

# 土木計画における公平論と効率論の再考\*

## Rethinking of equity and efficiency in infrastructure planning\*

上田孝行\*\*

By Takayuki UEDA\*\*

### 1. はじめに

経済の停滞とそれに伴う社会全体の閉塞感がわが国を覆っており、政策論争の多くは、閉じた系での資源の配分に関する効率性だけでなく、成果の配分に関する公平にも目を向けざるを得ない。土木計画に関連する諸政策においても公平について議論しなければならないのは言うまでもない。土木計画学の歴史を振り返っても公平性は直接・間接に大きな論点であった。公平論を正面から取上げた本格的な議論として、土木計画学ワンデーセミナーシリーズ 19「土木計画における公平論を巡って」(平成 12 年 4 月 20 日・21 日)が開催された。それからおよそ 10 年になるろうとしている。その間に高速道路関係団体の民営化論における大都市圏と地方部の間での公平論が話題を呼び、そして、道路特定財源の見直しに端を発して国会で道路の需要予測・費用便益分析をめぐる一連の議論が巻き起り、それに呼応して地方部での道路整備を格差是正の観点から主張する声が挙がった。

このようなセミナー以後の動向を踏まえて、地域間の公平性については、今日の文脈において、改めて議論する意義はきわめて大きい。しかしながら、地域間公平を政策にどのように反映させるかという深い大問題に本稿で明確な結論を示すことはもとより不可能である。そこで、本稿では、土木計画における公平論と効率論を再考するためのいくつかの思考の補助線を地域間公平の問題に焦点を当てることを意図して提供したい。

### 2. 地域間公平に関するセミナーでの議論

#### 2.1 セミナーの背景と開催の経緯

前述のセミナーの背景には、その開催前の時期に、我が国の公共事業評価において費用便益分析が本格的に導入されて、各種の指針(ガイドライン・マニュアル)が整備されて実務に定着していった事実がある。中村編・道路投資評価研究会著(1997)の刊行を嚆矢として、我が国でも費用便益分析の必要性が認識され、道路部門に続いて、公共事業のほとんどの分野で費用便益分析が行われ

\*キーワード: 公平論, 効率, 正義論, 地域格差

\*\*正員, 工博, 東京大学大学院工学系研究科

社会基盤学専攻 (〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1)

るようになった。

その過程において、当然ではあるが、交通需要や経済規模の小さい地方部での公共事業が費用便益分析による投資判定基準を満たさない事例が多数登場した。地方部での公共事業に携わる多くの関係者は、地方部の公共事業が今後は採択されなくなるとの大きな危惧を抱いていたようである。そのため、地方部の公共事業がもたらす便益を指針等で設定されている以上に拾い上げる手法。あるいは費用や便益以外の非貨幣項目を広範に取上げた多基準分析の方法への要望が高まった。

伝統的な費用便益分析の形式の中で地域間公平について考慮するという目的で、上田・長谷川・森杉・吉田(1999)は、ドイツの交通投資費用便益分析指針(RAS-W)で採用されていた地域修正係数を参考として、それと同様の機能を我が国で果たすための評価手法を提案した。当時のRAS-Wについては上田・中村・森杉(1997)で紹介されている。上田らの提案した手法は、経済的に劣位な地域での道路投資便益 1 単位を優位な地域のそれに比べて割増し、便益額を修正するという方式である。その割増率を地域修正係数と呼び、それを各地域(都道府県・市町村)別で算出するために、CES型の社会的厚生関数を用いている。

上田らの方式は、道路投資の評価に関する指針検討委員会(2000)において取り入れられた。しかし、この指針は国土交通省で積極的に採用されることはなく、この指針案が作成されたこと自体が今では多くの関係者には知られていない。

この指針を作成する過程で、上の地域間公平の扱い方について、様々な立場の専門家から多くの批判が披露された。それを直接の契機として、指針作成過程での議論を再び公開の場で行うべきと著者は判断した。森地茂教授(当時、東京大学教授/土木計画学研究委員会委員長)に支援・協力を仰ぎ、セミナーを企画・実施した。

#### 2.2 セミナーの主要な論点

##### (1) 地域間公平の考慮を否定する主張

セミナーでの対立的な主張の一方は、主流派経済学としての新古典派経済学とマスグレイブ主義から、公共投資評価において地域間公平を考慮するべきでないとするものである。その主な論拠は以下の通りである。

- ①「公正の実現は個人間の所得移転のみによるべき」であり、地域間で所得移転を考えるべきでない。地域間で移転すると貧しい地域の中の富める者に、富める地域の貧しき者から移転させるという公正でない移転も生じる。
- ②長期的には地域間の人口移動が自由である限り、効用レベルにおいて地域間格差は解消する。
- ③公平の判断は政治的に合意されるにはきわめて不安定であり、恣意性を排除できない。

#### (2) 地域間公平の考慮を肯定する主張

他方は、地域間公平を試行錯誤的にでも積極的に取り入れるべきという主張である。その論拠は、道路投資の評価に関する指針検討委員会(2000)に記載されているものと同じであり、要約すると以下の通りである。

- ⑤国土利用(環境や領土の維持)の観点から、非市場的価値を持つ地域を保持していく必要がある。そのような価値を持続させるためにも、そこに地域社会が成立している必要があり、国として地域格差配慮を行うべきである。
- ⑥人口移動が自由であるとしても、実際には数十年間においてさえ人口移動は非常に緩やかであるため、それによる地域間での効用均等化は期待できない。
- ⑦国土政策に関する個々人の見解は政治システム上は地域を単位とした代表の選出を通して集計されるため、地域間での格差配慮が必然的に関心事になる。
- ⑧道路は他のインフラでは代替できない根本的機能を持つため、そこで地域格差に配慮することは他の是正手段よりもまずは優先的に重要性を持つ。

#### (3) 論争の印象

既に紹介した上田・長谷川・森杉・吉田(1999)は、地域修正係数を提案することが、政治的意思決定の場面においても透明性を高め、恣意性を排除する意義を持つことを主張している。③に対する具体的な改善策の提案と言える。①と②、そして、⑥については理論的に仮定するだけで解決する問題ではなく、実際の観測数値に基づいた判断が必要である。

### 3. セミナー後の道路政策論に見る地域間公平の議論

#### 3.1 注目する主な場面

セミナー以後の今日に至るまでで、公共投資に関して地域間公平が最も関心を集めたのは、第一は、道路公団民営化に伴う将来の高速道路投資計画の見直しの場面であり、第二は、道路特定財源の暫定税率変更と一般財源化に伴う今後の財源使途に関する議論の場面である。

#### 3.2 道路公団民営化時の議論

民営化論の場面では、民営化後の高速道路投資計画の大胆な見直しが議論となり、新規投資の完全凍結を主張する意見が一方で出てきた。他方では、地方部では未だ

高速道路未整備の地域があり、費用便益分析による効率性基準や財務分析による採算性基準とは別の観点から投資判断を行って新規投資を継続するべきという主張が見られた。道路関係4公団民営化推進委員会の場では、費用便益分析の情報以外の情報も用いた多基準分析による各路線の総合評価も試みられた。

AHPに代表される多数の項目の総合化手法では、項目間ウェイトの客観性と安定性を保持できず、そのため、それらの手法が費用便益分析のように理論的な基盤を持つ手法と比肩できるものでないことは明らかである。この手法の適用に対して学術的な立場からの批判がほとんど聞かれなかったのは、それがそもそも科学的とは言えないことは自明であるので、そのような手法を用いた評価は科学的・客観的評価とは別ものと多くの研究者たちに受け取られたからかも知れない。総合評価と称する点数化は、その科学性を主張する側の熱意ほどには、実際の政策評価では十分に科学的・客観性を持った標準的な手法としては定着していない。

#### 3.3 ガソリン税・道路特定財源改変時の議論

この場面においても、道路整備予算の大幅縮減を危惧する地方部から地域間の道路整備水準に未だ格差があること、経済の地域間格差の是正のためにも道路整備が依然として必要であるとの主張が見られた。

しかし、この場面では、定量的な分析や評価に基づいた議論は見られず、地方部での道路投資の必要性が政治的な場面で定性的に主張されるのが主であった。また、今後の長期の道路投資計画について政府から見通しが出されたこともあり、先鋭化した政策論争として地域間公平への関心は持続しなかったように見受けられる。

ただし、この機会においては、長期の道路投資計画に関連して、交通量の将来推計や費用便益分析の実施方法(設定数値や将来想定等)に関して国会で一部の立場から批判が出され、関心を呼んだ。その批判に見られた問題点については、藤井・上田(2008)に記述されている。

### 4. 思考の補助線となる概念

#### 4.1 抽出された概念

- (1) セン・後藤(2008)を踏まえて

主流派経済学が公平性を明示した政策分析に対して禁欲的な態度あるいは思考拒否的な態度であったことは明らかである。そして、自らを主流派の中に位置づけているほとんどの経済学者は依然として現在もそうであろう。その状況において、アマルティア・センが1998年にノーベル経済学賞を受賞したことは、経済学内部において、そして他の社会科学分野に対して大きなインパクトを与えたと言える。

セン・後藤(2008)はセンとロールズの理論を主に解説しながら、それらの理論を慎重に整理してさらに展開すべきいくつかの方向を披露している。所収されている各章が取り挙げている話題はまさに論争的であり、学術的に魅力的であると同時に刺激に満ちている。その中から、地域間公平を考える上での、思考の補助線として、いくつかの概念を取上げる。

## (2) 社会/集合体/個人の関係の定義

セン・後藤(2008)の中で、後藤は第6章「ローカル正義・グローバル正義・世代間正義」において、社会/集合体/個人関係を定義している。本稿ではそれらを以下のように定式化してみる。

各個人はそれぞれ固有のラベル $i$ を持つとする。ここで分析の対象となる個人すべてを含む全体 $S$ を考えて、その外部は議論の上では存在しないと見なす。

$$i \in S = \{\dots, i, \dots\}. \quad (1)$$

この全体はラベル $s \in \{A, B, C, \dots\}$ で表されるいくつかの社会 $S_s$ に分割されている。

$$S = \bigcup_{s \in \{A, B, \dots\}} S_s, \quad (2.a)$$

$$S_s \cap S_{s'} = \emptyset \text{ for all } s, s' \in \{A, B, \dots\}, \quad (2.b)$$

さらに、各社会はラベル $j \in J_s = \{\alpha, \beta, \dots\}$ で表される集合体 $G_j$ を含む。個人はどの集合体に属さない場合も、また、複数の集合体に属することもある。ただし、集合体は複数の社会に跨ることはないとする。

$$\text{If } G_j \subseteq S_s, \\ \text{then } G_j \not\subseteq S_{s'} \text{ for any } s' \neq s, s' \in \{A, B, \dots\}, \quad (3)$$

以上の関係は図1のように表すことができる。

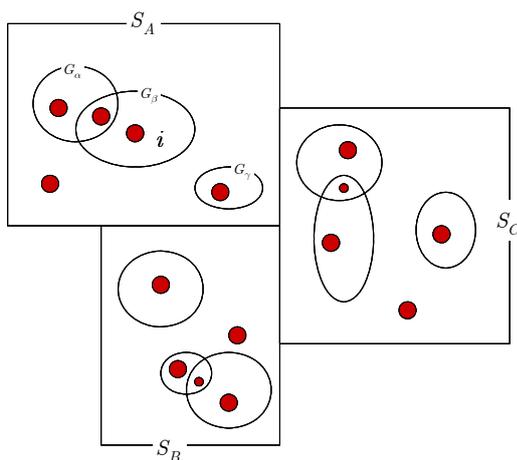


図1 社会/集合体/個人関係の模式図

後藤は、社会 $S_s$ を人為的なルールを抛り所とする「公正な協同システム」であるとして、それを「非自発性と多様性」、「政治的観念の共有」、「正義に適った

制度の継承」によって特徴づけている。非自発性は、個人は社会に生まれることによって参入し、死ぬことによって退出するため、その所属は自発的ではないことを意味する。しかし、多様性はその中に異なる複数の集合体があることであり、各集合体への個人の参入・退出は自発的であるとしている。政治的観念の共有と正義に適った制度の継承という特徴は、社会が正義を担う持続的な集合体として機能することを意味している。

社会は非自発性に特徴づけられ、また、どの集合体にも属さないような個人も含んでいる。そのため、社会の正義が制定されるステージでは、それが各集合体の内的規準に対して優位性を持つことが受容されているとしている。その結果として、個人が社会内のどの集合体に属そうとも(属さずとも)、社会の正義は、個人が社会の構成員として普遍的に享受するべき権利・義務の体系を定めることになる。

## (3) グローバル正義とローカル正義

ローカル正義は、一つの社会 $S_s$ の中に多様な集合体が並存しており、そして、そのそれぞれが異なる特性や目的を持ち、さらに、それぞれの内的規準に従って統治されているという状況で考えられるものである。そのもとの、個々の集合体と社会、集合体同士の関係、個人と集合体の関係、が正義に適っているかどうかというその場面での正義がローカル正義である。ロールズ正義論の考え方に従えば、ローカル正義が制定される場面では、制定する者は自分の集合体および他の集合体に関してもそれらの内的規準についての情報を持たないと想定される。すなわち、ローカル正義は社会の下位組織である各集合体の内的規準とは独立に制定される。

一方、グローバル正義は社会の全体 $S$ 、すなわち「万民の社会」での正義である。各社会 $S_s$ を代表してこの制定にあたる者は、自分の属する社会および他の社会が持つ正義がどのようなものであるのかということについて情報を持っている。そして、各社会が秩序ある社会であり、それは、平和愛好、構成員から正当と判断している法体系、基本的人権の尊重の要件、を満たしているとする。後藤の解説を著者が理解する範囲では、グローバル正義は各社会が尊重すべき高次の原理となり、各社会の正義とその制度化・実践に大きな影響を与え、そして、最終的にはそれぞれの社会に属する諸個人が持つ善の概念にも影響することになる。

## (4) 無条件の歓待

後藤は以上のような概念の解説に先立って「無条件の歓待」(原典はDerrida(2001))という概念を次のように紹介している。

「如何なる経緯であろうともそこに来訪する個人を歓待する。新しく生まれてくる子供たちを、また、新しく国境を越えてくる人々を、無条件に歓待する。」  
これは社会が非自発性を持つという限りは、そこでの資源配分を考える際の最も強力な一つの抛り所であると考えられる。

## 4.2 抽出した概念を用いた地域間公平の問題設定

地域間公平の議論に抽出した概念を用いるには次の2つの対応付けを考えることができる。

[対応1]  $S_A =$  日本,  $G_j =$  地域 for  $j \in J_A$

[対応2]  $S =$  日本,  $S_s =$  地域 for  $s \in \{A, B, C\}$

主流派経済学の立場から見れば、国際的人口移動は困難であるが地域間で人口移動が自由であるとして、地域を[対応1]のように集合体 $G_j$ に対応させることになる。

そして、社会 $S_A$ の正義(この場合は日本)として所属地域によらず構成員への普遍的な権利・義務の体系が整理されることになる。同時に、集合体としての各地域は、社会 $S_A$ の正義を優先するもとの、それぞれが独自の内的基準による内部統治、すなわち地方自治を行う。そして、地域間公平は集合体間の関係のあり方について制定されるローカル正義の問題になる。

一方、地域間の人口移動が完全に自由ではない、しかも、一定の年齢までは自立的には移動できないことを重視すれば、[対応2]で考えることができる。この場合は各地域が社会 $S_s$ であり、社会間の関係のあり方に関する正義はグローバル正義である。そして、それは既に述べたように、それぞれ固有の歴史を経て形成された各社会の正義よりも高次の正義となり、全ての個人に大きな影響を与えることになる。

各所で地方分権が叫ばれ、地域の独自性が強調されている。その中で、地域間競争による国全体の活性化が語られる場合には、[対応1]が説得力を持つ。一方、各地域の歴史が語られる場合を見ると、[対応2]が当てはまる印象を持つ。また、現在の地方自治が福祉政策の多くを直接に担っていることを見れば、そこでは地域が社会に対応して「無条件の歓待」を実現しようとしており、[対応2]が現実には当てはまると見なせる。

## 5. おわりに -価値判断を回避しない議論へ向けて-

価値判断に対して中立を保とうとする主流派経済学の立場とは別に、思想としての価値相対主義の登場が格差是正策の実施において不作為を助長している可能性がある。価値相対主義は時間と空間を越えた普遍的な正義が絶対的に存在することを否定するものであるとしよう。確かにそのような存在を論証することは不可能であろうし、また、その困難さは誰でも容易に認めざるを得ない。従って、どのような場面でも、価値相対主義が持ち出された後には、政策に関わる価値について社会的合意を得ること自体が無意味になり、議論の打ち切りへの向かわざるを得なくなる。価値相対主義自体が絶対化するというパラドクスである。

異なる価値観の間でのせめぎ合いに身を置くだけの覚悟と思考の持久力・耐久力を持たない未熟な者(生物年齢での若年層とは限らない)には、価値相対主義を持ち

出すことがSafe harbor(避難港)であるかも知れない。しかし、政策に関して責任ある決定をすべき者たちがそこに逃げ込んでしまうと政策は決定・実施できない。それは政策論争の場にニヒリズムを助長させる可能性もある。また、政治参加の責任を負うことなく政策による便益の受益者となろうとする者たちの機会主義的な行動を招く可能性もあろう。小林(2000)の指摘するように、公平性はそれ自体が多様な価値観のせめぎあいである。その多様性が安易な価値相対主義と同じく政策的な不作為につながってしまうことは愚かしい。

「人間はどうせ必ず死ぬ。だからどのように生きようとも意味がない。」と他人に言われたとして、それを納得する者は通常はほとんどいない。「永遠の生が存在しなくとも、むしろ、存在しないからこそ、それぞれの限られた生を善きものとして生き抜こうとする。」という意思を持つ者が社会には多数ある。ならば、絶対の公平性というのは存在しなくとも、むしろ、存在しないからこそ、政策を論じる「場」を特定している時間と空間の特殊性/個別性を意識しながら、悩み苦しみながらも、公平性についてタフに考え抜く意義があるはずである。

地域間公平は、政策科学としての、そして実戦/実践の技法としての土木計画学が、価値判断の困難さを理由にして逃避することが許されない最も重要な課題の1つである。土木計画学が率先して地域間公平に関する議論を重ねることは、価値判断の困難を伴う他の政策課題とそれに責任を負う他の学術領域に対して、必ずや貴重な先例を提供するはずである。

## 参考文献

- 1) 土木計画学研究委員会(2000), 土木計画学ワンデーセミナーシリーズ 19「土木計画における公平論を巡って」, 土木学会
- 2) 中村英夫編・道路投資評価研究会著(1997), 道路投資の社会経済評価, 東洋経済新報社
- 3) 上田孝行, 長谷川専, 森杉壽芳, 吉田哲生(1999), 地域修正係数を導入した費用便益分析, 土木計画学研究・論文集 No.16, pp.139-145
- 4) 上田孝行, 中村英夫, 森杉壽芳(1997), ドイツにおける道路投資評価, 道路投資の社会経済評価(中村英夫編・道路投資評価研究会著(1997))第16章, 東洋経済新報社
- 5) 道路投資の評価に関する指針検討委員会(2000), 道路投資の評価に関する指針(案), 第2編-総合評価, (財)日本総合研究所
- 6) 藤井 聡, 上田 孝行(2008), 道路行政における公共投資に関する社会科学の考察, 第37回土木計画学研究発表会・講演集(CD-R), 土木学会
- 7) アマルティア・セン, 後藤玲子(2008), 福祉と正義, 東京大学出版会
- 8) Derrida, J(2001), Papier Machine, Galilee
- 9) 小林潔司(2000), 地域間公平論を巡る論点と課題, 運輸政策研究, Vol. 3, No. 3, pp. 13-24