

政策評価制度確立への展望

調査部 研究員 森本 美紀子

目 次

- 1．はじめに
- 2．政策評価とは
 - (1) 公共的意思決定と政策評価
 - (2) 社会的厚生と市場の失敗
 - (3) 評価結果実施機能の組み込み
- 3．政策評価システムの体系化
 - (1) 政策評価の時間軸による分類
 - (2) プロジェクト評価
 - (3) 諸外国におけるプロジェクト評価
 - (4) 採算性評価等
 - (5) サンセット制度
- 4．公会計制度について
 - (1) 日本の公会計制度
 - (2) 公会計制度改革の国際的潮流
- 5．自己点検の試み
 - (1) 自己点検の概要
 - (2) 自己点検結果に対する評価
- 6．PFI事業評価と地方自治制度
 - (1) 割賦方式による庁舎建て替え
 - (2) 効率性制約要因
- 7．提言

要 旨

1. 行財政改革論議の進展に伴い、日本の公的セクターでは、政策評価システムを導入し、制度化しようという機運が高まっている。その背景には、財政の循環的・構造的問題のみならず、金融システム改革の進展に伴う行財政と市場原理の接近、民主主義の再構築に対する要請といった本質的な要因が存在する。政策評価は、政策に関する説明能力の向上と説明責任の追及のほか、公的セクターの効率化、官と民の関係見直し等にとって重要な役割を果たす。
2. 公共的意思決定の目的は、社会的厚生の上昇である。政策評価の検討においては、説明責任の徹底、評価軸設定の前提となる「社会」の範囲の精査、予測差異への適切な対応、が重要となる。また、これまで政府あるいは政策の存在意義として説明されてきた「市場の失敗」に対して、最適な対処策が「私的メカニズムによる克服」であることや、「何もしない」選択肢が存在することにも留意すべきである。政策評価の実効性確保のためには、多彩な評価比較軸の設定と、具体的な政策展開に結びつく制度設計が重要となる。
3. 信頼性のある政策評価は、制度の体系化と、継続的な政策のパフォーマンス・チェックを通じて実現される。具体的には、執行すべき政策を選択するプロジェクト評価（費用便益分析が基本的手法）と、執行に用いる手法を選択する投資採算性評価からなる事前評価、事前評価の予測差異を検証する中間評価、政策の効果を測定する事後評価の徹底、である。実際の評価に当たっては、多面的な手法の相互比較・分析による質の向上が求められる。欧米諸国等で進められているプロジェクト評価の導入状況や、アメリカのサンセット制度の実態を紹介しながら、政策評価プロセスの具体的なあり方を呈示する。
4. 日本の公会計制度には、単年度主義、単式簿記・現金主義の採用、決算の軽視等の問題点が指摘される。公会計制度改革は国際的な潮流となっており、欧米諸国等では、複式簿記・発生主義の導入を中心とした改革が進められている。日本でも、政策評価の前提となる情報開示と行財政の透明性を担保するために、公会計の抜本的な見直しが必要である。
5. 98年6月、総務庁行政監察局は初の試みとして、「新規行政施策の自己点検結果」を公表した。政府による自己評価への取り組み自体の意義はある程度認められるものの、本来の意味での「政策評価」のレベルには至っていない。改善すべき点として、説明責任を意識した評価体制、法制化と環境整備、外部評価の導入、等が挙げられる。
6. 政策評価と行財政システムとの関わりを考察する具体例として、地方自治体によるPFI（Private Finance Initiative）導入を扱う。PFI事業の展開に伴う政策評価の実施は、現行の地方自治制度から生じる制約要因の洗い出しと、有用性・効率性追求への障害の明確化に資するものである。同時に、政策評価論議が行財政改革と表裏一体であることが確認される。
7. 政策評価制度を確立するためには、基本的方向性の設定と環境整備が不可欠となる。政策評価の最も重要な理念は、行政責任の明確化である。この理念を踏まえ、評価手法の体系化と柔軟性・機動性確保を行うと同時に、情報開示の徹底と説明能力の向上を担保する公会計制度の整備、自己評価の充実、制度的制約要因の除去等により評価システムの定着を進めるための基盤をつくる必要がある。そして、行財政改革に結びつく域にまで政策評価の質を高めていくことが最終的な目標といえる。

1. はじめに

1990年代後半に入り、行財政システムの見直し論議が再び活発化している。資産バブル崩壊後の成長率鈍化の下で、これまで長年にわたって積み上げられてきた行財政の基本構造が市場化・情報化・国際化の進展のなかで機能不全に陥っている。

こうしたなか、国および地方自治体を中心とした公的セクターでは、評価手法を体系的に導入し、新規あるいは既存の政策に対する見直しを進めていこうとする機運が高まっている。とくに地方自治体の行財政効率化・有用化に向けた政策評価システム導入の取り組みは、政策決定プロセスに評価システムを具体的に組み込む制度設計の段階を迎えつつある。

政策評価制度の導入が活発化している原因は、財政危機や不況の深刻化を背景としたコスト削減要請の高まりだけにあるのではない。

金融システム改革の進展により、行財政運営がこれまで遠い存在としてきた市場原理との接近を求められていること、政策決定プロセスへの市民参加をはじめとした民主主義の再構築が求められていること等、より本質的な原因が存在する。「市場原理と民主主義」の狭間で、政策に対する積極的な説明能力の向上と説明責任の追及が、公的セクターに対して厳しく求められているのである。行財政改革の推進、積極的な説明責任の達成に対して、公的セクターが対応していくための必要

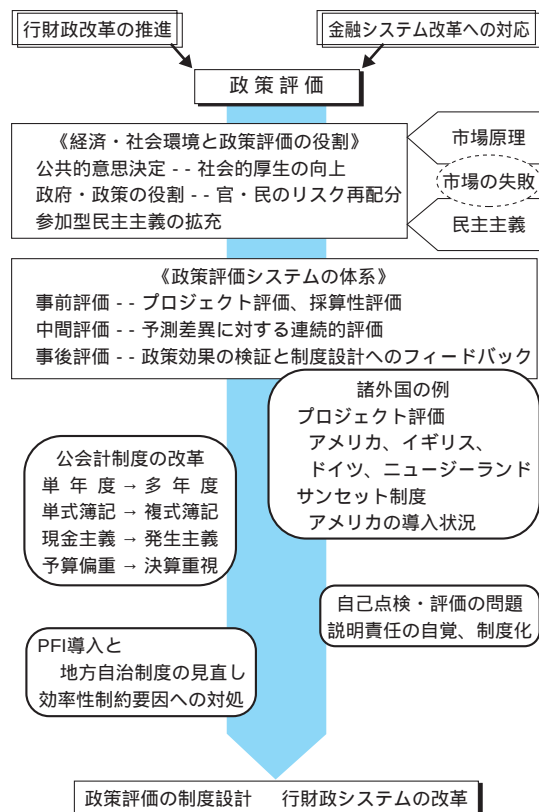
不可欠なツールが政策評価制度といえる。

公的セクターの非効率性のみならず、民間（企業・市民）による過度な官への依存体質も、行財政が抱える構造問題の大きな原因となってきた。したがって、行財政の構造改革には、官の効率性等追求と同時に、官が説明責任を十分に果たすなかで、官と民の責任・リスク負担の関係を再構築し、民間の自律性を強めることが必要となる。国や地方自治体が政策に関する説明能力の向上と説明責任の追及を進めることは、民間による官依存、さらには官へのリスク転嫁体質を排除することを通じて、官と民の関係を見直す重要な役割を果たすことになる。

加えて、金融システム改革の進展は、資金の流動化を高め、プロジェクトファイナンス等公的セクターの財源調達も多様化させる。こうした大きな流れに対応するためにも、政策決定、プロジェクトの展開を通じて、政策評価に裏打ちされた説明責任の向上が不可欠となる。

本稿では、政策決定と政策評価の関係を具体的に扱うことにより、国や地方自治体で導入すべき政策評価プログラムの方向性を模索する。そのうえで、地方自治体のPFI（Private Finance Initiative）導入において、現在始動的プロジェクトとしての位置づけが高い「割賦方式の庁舎建設」の事例をベースに、政策評価と地方自治制度の基本的関係について整理していきたい（図表1）。

(図表1) 政策評価の位置づけ



(資料) 日本総合研究所作成

2. 政策評価とは

(1) 公共的意思決定と政策評価

公共的意思決定の目的は、適切な公共選択の実現にある。適切な公共選択とは、社会的厚生、すなわち社会を構成する個々人の効用を最大化することを意味する。この適切な公共選択を担保する重要な命題が、政策評価の最終目標といえる。

政策評価制度の導入はこれまでも、公共事業関連の事業実施に関する評価制度等で実施

されており、最も歴史のある土地改良事業の評価制度は49年から行政上の手続きとして採用されている(注1)。

しかしながら、こうした評価制度も社会的厚生向上に十分な実効性を持ち得たとはいえない。その理由は、第1に評価制度と一体となるべき説明責任の徹底が欠如していたこと、第2に「社会」の設定に対する精査が欠如していたこと、第3に価値差違(注2)の調整に重点を置き、予想差違の克服に十分な配慮を行わなかったことである。

第1の説明責任の徹底は、政策評価の信頼性確保と評価手法の向上・整備のために必要不可欠な前提である。政策評価を公共的意思決定のプロセスに恒常的に定着させるためには、政策評価のプロセスと結果を積極的に情報開示し、公共的意思決定のなかで展開された優先性や実施手段、実施時期の適否等に関する検討情報を官と民が共有する必要がある。日本の公共的意思決定は、「密室的」とも表現されるように、政策評価そのものと政策評価に基づく意思決定過程が十分に開示されてこなかった。密室的意思決定のなかで、政策評価が形式的「手続き」の色彩を強く持った点に、評価制度が形骸化している本質的な問題点が存在する。

また、政策評価に関する情報開示は、国、都道府県、市町村等多層化した行財政制度のなかで、多面的手法により各層ごとに独立して実施する必要がある(多層的政策評価)。

それにより、一定の政策に対する段階別行政主体の評価差違を明らかにすることができる。すなわち、同一政策の遂行に対しても、国、都道府県、市町村等行政主体の位置づけと環境の違いによって、異なった評価が当然に存在する。そうした評価結果を相互分析することで、既存の政策展開の特色、さらには行財政システムの問題点を浮き彫りにすることができる。

第2の「社会」設定への精査は、社会的厚生と市場の失敗の問題である。これは次節の「社会的厚生と市場の失敗」で整理する。

第3の予測差違への配慮は、財政と市場原理が密接な関係を持ち始めた現在、外部環境の変化に適応した行財政の効率性等確保を実現するため必要不可欠な要素となる。従来の公共的意思決定は、計画行政の名の下で、右肩上がりの経済構造や閉鎖的金融市場を前提としてきた。しかし、右肩上がりの経済構造を前提とした評価は、予測が持つリスク（差違）を十分に論議し、予測差違によって生ずる社会的厚生の低下を克服する視点に欠けていた。予測差違を無視するのではなく、政策評価を通じて予測差違の存在を正確に認識し、差違への適切な対応スキームを政策決定プロセスのなかに盛り込むことが重要となる。

これまでの日本の公共的意思決定では、価値差違の調整（例えば、タテ割り組織間の優先順位や与野党間の政策調整等）に重点を置き、予測差違（例えば、減税効果の測定等）

の克服に対する配慮（具体的仮説設定や測定手法の精度化等）が不足していた。このことが、経済・社会環境の変化に公共的意思決定が十分に対応できず、大きな負の資産を累積させる原因ともなってきた。政策論議の大半は、予測差違に根ざす分野に費やされている。予測差違そのものを縮小させ克服する評価制度の確立は、政策論議の質の向上と政策論議そのものがもたらす「時のコスト」の削減を可能にする。

政策評価は、政策の社会的厚生を継続的にチェックし、その結果をできるだけ定量的に示すことによって国民への説明責任を果たし、行政サービスの質的改善を目指すための仕組みといえる。

(2) 社会的厚生と市場の失敗

政策評価を検討する場合、究極的な評価軸となる「社会的厚生」においていくつかの留意すべき点が存在する。

第1は、前節で問題提起した「社会」の設定である。社会的厚生は、構成要素である個々人の効用の総和としてとらえられる。社会の設定とは、この総和をいかなる範囲で認識するか、具体的には、政策による厚生の最大化を、世界、国、地域などのレベルで達成することが適切であるかという問題である。例えば、公共事業や社会保障がもたらす効果についても、ひとつの特定地域を前提にその地域の厚生によって判断するか、国全体の厚

生で判断するかによって結論が異なる。自ら対象としている政策評価における「社会」設定が適切であるか常に精査・比較し続ける必要がある。社会的厚生をめぐる社会設定は、中央集権、地方分権の論議の根底に位置する課題である。この面からも、すでに指摘した多層的政策評価による比較検討が重要となる。

第2は、「政策の存在意義」の問題である。すなわち、社会的厚生の向上のため、なぜ政府が主体となって政策展開する必要があるのかという問いかけである。

政府の存在意義として常に指摘されるのは、現実の社会・経済に付随する「市場の失敗」である。行財政の本来の役割とは、市場原理の働きにくい部分を補完し、公共財の提供や所得の再分配を行うことと説明される。市場の失敗は、情報の非対称性、取引費用の障害、独占・寡占等市場支配力の存在、交換の限界、外部性の存在等さまざまな要因によってもたらされる。この市場の失敗を克服する存在として政府がある。しかし、そのことは、すべての政策の正当性を担保するものではなく、また、政府が自ら積極的な行為をなすべきことの必然性を意味するものでもない。なぜなら、市場の失敗への対処としては「私的メカニズムによる克服」が最適であり、市場の失敗を克服する手段として「何もしない」選択肢が存在するからである。

私的メカニズムによる克服とは、市場の失敗を民間活動のなかに存在する非市場的原理

の活用によって克服する方法であり、パートナーシップやボランティア等による公共財の供給がその代表例である。私的メカニズムによる市場の失敗の克服は、公益性・政策性のある領域でも民間が担える仕組みを構築する理念に立脚している。

また、「何もしない」選択肢とは、市場の失敗への対処が政府の介入を必然とはしないことを意味する。市場の失敗を理由とする規制等の実施が、民間の意思決定と活動の自由を奪い、社会的厚生を低下させる、あるいはその向上を制約する可能性を内在させている。したがって、政策評価においては、私的メカニズムの活用と何もしないことを比較評価対象とする必要がある。

(3) 評価結果実施機能の組み込み

最後に、政策評価の実効性確保として重要なことは、政策評価を具体的な政策展開、あるいは行財政活動に結びつけていくために、政策評価の結果を受けた制度や組織の改革、人員の機動的移動を実現する支援制度を評価プログラムと一体として設定することである。硬直的な人事制度や権限の固定化等によって、政策の廃止や変更が機動的に実現できない場合が生じないように、あらかじめ制度設計しておく必要がある。そうした支援制度なしでは、政策評価も短期間で形骸化する。

後述するサンセット制度も政策評価を現実の制度・組織改革に結びつける重要なツール

となる。サンセット制度自体、肥大化する行財政を変革する有効手段の欠如への対処として生まれた制度である。また、イギリスのエージェンシー制度（注3）も、効率性等の評価を行政組織の機動的見直しに結びつける仕組みといえる。

- （注1）土地改良事業に関する評価制度は、事業の施行に関する基本的な要件のひとつと位置づけられている。具体的には、土地改良法施行令第2条第3号において「当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと」と規定されている。
- （注2）価値差違とは、主義・理念に基づく差違であり、予測差違とは、同一主義・同一理念に基づく政策選択において発生する効果測定を主たる原因とする差違を意味する。
- （注3）エージェンシー制度（Executive Agency）は、サッチャー政権下で88年より実施された制度である。政府の各省庁・部局等の執行機能あるいは行政サービスの提供業務を独立機関に移行し、市場化チェックを通じて効率的に運用するための制度で、最終的には民営化を視野に入れ、行政組織の再編成の実現を目的とする。各省庁はエージェンシー機関の業績評価・モニタリング機能に専念する一方で、エージェンシー機関においては、部門管理者に対する権限委譲を徹底して行うことにより、管理の自由・独立性・透明性の確保と責任の明確化を目指す。イギリスでは96年度までに約150機関が民営化に向けたプログラムに参加しており、そこで働く公務員は全体の約70%に達する。日本でも、行財政改革の一環として「独立行政法人」という形でエージェンシー制度を導入するための検討が進められている。

3．政策評価システムの体系化

政策評価の信頼性確保において、情報開示と同時に重要な点は、政策評価をアドホックな機能として位置づけるのではなく、評価制度自体の体系化を実現し、継続的なパフォー

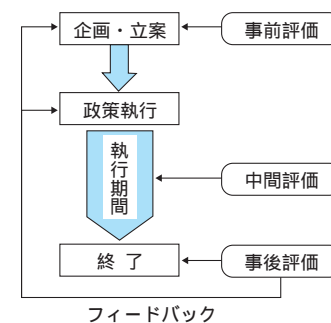
マンスチェックの透明性・恒常性を外部から評価可能な状況で設定することである。そこで、次に政策評価について、評価を行う時点と手法の側面から最も基本的な分類を行い、それを基に想定される評価プロセスのモデルを呈示する。

(1)政策評価の時間軸による分類

政策評価は、政策展開のどの時点で評価するかに応じて、事前評価、中間評価、事後評価に分けられる（図表2）。

事前評価は、政策を企画・立案する段階で行う評価である。この段階では、主として有用性の観点から、政策が執行に値するか否かを判断するための評価（いわゆる狭義の「プロジェクト評価」）と、執行に用いる手法を選択するための評価（いわゆる「採算性評価」）が行われる。また中間評価は、政策の執行途上において、その政策が一定の効果をあげているか、さらに社会や経済情勢の変化に的確に対応できているか否か、すなわち事前評価

（図表2）政策のプロセスと継続的評価



（資料）日本総合研究所作成

の予測差違を中心に検証する執行評価が主体となる。そして、事後評価では、政策の執行が完了した後に、成果や目標の達成度等が測定され、次の制度設計や政策決定にフィードバックされることになる。このように、政策の策定から執行、完了に至る各時点での継続的なパフォーマンス評価が必要となる。

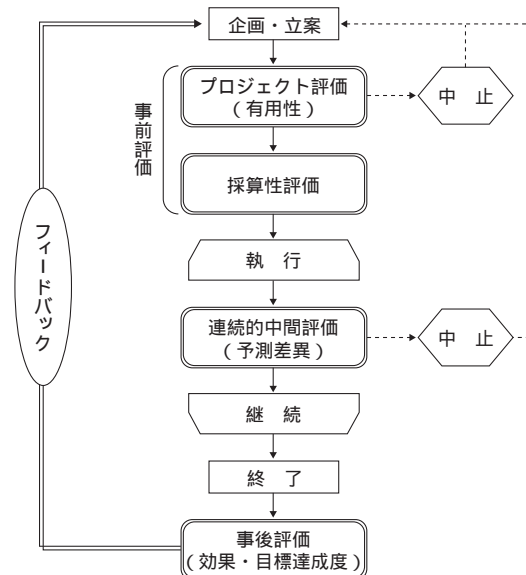
日本におけるこれまでの政策評価は、予算編成等にみられるように事前評価を偏重し、中間評価における予測差違および事後評価は、実質的にほとんど行われていないに等しかった。また、事前評価においても、「実施しない」あるいは「私的メカニズムの活用」を含めた社会的厚生向上を軸とするプロジェクト評価や、多彩な代替案を前提とした採算性評価の手法等は実質的に導入されてこなかった。

今後の政策評価に求められるのは、事前・中間・事後評価の体制を確立し、政策の一連の流れを綿密に点検する仕組みを制度化することである。

(2) プロジェクト評価

一定の政策を事前評価する場合、当該プロジェクトが社会的厚生を向上させるか否かを判断することがまず必要となる。その判定に基づきプロジェクト実施の可否を決定、その後、実施するプロジェクトについて、最も効率的な手法を選択する採算性評価を実施する（図表3）。

（図表3）政策評価の流れ



（資料）日本総合研究所作成

プロジェクト評価の基本的手法として、主要先進国では「費用便益分析」が主に採用されている。費用便益分析は、プロジェクトの採算性に限定せず、プロジェクト全体がもたらす社会的便益が社会的費用を上回るか否か（社会的便益の純増）によってプロジェクト実施の可否、すなわち有用性を判断しようとする手法である。すでに指摘したように社会的厚生は、社会の構成要素である個々人の効用の総和である。この効用がプロジェクト実施によってどれだけ向上するかを測定し、マイナスの効用を控除することで社会的便益の純増分を評価する。

費用便益分析では、第1に「費用」と「便益」の範囲の確定、第2にいかなる評価軸を採用するかが基本的問題となる。

第1の費用・便益の範囲の確定では、とくに便益面の把握に困難が伴う。便益を構成する社会をいかなる範囲で設定するかが、社会的厚生を測定する場合の最も基本的な課題であることは、すでに指摘した通りである。そのうえで、便益は基本的に、雇用増加や資財消費等プロジェクトの実施がもたらすフロー効果と、プロジェクトが実行されたことによる経済・社会へのストック効果に分けることができる。

ストック効果はさらに、「利用価値」と「非利用価値」に区分される。利用価値とは、プロジェクト展開に伴う財やサービスの直接的利用から生じる「直接的利用ストック効果」、安全確保や環境保全等の「間接的利用ストック効果」、そしてプロジェクトから波及的に生じる「期待オプション効果」(注4)の3つに分けて測定されるのが基本形態となる。

一方、非利用価値は、プロジェクトを直接・間接に利用することによって発生する効果ではなく、プロジェクトの存在自体がもたらす効果である。なお、非利用価値の評価手法に関しては、税、補助金等の移転項目で市場価格を調整する手法を導入することが最低限必要となる。

さらに、費用便益分析の具体的方法を基本となる評価軸の違いから分類すると、次の通りとなる(図表4)。

(イ)消費者余剰法

費用便益分析のなかで最も中心的な手法と

して採用されてきたのが、消費者余剰法である。消費者余剰法は、あるプロジェクトから消費者が便益を得るために要する費用(一般化費用)を基に需要曲線、支出関数等を測定することを通じ、プロジェクトの実施によって生じる消費者余剰の変化分を推計して効用を測る手法である。あるプロジェクトの一般化費用のみを考えるか、他のプロジェクトとの相互的な波及効果も含めて考えるかにより、「部分均衡分析」と「一般均衡分析」に分けられる(注5)。

消費者余剰法は、理論的な裏付けが明確で、有料道路事業等の分野で長く利用されてきた経緯もあり、実用的にも問題が少ないという利点がある。ただし、提供される行政サービスに対して、消費者が対価を支払っているプロジェクトに適用することが基本となるため、無償の行政サービスに対しては、別の評価方法を採用しなければならない。また、プロジェクトの展開に必要な財・サービスが市場を通じて取り引きされていることが測定の前提となる。

この手法は、需要関数推計に用いる変数の網羅性や包括性についての問題点が指摘される。こうした問題点は、政策評価の果たすべき要件である政策の説明責任の明確性を阻む要因となる。このため、できるだけ分析の前提や分析プロセスを開示すると同時に、複数の前提等による分析の比較検証を行うことが必要となる。

(図表4) 費用便益分析の基本的手法

手 法	概 要	対象事業	利点・問題点
消費者余剰法	あるプロジェクトの便益を享受するために要する費用（一般化費用）から需要曲線を推定し、プロジェクト実施による消費者余剰の変化分を推計。部分均衡方法と一般均衡法に分類される。	消費者が提供される行政サービスに対して対価を支払う事業（有料道路等）。	（利点）交通サービス分野で長く用いられてきた手法で、理論的・実用的に問題が少ない。 （問題点）有料施設の利用便益が中心となり、網羅的・包括的な評価ができない。
ヘドニック法 （Hedonic Price Method）	プロジェクトの便益が地価等に帰着するという「キャピタリゼーション仮説」に基づき、地価関数からプロジェクト実施に伴う地価の変化を推計。	地方自治体の小規模な領域での事業（市街地への一般道路建設等）。	（利点）事業による便益の一括評価が可能。 （問題点）推計上の制約が多く、恣意性の介在、信頼性の限定、対象地域の設定が困難、算出結果の検証が不可能、等が指摘される。
仮想的市場法 （Contingent Valuation Method）	国民がプロジェクトの実施に対して貨幣的負担を容認する額を、アンケート等により測定。支払意思額型と受入補償額型がある。	市場を通じた評価が不可能な事業。環境評価にも有効。	（利点）広範な対象への適用が可能。政策決定への市民参加を促進し、説明責任の徹底にも有効。 （問題点）サンプル設定、アンケート実施、推計評価等に様々なバイアスが生じやすい。
旅行費用法 （Travel Cost Method）	無償の施設を利用するために人々が支出する交通費、時間的負担量（機会費用）等の旅行費用と利用率からプロジェクトの需要曲線を推計。	訪問の対象となる無償レクリエーション施設（公園等）。	（利点）評価要素が単純で、評価軸が分かりやすい。 （問題点）対象となる便益の範囲が狭く、当該プロジェクトへの投下費用・時間等の測定が困難。
代 替 法	プロジェクトの便益を、類似の市場財で代替した場合に必要な費用を用いて効用を測定。	他の市場財によっても供給可能な行政サービス等。	（利点）考え方が単純で直感的に理解しやすく、データの収集・評価が比較的容易。 （問題点）当該プロジェクトの完全な代替財が存在しない場合が多く、不適切な結果が生じる可能性がある。網羅的な評価ができない。

(資料) 建設省等資料を基に日本総合研究所作成

(D)ヘドニック法（Hedonic Price Method）

ヘドニック法は、プロジェクトの地価に与える影響を定式化することで政策評価する手法である。具体的には、被説明変数に地価や住宅価格を設定し、説明変数に政策展開による公共財をおくことで関数推計を行い、その結果としてのパラメーターから便益を測定する方法である。

ヘドニック法の前提には、評価対象となるプロジェクトの便益が地価・住宅価格に反映されるとする「キャピタリゼーション仮説」

が存在する。キャピタリゼーション仮説が成立するには、地域内外の移動の自由が保証されていること、消費者の効用関数等が同質であること、土地をはじめとした市場が完全競争市場であること、プロジェクトの対象領域が狭いこと、土地等の代替性が存在しないこと等が前提条件となる。このため、ヘドニック法は、個別の地価等に影響を与えない国土全体の自然環境保全の評価や便益の効果が広範囲にわたる国家プロジェクト等の政策評価には適用が難しい。

その一方で、地方自治体の小規模な領域を対象としたプロジェクトでは、適用可能な場合が多く、有効性も高い。例えば、欧米ではPFIで地方の市街地に一般道路の建設を行う場合、当該道路の完成によって周辺地価が上昇する点をヘドニック法の評価を通じて固定資産税の評価額に反映させ、道路を建設した事業体に当該地域の固定資産税増額分に対して投資資金回収までの期間、先取り優先権を与えるといった方式が存在する。ヘドニック法は、小規模プロジェクトを中心に地価を触媒として受益と負担を直接結びつけることを可能とする評価方法である。消費者余剰法が、マクロ的な面から政策評価を行うのに対して、ヘドニック法は身近な小規模プロジェクトにより適用性がある評価方法といえる。

(ハ) 仮想的市場法 (Contingent Valuation Method)

消費者余剰法やヘドニック法は、行政機関内部完結型の政策評価手法として採用される場合が多いのに対して、仮想的市場法は、積極的に住民の意思をプロジェクトの政策決定プロセスに取り込む手法である。市場を通じては評価しきれない便益を測定するときに活用される方法であるという点で、参加型民主主義育成の面からは、最も注目に値する手法ともいえる。この手法は、89年にアラスカ沖でエクソン社タンカー「バルディーズ号」の原油流出事故が発生した際に、深刻な環境破壊に対する損害賠償の評価を行うために採用

されており(注6)。環境評価の面からも有効性が認められる。日本でも地方自治体を中心に、森林や水質の保全政策等、環境評価の面ですでに多くの実施例(注7)が存在する。

仮想的市場法は、当該政策の実施に関して個々の利用者には負担が生じない場合、政策やプロジェクトに対し、国民が直接いくらまでなら貨幣的負担を容認するかといった情報をアンケート方式等で集める方法である(負担容認額を測定する「支払意思額型」のほか、政策実施に対して最低限求めたい補償額を測定する「受入補償額型」もある)。具体的な手順としては、評価対象に関する情報収集、評価のためのアンケート作成、アンケート等にバイアス(注8)等の問題が生じていないかをチェックするプレテストの実施、本調査、調査結果の分析の5段階が設定されている。

仮想的市場法は、プロジェクトから発生する非利用価値を測定する際に、とくに大きな機能を発揮するのに加え、消費者余剰法やヘドニック法等の評価法に比べて、適用範囲が一段と広いことも利点として挙げられる。また、政策決定へ市民参加を進める参加型民主主義の拡充に大きな役割を果たすほか、他の評価方法に比べて説明責任の徹底も図りやすいという本質的な利点も有している。政策決定のプロセスにおいて、政策実施のために合意形成可能な予算規模の測定等、住民参加への貴重な情報源となる。

半面、この手法の最大の問題点は、情報収集をめくり、様々なバイアスが生じやすいことである。具体的には、設問における誘導要因の存在、サンプル設定やアンケート実施における歪み、最終的な推計評価バイアスの存在等である。また、今後実施する新規施策に対する事前評価には有効性が高いものの、中間評価、事後評価には有効性が著しく限定される欠点を有している。

(二)旅行費用法 (Travel Cost Method)

旅行費用法は、無償の行政サービスを提供する政策（公園等の無償レクリエーション施設がその例）の評価に主に適用される方法である。無償の施設に対する利用者の時間的負担量を測定し、時間的負担量と利用率から当該政策に対する需要曲線を作成、評価する方法である。時間的負担量は、各人の賃金率を通じて貨幣評価換算されることが多い。

問題点としては、評価対象となる便益の範囲が狭く、当初より評価の対象外となる領域を多く持っていること、評価対象となる政策やプロジェクトへの直接的投下時間等を限定的に測定することが困難な場合が多いこと等が挙げられる。しかし、消費者余剰法やヘドニック法等に比べて評価要素が単純であり、評価軸が分かりやすい利点を有している。

(ホ)代替法等

この他、評価対象となるプロジェクトの便益を、それに類似した別の私財に置き換え、効用を測定する方法（代替法） プロジェク

ト実施に伴い失われた価値を回復させるために必要なコストから便益を評価する方法等がある。

以上、費用便益分析に関する具体的な評価方法について整理した。こうした方法のどれを取ってもひとつの手法だけで完全な政策評価を実施し得ることはない。それぞれの特性に合わせて、複数の評価方法を実施し、その結果を相互比較・分析することで、政策評価の質を高めることがはじめて可能となる。

日本でも、費用便益分析の導入が公共投資を中心に進められている。具体的には、消費者余剰法は、道路、港湾、土地改良等に、仮想的市場法は緑地計画に、代替法が下水道、河川等にそれぞれ活用されている。しかし、こうした評価方法の採用も、まだ試行錯誤の段階にある。PFI事業のプロジェクト評価も含め、まず社会資本整備の有用性について、多面的な評価軸からチェックする仕組みを制度化することが前提となる。

(3)諸外国におけるプロジェクト評価

そこで、政策実施の前段として行われるプロジェクト評価に関して、導入が進んでいる欧米の制度を概観する。

(イ)アメリカのプロジェクト評価

アメリカ連邦政府のプロジェクト評価では、94年の大統領令で費用便益分析等が義務づけられ、それを受けた連邦予算管理局も同分析の基本方針を示し、制度環境の整備を実施し

ている。

加えて、アメリカでは政府業績結果評価法（Government Performance and Result Act）によって、最終的に2000年3月までに、各省庁ごとに業績報告を議会と大統領府に提出する義務が定められている。この業績報告によって目標の達成度を評価し、実行計画の見直しに反映させるプログラムがすでに始動している。

プロジェクト評価の基本的分析手法として「費用便益分析」と「費用有効度分析」を採用し、貨幣的価値に換算できない便益も多面的な物理資料によって定量化すること、規模、手法、公的関与の度合い等様々な角度から代替案を策定すること（より具体的には、実施しない、直接取得、更新投資、共有、用途変更、リース等を検討する）、現在価値がマイナスとなることが明らかなプロジェクトは原則として実施しないこと、の各点を基本原則としている。とくに、評価対象を特定の方法に基づく政策実施に限定せず、政策を実施しない場合、多彩な他の手法を活用した場合、と多軸的な評価を求めていることが重要な点として指摘できる。

また、判断の基準となる現在価値は、限界超過負担（税による相対価格の歪み等）を勘案する必要があるため、投資費用を1.25倍（注9）に評価することが基本とされている点も注目に値する。この評価額を基準として便益の分配効果を分析する方法が採用される。

さらに、道路等部門別にも、一定規模以上の補助金を受けるプロジェクトに対して費用便益分析が義務づけられている。ただし、前述した基本原則以外に費用便益分析の方法を特定する規定はなく、合理的方法の範囲内で多様な分析法が実施され、政策評価拡充への社会的実験が可能な制度設計が行われている。

(II) イギリスのプロジェクト評価

イギリスでは、メージャー政権時代に導入された「シティズンズ・チャーター制度」（91年）が基本となっている。同制度は、行政サービスの水準の公表、情報の開示、サービス内容の選択の基本を市民の意見におくこと、苦情申告システムの拡充、市民のために国・地方自治体の予算を最大限に有効活用すること（VFM：Value For Money）を基本としている。この基本原則に基づき、大蔵省が行政全体に共通するプロジェクト評価の基準となる「Economic Appraisals in Central Government: A Technical Guide for Government Department」（通称「グリーンブック」）を作成している。

このグリーンブックの評価基準は、行政のすべての活動（計画、政策策定段階も含む）を対象としていること、プロジェクトの評価理論の基本と適用に当たった留意点を掲げていること、実務的内容を主体としていること、等を特色としている。

グリーンブックでは、幅広い選択を可能に

する事前分析を「評価」、絞り込まれた選択に対する事後分析を「審査」と位置づけている。「評価」はVFMの採用を前提として、目標の明確化、選択の考慮、選択の特定、コスト・リスク・不確実性の数値化、情報分析、等で構成される。評価に関する技術的サポートとして、制度的・技術的制約があるオプションも安易に排除しない、行政が所有する資産でも経済価値で評価する、リスク、不確実性をとくに重視する、現在価値の最大化とコストの最小化を代替案選択の基本軸におく、支出制約は厳しくする、等も規定されている。

以上のようなVFMの精神と可変的な行財政制度が存在してはじめてエージェンシーやPFI等の制度が有効に機能するのである。

日本の政策評価の制度設計においても、すでに指摘した通り、政策評価自体のプログラム設計と、政策評価を受けて政策や組織等を見直す実施プログラムを一体として形成する必要がある。政策評価の導入はつまり、行財政制度の見直しと表裏一体のものである。

(ハ)ドイツのプロジェクト評価

ドイツでは、連邦予算の支出を伴うプロジェクトに対しては、財政法の基本原則に関する法律に基づき、費用便益分析等を用いた評価が義務づけられている。

ドイツの評価法では、ミクロ経済評価に基本をおきつつ、マクロ経済評価の組み込みについて多様なプログラムを提示しているこ

と、性格の異なるプロジェクト間でもできる限り相互比較が可能な手法の導入が進められていること、地域間所得格差を評価に反映させるため、補正係数の導入が講じられていること、環境項目等貨幣評価が難しい分野では、シャドウプライス方法（注10）が採用されていること、等が特色となっている。

日本においても政策評価に対する地域間格差の問題が論議されることが多い。ドイツの政策評価に対する地域補正係数の導入は注目に値するものの、この地域補正係数は、旧東ドイツ地域に対するプロジェクトを推進するための措置である。このため失業者の減少効果を基本に算定されており、日本の地方交付税制度における補正係数にみられるように（注11）、評価システムへの信頼性確保に問題が生じること等、その導入に際しては留意点が存在する。

(ニ)ニュージーランドのプロジェクト評価

ニュージーランドの費用便益分析は、限りある資源を最大限有効活用し、国富を極大化することを目的として行われる。

費用便益分析の基本的手順は、範囲等の決定、制約条件の整理、代替案の策定、費用・便益の特定化、数量化による分析、定性的分析、である。また、実施に当たっては、現状維持を含めた最小限のプロジェクトを念頭におくこと、資本コスト、メンテナンスコストの尊重、時間コスト、プロジェクトへの支払意思の測定、市場が存在

しない無形要因への配慮、消費者余剰アプローチを基本にヘドニック法等も併用すること、等の配慮もなされている。さらに、プロジェクト評価の説明責任を徹底するため、成果重視、発生主義会計の導入と並行して実現するプログラムとなっている。

以上、主要国のプロジェクト評価の概要を整理した。プロジェクト評価の実施においては、多面的な手法を組み合わせることや、評価手法の制約を明確に認識したうえで利用・判断することが重要となる。そして、日本でも政策評価の恒常的实施を実現するため、評価方法を含めた法制化の努力が必要となる。

プロジェクト評価に共通する制約としては、便益の貨幣価値への換算には、多くの前提条件が不可欠であり、測定結果と同時に前提条件の分析・比較が重要となること、ミクロ便益をマクロ便益に積み上げ総和する手法に限界があること、便益として認識すべき項目の選択について判断が多様化すること、異種のプロジェクト間の比較に制約があること、地域間所得差等、環境の相違を評価に組み込むのが困難なこと、便益とコストの間の因果関係の把握に困難が生じること、等の点が指摘できる。

こうした問題点を少しでも克服し、適切な公共選択に資する政策評価を実現するためには、評価プロセスと結果について積極的な説明責任の追及と情報開示の拡充を行い、幅広い政策論議を展開することが必要となる。

(4)採算性評価等

政策の実施が決定しても、政策の遂行をいかに低いコストで実施するかが課題となる。社会資本整備の一環としてプロジェクトを実施すべきか否かは、社会的効用の面からの有用性判断として費用便益分析等が実施される。そのうえで、実施すべきプロジェクトの効率性追求のために採算性評価が実施されることになる。プロジェクトの採算性を確保するための基本的ポイントは、費用負担能力を有する特定の需要密度が存在すること、サービスの供給弾力性を最大限確保すること、である。

その投資採算を測定する最も基本的な手法を整理すると、次の通りである。

(イ)手法

毎年度の収益は、投資資産と毎年度の費用によってもたらされる。投資資産は、通常、債券発行や金融機関からの借入金か出資金・資本金の調達等によって確保される。債券発行や借入金の場合、金利負担もコストを形成する重要な要素となる。これに対し、出資金・資本金には配当等の負担が生じるが、こうした外部流出コストは利益が確保され、債券の償還や借入金の返済のための内部留保が実現した後の課題となる。したがって、政策実施に借入金等が存在する場合、金利負担分の確保が投資採算評価のスタートラインとなる。投資採算を評価する代表的方法としては、以下の方法がある。

DCF法 (Discounted Cash Flow Method)

DCF法は、毎年度の収益予測に基づいたキャッシュフロー（償却前営業利益等）の利回りを複利計算で求め、時間的価値で換算した利益率等の指標を提示する方法である。具体的には、次の代表的な方法が挙げられる。第1はキャッシュ・インフロー（現金流入額）からキャッシュ・アウトフロー（現金流出額）の差額を、資金調達コスト等の割引率（注12）で現在価値に置き換え、採算性を測定する「現価方法」である。最も利用しやすい方法であり、問題点も少ない。ただし、割引率の数値として何を採用するかに留意する必要があるほか、プロジェクトとしての資金繰り情報が含まれていないため、政策が実施された後の政策マネージメント段階を視野に入れた評価が不足するという問題もある。

第2は、「内部利益率法」で、計算の構成要素は現価法と同様であるが、試算の組み立て方法に違いがある。内部利益率法は、キャッシュ・インフローの現在価値とキャッシュ・アウトフローの現在価値が等しくなる割引率を測定し、採算性を評価する方法である。このため、現価法の留意点として指摘した「割引率の決定」の問題が回避される。ただし、現価法が抱えるもうひとつの問題点である資金繰り情報の欠如は、内部利益率法でも同様の問題点として指摘される。

第3は「終価法」で、前2者の方法が現価

を基準に採算性を測定するのに対し、プロジェクトを将来の価値に置き換えて採算性を評価する方法である。具体的には、キャッシュ・インフローとキャッシュ・アウトフローの差額を特定の利率で複利計算し、将来の価値とすることで測定する。

CFS法(Cash Flow Simulation Method)

DCF法は、政策マネージメントとしての資金繰り情報が欠如する問題点を有していた。この問題点を克服し、数年先までの収支・資金繰りを試算する方法がCFS法である。具体的には、経常黒字や累損解消等に至る「回収期間」を測定し、そこからプロジェクトの事業性を評価する。プロジェクトとして単純に回収期間が短ければ、有効性が高い政策とは判断できない。このため、CFS法は他の指標との併用により、はじめて有効性が発揮される。

投資利益率法

投資額に対する利益率を試算する方法で、償却を含む利益計算についてプロジェクト期間中の平均値を測定し、投資額等と比較する。

プロジェクトの投資採算性は、以上のような基本的方法を複合的に用いたシミュレーションにより評価される。今後の検討課題は、政策のライフサイクルコストの測定をいかに充実させるかにある。政策を企画してから終了するまでのサイクル全体に求められるコストと、そこから生じる便益を常に視野に入れて検討する必要がある。とくに社会資本整備

事業では、ライフサイクルコストの測定の正確性が、事業全体の可否を決定する重要な要素となる。

(D)損益段階の評価

採算性の評価において、損益のいかなる段階で採算性を確保するかも重要なポイントとなる。とくに、一定の政策展開に官と民のパートナーシップが求められる場合、損益段階の設定は、リスク配分を明確にし、過度な相互依存を回避するために極めて重要な要素である。

損益段階は、変動費のみを賄えるレベル、変動費に固定費を加えた額までを賄えるレベル、と に借入金金利を含めた額までを賄えるレベル、までのレベルに投資に対する減価償却費等資本費を含めた額までを賄えるレベル、以上すべてのレベルに税金や配当などの外部への移転分も含めた額を賄えるレベル、に分けられる。

のレベルまでカバーできれば、税金を除くすべての費用が収益によって賄えることを意味する。したがって、採算面での基本的な問題は生じない。一方、のレベルから に近づくほど、採算性の問題は深刻化し、将来にわたっての公的負担が拡大することを意味する。プロジェクト実施の際に、の段階も賄うことができない場合には、一般公共事業として税金を財源に実施する。しかし、以上のレベルで少しでも効率性を追求する余地がある場合には、民間とのパートナーシップ

の導入など多面的な手段の模索が必要となる。第三セクターでは通常、のレベルまで賄うことを目標として経営される場合が多い。また、民間事業体は資本的コストを負担せず、いわゆるイニシャルコスト（注13）について官側が負担するケースが多くみられる。なお、仮に借入金金利の支払いが困難と予想される場合には、無利子融資等の政策誘導を行うことも検討材料となる。

以上のようなプロジェクト評価と採算性評価を事前評価として実施し、政策評価によって実施可能と判断されたプロジェクトは実施段階に入ることになる。

(5)サンセット制度

(1)概要と特色

政策評価が、信頼できる手法の組み合わせによって実施されたとしても、その発動がアドホックで、現実の制度や施策見直しに結びつかない場合、有効性は大きく低下せざるを得ない。政策評価を継続的に実施し、かつ制度・施策の見直しに結びつけていく必要がある。その際、大きな役割を果たす制度の一例としてサンセット制度がある。

サンセットとは、特定の政策・事業について期限を定め、議会の議決等により存続に向けた積極的な意思決定が行われない限り、自動的に廃止するというプログラムである。

サンセット的発想は、アメリカで30年代にダグラスが提唱した行政機関への10年間設置

期間の設定、72年の連邦諮問委員会法による審議機関への2年間設置期間の設定等にみられるものの、政策・事業全体に適用されたのは、76年のコロラド州での導入が最初である。日本でも、北海道庁の「時のアセスメント」(注14)等、サンセット的発想による制度の採用が広がりつつある。

サンセットの発想が政策・事業に取り入れられた背景としては、以下の諸点が挙げられる。すなわち、行財政の硬直化に伴う効率性の低下(注15)、行財政の肥大化に対する有効手段の欠如、説明責任の徹底と住民・議会の監視姿勢の強化に対する要請である。

サンセット法の特色は、第1に、議会が再議決しない限り自動的に廃止が決定する「自動的な廃止規定」が設けられていることである。仮に、行政機関側が政策・事業の継続を求める場合、積極的な説明責任と行動を起こさなければならない点に重要な意義がある。第2は、政策・事業に対する見直しがアドホックではなく、定期的かつ継続的に実施されることである。アドホックな見直しは、不作為を生みやすい。この問題を克服するため、定期的な見直しを義務化することで作為的存続のみを許す制度としている。

サンセット制度には、「コモンズコースの10原則」(注16)として、次の各項目が定められている。

特定の政策・事業および制度は、議会の

議決(法律)によって再議決されない限り、規定された期日をもって自動的に廃止される。

廃止プログラムは、アドホックではなく定期的に行う。

廃止プログラムは、評価能力の向上等と一体的に導入されることが望ましく、段階的導入が原則となる。

同一分野、関連政策のサンセットはできるだけ同時に審査される仕組み(グループ評価)にする。

政策評価能力の強化に努める。

政策評価プロセスを誘導するため一般的判定基準を設ける。

具体的内容を伴った準備段階での報告書を作成する。

委員会制度にもローテーション方式を導入する。

廃止等に伴う人員や予算の移動に対する制御装置を組み込む。

市民参加を前提とする。

さらに、サンセットの対象となる機関の範囲に関して、部分方式と全部方式がある。サンセット制度導入の初期段階では、特定の組織体を対象とした「部分評価」が主体となるが、制度の定着とともに「全体評価」に拡充していく傾向が強い。ただし、全体評価の場合でも、教育・矯正機関等は対象から除外している例が多い。できるだけ例外なくサンセットの対象とすることが原則であるものの、例外を設ける場合には、その範囲の明確化と

理由説明を徹底して実施する必要がある。

(D)アメリカのサンセット制度の評価

アメリカのサンセット制度では、規制事項・非規制事項を問わない包括的評価方式（ただし、高等教育機関等一部機関は評価対象から除外）を採用している場合が州政府を中心に多く、政策等の存続期間を7 - 12年程度と設定、毎年数十の機関を対象として順次評価していく手法が主流となっている。

アリゾナ州では、議会に設置されたサンセット評価機関が、存続期限の17カ月前に達した政策等に対して評価業務を開始し、業務監査報告書（いわゆる「準備書」）を約11カ月前までに完成させるルールとなっている。そのうえで、完成した報告書を評価対象となった政策担当機関に提示し、当該機関に反論等の機会を提供する。議会の評価機関は上下両院から選出された5名の委員で組織され、業務監査報告書と対象機関の反論、そして公聴会を通じた市民の意見に基づき、廃止、存続、統合のいずれかの結論を示す最終サンセット報告書を作成する。同報告書には、当該政策担当機関の廃止・存続等の評価に加え、類似機関の有無、当該類似機関の評価と統合の是非等の評価も含まれる。この最終サンセット報告書を受け、議会の常任委員会が通常の法案作成と同様の手続のなかで、廃止以外の場合、存続または統合のための法案を作成するか否かの判断を行う。

また、テキサス州では、議会から選任され

た議員と住民代表で構成される諮問委員会が設置され、調査業務等は専門スタッフによって調査が行われる。手続としては、評価対象の政策を担う機関の自己評価、諮問委員会の自己評価、公聴会の実施、廃止・存続の評価と法案作成、議会評価、知事署名の各段階がある。

実績をみると、アリゾナ州では多くの政策担当機関が廃止されたものの、廃止された機関の多くが許認可に関係をもたない機関となっている。サンセットの最大の目的のひとつである規制の廃止には、必ずしも十分には結びついていないと評価されている。規制に関連した政策や機関が廃止されなかった理由としては、業務監査報告書が問題の指摘にとどまり、評価の段階に至っていないこと、議会に設置された評価機関の人員・能力等の制約から、政策担当機関の組織体監査に重点が置かれ、政策の中身にまで十分踏み込まなかったこと、政治的な圧力から大きな影響を受けたこと、等が指摘できる。多額の評価コストを投入しても政治的圧力に弱い制度であれば、大きな成果を生まない実態が明らかとなっている。

これに対し、テキサス州では、見直しの対象が小規模なものへシフトしているとの問題点はあるものの、規制機関の廃止が進んだことに加え、政治的な圧力による影響が小さく、逆に議会と行政、諮問機関の協調を生み出したと評価されている。この2州の事例の違い

は、テキサス州の評価機関の独立性が強く、アリゾナ州に比べて画一的・強制的な評価制度が実施されていたことに依存する。

サンセット制度を成熟化させるためには、立法評価機能の拡充、評価コストの精査、市民参加、評価手法の開発、評価能力の向上、説明責任の徹底等が求められる。

サンセット方式にみられる政策評価具体化の手法は、市場原理と民主主義の接点といえる。市場原理による評価が民主主義によっていかに具体化できるかが政策評価の最終的な課題となる。留意すべきは、市場原理も民主主義も互いに十分な情報開示に基づく説明によって透明な論議を展開することである。この情報開示と透明な論議を担保する前提の問題として、公会計制度の問題が指摘できる。

(注4) 一定の施設や制度が存在することで、いつでも利用できるという期待感・安心感が与える効用。

(注5) 部分均衡分析には、マーシャルの消費者余剰分析、ヒックスによる補償変分・等価変分分析等がある。マーシャルの消費者余剰分析は、プロジェクトに関する需要曲線の測定が可能となる利点があるものの、自然環境等、需要曲線が測定困難な項目については分析が難しいといった課題が存在する。このマーシャルの課題を克服するために生み出されたのが、ヒックスによる補償変分・等価変分法である。まず補償変分(CV: Compensating Valuation)では、プロジェクトが実施された場合の所得水準からプロジェクトが実施されなかった場合の所得水準を控除し、その差額をプロジェクト便益として測定する。逆に等価変分(EV: Equivalent Valuation)では、プロジェクトが実施されない状況における所得水準を基準として、プロジェクトが実施されたときの所得水準を測定する場合の追加的所得分、すなわ

ち、プロジェクトが実施されない場合に必要となる最小所得補償額を測定することになる。

以上の部分均衡法は、プロジェクトに関連する項目のみを抽出して便益を測定する方法であり、周辺環境は不変として分析を実施する。これに対し、一般均衡法は、周辺環境も含めて社会全体への費用・便益をモデルで測定し、プロジェクトによる社会全体への波及効果と便益帰着の分析を可能にする利点を有している。また、モデル計算であることから、説明変数の設定環境を変更することにより、プロジェクトを実施しない場合も含め多彩な効果測定が可能となる利点を有している。しかし、一方で便益帰着までの因果関係の不明確性、モデル計算による数値と現実の費用便益の比較検証の困難性等が問題点として存在する。因果関係の不明確性については、パラメーター測定によりある程度緩和できるものの、相当因果関係の範囲に含まれる説明変数をすべて網羅しているかといった、検証が困難な問題も存在する。

(注6) パルディーズ号原油流出事故に対するCVM方式による損害評価に関しては、栗山浩一著『公共事業と環境の価値』に詳しく書かれている。

(注7) 具体的には、釧路湿原の景観、京都農山村の祭りの価値、四万十川の水質、農村景観等を対象としたCVM評価が実施されている。

(注8) Mitchell, R.C. and Curson, R.T. "Using Surveys to Value Public Good: The Contingent Valuation Method, Resources for the Future" (1989)で詳しく分析されている。

(注9) 公共事業の投資価格では、税等による相対価格の歪みが生じるため、その歪みが1ドル当たり25セントとして純現在価値を測定する。

(注10) 政策に投入できる財源等に制約がある場合、市場価格で便益等を評価するのではなく、財政制約で実施できなかったことにより失われた便益も含めて評価すること。

(注11) 日本では、地方交付税交付額を配分する基本となる基準財政需要額の算定において、地域ごとの条件を調整するために補正係数が用いられている。この補正係数は、地方交付税法第13条で、種別・段階・密度・態容・寒冷・数値急増・数値急減・財政力補正の8種類が定められているが、複数係数の連乗、加算が可能なことから、その適用次第で算定交付額に大きな差が生じるといった問題が指摘されている。

- (注12) 政策が実施され、利用可能になるまで待つことに要する費用を貨幣価値で測定するために用いられる。具体的には、金利等が割引率として利用される。
- (注13) 施設等における建設資金がイニシャルコストとして認識され、ランニングコストと分離して把握される。
- (注14) 長期間停滞している施策について、「時」という判断基準を用いて、その価値や効果等を再評価しようとする制度。北海道庁が97年7月より導入し、道内のダム開発、道路整備等9事業を対象施策として評価を実施している。このうち、98年8月までに、苫小牧東部地区第一工業用水事業、「道民の森」民間活力導入事業等5事業に対する再評価調書が提出され、中止や見直しといった方針がとられることとなった。98年度の国の予算でも同様の評価制度を導入しているほか、札幌市も導入を検討している。
- (注15) とくに許認可行政の拡大により無意味な事業規制が増加し、「規制する者が規制される」状態となっていたことに対する批判が高まった。ちなみに、日本でも公的資格の認証制度の急増に対し、行政監察を強化する動きがみられる。
- (注16) Adams ' Sunset: A Proposal for Accountable Government ', " 28 Admin. U. Rev. " 511, 512 (1976) 等による。

4 . 公会計制度について

(1)日本の公会計制度

公会計の問題を扱うに当たって、まず日本の公会計制度について概念を整理しておく(注17)。

公会計は、国および地方自治体の財産の管理・保全とその効率的な運用を目的とし、歳入歳出予算の編成・執行という実際の運営過程と、その結果についての報告過程で構成される。公会計を支える国の会計基準は財政法、会計法、国有財産法等の法律で規定されている。一方、地方自治体の会計は普通会計と公営企業会計に区分され、地方自治法、地方財

政法、地方公営企業法にその会計基準が組み込まれている。このため、公会計は、政策評価のための基礎となる情報を提示するものの、その情報は既存の行財政制度に強い影響を受けたものとなっている。

公会計は、その手法や対象とする範囲、目的等において企業会計と大きく異なる(図表5)。企業会計は、利潤の追求を第一の目標とするため、利益あるいは損失が業績評価の対象となるのに対し、公会計における収支は単なる支払いと受け取りの差額に過ぎず、財務管理の適否は事務手続の遵守により判断される。

公会計と企業会計との最大の相違点は、目

(図表 5) 公会計と企業会計の比較

		公会計		企業会計
		国	地方自治体	
会 計 区 分		一般会計、特別会計、特殊法人会計	普通会計、公営企業会計	--
関 係 法		財政法、会計法、国有財産法等	地方自治法、地方財政法、地方公営企業法	証券取引法、商法、法人税法
報 告 対 象		納税者としての国民・住民		投資家、株主・債権者、顧客、政府等
報 告 目 的		公的説明責任の遂行		投資・融資の適正性・公平性確保、税の適正性確保等
手 法	記帳形式	単式簿記		複式簿記
	認証基準	現金主義		発生主義
	測定基準	原価主義		原価主義
財 務 報 告		予算使用・国庫の状況 財政状況	予算・決算の要領 財政状況	有価証券報告書 決算広告、確定申告
検 査 ・ 監 査		会計検査院	監査委員、外部監査者	公認会計士、監査法人

(資料) 日本総合研究所作成
(注) 地方自治体の公営企業は、会計手法として複式簿記、発生主義を採用している。

的および手法である。企業会計の目的は、投資家保護（証券取引法）、株主・債権者保護（商法）の上に立つ投資・融資の適正性・公平性確保のほか、税の適正性確保等にある。これに対し、公会計の目的は公的説明責任、すなわち納税者により負託された資源の管理・運営状況について説明する義務を果たすことである。また、会計手法として、企業は複式簿記を採用し発生主義に基づく収支計算を行うのに対し、公会計では単式簿記、現金主義が採用されている。

公会計では、会計制度自体に加え検査・監査についても、民間企業と異なる体制が置かれている。

まず、国の会計検査を担うのは会計検査院であり、その目的は、会計経理の監督を行い、その適正・是正を図ること、国の収入支出決算を確認することにある。会計検査は、決算が予算執行の状況を正確に表示しているか（正確性）、会計経理が予算や法令等に従って適正に処理されているか（合规性）というミクロ的な観点と、個々の事業が経済的・効率的に行われているか（経済性・効率性）、事業全体が所期の目的を達成し効果をあげているか（有効性）というマクロ的観点から行われる。とくに経済性（Economy）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）の検査は、その頭文字をとって「3E検査」と呼ばれている。会計検査院は伝統的に合规性の検査に重点をおいてきたが、60年代後半

頃から有効性等の検査への取り組みが行われるようになった。行財政改革の推進を背景として、97年12月には会計検査院法の一部改正により、3E検査の重要性が確認されている。

一方、地方自治体の会計に対する監査は、財務監査と行政監査に大別される。財務監査は予算の計上・執行に対する適正性・効率性をチェックする出納検査、決算の会計処理の適正性を測る決算審査等からなる。行政監査は91年より新たに加えられたもので、行政に関する事業運営に対する3E監査である。これらの監査は従来、監査委員が担っていたが、監査委員制度では専門性や人員確保の面で不十分とみなされたため、97年6月の地方自治法の一部改正で、各都道府県と政令で定められた市に対して外部監査制度が導入された。対象となる地方自治体は、弁護士・公認会計士等の外部監査人と監査契約を結ぶことが義務づけられている。

このように公会計は独自の体系をもつが、現行の公会計制度に関しては、以下の問題点が挙げられる。

第1に、単年度主義に基づいている点である。国や地方自治体の会計は、法律の規定により、毎会計年度ごとに編成し、議会の審議と議決を経なければならない。また、会計年度独立の原則に従って予算は各年度内に使い切ることが定められており、未消化額の繰延支出は原則として認められない。このため、予算の節約というよりはむしろ消化すること

が重視され、無駄な支出を促すことにもなる。

第2に、単式簿記を採用している点である。複式簿記と異なり、単式簿記は取引の一側面のみに焦点を当てているため、記録・計算に誤りが生じやすく、その発見も容易ではない。また、ストックに関する財務情報が存在せず、財産の会計的な管理が不完全であることも指摘される。

第3に、現金主義に拠っている点である。現金主義は会計上の収益や費用が現金の収入・支出時に認識計上される方式であるため、経常的収支と資本的収支の区別がなく、歳出・歳入について適切な期間対応が不可能となるほか、未収・未払い等の記録が放置される可能性がある。現金主義の弊害はとくに、公的セクターの資産評価が現金支出に伴うコストの積み上げで形成される点に表れる。

第4に、予算の編成・執行が重視される反面、決算が軽視されている点である。これは、予算が議会の議決事項であるのに対し、決算は認定事項となっていることに端的に表れている。決算は本来、予算の執行状況の適切性や事業の効果の程度を測定するための重要な資料となるものであるが、概して予算の編成に多くの労力が費やされ、決算は予算執行の事後報告に過ぎないために、予算の効率的な執行に対するインセンティブが働かず、次年度以降の予算編成にもフィードバックされ得ない。

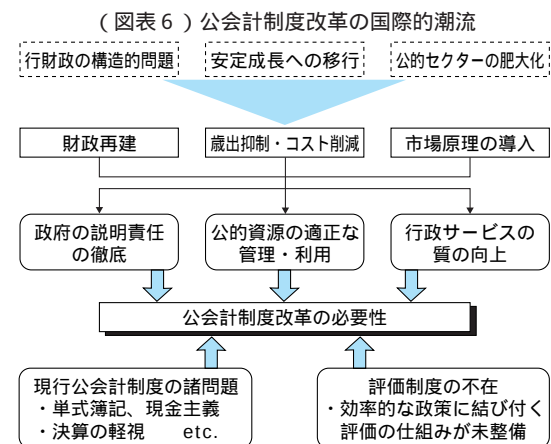
以上の点を踏まえ、政策評価の制度設計と

同時に、評価を行う前提のひとつである公会計制度の改革を行い、政策評価のために提供される情報の質を改善しなければならない。

(2) 公会計制度改革の国際的潮流

公会計制度に関する問題は、諸外国においても認識されており、財政の構造的問題の顕在化、安定成長下での適切な資源配分の必要性の自覚、公的セクター肥大化への見直し等を背景として、改善に向けた取り組みが行われてきた（図表6）。以下に、アメリカ、イギリスおよびニュージーランドの公会計制度の概要と改革の動向を紹介する。

アメリカでは、連邦制度の下で統治権限が連邦政府と州政府の両者に与えられているが、行政権の大部分は州政府に帰属する。日本の公会計に相当するパブリック・セクターの会計（Governmental Accounting）は、連邦政府ならびに、州政府とその統括下にある



（資料）日本総合研究所作成

地方政府の会計を総称するものである。

70年代以降、公会計に対するチェック機能の不備等により、財政赤字拡大や税制に対する国民の不信といった問題が生じたことから、連邦政府、州政府では会計の管理・報告方法の改善が試みられてきた。87年、州政府会計に関して、政府会計基準審議会（GASB：Governmental Accounting Standards Board）が「政府会計及び財務報告基準集」を公表した。この基準集は、複式簿記を用いた基金会計システム（公共サービスの提供等政府機能の大半を担う「政府基金」、公営企業等政府の事業活動を処理する「事業基金」、政府が管理する年金等資産を整理する「信託基金」からなる）の適用、発生主義の採用、一般に認められた会計原則（GAAP：Generally Accepted Accounting Principles）に準拠した年次財務報告書の作成等を規定している。次いで、90年の首席財務官法、94年の政府管理改革法等により、連邦政府に対して、信頼性のある財務情報作成と定期的な財務報告が義務づけられた。

アメリカの公会計に関する最大の特徴として、GAO（General Accounting Office）による政策評価がある。GAOは本来、歳出予算の事前・事後チェック等を行う会計検査機関であるが、その活動の重点は政策評価へと次第にシフトしてきた。現在では、GAOの活動の約90%が連邦政府の政策評価となっており、その多岐にわたる政策評価は、緻密

なサーベイと分析に基づいたレポートを通じて公表されている。また、93年の業績評価と管理法の制定以来、連邦政府の各機関に対して、行政サービスの「過程」ではなく「結果」としての質を重視し、業務内容の明確化と目標設定および達成度の測定を行うことが規定されている。

イギリスでは、中央政府においては現金主義を採用しているものの、一部のエージェンシーのほか、地方自治体や特殊法人ではすでに発生主義会計が採用されている。中央政府についても、大蔵省は93年より発生主義による資源会計の導入を提案しており、97～98年度の中央政府各省庁における試行期間を経て、99年度には最初の資源会計決算書が議会に提出される予定となっている。資源会計の最大の目的は、VFMに基づいて行政管理を改善し、納税者の利益に資することである。なお、国の決算、各省庁の事業会計等の検査はNAO（National Audit Office）が担当しており、GAOと同様、行政活動に関する評価を定期的の実施している。PFI事業に対する評価を担当するのもこのNAOである。

ニュージーランドでは、80年代後半以降の大規模な行財政改革において、効率的な行政運営やアカウンタビリティの向上を目的として、財政計画、予算制度、会計を含めた総合的財政管理システムの構築が行われた。89年に公共財政法、93年に財務報告法、94年に財政責任法等が相次いで制定され、会計手法は

従来の現金主義から発生主義に移行された。過去の財政報告を社会資本の時価評価と減価償却に基づく資源管理手法により見直すとともに、同様の方式による予算編成も行っている（注18）。また、政府および各省庁は定期的に財務報告書を作成することが義務づけられている。

各国における公会計制度改革と並行して、国際的な公会計基準の策定や会計検査の国際的連携も進められている。国際会計士連盟（IFAC：International Federation of Accountants）では、80年代末より公会計委員会を開催し、公会計原則設定について協議している。また、世界銀行は97年に公会計基準の世界標準作りに着手しており、国際通貨基金（IMF）やアジア開発銀行等と連携して研究資金を拠出して企業会計手法の導入を検討するプロジェクトを推進している。会計検査についても、会計検査の国際的組織であるINTOSAI（International Organization of Supreme Audit Institutions、最高会計検査機関国際組織）やASOSAI（Asian Organization of Supreme Audit Institutions、最高会計検査機関アジア地域機構）等で検討が行われ、公的説明責任のガイドライン策定が試みられている。

国際的な動向に呼応するように、日本においても公会計制度改革に向けた動きが表れてきた。その背景に、財政状況の悪化や構造的な財政の硬直化問題といった国や地方自治体

を取り巻く環境の変化があることは既述の通りである。限られた歳入に対し、歳出を適正に管理し政策運営の効率性・健全性を測定するとともに、将来に向け財源を確保する手段となる公会計制度を確立する必要が生じている。

その一例として、政府の行政改革委員会等で公的セクターの会計基準の統一が提唱されるなか、日本公認会計士協会は97年12月に「公会計原則（試案）」を取りまとめた。これは、公会計に企業会計手法を導入することを主眼とし、自己資本の資金コストの考慮や減価償却の実施、貸借対照表の作成等を要請している（注19）。

地方自治体の会計に企業会計手法を導入しようという動きもある。（財）社会経済生産性本部が自治体の決算統計に基づいて企業会計的手法による分析を行っている（注20）ほか、一部の地方自治体では実際に、企業会計手法による貸借対照表の作成が試行されている。例えば、行革先進自治体として注目を集めている三重県では、98年2月に都道府県としては初めて、発生主義に基づく貸借対照表と収支計算書を公表した。これは、簡素・効率的な行政を目指し、資産・財産等を把握することによりコスト意識を保持し、行政サービスの提供に伴う費用対効果の関係を明確化するという目的で導入されたものである。また、大分県臼杵市では98年よりバランスシート検討委員会を設け、市の会計に貸借対照表を導

入するための具体的な方策を練っている。98年末の定例市議会を目処に、97年度の決算報告と、96・97年度決算の貸借対照表を参考資料として提出する方針である。

このように、日本でも公会計制度に関する意識改革はある程度進んでいるものの、とくに国の会計制度自体を改変しようとする動きは顕現しておらず、地方自治体レベルでも、全国的な取り組み段階には至っていない。さらに、公会計制度の見直しを現実の予算編成へどのようにフィードバックするかは、今後最も重要な課題となる。

(注17) 公会計とは、狭義では国および地方自治体の会計を指し、政府会計あるいは官庁会計とも呼ばれる。広義では非営利団体と公営企業の会計も含むが、ここでは狭義の公会計を中心に扱う。

(注18) ニュージーランドの財政構造改革の根底にあるのは、貸借対照表を基準として財政構造を認識するという考え方である。すなわち、財政構造改革のポイントを単年度の財政収支均衡に置くのではなく、貸借対照表の改善に置くという発想の転換があった。

(注19) 「公会計原則(試案)」では、公的部門の財務報告主体について、行政活動の内容によって、普通会計を中心とする行政型(ガバメントタイプ)報告主体と、企業活動を主とする事業型(ビジネスタイプ)報告主体に区分し、各々について異なる会計処理および決算報告を行うことを提案している(ビジネスタイプはさらに、設立目的により「行政代行型」「収支均衡型」「収益獲得型」に区分される)。これは、財務報告主体がその報告目的により重点が異なるとの考えに基づくもので、ガバメントタイプは資金収支計算を成果測定の中心的課題とするのに対し、ビジネスタイプは損益計算を重視する。ただし、両者ともに発生主義を採用すべきとされている。

(注20) (財)社会経済生産性本部は、『決算統計に基づいた企業会計的分析手法研究報告書』において、神奈川県藤沢市を中心としたモデル自治体に関し、決算

統計等を基に発生主義による財務諸表を作成している。財務諸表は、企業会計に倣い、貸借対照表、収支計算書、正味財産増減計算書の主要諸表と、資本収支計算補助表、自己資本増減残高計算書、資産運用計算表の補助諸表で構成されている。

5. 自己点検の試み

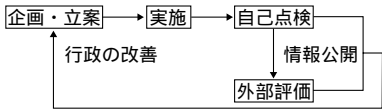
(1) 自己点検の概要

公会計制度改革と並行して、国レベルでの政策評価拡充に向けた取り組みも行われている。そのひとつが総務庁行政監察局の要請により各省庁が実施した自己点検であり、98年6月に「新規行政施策の自己点検結果」(以下、「自己点検結果」と略す)と題するレポートとして結果が公表されている(図表7)。これまでも、各省庁の予算要求や各種報告書作成の過程において施策の点検・評価のプロセスは存在したものの、一般公表を前提とした政策評価が体系的に実施されたのは、今回が初めてである。

「自己点検結果」作成の目的は、施策の効果点検と見直し・改善を企画・立案作業に反映させるための評価機能を充実させること、

評価結果や情報開示を通じて行政の透明性を確保すること、にある。自己点検と情報公開は、政策評価システムにおいて中心的存在と位置づけられる。行政監察局は、各省庁が施策の定期的な自己点検を行い、政策決定プロセス等に活用することを期待しており、今後も年1回程度のペースで実施する予定としている。

(図表7)「新規行政施策の自己点検結果」のポイント

趣 旨	・総務庁行政監察局が各省庁に自己評価・点検を要請 ・政府として初の公表
目 的	政府全体の評価機能の向上と行政の公正・透明化推進
基 本 理 念	行政評価は自己点検と情報公開から 
対 象 施 策	94年に施行された法律のうち23施策および94年度に創設された補助金のうち13施策の計36施策（国会・司法に係る法律、予算額が1億円未満の補助金、実質的な内容の変化を伴わない単純な改正・変更を除く）
所 管 省 庁	国家公安委員会、総務庁、防衛庁、科学技術庁、環境庁、法務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、郵政省、労働省、建設省（計15省庁）
内 容	施策発足後3年を経過した時点での概況 担当組織、関係予算および政策手段等 施策の目的、施策発足の経緯、背景事情 施策の仕組み 関係施策の関連状況 事業費、事業量の推移等施策の実施状況 施策の効果 今後の課題、予定
今後の方針	各省庁による施策の定期的な自己点検・評価の推進、各方面における活用を期待

(資料) 総務庁資料を基に日本総合研究所作成

(2)自己点検結果に対する評価

自己点検の取り組みを開始し、定期的な政策評価への体系づくりに取り組みはじめたこと自体は高く評価できる。しかし、今後さらなる拡充を図り、欧米諸国並みの政策評価へグレードアップするためには、改善すべき点が多く存在する。

第1に、自己評価の対象となった施策の選定について明確な説明がなされていないことである。評価対象の選定に対するバイアスは極力排除しなければならない。加えて、選定の基準は、補助金の額のように単純な量的基準ではなく、地方自治体への影響度等質的基

準に進化させる必要がある。

第2は、施策に対する分析・評価、課題の検討が不十分である。自己点検結果の検討状況を整理すると図表8のようになる。

効果について、実績がない、あるいはインプットだけを記載している施策、アウトプットの効果の数字表示にとどまっている施策、アウトカム（注21）まで考慮し、施策に対し何らかの評価を行っている施策に分けると、に相当するものが20施策と過半数、

に分類されるものも、肝心の評価に関しては、評価者の主観に依拠した判断基準のあいまいな全面的肯定が大半となっている。次に課題等に関して分けると、「なし」「特になし」が22施策、の具体的な課題を提示しているのは6施策にすぎない。

対象施策のなかで、改正後の適用事例がない法律や、出資の実績がない補助金のほか、効果が低下している施策も散在したにもかかわらず、施策の変更や中止の選択肢は提示されていない。すなわち、自己評価が政策決定プロセスにフィードバックされる仕組みに乏しいことを示している。

(図表8) 新規行政施策の効果と課題

項 目	検討の段階	施策数
効 果	実績なし/インプットのみ	20
	効果（アウトプット）	6
	アウトカムの考慮、評価の実施	10
課 題 等	「なし」「特になし」等	22
	今後の予定・方針の大枠のみ	8
	具体的な取り組み方針、課題を提示	6
合 計		36

(資料) 総務庁行政監察局「新規行政施策の自己点検結果」を基に日本総合研究所作成

第3は、体系的な評価の枠組みや基準の軸が不在である。あらゆる施策に対して共通した評価軸はもちろん存在しない。むしろ、そうした現状であればこそ恣意的にならないように、明確な評価基準を多軸的に提示することが求められる。

総体的な評価をすれば、「自己点検結果」は現段階では「政策評価」のレベルではなく、「施策の記録」の段階にとどまっているといわざるを得ない。政策評価としての位置づけを得るための課題は、説明責任の徹底を自ら意識した自己点検・評価の確立、点検・評価の法制化を進め、制度の明確化と進化のための環境整備を実現すること、外部評価の導入に発展させることである。

(注21) 政策の過程は、インプット(投入された金銭、資財、時間、人等のコスト)アウトプット(政策の実施により提供されたサービスの量・回数等)アウトカム(サービスの提供により発生した便益・効果)という一連のシステムとしてとらえることができる。分かりやすく説明するため、有料道路建設事業を例にとると、道路建設に要した経済的・時間的・人的コストがインプット、建設された道路の長さがアウトプット、その道路の利用自動車台数に加え、利用者の走行時間短縮、渋滞の緩和率等のレベルまでの効果をみたのがアウトカムである。

6. PFI事業評価と地方自治制度

前章まで、政策評価とそれを取り巻く環境について整理してきた。この章では、PFIを事例として、政策評価と行財政制度の関係を具体的に扱う。PFI事業に関する評価は、第

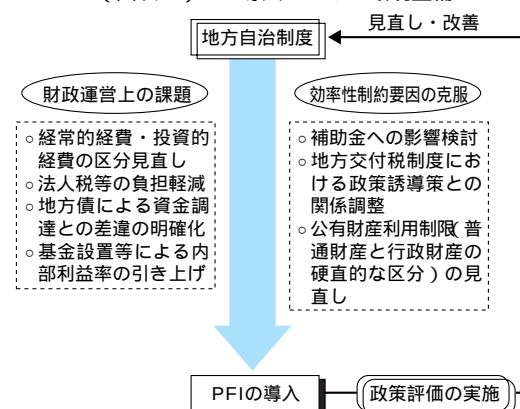
3章でみたように、事業を実施することが社会的厚生を向上させるか否かを判断する「プロジェクト評価」と、事業そのものの効率性を評価し、PFI制度を採用するか否かを評価する「採算性評価」に分けられる。

その一連の作業を通じて、PFI制度への政策評価は、金融と財政、市場原理と民主主義の相互関係を整理し、効率性・有用性追求への障害を明確にすることにつながる。この障害を取り除く制御装置を行財政システムのなかに埋め込む必要がある。以下では、PFI制度導入の始動的プロジェクトとして、地方自治体で検討されている割賦方式による庁舎等施設建設を題材に、政策評価に基づく制御装置の検討課題について考察する(図表9)。

(1) 割賦方式による庁舎建て替え

PFI方式の庁舎建て替えとは、民間資金による庁舎建設を行い、完成後の管理・運営も

(図表9) PFI導入のための環境整備



(資料) 日本総合研究所作成

民間に委ねることで、庁舎機能を高めるとともに、場合によっては、官民共同の複合施設体とすることで地域に果たす機能を向上させるための取り組みである。地方自治体側は、完成後に自らの利用面積分の使用料金等を支払うことになる。

PFI事業のスタートラインとして、地方自治体にとって庁舎建設が選択される要因として以下の諸点が挙げられる（なお、通常の場合、最も単純な割賦型リース方式が採用検討となりやすい。割賦方式とは、民間資金で庁舎建設を行い、完成とともに所有権を官側に移転するものである。官はその後、建設コスト等を分割払いする）。

すなわち、庁舎建設は従来、一般単独事業債しか利用できないため、補助金から受ける影響の除去が比較的容易であること、庁舎は地域の中心部に位置している建築物であり、余剰容積率の活用等による複合施設の建設等投資インセンティブが確保しやすいこと、財政危機のなかでの老朽化等、官側からのニーズも高く、割賦方式の採用により一度に巨額のイニシャルコストを負担しないですむこと、事業規模が数十億円から数百億円と、PFIのリスク管理に適している場合が多いこと、である。

しかしながら、地方自治体の財政運営に対しては、以下の問題点が指摘される。

第1に、経常経費の拡大をもたらす、経常経費の削減を重視する国の財政構造改革に反

することである。割賦方式の採用は、地方自治体にとって建設にかかる投資コストの平準化をもたらすものの、毎年割賦料を負担しなければならないと経常経費が拡大する要因となる。このため、経常経費を削減し、投資的経費を相対的に優遇するこれまでの財政再建方針には反することになる。経常経費はムダで投資的経費は有効性が高いとする既存の概念は再検討する必要がある。なお、この問題の延長線上には、赤字国債と建設国債の区分けの是非の問題が存在する。

第2に、PFI制度は本来サービス購入に重点が置かれることから、完成後の施設の運営も一体として民間に委ねることが基本となる。しかし、実際のプロジェクトでは完成と同時に官側に所有権を移転することを想定するケースが多い。その理由は、法人税を中心とした税負担の高さにある。庁舎として利用する場合も、所有主体が民間である場合、そのプロジェクトから発生する収益に対しては法人税や地方税が課税されることになる。地方税は、地方自治体の条例設定によって減免措置を講ずることはできるものの、少なくとも法人税の負担は発生する。この税負担が高ければ、プロジェクトの内部利益率は低下し、民間側からの投資インセンティブは大きく低下する。

このため、税負担による内部利益率低下の回避を目的として、施設完成後に地方自治体に所有権を移転する措置が選択される。こうした措置は、税負担の軽減を図りプロジェク

トの利益率は高めるものの、官側で維持管理費の負担が必要となり、PFI制度の利点であるソフトをめぐる民間ノウハウの活用が十分達成できないという問題が生じる。法人税等税負担は、プロジェクトの投資コストの回収、すなわち投資効率にも大きな影響を与えるため、税制改革が必要不可欠となる。

第3に、地方債発行による資金調達方式との差違が不明確となる点である。施設完成後の管理・運営等、ソフト面で民間のノウハウが活用できない場合、地方自治体の財政運営の面では割賦方式による分割払いを基本とする施設建設と、地方債発行による施設建設との差違がほとんど生じなくなる。このため、割賦方式の採用を検討するインセンティブが生じにくくなる（もちろん、地方債返済に比べて、返済にかかる財政負担の平準化は可能となる）。

第4に、プロジェクトの内部利益率を高めるためには、地方自治体の基金等、自己資本の組み込みをできるだけ多額にする必要がある。しかし、その半面、公的資金の資本金等への組み入れは、プロジェクト形態を官民共同事業とする必要を生じさせ、今日第三セクターが落ち込んでいる機能不全の体質をプロジェクトに持ち込む危険性がある。

(2) 効率性制約要因

以上の財政運営上の問題点のほかに、制度的な面でも多くの問題がある。本来は、地方

分権を徹底して推進し、地方自治体は補助金等への依存を極力少なくして自主財源を確保すべきである。しかし、現状では、本質的な体質改善には困難な面も多い。そのことを認識したうえで、現行の制度を前提とし、PFI事業に関する効率性制約要因を整理すると、次の通りとなる。

第1は、PFI制度の活用によって、これまで受けてきた補助金等がいかなる変化を受けるのか不透明な点である。

第2は、PFI制度の実施により整備率が向上した場合に交付税算定額に与える影響等、地方交付税との関係である。とくに、最近の交付税制度は地域間財源調整としての性格以上に、誘導策としての性格を強く持つに至っている。例えば、特別交付税（注22）における政策誘導的算定として、特別交付税に関する省令による「地域情報システム」が存在するほか、普通交付税による誘導策も拡大し、基準財政収入額からの控除制度（工業再配置促進法等多数に規定）、基準財政需要額に単位費用として算入（辺地対策事業債等）、事業費補正算入（地域総合整備事業債等）、特定の民間事業への融資原資に対する地方債発行許可と利息負担一定分の交付税措置（「ふるさと融資」）等が存在する。こうした地方交付税による政策誘導策とPFI制度の関係をいかに制度設計するかが今後の課題となっている。

第3に、公有財産利用制限から受ける制約

の大きさである。国有財産法や地方自治法第237条（財産定義）、同法公用財産規制（第238条関係）等に規定されている「普通財産」、
「行政財産」の区分（注23）は、柔軟なプロジェクトの形成にとって大きな制約となっている。国や地方自治体が所有する資産の主体は、制約の強い行政財産であり、公共用に供される施設・土地等の資産から形成される。譲渡や民間利用等の面で行政財産活用の制約は強く、PFI等のプロジェクト形成の制約要因となっている。両財産の区分自体が相対的な性格を有していることに加え、財政危機のなかでできるだけ資産活用することが求められているため、こうした硬直的な区分の見直しが不可欠である。そのほか、地方自治法上の契約制限等、PFI契約の主体となる地方自治体側を制約する要因は多い。こうした制約を克服し、PFI制度を少しでも本格化させるための努力が必要となる。

数多い制約をPFI事業における評価システムのなかで洗い出し、定量的な分析を背景とする見直し論議に結びつけていく制御システムを設ける必要がある。PFI制度が行財政改革と一体の取り組みといわれるゆえんである。

（注22）地方交付税は、普通交付税と特別交付税で構成される。このうち、特別交付税は、交付税額全体の6%を占め、当初予測されなかった財政需要等に対して配分される。

（注23）国や地方自治体の財産は「普通財産」と「行政財産」に分類される。このうち行政財産は、行政上の国定の用途または目的に供されるもので、貸付、交

換、売却等は禁止されている。一方、行政財産以外の一切の国有財産が普通財産とされる。

7. 提言

最後に、政策評価制度を確立し、政策決定プロセスのなかで効果的な評価を行ううえで基本的方向性と、そのために必要な環境整備のポイントを整理する（図表10）。

まず、基本的方向性として最も重要となる理念は、政策を決定し執行する行政責任の明確化である。行政責任は、執行責任と説明責任に分けることができるが、政策評価との関係でとくに重視すべきは、説明責任の徹底である。この説明責任を徹底するためには、その前提となる情報開示の促進と説明能力の向上、そして公共的意思決定の透明性が不可欠である。政策評価の信頼性は、説明責任の徹底を通じて確保される。

第2に、継続的な政策のパフォーマンスチェックを行うための政策評価体系を設定することである。第3章で詳述した評価手法を適宜組み合わせ活用することにより、効率的かつ有用なプロジェクトを実施し、その便益や効果を検証しながら、当該プロジェクトの適正性を点検していく必要がある。

第3に、評価システム自体が、経済的・社会的環境に適合しているかどうか、常にチェックすることである。環境の変化に伴い、政策評価に求められる機能や内容も当然ながら変化する。したがって、評価システムの柔軟

(図表10) 政策評価への提言

【政策評価の基本的方向性】	
(1) 説明責任の徹底	-- 積極的な情報開示と透明な公共的意思決定を通じ、評価の信頼性を確保すべき。
(2) 政策評価体系の確立	-- 継続的な政策のパフォーマンスチェックと、評価手法の検討による効率性・有用性の高い事業の選定が必要。
(3) 評価制度の柔軟性・機動性確保	-- 政策評価システム自体を点検し、経済・社会環境に適合した評価を実施すべき。
【政策評価に求められる環境整備】	
(1) 公会計制度の改革	-- 発生主義・複式簿記の採用、会計検査・監査の徹底等を中心として会計システムの改善を図り、健全で効率的な政策評価の前提となる説明能力を向上させるべき。
(2) 自己評価の制度化	-- 政府自身による事業・施策の点検・評価体制を整え、見直しや改善に努めるべき。
(3) 政策効率化を制約する諸要因の除去(既存制度の問題点の明確化)	-- 政策の効率性等を確保するうえで制約となる制度的要因を除き、政策評価システムが有効に機能する制度設計を進めるべき。
	
行財政システムの再編	
-- 行財政制度を制御する域に政策評価の質を高め、既存システムの見直しと再編を図るべき。	

(資料) 日本総合研究所作成

性と機動性を確保しなければならない。

次に、政策評価制度をサポートする環境整備として第1に必要なのが、公会計制度の改革である。政策の執行・運営に関する自動検証機能を備えた公会計の仕組みは、説明能力の向上の中核に位置するものである。複式簿記や発生主義の採用による公的資源配分の健全化と検査・監査の徹底を図り、政策評価を視野に入れた包括的な会計制度を敷くことが求められる。さらに、政策執行の効果まで考慮した管理会計制度や外部監査制度の導入も積極的に検討する必要がある。

第2は、自己評価の充実である。政府が自ら行う政策に対して点検・評価する体制をつ

くり、内部からの見直しや改善に努めることが重要となる。政策を執行する意義や目的について国民に分かりやすく伝えるための説明責任を自覚し、定期的・継続的な評価を実施するための制度化に取り組むべきである。

第3に、PFIの導入も含めて政策運営の効率化を図るうえで、その円滑な展開を制約する制度上の諸要因を除去し、政策評価システムを有効に機能させるための基盤をつくることである。行財政の非効率性は、現行制度の機動性の欠如により生じる部分も多く、政策決定プロセスの健全化を阻害する要素を排除することが、政策評価制度の定着に少なからず貢献するはずである。

そして、政策評価の最終的な目標は、評価結果が行財政制度を制御することを可能にするための制度設計である。基本的方向性の設定と環境整備を通じて、そうした域にまで政策評価の論議を高めることが、今後の大きな課題といえよう。

(98. 8 .18)

(E-mail: morimoto@ird.jri.co.jp)

参考文献

- ・ 宮脇淳『行財政改革の逆機能』東洋経済新報社、1998年。
- ・ 宮脇淳「行財政改革の世界標準化」日本総合研究所『Japan Research Review』1997年10月号、12月号。
- ・ 山谷清志『政策評価の理論とその展開』晃洋書房、1997年。
- ・ 神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年。
- ・ 西尾勝『行政学』有斐閣、1993年。
- ・ 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994年。
- ・ 上山信一『行政評価の時代』NTT出版、1998年。
- ・ 岐阜県地方自治大学校「政策評価モデル」『21世紀型地方自治を探る』1997年。
- ・ 森杉壽芳編著『社会資本整備の便益評価』勁草書房、1997年。
- ・ 中村英夫編『道路投資の社会経済評価』東洋経済新報社、1997年。
- ・ 山本清「公共事業の評価システムに関する考察」会計検査院『会計検査研究』第1号、1989年8月。
- ・ 栗山浩一『公共事業と環境の価値』築地書館、1997年。
- ・ 日本開発銀行設備投資研究所経営研究室編『地域プロジェクトの財務』ぎょうせい、1993年。
- ・ 建設政策研究センター『社会資本整備の便益評価等に関する研究』1997年10月。
- ・ 建設政策研究センター『社会資本と企業会計手法に関する研究 - 英国・米国・ニュージーランド等の事例研究を中心として - 』1998年3月。
- ・ 山田宏・中田宏・長浜博行『ニュージーランド行革物語 —国家を民営した国—』PHP研究所、1996年。
- ・ 森田徳『サンセット法概説』公務職員研修協会、1980年。
- ・ 畠山武道「サンセット法の成果と展望」『会計検査研究』第17号、1998年3月。
- ・ 石井薫・茅根聡『政府会計論』新世社、1993年。
- ・ (財)社会経済生産性本部情報開発部『決算統計に基づいた企業会計的分析手法研究報告書』1997年7月。
- ・ 筆谷勇『公会計原則の解説』中央経済社、1998年。
- ・ 三重県財政課「発生主義会計方式で表した三重県決算について」1998年3月。

- ・ 臼杵市企画財政課バランスシート係「バランスシートづくりに向けて」1998年4月。
- ・ 井熊均『PFI 公共投資の新技术』日刊工業新聞社、1998年。
- ・ 行政改革委員会『総理への全提言』行政管理研究センター、1998年。
- ・ Private Finance Panel “ Private Opportunity, Public Benefit ” HM Treasury, 1995.