

プロジェクト評価定着に向けての課題

金本良嗣

進みつつある公共事業のプロジェクト評価 (費用便益分析)

日本でも公共事業の費用便益分析が行われるようになってきていることを知らない経済学者が多い。九七年に、国が行うすべての新規公共事業について費用対効果分析を行わなければならないという指示が、当時の橋本総理大臣から出された。この指示にしたがって、公共事業官庁は事業評価を行い始めている。

実は、すでにほとんどの公共事業で評価が行われており、それらのほぼすべてで評価結果の公表もなされている(行政監察局(二〇〇〇)を参照されたい)。しかし、公表といっても、各省記者クラブへの投げ込みだけで、一般の目に触れにくいことが多く、さらに、公表内容も最終的な便益費用比だけで、推計の詳細データは明らかにされていない。このことが経済学者の注意を引いていない大きな理由であろう。

来年一月の省庁再編にともなって、大がかりな評価システムが構築されようとしており、公共事業のプロジェクト評価はその一部として位置づけられている。このことの是非については後ほど議論するが、まず、導入されようとしている評価システムを見ておきたい。

省庁再編後の政策評価

三重県を始めとして、いくつかの地方自治体では、網羅的な「事務事業評価」をすでに行い始めている。国においても、中央省庁の再編と同時に政策評価を行うことが決定されている。中央省庁等改革基本法では、各府省においてそれぞれ評価部門を確立することとされており、さらに、新たに設立される総務

省が、「政策評価に関する基本的事項の企画及び立案並びに政策評価に関する各府省の事務の総括」をすることになっている。

各省及び総務省に設置される評価部局が行うべき政策評価を検討するために、総務庁(行政監察局)に「政策評価の手法等に関する研究会」が設置され、その中間とりまとめとして「政策評価の導入に向けた中間まとめ」が六月に公表された。これを受けて、7月末に「政策評価に関する標準的ガイドラインの案」(以降、「ガイドライン」と呼ぶ)が作成されている。省庁再編後の評価システムはこれらで示された方向になる可能性が大きい。

三つの評価方式(事業評価、実績評価、総合評価)

「ガイドライン」では、「事業評価」、「実績評価」及び「総合評価」の三つの評価方式を標準的なものとしている。

「事業評価」は、「事前の時点で評価を行い、途中や事後の時点での検証を行うことにより、事業等の採否や選択等に資する情報を提供することを主眼とした方式」であり、公共事業の費用対効果分析、公的規制の社会的便益と費用を推定する便益とインパクト分析、研究開発事業の評価等が含まれる。

「実績評価」は「行政の幅広い分野において、あらかじめ達成すべき目標を設定し、それに対する実績を測定し評価することにより、政策の達成状況についての情報を提供することを主眼とした方式」とされている。これはアメリカの GPRA (Government Performance and Results Act) のようなものを念頭においており、たとえば、5 年以内に国道の平均走行速度を時速 32 キロから 34 キロに上昇させるような道路整備を行うという目標を立て、その達成状況をチェックするといった類いのものである。

第三の「総合評価」は、「時々々の課題に対

応するために特定のテーマを設定し、様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行い、政策の効果を明らかにしたり、問題点の解決に資する多様な情報を提供することを主眼とした方式」とされている。これは、プログラム評価としてアメリカのG A O（会計検査院）等が行っているようなものを想定しており、ある程度幅広いテーマについて、多面的な分析を行い、報告書としてまとめるものである。

これらの三つの評価方式のうちで最も網羅的に行うとしているのは、「事業評価」ではなく、「実績評価」である。「ガイドライン」では、「各府省の主要な施策等に関し幅広く対象とする」としている。

これに対して、「事業評価」では網羅性について不明確さを残している。たとえば、規制については、「規制の便益や費用を推計したり、その帰属先を把握することなどから取り組み、規制の評価に関する知識や技能の蓄積を図る」という表現に留まっているし、補助事業については「可能なものから試行的に評価を行い、評価の仕組みを順次構築する」とされている。

総合評価については、「時々の課題に対応して、評価の実施体制、業務量、緊急性等を勘案しつつ、テーマを選択し、重点的に実施するものとする」としている。

以上は総務庁における検討であるが、各省庁でも検討が行われており、それぞれ独自性を発揮している。公共事業については、建設省、運輸省、国土庁、北海道開発庁が合併してできる国土交通省がその大部分を占めることになるが、これらの四省庁でも三つのタイプの評価を行うこととしている。しかし、名称が異なっていたり、新規事業のすべてについて事業評価を行う予定であるとしているといった相違がある。

これらの三つのタイプの評価方式の中で最も重要なのは、政府の意思決定の前に行われる「事業評価」である。他の方式は政府の意

思決定には直接的には結びつかないので、いわば間接的な効果しかもたない。また、欧米諸国では公共事業の費用便益分析や規制インパクト分析がすでに定着しているが、日本では行政組織内に費用便益分析の考え方が浸透していないので、事業評価がとりわけ重要である。「実績評価」による目標管理を費用対効果の十分な検討なしに行えば、たとえば、食糧自給率の上昇のために莫大な税金をつぎ込んだり、過大な社会資本整備目標を作って予算獲得の手段にしたりといったことが起こりかねない。

公共事業のプロジェクト評価における現状の問題点

どの社会資本整備が国民にとって有益であり、どれが無駄な投資であるかを見分けることは容易でない。地方における社会資本についても便益費用比が大きいものがあるし、東京圏でも用地費や建設費が極端に高いために便益費用比が低いものも多い。また、I T関連投資が便益費用比が高いとも言えない。各家庭に光ファイバーを引くという構想は専門家の間では便益費用比が低いという議論が多い。現に、欧米諸国では光ファイバーが家庭まで入り込んでいる例は稀であるが、A D S L やC A T Vを使った高速での常時インターネット接続がかなり普及している。さらに、環境関連投資がすべて便益費用比が高いとも言えない。後ほど議論するように、人口密度の低い地域での下水道投資はきわめてコストが高く、合併浄化槽の方が望ましいことが多い。

したがって、どういう社会資本整備を行うべきかの選択のためにはその便益と費用を的確に評価することが欠かせない。すでに述べたように、日本でも公共事業の評価の仕組みが導入されてきているが、著者が主査として参加した日本経済調査協議会（二〇〇〇）の

提言で指摘しているように、現状では以下のような問題点が残っている。

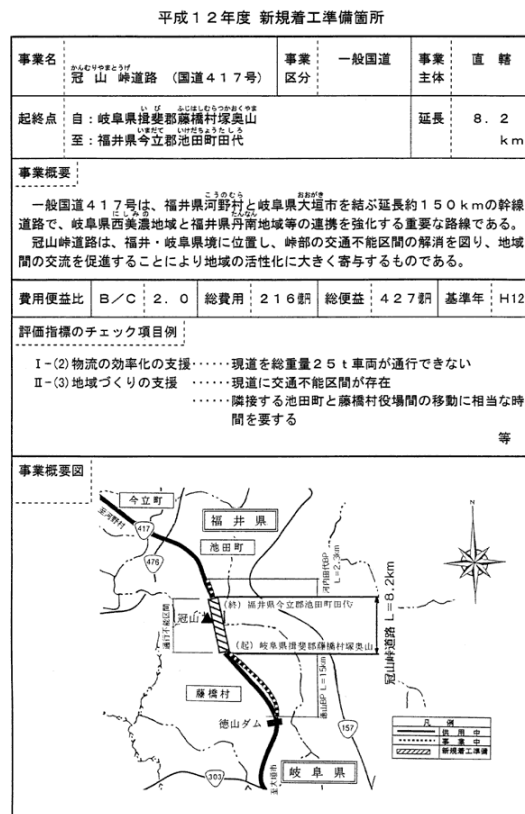
(1) 評価実施のタイムスケジュール

公共事業関係省では事前評価及び中間評価が行われつつあるが、実施のタイムスケジュールにばらつきがあり、全ての評価が出そろるのが何時になるのかが明らかでない。実施の時期を早め、社会資本整備に関する全体的な姿をできるだけ早く国民に示す必要がある。

(2) 評価の詳細情報が未公開

評価が行われている場合にも、評価結果自体は公表されているが、以下の図 1 のような一枚紙程度の概略しか公表されていない。使用したデータ等を含む詳細情報が公表されないと、その妥当性の評価が困難である。また、通常は各省庁の記者クラブに投げ込むだけで、ホームページ等の容易にアクセスできる場所に公開している例が少ない。

図 1 事業評価の公開例



平成 12 年度概算要求参考資料 新規箇所等

概要 建設省

(3) 第三者による評価結果の検証が困難

評価を行う機関は、その事業を行うべきとされている実施官庁であるのが通例である。したがって、評価に当たっては、評価が妥当であるかどうかを第三者が検証するチェックアンドバランスの仕組みが欠かせない。ところが、評価結果を集めて比較検討する作業はほとんど行われていないのが現状である。また、評価結果の評価 (メタ評価と呼ばれる) は、政府内の部局や会計検査院等に加えて、大学やシンクタンクの専門家が独自の立場から行う必要がある。しかし、情報公開が不十分であるので、現状ではほとんど不可能に近い。

(4) 環境リスクの定量的評価についての取り組みの遅れ

増加している環境関連社会資本投資については、リスク削減効果の定量的評価を多様な環境リスク発生源についてシステマティックに行う必要があるが、ダイオキシン等のようにマスコミで取り上げられるものに集中して巨額の公共支出がなされることが多く、この面での取り組みは欧米諸国に比較して立ち遅れている。

(5) 代替案の幅広い検討が不十分

現在のところ、採択された事業の評価結果だけが公表されているが、公共事業の効率性を高めるためには、どのような代替案を考えてその事業を選択したかが明らかにならなければならない。代替案の評価の充実が是非とも必要である。また、公共事業以外の施策との代替関係を幅広く評価する必要がある。たとえば、道路建設の代替案として、信号システムの改良、公共交通機関への補助、道路プライシングの導入等の施策を評価する必要がある。しかし、現在の縦割り行政ではこういった評価を行う政府部局が存在しない。

事業評価に関する制度改革

以上のような課題を解決するためには、事業評価に関する制度的枠組みを早急に整備する必要がある。

第一に、すべての分野で評価結果が出そうようにしなければならない。すでに、かなりの準備期間があったので、平成 14 年度概算要求時にすべての新規公共事業について費用対効果分析を実施し公表することを義務づける必要がある。その際に、評価マニュアル、評価に用いたデータ、推計の詳細、便益費用項目の詳細等をインターネット上で公開するようにしなければならない。

第二に、各分野における評価を収集・整理し、内容の相互比較を行う体制を作る必要がある。省庁再編後の役割分担では、総務省に設置される評価部局がこういった役割を担うことになる。しかし、このような検討には専門家の参加が欠かせないので、第三者の専門家からなる委員会が必須となる。総務省に設置されることが予定されている「政策評価・独立行政法人評価委員会」がこの役割を果たすのが自然であろう。

総務省は現在の自治省や郵政省の一部を吸収するので、非常に政治的な色彩が濃い役所になる可能性がある。したがって、「政策評価・独立行政法人評価委員会」が中立的で有効な評価を行うことができるようにするためには、法律による裏付けが必要である。省庁再編に関する法律案の付帯決議として、行政評価法の制定について早急に検討することが国会で決議されており、行政評価法が制定される可能性は高い。この行政評価法の中で、「政策評価・独立行政法人評価委員会」の構成、役割、及び権限を法定する必要がある。

この委員会の役割として特に重要なのは、

評価手法に関するガイドラインや手続きルールの策定、各分野における評価内容の相互比較、評価手法や使用したデータ等の公

開に関するガイドラインの策定、及び十分な公開が行われているかどうかの監視、評価に必要なデータの収集と公開に関するガイドラインの策定と監視、の四つである。また、この委員会が各省に対する調査及び資料請求権限をもつ必要がある。

評価システムが有効に機能するためには、「政策評価・独立行政法人評価委員会」以外にも、様々な立場での複線的な評価が行われることが必須である。そのためには、情報公開の徹底が最優先課題である。アメリカの電子情報自由法 (Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996) を参考に、インターネット上での徹底した情報公開を義務づける必要がある。具体的には、「行政評価法」において、事業評価の詳細情報、新規事業採択の決定プロセス、公共事業発注プロセス等をインターネット上で公開することを明記しなければならない。情報公開法 (「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」) が既に制定されているが、これは国民の開示請求に基づき、行政が保有する情報を開示することを義務づけるだけであって、欲しい情報であっても、行政が作成していない場合には提供されないという限界がある。たとえば、個別空港の収入と費用の情報すら公開されていないが、空港整備特別会計で収入と費用をプールしているのでこのようなデータは作成していないと言われれば、情報公開法の範囲ではなすすべがない。

また、行政府のみに委ねておいては情報公開が進まない可能性が高いので、情報公開の状況を監視し、どのような種類の情報をどのような形で公開すべきかなどに関する公開内容のガイドラインを作成する第三者機関が必要である。「政策評価・独立行政法人評価委員会」がこれらの役割を十分に担うことができるような制度的枠組みを作らなければならない。

費用便益分析における検討課題

公共事業のプロジェクト評価はこれまで各省で独自に行われてきており、そのために、重要な課題であるにもかかわらず、十分な検討が行われていないものがいくつか存在する。「政策評価・独立行政法人評価委員会」がこれらの課題の検討をしなければならないが、同時に経済学者の間でも専門的な検討が行われなければならない。

第一に、「人命の価値」をどう評価するかを決める必要がある。人の命はかけがいのないもので人命の価値を貨幣で評価することはできないとか、あえて評価すれば無限大だといった議論がある。しかし、この議論が正しければ、事故死の可能性のある自動車には誰も乗ってはいけないことになる。

表 1 事故による死傷者の社会的費用
(単位：千円/人)

	死亡事故
総務庁	31,533
ドイツ	116,800
イギリス	231,000
アメリカ	87,800 (275,000)
オーストラリア	55,810
ニュージーランド	240,000

注) アメリカのカッコ内の数字は“The full costs and benefits of transportation” (1997)による。

出所：道路投資の評価に関する指針検討委員会（一九九八）

費用便益分析において問題になる人命の価値は、「確率的に発生する死」の評価であり、こういった統計的な死の価値は様々な手法を用いて評価できる。欧米諸国ではこれらの手法を用いて人命の価値を計測し、費用便益分析で用いる人命の価値を決定している。これに対して、日本ではまだそういったことが行われておらず、暫定的に、総務庁が定めた約

3千万円という値を用いている。表1にあるように、欧米諸国では1億円から場合によっては2億円といった数字が用いられているのに対して、日本ではきわめて低い値が用いられているといえる。公共投資の費用便益分析においては、人命の価値に関わる部分は定量的に小さいケースがほとんどであるので、余り大きな影響をもたない。しかし、安全規制や環境規制等の費用便益分析を行うときには決定的に重要な影響をもたらす可能性がある。早急に取り組みを始める必要がある。

表 2 道路投資評価における時間価値

(単位：円/台・分)

車種	平日	休日
乗用車	56	84
バス	496	744
乗用車類	67	101
小型貨物車	90	90
普通貨物車	101	101

注) 平成 11 年価格

出所：道路投資の評価に関する指針検討委員会（一九九八）

第二の重要な課題は、時間価値の計測である。特に交通投資においては、投資によって節約される時間の価値が決定的に重要な要因となり、時間価値をどう設定するかによって便益費用比が大きく変化することになる。

日本では賃金水準や一人当たりGDP等を用いて時間価値を計算することが多いが、時間価値はトリップの目的や状況に応じて大きく異なることが知られている。たとえば、欧米諸国の常識では、通勤や余暇の時間価値は賃金水準よりはるかに低く、その半分以上といったことが多い。日本ではこれまでの研究が不十分であるために、これらに関して信頼できる数字が得られていない。このことを反映して、十分な実証的基礎なしで、大胆な設

定が行われている例がある。たとえば、道路投資評価では、休日の時間価値を平日よりも高く設定しているが、余暇時間の方が勤務時間より時間価値が低いというのが欧米諸国での常識であり、再検討が必要である。

これら以外にも検討が必要な問題は多い。たとえば、

ヘドニック法やCVM法には推定結果の信頼性に問題があることが指摘されているがこれらを用いた評価結果をどう扱うか、また、これらの手法の使用に関してどういったガイドラインを設けるべきか、

地域間の公平性といった旗印のもとに、地方部の便益に一定のウェイトを付けてかさ上げするといった提案がなされているがこれは妥当か、

といった問題がある。日本におけるプロジェクト評価は始まったばかりであり、望ましい形で定着させるには多くの課題を解決する必要がある。

参考文献

日本経済調査協議会（二〇〇〇）『利用者と納税者のための公共事業改革 - 「行政評価法」による事業評価と情報公開を核に - 』調査報告2000-1、（社）日本経済調査協議会。
行政監察局（二〇〇〇）『公共事業の評価に関する調査結果報告書』総務庁行政監察局。
道路投資の評価に関する指針検討委員会（一九九八）『道路投資の評価に関する指針（案）』（財）日本総合研究所。

要約

日本でも公共事業のプロジェクト評価（費用便益分析）が行われるようになってきているが、まだ評価結果が出そろっていない、評価の詳細情報が公開されていないので、評価結果の妥当性に疑問が残る、環境リスク評価の取り組みが遅れている、代替案の幅広い検

討が不十分、といった様々な課題を抱えている。こういった課題を解決するためには、ガイドラインの策定と監視を行う全政府レベルの第三者機関が必要である。