

公共事業再評価の視点と基準

宮城県 正会員 中鉢健司
東北大学 フェロー 宮本和明
東北大学 正会員 北詰恵一

1. はじめに

近年、公共事業に対して一層の効率化と透明性、アカウンタビリティーの確保が大きな関心を呼んでいる。それに伴い従来足かせになっていた事業計画変更、中止に対する制約が緩和され、公共事業の再評価が行われるようになったが、再評価に関しては未だ確たる手法が存在せず、事前予測で用いられている費用便益分析をそのまま用いて事業の効率性を議論しているのが現状である。そこで本研究では公共事業再評価のための新しい視点に基づく評価手法を提案することにより、今後の再評価への進展に資することを目的とする。

2. 再評価のための視点

再評価に求められている情報とは、事業実施者が適切な対応を行うための情報であり、利害関係者が事業効率性を審査するための情報である。つまり、事業の現在の状況及びその影響と、事業継続の場合、あるいは事業変更・中止の場合における便益と費用であると言える。

費用便益分析では総合的な評価を主眼とするため、継続の場合は従来の手法で十分評価可能と思われるが、変更・中止の場合にどのような変化が発生するかと言う詳細な評価を行うのは困難である。また、公共事業においては、土地、建設物等のいわば資産が形成される。そのため、再評価手法に求められる情報とは、資産や負債の情報を含めたより一層詳細な情報であると考えられる。従って、資産のように従来の費用便益分析では詳細な分類が難しい情報については、他の視点からアプローチする必要があると考えられる。

過去の投資の影響を含めた詳細な情報について評価出来る手法を考えた場合、より適切な手法としては民間企業における手法である財務分析が考えられる。民間が行う企業会計手法では資産が貸借対照表で明確に表され、また関連する要因の項目も細部まで詳細に示されている。さらにこの手法を導入すると負債の概念が入ってくるため、費用を実際に負担する対象や、ある事業に対する運営状態が明確になる利点がある。また、企業会計手法は民間で長らく用いられてきたため、手法としてのルールが確立している部分が多い。

3. 企業会計的手法の導入

一般道路事業のように、ほとんどの公共事業は料金制ではないため、収益に相当するものが存在しない点が民間事業との最大の相違点であると言える。公共事業の資金調達源は主に税金であるが、それを収益と見なしてしまうと税金を得ることが事業の目的であるかのような錯覚を起こしかねない。そのため、収益と資金調達を明確に区別したそれらの取扱いの方法、また企業会計項目と対応する公共事業項目の設定が重要となる。

公共事業の目的は施設利用者に対するサービスの提供である。そこで施設が利用され、直接的な便益が発生することに仮想的な収益が発生していると仮定し、

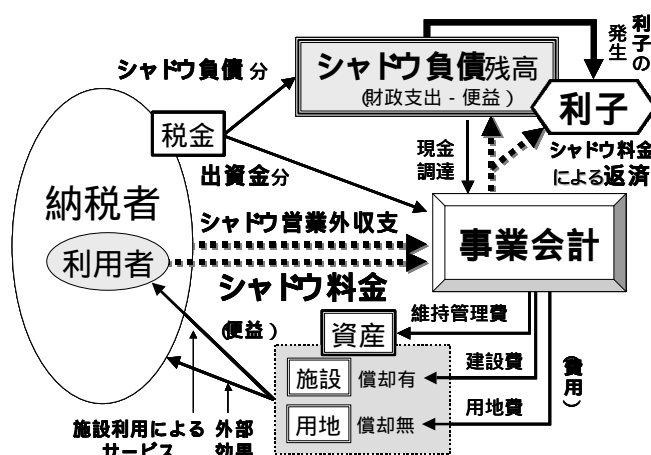


図-1 本研究の概念図

Key Words : 公共事業再評価, 企業会計の手法, 事業継続判断

連絡先 〒980-8576 宮城県仙台市青葉区川内 TEL 022-217-7567 FAX 022-217-7477

これを本研究ではシャドウ料金 (shadow toll) と呼ぶことにする。

一方税金は、便益に対する料金、資産への投資、そして資産形成のための資金調達という多様な要素を含んでいるが、前者二つはそれぞれ料金、出資金として納税者が負担する分、残りを負債と資本の中間の性質を持つ仮想的な負債としてシャドウ負債 (shadow loan) として仮定すると、全体の概念は図 - 1 のようになる。つまり、料金支払の発生はシャドウ料金支払時であるが、発生主義会計に基づいて考えると、資本の移動があるのは税金支払時であり、潜在負債はその差を示す指標である。このように考えると、いわゆるプロジェクトファイナンス事業に相当し、住民はプロジェクトファイナンスの出資者、そして道路利用者と言う二つの人格を有すると見なしている。従って潜在負債は事業者にとってはシャドウ料金によって返済を行う一種の負債であると見なすことが出来、またこの負債が残っているということは、投入された税金に対し十分な便益が未だ発生していないことを示しており、事業の効率性を示す指標であると言える。

また公共事業では民間事業に比べ、企業会計的手法では事業会計外の影響である外部効果の影響が非常に大きいので、企業会計的手法を用いるには、収益の扱いと同様にこの外部効果を事業会計内に内部化する必要がある。そこで本研究では、外部効果の影響をその正負に関係なくシャドウ営業外収支 (shadow fee) として計上すると仮定する。このシャドウ営業外収支は事業の目的に合わせて合理的に設定する必要がある。

遅延の影響を考慮する上で、投入資本の効率性を議論する必要がある。そのため仮想的な費用を考えるが、本研究ではそれに相当するものとしてシャドウ負債の利子を考える。つまり、納税者が税金を払ってから便益を実際に受けるまでの間、資産形成のための資金調達を行うために、出資した資金に対する機会費用について検討する。この期間の長さが変動する事による機会費用の変化を、遅延の純粋な影響と仮定する。この利子は本来存在しないはずの仮想的な負債の利子として意味を有している。総事業費 100 億程度の事業で 7 年の遅延が起こる場合について検討したところ、遅延による損失は現在価値化すると約 20 億円であり、各年におけるその詳細は図 - 2 のようになった。

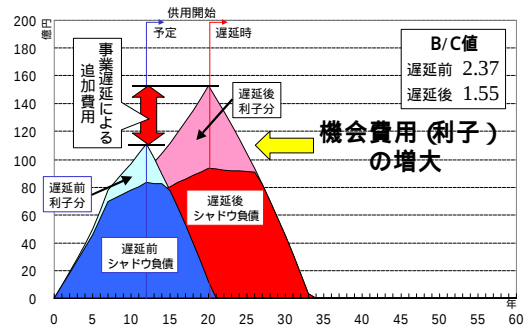


図 - 2 遅延による影響

4. おわりに

本研究の成果は、以下になる。

- 1) 企業会計的手法導入の提案により、資産と負債の情報を含めた事業の現況を明確な情報として提供出来るようになったことが挙げられる。従来の費用便益分析では費用と便益、財務分析では資本投入と資産形成の情報しか示せなかったが、シャドウ料金及びシャドウ負債の導入によりこれら全てを同時に示す事が出来た。そのため経済分析に欠けていた、便益を増やすためには費用、つまり資本投入に対しどのような資産の形成を行うべきか、また現在どれ程の資産が資本投入の結果として形成されているのかと言う情報がより明確になった。
- 2) シャドウ負債の利子と言う形で、資産形成に投入される税金の機会費用を導入したことにより、事業遅延の影響を、ただ単に供用開始の遅れに伴う便益発生時の遅れによる便益減少や、見積もりの甘さによる費用増加等ではない、遅延自体による純粋な負の影響のみを示すことが出来た。
- 3) 事業の効率性を企業としての採算性の視点で、つまり図 - 3 のようにシャドウ負債とその利子である機会費用をシャドウ料金で償還可能かと言った視点で議論可能になった。また、事業途中の場合は事業継続による将来の損失と事業中断による現在の損失を比較することで、事業継続の可否判断が可能となった。

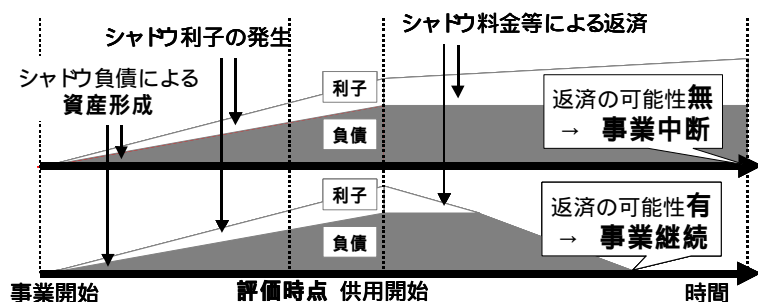


図 - 3 シャドウ負債とその利子の変化