

公共事業の必要性は理解されているか



原 恒雄
論説委員会委員
人事官

公共事業費削減が長く続いている。ピーク時に比べ予算規模がかなり落ち込んでいるなかで、「公共事業には無駄が多い」、「ダムはもういらぬ」等々公共事業批判が絶えない。政権交代により公共事業費にさらに大ナタが振られることは避けがたい状況である。

戦災復興から高度成長の時代にかけて国の重点施策として公共事業が展開されてきた。高度成長の時代にあつては、いわば成長の「成果配分」として公共事業が広く国土に展開され、その結果、国内社会資本の整備が進められてきた。右肩上がりの経済のなかで他分野にも多額の予算が投じられ、公共事業の規模についてもそれなりの理解を得てきた。

高度成長から安定成長に時代が変遷し、いまや減速傾向にすらある。経済の成熟と人口減少・少子高齢化という社会構造の変化のなかで年金・介護・医療・環境など懸案が山積し、消費税率のアップは今や避けがたい情勢である。成長の「成果」を配分した時代から社会保障などの「負担」をいかに分担すべきかに、時代は否応なく変わりつつある。消費税アップ、年金負担の引き上げ、医療費負担のアップなどどれをとっても納税者ひとりひとりが身をもって感じる痛みである。こういう時代に公共事業費はいかに確保されるべきか。国土の整備は古の時代から為政者が国力を背景に主導的に行うもので、結果は国の発展と国民生活の向上によって評価されるものであった。社会資本整備を如何に進めるかは、長期的な展望に立った政治の強い指導性が求められるもので短期的な評価に偏りがちな民意を尊重する現在の政策決定システムに馴染みにくい面がある。とはいえ国民が痛みを感じながら「負担」を分担せざるを得ない中であつては、公共事業費に対する国民的理解なくして社会資本整備の推進を図ることは難しい。

道路予算に関して路線別の費用対効果が議論され、B/Cという言葉が国会論戦でもよく使われるようになった。道路はB/Cだけで決定されるべきものではないし、B/Cの算定方法についてもいろいろと議論があるはずである。ただ、従来の道路予算が政治・財政当局・行政の専門家集団により決められ、その過程が国民によく見えなかったところが不信感を抱かせた一つの原因になっていたことは否定できない。いまや公共事業の投資効果が公開の場で議論されることは国民の理解を得るための必須条件であるといえよう。

国鉄民営化以降に進められている新幹線建設については、運営するJRが受益範囲内の工事費を負担し、公共事業費についてはその一部を地方が直接負担し、併せて並行在来線の経営をJRから分離するというフレームが定められた。沿線自治体が負担と痛みを前提として建設の是非を判断するという政策決定システムである。現在、各地で新幹線の建設が進められているが九州では博多・鹿児島間のうち時間短縮効果が大きい鹿児島・八代間が先に開業するという従来の常識では考えられない選択がなされた。また佐賀県下では自治体の首長が並行在来線の経営分離に政治生命をかけて反対し、有権者の意向を選挙で直接確かめるということになった。結果の是非は別として有権者自らが公共事業に意思を示す新しい形だと言える。この政策決定システムは他の分野においても参考となるかもしれない。

従来の公共事業予算は分野別の専門家がそれぞれ計画を作成し、財政事情、政治力学の中で決定されてきた。その結果、分野別の予算シェアが長く固定化されてきたきらいがあり、限られた予算を政策的、重点的に配分してきたとはいえない。また予算決定の過程が国民にはよく見えていない。大多数の国民が痛みを実感する中で、このままでは公共事業費の規模は縮小するのみで必要な社会資本整備も停滞しかねない。長期的視点で真に必要な社会資本整備は何か、従来の固定的な枠組みを超えた政策イノベーションと政策決定システムが必要である。専門家集団の重要な位置づけを占める土木技術者は国家的視点に立って計画策定に主導的に参画し、同時にその計画を科学的に解りやすく説明することが求められる。道路など日頃の利用体験から国民が感覚的に必要性を評価しやすい分野もあるが、公共事業にはその必要性を国民が理解しにくいものが多い。果たして公共事業の必要性を国民はどこまで理解しているだろうか。いまや成長の「成果」を配分する時代ではない、社会資本整備の推進には分野をこえた政策決定システムが必要であり、そのためにも関係者は政治・財政当局・有識者に対する説明だけでなく、国民にコンセンサスと納得感を得られるような説明責任とそのためへの努力が必要である。