

公共事業に係る政策評価の改善方策

～完了後の事後評価の効果的な活用とその推進に向けて～
(平成 28 年度中間取りまとめ)

平成 29 年 3 月

政策評価審議会
政策評価制度部会

第1 公共事業に係る政策評価の現状等

(公共事業を取り巻く状況)

社会資本の整備については、「経済財政運営と改革の基本方針 2016」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）において、「社会資本整備重点計画」（平成 27 年 9 月 18 日閣議決定）等に基づき、既存施設の最大限の活用を図りつつ、国際競争力の強化、国土強靱化、防災・減災対策、コンパクト・プラス・ネットワーク、老朽化対策などの成長力を強化する分野に重点化し、ストック効果が最大限発揮されるよう、戦略的な取組を安定的・持続的に進めることとされている。

また、社会資本整備重点計画において、事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、新規事業採択時評価、再評価及び完了後の事後評価による一貫した事業評価体系の下、公共事業評価を実施することとされており、同計画の実効性を確保する方策の一つとして、政策評価が位置付けられている。

さらに、社会資本整備重点計画においては、社会資本のストック効果の最大化を図ることが基本理念とされており、この基本理念の実現に向け、社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会計画部会専門小委員会において、「ストック効果の最大化に向けて～その具体的戦略の提言～」(平成 28 年 11 月)が取りまとめられ、事業完了後における地域の即地的な社会経済情勢の変化の継続的な把握・公表など、ストック効果の最大化に向けた具体的な取組が進められている。

(公共事業に係る政策評価の仕組み)

公共事業を所管する各行政機関は、行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成 13 年法律第 86 号。以下「政策評価法」という。)、行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令(平成 13 年政令第 323 号)等に基づき、事業費 10 億円以上を要することが見込まれる個々の公共事業について事前評価を実施するとともに、政策決定後 5 年を経過した時点で未着手である公共事業や政策決定後 10 年を経過した時点で未了である公共事業等について事後評価を実施することとされている。

各行政機関が行う公共事業に係る政策評価は、法令上義務付けられた事前評価及び再評価(期中の評価)のほか、事業完了後に実施する完了後の事後評価に区分される(注 1)。完了後の事後評価は、事業完了後の事業の効果、環境への影響等を確認し、必要に応じて、個別事業に関する適切な改善措置を検討するとともに、当該評価を通じて明らかになった課題等を同種事業の計画・調査の在り方や事業評価手法の見直し、改善等に反映することを目的としたものであり、農林水産省及び国土交通省において自主的に実施されている。

(注 1) 各行政機関における平成 27 年度の公共事業に係る政策評価の実施件数は次表のとおり

表 平成 27 年度の公共事業に係る政策評価の実施件数

(単位：件)

所管省	事前評価	再評価	完了後の事後評価	計
厚生労働省	6	21	0	27
農林水産省	147	66	135	348
経済産業省	0	3	0	3
国土交通省	235	336	74	645
環境省	0	0	0	0
計	388	426	209	1,023

(注) 「平成 27 年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」(平成 28 年 5 月)に基づき作成

また、各行政機関は、政策評価法等を踏まえ、おおむね事業区分^(注2)ごとに、政策評価の実施対象、実施時期、実施手法等を定めた評価実施要領、費用対効果分析を行うための手法や原単位等を示したマニュアル(以下「費用対効果分析マニュアル」という。)等を策定し、これらに基づき公共事業に係る政策評価を実施している。公共事業に係る政策評価は、事業の投資効率性や波及的影響、実施環境といった多様な視点から総合的に行うことが必要であるが、厳しい財政制約の下、事業の投資効率性については、費用と便益の比較によって評価する費用便益分析が行われている。

(注 2) 主な事業区分として、厚生労働省所管の水道事業、農林水産省所管の土地改良事業、林野公共事業、水産関係公共事業、経済産業省所管の工業用水道事業、国土交通省所管の河川及びダム事業、道路・街路事業、鉄道事業、港湾整備事業、環境省所管の廃棄物処理事業、自然公園等事業などがある。

(総務省における公共事業に係る政策評価の点検等)

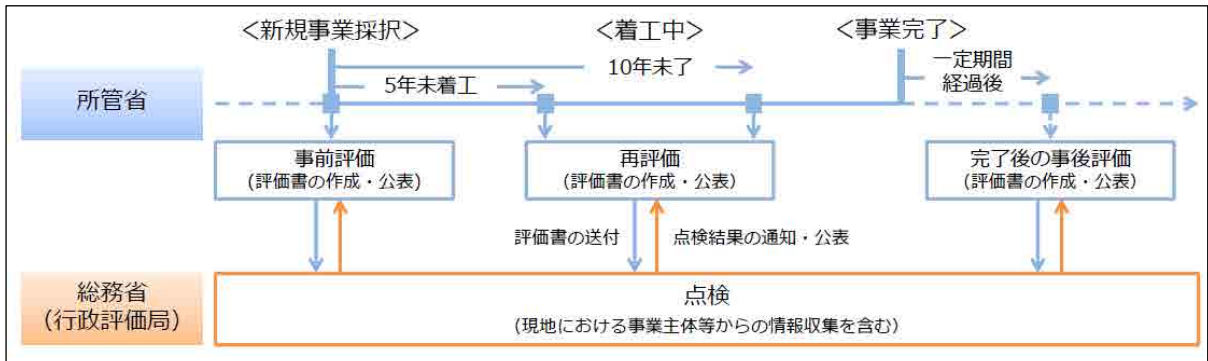
総務省は、政策評価法、「政策評価に関する基本方針」(平成 17 年 12 月 16 日閣議決定。以下「基本方針」という。)等に基づき、政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価活動を行うこととされている。このため、総務省は、毎年度、各行政機関が行った公共事業に係る政策評価について、公共事業を所管する各行政機関とは異なる評価専担組織としての立場から重点化を図りながら点検し、評価の見直しや費用対効果分析マニュアルの改定等の必要な改善措置を関係行政機関に求め、政策評価の実効性の向上を図っている。

総務省におけるこうした取組は、各行政機関における公共事業に係る政策評価の客観性及び厳格性を確保する上で極めて重要な役割を果たすものであり、「政策評価制度に関する決議」(平成 27 年 7 月 8 日参議院本会議)においても、総務省の客観性担保評価活動については、政策評価制度全体の質の向上に大きな役割を果たすことが期待されており、今後とも、政策評価法第 12 条及び基本方針の趣旨を十分勘案し、一段の見直し・改善に努めることとされている。

総務省における公共事業に係る政策評価の点検は、これまで個々の事業評価(事前評価及び再評価)に力点を置いたものとなっており、当該評価の見直しに関する指摘など一定の実績を重ねてきているものの、各行政機関において費用便益分析を中心に評価手法がおおむね確立されてきていることを踏まえると、今後は個々の事業評価だけでなく、人口減少や高齢化などの社会経済情勢の変化等に照らして各事業に共通する評価手法の改善や政

策評価の在り方など、より政策評価の実効性の向上に資する取組が重要になってくるものと考えられる。

(参考 1) 公共事業に係る政策評価・点検の主な流れ



第2 平成28年度の検討結果

1 検討経緯等

公共事業評価ワーキング・グループは、公共事業を取り巻く状況等を踏まえつつ、総務省が行う点検（管区行政評価局等における現地調査機能を活用した情報収集活動を含む。）等を通じて把握した公共事業に係る政策評価の課題の分析及び改善方策の検討を行うことを目的として、平成28年4月に政策評価審議会政策評価制度部会の下に設置されたものである。

平成28年度を取組として公共事業評価ワーキング・グループでは、①完了後の事後評価の効果的な活用、②類似事業の評価のより効果的な実施、③費用便益分析的確な実施の3つの観点に基づき、総務省が点検対象として選定した水産関係公共事業（農林水産省）、港湾整備事業及び市街地整備事業（国土交通省）^{（注3）}のうち、水産関係公共事業及び港湾整備事業に係る完了後の事後評価を中心に、その実態把握を含め課題の分析及び改善方策の検討を行ってきたところである。

（注3） 平成28年度の点検対象として3事業区分の37件を選定し、このうち、完了後の事後評価は、水産関係公共事業が10件、港湾整備事業が9件

また、総務省では、評価の実態を把握する上で、地域性や現地性が強いといった公共事業の特色を踏まえ、平成28年8月から11月にかけて管区行政評価局等における現地調査機能を活用した情報収集活動を実施

公共事業評価ワーキング・グループにおける主要な検討課題とした完了後の事後評価については、厳しい財政制約の下、ストック効果が最大限発揮されるよう社会資本整備の戦略的な取組の安定的・持続的な推進が求められている状況において、事業完了後の多様な事業効果等の把握、その発現状況に関する要因分析及び個別事業に関する改善措置等の検討とともに、同種事業へのフィードバックといった完了後の事後評価の意義や役割を最大限発揮・活用するため、今後、各行政機関におけるより一層の取組が期待されるものである。

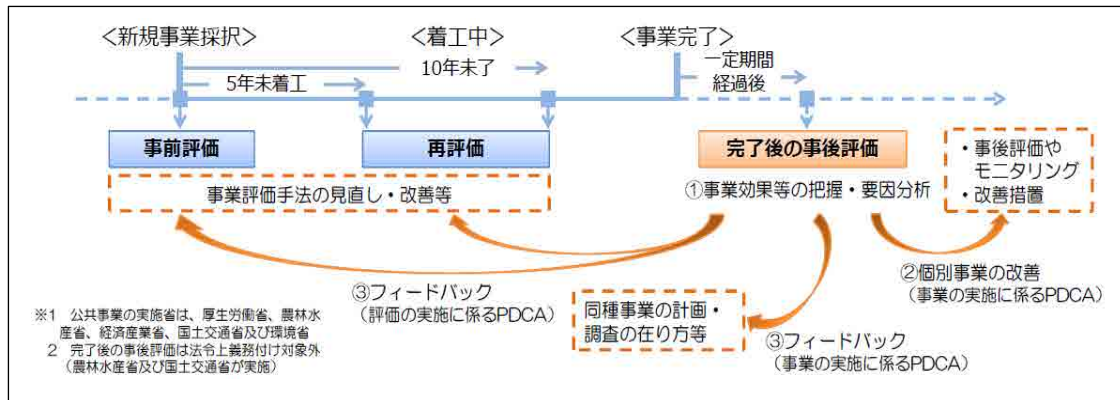
公共事業評価ワーキング・グループでは、公共事業に係る政策評価の実効性の向上に資する観点から、平成29年度末までに完了後の事後評価の効果的な活用を中心とした検討結果について取りまとめることを予定しているが、28年度は、総務省の点検等を通じて把握した実態等に基づく検討状況を踏まえ、以下のとおり、中間的に報告を行うものである。

2 検討結果

(1) 完了後の事後評価の意義・役割

完了後の事後評価は、事前評価及び再評価と合わせて事業評価体系の一翼を担うものであり、法令上義務付けされたものではないものの、当該評価を通じて同種事業の計画や調査の在り方、事前評価及び再評価を含む事業評価手法の見直し、改善等に活用するといった事業及び評価の実施の両面に係るPDCAサイクルをより機能させるものとして、極めて重要な役割を果たすものである。

(参考 2) 公共事業に係る政策評価における完了後の事後評価の役割



農林水産省及び国土交通省においては、それぞれ自主的な取組として、完了後の事後評価を政策評価法に基づく政策評価に関する基本計画及び事後評価の実施に関する計画に位置付けた上で、直轄事業を中心としつつ、補助事業についても事業主体である地方公共団体等の協力も得ながら当該評価を実施^(注4)しており、平成27年度には両省合わせて209件と各行政機関における公共事業に係る政策評価全体(1,023件)の約2割を占めるに至っている。

(注4) 各都道府県のHPを確認すると、27府県において完了後の事後評価の仕組みを導入

また、完了後の事後評価の実施に当たっては、農林水産省又は国土交通省所管公共事業の評価実施要領において、費用対効果分析の算定基礎となった要因の変化や事業効果の発現状況等を評価の項目又は視点として設定するとともに、国土交通省においては、「完了後の事後評価の解説」(平成21年7月)を策定し、完了後の事後評価が果たすべき役割や標準的な実施方法について評価担当者及び関係者の間で共有することとされている。

このように、農林水産省及び国土交通省において取り組まれている完了後の事後評価については、多様な事業効果等の把握、その発現状況に関する要因分析、個別事業に関する改善措置等の検討、同種事業へのフィードバックなどの機能を有しており、ストック効果が最大限発揮されるよう社会資本整備の戦略的な取組を安定的・持続的に進めるためのPDCAサイクルとして極めて有効なものである。また、人口減少や高齢化といった社会経済情勢の変化や自然災害の発生等が見込まれる中において、完了後の事後評価をより実効性のあるものとして効果的に活用していくことは、今後ますます重要なものと考えられる。

一方、完了後の事後評価については、各行政機関だけでなく、特に補助事業の場合には、評価に必要なデータの収集、分析等を行う事業主体である地方公共団体等の協力を得ながら実施することが不可欠であり、評価担当者及び関係者の負担にも留意しながら、その意義・役割について共通の理解・認識を持つことが肝要である。

(2) 改善方策

① 事業効果等の的確な把握・要因分析

(事業効果等の的確な把握)

事業効果等の把握・確認については、完了後の事後評価において最も基礎的なものであり、事業効果等の発現状況に関する要因分析やその後の改善措置の検討、同種事業へのフィードバック等にも大きな影響を及ぼすものであることから、的確な手法や客観的なデータを用いて実施することが基本である。

完了後の事後評価における事業効果等の把握のうち、費用便益分析による投資効果については、おおむね事業区分ごとに策定されている費用対効果分析マニュアルに基づき、費用便益比等の算定が行われている。

このため、費用便益分析の手法については、事業の特性や社会経済情勢の変化等に応じて、費用対効果分析マニュアルの改善・充実を不断に行っていくことが有効と考えられる。また、費用便益分析に用いるデータについては、事業目的や地域の実態等に即したものとなるよう、具体的な把握手順等をより明確にするとともに、当該手順等に沿った取組を行うことが有効と考えられる。特に、個別施設の利用状況など、既存統計で把握することが困難な場合に、関係団体・企業ヒアリング等により改めて把握するデータについては、その妥当性や客観性を確保する観点から、費用対効果分析マニュアルにおいて、データの出典を含め、関連資料の収集・分析等により当該データの妥当性を検証する仕組みを明確にすること^(注5)が有効と考えられる。

(注5) 「港湾整備事業の費用対効果分析マニュアル」(平成23年6月国土交通省)においては、関連団体・企業等へのヒアリングやアンケート等を基に貨物量や輸送経路を予測する場合、関連の貿易動向、周辺の企業立地動向、関連企業の増産計画等の関連資料やデータの収集・分析を行い、需要推計値の妥当性を検証することとされており、一定の仕組みが設けられている。

例えば、平成28年度に総務省の点検を通じて把握した水産関係公共事業及び港湾整備事業に係る完了後の事後評価(以下「点検対象事後評価」という。)の中には、事業実施後の需要量(漁獲量や取扱貨物量等)が低下している場合の便益の算定方法や関連産業への波及効果の取扱いなど費用便益分析に関する検討の余地や、事業目的や地域の実態等に合ったデータを用いることが適当と考えられるものが見受けられた。また、個別施設の利用状況が漁港の港勢調査や港湾統計等の既存統計により把握することが困難な場合に、漁業協同組合や企業に対するヒアリングの結果等に基づくデータを活用しているが、これら事業の受益者に対するヒアリング結果等については、過度な期待が含まれることや調査手法等により結果に偏りが生じるおそれがあること等から、必ずしも事業の実態に合っていないと考えられるものも見受けられた。

一方、平成27年国勢調査(確報値)において、大正9年の調査開始以来初となる人口の減少が確認されるなど、人口減少社会が本格的に到来し、新規事業における費用便益比も全体として低下傾向にあるといった指摘もある中で、社会資本の有する多様な事業効果等を的確に捉えていくためには、費用便益分析では捉えることが困難な効果についても研究・検討を進め、可能な限り定量的かつ客観的な指標として把握していくことが今後ますます重要となる。

このため、「ストック効果の最大化に向けて～その具体的戦略の提言～」等を踏まえつつ、推奨事例の蓄積や費用便益分析以外の把握手法の検討等により、積極的な取組に向けた環境整備とともに、その取組を推進していくことが有効と考えられる。

例えば、点検対象事後評価では、費用便益分析以外の定量的な効果の把握として、積極的な取組は少ない状況にあるものの、事業実施後のストック効果として、企業立地の推移、企業の設備投資額や雇用者数を把握しているものや、環境負荷の軽減効果である二酸化炭素削減量や窒素酸化物削減量を把握しているものも見受けられた。

なお、費用便益分析では捉えることが困難な効果の定量的な把握に当たっては、上記と同様に、データの妥当性及び客観性の確保に留意することが必要である。

（事業効果等の発現状況に関する的確な要因分析の実施）

事業効果等の発現状況に関する要因分析については、事業効果等の的確な把握とともに、当該個別事業に関する今後の改善措置等の検討や同種事業へのフィードバックといった完了後の事後評価の効果的な活用にとって鍵となる重要な役割を果たすものであり、当該要因分析の結果が完了後の事後評価の実効性を左右すると言っても過言ではない。

このため、各事業区分における評価主体と事業主体との役割分担にも留意の上、特に補助事業の場合には事業主体である地方公共団体等の協力も得ながら、事業効果等の発現状況に関する要因分析により積極的に取り組むことが有効と考えられる。

例えば、点検対象事後評価では、費用便益比が全て 1.0 を上回っているものの、前回評価（事前評価又は直近の再評価）時よりも低下しているものが多く（19 件のうち 16 件）見受けられるが、それらの要因分析については、漁業者の減少やリーマンショックの影響など総じて概括的なものとなっている。また、点検対象事後評価の中には、事業主体である地方公共団体における文書管理規程との関係から、事業計画の策定当初の想定・予測に係る資料が既に廃棄されているなど、事業効果等の発現状況に関する要因分析の実施に当たっての環境整備^{（注6）}が整っていない状況も見受けられ、十分な要因分析が行われているとは言い難い状況である。

（注6）国土交通省所管公共事業の評価実施要領においては、完了後の事後評価終了の日に係る特定日以後 10 年まで、費用対効果分析の算定基礎となった要因の変化の分析を適確に実施するために必要となる関係資料を保存するものとする等とされている。

また、社会経済情勢の変化や想定外の事態（大規模な自然災害等）の発生等といった事業実施に重大な影響を及ぼす可能性のある要因については、完了後の事後評価における的確な要因分析を通じて、様々な事例として蓄積に努めるとともに、これらを基に、事業実施上のリスク要因として整理（リスト化等）し、今後の事前評価、再評価及び完了後の事後評価の際に活用することが有効と考えられる。

例えば、点検対象事後評価では、事業実施上のリスク要因の整理などの先進的な取組は見受けられなかったが、漁業者の高齢化や企業の倒産など事業を取り巻く社会経済情勢の変化等により、当初想定していた需要見込みが減少しているものや、事業実施箇所の自然条件（地盤等の状況）等により、事業費や事業期間が増大しているものも見受けられた。また、人口減少や高齢化などの社会経済情勢の変化等に照らし、便

益の算定に必要な需要（利用漁船隻数等）に関する将来予測の在り方について検討の余地があると考えられるものも見受けられた。

② 個別事業への一層の活用

（改善措置等の検討）

完了後の事後評価は、事業効果の発現状況や想定される社会経済情勢の変化等に着目し、その後の事後評価やモニタリングの必要性、個別事業の効果をより高めるために必要な改善措置等を検討することにより、当該個別事業におけるP D C Aサイクルを機能させることに意義がある。

このため、事業目的に照らし、当初想定していた事業効果が十分発現していないものについては、評価結果にその内容を明確に反映させた上で、その後の事後評価やモニタリングの必要性について、第三者によるチェック機能と専門性を合わせ持つ学識経験者等の知見も活用しながら十分検討することが有効と考えられる。また、企業ヒアリングやアンケート等の活用により、利用者ニーズ等を改めて把握した上で、事業効果をより高めるための改善措置を検討することが有効と考えられる。

例えば、点検対象事後評価では、改めて事後評価を行うこととされているものはないが、事業実施後の施設の利用状況が低調であることを踏まえ、企業ヒアリングやアンケート等により利用者ニーズを改めて把握した上で、今後の改善措置を検討するとともに、当該措置を前提とした需要推計値を基に便益の算定を行い、当該施設のその後の利用状況について事業評価監視委員会に報告することとされているものも見受けられた。

③ 同種事業への一層の活用

（今後の事業や評価へのフィードバック）

完了後の事後評価は、評価対象となる個別事業の実施に係るP D C Aサイクルの機能にとどまらず、当該評価を通じて明らかになった課題等を同種事業の計画・調査の在り方や事前評価及び再評価を含む事業評価手法の見直し、改善等に活用することが極めて重要である。

このため、事業に関する基礎的な数値や事業効果の発現状況等に係るデータも含め積極的に事例の蓄積を図っていくとともに、評価主体及び事業主体の間において当該評価に係る情報を共有することが有効と考えられる。

例えば、点検対象事後評価では、同種事業へのフィードバックが行われているものは少ないが、事業主体（地方公共団体）において、受益者に対する事後評価アンケートを実施することにより、改善点を把握・整理し、現場で今後の事業や評価の改善に活用しようとしているものが見受けられた。その一方、事業主体（地方公共団体）において、便益の算定に大きな影響を及ぼす燃料の価格変動や人口減少などの影響による長期的な見通しについて問題意識を有しているものの、国に対する意見・要望ではないとして国に報告されていないものも見受けられた。

また、上記①で述べた事業目的や地域の実態等に合ったデータの活用方策、ヒアリング結果等に基づくデータの妥当性や客観性を検証する仕組み、費用便益分析では捉

えることが困難な効果の把握手法、事業実施上のリスク要因の整理など、事業効果等の的確な把握・要因分析に関する改善方策については、評価の実施に係るPDCAサイクルをより機能させるものとして、費用対効果分析マニュアルの充実・改善に活用するなど、事前評価及び再評価にも最大限活用していくことが有効と考えられる。

第3 今後の検討事項

公共事業評価ワーキング・グループでは、平成28年度の取組として、特に、完了後の事後評価に重点を置き、水産関係公共事業及び港湾整備事業における事業効果の把握状況、要因分析の実施状況、評価結果の活用状況等について、総務省の点検を通じた実態把握とともに、課題の整理・分析や改善方策の検討を行ってきたところである。

完了後の事後評価については、これまで述べてきたとおり、事前評価及び再評価と合わせて事業評価体系の一翼を担うものであり、事業及び評価の実施の両面に係るPDCAサイクルをより機能させるものとして、極めて重要な意義・役割を有するものである。

このため、法令上義務付けされていないことや各行政機関、地方公共団体等の負担にも十分留意する必要があるものの、完了後の事後評価の意義・役割を踏まえれば、当該評価を行っていない事業を含め今後より積極的な取組が期待されるものである。

平成29年度の検討に当たっては、完了後の事後評価の効果的な活用とその推進に向けて、社会経済情勢の変化等への対応など、公共事業を取り巻く状況も注視しつつ、引き続き各行政機関の協力を得ながら、総務省の点検等を通じて把握する公共事業に係る政策評価の実施状況等を踏まえ、課題の整理・分析、改善方策の検討等を重ね、最終的な取りまとめを行う。