

**関東地方整備局事業評価監視委員会（平成15年度 第5回）**  
**議事概要（議事録）**

**港湾事業**

第3回委員会継続審議案件

質疑応答

（岩崎委員）

需要予測について、中国の鋼材需要量が非常にふえてきていることが今回の岸壁及びこの関連地域の整備の大きな要因になっているという説明があり、2000年ぐらいから中国の鋼材需要が増えていることはよくわかるが、増えているということは、要するに儲かる商売である以上、中国国内における粗鋼生産というの、5年、10年を考えると、増えていくということが当然考えられるわけであり、日本からの輸出が安定的に伸びていくと言えるかどうかはわからない部分があると思う。いずれ中国への需要というものが頭打ちになったときに、国内でどういうふうにするか残地を利用していくのかを早いうちから考えておく必要があるというのが第1点であるが、その点、将来的な予測については、中国以外の需要として、どのようなものを想定されているのか。

（事務局）

当然のことながら、今後、中国でも、例えば新しい製鉄所などができてくると考えられるが、業界の人等にいろいろ伺うと、大規模な製鉄所というのは、すぐにできるものではないということであり、当面は日本からの輸出は安定的に見込めると聞いている。

それから、中国への需要が頭打ちになるといった、将来の需要を予測するということは、難しいところであるが、今のところ、少なくとも永久に貨物が伸びるという予測はしていないため、今回の需要のB/Cの計算もある一定での需要量でとどめるということにしており、そのあたりまでは確実に確保できるのではないかと考えている。

（岩崎委員）

現在のこの地域の整備事業に関連して入ってきている業者の関係について、一番大きな業者としては、近くに新日鐵君津製鉄所というのがある。新日鐵は新日鐵で、自前の棧橋を持っていると思うので、今回の事業によって便益を受ける業者は、直接、新日鐵そのものではなく、それに関連する様々な業者だとは思いますが、ただ、この利用者がすべて新日鐵関連の事業者である場合には、それは事業評価としてはよいとはいいたいということが出てくると思う。特定の新日鐵のために公金のかなりの部分を割くというのは、公平の観点から言ったら望ましくないもので、一般岸壁である以上、新日鐵でない業者がある程度需要として見込めるものでないと困ると思うが、先ほどの企業立地の状況の説明によると、製鉄関連でない業者としては、木材関連とリサイクル関連の事業者が増えてきているという話であったが、製鉄以外の事業というのは、将来的にかなり伸びるといふ見込みを持っているのか。

(事務局)

新日鐵が非常に多いのではないかという話があったが、計算したところによると、半分を超えるような規模ではない。新日鐵においても、当然、専用の岸壁を持っており、自社貨物のでかなりの分をそこで扱っている。その他としては、特に原木、木材関係、金属くずといった品目は、新日鐵に限らず、いろいろなところから出てくる。また、こうした貨物は、今後も引き続き伸びていくと考えている。

(櫻井委員)

今の説明で伺いたいのは、環境負荷の軽減というのは、陸上輸送のCO<sub>2</sub>の話ということか。

(事務局)

はい。

(櫻井委員)

そうすると、たしか港湾法にも環境の保全のような言葉が入っていたと思うが、港湾管理における環境施策というのは、基本的には何を念頭においているのかがよくわからない。陸上の話などは道路と同じと理解していたが、その点を説明していただきたい。

もう1つはB / Cの計算のところ、便益の考え方の説明のくだけりがあり、これは代替港との関係でどのようなコストがかかるのかという基準になっているかと思う。事業評価のあり方ということで、根本的に言うと、どのような基準設定で便益を考えるかというところを伺いたいが、代替港との関係で便益を考えるというのは、これはご専門の領域ですと、伝統的にそうだということなのか。ポートオーソリティーの沿革からすると、大体、競争関係にある港との関係で考えてきたと思うが、理論的に言うと説明にあるような6つに限られるものでは全然ないし、あるいは荷物を運ぶというのは港湾に来るとは限らないということもあり、そのあたりの学問上の基準ということか、国交省の基準はそのようになっていると聞いたが、いろいろとあるのではないかと思います、その点をお伺いしたい。

(森地委員長)

基本はWith・Withoutであり、代替港云々ではなく、このプロジェクトがなかったら何が起こるかということ想定し、そのときに、このような港になったというつながりで代替港の話は出てくる。

(櫻井委員)

港に固有の基準ということではなく、普遍的な計算方法でということか。

(森地委員長)

はい。

(事務局)

環境について質問があったが、このような多目的ターミナルでも、あと、特にコンテナやフェリーなど、施策を考える上で、できるだけ海運や鉄道など、環境負荷の少ないモードに輸送モードを移していく。いわゆるモーダルシフトなどの施策を今やっているところであり、これも陸上輸送距離が短くなるということで、当然環境負荷が減りコストも削減されることになる。

(森地委員長)

審議は尽くされたということでよいか。

[ 異議なし ]

(森地委員長)

それでは、対応方針(原案)どおり了承する。

## 営繕事業

重点審議内容の選定(2人の委員により事前に重点審議内容を選定)

(中条委員)

基本的に営繕事業を国土交通省がやらなければいけないのかというのがまず1点あり、通常、ほかのプロジェクトの場合、河川、道路などの事業が果たして必要かどうかという議論をする。必要であるとした場合には、それが遅れているのはなぜかなど附帯的なことも議論するが、営繕事業に関しては、これはつくることが決まっている。科学警察研究所の新しい建物をつくるというのは、私たちのあずかり知らぬこと。決まったものについて、それが妥当に執行されたかという点を、この委員会は見るということである。

ほかのプロジェクトの場合、そのようなところも見なくはないが、営繕事業の場合、一番重要になる話というのは何かというと、例えば施工事業者が適切に選ばれたかなど、そのようなところが中心になってしまうが、そのようなことというのは、ほかのプロジェクトではやらない。道路の場合に、その道路の建設事業者が適切に選ばれたかどうかなど、官公需法にかかわるような話というのは、やらないことになっている。そうすると、一体、営繕事業に関して監視委員会は何をやればいいのかということは前から疑問に思っている。そのようなことを前提として考えた場合、見るところは、単価がどうなのかを見ていくしかないということがある。

営繕事業についての視点というのは、単価がこれだけ違うのは果たしてなぜなのかという点を中心に議論していただきたい。その説明が納得いくものなのかどうかを議論する。特に都心の敷地を売却し、郊外に建て替える様な場合は、割と予算に余裕ができることから、比較的単価の高い建物が建てられるという傾向が強い。そのように物事を考えてよいのかどうか。必要であれば、単価の高いものは当然つくらなければいけないし、売却利益があったからといって、無駄なものをつくっていいというわけでは決してないはずであり、その点が1つ。

もう1つは、用途が非常に異なるものについて比較をすることが非常に難しいということがある。例えば科学警察研究所というものを普通の民間の建物と比較し、単価がどうなのかと言っても余り意味がない。そのような部分については、本来これは警察が、このような施設が必要なのかどうか、あるいは、これはどれぐらいの単価のものであり、ほかの警察の研究所に比べると単価が高い低いなどということを議論するべきであっても、私たちが議論するのかどうかという冒頭の問題に戻る話である。そのようなことで、少し趣の違う科学警察研究所ではなく、事務庁舎としての代表的な江戸川南税務署を重点的に見ていただきたい。

(小澤委員)

今の中条委員の言われたものに加えて、私も江戸川南税務署を選定したのは、地域の住民に対して、どれだけ利便性が向上したかという視点がとても大事ということ、災害が来ることを予想したときに、公的な建物は安全性の確保をきちんとやっているかどうか、付加価値となっているが、街づくりへどれだけ貢献しているか、環境への配慮がきちんとされているかという役割が公共的な建物にはあると思う。

そのような点で、どのように配慮されているのか。本当は、例えば江戸川南税務署においても配慮されてしかるべきではないかと思うが、どこに発注するかというところは、この委員会の検討する事項ではないが、しかし、そのようなものが配慮されてきちんと選ばれるということが必要なのではないかと思う。

そして、公的な建物、特に国の行政機関が移転した跡地について、これは跡地処分によって財源を賄うということであるが、では、その跡地を本当に民間にだけ売り渡してよいのかどうか。やはり公的なものに使われるということが優先順位で、移転機関の跡地は、極力、公共・公益的利用を図るということになっているので、そのあたりがどのようになっているのか。特に科学警察研究所、あるいは税務大学校の跡がどのようになっているのかも併せて説明していただきたい。

質疑応答

(櫻井委員)

話を伺っていると、騙されているような感じがしており、費用効果の計算方法も、要するに大きくて新しい建物をつくった。だから、よくなったという以上のものではないのではないかという感じがする。

例えば立地の改善で駅から近くなったとあって、もともと都会にあったものが郊外に移っているわけであり、そのような意味では不便になっている。環境への配慮でも地球環境保全への寄与というのは随分大きく出たという感じがするが、何でCO<sub>2</sub>の話がここでまた出てくるのかと思うし、国民の立場からすると、移転先の跡地については閣議決定で極力公共のために使うという話があり、その点について答えてない。建物がよくなったという話ではなく、もっと違うことが聞きたいということになると、おそらく、基準設定の問題がうまくできてないため、そのような意味での評価ができないのではないかという感じがする。

それから、B/Cの数字は概ねよいが、今度、PFI法などでつくっていくと、もっと数字はよくなるので、余り問題はないということに計算式上はなるのかとも思った。

(中条委員)

田舎へ行って不便になったのではないかというのは私も質問しており、これは通勤者にとってどうかという点を科学警察研究所などは考えている。ここへ普通の人が行くということは余りないので、その通勤者についての利便というのは、実は向上している、あるいは余り変わってないという状況である。一応、そこまで検討しているということである。税務署などの場合は利用者にとっての利便ということになり、それはドア・ツー・ドアで便利になっているかどうかを計算し、これはアクセスが2つに分かれており、よくなっているという結果が出ているということである。

ただし、冒頭で言ったように、科学警察研究所が必要かどうかという議論は、ここでは全くやっておらず、実はそこが一番、やらなければいけない議論である。税務大学校が必要かどうか。関東地方整備局の範囲ではないが、例えば航空大学校というのは要らないと思っている。そういうもの自体が本当に必要かどうかという議論を評価委員会でやらなければいけないわけであるが、しかし、そこをやらなくて議論するのだから、櫻井先生が言われるのはよくわかるが、その範囲内でやらざるを得ないことであり、仕方がない。なので、科学警察研究所をつくるべきかどうかという議論を警察がやる時には、そこでもって、そういった評価委員会があってしかるべきだと思う。その問題ではないかと思う。

B / Cについてが、ごまかされていると言われたが、実はごまかされている以前の問題であり、この方法でやっていくと、施設が改善されて、例えば事務所のスペースが広がって働きやすくなったりする。その場合、施設によっては便益がマイナスになる可能性がある。つまり事務所が便利になった、税務署へ来るお客さんが、混雑しているところから空いてところになり楽になったということがあったとしても、このB / Cでは出てこない。この代替法というのはかなり問題があることは確かである。特にこのような施設整備の場合には、質の向上の部分が全然カウントされない形になっているので、むしろ過小評価と見ていただいた方がよいと思っている。

(西谷委員)

内容ではないがいずれの案件にも、最後の改善措置の必要性及び今後の事後評価の必要性のところは同文になっており、改善措置及び今後の事後評価は必要ないという結論になっている。ここで言われている事後評価というのはどういうものかわからないが、河川だと、工事をやったのが、後で災害などに対してどうだったかという評価もしなくてはいいないが、これは当初の目的に対してどうだったかという評価はもうしないということか。耐久性などがもし劣っていたり、予定どおりの効果が十分出なくても何もしないという意味なのか。

(事務局)

研修能率の向上や利用者の利便性向上、安全の確保、付加価値の付与を事業の目的としており、この観点で、実際利用している入居者の方に聞いたところ、おおむね大体満足しているという意見あったため、改善措置及び今後の事後評価については必要ないということにしている。ただ、利用者によっては不満足という方がいるため、その点は今後検討していきたいと考えている。

(西谷委員)

事後評価というのは、後でいろいろ経過がどうだったかということを見るわけであり、言い切る必要はなかったと思う。もしそうであれば、言葉は少し工夫した方がいい。

(事務局)

わかりました。

(森地委員長)

事後評価は必要ないというのが対応方針になるのは、営繕特有なのか。ほかは、そんなのは余りない。

(事務局)

営繕事業は大体、こうしているがあくまで事務局案である。

(中条委員)

営繕の場合をつくれれば終わりである。おそらく、道路の場合であれば、その後の維持修繕に関してどうかということはどこかで議論しなければいけない。

(森地委員長)

事後評価の定義は、遅れて何年という話であり、でき上がった道路をメンテしているところは、プロジェクト単位では事後評価とは言わない。

(事務局)

営繕事業の流れで説明させていただいたように、当然、できた建物を保全して管理していく、これは必ずあるが、事業として単独につくったものはどうかということの評価は、一応、これで目的を達したということである。ただし、言われたように、それでは何もならない、フォローアップしなくていいのかということについてではなく、その施設の保全という面も含めてフォローアップするということである。いろいろな意味で管理をしており、そのような意味でのフォローアップはある。効果を最終的に見きわめなければいけない部分があるような事業については、引き続き検討するということがあると思うが、一応目的としているものは達したので、その部分については、これで完了ということである。

(中条委員)

ただ、評価は必要ないと言い切ったのが少し気になる。

(事務局)

営繕の場合、特に引き渡しをすると相手方に管理が移るので、さらにその後でというのはなかなか難しい。例えば道路や河川はその後も我々が管理をしていくので、いろいろな意味で事後評価をやっていくが、営繕の場合、引き渡してしまうので、5年たってみたとところで、きちっと相手方の要求どおりにこたえたものができるかどうかなどを今回審議していただいている。

我々が管理するものについて、今回の審議対象で富士川の直轄河川事業の高潮対策というのがあり、この事業の対応方針の事後評価の必要性、改善措置の必要性については、完成して10年間、高潮が発生してないということだが、今後発生した後の事業効果については検証を行っていくということで、そのフォローはしていくということである。そのような意味では、営繕でつくったものを相手方に渡すのと我々が管理していくというのは、また少しトーンが違う部分があるという気がするが、気持ちとしては、保全も含めて考えれば、そのようなものはチェックしていくということである。ただ、余りにも突き放したような表現になっているので、表現的にはもう少し検討させていただく。

(磯部委員)

事後評価から少しはみ出すが、中条先生が言われたようにこれは建てるということ的前提にして、その費用対効果、費用便益のB/Cが1を超えるという解析がしてあるが、説明いただいた範囲では、これが1を超えるということは数値として説明していただいたが、いろいろなオルタナティブがある中で、つくる計画を立てるときに、これが本当に最大値だったのか。さらに、もう少し広い範囲で、これが本当に最善の計画だったのかどうかということについては、ここではわからないので、それはどこかで検討する機会というのがあるものなのか。

(事務局)

この4つの事業は、いずれもプロジェクト的には平成四、五年ぐらいに動いており、そのころはまだ新規採択時評価というのではなく、指摘のあったものはやってないが、最近の営繕事業は全て新規採択時評価を行った上で検討していくようにしている。ただ、科学警察研究所と税務大学校については移転機関ということで、移転場所まで全て閣議決定されている事業であり、我々として、そこがどうなのかというのがなかなか比較しにくいところは当時としてもあった。

(中条委員)

中条委員 多分、科学警察研究所を柏につくるのではなく、人間につくった方がよかったのではないかなど、計画段階では議論があるが、そこは営繕としてはあずかり知らぬものである。

(事務局)

あずかり知らぬという言い方は少し悪いと思うが、基本的には、そこへ移すことを前提に、その事業の評価がいいのかどうかということであり、ここは国土交通省関東地方整備局の事業評価監視委員会ということで、警視庁や国税局で評価するわけではないので、実際にそこをやるという前提で受けたこと、そのような立場の中でこの事業がよかったかどうかというように評価しないと、それ以上の評価はちょっと難しいと思う。

(中条委員)

私も全く一緒である。それと磯部先生と同じ考えは持っているが、ここではそこまでできないという話が1つ。  
それから、小澤先生の質問があったが、跡地を売るかどうかというのも、営繕部の判断でできることなのか。

(事務局)

財務省の所掌になる。したがって、財務省のその折々の判断があるかと思うが、その中で誰に売却や処分をするかと決まっているものであり、営繕部局が直接関与することは通常ない。

(中条委員)

営繕の話が事業評価監視委員会で扱うかどうかということも一度議論した方がいいのではないかと。我々にとっては、いろいろするばかりで、何も前に進まないという感じが少しする。

(森地委員長)

今、国有地処分審議会が何か形を変えたものがある、そこはそこでチェックを受けているはずである。

(岩崎委員)

営繕というのは、新築、改築、修繕と物を建てるという前提のことだと説明があったが、法律を改正する必要があるかもしれないが、物件を買う、あるいは取得する方法がとれないのかという疑問を持っている。私は租税法を専攻しているので、滞納処分不動産物件とか物納不動産物件というのはたくさんあるというのは承知している。必要な面積の建物、あるいは用途の物件というのは、特殊な建物の場合にはつくらざるを得ないというのはわかるが、税務署の建物や公務員研修所の建物というのは普通のオフィスビルを転用することができるし、研修所なんていうのは企業の研修所の滞納処分されたものであるとか、あるいは熱海の旅館であるとか、廃業して物納対象になっているものもあるわけだが、そういうところを利用するという方法もあり得ると思う。もちろん購入をして改築するか修繕するという必要はあるが、買うとか取得するという方法は、あり得ない方法なのか。

(事務局)

官公庁施設の建設等に関する法律というものがあるが、これについては建設という言葉は入っているが、購入などの言葉の定義づけは特に含まれていない。したがって、購入ができるかという点に関しては微妙なところはあるかと思うが、現時点ではそのような形は余りっていないというのが実態である。

(櫻井委員)

物納された物件は、所有権は国にあるわけだから、所管換えをすればいいことである。財務省と国交省で話してもらえばいいのではないかという感じがする。

(岩崎委員)

あと、それに修繕をちょっと加えればいいので、安く利用可能になると思う。

(事務局)

実際、取得しようとする対象がどの程度のものかというのは少し想定しづらいところもある。それぞれの機関が処分にに応じていろいろやり方考えるが、十分賄い切れるかどうかということについては、単純に言えない部分も少なくないのではないかと。思っており、旅館を使えばいいなど、部分的にはそういうこともあり得ると思うが、それをいつでもというわけにはいかないような気がする。

(岩崎委員)

それですべてやれと言っているわけではない。ただ、1つの考慮に入れられるかどうかということを行っているのであり、公金が非常に少なくなり、お金を潤沢に使えるという状況のもとで、必要な建物を国が用意するといったときの1つの方策である。国庫に入ってしまったものは国のものなのだから、本当はどこ役所でも使えるはずであり、それぞれの役所の希望に合った建物があるときには利用すればよいと思うが、それがどうしてできなのかがというのが単純な疑問であった。

(中条委員)

それは国交省の営繕部の権限なのか。

(事務局)

営繕部というのは、そういう意味では営繕という概念のものを担当しており、庁舎やそのほか国の必要な建物、住宅などをどう調達するかということについてはいろいろな幅があると思う。整備局の関係でも、例えば庁舎が民間の貸ビルに入居しているという事例もある。

(中条委員)

言いたいことは、例えば科学警察研究所が旅館を借りるわけにいかないが、旅館を借りてやりなさいということを経営部が決めることはできるのかという質問です。

(事務局)

できません。

(中条委員)

だから、ここで議論しても、しょうがない。私は、それをやれるのであれば幾らでもやりたいが、それはここではできない話だろうという前提で考えてきた。

(森地委員長)

ただ、議論をしてくださいという話まではできるはずである。

対応方針については、幾つか問題点、難しい議論がある。

1つは、対応方針の中で事後評価云々のところの文言は検討していただく。それから、基本的に事業がこのような形で進められることについては了承いただく。それから、営繕の評価の仕方などのいろいろな議論については、もう少し一般論として検討していただき、どこかの時点で報告していただくようにする。

{ 異議なし }

## 道路事業

重点審議内容の選定（2人の委員により事前に重点審議内容を選定）

（櫻井委員）

事務局の方針として、圏央道は、個別の事業区間で議論するのではなく、道路網全体として圏央道がどういう位置づけの中にあって、社会的な意義はどこにあるのかということで説明したいということであった。個々の事業が説明の中に埋没するのはまずいが、しかしながら、全体は各事業の集合体であるため、それぞれについて全体の文脈の中で説明していただければよいのではないかと考えた。

私の専門から言うと、行政のやり方というところに関心があり、この事業評価監視委員会も何回かやってきたが、1つ言えることは、今まである審議会のやり方というのがあるが、それと同じではいけないという点がある。問題としては、1つ、プレゼン方法は審議会とは全然違うものでなければいけない。なぜかという、結局、審議会というのは内部的な機関であって、第三者とはいっても、割と内輪の議論が通じるようなところがある。ところが、この事業評価監視委員会というのは、少なくとも、そういうものではだめだという話から始まり、国民の目線から見たときに当該事業がどうなのかということであるので、語りかける相手は審議会の委員ではなく、国民が背後に見えてなければいけないという意味でいうと、論証の仕方が内輪の話ではなく、外に向かって通じるような言葉できちんと説明するべきだと考える。

もう1つは、今後考えていただきたいと思っているのが、この監視委員会そのものの評価のあり方というか、委員会の中で再審議をやるということが何件かあったが、どうして再審議になったのかよくわからないところがあり、基準というか、この委員会の中の内部的な基準みたいなものが本来あってしかるべきであり、単に各委員がそれぞれ思っていることを言って、そうですね、対応しますと言っているだけでは余り目に見える形になってないし、それこそ、第三者的な目で見るとどうかということが外部にあらわれてないのではないかという感じがしている。委員会が、仮にある事業をやめるべきだと言って、事務局が嫌だと思ったときに改めて説明をする、それはそれで別に従う義務はないわけなので、どういうふうに組織をつくるかということにもよるが、そのように発展させていくとよいということであり、今日のプレゼンテーションは、まず、そういう形で説明ができるかというのが1つと、事業評価監視委員会としては、どのようなレスポンスができるかということである。

（森地委員長）

圏央道一体の話なので、個別という形でなく全体の方がいいと判断した。

それから、今、事業評価監視委員会の進め方で再審議にしている基準がよくわからないという話だったが、私としては極めてクリアに思っており、誰かが合意できないと言ったときには通さない。今までは、そのような形でやっている。多数決では決めてない。誰かが納得できないときは、それについてもう1回議論する、これが唯一の基準である。それをずっと続けるかどうかというのは、各委員の意見次第である。

（中条委員）

私が納得しないときは、費用便益がきちんとされてないときである。

## 質疑応答

(中条委員)

アクアラインは圏央道に入っているのか。

(事務局)

アクアラインは入ってなく、事前に櫻井先生に説明に伺ったときに、千葉県のアクアライン周辺の計画の経緯を少し詳しく教えてほしいという話があったので、アクアラインとの関係を説明させていただいた。

(中条委員)

圏央道という外側の環状道路というのは一体的に議論しなければいけないということとは同感であるが、アクアラインの採算性がいまいちな状態で、この圏央道の採算性をどの程度に考えているのかというのを聞きたい。

(事務局)

圏央道については、道路公団と我々直轄と合併施行で、一緒になってやっている。事業費のすべてを料金でというと、確かに採算がとれなくなってくるので、直轄を入れることで、有料部分を薄くする形で我々が応援している。

(中条委員)

合併施行をやることの根拠というのは、この圏央道の場合はどこに求められているのか。つまり、単に儲からない、採算がとれないから、道路整備特別会計からお金を持ってくるという話だと、不要な高速道路がどんどんつくられるということにつながってくる話になる。なので、合併施行でやる根拠というのはどこに置かれているのか。

(事務局)

もともと出発点は国道の新設事業で、すべて国で整備して管理することを出発点に始まっている。通常の有料道路というのは2種類あり、成り立ちから有料道路出発というのは、高速自動車国道、そして首都高、阪高である。もう1種類は一般有料道路という制度である。もともと一般道路の建設は、特定財源で全て整備することを基本としたが賄えないということで、道路整備特別措置法で借金をし、借金を料金で返していくという一般有料道路制度をつくった。道路によって、料金収入だけで賄う路線、無料道路という区分をしていた時期もあった。現在は、有料道路でしかるべき道路、いわゆる利用者から見て納得のできる道路を組み合わせたいこうということで、今は政策的に合併施行を主体的にやったいこうというようになってきている。

この場合、圏央道というのは、もともと高速自動車国道を環状でまいて、高速自動車国道の利用者も相当入ってくる。それから、自動車専用道路であって、管理もそれなりのものが求められているということで、政策的に建設費の大体3割ぐらいは、今、有料道路で事業費を見込んでいます。3割でも、その建設費の一部を有料にし、利用者に料金でお願いをする。その結果として、普通の道路よりも管理水準が一定確保できるような利用者サービスもできるのではないかとやったいこうでやっています。なので、法的根拠と言われれば道路整備特別措置法で、いわゆる一般道路の制度に早くできるということを法律の目的にした特別措置法でやっています。

(中条委員)

民営化委員会にも、合併施行に対しても意見があるが、ここの評価委員会での役割というのは、この道路が社会的に必要かどうかということを見ればいいのか。誰が運営するかなど、有料でやるかどうかという話は議論しなくていいのか。

(森地委員長)

はい。

(中条委員)

わかりました。

(森地委員長)

経緯はわかったが、時間がかかり過ぎているとか、特に千葉のところというのはアクアラインとの関係で、成田に行こうと思うと非常に便利のところのはずだが、そこがなかなかできないなど、このようなタイミングの話はどういう検討になっているのか。

(事務局)

今現在の整備方針は、現在、放射状の道路が9割方できているので、できるだけ放射状の道路から両側に供用を図り、アクセスを高めていく。あるいは、放射状から来た交通が早く環状方向に抜けていけるように整備を進めている。また、特に3環状のうち、中央環状も外環も西側が欠けているというので、圏央道の西側区間、特に東北自動車道から東名高速にかけての間を早く整備できれば、擬似的な環状機能が使えるということで、圏央道は西側区間をできるだけ力を入れて整備を促進しているという状況である。

これは当面の目標としているが、このように、圏央道はできるだけ西側を早く整備していく。一方、外環は東側を整備していく。中央環状は全体を整備していくという形で整備を進めている。

(中条委員)

普通に考えれば、まずは内側をつくっていく発想のはずなのだが、西側に関しては圏央道の方を先にというのは、諸所の理由から、そこができないからだという点にあるということか。本来は外環を先に整備すべきであるという考えだということか。

(事務局)

明確な意思という形ではないが、具現化して行政的に示したのは都市計画の時期である。その意味で外環の西側というのは、外環の中でも一番先に都市計画決定がされている。全体のマスタープランは3環状というのが、政策的な意思で、あと個別にあらわれているのは、都市計画決定の時期が順番づけていったというふうにも言える。そのような意味では外環の方が先である。

(中条委員)

外環の方が先ということか。

(事務局)

都市計画でも先で、首都圏の交通も非常に渋滞で、経済活動もままならない。また、環境問題でも非常に困っている。今の時点では、そういういろいろな状況を見ながら、できるだけ少ないリングで最大の効用をとということで、暫定の当面の目標を立てた。これが今の段階では最善の目標と思っているが、当初は外環を先行させようということまで一生懸命やっていた。

(櫻井委員)

事業評価ということと言うと、おそらくアクアラインというのは、戦後の道路行政の推移を見ていくと、いろいろな意味で極まった形だったのではないかと。時間軸をどうとるかということにもよるが、アクアラインができて、あのような状況なので、なるべく早くつなげるということの方が、全体として見ると経済性があるのではないかと説明があったと思うが、そのような配慮は実際にあって整備計画等々をされようとしているのか。

(事務局)

アクアラインができて交通が少ないから、このような計画を立てたというわけではなく、アクアラインという計画もできてきて、一方で房総半島の過疎化が進んでいるという現実もあった。これを活用することによって、そういった房総半島の過疎化を食い止めているいろいろな地域振興ができるのではないかと県が考える中で、昭和60年ぐらいにいろいろな計画が出てきて、この中で、圏央道が東関道でとまるのではなく、房総の背骨を通してほしいという県の計画を受けて、上位計画の中で延伸が決まって今の形になった。地域づくりの観点から計画が位置づけられていったということである。

(櫻井委員)

もともとの計画はそうだと思うが、もっと短期的になるべく早く工事を始める、完成させるなど、そういう配慮というのはあってもしかるべきものではないかということである。

(事務局)

アクアラインを供用して何が変わったかということ、千葉の南側のエリア、成田も含めて、アクアラインを利用すると時間が確実にわかって行ける、あるいは時間が早く行けるので相当車が乗っているが、そうはいても、量的には1万台超えるぐらい。やはり、房総の南の方は非常にポテンシャルがある。館山道、その下に国道で富津館山道路というバイパスをつくっている。館山道がまだ若干用地が残っているが、2年ぐらいで館山まで全線開通する。これがアクアラインのポテンシャルを大きく上げる1つの要素と考え、集中してやっており、ここ一、二年で効果が出る。そして、太平洋側について、次のステップということで、今、茂原までは集中的に用地工事に入っており、これは予算制約というよりは、地元の状況さえうまくいけば、どんどん工事ができる状況になっている。

それらをふまえ、房総のポテンシャルは、特に南側の方が非常に大きいので、そこを優先させて、それも事業手法は高速と国道でやっている。房総半島の整備はめり張りをつけて、まず南に、そして圏央道ということ。

(櫻井委員)

前から気になっているが、論証という点でいうと、いつもほかの外国の都市を出しているが、先程、北京の話が出ていたが、中国は我々が通常想定するような意味での法治国家ではない。日本の場合は財産権を保障された中でやっているの、整備率は80%といっても、前提条件が全然違う。パリ、ロンドンにしても、規模や人口密度など、前提条件が違うので、外国の話をあまり全面に出すと、かえってうさん臭いのではないかと思っている。東京には東京のカルチャーがあり、東京ほど美しい町はないというイタリア人の建築家の方もいるし、そういう意味では独自の基準、独自の目線で評価していくということが大事だと思う。

(森地委員長)

異存なければ、道路事業について対応方針(原案)どおり了承したいと思うが、よいか。

[ 異議なし ]

(森地委員長)

対応方針(原案)どおり了承する。

## 河川事業

重点審議内容の選定(2人の委員により事前に重点審議内容を選定)

(岩崎委員)

砂防事業については7件程あるが、そのうちの日光の地域を流れる大谷川の水域の砂防事業を重点的に取り上げることにした。河川事業については荒川直轄改修事業を取り上げた。

その理由は、大谷川の流域の方は、日光の男体山を代表とする山々に流れている川の砂防事業であるが、この地域は大変地盤が悪く、すぐ崩落が起こるという特色がある。したがって、その崩落を防ぐため、山にコンクリート等で升目をつくり、砂が流れ出ないように工事をするのだが、地盤が弱いために、雨、風があると、せっかくつくっても、すぐ壊れるということで、大谷川の事業は大分長期化している。

そのような特色を持った地域における砂防事業というのを考えたときに、せっかくお金を使っても、すぐ壊れるということであれば、無駄なので、そこで評価という観点から見たときには、すぐ壊れないような砂防事業をどのように工夫しているかをまず重点的に説明していただきたいということがあり、それから、すぐ壊れるのであれば、放っておけばいいというのが1つの方法としてあるが、放ってはおかない。放っておくと、失われる財産がそれをはるかに上回るという強い必要性があることを証明していただかなければいけないわけであり、その点を重点的に説明いただきたい。荒川直轄河川改修事業は、首都圏の堤防事業として特色のある堤防事業である。堤防という、普通、川ののり面に高い塀のようなものをつくっていくということが一般的だが、荒川の堤防はいわゆるスーパー堤防と言われるもので、河川の地域を一定広い面積をとって、階段上にだんだんと高い壁をつくっていく。その階段上の地域においては、遊歩道をつくるとか公園をつくるといった公共施設を公共用に開放する地域として整備するというのが大きな違いである。

一般的な単に壁をつくるという堤防の方が費用は安いに決まっているが、反面、河口部の川の流れが強く、一端洪水になると水位が高くなるということが予測される部分については、当然、壁を高くしなければいけないという問題点があるが、壁を高くすれば景観が悪くなる、日当たりが悪くなる、うっとうしいと、生活環境の点でいろいろな問題が起こるので、なかなか地域住民から賛成がとれないという問題がある。これに対して、スーパー堤防の方はこの逆であり、うっとうしい高い壁をつくらなくて、だんだんと川から高い、丘のようなものをつくっていくという堤防であり、これは景観がいいとか、日当たりは別に阻害されないなど、あるいは公園や遊歩道などというのが整備されて地域にいい影響を与えるということから、付近住民の同意は得やすいというメリットがある。ところが、反面、金が非常にかかるというマイナスを抱えており、荒川直轄河川事業の総事業費は、ほかの堤防事業に比べると非常に高いものになっているという点がある。これは国民の税金から出すわけであり、やはり国民全体に何らかの便益があるものでなければ、国が丸抱えでやるのは望ましくないということも言えるわけであり、そこでスーパー堤防事業はメリットがあるということはよくわかるが、それが単に地域住民にとってプラスというだけではない、それを超える、より重要なメリットがあるということを説明していただきたい。

あるいは、将来的にはこういうメリットがあるというものは、それによって恩恵を受ける人々がもっと経済的負担をしてもらおうという発想に立った事業を行っていくべきではないかと私は個人的に思っており、PFIを導入するとか、スーパー堤防の付近に新たに大規模マンションを建設するなど、あるいは環境がよくなったことを利用して住宅地を建設するというデベロッパーからは応分の負担を求めるとか、事業経費を何とか税金に回さないような形で補完するような方法が考えられるべき事業であると思っているので、その点も可能であれば説明いただきたい。

(西谷委員)

私も荒川の直轄河川改修事業を河川の方から選定した。砂防については幾つかあるが、過去にもこの委員会で説明がされている。選ぶとすれば、大谷川は日光という重要な場所ということと、下の今市市という都市に近いので、面白いかと思う。もう1つ、事後評価では、富士川直轄河川改修事業の高潮河口部の話も面白いかなということで意見を言った。川というのは、水だけではなく、土砂が運搬される経路でもある。山の崩壊というのは、ゼロにすることはできない。いずれにしても、時間をかけて、できる限り下流に影響のないような施設をつくっていくということなので、ほかの事業と違い、継続してやっていく必要があるという点で、つくれば終わりというわけにはいかない。そういう点を少し説明していただきたい。

それから、戸倉ダムは、水資源機構から説明いただくが、これもやめるという方針で、やめることはいいことであるかどうかということを考えていかなければいけないと思う。お金がかからなくていいということはあるが、この件に関しては、おそらく、水資源だけではなく治水もあるし、既に地元の方にもいろいろな形で財政的な関与があるように聞いている。やめるということに関して後始末を少しきちっと説明していただきたい。

## 質疑応答

### (中条委員)

砂防事業は便益計算の結果だけが出ているんですよね。直接・間接・人的被害の軽減はどのように計算するのか、災害復旧費用の軽減はどのように計算するのかという話が全く説明がないので、簡単説明できるものであれば、今説明していただき、少し難しいような、ややこしい話でしたら、また次回ということでも結構です。これが1点目である。

2点目は、砂防事業でかなりお金がかかっているが、例えば渡良瀬川の場合、被害額が1,025億円で、被害人口500人。1人当たり2億円ぐらいかかっている。1世帯にすると6億円とか8億円であり、随分被害額が高い。被害額が、随分大きいという疑問が2点目である。

3点目は大谷川について、これからかかるお金と今までかかっているお金を合わせると600億円。6,600人いるので、1人当たりになると1,000万円ぐらい。1世帯にすると3,000万か4,000万。3,000万から4,000万払うから出ていってくれという方が、より効果があると言えないのか。この事業をやって、絶対にその後、お金はかからないのか。へりから見せていただき、ここまで自然に対して抵抗しなければいけないのかという疑問があり、確かに世界遺産に登録された寺もあるが、それを移動してもらうなど、そのような形の方が長い目で見たときに効果はないのだろうか。

### (岩崎委員)

大谷川について、私は床固め工事というのに極めて懐疑的でありまして、特に大谷川の場合は金がたくさんかかり過ぎている。しかも、土砂がどんどん流れ込んでくるという特殊性がある川なので、床固めしても土砂がいっぱい流れ込んでくるという事実は、周りの山がそうである以上、変わらない。無駄ではないかという気がしており、どうしてもこれを続ける必要があるというのであれば、その理由を明らかにしていただきたい。

山腹工については、これも大変な工事であるが、グリーン化して、なるべく土砂が崩れないようにしようという方策がとられている。それはそのとおりであるが、ここは地味が悪い。緑が根づかないような土壌であり、そこにも耐え得るような木や緑というのはどういうものを選定しているのかという工夫を教えてください。

### (事務局)

B/Cについては、まず、砂防の場合のベネフィットとして算出しているが、土石流で想定される被害の方々が想定被害の人口であり、それ以外に、砂防で土砂が川にたまり川底が上がることによって治水上も危険性が増すということで、土砂による被害と洪水による被害というのも砂防事業の場合、ベネフィットに換算している。したがって、中条先生が言われたように、被害を受ける流域に住んでいる人を1人当たりになると大きいというのは、そこに書いてある人口というのは土砂の被害を受ける人ということで、それ以外にも洪水被害を受ける人というのがあるので、このようなベネフィットになっている。

算出方法については、今回時間がないので、次回に説明させていただきたい。

続いて、床固めの目的については、土砂をとめるという目的ではなく、川の底が削られないようにということであり、上流からどんどん土砂が出てきて際限ないのではないかということについては、そうではなく、大きな洪水のときに川底が削られるのを防ぐという目的で行っている。

山腹工の樹種について、岩崎先生の言われたとおり、地味が非常に悪い。酸性度が非常に高く、そのまま植えたのでは緑にならない。そういうことから、現在は土自体を持ってきて、下の土を上植えて芽をふやすという地道な努力をしながらやっている。木の種類は、そういう土壤改良から入っている。土壤改良をやらないと、どういう木を植えてもだめだという状況であり、非常に大変な作業である。

(岩崎委員)

それはよくわかる。庭の木を生やそうというのであれば、土壌から変える。結構である、山なので、雨、風ですぐ土は流れていくので、こういう作業は大変だと思うが、金がかかり過ぎるおそれがあるので、その辺を何か改善する工夫をしていただきたいということ。

(事務局)

山を安定させて土が動かないようにして、そこで改めて下から土を持っていっているという段階である。

(西谷委員)

川というものは水だけではなく、土、砂も流れていかないと川ではない。仮に完全にそういうものが上から流れず、川の中に入っている土砂だけがどんどん海に流れていくということだと考えると、河床がどんどん低下していく。海岸の方には砂がなくなってきた国土が減少していくということも起こりかねないような状況になる。なので、うまく土砂を流していくということを考えた工法でないとなかなか崩壊を完全にとめるというのは、おそらく、人力ではできないだろうと思う。崩れていく自然をどうやってうまく我々の生活環境に被害のないような形につくっていくかということを目指しているのではないかと思います。

そのような観点からいくと、中条先生の質問のように、1人当たりに直すと、すごいお金を使っているのではないかという話は、上流の川が傷むと、下流の方にずっと影響してきて河道全体に影響がでることなので、本当は切り離して考えていいのかどうかということになると、かなり疑問な点がある。この点については、前回の委員会でも中条先生が質問された、ダムで1個だけ考えてもいいのかということと少し論旨が似ていると思うので、そういうことも踏まえて次回にきちっと説明していただきたい。

(事務局)

そのあたりも含め、次回、数字の根拠を、もう少し具体的に数字を出しながら説明させていただきたい。

(森地委員長)

私は専門ではないが、岩崎先生と同じ疑問を約10年前までずっと持っていた。10年前にフィリピンに赴任をしたが、ここでバギオの地震の土砂流出やピナツボの爆発などで、バギオの方でいうと、地震が起こったのはさらに10年前であるが、いまだに土砂が流れてきて河床が上がり、道路などの橋をどんどん上にするのだが、ついに町の高さより上、要するに天井川になった。そんな状況なので、ピナツボの方は砂防ダムが数週間とか1カ月しかもたず、とにかく逃げる間の30分稼ぐための砂防ダムをつくらなければいけない状況にあった。フィリピンの国土とこの国というのは非常に似た自然的な条件であり、江戸時代以来、嘗々とやってきた国と放置した国の違いがこんな格好になるのかなとの印象を受けた。

そのときに公共事業省で議論したのは、日本で言うと、太平洋側はもうあきらめ、国道1号線は日本海側に移そうかということをはじめに議論していることもある。川というのが一体どういう格好で我々とかかわっているかというのは、土木工学科で河川工学を教わったはずなのだが、そんな私もよく実感が持てなかったが、フィリピンに住んで認識を新たにした。

(西谷委員)

荒川のスーパー堤防について、岩崎先生にスーパー堤防のつくり方というか、協議の仕方、民間との話し合いなど、そういうことで何か案があったら教えていただきたいが、私もスーパー堤防があるから洪水がなくなるとは思わないが、切れない堤防ということでは究極の堤防ではないかというようなものである。つくるのに、今、堤防の高さの30倍くらいまではという基準があるが、広範囲になって、都市計画とリンクさせてやらないと、どうしてもできない。民有地があると、それをどのように借りてつくるか。つくって所有権が移るわけではないと思うが、いろいろなことがあるので、これはみんなで考えていかなければいけない大きな問題だと考えているので、意見があったら教えていただきたい。

(岩崎委員)

事前打ち合わせのときにも話をしたが、現在の堤防整備率というのは、スーパー堤防の部分は非常に低い。しかし、事業費は非常にかかっており、普通の堤防に比べるとお金がかかり過ぎている。堤防としては、とてもよいものだということは私もわかっており、これをより進めたいと思うが、国費で全部、そのようなスーパー堤防を整備していくのはなかなか難しいと思っており、そうするとスーパー堤防ができた後、その地域はどのようになっているか。大体、地価が上がる。刑務所の塀のような高い堤防ができると、当然、その周りの地価というのは上がるわけではなく、むしろ下がるということがあるのに対して、スーパー堤防ができると地価が上がる。上がるということは、それだけ固定資産税収が上がるということなので、地域から一定の応分の負担をしてもらう。地方公共団体が少しお金を出すということが1つあるかもしれない。

それだけではなく、土地の所有者にとっても、土地の便益が上がると、売ったときに高く売れるということになるので、一定の土地を供出してもらう、減歩という形でただで出してもらうという方法もあるだろうし、その後、その地域を再開発するようなマンション業者であるとかデベロッパーについては、その土地を買うと同時にスーパー堤防の費用の一部を負担してもらう。あるいは、その業者にその地域全部を、スーパー堤防をつくるということを含んで地域開発をやってもらうという工夫をしていくことが必要ではないかと思っている。

(櫻井委員)

岩崎先生とは少し意見が違うかもしれないが、公的に整備していくことについて財政的にも限界があるというのは、そのとおりである。それでPFIの話も先ほど出ていたが、あるいはデベロッパーに負担してもらうなどというが、公が何をすべきかというのが基本にないと、では、それを私人に共同的な形で負担してもらうというふうにやったことの結果、どうなるかということを見据えておかないといけない。

特にPFIもそうだが、行政財産に私権を設定することができるようなことを、議員立法という形であるわけであるが、スーパー堤防の場合は都市計画とかかかわっているので、そういう意味では大手の企業が入ってくる可能性というのはあって、そうすると共同というのは、川の場合だと、今まで割に公がルールを敷いて一緒に頑張りましょうみたいな感じで、企業の方も社会的責任とかいって入ってくれたのはいいんですが、どうも事業ごとに見ていくと民の方に力があり、そうすると民主導で、そういう公共施設の整備みたいなものが行われていく。その中の一環として、法律もそうであるが、どこに公の責任があって、最終的に自分が整備したところの、例えば権原を取得したということになると、それをさらに売却して、自分は投資を回収してしまいたいというモチベーションは当然出てくるので、民にゆだねるのであれば、しっかりと歯どめをつくった形で法律をつくって規制をかけてやらないと、これはとんでもないことになって、私なんかは、むしろ最近の立法制度など、共同の行き着く先はどうなるんだろうかというところでは非常に危機感があり、当面のリスクを回避するためにそんな大きなものを失っていいんだろうかということで、簡単に異議を述べさせていただきます。

(森地委員長)

交通関係は、特に鉄道は開発利益の還元という言葉で、道路についても似たようなものがある。アメリカはこの20年間ぐらい、いろいろものをつくった。ただし、今、櫻井先生が言われたように、誰か反対したら、ずっとできなくて、その間に危険なことが起こったのはどう担保するかなど、道路や鉄道をつくるというのはよくする方の問題なので、まだ易しいが、それでもなかなかうまくいかない。常磐新線は、岩崎先生が言われたように、固定資産税が上がるので、結局、自治体の税金を通じて、その分の負担を増やしてはどうかという議論もあった。岩崎先生の話も、この評価云々ではなく、これからそういうことを検討したらということであったので、また勉強していただき、櫻井先生からは反対だという話もあるので、勉強の結果が出たら報告をいただきたい。

岩崎先生、中条先生から評価方法について、もっと詳しい情報をという話があったが、継続審議とするか。

(岩崎委員)

B/Cの計算の問題というのは、この案件だけの問題ではなく、恐らく次回の河川や砂防でも必ず出てくると思う。特に個別の案件のどれかについて疑問だということではないので、それは次回のご説明のときに改善していただくというので、私の方は別に問題はありません。

(中条委員)

ほかの事業は、以前に説明を聞いて、それで納得しているのので、砂防事業についてもどのように計算をしているのかを聞いてから納得したい。

(事務局)

砂防のB/Cの議論については、どういう数字の根拠でどのようにやっているということをお次回説明して、その上で了解いただきたい。

スーパー堤防については、岩崎先生の方から、個別の問題ではないということなので、次回に説明させていただくが、対応方針(原案)については了解いただきたい。

戸倉ダムについて1つも意見が出てなかったの、我々としても、できれば少し意見をいただきたい。

(西谷委員)

意見というか、冒頭に言ったが、2つある。1つは、事業をやめたということに伴う地元への対応について。今、説明はこれからされるということなので、それは是非やっていただきたいということと、洪水に対して、治水をどうするかということも、これから現在持っている施設で考えていきたい、見直すということなので、それを待っても、今でも戸倉ダムは存在しないわけだから、特に明日からどうこうという話でもないようなので、ちゃんと検討していただくということにしていいただければよい。

(森地委員長)

対応方針に書いてあったので言わなかったが、少し不思議だったのは、利水として、各関係団体が、これはもう要らないと言っているからという話だったが、同時に先ほどの広域の防災から言うと、治水上の利害関係者でもある。ということは、それぞれの自治体は、それも含めてやめたいと言ったのか。

(事務局)

利水をおりたいと言っている。戸倉ダムでいうと、全体で有効容量が8,700万m<sup>3</sup>あり、そのうち利水の単独容量が5,150万m<sup>3</sup>あるため、利水抜きで今の戸倉ダムを進められるかどうかというのは非常に問題があり、共同事業としてはやめる。ただし、今後、戸倉で必要な治水の部分は変わらないので、それをどのようににやっていくかは利根川全体の中でもう少し考えた上で対応を考えていきたい。

(森地委員長)

それでは、今後の対応方針については、先ほど事務局が言った形で決めたいと思うが、よろしいか。

[ 異議なし ]

(森地委員長)

砂防関係だけについては、次回、もう1度説明していただくということで継続審議にする。それ以外の事業については対応方針(原案)どおり了承する。

道路事業について訂正

(事務局)

館山道の供用年度について、説明の中で15年度という話をしたが、正確には15年度、16年度、17年度と、それぞれ部分、部分を供用していき、2年後の17年度に全線供用すると訂正させていただく。

次回委員会の選定委員について

河川事業：西谷委員、岩崎委員

道路事業：森地委員長、櫻井委員

営繕事業：小澤委員、中条委員