



あきとも  
 1939年札幌市生まれ  
 1962年山形大学文学部  
 哲学専攻卒業後、読売新聞記者  
 1980年から看護学校、大学の非常勤講師として  
 社会科基礎論、西洋美術史論を文芸春秋などに  
 コラム「祝福」など著  
 著書『自然環境保全のプラント』など  
 ①『』

# 道路建設と 官僚制の問題

紺谷 友昭

## 一、われわれにとつての道路

おおよそ一九六〇年以前に生まれた人は家の前の砂利道がみるみるうちに舗装されて行く光景をみながら生きてきたのではないかと思う。第二次世界大戦のはじまった一九三九年に生まれ、日本が敗戦になった一九四五年に小学校に入った筆者もその一人なので、私自身の体験を語ることによって、この小論を始めたいと思う。

私が育ったのは札幌駅の北側にあった祖父母の家だった。祖母はその家の向いにあつた一八九五年設立の札幌中学校で雪戦会があつたことを話していたから、そのあたりは古くからの市街地だった。しかし、まわりの広い道は雨がふればドロドロになり、乾けば土ぼこりを舞い上げる砂利道だった。子供のころはその道に穴を掘って宝物を埋めるようなこともしたものである。

その道がやつと舗装されたのは一九六四年か五年、それでも市内他の街路よりも少し早かつたのである。だから、その辺が市街になつてから八〇年かそれ以上は改良されなかつたことになる。一九三七年に始まつた中国、アメリカとの全面戦争が日本中の道路の改良を長く停止させたのである。

一九六〇年ごろから始まつた日本の急激なモータリゼーションとも私はいつしよに歩むことになつた。そのころから小型自動車が一斉に生産、販売されるようになり私がそのうちの一台を買つたのは一九六七年、二十八歳の時だった。車の普及に合わせ道路もこのころから急に整備されるようになった。札幌市を例にとると一九六七年、一七四八km、舗装率九・八二%だった市道は二五年後の一九九二年現在、四六〇九km、舗装率九八・八%になつてゐる。

車を持つようになってから数年は休みになると道

内のいたるところ、はては津軽海峡を越えて東北地方まで走り回つたものだ。そのころは札幌から網走までの国道一二号、三九号線は舗装されてゐたことを覚えてゐるが、号数が三ケタの二級国道は砂利道が大部分だった。ことし（一九九二年）用事があつて函館から松前、江差にいたる国道二三八号線を走つたが、一九七〇年ごろは曲りくねつた砂利の山道を登つた記憶があるのに現在はずつかり舗装され、難所のあつたあたりは長大なトンネルになつてゐた。この三〇年間で日本国内には必要にして十分な道路が整備されたと思うのは私だけだろうか。

国土一平方km当たりに道路が何kmあるかという道路密度をみると一九八七・一九九〇年の数値で日本は二・九五km。低地国のベルギーの四・五〇kmに次いで世界二位だ。世界一の自動車保有国アメリカの〇・六七kmの四倍以上ある。広大なアメリカと比べると疑問あるとすればイギリスの一・五五kmと比べても二倍近い（注一）。道路づくりに熱心だったローマ帝国属領以来の歴史をもち、世界でいちばん早く産業革命の始まつたイギリスが道路に不足しているとはとても思えない。

しかも日本は他の国々に比べて国土に占める山地の割合が非常に高い国だ。人々の住める平地に濃密な道路が張りめぐらされ、そこに車がひしめいてゐる有様は働きアリのコロニーそのものである（表一）。

交通事故による死傷や車の排出物による大気汚染、地球温暖化は言うまでもなく、自動車交通の土台となる道路そのものをこれ以上やすすことは残された自然を破壊し、道路を軸として山や森林に過剰なスキー場やゴルフ場を作る誘因になつたりして人間の生存基盤そのものを脅かすのではないか。これからは既存の道路を拡張したり立体交差にしたりして渋

表・主要国の道路密度および自動車等保有台数

	道路密度 km/km <sup>2</sup>	人口1,000人当たり 乗用車保有台(A)	人口1,000人当たり トラック、バス等 保有台(B)	人口1,000人当たり オートバイ、スクーター等保有台(C)	人口1,000人当たり 原動機付き乗り物 (A+B+C)
日本	2.95	282	185	144	611
ベルギー	4.50	372	40	40	452
フランス	1.46	416	84	84	584
旧西ドイツ	1.98	487	23	23	533
イギリス	1.55	353	51	15	419
アメリカ	0.67	576	178	18	772

出所)『道路統計年報・1992』より作成  
1990年末の数値(一部は1987-1989の数値)

滞による排気ガスを減らし、また歩道や照明灯を増やしたり周辺を緑化したりして安全性を高める段階に入ったのではないか。さらに交通の危険な山中や国立公園などに作られた道路は他の道路が改良されたら廃止し自然にもどすことも必要な時期に入ったのではないか。

私がこのことを確信するようになったのは代替道路があるのに大雪山国立公園の特別地域に道路を通そうとする土幌高原道路問題に係わったり、周辺人口の非常に少ない日高山脈国立公園の中心部に巨額の費用と長年月をかけて道路を作り続けている有様などをしばしば見、それに反対する人々の人間として真摯な姿を見るようになってからだった。そして日本の政府(国、都道府県、市町村の行政当局)がこれほど大規模な道路建設を続けるのは、住民が要望するからだとか、建設業界や自動車業界が政府を動かすからだというよりも政府自体がその予算や機構・人員を保持するために道路を作り続ける側面が強いからだということを確認するようになった。そこで次に、この過大な道路建設の構造を少しまとめて物語りたい。また、このような政府のあり方を克服する道についてもわずかにふれたいと思う。

## 二、世界一の道路建設国家

日本は歴史が古く、人口が濃密な国であるから道路そのものは以前から必要なだけ張り巡らされていたようである。市町村道の統計がそろった一九五五年の全国の道路実延長は九七万二六八八kmで、一九九〇年の実延長一一万四六九七kmの八九%に達していることをみても、それはわかる。ただし中世から馬車が多用されていたヨーロッパに比べて中世の日本は人が歩いて交通し荷は背負うか、せいぜい馬

の背にのせて運ぶのが普通であった。

自動車の生産も欧米では一九二〇年代から本格化し、乗用車も普及し出していたのに比べて日本は第二次大戦後しばらくまで人と貨物の輸送はほとんど鉄道に頼っていた。日中戦争によってトラックの生産が国策として進められたが乗用車の大量生産が始まったのは一九六〇年前後からである。そのころまでは道路といえほとんどが砂利道であった。

こうした日本の道路の貧弱さは戦後、日本政府以上の権力をもっていたアメリカから再三、指摘されていた。アメリカはそれが日本の工業化の障害となり、ソ連、中国など東洋の社会主義諸国の対抗力として育つのに不十分な条件であると考えていた。

ちょうどこの期間に、いわゆるエネルギー革命が起こった。一九五五年に一バレル当たり一・九三ドルだった原油価格は六〇年に一・五〇ドル、六五年に一・三三ドル、七〇年に一・三〇ドルに下落した。これに合わせて政府は国内の石炭産量を縮少し、一九六〇年から七〇年のあいだに輸入原油を三二八八万klから二億〇四八七万klへと約六・二倍に増加させた。これは自動車を全面的に普及させるのに絶好の機会となった。

モータリゼーションの土台となる道路の整備(道路の新設、改築、維持および修繕)を進めるために政府は一九五六年「道路整備特別措置法」を制定し、これまで無料を原則としていた道路法の原則を破って有料道路を作れることにし、また同年、日本道路公団を設立、一九五七年には「高速自動車国道法」を制定した。次いで画期的だったのは一九五八年に「道路整備緊急措置法」を作って自動車の消費するガソリンに高額のをかけ、その税収のすべてを道路の整備に充当することにしたことである。同じ目

的税は自動車用の軽油、石油ガス（プロパンガス）にもかけられ、さらに一九六八年には自動車取得税を、一九七一年には自動車重量税を創設して道路特定財源とした。

この小論を読んで下さる方の中にも車の所有者は当然多いはずなので参考までに道路特定財源となるものをまとめておく。次のようになる。

一九九二年現在でガソリンには一ℓ当たり五三・八円の揮発油税がかけてられている。このうち四五・六円は国税に、八・二円は地方税になる。石油ガスには一kg当たり一七・五円の税がかかっており、その半分は国税、他の半分は地方税になる。軽油には一ℓあたり二四・三円の地方税がかけてられている。自動車取得税は購入時に車の価格の五%が徴収され地方税に。自動車重量税は車検の時、車の重量に応じて、たとえば一五〇〇CCの小型乗用車の場合は一二・六〇〇円がかけられ、その四分の三は国税となり、うち八〇%が道路特定財源となる。四分の一は地方の一般財源となる。このほか道路特定財源とはならないが地方税としての自動車税（一五〇〇CCの自家用車の場合は年に三四、五〇〇円）と軽自動車税（営業用トラックは年に三、〇〇〇円）がある。

こうして、たとえば一五〇〇CCの自家用乗用車を一〇〇万円で購入し、年に一〇〇〇ℓのガソリンを消費する人は、その車を九年間使用した場合、その税額は一〇四万五、五〇〇円となり、車そのものの価格を上回る。

このように日本では車がふえ、それらが走り回って燃料を消費すればそれほど道路特定財源がふえるという構造になっている。これを主因として日本の道路投資合計（国、地方公共団体および道路公社の道路投資を合計したもの）は一九五五年度に七三七

億円だったのが一九九〇年度には一〇兆五〇六二億円になった。この額はアメリカを上回って世界一である。

国民一人当たり道路投資額は一九五五年八二円だったのが一九九〇年には八万四、六九四円と名目で一〇三倍になった。この間、消費者物価指数は五・四五倍になっているから名目値を物価指数で除した実質値でみると約一九倍になっている。また国民所得に占める道路投資の比率は一九五五年一・〇一%だったのが一九九〇年は三・〇五%になっており現代日本の道路建設の壮大さがわかる。

この膨大な投資額はすべて道路特定財源でまかなわれているわけではない。一九九〇年度を例にとると中央、地方合計で特定財源の占める割合は四二%、一般財源三一%、財政投融资（郵便貯金、国民年金など国の機関が集めた資金から貸し付けを受ける）二三%である（他の四%はNTT財源）。一般財源の占める割合は地方に重い。

つまり国道といっても、それが通る都道府県や市町村が計四九%（実質）を負担し、地方道の場合は負担割合がもっと高くなるため道路を作れば作るほど地方の支出は増える。一九九〇年度の地方公共団体の歳出総額八兆五九二億二四〇〇万円のうち土木費の占める割合は二〇%、その土木費の四八%を道路橋梁費が占めている。この道路橋梁費のうち道路特定財源の占める割合は五一%で、他の四九%は地方が他の諸税から回すか、国から補助金を受けるとか、起債（借金）するかしななければならない。起債といってもその返済は将来の税のうちから行わなければならない。こうして道路関係費がふえればその分、他の福祉、教育などのためへの費用が減るのは当然である。日本はその地方において一層、「土

建国家」の様相を呈するが、その中心となるのが道路建設なのである。

### 三、道路建設の構造

日本にこれ以上の道路を作る必要があるのだろうか。これからは投資額を減らして既存道路の拡幅や安全対策の充実に中心を置くのが当然ではないだろうか。そう思っているのは私だけではないようである。

一九八七年八月十日付けの『北海道新聞』朝刊に私が札幌高原道路の無用性について書いたところ、その翌日だったか道北の造園業者がわざわざ自宅に長い電話をかけてくれた。そして道路は実際に多すぎる。いまでは国道、道道のほかに市町村や農道が舗装され道内どこへでもスムーズに走って行ける、また山中にも道路が通るようになったため車を利用して高山植物を盗掘する人が非常にふえたと話してくれた。

次に一九九二年九月四日付けの『北海道新聞』夕刊に私は「日高山脈を貫く道を見て」というタイトルで住む人のいない山中に巨額投資が行われていることを報告し、その反自然的性格を指摘した小文を書いたことがある。すると北海道自然保護協会を通じて私あてに「市内在住一市民」という無記名の方から九月六日消印の手紙をいただいた。この方は「昭和五十年代前半まで某開発部門を担当する官庁に勤務していたいわゆるOB」で、筆者は彼の心の叫びを伝えるためにも以下手紙のほぼ全文を引用させてもらいたいと思う。

「公務員時代あの悪名高い日本列島改造論に象徴される高度成長期の開発工事に疑問と、それにたず

さわらなくてはならない自分に矛盾を感じていました。こんな山の中に何故あまり利用されそうもない道路が必要なのか？と。中略（引用者）。

（道路を作るのは）まずごく少数の地元為政者による地域エゴがあります。それ等の要望が地元住民の陳情という大義名分となつて技術者の集団である発注官庁の仕事欲を刺激するのです。また、それ等を利権とする政治家者（議員）と開発工事にむらがる建設業界、はた又その裾野にひろがる資材、役務関係業界、そして労働人口があるのです。中略。

例年七月になると来年度の予算要求があります。中央省庁から明年度の事業要求額は対前年比何%増にするよう指示があります。そのために不急不要な事業が新規に企画されるといふ事もなきにしもあらずなのです。中略。

ではこれにブレーキをかけるにはどうすればよいのでしょうか。まず考えられることは新規事業を企画する前に従来の官主導の開発審議会ではなく純然たる民間の機関により是非を決定するシステムをつくる事です。新規事業のみでなく日高横断道路のような進行中の工事も即時中止すべきです。すでに投じた費用が無駄になつてもこれからまだまだ巨額の建設費を節約する方がはるかに得ですし、それにもましてかけがえのない自然の破壊を食い止め、ひいては大事な地球を守る事にもなると思ひます。後略。

この手紙には道路建設の仕組みが簡明に語られている。まず各地域の政治的、経済的支配層が地元の要望ということで建設を促進すること。政治家も公共事業拡大をもつて集票の重要な材料としていふこと。また注目すべきことは中央省庁から地方へ事業費を前年比何%増にするように指示し、国民の必要

から事業内容を決めるのではないらしいことである。一九九〇年の日米構造協議にもついで作成された「公共投資基本計画」によれば、今後十年間（一九九一—二〇〇〇年度）に総額四三〇兆円の公共事業をおこなうという。これは過去十年間に投資した二六三兆円の一・六倍にあたる。そして投資の方向は従来、産業基盤優先だったのが今後は生活基盤優先とし後者へ約一〇%増の六〇%程度をふり向けるという。

建設省が要求している第十一次道路整備五か年計画（一九九二—一九九八年度）の総事業費は第十次計画の一・四倍に当たる七六兆円であるが、この一・四倍というのは公共投資基本計画の一・六倍から、生活基盤優先の一〇%増分を差し引いて作り出した数字である可能性がある。そして、これからも中央から地方へ事業の必要に基づいてではなく単に事業費を何%増にするという指示が下され、地方ではそれに合わせて道路づくりの仕事を見出ししていくのではないだろうか。

道路投資は道路そのものの新設や拡幅などの改良とそのための調査費など建設的経費と、舗装の補修、維持などの維持的経費に分けられる。一九九〇年度の道路総投資のうち八一%は建設的経費、一九%は維持的経費である。したがって巨額な道路投資を続けるためには当然、道路の新設を続けなければならぬことになる。日高横断道や土幌高原道など国立公園に指定されている山脈の最奥部にまで道路を建設しようとするのは、この巨額な道路予算を消化しようとする目的もあるにちがいない。

北海道では開発道路といって、地方道であっても国が直轄で新設する道路があるが一九八八年までこ

れに指定された路線は二四路線、計六〇〇kmあり、そのほとんどが人家の全くない山中を通過する計画である。高性能火薬を大量に使用できることや発達した建設機械とトラックの普及、それにコンピュータで道や橋梁建設のための計算が短時間でできるようになった現在では、どんな急峻な山脈中でも道路を建設できることが、これらの計画実現を可能にした。

たとえば日高山脈の南端部を通る国道三三六号線の新設は一九七〇年から始まり、一九九二年に完成する予定だった（トンネルの崩落で延期）が、全長六二kmの道路に二七の橋、八か所の覆道、四か所のトンネルを備えている。トンネルのうちの一本、野塚トンネルの長さは四二二mで、これまで道内で作られたトンネルの最長である。このトンネル一本の工費は約一二三億円だったという。



写真1 日高横断道建設現場で

また日高山脈の中央部を横断する日高横断道(全長七五km)の山脈部(二四・五km)は開発道路として建設されているが、切り立った峡谷に道路を通すのに数多くの橋脚の高い橋をかけて連ねる方法を用いており、それらを見た私は天国にかかっているという空中回廊をみる思いがした(写真1)。それらの橋を越えた山脈の背骨はトンネルを通す計画であり、それはおそらく道内の最長記録を更新するにちがいない。こうして山中の道路の建設費は平地のそれに比べてたちがいに高額のものになるが、経済効果はもとも眼中になく巨額の予算消化の目的もあって計画される側面もあることは十分に考えられることである。

北海道開発局では開発道路の計画策定は一九八八年までに指定されたものをもって停止し、次は高規格幹線道路の建設を主力対象にするという。しかし国道の他に、これから有料の高規格道路を張りめぐらせる必要があるかどうかも非常にうたがわしい。同道の計画のうちの一つは道南の函館から松前半島を回って江差にいたるものだ。そのルートについては共和汚職事件で逮捕された阿部文男・元北海道開発庁長官に対し「共和」の森口・元副社長から事前に流すよう働きかけがあったとされている。このルートはどこを通るにせよ上磯町のトラピスト修道院の近くを通過するので同院と開発局が交渉しているというが、それを報じた新聞記者は「それにしても、

国道(二二八号線)があり、高規格道路に並行する形で広域農道の建設も計画されているのに、高規格道路は本当に必要なんですかね」という院長秘書の話を伝えている(注2)。

全建設省労働組合は「建設省は、車がなくなった、道路が渋滞したとあわてて、後追いで道路を整備し

ようとすが、肝心の都市計画で最初に道路を計画していないものだから、車が走る道路をつくるためにいまだに密集した家を移転する費用もなく、結果、生活道路、必要な道路をほったらかし、それは地方自治体の責任でやると知らん顔である。しかしなにもしないわけにもいかず、一番道路をつくりやすい山や海の景観をこわし、高規格道路なるものを発案するのである」(注3)と、この間の事情を伝えている。しかし当事者にしては観察が表面的のように思う。

実際は、先に見たように驚くほど巨額の道路予算があるのであるから、都市部の家を移転して道路を改良する費用がないわけではない。そのようなことをすると道路の新設、改良の目的が鋭く問われることになるため、都市部は渋滞がひどくなるまで放っておいて改良の気運が自然に生ずるまで待つ。一方、山中や海のはとりだと公有地が多い上、農漁村の過疎化で土地を売りたい人が多くて用地を手しやすく道路の必要性が問われることも少ないため先にどんどん作っていくというのが実態であろう。また有料の高規格道路の場合、施工者が道路公団になる場合が多い。その公団の幹部は建設省や開発局の天下りで占められている。その仕事を後々まで確保するために有料道路を拡大する必要があるのではあろう。

(国家独占資本主義とその主体について)

政治家が選挙地盤の票を集めるため、そこで公共工事を行わせて選挙民への恩恵とし、工事は自分を支援する企業へ発注させることもよく知られた話である。私も新聞記者をしていた時、自民党主催のパーティに数多くの会社幹部がお金をもって集まり、そ

の代償として自民党の事務局長のような人に順番で要望を述べるといふ光景をみたことがある。その要望は、諸企業に対する公共工事発注量を増やすよう自民党から政府へ働きかけてくれ、ということであったろう。しかし巨額の公共工事発注はこのような人目にふれるところではなく、大企業の社長のような人から大臣や自民党幹部のところへ直接もち込まれているにちがいない。

このようにしてたしかに政治家が政府を動かしている側面はあるが、しかし税を徴収して公共工事を発注する主体は行政―政府なのであるから、その中央政府(国)を動かす官僚組織が国家権力の主体であるにちがいない。これに比べれば議会(―政治家)は法律上、国権の最高機関であるとされているが、その力は格段に弱い。

たとえば、自動車用燃料にかけられた税を道路建設に用いるという一九五三年の「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」は当時、衆議院議員だった田中角栄氏の発案による議員立法だったという。この目的税制定に対して当時の大蔵省は「あらゆる目的税は税制の本来の姿に反する」として反対していたという。一方、輸送関係の財界人によって組織されている「全国道路利用者会議」は、ガソリン税を道路整備の目的にのみ使用するよう提唱していたようであり、田中提案の背後にはこうした財界の後押しがあったにちがいない。そして同法施行当時は臨時立法として「新しく設定せらるべき一級国道は五年以内、重要都道府県道は十五年以内という程度で、完全に未改良地区の整備を行うためにこの目的税は使われるべきものだ」(注4)として発注した。しかし、それから四〇年たった現在でも、この目的税が拡大する規模で使用され、あまつさえ税率

の引き上げさえ建設省から要求されているのは、これが政府内のきわめて有力な一勢力である建設省の利益に合致していたからに外ならない。

われわれの時代は、政府と独占資本とが結合して国民を支配する国家独占資本主義の時代であるというのには常識に属するが、日本の場合は議会はもちろん独占資本に比べても政府の力が格段に強い国家独占資本主義なのである。

その一例として政界、財界が「小さな政府」を實現させて政府の持つ巨大な経済力の一部を財界に移そうとした行政改革に対し官僚機構がどう対抗したか私が以前、多少調べただけの理由から北海道開発庁・局をあげてみよう。

この役所は一九五〇年、北海道の開発を一本化して行へば総理府の一機関として発足したが、その時は建設省、農林省、運輸省など既存の政府機関が自らの権限を縮小するものとして設立に反対した。しかし、この役所も発足してからはばらくたち、独自に職員を採用するようになると外庄に抗し、自己保存の運動を始めた。

他府県にない役所としてまず一九六四年、次で一九八二年、一九八八年と行政改革の度に国土庁、沖繩開発庁と統合することが首相に答申された。しかし北海道開発庁はそのたびごとに政治家を動員して、それをね返し続け現在に至っている。さらに一九六八年から始まった全省庁一率の国家公務員定員削減計画にどのように対応したかというところ、開発庁の職員すべてと、開発局の指定職（局長など）、研究職、行政職の大半はいずれも減らさず地方の現業職員だけを退職後、採用しないことによつて総数を減らすという方法によつた。開発庁・局の使用する予算は増え続けているので民間や道、市町村に対

する力がかえつて増大したことになる（注5）。

どの役所もいったん握つた予算と定員、特に幹部職のポストは決して手放さず、それを保持するため無理をしても公共事業を続け、経費を使おうとする。私などは記者の時も、ほとんど北海道にいたのでスケールの大きな体験はない。しかし毎年二、三月になると地方のある役所の係長が先頭に立つて急に備品を買い始めたり、係員を本州に出張に出したり、審議会委員のような人に旅行に行かせるようなことを見てなるほどと思つたことがしばしばあった。そうしないと次の年から予算を減らされることになるからである。また首長から各課長のところへ各課の定員や職務の見直しの指示が来ても、課長はあとに残る職員のことを考え結局、もとのままの定員にしたと直接に聞いたことがある。

この調子だから中央、地方政府の予算—税金を減らすことはラクダを針の穴に通すよりもむづかしい。現在のようにな況下でもかえつて増税の要求が出てくるのはそのためである。増税すると国会で審議されるが、国会議員の多くは政府の使用する予算—公共事業によつて自らの支持を固めているため反対には回らないのである。

いまや日本の国民所得は一九九一年度で四六〇兆四六七〇億円に達する（アメリカに次ぎ世界二位）。この国民所得に対し、国民が徴収される税金と社会保障負担（年金や健康保険料など）の占める比率（国民負担率）は三八・九%にもなつている。

にもかかわらず日本では、大企業と零細企業の賃金格差が二倍あり、男性労働者と女性労働者の賃金格差も二倍あるという二重構造がいつまでも続き、公共料金と基礎的生活資料は外国に比べて非常に高く、低家賃の公営住宅が少ないために国民は一世代

ごとに異常に高い土地と家、それに墓までを買わなければならないという実質において貧しい生活を強いられている。その原因は政府の予算がそのような貧しさの解消に向けられず独占資本保護のための諸政策と、道路建設、河川改修など従来型の公共土木事業に集中して向けられているからである。

しかし、このような現状からただちに政府機構そのものの全面的な廃止を求めることは現実的でもないし理性的でもない。教育、福祉、公共事業のような仕事をすべて民間の諸企業に委せると資本制生産下の諸企業はできるだけ短期間に最大の利潤をあげることが目的にせざるをえないため住民へのサービスが低下し、また価格協定が働けばかえつて高価なものになる危険性がある。

たとえば現在の日本では行政改革によつて福祉予算が縮小され老人ホームのようなどころまで民営化されたため、中には倒産するホームも出て老人たちが路頭に迷うということも起こっている。さらに言えば、都市部では数十年にわたる管理、補修のできる低家賃の公営集合住宅がもつとも合理的な居住形態であり、そのような部門ではかえつて公営化が必要なのである。

そのためには社会の必要に応じ、予算と人員が不要になつた政府部門から必要になつた部門に移動させることのできる体制にすることが最低限必要である。行政改革でも、このことを実施するよう求められたが各省庁がそれぞれ受け入れに反対し実現しなかつたという。

現在、各省庁はそれぞれ別々に上級職員とそれ以外の職員を採用している。上級職員は四〇歳ぐらいで幹部職となり、その役職をもつて政府関係機関や民間大企業に天下れば公務員当時の三倍以上の収入

を得ることができるとして上級職員もそのOBも各省庁の幹部職ポストの保持、拡大に必死になるのである(注6)。それぞれが独立しているかの如き肥大した官僚機構は、これらの幹部職員が主体となって保持しているのが実態であり、改革の主要な目標はそこに向けなければならないのである。

#### 四、市民自治の展望

それでは公共事業など諸政策をどのようにしたら大多数の国民の意思に沿った方向に変えていけるのかという問題が起こる。この最も重要な課題が最大の難問である。

もともと議会制民主主義は国民の意思を間接的に反映させるために作り出されたものだが周知のように日本には市民階級が自らの力でそれを戦い取った伝統がないために形骸化している。また日本のような大国になると国会で法案や予算案を審議するといつても扱った議案が膨大なため各政党や議員は官僚が作ってきた議案の大半をそのまま通過させるといふのが実態であろう。与党議員と高級官僚の一体化は別としてである。

それであれば中央政府の権限を大幅に地方政府に委譲し、地方で行われる諸政策は地方で審議する体制にすることも前から言われていることである。地方議員なら地元住民の意思を反映しやすいし、都道府県や市町村役場なら直接的に住民の意見を出しやすいからである。しかし現実には、地方議会においても各議員の主体性はなく、また首長は彼の選挙母体の利害によって動かされている。地方政治は中央政治の小型版に過ぎないのが現実の姿である。そのような事態はたとえば土幌高原道路の問題でみることができる。

この道路は道東の土幌町が山を越えて直接に温泉のある然別湖畔に行く道路を持ちたいとして建設を始め、のちに道路に昇格して今度は道庁が一九六六年に着工した。大雪山系の山腹を削っている様子が十勝平野から見えるようになると激しい反対運動が起こって(十勝自然保護協会はそれをきっかけに成立した)、一九七二年には国立公園特別地域の二・六kmを残して工事中止になった。この判断を下したのは当時の堂垣内知事だっただろう。

私はこれを確かめるために一九九二年八月二十五日、電話で彼にそれを問うてみた。すると率直な性格で知られる堂垣内氏は、初めに「その時、私は(知事)一期目だった」と言ったあと「この道路の建設に賛成する住民もいたが、反対する住民もいた。道議会で野党からの反対もあった。そこで了解がつくまで工事を中止した」と話してくれた。

堂垣内氏が「一期目だった」と言ったのは、また知事としての力が弱かったという意味で言ったものと思われる。同氏は一九八三年まで三期、知事を務めたが、しかしその間、道路は着工されることはなかった。

一九八三年からは横路孝弘氏が知事になり八七年には再選された。そしてその年の七月四日、同氏を支持した社会党の道議国会長の鈴木誠二議員が道議事本会議で知事に対し、八月九日の参議院環境特別委員会では道東出身の丸谷金保議員(社会党)が林野庁自然保護局長に対し、それぞれ着工の答弁をさせるための質問を行なった。そして同年十一月に道は土幌高原道の未開削区間二・六kmのうち〇・七kmをトンネルにして同道を開通させる方針を打ち出した。横路知事は二期目になって支持基盤が増大したと判断、また現在は野党になっている自民党が建設

業界の反発をおそれて工事に反対しないにちがいないことも計算に入れて着工の指示を出したと思われる。その後の一九九二年五月には道が地元自然保護団体として交渉相手としていた会員七四人の十勝自然保護協会に地区十勝ブロック会議(社会党系)加盟の労組員とみられる人々一八三人が入会を申請、これがきっかけとなって同協会は同年十月十七日、それぞれ同じ名を名乗る二つの団体に分裂して臨時総会を開くという日本の自然保護運動史上、ほとんど前例のない悲劇を演ずることになった。

この例でわかるように、われわれの国では公共事業の執行権が中央政府から地方政府へ、また政権与党が自民党から他の党へ移っても、それぞれが地元や関係業界一議員一首長や大臣とつながる利害関係で動いており、必ずしも大多数の国民の意思が反映されやすくなるとはいえないと思う。

アセスメント(環境影響評価)は地域住民の意見を開発の際に反映させようとアメリカに見習い始められた直接民主主義の一制度だが、これも現状ははかばかしくない。

これは環境に大きな影響を及ぼす恐れのある一定規模以上の道路、ダムなどの建設事業の着工前に、予想される環境の変化を事前に調査・予測し、その結果を公表して住民の意見を聞き環境保全対策を講じようという目的の制度で一九八一年に環境庁から法案が提出された。しかし経済界一自民党一他省庁の反対で廃案になり現在は北海道、東京都、神奈川県などが条例や要綱の形で独自に実施している。

この予測調査は事業者自身が行う点から見ても私にはあまり実効あるものと思えなかったが、最近になってアセスメントの実際にふれる機会があった。

それは北海道開発局が担当する暑寒道路という開発道路を暑寒別天元焼尻国定公園の一角に一〇kmにわたって建設する目的のため一九九二年十一月十六日、雨竜町で開かれた環境影響調査報告書（開発局―実際はそこから受注したコンサルタント会社作成）についての公聴会に公述人の一人として出席し意見をのべたからである。

道の条例では、この報告書について意見をのべることができるのは関係住民、この道路の場合ではそれが通る新十津川町、雨竜町、北竜町、増毛町に限られており他の市町村に居住する者については参考意見として聞くということであった。国定公園は国民の財産であり、道路は国民の出した税金で作るのであり、国民全体で使用するのであるから、この点だけをとっても道条例は限界のあるものであることがわかる。



写真2 暑寒道路公聴会で（撮影・江部 靖雄）

私が公聴会に出てみると公述人は予想に反して十四人もいた。そのうち同道の建設に反対する立場で意見をのべたのは雨竜町の二人、旭川市の労働組合の一人、それに札幌に本拠のある北海道自然保護協会の私の四人で他の十人は賛成の立場の人々だった。地元の人々の観察によると、その十人はすべて暑寒道路建設促進期成会に入っている人々で、そのうちの何人かは二、三分賛成の意見を言うところを立って帰ってしまうというおぞましい態度だった（写真2）。傍聴に来た人も百個用意した椅子が足りないほど多かったが、その人々の大半も期成会によって動員されて来たようだった。北海道の郡部では成人男子の四人に一人が土木工事で生計を立てており、その土木工事の大半が官公庁発注であるので、この人々は自らの生活のために建設に賛成せざるをえないのである。

アセスメントのような開発に対する直接民主主義の一制度も、この例にみるように意図的な動員によって押し切られてしまう可能性が十分にあるのである。

こうして考えてみると当面は、先述の元公務員の方の手紙にもあったように、開発計画を作成する段階で広く市民の参加を求め、その必要性そのものを検討することが何よりも必要である。このような討議の場としては現在、各種の審議会やそれに類似した会議が設けられているが、その委員の人は担当の役所に任せられているため、人選担当者は首長や上級者の意に反しないように周到に無害な人物を選ぶのが常である。そうしないためには、討議参加者を広報やマスコミによって公募し、応募者が定数を超える場合は公正な抽選によって選ぶ方法をとれば、それで足りるのである。事業の必要性を公開で真剣

に討議する場合には理性が勝利を収めるのが普通であって多数決原理はなかなか通用しないだろうと思う。

むしろ問題なのは、政府の各機構―人員―予算が先述のように、わずかばかりの外圧では変らず、それぞれが既得の予算―事業を確保するために審議会のようなものも民主的にせず、かえってそれを利用してという官僚制の障害を今後、市民が克服できるかどうかということである。

この官僚制を廃止し、市民の自治によって社会を運営していこうという理想は古代ギリシャ以来のものである。世界史のほとんど目立つ近年の例はロシア革命（一九一七）の指導者レーニンの提案である。彼は官僚制の弊害をなくすため「われわれの目標はすべての勤労者が生産的労働において八時間の日課を終えたあと、国家への義務を支払いなしで実行することを保障することである。これへ移るのは特別にむづかしい、しかしこの移行だけが社会主義の最終的確立を保障するのである」（注7）と訴えた。

つまり官僚の代りに勤労者が行政を行うようになれば官僚は不用になり、もちろん国民の意思に反する官僚主義はなくなるといふ最も明瞭な提案である。

レーニンには目的のために手段を選ばない現実的なところもあったが、この人民による人民のための政治という古くからの理想はその死まで持ち続けていた。しかしその死後、この理想は全く実現されず官僚主義はかえって肥大してソ連崩壊の重大な原因になったことはよく知られている（注8）。

レーニンが考えることができなかったのは、多くの人間は一日八時間の労働のあと無償で公務を実行するほどの高さに達しているわけではないことであ



り、もう一つは一旦、官僚制が確立すると自己増殖を始め、市民の関与を排除する運動を始めるということであった。

しかし歴史は希望を持たないわけではない。この日本でも二、三十年前とは比較にならないほど市民運動が盛んになってきたのは生活と自然の破壊が強度に進行しているのが直接原因であるが、学校教育や広い意味での社会教育が普及し、かつ幾つかの階層で自由時間が増大したのを背景として現体制の圧力を恐れず行政への市民参加を求める人々が増えてきたからである。

すでに、このような人々は教養と社会経験をもって諸政策の内容や、その必要性を判断できる能力を備えているはずである。彼等は官僚制の弊害を身をもって知る非特権的公務労働者の助力を得て、大多数の国民の意思とその生活する自然に反しない政府を作っていくるのではないだろうか。そして労働時間の短縮が全社会的に進めば、公共的業務の無償遂行を善とする人々が増えて市民と公務労働者が一体化し、従来の官僚制は存在できない社会を形成していくると思われる。このための改革もまた官僚制の抵抗に会い容易なことではできないものではないが、この困難な事業を行うことのできる人々もまた自由時間の増大という基本的土台の上から増大してくるにちがいないと私はなかば夢のように考えるのである(注9)。

(注1) 以下に使用する統計数字は断わらないかぎり、建設省道路局監修『道路交通経済要覧』一九九一年度版、ぎょうせい。同局監修『道路統計年報』一九九二年度版、全国道路利用者会議、による。

(注2) 『北海道新聞』朝刊、一九九二年一月二〇日付け。

(注3) 全建設省労働組合編『問われる建設省』大月書店、一九九二年、八八ページ。なお同書では「現在の国道(一〇〇〇〇号台の三桁号線)や主要県道を整備するだけで、十分高速道路並みの役割を果せることは明らかである」(一一五ページ)とも述べている。

(注4) 早坂茂三『政治家田中角栄』中央公論社、一九八七年、六五ページ。

(注5) 建設省は定員削減に対しアルバイト雇用数を増やすことよって対応している。「支払われる費用が『人件費』から『事業費』にすり替ったのにすぎないわけで、『民活』『小さい政府』がまったくの欺瞞であることを物語っている」『問われる建設省』二八ページ。

(注6) 「再就職は官僚の意識のなかには、官僚時代に得るべくして現実には与えられなかった報酬の後払いという見方もあるように見える」村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、一九八一年、六二ページ。「たとえば、行政改革に伴う組織の統廃合が行なわれる場合、関係の組織責任者は血眼の反対運動を行なう。もしも組織縮小の行政改革が本当に行なわれた場合、誰が次官、局長、課長だった時にそれが行なわれたかは、後々まで記憶される。中略。組織のOBは、行政改革のとき、動員され、反対運動に参加する。したがって、OBとして国会議員を持っている省庁は有利な立場に立つ」同上書、

九六ページ。

(注7) 「ソヴェト権力の当面の任務」一九一八年『大月版レーニン全集』第二七巻、二七六ページ。

(注8) たとえば、すでに一九五〇年にアメリカの社会学者A・インケルスは「社会主義が官僚主義を打破することに成功しないならば、官僚主義が社会主義を破壊するであろう」と予言していた。

また、旧ソ連官僚が単に自分たちが仕事をしたことを見せる目的だけで無用のダムやコンビナートを建設し森林や湖を破壊したことは、たとえばゴルドマン『ソ連における環境汚染』岩波書店、一九七三年に報告されている。

(注9) 私がこの原稿を終えようとしていた一九九三年一月六日の夜、各テレビは現職の外務事務次官の娘でハーバード大学卒業生の外交官が皇太子妃に内定したことを大々的に報じた。これは日本の天皇制と官僚制の合体であり、双方はその権威の増大と永続化を図ったことになる。新聞はその実現に外務省OBが尽力したことを伝えている。

一方、翌七日の『北海道新聞』朝刊によると、各テレビが皇太子妃の報道のため予定番組を中断したところ「長々と報道するのに値することなのか」といった抗議の電話が各局に相次いだという。しかし、このような人々のはほとんどは現体制に対し無関心、消極的反抗の段階にとどまっているのが現代日本の特徴である。