

鳥 評 委 第 1 4 号  
平成 1 8 年 1 2 月 1 8 日

鳥取県知事 片山善博 様

鳥取県公共事業評価委員会  
会 長 小野達也

平成 1 8 年度公共事業の再評価について（答申）

鳥取県公共事業評価委員会では、平成 1 8 年 8 月 4 日付けで諮問のあった再評価対象 8 事業について、費用対効果、事業期間、事業費及び進捗率などの観点から審議を重ねてきました。

その結果、泊漁港整備事業を除き、継続が妥当であると判断しました。

泊漁港整備事業については、計 4 回の委員会で説明をいただき、計 5 回の委員会で審議しましたが、今後の事業に要する経費に対して十分な効果が見込めないことから、中止が適当と判断しました。

なお、今回の諮問があった各事業についての当委員会での審議の概要及び付帯意見は下記のとおりですので、対象事業のみならず継続中の全ての公共事業においても、十分留意していただき、効率的・効果的な事業執行を行われるよう期待します。

また、各種公共事業のあり方についての総括的意見を別紙のとおりとりまとめましたので、参考にしていただければ幸いです。

記

1 名和地区畑地帯総合整備事業

審議の概要	国営事業が完成しており、県営事業実施の効果は大きい。 作物選択幅の大きな畑地の整備になるため、農業振興や農地有効利用の可能性が高まり、強い農業を展開していくためにも必要な事業である。 将来にわたって施設が活用されるかどうかについても、平成 2 0 年度に一旦事業を打ち切り、新たに担い手を重点的に対象にする事業に移行すると
-------	---

	<p>いうことであり、計画どおり継続することが適当と判断した。</p>
付帯意見	<p>・ 国営事業が完成していることを前提に事業継続を適当としたものであるが、食糧自給率のアップや産地間競争力の向上を目指す上で、また、清浄な自然環境など優位性のある本県農業の生産性を向上させる上で当該事業は相応の効果がある。</p> <p>　　今後は基盤整備を活かして、国の農業政策の転換にも留意しながら「雇用の促進」「県内産業の活性化」という観点から「いかにして競争力のある農業を構築するか」というテーマに取り組むべきである。</p> <p>　　ただし、この事業に対する肯定的評価は、既に完成している国営事業を前提としたものであり、今後新規着工する同種の事業を総て積極的に評価するものでないことに留意いただきたい。</p>

## 2 日野川左岸地区中山間地域総合整備事業

審議の概要	<p>農村地域の定住条件を向上させる上で、相応の意義を備えており、進捗率も高く、来年度実施される暗渠排水、フェンス設置だけ中止する特段の理由もないため、継続が適当と判断した。</p>
付帯意見	<p>・ 生活環境基盤整備事業の事業効果について、要望したものが整備される地区の受益者の満足度で算定すれば大きな値となるのは当然という側面がある。</p> <p>　　当該事業が中山間地への所得移転的な意味合いもあることを考えると、当然ながら当該公共投資が、中山間地を守ることによって国土保全等に資する効果に見合うものであると広く県民が理解することが大切である。</p> <p>　　この観点から、公共負担割合が国・県・市町村で95%(県30%)であることが妥当なのか疑問である。また、例えば防火水槽は一般的には市町村が整備しており、当該事業における県と市町村の役割分担が不明確である。</p>

## 3 山守矢送地区森林基幹道整備事業

審議の概要	<p>林業労働力が大幅に減少してきた現在では、木材生産や森林の管理、保全を図り、国土を保全する上で、労働生産性の向上は重要課題であり、林道整備は重要な意味を持つ。</p> <p>　　当該地区においては、既に完成した林道を起点として作業道が作られ、森林の手入れがなされており、今後も一層の効用が期待できる。</p> <p>　　また、延長を大幅に縮小し、幅員も押さえるなど、当初計画に固執しない姿勢は評価できる。</p> <p>　　便益計算には「林業の活性化」の効果については算入されておらず、効果が堅く見積もられており、継続を適当と判断した。</p>
-------	--

付帯意見	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基幹林道の整備が効果発現する条件として受益予定地における路網整備が不可欠であり、事業実施に当たっては、受益者による作業道整備、森林施業計画の作成・実施及び既開設区間における整備・施業意欲の検証を継続して実施することが必要である。</li> <li>・森林の洪水抑制機能・保水機能に限界があることや、林道開設による生態系への影響や林道を車が走ることによる二酸化炭素排出等負の面があることを認識しておく必要がある。</li> <li>・用地については、受益者からの無償提供を条件とすることも検討する必要がある。</li> </ul>
------	--

#### 4 山上・津無地区農林漁業用揮発油税財源身替農道整備事業

審議の概要	農道本体が今年度で完成し、今後は地滑り対策のみの事業であり、その必要性は理解できるため、継続が適当と判断した。
付帯意見	・特になし

#### 5 下榎地区地域防災対策総合治山事業

審議の概要	必要性及び事業効果が認められ、継続が適当と判断した。
付帯意見	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人命保護が事業の大きな目的であるはずであることから、その効果も便益に加えるべきであり、箇所ごとの優先順位についても、戸数より人口によることが適切と考える。</li> <li>・この事業に限らないが、コンクリート法面等の場合には環境への影響をマイナス評価する等により、環境に配慮した工法の普及を促進させるべきではないかと考える。</li> </ul>

#### 6 泊漁港整備事業

審議の概要	<p>費用に見合う事業効果が見込めず、中止が適当と判断した。</p> <p>防波堤30mの延伸により、出漁可能日数は8日程度しか増えない見込みであり、湾内の養殖や天然のイワガキの生産額が5割程度増えること等の効果は疑問で、追加的費用に見合う便益は生じないと判断した。</p> <p>波高データやシミュレーションに基づき、ガイドラインに沿って算定される便益</p>
-------	---

	<p>の値は、条件変更によって、大きく変動することが明らかになり、示されたB / Cは信頼性に欠けるといわざるを得ない。</p> <p>この便益算定の変更に伴って、整備目的も、内湾の静穏より出漁日数確保が重要であり、防波堤の高さを抑え延伸をするという計画説明から、事業効果として内湾の静穏に重きを置くことに変更されるなど、事業の目的自体が不明確である。</p> <p>必要最低限の基盤整備の水準は出漁日数データから判断して、既整備部分（90m）で達成していると考えられる。</p> <p>高齢化が深刻であるにも関わらず、後継者育成の目処もない等、将来的な展望が不明確で、今後50年間の便益を見込む確実性に欠ける。</p> <p>防波堤整備と相まって地域を活性化するような方策、ソフト事業も示されていないなど、泊漁港の整備が県の漁業政策に占める位置が明らかでなく、便益に算定されないその他の相乗効果も見込めない。</p>
付帯意見	・特になし

## 7 福部海岸海岸侵食対策事業

審議の概要	<p>日本全国で無くなりつつある砂浜を保護することには一定の意義が認められる。</p> <p>また、後背地を保護するためには、基礎の下から砂をえぐられる可能性があるコンクリートブロックによる護岸工事よりも人工リーフを設置して砂浜を残したほうが、確実性があると思われる。</p> <p>示されたB / Cの算定方法等には納得がいかないが、現地調査結果、改めて提出された資料等を踏まえ、国土保全、景観保全の観点から必要であり、継続が適当と判断した。</p>
付帯意見	<p>・事業効果は県民や観光客へのアンケート（CVM及びTCM）で「砂丘保全の金銭的価値」を聞いているが、質問で「馬の背」が低くなる可能性に言及するなど、一般市民や観光客の回答者が、国立公園特別保護地区周辺を想定していることは明らかである。それに対して、「東西16キロ」という砂丘の定義に基づいて、砂丘には福部海岸も含まれるとし、侵食対策事業の価値を算定しているところは不適切である。</p> <p>実際のところ、今回の保全事業の対象となっている海岸は、観光拠点となっている国立公園特別保護地区から離れた地点にあり、視察当日も無人状態であり、当該海岸を保全しないとしても、観光客の減少を招くことにはならないと考えられる。</p> <p>そのほか、観光客が来なくなる影響と観光資源としての砂丘を保全することに対する地域住民の見いだす価値とを重複して計上するなど「砂丘の保護」に関するCVM、TCMによって算定された便益はそのまま受け入れることが出来ない。</p> <p>・あくまで事業の便益については、「後背地の保護」を中心に算定するものと考えられるが、直接的な便益のみでなく国土保全、広義の鳥取砂丘のかけが</p>

えのない景観保全といった真に不特定多数にもたらされる、具体的な計測が困難な受益に着目すべきものとする。

ただし、後背地の保護による直接的な便益について、砂と同じように構造物も毎年2・3メートル侵食されていき、50年後には115mも土地が削られるという想定にはかなり疑問がある。

・この侵食は、1～3号リーフの影響によるものとも思われ、設置の深さ等によっては0号リーフが必要でなかったとも考えられるが、計画当時の海岸工学的知見からは、やむを得ない計画だったと思われ、むしろ海岸事業の困難さを示すものとしてとらえられている。

よって、一度計画しても様々の状況を踏まえ、随時計画を柔軟に見直し、また、整備後の状況を継続的に追跡調査し、将来の整備計画への参考とするよう努める必要がある。

・海岸保全対策は、海からだけでなく、山からの土砂流出の流れをなくしてしまった現在のシステムを根本的に検討していく必要がある。

・国土保全、景観保護の観点からは、県内の他地域の海岸保全事業についても、十分留意していく必要がある。

## 8 鳥取港港湾整備事業

審議の概要	工事がすべて終わっており、継続が適当と判断した。
付帯意見	・緑地の権限をどのように取り扱うかは県と市との役割分担の観点からは重要な問題と思われるが、県と市とが協議調整する問題であり、県が用地買収することについて諮問されても、その是非は当委員会が判断しうるところではない。

## 1 地域の実情を踏まえた B / C について

全委員が新たに任命され、期間も十分ない中、試行錯誤でやってきましたが、公共事業の評価は大変難しくて厄介な課題との思いを深くしました。

その難しさをもたらす最大の要因は、公共事業を評価する尺度として最も重要なものである、費用と効果（あるいは便益）の比較が容易なものではないということです。

費用便益分析というある種洗練された手法によって費用便益比（B / C）が算出されますが、その計算過程が複雑なものにならざるを得ないことのほかにも、この B / C を巡る多くの課題を認識するに至りました。

まず、各事業所管課が説明された B / C は国の事業採択のためのものであり、この B / C は、全国的に各事業の優先劣後をつける上でそれなりに意義のあるひとつの指標であると思いますが、鳥取県の公共事業として評価委員会が評価するうえで適当な指標かどうかといえば、疑問を感じるケースが多かったといえます。

そもそも本来の評価という観点からは、実際のところどのくらいの便益が発生するか、その最も確からしい値を把握すべきであって、将来ありうる上限値や、計画など特定の前提に基づく想定では意味がありません。

また、現時点の状況に基づいて年間便益を算定し、やや高めの割引率を用いるとはいえ、第一次産業の従事者数などその他の条件は 50 年間不変として、総便益を計算することに対する疑問もあります。

一方で、国のマニュアルにはない便益を考慮すべきケースもあります。さらに、便益がどこに発生するのか、費用についても最終的には誰が負担することになるのか、という点は県の事業として、あるいは関係地域やその住民、あるいは県民全体にとって重要な意味をもちますが、簡単な議論ではありません。

ただし、便益を厳密に算出する作業は多大な手間や費用を要するものであり、公共事業評価委員会として、この方向をあまり追求するのは現実的ではありません。

また、福部海岸侵食対策事業のように、容易に金銭的価値に換算できないような効果に注目すべきという事例もありました。

その意味では、義務的に算出される個々の B / C の実際の意味や制約等を明らかにしていくことが必要でしょう。また、アンケートの際のワーディングひとつで大きく結果が変わってしまう可能性がある CVM の適用時など、測定の妥当性が失われてはならないことは、いうまでもありません。

結局、B / C は最も重要な指標でありながら、その限界も認識すべきであり、その意味で、この後に述べる説明責任と事後評価が不可欠であると考えます。

## 2 説明責任について

現地を見るときとなるほどと思うものもありました。また、事業所管課の説明ではなかなか理解できなかった事情が、当該分野の専門家の説明を受けると直ちに理解できたり、納得できたりすることもありました。

昨今、公共事業に対する批判も聞きますが、丁寧に説明しないことにより理解されていない面もあると思われまます。

評価の過程では、事業担当職員の方に、ただでさえ複雑な事業内容や技術的説明、B / C の算出過程などについて、予備知識が十分でないという前提で、いわば一般県民にもわかるように、という慣れない言葉遣いでの資料作成と説明をお願い

しました。

大変なご尽力をいただいたのは事実ですが、あえて率直に言えば、委員会に提出された資料の多くは未整理かつわかりにくいと感じました。

つまり、県民の立場から言えば、予算規模が大きいにも関わらず、県は十分に説明責任を果たしていないこととなります。アカウンタビリティとは、納税者にわかるような説明をして、(納得しないまでも内容を)理解してもらう責任であり、少なくとも委員が理解できるものを目指していただきたいと思います。

### 3 事後評価について

事前評価の過程で、実際そのような説明も受けましたが、公共事業は、将来の需要が伸びていくことを前提とした整備効果予測に基づいて事業を行うことが多いのではと感じました。

社会構造や人口構造が大きく転換してきている状況の中で、社会情勢や経済状況の将来変動を十分に織り込みながら需要予測をより精度の高いものにしていくことが必要です。

そのためには、事業の効果が実際にどれだけ発現しているのか、事後評価を行わなければなりません。再評価の際にとどまらず、施策・事業の一定期間経過時や事業終了後も一定の間隔をおいて事後評価を実施する必要があります。将来の効果を推計するという意味での事前評価が難しいことは否定しようがなく、その改良には事後評価を行うしかありません。もちろん、事前評価の方法に関わりのない外部要因によっても、予測・推計と実績が大きく乖離することはあり得ますが、その原因を分析することは事後評価の基本でもあります。

もとより、事後評価の意義は事前の便益推計の検証にとどまりません。事後評価によって事業目的や事業計画の妥当性を明らかにし、今後の同種事業の便益算定を含む各段階の改善に反映させていかない限り、いずれ県民の理解が得られなくなりひいては、適切な公共事業の推進に支障が生ずるものと考えます。

### 4 計画策定段階における客観的な検討の必要性

今回諮問された各事業について説明を聞き、あるいは膨大な資料を用意していただく過程で、担当部局が事業の推進について非常に熱意を持って取り組まれていることはよくわかりました。

しかし事業の必要性や目的が必ずしも明確でなく、あるいは少なくとも一般県民の感覚から乖離していると思われる事業があり、あえていえば事業実施自体が目的化して、その理由付けに躍起になっているように感じられたことさえありました。

一度定めた方向の転換がしばしば困難になるであろうことを考えれば、事業計画策定段階等において、担当部局とは異なる視点で、当該事業は本当に必要なのか、事業の目的は何なのか、(国のマニュアルに限らず)事業がもたらす効果・便益はどのようなものか、などの点について第三者から意見をきくことで、今以上に目的・効果に即した効率的な実施が可能な事業計画の策定ができるのではと思います。

このような第三者としては、事業対象地域の事情や当該政策分野・技術分野に知見を有する県内高等教育機関等や、事業の性格によっては一般県民の代表が考えられます。

評価委員会で審議しうる事業はごく一部に過ぎません。計画策定段階はもとより適宜、このような客観的な検討の機会を設けることによって、公共事業の必要性等について、県民への説明はより説得力を増すものと考えます。