

# 平成15年度河川局関連予算に見る 河川行政の現状と課題

Some aspects of present river policy from a  
viewpoint of the budget for fiscal 2003



もりすぎ ひさよし  
**森杉 壽芳 \***

Hisayoshi Morisugi

かた だ とし たか  
**片田 敏孝 \*\***

Toshitaka Katada

## はじめに

河川行政を取り巻く社会情勢は大きな変革期を迎えている。思いつくがままにその項目を列挙しても、①財政再建のなかで求められる公共事業費の削減とより一層の効率化・透明性の確保、②地方分権の流れのなかで求められる都市と地方の再生、③地球規模の環境問題と不安定化する気象のなかでの治水、利水の合理的な展開、④人口減少傾向・少子高齢化の急激な進展とそれに連動したコンパクト・シティ化など土地利用条件の変化、⑤既存社会資本ストックの維持更新コストの増大など長期的社会条件の変化など、考慮すべき事項は多岐にわたる。

このような観点から平成15年度予算を概観することを通じて、今日の河川行政の現状と課題を論じてみたい。

## 平成15年度河川局関係予算の全体像

個々の取り組みについては後述するとして、平成15年度河川局関係予算全体の計数値のみを概観した率直な感想から述べると、対前年度比で事業費間のシェアに大きな変化が見られず、これでは平成15年度予算も従来の河川行政の踏襲にとどまるのではないかという疑問を感じた。とりわけ公共事業関係予算が縮減される厳しい状況を反映して対前年比で総額が減額された訳であるから、平成15年度予算に新しい河川行政の色彩を積極的に醸し出すには、事業費間に明確なシェア変化は生じて当たり前との期待感もあったが、各事業費は対前年度比で極僅かな変化にとどまるものとな

り、結果として、公共事業の縦割りの象徴としての事業費伸率の横並びは打破できなかったことは事実といわざるを得ない。

しかし、その一方で内容を吟味してみると、平成15年度予算には多くの工夫と特色が盛り込まれており、これからの河川行政に寄せた河川局の姿勢も明確に読みとれるものであった。平成15年度河川局関係予算の全貌を概観すると、2つの特徴を見いだすことができる。まずその第一の特徴は、公共事業関係予算が縮減される厳しい状況を反映して、河川局関係予算総額の対前年度比が0.97にとどまるなか、平成14年11月29日に閣議決定された「平成15年度予算編成の基本方針」に示された重点4分野については「個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方」、「循環型社会の構築・地球環境問題への対応」を中心に増額されており、政府の基本方針に従いつつも「災害に強い都市の構築」や「安全な地域づくり」といった防災面、「自然共生型事業の推進」といった環境面においては、積極的な予算を編成していることである。

第二の特徴は、治水上の緊急性や必要性が高く整備効果が大いだと判断される河川、砂防、海岸事業に対して、短期集中型事業を導入して重点投資を図ることに加えて、国庫補助負担事業については、地方分権改革推進会議の意見を踏まえ、準用河川改修事業費補助や砂防施設修繕補助、海岸事業統合補助事業の採択基準を引き上げるなど、メリハリのある予算編成に留意していることである。

こうした河川局の予算編成に向けての姿勢には、冒頭に掲げた多様な社会情勢の変化が強く意

\* 東北大学大学院情報科学研究科教授 / \*\* 群馬大学工学部建設工学科助教授

Professor, Graduate School of Information Sciences Tohoku University / Associate Professor, Dept. of Civil Engineering Gunma University

識されていると読みとった。特に、ダム事業をはじめとする公共事業の再評価システムの運用に見られるように、近年では事業推進の透明性の確保や事業の妥当性のモニタリングにも大きな努力が払われており、限られた予算のなかでの効率化の推進に対する真剣な姿勢を感じ取った。

## 河川行政の効率化と 透明性の確保の処方箋

長引く不況と財政赤字の恒常化を受けて、公共事業費の削減が進んでいる。しかし河川行政としては、それはいわば前提条件であり、歳出上限値を与件として、そのなかで国民の厚生最大化を目指せばそれでよい。河川行政の効率化は、その観点に置いて最重要の課題であり、平成15年度予算においてもその努力が種々図られている。

公共事業の効率化のための処方箋は、①新規事業採択時評価や再評価の導入、②整備効果の大きい事業への短期集中型重点投資、③国庫補助事業の採択基準の引き上げによるばらまき型配分の改善と事業の重点化、④既存ストックの有効活用とコスト削減の推進、⑤PFIの導入などの民間資金の積極的活用、⑥他省庁や民間、市民との事業連携やハード・ソフトの連携など多様な事業推進、をあげることができ、これらを活用して、公共事業の効率的な執行と事業実施における客観性・透明性の確保に前向きに取り組んでいると評価したい。

### 望まれる便益計測技術の確立

事業の客観性・透明性の確保については、平成14年4月に施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に基づき、国土交通省政策評価基本計画を策定し、新規事業採択時評価や再評価などを実施している。その具体的な動きとして84のダム事業が中止されており、評価制度は明示的な機能を果たしていることがわかる。

しかし、全ての事業について効率性の追求が徹底しているかといえそうでもない。その背景を大掴みでいえば、一つは便益計測技術の未成熟であり、他の一つは効率性と公平性の間で公共事業のあるべき論の揺らぎと考える。

前者について多少の見解の相違をおおそれずにい

えば、湧水や水質についての便益計算法はまだマニュアル化されていない状況である。これらについては一定程度の理論的フレームはできているので緊急にマニュアル化を進めることが望ましい。もちろん、方法論的には正確であっても具体的な関数形や数値そのものには大きな誤差を伴う可能性がある。しかし、その精度を覚悟の上で便益計測を一定の範囲にあることを明示しつつ計測することが緊急の任務であると考え。また、人家のない地域での砂防事業や海岸保全事業については、被害の減少という便益ではなく国土保全という概念で便益を計測すべきであり、このためにはCVMの採用もやむをえないと思われる。便益計測技術の確立を急ぎ、より一層の客観性を持った効率性の追求が望まれるところである。こうした便益評価技術の確立を図るためには、個々の事業とその効果の関係について、その関係構造の体系的把握の技術や確率評価の技術の確立が不可欠であり、より一層の研究開発推進を期待したいところである。効率性担保のための事業評価が徹底されていないのは、ハード対策であれば、事業と効果の物理的関係、確率変化が科学的に把握できていないことが基本的要因と考える。

また、近年においてはハザードマップの公表や災害情報伝達による避難促進を図るソフト対策が重視されており、これらのソフト対策の効果を計測するための技術開発は急ぐべき課題であると考え。ソフト対策は、人間に作用するものであり、情報と人間行動の関係などについての工学的な検討が不可欠と考える。災害心理学的、災害社会学的な人間の探求は従来から行われているが、定性的な関係構造が示されるに過ぎず、事業評価に結びつく定量評価にはほど遠い。さらに、洪水ハザードマップの実質的な義務化などソフト対策が積極的に進められるなか、ハード対策とソフト対策の連携のあり方については、現状として具体的な連携に対する理念が示されておらず、地域の総合的な治水戦略の理念を明示して、連携のあり方を検討することが急務となっている。

### 河川行政における効率性と公平性

一方、効率性と公平性の間で公共事業のあるべき論の揺らぎの問題は、今後の河川行政に根本的

な問いかけをしている。もとより河川行政の大きな柱である治水事業は、人為的な操作によって水害リスクに変更を加える事業といえる。それゆえ、明治に近代治水が始まって以降今日に至るまで、治水事業には常に公平性の視点が重視される傾向が強く、世論もそれを支持してきた事実がある。しかし、それがばらまき型予算と効率性追求の阻害要因になってきたことも否めない事実であり、今後、公平性と効率性のあり方について明確な理念を持って河川行政にあたる必要がある。

平成15年度予算では、治水上の緊急性や必要性が高く整備効果が大きいと判断される河川、砂防、海岸事業に対して、短期集中型事業を導入して重点投資を図ることにしており、効率性の観点からは望ましい姿勢と考える。しかし、効率性の追求については社会的な合意が得られているものの、それが公平性に優先することについては、いまだ社会的な合意を得ているとはいえる状況になく、この点においても公平性と効率性の関係についての議論はより積極的に行われるべきである。

具体的には岩手県や国の公共事業評価委員会で議論されているように公平性基準と思われる項目と効率性基準と思われる項目の列挙をおこない、これに対して現在の河川行政担当者が適当と考える重み付けや制約式を明示的に示し、それにもとづくシミュレーション結果を用いて予算の適切性を示すべきであるとする次第である。

### 河川整備水準の設定問題と 長期的視点に立った治水事業の評価

河川事業の効率化と並んで今後大いに議論が必要なことは、治水に関わる整備水準の設定問題であろう。この整備水準の問題は、社会的厚生の水準としてどの程度を確保すべきかという表面的な議論にとどめず、従来からの問題である効率性と地域的な公平性とのかねあいで議論を通じて、明確な設定理念を提示すべき時期にきている。特に効率性の追求の過程では、公平性を巡る地域間コンフリクトの問題を乗り越える合意形成の必要性が生じるため、土地利用行政や保険制度など様々な対応を導入した解決策の検討が急がれる。

河川行政は長期的な観点から論じられるべき問題と認識している。本年度予算書や今年の安田論

文りにみられるように、重大な関心事は、過去50年にわたる治水事業の評価である。特に、我が国の人口は急激な減少期を迎え、2100年の我が国の将来人口は現状の半減値6,000万人とも言われている。これに連動して生じるであろうコンパクト・シティへの誘導は、河川流域の土地利用問題と連動して整備水準の議論の重要な前提条件になる。このような状況を踏まえれば、戦後50年にわたる治水整備の持つ効果に関する関心が高まることは当然のことと思われる。その50年にわたる治水事業の評価として、例えば安田論文は氾濫面積は減少しているが、土地利用が高度化しているために期待被害額は横ばいになっており、効果が発揮されていないと述べている。これは交通で言えば交通投資の結果交通量が増大し、交通総費用が増大しているので便益があるとは言えないといっているに等しい論である。交通では時間節約が全くなく費用節約のみが便益である時を想定しても総費用の節約は必ずしも発生しない。誘発交通がある場合には、総費用では増大する場合すらあり得る。そのような場合でも交通需要の消費者余剰で計測するのが正しく、この便益は間違いなく大きい。治水事業の場合には土地需要を対象にして地価の変化で治水による被害減少と土地利用高度化効果を表現し、これに対して消費者余剰の概念を適用するとよいはずである。このような方法で50年にわたる治水の効果を正確に計測するべきであるとする次第である。

### ハード・ソフトの連携の推進

ハザードマップや避難情報の伝達環境の整備など、住民の避難対策を中心とするソフト対策が近年積極的に進められている。もとよりハードな治水事業には想定外力が存在する以上、東海豪雨などのような想定外力を越える豪雨に対する人的被害対策は住民避難に依らざるを得ない。このため住民避難を中心としたソフト対策の推進は、人的被害に対する危機管理の一貫として極めて本質的な対応として評価したい。

しかし、こうしたソフト対策の推進は、経済被害についても同様に推進すべき課題である。従来の経済被害対策は大きな事業費を伴う治水事業、ハード対策がその根幹をなしてきた。物理的に水

害リスクを排除し得るハード対策は、長期的観点に立って効率的な優先順位をもって積極的に推進すべき事業であることに疑問の余地はない。しかし、ハード対策の推進には、膨大な時間と事業費が必要であり、その進捗の過程では保険制度を積極的に活用することを真剣に検討すべきであろう。また、発生頻度の低い大規模洪水による経済被害対策までを、すべてハード対策に委ねることは効率性の観点から疑問があり、このような経済被害対策は保険制度に委ねることが重要な視点となることも指摘しておきたい。

### 地球環境問題の積極的考慮

2001年の気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第三次評価報告書によれば、2050年の地球全体の平均気温は、現在より概ね2℃上昇すると予測されている。こうした地球温暖化は、海面上昇や降雨パターンの大規模な変化をもたらす可能性があり、今後の河川行政に大きな影響をもたらすことになる。

明治以降の我が国の年降水量の長期経年変化を見ると、長期トレンドとしては緩やかながら年降水量が減少していることに加えて、昭和50年以降の近年においては、各年のばらつきが極めて大きいことが特徴である。特にここ数年においては、東海豪雨災害などの都市型大水害が頻発しているため多雨のイメージが強いが、実際には平成6年の列島渇水を始めとして大規模な渇水も頻発しており、気象に関わる不確実性は現在そして将来に向けて確実に増大していると感じて良い。

こうした気象に関わる不確実性の増大に対処することは、洪水対策、渇水対策とも、必然的にその整備水準の高まりを要求することになる。公共事業削減の風潮が一般化しつつある昨今の情勢ではあるが、気象変動の増大への積極的な対応は、国民のコンセンサスが得られる問題であり、その一貫として必要な河川事業は治水、利水ともに積極的な展開が必要である。

### 都市再開発としての 都市水環境事業の一層の推進

最近の環境、特に都市環境の充実に係る世論の高まり等も踏まえて、平成14年度から「都市水環

境」という分野が創設され、重点化している。スーパー堤防や下水道との連携を含む広い意味での都市再開発とみなすことができる。都心の空洞化、都市と経済の再生、都心居住の進行という最近の動きから見て早急に重点的に整備されることが望ましい分野であり、その重点化は適切であると考えられる。しかし、重点化といっても予算配分としてはわずかであり、もっと重点化すべきではないかという意見もあると思う。一方で都市環境といういわば贅沢財ではなく、安全性に直結する整備が不十分な治水こそ重点化すべきであるとの意見もあると思われる。そして、その妥協点が現在の重点化の程度であるとも見ることができよう。都市環境の整備については都市局や道路局担当の都市再開発と全く同じものとみなしてその便益を計算すると、現在の整備が非常に高い効果を持っていることを証明できるように思う。そうするともっと重点化しても良いのではないかという感想を持っている。そして、治水に対しては、上述したように当面の予算措置が間に合わない状況下では災害保険制度によってカバーする政策の検討を望みたい。なお、都市環境分野は開発業者に対してさまざまなPFIの仕組みを作ることができそうに思われる。一層の検討を望みたい。

### おわりに

計数値の並ぶ平成15年度河川局関連予算書とその参考資料を概観しながら、土木計画学の観点から河川行政に対して思うところを述べた。全体を通じて言えば、厳しい財政のなかではあるが、河川事業の一層の効率化に真剣に取り組んでいる姿勢が随所に感じられると同時に、河川行政を取り巻く社会環境や地球規模の環境問題などにも考慮した予算になっていると思う。

最後に、以上のような感想は何分にも河川そして行政の素人のそれにとどまっていると認識している。このため、背景の理解不足や見落とし、事実の誤認も含まれるかも知れないと危惧している。読者諸氏のご意見、ご批判をお聞かせ頂ければ幸いである。

1) 安田吾郎：平成14年度予算による国土整備効果について、河川、2002年4月号、pp.3-7