

## 【巻頭言】

# 新公共部門経営の時代 新契約国家と会計検査の概念

黒川和美\*

(法政大学経済学部教授)

## はじめに

省庁の再編の効果が少しずつ行政全体にあらわれてきている。地方分権の掛け声が言葉だけではなくり始めている。政策評価法が行政の担い手に従来の方式の問題点と政策評価の意味が実感として理解されてきている。審議会の方式も変り、公共事業の再評価、事後評価も定着してきている。街づくり交付金のような総合補助のシステムが導入され、自治体主導の、マニュアル方式を脱した街づくり計画が制度として導入され、その国としての評価手法が問われている。

中山間地域に農業が持続できるように直払い制度が作られている。行政財産管理型補助金というかなり大規模な国有の水利施設を土地改良区といわれる歴史のある NPO 団体に管理を依頼する補助制度が試みられて 5 年が経過し、わずかな補助で農村地域のボランティア活動に新鮮な息吹を吹き込んでいると報告されている。全国の自治体では都市内分権という言葉で表現される新しい民間への自治体行政サービスの移管の方式が問われている。

現在でも自治体歳入の 1 割程度は NPO 団体などにゆだねられていると思われるが、近い将来この比率は飛躍的に増加するだろう。コミュニティビジネスというビジネスモデルが作られて、米国のようなシティマネジャー制度が確立して、議会と市長とシティマネジャーが経営するエージェントがコミュニティビジネスにサービス供給を契約ベースで依頼する時代は確実に近づいてきている。本年度には全国の自治体で指定管理者制度が実行に移されていく。市川市では納税額の 1% を納税者の活動する地域活動に再配分できる制度が確立された。

多くの公的な組織が大学をも含めて独立行政法人に組織替えし、自立、自己責任の経営に一步踏み出している。自治体にもバランスシートの作成が求められて、各自治体の財務体質がおのずと比較可能になっただけでなく、有形固定資産額が曖昧とはいえず推計されて行政財産額を誰もがつかめるようになってきている。この 5 年余りで行政のイメージも仕事内容も仕事の仕方も大いに変わっているというのが筆者の認識である。同意される方も多いだろうが、まるで本質は変わっていないと厳しい見方をされる方、変わりすぎだと不平を漏らす方もいるのだろう。

中でも大きな変化をもたらしているのが内閣と内閣府の仕事ぶりやイメージであり、いまだその十分な組織の役割や行政手法が十分関係者の理解を得て浸透しているとはいえないかもしれない。省庁再編計画が進行する過程で官僚に対する政治の優位性を確保することが民主主義制度の根幹であるとして民意が即座に反映される政策の実施が可能となるように内閣に官僚制度全体を見渡すことができる内閣府を設置している。内閣府にはさまざまな政策形成型組織や調査、チェック機関があり、弾力的に編成され、最終的には大臣折衝や総理の決断で政策が決定されている。

\* 1946 年生まれ。横浜国立大学経済学部卒、慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程終了。法政大学助教授を経て、85 年から現職。この間、90 年から 91 年までジョージメイソン大学公共選択研究所客員研究員。公共選択学会会長、日本計画行政学会会長、経済政策学会常任理事。主な著書は、『公共部門と公共選択』（三嶺書房、1993 年）、『黒川和美の地域激論』（ぎょうせい、2002 年）など。

経済財政諮問会議や規制改革民間開放推進会議など民間のアイデアを吸収し、それを行政に生かしてゆくための政策決定に非常に近い委員会が問題解決型で政策提案し、各省との間で従来の政策運営の見直しや、行政改革、規制の見直しなど、良い制度の運営を求めている。このような動きは行財政改革と呼ぶより行財政の構造改革と呼ぶほうがふさわしい。

## 1) 会計検査と政策評価の二重性

会計検査院は内閣に対して独立の機関として、誤った公共部門経営（この概念を定義することは難しいが）に陥った局面をチェックし修正する役割を果たさなければならない。アメリカでは GAO は、民間ができる仕事は民間で実施するという政府の方針を適切に遂行するための指針を提示し、市場化テストの環境整備、地ならしを行ってきている。

日本の検査院は憲法 90 条の規定によって存在する特別な位置を与えられているが、政策指針を適切に捕らえ、重複管理の非効率を排除し、行政運営の評価をそのプロセスからチェックする必要が生まれてくる。

わが国が向かおうとしている国のシステムを新契約国家 (New Contract State) と定義することに異論を唱える人もいようが、この考え方は受益者負担論を基礎に、公共財サービスを Principal (本人) である国民 (市民) が、Agent (代理人) である議会やその実行部隊である行政組織にサービス供給を委任するモデルであるとエコノミストである筆者は考える。行政学の専門家ではないので厳密な議論は避けなければならないけれども New Contract Autonomy 新契約自治体論を新契約国家論のアナロジーとして簡単に示すと次のようになる。以下のモデルと異なるのは選挙を経た国会議員という Agent が社長となるべき総理を仲間から指名している点である。国民は総理選択を含めて果たして政党と契約していることになるのだろうか。

アメリカの基礎的自治体では、選挙で選出した議員を Agent にして、選挙で選出した市長に社長としての経営権を委ね、その社長が任命した専門家であるシティマネジャーが組織するサービス供給プログラムを Agent である議会が承認し、議会の議長が契約主体となってサービス供給を事業者に委託する。契約書は議会と事業者の間で取り交わされる。シンプルなモデルである。この契約が予定通り進行しているかどうかを評価チェックするのもまた Agent である議会であり、議会が承認し契約している法律家、会計士という専門的立場からの意見を求め、市民に対する説明責任を果たす構造になっている。

わが国にも Private Finance Initiatives のような新たなタイプの民間活力活用型の Tendering (入札システム) が導入されているが、その制度がどうにもおかしい。入札する側に弁護士事務所がつき、コンサルタントがつき、Plan を提示する。入札を審査する行政サイドにも弁護士事務所がつき、コンサルタントがつき、自分でも設計してみるために技術部隊もついたりする。重複の重複である上に、専門家といわれる人々の審査会が設定され、それがまた説明責任を果たすような制度なのである。従来の橋やダム建設に関する入札も同様である。予定価格を設定する。前もって技術基準を設定し、設計図をもって、その仕様で建設するといくらになるか価格入札 (Bid) する。行政側に所属する技術者は民間企業の技術者よりも優秀であった場合もあるだろうが、ほとんどの入札のケースはそのような条件を考慮する必要はないと思われるにもかかわらず。管理の徹底という名のもとにおこなわれている徹底した非効率なのである。これをいったい誰がチェックすべきなのだろうか。予定価格の概念が合理的な選択を遂行するのに本当に必要なのだろうか。

## 2) 新契約国家モデルと新公共部門経営

2001年に始まった省庁再編以降本格化している内閣府を中心に推進してきている新公共部門経営（New Public Management）の考え方は急速に日本の公共部門に浸透している。PPP（Public Private Partnership）の考え方は公共部門で直接供給されているサービスをできる限り民間部門の供給にゆだねようという考え方の供給形態の無限のバリエーションを表しているといつてよい。公企業民営化の一般形態、民間委託の無限のバリエーションを示すものと解釈すれば、なぜ現在公務員（国家公務員）がそのサービス供給を行わなければならないのかについての説明が必要になる。特定サービス分野を官業が独占しているケースは私たちの想像をはるかに超える数存在している。具体的には約800あまり厳然と存在しているが、その理由は曖昧のまま、公務員の裁量的な判断が必要というもつともな議論を除けば、外国でもそうなっている、民間ではやる人がいない、民間では権威がないといったものになる。規制改革民間開放推進会議では市場化テストの導入をアドホックにではなく法整備の元を実施しようとしている。特区の議論も地域の特性を一般的な法の世界では対処できないという理由で限定的に規制を解除する方式をとっているが、多くのものは慣れてくると一般的に解除できる可能性がある。

多くの行政サービスは今改めて再契約、新契約国家として、国民、市民の監視の下により効率的で効果的な公共サービスの供給とデリバリーの方式を求め、再契約段階にあるといつても過言ではない。

このような動きは会計検査の対象を限定して、減らし、市場の競争性が持つ説明責任に評価を委ねる分野を拡大しているといえる。

なぜ公共部門を縮小し、民間にできるものは民間に委ねる行政運営方針が支配的になっているか。財政赤字の肥大化・強大化、国民の財政負担能力が限界に達していること、そのための行政改革の必要、公共部門の所有する施設の管理コストが拡大する上に、民間が所有する場合には発生する固定資産税などの地方税収入を失っているという意味で、税収の機会損失拡大、その公共部門の事業の固定化、既得権化などがその理由なのである。国や自治体が抱えている財政赤字の累積額は対GDP比で120%の水準に達しており、プライマリーバランス論で想定する収束可能性の枠を踏み越えている。国有財産の一部を民間へ売却し、オフバランス化して、管理コストを引き下げ、累積赤字を縮小し、経常経費も削減し、プライマリーバランスの枠組みを確立することが背景にある大きな問題意識である。

三位一体の改革に現れているような地方分権に伴う財政制度の構造改革はどのような意味を持つといえるだろうか。補助金の縮減、背後から補助事業を支える交付税の縮減、そして地方自治体の独自の財源、銀行借入れ、ミニ地方債、サービス販売収入、料金収入、法定外税収入、そして地域の固有財源としての税収（事業所税、住民税、固定資産税や都市計画税など）政府系金融機関からの借入れ（公営企業金融公庫など）の内では後者は会計検査の対象としてその決算が従来の方針に基づいて厳密にチェックされるが、自治体のいわゆる戦略的な財政運営（Strategic Public Finance）はどのように評価されるのがよいのだろうか。

公有財産400兆円程度と予測されるものを売却することによって国・地方が抱えている累積債務700兆円分をわずかも減らす。PFI手法を平成12年に導入したけれど200ほどの事業はPFIを無理にそれらしいものを導入するスタイルだけが先行している。PFIの方式の中でBOT（ビルト・オペレート・トランスファー）のうち、トランスファーに関する問題と行政財産管理の問題が重なっているからだ。BOTでなくBTOにしなければならない理由はどこにあるのか。つまり民間主導で事業を計画し建築し、運営したとしてもいつでもその所有権を国が持ち続けようとする動きである。政府はこの重要性を繰り返し主張するが、諸外国ではBOTが一般的になっている。つまりBTO型PFIは我が国の官僚の権限行使を確保した結果で

あり、その結果 PFI 事業において民間企業が創意工夫を発揮することが出来ず、PFI 事業が管理費用を延払いにただけで、公共事業手法を民間主導にする工夫はなにもない。Tax Increment Finance は日本で出来ないのか。TIF システムの導入にも同様の問題が生まれている。**Main Street Projects** や **Business Improvement Districts** などアメリカの民間主導の地域振興政策の主要な手法を形成するものであるが、我が国への導入の努力にもかかわらず、我が国固有の行政財産管理システムがこれらを妨げ、結果として民間の創意工夫を抑え、税収増加を妨げている。**TIF** とは開発を必要とする地域を TIF District と指定しその地域で生み出されてくる新たな事業活動による税収の増加分の一定割合を返済の原資とすることによって銀行などの民間金融機関から地域振興策に必要な資金を借り入れる方式である。この方式の問題点は将来生まれてくるであろう税収増加を前もって現時点で銀行への返済資金として割り当ててしまうことに対する行政側の課す制限である。これらは債務負担行為として我が国では公共投資の返済に関して行政が長期にわたって補助を保障するようなケースとして考えられているものに該当する。しかし実際には貸付に当たっては銀行がその事業計画を自己判断し、返済が可能であると認識することによって貸付を実行しており、リスクは民間金融機関によって引き受けられている。問題は長期にわたって TIF District で発生する税収増加分の使い道を返済に充てるということで将来の**議会の意思決定の範囲を狭めてしまうという民主主義の問題だけが残る**。この判断は地方に委ねられないのか。国がガイドラインを示すのか。法で地方を縛るのか。アメリカでは1州内でこのようなエリアが数百箇所指定されている場合さえある。いったい何が問題であるというのか。行政主導ではなく、コミュニティや地域の銀行が中心になって地域振興策を検討しその費用負担についても自ら考えることができる。これと比較すると我が国の地域振興策は街づくり交付金などの新たな制度導入にもかかわらずどこまでも行政中心であり、国の補助金に頼る形態を維持し続けている。官僚が権限を失わないために必死になって民間に事業の主導権を奪われない論理を作り上げ、反対しているように見える。このために地方自治体は先進諸国の分権化された地方自治体の有力な手法である Strategic Public Finance の考え方を根本的に採用することができない。

### 3) 官業独占の論理と公共セクター縮小の論理

官業で独占的に供給しているサービスがある。果たしてそれらの仕事が公務員の独占的な供給を保障する官業固有のもので、病院、上中下水道などの水利施設、交通、スポーツ施設、福祉などの施設整備は、民間には参入することの出来ない事業なのであろうか。官業が現在独占的に供給しているサービスが、内閣府規制改革・民間開放推進会議のアンケートによると 812 項目ある。民間人では供給できず、公務員としての資格を持つ守秘義務を必要とする長期に渡る複雑な問題を解決するために、裁量的な判断が可能である公務員にのみ委ねられるべき仕事であると論じられている。1. 守秘義務、2. 公務員の裁量性、3. 国際条約による決定、4. 国民による信頼、5. 公務員の能力、6. 民間人はやりたがらない。更に特区制度として全国から寄せられた新たな地域固有の規制緩和による地域振興策は 1,000 地域を超え、それらの多くはその地域のみならず、日本のすべての地域に一般化拡大適用されようとしている。もし特定の地域で成功した事例が全国に拡大されると、従来の規制は実質的に完全に規制の意味を失うことになる。法規制は条例とは異なり、全国に同じルールを適用するという意味を持っているが、現在の我が国の地域の経済社会状況は地域によってまったく異なっており、A 地域でもっともであることが B 地域ではまったく不合理であるようなことが十分に起こり得る。それが、地域の個性であるとも言える。その意味で明治維新時期や第二次世界大戦後に国の強い主導の下で全国共通の政策を実施しなければならなかった時代とは、大いに状況が変わってしまっているのだ。

行政は行政のサービス供給を従来の立場に基づいて要求する。しかしそのサービス供給が、人々の納得を十分に得られるだけよい成果を得られているかどうか誰かが明らかにしなければならない。この制度を市場化テストと呼び、イギリスを中心に我が国と同様の問題を抱える先進諸国が我が国よりも先んじて試みてきている。サッチャー政権では **CCT Compulsory Competitive Tendering** という制度としてすべての公共サービスがいったいどれだけのコストをかけて供給されているかについて、そのデータを国民に示さなければならないというものである。これはその費用であればもっと安く供給できるとする民間会社への状況提供となって、民間会社が同じ社会的責任をもってそのサービス供給をもっと安価に供給するプランを提示することが出来る。もし公共サービス要求コストが民間提案よりも高くなってしまうと、このサービスは民間に委ねられることになる。平成 12 年に我が国では政策評価法が成立し、国地方を問わずあらゆる行政サービスについて事前評価、再評価、事後評価の評価システムが導入され、また平成 14 年に総合的に政策評価を行うことが法で定められた。全国の一定規模以上の市町村でも職員の内部評価による事業評価が導入され、すでに公務員自ら効率的な公共支出の考え方に馴染んできている。国全体として官民が競争し、官業がその独占的な地位を確保できるのは唯一、官業の方が人々に支持され効率的に供給できることが証明できる場合に限られる。

#### 4) オーソドックスな会計検査の考え方；正確性，合規性，効率性・経済性，有効性

大きな変化に対して会計検査の意義はどのように変わってきているのだろうか。会計検査が入るというだけでどれほど多くの人がある種の緊張感を感じてきたことか。会計検査の対象は猛烈に広がっている。毎年チェックされるもの。数年に一度立ち入り検査されるもの、自治体を含めてきわめて広い範囲になる。限られた人材を検査に当てるとすると、いつくるか知れない不確実性こそ最大の検査院の戦略になる。それが功を奏して、正確な意味ではないが、現在でも会計検査のインパクトは絶大で、うるさがれ、会計検査という言葉の持つ響きはおよそ公的な資金を活用している公共機関に関係するものに緊張感を与える独特の歴史的な位置を確保してきている。

かつては合規性の重みが強い検査であったが 1990 年代初めに有効性分析の重みが強くなり認識されるようになり、さらに財政状況を反映して効率性・経済性のウエイトが増し、CBA などの手法が活用され会計検査が総合的な視点で実施されるようになってきている。しかし戦略性を増してゆく行政を客観的にチェックする会計検査院の立場を改めて見直すとする、事業評価や政策評価は政策評価法や評価制度が確立して、省庁の予算を実施するプロセスが有効性や効率性・経済性を確実に担保するように設計されているために、民主主義のフィルターである参加主体のデュープロセスを確保すること、パブリックインボルブメント、パブリックコメントプロセスを確保することはすでに既定の行政プロセスとなり、国民への説明責任の一翼を果たしている。このような状況に至って従来どおりの評価方式を踏襲すると、明らかに管理のリダダンシー、重複を招くのではないだろうか。

地方分権、民営化、規制緩和といった一連の構造改革は会計検査の領域を減らすだけなのだろうか。規制改革と財政、たとえば特区と財政の関係を国民の財産をどのように有効に活用しているかという視点で効果的に構造改革を評価することができるだろうか。立場を国民の利益を守るとする立場におくことができれば、民間に委ねられた部分はどのように扱われるのだろうか。新しいタイプの補助システム、たとえば町づくり交付金のケースや国有財産管理型農業補助金のケースの評価は地域の視点なのか、国の視点なのか、市場のチェックと CBA のような手法を用いた事業評価どちらを優先するのか。PPP、PFI、特区といった事業手法それ自体の評価をどのように実施するのだろうか。それらはまだ検査事業の対象にあるの

か。民間事業ベースのサービス供給は説明責任としてバランスシートの活用が中心になるのか。事業評価，政策評価法に基づく政策評価それ自体を取り上げて評価手法に改善要求をすることがありえるのか。日常化し始めている全事業評価の自治体の経営について，市民に対するパブリックインボルブメントの方式に異論を唱えることは可能なのか。最も重要な政策評価のひとつに競争政策評価という項目がある。情報通信産業の市場のあり方論は行政の根幹を担うものである。この分野での政策評価はシステムとしてまさに公開，参加を保証し，新しいユニークな方式として確立しつつある。この様なシステムと競争市場政策を支えるユニバーサルサービス基金の運営に対して，会計検査は何かいえるのだろうか。基金政策と会計検査，財政の金融化と会計検査，市場化テストと会計検査，民営化，PPP，指定管理者制度の導入など内閣に対置して存在する独立機関会計検査院の役割は大きくすることもでき，限りなく小さくすることもできるように思える。