

VI-40

公共事業の評価システム開発の必要性

東京大学 正 員 赤塚 雄三

東京大学 学生員 猿渡 耕二

1. はじめに： 我が国における下水道、都市公園、道路をはじめとする社会資本整備の遅れが指摘されて久しい。近年、世界一、二の経済大国となりながら国民が豊かさを実感できない原因の一つは、社会資本の不備であるという認識が高まり、その充実が必要不可欠となっている。折しも、対日貿易赤字に悩む米国による我が国の建設市場の解放および公共事業費の増額要求という外圧のもとで、財政再建の観点から大幅な公共事業費の増加に対する制約はあるにせよ、今後我が国の社会資本整備がより強力に押し進められる趨勢にある。しかし、ここで重要なことは、単に公共事業費を増加させることが社会資本の充実ひいては国民福祉の向上につながるとは限らないということである。過去の高度経済成長期から現在にかけての我が国では莫大な公共事業費の投入により社会資本の整備が行われたが、それは我が国の経済発展のための産業基盤としての社会資本を中心としたものであったため、その量的充実の割には国民は豊かな生活実感を得るには至らなかった。しかし、21世紀の初頭には世界にも類を見ない高齢化社会を迎えると言われている将来の我が国においては、国民が生活の豊かさを実感できるための生活基盤としての社会資本の充実が強く求められているのであり、さらに限りある財源を国民福祉の向上のために最大限有効に活用するためのシステムを確立し、社会資本を質的に充実させることが必要となっているのである。本研究は、質的に充実した社会資本の整備を実現するための公共事業の評価システムについての考察を行ったものである。

2. 評価の視点： 公共事業の評価を行う場合、評価をいかなる視点から行うかが重要となる。評価の視点としては、評価者（誰が）・被報告者（誰のために）・評価目的（何のために）・評価時点（いつ）・評価対象（なにを）・評価根拠（何に基づいて）・評価の信頼性（どの程度）などが考えられる。これらを実際の評価の時点を横軸に、それ以外の評価の視点を縦軸にとって表にしたものが表-1である。この中で期中及び事後評価の目的である会計責任の検証、資源管理の改善・効率化、及びモニタリング・情報提供について以下に簡単に説明すると、会計責任の検証とは、事業主体が資源を適切に管理したか否かについて検査、証明するものであり、この検証は独立第三者によって行われるのが理想であろう。また、資源管理の改善・効率化とは、事業主体による資源管理の状況を分析調査し、より効率的、合理的な資源管理の方策の有無を検討し、必要に応じて計画段階にフィードバックし、計画の見直し、事務手続きの改善などの修正行動を行うことである。さらにモニタリングとは、事業主体の資源管理の実態を継続的に監視し、その活動の非効率化や不正の発生などの防止を図ることである。

3. 評価システムの現状

現在我が国で制度化されている公共事業の事前・期中・事後評価のシステムは以下の通りである。

(1)事前評価： 一般有料道路事業、治水事業、土地改良事業、新幹線鉄道整備事業などについては、投資案の選択、投資規模の妥当性、準公共財の利用料金算定、社会的合意の形成などを目的として法令で定められた経済効果の評価制度があり、それ以外の事業でも内部資料等として評価が実施されているものもある。しかし、これらの評価は事前の計画段階においての単独のものであり、それゆえこれらの事前評価に対応した事後評価から得られた教訓がそれ以後の事業の事前評価にフィードバックされるといったシステムがあるわけではないこと、また公園・住宅など内部資料等でも評価が実施されていないものもあることなどの問題点がある。さらに、現在の事前評価において用いられている評価手法としては、事業の実施期間中のみに生じる効果については産業連関分析が、また完成した施設の供用によって生じる施設効果については費用便益分析または計量経済モデル分析が一般に用いられているが、それらの手法は万全とは言えず、適用の範囲や効果の測定範囲その他の点で問題が残っている。

(2)期中の評価： 事業実施期間中の評価においては、計画の適正な執行のための事業費管理が行われている。

しかし、公共事業は一般的に事業期間が長いこと、事業実施期間中に経済効果について再測定し可能な範囲において計画の見直しを行う意義は大きいと思われるが、現行のシステムにおいては行われていない。

(3)事後評価：我が国の公共事業評価システムにおける最大の問題点は、事業実施後の評価がほとんど行われていないことである。その中で事後評価にやや近いと思われる調査活動を行っているものとして、会計検査院による会計検査がある。会計検査院は会計検査院法に基づいて内閣に対して独立した機関として設置され、予算を執行する事業主体に対して、財務・法的会計責任（決算が予算執行の状況を正確に表示していること、会計経理が予算や法令などに従って適正に処理されていること）、経営会計責任（事業が経済的、効率的に実施されていること）、プログラム会計責任（事業が所期の目的を達成し効果を上げていること…公共事業の経済効果はこれにあたる）等についての検証を行っている。しかし、この会計検査制度は、事業の個別的内容の検査にとどまり、事業全体の包括的な評価を行っているとは言い難く、またそれゆえに事後評価によって得られるべき教訓を以後の事業計画に生かすといったフィードバックのループが存在しないことから、事業計画手法の改善・進歩は期待できず、したがって同じ様な失敗事業の繰返しも見受けられるなど理想的な事後評価システムとして機能しているとは言えない。さらに、会計検査の結果は国会へ報告され、処罰、人事考課などで各事業主体に影響を与える場合があるため、現行の会計検査制度の拡大によって事後評価を行おうとすれば、事業主体の保守化により事後評価の目標とは正反対の結果を生む可能性があるという問題点もある。

4. 公共事業の評価システム開発の必要性：以上の様に現在の我が国における公共事業の評価システムは事前、期中、事後のどの段階の評価においてもさまざまな問題点を抱えており、さらにそれぞれの段階の評価を有機的に結合させたプロジェクトライフ全体にわたる包括的な評価のシステムは確立していない。現在の我々に強く求められている質的に充実した社会資本整備を実現するためには新しい公共事業の評価システムの開発が必要不可欠と考えられる。

参考文献：赤塚 雄三，開発援助のシステムと国際金融機関の役割，土木工学研究会第6回講演会，1989.4
山本 清，公共事業の評価システムに関する考察，会計検査研究，創刊号（1989.8） 川滝 豊，会計検査問題研究会と業績検査手法の開発，会計検査研究，創刊号（1989.8）

表-1
評価のシステム

評価の時点 評価の観点		事前			期中	事後	
		構想・計画 調査	投資前 調査	投資決定 審査	実施段階 内部検査	完了後業績 評価(内部)	完了後業績 評価(外部)
評価 者	独立第三者機関	-	-	-	-	-	0
	会計主体内部部局	0	0	0	0	0	-
	コンサルタント	0	0	-	-	-	-
被報 告者	会計主体	0	0	0	0	0	-
	会計委託者	-	-	0	-	0	0
評価 目的	パフォーマンスの確認	0	0	0	-	0	0
	会計責任の検証	-	-	-	0	0	0
	資源管理の改善・効率化	-	-	-	0	0	0
	モニタリング・情報提供	-	-	-	0	0	0
評価 対象	計画	0	0	0	0	0	0
	実施段階の事業	-	-	-	0	0	0
	完了後の事業	-	-	-	-	0	0
	事業の効果	-	-	-	-	0	0
評価 の根 拠	強制力の強い法律等	-	0	0	0	0	0
	強制力の弱い法令等	-	0	0	0	0	-
	強制力の乏しい部内基準等	0	0	0	0	0	-
評価 の信 頼性	容観性に富む	-	-	-	-	-	0
	容観性が普通	0	0	0	-	0	-
	容観性に乏しい	-	-	-	0	-	-