

# 公共事業の政治経済学

赤羽 隆夫

景気探偵

やや古い話にはなるが、志半ばにして凶弾に倒れたアメリカ合衆国第35代大統領J.F.ケネディはこう述べた。「政府と民間、政治と経済、そして内政と外交の、いずれを問わず、いたるところで神話はわれわれを誑かす」と。以来半世紀近く。だが、神話が分析と政策を歪める。そんな彼の発言にはいまも多くの真実が含まれている。

政策とその運営を歪める神話は日本経済にも数多く存在する。「政治とは私利私欲のためになされる公の行為」。そんな定義もある（A.ピアス著筒井康隆訳『悪魔の辞典』講談社、2002年）。各利益集団は国家の政策を自分たちの部分利益に合致させるべく神話を利用する。政策思考における「脱神話」（神話の克服）が進まないため、私たち国民の勤勉の成果も浪費され、経済力に相応しい生活水準を望む国民の願いは実現されていない。どころか、いまでは経済力自体が衰退化の過程にあると認識する人が少くない。その象徴が1968年以来保ち続けてきたGDP

第2位の座を本年中に中国に明け渡す事実だろう。

科学的名探偵の元祖シャーロック・ホームズは「理想的探偵の必要条件は、観察力（事実の正確な識別能力）と演繹力（論理的推論能力）、それに知識（とくに社会的な常識）である」（『四つの署名』）という。この3条件を十分に身に付けていない時、神話は人々の思考を支配する力を持つ。

## 公共事業を巡る神話

後記するように、20世紀の後半世紀を通じて、わが国の公共投資の対GDP比は一貫して高く、1980年前後には10%近くにも達した（ピークは1979年の9.9%）。これはアメリカの3～5倍、ドイツの2～3倍、時期によってはそれ以上だった。それでも、わが国の社会資本の整備水準が低いのは、①歴史が浅い、②わが国特有の地理的条件等のため建設コストが高いから。私たちは長い間そう聞かされてきた。でも、本当だろうか？ 筆者はずっとこれは神話ではないかと疑ってきた。

まず整備の歴史が浅い点。2000年もの長い歴史を誇る文明国でインフラ整備がなされていないはずはない。まずはそう疑うべきだろう。事実、江戸時代に来日した欧州人の見聞記は主要街道の状況を大変素晴らしいと褒めてくれているのである（例えば、C.P.ツェンペリー『江戸参府随記』1791年刊、邦訳は平凡社「東洋文庫」）。もともと、この認識は一部に

### あかばね たかお

1932年生。東京大学経済学部卒業。経済企画庁事務次官、慶應義塾大学総合政策学部教授などを歴任。現在は「景気探偵」として経済評論等に従事。

著書：『日本経済探偵術』（東洋経済新報社、1997年）など。訳書：D.マクロスキー著『ノーベル賞経済学者の大罪』（ちくま学芸文庫、2009年）など。

図表1 主なダム建設費の当初見積もりと実際の費用（単位億円、カッコ内は倍）

ダムの名称	当初見積もり	現時点での費用見込み	建設決定時期
八ッ場(群馬)	2110	4600 (2.1)	1986年
大 滝(奈良)	230	3640 (15.8)	1972年
徳 山(岐阜)	330	3500 (10.6)	1976年
川辺川(熊本)	350	2650 (7.5)	1976年
滝 沢(埼玉)	610	2320 (3.8)	1976年
湯西川(栃木)	880	1840 (2.0)	1986年
志津見(島根)	660	1450 (2.1)	1988年

注:「週刊ダイヤモンド」2009年12月12日号(43頁)より抜粋

は旅行者の陥りがちな落とし穴もあったと思われるが……。18世紀のヨーロッパではすでに、4頭立て、6頭立てといった大型の鉄輪馬車が縦横に走り、建造技術の未熟な道路を破壊する状況だった。ところが、大井川で有名なように徳川幕府が大きな河川の架橋を禁じたため、わが国では（道路を毀損する力の大きい）馬車交通が発達しなかった。つまり、彼らの認識には一部に社会経済的な条件の違いに起因する錯覚があったかもしれない。が、そうした点を割り引いても、彼らの観察はわが国の社会資本の蓄積がすでに高水準に達していたことを証言していると思う。問題は自然的条件よりも社会的な条件に主因があるのだ。

## 公共事業マーフィーの法則

アメリカの経済学者でノーベル経済学賞の受賞者（1993年）のダグラス・ノース博士（ワシントン大学セントルイス校名誉教授）は、連邦政府の政策は「コストは常に見積りより高く、便益は常に見積りよりも少ない」。それが公共政策に関する「マーフィーの法則」だという（同氏他著拙訳『経済学で現代社会を読む』、日本経済新聞社、1995年、213頁）。「マーフィーの法則」とは「傘を買ったら雨がやむ」とか「これはやばいかもと身構えると、実際にやばい事態に追い込まれる」などといった、ユーモラスながらも、時に深刻な経験

則のことである。

ノース博士の指摘する「マーフィーの法則」は日本の公共事業についても100%、いや何%も妥当する。「需要予測は常に過大、コスト見積りはいつも過少」である点は同じだが、その程度（マーフィー度）が極端にひどいと感じられるからだ。

昨年夏の総選挙の結果政権交代になり、前原国土交通大臣は早速民主党のマニフェストに沿って八ッ場ダム（群馬県）の建設中止、またその他本體工事未着工のダム工事の凍結を決定したが、その過程で公共事業版マーフィー法則の実情が改めて明らかになった。

実際にはどれほど過大であり、過少なのだろうか？

まずコスト見積りの過少（図表1）。ダム建設事業費の当初見積りと現時点の総事業費（見込み）とを比較すると、大滝ダム（奈良県）は15.8倍、徳山ダム（岐阜県）は10.6倍、川辺川ダム（熊本県）は7.5倍。いずれも1970年代着手のプロジェクトであり、その後の物価と賃金の上昇を考慮しても、これほどのマーフィー度はほとんど詐欺！というほかないだろう。

つぎに需要予測の過大。このたび公表された「運輸政策研究機構」の調査結果では、全国69の国内空港のうち2008年度の需要実績が予測を上回ったのは8空港に過ぎず、約9割の61空港が下回り、うち33空港では実績は予測の半分に満たなかった（朝

日新聞2010年3月10日)。またメジャーな事業ではないが、全国の地方道路公社が運営する有料道路の約6割は赤字路線だそうで、2006年の交通量が当初の計画に達しなかった路線は125路線中95路線(76%)に及ぶとのこと(同紙2008年5月12日)。

## 霞ヶ関の時計は逆回り

筆者は「公共事業時計は逆回り」と言っているが、驚くことに、時代をさかのぼるほど巨大プロジェクト(大型工事)の工期は短くなる。

太閤秀吉の「一夜城」伝説<sup>1</sup>は別格としても、今から3世紀半以上も昔の四代將軍徳川家綱の時代(1653年)に開削された玉川上水は、奥多摩羽村の取水堰から四谷大木戸の余水吐まで全長約43キロメートルがわずか8か月で完成している。また宝永元年(1704年)に施工された大和川(大阪府)の淀川からの分水路工事と同じく8か月で完工した。新大和川は川幅180メートル、総延長14キロメートルの大河である。

明治から大正へかけて、いくつかの歴史的な大工事が実施されたが、その一つ信濃川大河津分水路工事の工期は明治42年(1909年)～大正9年(1920年)の11年間。この工事によって豊かな越後平野の穀倉地帯は大水害を免れるようになった。明治44年(1911年)着工の荒川放水路工事も13年で本体工事が完了し通水した(全部の工事完成には20年を要した)。

ところが、現在でははるかに小規模でも、20年もの工期を予定している工事が少なくない。問題のハツ場ダムの場合、反対派が矛を収め建設省が基本計画を告示したのが1986年で、その際の事業費見積りは2110億円。完成予定は2000年度。それがその後3回の計画変更で事業費は4600億円へ増額され、完成予定も2015年度まで延長された。現代の進歩した建設施工技術であれば、本来もつと短期間で完成できるはずの工事にそれほどの時間をかけるわけだから、コストは割高になるし、また景気対策と

しても有効性が乏しくなることも当然だろう。

以上見てきたように、わが国の社会資本ストックの蓄積が国際的に劣るのは(本当はこれも神話かも知れないが)、主として公共事業投資のやり方が拙劣だからで、歴史や自然条件を理由にする説明は、真実から国民の目をそらす神話だったのだろう。

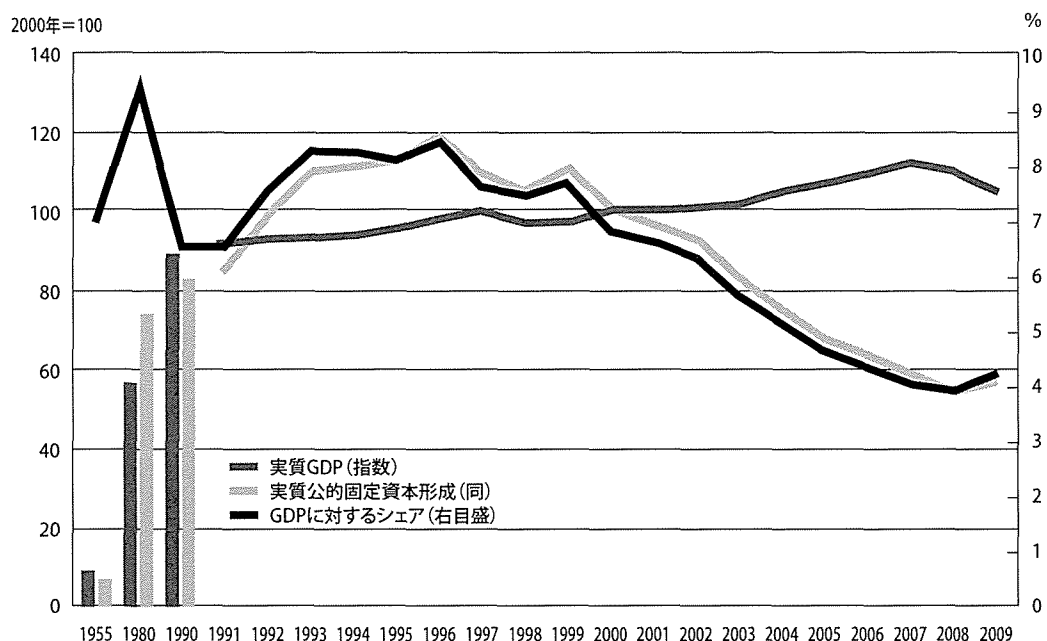
## 公共投資乗数の低下

紙幅が限られているので、わずかな点しか検討できないが、マクロ経済的な効果の一端について考えよう。国民経済計算(1955～80年は68SNA、1980年以降93SNA)により、実質GDP、実質公的固定投資(いわゆる実質公共投資)の伸びおよび後者の前者に対するシェア(構成比。ただし名目値による)を見ると(図表2)、次の点が見て取れる。

- ①高度成長期から第2次石油ショックまでの期間(1955～80年)には公共投資はGDPを上回って増加。その結果、GDPに対するシェアも6.9%から9.4%へ上昇。
- ②1980年代では増加率は逆転し、1990年のシェアは6.5%まで低下。
- ③バブル崩壊後の不況対策により1996年までは大幅増加。しかし、1997年以降は趨勢的に下降に転じ2008年の実質投資額はピーク時(1996年)の45%まで減少。2009年にはリーマンショック後の景気対策により増加したが、なお1996年の半分以下の水準。

マクロ経済効果には需要効果と生産力効果が存在し、ともに直接効果と間接効果がある。需要面の直接効果は実質公共投資額自体の規模だ。この効果は趨勢的には増加していたが1996年をピークに減少した。間接効果は消費増加を通ずる乗数効果と設備投資刺激による加速度効果があるが、計量分析的には分離計測することは困難。そこで以下、両者を合算して「乗数的波及効果」と呼ぼう。問題はバブル崩壊後この波及効果が大きく減退した点にある。なぜか? 非金融法人部門は1996年以降

図表 2 実質GDPと実質公的固定資本形成



2007年までの間、借金純返済となっていた（法人企業統計）。また家計部門でも住宅ローンでは2002年以降、消費者信用は1997年以降債務純返済となっている<sup>2</sup>。これに利息支払を加算すると、借金による家計部門の購買力削減は2007年には20兆円近くにも達している（筆者推計）。

これらの事実は公共工事を受注して稼いだ所得（企業利潤と家計所得）の相当額が借金返済で銀行へ直行したことを意味する。そのため、受注企業での誘発投資の減退、また従業員家計では消費率の低下となり、乗数的波及過程は出発点で大幅に切断され、以後の進行も細々としたものになった。その結果、景気対策の乗数効果は1の近傍以上には高まらない（波及効果は限りなくゼロに近い）。だから、景気対策の効果は線香花火的になる。パチパチ燃えている間は明るくなるが、燃えつきれば元の暗闇に戻る。むしろ一時明るかっただけに心理的には闇は一層深まる。

また、借金返済によりマネーが銀行へ還流すると、マネーストックは減る。マネーとは銀行部門の債務

だから、債務者の手に戻ればもはや債務ではない。つまりマネーではなくなる。一方、景気対策でばらまかれたマネーは財サービスの生産活動を何ほどかは増やす。それが景気対策の狙いだから当然である。反面、借金返済によりマネーは減少するから、財サービスの物価は下がる。その結果、デフレ（継続的な物価下落）が永続化した。これは景気対策の逆説の一つと言えるだろう。

公共投資の生産力効果はプロジェクトが竣工し、供用開始になって初めて発生する。だから何十年経っても完工しないプロジェクトには生産力効果はない。また、供用されても予測を大幅に下回るサービスしか生産しないから生産力効果は小さい。他方、コストは当初予定を何倍も上回って、日本経済の高コスト経済化の大きな要因になった。筆者は1970年代初の「円切り（上げ）絶対反対」騒動以来の、日本人の円高恐怖症はわが国経済の高コスト構造に一因があると理解している。高コスト経済が輸出面でも輸入面でも競争力を維持するには、円安が好都合だった

からである。

## 組織の大義に目覚め（させ）よ！

筆者の観察が正しいとして、なぜそういう事態を招いたか？ 最後に考えてみよう。30数年身を置いた筆者自身の経験からの感想だが、霞ヶ関で10年も暮らせば人間は馬鹿になるしかない。反面、悪知恵だけはすばらしく発達する<sup>3</sup>。だが、所詮悪知恵だから、早晚化けの皮がはがれる。八ッ場ダムの場合も「すでに7割も工事は終わっている」と誤解させるような情報を流して大臣決定に反対の世論誘導を試みたものの、本体工事も未着工なのにもうそんなにお金が使われている実態が明らかになり、最終的な事業費は何千億円もさらに膨らむことを自ら暴露してしまった。

もともとこのダムは1947年のカスリーン台風被害の再発防止のため企画されたとのこと。そうならなぜ当初計画の15年で完工させなかったのか？ またダムではないが多くの河川改修事業も近年における集中豪雨の多発など異常な気象変化に応じて堤防の嵩上げ、洪水バイパス用導水路開削を目的に予算が重点配分されているはずだが、箇所付けの実態は、災害復旧工事を別とすれば、プライオリティー（工事緊急度）をほとんど考慮しない長期プロジェクトに

なっている。

ここで究極の大問題は、何のための公共事業であり、自分たちの存在意義は何であるかを関係当事者が自覚しているようには見えない点である。つまり、自らの組織の大義を損なう行為を続けながらその自覚が乏しいということだ。自らを正す能力を欠いた組織は外部からの強制力で矯正する以外はない。同時にそれはまた民主党政権（と前原大臣）の統治能力を占う試金石（の一つ）になるはずである。■

### 《注》

- 1 1590年、豊臣秀吉が小田原城攻めの際、一夜にして築いたという石垣山の城のこと。
- 2 借金は負の貯蓄（ストック）。借金返済は負の貯蓄を減らす。つまり、マイナスのマイナスでプラスの貯蓄（フロー）になる。
- 3 霞ヶ関では、とくに各省庁折衝の場合など、理性的な議論が行われることはほとんどない。揚げ足取りか愚にもつかぬ屁理屈を繰り返すだけということが少なくない。筆者などは「それでもあんたホントに○大出？」と言いたいのを「それを言っちゃあお終いよ」（寅さん）と我慢した記憶が何度もある。しかし、こんな彼に対して親元の本省では「彼は頑張る」と高評価なのだ。でも「頑張る、とはもともと、我意を固執して譲らないこと」だそう（多田道太郎『しぐさの日本文化』（筑摩書房、1972年）、理性的なディベートの結果、双方が譲り合って結論を出す妥協とは無縁のものだ。



# 新しい公共事業としての市民事業

五十嵐 敬喜

法政大学法学部教授

公共事業はハッ場ダムの中止宣言に見られるように、民主党政権になって大変化を見せようとしている。その改革は公共事業予算の18%削減など矢継ぎ早かつ広範囲にわたり、政治と金の問題などで混乱する民主党政権のなかで唯一精彩を放っているように見える。政権の金看板である「コンクリートから人へ」という大目標を地でいくものだろう。ただ少し気になることもないではない。そこでまず、民主党改革の気になる点のいくつかを公共事業の元祖といわれる田中角栄との比較の中で位置づけ、今後公共事業をどうするべきか考えてみることにしよう。

## 田中角栄法

田中角栄は、戦後復興と経済成長のために、その目標を「日本列島改造」と定め、道路、新幹線、空港、港湾、そして都市改造など膨大な事業を行ったことで知られている。特に注目すべきことは、単に事業を

行ったというだけでなく、それを実現するためのシステムを作ったということにある。彼は議員立法と内閣提出の法あわせて100を超える法律を制定したが、まさにそれだけで驚異的であり、さらにそれらが

計画	国土総合開発法
個別事業	道路法、河川法、公営住宅法など
財源と会計	道路法、 道路整備特別会計法など
組織	日本道路公団法など
資格	建築士法など

というように完全なるパラダイム、すなわち近代法治国家ではすべて法律に根拠が必要であり、それらの法律として計画、個別事業、財源、組織、資格が含まれるように体系化したことに、ある種天才的な才能を感じさせられるのである。

しかしその体系は経済成長、ある程度のインフラの整備完了、不況などなどの時代を経る中で「官僚の突出」（政・官・財のトライアングルの形成と全国支配）として変質され、まさしく国民からは「無駄な公共事業」として忌避されるようになった。

小泉政権はこれを市場主義、民間主導の観点から小渚政権の「世界一の借金王」という大判振る舞いにメスをいれ、毎年3%程度予算を減らし続けたほか、田中パラダイムの大きな柱であった道路公団を解体するなどいくつかの改革を行った。しかし「官僚支配」には手を入れられず、官僚はこの小泉改革に対して事業の延期や天下りという方法で対処した。民

### いがらし たかよし

1944年生。1966年早稲田大学法学部卒業。1968年弁護士登録。1995年から法政大学法学部教授。専攻は都市政策、公共事業論。

著書に、『美しい都市をつくる権利』（学芸出版社2002年）、『美しい都市と祈り』（学芸出版社2006年）、『都市計画法改正「土地総有」の提言』（共著・第一法規2009年）などがある。

民主党の改革はこの「官僚支配」に終止符を打つものであり、小泉路線を一部受け継ぎ、さらにその限界を突破しようとするものである。端的に言えば、それは公共事業を「官僚」から「国民」に切り替える（このような公共事業を以下「市民事業」という）ことが期待された。

## 中止法

民主党の公共事業改革の第一段階は予算の削減である。前原国土交通大臣は小泉政権の3%削減を一挙に18%削減するという大胆な政策を行った。このほかにも、周知のようにダム（特にハツ場ダムの中止と全体の見直し）や道路（箇所付けについて利権構造が復活し始めているという批判もある）という個別事業の見直しも行っている。ここで重要なことは、田中角栄システムのいわば最大の特徴ともいべき「一度計画されたら絶対に事業は止まらない」という「不倒神話」に手をつけ、延期でも凍結でもない「中止」という方法をとったということである。これはまさしく質の転換というべきものである。

なお、そのほかにも中止ほどは目立たないが、国と自治体の財政構造に関する直轄負担金と補助金の関係の整理（今回は直轄負担金の一部について運営費などを見直している）、これまでの細分化された補助金を一括交付金に転換するなど、従来タブーとされてきた縦割り行政についてメスを入れようとしている点も見逃せない。もともと、マニフェストの目玉政策の一つであった高速道路の無料化（1000億円で社会実験を行う）や地方整備局の解体などは、今のところほとんど手付かずの状態である。

これを含めてここまでの民主党の状態はなお流動的などころがあり断定はできないが、「中止」は実現段階にあると見てよいだろう。これ自体大きく評価しなければならないが、もちろんいくつか問題もある。

一つは、この転換が現在のところは前原大臣の裁量に基づくものであり、大臣の意向次第でいくらかも変更されうるということである。裁量とは仮に前原大

臣が交代したら、ダムの復活もありうるということである。法治国家では「中止」も法に基づいて判断されなければならない。すなわち、どのダムをやめどのダムを推進するかを誰が見てもわかるようにし、また公正な手続でそれを進めなければならないのである。そのためには公共事業の「評価基準」（サンセットルール、費用対効果論、代替案など）、中止した場合の「損害の補償」（住民、企業、自治体など）、さらにはその「手続」（情報公開、当事者参加など）を定めた「公共事業基本法」（仮称）を制定する必要があるだろう。これは中止を法的に確定するというだけでなく、田中パラダイム廃棄の原点となるものである。

もう一つ重要なことは、「中止」した後の「公共事業」をどうするかということである。公共事業はそれぞれ災害・防災対策を入れれば永遠の作業であり、「コンクリートから人へ」という政策は、人口縮小時代を迎えての持続可能なまちづくりに連続させなければならない。民主党はこれについての展望を、しかも言葉だけの抽象的なものではなく、まさに田中角栄のように「法的なパラダイム」として提示しなければならないのである。

少し政治学的に言えば、公共事業予算18%の削減は、特に地方の経済に大打撃を与える。多くの土木・建設業が倒産し、雇用はほとんど絶望的だ。さらに一昨年のリーマンブラザーズ・ショック以来、日本は「二番底」「三番底」を迎えるとの懸念もあり、不況の波は全国を覆いつくすであろう。このような中で民主党の内部からさえ「公共事業頼み」の声が強くなってきている。率直に言えば、公共事業改革はあらたに雇用を生み出す「成長戦略」と一体でなければ「反革命」に遭遇する可能性がある。

## 市民事業法

私がかねてから「公共」を担うものの主体を「官僚」から「市民」に転化し、市民もこの成長戦略の一環を担う新しい事業を提起しなければならないと提唱してきた。既存インフラの修理や撤去、海、山、川の

連環、自動車に頼らない公共交通機関の確立、石油に代わる新しいエネルギーの創出、美しい都市の形成などがそれら事業のイメージであるが、これこそ官主導の田中角栄パラダイムを一新する新パラダイムの目標となるのである。そこでこれをとりあえずパラダイム、すなわち計画、主体、個別事業、財源、組織、資格にわけてスケッチしたのが別表（文末参照）の中の市民事業法である。

- 1 計画はこれまでの「人口増大時代の開発」から「人口減少時代の環境保全」に切り替える。田中パラダイムでは日本は戦後、人口をはじめとして経済、エネルギー、貿易などなど何もかもが膨張するという前提でことが進められてきた。中曽根内閣時代の第四次全国総合開発計画の総額「1000兆円」という投資額はそのピークをなすものである。しかし今後日本は少子・高齢化の時代に入り、東北地方などは今後30年以内に人口が半減するというような予測もある。このような中で、人、地域、都市そして国はどのようなものとなるか、新しいビジョンがたてられなければならない。
- 2 個別事業法（道路法、河川法など）は、従来は大臣が「審議会」の意見を聞いて計画をたて、これを実施するという官主導のシステムとなっていた。そこには高規格幹線道路1万4000キロというような無限大計画と、破綻しても誰も責任をとらない、そもそも破綻などしないという「無謬主義」がはびこっていた。市民事業法ではこれを道路や河川などすべての事業を情報公開、参加、エコロジー、景観、地域性などの理念のもとに総合化し、さらにそれら事業を担当する主体としての市民、企業、自治体、国などの事業分担と責任を明確にする。
- 3 財源についてはこれまで道路特定財源や特別会計などといった独特な収入とシステムがあり、これが「永遠の途方もない事業」を創り出してきた。もちろんこれら特定財源だけでなく、過剰な建設投資が今日の1000兆円を越える国の借金の大きな要因となっていることにも留意しておかなければ

ならない。またこのような財源論と関係して、国の事業に対して自治体が直轄負担金を払い、逆に自治体事業に対して国が補助金を払うというシステムが自治体の国に対する従属性を強めてきたということも知っておかなければならない。

自治体から見れば国から補助金をもらうことこそ政治のすべてであり、直轄負担金の支払いはまさしくそれに対するお返しだったのである。そこでこれをすべて一般財源化すると共に、国と自治体の従属的財源関係を廃止しなければならない。もつとも、折からの不況と莫大な借金のもと、市民事業の財源をどのようにして生み出していかは極めて困難な課題であり、「増税」を含めて民主党にとっても正念場を迎えるということになる。

- 4 組織については、従来は国の動向（1年度限りの予算、技術の拡散など）にふりまわされることなく、継続的に高いレベルでの事業を推進するという名目で、「道路公団」「水資源公団」などの第二官庁ともいうべき特別な組織がつけられ、しかもこれらは議会などのチェックを受けないため、やり放題やってきたという批判がある。小泉政権ではこれらに対して「税金」を投入しないなどとして「民営化」を図ってきた。株式会社は利益追求を目的とするものであり、無駄なことはしないだろうという論理である。

さて、市民事業ではこの組織をどうするかが悩ましい。民主党の「高速道路無料化」は、究極のところ「これまでの借金は国で負担し、今後の道路建設も国で行う」というようなものである。再びこれを「官営化」することなのであろうか。市民事業法ではその事業の特性を考え、一部国や自治体、一部民間などアド・ホックに、しかも柔軟に組織していくということになる。

- 5 資格について。市民事業を遂行していくにあたっては、それぞれの分野で、公平で中立的な、しかも高い技術と見識を持つプロフェッションが必要である。従来、これらはいわゆるゼネコンが担当してきたが、ゼネコンは計画・施行・管理のすべ



てを受け持つという意味で実に機能的な組織であり、便利なものではあるが、談合に象徴されるようにその不透明さを除去できない。とりあえずここでは、田中角栄が議員立法で成立させたといわれる技術者育成のための建築士法を、プロフェッションの担い手としての「建築家法」に全面改正する

ことを提唱しておくが、その他市民事業とプロフェッションの関係はさまざまな分野で考えられよう。

今は公共事業中止法から市民事業法へ、民主党もさらには国民もその展望を共有しつつスピードアップしていかなければならない時代なのである。■

別表 主な田中角栄法と市民事業法（案）の対比

	田中角栄法（議員立法と閣法）	小泉政権以降の自民党政権で制改定されたもの	民主党・市民事業法（案）
1. 基本法			公共事業基本法 ・公共事業の評価方法 ・代替案を含む補償 ・中止手続き ・決定権者
2. 計画法			人口減少時代の人、地域、国土、世界のビジョン
	国土総合開発法（閣法 1950）	国土形成計画法に改正（2005）	
	首都圏整備法（閣法 1956）		
	国土利用計画法（1974）		
3. 主体論	国が主導で自治体は従属直接負担金（道路法など）		市民から自治体へ、自治体から国へ
4. 個別事業法			美しい都市形成のための都市法（基盤法）
			個別法全体について ①情報公開 ②各個別事業の理念（効用、エコロジー、景観、地域などへの配慮） ③参加と決定手続き ④市民・企業・自治体・国の役割分担と責務
(1) 道路			
	道路法（1952）		
	道路整備特別措置法（閣法 1956）		
	高速自動車国道法（閣法 1957）		
(2) 河川			
	特定多目的ダム法（閣法 1957）		
	河川法（閣法 1964）		
	水資源開発促進法（閣法 1961）		

(3) 住宅			
	公営住宅法 (1951)		
	住宅融資保険法 (閣法 1955)		
(4) 都市・建築			美しい都市形成のための都市法 (空間法)
	建築基準法 (閣法 1950)		
	土地区画整理法 (閣法 1954)		
	都市計画法 (閣法 1968)		
	都市再開発法 (閣法 1969)		
5. 財源法、特別会計法、税法			国、自治体、企業、市民の収入と負担に関する原則 国と自治体の財源の分離
	道路整備緊急措置法 (閣法 1958)	道路整備費の財源等の特例に関する法律に改正 (2003)、さらに道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律に改正 (2008)	
	道路整備特別会計法 (閣法 1958)	特別会計に関する法律制定 (2007)	
	自動車重量税法 (閣法 1971)		
6. 組織法			恒常的なものと臨時的なものの市民、企業、自治体、国の関係法
	住宅金融公庫法 (閣法 1950)	独立行政法人住宅金融支援機構法制定 (2005)	
	日本住宅公団法 (1955) (その後、住宅・都市整備公団法 (1981)、さらに都市基盤整備公団法 (1999) に)	独立行政法人都市再生機構法制定 (2003)	
	日本道路公団法 (閣法 1956)	日本道路公団等民営化関係法制定 (2004)	
	首都高速道路公団法 (閣法 1959)	日本道路公団等民営化関係法制定 (2004)	
	水資源開発公団法 (閣法 1961)	独立行政法人水資源機構法制定 (2002)	
7. 資格法			技術者法からプロフェッショナル法へ
	建築士法 (1950)		

# 全流域を視野に入れた治水

高橋 裕

東京大学名誉教授

## 1 国土の安全度低下

来るべき大洪水、大地震、火山噴火、それらとともに発生する高潮・津波、土石流などに対し、わが国土の安全度は低下しつつある。本稿では、主として水害について、その実態と対策を考える。

第二次世界大戦後、国土の復興から高度経済成長に至る社会経済発展をもたらした社会現象は、都市化であった。一方、都市化とそれを支えた急速な開発によって、その反作用として国土の安全システムは崩壊しつつある。都市化はそこに営まれていた自然の水循環を乱したため、雨水流出率が増大し、新型の都市水害が全国各都市に発生したことは周知の通りである。都市化は地表面から土を隠し、雨水の土中への浸透量を減らし、その流れは一斉に下水道や都市河川に殺到する。わが国の都市化は水田から宅地となる場合が多い。水田は大雨に際して一

時的に洪水貯溜し、常時地下水を涵養する。休耕田の周辺で地下水位低下が見られる例も多い。すなわち、湛水栽培は自然の水循環によく順応しており、それを保全する役割をになっていたのである。

都市化は、都市計画者がおそらく予期しなかった、さまざまな望ましからざる現象を発生していた。開発はつねに新型災害を生む。つまり、開発は一般に土地利用の変化を伴う。したがって、開発計画に際して、土地利用の変化に注目し、それがどのように災害の様相を変えるかを予測し、それに応じた最小限の対策を打たなければ、災害激化を抑えることはできない。高度成長期以降の全国的な土地利用の激しい変化は、水害のみならずあらゆる災害ポテンシャルを増大させつつある。

## 2 気候変動と水害危険度増加

2007年のIPCC（気候変動に関する政府間パネル）第4次報告は、わが国の水文現象の大変化を予測させるショッキングな警告でもあった。温暖化は、大型台風の襲来、雨量強度の増大、海面上昇、降雪量の減少等による水害、海岸災害を増大させる。温暖化は、農林漁業に与える影響も大きく、第一次産業の変化は土地利用の変化をもたらす、それが新型水害発生をもたらす。

わが国河川の治水対策の目標は、利根川、淀川などの最重要河川では、200年に1度発生する大洪

たかはし ゆたか

1927年生。東京大学第二工学部土木工学科卒。旧制大学院課程修了。河川工学専攻。

著書に『新版 河川工学』（2008年、東大出版会）、『現代日本土木史 第二版』（2007年、彰国社）、『地球の水が危ない』（2003年、岩波新書）など。

水流量（確率200年の洪水）を、安全に河口まで河道を流過させることとしている。しかし、最近10ないし20年の豪雨データにより確率を計算すれば、おおむねどの河川でも確率洪水流量に基づく安全度は半分になっている。すなわち、かつての200年確率洪水は100年確率洪水となっている。このような状況に対し、堤防とかダムなどによる従来の治水手段によって治水安全度を従来通りに保つことはほとんど不可能に近い。

さらには政権交代によって、ダムへの依存度を減少させる方針が打ち出され、堤防を中心とする河道整備による河川改修も、事実上限界に達している。要するに、従来のハード主体の治水手段からの脱却が求められている。ダム計画は、ダム地点の減少、そのプロジェクト費用の増加、ダム建設に伴う環境への悪影響が、すでに20世紀末から指摘されていた。ダムだけではない。従来の堤防に依存する河川改修も、さらに河幅を拡げたり、堤防をさらに高くするなどの河道計画もおおむねすでに限界である。新政権による公共事業費の削減はこの傾向にさらに拍車をかけることとなったが、前述のように気候変動による、治水安全度の低下は、新たな発想に基づく治水政策の大転換を求めている。

### 3 明治以降の構造物にのみ依存する治水方針からの転換

すでに都市化を例に述べたように、災害、特に水害は流域の土地利用と密接不可分の関係に在る。その土地利用にメスを入れずして、治水は決して全うしない。ハード技術が未熟であるか、十分な財源の無かった明治初期までのわが国においては、ハードな技術と河道周辺の土地利用を組み合わせることによって治水技術に磨きをかけて来た。換言すれば、流域を含めた河川という自然と、いかに共生するかが治水の要諦であった。とりわけ、アジアモンスーン地帯の河川のように、豪雨と巨大洪水流量と向き合う治水の場合は、河川という自然を深く理解し、それと

賢く付き合うことが必須条件であった。現在もなお東南アジアの多くの河川の治水は、流域単位で自然との付き合い方を基本としている。大洪水流量の一部の氾濫を許容する姿勢である。したがって、しばしば氾濫する区域には氾濫に耐える農作物を栽培し、高床式住居で対応する。

明治中期以降の日本の治水対策は、西欧の近代化技術を導入し、大洪水流量をも河道に素早く集め、一刻も早く人工河道を流送して海まで運ぶことであった。原則として洪水流を河道に素早く押し込め、流域への氾濫をさせない方針であった。その治水対策は明治から昭和前半までおおむね見事な成果を挙げ、主要河川の中下流域の沖積平野からデルタに至る区域の治水安全度を高め、わが国の近代化成功の基盤を確立した。

### 4 氾濫許容の治水政策へ

治水をめぐる社会情勢、気候条件の変化に直面したわが国の治水は、鋭い転換期を迎えている。ダムや河道整備のみでは、もはや限界となった以上、治水の原則に戻り、土地利用を可能な限り治水に適応させ、つまり大洪水の際にはある程度の氾濫を許容する治水策を採用すべきである。

まず、すでにしばしば氾濫の憂き目に会っている、いわゆる水害常習地の開発を規制する。これ以上、水害ポテンシャルを増加させない施策の実行である。さらには新規開発によって明らかに氾濫が予想される低平地の河川に近い元水田なども、住宅開発を規制するか、新たな治水対策を義務づける。当然ながら、それを定める制度の確立が必要である。

現在、特に大河川に存在する遊水地を、さらに全国的に拡充する。もちろん、従来の遊水地とは異なる新たな発想が必要である。現在利用されている水田などに、大洪水時に計画的に氾濫させ、下流域の破堤を防ぎ、全水系の安全性を高める。

その候補地としてまず想定されるのは、全国で現在28.4万ha（ほぼ埼玉県の面積）に及ぶ耕作放棄地

表 治水に関わる年表

1872	明治 5	お雇い外人、ドールン、リンドウ、オランダから来日 ドールン、最初の量水標（水位計）を利根川に設置
1896	29	河川法公布
1910	43	関東・東北大水害
1930	昭和 5	淀川・利根川改修竣工
1934	9	室戸台風、関西大水害
1945	20	敗戦、枕崎台風
1947	22	カスリン台風、利根川、北上川流域大水害
1953	28	梅雨前線豪雨、北九州、和歌山県
1959	34	伊勢湾台風
1964	39	新河川法
1972	47	梅雨前線豪雨、この水害を契機に水害訴訟多し
1974～76	49～51	多摩川、石狩川、長良川破堤
1977	52	河川審 総合治水対策答申
1982	57	長崎豪雨、富士川鉄道橋 3 スパン流失、台風 10 号関東にて猛威
1988～98	昭和 63～平成 12	長良川河口堰反対運動
1997	9	河川法改正
1999	11	広島豪雨土砂災害
2001	13	特定都市河川浸水被害対策法
2004	16	日本列島への上陸台風 10 個、特に台風 23 号により円山川破堤

である。しかも、有効な対策を打たないと、放棄地はさらに増加する傾向に在る。もとより、農水省も再生利用対策に取り組んでいる。しかし、その発生原因は、農民の高齢化、労働力不足、および土地持ち非農家の所有する放棄地も多い。その放棄地の多くは、雑草、灌木などが繁茂し森林化・原野化が進んでいる例も少なくない。ところで、これらの土地は遊水地として使用できないかと考えたが、それら土地は中山間地など、比較的高地に散在している。河道近くの低平地の場合は少なく、まとまった土地はほとんど無く、きわめてわずかの例を除いて、遊水地に利用できないであろう。

休耕田もまた、河道に近い低平地である程度まと

まった土地は少なく、大規模な遊水地候補は少ない。一方、休耕田を水田へ再生する機運が最近高まっているので、有力な遊水地候補地は限定される。

遊水池として利用できるのは、むしろ現在水田などに利用されている河道沿いの土地である。最近、佐賀県の六角川水系牟田辺遊水地は常時水田として利用しつつ、大洪水時（ここでは1990年7月水害）に支流牛津川に発生した氾濫災害を予防することを目標としている。全水系の治水目標は、100年に1回の大洪水に堪える治水事業である。六角川（流域面積341km<sup>2</sup>、長さ47km）流域は低平地を緩い勾配で流れ、全流域で稲作、一部畑作、下流域では海苔、貝類の漁業が営まれている。この流域は浸水被害

常習地であり、1975（昭和50）年8月では、浸水面積2779ha、浸水家屋約4800戸、1990年7月に1520ha浸水をはじめ、度重なる浸水被害に苦しめられていた。上流部に洪水調節用ダムを建設できる地形ではなく、加えて河口部は、約6mにも及ぶ干満差の有明海に注ぐため、排水条件が悪く、全地域が氾濫による水害が発生しやすい流域である。

この低平地治水対策として、中流域に49ha、貯水量90万 $\text{m}^3$ の牟田辺遊水地が2002年に完成した。注目すべきは、遊水地内の水田に地役権を設定し、通常は従来通り農地として利用され、中小洪水時には遊水地の一部のみ氾濫水を入れ、大洪水時には計画的に氾濫流を貯留し、下流域の洪水被害を減少できる。この地役権補償額は地価の約30%となっている。この遊水地への冠水は10～15年に1度の浸水を防ぐことが目標である。2009年7月には、1990年以来の大出水にもかかわらず、下流の水位を低下させ堤防決壊を、この遊水地によって免れている。

地役権設定による遊水地計画の先例は、北上川の一関遊水池、最上川の久保遊水池、淀川水系木津川の上野遊水池など、従来は比較的大規模遊水池に限られ、六角川のような小規模な例は少なかった。六角川流域は低平地で常習的に氾濫を繰返す特殊な例とも考えられるが、類似の水害常習中小河川は全国に数多く存在する。農地は地役権設定により常時利用でき、10ないし数10年に1度に貯水することにより治水計画に貢献できる。水田の遊水池利用として今後さらにこの種の遊水池計画が続出することを期待する。治水政策の一環として、積極的に農地の貯水地利用の適地を探し、その計画がより円滑に進むように、行政も融通性のある対応が強く望まれる。

## 5 危険度増す臨海域

気候変動による大規模洪水の襲来、海面上昇による津波・高潮危険度増大への対策は、長期的視点

から思い切った施策を一刻も早く樹立し実行に移すべきである。今後浸水もしくは流出の危険が増す住宅地を含む、特に危険な地域は、住居などの移転を考えざるを得ない。特に臨海部は、いまなおマンションをはじめ開発が進んでいる。海面上昇による津波・高潮の高さを予想し、それによる大災害を軽減するためには、住居を含む構造物を可能な限り海岸線から遠ざける移転計画を樹立しなければならない。津波は地震によって発生することは周知の通りであるが、地震とそれに伴う水害による東京、名古屋、大阪のゼロメートル地帯の危険性については、戦後一貫して警告が発せられているが、具体的対策は実施困難なこともあり進められていない。この地域は人口密集地でもあり移転計画も樹立し難いが、地震、水害、高潮などに対する警報、避難の具体策を作成し、その実現のためには、その危険性を住民はじめ多くの人々への周知の徹底を強く期待する。

わが国は有史以来、長い海岸線によって守られてきた。飛行機の無い時代は国防上、海岸線は日本の生命線であった。第二次大戦後の高度成長を力強く支えたのは、臨海工業地帯と鹿島港のような人工掘込港湾はじめ、港湾とセットにして日本の工業発展と貿易推進に著しく貢献した。海岸線による恩恵にもかかわらず、日本の海岸線を国づくりのなかでどうするか哲学も無く、現代は当面の経済的利益のみ翻弄された結果、海岸の日本人への復讐が始まっている。島陶也によれば、明治初期の鉄道、戦後の道路建設も、厄介な土地問題を避けるために当時の海岸線の沖に建設された。

2007年9月台風9号の高波は、神奈川県西湘バイパスを1000mにわたって崩壊した。この長い区間の崩壊は、構造物の力学の問題ではなく、ルートの問題である（島陶也「海岸の復讐」『建設オピニオン』2010年2月号）。海岸線の恩恵を忘れた日本への海岸の逆襲の始まりである。今世紀後半から次の世紀に、海面上昇による津波・高潮が海岸部で暴れ回るのは必至である。大河川の沖積平野を襲う大洪水とともに臨海部の危険をどう避けるかは、これからの

国づくりの基本テーマである。

## 6 既設ダムの新たな有効利用

一方、現在ある治水施設であるダム、堰、そして河道を構成している堤防、護岸水制などを、既成のルールに固執せず、より有効な活用を検討すべきである。もはや新たなダム計画を全面的に実行する時代ではなくなりつつある。全国に現存する約3000のダムのうち多目的ダムは約550を数える。それら多目的ダム建設に当たっては、それぞれの利害受益者はその受益量に応じて費用振分けのルールに従って費用を負担している。建設時とは社会情勢が著しく変化しているため、目的変更が円滑にできるようにしたい。大洪水水害に際して、洪水調節容量を増加するために、発電その他の利水容量の一部を減少した例が、川内川の鶴田ダム（鹿児島県）など若干例があるが、むしろ例外的であり、災害に遭ってからでなく、社会の要望に応じた目的変更がより円滑に行えるようにしたい。

あるいは近傍の複数のダムを一体として利用できるようにシステムづくり、貯水池の水位操作の方法を変更して、より有効な洪水調節が行えるよう、洪水到達以前に事前放流できるようにする。当然利水事業者の事前了解、下流利用者の安全確認などが必要である。

既設ダムの高さを嵩上げすることによって、新たに相当量の貯水容量増加が確実に期待できる。新中野ダム（函館）、西山ダム（長崎）など若干の実施例があるが、最近ではダム本体を直接嵩上げするのではなく、直下流により高いダムを築き、旧ダムを水没させる例が多い。より大きな貯水容量は得られるが、工事費節約には必ずしも十分効果的とはいえない。夕張シューパロダム（石狩川水系）、新丸山ダム（木曾川水系）、津軽ダム（岩木川水系）、胆沢ダム（北上川水系）などである。

## 7 まとめ

治水方針の大転換が求められている。高度成長期以降の激しい開発の副作用としての洪水災害増大の可能性に加え、気候変動が強力な追い討ちとなっている。政権交代がそれに対し有効な対策を打てるか否かが問われている。

本稿に提案した諸施策は、いずれも従来の発想を覆し、各省庁の縦割り行政を打破しなければ到底到達できない。ダムなどの既存施設を、従来の方針から飛躍し、新たな視点から、再開発、有効利用を計画する。治水の基本が、土地利用、ハードな施設、一般住民の理解と積極的協力の融合であることを改めて認識し、土地利用の視点を含む治水方針を積極的に進めるべきである。■

# これからの地域に必要な公共事業

沼尾 波子

日本大学経済学部教授

## 1 はじめに

少子高齢化と人口減少、経済のソフト化、グローバル化、そして政府が巨額の債務を抱えるこの国で、公共事業のあり方が問い直されている。

公共事業には、国土保全、国土開発という目的に加えて、インフラ整備を通じた生産性や、生活の利便性の向上といった長期的な波及効果が期待されてきた。またその一方で、短期的には、建設業をはじめとした雇用創出や経済波及効果も期待されていた。だが今日では、こうした効果の限界が指摘されるとともに、むしろサービス業やグローバル企業などを通じた成長路線を模索する考え方が主流となりつつある。

民主党政権においても「コンクリートから人へ」というスローガンが掲げられ、平成22(2010)年度予算をみてもその傾向は顕著である。政府一般会計予算総額は92.3兆円と過去最大に膨らむが、そのうち、公共事業費は約5.8兆円と対前年度当初予算比18.7%減となった。6兆円を割り込んだのは1978年以来のことである。他方、子ども手当に対する1.7兆円の計上をはじめ、人への直接的な支出を大幅に増やしている。

だが、実際に公共事業は必要なくなっているのだろうか。また、公共事業削減によって失われた地域の雇用機会をどのように確保すればよいのだろうか。そして、政府には今後どのような対応が求められているのだろうか。本稿では、こうした問題意識にたって、これからの地域における公共事業のあり方について考えてみたい。

## 2 地域における公共事業をめぐる諸課題

ここで改めて、公共事業の課題について整理しておきたい。前述のとおり、公共事業には、社会資本整備を通じたアメニティの確保と、建設業をはじめとする雇用創出や経済波及効果が期待され、これまで積極的な投資が行われてきた。GDPに占める公的資本形成の割合をみると、1970年代以降、主要先進国がその値を下げていくのに対し、日本はその後一貫して高水準を保ったまま2000年ごろま

### ぬまお なみこ

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。専門は財政学、地方財政論。慶應義塾大学経済学部研究助手、(財)東京市政調査会研究員、日本大学経済学部専任講師、助教授を経て現職。

主な著作：「地域から見た公共事業～茨城県八郷町の事例」(金澤史男編『現代の公共事業 国際経験と日本』日本経済評論社、2002年)、「自治体の独自課税を通じた森林保全の財源調達とその課題～「かながわ水環境保全税」の事例を中心に」(『経科研レポート』第35号、日本大学経済科学研究所、2010年)など。



で推移してきたことが知られる。また就業者のうち、建設業で働く人の割合は約10%を占めており、公共事業は多くの人々の雇用や生活を支えてきた。とりわけ製造業やサービス業の立地が困難な地域では、道路や下水道整備などによる土木工事の請負が、貴重な稼得機会を生み出してきたといえる。

だが、開発による環境破壊や、建設後にほとんど使われることのない施設や設備、採算の取れない開発事業などが各地で問題視されるようになり、「無駄な公共事業」としてその問題を指摘する声が大きくなってきた。また、経済波及効果が期待できなくなっていることや、財政難などを背景に、公共事業の縮減を求める声が強まっている。

このように公共事業の見直し論議が盛んだが、その課題は、地域社会や経済との関係からみると、以下の4点に整理できる。

第1に整備新幹線や空港、道路などの大規模プロジェクトについては、地域の事情を汲み取ることに限界があり、地域を越えたところで、その推進が決定され、事業が進められてきたという点である。確かに、整備新幹線や空港、道路などの整備により、地方の利便性は向上した。他方で、旅行客が通過するだけとなり、地元にお金が落ちなくなるなど、地域経済に多大な影響を与えた点も無視することはできない。

第2に、これらの事業を通じて、開発による環境への影響など、当初予測していなかった問題が事後的に生じている点である。確かに、環境アセスメントの実施などは行われているものの、現実には環境破壊を伴う開発が行われてきたことも確かである。また大規模ダム開発により、河川や森林の環境のみならず、ときには村そのものの破壊がもたらされた。それは必ずしも物理的な村の解体だけではない。開発の是非をめぐって、地元住民による反対運動が巻き起こり、事業推進の可否をめぐって地域社会の分断をもたらす事態も各地で生じたのである。

第3に国だけではなく自治体にも財政負担が求められたことにより、国と自治体とがともに財政難に

陥ったことである。景気対策としての公共事業（投資）を国と地方とが一体的に行った結果、累積債務が大幅に増加してしまった。1980年代末より、日米構造協議における内需拡大要請を受けて、当初430兆円、後に630兆円規模での公共投資の推進が打ち出された。その際には、生活関連資本整備の推進が掲げられ、各地で公園や下水道、運動施設、文化施設など、生活の質の向上に資するとされるインフラ整備が推進された。2002年まで続いたこの対応は、国と地方の両方に巨額の債務を残すこととなったのである。

第4に事業について、地元住民に対する情報公開が必ずしも十分であるとはいえず、完成したあとで、予想とは異なる結果が生じること、また予算編成段階である程度の箇所付けが決まっていることから、住民参加の仕組みがとられにくいことが指摘されている。

### 3 これからの公共事業と地域

こうした課題に対応するには、地域のインフラ整備に関する自治体の決定権の拡大とともに、地域の自然、風土、文化の保全や住民の暮らしを見据えた事業の計画を策定することが求められる。その際には、どのような視点からの対応を考えればよいだろうか。

#### (1)「公共事業」概念の転換

まず、これからの公共事業のあり方を考える上で、「ソーシャル・キャピタル」という考え方を再構成し、事業のあり方について見直しを図ることが必要である。

ソーシャル・キャピタルは「社会的共通資本」と訳されることもある。公共事業などを通じて整備された、いわゆる社会資本に加えて、自然環境などの自然資本、ならびに医療、教育、司法、金融制度などの制度資本を合わせた概念である。

これからの社会資本整備は、こうした複合的な要素を加味しながら進められる必要がある。例えば河

川整備を考えたとき、単に生産活動や生活のために必要な施設を整備するという視点だけではなく、自然環境保全や、景観との調和に配慮することや、その後の維持管理のあり方まで検討したうえで、地域で暮らす人たちが利用しやすいか、管理しやすいか、といった点にも目配りしながら設計・工事を実施し、維持管理制度を構築することが必要となる。さらに、総合的な見地から河川整備について考えたとき、その整備を担う主体として、国、都道府県、市町村のどのレベルの政府が望ましいのかということ、再度問い直すことが求められるだろう。

## (2) 長期的な視野に立った柔軟な対応

公共事業は「小さく始めて大きく育てる」という話がある。一度始めた事業は、中断することはできないので、最初は小規模で予算を獲得しながら、次第に規模を拡大していくというのが従来型の行政手法である。この手法により、当初計画の数倍、数十倍にも及ぶ大規模開発が各地で推進されてきた。実際に、一度始めた事業を途中で止めることは難しい。また完成した施設・設備は50年から100年にも渡って供用される。

このように長期にわたる財政支出や維持管理を必要とする公共事業のあり方を考える際には、予算の継続的獲得による雇用の持続性よりも、当該地域社会の持続可能性を考え、中長期的視点に立って「地域のかたち」、「国のかたち」を考えていくことが必要となる。その際には、短期的な雇用創出効果だけを期待して推進することには慎重になる必要があり、また一旦開発を始めた事業であっても、情勢の変化とともに必要がなくなると判断されれば、その中止や見直しが求められる。

もう一つ忘れてはならないのは、長期的視点に立った自然環境への配慮である。開発を通じた動植物への影響などを最小限に食い止めながら、国土保全を図る必要がある。また、人口減少と首都圏集中のなかで、地方圏では、一度開発したところを、再び自然に戻すことを考えなくてはならないところも

みられる。放っておいて廃棄物の不法投棄などが生じることのないよう、開発したあとの地域の管理をどうするかという問題が横たわっている。

## (3) 住民の合意形成

中長期的展望をもって事業の実施や継続・変更、中止を決めていくにあたり、専門的技術・知識と経験を有する行政担当者の意見は確かに重要である。だが他方で、事業の規模や内容にもよるが、地元の道路や下水道、公園や施設整備など、住民の暮らしに関わる事業の場合、中長期的な地域づくりビジョンと展望のもとに、理念をかたちに落として作業が必要となる。その際に求められるのは、行政が住民の声をどのようにくみ上げるか。また住民がどのように地域づくりに対する意見を提言していくことができるかという視点である。

住民参加を通じた公共事業の手法について考える上で参考になる2つの事例を紹介する。第1に、広島県安芸高田市(旧高宮町)川根地区における圃場整備の事例である。旧高宮町では、予算編成前に、行政が各地区を回り、次年度の計画について説明をし、住民からの要望や提言を対話形式で受ける「地域振興懇談会」を開催していた。当初は行政に対して要求だけをしていた住民は、次第に地区のあり方に対する具体的な提言を行うようになったという。1990年の総合計画策定時には、各地区ごとの計画を一体的にとりまとめて町としての計画を作上げた経緯がある。

川根地区では、エコミュージアム構想を打ち出し、地域全体として自然環境を大切に守りながら、それをミュージアムとして訪れる人にも見てもらえる町づくりをすることを提起した。そこで、総合計画策定後に持ち上がった圃場整備事業について、コンクリートではなく、昔ながらの石垣を積んだ工法による整備手法の採用など環境調和型の事業を実施することを決めたという。これは国の補助要件とは合わないことから、地元自治体や地域住民の負担増となったが、地域の環境と景観を守り、使い勝手のよい暮

らしやすい地域を創りたいという判断から、独自の方式が採用された。

第2の事例として、神奈川県の水源環境保全・再生施策を取り上げる。神奈川県では2007年より個人住民税超過課税方式によって集めた財源を基金に繰り入れ、水源環境保全・再生施策を実施している。これは、造林・育林、河川整備や公共下水道整備を含む12の事業から成っている。

当初、この税を創設する際に、県では、神奈川県の水源環境保全に向けた取組みとして、必要な事業内容、規模、効果を検証し、20年にわたる施策の基本的考え方などを記した「かながわ水源環境保全・再生施策大綱」と具体的な「実行5ヵ年計画」を策定した。そして、それに必要な財源を算出し、税率を決定したという経緯がある。

県内の水源環境を今後20年間にわたってどのように保全するかという方針や計画の策定にあたっては、様々な県民参加の手法が採られ、「参加型税制」という言葉も生まれた。さらに、事業開始後にも県民参加の仕組みを構築するために「水源環境保全再生かながわ県民会議」を立ち上げている。そこでは専門家による一連の施策の効果の検証に加えて、公募県民による事業モニターとその結果報告を行い、それを「点検結果報告書」として毎年県に提出している。いわば「県民版水源環境保全白書」とも言えるべきものである。議会や監査以外にも事業効果についてチェックを行う仕組みを導入しながら、事業の効果を確認し、追加的な税負担について合意を図るための仕組みを取り入れているのである。

これらの例から見てくるのは、①行政と住民とが一体となって、長期的かつ地域全体をみたビジョン策定を行っていること、②ビジョンを具体化するひとつの手段として公共事業（投資）が実施されていること、③事業手法や効果の検証とその公表を定期的に行っていることである。いずれも、これからの公共事業のあり方を考えるうえで、重要な視点である。

#### (4) これからの雇用創出型公共事業

前述したとおり、日本では、公共事業に短期的な雇用創出を期待する側面が大きかった。しかしながら、事業の総量が減少していくなかで、公共事業にこれまでのような雇用機会を期待することは難しくなっている。抜本的な対応を考えるためには、職業訓練プログラムの充実などにより、新たな就労機会を見つけられるような取組みが求められる。

ところが農山村地域では、職業訓練をしても、実際に就労機会を得ることが難しい。農林業だけで生計を立てることは難しくなっているうえに、役場や農協、郵便局なども合併や統廃合が進んでおり、公共事業を通じた稼働機会は貴重な雇用機会となってきた。

農山村に雇用機会がないのであれば都市部に移住すればよいという主張もあるが、国土の約3分の2を森林に覆われた日本にあつて、森林や水源地域の保全は、国土保全、食料安全保障、温暖化対策といった観点から重要な意味をもつ。したがって、これらの地域に人々が定住しながら、地元でその保全を図ることは、国全体としても意義のあるものである。こうした視点に立つて、農山村地域の保全とそのため地元での生活保障を一体とした新たな公共事業が求められている。具体的には、森林や水源を守る総合的な施策の推進や、若者の農林業分野への就業を可能とするような職業訓練プログラムの構築が考えられよう。

#### 4 むすびにかえて

以上、地域における公共事業を考える際に留意すべき点を述べてきた。ただ、忘れてはならないのは、こうした地域の公共事業を推進するためには、行財政運営に関する分権化が必要という点である。

確かに、国が一国全体としてネットワーク化を考えるべき事業もないわけではない。だが、これからの時代は、地域政策という総合的な視点に立った

公共事業の実施が求められている。地域計画の策定段階はもとより、具体的な土木事業に際しても、使用する素材・色・形、そして地元での景観への配慮や環境への影響などを総合的に踏まえた対応が求められている。

また、国と地方の財政関係のあり方についても見直しが必要である。特定目的補助金を伴う公共事業は、細かい基準が定められており、地域の実情に応じた形での設計変更などを行う場合には、補助が受けられないといった制約を伴うことが指摘されてきた。こうした制約は、最近では緩和の方向に進んでいるとはいえ、まだまだ手続きや様式、用途について、多くの制約がある。これによって地域の実情に

合った事業を効果的に進めることが難しくなっていることも確かである。1990年代の地方分権推進委員会勧告では、補助金の廃止縮減と税源移譲を通じた地方財源の確保がうたわれたが、その後の改革には課題も多い。地域のかたちを地域で決めるなかで、公共事業のあり方を模索することができるような行財政制度の構築が求められている。■

#### 《参考文献》

宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書、2000年。

金澤史男編『財政学』有斐閣、2005年。

環境経済・政策学会編『公共事業と環境保全』東洋経済新報社、2003年。

