

## 21世紀のクリティカル・インフラ整備のあり方について

大阪大学大学院国際公共政策研究科  
教授 林 敏彦

神戸市の東灘に20年以上住んでおりまして、震災も経験しました。そんなこともあって、兵庫県には、震災復興などいろいろな会議等に関わっていますが、用地取得とか公共事業の具体的な進め方などについては素人ですので、今日は少し一般的な話になってしまうかもしれませんが、日頃考えていることの一部をお話しさせていただきたいと思います。

標題には、「21世紀のクリティカル・インフラ整備のあり方について」と大げさな題を掲げておりますが、もう21世紀になっていきますので、「これからの」ということでよろしいかと思います。

それから、クリティカルという言葉は目新しく、あんまり聞いたことがないかもしれませんが、ここでは「決定的に重要な」というぐらいの意味にお考えいただければと思います。

### 1 これからのインフラと投資

インフラというのは、コンセプトをいろいろ拡大してきておりまして、元々は「基盤」でありますから、道でありますとか、橋や港とか、交通通信などの都市基盤をイメージしていましたが、最近では、私どもの国際公共政策研究科では、社会基盤という言葉をよく使います。

従来、社会基盤というと、産業基盤や生活基盤などの、いわゆるインフラストラクチャーという意味で使っていたんですが、今日で

は社会基盤の意味が広がってきました。

IT産業は、ハードの部分というか、機械系・ネットワーク系の部分にオペレーティングシステム(OS)が乗って、その上にアプリケーションが乗って仕事をするという3段階になっています。それになぞらえて、もののシステムの部分と、その使い方であるOSの部分、それから、その上で何をするかというアプリケーションの部分、これらの全てをインフラという意味で、社会基盤という言葉を使うことがあります。

具体的に言いますと、例えば、法律とか、制度とか、予算に対する考え方とか、全体を統括する仕方など、こういったルールや規制の在り方などの社会的な仕組み — これは人がつくったもので、これに則して投資が営まれたり、個人の生活が営まれたり、企業活動が営まれたりしています — も、いわばソフトな社会基盤と考えられます。

そこで、クリティカル・インフラという場合の、インフラというコンセプトの中にはこの両方が含まれているわけで、どこに橋を架けたらいいかというハード面と、それからやり方をどう変えていったらいいかという部分です。例えば、「地方分権になって、地方が独立して考えるようになる時には、どういうルールでやったらいいか」とか、「PFIというのは新しい公共事業の推進の形態だが、それはどういうルールでやったらいいか」というのも全部インフラと考えて、その上で個人生活や企業生活や国際関係、また、文化や福祉など、いろんなものが展開されていく制度的な土台という意味で使うことがあります。

そう考えていったときに、「クリティカル」という言葉を付けますと、結局、何が一番大事かということを考えましょうという意味です。従来の考え方ですと、これは、日本全体の意思決定の仕方、特に公共財の提供の仕方に関わってくるのですが、中央政府と地方自治体との関係で、「地方自治体は3割自治」とよく言われます。

自主財源が半分以下の3割であって、残りの部分が国から来る事業資金であったり、地方交付税交付金であったりという仕組みの中で、ややもすれば、よく批判が出るのは、日本の国土政策というのは、バランスのとれた均衡ある国土の発展という言い方をすれば格好良く聞こえますが、その実、全国同じようなまち、同じような風景をつくってしまったということが課題になります。

例えば、兵庫県で言いますと、芦屋浜から西へ人工島が3つあります。芦屋浜と六甲アイランドとポートアイランドですが、外から来た人が見ると、どこもそう変わらずよく似ているという印象をお持ちなのです。もちろん、建物のデザインは少し違います。芦屋浜のデザインというのは、あの時代につくられた高層ビルのデザインで、それはそれなりに特徴があるのですが、どうもまちの作りがよく似ている。いわゆる金太郎あめの開発というのが行われていて、なぜそうなるかということ、その背後にある色々な仕組みが同じだからということです。

例えば、兵庫県が震災を経験し、そこから復興いたしました。いの一に国民の生活基盤であり、産業基盤であるところのインフラの復興から入ったわけです。約10兆円の経済的被害に対し、約8兆円とか10兆円近くの公的資金が、直接・間接に注ぎ込まれ、インフラを整備して産業の復興も進み、神戸市の人口もほぼ元に戻りつつあるところまで来ているのですが、この時のやり方を考えてみますと、確かに幾つかの特別立法というのは国会でつくられました。

しかし、ニューヨークにある公共政策研究所の所長にデビッド・マメンという人がいまして、この方は震災復興の一番最初にも来てアドバイスをされましたし、復興5周年の時も来られて評価もされました。この行政研究所は、関東大震災の際、いち早く後藤新平にアドバイスをしたという古い歴史を持っている研究所です。その所長のデビッド・マメン氏が来て、私も話しをしましたし、色々な人の話を聞き、彼が報告書(レポート)を出しています。

その報告には重要な点が幾つか書いてありますが、1つは、予想以上に早く復興したことに驚き高く評価しています。しかしながら、この復興に当たって、政府は、普通の事態でない追加的な措置、例えば、予算措置であったり制度であったり、そういうエキストラなことは行ったが、エキストラ・オーディナリー・メジャーズは何一つ取られなかったというのが、彼の総括です。

エキストラ、通常やってることに追加する措置は取られたけれども、根本から新しい措置というのは何も取られなかった。これは彼なりの評価でありまして、これをもってどう評価するかというのは、人様々であります。

例えば、仕事に携わった側から言えば、現在の日本のシステムというのは、ある意味でかなり融通性を秘めたものであって、国民の合意のもとに中央官庁も応援して、場合によっては、エキストラ・メジャーズというのは、結局、既存の制度の解釈にウルトラCの解釈を発揮するといったことを含むのですが、それにより、かなり機動的、柔軟に対処できたため、早く復興できたと解釈する方々もいるでしょう。しかしながら、逆にノー・エキストラ・オーディナリー・メジャーズだったということは、これだけの6,400人の方が亡くなって、10兆円の被害が出たという大災害に瀕してすら、日本は根本的に新しい制度をつくることができなかつたと、否定的に評価する人もいるでしょう。

私なんかは学者ですから、学者は現実の行政から距離を置いており、その苦勞を知りませんから、従って思うのでありますが、やはり、知事さんが今までにない新しい制度をつくろうと苦勞され、いろいろ奔走されたのですが、それがことごとく、いわば霞が関の壁にはね返されたというのは、実に悔しい思いとして残っているのです。

例えば、震災直後、私なんかは、この地域に特別のルールを適用して早く復興して欲しいと思い、「被災地における消費税は5%に

上げるのを2年ぐらい待って頂けませんか」という話をしたり、あるいは、「フリー・エンター・プライズ・ゾーンで、関税を特別に安くしてくれませんか」という話をしたら、「関税も消費税も国税であり、国税は特別の地域に特別な減免措置は出来ません」でおしまいなのです。あるいは、「住宅を失った人達、二重ローンを抱えた人達に、個人生活の立ち直りを助ける意味で、量的にもう少したくさんの資金を無償で供与するということはできませんか」——これは知事さんが一生懸命やって、別の形で制度ができています——という話をしても、「我が国は私有財産制度の国であり個人の財産は個人が守るのが原則である、その財産が失われたからといって政府がこれを補償するというのは筋違いである」と、こういうロジックの前にはね返されたのです。

しかし、これからの21世紀のことを考えてみますと、果たして、そういう平時のルール・制度を大事に運用して、そして特別なことが起こった時には、そこを多少拡大解釈するという、運用の妙を發揮するという形で対処するだけでいいのか、という気がしてなりません。むしろ、別のルールが生きてくる緊急時モードに切り替え、それでまた、復興がある程度進めば平時モードに切り替えるというシステムに変えるというのが、私は、本来あるべき姿ではないかと思えます。

個人補償は、国のやるべきことではないというロジックは、一見妥当なロジックのように見えますが、被災地の人の多くは、それではなぜ倒れかけた銀行を公的資金で補償するのだということに対して疑問を持つのです。極端なことを言えば、6,400人死んだのは大したことなく、銀行が潰れるかもしれない、それによって連鎖倒産が起こるかもしれない、という確率の方がもっと大事なんですか、ということも言ってみたくなるのです。その辺は一つの考え方としては、やはりこれを法律問題にして、民法や商法の問題に矮小化してしまうのではなく、やはり財政というものの機能本来の姿

に引き戻して考えていくべきではないか。

つまり、個人補償も企業の救済も場合によってはやるべきだ。私は公的資金の銀行への注入を否定するものではありません。やるべきだと思いますが、同じロジックで個人の救済もやるべきだと思います。それは個人が気の毒だからではなく、そういうヒューマニズムが根本にはなければ困るのですが、そうではなく、これをもっとダイナミックに投資だと考えているのです。

つまり、財政活動を投資と考えて被災者を救済するのです。例えば、住宅を失った人達各自に1,000万円の給付を行うと、合計で1兆円かかる。5兆円かかったとしても、これを財政投資と考えればどうでしょう。それによって、被災者がいち早く立ち直れば、財政支援を早く打ち切ることができるのですし、あるいは、減税なども早く打ち切ることができるのです。これで町が活性化し、企業が変化し、産業が活性化していけば早く税収が上がるので、これはどぶに捨てる金ではないのです。捨て金ではなく民生を安定させ、そして産業活動を活性化させ、やがてそれは返ってくるお金です。あるいは、それをしなければ、だらだらと何年も何年も救済のために追加的な資金を投入しなければならないのが、短期にやることによって節約になるのです。そうすると、これは個人補償ではなくて投資だと考える視点が当然成り立つと、私は思うのです。

銀行救済もけしからんか、そうでないかという話が先に立って、「悪いのは誰だ、経営者の首を切れ」と、こういう話になるのですが、それは後で追及すればいいとして、私は、やはりこれは投資だと思うのです。投資というのは、出資した金がすぐ返ってくるかどうかではなくて、せつかくの財政難ですから、10年、15年、20年のタームで考え、「あの時、あれだけお金をつぎ込んでおいたから、こんな町になりました」という、投資効果の考えが必要だと思います。

はっきりはそう書いてないのですが、アメリカなどの災害救済の

場合には、もちろんヒューマニズムとか、あるいは、できるだけ被害をみんなで負担しましょうという、相互扶助の精神だったのですが、やはり機動的大胆に公的資金を投入する時には、それはただ単に資金を捨てるという意味ではなく、生きて返ってくる「投資」と考えるべきだと思います。

どういう形で返ってくるか。銀行に対する公的資金の投入も、それが10年後、15年後に豊かな形で返ってくるのであれば、私はこれは意味のある投資だという評価ができると思います。個人に対する支援も、それにより神戸の復興が早く進んだということであれば、有効な投資だと考えられるが、個人の財産の管理は個人の責任であると、それに失敗したからといって、これを政府が補償することはできない、とロジックを歪小化してしまったのは、私は間違いだったと思います。恐らく役所の論理は、それで言えば個人が勝手なことをやって財産をすってしまったと。危ない株に手を出して財産をすってしまったと。財産を失ったから公的に補償しろという話が出てくるのを、恐れたのではないかと思います。しかし、そういう人達に金銭的補償をせよという声はどこからも出てこないでしょうし、また、そういう人達に金銭的補償することによって、国や地域はどれほどのリターンを将来期待できるかということ、ほとんどゼロでありますから、そういう人達を救済するのはむしろ、これは非常に採算のとれない投資だという視点が出てくると思います。

## 2 投資と土地と都市人口

今、投資ということを申し上げました。私は、皆さんのお仕事である用地という問題に関しては素人ですが、こういう視点で、これからますます土地や建物とかについても重要になってくるのではないかと思います。これは釈迦に説法というものでしょうけれども・・・。

例えば、従来ですと、土地は値上がりするという神話がありまし

たから、将来の公共事業のため、土地が必要となると先行取得をし、今のうちにできるだけ公的に確保しておいて、それが将来、役に立つかもしれないという発想もあったかもしれませんが、果たしてそれはいい投資ですか、ということが問題になってくる。そうすると、投資の収益性を何で判断するのか。従来だと地価が上昇していましたから、先行投資しておいて良かった。今ならとても買えない土地があつた時代だから買えたという意味で、割安についたということがあったのです。

バブルの頃、企業が盛んに社史を書き換えました。会社の歴史を書き換えたのです。なぜかということ、会社の歴代の取締役などの業績を書くのですが、例えば、ある会社の取締役の中に、何一つ目新しいことをやらず、ぼんくらな取締役と思われていた人がいました。ただし、その人が1つだけ発言したことがあり、それは会社の持っている土地を売ろうとした時に、彼が色をなして反対しました。

「絶対土地は売るな」と、それしか言わなかった。バブルが発生するまでずっと、彼は凡庸なる取締役で何一つ会社に貢献しなかったという評価であり、社史も出来つつあったところ、バブルになって地価が上昇し、彼は偉かったということになるのです。彼のお陰で今の会社があり、助かったということで社史を書き換えるのです。こういう先見の明のある偉い人のお陰で我が社の現在がある、ということになるのです。

それから、そういうことが起こるような雰囲気のもとでは、公的機関といえどもできるだけ早い機会に用地を取得しておくということは、後に英雄になれるかもしれないし、後に利益をもたらすかもしれないという評価があり得たのですが、ここ10年、地価は下落一方です。これいつまで続くかということは、非常に難しいのですが、しかし、なかなかそう簡単に戻りそうにはないというのが一つの考え方です。

まず総人口が減っているということがあります。それから、子供

の数が減っています。子供の数が減っているということは、極端なケースでは、一人っ子と一人っ子が結婚し、両方の親からの家が1軒ずつあり、夫婦が2軒の家を持つこととなります。結婚の際、自分達の家を持ったら3軒の家を持つこととなります。つまり、今までは住宅不足だったのですが、少子化社会というのは、家が余ってくる社会ということになると思います。

それから、これまでは都会に対して人口移動がありました。都市経営の根本は、都市に流入してくる人口をできるだけ抑制ぎみにコントロールして、都市のインフラを整備することであった。どっと入ってこられると、学校が間に合わない、下水設備が間に合わないということで、アメニティが下がり、交通渋滞が起こり、事故が起こり大変だということで、できるだけ人口はゆっくり増加するようなことを考え、それに合わせてインフラを提供していくというのが、都市計画の基本だったと思います。ところが、阪神大震災で初めてわかったことは、大都市が人口を失ったということです。

今まで、人口を失うというのは過疎の話だと思っていたら、そうじゃない。都会が人口を失うということが起こった。これは自然災害の影響でありましたが、他に例のないことが起こった。しかし、起こってよく気がついてみると、全国の大都市がみな、人口を失い始めていることがわかった。それはただ単にスクロールで外へ広がって行くだけではなく、真ん中の部分が、いわゆる都心部分がある種のメルトダウンを起こしているというような、旧市街地の問題が起こってきたことです。都市人口は黙っていても増加し、人口をできるだけ抑制ぎみにと考えていましたが、今度は、都市がもみ手に入ってきてください、入ってきてくださいと勧誘に歩かなければならなくなった、と様変わりしています。ということは、都心の土地に対する需要圧力というものが、今減ってきているのです。

### 3 ITとインフラ

加えてIT時代です。「IT」、これは非常に大事な、これからの21世紀の正にインフラでの勝負どころだと思います。

私は、兵庫県は残念ながらIT投資に対して、もう少し積極的に早くからやっておくべきだったという感想を持っています。特に、震災復興の当初から、せっかくのチャンスだったのですから、ITを戦略的インフラ、クリティカル・インフラとして位置づけて、これで兵庫は潤うのだという覚悟が必要だったという感想を持ちますが、しかし諸般の事情から、兵庫県は非常に平均点なのです。

ITの指標を見まして、例えば小学校のインターネットの普及率とか、県庁の職員のパソコンの普及率とか、そういうITの指標を幾つか並べてみますと、兵庫県は全部ちょぼちょぼなのです。全部真ん中なのです。だから、どれ一つ突出してないかわりに、どれ一つ全国ワーストに入っていないのです。平均的でそこそこののです。「そこそこだからいいじゃないか」という発想できたのですが、しかし、これから都市と都市とが競争し、地域と地域とが競争する時に、武器は何だ、どういう武器を持って競争するのか。やはり私は、ITというのは武器にすべきだと思いますし、今からでも遅くないと思います。これをやっつけていかなければ、ネットワーク地図からだんだん兵庫が抜けて行きます。ITにより情報発信しなければ、世界中のネットワーク利用者から忘れ去られてしまうことを、ネットワーク地図から抜け落ちると表現します。それほど大きなインパクトを持ちますので、これは非常に一生懸命やらなければいけないと思います。

ITには良い点と悪い点とある。これは光と影という意味ではなく、良い点というのは、もちろん情報が早いスピードで流れるので、今までなら隠れてた本物というのがだんだんわかってくるから、あそこにこういう偉い人がいるというのはすぐわかるということです。悪い点というのは、わかった人のところへ仕事が集中することです。だからIT時代に皆さんも経験ありませんか。ちょっとITのでき

る人が猛烈に忙しくなったでしょう。できない人は相変わらず暇でしょう。こういうのを「デジタルディバイド」と言います。

ただ雰囲気が変わってきたのは、昔は「私はどうもキーボードアレルギーでして、あれだけは苦手ですわ」と中年の人が言うと、周りの人が「お互い厄介な時代になりましたな」と言って笑ってくれたのです。今は「私、キーボード苦手ですわ、アレルギーでして」と言ったら、周りでみんな気の毒そうな目をして見てくれる。それぐらい雰囲気が変わってきました。だけど、あれは使いにくいのが当たり前です。

ちょっと話が横にそれますが、キーボードはアルファベットの国で考案されたのだから、日本人には使いにくいとっているでしょう。違うのです。キーボードに左手の一番向こう側の奥のキー、左端からどう並んでいますか。Q、W、E、R、T、Yという順番に並んでいます。Q、W、E、R、T、Yですから、英語で読みますとクワータィと読めるのです。だから、あのキーボードはクワータィキーボードというのです。それならなぜクワータィか。どういう意味があるのかということ、これは昔は大いに意味があったのですが、今は全く意味がないのです。

昔、キーボードというのはタイプライターのキーボードでして、タイプライターというのは、メカがキーをパチパチパチと叩くのです。そうすると、昔のメカニック式のタイプライターは、もし、ものすごく上手なタイピストが、猛烈な速さでパチパチパチと打ったら、キーがグジャッとからまるのです。だから、どんなに上手な人でも、あまりスピードが出ないように、わざと無茶苦茶な配列にしてあるのです。そうすると熟練したタイピストでも、英語を打つのにあまり速いスピードで打てないのです。ということは、「一定の速度以上早く打てないから、キーがこんがらがらない」という意味があったのです。便利なキーボードではなく、できるだけ不便なキーボードを作ったのです。あれは元々、アメリカ人にとっても不便

なキーボードなのです。それが何十年も生き残って、今や電子式パソコンのキーボードも全く同じ配列なのです。電子時代にキーがからまることないので、本当であれば、もっと使い勝手のいいキーボードを作ったらいいのですし、実際、何回もそういう発明が出てきたのです。

日本語は子音と母音だから、左側に子音ばかり集め、右側にあいうえおだけ置いておけば、左・右、左・右と打てるようなキーボードなど、いっぱい出てきたのです。ところが、これらが全部クワータィに負けた。全くナンセンスで意味のないキーボードに負けたのです。これを経済学者は「ロックイン効果」と呼んでいるのです。

「ロックイン=鍵で閉じ込められた効果」、なぜ意味のないキーボードが生き残っているかということ、みんなあれで習ってきたからです。みんなあれで習い、みんなあれを教えてきたから残っているのです。今考えたら、なぜこんなものが残っているのか全然わからないのです、意味がないのです。けれども、変えようと思っても変えられないのです。

これが社会現象のおもしろいところで、最初は何か理由があったかもしれませんが、だから、不便なキーボードにする理由があり必然性があった。一端つくった制度がずっと残ってくるのです。今考えたら、なぜこんな制度が残っているのかさっぱりわからないと。しかし、変えようと思ったら、昔からずっとやってきて、これですと習ってきたので、なかなか今さら変えられないというのがいっぱいあるのです。制度というものはそういう仕組みを持っていて、官僚制度の中では前例踏襲ということが加わるので、ますます強固に意味のない制度でも、いつまでも生き延びるといえることがあるのです。

キーボードだけではなく、例えば「言葉」ですが、英語とか日本語とかを考えてみたら、ものすごく不条理をいっぱい含んでいるのです。フランス語なんて読まない字をいっぱい書くのです。最後の

Tは読まない、読まないなら書くなと思いませんか。それから、もっとスマートに、もっと論理的に考えたら、もっと良い言葉ができるはずだと、エスペラント語というのができているのです。これを普及させようと、エスペラント協会も一生懸命やるけど全然普及しません。これもロックイン効果なのです。だから、日本語みたいに、主語を使わずに喋るものもあるから、一体何を言っているのかわからない言葉でも、いつまでも生き延びるのです。

「古池やカワズ飛び込む水の音」という芭蕉の句があります。皆さんに伺います。カエルは何匹飛び込みましたか。「古池やカワズ飛び込む水の音」、日本語は単数と複数の区別がありません。だから「カワズ飛び込む水の音」と言ったら、みんな1匹だと思うでしょう。シーンとしている古い池に「ポチャン」と1匹飛び込み、また静かになったと思うでしょう。ドイツのピアニストが、この俳句を聞いて演奏したそうです。そうすると、池の中に何十、何百というカエルが、ジャブジャブジャブジャブと飛び込んだような演奏をした。そういうところが、日本語は言わなくてもわかるやん、あんなもの。カエル1匹に決まってるという了解のもとに成り立ってる言葉です。ところがドイツ人がその俳句を聞いたら、カエルが次から次から大きいのが小さいのが飛び込んで、壮観なる古池だという解釈になりかねないのです。だから、そういう意味では論理的な解釈とか、意思を伝達するという意味から言うと、甚だ非論理的で曖昧であるが、こういう言葉がいつまでも生き延びるのです。

だから、県の制度も、多分そういうのがいっぱいあると思うので、なぜこれはこうなっているのというのを、一度ゼロベースで考えてみた方がいいのですが、直すのはなかなか大変です。これを直すのは革命です。

#### 4 IT革命

「IT革命」という言葉があります。何がIT革命かというと、

普通、多くの人は「革命の本質は、ものすごく大きく変わる事」と言われます。しかし、よく考えてみたら、私は、「革命とは所有権の再定義、財産権の再定義」だと思います。

市民革命が起こり、ルイ16世とかをギロチンにして抹殺したとか、貴族を抹殺したというブルジョワ革命がありました。あれは、貴族のものを平民のものにしたのです。貴族の財産権を平民の手に移したのです。だから、そういう意味で、財産権のシステムティックな大規模な移動のことを、私は革命と思っています。農地改革というのを明治時代と戦後にやりました。あれは、不在地主に所有権があると思われていた土地を、小作人に無理やり渡したのです。だから、財産権を一方から一方へと移したのです。

或いは、リンカーンが奴隷解放をしたと言います。昔、私が経済学を勉強していた時に、なるほどと思ったことがあります。サムエルソンという経済学者の書いた本の中にこういう質問があったのです。「リンカーンは自分のサイン一筆で、南部が嘗々と蓄積してきた資産を破壊した。南部が蓄積してきた資産、つまりお金を出して買った奴隷という資産を、リンカーンは自分の一筆で破壊した」これは正しいかどうかというのでありました。皆さんどう思いますか。この問題は経済学の一番最初に突きつけられて悩んだ記憶があります。実は、これは間違いなのです。奴隷を皆殺しにしたのなら、本当に財産を破壊したことになりますが、奴隷は生きてるのです。ということは、奴隷労働の所有権が、奴隷の主人から奴隷本人に移転されたというのが正しい解釈なのです。つまり、これは革命です。今まで主人のものと思われていた将来にわたる奴隷労働に対する所有権を、奴隷本人に移転したのです。だから、私の定義によれば、これは革命なのです。

IT革命というのは、何が起こるかという、今まで自分の財産やと思っていたものが、突然財産ではなくなります。逆に財産ではないと思っていたものが、ひょっとすると財産になります。財産権

の付け替えが起こるとのことなのです。

よく「中抜き」という言葉が使われます。組織の中では、決裁にたくさんの判こが並んでいます。そんな組織の真ん中で、1個だけ判こつのが仕事だという人がいるのです。中間管理職です。こんな人達は、メールで担当者からトップまで、つうつうで話ができるようになれば、判こが要らなくなる。

要するに、もっとフラットな組織になり、中間管理職受難の時代、中抜きの時代が来る。組織の中では中間管理職が中抜きになります。企業の取引では、真ん中の取り次ぎをしている業者は中抜きで要らなくなります。産地直送でインターネットで注文したら、その顔の見える相手からすぐに商品が自分の手元へ直接届くようになり、問屋が要らなくなり小売店も要らなくなる。本屋も要らなくなる。要するに中抜きが起こるとことです。これは100%は正しくはないのですが、しかし、そこで起こっていることは大変なことで、要するに、今まで自分の財産であった営業権など、利益の源泉だと思っていたものが、一晩明けたらそんなものはどこにもなかった、というのが革命の本質だと、私は思います。

従って、誰も死にませんが財産権が付け替わる。今までは誰かのものだったのが別の人のもことになる、ということが起こるので、これは大変なことだと思います。

## 5 これからの公共事業（所有から活用へ）

さて、いろんなことを話しましたが、私は、国際公共政策研究科におられますので、公共事業について、色々考えてみるわけです。幾つかランダムに感想を申し上げますと、1つは、いわゆる箱物行政からソフトとかサービスに転換しろということを盛んに学者も言いますし、そういう報告もたくさん出てますし、あるいは、国土交通省の報告書も段々そういうことを強調しています。これは私は正しい方向への動きだと思いますが、土地や箱が要らないというのでは

なく、考え方を変えなければいけない点があるとすれば、それは、所有ということから活用へということだと思います。持っていればよいと、場所があればよいということから、それがどれだけ生きて活用されているか。

例えば、私の所は国立大学です。広大な敷地が文部科学省という国の所有物としてあるのです。その敷地が活かして使われているかということが問題であり、例えば、現在でも学校設置基準、大学設置基準という法律があって、私立大学も国立大学も、それに従わなければいけないのですが、この法律の中には、「運動場・校舎・教室・研究室・図書館など、学校の運営に絶対必要な施設・設備は所有していなければいけない」という所有要件が書いてあります。ご存じのように、所有要件が一番厳しいのは道路です。

例えば通信だと、「設備を自ら設置して」なのです。自ら設置して他人のために通信役務を提供する主体、これを第一種通信事業者と言いますが、ここでは「所有して」という言葉を使用せず、「自ら設置して」と表現しています。設置は、もちろん所有していれば設置の条件を満たします。しかし、所有してなくても、例えば「衛星放送のトランスポンダーのキャパシティを、半永久的にリース契約している」という場合には、衛星そのものを所有していなくても、設置しているものとみなします。だから、所有と設置というのを通信の場合には分けています。

そういう意味で言うと、これまで国立大学の行政の基本も、設置ではなく所有していなければいけないという要件があるのです。だから、都心に大学がいらなくなるのです。都心の地価の高い所に運動場を持っておけなんて無理な話です。採算とれないのです。だからいなくなるのです。いや、もっと都心の便利なところにオフィススペースを借りて、そこで大学をしようとしたら、借りて教室を開くというのはいけないのです。設置してではなく、所有していないとだめだから、買って自分の財産として持って、そこでやるのはいい

いけれど、人のものを借りてやったらいけませんということです。

私の所の国際公共政策研究科は豊中にあるのですが、大阪大学は豊中と吹田と2つに分かれています。吹田に大学の本部があり、総長がいたり医学部があったりします。豊中と吹田のちょうど真中に千里中央があり、ここに大阪府がつくった三セクで千里ライフサイエンスセンタービルという21階建てのビルがあります。バブルの崩壊後に竣工して、なかなかお客やテナントが入らず、大阪府の公共事業の赤字の代表である「りんくうタウン」等と並ぶ厄介者だったのですが、最近、流行ってきて、今はオフィスに入る人がウェーティングリストで待っているのです。昔は、借り手がないから姑息なことをやりました。皆さんもそうでしょうけれども、三セクとはいえ、色々な財政資金が入ってます。そうすると、色々と採算予測をします。何年で収支を黒字にすると約束してるから、貸室料は1㎡当たり2,500円ですとか、15年で償還するとか、色々とか口約束をしています。それで言うと、ガラガラでも賃料を下げられない。これが役所の悲しいところです。民間なら、そんなことをしていたら「おまえあほか」「気が狂ってるの違うか」と言われるけど、役所は「いやできません」「こういう約束になっています」と、建前の世界です。

しかし、この三セクは工夫しました。1区画、ワンズパンですが、通常の計算だと月の家賃が40万円くらいになるスペースの部屋を1つ、阪大の別の研究科の先生に貸すのですが、そんな高額はともその先生には払う余裕がないのです。どうしたか。部屋の中の1区画の1㎡だけ契約したのです。衝立を立て、先生の机を置いて1㎡だけ契約したのです。部屋の隅の1㎡に先生がいるのですが、結局、残りのスペースは誰も使わないし使えません、気が引けて。結局事実上は、その部屋をその先生が1人で占有してるのですが、契約上は1㎡だけ借りている。そうすると、月2,500円で済むのです。この辺が先程お話ししたウルトラCなのです。法律違反はし

ていない。しかし、かなり運用の妙を發揮して、ウルトラC的に値下げをしているということです。今はそんな運用は要りません。どんどんお客が増えまして、累積赤字はまだ残ってますが、運営費は単年度黒字となりました。結構うまくいっているようです。

そんなビルに私どもが一部屋借りたのですが、そこで授業をやるというので、一部屋ですよ、ほんまに、30人ぐらい入ってセミナーすると一杯になる部屋を1つ借りました。そうすると、国立大学が自分の用地の外にお金払って教室を確保するというは、今から7年前ですが、大事件になりました。私が言い出し、私が三セクの人へ「ここ空いているから、ちょっと貸して」と言ったのです。そして「定価表はこうなりますが、この際ですからまけときますわ」という話になった。それならこの値段でと話がまとまり、それで文部省へ行ったのです。文部省で何と大学設置審議会に諮られたのです、このたった一部屋のことが。それは、所有要件に抵触するかどうか。もしそれを認めれば、これから私立大学や、その他の大学が家賃を払って、地代を払って場所を確保して、そこで大学のサービスを提供すると言い出した時に、前例があるからこれも認めると、次から次へ来たら問題だということです。しかし、結局認めてもらったのです。もう一つよかったのは、認めてもらったお陰で、文部省が直接に家賃を払ってくれることになり、阪大の懐が痛まず、やり得になりました。

そういうように、これまでは所有（所有権）するということに非常にこだわったのです。

しかし、土地というものは、活かして使って何ぼです。企業が所有にこだわるというのは、地価が上昇したときのロジックで、将来、所有権が再評価され、高い評価を受けてキャピタルゲインが発生する、ということだったのですが、なかなか銀行は立ち直っていなくて、土地担保の融資という神話から移らなければいけないということが盛んに言われています。

日本の銀行は「担保はありますか」と聞くけれども、アメリカでは、ハリウッドの脚本家が、書いた脚本を持って行き「お金を貸して欲しい」と言えば、銀行がその脚本を読み、「おもしろいな、当たりそうだな」と思えばお金を貸してくれる。日本で、脚本家が銀行へ脚本を持って行けば、「脚本はよくわかりませんが、ところで担保ありますか」と聞かれると言われていたのです。しかし、日本でも、いわゆるプロジェクトファイナンスというのをだんだんやらなければいけないようになってきて、脚本というのは例えですが、要するにキャッシュフローに見合った融資をする。『土地が担保ではなく、将来のキャッシュフローが担保です』というような、そのプロジェクトが生む収益を担保にして、その資金を貸しましょうということになってきた。

つまり、土地を持っていることが大事なのではなくて、持っているようが借りていようが、そんなものどっちでもいいじゃないですか。『その土地で、どういう収益を生む事業が展開されるか』という、そのこと自体を評価して、融資の対象にしましょうというように変わってきています。恐らく公共事業の、いわゆる箱物からサービスへ、箱物からソフトへというのは、そこにあると思うのです。

従来、例えば文化会館をつくったと。そうすると、後々、市や県等の地方自治体がそれを維持する時に、そういう官庁ばかりではないですが、悪口を言うと、守衛さんと同様で、定年まであと2年間、何とぞ事故の無いように、何とぞ誰も壊さないようにと、建物・箱物のいわば守衛業務がサービスということだった。

やはり、それではまずいので、そうではなく、せっかく造った箱物の上で、何が住民サービスで提供されるか。要するに、どんなおもしろいことが起こるのか、お客がたくさん来てくれる企画がどれだけできるのか。それが勝負であって、そういう勝負をやる舞台が箱物なのです。舞台がなければ、オーケストラも演劇もできないので箱物は必要ですが、あとは企画や内容などがものすごく重要にな

るのです。この辺になると、なかなかお役人の世界で、そこまで頭の柔らかい人がいないので、だったら、任せたらいいのではないかということで、アウトソーシング、あるいは民間への委託やPFIなどが、これからはどんどん増えていくと思います。

PFIの神髄はバーリュー・フォー・マネーだから、投下したお金に見合う価値を生み出しているかどうかということがチェックされるのです。そのチェックのポイントは市場の重視ということだと思います。

私は今、地方行政というのは、21世紀に入り曲がり角に来ていると思います。それはよく小泉内閣でも言われている地方分権のことです。これは単に地方交付税交付金を削るということだけではなく、財源も移転するということですが、要するに、自分のことは自分ですするという発想に変わってくることです。それは自治体もしかり、それぞれの企業や個人もしかりということです。

つまり、どういうことかということ、先ほど震災復興の例を出しましたが、ややもすると、これまで、例えば土地区画整理事業にせよ震災復興にせよ、既存の国が決めたルールに従い、フォーマットに従って事業を行えば、何パーセントかの補助金が出るというメニューをにらみながら、どの省庁に、どういうアプローチをかければ、お金が引き出し易いかということが、悪くいえば第一義的であり、霞が関の方を向きながら自治体の職員がものを考えていました。すると、後ろにいる住民は、住民の方を向いて欲しくて一緒にやろうと思っている。けれども職員は、住民と一緒にやっても金が出ない。だから、出張費を使って霞が関へ行き、要望せなあかんねんと。極端なことを言うと、そういう姿勢を取らざるを得なかったのです。

そういう形で、幾らの資金を引っ張ってきたというのが偉い人や行政手腕やと評価され、地域に貢献したということになるのです。しかし、姿勢としては住民にお尻を向けているのです。そういうものが、もしかして、地方が自由に使っていていいですよと言って、資金

源も地方へ来るとなると、地域の経営という考えが必要になります。

これまでも自治体は、事業はやっています。予算を立てて事業はやったのです。事業をやる時の資金というのは、もちろん地方で得る税金がありますが、それ以外に、圧倒的に大きいのは国税を源泉とする資金の流れですから、そのスキームに合わせながら、これ、皆さんの悪口になるのですが、我々の世界もあるのです。

例えば、研究費で校費というのがあるのですが、国立大学では、まず金額は非常に少ないのです。

それから、こういうのは信じられますか。例えば、私のところは国際公共政策研究科です。国際問題を研究するところです。日本に唯一なのです。その国際公共政策研究科の先生の研究資金の費用項目の中に、外国出張旅費というのはゼロなのです。これどういうことでしょうね。外国行くなと言うのです。それはなぜだと聞くと、公務員の出張費は皆そうだと言うのです。だから、これだけ学問が国際化し、国際会議が山ほどあり、日本のみならず、外国に対して発信せよという号令が掛かり、それで外国の留学生も受け入れると。まして我々は、研究として国際問題、グローバルな問題を対象としていながら、海外出張旅費ゼロなのです。それではどうするのかというと、結局、科学研究補助金や科研費を活用します。あるいは、最近では競争資金（共同資金・共同研究資金）や、経済産業省・郵政省など、色々なプロポーザルからの資金向けにプロジェクトを書くのです。こういうことでこういう効果が期待でき、費用はこれだけ必要だとして提出するのです。それが認められるとお金が出る。これは委任経理金に入りまして、委任経理金では出張、海外出張していいのです。初めから海外出張というのを予算申請しておけばいいのです。

言うておきますけど、私が科研費でもらったお金で海外出張する時には、エコノミークラスなのです。ビジネスはダメなのです。よほど腰が悪いとか、足が立たないとか、そういう説得的な理由がな

い限り、ビジネスクラスはだめなのです。これと同じルールを外国から先生を呼ぶ時にも適用し、エコノミーで呼べと言うのです。ノーベル賞もらったような先生を、エコノミーで呼ぶなんてできない。それならどうするのか、ウルトラCとなると最近国税局がうるさいのです。何のことを言っているかというのは、わかる人にはわかるという話なのですが・・・。

この様に、我々自身も本来やりたい仕事をやるのに予算がついてないから、何か他の名目でお金の出そうなプロジェクトを、言葉は悪いですがでっち上げてやるのです。ちゃんと報告書も出しますが、でっち上げて獲得した資金で何とか日常生活を賄うというか、研究をしています。そんな状況なので、何も役人が悪いと言うつもりはありません。私達も同じ目に遭っているのです。

いずれにしても、そのようにしてプロジェクトを書き、通り易いプロジェクトにし、資金を確保しているということです。それが、これからはひょっとすると、自前で都市の経営、地域の経営ということを考えていかなければならないのです。経営というからには、その土地の上でどういう、例えば経済活動を展開し、どういう付加価値をそこで生み、その付加価値の一部を財政資金としてちょうだいして、それでインフラを整備したり、福祉サービスを充実したり、教育を充実したりするというワンセットです。

今までなら、税金というのは国民の義務だから徴収する。そうではなく、まず、経済活動を税金が生まれるように耕さないといけないのです。そうすると、「どういう業種をこの地域に特化すれば一番生産性が上がるか」と考え、耕し、そこで果実を育て、その果実の一部を取っておき、これで公共事業を実施する。トータルな採算性を考えていかなければならなくなる。これまでは、資金はどこから持ってきたらいいので事業だけを考えていた。資金が付かなければ事業もできませんと。そうではなくトータルで考えなければならぬ。

そうすると、そういう発想の基に、資金も自分（自前）で育てた資金を使い、例えば用地買収するなり、公共事業のプロジェクトを考えるなり、その採算性を検討することが必要になってくる。

## 6 行政とガバナンス

もう一つ最後にお話ししておきたいのは、最近我々の分野で問題になっていることは、ガバメント、これは政府という意味です。

「ガバメントからガバナンスへ」というスローガンがあります。ガバナンスとガバメントとはどう違うのかということが議論になっていますが、地方自治体の側面でいえば、いわゆる「住民参加」や「参加型の行政」になってくることです。どういうことかということ、元々ガバメントとガバナンスというのは同じ意味だったのですが、だんだんガバメントというのは、公的、形式的、という意味に使われています。

例えば、県民は1人1票の原則に従い知事を選び、県会議員を選び、そして条例により県庁が執行している。だから、住民の参加は選挙に参加することで保障されているという、こういうフォーマルな、形式的にきちんとした構造で、憲法とか、地方自治法とかに規定されてる構造や、政府の構造、これがガバメントの構造です。

ところがそれだと、NGOの入るすき間がない、NPOの入るすき間がない。あるいは、都市のユーザーは誰ですか、地域のユーザーは誰ですか、地域に住民登録している人だけがユーザーですか。そこに工場を持っている企業は、法人としてどういう発言権を持ち得るのですか。法人登録はしていますが住民登録はないです。基本的人権もないです。企業の従業員一人一人に投票権はあるけれど企業に投票権はないです。だけど、企業から税金を徴収しています。そうすると、企業から税金はもらうけれど、企業は政治的には参加権がない。今そう言っているのに等しいのです。しかし、企業は非常に大きな、その町なりその地域なり、その空間のユーザーです。

そうすると、住民登録した正規の住民、この人達は夜、寝るのに帰っているだけかもしれません。それから、企業、NGO、その他の団体だけではないのです。観光客が入ってきます、ビジネス客が入ってきます。インターネットの世界ですから、世界中の人が、そこと色々意見交換したり、取引したり、イメージを楽しんだりしています。要するに都市にしる地域にしる、そのユーザーは住民登録している住民だけではないということです。このような人達みんな合わせて、ステイクホルダーというのです。

ちょうど、企業がどう行動したらいいのかを、株主が決めたいだけと違うでしょう。その企業と取引している業者もいっぱいいるでしょう、従業員もいるでしょう、その家族もいるでしょう。その企業がつくった製品で、ひょっとすると腹壊して亡くなる人がいるかもしれません。つまり消費者もいます。これが企業活動を取り巻くステイクホルダーです。みんなその企業活動によってプラス・マイナスの影響を受けます。そうすると、そういう人達の意見が何とか企業の活動に反映されていないことには、企業市民として生きていけないでしょう。それと同じで、自治体の経営というものも、住民登録している市民が投票をしたら、それでおしまいではないのです。そのユーザーの意見が色々入ってこないとダメでしょう。そういう仕組みのことをガバナンスというのです。これはフォーマルなガバメントとは違います。ある意味での参加型、双方向型、意見公開、意見の交換、情報の交換、説明責任の完結と、色々言われていることなのですが、一言でまとめれば、私はガバナンスということだと思います。

つまり、自治体のガバナンスの構造というのをどうするかということが、今大きな問題であって、実はガバナンスというのが21世紀のもう一つのキーワードだと思います。それは地方自治にとってもキーワードで、もっと大きいのは国際社会にとってもキーワードだと思います。なぜなら、国際社会は世界政府がないのです。世界

政府がないということは、国際社会には徴税権を持った、あるいは警察権を持った世界政府がないのです。にもかかわらず、グローバルな環境問題だとか、人権問題だとか、紛争の話もいっぱいあるのです。公共的に解決しなければならない問題はいっぱいあるのです。ところが強制権を持った世界政府、つまりガバメントはないのです。

わずかに期待出来るとすれば、ガバナンスの向上です。では、それどうするかというのが、我々が考えなければならないことなのですが、最後は国際公共政策研究科の役割の重さを宣伝させていただいたということで話を終わりたいと思います。

ありがとうございました。