自治体における合理的政策決定

～ 住民投票からの考察 ～

南　　眞　二

１．はじめに
２．最近の住民投票の特徴
３．合理的政策決定と手法
４．自治体と合理的政策決定
５．まとめ

１．はじめに

平成8年（1996年）に日本で初めて住民投票条例に基づいて、新潟県巻町（現・新潟市）で原子力発電所建設の賛否を問う住民投票が行われたが、その後も平成21年（2009年）にかけて(a)日米地位協定や米軍基地問題（沖縄県、山口県岩国市など）、(b)産業廃棄物処理施設設置（岐阜県御嵩町、岡山県吉永町＝現・備前市など）、(c)採石場計画（長崎県小長井町＝現・諫早市）、(d)吉野川可動堰建設計画（徳島県徳島市）、(e)駅北側地区整備（千葉県袖ヶ浦市）、(f)地域交流センター建設（千葉県四街道市）、(g)牧場誘致計画（沖縄県伊是名村）などで住民投票が行われた[1]。

これらの住民投票はすべて賛否を問う二者択一で行われ[2]、その多くが賛成票が50%に満たなかったため中止・撤回に追い込まれた。これまで行われた住民投票全体に占める比率は市町村合併の是非・枠組みを問うも

表1．平成22年（2010年）以降に実施された住民投票条例に基づく投票結果

自治体名	件名	方式	投票日	投票率	結果	賛成率	判断
①長野県佐久市	総合文化会館建設	賛否	22.11.14	54.87%	否	28.93%	中止
②鳥取県鳥取市	庁舎整備	2択	24. 5.20	50.81%	耐震改修	60.62%	新築移転
③東京都小平市	都市計画道路整備	賛否	25. 5.26	35.17%	不成立	未開票	従来通り
④埼玉県北本市	新駅建設	賛否	25.12.15	62.34%	否	23.76%	中止
⑤三重県伊賀市	庁舎整備	2択	26. 8.24	42.51%	不成立	未開票	従来通り
⑥埼玉県所沢市	エアコン設置	賛否	27. 2.15	31.54%	賛	65.45%	設置せず
⑦沖縄県与那国町	自衛隊配備	賛否	27. 2.22	85.74%	賛	58.68%	配備
⑧滋賀県高島市	庁舎整備	2択	27. 4.12	67.85%	改修増築	68.11%	改修増築
⑨長崎県壱岐市	新庁舎建設計画	賛否	27. 4.26	63.67%	否	32.30%	中止
⑩愛知県新城市	新庁舎建設計画	2択	27. 5.31	56.23%	大幅縮小	56.93%	大幅縮小
⑪茨城県つくば市	総合運動公園計画	賛否	27. 8. 2	47.30%	否	19.22%	中止
⑫愛知県小牧市	新図書館建設	賛否	27.10. 4	50.38%	否	43.57%	中止
⑬大阪府和泉市	庁舎整備	2択	27.11.22	48.82%	新築移転	52.13%	建替え
⑭沖縄県竹富町	役場位置	2択	27.11.29	80.25%	西表島	56.14%	西表島
⑮山梨県南アルプス市	庁舎整備	2択	28. 3.20	49.92%	増改築	56.07%	増改築

注1）筆者作成：平成28年10月31日現在（投票日年は平成）、2択は複数（2）の政策案からの選択を指す

注2）③⑤は1/2の投票成立要件を満たさず、不成立のため開票せず。⑤は新築移転と現庁舎の耐震改修及び現庁舎敷地内での新築の2択。

注3）②は新築移転と耐震改修等の2択であったが、市の意向で住民投票結果と反対の新築移転を決定

注4）⑥は賛成が多数を占めたが、条例の結果重視の条件である多数票が投票資格者の1/3以上に届かず、エアコンは設置せず

注5）⑬は現庁舎敷地での建替えと新築移転の2択であり、住民投票では新築移転が52.13%を占めて多数であったが、庁舎移転時に必要とされる議会議決2/3に達しなかったため、市は最終的に当初方針どおりの現庁舎敷地での建替えを決定

注6）⑧は新築移転と改修・増築の2択、⑩は計画の大幅縮小と規模維持の2択、⑭は町外の石垣市内にある現庁舎の建替えと西表島・大原への新築移転の2択、⑮は新築移転と増改築の2択である。

のが多数を占め、政策の是非を直接住民に問うものは少ないが[3]、平成22年（2010年）以降は市町村の庁舎や図書館などの行政財産の整備に関するものが増加しており、投票方法も賛否（二者択一）ではなく、複数案からの選択に変わってきている。これらの傾向を踏まえ、最初に最近の住民投票の特徴を確認した上で、合理的政策決定のための法制度の仕組み、判例における合理性審査の実例を踏まえ、住民投票を含めた自治体の合理的政策決定のあり方を探ることとする。

なお、住民投票については、これまで㋐住民投票を請求する形式と実施の要件、㋑住民投票の対象事項、㋒投票権者の範囲、㋓成立要件と法的拘束力が議論され[4]、論点も一定程度明確にされているので、この論稿ではこれらの点については、深く立ち入った分析・検討は行わない。

2．最近の住民投票の特徴

表1の平成22年（2010年）以降に実施された住民投票条例に基づく投票結果を見ると、大きくは⑴公用財産である庁舎の整備、⑵公共用財産である総合文化会館等の建設や都市計画道路整備、⑶その他（新駅建設、自衛隊配備等）に分かれるが、最も多いのは⑴の庁舎整備である。

⑴庁舎整備

庁舎整備が問題になっている背景には、昭和56年（1981年）の建築基準法施行令改正により耐震基準が変わり、旧基準の「震度5程度の地震に耐えうる住宅」から新基準の「震度6強以上の地震に倒れない住宅」になり、耐震改修が進められていること、老朽化して新耐震基準を満たさない庁舎が多く存在することがある。

(a)鳥取市の庁舎整備に関する住民投票

鳥取市庁舎は昭和39年（1964年）建築で、老朽化が進み、震度6強の地震で倒壊の恐れがあるため、鳥取市は約100億円（その後75億円に減額）の事業費で新築移転（合併特例債活用）する方針であったが、住民は現地での耐震改修を主張し（住民試算約21億円）、反対署名を集め、住民投票の請求を行った。このため、「鳥取市庁舎整備に関する住民投票条例」に基づく住民投票が平成24年5月20日に実施され、「旧市立病院跡地への新築移転に賛成」と「現本庁舎の耐震改修及び一部増築に賛成」の２案からの選択のうち、後者の案の賛成が60.62%と多数を占めた。しかし、投票結果を尊重する旨を表明していた市長が市議会の「耐震改修には当初予定の倍の40億円以上かかり」「耐震改修案の実現は困難」との結論を受け、新築移転に方針転換したというものである[5]。

その後、市議会で「旧市立病院跡地を本庁舎の位置と定める条例」が出席議員の2/3以上の賛成で可決されている[6]。

(b)伊賀市の庁舎整備に関する住民投票

伊賀市の現庁舎は建築後50年近く経過し、耐震基準を満たしておらず、しかも本庁機能が分散化し、業務の非効率化も引き起こしている等の理由から市は現庁舎（三重県伊賀庁舎）隣接地に新築することを決定していたが、現庁舎の近代建築としての価値を評価する市民等の要望を踏まえ、「伊賀市庁舎整備に関する住民投票条例」に基づく住民投票が平成26年8月24日に実施された。「三重県伊賀庁舎隣接地（四十九町）に賛成」と「現庁舎地（上野丸之内）に賛成」の2案からの選択であったが、投票率が42.51%と成立要件である投票資格者1/2以上に達しなかったため、不成立で未開票となった[7]。これにより、当初の市の方針どおり、現庁舎隣接地での新築となる。ちなみに、総事業費は前者が63.7億円、後者が64.4億円（いずれも合併特例債活用）であった。

(c)高島市の庁舎整備に関する住民投票

高島市は行政機能が3か所に分散し、市民サービスの提供等に課題があることから、市は現在の新旭庁舎の改修及び増築による整備という方針であったが、市議会で否決された上、市内企業加盟の高島経済会から住民投票の発議要請があったため、市長提案で住民投票を行うこととしたものである。住民投票は「高島市庁舎整備に関する住民投票条例」に基づき、平成27年4月12日に「現・新旭庁舎の改修及び増築に賛成」と「今津町今津への新築移転に賛成」の2案からの選択で実施されたが（図1参照）、前者が賛成率68.11%となり、現・新旭庁舎の改修及び増築を進めることになっている。建設費は前者が22億8680万円、後者が41億4450万円（いずれも合併特例債活用）[8]。この問題の背景には、市発足時の合併協定に基づく市条例では今津町に新築することになっていたが（高島市役所の位置を定める条例）、市長が人口減や財政難を理由に凍結を主張したことがある[9]。

(d)新城（しんしろ）市の新庁舎建設計画に関する住民投票

新城市の現庁舎は昭和31年建築で老朽化、狭小化、耐震性不足などの問題を抱えているため、新庁舎建設を計画していたが、建設資材高騰等から市は基本設計を見直した（総事業費49億700万円）。しかし、この基本設計に対し、さらに大幅な見直しを行うよう求める住民投票署名活動がなされるに至ったことから、議員提案による「新城市新庁舎建設における現計画の見直しを問う住民投票条例」が成立し、平成27年5月31日に住民投票が実施された。投票は「市道東新町桜淵線の路線の変更を伴わない現計画の見直し」と「市道東新町桜淵線の路線の変更を伴う現計画の見直し」の２案の選択となったが、後者の計画の大幅縮小する案が56.93%の賛成で、前者の庁舎規模を維持する案を上回った。この結果を受け、市は新たな見直し案を作成した[10]。

図1．高島市住民投票における2案比較資料

項　目		第１号 「現 新旭庁舎の改修および増築に賛成」	第２号 「今津町今津への新築移転に賛成」
概　要		現新旭庁舎を改修し、既存敷地と旧新旭公民館敷地に不足分を増築する。	今津町今津４４８番地２０に新築する。
整備概要	位　置	高島市新旭町北畑５６５番地	高島市今津町今津４４８番地２０
	敷地面積	約１９，２７９㎡	約２４，６５０㎡
	延床面積	約９，５９０㎡ （現新旭庁舎約５，３９０㎡・増築庁舎約４，２００㎡）	新築庁舎約９，６００㎡
	建設費概要	２２億８，６８０万円	４１億４，４５０万円
	財源内訳	合併特例債　２１億７，２４０万円 一般財源　　１億１，４４０万円	合併特例債　３９億３，７２０万円 一般財源　　２億７３０万円

※建設費は、平成２４年度高島市庁舎あり方検討資料の積算を参考に算定。なお、消費税額は、平成２８年度については８％、平成２９年度以降については１０％で計算しています。
※建設費は、検討段階の概算であり、今後の設計段階で精査されます。

第１号「現 新旭庁舎の改修および増築に賛成」

敷地面積：約１９，２７９㎡

第２号「今津町今津への新築移転に賛成」

敷地面積：約２４，６５０㎡

位置図

２つの選択肢とも、主な財源として合併特例債を活用して整備します。

合併特例債は、市町村合併した自治体のみに与えられる国の支援制度で、事業費の95％に活用でき、借入金返済時に国から７割の交付税措置がある大変有利な財源です。

高島市では、平成31年度まで合併特例債が活用できます。

⑹和泉市の庁舎整備に関する住民投票

和泉市の現庁舎は昭和33年建築で老朽化や耐震性などの問題が出ていたが、現地建て替えの市方針に対し、人口増加の著しい和泉中央駅前への移転新築を望む議員提案により「和泉市庁舎整備に関する住民投票条例」が成立し、平成27年11月22日に投票が行われた。庁舎整備に係る庁舎の位置について住民の意思確認を目的に、「現庁舎敷地（和泉市府中町二丁目7番5号）での建て替えに賛成」と「和泉中央住宅展示場跡地（和泉市いぶき野三丁目15番）への新築移転に賛成」の2案からの選択であったが、結果は後者が52.13%で賛成多数となった。事業費はそれぞれ、約69億500万円、約86億5000万円であった[11]。

この後、議員提案による「和泉市役所の位置を定める条例の一部を改正する条例（案）」が地方自治法４条３項の要件である2/3に達せずに否決され、市の当初方針どおり現庁舎敷地での建て替えが進められることになっている[12]。

⑵公共用財産（≒公の施設）の整備

平成21年までに公の施設の建設が住民投票の対象になったのは、千葉県四街道市の地域交流センターの建設だけで、長野県佐久市の総合文化会館建設は二例目である。以後、都市計画道路、総合運動公園、図書館の例が見られる。

⑻佐久市の総合文化会館建設に関する住民投票

佐久市には主に講習会・講演会などに使用する公立ホールはあったが、舞台芸術活動の利用が少なかったため、芸術・文化・生涯学習活動の中核となる総合文化会館の建設計画が策定されていた。しかし、新たに就任した市長が市民の意思を再確認する方針に立って提案した住民投票条例案は議員提案による修正の上で成立し（佐久市総合文化会館の建設の賛否を問

う住民投票条例）、平成22年11月14日に投票が行われた。

投票は建設の賛否を問うものであったが、建設賛成者には任意で従来通り案（建設費63億8千万円）か費用圧縮案（建設費55億1千万円）の選択による意見表明の機会も提供していた（いずれも合併特例債）。投票結果は反対票が71.07%を占めたため、市長は総合文化会館は建設しないと表明した。また、その後の検討で合併特例債で取得した建設用地を市民交流ひろばとして利活用する方針を提示している[13]。

(b)小平市の都市計画道路整備に関する住民投票

小平都市計画道路3・2・8号府中所沢線（延長約1.4km、幅員36m、平面構造）は、東京都の骨格幹線道路である府中所沢・鎌倉街道線の一部であり、都市間の連携強化や多摩地域の活性化等を目的に計画されたが、住民の直接請求を受け、議会における修正可決により「東京都の小平都市計画道路3・2・8号府中所沢線計画について住民の意思を問う住民投票条例」が成立した。この事業は既に都市計画・環境影響評価の手続が終了していたが、住民投票では、住民参加により計画案を見直すべきか、又は計画の見直しは必要ないかについて住民の意向確認が目的とされた。投票は平成25年5月5日に行われ、投票率が35.17%と条例に定める成立要件である1/2に達しなかったため、不成立で未開票となった[14]。このため、住民団体が準備していた3つの代替案[15]は検討されることはなかった。

未開票となった住民投票について、その後情報公開条例に基づく投票済み用紙の開示請求が非公開決定されたため、非公開決定の取消等を求めた訴訟が提起されたが、一審・二審とも棄却となり、上告棄却・上告不受理で確定（東京高裁平成27年2月4日判決・判例地方自治401号20頁）した。

(c)小牧市の新図書館建設に関する住民投票

平成15年の地方自治法改正により指定管理者制度が新設されたが（244条の2）[16]、公立図書館への指定管理者制度の導入については、様々な課

題の指摘があり、特に日本図書館協会は公立図書館の役割や管理運営の基本から「基本的になじまない」という見解を有しており、平成27年調査では3211館のうち、指定管理者制度導入は430館で13.2%であった[17]。

小牧市の現図書館は昭和53年開館で老朽化が進み、収蔵スペースが狭いなどの問題を抱えており、「TSUTAYA」を運営するカルチュア・コンビニエンス・クラブ㈱（CCC）を指定管理者とした佐賀県武雄市の事例を参考に、公募型プロポーザルによりCCCと㈱図書館流通センター（TRC）の共同事業体を指定管理者とする新図書館建設を計画したものである。新図書館の建設費42億円で書店やカフェを併設するもので平成30年開館を目指すとしていたが、「図書館の質を落としかねない」などの反対論が広がり、住民による直接請求も行われたが、最終的に議員提出の条例案が可決された。

この「現在の新図書館建設計画に関する住民投票条例」に基づく投票は平成27年10月4日に賛成・反対の二者択一で行われ、反対が56.43%を占めたことから、それを受けCCC・TRC共同事業体とのアドバイザリー契約などの委託契約を解消した[18]。

平成22年以降に実施された住民投票のうち、主な事例を取り上げて検討したが、嫌忌施設への反対といったものではなく、住民の自治体財政運営への認識の深まりを背景に自治体施設の整備が適切かどうかを問うケースが増加している。そのため、事業費を縮小したり、事業費の低廉な改修・増築を選択する事例も見られる。これは財政民主主義の観点からは望ましいとも言える。また、住民の直接請求を契機に直接民主主義に立ち戻り、市長又は議員の発議で住民投票という形で住民意思を聞かざるを得ない、あるいは政治的に聞いた方が好ましいと判断される状況になっているのがわかる。これらの事例については、安易に住民投票にかけられているものは見当たらず、議論が煮詰まった上での意思決定になっている。賛否であれ、複数案からの選択であれ、メリット・デメリットを比較した上で

の投票は政策決定が透明化した点で評価できる。

ただ、一方では依然として住民の直接請求が議会で否決される事例が少なくない[19]。最近の事例では、鹿児島県屋久島町（町本庁舎建設計画の是非）、埼玉県蓮田市（総合文化会館建設の是非）、山口県周南市（CCCと連携した新図書館計画の是非）があげられる。改めて住民意思を聞く必要がないと議会が判断した結果である。

それでは次に、自治体における合理的政策決定について、関連する法制度をあげた上で、複数案・代替案の検討とその前提としての費用便益分析と費用効果分析の現状を考察することとする。

3．合理的政策決定と手法

⑴決定の合理性確保のための法制度

住民投票で、政策やその是非について選択をする場合、投票の判断根拠となる資料を提供する必要があるが、現行法制度ではどこまで求められているのだろうか。政策決定の合理性の判断内容・基準、手続を定めている法をあげると次のとおりである。

⒜中央省庁等改革基本法

46条5号―社会資本の整備に関する計画等において、……事業の実施前後でそれぞれ、できる限り客観的な費用効果分析を行い、その結果を公表することにより、公共事業の決定過程の透明化・評価の適正化を図る。

⒝行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）

3条1項―行政機関はその所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（略）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の

観点……から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。

3条2項―……「政策評価」……は、その客観的かつ厳格な実施の確保を図るため、次に掲げるところにより、行われなければならない。

1号　政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること

9条―行政機関は、その所掌に関し、次に掲げる要件に該当する政策として個々の研究開発、公共事業（略）を決定しようとするときは、事前評価を行わなければならない。

1号　（略）国民生活若しくは社会経済に相当程度の影響を及ぼすこと（略）

2号　事前評価に必要な政策効果の把握の方法その他の事前評価の方法が開発されていること

施行令3条―法9条の政令で定める政策は、次に掲げる政策とする。（略）

3号　道路、河川その他の公共の用に供する施設を整備する事業……であって10億円以上の費用を要することが見込まれるものの実施（略）

4号　個々の公共的な建設の事業であって10億円以上の費用を要することが見込まれるものを実施（略）

(c)都市計画法

2条―都市計画は、……土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるものとする。

(d)土地収用法

20条―国土交通大臣……申請に係る事業が左の各号のすべてに該当するときは、事業の認定をすることができる。

3号　事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること

４号　土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること

⑹土地改良法

施行令2条3号―当該土地改良事業の全ての効用が全ての費用を償うこと

施行規則15条―法8条2項（土地改良区の設立認可の審査）の規定による報告は、次に掲げる事項を記載した報告書によるものとする。

1号　当該土地改良事業の施行を必要と認める場合には、その理由及び必要の程度、不必要と認める場合には、その理由

2号　当該土地改良事業の施行を技術的に可能と認める場合には、その理由、不可能と認める場合には、その理由、及びこれらの場合において更に適当な方法又は可能な方法があると認めるときは、その施行方法

4号　当該土地改良事業のすべての効用と費用との比較及びこれらの算出基礎

⑺公有水面埋立法

4条―都道府県知事は埋立（干拓を含む）の免許の出願左の各号に適合すと認むる場合を除くの外埋立の免許を為すことを得ず。＊（　）内は筆者追加

1号　国土利用上適正且つ合理的なること

⑻環境影響評価法

14条1項7ロ―環境の保全のための措置（当該措置を講ずることとするに至った検討の状況を含む）

環境庁告示83号（環境影響評価法の規定による主務大臣が定めるべき指針等に関する基本的事項―最終改正:平成26年6月27日）―この基本的事項は、環境影響評価法3条の2第3項の規定による主務大臣が定めるべき「計画段階配慮事項の選定並びに当該計画段階配慮事項に係る調

査、予測及び評価の手法に関する指針」……に関する基本となるべき事項について定めるものである。

第一　計画段階配慮事項等選定指針に関する基本的事項

一　一般的事項

⑶　計画段階配慮事項の検討に当たっては、第一種事業に係る位置・規模又は建造物等の構造・配置に関する適切な複数案（略）を設定することを基本とし、位置等に関する複数案を設定しない場合は、その理由を明らかにするものとする。

⑺　評価は、調査及び予測の結果を踏まえ、位置等に関する複数案が設定されている場合は、当該複数案ごとの選定事項について環境影響の程度を整理し、これらを比較することを基本とする。（以下略）

三　計画段階配慮事項並びに調査、予測及び評価の手法の選定等に当たっての一般的留意事項

⑶　位置等に関する複数案には、現実的である限り、当該事業を実施しない案を含めるよう努めるべき旨を、計画段階配慮事項等選定指針において定めるものとする。

(h)地方自治法

2条14項―地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、……最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

(i)地方財政法

4条1項―地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

このうち、計画段階配慮に関する環境影響評価法改正は平成23年であるが、その前の平成9年改正では、それ以前の閣議決定に基づく要綱アセスメントと比較し、ⓐ事業実施段階ではあるが、より早期の段階での意見

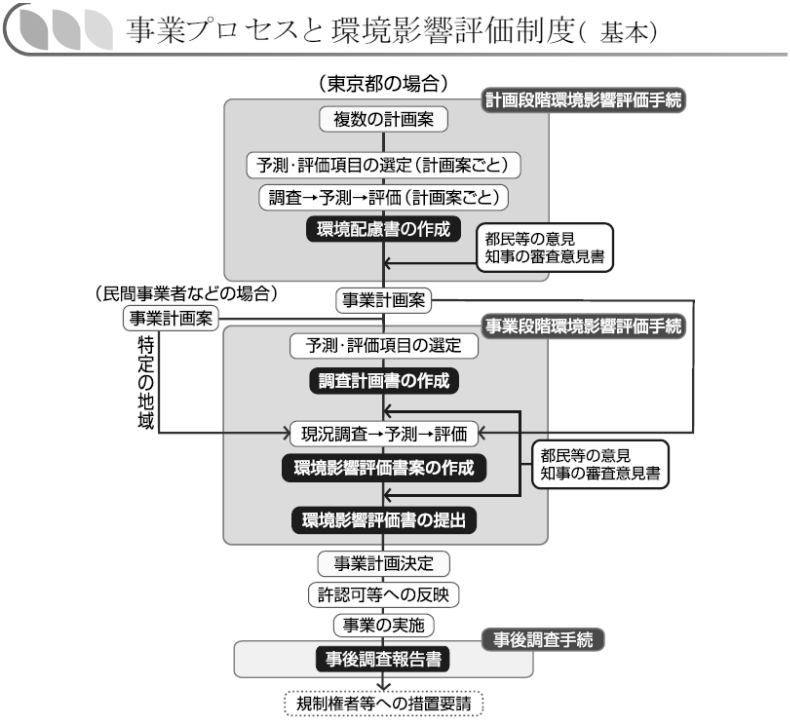
聴取手続を可能とする方向、ⓑ規制目標を重視する考えではなく、代替案の検討により事業者が実行可能な範囲で環境影響を最小化する方向などへの転換に着目し、従来の行政庁の設定した基準を重視する「公害事前調査のための手段」から、それのみでなく、公衆の関与も含めた第三者の参画の下で、環境悪化防止に対するbetter decision（よりよい代替案／合理的意思決定）を検討するための手段へと転換する方向を示したと評されていた。それをさらに進めたのが、平成23年改正で特に①計画段階配慮書の手続の新設と、②環境保全措置等の公表等の手続の義務化があげられる。計画段階配慮書の手続の新設は、個別事業における位置・規模・施設配置・構造等の検討段階での環境影響評価の導入であり、政策段階は含まれないため、欧米で導入されている戦略的環境アセスメント（Strategic Environmental Assessment：SEA）とは異なるが、計画段階配慮書の手続導入の最大の狙いは、規模の大きい第一種事業を実施しようとする者に複数案の検討を基本とすることにあると考えられている（より規模の小さい第二種事業を実施するときは複数案の検討は任意）[20]。

ただし、国の制度に先駆けていくつかの自治体では、条例や要綱に基づいて計画段階など早い段階での環境影響評価を実施してきた例がある[21]。

㋐東京都における計画段階環境影響評価

東京都は昭和55年の条例に基づいて事業段階での環境影響評価を実施してきたが、平成12～13年の総合環境アセスメント制度の試行を経て、平成14年に新たに条例を改正し、計画段階環境影響評価制度を導入している（図2参照）。事業計画の早い段階から複数案を立て、環境面から比較評価を行い、より環境に配慮した計画を選定することが目的であるが、対象となる計画は、ⓐ個別計画（原則として事業段階での環境影響評価対象規模の2倍以上）の実施場所・規模（事業計画区域の面積、道路幅員、建築物の高さ及び床面積等）、設置する施設の構造又は配置と、ⓑ広域複合開発計画（30㏊以上）の対象地域、規模、計画人口、土地利用計画な

図2.　東京都環境影響評価条例のフロー図



どである。制度の適用は、附則で東京都の策定する計画に限定されているが、環境影響の程度は、可能な限り定量的に予測・評価することとされている。この計画段階環境影響評価の適用として、（仮称）東京港臨港道路南北線建設計画では、4案の選択肢が設定されている[22]。

㋑千葉市における計画段階環境影響評価

千葉市は条例で事業実施に当たっての環境保全の見地からの事前配慮を定めているが、さらに「千葉市計画段階環境影響評価実施要綱」で市事業（市以外は任意）を対象に事業の概ねの実施場所や規模等を決定する事業

計画の立案段階における計画段階環境影響評価手続を定め、透明性・公正性の確保の基に事業計画策定及び事業の実施による重大な環境影響の回避・低減に資すことを目的としている。事業計画は事前配慮に基づき、概ねの実施場所や規模等が異なる複数の事業計画案を策定し、複数案ごとに計画段階環境影響評価を行い、計画段階環境影響配慮書を作成するものとされている[23]。

㋒埼玉県における戦略的環境影響評価

埼玉県は原則として県事業のみを対象に平成14年に「埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱」を制定したが、個別事業の計画等の立案段階で当該計画等が及ぼす環境影響の調査・予測・評価を関連する社会経済的影響の推計と連携しつつ行うことを目的としており、原案は複数の案をいい、計画等の特性により立案段階で複数案が存在しない場合には変更可能な案をいうものとされている。戦略的環境影響評価は対象計画等の立案段階において、環境への影響評価が可能となった時点で実施するが、計画書等には原案設定の背景・経緯及び関連する社会経済面の調査、推計の項目・手法などを記載することになっている[24]。この要綱に基づいて、地下鉄7号線延伸計画（浦和美園～岩槻）、所沢市北秋津地区土地区画整理事業、圏央鶴ヶ島IC周辺地域整備基本構想などの戦略的環境影響評価が実施されている[25]。

㋓神戸市における環境事前配慮

神戸市は平成6年に要綱で事業者に環境への事前配慮や事後調査を義務づけるなどの先駆的な制度を運用しており、さらに平成9年には条例により規定してきた。事業者は対象事業の計画立案に当たり、事前配慮を行わなければならず、その結果を記載した環境影響評価事前配慮書には、影響の予測の結果及び対象事業の計画案が複数ある場合は当該計画案の相互比較による検討結果を記述することが求められている[26]。

㋔広島市における多元的環境アセスメント

「広島市多元的環境アセスメント実施要綱」に基づく環境影響評価は、政策や計画等の立案段階で行うもので、その内容はⓐ何もしない案（ゼロ案）を含む複数案の比較検討、ⓑ環境面への影響と社会・経済面への影響を関連させての評価、ⓒ環境面における累積的・複合的影響の調査・予測・評価が含まれている[27]。

この他、仙台市が条例に基づく事業計画の早期段階における自然環境等に関する事前調査と工事中・供用後の事後調査の徹底を、また京都市が「京都市計画段階環境影響評価要綱」に基づく計画段階環境配慮を実施している。環境影響評価という限られた場面ではあるが、計画立案などの早い段階での配慮と複数案を含む幅広い検討が志向されていると言える。

環境保全についての適切な配慮は、環境影響評価法33条で許認可の際に審査を行うことができるという横断条項の規定が置かれており、許認可基準を横出し的に追加している[28]。自治体においても、新潟市・千葉市・千葉県が環境影響評価条例に横断条項を置いている[29]。

政策評価法3条に定める政策評価は、政策の必要性、優先性、有効性といった政策自体を問うものであり、政策の合規性、合目的性、効率性、経済性等を分析する行政評価と区別される[30]。

自治体が実施する評価は一般に「行政評価」と呼ばれるが、政策効果を厳格に把握することに主眼を置くプログラム評価と異なり、行政が実施する政策の効果や効率性などに注目し、設定した業績指標を計測する業績測定をその中心的手法としている。費用便益分析を手法として用いる公共事業評価は自治体に行政評価が普及する以前から広く実施されてきたものであるが、行政評価の場合、ほとんどの自治体は評価の対象を事務事業としている[31]。このような経緯から、自治体の事務事業評価は事業の必要性や公共関与の妥当性、上位の施策目標の達成に向けての有効性等の定性的な

評価項目が多く、単なる業績測定にとどまらない多くの事項の情報収集を行っている状況にある[32]。総務省の「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果（平成26年3月25日）」を見ても、行政評価の対象は事務事業が主となっていることがわかる（表2）。

表2. 自治体における行政評価の対象

	3段階	2段階			1段階			合計
	政策＋施策＋事務事業	政策＋施策	政策＋事務事業	施策＋事務事業	政策のみ	施策のみ	事務事業のみ	
合計	111	13	5	356	1	40	534	1060
割合	10.5%	1.2%	0.5%	33.6%	0.1%	3.8%	50.4%	100%

注1）総務省調査結果を基に筆者作成。
注2）1060の内訳は都道府県47、政令指定都市19、市区町村994。

政策評価法においても、一定の公共事業について評価が義務付けられたが、国においては現在公共事業は費用便益分析で便益／費用（Benefit／Cost）が「1以上」（又は1より大）であることが採択条件になっていることが多く、箇所付け決定の一要素となっており、自治体においてもまた費用便益分析は公共事業実施の際の採択の可否確認に使用されている[33]。

行政評価が拡充した背景としては、ⓐ自治体の政策裁量の拡大、ⓑ地方分権に伴う説明責任強化の要請、ⓒ成果志向を重要な指標の一つとする新公共管理（New Public Management：NPM）の影響、ⓓ自治体の財政状況の悪化があげられている[34]。ただし、上記の総務省調査では、自治体の行政評価導入の狙いとして上位に来るのは「行政運営の効率化」「行政活動の成果向上」「職員の意識改革」であり、「顧客志向への転換」はもとより、「住民サービスの向上」「アカウンタビリティ」は下位に留まっている。

政策評価法については、海外の政策評価法と異なり、評価システムが行政組織内部の自己管理システムに限られており、評価手法としての費用便益分析についても、公共事業の外部効果である環境上のマイナスのコスト

の評価が担保されていないとの指摘がされている。問題点としてはさらに、ⓐ現世代間での公平性（効果・費用の帰属主体）、ⓑ将来世代との間での公平性（将来世代の立場に立った評価）、ⓒ評価の法的問題（法理論的構成の未成熟、合理的評価手法が不明瞭、法目的合理性の内容構築）をあげているが、政策評価法に基づき各省庁が決める行政評価基本計画や評価方針によって具体化された内容が合理的であれば、裁量論で片付けられることなく、合理的判断形成規範として機能すると述べている[35]。

この他、特定多目的ダム法7条1項、道路整備特別措置法施行令9条6号、沿岸漁場整備開発法7条の2第3項、全国新幹線鉄道整備法施行令2条2号、下水道法2条の2第3項6号で費用便益分析の考え方が取り入れられている[36]。

このように合理的政策決定を担保する仕組みが法制度として整備されてきたが、この中で、国・自治体の公共事業を通じて採択の可否確認に使用されるなど、一定の役割を果たしている費用便益分析について、費用効果分析との違いも含めて考察することとする。

⑵費用便益分析と費用効果分析

費用便益分析は、政策の実施に要する社会的費用と政策を実施することで得られる社会的便益をそれぞれ貨幣価値に換算して評価し、両者を対比させることを目指すものであるが、一方費用効果分析は、政策がもたらす効果を貨幣価値に換算することはせず、政策の目的あるいは目標を表現するアウトカム指標を設定し、政策に要する費用に対してどれだけの成果を得られるかという費用対効果を見て、政策の是非や選択肢の優先順位を付けようとする手法とされる。費用効果分析は、社会的便益を貨幣価値に換算することが困難である場合や人命に関わるように貨幣換算することに抵抗がある場合などに費用便益分析の有力な代替手法として位置づけられて

きた。費用効果分析は一般的に容易かつ安価で実施しやすいというメリットを持つが、次のような限界や欠点も有する（対比は表3のとおり）[37]。

㋐その政策が社会的に実施するに値するかどうか（社会的純便益の増加）

表3. 費用便益分析と費用効果分析の対比

	費用便益分析（Cost-Benefit Analysis）	費用効果分析（Cost-Effectiveness Analysis）
長所	・便益と費用を貨幣価値に換算して対比 ・純便益がプラスかマイナスかによってその政策の是非を評価。 ・選択肢が複数ある場合は、社会的純便益の大きさによって序列付け。 ・機会費用の概念を想定しており、意思決定と同じメカニズムを目指す。 ・便益や機会費用の測定・評価付けには様々な手法が開発されており、用途に合わせて手法の選択が可能。 ・計算上の仮定を変えることで結果の変化を見る感度分析を容易に実施可能。 ・性質の異なる施策や事業の間でも分析結果の比較が可能。	・効果を測るアウトカム指標を設定できれば、費用と効果を容易に対比可能。 ・費用は機会費用ではなく、予算上の費用でもかまわない。 ・アウトカム指標と費用の情報さえ入手できれば、分析は容易かつ安価に実施可能 ・分析結果は、一般の人にも容易に理解可能 ・アウトカム指標は言わば政策の目標値であり、行政の目標管理型マネジメントと連動可能 ・データを蓄積しながら、経年変化を見ること（モニタリング）が容易。
短所	・貨幣価値に換算するために、多くの仮定を置く必要。 ・便益の貨幣価値評価が無理あるいは抵抗がある場合がある。 ・仮定の設定は恣意性が入り込みやすく、その意味では結果操作できる余地。 ・計算に必要なデータ入手が困難なものが多い	・社会的純便益がプラスかマイナスか、大きさも不明であり、政策（施策・事業）そのものの是非を評価できない。 ・アウトカム指標が成果・結果の限られた側面しか表現できない可能性 ・政策効果は、複数のアウトカムが想定されると選択肢間の比較が困難になる。 ・アウトカムの異なる施策・事業間では比較できない。

注）長峯純一『BASIC公共政策学　第11巻　費用対効果』（ミネルヴァ書房、平成26年）185頁を基に筆者作成。

が判断できない。

㋑政策の成果あるいは社会的便益を適切に表現できるアウトカム指標を設定できるかどうか。

㋒類似の政策手段間での比較に向いていても、性質・内容・事業規模の異なる選択肢間での比較は困難である。

これに対し、費用便益分析の問題点としては、次のものがあげられる。

ⓐ純便益を最大化することを問題にするだけで、その結果を個人にどう分配するかは別問題である。

ⓑ個人ごとに価値観が異なる複数人の選好をまとめることに問題はないか。

ⓒ貨幣換算できない場合に比較困難なものをどう扱うのか。

ⓓ真の価格や便益を計ることができないなど、費用と便益の推定に関する信頼性に問題がある。

費用効果分析は貨幣に換算できない場合に用いられるため、例えば死亡率や喫煙率、救命者数などが対象となるが、費用便益分析は公共事業を中心としたプロジェクト評価に多く用いられている。費用便益分析は「ある目的を達成するための代替案について、それに要する費用とそれによって得られる便益とを評価、対比して代替案の望ましさを知り、代替案の採否、あるいは優先順位を明らかにする分析」と定義する者がいるように、代替案は費用便益分析の核心である。なお、旧運輸省航空局・鉄道局のマニュアルのように、費用便益分析を中心とし、貨幣単位で計測できない効果を物理的単位等で表したものも含めた最終分析を費用対効果分析と呼んでいる例もあるという[38]。

費用便益分析と費用効果分析は共に政策の分析・評価の手法として位置付けられているが、両者の分析手法は全く異なる分野に起源を持つ。即ち、費用便益分析はミクロ経済学及び公共経済学の発展と軌を一にしなが

ら、理論的精緻化を図り、公共投資（社会資本整備）の実践的手法として展開されてきたのに対し、費用効果分析は軍事作戦研究に起源を持つオペレーションズ・リサーチ（operations research）から発展し、その後システム分析（systems analysis）やPPBS（Planning Programming Budgeting System）へと応用され、近年のNPMの評価手法としても活用されてきたという歴史がある。費用便益分析と費用効果分析は政策の分析・評価の手法として、対象により適宜使い分けていく必要がある[39]。

日本の政策評価における費用便益分析の実施は、昭和24年（1949年）の土地改良法制定に伴い、施行令2条3項に前述の「事業の全ての効用が全ての費用を償うこと」と定められたのが最初とされるが、その後平成8年（1996年）の行政改革委員会提出の「行政関与のあり方に関する基準」における公共事業の効率性を評価するための費用便益分析採用の提言などを経て、政策評価法に基づく実施へと繋がっていき、公共事業の新規採択や継続の判断で広く活用されている。ただし、費用便益分析は各省庁がそれぞれの独自のマニュアル[40]を策定して実施しているため、費用や便益といった評価項目の内容に若干差異があり、そのため、異なる事業分野間での費用便益の比較には意味がない場合もあるのが現状である[41]。また、費用便益分析が主に個別の公共事業の採択・非採択の決定に用いられていることから、これ以外に実施されている分析では、ほとんどが定量化あるいは貨幣換算されるまでに至っていない[42]。

日本の費用便益分析について米英と比較したものが表4であるが、このうち、代替案の検討について日本では記載がないが、政策目標を達成するために複数の競合する事業の間での優先付けに費用便益分析を用いるということではなく、代替案の検討を経た後の、より具体的な事業レベルで費用便益分析を実施することを想定しているからと考えられている[43]。費用便益分析の精度向上や信頼性確保のためには、実施事業者が算定方法や基礎データを公表し、第三者による検証が行われることが必要と思われる[44]。

なお、道路事業については旧建設省が平成8年に「費用便益分析マニュ

表4. 日米英における費用便益分析実施上の特徴

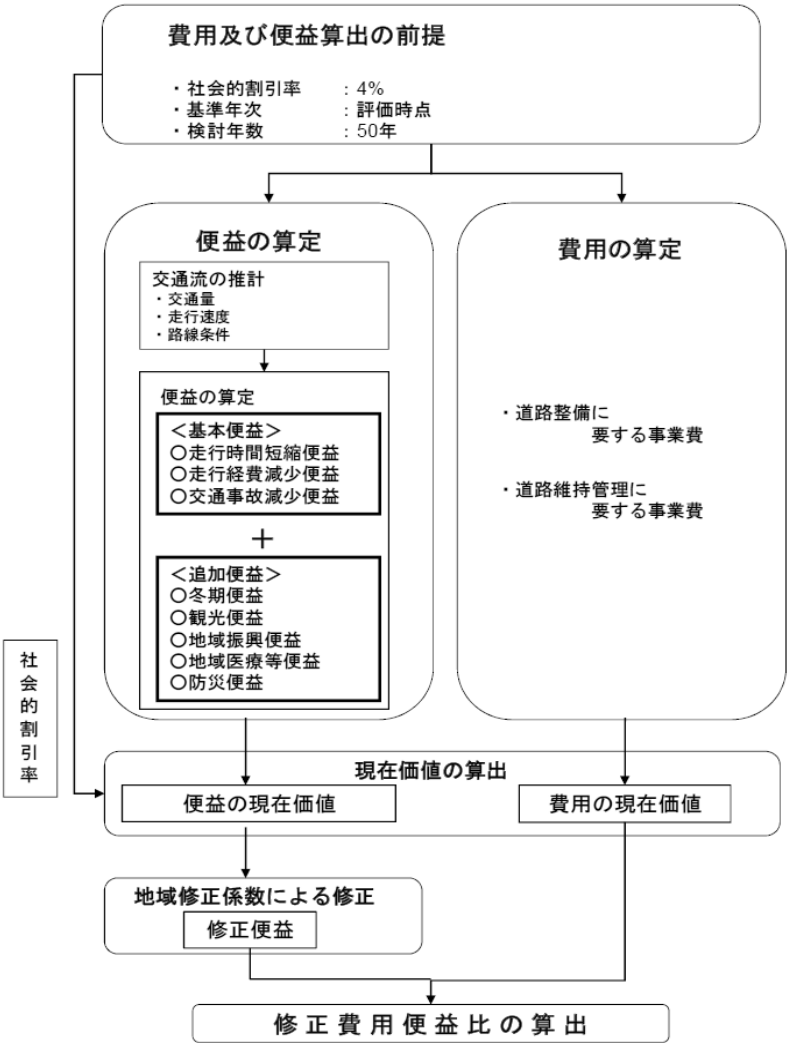
<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">検討項目</th><th colspan="3">費用便益分析実施上の特徴</th></tr>
<tr><th>日本</th><th>米国</th><th>英国</th></tr>
<tr><td rowspan="2">(1) 対象</td><td>①施策レベル</td><td>主に個別の公共事業の採択段階</td><td colspan="2">事業レベルに留まらず、法令・制度・政策レベルを対象としている</td></tr>
<tr><td>②代替案</td><td>代替案の検討を強く求められてはいない</td><td colspan="2">ガイドラインでは政策目標を達成するための複数の代替案の検討を求めている</td></tr>
<tr><td rowspan="3">(2) 前提条件</td><td>①社会的割引率</td><td>資本の機会費用</td><td>資本の機会費用
社会的時間選好率</td><td>社会的時間選好率</td></tr>
<tr><td>②省庁間・施策間での設定数値の相違</td><td colspan="2">省庁間・施策間で数値に相違が見られる</td><td>「グリーンブック」に基づいた値が採用されている</td></tr>
<tr><td>③便益・費用項目</td><td colspan="3">需要予測や便益項目・便益算定範囲は過大に、将来費用の増加要因見積りは過小になりがち</td></tr>
<tr><td rowspan="3">(3) 計算方法</td><td>①データや計算方法の開示状況</td><td colspan="3">算定根拠や計算過程が明示されていないケースは多い</td></tr>
<tr><td rowspan="2">②施策・事業の特徴に応じた分析</td><td>マニュアルに基づく費用便益分析を実施</td><td colspan="2">事業の種類によっては、費用分析のみを実施（防衛調達等）</td></tr>
<tr><td colspan="3">事業の種類によっては、予め定めた原単位と計算方法により、計算過程を標準化している（防災事業等）</td></tr>
<tr><td>(4) PPP</td><td>①VFMと費用便益分析</td><td colspan="3">便益が費用を上回ることを前提に、VFMを重視する傾向があり、費用便益分析は甘くなりがち</td></tr>
<tr><td rowspan="2">(5) 会計検査</td><td>①検査の実施時期</td><td>－</td><td>－</td><td>－</td></tr>
<tr><td>②検査類型</td><td>－</td><td>－</td><td>－</td></tr>
</table>

注）「アメリカ及びイギリスにおける費用便益分析の手法と実例に関する調査研究」（平成24年2月）―平成23年度会計検査院委託業務報告書（三菱UFJリサーチ＆コンサルティング㈱）198頁。

アル（案）」を作成し、平成9年度新規箇所採択に当たり費用便益分析を行うこととするなど、マネジメント手法としての役割を着実に果たしているが[45]、自治体においても国のマニュアルに基づいて費用便益分析を実施しており、青森県や山梨県のように地方の特殊な実情を踏まえた独自のマニュアルを策定し、実施している例もある（図3参照）。

費用便益分析を用いることについては、(a)行政機関のより良い政策の選択が可能となる、(b)政策選択に対する行政機関の価値判断が一般に明確に

図3. 青森県道路整備事業における費用便益分析実施マニュアル



注）道路整備事業における県独自の費用便益分析実施要綱・青森県県土整備部道路課（平成22年3月）―http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kikaku/files/h25-dourobenneki.pdf

なる、(c)裁判で費用分析過程の記録を通じて行政裁量の審査が容易になるといった利点があげられるが、一方問題点として、㋐費用便益の予測への技術面の信頼性に加え、時間と費用を要する、㋑個人間の分配的正義や生命の金銭換算への倫理的抵抗、㋒費用便益分析の数値の細かい検討が科学裁判になりかねず、裁判所の能力を越える危惧があげられている。㋒については、米国の判例においても、行政機関が実施した費用分析に対しては、選択肢間の比較考量を必ず行っているか、その際に重要な考慮要素を落としていないかという観点からの司法審査に留まり、司法審査を抑制的に行うという考え方が有力とされている[46]。公共性などの不確定概念で記述されているときの司法による裁量統制について、費用便益分析を意図すると解釈しうる処分についての司法審査は、判断代置方式ではなく、裁量濫用審査方式（判断過程統制方式）による方が妥当と考えられている[47]。

代替案については、「行政過程における政策、施策、計画、行政処分の各段階において、公益性、公共性を分析するために、法目的の観点から代替案の検討をし、比較評価することは法目的合理性確保のための必要要件といえ」「これは実質的な法治主義を担保する手法といえる。」とした上で、「意思決定における代替案の分析は、その合理性の要件であるということがグローバル化していて、それが意思決定の判断形成過程における条理法上の媒介規範となりうることを示している。」とする見解がある[48]。

それでは、次に費用便益分析・費用効果分析や代替案・複数案など、合理的政策決定の有無が問題となった判例を見てみる。

(3)判例に見る合理性審査

判例で費用便益分析という言葉が出てくるものに、①仙台高裁平成19年10月30日判決・判例地方自治305号36頁、②東京高裁平成24年7月19日判決・LEX/DB25482676、③大阪地裁平成26年8月20日判決・判例地方自治398号63頁が、代替案という言葉が出てくるものに、④高松地裁平

成27年6月22日判決・LEX/DB25541113、⑤名古屋高裁金沢支部平成27年11月9日判決・LEX/DB25541833があり、費用便益比や費用効果という表現も見られる。このうち、②は首都圏中央連絡自動車道（圏央道）に関する5訴訟の中の一つの判決であり、土地収用法20条に基づく事業認定が争われた事件である。④⑤は共にダム事業が争われた事件で、④は内海（うちのみ）ダム開発事業の公金支出差止等が、⑤は土地収用法に基づく犀川辰巳治水ダム事業認定取消が問題となった事案である。ただし、公共事業については、各省庁のマニュアルで費用便益分析や費用効果分析を実施することになっていることから、裁判ではこれらの内容を踏まえた審理が行われている。裁判における費用便益分析の捉え方を4つに整理したものがあり、それによると、次のとおりである[49]。

ⓐ費用便益分析の実施とその結果は、事業認定の要件ではない。

ⓑ分析マニュアルに基づいて計算していることで不合理な点はない。

ⓒ便益はその一部しか計上されていないため過少に評価され、公共の利益が自然環境などに対する影響に優越する。

ⓓ得られるであろう積極的な価値のみに注目しており、事業を実施することによって生じる周辺環境への影響、それを最小限にとどめるために必要な対策費などの負の側面については一切考慮されていないことなどに照らすと、このような数値を前提として事業により多大な便益が生じるものと判断することはおよそ不合理である。

いずれも圏央道訴訟の中で示された判断であるが、土地収用法20条の要件に該当するか否かが争われた事件である。

公共事業に関して意思決定が合理的か、法律の要件を満たしているかが問題となった事件には、⑥東京地裁昭和38年9月17日判決・行政事件裁判例集14巻9号1575頁、⑦札幌地裁平成9年3月27日判決・判例時報1598号33頁、⑧大阪高裁平成17年12月8日判決・LEX/DB28131608、⑨名古屋高裁平成18年7月6日判決・LEX/DB25503189、⑩最高裁第一小法廷平成18年11月2日判決・判例時報1953号3頁、⑪広島高裁平成21年

10月1日判決・判例時報2060号3頁、⑫福岡高裁那覇支部平成21年10月15日判決・判例時報2066号3頁、⑬東京高裁平成24年7月19日判決・LEX/DB25482676（前述）、⑭福岡高裁平成28年4月25日判決・LEX/DB25542900がある。このうち⑥⑦⑧⑨⑭がダム建設に関係する訴訟であり、⑬が道路建設に関係する訴訟である。費用便益分析を中心に、⑧⑬⑭について詳しく見ていくこととするが、その前に他の判決について合理的政策決定の観点から判決の要点をまとめておくこととする。

なお、しばしば取り上げられる日光太郎杉事件（東京高裁昭和48年7月13日判決・行政事件裁判例集24巻6・7号533頁）については、「事業費のみが算出され（維持管理費は計上されていない）、事業による便益（代替案ごとに走行時間短縮、走行経費減少、交通事故減少便益は異なるはずである）との対比、検討年数における費用便益の合算、現在価値への引き直し等の厳密な意味での費用便益分析がなされたわけではなく、本判決も審理においてこれを吟味したものではない。」との評論がある[50]。

⑥は下筌（しもうけ）・松原ダム建設のための土地収用法に基づく事業認定の無効確認訴訟（いわゆる蜂の巣城事件）であり、土地収用法や特定多目的ダム法が争点となった事件であるが、ダムサイトの比較は事業者の自由な裁量に委ねられており、事業の公共性、土地使用の合理性の判断から土地収用法20条各号の要件を具備するなどとして、請求を棄却したものである。

⑦は二風谷（にぶたに）ダム建設のための土地収用法に基づく権利取得裁決及び明渡裁決の取消請求事件であるが、収用対象地付近がアイヌ民族の聖地であったことから、事業計画の達成によって得られる洪水調節・安定的流水配給等の公共性と、収用によって失われるアイヌ民族の民族的・文化的・歴史的・宗教的諸価値との比較衡量が問題となったが、安易に前者の利益が後者に優越するとして事業認定したことが土地収用法20条3号に違反し、収用裁決は違法と判断された。ただし、ダム本体は完成していたことから、行政事件訴訟法31条1項を適用して、請求棄却とされたものである。

⑨は木曽川水系徳山ダム建設工事の土地収用法に基づく事業認定取消請

求・収用裁決取消請求の控訴事件であるが、本判決は(a)要件の判断に裁量が認められるのは、専門技術性のみに由来するものではない、(b)本件水需要予測の手法は、事業認定時に一般的手法として認められていた推計方法に基づくもので、値の推計手法も不合理ではない、(c)河川維持流量確保も効果に対する費用があまりにも高いとは言えない、(d)洪水対策に対する3つの代替案がより有効で経済的に優れていると認める証拠もないといった理由をあげ、事業認定に（旧）建設大臣の裁量に逸脱・濫用はないとして請求を棄却している[51]。代替案の検討は土地収用法20条3号の要件適合性判断において必要とされることが示されている[52]。

⑩は小田急小田原線のうち世田谷区内の喜多見駅付近から梅ヶ丘駅付近までの区間を高架式により連続立体交差化することを内容とする都市計画事業等の認可処分の取消請求事件であるが、鉄道の構造について高架式、高架式と地下式の併用、地下式の3つの方式を比較検討した結果、高架式が計画的条件・地形的条件・事業的条件のいずれの条件においても優れていると評価し、東京都環境影響評価条例に基づく環境影響評価の結果等も踏まえ、高架式を決定した。本判決はこの判断に重要な事実の基礎を欠き、又はその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くとは言えず、裁量権の逸脱・濫用がないとして請求を棄却したものである[53]。

⑪は公有水面埋立法2条1項に基づく鞆の浦の埋立免許申請に対し、広島県福山市鞆地区の住民が差止を求めた事案であるが、事業が鞆の景観に及ぼす影響と、事業の必要性・公共性を比較衡量の上、瀬戸内海環境保全特別措置法の瀬戸内海の良好な景観をできるだけ保存するという法の趣旨を踏まえつつ、合理的に判断すべきであるが、事業者らが埋立及び架橋を含む事業の必要性・公共性の根拠とする各点は調査、検討が不十分であるか、又は一定の必要性、合理性は認められたとしても、それのみによって埋立それ自体の必要性を肯定することの合理性を欠くため、裁量権の範囲を超えた場合に当たるとして免許の差止を認めたものである。

⑫は沖縄県中城（なかぐすく）湾港泡瀬地区にある干潟を埋め立ててマリーナ・リ

ゾートを建設する公有水面埋立事業等についての地方自治法242条の2第1項1号に基づく公金支出差止等の請求に対し、見直し中の土地利用計画が公有水面埋立法4条1項の要件などを満たす必要があるが、土地利用計画の全容が明らかになっていない段階においては経済的合理性があると認めるわけにはいかない。従って、その部分に係る財務会計行為は予算執行の裁量権を逸脱するものとして、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する違法なものとして、一部認容された。

⑧は滋賀県愛知川（えちがわ）下流域の水田地域に農業用水確保を目的の永源寺第2ダム建設を主な内容とする土地改良事業計画決定等の取消請求事件の控訴審判決で一審の大津地裁平成14年10月28日判決・LEX/DB28080406を一部変更・一部棄却・一部認容したものであり、上告受理申立てが不受理になったことから確定したものである。本判決では、この土地改良事業計画決定がダムの規模・総事業費等の算定に必要不可欠なものとして、土地改良事業計画設計基準（農林水産事務次官通達）で定められた極めて重要な調査（ボーリング調査等の地下水質調査）を欠いたままの全体設計に基づくものであり、ダムの規模を誤って設計した瑕疵があるというべきで施行令2条3号の経済性の要件審査に極めて重大な影響を与えるものであるとされた。事業者算定の投資効率は1.04であったが、事業費の更なる増大により投資効率が1を下回ることが確実であり、手続経過も適正手続に反するものとして違法で、決定は取消を免れないと判断された。なお、「土地改良事業における経済効果の測定方法について」（構造改善局長通達）等では、施行令2条3号の経済性の要件は投資効率により評価する扱いになっており、投資効率が1.0以上であれば事業計画は妥当性を有し、施行令2条3号の要件を充たすものとされ、更にその大きさは経済的優位性の順位を示すものとされている。

⑬は圏央道八王子JCT～あきる野IC間に係る土地収用法に基づく事業認定及び収用裁決の取消請求事件であり、控訴審後確定しているもので、圏央道に関する判決で最も新しい判決である。この中で、裁判所は土地収

用法20条3号の要件該当性は費用便益分析のみによるとする法令上の根拠はなく、一つの判断資料に留まるものであると述べた上で、起業者らが行った費用便益分析の分析データが残っていないことについては、分析結果の正当性が争われた場合にはデータに基づく分析結果の結論だけでなく、可能な限度で、データに基づく分析過程も具体的に明らかにすべきものとして、行政行為の透明性の観点からしても国らの態度は改められるべきとしている。費用便益比が2.6であるとする国らの主張は採用できないとするものの、国のマニュアルに基づいて実施された費用便益比は正確性には疑問が残るが、事業の適合性判断の資料とすることは許されるとして、控訴人らの費用便益比が1を下回るという主張を退けている（控訴棄却）。

なお、圏央道に関する別訴訟の下級審（東京地裁平成16年4月22日判決・判例地方自治253号68頁）で、事業の合理性審査に代替案の検討は必要不可欠であり、代替案の検討を全く行っていないことは、その判断過程には社会通念上看過できない過誤欠落があるとしたものがある[54]。

⑭は熊本県の県営路木（ろぎ）ダム建設事業に係る公金支出差止等の住民訴訟であるが（地方自治法242条の2第1項1号）、事業者は治水対策費用について4案の代替案の比較検討を行い、策定した計画の費用便益比が1.08と主張していたのが、氾濫形態・氾濫水位等の想定が明らかに不合理な点が認められ、その結果、費用便益比が相当程度1を下回ることになったため、路木ダム建設の治水事業としての経済性・必要性が欠けることとなり、整備計画の内容も社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことになるとした。その上で、路木ダム整備計画等は河川管理者としての県知事の裁量権の範囲を逸脱・濫用したものとして違法であるとしている。ただし、費用対効果分析における破堤想定や氾濫想定は高度に技術的かつ専門的な事項であり、県知事が違法事由を認識することは極めて困難であり、公金の支出を行ったことに故意又は過失があったとは認められないとした。差止については、本判決は一部認容・一部棄却・一部却下としたが、控訴審判決（福

岡高裁平成28年4月25日判決・LEX/DB25542900）は認容部分を取り消した。

これらの判決を見ると法令の規定の仕方にもよるが、公共事業において代替案や費用便益分析の検討が事業の合理性を審査する上で重要な位置を占めていることは疑いない。次に、自治体における政策決定の合理性確保と併せて住民自治の基盤である住民への情報提供、説明責任という観点から住民投票の事例も踏まえながら考察する。

4．自治体と合理的政策決定

国では公共事業について各省庁ごとにマニュアルを作成し、費用便益分析等を実施しており、自治体も国の縦割り組織に沿って各事業分野で国のマニュアルを基本に費用便益分析等を実施しているが、それ以外の分野では国がほとんど定量化あるいは貨幣換算をしていないため、自治体も同様の状況にある。そして、自治体の場合はそもそも業績測定を中心的手法とする行政評価の実施例が多いことから、住民投票で住民に政策選択の判断のため示された資料も概ね、図1の高島市の2案比較資料と同様、建設費とその財源、整備概要（敷地面積・延床面積等）などに留まっており、整備に伴う影響等の他の項目については政策評価法3条2項1号に定める「できる限り定量的に把握する」には至っていない。表5は自治体の区域外に役場を置いている沖縄県竹富町の役場位置に関する住民投票の地元説明会資料であるが[55]、定量的評価と定性的評価が入り混じっているものの、住民が判断しやすいよう、丁寧な説明が行われている。なお、定量的評価は目的が既に所与である場合に使われるのに対し、定性的評価は政策対象の現状描写、手つかずの存在の分析に優れており、それに対応した政策形成とプログラム・デザインに優れていると言われている。また、定量的評価が万能であらゆる政策に適用可能というわけでもない[56]。

表5. 竹富町住民投票に関する説明会資料（筆者が地元説明会資料を元に作成）

項目	石垣市内（案）	西表島・大原（案）
本庁舎の位置	現敷地（石垣市美崎町11-1）	離島振興総合センター北側隣接地
面積（㎡）	1,984㎡（土地）、建物1階952㎡ 2階910㎡	18,670㎡（土地）
賃借料（年）	4,071,228円（339,269円／月）	0円
土地購入価格	210,304,000円（概算） 106,000円／㎡（H26年地価標準価格）	77,000,000円 4,124円／㎡（H14年度購入済）
支所の運営経費（人件費含まず）	なし	石垣支所 年6,800,000円（概算）
出張所の運営経費（人件費含まず）	7ヶ所　5,180,000円 （1ヶ所当たり平均 740,000円）	6ヶ所　4,440,000円 （1ヶ所当たり平均 740,000円）
事業費	仮庁舎建設費・賃貸料等がコスト高になる。	離島における運搬費等の建築費用がコスト高になる。
防災機能	海抜は約3mであり、津波が発生した場合、被害を受ける可能性。災害発生時の対応に課題があり、防災拠点として適切でない。	海抜は約10mで大原集落では、比較的高いところであるが、強固で防災機能を備えた庁舎建設が必要となる。防災拠点として適切である。
住民の利便性	石垣市を拠点に、各島々への海上交通ネットワークが構築され、医療、公的機関等への利便性が最も良い。	大原を拠点とした海上交通ネットワークの構築を図る必要がある。町内においては、比較的利便性が良い。

この他に、地域への貢献、地域への拠点形成、職員の通勤手当、地方債の対比を行っている。
また、参考として庁舎建設概算事業費は15億円（平成14年度）とされている。

それでは、庁舎建設などの営繕事業についての自治体の取組みはどうであろうか。国土交通省は「官庁営繕事業に係る新規事業採択時評価手法」というマニュアルを策定しているが、同省営繕部の「営繕事業の概要・説明資料（平成19年2月20日）」には従来の費用便益分析の考え方とその中の建物性能の向上に係る便益の評価方法の改善の記載がある（図4）。総便益（効果）については、㋐土地利用効果、㋑立地の改善、㋒建物性能の向上、㋓合同化による効果、㋔安全の確保（事故・災害の縮小）、㋕環境

図4. 国土交通省官庁営繕事業の費用便益分析マニュアル

■従来の費用便益分析の考え方

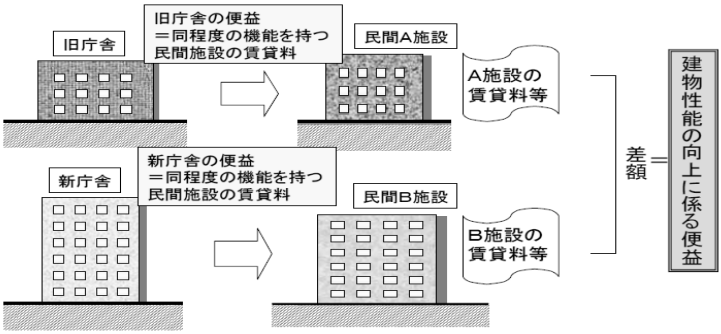
費用便益分析 $B/C = \dfrac{B}{C_{with} - C_{without}}$

総費用C	Cwith － Cwwithout	■ 総費用は評価対象期間において「事業を実施する場合(with)の費用」から、「事業を実施しない場合(without)の費用」を差し引いた費用で算出する。 Cwith: 事業を実施する場合の費用 ①初期費用（企画 ・設計費、建設費、解体費、用地費） ②維持修繕費（修繕、保全、水道光熱費） Cwithout: 事業を実施しない場合として、最低限の維持管理によって現状の施設を使用する場合に係る費用 ①既存庁舎の維持修繕費
総便益B	B	■ 効果については、可能な限り貨幣価値換算を行うこととする。 B: ①土地利用効果 ②利用者の利便性（立地の改善） ② 〃 （建物性能の向上） ② 〃 （合同化による効果） ③安全の確保（事故・災害の縮小） ④環境への配慮（地球環境保全への寄与） ■ 施設の性能水準の向上によるもの等で貨幣価値換算する合理的な手法が確立されていないものは、代替法により算定することとし、事業実施によって向上する性能水準と同等の水準を実現するために必要となる代替案の費用を便益とみなす。 ■ 代替案は、現状の施設を基準として庁舎の必要な性能を満たすための事業を設定することとし、採択事業案を実施することによって向上する広さ・快適性、バリアフリー化、耐震性能等の性能と同等の水準を達成する既存施設の改修、増築等とする。

■「事業の効果」のうち、「建物性能の向上による満足度」、「地域の満足度」など貨幣価値換算できない効果については、アンケート調査を実施し定性的に評価する。

■建物性能の向上に係る便益の評価方法の改善

○事務所建て替えの場合



＊民間施設に同程度の機能が満たされていない場合
→必要な機能を追加（耐震性能・バリアフリー対策等）のための補正を行う。

への配慮（地球環境保全への寄与）があげられ、可能な限り貨幣価値換算を行うこととされている。しかし、表１の庁舎建設が争点になった住民投票事例を見る限り、このような分析手法が十分に使われているとは言えない。

住民投票の説明資料なので住民にわかりやすくというより、そもそも国の官庁営繕事業マニュアルに定めるような分析が必ずしも行われていないと考えてよいだろう。

政策レファレンダム型住民投票については懐疑的な意見もあり、

㋐答が「イエスかノーか」になり、無理やり地域社会が分断されてしまう

㋑自らの利害に関わる問題に住民が冷静な判断を行いうるのか

㋒諮問型といっても、行政や議会を結果的に拘束することにならないか

㋓地域エゴの助長になるし、他自治体や全国に波及する問題への投票可否

というものである[57]。このうち、㋒については、住民投票条例成立要件や投票成立要件も簡単ではないし、仮に投票が成立しても、表1の②⑬のように投票結果と反対の結論になることもあるので、必ずしも拘束しているというわけではない。㋓については、戦後日本の国・自治体間関係の慣習律で法制的権限の有無にかかわらず、自治体には意見表明権が認められ、国も地元自治体の意見を最大限に尊重し、通常は地元自治体の同意を得てきているので、「国策」だから自治体が意見表明できないという発想は、戦後日本の自治実践の慣習律から逸脱したものであるとの批判がある[58]。

これに対し、住民投票が必要あるいは制度化が必然とする見解は、

ⓐ住民代表機関である自治体議会ないし代表民主制への不信ないし懐疑

ⓑ既存の住民参加制度の機能的限界とりわけ意思決定過程の機能不全

ⓒ特定の地域的課題・争点に対する判断手続の欠如

を根拠としてあげている[59]。

政策決定を委任する有権者と委任される政治家（議員）・官僚の委任と責任の連鎖関係が机上の空論・建前に過ぎないと考えられる時には、代議制民主主義に代わる政策決定の仕組みが模索されるのは、むしろ当然であ

るとされる[60]。

住民投票については住民にとってはさらに、(a)意思決定過程の透明化と参加の拡大、(b)政治的有効性感覚、(c)「政治リテラシー」の養成がメリットと考えられる。住民投票の特徴が「議論のプロセス」であることから、有権者は自分の判断が自治体の政策にどう影響を及ぼすかわかりやすく、政治的有効性感覚を実感できるというのである。住民投票は住民による政策評価につながることから、経済性や効率性、有効性といった行政評価の基準からしても有益とされる[61]。

これらの議論・指摘は住民投票に限らず、住民自治、自治体のガバナンス全体に関わるものでもある。自治体と政策決定参加住民との決定的な違いは責任の問題と関連して、政策決定参加住民には正当性が付与されていないばかりか、責任を問われることもないことが問題視されてきた[62]。確かに、正当性は制度の枠組みにおいて付与されるものであって、政策決定参加住民が住民監査請求や住民訴訟で責任を問われることはないが、自治の主体として表明意見に対する道義的・政治的責任や結果に対する「責任」は負うことになる。また、一般住民は政策決定への参加に必要な知識や判断能力を十分に持ち合わせていないという懸念・批判も存在する[63]。

しかし、自治体における合理的政策決定を論じる時には、ことさらに住民の正当性欠如や知識・判断能力不足をとりあげるのではなく、議会を補完する形で、自治体の政策決定権限を有する者に加えて、一般住民が参加し、時間をかけてでも相互討論を重ね、納得できる結論を導き出すことが大切である[64]。大規模な公共事業が行われる場合、一般的には基本構想・基本計画・実施計画・基本設計・実施設計といった流れをたどり、その間に住民説明会や、議会での予算議決を経ることになるが、事業の代替案と費用便益分析は合理性判断の上で特に重要である[65]。行政内部や議会はもとより、各段階で可能な限り、住民に情報を正確にかつわかりやすく提供することが欠かせない。そうした熟議を重ねても意見がまとまらず、政策決定ができない場合には住民投票は有力な手段と思われる。住民投票は意

思決定の正当性を持つ「切り札としての民意」になり得るものであり、多様な関係者が紛議している案件に決着をつける機能を有する[66]。

5．まとめ

住民に政策の是非・選択が問われ、その政策の立案根拠・費用便益も明確な形で示される住民投票を手掛かりに自治体の政策決定における合理性確保の状況について、探ってみた。住民投票は、(a)意思決定過程の透明化と参加の拡大、(b)政治的有効性感覚、(c)「政治リテラシー」の養成がメリットとしてあげられるが、特に政策決定の透明化と説明責任の実施が住民自治に大きく貢献すると思われる。本来、政策決定は住民投票に至る前の過程でも、代替案の検討や費用便益分析が行われることが望ましいし、自治体の合理的な政策決定には必須とも言える。判例を見ると、法令の規定の仕方にもよるが、公共事業においては代替案、費用便益分析や費用効果分析の検討が事業の合理性を判断する重要な要素となり、場合によっては裁量権の逸脱・濫用により違法と評価されることもある。

そして、行政内部での検討、議会での審議も含め、住民が政策の妥当性を判断できるよう、政策実施の根拠を明確に示す必要がある。現在の自治体運営では、住民に十分説明されないまま、行政内部で政策決定が行われたり、議会審議の過程でも住民が納得できる情報・資料が提供されないことも少なくない。国民主権・住民自治を内実化させるためには、行政による丁寧な情報提供が欠かせない。費用便益分析についても、その精度向上や信頼性確保のためには、実施事業者が算定方法や基礎データを公表し、第三者による検証が行われることが必要と思われると指摘されているのである。評価手法としての費用便益分析については、公共事業の外部効果である環境上のマイナスのコスト評価が担保されていないとの指摘がされるなど、分析項目の改善の余地もあるが、公開されることにより検証が進み、

より説得力のある手法となり、合理的政策決定に寄与することが期待される。ただし、大都市圏以外の地方公共交通など費用便益分析（費用対効果）のみを事業実施や廃止の判断基準とすべきでない事業分野・地域も存在することから[67]、費用便益分析の適切な活用が望まれる。

1　今井一『住民投票』（岩波書店、平成12年）巻末表「住民投票の実施を求める主な動き」。岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」会計検査研究45号120頁（平成24年）。

2　沖縄県名護市の米軍ヘリポート基地建設の是非を問う住民投票は、厳密には四者択一で、ⓐ賛成、ⓑ環境対策や経済効果が期待できるので賛成、ⓒ反対、ⓓ環境対策や経済効果が期待できないので反対の選択であったが、ⓐⓑ合計が投票総数の45.34%、ⓒⓓ合計が52.87%で反対多数となった。しかし、市長が投票結果を尊重しなかったことから、住民投票の法的拘束力が訴訟で争われたが、判決では「結果を参考とするよう要請しているにすぎない」とされた―那覇地裁平成12年5月9日判決・判例時報1746号122頁。解説に、白藤博行「住民投票の拘束力」別冊ジュリスト215号44頁（平成25年）他。

3　総務省「住民投票の実施状況①」平成22年10月総務省自治行政局住民制度課調べ（http://www.soumu.go.jp/main_content/000087297.pdf）―HPの最終閲覧日は平成29年1月31日、以下同様。

4　今井一『住民投票』（岩波書店、平成12年）196-204頁。藤原静雄「住民投票の制度設計」都市問題88巻2号80-87頁（平成9年）。末井誠史「住民投票の法制化」レファレンス平成22年10月号7-30頁他。

5　藤田安一「鳥取市庁舎の建て替えをめぐる住民投票の特徴と意義」地域学論集9巻2号1-13頁（平成24年）。鳥取の住民投票を市長がどんでん返し、庁舎の移転新築計画をめぐり（http://www.huffingtonpost.jp/2013/06/07/referendum_n_3401172.html）他。

6　鳥取市公式ウエブサイト（http://www.city.tottori.lg.jp/www/contents/1419577016866/index.html）。地方自治法4条1・3項。

7　伊賀市庁舎整備に関する住民投票広報及び伊賀市役所／平成26年8月24日執行住民投票　投票結果（http://www.city.iga.lg.jp/ctg/34569/34569.html）

8　高島市庁舎整備に関する住民投票にご参加を！（http://www.city.takashima.lg.jp/www/contents/1427511561464/index.html）。現新旭庁舎の改修・増築が多数（https://www.constnews.com/?p=12190）。

9　滋賀・高島市庁舎問題: 公金差し止め・11日に提訴！（http://kyoto-seikei.com/15-1104-n3.htm）

10　平成27年5月31日執行・新城市新庁舎建設における現計画…（http://www.city.shinshiro.lg.jp/index.cfm/7,42932,166,691,html）他。

11　和泉市庁舎整備に関する住民投票広報。住民投票結果を踏まえた庁舎の位置について（http://www.city.osaka-izumi.lg.jp/kakukano/kousitu/kikaku/choushaseibi/1448850491588.html）。

12　平成28年2月24日（水）第7回庁舎整備特別委員会資料（和泉市）

13　広報佐久・2010平成22年号外「佐久市総合文化会館住民投票特集」。
　藤井一夫「佐久市の住民投票に見る公民連携」東洋大学PPP研究センター紀要1号123-144頁（平成23年）。

14　住民投票の概要｜東京都小平市（http://www.city.kodaira.tokyo.jp/kurashi/032/032627.html）。住民投票結果・開票について｜東京都小平市（http://www.city.kodaira.tokyo.jp/oshirase/032/032896.html）。水口和恵報告『自治総研ブックレット⑲“地域の民意と議会”』（公人社、平成28年）92-110頁。坂井豊貴『多数決を疑う―社会的選択論とは何か』（岩波書店、平成27年）146-162頁。

15　小平3・2・8号線代替案｜小平市で住民投票（https://jumintohyo.wordpress.com/小平3・2・8号線代替案/）。

16　成田頼明『指定管理者制度のすべて―制度詳解と実務の手引【改訂版】』（第一法規、平成21年）9-19頁。出井信夫編著『指定管理者制度』（学陽書房、平成17年）5-34・169-170頁。

17　小林真理編著『指定管理者制度―文化的公共性を支えるのは誰か―』（時事通信社、平成18年）89-106・175-203頁。公益社団法人日本図書館協会「公立図書館の指定管理者制度について―2016（案）」1-9頁（http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikenkai2016an.pdf）。

18　（小牧市）住民投票のお知らせ、小牧市開票速報・現在の新図書館建設計画に関する住民投票、H27.11.27記者発表資料・新図書館建設について、TSUTAYA図書館に「No！」愛知県小牧市の住民投票で反対多数（http://www.huffingtonpost.jp/2015/10/04/tsutaya-libraly-komaki_n_8242078.html）

19　今井一『住民投票』（岩波書店、平成12年）巻末表「住民投票の実施を求める主な動き」。埼玉大学共生社会研究センター監修『戦後日本住民運動資料集成2＊第10巻　その他資料』（すいれん舎、平成19年）。

20　大塚直「環境アセスメント法の現状と課題」人間環境問題研究会編『特集・最新の環境アセスメント法の動向と課題』環境法研究39号3-8頁（平成26年）。他に、原科幸彦編著『市民参加と合意形成―都市と環境の計画づくり』（学芸出版社、平成17年）238-241頁。南眞二『自然環境保全・創造法

制―持続可能な開発のための提案』（北樹出版、平成14年）108-118頁。北村喜宣『環境法（第2版）』（弘文堂、平成23年）315-316頁。

21　南眞二「環境配慮と環境アセスメントの早期実施」奈良県立大学研究季報12巻2号39-50頁（平成13年）。

22　環境アセスメントとは―東京都環境局（https://www.kankyo.metro.tokyo.jp/assessment/tokyo/about.html）。東京都における計画段階環境影響評価制度の概要（https://www.env.go.jp/policy/assess/5-4basic/basic_h23_2/mat_2_3-3.pdf）。

23　千葉市：千葉市環境影響評価条例のあらまし（https://www.city.chiba.jp/kankyo/kankyohozen/hozen/assess_index.html）

24　戦略的環境アセスメント制度―埼玉県（https://www.pref.saitama.lg.jp/a0501/asesu/sea.html）

25　埼玉県戦略的環境影響評価実施要綱に基づく事業一覧（https://www.pref.saitama.lg.jp/a0501/asesu/senryakuichiran.html）

26　神戸市：神戸市の環境アセスメント制度ポータルサイト（http://www.city.kobe.lg.jp/life/recycle/environmental/assessment/index2.html）

27　広島市―多元的環境アセスメントについて（http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/1111123550681/index.html）

28　北村喜宣『環境法[第２版]』（弘文堂、平成25年）324-329頁。

29　新潟市・千葉市・千葉県条例のそれぞれ31条・39条・37条。

30　大橋洋一『行政法―現代行政過程論［第2版］』（有斐閣、平成13年）185頁。

31　田中啓「日本の自治体の行政評価」1-7・10-11頁（http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-14_jp.pdf）。山谷清志『政策評価の実践とその課題―アカウンタビリティのジレンマ』（萌書房、平成18年）168・172-173頁。

32　澤田晋治「都道府県における行政評価の現状と課題」経営戦略研究4号105頁（平成22年）

33　伊多波良雄編著『公共政策のための政策評価手法』（中央経済社、平成21年）5-6・57頁

34　宇賀克也『政策評価の法制度』（有斐閣、平成14年）93-94頁。

35　山村恒年『行政法と合理的行政過程論』（慈学社出版、平成18年）298・305-306頁。

36　山田宏「公共事業における費用便益分析の役割」（http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/…/2006062909.pdf）。

37　長峯純一『BASIC公共政策学　第11巻　費用対効果』（ミネルヴァ書房、平成26年）177-179頁。環境の価値を評価する手法として、顕示選好法と表明選好法があるが、顕示選好法とは、環境が人々の経済活動に及ぼす影響を

観察することで、環境の価値を間接的に評価する方法であり、表明選好法とは、人々に環境の価値を直接尋ねることで環境の価値を評価する方法である。前者には代替法・トラベルコスト法・ヘドニック法が、後者には仮想評価法（contingent valuation method：CVM）・コンジョイント分析が含まれる。―栗山浩一・馬奈木俊介『環境経済学をつかむ［第2版］』（有斐閣、平成24年）159-185頁。

38　中井達『政策評価―費用便益分析から包絡分析法まで』（ミネルヴァ書房、平成17年）49-55頁。

39　長峯純一『BASIC公共政策学　第11巻　費用対効果』（ミネルヴァ書房、平成26年）177・179-181頁。

40　総務省「公共事業に関する評価実施要領・費用対効果分析マニュアル等の策定状況」では、厚生労働省（水道）、農林水産省（土地改良、海岸等）、国土交通省（土地区画整理、市街地再開発、道路、河川・ダム、航空等）、環境省（廃棄物処理等）について策定されている（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/koukyou_jigyou.html）。

41　山田宏「公共事業における費用便益分析の役割」（http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/…/2006062909.pdf）。

42　「アメリカ及びイギリスにおける費用便益分析の手法と実例に関する調査研究」（平成24年2月）―平成23年度会計検査院委託業務報告書（三菱UFJリサーチ＆コンサルティング㈱）200頁。

43　「アメリカ及びイギリスにおける費用便益分析の手法と実例に関する調査研究」（平成24年2月）―平成23年度会計検査院委託業務報告書（三菱UFJリサーチ＆コンサルティング㈱）192・201頁。米国連邦行政法でも法律による費用便益分析の義務付けはそれほど多く行われておらず、費用便益分析の具体的内容を規定している法律はほとんどない。むしろ、費用便益分析は大統領命令によって義務付けられ実施されている―位田央「大規模公共事業における費用便益分析―米国大統領命令12893号等を参考に」立正大学論集45巻1号106頁（平成23年）。

44　「アメリカ及びイギリスにおける費用便益分析の手法と実例に関する調査研究」（平成24年2月）―平成23年度会計検査院委託業務報告書（三菱UFJリサーチ＆コンサルティング㈱）208頁。山田宏「公共事業における費用便益分析の役割」（http://www.sangiin. go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/…/2006062909.pdf）。

45　鶴岡将司・福元渉・大西淳也「公共事業における費用便益分析等の役割」PRI Discussion Paper Series（No.16A-03）1・6-7頁（平成28年）。

46　位田央「大規模公共事業における費用便益分析―米国大統領命令12893号等を参考に」立正大学論集45巻1号102-105頁（平成23年）。

47　福井秀夫「権利の配分・裁量の統制とコースの定理」『行政法の発展と変革　上巻』（有斐閣、平成13年）422頁。

48　山村恒年『行政法と合理的行政過程論』（慈学社出版、平成18年）322-323頁。

49　田畑琢己「費用便益分析における行政裁量に関する研究―公共事業裁判の研究」法政大学大学院紀要69号103頁（平成24年）。

50　越智敏裕「日光太郎杉事件―土地の適正利用と文化的自然環境の保護」別冊ジュリスト171号189頁（平成16年）。

51　梶原健嗣『戦後河川行政とダム開発―利根川水系における治水・利水の構造転換』（ミネルヴァ書房、平成26年）7頁他参照。

52　一審判決の由喜門眞治解説「徳山事件・岐阜県」判例地方自治261号59頁（平成17年）。

53　山村恒年『行政法と合理的行政過程論』（慈学社出版、平成18年）485-549・574-580頁では本判決の下級審判決も含めて詳しく解説しており、特にその中の578-579頁で構造３方式の比較検討方法を批判している。なお、取消訴訟の原告適格に関する重要判決である同事件の最高裁大法廷平成17年12月7日判決・最高裁判所民事判例集59巻10号2645頁については、法政理論39巻4号687-714頁（平成19年）に石崎誠也解説がある。

54　山村恒年解説「圏央道あきる野IC事業認定・収用裁決取消請求事件」判例地方自治261号49頁（平成17年）。同『行政法と合理的行政過程論』（慈学社出版、平成18年）551-561頁。

55　地元説明会資料（http://www.town.taketomi.lg.jp/division/index.php?content_id=510）

56　山谷清志『政策評価の実践とその課題―アカウンタビリティのジレンマ』（萌書房、平成18年）91-93頁。

57　竹花光範「住民投票の違憲的側面―代表民主制と政策レファレンダム」山上賢一古稀『21世紀の法・福祉・医療』（中央経済社、平成14年）157-158頁。筆者が関わったワークショップでも住民投票についての参加者の意見が賛否両論に分かれたため、まちづくり基本条例の「市民提言書」の本文に盛り込まれず、そのこともあって住民投票は条例に規定されなかった―南眞二・馬場健『まちづくり基本条例を創る―新発田市に見る市民と行政の協働に向けた取り組み』（新潟日報事業社、平成20年）96頁。

58　金井利之「常設型住民投票条例の制定論理」都市問題104巻8号15頁（平成25年）。

59　妹尾克敏「地方分権時代の「住民投票」と地方自治に関する一考察」清水睦古稀『現代国家の憲法的考察』（信山社出版、平成12年）158頁。

60　待鳥聡史『代議制民主主義―「民意」と「政治家」を問い直す』（中央公論新社、平成27年）241-243頁。同旨のものに、森啓「市民政府信託理論：

代表民主制の理論」開発論集97号41-42頁（平成28年）。

61　岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」会計検査研究45号117-118・122頁（平成24年）。

62　岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在―国家をめぐる公共性と民主主義』（頸草書房、平成23年）194-195頁。

63　岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在―国家をめぐる公共性と民主主義』（頸草書房、平成23年）98-101頁。

64　待鳥聡史『代議制民主主義―「民意」と「政治家」を問い直す』（中央公論新社、平成27年）5-7頁。

65　大橋洋一『行政法―現代行政過程論［第2版］』（有斐閣、平成13年）155頁。原科幸彦編著『市民参加と合意形成―都市と環境の計画づくり』（学芸出版社、平成17年）28-29頁。

66　金井利之「地域における民意」『自治総研ブックレット⑲“地域の民意と議会”』（公人社、平成28年）145-146頁。「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づく大阪市の住民投票に対しては、藤井聡編『ブラック・デモクラシー、民主主義の罠』（晶文社、平成27年）99・101頁他に、議会的な合意形成ではなく、住民投票による直接表決を求めるという現代ポピュリズムの動員の技法への批判がある。

67　小嶋光信・森彰英『地方交通を救え！　再生請負人・小嶋光信の処方箋』（交通新聞社、平成26年）118-122頁―費用便益分析の結果を踏まえて、地方公共鉄道を存続させるためには地域の実情に合った形で自治体も関与する公設民営や上下分離方式などの経営の選択肢を検討すべきことになる。