

＊連載 問われるは、最終権限でなく最終責任⑥・完

大局的戦略で事業そのものを地域振興資源に

—公共事業監視委の社会的役割を考える—

福田 志乃 地域経営コンサルタント(地域政策プランニング代表)

これまで五回にわたって公共事業をテーマにお送りした連載も、いよいよ最終回である。今回は、全国的に問われている公共事業監視委員会自体の「形骸化」の課題に対して、長野県事務局と委員たちとで取り組んでいる新たな委員会運営の姿について紹介していきたい。

存在自体が「地域振興資源」となる公共事業へ

前回(五月十一日号)で述べたように、社会・経済や雇用の問題が吹き荒れる日本で、公共事業をどうとらえ直すかは、かなり重要な論点である。本来、公共事業とは生活の安全性や経済活動の効率性など国土や国民の「最低限」の幸福を約束するための純粋な技術であったはずなのに、いつの間にか何もかもを満たす「最大限」の手段になっていた。

「全国どこでも一律のサービス」を要求したがゆえに順番待ちが起り、都市部と山間部とで同じ規模・規格の事業が実施されたり、掲げ句「日

本一(最初・最大・最長・最高・最深・最速……)の技術に価値が置かれたりした。「安全性」や「利便性」を謳って造ってしまったば、制度的・技術(数値)的に管理がなされればよく、造られた後には「時代に合わせて、誰がどう工夫して利用し、経営しているか」や「地域社会に次々と価値を生み出しているか」などの社会的検証もなされることはなかった。

さらに悪いことに、地域間にもソフト面の施策が伴わず、「空港を造れば観光客が来る。道路を通せば産業が活性化する」といった本末転倒の公共事業神話が、二十世紀の日本を支配していたことは否めない。

ところが昨今、国も地方自治体も膨大な財政赤字を抱える中で急転換し、公共事業は「できる限り縮減」の方針下に置かれている。そこで、日本国中の土木や建設などの技術系部署が「事業の設計や見直しによって、幾らの予算縮減ができるので事業は続行したい」と頑張りだしたわけだ。

今や公共事業は、国土交通省が採算が見込めない十八カ所の国道事業を凍結しつつも費用対効果の基準を見直す必要性を示唆したり、小泉構造改革で白紙になった高速道路であるのに整備計画上で格上げし直し、新たに税金を投入して再着工したりと、「中止か、存続や復活なるか」の分かれ道にある。

ただし公共事業は、今まで造った建造物の維持管理費の方が将来的な論点として深刻化するのが必要なため、事業評価手法や評価する第三者委員会のあり方も含め、「今後、どうあるべきか」は重大な国民的論点であるはずだ。だからこそ、安易に主たる政策(税金の投入先の考え方)がブレることがあってはならず、もし国の公共事業政策の大転換がなされるならば、改めて国民投票(総選挙)で問うほどの根幹のテーマといえる。

ここで、**図表6-1**を見ていただきたい。これは「実践」そこにしかない「地域経営」(時事通信社)という書籍の中で、筆者が複製・掲載したも

のである(二〇〇六年に作製したものに加筆)。この図では、二〇〇〇年代前半の小泉構造改革では霞が関(省庁)と自治体との関係は「国の関与の仕方」を変えただけで、財源移譲の問題など本質的には何も変わっていないが、「国会や地方議会の執行部への関与の仕方」は大きく変わったこと——すなわち、改革の過渡期(途上にあること)を表している。

大切なのは、今を過渡期と言えるかで、一〇年以降の将来に向けては後戻りすることなく、図の最下段にある「多様な地方自治、多様な公共事業」に抜本的に転換できなくては、財政的にも社会的にも末期だと考えている。筆者は、従来型の公共事業のあり方は否定しながらも、ずっと述べてきたように、地域の宝(命や財産に加え、文化や環境といったステージ)を守りながら、「地域の自立・振興に価値を付け、将来的に育てていく公共事業」は大切だと考えている。

換言すれば、これからは一つの公共事業を実施していくにも「国際的な社会・経済で生き残る地域をつくる公共事業とは」とか、「地域独自の歴史・文化や観光資源からみて、その価値を文化的に生かす公共事業とは」とか、さらに言えば「事業で彩る空間自体が、外貨を落とす得る地域資源となるか」といった政策的かつ地域戦略的な観点が求められるということである。

長野県で言えば、公共施設や道路空間(木製ガドレール、標識、舗装材)は間伐材で設え、森

林に囲まれた山岳の農山村都市としてのウッドイナ景観(緑の風、川の音、果樹の香り、野菜の彩り……)を政策的に演出するなど。その空間に溶け込んで、長野の食材や生業、医療・福祉に支えられたコミュニティ型の暮らしをトータルに見せられれば、国際的な旅行地としての魅力も十分にありと感じている。

それには今までのように、景観事業とかいって個別の事業ごとに小手先の化粧を施していても駄目で、要はこれからの公共事業は「点的な単独の土木事業」から「地域を総合的に演出するステージとその背景づくり」へと、大きく発想転換しなければならぬということである。

そうならば、利便性やコスト削減とは二律背反になり、「どちらの価値を優先するか」の選択が必要となる。しかし、その選択こそが地方分権に求められる政策であり、戦略といえるのだろうか。

しかし、今の土木・建設の技術系部署内には「グローバル経済あるいは地域文化などの専門的な観点から、戦略性を持って大局的に一事業を打つ」といった習慣やスキルが存在しない。だが、県土全体を経営する立場にない技術系部署を批判することもまた、理不尽というもの。そこで、長野県公共事業監視委の座長を任せられた筆者は、公共事業については、この専門的な技術部署に、大局的な地域経営のステージをつくる視点を持ってもらう仕組みが重要だと判断したのである。

「従来発想からは新たに何の価値も生まれな

い。監視委の任務は無駄遣いのチェックを主眼に置いた事業の是非の審議だが、専門家と県庁職員(事業者)が議論できる絶好の機会であるのだから、行き詰まった公共事業に社会的価値づくりの視点を提示していく場にはできないか」というのが、新しい運営改善に乗り出した発想の原点となった。

監視委の役割とは？

より自立的・専門的な第三者機関を目指す

長野県では、連載の初回で書いたように、〇七年度の「脱ダム解除」をめぐる公共事業監視委が空中分解に陥ったこともあり、「監視委とは何か」という大前提を考えさせられる機会となった。その結果、「ダム中止に迫り込むことが、監視委の役割か」ということ、さらに「委員間で賛否が激しく分かれる場合の判断はどうするか」や「そもそも、監視委の権限というより、責任は何か」という疑問に行き着いたわけである。

そこで、県庁から諮問を受けた事業の「継続」か「休止」かといったこと以上に、新しい監視委の運営のあり方についても提言し、筆者は〇六〇七年度の二年間の任期を終えたのだった。

ところが、〇八年度から再び監視委の座長に任命されることになった。そのスタート時に驚いたことが、〇六〇七年度の運営改善の提言を受けて、県庁職員が新しい議論の姿勢で臨んでくれたことだった。おそらく、各県に設置されている公共事業監視委でも初めてとなる取り組みである

うし、公共事業分野に限らず、他の多くの委員会運営にも参考となることが多いと思うので、以下に「何をどう考え、変えているか」の要点を、座長の立場で列挙してみたい(ただし、本誌以外に明文化されたものはない)。

【長野県監視委の〇八〜〇九年度運営方針】

①体制や進め方について

◆監視委のスタンス…制度上求められていることは、コスト面から審議対象事業の評価(継続か、一時休止か、中止か等)の最終判断をすることである。しかし、長野県の監視委では、「さらに、今後どうしたら一つの事業がマクロな社会・経済の動きにきちんと対応し、将来の地域振興や県民生活にいかに関与していけるか」といった地域政策的な視点から事業の意義を審議することに重点を置くことにする。それには、国や県が行政的に定めた費用対便益(B/C)の指標では限界があるため、地域の実情に適応した指標から検討し直し、事業の「効果」や「課題」について多角的かつ専門的な見地から考え提言する。

◆委員の構成と立場…土木技術面(道路、河川等)や財政面からの評価に加え、環境や文化、地域経済や振興、まちづくりや景観などの政策的な見地から、一つ一つの事業をきめ細かく評価することが望ましいため、そうした審議を実施できる体制を整える。多角的分野から、地域の実情にも広く精通した専門家を入れるとともに、一人ひと

りの委員にも「長野県民に説明・公開する」という立場で審議に臨み、自身の意見に責任を持つてもらう。

◆運営の方針…真に県から独立した第三者評価機関とするため、「審議案件をどうするか」や「審議の進め方(全体工程と一回ごとの運営)」、さらに「開催回数」までも一任される(実際、監視委では議事次第があるだけで、議事進行のシナリオなどは用意されない)。

◆県との関係…監視委は専門機関であり、立場的に行政(県)の上位に位置付けるものではなく、対等に議論に議論し合う関係でいく。従って、県は監視委に質問や意見されたことにに対し、「承諾」とか「お答えするだけ」といった消極姿勢をとらず、監視委の意見に対して異なる見解や質疑がある時はどんどん述べる。実は、長野県では田中康夫前知事時代に「職員は公僕。委員会には答える立場で、意見する立場でない」との方針が引かれていたためか、初年度(〇六年度)の監視委では県庁の方々はモノを言えない感じだった。そこで、監視委では「委員会と県行政はプロ同士。あくまでも対等」の方針としたため、委員と職員間あるいは委員間の意見・情報交換が行われ、むしろ審議自体が活発化している。

②意見書の取りまとめについて

◆取りまとめは手弁当…多くの委員会では、行政(事務局)や委託されたコンサルタントが最終報告書を作成している。そういう習慣は、委員ら

を数時間の会議の評論家にしてしまい、監視委が形骸化した原因ともなっている。そのため、長野県監視委では、委員長および委員たちの手弁当で、真摯に議論した内容を「意見書」にまとめ上げることを責務とする姿勢でいく。

◆意見書の内容…制度上、意見書に求められていることは、審議対象となった個々の事業について、監視委が最終判断をどう下したか(継続か、一時休止か、中止か等)である。しかし、委員や職員らが現地に入り、時間をかけて多角的な視点から関連に議論してきたことを無駄にしないためにも、審議で出た重要論点をできる限りまとめる。具体的には、「県案に対する審議結果」「事業推進上の多角的な意見(継続や中止は認められたもの、例えば地域振興や景観から対処すべき課題など)」「事業評価上、必要と思われる意見(今後の審議で改善すべき課題など)」である。

◆取りまとめ作業…取りまとめ作業に際しては、「たたき台」については座長が作成し、審議の後の修正作業は委員らの分担とする。修正確認作業などは時間をかけないよう、県庁事務局を通さず、委員長をコアに委員たちのメーリングで効率的にやりとりする。

③意見書公開の仕方と意義について

◆意見書の公開…提出された意見書は、県のホームページ(H.P.)に掲載するだけでなく、委員たちが自由に使えるものとする(委員のHP掲載や論文活用も可)。それにより、情報公開度を高

めるだけでなく、「県内では、こうした公共事業が、こうした手続きで実施されている」ということを、県民に広く周知する手段としていく(行政だけでなく、監視委や地元メディアも啓発の役割を果たす)。

◆監視委への評価・最終意見書の公開をもって、委員長や委員らは「県民が監視委に期待する役割を果たしているか」の評価を、県民や地元メディアから受けることが望ましい。そうしたフィードバックにより、監視委は自らの形骸化を防ぎ、地方分権時代にふさわしく、「どうすれば、公共事業を地域振興資源にできるか」を検討し、県民に広く啓発していく役割を牽引することを旨とする。

◆メディアとの関係・本来は、県内ではどんな公共事業がどのように進められているか、また事業者の努力度はどうかについて県民の理解があることが望ましく、県庁(事業者)にとっても、一つ一つの事業の意味を県民と考へ、予算や進め方を考えていくことが結果的にプラスとなる。しかし、監視委と県庁とのやりとりをHPで公開するだけでは、県民の関心が高まっていかない。「自分たちの公共事業を正しく理解してもらおう」ためにも、監視委は地元メディアに伝えていく役割を担うよう努める。

「責任」とは、背負わず持ち合うもの

今日の公共事業をめぐるのは、国と自治体間の役割の曖昧さ、地域側における公共事業の政策的

位置付けの甘さ、監視委の形骸化、事業プロセスにおける説明や情報公開のあり方などなど、まともに向き合えば課題だらけである。

今では、財政難を理由に受益者負担の意識もどこかに飛んでしまい、「直轄事業の負担金は払いたくない。だけど、事業はやってほしい」という陳情型の自治体が数多く現れるなど、地方分権が後戻りする危うさまで出てきた。

このような状況下にあつて、日本の公共事業について抜本的な問題と指摘できることは、現状の行政の仕組みは公共事業実施部署と維持管理部署が縦割りで分かれており、たった一つの公共事業についても受益者負担、事業(整備)費、維持管理費等を総合的に把握し、評価する仕組みが存在しないことである。

これからの公共事業をめぐるのは、国と自治体間の「無い者同士」の押し付け合いをやめて、「直轄事業については自己負担でもやるか?」自治体単独事業については永続的に維持管理費がかかってやるか? そのくらい真剣に、地域にとって価値を生み出せる事業にできるか? という政策的な観点から、地域の覚悟を厳しく評価する仕組みづくりが急がれる。

筆者にはそうした考えがあつて、長野県監視委の運営や審議手法について変えられるところは変えてきた。もちろん、そのチャレンジには県庁の協力も得、委員たちとも議論しながら進めている。しかし、〇九年度も監視委の委員たちと取り組ん

でいくのだが、「これから先、県民や県庁(行政運営)にどのように貢献できるかは分からない……」というのが正直な気持ちである。

限界を感じている最大の課題は、監視委と県庁の間でいくら変えても、それは一つの審議のプロセスの形を変えただけであり、公共事業で造られた物を利用するユーザ(住民、利用者等)の意識に変革は起きないということにある。ユーザに、公共事業を実施する真意やプロセスが伝わらなければ、「魂のない土木構造物」に終わる可能性が高く、造られた物に地域資源としての価値が付き、地域の手で大切に使われ育てられていくことは決してない。

その意味で、長野県の公共事業については、その背景やプロセスや仕組みの現状を正しく伝え、県民の関心と理解を喚起できるか、さらに「どう利用し、経営し、維持管理するか」を県民自身のこととしてとらえてもらうために、今後は地元メディアが果たす役割がかなり重要になると考えているわけだ。メディアも公共事業を批判するだけでは、社会的な役目を果たしているとは言えないだろう。

最後に、今回の六連載では公共事業に的を絞り、長野県の舞台裏とともに、地方分権における権限移譲の課題や、自治体から国への負担金の問題にも触れてみた。いずれも、国、県、市町村、住民、専門家の五者間で異なる見解になる場面が多かったのだが、ここから共通して言えることは、日本

社会ではまず、みんなが「権限者が造って」とか「無駄遣いだ」といった「他人任せの関係」から生まれる批判をやめることが先決だということである。そして、決定も問題も「最終権限」で片付けることはせず、時代とともに議論の「出口」がすれ違う場合はいったん「ゼロベース」に戻しても、必ず関係者間の対話(激論)を尽くし、相互に汗をかき、生まれた信頼の中で、責任を持ち合う関係を探ることが大切ということだ。

この関係を築く意義が理解できれば、他人任せをやめることが、イコール「自己責任論」だとはならなくなる。責任とは、一人で背負うものでなく、相互に持ち合うもの。そうした認識に立ち、社会のさまざまなつながりの中で、業界や組織の一つ一つ、人間一人ひとりの「役割」を明確にし、「責任」を発揮すること——そのための真摯な論議が、今の日本のいろいろな場面で重要になるという気がしてならない。

◇ 筆者紹介＝福田志乃(ふくだ・しの)。「地域経営塾」(総務省・内閣官房)の「地域経営の達人」、長野県公共事業評価監視委員会委員長など、国や自治体の委員やアドバイザーなど多数。「そこにしかない地域経営」(時事通信社)や「自治体実行政主義」(ぎょうせい、共著)をはじめ、全国に先駆け多くの専門誌で「分権時代の地域経営」を提唱。筆者HP＝<http://www.spica.biz/shino/>

地方自治
DataFile
Book

この一冊に全国の自治体を網羅、一挙掲載!

全国知事・市町村長ファイル 2008-2009年版

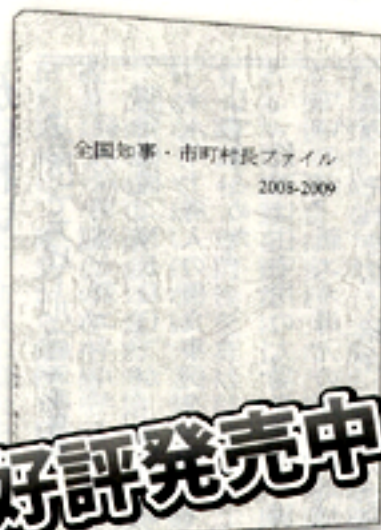
編集・発行(社)地方行財政調査会

●1部2,100円(消費税・送料込み) ●B5判・136頁

※一般の書店では販売しません。時事通信社での直販となります。

地方自治の実務・研究、自治体ビジネスに携わる皆様の必携アイテム!

- 全国の自治体トップの最新データ(2008年7月)を一挙収録。
- 2005年7月以降の合併市町村一覧、索引も掲載。



好評発売中!

収録内容(2008年7月時点)

- 全国の知事・市区町村長の氏名 ● 選挙年月日
- 当選回数 ● 選挙時の所属党派 ● 簡単な略歴(知事・市区長) ● 役所所在地・連絡先 ● 人口(県・市区) …etc.

お申し込み・お問い合わせ

株式会社時事通信社 事業局事業企画営業部

TEL: 03-3524-6962 FAX: 03-3542-5554

<http://www.jiji.com/service/file/>