

【巻頭言】

「政府の失敗」の是正に向けての会計検査院の役割

足立 幸男*

(京都大学大学院人間・環境学研究科教授)

「市場の失敗」を矯正することは疑いもなく政府に課せられたきわめて重要な課題であるが、それだけが政府活動のすべてではない。たとえば環境政策や福祉政策などがそうであるように、資源配分の非効率を是正することを第一義的目的とはしない政府活動も少なくない。ただ、この種の政府活動にとって効率的資源配分への考慮がまったく不要であるかといえ、決してそのようなことはない。

そもそも資源利用において民間部門と公共部門は競合関係にあり、後者は一般に資源利用の有効性という点で前者より劣っている。したがって、公共部門の肥大化は民間部門の活動を萎縮させ、ひいては経済パフォーマンスを悪化させる恐れがある。加えて、住民の反発や経済への悪影響を考えると、政府活動のための主要な原資調達手段である課税にも自ずと限度がある。何を政策の主要な目的とするのであれ、政府は、常に、どうすればより少ない資源でより大きな効果を達成することができるのかに、心を砕かねばならない。

政府活動の効率性・非効率性の程度を分析し、非効率是正のための改善策を政府諸機関に勧告するという役割を、多くの国民は、会計検査院に期待している。だが、会計検査院は、率直に言って、そうした国民の期待に十分にこたえてはいない。これまでのところ、会計検査院は、政府機関の公金使用に違法性がなかったか、予算執行が適正に行われたかを会計検査の主たる対象とし、その点に関する限り多大な成果をあげてきた。だが、政府活動の非効率に分析のメスを入れることは、それほど多くはなかった。

とはいえ、その主要な責任を会計検査院に求めること、会計検査院を「贖罪の羊」に仕立てることは、フェアでない。会計検査院のスタッフは疑いもなくきわめて優秀で仕事熱心である。だが、その数はたかだかしれている。予算も決して多くはない。しかも、監査すべき政府活動はあまりに多く多岐にわたっている。こうした制約条件を考えれば、会計検査院はむしろよくやってきたと言えるのではないか。非効率の分析にこれまで十分なエネルギーを割いてこなかったとしても、それは、やむをえないことではなか

*1947年生まれ。1975年京都大学大学院法学研究科博士課程単位取得。1992年京都大学博士（法学）。帝塚山大学教養学部、京都大学教養部助教授を経て、現職。公共政策理論、現代政治理論専攻。日本公共政策学会（理事・事務局長）、日本政治学会、日本法哲学会、Association for Public Policy Analysis and Management各会員。Journal of Comparative Policy Analysis（Kluwer）、Board member of editors。主著は、『議論の論理』（木鐸社、1984年）、『政策と価値』（ミネルヴァ書房、1991年）、『公共政策学入門』（有斐閣、1994年）等。

ったか。

以下、「政府の失敗」を発生せしめる二大要因について概観した後、政府活動の質を全体として高めるためには分業化された行政評価システムの構築が不可欠であることを、論じようと思う。

「政府の失敗」をひきおこす要因のなかでとくに重要なものは、政府活動の供給主体である政府諸機関に見られるコスト削減動機の希薄さと、政府活動に対する需要のインフレ化の、二つである。

市場競争の最大の利点は言うまでもなく不断の費用削減努力を企業に強いる点にあるが、この利点は、市場が寡占さらには独占の状態へと接近すればするほど、失われてゆく。ここに、ライベンシュタインのいわゆる「X非効率」(企業自身が認知する限界費用と努力次第で達成可能な最小限界費用の間のギャップに由来する非効率)が発生する。民間の独占企業に見られるX非効率が代替財および潜在的競争者の存在によってまだしも抑制されるのに対し、公共政策の独占的供給に対する公的権限を付与されている政府機関に発生するX非効率は多くの場合いっそう大規模で長期化する傾向がある。

その第1の理由は、政府諸機関には倒産の心配がないため、「官僚制の弊害」(確立された標準作業手続きに従って業務を遂行しようとするリスク回避的な思考・行動様式がメンバーの間で支配的になること)を克服することがきわめて困難で、不断の技術革新と組織刷新を通してより大きなコスト削減を達成しようとする意識が組織の末端にまで浸透しにくいということである。第2の理由は、収益とコストが価格メカニズムを媒介として密接不可分の関係にある(どれだけコストを節減できるかが収益の大きさを決定的に左右する)私企業の場合と異なり、政府機関にあっては、事業を展開するために不可欠なリソースの主要な出所がそれ自身の事業でなく議会で承認された予算である(収入としての予算がコストを規定する)ため、コスト削減ではなく予算極大化が組織の至上命題になりがちだということである。第3に、アウトプットそれ自体の価値の測定が困難である(政府供給財には市場における適者生存という価値測定の手法を適用できない つまり、公共財的性格を有する ものが多いこと、政策・施策の目的が一つではないこと、目的間の相対的ウェイトがしばしば意図的に曖昧にされること、個々の目的の達成度を測定するための客観的基準が存在しないこと)ことから、投下された資源の価値がアウトプットの価値を推定するための代理指標とされることがまれでなく、結果として「インプットを増大させればさせるほどよりよいアウトプットが算出されるはずだ」という幻想が政府機関に蔓延するようになる、ということである。

政治的「市場」としての民主主義的意思決定過程は通常市場ほどに信用できるものでなく、需給均衡レベルの政策アウトプットを生み出すとは考えにくい。仮にそのことに成功したとしても、そもそも需要に歪みがあるときには、そのアウトプットを効率的なものとみなすことはできない。需要の歪みは、周知のように、フリーライドの容易性、すなわち費用を負担しない者も便益に与ることができるという事実起因する。

フリーライドが容易であるとき、多くの利己的個人や集団は、その機会に乗じて最大限の政治的レントを獲得しようとする。つまり、対価支払いが便益享受の条件であればおそらく望まなかったであろうほどに高いレベルの政府活動を要求(需要)する可能性がある。需要のインフレ化とも言うべきこうした現象が一つもしくは複数の集団に現れ、しかも他の集団の需要がその影響をさほど受けないとすれば、政府活動に対する社会全体の需要曲線は上方にシフトする。その結果、社会的限界便益(そのレベルの政府活動のために個人が支払ってもよいと思う金額の総和)を超えた費用を要するレベルの政府活動が政治的

意思決定プロセスを通して供給されるようになるかもしれない。

需要のインフレ化に起因する非効率には、少数者（特権的圧力団体）が多数者にコストを転嫁し社会的適正レベル以上の政府活動を引き出すというタイプ、多数者（中位投票者）のインフレ化した需要が少数者を犠牲にして充足されるというタイプ、現在の投票者が将来世代を犠牲にして過大な便益を享受するという、三つのタイプがある。前二者は民主主義政治過程（自己中心的相互調整）の成熟化によってまだしも抑制されるようになる可能性があるが、最後のタイプは現在の投票者全員にとってのパレート最適であるだけに、その抑制は極めて困難である。

需要のインフレ化がもたらす「政府の失敗」の矯正に、会計検査院をはじめとする政府諸機関が果たすことのできる役割は実際のところほとんどない。政策決定過程の透明化、議会内外での政策論議の活性化、目的税方式の導入・料金徴収制度の拡大による消費者意識（コスト感覚）の強化、「政治」に対する歯止めとしての財政均衡原則の確立などが需要のインフレ化抑制に幾分かは有効であろうが、これらの方策を採用するか否かはすぐれて「政治」的な、民主主義の政治過程を通して決定すべき事柄だからである。

少し前のところで公共部門におけるX非効率を民間部門におけるそれよりいっそう深刻で長期的なものとする三つの理由ないし特性に言及したが、これらはいずれも、政府活動の本質に関わる政府活動が政府活動である限り完全に自由であることなどできそうにない属性である。政府活動に非効率は多かれ少なかれ付き物と言っても、けっして過言ではない。したがって、政府諸機関の内部的努力だけでは十分でない。政府諸機関に責任が帰せられるべき「政府の失敗」（コスト削減意識の希薄さに起因する非効率）を是正しようと思えば、政府それ自体のスリム化・政府機能の可能な限りの縮小という荒療治（民営化、規制緩和、分権化）をいつまでも避けて通るわけにはいかないのである。だが、そうした制度改革に着手するか否か、どの程度に改革を押し進めるか、これまた、政治が決断すべき事柄であり、政策執行機関としての行政官庁が関与すべき事柄ではない。

どれほど民営化・規制緩和を徹底させるにせよ、すべてを市場に委ねることなど不可能であるし好ましくもない。おそらくは、中央および地方政府に依然としてかなり広範な活動の余地が残ることになる。そして、そうである以上、政府諸機関による資源浪費をチェックするためのシステムを整備すること、その意義は、どれほど強調しても強調しすぎることはないだろう。

チェックシステムを機能不全に陥らせないためには、思うに、ただ一つの機関にその全責任を押しつけないこと、分業化を推進することが、肝要である。この点で、何よりもまず、個々の施策・事業の所管部局に自己評価と評価結果の公表を義務づけねばならない。その評価は、むろん、かつてのPPBSが要請したごとき高度で包括的なもの 厳格な費用便益分析ないし費用有効度分析に基づく評価 である必要はない。三重県が最近導入した、画一的で簡便な費用対効果分析に基づく「評価」（個々の事務事業に関して、その担当部局に、成果すなわち目的達成度は不十分だがコストの追加投入によって成果を向上させる余地がある、コストは適切だが成果が不十分、成果が不十分である上にコストも過大、成果は及第点に達しているがコスト節約の余地がある、成果が及第点に達しておりコストも適切であるという、いずれに該当するかの判定をさせようとするもの）程度のものでよい。

信頼性・客観性にいくぶん欠けるとはいえ、施策・事業の実施担当者自身によるハンディーな手法を用いたこの種の「評価」には、評価結果の開示を伴うものである限り、その欠点を補って余りあるほどのメ

リットがある。最大のメリットは、分析にさほどの時間と費用がかからないため評価の対象を施策・事業全般に拡大することが可能になる、ということである。その他にも、政府職員の意識改革を促進したり、異部局間、省庁間、議会・省庁・市民間の建設的政策論議を活性化するとか、政府機関相互の間の比較を容易にするといった、効用を期待できよう。

第2に、各省庁内に一群の評価専門家を擁する専門評価機関(郵政省郵政監察局のような内部監査機関)を設置し、傘下の全部局が行う施策・事業の自己評価を厳しくチェックさせることが望ましい。さらに、実施費用がきわめて莫大で社会生活にひとときわ深甚な影響を及ぼすことが予想されるような施策・事業若干については、各省庁内の専門評価機関に、事前および事後の包括的かつ厳格な分析・評価(重点評価)を義務づける必要がある。

第3に、会計検査院の主要な役割を、各省庁付属の評価機関に対する全般的監視、とりわけその重点評価の点検・改善策の勧告に限定することが望ましい。また、会計検査院をしてこのような職務を全うせしめるためには、会計検査院の権限および他省庁・政治家からの自律性を今以上に強化する必要がある。このように、会計検査院の守備範囲を限定し、権限・自律性を強化することで、国民は、その優れた人材をいっそう有効に活用することができるようになるのではなからうか。