

土地改良事業における費用便益分析の活用について

位 田 央

はじめに

第一章 土地改良事業における「環境との調和」条項と費用便益分析

第一節 土地改良法第八条が求めるのは費用対効果分析か費用便益分析か？

第二節 土地改良事業の分析で求められる「環境との調和」条項の意味

第三節 事業分析に環境評価を組み込むことⅡ費用便益分析の実施に対する批判と反批判

第二章 土地改良法第八条における費用対効果分析の問題点とあるべき費用便益分析の内容

第一節 現行の費用対効果分析の問題点と改善点

第二節 川辺川ダム事件第一審判決と永源寺第二ダム事件控訴審判決における費用対効果分析

おわりに

はじめに

土地改良法は平成一三年に改正されたが、その際、同法第一条二項において、「土地改良事業の施行に当たっては、その事業は、環境との調和に配慮しつつ、国土資源の総合的な開発及び保全に資するとともに国民経済の発展に適合するものでなければならぬ。」と新たに規定された。この「環境との調和」条項が付加されたことで、土地改良事業では「農業生産性の向上」を第一の法目的としつつ、「環境との調和」という第二の法目的を同時に達成することが求められるようになった。この「環境との調和」条項は、平成一二年に土地改良法等の農業関係諸法律の基本法である食料・農業・農村基本法が改正され、同法第三条において「多面的機能の発揮」が、同法第四条において「農業の持続的な発展」がそれぞれ規定され、それを受けて同法第二四条において「国は、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を図ることにより、農業の生産性の向上を促進するため、地域の特性に応じて環境との調和に配慮しつつ、事業の効率的な実施を旨として、(中略)農業生産の基盤の整備に必要な施策を講ずるものとする」(線部筆者記入)と規定されたことに伴う法改正によって創設された。⁽²⁾そこで本稿では、食料・農業・農村基本法と土地改良法により、土地改良事業においては「環境と調和」との観点からどのような内容の分析を行うべきかという点を考察する。本稿では、これらの考察を通じて、我が国ではもっぱら効率性重視の手法としてしか位置付けられていない費用便益分析(Cost-Benefit Analysis)が、環境評価を組み込むことで、「環境との調和」を達成する分析手法になり得ることを提示する。その際、土地改良事業の分析に環境評価を組み込むことに対する批判的な見解を取り上げ、それに対する反論を試みる。

筆者はこれまで行政意思形成過程における費用便益分析の活用を研究テーマとしてきた。⁽³⁾ 費用便益分析とは、ある政策の実施に伴い発生する全ての社会的便益と社会的費用をできる限り金銭価値に置き換えて評価し、総社会的便益から総社会的費用を引いて算出される社会的純便益が最大になる施策を探し出す手法である。これに対し、例えば、現在土地改良法第八条に基づいて実施されている費用対効果分析 (Cost-Effectiveness Analysis) は、施策の実施に伴い発生する社会的費用と社会的便益を、必ずしもすべてを金銭価値に置き換えることなく比較する手法である。費用対効果分析は評価指標 (例えば、ある規制によって五〇年間で救われる人数といったように、項目ごとの性質に依拠した分析である定性的分析になる) が同じものの選択肢間の比較にとどまる。従って、例えば、利水と環境保護は目的が異なるため、費用対効果分析では双方を同時に比較考慮の対象とすることはできないが、費用便益分析では金銭という単一の指標にすべての価値を置き換えるので、このような比較も可能となる。

費用便益分析は社会的純便益を極大化する選択肢を探し出す手法であることから、それによって経済効率的な意思決定が行われることになる。このため、「行政活動のコスト・パフォーマンスを問う視点」⁽⁴⁾ から費用便益分析を捉えるのが日本の行政法学では一般的である。しかし、費用便益分析導入の効果はそれだけではない。それだけであれば弱者には優しくない経済学の一手法との批判を受けるだろう。阿部泰隆神戸大学名誉教授は「経済学はしばしば弱者に冷たいと誤解されるので、最低のセイフティネットを構築し、弱者に優しく、障がいの重い人から支援するシステム」⁽⁵⁾ を構築する必要があると指摘している。実際、費用便益分析はどこに費用と便益がそれぞれ発生するのかという点、すなわち、分配 (Distribution) の問題 (分配効果) を考慮することで、ある政策が採用された場合の弱者を特定することが可能になる。行政活動の経済的効率性を高めるために費用便益分析は効果を発揮する手法であるが、分配の問題にも取り組むことで、社会のセイフティネットをどのように構築すべきかを明らかにする

ことも可能な手法である。

米国では、一般に、費用便益的適合性＝合理性 (reasonableness) と捉えられており、法律で明確に禁止されない限り、行政意思形成過程段階では費用便益分析か、もしくはそれに類似したより簡易な定性的分析を行っており、⁽⁶⁾そこでは分配効果についての配慮や情報開示が制度化されている。⁽⁷⁾このような費用便益分析を組み込んだ規制審査制度や事業評価制度は米国だけでなくイギリス等でも用いられており、⁽⁸⁾先進国ではごく一般的な制度になっている。一方、日本の法学分野では、費用便益分析の内容についての先行研究が少なく、現在日本で実施されている費用便益分析の内容に対する考察はほとんどなかった。⁽⁹⁾そのため、本論稿では早くから大規模に費用便益分析を導入してきた米国連邦行政法における費用便益分析を参照しながら、土地改良事業の分析の改善点を提示していく。

第一章 土地改良事業における「環境との調和」条項と費用便益分析

第一節 土地改良法第八条が求めているのは費用対効果分析か費用便益分析か？

日本では公共事業の分野において、土地改良法第八条が費用対効果分析を規定している典型例とされている。⁽¹⁰⁾農林水産政策情報センターによると、農林水産省では土地改良法第八条、及び土地改良施行令によって「土地改良事業については昭和二〇年代より費用便益分析が実施されてきた⁽¹¹⁾」という。ここで「費用便益分析」と述べられているが、土地改良施行令の規定や農林水産省農村振興局「土地改良事業の費用対効果分析に関する基本指針」平成二〇年三月⁽¹²⁾を見ると、はっきりと「費用対効果」と明示している。また、第二章で具体的に述べるが、その内容も明

らかに定性分析しか行っていない。従ってこれは費用便益分析ではなく、正しくは費用対効果分析である。

ただ、土地改良法第八条第三号の文言である、「すべての効用と費用」という表現からは、法律上求められる分析手法が費用対効果分析なのか費用便益分析なのかは不明である。上述の農林水産省農村振興局が出している別の通達では、「(1)現行の費用対効果分析の考え方 昭和二四年の土地改良法制定以来、『事業のすべての効用がすべての費用を償うこと』という規定に基づき、費用便益分析で一・〇を上回ることを確認する観点から、実施している」⁽¹⁴⁾(線部筆者記入)と記載されており、費用対効果分析と費用便益分析が混在している。この点から、農林水産省も必ずしも厳格に費用対効果分析と費用便益分析を分けて捉えていないと考えられるが、前述のように両者は似て非なるものである。

米国連邦行政法では、例えば、Flood Control Actに基づき、陸軍工兵隊 (U.S. Army Corps of Engineers) が治水用のダムなどを建設するに際しては、洪水管理法の下、「(a)改善案によって連邦が受ける利益 (Federal Interest)、(b)連邦政府が負担しなければならない経費 (expense should be borne by United States)」を明らかにするよう求められているが、この規定を基に、一九三六年以来、陸軍工兵隊はダムなどを建設する際に、費用便益分析を実施してきている。これはかなり極端な例ではあるが、このような一見費用対効果分析しか求められていないように見える法律上の文言でも、費用便益分析を実施している例がある。従って、土地改良法第八条第三号の「すべての効用と費用」が費用対効果分析のみを指すとは限らない。むしろ「すべての」という表現を考慮すると、費用対効果分析ではなく、費用便益分析が求められていると読めなくはない。

筆者は、平成一三年以降、土地改良法一条二項において、「土地改良事業の施行に当たっては、その事業は、環境との調和に配慮しつつ、国土資源の総合的な開発及び保全に資するとともに国民経済の発展に適合するものな

ければならない。」と規定されていること、その結果、土地改良事業においては「農業生産性の向上」(土地改良法第一条一項)と「環境との調和」という二つの法目的を同時に達成することが求められること等から、費用対効果分析のような定性分析ではなく、費用便益分析を用いることが求められていると考える。従って、費用対効果分析では費用について事業費のみしか対象とされないが、費用便益分析が求められる土地改良法の規定から、事業による環境への悪影響も費用として評価の対象とすべきであると考ええる。

しかし、この見解に対しては、第一に、土地改良法第八条の事業分析が元々当該土地改良事業の対象となる営農者の負担を算出するために実施されてきた面があること⁽¹⁷⁾から、やはり当該事業によつて破壊される環境の価値を含む費用便益分析ではなく、あくまでも当該事業にかかる事業費用や維持費を算定すべきであるとの反対意見があり得る。また、その流れで、土地改良法第八条で求められている「環境との調和」は対象となる営農者と当該地域に居住する非営農者にとつての「環境」のみを対象とすべきだという意見が有り得る。第二に、費用便益分析内で行われる環境評価の精度が低いため、事業評価は費用便益分析とすべきではなく、費用対効果分析と環境影響評価を別々に実施し、併記すべきであるとの反対意見が有る。そこで、第二、三節において、それぞれの反対意見に対して反論し、土地改良事業法第八条では費用便益分析の実施がふさわしいことを明らかにする。

第二節 土地改良事業における「環境との調和」条項の意味

1 「環境との調和」条項を追加した土地改良法平成一三年法改正の背景

土地改良法平成一三年改正の背景として、「①土地改良事業の実施に当たつて環境との調和への配慮が求められること ②混住化が進み、非農家が多数を占める農村へと変貌する中、地域全体の理解を得た事業実施が必要

であること ③食料の安定供給・農業の持続的発展を支えるため、二十二兆円を超える土地改良施設を適切に維持・更新するための手続きの改善が必要であること ④公共事業の効率的・効果的な実施が求められていること¹⁸⁾と説明されている。特に土地改良事業実施に際して「環境との調和」が求められるようになってきたことと、近年の農村の変貌(非農家と農家の混在化)が改正の背景にあったとの指摘は重要である。非農家と農家が混在する農村では、農業の生産性向上だけを追い求めるのでは非農家との軋轢も生じやすい。土地改良法平成一三年改正には、非農家が納得できる当該地域の農業と「環境との調和」が、土地改良事業にも必要になってきたという社会的背景が存在していると言える。

また、「平成十一年七月に制定された食料・農業・農村基本法(第二四条)では、『国は、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を図ることにより、農業の生産性の向上を促進するため、地域の特性に応じて環境との調和に配慮しつつ、事業の効率的な実施を旨として、(中略)農業生産の基盤の整備に必要な施策を講ずるものとする』と規定されたことも、今回の法改正の一つの契機となっています。』¹⁹⁾という食料・農業・農村基本法の規定も影響を与えているとの指摘がある。ここで、食料・農業・農村基本法は「食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的²⁰⁾として、平成十一年七月に制定された。同法では、農業生産活動においては水源のかん養や自然環境の保全(国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能(以下「多面的機能」という。))については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわた

て、適切かつ十分に發揮されなければならない⁽²¹⁾」等が發揮されていなければならないことや、前述のように、農業生産の基盤の整備における「環境との調和」が規定されている。農業に関する基本法である同法のこれらの規定を受けて、「環境との調和」を指すために土地改良法平成一三年改正が行われた。

2 土地改良法一三年改正における「環境との調和」

土地改良法では事業実施の認可申請に⁽²²⁾ついて都道府県知事が調査し、その適否を判断することになっているが、その際、「環境との調和」をしない事業については適当とはしないことができる。なお、「環境と土地改良事業の調和の具体的なあり方は地域によつて様々であると考えられることから、全国一律の基準を定める方式ではなく、都道府県知事が総合的に判断できるような仕組みになっている⁽²³⁾」ということ⁽²⁴⁾で、「環境との調和」の状況を判断するのは都道府県知事ということになる。

また、先に述べたように、農村における非農家の存在から、国又は都道府県が行う土地改良事業に関して、地域住民からの意見聴取が制度化⁽²⁴⁾された。「意見を幅広く聴くことで、より良い事業計画の策定を目指すものであることから、意見聴取対象の限定はありません。なお、この制度は事業参加資格者の同意のように事業実施の是非を問うものではないため、意見聴取を行なうことによつて事業の推進が阻害されることとはならず、むしろ、地域の意向を十分踏まえた掘りよい計画が策定され、事業実施の円滑化が期待できる⁽²⁵⁾」とされている。このような「環境との調和」や地域住民からの意見聴取制度については、「事業推進の障害となるのではないかとの心配の声もあります。しかし、農家以外の地域住民を含めた地域全体の理解なしでは事業の推進が困難である現状を踏まえれば、⁽²⁶⁾「地域の視点」が必要不可欠である」との指摘がある。また、「農政の基本理念からも、また環境基本計画によつ

でも、整備に当たつての環境配慮が求められているところ⁽²⁷⁾だとして、土地改良事業における環境への適切な配慮が必要だとされている。

以上から、「環境との調和」条項導入は農家（農業従事者）以外の地域住民の協力を得て事業を推進していく必要性があったことが主な理由であり、この観点からは、「環境との調和」とは地域住民にとつての良好な「環境」の維持、増進を意味している。ここでは種の保存、食物連鎖の維持や森林それ自体の保護といった観点は欠如していると言える。地域住民にとつて必要な森林保護（保安林や防風林等）等といった点は考慮される可能性はあるものの、国土の良好な環境保全といった視点はなく、あくまでも地域の環境保全にすぎない。土地改良法は自然保護のための法律ではなく、あくまでも農業の生産性向上こそが主たる目的であり、この主たる目的の範囲内で、地域住民にとつての良好な「環境との調和」を図ることが同条項の目的である。従つて、土地改良法第八条に規定されている費用対効果分析の「費用」には、「地域住民にとつての良好な環境の保全」という視点から環境への悪影響を含めることは可能だが、より大きな視点での環境への悪影響をそこに含ませることは難しいと言える。そして、どこまでの環境が「地域住民にとつての良好な環境の保全」とされるかは、当該地域ごとに判断され、都道府県知事の裁量権の範囲内になると考えられる。

3 食料・農業・農村基本法から「環境との調和」の意味を考える

しかし、前述のような理解で良いのかという点については疑問がある。食料・農業・農村基本法は地域の自然環境の保全を規定しているのであつて、そこで求められるのは地域住民にとつての良好な環境の保全のみではない。

食料・農業・農村基本法第三条⁽²⁸⁾では、「多面的機能」として「自然環境の保全」が明記されている。ここで「多

面的機能」とは、「農業は、この農産物の供給機能以外にも、土地、水等を生産要素として、農村で継続的に農業生産活動が行われることにより、様々な効果を及ぼしている。これらの様々な効果のうち、農作物のように市場で評価されるものではないが、第三者に対し何らかの利益を与えるもの（外部経済効果）を生ずる機能²⁹」を呼ぶとされている。食料・農業・農村基本法第三条においてこのような「多面的機能」について規定された背景には、「ゆとり、やすらぎといった精神的な価値を重視する機運の高まりの中で、市場で評価されない外部経済効果であるこれらの農業・農村の有する『多面的機能の発揮』に対する国民の期待が高まっていることから、『食料の安定供給の確保』と並ぶ基本理念としてこれを明確に位置づけ、食料、農業及び農村に関する施策を推進し、将来にわたり適切かつ十分な発揮を図ることにより、国民の安心で安全な生活の実現に寄与していこうとする³⁰」意図がある。

「多面的機能の主なもの」として、具体的には以下のものが想定されている。「国土の保全機能」、「水源かん養機能」、「自然環境の保全」、「良好な景観の形成機能」、「保健休養の場の提供機能」、「文化の伝承機能」、「情操かん養機能」である³¹。この内、「自然環境の保全機能」については、「農業に伴う微生物活動によって土壌中の有機物や水中・大気中の汚染物質が分解されるとともに、光合成による酸素の放出より大気組成を安定させ、田畑・ため池等が多様な生物の生息地となるなど、自然環境を保全する機能³²」とされている。生物の多様性という観点からは、「農村地域は、国土の約四割を占め、絶滅危惧種が生息・生育する地域の五割以上が分布し、生物多様性を保全する上で重要な地域³³」だとの指摘がある。生物の多様性という観点を無視しての土地改良事業には問題がある。

また、「情操かん養機能」とは、「農業により継続して動植物が養われていることの見聞きにより、生命の尊さ、自然に対する畏敬や感謝の念など複雑で高次な感情が接するものに養われる機能³⁴」とされている。

次に、食料・農業・農村基本法では、第四条において、「農業の持続的な発展」として、「農業の自然循環機能

(農業生産活動が自然界における生物を介する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。)が維持増進されることにより、その持続的な発展が図られなければならない」と規定している。この条文は「自然環境機能の維持増進による環境と調和した農業を実現していくことが必要である」⁽³⁵⁾ことを明示しているとされている。農業の「持続的な発展のためには、農業の有する自然循環機能の維持増進を図り、環境と調和がとれていることが必要である。農業は、自然界における生物を介する物質の循環を促進する機能を有し、これを利用して再生産を継続する営みであり、仮にこうした連鎖に支障を生じするような方法で農業を行っていくとすれば、短期的には利益を上げ得ても、長い目で見た場合には、地力の減退、水質汚濁等により農業の基盤となる資源の力が減退し、農業の持続的な発展につながらない」⁽³⁶⁾のであって、農業の持続的な発展の前提として「農業の自然循環機能が維持増進されること」⁽³⁷⁾が必要であるとされている。

以上のような指摘に基づけば、食料・農業・農村基本法第三、四条で求められているのは、農村の景観保全といった地域住民にとつての環境保全だけでなく、「自然循環機能を維持増進」すること、つまり農村における種の保存なども含めたより積極的な環境の維持・増進が求められている。これを前提に考えると、土地改良法第八条で求められる事業分析においては、単なる地域住民にとつての環境保全だけではなく、「農業の持続的な発展」のために必要な「自然循環機能を維持増進」するための分析評価も含み、そこには当該地域の種の保存なども考慮の対象となり、当該土地改良事業に関する地域環境についての包括的な影響評価が必要となると考えるべきである。

第三節 事業分析に環境評価を組み込むことⅡ費用便益分析の実施に対する批判と反批判

筆者は、環境評価を土地改良事業の分析に加えて費用便益分析を実施することで、土地改良法の二つの法目的を

同時に達成できると考える。しかし、環境評価を金銭で表わすのが難しいことから、このような費用便益分析の実施に批判的な立場の見解もある。

例えば、石川良文教授は、「従来の費用便益分析が持つ最大の欠点は、この公平性の議論に対処することが困難であることだった。」⁽³⁸⁾とし、「その便益と費用がどのように各主体に配分されているのかについては、おおむね分析の範囲外とされてきた」⁽³⁹⁾と指摘し、配分効果が示されていない費用便益分析の問題点を指摘されている。そして、このように配分効果について示されていない費用便益分析は、「環境悪化の社会的費用は分析対象の範囲外となっている。」⁽⁴⁰⁾と指摘されている。

更に、石川は「精度に問題があると考えられる環境影響を含めることは、費用便益分析自体の信頼性を損なうものになり、政府が費用対効果を考えて、効率的に事業を実施しようとする誘因さえも失ってしまうことになりかねない。そのため、公共事業の費用便益分析の実態として、環境破壊の損失を計上していないことは、容認せざるを得ない。」⁽⁴¹⁾と述べ、費用便益分析の実施に否定的な見解を示されている。もちろん、石川は環境の価値を分析結果に全く含めないとされているのではない。「環境破壊によって失われる環境の影響を貨幣価値で計測することは、公共事業による環境保全効果を計測すること以上に方法論上の課題が残されている」⁽⁴²⁾ことから、費用便益分析の中に環境の価値に対する評価を加えるのではなく、「大規模な環境破壊をもたらす可能性のある公共事業については、費用便益分析の枠外で、主に環境経済学で開発された評価手法を用いて計測し、事業の評価プロセスに役立てることは考えられる」⁽⁴³⁾として、事業評価は費用便益分（ここで石川は「費用便益分析」と表記をしているが、実質的にこれは費用対効果分析のことである。したがって、以下では環境の価値が組み込まれていない分析を費用対効果分析と呼ぶ）と環境影響評価を別々に記述する方法を提案している。

この石川の提案は、分配効果が考慮されずに費用便益分析が実施されている場合には、あるいは、環境の価値の金銭評価が未だに困難であることから、一定の説得力のある見解だと言える。しかし、費用対効果分析と環境評価を分けて表示することについては、むしろ環境への影響を無視した事業実施判断が行われる恐れがあるのではないかとこの疑問がある。この点について、長谷川弘教授は「従来の経済評価とは外部経済を内部化していない『不完全』経済評価であり、環境面を全く無視した経済効率性の評価判断に陥りやすい。それを補完する意味もあり別途、環境影響評価が行われるが、そこでの評価結果はあくまでも定性的あるいは理工学的な物理量で示されるのみで、プロジェクト評価の最終段階まで経済評価に組み込まれることがない。既発事業で目指される経済面と環境面の調和どころか、両評価基準・結果が別々のものさし(ダブルスタンダード)で示されることにより、むしろ開発事業実施の判断を客観性や透明性のないものにしてきた⁽⁴⁴⁾」としており、事業分析としての費用対効果分析と環境影響評価を分けることの問題点を指摘している。

石川の指摘のように従来の費用便益分析に問題があるのであれば、費用便益分析に分配効果についての分析を取り込み、環境の価値を金銭評価する手法の精度を上げるように改善すれば良い。あるべき費用便益分析は結果だけを表示するものではない。社会的便益と社会的費用に分類されるすべての要因とその貨幣価値を、それぞれどのように求めたのか？あるいはそれぞれの費用と便益がどこに生じるのか？といった点も含めて表示した上で、社会的総純便益を求めめるのがあるべき費用便益分析である。環境の価値のように金銭評価しにくい価値であってもできる限り金銭評価し、それを分析報告書に記載した上で、情報を開示し、後々の批判に備えれば良い。

筆者は費用便益分析が一旦行われた場合に、その無謬性を強調しているのではない。むしろ、筆者は費用便益分析が環境などの金銭評価しにくい価値を完全に評価することはかなり困難だと考えている。しかし、筆者は、費用

便益分析は常に完璧になるものではなく、後日、再評価され、批判される対象であるべきで、分析に誤りがあるのであれば、事後に訂正されるべきであると考ええる。環境の価値に一定の金銭評価をする際、どのような手法で、どのような価値判断の下に行うかは選択の問題であって、ここで行われた選択は常に批判の対象となるべきである。事後に批評の対象とするためには、当該費用便益分析の内容が細かく開示されるべきであり、それを保障する仕組みが必要であると考えられる。

米国では大統領命令一二八六号⁽⁴⁵⁾や同命令を継続するために出された大統領命令一三二五八号⁽⁴⁶⁾を補足しているOMB Circular A-4⁽⁴⁷⁾において、分配効果については、費用を負担する人とその便益を享受する人が同じではないことがよくあることを前提に、世代間の公平さや特定のグループについての効果発生率等を含めて、可能なかぎり量的に記述することが求められる⁽⁵⁰⁾。また、事後の検証のために、費用便益分析はその基本となる想定、方法、記録が明確に公表され、評価に伴う不確実な事実をきちんと提示して、第三者が分析の基本的な要素を理解することができなければならないとしている⁽⁵¹⁾。

米国連邦行政法における例からも明らかのように、分配効果への配慮や、事後の情報開示とそれに基づく分析内容の検証が保障されていれば、事業分析として費用対効果分析と環境影響評価を別々に記載する必要はなく、費用対効果分析に環境影響評価の要素を組み込んだ費用便益分析として実施すれば良いと考えられる。

第二章 土地改良法第八条における「費用対効果分析」の問題点とあるべき 「費用便益分析」の内容

第一節 現行の費用対効果分析の問題点と改善点

土地改良法第八条に基づく費用対効果分析は、同法や同法の施行令には詳細な規定がないため、農林水産省が出している通達⁽³²⁾に基づいて、現在、以下のように行われている。

まず、費用対効果分析について、「事業実施の基本的要件に『すべての効用がすべての費用を償うこと。』が定められていることから、直接効果のみならず、事業の公益的な効果を含めた定量化の可能なすべての効果と土地改良施設の新設及び更新に必要な国・地方公共団体の補助金等を含めたすべての費用を対比し、費用対効果分析を実施する⁽³³⁾」としている。ここでは「すべての」効果と費用を比較することが定められている。

効果については、次の項目を計量化することになっている。①食料の安定供給、②農業生産性向上効果（i 農産物の質や量の向上効果、ii 営農経費節減効果、iii 維持管理費節減効果、iv 営農に係る走行経費節減効果）、③農地の確保及び有効活用（i 農業構造の変化に伴う効果、ii 耕作放棄防止効果）、④農業生産基盤の整備（i 更新効果、ii 災害防止効果、iii 地域洪水被害軽減効果（農業）、iv 農業労働環境改善効果）、⑤農村の総合的な振興（i 安全性向上効果、ii 災害防止効果（一般資産）、iii 地域洪水被害軽減効果（一般資産）、iv 土地利用秩序化による利便性向上効果、v 地域用水効果、vi 一般交通等経費節減効果、vii 公共施設保全効果、viii 地籍確定効果、ix 非農用地等創設効果、x 地域経済への波及効果⁽⁵⁴⁾）、⑥国土の保全（i 災害防止効果（公共資産）、ii 地域洪水被害軽減効果（公共資産）、iii 地盤沈下軽減効果）、⑦水源のかん

養 (i 地下水かん養効果、ii 河川流況安定効果)、⑧ 自然環境の保全・良好な景観の形成 (i 水辺環境整備効果、ii 水質浄化効果、... iii 農道環境整備効果)、⑨ 保健休養の場の提供 (保健休養機能向上効果)、⑩ 文化の伝承 (文化財発見効果)、⑪ 情操かん養 (環境・農業学習効果)⁽⁵⁵⁾。

以上の効果を金銭価値に置き換えて評価することになっている。中でも⑧、⑨、⑩の効果は、これまで技術的に金銭価値に置き換えにくかったこともあり、評価の対象から漏れることが多かったものであり、農林水産省ではこれらの効果について今後評価漏れをなくす方向で改善しようとしている。これらの効果の部分のみを見ると、費用対効果分析というよりは費用便益分析に非常に近いものになっている。一方、分配効果については分析対象にはなっていないため、今後、改善すべきである。

一方、費用の方は以下の点を計量することになっている。①当該事業、及び当該事業に関連する費用。②当該事業及び関連事業により整備される施設並びに当該事業の受益地域内で一体的に効用が発揮される施設の評価期間 (当該事業の工事期間 + 一定期間 (四〇年)) において発生する再整備に要する事業費⁽⁵⁶⁾。以上の費用を計量する。

なお、効果と費用は「当該事業の工事期間 + 四〇年」を評価対象期間として設定し、割引率 (discount rate)⁽⁵⁷⁾ は 4%⁽⁵⁸⁾ とすることになっている。

ここで、効果については直接的な効果 (農業の生産性の質、量の向上と作業時間の短縮等) だけでなく、水辺環境整備効果、保健休養機能向上効果や文化財発見効果等まで含めているのに対して、費用は基本的に当該事業に係る事業費を挙げているに過ぎない。例えば、土地改良事業として農業用水用のダムを造った場合、そのダムによって景観が向上するという想定の下、環境面では必ず効果のみ計量することになっていて、当該ダムによって自然環境が破壊されるという想定は最初から存在していない⁽⁵⁹⁾。ダムでなくても、例えば農道を整備し、田んぼの周辺をアス

ファルトやコンクリートで固めてしまうと、農作業の時間短縮につながるとして効果が生じるとし、費用は事業費のみとなるが、自然環境という観点からは問題があるのではないか。オタマジャクシ等の棲息地が奪われる等、土地そのものの豊かさを犠牲にしまつても、それは費用には決して計量されない。このように環境への悪影響は種の保存という観点からも非常に重要な要素と言えるがそれらが費用として全く算定されていないという点で、現行の費用対効果分析には大きな問題がある。

また、ダムの場合には四〇年後にそのダムを壊すか作り直すための費用も社会的費用に含めた費用便益分析を実施すべきである。巨大なダムは作る時だけでなく、壊す時にもかなりの巨費が必要になり、これらを考慮せずに費用対効果分析を行うということは将来世代に負担を強いることであり、分配効果において問題がある。

以上のように、土地改良事業における費用対効果分析は、費用の計算に問題があり、効果だけが最大限見積もられている内容になっている。このような費用対効果分析では、農林水産省が土地改良事業を行うための理由づけにしかないと言える。土地改良法が「環境との調和」を明記している以上、前述のように環境への負荷を費用に計量すべきである。また、事業及び事業関連費用を低く見積もっている点を改める必要がある。分配の問題と並んで、分析の対象となる要素の面でも改善すべき点がある。

加えて、土地改良事業を一律に四〇年間という長期間で事業を評価すべきでない。通達では、「土地改良事業は、農業用ダム、頭首工、農業用排水路、農業用排水機場など耐用年数の異なるものを一体的に整備するものであることから、施設の平均的な耐用年数を踏まえ、当該事業の工事期間十四〇年を評価対象期間として設定する」⁽⁶⁰⁾としているが、これらにはあまりも耐用年数に差がありすぎるため、そのいずれも評価対象期間を四〇年間とするのは問題である。例えば、もし農業用水用のダムであれば四〇年間で事業を評価すべきであるが、一方、農地の整備

等であれば短期間での評価期間で費用便益分析を行うべきである。土地改良事業も多くの種類があるので、一律の評価期間ではなく、種類に応じた評価期間と割引率の設定を行うべきである。

さらに、適切な事後評価を行い、次の改良事業に活用すべきである。事後評価は日本でも取り入れられてきた。例えば、国土交通省の鉄道に関する費用便益分析マニュアルには事後評価の枠組みがある⁽⁶¹⁾。しかし、事後評価で指摘された反省点を将来の類似の事業に活用するための制度的な位置づけはまだ行われていない。また、事前の分析が誤っていた場合について、何らかの反省を促す制度（担当部署の次の予算を削減する等）も必要であると考えられる。以上のような PDCA サイクルを活かすことができる仕組みを作ることが強く求められる。

第二節 川辺川ダム事件第一審と永源寺第二ダム事件控訴審判決における費用対効果分析

土地改良法第八条による費用対効果分析が実施され、この内容の是非が争われた事例として、川辺川ダム事件第一審⁽⁶²⁾と永源寺第二ダム事件控訴審⁽⁶³⁾がある。ここでは両事件の費用対効果分析に関連した部分のみ取り上げて若干の考察を行う。

川辺川ダムは土地改良法に基づく国営の土地改良事業である。川辺川ダム事件第一審において、前述の土地改良法第八条に基づく費用対効果分析の内容が争点になった。熊本地裁は本件土地改良事業計画に関する費用対効果分析について次のように述べている。「費用対効果の要件を充足しているのかどうかの判断は、当該事業による効用を多角的に評価した結果を数量的に表現し、これを費用と比較して検討すべきものであって、専門技術的なものとならざるを得ず、また、公用及び費用の算出方法等については法は何らの定めもおいていないことにもかんがみれば、行政庁の広範な裁量に任されているものといわざるを得ない。したがって、裁判所は、この点に関する行政庁

の判断が効用及び費用の算出過程に看過し難い誤りがあるとか判断方法が社会通念上著しく妥当を欠くなどその裁量権の範囲を超え又はその濫用があったと認められる場合に限って違法と判断すべきもの」であり、当該費用対効果分析が記載されている調査報告書は「施行規則一五条各号所定の記載事項を一応網羅したものである」ということができるのであって、これに依拠してなされた本件変更計画を違法とするような記載事項の不備があるとは認められない」のであり、「被告の費用対効果の判断が公用及び費用の算出課程に看過し難い誤りがあるとか判断方法が社会通念上著しく妥当を欠くとまではいえず、裁量権の逸脱又は濫用があったということとはできない」と判示した。裁量審査における抑制的な司法審査方法である社会観念審査が採用された例の一つと言える。

この判決では費用対効果分析の内容に踏み込んだの司法審査は行われていない。この判決からは、費用対効果分析や費用便益分析を行政が用いると司法審査がしやすくなるかどうかについては疑問がある。米国の裁判所は、一九七〇年代以来、代替案の比較検討と、その代替案における記録の裏付けを強く求める Hard Look Review を用いて行政裁量を審査している⁽⁶⁴⁾。行政機関が費用便益分析を用いると、裁判所はこの Hard Look Review をやりやすくなるという評価が、米国の学説では有力である。しかし、米国においても、*Center for Auto Safety v. Peck*⁽⁶⁵⁾ では、費用便益分析について、全国ハイウェイ交通安全局 (NHTSA) が作成した九つの選択肢に関する二六三ページにわたる分析結果を重視し、そこで網羅的に論点が列挙され、分析されていたことを基に、たとえ行政機関の分析に不正確な点や誤りがたくさんあったとしても、当該行政機関の意思決定を恣意的専断的なものだと言うほどのものではないと判断した。この事例のように、米国でも、行政機関が費用便益分析に基づく詳細な記録に基づいて代替案の比較検討を行っている場合には、裁判所は費用便益分析の内容に踏み込まずに、この行政判断を肯定しており、本当に裁量審査の深化に役立つのか疑問がある。川辺川ダム事件第一審はこの米国の事例と同様に、

費用対効果分析があるからと言って司法審査が深化しない例となっている。

永源寺第二ダム事件も費用便益分析ではなく、土地改良法第八条に基づく費用対効果分析の内容が争点になった。費用対効果分析について、原告側から次の指摘がなされていた。第一に、効果が過大に見積もられていたこと、第二に、防災対策、環境影響対策、濁水対策防止費用が費用として算定されていなかったことなどが指摘されていたが、第一審の大津地方裁判所はこれらの原告側の指摘に対しては答えず、原告側を敗訴とした。⁽⁶⁶⁾しかし、控訴審判決は、「本件決定は、それまでの手続に本件設計基準によって極めて重要なものとされていた調査等をしなかったことにより、ダムの規模を誤って設計した瑕疵があるというべきで、それは、本件決定の基本的な要件である経済性の要件について、測定方法等の各通達による審査に極めて重大な影響を与えるほどのものであったといわざるを得ないのであって、この瑕疵は極めて重要であって、本件決定は取消しを免れない」と指摘し、費用対効果分析の内容に重大な瑕疵があるとした。

この判決について、阿部は「調査手続きの瑕疵に着目し、本件要件のうち経済性要件に関する審理に影響を与えるほどの重大な瑕疵であるとしたこと、内部基準違反の瑕疵を認めたことで注目される⁽⁶⁷⁾」と評価している。同判決は内部基準である通達に違反したことで、費用対効果分析に瑕疵があることを認めている点で非常に重要である。費用対効果分析にせよ費用便益分析にせよ、法律上に分析内で考慮すべき点などが明示されていることは、米国連邦行政法を見ても皆無であり、OMB Circular A-4のような、日本でいうところの通達で費用便益分析の詳細な内容を決めている。日本においても土地改良法第八条や同法施行令第二条には分析の詳細な内容は決められておらず、農林水産省の通達である「土地改良事業の費用対効果分析に関する基本指針」や「費用対効果分析マニュアル」に依拠して実施されている。土地改良事業以外の日本で実施されている費用便益分析は全て所管の各官庁が出してい

る通達に基づいて実施されている。これらの通達に反するような分析が行われると、「この瑕疵は極めて重要」と評価され得るということであり、そうであるならば、費用便益分析に関する通達の内容はより一層精査されるべきである。

おわりに

費用便益分析を用いることにより、政策意思決定者は異なる政策目標を金銭という同一の価値基準をベースにすることで統合的に分析することが可能になる。土地改良法は農業生産性の向上という第一の政策目標と、「環境との調和」という第二の政策目標を同時に達成することを求めており、土地改良事業の評価はまさに費用便益分析が求められる場面だと言える。

土地改良事業において費用便益分析を実施することに対する批判は二点ある。第一に、「環境との調和」はあくまでも二次的な目標であり、土地改良法第八条の要求する事業分析はあくまでも費用対効果分析にとどまるべきだという批判である。しかし、これについては、農業関連諸法律の基本法である食料・農業・農村基本法第三、四条から、持続可能な農業のために種の保存も含めた総合的な「環境との調和」が農業には求められており、そのためには環境の価値を正しく反映させた事業分析を実施することが求められていると考えられる。さらに、土地改良法は「環境との調和」に配慮することを営農者や農村に居住する非営農者といった受益者にのみ求めているのではない。土地改良法第八条の趣旨は、費用便益分析を通じて環境への負荷を適切に評価し、全体像を提示するものである。その上で、環境への負荷も含めた社会的総費用が社会的総便益よりも大きいのであれば、都道府県知事に当

該土地改良事業を止める権限を与えているものであって、それら全ての社会的費用を実際に営農者に負わせるというのではない。事業の中止か否かの都道府県知事の政策判断材料を提供する手段として捉えるべきである。

第二に、土地改良法第八条の事業分析は、費用対効果分析と環境影響評価を分けて記載すべきだという費用便益分析に対する批判がある。この批判の根拠としては、現在の費用便益分析は将来世代の負担を必ずしも反映できていないという配分効果の問題と、必ずしも環境の価値は正しく金銭評価することができないという金銭評価に係る問題がある。この批判は、費用便益分析が既に完璧であるという主張に対する批判としては妥当性を持つ。しかし、筆者は費用便益分析が完璧な政策判断手段だと考えているわけではない。ただ、政策判断手段として今のところ最も優れているというだけである。米国でも「費用便益分析は不完全だが、政策決定者にとっては実用的な手段である」⁽⁶⁸⁾と捉えられている。導入した上で、漸進的に改善に取り組めば良い。その改善のために、米国連邦行政法で採られている配分効果への配慮や情報開示制度が参考になる。

この費用便益分析に対して、阿部も「その手法はまだまだ実際に活用できるほどではないように見える」と指摘していた。確かに阿部がこの指摘をした頃は、費用便益分析の先進国である米国でもまだ「導入すべき費用便益分析」ではなく、費用対効果分析のような定性分析に近いものだったのは事実である。しかし、米国では、一九九三年に出された大統領命令一二八六六号から非常に詳細な費用便益分析の指針を策定し、非常に精密な費用便益分析を行なっている。現在のトランプ政権においても基本的にはこの大統領命令一二八六六号に基づく分析が実施されている。⁽⁷¹⁾これらの大統領命令や OMB Circular A-4⁽⁷²⁾で規定されているような配分効果の考慮や情報開示⁽⁷²⁾を参考にすれば、我が国においても「導入すべき費用便益分析」を実施することができ。

更に、米国では、規制分析や公共事業についての費用便益分析について、OMBとその下部組織である情報規制

局 (Office of Information and Regulatory Affairs; OIRA) による審査制度も同時に設定している⁽⁷³⁾。これらの仕組みを用いれば、実施された費用便益分析を検証し、より良い分析にしていけることは可能であると考えられる。OMBによる審査制度については本稿では割愛するが、このような手法を取り入れることで、より優れた費用便益分析を実施することが可能になり、かつ、事後の検証も可能になる。

以上

注

- (1) 土地改良法第一条一項「この法律は、農用地の改良、開発、保全及び集団化に関する事業を適正かつ円滑に実施するために必要な事項を定めて、農業生産の基盤の整備及び開発を図り、もつて農業の生産性の向上、農業総生産の増大、農業生産の選択的拡大及び農業構造の改善に資することを目的とする。」参照。
- (2) 橋本剛「改正土地改良法の概要について」農業構造改革第三九巻二号四頁二〇〇一年九月、四頁参照。
- (3) 費用便益分析はすべての価値を金銭価値という一つの価値基準に統一して置き換えて評価するため、政策目標が異なる施策間の比較が可能となり、例えば、ダム開発という選択肢の中で環境保護という政策を考慮することができるというメリットがある。公共事業における費用便益分析については、位田央「大規模公共事業における費用便益分析——米国大統領命令二二八九三号等を参考に——」立正法学論集第四五巻一号九九頁二〇一一年参照。
- (4) 大橋洋一『行政法I第三版』有斐閣二〇一六年、五七頁参照。
- (5) 阿部泰隆『行政法再入門 下』信山社二〇一五年、三二五頁参照。
- (6) 費用便益分析を各行政機関に義務付ける大統領命令は、フォード大統領以来継続している。See, PIERCE, Jr., SHAPIRO, VERKUIJL, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS Sixth Edition, 2014, at 434.
- (7) 特にオバマ大統領が出した大統領命令二三五六三号 (Executive Order 13563, 76 Fed. Reg. 14, 2011) は、配分効果や情報開示について詳細な規定を置いている。
- (8) ADLER, WELL-BEING AND FAIR DISTRIBUTION BEYOND COST – BENEFIT ANALYSIS, 2012, at 88.

なお、総務省の調査によると、費用便益分析を組み込んだ規制審査制度について、米国連邦行政法だけでなく、イギリスの制度も考察の対象としている。これによれば、イギリスでは NAO (会計検査院: National Audit Office) が二〇〇三年より費用便益分析を組み込んだ規制審査分析制度を開始している。この調査によると、英国の NAO では、特に「費用」の計量に重点が置かれていることがわかる。 http://www/soumu.go.jp/main_sosiki/hyoutka/pdf/kiisei/040722_4.pdf#search=%E7%B7%8F%E5%8B%99%E7%9C%81+%E8%A6%8F%E5%88%B6%E5%88%86%E6%9E%90+%E7%AC%AC%E4%B8%89%E8%85%E8%A9%95%E4%BE%A1

(9) 例えば、倉澤生雄「大統領による規制審査制度とその法的問題——レーガン政権からオバマ政権の規制審査制度の考察——」法学新報第一一九巻第七・八号二〇一三年二一七頁以下では、行政機関による費用便益分析の活用とその審査制度が取り上げられているが、どのような費用便益分析が必要かについての考察は「ガイドラインの検討も含め、OIRA の費用便益分析の考慮について、具体的内容に踏み込んで検討していく必要性を感じている。」(二四一頁)と述べるにとどまっている。

(10) 土地改良法第八条第三項には「前項の調査は、当該土地改良事業のすべての効用と費用とについての調査を含むものでなければならぬ。」と規定されている。ここでは「効用」という表現が用いられており、「便益」とはなっていない。但し、「便益」となっているからと言って、「効果」と明示されているわけでもない。

(11) 株式会社三菱総合研究所環境部 高木健・佐瀬浩一郎「畜産振興総合対策事業への事業評価制度の導入」AHPPRI report 第二五号二頁平成一四年一月一日参照。

(12) 土地改良法施行令第二条第三号「すべての効用がすべての費用を償う土地改良事業であること。」と規定されている。ここでは「効用」という表現が用いられており、「便益」とはなっていない。

(13) 農林水産省農村振興局「土地改良事業の費用対効果分析に関する基本指針」(平成二〇年三月)はタイトルからも土地改良事業で実施するのは費用対効果分析だとわかる。また、その内容からも定性的な分析を行うことが明示されており、名実ともに土地改良法第八条で求められているのは費用対効果分析だとしていることがわかる。

(14) 農林水産省農村振興局「費用対効果分析手法の改善について」(平成一七年二月六日)一頁参照。

(15) 33 USCSS. 701.

(16) 位田「費用便益分析とその司法審査——米国連邦行政法を参考にして——」立正法学論集第三八巻第二号九九頁二〇〇五年、

一〇五頁参照。

(17) もっとも、土地改良法第八条に基づく現行の分析では、費用対効果分析と並んで受益者負担の可能性分析が実施されることになつており、費用対効果分析とは別に営農者の負担を算出しているので、この批判は当たらない。農林水産省農村振興局「土地改良事業の費用対効果分析に関する基本指針」（平成二〇年三月）二頁以下参照。

(18) 橋本剛「改正土地改良法の概要について」農業構造改革第三九巻二号四頁二〇〇一年九月、四頁参照。

(19) 橋本前注(18)、四頁参照。

(20) 食料・農業・農村基本法第一条。

(21) 食料・農業・農村基本法第三条。

(22) 土地改良法第八条四項一号「都道府県知事は、前条第一項の規定による申請について、次の各号の一に該当する場合及び次項の規定に該当する場合を除き、第一項の規定により適当とする旨の決定をしなければならない。一 申請に係る土地改良事業が、第一条に規定する目的及び原則を基礎として政令で定める土地改良事業の施行に関する基本的な要件に適合するものでないとき」。また、同条項に関して、土地改良法施行令第二条では「法第八条四項一号の政令で定める土地改良事業の施行に関する基本的な要件は、次に掲げるものとする。」とした上で、同六号において「当該土地改良事業が環境との調和に配慮したものであること。」と規定している。

(23) 橋本剛「土地改良法の一部を改正する法律 平成一三年六月二九日法律第八二号」法令開設資料総覧二四一号二〇〇二年二月、五二頁以下参照。

(24) 土地改良法第八五条七項「前項の規定（国又は都道府県が行う土地改良事業の実施申請を行う際の当該土地改良事業の事業計画）による公告があつたときは、当該土地改良事業の計画の概要に意見がある者は、同項の縦覧期間満了の日までに、当該公告をした第一項の者に対し意見書を提出することができる。」

(25) 橋本前注(18)、七頁参照。

(26) 橋本前注(18)、八頁参照。

(27) 国政情報センター編『土地改良法改正【Q&A編】二〇〇一年、一九頁参照。

(28) 食料・農業・農村基本法第三条「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業

生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。」

- (29) 食料・農業・農村基本政策研究会編著『逐条解説 食料・農業・農村基本法解説』大成出版社二〇〇一年、三二頁参照。
- (30) 前注(29)、三二頁参照。
- (31) 前注(29)、三二、三三頁参照。
- (32) 前注(29)、三三頁参照。
- (33) 農林水産省農村振興局整備部監修『環境との調和に配慮した事業実施のための調査計画・設計の技術指針』公益社団法人農業農村工学会二〇一六年、四頁参照。
- (34) 前注(29)、三三頁参照。
- (35) 前注(29)、三六頁参照。
- (36) 前注(29)、三七頁参照。
- (37) 前注(29)、三八頁参照。
- (38) 石川良文「環境問題をめぐる効率性と公平性の議論と費用便益分析の実際」社会と倫理第二五号二〇一一年三五頁上段、三五頁下段参照。
- (39) 石川前注(38)、三五頁下段参照。
- (40) 石川前注(38)、四二頁上段参照。
- (41) 石川前注(38)、四三頁下段参照。
- (42) 石川前注(38)、四三頁上段参照。
- (43) 石川前注(38)、四三頁下段参照。
- (44) 長谷川弘「開発プロジェクトにおける環境影響評価と経済評価の統合——特に農林開発事業事例にみる実務的課題と提言——」日本評価研究第六巻第二号三一頁二〇〇六年、三三頁参照。
- (45) Executive Order 12866, 3 C. F. R. 638, 1993.

- (46) Executive Order 13258, 67 Fed. Reg. 40, 2002.
- (47) 連邦行政機関のいくつかある行政管理予算局 (Office of Management and Budget; OMB) は一九二一年予算会計法 (Budget and Accounting Act of 1921, Pub. L. No. 67-13, 42 Stat. 20) により創設された Bureau of the Budget (予算局、以下 BoB) を前身とする大統領が直轄する行政機関である。一九六〇年代に入り、連邦政府の規制活動が増大すると、邦政府による規則の総数の抑制、及び規則相互の調整の必要性が高まり、一九七〇年、ニクソン大統領は BoB を OMB に改編し、その権限を拡大し、新しい目的を付け加えた (Reorganization Plan No. 2 of 1970, 3 C.F.R. Pt. 197, 1970)。現在の OMB の役割は「予算、プログラム、行政管理、規制政策に関して大統領を助けることである。より具体的には、第一に大統領が議会に提出する予算案を作成し、それが法律となった後にはそれを執行すること、第二に大統領が連邦行政機関を管理し、議会の立法に関して政権の立場を明らかにし、法律を執行するのを助けること、第三にハイレベルの規制分析を提供することである。See, http://www.whitehouse.gov/omb/organization/omb_overview_slides.pdf.
- (48) OMB は大統領が連邦行政機関に政策や管理のための指揮するのを助けるための主要な手段として Circular (回状) を出すことがある。Circular とは、OMB が大統領の政策上の指示や指針を連邦行政機関に伝える際に用いられる手段の一つである。日本では通達に該当する性質を有している。他に Bulletins (公報) と呼ばれるものがある。連邦行政機関はこの Circular や Bulletins によって大統領の政策に関する情報を得ることができる。一般的に、Circular はその効果が一年以上継続するものについての情報を伝え、Bulletins は一時的な効果をもたらすものについての情報を提供するのに用いられている。
- (49) OMB Circular A-4 (2003)、費用便益分析の詳細については、大統領命令一一八六六号の内容を具体化するために一九九六年に出された Cost-Benefit Guidelines from OMB に基づいていたが、その後、大統領命令一一八六六号とそれを継続するとして同一三二五八号の解釈指針として二〇〇三年に改めて Circular A-4 が OMB から出された。 <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars.a004.a-4/>.
- (50) OMB Circular A-4 (2003), D, Analytical Approaches, Distributional Effects.
- (51) OMB Circular A-4 (2003), E, Identifying and Measuring Benefit and Costs, Developing Benefit and Cost Estimates, 4. Transparency and Reproducibility of Results.
- (52) 農林水産省農村振興局「土地改良事業の費用対効果分析に関する基本指針」(平成二〇年三月)、及び同「費用対効果分析手法

- の改善について」(平成一七年二月六日)、同「農業集落排水事業 費用対効果分析マニュアル」(平成二〇年三月) 参照。
- (53) 農林水産省農村振興局「土地改良事業の費用対効果分析に関する基本指針」(平成二〇年三月) 二頁参照。
- (54) 「地域経済への波及効果」については、通常、費用便益分析では「二次的な便益」とされ参入しない。資金を投入すれば、どのような事業を行うにせよ、当該地域に一定の経済効果は生じるので、政策判断資料としては意味が無いからである。この点、農林水産省農村振興局「費用対効果分析手法の改善について」四頁でも、「地域経済への波及効果」については「参考値として算定」となっている。
- (55) 農林水産省農村振興局「費用対効果分析手法の改善について」(平成一七年二月六日) 四頁参照。
- (56) 農林水産省農村振興局「土地改良事業の費用対効果分析に関する基本指針」(平成二〇年三月) 七頁参照。
- (57) 費用便益分析を実施する際には様々な要因の金額を算出するが、算出された金額を単純に合算するのは不適切な場合がよくある。その原因として、第一に、社会においては便益や被害は即時に現れるものに限定されず、時間を考慮することが必要になると、第二に、特に便益はアンケート調査によって算出する場合があるが、この場合、人々の好みや調査に反映されるが、一般人は将来の便益よりも現在の便益を大きく見積もる傾向があるので、これを修正する必要がある。この修正の際に用いられるのが割引率である。例えば、割引率が〇%の場合に一年ごとに五億円の価値がある選択肢があるとすると、割引率を一〇%に設定すると、一〇年後の価値は一億九三〇〇万円、五〇年後の価値は四二五万九三〇〇円となる。同様の選択肢で割引率を三%に設定すると、一〇年後は三億七二〇〇万円、五〇年後には一億一四〇〇万円になる。このように、割引率をどれだけに設定するかによって、将来の価値が大きく異なってくる。
- (58) 土地改良事業が公共事業であることから、長期国債の過去の平均利回りを参考に、四パーセントに設定されている。農林水産省農村振興局「土地改良事業の費用対効果分析に関する基本指針」(平成二〇年三月) 六頁参照。
- (59) 同様の指摘として、吉村良一、水野武夫、藤原猛爾編『環境法入門 公害から地球環境問題まで』(第四版)二〇一三年、二三八頁(赤津加奈美弁護士執筆部分)において、「ダム建設など事業によって失われる自然の価値はどこにも算定されない」とある。ただし、赤津弁護士は「土地改良法の最大の特徴は、事業の費用対効果の規定である」(同二三七頁)とし、土地改良法第八條の規定を費用対効果分析としている点が、筆者の主張と異なる。費用対効果分析であれば、あくまでも農業生産性の向上に関する費用と効果を算定すれば良く、政策目的の異なる環境の価値まで考慮する必要はない。土地改良法第八條の規定を費用便益分析

と解して初めて環境の価値も含めて分析の対象となりえる。

(60) 農林水産省農村振興局「土地改良事業の費用対効果分析に関する基本指針」(平成二〇年三月) 六頁参照。

(61) 国土交通省「鉄道プロジェクトの評価手法マニュアル二〇〇五」八七頁以下参照。

(62) 熊本地判二〇〇一(平成一二)年九月八日判例時報一七六九号一七頁以下参照。なお、同事件の控訴審である福岡高判二〇〇三年五月一六日判例時報一八三九号二二三頁以下では、農業用排水事業と区画整理事業に関して三分の二以上の同意がなかったのが違法であるとし、原審判決を取り消し、控訴人(原告)が勝訴した。

(63) 大阪高判二〇〇五(平成一七)年二月八日、判例集未搭載、藤原猛爾・法学セミナー二〇〇八年二月号三六頁。最判二〇〇七(平成一九)年一月一日に国側の上告不受理となった。

(64) 費用便益分析に関する「Hard Look Review」を用いて審査をした事例として「Motor Vehicle Mfrs. Ass'n v. State Farm Mut. Auto Ins. Co.」463 U.S. 29, 1983がある。同事件は「全国ハイウェイ交通安全局が、エアバッグ、もしくはシートベルトを装備するよう義務付ける規則を、第一に、自動車会社はエアバッグではなくシートベルトを装備することを好むこと、第二に、乗車する人はシートベルトを取り外して乗ることが多いことを理由に、便益が小さいとして廃止したことに對して、保険会社等が廃止の違法性を争ったものである。最高裁は、第一に、仮にシートベルトの便益が小さくても直ちに規則を廃止することは許されず、シートベルトの装着を禁止して、エアバッグの装備を義務付ける等の他の選択肢があったはずであり、これを考慮しなかったのは専断的である、第二に、シートベルトを多くの人がはずすためにベルトの着用率が向上しないと認定は、人々が惰性でベルトをはずさないということを考慮していないので不十分であるとし、当該規則の廃止決定は恣意的専断的裁量濫用であると判断した。

(65) NHTSAは、一九六六年全国交通自動車安全法(15 U.S.C. Sec. 1381)に基づき、自動車のバンパー強度基準を規則によって設定すること、一九七二年自動車情報及び費用節減法(15 U.S.C. Sec. 1901-1991)に基づき、消費者にとって最大限実施可能な費用の削減が得られるバンパーの強度基準を設定することになった。この二法を受けて、NHTSAは基準を履行する際の費用と便益、保険費用と法定料金に関する基準履行の結果生じる消費者の時間に関する補助と不便さ、及び衛生安全について分析を行った。その結果を踏まえて出された新規則に對して、自動車安全センター等が、第一に長期にわたって続いた政策の変更決定であるので、裁判所は綿密な調査を行う必要があること、第二に、安全性について行政機関の判断は周知の安全性配慮基準に合致せず、恣意的

専断的であるとして取消しを求めて出訴した。

- (66) 第一審大津地判二〇〇三(平成一四)年一〇月二八日判例タイムズ二〇九号一三二頁以下参照。
- (67) 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』有斐閣二〇〇八年、三八五頁参照。
- (68) ADLER and POSNER, *NEW FOUNDATIONS OF COST-BENEFIT ANALYSIS*, 2006, at 25.
- (69) 阿部泰隆『政策法学の基本指針』弘文堂一九九七年、六八頁参照。
- (70) 大統領命令一二八六六号では、「行政機関は純便益を最大限にするアプローチを選択しなければならない」(Executive Order 12866, Section 1(a))とした上で、「行政機関はその規制を、規制目的を達成する最も費用効果的な方法で設定する。それを実行する際、各行政機関は技術革新へのインセンティブ、一貫性、予測可能性、履行費用、(政府、規制対象、大衆に対する)コンプライアンス、柔軟性、分配効果、エクイティを考慮する」(Executive Order 12866, Section 1(b)(5))と規定している。この時点で既に分配効果の考慮が明示されている。
- (71) Executive Order 13771, 82 Fed. Reg. 22, 2017, Section 3.
- (72) 大統領命令一二八六六号では、「各行政機関は(それ自身のルール、規制、手続きと矛盾せずに)一般の人々にその規制過程に意味のある参加を提供する。特に、規則制定案の告知を出す前に、各行政機関は適切な時点で、(特に州、地方、部族の職員を含む)規制によって便益を受けると予想される人々や、それによって負担を負わされると予想される人々の関与を求めるべきである。加えて、各行政機関は一般の人々に規制案に関するコメントを提出する意味のある機会を与えなければならないが、ほとんどの場合、少なくとも六〇日のコメント期間を用意していなければならない」(Executive Order 12866, Section 6(a)(1))として、情報を開示し、コメントを求めることが各行政機関に義務付けられている。
- (73) Executive Order 12866, Section 6(b).