

**関東地方整備局事業評価監視委員会（平成15年度 第1回）  
議事概要（議事録）**

**河川・ダム・砂防事業**

重点審議内容の選定（2人の委員により事前に重点審議内容を選定）

（進士委員）

霞ヶ浦導水事業と思川開発建設事業、この2件を少し丁寧に審議いただくこととした。霞ヶ浦の導水事業も思川も既に1度、審議しているので再々評価になるが、前者の方は非常に多目的、多機能で、複雑な事業と言っていいかもしれない。そのあたりで、これはかなり専門家、技術者的な組み立てでできているんだろうが、市民風にといいか、素人風に言うと、ちょっと気になるなということもあるかもしれないというようなことで、これを俎上に上げてはどうかというのが私の意見であり、後者の思川の方は、前回の評価のときもかなり議論になったが、その事業のプロセスの中で、地元の方々、関係者との合意形成の問題がかなりいろいろとあるのではないか。このあたりのことで、少しここできちんご議論いただいた方がよいのではないか。

（西谷委員）

続いて私の方から少し補足したいと思う。5件ある河川とダム、砂防の関係で、ダム事業は2つということで重点的な審議をさせていただきたいと思ったのは、思川が今は計画が変更になって違うが、2つとも、流域を越えて水を持ってくるという共通したダム事業であった。それと2つとも、その後の見直しがあり、規模が少し縮小され全体の水資源の計画の中できちんとおさまるような形に計画し直されたという2つのことがあるので、その辺をきちん説明をしていただきたい。

地元の合意形成ということも、2つの事業ともサイトとしていろんな問題があるということではなく、流域を越えて水を持ってくるということに関する、今まで余りなされていなかった事業ということで、新しい意味の合意形成をしなければならないというような問題だったかと思う。

あと3つの件は、いずれも、その川に即したというか、その川での仕事になっているので、合意形成とか地元の意思というようなことに関しては、これは問題なく、技術的な問題で終わってしまうので、専門家がきちんやれば済む話だというふうに理解している。そういうことで、ダム事業2件を重点的に審議していただくことにした。

質疑応答

（中条委員）

思川と霞ヶ浦について不特定の便益というのが少しよくわからないので、簡単にご説明いただきたい。

(事務局)

今回算出している不特定の便益については、直接的に出すことがなかなか難しいので、便益という直接的な形ではなく、霞ヶ浦の導水事業だったら、この導水事業と同じ量の水を、導水事業ではなく上流のダムで確保した場合にどれだけのお金がかかったのかという、身代わり建設費と呼んでいるが、その建設費を便益して算出している。

(中条委員)

便益の算定の方法ではなく、不特定の便益とは何を指しているのか。

(事務局)

不特定の目的というのが既得用水の安定化、つまりは水量の確保であり、それと、普段の水環境の維持ということで、河川の水が少なくなると生物や動物等にも影響があるが、そのような環境に対する便益ということになる。

(中条委員)

その便益については、算定が難しく、代わりのものを建設した場合の建設費で見るというのはわからなくもないが、その前に、便益がどういうものであり、計量化するのは難しいが、物量としてこうであるといったようなものがないと、その部分が曖昧なままで、代わりにダムを建設した場合にこれだけかかるからというのでは、便益として認めるということは少し難しいのではないか。

(事務局)

不特定の便益についてはいろいろと考えており、今回いただいたご意見も受けとめ、これからほかの事業でもこの不特定の便益が出てくるので、この便益の算出方法について勉強していきたいと考えている。

(中条委員)

この部分の便益というのがかなり大きい。思川の場合でも、この部分がなければプロジェクトは通らない、B / Cは通らないという大きさでないか。霞ヶ浦の場合は利水の部分は入っているのか。

(事務局)

利水の部分は、今回のB / Cの算出からは除いている。

(中条委員)

おそらく、利水は、どちらかといえばそれ程には難しくはないはずであり、いくらで売れるかを考えればいい話である。売れた価値がその利水の価値であるから、その部分はむしろ簡単であり、それを便益に入れた方がよいのではないか。存在効果というのはものかなり曖昧であり、かつ、それが少なくとも定性的にも示されていないというのでは、おそらく、普通に考えてもB / Cは通らないと思われる。

(事務局)

1点目の利水が入っていないことについては、今回の事業評価監視委員会で審議いただいているのは、関東地方整備局として行っている河川の部分である。その部分についてはお金を出しているが、利水はそれぞれ利水のユーザーの方々がお金を負担して事業を行っており、事業評価の対象としては河川の部分を審議していただいている。定性的にでも不特定の便益を出せないかという質問については、検討している。前回の時には、全く示さずに不特定だけでなく霞ヶ浦導水については水質浄化の効果だけで示した。

霞ヶ浦導水の25ページの表に今回、試行的に参考ということで行ったものがある。既得用水の安定化と河川環境の保全が要素としての不特定の効果であり、湯水時の取水被害の軽減と河川環境の保全というのが大きな意味での項目になる。これについても、分解して色々便益の計算方法等があるが、まだ固まっておらず、今回、身がわり建設費にしたが、この辺について、もう少し勉強を深め、定量化に努めてまいりたい。

(中条委員)

霞ヶ浦は利水も考えておらず、かつ不特定のところを考えなくても、1.1の便益が出ている。思川は、不特定の便益というのは1,209億円もあり、治水に係わる便益は445億円、河川に係わる費用が1,259億円であり、これは通らないのではないかと。

(事務局)

河川に係わる費用は不特定に係わる費用も含んでおり、治水だけで見ればB/Cは成立しており、不特定便益の算定については今後検討する。

(中条委員)

このような事業を行い、それだけの費用はかかっているのだから、費用は当然算定すべきである。一方で便益について数字が示せないのであれば、物量的に、このような効果があるという説明がないと、納得することはできない。

(西谷委員)

今、質問になっているのは、不特定の利水というのはどのようなものかという内容である。不特定というのは特定な水利権が張りついているのではなく、異常湯水のとくに備えて、いわゆる貯金のようなものである。そのようなもので行っているのだから、異常湯水があったときにどれだけ救済されるのかという計算をすれば出てくる話である。不特定という意味をもう少し明確に説明したらどうか。

(事務局)

不特定の目的は、異常湯水時の補給水並びに流水の正常な機能の保持ということで正常流量というのが定められている。これは水利用並びに河川の環境等に必要な流量ということで設定されており、それに対する補給であることから、何らかの効果はあると考えている。

(西谷委員)

効果をわかるように説明する必要があると言っている。それがあから、不特定の利水のために容量を確保しているということであり、それについて説明をしていただきたい。

(事務局)

不特定用水については、既存の水利権を満足しないと新しい利水が開発できないということであり、既存の水利権を満足させるために補給する部分がかかなりある。例えば新規利水にした場合、どのぐらいの金額を払ってもいいのかなどの考え方もあり、また、異常渇水のときにどれだけの経済効果があるのかという考え方もあるので、次回で説明できるように検討させていただきたい。

(西谷委員)

次回に説明するというので、お願いしたい。

(櫻井委員)

費用便益の分析について、中身そのものについていろいろ問題があるということもさりながら、コストベネフィットの指標というのをどのようにに使うのか、どのような目安で使おうとしているのかがよくわからない。特に数量化するということは大事なことだが、法律的に言えば、費用便益分析というのは、いかに使えないものであるかということにむしろ法律学者というのは関心がある。実際に目安を出したときに説得力を持たせるには、どのぐらいのレンジで、どのような場面で使えるものなのか、あるいは、このようなどころには使えないんだということを意識しながら叙述するか、そのような視点がむしろ大事ではないか。どのような使い方、また、正当性については考えているのか。

霞ヶ浦は、流域にまたがる導水ということになるが、思川の方は、流域は同じではないのか。

(西谷委員)

変更をする前は、鬼怒川の支川の方から山を越えて持ってくる計画であった。それを縮小した結果、思川水系の中だけで取るという形になった。

(櫻井委員)

今は霞ヶ浦のみ考えればよいということか。河川管理のあり方というのは、今回、新法も成立し、これを流域に発展させるというのは必然的な発展で大変好ましいと思うが、流域がまたがるという話になると、水の管理の本質に戻るようなところが理論的には出てくるし、実態的にどうかという問題もあるが、その辺についてはどのように理解しているのか。

(事務局)

B / Cについては、手法によって考え方が異なるということであり、難しい部分はあると思う。例えば治水については治水経済調査という手法が決まっており、同じ方法で評価したときに、Aという川とBという川とCという川でどのようになっているのかというのを見ながら、優先順位等を判断するときにはB / Cという考え方は非常にわかりやすいと考えている。

しかしながら、手法が違うもの同士の比較になった場合、その優先順位を即使えるのかということ、手法自体の問題もあることから使いづらいと考えている。絶対値として1.0というものがあるのか、ないのかなど、絶対値そのものに何か意味があるのかはよくわからないが、大きいのか、小さいのかということを見る上でも参考にはする。流域を結ぶという考え方については、関東で見ると、相模川の水系から利根川までが実質上、大体つながっているが、過去から首都圏の水資源を開発するために、河川事業だけではなく、水道事業とかその他の事業も含めて、1つの水系だけでは水の需要に対する供給が足りないということで広がってきている。そのように行うことにより、1つの川が渇水するときでも、ほかの川で水が豊かな場合がある。全体として利水の安全度を確保する上では幾つかの水系を結ぶのは非常に効果はあったのではないかと思っている。しかし、大谷川の問題等もあるが、流域間の水争いというのは江戸時代からある話であり、下流域から水を持ってくるということについては、その流域の住民感情等もあることから、合意形成が非常に難しい事業だと理解している。

(事務局)

B / Cについて補足するが、今、河川の話が中心であるが、それ以外に道路や営繕など幾つかの事業が審議にかかる。国民の目から見た場合に、無駄なものをつくっているのではないかと1つの視点があり、それに対して、こういう投資に見合う便益であるというのを表現しなければならないということで、B / Cを算出している。B / Cの便益については、数量化できるものとできないものがあるが、予算要求の段階でも、B / Cを確認し、間違いなく1を超える、あるいは道路であれば1.5を超えるなど、それを含めて評価し事業化している。この委員会では再評価の審議だが、事業化後の色々な社会的状況の変化を踏まえ、予算要求したときのB / Cも含めて確認し、それが絶対ではないが、そのようなことを含めて事業の再評価をしていただくということで、1つの指標として活用させていただいているところである。

(西谷委員)

霞ヶ浦導水事業の22ページの取水制限率と、実施期間の関係が表になっている。これは水の確保はしなければならないが、運用をどのようにしていくのかということになると取水制限の10%の段階を長くとりあらかじめ予防的な措置を考えることもできるのではないかと。運用についても少し研究すればまた違った効果も出てくるのではないかと。運用についても少し研究すればまた違った効果も出てくるのではないかと。運用についても少し研究すればまた違った効果も出てくるのではないかと。

(事務局)

取水制限の決め方については、水をとる利水者の方々と関東地方整備局も入って協議会で色々な調整を行っており、期間の入るタイミングや時期の調整について協議会等で検討していきたい。

(西谷委員)

その基準みたいなものを少し検討し直すと楽にできるのではないか。シビアな期間が短くて済む可能性が出てくる。

(事務局)

早めに節水や調整を始めれば、その分だけダムが助かるものだが、各ユーザーも取水制限はしたくないということもあり、過去の慣習というか、このくらいになったら、取水制限に入るということで現在決めている。気候条件も色々変わり、ダムの施設等も増えるので、今後の調整のあり方についてもユーザーとの間で十分に議論をしていきたいと考えている。

(進士委員)

ワミ沢砂防の安心感向上効果について、そのような議論が以前にあり工夫されたと思うが、どのようなものを計算し、どのように検討したのかを教えていただきたい。

(事務局)

手法としてはCVMで行っている。要は地域の方にアンケート等を取り、これができたらどうなるかというのをアンケート方式で貨幣換算して算出している。

(進士委員)

砂防工事ができるとしたらいくら払ってもよいという発想か。

(事務局)

はい。

(進士委員)

人数を掛けるのは人口密度が低く大したことはないのではないかと

(事務局)

これはワミ沢だけの費用対効果でなく、鬼怒川上流全体で算出している。ワミ沢だけでなく水系砂防であり、ワミ沢では600億になる。

(進士委員)

部分が駄目であったら、みんな駄目になるという発想か。

(事務局)

年間、1世帯当たり3万6,000円ぐらい支払ってもよいということで、事業期間と世帯数を掛けて算出している。

(進士委員)

技術のモラルの話について、水系を越えて水のやりとりがあるというのはある程度仕方がなく必要性もあると思う。そのような議論を原理主義で行ってしまうと、例えば日本人が食べている食料は6割以上は他から持ってきている。その廃棄物はみんな日本の国土へ垂れ流しである。そういう意味ではエコロジカルな物の見方というの、原理原則だけではいけないと思う。

しかし、技術者のモラルみたいな、技術者がよいか、技術家としての技術というものをどの程度、どのようにとらえるかということだと思っている。全部平均で、こちらの川が渇水、もう一方の川が余っているからとやりとりすればよいという、そのような単純な算数ではない。少なくとも、そのような発想で計画というものは立てられるべきでないという気はしている。河川委員会の随分前のときに、渇水や洪水など、激変のときに日本の魚は卵を生むとか、そのような話を聞いた。流量がずっとコンスタントだからドナウ川とかライン川の魚は季節で生む。自分の身に危機があったときに子供を生んで後継者を育てるというのは、1つの事例であるが、河川の水が普段は増えたり、減ったりするのが常識。そういうリズムがあるのに、コンスタントにすればよいというのは、少し技術屋の傲慢という気もしないか。極端な増減は、環境を変にするから、その幅を少し工夫するとか。

市民が霞ヶ浦導水についても色々な意見を言っているなど、そのようなところを総合的に見ると、公共事業、特に土木事業では考えておかなければならない。市民感覚でそこまでするのかと言われなくらいの幅ですするというような、あるいは自然のリズムといったようなものまで踏まえておくなどの発想も大事。2回転するのを3回転させるから、その分きれいになるはずだというのはよくわかるが、3回転がいいのか、5回転までした方がよいのかという議論をしなければいけなくなり、そのときに自然のリズムをどのぐらいに抑えるのか適正幅をどのぐらいにとるかという議論、考え方をするときに、機械的にはいかず、もう少し生物学的なものとかエコロジカルなものの見方を一方で持つておく。工学技術者がエンジニアリング的な発想だけでやってしまうと、やはり市民は受け付けないというような面があるのではないか。

(事務局)

確かにそのとおりであり、特にダムを作ると、ダムの直下流は渇水がなくなり、洪水も小さい洪水がなくなってしまい、非常に平たんな川になってしまうということがあ。現在、弾力的な管理と言っているが、試験的に中小洪水を起こしたり多様な河川環境を作ることにより、むしろいい川になるのではないかとということで試行錯誤しているところである。今まである一定水準に洪水を抑え込み、渇水もなくそうということだけを中心に検討してきたが、もう少し幅を持ったものの考え方というの、今後ともそのような視点で事業を検討していきたいと考えている。

(櫻井委員)

住民合意について、思川の開発事業の17ページに、既に中止された部分があると記載されている。事業の一部を中止したということで、その理由が地元調整が難航しているためというのが書いてある。行政の現実からすれば、十分あり得るということはよくわかるが、これはやや開き直りのような感じであり、本質的にはそのような話ではない。必要性があるものであれば、それを行おうと思えば理論的には権限もあり、それを行わないということ自体が問題だという話になってしまうので、正面から必要なものをつくる、必要でないものをつくらないというようにきちんとやっていかないと、説得力がないのではないか。

霞ヶ浦導水の16ページに市民団体の合意をどうやって取りつけるかという話がある。そこで住民監査請求や住民訴訟があるという話があり、住民監査請求は棄却され、訴訟についてもこのようなものは違法だという話は裁判所はしにくいところがあるので、負けるということはなかなかないというのが普通の予測だろうと思う。現在、司法制度改革なども進んでいるが、特に行政訴訟関係というのは、完全に機能不全に陥っているというのは一致した見解としてあり、公共事業のあり方ということを考えていくときに、裁判所に諮るということ自体が非常に難しい。

ここで負けないから問題ないという話では全然なく、きちんとダイナミズムがあるということが大事であり、この事業評価監視委員会というものが、そのような広い意味で行政裁判と考える。裁判の場合は、もっと非常に広いものであり、そういう中である程度フィードバックしていくという事実上の効果であるとか裁量審査に入るなど、そのようなところがきちんと目に見え実感としてあるということが大事であり、裁判所が動かないという前提で事業評価監視委員会をきちんと動かすということが必要。変な偏見や反対運動とか、そのような硬直なものもきちんと取り込む形、納得してもらえよう形で行うことが大事である。

(森地委員長)

不特定というのが不特定用水だとすると、その用水の機能は一体何なのかということがブレークダウンできて、計算ができるはずである。計算方法として特定せず、代理建設費で計算するという意味の不特定だとすると、その代理的につくったものの建設費はほかの機能も持っていて、ダブルカウントにならないかという議論が出てくる気がする。もう少しクリアでないと説明がつかないという気がする。

もう1つは、まだ最終段階に入っていないが、道路のマニュアルを現在見直しをしており、その中で費用便益分析だけではなく、さらにもう少し総合的な評価を継ぎ足し意思決定の役に立てるということを行おうとしている。片や、そうしたとしても、限定論理性しかなく、本当にそこは正しいか、誤差がないか、入っていないものがないかという話が出る。そのように行った上で別途、民主主義のルールに従って決めていくという意思決定の仕組みを持ち、こちら側の限定論理だけでも、なるべく論理的に行うという話と、全員が納得して意思決定をしていくプロセスをクリアにしておくというのは2本柱になっている。

例えばドイツでは可能な限り費用便益分析の中に全部入れてしまう。しかしながら、やや非論理性までを入れ条件不利地域の便益は何倍にするという余り論理的根拠がないようなことまで無理に入れて、それで計算するというを行っている。オランダやベルギーはそれに対して、ほかの定数的なものもカウントして、それに対して重みを付け、費用便益分析で何%、ほかのもので何%と、その重みをつけた総合点でどれが良いのかということを行っている。

イギリスはそれとは異なり、この費用便益分析は幾つで、ほかの項目を入れるとこうなり、定数的にはこうなり、地元の合意がこうなりと行い、それを総合化せず1枚の紙で公表し、このような状況で、建設大臣はこのように意思決定しましたと行う。従って、費用便益分析が非常に高い数字を持っていると、みんながなるほどと思うし、定数的なものでも入れて無理やりに見えるような格好で意思決定をしていると、世の中がそれはおかしいではないかという議論が当然巻き起こり、そのバリアを超えなければいけないという社会的な仕組みとして、それぞれの国がそのようなやり方をしている。

川については、そのような意味ではもっと難しいはずであり、安心感など色々なものがある。むしろ無理やり不特定というより、そのような形で、ここは計算でき、ここは計算が非常に難しいなど、総合評価という枠組みで検討されるのなら、その方が良い。

それから、日本は交通事故が減少する便益を極めて過小評価している。これから一生稼ぐお金だけである。これは判例によってそのように行っている。ところが、ほとんどの国はそうではなく、死んだ悲しみがあるのではないかというものがある。その計算をし積み上げているので、日本の大体倍から3倍ぐらいの金額で計算している。ただし、CVMでやりましたという話ではなく、不確かだということをもみんなよく知っており、どのように確からしく聞くかということについても非常に努力し、多くの研究を蓄積している。従って、直接的に聞いて、CVMでやりましたという話は、説明不足。

#### (事務局)

確かに、治水の方は治水経済調査ということで、洪水被害軽減というのでわかりやすい。利水の方も治水被害軽減ということで、利水経済調査という概念の検討も行っている。そのあたりを不特定の方にも導入して検討できないか、次回までに少し検討させていただきたい。これまではどちらかといえば、不特定というのはなかなか説明できないので、代替えで行うものだという固定観念を持っていた。次回までに数値的算出できるものは算出したい。

#### (磯部委員)

霞ヶ浦導水事業の関係で、8ページに水質目標が掲載されているが、基本的には希釈することによってCODなどの濃度が下がるということで、トータルとしては変わらないが、薄めるから低くなって水質がよくなり、それが結果として霞ヶ浦の生態系などの改善にもつながるという意味で、総量は変わらなくてもいい改善効果を及ぼす可能性はあるというように思っている。

全りんが施策を講じても、講じなくてもほとんど変わらないというのは、流入水のリンの濃度が余り変わらないという意味なのか。

(事務局)

この表は県の方でつくっている水質保全計画であり、導水事業は平成 22 年に完成するので、導水事業の効果がまだ入っていない時点のものである。全窒素、全りんがどうなるのかについては調べて回答したい。

(磯部委員)

市民団体から意見が出ている中に生物の移送というのがあるが、事業を行えば、どれだけ改善されたかということについて調査をしようと思うので、最終的にはモニタリングをしながら皆さんに理解していただくというのが共通理解を得るという意味では非常に重要なことだと思うので、その辺の計画はあるのか。いずれにしても、最終的に効果の調査を何かされると思うので、ぜひそのときにモニタリングで共通理解を得るようにしていただきたいと思う。

荒川と那珂川の洪水調整について、一般的な話として被害軽減期待額を計算する。このときに非常に大きな洪水で確率の小さいものやそれほどでもないが確率が少し高いもので全体を積分というか、足し算しながら計算をしようと思うが、事業を行ったときに、どちらが多く減ってきて効果が出るのかというあたりをある程度つかんでおいた方がいいのではないかなと思う。つまり、小さい洪水は事業によって抑えられるようになるが、大きな洪水には効果がなく、一度洪水が起きてしまうと大災害になるような手当てなのか、あるいは小さいものも大きいものもそれなりに軽減するような形で事業が行われているのかというのは、安全、安心という中の安心というところからかなり関係するところであり、B / Cはこのとおりでよいが、実質的な安心ということからすると、その辺のところもある程度押さえておく必要があるのではないかなと思う。

(西谷委員)

そのとおりで、川の場合は、ある計画量を超えるとパンクしてしまうので、それ以下のものに対しては、安心というように計画されていると思う。

色々と審議いただき、内容については、これから課題のあるものについては次回に答えていただくが、継続の方針でいきたいことに対して意義はあるか。

(中条委員)

不特定の便益がわからない。貨幣価値にできないことはわかる。

先程の話の中で、具体的に示す方法の紹介もあったことから、そのようなものを示していただきたい。保留としたい。

(事務局)

不特定の便益に対する説明が不十分なことから、事務局としては本日の議論を踏まえて、次回、もう 1 度ご説明させていただきたい。ただし、霞ヶ浦導水事業については、不特定の便益を考えなくても B / C が 1 . 1 あることから事業継続とさせていただき、思川については再審議という形でお願いしたい。

(西谷委員)

結論の保留は、思川について次回の説明を待って決定するという形にしたい。

## 道路事業

重点審議内容の選定(2人の委員により事前に重点審議内容を選定)

(中条委員)

重点審議として2つ選定した。1つは一般国道357号の湾岸道路の千葉県区間。もう1つが一般国道18号の高崎安中拡幅。

一般国道357号は東京湾岸道路の部分だが、私たちが東京湾岸道路と認識しているのは、高速の部分、有料の部分を中心に湾岸と呼んでいる。しかし、実際に湾岸道路というのは3種類の道路で構成されている。1つが有料の高速で首都高であり、道路の種類でいうと2種の部分。もう1つは3種の部分と4種の部分がある。3種の部分というのは、高速の横に併設されてアクセスコントロールがされている一般道路の部分である。この部分は無料だが、アクセスコントロールがされており、どこからでも入れるという形にはなっていない。もう1つ、4種の部分というのは、その地域の人々の生活を中心とした形で、そこから3種の部分や高速の部分へ入っていくためのアクセスになるような道路である。つまり、生活道路的な役割と2種、3種のところへのアクセスの役割を果す道路の部分が4種である。この3種類の道路から成り立っている。

取り上げた理由は、審議対象は357号の中の高速の部分ではなく、一般道路の部分であるが、視点は湾岸の道路体系として見るべきであり、この部分だけを取り上げて議論しても審議するときあまり意味がなく、1つの体系的な道路として見るべきではないかという点が1つ。

もう1つは、2種、3種、4種の道路の役割分担。特に4種の役割というのは、割とはっきりしているが、2種と3種の間、速く走れる一般道路の部分と有料の高速道路との役割分担を考える必要があるのではないかという点に興味を持ち取り上げた。この区間の整備が不要であるということでは全くない。

一般国道18号の高崎安中拡幅。これについても、ここが不要だということで取り上げたわけではない。高崎安中拡幅というのは、群馬県の高崎市と安中市の交通渋滞の緩和を目的としており、費用対効果も1.9も出ており、これが不要であるということではない。ただし、都心部における交通渋滞は年々ひどくなる一方で、大気汚染や騒音といった環境問題も深刻化している。費用対効果の高い事業がもっとほかにある中で、なぜ現在、高崎安中拡幅の整備を行っているのか。優先順位の高い事業が、ほかの道路にあるのではないかという優先順位の問題を再評価委員会は議論する必要はないのかという問題点というか、課題に興味を持ち取り上げた。

( 森地委員長 )

重点審議というのは最も厳しい目を持っている先生の意見を当然取り上げた方がいいというのが1つであり、もう1つ、同一事業であるが異なる観点から見るとということ考えた。高速部分と一般道の幹線部分については基本的に、特に大都市においては4ランクの道路にするというのは、世界的にどの教科書にも書いてあることであり、一番上は高速系、その次が幹線系、その次がディストリビューターやコレクターというか、日本語で補助幹線と呼んでいる。それから地先道路、家の前の道路。これを混同すると、住宅の前を通過交通が通ったり、あるいは本来空間的に使うべきところが自動車のみに使われたりということが起こるので分離をしていこうという思想。しかしながら、日本はそれがほとんどできておらず、このような湾岸の埋立地につくるときに、同じ空間内で行くつもりとしたという位置づけを考えている。ただ、その間には当然取り合いがあり、同じ空間にあらうと、ネットワークが離れていようと、やはり同じように取り合いがあり、ネットワークの効果と言ってもよいかと思うが、そのような観点からも面白いし、ほとんど同じ問題意識かと思う。

18号については、暫定的に2車線で行って、次に4車線にするとか、6車線にするなど、あるいは長い道路を混雑しているところからつくっていくと、一見、費用対効果を非常に高くするためには、いつも混雑した状態にして次のプロセスをしていった方がよいということが起こる。しかしながら、ユーザーから見ると、常に混雑させた状態にせず、混雑するなら一遍に整備してほしいということもあり、研究者の立場から言うと、最適投資タイミングはどのようなかという問題だが、ほとんどが予算制約でプロジェクトが決まっており、最適投資タイミングという観点が従来からなかった。外国でも余りない。民間の投資と違うところであった。そのような意味で、このプロジェクトは典型的な、混雑していて次を少しずつ行っていくという例だと思い、そのような観点からもご議論をいただければと思う。

質疑応答

( 櫻井委員 )

道路と河川を一緒に議論すると、とりわけ際立ってくると思うが、事業評価をするときの基準というか視点として、川と道路は全然違う。川の場合は、災害を防止しなければならぬといことがあるので、採算は度外視しても作らなければいけないことが当然あると思う。しかし、道路の場合は、21分が11分になったから何かというような感覚もあり、一通り道路ができると、予算に余裕があり、便利になるのであれば作ればという感覚で、道路の場合の事業評価の基本的な視点というのはどのようにとればよいのかということに疑問に思う。

地域の経済的な発展を担うとも言っているが、あるいは交通事故が減ることも理由になっているのかどうか、そのときの実務上の評価要素など評価の視点みたいなものはどのようにとらえているのか。

(事務局)

評価の要素という点については、社会資本の一番ベースとなる1つの社会インフラとして、地域の経済などを支えていくという効果がある。そうした中、日本の道路は全体的に馬車交通などがなかったことから、世界的に見ても整備が大変遅れてスタートしており、様々な弊害も各地で発生している。例えば、環状道路ができていないことにより、各地で渋滞が発生し、それにより経済的な損失、あるいは環境悪化なども現れている。それを改善していく必要があるため、事業を行っている。

(櫻井委員)

その道路というのは、43号訴訟を見ても、むしろ道路をつくるのが環境によくない、面もある。そのようなところはどうかカウントするのか。

(事務局)

43号とは、国道43号の上に阪神高速が載っている。車線数でいえば、阪神高速が4車、その下に一般国道が6車線と非常に大断面の道路を整備していた。なぜそのような整備になってしまったのかといえば、本来、道路はネットワークとして整備すべきであったが、道路整備が遅れた中で、早くできるところは道路の上に道路を重ねる複断面でつくれば早くできるということで、ネットワークというより、速さで増える交通需要に対応していくような整備を進めてしまったため、あのような公害等が発生しているという状況である。本来、もっとネットワークをきちんとして、交通を分散させることにより環境なども改善し、渋滞も減らすことができると考えている。

21分が11分になったからといって大したことはないという指摘もあったが、経済活動、あるいは社会活動をするに当たり、渋滞損失というのは非常に大きいと考えている。B/Cについては、例えば安中拡幅の9ページにあるように算出している。数量化できるもので見ただけでも、例えば時間短縮による走行便益。21分が11分に短縮とあったが、そのようなものを積み上げ、どのくらいの効果があるのかというのを計算する。それ以外も走行費用ということで、オイルやタイヤの磨耗とか。交通事故も少なくなるというのを足し上げて便益を算出している。それは大きな視点で評価をして、投資に見合っているということで行う。1台1台見れば大したことはないかもしれないが、社会全体で見れば渋滞は非常に大きな社会的損失があると考えている。

一方で環境問題、確かにマイナスの部分があり、そのようなマイナスの部分を含めた評価もしなければならぬし、逆にマイナスをなくすような形で、環境改善については単体規制も含めてやる。あるいは交通が円滑になることで、より騒音やガスが減ることもあるし、また遮音壁や緑化をするなど、総合的な対策も含めながら道路を整備する効果が大きいだろうと我々は考えている。そのようなものを分かりやすく表現する。ただ、今まで事をうまく説明できているかどうかというのは色々な議論をしなければならぬと思っている。そういう意味で色々なご指摘をいただき、効果の方法について整理しなければならぬと考えている。

予算要求のときも、B / Cはベースの部分で1.5が前提。それ以外も、地域の開発効果など色々な効果はあるだろうと思っており、そのようなものも含め表現していかなければならないと思っている。

(森地委員長)

基本的に10分縮まり、それでどうなのかという議論であるが、10分縮まることによる効果というのは、治水と違い比較的わかりやすく、こちらの道路とこちらの道路があったときに、こちらは何分で、例えばいくらお金を払わなければならない、こちらは遅いが無料。そのようなときにどちらを選ぶかとやると、人が1人当たり幾らぐらいの価値をそれにカウントしているかという計算ができる。あるいは時間が短くなれば、労働時間当たり、どれぐらい所得が上がるなど、そのような計算もあるが、様々な方法があるため、比較的判り易い。そのような経済損失を積み上げ、それに見合う投資の価値があるのかは、一般的に道路は損失部分が一番判り易く計算ができる。

(櫻井委員)

計算できるのはよくわかるが、国民として気になるのは、川のような施設と道路のような施設とはその性質にウェイト差がある。予算はお金に色がついていないのだから、道路よりも必要なものは幾らでもあるのではないかという部分の説得力がないというのが感想。

(中条委員)

再評価をやっていくときに細切れにしてやっていくということは意味があるのだろうか。

岩舟小山バイパス。これは重点審議に取り上げなかった理由は、最後の1.6 kmのところを必要かどうかということ議論し、そのために時間を使うのは余りにもばかばかしい。これは、例えば委員がOKと言ったら説明はごく短くする。そのような意味で、道路は細切れにした部分で議論しても余り意味がない。そのような評価の仕方の問題として申した。

357号の話は、真ん中の草になっている3種の部分を一体どのように使うのかということも議論しなければならないのではないか。これは、計画の段階のときの議論。再評価をするときも、計画の段階に戻り、そのような形で幹線的な道路として使うのがよいのかどうかということも含めて、議論する必要があるのではないか。ここは宿題として議論いただきたい。

これも宿題だが、優先順位はやはりつけてほしいと。ウエイトはつけないとしても、費用便益を行い、大きなところから行っていくというのが、人々が賛成をするコンセンサスを得やすいやり方と思う。河川と道路の間でも優先順位というのは本当は議論しなければならないが、そこまでは難しいとして、少なくとも道路の中でも優先順位ということを考えながら調整をしないと、費用便益で行い、便益は大きいと言われたところでお金はないのだから、有効なところから行うということも再評価の際に議論できれば。

(進士委員)

私は違う意見。B / Cが2.2と1.3と、明らかに2.2でやるべきだという議論をすると、結論的には東京一極集中になる。道路というのは整備されると、さらに需要を喚起してしまうという一面があると思う。国土計画のような別の価値をどのように行いどのように入れていくのかという議論がなければならない。全体のシステムで国は動いている。部分的に今のような非常にレベルの低いというか、1分、2分の話を経験の根拠にしているのだから、そのようなものを積み上げたところでの数字の大小で判断するというのは極めて危険だという気はする。

(中条委員)

わかりました。私が言っているのは、その評価の仕方も含めてということ。私は東京一極集中でいいという考えであるが、それは別として、ドイツは閑散地の場合などに費用便益のウェイトをつけて行ったりする。それもある意味で一極集中、あるいは地域間の再分配を入れての費用便益のやり方であり、それを費用便益の中であるという方法もあれば、外に出してする方法もあると思うが、そのようなことも含め、優先順位というのを考えて行う必要があるのではないか。

(森地委員長)

もう1つの観点は、財源がガソリン税であり、それぞれの人たちが負担をしている。負担している部分を全国から集めて東京ばかりに投資してよいのかという議論もあり、アメリカの場合は6カ年計画の中で、地元で徴収した税収の何%までは格差をつけてよいということも法律に書いてある。色々な発想もあるが、むしろ合意形成で、格差はこれぐらいは同意するというルールを決めて行う方法もある。ドイツのように、過疎地とか条件不利のところは別に何倍にするという根拠はないが、そのルール自身を合意形成し、あとはみんな納得するという方法もあり、そのような意味ではやや哲学論争なので、答えにくいと思うが、事務局の考え方は。

(事務局)

再評価が細切れになっているのではないかとのご指摘についてお答えしたい。我々の事業は、ある意味で対症療法的な部分があり、混雑が著しいところから事業を行う。その単位で予算要求していく。それで予算付けされ、そのようなところから事業を進めている。トータルで見れば、もう少し方法があるのではないかとのご指摘について、そのとおりと思うが、そのような形で予算要求し事業単位としているので、評価についても結果として細切れになっていることもある。

B / Cの話は、各事業横並びで行うのは、今、仕組みとしてできていないが、むしろ事業の中でB / Cの順番で行ってはどうかとの指摘があった。一極集中という話があったが、基本的には今のB / Cは、本当に数量化できるものしか行っていない。国土開発、国土整備という目で見たとようなものもうまくB / Cに入れて評価できればよいが、今は本当に限定的なものであるため、B / Cだけで優先順位を決めるというのも危険かと思う。そのような意味で、今、地域の視点、あるいは国土計画の視点も言っていたが、結果としては、そのようなものを含めながら実施させていただく。

予算要求のときのB/Cというのは、あくまでも1.5を超えているのが前提であり、それ以外は色々な要素を見ながら決めるということで、ある面ではばら撒きという指摘があるかもしれないが、全国的に見ながら事業を展開させていただいている。その進め方そのものについても国民から批判があるということも、我々としても十分に理解しており、今後どのようにするのかということも含め、整理をしていかなければならないと思っている。

(西谷委員)

ここで議論しているのは、再評価の理由が になっているところというのは、5年間経過している事業ということで議論していると思うが、5年間経過しているときに、計画どおり進行している場合であったら別に問題はないのではないかと思う。遅れているのだったら、何が遅れているのか、それをどう解決したらよいかという話に持っていけないと、ここで議論している意味が薄れてくるのではないかと思うが。

(事務局)

監視というのは、放っておくと何をするかわからないということが前提かもしれないが、一度事業を始めたら、そのまま、止まらなくやっていくのではないかと。そのような意味では、5年ごとに社会の状況を見ながらチェックするという意味で、必要性のことが1つのポイントであると思う。

ただ、必要性は理解したがむしろ遅れていることが問題で、時間管理、あるいはスピード感みたいなものがやはり必要ではないかということであり、まだ不十分かもしれないが、遅れた理由を合わせて説明させていただく。必要性は説明の前提で、かつ、遅れていることについても、それを早く進めなければならないため、ポイントに入っていると考えている。必要性及び遅延に対する対策、両方とも行っていかなければならないと考えている。

(西谷委員)

両方やらなければいけないのわかるが、資料の中の説明で遅れている理由というのはほとんどわからない。事業の意義みたいなことは多く書いてあるが議論の焦点が少し見えない。専門のところはわかるが、道路はわからないので、そのようなところが見えるように調べていただきたい。

(事務局)

もともと再評価を始めるときに、どういう事業を対象にするかと色々検討したが、その中で10年たっても完成していないとか、幾つかのテーマを決めて再評価対象事業を決めていったが、必ずしも再評価対象になったものは問題があるということでは全くない。その段階、段階である程度チェックを入れていかないと見過ごすのではないかと。したがって、その段階、段階である程度チェックを入れていくという前提なので、5年たってというものについては、色々な問題があり遅れているというケースではない部分が多いかと思う。事業によっては、5年たっても、前の5年に比べて余り進んでないということもあるかもしれない。そのようなものについては、少し整理していかなければと思う。

今回の4つの事業に関しては、比較的、淡々と進んでいたところであり、今後そのようなものがあれば、遅延理由など着目しながら説明をさせていただく。

(森地委員長)

10年代後半は、遅くないか。

(事務局)

その表現についても、何で10年代後半なのかと。内部でも議論があり、18年なり19年とか、遅いかもしいないが、はっきりと目標を持って行うことが、逆に言えば自分に対する緊張感にもなり、国民に対する約束であり、そのようなもので表現し、かつ、実際動くようにしたい。

後半は遅いという部分があるかもしれないが、もともと計画をそのように進めてきたところで、ある面、正直ベースで言えば、予算がそのような形で今ついて、公共事業の厳しい中で一気に前倒しができるかというのも余り見通しがなく、そのような実力ベースのところでは目標を置かせていただいている。

(進士委員)

私も平成10年代後半というのが気になった。

(中条委員)

私は、どちらかというところ、それくらい遅くていいのではないかと。もっと先にやらなければならないことがあるのではないかと思う。

(進士委員)

私が言ったのはそうではなく、10年代後半という書き方が気になる。事業を行うのに、何となく10年代後半というのはどうか。計画年度、そのときに予算がとれなければ、延長はするであろうが、目標なしで行っているような気分にとれる。

(森地委員長)

19年の後半までには確実に進むが、可能な限り、もっと早く進むという話ですね。事業評価のmatterではないかも知れない。ここではなく、色々なところで見ると、ほとんど舗装が終わっているのに、あと橋だけ出来ていて、2年も放置されてあるというのを時々見る。このようなものは時間管理概念がないと思う。目標年次を決めて、遅れるならみんな一緒に遅れればいい。早くやるなら、もっと早く行った方がよいと思う。

(事務局)

完成間近の事業はできるだけ地域効率で訴えて完成を早めていくという考えを強く持っているが、あと5年や10年かかる事業の工夫が必要と考えている。

(森地委員長)

道路事業に対する審議はこれでよろしいか。道路事業について、対応方針案どおり了承でよいか。

異議なし

次回委員会の選定委員について

河川・ダム・砂防事業：西谷委員、小澤委員

道路事業：森地委員長、中条委員