

令和2年度 第1回 公共事業評価手法研究委員会 議事概要

○日時：令和2年6月26日（金）10:00～12:00

○場所：中央合同庁舎2号館地下1階第2会議室A・B

○出席委員

委員長	家田 仁	政策研究大学院大学 教授
	大串 葉子	椙山女学園大学現代マネジメント学部 教授
	大野 栄治	名城大学都市情報学部 副学長・教授
	加藤 一誠	慶應義塾大学商学部 教授
	小林 潔司	京都大学経営管理大学院 特任教授

(敬称略)

○議題

- ・事業評価を巡る論点

○主な意見（以下は、委員発言を事務局の責任において取りまとめたものである）

【家田委員長】

- ・論点は関連する内容もあるため大きく分けて3つあると考える。
 1. ポストパンデミック（afterコロナ）の時のインフラ整備や公共事業の在り方について
 2. 社会的割引率は4%でいいのかどうか。現行は主にB/Cによって事業判断が行われているが、内部収益率（EIRR）でも同様の評価を行うことができる。それぞれの事業評価での使い方について
 3. コロナ騒動で公共事業は社会公平性や環境など市場価値では測りづらい効果など市場価値以外の効果が大きいと感じた。これからの公共事業評価の可能性や考え方について
- この3つの議題についてご意見をいただきたい。

(1) ポストパンデミックにおける公共事業・インフラ整備の在り方

【大野委員】

- ・コロナ感染症の拡大によって、人々は密集を避け、在宅勤務（テレワーク）が進んだ。これにより毎日通勤しなくても働けることがわかると、東京から地方への分散が発生すると考えられ、それを支えるためのインフラ整備が必要になるであろう。これはリニア新幹線の整備によるスーパーメガリージョンの形成でも議論されたことであるが、それが今回のコロナ問題により早く社会に表れたように思う。

【小林委員】

- ・コロナ下では、エッセンシャルワーカー、特に物流の人たちの下支えのおかげで社会が滞らなかった。この物流が途絶えなかった便益を現行のドライバーの時間価値や車の原価償却で評価してよいのか。社会を支える機能をどう評価すべきか検討が必要。
- ・現行の費用対効果は、集計化して議論を行っている。今回のコロナにおいて、欧米では特定の地域・属性の人の被害が大きく、同様にインフラの使い方は人によって異なり多様性がある。そういった多様性（インクルーシブ・デベロップメント）を考える必要がある。

【家田委員長】

- ・道路評価では平均の時間価値を使い、全員同じ人と想定し評価を行っている。しかし、本来は様々な人がおり、現行のマクロの評価ではそういった評価はできていない。

【加藤委員】

- ・今までインフラは効率的であることやたくさん利用されることが良いと考えていたが、コロナでは密がダメで非効率が良いとなっている。そのため、評価軸が以前と異なるので、評価方法を変える必要はあると考える。
- ・今までは、移動は何かを良くするために行うものであったが、コロナでは移動によって悪くなる可能性があるため、移動自体の評価も変わってしまっており、どう評価すべきか考えている。

【大串委員】

- ・コロナにより大量輸送が良くないという状態となり、都心ではレンタサイクルなどで細かく移動し、リスクを避ける動きが出てきている。そのため、スモールモビリティなどのパーソナルな輸送が注目を集めており、そういった動きやすく、密閉性のない移動手段の環境整備の評価も必要だと考える。
- ・街ではICT利用で密集を避けて生活ができる取り組みが行われており、そのようなシステムを推進し、評価する必要があると考える。

【家田委員長】

- ・今回のコロナのパンデミックは、積極的な転換を促す大きな契機と考える。例えば、東京の通勤は、働き方を変えるだけで30年の間解決できなかった混雑を大きく減らすことができた。他にも日本のデジタル化、家庭や居住の改善にも繋がると考える。
- ・コロナにより世界との連帯が重要となった。今まではグローバル経済が中心であったが、新たな世界の潮流となった連帯に関する施策やインフラが必要になる。
- ・今まで公共事業の価値は市場で測ることができるものを対象に検討していたが、それだけではなく、政策的上位で考えるべきものは、便益ではなく、上位計画にどのくらい合っているのかをチェックリスト等で判断するのはどうか。例えば南鳥島の事業のように便益ではなく上位計画で測るべき事業は、公共事業には多くある。

(2) 社会的割引率4%が今後どうあるべきか、B/CやEIRRをどう活用すべきか

【大野委員】

- ・初期の事業評価では多くの重要な評価指標がリストアップされ、B/Cはその中の一つの指標として位置づけられていた。しかし、本格運用に入るとB/Cを中心に判断されるようになり、初期の位置づけに戻った方が良いのではないかと考える。
- ・現行の社会的割引率は公共事業の費用を市場から調達するという観点で設定されたと思われるが、便益計測という観点で考えると、現在と将来消費の満足度の関係を考慮するRamsey方式が良いのではないかと考える。
- ・EIRRは、長期国債利回りや諸外国と比較しながら、検討すれば良いと考える。

【小林委員】

- ・ 20年前の社会的割引率の議論でもRamsey式や長期国債の議論を行ったが、4%の根拠を理論的に示すことができず、その時の状況や諸外国の事例を基に決定し、社会に変化があった場合に都度変更を行えば良いという意識で設定した。しかし制度策定から20年経ち、4%が固定観念化してしまったことが問題である(制度疲労)。そのため、まずは、社会的割引率は4%である必要はないことの合意を得る必要がある。
- ・ EIRRはファイナンスの発想であり、収益率が高い事業から行うという発想になってしまう。どの方法でも問題はあるが、EIRRが4%を下回れば違和感が生まれるため、EIRRは4%ではないこと、変わることがあることの合意を得る必要がある。

【大串委員】

- ・ B/Cの位置づけは最上位になることはない、 $B/C > 1$ は政治選択の目安である。割引率は長期に返済する意味では長期金利が望ましいが、Ramsey方式は満足度が考慮されるため、より望ましいと考える。

【加藤委員】

- ・ 社会的割引率について、Ramsey方式のほうがいいのではないかと考える。
- ・ B/Cについて、国防や安全事業は効率とは別の基準で評価すべきと考えるため、そういった事業は除いてB/Cの評価を行ってはどうか。
- ・ 費用増加要因については、後にできた法律(環境負荷の厳密化等)に従って調査・事業を行うことにより事業費が増加する場合があるので、法律の変更による影響もある。

【家田委員長】

- ・ 現状は国交省のほとんどの事業でB/Cを算出する制度になっている。しかし、B/Cを書かない事業も見られるようになった。また、私はEIRRの方が商人には理解しやすく、有用性を感じてもらいやすいため、併記するようにお願いしている。
- ・ 本来の制度体系はB/CやEIRRだけで事業判断を行うようには作られておらず、様々な効果を加味して評価するようになっている。大学入試で言うところの1次試験で足切りをするのか、1次試験はと2次試験の結果を全体で評価するのかなの違いである。本来は後者であるはずが、便利且つ理解してもらいやすいため前者となってしまっている。
- ・ B/Cに社会的割引率が使われていることが認知されていないことが問題である。B/Cは分かりやすいが、そこに社会的割引率の影響が認知されていないことが一番の問題。
- ・ Ramsey式も市場評価の範囲から一歩もでていない。
- ・ 社会的割引率を諸外国の事例等を基に見直しを行うことは重要だが、過去何十年も4%で計算をしているため、比較の意味で4%による算定は残す必要がある。それに

加えて、2%のケースや、Ramsey式のケースもあわせて算出する形はあり得る。

- EIRRは、社会的割引率等の設定を必要としないので、一番安心した指標だと考える。しかし、B/Cをやめるというわけではなく、また、B/Cと同じようにEIRRだけで判断すると歪みが生じるが、いずれにしろ今のB/Cだけで判断を行う枠組みはやめるべきである。

【家田委員長】

- 今回の議論では、この方法がいいという意見はなかったが、この方法はいけないという意見もなかった。しかし、今の方法には問題があるということであった。
- 様々な社会的割引率を試し、数多くの指標で判断を行うことが望ましいが、実務的な問題もあるので具体的にどうするかを今後検討していきたい。
- 一方で、公共事業の予算は減少傾向にあり、国土交通省の事業でさえ、事業化する候補自体減ってきている。一つ一つ議論の上で判断を行う方法が良いのではないか。例えば文化施設はB/Cではなく、中身を吟味して判断されている。一品製作はB/Cは不要だが、公共事業のように量が多い場合は、機械的に選定することも必要。

(3) これからの公共事業評価の可能性や考え方

【大野委員】

- 将来の社会変化をどこまで見通せるか、不確実性をどう捉えるかが重要である。
- B/Cは効率性の指標であり、公平性を判断できないので、便益の発生から帰着までの過程で様々な所に波及した効果（住宅立地、生産活動等）を示すことが重要である。ただし、この効果を便益に追加すると二重計算になるので、便益と区別して示す必要がある。
- 現在の技術では便益が十分に算定できていないことを認識する必要がある。マニュアルに従って算定されたB/Cが1未満でも重要な事業はある。技術的には算定できないが本来あるべき便益の項目が十分に認識され、その便益で（B/Cが1以上の基準を満たすのに）足りない便益を十分に補えるという合意が取れば、それで良いのではないか。また、国防や文化継承については、B/Cを算定するまでもないという理解でいた方が良い。

【加藤委員】

- 評価の評価、すなわち事業評価自体の評価にコストをかけるべきではないと考える。そのため科学と簡便さに矛盾が生じる。また、世間に納得してもらえる指標も簡素なもののため矛盾が生じる。
- 事業評価を変えるためには大義が必要である。大義としては人口減少の問題と事業のコストの増加だと考える。そういった大義を前面に出しつつ、あわせて実務者の苦勞

などを具体的に聞き、帰納的に基準を見直していくのも一つの方法ではないかと考える。

【小林委員】

- 公平性の議論は、20年前も様々な考え方があり、一つに絞り切ることができなかった。公共事業には多様性があり、それぞれ見える化を行う必要がある。
- ポストコロナだけを理由に公共事業の判断を行うことは難しいので、コロナを含めた多様な効果をチェックリストで示し対応できるように評価を工夫するのが良いのではないかと。
- 事業費が3割以上変動する場合もあるというが、諸外国と比べ極めて小さく、更に新たな取り組みも行われ抑制されるので、十分にリスクはコントロールされているといえる。
- 地球温暖化の対応については、事後評価の問題だけではなく、政策論として大局的な議論が必要であり、検討や知見を蓄積していく必要がある。
- 加藤委員に関連するが事業評価自体の評価に時間がかかっているという印象がある。
- 割引率について、20年前に比べ、残存価値、コンセッション、最終処分等、公共事業の進め方が大きく変わっている。残存価値等は割引率が大きく影響するため、例えば、アセットマネジメントを行い残存価値を高める制度設計も考えられるため、別の課題も出てくる。

【大串委員】

- ポストコロナの枠組みとして、新たなB/C等の議論が必要だと感じた。
- 自然災害の被害も大きくなっており、コロナ等と合わせて現実に合った評価のあり方を議論する必要がある。

【家田委員長】

- 客観評価が導入されて25年ほどたつが、人口減少、温暖化、新幹線や高速道路の整備等、状況は当時と大きく状況が変わっている。また、地球全体の環境や、弱者や地方を考慮する等の様々な価値観を基に評価を行うことを考えると改善の余地は様々ある。
- 事業評価は有象無象の候補を客観的に評価することから検討は始まっているが、十把一絡げではなく、土木事業は、その土地にあったオーダーメイドであるため、個別の事業の評価を行うという考え方に変えていく必要がある。そういった要素を評価の枠組みに取り込んでいく必要が有るのではないかと。
- 市場価値以外の政治目標の価値観がオーソライズされるのであれば、それらと整合する度合いを示すチェックリストがあると良いのではないかと。

- 経済効果だけでなく、環境保全等の市場に乗りにくい効果もCVMで算定し評価を行ってきた。理念としてのCVMはよくできているが、運用としてのCVMは信用しているのかという懸念もある。もっと素直に評価出来ないか。
- 事業費の変動は、多くの事業では抑えられている。しかし、それには事業者が努力して事業費の削減も同時に行っていることの表れでもある。地元調整をすると当然事業費は増える。それが、協議というもの。また、調査をして始めてヒ素が含まれていたと分かる。その影響は、事業者の努力によりある程度抑えられている。ネガティブだけではなく、事業者の努力というポジティブな面も忘れてはいけない。