

シリーズ：これからの地域経営 ～課題とその処方箋～（最終回）

処方箋を実行するに当たって行政に求められる能力 5： 行政評価能力

浅井 宏子

日本経済研究所調査局 研究員

1. 本稿の位置付け

(1) 前回までの流れ

本シリーズの第1回では、地域が抱える以下の4つの課題を指摘しました。

- ①行政サービスの向上
- ②行政サービスの効率化
- ③効率的かつ効果的な税金の活用
- ④行政による地元企業の活性化と雇用創出への貢献

また、第2回から第6回まででは、これら課題に対する処方箋として、①PFI、②指定管理者制度、③市場化テスト、④公共事業の民営化、⑤地方独立行政法人といった手法を紹介してきました。

今回は、本シリーズの最終回として、処方箋を実行するに当たり行政に求められる能力の一つとして行政評価能力について検討します。

(2) 本稿の構成

本稿の構成は、以下のようになっています。

- ①行政評価の説明
 - ②PFI事業の事業評価
 - ③PFI事業で行われている評価と事業評価の違い
- なお、行政評価は扱う範囲が広いので、本稿では行政評価の中の費用便益分析に絞って検討することとします。

2. 行政評価とは

(1) 導入の背景

行政評価は、学術界の中では数十年前から研究がなされていましたが、行政の現場で注目を浴び始めたのは、ここ最近です。

以前は、公共事業の評価は、合法性の視点が中心でした。つまり、法令に沿っているかどうかを重視されていました。

しかし、バブル経済の崩壊後、経済状況が悪化し、財政にも余裕がなくなる中で、公共事業を効率的に行う必要性が生じ、また住民からも公共サービスのあり方や税金の使い方を厳しく問われ、公共事業を効果的・効率的に行うため行政評価が国や地方公共団体で導入されるようになりました。

(2) 内容

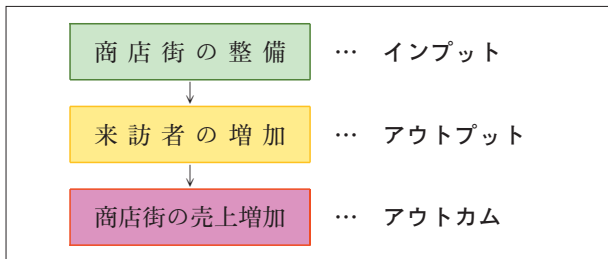
行政評価とは、行政の活動を一定の視点や基準から客観的に評価し、今後の改善に役立てるための手法で、評価対象別に「政策評価」、「施策評価」、「(事務)事業評価」があります。「政策評価」とは、「政策」に対する評価であり、「政策」とは「大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すもの」です。「施策評価」とは、「施策」に対する評価であり、「施策」とは、「政策を達成するための個々の方策」です。「(事務)事業評価」とは、「(事務)事業」に対する評価であり、「(事務)事業」とは、「施策目的を達成するための具体的な手段」です。¹

¹ 『行政評価のツボ 市町村のための行政評価導入ハンドブック』による

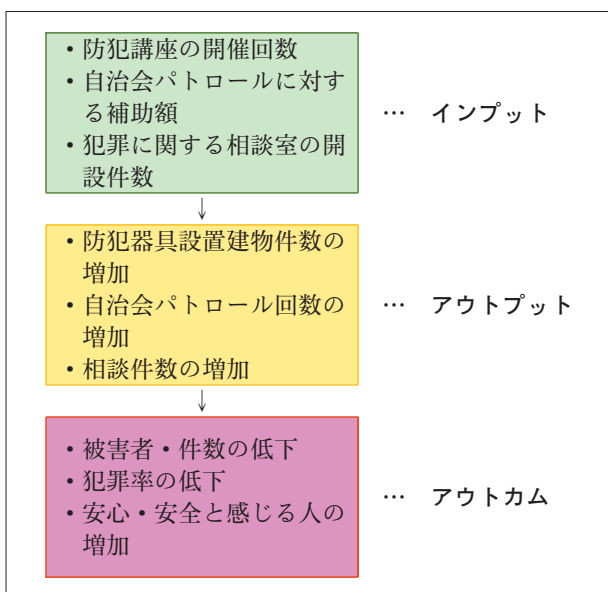
また、評価の指標には、「インプット」（投入した資源）、「アウトプット」（結果）、「アウトカム」（成果）の指標があります。

インプット指標とは、事業に投入した資金的・人的・物的資源です。アウトプット指標とは、投入した資源から産出されたもの、投入した資源から生じた結果です。アウトカム指標とは、結果を受けて現れる成果です。

例えば、「商店街の活性化」が最終目標である場合、次の例が想定されます。



また、最終目標が「安心・安全なまちづくり」である場合は、次の例が想定されます。



重要な点は、アウトプット（結果）とアウトカム（成果）を明確に分けて適切に設定することです。アウトカムは、結果（アウトプット）がもたらした成果となります。

行政評価の評価の視点には、「妥当性」、「効果・効率性」、「優先性」があります。「妥当性」とは、事業の内容が上位計画や社会環境に照らして妥当であるかどうか、「効果・効率性」とは、投入した費用に見合った効果があげられているか、「優先性」とは、他の事業より優先的に実施する必要があるかどうかというものです。

(3) 評価の流れ

行政評価を行った後は、この結果を今後の行政活動に役立てることが必要であり、またその点が大変重要となります。

行政評価の流れはPDCAと呼ばれ、それぞれPlan（計画策定）、Do（業務執行）、Check（検証）、Action（活動・業務の見直し）を意味します。

<PDCAの流れ>



要点は、まず計画通りに業務を執行することです。当たり前の事に思われる方もいるかもしれませんが、実際は当初計画から外れてしまうこともあり、良い方向ではない外れ方をした場合、軌道修正が必要となります。

次に、設定した評価指標ごとに客観的な評価を行

うことが必要となります。評価が適切に行われなければ評価自体が正当性を持たないこととなり、評価を行う意味がありません。そのため評価をなるべく客観的に行うことが重要です。そのために外部評価を導入することも考えられます。

その後、評価結果を地域住民に公表することです。現在、多くの自治体がHPに行政評価の結果を公表していますが、情報公開の観点からも公表することが求められます。

最後に行政評価の結果を予算編成に反映させることです。評価は行うだけではなく、それを次の行動に反映させることでより大きな効果をもたらすこととなります。

(4) 行政評価能力が求められる理由

行政評価能力が、PFI等を実施する際に求められる理由としては、地域の課題解決のために選んだ手法により実施された事業が、どの程度の効果をもたらしたのかを検証する必要があるからです。行政は、行政評価を通じ当初想定していた効果をあげているかどうかをきちんと検証し、有効性が低い場合はその原因を探り、改善策を講じ実際に事業に反映させることが求められます。これにより、効果的・効率的な公共サービスを提供することが可能となります。

3. PFIの事業評価

(1) PFIの事業評価の要点

事業評価といっても、事業の規模は小さいものか

ら大きいものまで様々であり、事業の規模や内容により評価の内容も異なります。

PFIの場合、業務の内容が設計・建設のほか維持管理・運営も加わることから、他の事業に比べ事業範囲はかなり広く、事業期間も10年から30年と長期にわたります。また、金額的には数十億円から数百億円規模の事業となることが一般的です。

評価の視点としては、民間事業者からの提案により入札価格（費用）や業務に係る内容（提供されるサービス内容及び水準）が異なることから、「効果・効率性」の視点が重要となります。

それ以外の評価視点である「妥当性」と「優先性」については、その事業をPFIで行うか否かにより評価が変わる部分ではありませんからそれ程重要ではありません。

以上から、PFI事業の評価の場合、おもに「効果・効率性」が中心となります。

(2) 費用便益分析

1) 費用便益分析とは

「効果・効率性」の評価を実施するためには、費用便益分析を行うこととなります。

費用便益分析とは、費用（Cost）と便益（Benefit）を計測しB/Cが1.0以上になるかどうか（つまり、コストを補って余りある便益が得られるかどうか）を評価の基準とするものです。この場合、費用はその事業に費やした金額となるため分かりやすいのですが、難しいのは便益の計測です。

〈PFI事業の特徴〉

事業範囲	設計・建設、維持管理、運営
事業期間	10年～30年
事業費	数十億円～数百億円
特記事項	提案内容により、事業費と公共サービスの内容が異なる。

範囲が広い

期間が長い

金額が多い

提案により質・価格が違う

2) 便益計測方法

便益を計測する方法は、主に4つあります。

- ① ヘドニック法
- ② トラベルコスト法
- ③ 仮想評価法 (CVM)
- ④ 代替法

ヘドニック法²とは、事業の実施により上昇した地価の増加分を便益とする方法です。公示地価等客観的な指標を用いて算出されるため、結果の妥当性が高い方法です。ただし、土地の売買において人々が意識しないものは地価に反映されないため（例えば、土地の購入者が、その地域に美術館が必要だと思っても、土地購入時に、美術館が近くにあるかどうかを条件に入れなければ、美術館の便益は地価に反映されない等）、適用範囲が狭くなります。

トラベルコスト法³とは、整備された場所を訪れた人が訪問するのに費やした費用から便益を計測す

る手法です。アンケートによる計測が主となりますが、旅費自体は実際にかかった金額となるため、結果の妥当性が高いものの、評価範囲が特定の効果（レクリエーション効果⁴）に限定されます。

仮想評価法 (CVM)⁵とは、その事業に対して支払ってもよい額（支払意思額⁶）をアンケートにより尋ねその総和を便益として計測する手法です⁷。仮想的状態を想定して金額を尋ねることから、アンケートの方法次第では誘導的となる恐れがあるため、客観的なアンケートを行うことが結果の妥当性を高めることとなります。評価の範囲は広く、環境など貨幣価値換算が難しい分野でも評価が可能のため、近年、注目を浴びています。

代替法とは、その事業に近い事業の市場価格をその便益として計測する手法です。市場の取引のない場合は評価ができず問題点も多いため、最近ではあまり利用されていません。

〈便益計測手法の特徴〉

手 法	内 容	メリット	デメリット
ヘドニック	事業の実施により上昇した地価の増加分を便益とする方法。	客観的評価が可能。	適用範囲が狭い。
トラベルコスト	訪問するのに費やした費用から便益を計測する手法。	客観的評価が可能。	適用範囲が狭い。
仮想評価法 (CVM)	支払意思額を便益として計測する手法。	適用範囲が広い。	客観的評価が難。
代替法	市場価格をその便益として計測する手法。	客観的評価が可能。	市場取引がないと計測不可。

² 具体的には、公示地価などを被説明変数に、地価に影響を与えるもの（駅までの距離、道路幅等）を説明変数として地価関数を算出します。事業により影響を受ける説明変数の値を変化させることで地価の上昇額を求め、それに事業の及ぶ面積を乗じて、これを便益とする方法です。

³ 具体的には、事業により整備された場所を訪れた人に、訪問するのに費やした費用と訪問回数を尋ね、そこから需要曲線を算出して消費者余剰を求め、それに受益者数を乗じたものを便益とする方法です。

⁴ 施設の娯楽に係る効果のことで、例えば、公園の場合、「散歩や遊具で遊んで楽しむ」ということがレクリエーション効果となります。しかし、緑の多い公園になると、公園は環境を向上させる効果も持ちますが、利用者は環境向上のために公園を訪れているわけではないので、この効果までは計測できないこととなります。

⁵ CVM: Contingent Valuation Method

⁶ 支払意思額ではなく、「事業が実施されない場合、いくら補償が必要ですか」と受入補償額を尋ねるやり方もあります。ただし受入補償額は支払意思額と比べ高めに出ることから、あまり用いられていません。

⁷ 実際は全受益者ではなく一部の者に WTP (Willingness To Pay) を尋ね、平均（あるいは中央値）に受益者数を乗じて便益を算出します。

(3) PFI・まちづくり事業の類似性と行政評価

PFIによりサービスを提供している施設の多くは、1～2年前に供用を開始したものであるため、適切な事業評価の事例を挙げるのは困難です。

しかしながら、筆者が多く携わったまちづくり事業においては、行政評価が開始されており、まちづくり事業は、公共施設を整備することに加え、まちの機能を考えて計画を策定する面が、建設と維持管理・運営を一体的に行うPFI事業と似ていると考えられます。

(4) まちづくりにおける費用便益分析の事例

まちづくり事業は、公民館や文化ホール、ポケットパーク、歩道、商店街の景観の整備などいろいろありますが、この様な多種多様な事業の費用便益分析に活用されている手法が、どのような事業内容でも便益計測が可能となるCVMです。

CVMの場合、便益を享受する受益者（主に住民）に、その事業を実施する場合に支払っても良い金額をアンケートにより尋ね、支払意思額の平均（あるいは中央値）を計算し、それに受益者数をかけ便益とするため、比較的容易に便益の算出ができます。ただし、アンケートの聞き方等により、支払意思額が変動するため、アンケートの設計の仕方に十分な注意が必要となります。

CVMでは妥当性の高い結果を導き出すことが課題となります。

(5) PFI事業の費用便益分析

適用範囲が広いCVMであれば、PFI事業の評価にも活用できるでしょう。

ただし、全ての事業においてCVMが最善のやり方というわけではありません。例えば、公園、温泉、スポーツ施設など住民への娯楽機能の提供を主な目的とする施設であれば、CVMよりはトラベルコス

ト法が向いているでしょうし、複合施設など利便性や経済効果を期待している施設であれば、ヘドニック法が向いていると考えられます。

この様に、事業の性格に応じたやり方を選択することが大切です。

また、独立採算型で行うPFI事業の場合は、受益者負担で整備・運営されますので、利用料から、便益を試算することも可能と考えられます。

4. PFI事業の中で行われている評価と事業評価の違い

(1) VFMによる事業評価の妥当性

PFIでは、事業を実施する前に、導入可能性調査を行います。導入可能性調査では、従来型の方法で事業を行う場合とPFIとして実施する場合とで公共側が負担する費用を計算し、その差額であるVFM（Value For Money）を算出します。VFMが出れば（差額がプラスになれば）、従来手法よりPFIで実施する方が望ましいということになります。

ここで、VFMが事業評価となるのではないか、という考えを持つ方もおられるでしょう。ではVFMの算定が事業評価となるのでしょうか。留意しなければならない点は、VFM算定の前提です。VFM算定時には、提供される公共サービスの内容および水準が、従来型でもPFIでもどちらの手法を用いても、同じであるという前提をとりま

しかし、実際のPFI事業により提供される公共サービス内容及び水準は、VFM算定時のそれとは異なります。なぜなら、PFIでは、事業者から提案を募り、入札価格を含めた提案内容により、事業者を選定するため、提案内容である公共サービス内容及び水準は事業者ごとに異なるからです（ただし、いずれの事業者も一定の「業務要求水準」を満たすことが必須条件となります）。選定された事業者が異なれば、当然、入札価格も提供される公共サービ

〈事業評価とPFI事業で行われているVFMおよび提案内容審査との違い〉

評価方法	内 容	特 徴 (違い)
事業評価	便益を計測し、それを費用で除し、評価。	①評価の主体が、住民。 ②評価対象が便益と費用。 ③評価対象期間が、全事業期間。
VFMによる評価	従来型で事業を行う場合と、PFIとして実施する場合とで公共側が負担する費用を計算し、その差額であるVFM (Value For Money) を算出し、評価。	①評価の対象は、公共負担額。この算定時では、提供される公共サービス内容および水準は一定条件に固定。
提案内容審査	各グループの業務に係る提案内容の評価と入札価格とを定量化して総合的に評価。	①評価の主体が、審査会 (審査委員)。 ②評価対象が、公共サービスの内容及び水準。 ③評価対象期間が一時点。

スも異なってくるのです。入札価格や公共サービスが異なるということは、地域住民がその事業に対して支払う税金も、享受する公共サービスも違ってくることを意味します。

従って、VFMの結果は、事業の手法を選択する上での評価 (判断) 基準となっても、事業評価とはなり難いでしょう。

(2) 提案内容審査における定量評価による事業評価の妥当性

PFI事業では、審査の過程で各グループの業務に係る提案内容の評価と入札価格とを定量化して総合的に評価します。そのため、入札価格を含む提案内容の審査が、事業評価になるのではないかと考える方もいるでしょう。特に、除算方式⁸を用いて評価を行う場合は、業務に係る提案内容の得点を入札価格で除すため、費用便益分析と似ている点があります。

しかし、全く異なるのは、業務に係る提案内容の得点は、審査会での評価であるのに対して、費用便益分析の便益は、受益者である利用者の評価であるという点です。また、評価の視点も、前者が公共サー

ビスの内容及び水準であるのに対し、後者はそれにより得られる満足度等の便益である点で、異なります。さらに、前者は、特定時点および未実施の段階での評価であるのに対して、後者は、事業期間にわたる評価である点が異なります。

特に、一時点での評価か、全事業期間にわたる評価かは、PFI事業の多くが10年から30年と長期間に及ぶことを考えると大変重要です。なぜなら、事業期間中、サービス内容及び水準は、業務に関する提案書に記載された内容に基づき実施されるため、原則変わりませんが、サービスを楽しむことから生まれる住民の満足度については、年々差が生じてくるものだからです。入札価格が事業期間を通じて評価される点も考慮すると、業務に係る提案内容の評価にも、「事業期間の合計」の視点を入れることが公平な評価といえます。

5. おわりに

本稿では、PFI事業における事業評価を中心に話を進めてまいりました。今後のPFI事業をより良いものにしていくためには、できる限り事業評価を取り入れ、PDCAの流れに沿って、評価の結果を

⁸ 入札価格と業務に係る提案内容を評価する場合の採点方法には、除算方式と加算方式があります。それぞれのやり方は以下のとおりです。除算方式：総合評価点＝業務に係る提案内容の評価点／入札価格。加算方式：総合評価点＝業務に係る提案内容の評価点＋入札価格点

次回の事業に役立てることが重要です。B/Cを計算する上で、便益の計測方法は必ずしも完全ではなく、また計測自体も労力を伴うため、これを行うことは大変難しいことだと思います。

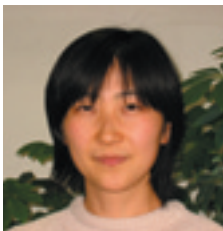
しかし、B/C分析の考え方をPFI事業においても評価の一つの手法として活用し、また、この結果を次の事業に反映させていくことが必要ではないでしょうか。

本稿が、長期間に及ぶ公共サービスの提供をどのように評価するかということについて考えるきっかけとなり、その結果、PFI事業により提供される公共サービスに対する地域住民の満足度が高まることにつながる一助になれば幸いです。

(本稿をもちまして、本シリーズは終了させていただきます。)

〈参考文献〉

- 今井照 (1999) 『わかりやすい自治体の政策評価』学陽書房, 187頁
- 新世紀自治研究会 (2000) 『行政評価のツボ 市町村のための行政評価導入ハンドブック』ぎょうせい, 234頁
- 上山信一 (1998) 『「行政評価」の時代』NTT出版, 194頁
- 中地宏 (編著) (2003) 『自治体経営と行政評価制度』ぎょうせい, 181頁
- 龍慶昭、佐々木亮 (2004) 『「政策評価」の理論と技法』多賀出版, 216頁
- 栗山浩一 (1998) 『環境の価値と評価手法』北海道大学図書刊行会, 279頁
- D. W. ピアス、A. マーカンジャ、E. B. バービア (1994) 『新しい環境経済学』ダイヤモンド社, 206頁



【浅井宏子のプロフィール】

2003年法政大学大学院（経済学専攻）修了。都市計画コンサル会社を経て、当研究所入所。専門分野は、公共経済学、PFI、まちづくり。