

行政コスト分析と事務事業選別基準

高 寄 昇 三*

(姫路獨協大学経済情報学部教授)

はじめに

自治体行財政では、行政評価・企業会計の導入がさかんであるが、現段階では実効があがっていない。行政評価・企業会計化は、理論的研究が先行しているが、自治体行財政の運営において、有効な政策選択基準を提供できていない。

たとえば行政評価では、事務事業の数値化で診断はできるが、廃止・拡大・維持などの選別基準の欠落という致命的欠陥がある。そのため自治体では、首長・財源主導型の事務事業に対する非科学的削減措置が、依然として主導権を保持している。事務事業の一律1割カットが、その卑近な事例である。

行政評価の導入で、当該自治体の経費削減がなされたと報道されているが、現実には財源削減が先にあり、選別基準の曖昧なまま、従来方式で経費削減がなされており、行財政運営における科学化にはほとんど寄与していない。

また企業会計導入では、貸借対照表・損益計算書作成が目的化し、これらの企業会計諸表をどう、財政運営に利用するかの応用はすすんでいない。職員は作成の労力もあり、地方財務会計の財政指標で十分ではないかという不満がある。

実際は貸借対照表・損益計算書などの会計諸表を作成しても、公経済特有の財政措置を考慮しない企業会計化は、自治体財政の実態を反映しえないという欠陥がある。たとえば自治体の建設地方債は、地方交付税で元利償還財源は補填されるが、債務として地方債のみが計上されている。債権として交付税収入を計上しなければ、当該自治体の財政状況を正確に反映したものでない。

現在の地方財務会計の企業会計化は、自治体実務サイドからみれば、机上演習的であり、行財政運用安定化への運用実績の検証はなされていない。¹⁾

*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。03年姫路獨協大学教授に就任。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』（勤草書房、平成10年）、『新・地方自治の財政学』（勤草書房、平成10年）、『自治体の行政評価システム』（学陽書房、平成11年）等。『自治体の行政評価導入の実際』（学陽書房、平成12年）、『自治体財政 破綻か再生か』（学陽書房、平成13年）。

1) 地方財務会計における企業会計化の試みは、昭和50年代、神戸市において、損益計算書、貸借対照表・連結決算が作成されている。財団法人神戸都市問題研究所『都市経営のシステム』（昭和53年1月、政府系シンクタンク・総合研究開発機構研究助成報告書）、高寄昇三「地方財務会計制度の改革」『都市政策』（昭和53年1月）、地方財務会計制度研究会「地方財務会計制度の改革」（『都市政策』昭和54年1月）、溝橋戦夫「連結決算への試み」・高寄昇三「情報公開と外部監査制度の必要性」（『会計ジャーナル』昭和53年10月）などを参考にされたい。このような自治体の企業会計化の成果は、財源調整基金などの強化であったが、事務事業評価、ことに公共投資の行政評価による過剰投資への牽制機能は発揮できなかった。なお自治体における企業会計化の問題点については、高寄昇三『自治体公会計の再編成』（公人の友社近刊参照）

このような現在の地方行財政運営における，科学的管理手法の非実効性をみていると，かつてのPPBS方式の挫折と同様の運命をたどるのではないかと危惧される。理論的研究より，自治体の政策形成・施策選択における，より実効性のある方式，適用の戦略システムを研究し，いかに自治体の行財政運営に定着を図っていくかの戦略が急がれるのである。

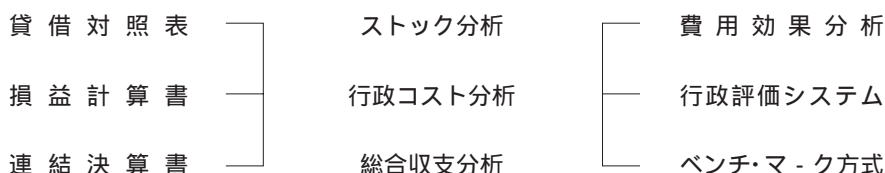
1 行政コスト算出と地方財務会計

自治体財政への企業会計導入は，まず日常的財務処理で行政コスト分析からスタートし，会計諸表による財政運営の指針設定へとレベルアップする，導入戦略の採用がのぞましい。要するに企業会計化にもとづく行政コスト算出と，行政評価システムにもとづく事務事業とを連結させた，実践的実績を積み重ねることで，首長・職員のコスト意識への洗脳を計ることが不可欠の前提条件である。

自治体職員は，このような基礎的トレーニングを十分に積んでいかなければ，会計諸表を活用する域には達しない。個々の首長・議員・職員の意識を陳腐化した減量化から，コスト分析にもとづく，個別事務事業の施策選別化へ向上させていかなければならない。

第1図にみられるように，会計諸表は，行政コスト算出の成果物であり，行政コスト分析をベースに費用効果分析，ベンチ・マ - ク方式導入，行政評価システム適用などに発展していくのである。このような基礎的訓練や意識改革のないまま，性急に会計諸表を作成しても，自治体は十分に活用できないのである。

第1図 行政コスト分析と公会計システム



しかし，行政コスト分析といっても，自治体の多くは官庁会計的分析である。自治体が行政コスト算定を実施し，住民に対して公表するのは，使用料などの関係でコンセンサスを得る必要がある場合か，行政内部で事務事業の減量をする場合かである。

このような官庁的ニーズからの行政コスト算定を，神戸市の保育サービスの住民向けのパンフレットは，第1～3表のようになっている。

第1表 保育所運営費の負担内訳（平成14年度予算）

保育所運営費総額 202億9,730万円			
国基準による保育料	54億1,869万 (100%)	国の負担	市の負担
保護者負担 (保育料)	市の負担 (軽減額)		
37億8,171万円 (69.8%)	16億3,698万円 (32%)	41億2,714万円	107億5,147万円

第2表 運営費総額に占める割合

保護者負担 37億8,171万円 (18.6%)	国 負 担 41億2,714万円 (20.4%)	市の負担 123億8,845万円 (61.0%)
-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------

第3表 児童一人当りの運営費(1ヶ月分)

年 令	0歳児	1・2歳児	3歳児	4・5歳児	平 均
運 営 費	約25万円	約15万円	約7万円	約6万円	約10万円

単位当りの保育サービスコストは、第1～3表のように行政サイドが、算出しているが、実際問題としては大きな狂いはないであろう。しかし、市民に対するアカウントビリティ、公会計方式にもとづく費用算出としては不正確との批判は免れない。

保育所サービスの行政コスト算出を、民間保育所との対比を考えて、一人当たりコストを、簡単な方法でしかも正確に算出するには、第4表のような計算が考えられる。

第1に、人件費では直接的な人件費は算入されているが、共済組合負担金(平成12年度決算・職員給与費の17.7%)は、間接的な人件費であり、保育所会計が所管していない。また退職金引当金(平成12年度決算・職員給与費の10.7%)などは、官庁会計は発生主義でないため算入されていないので、約3割を加算する必要がある。

たとえば人件費は、保育士一人当たり5人の保育児を面倒みると、公立保育士800万円で一人当たり保育児150万円となるが、民間保育所の人件費は、年金・退職金なども算入されているので、補正をしなければならない。

第2に、管理運営費である物件費は、算定において大きな問題点はないが、施設費については、発生主義・ストック会計などから官庁会計は、問題が多い。公立保育費には用地購入費・建築費の減価償却費が不算入である。

「用地費」は、定員100人の保育所用地費が5億円とすると、コストとしては、この用地費は資産であるので、保育所がかりに廃止されれば、売却するなり、他の行政用地として転用することになる。

したがって保育所用地のコストとしては、当該用地費を預金しておれば、得べかりし金利収入を喪失したという、逸失利益であり、用地費×利率(2%)となる。

つぎに「建築費」は、2億円とし、耐用年数30年とすると、1年の減価償却費666万円となる。この減価償却費は、償還年数が同一とすると、建設地方債の元利償還の元本分となる。

建設地方債の金利分は、中間の15年目が平均金利となるので、地方債1億円(金利2%、30年償還債)として、元本1億円の2%の30年分となる。

保育児一人当たりコストは、用地費10.0万円、減価償却6.7万円、利子負担2.0万円、人件費160.0万円×1.3(退職金・共済負担金)=208.0万円、物件費41.6万円となり、合計2,683千円となる。1ヵ月経費は19.9万円となる。仮定の計算なので、実際の行政コストではないが、官庁会計コストは用地費・減価償却費・退職

金・共済負担金などが不算入で、企業会計コストでは約3割程度の誤差が発生している。

第4表 保育児一人当りの経費算出方式

区 分	算 出 方 式	一 人 当 り 保 育 児 コ ス ト
用地費	近傍固定資産税評価額×3=時価評価額	時価評価額(5億円)×2%=10,000千円,一人当り100千円
建築費	実際建設費(耐用年数30年)	減価償却費(2億円)÷30年=6,667千円,一人当り6.7千円
利子	建設地方債(2億円)	地方債(2億円)÷2×2%=2,000千円,一人当り20千円
人件費	平均人件費(800万円×1.3)	職員一人で5保育児担当するとして,1,040万円÷5=208万円
物件費	人件費の2割	物件費=一人当り416千円

2 行政コスト分析の効果

地方財務会計への企業会計導入は、行政コスト計算書作成によって、各事務事業収支を明確にし、事務事業選別における、経費選別基準の設定に寄与することができる。官庁会計方式では、事務事業コストは直接的ランニング費用だけであり、施策選別基準としては、きわめて杜撰で正確な数値しか算出できなかった。

地方財務会計の企業会計化で、この欠点は治癒された。各自治体では、個別行政コスト計算書を作成し、その合計としての全体の行政コスト計算書を編成している。しかし、全体の行政コスト計算書は、実務的には利用価値は小さく、個別事務事業の行政コスト計算書が、各自治体でも活用されている。

東京都では、全体行政コスト計算書を作成し、その積算基礎となった各主要施設の行政コスト計算書を、第5表にみられるように、施設運営改善の選別基準データとして利用している。施設ごとの行政コスト計算書からは、多くの企業会計算出方式のすぐれた点をみいだすことができる。

第1に、学校・病院にかぎらず、地方公営企業のほとんどが、地方税によって補填され、収支均衡化が図られている。そして赤字であっても、地方税補填でその赤字額は縮小されている。しかし、本来の事業収支は、まず地方税補填を除外して算出すべきものである。第5表の収支計算は、地方税補填額を除外して赤字額を算出している。

第2に、一般的には除外される金利負担額が算入されている。金利負担額は、運営費に匹敵する金額であり、官庁会計では無視されているが、事業収支の実態を大きく損うものといえる。

第3に、経営赤字額は、いずれの施設も巨額である。この点について、東京都の『機能するバランスシート』(平成14年1月)は、「有形無形の歴史文化資産を保存し、後世に伝えるという公共的使命を果たすべく建設運営されてきたものであることを考えると、収支差額がマイナスになることは、むしろ当然であろう。問題は、収支差額の程度である」(同報告書156頁)と、赤字は「公共性の対価」として容認できるが、いくら大きくてもよいとはならない。

すなわち赤字のなかには、「施設運営上の非効率も『公共性の対価』に含まれる」(同報告書157頁)が、淘汰されなければならないと、経営改善の必要性を主張しているが、問題は、「公共性の対価」と、「経費の非効率性」を区分することは大変重要な問題であるが、現状ではそれを会計的に測定、区分できないと説明されている。

また経費の非効率性については、「他自治体等とのベンチ・マークにより判断するより外ないのである」（同報告書157頁）と、半ば諦めているが、この難問は、後にみるようにまず「公共性」については、擬似独立採算制にもとづく、収支均衡などの運用原則を設定し適用していけば、解決不可能でない。

まず民間・公立の類似施設の調査から割り出し、施設運用基準として、たとえば国際フォーラムは、実質的独立採算制、江戸博物館・写真美術館・庭園美術館は、人件費・施設費を除外した1割独立採算制などを採用し、経営目標を明確化することである。

第5表 平成11年度行政コスト計算書（税金投入がなく金利負担を加味した場合）（単位 百万円）

区 分	国際フォーラム	江戸東京博物館	写真美術館	庭園美術館
収 入	5,489	573	87	133
一般財源(税金投入)	0	0	0	0
入 場 料 等	5,413	477	62	82
そ の 他 収 入	328	96	24	50
財 源 振 替	252	0	0	0
支 出	8,993	6,025	1,154	491
運 営 費	5,036	4,745	1,040	479
減 価 償 却 費	3,933	1,254	107	11
退職給与引当金繰入額	11	9	0	0
そ の 他	13	15	5	0
金 利 負 担	5,376	3,337	175	485
支出合計(再計)	14,370	9,362	1,329	976
収支差額	8,880	8,788	1,242	843

(注) 金利は、各事業の正味財産相当額に都債の11年度決算残高の平均利回り率3.43%を乗じて計算した。

(資料) 東京都『機能するバランスシート』156頁

このような行政コスト計算書をベースにして、行財政関連データを追加して、より具体的な選別基準を設定しているのが、新潟県柏崎市の個別事務事業行政コスト計算書で、第6表のように作成されている。

このような計算で、受益者負担率(使用料等)、一般財源負担率などがはっきりとなる。しかし、市民へのインパクトは弱いので、柏崎市の行政コスト分析は、主要施設について行政コストを、第6表のように算出している。

第1に、維持運営費は、ランニングコスト・市債利子・減価償却費の合計であるが、従来はランニングコストのみで作成されたが、利子負担と減価償却費が加わったので、より正確となった。利子負担は市債が償還済となると、金額は計上されない。減価償却費も同様で、減価償却済の施設は、減価償却がゼロとなる。

第2に、施設別の利用者負担率は、貴重な数値である。使用料の決定は、自治体がいつも頭を悩ます課題であるが、結局は施設の公共性と負担率で決定する。

図書館・博物館の利用者負担率が、それぞれ1.3%であり、総合体育館が14.6%であり、余暇施設が20%台というのは、妥当な水準である。

第6表 柏崎市主要施設の行政コスト (単位 千円 %)

施設名	ランニングコスト a	市債利子 b	減価償却費 c	利用者負担額 d	利用者負担率 d/a+b+c	年間利用者数	利用者一人当たり市税負担額
市民会館	67,776	0	6,388	19,193	25.9	114,852	479
健康管理センター	39,496	0	19,184	13,207	22.5	67,422	451
自然休養村管理センター	100,546	0	5,734	99,958	94.1	10,977	575
農林漁業資料館	15,961	0	3,860	11,504	58.0	24,854	335
産業文化会館	81,510	295	38,412	39,413	32.8	155,666	519
海洋センター	167,365	0	45,294	167,239	78.6	67,091	677
コレクション展示館	16,143	8,232	37,662	15,482	25.0	25,086	1,856
駐車場	12,906	16,601	30,358	11,679	19.5	61,017	790
スポーツハウス	21,470	0	0	6,534	30.4	53,083	281

出典 井出信夫・池谷忍『自治体財政を分析・再建する』273頁から作成。

第3に、利用者一人当たりの市税負担額も重要な数値である。それは実質的な行政コストは、利用者数がふえると減少していくので、行政コストのみで判断するのは誤りである。

このように企業会計方式で算出したデータにもとづいて、施設料金を決定する方法は、従来のランニングコストのみで対応するよりはるかに、科学的政策的な対応である。

このように行政コスト分析も、さまざまな方法があるが、数値の正確性ととも、どう利用していくかであるが、後にみるように事務事業評価における、選別基準の適正化・有効化をすすめていかなければならない。

たとえばごみ収集で、民間はトン当り1.5万円、公営はトン当り3.0万円であれば、公営方式の割高は否定できない事実である。要するに行政コスト分析をベースにして、行政評価システムを利用して、さまざまな分析ができ、自治体の行財政課題の経済・効率・成果性を検証し、事務事業選択における最適化、事務事業執行における適正化を追求していくことができる。

3 官民コスト分析の適用

行政コスト分析は、公共投資・行政サービスの効率的施行・給付をめざす目的以外に、当該自治体における事務事業選別の判断基準の提供という役割があり、コスト分析のみでなく、当然、類似団体の比較、官民比較への適用となる。²⁾

2) 行政サービスにおける官民コスト比較は、全国市長会の都市行財政研究委員会『都市経営の現状と課題』(昭和53年6月)で、以後多くの官民コスト分析が行われている。最近では財団法人・社会経済生産性本部『発生主義を用いた地方自治体サービスのフルコストの分析』(平成14年9月)がある。保育所・学校給食・公営住宅・介護保険在宅訪問サービスを、企業会計方式の損益計算書で分析している。注目されるのはアンケート方式で、非経済的サービス内容の数値化で、官民比較を実施している。

また財団法人神戸都市問題研究所『目標管理型コスト分析に基づく行政経営の戦略的ガイドライン創出』(平成14年度・総合研究開発機構研究助成事業)は、他都市間比較をアンケート方式で実施しているが、各自治体で算出された回答が、官庁会計に企業会計を注入しているが、その方式がばらばらであるという難問に直面し、コスト分析より、ベンチ・マーク適用に力点があかれています。

たとえば保育所行政において、限られた財源で、より多くの保育所サービスとなると、保育所費の減量化で対応できず、保育所サービスの給付システムの転換を選択しなければならない。

要するに待機保育児対策として、保育所行政における最大の課題は、公立保育から民間保育への転換であるが、そのため官民保育所経費の比較として、第7表のような分析が必要となる。

第7表 コスト指標方式と待機保育児対策

公立保育所コスト	官民コスト比較	類似団体比較
建設費分析	単位当り水準	待機保育児比率
人件費分析	サービス内容	公立保育所比率
物件費分析	コスト分析	単位当りコスト
保育料分析	運営システム	財政支出比率

このような官民コスト比較をする場合、コスト算定方式が同様の企業会計方式で処理されていないといけない。もし官庁会計と公益法人会計とで、比較しても数値の信頼性がなく、無用の混乱をきたしかねない。

本来は官民保育所が、ともに企業会計方式の貸借対照表、損益計算書を作成していれば、はっきりと算出できるのである。

第1に、損益計算書では、第8表にみられるように、まず人件費では、官民ともに退職金・年金負担金を算入した、企業会計方式で処理されているので、官民格差が明確となる。また用地建築費では官庁会計にはない、利子負担・減価償却費が明確となる。

第2に、歳出では、営業外収入としての一般会計からの補助金が明確となる。民間保育所は、措置費だけで処理されるが、公立保育所の場合は、措置費を上回って市町村税による支援が為されるので、官民格差は明確となる。

第8表 損益計算書

物件費（補助関連）	営業外収入（運営措置費）
営業費用（人件費）	営業収入（保育料）
用地建築費（利子負担）	経営補助金（公立のみ）
減価償却費	

第3に、第9表の貸借対照表では、公立保育所も土地・建築物の資産、負債では地方債残高が計上される。そして資産・負債の差額は、正味資産として、公立保育所では、地方税・補助金などの住民負担であり、民間保育所では寄付金・自己資産などの特定負担であることが明確となる。

このように官民格差のコスト分析は、おなじ企業会計方式で実施すれば、余分の説明をすることなく、一目瞭然の結果を得ることができる。

第9表 貸借対照表

借 方	貸 方
資産評価額	負 債
(土地)	(事業債残高)
(建物)	(借入金)
(設備)	正味資産
運営基金	(資産 - 負債)

4 行財政効率化の要素

地方財務会計の企業会計化にもとづく、行政コスト算出は、実は行政評価における事務事業選別の第一歩にすぎない。行政評価システムにもとづいて、評価指標から選別基準の設定への水準を向上させ、事務事業評価の精度を高めることが肝要である。

従来、自治体における投資基準は、財源主義であり、投入財源がすくなくれば、選択基準とされた。たとえば文化施設建設において、100億円より90億円で建設できればよく、立地条件・利用率は度外視された。しかし、財源主義による選別基準は、建設後の維持費・利用率などを無視した、非科学的方式であり、自治体財政に大きな財政後遺症をもたらした。

本来の評価基準である、効率指標は、経済・効率・有効性の3つの要素を充足する概念の略称である。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3Eの原則が活用される(「会計検査研究」第21号56頁参照)。

この3Eの原則は、行政評価では投入指標(インプット指標)であり、3つの評価基準の投入・執行・成果指標の1つにすぎない。一般的には投入は投入=経済、活動=効率、成果=有効という関連にあり、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)といわれる経済性である。経済性は単位当りの数値である。たとえば土地1坪を100万円で取得するより、80万円で取得した方が、経済性があるということである。この初期投資財源主義は、建設費はやすいが、立地条件がわるければ、利用率が低く、実質的には行政コストの高い建設となってしまう。

第2に、執行指標(アウトプット)は、効率性の数値である。たとえば投入指標ではAの施設とBの施設はおなじでも、利用者数がAの施設が2倍であれば、Bの施設より2倍の効率性があり、実質的建設コストは半分ということになる。

また建設と管理運用費の合計コストでも同様である。要するに自治体の行政評価において、従来の財源・建設方式にかわって、効率指標を適用したことは、行政サービスが住民需要の充足にあることから考えて、より適正な評価指標といえる。

第3に、成果指標(アウトプット)は、有効性の数値である。たとえば1億円の交通安全施設設備で、100件の交通事故が減少するより、150件の事故件数が減少した方が、実効性があるといえる。

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が実証されなければならない。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場合がある。

また文化施設では、成果指標は利用者数だけでなく、利用者の満足度となるが、アンケート調査などで測定しなければならない。参加者数は、強制的に動員されたか、無料であるから参加したとか、さまざまな理由がある。したがって当該イベントが、市場価格でいくらの価格があったかを、アンケートから集計しなければならない。

さらに自治体の公共投資・行政サービスには、防災投資・景観保全・生活ケアなどさまざまな事務事業があり、その成果指標の算出は容易でない。³⁾ しかし、今日では環境投資における環境改善効果の投資効果の算定で実施されており、費用を投入し、適切な手法を導入していけば、算出は不可能ではない。⁴⁾

5 事務事業効果の範囲

行財政活動の業績評価において、第1次的には「経済性」であり、第2次的には「効率性」であり、第3次的には「有効性」であるといえる。そして自治体の事務事業選別において、2・3割はこのような経済評価指標で選別は可能である。

しかし、自治体の事務事業は、一般的には公共性をもっており、インプットの費用のみでなく、アウトプット効果との関連で、費用効果分析をしなければ、適正な選別基準は設定できない。

ただ事務事業の費用効果は、公共経済において早くから発達した分析手法であり、インプットの費用の算出は、比較的容易にできる。アウト・プットの公共事業は多彩であり、効果が直接的経済効果のみでなく、間接的非経済効果もあり、効果の算出が困難である。この費用算出は、企業会計方式では限界があり、公共経済学的手法を援用しなければ、算出できない。ただ事業の公共性を考慮して、事業効果を間接的・波及的・非経済効果と無限に拡大していけば、事業効果の測定が、価値感に左右される恐れが肥大化してくるので、その範囲をどこかで線引しなければならない。

基本的には第10表にみられる効果のうち、直接的・間接的経済効果に限定すべきではないか。観光物産施設を事例にすると、次のようにいえるであろう。

第1に、直接的経済効果である。たとえば市町村の観光物産店の建設運用において、観光客増加による事業収入の増加があった。市町村観光施設としては、それでも事業収支は赤字であろう。

第2に、間接的経済効果である。たとえば観光施設整備で観光客が伸びれば、物産品販売、宿泊施設利用による消費額の増加が見込まれる。一般的には市町村税の増収効果は約4%と推計されているので、1億円の観光客消費があれば、400万円の赤字は補填されるという、マクロでの経済効果を算定することができる。

第3に、直接的非経済効果である。たとえば観光物産店の建設で観光客が増加すれば、環境保全とか都市美化などの効果があるが、経済価値の効果の算定が困難であり、貨幣的経済利益としてメリットは

3) 防災投資の効果分析については、高寄昇三「安全都市への処方箋」全国市長会『市政』平成8年9月、12～17頁。

4) 事務事業評価は、公共投資・公共施設のみでなく、イベント・教育・環境保全などのさまざまな事務事業が、すべてをコスト分析では不可能で、評点・アンケート方式などの活用が避けられない。このような行政評価の課題については、高寄昇三『自治体の行政評価システム』(平成11年、学陽書房)、『自治体の行政評価導入の実際』(平成12年、学陽書房)を参照。

小さい。

第4に、間接的非経済効果である。観光政策の成果は、地域イメージの向上となり、地域住民の精神的満足に寄与し、経済社会活動に無形の効果をもたらすのである。しかし、経済効果としては把握は困難で、地域経済活動との連動性は小さい。

要するに自治体の事務事業効果は、直接的・間接的経済効果に限定すべきであり、間接的非経済効果は、数値化が困難であるばかりでなく、事業収支ではそこまで効果を算入することは、効果の過大評価をもたらす。⁵⁾

結論としては、直接的間接的経済効果以外は、一般的には算入すべきではない。間接的経済効果は、当該事業とその効果との因果関係が比較的是っきりしている。しかし、非経済効果は、多くの場合、因果関係の数値化も困難である。

費用効果分析において、公共投資・公共施設だけでなく、行政サービスもふくめた効果の分析・算出は、公経済の大きな課題である。たとえば教育・環境・人権などの施策的行政の効果などである。

第10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 間接的経済効果	物産品販売の増加 観光客消費の増加	地域経済活動の増大 交通利便性の向上	災害被害の減少 経済活動の継続
直接的非経済効果 間接的非経済効果	環境美化改善効果 地域イメージ効果	交通公害の減少 交通手段の快適性	生命健康の保持 安心感の増大

6 選別基準と公共性

地方財務会計の企業会計化によって、自治体の事務事業における選別基準の設定はできるが、これらの財政経済指標の算出によって、事務事業の選別をどうするかは、別個の政策課題である。

自治体における行政評価は、この問題を曖昧なままにして、結論を出している。行政評価における選別基準は、さまざまな基準をばらばらに設定しているが、実際、このような整合性のない無数の基準を設定しても、事務事業選択の最適化はできない。

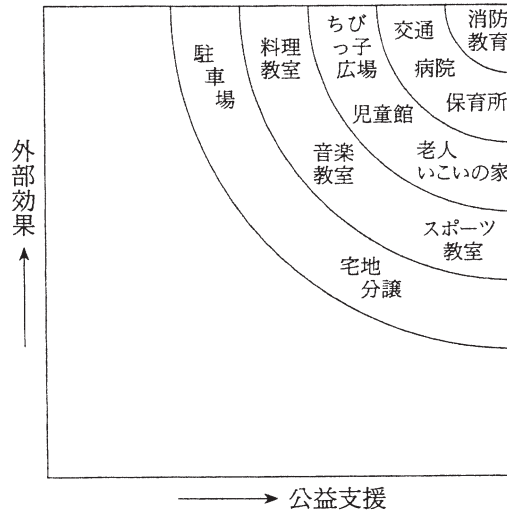
具体的には、公共性・有効性・適格性という選別基準（「会計検査研究」第21号57頁参照）を順次ふまえて、当該事務事業の廃止・存在・拡大を決定していくことになる。

第1に、公共性の原則である。「公共性」の概念は、1つに公共経済における外部効果が、要素となる。第2図にみられるように、警察・消防・義務教員・一般道路などは、外部効果がきわめて大きい。したがって費用は全額公費負担でも問題がない。

5) 公共投資の費用効果分析については、無数の研究があり、環境保全効果などの数値算出も可能とされているが、一般的に範囲の限定がない。林道建設効果についても効果の範囲で数値が大きくなる（岡敏弘「政策評価における費用便益分析の意義と限界」『会計検査研究』第25号）。

公営交通・住民・保育所となると、特定の市民の利用となり、外部効果も一般公共投資・サービスよりおとし、赤字幅が大きいと見直しとなる。

第2図 行政サービスと外部効果と公益支援性

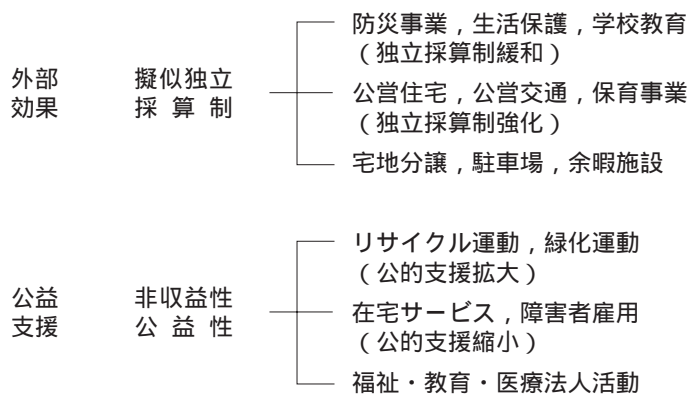


資料 神戸市『昭和51年度・行財政調査会報告書』22頁。一部変更。

公共性のあと1つの要素は、公益支援性である。地域サービスのすべてが、営利・公共セクターが提供しているのではない。本来、公共セクターがすべきサービスを、民間が実施しているサービスもある。反対に本来、市場サービスで提供すべきサービスを、夜間保育所のように低所得者に対して民間が提供している場合もある。さらに自治体が外郭団体を利用して提供している。このようなサービスに対して、自治体の公的支援が求められるのである。

地域社会において必要とされる、公共投資・行政サービスはなにかを外部効果を基準にして決定し、当該事務事業の公共性に対して事業収支の線引きをしなければならない。

第3図 地域サービスと公共性



このような当該事務事業の外部効果・公益支援性を要素として、事業収支の分岐点を決定していかなければならない。すなわち「公共性」にもとづく「擬似独立採算制」の設定であり、公共性の具体化であり、

行政評価指数を選別判断基準に連結する重要な要素である。

まず防災事業・生活保護・警察消防などの典型的公共サービスは、独立採算制はゼロパーセントである。つぎに海面埋立事業・宅地造成事業・余暇施設事業などは、一般的に市場サービスであり、100パーセントの独立採算制がもとめられる。

さらに中間サービスである交通・住民・公営施設などは、概念的には利用者負担は、公営交通7割、公営水道9割、公営住宅5割、保育所5割、文化施設6割などと設定できる。それは各事業の公共性、経営環境、市民ニーズの動向などで決定することになる。

各事務事業に擬似独立採算制を適用して、公共性の線引をしなければならない。当該事務事業の公共性は、数値では算出できないが、施設の公共性から線引をせざるを得ないのである。

公共投資・行政サービスでの核心は、この公共性にあり外部効果の概念をより具体化していかなければならない。注目されるのは自治体における第三セクターへの投資・融資・支援の問題である。

下関市の日韓高速定期船への赤字補填（山口地裁平成10年6月9日）は、自治体サイドが敗訴しているが、宮崎市のシーガイアリゾートホテルでは、宮崎県の経営支援としての補助金交付は勝訴（宮崎地裁平成15年3月24日）している。いずれも自治体は公共性があるからとして支援したが、基本的には「経営判断の原則」から、その支援の妥当性がとわれているのである。

すなわち合理的判断で経営的に成功すると予測した場合は、責任はないが、失敗の可能性がきわめて高い事業への投資・融資・支援は、合理性を欠くとして責任性を問われる。補助金における「公益性」の類似適用であり、当該事業への支援が公共性、すなわち外部効果がある場合は、支出行為は事業が不成功でも責任はとえないのである。この場合の公共性も外部効果の範囲・効果の程度が、合法・違法の判断基準となっている。

事務事業の選別において、事前の事業収支を経済指標で算出し、事後にその経済指標の妥当性・合理性を追求することになるが、環境アセスメントと同様に、経営的な事前予防を、公共性の概念からどう定着させていくか、政策科学の重要な課題である。

7 費用効果と事業形態

第2に、有効性の選別基準で、事務事業の費用（インプット指標）と効果（アウトプット指標）を算出する。費用については民間企業活動と同様であるが、効果の測定は直接的効果だけでなく、間接的效果も算入するので、数値はかなり異なってくる。

具体的に自治体における事務事業の評価システムを追求してみると、第1に、行政コスト分析からスタートする。たとえば文化施設のケースでは、まず経済指標として年間事業収支がどうなっているか。かりに減価償却・地方債償還費もふくめて支出19億円、収入が10億円とすると、9億円の事業赤字である。

つぎに活動指標で100万人が利用すると、一人当りの公費負担は900円である。文化事業の内容にもよるが、やや高い水準であり、成果指標分析で検証することになる。具体的には、もっとも単純な方法が、施設の稼働率・入場者率などである。稼働率が低いとか入場者が観客席の50%に達していないのは、住民ニーズと即応していないこととなる。

さらに正確な成果指標を確保するには、先にみたようにアンケート方式で算出することになる。利用料金1,000円に対して、実質的価値は500円か1,500円かと、消費者余剰があるかどうかである。もし1,500円の利用価値があるとするならば、500円の余剰価値があり、実質的収入は15億円となり赤字は4億円の縮

小する。⁶⁾

第3に、当該公共施設が、公共性を考慮した擬似独立採算制、たとえば地方ローカル線のように5割の公的支援を投入するという経営収支基準を適用しても、収支均衡の原則が確保されない場合、自治体は当該公共施設の廃止・改善などの対応をしていかなければならない。

選別基準の1つが事業形態で、自治体が当該事務事業を分担するべきかどうかである。産業廃棄物処理行政は、府県行政なので市町村はなすべきでない。このような行政法・財政法などから事業の適格性をみることができるが、もっとも大きな要素は、官営・民営方式かの選択である。

公共性が大きな事業でも、自治体が直接的に執行をすることはないという処理システムの選択問題である。いまや介護サービスは、家族ではなく、公的責任となりつつあるが、サービス供給セクターは、民間セクターが担当しており、公共施設管理でもNPO委託・PFI方式などの間接方式がひろがっている。

選択基準のあと1つが、経営改善策で、公共性が薄い施設は、擬似採算制では8割程度の収支が求められるが、3割の赤字であれば、あと1割の収支改善が必要となる。経営戦略としては、経営形態などの変更がもっとも有効である。

具体的には役員の整理・給与引き下げ、付帯・関連事業の拡充などさまざまの方策が考えられる。文化・福祉施設では利用者の増加を図っていけば、実質的な収支改善となる。このように3つの選別基準の適用で、事務事業は選択・改善されていくべきである。⁷⁾

このような事業の選別で、赤字事業の廃止がおくれると、累積赤字が膨張していくことになる。擬似独立採算制を適用し、赤字でも事業廃止ができないケースとして、地方ローカル線がある。

自治体は当該地方ローカル線の赤字額に対応して、財政支援を強化し、擬似独立採算制の水準を順次、低下させていき、資本金増加、無利子融資増減、定期券補助などの措置を注入していくことになる。

たとえば1日500人程度の地方ローカル線が、年間5億円の赤字では、生活路線でも費用効果分析から廃止となる。具体的線引きはできないが、バス路線という代替方式もあり、コミュニティバスもあり、福祉であるから廃止できないのである。

おわりに

自治体の事務事業も、結局は費用効果分析で選別していくべきである。その選別基準は、民間企業のように損益分岐点ではなく、財政支援後の収支均衡の原則が維持できるかどうかで、自治体のあらゆる事務事業は、公共性があっても収支均衡化をめざして、経営的努力を惜しまないことである。

このように自治体の行財政は、行政評価・企業会計化などの行政の科学化によって、政策化がすすみ、事務事業の効率化、施策選別の適正化が行われるであろう。しかし、このような行政の科学化と並行して、行政の民主化をすすみ、情報公開、外部監査・評価、住民投票制などのシステムを発達させていかなければならない。この科学化と民主化が、車の両輪となって、自治体行財政運営の政策化、そして事務事業執行の3Eの原則が図られて行くのである。

6) このような公共施設は、料金収入を低価格に設定しているのので、正確な効果測定ができないので、消費者余剰の理論を適用して算定したのが、国立民族博物館の調査である(総合開発機構編『文化経済学事始め』(昭和58年、学陽書房)。

7) 自治体の外郭団体の経営再建については、政府・自治体の多くの報告書があり、政府関連の報告書としては、財団法人自治総合センター『第3セクターに関する調査研究報告書』(平成11年3月、委員長高寄昇三)などがある。一応の基準としては、3年連続で経営収支が悪化した場合は、廃止・再編成との方針を示している。

