

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、批判に応える形をとって、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と中央の方が多い。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)

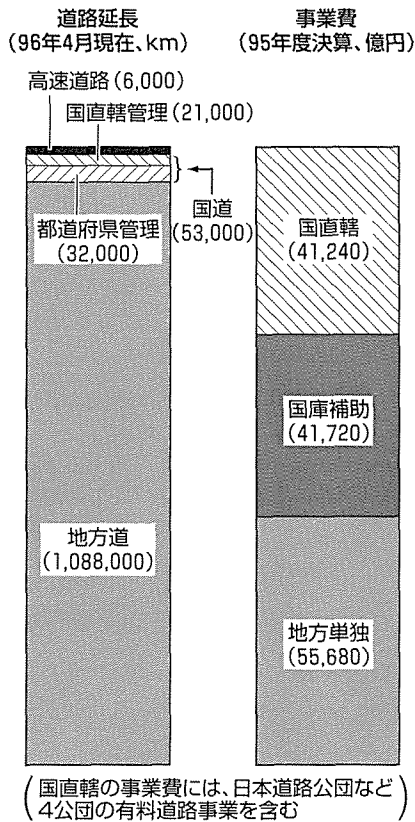
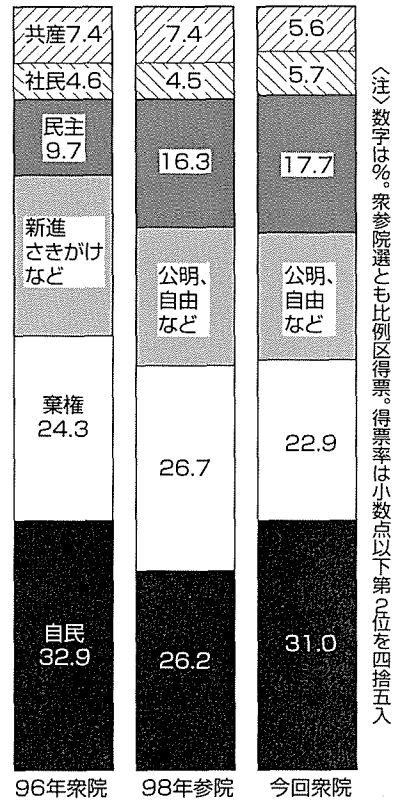


図1(注1)のようになる。高速道路と国道、都道府県道、市町村道の道路総延長114万7000キロのうち、地方道は95%を占める。ところが、事業費(95年度決算)は総額13兆9000億円のうち国の直轄事業と国庫補助事業が6割の8兆3000億円に達している。地方は国直轄事業と国庫補助事業の自己負担と地方単独事業で8兆円を超える支出をしているのに、「直轄か国庫補助事業の対象にならないと、道路整備が早く進まない。地方は建設省に陳情せざるを得ない」(自民党建設部会幹部)といわれるのもこの財政構造にある。

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るうねり —

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