

自治体のコスト削減の努力を 正当に評価する仕組みの必要性

徳江 隆 氏 藤沢市代表監査委員(常勤)/公認会計士/税理士

全国の自治体の財政が逼迫する中、PPPおよび公会計改革が注目されている。それらを導入するにあたってどのような課題があるのか。藤沢市代表監査委員を務める公認会計士・徳江隆氏に現場からのご意見をうかがった。

費用対効果の意識

小泉内閣が進める「中央から地方へ」、「官から民へ」という改革の具体的ななかたちであるPPPに自治体を取り組もうとするとき、あるいはインフラである公会計を改革しようとするとき、どのよう

な課題があるのか。神奈川県藤沢市の代表監査委員¹をされている徳江先生にうかがってまいりたいと思います。

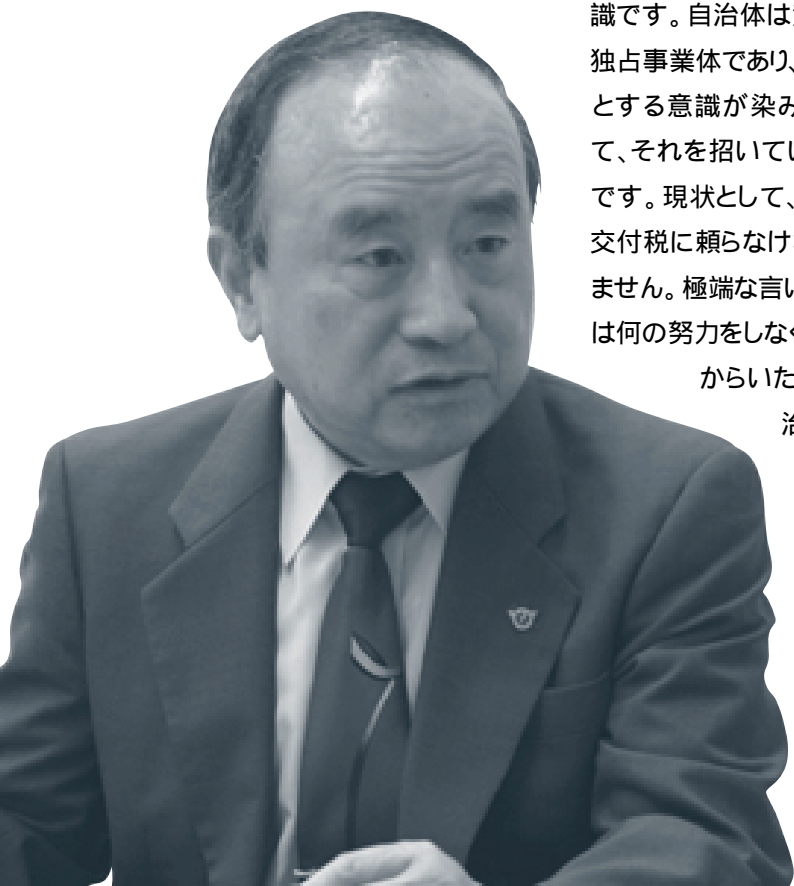
徳江 私は、行財政改革における最重要テーマは職員の意識改革だと思います。この財政難の中、自治体はコストの見直しを迫られています。そのとき障害として横たわっているのが職員の意識です。自治体は競争原理の働かない独占事業体であり、職員にはそれを前提とする意識が染み込んでいます。そして、それを招いているのが財政の構造です。現状として、ほとんどの自治体は交付税に頼らなければ行政運営ができません。極端な言い方をすれば、交付金は何の努力をしなくても、黙っていても国

からいただけるものであり、自治体はただ使い切ることを考えればよいという性質の収入で

す。補助金にしても、いったん国に認められれば確定財源となる。そのような構造に頼ってきたため、どうしても民間企業のように売上を増大しようとか、コストを削減しようというインセンティブが働きにくいのです。

しかし、そのような意識の前提となっていたシステムが崩壊しつつあります。今や大変な財政難から、自治体は難しい財政運営を余儀なくされています。また、地方分権の時代、国と自治体の関係はあくまで対等であり、その意味からも、自治体は国頼み、交付税、補助金頼みのあり方を変えていかなければなりません。自らの力で収入を確保し、それをベースに支出を考えることを基本とする、自己責任・自己決定原則に基づいた行政経営に取り組みなければならない時代です。その状況にあって、職員の意識改革が追いついていないということが大きな

1 代表監査委員：公正で効率的な行政を確保するために設置された監査委員の中で、識見委員のうちから選任された代表。監査委員の庶務を担当し、事務局職員を指揮監督する。



課題です。

藤沢市の行財政改革では、具体的にどのような取り組みをされていますか？

徳江 常勤の監査委員として痛感したのは、意識のレベルから改革していかなければ、たとえPPPや民間的な会計制度、行政評価システムを導入しても、身に付かないだろうということです。旧来の伝統と言いますか、ろう習と言いますか、民間とは全く異なる感覚がある。そこで、第一の優先課題として職員の意識改革を挙げ、そのための研修制度を提案しました。

2001年度から、管理者を対象として「マネジメントふじさわ」というコスト意識や費用対効果に関する研修会を実施しています。当時、約500人の管理職がいましたが、それを10人ほどのグループに分けて、各グループが約75のテーマを取り上げました。そしてそれぞれ自ら課題となる事業を選定し、コストとベネフィットのバランスの中に「真の成果」とは何かを考えていくかたちのケーススタディに取り組んでもらっています。私も多くのグループに加わり、共に考えていくスタイルです。管理職を対象とする第一段階が終わり、今年度は対象を全職員に広げていく予定です。

いわゆる社会的規制の分野では、費用対効果という考え方が馴染まないとか、企業経営的な手法の導入に対して疑義を持たれることもあるのではないかと思います。そのようなとき、どのように説得し、調整されるのでしょうか？

徳江 自治体の存立目的は住民福祉の増進にあり、その点において民間企業と異なる面があることは事実です。しかしながら、目的を達成するため、組織内外の資源をできるだけ効率よく配分しな

ければならない点では、本来、まったく同じ原理が働いて然るべきです。事実、地方自治法は第2条第14項で「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことを求めています。それを単なる精神的規範とするのではなく、実践的規範にしていかなければなりません。そのためには従来の予算執行管理を成果管理へ切り替える必要があります。また、個々の職員が常に成果と費用を意識することが大切ですが、とりわけ（高齢者）福祉や教育などは、そこがなおざりにされがちです。そういう領域の事業については、議論以前と言いますか、とにかく行政がやらなければならないからやるのだという意識があり、投下した費用に見合う効果を得られているかというところまで思考が及ばない面があります。また、確かに成果を計量評価することが難しい事業が存在することも事実です。

そこで私は、まず本当に評価が難しいかどうか、そこから考えてほしい、と訴えました。計量評価ができないか追求してみる。そして、それが難しいというのであれば、少なくとも費用対効果のうち費用の方だけは把握してほしい、と。個々の職員が、なるほどこの事業に年間1,000万円もかかっていたのか、これを800万円にできないか、そういう意識を持つことを習慣付けられれば、たとえ一気呵成にはいかなくとも、評価が難しい事業にしても、改革を進めることができるはずです。

PPP導入の課題

限られた財源をより効率的に使うということでは公共サービスの提供に関して民間の活力を利用するPPPに大きな意義があると思われま

徳江 いかに行政をスリム化するか？ 厳しく問われています。スリム化のためには、公的責任の範囲を明確にして、例えば、企画立案などは市の仕事として残すとしても、あとは可能な限り外に出していく。そうしていかなければ、自治体経営が難しい時代を迎えています。

藤沢市ではPPPについてどのような取り組みをされているのでしょうか？

徳江 これはどの自治体も同じだと思いますが、藤沢市ではまず公的責任、つまり公権力を行使すべき分野と、そうでない分野を整理する作業を進めているところです。ただ、そればかりに時間をかけるわけにはいきませんから、同時に、ある程度の規模で市場が成立している分野、すでに民間事業者が活動している業務については外に任せていこうということになっています。

すでに取り入れている手法として、委託があります。藤沢市の清掃業務はほとんど民間委託になっています。また、藤沢市の防災センター²はPFI法の施行以前の事業でしたので、「PFI的手法」という言い方をしていますが、形態としてはPFIであり、それについては今後とも適用を増やしていこうということになっています。

受託者としては、民間企業の他にNPOもありますね。

徳江 NPOの役割は大変重要で、現在も介護保険対象業務などを大変よくやっけていただいています。形態はまさに協働ですね。藤沢市には昨年、「市民活動推進センター」がオープンしました。法人格の有無を問わず、あらゆる団体に自由に使っていただくことでNPOの活動を盛んにしようという趣旨があり、公益・公共に関連する事業を行う団体に各種情報を提供しています。同センターは、NPO藤

2 藤沢市防災センター：防災システム、消防緊急通信司令システム、住民基本台帳等を扱う情報系システム、地図情報システム、防災センター内の情報基盤ネットワークという大きく分けて5つのシステムについて、設計から構築・保守・運用まで総合的にアウトソーシングするという手法によって構築された。

沢市市民活動推進連絡会が藤沢市の委託を受けて運営しています。

NPOについてはマネジメント能力の不足が指摘されるところですが。

徳江 市民がボランティア精神でNPO法人を運営しようとするとき、会計や税務など、マネジメントの面がどうしても弱くなりますから、そのあたりの支援が重要です。藤沢市では地域の専門家である公認会計士や税理士、司法書士、社会保険労務士などによるサポート体制を導入しています。

契約行為としての委託についてはどのような課題があるのでしょうか？

徳江 契約を結んで民間の事業者なりに業務を委託して実行してもらいますが、その際、十分検討した上で委託料を算定しているのか、そういう評価に関する問題があります。また、契約通りにきちんと履行されたかを行政の方で確認しなければなりません、それをきちんとできるのか。今後、それらの課題が次第に表面化してくると思われます。と言いますのは、自治体が自らのスリム化を図り、業務委託を進めていくにしたがって、自治体内部にその事業について知

識を持つ人材も減っていくことになるからです。そこをどのように担保していくかという問題があります。

競争原理による入札によって、委託内容を適正なものに導くことは難しいのでしょうか？

徳江 さまざまな入札手法がありますが、現状としてやはり随意契約に問題・課題が多いようです。

専門的なスキルを持つ民間事業者は無数にあるわけでもなく、いきおい随意契約的なかたちをとらざるを得ないということもあるのでしょうか。

徳江 それもあります。また、いったん契約が締結されますと、システムや機械がその固有のものになり、替えにくいということもあります。

たとえ随意契約にしても、将来、全国の自治体が始めるようになり、経験が積み上がれば、標準的な仕様であるとか、適正な発注額について相場が形成されるのでは？

徳江 そのようにして一種の市場が成立するようになればよいのですが、今は供給側の寡占という状況です。いわば立ち上がり段階の難しさで、そこが改善さ

れるまでは今しばらく時間がかかると思います。

公会計のあり方

そのような行政改革を進める上でインフラとも言うべき公会計についてお聞きします。

徳江 これまでのような単年度主義、単式簿記、現金主義を基本とした予算主義の公会計でも不都合はないとされる方がいますが、それで把握できるのは金の出入りだけで、会計の本来の機能を十分果たすとは言えません。行政サービスの費用と負担の対応が明らかにされない、ストック情報の欠落、原価の発想に欠けるといった看過し得ない欠陥がいくつかあります。私としては、公会計と言っても会計である以上、すべての会計取引を認識、測定、分類、記録、報告することは大原則とすべきであり、金銭以外の資産や負債といった経済資源の動きを取り入れた、総合的な会計体系が必要であると考えます。何より、地方自治体が行政サービスを運営するにあたって納税した市民が、その自治体の財政状況を十分に知り得ない状況が許されるべきではありません。

徳江先生は、この分野で先導的な役割を果たされていますね。

徳江 1996年に財団法人社会経済生産性本部の情報開発部が公会計のあり方に関する研究をスタートしまして、そこに日本公認会計士協会の公会計委員会所属の委員、および藤沢市を含めた3市が参加しました。その成果は1997年7月に「決算統計に基づいた企業会計的分析手法研究報告」³として公表されています。

会計に企業会計的手法を導入する第



3 決算統計に基づいた企業会計的分析手法：藤沢市ほか数市をモデルに、決算統計に基づいた貸借対照表をはじめ企業会計的財務諸表の作成するなど、公会計の抱える問題に関してまとめられた研究報告書（財団法人社会経済生産性本部・1997）

一段階はバランスシートの作成で、その後多くの自治体が導入しています。次の段階が行政コスト計算書⁴で、これは行政サービスにかかっているコストを示す表です。さらに藤沢市では、試行的に連結決算に取り組んでいます。行政にはさまざまな会計が混在しています。そこで一般・特別会計、公営企業(法適用)および市の出資比率50%以上の出資団体を範囲とする連結財務諸表を作成する。そこまで来ています。

住民への自治体会計情報の公開のあり方は？

徳江 もちろん貸借対照表、行政コスト計算書などの計算書は公表しますが、むき出しのデータだけでは一般の方にとっては不親切です。事業ごとにサービスを提供するため、どのくらいの費用がかかり、どのような効果があったかを示す明細書の方が、住民に対する情報公開として望ましいということで、今、どの自治体の情報公開もその方向に向かっているようです。

発生主義、複式簿記の公会計を導入する上での課題は？

徳江 貸借対照表を作成するには借方に自治体の資産を確定しなければなりません。どのくらい土地や建物や構築物を持っているかを把握した上での時価会計ですから、現時点でそれらを評価するとどれくらいかを算定しなくてはなりません。その作業がかなり大変です。また小規模な自治体が公会計を導入しようとするとき、負担をいかに軽減するかという課題もあります。

三位一体の改革の必然

今、三位一体の議論が盛んですが、PPPにしても公会計改革にしても、

その重要な目標は自治体の自立ということになりますね。

徳江 全国で約3,200の自治体のうち、国から地方交付金を受けていないのは105団体のみです。交付税や補助金があれば、財政的に成り立たない自治体が3,000以上ある。それが日本全体の構造的な問題です。交付団体には国から交付税というかたちでお金が入ってきますから、借金をしても、借金の元金と利息はまた交付税で賄われます。いくら借金をしても、自分のところの収入で払う痛痒を感じません。

藤沢市は不交付団体だそうですか。

徳江 2000年度、藤沢市の住民一人あたりの交付税は217円ですが、ある北海道の村などは一人あたり57万円も受け取っています。これほどの格差があるのです。意識の上でも交付団体と不交付団体との間には大きな差があるのではないのでしょうか。われわれは基本的に、借金は自らの収入で返済していかなければならない苦しい立場です。おそらく交付団体より、費用対効果や原価についての意識は高いと思われます。

莫大な地方の借金のうち、モラルハザードの部分が少なからずあるはずですか。

徳江 地域に豪華な箱物をつくったのはいいが、有効に活用されていないというケースは全国にいくらでもあります。問題は建設費だけでありません。延々とかかってくるランニングコストもまた交付税で賄われるわけです。

PFIが新たなモラルハザードを招くことは避けるべきで、新規の箱物をつくるのであれば、その是非をしっかりチェックするシステムが必要ですね。

徳江 とにかく国全体の行財政改革を

考えるのであれば、ぜひコストを削減するため必死にがんばっている自治体の努力が報われる仕組みをぜひつくっていただきたい。そういう意味で、三位一体の改革は必然であると言えます。

地方ごとに税金をとり、使う時代になれば、PPPにしても公会計にしても当たり前になるということでしょうか。

徳江 財政の逼迫を考えれば、10年と言わず、せめて5年でそういう社会を実現すべきだと思います。藤沢市としても、一層改革を進めていきたいと思っています。市の職員と会話をしますと、「費用対効果」とか「アウトカム(成果)」といった用語が自然と出るようになりましたが、さらに意識改革を進め、コスト感覚を血肉化していきたいと考えています。制度面ですが、藤沢市では平成16年度から行政評価システムが本格稼働します。行政評価システムはまさに費用と効果を結び付ける仕組みですから、ここに発生主義の複式簿記の公会計を結び付けるシステムをつくる。それが目下の大きな目標です。

藤沢市代表監査委員(常勤) / 公認会計士 / 税理士

徳江 陸(とくえのぼる)

1936年神奈川県生まれ。1966年公認会計士登録。化学メーカー・経営コンサルタント・監査法人を経て、1988年藤沢市監査委員(非常勤)、1992年藤沢市監査委員(常勤)、日本公認会計士協会元理事、日本公認会計士協会神奈川県副会長、日本公認会計士協会公会計委員会前委員長、日本公認会計士協会地方公共団体監査特別委員会監査委員監査専門部会前部会長、農林水産省独立行政法人評価委員会委員、日本地方自治研究会理事などの要職に就く。主な著書、論文に『自治体監査とコンサルティング』(共著 / 第一法規出版・1998)、『自治体会計経の企業会計方式の導入』(『都市問題 8月号』東京市政調査会・1998)、『自治体会計の再構築』(『企業会計6月号』中央経済社・2000)。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

日本版PPP・PFIの
プロジェクトを推進する人々。
行政・財政改革の最前線から

4 行政コスト計算書：民間企業でいう「損益計算書」に当たる。行政サービスの提供に要したコストを発生主義に基づいて算出し、財源と比較することにより、1年間の経常的な行政活動における収支ならびに受益と負担の状況を明らかにする。