

公共事業の見直しと住民参加

Public Participation in Project Evaluation

はたけやま・たけみち
1944年旭川市生まれ。
1989年から北海道大学法学部に勤務。
1994年から当協会副会長。
専攻は行政法学・環境法学。著書に「アメリカの環境保護法」「自然保護法」(いずれも北大図書刊行会)、「環境法入門」(共著・日経文庫)など。

畠山 武 道

本文のポイント

日本の政治・経済・社会体制を裏から支えてきた公共事業が、そのあり方を問われている。二〇〇〇年十一月二十九日の新聞報道によれば、与党三党は二八日の政策責任者会議で、二五五の公共事業の中止を決めた。これらの官庁が、数年前まで、無駄な事業を全国にはらまき、自らの保身のために税金を湯水のごとく使ってきたことを考えると、時代が変わったという気がしないでもない。しかし、本当に無駄な公共事業が中止されたのか、役所の意識は変わったのか。本稿は、これまでの公共事業の見直しの経過をたどって問題の所在を考える。

一 公共事業の見直しは進んだか

公共事業の見直しがさげられる中で、事業評価が大きな注目をあびている。公共事業評価の先駆けとなったのが、ご存じ「時のアセスメント」であるが、一九九七年十二月、当時の橋本龍太郎首相が「時のアセスメント」を国の事業についても実施することを指示したことで、農水省、建設省、運輸省で、事業採択後五年以上経過しても未着手の事業、事業採択後一〇年以上を経過して継続中の事業などを対象として、事業の見直しが開始されたのである。その後、事業評価は全国の自治体にまで飛び火し、公共事業だけでなく、事務・事業一般の評価にまで至りつつある。まさに、政策評価・事業評価ブームといつてよいだろう。

しかし、表面的な話題性とは裏腹に、これまでの公共事業を中心とする事業評価は多くの問題を

抱えており、すでに形骸化の兆しが見えるといっても言いすぎではない。以下、一九九八年に実施された公共事業見直しを中心に、筆者がその分析から得た結論を列記してみよう。

第一は、一九九八年に実際に見直された事業は、そのかけ声にもかかわらず、わずかであった。その最大の理由は、見直しが基本的に行政機関の内部手続であり、現課・現局が評価の案を作り、それを承認する仕組みになっているからである。

見直しの手順は、都道府県、政令市、国の出先機関(地方建設局、地方農政局、北海道開発局、森林管理局)などに設置された公共事業再評価委員会、公共事業評価監視委員会が、事務局の作成した見直し原案に基づき継続・中止・休止などを判断する。しかし、評価対象事業がきわめて多く、結局、事務局の提案がほぼそのまま承認されている(中止・休止したものも、事務局の案によっている)。評価監視委員会は四回程度しか開催されず、一度に多数の案件が審議されるために、一事業の審議に費やされる時間は五分から一〇分程度であり、それも事務局説明で終わってしまう。その間に、委員が問題を発見し、議論を喚起するのは至難の技である。

第二に、評価監視委員会の委員は、学識経験者、市民代表などから比較的バランスよく選出されており、イエスマンばかりを集めたこれまでの審議会委員の人選とはひと味違っている。しかし、対象事業が多岐にわたることから、適切な判断をなす委員を選び出すのが難しい。林道、河川、道路、都市計画、海岸など、分野毎に専門委員が個別の分野を審査する場合でも、委員一人あたりの担当数が多く、そもそも評価の手がかりとなる

評価書も表裏一枚程度の簡単なものでしかない。したがって、ここでも委員が事業毎に問題を発見し、有益な議論を喚起することはほとんど不可能といつてよい。これは委員の資質の問題というよりは、システムの問題である。

第三に、冒頭で二〇〇〇年十一月二十八日、二五五の公共事業が中止されたことを伝えた。数だけ見ると、見直しの効果が上がったといえなくもない。しかし、中止された事業を見ると、地権者の同意が得られない事業、土地買収に手間取っている事業、一方の自治体が賛成していない事業、反対運動で着工・進行にめどのない事業などが大部分をしめ、事業の見直しは、これら役所が持て余している札付き事業や焦げ付き事業の在庫整理に使われている。

逆に、必要性が強く疑われる事業、費用対効果が劣る事業や、自然への影響が大きな事業であっても、地元の要望の高い事業、すでに着工した事業、大きな反対がなく進行している事業などは、そもそも中止の対象ではない。見直しの対象となつたのであつて地元を説得し、「事業着工のめどがあつた」と称して見直し対象から外された事業もある。しかし、未着工か着工済みかは、事業の有用性とは関係がない。静岡空港、神戸空港、福井空港（拡張）など、スムーズに進行中の事業の中にも、必要性がうすれ、費用対効果が見込めない事業はいくらでもある。こうした事業を真っ先に切るのが、真の見直しであろう。

第四に、これまでの再評価実績を見ると、地元市町村の要望で開始された事業や地元が継続を主張している事業で中止されたものは、ほとんど見当たらない。困といえども、地元の意向に逆らつ

て公共事業を中止することはできないのである。

逆に、農地造成事業や灌漑事業のように、地元市町村が受益者負担や分担金に耐えきれず、中止や返上を申し立てている事業は、比較的スムーズに中止が認められる。土幌高原道路の例でお馴染みであるが、国や県が、地元市町村をいかに説得するのか、事業見直しのポイントとなっている。

第五に、道路、河川、港湾、海岸、下水道、農地整備事業など、全部の工事が完了して効果を発揮する事業については、事業によほど大きな問題がない限り、完成部分を犠牲にして事後の工事が中止されることはまずない。また、中海干拓のように、事業を中止すると、既に投下した費用や漁業補償の回収などの問題が生じるために、やめるにやめられないという事情もある。公共事業の見直しにあつては、事業中止の手続や事後処理システムの開発が不可欠といえる。

最後に、評価監視委員会の公開、情報公開という点でも大きな問題がある。委員会の審議経過をインターネットで公開している自治体もあるが、むしろ会議を非公開とし、議事の要旨、発言内容の要旨の公表などにとどめている自治体の方が多い。

二 事務・事業の事前評価は役立つか

結局のところ、一度開始された公共事業を事後に見直し、それをストップするのは、手続的にも政治的にもきわめて困難である。そこで、公共事業にあつては、事後評価ではなく事前評価が重視されるべきであろう。最近、全国で公共事業および事務・事業の事前評価が進んでいるが、この点では一歩前進といえる。しかし、事務事業の事前

評価についても、数々の問題がある。

第一に、現状では、評価の信頼性に疑問がある。多数の評価手法が提案されているが、公共事業の種類が多岐にわたることから、すべての公共事業に適用できるような評価手法はないと考えるべきである。最も広く用いられている費用便益分析についても、費用・便益項目の設定、計算方法などを変換することで、いくらでも異なった結論を引き出すことができる。

第二は、各地で導入されている事前評価制度は、行政内部の自己評価に終わっており、外部評価・第三者評価は予定されていない。これでは、従来の予算査定方式に内部的なハードルをひとつ設けたにすぎない。また、第三者機関が設置された場合であっても、すでに指摘したように、部外者である委員が、二・三回の検討会で行政側の説明を聞きながら適切な判断を下すことなど、とうてい期待できない。

第三に、たとえ精緻な評価を実施し、それを公表しても、住民がそこから問題を読みとり、疑問を提起するのは簡単な作業ではない。むしろ数字が一人歩きし、評価制度が、事業の正当化や住民説得の手段に用いられる可能性が高い。個々の公共事業が決定された背景には、地元市町村の要望、政治家の後押し、行政トップの意向など、さまざまな政治的利害があるのであって、そうした事業を事業評価の結論だけで中止させることは不可能である。

結局、公共事業の開始・中止の判断は、事業評価の結果をふまえた政治的・政策的な判断にならざるをえない。そこで、事業評価手続だけではなく、それらを包摂した別個の住民参加手続、情報

公開手続が必要なのである。

三 住民参加と事業評価をリンクさせる

では、現在行われている公共事業の見直しや事前事業評価はまったくの茶番で、何の意義もないのであろうか。それを生かす方策はないのか、現状を踏まえて、今後の事業評価のあり方を考えてみよう。

現在の事業評価には多くの問題があるが、行政官（議員を含めても良い）と住民の双方に政策判断に必要な情報を提供し、政策の質を高めるのに、わずかではあるが役立つ。また、事業評価は、長期的にみて、行政官にコスト意識をもたせ、政策立案や実施のプロセスを論理化し、真に必要な情報を取捨選択し、結果について説明する責任を自覚させるのに役立つことが期待できる。しかし、そうした成果は、徐々に、漢方薬的に現われてくるのであり、早急な成果を期待すべきでなからう。

他方、短期的な効果として、事業評価は住民に有益な情報をもたらし、住民参加を促す効果がある。一般的な情報公開手続によっても行政情報を得ることができるが、事業評価においては、分野毎に分類整理され、相互に比較可能な形で提示される。また、評価委員会の傍聴や議事録の閲覧などによって事業の必要・規模・停滞している事情などを知ることもできる。行政評価・事業評価を、行政の外部の者が行政監視のためのツールとして利用することが可能である。

以上の理由から、筆者は、事業評価を、当面は、行政・住民・議員が事業の必要性・効果等を議論するのに必要な情報を共有しあうための手段と割り切って利用すべきであると考えている。そうす

れば、もっともらしい過度に高度で詳細な分析はさげ、精度は劣っても住民に分かりやすい指標を用いた評価方法が開発されるべきであろう。また、数値やグラフを羅列するより、事務事業の内容や改善のポイントを住民に分かりやすく記述する方式が望ましい。

最後に、そのためにも、評価（表）は公表されなければ意味がない。政策評価研究会『政策評価の現状と課題―新たな行政システムを目指して』（木鐸社・一九九九年）によると、大部分の自治体は評価結果を積極的に公表しているが、議会への報告にとどめ、あるいは非公開の姿勢をとる自治体が各一五パーセント前後見られる（二二三頁）のは驚きである。これら評価結果の公表に消極的な長や評価担当者は、事業評価の意義をほとんど理解していないといわざるをえない。情報公開の徹底が行政評価の最も重要なポイントであることを忘れるべきではないだろう。

