

建設事業の再評価について
(意見具申案)

平成12年12月13日

大阪府建設事業再評価委員会

1 はじめに

大阪府（以下「府」という。）においては、建設事業の効率性及び実施過程の透明性の向上を図ることを目的として、平成10年度から事業の進捗状況や社会経済情勢の変化を踏まえた再評価を実施しているところである。本委員会は、府が再評価を行うにあたって、外部から意見を述べることをその役割としており、各委員の専門的立場を踏まえた見地から審議を進めてきた。

また、委員会審議を公開するとともに、広く府民から意見を公募するなど、透明性の高い委員会運営に努めた。

本年度は、府民から特に意見は寄せられなかったが、別紙に示す審議日程のとおり、現地視察も行いながら、委員会を5回、専門部会を2回開催し審議を行ったところである。

また、特に本年度は、事前評価を中心に、建設事業の総合的な評価システムのあり方についても検討を行った。

府においては、本委員会の意見を踏まえ、再評価対象事業について、総合的な判断を行い対応方針を決定されるとともに、建設事業の評価システムの充実を図られたい。

2 審議の対象とした事業の範囲と再評価の基準

再評価の対象は、①事業採択後5年を経過してなお未着工の事業、②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）、③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11件（別表のとおり）である。なお、昨年度の意見具申において継続審議となっていた檜尾川砂防ダムについては、本年8月に意見具申を行ったところである。

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）
- ・事業の必要性に関わる社会経済情勢の変化
- ・費用便益分析
- ・安全・安心、活力、快適性等の事業効果の定性的評価
- ・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。

3 審議結果

審議した11件については、審議の結果、別表に示すとおり、事業の必要性があり、かつ、事業進捗上も特段の支障がないと考えられることから、「事業継続」と判断する。

なお、深日漁港整備事業及び小島漁港整備事業については、その審議過程において、今

後、府において留意していただきたいいくつかの重要な指摘がなされたので、その審議内容をとりまとめておく。

〈深日漁港整備事業及び小島漁港整備事業についての審議結果〉

この両事業については、

- ・直接の受益者である地元漁業従事者の数に比べて投資額が過大ではないか。
- ・整備内容に漁業振興以外の要素も多く含まれているが、これらの必要性をどう考えるか。
- ・同一町内に2つの漁港を同時に整備する必要があるのか。当面、緊急度の高い方を優先的に整備すればどうか。

などの意見や疑問が出された。

委員会としては、既に整備済みの他漁港の状況も含め現地視察を行い、委員会並びに専門部会を通じて審議を重ねてきた。

その結果、これら事業については、漁業振興という漁港整備の基本的な目的に加えて、深日漁港においては地域の防災機能の向上及び道路整備による渋滞の解消と交通安全対策の向上、小島漁港においては生活排水処理、広場の確保によるコミュニティ活動の振興と震災時の避難地確保など、それぞれ懸案の地域課題の解決に寄与するほか、府民が憩い交流できる場の提供といった、多様な事業目的や効果が含まれていることを確認した。

両事業について、本委員会としては、全体として事業の必要性を精査するとともに、国庫補助制度を活用して、懸案の地域整備も含めた複数の目的を一体的に実現していくことが効果的であると考えたところであり、今後、府において財政状況も踏まえつつ効率的な事業遂行に努めていかれることを前提として、「事業継続」と判断した。

また、今回の審議において、多目的化している事業の選択と評価のあり方について、以下のとおり議論を行ったところであり、今後、府において建設事業や評価のあり方を検討される際に十分留意されたい。

〈今後の課題〉

まず、事業着手段階において、前もって複数の目的を明確にし、それを踏まえた上で費用と効果を見極め、事業の選択を行うべきである。今回の再評価においても、多目的化している事業について、費用便益分析が主たる目的のみを示すものとなっていたことから、事業効果に対する費用の捉え方、あるいは、付加的な目的の部分の必要性に疑問が生じたものと考えられる。

また、事業の多目的化に応じた費用負担のあり方について検討がなされるべきである。多目的化した事業の場合、その効果を楽しむ範囲が必ずしも同一ではないため、それぞれの目的に対応した適切な費用負担がなされるべきである。国庫補助制度を活用している

場合には、費用負担の割合が定められている場合もあるが、受益に応じた費用負担のあり方を明確にしていくことが、地元住民を含めて事業の必要性を議論していく上で必要であると考えられる。

なお、再評価を行うにあたっては、府において財政状況を踏まえた点検がなされることを明確にされる必要があると考えられる。

4 総合的な評価システムの構築に向けて

本委員会は、昨年度の意見具申において、事前評価、事後評価を含めた総合的で一貫性のある評価システムを構築する必要性を提言したところである。

本年度を含めて3年にわたり再評価を行う中で、

- ・再評価を適切に実施するためには、それぞれの評価項目について、事業着手時と再評価時点での状況変化を厳密に比較点検できるようにすることが重要であり、そのためには事前評価が不可欠であること
- ・再評価段階では、用地買収も含め既に事業が一定の進捗を見ている場合が多く、現実的には社会的影響も考慮しながら判断を行わざるを得ないため、事業の可否判断の幅が大きい事前段階で適切な判断を行うことがより重要であること

を強く認識してきたところである。

そうした観点から、改めて事前評価システムの導入を求めるとともに、導入にあたって留意すべき点を以下のとおり提言する。

なお、当初から完全なシステムを構築することを追求するのではなく、まず早期に試行的な実施からスタートし、実施結果をフィードバックしながら、段階的にシステムを発展充実させていくべきである。

また、個々の事業の評価にあたっては、その前提として、それぞれの事業の政策・施策・計画等における位置付けを明確にしておく必要がある。

(1) 評価の目的

事前評価における目的は、基本的には、次の2点になると考えられる。

- ・費用対効果を踏まえた事業の選択（優先性の検討等）
- ・事業実施にあたっての効率性向上（代替的方法の検討等）

また、併せて、事業着手段階において府民への説明責任を果たすことにも資するものであると考える。

(2) 評価の実施時期

実施時期については、評価を行いうる熟度を考慮する必要があるが、同時に、事業選択の可能性という観点からはできるだけ早い段階で行うべきである。

- ・実施にあたっては、都市計画決定等の既存の事前評価に類似する手続きとの関係に配慮する必要がある。

(3) 評価の事業単位

評価対象とする事業の単位については、一定の効果を発揮する単位とする必要がある。

(4) 評価方法

事前評価は、基本的には、行政内部における自己点検・自己評価システムとして整備される必要があるが、社会的・財政的に影響の大きい一定規模以上の事業については、評価の客観性をより高めるとともに、専門技術的判断、幅広い見地からの点検が行えるよう、外部の有識者を参画させる必要がある。

- ・事業の決定過程の透明性を高めるため、府民意見の募集等の取組みについても検討する必要がある。

(5) 評価項目

評価項目については、再評価における項目を基本としながら、事前評価にふさわしい項目を設定する必要がある。

具体的には以下の点に留意すべきである。

- ・事業段階ごとの進捗予定やそれぞれの段階における効果などを明らかにすることにより、再評価時に、その達成状況を評価できるようにする必要がある。
- ・複数の目的を有する事業については、それぞれの目的に応じた効果を明らかにしておく必要がある。
- ・事業の効率性を判断していく上では、建設費だけではなく、完成後の維持管理まで含めた、いわゆるライフサイクルコストを視野に入れるべきである。

5 おわりに

本委員会は、これまで、建設事業の再評価を実施する中で、個々の事業毎に、進捗状況や社会経済情勢の変化を踏まえつつ、事業の必要性の精査を行い、事業の継続、休止等の判断を行ってきたが、加えて、

- ・事業の重点的实施による効率性の向上
- ・環境面に十分配慮した事業の改善
- ・地域住民の理解と協力への取り組み

などの点について、所要の改善方向を提示し、これを受けて、府において、自然環境に関するさらなる調査と対応策の検討、工事の影響を最小限に止めるような配慮、地元への十分な事業説明などが行われてきたところであり、事業の効率的・効果的な推進について一定の役割を果たしたと考えている。

また、審議を原則的に公開する中で、各委員がそれぞれの専門的立場から様々な疑問を呈するとともに、広く府民の意見や陳述を公募し、これらに対して逐一府に説明を求めることを通じて、府が説明責任を果たしていく上でも貢献ができたと考えている。

しかしながら、再評価においては、個々の事業毎に判断を行うものであり、事業の優先性の比較検討については、府の責任において、財政状況も踏まえた施策選択の観点から総合的に判断されるべきものとする。

また、前述したとおり、再評価の段階では、事業可否の判断には一定の制約があるため、事前評価システムの導入によって、着手段階で事業の必要性を厳しく精査点検する必要がある。

さらに、本委員会では、費用便益分析のあり方についても点検を行ったところである。現在の手法は、必ずしもそれぞれの事業の費用と効果を的確に表しえていない面もあるため、今後、他府県とも連携しながら、評価手法の精度の向上に向けて、府が積極的な役割を担うべきであるとする。

最後に、府の再評価に携わる中で、地方分権の必要性を痛感したので、付記しておく。

本来、建設事業は、受益と負担の関係をできる限り明確にし、それに基づいて事業の選択がなされるべきである。しかしながら、現状では、国の補助制度がまずあり、その制度の枠組みの中で事業化と費用負担が決定されるため、必ずしも受益と負担が一致していないのが実情であると考えられる。適切な意思決定及び評価を実施するためにも、事業実施についての権限と財源を地方に委譲すべきであろう。

また、今後導入されるであろう事前評価においては、当面は都市計画や国の長期計画など既存の制度の枠組みを前提としながら評価を進めていくこととなると思われるが、将来的には法定手続きを含めて、府として最も適切かつ効果的に事業の選択や評価を行いうる

仕組みを検討する必要がある。また、既存制度に加えて、新たに事前評価システムを導入することが、結果的に屋上屋を重ねることにならないよう、各制度の整合性を十分に図っていく必要があり、そういった点についても併せて国に発信していくべきである。

今後こうした取組を行いつつ、分権時代にふさわしい建設事業の推進と評価システムの構築をめざされることを期待するものである。

(別表)

個別審議対象事業一覧表(11事業)

○事業名 事業概要	(所在地)	進捗率 (H12.3)	社会経済情勢等の変化		効果の評価項目		自然環境等への影響と対策	委員会における主な審議内容	評価
			進捗率 (H12.3)	評価の観点	●費用便益比(B/C) ○定性的評価	●B/C=73.4 ○治水被害の軽減 (生命、財産、都市機能) ○防災機能 (地震、火災時) ○親水空間の確保			
① (河川改修) 千里川(豊中市、箕面市) 目的 ・洪水から住民の生命、財産を守る 採択年度 昭和43年度 事業費 61億円 改修延長 7.3km		用地:95% 工事:95%	評価の観点 あり	災害発生時の影響 (指定区域区域内) H11 浸水戸数 約3,400戸 農地浸水面積 約50ha ・周辺地域での土地区画 整理事業等により都市化 が進展している。 地域の協力体制 地元との改修要望は強い 特に反対はない	●B/C=73.4 ○治水被害の軽減 (生命、財産、都市機能) ○防災機能 (地震、火災時) ○親水空間の確保	河床はワカイト等で 固定化のため、 時間が経てば 自然が回復して 形成されること が期待される。	(事業の進捗状況) ・用地、工事とも進捗しており、早急に完成し、事業効果を 発揮させざるべきであると考ええる。	事業継続	
② (河川改修) 箕面鍋田川(箕面市) 目的 ・洪水から住民の生命、財産を守る 採択年度 昭和54年度 事業費 23億円 改修延長 1.3km		用地:99% 工事:97%	評価の観点 あり	災害発生時の影響 (指定区域区域内) H11 浸水戸数 約 470戸 農地浸水面積 約20ha ・周辺地域での土地区画 整理事業等により都市化 が進展している。 地域の協力体制 地元との改修要望は強い 特に反対はない	●B/C=52.9 ○治水被害の軽減 (生命、財産、都市機能) ○防災機能 (地震、火災時) ○親水空間の確保	河床はワカイト等で 固定化のため、 時間が経てば 自然が回復して 形成されること が期待される。	(事業の進捗状況) ・用地、工事とも進捗しており、早急に完成し、事業効果を 発揮させざるべきであると考ええる。	事業継続	
③ (街路) 枚方中堂線 (枚方市) 目的 ・交通安全確保と交通渋滞の解消 採択年度 平成3年度 事業費 87億円 延長 1.1km 2車線		用地:96% 工事:79%	評価の観点 あり	交通量の増加 (彩田口線野線:24hr) H2: 16,402台 H9: 19,526台 歩行者数の変化 (当該路線:12hr) H2: 1,651人 H9: 2,494人 地域の協力体制 地元市、地元地区とも 事業に対する反対なし	●B/C=1.76 ○歩行者の安全確保 ○防災空間の確保 緊急輸送路、避難路の確保 ○地域間交流、運送の強化、 沿道土地利用促進 ○緑化促進及び歩行空間の拡大、 街路景観の向上	既成市街地のた り、歩行者の安全確保 に 与える影響は 微小	(地域交通体系の中での考え方) ・周辺地域の交通量は、自動車、歩行者とも増加しており、 また、用地も進捗していることから、当該路線の早期完 成が望まれており、事業の継続にあたって、特に問題はな いと考える。	事業継続	
④ (街路) 大阪生駒線 (東大阪市) 目的 ・交通渋滞の解消 採択年度 平成3年度 事業費 94億円 延長 0.91km 4車線		用地:69% 工事:0%	評価の観点 なし	交通量の変化 (大阪生駒線:24hr) H2: 19,823台 H9: 15,159台 (石切大阪線:24hr) H2: 15,987台 H9: 19,174台 (国道308号:24hr) H2: 42,228台 H9: 48,087台 地域の協力体制 地元市、地元地区とも 事業に対する反対なし	●B/C=3.28 ○防災空間、 緊急輸送路、避難路の確保 ○物流の効率化、 地域づくりの支援 ○交通経路確保 ・走行時間短縮 ○周辺沿道緑地の環境改善	(加納地区) 整備済、周辺は 工業地帯 の影響は微小 (元町地区) 連続植樹帯、農地 の減少に伴う 緑の回復を図る	(事業の進捗状況) ・用地に多額の補償費を要するにためであり、地権者は事業に 対して理解があることなどから、今後、事業の推進に支障 はないと考える。トワーク上での位置づけ) (中河内地域の交通量は減少しているが、東西方向の交通量 は総量として増え、道路は各路線とも適性的な改善を要して いる。大阪市内を結ぶ道路は、東西方向の交通分岐による 西道路等の渋滞解消に寄与すると考えられる。	事業継続	

○事業名	(所在地)	進捗率 (H12.3)	社会経済情勢等の変化		効果の評価項目		自然環境等への影響と対策	委員会における主な審議内容	評価
			進捗の概況	進捗の概況	費用便益比(B/C)	定性的評価			
○(ほ場整備) 陶器北地区 事業概要 ・農地の保全 ・農地利用秩序の形成 採択年度 平成3年度 事業費 9億円 32.0ha 農地の区画整理 4.2ha 非農用地の造成		工事:69%	府民の農空間の持つ多面的な機能についての二一入の高まり 地域の協力体制 同意率 70.2%	●B/C=1.49 ○費用便益比(B/C) ○定性的評価 ・作物生産効果、営農経費削減効果 ・洪水被害軽減効果 ○国土・環境保全 (植生による大気浄化、気候緩和効果) ○防災 (地震、火災時の一時利用) ○景観 (土地利用秩序の形成)	一時的に影響が及ぶと、農地として保たれ、農地としてから、生息系に近づける状態に回復するのを期待できる。	(地域の協力体制) ・同意率が70.2%にとどまっているが、この同意率は、土地改良法手続上、事業申請時の同意状況を示したものであり、その後、工事着手に当たっては、関係権利者の理解を得たうえで工事着手されている。 ・また、手続きの過程で専業計画を一定期間縮短して、その間に受益農家以外の住民に対しても、周知していることを確認した。 (事業効果) ・本事業においては、農地がもともと持っている効果であるが、事業の実施により、営農活動の維持が確保され、農地の保全を図ることができると考えられる。 ・また、農地利用がなされ、良好なままに維持され、都市住民にとつての効果も生じ、この点でも公益性が認められる。	事業継続		
○(ため池) ニツ池 目的 ・火害の未然防止 ・農業用水の確保 採択年度 平成8年度 事業費 4億円 採体改修延長 0.4km	(貝塚市)	工事:24%	ため池決壊による被害 (指定池監視区域内) 浸水戸数 48戸 浸水農地面積 19.70ha [※専業採択時] ・採択時より周辺の開拓が 進んだことにより、被害 金額は増大 地域の協力体制 農家だけでなく周辺住民 からも改修要望あり	●B/C=7.19 ○ため池決壊による被害の防止効果 ○国土・環境保全 (水田、畑の維持保全による、地下水の供給、土砂流出防止) ○防災 (地震、火災時の防火用水や降雨時の雨水の貯留) ○生きもの生息 (ため池機能の適切な維持による生態系の保全) ○文化・伝統 (ため池文化の保存)	採体改修による影響が予想されるが、ため池機能が保全され、生態系の一部は回復することが期待できる。	(事業の進捗状況) ・事業の進捗率が74%と低い、当該ため池の場合集水面積が小さく、また、雨水のみを水源としていて、他のため池と比較して、年間の工事期間に制限があることにより、問題がないと考える。	事業継続		
○(ため池) 金岡地区 目的 ・地域全体の安全なまなまづくり ・地域の人人々に「うるおい」と「やすらぎ」を与える水辺環境の創造 ・農業用水の確保 採択年度 平成8年度 事業費 1億円 採体改修延長 1.7km (ため池 5箇所) 水辺環境整備 1.1式	(堺市)	工事:35%	ため池決壊による被害 (指定池監視区域内) 浸水戸数 2,081戸 浸水農地面積 10,65ha [※専業採択時] ・採択時より周辺の開拓が 進んだことにより、被害 金額は増大 地域の協力体制 ため池環境づくりによる 維持管理活動の実施	●B/C=7.07 ○ため池決壊による被害の防止効果 ○国土・環境保全 (農地の保全による地下水の供給、土砂流出防止) ○防災 (地震、火災時の防火用水や降雨時の雨水の貯留) ○健康・レクリエーション (ため池周辺の散策や市民農園としての利用) ○景観 (美しい水辺景観の創造) ○生きもの生息 (ため池機能の適切な維持による生態系の保全) ○文化・伝統 (ため池文化の保存) ○リサイクル (浸漬土による公共用地の造成)	採体改修による影響が予想されるが、生態系に必要なおおんについていく。	(事業の費用と効果) ・景観やレクリエーションなどの機能(オアシス整備)について、防災対策と併せて整備することにより、ため池の多面的な機能が向上すること、ため池環境コミニティが形成され、ため池の維持が容易にできること、管理活動などによる地域の活性化などの必要性について確認した。 (事業の進捗状況) ・事業の進捗率が35%と低い、これは、本事業が5つのため池群を整備しているためであり、問題がないと考える。次年度以降の再評価対象基準を「事業採後10年を経過した時点で継続」にすべき。	事業継続		

事業名 (所在地) 事業概要	進捗率 (H12.3) 評価の線	社会経済情勢等の変化	効果の評価項目		自然環境等への影響と対策	委員会における主な審議内容	評価
			費用対効果比 (B/C) 定性的評価	評価項目			
⑧ (ため池) 太子地区 (太子町) 事業概要 太子地区の安全なまちづくり ・地域の人々に「うるおい」と「やすらぎ」を与える水辺環境の創造 ・農業用水の確保 採択年度 平成8年度 事業費 6億円 (ため池 7箇所) 堤体改修延長 0.6km 水辺環境整備 1式	工事:54% 評価の線 あり	ため池決壊による被害 (想定決壊区域内) 浸水戸数 374戸 浸水農地面積 3.07ha ※事業採択時 ・採択時より周辺の開発が進んだことにより被害額は増大 地域の協力体制 ため池の維持管理を目的としてため池池畔調整中 の設立に向けて調整中 農家だけでなく周辺住民からも改修要望あり	●B/C=8.08 ○定性的評価 ・ため池決壊による被害の防止効果 ○国土・環境保全 (農地の保全による地下水の供給、土砂流出防止) ○防災 (地震、火災時の防火用水や降雨時の雨水の貯留) ○健康・レジャー (ため池周辺の散策や市民農園としての利用) ○景観 (美しい水辺景観を創造) ○生きもの生息 (ため池機能の適切な維持による生態系の保全) ○文化・伝承 (ため池文化の保存) ○リサイクル (浸漕土による公共用地の造成)	堤体改修による影響が予想されるが、生態系保全に必要なたらびについて取り組んでいく。	(事業の費用と効果) ・景観やレジャーなどの機能(オアシス整備)については、防災対策と併せて整備すること、民地活用により「うるおい」が多方面の機能が図れること、ため池環境の活性化など地域全体に及ぼす効果は大きいことから、これらの機能の必要性について確認した。 ・事業の進捗状況は、低いが、これは、本事業が7つのため池群を整備しているためであり、問題はないと考える。なお、このことから、地域総合オアシス整備事業は、次年度以降の再評価対象とすべき。 ・事業の進捗率について確認した。	事業継続	
⑨ (保安林管理道) 大木地区 (泉佐野市) 目的 ・森林の公益的機能の確保・増進を図る 採択年度 平成7年度 事業費 6億円 保安林管理道開設 延長 3.0km	工事:34% 評価の線 あり	平成8年10月の国定公園 拡大指定による出入山者が増 加傾向にあるほか、平成10 年度の府政70周年記念森 林園において行政機関に 関しては、森林の公益的 な機能の確保に必要とな る。保安林の確保が 進められること、森林の 公益的機能が向上する こと、森林の公益的機能の確保が向上する。	●B/C=2.12 ○水源かん養効果 (洪水防止、流域貯水、水質浄化) ○山崩防止、災害防止効果 (土砂流出防止、土砂崩壊防止) ○環境保全効果 (炭素固定、酸素供給、保健体養等)	工事箇所自体は自然の改変を伴うものの、事業目的が保安林の確保・増進であるため、自然環境への影響が小さいと見られる。	(事業の進捗状況) ・事業の進捗率が34%と低いが、これは、カーブ区間において、整備の進捗率を確保する必要があるな と、技術的制約によるものであり、今後は直線区間が増加する ため、以降の進捗については問題ないと考える。	事業継続	

審 議 日 程

年 月 日	審 議 経 過
平成12年 6 月12日	第1回委員会 委員長選出 事業概要説明
平成12年 6 月27日	第1回専門部会 個別事業審議
平成12年 8 月11日	第2回委員会 檜尾川砂防ダム意見具申 個別事業審議
平成12年 9 月12日	第3回委員会 個別事業審議 評価システムについて
平成12年10月12日 13日	現地視察 深日漁港・小島漁港
平成12年10月19日	第2回専門部会 個別事業審議 評価システムについて
平成12年11月14日	第4回委員会 意見具申に向けての意見交換
平成12年12月13日	第5回委員会 意見具申とりまとめ

大阪府建設事業再評価委員会委員名簿

岩井 珠 恵 (株)クリエイティブフォーラム 代表取締役

岡田 憲 夫 □ 京都大学防災研究所教授

◎ 柏原 士 郎 大阪大学大学院工学研究科教授

川上 博 子 弁護士

齊藤 慎 大阪大学大学院経済学研究科教授

藤本 明 夫 関西経済連合会専務理事

増田 昇 □ 大阪府立大学大学院農学生命科学研究科教授

真 淵 勝 京都大学大学院法学研究科教授

○ 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、部会長、□専門部会委員)