

2-2 個々の公共事業についての評価

(要旨)

(1) 評価の枠組み

各府省は、事業費 10 億円以上の個々の公共事業について、事前評価を実施することが義務付けられている。また、事業採択後事業が 5 年未着手又は 10 年未了の場合等に事後評価を実施することが義務付けられている。

評価の実施が義務付けられたもの以外についても、独自の取組として評価を行っている府省がみられる。

(2) 評価の実施状況 2,442件

5 府省が個々の公共事業について評価を行っている。その状況は、以下のとおりである。

- ① 評価手法の改善に向けた取組がみられる一方で、評価手法の改善が必要と考えられるものもみられた。
- ② 今後新たに採択される事業の事前評価や、過去に政策決定された事業の再評価に当たっては、累次の閣議決定を踏まえ、直近の人口動態等を踏まえた厳正な需要予測を行うことが重要となっている。
- ③ 費用便益比 (B/C) の算定に用いられたバックデータが明らかになっていないものがみられるなど、外部検証可能性の確保及び評価内容の信頼性の確保の観点から、必ずしも十分とはいえない状況にある。

このような中で、外部検証可能性の確保及び評価内容の信頼性の確保に向けた取組を行っている府省もみられる。

(3) 今後の課題

- ① 評価手法の一層の充実を図ることが重要である。

費用対効果分析のマニュアルについては、策定からの社会経済情勢の変化や評価事例の蓄積などを踏まえ、引き続き見直しを行う必要がある。

- ② 直近の人口動態等を踏まえた厳正な需要予測を行うことが必要である。
- ③ 評価結果の信頼性、透明性を向上させるとともに、説明責任を全うするためにも、費用対効果分析に用いられたデータや関係情報について情報公開や情報へのアクセスの利便性の確保を図っていくことが必要である。

費用便益比の算定に用いられたデータや算定根拠等について、既にこれらを明らかにする取組を行っている府省がみられる。このような取組を参考にして、費用便益比の算定に用いられたデータや算定根拠等を特段明らかにしていない府省においても、これらを明らかにする取組が期待される。

(説明)

(1) 評価の枠組み

(個々の公共事業の評価)

各府省は、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(注1)について、事前評価を実施しなければならないとされている(評価法第9条及び評価法施行令第3条)。また、各府省の実施計画において、政策決定後5年を経過した時点で未着手であるもの及び政策決定後10年を経過した時点で未了であるもの等について、事後評価の方法を定め、実施することとされている(評価法第7条第2項及び第8条、評価法施行令第2条)(注2)。

なお、評価法により事前評価の義務付けがされていない事業費10億円未満の個々の公共事業や、政策決定後5年を経過した時点で未了のもの及びその後一定期間ごとの時点で未了のものについても独自に評価を実施することとしている府省がみられる(注3)。

(注1) 評価法における公共事業は、一般会計予算でいう公共事業関係費に該当する事業から、施設の維持、修繕に係る事業及び災害復旧を除いたものをいう。

(注2) 個々の公共事業については、評価法の施行に先立って評価の制度が導入されていた経緯もあり、事前の評価に必要な政策効果の把握の手法その他の事前評価の方法が開発されていたこと等から、事前評価の実施が評価法の下で義務付けられることとなったものである。また、政策決定後の一定の期間、未着手又は未了の事業についての評価も、評価法の施行に先立って行われてきている。

(注3) 厚生労働省は、事業採択(政策決定)後5年を経過した時点で実施中の事業を事後評価の対象としている。

経済産業省は、事業採択(政策決定)後5年を経過した時点で実施中の事業等についても事後評価を実施している。

国土交通省は、施設の維持管理に係る事業、災害復旧事業等を除くすべての国土交通省所管公共事業を対象としている。

(各府省における個々の公共事業の評価の概要については資料I-2-2-③参照)

(評価の時点別区分)

評価法では、評価を実施する時点と政策決定の前後関係により、政策評価を「事前評価」と「事後評価」とに区分している。公共事業の評価について、この意味の「事後評価」を更に事業が採択されてから完了するまでの間に行われる評価と事業完了後に行われる評価とに分けることがほぼ定着している(注4、5)。

(注4) 本報告では、事後評価については、事業採択(政策決定)されてから完了するまでの間に行う評価を「再評価」と、事業完了後に行う評価を「完了後の評価」と整理して用いることとする。このうち、「再評価」は、評価法でいう政策決定後の一定の期間、事業に未着手又は未了のものについての評価に当たるものである。

(注5) 事業完了後に行う評価は、評価法により義務付けられているものではないが、自発的な取組として、農林水産省及び国土交通省が実施している。

(評価の実施時期)

個々の公共事業の評価においては、おおむね、個別箇所ごとに予算内示される事業についての評価が概算要求時までに行われ、支出負担行為実施計画により事業採択等を行うための評価が年度末までに行われている。個々の公共事業の評価の多く

は後者の評価となっている。

(2) 評価の実施状況

(審査の対象)

個々の公共事業について評価が行われ、平成 20 年 1 月 1 日から 12 月 31 日までに評価書が総務大臣に送付された 5 府省（厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省及び環境省）計 2,442 件を審査の対象とした。

図表 I - 2 - 2 - ① 個々の公共事業の評価の実施状況

(単位：件)

評価法における区分	事前評価	事後評価		計
	「事前評価」	「再評価」	「完了後の評価」	
本報告における区分	事業採択時に行う評価	事業が採択されてから完了するまでの間に行う評価	事業完了後に行う評価	
厚生労働省	28	78	0	106
農林水産省	240	242	303	785
経済産業省	8	8	0	16
国土交通省	472	922	118	1,512
環境省	23	0	0	23
計	771	1,250	421	2,442

(注) 公共事業の多くは、地方公共団体等が事業実施主体となる補助事業等である。

(評価の手法)

公共事業を所管する各府省では、それぞれの基本計画の下で、おおむね事業種別ごとに、個々の公共事業についての評価の実施対象、実施時期、実施手法等を定めた評価実施要領等及び費用対効果分析(注6)を行うための手法や原単位等を示したマニュアル等を策定し、これらに基づき個々の公共事業について評価を実施している。

(注6) 貨幣換算した便益だけでなく、貨幣換算することが困難な定性的な効果項目も含めて事業の投資効果を評価する手法を費用対効果分析という。

個々の公共事業の評価については、評価の信頼性を高める観点から、累次の閣議決定においても示されているとおり、評価手法の改善への取組が求められている。

各府省においては、評価法の施行に先立ち平成 10 年度に個々の公共事業の評価が導入された後も、引き続き、評価手法の改善に向けた各種取組が行われている。

評価手法の改善に向け、近年、以下のような取組がみられる。

図表 I - 2 - 2 - ②

評価手法の改善への主な取組状況

府 省	主な取組状況
農林水産省	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「農林水産省政策評価会水産庁専門部会」において、これまでの調査研究や知見の蓄積を踏まえ、「水産基盤整備事業費用対効果分析のガイドライン」の改正に向けた検討を行っている。主な検討内容は以下のとおりとなっている。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 漁場関係事業の便益算定項目の追加
国土交通省	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「公共事業評価手法に関する検討会」及び「事業評価手法検討部会」において、既往の研究の蓄積状況や諸外国の状況等を踏まえ、評価手法における課題について検討を行い、平成 20 年 6 月、「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針（共通編）」の改定を行った。主な改定内容は以下のとおりとなっている。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 支払意思額による生命の価値（精神的損害） ・ CO₂削減効果の貨幣価値原単位 ○ 「道路事業の評価手法に関する検討委員会」において、「費用便益分析マニュアル」が平成 15 年 8 月の改定から一定期間経過していること、事業評価手法に関するさまざまな議論がなされたことを踏まえ、費用便益分析における便益・費用の計算方法や事業評価手法の考え方について検討を行い、20 年 11 月に、「費用便益分析マニュアル」の改定を行った。主な改定内容は以下のとおりとなっている。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 業務目的、非業務目的の人の時間価値 ・ 車両の時間価値 ・ 交通事故の死亡事故の損失額に精神的損失額を追加 ○ 「河川環境整備に関わるCVMを適用した経済評価検討会」において、これまで実務的に用いられてきた「河川に係る環境整備の経済評価の手引き（試案）」について、CVM実施に係る技術的な示唆が明確でないなどの課題や対外的な指摘等を踏まえ、平成 20 年 5 月に、より具体的な手順・判断基準を示した「CVMを適用した河川環境整備事業の経済評価の指針（案）」を取りまとめた。 ○ 「治水経済調査マニュアル（案）」について、平成 11 年 6 月に策定されてから一定期間が経過しており、昨今の河川事業を取り巻く環境の変化の中で、これまでの事業評価の運用実績、各地の事業評価監視委員会等における評価手法に関する意見、新たな知見や最新データなどを踏まえ、費用便益分析を含む事業評価手法について見直しを行うため、平成 21 年 1 月に「河川事業の評価手法に関する研究会」が設置され、検討が行われている。

一方、TCMにより評価が適切に行われていないものや、評価時期が同じであるにもかかわらず、評価書ごとに同一施設の価値の算定方法が異なるものなど評価手法の改善が必要と考えられるものがみられた（第3章II参照）。

なお、CVMについて、便益算定に際しての評価方法に関して留意すべき一般的な課題を提起している（第3章I参照）。

（人口動態等を踏まえた厳正な需要予測の実施）

現在、我が国では、本格的な人口減少・超高齢社会の到来が予想されているところである。例えば、平成17年国勢調査に基づく国立社会保障・人口問題研究所の推計（平成18年12月）においては、日本の総人口は、17年の1億2,777万人から、以後長期の人口減少過程に入り、42年の1億1,522万人を経て、58年には1億人を割って9,938万人となり、67年には8,993万人になるものと推計されている。

このような状況にあつて、累次の閣議決定において、事業評価の実施に当たって

は、直近の人口動態等を踏まえた厳正な需要予測を行うことが求められている。また、平成18年4月27日の経済財政諮問会議においては、公共投資改革に関して、有識者議員から「整備水準の向上や人口減少社会の到来を踏まえ、維持更新費も含め、評価を厳格化することにより真に必要な事業を厳選する」ことなどが提言され、これに関して、竹中総務大臣（当時）から、政府全体での人口動態等の社会経済情勢の変化を直視した再評価（評価の見直し）の実施について提言がなされた。

なお、行政支出総点検会議の「指摘事項～ムダ・ゼロ政府を目指して～」（平成20年12月1日）においても、「公共事業については、個別に指摘した事項にとどまらず、社会資本の整備の状況、人口減少社会の到来、危機的な財政事情等を踏まえ、真に必要な事業への一層の重点化、更なるコスト縮減等による効率化を、引き続き図るべきである。その際、需要予測、費用対効果の事前・事後の検証と、その公表による国民に対する説明責任の明確化が不可欠である」などの指摘がなされている。

今後新たに採択される事業の事前評価や、過去に政策決定された事業の再評価に当たっては、累次の閣議決定を踏まえ、直近の人口動態等を踏まえた厳正な需要予測を行うことが重要となっている。

（外部からの検証可能性の確保）

基本方針において、政策評価に関する情報の公表に関して、「法第10条第1項に規定する評価書の作成に当たっては、政策評価の結果の外部からの検証を可能とすることの重要性を踏まえ、同項各号に掲げられている事項について可能な限り具体的かつ明確に記載し、その際、評価結果の政策への反映の方向性を明らかにするものとする」こととされている（基本方針Ⅰ－8－ア）。

また、同じく政策評価に関する情報の公表に関して、基本方針において、「評価の際に使用したデータ、仮定、外部要因等についても明らかにするものとする」こととされている（基本方針Ⅰ－8－ア）。

これらに関し、特に、個々の公共事業の評価においては、累次の閣議決定において示されているとおり、関連情報を含めて評価に係る情報の公開を徹底することとされている。

こうしたことから、費用対効果分析に用いられたデータや関係情報についても、評価書に含めること又はより積極的な公開と情報へのアクセスの利便性の確保を一層推進していくことが重要となっている。

個々の公共事業の評価を行っている5府省とも、評価の基となったデータや関係情報等については、そのすべてを評価書に含めることは物理的制約等により困難であるとしている。

評価に用いられた各種情報を入手するアクセス利便性の観点から、評価書及び評価書に含まれていない情報のホームページへの掲載状況を見ると、5府省とも評価書が掲載されている。このうち3府省（農林水産省、国土交通省及び環境省）では、評価書に加えて、事業の必要性や効果等をより詳しく説明したり、費用対効果分析

等の具体的内容やそのバックデータ等を明らかにしたりする説明資料も掲載されている。

図表 I - 2 - 2 - ③ 評価書及び評価書に含まれていない情報のホームページへの掲載状況

府省名	事業名	評価書	評価書以外の説明資料	評価実施要領	費用便益分析マニュアル等
厚生労働省	水道水源開発施設整備事業	○	—	○	○
農林水産省	農業農村整備事業等	○	○	○	○
	林野公共事業	○	○	○	○
	水産関係公共事業	○	○	○	○
経済産業省	工業用水道事業	○	—	○	○
国土交通省	土地区画整理事業等	○	○	—	○
	市街地再開発事業等	○	○	—	○
	道路事業等	○	○	○	○
	河川事業	○	○	○	○
	都市・幹線鉄道整備事業等	○	○	○	○
	港湾整備事業等	○	○	○	○
	空港整備事業等	○	○	○	○
	航路標識整備事業等	○	○	○	○
環境省	官庁営繕事業	○	○	○	○
	廃棄物処理施設	○	○	—	—
	自然公園等事業	○	○	—	—

- (注) 1 平成20年12月末現在における各府省の情報のインターネットへの掲載状況を整理したものであり、評価書に含まれていない情報が掲載されていることによって外部検証可能性が確保されているかどうかについて精査を行ったものではない。
- 2 上記に示した事業に含まれる個々の事業について行われた評価のうち、少なくとも一つの事業で公表しているものがあれば「○」を付している。
- 3 「評価書以外の説明資料」は、事業の必要性や効果等をより詳しく説明したり、費用対効果分析等の具体的内容やそのバックデータ等を明らかにしたりするものである。

5 府省の評価書やその説明資料の内容をみると、その内容から費用便益比の算定に用いられたバックデータが明らかになっていないものがみられるなど、外部検証可能性の確保及び評価内容の信頼性の確保の観点から、必ずしも十分とはいえない状況にある。

このような中で、国土交通省では、道路事業等や河川事業などの直轄事業について、便益の算定に用いられた一定のデータや算定条件を同省のホームページに掲載している。また、環境省では、廃棄物処理施設整備に対する国庫補助事業の事前評価に加えて、新たに自然公園等事業の新規採択時評価について、便益の算定に用いられたデータや算定根拠を同省のホームページに掲載している。

(3) 今後の課題

(評価の手法)

個々の公共事業の評価における評価の信頼性を高める観点から、各府省においては、今後とも、評価手法の一層の充実を図ることが重要である。

費用対効果分析のマニュアルについては、策定からの社会経済情勢の変化や評価事例の蓄積などを踏まえ、引き続き見直しを行う必要がある。

(人口動態等を踏まえた厳正な需要予測の実施)

今後新たに採択される事業の事前評価や、過去に政策決定された事業の再評価に当たっては、本格的な人口減少・超高齢社会の到来などの状況に適切に対応するため、政策決定後に明らかになった人口動態等の実績を踏まえた需要予測に基づき、事業の必要性等の検証を行うことが必要である。

(外部からの検証可能性の確保)

外部からの検証可能性の確保については、評価結果の信頼性、透明性を向上させるとともに、説明責任を全うするためにも、費用対効果分析に用いられたデータや関係情報について情報公開や情報へのアクセスの利便性の確保を図っていくことが必要である。

費用便益比の算定に用いられたデータや算定根拠等について、既にこれらを明らかにする取組を行っている府省がみられる。このような取組を参考にして、費用便益比の算定に用いられたデータや算定根拠等を特段明らかにしていない府省においても、これらを明らかにする取組が期待される。

上記については、基本方針及び「政策評価の実施に関するガイドライン」を踏まえ、的確な対応を行っていく必要がある。