

# 意思決定における費用便益分析の位置付け： 総合評価手法の役割の限定

太田和博  
OHTA, Kazuhiro

専修大学商学部教授

## 1——はじめに

わが国における公共事業の総合評価は、日本道路公団による高速自動車国道の整備計画の見直しに際して本格的に用いられた。その評価結果は、2003年12月25日に開催された国土開発幹線自動車道建設会議（国幹会議）の第1回会議において審議され、今後40年余りに及ぶわが国の高速道路網整備計画の策定に決定的な影響を与えた。

1996年11月の第二次橋本内閣組閣時の総理大臣による関係閣僚への指示によって費用便益分析などの政策評価手法が制度的に導入され、費用対効果分析マニュアルの作成が進められた。旧運輸省と旧建設省の取り組みを引き継いで、国土交通省では公共事業評価システム研究会を設置し、事業評価の体系化を推進してきた。それゆえ、国幹会議において採用された総合評価手法は、国土交通省が取り組んできた公共事業評価手法開発の集大成とも言える。

しかしながら、私見では、公共事業評価システム研究会において開発されてきた評価手法の役割と国幹会議において総合評価手法が果たした役割は本質的に異なる。国土交通省の下部検討機関として設置されていた研究会においては、評価手法開発の目的は、評価対象の事業に関する行政内における「説明責任」（狭い意味でのアカウントビリティ）を果たすためであると言える。つまり、国土交通省などの事業官庁は、財務省に対しての「説明責任」を果たすために、事業評価を行っているのである。

一方、国幹会議において審議された総合評価手法の評価結果は、わが国の高速道路網の姿を決定するものとなった。もちろん、制度的には国幹会議の決定がそのまま国家の意思決定になるわけではなく、立法府の決定と行政府の執行決定がなされなければならないが、諸般の政治情勢等によって国幹会議の決定は最終的なものであったと言える。つまり、公共事業の評価手法が直接的

に政策決定に大きな影響を与えたという意味において、国幹会議における総合評価手法が果たした役割は画期的であったのである。

国土交通省の公共事業評価システム研究会において検討がなされている事業評価は、「事業実施者が事業の実施に係る意思決定に際して、自ら厳格に行い、国民に対するアカウントビリティを果たすことが基本である（3頁）」<sup>1)</sup>と記されており、この事業評価は意思決定責任に関連しているように見える。しかしながら、続いて、「公共事業評価は、それ（事業実施に係る意思決定）に資する材料を提供する（3頁）」<sup>1)</sup>と明記されており、意思決定ではなく、行政執行のアカウントビリティ（事業実施者の執行の透明性）の向上が目的であることが明らかである。

国という大きなシステムの中で行われる事業評価は、実質的な観点から、事業実施者の説明資料のための評価にならざるを得ない。なぜなら、事業評価の結果に基づいて、国会において予算規模や歳出内容等を決定するという意思決定システムをわが国では採用してこなかったからである<sup>注1)</sup>。道路整備を例にとると、個別事業の箇所付けなどは各年度の予算編成に際して国土交通省道路局と財務省との交渉によって決定されるのであり、儀式は別として、国会において議論されることは皆無と言ってよい。もちろん、省庁間の交渉に政治家が干渉することはありうるが、それは公式な意思決定プロセス上のものではない。

上述したように、行政執行上のアカウントビリティ向上を目途とする事業評価は財務省を説得するための材料を提供するものである。そのため、客観性と透明性が求められ、さらには評価対象事業がもたらす幅広い効果を包含する総合評価が希求されるのも自然な展開と言える。

一方で、公共事業の実施を含むすべての公共政策は、利得者と損失者を生み出すものである以上、公平性の判断を含む意思決定を行っていることになる。すべての国

民に利得のみをもたらす公共政策であれば誰も反対しないためすでに実施されているはずである。それゆえ、公共政策の実行は必ず損失者を生み出す。国民のうち特定の者を損失者とする権限は行政府には存在しない。それを行う権限を持つのは選挙で選ばれた議員から構成される議会のみである。

公共政策がこのような性質を持つ以上、評価の客観性には限界がある。一方、事業評価において行われている総合化は単一の総合評価点を導出するものであるため、総合化の過程において公平性等の価値判断基準がどの程度反映されているかは明確でない。したがって、ある種の総合化によって総合評価点は客観的に(機械的に)算出されるが、総合化における判断基準の役割を客観的に判定することは困難である。

本稿では、総合評価手法よりも費用便益分析を重要視することを主張する。総合評価手法の具体例として、国幹会議で採用された手法を検討対象とし、その意思決定プロセスにおける位置付けに焦点をあてる。つまり、事業評価手法が公共事業の意思決定に影響を与えるべきであるとした場合に、適切な事業評価手法のあり方を検討する。ひとつのポイントは、事業評価手法が行政府の役割と立法府のそれを峻別する機能を果たす必要があり、その機能を果たすように事業評価手法の内容および適用方法が確立されなければならないことを主張する。

国幹会議において採用された総合評価手法については、その概要および課題が前川ら(2005)によって整理されている<sup>2)</sup>。また、高速道路整備計画に総合評価手法を適用する考え方については中村(2003)にまとめられている<sup>3)</sup>。この総合評価手法の枠組みは「中村基準」とも呼ばれているため、本稿でもこの用語法を用いる。本稿は、この「中村基準」に対して、費用便益分析の位置付けと総合評価手法の役割に関して代替案を提示することも意図している。

## 2——公平性と効率性の関係

### 2.1 効率性と公平性の関係と事業評価

公共事業が公共政策であり、受益と負担の乖離が不可避免的に生じる以上、効率性ととも公平性に関しても政策決定の際には考慮されなければならない。ここでは、公平性と効率性の関係を整理しておこう<sup>注2)</sup>。

公平性と効率性の関係は以下の4つが考えられる。

- ① 効率性と公平性はトレードオフの関係にある(一般的な考え方)
- ② 効率性の発揮こそ、公平性そのものである(新保守主義経済学のアプローチ)
- ③ 効率性を満たす無数の状態から公平性基準によ

て最適点を選択する(理論経済学のアプローチ)

- ④ 公平性基準によって定められた目標を効率的に達成する(実践的なアプローチ)

この4つの考え方のうち、効率性は手段であり、目標とはなりえないことを前提とすると、①と②の考え方は適切ではない。加えて、①のアプローチは、技術的客観的に測定しやすい効率性と価値判断が伴う公平性を同列で扱う点で不適切である<sup>注3)</sup>。

理論的には、③のアプローチ方法が正しいと考えられるが、③の公平性は全般的な公平性であり、アロウの一般不可能性定理が示唆するように、その基準を確立することは困難である。

一方、④の公平性基準は、たとえば1県1空港というような具体的な基準であり、社会資本整備を検討する際に運用しやすいものである。社会資本整備の評価においては実践的である④のアプローチが好ましい。

ここでの要点は、効率性と公平性を同一の次元で扱うことが適切ではないことを確認しておくことである。

### 2.2 中村基準による総合評価手法における公平性

中村基準による高速自動車国道の総合評価は多基準分析に基づくものである<sup>注4)</sup>。この手法は道路投資の評価に関する指針検討委員会編(2000)によって基礎付けられており、そこでは、「費用便益分析の対象外とされる効果項目であっても、実際の道路投資の判断においては、大局的見地も含めて多岐にわたる項目が総合的判断に取り込まれている。多基準分析は、拡張費用便益分析、修正費用便益分析の範囲では捉えていない効果項目をできるだけ多元的に取り込むが、個別評価要因の相対的重要度を設定することにより、対象道路を一元的な総合評価指標によって比較する手法である(16頁、一部略)」<sup>5)</sup>とされている。

また、前川ら(2005)の注11には、「多基準分析とは、暗黙の内に多数の価値規範が存在していることを前提として行われている現実の評価を客観的に表現する(一部略)」ためのものであると記述されている。以上の記述によって、高速自動車国道の総合評価手法が多基準分析の応用であることは明らかである。

したがって、道路投資の評価に関する指針検討委員会編(2000)の16頁の記述からは、多基準分析が修正費用便益分析よりも広い範囲を包含していると考えられる。また、前川ら(2005)の注11の記述からは、高速自動車国道の評価には多数の価値規範が反映されているとみなされる。つまり、中村基準による総合評価手法は公平性を包含していると考えられる。このことを確認してみよう。

表一は、中村基準による評価項目である。公平性に関連するのは波及的影響(その他外部効果)であるので

それに注目する。評価項目の説明を読む限り、高速自動車国道の整備による効果が対象とされており、これらは事業効率性と関わるものであるため、公平性に関連する評価項目はないように思われる。確かに、四全総において設定された高規格道路網14,000キロの基礎となった基準(すべての市町村から高速道路までのアクセス時間が1時間以内)のような明確な公平性基準は設定されていない。

16の指標をより細かく見てみると、以下のことがわかる。ある指標では、事業の当該指標に関連する効果の総量を評価点として算定しており、この評価点は事業の効率性の一指標と言える。

一方、評価単位当たりの効果が評価点として算定されている指標がある。たとえば、指標14は、並行する緊急輸送道路における年間平均通行止め時間が評価点となっている。100時間の通行止め時間が評価点として計上されるケースを想定すると、当該道路を1時間当たり1千台走行していようが、1台であろうが、指標14では同一の評価点を得ることになる。したがって、単位当たりの効果によって評価点を算定している指標は公平性基準によるものであると判断される。

表一1においては、各指標が公平性基準に基づくものか効率性基準に基づくものかを基準類型欄で示している。公平性基準は、単位当たり(1台当たり等)で評価点が算定されているものであり、効率性基準は総量(「単位当たりの評点×交通量」等)によって評価点が算出されているものである。

「地方の取り組み」を除く5つの中項目に着目して、各中項目が効率性基準であるか、公平性基準であるかを検

討してみよう。

表一1より、明らかに「住民生活」と「安全」は公平性基準といえる。一方、「地域経済」は効率性基準となっている。

「地域社会」の小項目は他の中項目に分類されるか、削除することを検討するべきである。まず、指標4は都市間の接続の指標であり、当該高速道路がその効果を持つのであれば交通量に反映されることになる。したがって、「費用対便益」に包含されるべき指標である。あるいは、前川ら(2005)の相関分析からもわかるように、指標4と指標7は相関係数が高く、指標4を指標7に統合することも検討されるべきである。

指標5については、前川ら(2005)が指摘するように、指標3との相関が高いこと、および内容の観点からも「住民生活」に包含するべきであろう。指標6は、観光産業の活動を文化活動と捉えたため「地域社会」に分類されているが、産業活動と捉え直し、「地域経済」に分類し直すべきである。

以上の結果として、「地域社会」の小項目のうち公平性に関連する指標は「住民生活」に、効率性に関する指標は「地域経済」に分類し直すことができる。

最後に、「環境」は内容に応じて、単位当たり(指標11)、総量(指標12)および削減率(指標10)によって測定されており、「効率性基準」あるいは「公平性基準」という類型化が困難であると考えられる。

前川ら(2005)では、指標間の相関係数を計算し、指標間の独立性を検討するとともに、各指標の寄与度を分析している。総合評価手法の体系を構築するためには、このような技術的な分析が重要であることは論を待たない。しかしながら、ここでは、各指標が効率性基準であるか公平性

■表一1 高速自動車国道の事業評価における評価項目

大項目・中項目	評価項目	指標	因子	基準類型	
費用対便益	走行時間短縮便益	合算し、 B/Cに集約		効率性	
	走行経費減少便益				
	交通事故減少便益				
採算性	投資限度額比率			効率性	
波及的影響(その他外部効果)	住民生活	高速バス等長距離自動車交通の利便性	指標1		公平性
		新幹線・空港等幹線交通網への利便性	指標2	因子1	公平性
		高度な医療施設までの搬送時間の短縮	指標3	因子1	公平性
	地域社会	拠点都市間の接続による相互の連携	指標4	因子2	効率性
		日常活動圏の中心都市へのアクセス向上	指標5	因子1	公平性
		複数の主要観光地の接続による観光産業の発展	指標6	因子2	効率性
	地域経済	物流拠点へのアクセス改善による産業立地の振興	指標7	因子2	効率性
		高速道路へのアクセス改善による農林水産品流通の利便性	指標8	因子3	効率性
		高速道路整備に合致した地域振興計画の推進	指標9	因子1	効率性
	環境	自動車からのNOx、SPM排出量の削減	指標10	因子5	—
		並行道路における騒音レベルの低減	指標11	因子4	公平性
		自動車からのCO2排出量の削減	指標12	因子4	効率性
	安全	並行する緊急輸送道路が途絶時に迂回路が長大	指標13	因子1	公平性
		並行する緊急輸送道路で冬季交通障害や異常気象時に交通規制される区間が存在	指標14	因子3	公平性
		並行する高速道路の代替路線を形成	指標15	因子4	公平性
地方の取り組み	地方の創意工夫による自主的な取り組みが存在	指標16		—	

注1: 「大項目・中項目」および「評価項目」は国土交通省道路局(2003)7頁の表に依拠している<sup>1)</sup>。  
 同表は前川ら(2005)表一3にも掲載されている<sup>2)</sup>。ただし、「評価項目」は紙幅の関係で短縮表記してあるため、詳しくは前川ら(2005)表一3などを参照されたい。  
 注2: 「因子」は前川ら(2005)の因子分析の結果(表一8、表一9、表一10および図一3)である6因子構成を再検討し、5因子にまとめている。  
 注3: 「基準類型」については本文を参照されたい。

基準であるかを明らかにすることが重要であることを強調する。なぜなら、この整理がなされないと、総合評価手法によって何が評価されたかが明確にならないからである。

結論として、本節の考察によって、中村基準による総合評価手法は、社会的厚生関数の考え方を拡張したものであり、公平性基準と効率性基準の両者を包含し、かつその両者がトレードオフの関係にあると想定していることが明らかとなった。

### 3——総合評価手法による意思決定の問題点： 費用便益分析および総合評価手法を正しく 位置付ける

前節では、中村基準による総合評価手法が公平性基準および効率性基準に対して持つ含意を整理した。この総合評価手法による分析結果は2003年12月の国幹会議に提出され、高速自動車国道の建設に関する意思決定に決定的な影響を与えたことは1で述べたとおりである。

本節では、総合評価手法による意思決定の問題点を論じるが、国幹会議において実際になされた決定をケースとするのではなく、概念的な検討を行う。まず3.1において総合評価手法の問題点を指摘し、それを受けて、総合評価手法の問題点を回避するための費用便益分析の利用方法を3.2で提示する。

#### 3.1 総合評価手法の意思決定上の問題点

##### 3.1.1 総合評価の結果の絶対性

中村基準の総合評価手法の指標を見ると、高速道路整備に伴う効果が網羅されていることがわかる。そして、2で指摘したように、効率性基準と公平性基準がほぼ同数包含されている。加えて、総合評価手法は社会的厚生関数をその確固たる理論的基礎として有しているとみなされる。

以上の前提が満たされているとするならば、総合評価手法はすべての事業効果の効率性と公平性を適切に評価する手法となるから、その評価結果は他の評価手法との比較において明らかな優位性を持つことになる。しかも、精度が十分に確保されているならば、公共事業評価システム研究会[2002]が目指している客観性と透明性が完全に担保されることになる。つまり、総合評価手法によって付与された優先順位は絶対的な正当性を持つことになる。

総合評価手法による優先順位が絶対性を持ち、かつ公共事業に投入できる予算が限られている場合には、事業執行の際には厳密に高得点の事業から実施されなければならない。もしそうでなければ、効率性が阻害されるだけでなく、公平性を含む社会厚生が低下することになる。

実際に、中村基準による高速自動車国道の評価結果

は、国幹会議において異論なく承認され、わが国の高速道路政策に反映された。ところが、中村基準の評価結果はその絶対性の機能を完全に果たしたわけではない。

このように総合評価の結果は絶対性を持つが、国幹会議では、事業のカテゴリー分類(事業の必要性および整備担当主体の分類)のために総合評価が実施されたことにより、優先順位の付与方法として適用されなかった<sup>注5)</sup>。そのため、本来あるべき総合評価に基づく意思決定がなされたわけではないことに留意しておかなければならないのである。

総合評価を志向することは評価結果の絶対性を是認することになることを正しく認識しなければならないのである。

##### 3.1.2 総合評価手法適用における意思決定責任

公共事業の意思決定は、より広くは公共政策の意思決定は、利得者と損失者を必然的に生み出し、対立する利害に結論を出す行為となることは上述したとおりである。民主主義の原則に従う限り、このような利害を決定する行為が可能であるのは、選挙によって選出された議員のみである。

一方、総合評価手法は、考えられる限りの事業効果を包含するとともに、公平性の指標を含み、かつ「客観的な」ウェイトを付与するものである。それゆえ、総合評価手法の結果は厳密かつ例外なく尊重されなければならない。3.1.1において明らかにしたこの「絶対性」の原則に従えば、議員による意思決定は不要である。すべての公共政策に対して総合評価手法が完備された究極の状況を想定すると、選挙による民意の代表者の選出は不必要になると論じられよう。

著者はこのようなテクノクラート主導の意思決定を推奨しているのではない。むしろ、後述するように、そのような考え方には反対である。しかしながら、総合評価手法を採用するということは、そのような意思決定システムを是認していることになるのである。

複数の総合評価手法の中から、議会によって適用される手法が選択されるのではなく、行政府あるいは一部の専門家によって総合評価手法が開発、適用されるのであれば、意思決定責任が曖昧になる。私見では、総合評価手法を適用する最大の問題点は、本来の意思決定者(立法府)がその意思決定責任を負わない、あるいは意思決定責任を意識すらしないことである。

##### 3.1.3 事業評価における公平性と効率性の分離

総合評価手法を用いることによって意思決定責任が曖昧になるのは、客観的かつ技術的に評価しやすい効率性と、利害対立をはらむ公平性を同じレベルで扱うためである。2.1で強調したように、公共事業の評価は公平性と効率性のあるべき関係の整理した上でなされなければならない。

客観的かつ技術的に評価が可能である効率性については、それを厳密に行う必要がある。ただし、後述するように、効率性の評価手法の精緻化には、その費用対効果を見極めることも重要である。

一方、公平性に関する判断は本来は政治プロセスに委ねられるべきことである。政治プロセスとは議会のことであり、その意思決定は選挙で選出された議員が行うため、意思決定責任が明確である。

### 3.2 費用便益分析の意思決定プロセスにおける役割

著者は、効率性の評価手法である費用便益分析の結果がより重用されるべきであると考えている。ただし、公平性の視点を無視してよいと考えているわけではない。公平性の視点は意思決定プロセスにおいて正しく反映されるべきである一方、事業評価は客観的に分析が可能な効率性を中心とするべきである。ここでは、効率性と公平性の視点を意思決定プロセスにおいて異なる段階で取り入れることを提案する。換言すれば、費用便益分析の意思決定プロセスにおけるあるべき位置付けを提示する。

以下では説明のために簡単な仮説例を設定する<sup>注6)</sup>。

表—2では、6つのプロジェクトとそれぞれのプロジェクトの費用と便益および総合評価点がまとめられている。簡単化のために、各プロジェクトは互いに独立であるとする。わかりやすい例をあげると、交番から駐在所への転換の候補箇所が6つあるとし、6つの交番は互いに十分に離れており、警察サービスの範囲は重ならないとする。

表—2では、6つのプロジェクトが、投資規模(投資費用K)の小さい順に並べられている。また、投資規模が同じ場合には、粗便益(B-C)が大きい順に並べられている。この並べ方に沿って、プロジェクト名がAからFまで付与されている。

公共事業に向けられる政府予算は限られているわけであるから、各プロジェクトに関する意思決定は採択か非採択かの二者択一を積み重ねるものではなく、多数存在する代替案から予算制約の範囲内において実施するものを選択することになる。つまり、意思決定は優先順位の付与を行うことと同義である。ここでは、単純化のために、予算が30に限られていると仮定しよう。

■表—2 事業評価のための数値例

プロジェクト名	投資費用 K	粗便益 B-C	費用便益比 R	総合評価点 S	実際の決定 (政治的決定)
A	5	15	(3.0 ③)	60 ②	(⑤)
B	5	10	(2.0 ⑤)	55 ③	(⑥)
C	10	60	6.0 ①	(50 ④)	①
D	10	25	(2.5 ④)	(40 ⑤)	②
E	10	5	(0.5 ⑥)	(30 ⑥)	③
F	20	100	5.0 ②	70 ①	(④)

○内の数値は優先順位である。  
( )を付与したものは予算制約のために実行されなかったものである。

また、表—2には、費用便益比Rが記されている。Rは  $(B-C)/K$  であり、投資費用1円に対して何円の粗便益が生じるかを表している。

効率性の評価基準である費用便益分析は、社会全体により多くの純便益をもたらすようにプロジェクトを評価することを目的としている。効率性基準(効率性原則)を採用し、具体的な評価手法として費用便益比率法を用いれば、費用便益比Rが大きい順に採択し、そのプロセスを予算が尽きるまで続ければ良い。

表—2の数値例では、投資予算が30のときの採択プロジェクトは、CとFであることがわかる。そのときに社会全体にもたらされる純便益  $(B-C-K)$  は130となる。これは、投資予算が30であるときに、社会全体が得ることのできる最大の純便益である。

しかしながら、これでは2つのプロジェクトしか採択されない、という批判があり得る。交番から駐在所への転換を検討している場合、予算が30であれば、表—2において上から順に採択すれば、AからDまでの4箇所に住在所が設置されることになる。これを最大多数原則と呼ぶことにしよう。この場合、4つの駐在所を設置できるが、社会全体の純便益は80に過ぎない。

総便益は小さいが多くの駐在所を造るという考え方は、交通社会資本に当てはめれば、ネットワークを拡充するという積極的な評価を受けるとともに、無駄なものを全国にばらまくという批判を受ける可能性がある。しかし、そうではない。このことを確認してみよう。

無駄な駐在所を各地にばらまくのは、表—2において、A, B, DおよびEの4つを選択するようなケースを意味する。この場合、社会的な純便益は25に過ぎない。一方、AからDまでを採択する場合には、最大多数原則という公平性基準を掲げながら、予算制約の下で最大の社会的純便益を達成しており、効率的であるとみなされる。

とはいえ、30という予算制約の下で最大の社会的純便益を実現していないのは否定できない。このことは表—3の左から2列目と3列目を比較すれば明らかである。このように、費用便益分析を使用することによって、公平性基準を採用することのコストが50  $(=130-80)$  であることが明らかになる。

■表—3 費用便益分析による意思決定結果の費用測定

意思決定原則	費用便益比 (効率性原則)	ネットワーク 拡大 (最大多数原則)	総合評価 手法	政治的決定 (実際の決定)
採択プロジェクト	C, F	A, B, C, D	F, A, B	C, D, E
純便益総額	130	80	95	60
死重的損失 (社会的コスト)	0	50	35	70

表—2の数値例に対応している。  
採択プロジェクトの記載順は各意思決定原則による優先順位に依拠している。

表—2と表—3では、総合評価手法による評価点も想定している。この評価点は仮説的なものであり、具体的な裏付けはない。ただし、表—2を観察すると、この総合評価手法によって、効率性が重視される一方で、ネットワーク拡充も高いウェイトが付与されたと考えられよう。その結果として、A、BおよびF（評価点順ではF、A、B）が採択されたとする。

表—3に記された「死重的損失」あるいは「社会的コスト」は、何らかの公平性を考慮した結果、あるいは政治プロセスによって公共選択がゆがめられた結果として、社会全体に生じた損失を表すものである。最大多数原則が社会的に是認された公平性基準であれば、単純に損失と呼ぶべきではなく、公平性基準を採用したことの「社会的コスト」と表現するべきであろう。とはいえ、「死重的損失」と表現するか「社会的コスト」と表現するかどうかにかかわらず、この値が正であるならば、社会全体としては逸失利益が生じていることになる。

表—3から明らかなように、総合評価手法によってF、AおよびBを採択することは、35の「社会的コスト」を生み出していることがわかる。これは、総合評価手法に含まれた公平性基準を採用したことによって、社会が被るコストを表している。

なお、最大多数原則が社会的に是認された公平性基準であるとしても、その中でもっとも効率的な選択がなされなければ、正に死重的損失（誰の手元にも残らずに消失してしまった機会利得）が生じることになる。たとえば、A、B、CおよびDという組合せではなく、上述したA、B、DおよびEという組を採択したならば、前者の組合せとの比較において、55（＝110－55）の死重的損失が発生する。

加えて、表—2および表—3には、実際の決定順位が提示されている。これも単なる想定であり、この順位が必然的に導出される理由はない。単に、C、DおよびEを選挙区とする政治家の影響力が大きいと考えればよい。

表—3を見れば、費用便益分析を用いることによって、政治プロセスによるバイアス（政治家等による公共選択の歪み）のために生じた死重的損失も測定できることがわかる。有力政治家の介入によってC、DおよびEが採択プロジェクトとなったことの死重的損失は表—3から明らかなように70となる。

このように、費用便益分析を用いることによって、効率性の視点からプロジェクトに対して優先順位を付与するだけでなく、公平性に基づく総合評価がもたらす結果や政治プロセスによる決定結果の帰結を明らかにすることができる。重要であるのは、費用便益分析（効率性に関する評価）は、他の基準（公平性基準など）とは独立した評価手法として位置付けられなければならないことである。

ここでは、本稿のまとめとして、私論を述べる。

#### 4.1 費用便益分析を正しく位置付けるために

第1に、費用便益分析の役割である効率性の評価を正しく意思決定プロセスの中で位置付ける必要がある。費用便益分析は、効率性の評価手法であり、それ以上のものでもそれ以下のものでもない。この点が曲解された結果として、公平性基準との間で不適切な統合がなされている。中村基準における総合評価手法においても、効率性基準と公平性基準が並立して組み込まれている。3.2において例示したように、費用便益分析を厳密に適用する必要がある。

第2に、費用便益分析は、効率性の相対的な評価手法であり、絶対的な効率性の有無の判定を行うものではないことが正しく認識されなければならない。これは、効率性そのものが相対的にしか評価されないことに依拠している。したがって、一部において採用されている以下のような費用便益分析の利用方法は本質的に誤っている。

まず、費用便益分析を実施し、B/Cが1を上回るものを採択プロジェクトの候補集合とし、次にこの集合に対して総合評価手法を用いて優先順位を付与する手順が一部で採用されている。この手順によると、初期段階において、個別のプロジェクトが効率的であるか否かを絶対的に判定していることになる。そして、採択プロジェクトの候補集合に入っているプロジェクトは効率的であると主張する。その結果として、より効率的なプロジェクトを押しつけて、より非効率なプロジェクトが実施される危険が生じる。

第3に、費用便益分析を絶対的な効率性基準として位置付けているために、評価手法の研究開発に無用なバイアスが生じている<sup>注7)</sup>。拡張費用便益分析はその典型である。また、B/Cが1を越えるように評価手順を変更しようとするインセンティブが生じている。社会的割引率を引下げるべきであるという論調が強まるのもこの流れと言える。

第4に、費用便益分析が相対評価の手法であることが理解されれば、主要便益の測定のみで評価が可能となる。相対評価であるならば、序数的な順位付けが重要となるため、主要便益のみで評価すればよい。なぜなら、非主要便益は、非主要なのであるから、優先順位に大きな影響は与えないはずである<sup>注8)</sup>。交通社会資本プロジェクトの主要効果は、交通量を介して発現するものである。それゆえ、事業評価手法の研究開発においてなすべきことは交通需要量予測の精緻化であり、非主要便益の取り込みではない。

## 4.2 費用便益分析の正しい使用は政治の役割と責任を明確にする

本稿の導入部で論じたように、国幹会議における意思決定に総合評価手法は決定的な役割を果たした。事業評価手法に関わる研究者はこのことを喜びとするべきであると論じられるかもしれない。しかしながら、著者は事業評価手法がこのような役割を果たすことは危険なことであると考ええる。

そもそも理論的に考えると、総合評価によって、費用便益分析では測定できない様々な効果を考慮し、かつ公平性に関する多様な価値規範が反映されているのであれば、政治プロセスは不要となる。政治プロセスが不要であるということは、議会は無用の長物であることになるし、そもそも選挙によって国民が代表者を選択する意義がないことになる。

3.2において例示したように、事業評価手法は、意思決定プロセスにおいて、ある政策を選択した場合の帰結を明示する機能のみを持つべきである。それゆえ、政治プロセスにおいて、代替的な政策を選択する一助として事業評価がなされるべきなのである。

わが国においては、「政治的意思決定(政策決定の責任)」と「政策評価(行政執行の説明責任)」が未分化である状態が継続している。国幹会議によってわが国の高速自動車国道の整備計画が変更されたが、その変更責任の所在は明らかではない。総合評価手法が重用されることはこのような政治と行政の未分化状態を追認することになる。

政治の役割は、公共政策を決定することを通じて、利得者と損失者を決定することにある。ところが、選挙の洗礼を受けなければならない政治家は損失者およびその程度が明確になることを望まない。このため、公共政策を実施することによる損失の程度が容易に理解されないように、制度を複雑にするインセンティブが生れる。

行政府は政権与党から制度を複雑にし、誰が公共政策の実行によって損失を被っているのかをわからないようにするように働きかけられているのである。その一方で、行政の説明責任(アカウンタビリティ)が要求されてきたために、その複雑な制度を詳細に説明することが実施されている。しかしながら、本来の行政府の役割は制度を簡素化し、公共政策の帰結が明確になるように事業評価を行うことである。

3.2で示したように、費用便益分析が実施されれば、政治の責任において行われる意思決定と、行政の責任において執行される行政管理が分離されることになる。行政府は政治によって決定された業務を効率的に実行する責務を負う。行政府は、決して政策決定を行う主体ではないのである。つまり、行政府は公平性に関して判定を行うべきではないのである。総合評価手法を用いるこ

とは、公共政策の公平性に関する判定者を曖昧にし、政治の責任をあやふやにすることにつながる。

総合評価手法から決別し、費用便益分析を適切に実施することによって、行政府と立法府の役割分担を明確にすることこそが肝要なのである。

**付記：**本稿の一部は、平成14年度専修大学研究助成(個人研究)「費用便益分析の政策策定上の位置づけ」による研究成果に基づいている。また、匿名の2名のレフェリーから有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝申し上げます。

### 注

注1) 米国の道路信託基金の運用を例にとると、わが国のこの特性が明らかである。米国の連邦道路整備は受権法によって期限を切られて歳入と歳出が決定される。2005年8月に成立したSAFETEA-LU (Safe, Accountable, Flexible, and Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users)では、採択された個別プロジェクトがその予算額とともに明記されている。法案を採択することによって、立法府としての意思決定がなされており、かつ意思決定責任が明確となるのである。

注2) 本節は主に太田(2004)<sup>4)</sup>に依拠している。

注3) 効率性と公平性のトレードオフを前提とした評価手法の1つは、修正費用便益分析である。修正費用便益分析では、社会が要求する公平性が確保できないなどの問題点がある。修正費用便益分析に関する公平性上の帰結などについては別項に譲ることとする。

注4) 前川ら(2005)注11<sup>2)</sup>を参照されたい。

注5) 総合評価点を導出する際のウェイトとして5種類(有料道路ケースで3種類、無料道路ケースで2種類)が用いられたため、同一事業であっても総合評価点が複数導出された。導出された総合評価点は、40点弱から80点弱の範囲に収まっている。この総合評価点に基づき評価点グループ(55点以上:A, 50点以上:B, 45点以上:C, 45点未満:D)を設定し、そのグループスコアによって「総合的に」検討がなされた。これはウェイト付けに関わる課題でもあり、別稿において検討することとする。

注6) 以下の例示は、太田(2003)第1章3節<sup>7)</sup>を加筆修正したものである。

注7) バイアスの一例を取り上げて論じたものとしては、太田(2005)<sup>8)</sup>を参照されたい。

注8) 本稿では、「主要便益」と「非主要便益」の定義を行っていない。「主要」か「非主要」であるかは公共事業の目的から理論的に導出されるべきものであるが、ここでの文脈から言えば、相対的優先順位の決定に影響を与えない便益項目が「非主要便益」となる。このため、便益を「主要」と「非主要」に分けるためには、事業目的に関する検討と評価の積み重ねが必要であることのみ指摘しておく。

### 参考文献

- 1) 公共事業評価システム研究会[2002], 公共事業評価の基本的考え方, 国土交通省大臣官房技術調査課公共事業調査室
- 2) 前川秀和・松岡齊・上泉俊雄[2005], 高速自動車国道への総合評価手法の開発・適用に関する研究, 運輸政策研究, Vol.8, No.1, 11-21頁
- 3) 中村英夫[2003], 道路関係4公団民営化推進委員会の議論と私の考え, 土木学会誌, 第88巻第3号, 2-7頁
- 4) 太田和博[2004], 交通社会資本整備における効率性と公平性: 道路公団民営化論議が問いかけたもの, 高速道路と自動車, 第47巻第12号, 7-10頁
- 5) 道路投資の評価に関する指針検討委員会編[2000], 道路投資の評価に関する指針(案)第2編総合評価, 財団法人日本総合研究所
- 6) 国土交通省道路局[2003], 高速自動車国道の事業評価手法・説明資料 (<http://www.mlit.go.jp/road/4kou-minei/20031128.html>)
- 7) 太田和博[2003], 費用便益分析——理論的基礎と役割, 山内弘隆・上山信一編, パブリック・セクターの経済・経営学, 第1章3節, NTT出版, 83-95頁
- 8) 太田和博[2005], 便益原単位の信頼性と妥当性: 本誌2004年3月号藤本・大成・松元研究論文を読んで, 高速道路と自動車, 第48巻第3号, 14-20頁