

変わる道路事業の評価手法

辰巳 裕史

国土交通省の「道路事業の評価手法に関する検討委員会」は2008年11月に現行の費用便益分析(B/C)計算のもととなる「費用便益マニュアル」の改定を提言した。同省が今年3月に新たなB/Cを適用した結果、18の国道路線の「凍結」が打ち出されるなど、予想を超えるスピードで事態が進展しつつある。

今回の見直しでは、「道路特定財源の一般財源化」が国政の大きな焦点になるなかで、国会における問題点の指摘や議論が一定内容に反映された。論文では見直しの概要を紹介するとともに、見直しの中で欠けていた論点を指摘するとともに、海外の道路事業評価との比較にも触れた。また、今後地方自治体の道路整備にも新しい費用便益マニュアルが適用されてB/Cが算定されることになることから、身近な生活道路の整備を含め、その影響を探るとともに、今後のあるべき方向性を考察した。

現行の費用便益分析(B/C)と算定
方法の問題点
国会で提起された問題点
国会の議論をどう評価するか
見直しの具体的な内容
見直しをどう評価するか
海外の道路事業評価との比較
費用便益マニュアル改定の影響と今
後の方向性
身近な生活道路への影響
まとめ

国土交通省の「道路事業の評価手法に関する検討委員会」は、2008年11月、現行の費用便益分析(B/C)計算のもととなる「費用便益マニュアル」の改定を提言した。前回のマニュアル改定(2003年8月)から一定の期間が経過しており、B/Cを含む事業評価手法について、国会や地方自治体首長などから様々な意見を受けたことを考慮したものだ。今回の改定では、国会における質疑も一定程度反映された。今年(2009年)3月31日、国土交通省は新たな費用対便益を適用し、「国道55号高知南国道路」など18の国道路線の「建設凍結」を打ち出すなど、予想を超えるスピードで事態が進展しつつある。事業再評価の結果、工事を一時凍結した直轄国道18路線のうち、「202号青島～日南改良」(宮崎県)を除く17路線の工事が再開される見通しになったものの、地方に与えたインパクトは大きかった。

道路公害反対運動関係者などを除き、道路事業の評価手法については「道路事業の専門家が検討する技術的な問題」との理解があり、広い国民的な関心は盛り上がらなかったが、明らかに状況が変化してきた。今回の論文では、道路事業の評価手法に関して、国会で提起された論点を中心に整理し、国会で直接議論されなかった課題も含め、「見直し」による影響や、事業評価のあるべき方向性を改めて探った。

現行の費用便益分析(B/C)と算定方法の問題点

道路事業の費用便益分析は、「走行時間短縮便益」「走行経費減少便益」「交通事故減少便益」の3つを合計した『便益』

(B)を、『費用』(C)(事業費+維持管理費)で除した数値が1以上あることが事業を実施する前提としている。B/Cは、「費用便益分析マニュアル」に基づき計算する。

B/Cを含む現行の事業評価手法については、大きく言って「現行の3便益の計算方法が過大なのではないか」、「事業評価手法の考え方が現行のままで良いのか」の2点が問題点として指摘されている。

現行のB(便益)のうち、ほぼ9割が「走行時間短縮便益」が占めるが『計算方法が過大ではないか』との批判が以前からあった。「需要予測の精度」への疑問もあり、B/Cの数値を高めるために『恣意的』な計算、処理が行われているのではないかとといった疑問も根強くある。

一方、和歌山県など高速道路整備が遅れている県の首長などからは、B/Cだけを事業実施の判断とすべきではない。人が暮らすための平等な権利を保護や必要がある。経済活動の基本的なチャンスの保障や、安全・安心といった観点が評価されていない(地方の道路の過小評価につながる)という観点からの批判も一貫して存在する。

国会で提起された問題点

従来は、道路公害反対運動関係者などを除き、道路事業の評価手法については「道路事業の専門家が検討する技術的な問題」との理解があり、広い国民的な関心は盛り上がらなかったが、明らかに状況が変化してきた。

今回、道路事業評価見直しの直接的な契機になったのは、2008年の通常国会で「道路特定財源の一般財源化」が大きな国政の焦点となる中で、民主党など野党を中心に(民主党・馬淵澄夫衆議院議員など)、「道路予算の無駄遣い」が批判され、その一環として「現行の道路事業の評価は、過大な需要予測に基づいて行われており、いわゆる無駄な道路がつくり続けられる一因になっている」という指摘だった。

国会での主な指摘事項は、まとめると次のような諸点である。

① 費用対効果の分析が恣意的である。一般国道42号那智勝浦道路(和歌山県の高規格幹線道路)、十津川道路(奈良県の地域高規格幹線道路)を例にあげて、B/Cを算定する際、どのような範囲で

その条件をとるか、総トリップ数(トリップ=移動)をとるかということはいっさい、決められていない。要するにB/Cが1以上になるようにトリップ数をとればよいことになる。総トリップ数を見ると、那智勝浦道路は334万4663トリップと広くとっている。十津川道路は1655万4487トリップとさらに広くとっている。整備後の走行時間の短縮は、那智勝浦道路0.2分(12秒)、十津川道路短縮時間ゼロだ。しかし、走行短縮時間便益は、那智勝浦道路1677億円、十津川道路272億円となっている。走行時間短縮便益を計算するには、交通量×短縮期間×時間価値であるから、交通量、要するに交通がいっぱいある範囲を広くとれば、それだけ便益が大きくなる。十津川道路の計算シートを見ると、1600本の道路が出ているが、実際に影響があるのは最初の7本だけである。結局、交通量と短縮時間を極大化するように数値をとることができるのではないかとの指摘があった。答弁では、この短縮時間は交通量推計の対象とした道路網全体の平均的な状態を示したもので誤解があった。見直した結果をHPで公表しており、那智勝浦道路は、整備された新しい道路を通過する車両の走行時間は26分、現道の混雑解消で10分短縮され、40年間の便益は1600億円となると説明した。十津川道路は1年に21億円、10年で210億円の走行時間短縮便益があるとした。関西地区は、非常に広いエリア、例えば紀伊半島全体の道路を全部ひろって計算するといったマニュアルがあり、そのため時間短縮効果が

少ないような誤解を与えることとなった。トリップ数の相違は、個別事業ごとに道路整備による影響の範囲が異なるためであると説明した。

② 走行時間短縮便益の根拠となる時給の問題。乗用車1台につき1時間3771円60銭の時間短縮効果を見積もっているが、時給にすると3771円60銭となるが、それだけの時給の人がどれだけ全国にいるのか。時間原単位をあまりにも過大に見積もっていないかとの質問があった。乗用車1台につき業務の場合は1.22人、非業務の場合は1.32人と推計している。平均賃金の算定は厚生労働省の毎月勤労者統計調査における常用労働者の賃金(1カ月を超えるパート労働者も含む)であり、恣意的なものではないとの答弁。すべての自家用ドライバーが常用労働者との想定は属性を無視している。非業務(余暇)の価値も賃金率で代替しているが、英国などの例を見ると相当違う算定方法を採用している。現実の実態にあった便益の見積もりをすべきとの批判がなされた。

③ 将来交通需要の過大見積もりの問題と推計の前提。乗用車、貨物車を合わせた全車の将来交通需要は、2000年の実績値で7760億台キロ。これをもとに現在の道路整備中期計画を策定している。このデータでは全車のピークを2020年と推計した。しかし、実際には過去3年間右肩下がりの傾向が続いている。2030年の数値では8.7%、2050年の数値では15.6%も推計結果が乖離することになる。答弁では、減少傾向で

あるという点は十分受け止め、それに基づき普通の事業ではB/C1.0以上とするところを1.2以上とすることで、十分手当(考慮)しているとした。また政府答弁によると、交通量推計の前提は、2020年もしくは2030年に想定されるネットワーク全体(高速道路、地域高規格道路)が完成しつながった状態となっている。そのため、現在推計値の実績を供用後上回っているのは2005~2007年度に供用開始した高規格幹線道路53路線のうち6路線だけになっている。答弁に対して「国土交通省は夢を見ているのかなと思う。2002年の社会資本整備審議会答申ですでに『我が国の道路整備の水準は一定の水準に達している。これからは質をどう高めていくかが需要』と指摘している。もう少し、現実味のある想定を置いたほうが良いのではないかとの批判があった。

④ 車両の機会費用の算定方法への疑問。走行時間短縮便益を算定する場合に、短縮された時間に車両をレンタルに出すことを仮定しているがこのような算定方法は外国にも例がなく、あり得ない想定である。この算定方法は2003年に改正されたものだが、人の時間価値が様々な要因で下がったために、わざわざ入れたのではないのかとの指摘がなされた。

⑤ 想定した総事業費の変動。2002年度から現在までに完了または実施中の事業のうち、事業費が100億円以上の国直轄事業および補助事業は計1176事業ある。政府答弁によると、最終または

現時点で当初事業費を下回ったのは120事業(10.2%)、当初事業費と総事業費がほぼ同じ367事業(31.2%)、当初事業費より総事業費が上回ったものが597事業(50.8%)。B/CのC部分が増えることになり、1を下回るような路線が出るのではないかと指摘があった。

⑥ 交通事故減少便益が過小評価されていないか。交通事故で1人亡くなった場合、今の計算で良いのだろうか。日本の交通事故減少による便益は先進国の中でも最も少ないのではないか。人間の命をそんなに軽くしてはいけないと思う。オーストラリアはたしか、日本の5倍以上、人の命を高く見積もっていると聞いている(政府側の答弁)

⑦ イギリスでは、1990年代の道路をつくる計画を厳しく見直した結果、37プロジェクトしか残らなかった。財政問題と環境問題を考慮して、評価方法を見直したことが背景にある。それぐらいの基本姿勢で物事を見ていかないと後でみんな苦労するのではないか。

国会の議論をどう評価するか。

国会での指摘は、日本の道路事業評価が「走行時間短縮便益」の比重が極めて高い(「効果=B部分の8~9割を占める」ことに改めて注目した。「走行時間短縮便益の測定に、レンタカー使用料を用いているのは非現実的」「人口減少社会を踏まえ現実的な需要予測を行うべき」と言った意見が中心になった。これらは、以前から道路関係の学識者などが

ら指摘されてきた点でもあり、国土交通省の見直しの中身も、走行時間短縮便益における時間価値の算定方法の改訂が中心となった。これらの点は、ほぼ妥当なものと言えるのではないかな。

国会の議論はB/Cの算定方法が中心だったが、欠けていた論点としては、『誘発交通量の評価』『需要予測の手法(分割配分法と利用者均衡配分法)の問題』が挙げられる。

誘発交通の問題とは、「道路を整備しても、便利になった分だけ、新たな自動車交通を誘発し、改善効果が相殺されるのではないかな」という疑問である。国土交通省が公開している各地の『道路整備効果事例集』では、既存道路の交通量が減少する一方、供用後のルートと既存道路を合計した交通量が増加するケースが大半を占める。新規整備により、自動車交通が誘発された結果である。また、埼玉県内の東京外環道、圏央道並行区間では、有料道路の供用後に一般道路の交通量が増加している。

誘発交通を考慮しない従来モデルによる算定と、誘発交通を考慮した『統合モデル』による算定では、『渋滞緩和の便益(金額)』が約二分の一になるという試算もある(円山琢也・原田昇・太田勝敏「誘発交通を考慮した混雑地域における道路整備の利用者便益推定」『土木学会論文集』744号、2003年)。

近年、道路の事業評価で、一定のフォーマットに沿って各種のデータが公表されているが、バイパス道路の需要予測でも、新設ルートと既存ルートの交通量は、きれいに『振り分けられ』、既存・

新設ルートの交通量は従来と同じという想定による計算が出されている。誘発交通は考慮されていない。誘発交通量の予測について、方法が確立していないことも背景にある。しかし、供用後の実態をみると、事前の予測通りになっておらず、誘発交通が発生している。誘発交通の発生により、便益(B)の最大部分を占める「走行時間短縮便益」は、下がることになる。

道路の需要予測手法についても、近年の学会での研究・議論が国会での議論に十分反映されたとは言えない。

現在、道路事業者が用いている「分割配分法」でなく、「利用者均衡配分法」を用いた場合、同一の条件であっても、便益額が大きく低下する可能性もある。土木学会など関係学会では、分割配分法による所要時間の算定は信頼性が低いとして、利用者均衡配分法への移行を推奨する議論が少なくないことを考えると、この面への言及もあって良かったのではないかな。

また、環境保護運動関係者などから、指摘されてきた騒音、大気汚染、自然環境への影響の評価を、どう盛り込むべきかという視点も欠けていた。これらの項目は「数量化」して評価することが困難という性格も持つ。ただ、これらの課題は『計画の川上段階』でなければ対応できない面も強い。それだけ、より川上の段階での住民参加の保障が重要になる。

しかし、2009年4月の「国幹会議」で一気に高速道路の新設が承認されたことに象徴されるように、「川上段階」の国民・住民の関与が不十分である。近

年、複数の構造案、ルート案を示すP I (パブリック・コメント) も行われるようになったが、全体としては試行的・部分的な取り組みにとどまっているのが現状だ。

見直しの具体的な内容

業務目的の人の時間価値を、現行の常用労働者(5人以上の事業所)賃金(毎月調査)+福利厚生費から、「常用労働者(5人以上の事業所)に加え、臨時労働者および常用労働者(1人~4人の事業所)にかかる賃金データをもとに時間価値を算出」に変更した。2003年度は46.70円(人・分)、2008年度は43.95円(同・同)となる。

非業務目的の人の時間価値は、現行の「道路整備による短縮時間を、ドライバー等が仕事など他の行動に充てた場合の収益分として労働者の賃金をもとに算出」から、「ドライバー等が直接受け取る収益分として、収入(賃金-所得税等)により設定」に変更。ドライバーの場合は2003年度の38.11円(人・分)が2008年度は28.87円(同・同)となる。なお、非業務の時間価値については、引き続き研究を進め、その知見が集まった段階で見直すことが必要とした。海外では、賃金をもとに算出している事例と、人々の実際の行動実態のデータ(統計やアンケート等)をもとに設定している事例がある。

便益・費用の計算方法の見直しのうち、「車両の時間価値」は現行の「車両を他の用途に活用した場合に得られる最大の収益を計測するため、実務上、計測が

簡便なレンタカー価格により算定」から、イギリス、ドイツなどの例を踏まえ、業務目的の車両の機会費用については、より厳しい算出方法として車両償却費により算出」に変更した。乗用車の場合、2003年度の12.51円(台・分)から、2008年度は3.16円(同・同)となる。

このほかの見直しでは、交通事故の死亡事故の損失額に精神的損失額を追加した。諸外国の事例や、内閣府の研究において、死亡事故の精神的損失額のデータが得られたことを受けたもの。評価の対象期間は、道路施設の供用年数(実績)や法定上の「減価償却資産の耐用年数」の取り扱いや、国内他事業との整合を踏まえ、40年から50年に見直した。また、調査統計データを最新値に変更した。時間価格原単位(円/分・台)を2008年価格で乗用車40.10円(2003年は62.86円)、バスは374.27円(同519.74円)、小型自動車は47.91円(同56.81円)、普通貨物車は64.18円(同87.44円)に改定するなどに更新した。

見直しをどう評価するか。

見直しはB/Cの算定に当たって、B部分(便益)が過大に想定されているのではないかという批判を受けて、行ったもので、これ自体は後述する先進諸国の事例からみて、それなりの妥当性を持つと評価できる。しかし、前段で触れたように、算定値に大きな影響を与えようと思われる「誘発交通」の問題、評価手法自体の問題(分割配分法、利用者均衡配分法)については、踏み込んでいないところに限界もあり、今後の課題になるもの

と思われる。次に海外の道路事業評価との比較から、日本と海外の違いや今後の方向性を考えてみたい。

海外の道路事業評価との比較

道路事業の評価については、日本では3便益（走行時間短縮、走行経費減少、交通事故減少）によるB/Cで評価し、B/Cが1以上を事業実施の前提にしている。ドイツ、ニュージーランドなどは、「多項目便益による費用便益分析」を採用している。道路の持つ多様な効果のうち、可能な範囲で多項目の便益を貨幣換算化してB/Cで評価する。事業実施はB/C 1以上を原則とするが、多様な効果を評価に反映させようとしている。イギリス、フランスなどでは、「総合的な評価」を採用している。貨幣換算化が可能なB/Cと、貨幣換算化が困難なその他の効果を総合的に評価する。

評価項目は、日本以外の先進諸国は、おおむね日本より項目数が多い。ドイツでは、騒音減少、CO₂減少、大気汚染減少のほか雇用創出も評価している。ニュージーランでは、舗装による運転者の走行快適性の向上、追い越し機会の増加によるイライラ減少、農業・畜産業の生産性向上なども評価する。イギリスでは、健康（サイクリングの機会等）も項目に加えている。

ベルギーでは、時間短縮、産業地域アクセス、建設コストなど計16項目で評価を行うがB/Cは採択基準に入っていない。アメリカでは、連邦政府から各州への予算配分は各週の税収に応じたかたちで行われており、連邦政府が作成

する費用便益マニュアルはあるものの、1969年の制定以来、その利用は各州の判断に委ねられている。費用便益分析を実施していない州もある。

日本以外の先進諸国では、便益の算定を進める上で、金銭換算が困難と思われるような評価事項でも極力、金銭換算して計上していこうという方向性が見られる。

単なるB/Cの算定手法の違いだけではない。計画の早期段階からの「住民合意形成」を図るための法的諸制度、システムの整備が早くから進められてきたという経過が背景にある。

フランスでは、パリの環状道路整備などで合意形成が長期化したなどの経験を踏まえ、1970年代から、公共事業に対する一層の透明性確保、市民参加の機会増加へ向けた諸制度が整備してきた。

1973年にはオンブズマン制度を創設し、78年には行政文書の公開に関する法律で情報公開を監視する委員会を設定した。76年の「自然保護法」で自然保全区域における国土整備または開発工事に対し環境アセスメントを義務づけた。83年の「ブルシャルドー法」（自然保護および住民への公開・聴聞に関する法律）では、自然保護法を強化し、公開調査実施の義務づけとその内容について規定した。

市民参画に関しては、83年の「ピアンコ通達」（設備運輸住宅大臣通達）で、計画の上流段階（日本における都市計画決定以前の段階）での討論手続きを新たに規定した。また、公開調査の手続きに対し、一貫した合意形成上の手続きを示

図表1 事業評価手法の考え方について―事業評価手法の整理

手法	手法1	手法2	手法3
項目	3便益による費用便益分析	多項目便益による 費用便益分析	総合的な評価
内容	貨幣換算の精度が高い 3便益(走行時間短縮、走行経費減少、交通事故減少)によるB/Cで評価 B(3便益)/C>1を前提	道路の持つ多様な効果のうち、可能な範囲で多項目の便益を貨幣換算化してB/Cで評価 B(多項目便益)/C>1を前提	貨幣換算化が可能なB/Cと、貨幣換算化が難しいその他の効果を総合的に評価 B/Cと多様な効果で総合的判断
主な特徴	・道路の持つ効果のうち、一部しか評価していない ・3便益については、計算の精度が高い	・地域ごとに異なる道路の持つ多様な効果を評価に反映 ・便益の計測の精度が課題	・地域ごとに異なる道路の持つ多様な効果を評価に反映 ・誰がどのようにして判断するかが課題
適用している国	日本	ドイツ、ニュージーランド	イギリス、フランス

出所：国土交通省「道路事業の評価手法に検する検討委員会」資料。

図表2 諸外国における事業評価手法の比較

		日本	ドイツ	ニュージーランド	イギリス	フランス	ベルギー	
便益 (金銭換算化項目)	直接効果	走行時間の短縮	◎	◎	◎	◎	◎	16項目で評価 (時間短縮 ・産業地域アクセス ・建設コスト 等)
		走行費用の減少	◎	◎	◎	◎	◎	
		交通事故の減少	◎	◎	◎	◎	◎	
		舗装による運転者の走行快適性の向上			◎			
		追い越し機会の増加によるイライラ減少			◎			
		所要時間の信頼性向上			◎	○		
		騒音減少		◎		○	◎	
		CO2減少		◎	◎	○	◎	
		大気汚染減少		◎			◎	
		歩行者等の交通遮断の解消		◎				
		健康(サイクリングの機会等)				○		
		利用可能な交通手段の増加				○		
	間接効果	雇用創出		◎		○		
		農業・畜産の生産性向上			◎			
		料金収入					◎	
		税収増大					◎	
採択基準		B/C>1を前提	B/C>1を前提	B/C>1を前提	B/C≥1を基本 B/C<1でも採択可能	B/Cを含めて 総合的に判断	B/Cなし	

※アメリカにおいては、連邦政府から各州への予算配分は各州の税収見合いで行われており、連邦政府が作成する費用便益分析マニュアルはあるものの、1989年の制定以来、その利用は各州の判断に委ねられている。(費用便益分析を実施していない州もある。)

◎マニュアルで規定済
○手法を検討・試行中

出所：国土交通省「道路事業の評価手法に検する検討委員会」資料。

した。95年の「パルニエ法」（大規模事業の環境配慮強化に関する法律）では、環境への影響が高い事業について、一般住民に、その目的・概要について公開討論を行うことを可能にするために策定され、新たに国家公聴委員会（CNDP）が設置された。

公開討論の参加者は、当該地域における政治的責任者、経済的責任者、団体責任者（環境保護団体、利用者、沿道住民）等各方面の代表。テーマ別パネルディスカッション、パネル展示等が開催されることもある。公益性を判断するため「民意調査」も行っている。公開討論で出された意見について、どのように意見を反映させるかは困難な問題で、公開討論と公的決定の間を、どのような法的措置でリンクさせるのが課題になっている。環境配慮では、「ナチュラ 2000 ネットワーク」をはじめとした環境に関する様々なEUの規制があり、プロジェクトの事業評価に大きな影響を与えている（研究報告「フランスにおける近年の道路行政について」（J I C E R E P O R T 2003年3月 黒瀧義則、中出剛）。

このように単にB/Cの算定方法というだけではなく、「住民合意プロセス」の充実を図る積み重ねの歴史が背景にあり、そこが道路事業のB/Cの点でも日本との差になっている。

日本では、環境問題などから地元に対運動のある区間で、「道路構造の見直し」（高架構造から平面構造、車線数の減少など）を事業者が提示する場合も出てきた（埼玉県のと光富士見バイパスの一部など）。しかし、道路事業者は、反

対運動のある地域で「地元説明会」を開くことには依然消極的である。反対する人たちが全面にたち、『荒らされてしまう』ことへのおそれが強い。意見交換会的なものを行っても、計画に反映できる余地が極めて少ない段階でのものになりがちであり、現在よりも「川上」の段階での住民意見反映が、特に環境問題との関連ではより重要ではないだろうか。

費用便益マニュアル改定の影響と今後の方向性

今回の費用便益マニュアル改定により、国の直轄、補助事業、各都道府県の事業もこれにもとづき新規事業採択、事業再評価などに反映させることになる。

この改定は、すでに地方の国道計画に影響を与えている。2009年3月31日に、国土交通省は、高速道路を含む計18路線の建設凍結を発表した。費用対便益（B/C）の見直しをうけたもの。群馬県の国道17号綾戸バイパスは、B/Cが従来1.6だったが改訂により0.94と1.0を下回った。国道113号鷹ノ巣道路（新潟県）は1.3から0.58、高知東部自動車道国道55号高知南国道路（高知県）は2.4から0.86、国道220号青島～日南改良（宮崎県）は2.1から0.58、国道329号与那原バイパス（沖縄県）は、3.5から0.94など1.0を下回る路線が相次いだ。中には、経済効果が従来の三分の一に評価された路線もある。

この数値は国の予測を超える低下だったと言える。「全体としてB/Cの値は平均1～2割程度下がると見ている」（国土交通省道路局企画課道路事業分

析評価室・河村英知課長補佐、2008 年 12 月)としていた。路線条件により大きく異なると思われるが、便益部分が 2～3 割、場合によっては 4 割程度低下するとの予測もなされていた。

「凍結」は即中止ではなく、国土交通省は対象自治体と事業の存廃を協議し、設計変更などで相応のコスト縮減が可能と判断されれば、事業継続の可能性もあるとされた。

建設凍結が発表された地元自治体首長の反発は強烈なものがある。凍結路線に盛り込まれた国道 278 号鹿部道路は、活火山の駒ヶ岳をかかえており、道路の有無が命にもかかわりかねないという。国道 17 号綾戸バイパスは、渋川市北部の綾戸溪谷の中腹を通り、トンネルやカーブが連続し、落石事故も多い国道 17 号の危険解消を目的としたバイパス。

凍結 2 路線をかかえる新潟県の泉田裕彦知事は「一律の基準がそもそも問題。国直轄事業はまったく地方の声が反映されていない」と批判している。宮崎県の東国原英夫知事は、便益(B)の中に「災害、緊急医療、観光交流。そういったものを入れてもらいたい」と要望している。

ただ、一方で考えなければならないのは、高度成長期に整備された道路の橋梁等の老朽化が急速に進むことが確実であり、道路整備の大きな方向性としては『新設から維持管理へ』移行する必要があることだ。新規の道路計画は、相当の緊急性・必要性が求められることになる。交通需要をコントロールする各種のソフト施策や、新規整備によらない渋滞解

消策などとの組み合わせが不可欠だ。渋滞緩和では時間帯ごとにセンターラインを移動し、4 車線道路の場合、上り線・下り線のいずれかを 3 車線とする「リバーシブルレーン」など各種の方策がある。

その点で、B/C 算定方法の見直しは必要だったが、皮肉なことに『無駄な道路を建設しない』という目的のはずが、地方の安心・安全に必要性が高いと思われる道路への評価(便益)が著しく低く算定されることになることも見えてきている。改めてそもそも『無駄』とは何か、改めて問い直されなければならない。

国・都道府県とも公共事業の評価(事前・事後)は、B/C を基本的かつ重要な数値として採用している。道路だけでなく、流域下水道、土地区画整理事業、農業農村整備事業、地すべり対策事業にいたるまで、B/C にもとづいて評価されている。

しかし、事業者を含め B/C については、「重要な指標ではあるが、それがすべてではない」と言う意見が少なくないようだ。「安全・安心への貢献」など、交通量が少なくても重要性が高いと判断して実施している事業も多いからだ。B/C は、環境保全など数値化しにくい要素を評価しにくいという性格を本質的に持っているからだ。その点では、埼玉県の道路事業評価は、B/C を絶対化せず、事業の効率の一部としてとらえ、事業の便益との「マトリックス型」の総合評価で優先順位(箇所付けに反映)を決定しており、先駆的な試みとなっている。

身近な生活道路への影響

地方自治体の道路事業のB/Cは、これから国のガイドラインによる適用がなされるが、歩道拡幅や身近な道路整備に改訂がどのような影響を与えるか考えてみたい。

一例として埼玉県の事例を「埼玉県公共事業評価監視委員会」(08年度第3回、09年1月9日)の資料から探って見たい(図表3)。評価監視委員会の道路関係の議案は、道路改築事業6件、街路整備事業3件が審議された。

県では、県単独事業の費用便益分析は建設コンサルタント会社への委託ではなく県が直接行っている。今回は補助事業の「一般国道254号和光富士見バイパス」以外は県が分析を行った。国の費用便益マニュアルに基づくが、バイパス道路での「交通配分」において、競合路線を1路線のみとして計算するなど簡略化を図っている。

担当課の県土整備部道路街路課によると、B/Cが3、4台の相対的に高い数値となる路線は、路線数の拡大を伴う事業である。既存道路の拡幅より、まったく新規に4車線のバイパス道路を新設する場合などのほうが、交通容量が大きくなりB/Cも高くなる。拡幅しても歩道の設置のみなどで、車線数が増えない場合はB/Cも低くなる。

今回、再評価の対象となった区間(B/Cはすべて旧マニュアルに基づき算定)のうち、「さいたま東村山線あたご地区」(新座市)は、B/C1.2だった。整備区間は県の地域防災計画における緊急輸送道路、通学路に指定されているが、歩道が非常に狭く道路を拡幅し両側に歩道を設置する。これも車線数が増えない事業である。「歩道のB/Cはなく、国にもないため県で今後、反映できるよう検討したい」(街路整備課)としている。このような区間は、新マニュアル適用以降、B/Cが1を割る可能性もある。

図表3 埼玉県の道路事業再評価

	路線名	B/C	備考
道路改築	一般国道254号和光富士見バイパス	3.26	前回の4.83が計画見直しで変化
	さいたま東村山線あたご地区	1.21	拡幅し両側に歩道整備
	一般国道140号末野地区	3.04	2車線現道を4車線に拡幅
	所沢掘兼狭山線堀兼地区	4.51	4車線BPを新規設置
	練馬所沢線下安松	3.89	4車線BPを新規設置
	羽生外野栗橋線桑崎地区	1.28	渋滞対策のBP整備
街路事業	都市計画道路府中清瀬線	1.50	用地は100%取得済み
	都市計画道路飯能所沢線(2工区)	3.16	4車線BPを新規設置
	都市計画道路環状中央通線	1.27	川口駅前周辺のアクセス改善

出所：埼玉県「埼玉県公共事業評価監視委員会」08年度第3回資料。

「都市計画道路環状中央通線」(川口市)は、県道だが幅員が狭く一方通行規制がかかっており、また駅周辺環状道路網の一部に位置づけられていることから、駅を中心とした交通円滑化を図るもの。幅員を18m(歩道4・5m×2、車道9m)に拡幅するもので一方通行を解消する事業だが、川口駅に近いことから買収単価の折り合いがつかなかった。ビル、マンション等が立地し、1つの物件に対する権利者の数が多く用地買収が難航するなどの状況があり、B/CのC部分が増加したことが低い背景にあった。

このように自治体の道路では、歩道の確保のための事業など「安心・安全」に貢献する事業のB/Cが著しく低くなる恐れもある。各自治体で、独自の評価方法を設けることが必要になってくるだろう。

まとめ

国の道路事業のB/C算定見直しは、早くも急速に影響を与え始めている状況を見てきた。道路事業の大局的な方向性は、今後『新設から維持管理へのシフト』が必要であり、新規路線の採択には、相当の説明責任が求められる。そのために、交通量予測の精度向上や、各種の評価項目の見直し、総合的評価の採用などが必要になる。

また、河川事業で近年行われている「流域協議会」のように、県レベル、ブロックレベルでの「道路整備のあり方」を検討する市民参加で公開の組織が必

要だと考える。その組織は、情報を公開し、市民に幅広く開かれたものにする。その中で、最低限整備すべき道路を検討し、提言していくというイメージだ。

それに関して興味深いレポートがある。宮崎県が推進する7つの高速道路計画について、地元の道路利用者などの声から検証したレポート「拝復東国原知事様 こんなリッパな道路があるのに『どげんかせんといけん』のですか?」(「週刊プレーボーイ」2008年5月19日号)である。

すでに国道が並行して存在し、緊急性が感じられない区間、ネットワーク上相対的に優先度が高いものと考えられる区間などを具体的に指摘した。県内に多い既存の片側1車線の道路を拡幅する事業などを提言している。7つの計画の総事業費は1兆円を超える。地方自治体の負担もある「新直轄方式」の区間も多いことから、自治体にとっても『ぎりぎりの判断』が迫られる可能性が高い。このように『県域レベル』で本当に最低限、不可欠な優先順位、整備方式、代替案を示すことも一層求められる。また、各都道府県や市町村の首長選でも、「道路整備マニフェスト」的なものを提示し、争点化して、住民に問うていくべきだろう。住民参加システムについても自治体が先行して、先駆的な取り組みを、進めていくことが求められる。

辰巳 裕史(たつみ ひろし) 建政策研究所プロジェクト研究員