

国土の復興・創生と公共事業

—「3・11」後を展望する—

小磯 修二

国土の復興・創生と公共事業

—「3・11」後を展望する—

小磯修二

第1部 講演

- 1 はじめに 04
- 2 戦後日本の公共投資政策の変遷と特色 07
- 3 公共事業の課題と計画による「総合化」の意義 24
- 4 建設業の特性と地域経済 33
- 5 大震災の教訓と北海道の役割 42

第2部 質問に答えて



この「ACADEMIA JURIS BOOKLET シリーズ」は、北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センターが主催したシンポジウム・講演会などの内容を記録するものです。

本号には、二〇一一年十一月十八日に北海道大学スラブ研究センター大会議室で行われた、研究会「国土の復興・創生と公共事業」(共催)日本学術振興会科学研究費基盤研究(A)「日本型福祉・雇用レジームの転換をめぐる集団政治分析」の内容をおさめました。

国土の復興・創生と公共事業 ―「3・11」後を展望する―

コーディネーター(宮本太郎) ようこそ、北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センターの研究会にお越しくございました。私はセンター長の宮本太郎です。

本日の研究会は、釧路公立大学・学長の小磯修二さんに「国土の復興・創生と公共事業」と題してお話しいただきます。私たちのセンターでは「『3・11』以降の法と政治」を本年度のテーマとしているのですが、この研究会もその一環で行われるものです。また、「日本型福祉・雇用レジームの転換をめぐる集団政治分析」の研究プロジェクトの一環でもあります。

「3・11」、つまり、二〇一一年三月十一日の東日本大震災の発生は、日本の行政や政治がそれまで棚上げにしてきた、さまざま課題を一挙に集約するようになかたちで、私たちに突き付ける

ことになりました。その一つが「公共事業頼みの地域経済」という問題です。

公共事業については、私たち政治学者の間でも、利権や利益誘導などさまざまな問題を指摘する声があったのですが、その一方で、公共事業がなければ地域経済は成り立たない面がある、ということも言われるようになってきました。今回の震災は、公共事業が単なるハコモノづくりではなく、地域の安心・安全のメンテナンスという重要な役割を持つていることを示したと思います。

また、膨大な復興資金が被災三県に流れ込んでいるのですが、公共事業以外に、その資金が地域の活力に着実に結び付く回路ができていないという現実があります。これも以前から懸念されていたことなのですが、きちんと対応されずに積み残されたまま来てしまい、それが震災であらためて提起されたということだと思います。

今日は、こうした公共事業と震災の復興をめぐる諸問題を考える上で、まさに最適の講師の方をお招きすることができました。

小磯さんは、一九七二年に北海道開発庁（現国土交通省）※（）内編集部注。以下同様）に入られ、国土庁（同）で国土計画策定に携わるなど、長く官僚としてキャリアを重ねられた方ですが、その間、大臣秘書官も務められて霞が関のなかの動きにも触れてこられました。現在は、釧路公立

大学の学長職とともに同学の地域経済研究センター長を務められ、地域開発、地域経済のアドバイザー役として国内にとどまらず各地で活躍されています。

ご専門は地域開発政策で、その重要なパートとして公共事業の問題に長く携わってこられました。公共事業の問題は、どういった角度から光を当てるかで、かなり見え方が違ってくると思うのですが、小磯さんは、政治・経済・社会、また技術的な観点なども含めて、極めて多角的に、この問題に光を当てて論じられる方だと思えます。

それでは、小磯さん、どうぞ、よろしくお願いいたします。

第1部 講演

1 はじめに

小磯修二 みなさん、こんばんは。ただいまご紹介にあずかりました小磯修二です。

ご紹介にもありましたように、私は釧路公立大学の学長職を務める一方、同大学の地域経済研究センターのセンター長としても活動しています。このセンターは、地域のさまざまな課題に実践的に対応する政策研究を行う機関で、十三年前に開設されました。それを契機に、私は同センター長として釧路公立大学に勤務することになったのですが、それ以前は霞が関の北海道開発庁で北海道の総合開発計画、国土庁で国土計画ということで、主に計画づくりやその推進という政策分野にかかわってきました。そうした経験も踏まえながら、現在、地域の課題に向き合う研究活動を続けています。

公共事業が専門というわけではないのですが、そうした研究活動のなかで、地域の現場における公共事業や建設業の現状に触れる機会がありますので、今日は、そうした経験をもとにお話しさせていただこうと思います。

さて、お話の内容ですが、当初、宮本さんからいただいたテーマは「公共事業と建設業」ということでした。その後、「雇用」、「安全・安心な社会」、また「大震災後の復興」という視点も含めて話してほしい、というご依頼があり、さらに直前には「建設業団体と政治・行政」という追加のご要望がありました。「これは盛りだくさんで大変だな」と思った次第です（笑）。

今日は、そうしたテーマをにらみながら、それに参考になるお話ということで、四つの柱でお話ししようと思います。

第一の柱は「戦後の公共投資政策」について、その流れを概括的に眺めてみたいと思います。「公共投資」と言えば、「無駄な投資が行われたのではないか」と問題視されたりして、ややネガティブなイメージがあるのですが、まずは、大きな歴史的流れのなかで公共投資政策を実証的に振り返ってみたいのです。その歴史には、日本の特色として着目すべき、いくつかの大きな節目があります。

第二は、「公共事業の課題と方向、計画による総合化」です。

公共事業の大きな問題点の一つは、タテ割りで個別分野がばらばらに展開されていることです。その政策の総合化、統合化ということが非常に大きなテーマなのですが、国土計画や地域の総合開発計画は、その面でのように寄与し得るものなのでしょうか。挫折の経緯も含めてこれまでの挑戦と、そこにおける国土政策の意味についてお話しします。

第三の柱は「建設業と地域経済・雇用、その役割」です。これは、宮本さんからご要望のあった「建設業団体と政治・行政」というテーマに関連することですが、地域の視点から個別具体的な現象を紹介しながら問題提起していきたいと思います。

建設業と地域経済の関係については、なかなか根深い問題がありますが、それは癒着構造の問題というよりは日本の制度の問題なのです。公共投資を執行していく上で、制度にかなり脆弱な部分があるのではないかということを指摘したいと思います。

最後の柱は「大震災の教訓と北海道の役割」です。北海道は大震災をどう受け止め、何をなすべきか、北海道にはどのような役割があるのか、を考えたいのです。時間が限られていますので、今回は北海道開発政策という政策経験が大震災という教訓に対して重要な意味を持つことを中心に述べたいと思います。

それでは、順にお話ししていきます。

2 戦後日本の公共投資政策の変遷と特色

一貫性を欠く戦後の公共投資政策

まず、「公共投資政策」とは、本来どのような政策なのでしょう。これは「国の経済発展の基盤を形成する社会資本の整備を目的とする政策」であると言えます。

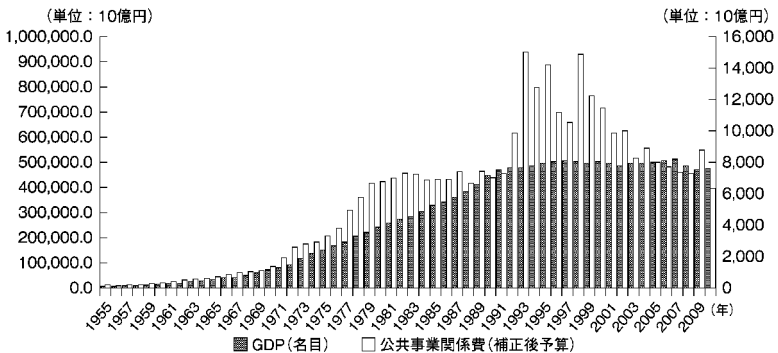
ところが、戦後の流れを振り返ってみると、その役割には貿易構造調整や景気対策など、その他の要素が大きく加味される時期があります。さらに構造改革政策を経て東日本大震災があり、公共投資にはさまざまな政策的要請が織り込まれてきました。それによって、公共投資の本来の役割が見えにくくなっていると思うのですが、今日はそこをあらためて説明し、みなさんと考えていきたいと思っています。

まず、戦後の公共投資の流れとその特色を大ざっぱにつかむために、「GDPと公共事業関係費の推移」(図1)をごらんください。これは、一九五五年以降の日本のGDP(国民総生産)の名目値(各年左の棒グラフ)と、国の予算のなかで公共事業関連に支出される金額(同右)を並べて推移を示したものです。

戦後日本の社会資本整備の目的は、欧米の水準にいか
速く追い付くかということでした。そのため、一九五〇年
代から積極的な公共投資が行われたのですが、高いGDP
の伸びをさらに上回るように公共事業関係費は伸びていま
す。この伸びは六〇年代から七〇年代にかけての日本のめ
ざましい高度経済成長期を通じて続きますが、八〇年を過
ぎると公共事業関係費はやや横ばいになり、伸び率ではG
DPの成長を下回ります。金額としても前年を下回る年が
出てくるなど安定期に入ります。

ところが、九〇年代に入ると公共事業関係費は著しく急
伸する年があり、九〇年代を通じて高い水準で不安定な動
きを展開していきます。この時期の推移は、戦後の公共投
資の特色をつかむ上で非常に重要で、着目すべき部分です。
こうした積極的に不安定な公共投資政策の時代背景に何が
あったのかについては後述します。

図1 GDPと公共事業関係費の推移



(出所)内閣府「国民経済計算」および財務省「財政統計」より釧路公立大学地域経済研究センター作成

その後、二〇〇〇年代に入ってから、公共事業関係費は急激に低下していきませんが、この顕著な落ち込み方も注目すべきでしょう。

このように五〇年代から七〇年代にかけて、日本は欧米の水準に追い付こうと公共投資を展開するのですが、では、その欧米の公共投資の水準とは、どのようなものだったのでしょうか。

公的固定資本形成とは各国の国民経済計算上の金額で公共投資の大きさを示すものですが、そのGDPに対する比率を見てもみますと、最も早く公共投資のピークを迎えたのはアメリカで、一九五八年のことであり、その値は三・二％でした。次が西ドイツの六四年で四・八％、続いてフランスで六八年に四・四％、イギリスは七四年に五・三％でピークを迎えています。その後、各国ともGDPに対する公共投資のシェアは低下し、今日に至っているわけです。

同じく日本について、公的固定資本形成のGDP比を見ると、そのピークは九五年であり、シェアは六・四％です。九三年、九八年も同様の値になっていますので、九〇年代に台形の上辺のようなかたちで、ピークを迎えていると言つてよいでしょう。

私の仮説では、もし後述する要因がなければ、日本は八〇年前後に公共投資のピークを迎えていただろうと思います。実際はその十五年後になったわけで、ここに日本の特殊事情があったわけですね。

参考までに、最近の各国の公共投資のGDP比を見ておきましょう。二〇〇九年の値ですが、アメリカ二・六%、ドイツ一・六%、フランス三・四%、イギリス二・七%となっています。日本は三・四%とフランスと同じ水準で、かなり落ち着いてきています。

実は、二〇〇〇年代に入ってから欧米各国の公共投資のシェアは上昇傾向にあります。これは社会資本の維持、更新などで、新たに公共事業が必要になってきていることを示しています。

日米構造協議を背景とした急激な政策転換

では、日本が一九九〇年代に公共投資のピークを迎えた背景についてお話ししましょう。

それには、まず、次のマクロ経済理論の数式をご説明しなければなりません。九〇年に日米構造協議による急激な公共投資政策の転換を迫られるできごとがあったのですが、それを理解する上で大切なのが次の数式です。

$$Ex - Im = S - I (Ig + Ip)$$

これは、輸出額 (Ex) から輸入額 (Im) を差し引いたものは、国内貯蓄額 (S) から国内投資額 (I) を差し引いたものに等しい、そして国内投資額 (I) とは、政府投資額 (Ig) と民間投資額 (Ip) の和である、ということなのです。

当時、日本は輸出と輸入の差、つまり貿易収支について巨額の黒字を出し、それがアメリカ経済を疲弊させていました。その黒字の大きさは、日本にとって国内の貯蓄額から政府と民間を含む国内投資額を差し引いた金額に一致します。アメリカ政府はそこに着目したのです。

数式の左辺、つまり、日本の貿易収支を減らすことはアメリカにとって容易なことではありません。車をはじめ日本商品はアメリカで人気を得ていますし、逆に日本にとって魅力あるアメリカ商品はそう多くはありませんから。それなら、右辺を小さくすることで勝負しようというのがアメリカの考え方です。

日本国民は貯蓄性向が非常に強いために国内貯蓄は大きく、これを小さくするためには国内投資額を増やすことが必要になります。このうち、民間投資額に直接手をつけることはできませんから、政府による公的投資額を増やして内需拡大を強いることによって、結果的に日米間の貿易不均衡問題を解決していこうというのが、九〇年ころのアメリカの戦略だったのです。これは当時のベーカー國務長官によるものであったことから「ベーカー戦略」と呼ばれていました。

この時期、私は政府の部内にいましたので、こうしたアメリカの公共投資の拡大要求を間近に見ていたのですが、この問題は現在のTPP（環太平洋経済連携協定）問題に、図式として似ている部分があります。そこで思うことは、外国との交渉においては、相手が大義名分より本音と

してどういう意図をもって要求を突き付けているのか、その背景をよく見通しておく必要があるということですよ。

当時の日本政府がアメリカの要求を具体的にどう受け入れたかという点、海部内閣（一九八九～一九〇一年）では、十年間に四百三十兆円の公共投資計画が策定され、最終的には、村山内閣（一九〇四～一九〇六年）で積み増されて総額六百三十兆円が計上されたのでした。

私は当時、四百三十兆円が意味するものについて試算したのですが、この金額は日本の対GDP比で約一〇％に相当するものでした。

この一〇％という比率を、前述の欧米の公共投資の対GDP比や日本の戦後の公共事業関係費の推移と比較しますと、いかにアメリカの要求が過大であったかが歴然です。しかも、この公共投資は、日本の経済発展を目的としたり、社会資本整備の必要性に應えるものではなく、あくまで日米の貿易不均衡の是正という観点からの要求だったわけです。

しかし、日本はこの要求を基本的にのみました。これが可能だったのは、NTTの政府株の放出などで財源的に余裕があったことと、比較的、経済環境が良かったことなどが関係しているでしょう。

これが九〇年代における公共投資の積極的展開の背景ですが、こうしたことが日本の公共投資

政策に非常に大きなゆがみをもたらしたのではないかと思います。と言うのも、八〇年代に入つて日本の公共投資が頭打ちになるなかで、地域の建設業者やそれを支援する政策担当者は「これからは『脱公共事業』を目指そう」と意識を切り替えようとしていたのです。その矢先に、非常に大きな公共投資がもたらされたわけで、公共事業依存体質を脱皮することが極めて難しくなったのは当然のことでしょう。

地方自治体における単独事業の増加

戦後の公共投資政策の流れのなかで、もう一つの重要なポイントは地方自治体による公共投資の拡大ということです。

かつて私が国土政策を学んでいたころには、公共投資は本来、国が責任を持って担うものだという考え方が一般的でした。福祉や教育などの地域政策を中心に行う地方自治体にとって、公共投資にかかわることはあくまで副次的なことで、自治体が単独で行う公共事業は、基本的に公共投資の範疇はんちゆうに入っていなかったのです。

ところが、一九八〇年代後半以降、地方自治体は公共投資へのかかわりを加速していきます。このことも戦後の公共投資政策の流れにおける特徴的な点です。

ここで、公共投資と地方財政について説明しておきましょう。地方自治体の公共事業費負担の仕組みは非常に複雑ですので簡単に説明できないのですが、ここでは事例を挙げてお話します。地方の公共事業は、その地域に受益があるわけですから、自治体が一定の負担をし、国がそれを補助しますが、両者の分担割合は事業部門によって細かく法律などで決められています。しかし、そうした数字だけでは自治体の負担の実態はわかりにくいのです。

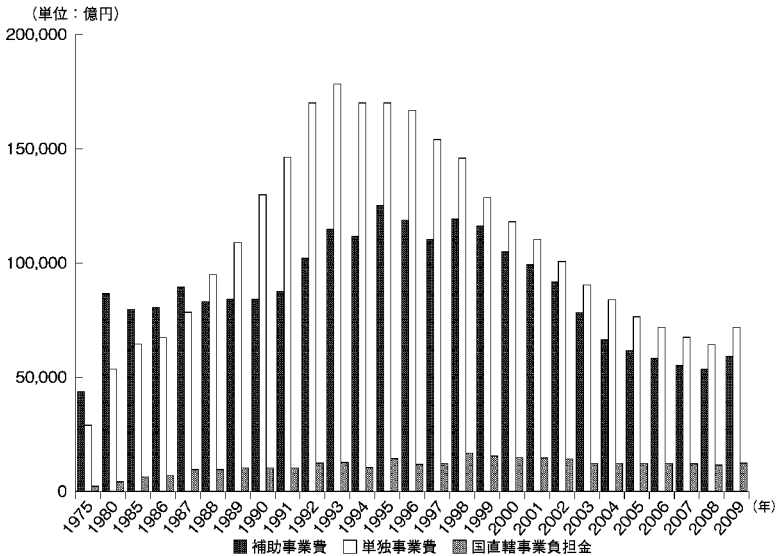
例えば、港湾事業の場合、国の補助率は二分の一と決まっています、残りは地元港湾管理者、つまり、都道府県か市町村が負担します。ところが、その地方自治体の負担分の八割は国からの地方交付税で後に補填ほてんされるので、残りの二割が自治体の負担なのです。しかも、自治体が地方債を発行してそれに充てる場合は、その十分の三について国からの交付税で償還部分を負担してくれることになっています。このように国が地方財政上のスキームで、どんどん支援してくれるので、最終的な自治体の実質負担は七%に過ぎないのです。

交付税措置の仕組みはとても複雑でわかりにくいのですが、この制度のおかげで、地方自治体にとって実質負担が軽くて公共投資ができる時代が長く続いてきました。ところが、交付税の財源が八〇年代後半から九〇年代にかけて次第に限界に達し、軽かった自治体の負担は次第に重くなってきたのです。

八〇年代後半以降のもう一つの変化として、地方自治体による単独事業が急速に増えたことがあります。これについては「地方自治体（都道府県と市町村）の普通建設事業費の推移」（図2）をごらんください。

これは一九七五年以降の地方自治体における建設事業費の推移を示したものです。各年三本の棒グラフのうち、一番左は「補助事業費」で、自治体が主体となつて行う公共事業に対して国が一部を補助する場合の事業費、中央は自治体だけの負担による「単独事業費」、右は「国直轄事業負担金」で国道や一級河川など国が行う公共事業に対して自治体が一部負担をする場合の費用を指します。

図2 地方自治体（都道府県と市町村）の普通建設事業費の推移



(出所) 総務省「地方財政白書」より釧路公立大学地域経済研究センター作成

七五年当時は、補助事業への支出が最も多く、国直轄事業への負担金はわずかなものになっています。ところが年を追って増えていくのは単独事業費で、八八年には三つのなかで最も大きくなり、以降、急速に増えていきます。

この自治体の単独事業費の急伸も戦後の公共投資の流れにおける大きな節目を示すものです。かつて、公共投資は国が中心となり、責任を持って担うものとされてきたのが、いつのまにか地方自治体が主体となって担う部分が大きくなってきたのです。この背景にあるのが地域総合整備事業債の制度です。

この制度は八〇年代後半にできたもので、自治体が長期にわたって地域の総合的發展のために資する事業を行う場合、地方債を発行してその事業を行うことを認めるといふものです。その元利の償還については国が地方交付税で補填するのですが、自治体の財政状況により補填率は異なり、財政力のある自治体で三〇％程度、弱い自治体では五五％程度も補填される仕組みになっています。これによって自治体は、庁舎の建て替えや文化施設新設などのために、積極的に投資できるようになったのですね。これで結果的に単独事業が急速に増えていったのです。

こうした単独事業の増加が今日の地方財政悪化の主因と言ってもいいでしょう。例えば、七五年当時の自治体財政の借金の依存度を示す公債負担率は五％程度でしたが、二〇〇〇年では一

八%程度にまで高まっています。

景気対策だけではない公共投資の多様な役割

このように、戦後の公共投資の流れには、日米構造協議を背景にした一九九〇年代の公共投資のいびつなかたちでの拡大、そして、八〇年代終わりころからの地方自治体の単独事業による公共投資の拡大という、二つの大きな節目があったのですが、もう一つ、付け加えておきたいのはバブル崩壊後の不況対策として大幅な公共投資が行われたことによる変化です。

図1（8ページ）のグラフを見ると、日米構造協議を背景に九〇年代前半に急伸した公共事業関係費が九〇年代半ばには、一旦、落ち着いて下降します。そしてまた九〇年代終わりから二〇〇〇年代の初めにかけて急激に伸びるという動きが見られるのですが、これはバブル経済崩壊による不況に対して景気対策として公共投資がなされたことを示しています。象徴的な例で言えば、北海道開発予算がこれまでで最も多かったのは拓銀が破綻した九七年なのです。

このようにして公共投資の役割は、経済発展や生活基盤を形成するという本来の姿から、次第に景気対策的なものへと変わっていきます。そして、北海道がその典型的な地域と言えるのですが、「困れば公共投資が助けてくれる」という依存体質が構造として地方経済に強く定着していく

ことになったのです。

では、財政機能から見た本来の公共投資の役割とはどのようなものでしょうか。

まず、一点目は「資源配分機能」です。これは道路整備など市場原理に委ねられない事業について財政が資源を配分して行うという機能です。

二点目は「所得再分配機能」で、日本国内における地域再配分です。放っておくと大都市に集中する所得をバランスよく地域に配分して地域経済を支える機能です。

三点目は「経済活動の安定」で公共事業のフロー効果を指しますが、失業者救済や景気対策などを指します。

四点目は「将来世代への配慮」です。私たちが今、利用している道路、治水などのインフラ機能は五十年、六十年前の先人の投資の恩恵を被っているわけで、私たちが次の世代のための投資として現在の社会資本整備を考えていく必要があるということです。

公共投資政策は、こうした四つの機能についてバランスをとりながら行うべきなのですが、現実にはそのバランスが崩れてきています。こうした各機能の視点から、これまでの公共投資を見つめ直していく必要があると思います。

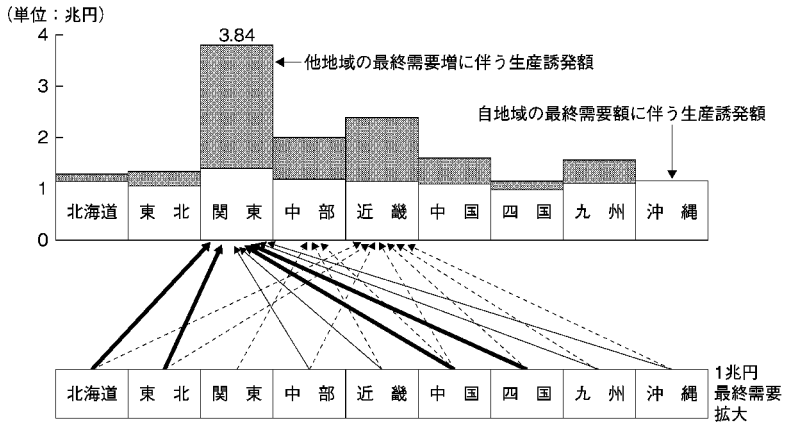
踏まえるべき地域間経済構造の実態

公共投資の四つの機能のうち、所得再配分機能は特に重要なので、地方の立場からどう見えるのか、さらに詳しく触れたいと思います。「各地域で一兆円の最終需要が拡大した場合の各地域への生産誘発額」(図3)を、しらんくください。

これはかなり古いデータですが、旧経済企画庁が一九九二年に刊行した「地域経済レポート」という白書に掲載されたものです。こうした白書が刊行されなくなったことも、ある意味、地域への配慮が薄くなった国政の現状を象徴することかもしれません。

この図は、日本の各地域ブロックに一

図3 各地域で1兆円の最終需要が拡大した場合の各地域への生産誘発額 (1985年ベース)



(注) 矢印はどの方向にどれだけスピルオーバー(漏出)があったのかを示している。

---> : 0.1兆円以上0.2兆円未満

- -> : 0.2兆円以上0.3兆円未満

—> : 0.3兆円以上

(出所) 経済企画庁調査局編「平成4年地域経済レポート」1992年

兆円ずつ公共投資を配分したら、どういう経済効果が生じるか、その生産誘発額について地域間産業連関表を使って算出したものです。北海道は約一兆二千億円、東北で約一兆三千億円、沖縄は約一兆円の生産誘発額があるということですが、注目したいのは関東で、市場の中心地であるこのブロックでは三兆八千四百億円の経済効果があることがわかります。

こうした金額について多寡の良し悪しを言っているのではなく、経済効果に大きな地域差が生じているのが日本の経済構造の実態であることをお伝えしたいのです。要は、関東という市場の中心地にお金が集中する仕組みになっているのです。

最近のデータについても確認してみました。この図式は変わっていません。変わっていないどころか関東圏への一極集中の度合いはもつと進んでいます。特に、民間投資に限ってみますと、一兆円投資に対して関東圏は五兆円近くになっています。それぐらい地方と集積構造の差が広がっているということですね。

なぜ、こんなデータをご紹介するかと言えば、政策というものは、こうした日本の地域間経済構造を前提にして展開されなければならない、ということを理解いただきたいからです。

東京に住む人は「地方に対する公共投資の配分は少なくていい」と言うかもしれません。地方に配分した投資額のうちの多くが関東圏に集中して戻ってくるのですから、地方の立場として

は「それをわかった上で言っているのか」と反論したくなりますね。

図3のような地域間の差異を踏まえた上で配分するという質の高い政策を求めることが地方側の主張であってしかるべきです。特に、小泉政権による構造改革以降、ここ十年ぐらいの政策を見ていますと、日本の地域間経済構造が本当に理解された上で政策が行われているのかどうか、疑問に思います。

北海道のような地方で学び、また活動している方々には、ぜひ、こうした構造について理解を深めておいていただきたいと思います。

失われる地方の視点

このような大都市圏と地方圏の差異について、さらにわかりやすく伝えるためにつくったのが「広がる地域のハンディ」（図4）です。民主党政権になって「コンクリートから人へ」という議論が出てきたときに、そこには地方の視点が欠けていると感じてつくったのです。

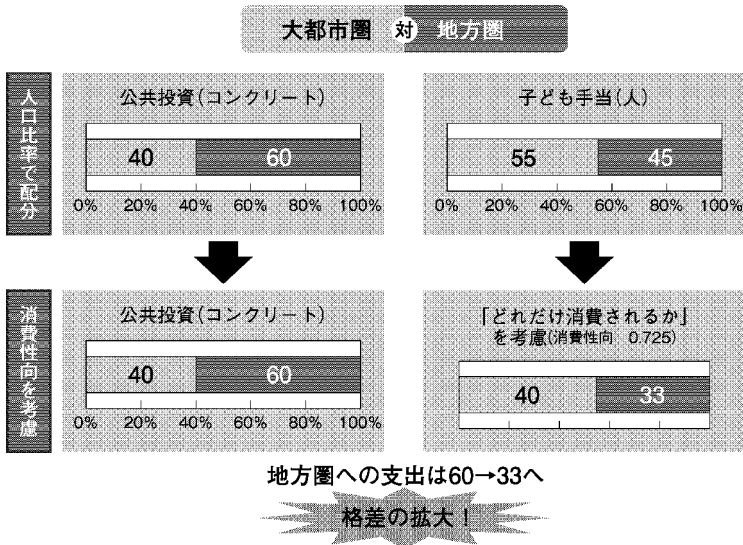
「コンクリート」を「公共投資政策」に置き換えると、そこには人、空間、土地、面積などに着目する政策分野が含まれます。これを大都市圏、地方圏に分けて考えたのですが、大都市圏は東京圏、名古屋圏、大阪圏を、地方圏はそれ以外の地域を指します。「コンクリート」に相当する公

公共投資額の配分は、人口比率の配分で大都市圏四〇に対して地方圏六〇の割合になります。

一方、「コンクリート」に対して、子ども手当のような「人」だけに注目した政策を当てはめてみます。支給額は、大都市圏は五五、地方圏は四五の配分になり、地方圏は公共投資の六〇の場合よりかなり少なくなります。

さらに、公共投資にしろ、子ども手当にしろ、そこに投じられたお金が消費としてどのように地域に回り、経済効果をもたらすかが重要です。公共投資の場合は百パーセント、地域で消費され、地域のなかにお金が回っていくのに対して、子ども手当のような人への支出の場合は、すべては消費されず、一部は

図4 広がる地域のハンディ



貯蓄に回ってしまいます。どれぐらい消費に回るのか、北海道における家庭消費のデータから得た消費性向（可処分所得のうち消費支出の占める割合）平均〇・七二五で計算しますと、地方圏への配分は四五から三三にまで減少してしまうのです。つまり、地域に支出されるお金は「コンクリート」では六〇であったのが、「人」では三三と半分ほどの割合になってしまうということです。

これはあくまで机上の計算であり、子ども手当政策を批判するものではありません。ただ、大都市と地方では政策の違いで経済効果に大きな差異が生じるということ、そして、地方の視点で政策をつくり、評価・検証していくことがいかに重要であるかを理解していただければと思います。

近年の公共投資政策の流れを見ると、これは財政政策全般について言えることでしょうが、次第に地方の位置づけや現状に対する認識の欠けた、大都市型の政策づくりになってきているように思います。

3 公共事業の課題と計画による「総合化」の意義

タテ割り構造と「総合性」への挑戦

「公共投資政策」とは、「次世代につなぐ国の経済、生活発展基盤形成のための社会資本整備を、総合的に展開していく政策」であると言えます。

ところが、現実の公共事業を見ると「総合性」に欠けていると言わざるを得ません。強いタテ割り構造のために総合政策としての展開が難しいのですが、タテ割りの要因は制度自体にあります。道路、河川、港湾、農業、漁港など、それぞれの整備事業は関係する制度も主体もばらばらでアンバランスです。例えば、国際的にも重要な港湾の整備は地方自治体が管理の主体になっている一方、道路に関しては重要な幹線は国道として国が管理しています。

さらに、それを担う人材、行政の部門もばらばらで、人的配置も非常に細分化されています。最近は見直されてきていますが、各部門は五年程度の中期計画が策定され、特別会計システムによって管理されています。いわば、各部門がそれぞれの城を築くようなかたちで公共事業が展開されてきたのです。これに対して旧大蔵省や財務省が財政調整しようとしても、その壁を取り払

うことはなかなか困難で、公共事業における総合性は欠くままになってきたのです。

これが戦後の公共投資政策の主な流れですが、総合性を高めるためのさまざまな挑戦もありました。

一つの挑戦の歴史は計画レベルでの取り組みで、これは私自身がかかわってきたものです。ここで言う計画とは、国の全国総合開発計画や地域の総合開発計画を指すのですが、一九八〇年代ぐらいまでは、こうした計画がある程度、公共事業に対する総合調整の役割を担ってきました。

例えば、私は七〇年代に全国総合開発計画に携わったことがあるのですが、各事業を所管する省庁と旧大蔵省が、向こう十年間の公共投資をどういう部門に配分していくか、個別の総合調整について時間をかけて積み上げながら全体の計画をつくっていくというプロセスがありました。そこには総合調整が働く局面があったのですが、残念ながら現在の総合開発計画にはそういった機能はありません。

もう一つ、総合調整の機能を担ったのは財政部門です。財務省以前の旧大蔵省の主計局には公担当という公共事業全体を見る部署がありました。あくまで健全な財政を維持していくという視点での調整機能ですが、公共事業のために発行される建設国債の性格上、五十年、六十年という長期的な視野で公共事業を見る必要があります、そうした観点で総合的な財政調整が行われてきた

と言えます。

さらに、政治レベルの総合調整があります。以前の自民党政権でいえば「政務調査会」、現在の政権では「国家戦略会議」などですが、実際にどこまで機能しているのか、評価は難しいところがあると思います。

一括計上システムの総合調整機能

公共事業の総合調整について、さらに戦後の歴史的経過を紹介したいと思います。

現在、大震災の復興を推進する復興庁について議論されているところですが、第二次世界大戦後、日本には敗戦からの復興に向けてさまざまな組織ができました。そのなかで、一九四六年につくられたのが経済安定本部です。後には経済企画庁となり、現在は内閣府になるのですが、この組織は、一時期、日本の経済復興に向けて、かなり強力な調整権限を持ち、公共投資政策についても総合調整機能を果たしていたのです。

北海道においても、公共投資の総合調整機能を果たす組織が存在したという意味で歴史的経験があります。例えば戦前の北海道では、道外にはない独自の総合的な公共投資計画が展開されていました。その総合調整を一元的に担ったのは北海道庁で、これは内務省という非常に強力な

権限を持つ省庁のなかに設けられた特別な国の機関です。

この機関は、第二次世界大戦後、かなり権限を弱めながらも北海道開発庁に移行していくのですが、北海道開発庁には「一括計上」という各部門の公共事業予算の全体をとりまとめる総合調整機能がありました。これは戦後日本において重要な政策経験だったと思います。

この一括計上は、単に予算の調整システムというだけではなくて、北海道の総合開発計画という政府の意志に基づいて閣議決定された計画を有効に実施、推進するための総合調整の仕組みでもあったのです。こうした経験をどのように生かしていくのかということは、今後の北海道において重要なテーマではないかと思えます。

ちなみに戦後アメリカによって管理されてきた沖縄が七二年に返還されましたが、この沖縄の復興をどうするか、ということは、現在の震災の復興庁と同様、当時、大議論になりました。ここでは北海道の開発システムがモデルとなり、沖縄開発の仕組みができました。北海道の経験が沖縄に生かされたのです。

現在の震災復興においても、復興庁に北海道や沖縄と同じく、一括計上システムを導入するよう検討が進められているようですが、北海道の経験をどう生かすかという視点が、こうした議論において大事だと思ふのです。

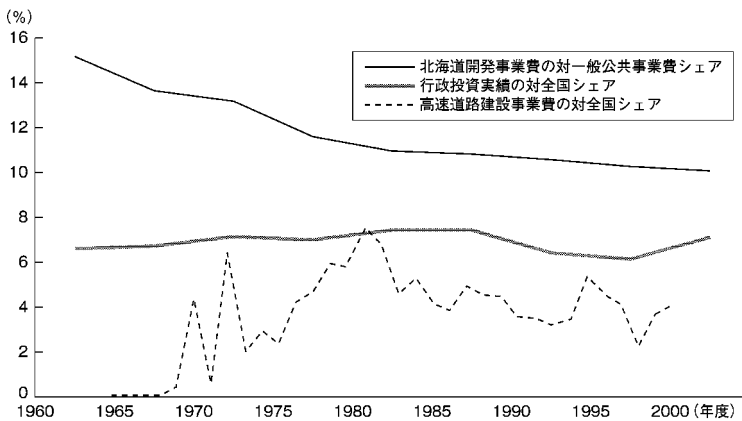
北海道の公共事業の特色と課題

公共事業の総合化が難題となってきたなかで、北海道には戦前、戦後を通じて総合計画とそれを担保するような予算調整システムについての経験があったことは貴重なことです。そうした経験を生かした政策づくりが今後も大事なテーマになっていくのではないかと思いますが、それを裏付けるデータを今日は一つだけ紹介します。

「北海道における開発事業費、行政投資実績、高速道路建設事業費の推移」(図5)をご紹介します。

一番上の折れ線グラフは北海道開発事業費の国全体の一般公共事業費に占めるシェアで、一九六〇年度から二〇〇〇年度の推移を表していますが、徐々に低減していることがわかります。これは北海道の社会資本整備が充足してきたことを示しています

図5 北海道における開発事業費、行政投資実績、高速道路建設事業費の推移



(出所)小磯修二・山崎幹根編著『戦後北海道開発の軌跡』2007年

が、下降してはいるものの、非常に安定したカーブを描いている点に注目いただければと思います。

上から二番目の比較的平坦な折れ線は北海道の行政投資実績の対全国シェアです。これは戦後を通じて七％程度で推移しています。公共投資額は人口と面積のバランスで決められると言われているのですが、北海道の面積は日本の二二％、人口は四％ですから、七％程度であれば平均的と言っているでしょう。北海道に投じられる公共投資額は多いたく言われますが、これを見ると、他の都府県に比べて、特に高いわけではないことがわかります。北海道の場合、国の公共投資予算はかなり投入されたのですが、地方自治体の公共投資はかなり少ないのです。言い換えれば、自治体は他に予算を回せたということでしょう。

一番下の変化の激しい折れ線は、私が旧道路公団の決算書をもとにつくったデータですが、北海道における高速道路建設事業費の対全国シェアです。

一番上の北海道開発事業費に関する折れ線は、北海道総合開発計画に基づいて一括計上による調整システムによって担保されているために、その金額の収支は透明化されており、極めて安定的に推移しています。ところが、一番下の高速道路に関する建設事業費は、道路公団予算を所管する建設省に一括して予算が配分されているために、個別の事業については、どう予算要求され

ているか、どう支出されたか、全く不透明なのです。建設省が道路公団と相談して、各地域への配分を決めてきたのですね。

実は、日本の公共投資のほとんどが、このような配分のされ方になっています。ですから、北海道の場合には北海道開発事業費として公共投資の総額がわかるのですが、例えば九州の場合には、どこにどんな公共投資の配分がなされて総額はいくらか、誰にもわかりません。個別に決算書を集めて計算しないとわからないのですが、これは東北でも四国でも同様で、これが日本の実態なのです。それに対して、地域に総合計画があつて、一括計上という総合調整システムが働くと、上の折れ線のように安定投資になるのですね。これは、北海道と沖縄、一部離島地域だけで行われている仕組みです。

さらに、道路建設事業のグラフからわかるのは、北海道のシェアの低さです。二〇〇〇年度で四％程度ですから、人口比を下回るぐらいで非常に低いですね。しかも、推移を見ても不連続で、アンバランスに投資されていることがわかります。その結果として、道内の自動車専用道路の整備率が極めて低いことをご承知の通りです。

ここで大切なことは、この整備率の低さが北海道の人々にはわからない状況で推移してきたことです。例えば、私がよく行き来する「釧路―札幌間」は約三百三十キロなのですが、これは「青

森—仙台」、あるいは「鹿児島—福岡」の距離とほぼ同じです。「青森—仙台」はすでに十年前には高速道路が整備されていきましたから、所要時間は三時間十分程度でしょう。

北海道はやつと最近、道東道が帯広まで開通しましたが、私が釧路に移った十三年前は札幌まで七時間十分ぐらいかかりました。北海道が、いかに東北、九州に比べて社会資本整備が遅れていたかを示すものでしょう。その背景には、このグラフで示したような不安定な公共投資システムがあった、ということなのです。

総合計画が構想力、分析力を鍛える

公共投資政策を安定的に進めていくためには、総合計画と公共予算システムの連携が非常に大事です。国土計画など公共投資政策とリンクした計画は、五十年、百年先を見据えた長期的な洞察力が求められますし、集めたデータを計画に練り上げていくための分析力や統合力が必要です。

私自身も国土計画にかかわっていたところが最もよく勉強したという思い出があります。というのも日本の国の二十年後、三十年後をどう見据えていくのかということは大変難しい命題で、経済、人口、諸外国の動向などの現状をつぶさに見ていくことによって、少しずつ進むべき方向が解き明かされていくのです。つまり、長期的な構想力がないと質の高い政策にならないというこ

とですが、そのためにはデータ分析の手法や理論を習得する必要があります。残念ながら、今の日本においてはそうした構想力や分析力が次第に低下してきているように感じます。

北海道もそうで、当初の北海道総合開発計画を策定、推進していたころは、政策マンたちも北海道という地域を分析するさまざまなツールを持っていました。例えば、日本で最初に本格的な地域産業連関表をつくったのは北海道です。また、国内で初の地域の資金循環の分析データは北海道で作成されましたが、これは民間機関である北海道拓殖銀行によるもので、拓銀破綻後、失われてしまいました。まだ日本全体ではなされていない資本形成のストック調査に関しても、北海道の場合は独自に「資本形成調査」（北海道開発局実施）というデータがあります。

このように、公共投資政策について北海道には独自の伝統と蓄積があります。さまざまな分析データや手法も、総合計画の政策ツールという意義が薄れてきたことから政策的に評価されなくなってきましたが、これは非常に残念なことです。この背景には、近年、国政全体が、あまりにも近視眼的な政策にシフトしてきたことがあるのではないかと思えます。

4 建設業の特性と地域経済

マネージメント産業としての建設業と地域の実態

それでは、「建設業と地域経済」というテーマに進みます。これはなかなか生々しいテーマで、宮本さんからいただいた「建設業団体と政治・行政」も大変難しい問題ですが、地域の現場にいる立場から問題提起させていただこうかと思えます。

地方経済における公共投資依存度は一九九〇年代に急激に上昇した後、どんどん低くなり、それと共に建設業の地方経済における役割も大きく低下しています。今日はそれとは別の側面から、地域における建設業の役割ということでお話したいと思います。

まず、「建設業」とは何でしょうか。普通の産業とは性格の異なる業態を持っているのですが、一つの特色は受注型産業であることです。

自分たちで創造的に商品を開発して、それを市場で売るというのが、基本的には産業の原型です。建設業はそうではなく、政府や民間などの発注者がいて、そのニーズや期待に応えられるものをつくっていきます。そのなかには非常に多様な要素があり、その要素をまとめていくための

マネージメントが重要です。そういう意味で、建設業とは「マネージメント産業」だと思っております。それによって地域の雇用を支え、調整するという柔軟な雇用調整力を持ってきたのですが、それがまさに崩壊しつつあります。こうした建設業の産業的特色をよくつかんでおかないと、本質を見誤ることになります。

そうしたことを地域の実態から理解していただくためにご紹介したいのが、二〇一〇年四月二日の北海道新聞の記事です。

記事の見出しは「釧路管内の農業農村整備事業は前年度比八五%減の十三億六千六百万円に」というものですが、これは、一見、前年の八五%になったのかと読み取ってしまいそうですが、そうではなく、なんと一五%にまで激減したということです。

記事によると「釧路開発建設部が三月三十一日に発表した二〇一〇年度の釧路、根室管内の開発事業費は前年度比三六%減の二百七十一億七千万円と大きく落ち込み、中でも農業農村整備事業が前年の七分の一に激減した。釧路市幹部は『政権交代の影響だろう』と、昨年八月の衆院選で民主党候補が道内小選挙区で唯一敗れた影響が事業の個所付けに表れたとみている」とあります。

補足しますと、民主党が圧勝した二〇〇九年の衆議院選挙で、道内で唯一、現職の民主党候補

が敗れ、自民党の候補が勝ったのが、この釧路・根室の選挙区でした。それに対する、いわばしつぱ返りで、農業関連の事業費が大幅削減されたのではないか、ということの記事は指しています。民主党の農業政策には農家に対する戸別所得補償制度（農産物の販売価格が生産コストを下回った場合に国が農家に対してその差額を補償する制度）があり、それとのバランスもあって、結果的に根釧地域の農業関連の開発事業費は八五％削減という窮地に追い込まれたのです。このことが地域経済全体にどのような影響を与えるのか、私は強い関心を持って見ていました。

具体的に、一五％の予算執行で一体、どんなことが起こったのか。公共事業は必ず入札という手続きを経て業者を決め、執行されますが、農業基盤の設計業務の入札で、予定価格の五〇％平均という低い価格で入札する業者が続出する事態になったのです。

現在、低入札に対しては一定の歯止めがあります。執行者は本来にその安い価格で品質確保が可能なのかという不安がありますから、入札した業者に対して施行体制について事後確認をすることになっており、確認できれば入札価格を認めるという仕組みになっています。この低価格続出の入札についても事後確認されましたが、品質上、問題のある業者はいないということでした。

私は地元の受注業者の方に話を聞きましたが、これほどの低価格での受注は完全な赤字だそうで、社長の持ち出しでやらざるを得ないということでした。ではなぜ、そうまでして低入札をす

るのか理由を聞いてみると、「農業基盤の設計業務はかなり特殊な技術を要する仕事で、それができる優秀な技術者は少ないので、無理をしても受注しないと、そうした人材が札幌に流出してしまいかねない」ということでした。優秀な技術者がいなくなれば、会社の存続はないということとで、一五％にまで事業予算が減らされても地域の雇用を守るために身を切らざるを得ないということとです。地域の悲痛な叫びが、そこから聞こえてきました。

この業者などはまだ前向きに取り組めるだけ余裕のある方なのですが、根釧地域を見回すと、かなりの会社が倒産しています。しかも民事再生で法律的に救済されようとする会社は少なく、倒産してほっとしていいる経営者も少なくないというのが現実です。

地域内調整で遂行される建設業

ここで申し上げたいのは、公共投資政策のバランスの重要性で、それが地域経済にどれだけ大きな影響を与えるかということです。「公正な競争による市場価格の形成」は公共投資執行のための大きな命題ですが、それは競争できる最低の基盤力があってこそ可能なわけです。そのために政策はどうあるべきなのか、ということを議論していくべきなのでしょう。

ややもすれば、公共投資は悪者扱いにされてしまい、入札価格も低ければよいという考え方で、

一般競争入札で幅広くやるということになっていきます。価格重視で効率的に執行されていけば良いという見方になりやすいのですが、実は、それだけではないという側面があることを理解していただきたいと思います。

建設業には「建設業協会」という組織があります。経済団体には商工会議所や商工会があり、そのなかに建設業も入っているのですが、それとは別にこの団体があるのです。昔は談合組織ではないかという見方もされていたのですが、そうとは言い切れないさまざまな調整機能を持っています。最大の機能は「責任ある施工体制確保」ということで、言い換えれば、地域雇用の柔軟な調整力です。

「技能士」という職種をご存じでしょうか。これは、ある意味で地域経済を底辺で支えている職種と言えるでしょう。昨年初め、私は技能士の方々の集まりの講演会に呼ばれて話をする機会がありました。これは技能士という職種を知る上でも貴重な経験でした。

建設関係だけでも技能士は三十五種もあります。例えば、とび、配管、左官、枠組壁建築、型枠施工、コンクリート圧送施工などで、それぞれの業態は社員数人の小さな会社です。会社単独で仕事を受けることはなくて、さまざまな職種の会社と一緒に一つの仕事を受注し、それを束ねているのが建設業なのです。

その集まりでそうした方々と話をして思ったのは、やはり建設業の調整力の強さです。受注があろうがなかろうが、自分たちの仕事をどう確保するか、どう企業として生き延びていくか、地域内の専門職の人たちの雇用も考えながら常に全体を見守りながらやっているのです。そういう企業が公共事業削減のなかで、どんどん倒産しています。

競争入札では、単に価格の低さを決め手に発注し、そこでは談合も調整もまかりならぬということになっています。談合がいいことだとは言いませんが、少なくとも一九八〇年代初めころまでは、それに対する社会的な容認があったのです。

というのも、前述のように、建設業は受注産業であり、発注した時点ではモノはないわけで、どういうものを将来つくるか設計図的なものを描いた上で、すべてを決めていくという特徴を持っていきます。そういうなかで、どの企業が受注するかでさまざまなリスクが伴います。ですから、「この仕事は難しいから、それに応じられる企業に回そうではないか」と地域で合意形成されて受注が決まるというような調整や話し合いが行われるのであれば、決して悪いことではありません。しかし、これは儲けを得るいい機会だといって、受注を譲り合った企業の間で利益を配分するような申し合わせは良くないわけです。

ということで、建設業が微妙な地域内調整によって遂行されるという側面を理解いただきたい

のですが、現在、こうした調整システムが制度的には認められていないなかで、どのように公共投資を地域のなかで円滑に進めていけばいいのか。建設業の特殊性を負の面だけでとらえるのではなく、前向きな議論につなげていく必要があると思います。

入札制度に地域経済活性化の視点を盛り込む

現在は、公共事業の執行に当たって、価格だけで決めるのではない総合評価システムが導入されています。

談合に政治や行政が関与して強い批判を浴びましたので、一九八〇年代後半から九〇年代にかけては、すべての人が入札に参加して、そのなかで最も価格の低い人が落札するという一般競争入札が広まりました。この入札制度であれば、最も低い価格の人が落札するわけですが、あまり低い価格で落札した場合、手を抜く部分も出てくるわけです。その結果、質の悪い工事が続出したのですが、これは社会資本整備にとってゆゆしき問題ですね。

そこで、二〇〇四年から〇五年にかけて、価格以外の品質管理の視点を入れて、技術力や施工体制などさまざまな要素を総合評価して、それに評点を与え、価格とともにトータルで入札を決定するという仕組みが導入されたのです。

この総合評価制度がいかどうかは、いろいろと議論があるのですが、それを何とか地域経済にとってプラスになる方向に向けようということで、私からある提案をしたことがあります。

前述のように、北海道で一兆円公共投資が行われても、かなりの部分が東京に流れてしまうという実態があります。大規模で質の高い工事は、北海道の企業だけではできずに道外の企業が受注するので、せっかくの道内への投資が道外に漏れてしまうのです。

例えば、高速道路の道東道は現在、帯広までつながりましたが、その高速道路舗装工事の入札について調べてみると、多くは北海道外の企業が落札しています。実は、北海道の道路整備は専らアスファルト整備なので、その技術はあるのですが、高速道路はコンクリート舗装のため、こうした技術分野では道内企業は勝ち目がないのです。港湾の工事も同様で、道内の企業ではなかなかできないというのが実態です。

こうした状況をなんとか良い方向に導くことが、総合評価を通じてできないか。そういう問題意識が私にはあったのです。つまり、道外の企業が受注した場合でも、下請けに道内の企業がより多く参加でき、地域にお金回る工事形態に評点がより多く与えられるような総合評価制度にできないかという、いわば「地域経済活性化入札制度」という発想でした。

道外企業が落札するのは仕方がないにしても、高度な技術をそれほど要求されない下請け仕事

については、できるだけ道内企業を優先して使う業者を評価することで、道内により多く投資還元される仕組みを目指したのです。

この提案は、ある港湾工事について釧路開発建設部が二〇〇九年度に実験的に導入してくれました。従来は、道外企業の受注工事における地元企業の下請け率は平均二七％程度だったのですが、この割合を四〇％以上に高めるという条件設定で評点を高くする仕組みにしました。

そうしますと、応札した道外企業はすべて道内企業の下請け率四〇％以上で提案してきました。最終的に落札した企業の関係者に聞いた話では、「今までは、入札の評価にこうした下請け企業条件がなかったので考慮しなかったが、今回のように道内企業四割以上という要請があるのなら、それに対応するのは難しくない。応じられる道内企業は十分ある」ということでした。このように制度のつくり方によって地域経済の活性化に寄与できたわけですね。

仮にこの事業の事業費が五億円であったとすれば、道内企業の下請け率が一〇％以上に増えたことによって、道内に再循環する金額はGDP換算で一千万円を超える規模になります。

このように、入札制度についても、新しい政策展開を工夫していくという余地はあるのでしょうか。現在の入札制度はあまりにも不正防止の観点が強い制度設計になっており、もう少し前向きな発想で設計していく必要があると思います。要は、地域経済の発展と公共事業の執行を連携さ

せた発想で公共投資政策を構築していくことが大切なのです。

5 大震災の教訓と北海道の役割

平時の論理と非常時の論理

では、視点を変えて最後の話題に移りたいと思います。

本年三月十一日の東日本大震災を私たちはどう受け止め、これからの地域社会や国づくりにつなげていけばいいか、ということですが、私が視点としているのは「平時の論理と非常時の論理」ということです。

国づくりや地域社会のあり方を考える場合に、平時、つまり平和なときと、いざというときの非常時の考え方のバランスが大変重要だと思えます。現在の日本は、平時の発想やシステムがあまりにも強く定着しているのではないかと思うのです。

「平時のシステム」とは、無駄を省こうという効率性、合理性を重んじる考え方で、市場メカニズムや競争原理を重視します。ある意味で「小さな政府」論につながるかもしれませんが、場合によってはタテ割り構造のような機能性を志向するということでしょう。

そして強調したいのは、こうした考え方は市場の中心地である大都市の効率性が発想の大本になっている。「大都市の論理」であるということです。「一見、無駄に見えても実は大切なものがある」という地方の論理とは異なる、この大都市の論理、平時の論理が、日本のなかで強く浸透していたのです。大震災の経験は、非常時の発想やシステムが、平時においても重要であることをあらためて私たちに思い知らせたのであり、教訓として受け止めていく必要があると思います。

では、「非常時の論理」とは一体、どういうものなのか。ここまでお話してきた国土計画や地域総合開発計画などにつながるのですが、長期的、巨視的に政策を考えていくという発想であり、「リダンダンシー(redundancy)」という言葉でも表現できます。短期的には無駄かもしれないが、長期的には重要になる「余剰」という意味です。

それを表す象徴的なことだと思えますが、震災前日の三月十日のある新聞に「ムダな福島空港」という見出しの記事が出ていたのです。ところが翌日の震災発生以降、この空港は拠点空港として物資輸送で大いに活用されたのですね。

これを見ても、非常時と平時では、同じものの役割や価値が大きく変わります。さらに申し上げたいのは、北海道を含む地方は非常時において重要な役割を持っているということで、これをしっかり踏まえた上で、地方のあり方があらためて考えられるべきだと思います。

ここでご紹介したいのは、震災後の三月下旬、「フィナンシャル・タイムズ」(Financial Times 国際的な経済紙として知られるイギリスの新聞)から取材を受けたことです。

大震災の特集を組むということでしたが、私に対する依頼は国土計画と地域経済の専門家としてコメントしてほしいということでした。三年ほど滞日経験のある記者が聞き手で、十項目ほどの質問項目が用意されていたのですが、このインタビューは私にとっても大変勉強になる機会でした。

記者の質問のなかに「日本の鉄道や道路など主要交通網は海岸線に張り付くように配置されている。そのために今回の大震災では、三陸地方をはじめとして大きなダメージを被ったが、それについて国土計画の専門家としてどう思うか」というものがありました。私にとってはなかなか厳しい質問です。

実は、私が国土計画について学んでいた若いころの指導者は、戦前に台湾投資や旧満州、特に満州鉄道のシンクタンクなどで勤務経験のある方々でした。こういう方々の国土計画論というのは、軍備や防災を念頭に置いた非常時の発想によるものです。ですから、例えば東海道新幹線の計画の際も、海岸線に近いことによる脆弱性を懸念する問題意識があつて、それを提起する声もあつたのです。かつて先人は関東と関西を結ぶ線として東海道と中山道という二つの街道をつ

くったのですが、そこには国を守るという視点があったのでしよう。以前は、そうした視点での地域計画があったのですが、いつのまにか、平時のシステム、つまり効率性を重視する方向にだんだんと傾いてきたのです。平時の論理の危うさ、怖さの一つに、独創的な発想が生まれにくいということもあります。

フィナンシャル・タイムズのインタビューでは、そういう国づくりの基本的な問題を指摘されたような気がして答えに窮しましたが、それとともに大震災の経験を通じて、非常時の想定を日ごろの地域計画、国土計画のなかに組み込んでおくことの重要性をあらためて感じたのです。

生かしたい総合開発行政の実績と伝統

北海道という地域を考えた場合に、その歴史的役割を發揮したのは、まさに非常時です。明治に日本が近代国家になり、北海道の開拓が始まったのですが、当時の日本において重要だったのは、いかに列強の植民地にならないか、ということでした。最大の心配はロシアで、その勢力が南下することによって清朝末期のように植民地化されては困るということで、北海道を強い地域にするために開拓が始まったのです。

その後、第二次世界大戦で日本はそれまでの国土の四五%を失うのですが、その旧植民地から

帰還する人を国内でどう受け入れるか、食料難にどう対処するか、また復員兵の受け入れという面でも、北海道は非常時における大きな役割を果たしてきました。

そうした非常時のなかで北海道が地域づくりをしてきた経験は、大震災を契機にこれからの地域政策や地域社会を考えていく上で重要なことだと思います。

では、非常時も含めた国づくり、地域社会づくりのなかで、北海道が培ってきた伝統や特徴とはどのようなものなのでしょうか。それを開発政策の視点から見ようとしたのが、「北海道における総合開発行政の展開の系譜」(表1)です。

北海道が近代国家の下で統治されるようになったのは一八六〇年代後半からのことですが、当初、開拓使という行政主体が置かれ、十カ年の開拓計画で総合的な政策展開が行われました。その後、一八八二年に他府県並みにしようということで、三県一局が置かれるのですが、これが北海道を大混乱させることとなります。

表1 北海道における総合開発行政の展開の系譜

期間(年)	行政主体	総合計画
1869～1882	開拓使	10カ年開拓計画
1882～1886	3県(函館、札幌、根室)1局	
1886～1947	内務省北海道庁	拓殖計画(第1～2期)
1947～1950	各省庁 北海道	
1950～2001	北海道開発庁 北海道 (1951年北海道開発局設置)	北海道総合開発計画(第1～6期) 北海道計画(第1～3次)
2001～2011	国土交通省北海道局 北海道	北海道総合開発計画(第7期) 北海道計画(第4次)

初代内閣総理大臣の伊藤博文は腹心を視察に送って状況をつぶさに調べさせた結果、内務省という強力で安定した権能を持つ省庁のなかに、北海道庁という特別な組織を置くことにしたので。この体制は拓殖計画という計画の下に六十年ほど続き、基本的には安定的な政策が行われました。第二次世界大戦後、内務省は解体され、地方自治体としての北海道庁と中央の各省庁によって戦後の政策は進められましたが、これも北海道関連の各省の予算が大幅に削減されるなどして混乱しました。結局、一九五〇年に、戦前の北海道庁に比べればかなり権限は弱いものの、北海道開発庁という総合官庁が設けられてから、北海道総合開発計画が七期にわたって作成され、推進されてきたのです。

ここであらためて着目いただきたいことは、北海道が、約百四十年という歴史を通じて長期的、総合的な計画によって開拓、開発が行われてきた地域であることです。

私は地域開発政策の専門家として、途上国で地域づくりのお手伝いをするところがありますが、その経験からすると、北海道は特別な例です。というのは、北海道は明治の開拓期のころ、約五万人の人口でしたが、それが百年間で約五百万人に増え、ヨーロッパの中堅国並みのGDPの水準の地域になったわけです。百年間にこれだけの地域づくりを達成した例は世界にありません。ある意味では地域開発のモデルになっているのです。

そこまで達成できた要因について説明を求められることはよくあるのですが、そこで答えるのは、地域開発のための特定の主体があったことと、その開発のための長期的、総合的な政策の指針が一貫してあったということです。こうした総合行政が展開されてきたことが、北海道という地域独自の経験であり、伝統ではないかと思えます。

最後に申し上げたいのは、現在、大震災の復興に向けて復興庁を発足させることになっているのですが、それに関する現状の議論は非常にお粗末だと思えます。時間的な遅れもあるのですが、戦後日本の復興や北海道開発、また沖縄返還時の経験というものが、どこまで生かされようとしているのか、疑問に思うのです。

復興庁のあり方をはじめ、復興システムづくりに向けては、北海道独自の総合行政システムによる経験則を加味した議論がもっと行われてもいいのではないのでしょうか。そんな思いでいるところです。

コーディネーター(宮本) ありがとうございます。

公共事業というのは、日本社会において巨象のようなもので、かなりやせ衰えてきたとは言え、さまざまな人がゾウのいろいろな部位に触って、長いものだとか、太いものだとか、いろいろなものだとか、勝手にいろいろなことを語ってきたのではないかと思えます。しかし、今日のお話で

初めて、巨象の全体像が見えてきたような気がしました。

テーマについて、かなり無理難題をお願いしたのですが、非常に多角的な観点から的確にお話しただいたと思います。講師の人選について自画自賛するわけではありませんが、小磯さんには、さすがによくお応えいただけただけだと思います、感謝いたします。

第2部 質問に答えて

コーディネーター(宮本太郎) それでは、今日は会場に本学の学生、院生の諸君や教員、また、学外からは北海道庁職員やジャーナリストなどさまざまな方がおいでですので、どうぞ、活発なご質問をいただきたいと思います。

計画を実践につなげるためには

質問者1 ご報告ありがとうございます。本学法学研究科の卒業生の一人です。「計画」について疑問に思うところがあり、お尋ねします。

正確な記憶ではないのですが、確か、カール・マルクスの『フオイエルバッツハに関するテーゼ』の第十一テーゼのなかで、「哲学者たちは世界をさまざまに解釈してきたが、大事なものは世界を変革することである」という一節があったと思います。

それをもとにすると、計画も絵に描いた餅では仕方がないので、なにか実践を担保するような

かたちが必要であり、それによって実行していかなければならないと思うのです。そのあたりがお話ではよくわからなかったのですが、実践に関して注意すべきことがあれば教えていただけないでしょうか。

小磯修二 計画のなかに、実践力、つまり具体的に展開していくための力が備わっていないければ、画餅ではないか、というご指摘ですね。

私は海外で地域づくりの協力支援をしているのですが、その経験からお話ししようと思います。その主たるフィールドは中央アジア地域で、総合計画という手法によって体系的、長期的に事業展開をしてお手伝いをしています。

マルクスのお話も出ましたが、中央アジアの国々は旧ソ連の共産圏の地域ですから、計画という手法は各国とも伝統的に持っているのですね。ただ、その計画というのは、モスクワから指令されたもので、こうあってほしいという期待値羅列型のものなのです。そのような昔のソ連型の計画論はたくさんありますが、中央アジアで私が地域づくりに向き合うときには「それは計画ではない」としています。

私が意味する「計画」は、地域の構想力や実力、可能性を科学的に分析していくなかで、長期的に見てどういふシナリオがいいのかを見極めていくもので、これには地域の住民や関係者の参

加が重要です。プロセスや分析力を重視し、つくり上げていく過程で参加する人の意欲や夢の共有があれば、その計画は実践につながっていくということです。

このように私は、中央アジアにおいて地域を実証的、科学的に分析したデータに基づいて、意識共有とプロセスを大切にした計画づくりに取り組んでいるのですが、今日は計画論ではなくて、公共事業論をお話しようということだったので、その詳細には触れませんでした。

回答になったかどうかわかりませんが、もし計画のあり方に疑問を持たれたとしたら、最近の国土計画が科学的なデータや住民参加をしっかりと積み上げたものになっておらず、画餅と言われるようなところがあるからだと思います。

ただ、国が戦後初めて本格的な国土計画としてつくった全国総合計画の初期の三次までの計画は、十、二十年後の人口、経済規模などを科学的に予測し、関係者の意見や希望も聞きながら積み上げてきた計画でした。

プロセスというものが実践につながる計画づくりにとって大きな意味を持つことをお伝えしておきたいと思います。

これからの地域経済と雇用創出を支えるには

質問者2 本学公共政策大学院教員の辻康夫です。専門は政治哲学です。二つ質問をさせていただきます。

第一は、実施段階まで含めた「計画」の統一性についてです。例えば、私が通勤している道で「環境対策〇〇改善事業」ということで道路工事が行われているのですが、「環境」という名目で行われている道路工事で、いわゆる社会資本整備として行われている道路工事と一体どこが違うのか、素人には見分けがつかないのです。

計画の絵を描く段階では明確な理念や政策目標があったとしても、個別事業に具体化されてゆく過程で、それらがどこまで捕捉されているのか、お聞きしたいと思います。

もう一つの質問は、地域経済において今後どうやって人を引きつけるのか、ということですが、例えば、お話のなかにあつた技能士の方々は、今後、高齢社会に対応して福祉分野でケアワーカーなどとして働いてもらえばいいのではないかと、というのが常識的な意見だと思います。

ただ、ケアワーカーだけがいくら集まっても、地域の夢やビジョンはつくれないだろうと思うのです。地域を再生させるなかで雇用と経済を回すためには、地域が夢を持ち、未来へ投資して、いこうという気運がないと困難だと思います。そのあたりについてお考えをうかがえれば幸いです。

す。

小磯 最初のご質問ですが、事業実施の現場だけを見ても、公共事業の計画としての姿がわかりづらいということで、それはまさにご指摘の通りだと思います。

「環境対策〇〇改善事業」というような名称は、その事業主体が大義名分として、どこかからうまく持ってきたのでしょうか、「やっているのは道路事業ではないか」ということで市民の目には理解しにくいということですね。これは公共事業の事業実施のあり方に対する反省として、今後、そういう市民の目にどう応えていくのか考えられるべきでしょう。

ただ、誤解のないように申し上げたいのは、計画論というのは、マクロな一つの方向を示す政策のツールです。計画によって「みんなでそういう方向にいこう」と目的を共有するところが、政策として非常に大事なところで、それを経てさまざまな事業、施策が個別に展開されていくわけです。個別に展開されていく際のやり方は、その機能、作用に合わせて良い手法が模索されていくべきで、そこは計画そのものとは切り離して考えていくべきでしょう。

二点目の地域経済と雇用に関するご質問は、私自身が今抱えている大事な問題です。地方経済は非常に厳しく、雇用もどんどん失われてきています。

釧路公立大学には全国各地から学生が集まっているのですが、そういう人たちのなかには卒業

後も釧路で就職してずっと住みたいという人がかなりいます。しかし、地元にはそれを受け止めるだけの職場がないのです。これからの地方の発展を考えていく場合に重要なのは、そこにずっと住み続けたい人のために働く場をいかに提供していくか、ということなのです。

宮本さんとも最近、一緒に活動するなかで議論することがあるのですが、企業が必要な雇用を企業内で抱えていくという従来型の仕組みだけで地域社会のなかの雇用機会を維持することは難しくなってきたと思います。

地域の外からお金を持ってきて雇用創出し、魅力ある産業づくりをすることはいいことだと思うのですが、そこで重要なのは、この地域は何を目指そうとしているのか、その目的の共有感が地域にあるかどうかということです。長期的、マクロ的な計画による共有感の有無が、雇用創出でも産業創出でも大事な部分なのです。同じ思いがあれば、それぞれの技術を持ち寄って一緒にやりましょう、ということになりやすく、一つの絆きずなが生まれてくるということですね。それを今日は総合計画の重要性ということを通じて申し上げたのですが、実は、私の思いにはもっと幅広いものがあります。

例えば、ヨーロッパの地方都市では、日本の総合計画に相当する政策指針に「コンセプト」という言葉を使っている場合があります。ドイツの小さな町に行くと、「われわれは環境にやさしい

都市を目指す」というコンセプトを掲げているのですが、それがすべての政策のキーワードなのです。それに合わせるために都市交通をどうしたらいいか、商業の近代化はどうしたらいいか、エネルギー政策をどうしたらいいか、と検討されています。

一つのコンセプトや軸で結ばれることで、それぞれの部門に横の連携が出てくるのですが、総合計画はそうした絆や連携を生み出していくための装置や仕組みであると言えます。さらに言えば、同じ役割を果たすのであれば、別に総合計画でなくても地域や組織に合った手法でいいと思いますし、そういうものを生み出していく前向きな議論があつていいと思います。

日本の現状を見ると、無駄を省こうとする近視眼的な合理性があまりにも強くて、十年後を語ろうとか、子どもや孫の世代に何を残していくかというような、燃え立つような夢を語る議論が少なくなってきました。ですから、あえて総合計画など長期的な視野での政策手法を提起させていただいているのです。

人口減少に対応した都市政策とは

質問者3 公共政策大学院で学んでいる者です。貴重なお話をありがとうございます。

私は道産子で、一九九三年の北海道南西沖地震を経験しています。今回の「3・11」でも思っ

たのですが、今後、人口が減少していく日本において、大規模な開発は必ずしも必要ないと思っ
ています。その一方で、日本はどこにいても地震の心配がある国ですから、防災の観点から開発
することが重要だと思うのです。

現在、人口減少のために、まちづくりにおいても都市機能を集約することが必要だと言われて
いるのですが、防災に対応できる開発とのバランスについて、もしアイデアをお持ちでしたら、
教えていただけないでしょうか。

小磯 人口減少のなかで防災に備えた社会システムをどう構築したらよいかということは、大
変重要なテーマです。人口減少に対する都市政策としては「コンパクトシティ」がよく言われ
ます。人が減るので都市機能を集約しようという考え方はある意味で合理的な発想ですが、防災
の観点からは、一点に集中していることの脆弱性があります。人口減少に対してコンパクトシ
ティー以外の発想があってもいいと思うのです。

そうした縮小都市の問題に関してドイツの例をご紹介します。新しい都市政策の流
れを調査したいということで、今年九月にドイツに出かけたのですが、旧東ドイツの地域は、非
常に人口減少が進んでいます。それに対して、ドイツはコンパクトシティだけが縮小都市に対
する都市政策ではない、という立場を示しています。

デッサウ（ドイツ中東部、ザクセン＝アンハルト州）というバウハウス（一九一九年設立の近代建築に多大な影響与えた美術・建築の教育機関）の本拠地として知られる都市があります。今でもバウハウスの学校があつて、芸術、デザインなどについて世界的に発信をしているのですが、この都市の縮小都市戦略というのは、都市にあるいくつかの機能を持った核を集約することなく、そのまま残しておくというものです。その間にある使われなくなった住宅地や道路などは自然環境にやさしい緑地にすることで、防災面からは強靱まことじんな都市政策になっているのです。

ここで申し上げたいのは、人口減だからコンパクトシティーだ、都市機能の集約だというような単一的な政策の選択ではなくて、それぞれの地域にあつた選択をするべきだということです。特に、地震や津波などが懸念される地域であれば、それに備えた政策づくりの優先度を高くすればよいのであつて、要は幅広い視点で考えていくべきだと思います。

公共事業の未来像とは

宮本 今の防災に関する質問に関連して、私からもお尋ねしたいのです。今日は公共事業の未来について、いろいろなご示唆があつたのですが、そこをもう少し定義的に補足いただくと、「公共事業の未来」とは、どのようなものでしょうか。

というのは、公共事業が道路、港湾、下水道など分野別にタテ割りになっていて、それぞれがマイクロコスモスのように細分化され調整できないということでしたが、今後は、防災、環境、メンテナンスなどの分野で、公共事業が新しいかたちをつくっていくべきだという議論もあります。一言で表現することは困難かもしれませんが、新しい公共事業のかたちについてお話しいただければと思います。

また、建設業界の調整機能が失われていくなかで、それぞれの業界が細分化されてしまうのは、保有する重機の構成や技術のあり方など、それぞれに変更が難しいという事情があるわけですね。そうしたなかで、今後、調整のプロセスは、どのように進行されていくべきなのでしょう。おそらく地域のニーズに応える面、雇用そのものをつくり出す面など、調整の目的もかなり多元的だと思えます。このあたりを踏まえて、公共事業の未来とそれに向かう道筋を、時間が限られるなかで恐縮なのですが、お話しいただければと思います。

小磯 ご質問は大変重い命題で、十分なお答えにならないかもしれませんが、先進国であり、成熟化した経済大国である日本にとっての公共事業の方向性とは、一言で言えば「魅力と質の向上」だと思います。

例えば、今後は社会資本の維持や管理などの需要が高まってきますが、そういう機会をとらえ

て景観など地域としての魅力にマッチするように工夫していくことです。つまり、橋も道路も河川の構造物も、その地域に行けば非常に一体感があって社会的構造物としての景観に魅力がある、そういうことが公共投資政策の目標として大事になるということですね。この方向は、いかにタテ割り構造を打破して総合化、統合化していくか、という総合計画のあり方と似ています。

なぜ、地域の魅力を高めることが重要かと言えば、これからは、そこに定住して住民票を持っている人だけで地域の経済を担う時代ではないと思うからです。観光という狭い意味にとどまらず、短期的な移住も含むさまざまな人の交流や移動がもたらす消費を高め、地域の魅力を高めることは、地域経済の観点から重要であり、そのために社会資本施設や景観全体、またそれによるプラスアルファの機能を高めていく議論が必要なのです。

それから二点目のご質問の公共投資政策における総合調整についてですが、個人的意見ではありませんが、日本は事業執行や談合の問題について思い切った改革をしなければならないと思います。その最大の問題は、公共投資をするための調達システム、つまりは会計法にあります。

最も低価格を出した業者に発注するというシステムは、一八八九年（明治二十二年）にできた日本の会計法によるものですが、この時代と言えば、まだ電気のインフラもないころです。その

ころの物品調達ならば、最も安いところに決めるということでよかったのかもしれませんが、何もないところから社会資本設備をつくっていく建設業について、ある業者が一番安い価格を示したから、そこに発注するという仕組みを変わらず維持している国というのは、他にどこにもないでしょう。

では、どうしたらいいのでしょうか。私は海外の経済協力事業にかかわっていますが、そこで発注システムは、発注者と受注者以外に第三者を入れるという仕組みです。第三者とは、エンジニアリング会社やコンサルタント会社ですが、こうした会社は、もともと政府や民間の発注者と事業執行者との間に立って、総合的なマネージメントをするのが本業なのです。

私は以前、中央アジアで地域総合開発事業のプロジェクトの管理委員長をしていましたが、プロジェクトのマスタープランを効率的、機動的に実践していくための発注・管理を第三者機関が行う仕組みが採られていました。ヨーロッパでもほぼ、そうしたやり方のようです。

日本の場合はなぜか会計法に基づいた入札という発想のままの発注システムを続けており、昔は談合という事前調整システムで、その矛盾をカバーしてきたのです。もちろん、良くないことですが、やっかいな工事が役所から発注されるということになれば「下請けには余力や技術のある会社にやらせよう」ということで、業者の間で調整してきたわけです。

もし、こうした調整ができないということならば、それに変わるシステムや制度を用意しなければ、いい公共事業の執行にはなりません。入札制度の改善が行われてきたと言っても、今は総合評価という品質管理面だけであって、根本的な会計法の問題には手が付けられていないわけです。

これは構造的な問題で抜本的な議論が必要なのですが、残念ながら日本では政策の分野でも研究レベルでも、議論が弱いと思います。例えば、前述の第三者機関が持つ専門性は海外の経済協力の仕事をしている企業では常識的に身に付いていることで、日本のエンジニアリング系、コンサルタント系の企業も海外ではそういう仕事をしているのです。日本の総合商社にもそういう部門があつて、海外でのノウハウを持っています。ですから、国内での展開に向けて議論があつてもいいように思います。

ハードとソフトの連携をどう図るか

質問者 4 本学公共政策大学院教員の山崎幹根です。小磯先生のお話はかなり以前からさまざまなかたちでお聞きしてきたのですが、今日のように公共投資のテーマについてまとめていただくことによって、また新しい知見を得ることができました。

私の質問の一つ目ですが、建設業のあり方についてです。厳しい言い方をしますと、建設業の体質が変わらなければならないということは、拓銀破綻のころからずっと言われてきたことです。これはある専門家の指摘ですが、公共投資額の減少に対して建設業者や建設業従事者の減少はなかなか連動していないことがあります。会社がつぶれたとしても、今度は例えばトラック一台でもやっていく業者もあるようで、そこには構造的問題があります。

また、これからの公共事業の担い手たる建設業者たちに求められるのはマネージメント能力の向上です。人、お金をどうマネージメントしていくかという経営力の向上が必要だということが指摘され続けていますが、それに対する努力もまだまだ足りないところがあるのではないのでしょうか。

長年、建設業関係の業界の実態を見られて、そうした状況に変化はあるのかどうか、おたずねしたいと思います。

第二の質問は、先ほどの宮本先生のご質問と関係するのですが、これからの国土政策やビジョン、また北海道のあるべき姿を考えていく上で「ハードとソフトの連携」が重要性を増しています。一昔、二昔前であれば、北海道の社会資本整備は遅れているから、道路、空港、港湾をもっと建設しろ、ということだったのですが、現状の北海道の問題点は、むしろそうしてつくられた

社会資本を活用し切っていない、ということではないでしょうか。

今までの教訓を生かし、新しい時代の政策課題へ対応していくために、北海道はハードとソフトの連携を見据えながら、どのように国土政策を担っていけばよいのか、また、その担い手をどうするのかについて、ご示唆をいただけたらと思います。

宮本 今のご質問の関連で言えば、図3（19ページ）は非常に面白いデータを示していますね。地域によって一兆円の投資をした場合にどれぐらい誘発効果があるか、を示したのですが、関東でこれだけ大きいというのは、大手ゼネコンが他地域の需要を奪っていることも関係しているのでしょうか。

小磯 いえ、もっと構造的なことですね。例えば、橋の建設の場合、そのための重機が必要ですが、それを生産できる場所はどこか、と言えば、関東の企業ですね。生産構造の仕組みから言って関東圏に集中しているということですね。

山崎さんの建設業の甘さに関するご指摘というのは、その通りだと思います。ただ、一九九〇年代の日米貿易構造協議の際に、湯水のような公共投資が行われたことによって、そうした甘えの体質が助長され、さらに拓銀破綻後の景気対策であれだけ巨額の公共事業が行われた影響は大きいですね。建設業は変わらないといけないと厳しく言われ続けてきたのに、二回も公共投資の

大きな波があり、「まだまだ大丈夫」ということになれば、なかなか変わる状況にならないのです。

それから、公共事業の減少に対して建設業者や従事者の数が減らないというのは、地域の雇を支えてきた企業の責任として雇用をなかなか切れないという側面があります。私も地方の現場で活動していると身につまされるところがあつて、そこは心情的になかなか厳しいことは言いにくいというところがあるのです。

後半のお話の「ハードとソフトの連携」は、公共投資政策をめぐる大きなテーマですが、実は北海道はそうした経験を持っているということを、一つだけ例を挙げて紹介しておきたいと思います。それは北海道の住宅です。断熱構造が非常にしっかりしているために、北海道の住宅は東北の住宅に比べるとかなり快適です。昭和三十年代、四十年代ころなどは、東北の住宅はすきま風が入って非常に寒かつたのに対して、北海道は暖かく、その差は大きかつたのです。

では、北海道の住宅がなぜ、こんなに快適なのかと言えば、北海道開発政策が関係しているのです。一九五三年に北海道開発審議会の提起を受け、「北海道防寒住宅建設等促進法」という法律ができました。これは極めてシンプルな法律で、住宅金融公庫でお金を借りて住宅を建てる場合には、断熱材を十分使った防寒様式の住宅でなければならぬとするもので、まさに北海道開発政策によってつくられたソフトに関する制度です。そうした建設技術が道内にあつたことも関係

していますが、この制度によって北海道に防寒住宅が定着したのですね。東北や北陸ではそうした制度がなかったために、自由に本州様式の住宅がつくられたのですが、それが後年、北海道との大きな差になったのです。これは社会資本整備とソフトに重点を置いた政策との関係を考える上で非常に参考になる例だと思います。

ここで特にご理解いただきたいのは、こうした制度が一時的なアイデアで生まれたわけではないことです。この背景には、戦前の旧内務省の道庁時代から積雪寒冷地における住宅とはどうあるべきか、という試験研究の長い積み重ねがあり、そういうものをしっかりしなければならぬという政策マンの確信と実証的、科学的な積み重ねがあったからで、当時の建設省もそれを北海道にだけ認めざるを得なかったのです。ということ、お答えになったかどうか、わかりませんが、参考事例としてご紹介しておきたいと思えます。

宮本 ありがとうございます。

今日は、二時間十五分という時間が本当に短く感じられるような密度の濃いお話をいただきました。それでは、最後に感謝の拍手をお贈りしたいと思います（拍手）。



小磯 修二（こいそ・しゅうじ）一九四八年、大阪府生まれ。京都大学法学部卒業後、北海道開発庁（現国土交通省）入庁。国際室長、国土庁専門調査官、官房開発計画課長、企画調整官などを経て、九九年、釧路公立大学地域経済研究センター長に就任。二〇〇八年より同大学学長。専門は地域開発政策、地域経済。内外の研究者を機動的に組織して幅広い分野での実践的な地域研究プロジェクトを展開するほか、中央アジア地域などの開発支援にも携わる。また、国土審議会専門委員、社会資本整備審議会専門委員、北海道観光審議会会長、バックアップ拠点構想有識者懇談会座長などの要職を務める。主著に『地域自立の産業政策』（イマジン出版）、『戦後北海道開発の軌跡』（共編著／北海道開発協会）ほか。

〈コーディネーター〉

宮本 太郎（みやもと・たろう）北海道大学大学院法学研究科教授、同研究科附属高等法政教育研究センター長

刊行の言葉

日本社会を覆う改革の潮流の中で、大学も知の孤島から社会に開かれた知の拠点になるべきことは言うまでもありません。北海道大学大学院法学研究科附属高等教育研究センターも、二〇〇〇年四月の発足以来、社会科学の最先端の研究成果や各界の知的リーダーの叢智を社会にフィードバックすることを目指してきました。

二十一世紀に入り、日本は政治、教育、経済などあらゆる分野で混沌の度を深めています。改革という言葉は政治家の口からもマスメディアにも頻繁に語られています。何が改められるべき課題であり、どのような道筋をたどって改革を進めるべきかという基本的な部分で、議論が十分深められているとは言えません。

改革とは一握りのリーダーによって可能になるものではありません。広範な市民が同時代に存在する政策的課題を認識し、その解決に向けた基本的な理念を共有してこそ、時代は動いていくことができます。市民による同時代に対する認識を深めるための手がかりとして、ここにセンターブックレットを刊行します。

当センターは今まで、国政や地方政治の前線で活躍するリーダー、同時代の日本や世界を鋭く分析する作品を発表した研究者など、様々な方々をお招きし、知的触発の場を設けてきました。それらは、日ごろマスメディアでは伝えられないような生きた現実に関する体験的分析であったり、社会科学の研究の醍醐味を伝えてくれるものであったりします。こうしたゲストのお話が一度限りで消えてしまうのはもったいないことで、そうしたシンポジウムの記録を広く地域社会と共有するために、このブックレットは作られました。

今の日本では、効率優先、実利志向に基づく改革の中で、大学における社会科学の研究の意義が見失われかねないという現実があります。しかし、私たちが真に主権者として、社会の担い手として、自分たちの生きる国や地域社会のあり方を作り変えるためには、一見迅速であり、無益に見えても、政治や社会の課題について考え、議論するという作業を蓄積することが土台になるはずです。このブックレットを通して、大学のそのような活動について理解していただき、議論の広場に参加していただければ、幸いです。

二〇〇二年十一月三〇日

ACADEMIA JURIS BOOKLET 2011 No. 32

国土の復興・創生と公共事業
—「3・11」後を展望する—

2012年3月25日 発行

著者——小磯 修二

編者——北海道大学大学院法学研究科
附属高等法政教育研究センター

発行者——宮本 太郎

装幀——山本 健二（キタイトデザイン）

編集協力——木村 篤子、田中みどり

印刷・製本——(株)アイワード

【企画制作】日本学術振興会科学研究費（22243011）
基盤研究（A）「日本型福祉・雇用レジームの転換をめぐる集団政治分析」

Printed in Japan

ISBN 978-4-902066-31-9 C0031

©北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター

ISBN 978-4-902066-31-9 C0031

