

変化示す与党の公共事業見直しの「お題目」

田嶋 義介

島根県立大学総合政策学部教授

「地方への補助事業の見直し」——自民、公明、保守の与党が、衆院選の都市部での敗退を受けて、8月28日に、島根県の中海本庄工区干拓事業の中止や徳島県の吉野川第十堰改築事業の白紙化などを政府に勧告した「公共事業の抜本的見直しに関する3党合意」には、第4項目にこんな一文が盛り込まれている。

内容は、①地方分権促進の観点から、地方への補助事業は国家的事業や先導的な施策に関連する事業など真に必要なものに限定する②地方がその地域の特性、住民などの要望に応じて計画的に行うことを可能とするため、統合補助金を拡充する③さらに、①以外の補助事業は、国と地方の役割分担・費用負担のあり方について見直しを行い、段階的に地方に移譲し、地方自治体の単独事業とすることを検討する、の3点だ。

これらは、国庫補助事業をナショナル・プロジェクト関連などに限定したうえで、補助金も地方自治体の使い勝手がよくなるように統合化を広げ、これ以外の国庫補助事業は地方に移譲していく、というわけだ。公共事業の相当な地方分権になる。

たじま よしすけ

1944年生。東京大学経済学部卒。69年朝日新聞社入社、政治部、「AERA」副編集長、政治部次長などを歴任。2000年より現職。著書に『地方分権事始め』（岩波新書）ほか。



国の公共事業は直轄事業と限定された国庫補助事業にしばられていくからだ。

考え方は、地方分権推進委員会（諸井虔委員長）が一昨年秋に、公共事業の改革案として、政府に求めた第5次勧告と共通している。分権委は「中央省庁は本来国際化に対処すべきなのに、内向きで対応できていない。分権化で内政面の手を浮かせ、国際問題に積極的に取り組むべきだ」との立場だ。

そこから、公共事業について、第5次勧告は「事業が地域のニーズに即しているかどうかを的確に判断できるのは地域住民であり、自治体だ。だから、自治体が住民の意見を踏まえ、自らの判断で事業を選択し、決定することができる仕組みが基本だ。これは事業の効果と費用について、住民の監視を可能にさせ、公共事業の無駄をなくすインセンティブが働くことも強く期待できる」として、国の直轄事業と補助事業の縮小や補助金の削減を求めた。

公共事業の分権化を中心にした改革の処方箋は財源移譲も含めてすでに提示されているのだ。要は、それを実行するかどうか、なのだ。

公共事業見直しの3党合意は与党の勧告だから実現性は高いはずだが、各マスコミは中止事業以外はほとんど報道しなかった。自民党族議員と建設、農林水産、運輸の公共事業3省が徹底的に反発、骨抜きにされた分権委の勧告のように、単なる「お題目」と受け止めたからだ。

● 見逃せない民意と社会の底流の加速

しかし、「お題目」とはいえ、見逃せないのは、与党3党がこうした合意をせざるを得ない状況に立たした民意の動向だ。同時に、NPO法やあっせん利得罪の創設など、当初は「お題目」といわれた問題が近年では短期間に実現していくのを見ると、社会の底流が加速度的に変わりつつあるといえるからだ。

確かに、「お題目」と見られる理由は多々ある。この合意が、各地域で長年問題視されてきた公共事業を中止するだけで、公共事業費の総額は変えないので、批判に答える形をとって、中止分だけ新たな公共事業を生み出す一石二鳥策に過ぎず、改革とはいえないという指摘は少なくない。

さらに、建設省など3省が公共事業を仕切ることで、官僚は権限と財源を握り、自民党が族議員を中心に公共事業を政治資金の栄養源にしている以上、国庫補助事業を地方に移譲するはずがない。実際、国庫補助金総額は景気刺激策があって、2000年度当初予算で20兆7000億円と昨年度当初より6600億円、3.3%も増えている。地方自治体も財源難から、国庫補助事業にむらがっているのが実情。国全体も今年4月から6月までのGDP（国内総生産）の前期比1%成長には公共投資の寄与度が一番高かったように、景気回復はまだまだ公共事業頼りなのだ。

自民党族議員を頂点にした「土建国家・日本」の構造は健在だからというわけだ。

実際、中海本庄工区干拓事業の中止勧告をめぐる島根県や松江市などの関係自治体の動きをみると、その感が深い。

この事業は、戦後の食糧難を背景に、美しい夕陽と大和シジミで有名な宍道湖とそれにつながる中海（日本海に接する）を淡水化し、それを水源

に中海を干拓して巨大な農地を国営で造成する計画。約40年前の1963年にスタートした。だが、コメは減反に追い込まれ、宍道湖と中海の保全を求める粘り強い住民の反対運動で、88年に淡水化計画は延期された。澄田島根県知事は96年に本庄工区の干拓再開を農水省に要請したが、凍結状態にあった。

今回、総選挙後に澄田知事は、「将来に干拓再開の芽を残す」という意味で、「凍結」の方針を表明したが、自民党などに中止で押し切られてしまった。だが、事業中止の見返りの地域振興策として、松江市などは松江市から米子空港への交通時間を大幅に短縮できる中海横断道路の建設など総額500億円にものほりそうな公共事業要求を当初まとめた。

これには、さすがの自民党も「無駄な公共事業の上に、また公共事業を重ねるのか」とひややかで、中海横断道路は断念された。海を埋め立てるのを止めるわけだから、当然出てきていいはずの海を生かす漁業振興策はほとんど検討されていない。地方自治体の公共事業依存は少しも弱まってはいない。

● コンクリート列島化は財源の集権構造に

こうした日本をコンクリート列島化する仕組みは財源の集権構造にある。日本の中央省庁と地方自治体の財政関係は、よくいわれるように歳出では中央と地方は1対2と地方が多いが、税収は逆に2対1と中央の方が多。地方は歳出をまかなう税収はなく、不足分を地方交付税、国庫補助金、地方債で埋めている。この3つの財源を中央省庁が厳しくコントロールできる仕組みになっており、地方自治体はカネでいうことをきかされる。

公共事業の中央と地方の関係を道路で見ると、

図1 道路の国と地方の延長と事業費の比較
(建設省調べ)

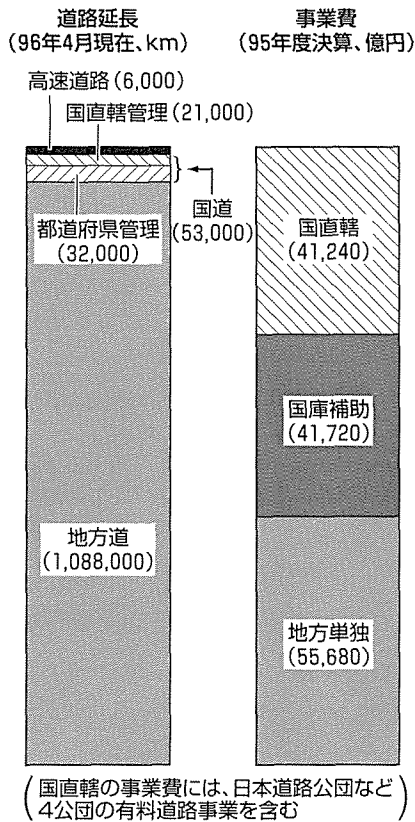
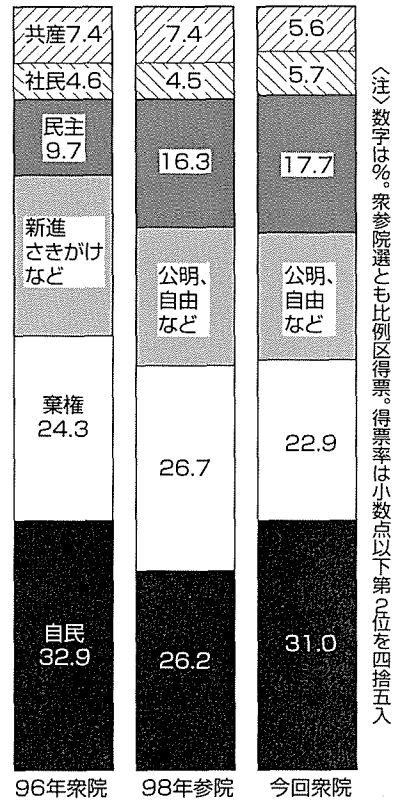


図1(注1)のようになる。高速道路と国道、都道府県道、市町村道の道路総延長114万7000キロのうち、地方道は95%を占める。ところが、事業費(95年度決算)は総額13兆9000億円のうち国の直轄事業と国庫補助事業が6割の8兆3000億円に達している。地方は国直轄事業と国庫補助事業の自己負担と地方単独事業で8兆円を超える支出をしているのに、「直轄か国庫補助事業の対象にならないと、道路整備が早く進まない。地方は建設省に陳情せざるを得ない」(自民党建設部会幹部)といわれるのもこの財政構造にある。

加えて、道路は財源構造が後押しをしている。今年度予算でいうと、総道路投資約13兆円のうち、ガソリン税などの道路特定財源が5兆8000億円と45%を占める。国が3兆5000億円、地方が2兆3000億円を使う。国の一般財源はわずか

図2 島根県の全有権者の動向を示す政党の絶対得票率の推移(%)



1069億円で、地方の一般財源が5兆円、残りが財政投融资などだ。道路特定財源が国の直轄事業費と補助金になり、地方が上乘せ負担をして、どんな状況でも道路建設が進む構造なのだ。

● 高まる自己決定を求めらうねり —

しかし、民意が変わり始めた。6月の総選挙では、自民党の大臣経験者が都市部の小選挙区でバタバタと落選した。長期一党支配を続けた自民党がここ3回連続して、衆院選で過半数を取れない。長期低落傾向にあるのだ。

9月初めに開かれた自民党の「総選挙反省会」で、厳しい意見が続出した。「無党派層をなめちゃ

いかん。一般国民と党の認識にズレがある。こんな状態では都市部は壊滅しかねない」(松永光元蔵相、埼玉1区)、「財政赤字が累増し、若い人たちは自分らの負担になるんじゃないかと心配している。田舎でバラ色の公共事業を打ち上げても素直に喜べない。国民に安心してもらうプログラムを打ち出す必要がある」(横内正明氏、山梨3区)、「都市政策がないから負けたのではない。自民党的なものが否定された。年功序列、派閥均衡、役所の代弁。自分の言葉で説明できる人を党や内閣の代表に選ばなければ、この党の先行きはない」(河野太郎氏、神奈川15区)などだ。(注2)

都市部だけではない。全国でも有数の公共事業依存県で、自民党王国の島根県でもその兆候が見られる。島根県の1、2、3区の小選挙区では、自民党が圧勝した。棄権者を含めて全有権者の動向を示す絶対得票率で、自民党は46.4%を獲得、前回96年の総選挙の40.6%をもはるかに超えた。

ところが、比例区では、図2(注3)のように、自民党は31%と前回の32.9%を下回った。民主党は伸びている。政党名投票の比例区得票は、小選挙区が候補者の人柄や実績が反映するのに比べて、政党の支持度を示すバロメーター、といわれる。

島根では、今回の選挙戦中に、竹下登元首相が死去した。元首相は全県1区だった中選挙区時代に、93年まで連続8回トップ当選をしている。全県にくまなく巡らせた支持組織があった。それだけに、元首相の死去が恩返し形で、自民党票を上積みした、とみられる。それでも、自民党の比例区票は前回に及ばなかった。島根県民が一人が2票を持つ選挙制度を使って、改革を求める底流の存在を示したかっこうなのだ。

加えて、もう一つの民意がある。住民の自己決定を望む流れだ。96年に全国で初めて原発への住民投票を実施した新潟県巻町が発端だった。「巻原発・住民投票を実行する会」代表の笹口孝明氏(現町長)は「原発建設は、この町に100年、200年に一度起こるかどうかわからない重大事だ

から、住民の意思を確かめてほしい。自分たちの地域のことは自分たちに決めさせてほしい」との主張一本で、住民投票にこぎつけた。

この潮流は原発、産廃処理場から徳島県の吉野川の第十堰改築をめぐる今年1月に住民投票が行われ、公共事業にまで初めて及んだ。その結果は徳島市民の圧倒的多数が反対を表明した。与党の改築白紙化は地域の民意が国家政策を変える画期的な例となろう。また、首相の諮問機関である地方制度調査会(高原須美子会長)は、市町村合併問題に住民投票を導入する方針を決め、森首相に10月に答申する。地域政策の決定に住民投票が法制化されるのは初めてだ。住民が地域のさまざまな政策を自己決定したい、という要求は今後ますますうねりを高めよう。

一方、道路特定財源も、政府税制調査会が7月の中期答申で打ち出した環境税の検討が絡んで見直しを求める動きが出ている。通産省や自民党エネルギー総合政策小委員会が原発建設がはかばかしく進まないことで、将来の電力供給が不足しそうなことから、省エネルギー促進策として、ガソリンなどへの環境税課税の検討を始めた。道路特定財源と競合することから、通産省などに、道路特定財源の見直し論が出ている。(注4)

そればかりか、日本は公共事業費がGDPに占める比率は欧米先進国と比べて、非常に高い。社会保障の充実が求められる少子・高齢社会の21世紀に、公共事業が高水準のままでは、日本丸は沈没しかねない。これを国民は感じつつあるのではないか。

族議員、公共事業官庁、建設業界の3位一体の利権構造を崩すのは、民意しかない。与党3党の「お題目」は近い将来、現実の政策課題になるだろう。

注1 朝日新聞朝刊 1998年11月21日付け

注2 朝日新聞朝刊 2000年9月7日付け

注3 朝日新聞朝刊 2000年6月27日付け島根版

注4 山陰中央新報朝刊 2000年8月21日付け

公共事業の改革と評価システム

片岡 勅

熊本県立大学総合管理学部教授

公共事業批判

自治体首長や建設会社役員の逮捕が相次いだ1993年のゼネコン汚職以来、特に強まった公共事業（政府建設事業）に対する批判、疑念は、その後の入札制度など種々の改革にもかかわらず一向に衰えをみせない。最近ではまた、元建設大臣の受託収賄や自治体主導の「官製談合」など表面化して、一連の改革の実効性にも疑問が持たれている。

行政批判、官僚バッシングは、時に感情的、近視眼的になりがちな点に留意する必要があるが、我が国の行政システムに対する批判の高まりは公共事業に限られたものではなく、金融や農業、教育、福祉など、どの行政分野にもみられる現象であり、またスキャンダルや不祥事だけがその原因でもない。そこに共通する基本的な要因として、いわゆる制度疲労——行政環境の激変と旧来システ

ムとのギャップの拡大——が重要であり、一方、公共事業システムには他の分野とは異なる特徴や固有の問題もみられる。

それらを整理した上で、今後おそらく公共事業改革の王道とも言える評価システムの可能性や課題について展望する^(注)。

1 公共事業システムの特性と問題点

公共事業に限らず現実的な行政の改革をめざす場合、そのシステム的な全体把握が必要である。しかし複雑肥大化して怪物にたとえられる現代行政の中でも、我が国の公共事業は象徴的な存在と言えるほど、その中身はブラックボックスとなり、つかみ所のない実態にある。

そこで先ず、公共事業に係る行政システムの特性についてみると、①巨大性と政治・経済性、及び②専門技術性と閉鎖性、の大きく二つの視点があげられる。

つまり公共事業システムは毎年、国・自治体を通ずる純歳出（150兆円余）の20%（30兆円）以上を確保して、用地費等を含めるとGDP（国内総支出）の10%余（欧米各国の3～4倍の割合）の巨大財源を動かし、また公共投資とも呼ばれる建設事業が果たすフロー（景気の維持拡大）、ストック（社会資本の整備）両機能面のウェイトも地方ほど大きく、地域の政治・経済構造に深く組み込まれている。この巨大財源で形成された中央・地方の政界と

かたおか ろく

1939年生。九州大学大学院法学研究科修士課程修了。64年行政管理庁入庁。大蔵省理財局、通産省貿易局などを経て、93年統計局統計基準部長。94年より現職。著書に『解説 行政情報公開基準』『逐条解説 個人情報保護法』（共著）など。



業界のネットワークの広がりや大きさと、内容的に強大な政治・経済性が一つ目の特性である。

次にこのネットワークの中心にあつて財源、情報等を差配しているのが公共事業関係の技術官僚であり、道路、河川、住宅・都市等（建設省）、農業土木、林野、漁港等（農林水産省）、空港、港湾、新幹線等（運輸省）などと専門技術ごとに分化独立し、その個々のシステムは大きなカネと専門的情報を通じて、それぞれ関係する政（族議員）、業（OBの天下り企業・団体）などと閉鎖的な一種のファミリーを形成している。そして各公共事業ごとの整備計画の策定から、個別事業の採択、予算要求・配分に至るまで、国・自治体を通ずるこのネットワークシステムが情報を独占してフル活動し、外部のチェックはもとより政府内のコントロールさえ困難な専門技術性と閉鎖性がいま一つの特性である。

さて、これら公共事業システムには、肥大化やタテ割り（セクショナリズム）の弊害など他の行政分野にもみられる共通の問題のほかに、上記の特性に起因する固有の問題もあり、特に、①量（枠）の優先性、と②システム変革の困難性、の2点を検討しておく必要がある。すなわち国・自治体を通じて、道路、港湾、農地など専門技術別のシステムが社会資本の整備を進める場合、個々の事業内容よりも各システムごとの全体の事業量（財源枠）が最大関心事であり、その一定量の確保がそれぞれファミリー維持のための最重要な命題となる。このことは当然に、各事業分野別の財源配分（シェア）の硬直化をもたらすだけでなく、近年の度重なる景気対策に基づく事業費の積み増しは、自治体など現地においてはその量的枠を埋める個別事業の発掘、準備が間に合わず、予算の未消化や未成熟事業の採択、更には重複投資や不採算・非効率事業の実施など重大なモラル・ハザード（倫理の欠如）を招いている。

いま一つの問題として、強い政治・経済性など多面的な性格をもつ公共事業システムの改革は、地域経済の構造的転換や自治体の税・財政制度、

議会の改革などと同時並行的でなければ極めて困難な点である。ここでは簡単に、古い体質の建設業（界）の問題と、集権的な税・財源の問題をみておくと、我が国の建設産業はGDPの約15%70兆円の投資を担い、就業人口の約10%650万人の雇用を支える基幹産業であるが、その許可業者数58万余の99%が個人または資本金1億円未満の零細業者である（1999年3月現在）。

この零細性や、公共事業への依存割合が高い地方ほど強い政治性（政治献金、選挙動員、天下り等）とともに、最近また多く表面化しつつある談合・丸投げや欠陥・手抜き工事、建設廃材の不法投棄など、他産業には見られない旧態依然たる体質の改善なしには、これと一体をなす公共事業システムの変革も難しい。

次に、もう一つの改革困難な側面として、その大きな税・財源の集権的システムも重要である。公共事業は、国の直轄事業、補助事業、地方の単独事業の区別にかかわらず、国と自治体の相互補完・協力関係で実施され、その全体（約30兆円）の80%余が自治体から支出されているが、主たる財源である税と公債のほとんどが、補助負担金、地方交付税、財政投融资等のシステムを通じて国の強力なコントロール下にある。この集権的な税・財源システムの分権化については、揮発油税など道路特定財源の弾力化等を含め、現在の地方分権推進委員会での検討に至るまでも過去何度か挑戦されたが、それらは中央・地方の政治構造に深く関わるだけでなく、国税・地方税の再配分と徴収機構の再編成、地方交付税制度等の抜本的な見直しなどにつながるだけに実現にはなお遠い存在である。

2 環境変化とシステム改革

公共事業に限らず多くの行政システムをめぐる問題が噴出し批判の対象となっているのは、従来

のシステムが新しい状況に対応できない環境不適合症候群とも言えるべき現象である。我が国のキャッチアップ時代をリードした保護・規制・集権型（護送船団方式）の行政システムが、1970年代以降の高度成長の終了、個人や社会・企業の成熟・発展にもかかわらず、その新時代にマッチしたシステムに脱皮し得ない姿にほかならない。

なかでも公共事業システムは巨大で政治的な特性ゆえに、ほとんどこれまで自己改革が進まず、その環境変化に遅れるまま深刻な事態を迎えつつあるが、多くの問題をかかえてパッシングにあって危機的な今こそ困難なシステム改革の好機でもある。

その改革方策を検討する前提として、公共事業をめぐる環境の変化について見ておかなければならないが、ここでは特に、①資源の制約・切迫化、②地域の意識変化、③情報のシステム・オープン化、の3点が重要である。

まず、急速な少子高齢社会の到来は労働力のひっ迫や外国人労働の問題など建設業界に与える影響も無視できないが、それより当面、公共事業にとっては財源と開発資源の減少が死活的な環境変化である。国・自治体の累積債務はGDPの1.3倍645兆円（2000年度末）と既に公共事業財源としての公債発行の限度をこえて、多くの自治体が国と同様の危機的な財政状況にあり、財政投融资制度の改変などととも財源面の全体的な縮小は必至である。更に重大な事態は、その巨大財源をつぎ込む開発資源（事業）の減少・枯渇であり、公共事業システム特有の環境変化である。1970年代までの公共投資は、道路・空港等の建設や水資源の開発、農用地の拡大など戦後の復興と経済成長を支えた産業・生活基盤の整備に重要な役割を果たし、巨大投資額を上回る便益回収の事業にこと欠かなかった。

しかし非成長の成熟社会へと移りつつある今日、投資額を受益回収できる大型の公共投資はほぼ一巡し、今後は主に整備された社会資本の維

持、更新の時期を迎えており、採算・効率的な新規事業の発掘・実施の余地は狭まりつつある。

次に、公共事業に対する不信や批判の高まりは、談合や汚職などダーティ部分の表面化が一つの契機ではあったが、より見逃せないのは国・自治体なりの行政システムに対する地域住民の意識変化である。ダム建設や干拓事業、廃棄物施設など公共プロジェクトに地域が反発する現象が全国的にみられるようになったのも、環境問題など理由や当否はともあれ、その底流には行政がもはや恐れ存在でも大きいイメージでもなく、むしろ自ら参加・コントロールしたいとする基本的な意識の変化がある。これらは単に不祥事や非効率事業に対する行政改革的要請に止まらず、閉鎖的・集権的な行政システムの在り方そのものへの疑義、反旗であり、その根本的転換を求める政治的潮流ともなりつつある。

三番目の環境変化として今、行政システムに最も大きなインパクトを与えつつあるのがインターネットを中心とするIT（情報技術）革命であり、他方、自治体に続き国においても創設された行政が保有する情報の開示請求制度である。これら行政情報のシステム化・オープン化は、資源（ヒト・カネ）の制約を克服する効率化や住民サービスの改善だけではなく、情報の迅速な共有化による意思決定・組織編成の改革など行政システム全体に質的変革を迫るものである。特に情報を独占する閉鎖的な公共事業システムにとっては、建設市場のボーダレス化、住民意識の変化等と相まって、個別事業の計画・決定過程や補償基準等の透明化と、実施成果の説明責任（アカウンタビリティ）を厳しく問われることとなり、また事業の評価システムにとっても欠かせぬ手段である。

3 評価システムと行政コントロール

環境変化に遅れ信頼をなくした公共事業システ

ムの改革・再生は短期間で容易にできるものではないが、いまや政党、マスコミ・学会などを含め、システムの内外各方面から事業の見直しや社会資本をめぐる論議が巻き起こり、自治体など現地の動きも急となって、半歩の改革でも前進させる条件は整いつつある。なかでも注目すべきは外部の第三者委員会も入れた個別公共事業の洗い直しなど評価システムの競い合うような導入であり、時代の転機を思わせる変わり様である。それらはなお実務主導の試行段階にあるとは言え、一定量（枠）重視の公共事業システムにとって今までは、主に整備計画の策定から予算獲得・配分に至る全体的な形式手続きに腐心すればよかったのが、アウトサイダーにはブラックボックスとなっていた個々の中味（事業内容）の議論・説得を要することとなった画期的な意味を持っている。

欧米諸国に遅れて我が国でも1997年の行政改革委員会の意見等を契機に新たな評価システムの導入が始まり、同時に2001年の中央省庁等改革に合わせて、公共事業を含む全事務事業の評価体制の再編整備が進められている。国の評価システムの中心となる総務庁行政監察局（新体制では総務省行政評価局）からは、政策評価に関する「標準的ガイドライン」の案が示され（2000年7月）、また国会の付帯決議もなされた「行政評価法」（仮称）の具体的検討も開始されるなど、世論をバックにシステム確立に向けた足どりは速いが、実際の運用の実効的な成否はなお予断を許さない。既に98年度から導入・試行されている公共事業の評価システムを定着、発展させ、公共事業システムの改革・再生と適正なコントロールを実現するための課題、条件等を最後に整理しておきたい。

先ず評価システムを有効に機能させるためには、困難ではあっても並行して①税・財源の分権改革、②公共事業費の全体的管理・減額、③建設業界の構造改革など総合的な対策を進める必要がある。現行のままでは、受益と負担の乖離による地域のモラル・ハザードなどから非効率事業は避

けられず、その事業の評価も単にオーソライズするための従属的・形式的なものに墮する危険性が高いからである。

次に、極めて専門技術的な各公共事業の事前・事後における評価は、第一次的には内部（自己）評価が中心となるが、これまでのような過大な需要見込みや費用の拡大などをチェック・防止し、事業の中・廃止を含めた実効的な外部の評価・コントロールが実現できるかどうかが大きな課題となる。その専門的な内部（プロ）を客観的な外部（アマ）がコントロールする際の媒介的機能として、評価委員会や民間シンクタンク、大学等の評価能力の蓄積が重要であり、一方、公共事業関係情報の迅速・的確な共有化を図るためのシステム化・オープン化や企業会計方式の導入などが必要となる。

◎ おわりに

自民党など与党3党は2001年度の予算編成に合わせて、見直し基準に該当する233件に及ぶ公共事業の中止案を決定し波紋を広げている。今後なお政治的曲折があるにせよ事業費の縮減が実現されれば、痛みや摩擦を伴う公共事業システムの改革へ向けて重大な一歩を踏み出すことになる。他方2001年1月に誕生する国土交通省は公共事業関係予算の8割（8兆円）以上を占める文字通り公共事業省として改革・再生の主役を担うこととなるが、この評価システムを真に生かせるかどうか信頼回復の鍵と言えよう。

注 片岡「公共事業システムの改革とその条件整備」（年報行政研究35「公共事業の改革」50P以下）参照。

人権、環境、第一次産業の視点へ ……地域を生き返らせる公共事業

本間 義人

法政大学現代福祉学部教授

与党三党による公共事業の見直しにより、建設、農水、運輸三省が所管する中海・本庄工区の国営干拓事業（鳥根県）など233件の公共事業の「原則中止」が政府に申し入れられた。与党三党によると、それら233事業がすべて中止された場合は、すでに執行された分を除いて2兆8000億円の節約効果がみられるというが、それら事業はすでに「時間」を軸に見て、ほとんど塩漬けになっているものであり、見返りの地域振興策による出費をも考えると、その節約効果がどの程度になるかはまったく分からない。つまり、この見直しの実体は、公共事業バラまきに疑問を表明している世論に対するポーズにすぎず、あまり意味のないものなのである。その証拠に「10兆円の（本年度）補正予算で新たな公共事業を」（自民党・亀井政調会長）とかいっている。

一方で2001年度予算の概算要求では、同年1月に省庁再編により建設、運輸など4省庁が合併してつくられる国土交通省の一般公共事業費

（災害対策費を除く）は、7兆8217億円（2000年度当初予算比8.9%増）、その内訳を見ると、道路、河川、港湾、都市計画などのシェアは前とほとんど変わらず、整備新幹線関連などは前年度比3割近い増額になっていて、これと農水省分と合わせた公共事業費は9兆7078億円（同8.7%増）ということである。ここには与党が公共事業見直しで示した「政治主導で公共事業を見直す」というメッセージがまったく反映されていない。

つまり政・官ともに「公共事業の見直し」というのは口先だけで、あいかわらず従来型の土木中心、開発型の公共事業を切れないでいるのが実態なのである。このまま土木中心、開発型の公共事業がつづく限り、おそらく地域のさらなる荒廃は避けられそうもない。たぶん地域の生活も経済も、現在の「危篤」状況から「瀕死」の状態に陥ってしまうのではないだろうか。

● 地域にダメージ与えた「道橋（みちはし）」政策

経済の脆弱な地域では、公共事業こそ経済や雇用を支える役割を担っている、というのは公共事業推進論者がつねにいつてきた主張である。政・官ともに、この点に関しては変わらないし、土木・建設業界も同じで、現に同業界の専門紙『建設通信新聞』などは業界を代弁して「公

ほんま よしひと

1935年生。早稲田大学文学部卒。67年毎日新聞社入社、社会部編集委員、特別報道編集委員、編集委員室委員などを歴任。94年九州大学大学院教授を経て2000年より現職。著書に『国土計画を考える——開発路線のゆくえ』（中公新書）ほか。



共事業見直し／復活に期待」（9月11日付）という特集を組んでいるくらいである。

土木中心、開発型の公共事業がいかに地域を荒廃させてきたかは、地方の過疎化にまだ歯止めがかからないばかりか、いっそう進行していることに如実にあらわれている。その状況を島根県大東町で90アールの農業を自営しながら、集団酪農、集団養鶏、農協の合理化などの地域づくりに取り組んでいる乗本吉郎氏は「下血とまらず」といつていた（乗本『過疎再生の原点』日本経済評論社、89年）ものだが、それから10年たつて、事態はますます深刻になってきている。ほとんどの道、県の町村が過疎法対象の地域になって（詳しくは国土庁『過疎対策の現況』各年度版）しまっているのである。

それはそうだろう。大規模化という「経済主義」に基づいた農業政策（これも公共事業によって進められた）に加えて国が進めたのは農山村の近代化という過疎政策を公共事業で進めることであった。具体的には道路と橋梁を整備することであり、「道橋（みちはし）政策」とよばれるものである。これにより確かに農山村の各種公共施設は整備されはしたが、それによって地域にもたらされたのはまず高速道路、パイパスを利用する巨大交通であり、従来からの生活交通は駆逐されてしまった。

その結果、高規格の道路は人口流出のストローの役割を担うことになり、さらに農業の大規模化は農家を分解して離農が進み、弱者の定住環境としての地域を破壊してしまった。これでは人口減少が進まないほうがおかしいといえよう（小著『まちづくりの思想』有斐閣、94年、で北海道厚沢部町を例に紹介している）。公共事業の名のもとに農山村に鉄とコンクリートが集中的に投下された挙げ句が、この結果であり、潤ったのはゼネコンと系列の中小土木・建設業だけだった。

政・官が公共事業推進の根拠にしている「地

域経済の活性化」なるものの実態は、国民の税金でゼネコンを含む土木・建設業を活性化する意味しか持っていないのである。そして、これをさらに継続しようと意図しているのが政府・与党であるわけだ。しかも、概算要求や補正予算を見るかぎり、その継続どころか拡大の方向に行こうとしているので、これでは「危篤」の病人に死を早める点滴をすることになるのではないかと憂慮せざるをえない。

● どういう地域をつくるのか

しかし、ここで公共事業すべてを否定してしまうのは短絡すぎるといえる（公共政策のあり方についてまでは触れないが）であろう。地域にとって（そもそもわが国の財政にとっても）のぞましくないのは土木中心・開発型の公共事業が継続・拡大されることであり、それに代わり、真に地域を振興させることにつながる公共事業があれば、そういう事業こそ進めるべきなのである。そんな公共事業があるのかどうか。

その前に考えておかなければならないことがある。それは現在、「危篤」状況にある地域を、どういう地域につくり変えなければならないかということであり、いってみれば地域政策が目標としなければならないところである。それは「道橋政策」によって地域から失われたものを回復することであり、ここではそのための最小限の目標を三つ掲げておこう。

まず第一に挙げておかなければならないのは、地域のすべての人々の人権が保障されている地域をつくることである。地域空間は多種多様な人々の営みによって成立しているが、それらの人々の生活、暮らしの基盤を支えるものが人権であることはいままでもない。この人権が保障されていない地域には真の豊かさはないと

いっていいだろう。

具体的には、まず福祉の面で高齢者やハンディキャップを持った人々が安心して暮らせるシステムが地域に存在していることであり、それらの人々が健常者とともに当たり前で暮らせるノーマライゼーションの社会が成立していることである。また医療の面では、健康と生命の安全が保障されていることも挙げられるだろう。さらに住まいの観点からは人々が適切な負担で適切な規模の住まいを適切な場所で、高齢者、低所得者、外国人を問わず、住みつづけられるということも含まれる。同時に人々の生活、暮らしが天災、人災を含めて災害に脅かされることがあってはならない。これら人権の保障が達成されてはじめて、地域は人々のあるべき共同体として成立しうる。

次に掲げるべき目標は、地域の人々がその地域の産業で生活しうる共同体をつくることである。とりわけ農山漁村においては第一次産業で生活しうる工夫がなされなければならない。いまや、ほとんどの地域では、それら第一次産業は衰退の一途をたどり、前述しているように「危篤」状況にあるが、それは第一義的には国の第一次産業政策の失敗に原因があるが、地域独自の政策により第一次産業で生活しうる場所もあるのである。60年代から国のコメ増産策に抵抗して、水田をつぶして果樹をつくりつづけ、過疎化に歯止めをかけ、全世帯が高収入を実現して、地域おこしに成功した大分県大山町の例は有名である。林業を復活させた山形県金山町のような例もある。

第一次産業による生活が成り立たないために、たとえば出稼ぎに頼らざるをえず、その結果、地域が空洞化しているのがわが国の農山漁村のほとんどであるが、これでは地域は共同体として存続しえないし、また人々の人権も保障されえない。地域で豊かさを実現するうえで、地域の産業で生活が成り立つ基盤をつくることは

不可欠といえる。

次に自然と共生しうる地域をつくることである。自然は地域にとっての環境資源であると同時に、第一次産業を支える基盤であるにもかかわらず、これまで自然は大都市、農山漁村を問わず、開発のための消費財であるがごとく、開発にともない、つぎつぎ破壊されてきた。その結果、大都市では緑や水が失われて、人々の生活環境を悪化させ、農山漁村ではとくに第一次産業の基盤としての機能を失わせ、それがまた第一次産業を衰退させるという悪循環に陥っている。

日本列島は四面海に囲まれており、しかも国土の70%近くは森林で占められており、一見豊かな自然に恵まれているようではあるが、その自然がきわめて脆弱なもので（たとえば日弁連公害対策・環境保全委員会編『森林の明日を考える』有斐閣、91年、を見よ）、しかも大都市ではそれが壊滅的な状況であるのは改めていうまでもない。この自然をいかに回復させるかと同時に、自然と共生しうる地域共同体をつくっていくのが今後の地域づくりの共通テーマとならなければならない。

このように点検してくれば、地域を対象にした今後の公共事業のありようが目に見えてくるというものである。

● 地域を生き返らせる公共事業を――

もちろん地域の実情はそれぞれ異なる。それはつまり、地域それぞれによって目指すべき地域像が異なるということである。当面、高齢者福祉がさしせまった地域もあろうし、農業の転換を考えなければならない地域もあろう。大事なのは、何よりも地域がどのような将来像を目指すのか、その内発的な発想である。それによって地域自ら、地域振興のプライオリティを決め、それ

にしたがって、従来の土木中心・開発型の公共事業でない、新たな発想に基づいた公共事業を展開することが必要なのである。

それは人権という観点からいえば、高齢化、少子化、農山漁村では過疎化に対応したハード、ソフトを含めたさまざまな事業を行うことによって、人々の人権を保障しうる地域社会をつくることであろう。そして、その事業を地域の事業者にゆだねることによって、地域経済の活性化をも図ることだろう。その一例として埼玉県草加市議会議員の瀬戸健一郎氏が「大きな建物を作るだけがすべてではない。在宅で介護を受ける高齢者向けに住宅改良のサービスも必要だろうし、子供たちの減少で空いた小学校を在宅支援施設に使うなど既存の公共財産を活用する工夫も大切だ」といっている（『読売新聞』9月12日付朝刊）のは傾聴に値する。そうした事業は地域の事業者でしか行えない。

地域で生活しうる産業をつくるというのは、つまり地場産業に盛んなものがあればいいわけで、それは第一次産業にかぎらないが、当面、第一次産業を回復させなければならないところがあまりに多い。干拓が中止になった中海のある地域などはそのもっとも具体的なところといえる。というのも、たとえば中海干拓事業に関して96年に自民、社民、さきがけの当時の与党三党合意は、さまざまな選択肢の中から全面干拓と水産振興だけを検討対象とする、とした経緯があるが、干拓が中止となった現在、地域振興策として残るのは水産だけとなる。中海につながる宍道湖は、そこから獲れる「宍道湖七珍」によって全国的に有名ではあるが、島根県はいまや真剣に中海での水産振興策に取り組まなければならないだろう（このことは保母武彦・島根大教授も『朝日新聞』9月8日付朝刊で指摘している）。これもゼネコン無用の事業であって、携わるのは地域の事業者である。

自然を回復させる事業も地域の自治体と事業

者だけしか行えないものである。なぜなら地域の事情をもっともよく知っているのは地域に密着した自治体と事業者だからであり、こうした事業は国もなかなか関与しえないものである。何よりも地域の内発的発想と構想がバネになって行いうるものだからである。それに対して国は税源、財政権限を委譲するだけでよい。

ところが、与党、あるいは政府は相変わらず従来型の公共事業に固執しているのだから救いようがない。各省庁が目先を変えて、全国にIT（情報技術）基盤を張りめぐらそうとして予算要求しているのも、中央が政策を構想し、補助金をエサに自治体を迷走させる従来型の地域振興策にすぎない。光ケーブル設置に携わるのは大手ゼネコンである。

もはやそういう時代環境にないことは、全国総合開発計画に基づいたさまざまな地域振興（開発）策がことごとく失敗に終わっている事実を見れば、だれでも理解しうるところである。政府の国土審議会でさえ先ごろ「新産業都市・工業整備特別地域は廃止」という中間報告を出しているのである。テクノポリスもリゾートも失敗に終り、各地で採算の取れない公共施設が悲鳴を上げ、何よりも地域の人々が喘いでいる。従来型、つまり土木中心・開発型の公共事業は地域密着のそれに転換しなければならないときにきている。（わが国の土木国家としての形成過程については小著『土木国家の思想』日本経済評論社、96年、を参照されたい）

