

市民の視点から小泉改革の本質を問いたい

長谷川徳之輔 明海大学教授



はせがわ とくのすけ

profile

1936年生まれ、1959年東北大学法学部卒。建設省、(財)建設経済研究所常務理事などを経て、1995年から現職。2000年から2001年までケンブリッジ大学土地経済学部客員研究員として、「80年代と90年代の不動産金融危機」の国際比較を研究する。主な著書に「東京の宅地形成史」「不動産金融危機最後の処方せん」など。

■ 評価できる方向

総論ばかりで各論なしといわれている小泉改革の具体策が、ようやく見えてきた。政府、小泉内閣は、12月19日の臨時閣議で163の特殊法人・認可法人の整理合理化計画を決めている。当初の原則廃止か民営化という方針に対して、廃止は住宅金融公庫など17、民営化は日本道路公団など48にとどまり、経済悪化のなかで政府系金融機関の実質的な改革は不明確で、先延ばしされている。世論の多くは、抵抗勢力の圧力のため、小泉改革は看板の掛け替えだけで腰砕けに終わったと批判している。確かに、今回の決定は改革の大枠を決めただけで、実質的な内容は今後の経済財政諮問会議の論議や具体的な立法作業に委ねられており、先延ばし、腰砕けという批判もあるが、これだけの改革を、まがりなりにも筋を通してまとめ、骨太の方向性を示したことは十分評価できよう。なかでも注目されたのは、最も論議を呼んだ道路4公団の合併民営化、都市基盤整備公団と住宅金融公庫の廃止、民営化である。いちばん抵抗勢力の強いところから切り込むという戦略のなかで、公共事業の改革、公団公庫の改組などが、玉虫色だといわれながらも一見大きく進んだかに見える。しかし、国民が改革の中身を理解するように、国民の支持を得やすい大向こうを狙った改革の戦略面が強く、必ずしも改革の本質をすべて示しているとは思えない。

以下、行政や政治の当事者から距離を置いた市民の視点から日本道路公団や住宅金融公庫を対象にして、小泉改革に期待するもの、改革の本質を考えてみたい。

まず、国土交通省の巨大な利権構造、道路、住宅関係公団に対し、どのような改革が行われるのかを見よう。高速道路については、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団それに本州四国連絡橋公団を合併させ、さらに分割民営化する。毎年高速道路の建設に投入されている税金3000億円の投入をやめる、民営化しても投資資金の償

還期間は50年以内にする。問題の高速道路建設はその範囲内で進めるが、政府や政治が決めずに、客観的に判断する第三者機関をつくるということのようである。3兆8000億円の負債を抱え完全に破綻している本州四国連絡橋公団の取り扱いについては、別途考えるのか一体的にやるのかははっきりしていない。不必要な事業はやらないといっても、どの程度の高速道路建設をこれから進めるのかもあまりはっきりしない玉虫色だ。先延ばしの面があるのは否めない。

住宅と都市については、住宅金融公庫と都市基盤整備公団は基本的に廃止する。住宅金融公庫は5年以内に廃止して、民間の住宅ローンを支援し、証券化する機能を担う新法人をつくり、公庫が保有する約70兆円の住宅ローン債権を引き継ぐ。新法人がこれまでのローンを証券化し、民間市場で売却しても、貸し出しの条件は維持されるとある。都市基盤整備公団は住宅の新規建設を中止し、賃貸住宅の管理業務は民間に依頼する。残る新組織は民間の都市再生事業を支援する業務に特化するようである。

確かにこれまでの微温的な改革論議に比べれば破天荒の内容であり、従来の常識ではとても考えられなかった画期的な改革であろう。バブル経済の崩壊により、右肩上がりを前提とした20世紀後半の経済社会システムが機能を失い、経済社会の大きな構造転換が進み、破産状態といわれる財政悪化の危機のときだからこそ打ち出せる苦肉の対策とも評価できよう。時代の大きな潮流のなかで、従来の利権構造を維持したいという抵抗勢力もいかんとも対抗しがたく、改革を受け入れざるをえない。この改革は本来もっと早く手をつけるべきであった。バブル経済の崩壊後10年もの間、元に戻れない不可逆的転換が進むなかで、官民ともにソフトランディングという先延ばしを続けた結果が、このようなドラスチックな改革を余儀なくさせてしまったのである。

■ 改革は見てくれより本質の議論が必要

小泉改革の方向は評価できるが、改革の一番の問題点をわかりやすく示そうとするためか、国民の眼には水戸黄門の印籠よろしく改革を阻む悪いやつは誰かということだけが注目されている。こうした図式は理解しやすいが、改革の狙う本質、今回でいえば、公共事業、住宅対策、都市政策の改革の目標、本質はまだよく見えていない。改革の目標は何なのか、もう少し明確にしておくことが求められよう。

公共事業の部門別や地域別の配分の非合理性、非効率性などが論議されたのは最近のことであり、さらにこの10年、ゼネコン汚職や利権構造への批判、公共事業の入札契約システムまでが、国内問題ばかりでなく、日本市場の閉鎖性の象徴として国際問題として批判、論議されるようになっていた。そして、今、時代の大きな転換期にこれまでの

公共事業の哲学、存在価値自体が問われるようになったのである。

改革の課題はまず、公共事業の効果、経済や地域への影響、効率性、部門別や地域別の配分であり、2つめが公共事業の入札契約システム、談合調整行為、高コスト構造などであり、もう一つが、公共事業の決定権限がもつ統治機能、すなわち巨大な利権構造への批判であると考えられる。今問われているのは、まさにこの問題である。なぜ、不必要な道路はつくってはいけないのか、なぜつくられてきたのか。ただ、財政が破産状況だからという財政問題としてだけではなく、国民に社会資本整備のあり方、公共事業の哲学を明示しなければなるまい。また、都市住宅については、なぜ、住宅への国の直接的な援助が必要でないのか、都市開発はなぜ民間が主体であるべきかという住宅都市政策の理念を示さなければならない。また、もっとその実情、情報が公開されて然るべきである。

たとえば、東京外郭環状道路の東京都内の整備が30年ぶりで凍結が解除されるという報道もある。政府は、外郭環状道路の必要性を新聞紙上で大々的に報道し、ロンドン、パリの環状道路の整備と比較して人口3000万の東京に必要最低限の環状道路すら欠落しているインフラ不足の現状を訴えている。同じ新聞では、本州四国連絡架橋は全くの破産状況で、三兆数千億円もの投資額は永久に回収されないと報道されている。

外郭環状道路の立ち遅れと破産に瀕した本州四国連絡架橋のコントラストは、この間の道路整備がいかにいびつで、不均衡であり、不必要なものに投資され、必要なものに投資されなかったという現実を如実に物語っている。

日本の建設市場規模はGNPの15%を上回り、公共事業はその半分を占める。その比率は欧米諸国の2倍から3倍と国際的に見てきわめて高い水準にある。戦後の高度経済成期、社会資本の立ち後れが経済成長への足かせである、インフラは欧米諸国に比べて劣悪だという理由で懸命に公共事業の拡大が進められてきた。その事実が明確でないままに、公共事業が経済成長を支え、景気を回復し、地域経済を振興させるという大義名分で、人口たかだか500万の島に3本の巨大な本州四国架橋と世界最大規模の青函海峡トンネルを建設してきたのである。

巨大なインフラが欧州諸国に比べて遅れているとはとても思えないが、欧米に追いつけ追いこせという言葉い訳、右肩上がり経済が永久に続くという夜郎自大な意識が693兆円という巨額な財政負担をつくり、経済を苦境に追い込んでしまったともいえよう。

■ 本四架橋とドーバー海峡トンネルの差

ナポレオン以来の欧州の最大プロジェクトのイギリスとフランスを結ぶドーバー海峡

トンネルが開通したのはつい10年前のことである。同じ時期に日本はもっと規模の大きい3本の本州四国連絡橋と青函鉄道トンネル、東京湾横断道路を完成させている。ドーバー海峡トンネルは、6000万人の英国と2億人の欧州大陸を結ぶ大動脈であり、ロンドン、パリ、アムステルダム、ブリュッセルなどの大都市を結び付ける国際的インフラであるのに対して、日本の青函トンネルと本四架橋はたかだか人口500万足らずの小島と1億人の本土を結ぶ国内のインフラにすぎない。ドーバートンネルは、当初の予定に比べて大幅に工事費が増加したとされているが、それでも総工事費は鉄道施設を含めても100億ポンド、日本円に換算して2兆円だったそうである。

今、年間700万台の自動車をシャトル方式で運び、300万人の旅客をユーロスターという国際列車で輸送している。経営は徐々に黒字になっているというものの、株価はいまだに上がらず、配当もなく、建設費の係る利子は棚上げにされている。経営的には赤字会社であり、トンネルは不良資産ということのようである。

このプロジェクトの最大の特徴は、サッチャー政権下の「小さな政府」の原則の下で徹底した民間活用が採られたことである。政府は経営期間を55年にする計画や施設の安全には口を出すものの、資金調達や料金などの経営には全く口も出さない代わりに、リスクも負わず、資金も出さないことに徹底していた。事業主体は、株式会社による民間経営に委ねられた。その資金の多くを日本が負担し、日本の技術が工事を支援した。政府という最終リスクの負担者のいないなかで、今でも欧州最大の事業が成功したのか失敗したのかが論議される理由は、事業の採算性、収益性を基準にした民間経営で行われたからであり、評価されないのはいまだに収益に危惧があるからである。地域開発効果や欧州統合への寄与などの定性的効果は資本家にとっては無関係、収益に関係ないとして評価されないのである。

日本の本四架橋、3本の超大橋は、優先度合いも明確にされないままに、3本ともに建設されてしまった。右肩上がり経済が続き、自動車交通量が増えつづける前提で事業が進められてきたものであるが、その採算性はおろか経済効果すらしっかり把握できてはいない。本四モデルという評価方法はあるが、事前にも事後にも、ドーバー海峡トンネル事業のようなシビアな論議は行われた様子は見えない。もっぱら地域の振興、技術力の発揮という抽象的な大義名分で事業が進められてきた。橋を架けることが政治家、地元の悲願という精神論、同情論が採算性という合理的論理に優先したのである。

最終リスクは、公団という無限責任を負う政府が負担すればいいのではないかと、リスクの負担論議は先延ばしにして事業が進められてきた。これが公共事業の本質であり、政治決定が物を言い、政府の財政負担という無責任体制が、これを完成させたといつてよい。

■ 機能しない公共事業の費用効果分析

これまでは、なぜ、公共事業が必要かなど考える必要もなかった。要るものは要るのであり、優先度合いなど問題にもされなかった。右肩上がり経済のなかで既得権を維持するという大義名分で、伸び率シェアの均衡だけで投資が決定されてきた。事業別、地域別にどう配分するのか、決定的な理論はなく、力の強いところが優先的に配分を受ける、利益誘導こそ政治力だし、政治家の役割だと誰もが思っていた。

具体的に事業採択の基準としてコストベネフィット分析、対費用効果分析は、いまだに大部分の公共事業では何のためにやるのか、どういう効果があるのかは明確に把握されているわけではない。コストベネフィット分析は、分母が投資額、分子はその事業によって得られる収益であり、その比率が大きいほど投資効果があるというのだが、現実には経験も情報の蓄積も不十分、理論倒れであって、客観的で納得のいく数字はなかなか出せない。情報はブラックボックスで、結果は公表されない。

事業のスタートのときは、投資効果のないものをやれるはずはなく、どの事業も投資効果は一より大きかったはずである。ただ、評価に当たっては、分母の事業費は極力小さく見込み、分子の収益、たとえば交通量、米の収穫、利用者の数などは将来の伸びを最大限に大きく見積もる。事業の直接的な効果だけではなく、経済の成長、人口の増大、地価の上昇、税収入の増大などの間接的効果が大きいとしてこれらの効果も極力大きく見込んで費用効果が評価される。結果はどの事業も一を超えて、採択されることになる。

しかし、いったん事業が始まれば、分母の事業費は事情変更ということで安易に増額される。分子はもともと過大に見込まれているのだから、時間がたつにつれて対費用効果は落ち、コストの割に効果が上がらず、無駄な事業に化していく。極端な場合には、収益ゼロの飛行機の飛ばない空港、漁船の消えた漁港、コメが生産されない農地改良などという事態になる。

おまけに複式簿記をとらないどんぶり勘定の公共事業では、成果を確認しようがない。そもそも公共事業には本来の意味での決算はない。事業の着手には血まなこになるが、その成果の評価には関心が示されず、結果は公開されない。見直すべきは、まず何よりも公共事業の決定に当たって明確な対費用効果分析を打ち立てることであり、経済論理性の確保、明確な決算、情報の公開を進めなければならないことである。

一部の技術官僚の独善的な判断によるのではなく、費用効果分析の論理性を高め、効率性、プライオリティーを明確にさせることであり、計画と結果について情報公開を徹底させることである。今回の小泉改革の目玉、償還期間50年、国費投入ゼロ、第三者機関の審査を決めたが、これは高速道路の採択に関するごく一部の決定原理であり、必要

なのは道路整備の特定財源の一般財源化も含めて、公共事業全体にわたる合理的な決定原理である。

■ 公共事業で問われる巨大な利権構造、ギルド体制

日本の社会経済構造は、利害を共有する集団の利権構造、中世ヨーロッパの職業集団のギルドというべき組織を形成している。

特に公共事業の土木では、道路、河川、土地改良、港湾など施設毎に数多くのギルド社会が機能している。ギルドは、予算利権を握る官庁、資金と選挙の票を握る業界、技術人材を握る学会、それにそれを束ねて政策を推進する政治家の4者によって構成される。それが国から地方までピラミッド的に構成されているのである。公共事業は族議員を頂点にした巨大な利権構造を形成し、事業ごとにギルドが生まれ、このギルドが、単にビジネスだけでなく、資源調達、予算配分確保、選挙、選挙資金から政策や計画までを仕切る統治組織になっている。都道府県から市町村まで公共事業に関係する地方族議員が議会を牛耳っているし、地方自治体では利権の分配活動こそが彼らの本来の仕事であるといってよい。

国政、地方を問わず、選挙のときは、ギルドはそれぞれの代表を旗頭に選挙に邁進する。組織の中の官民序列、業界序列が、終身雇用制や年功序列と相まって役人の天下り、業界人の叙勲などを差配し、強固な支配体制をつくっているのである。そこでは全体の利益よりギルドの論理、ギルドの利益が優先されやすい。事業の必要性が薄れても、ギルドを構成する仲間たちのためにも従来の利権を維持しなければならない宿命を負っている。

たとえば、農業土木のギルドは衰退する分野ゆえにきわめて強固である。農林水産省の構造改善局はその牙城、農業土木出身者が構造改善局の次長になり、参議院比例代表議員にノミネートされる。この族議員を頭に抱いて土地改良区から業界まで広く利権組織、圧力団体が形成される。土地改良事業の役割が減少しても、この組織の既得権を維持するために、農村道路、農村下水道、農村空港まで手を伸ばす。農林漁村地域は、このギルドの天領であり、最近話題の諫早湾干拓事業もこの延長にあるといってよい。

もう一つは、既得権擁護の入札契約システムと談合である。

国民もグローバリゼーションの流れに不安を抱いている。日本人の伝統的な連帯意識、「和をもって尊しとする相互扶助のウエットな人間関係」が崩れて、「競争によるドライな、弱肉強食の世界」へ変化することへの危惧である。建設市場には特に戸惑いが大きい。もっぱら仲間内で仲よくパイを分け合うという長年慣行で続いてきたやり方が変わ

り、完全競争になったとき、自分たちの世界がどのようなのかよくわからないのである。確かに、これまでの70兆円もの巨大な建設市場が円滑に機能できたのは、公共工事では、発注者の指名競争入札と業者間の談合が円滑に市場調整をしてきたからであり、右肩上がり経済のなかで市場が年々拡大することで、談合による仕事の貸借りが上手に清算できたからである。

民間工事でも、お施主さんという言葉があるように、談合以前の人間的つながり、お得意様関係が契約の基礎になっており、話し合い、談合で誰もが満足できる仕事の公平な分配が可能だったからだ。

そこでの原理は、既得権であるフェアなシェアを維持することであり、すべてのシステム、行動がこのフェアシェアを確保することで機能してきた。発注者による市場の区分、業者の資格審査、格付け、入札参加者の指名、選定、予定価格等のシステムによって市場を規模、地域で公平に分割し、その分割された市場では、各々の業界が話し合いで個々の受注者を差配してきた。時には政治家の天の声も聞こえてくる。結果の公平を発注者受注者の全員で保証し合ってきたのである。それが正義であり、そのことに本音で異論を唱え者はいなかった。国際化のもとで、アメリカの圧力はアングロサクソン流の競争を正義とし、日本流のやり方を不正義だと断じて、入札契約のやり方についても日本に改革を迫っている。指名競争入札を一般競争入札に変えろ、業者の談合を厳しく規制しろという極めつきの内政干渉をしている。

日本はそれに抵抗できない。外圧によって仕方なく、しぶしぶ指名競争入札の手直しを進めているが、着地点は見えていない。国民の批判が高まるとともに従来の仲間内の論理、仕組みは機能しなくなり始めている。確かに、日本の国の成り立ち方、国民性に依存したフェアシェアを欧米流のフェアオポチュニティーに変える改革は難しい。これはまさに政治改革でもある。小泉改革はこれをも克服できるかどうかである。

■ 住宅政策に問われる自己責任

住宅金融公庫が設立されたのは1950年、日本住宅公団が生まれたのは1955年、今から半世紀以前の食うや食わずの敗戦直後のことである。それから50年、この間に日本の経済社会は大変化している。第二次世界大戦の敗戦時の最貧国から世界第2位の経済大国に成長している。1955～1995年の40年間に名目経済は57倍、年平均11%の成長を、実質経済成長は10倍、年平均6%の成長を続けてきた。都市住宅をめぐる環境も比較にならない成長を遂げている。住宅戸数は世帯数を大きくこえている。

あの時代、低所得者層への公営住宅、富裕層への住宅資金の貸し付けをする住宅金融

公庫、中間所得層へ賃貸住宅を供給する住宅公団には大きな存在意義があり、公営公庫公団を基軸とする住宅都市政策はきわめて有効に機能したし、国民の期待も大きかった。住宅公団は、団地、ニュータウンという新しい住宅様式をつくっていった。1960年代は、まさに住宅供給の主体であったし、年間6万戸、市場の10%を越える住宅を公団は供給をし、量、質、価格で住宅市場をリードする機関であった。住宅金融公庫も順調に市場を拡大し、消費者に信頼され、頼りにされる存在であり続けた。やがて、住宅供給公社や民間住宅供給への資金供与をすることで年間住宅建設の40%を越える資金量を供給するマンモス金融機関に成長した。

地価の上昇は住宅供給の追い風になり、公的供給でありながら民間より安く供給できる状況がしばらくは続いていた。しかし、時代は大きく変化する。

1970年代になると、かつて住宅公団しかいなかった住宅市場に民間企業が大量に進出するようになり、住宅産業は民間市場としても大きく成長し始める。新しい都市生活を生んだ民間のマンションが供給の主体になる。住宅公団の集合住宅のシェアは年々後退し、画一的な住宅様式は魅力をなくし、市場へのヘゲモニーを失い始める。郊外へ、郊外へと地価に追われて拡大した住宅立地はやがて限界に達して、ニュータウンの意義も失われていく。

1990年代には住宅公団の量的シェアは、大手民間住宅業者の半分もなくなり、市場ではほとんど存在意義を失い、さらに住宅価格の上昇は市場競争力を失わせ、大量の空家、空闲地を抱えることになる。名称も時代に翻弄されて、住宅公団から都市開発を主体にするとして住宅都市整備公団へ、さらに分譲住宅からの撤退を余儀なくされて都市基盤整備公団と改称するが、市場で再び力を回復することは不可能になってしまったのである。住宅公団の敗退は、公団のお役所依存の経営上の責任もあろうが、本質な問題は、公的住宅供給が冷徹な資本市場の変化に対応できなかったことにある。

住宅金融公庫は、やがて財政投融资の出口、経済対策の手段として肥大化し、住宅融資の3分の1を占め、融資先も民間住宅産業や住宅供給公社に向かい、個人への融資の役割は薄れてくる。この間、かつて住宅融資には見向きもしなかった民間金融機関が住宅金融専門会社をつくり、やがて自らも住宅金融に乗り出すことで、住宅金融は中心的な金融市場に変化して、住宅金融公庫が民間市場を圧迫するという文句が生まれてくる。融資枠の拡大は一見善政に見えるが、地価対策と云う住宅価格を抑制する手段を欠くままに、地価に追われて住宅価格は上昇の一途を招くことになる。住宅価格の上昇は公庫融資の影の部分なのだ。

長期、低利、固定という融資は、実質は借り手の負債を大きくするだけになり、低成長のなかでのステップローンも借金地獄を招来する結果になってしまう。何よりも、35

年の長期、固定金利、低金利（実質は高金利であるが）の融資を維持するためには、年間数千億円の国費を投入する必要がある、財政赤字の原因になっていく。やがて住宅金融公庫の役割は、財政投融资の巨大な処理機関に化し、景気対策の手段になってしまつて、やみくもに戸数の消化を迫られ、頭金なしの無理をした融資を生み、安定した住宅市場を攪乱し、本来の住宅政策を逸脱していく。

小泉改革の本質は、住宅金融公庫の組織の改革にあるのではなく、住宅金融公庫から資金を借りようとする国民へ自己責任を自覚させることにあるはずである。住宅政策として、これからも、そもそも持ち家政策を続ける必要があるのか、中古住宅や賃貸住宅とのバランスを考えた住宅市場をつくるのがライフスタイルに合ったよりよい住宅住環境を確保することになるのではないのか、持ち家のために他人の税負担で低利、固定、長期のローンの利益を得ることよりも、自己責任で住宅を取得すべきではないのか、この時代に財政には資金を補助する余裕はないのだと堂々と説明すべきではないのか。