

1. 行政からみた戦後我が国のインフラ整備における目的・制約条件・手段の分類と現状・影響評価

インフラ整備の根本問題を検討するための第一歩として、行政からみた戦後我が国のインフラ整備における目的・制約条件・手段を整理・分類することを試みた。各々の目的の達成度と各制約条件の担保度、すなわち各制約が担保されているか否かを評価することを試みた。結果を表1に示す。

筆者の主観的評価では、目的の達成度が不十分な項目や制約条件が必ずしも十分に担保されていない項目が幾つか存在した。それらの原因は、a) 経済至上主義追求の帰結、b) 近代技術思想の限界—人間と自然との相対的関係の喪失、c) インフラ整備の視点を短期化する制約条件の存在、の大きく次の3つの要因に分類出来ると考えられた。本稿では、各要因の検討を試みる。

2. 課題の抽出

①経済至上主義追求の帰結

経済の成長に伴い、都市化が急速に進展したが、こうした急速な都市化の進展は近代技術の発達によって初めて可能になったといえる。上下水処理技術や廃棄物処理技術が普及した結果、都市における生活は衛生的なものとなった。また、近代治水技術も、常習的水害の克服、水防における直接的地域間対立を吸収・解消した。近代技術の発達は我々の生活の利便性・快適性の向上に大きく貢献した。

しかし、経済活動の活発化に伴い、地域または地球上の人間活動密度が急激に増大している。これらは、経済至上主義という「制約条件」を最優先して担保した結果、必然的に生じる現象と考えられる。

②近代技術思想の限界—人間と自然との相対的関係の喪失

例えば、水需要量の増大に対して、近代技術はダムを建設し水を貯留することによって対応することが可能である。しかし、こうした貯留技術は一方で、ダム建設地の自然破壊や地域コミュニティの喪失、富栄養化等の環境問題を発生させている。近代治水思想の根本問題の一つとして、受益者と犠牲を強いられる側との間に広域的な地域間対立が存在することも挙げられている。この問題は、地域規模から地球規模まで様々な形で発生しているが、これは近代技術思想の限界から生じる問題の一つであると考えられる。広域的地域間対立の背景には、経済至上主義という制約条件を担保するための一手段である近代技術の導入によって、人々の自然に対する関心が希薄化してしまった可能性があると思われる。

③インフラ整備の視点を短期化する制約条件の存在

a) 予算制度—優れた行政技術官は、企画力に優れているという声も聞かれることから、中央政府のキャリア技術官の人事考課では、獲得した予算額や事業量が評価の重要な基準の一つになっていると思われる。

獲得予算額や事業量などいわゆる「量」を重視する人事考課制度は、予算消化という「絶対的制約条件」を担保するための「手段」として位置づけることが出来ると考えられる。本来、国家経営という長期的視点に基づいて立案・計画されるべきインフラ整備事業が、予算獲得の容易さ或いは時代の流行との合致といった短期的な視点のみから立案・計画される可能性もあると考えられる。

b) 天下り—天下りを「手段」として強要している「ピラミッド型行政組織の維持」という「制約条件」について議論する必要がある。a) で述べたように現在の人事考課において「獲得予算額や事業量」が極めて重要な基準であるならば、出世レースが厳しくなればなるほど、実際の事業計画は長期的視点よりも短期的視点を重視して決定される可能性が高くなると考えられる。現行の勾配の急なピラミッド組織の維持という制約条件は、インフラ整備の視点を短期化を助長している可能性があると考えられる。国や地域のインフラ整備ビジョンを構築し、ストックとしてのインフラを効率的かつ公正に蓄積するという目的や制約条件を達成・担保するための人事考課制度・給与体系・組織形態のあり方を検討していく必要があると考えられる。

表 1：行政からみた戦後我が国のインフラ整備における目的、制約条件、手段、現状・影響評価の一例

目的・制約条件	手段 (Measures)	現状評価 (Evaluations)・影響評価 (Influences)
1. 目的 (Objectives)	目的達成支援	目的達成度
O ₁ : 基礎的なサービスの供給	M _{O1} : ナショナルミニマムの導入	I _{O1} : 市民は概してインフラ整備事業に無関心
O ₁₁ : 国土・生命・財産の保全	M _{O11} : 施設の高規格化、共同溝	E _{O11} : 特に大都市圏で災害に対して脆弱
O ₁₂ : 保健衛生の充実	M _{O12} : 近代上下水道技術の普及、高度処理	E _{O12} : 特に地方圏で未整備、微量汚染危険性有
O ₁₃ : 居住環境の整備	M _{O13} : 公団・公社による住宅供給	E _{O13} : 特に大都市圏で豊かさの実感不十分
O ₁₄ : 国防支援		
O ₂ : 経済社会の活動の維持・増進		
O ₂₁ : 産業振興 (ストック効果)	M _{O21} : 生産基盤への重点投資	E _{O21} : かなりの程度達成
O ₂₂ : 国土の均衡ある発展の実現	M _{O22} : 整備水準指標の導入、全国総合開発計画 多様な整備主体	E _{O22} : 東京一極集中、都市化促進、 経済的に低迷する地域有
O ₂₃ : 国民の創造的活動の支援等高次 サービスの提供	M _{O23} : 各種文化施設の建設	E _{O23} : 地方圏では量的に不十分、 社会基盤整備の文化形成への貢献度低?
2. 制約条件 (Constraints)	制約条件担保	制約条件担保度
C ₁ : 自然		
C ₁₁ : 環境容量	M _{C11} : 循環思想、ライフサイクルコスト、 環境アセスメント、環境 ODA	E _{C11} : 大都市圏で地域環境容量超過、 地球環境破壊の兆候有
C ₁₂ : 資源・エネルギー	M _{C12} : 省資源・省エネルギー技術、リサイクル	E _{C12} : 石油エネルギーの代替エネルギー開発急務
C ₂ : 社会		
C ₂₁ : お上意識		I _{C21,C22} (?): 市民は概してインフラ整備事業に無関心
C ₂₂ : 会社社会		市民の行政への過剰な安心感と期待感
C ₂₃ : 終身雇用制度	M _{C23} : 出向制度、天上がり	I _{C23} : 官民間の人材異動・交流少
C ₂₄ : 欧米のライフスタイルへの憧れ	M _{C24} : 整備率・整備量の重視	I _{C24} : 大量廃棄
C ₂₅ : 土地本位制度	M _{C25} : 区画整理事業、土地基本法	I _{C25} : 用地買収困難、補償費増大
C ₂₆ : 政府定員削減	M _{C26} : 直営から請負工事への転換	
C ₂₇ : 都市化	M _{C27} : 都市計画法	E _{C27} : 都市化促進、スプロール化
C ₂₈ : 高齢化	M _{C28} : 公共施設の自動昇降施設、省人化技術	
C ₂₉ : 国際化	M _{C29} : 世界都市東京の構築、国際空港・港湾の 建設・充実、GATT・ISO への対応	E _{C29} : 国際空港の機能不十分
C ₂₁₀ : 情報化	M _{C210} : 各種交通・情報通信基盤施設整備	I _{C29} : 東京への更なる集中
C ₂₁₁ : 維持更新事業の増大	M _{C211} : 事業総費用に基づく総合評価	
C ₃ : 経済・財源		
C ₃₁ : 経済至上主義	M _{C31} : 道路河川の生産手段 (国有) 化、 非水系主義	I _{C31} : 人間と自然との関係希薄化
C ₃₂ : 景気	M _{C32} : 経済対策	I _{C32} : 赤字国債増大
C ₃₃ : 財政収支	M _{C33} : 財政再建のための公共投資抑制策	
C ₃₄ : インフレーション	M _{C34} : 総需要抑制政策、標準契約約款への インフレ・スライド条項設置	
C ₃₅ : 産業構造	M _{C35} : 工場分散配置、多極分散型国土形成	
C ₃₆ : 貿易収支、自由貿易体制堅持度	M _{C36} : 大型事業・需要創造型事業の創出	I _{C36} : 自然破壊に結びつく場合有
C ₃₇ : 為替レート (円高進展)	M _{C37} : 資材 (木材) 輸入	I _{C37} : 林業衰退による保水力低下、リサイクル業衰退
C ₃₈ : 財源	M _{C38} : 財源制度の確立	E _{C38} : 赤字国債増大、受益者負担大
C ₃₉ : 源泉徴収制度		I _{C39} (?): 市民は概してインフラ整備事業に無関心
C ₄ : 技術関連	M _{C4} : 民間技術の積極的活用	E _{C4} : 世界最先端建設技術保有、更なる発展余地有
C ₄₁ : 近代 (ハード) 技術の限界	M _{C41} : 更なる重厚長大技術開発、総合治水対策	I _{C41} : 広域的地域間対立、脆弱性への対応力小
C ₄₂ : 予測技術の限界	M _{C42} : 計画の絶えざる見直し	I _{C42} : 過小過大予測の存在
C ₄₃ : 人間の満足度の測定技術の限界	M _{C43} : 豊かさ指標構築・算出の試み	I _{C43} : 経済・財務分析のみによる事業評価、 事後評価実施少
C ₄₄ : 発注者技術力相対的低下	M _{C44} : 広域処理	I _{C44} : 用地取得困難な場合有
C ₄₅ : コンサルタント市場未成熟	M _{C45} : ゼネコンの計画・設計段階への関与	I _{C45} : 設計施工非分離、受注調整容易化
C ₅ : 行政・政治システム		
C ₅₁ : 中央集権		
C ₅₂ : 縦割り組織	M _{C52} : 他行政組織への出向、国土庁による調整	E _{C52} : 行政組織間の調整・連携機能不足
C ₅₃ : 単年度予算制度	M _{C53} : 高金額事業からの発注、ゼロ公債	I _{C53} : 工事量の季節変動大
C ₅₄ : 各省庁予算シェア固定	M _{C54} : 予算獲得が容易な事業の立案、 「獲得事業量」重視の人事考課制度	I _{C54} : インフラ整備視点短期化、維持管理工事軽視
C ₅₅ : ピラミッド型組織の維持	M _{C55} : 天下り	I _{C55} : お土産工事の存在
C ₅₆ : 競争入札制度		
C ₅₇ : 会計検査制度	M _{C57} : 技術調達における実績主義	I _{C57} : 現場状況が反映されにくい技術調達
C ₅₈ : 予定価格制度	M _{C58} : 指名方式における指定工法制度	
C ₅₉ : 発注者事務処理能力相対的低下	M _{C59} : 「指名」競争方式採用、工事内訳書廃止	
C ₅₁₀ : 自民党による長期単独政権	M _{C510} : 対大蔵抗衡での政治家の利用	I _{C510} : 政官財のトライアングル形成
C ₆ : 公共性		
C ₆₁ : 所得再配分 (フロー効果)	M _{C61} : 公共事業での失業者雇用	
C ₆₂ : 地域振興 (フロー効果)	M _{C62} : 地元中小企業保護育成、分割発注・JV	
C ₆₃ : 世代間公平性		I _{C63} : 赤字国債増大
C ₆₄ : 事業執行手続きの公正さ	M _{C64} : 一般競争入札制度導入、独禁法運用強化	E _{C64} : 受注調整有