

公共事業評価の基本的考え方（案）

平成 14 年 3 月 11 日

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	3
4 . 公 共 事 業 評 価 の 実 施	4
4.1 評 価 の 対 象	4
4.2 総 合 的 な 評 価	6
4.3 評 価 手 法 の 向 上 に 向 け た 取 り 組 み	8
5 . 評 価 結 果 の 活 用	10

序 文

現下の我が国の厳しい経済財政状況にあって、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トビリティ（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）に基づき政策評価を行うこととなっている。

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が、国民から依然として厳しい目が向けられており、公共事業の実施に携わる者として、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る必要がある。

公共事業評価には、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を認識した上で、これら課題に対して可能な限り一定の方向付けを行い、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を示し、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」、「活力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。

公共事業評価の目的は、これら公共事業の果たす役割を常に念頭において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、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意識を明確にするものである。

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、及び、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こと。

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。

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等を検討した上で、評価のためにかかる時間、コスト、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、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)実施内容

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、その成果をあてる等、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、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、その要因分析を実施し、今後の公共事業評価に反映させるとともに、必要に応じて評価手法の見直し等の対応を行う。

(4)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する。

また、費用便益分析等の実施にあたっては、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 総合的な評価

(1) 総合的な評価の必要性

公共事業は多様な効果・影響を及ぼすことから、その役割に照らしながら、効果・影響を的確に把握することが必要である。事業の効果・影響は「事業の投資効率性」と「事業の波及的影響」について評価する。

また、事業効果の早期発現、円滑な事業の実施といった観点から、関係者の調整状況や事業進捗の見通しといった事業の実現性、他事業との整合性など、「事業の実施環境」についても評価しなければならない。

これらのことから、公共事業の評価にあたっては、「事業の投資効率性」「事業の波及的影響」「事業の実施環境」について、事業特性や地域特性等に配慮しつつ総合的な評価を行う。

(2) 総合的な評価の方法

総合的な評価にあたっては、「事業の投資効率性」「事業の波及的影響」「事業の実施環境」を同一レベルで評価することを基本とし、それぞれの評価項目の重み付けを行い、全項目について総合的に評価する方法や、「事業の投資効率性」や「事業の実施環境」を要件とし、「事業の効果・影響」を分析し、これらを総合的に評価する方法がある。

なお、それぞれの評価項目は、なるべく相互に独立となるように選定するとともに、各項目について、具体的評価指標を公共事業の役割や目的に照らして設定し、既往事例と比較すること等により評価を行う。この際、項目の構成や評価指標は事業により異なり、その選定は各事業ごとに行う。

このような総合的な評価を公共事業評価に適用するため試行を積み重ね、積極的に公表するとともに、それに対する意見を踏まえ、総合的な評価の方法の確立を目指す。

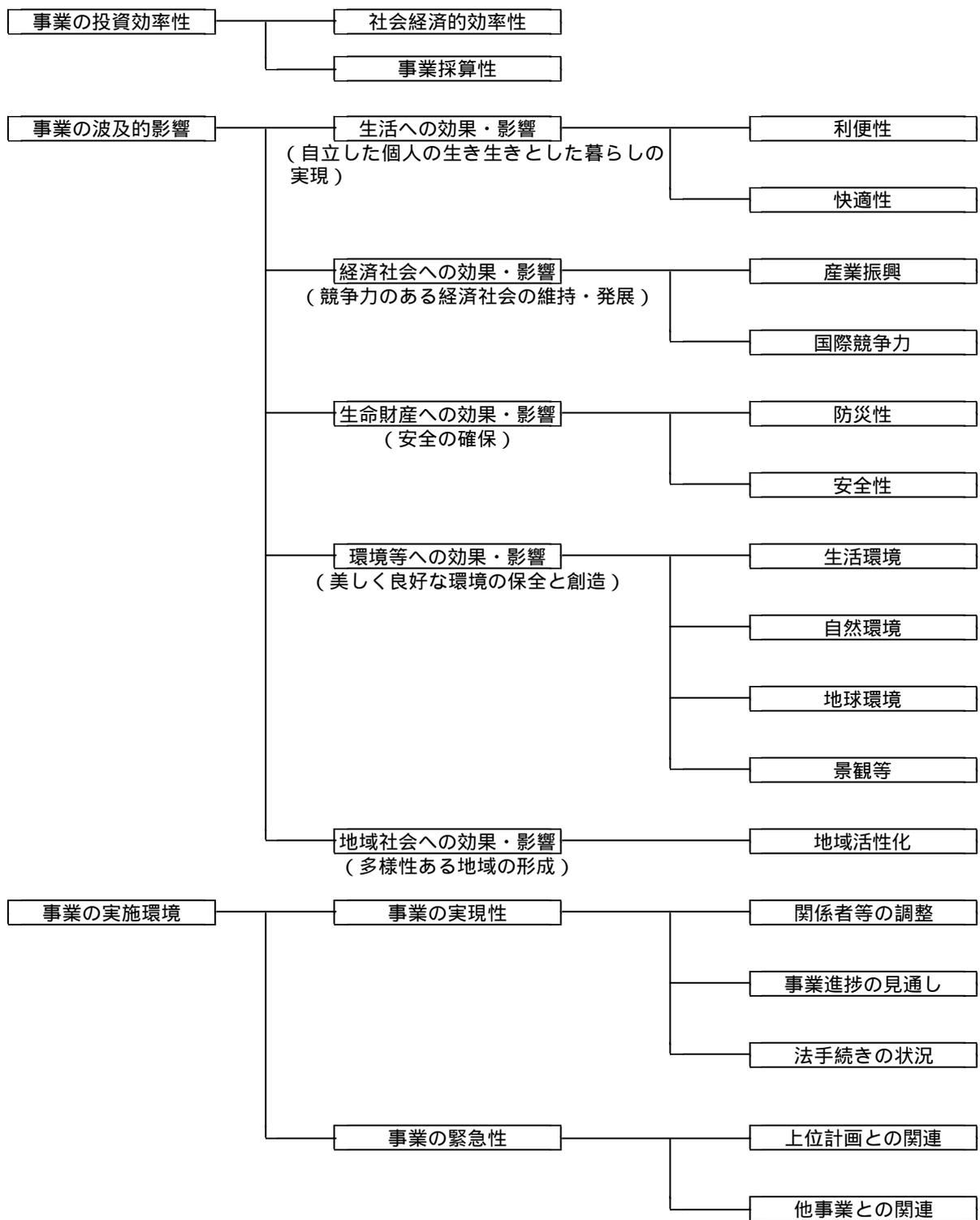


図 評価の対象とする項目（案）

4.3 評価手法の向上に向けた取り組み

(1) 事業分野間での評価手法等の整合性の確保

公共事業評価は、各事業ごとに実施されているが、評価手法等の整合性については、十分な検討がなされてきていない。

今後、科学的合理性に基づき、事業分野間の整合性を図るべき事項について検討を進めていく必要がある。

公共事業評価を行う上で、全事業分野で共通的に用いることが適当なものとしては、社会的割引率、社会経済フレーム（経済成長率、将来人口、将来のインフラ整備状況）、環境・人命等の非市場財の貨幣換算値などがある。

また、類似事業分野間において、整合を図ることが適当なものとしては、費用便益分析における評価期間や便益評価項目、便益評価方法の考え方などがある。

これらについて検討を進め、結果の得られたものから、順次、評価に反映する。

(2) 将来の不確実性等への対応

公共事業は、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、事業が計画どおりに進まず、事業費の増加や事業遅延等による社会的損失が生じる場合がある。また、社会経済状況、他関連事業の進捗等、当該事業を取り巻く環境の変化により、当初想定していた効果が十分に発揮されない場合がある。このため、事業評価の際に設定した前提条件が変化した場合に、評価結果にどのような影響が生じるかを把握しておくことが重要である。

評価の前提となる諸設定について、その不確定要素を完全に除外することが極めて難しいことから、事前評価時、再評価時において、評価結果に影響を与える可能性のある特に不確実性の大きな要因を対象とした感度分析を実施する。

その際、評価の基礎となる需要予測については、精度の向上を図る一方、予測には限界があるので、適切な幅をもって捉え、感度分析に反映する。

また、事業の遅延については、再評価や事後評価において事業の進捗状況等を検証し、事業遅延の実態や要因、遅延による社会的損失の発生構造等の分析を進め、その結果を感度分析における事業費、事業期間の幅の設定に反映する。

(3) 技術的外部（不）経済の評価

環境や景観等に対する社会的要請が高まるなか、環境質の変化など市場を介さずに直接的にもたらされる効果である技術的外部（不）経済効果を適切に評価に取り入れていく必要がある。

技術的外部（不）経済については、CVM（仮想的市場評価手法）、代替法、旅行費用法、ヘドニックアプローチなどの手法を用い、可能な限り貨幣換算する。貨幣換算が困難な場合でも、可能な限り定量的評価を行う。

その際、効率的な評価実施のため、評価実績を蓄積し、類似事例における評価に活用する等の取り組みを拡大する。なお、定量的評価が困難なものについても、わかりやすい指標などを用いて定性的な評価を行う等、効率的で効果的な評価の実施に留意する。さらに、評価実績の蓄積や調査研究等を通じ、当該手法の適性について検証し、その適性が確認された事業分野から本格的に適用していく。

(4) カタストロフィックなリスクの評価

生起確率は小さいが、一旦生起すると社会経済に甚大な(カタストロフィック)影響と被害をもたらす大災害や大規模な事故を対象として、その発生を防止したり、発生時の被害軽減を図るための事業を適切に評価するためには、そうしたカタストロフィックなリスクを評価する必要がある。

カタストロフィックなリスクの評価については、研究レベルでの知見は蓄積されてきているものの、利用可能なデータの制約や実務レベルでの適用に関する知見に乏しいことから、事業評価への適用事例は少ない。

そこで、リスクに係るデータを蓄積するとともに、国内外での研究事例や適用事例を参考に、社会的損失額の計測の考え方やリスクプレミアムの取り扱い等、カタストロフィックなリスクの評価手法の確立に努める。

5 . 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、今後の公共事業評価の手法や事業のより適切な実施に活用し、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。