

第6号 平成15年3月11日(火曜日)

会議録本文へ

平成十五年三月十一日(火曜日)

午前九時十四分開議

出席委員

委員長 河合 正智君

理事	栗原 博久君	理事	菅 義偉君
理事	田野瀬良太郎君	理事	橘 康太郎君
理事	今田 保典君	理事	玉置 一弥君
理事	赤羽 一嘉君	理事	一川 保夫君
	岩崎 忠夫君		小里 貞利君
	倉田 雅年君		実川 幸夫君
	砂田 圭佑君		高木 毅君
	谷田 武彦君		中本 太衛君
	西田 司君		西野あきら君
	林 幹雄君		原田 義昭君
	菱田 嘉明君		福井 照君
	堀之内久男君		松野 博一君
	松宮 勲君		松本 和那君
	山本 公一君		阿久津幸彦君
	岩國 哲人君		大谷 信盛君
	川内 博史君		佐藤謙一郎君
	津川 祥吾君		永井 英慈君
	伴野 豊君		高木 陽介君
	土田 龍司君		大森 猛君
	瀬古由起子君		菅野 哲雄君
	原 陽子君		日森 文尋君
	江崎洋一郎君		松浪健四郎君
	後藤 茂之君		

.....

議員	大谷 信盛君
議員	佐藤謙一郎君
国土交通大臣	扇 千景君
国土交通副大臣	中馬 弘毅君
国土交通大臣政務官	高木 陽介君
政府参考人 (内閣府道路関係四公団民 営化推進委員会事務局長)	坂野 泰治君
政府参考人 (総務省行政管理局長)	松田 隆利君
政府参考人 (公正取引委員会事務総局 審査局長)	鈴木 孝之君
政府参考人 (国土交通省大臣官房長)	安富 正文君
政府参考人 (国土交通省総合政策局長)	三沢 真君
政府参考人 (国土交通省国土計画局長)	

)	薦田 隆成君
政府参考人	
(国土交通省河川局長)	鈴木藤一郎君
政府参考人	
(国土交通省道路局長)	佐藤 信秋君
政府参考人	
(国土交通省航空局長)	洞 駿君
政府参考人	
(環境省大臣官房審議官)	小林 光君
政府参考人	
(環境省総合環境政策局長)	
)	炭谷 茂君
政府参考人	
(環境省地球環境局長)	岡澤 和好君
参考人	
(東京大学大学院工学系研究科教授)	森地 茂君
参考人	
(法政大学法学部教授)	五十嵐敬喜君
参考人	
(奈良女子大学大学院助教)	中山 徹君
国土交通委員会専門員	福田 秀文君

委員の異動

三月十一日

辞任	補欠選任
日森 文尋君	菅野 哲雄君
二階 俊博君	江崎洋一郎君

同日

辞任	補欠選任
菅野 哲雄君	日森 文尋君
江崎洋一郎君	松浪健四郎君

同日

辞任	補欠選任
松浪健四郎君	二階 俊博君

本日の会議に付した案件

政府参考人出頭要求に関する件

社会資本整備重点計画法案(内閣提出第一三号)

社会資本整備重点計画法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案(内閣提出第一四号)

公共事業基本法案(前原誠司君外三名提出、第百五十一回国会衆法第三六号)

河合委員長 これより会議を開きます。

内閣提出、社会資本整備重点計画法案及び社会資本整備重点計画法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案並びに第百五十一回国会、前原誠司君外三名提出、公共事業基本法案の各案を一括して議題といたします。

本日は、各案審査のため、参考人として、東京大学大学院工学系研究科教授森地茂君、法政大学法学部教授五十嵐敬喜君及び奈良女子大学大学院助教授中山徹君、以上三名の方々に御出席をいただいております。

この際、参考人の方々に一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多用のところ本委員会に御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。各案につきまして、それぞれのお立場から忌憚のない御意見をお述べいただきたいと存じます。

議事の順序でございますが、森地参考人、五十嵐参考人、中山参考人の順で、それぞれ十分程度御意見をお述べいただき、その後、委員からの質疑にお答えいただきたいと存じます。

なお、念のため参考人の方々に申し上げますが、御発言の際にはその都度委員長の許可を得て御発言くださるようお願い申し上げます。また、参考人は委員に対し質疑をすることができないことになっておりますので、あらかじめ御了承願います。

それでは、まず森地参考人をお願いいたします。

・・・(中略)・・・

河合委員長 ありがとうございます。

次に、中山参考人をお願いいたします。

中山参考人 奈良女子大学の中山です。

時間の関係もありますので、社会資本整備重点計画法案に即しながら私の意見を申し上げます。

まず一点目ですけれども、社会資本の整備を考える場合、その法案の目的、そして現状の公共事業の問題点をどう認識しているか、この点が法案を考える上では非常に重要になると思います。

この法案では、第一条に、「社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進するため、」と、これがこの法案の目的として書かれています。また、なぜそれが今までできてこなかったかということなのですが、いただいた参考資料等を見ますと、長期計画が縦割りであったため、それが十分進まなかったというふうに書かれています。

確かに、長期計画が縦割りであったという点はそのとおりであって、それを改正していくということは必要だと思います。しかし、日本の公共事業の将来的なあり方を考える場合、この点を公共事業改革の入り口として議論することが果たして望ましいのかどうか、その点をまず考える必要があると思います。

私自身、日本の公共事業の持っている最大の問題点は、先ほど五十嵐参考人も発言しておりましたように、日本の公共事業費の総額が極めて大きいということにあると思います。日本の公共事業費の総額が大きいということは、この法案の参考資料にも出ておりますように、例えば対GDP比を見ましても、日本の公共事業費の総額は対GDP比五・一％。それに対して、アメリカは一・九％、イギリスは一・三％になっています。これだけの膨大な公共事業費を長年使い続けているということが、国から自治体までの財政状況の悪化、また、ほかの施策へのしわ寄せ、膨大なむだの発生、環境問題、そういったものの根源にあると思います。これについては、政府でも、橋本内閣そして今の小泉内閣でも、公共事業費の総額をどう計画的に削減していくのかということが議論されていると思います。

まず、日本の公共事業について、この法案で言うように、長期計画を立てる場合、第一に明確にすべきことは、公共事業費の総額をどの程度削減していくのかという国の方針を明確に示すことが、公共事業の長期計画にとっては最も重要なことではないかと思えます。

公共事業費の総額をどのように削減していくかというのは、先ほど申しましたように、他の国の水準もしくは日本の財政状況、社会資本の整備状況、そういったものを総合的に判断すればいいんですが、いずれにせよ、長期計画のもとで、日本の公共事業費の総額をどのようなスケジュールで削減していくのか、それを国民に明確に示すことがまずもって

重要なことではないかと思えます。

今回の法案では長期計画を立てるといふふうになってはいますが、その目標は、事業量ではなく、アウトカムで示すとしています。それも一つの考え方かもしれませんが、むしろ、公共事業費の総額を削減していくということを前提にするのならば、その削減の目標を明確な数値で国民に示した方がわかりやすいと思えます。

そういう意味では、公共事業費の総額をどのように削減していくのか、どのようなスケジュールで段階的に削減を図っていくのか、そういった長期計画を公共事業の場合はまずもって考えなければならないのではないかと思えます。

二点目ですが、そのような長期計画を仮につくるとすれば、むしろ、この法案で言う重点計画が生きてくるのではないかと思えます。というのは、公共事業費を大幅に削減するにもかかわらず、国民が求める公共事業をどのように進めるのか、それを国民に明確に示す必要があるからです。

その場合、この法案が対象としていますように、国の直轄事業に限定されずに補助事業や単独事業まで含めて広い社会資本整備を考えるのであれば、公共事業、この法案で扱う社会資本整備の定義をもう少し広くとった方が望ましいのではないかと思われます。

社会資本整備重点計画法の第二条では、この法律が扱う分野を、道路、鉄道、空港、港湾、都市公園、下水道など十四の分野にしています。一方、公共事業基本法案の方ではもう少し広く公共事業をとらえておられるようで、それはそれで望ましいと思うんですけども、ただし、国民がイメージする公共事業はもう少し広いのではないかなと思えます。

例えば、今の小泉内閣は待機児ゼロ作戦を非常に重視しています。保育所の待機児をなくしていくということは非常に結構なことなので、もっと積極的に推進していただきたいんですが、例えば保育所を整備していく場合、この整備費の大半は税金から捻出されるわけですが、ところが、保育所の整備費というのは、この社会資本整備重点計画法の中には入ってきません。

また、これから高齢化社会が進んでいきます。この法案では、長期計画の目標の中で、例えば道路や公共施設のバリアフリー化が掲げられています。それはそれで非常に重要なんですが、同時に、高齢者施設をどのように整備していくのかというような点も非常に重要になってきます。しかし、高齢者施設の整備については、この法案の定義の中には入ってきません。

また、御承知のように、この四月から障害者に対する支援費制度がスタートします。今、地域では、支援費制度がスタートするけれども、十分なサービスが供給されるのか、非常に大きな問題になっています。障害者施設を整備していくことが非常に重要ですが、しかし、そういった障害者施設の整備についても、この法案の定義の中には入ってこないということになります。

むしろ、公共事業費を全体的に削減しながら、国民が求めるような公共事業を全般的にどうやって進めることができるのか、そういったことを考えるのであれば、この法案の第二条で定めている社会資本整備の範囲をもう少し広くとらえた方がいいと思えます。

もしこのような定義の中で公共事業の重点化を図っていくのであれば、道路がいいのか鉄道がいいのか港湾がいいのか空港がいいのか、そういう中で重点化を図れというのであれば、少し無理があるように思います。むしろこれでは、従来、地方向けに行ってきた公共事業を削減し、都市再生のような公共事業に重点化を図るといふような考え方が出てこないではないか、そのような危惧が持たれます。

公共事業費の総額を削減するという事は、必ずしも公共事業をなくせということではありません。むしろ、必要な公共事業をどうすれば重点的、効率的に進めていけるかということが重要になります。そのためには、包括的な社会資本整備計画、長期計画を考えるのであれば、従来の長期計画の枠組みに縛られずに、もう少し社会資本の定義を広くとり、その中でどこに重点化を図っていくことが国民にとって最も望ましいのか、それを国民的に議論していけるような長期計画、法案にすべきではないかと思えます。

三点目ですが、この法案の第三条で基本理念が書かれています。その中では、重点計画を作成する場合、「地方公共団体の自主性及び自立性を尊重」ということが書かれ

ています。また、第四条では、重点計画を作成する場合、「国民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」ということが書かれています。この点は非常に結構なことなので、こういったことをきちっとすべきだと思います。ただし、国民の意見をきちっと反映する場合、公共事業基本法案では、閣議決定ではなく、国会の承認というふうに書かれています。むしろそのようにした方が望ましいのではないかと思います。

ただし、同時に重要なことは、実際の社会資本整備を進めていく場合、地方公共団体の自主性や自立性、国民の意見が個々の社会資本整備にどういう形で反映されるようになっていくか、その点が今後は重要になってくると思います。

この法案の第四条で、社会資本整備について重点計画の内容が書かれています。重点計画の内容についてはさまざまなことが書かれています。その中心は、どちらかということと社会資本整備の目標に係るものが多くなっているように思われます。しかし、同時に、長期計画が仮に五年であれば、どのようなスケジュールで地方公共団体の自主性や自立性を確立していくのか、また、どのような方法で国民の意見を反映させていくのか、そういった計画も重点計画の中に入れるべきではないかと思います。

その点で重要なのは二つあると思います。

一つ目は、公共事業に係る権限及び財源を地方公共団体にどのような形で移譲していくかということです。とりわけ重要なのは財源だと思います。

先ほど例に挙げた保育所ですと、保育所というのは非常に身近な公共施設です。ところが、保育所整備費の二分の一は国の補助金というふうになっています。本来であれば、そういった財源措置も含めて、地方自治体が自立的に判断できるような仕組みに変えていくべきではないかと思います。

また、もう一つ重要なことは、公共事業政策を他の政策の誘導手段に使わないということではないかと思います。

この間、景気対策で公共事業がかなり進められました。それが地方自治体の財政危機を大きく進めました。

今問題になっていることは、例えば市町村合併です。市町村合併の是非についてはここで述べませんが、市町村合併を進めるために地方債を特別に認めるといった制度があります。こういった市町村合併という政策を進めるために公共事業を誘導に使うような施策は改めるべきではないかと思います。

社会資本整備というのは、本来、国民の生活の向上にとって最も何が重要かという視点で進めるべきです。そのためには、他の政策の誘導手段に使うのではなく、地方の自治体が自立性と主体性を持って判断できるようなシステムへと変えていくことが重要です。そういった内容を長期計画の中にも位置づけるべきではないか、そのように考えております。

以上です。(拍手)

河合委員長 ありがとうございます。

以上で参考人の意見の開陳は終わりました。

・・・(中略)・・・

福井委員 ありがとうございます。少し元気を出させていただきました。

それで、中山先生が、社会資本とは何かということをもとに基本から問おうじゃないかということをおっしゃっていただいて、大変ありがとうございました。

前回の機会で社会資本とは何かということで質問をさせていただいたんですけども、それを美の創造というふうには例えば新しい部門を考えますと、今までは、天然的自然環境資源みたいなものは、ただ置いておくのか、あるいは少しは見る場所をつくるのかというようなことで議論があったわけですけども、景観とか水辺とか水面とか水とか、そういう天然的自然環境ですら社会資本整備あるいは保全、保存の対象であるというふうに概念を広げますと、何かやるべきことがあるんじゃないか、美の創造という意味で、国土の美をつくっていくという意味で何かをすべきじゃないかというふうなお考えがあるのかと

思います。先ほどそこまではおっしゃらなかったんですけれども、中山先生、もしそういう面で新しくつくっていくんだということでコメントがありましたら、ぜひ教えていただきたいと思います。

中山参考人 先ほどはそこまで申しませんでした、もちろんそういったことも考慮すべきだと思います。

例えば、国会でも自然再生についての議論がされていると思います。従来の公共事業は、どちらかという自然環境にとって余り好ましくないものが多かったかもしれませんが、むしろこれからは、自然の再生、自然の回復をどう図っていくのか、そういったところも、美の創造とか環境の再生という点では重要になるかと思えます。

既に、産業革命等が日本よりも早く起こったヨーロッパでは、そういう自然の再生、回復をどのように図っていくのか、そういったことがその国の公共事業の重点施策の一つになっています。そういう意味では、この国会で議論されています今回の法案なんかでも、自然の再生や回復、それを社会資本整備の対象に位置づけていくとか、新しい美をどうつくっていくか、そういったことも含めて議論した方がより望ましいのではないかと思います。

以上です。

・・・(中略)・・・

菅(義)委員長代理 伴野豊君。

伴野委員 民主党の伴野豊でございます。

本日は、森地先生、五十嵐先生、中山先生、お忙しい中お越しいただきまして、貴重なお話を賜りましたことを、まずもって御礼申し上げたいと思います。ありがとうございます。

私自身、学生時代から地域計画を専門としておりましたので、先生方の論文が新しく出るたびに私なりに目を通させていただきまして、きょうは、そうした先生方お三方に直接質問させていただけるという大変光栄な時間を賜りましたことを、重ねて御礼申し上げたいと思います。

では、具体的な質問に入らせていただければと思うわけでございますが、まず、私の社会資本整備に対する基本的なスタンスでございます。確かに、マスコミがセンセーショナルにとらえます、いわゆる整備にまつわる契約のスキャンダラスな問題とか、あるいは社会資本整備のために社会資本整備をしてしまったという点、否めない点もあるわけでございますが、総じて、例えばNHKの「プロジェクトX」で取り上げられるような諸先輩方の、いわゆる戦後から短期間において、世界の奇跡と言われるような整備をしていただいた先輩方には、その点では敬意を払っているつもりでございます。

しかしながら、先ほどから先生方の御指摘にもございますように、時代の流れと申しますか、国民の期待するところは少しずつ変わってきた、そういった中でどういった課題があるのかということでございますが、私は、大きく二つあるかと思っております。

その一つは、これも先生方御指摘いただいていたかと思えますが、計画全体の整合性、連続性の問題。これは過去もいろいろ、上位計画、中位計画、下位計画の中における整合性の問題、先ほども、現場に来たときにそれがどうマッチングするのかというお話がございましたが、それがまず一点目。二点目としましては、責任の所在が不明確になっている点があるのではないかと。これは、事業そのものが評価しにくい。例えば、時間的にどう評価するのか、金銭的にどう評価するのか、効果をどう評価するのか、それはだれの立場で評価していくのかによっても随分違ってまいりますし、計画自体が悪いのか、計画のずれがどうして発生したのか、あるいは、実行をきちっとしたんだけど、それが今求めているものとは違って来たというようないろいろな観点がありますから、なかなかそれが評価しにくいわけでございますが、ばくっと申しますと、総じて、最終的に責任の所在が不明確になってくる。この二点が、解消されなければいけない大きな課題かなと思うわけでございます。

そういった点で今回の二法案を比較いたしますと、私はどちらも一歩前進をしているんだと思います。ただ、その差としまして二つあるかと思えます。

まず一点目は、国と地方公共団体の役割分担をどうするか。二点目は、先ほども申しましたが、政策評価、事業評価、これをどうするか。一点目の国と地方公共団体の役割分担に関しましては、いわゆる意思決定システム、道州制を導入するのか、あるいは市町村合併をやってから財源移譲した方がいいのか、鶏が先か卵が先かといういろいろな問題点がありますけれども、ここも考えていかなければいけない。二つ目の評価というのは非常に難しい。例えば、大きな木をメスで細かく切っていったら最終的に本当にそれが見えるかどうか、鋭いメスで切っていけば切っていくほど全体が見えなくなる、そういうときは大なたで切った方がわかりやすいという評価の仕方もある。ですから、非常に評価の仕方というのは難しいわけですが、これもしかし解消していかなければいけない問題であろうかと思えます。

時間の許す限り、その二点を中心に御質問させていただきたいわけですが、まず一点目の国と地方公共団体との役割分担をどうしていくかという点につきまして、お三方の先生方に質問させていただきたいわけですが。

森地先生におかれましては、インセンティブ補助制度というものの議論を具体的にさせていただいてお答えいただければありがたい。五十嵐先生におかれましては、市民事業という点でどうあるべきかというような点でお答えいただければ。中山先生におかれましては、高齢者、障害者に配慮したものとしてどうすればいいかというような三点の視点でお答えいただければありがたいと思えます。よろしく願いいたします。

・・・(中略)・・・

中山参考人 まず、国と地方の役割分担、とりわけ高齢者、障害者との関係でということですが、高齢者、障害者との関係でいいますと、基本的な事柄については、基礎自治体に権限、財源を移譲するということになると思えます。国の役割は、大きな枠組みを定めるということ、それからナショナルミニマム的な基準を設定するということ、そこが国の役割であって、具体的な整備の進め方、施設内容、そういったものは基礎自治体が、市町村が考えていくというのが基本になるかと思えます。

その場合、計画全体の整合性をどうとるのかということも問題点として指摘されていましたが、さまざまな縦割りの事業を全体として整合性をとれる唯一の機会やはり地域だと思えますね。実際、具体的に事業を進めていく場合は、道路や高齢者施設、障害者施設、また、学校、児童福祉とか、いろいろと縦割りの予算というのやむを得ないと思えます。ただ、それをどう全体として整合性をとっていくのか、どのような優先順位で実施していくのか、そういったことをトータルで見たいけるのはやはり地域だと思えますね。ですから、地域の中で政策的な優先順位を市民とともに議論しながら決めていく、そういった政策の総合性を担保していけるのは地域だと思えます。

そういう意味では、基礎自治体に基本的な権限、財源をゆだねて、そこで実質的な市民参加を含めて検討していくということが重要になってくるのではないかと、そのように考えております。

以上です。

伴野委員 それぞれの先生方から貴重な御意見を賜りました。ありがとうございます。

時間がどんどんなくなってまいりましたが、最後に質問を一つさせていただきたいんです。

先ほど、評価というのは非常に難しいね、しかし、やっていかなければいけないねと。とりわけその中でも、例えば森地先生の表現を使わせていただければ時間管理概念の導入、あるいは五十嵐先生の言葉を使わせていただければ時のアセスというようなお言葉を使っていられる。ぱくっとすれば同じような概念かなという気もするわけですが、例えば事業の見直しをだれがどうやっていくか、いわゆる責任の所在を明確にしながら、どうトレース、監視していくかという点だと思えますが、その点、先生方お三方から御

意見を賜ればと思います。

・・・(中略)・・・

中山参考人 時間との関係でいいますと、とりわけ再評価が重要になると思います。お二人の参考人の先生方の意見とダブらない範囲で申しますと、再評価の進め方、ここが問題になると思います。

通常、現状では再評価委員会、そのようなものをつくって再評価をしています。ところが、通常の再評価委員会の場合は、都市計画から港湾から農地から空港から、さまざまなものをすべて再評価委員会で議論するというふうになっているかと思います。ただ、現実的には、再評価に係るような事業、五年ないし十年たって未着手なもの、終わっていないもの、そういったものについては、もう一度、例えば都市計画だったら都市計画審議会で議論し直すような、そういう再評価の枠組みをつくるのが重要だと思います。

といいますのは、審議会の場合は、不十分ですが市民参加等の規定があります。縦覧も行いますし、公聴会もしますし、意見書も出せます。ところが、通常の再評価委員会の場合はそういった参加の規定が非常にあいまいです。ですから、そういう意味では、すべてのものを再評価委員会で議論するのではなくて、ある程度時間がたって未着手なものについては、もう一度審議会で議論し直す、そこでもう一度、住民参加等を保障する、審議会を公開する、そういった、少なくとも計画段階と同じような審議プロセスは再評価でもとるべきではないかな、そういった手続を検討することが重要だと思います。

以上です。

・・・(中略)・・・

河合委員長 一川保夫君。

一川委員 自由党の一川保夫でございます。

三人の先生方、どうもきょうは御苦労さまでございました。

私は、社会資本なり公共事業ということを議論する場合に、これまでのいろいろなこういった公共事業、社会資本に関する評価とか、そういう反省点は、先ほど先生方が冒頭にお話しされたのは全く同感でございますけれども、では、これからの社会資本整備とか公共事業のあり方ということをどういうふうに予測するか、あるいはまた、どういうふうにあった方がいいのかということ、もうちょっと見通しをはっきり持った方がよろしいのではないかと。

今回、政府提案のこの法律を見ていても、ちょっとそのあたりの問題意識が十分ないのではないかなという感じもしますし、そういう観点で、三人の先生方に、これからの社会資本の整備というのはどういうふうに変化していきだろうかということの特にポイントのところをお話しいただきたい。

私は個人的には、これまで大規模プロジェクトで、日本の社会は戦後いろいろなものを整備して、それなりの評価はあったと思いますけれども、そういった大型の公共事業的なものは極端に減ってくるだろうというふうに思いますし、これまでつくった施設の維持管理的なものなり、それを若干整備水準を上げていくというような補修的な仕事は当然ありますけれども、そういった維持管理的なものがほとんどになってきて、結局、地域型のきめ細かな公共事業がふえてくるだろう。

しかし、それに制度が対応していないと思いますし、また、俗に言う地方分権的な権限の移譲もなされていない。財源の移譲もなされていない。そういう現状の中で、いろいろな課題があるわけですが、先生方それぞれ、これからの社会資本の整備というのはどういうふうに変わっていくだろう、またどうあるべきかということも含めて、コメントいただければありがたいと思います。

・・・(中略)・・・

中山参考人 御指摘がありましたように、今後、二十一世紀に向けて公共事業をどう改革していくのかという、その内容に関する議論が非常に重要だと思います。

その場合、従来の公共事業、日本の公共事業がどのような目的で進められてきたかということですが、二十世紀の公共事業というのは、日本の国、とりわけ都市部でふえ続ける人口や産業をいかに効率的に受けとめていくか、ここが二十世紀に行われてきた公共事業の非常に重要な視点であったと思います。もう一つは、御承知のように、不況対策です。

二十一世紀はどういう時代かといえますと、そのふえ続ける人口、産業という前提そのものがなくなります。国の予測でも、もうあと数年で日本の人口はピークになり、それ以降は確実に減り続けていきます。そういう点では、かつてのように、ふえ続ける人口や産業をどう効率的に受けとめていくか、そういうかつての二十世紀型の公共事業、その社会的必要性が二十一世紀ではもう失われてしまうと思います。

例えば、首都圏でも関西でもそうですが、二十世紀にはたくさんのニュータウンをつくりました。また、工業団地もつくりました。また、高層ビルもたくさん建てました。でも、そういった公共事業、高速道路もそうですが、そういった公共事業の社会的必要性は、二十一世紀には大幅に減っていくと思います。

そういう意味では、社会全体の人口や産業、その動向が二十世紀と二十一世紀で大きく異なりますので、二十世紀型のそういった公共事業は、二十一世紀ではかなり減っていくべきではないかなと思います。

その反対に、二十一世紀には、二十世紀のある意味では負の遺産、例えば、今も御指摘ありましたが、木造密集市街地、災害に弱い地域の改善をどう図っていくのか、また、失われた自然の再生をどう図っていくのか、そういった二十世紀に余り重視されなかったような公共事業をむしろ今後は重視していくべきではないかな、以上のように考えております。

・・・(中略)・・・

一川委員 どうもありがとうございました。

次に、公共事業と政治の世界とのかかわり合いでいつも議論になるのは、建設業界の話題が出るわけですね。

これは森地先生と中山先生にお伺いしますけれども、私は、建設業界というのは日本の産業界の中でも基幹産業の一つである、しかし、政府サイドとしては、建設業に対してどういう方向へ持っていくというビジョンめいたものが余りはっきりしていないというふうに思っているんです。

現実問題、地方においてはこの産業に従事している従業者は非常に多いわけですし、企業の数も多いわけです。しかし、公共事業が一種の景気対策的に使われ過ぎちゃって、ふえるときはぐっとふえて、減るときはぐっと減っちゃう。こういう中で、彼らは、非常に先行きが見通しが立たない。そしてまた、なおかつ、政治とのかかわり合いでいろいろな批判を受ける。また、入札談合問題でもいろいろなマスコミで批判されている。働くそれ自体が、非常に生きがいを感じないといいますが、何となく後ろめたいような感じがしている。

そういうことを考えますと、この建設市場が縮小していく中で、建設業、建設産業というものを今後どういうふうに誘導した方がいいのか、体質改善した方がいいのか、森地先生と中山先生に御意見をお伺いしたいと思います。

・・・(中略)・・・

中山参考人 今の点ですが、まず大きくは二点あるかと思えます。

一つは、御指摘にもありましたように、日本の建設業界は非常にある意味で肥大化しています。全国的に見ましても、建設業界に従事する就労者数は一割という水準です。都道

府県レベルで見ますと、大きいところでは一五%、就業者数を抱えています。市町村レベルになるともっと大きくなるかと思えます。ところが、通常、ヨーロッパやアメリカの場合、建設業従事者は大体、おおむね五%程度になっています。そういう意味では、日本の地域経済が非常に疲弊していますので、その受け皿として建設業界の肥大化が起こっているということは間違いのないと思います。

ですから、そういう意味では、私自身、公共事業費は今後計画的に削減していくべきだと思いますけれども、その場合重要なことは、肥大化している建設業従事者が公共事業に依存しなくても就業できるような地域経済、自立的な地域経済をどうつくっていくのか、その中で公共事業費の削減を考えていく必要があると思います。

そうしなければ、今の状況の中で公共事業の削減だけを図ってしまいますと、地域経済が破綻してしまいます。ですから、公共事業費の削減と同時に、自立的な地域経済をどうつくっていくのか、そういった大きな産業対策が要るのではないかと思います。

それからもう一点は、建設業界そのものの今後のあり方です。

当然、たとえ二十一世紀になっても大型の公共事業というのは存在し得ます。そういう意味では大手の建設業者も当然重要です。ただ、建設業界が本来、地域密着型、地域のさまざまなプロジェクトを今後二十一世紀には行っていくというふうに考えると、中小建設業者の果たす役割というのが非常に重要になってくると思います。そういう意味では、行政が中小建設業者の自立的な育成をどう図っていくのか、そういった視点が非常に重要になろうと思います。

残念ながら、今の建設業界はやや前近代的なところが残っています。元請、下請、孫請というような非常に重層的なピラミッド構造になっています。

本来、建設業者の大中小というのは別に上下関係ではなくて、例えば病院でも、大学の附属病院、市民病院、開業医、その規模の大きさが医者との上下関係をあらわしているのではないと思います。建設業界も同様でして、別に、中小企業というのは常に下請、孫請の存在でなければならないというものではないと思います。むしろ、これからの時代、中小の建設業者がどう自立的に発展し得るのか、そういった対策をきちっと国の方でとることが建設業界の体質改善にとっては非常に重要なテーマになるのではないかと思います。

・・・(中略)・・・

大森委員 どの程度削減するか、公共事業の削減ということは、公共事業改革にとって今避けて通れない課題になっているわけで、その点では、三人の参考人の方、意見が共通するわけでありませぬけれども、政府の方も、削減といいながら、実際にはなかなか見えてこない。物価等の変動の範囲を余り超えないような、そういう状況があると思うんです。

そこで、先ほど来お話がありましたけれども、改めて五十嵐先生そして中山先生の方に、やはり公共事業削減ということをして避けて通れないという点で、GDP比でヨーロッパ並みというようなお話もありました。その点の御確認といいますか、改めての御意見と、そのプロセス、考え方等についてお聞かせいただけたらと思います。

あわせて、中山参考人からは、先ほどお話がありましたけれども、そうはいっても、実際相当程度、地域経済に依存しているというところが少なくないという現実の中で、それを両立させる、一定の御意見の開陳はありましたけれども、改めてこの点、それぞれの先生からお聞きしたいと思います。

・・・(中略)・・・

中山参考人 まず、公共事業費の削減についてですけれども、せっかく国の方が公共事業の長期計画、社会資本整備の長期計画を立てるといっているのであれば、その長期計画の中に、やはり公共事業費の総額削減の明確なスケジュールを入れるべきではないかなと思います。

とりわけ、国としてどのような数値目標を持つのか、その数値も含めて、明快なスケジュール、プロセスを長期計画の中にこそ入れるべきだと思います。

そういうことをすることによって、自治体、各市町村、都道府県が、そういったことを参考にしながら地方の自立的な公共事業の政策も立てられるのではないかなと思います。ですから、そういう意味では、長期計画の中に明確な削減計画を入れるということが恐らく重要だと思います。

それと、もう一点の、公共事業に依存しない地域経済をどうつくっていくのかということですが、大きくは二点重要な点があると思います。

一つは、第一次産業の振興をどう図るかということです。今、日本の国の食料のカロリーベースでの自給率は四〇％です。こういった自給率の欧米諸国は、日本を除いて、存在し得ません。一九六〇年ごろには、日本でも自給率は八〇％を超えていました。恐らく、自給率を八〇％ぐらいに引き上げるような計画を至急立てて、そこで地域経済の自立を図っていくということが一つは重要ではないかと思います。

もう一つは、社会保障分野で地域経済の自立をどう考えていくかということです。

公共事業も社会保障も、そのかなりの部分は税金によって維持されていきます。公共事業でたくさんの就業者数を抱えていくということも重要ですが、これからの高齢化社会等を考えますと、社会保障分野の政策を充実させて、そこでたくさんの就業者数を抱えていくということが、地域に安定した雇用を確保するという点でも、また、これからの高齢化社会で、地域で人々が安心して暮らせるという点から見ても重要だと思います。

そういう意味では、地域の自立的な経済という点では、第一次産業と社会保障、この二点が今後は極めて重要になってくるのではないかと思います。

大森委員 続いて御三方にお伺いをしたいんですが、きょうの参考人質疑に先立っての最初の委員会での質疑の中で私も政府側に質問をしたのですが、今回の重点計画法では、従来の特別措置法等にはなかった、全総計画、今回でいえば二十一世紀の国土のグランドデザイン、いわゆる五全総、これとの調和条項が明確に法文上盛り込まれました。

そこで、全総法、国総法については、五十嵐、中山両参考人についてはこれを廃止ということで、森地参考人は改正と言われているわけなんですけど、一つは、森地参考人に、改正ということであれば、どのような考え方でどのように改正するのか。

それから、これは御三方にそれぞれお聞きをしたいんですが、グランドデザインの評価という大変大きくなりますけれども、一言でその評価と、加えて、それを法案の調和条項に盛り込むということの問題点といいますか、その評価といいますか、そこら辺をお伺いをしたいと思います。

・・・(中略)・・・

中山参考人 全総との関係ですが、現行の全総との調和を図るということについては、やや賛成しかねます。現行の全総、今五十嵐参考人からも指摘がありましたように、まさに大規模開発のオンパレードのような感じになっています。このような全総と調和を図るということについては、やや賛成しかねます。

ただ、この点で重要なことは、というか、むしろ気がかりなことは、全国的な、日本の国土全体をどのように整備していくか、そういう計画というものは必要だと思います。別に国土そのものを全く無計画にしていっていいというわけではありません。

とりわけ、今後の全国的な開発を考えていく場合、今重要なことは、今までの全総が成功したかどうかという評価は別としまして、今までの全総の一つの大きな目的は、国土の均衡な発展ということであったと思います。もちろん、その内容にはさまざまな問題もありますし、きょう議論していますような、ある意味では公共事業のばらまきのようなものもあったと思います。

ですから、そういったものを改善していくということは当然必要ですが、今の改善の方向でやや私が危惧していますのは、これからは、国際競争の時代だ、都市間競争の時代だ、市町村も合併して自立性を高めていかなければならない。そういう中で、一つ間違えます

と、国土の均衡な発展というのではなくて、競争の時代の中で日本の大半の中山間地域が消滅の危機にさらされるのではないかなという危惧があります。

ですから、むしろ国際化の時代だからこそ、国土の本当の意味での均衡な発展をどう図っていくのか、本当の意味で地域の自立的な経済発展をどう考えていくのか、そういった意味の全国的な整備計画は必要ではないかな、そのように考えています。

ですから、もしそういった計画であるならば、調和していくということ自身については、別に反対いたしません。

以上です。

・・・(中略)・・・

河合委員長 原陽子君。

原委員 社会民主党の原陽子です。よろしくをお願いします。

まず、三人の方に三点ほど御質問をさせていただきたいと思います。

私が今回この法案の中で大きく問題に思っている三点の部分なんですが、まず一点目が、今回のこの重点計画を国土交通省は、五全総の下位計画にあって、下位計画が変わっても上位計画である全総は変わらないということを確認している点で、私も、五十嵐参考人の意見に非常に近いんですが、全総とその根拠法である国土開発法を廃止すべきだというふうに思っておりまして、まずこの点、この計画と全総との関係をどのようにお考えになるかということがお聞きしたい点です。

二点目の質問なんですが、これは農水省が所管している公共事業も批判の対象になっているんですが、今回、農水省の公共事業が含まれていない点が大きな問題であると思います。

先週の金曜日の質疑の中で、都市用水、工業用水、農業用水はどう連携していくか、治山ダムと砂防ダムはどう連携していくか、農道と国道はどう連携していくかということ質問したところ、これまでも目的に応じて役割分担をしてきた、これからも役割分担をしていきますという答弁だったんです。本会議での総理の答弁では、横断的に事業を実施すると言っているのですが、実際の政府の答弁では何も変わらないという点から、こうした事業が、総理が言っていることとは逆で、横断的になり得ないのではないかという点。

三点目なんですが、道路特定財源の問題をどうとらえるかという点をお聞きしたいと思います。

これまで小泉総理も塩川大臣もさんざん、見直す、一般財源化すると言ってきたこの道路特定財源が、今回、結局は何も見直さずに終わってしまったという点です。

道路整備費の財源等の特例に関する法律で、平成十五年度以降五年間で三十八兆円を使うことを閣議決定で決めますと、結局は道路特定財源だけは特別扱いして固めてしまった点が非常に問題だと思っております、こちらの法律の方が実は社会的な影響は大きいのではないかと私は考えております。

この三点、全総との関係、横断的になっていない点、そして道路特定財源の問題をどうとらえるか。そしてできれば、今国会で国民が期待していた本当の改革は、この公共事業に対してはどんな改革だったのかということをお説明いただきたいと思います。

・・・(中略)・・・

中山参考人 まず、全総との関係ですが、先ほど申しましたように、全国的に日本の国をどう整備していくか、そういう計画自身は必要だと思います。ただし、現行の五全総との、グランドデザインとの調和を図ることが今後の社会資本整備にとって望ましいのかという点、この点はもう少し慎重に検討すべきではないかなと思います。

先ほど申しましたように、二十一世紀はやはり日本の国が大きく変わります。人口も産業もこれからは間違いなく減っていく時代です。そういう時代にふさわしいような全国的な整備の計画になっているのかどうか、そこをもう一度確認した上で、社会資本整備との

調和も考えていく必要があるのではないかと思います。

二点目の農水省との関係ですが、冒頭に私お話ししましたように、社会資本整備に関して網羅的な長期計画を今回立てるのであれば、その対象とする社会資本の定義をもう少し広げた方がいいと思います。

今回は長期計画の一本化ということになっていますから、対象は長期計画に限定されています。しかも、その範囲は、今御指摘のあったように、農水省の長期計画は含まれていません。

確かに、国の予算で見ますと、なかなか公共事業を包括的に見るというのは難しいかもしれませんが、私自身、イメージに描いているのは、むしろ今、都道府県や市町村でとられている、予算でいえば普通建設事業費に当たると思います。自治体と言う普通建設事業費の場合は、道路、公園、学校、病院、保育所、基本的には、独立採算の特別会計の公共事業を除けば、ほとんどすべての公共事業が普通建設事業費というところに計上されます。

恐らく、包括的な社会資本整備のあり方を考えるのであれば、長期計画に限定するのではなくて、より市民が包括的にイメージできるような、自治体レベルで言うと普通建設事業費に該当するような、そういった社会資本整備をどう進めていくのか、そういう大きな枠組みを国の方で示すのが重要ではないかなと思います。

それから、道路特定財源との関係ですが、これは、基本的には見直すべきだと思います。

先ほど来出ていますように、例えばヨーロッパの方では、自動車交通をいかに抑制していくのか、これが大きなテーマになっています。そういう中では、もう一度新たなタイプの路面電車を通そうではないか、そういう計画も出てきています。そういう意味では、道路特定財源を広く使えるようにしていくということが重要ではないかなと思います。

最後に、国民が期待する改革ということですが、例えば長良川にしても、諫早にしても、今の川辺川ダムにしても、反対する人もおれば、賛成する人もいてと思います。これは当然、いろいろな価値観があります。

ただ、大半の国民が最ももどかしく思っていることは、そういった国民の声が事業の決定、実施に届かない仕組みにあると思うんです。国民ですから、いろいろな意見を持っています。そういった国民のさまざまな意見がきちっと届くような、そういう改革が今一番国民から求められているのではないかと、そのように考えます。

以上です。

・・・(中略)・・・

河合委員長 江崎洋一郎君。

江崎委員 保守新党の江崎洋一郎でございます。

本日は、森地先生、五十嵐先生、中山先生、大変お忙しい中当委員会にお越しいただきまして、まことにありがとうございます。

先ほど来御高説をいただく中で、きょうは大変議論を深めていただいていると思いますが、社会資本整備のあり方におきまして、森地先生におかれましては、ペーパーの中にも、意義という点で、現段階におきまして、「地域づくりのシナリオの下での、社会資本選択の時代」とおっしゃっておられますし、また、五十嵐先生におかれましては、やはり国と地方の役割分担をより明確化すべきであるという御指摘をいただいております。また、中山先生におかれましては、財源の移譲を含めた、地方公共団体におきましてどのように考えていくべきかといった整理をいただいているわけでございます。

いろいろお話を伺う中で、まず一つ目にお伺いしたいのは、今の国家の政策決定システムの中でそのような整理がなかなか難しい、いわゆる社会資本整備のニーズというものがどんどん変化を遂げていく中で、国家体系のあり方というものも今後は議論していくべきではないかというふうに私自身は考えておりますが、地方分権ということになるのか、あるいは現行の体系の中でもこの部分につきましてはこういう整理ができるんじゃないかというような、それぞれ先生方、イメージというものをもちではないかと思っております。

少し本法案とは離れますが、将来展望を含めた、社会資本整備を考えると、本来は

こういう国家体系、政策決定メカニズムをつくっておくべきではないかということにつきまして、それぞれの先生方に御意見をいただきたいと思ひます。

．．．(中略)．．．

中山参考人 どのような政策決定メカニズムが重要かという点ですが、私自身、まちづくりで一番重要なことは人づくりだと思ひます。具体的にはどうということかという、まちづくりというのは、別に形をつくるわけではなくて、そこに住む市民をどうつくっていくのかという話になると思ひます。主体的にこの町にかかわりたいという市民、もしくはこの町に愛着を持つ市民、そういう市民をどう育てていくかというのが、まちづくりの最終的な目的だと思ひますね。

たしか質疑の冒頭だと思ひますが、価値観についての議論もありましたけれども、そういった町について主体的にかかわる市民、町に愛着を持つ市民、そういう市民がどうすればできるかという、市民みずからが町について主体的にかかわれる機会を持てたとき、そのときに初めてそういった自律的な市民が生まれてくると思ひますね。

日本の町、先ほども出ていましたが、日本の市民は町について統一的な価値観を持っていないんじゃないか、もしくは町に対する愛着が欧米と比べて少ないのではないかという意見が出されていましたが、それはとりもなおさず、そういう主体的にかかわる機会が少なかったためだと思ひます。

恐らく、政策決定メカニズムを考える上では、市民がそういう町の政策決定にどのようにかわれるのか、そこをふやしていくということが、これから最も重要な課題ではないかというふうに考えています。

江崎委員 今、非常に、どのように地域のまちづくりにかかわっていくかというようなことも含めた御議論かと存じましたけれども、必ずしも地方分権を推進していく必要はないということをございましょうか。

お一言ずつ、先生方をお願いいたします。

．．．(中略)．．．

中山参考人 地方分権との関係ですが、まちづくりは、先ほどもありましたように、やはり市民の参加をどこまで進めていくか、これに尽きると思ひます。

参加を考える場合、範囲が広くなればなるほど普通は参加しにくくなります。市民は、なかなか広範囲にすべてのことを考えるというのは難しいと思ひます。ただ、その反対に、自分の身近なところについてはやはり何よりもよく知っていると思ひます。そういう意味では、市民が参加し、政策決定にかかわっていきこうと思ひ、その決定する範囲をできるだけ小さくとった方が望ましいと思ひます。

そういう意味では、公共事業については、基本的な部分については基礎自治体の市町村、さらに都道府県、そういったところをできる限り重視していくことが実質的な市民参加が進んでいく保障になるのではないか、そのように考えております。

江崎委員 次に、ちょっと違う観点からお尋ね申し上げますが、社会資本整備の水準という点につきまして、一方で、国内の問題だけでなく、今度は国際競争力を持った都市づくりということも今議論があるわけをございします。

その中で、例えばこれも地方主体であり過ぎればなかなか交通整理がうまくいかなくて、めちゃくちゃに広域計画になってしまう。例えば地域をまたがるような環状道路、首都圏におきましてもまだまだ日本はおくれているように思ひます。一方で、中国の北京の状況を見れば、環状道路を着々と完成させながら都市づくりを進め、交通体系をならしているという現実もあろうかと思ひます。

また、先ほど五十嵐先生からもありました、美都市という意味において、例えば電線の地中化の問題ですとか、これは地域で選択していけばいいのかもしれないけれども、そういったものもありますし、港湾あるいは空港につきましても、国際競争力という観点から見

ると、今、日本の中の大型港湾施設というのも若干競争力が落ちて、いわゆる荷物の搬出、出荷量も随分低下していつている。

しかしながら、今の公共事業の選択のあり方として、我も我もと手を挙げて、どこにでも同じような施設をつくってしまうという選択もいかなものかとも現在においては考えられるわけでございます。

こういった交通整理、国の中央が考え、ここには重点投資をするという形になっていくべきなのか、ある程度地方にゆだねて、恐らくプライオリティーの中身の問題が違ってくると思うんですが、地方で主体的にやるべき事業というのはこういうものがあるんだ、国で考えるべきものはこういうもの、地方はこういうもの、そういったちょっと交通整理を、それぞれの先生方に御意見いただけますでしょうか。

．．．(中略)．．．

中山参考人 今の御指摘の点ですけれども、例えば国際空港もしくは基本となるような高速道路、こういったものについては国が責任を持って進めるべき事業だと思います。ですから、そういう意味では、国際空港の整備は、やはり国会内できちっと議論した上で、日本の国全体でどう整備していくのか、そういうことを決める必要があると思います。

その点で一点だけ申しておきますと、例えば、私は家は大阪ですけれども、現状では、関西国際空港等は民間の株式会社が建設しています。むしろ国際空港等については国が責任を持って事業主体になるべきであって、国の責任で本来は進めるべきだと思います。また、高速道路についても、以前も参考人で述べましたが、本来でしたら、高速道路網の計画、建設についても、民間にゆだねるのではなくて、国が最終的にはきちっと責任を持って計画的に進めていく分野ではないか、そのように考えております。

以上です。

．．．(中略)．．．

河合委員長 これにて参考人に対する質疑は終了いたしました。

この際、参考人の方々に一言申し上げます。

本日は、貴重な御意見を賜りまして、まことにありがとうございました。委員会を代表して厚く御礼を申し上げます。大変ありがとうございました。(拍手)

午後一時三十分から委員会を再開することとし、この際、休憩いたします。

午後零時十八分休憩