

# 大型公共事業の政策形成過程における政策評価の役割に関する考察 ～ハツ場ダムを実例にして～

700-024 真下 淑恵 指導教官 齋藤 達三

A Study on the Role of Performance Management in the Policy-making Process  
of Large Size Public Works: The Case Study of Yanba Dam

Yoshie MASHIMO

## 序章 はじめに

現在の日本は、深刻な財政危機の中で、なおかつ膨大な公共事業を進めようとしている。社会の変化の中で政策評価機能の充実強化が謳われ、政策の優先順位をつけていくために政策評価への期待が高まっている。本論の目的は、大型公共事業の政策形成過程で、どのように政策評価（再評価を含む）が行われてきたのか、その歴史的流れ、現状をつかんだ後、具体例として計画されて50年になるハツ場ダムについて事例研究を試み、大型公共事業の実効性のある評価について、今後の政策評価のあり方について考察を加えることにある。

## 第一章 公共事業の概念、現状と決定へのプロセス

### 1. 公共事業とは

公共事業とは「国、地方公共団体、政府関係機関などが、道路、港湾、下水道、堤防などの公共的目的又は、社会的な必要を満たすための施設を建設、維持する事業を指す。」ものであり、本論では公的企業をも対象とした経済計画で用いられている公共投資の概念として考えたい。

### 2. 公共事業の歴史的背景

戦後の復興期には、災害復旧事業等が（41.5%～23.7%）と主要な内容を占めていたが、高度経済成長期を境に（1953～1957）道路整備費（13.2%～28.4%）と逆転し、揮発油税等が特定財源に充てられ、道路整備中心の公共事業の原型が作られた。1957年以降公共事業の特別会計が相次いで設立された。同じく高度経済成長期に工事規模の拡大と大企業への集中が行われ、談合

や政官業癒着の温床を作り上げることになる。

### 3. 公共事業の仕組みについて

#### ア、全国総合開発計画

公共事業の最も基本的な計画は「全国総合開発計画」である。1950年（昭25）「国土総合開発法」に基づき、1962年（昭37）「全国総合開発計画」（一全総）～1998年（平10）「21世紀の国土のグランドデザイン」（五全総）がつけられている。

#### イ、公共事業中長期計画

全国総合開発計画が全体像とすれば、公共事業の中長期計画は個別事業の実施計画である。第12次道路整備5カ年計画など、現在16の中長期計画がある。これらの計画は省別、局別に作成され、既得権益化し、プラスの計画ばかりでマイナスのものはひとつもない。

### 4. 公共事業の財源について

税金、借金（公債）、補助金、財政投融资（国民の郵便貯金、厚生、国民年金の保険料などを大蔵省資金運用部が運用するもの、年間50兆円近くが、運用されている。）等である。

### 5. 特別会計について

公共事業関係では、道路整備特別会計など11の特別会計がある。

### 6. 特殊法人について

公共事業の事業者となっている特殊法人は、日本道路公団、水資源開発公団など12あり、長年経営内容が明らかにされず、官僚の天下り先になっており、現在改革が進められている。

### 7. 公共事業の政策形成過程について

全国総合開発計画に基づいて道路、河川などの中長期計画が決められる。その策定手続きは、担当大臣が、他省庁と協議しながら計画案を策定し、閣議決定する方法をとっており、住民や地元自治体から意見を聞く手続きはないに等しい。閣議決定後、国会で予算審議されるが、「箇所付け」の資料は、提出されない。

## 第二章 公共事業の政策評価について

### 1. 日本で行われてきた公共事業の政策評価について

土地改良事業や治水事業、道路整備事業などこれまでも費用便益分析により評価は行われてきている。

### 2. 外国で行われてきた公共事業の政策評価について

#### ア、ドイツでの取り組み

連邦財政法に基づく費用便益調査が一定額以上の事業につき、事前と事後を通じて行われ、その結果も全面的に公表される。

#### イ、イギリスの取り組み

## 大型公共事業の政策形成過程における政策評価の役割に関する考察

大蔵省が、「中央政府における経済評価」（通称グリーンブック）というガイドラインを発行し、各省庁の実施する行政全般を対象として事前評価、事後評価に利用されている。評価の結果は、市民協議や公聴会などの主要な段階で一般に公表される。

### ウ、アメリカの取り組み

1970年に「国家環境政策法」が制定され、全ての連邦社会資本投資に対して環境影響評価手続きを求めた。又、計画の早い段階から連続的市民参加が強調されている。

#### ・ダムに対する方針転換

1994年に開墾局総裁ダニエル・ピアード氏が、環境面、財政面から見て「ダム建設の時代は終わった。」と宣言し、水のリサイクルや水利用の効率化へと政策を転換した。

#### ・サンセット法について

政策や行政機関に対して、時限ごとに必要の有無を厳格に審査し、議会が存続を認めない限り廃止されるという法律である、1976年コロラド州で制定され急速に広がったが、評価に膨大な時間と人手を必要とするわりに行政コストの削減効果は、期待はずれに終わった。現在は、一定期間内に動き出さない計画は、自動的に消滅するというサンセット条項を盛り込む州が増え、この条項を盛り込んだ「水資源開発法」により、300を越えるダム、堤防等の計画が取消処分となった。

### 3、環境の価値の政策評価

今まで自然環境について殆ど評価されてこなかった。そしてそれが開発と自然保護の対立の大きな原因にもなってきた。代替法、ヘドニック法、トラベルコスト法、仮想評価法（CVM）などいくつかの方法が開発されてきた。

### 4、北海道「時のアセス」について

1997年、北海道が行う施策のうち、停滞したり問題を抱えているものについて道庁自身が時代の変化を踏まえてその役割や効果などを再評価し、必要な是正を講ずるという公共事業再評価の先駆けとなった事業で、9件の事業のうち中止7、休止1、手法の変更1という結果を出した。

### 5、国の公共事業再評価の流れについて

#### ア、ダム事業審議委員会について

長良川河口堰問題を契機として全国で多くのダム事業、河川改修事業が世論の批判にさらされ、事業が停滞したことから建設省は1995年（平7）14事業を対象に各地方建設局や水資源公団に「ダム事業審議委員会」を設置した。審議委員会が設置された13事業のうち8事業が推進、5事業が中止や計画の変更などの見直しがされたが、情報公開や住民団体からの意見聴取の機会も乏しく、殆どが現状を肯定したに過ぎないという批判の声があがっている。

#### イ、事業評価監視委員会について

北海道が「時のアセス」を実施した1997年（平9）橋本首相は公共事業の再評価システム（5年を経過して未着工、10年を経過して継続中、準備、計画段階で5年を経過している事業について）を公共事業全体にわたり導入し、併せて事業採択段階における費用対効果分析の活用について

も基本的に全事業で実施することを指示した。評価の実施主体は、事業主体である。

#### ウ、その後の動きについて

1998年から2000年まで再評価制度のもとで45事業を中止、98事業を休止、35事業を縮小した。1998年成立した行政改革基本法の第4条に法律として初めて政策評価が謳われた。2000年の衆議院選挙において公共事業見直しを掲げた民主党に都市部で惨敗した与党3党は、「公共事業抜本見直し検討会」を組織し、281事業を再評価の対象とし、255事業を中止したが、新たに整備新幹線の着工などが決まり、2001年度の公共事業費総額は前年と殆ど変わっていない。2001年1月に再編された省庁には、政策評価を担当する課あるいは官が設置され、行政監察局を行政評価局とし、6月には政策評価法が成立した。

#### 6、自治体の公共事業政策評価の流れについて

北海道の「時のアセス」が実施されてから多くの自治体で公共事業の再評価が次々と行われていった。

#### ア、岩手県の公共事業評価について

建設省官僚から全国で最も若い知事となった増田氏は、1997年県の仕事の全部を対象に、採択するかどうかの段階から検討する「事務事業評価要綱」を、翌98年には、公共事業を対象を絞った「公共事業評価要綱」を策定し、「公共事業評価委員会」を発足させた。個別分野ごとに評価指標を示したのは、岩手県が最初であろう。この要綱の下、建設途中であった山岳道路の中止等、見直しを進めている。

#### イ、三重県の公共事業評価について

事務事業評価システムを一段階進めた「政策推進システム」の一環として「公共事業評価システム」に2002年度から取り組む。これは、異なる公共事業を同一基準で比較し、評価を行う全国初の取り組みである。地域間の公平性に配慮する「地域係数」、分野間の重要度を調整する「重点化係数」を導入、更に政策的重要度による優先度評価を行うという新しい試みである。

### 第三章 ハツ場ダムの政策評価について

#### 1、ハツ場ダム建設の経緯について

1947年（昭22）のカスリン台風による被害で利根川改定改修計画が立てられ、その一環としてハツ場ダムが計画された。しかしながら吾妻川の強酸性の水のためダム計画は一端白紙に戻された。1964年（昭39）草津の中和工場と品木ダムが完成し、石灰質中和剤の連続投入が開始され、水質改善の見通しがついたことに伴い、1965年（昭40）ダム建設計画が蘇った。1966年町議会は、「ダム建設絶対反対」の決議をし、桜井町長も「反対」を公約に当選したが、住民の中から反対してもできてしまうものならと条件付き賛成派が現れ、運動が分裂しながらも激しい反対運動が繰り広げられた。1973年（昭48）「水源地域対策特別措置法」が成立し、ダム推進派の清水氏

## 大型公共事業の政策形成過程における政策評価の役割に関する考察

が知事になると反対期成同盟委員長であった樋田町長も町の発展を考えると県の示す再建案について前向きに検討せざるを得なくなった。1987年（昭62）長野原町長と関東地方建設局長は協定書を締結、2001年5月国と地権者は、補償基準で合意、調印し、現在個別交渉に入っている。

### 2. 八ツ場ダムの概要について

#### ア、事業目的

2400m<sup>3</sup>/sの洪水調節と最大22,123m<sup>3</sup>/sの水道用水、工業用水の供給を行う。

#### イ、施設概要

重力式コンクリートダム（総貯水容量 107,500,000m<sup>3</sup>、有効貯水容量 90,000,000m<sup>3</sup>、洪水調節容量 65,000,000m<sup>3</sup>、洪水期利水容量 25,000,000m<sup>3</sup>）で施工者は国、群馬県、長野原町。水没地区は5地区340世帯。小中学校、公民館、JR吾妻線、国道145号線等が水没するため移転、付け替えの予定。工期は平成18年度（2006）までの予定で事業費は、2110億円（昭60年度単価）

### 3. 八ツ場ダムの政策評価について

#### ア、関東地方建設局事業評価委員会の再評価について

八ツ場ダムの継続は、1998年（平10）11月30日18:00～21:00に行われた第2回の実業評価監視委員会で決まった。わずか3時間の間に18事業から4事業の抽出に同意し、1事業の休止、3事業の継続という事務局案に賛成、更に40の河川・砂防事業について説明という形だけのものではあった。

#### イ、八ツ場ダムの費用対効果について

八ツ場ダムの費用対効果（妥当投資額15,074億円÷事業費1287億円）は、11.7で非常に効率のいい事業となっている。治水事業の評価制度は治水経済調査要綱によって行われているが、治水経済調査は、流量規模の設定などいくつかの想定の上になり立っている。森林が乱伐されたカスリン台風時の最大洪水流量が八斗島地点で17,000m<sup>3</sup>/sであり、その後、年最大流量の観測値で10,000m<sup>3</sup>/sを越えたことがない。にもかかわらず、流域の開発が進んだという理由で八斗島地点の基本高水流量が17,000m<sup>3</sup>/sから22,000m<sup>3</sup>/sに引き上げられた。22,000m<sup>3</sup>/sという数字がどのような根拠があって出されたものか、現実離れの数字といわざるを得ない。利根川治水計画では16,000m<sup>3</sup>/sを河川改修で対応することになっているのだから最大流量規模を引き上げなければ八ツ場ダムを建設する必要は殆ど無いことになる。

#### ウ、代替案について

堤防の引堤案、河道の掘削案、堤防の高上げ案と三つの代替案があげられているが、代替案の比較表を、位置も規模も違う戸倉ダム建設事業の代替案比較表と比べてみると、事業費以外は一言一句同じである。マニュアルに当てはめたということなのだろうか、遊水池などの導入、減反や三面コンクリート水路の影響を調査し、見直しをはかり、雨水の浸透や水のリサイクルなどのきめ細かい検討が必要である。

#### 4. ハツ場ダムの政策評価の問題点について

##### ア、利水分の評価

費用対効果はアロケ率 52.5%の治水分についてしか行われていないが、利水については、計画当時に比べて下流都県の水の需要の伸びは殆ど無い。県内でも県央第二水道に入っていた赤城村は、十分な地下水があるという理由から議会が撤退を決めた。他の市町村でも地下水で間に合っているところもあり、計画は先延ばしにされている。

##### イ、強酸性水、中和工場、品木ダムについて

ハツ場ダム上流の川は、 $\text{pH} 2 \sim 3$  という強酸性の水でコンクリートや鉄をたちまち劣化させてしまい、中和工場と品木ダムの完成までダムの計画が進められなかったという重大な問題をかかえている。1日 50~60 t の石灰乳が 24 時間休みなく投入され、中和生成物が品木ダムに堆積し、容量の 7 割を越えている。カドミウム、砒素などの重金属を含む沈殿した中和生成物が浚渫され、湯川の兩岸に捨てられている。中和費用が年間約 10 億円、浚渫費用が 2 億円近くかかっているが、その費用対効果、環境面から見ての安全性については一切検討されていない。

##### ウ、ハツ場ダム周辺の環境の価値について

貴重な動植物の宝庫であり、天然記念物に指定されているヤマネやニホンカモシカ、レッドデータブックに載っている植物や鳥類が多い。特に絶滅危惧種に指定されているイヌワシとクマタカについては「調査、解析をしている。」とあるが、評価の対象にもなっておらず、対策も立てられていない。地層については、「地滑り地帯であり、危険」という専門家の指摘がある。吾妻渓谷の景観を保全するためにダムサイトを 600m 上流に移動したが、そのようなことで渓谷の美しさが保たれるのか、これらの様々な環境の問題に対しては、全く評価の対象になっていない。

#### 5. 今後の方向について

現在、砂防ダム、道路、代替地造成工事などが進められる一方で、地権者に対する個別の補償交渉が進められている。50 年間もダム問題に翻弄されてきた地権者への補償金の支払いは、当然進められるべきであるが、社会情勢がこれだけ変化しているのだからきちんとした再評価が行われるべきである。建設費の大幅な見直しと工期の延長について下流都県の議会の議決が必要とされる今、非公開の、形だけの事業評価委員会でなく、公募委員も含めて公開の形で環境も視野に入れた徹底した再評価を行う必要がある。

## 第四章 これからの公共事業の政策評価のあり方について

### 1. 治水経済調査の基本的な考え方

治水経済調査による被害防止便益の算定にあたってはいくつかの想定が必要であり、治水施設の整備によって得られる便益、及びその施設整備に要する費用について過不足無く、計上することは、現実的には極めて困難であり、なおかつ便益の一部しか評価していない。その上、国土交通省関東

地方整備局の担当官でさえ間違えるほど複雑な計算でもある。

## 2, マイナスの効果について

ダムの決壊やダム湖周辺の地滑りの発生、ダムによって地震が誘発された例、地震によってダムが決壊した例も報告されている。又、洪水調節容量一杯になった時点で放流を始めたことによって起きた「ダム水害」等マイナスの評価も考慮に入れる必要がある。

## 3, 公共事業基本法案とそれに対する批判

100億円以上の公共事業はその実施計画を作成し、国会の承認を得ること、再評価にあたっては資料を公開し、広く国民の声を聞くことなどを盛り込んだ「公共事業基本法案」など4法案が民主党によって提出され、継続審議になっている。これに対し、水源開発問題全国連絡会（水源連）では、個別の公共事業に対する国会承認は、事業推進のお墨付きを与えてしまうという意味でマイナスの役割を果たすこと、広く国民の声を聞くという曖昧なことではなく、住民は事業者と徹底した議論を行える場を求めていると主張している。市民の側の意見調整も必要である。

## 4, まとめ

ダム談合疑惑に関わる内部文書が2001年8月30日の「赤旗」に掲載された。発注が予想される60件のダム事業の本命企業が記載されている文書で、既に入札が行われた26件の内9割近いうちの中率であったが、国土交通省はこの内部文書について調査をしようとはしていない。実効性のある政策評価をするには、この政官業の癒着を無くすことを先ず第一にしなければならない。次に重要なことは、徹底した情報の公開である。公募の専門別委員会を含め、開かれた場での徹底した議論が必要である。現在事業者側と住民の間には余りにも大きな認識の違いがある。出された疑問に答える形でその溝を埋めていくための地道な努力が必要であろう。地権者間、住民運動の間の立場の違い、考え方の違いを乗り越えて問題解決を目指す知恵と判断も必要になってくる。政官業の癒着の解消と同時に市民の側の成熟も必要であろう。キーワードは参加と公開である。公募委員も含めた第三者機関としての「評価監視委員会」（仮称）を設置し、その委員会に対し、誰でもが郵便、fax,あるいはメールで意見を出せるようにする。委員会は公開とし、情報も開示される。今まで評価されてこなかった環境の価値やマイナスの評価についてもCVMなど新たな評価を試みる。これらのことを反対運動をしている人々も巻き込んで行っていく。このような仕組みを制度として作っていくことが今、必要とされている。

## 終章 おわりに

川辺川ダムでは、国土交通省が漁業権を強制収容するという前代未聞の手續きに入っているが、熊本県の塩谷知事は球磨川流域の環境保全などを協議する「流域協議会」（仮称）を県と国土交通省が共同事務局となって運営することを明らかにした。ダムとして環境アセス法適用第一号となった戸倉ダム建設事業環境影響評価準備書に対して群馬県知事は、クマタカの保護、河川の生態系、

真 下 淑 恵

人と自然とのふれあいなどについて事業者である水資源公団に対して意見書を提出した。自らが事業者であるハツ場ダムについても再評価が必要である。