

公共事業の改革

武藤 博己 (法政大学法学部教授)

はじめに

連日のように公共事業を叩く記事が目につく。そんな中で、政府は4月4日、公共工事コスト縮減対策関係閣僚会議を開き、1999(平成11)年までの3年間に公共工事のコストを10%以上削減する「行動指針」をまとめた。自治省もまた、地方自治体に対し公共工事コスト削減に取り組むよう各都道府県知事・指定都市長あてに次官通達を出した(『自治日報』97/04/11)。国・地方を合わせた公共事業費は年間29兆円(96年度ベース)であるから、10%以上の削減とは約3兆円の節約となるかもしれない。

入札方式や設計・施工管理などの面でどこまで改善されるかが不明であるが、確かに3兆円という額は大きいし、実現できれば財政にとって意味のある改革となろう。だが、公共事業の中身を問わず、そのコストだけの削減では、公共事業をめぐる問題の多くが未解決のまま残されることになる。むしろこれら問題に直接対峙して解決をめざし、その結果としてコストの削減をもたらすという方法が望ましいのではないか。

公共事業における計画の破綻

公共事業をめぐる諸問題のうち、もっとも基本的なものは公共事業の計画に関する問題である。かつて指摘したことだが、国民生活に不可欠なインフラストラクチャの整備は短期間で達成することが不可能であるため、計画を策定して長期的に整備する必要があるのだが、他方で公共事業はその経済効果が過剰に評価され、不況対策として推進されると同時に、好

況時も計画に基づいて推進されるため、社会が必要とする以上の公共事業が展開されることになる(西尾・村松編『講座行政学』第3巻第7章)。この公共事業計画をめぐる問題は、最近出た五十嵐・小川著『公共事業をどうするか』(岩波新書、1997年)にも指摘されており、必読文献の一つである。

計画的な整備が不可欠であることは様々な公共施設について当てはまる。だが、どのような施設がどの程度必要かという判断が前提になければならない。すなわち、公共施設の必要性という国民のニーズの存在が第一の前提である。例えば、道路について見ると、ニーズがあるかないかは、既存道路の渋滞状況がもっともよく示すと思われるが、同時に都市計画(まちづくりや防災)の観点や地域経済の観点から、また社会的な効果やマイナスの影響(交通コストの増大や自然環境の破壊)、あるいは建設コストなどから判断されなければならない。

現実の道路計画を見てみると、第10次道路整備五カ年計画(表1参照)によれば、改訂の理由の第1として「四全総との整合性」があげられているが、四全総には「高速交通サービスの全国的な普及、主要拠点間の連絡強化を目標として、地方中枢・中核都市、地域の発展の核となる地方都市およびその周辺地域等からおおむね1時間程度で利用が可能となるよう、およそ1万4千キロメートルで形成する」(第四次全国総合開発計画、1987年6月閣議決定)と述べられている。この道路が高規格幹線道路である。

ここで述べられている地方中枢・中核都市が具体的にどこを指すのか不明であるが、地図を見る限りでは、県庁所在地は直接インターチェンジでつなが

表1. 道路整備5カ年計画の概要

| 次数(年度) | 事業総額 | 内訳 | 経済計画 | 改訂理由等 |
|--|---------------|--|--|--|
| ・第1次 (1954-58) | 2,600 億円 | | | 1953年の「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」に基づいて発足。 |
| ・第2次 (1958-62) | 10,000 億円 | 一般 6,100 有料 2,000 地方 1,900 | 新長期経済計画 (1958-62年) | 経済発展のネックの整備、高速国道法・国幹道法制定等の道路整備促進気運の盛り上がり |
| 全国総合開発計画(1961-70) 拠点開発方式 | | | | |
| ・第3次 (1961-65) | 21,000 億円 | 一般 13,000 有料 4,500 地方 3,500 | 国民所得倍增計画 (1961-70年) | 道路交通需要の拡大、道路整備に関する新たな事態への対応 |
| 新全国総合開発計画(1965-85) 大規模プロジェクト構想 | | | | |
| ・第4次 (1964-68) | 41,000 億円 | 一般 22,000 有料 11,000 地方 8,000 | 中期経済計画 (1964-68年) | 道路交通需要の拡大、地域開発に応ずる道路整備、現道舗装方式の採用 |
| ・第5次 (1967-71) | 66,000 億円 | 一般 35,500 有料 18,000 地方 11,000 | 経済社会発展計画 (1967-71年) | 道路交通需要の拡大、国幹道網の決定に伴う道路計画の再検討、新たな人口動態への対応、流通合理化への対応 |
| ・第6次 (1970-74) | 103,500 億円 | 一般 52,000 有料 25,000 地方 25,000 | 新経済社会発展計画 (1970-75年) | 新しい道路網体系の確立、自動車輸送の近代化に対応、交通安全対策の確立 |
| ・第7次 (1973-77) | 195,000 億円 | 一般 93,400 有料 49,600 地方 47,000 | 経済社会基本計画 (1973-77年) | 過密・過疎の解消と地方都市の育成、生活環境の改善、交通安全対策・道路環境対策の充実 |
| 第3次全国総合開発計画 1977年からおおむね10年間 定住構想 | | | | |
| ・第8次 (1978-82) | 285,000 億円 | 一般 135,000 有料 68,000 地方 75,000 | 昭和50年代前期計画 (1976-80年) 新経済社会7カ年計画 (1979-85年) | 道路交通需要の拡大、道路に対するニーズの多様化への対応、定住構想推進のための基盤整備、資源・エネルギー節約への対応 |
| ・第9次 (1983-87) | 382,000 億円 | 一般 160,000 有料 92,000 地方 117,000 | 1980年代経済社会の展望と指針 (1983-1990年) | 今後の経済・社会動向への対応、交通需要の増大、道路整備の立ち遅れと国民の多様な要求に対応する道路整備の充実 |
| 第4次全国総合開発計画 1987年からおおむね12年間 交流ネットワーク構想 | | | | |
| ・第10次 (1988-92) | 530,000 億円 | 一般 238,000 有料 140,000 地方 139,000 | 世界とともに生きる日本 (1988-1992年) | 四全総等との整合、多極分散型国土の形成、地域社会の活性化への対応、進展する車社会と道路整備の立ち遅れへの対応、社会経済の変化・道路に対するニーズの多様化への対応 |
| ・第11次 (1993-97) | 760,000 億円 | 一般 288,000 有料 206,000 地方 252,000 | 公共投資基本計画生活大 国5カ年計画 | 複合的施策の展開、多様な空間機能の充実、総合的な交通機能の強化、まちづくり・地域づくりの支援 |

(『道路行政』平成4年版, 384-385頁, および「第11次道路整備五箇年計画説明資料」より作成)

れているし、1時間程度で利用が可能となる範囲は相当に広範な国土をカバーしていると思われる。

だが、国民にとって誰もが1時間程度で高速道路を利用できることが本当に必要なことであろうか。例えば北海道のように、一般道路がほとんど混雑しないで快適に走行できることが多い地域で、1km当たり24.6円(普通車の場合)という有料道路コストを支払ってまでも時間を短縮するメリットを享受できる人々がどの程度存在するのであろうか。高価な商品の運搬や観光客には可能であろうが、一般的な家用自動車の利用者には有料道路のコストを上回る利用のメリットを享受できることは少ないと思われる。その証拠に、北海道の高速道路の収支率は、道路公団の資料によれば(表2参照)、道央自動車

が、管理費と利子費の合計が料金収入の1.35倍、1.04倍であることを意味している。もちろん建設費の償還などできない。その赤字分は、採算性のよい路線からの補填と税の投入しかない。

このように考えると、そもそも四全総の考え方が現代の日本社会に適していないのであり、実態を踏まえ、ニーズを無視した全総という机上計画方式は破綻したと言わねばならない。またそれに合わせた五カ年計画も同時に破綻しているといえる。すなわち、全総や五カ年計画という方式は廃止されなければならない。

情報公開による透明化

公共事業計画がニーズを無視して進められる理由の多くは、その計画の策定過程がまったくといってよ

表2. 高速道路の路線別の収支率等

| 路線名 (一部省略) | 計画 (km) | 供用 (km) | 収入a (億円) | 費用*b (億円) | 収支率 b/a×100 | 道路価額 (億円) | 収入 (億円 /1km) | 単価 (億円 /1km) | 起点・終点 | 開通 年度 |
|---------------|------------|------------|-------------|--------------|----------------|--------------|--------------------|--------------------|-----------|----------|
| 全体 | 11,520 | 5,930 | 17,394 | 10,482 | 60 | 215,979 | 2.93 | 36.4 | | |
| 北海道縦貫 (道央) | 700 | 270 | 336 | 456 | 135 | 8,071 | 1.24 | 29.9 | 函館～稚内 | S46～ |
| 北海道横断 | 666 | 89 | 99 | 102 | 104 | 2,485 | 1.11 | 27.9 | 黒松内～根室・網走 | S46～ |
| 東北縦貫 | 860 | 766 | 2,223 | 933 | 42 | 21,677 | 2.90 | 28.3 | 東京～青森・八戸 | S47～ |
| 東北横断 | 576 | 289 | 172 | 317 | 184 | 8,466 | 0.60 | 29.3 | | |
| (秋田) | | 85 | 33 | 74 | 222 | 1,966 | 0.39 | 23.1 | 釜石～秋田 | H3～ |
| (山形) | | 47 | 38 | 78 | 202 | 1,688 | 0.81 | 35.9 | 仙台～酒田 | S63～ |
| (磐越) | | 156 | 100 | 165 | 164 | 4,812 | 0.64 | 30.8 | いわき～新潟 | H5～ |
| 関越 | 449 | 354 | 1,222 | 978 | 80 | 19,760 | 3.46 | 55.8 | 東京～新潟・上越 | S46～ |
| 常磐 | 350 | 187 | 816 | 572 | 70 | 10,551 | 4.36 | 56.4 | 東京～仙台 | S56～ |
| 東関東 | 238 | 113 | 642 | 268 | 160 | 7,167 | 5.68 | 63.4 | 東京～館山・水戸 | S46～ |
| 中央 | 632 | 632 | 2,879 | 742 | 26 | 19,153 | 4.56 | 30.3 | 東京～西宮・長野 | S42～ |
| 東名 | 347 | 347 | 2,609 | 343 | 13 | 11,654 | 7.52 | 33.6 | 東京～小牧 | S43～ |
| 東海北陸 | 185 | 47 | 37 | 91 | 246 | 2,072 | 0.79 | 44.1 | 一宮～枋波 | S61～ |
| 北陸 | 488 | 481 | 931 | 1,134 | 122 | 15,139 | 1.94 | 31.5 | 新潟～米原 | S47～ |
| 近畿 | 951 | 363 | 1,591 | 899 | 57 | 19,179 | 4.38 | 52.8 | 名古屋～神戸ほか | S44～ |
| 中国縦貫 | 543 | 543 | 1,065 | 705 | 66 | 11,496 | 1.96 | 21.2 | 吹田～下関 | S45～ |
| 山陽 | 487 | 358 | 935 | 1,256 | 134 | 21,991 | 2.61 | 61.4 | 吹田～下関 | S56～ |
| 中国横断 | 403 | 138 | 91 | 158 | 174 | 3,577 | 0.66 | 25.9 | 姫路～鳥取ほか | S45～ |
| 四国縦貫 | 223 | 114 | 115 | 203 | 176 | 5,527 | 1.01 | 48.5 | 徳島～大洲 | S60～ |
| 四国横断 | 462 | 107 | 139 | 225 | 162 | 5,476 | 1.30 | 51.2 | 阿南～大洲 | S62～ |
| 九州縦貫 | 428 | 437 | 1,077 | 635 | 59 | 11,474 | 2.46 | 26.3 | 北九州～鹿児島 | S46～ |
| 九州横断 | 364 | 238 | 332 | 359 | 108 | 9,043 | 1.39 | 38.0 | 長崎～大分ほか | S48～ |
| 沖縄 | 57 | 57 | 82 | 106 | 129 | 2,022 | 1.44 | 35.5 | 名護～那覇 | S50～ |

*費用とは管理費＋金利を指す。(日本道路公団、HighwayReport'96,1996より作成)

いほど不透明であることに求められよう。改めていうまでもないことだが、公共事業のシステムは複雑な構造を持っている。国と自治体の要求を積み上げ、業界や諸団体の要望をそこに組み込み、それを計画という手法で長期的に配分し、さらに部門別に分けて、閣議決定で正当化する。さらにそれを単年度ごとに分割して、箇所づけを秘密にして、予算としての公共事業費を作成する。そしてそれを国会に認めさせ、実施していく。何がどう作られるの全くわからないまま、公共事業を実施するための手続きだけが進んでいく。気がついた時には、既成事実が進行し、どうにも止まらない状態になっている。

この複雑なシステムを解きほぐす第一の前提は、情報公開である。何がいつどこにどのような費用をかけて作られるのか。誰がその中心となり、その負担

はどのように配分されるのか。どのような効果や影響が予測されるのか。これらの情報を明らかにしなければ、そもそもこの複雑なシステムを解きほぐすことなどできない。とりわけ、秘密裏に進められる各種五カ年計画は、単年度の予算審議による改革を拒み、個別事業の正当化として用いられているが、問題の核心はこの五カ年計画の秘密性にある。

したがって、箇所づけといわれる「何をいつどこに」に相当する事業内容を明確にし、それに要する「費用」とその「負担」を明らかにすることが最低限必要である。すなわち、個別事業ごとの収支を明確にする事業別予算が不可欠である。

国民的議論の場で必要性を議論する

さて、公共事業の情報公開がどこまで進むかは、

情報公開法の使い方次第であるが、情報公開法によって公開するという方法よりも、制度として公開するシステムが求められている。だが、公開されてもそれを議論する場がなければ意味がない。そこで国会を議論の場とするためには、各種五カ年計画の決定権限を閣議から国会の議決に変更する必要がある。上に触れた五十嵐・小川著でも「国会の議決を経て」という「八文字」を五カ年計画などの公共事業計画に加えることが提案されている（166頁）。

こうした考え方に対して、果たして政治家でそれができるだろうかという疑問が提起される。族議員が裏通りから表通りに出てくるだけだ、という批判である。しかし、ここで重要なことは表通りで議論することが民主主義の第一歩であり、誰がどのような利益を追求しているかを明らかにすることが不可欠なのである。そうすることによって、誰が本当の国民代表なのかが見えてくる。

例えば、整備新幹線を例に取れば、新幹線が在来線を不便にすることは周知の事実である。東京との往復を繰り返す政治家や官僚、県庁の上級職員、一部のビジネスマンには好都合であっても、地域で生活する市民にとってはどうであろうか。通勤・通学、ショッピング、通院などの日常的生活交通は新幹線ではなく、在来線を含む地域の交通網に依存する。市民がこのことに気づけば、新幹線を誘致しようとする政治家よりも地域の生活交通を充実させようとする政治家に投票するようになるのではないか。公共事業は決して全体の利益を向上させるものではなく、一部の利益を拡大するだけなのである。しかしながら、最終的な負担は全体に求めるのである。「公共」事業という名前に惑わされてはいけない。

したがって、このような交通に関する問題は、国道を含めた一般道路の計画を都道府県に任せることによって解決すべきである。このことは次の分権改革と関係するが、国は高速道路のみを担当すればよく、少なくとも全国的な幹線道路という意味を失った旧二級国道（その多くは指定区間外）は都道府県に委譲すべきである。都道府県こそが地域の総

合的な交通網を住民のために考えることができ、その際もっとも重視すべきは公共交通の存在しない「交通空白地帯」に対する政策となろう。

必要な公共事業を選別するための分権改革

市民にとって必要な事業か否かは、市民生活を総合的な観点から判断しなければならない。例えば、福祉と公共事業を比較できる目が必要である。そのためには、その両者にかかわることが必要である。中央省庁のセクショナリズムは制度から必然的に生まれるものであり、福祉と公共事業を比較考量できる人材は制度的に出てこない。また、大規模な公共事業といえども、一定の地域性を有しており、その地域の中でしか総合的な視点は生かされない。とするならば、公共事業を自治体主導に転換しなければ、その必要性を選別することができない。

昨年12月に出された地方分権推進委員会の第一次勧告では、まちづくりなどの分野で分権が進められたものの、公共事業関係では道路・河川などの分野で依然として分権が阻まれた。また、補助金の削減についても明るい見通しはない。しかしながら、制度論議のレベルでは機関委任事務の廃止など空前の改革を実現しつつあることを考慮すると、この勧告には高い評価が与えられよう。また、省庁間折衝で妥協しないことを訓練されている官僚たちを相手に、ねばり強い交渉を続け、一定の成果を引き出した関係者の努力も高く評価されなければならないだろう。

しかしながら、分権改革はさらに推進されなければならない。なんとしても補助金システムは廃止しなければならないのである。補助金があるから不要な公共事業を安易に実施する自治体が生まれ、それに依存する体質が長期的に形成されてきた。補助金があるから、無駄とわかっていても止められなくなる。補助金があるから、霞が関の考え方が地方に強制されることになる。結果として、自治体の責任が不明確になる。少なくとも地方六団体が提起した奨励的補助金の削減額である2兆円を数値目標として設定

し、ねばり強い交渉を続けてもらわなければならない。

その廃止した補助金の財源は、自治体の自主財源として客観的指標に従って配分し、自治体が責任をもって市民生活に必要な分野へ支出できる仕組みを作り上げなければならない。その際、「何がいつどこに」どのような「費用」で行われ、その「負担」がどうなるかは当然のごとく公開する仕組みにしなければならない。そうなれば、自治体としては補助金が出たからという言い訳はできなくなり、市民の統制が生きてくる。

しかし、今回の分権でそれができるかどうかは極めて難しい状況にあるようだ。したがって、今回の分権化は第一次分権化と位置づけ、5年間の任期の後に適切なタイミングで第二次分権化を進める必要がある。

官僚制システムの改革

さて、公共事業をめぐるもっとも重要な問題の一つは、政官業の構造的癒着であることはいまでもない。かつては「三位一体」といわれ、今日では「アイアン・トライアングル」といわれるが、このかなめに位置するのが「官」ではないだろうか。上に述べたように、各種五カ年計画が官僚機構の内部で決定されるということは、補助金をつけた箇所づけを決定するというもっとも重要な作業を官僚機構が行うことを意味している。また、業者にとって死活問題である許認可や入札方式を決めるのも官僚機構である。

政治家については、個別利益を地元還元しようとする行動パターンは再選を果たすために不可欠と考えられているが、上に述べたように、政治家を決めるのは有権者であり、国民の意識が変わるのを待つ以外にない。また業者については、規制緩和を進めて建設業界に適切な競争市場を導入することが遠回りのようであるが、結局は社会全体の利益になる。

そこで「官」の改革がもっとも実効性が高いことになる。官僚制の改革となると相当大きな問題となるので、ここでは公共事業に関するポイントだけを取り上

げたい。まず第1に、公共事業の7割を占める建設省の存在に対する疑問である。建設省は、占領改革における内務省解体と戦災復興という歴史の産物であり、今日の状態では建設省の社会的価値を見いだすのが難しい。主として建設事業だけを担当する組織は、建設する施設の利用を考慮せず、建設自体を目的としてしまう傾向があるからである。

例えば、道路は建設省が作るが、道路の交通規制は警察であり、車輛関係は運輸省となる。道路ができた後に、これらの調整が行われるが、本来の姿はどのように交通の流れを変えるかという計画・調整が先にあり、その後に道路が作られるべきではないのか。現在のシステムではそれができない。そこで、セクショナリズムを考慮すると、交通省への統合という案が出てくることになる。

第2に、こうした省庁再編案を含めて、省庁の利益構造に変化を及ぼそうとするすべての改革にほぼすべての省庁が反対する。1960年頃までは比較的頻繁に行われた省庁再編だが、1970年代前半の環境庁・国土庁を最後に、実質的に重要な再編は行われていない。それだけ抵抗が強まったこと、逆に政治的リーダーシップが弱まったことなどがあげられようが、省庁の利益システムが構造化を深めているともいえる。その最大のポイントは、天下りである。公共事業官庁から土木建設業への天下りが恒常化しているが、だからこそ業者を保護したくなるのである。そしてその業者を保護する政策が、市場を歪め、したがって業界全体が近代化できないのである。その意味では公共事業官庁だけのことではないのはいまでもない。

天下りは、官僚個人にとっても不幸なシステムであることを強調しておきたい。確かに退職後に仕事と高い給与・社会的地位が保障されるが、ほとんどの場合、そこに個人としての職業選択の自由はない。自己実現のチャンスがきわめて低いのである。とするなら、天下りをしなくてもよいシステムを作らねばならないのではないのか。