

行政評価による財政の健全化¹

～都道府県別行政評価の費用削減効果分析～

関西大学 前川聡子研究会 共通政策提言分科会
地方活性化プラン

大谷麻衣子² 岡田祐樹³ 水口健司⁴

山岸慶太⁵ 山崎香織⁶ 山本雄⁷

2004年12月

¹ 本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、前川聡子助教授（関西大学）、川瀬晃弘（大阪大学大学院）、北浦義朗（大阪大学大学院）をはじめ、多くの方々から有益かつ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

² 関西大学経済学部前川聡子研究会 ca20115@edu.kansai-u.ac.jp

³ 関西大学経済学部前川聡子研究会 ca20130@edu.kansai-u.ac.jp

⁴ 関西大学経済学部前川聡子研究会 ca20649@edu.kansai-u.ac.jp

⁵ 関西大学経済学部前川聡子研究会 ca20718@edu.kansai-u.ac.jp

⁶ 関西大学経済学部前川聡子研究会 ca20725@edu.kansai-u.ac.jp

⁷ 関西大学経済学部前川聡子研究会 ca20760@edu.kansai-u.ac.jp

要旨

現在、我が国では国際化や少子高齢化などが進み、国民のニーズや価値観が多様化している。こうした社会環境の変化の中で、今までの中央集権的な制度における国の一律の基準では、これらの要望に対応することが難しい。そこで、地方自治体が地域課題の解決や地域づくりに主体的に取り組める地方分権の早期確立が必要になってくる。地方分権の取り組みとして、三位一体の改革や市町村合併が議論されているが、どちらも地方分権のための財政自立を図るためのものである。しかし、私たちは限られた自主財源を有効に使いながら住民のニーズに応えるためには、財政的な自立だけでなく、自治体の財政運営を事後的にチェックして次に生かすしくみを確立させることも必要であると考え。それを実現させる手段として行政評価の活用が考えられる。

行政評価の目的は行政運営の計画のもとに政策、施策、事務事業を有効性、効率性、経済性などの視点で評価し、改善につなげるためのものである。行政評価は民間の経営手法の成功事例を自治体経営に取り入れる NPM (ニュー・パブリック・マネジメント) の考え方に由来している。また、行政評価は Plan (計画立案)、Do (実施)、Check (事業の評価)、Action (評価結果による改善) からなる PDCA サイクルの Check と Action を担っている。

私たちは行政評価が費用削減に効果があるのかを調べるため、道路事業を対象に計量的な分析を行った。分析の結果、行政評価は道路事業の費用効率化に効果をもたらしたが、外部評価に関しては私たちが期待した結果は得ることができなかった。この結果を踏まえて、私たちは以下のような政策を提言する。まず、第三者機関の構成員に住民を参加させ、内部と外部がひとつの評価結果を出す必要があると考えた。そのために、行政の代表と外部の代表が議論し、ひとつの評価表を作成するための委員会の設置をする。また、住民の意見を取り入れるためにホームページ上で評価表を載せているが、その下にアンケートを設置し、住民が書き込むことができるようにするというものである。自治体側はそのアンケート結果を受け止め、議論する機会を設けて、その結果を公表する制度をつくるべきである。

目次

はじめに

第 1 章 現状認識

- 第 1 節 地方分権の現状
- 第 2 節 新しい自治体経営の考え方
- 第 3 節 行政評価とその現状

第 2 章 先行研究と問題意識

- 第 1 節 先行研究
- 第 2 節 問題意識

第 3 章 実証分析

- 第 1 節 データの説明
- 第 2 節 推計結果

第 4 章 政策提言

- 第 1 節 内部評価に対する提言
- 第 2 節 外部評価に対する提言
- 第 3 節 住民参加に対する提言

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

現在、国際化や少子化が進み国民のニーズや価値観が多様化している。こうした社会環境の変化の中で、今までの中央集権的な制度における国の一律の基準では、これらの要望に対応することが難しい。そこで、地方自治体が地域課題の解決や地域づくりに主体的に取り組める地方分権の早期確立が必要になっている。その地方分権の手段としては、三位一体改革や市町村合併や道州制などの財政的な自立や財政基盤の効率化を目指すものが議論されているが、私たちはこれだけでは不十分であると考え。もちろん住民のニーズに自治体が応えるためには財政的自立は欠かせないものである。しかし、自治体の財政的自立だけではなく、限られた自主財源を無駄なく有効に使う仕組みを確立することも必要である。

そのための新しい考えとして NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）や PDCA サイクルがある。NPM とは、民間企業における経営理念、手法、成功事例などを公共部門に適用し、行政運営の効率化、活性化を図ろうという考え方である。また、PDCA サイクルとは成果重視の行政システムに欠かせないものである。その中で重要な役割を果たすものに行政評価がある。私たちはこの行政評価の効果に注目した。

総務省の調べによると、我が国では都道府県の 97.9%、市区町村の 12.7% で行政評価が導入されている（平成 15 年 7 月現在）。一般的に、導入目的は財政の健全化（効率化）と住民満足度の向上とされている。私たちは行政評価の効果として財政の効率化に期待している。しかし、宮崎（2004）によると、公園維持管理事業において行政評価は費用の効率化に影響を及ぼしていないという結果が示されている。

そこで私たちは本当に行政評価が財政の効率化に影響を及ぼしていないのか、また先行研究には触れられていないが、内部評価だけでは評価が甘くなると考えたため外部評価の効果を調べるために分析を試みた。分析では都道府県別に行政評価の開始時期、評価方法、外部評価の有無などを調べ、それらが道路事業の予算に費用効率化が表れているかを調べた。なぜ、この事業を取り上げるかという道路を造るという手段が目的化してしまっているからである。また、年度末に道路工事がよく見られる。これは、予算を使い切るためであって予算が余ってしまうと、翌年度の予算が削られてしまうからである。無駄をなくし、財政を有効に使うためにも、私たちは道路事業において行政評価の効果を見ていく。

本稿の構成は以下の通りである。第 1 章では地方の現状と問題点、特に中央集権の限界について触れ地方分権の必要性を述べる。また、その中でも行政評価の重要性や行政評価のキーワードとなる NPM や PDCA サイクルを含め行政評価が具体的にどのようなものかについて述べる。第 2 章では先行研究である宮崎（2004）を紹介する。また、なぜ道路事業を取り上げたのかについても触れる。第 3 章では行政評価が道路費用に与える影響について分析するため、扱ったデータの説明や推計モデルの説明を行うとともに推計結果を示す。第 4 章では推計結果から私たちの政策提言を示す。そして、おわりに本稿のまとめを行う。

第1章 現状認識

第1節では地方分権の必要性、地方財政の現状、現行の地方自治の問題点を踏まえて地方分権の現状を述べる。第2節で行政評価の必要性を述べ、第3節では行政評価において重要な考え方である NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）と PDCA サイクルについて触れている。続いて第4節で、行政評価がどのようなものであるか具体例も提示しながら、行政評価の現状を述べている。

第1節 地方分権の現状

地方財政の現状は総務省の調べによると、財源不足額が約 14 兆円（2004 年度見込み）、地方債依存度が約 17%（2004 年度見込み）、そして借入金残高が 204 兆円（2004 年度見込み）にも及ぶという最悪の事態を迎えている。図 1-1、1-2 を見れば、この悲惨さは一目瞭然である。また、今日の急激な経済のグローバル化や少子高齢化の進行によって、住民のニーズや価値観が多様化している。こうした社会環境の中で地方自治体は財政健全化や様々な住民のニーズに応えるために中央集権制からの脱却、地方分権の早期確立が求められている。

最近の動向としては、2000 年 4 月から地方分権一括法が施行されることで、機関委任事務も廃止され、国が地方分権に本腰を入れてきたように感じられる。そして今、地方分権のために税源移譲と国庫支出金の削減と地方交付税の見直しを同時に進める三位一体改革や市町村合併、道州制の議論が活発にされている。これらは、財政健全化のための財政的自立や財政基盤効率化を狙ったものである。

では、なぜ地方分権なのか、なぜ中央集権ではいけないのだろうか。そもそも中央集権は公平性の確保や行政の統一性の実現に向けてのもので、戦後日本が復興するために国に権力を持たせ、国が施行を練って地方に財源を振り分けて、工業化を目指すには適した体制であった。しかし、この体制は国と地方に上下関係を築き、財政的にも行政的にも地方の活動を制限し柔軟性をなくすことや、住民のニーズとはかけ離れた画一的なサービスを提供してしまうなど、様々な弊害をもたらしている。これでは住民のニーズに応えられる自治体は形成されない。このように中央集権には欠陥が多々あり、今の日本では成立しえなくなった。

そこで、最も住民にとって身近である地方自治体に財政的にも行政的にも権力をもたせるために、地方分権の必要性が叫ばれている。一般的に地方分権の効果として、国と地方の上下関係が是正され対等な関係をもたらし、地方自治体主導の行政が住民本位の行政をもたらし関心度が増す。地方の個性ある街づくりが可能になる。しかし、地方の財源のうち歳入に占める地方税は約 3 割であり、あとは国からの国庫支出金や地方交付税、地方債によってまかなわれているのが我が国の地方自治の現状である。これがいわゆる三割自治や国への財政依存の問題であり、地方の財政赤字の解消を妨げている。

今の地方の経常的な支出（人件費などの行政費）のために経常的な収入（普通地方税や交付税などの一般財源）がどれだけの使われたのかを表わす比率である経常収支比率は 90.3%にも及んでいる。この比率は高ければ高いほど自由に使える財源が少なくなり、住民のニーズに応えら

れるような財源が確保されないということになる。一般的にこの経常収支比率は、普通 80% を超えると財政の硬直化がかなり進んでいるとされる。

これに追い討ちをかけるように収入に対し公債の償還に充てる割合である公債費負担率も 19.2% と高比率である。例えば、大阪府の経常収支比率は 100% を超えており大変危険な状態である。この状態を見てもわかるように財政健全化は急務であり、そのためには地方分権の手段である地方財政の自立が必要となってくる。しかし、財政的に自立しただけでは効率の良い歳出の振り分けができず、支出の無駄をなくすことや効率化が達成されない状態では、財政が健全化されたとはいえない。また、限られた財源を有効的に使い住民のニーズに応えられるような自治体は形成されない。自立し収入ばかり増えたからといって、今までのように住民のニーズに応えていないような支出や、効率の悪い支出を繰り返しては意味がない。住民のニーズに応えていないような支出や効率の悪い支出としては、例えば、大阪市が第三セクター救済のために約 700 億円もの税金を費やそうとしていることが挙げられる。また、大阪ドームを運営する大阪シティードーム（大阪市）は事実上、経営破綻した。

より身近なところでは、年末にかけて頻繁に見かけられるようになる道路工事が挙げられる。これは年末調整で予算を使い切らないと来年度の予算編成に影響してくるためのものである。これらは市民のニーズに即していない結果であり、財源の無駄遣いになっている。住民が望むのはこのような無駄遣いではなく、例えば、違法な駐輪や駐車解消のために公共の駐輪場や駐車場を作るか取締りをするか、民間に委託してほしい、保育園の待機児童を減らすために公立の保育園を建設してほしいなどのニーズに対応した有効的な支出である。

このような期待に応えられる自治体にするには新しい自治体の経営概念が必要となってくる。私たちはその根幹になるものとして、行政評価の重要性を提唱する。

第2節 新しい自治体経営の考え方

現在、少子高齢化の進展や住民のニーズの多様化などにより行政需要が拡大・多様化している。それに加え危機的な財政状況、住民からの行政への不信感など地方自治体の行政を取り巻く環境は厳しいものである。それに加え苦しい財政状況、住民からの行政への不信感によるアカウンタビリティ（説明責任）の確保、三位一体の改革に代表される地方分権の推進などにより、地方自治体を取り巻く行政環境も厳しいものである。このような状況の中で、地方自治体には事業の効率化、住民とのコミュニケーションの促進、職員の意識改革に伴う経営感覚の導入を図る必要がある。しかし、これまでのマネジメント・システムではこれらの行政への要望に応えることができない。というのは、これまで地方自治体は予算獲得重視の行政システム、すなわち、予算獲得に重点を置き、どれだけの財源を使いどのようなことをやったのかだけを重視していた。そして、このような予算獲得重視から成果重視の行政システムへと転換するときの考えかたとして NPM の考え方がある。NPM の基本的な原理としては以下のようなものがある。

まず、「結果・成果を重視」である。この考え方は、単に予算の消化だけでなく、執行された事業がどれだけの成果をあげたのかを重視するということである。次に「顧客志向」は住民を公共サービスにおいての顧客として捉えることにより、法令・規則に縛られずに住民の立場で考え、経営を行うということである。3つ目の「競争原理」は民営化・外部化を進めることにより、より費用対効果が大きい政策成果を得ることができる環境を作ることができるという考え方である。四つ目の「権限委譲」は政策の企画立案部門と実施執行の部門を分離するなど、現場へ権限を委

譲し業務単位ごとに組織を編成することで、これにより目的を効果的に達成しようとするようになるという考え方である。最後に「業績評価」は、財政の効率化を図るためには定期的に予算や事業を評価し、改善につなげることが必要という観点から評価とそのフィードバックを重視するという考え方である。

これらの NPM の考え方を自治体の経営に導入することにより、先に述べたような現在の行政を取り巻く厳しい環境や、行政への様々な要望に応えることができる自治体ができるのである。

次にもうひとつの PDCA サイクルについて述べる。これまでの予算獲得重視の行政システムにおいては、Plan（政策、施策、事務事業の企画立案、またそれに伴う予算の企画立案）を行い、次に Do（計画の実施）を行い、また Plan、Do、Plan、Do・・・の繰り返しであった。つまり、「計画し予算を確保し、事業を実施する」ということに重点を置いてきた。このような PD 重視のやりっぱなしの状態では必ずしも計画通りの成果・結果が得られるわけではないため、住民の多様化するニーズに応えることや厳しい財政状況に対応することができないのである。そのため、実施した事業が結果として、住民の生活にどのような影響を及ぼしたかを重視する成果重視の行政システムでは、Do の後に Check（事業を実施したあとに、目的に照らしてどのような成果が得られたか、得られなかったかを評価）を行い、Action（評価結果に基づき改善につなげるための対策の立案）につなげ、それをさらに次の予算に反映させることにより図 1-3 のようなサイクルができる。この状況になると、住民のニーズや財政状況の悪化などの環境の変化に対応することが可能になり、効果的で効率的な行政運営が可能になるのである。

つまり、この Plan-Do-Check-Action という PDCA サイクルを確立することが効率的な行政運営にとって不可欠である。この PDCA サイクルの中核を担うのが Check にあたる行政評価であり、「結果を評価し、その評価結果を次の計画・改善につなげる」との観点から重要視されている。

第3節 行政評価とその現状

行政評価とは、今までの予算獲得主義での行政では予算を獲得することとその予算を使い切ることに重点が置かれ、それを評価し次の予算にその評価の結果を反映させることにあまり目が向けられなくなった状態を改善するために生まれたシステムである。高度経済成長期には税収入も多く財政も豊かであったが、バブルの崩壊で税収入が減少するようになってしまった。それに伴って、それまではあまり行政に興味を示さなかった住民も地方公共団体の財源の使い道を気にするようになり始めた。だが、地方自治体も税収入がどんどん減っていく中で、経費を削減するだけで対応するのはとても困難であった。そんな厳しい財政状況の中で、今ある財源をどれだけ無駄なく、有効に効率的に使う事ができるかということが重要になってくる。これを実現するために行政評価が必要になってきているといえる。

この行政評価は PDCA サイクルの C と A に当たる。このような考え方は以前から企業の経営手法としては認識されていた。これを地方公共団体にも取り入れたものと考えればよい。バブルの崩壊で地方公共団体の財政の無駄遣いに目が向いてきただけに、このような経営手法がどのように行われているかを住民に報告する責任があると考えられてきた。これは説明責任（アカウントビリティ）と呼ばれるものである。このアカウントビリティとは、地方自治体が住民に対して政策や施策の策定・実施の過程やその内容、結果について情報を公開し説明する責任のことをいう。最近ではアカウントビリティが求められている。住民の理解と信頼を得るために行政は何を目指してどのような方法でそれを実現させようとしているのか、今それはどの程度進んでいるのか、行政はどの範囲まで行動がとれるのかなどのアカウントビリティを果たすためにも行政評価はとても有効なツールであると考えられる。このアカウントビリティは行政評価の効果の

ひとつに数えられるものである。他にも代表的なものとして、市場競争原理による効率性、有効性、経済性の向上、行財政改革の推進、職員の能力向上とその活用などがある。

次に行政評価がどういうものかを説明する。行政評価の目的は行政運営の計画をもとに政策、施策、事務事業を有効性、効率性、経済性などの視点で評価し、改善につなげることである。『地方財政小辞典』によると、政策とは大局的な見地から地方自治体が目指すべき方向や目的を示すものである。施策とは、政策目的を示すものである。また、事務事業とは施策目的を達成するための具体的な手段と定義されている。図 1-4 を参照してほしい。この 3 つの関係を説明するために、日本で初めて行政評価を導入した三重県の例を挙げる。まず、活力ある地域づくりの推進という大きな目標が掲げられる。これが政策である。さらにその下に地域振興プロジェクトの推進や、快適で豊かな農山漁村づくりなど 4 つの分野に分けられる。これが施策である。さらに細かく分けられ、全国ふるさとづくり広報事業や、地域づくり関係団体事業費など 8 つの事務事業がある。これらの事務事業が目標達成されると、施策が達成され、さらに上にある政策が達成されるということである。

では実際にどれだけの団体がどういった形で行政評価を導入しているのだろうか。ここでは行政評価の現状について述べていく。私たちのアンケート調査によると、先にも述べたとおり都道府県では 47 団体中鳥取県を除く 46 団体がすでに導入している（表 1-1）。また、鳥取県に関しては今後も導入の考えはないとしている。これだけ多く取り入れられている行政評価だが導入し始めた年には相当な差がある。早いところをあげると三重県では 1996 年から導入している。他の都道府県もばらつきは見られるが概ね 2001 年か 2002 年といったところである。その他にも都道府県によって様々な相違点が見受けられた。滋賀県のようにベンチマークを用いて行政評価をしている県もあれば、内部の評価機関だけでなく外部の評価委員会を設けている自治体もある。

行政評価の例として北海道の例を挙げる。1997 年に導入された「時のアセスメント」という公共事業を対象にした見直し制度である。これは、公共事業が計画から一定の時間が過ぎても着工していないものは再検討するというものである。道路やダムなどの大規模事業のすべてを再評価し、その結果を住民に公開し中止を決定したというものである。

第2章 先行研究と問題意識

第1節では、先行研究である宮崎（2004）について、扱ったデータの説明や分析方法、結果について述べている。宮崎（2004）では公園維持管理事業を対象に事務事業評価が費用効率化に有効であるかを分析している。また、第2節では私たちの問題意識について触れ、先行研究との違いを述べる。

第1節 先行研究

行政評価の効果について分析している先行研究としては宮崎（2004）がある。多くの地方自治体が景気低迷による歳入不足から、歳出削減の切り札として事務事業評価を行っており、費用効率化を図ろうとしている。しかし、ほとんどの研究者は事務事業評価が費用効率化に与えている影響はほとんどないとしている。だが、これまでの費用効率化についての議論は直感的なものが多い。宮崎（2004）では都市公園維持管理事業を対象に、事務事業評価が費用効率化に有効であるかについて計量的手法を用いて客観的に分析している。

この研究では被説明変数を「面積あたり公園維持管理費用」とし、説明変数に「事務事業評価ダミー」を加えて、ダミー変数の係数で政策の効果を調べている。説明変数には、都市の規模の違いが費用に及ぼす影響を除外するため「人口」を加えている。さらに時間による影響も除外するため「時間ダミー」も入れている。また、公園維持管理事業における規模の経済を考慮するため、「面積」と「面積の2乗」も説明変数に加えている。事務事業評価はすべて、他の変数の1期前のものを用いる。これは前年度の評価結果が次年度の予算に反映させられるということを考慮し、評価結果が費用効率性にどのような影響を及ぼすのかを調べるためである。期間としては1996年から2000年までとし、全国市区パネルデータを用いてダミー変数の符号と有意性を調べ、評価の費用削減効果を検証し、また、外れ値を考慮した推定、事務事業評価を行っている市区だけの推計、地方別に分類したパネルデータによる分析、年次別のクロスセクション分析も行っている。

先行研究においては以下の3つの仮説を立てそれらを計量的手法によって検証している。1. 事務事業評価を実施している市区の面積あたりの費用は減少する。2. 事務事業評価に公園維持管理事業を含めている市区の面積あたりの費用は減少する。3. 事務事業評価を「導入」したほうが「試行」よりも、面積あたり費用を削減できる。

分析の結果、仮説1から3のいずれも成り立たず、事務事業評価は面積あたり費用の削減を実現しない、ということが明らかになった。この結果について宮崎（2004）は次のような理由を原因に挙げている。第1に、評価結果が次年度の予算に反映できていないのではないかとということ。第2に事務事業評価の目的は費用効率化だけではないため、効率化に及ぼす効果が小さくなっている可能性があるのではないかとということ。第3に、事業の費用が大きくなりすぎた為に財政状況が苦しくなり、事務事業評価を導入したという因果関係も考えられ、それにより費用効率化につながる結果が得られなかったのではないかとということの三点を挙げている。

第2節 問題意識

私たちは、都道府県の地方単独事業の道路事業を取り上げる。地方単独事業とは地方公共団体の行う事業で、国庫支出金を受けずに行う事業である。この事業を取り上げたのは、道路事業に問題があると考えたからである。吉田（1996）でも「道路は自動車が走るためのものである。しかし、現実には道路を使うことが目的ではなく、道路を造ること自体が目的となっている。」と、述べられている。つまり、手段が目的化してしまっているのが問題である。これでは、無駄な道路が発生してしまう可能性が大きい。

また、年度末になると、道路工事をよく目にする。これは、予算を使い切らずに余ってしまうと翌年度の予算が削られてしまうからである。削減されては困るので、無理して使ってしまうということである。これでは財源の無駄遣いである。また、単独事業に焦点を当てたのは、国庫支出金の影響がなく、都道府県の自由度が高いからである。これらのことを踏まえて、私たちはこの道路事業を取り上げる。

導入済みの行政評価は果たして、費用削減に貢献しているのだろうか。そして、先行研究との違いは外部評価ダミーを加えたことである。この変数を加えることで客観性がどれぐらい費用削減に効果があるか調べる。

第3章 実証分析

第1節では、私たちの分析において扱うデータの説明をしている。被説明変数には道路 1km 当たりの一般財源 (rzaigen) を用いる。説明変数には道路実延長 (road)、千人あたりの自動車保有台数 (sencar)、行政評価ダミー (hyouka)、外部評価ダミー (gaibu)、歳出総額に占める普通交付税の割合 (soukou)、人口 (jinkou) の説明をしている。また推計結果の予想とその理由を述べている。また、推計モデルを示している。第2節では、推計結果を述べている。

第1節 推計モデルとデータの説明

本稿では以下のようなモデルを仮定し、1997 年から 2001 年の都道府県別のデータを用いて Pooled 分析を行った。推計式は以下の通りである。

$$rzaigen = \alpha + \beta_1 road + \beta_2 sencar + \beta_3 soukou + \beta_4 jinkou + \beta_5 hyouka + \beta_6 gaibu + \varepsilon$$

まず、被説明変数は道路 1km 当たりの費用 (rzaigen) とした。具体的には、地方財政調査研究会『都道府県決算状況調』から得られる都道府県別の単独事業の一般財源を国土交通省道路局『道路統計年報』から得られる道路実延長で割る。

次に説明変数について述べる。

1 つ目は、道路実延長 (road) である。この定義は、高速道路自動車国道を除く道路の総延長から重用延長 (上級の路線に重複している区間の延長)、未供用延長 (路線の認定の告示がなされているが、まだ供用開始の告示がなされていない区間の延長) 及び渡船延長 (海上、河川、湖沼部分で渡船施設があり、道路法の規定に基づき供用開始されている区間の延長) を除いた延長をいう。この変数は都道府県の道路の長さを全て足したストックのデータである。道路実延長が長くなればなるほど追加的な費用は小さくなるので平均的な費用も下がると考えた。私たちの予想では (-) となると考えた。

2 つ目は、千人あたりの自動車保有台数 (sencar) である。道路を走る自動車が多ければ、道路を整備する必要が高まり、道路事業費も増えると考えた。本来であれば、平均交通量のデータを使用したかったが、1999 年までのデータしかなかったため、代わりに国土交通省自動車交通局『自動車保有車両数』より、千人あたりの自動車保有台数 (sencar) を使用した。この定義は、登録自動車 (道路運送車両法による自動車登録ファイルに登録されたもの) また、小型二輪自動車及び軽自動車の合計をいう。この説明変数の予想は (+) である。

3 つ目は、歳出総額に占める普通交付税の割合 (soukou) である。地方財務協会『地方財政統計年報』より、都道府県別の歳出総額と普通交付税を調べ、計算する。これは、道路事業費の一般財源の中に国庫支出金は含まれていないが、普通交付税が含まれているので、その普通交付税の影響は分けて考えるので使用する。あくまでも、自治体の財源で賄う道路事業を調べるためである。この変数の予想は (+) である。なぜなら、交付税というのは地方自治体の一般財源で

あるが、国からの財政移転であるため地域の負担感を伴わない。その結果、費用が水ぶくれする可能性がある。そこで交付税の割合が大きいと費用もかかると考えた。

4つ目は、人口（jinkou）である。人口が多いほど道路を使う自動車も多いと考え、この変数の予想は（+）であると考えた。

5つ目は、行政評価ダミー（hyouka）である。行政評価の開始時期を調べ、行政評価を導入している都道府県は1、そうでない都道府県は0とする行政評価ダミーである。行政評価は都道府県のホームページや私たちのアンケートによって調べた。

そして、最後に外部評価ダミー（gaibu）である。第三者機関を設置している都道府県は1、設置していない都道府県は0とする外部評価ダミーである。私たちが調べたところ、第三者機関、いわゆる外部評価委員会は大学の教授や弁護士などの学識経験者とする都道府県が多かった。珍しいところでは、佐賀県ではアナウンサーや医師などが外部評価委員会にいる。この2つのダミーは他の変数の一期前のものを用いる。なぜなら、前年度の評価が翌年度の費用効率化にどのように影響を及ぼしているかを調べるためである。そして、この2つの変数は、費用効率化に貢献していると考え、どちらも（-）であると予想した。さらに、私たちは外部評価が客観性を持ち、内部で評価するより、厳しく評価すると考え、またその効果に期待しているので外部評価ダミー（gaibu）の方がより効果が表れると考えた。

記述統計量は表3-1に示す通りである。

第2節 推計結果

表3-2は推計結果をまとめたものである。以下、それぞれの説明変数の結果を見ていく。

まず、道路実延長（road）は私たちの予想通りマイナスに有意となっている。つまり、道路実延長が長くなればなるほど追加的な費用は小さくなるので平均的な費用も下がることが明らかになった。

次に、千人あたりの自動車保有台数（sencar）は、私たちの予想通りプラスに有意となっている。やはり、千人あたりの自動車台数が多い都道府県ほど道路事業の費用がかかる。

3つ目の歳出総額に占める普通交付税の割合（soukou）は、予想通りプラスで有意となっている。これは地方交付税の割合が大きいと道路事業の財源が増えていることを意味する。地方交付税は用途制限がなく、地方自治体が自由に使える財源であるが、国からの財政移転であるため、負担感を伴わない財源でもある。そのような依存財源があると、費用が膨らむ可能性があることが示されていると解釈できる。国からの財政移転に頼っているのは地方自治体の自立が図られないだけでなく、費用の膨張も生じてしまう。

同じく4つ目の人口（jinkou）もプラスで有意となっている。つまり、人口が多いほど道路1kmあたりの道路費用が増えるのである。

5つ目の行政評価ダミー（hyouka）はマイナスで有意となっている。行政評価を実施している都道府県は道路を造るのにかかる費用が小さく、行政評価をしていないところは費用が余計にかかっている。つまり、同じ道路を造るのに1kmあたりの費用が安くなるので、行政評価によって費用削減効果があるといえる。

最後に外部評価ダミー（gaibu）は、私たちの予想と反してプラスで有意となっている。つまり、現行の外部評価は形式的なものにすぎず、費用削減効果がないといえる。したがって、この点については改革の余地があるといえる。

第4章 政策提言

第1節 内部評価に対する提言

推計結果より、内部評価が費用効率化に貢献していた。そこで、さらに内部評価をより良くするために、私たちは効果的な例を取り上げたいと思う。例えば、三重県では予算の使い切りの原則をやめようとする動きが出てきている。各部局が行政評価によって予算を効率的に使い、余った場合はそれを翌年度の予算の削減の理由にしないで、その部局が新規事業などのために優先的に配分するというものである。これで、各部局が新規事業をやりたいと考えたら、予算の無駄遣いをやめて、予算を余らすことになる。これで職員の意識改革につながり、費用削減に貢献すると考えられる。予算を効率的に使うことを行政評価に取り入れるべきである。

第2節 外部評価に対する提言

次に、外部評価は客観性を備え、内部評価だけより費用削減に効果があると考えていたが、推計結果から外部評価がその効果を得られないという結果が出た。そこで、外部評価のあり方に問題点があると考えた。現在、外部評価という方法は一般的に内部評価を第三者機関によって評価することであり、その構成員は学識経験者に限られている都道府県が多い。その結果を地方自治体が行政に反映できておらず、形式的なものになっている。そこで私たちは、第三者機関の構成員に住民も参加させ、外部評価の本来の機能を果たすために今まで別々に評価を行ってきた内部と外部がひとつの評価結果を出す必要があると考えた。そのために行政の代表と外部の代表が議論し、ひとつの評価表を作成するための委員会の設置を提言する。そうすることによって評価が反映されやすくなり、効率的な事業が実施されるようになる。さらに、行政評価において重要な考え方である NPM は住民を顧客として捉え、住民に満足してもらうことであるため、設置した委員会と住民が情報公開や意見交換することで、行政と住民の距離を近づける集会を開くことを提言する。

第3節 住民参加に対する提言

先にも述べたように、外部評価にとって住民の生の意見を聞くことは重要である。私たちが調べたところ、住民にアンケートを行っている都道府県もあった。例えば、秋田県では「県民意識調査」といって、20歳以上の男女4000人にアンケートを実施している。住民に郵送で送り、

回収しているが、秋田県では回収率が 58.3%である。宮城県でも「県民満足度調査」を実施しているが、その回収率は 47.6%であった。この回収率は低いように感じられるが、無作為に県民を選びこれだけの回答が得られるのは、関心が高いという証拠ではないだろうか。そこで、私たちが考えた政策は住民が意見を言える機会をより多く設けることである。例えば、ホームページ上で評価表を載せているが、その下にアンケートを設置し、住民が書き込むことができるというものである。こうすれば、郵送にかかる費用も削減され、手間も省ける。都道府県のホームページでは、意見箱のような自由に意見を述べるページがある。しかし、自由に意見を述べるより、目標や政策の達成度に関して、A,B,C,D や 1,2,3,4 など指標を使ってクリックするだけで、満足度を表すことができる方がわかりやすい。ただ、ホームページを見る機会がない住民もいるために、身近な図書館や病院などにアンケート用紙を置くことで、あらゆる世代から広く意見を募ることができるようにする。また、自治体はそのアンケート結果を真摯に受け止め、議論する機会を設けて行政に反映させ、その結果をホームページなどで公開する制度をつくるべきである。これらの政策を実施することで、地方財政の健全化と住民満足度の向上を図り、住民のニーズに応えることのできる自治体が形成されることを期待する。

おわりに

最後に、私たちの分析の課題として、説明変数が少なかったことが挙げられる。都道府県別の交通量、道路事業に携わった人数、道路事業の作業員の賃金を入れることができなかったことが挙げられる。しかし、外部評価ダミーを用いて、費用削減効果は見られなかったが調べることができた。そして行政評価の費用削減効果は得られた。

論文を作成するにあたって、行政評価に関して知らないことが数多くあった。住民も知らないことが多いはずである。自治体の運営は私たちが払っている税金によって行われているものであるから、私たちはその税金の使われ方を知るべきである。そして、自治体が無駄な投資をしていたら反応を示すべきである。また、自治体もその点を十分に考慮し、財政運営を行うべきである。

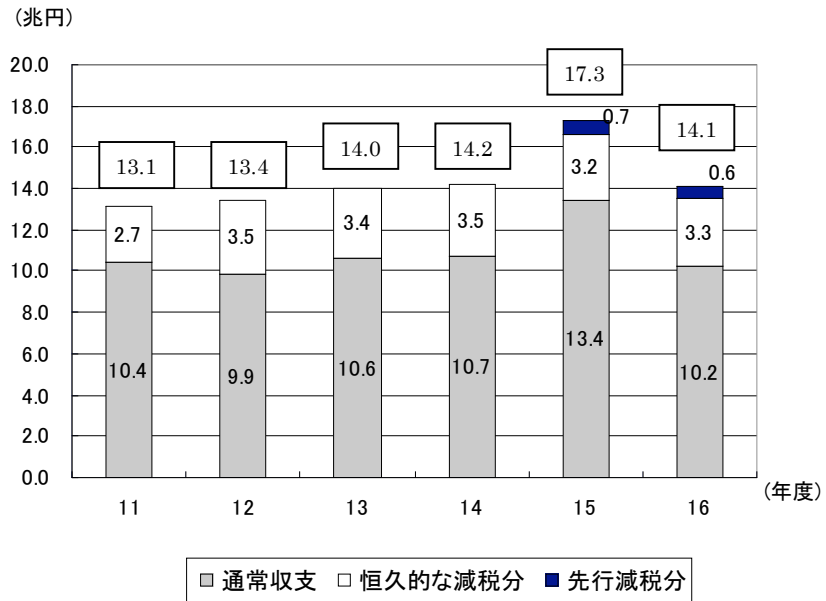


図1-1 財源不足額の推移

出所：総務省ホームページより作成

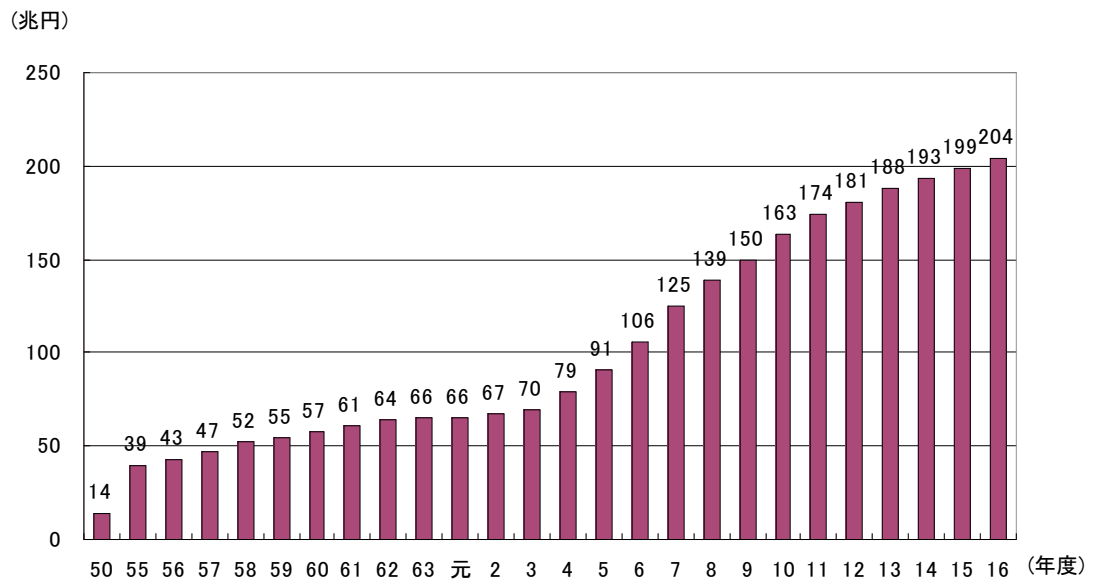


図1-2 地方財政の借入金残高

出所：総務省ホームページより作成

表 1-1 行政評価の導入年度

導入年度	都道府県	
	団体数	構成比
1996	1	2.1%
1997	3	6.4%
1998	1	2.1%
1999	10	21.3%
2000	10	21.3%
2001	12	25.5%
2002	7	14.9%
2003	2	4.3%
その他	1	2.1%
計	47	100.0%

出所:総務省ホームページ

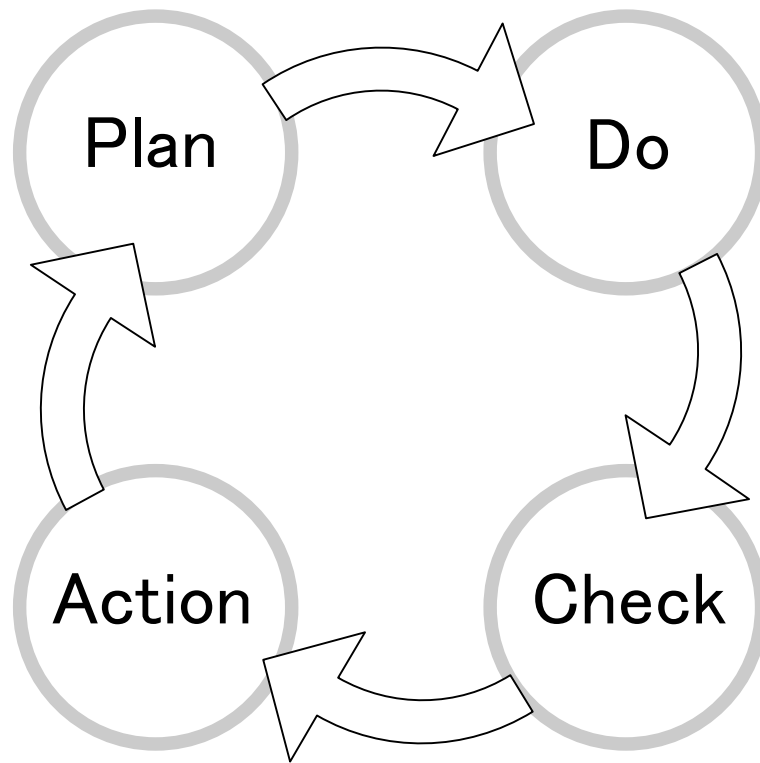


図 1-3 PDCA サイクル

図 1-4 政策体系

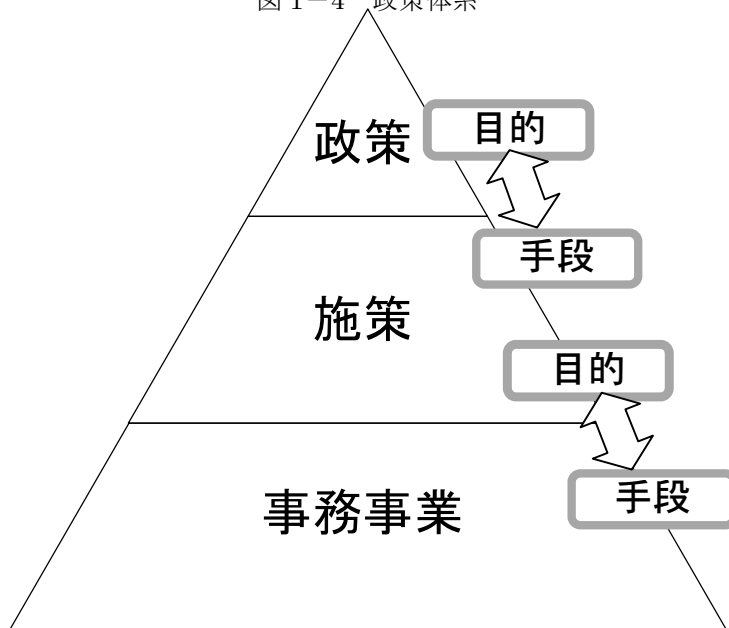


表 3-1 記述統計量

	1km 当たりの費用	道路実延長	自動車保有台数	普通交付税の割合	人口
	rzaigen	road	sencar	soukou	jinkou
平均値	561.19	24578.80	648.61	0.24	2695872.34
標準偏差	14.23	55200.08	236.97	29.84	3092177.95
最大値	2059.99	87034.70	817.60	0.37	12138000.00
最小値	28.69	7376.00	380.90	0.00	613000.00

表 3-2 推計結果

被説明変数：1 km 当たり道路費用

説明変数	
道路実延長	-0.012 (-6.768)*
千人当たり自動車保有台数	1.1828 (2.949)*
歳出総額に占める普通交付税の割合	1118.444 (2.180)*
人口	5.65E-05 (2.329)*
行政評価ダミー	-169.195 (-2.035)*
外部評価ダミー	262.224 (2.026)*
定数項	-311.494 (-0.871)*
標本数	235
自由度修正済み	0.223

注：() 内は t 値。

*は 5%有意。

行政評価ダミー、外部評価ダミーはすべて 1 期ラグ。

《参考文献》

- 石原信雄、島津昭（1977）『地方財政小辞典』ぎょうせい
伊藤祐一郎（2002）『住民主体の地方行政システム』ぎょうせい
今井照（2000）『図解よくわかる地方自治の仕組み』学陽書房
大住荘四郎（2003）『NPMによる行政革命 経営改革モデルの構築と実践』日本評論社
海江田万里（2001）『国のお金のしくみがビシッと分かる本』オーエス出版
出井信夫（2002）『自治体財政を分析、再建する』大村書店
宮崎毅（2004）「公園維持管理事業における事務事業評価の有効性：市区パネルデータによる分析」『日本経済研究』No.50、pp63-87.
山本時男（2003）『地方公共団体の行政評価・財務諸表・監査』中央経済社
吉田和男（1996）『（あなたの隣の大問題）日本の国家予算』講談社

《データ出典》

- 地方財政調査研究会『都道府県決算状況調』
国土交通省道路局『道路統計年報』
国土交通省自動車交通局『自動車保有車両数』
地方財務協会『地方財政統計年報』

総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html>
各都道府県ホームページ