

# 公共的プロジェクトの成否と政策評価

橋山禮治郎  
HASHIYAMA, Reijiro

帝京平成大学教授

## 1 歴史からの教訓

### 1.1 公共投資に対する二つの見解

交通関連社会資本を問わず、多種多様な社会資本の整備が政府(国, 地方自治体), 公団・事業団, 第三セクター, 公益事業民間法人等のもとで行われている。その規模は中央・地方政府の行政投資ベースだけでみても、年間45・50兆円(1997年度実績は45兆8,379億円)に達しており、これに電力, ガス, 鉄道, 航空, 通信, 情報等民間ベースによる公共性の高いインフラ投資(日本政策投資銀行調査による98年度実績は10兆7,631億円)を加えると年間52・60兆円にもなる。この狭い国土の中でこれほど膨大な資金が社会資本の整備と公共的プロジェクトに投入されていることは驚嘆すべきである。政府固定資本形成の対GDP比率も7・8%と断然世界最高の水準にある。

わが国のこのような資源配分に対しては、これまで政治家, 官僚, 地方行政担当者, 産業界, 学者, 言論界等から積極的評価と批判的評価が出されてきたことはここであらためて言うまでもない。ただ、本論の中で後述する政策評価の問題と密接に関連するので、この両者の見解のポイントだけを簡単に要約すると次のようになる。

#### 積極派の見解

- a) わが国の社会資本の整備水準は先進諸国と比較すると依然低いため、高水準の公共投資の継続は不可欠である。
- b) 高い地価, 高密度都市化社会, 多くのトンネルや橋梁が避けられない国土特性, 耐震性への配慮等から、建設工事単価は高くならざるを得ない。
- c) 内需拡大策として公共事業は必要であり、国民経済的効果も大きい。

#### 批判派の見解

- a) バラマキ型公共投資は意味がない。
- b) コスト削減努力が不十分で、工事単価が高すぎる。
- c) 分野別財源配分が旧態依然で、無駄な支出が多すぎる。
- d) 投資効果が低いのに国債発行に依存した公共投資の拡大に走るのは不健全・無責任であり、将来の投資余力を制約する。

こうした双方の見解には筆者自身も概ね肯首できるものが多い。しかし、2005年を待たずにわが国の人口は純減の時代に入ること、将来の増税については国民の拒否反応が強いこと、一層の財政圧迫で公共投資財源の更なる増加は期待できないこと、今後追加投資の必要性が低下する分野が顕在化してきたこと等から、殆どの国民は賛否両論を超えて今後の公共投資のあり方について見直す必要を感じているのではなからうか。

### 1.2 なぜ多くのプロジェクトが失敗したか

筆者もそうした認識を共にする一人であるが、社会資本整備の進め方について新たな目標と実現手段を確立するためには、これまでの計画決定プロセス, 判断基準, 事業主体等について冷静な分析と謙虚な反省を試みることがその前提条件とならう。

我々はこれまで「後世代の人々のためにも今整備しておくべきだ」「建設してしまえば後は何とかなる」「多くの国民が一日も早い完成を切望しており、需要は確実にある」としばしば聞かされてきた。しかし公共事業推進派の言い分が常にすべて正しかったかといえば、答は明らかにノーである。どこでどう間違ったのか、我々はここで一度立ち止まってこれまでの設定目標や進め方を謙虚に振り返ってみることこそ、いま最も必要ではないだろうか。反省なきところに進歩はない。その至近例は1年半前に実施された地域振興券による消費拡大策であ

る。与党の政策責任者は「必ず消費の増加をもたらす筈だ」との前提で実施に踏み切ったが、その結果は顕著な形で確認されず、最近になってようやく経済企画庁が「商品券の約3割が消費に使われた」と発表した。高い財政コストと低い政策効果の好例である。

こうした観点からみると、戦後わが国が取り組んできた公共事業、公共的プロジェクトの中にも失敗に終わったもの、あるいは成功したとは言えないものがあまりにも多いことは否定できない。原子力船むつ、石炭液化、太陽熱発電、新型転換炉、高速増殖炉等のエネルギー開発プロジェクト、むつ・小川原大規模工業基地、大規模保養基地、各地のリゾート開発プロジェクト、スーパー林道、農村空港、成田空港、成田新幹線、青函トンネル、東京臨海部都市開発、東京湾横断道路、関西空港前島計画、長良川河口堰、諫早干拓等々である。さらに現在進行中のリニア新幹線、常磐新線、神戸空港、中海干拓等も成功の確率はかなり低いと判断せざるを得ない。第2東名道路の都心乗り入れも不可能に近い。その理由については後述するが、筆者のこの評価に対しては直接これらのプロジェクトの計画や施工に関係された方々からは厳しい批判や反論があるであろうことは十分に予想されるが、筆者の真意は関係当事者の能力、責任、怠慢等を指摘することにあるのではないことを前以って申し上げ、お許しを願いたい。それどころか、多くの優秀な専門家や計画担当者によって立案された計画であるにも関わらず、なぜプロジェクトとしては成功しなかったのか。筆者の関心はこの一点にある。

以下の章でこの点について詳細に私見を述べたいが、前以って結論的に述べれば次のようになる。これまでのプロジェクト失敗の主たる原因は、多かれ少なかれ計画決定プロセスに内在する困難な諸問題(不確実性の制御、需要見通し、料金設定、コスト管理、環境制約、地域住民の受容性、事業環境の変化等)に十分に対応できなかった点にある。もちろん公共的プロジェクトの失敗や中止は日本ばかりではない。原子力商船、石炭液化、高速増殖炉等の開発計画については、欧米先進国はすでに10・20年以上も前に中止または凍結している。ただ一国だけ高速増殖炉にこだわったフランスも、相次ぐトラブルで98年に実証炉「スーパーフェニックス」の廃炉を決定した。英仏トンネルは完成したものの大幅な赤字経営に苦しみ、借入債務の株式化(事実上の債権放棄)でなんとか延命している現状である。超音速機コンコルドはわずか16機だけで生産中止に追い込まれた。

逆にわが国である程度の受益者負担を前提として成功した代表的プロジェクトとしては、交通新時代をリード

した東海道新幹線、東名道路や、輸送力増強を目的に進められた東京の地下鉄・郊外私鉄間の相互乗り入れ、京葉線・埼京線で実現した在来貨物線の転用、横須賀線と総武線の直通運転等が挙げられよう。これらは主として物的投資プロジェクトであるが、もう一つ特筆すべきは投資・運営の両面において革新的変化をもたらした国鉄の民営化であろう。いずれも入念な計画立案と適確な施工が行われ、公共性を十分発揮したプロジェクトとして関係者の努力に敬意を表したい。

### 1.3 事前評価の重要性

民間企業の設備投資であれ、政府等による公共プロジェクトであれ、事業計画は構想 - 計画立案 - 事前評価 - 計画決定 - 着工・建設 - 完成 - 供用・運営 - 業績確認 - 事後評価 - 改善・対策実行(撤退を含む)の10段階のプロセスを踏むのが一般的なフローである。

しかし前述したようないくつかの失敗事例から共通して言えることは、わが国の場合特に事前評価が不十分であり、客観性にも欠けるという欠陥が内在している点である。評価には事前評価、中間評価、事後評価の三つがあるが、大規模プロジェクトの場合最も重要なのは、言うまでもなく事前評価である。何故なら、鉄道、道路、空港等の大規模インフラ投資は次のような特性を有しているからである。

- a) 固定投資額が巨額である。
- b) 投資に不分割性があるため、着工したら中断や縮少はほとんど不可能である。
- c) 外部効果(外部不経済もしばしば含む)が大きい。
- d) 工期が長いプロジェクトであるため、完成時の実需予測にリスクがある。

成田空港に困難な問題があるからといって空港閉鎖や縮少ができないのもこうした理由からであり、今後リニア新幹線を着工するか否かの判断もこの点に大きく依存している。もちろん、基礎研究 - 実験 - 実証 - 実用化とR&Dを進める過程できちんとした中間評価が行なわれれば、決定的な失敗は避けられるケースもある(原子力船、石炭液化、高速増殖炉、リニア新幹線等)。また事前評価機能を各種審議会や委員会に期待する見方も一部にあるが、その場に詳細な事前評価結果や代替案が提示され比較検討されることはほぼ皆無であり、実質的な意味はほとんど認めがたい。

計画の構想・立案段階から計画決定に至るプロセスにおいて多くの問題が内在していることは前述したところであるが、前記の7つの諸問題に加え、計画主体が同時に事前評価担当者であって第三者による客観的評価を受けずに計画決定がなされるケースが多いこと、責

任ある中間評価・事後評価機関がどこにも存在しないこと(総務庁行政監察, 会計検査院検査の権限も限定されている), 代替案の提示・検討がほとんどなされないこと, 国民に対する情報開示と説明責任が必ずしも十分でないこと等も, 制度的・構造的な問題として追加されるべきであろう。しかし最近いくつかの地方自治体で行政評価や計画の見直しが導入されつつあるのは大きな前進である。また, 政府・与党内においても最近ようやく公共事業の見直しに取り組み始めたが, こうした意識変革が合理的な事前評価制度の導入を通じてより効果的な資源配分と政策効果の発現に結びつくことを期待したい。

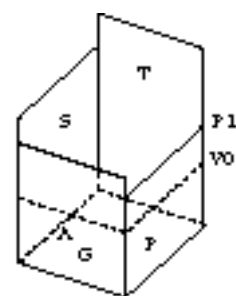
ここで筆者が事前評価の重要性をとりわけ強調したいのは, 交通インフラ投資に代表される大規模プロジェクトは建設・完成後に計画の不完全性を補正する余地はきわめて限定されているからである。従って徹底した事前評価にパスするかどうか, そのプロジェクトの成否をほぼ決定すると考えていい。

## 2 わたくしのプロジェクト事前評価法

### 2.1 ボックス評価法

さて, これから本論に入ろう。プロジェクトを成功させるためには客観的で入念な事前評価が不可欠であることをこれまで述べてきたが, 以下で筆者個人のプロジェクト評価法を提示し, 諸賢のご批判を仰ぎたいと思う。

筆者もこれまで多くの公共的プロジェクトに関わってきたが, その経験の中から編み出したプロジェクト評価法をわかり易く示したのが, 図「ボックス評価法」である。



■図 ボックス評価法

- G : 目的, 目標 (Goal)
- P : 経済的可能性 (Profitability)
- T : 技術的可能性 (Technology)
- S : 空間的可能性 (Space)
- A : 環境的・社会的受容性 (Acceptance)
- V : プロジェクト成立に求められる公共的価値, 社会的厚生 (Social Value)

このボックス図は, 中にどれだけの公共的価値, 社会的厚生が貯蔵されるかを示している。底部Gはプロジェクトの目的, 目標を示すが, この部分に穴が空いていたりすぐ破れることがあれば, 国民のためにより多くの公共的価値(社会的厚生)を確保するためにいくら多額な財源を投入しても漏洩してしまう。このボックス上面のパネルで組み立てられている。Pは経済的可能性, Tは技術的可能性, Sは空間的可能性, Aは環境的・社会的受

容性を示すパネルで, それぞれの許容の大きさ, 達成レベルを高さを示している。V0は当プロジェクトの存在が社会的に承認されるに必要な最低限のレベルを示す。

この図では, 底部Gと4枚のパネル(P, T, S, A)で囲まれたボックスの中にP1の高さまでの公共的価値(社会的厚生)が確保されるが, それ以上はできない。但しここでは $P1 > V0$ が成立しているため, 社会的にはプロジェクトの存在価値が承認されていることを意味している。もしプロジェクトの採算性が著しく悪く $P1 < V0$ の場合は, そのプロジェクトの存在自体が社会的に望ましくない負の公共財であることを示す。またこの図は, 確保される公共的価値の総量は4つの可能性条件の中で最も低いレベル(図ではP1)によって決定されることを示している。

筆者がこのボックス評価法で強調したいのは, いかなるプロジェクトであろうと, それが社会的に有意であるためには「公共目的」, 「経済性」, 「技術性」, 「空間性」, 「環境的・社会的受容性」のすべてが一定の水準を上回っていることが不可欠であるという点である。

これまでの失敗プロジェクトの中には, 技術的に可能であるというだけで経済性を軽視して失敗した事例, 経済性はあっても環境的・社会的受容性を軽視したため失敗した事例等は少なくない。こうした一面的な評価は必要条件ではあるが, 決して十分条件ではない。

最終的にプロジェクトの採否を決定するために本当に必要なのは, これらの個別評価を踏まえた総合的評価である。但し, 上記5つの条件の相互関係は相乗的な場合もあれば(例: 低コストを可能にする新技術が経済性を高める), 逆にトレードオフ関係の場合もある(例: 環境保全に配慮した地下有料自動車道は投資採算を低下させることに留意していただきたい。筆者がボックス評価法をあえて図示したのも, これら5つの可能性パネルによって確保される公共的価値(社会的厚生)の極大化を図る必要性をわかり易く説明したいためである。

### 2.2 計画の正当性, 妥当性

以下でもう少し踏み込んで「ボックス評価法」のコンセプトを説明しよう。

公共プロジェクトに求められる基本的な必要条件は次の2つである。

- a) そのプロジェクトの目的, 目標が本当に正しいものか, どうか。
- b) そのプロジェクトが本当に計画通りに実現されるか, どうか。

前者は計画の正当性, 後者は計画の実現可能性といってもいい。

まずその計画(プロジェクト)が本当に必要とされているかどうかについての検討がなされなければならない。換言すれば、「なぜ必要なのか」の問いに対して計画責任者は国民に合理的な説明ができるかどうかである。ナショナルプロジェクトであればそれが国民にとって必要であり、地域プロジェクトであればそれが当該地域住民にとって必要な公共財であることを説明する責任が求められる。その場合、「均衡ある国土の発展のため」「国民福祉増進のため」「経済活性化のため」といった曖昧な大義名分が目的では不十分である。より具体的な目的なり目標が明示されることが前提条件とならなければならない。なぜなら、曖昧な目的では完成後の目的達成度を定量的に評価できないばかりか、計画目的の妥当性さえ客観的に評価できないからである。また、この場合特に注意しなければならないのは、「あればあった方がよい」程度の公共財(option demand)が必需性の高い公共財の衣を着て混入してくることである。フル規格整備新幹線、東京湾横断道路、神戸空港、全国どこでも30分以内に高速道路を利用できる全国幹線道路網、国土軸構想で想定されている紀伊水道海底トンネル、全県空港整備等々、取り上げれば際限がない。

掲げられた公共目的に合理性・普遍性・妥当性が認められないプロジェクトは論外だが、目的自体が問われるプロジェクトも現実にはないわけではない。コメの減反政策の時代に諫早干拓を強行することに目的妥当性がないことを国民の多くが感じたからこそ、国民的関心事になったのである。現に農地取得希望者は一人もいない。リニア新幹線は何のために必要なのか、必要としている国民がどこにいるのか。東京湾横断道路は何のために必要なのか。首都移転は何のために行うべきか、またその目的を国民が広く理解しているだろうか等々、公共目的の検証は計画着工以前に厳しく事前評価すべき最優先事項である。正しい目的が明示されなければ、プロジェクトの公共性が歪められ、特定の利益追求者(rent seeker)だけに便益を提供する奇形的プロジェクトになる危険性さえないわけではない。青函トンネルは完成間際になって自動車用トンネルに変更すべきか議論になったが、現在建設中の常磐新線もその建設目的が必ずしも明確ではない。東京一極集中是正のためなのか、常磐線の混雑緩和のためなのか、つくば研究学園都市へのアクセス改善のためなのか、それとも沿線の住宅地開発のためなのか、計画当事者でさえ答は様々である。しかし冷静に考えれば、これらの目的を同時に達成することは不可能であるばかりでなく、自己矛盾さえしている。何を本当の目的にするかによって、たとえば駅間距離をどうするか、沿線の宅地開発を促進するのか、それ

とも抑制するのか、開発事業主体はだれが最もふさわしいか、開発コストは誰が負担すべきか等々、実現手段や工事の進め方も最適なものに変更する必要が出てこよう。もし目的が曖昧なまま建設されるならば、「多極分散型国土形成促進法」の狙いとは逆に東京一極集中をさらに加速する結果になることさえ懸念される。

リニア新幹線についてもその公共目的があらためて問われなければならない。我々は時速300kmのスピードで東京-大阪間を本当に移動しなければならないのだろうか。超音速機コンコルドや東京湾横断道路で実証されたように、時間差便益のために高い料金でも利用することを切望している国民がどれだけいるだろうか。日本の人口が減少する中で新幹線利用者が今後も増え続けるだろうか。目的自体についても再考すべき点は多い。

筆者が事前評価の重要性を認識し、プロジェクト再考の必要性を指摘したものの一つに東京湾横断道路計画がある(日本経済新聞1985年7月25日)。世界最先端を行くわが国の土木技術でプロジェクトは立派に完成したが、供用開始以来の利用車台数は計画当事者の予想をはるかに下回(実績平均42%)、建設した事業主体である東京湾横断道路(株)から資産譲渡を受けた日本道路公団は大幅な赤字経営を余儀なくされている。筆者の個人的見解では、このプロジェクトの失敗の原因は、なんと言っても計画目的の曖昧さと後述する経済的可能性に関する事前評価の不十分さにあったと言えよう。ここでは前者だけに言及するが、何のために誰のためにこの5.1kmの海底トンネルが必要なのか、本当に必要な公共財なのだろうかという基本的な目的について冷静に検討するプロセスが決定的に欠落していた。神奈川・千葉両県を最短距離で結ぶこの大規模プロジェクトについて計画関係者からは、「東京湾岸地域の経済活性化のため」、「東京の過密是正のため」、「房総半島の観光開発のため」、「物流合理化に寄与するため」、「東京湾岸道路の渋滞緩和のため」、「木更津周辺の住宅開発と川崎側からの企業移転促進のため」、等々多くの目的を聞かされたが、供用開始後3年近く経過した現在もその目的はほとんど実現されていない。計画段階で筆者と同じ危惧を感じた諸井虔氏は「これは似非民活プロジェクトだ」と喝破したが、「民間活力の活用」という曖昧な大義名分の下で推進された「負の遺産プロジェクト」の代表例である。メーカー、ゼネコン、銀行等産業界主導で設立された民間事業会社の東京湾横断道路(株)が建設と運営に全責任を持つという前提で出発した当初の計画が政府予算案決定の前日に大幅に摩り替えられ、同社からの資産譲渡と管理運営責任を引き受けさせられた日本道路公団は、開業以来大幅な赤字に苦しんでいる。目下

交通量の増加と運営赤字削減への対策を模索しているが、当初から目的の妥当性を欠いているプロジェクトを立て直す妙案はほとんどない。収支が良好な京葉道路（一般有料道路）等との料金プール制に逃げ込もうという考えも一部にあるが、計画当初の理念に照らしても邪道であり問題解決には繋がらない。正しくかつ広く国民に支持される公共目的をまず設定することが、プロジェクトを成功に導く第一の条件である。

### 2.3 実現可能性を評価する

さて、プロジェクトの目的が国民や地域住民によって承認されたとしても、次の問題は

「それが本当に計画通りに実現するだろうか」という点に対する事前評価である。

その際、実現可能性の評価は次の4つの視点から行なわれることが必要である。

- ・ 経済的可能性
- ・ 技術的可能性
- ・ 空間的可能性
- ・ 環境的/社会的受容性

経済的可能性とは、投下資金が有効に使われ、プロジェクト完成後多くの国民に利用されることによって建設費の投資回収と健全経営が可能であることを意味する。膨大な投下資金の回収は到底不可能であるばかりか、年々赤字が発生し、その事業を維持するために赤字補填を外部（政府の追加支援、補助金、利子補給、利息減免、地方自治体の増資負担等）に依存するケースも少なくない（本四架橋、国土幹線自動車道、各県の観光有料道路、東京湾横断道路、都市基盤整備公団、東京国際会議場等）。上記の具体例には財政投融資に絡むプロジェクトが含まれているが、公園、農業構造改善河川改修等の一般財源による公共事業であろうとその実施が直接・間接に国民の便益を高める効果を発現しうるかかどうかという意味において経済性が求められているのはいうでもない。公共事業パラマキ論がなぜ出てくるかを考えれば、この点は明白であろう。

学者や専門家の中にさえ、「公共性があるならば経済性や効率が低いのは当然で、問題にすべきではない」という意見がしばしば聞かれるが、経済性・効率性がなければ公共性自体も発揮できないことは、かつての国鉄の経験からも明らかである（度重なる運賃値上げ、通学定期割引率の引き下げ、車両更新の抑制、エスカレーター設置工事の延期等）。超音速機コンコルドがわずか16機で生産中止に追い込まれたのも、経済性の壁と環境の壁を乗り越えることができなかつたためであり、高速船スーパーライナーが普及しないのも技術開発偏重に

走り経済性の壁を越えられない点に主たる原因がある。

経済性の決定要因としては、工事費、資金調達、収入、運営コスト等いろいろあるが、中でも最も慎重な事前評価が必要なのは需要予測であろう。計画担当者は多くの需要を前提としてしばしば計画立案に走り勝ちであるが、客観性に乏しいため完成後少ない収入に苦しむケースも多い。東京湾横断道路の場合、計画当初は1日の交通量を60,000台と想定したが、概算要求段階で大蔵省主計局から過大な需要想定を指摘され33,000台に大幅下方修正した。しかし完成直前になって需要見込みをさらに5,500台に再修正した。それにも拘わらず、開業後の実際の交通量は1日平均10,700台弱で、再修正の需要予測に対してさえわずかに2%程度にすぎない。収支採算に敏感な民間会社側がさすがに東京湾横断道路事業の採算不味に気づき、着工直前になって急遽計画スキームの大幅変更を行ない、完成後の資産を日本道路公団に買い取らせることによって自らの運営責任を回避したのが現在の姿である。大蔵省主計局長（当時）をして「このようなプロジェクトには政府は今後二度と支援はしない」と言わしめた不健全、無責任、不採算のプロジェクトである。現に平成10年度の収支実績は収入148億円に対して支払金利だけでも412億円に達している。本四架橋も交通量は当初予想の約半分で開業以来の累積赤字は9,000億円近くにもなっている。

また最近ドイツ政府はベルリン - ハンブルグ間のリニア高速鉄道の建設計画を経済的理由で断念すると発表した。わが国のリニア新幹線の実用化には10 - 15兆円程度（1km当り200 - 300億円）の初期投資が必要だといわれているが、これだけ巨額な投資資金を調達し回収することは絶望的と考えざるを得ない。

さらに、技術的に可能でなければプロジェクト自体が実現されないことは言うまでもない。しかし現在わが国で進められているリニア新幹線は上記のような厳しい経済的な壁があるばかりでなく、技術的な不確実性が数多く残されており今後克服できるかどうか問われている。すなわち、一時的に超電導状態が壊れるクエンチ現象（91年宮崎実験線で起きた車両全焼事故の原因）が万一にも発生しない超電導磁石の開発、走行抵抗・空力騒音の少ない車両の設計、大容量インバーターや低磁性鋼の開発等まだまだ多くの技術的問題が残されている。また原子力についても原子力発電所から出る高レベル廃棄物の処理・処分について技術的な問題が残されている。1回で400 - 550億円もの費用が掛かるわが国の衛星打ち上げの相次ぐ失敗も技術的欠陥に原因があることは言うまでもない。

第3は空間的可能性に対する評価である．たとえ目的が正しく，技術的に可能であっても，そのプロジェクトを実際に実現する場所なり空間がなければ，絵に描いた餅になりかねない．早い話，第二東名道路やリニア新幹線が東京や大阪の都心部に入れる空間は皆無に近い．考えられる唯一の手段は大深度地下空間の利用であろう(拙著「都市再生のニュー・フロンティア」)．大深度地下利用の推進は80年代後半にすでに閣議決定されたにも拘わらず，関係省庁間での調整がつかず10年以上も棚上げされてきたが，最近漸く法制化された．しかしこれとても，これまでの法制度や私有権等が絡むだけに空間制約緩和の可能性については楽観視できない．過密都市東京の公道下の地下空間はほぼ利用尽くされており，今後さらに新たな地下鉄を建設するのは至難の業である(今年3月東京上目黒駅付近で起きた地下鉄事故を想起されたい)．各地で苦慮している廃棄物処理施設，東京第3空港等もすべて空間制約に直面して行き詰まっている問題である．

最後の事前評価ポイントは自然環境や地域住民に対する影響評価である．そのプロジェクトが，環境破壊をもたらしたり周辺の環境に大きな負荷をかけることなく実施できるか，また当該地域住民に受け入れてもらえるかどうかについて十分な事前評価を行うことが求められるのは当然である．長良川河口堰，諫早干拓，吉野川可動堰，香川県豊島や岐阜県御嶽町の産業廃棄物処分場，新潟県巻町や三重県芦浜地区の原発計画，名古屋藤前干潟や千葉県三番瀬の埋立計画等々の経験から学んだように，自然環境や地元住民の民意に対する十分な配慮なくして，公共的プロジェクトといえどもその実現は困難であり，強行すれば失敗に終わる確率が高いことを認識すべきである．計画推進側に立つ関係者の中には新聞・テレビ等の報道機関を敵視する態度もしばしば見られるが，より重要なのは計画主体からの責任ある説明と徹底した情報公開である．リニア新幹線，横浜以東の第二東名道路にせよ，着工段階になって沿線の地元住民から強い反対が出てくることも十分予想される．リニア新幹線の場合，そうした環境的，社会的制約を克服するために極力トンネル工法を採用すれば，逆に工事費の大幅な増加で経済的可能性が採択不可能なレベルまで低下し，ボックス図で示した公共的価値，社会的厚生(総量 $V$ )は極めて小さいものになり，その結果，プロジェクトの存在価値そのものが問われることにもなりかねない．

以上述べてきたように，プロジェクトを成功させるためには，目的と経済性・技術性・空間性・環境社会的受容性の4つの実現可能性についての事前評価が不可決である，というのが本論の核心である．費用対効果分析を含むこうしたプロジェクト評価法の観点に立てば，計画自体の未熟さ，不完全性，実現可能性等が事前にチェックされ，代替案の検討や優先順位づけを通じてより望ましい公共的プロジェクトや社会資本整備の選択が可能となろう．

最後にもう一つ付言しておきたいことがある．それは，これらの目的と実現可能性についての個々の評価をどう合成し，総合的な事前評価に結びつけるかという問題である．これまでしばしば採られてきた方法は，次式のように個々の評価の総和を以って総合評価結果とするのが一般的である．

$$V = G + P + T + S + A$$

しかし，こうした評価には次のような欠点も存在する．即ち，上記の条件の中でどれか一つでも決定的に低いものがあっても，他の条件が十分高ければ是認されてしまうという危険である．広く国民のために貴重な資源(財源，技術，空間，環境等)を使って実現させる公共的プロジェクトにこれまでのような失敗や浪費は許されない．従って筆者の評価法では社会的価値の総量は次式で求められる．

$$V = G \times P \times T \times S \times A$$

但し， $P, T, S, A$ のいずれも $V_0$ (成立レベル)より大きいこと

もちろんこの場合，常に $P > 0$ が必要条件だというわけではない．一定の限度までの国や地方自治体からの補填や利用者負担の増加(料金値上げ)が社会的に容認されている場合は，補填後に $P > V_0$ が成立すればいい．これまで実施されたもの，現在進行中のもの，計画段階にあるもの等の具体的な公共プロジェクトについての筆者個人の事前評価結果はここでは割愛するが，石炭液化，太陽熱発電，むつ・小川原大規模工業基地開発，関越導水，東京臨海部都市開発(テレポート計画)，リゾート開発，東京湾横断道路等はいずれも懸念した通りの結果になった．現在進行中のリニア新幹線，神戸空港，さらには構想段階の国土軸プロジェクト，宇宙中継基地，超音速機国産化などの計画も事前評価にパスするのはおそらく困難であろう．

筆者のこうした見解に対して「これまで大蔵省が予算査定を通じて事前評価してきたではないか」との疑問が出されるかも知れない．確かに計画決定までにそう

したプロセスを踏んではいるが、予算獲得に狂奔する各省庁の政策担当スタッフが立案したプロジェクト計画案を、多角的視点から専門的な目で査定(事前評価)するに十分な知識と時間を大蔵省の主計担当者に期待するのは到底無理である。さらに、不況対策に重点を置いた90年代の予算編成下では、かつてのような厳しい査定が行われてこなかったことも指摘しておかなければならない。

また筆者の見解に対し「護岸工事や防災事業等の公共性の高いプロジェクトを軽視することにならないか」という意見が出るかもしれない。確かに筆者の評価法は受益者が明確で享受する便益に対する応分の負担が当然だとの国民的合意を得ているプロジェクトにかなりの焦点を当ててきたが、受益者からの料金徴収を期待できない純公共財(公園、灯台、警察、天気予報、漁港、公共ダム等)の領域でも「ボックス評価法」は十分適用可能である。純公共財と他の公共財(受益者負担付き公共財)との違いは受益者が自ら支払っていいと考える費用(willingness to pay)を自分が納付した税金を投入してもいいと考えるか、それとも料金または使用料の形で支

払うかの違いにすぎない。だからこそ、赤字補填のために一定程度まで税金で補填したり建設コストの一部を建設補助金として投入することを国民が承認するならば、その限度まで公共的価値が確保されると考えられる。

いずれにせよ、公共プロジェクトの合理的選択と効率化、政策効果の極大化は急務である。そのためには少なくとも膨大な財政支出を伴う公共的プロジェクトに関する事前評価を制度化する必要があるというのが筆者の歴史から得た教訓である。族議員や利益団体からの圧力を免れ、客観的立場で厳正な事前評価を行う権威ある評価機関の存在が強く求められる所以である。

今後とも多くの公共的プロジェクトが実施されるであろうし、またその必要性もあろう。しかし、社会資本整備や公共サービス充実のために投入可能な財源は今後一段と制約されるであろうことを考えるとき、透明で客観的な事前評価を政策決定過程の中で明確に位置づけていくことが、資源配分の最適化と効率的な政府を実現していく上で必要不可欠であることを再度強調してこの小論の結論としたい。

(原稿受付 2000年3月28日)