

2008年1月25日

意見書

明治大学政治経済学部専任教授
西川伸一

私は八ツ場ダム工事の即時中止を求める。それは一言でいえば「ムダの制度化」だからである。政-官-業が結託して私的利益を追求するために、国民の富や自然の豊かさといった公的資産が食い荒らされる。この仕組みはすでに制度化されており、ムダな公共事業が止まらない一因となっている。公共事業をめぐる「ムダの制度化」のメカニズムを、以下で述べていきたい。

1 「技官」とよばれる官僚たち

八ツ場ダムの事業主体は、国土交通省関東地方整備局である。国土交通省、さらに関東地方整備局には、いかなる官僚たちが勤務しているのか。

官僚、あるいは国家公務員と一口にいっても職種は広範囲にわたる。それに対応するために、様々な国家公務員試験が実施されている。たとえば、いわゆるキャリア官僚になるために試験、すなわち国家公務員Ⅰ種採用試験でみた場合、「行政」「法律」「経済」といった文科系の「試験の区分」に加えて、「理工Ⅰ（一般工学系）」「農学Ⅰ（農業科学系）」など理科系の「試験の区分」もある。

国家公務員の肩書きには「事務官」と「技官」がある。Ⅰ種採用試験でみた場合、「行政」「法律」「経済」という三つの「試験の区分」のいずれかの試験に合格し、各省庁に採用された人には「事務官」という肩書きが付く。それ以外の「試験の区分」のいずれかの試験に合格し、各省庁に採用された人は「技官」という肩書きになる。

たとえば、2007年11月末に逮捕された防衛省の守屋武昌前事務次官は、東北大学法学部から1971年に防衛庁に入庁したキャリア事務官である。しかし、実は守屋氏をはじめ事務官はキャリア官僚の多数派ではない。毎年度各省庁で採用されるキャリア官僚を事務官と技官の別で集計してみると、6割近くは技官という結果が出てくる。

直近の数字を紹介すると、2007年度Ⅰ種採用試験での採用内定者584名のうち、事務官285名に対して、技官は299名である。とりわけ、農林水産省と国

土交通省はキャリア技官を多く採用している。農水省の2007年度1種採用内定者は事務官13対技官60、国交省では事務官30対技官71となっている。

そして、農水省も国交省も公共事業官庁である。一方、内閣府、法務省、外務省、財務省といった、公共事業とは無縁の官庁にはキャリア技官の採用はない。公共事業と技官にはつながりがある。

公共事業を行うからその専門知識を備えた技官を採用する、とみるのが合理的な見方であろう。ところが実際には、技官がいるから公共事業を、もっといえばムダな公共事業を展開するという逆立ちした事態が、制度化されているのである。

2 官僚の行動動機

さて、ある事務次官OBは、「役人は、予算を獲得すること、権限を広げること、それに天下りのポストを増やすこと、この三つを考えて仕事をしている」（『朝日新聞』1993年8月7日夕刊）と述べている。

「予算を獲得すること」に関していえば、役人の世界には「全額消費の原則」とよばれる掟が知られている。これは、その部署についての予算は年度内に使い切るという暗黙の了解を指している。ここではもったいないから使い残すという発想はない。「消化」という観念が最優先される。もし執行しきれなければ、次年度の予算が減らされてしまうからである。

予算策定は漸増主義によってなされる。つまり前年度予算を基準にしてどれくらい増額するか、あるいは減額するか。各部局の前年度予算が基準になる。漸増主義からすれば、ついた予算の未執行は格好の減額の理由となる。そして、予算が減らされてしまっただけではその部局の仕事が減る。仕事が減るということは、その部局の権限が弱まることを意味する。

権限が弱まるということは、その部局に属する官僚たちの再就職ポストにも影響する。権限の弱い部局のOBを受け入れたところで、受け入れ側にメリットはない。これでは、その部局の天下りポストはたとえ減ることはあっても、増えることは期待できない。

再就職は官僚たちにとって切実な問題である。国家公務員の定年は事務次官など幹部職員をのぞいて60歳と国家公務員法で決められている。しかし、早期勸奨退職の慣行があり、50代には徐々に退職していく。

退職後、どうやって生計を立てていくかを考えれば、彼らは再就職先につい

て無関心ではられない。それどころか最大の関心事といっても過言ではあるまい。

天下り先を増やしたい。そこから逆算していくと、所属する部局の権限を増やしたい。こうして、ついた予算は年度内にすべて使い切るという行動動機を説明することができる。

とはいえ、キャリア事務官はほぼ2年ごとに各部局を異動していくゆえ、所属する部局の権限拡大という動機にはやや留保が必要であろう。一方、キャリア技官でも確かに異動は頻繁に行われるが、彼らはそれぞれの部局のなかでステップアップしていく。たとえば農水省ならば農業土木一筋、国交省ならば「川屋」(河川局)、「道屋」(道路局)と俗称されるようにである。

退職したキャリア技官の中には、自民党参院議員になる人もいる。2期12年が暗黙の了解で、比例区から立候補する。いわば大物技官の指定席ポストであり、先輩から後輩へ参院議員のいすが受け継がれていく。旧建設省のキャリア技官OBは代々2ポストを参院議員として維持している。農水省のキャリア技官OBも代々2ポストをもっていた。ただし、前回2007年の参院選で落選したため、いまは1ポストに減っている。

さらに、これら指定ポストで当選した4人いずれも所属する自民党の派閥は、公共事業を利権としてきた竹下派、いまでいう津島派である。彼らは公共事業の推進に隠然たる影響力を行使してきたと考えられる。

それでは、このような技官は事務官とは省内でどのような関係にあるのか。一般的に、仲はたいへん悪いといわれる。事務官は、「予算折衝でも、技官の連中は“あんたら大蔵官僚にこの専門分野のことがわかるのか。黙って予算をつければいいんだ”と露骨な顔をするよ」(『週刊ポスト』1996年4月26日号、207頁)とこぼす。

技官から見れば、「法文系の人たちになんの専門知識があるのでしょうか。彼らにはこれといったものがなく、それで、ともかく仕事を二の次にして出世しなければと走り回っているにすぎません」(『週刊ダイヤモンド』1996年4月13日号、161頁)と、事務官の「ひらめ官僚」ぶりが目に余ることになる。

ただ、ここで注意したいのは、両者は対立しながらもうまく棲み分けて、よくいえば共存共栄関係、悪く言えば共犯関係を築いていることである。事務官は技官のやることに口出ししないことで、かえって予算や権限の確保などの「省益」を確保する。一方、技官は事務官に干渉されないことで、思い通りの公共

事業を推進できる。

つまりは、事務官が技官の独走にブレーキをかけることはしない。こうして、ムダな公共事業が止まらなくなる。

たとえば、三重県の長良川河口堰が建設された理由は、「実はあの堰の設置地点というのは、地形的に堰を作るのに絶好の場所だったんです。地形的に、資源のようなものと言ってもいいですね」(西村肇『霞が関残酷物語』中公新書ラクレ、111頁)ということだったという。国民的見地からの堰の必要性ではなく、技官特有のマニアックな技術的な理由だった。

言い換えれば、いい地形があったから使わないのは損という発想である。技官からは、それが環境破壊になる、税金のムダ遣いになるという意識は出てこない。

このような技官と事務官の共存・共犯関係は、2007年9月に防衛省に統合された防衛施設庁にもみられた。旧防衛施設庁は「地元対策」といって、自衛隊の基地を抱える自治体に補助事業を行ってきた。一例として、東富士演習場をかかえる山梨県山中湖村には、不思議なムダな箱ものが続々と建設されている。これは日本テレビが継続的に報道している。

旧防衛施設庁でこれらの公共事業を担当するのが、建設部という部署であった。ここが、施設庁最大の利権である土木・建築工事を所管する技官の「聖域」であった。他部署との人事交流はほとんどなく、特権意識の強い技官集団が、建設部でとぐろを巻いていた。

3) 技官差別

「事務官は・・・ともかく仕事を二の次にして出世しなければと走り回っているにすぎない」という技官の事務官に対する不満を先に掲げた。ここに示唆されているのは、事務官に比べて技官は昇進面できわめて冷遇されている、という不公平感である。

それは、2001年5月22日の参院予算委員会でも取り上げられた。問題提起したのは、当時、保守新党に所属していた入澤肇参院議員である。入澤氏はその事態を、数字で明らかにしている。それによれば、採用時点では事務官対技官の比率は45%対55%であるのに、審議官級では81%対19%、局長級では87%対13%、そして事務次官に至っては97%対3%となる。技官は昇進面で明白に不利益を被っている。

あるいは、「建設 5 倍、運輸 10 倍、農水 100 倍」という表現がある。たとえば、農水省は技官を事務官の 10 倍採用している。しかし、幹部職員の比率は事務官 10 に対して、技官 1。つまり、技官が幹部になる比率は事務官の 100 分の 1 という事態を指している。同様に、旧運輸技官は 10 分の 1、旧建設技官は 5 分の 1 であった。

これは「技官差別」と形容しても過言ではなからう。現在では技官の事務次官はゼロである。

国家 I 種試験で半分以上技官として採用しながら、幹部には技官を登用しないという不公平な人事のあり方は、実は戦前からのもので、1939 年に内務省に入省した後藤田正晴は、「当時の役所では、技術系はかなり軽視されていました。技術系は 7、8 年から 10 年は出世が遅れる」(『情と理〔上〕』講談社、43 頁)と回想している。「技官差別」は明治政府以来の根深い問題といえる。

4) 族技官

同じ国家 I 種試験を経ているにもかかわらず、技官はガラスの天井によって出世が抑えられている。それへの対抗手段として、技官たちはそれぞれの専門分野 = タコツボに閉じこもって、自らのタコツボに関する人事と予算を実質的に牛耳ってきた。

旧建設省の河川局や道路局、旧運輸省の港湾局、あるいは農水省旧構造改善局などがそれに当たる。八ッ場ダムの事業主体である国交省関東地方整備局をはじめ、国交省の地方支分部局である各地の地方整備局も局長はすべてキャリア技官が押さえるなど、技官の「支店」となっている。

こうした各タコツボはそれぞれ予算の維持拡大に努めるのである。その端的な結果が、公共事業分野の予算配分シェアの硬直化にほかならない。経済・社会状況の変化にともなって、公共事業の予算配分シェアが見直されるべきであるが、見直しは容易ではない。

いまから 10 年ほど前に、大蔵事務官は「大蔵省が予算の査定をするといっても、公共事業については、要求官庁から上がってきたものを追認するだけ。明らかに無駄があっても、とてもじゃないが手は出せない」(『週刊東洋経済』1996 年 12 月 14 日号、16 頁)とこぼした。

そこから、公共事業の予算配分における「五族協和」という言葉が生まれた。満州国の「五族協和」をもじって、公共事業の主要分野である道路、治山・治

水、農業基盤、港湾、下水道という「五族」をさし、「協和」とは互いに配分シェアを浸食しないという意味である。その結果、公共事業分野の予算配分シェアの硬直化が続いてきた。

それゆえに、河川局の技官は「いまの堤防で十分」とは決して言わないし、道路局の技官は「道路特定財源は余っている」とは絶対に認めない。農業土木技官は農道空港事業をまちがっても失敗とはみなさない。関東地方整備局の技官にいわせれば、「ハツ場ダムや湯西川ダムなどの水資源開発施設の建設は、水の安定供給には必要不可欠」(『東京新聞』2007年10月30日国交省関東地方整備局・同荒川下流河川事務所広告)ということになる。

彼らにいわせれば、常にダムは必要不可欠なのである。ダム建設まずありきで、それを正当化する理由をあとからつけていく。ダム建設が自己目的化されていく。

その典型的な事例が先頃、国交省近畿地方整備局が建設事業を進める川上ダムでみられた。川上ダムの建設目的に「既設ダムの長寿命化」が加えられていたのである(2008年1月10日・朝日新聞夕刊)。周辺の四つの既存ダム湖にたまった土砂撤去のために各ダムの貯水量を減らし、その分を川上ダムで代替貯水するという。

もしこれが建設理由として正当化されるのであれば、ダム湖の堆砂はダムに不可避の問題であるゆえ、ダムが永遠に造られ続けることになる。論理破綻をきたしているというべきであろう。

それでも、理由をこじつけ費用対効果を1以上に見せかけて発注される公共事業が、ゼネコンやコンサルタント会社を潤す。もちろん、そこには技官OBがずらりと天下っている。

2003年から2005年の3年間で、国交省職員が52人もハツ場ダム工事落札企業に再就職している。しかもこれらの企業は、競争入札を行わない随意契約で仕事を取っていることが少なくない。

こうして見てくると、公共事業は、技官、ならびに技官OBが天下っている業者双方の実利に奉仕する福祉事業ではないのか、とすら思えてくる。地元の公共事業を、自分の手柄のように吹聴する政治家をそこに加えてもよいかもしれない。ハツ場ダムの別称は「福田ダム」である。福田赳夫元首相が自分の選挙区の業者を潤すために誘致したため、そうよばれる。

しかし、ただのランチはない。ツケは国民と自然に回ってくる。ハツ場ダム

関連の国民の総負担額は 8800 億円にのぼる。税金の浪費ばかりでなく、巨大な環境破壊をもたらしていることはいうまでもない。

技官と業者と政治家がもたれあい、国民と自然にたかっている。こうした「ムダの制度化」こそ、ハッ場ダムをはじめムダな公共事業が「積極的に」行われる構造的理由である。

5) 裁判所に期待する

ハッ場ダムでみた場合、「ムダの制度化」は明らかであろう。これが公共の福祉に反した政-官-業による私的利益の追求であることは、容易に理解できる。こんな工事は即刻中止すべきだと主張するのはたやすい。

しかし、そこに「惰性の圧力」というべきもう一つの難問が立ちはだかる。何十年にわたって莫大な資金と労力をつぎこんだのだから、もはや後戻りはできないという理屈である。ここで中止したら、これまでのコストすべてがムダになってしまう。

そこで問われるのは、しっかりした根拠に裏づけられた政策的逸損利益の計算である。はじめたのだから仕方がないと既成事実屈服することは、その怠慢を意味する。これまでかかったコストと「惰性の圧力」をはね返すことである。政策的な「損切り」という発想をもつことが、「ムダの制度化」に立ち向かう論拠となろう。

裁判所はこの判定者として重要な役割を期待されている。政策的逸損利益の計算に基づく政策的「損切り」を判決として示すことができれば、公共事業からみつく「ムダの制度化」を解体する特筆すべき起点となろう。

司法がわが国を政策の劣化から救うと強く信じる次第である。