

公共事業の計画段階評価の 手続き的構造問題について

屋井 鉄雄¹

¹正会員 東京工業大学教授 大学院総合理工学研究科 (〒226-8502 横浜市緑区長津田町4259)

E-mail: tyai@enveng.titech.ac.jp.

2009年の政権交代後、公共事業の新規採択評価の前に行われる計画段階評価が新たに導入された。これは事業案がほぼ確定していても、その妥当性を他の代替案と比較評価することで、公共事業の必要性を再確認することを狙いとした。一方、代替案の比較検討を計画プロセスとして実行する構想段階の枠組みや、環境影響評価における戦略アセスに当初位置付けられた配慮書段階など、関連する仕組みも同時期に作られている。本稿では改めてそれらを考察し、適切な評価の位置づけや計画検討の枠組みを用意することの重要性について、2013年に改訂された道路の構想段階の計画策定プロセスガイドラインを念頭に論じたものである。特に計画段階評価が計画検討のプロセスを内包することの問題を改めて提起している。

Key Words : *assessment of rough plan, rough planning process, alternative selection, communication*

1. 計画段階評価導入の経緯

(1) 計画段階評価が必要とされた背景

まず計画段階評価の導入以前の取り組みについて若干言及したい。2009年3月の国土交通省社会資本整備審議会道路分科会の幹線道路部会では、中間答申を踏まえて今後の幹線道路における計画策定のプロセスを改訂することを目指すこととし、国幹会議に替わる役割を社会資本整備審議会（道路分科会）における審議に与えようと考えられた。その後、政治的安定を欠く状況のなかで幹線道路部会は開催されないまま政権交代を迎え、2010年12月には全国の各地方整備局で道路分科会の地方小委員会が設置され、地方の道路計画を審議する体制が作られたが、その後設けられた計画段階評価についても道路では当該委員会が担う体制になったと考えられる。

なお、計画段階評価については、馬淵国土交通省副大臣が2010年8月23日の記者会見で次のような主旨で発言している。すなわち「直轄事業の新規事業の候補の箇所については、地域づくりとの連携を図り、地域における道路の位置付けや役割を確認した上で優先順位を考える必要がある、事業の実施環境である都市計画や環境影響評価が整っている箇所の中で事業の効果、緊急性、予算の状況等を踏まえて、新たな取り組みである計画段階の評価、厳格な新規採択時の評価を実施した」とされる。すなわち、合意形成を

含め計画手続きが終了した事業に計画段階評価を導入するとされ、事業ありきで新規採択時評価が行われることに対し、他の代替的な事業手段との比較検討結果を事前に示させることを狙いにしたことが明らかになっている。

(2) 計画段階評価の実施要領の記載事項とありかた

実際に、国土交通省が平成22年の基本方針（案）に基づいて計画段階評価の試行を実施しているが、同方針（案）には評価に関わる事項以外は見られず、河川事業、ダム事業については、河川法に基づき、学識経験者等から構成される委員会等における当該事業の代替案の比較評価を含めた審議及び都道府県の意見聴取を経て、河川整備計画の策定・変更を行う場合には、計画段階評価の手続きが行われたものとして位置付けるものとする記載等の見なし規定も見られる。

一方、その後、平成24年12月に国土交通省より公表された実施要領では、「関係する都道府県・政令市等の意見を聴いた上で、事業の内容についての対応方針を作成して学識経験者などの第三者から構成される委員会等の意見を聴くこと」とされており、政令市等の「等」が一般の市町村に拡大可能と解釈できるものの、市民や住民等の意見を聴取する規定は見られない。ただ、これは評価と言う行為の性格上、特段の問題ではないと断言できる。自治体の意見を聴くことに留めたことは、適切な記

載範囲と考えられる。同要綱では、経過措置として、本要領の施行時点で計画策定プロセスガイドライン等に基づき委員会などへの意見聴取等を行っている事業は計画段階評価が行われたとみなせることも明記された。

以上より推察すると、計画段階評価は事業実施の決定を大臣等が下す前に、代替案の比較検討を専門的見地から適切に行って、そして対象地域の自治体の意見を踏まえながら、1つの案に合理的、説得的に絞り込むために設けられた評価行為であり、当該評価の開始時点で既に地元住民等との合意形成が完了していることを予定した仕組みと考えることができる。

さらに言えば、地元の合意等を踏まえて既に都市計画決定されていても、改めて代替案を比較評価し、当該事業の必要性を再検証する専門的な評価行為を中央の審議会等で行うことは、公的資金を用いる事業の是非を判断する上で、特段の問題はないと考えるべきであろう。

(3) 各局の実施した計画段階評価の事例について

このような基本方針（案）や実施要領に基づいて実施された計画段階評価のうち、たとえば、平成26年2月に公表されている関東地方整備局河川局の西湘海岸海岸保全施設整備計画段階評価をみると、対策工法に関する技術的な比較検討のみが行われている。また、港湾局事業等についても同様に技術的な評価の手順が示されているものの、住民とのやり取りなど計画のプロセスに踏み込むものではない。

一方、道路局の計画段階評価を見ると異なる点がある。たとえば、試行の1つとされる日本海沿岸東北自動車道二ツ井白神IC～あきた北空港IC（仮称）では、計画段階評価の実施にあたり、基本方針（案）にない地域の意見聴取が企画され、住民アンケートが行われている。また同時に、計画検討に関する説明会も開催され、計画段階評価という名で評価行為に留まらず、計画検討プロセスが実施されたことが明らかである。

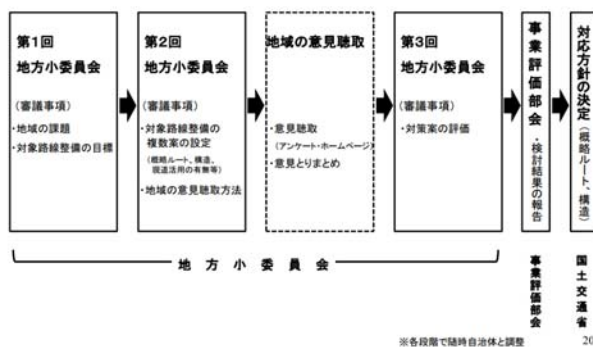


図-1 計画段階評価の開始時に示された「今後の進め方（案）」

これは同時期に行われた北海道と長野県の事例に共通することであり、道路局事業に関しては計画段階評価が評価であるにも拘わらず、計画策定のプロセスに踏み込み、それを内包する方向に踏み出したことを伺わせる事例であったと評することができる。

特に長野県の中部横断自動車道（長坂JCT～八千穂）では、複数回の意見聴取が企画され、さらにその後は道路分科会地方小委員会にWGを設置する対応が図られて、地元地域に接触する形で検討が進められたようであるが、現在のところ採択時評価に進んでいないようである。

2. 計画段階評価の構造的な問題

(1) 計画段階評価の構造的な問題とは何か

計画策定のプロセスについては、従来から国土交通省で再三検討がなされ、特に代替案を1つ絞る前の構想段階についてガイドライン等が公表され運用されてきた。特に、代替案が1つに決まっていなかった段階の計画策定プロセスとして重要な条件は、それを開始する際に、「計画検討の発議」がなされ、その後行われる「プロセスの事前公表」がなされることである。また、「第三者機関の位置づけ」を明確にし、その役割を専門的見地からの助言と中立的立場からのプロセス検証に分離する必要性確認が行われて的確に対応されること等にある。

これらは参考文献5)に詳しい。したがって、計画段階評価を新規採択時評価の直前に置かれる単なる代替案比較ではなく、計画検討のプロセスと捉える対応がなされた途端に、上記の条件の適否が問われることになる。無論、計画段階評価を単なる代替案の比較評価行為と位置づければ、上記のプロセス上の問題は発生しないとも言える。この点が曖昧な運用がなされるとすれば、それが構造的な問題であると言うことができよう。

(2) 計画検討の発議が行われない問題

計画段階評価が新規採択時評価の直前に置かれるという性格上、それが事業の妥当性の検証という事業化に対する慎重な評価行為であったとしても、それを乗り越えれば事業化に一步前進すると考えることは、事業を要望する地域の立場からは不自然ではない。実際、計画段階評価の実施を求める地域の要望も見られるようである。計画段階評価という仕組みが設けられた途端、運用次第ではそれが事業化のための既成事実づくりになって行くこともあながち不思議ではない。

そのような認識が広がれば、計画段階評価の開始を発議した後に、構想段階の計画プロセス検討の発議を改め

て行うことが、事業の後退を関係者に惹起させると思われ、また、本来地元の合意を前提に行う評価と想定されたことから、計画段階評価の途中で構想段階に入るとは手戻りと見なされ困難が予想される。

すなわち、一度計画段階評価に入ったら、構想段階の計画検討プロセスを実施することは難しい。そのことが、計画段階評価に住民との意見交換の様なプロセスを持ち込もうとするその場しのぎの方法に導きやすい点とも想像される。しかし、計画策定のプロセスを行うなら、その発議が必要であり、それは計画段階評価の発議で置き換えることは出来ないだろう。

(3) 計画検討のプロセスが明示されない問題

さて、構想段階の計画策定の発議がなされないまま、計画段階評価のなかで住民アンケート等を行うことは何を意味するのであろうか。仮に地元の総意で一刻も早い整備を求めていることが既に確認できているなら、わざわざ費用をかけてアンケートや説明会等を行う必要はあるまい。一方、異なる意見も予想され、慎重な対応が求められるなら、構想段階の計画検討が開始されるべきである。

その判断がつかないなら、やはり構想段階から開始することが原則と考えられる。それは計画段階評価から始めてしまうと、途中から構想段階に移行することが容易ではないためである。そのときに、「構想段階（計画段階評価を含む）」として開始することは、事業を要望する地域にとって一定の意味があるかもしれない。そして、検討開始後に地域住民等の関心が高くないなら、手続きの簡略化やスピードアップの工夫を行うことは可能であろう。

もし、計画段階評価の中で住民アンケート等を行うなら、当該評価行為が全体の計画プロセス上どこに位置付けられているかを明確に示し、当該評価行為の中にアンケートが位置付けられるのではなく、広く計画プロセス検討の一部に当該評価も住民アンケートも位置付けられていることを説明可能な程度に、従前の取り組みが行われている必要がある。

(4) 第3者機関の役割と位置づけに関わる問題

計画段階評価は専門の見地から比較評価し、自治体の意見を踏まえて方針を決める行為であり、現地に委員会を設置することなく行える評価である。そのため計画案が既に決まっていて、その案に至る地元地域での従前の手続き等が明らかであり、その上で計画案の妥当性が他案との比較検討のうちに評価できる仕組みと推察できる。

そのような行為を担う委員会や審議会は少ない。

都市計画審議会などもその一例であろう。計画案の確定に至る長年の経緯は十分に説明されず、計画案自体の妥当性が審議の中心になる。計画決定には両者が必要であるが、前者を審議会委員が熟知することは一般に困難であり、手続きの妥当性は問題提起されない限り、その確保が前提とされ子細に審議されることは少ないだろう。

そのような性格の審議会が計画検討のプロセスを運営すれば問題は少なくない。その問題の1つは、既に2008年のガイドラインに示されている。すなわち、計画案の評価を専門的に審議する役割と、計画検討の手続きの妥当性を利害中立的に審議する立場の両立が地域社会において困難となるためである。

また、計画段階評価において審議会等の審議プロセス内に住民アンケートや説明会を位置付ける場合に、誰が実施主体でその結果の評価に責任を持つのか、そのことが曖昧になることも問題ではないか。計画検討のプロセスに対して計画・事業主体ではなく、審議会が責任を持ち得るかということである。もし、手続きに責任を有するとするなら、先の両立性の点から人選などが問われることも必然となるのではないか。

(5) 本節のまとめ

以上に述べたように、計画段階評価を代替案の専門的な比較評価行為に留めていれば特段の問題はなく、計画プロセス上に整合的に位置付け可能であるが、当該評価のなかに住民等とのコミュニケーションを包含させようと考えれば、計画手続き上の問題が生じ、それが深刻な問題に繋がる蓋然性がある。そのことが既に2008年の国交省ガイドラインでも示されていることを確認した。

3. 構想段階の計画策定プロセスの見直し

(1) 構想段階の計画策定プロセスのガイドライン更新

以上の問題意識のもと、2013年初頭から改めて計画検討プロセスの見直しと軌道修正が行われ、道路局の構想段階の計画策定プロセスガイドラインとして、2013年7月に道路局長通達により公表されている。このガイドラインの特徴は、2008年の国土交通省ガイドラインをベースに、それを一部でより深め道路計画に適する全体構成にしたことである。

特に、2009年の政権交代で混乱した計画段階評価と構想段階の計画策定プロセスとの整理を行い、2011年に法改正された環境影響評価の配慮書についても、2008年のガイドラインの持つ整合的な性格を踏まえて位置付けた点に大きな成果がある。

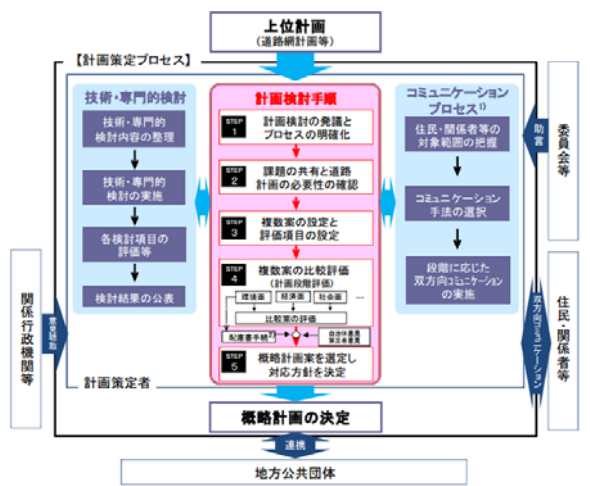


図2 計画策定プロセスの基本的枠組み（文献6）

全体像を図-2に示すが、図のように3つのプロセスが平行的に行われる全体像の中で、計画段階評価が評価行為のボックスのなかに収まり、評価行為が計画プロセスを内包するような誤解を生む運用を排している。その結果、計画検討のプロセスの中に評価行為を位置付けるように軌道修正している。

国土交通省の他局の計画段階評価では、たとえば、港湾局が直轄港湾整備事業計画（仮称）を設けて、それと計画段階評価とを対応させる考えを示しているが、計画と評価を対応させると言う点で特段問題はない。概して言えば、道路以外の分野では、計画段階評価を従来の各段階の評価行為と同列に捉えて実施していることから、計画との整合を図り易い状況にあると推察される。

一方、道路ではPIを含む評価を積極的に試みたことから、かえって軌道修正が必要になったとも言える。

4. 計画段階評価や配慮書手続きを含む構想段階の運用について

(1) 計画段階評価の開始タイミング

さて、以上に述べたように、2013年のガイドライン改訂によって、計画段階評価が改めて、計画策定プロセスの一部、特に評価行為として位置付けられたことは重要である。地方部の道路整備などで、道路の必要性の検証が社会的に必要であるものの、地元自治体の整備に対する期待が強い地域も少なくないが、原則的には構想段階の計画検討が必要と考えるべきであり、2013年ガイドラインに基づく手続きが必要と結論付けられる。

したがって、先にも記述したように、構想段階のコミュニケーションプロセスによって多くの参加が期待できないと想定される場合であっても、計画検討の発議、あ

るいは、従前から計画検討が進行中であれば全体プロセスの明示が、計画段階評価の実施に当たって必要となる。

先にも述べたように、「構想段階（計画段階評価を含む）の発議」とした上で、必要に応じて構想段階のスピードアップを図ることも考えられるが、一旦計画段階評価の開始後に構想段階に移行することは、いわゆる仕切り直しを除けばほぼ困難と考えられる。現時点では未だ運用状況が多少過渡的と思われ、2013年度中に計画段階評価が開始された区間も見られる。今後は地方整備局としても適切な対応が期待されるところである。

(2) 環境影響評価の配慮書手続きの位置づけ

現状の法制度化された配慮書手続きは、従前の環境影響評価手続き開始の概ね半年前を想定した上乗せ手続きに過ぎない。アセス対象案が実質的に決まっている状況で、複数の代案との比較評価結果を示す行為と行うことができる。したがって、構想段階の最後の段階で行う計画段階評価とは密接に関連付けて行うことも可能である。

元々、環境影響評価において住民が意見を表明する機会が法的に規定されるが、それは計画検討プロセスで行われるコミュニケーションとは比較にならないほど短く簡易なものである。そのことが大きな要因となって、2008年の国交省ガイドライン策定時には、計画検討プロセスをガイドラインに沿って適切に実施したものは戦略アセス(その後配慮書手続きとして法定化)を実施したと見なすことが出来るという考え方が、国交省と環境省との間で合意されたのであった。

その考え方の根底には、評価行為はプロセスを内包できないし、すべきではないという原理が働いていた。計画検討のプロセスは評価行為と違い、相手が多数いる中で進め、時間を要する取り組みであり、評価の中に矮小化することはできないという理解が共通にあった。

5. おわりに

計画段階評価がプロセスを内包できるとする立場に立つなら、そのことは計画プロセスの軽視に留まらず、国土交通行政における計画検討の包括性や現場の軽視に繋がる。第三者機関等による評価行為によって計画プロセスが判断可能という考え方は、多少の飛躍を恐れずに言えば、計画から事業化の判断を一括して第三者の外部評価に委ねることも可能と言うことになり、それは評価庁のような外部機関に計画・事業の評価を委ねる方向を容認することにも繋がる。そのことが直ちに問題か否かは立場によって異なると思われるが、現場における計画のプロセスを軽視した結果であるとすれば憂慮すべき事柄と言わざるを得ない。杞憂であれば良いが、評価がプロ

セスを内包できるとする考えが一般化するなら，社会における計画判断の仕組みに大いに影響することは明らかだろう。

末筆であるが，本稿の主旨は2013年の道路構想段階の計画策定プロセスのガイドライン改訂の背景とその重要性を改めて伝えることと，今後の国土交通省全般の計画策定と評価の考え方の再整理や再構築を促すことにある。

参考文献

- 1) 国土交通省：国土交通省所管公共事業の計画段階評価実施要領の策定について、平成 24 年 12 月 14 日。
- 2) 国土交通省：高規格幹線道路等の事業実施に向けた手続きのあり方－中間答申－，社会資本整備審議会，

2009.2.13.

- 3) 国土交通省：馬淵副大臣会見要旨，平成 22 年 8 月 23 日，国土交通省 HP.
- 4) 国土交通省：国土交通省所管公共事業における政策目標評価型事業評価の導入についての基本方針（案），2010.8.9.
- 5) 国土交通省：公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン，2008. および同解説，2009.
- 6) 国土交通省道路局：構想段階における道路計画策定プロセスガイドライン，2013.7.

(2014. 4. 25 受付)