

行政評価システム導入の課題

高 寄 昇 三*

(甲南大学経済学部教授)

1 減量経営の克服

公的セクターへの行政評価システムの導入がひろがっているが、果たして政府・自治体の思惑どおり、行政評価システムは行財政コストの減量効果、官治システムの淘汰に成功するであろうか。

行政評価システムは、従来の政策なき減量化で行き詰まった公的セクターが、最後の頼みの綱として期待した行財政改革手法である。少なくとも従来の減量方式よりも、科学的対応が可能であり、数値化による庁内のコンセンサスが容易である。

しかし行政評価システムは、あくまで1つの行財政運営のシステムであり、それが効果を発揮するかどうかは、政府・自治体などの公的セクターがどのようなシステムをつくり、どのように運営するかの「戦略」によって決まる。

第1に、公的セクターは「政策的」に、何のために行政評価システムを採用していくのか、明確な行財政目的をもたなければならない。

近年の政府・地方財政ともに財政危機は深刻であり、公的セクターは減量化に血眼であるが、行政評価システムは減量化の便宜的道具とされてはならない。

一方で公的セクターの深層心理としては、行政評価システムで事務事業の見直しが、上手にいくのかという否定的警戒心が根強い。しかし減量方式では行政改革の行き詰まりは、歴然としているのである。

たとえば人件費の抑制をみても、年功序列型の公務員給与体系を、行政評価システムにもとづく能力主義給与体系へと改革していかなければ、減量化には限界がある。すなわち減量経営の過程で行政評価システムを注入していき、同一年齢同一賃金の賃金システムの打破を図っていくことである。

また公共投資の配分においても、科学的合理的評価基準を設定して、官僚のセクショナリズムや議員の政治的介入を防止するシステムとして行政評価は有効である。

たとえば三重県の道路事業の評点方式は、その意味で政治・行政の介入を拒否する評価システムであり、

*1934年神戸市生まれ。59年京都大学法学部卒業、60年神戸市役所に入る、85年市長室参事で退職、同年甲南大学教授に就任。76年『地方自治の財政学』で「藤田賞」受賞、79年『地方自治の経営』で「経営科学文献賞」受賞、経営学博士。主要著書は、『地方分権と補助金改革』公人の友社 平成9年、『地方自治の行政学』勁草書房 平成10年、『新・地方自治の財政学』勁草書房 平成10年、『阪神大震災と生活復興』勁草書房 平成11年、『自治体の行政評価システム』学陽書房 平成11年等。

北海道の「時のアセスメント」は官庁の自己権益誘導型行政のコペルニクスの転換をもたらす実践として高く評価されるのである。

すなわち行政評価システムは、官治的行政管理方式の変革のために導入されるのであり、減量化はその結果的現象である。そして公的セクターは現在の事業団体から政策集団へと変貌していかなければ、効率的効果的な公共投資も期待できないのである。

第2に、行政評価システムの効用を認めるにしても、公的セクターではこのような科学的行政管理手法の導入が、ともすれば観念的形式的な机上演習の域にとどまる恐れのあることを、十分に警戒していなければならない。かつて鳴物入りで導入されたP P B Sが、挫折した苦い経験を思い起すべきである。

行政評価システムは、科学的手法としてはすぐれているだけに、観念論に流れ、自治体政策において実効性を発揮しない恐れがある。言い換えれば行政改革をしていますという、口実に利用されかねないのである。

たとえば近年、自治体会計への企業会計方式の導入が提唱されている。しかし、神戸市などが20年も以前に自治体の企業会計を作成してきたが、自治体会計への導入には失敗している¹⁾。

それは自治体自身が公会計として実際の効用を、企業方式から抽出し応用する前傾的姿勢をとろうとしなかったからである。したがってこのような運営方式の改革方式はなによりも、改革当事者の実効・実現志向性がなければならない。

科学的行政運営としては、行政指標によるマスタープランやシビルミニマムなどによる計画行政は存在した。しかしマスタープラン方式にもとづく地域開発政策は、暴走し地域環境を破壊したし、シビル・ミニマムも膨張しすぎて財政破綻をもたらした。行財政運営の科学的評価という点では、功績は少なかった。

むしろ自治省の自治体の人件費抑制の方法としてのラスパイレス指数とか、今日の厚生省の高齢者行政指標(デイケア・ショートステイなど)による福祉行政の誘導政策が着実な成果をおさめている。

ただ行政評価システムは、P P B Sと異なり事前評価だけでなく、執行中間評価、事後改善評価の活用を前提としており、しかも数値による個別評価方式が基本的な方式であり、行財政改革の手法としての実効性は高いといえる。

さらに行政評価システムは、公的セクター内部の自己改革だけでなく、事務事業の評価を公開することによって、外部圧力によっても改革を実現さそうとしている。したがって情報公開制度と同じように、自治体の体質改善への効果も期待できるのである。

しかし個別の事務事業の評価方式は、まったく未開発であり、現在、三重・宮城県、北海道、神戸市などで、試行錯誤的に実施中である。したがって理論・実践の両面にわたる手法の開発が迫られているのである。

第3に、政府・自治体にしても、行財政の運営において自己監督組織を持っている。たとえば政府では会計検査院であり、自治体では監査委員制度である。しかし、既存のシステムでは、事前評価によって無駄な事務事業を食い止めることができない。

また市民オンブズマンなどの市民統制が、実際的に政策的な統制効果を発揮するためには、自治体内部の事務事業評価システムが形成されていなければ、個別の不当・違法行為の追求に終わってしまうことに

1) 自治体における財務会計システムの改革については、高寄昇三「新しい財務管理の視点」高寄昇三編『自治体の経営と効率』(学陽書房、昭和52年3月)、高寄昇三「地方自治体と財務会計」『会計検査研究』平成9年9月参照。

なる。

外部統制における情報公開制度の効果が大きいですが、監視機能が適正かつ有効に発揮されるには、行政評価システムによって、対象事業が十分に評価されなければ、市民統制も結果を誤ることにもなりかねない。

公的セクターにおける検査・監査は現状のままでよいのか、もっと効果的で実効性のある自己統制システムの形成が提示されなければならないのである。すなわち現在の公的セクターの施策選択・事業運営の水準向上といった、行政マネジメントの改善・改革が必要なのである。

監査請求・住民投票・情報公開・公会計制度・外部監査・民間委員会・議会、そして行政評価システムなど、公的セクターの総合監視システムのなかでそれぞれの機能を発揮していくが、それらが行政評価システムに連動して行財政改革の推進力となっていかなければならない。

すなわち住民投票・情報公開・市民オンブズマンのいずれでも、行政の事務事業を評価する科学的指標・監査検査データが不可欠である。行政評価システムは、行政自身の政策選択の選別基準だけでなく、外部の行政監視・統制にも不可欠なのである。

2 政策経営の創造

行政評価システムの導入において、公的セクターにおける行財政運営をどのように改革していくのかという公的セクター像をもっていなければならない。もしビジョンがなければ、行政評価システムの減量的手段にとどまり、事務事業の見直しといっても、1・2年は効果が仮にあがったにしても、早晩、壁にぶつかる。

すなわち公的セクターの運営方式を、減量的運営から経営的運営へ、さらに政策的運営へとレベルアップを目指していかなければならない。

今日、このような行政評価の動きは、奇妙なことに、中央省庁のほうが熱心である。たとえば建設省は、自治体に対して5年以上の未着手、10年以上で未完成の事業の事業評価を、平成11年度の補助事業に際して提出を求めた。

さらに介護保険実施を控えた厚生省が、いわゆる全国的行政指標で、医療費、福祉サービスの自治体間比較を盛んに行っている。

このような行政評価方式は、個別の指標評価にもとづくいわゆるベンチ・マーク方式であり、個別の事務事業の見直しをする選別評価ではない。

政府・自治体を問わず、行財政運営において政策選択をベースにした政策経営でなければならない。それには第1表のように官治的な前例踏襲の「減量経営」から、複数の実施施策・方式を選択する効率的「行政経営」へ、さらに政策選択の最適化をめざす効果的「政策経営」へと転換させるべきである。

まず「減量経営」方式を必要としない公的セクターは存在しないし、減量経営が行財政改革において効果がないというわけではない。減量経営を徹底して行ない、職員が十分に経費的感覚・思考性を身につけていくことが、基礎的条件である。

ただ減量経営では、財政収支は改善されても、行財政運営のシステム、地方公務員の意識もそのままであり、自治体の改革は、半永久的に期待できない。

第1表 地方自治体の経営段階

区 分	性 格	評価基準	内 容
減量経営	事業評価	財源収支	人件費削減 福祉費カット 組織縮小
行政経営	施策評価	施策効果	外部団体活用 効率的資産管理 行政組織変革
政策経営	政策評価	政策成果	公共事業の選択 市民連携 政策選択の最適化

出典 高寄昇三『地方自治の行政学』12頁。

「行政経営」は、基本的には3E（経済・効率・有効性）の追求をめざす。行政経営は、このような3Eの原則（経済・効率・有効性）の追求によって、官庁的体質・官僚的発想を淘汰していこうとするところに、減量経営とは基本的な相違がある。

行政経営は行政管理技術としても、目標管理・成績主義など、施策評価システムに最も近いシステムといえる。具体的には行政経営のもっとも一般的な手法は、民間活用である。PFI・NPOなど民間エネルギーを効果的に活用した行政運営は、3Eの原則に即応した方式である。

公的セクターにおける事務事業の選択は、極論すれば事業効果でなく、財源ベースの支出主義による行財政運営である。たとえば住民がほとんど利用しない文化センター、入居者がまったくいない公営住宅を建設しても、支出主義では支出額が前年度より増えたから効果があったとみなしている。

当該施設において市民需要が、どれだけ充足されたかの成果主義ではない。したがって過大投資・無駄な投資となりやすい。

行政評価システムは、指標化による目標管理の設定、選択基準の創出によって、当該自治体における全体の事務事業の比較を容易にする。

たとえば公共事業・公共施設・公共サービスなどを検証して、アンバランスからくる行政の過剰・過不足を調整することが可能となる。

公的セクターの行財政運営の主導権を、財源主義による財政主導型から企画方式による政策優先型へと転換させることである。たとえば「時のアセスメント」にみられるように、事務事業の費用効果の分析に基づいて、事務事業は選択されなければならない。

公的セクターは「政策経営」をめざさなければならない。なぜなら本当の意味での、行政の減量化・3Eの原則の達成は、政策経営によって、はじめて達成されるからである。いいかえればすでに政策選択において失敗した事業を、効率的に運営することも、経費削減することもきわめて困難であり、事務事業の選択の最適化が最高の効率化であり減量化であるからである。

政策経営方式は、行政経営方式のように行政資源の有効活用にとどまらない。行政自身の政策能力という経営資源の活用によって、政策経営はその真価を発揮するのである。

自治体ベースでみると、昭和40年代、都市問題解決をめざして、不均一超過課税、宅地開発指導要綱、上乗せ公害防止条例などによって、政策的解決を図っていった。

もし政策的経営でなければ、自治体は行政サービスの縮小均衡をめざし、住民の公共信託を裏切ることになるであろう。すなわち政策経営方式によって、行政目標への接近が、はじめて可能となるといっても過言ではないであろう。

政府レベルであれば、このような政策経営の政策能力の実践は、無限の可能性を秘めているのである。

行政評価システムは3Eの原則に基づいて行政経営を追求していくが、やがて新しい行財政システムの創造をめざす政策経営へと変貌していくのである。

ポスト産業社会をむかえて、行財政環境が大きく変化した今日、公的セクターは自らの行財政システムの変革なくして、財政危機の突破は不可能である。その意味では行政評価システムによって、第2表のように従来の行財政システムを変革して、新しい行財政システムをつくれるかどうかである。

第2表 行財政運営の新旧比較

区 分	行政管理型運営	行政評価型運営
導入の目的	行政の減量・事務事業の廃止	行政の効率・事務事業の選別
行政の体系	財源主義支出主導型	政策選択効果主導型
選択の基準	行政の主観的財源的基準	行政の客観的効果測定基準
参加の方向	管理内部の非公開独断的決定	全庁的・市民参加の公開的決定
運営の戦略	支出主義による行政需要充足	目標設定による市民需要充足

3 行政評価の課題

公的セクターは行政評価システムの導入において、行政評価システムの技術的課題を克服し、実践的課題に対応をしていかなければならない。第3表のように行政評価システムにおける具体的課題における対応を誤ってはならない。

第1に、行政評価システムの成功の鍵を握っているのは、事務事業に対する評価基準・指標の数値化である。公的セクターは驚くべきことであるが、選別の評価基準・数値なき事務事業の選択を行ってきたのである。

公的セクターは数値による事務事業の評価ができるのかという根強い拒否反応がある。しかしあらゆるものが、現在では数値化され処理されている。極論すれば損害賠償における精神的被害の慰謝料すら数値で算定されているのである。

すなわち行政評価サイドからは、行政の事務事業なるものは数値にもとづく評価は可能であることを、行政評価の実施をつうじて、公的セクターは意識改革を図っていかなければならない。

たとえば公的セクターでも給与は、公務員の能力・経験を数値化したものである。問題はこの給与体系の基となる数値が現実的妥当性をもっているかで、数値化されることは現実的に行われているのである。

環境問題についても、環境アセスメント方式によって事業評価の数値化が発達しており、一般の事務事業の評価、たとえば交通安全効果などは算出が容易である。

行政評価の数値化は、福祉・環境などの分野では数値は信頼できないとの批判反論がある。しかし継続的調査によって精度は向上する。たとえば河川の水質水準度を毎年測定し、下水道整備の効果を検証することができる。

行政評価の数値は、必ずしも行政の実態や住民のニーズを反映していないとの批判がある。しかし市民ニーズ調査・生活実態調査を実施していけば、行政投資・サービスの成果の判定数値は得られる。

第2に、行政評価は、政策・施策・事業評価に区分される。三重県・宮城県は、政策評価をかがげてい

るが、主力は全事務事業の見直しによる事業評価方式である。そして事業評価から政策評価への連動戦略は明確でない。

静岡県も業務棚卸方式で、施策評価を実行中であるが、政策評価へ如何にして昇華させていくかの戦略的意図がうかがえない。要するに戦線を拡大しすぎている懸念がある。

アメリカでは、州は施策評価としてのベンチ・マーク方式、市は執行評価方式としての事業評価方式と、選別して採用している。この点、三重県・宮城県をはじめ、多くの県は全事業を対象としているため、説得力ある成果がみられない憾みがある。

その点、北海道が「時のアセスメント」として、公共事業の事後評価に限定して、事業の廃止を決め、三重県が『道路整備10箇年戦略』で、評価項目・評点方式という、画期的システムを導入している。

また神戸市が、公共施設に限定し評点方式で、施設経営診断システムを開発している。このように特定方式で、具体的成果を得ていかなければ、行政評価のブームは去り、P P B S方式の二の舞になりかねない。

第3表 政策・施策・事業評価方式の要素

区 分	評価対象	評価指標	評価時期	評価視点	評価方式
政策評価	行政全体	選別指標	事前評価	外部評価	定性方式
施策評価	特定施策	執行指標	中間評価	共同評価	定量定性
事業評価	個別事業	成果指標	事後評価	内部評価	定量方式

結論からいえば全事業対象は無理があり、少なくとも投資・施設・サービスの3つ程度に分類して、個別の評価方式を適用していくのがのぞましい。

すなわち無理な目標とか、高い理念を掲げすぎ、関係部局の協力がえられず、改革が空転する羽目になりかねない。そのため行政評価システムが、公的セクター一般に普及していくためには、より実効性の高いより効果的なシステムに評価事業の対象を絞ることが戦略的に有効である。

第3に、評価指標は、選択・執行・成果指標に区分される。現状は執行指標と成果指標が混同されて利用されており、十分な事業評価がなされていない。たとえばボランティア講座の参加者数は、執行指標であり、参加者のうちボランティア活動に実際に参加した人数が、成果指標である。

行政評価システムは、行政活動のすべてを指標化するが、指標化には地方交付税の基準や財政需要の算定と、同じ難題が内在している。執行指標で不十分であれば、成果指標で補正していかなければならない。

さらに場合によっては、補正係数とか、追跡調査としての住民満足度などを調査する必要がある。

たとえばボランティア講座というサービス行政において、利用者数という執行指標だけでなく、聴講者が何人ボランティア活動に参加したかという成果指標による事務事業評価をなすことによって、行政のムダもはぶけ、利用者の満足度も向上することになる。

第4に、行政評価システムは、事前・現在・事後評価がある。地域開発の過剰投資による自治体財政の破綻、公共投資による環境破壊などが、次第に歴然としてきた。市民のみならず自治体自身も、公共投資の見直しを痛感したからである。北海道の「時のアセスメント」による開発事業の中止が、その卑近な事例である。

これまで自治体の公共投資をリードしてきたのは、事業決定における財源主義・支出主義のみであった。

公共投資のもつ経済的効果を過大評価し、マイナスの経済効果を過小評価してきた結果が、財政破綻の要因となった。

しかも公共投資戦略においても、拙劣であり、バブル経済がはじけると、開発型第三セクターの経営破綻によって、財政危機に見舞われる自治体が続発した。ここに行財政運営の支出主義から政策評価へのコペルニクス的転換が浮上してきたのである。

事前評価システムの実施は、干潟・空港・道路などの公共事業をめぐって紛糾中であり、卓抜した政策評価システムに成功していない。しかし環境問題では、仮想評価法などによって、次第に非経済効果の経済評価も可能となってきている。

第5に、評価視点は、内部・共同・外部評価に区分される。現在の行政評価システムは内部評価方式がほとんどであり、社会的に批判をあびている。しかし数千の事務事業を、情報が公表されても、市民が評価するのは不可能に近い。

当面は、市民オンブズマンによる、特定事務事業の不正の追求、重要事業への外部評価方式の導入が無難な方式である。

第6に、評価方式は、定量・定性・併用方式に区分される。すべての行政活動は数値化できないが、数値化の困難な事務事業は、評点方式がある。

スポーツにおける体操競技・フィギュアなどでは複数の審査員が評価をする方式が採用されている。自治体の行政評価システムは最終的には、評価項目（公共性・緊急性・効果性など）にもとづくA B C D E ランク方式が一般的方式である。

しかしここでも評価基準の効果性・公共性などの基準の概念が、不明確でアトランダムに適用されることが問題である。したがって人事の評価システムとおなじように、評価方式の改善をすすめて、現実的妥当性のあるものに改良していかなければならない。

自治体はこの行政評価システムを成功させなければ、地方自治の復権だけでなく、自治体の自己改革も水泡に帰するであろう。

4 3 E の原則の適用

行政評価システムの導入には、実践的な課題はこれまでみてきたように山積しているが、理論的課題も少なくない。しかし基本的課題としては、3 E の原則と「公共性」の概念の明確化であろう。

第1図のように一般的には経済 = 投入，効率 = 執行，有効 = 成果という関連にあり，行政効果と財政効果の2つの視点からの成果評価が必要である。評価時点では事前評価は投入評価，事務事業の実施中は執行評価，そして事務事業の事後評価としては成果評価との関連がふかい。

第1に、投入指標(インプット)といわれる数値である。もっとも初歩的な数値化は行政内部における支出主義にもとづく数値化である。たとえば保育所を何箇所建設したとか，道路を何平米舗装したとかである。

投入評価をこのような行政の実績評価で行っているが，財政的には一般財源負担がいくらであったか，自治体としては無視できない評価指標となる。ことに事務事業の初期投資などの費用であり，コストとの関連で，当該事務事業を開始するかどうかの重大な選択をせまられる。

行政活動評価とこれらの経済評価との関係は，第2図のようになる。一般的に行政活動の経済評価としては，経済性 (economy)，効率性 (efficiency)，有効性 (effectiveness) の3 E の原則が活用される。

第1図 行政評価の経済的指標化

[経済性]インプット指標		[効率性]アウトプット指標		[有効性]アウトカム指標	
行政活動	費用	費用	目標達成度		
	=		×		
評価基準	行政量	活動量	実効量		

第2に、執行指標（アウトプット）といわれる数値である。公共施設の利用者数、社会教育講座の受講者数などである。

執行評価は、アウトプットの指標であり、アウトカムの指標でない。したがって当該事務事業が、形式的表面的に効果があがっていればよい。文化センターの利用率、公営住宅の入居率などがある。保育所などの一人当り運営単価などが指標となる。施設がどのように利用がなされているのか、入居者の満足度などは指標化の要素とはならない。

財政的な執行指標の産出のために、単位当たり行政コストがいくらかかったかも、自治体のみならず、住民にとっても本来は重要課題なのである。たとえば市民ホールの利用率がいくら高くとも、巨額の一般財源の投入がなされた結果であれば、財政的にみて効率的執行をなしたといえないであろう。したがって単位当りのコスト分析が必要となる。

第3に、成果指標（アウトカム）といわれる数値である。公共施設利用者の満足度とか、交通事故件数の減少などの数値である。

たとえば環境保全講座を開催し、聴講者は多かったが、実際に環境保全活動に従事した人は少なく、環境改善の実効があがっていない。成果指標としては、合成洗剤の追放、空缶の回収率、ごみ排出量の減少などの成果指標で測定していく必要がある。

ただ成果指標の場合、当該行政支出と行政成果との因果関係の証明が必要となる。たとえば交通事故減少という成果は、交通安全施設整備か交通規制か交通安全教育か自動車交通量の減少かの関連性を実証しなければならない。

当該行政支出がなされた場合となされなかった場合の比較であるが、その立証は容易でない。また財政的にはそれだけの目標達成のために、どれだけの費用が投入されたかである。たとえば交通事故死を1割減少させるために、施策選択を上手にやれば10億円ですんだのに20億円を投入したという費用効果の分析で、成果指標にもとづくコスト分析である。

5 行政評価と公共性

行政評価システムは最終的には「公共性」の問題に行きつく。インプットとしての行政費用、アウトプットとしての行政効果、アウトカムとしての行政成果などが数値的に算出できたとして、事業収支の悪い事務事業は、行財政効果・成果がなかったとはいえない。

それは民間企業とことなり、事業収支は第1次指標となっても、当該事業が持つ間接的效果・成果で補正しなければならない。たとえば福祉・環境・教員行政は開発・交通・住宅行政などに比して、事業収支は悪いが、必ずしも行財政効果・成果が低いとはいえない。

この問題が公経済のもつ「公共性」の問題であり、この課題の整理をつけなければ、行政評価システムも減量・合理化政策の道具として、自治体から排斥され、市民から毛嫌いされてしまう。

ただ自治体はこのような「公共性」の基準について、アトランダムに基準を設定している。たとえば北海道の場合は、必要性（経済・社会情勢の変化等により必要性や意義が変わっていないか）、妥当性（計画内容が時代に即しているか。・道の関与の仕方について再検討の余地はないか）、優先性（緊急に実施する必要があるか。・道民のニーズは高いか。・長期計画等での位置付けはどうか）、有効性（実施の結果が所期の成果をあげることができるか。・社会的評価（好感度）が高いものであるか）、住民意識（施策に対する住民の意識は変化していないか）、代替性（代替方法の可能性はないか）と、6つの条件設定をしている。

項目自体はそれなりに有効であるが、これらの項目を選択基準として整理しておくほうが、実際の事務事業の選別において判断が的確に行われることになる。

これらの項目を整理すると、第4表のように3つの必要・十分・実施条件に類型化することができる。

第4表 選択基準の具体的基準

条 件	項 目	具体的適用指標・基準
公共性 (必要条件)	外部効果 公益支援	道路・公園に比して交通・住宅・施設は外部効果は小さい。 民間ベースでは提供が難しい福祉・環境・文化などのサービスである。
責任性 (十分条件)	行政適格 実施形態	行政責任・住民需要などから事務事業の優先度を選択していく。 行政責任は実施形態・費用負担でその範囲は変動しさまざまである。
有効性 (実施条件)	費用効果 事業採算	単位当りの行政コスト・施設サービスの利用率などで測定できる。 投資・サービスの公的性格によって、一般財源補填率は異なる。

まず事務事業の必要条件である「公共性」の基準の具体化を設定していくと、第1に、外部効果が大きいという要件である。警察・消防・道路・公園といった公共財は、利用者だけでなく社会全体が恩恵を受けるので、外部効果が大きいのである。

ただ「公共財」の条件は、事務事業の選別における具体的問題としては現実的には発生しない。道路・下水道・防災工事は自治体がすべきであり、地域独占事業とか新事業開発事業などは例外的事業である。

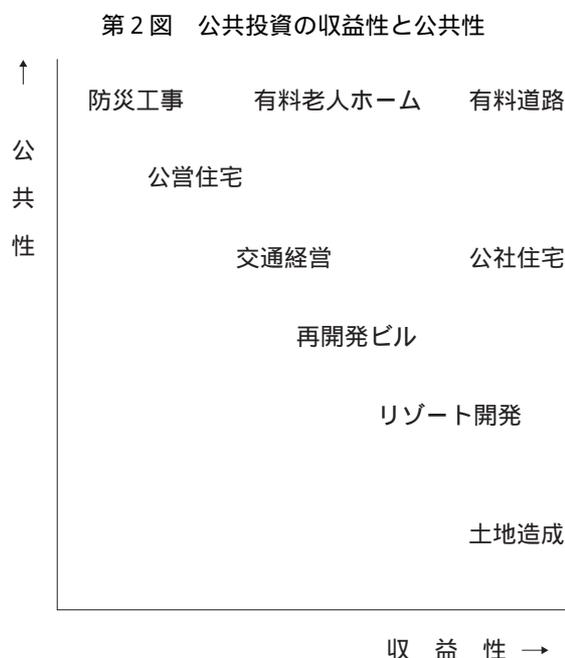
第2に、公共性の高い公共投資・サービスほど市場では供給が期待できない、すなわち「公益支援性」がある。生活保護サービス、特別養護老人ホームなどの福祉サービスである。サービス・投資の性格からみて外部効果が大きすぎると、採算制が確保しにくいのである。

「公益支援性」は多くの場合、市場メカニズムでも官僚メカニズムでも、保護されにくい公的利益といえる。それは必ずしも不特定多数を意味しない。特定の利益者、たとえば障害者であっても、極論すれば市場・官庁メカニズムでは、軽視されやすい行政サービスである。

公共投資でみれば、第2図のようになる。3Eの原則の充足を事業収支だけでは判断できない。「公共性」の高い投資は、ある意味では収益性はないのである。だからあらゆる公共投資は赤字でよいという

結論にはならない。

その公共投資の「公共性」の度合いに応じて、一般会計の支援が得られるが、その「公共性」からみて必要以上に多くの支援をえている事業は、運営方法・投資戦略などが問題とされるであろう。その「公共性」と次にふれる間接効果・非経済効果などである。



「公益支援性」は、「福祉性」、「文化性」、「環境性」、「人権性」などの非経済効果的な要素をもった概念である。

この点、これらサービス・投資は、行財政における社会的弱者としてハンディをもらい、優先的な資源の配分を必要とするであろう。

すなわち厚生経済学の視点からみて、社会的効用のより大きい事務事業が、優先されるべきとなる。所得税における累進課税にみられるように、年収3,000万円の高所得者の1万円より、100万円の低所得者の1万円のほうが、社会的には効用が大きいということになる。

6 公共性の十分条件

公的セクターが具体的に事務事業の選別をなす場合、公共性だけでは不十分である。公共性の十分条件が充足されなければならない。

第1に、行政責任の問題がある。ナショナル・ミニマム、シビル・ミニマムは、優先的に行政が実施していかなければならない。また地域・住民ニーズの高いサービスを重点的に採用していかなければならない。

しかし、地域社会の危機管理でも行政責任と仮定しても、災害は地震・火事・台風・豪雨などさまざまあり、何を優先的に実施すべきかは、きわめて選択困難な問題である。したがって行政評価システムは、事務事業の見直しの基準設定はできても、政策選択の基準設定は容易でない。

さらに責任構造は複合的である。公的責任（自治体など）、地域責任（企業・ボランティアなど）、個人責任（家族など）などの責任が交錯している。介護保険サービスのように市民が費用負担をすれば、行政責任も拡大していくことになる。

しかも具体的な公共サービスの選別は容易でない。大都市におけるバスサービスはシビル・ミニマムの行政責任といえるが、神戸市の路線別の営業係数・赤字額は第5表のようになるが、黒字の8路線で営業係数が200以上で5億円以上の赤字をだしている路線が2路線ある。

しかもバス事業の人件費は16,860百万円で運賃収入は16,060百万円である。これは民間バス事業に比して人件費が約1.5倍も高いのが原因である。したがって政策選択の最適化としては、営業係数200以上・5億円の赤字路線を廃止するより、3億円の補助金で民営バス事業者が受託してくれれば、存続する余地がある場合、後者の選択はベストではないが、ベターな選択といえる。

第5表 神戸市営バス営業係数別赤字額及び乗車効率（平成9年度）

営業係数	路線数	(赤字額)					(乗車効率)				
		1億未満	2億未満	3億未満	4億未満	5億未満	20%以上	20%未満	15%未満	10%未満	
100未満	8	-	-	-	-	-	7	1			
100～150未満	32	25	3	4	-	-	21	9	2		
150～200未満	20	15	2	1	1	1	5	10	4	1	
200以上	19	12	2	2	1	-	2	1	6	10	
合計	79	52	7	7	2	1	2	35	21	12	11

資料 神戸市交通事業審議会『神戸市バス路線再編成の考え方に関する答申』（平成11年7月21日）7頁

第2に、事務事業の費用負担・実施形態の選別が重要な課題となってくる。ことに事務事業の範囲が拡大するにつれて、費用負担・供給形態も多様化が進んでくる。

すなわち公的セクターは、これまで行政目的が決まれば、その目的遂行のため、自己が有する人材・財源を、投入していけば問題はなかった。要するに政策選択の余地は、小さかったのである。

地域循環経済で見れば、公的セクターが負担しても市民が負担しても、全体としてのコスト・負担は同じであり、如何に公平で効率的なシステムを形成するかの問題である。

たとえば供給形態についてみれば、イギリスのサッチャー改革では、公的セクターは調整・促進者（enabler）に撤し、自らは供給者（supplier, provider）であってはならないとされている。

従来の公共サービスは公的セクターがなすべきものという「公共性の神話」のコペルニクス的転換を図っていくならば、公的セクターの責任範囲もひろがっていく。

事務事業の公共性が薄くても、外郭団体で実施するならば条件を充足する。今日では問題となっている公共宿泊施設がそれである。また費用効果の分析でも官庁直営方式であればコストがかかりすぎるが住民委託方式では可能となる。

すなわち事務事業として、一般会計からの持ち出しが少なければ、公共性が薄くても、事務事業の実施

条件は充足する。反対に公共性が高くとも、一般財源の負担が過重であれば、有料制、間接的運営の措置がとられる。

また行政サービス分野でも、中間サービスの分野が広がってきており、自治体が当該サービスを選択するかどうかの判断は容易でない。それはサービスの実施の選択が、行政サイドだけで決定できない要素が介在しているためである。

いいかえればNPO、民間企業などの引受け手があれば、安心して業務を付託・委託できる。裏返していえば、当該自治体が、どれほど自己の官僚制を克服できるかどうかでもある。

ことに近年のように自治体という行政団体が独力で、実施が不可能であるか行財政効果が乏しい事務事業が少なくない。いわゆる“共生社会創造型”、“市民連携型行政”を、経済開発においては、“文化産業創造型”、“官民共同型行政”をめざしつつある。

地域福祉サービス（在宅福祉）、環境保全（ゴミ再資源・省資源）、コミュニティ創造（市民交流・防犯防災）、国際交流（文化・生活支援）、地域おこし（イベント・商品開発）などの行政ニーズが増えると、単に行政組織・官庁的人事の手直しでは対応が不可能となってきた。

公的セクターは行政評価システムをつうじて、政策評価・選別の政策意識を涵養していき、政策選択の最適化に可能な限り接近する能力を培養していかなければならない。

7 公共性の実施条件

このように「公共性」の必要・十分条件が充足されても、公的セクターがその事務事業を効率・効果的に実施するという課題が残る。まず費用効果分析を厳密に実施し、効果的投資が行われているか、また必要なサービスが的確に提供されているかを判別しなければならない。

さらに投資・サービスが効率的に実施されるためには、事業の経営分析を十分に行い効率的な供給を形成していかなければならない。

第1に、事務事業の費用効果の問題である。費用効果分析はさまざまな段階で可能である。もっとも単純な方式は、単位当り行政コストであり、これだけの数値の算出だけでも十分に効果が期待できる。

次に施設の利用状況などの算出であり、投入費用と投入効果との比較である。ことに施設の場合は利用状況だけで施設への住民ニーズ、施設の行政効果などが容易に知ることができる。

問題は公共投資・サービスの場合、事務事業の収支だけで評価できない。それは先にみたように「公共性」の問題があり、事業収支が赤字でも事業効果があるからである。大都市の地下鉄、過疎地域の観光開発事業などである。

公共投資・サービスには一般的に、第6表のように効果には非経済効果とか間接的波及効果がある。たとえば地方ローカル線・大都市圏地下鉄は、事業としては赤字であるが、交通弱者の交通手段という福祉性、公害・事故の減少という間接的経済効果、さらに道路投資の負担軽減という財源的メリットなどがあり、それらを算入していかなければならない。

公共投資・事業などの「公共性」はこれらの効果である。事業収支だけでなく、これらの効果を測定して、事業赤字を何割まで許容するかである。

第6表 公共投資効果の範囲

区 分	観 光 事 業	鉄 道 事 業	防 災 事 業
直接的経済効果	観光客の増加	地域経済活動の増大	災害被害の減少
間接的経済効果	物産品販売の増加	交通利便性の向上	経済生活活動の継続
直接的非経済効果	環境改善効果	交通公害の減少	生命健康の保持
間接的非経済効果	地域イメージ効果	交通手段の快適性	安心感の増大

第2に、事務事業の採算制の問題である。事務事業がすべて純粹の公共サービス・投資ではない。したがって当該事業の性格にあわせて、独立採算制がもとめられる。

すなわち事務事業の公共性に応じて、第7表のように、擬似独立採算制を適用していくことになるが、その公共性に応じて、公共デベロッパーの用地分譲は、当然、独立採算制が求められる。また公営の終身使用の有料老人ホームなどは、福祉施設といっても、独立採算制を基本的には原則としなければならない。

ただ多くの場合、公共施設などは営利施設であっても、自治体が建設・運営するのは、それなりの公共性があるからで、一般会計から無利子融資、用地の提供、建設費の補助などのさまざまな財政援助が注入されている。

しかし警戒すべきは、容易な補助は、事業主体の経営マインドを、スポイルする恐れがある。また包括的経営援助も、基準が不明確なため、事業主体に自立的運営精神を、損うことになり、財政援助には慎重な配慮が必要である。

第7表 疑似独立採算制の適用

施設・事業名	事 業 者 負 担			
有料道路	用地費,	建物,	人件費,	経常経費
余暇施設	×用地費,	建物,	人件費,	経常経費
文化ホール	×用地費,	×建物,	人件費,	経常経費
博物館	×用地費,	×建物,	×人件費,	経常経費

行政評価システムの導入においては、このように理論・戦略・実施の面で多くの難問をかかえている。したがって一気に完璧な評価システムの確立は不可能であるが、個別評価の具体的な評価指標の開発などを積み重ねていくことによって、少なくとも現在の事務事業選択・実施システムよりもすぐれた方式を創造していくことができるであろう。

参考文献 高寄昇三『自治体の行政評価システム』学陽書房 平成11年。

高寄昇三『自治体行政評価学講座』『地方財務』平成11年5月から12年4月まで連載予定。