

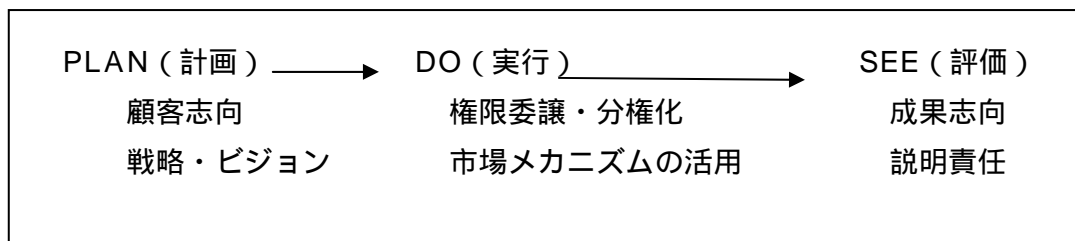
自治体の公会計における現状と課題

関西学院大学 石原俊彦

1 自治体改革のフレームワーク 経済学から経営学へ

財政状況の悪化を大きな要因として、多くの地方自治体で行財政改革が大きな課題となっている。この改革を推進する理論的な背景として、昨今、とりわけ重要視されるようになってきたのがNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）である。研究者によって、NPMの定義はさまざまである。しかし、わが国でまず、実務を実際に変革した実績のあるNPMのフレームワークとして評価すべきは、三重県のそれである。筆者は2000年秋に、三重県のオセアニア行政視察団に有識者として同行し、当時の総務局長であった居戸利明氏と、三重県のNPMについて議論した。これを踏まえて三重県では、ホームページで三重県方式のNPMを明らかにされている。三重県のNPMをもとに、筆者が整理するNPMのフレームワークは、次のとおりである。

図表 マネジメント・サイクルとNPMの基本原理の関係



NPMのフレームワークで改革に取り組む自治体は、著しく増加している。この現象を斟酌すると、個別自治体における改革の理論は、経済学重視から経営学重視へとシフトしているようにも思われる。筆者が現在、委員長・顧問・アドバイザーとして改革に関与する自治体（名古屋市・神戸市・島根県・豊橋市・尼崎市・青森市・八尾市など）においても、民間企業の経営の発想を用いて、自治体改革を達成しようとする機運が非常に強い。自治体の会計改革もこの流れで、理解することが重要である。

ところで、公共事業等の評価においては、この状況をいかに認識すべきであろうか。自治体で活用される実学を目指すなら、社会基盤の事業評価も、組織経営の目線（マクロの経済運営の視点ではなく、ミクロの組織経営の始点）を重視した、評価の手法を解明してゆかなければならない。そのような時代に突入していると筆者は感じている。

2 自治体改革における個別事業評価の課題 相対評価の必要性

筆者は事業の評価と関連して、現在、名古屋市行政評価委員会委員長、尼崎市施策評価委員会委員長、島根県行政評価アドバイザー、福井市行政評価アドバイザー、豊橋市行政評価推進会議顧問等を務めている。これらの委員会や会合では、役所が展開している事務事業や施策の優先順位付け、あるいは、選択と集中といった問題に、外部からの第2次評価を付すことが、課題として求められている。

一定の財源を有効に活用して、少しでも住民満足度を向上しようとするれば、すべての事務事業間、あるいは、施策間の評価が課題になる。しかも、ここで有効と目される評価は、他の事務事業や施策との優先順位を意識した相対評価なのである。たとえば、名古屋市では、すべての事務事業をA・B・C・Dの4段階で評価し、これを受けた予算編成や定数査定、新規事業評価に活用している。また、三重県の監査委員は、県が総合計画で定めている施策73本の5段階評価(A・A・B・C・D)を3年間で実施している(3年間=通常、実施計画が予定している計画期間)。平成14年度に実施した12本の施策評価の結果は、下記のとおりである。

- ◇ 男女共同参画社会の実現 「B」
- ◇ 生涯学習の推進 「C」
- ◇ 子育て環境の整備 「C」
- ◇ 保健・福祉サービスの充実 「B」
- ◇ 森林・農地・海洋の持つ公益的機能の増進 「B」
- ◇ 廃棄物の適正な管理 「B」
- ◇ 自立的企業活動の支援 「C」
- ◇ 働く場の確保と勤労者生活の支援 「C」
- ◇ 情報通信基盤の整備と公共サービスの高度化 「A」
- ◇ 魅力あるデジタル情報の提供 「B」
- ◇ 快適な都市環境の整備 「C」
- ◇ 住民参画による行政の推進 「C」

多くの公共事業が包括されている「快適な都市環境の整備」という施策に対して監査委員が付した評価は、下から2番目の「C」である。費用対効果等の手法で、非常に高い評価結果が付された公共事業があったとしても、施策の評価がこれだけ低ければ、その事業の推進に自治体の責任者は慎重にならざるを得ない。こうした現状を、社会基盤事業評価においてどのように斟酌し、あらたな評価のためのフレームワークをどのようなアプローチで構築すべきであろうか。

自治体において、それなりの案件、事業評価に直面している筆者の目線からみると、今後、土木学会が果たさなければならない役割は、この部分にあると考えられる。

3 自治体における行政評価の視点

事務事業評価、施策評価、政策評価と体系化されている行政評価においては、経済性（財政余力）、効率性（単価）、有効性の3つが、事業等の優先順位付けで考慮される主要な要因となっている。行政評価の先進自治体では、これらの評価視点のスコアを統合して、事業等の総合評価を付すケースが多くなってきている。自治体では、このレーティングの結果を、予算編成や定数計画の策定等に、活用しているのである。

社会基盤等の事業評価も、自治体における現状の意思決定の方法を斟酌して、以上のような分析の視角を提供できるものでなければ、実際の実務においては利用することができない。社会基盤整備の事業予算は、その他の事業予算と比較すると、非常に大きなものになっている。その点で、金額的な重要性が相対的に小さな、福祉や産業振興、教育といった事業にかかる評価の時間を上回る時間や費用をかけて事業評価をすることも、ある程度は許容されている。しかし、その結果が、ここに示したような、役所の意思決定過程に寄与するものでなければ、もとより、そういうわけにもいかないのである。

社会基盤の事業評価のための学会等における研究成果を実務で普及させるためには、この視点を看過することはできない。

4 利用者からみた社会基盤事業評価のあり方

筆者は社会科学に属する会計学や行政経営論の研究者である。その意味で、本学会で検討されている議論に関しても、わずかな数式等がでてきただけでも、距離を置いてしまうことがある。しかし、自治体において事業評価や施策評価に直接従事している評価者の現状は、筆者のそれとほとんど変わらない。

地方自治体の厳しい財政事情を考慮すれば、事業や施策の評価を実施して資源（人、行政経営・もの・金・時間・情報）の有効活用（選択と集中）を、推し進めなければならない。このときに重要なことは、福祉や人権、教育といった政策・施策と、社会基盤整備といった土木・建設にかかわる政策を、同じ土俵で評価しなければならないという、現状が抱えている課題である。

これまでの社会基盤事業評価が、事業単独での費用便益、費用効果の評価に終始していたとすれば、その手法を地方自治体の改革に活かす余地は、現状、垣間見ることは不可能である。また、社会基盤整備の代替案間の優劣を比較する手法として社会基盤事業評価があるとすれば、それは、施策間の優先順位付けが、別途、展開されている現状（たとえば、三重県の監査委員のような）がなければ、うまく活用することはできない。

行政評価の研究者がいま求めているフレームワークは、ソフト事業とハード事業を同

じ土俵で比較するための枠組みである。

5 受益と負担

自治体における事業や施策の評価において重要な意思決定の原則が、受益と負担である。東京都千代田区のように、コストを受益とみなして整理し、税負担との関係を、家計パターンにしたがって説明しようとする自治体も登場してきている。

公会計の分野では、こうした状況を踏まえ、事業や施策のコストをいかに正確に計算するかという古くからの課題に、いま改めて着手しようとする試みが存在する。財務会計（総務省主導）で必要とされるデータだけではなく、事業単位や施策単位のコストを計算するといった管理会計（首長主導）を、ITの支援を得て実現しようとする研究の必要性が顕著になってきた。ある民間企業のように、海外で自治体の発生主義会計に多くの実績を持つ企業が、日本国内の自治体に管理会計の目線で、新しい（発生主義・オンライン・リアルタイム）会計システムの導入を推奨するような事例も垣間見られるようになってきた。

わが国の自治体における公会計の課題は、発生主義会計をすべての自治体に導入しようともくろむ制度会計的なアプローチ（護送船団的アプローチ）から、率先実行、必要なことは制度で求められていなくても積極果敢に生み出そうとする管理会計的なアプローチへと移行しているように思われる。財政状況の悪化、住民ニーズの多様化という自治体が抱える課題の大きさを斟酌すれば、受益と負担を強く意識して、住民に合理的な意思決定を促すようなデータを生成する会計システムの構築が不可欠となってきている。

この時、従来の費用対効果や費用対便益といった、日常の会計システムと連動しないデータを前提とする社会基盤事業評価の手法は、正直、実務への適用可能性が、現状、ほとんどないように思われる。会計システムから生成されるデータを活用し、それを受益と負担の説明にコンバートするような、社会基盤事業評価の手法が開発されるとすれば、その手法が、昨今、自治体で展開されている行政評価に及ぼす効果は、非常に大きなものになるだろう。

土木計画の研究者が会計学の研究者と、会計的手法という切り口で協働することは、多くの自治体関係者の夢でもあろう。この切り口をきっかけにして、マクロではなくミクロの切り口、経済学的アプローチではなく経営学的アプローチで、社会基盤の事業評価が実施されるようになれば、その研究成果はすぐにでも自治体改革に適用することができよう。自治体関係者は、心のそこから、ハード事業とソフト事業の間の優先順位付けをいかにして行うのか。この問題に頭を悩ましているのである。