

# 公共事業の改革と評価システム

片岡 勲

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<sup>(注)</sup>。

## 1 公共事業システムの特性と問題点

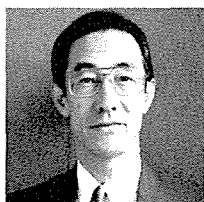
公共事業に限らず現実的な行政の改革をめざす場合、そのシステム的な全体把握が必要である。しかし複雑肥大化して怪物にたとえられる現代行政の中でも、我が国の公共事業は象徴的な存在と言えるほど、その中身はブラックボックスとなり、つかみ所のない実態にある。

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はなく、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バ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に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。