

## 自撮りヒューマンドキュメンタリ

### 山岡和純：第1部-文理両刀使い仕事人の誕生-30代まで

#### 子供時代 1959-1972



映画「ALWAYS 三丁目の夕日」でおなじみの東京タワーの建設は、1年半の工期を費やし竣工が1958年の暮れです。私はその約8か月後の1959年の真夏に、東京の下町、中央区築地の鮮魚卸を営む商家の長男として、同区明石町の聖路加病院で生まれ、当時の日比谷公園内にあった日比谷幼稚園に3歳児の時から通いました。この当時としてはハイカラな、スクールバスによる送迎で通園しました。しかも、生家があった



母（故人）と  
銀座の実家前で

た築地から日比谷までの道のりの途中、銀座の目抜き通りを通るわけです。ところが、車が苦手な酔いやすい子供だったので、朝食に牛乳と卵を頂いた日には嘔吐しがちで、辛かった思い出があります。車の匂いと揺れに敏感で酔いやすい体質は、小学校高学年まで続きました。



銀座4丁目の都  
電のホーム上

浄土真宗本願寺派の直轄寺院で、京都市の西本願寺の別院として創建された築地本願寺の境内が、当時の築地の子供たちの遊び場でした。境内には百羽を超える土鳩が飼われていて、いつも鳩たちと追っかけっこをしていました。私が入学した築地小学校は、築地本願寺の真向かいにあります。都会の小学校らしく、当時から校庭はコンクリート舗装であったと記憶しています。小さいながらも競泳用のプールもありました。校庭は滑りやすく、よく転んでは膝を擦りむき、いつもどこかに赤チンをつけていたように思います。その校庭は、その後アスファルト舗装になり、脚にも優しくなりました。

小学校4年生の最後の頃だったと思いますが、家庭の事情により銀座1丁目にあった母の実家の一室で家族が暮らすようになり、私は転校を嫌がり引き続き築地小学校へ歩いて通学することを選びます。在学しながら戸籍上の苗字が変わりますが、教頭先生は、学校では苗字を以前のまま変えなくて良いと言いました。しかし、学校でも新しい苗字を名乗ることを私自身の意思で決めました。その後、これに纏わるいろいろな葛藤がありました。



日比谷幼稚園の運動会

母が身を粉にして朝昼晩と頑張って働き、頭金を作って文京区に小さなマンションの部屋を手に入れ、妹と3人の生活が始まります。中学校は、第1志望校は不合格で、第2

志望校だった私立の麻布中学に入学しました。第2志望校の受験の願書は、当初は文京区の自宅から近い開成中学に提出するはずでした。それが、願書の提出日に開成中学で、入学したら全員坊主刈りになると周りの父母たちが話しているのを聞いた母が、いまだき坊主刈りなど古臭くて嫌だと、その願書を出すのをやめて、小学校で書き直してもらい、港区内の麻布中学へ新しい願書を提出したのです。

そういう母のハイカラ好み、革新的な考え、人と群れたがらない性格、決めたら迷わない行動力は、自分にも受け継がれたと思います。女手一つで自分と妹を育てている母の苦勞に報いるため、本当は学費の安い国立大学付属の中学校に入学して親孝行したかったのに、学費が高い私立の中学校へ通うことになり、内心忸怩たる思いでした。当時の麻布中学の同級生は、一流企業のサラリーマンや医者や経営者など裕福な家庭の子弟が多く、同級生で私以外に母子家庭の子がいた可能性は低いと思います。

## 学生時代 1972-1982

麻布中学は、中高一貫の男子校で、このため私は女子とのお付き合いを全く知らない6年間の青春時代を過ごします。中1の時に同級生たちと「チェス部」を創部し、交渉ごとに長けた学友が学校側に掛合って「部室」も入手し、活動を開始しました。自分たちが常に最上級生として君臨するため、上級生の入部はお断りし、下級生だけを勧誘しました。後にチェス部は全国高校 No.1 の地位を築きます。中1の時、軟式テニス部に入部しますが、腹筋などのハードな練習に1ヶ月で音を上げて退部し、練習が楽しそうな卓球部に転部します。卓球部は伝統的に長距離走に力を入れていて、自分との相性が良く、中3の頃の私の走力は1,500mを5分20秒で走る、クラスで1~2位を争うものでした。母の気まぐれで、たまたまご縁を得たわけですが、麻布中高の極めて自由闊達で自主独立を謳う校風は私に合いました。ここでの学友との交わりが、その後の私のリベラルな人格形成の基礎となります。



麻布中高卓球部の仲間たち  
(筆者は後列右から3番目)

大学受験の準備は、高校1年から始まりました。学校での成績が振るわなかった私は、お茶の水にある駿台予備校の高校生クラスで補講を受けます。高校3年生の時に浪人生クラスに入り、大人びた浪人生たちと切磋琢磨しましたが、春の模試での成績は、前年度の東大合格者の最低偏差値を下回る惨憺たるものでした。普通ならば諦めて志望校のランクを下げるどころですが、「それならば東大合格の最低偏差値の新記録を作ろう」と開き直りました。母子家庭にも関わらず私立の中高、さらに予備校に3年間通わせて頂いたうえ、大学まで私立では面目が立ちません。自宅から通える授業料が安い都内か近郊の国立大学、ならば自宅から歩いて通える東京大学への入学が最高の親孝行です。

高校3年の夏休みから、まるで魔法でもかけたかのように成績が伸び始め、麻布高校の同級生300人中100～150番の定位置から、秋には30番以内へ躍進しました。私の受験の年、1978年は、国立大学の受験が一期校と二期校に区分されていた最後の年で、受験システムの変更前に滑り込もうと浪人生たちが目の色を変えた年です。私も、受験に失敗したら高卒で就職すると覚悟を決めて、国立大学2校のみに願書を出し、退路を断って受験に臨みました。結果は一期校の東京大学に合格し、もう一校の二期校は受験しませんでした。私の大学受験は人生で後にも先にも1校のみ、1回限りの博打が吉と出たわけです。

大学ではチェス部並びに弓術部に入部し、20歳のときに運転免許と車を取得し、駒場の教養学部キャンパスまで車で通学しました。弓術部を選んだのは、体育会の中で最も軟弱な運動部の一つだという噂を聞いたからです。結果的に、在部期間はわずか1年余りでしたが、肋骨が浮き出ている胸板が少し厚くなり、肩幅も広くなりました。新歓コンパで泥酔し気を失って、翌朝気づいた時には乾いた嘔吐物で顔がバリバリだった思い出が強烈です。

教養学部時代に読んだ本がきっかけで、「地球に彫刻する仕事」というフレーズが妙に頭に残ります。その具体像として描いた自分の将来像が、アウトドアでモノづくりをする土木工学エンジニアでした。しかし一方で、私的な利潤を追求する民間企業への就職よりも、自分の力を公的な場で発揮する仕事に就きたいという強い思いがありました。そこで見出したのが、農学部農業工学科農業土木学専修に進学して、農林水産省に入省するキャリアデザインです。大学後期はこの農学部で、恩師である志村博康教授に師事し、農業水利学を生涯の専門分野として、学ばせて頂くこととなります。

## 社会人1年生－農林水産省本省 1982

国家公務員上級職試験は極めて狭き門です。一方で、少しでも早く就職して母を楽にしたい気持ちが強く、留年せずストレートの最短で卒業して就職する道を探す必要がありました。東大新聞などから、一年先輩の学部学科毎の就職先に関する詳細な情報を集め、分析した結果、農学部農業工学科農業土木学専修が、卒業生全体に占める国家公務員への就職の割合が、3人に1人程度で最も高いという事実を突き止めました。当時は、「農業」も「土木」も、共に3K（きつい、汚い、危険）職場の代表格で不人気でしたが、自分にとって大事なことは人気云々よりも、狭き門をいかに突破するかです。その確率が最も高い「農業土木」という試験区分で国家公務員を目指すことに全てを賭けようと決意します。

筆記試験に合格しても、面接試験が自分にとっての鬼門であると認識していました。なぜならば自分に対しては、「東京生まれで大学卒業まで東京で暮らした人物がなぜ農林水産省を志望するのか」、そして、「母子家庭で育った君は、将来アフリカを含む海外への赴任を命ぜられた際に、母親が難色を示さないか」という、答えに窮する問いが予想されたからです。

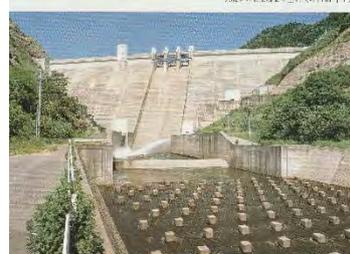
面接試験では案の定、この二つの質問が浴びせられました。私は事前に用意していた想

定問答通りに、最初の問いには次のように答えました。「都会に住む自分の周りの親類も友人たちも農業の実態を知らないし、無関心だ。しかし、これからは都会の人口が農村のそれを凌駕する時代となる。圧倒的な多数派となる都会の人々に農業への関心と理解を深めさせることが重要だ。都会出身の自分は、都会の人々の考え方や心情に通じている。だから自分こそが、口下手な農家の人たちや農業関係者に代わって、彼らの思いや農業への理解を都会の人々に理解される言葉で訴える通訳者になるべきと考えた。」

二つ目の問いには、「母は、地球に彫刻する農業土木の仕事に就く私の夢を理解し後押ししてくれており、私がアフリカや海外へ赴任して働くことを喜んで応援してくれる」と答えました。これらが功を奏して、面接試験にも無事に合格し、1982年の春、私は初任者研修を了して農林水産省構造改善局に技官として採用されます。最初の1年間は大手町の関東農政局と、霞が関の本省で、デスクワークと言っても廊下トンビ、雑巾がけと雑用を本務に、役所の仕事を覚える日々を過ごします。そして2年目からの4年半は、三重県と愛知県の現場で様々な現場技術を実地に学び、身に付けていきました。

### 地方の現場でー農林水産省東海農政局 1982-1987

三重県津市の中勢用水農業水利事業所は、農業専用の貯水池として安濃ダムを新設し、4,000ha 弱の農地に配水する用排水路網を整備する国の直轄事業を統括する現場事務所です。安濃ダムは堤高 72m、堤頂長 212m、堤体積 24 万 m<sup>3</sup>のコンクリート重力式ダムで、その日常の工事監督を行うために開設された同事業所の安濃支所に私は配属されました。安濃支所は、津市から 20km 弱、伊賀に通じる人里離れた山麓、野生のニホンザルが時々姿を見せるような中山間地域に所在しています。この支所の唯一の娯楽施設として、支所内の駐車場のスペースを改造した手作りのテニスコート（クレー）があり、毎日 17 時になると 10 名足らずの職員は入れ替わり立ち替わり、日没までテニスに没頭しました。



安濃ダム上流側と下流側

ここでは、基礎岩盤掘削、コンソリデーショングラウトなどの基礎処理、原石山からの骨材採取と砂への加工、セメント配合とミキシング、コンクリートの品質管理、型枠建築、鉄筋の配筋組立、コンクリート打設と締固め、養生、発熱温度管理などの一連の現場監督を学び、数ヶ月後には監督官吏に任命されて一通りの現場監督を任せられました。また、当時の最新鋭 PC であった NEC9801 を用いて BASIC 言語でプログラミングし、設計変更に伴うリフトスケジュールのシミュレーションなどを行いました。ここでは、ひたすら現場の工事と向き合う日々が続き、現場技術を叩き込まれました。



鉄筋配筋等とコンクリート打設状況

安濃支所での2年間の勤務後、津市の本所に転勤となり、用排水路や道路の設計、ダム管理事務所の建築設計、事業の予算管理、計画変更などの業務に携わりました。技術面ではPCでのプログラミングにより、有限要素法によるマスコンクリート発熱体の温度応力解析に挑戦しました。名古屋にあった東海農政局の担当課へも度々出かけるようになり、いろいろな意味で視野が広がります。単に建設工事そのものでなく、事業全体の仕組みや運営、この事業の受益者や地方自治体などの関係者との交流、上級官庁との協議など、新たな経験を積みみます。1年間という短い期間でしたが、この本所で出会ったベテラン技官の先輩方から学ばせて頂いたことは、その後の技術者、行政官としての基礎となり、各人のお人柄から滲み出た珠玉の言葉の一つ一つは、一生の宝となりました。この場をお借りして深く感謝申し上げたいと思います。

中勢用水農業水利事業所では都合3年間お世話になった後、入省から4年目の1986年に、同じ東海農政局管内の愛知県知多半島に所在する南知多開拓建設事業所に転勤となり、現場の係長に昇格します。ここでは、知多半島の未利用・低利用山林を拓き、約400haの畑地を開墾する国営開拓建設事業を実施しています。山林の開墾造成工事、耕作道路やパイプライン灌漑施設の整備、野菜畑、樹園地など作目に合った耕土の改良など、主に設計部門を担当して、一部工事監督も行いました。三重県での経験とはまた全く異なる、工学技術、建設工事の現場運営や事業制度を学びました。ここでもベテラン技官の先輩方に温かく迎えられ、公私に渡り数々のご薫陶を受けました。技術面では長大パイプラインのバルブ開閉による水撃圧の発生シミュレーションを行い、対応策を講じた設計に生かしました。ここでは1年半お世話になり、霞が関の本省に帰任します。

### 再び農林水産省本省（構造改善局）1987-1989

1987年の秋、本省の構造改善局に戻った私は、計画部に配属となり、国の補助金を得て都道府県や市町村が実施する土地改良事業の地区採択の可否を審査する係長となります。担当する事業に関する実質的な権限を初めて持ち、地方農政局や都道府県を指導する立場となり、中央集権の行政システムの功罪を肌で感じるようになります。翌年度に事業採択を希望する各地区から市町村→都道府県→地方農政局へと、事業計画実施に関する書類と図面が提出されます。地方農政局の担当者—自分よりも10~20歳も年上の優秀なベテラン係長—がそれを私に説明し、技術的制度的な議論を行い、再検討事項や要修正箇所があればそれを指摘して差し戻します。私からの指摘事項は、地方農政局→都道府県→市町村と伝達され、再検討されて、根拠となるバックデータを収集し、宿題を整理して合理的に説明できる内容に事業計画を修正します。それを都道府県でチェックし修正、地方農政局で最終チェックし修正した後、後日本省で私に対して再説明し、新規事業地区採択可否の審査を受けるのです。

これらの事業は、国民の税金を投入して実施する公共事業ですから、できるだけ有効に税金が使われるように、かつ、各地区が公平に扱われるように考慮する必要があります。私の審査が緩ければ、改善されずにそのまま来年度から当該地区の事業がスタートします。審査が厳しければ厳しいだけ、事業内容の妥当性は向上しますが、多くの地方自治体に再検討、データ収集、計画修正、関係者への再説明などの手間と労力を生じさせ、

これらもまた税金で賄われます。必ずこれだという正解がないパズルのようなもので、手綱を締めるところは毅然として締めながら、必要以上に宿題を負わせないように、かつ、各地方自治体が国の政策目的を理解し共有して、目的達成へ向けて努力を傾けるように導くことが肝要です。地方が行う事業に国庫補助金を投入する意義の一つは、国全体の廿浦浦まで補助金という血液を流すことを通じて、政策目的の達成を加速化し国全体を健全に発展させることにあります。(1989 山岡)

地方農政局のベテラン係長との丁々発止は、本省の若い新米係長にとって最も緊張する場面のひとつです。自信を持ってこれに臨むためには、オン・ザ・ジョブ・トレーニングによる勉強の積み重ねが欠かせません。A 係長との議論で得た知識やロジックを B 係長との議論に応用するのも一法です。相手の話に耳を傾け、理解し、疑問点を挙げ、問い質し、事の本質を相手と議論し、カウンター・メジャーを考案し、提案して練り上げる。結論を導くまで粘り強く相手と渡り合う話術、そして説得する理論武装、これらを駆使して書類や図面の修正再提出など相手の自主的な行動を促すという、一連のキャッチボールをやり遂げねばなりません。相手は百戦錬磨の優秀な係長ですから、理屈と緊張感ばかりでは駄目で、現地の実態を的確に把握する想像力と、時にはユーモアや人間的な魅力も大切です。

この計画部の係長時代に、私は上層部から指名されて、一つ特別なミッションを与えられました。それは、衛生工学に関する理論武装です。当時、全国の下水道整備は、建設省、厚生省と農林水産省が、それぞれの所掌の範囲で分担していました。農林水産省は、農村地域の 1～数集落、人口 1,000 人程度までを対象とする集落排水事業という小規模な下水道整備事業を推進していました。この事業は地方自治体や地元住民にすこぶる評判が良く、予算が急増していました。これに対して建設省は、流域下水道という大規模な事業で農村地域へも網を掛けようとしています。他方厚生省は、都市部周辺の集合住宅を対象としていた合併浄化槽事業の農村地域への展開を目論んでいます。農林水産省としては、流域下水道事業は着工から竣工して便益が発生するまで長期間を要する、合併浄化槽は処理後の水質が不安定で農村地域では水質汚染の問題がある、便益が早く発生し水質処理能力も高く安定している集落排水事業が農村地域では最適である、と主張したわけです。

人口が稠密な都市部と異なり、人口が分散し、処理排水の流下に伴う自然浄化機能も期待できる農村地域の特性を踏まえて、流域水質シミュレーションを実施する。その結果を根拠に上記の主張を学術論文で展開し、具体的には上層部の某幹部の博士論文にとりまとめ(1989 谷山他)、公刊図書にて公表し、世論に訴える作戦です(1990 竹内他)。そのための特命チームが組織され、私は核となる理論武装を担当することになり、水質シミュレーションに取り組みます。通常業務とは別に、PC での計算や校正を繰り返し、論文を取りまとめるのです。特命チームの打ち合わせ、経過報告は毎週月曜日の早朝 6 時から行われました。少しでも前向きな成果を出そうと根を詰め、日曜日はいつも徹夜作業で月曜日の朝を迎えました。この部署には 1 年 8 ヶ月ほどお世話になり、1989 年の初夏、本省の大臣官房企画室に臨時に新設された特定政策調整室に異動となります。(1989 山岡)

## 農政の中核で－農林水産省本省（大臣官房企画室）1989-1990

私はこの年に結婚し、豊島区駒込に新居を構えます。新婚世帯ですが、私の帰宅は早くて終電、時には深夜の2時3時に及ぶこともあり、身重の家内には大変難儀な思いをさせてしまいました。特定政策調整室では、農林水産政策の目玉として俄かに注目されるようになった、中山間地域（林業主体の山間地域の周辺部で、小規模農業経営が盛んな地域）活性化政策の全省的な政策パッケージを、省内の縦割りを排して打ち出すことが求められていました。中央官庁では、緊急を要する政治案件が発生すると、これに機動的に対応するため、臨時に精鋭を集めていわゆる「タコ部屋」が組織されます。通常は各局や各課の所掌の範囲で対応可能な案件が対象となるので、タコ部屋もそうした部局毎に作られます。



結婚披露宴（媒酌人は故志村博康東大教授ご夫妻）

この特定政策調整室は、全省所掌事項を案件とするタコ部屋で、各局との難しい調整を進めるため、大臣官房企画室という全省的司令塔を後ろ盾に組織化されました。そのミッションは、中山間地域活性化対策という部局横断的な地域政策パッケージの打ち出しと、EU 共通農業政策で導入が模索されていたデカップリング政策と呼ばれる、条件不利地域や農業の環境保全機能への支払いシステムを制度化し、新たな農政の目玉政策とするための検討でした。同室は、いわゆる特権事務官の室長以下、実働部隊は3～4名という小さな所帯で、私はその一人として親元の構造改善局はもとより経済局や農産園芸局といった、これまで足を踏み入れたことのない伏魔殿の担当者たちと丁々発止を演じることになります。

入省7年目の係長には相当なプレッシャーですが、国会の農林水産委員会や与党の農林部会に事務方の一員として出席するなど、多数の新鮮な経験をしました。大きな政策立案に携わる高揚感と遣り甲斐も大きく、こんな大舞台で暴れられるチャンスは滅多にないと、持てる能力と時間の全てを注ぎ込み、寝食を忘れて働きました。新政策の予算化など、一通りの山場を終えて、翌1990年の夏の終りに構造改善局に帰任します。ここで人事担当の上司から、思いもかけない次とその次の勤務先を告げられます。

## 海外赴任までの繋ぎ－農林水産省本省（再び構造改善局）1990-1991

それは、翌1991年の3月に外務省に出向して、在オランダ日本国大使館に書記官として勤務する、それまでの繋ぎとして国際関係の業務に慣れるよう、構造改善局内で現在空席の海外業務担当課長補佐のポストに就くというものでした。半年間の繋ぎとは言え、本省の課長補佐への就任は通常の技官の昇進よりも5～6年早く、若造が中堅幹部と席を並べるのは異例でした。しかも、当時でも異色でしたが、極めて有能ながら今の時代ならパワハラで完全にアウトの上司の下で、またもや特命が与えられたのです。当時の

農用地整備公団がアフリカのニジェールで現地調査を進めていた、地下ダムを目玉に据えた砂漠化防止対策「緑の防衛帯」構想を世間にぶち上げるというものでした。

何しろ上司からは、考えられる可能な限り大きく打って出ろ、と命ぜられたものですから、若い新米担当課長補佐は武者震いして突撃を決意します。これまで出入りしたことのない省内の「記者クラブ」にアポ無しで飛び込み、プロの記者にご指南を願い出ます。そしてある記者の意見をヒントに、新聞記事にこの記事がどう書かれ図版がどうレイアウトされるかを予想し、そこから逆算して記者が記事にしやすい文章と図版を掲載した記者発表資料を作成し、当時の建設部長による記者会見をセットしました。

結果は大成功。翌日の各紙夕刊の一面に囲み記事が載りました。関係方面の反響は大きく、アフリカ某国の在京大使館からは、詳しく説明して欲しいと書記官からアポの申し入れがあり、つたない英語しか話せない私が一人で、課長席前の応接ソファで対応しました（これは本当に冷や汗ものでした）。何しろこの頃の私は、本当に片言の英語しか話せませんでした。ベルリッツかどこかで、にわか仕立ての英会話の特訓中で、相手の話している内容も2〜3割しか理解できません。よくもまあ図々しくも、一国の外交官への業務対応を英語で行ったものです。

その後、当時は文京区の茗荷谷にあった外務省研修所で外務研修を受け、外国暮らしが不安な家内にも覚悟を決めさせ、1歳になる乳飲み子を連れて、オランダ王国のハーグ市に所在する日本国大使館に赴任します。

## 在オランダ日本国大使館時代 1991-1994

私は31歳で、農林水産、環境、労働政策を担当する書記官として、在オランダ日本国大使館に着任します。家内の不安を少しでも和らげようと考え、オランダには家事補助者を帯同します。単に家事のお手伝いをして頂くだけではなく、看護師としての医療現場での豊富な経験を生かして、娘の健康管理にも取り組んで頂きました。また、家内の飲み友としても活躍していただき、家族の心のケアをして頂きました。あの時は1年間本当にお世話になりました。この場をお借りして感謝申し上げます。

住居は、ハーグ市に隣接するワッセナーという、日本の軽井沢を彷彿させるような緑豊かな落ち着いた町にあり、治安が良くアップークラスの住民が多い、最高の環境でした。3年間にわたるヨーロッパでの生活に加え、私は外交官としての様々な活動と業務、家内は海外での子育てという、得がたい経験を積ませて頂いて、1994年の3月に帰国の途に就きます。この時家内は、次女を身籠もっており、6ヶ月の身重で帰国便に搭乗しました。

この3年間は一度も帰国せず、家族でほぼ毎月のようにオランダ国内はもとよりヨーロッパ各地を旅行しました。ドイツ、ベルギー、ルクセンブルグ、フランス、スイス、イタリア、オーストリアには数回にわたり、自家用車を運転して陸路で旅をしました。その他、ノルウェー、イギリス、チェコ、ハンガリー、スペイン（カナリア諸島を含む）、ギリシャへは車ではなく、航空便のツアーに参加して旅行しました。今のようにウェブサイトでネット検索ができない時代ですから、宿泊先は、赤い表紙のミシュランガイド

(仏語)で調べ、比較検討して、気に入ったホテル(フランスやドイツの古城ホテルやオーベルジュを含む)に直接英語のFAXを送り、返信を貰って予約を確定しました。

オランダでの最初の1年半は、赴任した年の7月に第1回目の日EU首脳協議がハーグで開催され、翌年は半年にわたりオランダで10年に1回開催されるフロリアードという花の万国博覧会が開催されました。これらに忙殺されてこの期間中に5回ほどしかオランダからの海外旅行はできませんでした。その遅れを取り戻すべく、後半の1年半に20回近い海外旅行を行いました。まさに、毎月ヨーロッパのどこかに旅行する日々を送ったのです。

ところで日EU首脳協議は、現在までに26回の開催を数えていますが、このオランダでの開催が第1回で前例がなく、日本からは海部総理夫妻、中山外相夫妻、国会議員が数名、各省庁から幹部約60名、マスコミ関係約70名が訪蘭します。この大外交団のロジを在オランダ日本国大使館の総勢15名の館員で回すのは不可能なので、ドイツやフランスなど周辺諸国の日本大使館から応援を得て、対応に当たります。膨大な情報量、精緻なスケジュール対応を盛り込んだロジブックを準備期間中に作成し、本番では館員が分担して外交団の車に同乗し案内をします。

私は、海部総理夫人と中山外相夫人の担当となり、総理・外相とは別行動のお二人の行き先に同行して、案内、通訳、スケジュール管理、連絡調整、安全確保を行いました。また、花の万国博覧会フロリアードでは、オランダ側主催者との連絡調整に奔走し、二週間毎に入れ替わる日本からの出展を半年間に渡りサポートしました。何れの経験も、私のベースである農業土木とは全く無縁の別世界での出来事で、初めての経験ばかりです。しかし、為せば成ると信じて、何事にも失敗を恐れずに取り組む経験を通じて、プレッシャーを励みにするという、魔法の術を覚えたのでした。ここでは藤田大使閣下をはじめとする、素晴らしい人格者の上司、同僚に恵まれました。

## 国際派の一員へー再び農林水産省本省(経済局)1994-1996

私の在オランダ日本国大使館への赴任は、構造改善局や大臣官房で数々の困難な特命を遂行してきたことに対するご褒美であると心得ておりました。さて、それでは日本に帰任したらまた初物の特命が待ち構えているのでしょうか。本来同年代の技官は、この年頃には技術力と組織マネジメント能力向上の総仕上げを行うべく、地方の事業所の実質的なNo2である工事課長に就任するのですが、私には案の定とんでもない変化球が投げ込まれました。

入省12年目の私に与えられた任務は、本省の経済局国際企画課対外政策調整室課長補佐に着任し、米国からの政治的圧力として風雲急を告げていた日米包括経済協議、過去にない広範な経済協力の枠組みであるアジア太平洋経済協力(APEC)、さらに、当時の経済企画庁が所掌していた市場開放問題苦情処理推進会議(OTO推進会議)、並びに新たな枠組みである日EU基準認証協議に対して、農林水産省全体の窓口として対応することでした(1994年a山岡)。農林水産省の技官の通例の本省課長補佐への昇任より2~3年早く、しかもこれまた農業土木とは無縁の世界です。

公務員の守秘義務がありますので、ここでの仕事内容については詳述できませんが、1993年にスタートした日米包括経済協定は、東京とワシントンで交互に開催され、主に通商代表部（USTR）、国務省でのバイ協定に臨むため、私はワシントンに3~4回出張します。協定の枠組みは、包括という名の通り極めて広範にわたる経済協定で、協定と言いながら事実上は、米国の対日経済への開放圧力という政治的要求を実現するためのものでした。具体的には、内外無差別、透明、公正、競争的かつ開放的な政府調達手続、特に日本の公共部門の調達における外国製品及びサービス（電気通信・医療分野）の市場アクセス改善、保険等の規制緩和及び競争、外国の金融サービスの市場アクセスの改善、自動車・自動車部品などの主要セクターの貿易障壁の緩和、林産物など既存協定の日米構造協定からの引継ぎ、対日直接投資促進のための措置、英語出願の許容等知的所有権（特許）制度の改善などです。

日米包括経済協定は関係省庁や部局が多数に渡り、日本側の交渉団の人数は20名前後かそれ以上に及びました。協定は概ね1994年の秋に決着し、以後の私の任務の中心はアジア太平洋経済協力（APEC）や市場開放問題苦情処理推進会議（OTO推進会議）への対応に移っていきます。1989年に日米加韓豪NZとASEAN諸国で発足したAPECは、91年に中国、台湾、香港が同時加盟し、93年にはメキシコとパプアニューギニア、94年にはチリが加わり、加盟する18の国・地域の域内GDPが世界の5割に達する巨大な経済協定体です。APECは93年11月に初めての閣僚・首脳会議を米国のシアトルで開催し、私の着任後の94年11月にインドネシアのボゴールで第2回閣僚・首脳会議が開催されます。そして、翌95年11月には大阪で第3回非公式首脳会議が開催されることとなり、これら首脳会議並びに事前の専門家会議への対応に忙殺されることとなります。

例えば、ホテルの1室をオペレーションルームに仕立て、情報を集め共有して分析する作業を繰り返すなど、特殊な業務も多々ありました。農林水産省が関わる国際問題には、原局、原課あるいは経済局国際部の他課がルーティーン業務で対応する事項が多々あります。私が在籍した国際企画課対外政策調整室は、これらの事項以外の、臨時に勃発し短期集中で大きなエネルギーを投入して対応すべき国際問題への対応を任務としていました。したがって上記のほか、94年7月にイタリアのナポリ、翌95年8月にカナダ



ナポリサミット会場内の日本ブース

のハリファックスで開催されたサミット（先進国首脳会議）への対応も行います（1994年b山岡）。ナポリ出張の際は、単独で先乗りした私のローマ→ナポリの航空便がイタリアの管制官のストライキで欠航となり、自らの判断でハイヤーを調達し陸路でナポリ入りするというハプニングもありました。オランダでの3年間にわたる生活体験が、困難な局面を開くために役立ったのです。

## ミスター中山間と呼ばれるー農林水産省本省（再び構造改善局、開発課） 1996-1997

1996年4月、私は構造改善局建設部開発課の課長補佐に転任となります。ナポリサミットの直前に生まれた次女は、その後私の転勤に同行して山口県山口市内の幼稚園に通い、東京に戻ると文京区の自宅から徒歩圏内の区立小学校、同じ区内の桜蔭中学・高校、東京大学理科I類から工学部に進学し、大学院を経て外資系の戦略コンサルタントに就職します。彼女の誕生から5年間の一番手がかかる時期に、私は本省の経済局国際部での課長補佐、そして構造改善局で開発課及び事業計画課で2場所、課長補佐勤務を合わせて3場所連続で勤めることとなります。連日の激務で深夜の終電過ぎに帰宅する私への世話と、娘たちの子育て、並びに家事を5年間一人で切り盛りした家内には本当に苦勞を掛けました。技官の本省課長補佐勤務は、通例1場所2年間なので、3場所5年間は極めて異例でした。

開発課の課長補佐時代は、最も脂が乗りきっていた頃で、次々と攻めの農政を展開します。ここでは中山間地域での土地改良事業の実施が主要な任務でしたが、2年間の在任期間の最初の年は、省内外の逆風と戦います。例えば同じ圃場整備事業を実施するにしても、平坦な地形の平野部で行う場合と比較して、中山間地域の山あいの谷の狭隘な地形や山麓部の急峻な地形の田畑で実施すると、単位面積当たり2倍から3倍近い経費が掛かります。それだけの経費をかけて実施する価値があるのか、仮に価値があるとしても単位面積当たりの経費がより安い平野部での実施を優先すべきではないか。そうした意見が農水省内にも、また、財務省内にも強くあり、予算要求の査定を担当する財務省主計局の係長から、着任早々に中山間地域での事業予算を大幅減額する旨の宣戦布告を受けます。この事業予算は大変人気があり、各地元からは実施予算の増額と新規の事業地区採択を熱望されていました。

泣く子も黙る財務省主計局から槍玉に挙げられたら、役人は誰でも震え上がり、平身低頭して何とか被害を最小限に留めようとするものです。宣戦布告の主は、東京都江戸川区出身のエリート官僚でした。政治的な難しさを内包した農林水産予算を担当する係長は、若き財務官僚の登竜門でもあります。ここで予算をバツサリと切り、手柄を立てて出世の道を踏み固めようと、手薬煉を引いていたわけです。なに、相手が江戸川区出身ならこっちは中央区出身です。都会出身者の思考回路、深層心理を読み解くのはお手の物、しかし、戦いを有利に進めるには実際の戦場を歩いて生の情報を掴むことが何よりも肝要です。既にこれを見越して、5月の連休中に、旧知の某県課長に中山間地域の現場の案内をお願いしていました。

本省の課長補佐の公式な訪問ですと、地方農政局と県は入念に案内ルートを調整し、現地で面会する人物も事前に吟味して、無難な現地を案内し良い部分しか見せません。そこで私は同課長にプライベートでの案内を依頼し、彼が運転する車で中山間地域の本当の実情を見て回りました。農業に携わる農家の平均年齢が70代に達し、後継者不在の集落では活力の低下に比例して、サル、イノシシ、シカ等の害獣による被害が増大している現実。自然の脅威に対峙しながらも、先祖代々受け継いできた田畑を黙々と守る人々の日々の営み。もう自分たちの代で終わりだと悔しさを滲ませる農家の声。何とか

したいが力不足に悩む町村役場の担当者の忸怩たる思い。そうした現実の声や姿に触れて、私の決意に灯が点きます。

今こそ、15年前の採用面接での自分の言葉を実践すべき時です。中山間地域の事業の必要性、優先性を都会っ子の財務省係長に確信させるため、弾込めを開始します。中山間地域の事業予算を減額すべきでなく、むしろ増額すべきことを係長が上司の主査に自信をもって説明できるように、毎週のように説明資料という武器弾薬を配達します。資料作成が間に合わない時は熱いコーヒーとお茶菓子の差し入れを言い訳に、毎週欠かさず財務省詣でをしました。新年度予算の要求は、農水省内での議論に勝ち残った要求事項のみが、財務省への予算要求を認められ、9月に始まる財務省への予算説明は、12月の政府予算案の内示までに通例は3回ほど行われます。説明しては宿題をもらい、さらに新たな情報も付加して説明するという作業を繰り返す。私はそれを毎週のルーティーンとし、計12回行いました。

12月の政府予算案内示で、中山間地域の事業予算は、一転して大幅な増額となり、安堵するとともに、事業をさらに効率的、効果的に実施するため、必要に応じて無駄を排除する大ナタも振ります。有力な国会議員の意向をちらつかせて予算を確保する前近代的な手法が通用しないことを宣言します。一方、豊かな自然の恵みと伝統文化を守り育み、それを都会の人々に開放する中山間地域は国民の共有財産です。「中山間地域は宝の山」を合い言葉に、こうした理念を共有して汗をかくことができる地方自治体には、手厚く助成を行います。

## 棚田との出会いー農林水産省本省（開発課一統編）1997-1998

開発課で2年目の97年度（平成9年度）は、この中山間地域でも最も地形が急峻で野生害獣の棲息地との接点に位置し、耕作条件が不利な棚田を適切に保全する、きめ細やかな地域活性化対策の政策実現に猛然と取り組みます。まずは、地滑りの防止対策や農業の多面的機能の発揮対策と関連付けて、棚田を保全する意義と重要性、緊急性を丁寧に理論武装します。加えて、新潟県東頸城郡牧村（現在の上越市）の棚田でちょうど稲の収穫とその「稲架掛け（はざがけ）」が行われる時期に、財務省の係長を現地案内し、事前に吟味して選んだ地元関係者との面会をセットして、話を聞いて頂きます。さらにダメ押しとして、当時の全国棚田（千枚田）連絡協議会会長であった藤寛佐賀県西有田町長を発起人とする、棚田の保全対策への国庫補助を求める全国規模の署名活動を発案します。棚田の応援団として活躍している劇団「ふるさときゃらばん」に依頼して署名用紙、封筒などを用意し、公私のネットワークを駆使して5万人余の署名を集めて同町長にお渡しし、同町長から直接財務省へ届けて頂いたのです。

私は、史上初めて「棚田」の名を冠した国の事業予算を作ろうと、棚田地域等緊急保全対策事業の予算案を立案し奔走します。農水省内をクリアして9月に予算案を財務省に提出、前年度と同様に財務省説明を精力的に重ねます。その過程でこの事業予算は、農水省及び財務省のトップが合意し、平成10年度農林水産予算のNo1目玉新規施策に位置付けることが決まります。目玉施策を国として世間に強くアピールするためのお決まりの儀式として、大臣復活折衝で要求通り全額が認められます。この予算は、これまで

は国の農業政策・地域政策の全くの対象外であった棚田での耕作、棚田地域の活性化に初めて光を当て、政策を全国展開していく端緒となるのです(1998年 a 山岡)。一方で私は、有志による棚田学会の設立を応援し、その設立当初からボランティアで理事を務め、20年を経た現在に至ります。

当時の逸話の一つがあります。開発課は、農地開発事業、農道整備事業や中山間地域開発事業と共に、諫早湾干拓事業を所掌していました。課長は有能かつこの上なく厳しい方で、各事業の担当課長補佐や係長を連日叱責し鍛えていました。難局に直面すると人は自分可愛さのため躊躇し、対応を後回しにしがちですが、課長は難局でこそ進んで身を投げうち、汗をかき打開すべしという、官僚には珍しいタイプの方でした。守りよりも攻めが好きな私は課長と妙に馬が合い、伸び伸びと仕事をさせて頂きました。当時、朝日新聞社は、公共事業とゼネコンとの関係や大型事業が環境に及ぼす悪影響を問題視し、諫早湾干拓事業、農地開発、農道事業などを強く批判していました。農水省の構造改善局、とりわけ開発課は、こうした事業を推進する悪の巣窟たる司令塔であるとみなして、批判記事を連発します。「農家のための公共事業」の必要性について一家言を持つ課長はこの状況に苛立っていました。

課長はもとより農水省全体が、自分たちへの世論の支持は多数派だと高を括っていた節があります。20年前まではそうだったでしょう。しかし今や、世論の中心は農村部から都市部に移り、都市住民の支持を得られない政策は批判の矢面に立つ時代です。開発課長のいわば天敵とも言える朝日新聞社は、都市部の世論を背景に批判的論調を展開していたのです。時代の変化を読み切れない農水省の上層部は、未だに農村部からの支持や与党農林族議員の力に頼るばかりで、都市からの批判に対する免疫力がつかけていません。そこで私は、「日本の原風景棚田の保全」を都市部の世論に訴える看板政策にすべきと考えたのです。

記者クラブの朝日新聞記者から情報を聞き出し、朝日新聞本社の農業に詳しい論説委員、編集委員が誰か、特定します。そして電話で直接本人と話をし、アポを取り、築地の本社に出向いて棚田地域等緊急保全対策事業の構想を説明し、棚田の現地を案内したいと申し出たのです。週末に開発課の慰安旅行が予定されていました。行き先は群馬県の温泉でしたが、少し早く東京を出て長野県千曲市の「姨捨棚田」で稲刈りをし、気持ちよく汗を流してから群馬県へ向かうことを課長に提案し、課長以下有志10名余がそのルートで向かうこととなりました。一方、課長の了解を得て、朝日新聞社の編集委員にも、同日の「姨捨棚田」への現地視察をお誘いします。一行は2台の車に分乗し、往路はお二人に別々の車に乗って頂きます。何しろ課長の天敵ですから。現地では、お二人とも棚田の稲刈りで汗を流し、地元農家とも懇談して、棚田のオーナー制度など保全活動の実態を体験して頂きました。「あの悪の巣窟の開発課が、一方で棚田の保全政策を強力に展開している」事実を認識して頂き、お二人の距離を縮める演出をしました。そして復路は私から提案し、お二人には1台に同乗して1対1でじっくりとお話しをして頂いたのです。

私は課長を信じていました。彼は絶対に逃げないし、農家のために公共事業が必要であるとの強い信念を持っています。農水省の公共事業をいささか色眼鏡で見ている嫌いが

ある編集委員も、棚田を耕作する農家の思いとそれを支援する政策を目の当たりにして、認識を新たにしたはずです。お二人がどんな話をしたか、凡その想像はつきますが、私は別の車を運転していたので、確かなことはわかりません。しかしこの後、朝日新聞社の攻撃的な論調は明らかにトーンダウンし、農政に対する眼差しが批判から期待に変化したのです。

## 公共事業の経済評価－農林水産省本省（事業計画課）1998-1999

この4年間自分としては、本省の課長補佐という激務を勤め上げ、十分過ぎるくらいの実績を挙げた自負がありました。もし、課長補佐をもう一場所勤めるとすれば、技官にとって花形ポストの総務課総務班、あるいは設計課企画班だろうと思っていました。ところが辞令は事業計画課の総合企画班への転任で、いまさらなぜ計画部なのかと意外に思いました。しかしその思いはすぐに改まります。再び難題を片付ける特命が待ち受けていたのです。

当時、膨張を続ける公共事業予算を削減したい財務省は、財政制度等審議会を通じて、公共事業に費用対効果分析を導入し、投資効率（＝総便益／総費用）を算定して、それによって財政投入の優先順位をつけたいと考えていました。財務省は国会や世論を上手に誘導し味方につけて、こうした考え方が世の中の主流になっていきます。農水省の公共事業のうち農業土木部局が所管する土地改良事業は、全ての事業地区毎に計画策定時点で費用対効果分析を行い、投資効率が1.0以上ある（法律用語では「全ての便益が全ての費用を償う」という）ことを確認すべきことが、土地改良法に定められていました。

法制度で定められているので、事業計画時に必ず投資効率を計算するのですが、1.0を超えねば事業採択できません。そこで関係者は、定められていた計算の基準を明らかに逸脱しない範囲で、様々な技巧を凝らして計算し、必ず1.0を超える計画を策定していました。私は若い係長時代に計画部で事業計画の審査をしていたので、その辺の技巧に関しては熟知していました。問題は、農業のように利潤が低めの経済活動で「全ての便益が全ての費用を償う」計画に仕上げるのが、近年の公共事業のコストの増高とともに、徐々に難しくなってきたことです。このため、投資効率が1.01のように1.0をぎりぎり僅かに上回る事業計画が目立つようになり、1.0以上とするため時には多少現実離れした事業計画を作らざるを得なかったのです。関係者はこれを隠語で「鉛筆を舐める」と言っていました。

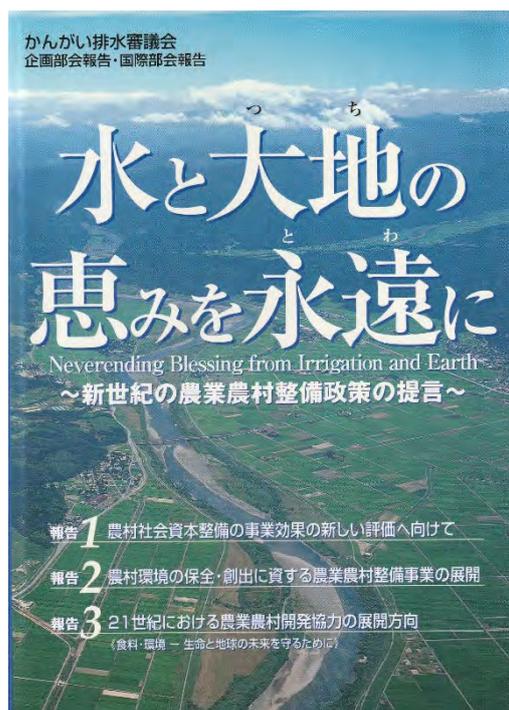
このような建前と本音の乖離は、どこの世界にも多少なりともあることです。農水省の上層部も、必要悪と考えていたのでしょう。そして、内実はともかく法律に定められた事前評価を全地区で行っていることで、自分たちは安全地帯にいて、胡坐をかいていたのかもしれない。しかし実態は、大昔に偉大な先輩方が確立した費用対効果分析手法ですが、その後長年放置されたことで、旧態依然たる手法がすでに限界に達していたのです。

そこに黒船の襲来です。大きなポイントは2つ。一つは、他省庁の公共事業では投資効率が1.5以上あるのが常識で、道路整備事業では2.0以上、空港整備事業では5.0以上

といった事業が並ぶ中で、こんなに低い投資効率（しかも自然体で計算すればもっと低い）で良いのか？財政投入の優先順位が低くなり予算を減額する理由にされるのではいか？もう一つは、財政制度等審議会での議論が、費用対効果分析は事業計画時だけではなく、事業実施期間中にも再評価し、事業が完了した供用開始後にもさらに事後評価を行うべき、という流れになりつつあったことです。

この両者は相互に関連していて、土地改良事業がすでに多かれ少なかれ現実離れした事業計画になっているため、前者については他の公共事業並みの投資効率となるよう下駄を履かせた計画の策定は困難であり、また、後者の再評価や事後評価では事中や事後の現実に即した費用対効果分析となるので投資効率が1.0を割り、事業地区によっては0.5以下となることもあり得るといって、大きな問題を抱えていたのです。私は、これは予算の分捕り合戦以前の問題であると考えました。仮にこのような状況を放置してもなお政治力で予算確保ができたとして、建前と本音のあまりの乖離に気付いた自分の後輩たち、若い技官たちが、国家公務員としての正義感という矜持を抹殺してしまうモラルハザードが怖かったのです。

そこで経済学の素養に乏しい私は、東京大学農学部農業経済学科の生源寺教授の研究室に何度も通い、問題点を説明し、議論を重ねて、教えを乞い、費用対効果分析の考え方そのものを新しく構築し直すことにしたのです。その成果はわかりやすく書籍に取りまとめて出版し、公表しました（1998年b 太田他）。例えば、他の公共事業にはない土地改良事業の独特の社会的便益として、農産物の生産コストの低減により発生する農家への生産者余剰に加えて、時の経過と共に関連する農産物の市場価格を低下させることで発生する消費者余剰を定量分析するなど、幅広く論じました。この1年間の仕事を通じて私が取り組んだことは、自分の後輩たち、若い技官たちが入省時に抱いていた正義感、社会貢献への使命感を損なうことなく、胸を張って職務に邁進するために必要な、社会に向けた透明性と説明責任の構築であったのです。



費用対効果分析の新機軸を世に問う書籍

## 文献リスト

1. 山岡和純, 1989年  
農業土木のこの10年 II.技術の歩み 圃場整備計画  
農業土木学会誌, 第57巻10号: 42-43
2. 谷山重孝, 竹内悟, 山岡和純, 堀畑正純, 1989年  
農村地域の自然浄化機能を組込んだ水質モデルシミュレーション  
農業土木学会誌, 第57巻7号: 25-32
3. 山岡和純, 1990年  
中山間地域の活性化と農村整備  
農業土木学会誌, 第58巻1号: 9-16
4. 竹内悟, 山岡和純, 堀畑正純, 1990年  
実測データによる河川・水路の自然浄化機能の評価, 自然浄化機能を組み込んだ水質シミュレーション  
谷山重孝編: 農村地域の水質保全—小規模分散システムのすすめ—, 公共事業通信社 (東京都文京区): 205-259
5. 山岡和純, 1994年 a  
GATT ウルグアイラウンドをめぐる各国情勢と農業合意関連対策について  
全国農業土木技術連盟誌「NDR」, 第539号: 2-3
6. 山岡和純, 1994年 b  
第20回主要先進国首脳会議 (ナポリ・サミット)  
(社)国際食糧農業協会誌「世界の農林水産」, 第57巻7号: 33-34
7. 山岡和純, 1998年 a  
この国のありようと農業土木技術が進むべき道  
農業土木学会誌, 第66巻3号: 77-79
8. 太田信介, 中島克己, 山岡和純, 岩下幸司, 山形幸, 三浦忠治, 中出千絵, 松島健一,  
1998年 b  
農村社会資本整備の事業効果の新しい評価へ向けて かんがい排水審議会企画部会  
報告『水と土の恵みを永遠に』  
公共事業通信社 (東京都文京区): 65-413