

公共事業評価の基本的考え方

平成14年8月

公共事業評価システム研究会

- 目 次 -

序 文	1
1 . 目 的	1
2 . 公共事業評価の意義と基本姿勢	2
2.1 公共事業評価の意義	2
2.2 公共事業評価に携わる者の基本姿勢	2
3 . 公共事業評価にあたっての基本事項	3
3.1 公共事業評価の基本	3
3.2 公共事業評価の客観性・透明性の向上	3
3.3 公共事業評価の効率的な実施	4
4 . 公共事業評価の実施	4
4.1 評価の対象	4
4.2 評価の実施時期による視点・留意点	5
5 . 評価の方法	6
6 . 評価結果の活用	9

序 文

現下の我が国の厳しい経済財政状況にあつて、日本経済の再生に向けた構造改革の取組みが各分野で進められており、公共事業についても、その改革に積極的に取り組んでいる。

一方、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民に対する行政のアカウンタビリティ（説明責任）を果たすこと等を目的として、中央省庁等改革を契機に政策評価制度が導入され、平成 14 年度からは、「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)に基づき政策評価が実施されている。

公共事業については、その効率性及び実施過程の透明性の一層の向上を図るため、政策評価制度の導入に先んじて、公共事業評価に取り組んできた。しかし、依然として国民から厳しい目が向けられており、公共事業の実施に携わる者は、これを真摯に受け止め、公共事業評価のさらなる改善を図り、事業の厳選・重点化に努めていく必要がある。このとき、評価には現在の科学的知見をもってしても解決できない多くの課題が残っていること、また、評価はあくまで現世代の価値観に基づくものであり将来世代の価値観を反映したものでないことを認識した上で、可能な限り論理性を持ち、かつわかりやすい方法で評価を行う必要がある。

以上のことに鑑み、公共事業評価の基本的考え方をここに示す。

1. 目 的

本基本的考え方は、公共事業評価にあたっての基本等、すべての公共事業評価において尊重すべき事項を示すとともに、その評価が厳格なものとなるよう公共事業評価に携わる者の基本姿勢と現時点で考え得る評価の方法例を示す。これらにより、真に必要な公共事業のより効率的な実施と透明性の一層の向上に資するものとする。

2. 公共事業評価の意義と基本姿勢

2.1 公共事業評価の意義

公共事業は、社会資本整備を通じ、「自立した個人の生き生きとした暮らしの実現」、「競争力のある経済社会の維持・発展」、「安全の確保」、「美しく良好な環境の保全と創造」、「多様性ある地域の形成」に大きな役割を果たすことを期待されている。

公共事業評価の意義は、これら公共事業の果たす役割を常に念頭におきながら公共事業実施の意思決定を行うための重要かつ客観的な材料を提供することである。

また、事業実施の意思決定プロセスにおける透明性を向上し、国民へのアカウンタビリティを果たすとともに、予算等の限られた資源の効果的な執行を図るものである。

さらに、このような取り組みを通じて、評価の体系、指標等を明らかにすることにより、事業の多様な効果、影響が整理され、真に必要な公共事業のより効率的な実施を目指していくという公共事業の実施に携わる者の共通認識が明確になるとともに、事業評価のプロセスを通じて制度等の改善につなげていくことが期待できる。

2.2 公共事業評価に携わる者の基本姿勢

公共事業評価に携わる者は、評価に際し、次のことを常に心がけなければならない。

- (1) 真に国民の立場に立って高い理想と厳しい姿勢を持つ。
- (2) 評価に用いた手法及びデータ並びに評価結果は積極的に公表しアカウンタビリティの向上に資するとともに、種々の批判に対して真摯に応える。
- (3) 公共事業評価は、現在の科学的知見を駆使して行うものであるが科学的知見には限界があること、及び、現世代の価値観に基づくものであり、将来世代の価値観を反映したものではないことを認識し、評価手法の精度や信頼性に留意する。
- (4) 評価に必要な知識、技術の蓄積と向上を図るとともに、国民とのコミュニケーションを通じ、その改善に向けた不断の努力を行う。

3. 公共事業評価にあたっての基本事項

3.1 公共事業評価の基本

公共事業評価は、事業実施者が事業の実施に係る意思決定に際して、自ら厳格に行い、国民に対するアカウンタビリティを果たすことが基本である。

事業の実施に係る意思決定については、個別事業の実施の是非や各事業の優先性などの判断があり、公共事業評価は、それに資する材料を提供する。そのためには、公共事業評価の客観性、透明性のさらなる向上を図る必要がある。

3.2 公共事業評価の客観性・透明性の向上

公共事業評価は、公共事業の果たす役割を踏まえ、公共事業による様々な効果・影響について整理し、科学的知見を最大限に活用して、論理的・客観的に実施する。

また、評価に用いた手法を公表し、評価結果が得られる過程を明示するとともに、第三者による評価内容のチェックや行政とのコミュニケーションが可能となるよう、評価に用いた資料・データを公開する。

なお、現在の評価手法には、事業分野間の整合性の確保、将来の不確実性への対応などの課題があるため、これらについても取り組み、評価手法の向上に努めることが必要である。

3.3 公共事業評価の効率的な実施

公共事業評価の意義に鑑みて、公共事業評価の実施についても、それが効率的なものとなるよう留意する。公共事業評価は、すべての事業について高度で厳密な評価手法を画一的に適用すれば良いというものではない。事業が国民生活、経済社会へ与える影響等を勘案して、評価でどのような情報を明らかにすることが求められているか、効果の把握等に関し、どの程度の分析精度が必要か、評価のためにどの程度の時間、コストを掛けるか等を検討した上で、評価手法を適切に選択する。

4 . 公共事業評価の実施

4.1 評価の対象

(1)事業範囲

評価対象の事業範囲は、原則として意思決定の対象となる事業の単位とする。ただし、複数の事業により、一体的に機能が発揮される事業の場合等は、評価対象の事業範囲を合理的に設定する。

(2)実施時期

評価の実施時期は、事業の実施に係る意思決定の段階を原則とする。代表的な実施時期は、事業の実施前の予算化等の段階（事前評価）、実施中の事業の継続又は中止を決定する段階（再評価）とする。

さらに、事業完了後一定期間を経過した段階（事後評価）においても実施する。

(3)対象期間

公共事業には、計画から供用までに要する期間が長い、供用後の耐用年数が長いという特性があるため、評価の対象期間を適切に設定し、各種効果の発現時期を勘案した評価を行う。

また、事業効率などの評価に当たっては、評価の基準時点を適切に設定し、投資の有効性を比較検討できるよう社会的割引率を用いて評価時点の価値に換算する。

4.2 評価の視点

(1)事前評価

事前評価においては、事業の投資効果や事業の実施環境を視点として評価を行う。評価にあたっては、施設整備等のハード面だけでなく、それ以外のソフト面も含めた幅広い範囲から原則として複数案を対象として評価を行う。但し、対象事業の上位の事業計画において代替案比較を行っている場合には、その成果を適用する等、効率的な評価の実施に留意する。

(2)再評価

再評価においては、事業を巡る社会経済情勢の変化、事業の投資効果やその変化、事業の進捗見込み、代替案立案の可能性を視点として評価を行う。

評価にあたっては、事業を見直して継続する場合や中止する場合の既設構造物等の扱いを検討し、既投資額や中止に伴う追加コストの取扱いを明確にする。

(3)事後評価

事後評価においては、事業完了後の事業の効果・影響を確認し、評価に関連するデータを蓄積するとともに、当初事業計画、事前評価と実際の状況との比較を行い、計画・評価手法等に関する新たな知見を得る。事後評価の結果が当初見込みと違う場合は、その要因を分析し、必要に応じて改善措置を実施するとともに、計画・評価手法等の見直しに反映させる。

5 . 評価の方法

公共事業は多様な視点から評価されるべきであるが、それを統一的に評価しうる確立された方法はまだない。十分に正しい論理性を持ち、かつ分かりやすく、実務的にも実行可能な方法を開発する必要がある。

ここでは本研究会委員長による試案を評価の方法例とする。その方法の概略を以下に示す。

- (1) 公共事業実施の可否はいくつかの要素によって評価することが必要である。必要に応じてそれらの要素を総合化して評価する。
- (2) 評価の体系をわかりやすくするため、評価要素間の関係を多段階の階層構造として記述することが望ましい。階層は、大項目・中項目・小項目を基本とし、大項目は「事業効率」、「波及的影響」、「実施環境」の3つの要素により構成される。また、各評価項目は、事業特性や地域特性を適切に反映するよう設定するとともに、なるべく相互に独立であるように選ぶ。評価要素たる項目とその体系化の一例を図 - 1 に示す。
- (3) 第一段の評価項目については、それを適切に表現する1つまたは複数の指標に基づいて、例えば5段階で評価する。計量的な指標で表現されないような項目については、記述的表現に基づいた評価を行う。場合によっては、CVMのような非市場的価値の貨幣的評価の方法などをこの評価に用いることもできる。評価の適正さを確保するため、既往事例を付けてこれと比較衡量が出来るようにする。
- (4) 各項目の評価は、その下位の項目の評価を重み付けして求める。重みは事業特性や地域特性を適切に反映するよう留意しつつ、一対比較に基づいて比較するか、あるいは多段階の項目間の相対比較により直接的に与えるかによって求められる。重み付けは、評価する人の価値観に基づいて変わるものであるので、この重み付け評価は複数の人によって行うべきであり、それにより得られた重みの分布などを表示することが必要である。この結果から得られた代表値を使って重み付けを行い、また重みの違いによる全体の評価の違いを分析する。

(5)第一段の評価点と重みに基づいて、第二段の項目について評価結果を示す。順次各段階の評価値を求めていく。必要に応じて、全評価項目の評価値を総合化した値を求める。また、異なった重み付けがなされた場合の各段階の評価値をも求める。

なお、本試案は、公共事業評価の方法の1つの考え方を示したものであり、今後多くの試行を通じて、より適切な方法に改善されるべきである。

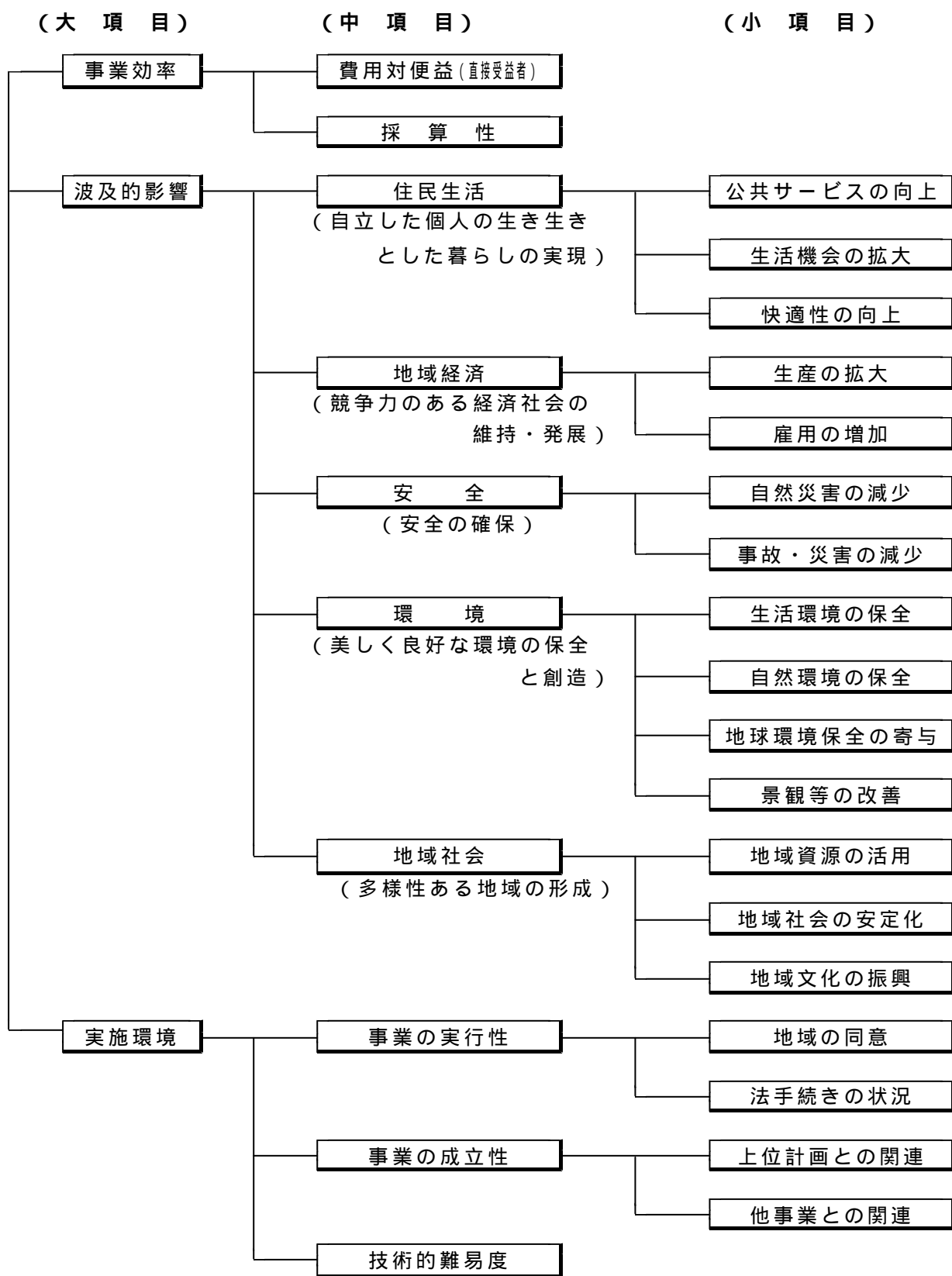


図 - 1 評価項目の体系 (案)

6 . 評価結果の活用

事前評価・再評価・事後評価の結果から得られる様々な知見、また、事業の遅延等の要因分析の結果等については、今後の事業評価の手法や事業のより適切な計画立案・実施に活用し、必要に応じて施策や制度にも反映させる。

また、得られた知見や分析結果等の蓄積に努めるとともに、その公開など国民とのコミュニケーションにより、評価手法のさらなる改善に努めていく。