

# 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もの（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長の瀬戸健一郎氏が「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）

