

建設事業の評価について
(意見具申)

平成 1 3 年 8 月 2 7 日

大阪府建設事業評価委員会

1 はじめに

大阪府では平成10年度から建設事業の再評価を実施してきたが、最近の社会経済情勢の変化や厳しい府の財政状況のもとで、より厳格で慎重な事業の選択を行っていくことが重要であると認識されている。このため、本委員会として昨年度、事業着手前に事業実施の可否を判断する事前評価の導入を提言したところ、本年度から新たな試みとして、一定規模以上(10億円以上)の建設事業及び主要プロジェクトを対象に事前評価が実施されることとなった。

本年度は、事前評価実施の初年度ということであり、各事業類型ごとに最も規模の大きい案件を代表例として抽出し、上期と下期の2回にわけて審議を行うこととした。

また、委員会審議を全て公開するとともに、府民による意見陳述の場を確保するなど、透明性の高い委員会運営に努めることとした。

今回は上期の審議結果として、再評価案件3件に加えて、事前評価案件である道路事業1件、鉄軌道事業(調査段階)2件、合計6件についての意見具申を行うものである。

今後、下期においてはその他事前評価案件の代表例の審議を行い、本委員会として事前評価における評価の視点や手法などについて、提言を検討していきたいと考えている。府としてそれらも踏まえながら、総合的な評価システムの確立に向けてさらに積極的な取組みを進められるよう望むものである。

2 審議対象の基準

(1) 再評価

再評価の対象は、事業採択後5年を経過してなお未着工の事業、事業採択後10年を経過して継続中の事業(標準工期が5年未満の事業については事業採択後5年経過して継続中の事業)、その他事業の進捗状況や社会経済情勢の変化等により再評価が必要となった事業で、上期として3事業(別表1のとおり)である。

再評価にあたっては、

- ・事業の進捗状況(事業遂行上の問題点)
- ・事業を巡る社会経済情勢の変化
- ・費用便益分析等の効率性

- ・安全・安心・活力、快適性等の有効性
- ・自然環境等への影響と対策

の観点から点検を行い、これらを判断の基礎として事業の必要性を再精査した。

(2) 事前評価

事前評価は、本年度から新たに導入したが、

建設事業については、府が実施する建設事業のうち総事業費が10億円以上のものを対象に、本年度においては、このうち代表例を選定したもので、上期として1事業（別表2のとおり）である。

事前評価にあたっては、

- ・上位計画等における位置づけ
- ・事業を巡る社会経済情勢
- ・費用便益分析等の効率性
- ・安全・安心・活力、快適性等の有効性
- ・自然環境等への影響と対策

の観点から点検を行い、これらを判断の基礎として事業の必要性を精査した。

主要プロジェクトについては、府が実施または関与する主要な面的開発事業及び鉄軌道整備事業を対象とし、本年度においては、上期として2事業（別添のとおり）である。主要プロジェクトの事前評価にあたっては、建設事業の事前評価と同様の項目を基本としながら点検を行い、これらを判断の基礎として事業の必要性や府の関与の妥当性について、総合的観点から精査した。

3 審議結果

(1) 再評価対象事業

再評価対象事業3件のうち、保安林管理道父鬼町地区、茨木箕面丘陵線の2件については、必要性が認められ、事業進捗上特に支障がないと考えられるため、「事業継続」と判断する。

なお、この2事業については、その審議過程において、今後、府において留意して頂きたいいくつかの重要な指摘がなされたので、その内容を付記し

ておく。

保安林管理道父鬼町地区

- ・工事による森林への影響が懸念されるため、工法等を工夫することにより、影響が最小限となるよう努めること。
- ・今後、新たに同種の事業を検討される際には、「森林の公益的機能の確保・増進を図る」という目的に対して、代替的手法を比較し、最も適切な手法についての検討を十分に行うこと。
- ・また、事業の費用便益分析については、便益の範囲や考え方、算定方法について、なお検討の余地があると思われるため、今後、さらなる改善の努力をすること。

茨木箕面丘陵線

- ・本事業については、予想交通量等が国際文化公園都市の建設と密接に関係していることから、当面は暫定2車線の完成に向けて事業を進めるとともに、最終の完成については、同都市の成熟度など、関連事業と整合のとれた対応を図っていくこと。
- ・沿道の良好な環境を確保するため、沿道開発の規制・誘導について可能な限り配慮を行うこと。

堺泉北港泉北6区緑地については、海域空間を埋立てることもあり、港湾内に「府民が自然に親しみ憩える水際空間を形成するとともに人や生物にとって良好な海辺環境を創出する」ことの必要性は認められる。

しかしながら、平成4年度の事業採択後10年を経過し、府民のニーズ、社会経済情勢、自然環境に対する価値観などが変化している中で、予定している整備内容が現時点で全て必要なものかどうかについては疑問である。

そのため、整備の内容及び手順等について改めて検討を行う必要があることから、本事業は「見直し」と判断する。

ただし、本事業のうち緑道部分については概ね完成しているが、良好な海辺環境の創出という事業効果を発揮させる観点から引き続き整備を進め、予定通り完成させることが妥当であると考えている。

緑道以外の未整備部分については、今後、建設費のみならず将来の維持管理費も含めたコスト縮減のさらなる工夫を行いつつ、地元市をはじめ関係者や利用者などと十分協議・意見交換しながら計画の再検討を行われたい。また、その際には、今後の社会経済情勢や府民の自然環境に対する意

識の変化等にも柔軟に対応できるよう、段階的整備に考慮し、当面、必要不可欠な基盤的整備に限定した計画変更となるよう留意すべきである。

今後、整備内容の見直し案がまとまった段階で、本委員会に示されたい。その上で、委員会として判断を行うこととし、それまでは、緑道部分以外の工事に着手しないことを求める。

(2) 事前評価対象事業

今回、先に述べたように、新しい取組みとして事前評価を導入し、総事業費 10 億円以上の事業のうち、岸和田港塔原線を道路事業の代表例として評価対象とした。また、主要プロジェクトについては、鉄軌道事業の阪神西大阪線延伸及び京阪中之島線の調査事業を評価対象とした。

審議結果は次のとおりである。

岸和田港塔原線

- ・ JR 阪和線と岸和田港塔原線が交差する踏切において、著しい渋滞や人身事故が発生していること、また、同踏切が鉄道による地域分断のため、都市の発展を妨げる要因になっていることから、鉄道の高架化を行う必要性を確認した。
- ・ 踏切遮断交通量、ボトルネック踏切箇所数、まちづくり計画等を勘案し本事業が鉄道高架事業のなかで優先度が高いものであることを確認した。
- ・ 道路高架案や道路地下案などの代替案との比較においても、本案（鉄道高架案）が適当であることを理解した。

以上のことから、本事業の「実施は妥当」とであると判断する。

なお、本事業の審議過程において、今後、府において留意して頂きたいいくつかの重要な指摘がなされたので、その内容を付記しておく。

- ・ 事前評価においては、現時点での社会経済情勢のみではなく、事業完成時における周辺のまちづくりの状況などの将来予測を踏まえた検討が重要である。
- ・ また、本事業のように完成までに長期間を要する事業については、当初予測からの乖離など様々なリスクが十分想定されることから、事前にその対応策を可能な範囲で検討するとともに、再評価時点等の一定期間後において、当初の想定との相違を検証することが重要である。

阪神西大阪線延伸（調査段階）及び京阪中之島線（調査段階）

阪神西大阪線延伸及び京阪中之島線の調査事業については、専門的検討が必要であることから鉄道検討部会を設置して審議を行い、別添のとおり報告を受けた。

本委員会として、鉄道検討部会の報告を踏まえて検討した結果、同部会の結論のとおり、阪神西大阪線延伸及び京阪中之島線の調査事業への大阪府の関与は妥当と判断する。ただし建設に着手するまでに、改めて調査結果に基づいて事前評価（建設段階）を行うこととする。

また、鉄道検討部会が提言事項として示した、事業リスクに関する調査項目及び調査段階において検討すべき事項については、建設着手に係る事前評価を行う段階までに十分に検討されたい。

再評価審議対象事業一覧表(3事業)

○事業名 (所在地)	進捗率 (H13.3)	社会経済情勢等の変化	効果の評価項目	
			費用便益比(B/C) 定性的評価	自然環境等への 影響と対策
事業概要	進捗の遅			
<p>①(保安林管理道)父鬼町地区 (和泉市)</p> <p>目的 ・森林の公益的機能の確保・増進を図る 採択年度 平成8年度 事業費 8億6千万円 保安林管理道開設 延長4.3km</p>	<p>工事:30.8%</p> <p>あり</p>	<p>平成8年10月の国立公園拡大指定により入山者が増加傾向にあるほか、平成10年度の府政モニターアンケートにおいても、森林林業に関して行政機関に望むことの1位に森林の公益的機能の保全に必要な治山工事や森林整備の推進があげられるなど、森林の公益的機能の保全ニーズが高まっている。</p> <p>地域の協力体制 地元市、地元地区とも事業に協力的</p>	<p>B/C=1.90</p> <p>便益総額 B=13億1400万円</p> <p>総費用 C=6億9100万円</p> <p>山地災害の未然防止</p> <p>森林の公益的機能の維持増進</p> <p>地域の活性化</p>	<p>治山事業は従来から、森林に与える影響を最小限に止める工法を適用しているところであり、本事業においても自然環境への影響は十分に配慮している。なお当事業では切土、盛土を極力少なくする工法を採用するとともに、法面等の早期緑化を行うことにより森林への早期回復を図っている。</p>
<p>②(街路)茨木箕面丘陵線 (茨木市・箕面市)</p> <p>目的 ・国際文化公園都市へのアクセス機能の確保 採択年度 平成4年度 事業費 110億円 延長 1.1km</p>	<p>用地:97%</p> <p>工事:47%</p> <p>あり</p>	<p>国際文化公園都市の整備状況 ・平成16年春一部まちびらき予定 ・医薬基盤技術研究施設の事業化</p> <p>第二名神自動車道整備事業の状況 ・平成11年施行命令</p> <p>交通量の変化 (茨木能勢線:24hr) H6: 9,688台 H9: 10,600台 H11: 11,291台</p> <p>茨木箕面丘陵線の経過 H6~7 地元協議 ⇒道路構造見直し H8 用地買収着手 H10 地域高規格道路候補路線指 H12 都市計画変更</p>	<p>B/C=6.1 B=348.7億円 C=56.8億円</p> <p>緊急輸送路、避難路の確保 共同溝導入による都市防災機能の向上 開発支援 地域間交流、連携の強化 物流の効率化 良好な都市景観形成 沿道地域の利便性の向上</p>	<p>本路線の環境への影響は微小</p> <p>主要交差点の立体交差化による旅行速度の向上に伴い、環境負荷の軽減が図れる</p> <p>連続植樹帯の設置により、農地の減少に伴う緑の回復を図る</p>

委員会における主な審議内容	評価
<p>(事業進捗) ・林野庁の予算措置が進まないこともあり、当初計画より事業進捗が遅れている(計画約50%、実態約30%)が、事業完成には影響がないことを確認した。</p> <p>(事業効果) ・現時点では行き止まりである本保安林管理道は、将来的には河内長野方面からの別の林道につながる計画もあるが、本保安林管理道のみでも効果の発現があることを確認した。</p> <p>(工法等の工夫) ・工事による森林への影響が懸念されるため、工法等を工夫することにより、影響が最小限となるよう努めるべきである。</p> <p>(今後の事業に関する留意事項) ・今後、新たに同種の事業を検討される際には、「森林の公益的機能の確保・増進を図る」という目的に対して、代替的手法を比較し、最も適切な手法についての検討を十分に行うべきである。</p> <p>(費用便益分析) ・事業の費用便益分析については、便益の範囲や考え方、算定方法について、なお検討の余地があると思われるため、今後さらなる改善の努力をするべきである。</p>	<p>事業継続</p>
<p>(地域交通体系の中での考え方) ・国際文化公園都市の計画との関係では、当路線は ①広域幹線道路としての性格 ②国際文化公園都市の都市軸としての性格 ③ライフライン導入空間としての性格 ④都市防災空間としての性格 ⑤モノレール導入空間としての性格 と位置づけられていることを確認した。</p> <p>(広域防災面での位置づけ) ・本路線と直接結節する国道171号や万博外周道路は、大阪府地震防災アクションプログラムにおいて、広域緊急交通路に位置付けられているとともに、近接する万博記念公園は、陸上輸送基地等に指定されており、これらと有機的に結合することにより、緊急時の輸送路や災害発生時の円滑な避難路としての機能向上に資することとなることを確認した。</p> <p>(国際文化公園都市地区内との景観の整合性) ・事業費の縮減という問題もあり、国際文化公園都市地区内と全く同様の整備を行うことは困難であるが、可能な限り景観面での配慮を検討していくことを確認した。</p> <p>(国際文化公園都市事業との整合) ・本事業については、予想交通量等が国際文化公園都市の建設と密接に関係していることから、当面は暫定2車線の完成に向けて事業を進めるとともに、最終の完成については、同都市の成熟度など関連事業と整合のとれた対応を図っていくべきであると考えます。</p> <p>(環境への配慮) ・沿道の良好な環境を確保するため、沿道開発の規制・誘導について可能な限り配慮を行うべきであると考えます。</p>	<p>事業継続</p>

再評価審議対象事業一覧表（3事業）

○事業名 (所在地)	進捗率 (H13.3)	社会経済情勢等の変化	効果の評価項目	
			費用便益比 (B/C) 定性的評価	自然環境等への 影響と対策
③ (港湾) 堺泉北港北6区緑地 (泉大津市・高石市)	用地 ー 工事 37%	<社会的ニーズ> ・環境保全に対する府民の意識の高まり ・開発に伴って失われた干潟・浅場などの回復を図る <地域の現状> ・諸外国を結ぶ船が就航している ・既に供用済みの小松緑道中央緑地は、市民の散策やジョギング等の場になっている ・この地区に12社の企業が進出している ・シギやチドリなど水鳥が多く飛来している <地域の協力体制> ・地元市は事業に対して同意している ・地元市が維持管理を積極的に行っている	B/C=4.5 ・B=119.1億円 ・C= 26.6億円	・本事業地は、過去に埋立工事の途中段階で形成された人工的な干潟に多種多様な野鳥が飛来していた。埋立完了後既に10年が経過しているが、現在でもコアジサシやチドリなど野鳥の飛来もある状況である。 ・事業の実施にあたっては、現状の自然環境に配慮することはもちろん、積極的に干潟や緑地の整備をすることにより、自然環境の回復や向上を図り、水生生物や野鳥の生息の場としての水辺空間を提供していく。
目的 府民が自然に親しみ憩える水際空間を形成するとともに人や生物にとって良好な海辺環境を創出する。 採択年度 平成4年度 事業費 23.2億円 面積 90,000㎡ (緑地部70,000㎡ 緑道部20,000㎡) 内容 野鳥園、多目的広場 海辺のプロムナード 緑道	あり		○歩行者の安全確保 ○周辺環境の改善 ○地域コミュニティーの場 ○環境教育の場 ○自然環境の創造 ○潤いある景観形成	

(別表1)
(2/2)

委員会における主な審議内容	評価
(費用便益分析) ・アンケート方式(CVM)により実施し、調査の対象や便益の算定にあたっては、港湾投資の評価に関するガイドラインに基づいて算定しているものであることを確認した。 (緑道部分の進捗) ・本事業のうち緑道部分については概ね完成しているが、良好な海辺環境の創出という事業効果を発揮させる観点から引き続き整備を進め、予定通り完成させることが妥当であると考えます。 (緑地部分の見直し方向) ・平成4年度の事業採択後10年を経過し、府民のニーズ、社会経済情勢、自然環境に対する価値観などが変化している中で、予定している整備内容が現時点で全て必要なものかどうかについては疑問である。 ・そのため、整備の内容及び手順等について改めて検討を行う必要がある。 (見直しする上での視点、留意事項) ・緑道以外の未整備部分については、今後、建設費のみならず将来の維持管理費も含めたコスト削減のさらなる工夫を行いつつ、地元市をはじめ関係者や利用者などと十分協議・意見交換しながら計画の再検討を行うべきである。 ・また、その際には、今後の社会・経済情勢や府民の自然環境に対する意識の変化等にも柔軟に対応できるよう、段階的整備に考慮し、当面必要不可欠な基盤的整備に限定した計画変更となるよう留意すべきである。 (見直し案の策定) ・今後、整備内容の見直し案がまとまった段階で、本委員会に示されたい。その上で委員会としての判断を行うこととし、それまでは、緑道部分以外の工事に着手しないことを求める。	見直し

事前評価審議対象事業一覧表（1事業）

（別表2）

事業名 (所在地)	上位計画等の位置づけ	事業を巡る 社会経済情勢	効率性 (費用便益比)	自然環境 等への影響 と対策	代替案との 比較検討
			有効性(事業効果 の定性的評価)		
事業概要 (道路) 岸和田港塔原線 (岸和田市)	第3次渋滞対策プログラム ボトルネック踏切 第3次岸和田市総合計画	事業目的に関する諸状況 1. 道路網の状況 東西方向の路線は、鉄道のため、整備が遅れている状況。特に、踏切部で慢性的な渋滞が発生、地域の発展や環境に影響。 2. 鉄道・踏切の状況 [運行状況] 約600本/日 [踏切の交通状況] 岸和田港塔原線 自動車 15,139台/日 人等 16,706人/日 遮断時間 8.6h/日 35分11秒/時 (15時台)	B/C = 2.0 B = 350 億円 C = 177億 3千万円	自然環境への影響なし。 (既成市街地内の事業) 沿道環境には、植樹帯等により配慮。 渋滞緩和により大気質の改善に寄与。	[比較案] 鉄道高架案(原案) 道路高架案(代替案) 道路地下案(代替案)
[目的] JR阪和線と府道岸和田港塔原線が交差する踏切において、著しい渋滞が発生している。 また、鉄道による地域分断のため、都市の発展を妨げる要因となっている。 そこで、その抜本的な対策として、岸和田市との合併施工により、鉄道の高架化を行う。	H23完成目標	地域の状況 大阪市内のベッドタウンとして発展 当該地域周辺には、駅周辺の整備構想があり、大規模商業店舗や優良建物整備事業が既に完成。 * H9.8 阪和線東岸和田駅立体交差事業建設期成同盟会(会長:岸和田市長)設立 岸和田市総合計画 1. 人口 215,000人(H22) (現状約20万人) 2. 土地利用 当該路線沿線の丘陵部は、住宅系の土地利用 3. 駅前再開発 東岸和田駅周辺には、商業系の土地利用 将来的にも交通量増加が見込まれる。	[道路側] 緊急車両の通行 東西方向の地域連携・発展 地域交流の促進 渋滞の緩和 バスの定時性確保 環境改善 (大気、騒音、温暖化)	[比較検討] 1. 府道大阪和泉線とのアクセス 現状どおり平面交差 ループ状ラフが必要 2. 沿道利用 現状どおり沿道利用可能 本線への接道が制限、側道接道となる 3. 鉄道交差部での歩行者導線 平面移動 上下移動が必要 4-1 鉄道による地域分断 解消 解消されず 4-2 道路による地域分断 発生せず 新たに発生 5. 日照障害・電波障害 鉄道により一部発生(補償による対応可) 道路により一部発生 (補償による対応可) 影響なし	

委員会における主な審議内容	評価
(鉄道高架の必要性) ・JR阪和線と岸和田港塔原線が交差する踏切において、著しい渋滞や人身事故が発生していること、また、同踏切が鉄道による地域分断のため、都市の発展を妨げる要因になっていることから、鉄道の高架化を行う必要性を確認した。 (本事業の選定理由) ・鉄道高架事業のなかでの本事業の選定については、踏切遮断交通量、ボトルネック踏切箇所数、まちづくり計画等を勘案し、本事業が鉄道高架事業のなかで優先度が高いものであることを確認した。 (長期にわたる工期) ・完成予定年が平成23年度目標であり、事業期間が長期にわたることについては、鉄道を通しながら片側づつ高架化するため必要な工期であることを確認した。 (代替案との比較検討) ・道路高架案や道路地下案などの代替案との比較においても、街の活性化・利便性やまちづくり計画などからも本案(鉄道高架案)が適当であることを理解した。 (自然環境等への影響と対策) ・鉄道高架における日照・電波障害以外のマイナス面としては、工期の長期化であることを確認。また、高架化による騒音の拡散とプライバシーについては、集合集宅については壁高欄により低層階は騒音が下がるが、高層階は厳しく、軌道構造の改善等により対応すること、駅留は駅舎構造で対応することを確認した。 (安全面での確認) ・工事期間中における、安全面やダイヤ等への影響については、相当の対策がとられることから、顕著なものはないことを確認した。 (将来情勢予測を踏まえた事業遂行の重要性) ・事前評価においては、現時点での社会経済情勢のみではなく、事業完成時における周辺のまちづくりの状況などの将来予測を踏まえた検討が重要であることから、かかる点に留意して事業を行うべきであると考えられる。 (リスク対応、一定期間後の検証) ・本事業では、市の総合計画では、人口漸増、丘陵部の住宅系の土地利用位置づけが一応なされることともに、駅周辺の商業系の土地利用と合せて、当該路線の交通量の増加が見込まれるなど高架完成時の予測指標で評価できる。 ・しかし、本事業のように完成までに長期間を要する事業については、当初予測からの乖離など様々なリスクが十分想定されることから、事前にその対応策を可能な範囲で検討するとともに、再評価時点等の一定期間後において、当初の想定との相違を検証することが重要であると考えられる。	事業実施は妥当

審 議 日 程

年 月 日	審 議 経 過
平成13年 4 月20日	第 1 回委員会 委員長選出 事業概要説明（保安林管理道父鬼町地区、茨木箕面丘陵線、 堺泉北港泉北 6 区緑地、岸和田港塔原線）
平成13年 5 月21日 25日	現地視察 堺泉北港泉北 6 区緑地、岸和田港塔原線
平成13年 6 月 6 日	第 2 回委員会 府民による意見陳述 個別事業審議
平成13年 6 月20日	現地視察 堺泉北港泉北 6 区緑地、岸和田港塔原線
平成13年 6 月21日	現地視察 保安林管理道父鬼町地区、茨木箕面丘陵線
平成13年 7 月 4 日	第 3 回委員会 個別事業審議 追加審議案件概要説明 （阪神西大阪線延伸〔調査段階〕、京阪中之島線〔調査段階〕）
平成13年 7 月23日	第 1 回鉄道検討部会 鉄軌道事業審議
平成13年 8 月11日	第 2 回鉄道検討部会 鉄軌道事業審議
平成13年 8 月11日	第 1 回専門部会 個別事業論点整理
平成13年 8 月27日	第 4 回委員会 意見具申とりまとめ

大阪府建設事業評価委員会 委員名簿

いわい たまえ
岩井 珠 恵 (株)クリエイティブフォーラム 代表取締役

おかだ のりお
岡田 憲 夫 京都大学防災研究所教授

かしはら しろう
柏原 士 郎 大阪大学大学院工学研究科教授

かわかみ ひろこ
川上 博 子 弁護士

さいとう しん
齊藤 慎 大阪大学大学院経済学研究科教授

にいかわ たつろう
新川 達 郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

ふじもと あきお
藤本 明 夫 関西経済連合会専務理事

ますだ のぼる
増田 昇 大阪府立大学大学院農学生命科学研究科教授

みつ の とおる
三野 徹 京都大学大学院農学研究科教授

(五十音順・敬称略 委員長 委員長代理)

専門部会 委員名簿

おかだ のりお
岡田 憲夫 京都大学防災研究所教授

にいかわ たつろう
新川 達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

ますだ のぼる
増田 昇 大阪府立大学大学院農学生命科学研究科教授

みつ の とおる
三野 徹 京都大学大学院農学研究科教授

(五十音順・敬称略 部会長)

鉄道検討部会 委員名簿

* うえの ゆうこ
上野 祐子 (株)マーケティングダイナミックス研究所代表取締役

おかだ のりお
岡田 憲夫 京都大学防災研究所教授

* こばやし きよし
小林 潔司 京都大学大学院工学研究科教授

* しょうじ けんいち
正司 健一 神戸大学大学院経営学研究科教授

ますだ のぼる
増田 昇 大阪府立大学大学院農学生命科学研究科教授

(五十音順・敬称略 部会長 * 専門委員)