

# 21世紀に向けて国がなすべきインフラ整備

- 国家プロジェクトとは何か -

栢原英郎  
KAYAHARA, Hideo

(社)日本港湾協会理事長

## 1 はじめに：論点

5月14日、現職で病に倒れ入院しておられた小淵前総理が亡くなられた。ご冥福を心からお祈りしたい。

現職の総理の逝去ということでは、昭和5年(1980年)5月に亡くなられた大平総理の記憶が鮮明である。大平総理逝去のニュースを私はインドネシアの東端イリヤン・ジャヤ州にあるソロンという小さな港町で知った。町というより、朽ちかけた木造とコンクリートの棧橋からなる港の背後に形成された集落といった方がふさわしい。イリヤン・ジャヤ州自体、面積およそ48万平方キロ、人口約100万の未開発の領土で、住民の多くは裸足であった。

その町の宿の食堂に置かれたテレビで総理の死を告げるニュースを見ながら、私は画面の片隅に映されている時刻情報から、その放送が遙か3,000キロ離れたジャカルタから海を渡って送信されていることに気がついて強い衝撃を受けた。東西約5,100キロメートルにわたる海域に広がる島々からなる国家を、一つに束ねているインドネシア政府の意気込みを、衛星による全国同時放送という事実から強く感じたからである。

その経験をする7年前の昭和48年に、本土復帰まもない沖縄に出張し宮古島のホテルに泊まった。そのホテルで見たNHKの夜の7時のニュースは、代々木の放送センターからの音声のみが流れ、音声に遅れて話題になっている政治家の顔写真などが地元送信所から差し込まれるといった状況であった。その記憶が鮮明であったから、ソロンでの出来事が衝撃的であった。

インドネシアが通信衛星を打ち上げたのは昭和51年7月である。スハルト大統領はその経緯を「国内のまとまりを一層強固にしたい。そのため1万7千の島々に散らばる国民を結びつける通信網が必要なのだ。私は部下からの通信衛星活用の提案をすぐに採用した。...衛星のおかげでテレビの全国放送も可能となり、国民の一体

感は目に見えて進んだと思う」と述べている。

翻って我が国の状況はどうか。青函トンネルの完成の前に「赤字を生み出すトンネルは意味がない。古々米の貯蔵庫にすべきである」という意見が恥ずかしげも無く語られる。本四架橋についても、採算がとれるか否かがプロジェクトの唯一の価値であるかのような議論がまかり通っている。一体、自らの国土の一体化を図ろうとする事業を事業収支のみで語る国が何処にあるだろうか。それを国と呼ぶのだろうか。小さな経済力にもかかわらず、国の一体化を図るために高価な通信衛星を打ち上げたインドネシアの方が遙かに国らしくはないか。

語りたいことは国防の問題ではなく、国民と国土の一体化を図ることは国が成立するための基本であり、さらに地球時代といわれる21世紀に向けてそれを他の諸国と円滑に結びつけることは国家の最も重要な責務ではないかということである。そこでこの機会に、投資力が低下する21世紀に向けて国が責任を持つべき国家プロジェクトとは何か、その内容と質を明らかにし、それを着実に実施していく体制について考察することとしたい。

## 2 国の役割

### 2.1 行政改革会議等での議論

橋本内閣の下で始まった地方分権や中央省庁の改変など行政改革の一連の動きは、国の行政組織や事務事業の減量化及びその運営の効率化をねらいとしていた。このため、これまであまり議論されたことのない「国の役割とはなにか、国は何をなすべきか」というテーマが、省庁の新しい姿を論議するに先立って議論された。

第9回行政改革会議の資料<sup>2)</sup>によれば国家の機能は次の4つにまとめられている。

国家の存続  
国の富の確保・拡大

国民生活の保障

教育や国民文化の伝承( 科学技術を含む )

また、平成8年12月に出された地方分権推進委員会第1次勧告<sup>3)</sup>では、国が担うべき事務として次の3つを掲げている。

国際社会における国家としての存立に関わる事務  
全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関わる事務  
全国的規模・視点で行わなければならない施策及び事業( ナショナルミニマムの維持・達成、全国的規模・視点からの根幹的社會資本整備等に係る基本的な事項に限る。 )

## 2.2 港湾審議会における議論

地方分権推進委員会での議論は「国の役割の明確化」を図るだけでなく「国の役割の重点化」も常にセットで議論され、第5次勧告<sup>4)</sup>では国の責務として取り組むべき直轄事業の範囲の基本的な考え方が勧告された。

これを受けて、港湾についても直轄事業の具体的な範囲を明確にすることが求められた。このため平成0年11月運輸大臣から港湾審議会に対し「経済・社会の変化に対応した港湾の整備管理のあり方について」が諮問された。

直轄事業の範囲については、管理部会WG( 座長：森地茂東京大学教授 ) から「直轄事業の具体的な範囲の考え方」の中間報告<sup>5)</sup>が出され、これを受けて運輸省では港湾法52条を改正( 12年4月1日施行 ) し、直轄事業の実施基準を明確化した。

新しい実施基準は、

国際・国内の基幹的海上交通ネットワーク形成のために必要な港湾施設

(ア) 港湾の骨格を形成する防波堤、主航路等

(イ) 大型外貿ターミナルを構成する係留施設及び関連泊地

(ウ) 複合一貫輸送に対応した内貿ターミナルを構成する係留施設及び関連泊地

(エ) 幹線臨港交通施設

全国的な視点に立って配置する必要性が高い避難港の整備

当該施設の効用が一の港湾管理者を超えて広域に及び港湾公害防止施設・廃棄物埋立護岸等の整備技術的観点等から港湾管理者が自ら実施することが困難な事業の実施

となっている。

今回の改正の意義は、地方分権の視点から国の役割

とは何か議論され、「国の責務を果たすために実施する事業としての直轄事業」という考え方が明確にされたことである。

## 3 国家プロジェクト

### 3.1 国家プロジェクトとは何か

筆者は公務員であったかなりの期間国土開発行政に携わる機会があったが、たびたびとまどいを感じたのは「国家プロジェクト」あるいは「国家的プロジェクト」という言葉であった。最も多く使われた場面は、地方公共団体の方が訪ねてこれ地元の大規模なプロジェクトの名をあげ「是非、国家プロジェクトに位置づけてください」と要望されるときであった。

何が「国家プロジェクト」なのか。数多い開発律法の中には国家プロジェクトという用語は無く、従ってその定義も無い。しかし振り返ってみれば、近代国家を目指して明治政府が総力を挙げて取り組んだ、例えば鉄道や港湾の建設、電気通信網の整備などのプロジェクトの歴史がある。第二次大戦後の50余年についても、経済復興に当たって政府が取った「傾斜生産方式」や、我が国の経済を復興から発展に導いた「重化学工業化政策」などのもとに進められた「鉄道輸送力の復旧」「港湾機能の復興」や「臨海工業地帯の建設」は国家的なプロジェクトであった。さらに、国力が相対的に大きくなったために「国の総力を挙げて」という印象は薄らいだものの、オイルショック後の「原油備蓄体制の構築」なども国家プロジェクトといえるであろう。

明治政府が推進した鉄道の敷設、港湾の建設あるいは電気通信網の整備などが「国家プロジェクト」であったことは議論が少ないであろうから、ここでは戦後の国家プロジェクトと考えるものを紹介したい。

### 3.2 第二次世界大戦後の「国家プロジェクト」

#### (1) 傾斜生産方式と鉄道輸送力の復旧、港湾機能の復興

昭和20年( 1945年 )太平洋戦争の終結により国富のおよそ4割を失った我が国は、何よりも生産力の復興を急ぐ必要があった。そのため、まず基礎となるエネルギーと資材の増産を図ることとし、労働力・資材・資金を「石炭」と「鉄鋼」の生産の分野に集中して投入することを内容とする「傾斜生産方式」が21年の末に閣議決定された。鉄道輸送力の復旧、港湾機能の復興もこの傾斜生産方式の一環として進められた。

この政策により23年には我が国の経済は拡大再生産の軌道に乗り、我が国が戦災復興から発展へ移っていく原動力となった。生産力の復興という明確な目標のも

とにシナリオを描き、施策を閣議決定して実施するという手順は「国家プロジェクト」と呼ぶにふさわしいといえる。

(2) 重化学工業化政策と新しい臨海工業地帯の建設

昭和30年に「戦後」から脱却した我が国にとって、次の課題は欧米と比較して著しく低い国民生活の水準を引き上げることであった。35年に策定された経済計画「国民所得倍增計画」は、10年間に国民の所得水準を2倍に引き上げるといった意欲的な計画であった。それを具体化する政策が「重化学工業化政策」であり、推進力として「太平洋ベルト地帯構想」が提案された。しかし、顕在化し始めた地域間格差を背景にこの構想に対する反発が強まり、初めての「全国総合開発計画」の策定(37年)にいたり、この計画が掲げる「拠点開発構想」の具体的な手段としての新産業都市の建設、工業整備特別地域の整備が進められることとなった。

総合的なシナリオとしての経済計画や全国総合開発計画の存在、具体的政策展開のための「新産業都市建設促進法」と「工業整備特別地域整備法」の二つの法律の制定など、国が総力を挙げて取り組んだプロジェクトとして「国家プロジェクト」という。これによって我が国は高度経済成長の軌道に乗り、主要先進国の仲間入りを果たすこととなった。

(3) 検証

これらの政策がどのように効果を発揮したかはこの期間のGNP、工業出荷額及び工業雇用者数の推移に明かである。昭和30年以降、GNP、出荷額共に5年ごとに倍増し、従業者数も2～3百万人という驚くべき速度で増加している。

■表一 GNP、製造品出荷額及び工業従業者数の推移

年	GNP (億円)	出荷額 (億円)	従業者数 (百万人)
昭和30年	9.4	6.9	5.5
35	16.0	15.6	9.2
40	32.9	29.5	19.9
45	73.2	69.0	41.7

資料：経済企画庁「昭和45年度経済報告」 運輸政策研究会「臨海地帯」

中核となるプロジェクトについても、分野別に見ればかなり大胆な集中投資が行われた。

その顕著な例を工業整備特別地域の一つである鹿島港に見ることができる。昭和45年度(1970年度)の、鹿島港における防波堤・航路などの基幹的な港湾施設を整備する直轄事業費はおよそ62億円であったが、これは全国の直轄事業費599億円の10%強に当たっている。鹿島港と同格の特定重要港湾が当時全国に17港あったこと、鹿島港を含め直轄事業を実施している港数が82港であったことを考えると、見事な集中投資と言わざる

を得ない。他の分野にも例はあると思うが、関係者が鹿島港の整備を国家プロジェクトと考えその役割を正しく認識していたことの現れであろう。

3.3 国家プロジェクトの定義

以上から「国家プロジェクト」の定義をまとめれば、「国が総力を挙げて取り組む必要のある」、「国の存亡がそれにかかっている」事業となる。その要件としては、明確な政策目標の存在、全体構想の存在、政策及び資金の集中的な投入の実現となる。

もちろん国家経営上の重要プロジェクトは時代と共に変化する。また、総力という以上その施策はハードに限らない。国が自ら進める場合もあれば、そのための組織を準備しそれに委ねることもあり得る。資金面からは、後述するように国が基本的な責任を負うべきであり、受益者の負担はあるとしてもその多寡がプロジェクトの進捗に影響を与えるような仕組みであってはならない。

4 21世紀の国家プロジェクト

4.1 国家の機能から見た国がなすべき事業

2.1に紹介した国家の4つの機能に対応して国がなすべきことを基盤整備事業の側面から見れば、表2のように整理できる。

国家の存続を支えるための事業としては、国防を含めて国土を保全するための基盤のほかに、人体でいえば神経や循環器系統に相当する交通通信基盤が必須である。また、国の富の確保・拡大を図るための事業としては、国内においては生産基盤を、海外との交易により生み出される富を考えればここでもやはり交通通信基盤が必須のものとなる。

国民生活の保障のためには、安全で快適な生活環境を整えることであろう。さらにホモ・モーベンスとしての人間を考えると、移動の自由度は生活の豊かさの基本となり交通通信基盤が重要な働きをする。教育や国民文化の伝承のために国が実施すべき基盤整備としては国立教育研究施設の整備や博物館の建設などであろう。

こうして整理すると、国がなすべき事業の中で交通通信基盤整備の比重が大きいことが明らかである。

■表二 国家の機能とそれのための基盤整備事業

機能	生活環境基盤	生産基盤	防衛基盤	交通通信基盤
国家の存続			○	○
国の富の確保・拡大		○		○
国民生活の保障	○		○	○
教育や国民文化の伝承	○			

#### 4.2 21世紀に向けて国が責任を持つべきプロジェクト

上述の国家プロジェクトの定義と国家がなすべき事業をふまえて、21世紀に向けての国家プロジェクトと考えるものを以下に整理したい。

##### (1) 国と国を結ぶ施設

(大洋に浮かぶ多島海世界)

21世紀はどのような時代であろうか。国際日本文化研究センターの川勝平太教授は、現代世界を大陸国家であるアメリカやインドや中国も「孤立しては自立できない」「国々が島々として海を媒介にして交流する、言わば多島海の世界」<sup>6)</sup>と表現している。

我が国は既にその状況にある。資源に乏しく、国土に占める平地面積も小さく、一方で人口の多い我が国では、食糧資源についても原油、LNG、鉄鉱石といったエネルギー資源・資源鉱物資源についてもその多くを海外に依存している。その依存率は表 3に示すとおりである。

注目すべきは日用品の海外依存率の数字である。生活の周辺にある家電製品のほとんどが海外で生産されている。「平成11年版通商白書」によれば、製品貿易について96年度の我が国の輸出の25%が東アジア現地法人による調達であり、輸入の4割弱が現地法人の日本向け販売ということである。「あらゆる活動がボーダレス化する中で、特に生産あるいは消費活動については、より効率的な生産、より安価で良質な商品を求めて近隣諸国との連携が深まる」とは平成7年6月に策定した港湾の長期政策「大交流時代を支える港湾」の記述であるが、既にそのことが現実になっていることがわかる。

(基幹的な国際港湾の整備)

世界のすべての国が自国のみでは存立し得ず、他国との結びつきの中で存立している。とすればまづ1世紀に向けて最も根幹的な「国家プロジェクト」は、国と国とを結ぶ施設を望ましい水準に整備することであろう。しかも、物流の面ではその全貿易量の99.7~8%, 製品貿易に限っても98%を海上輸送に依存している島国の日本では、その生命線である港湾の機能が十全に果たされなくては、国家の存続、国の富の確保・拡大、国民生活の保障はあり得ない。これが国の責務であることは明かである。

そこでまず、北米、欧州あるいはアジアといった経済圏を結ぶ海上輸送ネットワークの拠点となる、東京湾、大阪湾、伊勢湾及び北部九州などの中枢港湾及びこれを補完する北海道南部、北関東、日本海中部などの中核港湾の整備が必須である。さらに、我が国の生産や消費活動がアジアの経済圏の中に組み込まれていることを考えると、地方の経済活動を円滑にするため、生産工程や消費販売ルートに組み込まれた近距離・多頻度・少

量・多品種といった特徴を持つ物流を担う、地方経済圏のゲートウェイとしての港湾を重点的に整備することも重要である。

なお、海上輸送ネットワークの競争力という点からは港湾施設の整備は基本的ではあるが一部の機能にすぎない。港湾における諸サービスの水準を引き上げること、内陸部への選択性に富んだ円滑なアクセスを準備すること、東京・横浜、神戸・大阪などの中枢港湾の多くが湾の奥深くにあり、一方で湾内において大型船が速度制限を受けている現状を早急に解決すること等、まさに国が総力を挙げて取り組む必要がある。

■表-3 海外依存率

表 品	エネルギー源	資源源	日用品		
農産物	60%	全 林 94%	自動車	96%	
肉 類	45%	原油	100%	カラー-TV	74%
産 物	73%	LNG	97%	VTR	70%

資料：農林水産省「海外貿易統計(平成10年度)」国土エネルギー庁「総合エネルギー統計(平成10年度)」日本貿易振興会「国際貿易統計(平成12年)」等

(基幹的な国際空港の整備)

世界を巡る人の動きについては航空機の時代である。加えて、市場の変化の激しさから物流の面においても高速輸送手段としての貨物航空機の重要性が増している。効率的な輸送をめざして、企業においては商品の性格、仕向地等に合わせて輸送手段を変えており、貨物輸送手段の選択性の拡大という観点からも、基幹的な国際空港の整備が必須である。地球時代の21世紀に世界を覆う航空輸送網の拠点(ノード)となりうるか否かは、その国の死命を制するという状況にある。

このような状況下でアジア諸国・地域においても、マレーシア、香港が年間の処理能力が全体計画では億人に迫るような新空港の供用を開始しているし、これを追って中国の上海(浦東)や韓国の仁川等の巨大空港の建設も進んでいる。我が国では不便ではあるが経済力(=需要)の大きさから寄航せざるを得ないという状態が続いており、近隣諸国・地域が発展し、経済力の魅力が縮小していくことを考えると、成田、関西、中部などの国際空港の全体事業の促進は焦眉の急である。さらにアジアとの関連の深い九州における21世紀の需要に耐え得る国際空港の整備も課題である。

■表-4 アジア諸国・地域の大規模国際空港の整備計画(全体計画)

	面積(ha)	滑走路(m,本数)	処理能力(万人/年)
上海浦東国際空港	2,400	4,000×4	9,000
新加坡国際空港	1,240	3,000×2	9,700
台北・中正国際空港	1,200+α	max4000×3	9,000
クアラルンプール国際空港	1万	4,000×5	1億
仁川国際空港	4,743	max4200×4	1億
ジャンギ国際空港	1,653	4,000×2	6,400

資料：「日本経済新聞(1997.6.6)」巻の裏面から筆者とりまとめ

## (2) 国を一体化する施設

第二は、国を一体化する施設の整備である。

明治政府は近代国家建設のため国土を一体化する施設の整備を急いだ。その重要性は現代でも変わらない。さらに今日では交流を円滑化し地域の活力を生み出すためにも重要であり、加えてスピードの向上が求められる。環境への配慮もさげられない。この観点から次のプロジェクトが21世紀に向けての国家プロジェクトとなる。

明治政府が着手した全国の鉄道網が昭和の時代の我が国を支えたように、21世紀の鉄道輸送を支えるものとして新幹線の整備はその一つである。特に札幌から鹿児島まで国土の軸を貫く新幹線と、その中枢部分のバイパスとしての機能を持つ北陸新幹線は、21世紀の人々に我々が残さねばならない遺産であると考えている。

自動車交通の面では第4次全国総合開発計画で明らかにされたおよそ1万4千キロメートルの高規格幹線道路網の実現が必須である。筆者も関係したこの構想は、交通量の大小によって路線を計画するという手法を離れ、「人口3万人以上の集積から高速道路までのアクセスを30分以内とする」といふ「利便性の均等化」を指標として描かれており、「国土の均衡ある発展を図る」という国土総合開発計画の目的に最もあった計画手法によっていると自負している。

国内の海上輸送は、騒音・振動や温暖化ガスなどの環境問題からも、今後その利用を政策的に促進すべきであると思う。特に現在国内海上輸送の大部分を占めている石油等の燃料、セメント・石材・鉄鋼等の建設資材の輸送のみでなく、一般貨物の輸送を担う長距離フェリーの普及を図るべきである。統計上フェリー輸送は「自動車輸送」として扱われており、輸送機関別分担率では自動車に計上されるためその貢献度が明かでないが、筆者の試算<sup>注1)</sup>によれば現在でもトンキロベースで全輸送活動量の2~3%程度を担っていると推定される。長距離フェリーこそモーダルシフトあるいはモーダルミックスの最も可能性の高い担い手である。

### 4.3 推進のために

上に述べた国家プロジェクトを実施しようとするとき、現行の事業制度では大きな矛盾を抱えている。それは、これらの基幹の事業がすべて公社公団がその責任を負っている事業であり、財投による支援はあるものの受益者負担による独立採算の方式をとっていることである。

港湾におけるコンテナ埠頭は公社による整備を原則としており、借り受け者が確定することが整備の前提である。大型港湾施設の整備に要する時間と借り受け者で

ある企業が先行投資を決断する時間にラグがあり、結果として大型化の遅れなどが生じている。空港についても、成田は公団、関西並びに中部は国の出資はあるが多くを民間出資に依存する株式会社が整備主体である。新幹線も民間会社であり、高規格道路の大部分は道路公団の事業である。

これは戦後基礎的インフラの整備が急務であり公共事業の主力をそれに注がざるを得ないところへ、輸送革新やモータリゼーションの普及などによって新たに生じた需要に対して利用者の負担を前提として整備を進めることになったためである。しかし、その事業の性格を考えると、連邦政府の責任下にあるインターステートハイウェイ、陸軍工兵隊が責任を負っている水路、防波堤の整備などアメリカの例を引くまでもなく、国が基本的な負担をして整備すべきものではないか。

21世紀に向けて、地方のなすべきことは地方に任せ、国が国としての責務を十分に果たすことが真に求められている。国にとって基幹的な施設を明らかにすると共に、それを国がもっぱら負担するという体制に切り替えていくべきではないかと考えている。

## 5 結びに代えて

21世紀に向けて各国と連携しつつ進めるべき「国家プロジェクト」として、地球環境の保全があると考えられる。この問題こそ政策が全分野にわたり、国が主導して進めるべきことと感じているが、詳述するには筆者の力が不足しているのでテーマの存在だけに止めておきたい。また、何人かの方から、国家プロジェクトを担う技術者の心構えについても語るべきとの示唆をいただいたが、これについては参考文献7を参照されたい。

なお、沖縄の宮古・八重山地方で、NHKテレビのすべての番組がカラーで沖縄本島と同時に見られるようになったのは昭和51年(1976年)12月、インドネシアが通信衛星を打ち上げた年の年末であった。

注

注1)平成5年度における長距離フェリーによる輸送台キロ8億12百万台キロ1台あたりの平均積載量(東京港等の例)=11トン/台  
以上から長距離フェリーの輸送活動量を約0億トンキロと想定

参考文献

- 1)スハルト「私の履歴書」日本経済新聞、平成11年1月
- 2)行政改革会議事務局「第9回行政改革会議資料」平成9年4月
- 3)地方分権推進委員会「地方分権推進委員会第1次勧告」平成8年12月
- 4)地方分権推進委員会「地方分権推進委員会第5次勧告」平成10年11月
- 5)港湾審議会「直轄事業の具体的考え方の中間報告」平成10年12月
- 6)川勝平太編「海から見た歴史」藤原書店、1996、p.9「海洋史観への船出」
- 7)土木学会誌Vol.85、May 2000、p.34鼎談「外から見た大学教育」

(原稿受付 2000年6月20日)

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no10.html>