

港湾整備事業における実効的計画の策定に関する考察

- 事例分析に関する考察を中心とした要約 -

柳 瀬 太 郎*

(会計検査院第 3 局運輸検査課調査官)

1 . はじめに

1 . 1 . 本稿について

本稿は、筆者が人事院行政官国内研究員（大学院コース）として派遣された、横浜国立大学大学院国際経済法学的研究科において作成した修士論文を要約・加筆したものである。

修士論文では、港湾整備事業に係る諸計画について適正実効性を確保する観点から、計画の策定、実施、評価の各過程について考察を行った。本稿では修士論文の中で事例として取り上げた福井港における港湾計画についての分析を中心として、主に港湾計画の策定及び評価についての考察¹⁾の一部を再構成した。

1 . 2 . 問題の所在

我が国では社会資本の整備のため、各種公共事業関連五箇年計画等の計画に基づき、毎年多くの公共事業が行われており、これらが戦後の我が国の発展に寄与したことは論を待たない。しかし近年、有効性や経済性の面で実効性に疑問があるような事業が見受けられ、それらの事業について必要性や事業執行の方法等について多様な議論が行われている。

特に港湾整備事業については、新規に整備した岸壁等の施設が遊休している事態が問題となっている一方、海上貨物の流通形態の急速なコンテナ化と、コンテナ船の急速な大型化という二重の意味での急速な変化に対して、我が国の代表的な港湾でさえもその変化に対応できていないという事態に至っている。

このように必要とされる施設を、必要な時期に、必要な量を整備することができないという原因には、充満可能な財源やその配分制度、環境に与える影響への配慮等、様々なものが考えられるが、少なくとも港湾整備事業の実施にあたり、適切な計画を策定し、また、状況の変化に応じて適時適切に計画を変更して事業を行うことが必要であると考え。しかし、現行の計画制度は、必ずしも適時適切な計画の策定と変更を行うのに十分な制度とはなっていないと考える。

*1971年生まれ。95年会計検査院へ。官房会計課併任を経て、現職。この間、98年から2000年横浜国立大学大学院国際経済法学的研究科修士課程在学。

1) 本稿における考察は全て筆者の私見であることを予めお断りする。

1.3. 本論文の目的

本論文では、公共事業の持つ本来の目的である、国民への利益の提供と国や地域の発展の促進を確実なものとするという観点から、公共事業の中でも特に港湾整備事業に焦点を当て、当該事業が目的を達成するために果たす計画の機能を分析するとともに、目的を達成する適正かつ実効的計画の策定に関して、計画の策定、実施及び評価の各段階に分けて考察を行うものである。ここでいう実効的計画の「実効的」とは、単に計画書に記載された計画が実現されるという意味にとどまらず、「港湾整備事業が本来果たすべき目的を実現するために、計画が適切に策定、実施及び評価されてるか否か」という意味も含んでいる。

2. 港湾整備事業とその計画体系

2.1. 我が国の港湾制度

港湾に関する分析の前提として、ここで我が国の港湾制度について簡単に整理しておくこととする。

我が国の港湾に関する基本法は港湾法であり、同法は港湾の管理運営について、港湾管理者により一元的になされるべきことを規定している（港湾法12条等）。港湾法は港湾管理者の形態として、港務局、地方公共団体、地方自治法284条1項にいう一部事務組合の3つを規定しており、国が直接港湾管理者となることを想定していない（港湾法2条）。このように、港湾の管理運営について地方公共団体が主体的に行うこととしている点、及び港湾の管理運営について国の一般的な監督規定を置かず、個別の事項ごとに規定を置いている点等により、港湾法は他の公共事業分野の法令と比較して、優れて地方分権的で民主的な法律であるといわれる²⁾。

我が国には港湾法に基づく港湾は1,094港³⁾存在し、それらは国の利害に重大な関係を有する港湾として政令で指定される「重要港湾」とそれ以外の「地方港湾」の2つに大きく分類される（港湾法2条2項）。後で詳しく述べるように、重要港湾の港湾管理者は地方港湾の港湾管理者と比較して、当該港湾の重要性に鑑み、港湾の管理運営のための計画を、国の定める計画に適合するように策定し、策定した計画を運輸大臣に提出すること等、国からの一定の関与を受けることとなっている。

港湾の整備については、水域施設、外郭施設、公共用の係留施設等の基本的施設については公共事業である港湾整備事業⁴⁾で行うこととされている。港湾整備事業の事業主体は原則として港湾管理者であるが、一定の重要施設については、国が事業主体となることを認めている（港湾法12条3号及び同52条）。そして、整備費用について港湾管理者は、自ら行う事業については補助事業として、また国が行う事業は直轄事業として、それぞれ補助金を受け、また負担金を支払うことにより、整備費用の一部が国によって賄われることとなっている。

2) 土木学会編『交通整備制度 - 仕組と課題 - 』104頁（土木学会，改訂版，1991年）。

3) 1999年4月1日現在，なお漁港や電力会社等の保有する専用港湾は港湾法の規定に基づく港湾ではないため，この数には含まれない。

4) 「港湾整備事業」の法令上の定義は港湾整備緊急措置法2条にあり，その内容はいわゆる公共事業を示している。この定義では港湾施設としての上屋や荷役機械等の機能施設を対象とする港湾機能施設整備事業や臨海部土地造成事業等の地方単独事業が含まれていない。港湾整備促進法5条では，国はそれらの事業に対して可能な範囲で起債を斡旋することにより，資金の融通に努めなければならないと規定されている。本稿では特に断らない限り，港湾整備事業にはそれらの事業を含むこととする。

2.2. 港湾整備事業における計画の体系

港湾整備事業における計画は、港湾管理者が策定する「港湾計画」、運輸大臣の案に基づき閣議決定される「港湾整備五箇年計画」、運輸省港湾局が取りまとめる「長期港湾政策」の大きく3つの系統に区分することができる。このうち、港湾整備事業において基本となる計画は港湾計画である。

港湾計画とは、港湾法3条の3によって重要港湾の港湾管理者に策定が義務づけられている「港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する政令で定める事項に関する計画（以下「港湾計画」という。）」である。港湾計画は「将来時点における港湾空間のあるべき姿を実現することを目標とする港湾管理者の港湾行政遂行の目安となる指針的行政計画としての性格」⁵⁾を持つとされている。よって、港湾計画に記載された施設が必ずしも整備されるとは限らないが、港湾計画に記載のない施設については事実上整備が行われることはない。港湾計画は、港湾管理者が主体となって策定するものであるが、国として港湾行政の整合性を確保するため、運輸大臣の定める「港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針（以下「基本方針」という。）」及び運輸省令で定める基準⁶⁾（以下「計画基準」という。）に適合したものでなければならない（港湾法3条の3第2項）、とされている。

2.3. 港湾整備事業における計画の特徴

港湾計画は港湾管理者の策定を出発点として、当該計画に運輸大臣が、自ら定める基本方針や計画基準に従って、一定の関与を行い、我が国全体としての港湾行政の一体性を保つように、法令上制度化されている。また、港湾整備事業における計画は、港湾管理者が策定する港湾計画をはじめ、運輸大臣による基本方針の策定等が港湾法によって、また港湾整備五箇年計画は港湾整備緊急措置法によってそれぞれ規定されている。

これらの特徴を交通基盤として港湾と同様の性格を持つ空港の整備事業と比較すると以下のような相違点がある。空港整備法によれば、我が国の空港は第一種、第二種及び第三種の3つに分類されるが、第一種及び第二種の空港は原則として国が設置・管理することと規定されており（空港整備法3条及び4条）、港湾と比較して国による整備の方針が強く示されている。次に計画についてみると、空港の整備事業において、設置・管理者である国が計画を策定することについて、空港整備法をはじめ、法律上明文の規定はない。しかし運輸省は、1956年の空港整備法制定後、法律に基づかない事実上の計画として「空港整備長期計画」、1959年には「空港整備の長期ビジョン」を策定して我が国の空港整備の指針を示している。その後、1967年には同様に法律の規定に基づかない第1次空港整備五箇年計画を策定し、当該五箇年計画が随時改訂され今日に至っている。現在では当該五箇年計画が事実上、空港整備における国の計画となっている。

空港以外の公共事業分野についても、公共事業関係長期計画が策定されている16分野の中で、港湾整備事業と同様に管理者である地方公共団体が策定した計画を基礎として、当該計画に国が全国的な計画に基づき一定の関与を行うという制度を採用している例は少ない。よって、港湾法は他の各種公共事業分野の基本法と比較して地方分権的であり、また港湾整備事業の計画制度は、他の各種公共事業分野の計画制度と比較して、法令に基づいて制度化されている程度が強いことが特徴として挙げることができる。

このように港湾の整備制度は、地方分権的であり、かつ計画制度の法的制度化が進んでいる点をもって、

5) 土木学会・前掲注1) 114頁。

6) 「港湾計画の基本的な事項に関する基準を定める省令」(昭和49年8月3日運輸省令第35号)。

ある意味で公共事業制度の先駆的モデルと評価することができよう。本来このような制度の下で策定される港湾計画は実効性に優れていると考えるが、現実には後で示すように他の公共事業分野と比較して、必ずしも計画の実効性が優れているとはいえない実情が現れている。

そこで、地方分権的であり、かつ計画制度の法的制度化が進んでいるという、理想的には計画の適正実効性が優れて高いと考えることができる制度にもかかわらず、問題を抱える港湾整備事業について計画の実効性に関する研究を行うことは、港湾整備事業における問題点の解決案を提案できるとともに、地方分権が進展する中で、他の公共事業分野にも、その成果を応用することが可能である点で、有益であると考ええる。

3 . 現行の港湾整備事業の問題点

ここでは、現行の港湾整備事業において計画の実効性に問題がある事例として、福井港を分析することにする。

3 . 1 . 福井港の沿革と現状

はじめに福井港の沿革⁷⁾について概説する。福井港は福井県北部の九頭竜川河口に位置する旧三国港を前身とする港湾である。旧三国港は日本海の物流及び貿易の中継基地として古くから利用されていたが、戦後、昭和23年の福井地方を襲った大地震により港湾施設は大きな被害を受けた。その後、25年に港湾法による地方港湾に指定され、河口港特有の漂砂による埋没を防止する浚渫工事等の改修工事を行いつつ、主として県内で消費される石油類の搬入基地として、港湾が利用されていた。

そのような状況の下で、福井県は昭和43年3月に「新総合開発計画」を策定し、昭和50年を目標とした県の開発方針を明らかにした。そして、その中で示した工業面での開発に関連して、産業構造の高度化という県の産業の質的改善を図るために、大型船の就航に対処しうる港湾の建設を行うとともに、付加価値の高い基幹産業の導入により産業構造の改善と県民所得の向上を図るという目的の下、44年に九頭竜川西岸に広がる三里浜を開発する「福井県臨海工業地帯造成計画」を策定した。これを受けて昭和46年3月に港名を福井港と変更し、同年6月福井港港湾計画を策定、同年7月重要港湾の指定を受けて、翌47年に堀込式港湾の整備に着手し、昭和53年7月に開港した。その後、新たに国家石油備蓄基地の立地が決定し、昭和61年5月に供用を開始した。また、昭和63年には「テクノポート福井」として、臨海工業地帯の計画が見直され、工業港としての機能に加え、流通港としての機能を充実することとして、平成元年7月に港湾計画が改訂されている。

港湾管理者である福井県は当該改訂港湾計画において、目標年次を平成12年とし、目標年次における取扱貨物量を590万トンと推計して、施設の規模及び配置等の事項を定め、新たな岸壁等の施設を整備することとしている。ところが平成6年の取扱貨物量の実績値は約200万トンに過ぎず、推計量の約3割と著しく低調である。福井港には整備開始から平成6年度までに約450億円の公共投資⁸⁾が行われており、費用対効果の面で問題があることは明らかであるといえる。

7)「福井県の沿革」については以下の資料を参考にした。福井県『福井港港湾計画書 - 改訂 - (平成元年7月)』(1989年)、(財)日本工業立地センター『福井新港開発経済調査報告書(昭和43年12月)』(1968年)、「日本の港湾1997」刊行委員会編『日本の港湾1997』368頁((財)日本海事広報協会編、1996年)。

8)総務庁行政監察局『港湾に関する行政監察結果報告書(平成8年9月)』12頁(1996年)。

特に福井港では、取扱貨物量に占める石油類の割合が9割程度と極めて大きく、加えてこれら石油類の大部分がドルフィン⁹⁾等の施設で取り扱われている。よって、残りの1割程度の貨物を岸壁で扱うこととなるが、ドルフィン等の施設を除いた、それら岸壁の目標年次における取扱貨物量の推計値は約296万トンであるのに対して、平成6年の実績は約23万トンにすぎない。つまり、推計値のわずか8%に過ぎないのである。

このような状況は現行の港湾計画が策定された平成元年の時点で既に生じているが、それにも関わらず、当該港湾計画では新たに水深5.5mの岸壁を2バース¹⁰⁾計画していることは不適切であるといえよう。

3.2. 計画作成基準と問題点

港湾管理者が作成する港湾計画は、基本方針に適合し、かつ計画基準に適合したものでなければならぬ(港湾法3条の3第2項)。基本方針は「国における港湾等の整備及び管理の計画」であり、港湾管理者が策定する港湾計画が、基本方針に適合するように策定されることにより、国の港湾政策との整合性を保つようになっている。また、計画基準は港湾計画が「港湾管理の規範としての機能を有しており、その内容は公権力の行使も含めた港湾法のあらゆる規定を適用していく上での判断基準とされるものであるため、策定者の恣意によることなく、一定の基準に従って策定される必要がある」¹¹⁾ため、定められているものである。

しかし、基本方針及び計画基準の定める基準は、一般的、抽象的な規定であり、例えば、港湾の能力についての規定を見ると、基本方針では「港湾の配置、機能及び能力については、「港湾の開発、利用、及び保全の方向に関する事項」を踏まえ、以下の基本的な考え方に基づき、港湾が多種多様な機能をあわせもつことを勘案し、各機能の有する特性及び自然的、地理的条件、その周辺地域の経済的、社会的条件、需要の動向等を考慮して、適切なものとなるように定めるものとする。(後略)」(基本方針)としており、また計画基準では「港湾の取扱可能貨物量その他の能力に関する事項は、自然条件、港湾及びその周辺地域の経済的及び社会的条件、港湾の機能等を考慮して、適切なものとなるように港湾計画の目標年次における港湾の取扱貨物量、船舶乗降旅客数その他の能力を定めるものとする。(後略)」(計画基準4条)となっている。

これらの規定において港湾管理者が求められているのは、「掲げられている諸条件を適切に考慮して、港湾計画を策定せよ」ということであり、「どのように策定すれば実質的に適切なものか」という点については何も規定していない。よって、港湾管理者は各々独自に「掲げられている諸条件を適切に考慮して」港湾計画を作成することとなり、実質的に適切な計画が策定されないという事態が生じる虞がある。

特に、港湾の能力を表す基本的な指標であり、港湾計画において必要な港湾施設の規模及び配置の根拠となる「取扱貨物量」については、その妥当性は他の事項と比較してより高度に吟味される必要があるのにも関わらず、実際には杜撰な推計により決定されていることが多く、そのことが結果的に遊休港湾を生み出す結果となっていると考える。この点について、前述の平成元年7月改訂の福井港港湾計画における取扱貨物量の推計についての問題点を分析する。

9) ドルフィン(Dolphin:係船杭)、陸岸から離れた水面の柱状構造物。貨物を陸揚げするための荷役エプロンを必要としないタンカー等の専用船の係留施設として用いられる。

10) バース(Berth)、岸壁、棧橋、ドルフィン等の船が停泊する場所。停泊場所を数える単位としても使われる。

11) 岩滝清治「港湾計画」不動産政策実務研究会(編)『不動産政策・実務情報ファイル(基本解説)』3291頁(第一法規、1989年)。

3.3. 福井港港湾計画における取扱貨物量の推計

当該港湾計画の港湾計画書によれば、目標年次をおおむね平成12年とし、目標年次における取扱貨物量を外貿250万トン、内貿340万トン、合計590万トンと定めている。港湾計画書に記載されている取扱貨物量についての記述は、上記の事項のみであり、その根拠については何ら説明していない。一般に港湾計画書に定める目標年次における取扱貨物量についての記述は、推計結果のみの記載であり、推計に用いた原単位や手順、手法等についての記述はない。

このように、港湾計画書自体は港湾計画策定における検討過程を記載しているわけではなく、検討した結果が記載されているに過ぎない。検討過程は「港湾計画資料」として作成され、港湾計画を審議する中央及び地方の港湾審議会における資料¹²⁾という形で明らかにされている。

港湾計画資料によれば、貨物量推計の手順は次の通りである。まず推計の基本方針として、目標年次(平成12年)、基準年次(昭和60年)、主要経済指標を設定する。主要経済指標は福井港背後圏及び福井県の各々の領域における人口と工業出荷額を昭和55年と昭和60年を比較した年平均伸び率を算定し、それを参考に各領域の平成12年次における人口及び工業出荷額を推計したものを用いている。主要経済指標の推計については、本件港湾計画策定において独自の基準で行われたものではなく、「福井県新長期構想(福井21世紀へのビジョン)」と称する県の長期計画に準拠して行われている。

次に推計の方法であるが、昭和60年の取扱貨物量に、(A)上記で設定した経済指標等の見通し、(B)企業ヒアリング、(C)過去の推移という、3つの推計方法を適用することにより、平成12年の取扱貨物量を推計することとしている。具体的には、港湾の取扱貨物を30品目に分類し、品目毎に適当な推計方法を用いて取扱貨物量を推計し、結果を合計している。実際に30品目に対して適用した推計方法の内訳は(A)10品目、(B)15品目、(C)2品目、1つの品目に複数の手法を適用したもの3品目であり、推計手法として企業ヒアリングを用いるものが全体の半数を占めている。

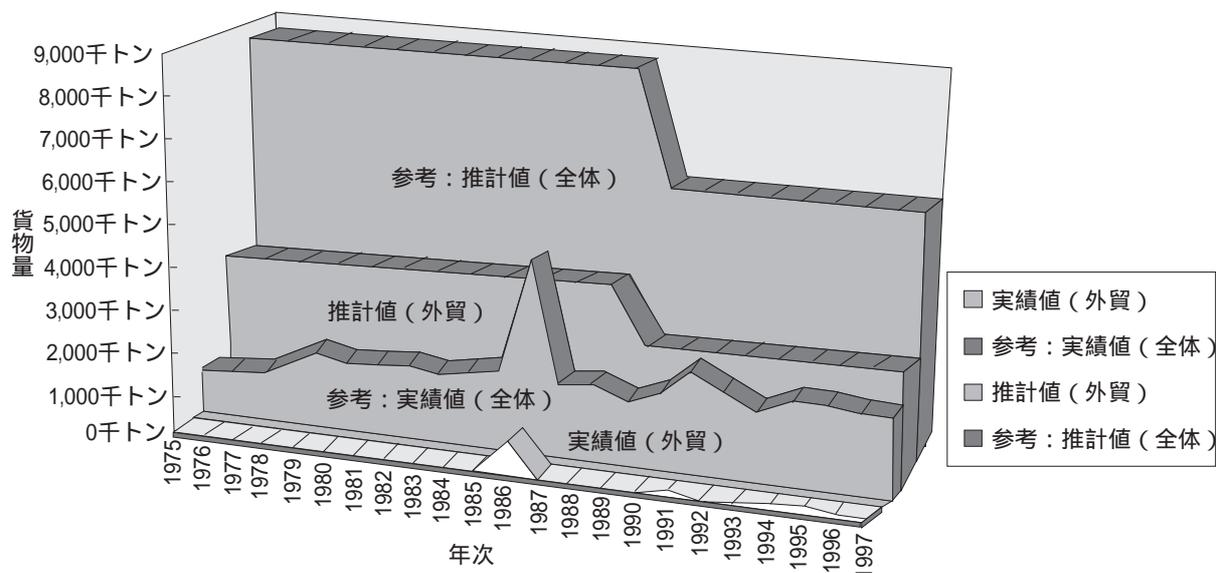
ただ、港湾計画資料に記載されている事項もこのレベルまでであり、推計の具体的手法、推計過程などは示されていないため、事後的に当該推計の妥当性を検証することは不可能である。特に推計手法の半数を占める企業ヒアリングについては、どのような企業にヒアリングを行ったのか、またヒアリング結果をどのように評価したのか等の重要な部分について何ら説明が行われていないため、その推計の妥当性には大きな疑問が残る。

試しにここでは、外貿の取扱貨物量推計についての妥当性を事後的に検討してみる。基準年次である昭和60年の外貿貨物量の実績は8千トンであるが、目標年次である平成12年の推計値は2,493千トンと急激な増加が見込まれている(図参照)。

しかし、平成6年の外貿貨物量の実績は199千トンであり、推計値とは大きな乖離が生じている。そして、推計において発生が見込まれた外貿貨物の品目の内、林産品(推計40千トン)については取扱は0トンであり、他の品目についても軒並み推計値を大きく下回っている状態である。このような事態は明らかに外貿取扱貨物量の推計が不適切であることを示しているといえる。

12) 港湾計画資料はあくまで港湾計画の資料であり、港湾計画書とは区別して考えられている(港湾計画研究会編『港湾計画書作成マニュアル』11頁(日本港湾協会、1997年))。港湾計画資料では目標年次における、係留施設別の取扱貨物量の推計値が示されているが、港湾計画書では当該港湾全体での取扱貨物量の推計値が示されているだけである。よって、港湾計画に基づき実際に整備した各係留施設についての港湾計画における取扱貨物量の目標値は存在しない、ということになっている。このことが、港湾管理者や運輸省において、個別の係留施設に対する有効性の議論を回避する1つの理論的根拠となっていると考える。

図 福井港における計画及び実績取扱貨物量の推移



出典：以下の資料に基づき作成。

1975～87年分は福井港湾計画資料（平成元年改訂）26頁，88～94年分は行政監察結果報告書14頁，95～97年分は福井県ホームページ（<http://info.pref.fukui.jp/kouwan/kouwan3c.html>。1999年12月13日現在）

3.4. 港湾管理者の説明責任

前記のように、事後的な検証によって港湾計画の策定における取扱貨物量推計の妥当性について大きな疑問が生じたが、先に述べたように港湾計画資料には、推計の具体的手法、推計過程などは示されていないため、計画策定者が犯したであろう推計の過ちについての原因は推定するほかない。このことは計画策定者の説明責任が十分果たされていないことを示しているともいえよう。

すなわち、計画策定者が計画策定過程についての事後的な検証が不可能であるような事態を生じさせることは、計画策定者の説明責任の放棄に等しい。港湾計画についていえば、現在の港湾計画資料の内容は、港湾計画策定における港湾管理者の説明責任を全うするには不十分であり、少なくとも記載事項についての内容の充実が図られるべきである。

4. 港湾整備事業における評価の考え方

実効的な計画の策定においては、計画の目標とする時点についての合理的な予測が必要である。この合理的な予測の過程において、既定の計画に基づいて実施した事業の効果を適切に評価することは極めて有効であると考えられる。

公共事業の評価については、従来から法律によって制度化されていたものもあれば、計画制度の下での計画過程を通じて行われてきたもの、計画制度が整っておらず、事業主体において事実上行われてきたもの等、様々な類型に分けることができる。このように公共事業における評価は制度として統一的に運用されてきたものではなかったが、行政改革会議の最終報告において、「評価機能の充実強化」¹³⁾が答申されたことから、同報告に基づきいわゆる中央省庁等の改革のなかで、評価機能の充実強化が制度的に位置づ

13) 行政改革会議「行政改革会議最終報告」(1997年12月3日報告)の「5 評価機能の充実強化」参照。

けられた。

具体的には、まず各府省で所掌する政策について、その性質に応じ、主として必要性、優先性、有効性等の観点から改廃等の政策評価¹⁴⁾を行うこととされている。そして、政策評価の客観性を確保するために評価指標の体系化や評価の数値化・計量化など合理的で確かな評価手法の開発とともに、評価結果を予算要求等の企画立案作業へ反映させることを求めている。それら各府省での政策評価の上位に位置するものとして、総務省による政策評価が行われる。総務省では、府省横断的な評価や、府省の評価を踏まえて更に厳格な客観性を担保する必要がある場合の評価等を行うこととしており、それらの事務を専門に処理する部局が設置されることとなっている。

このような政策評価制度の整備に伴い、各省庁を中心に港湾整備事業を含めた公共事業の評価について様々な角度から研究がなされている。

ここでは計画との関連に伴う問題として、実効的計画を策定するために必要な公共事業の評価について、評価の観点および評価制度法定化の重要性という2点から考察した。

4.1. 公共事業の評価における2つの観点

4.1.1 評価時期と事業形態

(1) 評価時期

評価時期の観点から公共事業の評価を考えた場合、「計画策定段階の評価」と「計画実施段階の評価」の2つの類型に分類することができる。

「計画策定段階の評価」は、新たな計画の策定のため、前の計画に基づき実施された事業に対して行う評価という類型である。事業の管理サイクルであるPlan-Do-Seeでいえば、Planの段階での評価ということになる。この場合の評価の目的は、前段階の事業の評価を通じて得られた資料を基に、次期計画の策定において用いる技法等を精緻化するとともに、現状を分析し新規計画の事前評価を行うことにより計画の実効性を高めることにある。

「計画実施段階の評価」は計画に基づき実施中の事業に対して行う評価という類型である。事業の管理サイクルであるPlan-Do-Seeでいえば、Doの段階での評価ということになる。この場合の評価の目的は、当該計画の策定時の諸状況と現在の諸状況の間の変化に対応して適時適切に当該計画を変更し、計画の実効性を回復することにある。

(2) 事業形態

事業形態の観点から公共事業を分類した場合、「線的整備事業」と「面的整備事業」の大きく2つに分類することができる。線的整備事業とは具体的にいえば、道路や鉄道等の整備事業を指し、都市や工業地帯等の点と点を結ぶ線状の施設を整備することである。一方、面的整備事業とは、港湾や空港等の整備事業を指し、ある一定の領域に配置する施設を整備することである。

14) 行政改革会議最終報告書等の一連の文書で用いられている「政策評価」という文言は、特に定義されて用いられているわけではない。例えば、港湾計画に基づいて港湾管理者が行う港湾整備事業が評価の対象なのか、岸壁等の個々の施設毎に評価の対象とすべきか、あるいは国による港湾整備事業全体を1つの評価対象にすべきであるのか、それらの対象によって、評価の目的や、用いる手法等の評価の体系に差違が生じることとなる。

それら一連の文書が特に明確な定義をすることなく政策評価という文言を用いているところからみれば、上で挙げた様々なレベルでの評価対象に対する評価を全て含んだかなり広い概念と解するのが適当であろう。すると、このような複数の評価体系を含む「政策評価」を制度的に確立するためには、それら異なる評価体系を適切に組み合わせることが重要であるといえる(田辺国昭『政策評価のしくみ』ジュリスト1161号151頁(1999年)参照)。

線の整備事業の場合、一般的には、どの点と点との間を結ぶか、ということが決定されてしまえば、その経路に若干の幅はあるものの、どのように線を引くかという経路は自ずと決定されてしまうことがほとんどである。また、当該経路上の一部分でも整備が完了しない場合、線上の施設全体の供用が困難になる。

これに対して、面的整備事業の場合は、一般的には、どの領域を整備するかということが決定されても、当該領域での施設配置にはかなりの自由度があり、また、当該領域内の一部施設の整備が未了の場合でも、必ずしも施設全体の供用ができないわけではない。

4.1.2 2つの観点の相互関係

公共事業の評価において、「線の整備事業」・「面的整備事業」という事業形態による分類と「計画策定段階の評価」・「計画実施段階の評価」という評価時期による分類の相互関係は、以下のように考えることができる。

線の整備事業における評価については、計画実施段階における計画の変更が困難であるので、計画策定段階の評価をより重視して行う必要がある。

一方、面的整備事業における評価については、計画策定段階の評価はもちろん重要であるが、計画実施段階での計画変更も有効であるので、計画実施段階の評価についても重視し、活用する必要がある。

ただ、上記の適用については、各々の整備事業における特徴に着目して行ったものであり、例えば、面的整備事業の場合は計画策定段階の評価が杜撰でも良いと述べているわけではない。面的整備事業であれ、線の整備事業であれ、整備事業そのものの是非（必要性）については、あくまで計画策定段階において評価されなければならない。計画実施段階の評価は、当該事業に関する計画策定段階の評価を前提として、状況の変化やより詳細な内容等によって生じた事由によって行う評価である。その意味で、整備事業に一度着手してしまうと、途中での変更が困難であり、例えば「時のアセスメント」で事業を中止すると、投資効果がほとんど発現しない線の整備事業については、計画策定段階の評価が非常に重要である、ということである。

4.1.3 港湾整備事業の評価における2つの観点的適用

港湾整備事業は面的整備事業に分類される。したがって前述のように、計画実施段階の評価について積極的な活用が望まれるところである。実際、現行制度では港湾計画の変更については、運輸省令で定める軽易な変更（港湾法施行規則1条の2）の場合、通常計画策定手続の一部省略が認められている。このような変更制度は、計画実施過程における計画変更の迅速化の要求に応えるものであり、評価すべきものである。ただ、変更の要件を広く認めすぎると、当初の計画策定過程における適正性確保のための手続規定の意味を失わせることになる、という危険もある。その一方、港湾管理者からは、地方分権の推進の観点から、計画変更についてより一層の簡素化の要望が出されており、変更の要件をどの程度に設定するかについて慎重な判断が求められる。

4.2 港湾整備事業における評価指標の開発

運輸省港湾局では港湾整備事業の評価に関する調査を行うため、平成9年度より「港湾投資の社会経済に関する調査委員会」を設置し、費用対効果分析の手法の深度化等について検討を行ってきた。港湾局では上記の検討結果を踏まえて、平成11年5月に「港湾整備事業の費用対効果分析マニュアル」を作成した。

同マニュアルは、港湾整備事業についての評価を 費用対効果分析、財務分析、実施体制等の状況、その他の考慮事項の4つの事項について個々の分析検討を行い、その結果を総合的に評価することによって行うこととしている。それら4つの事項のうち、同マニュアルの分析の範囲は 費用対効果分析であ

り、他の事項について除外することとし、さらにより厳密な評価を行うため、費用対効果分析の中でも、効果を貨幣換算する費用便益分析を可能な限り導入している¹⁵⁾。

評価時期について同マニュアルは事業採択時を想定しているが、この点については、港湾計画策定時及び再評価時においても、分析手法は基本的に共通であり、援用することも可能である。

同マニュアルはその対象分野を費用対効果分析に限定しているが、極めて体系的で、かつ詳細な検討がなされている。特に分析対象として抽出する効果を国民経済的観点からの効果に限定し、施設の建設や供用によって地域経済に与える金銭的外部評価については、国民経済的観点からは相殺される¹⁶⁾として、便益の計測対象から除外してあることは、着目すべき点である。

これまで港湾整備事業を行う理由として、国民経済的観点と地域経済的観点の双方の効果が峻別されず、当該港湾整備事業の必要性がどこにあるのかが不明確な場合があった。しかし、同マニュアルは計測の対象とする便益を国民経済的観点からの効果に限定したことにより、地域経済的観点からの効果についての議論は別に分析を行い、それらの結果を検討して総合的評価を行うという枠組みを、結果的に構成することになる、という点で評価すべきである。

つまり、同マニュアルによる評価は国民経済的観点からの費用便益分析による評価であり、仮にその評価によって費用が便益を上回り、整備が不相当であるという結果が出たとしても、地域経済的観点等のその他の評価により、総合的評価としては整備を行うという結論が出る可能性があるということである。逆に、国民経済的観点からの費用便益分析による評価では、便益が費用を上回り、整備が適当であるという結果が出た場合でも、地域経済的観点等の評価により、総合評価では整備を行わないという結論が出る可能性も存在する。

4.3. 評価制度に対する2つの合意

前記のような国民経済的観点からの費用便益分析による評価だけではなく、他の観点からの評価も加味した総合的評価の結論について、国民の納得を得るためには、以下に示す2つの合意が必要であると考えられる。第1は評価手法に対する合意であり、第2は評価制度に対する合意である。第1の評価手法に対する合意とは、同マニュアルの評価の体系に則していえば、 から までの考慮事項について、それぞれのどのような評価手法(定量的手法を用いるのか、定性的手法を用いるのか、また評価基準をどの程度に設定するのか等)についての合意である。

それに対して第2の評価制度に対する合意とは、評価を誰が、いつ、行うのかという合意である。すなわち評価の主体は計画策定者か、議会か、あるいは第三者的委員会等かということであり、評価の時期については計画策定時か、事業実施時かあるいは事業終了後かということである。

このような2つの合意をどのようにして得るのかという点については、合意の対象である評価手法及び評価制度を法令に規定することによって、その合意の正当性を担保するという方法をとることが重要であると考えられる。

15) 運輸省港湾局『港湾整備事業の費用対効果分析マニュアル』2頁(平成11年5月)

16) 金銭的外部効果とは、施設利用者以外が得る効果で市場を介する効果である。金銭的外部効果は国民経済的観点からは、『例えば、特定の地域に産業立地が進んで、経済的に栄えても、それは通常は、他の地域から移転したにすぎないと考える』(森杉嘉芳=栢原英郎「-対談- 港湾の投資効果のとらえ方」港湾1999年8月号9頁〔森杉発言〕(1999年))とされる。

4.4. 評価規定の法定化による計画策定者の統制と説明責任の担保

評価規定の法定化の重要性という点については、計画策定過程において計画策定者の計画裁量を統制するという側面と、第三者による評価を容易にする側面があると考えられる。

評価制度の法的規定はできるだけ詳細で、かつ具体的・定量的である方が計画策定者の計画裁量を統制する面でも、また第三者の評価を支援する面でも有効であるが、現実には評価制度に含まれる手法や指標のような、専門技術的事項であり日々進歩する部分にまで、全て法令によって規定するのは不可能である。また、計画技術的な問題から定量的な規定が不可能な場合も存在する。

よって例えば、評価制度を構成する評価組織や評価手順、そして計画目的の達成とはどのような効果の発生に対応するのか、また、当該効果を定量的に評価するのか定性的に評価するのか、というような評価指標の根幹部分については、評価制度を公表して国民の同意を得るという意味からも、法律の規定による統制が必要である。

しかし、例えば評価指標の算定式の部分のように、詳細で専門技術的かつ状況変化に応じて弾力的な運用が図られるべき部分については性質上、政省令あるいは通達・要綱等で規定した方が妥当である。その場合、政省令あるいは通達・要綱等に規定する部分については、状況の変化等に応じて計画策定者が適時適切に見直して適正性を維持するとともに、第三者である外部評価機関も同時並行的に検証を行い、必要があれば計画策定者に是正を促すという間接的な適正性の確保が重要である。

また、評価規定が定性的規定による部分については、第三者による事後的な検証が困難であることが想定される。よってこの場合には、計画策定者の説明責任の履行を担保するため、計画策定者による自己評価の公表を義務づけるというような仕組みを設けることが必要である。

5. おわりに

結論として港湾整備事業における適正性を確保するための実効的計画の策定に関する考察を示せば次のようになる。

港湾整備事業における適正実効性とは、国や港湾管理者の独善的な目的ではなく、国民や住民の合意を得る目的をいかに達成するかということである。そのために計画は策定、実施及び評価の各過程において、手続的、実体的に国民や住民の合意を得ることが可能なものでなければならない。

そのための1つの方策として、それらの各過程において現行制度を見直し、適切な法的統制のための規定を整備し、計画策定者の説明責任の履行を確保するとともに、議会の直接的な統制と住民や第三者機関の間接的な統制を適切に組み合わせ、現状よりも強化する必要がある。

運輸省港湾局は平成12年度より福井港ほか5港の港格を重要港湾から地方港湾に格下げすることとした。いささか遅きに失した感はあるが、そもそも重要港湾が「国の利害に重大な関係を有する港湾」という定義を持つ以上、今回の港格見直しは福井港及び類似する当該各港の状況に対応した適切な処置であり、評価すべきである。しかし、重要港湾でなくなるということは、港湾管理者による港湾計画の策定義務がなくなり、今後の当該各港湾の港湾整備における事業の必要性を制度的に検討する機会がなくなるという意味で、港湾管理者の説明責任が果たされなくなるおそれがある。

加えて運輸省港湾局は新たに地方港湾の中から福井港ほか12港等を特定地域振興重要港湾として選定した。運輸省港湾局によれば、特定地域振興重要港湾は観光や防災などの面で地域の振興に重要な役割を果たすことが期待される港湾であり、今後、港湾管理者が策定する港湾振興ビジョンに基づき、国が技術

的・財政的支援を行うこととしている。そして、福井港を選定した理由として、主に「レクリエーション」を振興すべき港湾であるとの見解を公表している。特定地域振興重要港湾に対する具体的な事業内容については、今後明らかにされていくことになるであろうが、それら事業の必要性や有効性について、十分注視していく必要があると考える。