

○新家健精（福島学院短期大）

### 1. はじめに

現在、各県レベルにおいても公共事業の見直しが進められている。本稿はそうした公共事業の見直しあるいは評価事業について、実際の経験を背景に問題点あるいは改善について考察するものである。

ここではまず、公共事業を含んだ行政評価をめぐる最近の動きや問題点などについて幅広く論議しておこう。それは公共事業の評価問題はそれだけにとどまらない広い視野、少なくとも行政評価レベルの領域にまで及んでおかなければ前後を含んだ解決に到達しないからである。

こうした行政評価の問題が出てくる背景には、一つは地方自治体の財政難、一つは最近の自治体の不祥事などに起因する行政への信頼の低下があつて、失われた信頼の回復のために、住民に対する自治体の説明責任が問われ、情報公開が求められ、住民の声の反映、住民参加が求められていることが挙げられる。そして、さらにこれらの動きの底流には戦後の長い間の官主導によるキャッチアップ体制から、新たな成熟化社会における合意形成のプロセスへの転換に基づくものがあつて、そこで要求される基盤には住民の意思決定を支えるデータの整備や理解、そしてそれらに依拠した評価や基準の仕組みがある。

### 2. 行政評価をめぐる動きと今後の課題

公共事業を含む行政評価システム構築の動きは、最近著しくなってきた。1995年に始まった三重県の「さわやか運動」、1997年からの静岡県「業務棚卸表」、北海道の「時のアセスメント」、さらに東京都が1998年から住民モニターの参加による評価指標の編成作業「東京チェックアップリスト99」を出発させた。また、三菱総合研究所は地方自治体の行政評価への取り組みの実態調査を1999年に実施している。こうしたわが国の動向はアメリカやイギリスそしてニュージーランドなどの先発例を参照して

いる。

行政評価の実践にはいくつかのポイントが指摘されていて、公共事業の場合にも触れることになるが、一応述べておくと、まず、(1) 行政の何を評価するか、(2) 行政評価を実施した後の事後評価をどのように結び付けて行くか、(3) 行政評価の成果と予算策定の関連、さらに(4) 評価主体を誰にするか、(5) 情報公開、(6) 住民参加の問題、などである。いずれにしても行政評価は情報公開を基本に、公開された情報に基づく行政に対する理解、合意、そして住民の選択と責任という一連のプロセスを行政と住民とが共有するところに本意がある。

こうした行政評価に広範にかつ基本的にかかわってくる問題にも手短かに触れておかなばならない。一つは地方交付税問題である。基準財政需要から基準財政収入を差し引いた差額について中央政府から一定の補填が行われる交付税の仕組みは、行政評価の努力による差額の圧縮がかえって交付税の削減に連結するという結果を招いて、地方自立へのインセンティブを妨害する作用をもたらすという点である。二つめは市場評価と住民評価の関係である。例えば環境保全への投資は民間企業の投資ベースではとても引き合わないことがある。三つめは発生主義会計にかかわる問題で、官庁会計には民間企業という長期の負債や資産の価値を対照した貸借対照表が欠落していることである。今後PFIの導入などにはこの点が影響することが予想される。

### 3. 県レベル公共事業評価システムについて

ここでは県レベルの具体的な評価システムについて概観しておこう。評価システムは要綱と評価手法からなっている。

〔要綱〕

第一条（趣旨）；公共事業の重点的かつ効率的な執行  
第二条（公共事業の範囲）；県が事業主体となって実

施する国庫補助事業および県単独事業で普通建設事業または普通会計以外の会計にかかわる建設事業

### 第三条（評価対象事業）；

#### 1. 継続中の事業

- (1) 事業採択前の段階で、調査費がはじめて予算化されてから5年経過
- (2) 事業採択から5年経過して未着工のもの
- (3) 事業採択から一定期間を経過した事業で継続中
- (4) 評価実施から5年経過した時点で継続中のもの
- (5) 計画変更を行おうとする事業
- (6) その他、評価の必要なもの

#### 2. 新規事業

- (1) 調査費を新たに予算化しようとする以下に定める大規模公共事業で特に評価が必要なもの
- (2) 事業費をあらたに予算化しようとする大規模公共事業

#### 3. 第一項、第二項以外で評価が必要なもの

4. 次の各号のいずれかに該当するものは評価の対象外とする

維持管理、災害復旧、備品購入、局部的改良、小規模（5億円未満）、その他

### 第四条（大規模公共事業）；

次の各号に該当する事業をいう

道路事業、河川事業、ダム事業、港湾事業、空港事業、広域公園事業、流域下水道事業、その他（事業費100億円以上、造成面積50ヘクタール以上のもの）

### 第五条（評価の時期）；

継続中の事業は事業採択から5年経過した年度  
新規事業については予算計上の前年度

### 第六条（評価の視点）；

継続中の事業

事業の進捗状況、事業をめぐる社会経済状況の変化、地元住民、受益対象者および関係機関の意向、費用対効果分析など、コスト縮減や代替案の可能性

新規事業

事業をめぐる社会経済状況の変化、費用対効果分析、コスト縮減の可能性、国、県、市町村、民間、との役割分担

### 第七条（評価の実施）；

1. 評価の対象事業を所管する部局長等は部局事業評価検討会を通じ、対象事業について評価を行い、庁内調整のうえ、対応方針（案）の作成を行う。

大規模公共事業検討チームは対応方針（案）を全庁的の支店から点検/評価し、その結果を当該部局等へ通知するとともに、必要に応じて再検討または修正を要請することができるものとする。

2. 県公共事業評価委員会は対応方針（案）について審議を行い、意見の具申をおこなう。

3. 部局長等は公共事業評価委員会から具申のあった意見を尊重して評価を行い、対応方針を決定する。大規模公共事業については政策調整会議において狭義、決定するものとする。

4. 決定した対応方針は評価結果とともに公表する。

### 第八条（県公共事業評価委員会）；設置、審議、運営など

### 第九条（庁内体制の整備）；部局事業評価検討会、大規模公共事業検討チームの設置

### 4. 評価基準について

<1>継続事業のチェックリストにおける評価基準について

#### (1) 3段階評価

昨年度までは4段階評価であったが、本年度からは3段階で、

A：問題なし

B：やや問題あり

C：問題あり

#### (2) 評価基準

\* 事業の進捗状況

A：事業の進捗はおおむね順調であり、ほぼ計画どおりの完成が見込まれる

B：多少の阻害要因はあるが、一定の期間等を要すれば解決できる見通しがあり、完成の

見通しがあるもの

C：阻害要因の難易度が高く、現時点では事業進捗の目処がたたないもの

\* 事業をめぐる社会経済情勢等の変化

A：事業を取り巻く環境はとくに変化しておらず、評価指標等において事業採択時とほぼ同様の効果発現が見込まれるもの

B：事業を取り巻く環境は変化しているが、解決できる見通しがあり、評価指標等において事業採択時とおおむね同水準の効果発現の見通しがあるもの

C：事業を取り巻く環境が著しく変化し、評価指標等においてその大半が事業採択時と比べて大幅に低下することが避けられず、現時点では効果発現の目処が立たないもの

\* 地元住民・受益対象者および関係機関の意向

A：評価実施時において事業採択時と比べ特段に変化がないもの

B：事業採択時と比べ低下がみられるが、費用を上回る効果が確保される見通しがあるもの

C：事業採択時と比べ著しく低下し、現時点では費用を上回る効果が確保される目処が立たないもの

\* 費用対効果分析等の要因変化

A：評価実施時において事業採択時とほぼ同様の効果発現が見込まれるもの

B：事業採択時と比べ低下が見られるが、費用を上回る効果が確保される見通しがあるもの

C：事業採択時と比べ著しく低下し、現時点では費用を上回る効果が確保される目処が立たないもの

\* 計画変更等の必要性

A：計画変更の必要があっても軽微なものであり、事業促進が見込まれるもの

B：計画変更が必要であるが、解決できる見通しがあり、事業促進の見通しがあるもの

C：大幅な計画変更が必死であり、現時点では事業促進の目処がたたないもの

<2>核項目ごとの評価」と対応方針〔案〕と

の関連

(1) 計画変更の必要性当の評価がの場合には対応方針〔案〕は「見直し継続」とする

(2) 各項目のうちひとつでも評価がの場合には、対応方針〔案〕は「休止」または「中止」とする

<3>費用対効果分析手法について

現在ある分析手法については取りまとめを実施した。さらに今後とも書く省庁における分析手法の改善を参考に適切な費用対効果分析を行っていく。

<4>「見直し継続」の意味の明確化

「見直し継続」：計画の見直しを行い、その結果に基づき事業継続

「見直し継続（再評価）」：見直しに必要な最小限の調査等を実施しながら見直しを行い、再評価を受ける。

## 5. 事業別評価調書の例

(資料参照)

## 6. 費用対効果分析の例

道路事業の場合

効果(便益)B/費用C=B(1)+B(2)/C(1)+C(2)  
費用項目

C(1)：改築費(工事費、用地費、補償費)

C(2)：維持修理費(道路維持費、道路清掃費、照明費、舗装補修、橋梁塗装)

効果項目

B(1)：利用者便益 = 走行時間距離短縮便益  
+ 走行費用短縮便益

・走行時間短縮便益

道路の整備・改良が行われない場合の総走行時間費用から、道路の整備・改良が行われる場合の総走行時間費用を減じた差として算定する。

・走行費用短縮便益道路の整備/改良が行われない場合の走行経費から、道路の整備・改良が行われる場合の走行経費を減じた差として算定する。

走行経費減少便益は、走行条件が改善されることによる費用の低下のうち、走行時間に含まれない項目を対象としている。具体的には、燃料費、油脂費、

タイヤ・チューブ費、車両整備費、車両償却費等の項目について走行距離単位あたりで計測した原単位を用いて算定。

#### B(2) : 交通事故減少便益

・道路の整備・改良が行われない場合の交通事故による社会的損失から、道路の整備・改良が行われる場合の交通事故による社会的損失を減じた差として算定する。

交通事故の社会的損失は、運転者、同乗者、歩行者に関する人的損害額、交通事故により損壊を受ける車両や構築物に関する物的損害額および事故渋滞による損失額から算定している。

・事業採択年度を基準年度として工事期間と完成後40年間に生じる効果額、費用額を算出し比較する。

・計算例

上記の例で見ると

$$(208 + 4) + 2 \text{ (億円)} / 102 + 4 = 2.0$$

$$B / C = 2.0$$

#### 7. 公共事業評価に関するコメント

以下、若干の経験を含めての所感的なコメントを述べておこう。

(1) 行政評価を含めて、公共事業評価に際しては、それがあくまでも相対的なものであって、絶対的な尺度はあり得ないということである。しかも相対的といった場合、まずは政策レベルとして公共事業と他の事業の比較評価という総合的な評価の仕方がある。とくに地方自治体の場合に予算執行の裁量性がある程度認められるならば、他の事業との比較で公共事業全体枠について、それを圧縮できるからである。この場合には与えられた枠内での配分という意味を含んだ事業評価になろう。

(2) 通常、自治体における公共事業評価は個別事業を対象にその是非をめぐる評価である。最大の問題は継続中の事業の見直し問題である。多くの場合大規模公共事業は自治体の単独事業ではなく、国からの補助を受けており、事業遂行としての一定の評価が下されている。そうした場合にはよほどの事由がなければ中

断といった判断には至らない。それまでに投下した資本の意義と中断されたままの状況についての解釈が残される。もちろん、今後必要とされる資金量と事業の有効性とのバランスをより大局的な視点から考慮することで、中断可能な場合もあり得るが、いわゆる通常規模の公共事業で、県の方針案に否定的な判断を委員会レベルで下すのはほとんど不可能である。

(3) 次善的な考え方として、予算圧縮の発想がある。例えば道路計画の場合には幅員の縮小とか、河川改修における災害確率推定にまつわる年限幅の縮小など、いわゆる費用対効果分析における効果項目の削減である。ただし、これについては国庫補助規定や事業全体の連続性など、ややこしい課題が絡んできて、そう単純ではない。

(4) したがって、今後の課題としては新規事業に対する評価のあり方であろう。とくに「箱モノ」や既存のものに重複した社会インフラ整備に代わる省庁横断的なプロジェクト型の新事業について、それをどのような視点で評価するかであり、そのための合意形成をめぐるものである。地域の産業構造の変化に刺激をあたえるよう意図的なプロジェクトについての新たな費用対効果分析のあり方が問われているといって過言ではない。

さらに地方分権化を射程に入れるとするならば、評価とかがわって公共事業のあり方が大きく左右される可能性もあり、情報の公開とともに成果主義としての評価のあり方などについて早急に論議が開始されねばならない。

#### 参考文献

- ・資料「福島県平成12年公共事業評価関連資料」福島県
- ・「政策評価の現状と課題」通商産業省制作評価研究会、1999
- ・「行政評価」島田晴雄、三菱総合研究所政策研究部、東洋経済、1999