

## 交通施設の整備と評価制度

澤 喜 司 郎

はじめに

近年の社会経済情勢の変化の中で、交通施設(社会資本)の整備のあり方について様々な指摘や批判がある。それには、公共事業の効果の大きさを問う観点から景気に与える乗数効果(公共投資それ自体が最終需要として景気拡大に結びつくばかりか、投資の効果が個人消費や民間設備投資等に波及することによって最終的に国内総生産を大きく増加させる効果)が落ちているという指摘や、効果を問うのではなく費用との比較で公共事業の効率性を問うべきとするもの、公共事業は費用対効果分析が不十分であるとするものなどがあり、また公共事業の透明性という意志決定基準の客観性(公平性)を問うものや、公共事業は事業期間が一般に長いために時間の経過に伴う意志決定結果と社会経済情勢の変化との適合性を問うものなどもある(『建設白書』平成10年版, 95-6頁参照)。

このような公共事業の効率性や透明性という観点からだけではなく地球環境問題という観点からは、地球規模において環境への負荷を減少すると同時に持続的発展が可能な交通社会を形成するためには交通施設の整備を含む現代の交通システムの抜本的な見直しが必要であると言われている。

そこで本稿では、厳しさを増す財源制約のもとで国民のモビリティを確保するためには公共事業を中心とする交通施設の整備についても従来のシステムの見直しが求められていることから、交通施設の整備のあり方と1995年以降にその尊入が始った事業評価について若干の考察を試みたい。

なお、本稿は(財)運輸調査局による有識者調査「21世紀に向けた交通施設

整備の課題」における小稿「交通資本投資における現代的問題点と課題」(『運輸と経済』1999年6月号所収)をベースに大幅に加筆したものであることをお断りしておく。

## I 資源の最適配分と公共事業

### (1) 資源の最適配分と効率性

交通施設の整備のあり方について様々な指摘や批判があるが、まず問題の所在を明らかにしておこう。

交通経済学は、交通施設の整備について以下のように教える。支配可能な資源が無尽蔵ではなく、それが限りない人々の交通施設の整備に対する欲求に比べて不足しているのが常態であれば、ある交通施設の整備つまりある交通施設への一定量の資源の充当は必然的に他の交通施設の整備を犠牲にすることを意味する。そのため、競合的な交通施設の整備への資源の配分には必ず何らかの合理的な配慮が必要とされ、もし一定量の資源を複数の交通施設の整備に割り振ろうとするならば、全体的な効用をできる限り大きくし、また逆に一定の交通施設を整備しようとする場合には所要の資源量をなるべく少なくしようとする意図が働くのが当然であると(荒憲治郎・福岡正夫編『経済学』有斐閣双書, 昭和63年, 16-7頁参照)。つまり、一定量の資源を使用する場合には最大の効用をあげ、一定の効用を得るには使用する資源量を最少にしなければならないのであり、交通施設の整備においてはその主体が公的部門であろうと民間部門であろうと、このような資源の最適配分が行われなければならないのである。

なお、資源の最適配分とは他の人の効用を損なわずにはどの個人の効用をも高めることができないような資源の利用状態をいい、そのような状態がパレート最適と呼ばれ、パレート最適をもって価格機構の効率判断の基準とすれば、完全競争市場の均衡こそがパレート最適の資源配分を達成するのである。

しかし、資源の最適配分は資源配分が無駄がないという効率性に重きを置いたもので、それは分配の公平さ(すべてを平等に扱うことの意で、偏らず正しいことを意味する公正さとは異なる)とは無関係であるという近年の規制緩和の議論においてもみられるような批判があり、また衣食の足りた人々がノーブレス・オブリージ(高い地位に伴う道徳的・精神的義務)に目覚めて効率性よりも公平性を優先すべきと主張し、それが世論の広範な共感と支持を勝ち得た(佐和隆光『平成不況の政治経済学』中公新書, 1994年, 10頁参照)ために、交通施設の整備においても公平性が優先され、効率性が徐々に顧みられなくなってしまったのであろう。そのため、効果を問うのではなく費用との比較で公共事業の効率性を問うべきとする批判や意志決定基準の客観性を問うべきとする指摘がなされているのである。

つまり、このような批判や指摘がなされるようになったのは「不平等が増大すると、分配問題を何とかしなくてはならないという考えが出、分配に人々の関心が移る。市場不信が生まれ、分配の改変のためのいろいろな政策が打たれる。それをしばらくやると、経済効率が悪くなる。人々の関心は、分配の問題から離れて効率の問題に移る」(伊東光晴『「経済政策」はこれでよいか』岩波書店, 1999年, 27頁)からであろう。

## (2) 公共事業の効率性と公平性

公共事業の効率性と公平性に関する一つの議論を紹介すると、地域の生産関数の推計に基づく社会資本ストックの限界生産性に依拠して「大都市圏での公共投資の方が地方圏よりも効率的なのだから、もっと大都市圏に重点的に公共投資を行うべきだ」との主張がある。これに対して、建設省は「公共投資の限界生産性を生産関数で計測するだけで、地方圏への公共投資は非効率で無駄であると結論するわけにはいかず」「公共投資を行う際に、地域間の格差の是正による公平性の確保が重要な視点となるが、効率性の追求によってはこの公平性の確保を実現することはできない」(『建設白書』平成10年版, 49頁)という。

この議論において、公共投資の限界生産性を生産関数だけで計測し結論することはできないという建設省の主張は正しいが、ここにいう地域間の格差が具体的に何を意味しているのかは不明だが、なぜ格差を是正しなければならないのか、その手段がなぜ公共投資なのか、格差の是正がなぜ公平性を確保することになるのかについて十分な説明はない。

このような公共事業の効率性と公平性に関する議論の結論を急げば、一般論的で極論的となるが、資源の最適配分が分配の公平さと無関係とされるのは初期保有の違いに配慮した場合であり、この違いに配慮しなければ資源の最適配分は公平性をも達成することになり、初期保有の違いに配慮するか否かが問題となる。現在では分配の不公平は国民経済全体の観点からみて望ましくなく、政府は積極的にこれを是正すべきであると考え、移転支出や個人所得税及び相続税を政策手段として再分配が行われている。そのため、分配の不公平を問題とするならば再分配政策が問題なのであって、それは資源の最適配分による効率性とは無関係であり、また再分配政策の不備を交通施設の整備を含む公共事業によって解決しようとするには問題があると言わねばならない。

なお、ここでは詳述を避けるが、厚生経済学の第1定理は「完全競争市場の均衡はパレート効率的である」とし、その第2定理は「適当な一括税と一括補助金を使うことでどんなパレート効率的な配分も市場均衡として実現できる」、つまり適当な一括税と一括補助金を採用すれば政府は市場の助けを借りてパレート効率性と分配の公平を同時に達成できることを明らかにしている(奥野正寛『ミクロ経済学入門』日経文庫, 1990年, 126-9頁参照)。

しかし、このような議論は「理論と現実のギャップ」と言われるように、交通施設の整備に係わる現実的問題とは大きくかけ離れているため、ここではこれ以上の議論を避け、以下では現実に即して交通施設の整備における問題について検討することにする。

## II 交通施設の整備と評価問題

### (1) 建設省の事業評価への取り組み

公共事業を見直すためのシステムが必要であるとの指摘や、建設省が一方的に計画を決定しているのではないかという指摘を踏まえ、建設省は「大規模公共事業に関する総合的な評価方策検討委員会」を設置して、直轄の大規模公共事業等を中心に一層の透明性・客観性の確保を図るために社会経済情勢の変化に即した総合的な評価のあり方等について検討し、平成7年10月に計画段階における第三者の意見を反映する事業実施システムの充実を内容とする報告をまとめた。

この報告に基づき、平成7年11月7日の建設事務次官通知「大規模公共事業に関する総合的な評価システム」により、都市計画制度によらないダム・堰事業では個々の事業ごとに審議委員会を設置し、学識経験者や知事、市町村長及び自治体の議会関係者によって事業の目的・内容等について審議されることになり(ただし平成7年7月より先行的に試行)、また都市計画制度によらない高規格幹線道路事業では事業者は環境影響評価の手続きの前に都道府県の総合施策との整合性等の観点から事業の目的・内容について知事に意見を聞くことになった。これにより、例えば渡良瀬遊水池総合開発第II期事業では「2～3年かけて第I期事業の検証と各種調査を実施し、その検証結果を踏まえて再度審議する」旨の審議委員会の中間報告をうけ、建設省は事業を中断し2～3年かけて各種調査を実施することにしたのである。

他方、国民の税金を使って行われる公共事業は厳正かつ公正に執行され、公共事業に対する国民の信頼を損なうことのないようにするため、建設省は透明性の向上の観点から道路事業と流域下水道事業については平成9年度新規箇所より新たに費用対効果分析手法の試行を始めた。

そして、平成9年12月5日の「物流効率化による経済構造改革特別枠」に関する関係閣僚会合での公共事業の再評価システムの導入に関する総理からの指示を踏まえ、建設省は平成10年3月に「建設省所管公共事業の再評価実

施要領及び新規事業採択時評価実施要領について」をまとめ、平成10年4月より実施するとともに、各都道府県に対して評価体制と評価手法の整備を通達した。再評価実施要領では「事業採択後一定期間が経過した後も未着工である事業、事業採択後に長期間が経過している事業等の再評価を行い、事業の継続に当たり、必要に応じその見直しを行うほか、事業の継続が適当と認められない場合には事業を休止又は中止する」とし、採択時評価実施要領では「新規事業採択時の評価は、費用対効果分析を含め、総合的に実施する」とされていた。

## (2) 運輸省の事業評価への取り組み

運輸省は、運輸関係公共事業の実施の透明性を向上させるため、事業の採択に当たっては従来からの政策目標や需要動向、地元との調整状況、収支採算性(事業によって異なる)などを考慮していたが、平成9年度からは費用対効果分析を適用しはじめ、その適用は建設省と歩調を合わせたものであった。そして、同年度には「運輸関係公共事業の総合的・体系的評価に関する調査委員会」を設けて費用対効果分析手法の一層の改善と深度化を図るとともに、できる限り客観的な事業評価を行うための手法が検討され、「運輸関係社会資本の整備に係る費用対効果分析に関する基本方針」がまとめられた。

また、同調査委員会の下部機関として鉄道、港湾、空港、海岸、航路標識に関するワーキンググループが設立され、それぞれ費用対効果分析の手法についての検討を行い、例えば運輸省航空局は「空港整備事業の費用対効果分析マニュアル1999」を、鉄道局は「鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル99」をその成果としてマニュアル化した。なお、鉄道局は平成8年度よりその検討を他局に先駆けて行い、平成10年3月に「鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル97」をまとめていた。

他方、再評価については前述の平成9年12月5日の関係閣僚会合での総理からの指示を踏まえ、運輸省は平成10年3月に「運輸関係公共事業の再評価実施要領」をまとめ、平成10年4月より実施するとともに、各都道府県に対し

て評価体制と評価手法の整備を通達した。同実施要領では、採択後の事業をめぐる経済社会情勢等の変化や事業の進捗状況等を踏まえて再評価するとともに、代替案等の実現可能性や新たなコスト縮減の可能性を検討し、「事業手法、施設規模等の見直しが必要と認められる事業又は新たなコスト縮減が可能と認められる事業については、事業手法、施設規模、コスト等の見直しを実施した上で継続」し、「諸問題の解決に時間を要すると認められる事業については、予算の計上を休止」し、「経済社会情勢の急激な変化等のため需要が当初の見込みと大幅に乖離した等の事情により、事業の効果がなくなっていると認められる事業については、事業(補助事業等)にあっては国庫補助等を中止する」とされていた。

### (3) 再評価制度の成果と問題点

平成10年4月から導入された再評価制度の実績について総務庁が平成10年度分について調査した結果、以下の表に示されるように、建設省や運輸省、農水省など6省庁(北海道開発庁と沖縄開発庁の事業は建設省、運輸省、農水省に含む)の対象8,207事業のうち、175事業が中止や休止、計画変更となった。見直された事業の数は全体の2.1%にすぎず、これを多いと見るか、少ないと見るかは意見の分かれるところであろう。

表 平成10年度分の再評価の実績(総務庁調べ)

	事業数 対 象	事業計画を見直したもの			
		中止	休止	変更	小計
建設省	5,724	10	26	0	36
農水省	2,391	22	22	56	100
運輸省	92	2	27	10	39
計	8,207	34	75	66	175

〔出所〕『読売新聞』2000年6月3日付朝刊。

建設省の再評価実施要領は、事業を中止する場合の課題として「国庫補助

金の取扱い、借入金の処理、買収した用地の取扱い、未完成の施設の取扱い、地元住民等との調整等の課題があるため、再評価システム検討委員会において、各事業共通で対応を図るべき事項について検討を行うものとする」としているが、この課題の中には補助事業の場合には事業を中止すると「補助金に係わる予算の執行の適正化に関する法律」によって年10.95%の加算金を上乗せして補助金を返還しなければならないという返還問題がある。「多くの公共事業が、まったくムダだと思われているにもかかわらず続行されていくのは、この返還問題があるからだ。…中止して加算金を上乗せして返還することが、地元の自治体にとって膨大な財政負担になり、一面では退くに退けなくなっている」(五十嵐敬喜・小川明雄『公共事業をどうするか』岩波新書, 1997年, 92頁)と言われ、上にみた中止された事業が少ないのはこのためかもしれない。そのため、ムダと判断される事業を中止する場合には返還を免除するくらいでなければならないだろうし、このような問題の発生を防ぐには今後は何よりも事業採択時の評価が重要になってくる。

いずれにしても「公共事業見直しの背景には、今年度末で645兆円にも達する見通しの国と地方の巨額の借金(長期債務残高)や、環境問題への関心の高まりにより、公共事業に対する国民の視線が厳しくなっていることがある。再評価制度によって中止になった中には、すでに調査費など約200億円が投じられた北海道の千歳川放水路事業がある。堀割土量が1億トンと予想され、その数字はパナマ運河工事に匹敵するものだった。しかし、自然保護団体や漁業団体の反対を踏まえ、北海道知事が昨年7月に同事業計画の中止を国に要請する意見書を提出、これを受け国が再評価制度に基づき中止を決めた。構想発表から17年目の遅過ぎた結論だった」(『読売新聞』2000年6月3日付朝刊)とされている。

この再評価について、建設省は「事業の進捗状況、事業をめぐる社会経済情勢の変化、事業採択時の費用対効果分析の要因変化、コスト縮減や代替案等の可能性、という視点から評価を実施し、再評価の客観性・透明性を確保するため、学識経験者等の第三者から構成される事業評価監視委員会を設置



して(全地方建設局, 全都道府県, 全政令指定都市において設置), 意見を聴き, また, 再評価の結果については, 結論に至った経緯, 再評価の根拠とともに積極的に公表した」(『建設白書』平成11年版, 487頁)という。

しかし, 公共事業の再評価制度の導入は高く評価されるものの, 上に指摘した返還問題の他にも再評価の方式に関して問題が残されていると言わねばならない。例えば「再評価の客観性・透明性を確保するため, 学識経験者等の第三者から構成される事業評価監視委員会を設置して, 意見を聴き」とあるが, ここには事業評価監視委員会の権限やその公正性に関して問題が残され, これら評価方式をめぐる諸問題については以下において検討したい。

### III 事業評価体制と評価手法

#### (1) 事業再評価と第三者機関

建設省の再評価実施要領によれば, 事業評価監視委員会が設置されることになっているが, 「直轄事業においては, 本省は, 地方建設局等と協議し, 地方建設局等が作成した対応方針(案)に検討を加え, 当該事業の対応方針を決定」し, 「補助事業においては, 地方公共団体又は地方公社が決定した対応方針を尊重し, 本省は, 当該事業の補助金交付等(一般国道の新設, 改築に係る大臣認可を含む。)に関する対応方針を決定する」とあり, 再評価の対象となった事業の対応方針の決定権は建設省にあり, 事業評価監視委員会にはない。同委員会は「当該事業に関して再評価の実施主体が作成した対応方針(事務局案)に対して審議を行い, 不適切な点又は改善すべき点があると認められるときは, 意見の具申を行う」だけである。

この方式は, 否定的に解釈すれば, 再評価に際して形式的に事業評価監視委員会という第三者の意見を聴くだけのものにすぎず, それは産業廃棄物処理施設の建設に関して1997年12月施行の「改正廃棄物処理法」によって生活環境保全の見地から知事が許可申請を審査する際に地元市町村長の意見を聴取し(同法第15条第5項), 住民は意見書を提出できるようになった(同法第

15条第6項)が、意見書を提出しても知事の許可には「住民の同意」を要件としていないのと同じであると言わねばならない。

逆に好意的に解釈すれば、「再評価の実施主体の長は、事業評価監視委員会より意見の具申があったときは、これを最大限尊重し、対応を凶る」とあるため、事業評価監視委員会の意見が相当程度は尊重されるものと解することができるが、その意見が100%尊重されるというものではない。もし100%尊重するならば、事業の対応方針の決定権を事業評価監視委員会に付与すればよいのだが、そのようになっていないのは特に地方公共団体が設置する事業評価監視委員会に対して建設省が不安と不信をもっているからであろう。この点については後で述べるとして、先にみた平成10年度分の再評価の実績の中で、例えば事業評価監視委員会が事業継続を具申したにもかかわらず建設省が事業の中止・休止あるいは計画変更を決定した事業がどれだけあるのか、またその逆の事業がどれだけあるのかが興味深く、その数値がこの方式の公正性を示す一つの指標になるかもしれない。

さて、地方公共団体が設置する事業評価監視委員会に対して建設省がもっている不安と不信とは、同委員会の公正性であろう。多くの地方公共団体の長は北海道知事とは異なり公共事業の実績を自らの政治的業績と思い込み、彼らは公共事業の効率性や公平性を無視してできる限り多くの事業を行おうとする。そのため、彼らにとっては事業の中止や休止という見直しはありえず、彼らの配下にある事業評価監視委員会事務局が事業の中止や休止等を対応方針とするような事務局案を作成することもなく、事業評価監視委員会で事務局案が覆されるようなこともない。というのは、地方公共団体は地元行政に批判的な学識経験者等を各種の審議会や委員会委員として任用することではなく、結果的に世間で御用学者と呼ばれる無害な学識経験者等を任用するため彼らに事務局案を覆す気持ちも能力もないからである。

そのため、ここで最も問題とされねばならないことは事業評価監視委員会委員の選任の方法であり、これが公正に行われなければ事業評価監視委員会を設置するという再評価制度そのものがまったく無意味なものになってしまう

う。また、委員が公正に選任されたとしても、再評価の実施主体の長が同委員会の意見をどの程度まで尊重するかによって委員の公正な選任も無意味となってしまうため、再評価の実施主体の長が最大限尊重するという場合の尊重に関する合理的かつ公正な基準も必要になってこよう。最善方式は、公正な委員の選任が保証されている場合には事業評価監視委員会の意見を再評価の実施主体の長が100%尊重すること、つまり事業の対応方針の決定権を事業評価監視委員会に付与することである。

## (2) 費用対効果分析と採択時評価

交通施設の整備とは、それに伴って費用が発生する限り公的部門であろうと民間部門であろうと、それは交通資本投資を意味する。ある投資を行おうとする場合、あるいはある特定の投資を優先しようとする場合にはその判断の根拠となる投資基準が必ず必要とされるが、民間部門と異なり公的部門においてはその性質上、投資基準が曖昧となり、また整備新幹線の建設にみられるように時として投資基準そのものが政治と公平性という名の下で歪められることもある。そのため、公共事業としての交通施設の整備においては客観的で合理的な判断と、その判断の根拠となる客観的で合理的な基準が必要とされ、その基準の根幹をなすものが効率性と公平性であり、公平性だけが客観的で合理的な基準の根幹をなすものではない。

そして、このような基準つまり評価手法の一つが建設省の新規事業採択時評価実施要領や運輸関係社会資本の整備に係る基本方針にいうところの費用対効果分析である。この費用対効果分析とは「費用便益分析(事業の主たる目的に対応した貨幣換算して表示することが可能な効果を計測し、事業に必要な費用と比較することによって、社会経済上の効率性を分析する方法)に加えて、定性的にしか評価できない効果、あるいは定量的に評価できるものの貨幣換算できない効果を考慮した上で、事業の効果と費用を考量する方法」(運輸省鉄道局監修『鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル99』運輸政策研究機構、平成11年6月、2頁)とされている。

建設省は、このような評価手法を開発するために大規模な研究会を組織し、最新の経済学理論をベースに交通計画分野で蓄積された工学的手法を併せた新しい評価手法の検討とマニュアル化を進め、平成10年6月に公表された「第1編 経済評価」は従来の費用便益分析に基づいて走行時間の短縮や走行費用の減少という利用者便益に加えて交通事故の減少、大気汚染・騒音・地球環境等の環境改善便益を金銭的に計量するとともに、新たに便益帰着関連表の概念を導入して費用と便益の帰属を明示しようとしたものであった。続いて平成11年11月に公表された「第2編 総合評価」は、評価項目を拡大して経済評価ができない非市場的效果を含めた総合評価を提案したものである(太田勝敏「英国の新しい道路投資評価手法」『道路交通経済』2000年春季号、58頁参照)。

また、平成11年3月に費用対効果分析を実施するに当たって考慮すべき留意事項や共通化できる数値等についての建設省所管事業における統一的な取扱いを定めた「社会資本整備に係る費用対効果分析に関する統一的運用指針」が策定され、さらに同月には「公共事業の実施に関する連絡会議」(平成8年8月設置、北海道開発庁、沖縄開発庁、国土庁、農水省、運輸省、建設省の各事務次官で構成)において費用対効果分析手法の各省庁間の共通的な運用指針となる「費用対効果分析の共通的な運用方針(試行案)」が策定された。

費用対効果分析手法にみられるように、評価手法は今後とも改善されていくだろうが、それが客観的で科学的で精緻化されればされるほど一人歩きをはじめるとはならないかとの懸念がないわけではないが、これとは別に新規事業採択時の評価方式にも問題が残されていると言わねばならない。建設省の新規事業採択時評価実施要領によれば、事業費及び準備・計画に要する費用を予算化しようとする事業の評価実施主体は建設省であり、例えば補助事業の場合には地方公共団体または地方公社は評価に係る資料の作成を行い、建設省がその資料を検討し、当該事業の補助金交付等に係る対応方針を決定することになっている。しかし、新規事業採択時にこそ再評価制度にみられるような学識経験者等から構成される第三者による評価委員会を設置して意見

を聴き、最大限にその意見を尊重するか、あるいはその委員会に採択の是非を決定する権限を付与すべきである。この評価委員会が機能すれば上述の千歳川放水路事業のように事業を途中で中止するようなことは起こらず、一般的には社会経済情勢の予測不能な急激な変化がなければ再評価という制度が多用されることはなくなるだろう。再評価が必要とされるのは、採択時の評価が不十分だからである。

### (3) 大規模公共事業と都市計画制度

大規模公共事業に関する総合的な評価システムでは、前述のように、事業者は都市計画制度によらない高規格幹線道路事業や都市高速道路事業等については環境影響評価の手続きの前に都道府県の総合施策との整合性等の観点から事業の目的・内容について知事に意見を聞くこととされた。その際、知事は第三者の意見を聞くことが望ましいと判断した場合には学識経験者、都道府県議会議員等からなる委員会を設置し、その意見を聞くことができ、委員会は必要に応じて適宜公聴会等を開催し地域住民等の意見を聴取できるとしている。

そして、建設省の新規事業採択時評価実施要領及び再評価実施要領では、高規格幹線道や都市高速道路等に関して現在運用している大規模公共事業に関する総合的な評価システムは個別大規模事業に対して地元の意見を反映させる方策として本評価システムの手続きの一つに位置づけ、引き続き運用するものとされている。

しかし、大規模公共事業に関するこの方式では建設省が知事の意見をどの程度まで尊重するかということと、委員会の設置が知事の判断に委ねられているため第三者の意見が聞かれないことがあり、その意味でこの方式は地元の意見を十分に反映させるとは言えないという問題がある。そのため、大規模公共事業ということを考えれば、少なくとも知事に意見を聞くことは別に、建設省が公正に選任した委員によって構成される委員会に対して直接に意見を聞くということをするべきであろう。

もう一つの問題は「環境影響評価の手続きの前に」に知事に意見を聞くことであり、知事に意見を聞くのは環境影響評価の後でも良く、その方が環境への影響等に考慮した意見を述べやすい。にもかかわらず「環境影響評価の手続きの前に」とされているのは、わが国では環境影響評価は事業計画が決まってから実施されるからであり、その意味で環境影響評価が「事業を合理化するために利用され…本来、事前に実行するという意味合いの強いアセスメントの体をなしていない」(五十嵐敬喜・小川明雄, 前掲書, 147頁)という別の問題もある。また、環境影響評価は「中立的な専門家ではなく事業者が実施するため、客観的な評価ができない。住民や専門家の参加が求められてはいても形式的なものに過ぎない」(同上)等の問題も指摘されるが、少なくとも大規模公共事業については環境影響評価と一体性をもった事前評価が行われるような方式に改める必要がある。

なお、ここで問題とされている高規格幹線道路事業や都市高速道路事業等の大規模公共事業は都市計画制度によらない事業であり、都市計画制度による事業については適用されない。そして、都市計画制度は「地域住民に対する公聴会や説明会、計画案の縦覧と利害関係人による意見書提出という住民参加手続を行うとともに、これらの意見等について都道府県に設置した都市計画地方審議会(学識経験者、都道府県議会議員等で構成)の審議を経た上で地方公共団体が都市計画を決定するという第三者の意見を反映するシステムを有している」(『建設白書』平成8年版, 87-8頁)とされている。

しかし、現実には少し違い、例えば「都市計画法」の都道府県知事の都市計画の決定では「都道府県知事は、関係市町村の意見を聞き、かつ、都市計画地方審議会の議を経て、都市計画を決定するものとする」とされ、地域住民によって提出された意見書の要旨は都市計画地方審議会に提出されるが、審議会がそれに拘束されることはなく事務局の筋書き通りに事が決定されることが多い。そのため、多くが指摘するように審議会委員の選任方法や審議会の権限のあり方についての見直しがここでは課題となろう。

おわりに

建設省は平成11年度に事業完了後の事業における事後評価について基本方針を策定して一部の事業において試行し、事後評価における費用対効果分析については対象事業等について検討するとし、事後評価の導入に向けて検討が進められていることは評価できる。ただし、事後評価は採択時評価を正当化するためのものではなく、事後評価で有益な効果が得られなかったと評価されれば今後の採択時評価において同様の事業の採択を見送らせるくらいのものでなければ意味がない。

この事後評価制度を含め、上にみたように採択時評価制度や再評価制度が導入されたことは大いに評価できるが、多くの問題点が残されているのも事実である。いずれについても言えることは、第三者機関による評価の必要性和第三者機関の公正性、それに地域住民の意見が尊重されるシステムの形成が必要であるということである。

つまり、パブリック・インボルブメント (PI) が問題となるのである。PIは一般的には住民参加とほぼ同じ意味合いで使われることが多いが、PIと言う場合には特に住民の意見を何らかの形で計画に反映させることに重点が置かれていると考えるべきである。建設省は平成12年度の重点施策で「透明性の向上を図るため、行政への国民参加の仕組み (PI方式) の拡充・活用、国民の意見を受け付ける道の相談室の全国展開を図る」としているが、国民 (住民) 参加はまず評価制度において実現されなければならないものであり、住民が参加していない評価は厳密な意味では評価とは言えないことを指摘しておきたい。