

令和6年度 第1回大阪府建設事業評価審議会都市整備部会議事概要

日時 令和6年5月14日(火) 10:40~12:00
場所 大阪府立 男女共同参画・青少年センター (ドーンセンター)
5F 大会議室2
対面およびウェブ会議により実施
出席委員 内田部会長・荒木委員・織田澤委員・兒山委員・高橋委員・中磯委員
(6名)
議題 (1) 審議対象事業について
(2) その他

【議事概要】(◆部会長、事務局等の説明等、○委員の発言、⇒部局等の応答)

(1) 審議対象事業について

◆ [部会長]

本日は、「大阪モノレール延伸事業」について説明を聞き、審議を行いたい。担当課よりご説明をお願いする。説明後、各委員の意見照会を一巡したのちに担当課より回答する形式で進める。

大阪モノレール延伸事業

◆ [都市整備部 交通戦略室 鉄道推進課]

資料6「追加説明資料(モノレール延伸事業)」に基づいて説明。

○ [織田澤委員]

事業費増額の内訳をみると大半が物価上昇によるものである。予測が困難ではあるが、例えば労務費の上昇は、全体的な賃金の上昇とも関連し、その影響は便益算出の原単位となる時間価値に反映されるべき部分である。今回の費用便益分析に関しては、費用面では物価上昇が反映されており、便益は物価上昇が反映されていない原単位のままで計算されている。その意味で、算出された費用便益比はかなり保守的、厳しめの見積もりという理解で良いか。

もう一点、物価上昇以外での事業費増額と開業年度の遅れがあるということだが、直近、令和4年度に再評価をし、令和6年度に再々評価となっている。R4年度に適切な事業費の見積もりがされていたか、また、事業費や事業期間の変更がR4年度に予測困難であったか、確認したい。

○ [中磯委員]

費用便益分析については、費用が増えた分、便益が増えれば問題ないが、開業時期も遅れが出ており、今後も物価上昇が見込まれるため、さらなる事業費増によって再評価とな

る可能性もある。今後も物価上昇して費用が上がった場合に、将来において便益が上がることを確認できないと、工事の大部分が進んだ時点では事業中止の判断ができないため、現在において確認した方が良い。

また、地盤が悪いことが今回分かったということだが、当初から想定できなかったのか。当初の見積もりが甘かった点もあったと思うので、現時点で確認した方が良い。

○ [高橋委員]

p.8の増額内訳に関し、軌道桁の事業費が、再評価時（R4）に対して2倍以上に増額している。p.9の各単価の物価上昇はそれぞれ2倍以下の上昇率にとどまっているのに対し、2倍以上増えた理由を教えてください。

○ [荒木委員]

R4年度に再評価しているが、物価上昇がある程度認識できていたかと思う。当時の事業費に含めていたのか、含めていない場合は理由を教えてください。

今回は再々評価ということだが、工事進捗していく中でさらに調査や再評価をすることはあるのか教えてください。

p.21に費用便益分析の感度分析について、需要10%減、開業年10%増、事業費10%増の3ケースおよび事業費20%増のケースで確認されており、国交省のマニュアルではプラスマイナス10%で分析をすることとなっているとのことだが今回の増額をみると20%の増加どころではないため、20%増までの確認でいいのかが気になった。

○ [兒山委員]

R4年度の再評価と比較した増額が示された。事前評価の平成28年度の評価と比べて増額というのなら理解できるが、再評価と比較してこれほど急激な増額ということに関して、より詳細な説明をしないとなかなか納得につながらない。

R4年度時点ではコスト縮減などで事業費を抑えることを見込んでいたという説明も聞いたが、今回も同じことをすれば事業費をもっと抑えることができるのでは、ということも考えられるので、2年間でこれだけの増額となった理由をより詳細なデータで説明してもらう必要がある。

p.7の物価上昇等での529億円増について、こちらは設計変更の部分に対する物価上昇も含んでいるとの説明を聞いた。増額の内訳が非常に分かりづらいところがあるため、委員、あるいは府民に納得いただける観点でより詳細な説明が必要と考える。

p.9、p.15で労務単価が非常に上がっているとのデータがあるが、R4年度までのデータとなっており、使用しているデータがいつ時点のもので、どの計算に使用されているかわかりづらい。また、使用しているデータがR4年度のものであれば、それでいいのか疑問がある。

また、各主体別で、大阪府、門真市、守口市、大東市、東大阪市、大阪市あるいは国の費用負担が今回の再評価によってどれだけ増減があるのか、府民や市民に理解してもらう観点から説明が必要と思う。特に東大阪市に関しては、70億円の上限が前提にあると報道

されており、市長は「増額による追加負担はない」といった話もしていた。R4 再評価時からの増減について比較が必要と考える。

◆ [部会長]

全体の印象として、各委員同じ意見があり、R4 年度に再評価しているのに何故、今回に至って事業費増の見直しを行うのか、R4 年度の審議対象はどこまで信用できるものであったのか、ということ。

物価上昇をどこまで取り入れるべきかという点については、純粋な経済分析として B/C を算出するときには、基本的には物価上昇の影響は除外すべきで、社会的資源を金銭換算したものであるという考え方。時間価値においても、労働賃金などをベースにして算出するため物価の影響を除外することは難しいので、実務上の難しさはわかる。しかし、今回の計算時に、物価上昇や労働賃金や資材の高騰を反映したとか、R4 年度の評価の時とは扱い方が違うのか。便益を評価する際には、最大の便益が時間短縮効果であるので、時間価値が特に効いてくることになる。時間価値は労働の価値を金銭換算したものであるから、労働市場の平均賃金と無縁ではない。こちらを R4 年度の再評価の時と今回でどう算出していたか、織田澤委員と中儀委員から質問があったがどう算出しているのか。

⇒ [都市整備部 交通戦略室 鉄道推進課]

物価上昇をどのように見込んでいたかということについて、内田部会長が仰るとおり、B/C の算出においては将来の物価上昇は基本的に見込まないという算出方法である。令和 4 年度の再評価においても将来の物価上昇は見込んでいない。

令和 4 年度の再評価の時に物価上昇の予測ができたのでは、との意見があったが、令和 3 年度末の時点で詳細設計がまだおおむね 20% 台の進捗であり、全体の変更額が見通せていなかった。

◆ [部会長]

事業費は実際のキャッシュフローなので物価の影響で増えるのはわかるが、B/C 投資額というのは投機的な資材の高騰とかは無視すべきで、実務上は難しいものの、将来のことについては物価上昇を考えないこととなる。しかし、費用では物価の上昇を見込むので何か釈然としないというのが正直なところ。

次は高橋委員からご指摘があった点である。軌道桁の事業費が 2 倍以上になっているが、物価上昇等は 2 倍以下となっており何故、差が出ているのか。

⇒ [都市整備部 交通戦略室 鉄道推進課]

示している増減額は、コスト縮減額と相殺されたものになっているため、示した増減額のうち、物価上昇による影響分がおおむね 1.7 倍あり、それ以外は設計変更により生じた増額の影響となる。さらに細かい内訳については確認する。

設計変更による増額として、架設工法の見直しや、大阪府北部地震を踏まえ鉄道などとの交差部に維持管理用の点検路が新たに必要となったことなどが考えられる。

◆ [部会長]

増額の中に、設計変更に伴うものと物価上昇のものがあると、わかる形に整理すると良いかと思う。

次に荒木委員からご指摘があった点。今後、用地買収や工法変更など、あるいは工期が大幅に伸びるような要因はあるのか。

⇒ [都市整備部 交通戦略室 鉄道推進課]

変更が全くないとは言い難いが、お示したとおり、現時点で詳細設計が約 8 割程度進捗しているので、大きな変更は起こりにくいと考えている。

◆ [部会長]

次に兒山委員のご指摘の点。事業に対し、費用負担をされている関係自治体が複数あるが、今回の増額で負担増減があるのか説明を。

⇒ [都市整備部 交通戦略室 鉄道推進課]

今回の増額に伴い、それぞれの負担額の割合は変わらないが、負担割合に応じた負担額は変わることになる。具体的には、前回評価いただいた際の 786 億円のうち 46 億円を、国と門真市と守口市で負担いただいているが、この部分について今回の増額で変更はない。その他の部分で増額が発生しており、今回トータル 656 億円の増額は、国、大阪府、大阪市、東大阪市で負担する部分であり、大阪市は、大阪市域の道路管理者として今回のモノレール事業費の一部を負担いただくことになっており、具体的には、656 億円増のうち大阪市の負担は約 22 億円増である。東大阪市は上限 70 億円となっており、この上限の中には、モノレール本体以外にも、モノレールに関連して東大阪市が行う駅前広場の整備などの周辺整備を含めて上限 70 億円ということで、東大阪市と大阪府の間で当初取り決めている。

そういった中で、今後、実務的に東大阪市と負担金額の協議をしていく必要があり、大阪府の負担は、656 億円増のうちおおむね 270 億円程度の増額となる。

◆ [部会長]

負担主体ごとに一覧を作成し、わかる形に整理すると良いかと思う。

各委員の本質的な疑問として、前回評価時点で工法変更の必要性を認識していたのではないか、というところがある。

資材費については、最近特に高騰しているという説明もあったが、労務費の上昇というのはかなり前から分かっていたものであることが提示資料にも示されている。

確かに、これらの予測は難しいが、なぜこのタイミングになったのか説明されたい。

また、直接的な質問事項としては 2 点。1 点はモノレール橋脚箇所近接する高速道路の構造物に影響しないように工法変更したという点。そしてもう 1 点は瓜生堂駅の箇所における土質条件の見直しに伴う工法変更。どちらも急に判明するという話でもないと思う。経緯について説明願いたい。

⇒ [都市整備部 交通戦略室 鉄道推進課]

ご指摘の通り、つい最近全てが一斉に判明したという訳ではない。今回の延伸区間約9kmで工区割りし詳細設計を行っており、各工区で設計を進めてきたなかで、高速道路と近接する箇所、高速道路会社等との協議もしながら、昨年までに判明している箇所もある。ただし、ある1箇所設計変更が必要になるからと言ってすぐさま全体事業費がいくら変更になるというところは見通せるものではなかった。

それらが概ね全区間で、多くの支柱の位置で生じているという詳細な状況が見えてきた、協議内容・設計内容が固まってきた現段階において、今回お示ししている。

一方で瓜生堂駅の土質調査の箇所については、詳細設計を進めるための追加の土質調査を行ったのが昨年度であり、判明したのが比較的最近といったところ。

◆ [部会長]

瓜生堂駅については、ごく最近であったということで理解。

ここで次回に向け、委員の皆さんから改めてご意見ご質問等いただきたいが、当該案件は、大きく論点が三つあるかと考える。

1つ目は、本筋として、この事業自体、対応方針にあるように「事業継続」して良いか。

2つ目は、事業費の増額。これが妥当なものなのかどうか。すでにいくつかご質問いただいているが、さらに、次回までに追加説明を必要とされるような点があれば、委員からご指摘いただきたい。

3つ目は、これは部会マターというよりは、親会（審議会）の対応事項だと私としては仕分けるが、単純に事業費ベースで変更額が3割を超えたら再評価だ、というような考え方（制度）で良いのか。という点。

先の説明があったとおり、本案件でも工法を変えざるを得なかった、といったようなそれなりの事情があることは察するが、当初判断の際に想定していたものと結構大きな変化があったときに、情報開示であったり、議論をしたりするというようなプロセスも必要ではないかと考える。一方で、最終的にはキャッシュフローも問題になってくるため、事業費ベースでの縛りも必要ではあることも事実。この案件の最終結論に直接影響する訳ではないが、制度自体をどうしていくかということを考える題材としても、令和4年から今回の令和6年の間に一体何があったのかという点に着目して次回説明されたい。

各委員において、次回の議論に向け、さらに何か確認等必要な事項があればご指摘いただきたい。

○ [織田澤委員]

資料6のp.19に、この度の再々評価時と前回の再評価時の費用便益分析結果をお示しいただいている。この中で、便益が減額しているのは開通時期の遅れが主な原因という理解でよいか。

⇒ [都市整備部 交通戦略室 鉄道推進課]

お考えの通り。開通時期の遅れに伴い、効果（便益）の発現が遅れることから人口減少傾向の影響であると分析している。

○ [織田澤委員]

4年遅れということだが、かなり大きな金額になるなという印象。本案件では事業を後回しにすると、便益がどんどん失われることが理解できる。例えば、費用が高いから事業を一旦休止するというような選択肢は先の数字を見る限り、あまり得策ではない。

この原案に示していただいている通り、事業の必要性等々については理解できる。冒頭に申し上げた通り、今回提示のB/Cはかなり厳しめの評価をしているという認識である。休止等の他のオプションも含めて考えた場合にも、事業継続の判断は妥当と考える。

もう一点、例えば、今回の瓜生堂駅の箇所が高速道路が並走するあるいは近鉄との接点である箇所で、関連事業者が周辺地盤の情報を持っていなかったのかという点。

要するに、コストオーバーランやタイムオーバーランといったこういう事案に対して、関係者間でもう少し情報を共有したり、知見を共有したりして予測精度を高めるということが今後必要ではないか。

事実関係として、例えば、そういう問い合わせ等を関係機関にされたのかということと、もし行われていないのであれば、今後、協力体制みたいなものを築くようになれば、今後のために非常に役立つのではないか。

○ [中議委員]

今、評価指標として費用便益分析がメインになっているような感じがする。この数値が1.0を下回らないようになっているが、将来的に見た際に、もう少し様々な場合を想定して欲しいところ。また、これがもし1.0を下回ったとしても、他に便益があるはずで、その点が大事になると考える。

数字上、一応1.0を超えればよし、となっていないか。ひいては、見積もりも甘くなったんじゃないかという見方にもなりかねない。他の便益も、例えば何かの大型施設作りますよというだけでなく、何か示せるものがあると良いのではないか。

◆ [部会長]

着眼点はB/Cだけではない、との話は昨年も一昨年も、この会議で出ている話。ただ、B/Cが非常に目立つがゆえ、こういった表のところでも1.0を下回らない範囲内で計算はしている、というふうに見えてしまう。

せっかく感度分析など、他の観点もあるので「ここは今後これだけ悪い状況になったら1.0を割ることもあるが、この事業自体はこういった定性的な効果があるから事業実施すべき」というようなものを担当部局でまず決めていただいて、それが妥当かどうかを、この部会の方で審議するのがあるべき姿と考える。

○ [高橋委員]

資料6の p.19 のB/Cで、計画の後ろ倒しで便益が減少してしまうという点があったが、計画の後ろ倒しの理由が12ページの瓜生堂駅の開設が遅れることにあるかと思う。瓜生堂駅までの（途中で位置する）荒本駅までを事前に開業してしまっただけで、投資の回収を早めるという代替手段があるのかどうか。もし検討できるものならばお願いしたい。

◆ [部会長]

今ご指摘の点も次回説明をお願いしたい。瓜生堂駅は一番端部であるので単純な折り返し部分から営業していくことも、不可能ではない、というご指摘。

○ [荒木委員]

確認したいことが1点。評価の実施要領では、評価の視点として、事前評価時は、上位計画等における位置づけ、優先度を含むとなっているが、再評価の方ではこれは含まれていない。

先ほどおっしゃられた定性的な分析も含め、B/Cだけではなく今回の再々評価をしていくというのであれば、上位計画等における位置付け等の変更の必要性というもの、ここでもう1回審議をされたいということなのか。

再評価というのは、上位計画等の考え方には手をつけずに、残りの事業をやっていくかどうかに関する経済性の話がメインなのかなと思っていた。

◆ [部会長]

事業の位置づけで上位計画というのはそんなに変わるものではなく、基本的にはそこまですべてを想定している訳ではない。ただし、5年などの一定間隔で、社会経済情勢の変化というのは当然考えるべき視点。

そのことにより、便益の発現も変わってくるし、事前評価にしても、再評価にしても、経済効率性のみでの評価だけで事業の採否、継続するかどうかが決まるものではないというのが大原則。定性的な効果についても、世の中の変化を踏まえ、また、これからの社会の変化もある程度見通した上で議論するということになる。

○ [荒木委員]

その定性的なところについて、おそらくさほど変化はないと思っており、そういった根幹の部分も再評価、何か議論するのかどうか、という点がわからず、お尋ねしたという次第。

◆ [部会長]

再度その辺りを考え直すというよりは、再確認という側面が強いとは思う。ただ総合評価として、事業継続していいかどうかという話なので、考慮しない訳ではない。事業費が明らかに見直されたというようなことに比べると、変化の自明性は少ないが、全く無視できる訳でもないとは私は理解している。

○ [兒山委員]

本事業の重要性に関しては2年前の議論にも参加し、一定の理解をしているつもり。

ただ、今回急激なコストの増額ということに関して、まだ十分に納得できる状況にはなく、すぐ結論を出せる状態ではないと思う。

おそらく、物価を全く考えないというのは、事業のコスト、建設に関する労務単価や資材単価など、そういうものが物価と平行に上昇するという想定のもとではそうなんだろうと思うが、相対価格が変化するような場合は必ずしもそうではなく、むしろ考慮しないといけないというケースも何かマニュアルにもそう書いてあるように思う。単価上昇率が異なる場合の扱いに関して、注意が必要になると思う。

今回の単価は、いつの時点の単価を使ったのかという点が、時間がなくて十分お答えいただけていないと思う。いつの評価においてはいつの単価を使う、という実務になっているのかを含め、次回教えていただければと思う。

物価上昇に関連する話として、先ほど織田澤委員から、便益の基となる時間価値の方も少し大きい値を使うのが正当ではないかというご意見があったかと思う。

それに関してはおっしゃる通りではあるが、実際のところ、おそらく建設関係は非常に賃金が上がっているが一般の賃金はそこまで上がっていないので、便益の方は積み増すにしても、それほど大きな数字にはならないかなと思う。若干の積み増しは可能だと思うので、それを考慮すれば、便益がどれぐらいになるかといった参考数値はあってもいいかもしれない。

話は戻るが、労務単価などが上昇していく可能性がある状況下で、今回も物価上昇分が大きな割合を占めていることもあり、先ほどから議論があるように、感度分析でプラス20%というのは、やはり甘い可能性があると思っている。

◆ [部会長]

予定した時間になっているので、取りまとめを兼ねて、私からも追加でお願いしたい。

物価上昇をどう考えていくかは本当に難しいところ。高橋委員から指摘のあったような、それぞれの費目別の内訳、それぞれの労務単価にしても時間価値にしても、どの時点の数字をベースにしているのか、令和4年度の再評価、今回の再々評価の単純な比較だけだが、どういうものがベースになって比較しているのか、というところが不明確なので、すっきりしていただきたいというのが一つ。

もう一点は、少し厳しめの話だが、先ほど織田澤委員から、いつの段階で地盤条件が分かったのかというような話があった。悪い側の見方をすると、ある程度事業が進捗し、今更後戻りはできませんよね、という段階になるまで、審議のタイミングを延ばしたのでは、という疑念を持たれないよう、そうではないということの経緯をお示しいただきたい。

以上