

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渕政権の「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。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」するという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)		