

座 談 会

「北海道開発の方向性を探る」

公共事業への風当たりが強い状況の中で、これまでの北海道の公共事業のあり方とこれからの公共事業の方向性について、経済学と土木工学の専門家、そして利用者である一般市民の立場から議論していただきました。

- 〈参加者〉 小林 好宏 氏 (札幌大学経営学部教授)
田村 亨 氏 (室蘭工業大学工学部教授)
堺 なおこ 氏 (フリーアナウンサー)
〈司 会〉 木元 喬之 氏 (財団法人北海道道路管理技術センター理事長)



公共事業を取り巻く状況が 90年代後半から大きく変わり始めた

木元：本日は『北の交差点』座談会にお越しいただき、ありがとうございます。今回の話題は「北海道開発の方向性を探る」ということで、いわゆる公共事業に対して専門家の方々のご意見を伺えればと思います。

まずはじめに小林先生から、経済学的見地から公共事業の持つ意味をお聞かせ下さい。

小林：公共事業とは社会的に持ちうる資本、具体的にはインフラストラクチャー（社会基盤）を整備する上で、個々の事業者が整備を任せるのではなく公共的に整備していく事業のことをいいます。その重要性、必要性は改めていうまでもありませんが、基盤整備といった本来の目的と同時に経済政策の上でも用いられてきたという歴史があるわけです。

20世紀以降、マクロ的な経済運営のなかで公共事業の占める役割は拡大し、たとえば不景気の時に雇用を拡大するために、あるいは景気を回復するための手段として公共事業を行うということが一般化してきます。極端にいうと失業対策のためにピラミッドでも造ろうかという話でもいいわけですね。

こうした考え方は必ずしも悪いことではなく、政策論としては認められることだと思います。でも、時としてそれが過大になったり、財政赤字の原因になったり、また、一見無駄と思える事業に手を出してしまうといった側面があるということは認識しておく必要があるのです。

木元：では次に、都市計画からいろいろな公共事業の計画、あるいは国土審議会の特別委員をされている田村先生に、公共事業に対するお考えをお聞きしたいと思います。

田村：大事な点は、日本の公共事業の目的が1990年代の後半から大きく変わったということです。わかりやすくいうと、所得格差の是正や市場の統合を目的にして国が一元的に事業を行い、国民もそれを望んでいたという時代が終わり、生活の質を求める時代になったということです。ところが生活の質は地域の多様性に関わる部分なので、国の一元的な管理のもとで公共事業を行うというのはいかがなものかという流れに変わってきた。例えば積雪寒冷地で広域分散型社会を形成している

北海道の話と東京のような高密度社会を同じテーブルの上で語るわけにはいかないということです。

日本は世界銀行からお金を借りて、昭和39年の東京オリンピックの年に新幹線と名神高速、41年に東名高速、その後の高度成長とともに社会資本整備を続けてきました。短期間に大量のインフラ整備を行ったのが日本の特徴となっています。そして現在、北海道以外の国民はおおよそ社会資本が整備されたと思っています。次は何を整備するのかと考えた際に、公共事業なのか福祉なのか、地球環境なのかという大きな選択をする時代になってきた。これは先進国が共通して直面している大きな変化なのです。

この大きな変化に対して北海道では、高速道路がネットワークとしてまだ完成していません。高速道路の建設において一番大事なことは「もの」の流れです。例えばオホーツク地域のガソリン代は札幌より5円から10円高い。苫小牧で精製した石油を旭川経由で運んでくるので輸送コストが高い。花卉栽培を行っているビニールハウスでは高い燃料を使って暖房するわけで、これらのコストをすべて生産者が負担している。

このように北海道の市場はまだ統一されていないという実態があるのですが、生活質の議論が始まっている本州の人と話すとき「北海道の人の所得は高いじゃないか」「冬場になったら暖房をどんどんたいて半袖で生活しているじゃないか」などと議論がズレてしまいがちです。挙げ句の果てに「贅沢三昧しているのにガソリン代が高いなど」といって生活感覚がずれているのではないかとまでいわれてしまうのです。このあたりの意識のギャップを北海道から埋めて行く必要がある。単純に、市場統一のための高速道路は造れない時代になったというのが私の認識です。

木元：ありがとうございます。堺さんは道路ユーザーとしての立場から、公共事業に対してどのように感じていますか？

堺：ストレートな言い方をすると公共事業は悪だという方向に世の中の流れが変わっているような気がします。公共事業はなぜ必要なのかという点に関して専門家の方々から説明が無かったと同時に、私たち一般市民も求めていなかったという気がするのです。

道路に限って言わせていただくと、道路の価値というか存在理由は何だろうと。高速道路ができ

木元 喬之氏
 (財)北海道道路管理技術センター 理事長



でも1時間に3台しか車が走らないのであれば、ほとんどの人が無駄な道路と考えると思います。でも例えば農家の方が生産した朝採りの野菜が運ばれるとか海産物が運ばれるために使われる車が1時間に3台の中の1台であれば、それはそれで公共事業の道路としての存在価値はあるのではないかと思います。言ってみれば都市の生活を支えるために造られている道路で、私たちの台所にも影響してくるわけですね。ですから、道路の価値や存在理由を明確に説明してほしいと思います。

公共事業の存在理由は費用対効果だけでは判断できない

木元：おそらく道路がなかった時代には道路を造るということ自体ある意味でコンセンサスができていたと思います。それが道路整備に明確な説明が必要な時代になっているということです。

道路には経済活動の基盤としての役割もありますが、防災や医療の面でも大きな役割を果たしているという側面もあると思います。小林先生はどうお考えですか？

小林：公共事業を行うときに、この事業を行うに値するかということを「費用便益分析」という手法で判断して決めています。例えば通行量が1時間にたった3台という道路をつくるとすると、費用対効果はゼロに近い。しかし堺さんがとても大事なことを言われたのは、その日の朝の採りたて野菜が届くという価値は非常に大きい。これは道路が整備されているからこそ可能なわけで、そうするとたった3台でも道路が存在することの意味

が大きいということはあると思います。普通、道路の価値というものは、それによってどのくらいの時間が節約されたかという時間の価値×車の台数というのが最も中心の基準で決まります。つまり、たくさん車が走るほど道路の価値が大きいと判断されます。ところが北海道のように交通量がさほど多くなく、車がスイスイ流れているとなると、新たに造るメリットはそれほどないじゃないかという議論になってしまうわけです。

でも、そういうところにはまりきらない、例えば普通の人が目目的地まで1時間短縮されたというだけではなく、救急車が1時間早く病院に着いたから命が助かったという場合にはものすごく価値が大きいわけです。そこまでは現行の道路の価値を計るときの手法に入ってきていないんです。単純に人口が多く利用者が多いから価値が高い、過疎地だから低いということでは割り切れない、ということは指摘しておく必要があると思います。

それからもう一点は、さきほど田村先生が言われたことと関係しますが、社会資本整備のあり方、考え方が少しここ数年かわってきています。質ということが言われるようになって、これは確かに重要な点だと思います。中途半端な社会資本整備では本当の効果が発揮できないということです。例えば、札幌から函館まで結べば価値のある道路も、長万部で止めていては効果がない。公共事業は本来分割できないものなのです。その典型は橋です。むこう岸まで通さなければ意味がないんです。道路は分割できますが、目的地まで通って初めて効果が十分に発揮できる。そういう性質があるということをお忘れしないでほしいということです。

木元：中途半端な整備のままでは、費用対効果を計算するとかなり悪い結果が出てきてしまいますからね。そういう評価軸では、先に整備した地域のほうが有利になっているという議論もあります。

田村：日本では当初、東京～名古屋～大阪の3大都市圏を結ぶ地域に国のメインエンジンを造り、その生産誘発効果を発揮してGDP（国内総生産）を押し上げてきました。この経済効果によって財政的に潤ったお金で地方を整備していくというのが社会資本整備の方法ですから、未来永劫インフラ整備を続けるわけにはいかないのです。日本の場合はGDP（国内総生産）対前年比が6%以上の年が14年間続きました。アメリカで10年、ヨーロッパで7年と言われているから、長い期間に

わかって経済成長があり、インフラ整備をどんどん続けてきたわけです。そして今、北海道までそれを造りきれないうちに日本の財政状況が危うくなってしまうました。

先行投資した三大都市圏は人口も税金の支出も多いわけですが、この地域に住む人たちは「私たちの税金で何故、北海道の道路を造るんだ」と言っています。でもそれは違うと思います。北海道民は当初自分たちの税金や人材の殆ど全てを三大都市圏に集中投下した。その過去を忘れるなど言いたいのです。

ところが、「今後、北海道は経済的に自立ができるのか？」と問われると、ちょっと考え込まざるを得ません。従来は高速道路が延びると沿線の産業振興につながっていましたが、今の時代に従来型の産業振興はありえない。世の中のかわり目と道路整備の最後の仕上げの段階が同じタイミングで来てしまったわけです。それがこの十年だったと思うのです。

ただ、北海道は東南アジアからの観光客を数多く受け入れるようになり、高速道路はその関連産業を支える新たな基盤として必要なものとなっています。北海道としては、小泉首相の唱える「観光立国日本」を具体化するために質の高い高速道路を造るんだというロジックを国民に正確に伝える必要があると思います。

もう一点、シビルミニマムに関わる医療の話ですが、これは難しい問題だと思います。霞ヶ関は人口10万以上の都市には総合大学があり、ベッド数がいくつあり、デパートがありというふうに住生活の質をカウントし始めているのですが、あれは間違いです。釧路支庁では根室も含めて広域の医療をまかなわなければならない。地域に真に役立つ医療サービスは高速道路整備という医療施設へのアクセスビリティだけで決まるものではありません。地域の高齢化の進展や必要とされる医療科目の配置など、きめ細かく、しかも地域の合意を得て決めるべきものです。地方部においては、その評価が重要なのですが、公平性に関わる評価方法が難しいのです。

小林：インフラを先に整備したところと遅れてしたところでは、公平性という点で非常に大きな格差があるということは知っておく必要があると思います。もういらぬという議論に対してどう反論するかというときに、経済発展のためのインフ



札幌大学経営学部教授
小林 好宏氏

ラも大事だが、やはり国民、住民の生活にとってインフラが整備されているということが大事で、しかもそれはある程度人々の生活にとって公平であるべきなのです。少なくとも生まれ育った場所によって著しい差があるのは不公平で、それを是正する国家的責任はあると思います。生活のためのインフラ整備には時間的ずれがあり、それは是正する必要があるのです。

例えば住宅建設の例でいうと、それは生活基盤投資です。ある人は住宅ローンを使っていますぐ家を建てて住んでしまうでしょう。別な人は10年間貯蓄をして我慢して家を建てようとしています。今建てた人は先にいい家に住んで生活をエンジョイしているわけで、もう一方は我慢している。ただ個人の住宅建設でいえば、我慢したほうが10年間の我慢の代償として貯蓄した分に利子がついてきます。先に建てた人は逆に返済していくのに利子を上乘せして払っていく。民間の事業であればその違いがはっきりとあるわけです。公共事業も本当はそうあるべきなのです。先に道路が通るようになった場所とそうでない場所では、本当なら後者は利子をいただかなくてはならないのです。

堺：公共企業に関しては専門家の方々中心の情報が新聞やテレビといったマスメディアから伝えられることが多く、どこか私たちの身近でないところで語られているような気がしてしまいます。

小林：マスコミがありとあらゆる情報を流すかというところではないと思います。その時代に関心を引く話題に集約され、時代の風潮が出てくるわけです。今盛んに言われていることが50年前に言われていたかというところではないと思います。各時

田村 亨氏
室蘭工業大学工学部教授



代の主たる関心事はだんだん変化しているということを考えなくてはなりません。

公共事業に関連しては、盛んに先行投資を行っていた時代にマスコミは「日本は確かにGNPは伸びたが社会資本は非常に貧弱だ」と言っていました。昭和40年代から50年代に入ってもまだ同じ状態でした。それがいつのまにか、もう社会資本整備はこんなに進んだからこれからは今まで整備したインフラをどう利用するかが大切だという言い方になってしまいました。確かにインフラ整備は短期間に急激に進みました。けれど10年前にどういっていたかということ振り返ると、マスコミの論調はずいぶんと変わっているわけです。

田村：道路の存在理由を解説・説明する人は誰かという話ですね。これは公務員批判から始まったほうがいいと思うのですが(笑)、彼らの側にもこれまでいくつかの判断ミスがあったと思うのです。

まず、担当する部局が違うということで農道と高規格道路が並行して計画されてしまうといった、明らかに無駄な公共事業が一部にあったと思います。もうひとつは、高コスト構造。北海道の高速道路に関しても建設費を10%下げることができました。となると今まで何をやっていたんだという批判はあると思うのです。専門用語では二重投資、高コスト構造の是正、その2つに関して非があったのではないかと思います。このあたりの反省を、勇気をもって公開することも必要です。

さらに、リーダーの不在。少子高齢社会の進展による地域衰退のスピードと限られた財源による社会資本整備のスピードをどのように管理していくのか、それを示すリーダーが必要な時代です。

公共事業の先行きが不透明な中で 北海道開発が採るべき役割とは

木元：公共事業に対する情報の問題、あるいは発信する側、聞く側の問題、リーダーの話、費用対効果の中での公平性はどうなのかといった公共事業をとりまく現状をお三方から伺うことができました。次は公共事業の将来ということで、第6期北海道総合開発計画について、田村先生に概要をお聞きしたいと思います。

田村：去年、開発局の第6期計画の中間見直しをお手伝いしました。その際に思ったのは、北海道開発を顕示する目的がわからないということです。東北の北部3県の人は札幌という魅力的な都市がありながら、なぜ北海道だけ特別に開発をする必要があるのか？と質問するわけです。そのため北海道開発行政は札幌都市圏を除いてやろうという議論もしました。北海道にはまだハンディがあるからそれを克服するために開発をするというロジックは、札幌都市圏がある限り作れないわけです。最終的には北海道は「先導的実験の地」としての役割を果たそうという案にまとまりました。全国ではまだやっていない、失敗するか成功するかわからない取り組みを進んで引き受ける場所に北海道になるという考え方です。ついてはそれを支えるための開発予算をくださいということを書いたんですが、その具体的な内容がわからないのです。北海道は豊かになっているという認識下で、「先導的実験の地」という言葉で言い切ったというのが正直なところです。

これは個人的な意見なのですが、公共事業の予算は今をピークとすると、近い将来には現在の60%程度の規模になると思います。しかも、新しく作るのではなく、維持管理する時代に入るわけです。予算規模が落ちていく過程にどう対応していくか。北海道におけるいちばん大事な問題は公共事業依存体質から脱皮することです。その体制を自分たちで築かなければならない。1兆円もの開発予算を前提に成り立っている北海道経済を自立させるためにどうしたらいいのか。北海道経済の行く末をどこに軟着陸させるかという議論は大事なことではないかというのが私の意見です。北海道経済の行く末という中期的大局的な話と高速道路をどこから造っていくかという短期的局所的な話が同時に議論されるのが現在であると考えます。

小林：「先導的実験の地」というのはなかなかよい表現で、それしかないという気がしますね。現時点で北海道開発とは何かを考えるとすれば、第二次大戦直後のような「人口吸収」「食料増産」「資源開発」というレベルの話ではないことはもはや明確なこと。

ではどういう意味で先導的であり、先導的であることが期待されるのかというと2つあると思います。ひとつは日本は先進工業国ですが、脱工業化社会に向かいつつあります。これは日本に限らず先進工業国はみな同じことなのですが、その理想のあり方がまだ見えていない状況にあります。明治の近代化、戦後の復興の時には欧米というモデルがあったわけですが、現在は自分たちでモデルを作らなければならないのです。では何が理想のモデルとなるのかを考えたときに、札幌を含んだ道央圏がその条件を備えているのではないかと思います。その条件というのは、21世紀初頭の時点で多くの人々が重要だと考えているキーワードである「環境」と「国際化」です。と同時に、これまでの工業化社会を土台にした上での新しい発展であり、同時に都市化社会であるという条件も望まれます。ある程度の人口集積と産業集積、さらに国際交流の拠点となる国際空港が整っていて、なおかつ環境的に恵まれている。こうした条件を全て整えた、望ましい姿に一番近いところにあるのは道央圏だと思います。それを、より望ましい状態に整備するということが課題のひとつだと思います。

もうひとつは、将来的な人口減少傾向の中で各地域の活力をどうやって保っていくかという問題があると思います。人口の動態を見ると北海道郡部の定住人口が間違いなく減少すると考えられます。そんな状況の中で地域に住む人々が活力を持って幸せに暮らすためにはどうしたらいいのか。ここでのキーワードは「定住」ではなく「交流」だと思います。交通が発展するにつれて人々の生活空間領域はどんどん広がるわけで、定住人口が減ったとしても交流人口が多くなっていくという状況を作り出さなければならない。そのきっかけが観光です。

従来は観光というと過疎地の産業振興、つまりすることがなくなったから行う振興策というイメージがありました。しかし生活をエンジョイする場は自分の住んでいるところだけではなく、様々な



フリーアナウンサー
堺 なおこ氏

場所で様々なことを体験できるという生活が21世紀、22世紀に向かって望まれるようになり、観光というものが非常に重要になってくると思います。

観光が大事な理由のもうひとつの理由はグローバル化の一般化にあります。「お金」「もの」「人」が国境の枠を超えてどこでも自由に動き回る時代になってきています。「お金」と「もの」に関しては即座に世界中に動き回れる。つまり工業製品は生産の場を選ばなくなっています。ところが運べないもの、世界中動き回ることができないものがあります。それは、ある地域の気候風土や文化であったりするわけで、これらをエンジョイしようと思ったら「人」が移動しなくてはならないのです。観光というのはそういうものです。ですから地域が生きていく道というのは、その地域の気候風土や土地と密着した産業で、観光はその典型なのです。

となるとアクセスが大事になってきます。旧国鉄は観光を非常に大事にしました。調べるとわかりますが、特急の止まる駅は有力な観光地が多い。道路はどうかという観光地を意識した道路建設はほとんどなされてきませんでした。さらに観光自体も従来のような大型観光ばかりではなく、グリーンツーリズムや田園観光の利用者がどんどん増えてくると思われます。こうした小規模なグループのアクセスをどうするかという問題が表面化してきます。

減少する人口の中で地域が活力を保つためにはどんな産業が必要か、それを具体的に生かすためにはどのようなインフラ整備が必要かという問題は、北海道の場合典型的にあらわれてくるはずで

す。したがって「先導的実験の場」には2つの意味があって、道央圏は脱工業化社会の望ましい姿を実現してみせる場であり、北海道の郡部はますます人口が減っていくなかで活力を保つために小規模観光向けの交流の場となるわけです。と同時に、それらを結ぶネットワークの開発整備が課題になってくるのではないかと思います。

堺：北海道民の多くは自分たちが住む街に対して自分たちで作上げたんだという実感が無いのではないのでしょうか。公共事業というものも、例えば住民の意見をより多く盛り込むような方法を探るなりして、完成後に自分たちが誇りに思えるような事業にできれば良いと思います。

また、道路を始めとしたインフラというものは、どちらかというと冷たい印象が強いものですが、それを温かみのあるものにするにはもっと想像力を持たなくてはいけないということを感じました。

テレビやラジオの仕事をしていると、放送中に道内のいろいろな道路を走っているドライバーさんから情報が入ってきます。日勝峠の清水側と日高側の路面状況の違いなどをラジオという媒体を介して情報を交換しているわけです。皆さん、オンザロードでのコミュニケーションというのをとても持ちたがっているんですね。先ほどの道路のネットワークのお話にしても、北海道という広い土地でただ単に場所と場所をつなぐインフラを整備するというのではなく、併せて人と人をつなぐコミュニケーションの手段も整備しているんだという考え方を盛り込めたら素晴らしいですよ。

北海道を「先導的実験の場」にするために

木元：では最後に「先導的実験の場」という素晴らしい理念をどう具体化させるかということについてお話をお聞きしたい思います。

田村：小林先生のおっしゃられた人口減少地域の活力という内容で、道路分野ですでに面白い試みがされています。シーニック・バイウェイという北海道スタンダードの道路実験で、景観にやさしい観光用道路を作ろうというものです。電信柱を廃止したり、防風林・防雪林をうまく見せる工夫をしたりしています。ここにオンザロードコミュニケーションの場を設けるなど、社会実験に地域の人々を参画させる仕組みを盛り込む工夫もやっ

と始まりました。

小林：日本では公共事業というとお上がやる事業という印象が強いのですが、「パブリック」という語源はもともと「ピープル」であって決して「ガバメント」ではありません。ですから公共事業は人々が参画する事業なんだという感覚を共有していくために、行政の働きかけも非常に重要になってきます。

堺：公共事業がなぜ必要なのかという疑問をわかりやすく教えてほしいということがあります。お上が作った説明の文書は説得力に欠けるということで（笑）、とにかくわかりやすく教えて欲しいということに尽きます。

田村：北海道民には公共事業に関わる「しがらみ」や「遺伝子にかかわる住まい方」が無いのだろうと思います。伝統や習慣に捕らわれていないということは「パブリック」な事業がうまく機能できる可能性があるということです。ヨーロッパで街づくりが一番大事なことだと言われているのが「コモンズ」という、道路も自分の庭も共同財産だという概念です。この考えに基づく新たな社会資本を北海道ならできるかもしれないのです。日本の他の地域はなぜできないかという、土地に対して聖徳太子の時代から所有が認められてしまっているからです。そういう意味で北海道には市民が作る新たな空間づくりや住まい方の提言ができる可能性がたくさんあると思うのです。

小林：コミュニケーションの場であり同時に「コモンズ」であるということは、わかりやすく言えば井戸端会議の井戸のことなんです。昔の生活には井戸や銭湯などにそういうコミュニケーションの場があった。今はそれに代わるものが公共事業と言っていますが、それは「コモンズ」なんですよ。公共事業は道民の共有財産だということを再度みんなで考え直すべきです。

木元：公共事業の問題は本当に長い歴史があって短時間では語りつくせませんが、今回の座談会で出たアイデアをどう花開かせていくのかということが大事かと思います。こういう芽があちらこちらで出てきてこそ北海道は「先導的実験の場」になるのではないかと考えております。今後もこの議論はずっとやっていきたいと考えております。ありがとうございました。