

自治体補助金改革と行政評価の課題

大 杉 寛*

(首都大学東京 都市教養学部教授)

1. はじめに

自治体経営改革の一環として、近年多くの自治体が補助金改革に着手している。補助金改革にあたっては、行財政改革の観点からの取組であることが一般に強調される。近年の厳しい社会経済情勢や三位一体改革にともない地方財政構造が変化するなかで、自主・自律的な自治体経営を行うには行財政基盤を確立する必要があり、補助金改革も避けて通れない課題との認識が示される。

他方、分権型社会を実現するためのツールであり、市民と自治体の関係を再定義する重要なきっかけの1つとして補助金改革を捉える考え方もある。ローカル・ガバナンスの発想が広く受容され、ことに基礎自治体は「新しい公共空間」形成の主導的役割を担うことが期待されている。内実はともあれ「参加」「協働」が自治体経営のビジョンを語る際のキー・タームとなっている現状を反映した考え方といえる。

そして、補助金改革を語るうえで、「評価」もまた「参加」「協働」と並ぶ中核的な原理ともいえるべき位置づけにある。自治体が標準装備するほどまでに行政評価システムが広範に普及してきたことが背景として挙げられよう。総務省「新地方行革指針」では、①様々な団体等に対する補助金等については、行政として対応すべき必要性、費用対効果、経費負担のあり方等について検証し、整理合理化を推進すること、②終期の設定やPDCAサイクルに則った不断の見直しなど、住民等に対する説明責任を果たしながら計画的に廃止・縮減すること、という補助金見直しの考え方が示されている¹⁾。こうした取組は行政評価システムの導入をまって十全に展開できるといえよう。実際、補助金改革のメイン・ターゲットは、個々の補助金を見直すことにあるといえるが、その検討作業過程では、行政評価システム（とくに事務事業評価）の活用が想定されている。

そして、補助金改革は実は行政評価システムの1つのテストの機会となっているともいえる。補助金に対する批判として、交付の目的や根拠・基準が不明確である、交付対象が様々な分野の団体に拡散している、補助事業の効果・成果が曖昧であるなど、その実態が不透明な点が指摘されてきた。また、その不透明さゆえに補助金改革が行革のアジェンダに挙げられても、不徹底なままにうやむやにされてきた。行政評価システムの活用によって、こうした事態を打開しうるのかが問われているのである。

そこで本稿は、自治体補助金改革における「評価」というコンテキストのなかで、行政評価システム、とくに事務事業評価の意義と限界を考察することを目的とする。その際、補助金改革を行った自治体の先行事例や、主として筆者が携わった自治体での補助金改革の取組など具体的事例に則して検討することとしたい²⁾。

* 1964年横浜市生まれ。東京大学大学院総合文化研究科修了。博士(学術)。成城大学法学部専任講師、東京都立大学法学部助教授を経て、2005年より現職。

¹⁾ 総務省「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」(平成17年3月)。

²⁾ 筆者がメンバーとして直接参与したのは、多摩市補助金交付システム検討委員会(平成16年)、同補助金評価市民委員会(平成16年～)、狛江市補助金検討委員会(平成16年～17年)、杉並区補助金適正審査会(平成17年)である。各会議での委員や事務局職員との共同作業のプロセスから、本稿執筆の多大なる示唆を得たことを感謝したい。

2. 自治体補助金改革の現状

(1) 補助金改革の3つの次元

補助金改革は、論理的には次の3つの次元に分別して考えることができる。

第1に、補助金制度総体のあり方というシステム評価に関する次元である。例えば、予算全体の中で補助金はどのように位置づけられるべきか、補助金について条例・規則等でその根拠を明確にすべきか、補助金支出の仕組みは会計処理上どのような手続であるべきか、補助金の評価システムをどのようなものとして設計するか、住民に対していかなるかたちで補助金に関する情報を提供すべきか、など補助金全般にわたる共通ルールの整備に関する課題が挙げられる。

第2に、個別補助事業制度の存廃といった事業評価に関する次元である。自治体の政策・施策目標の実現や住民の福祉増進の観点から、ある特定の補助金の交付という手段をとる個別補助事業そのものが妥当な施策であるのか、妥当性はあっても厳しい財政状況の中にあっては政策上のプライオリティが低く、廃止ないしは縮減されるべきではないか、など個別補助金を交付する際の政策的な根拠づけが問われることになる。行政評価システムのうちとくに事務事業評価と重なる次元である。

そして、第3に、個別補助金の執行評価に関する次元である。この次元では、補助金交付先としてふさわしい団体としての要件を満たしているか、補助金交付団体がルールに基づき、適切な会計処理のもと、施策が想定する効果を十分に生み出せるように補助金を執行しているかといった個別交付団体のあり方が問われたり、あるいは、補助金交付事務を担う職員や所管部署等が決められたルールに基づき適切に処理しているかといったように行政側の具体的な執行のあり方が問われたりすることになる。

以上はあくまでも論理的な区分であって、実際の改革では区分が曖昧であったり、相互に結びつけて検討しなければならなかったりするものが通常である。あらかじめ概括すると、自治体補助金改革は、システム評価を前提作業と位置づけて制度を見直したうえで、必要に応じて執行評価情報を参照しつつも、メイン・ターゲットは事業評価に定められているといえる。具体的な取組状況は以下に述べるとおりである。

(2) 主な自治体の改革状況

筆者が補助金改革に直接携わった自治体（多摩市、狛江市、杉並区）及びその際に参考した他の自治体の先行事例を取りまとめたのが表1である。これをもとに、自治体補助金改革の実際を概括したい。

(a) 検討体制

表1で取り上げた自治体は、1つの例外を除き、すべて第三者機関で補助金改革に取り組んでいる。

これは、まず、自治体経営全般について新規施策や見直しの検討を行う場合の手続として第三者機関による審議を経るのが近年の市民参加重視の自治体のスタンスであることによる。加えて、多くの自治体で、実効性の観点から庁内での検討には限界があることが経験則として認識されているからでもある。補助金改革はここ数年で初めて着手された新規のテーマでは決してない。多くの自治体では、5～10年ほど前に限っても、なんらかの改革プランを庁内組織によって検討済みなのが通例である。しかし、庁内組織では既存の補助金を大胆に廃止・縮減し、限られた予算の枠のなかで新たに生じた住民ニーズに即応した補助金交付に振り向けるような、抜本的な改革には結びつけられなかった経緯が事実としてある。補助金を媒介とした住民（団体）と行政との間に築かれてきた関係から生じる既得権や前例といったしがらみに束縛されがちなため、補助金改革には内部マネジメント改革とは異なる難しさがあるのである。

表1 自治体補助金改革の取組状況

自治体名	我孫子市	豊島区	つくば市	国立市	多摩市	狛江市	杉並区
見直し開始年度	平成12年度	平成14年度	平成14年度	平成17年度	平成17年度	平成17年度	平成18年度
検討体制	第三者機関:補助金等検討委員会 (学識経験者・行政経験者(市OB除く)・市民で構成)	第三者機関:補助金等審査委員会 (市民代表、学識経験者より構成)	第三者機関:補助金制度懇話会	庁内組織:行財政健全化検討委員会	第三者機関:補助金交付システム検討委員会-補助金評価市民委員会	第三者機関:補助金検討委員会	第三者機関:補助金の適正化に関する懇話会-補助金適正審査会
基本方針	○公募制の導入 ○第三者機関による審査 ○3年ごとに全件見直し	○団体補助・事業補助を廃止し、事業補助に一本化 ○公募制の導入 ○第三者機関による審査	○透明性と厳正な評価に適した申請申込書等の新書式の採用 ○産業育成補助金に偏らない各分野の計画的な充実の必要性 ○団体運営費補助金の廃止、事業費補助の原則及び定率・定枠補助の原則 ○団体事務の行政部局への委任の禁止 ○類似補助金は、市として統合し一本化しないものには補助しない原則 ○既存補助金は3年に一度の見直し原則、長期にわたる補助金の廃止 ○公募制の導入 ○第三者機関による審査	○既存の補助金の見直し基準の作成と審査 ○新たな補助金等の交付基準の作成 ○個別の交付規定の整備 ○補助金の見直しの終期(3年) ○既存の補助金は一旦ゼロ・ベースとし、新規と同列に申請 ○申請された補助金は必要により審査し、最終的には予算査定のみで交付決定 ○事業補助は原則として総事業費の2分の1を限度 ○第三者機関による審査	○市民提案型統合補助金(市民提案型まちづくり事業補助金)の創設 ○すべての補助金のゼロ・ベースからの検証 ○第三者評価機関の設置と事務事業評価システムとの連動	○補助金等交付の適正化 ○補助金等の見直しの視点の提示 ①10年間以上の長期にわたる補助金等は見直す ②運営費補助金は事業費補助へ移行 ③事業費補助は公募型補助へ移行 ④類似補助は整理・統合 ⑤少額補助金等の見直し ⑥国・都補助への上乗せ・横出しはしない ⑦個人に対する補助金等は見直す ○サンセット方式の導入 ○補助金等の個別評価と第三者機関による集中的な見直し	○補助金制度改革の視点 ①協働を育む補助金制度の構築 ②透明性の確保と財政運営の健全化 ○補助金評価基準の策定 ①責任の明確化 ②事業効果の検証 ③補助金の終期の設定 ④類似する補助金の整理・統合 ⑤少額補助金等の見直し ⑥包括補助制度の導入
補助金の分類	1 国・県の制度があるもの 2 公募による補助金 ①とくに行政上の制度がないもの ②市民の自主的・自発的な活動を奨励するもの ③団体としての活動を認め、その運営費に対して財政的援助をするもの ④イベントの実施に当たって財政的援助をするもの 3 施策的補助金 ①市の条例や規定あるいは他の公共団体で事業の要綱などが制定されているもの ②上記の条例や規定はないが制度に準じるもの ③本来、市が実施すべき事業を補完して公共性が高いもの ④市民生活の安全・衛生のために市民の協力が欠かせないもの ⑤豊かな市民生活のために市民相互の交流・協力体制が欠かせないもの ⑥市として産業を活性化し振興するために、市民と共同で取り組むもの	1 区民活動支援事業補助金 2 重要政策補助金	1 債務負担行為に基づく補助金(債務負担補助金) 2 市の条例又は規則に根拠を置く補助金(規則補助金) 3 市の交付する補助金の財源の一部又は補助対象事業の一部に国・県補助を伴う補助金(国県補助金) 4 行政目的を達成するために市が実施すべき事業を補完する形で実施される事業に対する補助金(行政補完補助金) 5 1～4に当てはまらない公募制度に適した補助金(公募補助金)	1 団体育成型補助金等 2 政策的事業一部助成型補助金等[団体を対象とするもの] 3 政策的事業一部助成型補助金等[個人を対象とするもの] 4 その他の補助金等	1 市民団体に対する補助 ①市民団体・運営補助 ②市民団体・事業補助 2 事業者に対する補助 ①事業者・運営補助 ②事業者・事業補助 ③事業者・産業振興補助 3 関係機関に対する補助 4 外郭団体に対する補助 5 市民個人に対する補助 6 イベント(活性化)補助 7 街づくり整備に関する補助 8 その他 ※市民提案型まちづくり事業補助金(上記1②に分類)		○団体に対する補助 ○個人に対する補助 ○施設建設補助
交付基準	①効果からみた基準 ②的確性からみた基準 ③期限からみた基準 ④制限からの基準		○「つくば市補助金に関する基準」制定	(新規交付基準) ①公平性 ②必要性 ③効果・経済性 ④適格性		①公益性 ②公平性 ③必要性 ④効果・経済性 ⑤適正性	
審査基準	①時代度 ②実現可能性 ③創造性(独創性) ④我孫子らしさ	①グループの適切性 ②申請事業の適切性 ③区民への活動報告等の適切性	①公平性・公正性 ②有効性・必要性 ③適正性	(見直し基準) ①公平性 ②必要性 ③効果・経済性	○市民提案型街づくり事業補助金 ①公益性 ②多摩市らしさ ③時代性・社会状況・市民ニーズの把握 ④先駆性・独創性 ⑤目的・目標、計画の妥当性 ⑥団体の適正等 ○補助金全般 ①公共・公益支援性 ②公共関与・役割分担 ③有効性 ④経済性 ⑤改善の可能性 ⑥必要性・時代度 ⑦市民協働度	同上	①責任の明確化 ②行政目的の希薄な補助金又は少額補助金等の見直し ③補助金の終期の設定等 ④類似する補助金の整理・統合 ⑤包括補助制度の導入の検討
審査体制	第三者機関(上記、補助金等検討委員会)	第三者機関(上記、補助金等審査委員会)	第三者機関(上記、補助金制度懇話会)	1次評価:庁内検討委員会 2次評価:第三者機関(補助金等審査委員会)	第三者機関(補助金評価市民委員会、市民提案型まちづくり事業補助金評価市民委員会)	第三者機関	第三者機関(上記、補助金適正審査会)
その他の特徴	○施策的補助金、公募による補助金いずれも第三者機関で審査(書類審査) ○不採択とされた団体には公開ヒアリングの機会を付与	○第三者機関が区民活動支援事業補助金の審査を行うとともに、重要政策補助金について意見を述べる	○1～3は市当局が、4・5は第三者機関が審査 ○補助金審査方式として、①一定額以上の補助金に対するヒアリング、追加書類要求、②希望団体への再審査体制	○見直し基準により対象補助金を採点し、各委員の評定の平均値と分散指数を用いて総合評価	○第三者機関による提案型公募補助金および個別補助金の審査	○第三者機関による個別補助金審査	○第三者機関による個別補助金審査(所管ヒアリング等による一件審査)

(注) 各自治体資料等より作成。

第三者機関の場合、住民代表を構成メンバーに含むのが一般的であり、団体代表とは別に、あるいは、それに換えて、公募で一般住民から選任するケースも見られる（多摩市、狛江市、杉並区など）。自治体の設置する審議会等に公募委員を加える一般的傾向に加えて³⁾、補助金が市民協働のツールとして重要な役割を果たしている点にもよる。

他方で、近年の市民委員重視ともいえる第三者機関のあり方からすれば、やや特異といえる傾向として、行政関係者（行政職員 OB など）をメンバーに加える例がある。構成メンバーの要件として挙げている自治体もあれば（例えば、我孫子市）、学識経験者等の枠で加える場合もある。あるいは、他の公募型審議会等でも可能性としてはありうることであるが、とくに補助金というテーマ設定もあって一般公募枠で他自治体等の行政職員である住民が結果的にメンバーに加わる場合も見受けられる。これら行政職員出身の委員は行政実務経験を武器とできるばかりではない。かりに勤務先が異なる自治体であっても、近隣自治体間で横並びに導入される補助金も少なくなく、自治体間でかなりの共通性が見られることから、導入の経緯や実態、過去からのしがらみなどをおおよそ理解していること、また、自治体間での補助金の種類や交付水準・対象にある微妙な違いに敏感でもあることから、現状に「理解」を示しすぎて安易に妥協さえしなければ、課題発見と改革処方への有益なアドバイザー役を果たすことを期待されての登用といえるだろう。

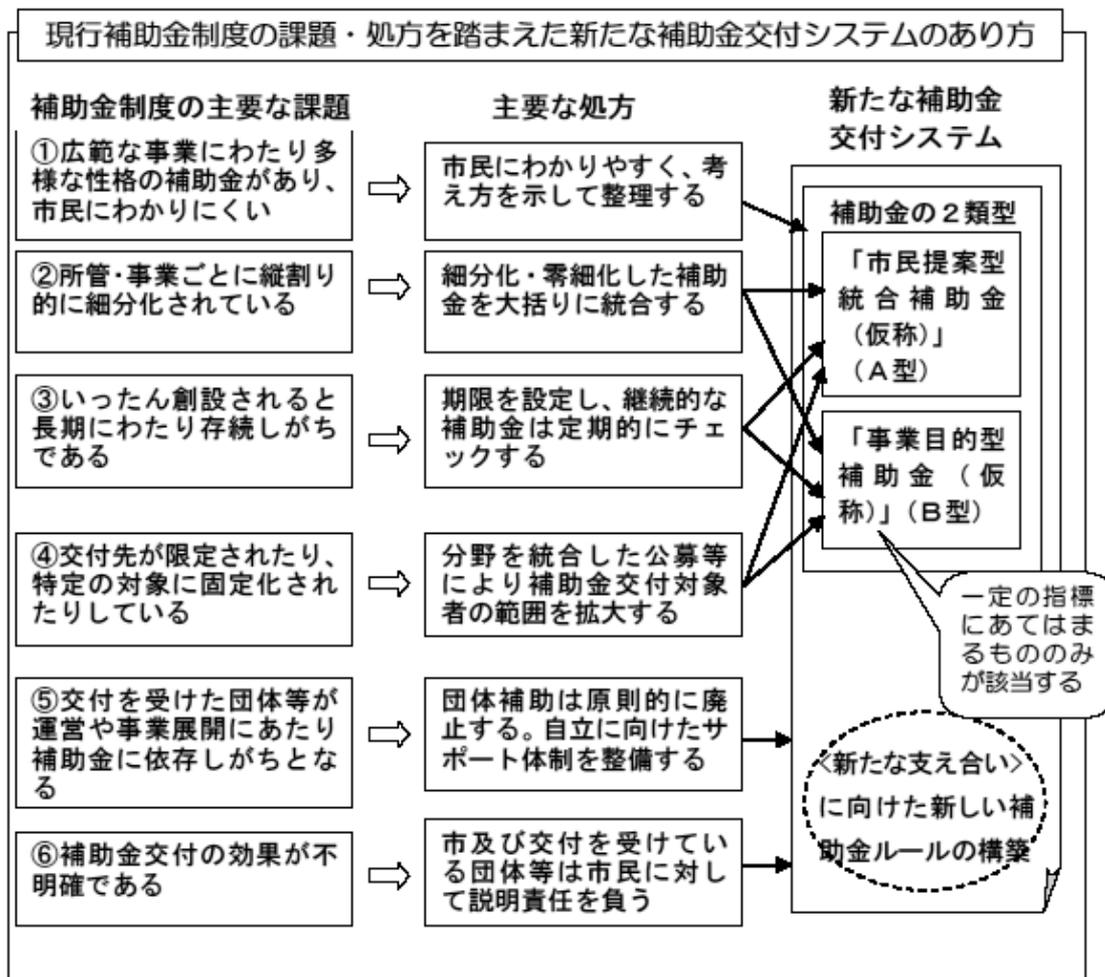
そうした意味では、検討体制としては市民参加の趨勢からすると旧来型に分類されるとしても、行政主導で改革を進めるのは一つの有力な手法として十分に考えられる。表 1 で取り上げた自治体のなかで唯一例外として庁内組織で検討を進めた国立市では、当初、庁内組織が後述する評価方法で個別補助金を総合評価し、廃止の方向で検討する補助金、見直しが必要な補助金を明確に選別している。なお、国立市でも、平成 17 年度からは第三者機関が設置されることとなり、1 次評価を庁内検討委員会が、2 次評価を第三者機関が行う方法に変更された。国立市の当初の方式では交付基準等のシステム評価の次元での改革を行政が直接担った点が他と異なるが、個別補助金の評価に際して事前評価を庁内組織や所管部署が行うことは表 1 の他の自治体にも見られる（例えば、多摩市、杉並区）。

（b）基本方針

補助金改革に当たっては、補助金全体の見直しの方向性を示すための基本方針や原則などの提言が行われるのが通例である。そうした提言は、現行補助金制度の課題に対する処方と考えられることから、まず、補助金制度の普遍的ともいえるべき課題を確認しておきたい。

³⁾ 公募委員を含む審議会等が増大傾向にある点は、特定非営利活動法人まちづくり支援東京ランポによる調査が有用である。『季刊まちぼっと』第 4 号～第 5 号、2005 年参照。

図1 多摩市における課題の整理と改革の方向性



(注) 多摩市補助金交付システム検討委員会『報告書』平成16年8月, 7頁。

図1は多摩市で検討を行った際に、補助金制度の課題とそれを踏まえた新たなしくみの方向性をまとめたものである。図1に示されるように、補助金制度の一般的な課題としては、①補助金の種類・性格が多岐にわたり、根拠法令も曖昧であることから、住民にわかりにくくなっている、②所管・事業ごとに縦割りの的に細分化されており、少額の零細補助金も少なくなく、非効率的である、③いったん補助金が創設されると長期にわたり効果の検証がなく存続しがちで硬直化している、④交付先が限定されるなど、補助金交付団体とそうではない団体との公平性の問題が生じている、⑤補助金交付団体が団体運営や事業展開で補助金に依存しがちとなり、団体としての自主性・自立性が損なわれがちである、⑥補助金交付の効果・成果が不明確である、といった点が指摘される⁴⁾。

課題に共通性が見られることから、主要な提言が自治体間で共通しているのは当然でもあるが、大別すれば次のような提言のいくつか、ないしは、すべてが柱として取り上げられることが多い。

第1に、新たな補助金のしくみとして、公募制の導入を求める提言である。

第2に、既存の補助金について交付基準を明確にし、評価・審査するしくみの導入を求める提言である。

第3に、補助金交付にあたって評価・審査する体制として第三者機関の設置を求める提言である。

⁴⁾ 同様な指摘として、江口清三郎「自治体の補助金再考」松下圭一他編『自治』岩波書店、2002年、87頁以下参照。

(c) 補助金の分類方法

補助金を分類する前提として、補助金とは何か、あるいは補助金改革の対象となる「補助金」とは何かがまず問われる。たまたま筆者が関わった自治体での検討過程でも、補助金の性格をめくり委託金との区分等が問題になったり（この点は後述）、いわゆる補助金をどの範囲まで考えるべきかをめぐって論争になったりする経験をした。

補助金は予算上では19節「負担金補助及び交付金」に分類され、細節として、負担金・補助金・交付金に三区分別される。本稿で補助金改革と呼ぶ自治体の取組では、補助金及び交付金を対象とするのが一般的である。例えば、狛江市では、審議の対象を「補助金等」とし、その定義として、「地方自治法（昭和22年法律第67号）第232条の2に基づき、市が公益上必要であると認めた場合において、市以外のものが行う事業に対して交付する補助金、交付金、利子補給金、その他の給付金で相当の反対給付を受けることなく行う金銭的給付をいう。予算上では、補助金・交付金に分類されるものである⁵⁾」としている。

補助金の定義を確定したうえで、それらすべてを検討対象とするのか、それとも、例えば、国・県による補助金、協定に基づく施設建設補助金等の、当該自治体の意思のみでは改革を十全に行えない、あるいは行いにくい補助金事例をあらかじめ見直しの除外とするのかは、自治体によって対応が異なる点である。もっとも、上述例については、あらかじめ除外しない後者の対応の場合でも、他の補助金とは違って評価・審査過程で実質的に「除外」されたり「別扱い」されたりすることもある。

さて、補助金の分類方法としては、第1に、行政分野別、所管別などが一般に想定されるが、補助金改革に当たっては、交付対象団体の性格や交付手続上の特徴などに基づく性質別の分類方法があわせて考慮され、行政分野別、所管別などとクロスするかたちで検討作業がなされることが多いようである。

第2に、補助金制度の課題とも関連して、補助金交付額の多少や補助金制度の存続期間（制度創設からの経過年数）で分別する方法も重要である。交付額の大きな補助金（例えば、外郭団体などに対する運営費補助金など）は絶対額の見直し効果が大いといえるが、行政コストの観点からは交付額の小さな零細補助金の見直しも急務といえる。また、補助金が長年にわたり交付され続け硬直化している場合、新規の住民ニーズに対応できないことを意味するので、制度の存続期間別の分類も重要である。例えば、多摩市では、件数ベースで見ると、創設から10年以上経過した補助金が6割以上を占めており、狛江市では、10年未満のものは全体の3割にすぎず、30年以上のものが2割あることも分かった⁶⁾。

第3に、とくに改革時に公募型補助金を新規に導入する場合には、公募型補助金とその他の補助金に大別するのが一般的である。その際、公募型補助金に該当しない補助金についてのメルクマールを明確にすることで分別を図ることが多い。我孫子市、つくば市、多摩市などがその例である。こうした手法には、既存のタイプの補助金の膨張を抑制する効果、新規のニーズに応える補助金交付を可能にする効果などが考えられる。

多摩市では、ゼロ・ベースから補助金を見直すという考え方から、原則としてすべての補助金を公募型補助金に移行させることとし、公募型補助金に該当しない場合の指標を例示して、公募型ではない補助金を例外的なものに限定しようとした。ただし、現実には公募型への移行は容易ではなく、第三者機関（多摩市補助金交付システム検討委員会）が公募型への移行が望ましいと例示したのは、一般会計分全体で130件の補助金のうち15件にとどまった。

なお、改革時に公募型補助金制度を創設しない自治体でも、NPO等を対象にした公募型補助金制度やま

⁵⁾ 狛江市補助金検討委員会『答申書：狛江市が交付する補助金の適正化について』（平成17年8月）、2頁。

⁶⁾ 多摩市については平成15年度予算による。多摩市『多摩市行財政診断白書』（平成15年7月）参照。狛江市については、平成16年度に行った調査による。狛江市補助金検討委員会前掲報告書参照。

ちづくりや環境など個別政策目的で公募型の形式をとる補助金制度をすでに設けている例もある（例えば、狛江市、杉並区）。

（d）補助金交付基準及び評価・審査基準

本稿では補助金を交付するに当たってその前提となる基準を交付基準、個別の補助金の見直しに当たって適用される基準を評価・審査基準とそれぞれ呼ぶことにする。それぞれが別個に策定されている場合、双方が同一の場合、後者のみ策定されている場合など対応は自治体によって異なり、それぞれの基準で定めるべき内容は必ずしも明確ではない。別個に定められている場合であっても内容に重複があったり、後者のみの場合も他の自治体であれば前者で示される内容が包含されていたりするなど、一義的には分別できないようである（表1参照）。

本稿が関心を持つ後者の評価・審査基準に着目すると、補助金支出の法的根拠として地方自治法第 232 条の 2「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」によることから、補助金に関する一般的な基準としては、例えば、狛江市のように、まず「公益性」が挙げられ、加えて「公平性」、「必要性」、「効果・経済性」、「適正性」などが示される。公募型補助金の場合には、我孫子市のように「時代度」、「創造性」、さらに「我孫子らしさ」などその自治体・地域ならではの特性といった特色的な点を基準としたり、提案事業の「実現可能性」（我孫子市）、「目的・目標、計画の妥当性」（多摩市）、公募の資格要件とも関係するものとして「グループの適切性」（豊島区）、「団体の適正等」（多摩市）など実効性に関する基準が盛り込まれたりすることになる。なお、評価・審査基準適用に関する運用上の課題については後述する。

（e）補助金評価・審査体制

新規に第三者機関が設置され、補助金の評価・審査に当たるのが一般的であるが、検討体制に当たった第三者機関がそのまま継続的に（あるいは再任などにより）設置され続けたり、評価・審査作業を一体的に行ったりするケースもある。

3. 補助金評価・審査と事務事業評価

以上概要を述べたのがシステム評価の次元での補助金改革であるが、それを枠組みとして展開される事業評価の次元での補助金改革である、補助金評価・審査について以下検討したい。補助金評価・審査の方法は、理念型的には競争選抜型と個別査定型とに大別される。事務事業評価の活用との関係から、本稿では後者の個別査定型を中心に検討するが、個別査定型の特徴を浮き彫りにするためにまず前者の競争選抜型から概観しておく。

（1）競争選抜型の評価・審査

競争選抜型は、複数の補助金を一定の基準に基づき評価点をつけることで順位付けし、予算の制約内で順位の高い補助金から優先的に採用を決めたり、順位に応じて補助金額を増減したりする方法である。

公募型補助金の場合には競争選抜型の評価・審査方法が採用されるのが一般的である。近年導入が相次いでいる一般公募型補助金では、対象事業要件、補助団体要件、補助条件（交付年度数の制限、補助額・補助率の設定）を満たす場合には広く申請が可能である。申請団体に対して第三者機関が審査を行うが、書類審査に加えて一般公開のプレゼンテーション審査が行われることも多い。

競争選抜型を基本としたしくみでも、ある水準の評価点以下の場合には、予算制約内の順位を得たとしても採択しないといったような、後述する個別査定型に近い絶対評価を組み合わせることも考えられよう。その応用例を紹介すると、多摩市の市民提案型まちづくり事業補助金では、6つの審査基準について「1」～「5」の5段階評価を各委員が行うが、そのうち「公益性」の基準については、委員の半数以上の評価が「3」以上であることを必要条件とするといったハードルを設けている。総合得点で高い評価を獲得できるような提案事業であったとしても、委員の過半が「公益性」の観点で基準に満ちていないとすれば、それをもって交付対象外とするものであり、補助金本来のあり方としてまず問われなければならない公益性を重視しようという姿勢を明確にしたしくみである。多摩市のこの審査方式は一部に絶対評価的要素を加味した競争選抜型の変形の一例といえよう。

競争選抜型の評価・審査方式には、次のような課題がある。

第1に、評価の客観性をめぐる課題である。評価点をつける際に、複数の審査委員各自が複数の審査基準から評価点をつけ、それをもとに総合評価点を算出する方法がとられることが多いが、①個々の審査基準の妥当性の問題、②審査基準間の重みづけの問題、③審査委員間で審査結果にばらつきが生じた場合の対応の問題、④審査委員の資格・適性等の問題、などが指摘される。いずれも「解答」の存在しない問題であって、相互信頼と納得に基づくルールづくりと運営の問題に帰着させざるをえないということになるであろう。

第2に、審査対象区分に関する課題である。環境活動、福祉、まちづくりなど対象事業をジャンル横断的に審査するのは、旧来の縦割りから脱却する意味でも意義はあるとしても、①事業の性格（例えば、イベント事業を対人サービスなど他の事業と同列に審査すべきか）、②事業経費の規模（大規模なものと同規模なものなどに分けるべきか）、③事業の発展段階（調査試行など“はじめの一步”段階のものと本格的な事業実施段階のものに分けるべきか）、等に応じて審査対象区分を設けるべきかどうか、設けるとすればどのような区分でどの水準で分けるべきか、また、申請資格、審査基準や補助率・補助期間等について区分に応じて違いを持たせるべきか、などは審査方法や予算配分の問題とも関係して悩ましい問題となる。

第3に、補助金制度を活用したより発展的なしくみづくりを構想する際に問われることになる、審査手続上の制約に関する課題である。多くの自治体では単なる補助金総額削減という財政的観点のみを目的として補助金改革を行っているわけではない。「時代に適した新規の事業に効果のある適切な補助ができること」⁷⁾、「補助金を交付することによりその活動を支援し、もって区民との協働が図られる豊島区を実現」⁸⁾、「「新しい公共」の考え方を基に、多摩市に「新たな支え合い」の担い手を数多く創出して、地域の公共サービスを豊かに展開していくことを目指した制度」⁹⁾といった目的もあわせて掲げられることが多い。しかしながら、個々の補助金を競争関係にあるものとして評価し順位づけるだけでは、例えば、①形式的・内容的に類似する団体が多数申請してきた場合に、すべて個別ごとに審査し補助金交付すべきか（例えば、環境美化などのように地域単位で行われる活動やスポーツ団体の競技種目などのようにジャンル別単位で団体が組織されるタイプでは、複数の地域やジャンルを単位に多数の申請がなされる可能性がある）、②異なるタイプの申請事業であるが、相互に連携することで相乗的な効果が期待される場合、単なる審査を超えてマッチング（補助事業の統合）を行うべきか（例えば、イベントの共催など）、③同様な活動を行っているが補助金申請しなかった他団体や申請資格はないが他の自治体で同様の活動を行う団体との比較を審査の考慮事項とすべきか（自立的でより適切な活動を現に行っている団体が存在している場合など）、といった視点が欠落するおそれがある。こういった問題点を緩和するためには、補助金申請・交付団体はもちろん、将来申請者となりうる一般住民を含めて、情報交

⁷⁾ 「補助金交付制度 Q&A」 <http://www.city.abiko.chiba.jp/index.cfm/11,519,39.html>（我孫子市ホームページ）参照。

⁸⁾ 豊島区補助金等審査委員会『意見書（平成16年度）』（平成15年12月）、1頁。

⁹⁾ 多摩市補助金評価市民委員会『平成17年度多摩市市民提案型まちづくり事業補助金審査まとめ』（平成17年3月）、1頁。

換会や学習会といった交流の場・機会を設けるなどの別途のしくみづくりが求められることになる。

（２）個別査定型の評価・審査

競争選抜型とは異なり、個別査定型は、順位づけなど他の補助金との厳密な相対評価は問わず、一件ごとの補助金について一定の基準に基づき評価を行い、補助金として採択すべきかどうか（あるいは存続させるべきかどうか）、補助金額の水準としてどの程度が適切か等を決める方法である。

公募によらない既存の補助金を見直す場合には個別査定型をとるのが通例である。

重要な例外は我孫子市の方式である。我孫子市は公募によらない既存の補助金のうち市単独の補助金を施策的補助金と呼んでいるが（表1参照）、この施策的補助金についても、既存のものも新規のものもともに市の担当部局から窓口となる財政担当に対して審査申請を行い、一般の公募型補助金と区別することなく同一レベルで審査対象となる。すべての補助金が順位づけされ、それに基づいて補助金交付対象とすべきか否か等が決定されるしくみである。ゼロ・ベース原則を徹底したものといえるだろう。

ただし、現実の運用として、競争選抜型の純粹型で想定されるように、予算制約との関係で下位に順位付けされた補助金が交付対象外とされたり、あるいは減額されたりすることになるのかは、補助金審査プロセスのみで決定されるわけではない。我孫子市では「採択可能として順位付けされた補助金についても、補助金の額はあくまでも当該年度予算の範囲であり、予算査定の中で最終的に決定され」としている¹⁰。予算編成権に直結する点であることからすれば当然ともいえるが、我孫子市に限らず、第三者機関での評価・審査結果はあくまでも最大限尊重されるべきものであったとしても、最終的な決定者は住民の代表である首長であることで、制度的に担保されることになる。見方を変えると、我孫子市の方式は、審査形式は競争選抜型であるが、実質的に1年単位で終期設定された補助金の個別査定型として運用する例といえるだろう。

個別査定型をより重視した方法でも、他の補助金との均衡から補助金額や補助率等を考慮するために、検討対象となる全補助金を同一の基準を用いて評点化し、順位づけを行うことで一覧化する方法をとるケースがある。典型的には、国立市が挙げられる。国立市では、3つの見直し基準にそれぞれを「-2」点から「+2」点までの5段階で各委員が評価し、その平均値を合計評点として算出し、合計評点がマイナス点のものを各委員の評点の分散指数（各人の評点のばらつきを示すもの。ばらつきが大きいと信用性が低いと考えられる）を加味した上で、廃止の方向で検討するものと見直しが必要かどうかを個別に検討するものとに分別している。このように体系的に一覧化しないケースでも、実際の評価・審査の際には、補助金全体を横睨みした検討作業を経るのが実態といえるだろう。

個別査定型のメリットは、競争選抜型と比べると順位づけが不要である分、評価の客観性が厳密に求められずにすむことにある。また、それだけに、一件査定ではあっても、他の関連する補助金との統廃合を検討するなど柔軟な評価・審査が求められることにもなるだろう。

（３）個別査定型における事務事業評価の活用

本稿冒頭でも述べたとおり、近年、自治体で行政評価の導入が進んだことから、とくに個別査定型の補助金評価・審査の場合、主要な情報ソースとして事務事業評価に基づく情報を活用することが可能となった。筆者が直接関与した杉並区と多摩市での参与観察をもとに、補助金審査の際の事務事業評価の有用性について考察してみたい。

¹⁰ 我孫子市前掲「補助金交付制度 Q&A」参照。

(a) 審査時の情報源

審査に当たっての主要な情報源は、文書ベースのものとして、事務事業評価表のほかには、条例・規則・要綱等の補助金支出の根拠法令等、補助金実績報告、団体財務諸表・収支報告書、その他団体に関する資料などがある。

事務事業評価表については、後述するように、補助事業が必ずしも単独の事務事業に相当していないため、事務事業評価表（多摩市では「事業カルテ」と呼ぶ）のほかに、新たに多摩市では「補助金カルテ」が、杉並区では「補助金審査表」がそれぞれ所管によって補助金審査を目的として作成された。したがって、多摩市を例にとると、いわゆる事務事業評価表としては、メインとなる「事業カルテ」（表2-1）、それを踏まえた「事業診断書」（表2-2）から構成され、当該事務事業に含まれる補助事業ごとに「サブカルテ」（表2-3）、「補助金カルテ」（表2-4-1及び表2-4-2）、「補助金診断書」（表2-5）が補助金審査向けの評価表としてある。1つの事務事業に複数の補助事業が含まれる場合には、「サブカルテ」以下は複数セットが用意されることになる。

また、文書ベースに加えて、杉並区では、財政担当による説明と所管課説明員との質疑応答が、多摩市では、個別審査段階では所管課や交付先団体からアンケート調査やヒアリング調査のかたちでの意見聴取が、それぞれ上記文書情報の補完として位置づけられている。

(b) 審査プロセス

杉並区では補助金全体を、個人を対象とした補助金、団体を対象とした補助金に大別し、それぞれを所管ごとに一件ごとないしは関連する補助金を複数まとめて検討した。前述の「補助金審査表」をベースとし、他の資料等を交えて所管担当者と委員との間で質疑応答を中心に検討を進めつつ、個別補助金ごとに委員会の意見を大づかみにまとめ、全体を通じた検討後、意見調整のついていない補助金についてのみ再び個別に検討し見直しの方向を決定した。8ヶ月間、11回の会議を費やして報告書を取りまとめた。

多摩市の場合には、グループ分類ごとの点検評価を初年度に行い、第二年度目にあらためてすべての補助金を一件査定する予定である。二段構えのプロセスをとる意図は、性質・機能別にみて類似した補助金について可能な限り共通の課題を抽出し、一般ルールによる規律をまず探ろうとした点にある。

表2-1 多摩市事務事業評価表（事業カルテ）

事業カルテ						
事業について						
事務の種類	基礎となる法令					
総合計画との関係	都市目標					
	まちづくりの方向					
	基本的施策					
再構築プランとの関係	該当No.					
関連する個別計画						
事業開始の時期、経緯など						
これまでの見直し、改善など						
平成16年度の主な内容、重点事項など						
目的						
予算の執行方法						
事業の成果						
事業にかかる費用						
区分	平成13年度(決算)	平成14年度(決算)	平成15年度(決算)	平成16年度(決算見込み)	平成17年度(予算)	
決算(予算)額					円	
事業にかかるコスト						
内訳	直接経費				0円	0円
	国庫支出金				円	円
	都支出金				円	円
	地方債				円	円
	その他特定財源				円	円
	一般財源				円	円
	郵便料				円	円
	臨時職員賃金				円	円
	職員人件費				0円	0円
	《従事人員数》				人	人
	間接経費					
	施設・設備				円	円
	債務負担行為、償還経費				円	円
公債費				円	円	
大規模な修繕費				円	円	
指標の種類	指標の内容	平成16年度	平成17年度(予算)			
活動指標(アウトプット)						
成果指標(アウトカム)						
効率指標(単位コスト)						
特記事項 (事業に影響を与える社会環境、請願・陳情、市民の意見・要望、苦情、その他)						

表2-2 多摩市事務事業評価表（事業診断書）

事業診断書	
I 公共・公益支援性(事業そのもの): この事業はみんなのためになりますか？(ある人々だけが得をするのではないですか？)	II 公共関与・役割分担(事業そのもの): どうして、市が税金を使って行うのですか？
A)みんなのためになる ⇔ B)みんなのためになるとは必ずしも言えない	A)税金を使う必要がある ⇔ B)税金以外の方法も考えられる、または税金を使う必要性が低い
診断	診断
III 有効性(事業そのもの・手法): この事業で具体的な成果は期待できますか？(成果が上がっていますか？)	IV 経済性(手法): 投入した経費は適切ですか？
A)期待できる ⇔ B)あまり期待できない	A)適切である ⇔ B)適切でない
診断	診断
V 改善の可能性(手法): 事業の内容や手法を改善して、この事業の成果を向上させることはできますか？	VI 必要性・時代度(手法): 今の社会状況において、優先的に行う必要がありますか？
A)向上の余地が低い ⇔ B)向上の余地が高い	A)優先的に実施すべき事業である ⇔ B)必要性の優先度が低い
診断	診断
総合評価(Bチェック数/6項目) 0/6	
VII: 市民協働度: この事業に市民協働の手法を取り入れていますか 左欄:①～③を選択 (①取り入れている ②未実施 ③市民協働が適している事業ではない) 右欄:①=具体的に内容を記入 ②、③=()内に理由を記入	
計画の段階	
実施の段階	
評価の段階	
【今後の方向性】 (ア～オを選択)	今後の見直し方針 (左が“イ”、“ウ”の場合)
該当No. ア)現状のまま継続 イ)見直しのうえで継続 ウ)事業単位を見直し(統合)のうえで継続 エ)休止 オ)廃止	該当No. a)重点化する(コストを集中的に投入し、拡充する) b)手段の改善(実施主体や実施の手段を代える) c)効率化を図る(結果単位当たりのコストを下げる) d)簡素化する(規模を縮小) e)利用者負担の導入や見直し
【改革・改善の見通し】	
中長期的な視点	
短期的な視点 (翌年度予算)	

表 2-3 多摩市事務事業評価表（サブカルテ）

サブカルテ					
00-00-00-000					
事業について					
事務の種類	基礎となる法令				
総合計画との関係	都市目標				
	まちづくりの方向				
再構築プランとの関係	基本的施策				
	該当No.				
関連する個別計画					
事業開始の時期、経緯など					
これまでの見直し、改善など					
当該年度の主な内容、重点事項など					
事業内容	目的				
	予算の執行方法				
	事業の成果				
事業にかかる費用					
区分	平成13年度(決算)	平成14年度(決算)	平成15年度(決算)	平成16年度(決算見込み)	平成17年度(予算)
決算(予算)額	円	円	円	円	円
事業にかかるコスト					
内訳	直接経費			0円	0円
	国庫支出金			円	円
	都支支出金			円	円
	地方債			円	円
	その他特定財源			円	円
	一般財源			円	円
	間接経費				
	郵便料				
	臨時職員賃金				
	職員人件費				
	《従事人員数》				
	債務負担行為償還経費				
	施設・設備				
公債費					
大規模な修繕費					
指標の種類					
指標の種類	指標の内容			平成16年度	平成17年度(予算)
活動指標(アウトプット)					
成果指標(アウトカム)					
効率指標(単位コスト)					
特記事項 (事業に影響を与える社会環境、請願・陳情、市民の意見・要望、苦情、その他)					

表 2-4-1 多摩市事務事業評価表（補助金カルテ①）

補助金カルテ	
補助金名	0
1. 根拠となる条例、規則、要綱名	
補助金の根拠となる多摩市の条例、規則、要綱の名称	
名称	
2. 創設からの経過年数(基準日:17年4月1日)・要綱等の有効期限の設定	
経過年数:①5年未満②10年未満③20年未満④20年以上	有効期限:①有②無
回答欄(選択)	選択
3. 補助の種類等(複数回答可)	
種類:①事業費補助②運営費補助③物品の支給④その他	「④その他」場合は、内容を下記に記載
回答欄(選択)	回答欄
4. 補助割合関係	
市の補助割合の要綱等への明示:①有②無(「予算の範囲」として割合を明示していないものを含む)	
回答欄(選択)	「①有」の場合は補助割合
5. 補助金の構成等(市単独補助、国・都補助の有無)	
構成:①市単独②国・都・市③国・市④都・市⑤国都のみ	市、国、都の補助割合(財源の内訳割合)
回答欄(選択)	市 国 都
6. 補助金額・基準等の上乘せ・横だし	
国都の基準以上に、拡充した額・基準等を設置し交付しているか:①有②無	
回答欄(選択)	「①有」の場合はその内容(別:基準単価の増額、補助対象の拡充等)
7. 平成17年度予算積算根拠	
予算の積算根拠又は補助対象経費の概要を記載してください	
回答欄	
8. 交付先の対象(16年度実績)	
交付の対象:①個人②団体(学校長への交付含む)③温在	交付対象の概要(団体名など)
回答欄(選択)	交付件数(16年度実績) 回答欄
9. 交付先	
交付先の特定(指定)、固定化:①要綱等で特定②特定していないが、結果として固定化③特定、固定化していない	
回答欄(選択)	
10. 申請(応募)方法	
方法:①公募②だれでも機会均等に申請可(購入費助成等、要件具備なら誰でも申請可)③制度上、特定の団体を対象	
回答欄(選択)	

表 2-4-2 多摩市事務事業評価表（補助金カルテ②）

11. 交付決定方法		
具体的な審査基準：①有②無	「①有」の場合：審査基準は何に記載してあるのか	
回答欄 (選択)	回答欄	
12. 交付対象団体等の自立・事業の創意工夫に向けた取り組み(団体への交付のみ回答)		
団体の自立や事業への創意工夫を促す仕組み・制度工夫についての取り組みを下記に記載		
回答		
13. 交付対象団体等の規約内容等の確認		
団体等の確認：①規約等で確認の義務が無い限り未確認②その他		
回答欄 (選択)	③その他」の場合は内容	
14. 事務局(事務局委任)		
交付対象団体等の事務局が行政内部にありますか：①有②無		
回答欄 (選択)	「①有」の場合は、 必要な理由	
15. 「市民提案型まちづくり事業補助金」制度との関係		
本補助金は、「市民提案型まちづくり事業補助金」に馴染みますか：①馴染む②馴染まない(下表を参照)		
回答欄 (選択)	「②馴染まない」の場合は、 その理由 ③の場合は具体的に説明	
「市民提案型まちづくり事業補助金に該当しない場合の指標」による自己診断(該当するもの：○印を選択。複数回答可)		
該当項目	該当しない場合の指標	指標の説明
	①法令等に位置付けられた特定の団体に対する補助で極めて公共性が高いもの	法令や制度により交付対象団体が特定され、公益性が高いもの(例：社会福祉法人：社会福祉法に位置付けられおり、地方公共団体が補助金を支出することができる旨、規定されている。)
	②個人を対象に交付される補助金	
	③国・都の補助金制度に基づき交付されるもの	国・都の補助金制度に基づき交付されるもので、市が独自に制度変更することは困難
	④他団体との調整により決定されるもの	他の自治体等との調整により、制度を運用しているため、独自に制度変更することは困難
	⑤市民生活の基本(セーフティ・ネットの維持)に関わるもの	市民生活の基本的な水準確保のための補助金
	⑥補助効果の及ぶ範囲が限定的で、広く市民一般への波及効果を目指す事業等に対する補助金とは性格が異なるもの	例：勤労者市民共済会運営費補助金や職員や教職員の研修補助など、補助の効果が及ぶ範囲が限定しているもの
	⑦市の外郭団体への補助金	多摩市外郭監理団体に対する補助金
	⑧その他、該当しない明確な理由を提示できるもの	
16. 本補助金を廃止した場合の問題点(廃止した場合の問題点及び継続しなければならない理由などを記載)		
回答		

表 2-5 多摩市事務事業評価表（補助金診断書）

補助金 診断書	
I 公共・公益支援性(事業そのもの)： この事業はみんなのためになりますか？(ある人々だけが得をするのではないですか？) A) みんなのためになる ⇔ B) みんなのために なるとは必ずしも言えない	II 公共関与・役割分担(事業そのもの)： どうして、市が税金を使って行うのですか？ A) 税金を使う必要がある ⇔ B) 税金以外の方法も考 えられる、または税金を使う必要性が低い
診断	診断
III 有効性(事業そのもの・手法)： この事業で具 体的な成果は期待できますか？(成果が上がっていますか？) A) 期待できる ⇔ B) あまり期待できない	IV 経済性(手法)： 投入した経費は適切ですか？ A) 適切である ⇔ B) 適切でない
診断	診断
V 改善の可能性(手法)： 事業の内容や手法を改善して、この事業の成果を向上 させることはできますか？ A) 向上の余地が低い ⇔ B) 向上の余地が高い	VI 必要性・時代度(手法)： 今の社会状況において、優先的に行う必要がありますか？ A) 優先的に実施すべき事業である ⇔ B) 必要性の優先度が低い
診断	診断
総合評価(Bチェック数/6項目) 0/6	
VII 市民協働度： この事業に市民協働の手法を取り入れていますか 左欄：①～③を選択 (①取り入れている ②未実施 ③市民協働が適している事業ではない) 右欄：①＝具体的に内容を記入 ②、③＝()内に理由を記入	
計画の段階 実施の段階 評価の段階	
【今後の方向性】 (ア～オを選択) 該当No. a)現状のまま継続 b)見直しのうえで継続 c)事業単位を見直し(統廃合)のうえで継続 d)休止 e)廃止	今後の見直し方針 (左が“イ”、“ウ”の場合) 該当No. a)重点化する(コストを集中的に投入し、拡充する) b)手段の改善(実施主体や実施の手段を代える) c)効率化を図る(結果単位当たりのコストを下げる) d)簡素化する(規模を縮小) e)利用者負担の導入や見直し
【改革・改善の見直し】	
中長期的な視点	
短期的な視点 (翌年度予算)	

本稿執筆時点では、初年度作業の大半が完了し、『中間報告』¹¹⁾がとりまとめられた。グループ分類は、第1に、市民団体に対する補助として、①市民団体・運営補助、②市民団体・事業補助に分けられる。第2に、事業者に対する補助として、①事業者・運営補助、②事業者・事業補助、③事業者・産業振興補助に分けられる。第3に、関係機関（消防少年団、保護司会、民生委員協議会など）に対する補助、第4に、外郭団体に対する補助、第5に、市民個人に対する補助、第6に、イベント（活性化）補助、第7に、街づくり整備に関する補助、そして第8に、その他、に分類される。『中間報告』は、これらグループ分類ごと及び全体を通しての評価を概括的にまとめる体裁となっている。今後、交付先団体に対するアンケート調査を行ってから、第二年度目の作業に着手することになる。ただし、グループ分類ごとの評価についても、実質的には一件査定方式で作業を進めており、『中間報告』でも特定の個別補助金の評価と違って差し支えない記述もある。

（c）事務事業評価表を活用した補助金審査

補助金の審査に当たって事務事業評価表を活用するメリットとして次のような点が挙げられる。

第1に、当該自治体の政策体系全体での補助事業の位置づけが容易に確認される点である。

多摩市の「事業カルテ」の例でみると（杉並区の場合もほぼ同様である）、「事務の種類」、「基礎となる法令」、「総合計画との関係」、さらに多摩市の行財政改革のフレームワークである「再構築プランとの関係」、「関連する個別計画」などが記されることとなっており、補助金を含む事務事業全体の位置づけが明らかにされる。また、事業開始の時期・経緯等やこれまでの見直し・改善状況に関する記述は、行政に必ずしも精通していない第三者機関を構成する委員にとっては事業・補助金の意義を判断する上で重要なバックグラウンド情報である。過去5年間の決算（当該年度は予算）の推移は、事務事業のウェイトやその変化についての考察の手がかりとなる。

「事業カルテ」を基に補助金審査にむけて作成された「補助金カルテ」では、補助金の根拠法令等が明示される体裁となっている。事務事業レベルの法令根拠が明らかであっても、しばしば補助金について条例・規則・要綱等で定められておらず、単なる予算措置である場合もあることから、当該欄の記述の有無は補助金見直しの第一歩となる、補助金支出根拠の明確化や政策的意義の確認に不可欠である。また、長期にわたる補助金は見直しの対象になることから、「創設からの経過年数」や「要綱等の有効期限の設定」（サンセット方式が採用されているかどうか）も補助金見直しの方向性を判断する上での基本情報といえる。

そして、「事業診断書」及び「補助金診断書」で示される所管による事務事業や補助金の評価及び今後の取組みに関する所見（「今後の方向性」、「今後の見直し方針」、「改革・改善の見通し」）は、補助金見直しの際の最も重要な情報の1つとなる。当該補助事業に精通し、豊富な情報を持つ所管の判断はしばしば補助金見直しにおいて決定的影響力を持つ。ただし、そこに示される所見は絶対視されるべきものでないというまでもなく、第三者機関においては、安易にそれらを追認するのではなく、当該自治体の政策指針と照らして妥当なものであるのかといった点も含めて、厳密に検討されるべきことになる。

第2に、事業費用の構成から補助金のあり方を検討できる点である。

まず「補助金カルテ」の「補助金の構成等（市単独補助、国・都補助の有無）」欄で示される内容は、補助金見直しの際に無視することのできない情報である。例えば、抜本的改革を手がけた我孫子市においても国・県補助は公募型審査の対象から外していたように、当該自治体だけの意向では見直しが困難で

¹¹⁾ 多摩市補助金評価市民委員会『補助金の再構築に向けて：補助金評価【中間報告】』（平成17年8月）。

あることを示すからである。もっとも、現行の国・都道府県の枠組みによる補助のしくみでは住民の福祉の向上につながらないのであれば、国・都道府県補助を受けないとか、あるいはより効果的・効率的な補助のしくみに制度・手続を変更するよう意見・要望するとかといった対応は可能である。国等による補助事業だからといって改革の聖域とする必要はないはずである。

また、同一の事業内で補助金以外に委託金が支出される場合がある。同一目的ではないにしても密接に関係する内容に異なる支出対応をしていたり、ときには同一の団体が補助金と委託金の双方を受けていたりする事例も見受けられる。そもそも補助事業と委託事業の区分が明確にされておらず、ときどきの行政の都合で補助事業から委託事業へ、あるいはその逆へと変更されることもあるようであるが、行政の関わるべき責任範囲や団体に求められる自主性・自立性に応じて、両者を明確にすべきである。この点は補助事業のみを見ても見落とすことになるが、事務事業評価表から判断することが可能な場合がある。

第3に、補助金の効率性・有効性について検討できる点である。

事業経費については職員人件費を含めて示されるので、単に補助金支給額のみではなく補助事業総体に要する行政コストの観点から検討可能である。例えば、零細補助金については、支給額に比して事務作業の繁雑さがその問題点として一般に指摘される。事務事業評価表を見ると、場合によっては補助金総額が交付に要する職員人件費を大幅に下回っている例が歴然と示されるなど、具体的な金額ベースで非効率性が明らかになる。また、補助金執行事務のみならず、本来であれば交付先の団体が当然に行うべき補助金申請書類や実績報告書の作成、さらには会計処理等の団体運営事務の代行など、交付団体の行政依存を助長させる行為が行政職員によって公務として行われている不適切な例が少なくない。こうした事態を是正する上でも有効な情報といえよう。

事務事業評価表で設定される指標は補助金の効果や効率性を分析する手がかりとなるものである。多摩市の「事業カルテ」の場合には、活動指標（アウトプット）・成果指標（アウトカム）・効率指標（単位コスト）が掲載されている（杉並区では前二者）。

(d) 事務事業評価の課題

筆者の経験からすると、第三者機関による外部評価の場以外で、事務事業評価がこれほど有効に活用された機会はおそらくほかにはないといってもよいのではないかと。補助金改革では事務事業評価表は有力な情報源として活用されうるといえる。しかしながら、このことは事務事業評価表が万能であることを意味するわけではなく、実際には以下のような限界が指摘される。

第1に、事務事業評価導入から年月が浅く、情報の蓄積が少ない点である。とくに行政コストや指標については評価制度導入にあわせてはじめられているため、過去に遡って経年的な変化を分析することができず、現時点では直近のものに限られてしまう。この点については、評価を継続し、情報の蓄積を図ることで充実させるしかないだろう。

第2に、成果指標等の指標の設定が不適切なものが多いことである。第1の点とも関係して、担当者が評価表の記入に習熟していなかったり、行政評価の意義を十分に理解していなかったりするためである。不適切な例としては、団体活動に対する補助金で、活動指標として会員数を、成果指標として会合開催数を記載するといったものである。成果指標の設定が容易ではない場合も少なくないが、本来であれば、活動指標にすべきものを成果指標に安易に位置づけるべきではなからう。

以上は、評価一般にとまなう課題ともいえるが、補助金改革固有のものもある。第3に、事務事業評価表やそれに基づく補助金審査表等は制度としての補助金についての有力な情報ではあるが、補助金を交付

される団体や個人に関する制度の運用実態については十分に把握できない点である。あくまでも二次情報であったとしても、個別補助金の執行評価の次元を全く無視して、事業評価に関する次元の改革を遂行することはできない。したがって、団体財務諸表・収支報告書等の個別団体に関する情報をつきあわせる必要がある。

この点について、杉並区では、他の自治体には見られない新たな試みをした。団体に対する補助金では、団体の自立性、補助金の依存度、会計処理上問題となることが多い繰越金額について総括的に評価するために、新たな指標として、①団体収入に占める自主財源の割合、②団体収入に占める区補助金の割合、③団体収入に占める繰越金の割合、④区補助金に対する繰越金の割合、を導入し、それぞれ6段階で評価した。例えば、団体収入に占める自主財源の割合が高く、かつ、区補助金の割合が低い一方で、区補助金に対する繰越金の割合が高い場合には、当該補助金は廃止ないし縮減すべきである、ということになる(表3)。また、補助金審査表を改訂し、これら指標をより体系的かつ継続的に調査できるよう第三者機関は提言している。

表3 杉並区補助金改革での新たな指標と結果の例

補助金名称	平均自主財源比率 [a]	ランク [a]	平均区補助率 [b]	ランク [b]	平均繰越金比率 [c]	ランク [c]	平均繰越金/区補助比率 [d]	ランク [d]
交通安全協会補助金(3団体)	88.8%	V	11.2%	II	12.7%	II	117.0%	VI
	89.0%	V	11.0%	II	18.9%	II	170.3%	VI
	91.5%	VI	8.5%	I	0.0%	I	-0.6%	I
杉並産業協会補助金	94.1%	VI	6.2%	I	7.7%	I	124.4%	VI
納税貯蓄組合連合会補助金(2団体)	68.0%	IV	16.5%	II	12.3%	II	75.2%	V
	54.3%	IV	24.2%	II	12.3%	II	51.4%	IV
社会福祉協議会運営費補助金	5.0%	I	17.8%	II	4.2%	I	20.8%	II
保護司会助成金	52.0%	IV	16.3%	II	6.4%	I	41.9%	III
民生委員児童委員協議会助成金	25.2%	II	50.9%	IV	16.6%	II	32.6%	III
障害者団体連合会運営費補助金	41.0%	III	1.8%	I	40.7%	III	2315.7%	VI
障害者福祉会館運営費補助金	0.3%	I	9.4%	I	6.1%	I	64.3%	IV
いきいきクラブ連合会運営費補助金	55.2%	IV	22.8%	II	4.1%	I	17.5%	II
母子寡婦福祉団体連合会補助金	57.4%	IV	8.6%	I	30.6%	III	356.5%	VI

※「平均」は過去3年間(平成14～16年度)の平均

※ランク: I(10%未満)、II(10%～30%未満)、III(30%～50%未満)、IV(50%～70%未満)、V(70%～90%未満)、VI(90%以上)

(注)杉並区補助金適正化審査会『補助金の適正化について(提言)』(平成17年11月)の資料を一部修正。

4. おわりに

本稿は自治体補助金改革の現状を概観し、とくに補助金評価・審査について行政評価システムとの関係から考察を加えてきた。近年は財政的な逼迫もあり、補助金総額の削減であるとか一般会計に占める補助金の割合の縮減といった行財政上の直接的な効果の獲得が必須の課題となっている。しかしながら、行政評価システム自体は即効的な解決策なわけではない。必要な情報を整備し透明性を高めることで、従来であれば曖昧なうちに終息してしまったり、効果・効率性といった明確な基準もなく進められたりしてきた補助金改革について、その歯車を着実に回転させる円滑油としての役割を担うことになるだろう。より効果的に補助金改革を遂行するには、とくに個別補助金の執行評価に関する次元の情報をいかに組み込んでいくかを含め、補助金の実態をより透明にする方向での行政評価システムの開発や工夫が求められる。そうした意味で、自治体補助金改革における行政評価システムの活用は、発展途上にあるといえよう。

そして最後に、評価を軸とした補助金改革が、住民と自治体の規律関係のあり方をあらためて問題提起する役割を果たしている点を指摘しておきたい。補助金改革は、補助金という住民に身近なしくみの検討を通じて、合規性であるとか効率・効果といった「評価」の根本的な発想に触れ、実際にそれを使いこなす（あるいは使いこなさなければならない）機会を提供することになる。補助金が「参加」「協働」のツールであることを自治体経営のなかでもっと明確に位置づける必要があるのはもちろんであるが、「参加」「協働」のみでは語り尽くせない、「評価」に基づく規律関係についても、ローカル・ガバナンスの構築にあたっては必須の要素であることが補助金改革を通じて再認識されるべきである。こうした意味でも、自治体補助金改革と行政評価をめぐる論点はさらに考究されるべき課題といえるだろう。