

わたしたちは費用便益分析を正しく使いこなせるのだろうか？

加藤浩徳

(東京大学大学院工学系研究科, kato@civil.t.u-tokyo.ac.jp)

公共事業の評価に、費用便益分析が取り入れられるようになってから、早くも10年近くが経とうとしている。日本でも費用便益分析が広く使われるようになったことは、喜ばしいことだ。ところが、近ごろ、費用便益分析の結果（いわゆるビーバイシー）が、評価の決め手であるかのように、使われるようになってしまった。また、これによって、本来ならば行われるべき公共事業が、行われなくなるなどのゆがみが生じているとも聞く。もし、これが本当だとするならば、実に悲しいことである。決して、費用便益分析そのものが悪いのではない。私たちが、それを正しく使いこなしていないのだ。

道路を例に考えてみたいと思う。

考えてみれば当たり前のことだが、「道」はいろいろな役に立っている。まず、人や車がどこかに行くために「道」は使われる。そこには、会社通いのように、毎日通る人もいれば、病気やケガなどのときに、やむを得ず通る人もいる。大事な人への手紙を送ったり、工場へものを運んだりするトラックも走る。火事になったり、事故が起こったりしたときには、消防車やパトカーだって「道」を通る。そのおかげで、どれだけたくさんの人たちが助かったことだろうか。また、わたしたちは、「道」を歩きながら、おしゃべりしたり、木陰で休んだり、ぼんやりと空を眺めたりもしている。沿道のいちょうの葉が黄色に変わったり、桜の花が咲いたりすると、ああもう秋だなとか、やっとな春が来たぞと、季節の変わり目を感じることもできる。光り輝く海沿いの道や、すがすがしい緑の中を走る道など、車を運転して気持ちのいい「道」は、自然の尊さを改めて感じる瞬間をも作ってくれる。もちろん、そのほかにも、「道」は、災害の時に逃げるのに使われたり、街の中で大火災の延焼を食い止めたり、地下に地下鉄が走ったり、ガスや電気などの埋設物を埋めたりする場所になったりもする。他にももっと役に立っているはずだが、とても限られたスペースで書ききれないものではない。

では、費用便益分析は、どこまでこうした「道」の役割に迫れるのであろうか？もし、これらの道の役割が、すべて何らかの形で「便益」に繰り込むことができるならば、費用便益分析だけで道路の善し悪しを決めるのも、悪い考えではないかもしれない。良い効果（便益）がかかるコスト（費用）を上回るときだけ道を造る、というのは、誰にでも納得できる、とてもわかりやすい決め方だからだ。さらには、政府は、費用便益分析のため「マニュアル」なるものまで用意している。こうなると、費用便益分析で事業の是非を決めるべきだ、という考えに至っても不思議ではない。

ところが、残念ながら、その期待には応えられない状況にある。なぜならば、いまのところ、私たちは、「道」の役割の全てをお金に換算できるだけの技量を持ち合わせていないからだ。本当は、もっとたくさんの「道」の役割を見てやるべきなのに、その一部しか計ることができないのである。いま、道路事業評価で使われているのは、いわゆる三便益（走行時間短縮、走行経費減少、交通事故減少）である。ところが、ここには、例えば、路上活動による楽しみの価値や、道路を使った救命活動などによる命の価値は、含まれないことがほとんどである。一部の便益のみが計られているのは、それらが大事ではないからとか、小さいから無視できるから、というわけではない。単に厳密に便益を計ることが難しいからである。

そうすると、「ビーバイシーが1より大きくなければならない」云々の議論は、私には理想論すぎるように思えてならない。少なくとも今のビーバイシーは、便益の一部しか計っていない。せつかく役に立つ道路であっても、三便益以外の便益がほとんどを占めているのならば、ビーバイシーが1を下回ってしまうかもしれない。ビーバイシーで計れないその他の便益は、それ以外の方法で計ったり、あるいは記述したりするほかない。そして、最後には、それらをいっしょに見ながら、まとめて善し悪しを決める以外に方法がないのである。この判断には、人が関わるので、客観的に判断したい、という願いには反してしまう。しかし、これはやむを得ない。無理なものは無理なのだ。

道路を造るべきかどうかは、道路建設も含めた公共政策に責任を持つ者によって掲げられる目標を実現するのに、その道路がどれくらい役に立つかによって、決められるべきだと、私は考える。その目標の一部には、もちろん「走行時間」、「走行経費」、「交通事故」に関わる項目が入っていてしかるべきだろう。しかし、それ以外にも、その道路の周りの地形や気候、文化や歴史などの個々の条件によって、いろんな目標ができるはずだ。目標が全国で一律に決められると考えるのは、あまりにも浅はかな考えだと言うべきだろう。より大事なものは、この目標自体がまともかどうかを、まじめに議論することだ。

費用便益分析マニュアルの登場は、それさえあれば、誰でも同じように公共事業の是非を判断できるという、誤解を生んでしまった可能性がある。しかし、いかなる事業も、最後は、人が判断しなければならないものだ。そして、それが妥当であるかは、これもまた人が確認するしかない。事業の必要性は、専門家、利用者、一般市民が互いに議論することで判断する以外にない。そう考えると、目標も含めて事業の善し悪しを、多角的に議論し、確認し合えるプロセス作りがとても大事なことがわかる。私たちの社会基盤施設は、あくまでも、人が是非を判断し、人が造り、そして人が使うものだ。決してマニュアルが決めるのではない。