

地方の公共事業投資の客観的評価に関する試行と課題*

Experience of Evaluating Public Investment in Local Area

瀬川 功**, 阿部 成久***, 森 浩****

By Isao SEGAWA, Shigehisa ABE, Hiroshi MORI

1. はじめに

経済の低迷に伴う歳入の減少と、保健福祉などの各種の支出増加によって、国や地方公共団体では財政が逼迫し、公共事業に回せる予算も厳しくなっている。一方、自然環境や生活環境への関心の高まりから、事業の意義や効果を市民レベルで問われるようになっており、事業実施に対するアカウンタビリティが求められている。すなわち、公共事業の実施に対しては、財政当局および住民の両方の立場から事業の有効性を明確に示すことが求められている。事業実施の現場としては、それぞれの事業の意義を、より説得力を持って示さねばならない。また、事業実施者自身にとっても、多くの候補事業の中から、より客観的に、実施に値する事業を抽出できるようにすることが望ましく、事業の現場に即した科学的な事業評価手法を整備することが必要である。

このような背景のもと、愛媛県では、公共投資評価指標検討委員会（委員長：松山大学青野勝広教授）を設置し、県が実施する公共事業の客観的な評価について検討を行っている。

本稿執筆時点では、委員会は継続中であり、結果は出されていないが、本稿ではその途中段階での検討状況を紹介するとともに、検討を通じて得られた知見を示すものである。

2. 近年の公共投資評価の動き

公共事業の効果は、個々の事業については従来よ

り検討されているが、国では、建設省、運輸省、農林水産省を中心に、1996 年頃から評価の体系化を進めている。一部の事業については 1997 年度から体系的な評価が行われており、現在も評価精度の向上や対象事業の拡大、マニュアル化などの検討が進められている。

一方、県レベルにおいては、公共事業のみならず、事務事業全般を対象として、事業を評価しようとする動きがある。県職員が実施している事務事業について、効率的に進められているか、その事業が必要か、といった視点で行政内部の意識改革も目的を含め、県における事業の有効性、必要性、効率性などを評価する。

これらの検討は、まだ緒についたばかりであり、評価の方法や項目が十分に整理されているとは言い難い。また、貨幣換算や定量化が困難な評価項目も多く、したがって定性的記述にとどまっている項目も多い。

3. 本事例の特徴

愛媛県で検討を進めている公共事業評価の対象は、県の土木部、農林水産部、水産局が所管する公共事業である。災害復旧、維持補修、調査、小規模な事業は除いてあるが、県が実施する公共事業をすべて、新規・継続にかかわらずカバーするものである。

対象事業は事業区分（主に予算上の区分による）に応じて表-1 に示した 23 事業に整理されている。

各事業の評価の結果は、点数で示される。すべての事業の評価を数値で表すことによって事業が比較できることになる。但し、同一事業区分内の事業の比較であり、異なる事業間の比較はしていない。

本事例の最大の特徴は、従来は行政の裁量であった事業採択の視点を極力、客観化・透明化をすると

* キーワーズ：公共事業評価法、地域計画

、*愛媛県土木部土木管理課技術課長補佐、主任
(〒 790-0001 愛媛県松山市一番町 4-4-2
Tel 089-941-2111)

****正会員 工博 (株) 三菱総合研究所
社会システム部主任研究員 (〒 100-8141 東京都千代田
区大手町 2-3-6 Tel 03-3277-0709)

いう点にある。

表-1 評価の対象事業（案）

農村水産部担当事業	
1-1	農業生産基盤整備事業
1-2	農村整備事業
1-3	農地等保管理事業
1-4	地すべり対策事業（農）
1-5	海岸整備事業（農・林）
1-6	林道整備事業
1-7	治山事業
1-8	地すべり対策事業（林）
水産局担当事業	
2-1	漁港整備事業
2-2	海岸整備事業（水産）
2-3	沿岸漁場整備開発事業
土木部担当事業	
3-1	道路整備事業
3-2	河川改修事業
3-3	海岸整備事業（建設・運輸）
3-4	港湾改修事業
3-5	砂防事業
3-6	地すべり対策事業（建設）
3-7	急傾斜地崩壊対策事業
3-8	街路整備事業
3-9	公園事業
3-10	区画整理
3-11	下水道事業
3-12	公営住宅事業

4. 評価の方法

本評価の目的は、県が事業主体となる事業などに対して、予算を配分するか否かの判断材料を提供するものである。具体的には各事業区分毎に複数の評価指標を設定し、その指標に対する素点を合計して当該事業の得点とし、比較することにより、投資の意義を客観的に判断する。

指標は、次に示す評価の視点に応じた項目を数値化できるものでなければならず、かつ、簡便さ、わかりやすさを重視している。大規模な事業では相当の調査コストを用いて便益を算出することも可能と考えられるが、県や市町村が実施する多くの事業では、事業費も小さいため、便益計算を行うこと自体

の投資の効率性を問われることになる。また、実際の得点計算は市町村あるいは県の地方事務所の担当者が行うため簡便性が求められるという実務上の要請もある。

具体的な評価手順は、各事業区分毎（実際には事業の内容、あるいは国の補助事業／県単独事業の区分に応じ、さらに細分化している）に作成された評価シートに、評価指標の素点（0～5点）を記入することによって行う。

（具体的な指標、評価シートは発表会において示す）

5. 評価指標作成のステップ

各事業の評価指標は図-1 に示す手順で作成した。

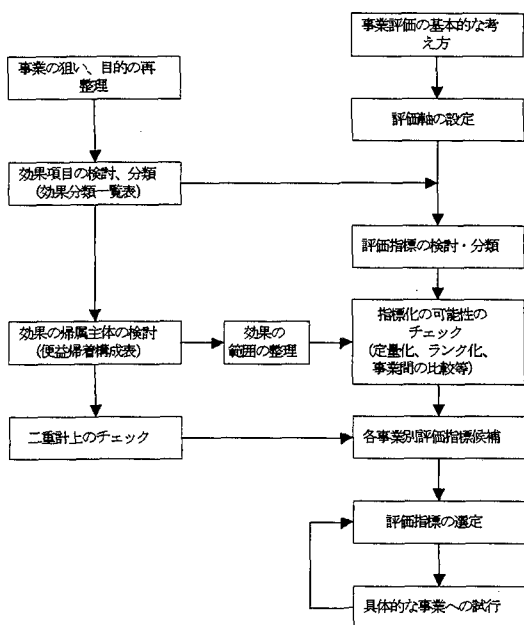


図-1 評価指標作成のステップ

事業の効果は投資評価の根幹をなす部分であり、これを明確にする必要がある。事業区分毎に具体的な事業効果は異なるが、効果を明確にするために、生産の高度化、安全の向上などの大分類で9項目、さらに中分類で18項目、小項目では31分類の共通的な効果分類が設定されている。

具体的な効果項目の検討に際しては、県の実務担当者と第三者であるシンクタンクでブレインストーミングを繰り返して進められた。この作業は、行政

担当者が何を重視しているかを自ら整理するために重要であり、最終的に抽出された項目は、投資の効果として何をアピールしたいかという意味が表れている。項目によっては類似の効果項目を表す複数の項目がリストアップされることも多く、説明のしやすさ等によって絞り込みが行われているが、効果の重要性も考慮し、必ずしも二重計上は排除されていない。さらに項目の絞り込みと並行して、各事業区分毎に、定性的な便益帰着構成が作成され、各事業の効果がどの直接的に、主体に帰属していくのかを明確にしている。この作業は、効果の拡がりについての指標を策定する際の参考とするものである。

効率性向上という観点からの評価とは別に、政策目標の達成、円滑な事業実施可能性という観点からの評価も重要である。国民経済的な評価では資源の効率的な配分が目的であるため、地域経済効果は評価対象とされないことも多いが、地域の産業ポテンシャルの向上に伴う雇用の創出や経済波及効果などの地域限定的な経済効果も重要な評価項目である。

このような視点から表-2 に示す評価軸を設定し、具体的な指標策定の際の項目を整理した。

表-2 総合的・体系的評価の考え方

評価軸 の視点		内 容
公 共 投 資 の 政 策 的 目 標	公平性	地域と住民の状況： 事業が必要な地域に行われるか ・当該施設の地域における県（国） の平均整備状況との差 ・事業実施が地域間や個人間の格差 を是正するか
	効率性	事業の効果： 事業本来の主要な目的を達成できるか 上位計画・他計画との関連性： 他のプロジェクトの関連から見て有効な 事業か ・国などの上位計画、県の長期計画 などとの整合性 ・他事業と一体的に事業を進めるこ とができるか
	安定と 成長	地域経済の活性化： 地域経済にとって有効な事業か ・乗数効果とともに生産力効果によ

		る成長の促進 ・雇用機会の創出
そ の 他	調整状 況	事業の円滑な実施： 早期に効果が期待できるか ・計画の熟度が高いか ・事業が地域に求められているか ・事業が円滑に進められるか

6. 具体的な指標策定

前述したように具体的な指標には評価項目を正確に反映することとともに簡便さが求められている。極力簡単に手に入るデータや簡便な手法を用いて、事業実施前の現況および事業により想定される状況の変化に応じた0～5点の素点をつけることで、その項目を評価している。事業の評価は、この素点の合計点で定まるため、各素点の設定、評価を行う指標の数の決定が本評価方式で最も重要な部分であり、説明が求められるところである。現在は、県担当者の事業採択の経験に基づいて素点の設定を検討しているが、今後、多くの事例に適用されることで素点の付け方が改善されていくことであろう。一部の事業に対しては効果の大まかな貨幣換算を行い、素点のつけ方の妥当性のチェックが行われている。

一方、指標自体については、二重計上される場合（すなわち、2つの指標が類似の効果を示す場合）も含まれている。これは、この項目が重要であるとの認識によるものであり、費用便益分析でいえば、その項目の便益を重視する調整係数を乗じていると考えれば良い。

7. 課題と今後の展開

本事例の検討を通じて、多くの課題が考えられるが、そのうち重要なものは以下の点である。

(1) 指標の設定

投資の効果は、すべてが貨幣換算されて、費用便益比という形で示されれば、その1項目のみで評価が可能である。しかし、効果と考えられることのすべてを数値化できないために、それ以外のことをどのように評価するかということが問題である。

今回は、投資対象地域の現況や投資により想定される改善の状況等を元にした得点方式を採用している。その結果、評価項目数、素点と係数の与え方が問題となる。これらは、委員会で議論していただいているものの、現段階では県内部での議論である。この点については、これまでに実際におこなわれてきた県担当者の経験等に基づくものであるが、より透明性を増すためには、今後、評価事例を増やしていくことが重要である。

また、効果の二重計上についても、1つの効果を多面的に見て解釈している場合もあり、本当の効果が何かを判断する必要があると考えている。

(2) 地域間格差への対応

狭い県内であっても地域によって県民所得は異なる。これに対して地域係数を導入するという考え方もあるが、現時点では、例えば過疎地域か否かということで得点に上乘せることで対応している。所得状況等に応じた地域係数を用いることの検討が必要である。

(3) 事業効果の扱い

整備した施設の利用による効果以外にも、地域への投資による、いわゆる事業効果がある。事業効果を投資評価の対象とすることには議論があるが、事業実施によって地域が潤うのは事実であり、また、公共事業は、地域によっては重要な産業である。事業効果は積極的に評価しても良いのではないかと考えている。

(4) 新規事業と継続事業

新規事業と継続事業を同じ視点で評価することについては議論を必要とする。

一般的には、継続事業の優先順位のほうが高いと考えられるが、この場合、新規事業の順位が常になくなり、新規事業が浮かび上がってこないという問題点もある。このため、場合によっては、新規事業と継続事業を分けて評価する必要もある。

(5) 国の補助事業と単独事業

国の補助事業でも県単独事業でも、事業の効果や政策意図の達成という点では変わらないが、投資の機会費用を考えれば、補助金は県にとっての便益であり、積極的に評価すべきである。この扱いは現時点では未定となっている。

このように、実際に指標策定を進めると様々な課題が発生している。公共事業の多くは、地方で行っており、地方の公共事業の評価手法を検討することは、公共事業のあり方を考えるなかでも重要であると考えている。また、地方分権化の流れの中で地方自治体への役割分担が増えることが予想されるなかで、国と県の立場の違いを踏まえた上で、国が実施している評価とは別の現実的な評価法を開発する必要がある。各方面で議論を進め、今後、事例分析と議論を重ねてより好ましい手法を開発していきたいと考えている。

先に述べたように本稿は愛媛県での経験を踏まえたものであるが、現時点ではその内容は検討途中にある。したがって最終的な結果と本稿で示した内容は異なる可能性がある。また、本稿は筆者個人の責任で記したものであることを念のために申し添える。

検討を進めるに当たり、青野委員長を初めとする各委員、特に東北大学森杉教授、愛媛大学柏谷教授から多大な御指導受けましたことに感謝申し上げます。

【参考文献】

- 1) 事業評価研究会編：道路事業の評価　－評価手法の解説－、平成10年5月、ぎょうせい
- 2) 運輸省港湾局：港湾施設整備等の投資決定評価マニュアル、平成9年4月
- 3) 建設省：建設省所管公共事業の再評価実施要領及び新規事業採択時評価実施要領について、平成10年3月
- 4) 建設省：「社会資本整備に係る費用対効果分析に関する統一的運用指針（案）」の策定について、平成10年6月
- 5) 三重県：三重県「さわやか運動」推進大綱、平成8年10月
- 6) 岩手県：平成9年度事務事業評価実施要領、平成9年10月