいずれも条件付きの多元

主義である。

- (9) 村松岐夫「一九六〇年代と七〇年代の日本政治」東京大学社会科学研究所編『現代日本社会5 構造』東京大学出版会、一九九一年、所収。
- (10) T・J・ペンペル・恒川恵一「労働なきコーポラティズムか」『現代コーポラティズムI』山口定監訳木鐸社、一九八四年所収。伊藤光利「大企業労使連合の形成」『レヴァイアサン』六号、一九八八年所収。R・P・ドーア「コーポラティズムについて考える」『レヴァイアサン』四号、一九八九年。
- (11) 岩井奉信『政治資金の研究』日本経済新聞社、一九九〇年、一一七頁。
- (12) Muramatsu & Krauss, op. cit.
- (13) 猪口孝、前掲。
- (14) 佐藤・松崎、前掲。
- (15) 辻中豊『利益集団』東京大学出版会、一九八八年、一〇五頁。
- (16) 宮島英昭「財閥解体」二二六―二三八頁、法政大学産業情報センター編『日本経済の発達と企業集団』東京大学出版会一九九二年所収。
- (17) Peter Hall, *Governing the Economy*, op. cit. Part2.3, pp. 23-226.
- (18) 松浦克美・橘木俊詔編『金融機能の経済分析』東洋経済新報社、一九九一年、一六頁。
- (19) 龍昇吉『現代日本の財政投融资』東洋経済新報社、一九八八年、四頁。
- (20) 石川周・行天豊雄編著『財政投融资』金融財政事情研究会、一九七七年、二五一―二六九頁。浅見敏彦『世界の財政制度』金融財政事情研究会、一九八六年。
- (21) 笠京子『中央地方関係の分析枠組——過程論と構造論の総合へ——』香川法学二〇巻一号、一九九〇年。
- (22) Paul E. Peterson, 'The Rise and Fall of Special Interest Politics', *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 4, Winter 1990 -1991, pp. 539-556.
- (23) Samuel Humes IV, *Local Governance and National Power*, Harvester Wheatsheaf, 1991.

## 2 交通政策固有の制度配置

### ① 監督官庁

日本の公共投資計画は、一五本の原則として五カ年の長期計画から成り、各内閣が策定する経済計画と国土庁が作成する国土開発計画によって相互に調整される。交通政策においても各種五カ年計画が策定されているが、その達成率は計画によって五〇%程度から一〇〇%をこえるものまでさまざまである。この点で日本の公共投資は、財政金融政策の一環にくみこまれており、景気対策と密接にリンクしている。政府・自民党と大蔵・通産・経企など経済官庁と運輸・建設各省の協議のなかで大枠がつくられ、運輸・建設はその枠内で一定の裁量権を行使し実施段階に具体化する役目になっているともいえよう。

交通政策を実施する行政官庁に関して日本には幾つかの特色がある。第一に日本の交通政策の執行は、運輸省と建設省によって管轄されている。運輸省は海運、港湾、船舶、船員をふくむ海事行政一般、鉄道と自動車輸送を含む陸運行政、航空行政をおこなうが、一九八四年の大規模な行政機構改革によって、交通機関別の縦割り組織を企画重視型の横断的組織に再編したため、各交通政策は機能別に運輸政策局、国際運輸・観光局、地域交通局、貨物流通局、港湾局、航空局に分置されている。建設省は道路行政と建設産業行政をおこなう。道路事業は三つに大別され、国が地方建設局、北海道開発局、沖縄総合事務局を通じて直接おこなう直轄事業と地方公共団体が国から補助金をうけておこなう補助事業からなる「一般道路事業」、公団・公社が財政投融资の借入金や国地方からの出資金などによっておこなう「有料道路事業」、地方公共団体が独自の立場でおこなう「地方単独事業」から成る。いずれも建設省道路局内の各課が管轄する。建設産業行政は、建設業と不動産業を対象に建設経済局の各課でおこなわれる。建設業界にたいしては一九七二年から建設技術研究開発五カ年計画を策定して建設技術の向上を援助するとともに、建設省付属機関

で基礎調査研究をおこない、各種行政指導やガイドラインの提示によって業者間の紛争を調停するなど規制のみならず、細かい指導をおこなっている。

交通政策の執行機関が分散している国は多い。歴史的に道路行政は、自動車産業の発達とともに現れた新規行政領域であり、運輸行政と道路行政は別個におこなわれがちであった。アメリカでは、一九五六年に連邦全国高速道路信託基金が創設されるまで運輸政策は道路政策とまったく別に行われていたし、一九六六年に運輸省が創設されたあとも、公共輸送を管轄する運輸省と従来からある独立規制機関との間の調整は不十分である<sup>1)</sup>。イギリスでも一九七三年の「交通政策と計画」政策によって運輸政策と道路政策が一本化されるまで二つの政策の間の相互調整はほとんど行われていなかった。現在でもイギリスの交通政策は、運輸省、環境省、商務省が主管官庁であり、中心となる運輸省は、高速道路と幹線道路、交通産業への補助金、港湾、運転免許・車両免許などを管轄し、環境省は水路を、商務省は海運と民間航空を管轄している。しかし旧西ドイツでは、連邦交通省が交通政策を一元的に管轄しており、早くも一九五五年には交通財政法を成立させ鉄道と道路の調整をおこなった。一九六七年のレーバー・プラン、一九七三年の連邦交通路計画など体系的な長期総合交通計画が策定されるが、市場原理と公共性の優先順位が政権ごとに前後しこれらの総合調整計画は必ずしも十分に成功したとはいえない<sup>2)</sup>。交通行政の管轄権の集中度が総体としての交通政策にどのような影響を及ぼすかについては、政権交代による政策方針の転換の影響、行政機関がアジェンダ設定に果たす役割の大小を考慮せねばならず、現時点では単純に結論づけることはできない<sup>3)</sup>。

第二に審議会制度がある。審議会はその大部分が大臣の諮問機関であり、運輸省で一、建設省で九つ設置されている。このうち許認可や審査実務でなく政策を検討する審議会は、運輸省で八つ、建設省で六つある。これらの審議会は実質的に、規制者である行政機関と被規制者である業界の交渉の場であり、民主性や専門性の担保という本来の

審査機関としての意義を弱め、行政機関による政策提案の場合あるいは実現可能性をはかり実質的内容を決定する機関に変質している。日米構造協議では、審議会や研究会に公正取引委員会の代表をいれるようアメリカ側から要求されているが、これは非公開でおこなわれ議事録も公表されない従来の審議会が、結果的に省益・局益と業界利益の最大公約数を政策原案とする傾向にあったと評価されていることの反映であり、これは日本側にも共通の認識である。

## ② 交通市場

市場の内部構成および隣接する市場との関係は、それらの合力としての市場圧力とは別に、準制度的与件として政策の課題設定から形成過程を拘束する。

戦後の交通市場は、経済成長にともなう産業構造の変化によってその中心を鉄道市場から自動車市場へ大きく変化させた。また航空市場の飛躍的発展も大きな特徴である。

石炭から石油へのエネルギー革命と第一次産業から第二次産業へ、さらに第二次産業から第三次産業への転換は、貨物・旅客双方の市場において、鉄道の衰退と自動車の台頭という共通の変化を生ぜしめた。ただし運輸交通市場はいずれも戦後一貫して拡大しており、この変化は相対的な拡大速度の違いをのべたものである。貨物輸送の占有率においては、内航海運が全輸送トンキロの四〇％から五〇％という安定した割合を維持し、残りを鉄道と自動車がとりあつてきた。鉄道は一九五五年の五二％から、一九八八年の四・九％へと激減、代わって自動車が同九・七％から、同五一・二％に急増し、現時点ではちょうど入れ替わるかたちになっている。旅客輸送の占有率においても、船舶は微減、航空機は微増で、残りを鉄道と自動車に分けている。鉄道は一九五〇年の九〇％から一九八二年の三九・三％に半減し、自動車は同七・七％から五六・二％に増加している。



以下では交通市場を、輸送手段の製造にかかわる産業と輸送そのものをおこなう産業に分け、それぞれ建設、自動車、航空機、船舶、の市場特性と、鉄道輸送、自動車輸送、航空輸送、海運の各市場の性質について検討する。

②—1 輸送手段の製造にかわる産業の市場

【建設業】

日本の建設業は現在、許可業者数約五十一万、就業者数は全産業の一割、投資額はG N Pの約二割を占め、鉄鋼、セメント、木材などの原材料から電機、機械などの製造業まで裾野の広い産業である。後述するように日本の建設受注契約にしめる海外工事の比率は約二%（一九八三年）とごくわずかであり、建設投資総額の三割から四割をしめる政府投資（その大半は土木事業である）は建設業界の存立基盤をなしている。公共投資が、国内景気の刺激策として有効に機能する由縁でもある。

現在の建設業界の基盤は、戦後昭和二〇年代に築かれている。一九四九年の建設業法によって建設省が建設業者の主務官庁となり、全国建設業協会など各種業界団体もうまれた。その後、電源開発法にもとづくダム建設、産業基盤整備の一環としての道路、鉄道、港湾の建設、さらにオリンピック、東海道新幹線、名神高速道路と昭和三〇年代の公共投資は建設業界の発展に大きく寄与し、四〇年代前半はおもに民間設備投資によって、後半は公共投資によって建設投資総額は年率二〇%以上の伸びをつづけた。しかし一九七三年の石油ショックを境に調整局面にはいり、大手総合建設業者いわゆるゼネコンと中小企業間の格差がひろがりつつある。<sup>(4)</sup>

日本の建設市場の特色は、建設投資額が大きい点、下請け制度、中小企業の多さ、入札制度、研究開発体制の五つにまとめられよう。建設投資額は、G N Pの約一八%を占め、米国・英国の八%、フランスの一%、旧西ドイツの

一三%（いずれも一九八三年）にくらべて大きい割合を示している。社会資本整備の立ち後れが最大の要因であろうと思われる。下請け制度は、発注者から一括受注した元請け建設業者が工事内容にしたがって専門工事業者、設備工事業者に二次発注、さらにこれらの業者が三次発注することで、元請けである大手ゼネコンはこれらの重層的下請け関係を調整する。このような制度は、建設業が労務供給型の産業であると同時に、受注産業であり景気の動向によって工事が一定しないことから形成されてきた。工事技術の専門性が高まるにつれ、専門工事業者は協力業者としてより対等な位置をあたえられるようになってきたが、依然ゼネコンの統制力はつよく、工事が原則的に分離発注され、設計者、ゼネコン、サブコン、の役割分担が明確なアメリカの建設業界とは異質である。次に中小企業の数の多さが日本の特徴である。現在、大手ゼネコン五社（清水建設、鹿島建設、大成建設、竹中工務店、大林組）と、準大手ゼネコン五社、中堅ゼネコン一三社、中堅土木一五社のほか、ゼネコン系列あるいは主力銀行を同じくする道路、電設、浚渫各社を除く全体の九九・二%が、中小企業である。建設業界では、大手でも資本と経営の分離が不明確な同族社会が多いのが特色であるが、中小企業の多くは数百万円の資本金と十数人の従業員をかかえた零細事業者である。零細事業者の割合が多いのは建設業の特性であり、欧米諸国でも西ドイツを除いて九〇%前後に達しているが、なかでも九九%を越えるのは高率である。公共事業の発注者は、地元優先を原則とする都道府県と市町村がそれぞれ約三〇%ずつを占めており、零細事業者の多くは、これらの公共土木事業に依存している。零細企業の倒産は他業種に比べて高く、欧米諸国に比べても高い。退出、参入ともに活発であることがわかる。第三に入札制度がある。地方公共団体、公団・公社など官公庁工事の入札は、競争入札が原則であり、ごく一部の特定工事に限って特命・委託入札がおこなわれる。競争入札は、一定の技術水準を確保する意味から指名競争入札が一般的である。指名工事業者の選定は、工事指名願を提出した企業にたいして建設省が毎年おこなう格付けをもとにおこなわれる。指名は実績となり受注の

可能性を高めることから、事業者側は指名獲得とその後の入札に備えて予定価格情報の収集にあたる。これらの諸段階では、公共事業の額の大きさ、中小企業の多さ、また大手ゼネコンの国際受注の低さなどさまざまな要因も重なりあつて、建設汚職、談合などの不正行為が生じることがある。<sup>7)</sup> 第四に開発研究体制がある。日本の大手ゼネコンは、中央研究所を設置して技術研究開発をおこない、年間完成工事高の約一％を充てている。最近では中堅ゼネコンもこれに対抗し四八社が共同出資して日本建設業経営研究センターを設立した。これらの動きはオイルショック以降、受け身の受注産業からの脱皮をはかる意図ではじめられ、「脱請負」「拡建設」「造注」をビジョンに新しいアイデアで建設需要を創出している。これら企業自前の研究開発は、大学、公立研究所が研究開発の中心である欧米と対照的であるが、職能別の強力な労働組合があり、自社の費用で開発した新技術が必ずしも自社の工事に生かせるとはかぎらない欧米と、企業内労組を特徴とする日本企業の違いも影響しているものと考えられる。

#### 【自動車産業】

一九八〇年以降世界で最強の競争力をもつにいたった日本の自動車産業は、周知のごとくトヨタ自動車、日産自動車、本田技研工業、三菱自動車工業、マツダなど熾烈な競争関係にある一社（乗用車メーカー九社、トラックメーカー二社）から構成されている。自動車産業は、鉄鋼、非鉄金属、電機部品、ガラス、タイヤ、石油製品など生産関係産業から流通・販売事業まで、多様な分野にまたがった業際型の総合産業であり、就業人口の約一割が関連事業に従事している。これらの関連企業の多くは、完成車メーカーごとに系列化されており、その資本、技術から経営にいたる緊密な関係は、近年日米構造協議で特殊日本的な取引慣行を形成していると指摘されている。

戦後の自動車産業市場は、戦前の官製企業と戦後の中小新規参入企業からなる多様な構成が、高度経済成長のなかで統合再編成されてきた。戦災が生産設備の約二〇％にとどまったうえ占領政策が転換したために戦前の主要四社は

規模を縮小するかたちでほぼそのまま残存した。戦前の自動車産業は、軍用自動車の国産化を急ぐ陸軍と、外国車の輸入による国際収支の悪化を懸念する商工省によって保護育成されてきたが、一九三六年の自動車製造事業法以降、トヨタ、日産、ヂーゼル自動車の許可会社三社体制（その後三菱重工が参入）に集約され、急速に軍需産業化した。第二次大戦がはじまると、統制によってトラックを集中生産し、一九四二年の物資動員計画以降は、超重点産業に指定された船舶、航空機の生産に協力し生産を縮小していった。

戦後、朝鮮特需によるトラック需要を中心に戦前レベルまで復興したあと、自動車産業は政府の重化学工業化政策の一環として一定の保護をうける。トヨタ・日産を中心におこなわれた政府系銀行による財投資金の貸付、法人税の減免、関税や外貨割当による輸入制限などによって、小型乗用自動車の生産が増大する。また所得倍增計画が高速道路網の整備に重点をおき、道路投資が全公共投資額の三〇%をこえるなど道路整備が進んだことも間接的にはあるが大きな影響を及ぼしている。オコンナーは、アメリカの州際高速道路網を巨大な補助金であるとみなし、アメリカ自動車産業複合体の政治的圧力の存在を指摘している。<sup>(8)</sup>一九五五年の国民車育成要綱や一九六一年の産業合理化審議会の国内三グループ再編構想など通産省の自動車産業政策には実現をみなかったものも多いが、基本的な保護育成政策は一定の効果をあげたものといえよう。一九六〇年代の自動車産業の成長は企業間格差を増大させ、戦後に参入した二〇をこえる中小企業は淘汰されていった。資本自由化とともに一九六五年以降、通産省の指導のもとでトヨタ・日産を軸に業界の再編成がおこなわれ、現地資本との合併で海外工場、販売関連子会社を設立するなど国際的な資本、技術提携をすすめている。<sup>(9)</sup>

現在の自動車市場は、国内市場が成熟し代替需要が七〇%をこえる一方、生産量の五〇%をこえる輸出でも一九八一年以降対米・対EC輸出自主規制をおこなっており、先進国から中進国へと輸出先の分散化を模索している段階で

ある。

【航空機産業】

現在の日本の航空機産業は、約八対二で軍需優位の市場で、主要四社（三菱重工業、川崎重工業、富士重工業、新明和工業）と中堅二社（昭和飛行機、日本飛行機）がこれを構成している。国際競争力の点ではいまだ揺籃期にあり、同じ敗戦国旧西ドイツの規模にとどまる。戦後、航空機産業は一九五二年に戦前の企業の復活というかたちで再開され、戦前の主要企業である三菱重工、中島飛行機、日本飛行機、川西航空機、川崎航空機は、新三菱重工、富士重工、日本飛行機、新明和工業、川崎重工となり、そのほか新立川飛行機、東洋航空、東京機械化学工業などの中規模企業も再開された。しかし戦前の国際的技術水準は回復できないまま現在に至っている。またこれらの航空機工業は、戦後の財閥解体や需要減のなかでの生き残りをかけて一部を分割した自動車工業と部品生産において密接な関係をもっている。さらに組立部門が中京地区、素材関連事業が近畿圏、エンジン製造が首都圏というかたちで三大都市圏に集中しており全国的広がりをもたない点、および防衛庁とのつながりを反映して首都圏の工場立地が増大しその比重を高めつつある点<sup>(10)</sup>などに特徴がある。

戦前の航空機産業は、一九三一年の満州事変前後から陸海軍の強力な保護育成のもとヨーロッパからの技術移転を受けて急速に進歩した。とくに一九四一年から敗戦までの五年間は、零式艦上戦闘機、飛行距離の世界記録など世界有数の航空機製造技術を誇るまでに成長し、高性能の戦闘機を集中的に生産していた。しかし七年間の空白期間に世界の航空機市場はジェット時代に転換しており、技術的遅れは致命的なものとなる。また軍隊がなくなり民間航空市場も未成熟の状態で、軍需民需とも需要が殆どなく再建はすすまなかった。朝鮮特需の一環としての米軍機の修理・生産、自衛隊の発足を契機に徐々に回復しはじめ、防衛庁の設立を経て一九五五年からはジェット戦闘機の国産化へ

の努力がはじまる。政府間の調整をへて三菱重工と川崎航空機が、アメリカのロッキード社、マクドネル・ダグラス社の技術援助をうけてF-86、T-33を組立生産したほか、航空自衛隊と技術研究本部による独自開発体制もすすみ、アメリカの技術移転をうけて戦闘練習機と民間輸送機の開発がはじまった。一九五九年に官と民六社の共同出資で設立された日本航空機製造は、YS-11の量産、海外販売計画を実施した。一九八二年に解散したこの事業は結果的に開発の遅れから赤字をだしたが、産業としての自立のめどをつけた点、共同開発、生産方式を一般化させた点で大きな収穫となった。一九六〇年代後半からは、防衛庁の発注によって国産軍用機が急速に進歩した。航空機産業の育成を配慮した発注の結果、各企業はそれぞれ得意の機種を開発発展させ、戦後初の技術輸出を経験するまでになった<sup>(11)</sup>。

一九七〇年代後半には、航空機開発も国際共同開発の時代にはいり、実質的には米国主導ながら日米伊三国の共同開発形態をとったボーイング767（一九八三年完成）以来、仏・英・独・スペインの共同会社であるエアバス・インダストリー社、また実現しなかったが米国のマクドネル・ダグラス社とオランダのフォッカー社の共同開発計画などがある。日本は現在、総体としてはアメリカに劣るものの、電子技術など優れた航空技術を生かして三菱重工、川崎重工、富士重工が米国ボーイング社との間で民間旅客機の共同開発をおこなっている。技術の高度化にともなう開発費用の増大と販売先の確保という点から、民間航空機においては一国一企業による航空機開発には限界が生じてきたといえよう。しかし通産省が航空機産業を今後の成長産業としてターゲットインングしていること、米国から共同開発は航空機技術を一方的に供与する結果に終わるとの消極論がでていることなど、共同開発の今後にはなお不安定要素が残る。

以上のように航空機産業は、軍需との結びつきが強く、航空交通輸送としての側面は弱い。戦後昭和二三年から五年までの政府補助金をみても、通産省の研究開発補助金の累積額は、運輸省の約二七〇倍にあたる八〇四億にのぼ

っている<sup>(12)</sup>。

【造船産業】

造船産業は、鉄鋼、機械、電気・通信機器など二〇〇におよぶ関連産業部門をもつ裾野のひろい産業であり、経済波及効果も大きい。

戦後の造船業は、戦前最大の重機械工業企業であった三菱重工業が三分割されるなど集中排除、船舶建造制限によって大きな制約を受けたが、一方では造船施設のほとんどが戦災を免れ残存していた。一九四七年から始まった計画造船は、政府の巨額融資による海運業の再建と造船産業の再建の一挙両得をねらうものであったが、当初はむしろ造船業の救済が前面にうちだされていたのである。これは、造船会社の経営が安定し、事業の比重を輸出船舶の建造や陸上造機部門に移していく一九五〇年代後半までつづく。

しかし計画造船は、一括公募方式がとられたため造船業者間の競争を助長するかたちで作用し、経営の安定化をもとめる造船会社は特定の海運会社との間に、さらには開銀以外の特定の都市銀行との間に結合関係を形成するようになった。過剰設備はまた造船会社の陸上部門への進出など多角経営を促進する効果ももった。結果的に、大手造船会社と中小造船会社の企業格差が拡大、一九六〇年代はじめには、合併、提携、系列化によって業界は再編される。大手一〇社（三菱造船、新三菱重工、三菱日本重工、三井造船、日本鋼管、川崎重工、石川島重工、播磨重工、日立造船、浦賀船梁）は約八五％のシェアを占め、安定的受注関係を結んだ海運会社と株式の持合いをおこなっている<sup>(13)</sup>。

(1) Frank Mckenna and David Anderson, 'United States' in Tsuneo Akaha (eds.), *International Handbook of Transportation Policy*, Greenwood Press, 1990, pp. 270-300. Donald F. Wood & James C. Johnson, *Contemporary Transportation*, 1989, Mac-

millan, pp. 27-45.

- (2) 杉山雅洋『西ドイツ交通政策研究』成文堂、一九八五年、一一一―一五〇頁。
  - (3) むしろ交通以外の政策領域、とりわけ建設省と国土庁で土地政策の見解が異なるなど土地利用政策との連携が弱いことの影響が指摘される。交通投資の大半が土地購入代金に消えることが日本の交通基盤整備の遅れを招いている。戦災によって日本以上に交通網を破壊されたドイツが、既に主要な交通投資を終えているのと対象的である。ただしこれは制度というよりも政治の問題であろう。
  - (4) 中村賀光『建設業界』教育社、一九八五年、第三章。
  - (5) 建設省『建設経済月報』。
  - (6) 建設省計画局『建設統計年報』政府資料調査会。
  - (7) 中村賀光『建設業界』前掲、第四章。
  - (8) J・オコンナー『現代国家の財政危機』前掲二二七―二三四頁。彼はアメリカで公共輸送政策が後手に回っている最大の理由を自動車ロビー、とくにGMのバス戦略にもとめている。
  - (9) 天谷章吾『日本自動車工業の史的展開』亜紀書房、一九八二年。大島卓『産業の昭和社會史 自動車』日本經濟評論社、一九八七年。
  - (10) 宮川泰夫『航空機工業地域の形成と工業配置の体系』日本交通政策研究会、一九八四年。
  - (11) 久野正夫『日本の航空宇宙産業』ダイヤモンド現代選書、一九八四年、一・二章。
  - (12) ㈱日本航空宇宙工業会『航空宇宙工業年鑑』一九八二年、四四六―四四七頁。
  - (13) 詳しい系列関係は、工藤昌宏『日本海運業の展開と企業集団』文真堂、第五章、一九九一年、二二四―二八一頁に詳しい。
- ②―2 輸送そのものにかかわる産業の市場

### 【鉄道市場】

鉄道市場は、自動車市場の飛躍的拡大によって戦後一貫してその相対的規模を縮小しつつづけてきた。絶対数としては増加をつづけてきた輸送量も一九七〇年代前半を境に縮小しつつある。貨物輸送(総輸送トン・キロ)、旅客輸送(総



輸送人キロ)ともに鉄道輸送の絶対量は、戦後の経済発展とともに一九七〇年代前半まで増加をつづけ、その後漸減している。貨物輸送では、国鉄の貨物輸送量が一九七〇年をピークに減少、旅客輸送でも国鉄の旅客輸送量が一九七四年を頂点として減少し、大都市の私鉄や公営高速鉄道の旅客増にもかかわらず全体としては減っている。貨物輸送においては、長距離は内航海運、短・中距離はトラック市場を奪われ、旅客輸送では長距離は航空、短・中距離は自動車に市場をゆずってきたからである。これを産業構造の変化から同様の傾向にある西欧諸国(英・独・仏)と比べると、旅客輸送では日・仏が善戦、貨物輸送では独・仏が善戦している<sup>(1)</sup>。新幹線・TGVなど新しい高規格の専用通路による長距離高速鉄道の開発という政府対応の違いが指摘されている。鉄道事業者数は、一九八九年時点でJR七社(旅客六社と貨物一社)をふくめ一七五社である。

戦後日本の鉄道市場は、国内幹線網をになう国鉄、広域交通をになう大手私鉄、都市交通をになう中小私鉄、公営鉄軌道および公企業によって構成されてきた。このような分担関係は、一八八一年以来私鉄によって整備されてきた国内主要幹線を国有化した一九〇六年の鉄道国有法、戦争準備の一環として既存コンツェルンを基礎に私鉄の地域ブロック別統合をおこなった一九三八年の陸上交通事業調整法以降の諸法律、一九四二年の配電統制令による鉄道事業と電力事業の分割など戦時体制整備の一環として形成された。戦後、国鉄の公共企業体改組や、日本通運の民営化と独占排除によって一部変化したが、私鉄は財閥解体など経済民主化政策の対象とならず、基本的な分担関係は存続した。

鉄道の規模による官民所有形態の相違は、大部分その構造的な特性によって不可避的に生じたものである<sup>(2)</sup>が、わが国の特徴として、広域交通領域において、旅客輸送における私鉄のシェアが大きいことが挙げられる。スイスやイタリアでも私鉄の旅客輸送量が比較的多いが、その多くは観光用鉄道が第三セクターであり、旅客輸送に占める民営鉄道

の役割が大きいのは、日本に唯一の特徴である<sup>(3)</sup>。これは、戦時体制下で統合された地域ブロックごとの民間独占営業地域が、数社をのぞいて戦後もそのまま継続し、現在にいたる鉄道産業の根幹を形成したからである。東武・西武・京成・京王帝都・小田急・東急・京浜・名鉄・近鉄・南海・京阪・阪急・阪神・西鉄の大手一四社が競争力をもった民間企業として存在する。また、これら大手私鉄一四社は一九五七年以降現在まで、政府の資金援助をうけて三年から五年の長期輸送力増強計画を八次にわたって策定し大都市圏の緩和に努力してきた。国鉄にたいする民鉄の旅客輸送人キロは、五〇%から六五%前後へと戦後一貫して増加している<sup>(4)</sup>。結果的に日本では、欧米諸国にくらべて旅客輸送における私鉄の役割が大きく鉄道事業への運営補助金が少ないこと、しかし半面で共通運賃制度など同種、他種の事業者間で調整がおこなわれていないといった特徴をもつにいたっている<sup>(5)</sup>。またこれらの民間鉄道事業は歴史的に、沿線の不動産開発と表裏一体の関係にあつたが、大都市で国鉄を上回る輸送力をもつようになってからも、不動産事業や流通事業、観光事業、健康関連事業など、さらに複合企業化、企業グループ化をすすめている。異業種間の相乗効果を促進し、鉄道事業の公共性からくる硬直性の比重を低めようとしているのである。国鉄も民営化によって、私鉄とJRを一元的に規制する「鉄道事業法」と「旅客鉄道株式会社及び貨物鉄道株式会社に関する法律」に服するようになり、一斉に兼業、関連事業へ進出した。七〇年代後半の規制緩和の潮流のなかで、各国の鉄道に対する規制は大幅に緩和され、カナダ国有鉄道のように多角経営において高い実績をあげる例<sup>(6)</sup>があらわれている。

### 【海運市場】

#### 内航海運

内航海運市場は、第一に他の交通市場に比べて参入規制、運賃規制ともに緩やかで、業界組織である「日本内航海運組合総連合法」に事実上の規制を委任している点に特徴がある。敗戦後、戦時海運管理令によって一元的に管理さ

れていた船舶運営会は解散、占領政策の転換とともに一九五〇年四月から民営に還元された。多数の零細事業者と船舶過剰のため不安定な内航海運市場を安定化させるため、一九五〇年代に内航二法が成立したが、エネルギー革命による石炭輸送量の減少や大型専用船、小型鋼船など新型船舶と旧式の機帆船との交代が円滑にすすまず、一九六六年には内航事業を従来の登録制から許可制あるいは届出制にきりかえ、市場再編成を促した。運賃も法律上は標準運賃制であるが、一九七〇年以降は事実上自由運賃制となっている。<sup>(7)</sup>

第二の特徴として、元請制度がある。内航海運は一九八八年時点で、国内貨物輸送トンキロの四四％を運送しているが、事業者数は、約二、四〇〇の内航海運業者、約五、五〇〇の内航船舶貸渡業者、約一、六〇〇の内航運送取扱事業者からなる。一般に事業規模は小さく、運送業者では資本金五、〇〇〇万円未満の事業者が七〇％、五億円以上の事業者は七％を下回り、貸渡業者では九五％が資本金五、〇〇〇万円以下である。<sup>(8)</sup>このような事業規模は、石炭、鉄鋼、石油、自動車などの荷主、あるいは外航船大手企業の系列につらなる大規模海運業者が元請した運送契約を、中小海運業者に下請けにだし、さらにかれらが貸渡業者に下請けに出すという重層的な契約慣行を反映している。しかし市場に占める上位一〇社の占有率は一六％であり、市場の集中度は低い。また傾向として零細業者は減少している。<sup>(9)</sup>

#### 外航海運

外航海運は国の経済政策と表裏一体をなしてきた。海運企業は、過去に国の助成を受けたことのある海運助成対象企業と対象外の企業とに分けられる。一九八八年時点で助成対象企業は全企業数の一三・六％、三九社であるが、総トン数では五七・三％をしめ、海運大手のほとんどが国の助成を受けている。

戦前の日本商船隊は、戦時中に壊滅的打撃をうけ敗戦時には老朽船をふくめて一五〇万総トンを残すにすぎなかつ

た。しかし戦後一九五〇年にはじまった海運の民営還元以降、一九四七年以降現在までつづいている計画造船制度と利子補給制度など政府の保護政策と、朝鮮特需やスエズ運河封鎖などによる海運市況の活性化によって、一九五五年には中国大陸向けをのぞいて日本の商船隊は殆ど再開される。その後一九六〇年の池田内閣「国民所得倍增計画」の一環として九七〇万トンの外航船を建造する計画を実施するため一九六三年に、いわゆる「海運再建整備二法」を制定、外航海運市場の大規模な集約・再編成がおこなわれた。集約に参加しない企業も約二割あったが、結果的に主要一二社が二つずつ合併して六つの中核会社（日本郵便、昭和海運、山下新日本汽船、ジャパンライン、大阪商船三井船舶、川崎汽船）を形成、八二社を傘下に系列化し、高度経済成長を支えるとともに以降の外航海運市場の基本構図となった。しかし日本経済の好調は経費の高騰を招き、次第に日本海運の国際競争力を低下させる。一九七〇年前後からはじまる便宜置籍船（日本が用船することを前提に、外国船籍の船舶を建造、保有、あるいは売船する）や、マルシップ（外国人船員の乗務を可能にするため裸用船にだされた日本籍船）など外国用船の増加は、変動相場制以降を機に一層顕著になり、戦後一貫してつづいた計画造船体制、すなわち日本船の大量建造方針を転換させる。日本船を維持・充実しつつ国際競争力を確保することが最大の目的とされるようになったのである。一九七九年には「外航船舶緊急整備三カ年計画」を策定、高度合理化船の建造、利子補給の強化をおこない一定の成果をおさめた。一九八五年の海運合理化審議会答申は、北米市場の低迷と前年のアメリカ新海運法における規制緩和を考慮して、集約体制の見直しによる活性化を提言しているが、集約企業の市場占有率が低下傾向にあること<sup>10</sup>もあって具体化されずにいる。なお一九八八年時点で外国用船を含む日本商船隊は、三、四〇〇万トンを輸出、四億四、〇〇〇万トンを輸入、一億八〇〇万トンの三国間輸送を加えて計五億八、〇〇〇万トンの輸送活動をおこなった。これらは、外航海運企業数は二八七社の所有する日本船約二、五〇〇万トンと外国用船約三、〇〇〇万トンによってもたらされたものである<sup>11</sup>。

世界最大の荷主国であるアメリカの規制緩和、競争促進政策に転換（一九八四年新海運法）は、従来の国際海運市場を再編成しはじめている。国際定期海運では一八六八年に北大西洋航路で英国七社による海運同盟が開始されて以来、海運同盟とよばれるカルテル（どんな定期船でも協定に参加できるオープン・コンファレンスと参加を制限するクローズド・コンファレンスとがある）がおこなわれてきた（同盟船は、表定運賃制、小口の貨物輸送に適していることなど効率性の高さからカルテル規制の集団的適用除外をうけてきた。一九七〇年代には旧ソ連や旧東独が盟外船に補助金をだしてつくりあげたコメコン商船隊が、同盟船より約四〇％も低い運賃で、北大西洋航路の二〇％を占めていた。アメリカでは一九一六年に、同盟を独禁法適用除外にするかわりに、オープン・コンファレンスを義務づけ、協定を海事規制委員会の認可事項としてきたが、事実上八〇年代初頭には同盟の独占力は失われていた。）が、アメリカが新海運法によって運賃設定の弾力化、海陸一貫複合輸送の促進をはかったことによって同盟は有名無実化し、陸上輸送機関を含めた有力海運企業間の国際提携を促している。<sup>(12)</sup>一言でいえば、協調的寡占秩序から競争的寡占秩序への移行である。日本でも一九八五年に従来の集約体制と規制の見直しがおこなわれ、一九八九年には山下新日本汽船とジャパンラインが合併するなど市場再編の動きが始まっている。

#### 【航空輸送市場】

日本の航空輸送市場は現在、三事業合計約一二〇社の民間航空会社によって構成されている。国内旅客輸送にあたる定期航空運送事業者は八社、不定期航空運送事業者が四二社、航空事業者を利用して貨物運送を請け負う航空事業運送業者が国内混載貨物四一社と国際混載貨物二六社（うち一〇社は外国人業者）である。輸送以外に、航空機を利用して写真撮影、空中測量、薬剤散布など運送以外の行為を請け負う航空機使用業者が五四社（いずれも一九八七年）<sup>(13)</sup>ある。航空輸送力の伸びは、世界平均の約二倍に達し、とくに国際航空貨物の伸びは著しい。<sup>(14)</sup>また国内の旅客定期輸

送においては、座席利用率の高いのが特徴である<sup>(15)</sup>。

市場内部の競争は、政府の規制によって大きく制限されており、事業者間で路線の選択をすることはできない。現在の市場占有率も政策的遺産としての側面がつよい。しかし航空交通の規制はいずれの国においても保護育成的規制に始まっており、航空市場の特徴は規制緩和がはじまる一九七〇年代後半まで各国にほぼ共通であったといえよう。国内的には、空域統制を必要とし民間と軍事の関係が密接であること、安全確保の必要性、独占への惧れがつよいこと、郵便事業との関係が深いことなどが背景にある。国際輸送の領域では、安全確保と空港施設の最適利用の観点から国際的な協調と調整が必要とされ、市場における国家の役割は、国内市場以上に大きいからである。

しかし航空市場の成熟、幼稚産業からの脱却によって一九七〇年代後半からはじまる規制緩和の動きは、国ごとに特有のかたちで既存の保護体制を変化させている。一九四四年のシカゴ会議、一九四六年のバミューダ協定によって関係各国は互いに、上空通過権と技術的着陸権に関する協定を結び、運賃は航空輸送業者の組織である国際航空輸送協会 IATA によって設定され、関係国政府の承認をえなければならなかった。しかし一九七七年には航空輸送の発達に伴って、英国と米国の間で第二次バミューダ協定が結ばれ、運賃政策が弾力化された。英国とオランダのあいだにも同様の協定が結ばれている。さらにアメリカは欧州各国と同様の協定を結び、北米路線の運賃は大幅に低下している。また国内航空においてもアメリカでは、一九七八年の航空規制緩和法によって経済的規制を緩和し、規制機関である CAB の段階的廃止（一九八四年）を決定した。具体的には新規参入の際の挙証責任が、参入者から参入に反対する既存業者の側へと一八〇度転換されたのをはじめ、運賃認可制の廃止と上方五%下方五〇%の変更を自由に行える標準料金の設定、退出を許可制から届出制にするなど経済的規制は大幅に緩められ、FAA の安全基準と司法省（一九八四年以降は運輸省に移管）による独占禁止法違反のチェックが主要な参入規制として残された。また CAB

の廃止にともない、国際航空に関する権限は運輸省に移された<sup>(16)</sup>。しかしアメリカとは異なり、サッチャー政権のもとで一九八〇年民間航空法を成立させた英国をふくめ欧州域内、とくに大陸内の規制緩和の進行は緩やかであり、ドイツ・フランスなどは比較的高い運賃を維持している。日本も漸進的規制緩和を進めており後者の例にあたる。

日本の航空輸送市場は、他国と同様、戦前に市場が確立しておらず、戦後も一九八六年まで一貫して政府の保護政策によって育成されてきた。戦時中の一九三八年に民間航空会社は大日本航空株式会社に統合されたが、それ以前も政府主導の日本航空輸送株式会社を中心であり、戦後の航空市場も政府の航空政策によって強力に誘導・育成されてきた。一九八五年の運輸政策審議会中間答申にもとづき一九八六年から規制緩和の方向に進んでいるが、路線参入規制がやや緩められたものの料金規制については従来通りである。先進諸国のなかで唯一米国と並ぶ航空輸送需要の伸びを記録している事実<sup>(17)</sup>に照らして、なお航空輸送市場にたいする統制力はつよいといえよう。また日本特有の地勢上の特色として、旧国鉄、現JR新幹線が潜在的競争相手であり、運賃規制に影響を及ぼしていることが指摘されている<sup>(18)</sup>。

敗戦後禁止されてきた航空関連活動であったが、一九五二年の講和後、航空法および航空審議会によって国際線一社、国内ローカル線二社とする民間航空再建の基本方針が示された。民間航空会社が八社設立されるなか一九五三年特殊会社として誕生した日本航空は、国際線と国内幹線を独占運行し、一九六三年まで後者の黒字で前者の赤字を補填する体制をつづけた。国内ローカル線は経営悪化のため、一九五八年行政指導によって日ペリ航空と極東航空を合併、全日本空輸を設立した。翌年、全日空の経営難から国内幹線乗り入れが認められ、国内幹線二社体制となる。一九六〇年代は政府の方針が二転三転し、ローカル六社も業績悪化から整理統合がおこなわれた時期である。一九七〇年代以降一九八五年までは、いわゆる「四五・四七体制」のもと、路線と業務を調整する規制政策がおこなわれた時期である。昭和四五年の閣議了解と四七年の運輸大臣通達によって示された方針に基づいて、東亜航空と日本国内航

空が合併、東亜国内航空となり、全日空は近距離国際チャーター事業に進出した。日航を加えた大手三社はいずれも採算業務と不採算業務をわりふられ、内部補助によって経営を安定化させるとともに、競争をコントロールされたのである。この時期には、一九七八年に日本貨物航空が設立されたほか、旅客数の急速な伸びと、一九七一年に幹線とローカル線の旅客数が逆転したのを背景に、日本アジア航空、日本近距離航空、日本エアコミュニティーなど日航系あるいは全日空系の新会社が次々につくられた。一五年続いた「四五・四七体制」は、需要の変化と一九七八年に航空規制緩和をおこなったアメリカとの二国間協定の影響をうけ、一九八六年規制緩和によって大きく転換する。国際線の複数社制、日本航空の民営化、年間需要七〇万人以上でダブルトラック、同一〇〇万人以上でトリプルトラックや需要動向に応じた国内線の競争促進など、新しい航空政策が開始されたのである。しかし運賃規制がのこっているため、競争の余地は限られている。

#### 【自動車運送市場】

自動車運送市場は、日本経済の発達、道路整備の進捗、自動車産業の伸長に歩調をあわせ、貨物輸送を中心に戦後飛躍的に規模を拡大してきた。すでに貨物については、昭和初年以来、個人企業の手によって近距離輸送から中長距離輸送へ進出しはじめていたが、戦時中の強制的企業合同によって事業者数は、一九四一年に八分の一の三、三二一社に、さらに翌年には三四〇社に再統合され、一地区一会社制となった。しかし自動車貨物輸送業界においては、他の交通産業と異なり戦後直ちにこれらの統合企業が解体する。その理由は、小企業同士の水平的統合であったためとされるが、さらに敗戦時点での劣悪な道路事情では規模の利益を生かすことができなかつたのではないかと思われる。戦前、国鉄との結びつきによって通運事業を独占していた半官半民の日本通運も解体された。その後一九六〇年前後に自動車輸送市場は大手私鉄による系列化や、大手製造業が自社の運送部門を独立させるなど業界の再編成が始まる。



しかしなお自動車運送市場は、旅客・貨物ともに中小企業の割合が大きい。これは道路がその構造的 특성から公的に供給されるため、固定施設を要しない点で他の交通市場に比べ新規参入・退出が容易なためである。以下では旅客と貨物に分けてその市場特性を検討する。

旅客輸送が国内旅客輸送人キロに占める割合は、一九五〇年の七・七%から一九八二年の五六・二%へと急増している。しかしこのうち自家用自動車それぞれ総人キロ比〇・五%から四五・三%をしめており、旅客自動車運送市場そのものの規模は、同七・三%から同一〇・八%に増大したにすぎない。旅客自動車運送市場は、一般乗合旅客自動車運送事業として規定されるバス事業と、乗用旅客自動車運送事業すなわちタクシー・ハイヤーなどの事業とにわかれる。バス事業は、民間、J R、公営の三つの事業主体によっておこなわれているが、民間の割合が最も大きく一九八七年で総人キロの約五七%をしめ、これに公営、J Rがつづく。国鉄が民営化されたため全国に路線網をもつ事業者はなくなり、車両一千台以上をもつ大規模企業は大都市に集中、全国的には事業規模一〇台以下の零細企業が全体の二三%に達している。バス事業は、地下高速鉄道網、自家用車、道路混雑の影響をうけ、都市間高速バス事業を除いて一九六〇年代後半をピークに事業規模を縮小している。<sup>(20)</sup>ハイヤー・タクシ事業も同様の理由から、一九六〇年代後半を頂点として市場規模を縮小しつつある。この業界も中小企業が多く、一九八二年時点で約七、三〇〇を数える企業のうち一〇台以下の小企業が四〇%、一台以上三〇台以下が三五%を占めている。

自動車貨物輸送市場が国内貨物輸送トンキロに占める割合は、一九五五年の九・七%から一九八八年の五一・二%へと戦後一貫して拡大し、現在では最大の貨物輸送機関となっている。これは経済成長にともなう産業の構造変化が、附加価値率の高い貨物需要を増大させ、高運賃負担の自動車輸送に有利に作用したからである。<sup>(21)</sup>自動車貨物輸送は、荷主の自家用と営業用にわかれるが、自家用がほぼ一六%前後で安定しているのに対し営業用の伸びは一九七五年

度以降著しくその後一〇年で倍増している。営業用自動車数は、戦後一九八九年で路線トラックが三二九社、区域トラックが八、三九二社である。昭和三〇年代、四〇年代にすんだ業界再編成の結果、数千の車両と全国的路線網をもつ少数の大企業（日通、名鉄、西濃、近鉄、東急）とその系列中小企業から、数台の車両しかもたない零細事業者まで事業規模は幅広いが、全体としては一〇台以下の事業者が四四％と中小企業が多い<sup>(22)</sup>。また事業の寡占も比較的ですんでおらず、路線事業の場合、全事業者数の二〇％をしめる系列企業が、約五〇％の事業をおこなっている。ただし全体としては、車両数一〇〇以上の中規模企業数が増大しており、企業規模は安定化の方向にある<sup>(23)</sup>。

なお近年の規制緩和は市場を大きく流動化する可能性がある。英米法諸国で活発に行われている自動車運送市場の規制緩和と同様<sup>(24)</sup>、日本でも一九八九年、貨物自動車運送事業法と貨物運送取扱事業法からなる、いわゆる「物流二法」が成立した。これら二法は、規制手続きの一本化によって異種輸送機関間の複合一貫輸送を容易にする一方、トラック事業への新規参入を、市場要件を考慮する免許制から資格要件による許可制にかえることで容易にした。過積載、過労運転への罰則規定など社会的規制は強化されているが、これらの規制緩和、あるいは競争抑制的規制から競争促進的規制への転換は、今後の自動車貨物輸送市場を変化させるものと予測される。

### ③ 事業主体

日本の交通投資政策は、一般予算を用いる中央政府と地方政府以外に、公企業である特殊法人がその多くを執行しているのが特徴である。これはさきに述べた財政投融资計画すなわち第二の予算の活用と密接に関連している。要するに、公的に供給すべき交通施設需要にたいし、圧倒的に資金が不足していたのである。近代的公共企業体の嚆矢であるTVAが、シュンペーターによって誘導資本主義成立の契機であるとされて以来、公企業は各国で公益事業、運

輸、通信、銀行、信用、保険、多目的開発事業、基幹産業など多様な事業をおこなっている。<sup>(25)</sup> そのなかで日本の公企業は、その事業分野が金融と社会基盤整備に集中している点、また資金の大半を一般会計ではなく財政投融資に依存している点において特徴を有している。

昭和三〇年代初頭、税収を上回る交通行政需要に対応するため、財政法上、均衡財政原則をとる一般会計から分離する目的で設置された公企業であるが、昭和四〇年に均衡原則がとり払われて以降も交通設備投資の基本方式となっている。交通関係の公企業には、政府が全額出資する特殊法人として、日本道路公団（一九五六年設立）、船舶整備公団（一九五九年設立）、日本鉄道建設公団（一九六四年設立）、新東京国際空港公団（一九六五年設立）、政府が一部を出資する特殊法人には、首都高速道路公団（一九五九年設立）、阪神高速道路公団（一九六二年設立）、本州四国連絡橋公団（一九七〇年設立）、帝都高速度交通営団（一九四一年設立）、関西国際空港株式会社（一九八四年設立）がある。<sup>(26)</sup> これらは、営団を除いていずれも戦後、政府によってつくられたものであり、英仏で一般にみられるように民間企業であったものを株式買収などによって公共企業体化する例がなく、公庫、公団、事業団のほとんどが新たに設立された公企業である。<sup>(27)</sup> 各公団は、財政投融資資金を主な財源としているが、ほかに道路債券の発行、世界銀行からの借入など有償の資金によって事業をおこなってきた。

- (1) 『日本国有鉄道監査報告書』一九八三年、二五六―二五九頁。中西健一『戦後日本国有鉄道論』東洋経済新報社、一九八五年。
- (2) 本稿第一章、参照。
- (3) 平田一彦「私鉄の動向と課題」、塩見英治『交通産業論』所収、前掲。
- (4) 『運輸経済統計要覧』より計算。
- (5) 藤井彌太郎『私鉄業界』教育社新書、一九八五年、序章。

- (6) 楠田杉之「カナダの運輸事業における経営多角化」佐々木弘編『公益事業の多角化戦略』白桃書房、一九八八年所収。
- (7) 杉山武彦「海運政策」第一章、二七五—二八〇頁。運輸経済研究センター編『戦後日本の交通政策』白桃書房、一九九〇年、所収。
- (8) 杉山武彦「海運政策」二七三頁、同右。
- (9) 土居靖範「内航海運」一五七—一九一頁、中西健一編『現代日本の交通産業』前掲所収。
- (10) 中核会社の市場占有率は、一九六五年の四八%から一九八二年には三七%に減少している。
- (11) 杉山武彦「海運政策」二九三—三二四頁、前掲。宮下国生「海運」晃洋書房、一九八八年。
- (12) 小出修三「外航海運の展開と新局面」塩見英治編『交通産業論』前掲所収。
- (13) 増井健一・山内弘隆著『航空輸送』晃洋書房、一九九〇年、六三—六四頁。
- (14) ただし国内航空貨物に占める割合は、一九九〇年で〇・〇一%にすぎない。
- (15) 中西健一編『現代日本の交通政策』晃洋書房、一九八四年、第七章。
- (16) 高橋望「航空産業における規制理論の妥当性と規制緩和の条件——米國航空産業の事例——」日本交通政策研究会、一九八七年。
- (17) 塩見英治「航空輸送と航空政策」塩見英治編著『交通産業論』白桃書房、一九九一年所収。
- (18) 太田正樹『航空輸送の経済学』早稲田大学出版部、一九八一年、三二—三三頁。
- (19) 岡野行秀『陸運業界』教育社、一九八二年、二章。
- (20) 新納克広「乗合バス事業と交通政策」塩見英治編『交通産業論』前掲、所収。
- (21) 宇野耕治「道路貨物輸送」中西健一編『現代日本の交通産業』前掲、所収。
- (22) 運輸省編『運輸白書平成元年版』参考資料、七七頁。
- (23) 岡野行秀、前掲書、一〇七—一一三頁。
- (24) イギリスでは、一九三〇年道路運送法以来、新規申請者に参入メリットの挙証責任を負わせる既成事業者保護を原則としてきたが、一九八〇年運輸法によって都市間急行バスの、一九八五年運輸法によって普通バスとタクシー・ハイヤーの規制緩和をおこなない挙証責任の所在を一八〇度転換し、申請を認めないことが公共の利益に叶うことを証明する責任を規制機関と規制業者が負うことになった。アメリカでも一九三五年道路運送事業法以来の既存業者保護政策を一九八〇年道路運送事業法によって、イギリスと同様の手続き改正をおこなない供給の適合性以外の基準による市場参入制限を撤廃する自由化政策に転換した。

(25) 李得龍『世界の公企業経営』財団法人、運輸調査局、一九七四年。

(26) 一九八七年以降は、北海道旅客鉄道株式会社以下JR旅客六社と日本貨物鉄道株式会社計七社が新たに加わっているが、ここで論じるのは国鉄をはじめ三公社が存在していた時期の特徴である。ただしJR七社が加わることによってこの特徴は一層強化されたといえるだろう。

(27) 一瀬智司『現代公共企業論』東洋経済新報社、一九八九年、六一頁。

### 3 日本の交通政策

すでに述べてきたように制度は本来、構造的制約と歴史的独自性が重なって生じたものと理解されるが、さらに近年の議論では、準制度的慣例にまで拡大再定義されている。その意味で特定の政策決定過程に先行する政策、とりわけ「基本設計」的政策は、その後の「実施設計」政策<sup>(1)</sup>ををながく規定するものであり、「政策遺産」<sup>(2)</sup>として広義の制度の重要な部分を構成する。以下では、戦後日本の交通政策の基幹部分についてその概略を整理し、三章で実証研究をおこなう過程論への橋頭堡としたい。

バットンとギリングウォーターによれば、交通政策もアングロサクソン系と大陸系にわけられる。アングロサクソンのアプローチは、市場機構を媒体とした効率重視型であり、イギリスやアイルランド、アメリカ、カナダ、オーストラリアがその例である。大陸的アプローチは、公共利益を重視し計画化を中心とする。フランスの交通権思想にもとづく総合政策や、公共交通が土地利用計画の一環にくみこまれている旧西ドイツが好例である<sup>(3)</sup>。両者の差異は、一九三〇年代以降前者の代表であった英米の交通政策の基調が、従来の規制を基本的政策手段とするものから、全国的規模での鉄道事業再建、都市問題との連動（公共交通機関の再編および交通主導によるニュー・タウン建設）などを特徴とする行政計画中心の政策へと移ることによって、七〇年代はじめまで次第に狭まってきた。しかし七〇年代な

表1 わが国の交通事業に対する規制の概要

根拠法規	事業区分		参入	退出	運賃料金
鉄道事業法	鉄道事業		免許	許可	認可
	索道事業		許可	届出	届出
軌道法	軌道事業		特許	許可	認可
道路運送法	一般自動車運送事業 ・一般乗合旅客自動車運送事業（例・乗合バス） ・一般貸切旅客自動車運送事業（例・貸切バス） ・一般乗用旅客自動車運送事業（例・タクシー）		免許	許可	認可
	一般貨物自動車運送事業		許可	届出	届出
	特定自動車運送事業 軽車両等運送事業（軽自動車貨物運送）		届出		届出
自動車ターミナル法	自動車ターミナル事業		免許	許可	認可
	自動車運送事業（専用ターミナル）		届出	届出	
貨物運送取扱事業法	※利用運送事業		許可	許可	届出
	運送取次事業		登録		
	外国人等による国際貨物運送取扱事業		許可登録		
	通運計算事業		届出		
内航海運業法	内航運送業、内航船舶貸渡業	（総トン数百トン以上又は長さ30m以上の船舶）	許可	届出	標準運賃標準料金
		（総トン数百トン未満かつ長さ30m未満の船舶）	届出	届出	標準運賃標準料金
海上運送法	一般旅客定期航路事業		免許	許可	認可
	特旅客定期航路事業		許可	届出	
	対外旅客定期航路事業		届出	届出	届出
	旅客不定期航路事業		許可	届出	認可
	自動車航送貨物定期航路事業		許可	届出	認可
	（対外）貨物定期航路事業		届出	届出	届出
	（対外）貨物不定期航路事業		届出	届出	
船舶貸渡業、海運仲立業、海運代理店業		届出			
港湾運送事業法	港湾運送事業		免許	許可	認可
航空法	定期航空運送事業		免許	許可	認可
	不定期航空運送事業		免許	許可	認可
	航空機使用事業		免許	届出	
	航空運送代理店業		届出	届出	
倉庫業法	倉庫業		許可	届出	届出
旅行業法	旅行業		登録	届出	

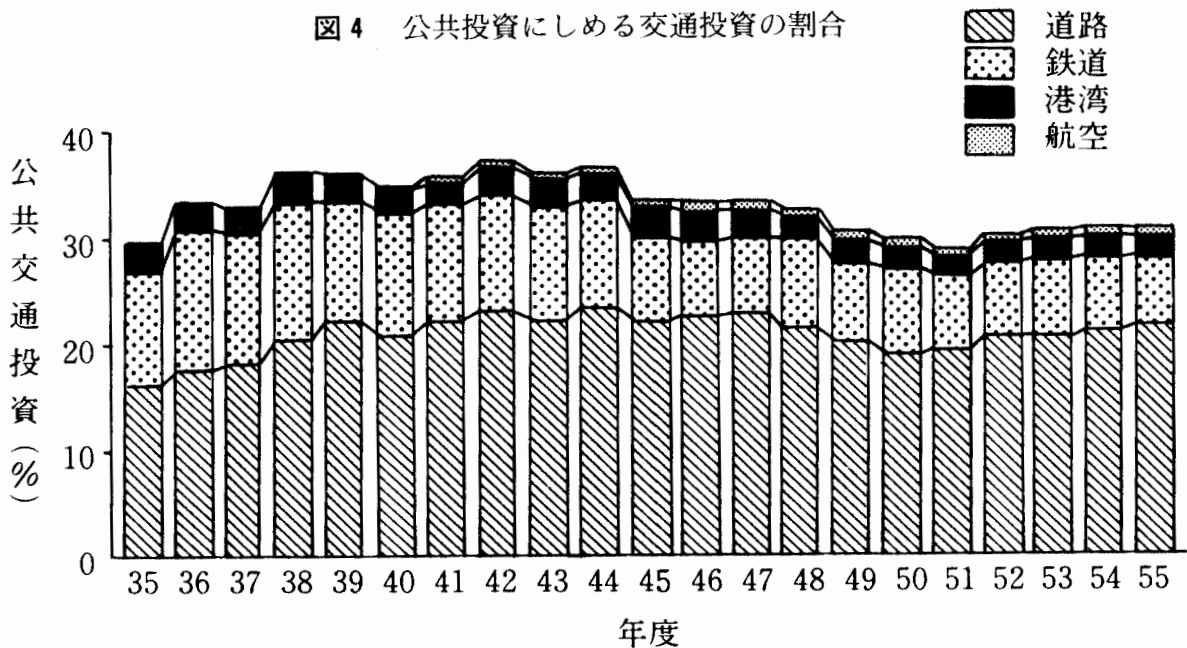
(注) ※物流2法の成立により、旧法のなかの自動車運送取扱事業（道路運送法）、鉄道運送取扱業（通運事業法）、利用航空運送事業（航空法）、内航運送取扱業（内航海運送法）が整理一本化され、利用運送事業（貨物運送取扱事業法）にまとめられた。なお、通運事業法は廃止された。

出典：塩見英治編『交通産業論』白桃書房1990、11-12頁。

かばの新自由主義の台頭とともに交通政策の基調が、規制緩和と民間活力の導入へと変化して以降、これらの諸政策を積極的にすすめる米英と消極的な大陸系諸国<sup>(4)</sup>との間で、再び両者の差異は明確になりつつあるといえよう。

戦後日本の交通政策は以下に述べるように中央政府の経済政策と強く結びついている点に特徴があるが、全体としての政策動向はこれら欧米諸国の交通政策と同様の変遷をたどっている。政策ネットワークの基礎となる諸制度が、戦前のフランスを基盤とする大陸法に戦後アングロサクソン法系のアメリカ法を接ぎ木したものであること、敗戦後西側経済陣営にくみこまれた日本が、西欧各国が経験した交通体系の変化を追体験する結果になり、問題状況にたいする処方箋としての交通政策が常に用意されていたことなどから、それぞれ時期は遅れるものの基本的な政策パターンの変化は欧米諸国の交通政策の流れと軌を一にしている。第一段階が各種交通事業にたいする規制の体系化、第二が運輸調整政策の段階、第三が規制緩和の段階である<sup>(5)</sup>。これを経済発展の通説的時期区分にあてはめると、戦後復興期および高度成長期が第一期に、安定成長期が第二期に、

図4 公共投資にしめる交通投資の割合



NIRA『戦後日本の社会資本の整備過程と将来展望に関する研究』1984年、101-103頁より作成。

八〇年代以降が第三期に分類されうるだろう。

戦後、講和成立から一九五五年までの復興期は、戦災と大型台風による災害の復旧をおこなう一方、戦後交通の根幹をなす規制制度が創設された時期である（現在のおもな規制政策については表1を参照）。まず監督官庁として一九四八年には建設省設置法、一九四九年には運輸省設置法がそれぞれ公布、施行された。鉄道輸送では、独占・集中の排除がおこなわれた。一九四八年の日本国有鉄道法によって国鉄が官営から公共企業体に転換され、一九四九年には通運事業法が成立するとともに、戦前運送事業を独占してきた日本通運は解体された。一九五二年には地方公営企業法によって軌道・自動車運送・地方鉄道において地方公営企業が誕生した。道路輸送では、一九五二年に道路法が成立し、旧道路法の軍事的性格が払拭された。海運では、一九四九年の海上運送法、一九五〇年の港湾法、一九五一年の港湾運送事業法などが制定された。航空では、一九五二年に航空法が設けられた。これらの規制制度は、上記のように戦前の市場構成および国際競争の必要性の多寡によってその程度に幾分かの違いはあるものの、許認可を原則とする競争抑制的なものであり、八〇年前後に規制緩和の動きがはじまるまで世界各国に共通の傾向であった。投資政策としては、傾斜生産の一環としての鉄道輸送力の復旧と港湾設備の復旧がはかられた。

一九五六年から石油危機までつづく高度経済成長期は、中央での包括的長期計画によって、経済効率を重視した交通政策、とりわけ投資政策としての交通政策が展開され制度化された時期である（図4参照）。一九五五年に鳩山内閣が策定した経済自立五カ年計画にはじまる経済計画は、一九五七年岸内閣の新長期経済計画を経て、一九六〇年の池田内閣による国民所得倍增計画以降、一九六二年に拠点開発方式をうたった全国総合開発計画にはじまる国土開発計画と歩調をあわせて、中央による長期交通計画の根幹となる。鉄道では、一九五七年から国鉄の第一次輸送力五カ年計画と、大手私鉄の輸送力増強計画が開始され、道路においては一九五四年から第一次道路整備五カ年計画がはじま



る。道路では高速自動車道路網の整備に重点がおかれ、一九五六年には道路整備特別措置法、日本道路公団法、一九五七年には高速自動車国道法と国土開発幹線自動車道建設法、一九五八年には道路整備緊急措置法と道路整備特別会計法、一九五九年には首都高速道路公団法、一九六二年には阪神高速道路公団法がつぎつぎに制定された。第一次港湾整備五カ年計画がはじまるのも一九六一年である。その後一九六七年に佐藤内閣が策定した経済社会発展計画、一九六九年に国土庁が作成した新全国総合開発計画をひとつの転換点として、交通投資の対象は、太平洋ベルト地帯、主要幹線から過疎と過密、公害などの社会問題を解決する手だてとしてのネットワーク形成へとその重心を移している。一九七〇年には、全国新幹線鉄道整備法が制定された。これらの交通投資政策は、他国でも同様におこなわれているが、経済成長政策の一環に深く組み込まれている点、および民間設備投資の急速な拡大と金融資本市場の未成熟もあって、絶対的資金不足に悩まされ、財政投融资資金の活用や世銀・IMFからの融資など公的金融への依存、揮発油税の流用等税制の工夫など公的資金への依存が日本の特色である。

一九七三年以降の安定成長期は、運輸調整政策の時期である。基幹となる政策の青写真は高度成長期に策定済みであり、すでに一定の蓄積を形成している。この時期はそれら諸計画の間の調整、実施時期の調整、環境およびエネルギー問題との調整がおこなわれた。理論としての総合交通政策論は戦前から存在し、戦後も英国の議論の紹介を通じて一九六〇年前後から交通学者のあいだで活発化していたが、鉄道の衰退が顕在化するにつれ運輸政策審議会の答申などこの時期には政治行政の現場にとりいれられるようになった<sup>6</sup>。交通投資政策は活発で、一九七七年に閣議決定された第三次総合開発計画の定住圏構想にしたがって新幹線、高速道路、本四架橋、青函トンネル、国際港湾および国際空港の整備など、第二次石油危機によって総需要抑制政策に転じる一九七九年までは、景気浮揚策として積極的な交通基盤整備がおこなわれた。

一九八〇年代にはいると、アメリカを中心とする欧米諸国の規制緩和を背景に、日本でも一部で競争促進的政策への転換が試みられる。一九八二年には、公正取引委員会が「政府規制制度および独占禁止法適用除外制度の見直しについて」を公表、道路運送では、一九八九年に物流関係二法が成立、貨物運送に関する規制が緩和された。海運では、一九八五年の海造審最終答申によって行政規制の緩和が、航空では、一九八六年に日航民営化、国際線の複数社制、国内線における競争促進が実施された。また一九八七年には、第四次全国総合開発計画が閣議決定され、多極分散型国土の形成をめざして高速交通網の整備が急がれている。

- (1) 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店、一九八七年、三八―五〇頁。
- (2) Margaret Weir & Theda Skocpol, 'State Structure and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States', in *Bringing the State Back In*, op. cit., pp. 107-163. ただし Policy legacies は、既存の公共政策一般をさしており、とくに基幹政策に限定しているわけではない。
- (3) K・J・バットン、D・ギリンググウォーター『現代の交通政策』中西健一訳、成山堂書店、一九八八年（原本は一九八六年）、第二章。
- (4) テオ・ティーマイヤー、ガイ・クォーデン編『民営化の世界的潮流』尾上久雄ほか訳、御茶の水書房、一九八七年。
- (5) 塩見英治『交通産業論』白桃書房、一九九〇年、一章。
- (6) 齊藤峻彦「戦後交通政策と交通調整論議」日本交通学会『交通学研究年報一九八四年、戦後交通政策の展開』運輸調査局、一九八五年。

以上本章では、交通政策と一定の緊張関係にある制度について、一般的制度配置と交通政策に固有の制度配置、日本の基幹交通政策の三つの側面から検討してきた。以下では、これらの諸制度によって形成される交通政策ネットワークの特徴についてまとめてみたい。

日本の交通制度すなわち交通政策ネットワークは、国家と社会の相互浸透の度合が大きく、その浸透は国家の側からの働きかけに多くを負っている。既に述べてきたように制度は、構造と過程の媒介項であり、構造的制約に歴史的独自性が加わって形成されたものである。また政策ネットワーク概念の鍵は、特定の政策機能を軸に関連する制度を集合体として扱い、その集合体を公共セクターと民間セクターあるいは国家と社会の間の相互浸透の程度を基準として一定のパターンを抽出する点にある。日本の制度は、次第にその特徴を薄める方向にあるとはいえ後発国家に固有の中央優位をなお色濃く残している。一般的制度については一党優位体制と内閣提出法案を基本とする議院内閣制のもとで、与党自民党が行政と一体化しているため政策に関する情報が集中していること、財政・金融制度において公的金融の比重が大きいこと、既に大半の政策については基礎的枠組みが中央レベルで形成されており、中央地方関係は行政省庁ごとの機関間関係に解消されがちであることなどがあげられる。また交通固有の制度については、戦後交通政策の根幹をなす制度がとりわけ緊縮財政と復興需要の不均衡に苦しんだ戦後復興期に形成されていること、各種交通市場の企業構成が新規参入および退出の容易な自動車運送業界と建設業界を除き戦前からの連続性が強く、しかもこれら造船、自動車、航空機、鉄道、海運、航空などの業界は戦前、国によって保護育成されたものであること、また株式市場が未成熟であり、政府系銀行が日本独特の財政投融资制度をもちいて民間交通企業に資金供給していたこと、公社・公団など特殊法人経由の交通投資の大きさなど中央の影響力の強さを示している。また建設省が自民党の支持基盤と密接な関係をもち個別利益の配分を志向している点は官僚意識調査からも確認されている<sup>(1)</sup>。いずれの制度も国家と社会の間の緊密な関係をしめしている。とくに戦後日本の交通政策の場合、その緊密さが中央政治をおもな接面としている点に特徴がある。交通投資をおこなう配分政策は、各内閣の提示する経済計画にそって策定され、規制政策も復興期の基幹制度、高度成長期の道路整備財源を捻出するための自動車規制、八〇年代の規制緩和など政

党主導である。

以上戦後日本の交通政策ネットワークは諸外国にくらべて国家と社会の相互浸透がすすんでおり、しかも経済活動とリンクした中央政治をおもな接面とする点に特徴があるといえよう。この特徴は、以下のようなパターンとなって現れる。

### ① 課題発見型と問題対応型

日本の交通政策ネットワークは、入力される政策課題の属性によりその政策形成過程に二つの類型が生じる。問題状況の発生に先だつて行政需要を先取りする課題発見型の対応と、問題が顕在化した段階でその状況に対処する問題対応型の反応である。前者は、国際競争を要する交通領域であり、しかも寡占の進んだ大規模産業と連結している領域で生じる。傾斜生産方式、その後の所得倍增計画の整備二法など、外航海運は、大規模な造船産業と結びつき、貿易の主要輸送手段として国際的拡大の可能性をもつ典型的な領域である。道路計画も、大規模な建設業界および自動車業界と連結しており、計画は課題発見的に策定されている。ただしその達成度は三六%と低い<sup>2)</sup>。建設市場に国際的発展性が少ないこと、通産行政の度重なる失敗にみられるように自動車市場と国の距離が比較的遠いことがその理由であろう。また航空輸送も、国際的市場へのひろがり<sup>3)</sup>が期待できるが国内における航空機産業の規模が不十分であり、問題状況を先取りするかたちで保護的規制政策をとるが配分政策は小規模である。課題発見型の政策は、計画達成時に生じるであろう隘路をあらかじめ除去しようとする戦略的かつ積極的な政策であり、長期経済計画の一環にくみこまれていることが多い。一方、自動車運送や内航海運など、市場が国内に限定され、戦前から比較的寡占の度合いが低く、中小企業者の割合が多い交通領域では、規制政策、配分政策はいずれも応答的であり、基本的に市場原理が優

先されている。しかし国際的拡大の余地がない市場においても、政治制度の影響から都市部では問題対応型、地方では課題発見型の政策対応が生じがちであり、鉄道や高速道路網の展開はこれによって大きく補正されている。

このような類型は、大陸法系の先進産業諸国では程度の差はあるにせよ共通にみられる現象である。しかし日本の場合には、後発産業国家に特有の歴史的遺産にくわえて三つの点からこの類型が端的に現れる。まず第一に、大蔵省による財政と金融の一元的管理、予算と一体的に融資される日本特有の財政投融资制度に代表される大規模な公的金融など財政金融政策の連動と規模の大きさが政府の影響力を強めた。これらの特徴は中央銀行の独立性が高く、民間銀行も強いドイツとは大きく異なっている。第二に一党優位制による政策の一貫性および行政との密着が政策目的にたいする効率を高めた。敗戦による交通施設をはじめとする国土の荒廃とその後の民間資本の圧倒的不足は、公的金融の活用を促し政府による政策順位づけを余儀なくした。国際的に拡大する余地のある交通市場に優先順位を与える政策は、「生産性の政治」<sup>(3)</sup>に凝縮される政治的合意によって加速されたのである。利益配分型政治の影響も国内市場を活性化したという点においては一定の評価ができるだろう。このような中央による安定的長期計画の継続は、交通政策に交通相個人の個性が反映しやすく、政権の交代ごとに方針が転換したドイツ<sup>(4)</sup>とも、戦後戦略的な交通投資をおこなったが一九五五年以来交通政策の分権化をはかりレジョンに権限を委譲してきたフランス<sup>(5)</sup>とも異なっている。第三に地勢的理由から貿易の大宗を占める物流において国際的市場拡大をみこめる領域が、海運という巨額の設備投資を要する交通領域であったことである。地理的に国どうしが隣接している欧州では、陸運が貿易の主要手段であり、各国は輸出入の主体となる国家であると同時に通過される国、トランジット国家<sup>(6)</sup>でもある。これらの国々では、第二次世界大戦以前に始まっていた鉄道から自動車への転換に応じ、道路建設に力を注いできたが、道路は構造的な特性からいずれの国においても公的に供給されるものであり、わが国と比べてその戦略性は顕在化しにくいものであったといえ

るだろう。

要するに、日本の交通政策ネットワークに特有の、いわゆる産業基盤整備偏重は、ネットワークに組み込まれている以上のような制度的特質が二つの反応類型を強化したことから生じたものであるといえよう。

### ② 産業政策連結型と景気対策連結型

さらに戦後日本の交通政策は、当該交通輸送機関の充実という本来の目的のほか複合的に設定されたもう一つの目的によって、産業政策連結型と景気対策連結型に分類することが可能である。産業政策連結型は、国際競争力の向上を優先する課題発見型と重なる部分が多く、景気対策連結型は、国内市場の安定を優先する問題対応型の反応をひきおこす領域と重なることが多いといえよう。造船産業と結びついた外航海運は、他の領域での産業政策の成果を輸出する自前の輸送体制を整備するという発想で集中的に投資、融資、合併の行政指導がおこなわれており、産業政策連結型の典型である。これに対し景気対策連結型の典型はトラック輸送業界である。トラック輸送業界は、公的に建設・供用される道路とわずかな投資で手にはいる自動車という市場特性から、必然的に中小企業者の多い業界であるが、さらに中小零細事業者が多い建設業界、産業の裾野のひろい自動車産業と結びついていることから、格好の景気刺激策となっている。航空輸送は、国際競争の必要性と巨額の設備投資を要する点で、産業政策連結型に近い。鉄道は、既存の設備によって主要幹線部分は充足しており、改良が中心であることから景気対策型に近く位置するものといえよう。交通政策ネットワークにこれらの二類型を生ぜしめる制度特性は、上記と同様である。

### ③ 規制政策の消極性

戦後日本の交通政策は、活発な投資、配分政策にくらべて規制政策が消極的である点に特徴がある。もちろん日本も他の国と同様、保護育成的規制をおこない、とくに参入規制においては実質的裁量権を与えられた行政裁量型の許可制度が、市場の機能を曲げると論じられてきた。しかし既存市場の安定を最重視する規制政策は、競争を尊重する英米法系諸国でも規制の原型であったのであり、交通市場の発展が遅れた日本において、とくに奇異な制度というにはあたらない。むしろ大陸系の後発産業国家とくらべると配分政策や合併への行政指導など関連する産業界への介入が中心で、交通輸送市場そのものにたいする規制政策は消極的である点に特徴があるといえよう。規制緩和開始以前の直接的規制の時代において、日本の規制政策は相対的に消極的であったのである。

これは、第一に国際競争を要する交通領域が地勢によって異ならざるをえない点にある。日本には隣接する国がなく、他国との間の輸送は海運が中心とならざるをえない。既に述べてきたように海運事業には船舶という巨大設備を要し新規参入が容易でないうえ、日本では戦前に保護育成された優秀な造船産業が戦後もほぼそのまま復活したため、日本の交通政策を造船産業政策とリンクした配分政策へ傾斜させてきた。これに対して日本と同様貿易依存度が大きい欧州各国は、地勢上陸運中心である。陸運のなかで大きな比重を占めるトラック輸送は、構造的に参入容易であるため中小事業者が乱立しやすく、政府が道路網の整備以上に輸送市場に介入しようとする際の手段は、規制政策に限られる。また地勢上中継輸送の経路となるこれらのトランジット国家では、純粹に国内に閉じた交通市場は存在しえず国内輸送市場はつねに国際市場と連結している。規制政策は、輸送コストを操作し、国内産業の対外的競争力をたかめるための重要な手段であり、使用料金（道路・鉄道・空港離着陸料）の設定、トラックの重量制限や安全基準、事業免許の申請あるいは更断手続きの内外差別、関税、通関手続き、さまざまな規制や、独自の軌道幅などによって外国製貨物自動車の輸入を実質的に制限し、積極的に自国輸送市場の拡大をはかっている。旧西ドイツでは、フラン

スやベネルクス三国など近隣諸国への輸出を奨励するために鉄道運賃を極端に遠距離通減的に設定していた。地勢上の位置によって交通政策ネットワークには、あらかじめ配分と規制の間に一定の傾きが与えられているといえよう。

ただし今後は、市場の共通化によって交通政策の共通化がすすみ、このような差異は縮小していくものと予測される。国際間の企業提携による国際複合輸送ネットワークの発達、異なる輸送機関間の提携による複合一貫輸送への需要など、国家間および異業態間の企業提携の進展は、国内市場と国際市場の融合をすすめ、規制政策を消極的かつ形式的なものへと変化させていくだろう。欧州では、最大の国際輸送機関であるトラック輸送がECの統合とともに今後一層増大するものと予測され、国ごとの規制の違いが問題になっている。ECの共同運輸政策は、基本的思想の違い（アングロサクソン系で市場重視型のイギリスと計画経済型をとる大陸系のフランス）や、各国の依存する輸送手段の比重の違いなどから合意が遅れているが、いずれ欧州運輸閣僚会議や国連ヨーロッパ経済委員会など、より包括的な場で討議されることになろう。北米でも、各州政府が領域内のトラック輸送の権限を有し、重量規制など依然、制限的政策をとっているカナダが、隣国であり最大の貿易相手国であるアメリカの競争促進的政策による影響をうけ、権限の連邦への集中や規制緩和など政策調整を迫られている。<sup>(7)</sup>

以上、経済政策との結合関係が緊密であるという戦後日本の交通政策ネットワークの特性を、政策形成過程のパターンと、連結される政策目標、規制政策の消極性という三つの側面から描き出した。これらの特徴は、交通政策ネットワークを構成する制度（準制度を含む）間の関係から複合的に形成されてきたものである。

地下鉄制度も又、これら戦後日本の交通政策ネットワークの特性を共有している。一九二七年、日本初の地下鉄（上野―浅草間二・二キロ）が東京地下鉄道（株）によって建設され、その後も二つの民間地下鉄会社が設立された。一方、一九三三年には大阪市営地下鉄が誕生、戦前の地下鉄は、官民双方の手で運営されていた。しかし日中戦争を背



景に、鉄道省は陸上交通事業調整法を制定、一九四一年、東京の民営地下鉄会社を吸収統合して特殊法人とし、帝都高速度交通営団を設立した。営団は戦後も存続し、これを唯一の例外として戦後の地下鉄は全て市営である。しかしその建設決定システムは一九五五年に設けられた運輸省の諮問機関である都市交通審議会（一九七二年に廃止、実質は一九七〇年に新設された運輸政策審議会にうけつがれている）を中核としている。補助金を含め中央のこの審議会が実質的権限を有する一方、地下鉄市場は一部の大都市に限定され、全国的な経済波及効果、政治波及効果ともに期待できない。地下鉄政策に対する需要は臨界点に達して初めて公的に認知されるという意味で、問題応答型の典型であるといえよう。

- (1) 政治エリート研究会・村松岐夫編「現代日本の政治エリート」法学論叢一二三巻二号、一九八八年。ただし運輸省の分析はない。
- (2) 日本の高規格道路の計画延長は一四、〇〇〇kmで、一九九〇年度末の共用延長は五、〇六四kmと約三六%であり、自動車保有台数にたいする比率は米の約 $\frac{1}{2}$ 、独の約 $\frac{1}{3}$ 、仏の約 $\frac{1}{4}$ 、伊の $\frac{1}{5}$ にとどまっている。
- (3) Charles S. Maier, 'The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II', in Peter J. Katzenstein (eds.), *Between Power and Plenty*, op. cit.
- (4) 杉山雅洋『西ドイツ交通政策研究』前掲、一一一―一五〇頁。
- (5) Mitchell P. Strohl, 'France', in Tsuneo Akaha (eds.), *International Handbook of Transportation Policy*, op. cit., pp. 93-124.
- (6) *ibid.* p. 95.
- (7) バットン、ギリングウォーター、前掲。

## 第三章 過 程

過程は、構造と制度の制約をうけつつ、社会の変化に応じて新たに生じる実際の政策過程をさす。アクターの個々の行為によって示される過程は、実証研究を行う際の主要な手段であり、制度も構造もその実質的機能は、これら事実の連続性を比較することによってはじめて確定するものである。

政策過程は、公的決定過程を中心としてこれに先行する前決定過程と、決定を執行する後決定過程の三つの過程から構成される<sup>(1)</sup>。一般に政策過程は、課題設定（ないし課題発見）過程、立案過程、決定過程、執行過程の各過程から構成されるものとされるが、これらの区分はあくまで概念上の便宜をはかるものであり、法律の制定によって峻別される政策決定と政策執行の両過程をのぞき各過程の厳密な区別は事実上困難である。たとえば課題すなわちアジェンダは、危機的状况を除いて、まず抽象的な段階で「政治的コミュニティの成員によって注目されると同時に、既存政府の正当な管轄圏内で重要であると認識される」体系的アジェンダとなり、この中から「権威的意思決定者の積極的かつ真剣な考慮の対象となる」公的アジェンダになるためには、有効な解決策を具体的なかたちで提示する必要がある<sup>(2)</sup>。これら課題設定過程と実質的立案過程の複合的な過程をキングドンは、アジェンダ設定過程と選択肢の特化過程から成る前決定過程となづけ、これに続く権威的選択過程と区別している<sup>(3)</sup>。

構造および制度からの制約は、これら三つの過程ごとに異なったかたちで表出するものと予測される<sup>(4)</sup>が、透過性の程度に差はあるものの、法手続きおよび慣行に即して順次おこなわれる公的決定過程、その決定を執行する後決定過程にくらべて、形式化された手続きのない前決定過程ではとくに制約の有無および態様が重要な意味をもつ。以下で

は、地方政府の交通政策の前決定過程について実証研究をおこない、構造および制度との関係を検討する。

事例研究は、京都市の地下鉄（地下高速鉄道を以下地下鉄と略する）建設政策を対象とする。地下鉄政策を事例とする理由は二点ある。一つは地下鉄が、都市交通においてその重要性を高めつつある公共交通手段である点である。京都市が部分開業にこぎつけた一九八一年には、福岡、リール、エレバンで新規に地下鉄が開業されるなど、地下鉄をもつ都市の数は約一〇〇にのぼり、そのほぼ半数が常に延長工事をおこなっている。八〇年代後半には、コロンビアのボゴダとメデリン、ナイジェリアのラゴス、タイのバンコク、ポーランドのワルシャワやウツジなどにも地下鉄が建設され、地下鉄網の整備は世界的な広がりを見せている<sup>(5)</sup>。二つには地下鉄が、都市内部に閉じた交通機関であり政治的、経済的波及効果が地域に限定されていないながら巨額の投資を要するという点で政治経済的に大きな矛盾を内包した交通政策であるからである。問題状況の発生から公的アジェンダに至る前決定過程には、一定の紆余曲折が予想される。

## 1 前決定過程

### (1) 意味

前決定過程は、バックラックとバラツクの非決定作成理論<sup>(6)</sup>の延長上に展開されたアジェンダセッティング論を包摂するものであり、多元主義に立脚する過程論に還元できない部分の存在を認識する点で、社会還元論批判すなわち制度論としての性格を内包している。

これは、キングドンが前決定過程モデルの基本とした、マーチとオルセンのゴミ缶モデル<sup>(7)</sup>が、のちに「新しい制度

論」として再定義されたこと<sup>(8)</sup>に端的にあらわれている。マーチとオルセンは、従来のゴミ缶モデルにたいする理解が、問題と解と決定者と選択機会のあいだの一時的一致を強調する、純粹型としての一時的調和モデルとして流布していることに懸念を表明しているが、当初のゴミ缶モデルの別称「組織化された無秩序」に示されているように、ゴミ缶モデルは無制限の無秩序を標榜してはならず、合理モデルから欠落していた無秩序な現実部分を「補完する」モデルであった。一九七二年当初から決定作成者と選択機会の関係を定める「決定構造」や、問題と選択機会、もしくは解と選択機会の結合を左右する「接近構造」の二つの構造が選択状況の特徴づけるとの指摘はなされていたのである<sup>(9)</sup>。

キングドンモデルにも別称「組織化された無秩序」に要約される二面性の反映をよみこむことができる。彼自身、「本書で検討した過程が本質的にランダムであると結論づけるのはおおきな誤りである。」と述べているが、ゴミ缶モデルが新しい制度論として明確に再定義される以前のゴミ缶モデルを原型としているために、その説明は十分であるとはいえない。

キングドンは、意思決定の曖昧さを理論化したゴミ缶モデルを修正して、「問題」「政策」「政治」の三つの流れから前決定過程モデルを提示する<sup>(11)</sup>。このモデルで、前決定過程は、相互に独立した三つの流れに分割され、アクターに重複はあるものの問題の発生と解決策、問題と政治状況、政治状況と政策案の間の因果関係が弱められている。時間的前後関係と空間的因果関係は区別され、先験的に合目的意思決定秩序の存在を前提する従来の合理モデルに疑義を示しているのである。しかし、このように無秩序さを強調する半面、流れおよび合流を拘束する制度と構造の存在、すなわち組織化されている側面も認識されている。三つの流れはいずれも固有のメカニズムで特定の項目あるいは状況を浮上させる。まず第一に、その後のアジェンダ・セッティング研究でも実証されているように政策の流れは、政策共同体内部の基準によって拘束されている。換言すればアジェンダは、圧力団体間の自由な競争によって変化する

のではなく、政策共同体によってコントロールされており、完全に自由な接近を許すものではない。ただしホグウツドらは、新規なアジェンダはごく稀であり、政策遷移（あるいは政策継承）Policy Successionがアジェンダの大半を占めるとしている<sup>(13)</sup>。第二に問題の流れでは、その後の研究によっても確認されているように<sup>(14)</sup>、注意を喚起するメカニズム、すなわち問題の発生とこれに反応して争点の拡大をはかるアクターの活動が重視される。キングドンは金銭的資源による拘束を指摘しているが、争点拡大者となるアクターの属性とその戦略の有効性は、より大きな構造的制度的枠組みによって制約されるものと予測される。第三に、多様な政治勢力が特定の活動を容認するようになる「政治の流れ」は、新しい制度論の核心をなす部分である。政治制度は社会諸勢力の単純なエコーではなく、政治制度が歴史の流れに影響を及ぼすのである<sup>(15)</sup>。入力される国家の側にある政治が、利益集団の圧力活動の対象となる受け身のブックボックスではなく、政治制度が社会にあたる影響を理論に組み込んだものである。政治は自らを全体社会のなかでとらえることによって、政治を説明すべき従属変数として考察していたときにはみえなかった独立変数としての機能が発見されたのである。政治は重要な制度的影響力を有している。このような論点はキングドンモデルの合流点に示されている。権威的決定の対象範囲にはいったアジェンダをキングドンは、決定アジェンダとよぶが、この決定アジェンダとなるには、三つの流れが合流しなくてはならない。「政策の窓」と形容されるこの合流機会は、ゴミ缶モデルの選択機会に相当するものであるが、これはおもに政治的流れの変化を契機として開くのである。窓が開くすなわち好機が訪れたと判断するや、流れのなかのアクターは積極的に活動して他の流れとの合流をはかる。各流れの中に適当なものがみつからなかったり、あっても十分に検討されていなかったりする場合には三つの流れが結合する前に「窓」は閉じてしまい、次の好機到来を待つことになる。

これらの議論の要点は、政策課題の発見が、問題と解のあいだの最適結合を意味するものではないことにある。し

かしアクターの活動を重視する点および、政治の流れを合流の契機とする点において、アクターと選択機会の関係を拘束する「決定構造」と、問題あるいは解と選択機会の関係を制約する「接近構造」との連関が予測される。

以下ではこのようにキングドンモデルを、内容的には同一であるが、新しい制度論として再定義され新たな意味を付加されたゴミ缶モデルを原型としたものとよみかえて実証研究の際の分析用具にしたい。操作的定義としては、ある状況が公的アジェンダとして権威的意思決定者に認知されるまでの政策形成過程とする。

## (2) 京都市の地下鉄建設政策の前決定過程

都市交通政策は、国家の蓄積（生産）機能と正統化（消費）機能の矛盾が、最も先鋭化する場である都市と、同じく矛盾が極大化する機能である交通の共通部分であり、国家と社会の関係が端的に表出すると予測される。以下では、京都市の地下鉄建設政策を事例に検討する。

京都市の地下鉄建設計画は、後述するように昭和三八年九月をもって京都市の公的意思決定権者が真剣に考慮する政策課題となった。したがって本事例の前決定過程は地下鉄政策が最初にあらわれた昭和六年から近畿日本鉄道の地下鉄建設計画によって政策の窓がひらき、三つの流れが合流した三八年九月までの約三二年間であり、三八年九月以降は公的決定過程にはいっていく。

公的決定過程について要約しておく、まずその期間は昭和三八年九月から昭和四九年三月までの約一〇年半である。この期間は大きく、政治的交渉の時期、行政的交渉の時期、行政手続きの時期の三期にわけられる。第一の政治的交渉の時期は、昭和三八年一〇月から昭和四〇年高山市政の最終段階にいたる期間である。高山市長は京都選出の国会議員のみならず個人的人脈をつうじて自民党有力者らと交渉し、運輸省から都市交通は公営でとの方針をひきだ

す。近鉄とは昭和三九年に一応の妥協が成立し、昭和四〇年の段階で京都市上層部ではほぼ市営地下鉄実現のめどがたったと考えていたようである。この段階での京都市の自民党議員の役割は、比較的小さかった。行政的交渉の時期は昭和四〇年から、「事実上の決定」すなわち運輸大臣による都市交通審議会への諮問がだされる昭和四五年三月までの時期である。京都市では、昭和四〇年一二月、前年二月に設置した京都市交通事業審議会の答申で現在の地下鉄網の原型にあたる計画を得、その後地下鉄問題を討議するために臨時市議会を開くなどして京都市内部の体制づくりにつとめる一方、関係者が中央省庁の関係各課をまわって工事費、交通量や路線など具体的な計画について調整をおこなっていく。とくに自省の管轄内にある地方鉄道法による建設をすすめる運輸省と、同様に軌道法による建設を推進建設省との間で苦慮するが、大勢にしたがって運輸省の地方鉄道法によることとする。昭和四三年四月に富井市長が京都市交通対策審議会を設置した段階で、京都市の地下鉄計画が都市交通審議会に諮問されることは、ほぼ確実になっていた。昭和四四年には、京都市高速鉄道建設対策本部を設置、交通局に設けた高速鉄道建設準備室を下部機関として四五年三月の諮問九号「大阪圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備増強に関する基本的計画の検討について」への準備をととのえた。市電廃止問題（狭軌の市電北野線は、昭和三六年に廃止済み）は、昭和四三年ころから具体的な検討がはじまり、地下鉄建設が具体化した昭和四五年のこの時点で市電廃止のペースが急速にはやまる。昭和四六年四月には「京都の市電をまもる会」が結成され一〇万人署名をあつめるなど活発な反対運動をくりひろげるが、市電の全面存続をもとめる共産党も地下鉄の建設には賛成であり、直接に地下鉄政策に影響することはなかった。第三の行政手続きの時期は、昭和四五年三月の都交審諮問から翌四六年一二月の都市交通審議会答申（答申一三号）を経て、中央省庁から関連する各種免許の申請、交付をうけ、昭和四九年三月一日に都市計画決定が府知事によって告示されるまでの期間である。<sup>(16)</sup>

以上、公的決定過程は既存の交通政策の手続きに則ってすすめられており、慣習をふくめた広い意味での制度そのものであると云ってよい。交渉は、中央政府との間ですすめられ、ルーティン化していない部分については、中央の与党有力政治家の調整が必要になる。垂直的政府間関係がここでの中心であり、水平的政府間関係あるいは地方政治の役割は殆どみられない。

ところが以下に検証するように、何を決定するかを決める前決定過程においてこれらの特徴は大きく異なっている。まず前決定過程を検証したのち、その特性と制度および構造からの制約について、アメリカの事例との簡単な比較を つうじて仮説をのべてみたい。

### 1 政策の流れ（政策共同体による制約）

京都市で最初に地下鉄計画が公表されたのは、昭和六年である。すでに一八六三年にロンドンで始まった地下鉄が昭和二年には東京で民営地下鉄が開通し大阪でも同じ年に免許が交付されていた<sup>17</sup>。当時京都市土木局長であった高田景氏は、「大京都の都市計画について」の七章で、将来連絡されるであろう東京―神戸間の高速度軌道と既存の京阪電鉄を連結するかたちで、地下鉄を建設する計画をしるしている。ただしこれは将来というよりむしろ未来構想であり、市としての具体的取組みはもちろんみられない。時代は、明治二八年日本で最初に電気軌道事業を起こして以来の努力が実り、路面電車の興隆期を迎えており、地下鉄計画の政策共同体の中核をなす京都市交通局の関心は、道路の拡張、電気軌道の延伸にあった。

その後、昭和一〇年と一一年には鴨川の洪水をきっかけに、京阪電車の地下化が論じられ、その一環として地下鉄建設問題が浮上する。市会で論議され公聴会まで開かれるが不採算を理由に具体化しなかった。昭和一一年は、東京、



大阪に次いで名古屋市が地下鉄計画を公表、都市計画決定へむけて動きだした年である。

戦後、京都市は建物疎開跡地の街路利用など、急増する自動車に対応する道路整備が最優先であり、地下鉄計画には関心がはらわれない。商工会議所の要望も鴨川の東側に南北幹線道路を新設し、京都市の弱点である南北交通の強化に集中していた。昭和二五年には名古屋市に免許（地方鉄道法）が交付されたが、昭和二七年の「京都市都市計画の概要」に地下鉄計画はまったく触れられていない。昭和二七年は、公営事業法が成立、施行され、公営事業に独立採算制が導入された年であり、戦後の復旧事業の過重負担によって地方財政が疲弊し、昭和三〇年には京都市も財政再建団体に指定される。

地下鉄にたいする言及が再び京都市で散見されるようになるのは、昭和三六年である。既に述べたように中央政府レベルでは昭和三〇年以降、交通関連投資が重要政策課題となる。ワトキンス調査団報告とそれにつづく高速自動車国道法、国土開発縦貫自動車道建設法など道路整備が最重点課題ではあったが、東京大阪の交通問題を契機に地下鉄政策もクローズアップされ、制度が整備されていった。昭和三〇年には東京都が帝都高速度営団とは別に都営地下鉄の建設にのりだそうとしたのをきっかけとして運輸省に「都市交通審議会」が設置される。東京都（東京市）は、東京地下鉄道㈱が日本初の地下鉄を開業する時点から将来の市営化を条件にしており、その後の民間二社の参入の際も同様の条件をつけている。また戦時中一九四一年の帝都高速度営団設立の際も東京市営一元化を強硬に主張したが受け入れられなかった。このように特殊東京的な問題を発端として設けられた都交審は、当初対象を三大都市圏に限定しており昭和四〇年に横浜市を対象とするまで三都市以外の審議はおこなっていないが、この都市交通審議会の設置を契機として地下鉄整備に関する国の補助制度が整備されていく。昭和三〇年九月の諮問第一号「大都市及びその周辺における交通、特に通勤通学時における旅客輸送力の整備増強に関する基本的計画について」にたいする昭和三一

年から三六年までの五つの答申では、東京・大阪・名古屋について、路面電車の廃止と地下鉄網の強化の方向が示された。昭和三七年には、それまで起債に頼ってきた地下鉄建設に、はじめて国の補助がつき、前年度の建設費の八〇%にたいし、その〇・六六%分を国が補助するという一種の利差補給がおこなわれた。しかし制度としての国庫補助は、一九六七年に実質補助率一〇・五%から始まる。一九七〇年以降は国と同額を地方公共団体が補助することになり、一九七七年以降は国地方あわせて実質五九・八五%の公的補助をおこなっている<sup>(18)</sup>。

昭和三六年夏に再浮上した地下鉄政策は、複数の新聞紙上に京都の将来計画として掲載されている。行政機関に記録をみつけることはできなかったが、路線や工事区間までしるした紙面内容からみて京都市内部で一定の素案がつくられていたものと予想される。三六年は既存の路線の延長ではあるが、京都ではじめて地下を走る阪急電鉄京都線(當時は、京阪電気鉄道新京阪線)の大宮―河原町間の試掘がはじまった年である。翌三七年一月には、京都市が諮問機関として交通調査会を設置し、長浜京大教授ら一七名が委員となるが、七月の答申で高速道路計画や市電廃止、道路整備とともに京都市の将来計画の一部として地下鉄計画が公になる。ただし当時はモノレールの将来性ものこっており、このマスタープランも、三〇年後の京都市の交通を描くという具体性の低いものであった。この時期には、京都市商工会議所が交通渋滞対策として提案した軌道の全面地下化やモノレール建設、河川の道路化、地下駐車場、交通調査会が提案した市バス二階建て案やトラックターミナル案(市内への中継地点とし、大型トラックの市内乗り入れを禁止する)、市電の急行運転、連結運転、地下道路などさまざまなアイデアが浮かんで消えていった。交通調査会内部では予算採算ともに地下鉄建設のみこみはうすいとみられており、またなにより京都市の最大の関心は道路網整備による渋滞解消にあり、都心環状線(鴨川東岸―御池通―堀川通―五条通)と東西、南北の高速道路建設が最優先課題であった。昭和三八年三月に発表された「京都市総合計画試案」に、地下鉄への言及はない。

状況が大きく変わるのには、昭和三七年一月に近畿日本鉄道が、京都駅―宝ヶ池を結ぶ地下鉄の免許について運輸省に打診してからである。近鉄では、宝ヶ池に国立国際会館を建設する計画がはじめた昭和三四年頃から検討をはじめていたが、三七年になって会館建設が決まったため、同年春に系列化した奈良電鉄の終着京都駅から約一五〇億円をかけて延長する計画を具体化させたものである。この近鉄案を契機に京都市の地下鉄政策にたいする態度は急変する。昭和三八年二月の定例市会での自民党議員団から質問された時点では地下鉄市営に消極的だった高山市長であるが、三月には市会事業予算委員会で「路面電車は限界、地下鉄かモノレールで代替していく。莫大な費用については適当な外債を募る案を練っている」と発言、前沢交通局長も同様の答弁をおこなう。また同月、企画局が発表した「京都市総合計画試案」には東西線二本、南北線二本の地下鉄の必要性が明記され、五月には京都市都市計画局の課長が土木学会で地下鉄の必要性を論じている。さらに八月には交通局が「市営交通事業の実状」のなかで経営難の実状を明らかにし、市電路線網の再編成と地下鉄網新設の必要性を併記し、これを将来の計画としている。一方近鉄は、総工費一五〇億円、昭和四二年度着工の予定で、奈良電京都駅から国鉄京都駅下を通り烏丸通りをぬけて国立国際会館にいたる具体案をまとめ、三八年夏には陸運局に申請する準備をととのえつつあった。しかし三八年九月の市会で市は、改めて京都市として地下鉄新設計画を推進することを声明、翌一〇月には中央政界、中央行政機関への陳情団を結成して東上する。

京都市として地下鉄を建設するという意思決定は、昭和三八年三月から九月のこの時期におこなわれたとみることができ。しかしこの時期の京都市に地下鉄建設の成算があったわけではない。高山市長の提案した外債は、自治省からは政府保証なしなら許可するとの内諾をえたものの大蔵省によって却下された。また読売新聞社が主催した三八年九月の都市建設調査会では、建設費用が地下鉄の四分の一から三分の一ですむモノレールが強く推されている。さ

らに都市交通審議会が三大都市以外の都市交通を審議の対象にするのも昭和四〇年の横浜市が最初であり、三八年のこの時点で京都市が直接の効果をはきだすのはむずかしかった。わずかではあるが地下鉄への国庫助成が制度化されるのも昭和四二年である。

京都市の交通政策の政策共同体は、交通局、都市計画局、市長、私鉄、商工会議所、学者、議員、マスコミなどから構成されている。政策共同体への出入りは比較的容易であり、アクターは政府、民間にばらついている。しかしその中核は都市交通局をはじめとする専門家集団でしめられており、かれらが状況の如何にかかわらず地下鉄政策を好する政策企業家である。かれらは、地下鉄建設を必要とする問題が発生する以前から、自らの政策共同体のなかで地下鉄政策をあたためつけてきたのである。

## 2 問題の流れ（財政資源と争点拡大者の属性による制約）

京都市で交通に問題状況の存在が認識されるのは、昭和三〇年代であり、その問題は交通渋滞と交通事故であった。京都市は明治時代に日本初の電気軌道事業をはじめて以来、電気軌道の拡充とそのため道路拡張事業を、疎水事業、水道事業とならぶ京都市三大事業としており、都市交通に関しては先進的地位を占めていた。また戦時中の建物疎開跡地を道路にするなど戦後も道路整備につとめた。しかし戦後のモーターゼーションは、道路における市電と自動車の共存を困難にした。全国的な道路網不足のため、大型トラックなどの通過車両が市内の国道一号線や東大路をはじめ、渋滞を引き起こすと同時に交通事故を多発させていたのである。

京都市では、渋滞に悩む商工会議所が鴨川の東側に南北幹線道路の新設を市に要望したのを契機に道路渋滞が問題となる。道路の新設は、当時鴨川の東側を走っていた京阪電車の地下化問題を再燃させ、さらに大正時代以来の懸案

であった京福電鉄との連絡をつける鴨東線問題をも再燃させた。また渋滞のひどい市電北野線の廃止も問題となり、市電のトロリーバスへの転換が検討され始める。中央政策レベルでは、都市交通問題が最も早くしかも先鋭的にあらわれた三大都市の交通を審議する都市交通審議会が設置されたのと同じ昭和三〇年、総理府に運輸省、建設省、労働省、警察庁の交通担当者をあつめて交通事故対策本部が設置された。これは三五年に交通対策本部に発展改組され、交通関係の各行政機関の次官級が委員となつて路面交通、道路、交通安全の三部会にわかれて大都市の交通問題を検討した。翌三六年にはここで明らかになつた省庁相互間の調整問題を政治的に解決する場として交通対策本部の上部機関である臨時都市交通関係僚懇談会が設置される。三七年一月には、遅々としてすすまない交通対策にたいし縦割り行政の弊害を糾弾する社会党が、交通を一元的に管理する交通管理庁案を公表した。マスコミは交通省案をだすなどしてこれに同調、衆議院地方行政委員会でも道路交通対策小委員会を設置し、超党派で総理府に交通庁設置を要望した。京都でもこれら三大都市を追うかたちで同様の問題状況が生まれ、三四年には共通の問題をかかえる六大都市の交通局長とともに、路面交通の規制強化を国家公安委員会と警察庁へ陳情、府知事と陸運局には自動車行政の一元化を陳情した。この時期、市内の自動車はすでに一〇万台をこえており、渋滞は交通事故を多発させていた。

昭和三六年以降は、渋滞と事故にあらたに公営交通事業の赤字という問題が加わり、道路問題から公共交通問題へと比重が移つた時期である。市電は昭和三五年度決算でその財政収支を赤字にし、渋滞が深刻化するにつれて市電の表定速度は下がり、乗客を市バスへ移動させさらに赤字をふやすことになつた。その市バスも乗用車の増加によって昭和四〇年には赤字に転落する。市の中央部の渋滞はひどく、昭和三六年には交通局がラッシュ緩和のために民間企業に時差出勤の申し入れをおこない、三七年一月には多発する交通事故対策として京都府警を中心に京都府交通対策協議会が設置され、経済団体でも三七年二月には京都商工会議所が「交通対策特別委員会」を設置する。さらに三七

年三月には市電の急行運転を開始、翌三八年には市電停留所の統廃合、市職員の時差出勤、市電の連結運転などできる限りの内部努力を行う一方、五大市の交通水道委員会協議会や全国公営交通事業都市議長会をつうじて運輸省の運賃据置に抗議し、財政支援を強く要望している。都市交通労働組合は、昭和三六年の一五回大会で公営都市交通に関して従来の受け身姿勢から政策転換を要求する積極姿勢へ方針をかえ、地方自主財源の確保、都市交通権限の地方への委譲、公共交通優先、独立採算の廃止、と並んで地下鉄建設への国庫補助、利子補給などの援助を求めている。

昭和三八年は、京都市のさまざまな交通問題が公営交通事業問題に収れんしていく時期である。第一に二月定例会で、前年に発表された近鉄の地下鉄計画に反発する自民党議員団が大都市公営交通一元化を主張して地下鉄問題の争点化をはかる。高山市政の与党である自民党議員団が、既に工事中の阪急地下鉄を例に、近鉄によって南北に地下鉄が建設されれば、京都市の地下鉄網はすべて民営になるとして京都市が市営地下鉄建設をうちだすよう求めている。これにたいし高山市長は資金難を理由に消極的な答弁に終始する。また夏以降は、市電と市バスの料金値上げをめぐる問題が京都市最大の争点となり、社会党は市議団と府連、本部執行委員会、それに総評京都地評がいずれも微妙に異なる立場にたち、共産党、自治労府本部、民社党、市交通労組、京都主婦の会、府婦人団体連絡協議会など殆どの政党、労組、市民団体が加わってさまざまな主張をおこなう。交通局の給与体系のひずみ、優待パスの乱発など市の放漫経営を糾弾する記事が毎日のように紙面を埋める状況であった。同三八年九月の臨時市議会はこの問題で紛糾し、結局交通審議会の設置とむこう五年は値上げをしないこと等を条件に社会党が譲歩し、値上げ案（市電を一三円から一五円へ、市バスを一五円から二〇円へ）が可決される。

この市バス市電の値上げ案通過の直後三八年一〇月に、市と市会は交通事業の抜本的解決の必要性を決議、即座に市長、副議長と各派代表が東上、京都選出の国会議員と会合し、さらに関係省庁へ起債枠の拡大、利子補給、建設改

良債の政府負担などを陳情した。

問題の流れは、財政状況および争点拡大者であるアクターの属性によって一定の拘束がくわえられる。交通渋滞、交通事故、公共交通の問題はいずれも財政的に多様な規模の政策対応が考えられる領域であるが、公営交通機関の値上げが非常に大きな問題状況となり、これを契機として公共交通問題がクローズ・アップされたという意味では、市をふくめ国家全体の財政状況が大きな制約を与えたとみることができるといえる。争点拡大者は、政党、労組、有力政治家、マスコミなど政治アクターが多いのが特徴である。

### 3 政治の流れ（合流点の拘束）

昭和三〇年代以降の京都市の政治は、昭和二五年から四期一六年昭和四一年までつづく高山保守市政の時期にふくまれ、比較的安定している。高山義三市長は、社会党を中心とする全京都民主戦線統一会議の支援をうけ革新市政として出発するが、わずか六カ月の後には民統会議が解体し、その後は一貫して自由党、自民党を支持基盤とする保守市政を形成する。高山市政は、市政協力委員制度という半官半民の住民組織を基盤として旧中間層を中心に強固な保守支持層を形成し、四選目までその得票率を伸ばしつづけたのである。

高山市政の保守基盤に変化が生じるのは、池田内閣が昭和三五年に発表した「所得倍増論」に象徴される高度経済成長政策の登場以降である。一方ではこれらの積極的な経済政策に刺激された京都商工会議所や京都経済同友会などの地元財界は、京都市の政策に産業界の要望をより強く反映させるよう、活発に活動し始める。三五年には将来の都市計画について地域別に具体的提案をおこなうとともに、都市計画審議会の委員構成にたいする要望書を提出、三八年には南部北部の産業政策の立遅れにたいする批判をおこなっている。他方、昭和二五年から七期二八年にわたる嵯

川府政がしめすように、交通問題など都市の生活環境の悪化に抗議する住民運動や京都特有の文化人や中小企業、零細商店などの活動もより一層活性化した<sup>(19)</sup>。旧中間層を支持基盤とする消極的な行政への批判が高まったといえよう。京都市は、昭和三一年度に財政再建団体となり、三六年度をもって再建計画を終了するが、三七年度からの新たな主要政策は「近代都市づくり」であった。

高山市長引退後の昭和四一年の選挙では、高山市長の後継者である井上清一市長が圧勝している。翌四二年井上市長の急死にともなう選挙で保守系候補は、革新系の富井清市長に惜敗するものの、昭和三八年の段階で高山市長の政治基盤が大きく動揺し、不安定な政治状況をつくりだしていたとはいえない。ただし二大経済団体からの要望と市民の不満の妥協点を、中央政府への陳情や市長会での連帯行動など、より積極的なかたちでみいだしていこうとする姿勢はうかがえる。

中央政治の流れは安定していた。昭和四〇年前後にはじまる福祉、環境、参加などの新しい争点をめぐる与野党伯仲の時代をまえに、三五年から三九年まで自民党の支持率は緩やかな上昇傾向にあった。

#### 4 合 流

以上から政策、問題、政治の三つの流れは、昭和三八年の三月から九月にかけて合流したと判断できる。地下鉄建設計画はこの時点をもって公的アジェンダとして権威的意思決定者に認識され、公的決定過程にのることになる。

キングドンのいう「政策の窓」がひらき、合流を可能にする直接の契機となったのは、近畿日本鉄道の地下鉄建設計画である。地下鉄政策は、京都市の交通局、土木局など技術的専門家を中心とする政策共同体のなかで昭和六年から存在し、何度か浮上しては再び沈んでいった。問題の流れのなかでは、昭和三〇年代になって交通渋滞と交通事故



が注目されはじめたが、三六年以降はこれに公営交通の赤字と交通局の放漫経営批判が加わることによって前二者の問題も公営交通問題に収れんするかたちで争点が拡大する。政治の流れにおいては、保守市政が継続しているものの、昭和三五年を境に保守基盤に変化が生じ市政により積極的な政策をもとめるようになる。これら関連しあいながらも結びつくことなく流れていた三つの流れであるが、昭和三七年一月に近鉄の地下鉄案が政策の流れのなかに飛び込んできたのをきっかけに合流する。政策の窓は、ほぼ六カ月近く開いており、その間に問題の流れを主な活動の場としていた自民党市議員団と、政策の流れのなかで地下鉄計画をあたためてきた行政官とが活躍し、政治の流れのなかで変化しつつあった世論を背景に、市営地下鉄政策をまとめあげる。

京都市の地下鉄建設計画の前決定過程は、後続の公的決定過程とはまったく異質の特徴を有している。まず前決定のアーリーナが京都市である点、アクターが京都市政府内外に広く分散しており、したがってその数も多い点、また問題状況の認識に先行するかたちで解決策としての政策が存在しており、制度的裏付けのない状態で公的アジェンダとなるには偶発的契機を要する点でゴミ缶モデルというべき決定類型であることなど、さきに要約した公的決定過程とはアーリーナ（中央政府と地方政府）、アクターの属性（行政官）、アクターの数（少数）、決定過程の類型（官僚合理モデル）のいずれをとっても対称的である。

しかし国家の下位政府である地方政府の意思決定、しかも多額の資金を要する政策の決定が、まったく中央政府と隔絶しておこなわれることはない。間接的な影響力をうけていると予想される。以下ではアメリカでの事例との簡単な比較によって構造あるいは制度が前決定過程におよぼす間接的影響について考察してみたい。

(3) 前決定過程における制約 アメリカとの比較

地下鉄に関する財政制度は、欧米主要各国において国および地方公共団体の補助をうけている点で共通している。<sup>(20)</sup>

しかしその他の点で連邦制国家であるアメリカの地下鉄建設関連制度は、日本と大きく異なっている。

連邦制をとるアメリカでは、運輸政策は基本的に州の権限である。第二次世界大戦後、州政府は有料道路の建設によって交通渋滞に対処していたが、料金体系の齟齬などが生じ、一九五六年には連邦政府が連邦補助道路法と道路歳入法を制定、燃料税、自動車関係税を特定財源として一三カ年計画を策定した。州政府に人口五万以上の都市間を結ぶ州際高速道路建設費用の九〇%を補助し、無料供与を原則とするものである。都市内交通の主流はいうまでもなく自動車であり、八五%近いシェアを占める。地下鉄やバスなどの公共交通機関の割合は六%前後であり、著しく低い。

連邦政府が都市交通政策に参入してくるのは、一九六二年の道路連邦補助金法の制定からである。その後一九六五年には、人口五万人以上の都市圏には、連邦の補助金と結びついた総合的な都市交通計画の策定が義務づけられ、さらに一九六四年には都市大量輸送法が制定された。交通渋滞、スモッグや騒音などの公害の深刻化、エネルギー問題、自家用車を利用できない貧困者や老人、子供などいわゆる交通弱者問題の顕在化により、都市の公共交通機関の重要性が再認識されたのである。一九六二年のケネディ運輸教書にしたがって成立したこの都市大量輸送法は、大量交通機関の新設にたいし所要投資額の三分の二を上限として連邦補助をおこなうものである。ただし地下鉄の場合は巨額の費用を要するため、都市大量輸送法による連邦補助金は、一州にたいし法律で定められた総額の一二・五%以上を支出できないという制限条項が設けられている。一九六七年には、連邦運輸省が設立され助成を主管する都市交通局（UMTA）が設置された。さらに一九七三年には連邦補助道路法が改定され、<sup>(21)</sup>道路財源の一部を地方自治体の判断で都市大量交通に流用することが認められた。地下鉄建設に関しても実質三分の二近い公的補助が可能になった<sup>(22)</sup>のである。

アメリカの都市交通事業は、経営の悪化を理由に一九六〇年代を境に民間企業から、公企業 Authority あるいは一

種の課税圏を意味する区 District へと経営主体を転換していく。一九七五年末には地下鉄など高速鉄道事業は一〇〇%、路面電車の九三%が公営化されている。地下鉄は、地方政府の特別区である公社を事業主体に運営され、独立採算性よりもサービス確保を重視し、運営費にたいする公的補助がおこなわれている。しかし公社の制度および運営は、所属する州によって多様である。カリフォルニア州サンフランシスコ市の場合、湾岸高速鉄道区 District は州法によって一九六二年に設立された。設立の際、建設財源の五八%を関係三郡の固定資産税と売上税の引き上げによってまかなう旨の住民投票が行われ、六一%の賛成で可決された。建設費用は連邦補助（二〇%）と上記税収を担保とする起債、有料橋の通行料、および将来の鉄道事業収入によってまかなわれた。イリノイ州シカゴ市の場合は、市が事業主体となり、シカゴ運輸公社 Authority を設立、連邦助成と市の起債によって建設し、市の一般会計から償還している。ニューヨーク州ニューヨーク市の場合は、市が事業主体となり、ニューヨーク市運輸公社 Authority（一九六八年以降州法にもとづく大都市運輸公社に他の三機関とともに統合される）が、州の起債、市の起債、連邦助成によって建設、起債については州と市の一般会計から償還してきた。

以下では、サンフランシスコ市の湾岸高速鉄道区 the Bay Area Rapid Transit District 通称 BARTD による地下鉄建設 BART 計画の前決定過程について簡単に考察する。<sup>(23)</sup> BART は、アメリカで戦後初の大規模地下鉄である。BART 建設の前決定過程においては、民間企業が最も活発なアクターであり、市民団体や政治家の参加はわずかであるのが特徴である。政策を発議したのもこれを強力に推進したのもサンフランシスコ市中心部に本拠地をおく大企業であり、かれらの最大の関心は市中心部の活性化、投資の促進にあった。

BART すなわち湾岸に地下鉄を建設しようという計画は、戦前からあったが、より具体化するのには戦時中である。第二次世界大戦中の一九四三年には、海軍の軍事拠点であったこの湾岸地域への設備投資を下院海軍軍事委員会の小

委員会が検討したが、交通事情の貧困が円滑な労働力供給をさまたげているとして、この地域に海軍関係の施設を追加しないよう報告している。交通問題が、湾岸地域の産業におおきな危機をもたらしつつあったのである。戦争末期、連邦政府は、州政府に平時経済への転換を助成するための再建委員会をつくるよう指示し、カリフォルニア州再建委員会は湾岸地域会議 Bay Region Council を創設する。この会議は、一年もしないうちに民間の非営利団体となり湾岸会議 Bay Area Council (BAC) と名前をかえ、さらには銀行の頭取を委員長に戴くビジネス組織へと変化する。バンクアム、アメリカ信託会社、カリフォルニア・スタンダード・オイル、U・S・スチール、ベッツェルなど大企業が理事会の主要メンバーとなり、企業相互間の結びつきは個人的人脈をこえる継続的なものになっていった。一九四四年末の BAC の初会合以来、湾岸地下鉄網の建設はかれらの最大の関心事であった。かれらは地下鉄建設へ向け、積極的に政府に働きかける。またこの時期には、地下鉄建設を促進する二つの出来事が生じている。一つは、既存のトロリー電車の廃止である。一九四六年に湾岸地域の電気トロリー会社キイ・システムが、GM とグレイハウンドが共同出資した持株会社ナショナルシテイラインに買収されたが、この持株会社が結んだ別の転売契約をめぐって裁判がおり GM は有罪判決をうける。この結果 GM がバス事業への転換をはかって全米で買収していた一〇〇以上の電気輸送システムは、その経営基盤を失い一九五〇年代前半一気に解体する。第二は、一九五七年にサンフランシスコの高速道路計画にたいし、地域の分断と景観の悪化を理由に市民団体が反対運動をおこし、一九五九年には計画を撤回させた件である。これらは地下鉄建設計画とは別個におこった出来事であり、アクターもアリーナもまったく異なっているが地下鉄計画には確実に有利にはたらいた。BART は他都市のようにハイウェイロビーからの政治的圧力を殆ど受けなかったのである。BAC は、銀行、企業、公企業、商工会議所とともに、地元経済の活性化に地下鉄が果たす役割を説いてまわった。やがて一九五一年には、州議会に湾岸の交通問題を検討するためのサンフランシスコ湾岸

高速輸送委員会を設置させ州の公的アジェンダにすることに成功する。

## むすび

以上アメリカの事例については資料が不十分であるが、日米二国の簡単な比較から地下鉄建設政策の前決定過程にたいする構造的制約と制度的制約について仮説を提示したい。

構造的制約は、公的補助の必要性としてあらわれ前決定過程全体を拘束する。第一章で整理したように、地下鉄政策は準公共財であり、なかでもブキャナン・モデルの分類4に相当する。共同消費性が大きく関係グループの規模が小さい、この類型の準公共財は、公共財からも私的財からも等距離にあり、両者の相互協力のもとで供給される財である。とくに地下鉄のように莫大な初期投資を要する場合には、配分政策としての交通政策にたいする構造的制約、公共財への接近、公共性の拡大が特徴となる。しかし日米いずれの場合も、前決定過程が進行する段階では中央政府に地下鉄政策に対応するルーティンな補助制度がなく、資金調達問題が公的アジェンダへの合流を妨げる最大の隘路となっている。日本の場合には起債をふくめた中央省庁の承認、アメリカの場合は住民投票による増税の可否の実現可能性が具体的な制約であり、いずれもこれら公的資金調達のめどがたつた段階で公的アジェンダとなった。構造的制約は、日米の前決定過程に共通している。

制度的制約は、日米の地下鉄政策前決定過程の相違点を説明する。アメリカの交通政策ネットワークについて十分な検討をしていないので一定の留保が必要であるが、日米の前決定過程の相違は、関連する制度の集合体である交通政策ネットワークの相違に由来していると推測される。日本では、国家が社会の側に浸出するかたちで相互浸透して

いるのにたいし、アメリカでは、両者の関係はより独立的であり、むしろ社会が国家に浸出するかたちで浸透している。ただしウィットは、アメリカにおいて交通政策は、正統化機能以上に蓄積機能をはたすものとして理解されたいと指摘しており<sup>(24)</sup>、制度の異同はあれ目的の点では、日米の交通政策は共通しているといえよう。政策ネットワークの違いは、政策提案者、争点拡大者など合流をはかる主要アクターが、日本では地方政府の行政官と政治家であるのにたいして、アメリカでは、企業であり利益集団である点、交渉のパターンが、アメリカではログローリングにちかく比較的可視性があるのにたいして、日本では行政内部でおこなわれ可視性がひくい点などにあらわれる。さらに二章で整理した日本の交通政策ネットワークの特性からは、典型的な問題対応型の政策類型にはいる日本の地下鉄政策が、アメリカでは逆に大企業とむすびついた課題発見型、地域産業政策連結型としてあらわれている。これらは、制度的相違によるものである。交通事業を専門とする公企業（交通局）が行政機関の内部に永続的に設置されている日本と、単一事業に関する課税区としての公社をアド・ホックに設置するアメリカ、国家の信用で巨額の資金を民間から集め中央行政機関が政策的に運用する（京都市の場合、起債の原資となる）財政投融资制度をもつ日本と、地方政府の課税、増税権の幅が広く、政策ごとに財源を確保する必要のあるアメリカとの違いである。アメリカでは、地下鉄建設事業を請け負って利益をえようとする大手建設会社を中心とする地元建設業界、巨額の市債発行を期待する銀行、その他関連企業が、莫大な公的資金を要する地下鉄政策の最大の推進者となる。アメリカには、政策を格好のビジネス・チャンスとみて、社会の側から政府の側に働きかけるようにしむける制度的枠組みがあり、日本には政治・行政から社会に働きかけるような仕組みがあるといえよう。

以上、本稿では、戦後日本の交通政策を政治経済から一体的に把握するために、構造、制度、過程という三つの次元から分析してきた。構造は、その全体性と関係性、変換性によって国家と社会、政治と経済を包括的にとらえ、交

通政策一般に課せられた基本的制約を明らかにするものであり、制度はこの構造的制約に各国の歴史的独自性が凝縮して加わったものである。政策過程はこの両者によって拘束される。地下鉄政策の前決定過程は、これら三つの次元が一定の関係性をもち、現実の政策過程における明示的手続はいうまでもなく、黙示的手続をも規定するものであることを示したものといえよう。

最後に、限られた検討結果からではあるが、戦後日本の交通政策に対する暫定的な知見を述べると、交通政策における国家と社会の関係は国家主導であるといえよう。一章で明らかにしたように交通政策は構造的に国家主導的側面を有する領域であるが、政策ネットワークが包括的であり当該領域におけるあらゆる政策課題への対応を予定してつくられている点、及び、二章の結びの部分で整理したように、このネットワークが、経済発展という国家目標との緊密度の多寡によって自動的に異なる反応をし、優先順位をつけるようシステム化されている点で、国家と社会の共有部分における両者の力関係は、国家優位であるといえる。交通政策に関する限り、戦後日本はサミュエルの強い国家に<sup>(25)</sup>該当するものといえよう。

- (1) 笠京子「政策決定過程における『前決定』概念」法学論叢一二三巻四号、一二四巻一号、一九八八年。
- (2) R. W. Cobb & C. D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, The Johns Hopkins Univ. 2nd. ed. 1983, 1st. 1972, pp. 85-86. Cobbらは、その後の論稿でこのモデルを簡略化し、人々の高い関心を集め顕在化した Public Agenda と意思決定権者によって真剣な考慮に値するとして受容された Formal Agenda として定式化している。R. Cobb, J. K. Ross and M. H. Ross, 'Agenda Building as a Comparative Political Process', *APSR*, Vol. 70, 1976.
- (3) John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown and Company, 1984.
- (4) 笠京子「中央地方関係の分析枠組」前掲、八四―九〇頁。

- (5) 榊原胖夫「世界の交通事情」一九八二年、一九八五年、日本交通政策研究会。
- (6) Peter Bachrach and Morton Baratz, 'Two Faces of Power', A. P. S. R. Vol. 56, 1962.
- (7) Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen, 'A Gabbage Can Model of Organizational Choice', A. S. Q. Vol. 17, 1972, pp. 1-25.
- (8) J. G. March and J. P. Olsen, 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', A. P. S. R. Vol. 78, 1984. J. G. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions — the organizational basis of politics* —, The Free Press 1989.
- (9) M. D. Cohen, J. G. March and J. P. Olsen, 1972, op. cit. 二つの構造は、いずれも非分節的構造、専門的構造、階層的構造の三つに分類される。決定構造、接近構造ともに非分節的構造であるときそこでの意思決定過程は、理念型、純粹型としてのゴミ缶モデルとなる。
- (10) Kingdon, op. cit. p. 216.
- (11) ゴミ缶モデルおよび同モデルとキングドンモデルの異同については、笠京子「政策決定過程における『前決定』概念」(二)、法学論叢一二四巻一号、九六一—一四頁に詳しい。またキングドンの研究は、わが国の政策決定過程論の実証分析にも応用されている。たとえば、広瀬克哉「戦後へ防衛政策システムにおける政治と軍事」年報政治学『近代化過程における政軍関係』岩波書店一九九〇年二五—四六頁。早川純貴「福祉国家をめぐる政治過程——八四年健康保険法改正過程の事例研究——」駒沢大学『政治学論集』三三三号。
- (12) Martin J. Smith, 'Changing Agendas and Policy Communities: Agricultural Issues in the 1930s and the 1980s', *Public Administration* Vol. 67, 1989, pp. 149-165.
- (13) B. Hogwood, *From crises to complacency*, Oxford Univ. Press, 1987.
- (14) Deborah A. Stone, 'Causal Stories and the Formation of Policy Agendas', P. S. Q. Vol. 104, No. 2, 1989, pp. 281-300.
- (15) J. G. March and J. P. Olsen, *ibid.*, 1989, p. 159-160.
- (16) 詳細については、京都市交通局『京都市高速鉄道烏丸線建設小史』一九八六年、京都市市会事務局『京都市会史 続編』一九八九年を参照のこと。
- (17) 東京の地下鉄は、鉄道省の地方鉄道法を根拠法として建設され、大際の地下鉄は内務省の軌道法を根拠法としている。軌道法は特許という言葉をもちいるので正確には一九二七年に交付されたのは特許である。また地下鉄建設免許をめぐる管轄権の問題は、戦後も



- 運輸省と建設省とのあいだにうけつがれていく。和久田康雄『日本の地下鉄』岩波新書、一九八七年、第二章。
- (18) 地下鉄補助制度の変遷と経緯については、広岡治哉「地下鉄助成問題」経営志林、六卷三・四号、一九七〇年。に詳しい。
- (19) 山口定「京都市の戦後政治史序説」三宅一郎・村松岐夫編『京都市政治の動態——大都市政治の総合的分析——』有斐閣、一九八一年、所収、三三—三四頁。
- (20) アメリカ、カナダ、フランス、イギリス、旧西ドイツの例については、以下を参照。広岡治哉「地下鉄助成問題」前掲。「海外交通トピックス」運輸経済研究センター『運輸と経済』一九六九年、所収。加賀山朝雄「都市高速鉄道整備のための財源調達——欧米諸国における最近の動向——」運輸経済センター『運輸と経済』一九七〇年、所収。
- (21) 日本交通政策研究会「一九七三年連邦補助道路法の分析」一九七四年。
- (22) 広島市市長室編著『日米の地方自治と都市問題』二六二—二七四頁。加賀山朝雄「都市高速鉄道整備のための財源調達」前掲。
- (23) 以下の資料は、J. Allen Whit, *Urban Elites and Mass Transportation*, Princeton Univ. Press, 1982. に依拠している。
- (24) *ibid.* pp. 174-175.
- (25) Richard Samuels, *The Business of Japanese State*, Cornell University Press, 1987.