

現状追認と既得権益を超える市民の環境戦略

青山貞一 環境行政改革フォーラム代表幹事
武蔵工業大学環境情報学部教授

1. 半世紀つづく民主主義から著しく乖離した日本の政治状況

我が国では、この半世紀以上、実質的に自由民主党（以下、単に自民党）が政権を独裁してきたと云える。また国民を代表する国会議員、とくに政権政党である自民党の世襲の議員、すなわち二世、三世は衆参両院で過半数を超えている。憲法に世襲議員を規制する規程はないものの、政権政党の議員に二世、三世の議員が半分いる国家は、G7 など先進国はもとより、新興国、途上国を含めてもおそらく世界で他にはないのではないかと。

	世襲	衆院	参院	単純割合
自由民主党	209	304	84	54%
民主党	51	114	120	22
公明党	3	31	21	
社民党	8	7	5	
共産党	4	9	7	
国民新党	4	6		
その他	25			

図1 国会議員の世襲一覧 ただし一部前元職を含む

2008 年 12 月上旬の新聞各社の内閣支持率で既に 20%そこそこまで激落した麻生太郎内閣を例にとると、18 人いる国務大臣のうち何と 13 人を世襲議員が占め、実に 72%の国務大臣が世襲議員である。

さらに云えば、前回の衆院選挙は郵政民営化といういわばシングル・イシューで総選挙が闘われた。その結果、自民党が単独で衆院の過半数をとり、小泉純一郎衆院議員が総理大臣となった。しかし、それ以降我が国では総選挙はまったく行われず、小泉→安倍→福田→麻生と自民党衆院議員

のなかで一国の総理大臣がたらい回しされたことは記憶に新しい。しかも、その 4 人は云うまでもなく世襲議員である。ことほど左様に、我が国はおよそ民主主義国家とは云えない政治状況にあり、到底お隣の北朝鮮を喰うことなどできない状況にある。世襲議員が他国の首領の世襲を批判しているのが今の日本である。

日本では半世紀以上、細川政権などを例外として実質的に政権交代がなく自民党政治が継続してきた結果、政治はもとより経済、社会、環境など国民にとって重要な事項が政権政党の裁量に委ねられ、行政、立法、司法はことごとく為政者の意のままに進められてきた。本来、霞ヶ関など行政をコントロールすべき立法府・政治が行政を野放しにし、立法行為も大部分が内閣法であることに象徴されるように官僚の思うままになされてきた。

だが、よく考えればすぐに分かるように、そんな政治家を選び、官僚がやりたい放題となる政治を継続させてきたのは、外ならぬ、私たち国民である。

2. 「政官業」の利権的癒着から「政官業学報」の利権的癒着へ

政権交代がない実質自民党による独裁政治が半世紀継続したことの最大の弊害は、政官業の癒着による土木を中心とした利権国家の継続である。私たちは、このような利権に満ちた現状追認と既得権益が支配する日本型の利権構造を「政官業」の癒着社会と呼んできた。

これは図 2 にあるように、「政治家」と「官僚」と「業者」が連携して利権を得て、それを配分することを指す。ここでのポイントは、政官業の相互関係にある。周知のように政官業の利権構造では、政治家は政治資金の世話になるから業者に弱い。業者は設置許可などの許可・認可・免許などの問題

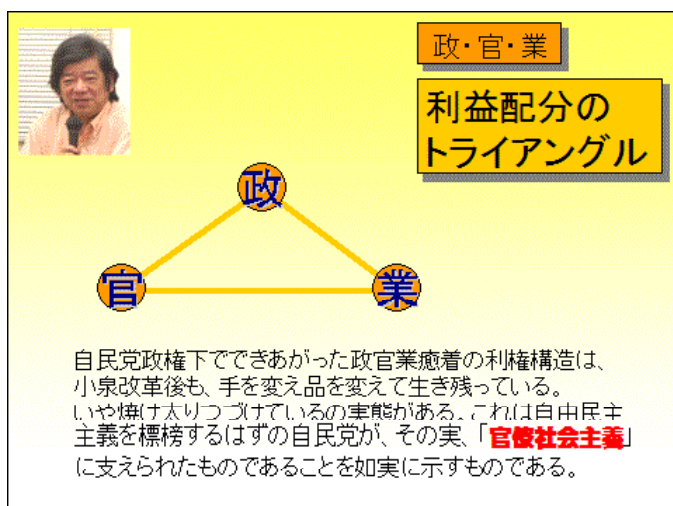


図2 政官業、利益配分のトライアングル

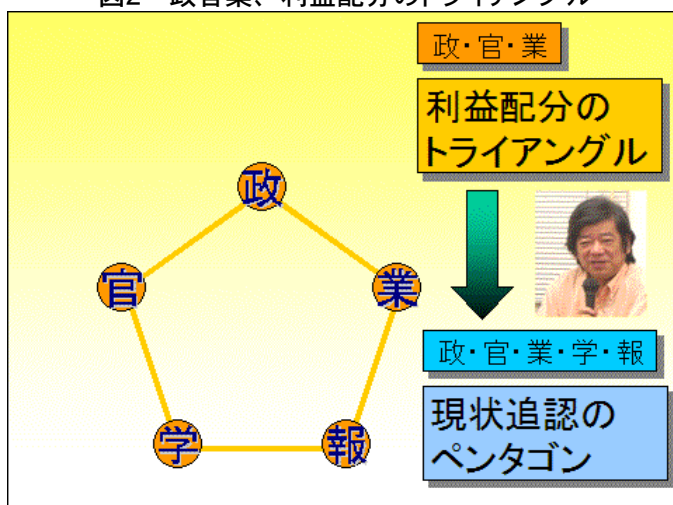


図3 「政官業学報」のペンタゴンに利権の構造が変化



図4 「御用学者」「評論家」が増えるワケ

で役人に世話になるから弱い。その官僚は表向き政治家に弱いという意味での三角関係が前提となっている。

永年この政官業が日本社会を支配してきたわけだが現在の日本社会では、図3に示すように、政官業のトライアングルに代わり、御用学者と御用メディア（報道機関）が組み込まれた「政官業学報」のペンタゴンが新たな日本型利権の構造の中核を占めているのである。

政官業に加え「学」＝御用学者、「報」＝御用メディアがペンタゴン（五角形）に加わりより強固な利権構造ができあがる。すでにこの政官業学報のペンタゴンは日本の要所で現状を追認し、既得権益の利益配分に動き出している。

もちろん、政権交代などドラスチックな政治状況の変化があれば、「政官業学報」のあり方は変わるだろう。しかし、政権は交代したものの、新たに「政官業学報」が出現する可能性がないとは言えない。

まず御用学者だが、国、自治体ともに審議会、審査会、検討会、委員会を多数もっている。本来行政自身がすべきことを有識者という名のもとに大学教授などに丸投げする。だが、実際は単なる丸投げではなく、行政があらかじめ既定のシナリオを用意し、座長、委員を手のひらで誘導するのである。圧倒的多くの学者委員は、行政による至れり尽くせりにより、すっかりその気になって行政の思うままに発言する。図4は日本でなぜ御用学者や評論家が増えるのか、その理由を仔細に書いている。これは報道機関も同じだ。大メディアの編集委員などを審議会委員とすることで、メディアの行政批判の手がゆるむ。また日本のメディアが広告主、スポンサーに気遣い、大企業や政府系機関の批判を自主規制しているのは有名な話。原発、道路、自動車、たばこ、ITなどの分野で特に顕著だ。政官業学報の利権配分の構造は着実に日本社会に浸透している

3. 「現状追認」と「既得権益」が蔓延する土建国家

事実、1996年に経済開発協力機構(OECD)が発表したナショナル・アカウントによれば、世界の先進諸国における公共事業費は、①総額の比較(図5)、②対GDPの比較(図6)、③各国の面積当たりの対比の比較(図7)のいずれにおいても、日本がダントツに多いことが分かった。

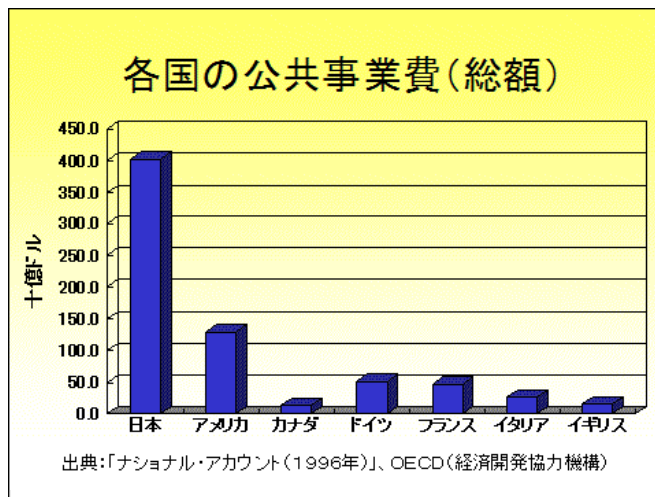


図5 各国の公共事業費(総額)

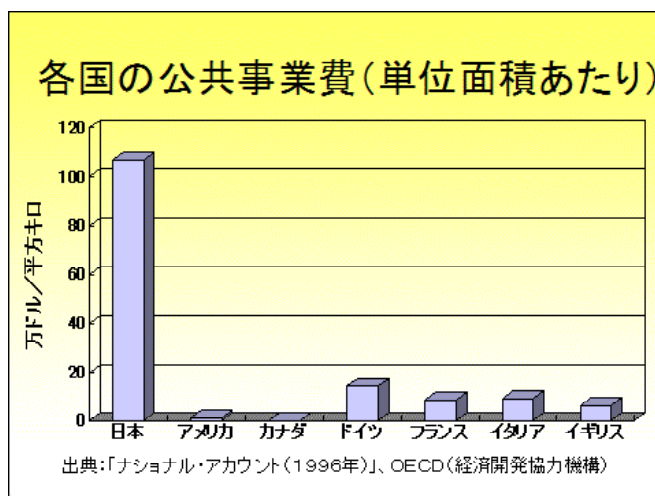


図6 各国の公共事業費(対GDP)

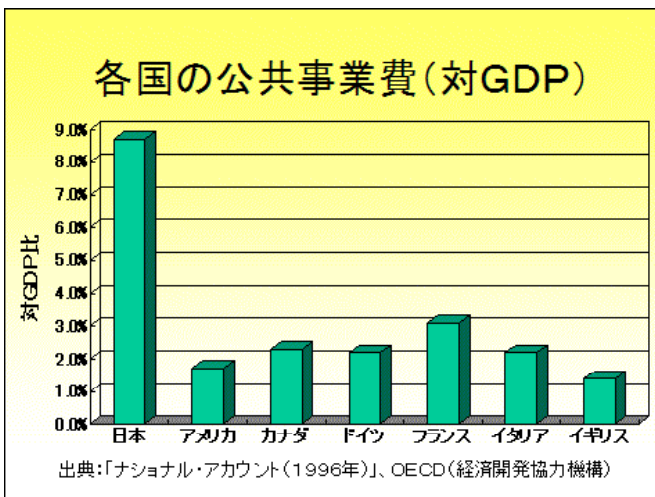


図7 各国の公共事業費(単位面積あたり)

図8は同じく OECD が 1996 年に公表した「ナショナルアカウント」における政府支出に占める公共事業投資の割合の推移だが、図から日本の公共事業投資が 1960 年から 1995 年まで一貫して 35%前後とドイツ、フランス、イギリス、アメリカなど他の先進諸国を大きく引き離していることが分かる。当然、このような日本の異常な土建体質、すなわち政官業癒着による税金や国、自治体の公債発行に

さすがにバブル崩壊後、絶対額は減少したものの、G7 はもとより諸外国と比べ公共事業費が圧倒的に多いことに変わりがない。

OECD が発表したダントツの日本の公共事業費だが、その内訳を見ると 30%以上が道路、第2位がダム・堰、第3位以下は空港・港湾、農業系土木事業などとなる。

政権政党の政治家に云わせると、土木工事費を要求してきたのは、都道府県、市町村さらに住民ということになる。それはある意味正しいが、問題はいわゆる「政」「官」「業」癒着のなかで、突出した土木系公共事業費に絡む利権の構造が日本各地に蔓延したことである。

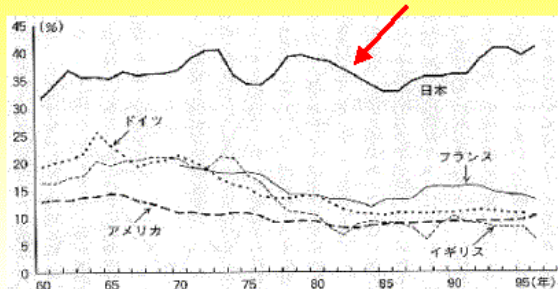
日本の土地バブルの絶頂期に日本にはゼネコンから地方の小規模の土建業者まで、土建分野の法人の総数は 50 万社、従業員は 500 から 600 万人に達したという。問題は、バブルが崩壊し、日本経済が実質破綻寸前になった後も、それらの土建業や従業員数が大幅に減らなかったことである。

結果として日本ではバブル崩壊後も建設国債を含む国債、自治体による公債、起債が減ることはなく、逆に増え続けた。

これは空港事業を見れば明白である、日本には現在 96 カ所の空港がある。都道府県平均 2 カ所あることになる。では日本とほぼ同じ面積の米国のカリフォルニア州はといえば、何と 16 カ所しか空港がない。日本には立派な新幹線や鉄道網があり、同じく立派な国土幹線自動車道網がある。他方、カリフォルニア州には新幹線どころか鉄道は日本に比べれば皆無に近い。無料の高速道路があるとはいえ、いかに日本の空港が異常に多いかが分かるというものである。

これら日本の土建公共事業依存体質は、高速道路、高規格道路、一般道路などの道路にはじまり八ツ場ダムに象徴されるようなダム・堰、静岡空港に象徴される空港、全国各地の広域農道、スーパー林道、漁港整備などに及んでいる。

政府支出に占める公共投資の割合の推移



出典:「ナショナル・アカウンツ」、OECD(経済開発協力機構)

図8 政府支出に占める公共事業投資の割合の推移

- ①東京湾横断道路
1兆4400億円
- ②関西空港第一期工事
1兆4300億円
- ③中部新国際空港第一期工事
7680億円
- ④八ッ場ダム(群馬県)
4600億円
- ⑤徳山ダム(岐阜県)
4600億円
- ⑥諫早湾干拓事業(長崎県)
2730億円
- ⑦長良川河口堰(岐阜県)
1840億円

日本の巨大公共事業費ランキング

図9 日本の巨大公共事業費ランキング

ダム名	県名	当初見積額 億円(A)	実際の 建設費額 億円(B)	倍率 B/A	計画 策定時期
八ッ場	群馬県	2,110	4,600	2.1	1986年
大滝	奈良県	230	3,640	15.8	1972年
徳山	岐阜県	330	3,500	10.6	1976年
川辺川	熊本県	350	2,650	7.5	1976年
滝沢	埼玉県	610	2,320	3.8	1976年
湯西川	栃木県	380	1,849	2.0	1936年
志津見	島根県	660	1,450	2.1	1938年

図10 日本のダム事業の当初予算と実際の建設費

初2,110億円が4,600億円となるなど小さく産んで大きく育てる政官業癒着の官僚の手法が日本全体の財政構造を著しく歪めている現実がある。

これは何も八ッ場ダム事業に限ったことではなく、日本中を揺るがした農水省による国営諫早干拓事業(長崎県諫早市)においても構想から実施まで半世紀以上かけ、当初の食糧難対策という目的とは全く異なる都市防災となり、しかも計画変更の度に予算が1,350億円から2,490億円と約2倍に跳ね上がらせるなど、いずれも類似のやり方となっている。

各地でこのような巨大公共事業が財政状況や時代背景と無関係に、まるで戦時中の陸軍や関東軍のように強引に推し進められ、巨大な累積債務を醸成してきた。そこでは本来、検討、評価されるべき公共事業の必要性、妥当性そして正当性が第三者によりまともに評価、判断されることはない。

よる土木系公共事業の推進は、世界に類例を見ない累積債務を生み出した。その額は、国、地方合わせて1,000兆円になんなんとしている。借金で崩壊した先進国はないなどとうそぶく専門家もいるが、間違いなく国や自治体の信頼性はこの10年で著しく低下し、世襲による政治支配を含め日本は世界に信頼されない国家と成り下がっている。

4. 土建国家を象徴する具体例

図9は日本の土建系公共事業費の上位7位までのランキングである。4位から7位はいずれもダム・堰が占めている。なかでも現在、群馬県の長野原町で開発が進められている八ッ場ダム(やんばダム)は国直轄の事業で、図10にあるように、すでに4,600億円が投入されている。しかし、このダム事業では群馬県、栃木県、茨城県、千葉県、埼玉県、東京都などの自治体も開発費を負担させられており、その額は国の4,600億円にほぼ類する額となっており、国・自治体あわせてすでに9,000億円の巨額な公費が投入されている。

しかし、八ッ場ダムでは主要な開発目的だった利水、すなわち水需要が事業者や世帯の省資源それに少子化により大幅に減少しており、当初の目的からはずれ、最終的に残ったのは治水である。首都圏の弁護士やオンブズマンが関係自治体に提起した監査請求、住民訴訟でも国、自治体側の主張、とくに利水は論破しており、60年以上前に起きたカスリーン台風時の洪水状況や被害想定が論点となっている。

いずれにせよ、一度はじまると止まらない日本の巨大公共事業、それも予算面から見ると図10にあるように、国だけをとりても当

図 11、図 12 は群馬県長野原町で繰り広げられている八ツ場ダム工事、図 13 はその水没予定地域である。図 14 は東京都が 1965 年以降現在まで行ってきた水需要予測（計画値）と実際の水需要を経年を追って示したものの。5 年おきに行っている水需要予測がことごとく超過大であること、また実需はその間減少していることが分かる。



図11 長野原町で日夜繰り広げられる工事



図12 開発現場を撮影する筆者

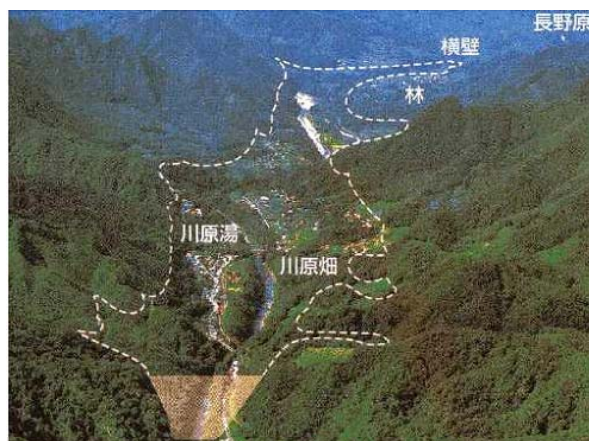


図13 八ツ場ダム建設で水没する予定地

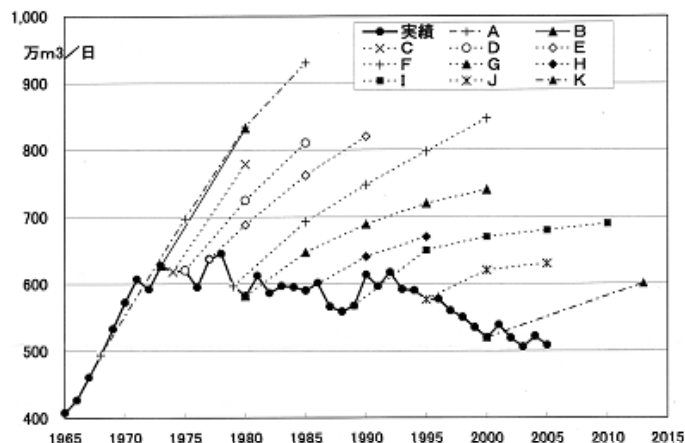


図14 東京都の水需要予測と実際の需要（実線）

出典：只野靖弁護士

5. 「環境」も例外でなく利権の一環に

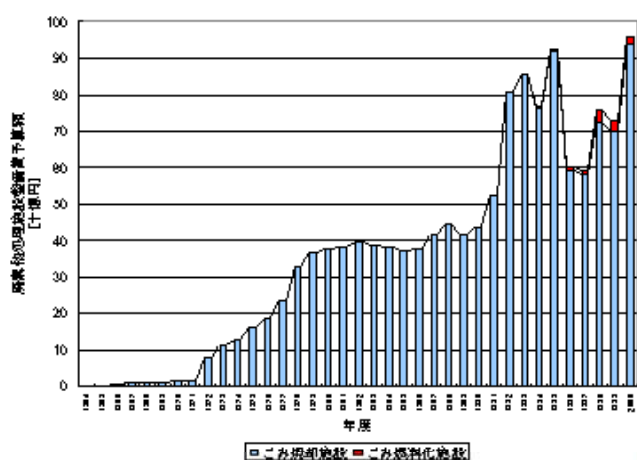


図15 国から市町村への廃棄物処理施設の国庫補助

出典：環境総合研究所（東京）

このような利権に満ちた公共事業天国は何も道路やダム、空港など土木系公共事業に限定されるものではないということである。巨額な焼却炉、熔融炉を全国各地で建設する廃棄物処理施設など、環境系公共事業にも波及している。ここ 10 年は、IT 系公共事業が利権の対象となっている事実も看過出来ない。

とくに環境系ですさまじいのは、図 15 にあるように、国から市町村に補助される焼却炉・熔融炉などの廃棄物処理施設への国庫補助額の推移である。1990 年代には毎年 1000 億円近くの補助が環境省（以前は厚生省）から市町村の補助されている。云うまでもなくこれらの補助金は、国の政策、すなわち「ゴミ

を燃やして埋める」と云う、およそまともな環境政策では考えられない「政策」を市町村が受け入れることが前提となっている。その結果、日本はゴミの焼却量があつた米国よりも多く、世界一のゴミ焼却大国となっている。当然、これら毎年 1000 億円近くが補助される最終的な行く先は市町村ではなく、造船、重機、製鉄など重工長大産業である

国名	建設地	炉形式	メーカー名	建設費 [万円/t]
台湾	台北県	ストカ	三菱重工	1,939
台湾	台北市	ストカ	タクマ	1,574
台湾	台北市士林区	ストカ	日本鋼管	2,093
インドネシア	セノコ	ストカ	三菱重工	1,196
インドネシア	東ジャワ	ストカ	Gadoux Inc	1,345
韓国	富川		日立造船	2,055
米国		ストカ		1,500
英国	東ロンドン			1,581
日本	江東	タマ式	タクマ等	4,743
日本	港	タマ式	三菱重工	4,979
日本	埼玉東部	ストカ	日立造船等	5,043

出典：ブランド研究所

図16 世界各国の廃棄物焼却炉建設費比較



図17 焼却炉談合を報ずる読売新聞の記事



出典：新読日本Web

図18 日本の増え続ける累積債務

しかも問題は、絶対額が大きいことだけではない。図 16 を見れば分かるように、同じ焼却炉メーカーが日本国内で焼却炉事業を建設する場合と海外で建設する場合では 2 ～ 3 倍異なる、すなわち日本国内の方が高額なのである。ちなみに、国内ではつい最近まで廃棄物を 1 トン処理するための建設費の平均が 5000 万円、台湾など外国の場合、同じメーカーが 1/2 ～ 1/3 と廉価で受注していたのである。

これはひと言で言えば、日本が「世界に誇る談合」が土建同様この分野でも支配的であったことを意味する。事実、公正取引委員会によって多くの排除勧告が焼却炉・溶融炉メーカーに出されている。図 17 はそれを報ずる読売新聞の記事である。

かくして米国のカリフォルニア州程度の狭い国土の日本では、図 5 に見るように過去 10 年、G7 諸国の合計を上回る土建を中心に環境を含めた箱物の公共事業が強行され、図 18 に示すように、国、地方あわせて 1,000 兆円になんなんとする累積債務を招来するとともに、全国各地に深刻な環境破壊をもたらしてきたのである。

巨大な累積債務を国民一人当たりで換算すると実に約 890 万円の債務となる。

こんな異常な国は、日本以外にない。

結局、政権交代がなく、利権に満ちた保守政治が永続することは、まさに土建体質そして談合体質が社会全体に蔓延することに他ならない。それはまさに現状追認と既得権益が蔓延する社会であり、そこでいくら改革を叫んでも、政治家（政党）、業者、官僚の鉄のトライアングルが既得権益を現状追認するだけで、正直者が馬鹿を見る社会が一向に改善されないことになる。

6. 「観客民主主義」と「官僚社会主義」からの脱却

【課題】

日本社会には依然として
「観客民主主義」と
「官僚社会主義」
が蔓延っている！

【課題】

「官僚社会主義」
立法の機能不全
行政立法の蔓延！

【課題】

「官僚社会主義」
司法の機能不全
法務官僚による司法支配

以上述べてきた日本的な利権の構造は、間違いなく「政官業学報」の現状追認と既得権益のペンタゴンによって形づくられ、その背景には政権交代のない世襲議員による腐敗した政治や政治家があることは否めない。政権交代がある社会には、「政官業」あるいは「政官業学報」による国民、住民そっちのけの利権の構造ははびこりにくい。同時に、政権交代により立法の行政のコントロールが可能となる。ヒラメ化している判事など、公平な司法への道も開かれるであろう。

世界的に見て異常な土建公共事業の突出による津々浦々の自然環境の破壊や財政の極度の悪化も、もとはと言えば、私たち日本人が「観客民主主義」、すなわち自分の考えをもたない、言わない、批判だけで行動しない、解決のための代替案を持たないことに帰因していると思われる。「観客民主主義」は、テレビを見ながらあれこれ批評するだけ、それは表層的なテレビのワイドショーよろしく、現象を見るだけで、ことの本質を見ないことを言う。

もうひとつ重要なことは、政治や政治家が政治本来の役割、すなわち立法による行政のコントロール機能をまったく果たさず、結果的に正当性のない国、自治体の行政が野放図、好き勝手にやりたい放題となっていることがある。私はこれを「官僚社会主義」と呼んでいる。本来、国民、住民のために身を挺して努力すべき役人は、なぜか日本では税金を浪費し、本来すべきことをせず、「政官業学報」の利権の構造の中核をなしているのである。

7. 現状追認と既得権益を超える市民の環境戦略としての「主体的市民」

日本社会を根底から変えるためには、日本社会に真延々する「観客民主主義」と「官僚社会主義」的体質を根底から替えなければならないだろう。そのためには、私たちそれぞれが「観客民主主義」と「官僚社会主義」から脱却しなければならない。日本人ひとりひとりがそれぞれの立場、たとえばNPO

主体的市民の条件 主体的市民として 具備すべき3大要素

① ミッション Mission

(理念、哲学、理性
社会的使命感、社会正義感)

② パッション Passion

(感性、情熱、知性)

③ アクション Action

(行動力、考えていることを
実行する力、能力)

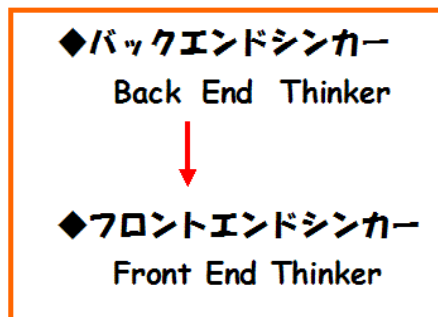
・NGO、研究者・専門家・弁護士、行政職員・議員、ジャーナリストとして、それぞれが自立そして自律したひとりの主体的市民として社会的役割を果たすことが不可欠である。

同時に環境問題の解決には、科学的な調査、分析だけでなく経済・財政的な調査、分析が必要となるだろう。さらに政治、立法、司法など政策的なアプローチが不可欠となるだろう。

私たち日本人は、とにかく政治を忌み嫌ったり、バカにしているが、その政治が本論で述べてきた民主主義とはほど遠い日本的な現状追認と既得権益に染

まった利権の構造を醸成している。したがって、環境行政を改革し環境問題の解決を志す者は、同時に日本の政治を根底から改革する強いミッション(理念・信念)、パッション(情熱)、アクション(行動力)を持たなければならない。冒頭に述べたように、日本では半世紀近く現状追認と既得権益に染ま

必要な思考・発想の転換



主体的市民の条件



出典:NHK BS1

主体的市民の条件



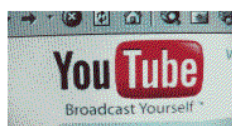
出典:NHK BS1

主体的市民の条件

Independent & Alternative Media の必要性と必然性！



パソコン、インターネット、
IT技術を駆使した新たな
独立系メディアが育っている！



出典:NHK BS1

った保守政治が継続したが、やっとここに来て、その政治が瓦解しようとしている。

次に私たち自身がバックエンド・シンカーからフロントエンド・シンカーに発想の転換を図ることが大切だ。事が起こってから対症療法的、泥縄的に対応する日本の対応（バックエンド・シンカー）から、未然防止、本質的に問題を解決する思考（フロントエンド・シンカー）を持つようにしなければならない。

では、私たちが具体的にすべきことは何か？

①研究者・専門家は、御用学者ではなく、客観的、科学的な視座をもちながら社会・経済・環境的弱者を支援することである。日本には御用学者は五万といふ。しかし、社会経済弱者、環境をアドボケートする、できる研究者、専門家は極めて少ない。

②弁護士・法律家は法律や判例の解釈を超え、環境問題の現場で問題解決に尽力することである。環境訴訟では専門的な知見、情報、証拠が不可欠である。その意味で弁護士は研究者、専門家との有機的な連携をより深めるべきだ。

③教育者は子供や学生が為政者に洗脳されたり、情報操作されない自分で考える能力を育む教育を行うことである。

④ジャーナリストは腐敗・墮落した既存のメディアから決別し、インターネット・Web・YouTube など IT を積極的に活用し独立系メディアを創設し、為政者や大企業の情報操作による世論誘導に対抗することである。

⑤NPO/NGOは、研究者、専門家、弁護士、ジャーナリストをうまく使いこなす術を持つとともに、NPO・NGOの持続的な経営が可能となる経営能力を持たなければならない。なぜなら、環境問題は一過性の対応で解決することは希であり、持続的な対応が不可欠であるからである。

環境行政改革フォーラムの会員は、上記を目指し社会的役割を目指す！