

地方自治体改革と ニュー・パブリック・マネジメント ——公会計と監査の視点から求められる行政評価——

石 原 俊 彦

要 旨

厳しい財政状況に直面している地方自治体では、行政システム改革と財政再建の融合が求められている。わが国の自治体において、こうした改革にこれまで公会計や監査の手法が重用されることはまれであった。しかし、ここ数年、公会計における成果の測定と、監査におけるVFM評価の視点を融合した、行政評価に注目が集まっている。行政評価の導入に成功し自治体改革を実現する基本となる一つの重要な発想は「受益と負担のバランス」である。このバランスを実現するために、学問としての公会計と監査に課された使命は非常に大きい。

I 地方自治体における行政評価の重要性

1 地方自治体を取り巻く環境

第二次大戦以降、わが国の経済は目覚しく発展した。昭和30年代と40年代を中心とする高度経済成長の時代から、50年代の安定的な経済成長、平成に入ってバブル経済が崩壊するまで、日本経済はおおむね右肩上がりの経済成長を持続してきたのである。もちろん、この間には2度にわたるオイルショックもあり、一本調子での経済成長ではないものの、結果として、日本経済が歩んできた足跡は、おおよそどの国もそれまで経験したことのないような成長の軌跡であった。

バブル経済が崩壊した平成4年以降、日本国内では多くの企業が不良債権・不良資産を有し、その構造をリストラクチャリングするために、ほぼ10年の歳月を要することになった。この間、不良資産を抱えたいくつもの金融機関が淘汰され、また、かなりの数の企業が倒産の憂き目にあっている。失業率は向上し、経済全体に停滞したムードが漂い、行政もこの苦境をしのぐために積極的な財政政策を講じてきたわけである。その結果、現在、わが国が背負う公的部門の債務は約800兆円に及ぶと推察されている。政府も地方自治体も、景気浮揚や経済対策という錦の御旗のもとで大規模な公共工事を推進し、多額の借金

を背負うようになり、その返済に呆然としているのが現在のところの正直な姿ではないだろうか。

しかし、景気浮揚策や失業対策の大きな効果は、実際のところ、認められなかった。それでも、失業率の悪化を阻止し、幾ばくかの雇用対策を講じたことで、日本経済の状況は最悪と想定される時期を脱した。平成16年に入り、少しずつではあるが、企業業績にも改善の兆しが見えはじめ、日経平均株価も最安値の水準からかなり盛り返してきているのである。この傾向は、平成18年度以降にも継続するものと期待されている。

こうしたなかにあつて、地方自治体には積極的な行政システム改革と財政再建の融合が求められている。現在、多くの自治体がこの融合を実践するために取り組んでいるのが行政評価（performance management）である。

2 行政評価が必要な理由——景気対策と自治体の借金——

政府も地方自治体も借金にもがき苦しんでいる。平成16年度中に政府と地方自治体の会計が抱える借金は700兆円を超えてしまった。国民一人当たり約600万円に相当する借金が累積しているわけで、先進国では類を見ない借金漬けの状況である。平成4年以降、わが国ではバブル経済が崩壊して、日本経済は低迷期に入った。政府や地方自治体は景気対策の一環として、借金を財源としていくつもの政策や事業を展開した。これまでの経験則であれば、この間に経済は自律的に回復し、税収の増加によって借金も自然に消滅するというストーリーを描くことができた。しかし今回はこうした景気対策が功を奏さず、政府や地方自治体には将来、国民の負担で返済しなければならない巨額の借金だけが残ってしまったのである。

福祉事業の経済波及効果についても言及はなされているが、景気対策は多くの場合、公共工事の発注というかたちで展開される。景気対策の一環として行われる以上、公共工事には着手の迅速性が要求され、十分な住民ニーズの把握が行われないうままに、結果として住民には理解のできないインフラ資産やハコモノが次々と建設されていく。公共工事を受注する建設業や土木業が雇用を増大して失業対策の一環を担うという効果は確かに存在したが、歳出の第2次・第3次的な経済波及効果は認められなかった。しかも、一度建設した資産には維持修繕のための費用が毎年必要となる。戦後50年が経過し、国内の社会基盤整備とナショナル・ミニマムの充足がほぼ実現された現在、多様化している住民のニーズあるいは住民の意向を確認しないままに進められた公共工事は、規制緩和の遅れで民間部門の活力を回復できない現状とも相俟って、日本経済の低迷を長期化させる大きな要因になってしまっている。

3 ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）と顧客志向

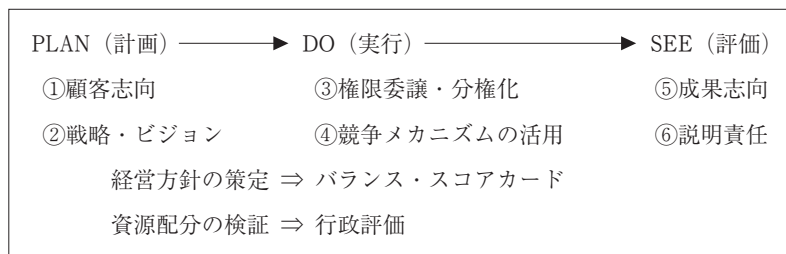
政府や地方自治体が顧客である住民のニーズにもっと関心を持っていたら（顧客志向）。歳出することが目的ではなく、建設した資産の利用目的についてもっと良く考えていたら（目的志向）。民間の工事と比較すると三割も割高と揶揄される公共工事に、もっと市場原理が活用されていたら（市場原理）。公共工事の発注主体を政府ではなく先端行政の市町村にしていたら（権限委譲・分権化）。

この4つの問題意識はそのままニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）の基本原則として、行財政改革に成功した先進諸国で公共部門に適用されている。NPMは、裁量行政、前例主義・形式主義・手続主義と揶揄されるこれまでの行政手法に、民間企業における経営管理の手法を積極的に導入し、公共部門の改革を目指す取り組みの理論的基礎を与えている。公共部門の改革を目指すNPMでは、民間企業の経営と同様に「Plan（計画）→Do（実行）→See（評価）」というマネジメント・サイクルの導入が不可欠とされている。なかでもNPMでは評価（決算）が重視されているが、わが国の政府・地方自治体では計画や予算が重視され、一旦着手された事業やそれに関わる歳出についての点検や見直しの機会（すなわち評価の機会）は、ほとんど存在しなかった。わが国にはこれまで、「See」の部分への関心が希薄で、行政評価のシステムが存在していなかったのである。それでもこれまでは、右肩上がりの経済発展が十分な財源を政府や地方自治体に保証することで行政評価の不存在という欠陥をカバーしてきた。しかしすでに日本経済は成熟期に入り、少子高齢化の問題も発生して、行政評価の不存在を補填するだけの成長を見込むことはできない状況にある。

少子高齢化は日本経済に二つのインパクトを与えている。一つは生産人口の相対的減少であり、もう一つは民生費など老人福祉関係の歳出の激増である。生産人口の相対的な減少は、納税人口の減少を意味し、税収の減少をもたらす。税収の減少は政府や地方自治体にとって財源の減少に直結する大きな問題である。また、高齢化は介護の問題をはじめ老人医療や保健費の問題を引き起こす。少子高齢化は、政府や地方自治体において歳出の増加と財源の減少という二つの側面で、深刻な財政問題を引き起こしているのである。

評価システムが構築されていなかったことで多大の借金が残り、今後もこれまで以上に歳入の落ち込みと歳出の増加が見込まれるなかで、どの地方自治体においても政策や施策の見直し、効率的な予算事業目や予算事業細目の推進が重要な課題となる。「あれもこれも」の裁量的な行政執行から、「あれかこれか」の選択的な行政執行が要請されているのである。限られた財源のもとで、多様な住民ニーズを把握し、住民間の行政需要に対する利害を調整しながら、結果として住民満足度を極大化してゆくためには、住民に行政（首長や自治体職員）がなぜその施策や事業を選択しているのかを説明し、住民からの評価を

図表1 マネジメント・サイクルとNPMの基本原理の関係



受けるシステムが構築されなければならない。住民による評価あるいは住民からのモニタリング（監視）のためのシステムづくりの一環として、地方自治体における行政評価システムの構築が火急の課題になっているのは、限られた（特に、一般）財源のなかでも、顧客である住民の満足度を極大化したいという、自治体職員の顧客志向を示唆するものである。

II 公会計における測定と監査における評価の融合

——地方自治体における行政評価の視点——

1 行政評価における個別評価の視点

行政評価を具体的に展開する上での重要な課題は、行政活動の評価者やモニタリングを行う者が、どのような価値判断の「ものさし」をもつかという点である。この点に関して注意しなければならないのは、最近多くの自治体でも参考にされているベンチマーキングの手法や住民満足度指標といった考え方が、住民の受益に大きく焦点を当てているという点である。受益に焦点を当てる議論で、この厳しい自治体を取り巻く環境を克服することができるのであろうか。

平成8年度以降、全国に展開されてきた行政評価システムに関しても、住民の負担を加味した評価手法は、残念ながらほとんど検討されていない。評価の視点は、タックス・イーターの視点からのものばかりであり、タックス・ペイヤーの視点を加味したものは、いくつかの例外を除いて、垣間見ることさえできないのである。筆者の個人的な見解ではあるが、「負担のことを考慮しない行政評価システムを構築しても、今後は何の役にもたない」。周知の通り、役所の改革は、職員の意識改革、庁内のシステム改革（主に予算や組織、定数）、住民との協働という3つのフェーズで認識することができる。このなかで実際、最も困難で、具体的な取り組みが遅々として展開されていないのが、庁内のシステム改革であるという点を、ここで重ねて確認しておくことが重要である。

わが国でも、行政評価の導入が議論されはじめた萌芽期（平成8年から10年頃）に、合衆国オレゴン州のオレゴン・ベンチマークス等を参考にして、ベンチマーキングや政策マーケティングの手法でアウトカム指標やアウトプット指標を設定することが、非常に先進的な取り組みとして評価されてきた。しかし、そうした指標の目標値を達成するための費用や財源、負担の議論を、効果発現との合理的な関係で認識する必要性については、多くの自治体で、ほとんどといってよほど配慮がなされていないのである。場合によっては、こうした点に言及することで「行政評価の導入を財政再建の問題に矮小化してはならない」と揶揄されることすらあったのである。

ここで大切なことは、地方自治体における住民の存在は、民間の株式会社の株主（有限無連帯責任）ではなく、パートナーシップのパートナーあるいは合名会社の社員（無限連帯責任）に合い通じるものがあるという点である。この視点からは絶えず財政の議論が重要になるはずである。特に現在のように政府も自治体の多額の借金残高を抱え、さらに歳入減と歳出増が予想されるなかでは、これらの借金と赤字が将来的には必ず行政のパートナーである住民の負担になることをきっちりと説明した上で、自治体は住民と協働して今後の政策や施策、事業のベクトルを見定めてゆかねばならない。このことを看過して、アウトプット指標やアウトカム指標を、住民との協働で設定するだけの取り組みを高く評価する気持ちには、筆者はなれない。主権者であり行政のパートナーである住民は、受益に見合う負担を極小化するためにも、自治体の財源問題、あるいは、コスト問題に大きな関心をもつべきである。

換言すれば、行政評価で最も重要な評価の視点は「受益と負担」を機軸にするということである。「受益と負担」を行政評価の機軸とする場合には、経済性（economy）、効率性（efficiency）、有効性（effectiveness）という監査における3E（VFM）の基礎概念が行政評価の判断基準になる。それぞれの評価の局面における条件設定に基づき、経済性、効率性、有効性の何れかが第一義の評価基準として選択されることになるからである。

2 行政評価の本質を理解する

行政評価が、全国の地方自治体で試行・導入されている。事務事業や施策の実施結果を検証し、いっそうの改革改善を推し進めるために、評価や決算の重要性が、今後ますます強調されなければならない。つまり、行政評価は、公会計で従来から軽視の傾向にあった成果の測定という部分に大きな焦点を当てた取り組みとして理解されなければならないのである。

行政評価に関して整理すれば、わが国の地方自治体で展開されている行政評価には、二つの類型がある。一つは名古屋市や山形市、島根県などを典型に、事務事業や施策の優先

順位や劣後順位の確定を強く意識する手法である。こうした方法では、役所内部の予算や職員定数の配分、組織のあり方などを改革するためには、筆者もこうした相対評価型の行政評価の重要性を非常に強く感じている。

相対評価を行うためには、事務事業や施策の評価項目（評価の視点）ごとに付与される個別評価の結果を総合評価として統合する必要がある。しかし、総合評価を付さず、個別評価レベルでの進捗度管理や業務改善の検討を主たる目的とする行政評価が、現在でも相当の数、執行されている。筆者はこうした取り組みを絶対評価型の行政評価と付言することになっている。ここで重要なことは、絶対評価型の行政評価では、「役所内部のシステム改革に十分な効果がない」のではないかという点である。

自治体で事務事業や施策の行政評価に取り組む場合には、絶対評価型ではなく相対評価型の行政評価でなければ、役所のシステム改革はできない。職員の意識改革や住民との協働はもとより重要な行政経営改革の課題ではあるが、今日の厳しい財政状況や三位一体改革後の展開を予想するとき、庁内のシステム改革に遅れが生じては、自治体は財政破綻し、住民サービスの提供や維持に決定的な打撃が実現してしまうのである。行政評価の第一義的な本質として、評価は相対的な評価でなければならないということを、忘れてはならないのである。

つぎに重要なことは、相対評価の背景には、「受益と負担」の関係が存在しているという点である。一つひとつの事務事業や施策の相対的な有用性を斟酌する場合、忘れてはならないことが、「アウトカム／（一般もしくは自主）財源」という受益と負担の関係式である。相対評価型行政評価において特に重要な判断規準である「受益と負担」の問題を、ここでは重ねて強調しておくこととしたい。

行政評価の試行や導入を果たしたものの、具体的な庁内の改革（たとえば、予算編成や組織編制、職員定数の査定など）に直結できないでいる自治体関係者は、行政経営の現場から帰納された改革改善の行動原理の特徴を確認する必要がある。以下、本稿では、総合計画の政策体系と予算の事業体系の関係を整理する上で行政評価の基礎確認し、具体的な受益と負担の議論へと議論を展開することにする。

Ⅲ 戦略的総合計画の策定と行政評価

1 なぜ総合計画にとどまり、戦略計画と呼べないのか

行政評価は、地方自治体の理事者側の行政活動を評価対象としている。もちろん行政には評価の対象になるさまざまな活動がある。大規模な都市基盤整備に関わるインフラ資産の形成は重要な行政活動であるし、生活保護や生涯教育、介護保険などの問題も行政活動

の一環として認識されることになる。地方自治体で策定されている総合計画（マスター・プラン）は、各種の行政活動がなぜ行われているのかを具体的に説明する唯一の拠り所である。

その意味で、地方自治体における行政評価の問題を検討する場合には、その自治体の総合計画を理解し、政策や施策、事業の体系がどのように整備され、それらが毎年予算編成される事業とどのような関係にあるかをまず吟味しなければならない。多くの自治体では残念ながら、予算計上されている事業と総合計画の政策や施策、事業との関連性が必ずしも明確ではない。つまり、予算は消費されているが、それがどのような目的で、どのような成果をあげるために執行されているかが確認されていないのである。自治体に目的志向すなわち顧客志向と成果志向の導入が叫ばれている背景には、こうした事情が存在している。

総合計画は通常「基本構想→基本計画→実施計画」の構造を持ち、それぞれ10年・5年・3年等の期間を前提に策定されている。総合計画は自治体における行政運営の目的と手段の関係を「政策の柱→政策→施策→事業」の体系で整理している。これらの構造と体系の対応に注目すると、一般に基本構想では政策レベル、基本計画では施策レベル、実施計画では事業レベルで、行政活動の内容があらかじめ整理されている。

ある自治体では、「健やかでぬくもりのある地域づくり」という政策の柱からは、「保健医療体制の充実」や「福祉社会の実現」といった政策が演繹される（基本構想の段階）。また、「福祉社会の実現」という政策からは「高齢者福祉」や「障害者福祉」といった施策が演繹され、「高齢者福祉」という施策からはその小項目として「介護保険制度への対応」や「高齢者の能力活用」「高齢者の生きがい対策」「高齢者にやさしい住環境整備」などが演繹される（基本計画の段階）。実施計画の段階ではこれら施策の小項目に対してさらに具体的な事業が列挙されることになる。

ところで、実施計画で策定される事業には、単年度事業だけではなく複数年度事業も含まれる。これに対して毎年、地方自治体で編成される予算は、実施計画で策定された事業に財源を付与し具体的な展開を企図するものであるが、予算計上事業には単年度の予算だけが計上されている。予算編成の過程で人件費以外の物件費が付与された事業のことを一般に予算事業目という。自治体によってはこの事業目をさらに予算事業細目に区分するところもある。政策の柱や政策から、この予算事業細目に至る体系では、下位は上位の目的を実現するための手段として位置付けられている。したがって、毎年の予算は総合計画の目的を実現するための手段として理解されなければならない。

ここにおいて、行政活動の目的は施策や事業のレベルであれば、具体的なアウトプット指標もしくはアウトカム指標を用いて、数値目標として設定することが重要である。しか

図表2 行政評価の分類パターン

政策の体系	評価対象期間	評価の本質	自己評価者	外部評価者
総合計画の政策	10年	政策評価	議会／首長	住民
総合計画の施策	5年	施策評価	首長	議会
総合計画の事業	1～3年	施策評価／執行評価	部長	首長
予算事業目	1年	執行評価	課長	部長
予算事業細目	1年	執行評価	係長	課長

し、こうした数値目標の設定を自治体の施策全般にわたって体系的に行った自治体は、平成12年頃まではほとんどなかった。筆者の知る範囲では、三重県の新しい総合計画『三重のくにづくり宣言』の『第1次実施計画』（平成12年度）がその端緒である。事務事業評価システムを総合計画の執行管理システムとして位置付ける場合には、こうした数値目標が事務事業評価システムのアウトカム指標として位置付けられなければならない。北川正恭前知事は、この困難な作業に早々に着手し、平成13年度から事務事業評価システムをさらにバージョンアップさせ、政策推進システムとして確立された。なお、総合計画におけるアウトカム指標の設定に加えて、これからの自治体運営に本当に必要な総合計画上の改革は、中長期の財政計画を総合計画と連動させる工夫である。ほとんどの自治体の総合計画では、さまざまな政策や施策が総花的に（いわゆる、ウィッシュ・リストの状態）列挙されている。しかし、それらを本当に実現するための財源について総合計画上言及している自治体は皆無ではなからうか。

現在の自治体運営が単年度予算主義を前提とするものではあっても、多くの自治体では中長期の財政計画、さらに財政計画の歳出部分については行政改革計画などを考慮した上で、総合計画を策定すべきであろう。財源の議論が不充分である限り、どのような総合計画も、またどのようなアウトカム指標の設定も、絵に書いた餅という揶揄を免れることはできない。わが国の総合計画が、アメリカ・イギリス・オーストラリア・ニュージーランドの地方自治体のそれのように「戦略計画」(strategic plan)と言及されない背景には、人・もの・金・情報・時間といった行政経営資源の配分問題との「不」連動が大きな壁として立ちはだかっているからに他ならない。受益と負担の議論は、総合計画を資源配分の戦略計画と連動させる上でも、重要なフレームワークになることを、ここでも確認する必要がある。

2 政策評価と執行評価

図表2では、総合計画および予算における政策から事業細目の体系と、それらに行政評価を行う場合の期間、評価の本質、自己評価者、外部評価者が要約されている。もちろん

行政評価には事前評価、中間評価、事後評価という分類があり、政策は通常10年単位で事前評価や事後評価を行うが、政策に着手して1年後に中間評価を行う場合もある。ただその中間評価でも、今後9年間（合計10年間）この政策を推進した場合の費用と成果を評価することになるはずであり、評価の期間は結局10年であるということでここでは整理を行う。また、地方自治体のガバナンスの構造や地方自治体内部における権限委譲・分権化（あるいは職務分掌）を前提に、自己評価者は政策・施策・事業等に直接責任を持つ事業等の当事者であり、外部評価者は自己評価者の行為をもう一つ上の目的の視点から第一次的に評価すべき担当者である。

ここで付言ではあるが、行政評価に関しては、評価主体をどのように考えるかという問題が生じる。筆者は行政評価を外部評価と内部評価に区分し、前者を住民による評価と評価委員会などによる有識者評価、後者を事務事業所管部門による評価（自己評価）と企画や行革あるいは監査などの検証部門による評価に区分すべきと考える。これに対して「評価は第三者がなすべきものである」として、行政評価を外部評価に限定する考え方もある。しかし、内部評価や自己評価は、職員の意識改革のみならず、住民から自治体職員へのモニタリング（監視）・システムの構築にも、不可欠な手法であることを忘れてはならない。

住民から自治体へのモニタリングは、自治体職員のアカウンタビリティを前提とする。もちろん自治体職員の説明責任は、自治体内部の権限委譲・分権化と表裏をなす責任の一つであり、直接に市民に対して行うものではない。しかし、多くの自治体で自己評価や内部評価の結果が、ホームページなどに掲載されているように、十分な政策形成能力を身につけた自治体職員が、政策の執行を「計画→実行→評価」のサイクルにおいて自己評価し、その内容を上司が点検して外部に定期的に情報開示（要求に基づく情報公開ではなく、自主的に行う情報開示）するシステムが構築されると、自治体職員による執行は常に住民のモニタリングの対象になる。

モニタリング機能が発生することで、自治体職員は絶えず住民を意識した業務の執行に努め、結果として自治体職員は住民に対するアカウンタビリティをいつも考えながら業務を遂行することになる（顧客志向と成果志向の醸成）。名古屋市や愛知県豊橋市など、多くの先進自治体の行政評価システムには、実は自治体職員の住民に対するアカウンタビリティがキーワードとして潜在している。このアカウンタビリティを有効に果たすためには自治体職員による自己評価や内部評価がきわめて重要になるところを忘れてはならない。

これに関してはさらに、自治体のガバナンスは、住民が直接に首長と地方議会議員を選出するという構図から導かれるもので、住民は常に、議員と首長の双方の行動を監視するというイメージをもつことが重要である。後者に関連して補足すると、首長は住民や議会からの付託に応じて、総合計画の施策や事業の実現に取り組むが、その際に首長から権限

委譲されて働くのはもとより、自治体職員である。自治体職員の行動に対する監視は、その意味で第一義的には首長もしくは直属の上司から受けることになる。住民からの第二義的な監視は、首長もしくは直属の上司に対する報告の内容を情報開示することで可能になる。

ところで、行政評価は大きく政策評価と執行評価に区分されることに留意しなければならない。政策とは議会と行政が住民ニーズと技術的・財政的制約のもとで相互に合意したまちづくりのためのビジョン・コンセプトである。一般に議員立法だけではなく、政策の立案は議会の役割という考え方もあるが、実質的には政策の立案（plan）は議会だけではなく行政からも提案され、最終的に議会が決定（decide）するというイメージで捕らえることが実務上適切である。執行はこのビジョンやコンセプトを実現するために、行政に付託された使命であり、政策の目的を実現するための手段として位置づけられている。このため、政策の良否は議会と行政がともに責任を持つものであるのに対して、施策以下の執行の良否はもっぱら行政（具体的には首長や首長から権限委譲を受けた自治体職員）の責任となる。

わが国の行政執行は単年度予算主義を原則としているので、執行評価は政策目的を実現する手段（具体的には事業目や事業細目、あるいは、事業予算は配分されないものの自治体職員が従事することで人件費の発生している事務）を、毎年度に業績評価するという側面を強くもつ。これに対して政策評価は、ビジョン・コンセプトを実現するプログラムやプロジェクト全体の費用（インプット）と住民満足度である効果（アウトカム）の関係を基礎に、政策や施策の有効性を評価するものである。政策評価がビジョン・コンセプトをトータルに評価の対象とするものであるのに対して、執行評価はビジョンやコンセプトを実現するための具体的な手段を各年度毎に業績評価するという特徴を持っている。

さてここで、行政評価の基礎概念について、若干、整理しておくことにしよう。インプットとアウトプットとアウトカムは、行政評価の問題を検討する際の基礎概念である。インプットとは事業予算や職員人件費などの行政活動への投入である。アウトプットは住民に提供される行政サービス（ハードおよびソフト）の質と量を意味する。アウトカムは行政サービスを受けた住民の感じる満足度のことをいう。ある事業において、いくら経済的（economy）にインプットして効率的（efficiency）に行政サービスを提供しても、それに対する住民が何も満足度を感じなければ、その事業に有効性（effectiveness）はなかったことになる。ここにおいて、経済性は「インプット／（一般）財源」、効率性は「アウトプット／インプット」、有効性は「アウトカム／インプット」で定義される。アメリカでは経済性と効率性と有効性の頭文字のEをとって、支出に見合う価値（value for money）を行政が生み出しているかどうかについて意見表明する監査を3E監査という。イギリスで

図表3 受益と負担のプロセス展開

$\frac{\text{受 益}}{\text{負 担}} = \frac{\text{インプット}}{\text{財 源}} \times \frac{\text{プロセス}}{\text{インプット}} \times \frac{\text{アウトプット}}{\text{プロセス}} \times \frac{\text{アウトカム}}{\text{アウトプット}}$
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> (第1項) (第2項) (第3項) (第4項) </div>

は3E監査のことをVFM監査と言及している。わが国で平成11年度から都道府県等に制度化された包括外部監査は、本質的には自治体における財源（住民の支払った税金）活用の適切性を、3EあるいはVFMの視点から検討し意見表明すべきものとして期待されている。受益と負担の議論は、こうしたVFMの概念とも、密接に関係しているのである。

3 受益と負担のプロセス展開

住民の負担に対する受益を最大にすることをイメージするために、負担一単位あたりの受益を「受益／負担」で定義することにしよう。もちろん受益の測定をどのようにするかという議論を展開するのが目的ではない。受益と負担の関係を行政評価においてどのような視点から分析するかというイメージをあきらかにすることが、ここでの目的である。

多くの自治体が事務事業評価の指標設定で導入した手法に、行政活動のプロセス展開という考え方がある。このプロセス展開は、「受益／負担」という式の分母と分子に同じファクターを加味し、「受益／負担」を一つの項ではなく、複数の項で説明しようとする場合にも援用することができる。筆者独自のプロセス展開であるが、「受益／負担」の関係は実は図表3「受益と負担のプロセス展開」のように整理することができる。この図表において、右辺第1項の財源は自治体の歳入であり住民にとっては負担を意味する。第1項と2項のインプット、必要な行政サービスを供給するのに本当に必要とされる対価であり、無駄や損失は含まれない。第2項と第3項のプロセスは、行政サービスを生み出すための諸活動の時系列的連鎖を意味している。ABC（Activity Based Costing）やABM（Activity Based Management）と呼ばれる原価計算の手法は、プロセス（仕事や業務の一連の流れ）を構成する一つひとつの構成要素である活動ごとのコストの計算を行い、マネジメントに活用しようとする方法である。また第3項と第4項のアウトプットは、行政サービスの質および量の双方の水準を包括している。第4項のアウトカムは住民満足度を意味し、これは受益そのものを意味している。

図表3に示されているように、「受益／負担」の値を大きくしようとするれば右辺の各項が相互に乗法で関係づけられているので、第1項から第4項までの数値ができるだけ大きくなるように、首長や自治体職員は努めなければならない。まず、第1項では歳出に対する財源、特に一般財源の金額が小さければ小さいほど「受益／負担」の値が大きくなるこ

とを意味している。自治体で展開される事業のなかには、自治体が財源を負担しなくても、政府の各省庁の補助金を活用することで推進できるものも多い。また、事業費を起債によって調達したとしても、元利償還金のかなりの部分を地方交付税で補填される過疎債のように、自治体の実質的な財政負担がそれほど大きくならないような事業もある。もし複数の事業があつて、どちらも同じような住民満足度を導くとすれば、地方自治体は行政評価において、一般財源をできるだけ使用しないで済む事務や事業を選択してゆかねばならないことになる。

第2項では業務の遂行（活動）に伴うコスト（インプット）が低ければ低いほど住民の受益感が高まることが示されている。特段の専門性が要求されない活動であれば給料の安い人を配置したり、直営ではなく外部委託や補助金の交付で対応できないかどうかを考えること。こうしたことが第2項の値を大きくするための手立てとして考えることができる。また、第3項では行政サービスの質と量ができるだけ向上するように活動を推進しなければならないことが示されている。たとえば、市役所の窓口業務であれば笑顔で対応することで住民の感情（満足感）はきっと高まるはずである。こうした業務遂行における現場の改善運動（QC→TQC→TQM→ベスト・プラクティスという、品質管理から、全庁的な業務改善改革運動を伴うマネジメント手法の導入）を行うことで、住民満足度が向上することを第3項は説明している。職員研修で、科目「政策研究」を受講した職員の政策形成能力が向上することも、あるいは、科目「接遇・マナー」を受講した職員の市民への対応が改善されることも、いずれもこの第3項に関連付けてその意義を説明することができる。

第4項はこのプロセス展開でも特に重要な意味をもっている。この項では住民が望まない行政サービスをいくら大量に提供したとしても、それによって住民が一切の満足度を感じない可能性が示唆されている。住民が本当に望んでいる行政サービスの水準や、行政サービス提供の成果として住民がどの程度の満足度を関知しているのかを理解することの重要性を、第4項は示している。第4項は自治体の顧客（＝住民）が何を待ち望んでいるかをきっちりと見定めなければならないという顧客主義の発想を描写している。

受益と負担の関係をベースとする地方自治体における行政評価の基本視座は、以上のプロセス展開に示されるとおりである。行政活動を評価しモニタリングによる自治体へのガバナンスを強化するためには、住民、議会、首長、自治体職員が、いずれもここに指摘された行政評価の側面を意識しなければならない。ガバナンスや自治体内部の権限委譲・分権化を前提に、各人が考慮しなければならないことは、自身が権限を持つ施策や事業を住民の受益と負担の関係で整理することなのである。

IV 行政評価と外部監査の協働

行政評価は、受益と負担の間の合理的な関係を主権者たる住民に説明し、理解していただくための合意形成のツールである。しかし、行政が行政評価についてどれほど十分な情報を提供したとしても、住民と行政の間には遠隔性や専門知識の欠如という問題がある。このような場合には、行政の政策形成や執行について、住民が必ずしも適切な評価を下すとは限らない。たしかに住民による評価は行政評価のなかで最も尊重されるべき意思表示ではあるが、住民のなかには将来の見通しを立てず目の前の事象にのみとらわれた評価を行う者もいるはずである。しばしば言及される「行政の継続性」は、こうした住民に対して自治体職員としてのプライド、すなわち、まちづくりの専門家としての中長期の見通しを示したのものである。住民の判断を優先するか、行政の継続性を尊重するかという問題は、住民と行政がどのような行政評価を実際に行っているのかによりその結果は当然に異なるであろう。

この点に関連して、公認会計士を中心に展開されている自治体の外部監査制度は、住民の判断か、あるいは、行政の継続性かという問題に、外部監査という第三者の視点から客観的に取り組む貴重な社会システムであると言えよう。外部監査人は住民の一人としてではなく、むしろ住民とも行政とも等距離の第三者の立場において（包括外部監査制度導入の多くの自治体では市民の中から外部監査人が選任されているが、こうして位置付けると、外部監査人はむしろ市民にも行政にも利害関係のない独立した第三者であることが、一つの重要な要素として見えてくる）VFM監査を実施し、最も中立な行政評価として社会にその存在意義を誇示してゆかねばならない。

行政評価と外部監査は、協働してはじめて有効に機能する行政のサブシステムである。この協働の発想は、監査委員監査や監査事務局監査にも重要である。それぞれに果たすべき役割がある以上、行政評価や包括外部監査が、合規制や合法性を評価の機軸に据えていては話にならない。行政評価や包括外部監査は、地方自治体における財務資源の有効配分や非財務資源の有効活用という公会計の具体的な成果を、最少の経費で最大の効果というVFMの視点、すなわち、受益と負担の視点から示唆するものでなければならないのである。