

## 「執行主体の責任を明確にするメカニズム構築の重要性」

- 事務事業評価の有効性について：経済学的視点 -

神戸商科大学経済研究所 赤井伸郎

### 現状認識としてのアンケートの重要性

このたび、衆議院決算行政監視調査室によって行われた事務事業の評価・監視システムのアンケートは、今後、限られた予算の中で最大限の効果を発揮する財政運営を行うためにどのような政策設定および制度設計を行えば良いかを考えるうえで、非常に価値のあるものである。アンケートの対象は、縦割り行政の問題が指摘されている省庁（中央政府）、地方分権の時代をむかえ独自能力が問われている地方自治体、手段および効果が問われている特殊法人など、現在問題とされている主体へのアンケートであり、その主体の状況を明らかにすることに成功している。

アンケート結果は、わかりやすく、かつ簡潔にまとめられているため、本稿では、VFM（Value for money）の考えに沿った効率的な財政運営にむけて、アンケート結果から推察される問題点、および、アンケート結果からは明らかにされていないものの、財政運営に大きな影響を及ぼしているであろう問題点を指摘することにする。

### 原因追求：外的要因と内的要因

事務事業評価を効率的な財政運営に活かしていくためには、評価結果を現在および将来の事業にフィードバックさせていくことが重要である。しかしながら、当然、事業の失敗および不完全性を認め、「同じことはくりかえさない」と宣言するだけでは不十分である。なぜなら、財政運営のあり方は、時代とともに変化するものであり、まったく同じ事業は存在しないからである。したがって、評価を活かしていくためには、事業内容から得られた問題の原因を、徹底的に追求することが必要である。

原因としては、以下の二つが考えられる。第一は、外生的な要因である。これは、事業選択や実施手法にかかわる制度の問題ではなく、事業計画の

時点で得られる最大限の情報を利用した結果、それ以外の要因によって引き起こされた問題である。たとえば、将来の需要リスクの変化、情報の限界（詳細な住民ニーズや社会コストの把握）、外的圧力による供給コストの上昇などが挙げられる。これらに関しては、政府特有の財政運営やその制度に問題があったわけではなく、情報収集能力やリスクマネジメントの問題である。これらを解決するためには、リスクも考慮した一般的なコスト・ベネフィットの計測に関する技術の向上を行うしかないのである。

第二は、内生的な要因である。この問題に関しては、経済学的な視点が重要となる。なぜなら、このタイプの問題は、ある制度や事業手法が与えられたもとで、各主体が行動した結果として生まれた（内生的な）問題であるから、制度設計を改良することによって、問題を解決するか緩和することが可能であり、その設計のあり方は、インセンティブを考慮した経済学の視点で議論することができるからである。

### 2 つの内的要因 - 経済学の視点 -

以下では、第二の内生的問題に焦点を絞って、事務事業評価の有効性と、その有効性を発揮するための制度設計を考えてみよう。事務事業が非効率になる内生的原因には、以下の2種類がある。第一は、「モラルハザード」と呼ばれる問題であり、実施主体の事業努力が損なわれるというものである。第二は、アドバースセレクションと呼ばれる問題であり、主体の事業選択にゆがみが生じるというものである。両者とも、効率的な事業実施を望む国民または住民と、実施主体との間に、情報の非対称性が存在し、かつ、その目的が一致していないことによって生じる。スペースの都合上、詳細な議論は本稿では行わないが、これらの問題点を解決する上で、事務事業評価は欠かせないのである。

### 事務事業評価の有効性

では、事務事業評価によって、これらの問題点を解決できるのであろうか？まず、事務事業評価の実施および公表によって、事業の現状および問題点を明らかにすることができる。その原因が外生的な要因に依存していれば、その結果を技術的な発展にフィードバックさせることで、大きな効果が得られるであろう。しかし、その問題が、内生的な要因によって引き

起こされているならば、単なる事業評価は効率的な財政運営につながらない可能性がある。なぜなら、単純な事業評価システムには、上記で指摘したインセンティブ問題を解決する要素が十分に含まれていないからである。以下では、より詳しくその状況を見ていこう。

**(1) 評価主体は慈悲的であるが、事業(実施)主体が利己的である場合。**

この場合、事業を実施する主体が、政治的な圧力や利益団体の圧力などによって、社会厚生ではなく利己的な利益を追求するため、インセンティブ問題が生じる。このときには、事務事業評価を実施する主体が慈悲的であるため、その評価および公表には、ゆがみは生じない。徹底的に原因を追求し、事業実施主体のインセンティブを、社会厚生を高める方向に向けさせれば、効率的な財政運営が達成できる。実は、このときには、評価機関によって問題解明がなされるので、内生的原因の解決の観点からは情報公開は必要ないのである一方、住民のニーズをより多く取り入れるという外生的要因の解決の観点からは、重要である。

**(2) 評価主体が事業主体と一体化しており、利己的である場合。**

政府が評価を独自で行っているときには、利己的になっている可能性はある。また、第三者機関を設けて評価を行っているとしても、その機関の構成メンバーには恣意性が入る可能性があり、そのときも利己的になる可能性は高い。

そのとき、事業評価の実施は期待された効果をもたらさない可能性がある。なぜなら、事業評価の実施による効率化は、利己的な利益の改善につながらない可能性が高いからである。しかし、この場合にも、各主体のインセンティブを、社会厚生を高める方向に向けさせれば、効率的な財政運営が達成できる。そのためには、外的な圧力によって、制度を強制的に変化させることが必要である。現在の状況で非効率な財政運営が行われている理由として、制度の中において事業および評価実施に対する責任感が不十分であることが挙げられる。

**(A) 自治体の責任感**

自治体の例をとりあげ、責任感の重要性を検討してみよう。まず、自治体の職員の多くは与えられた仕事を行うのみであり、その仕事に対して自

分にどの程度の責任が存在しているのかを自覚していない。その理由は、実際の政策内容を決定するのは政治家であり、政策に対する問題が起きてもそれを執行する自治体職員には責任がないという言い逃れができるからである。

次に、住民の代表である地方議員に責任があると考えられるが、実際、公共投資の失敗を認め、中止したとしても、そのプロジェクトを推進した政治家の責任はほとんど問われない。全体責任として処理され、曖昧となる。実際には、政治システムによるチェックの限界や、その限界から生じる裁量部分の存在などにより、いくつかの細かな政策決定権限は自治体の職員にゆだねられている。この裁量部分の存在は、政治家の責任を曖昧にする。

このように、政治家と自治体職員との間の責任感の曖昧さが、問題を引き起こしている可能性がある。議会において政策が決定される日本の政治システムでは、自治体職員は仕事内容に責任感を持つインセンティブはないのである。実際に、すべての事柄が政治過程で決定されており、奴隷のように働いているのであれば、インセンティブや責任感の欠如はそれほど問題ではない。しかしながら、裁量部分の存在により、細かな内容の決定は自治体の職員にゆだねられている。この裁量部分は、ほとんど公表されていない。また、これは政治家にも手の届かない部分であり、政治家を通じた責任感の追求もあまりなされない。(政治家にとってもこの方がありがたい。)このとき、職員にとって努力をするインセンティブはまったくない。しかしながら、この裁量部分に対して、職員が努力を怠れば、非効率な財政運営がなされる可能性がある。

問題を引き起こさないため、また正確な事業評価を行うためには、その裁量部分の公表が欠かせない。公表することによって、住民の目によるチェックが可能となる。住民のチェックは政治家によるチェックよりも明らかに細かである。また、このチェックは、事業評価を正確かつ効果的なものにし、裁量部分を明確にする、仕事に対する責任の配分を明確にするなどの効果を持つ。それは、自治体の職員に対し、社会に必要なサービスの提供に向けた努力をするというインセンティブを与える。努力をしなけれ

ば、将来生じるかもしれない問題が自分に降りかかってくるからである。その結果、裁量のミスによって将来生じるであろう問題点を回避することが可能となる。

### **(B) 省庁の責任感**

省庁に関しても、自治体と同様、責任を明確にするシステムの構築が急務である。ただし、チェックを行うべき国民との距離の問題がある。国民からのチェックがあいまいであれば、正確な情報をわかりやすく公表することも行われぬ。実際にアンケートを見る限り、国民がいつでも情報を利用できるという意味でのインターネットでの公表は、地方自治体に比べて明らかに少ない。記者発表という形では、国民からの意見を十分に反映することはできない。この問題を解決するためには、省庁を監督する身分である政治家および国会が、国民の意見を反映させるシステムを強制的に作成し、責任を明確にすることが重要である。

### **(C) 特殊法人の責任感**

特殊法人も省庁と同様、責任を明確にすることが役に立つ。ただし、省庁よりも目的が特定化されており、利益団体や政治家の圧力を受けやすいため、注意が必要である。また、アンケートによれば評価の実施が事業後に行われるという結果が示されているが、この結果は、責任を問うシステムがない限り大きな問題を引き起こす。事業後には改良を加える余地が少ない上に、責任がない限り、将来の事業に反映される可能性も少ないからである。ただし、特殊法人は、民間企業としての性格も持っており、その点は大いに活用すべきである。すなわち、公共性というあいまいな評価基準以外に、収益という評価基準を設定することが可能である。この評価基準を基礎として外部からの資金調達が可能であり、投資家のチェックを受けられることができる。これは、住民のチェックよりも明らかに強力である。現在問題となっている財投機関による財投機関債の発行は、この方向として評価できるが、その発行がスムーズに行われていない現状をみるかぎり、政治家のリーダーシップは欠かせない。

## **執行主体の責任を明確にするメカニズム：住民参加の重要性**

「仕事に責任を持て！」という言葉があるが、これは自分の意思で達成できるほど簡単なものではない。その仕事に対する外部からのチェックがない社会では、仕事に対する責任感を持ち、必要とされているものは何かを必死で考えるインセンティブはないのである。それは、住民からのチェックによって達成可能であり、そのためにも政策内容とその評価を公表し、その透明性を確保することが必要なのである。

財政危機に直面する政府にとって、住民および国民のニーズに合った効率的な財政運営を行う事ができるかどうかは、透明性の確保により住民・国民のチェックを受けて各主体が責任感を持たざるおえない状況を作り、インセンティブ問題を解決できるかどうかにかかっている。透明性が無く、住民からのチェックによる責任の明確化につながらない事務事業評価は、その効果を発揮しないのである。