

5

10

事業評価における有識者会議
検討結果の最終とりまとめ

15

20

25

30

平成26年2月

35

目 次

5	1	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
	2	改善すべき点と対応方向・・・・・・・・・・・・・・・・	2
	3	今後の手順・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	6

10

1 はじめに

公共建築物については、展示効果やシンボル性が高いことから、木造化・内装木質化等に取り組めば、木材利用の良さや重要性に対する幅広い者の理解を深めることに大きな効果が期待できる。このため、林野庁では、市町村等がモデル的な木造公共建築物等の整備に取り組む際に支援する「木造公共施設等整備事業」などを実施しているところである。

林野庁をはじめとする国の機関では、効果的に事業を実施することなどを目的とした、費用対効果分析を中心とする事業評価に取り組んでいる。木造公共施設等整備事業等についても、平成14年度より、費用対効果分析を通じて要する費用が適切な水準にあること等を確認した上で、事業を実施するように定めている。

本来、費用対効果分析は、計上すべき効果の種類や、その算定手法及び使用する係数等について、科学的知見の進展や社会経済情勢の変化等を踏まえて、改善等を図るべきである。しかしながら、木造公共施設等整備事業に係る費用対効果分析については、制度の開始以来ほとんど見直しが行われていない状況にあった。このような中、平成24年度の会計検査院実地検査において、便益に計上する「住宅における地域材需要拡大効果」等に係る係数の根拠が不明などの指摘があり、これを受けて事業評価実施要領の見直し等を求める意見が示された。

以上の状況を踏まえ、林野庁では、平成25年に入り、木造公共施設等整備事業の費用対効果分析のあり方等を見直すこととし、必要となる助言を得るため、公共施設整備や費用対効果分析等の学識経験者や専門家で構成される「事業評価における有識者会議」（以下「有識者会議」という。）を開催し、検討を進めてきたところである。

本報告書は、有識者会議におけるこれまでの検討を踏まえ、今後の事業実施において、費用対効果分析を適切に実施するために必要と考えられる対応方向等を取りまとめたものである。

2 改善すべき点と対応方向

- 有識者会議では、まず、適切な事業実行の観点から、そもそも木造公共施設等整備事業に費用対効果分析が必要なのかといった根本的な論点にまで立ち返って検討を行った。その上で、計上すべき効果の種類とその算定方法を中心に、課題を洗い出して対応方向等に関する検討を進めた。

有識者会議で示された論点ごとの意見等とそれに基づく対応方向等は以下の通り。

10 論点 1 木造公共施設等整備事業における費用対効果分析の要否等

(意見)

- 費用対効果分析は、元来、民間企業等が投資に対して十分な利益が生まれるか評価する際に行うものであり、公共のニーズにより整備される公共施設には馴染まない部分がある。
- 15 ○ 社会資本整備や環境保全プロジェクト等で費用対効果分析を実施してきた我が国及び諸外国において、公共建築物について費用対効果分析の実施を原則としている事例は数多くない。
- 我が国では、公共建築物等木材利用促進法により、木造公共施設を国や地方公共団体が自ら率先して整備していくことが求められていることを踏まえれば、費用対効果分析を実施し、 $B/C > 1$ を前提に案件の採否を判断することについて、
20 見直していく必要があるかもしれない。
- 他方、過去の多くの事例が示すように、公共施設の整備は過剰投資に陥りがちである。したがって、情報公開を前提として、無駄な投資を食い止める効果が期待される点において、費用対効果分析には重要な意味がある。
- 25 ○ 例えば水産基盤整備事業では、プロジェクト全体の費用対効果分析を実施するにあたり公共建築物の効果と費用を計上するなど、農林水産省では、施設整備に係る全ての事業で費用対効果分析を求めている。この中で、木造公共施設等整備事業で費用対効果分析を行ってきたことにも意義があると考えられる。

(対応方向)

- 30 ○ 木造公共施設等整備事業においては、これまでの経緯や他の事業の状況を踏まえ、費用対効果分析を当面継続するとともに、適正なコストであることを示す基準として算定結果が1を超えること ($B/C > 1$) を求めるのが適当である。
- なお、費用対効果分析は、投資費用を適正な水準に抑制する上で重要な役割を果たすが、多くの効果を便益として適切に計上できるよう努めていくことにも十分に留意する必要がある。
- 35 ○ このため、整備の対象となる建築物が求められる機能等を満たしているかどうか、項目ごとに検証する手法も将来的に導入することを検討すべきである。

論点2 住宅における地域材需要拡大効果等を計上することの是非について

(意見)

- 我が国には多くの歴史的な木造建築物があり、住宅の相当割合が木造であることからわかるように、定性的には、シンボリックな木造建築物は木造住宅建築促進の効果を発揮しているものと言える。
- しかしながら、現在の知見では、国産材の利用促進に係る他の施策の影響や、社会経済情勢の変化等の影響から分離して、この効果を定量的に評価することはきわめて難しい。
- 実際に木造住宅を建てた人に対するアンケート調査を行い、その結果を統計学的に分析すれば、木造住宅の建設促進に関し、ある程度は根拠を得られるかもしれない。
- ただ、このような調査を行っても、その結果から係数等を導き出し費用対効果分析に活用することはきわめて難しい。木造の家を建てるに至った判断において、木造公共施設を利用したことの影響と、元々木造が好きであること等の影響を適切に分離することは、現在の知見では極めて困難だからである。

(対応方向)

- 住宅における地域材需要拡大効果等は、当面は費用対効果分析の効果としては計上しないこととすべきである。

論点3 木造公共施設等整備事業における便益に計上すべき効果の再整理

(意見)

- 木造公共施設は、人が利用することにより生じる建築物としての効果と、木造化等によりさらに得られる効果を発揮する。これまで、事業評価実施要領等で定められてきた算定手法では、これらの効果を特に分けることなく計上することとされている。
- 建築物として発揮される効果について、まず十分に確認する必要がある。例えば、鉄筋コンクリートで建築する場合には $B/C > 1$ とならない施設が、木造化により効果が上乘せられて1を超えてしまうといったような場合には、その効果を精査する必要がある。
- また、木造化によって発揮される効果は、建築物自体が存在しなければ本来発揮し得ず、鉄筋コンクリート造の代替案との比較計算により評価されるべきものである。

(対応方向)

- 木造公共施設等整備事業における便益については、建築物として発揮される効果を中心に計上して評価するべきである。
- 建築物として発揮される効果の算定手法としては、単位費用と利用者数等からの積み上げ（積上法）により求めることを基本とする。旅行費用法(TCM)や仮想評価法(CVM)により算定することも考えられるが、これらの手法は、アンケート調査やその結果の分析に細心の注意を要するなど、高度な知見が必要であることから、積上法が基本であることを明示することが重要である。

- ただし、二酸化炭素削減効果等は、木造化により得られる効果であっても、建築物自体が直接的に発揮している効果でもあることから、これらも計上すべきである。

5

論点4 地域の活性化効果等、木造建築物についての新たな観点からの便益評価 (意見)

- 木造公共施設を整備すれば、地域のシンボルとなり、地域コミュニティの維持形成においても重要な役割を果たすことも期待される。

10 (対応方向)

- 費用対効果分析において、地域コミュニティの維持形成効果を、便益に計上することを検討すべきである。
- 算定方法としては、単位費用と利用者数等から積み上げにより求めることを基本とする。仮想評価法により算定することも考えられるが、アンケート調査やその結果の分析に細心の注意を要するなど、高度な知見が必要であることから、積み上げ法が基本であることを明示することが重要である。

15

論点5 施設の種類ごとの費用対効果分析算定方法の提示 (意見)

- これまで、事業評価実施要領では、教育施設、医療施設、観光施設など様々な種類の建物を一括りにして、同じ費用対効果分析を行うこととしてきた。しかしながら、実際には利用形態により、効果測定の対象とする者が異なるなど、様々な算定手法が想定される場所である。

(対応方向)

- 例えば、レクリエーション・観光施設等、集客力があり人々の交流促進に効果を発揮する施設のグループと、教育・医療施設等、地域コミュニティの維持形成に効果を発揮する施設のグループに区分して、費用対効果分析を行うべきである。

25

論点6 算定手法の改善について

30

(1) 旅行費用等を活用した算定手法の改善

(意見)

- 事業評価実施要領では、地域間の交流促進等の効果を旅行費用等から算定することとしている。しかしながら、旅行費用法をはじめとする効果算定手法は、本来、レクリエーション利用を評価するために考案された手法である。事業実施要領ではこの点が必ずしも明確に示されていないことから、当該施設の勤務者など効果計測の対象とすべきではない者の旅行費用まで計上するような不適切な算定が行われかねない状態となっている。

35

- また、旅行費用の多寡は訪問頻度の多寡と密接に関係しているため、効果の算定に旅行費用等を活用する場合、本来であれば、施設を利用する者の圏域を

40

設定し、その圏域毎の利用者の旅行費用と訪問頻度の関係から導く旅行費用法に基づき算定することが考えられるが、これには相当程度の知見等が必要であることに留意すべきである。

(対応方向)

- 5 ○ 旅行費用等を活用して効果を算定する場合には、移動コスト等を負担した上で実際に施設を利用する利用者限定することを明示すべきである。
- また、効果の算定方法としては、利用者の発地ごとに利用者数を把握し、これと利用料金や旅行費用等の単位費用との積み上げにより直接的に効果を算定することを基本とする。旅行費用法により算定することも考えられるが、基本はあくまで積上法であることを明示すべきである。
- 10

(2) イベントの開催等に要する経費の取扱い

(意見)

- 15 ○ 人々の交流促進を目的とする施設については、イベント等を行うことにより集客することが考えられる。この場合には、イベント開催費用等も見込むことが重要であるが、この点について、事業評価実施要領には明確には示されていない。非公共事業で整備される施設は、運営経費等の多くが特定の者（概ね受益者と一致）によって負担される場合が多いことから、他の非公共事業の費用対効果分析では、このような運営コストは便益から減じている。

20 **(対応方向)**

- 木造公共施設等整備事業に係る費用対効果分析においても、イベント開催費用等が生じる場合には、これらの費用を便益から減じることを明示すべきである。

25 **論点7 費用対効果分析における地方の自主性の確保について**

(意見)

- 市町村等の事業主体は、地域住民等に対し、整備する木造公共施設の有益性等を適切に説明する責任を有している。このことを踏まえれば、費用対効果分析においてもできる限り事業主体が自らの判断で費用対効果分析の算定手法を選択し、必要となる係数についても調査等を行い求めることが望ましい。しかしながら、現実には、多くの地方公共団体で、適切に費用対効果分析を行なう体制が必ずしも十分ではないことにも配慮する必要がある。
- 30

(対応方向)

- 事業評価実施要領上は事業主体の自主性を求めつつ、多くの市町村等が木造公共施設の整備に取り組めるよう、具体の算定手法や利用する係数等について解説した手引き書等を作成することが求められる。
- 35

論点8 その他検討すべき事項

(意見)

- 40 ○ 事業評価の項目や評価方法については、定期的に改善を図っていくことが重要

である。

- 木造建築物が、利用者の健康増進や子供達の情操教育等において、様々な良好な効果を発揮することが、学術的に確認されるようになってきているなど、木造化により得られる効果に関する知見は進歩しており、これらの効果の定量化に向けた努力を継続すべきである。
- 本事業の大きな目的として木造建築物の良さを多くの人に認識してもらう役割があり、事業の採択にあたっては留意すべきである。

(対応方向)

- 最新の知見を踏まえ、費用対効果分析において、木造化により得られる新たな効果を、妥当な算定方法とともに提示することを、将来の検討課題とすべきである。
- また、代替案との比較により、木造化により得られる効果を切り分けて評価することについても、将来の検討課題とすべきである。
- 費用対効果分析をクリアした案件の間で採択の優先順位を判断する際に、木造の良さをより多くの者に認識してもらう指標として利用者数を活用することを、当面の対応として検討すべきである。

3 今後の手順

林野庁においては、木造公共施設等整備事業の費用対効果分析の算定手法や使用する係数等について、とりまとめた方向で見直しの検討を行い、都道府県及び市町村等と連携して、より効果的な事業実施に速やかに取り組むことが求められる。

このため、今後の事業実施に遅滞を生じさせることのないよう、事業評価実施要領の改正や、具体の算定手法や利用する係数等について解説した手引書を作成するとともに、都道府県等に対し、適時適切に情報を伝達すること等が必要である。

また、費用対効果分析を含む事業の評価については、その改善に向けた努力を継続することが重要であり、今後の検討課題等にも鋭意取り組むことを期待する。したがって、都道府県に対し費用対効果分析の実施状況等の報告を求めることとした現在の対応を継続し、得られた情報を今後のさらなる改善に活用していくことが重要である。