

SS3：成熟社会における社会資本整備

オーガナイザー： 廣畠康裕（豊橋技術科学大学）

セッション企画概要：

「成熟社会における社会資本整備ワークショップ」（代表：岐阜大学・竹内伝史； 幹事：豊橋技術科学大学・廣畠康裕）では、3年前の熊本大学での計画学研究発表会でのワークショップ開催を皮切りに、個人的な会合も含め、標記テーマについて議論を重ねてきた。今回のSSでは、これまでの議論の成果を整理するとともに、今後取り組むべき研究課題（新しい社会資本整備の基準、整備効果の捉え方と事業評価のあり方、成熟社会における地域発展戦略およびそれと整合した社会資本整備のあり方等）について議論を深めることを目的とした。発表は三氏にお願いしたが、紙面の制約から、ここでは竹内氏の事後原稿のみを掲載する。

発表者と題目：

竹内伝史（岐阜大学地域科学部）： 公共事業批判の構造と新しい社会資本整備の基準

高木朗義（岐阜大学工学部）： 生活関連社会資本の整備効果と事業評価

奥田隆明（名古屋大学大学院工学研究科）： 国土・地域計画における戦略的持続可能性分析

公共事業批判の克服と新しい社会資本整備の方向*（竹内伝史**）

Pros and con of public works and what a Development of Infrastructure should be (Takeuchi Denshi)

はじめに

昨今の公共事業批判は随分複雑で深刻の様相を深めつつある。公共事業の中核を占める建設事業の企画・計画・推進を専ら担ってきた国土交通省の行政官や土木学会土木計画学研究委員会に集う学徒にとって、それは暫く首を引込めて通りすぎるのを待っていて済むような事態ではない。第一、逆風の吹いてくる向きは一樣ではない。また、この逆風は一過性のものとは考えられず、成熟社会を迎えた21世紀のわが国の構造的なものと捉える必要がある。

したがって、この逆風を単に防いでいただけでは、社会資本整備のあり様を追求しようとする私共の立場は足元から崩されていってしまうであろう。いまは、大きく吹き返すことが必要である。その中で私共の足場を固め、新しい状況を構築することが必要である。

業界の隆盛と施工実績の増大にのみ、うつつをぬかしてきた感が否めない。ようやく世界列強の社会資本ストック水準に手がとどきかけたことに気を良くし、その後に迫った成熟社会への備えを疎かにしてきた。したがって、今、直ちにこの逆風に向って吹き返すだけの力量を持たない。われわれはまず、この逆風の正体と構造を分析し、その主張と論理の採るべきはとり、駁すべきを反撃することから始めねばならないであろう。本論は、その努力の端緒としての初めのひと吹きとなれればと思っている。

1. 両翼からの批判

今日の公共事業批判は、個々の社会資本整備の問題点の指摘と批判を越えて、公共事業であれば何でも止めてしまえという、非論理的で感情論に近いものとなっているが、その論拠には次の三つを見出すことができる。

今や公共事業は、その投資額に比して社会的便益が低下しているという、公共事業の「効率悪化」批判。

公共事業への公的資金投入が、福祉など他の行政サービス財源を圧迫して、庶民の生活の水準低下を招くという、「庶民生活圧迫」批判。

公共事業は自然環境を破壊し、地球環境負荷の増大の原因にも繋がるという「自然環境破壊」

*キーワード：社会資本、施設効果、生活関連社会資本、多項目評価

**正会員 工博：岐阜大学地域科学部 教授
（岐阜市柳戸1-1.TEL/FAX058-293-3308）

公共事業の推進に当る陣営は、残念ながらその産

批判。

このうち の「庶民生活圧迫」批判は、「自然環境破壊」批判と表面上は互いに矛盾する部分を持たないから、当面は批判共闘を組むことが多い。しかし、後者は絶対的成長拒否論に発展しやすく、その段階では庶民の生活水準向上を希求する前者と協調できなくなるかもしれない。

一方「庶民生活圧迫」批判論は最近では公的に形成された社会資本の整備財源である財政投融资資金や国債・地方債の不良債権化の懸念に注目し、ゆくゆくは庶民の貯蓄にしわよせが来るとの論点も付け加えている。これは、 のいわゆる経済効率派の分析成果を借りた論であって、一見協調して批判論を展開しているように見えるが、実はこの両派は全く相対立する主張を持っている。公共事業批判を真摯に受けとめ、社会資本整備のあり様の改善を志す者にとって、この両者が全く異なった視点から、いわば両翼から批判を展開していることを理解することは大切である

2．事業効果の偏重からの脱却

「効率悪化」批判派は、実はこの 20 年間程公共事業が陥っていた最も反省すべき点を、そのまま踏襲しようとしている。今日、公共事業の大宗は社会資本整備であるが、そもそも論じられなくてはならないのは、公共事業ではなくて社会資本整備のあり方である。社会資本整備がもたらす社会効果には施設効果と事業効果がある。整備された社会資本が永年地域社会に存続し人々の生活や産業活動に利用されて発揮される効果と、整備事業自体がその時点の経済活動に及ぼす効果と、である。元来、社会資本の整備の意義は、この前者の施設効果で論じられていた。それが戦後のわが国では、経済復興を目指し高度経済成長が達成される中で、後者の経済政策としての公共事業の事業効果が注目され重視されるようになった。そして、この事業効果を偏重した公共事業の展開は、地域の経済構造に歪んだ影響を与えるまでになっていると考えることができる。

今、公共事業の投資効率の低下が指摘される背景には、この事業効果の偏重がある。たしかに、失業対策事業としての公共事業の意義が強調され、ある

いは建設工事の現場における労働集約性が今日の機械化された現場よりはるかに高かった時代においては、建設工事の地域経済に与える波及効果は、はるかに高かったであろう。今日、投資効率の低下が言われるのは、この時代のいわゆる乗数効果と比較した話ではないか。成熟社会にあっては、投資の対象がいかにあれ、それほど乗数を示す事業効果は期待できない。むしろ、今一度施設効果に立ち戻って投資効率を論じ、整備すべき社会資本の種類を論ずべき時ではないだろうか。

3．施設効果の投資効率計測

施設効果の視点から投資効率を考える時、効果を何で計測するかという指標の問題が重要になる。事業効果は端的に事業が地域経済に及ぼした影響で計られるから、貨幣タームで計測できる。しかし、施設効果は地域の人々の生活の質の向上も計らねばならないから、単純に貨幣タームに置き換えられるものかどうか。とくに成熟社会においては、地域の人々の生活をゆたかにする社会資本の充実が求められる。ここで、「ゆたか」とは単に所得の向上を意味しない。安心して生活を楽しむことのできる精神的かつ文化的なゆたかさである。人々の価値観の多様化にも対応した生活の質（QOL）の向上とも言える。

「庶民生活圧迫」批判派の論者は、この点に留意する必要がある。社会資本整備が常に庶民の生活を圧迫するとは限らない。社会福祉や生活環境の整備、コミュニティの活性化など行政サービスを補完し、あるいは効率化することに寄与する社会資本整備もある。否、成熟社会では、まさにそのような社会資本整備が公共事業として求められているのである。

「効率悪化」批判派の論点は、この点において「庶民生活圧迫」批判派にまさに敵対する。彼らは、これまで戦後 50 年にわたって永々と続けられてきた生産（産業）基盤としての社会資本の概成をもって、公共事業としての社会資本整備を終えようとしているのだ。企業の論理としての外部経済効果の食い逃げ論である。日米経済構造協議（ ）において指摘されたように、わが国はこれまで生活基盤としての社会資本整備を、とことん切り詰めて生産基盤整

備に邁進してきた。ここに来て、漸く生活基盤の整備に力点が移ろうとする時、その公的負担を回避しようというのが、投資効率低下論なのである。われわれは今後もなお、日本経済の国際競争力維持のために貧困な生活基盤の上で耐乏生活を続けねばならないのか。「庶民生活圧迫批判」派の論者は、むしろ新しい生活基盤積極整備論でもって、この論調に対抗すべきではないのだろうか。

4．バラまき行政の克服

さて、その議論を展開する前に、これほどまでに高じた公共事業批判が共通して指摘する病巣の剔出について述べておかねばならない。先にも述べたように事業効果の偏重は地域社会に大きな歪を生じさせた。一つは社会資本の各地方地域への画一的バラまきであり、二つは公共事業に完全に依存した地域経済の発生である。

公共事業における、いわゆるバラまき行政の発生は高度経済成長に支えられた公共財源の潤沢と政治における公平主義の結合の産物である。そこでは投資効率の優劣がほとんど議論されることなく、全国の各地域（国会議員等政治家の票田と考えると判りやすい）に均しく公共事業がバラまかれてきた。施設効果を議論すれば、必らず投資効果に優劣は見られたであろうし、各地域の社会経済情勢にふさわしい種類の社会資本が検討されたであろうが、それらはほとんど論じられることなく、各地方地域に順番に画一的な社会資本が整備されていった。しかし、わが国の社会経済情勢は大きく変化し、もはやこのような投資効率を無視した社会資本整備は許されない。バラまき行政は何としても克服され、論理的な整備計画に則った政策が展開されねばならない。

また、中山間地域や海岸地域など地方の地域社会には日々の生活の営みとしての農林水産業以外には地場産業と呼べるものがほとんど無く、地域経済が専ら公共企業として施工される建設事業に依存している地域が、多く見られるようになった。そこでは主要産業は建設業であり、村民の多くは公共事業に雇用されることによって所得をえている。建設事業はある特定の社会資本を整備するためではなく、事

業自体が目的化している。そこで公共事業を止めることは地域経済を崩壊させることに繋がる。

しかし、今後のわが国の財政事情を考えるならば、このような事態をそのまま存続させることは許されないし、不毛の体制であると言えよう。これらの地域の経済と社会には何らかの構造改革が必要であり、公共事業はその構造改革のために推進されねばならない。建設業界が生き残りの途を探るのであれば、それは「海外進出など国際競争にもまれて」¹⁾自力で体質変革を進める必要がある。そのために公共事業を利用しようとするような姿勢は厳に排除されるべきであろう。

5．生活関連社会資本の整備

以上の分析を通じて今後の社会資本整備のあるべき姿はおおむね明らかになる。それは地域の人々が整備された社会資本を活用することによって、地域社会の生活の質を向上させることのできるような整備のあり方である。社会資本整備における生活基盤への重点移行とでも言えようか。社会資本は生産基盤と生活基盤に分けられるが、それは施設そのものがそのどちらかに分類できるというものではない。

もちろん、国土幹線道路整備の影に隠れがちであった生活道路（これにはライフラインと屋外生活空間の二つの道があるが）に脚光をあてることとか、都市下水道や公園・広場の整備促進ということも重要である。しかし、個々の社会資本を生産基盤か生活基盤かとふるい分けることは無意味である。計画・設計面や運用面における生活関連機能の重視が大切である。

生活関連社会資本の整備を進めるに当たって、われわれは次の三つの側面から整備論の研究を進める必要がある。

QOL 指標を取入れた施設効果の多項目総合評価方式の開発

多様な機能・形態の社会基盤の計画設計と多様な事業方式の整備

地方分権に基づいた自治体の主体的な社会基盤設備整備の推進と財源制度の確立

1) 多項目総合評価方式の開発

先にも述べたように、社会資本整備の効果を施設効果に注目し、その効果測定を生活の質（QOL）を計る指標を用いて計測し、投資効率を評価することが必要である。昨今、アウトカム指標が提唱されるのも、これを反映している。種々のインフラ整備とそのインフラ利用者の QOL の変化を多方面から測定するアウトカム指標の変化量との関係を把握し、社会基盤整備の効果をこの指標で多面的に評価する。適切なアウトカム指標の開発と共通指標としてのコンセンサスの確立が必要である。

また、施設間の効果比較や費用便益分析に発展させるためには、これらのアウトカム指標の貨幣ターム換算が必要となる。それには現在われわれが用いている社会便益の測定方法は不十分であるかも知れない。不十分であれば技法的改良が追究されねばならないが、何よりもまず、人々の多様化した価値観を反映した多面的にして総合的な評価の実践に取組むことが大切であろう。そして、この評価に生活側面からの視点を強調することが生活関連社会資本の強化に繋がっていくことになる。

なお、成熟社会といわれる 21 世紀のわが国においては、「交流に根ざした地域づくり」を進めることが大切であると思われる。そこでは、交流社会基盤の整備が肝要であり、この交流基盤こそは生活基盤と産業基盤の橋渡しをするものでもある。しかし、これらの点については別に論じた²⁾のでここでは割愛する。

2) 多様な社会基盤整備

評価方式の改革と共に、いま一つ重要なのが、社会資本の計画・設計における多様性の確保である。過度に経済効率を追求してきた時代にあっては、社会基盤施設の形態は画一化され過ぎてきたと言える。そして、その整備(事業)制度も一律化されてきた。各地方の地域社会のおかれた地形・気候や社会経済条件は、それぞれに個性があるはずであるから、その地域社会に適合する、そして必要とされる社会基盤施設は多様であるはずである。社会資本には多様な機能、多様な形態、多様な運用方法がありうるということが認識されねばならない。そして、各地域は真に自らの必要とするものを選びとる必要がある。この選択を可能にするためにも、各種社会基盤施設に

ついて、根元的な機能論に溯った施設体系が論じられることも必要である。単に「道路整備が必要か」と市民に問いかけてみても意味はない。「道路には国土幹線級高速自動車道から屋外生活空間としての住区内街路まで、これだけの種類があります。この地域にはどの整備が必要ですか」という問いかけのできる体勢が必要なのである。また、その選択した施設を効果的に整備できる多様な事業制度が用意されねばならない。往々にして、人々の社会基盤施設のイメージは、従来の整備制度と一体化されており、制度的有利・不利からインフラが選択されることも多い。このような偏倚を除去することも考えねばならない。

3) 地方分権の推進

このような体制の構築は、地方分権の推進といった行政改革論とも関係してくる。これは必然的に財源論にまで波及する。社会資本整備の財源論も、おおいに議論されねばならない。また、これに対応して社会資本を グローバルなシステムから 国土幹線的基盤、 広域基幹基盤、 地域社会基盤というように分類し、体系化した議論も必要であろう。これには、1960年代に議論された社会資本 ABC 論が参考になる。高度経済成長に対応する社会基盤整備に急で、当時の議論の成果は国土幹線級の社会資本整備制度の確立ばかりに集中した嫌いがある。また、地域社会基盤の整備制度は補助金に牛耳られて、中央政府の管理下におかれた。今後は、広域基幹基盤の整備を主体的に企画・推進できる体制の整備と、独立した地方政府の社会基盤整備を可能にする財源制度の確立が考究されねばならない。

新しい社会資本整備の方向とは、これらも全て包括した新しい理論体系の構築ということになる。とすれば、まずはこれらについて多角的に議論するところから始めねばならないのであろう。

【参考文献】

- 1) 中村英夫武蔵工大教授談；朝日新聞、2002.5.2
- 2) 竹内伝史；「交流に根ざした地域づくり」, Urban・Advance(名古屋都市センター)No.23, 2001.11