

公共事業評価制度の問題点

不要不急の公共事業の中止に寄与しない現行評価制度

水源開発問題全国連絡会 嶋津暉之

1 公共事業評価制度はどうあるべきか

水源連の 2000 年の提案「公共事業審査法案」

公共事業審査の基本

- ① 事業の是非について事業者と住民が徹底した討論を行う場（双方向性の公聴会）が保証されること
- ② その討論の結果に基づいて事業存続の可否が公正な機関によって判定されること

公共事業審査法案 審査の流れ図解 次ページのとおり

2 公共事業評価制度の経過

（１）北海道の「時のアセスメント」 1997 年度～

（公共事業に「時間のものさし」をあて、事業遂行の妥当性を再評価する）。

北海道の堀達也知事が行政改革の一環として 1997 年度から導入した。計画策定後 10 年程度停滞している事業、時間の経過に伴う経済・社会的状況の変化により、事業の価値や効果が低下している事業、反対運動などにより、今後も進展しないおそれのある事業のいずれかに該当する事業を対象として検討し、一部事業の中止を決めた。

（２）国の公共事業評価システム 1998 年度～

1997 年 12 月に橋本龍太郎総理大臣から公共事業関係 6 省庁に対し「公共事業評価システムの導入」が指示され、1998 年度から省庁ごとに評価実施要領が策定された。これにより、公共事業の評価が開始された。

（３）「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法） 2002 年度～

2002 年度からは「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法）が施行されたので、同法によって公共事業の評価が行われることになった（事業費 10 億円以上の事業を対象）。

3 現行の公共事業評価制度

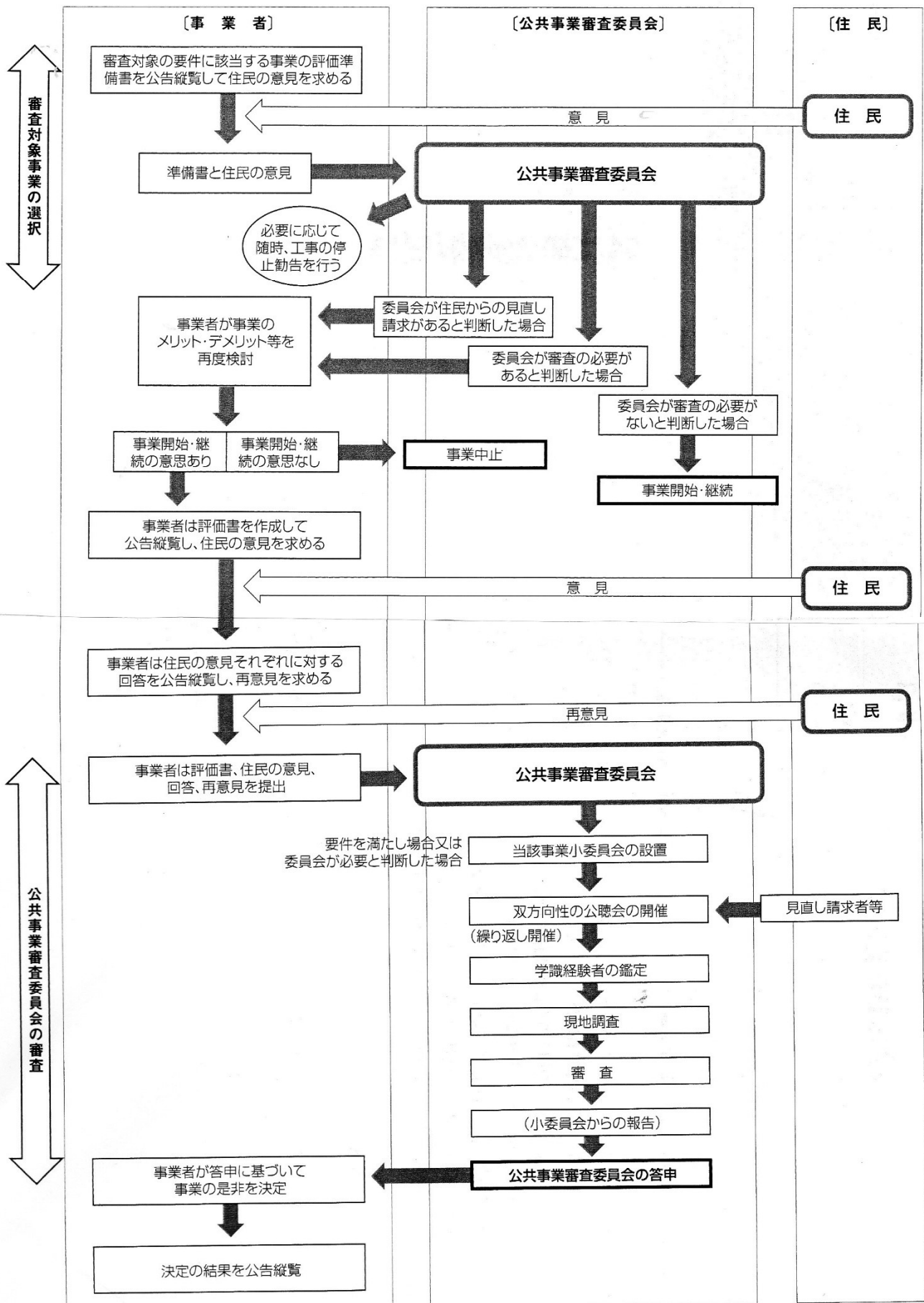
国土交通省の場合は次のとおりである。

（１）四つの事業評価

1) 計画段階評価（国土交通省）

新規事業採択時評価の前段階として、達成すべき目標等を踏まえ、複数案の比較・評価を行うとともに、事業の必要性及び事業内容の妥当性を検証する。 2013 年度から導入。

公共事業審査法案 審査の流れ図解



2) 新規事業採択時評価

新規事業の採択時において、費用対効果分析を含めた事業評価を行う。1998 年度から導入。

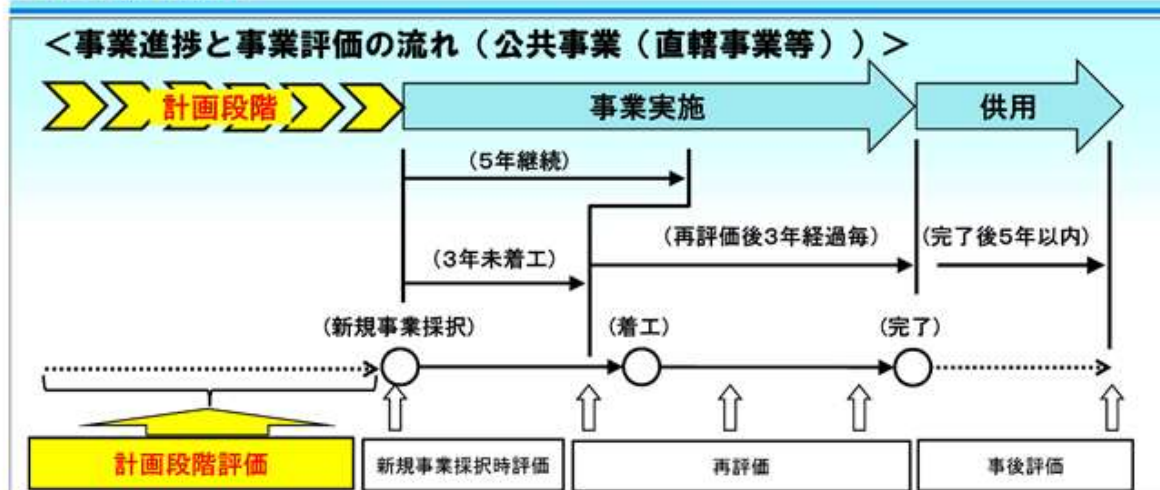
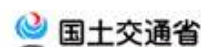
3) 再評価

事業採択後一定期間（直轄事業等は 3 年間、補助事業等は 5 年間）が経過した時点で未着工の事業、事業採択後長期間（5 年間）が経過した時点で継続中の事業等について再評価を行い、必要に応じて見直しを行う。事業の継続が適当と認められない場合には事業を中止する。1998 年度から導入。

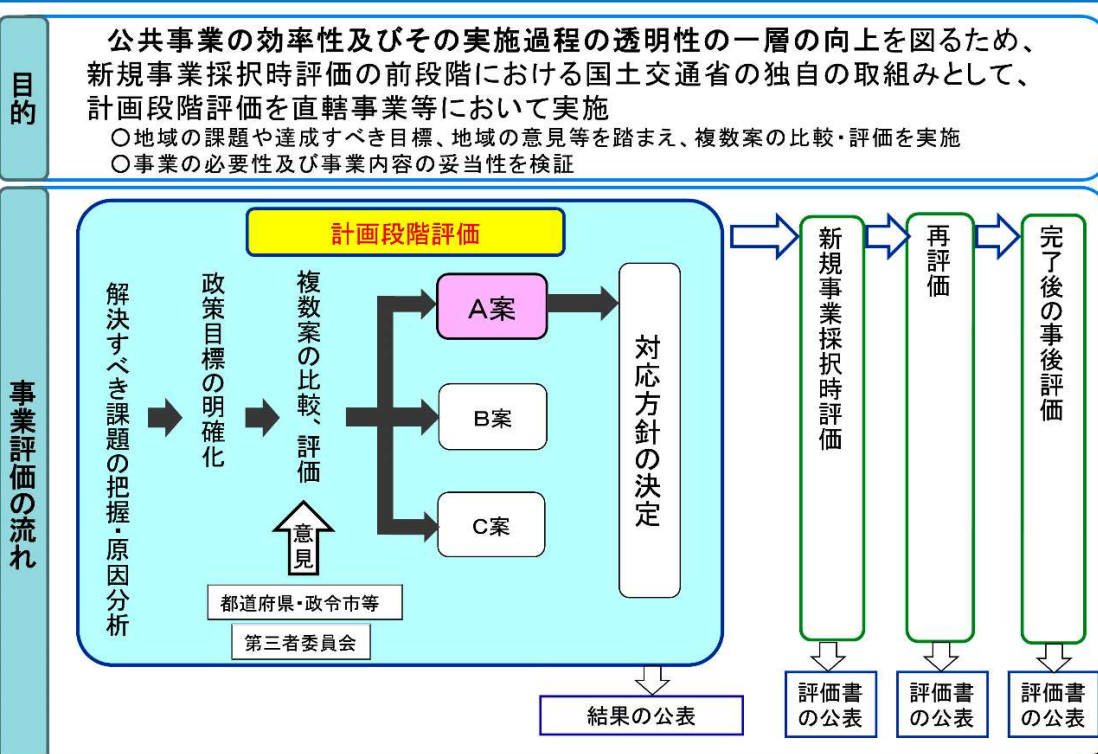
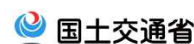
4) 完了後の事後評価

事業完了後に、事業の効果、環境への影響等の確認を行い、必要に応じて適切な改善措置、同種事業の計画・調査のあり方等を検討する。2003 年度から導入。

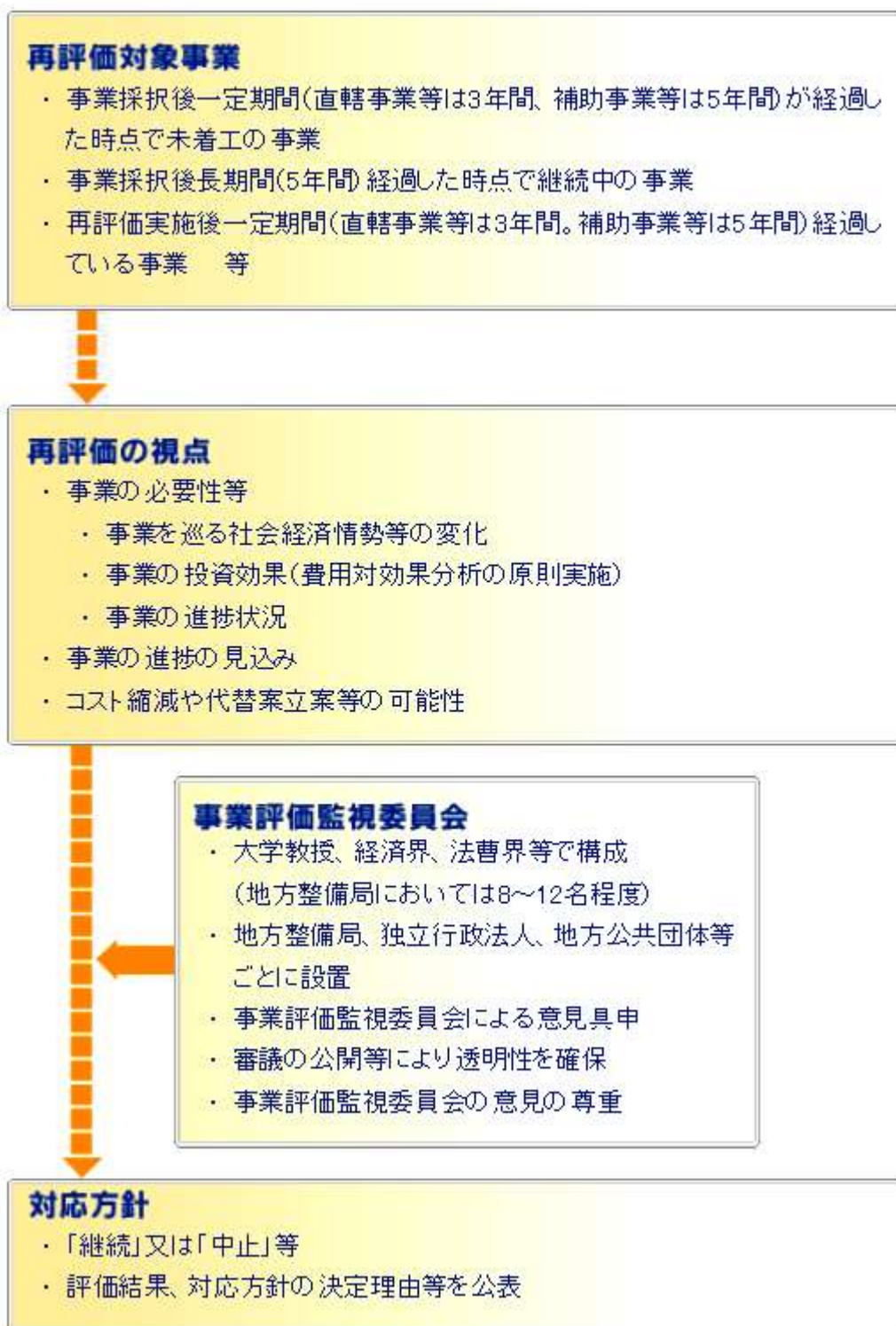
事業評価の流れ



国土交通省所管公共事業の計画段階評価の実施について



(2) 再評価の手順



(3) 第三者委員会

1) 委員の人選

事業者が委員を人選

2) 委員会の公開状況

① 国土交通省の直轄事業

ア 計画段階評価

地方整備局（傍聴の可否は関東地方整備局の場合）

道路 社会資本整備審議会道路分科会 関東地方小委員会 傍聴不可
河川 該当河川の河川整備計画有識者会議 傍聴可またはモニター傍聴可

イ 新規事業採択時評価

道路 本省の社会資本整備審議会 道路分科会 事業評価部会 傍聴可
河川 本省の社会資本整備審議会 河川分科会 事業評価小委員会 傍聴可

ウ 再評価

地方整備局（傍聴の可否は関東地方整備局の場合）

事業評価監視委員会 モニター傍聴可

ただし、直轄ダムの利水目的は利水予定者が再評価を実施

ハッ場ダム、霞ヶ浦導水事業

東京都の場合 水道局事業評価委員会 傍聴可（定員 4 人）

② 補助事業（ダム事業の場合）

例 長崎県の石木ダム

（１）治水目的 長崎県が事業評価を実施

長崎県公共事業評価監視委員会 傍聴可

（２）利水目的 佐世保市が事業評価を実施

佐世保市上下水道事業経営検討委員会 傍聴可

4 総務省行政評価局による点検

毎年度行われる公共事業の評価結果は総務省行政評価局に送付される。

行政評価局はそのうちの一部を点検して、関係省の見解を求める。

（１）総務省の点検対象

平成 29 年度「公共事業に係る政策評価の点検結果」

表 1 平成 28 年度における個々の公共事業の評価の実施状況（単位：件）

府省名	事前評価	事後評価		計
		再評価	完了後の事後評価	
厚生労働省	4	16	0	20
農林水産省	158	77	92	327
経済産業省	0	7	0	7
国土交通省	235	471	67	773
計	397	571	159	1,127

（注） 「平成 28 年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」（平成 29 年 6 月）に基づき作成

表2 平成29年度の点検対象

(単位：件)

所管省	点検対象とした事業区分		点検対象とした評価書		
				事前評価	再評価
農林水産省	農 業 農 村 整備事業	国営かんがい排水事業	2	1	1
		農村地域防災減災事業	4	2	2
	林 野 公 共 事業	直轄地すべり防止事業	1	0	1
		国有林直轄治山事業	1	0	1
		民有林直轄治山事業	1	0	1
		民有林補助治山事業	3	0	3
国土交通省	砂防事業		3	1	2
	住宅市街地総合整備事業（密集市街地総合 防災事業及び地域居住機能再生推進事業）		4	4	0
	都市公園事業		2	0	2
計			21	8	13

平成29年度の点検の対象は、評価が行われた公共事業の $21/1127=2\%$ にとどまっている。

（2）総務省の点検の内容

総務省の指摘による改善事例

平成27年度「公共事業に係る政策評価の点検結果」

平成26年度の指摘に対する各省の対応

表2 主な改善事例

事業名	総務省の指摘概要	関係省の対応状況
【事例1】 水産物供給基盤整備事業（青森県）	本事業の評価では、防波堤が嵩上げにより越波を防ぐことができるとして、防波堤内で作業する漁業者の就労環境が改善される効果（就労環境改善効果）を便益に計上しているが、便益算定に用いている平均作業時間には、本効果を受けない防波堤の外に出ている時間も計上	平均作業時間を4.85時間から2.25時間に見直したことから、平成28年1月に評価書を修正（農林水産省）
【事例2】 工業用水道事業（富山県）	本事業の評価では、平成30年度には工業用水の新規需要が3,000 m ³ /日生じる予測に基づき便益を算定しているが、このうち、2,000 m ³ /日分の新規需要の根拠は、交通・物流基盤の整備及び企業のリスク分散の観点のみであり、根拠が不十分	事業主体に工業用水の新規需要を改めて確認した結果、平成30年度からは790 m ³ /日（食料品製造業）、31年度から更に2,172 m ³ /日（電子部品製造業及び化学工業）の増加が見込まれるため、28年3月に評価書を修正（経済産業省）

（注） 当省の確認結果による。

総務省の指摘は評価書の不備であって、事業の見直しを求めるものではない。

5 現行の公共事業評価制度の問題点

(1) 市民が関与する余地がゼロ

事業評価監視委員会等の第三者委員会の傍聴が可能なことがあるだけで、それ以外に市民が事業の評価に関わることはなく、市民の意思が全く反映されない評価制度になっている。

(2) パブリックコメントも公聴会もない

6で述べるように、パブリックコメントも公聴会も事業を推進するための通過儀式にすぎない面があるけれども、そのような通過儀式すらないのが現行の公共事業評価制度である。

(3) 第三者委員会は事業の追認機関

事業評価の問題点や事業の是非がきちんと審議されることはほとんどなく、第三者委員会は事業の推進にお墨付きを与える追認機関になっている。たとえ、事業の必要性を否定する意見が出されても、事業の継続が容認される。

例 2016年2月22日の国土交通省・関東地方整備局の事業評価監視委員会

江戸川高規格堤防整備事業(篠崎公園地区)が重要審議案件となり、1時間以上の審議が行われた。この委員会で、家田 仁委員長(東京大学大学院教授)から、この事業の是非を問う厳しい意見が繰り返し出された。「江戸川でスーパー堤防の整備を進めていく具体的な計画がなくて、ここだけ、スーパー堤防にする意味がどこにあるのか」と、事業の必要性に強い疑問を投げかけた。

事業評価監視委員会第8回の議事録(2016年2月22日)の抜粋

(江戸川スーパー堤防(篠崎公園地区)についての質疑)

家田 仁委員長

「いや、だからプランを言ってほしいのよ、もっと。何年くらいでこれが全部できて、そうすれば、ここの赤いところをやることの意義がこう出てくるんですよ。そっちの見通しなんて何もないくせに、これをやると超過洪水対策が、この下流部についてこんなに行きますなんて言われたって、「本当かよ」と言うしかないじゃないですか。

.....

将来展望なんて何にも持ってないんだけど、とりあえずここやろうと言ってるからやらせてくださいなんていうんで済むわけじゃないじゃないですか、説明として。

.....

あなたの説明は全然、見通しも何にもつかないというような話でしょう。」

このように根底からの疑問が出されたにもかかわらず、この事業は同委員会で容認された。

〔注〕江戸川下流部の高規格堤防(スーパー堤防)は両岸で延べ22kmが計画対象になっているが、事業そのものに基本的な問題があるため、整備が進まず、点の整備にとどまっている。

る。現時点までの進捗速度から計算すると、整備の完了に 800 年以上もかかることになり、スーパー堤防は無意味な事業になっている。

（４） 総務省行政評価局による点検は事業の見直しとは無関係

総務省行政評価局による点検の対象は、評価が行われた公共事業のほんの一部であり、しかも、点検の内容は評価書に不備があるかどうかであって、事業の見直しを求めるものではない。

（５） 公共事業の評価手法の問題

① 費用便益比の計算の虚構

事業を実施しない場合の便益（被害額）を非現実的にきわめて過大に計算する国のマニュアルがあるので、ほとんどの事業で費用便益比（ B/C ）が 1 を超えるようになっている。

（ $B/C > 1 \rightarrow$ 事業継続 $B/C < 1 \rightarrow$ 事業見直し）

ダムの場合

治水目的：国土交通省「治水経済調査マニュアル」

利水目的：厚生労働省「水道事業の費用対効果分析マニュアル」

② 需要の架空予測

ダムの利水の評価では水需要の架空予測がまかり通っている。

（評価手法の問題はあらためて詳しく取り上げて、その是正を求める必要がある。）

（６） 小括

公共事業の評価制度はそれなりの組織、人数と費用を使って実施されてきているものの、公共事業の見直しにはつながっていない。

公共事業が中止されることがあるのは、事業者自身が中止の意思を持った場合だけであり、合理的な事業評価が行われた結果ではない。

市民が関与するところはゼロであり、市民の意思がまったく反映されない評価制度になっている。

現在行われている公共事業の評価は、「評価を実施した」というアリバイ証明的なものに過ぎず、現行の評価制度は不要不急の公共事業に対して逆に推進 OK のお墨付きを与えるものになっている。

6 市民が行政に関与する現行制度とその問題点

（１） パブリックコメント

パブリックコメント（意見公募手続）は行政が計画等を定めるときに広く行われている。このパブリックコメントについては行政手続法で下記のとおり、定められており、「意見公募を周知し、意見を十分に考慮しなければならない」と書かれている。

この行政手続法の条文を踏まえれば、パブリックコメントは重視されなければならない。

〔注１〕 行政手続法の「命令等」の範囲は各省庁の判断にゆだねられているが、任意のパブリックコメントも行政手続法の理念に沿って行われるべきである。

（命令等（第二条の八）：法律に基づく命令又は規則、審査基準（許認可等の判断基準）、処分基準（不利益処分をするかどうかの判断基準）、行政指導指針）

〔注２〕 パブリックコメントの結果の一部は電子政府（e-Gov イーガブ）で公開されている。

行政手続法

「（意見公募手続）

第三十九条 命令等制定機関は、命令等を定めようとする場合には、当該命令等の案及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見の提出先及び意見の提出のための期間を定めて広く一般の意見を求めなければならない。

（意見公募手続の周知等）

第四十一条 命令等制定機関は、意見公募手続を実施して命令等を定めるに当たっては、必要に応じ、当該意見公募手続の実施について周知するよう努めるとともに、当（提出意見の考慮）

第四十二条 命令等制定機関は、意見公募手続を実施して命令等を定める場合には、意見提出期間内に当該命令等制定機関に対し提出された当該命令等の案についての意見を十分に考慮しなければならない。

（結果の公示等）

第四十三条 命令等制定機関は、意見公募手続を実施して命令等を定めた場合には、当該命令等の公布と同時期に、次に掲げる事項を公示しなければならない。

- 一 命令等の題名
- 二 命令等の案の公示の日
- 三 提出意見（提出意見がなかった場合にあつては、その旨）
- 四 提出意見を考慮した結果（意見公募手続を実施した命令等の案と定めた命令等との差異を含む。）及びその理由

」

しかし、現実のパブリックコメントは形骸化している。パブリックコメントの要約と行政の考え方を対比する表がつくられるだけで終わっている。

パブコメ対象の計画等において、その内容がパブリックコメントによって変わることはほとんどない。変更があったとしても、表現の若干の変更があるだけである。

このように、実際に行われているパブリックコメントは「意見を聴く」手続きを踏むだけの通過儀式になっており、「行政手続法」の理念はほとんど生かされていない。

（２） 公聴会

個別の法律等に基づいて、公聴会が行われることがある。

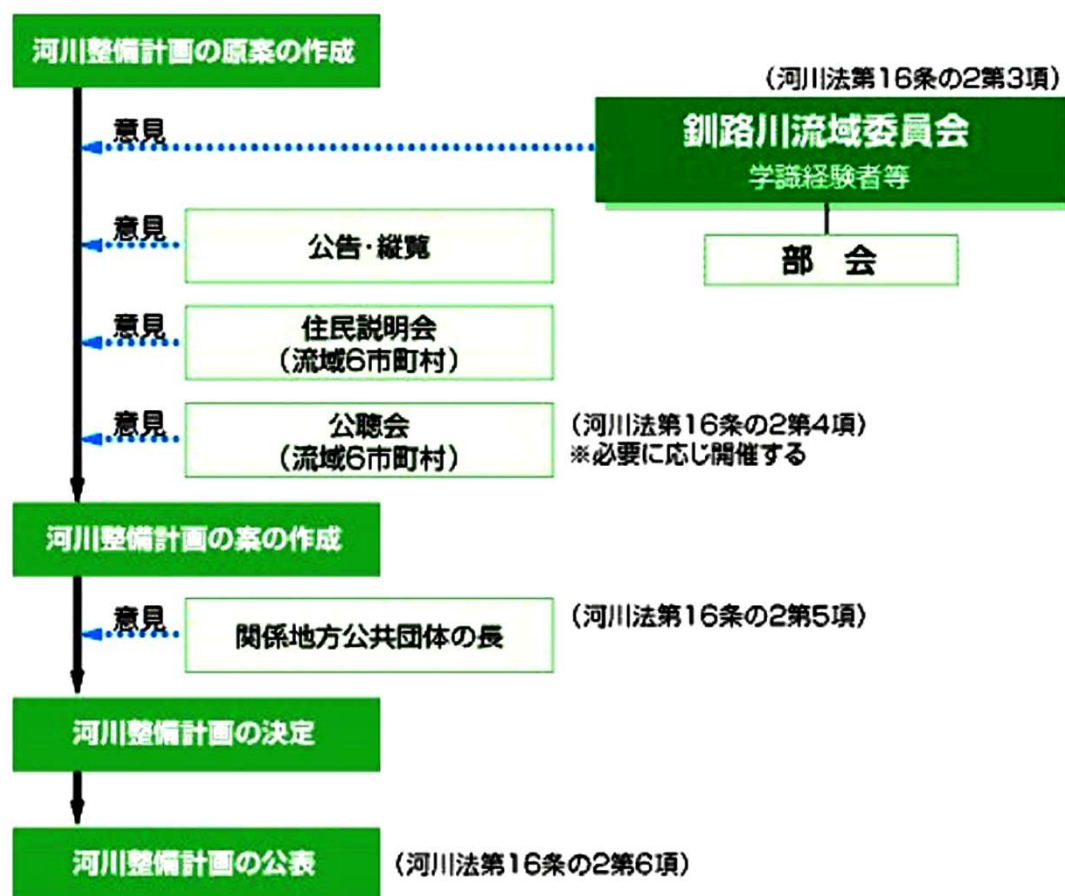
河川法による河川整備計画を例にとると、下記の手続きを踏んで策定され、ダムやスーパー堤防等の事業が位置づけられる。その手続きの中でパブリックコメントや公聴会が実施される。

関東地方整備局で行われた利根川や荒川の河川整備計画策定に関する公聴会では、15 分の持ち時間の範囲でただ公述するだけであって、計画者とのやり取りは一切なかった。

発言録と配布資料はホームページに掲載されるが、公聴会での発言の扱いはパブリックコメントと同じであり、それによって計画の基本が変更されることはなく、公聴会も計画を策定するまでの通過儀式になっている。

公聴会は計画者や事業者と十分な討論が行える「双方向性の公聴会」でなければならない。

〔参考〕河川整備計画の策定の手続き



【補遺】土地収用法による事業認定申請に関する公聴会

2001 年の土地収用法の改正（改悪）で、事業認定の申請に対して請求があれば、公聴会の開催が義務付けられることになった。この公聴会は 30 分間の範囲で、市民は意見を述べ、事業者と質疑応答ができる。事業者がその場で答えないことに関しては宿題を出すこともできる。

なお、公聴会の議長は事業認定庁で、国の事業の場合は国土交通省土地収用管理室、都道府県の事業の場合は国土交通省の地方整備局建政部である。

事業者と質疑を行える点は一般の公聴会よりはましであるが、しかし、事業者はその場で適当に答えるだけであり、後日出る書面回答（社会資本整備審議会公共用地分科会^{〔注〕}に

示されるだけであって、開示請求しないと公開されない)でも、事業者が一方的に答えるだけであり、公聴会で公述しても、事業認定に影響を及ぼさないようになっている。

さらに、2001年の法改正(改悪)で、請求があれば、公聴会の開催が義務付けられることになった一方で、収用委員会では事業の是非は一切審理されないことになった。(【補論1】参照)

〔注〕国土交通省の社会資本整備審議会公共用地分科会は非公開で、秘密裏に開かれ、さらに、議事録も公開されない。情報公開請求で議事録を入手しても、発言した委員の発言はすべて黒塗りになっている。

(3) 第三者委員会について

① 委員の人選

第三者委員会の委員の人選は事業者(計画者)が行うので、委員のほとんどは事業者側に立つ委員となり、公正な審議は期待できない。

② 公開

委員会、審議会の公開については「審議会等の整理合理化に関する基本的計画 平成11年4月27日 閣議決定」があるだけで、そのことを管理する部署は国の組織ではなく、公開するかどうかは専ら事業者(計画者)の判断に委ねられている。

議事録または議事録要旨のみを公開して会議を非公開にしたり、モニター傍聴にとどめている委員会等が少なからずある。

「審議会等の整理合理化に関する基本的計画 平成11年4月27日 閣議決定
審議会等の運営に関する指針

(4) 公開

- ① 審議会等の委員の氏名等については、あらかじめ又は事後速やかに公表する。
- ② 会議又は議事録を速やかに公開することを原則とし、議事内容の透明性を確保する。なお、特段の理由により会議及び議事録を非公開とする場合には、その理由を明示するとともに、議事要旨を公開するものとする。 」

7 総括

以上のとおり、現行の公共事業評価制度は、1で述べた本来あるべき公共事業評価制度とは程遠いものになっている。市民が問題視している公共事業の見直しには全く寄与していない。

市民が関与する現行制度も形骸化しており、市民の意見が反映されることもほとんどない。

現行の公共事業評価制度および市民が関与する制度を根本から変えていく必要がある。