

財政分析から行政評価への展開の試み

－ 滋賀県内市町村についての事例研究 －

中 道 信 廣

はじめに

- 一．財政分析から行政評価への展開
- 二．財政分析と行政評価
- 三．行政が準拠すべき原則と行政評価の方法
- 四．事例研究

滋賀県内市町村の行・財政分析と評価の試み

- 1．市町村における財政の自律性の現状
- 2．行政経費支出額と基準財政需要額との関係
- 3．類似団体の財政関連数値との比較
- 4．公共施設の整備・充実水準の現状
- 5．行政水準指標と財政支出額による総合的評価の試み

むすび

注

(2)

はじめに

民間企業の経営分析がそうであるように、地方自治の財政分析においても、どのような立場で、どのような目的のもとに行うかにより、いろいろの方法が使われ、また、重点のおきかたも異なってくるということが出来る。

わが国の財政分析は、主として、自治省が市町村の監督者としての立場から、あるいは学者・研究者がその立場から、行財政運営を指導・監督し、あるいは分析・研究するという目的のために行われている。

したがって、わが国では、単年度の収支を対象に、財政収支の均衡という財政法の基本とされる考え方を中心にして、健全性や安全性とともに、効率性を示す指標を求めて、財政診断を行い、その良否を判断し、その結果に基づいて、現状の報告や指導、ならびに問題点の指摘が行われてきた。

最近のように、行財政運営において、国際比較を通して、わが国のストックとして示される社会資本の整備のおくれが意識されるようになり、その充実の必要性が重視されるようになると、財政収支と行政水準の現状を示すストックとの両面から、あるいはその相互関連から、総合的に分析し診断する必要が生じてきた。

現在、この種の総合診断をいかにすべきかについての手法が研究開発され、実践への試みが行われているところである。

地方自治において、市民は単なる行政の客体ではなく、自らの生活に深くかかわる問題として、また、行政の経費を税として負担する納税者として、さらに、自治を行うべき住民としても、主体的に行政にかかわるべき立場にあるということが出来る。

もし、そうだとすれば、それに相応しい財政分析ないし財政診断の方法が開発され、それらが実践されることを通じて、また、その結果に基づきながら、民主的にして、効率的な地方行政が行われるようにしなければならない。

欧米の民主主義先進国では、まず、行政の負うべき責任としての、公的アカウントビリティが明らかにされ、それによって、業績評価の必要性が強く主張されるようになってきている。

そのため、会計検査院や監査委員会において、業績検査の手法が研究開発され、行政の量的側面のみでなく、その質的な側面が対象とされるようになり、効率性、有効性、経済性が3E監査とかVFM監査といわれて実施されている現状である。

このような世界的な現状に鑑みると、わが国においても、財政の分析にとどまらず、質的な測定を通じて、行政を評価できるようにしなければならない。

そして、それらの結果は、市民が選挙にさいしての政治的意思決定や地方自治法に定められている直接民主制的な参加手段を利用する場合の意思決定、あるいは、地方自治の目的にてらし有効な行政施策の選択などに当って十分に活用できるようにしなければならない。

それを可能にするための前提として、必要にして十分な行財政の情報が、市民の前に公開されていなければならないことは当然のことである。

わが国の地方自治体を中心としてすすめられている行財政公開制度の現状とその問題点について、私は別の機会に詳しく論じたいと考えているが、何のための情報公開なのか、行政における民主制の原理や自治の前提としての、その必要性や目的が、必ずしも明確にされていないように考えている。

私はこの論稿において、わが国で現在公開されている行財政に関する資料をもとに、どの程度まで、行政評価が可能であるか。また行政評価を行うために、現状ではどのような問題点があるか。この問題点を解決するためには、どのようにすべきであるか、などを明らかにしてみたいと考えている。

この調査研究は、聖泉短期大学、地域問題研究所の研究助成をうけながら、滋賀県内市町村を中心にすすめている、「財政分析から行政評価へ

(4)

の展開の試み」の研究の中間報告である。

一、財政分析から行政評価への展開

1. 財政分析の意義とその方法

市町村において、通常行うべき財政分析ないし財政診断について次のようにいわれている。

地方公共団体が財政の自主性を維持するためには、財政の健全性を確保することが前提であり、財政が健全であるかどうかを検証するには、財政分析による不断の自己診断が不可欠であるといわれている⁽¹⁾。

ところで、地方公共団体の財政運営は次の7つの原則に基づいて行われているとされている⁽²⁾。

1. 財政収支均衡の原則
2. 財政構造弾力性の原則
3. 行政水準の確保・向上の原則
4. 財政運営効率化の原則
5. 財政運営公正化の原則
6. 財政秩序適正化の原則
7. 長期的財政安定化の原則

そして、市町村が実際に、財政分析ないし財政診断を行う場合には、これらの諸原則に基づいて運営された財政の現状が、どのような結果になっているかを検討することによって行われている。

自治省によって、市町村財政効率化の指針として、作られたものによると、前記の7つの項目と、財政収支の均衡を支える歳入と歳出のそれぞれの構成という、2つの項目を加えた9つの項目について、それぞれの着眼点と分析のポイントが、次に示すような内容にわたって詳細に書かれている⁽³⁾。

- (1) 財政収支の均衡はどうかについて、形式収支、実質収支、単年度収支、実質単年度収支、収支に現われない要素、総合的な財政状況

の把握など。

- (2) 歳入の構成について、自主財源と依存財源、財政力指数、一般財源と特定財源、経常的収入と臨時的収入、税は適正に確保されているかなど。
- (3) 歳出の構成について、経常的経費と臨時的経費、義務的経費と任意的経費、消費的経費と投資的経費、管理的経費と行政経費、目的別経費と性質別経費、目的別経費充当一般財源と基準財政需要額など。
- (4) 財政構造の弾力性はどうかについて、経常収支比率と増加一般財源とその経費充当。
- (5) 行政水準の確保・向上は図られているかについて、行政水準の把握、その確保・向上のための方策、行政の責任領域と費用負担。
- (6) 効率的な財政運営がなされているかについて、経費支出の効率化の配慮、依存財源の確保、資金計画についての配慮。
- (7) 公正な財政運営がなされているかについて、予算の編成は適正か、予算の執行は適正か、支出は適正か、収入は適正か、住民に対する財政状況の公表。
- (8) 財政秩序は適正であるかについて、特別会計についての配慮、税外負担の禁止、国等に対し法令外の負担を行っていないか、補助事業施行の適正化。
- (9) 財政運営の長期的安定性の配慮はどうかについて、地方債発行についての配慮、債務負担行為の運用についての配慮、人件費についての配慮、組織・施設等の新設についての配慮、財源の年度間調整の配慮、長期的計画の必要性。

ところで、古典的な財政運営の原則としては、これらのうち、財政収支均衡と財政構造弾力性の2つの原則が中心とされていた。したがって、財政分析も、財政力指数や経常収支比率、自主財源と依存財源、一般財源と特定財源、経常的経費と臨時的経費、義務的経費と任意的経費など

(6)

の分析を重点として行われてきた。

2. 財政分析から行政評価へ

昭和50年代に入って、経済不況から危機の時代を迎えた地方財政には、財政運営の安定化、健全化が求められるようになった。さらに、地方行政において福祉が重視されるようになって、人件費、扶助費などの比率が高まり、財政硬直化がすすむことになった。

そこで、地方行政も、投資重視から行政サービス重視へと傾斜し、財政支出の効率化、行政サービスの選別化や公正化が求められ、財政分析も、行政水準を示す指標を加えて、総合的に分析し、その良否を判断し得るような、総合的財政診断ないし行政評価が必要とされるようになってきたといえることができる。

このような時代の要請にもとづき、行政評価を含めた、総合的な行・財政診断の手法が開発され、実践に移されようとしている。

もともと、経済成長率とか国民所得、県民所得など、諸種の統計をもとに、経済や財政に関する指標の作成が行われてきている。近年、これらの統計的指標の統合化ないし総合化が試みられるようになってきている。

朝日新聞社は、従来、日本赤十字社が行っていた民力に関する指標を充実・強化して、引き続き、全国的規模で普遍的立場から、マーケティング問題を考えることを、そのねらいとして、24の個別指標をもとに、792都市とその周辺の町村はエリアにわけて、民力総合指数と民力水準を導出し、1964年以来、毎年公表している⁽⁴⁾。

総理府統計局は社会生活に関連する各種統計を、生活行動、行動の場の条件、居住地地方自治体の基盤、住民の人口集団としての特性に着目して体系化し、全国平均値を50として各都道府県の数値を示すという方法で昭和52年、「社会生活統計指標」を公表している。また、平成2年には、社会・人口統計体系の市区町村データから、39の基礎データを選び、自然環境、人口・世帯、経済基盤、財政、学校教育、労働、居住環境、社会保障、健康・医療、安全の10の分野にわたる25の指標を全国の市区

町村別に公表している⁽⁵⁾。

東京都は、都民生活の暮らしやすさの水準等を各種統計資料をもとに体系的に把握し、都民福祉の行政施策の基礎資料とするため毎年社会指標として公表している。それによると都民の福祉に深く関連する多くの項目を、所得・消費、住居、健康、教育、公共の安全、環境、交通・通信、労働・余暇、社会保障の9分野に体系化し、それぞれ一定の方式により基準化した574の指標値と時系列的な動向を示す指数とが公表されている⁽⁶⁾。

なお、東京都では早くから「社会指標の研究開発」が継続して行われており、個別指標9分野、268項目の指標を総合化するための試案が、委託研究グループから、昭和51年3月に出されているが、その後も、総合指標の公表は行われず、個別指標に止まっている。

国民の生活水準の質的向上は、経済社会政策の基本的な目標であり、生活水準向上のためには現在の水準の測定が前提となることはいうまでもないとして、わが国では昭和45年12月、開発作業に着手され、49年に国民生活審議会調査部会より、社会指標体系とそれに準拠して測定された暫定値が、はじめて「社会指標——よりよい暮らしへの物さし——」として公表された⁽⁷⁾。

その後、54年9月に当初の体系が改訂され、健康、教育・学習・文化、雇用と勤労生活の質、余暇、所得・消費、物的環境、個人の安全と法の執行、家族、コミュニティ生活の質、階層と社会移動の10分野を社会目標として、それぞれの指標が体系化されている⁽⁸⁾。

さらに、61年3月には、従来の福祉水準測定型の考え方を超えて、国民生活の現状と課題を把握するという課題発見型の考え方を基本として、従来の規範的指標に、構造変化指標、主観的意識指標、国際比較指標を加えて、これらを、生活領域別指標、主観的意識指標、関心領域別指標の3つのグループにわけて体系化し、新しく国民生活指標(NSI)として、以後毎年公表している⁽⁹⁾。

(8)

財団法人地方自治協会は、現況指標と運営指標とストック指標に3区分し、それぞれ20項目について、5段階評価による、「財政状況診断表」を使って、総合的に財政診断を行う手法を開発している⁽¹⁰⁾。

朝日新聞社は、この財政状況診断の手法を使って、大阪府下31市の財政運営を総合評価し、その結果を公表している⁽¹¹⁾。

また、住民自治の実質的条件として、住民の選好を十分に反映した効率的な行政が行われるためには、個々の地方公共団体の行政能力を高める必要があるとして、行政能力を総合的に測定する試みがなされている。そして、行政能力の測定指標が用意されると、各地方公共団体の自助努力の成果が、つねに指標に反映されることから、その努力の持続を可能にするであろうといわれている⁽¹²⁾。

企業の経営分析においては、古くから企業の経営状態を分析する目的に応じて、たとえば、収益性、財務健全性、活動性、発展性、安定性などの諸側面にわけて、それぞれ適当な関連指標によって現状を把握し、それらの指標を観察することによって経営の良否を判断する。そのうえで、それらの結果を総合して全体としての経営状態に関する適正な評価を行うという方法が使われてきている。

総合化の方法として、最も早く開発された指数法⁽¹³⁾(Index Method)がよく使われていたが、その後、情報処理機械の発達などにより、いろいろの方法が開発されている⁽¹⁴⁾。それらのなかで、写実的な図表によって全般的な経営状態を、視覚に訴えて、容易に理解できるとして、よく使われるレーダー・チャート法が有名である。

また、人間の顔の9つの部分に、各指標を割り当てて、その顔の変化や特徴によって、経営の内容や状態を表示しようとする、フェイス・メソッド⁽¹⁵⁾がよく使われているが、この方法は作画が面倒で人手で画くのは難しく、経営内容の示し方も複雑なので、一般にはレーダー・チャートの方が多く用いられている。日本経済新聞社は毎年度の決算が公表されると、この方法を用い、わが国の地方自治体の経営(財政)状態を、

フェイスによって示すことを行っている。

これらの総合化の方法には、次のようないくつかの問題点が指摘されている。

- (1) 経営内容やその状態を分析しようとする場合の、目的や立場に応じて、使用する指標を、いかにして適切に選び出すか。また、それらの指標に、どのようにして合理的なウェイトづけをするか。すなわち、指標を選び出す方法とウェイトのつけ方の問題。
- (2) 経営内容やその状態のなかに、定量的には測定できない、重要な定性的な要因が存在しており、これをいかにして計量化するかの問題。
- (3) 各経営体の示す実際指標を、いかにして相対化するか。すなわち、それぞれの指標の標準値または基準値とすべきものを、いかにして合理的に求めるかの問題。
- (4) 各経営体の指標が示す状態に、評点を与える場合に、上限値と下限値をどう決めるかの問題。通常の場合、下限値は0で、上限値は無量大になるという問題。など

これらの問題点は、それぞれ難しい要因があり、一般的に解決することは困難であり、事例に応じて研究開発されなければならない。

そこで、私は、滋賀県内7市の事例研究において、指数法とレーダー・チャート法の2つの方法を使って、行政水準を示す指標と財政支出額とを関連させて指標を求め、それらを総合して行政評価を行うことを試みたいと考えている。

二. 財政分析と行政評価

いままで述べてきたように、地方公共団体の行・財政運営については、伝統的にいくつかの側面に着目して行う財政分析から、それらの諸側面を総合して、全体としての総合的な診断や評価を行うものへと展開し、さらに現在では、行政能力の測定や公共施設の整備水準を通して、行政

(10)

水準を示す指標を求め、それと財政支出額との関連を通じて、行政評価を試みることが必要とされるようになってきている。

そこで、財政分析と行政評価とのかかわりについて考察してみたい。

行政は、あとで考察するように、基本的に要請される、いくつかの前提にもとづいて行われる必要がある。そして、これらの前提条件を満たしたうえで、なお、財政収支の均衡、効率性、公的会計責任充足という3つの基本的原則に準拠して行われるべきであるということを、私はこれまでに主張してきた⁽¹⁶⁾。

そして、これらの諸原則に準拠して、行・財政が執行されているかどうかを検討するのが行政評価だとすれば、財政分析は行政評価の重要な手段を提供しているといえることができる。

1. 財政収支の均衡については、財政学上、古典学派の健全財政かケインズ学派の機能的積極財政かの対立する財政政策として、争われてきたところである。

わが国では、地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入を以て、その財源としなければならないことが法定されており、国の場合も同趣旨の規定がおかれ、財政収支の均衡が要請されている⁽¹⁷⁾。

この原則に従って財政運営が行われているかどうか、に関して、従来から、財政力指数と経常収支比率が検討され、財政分析の基本的なものとして重視されている。

しかしながら、現在、市町村という基礎的自治体において、財政収支の均衡を保つことを可能とする財政自律性の前提があるのかが、まず問われなければならない。そのうえで、単年度における経常収支の状況とか財政力の如何が、行政評価の課題として問われなければならないと私は考えている。

現状において、(1)財源の偏在性とそれに伴う交付税の問題 (2) 投資的支出の自律性の困難さと起債の問題という2つの大きな課題があると考えられる。そこで、財政力指数や経常収支比率など財政分析

を行うことによって、滋賀県内市町村の実態を明らかにしてみたいと考えている。

2. 行・財政執行の効率性については、臨調の行政効率化の答申によるまでもなく、地方自治行政の基本原則として、この効率性の原則が地方自治法に掲げられている⁽¹⁸⁾。

行・財政の執行が、国民の貴重で限られた資源を税として徴収することによって行われ得ることを考えれば、同じ支出に対しては、できる限り高い政策目標の達成が求められ、また、同じ目標の達成には、できる限り少ない資源の投入が求められることは、当然といわざるを得ない。

一般に効率性は、効果または成果／費用または努力という形で示される。すなわち産出／投入で示される能率とは区別して用いられている。

したがって、効率性を示すためには、予算編成における政(施)策目標が具体的に示され、そのために必要となる予算額が示されることが必要である。また、行・財政活動の結果達成された政(施)策ごとの行政水準と予算執行額が示されることによって、予算編成のときの政策目標水準と比較してその達成度が明らかになり、それと予算執行額とを比較することが可能とならなければならない。

現在作成されている予算と決算、および、主要な施策の成果を説明する書類、ならびに政(施)策目標を示されることが期待される基本構想と基本計画、それにもとづいて作成される実施計画をもとにして、効率性の原則が現実にどのように扱われているかを、滋賀県内の市町村の行政の実態について調査研究し、その実態を明らかにすることを試みたいと考えている。

3. 公的会計責任充足の原則に関していえば、前述の財政収支均衡の問題も効率的な行・財政執行の問題も、公的会計責任のなかに当然に含まれていると解することができる。

行政活動や財政執行の内容は、行・財政に関する報告書に記録され、

(12)

私たち市民の間に公表されることになっている。

したがって、行政を評価するための資(材)料となるのは、当然のこととして、これらの行・財政報告書に記録された内容である。そこで、行・財政報告の内容が問題となり、それは、行政が公的会計責任を満たしているかどうかを評価しうるようなものでなければならないということが出来る。

公的会計責任については、最高会計検査機関の国際会議で定義され、公的会計責任を高める手段としての業績検査のあり方が討議され、経済的かつ効率的な資源利用、業績測定指標に照らした常時行政評価、および、事業目標達成上の欠陥を是正する適当な機構を奨励促進することによって、行政の質の改善を行うことが提言され、各国で実践に移されている⁽¹⁹⁾。

アメリカでは、財務報告は、政府の義務としてのパブリック・アカウンタビリティを果すために役立つものでなければならない。また、利用者が政府のその会計年度の運営結果を評価するときに役立つものでなければならないし、その会計責任を評価することを可能にするものでなければならないとされている⁽²⁰⁾。

財務報告によって、中央政府(国)や地方政府(地方自治体)における公的会計責任の充足度を評価することができるようにするために、私は少なくとも次の4つの要件を満たす必要があると考えている⁽²¹⁾。

- (1) 法令等にもとづいて、予算で定められた収入が、確実に徴収され、それらが、予算の目的に従って執行されているかどうか明らかになる。
- (2) 当年度の経常的収入は、当年度に提供することを公約し、実施した公共サービスのコストを償うのに十分であったかどうか明らかになる。
- (3) 当年度に提供された公共サービスのために、費された努力やコ

スト、および、それによって生み出された社会的な成果（便益）を、利用者（財務報告を読む人）が評価するのに役立つような内容になっている。

- (4) 行・財政執行の結果、到達できた行政水準や財政状態の現状と、その変化が明らかになっている。

財務報告（行・財政公開）の内容を規定していくのは、その報告を必要としている人々である。したがって、アメリカで行われているように、まず、財務報告書に対する利用者の諸要求が調査されなければならない⁽²²⁾。そして、それら諸要求が比較考量され、多くの討議や公聴会を経て、財務報告の目的が定立されなければならない⁽²³⁾。そのうえで、それらの目的に適合するような財務報告の内容が探究されなければならない⁽²⁴⁾ものと考えられる。

わが国において、財務報告の内容がどのような現状にあるか、そこに示された内容によって、どの程度まで公的会計責任の充足度が評価できるか、について、滋賀県内の市町村の実態を明らかにすることを試みたいと考えている。

三. 行政が準拠すべき原則と行政評価の方法

行政評価を含めた総合的な行・財政診断を行うためには、そのために必要となる資料を収集することが第1の問題である。次には、収集した資料を整理統合して評価するための基準の作成が問題となる。

基準の作成は前述したように極めて解決の困難な課題である。社会の要請が強く、また、その必要性が明らかであれば、いかに困難な作業であろうとも、課題を解決していくことを試みなければならない。

ここでは、そのための手がかりとして、行政が現に準拠している、あるいは、準拠すべきであると考えられる、基本的な原則があれば、それから調べてみたい。

現代のような民主主義のもとにおける行政、とくに地方自治の行政に

(14)

においては、まず第1に行政を行うための手続きが民主的でなければならないし、第2に、行政施策の内容に関して公共性が要請されているのは当然のことである。

また、行政活動による便益を誰が享受するのかに関して、そこに住む市民はすべて公平でなければならないし、行政活動を行うに当っては適法でなければならないことはいうまでもない。

さらに、行・財政活動の結果は、広く市民に公開されることが、民主行政においては、当然の前提として考えられるということが出来る。

行政が準拠すべき原則を考えるに当って、これらの、民主性、公共性、公平性、適法性、ならびに公開性は、基本的な前提として、要請されているものであり、これらを欠くことは許されないものということが出来る。

現代の行政が準拠すべき原則としては、私は、これらの基本的な前提のうえにたって、次の3つのものが必要であると主張してきた⁽²⁵⁾。

第1に、財政に関して、収支均衡の原則。

第2に、行・財政の執行に関して、効率性の原則。

第3に、行・財政公開の内容に関して、公的会計責任充足の原則。

これらが、基本的な原則として、行・財政の執行に当って準拠すべきことを要請されているとすれば、行政評価は、まず、前述した基本的な諸前提を満たしたうえで、さらに、この3原則に準拠して、行・財政が行われているかどうかを評価することから、はじめられなければならない。

現実の行政が、これらの諸原則に適合して行われているかどうかは、行政施策の選択や意思決定、および、それにもとづく行・財政活動やそれによって生ずる結果としての、行政水準や公共施設の現状と公開された行・財政の内容となって現われてくるはずである。

ところで、現実の行・財政活動が、必ずしも、これらの基本的な諸前提や諸原則にもとづいて行われているという保証はない。このことは、

会計検査院が毎年度公表している「決算検査報告」における指摘をみれば明らかである。

また、地方自治体といわれる市町村においても、最近話題となった大阪の事例をはじめ財務に関する不正・不当事項は、数え切れないほど生じている

議会が選挙民を代表して、日常的に行政を監視しており、また、法律にもとづいて、国の財政については会計検査院が、地方自治体においては監査委員が、検査または審査を行っている現在においてさえ、上述したような現状にある。

したがって、行・財政の活動、その結果生じた公共施設の現状や行政水準が、基本的な諸原則に準拠しながら執行されたものであるかどうかについて、広く市民が判断し、適切に評価することができるような状態におかれていなければならない。

行政評価をこのようなものと解することができれば、従来のように、内部資料にもとづいた行政内部での財務管理のための財政分析に止まらず、評価を行う主体が、市民に、地方自治体の主権者である住民に、その権能が属するものへと、支点の移動が可能になるものと考えられる。

このようにして、私たちは、市民の立場から、行・財政の準拠すべき基本的な原則の、それぞれについて、直接的にか、あるいは、間接的に、地方公共団体の行政を評価しなければならないものとなる。

そこで、従来から、経営の現状を分析し、診断を行うことによって、経営の良否を評価するものとして発展し、展開されてきた、民間企業における経営分析の経験は地方公共団体の行政評価に適用することが、十分可能であると考えられる⁽²⁶⁾。

民間企業の場合には、第1の収支均衡について、経営安全性とか財務健全性が重視されている。また、第3の会計責任充足については、アカウントビリティとその解除の問題をめぐって、ディスクロージャが厳しく追求され、それらを満足させるため、財務報告の内容が法的にも整備

(16)

され、実践的にも充実・強化されている。

したがって、この2つの原則の適用については、個人にその存立の基盤をもつ組織体の経営ないし運営と、その過程ないし結果の公開という視点からみると、行・財政の場合も民間企業における場合と同じように考えることができる。

ところが、第2の効率性の原則の適用については、両者の間に、基本的な視点の相異なる側面が考えられる。

地方公営企業のように、民間企業と同じく企業性を発揮することが期待され、効率的な経営が要請されているものもある。また、議会の運営に民主的な手続の必要から、あるいは生活環境の問題のように、人命尊重の必要から、効率性の要請を緩和しなければならないこともある⁽²⁷⁾。

しかしながら、稀少で貴重な資源を投入して経営ないし運営を行うという視点にたてば、効率というものを全く無視することはできないものと考えられる。地方自治法に、行政の基本原則として、最少の経費で最大の効果をあげるべきことを定めているゆえんであろう。

さらに、民間企業の場合には、使用した資本と、それによって生みだされた利潤とを対比した、総資本利益率をもって、企業目的に対する効率性を、統合的に示すことができる。これに反し、行・財政の運営においては、行政目的が多岐・多様にわたるため、統合的に効率性を示しうるような指標を見いだすことが困難である⁽²⁸⁾。したがって、行・財政運営の効率性を示すような指標とそれにふさわしい評価方法が探究されなければならない。

そのために、私は地方公共団体における財政支出額と、それによって生じた、公共施設の充実・整備の度合いとの関連について、すなわち、行政水準の現状を示す指標と財政支出額との関連について検討したいと考えている。しかも、公債費も過去における社会資本への投資に関連するものであるから、単年度の支出額のみでは、公共施設の整備水準向上の度合いとの関連は明らかにならない。

したがって、比較的長期の期間を総合して、その期間内の財政支出額と、その期間内に充実・整備した公共施設水準の向上の度合いを関連させて分析することが必要になってくる。このことを可能にするためには、公共施設の充実・整備に費やされた単年度ごとの支出額の累計額が測定し得る必要があるが、現在作成されている「財産に関する調書」の内容では不十分であり、これによって支出額を測定することはできない。

地方公営企業を含めて、企業会計では、現在使用中の固定資産について、取得時から現在までの投資額の累計額を示すために、貸借対照表というものが作成されている。

地方公共団体の普通会計においても、社会資本への投資額は重要な要素であり、財政運営の適否を判定するために、行政水準や公共施設整備の現状が、重要な視点とされていることからみて、決算貸借対照表の作成が実施されなければならないと考えている。

社会資本の整備水準の国際比較によると、下水道、都市公園、道路などの面で、欧米先進国の水準に比べて、わが国の水準は極めて低いことが示されている⁽²⁹⁾。

したがって、経済大国を自他ともに認めるわが国において、これらのおくれた分野を今後整備・充実することは地方公共団体の行・財政運営にとって、極めて重要な要因となることが考えられる。

そこで、滋賀県内市町村における、これら地方公共団体を中核として整備・充実をはかる必要のある社会資本について、その整備水準の現状を明らかにし、財政支出額との関連を分析してみたいと考えている。

四. 事例研究

滋賀県内市町村の行・財政分析と評価の試み

1. 市町村における財政の自律性の現状

市町村における財政の現状がどうなっているかをまず確かめておきたい。

(18)

昭和61年度の実績により、標準税収入額と基準財政需要額とを比較してみると次のようになっている。

7市のうち近江八幡市を除く6市と、43町村のうち8団体（栗東、野洲、甲西、水口、蒲生、竜王、能登川、高月）が標準税収入額>基準財政需要額である。これらの市町村は、標準税収入によって、合理的かつ妥当な水準の行政を維持することができるが、その他の市町村は税収以外の財源に依存することが必要な状態になっている。

これらの市町村のうち、標準値としての市町村民税のみによって、合理的かつ妥当な水準の行政を行い得るのは、3市（大津、八日市、草津）と2町（栗東、野洲）に限られている。

また、基準財政需要額のうち、投資費と公債費を除いた経常費の方が、標準税収入額より多い町村が約半数（22町村）に達しているのが現状である。

このことを、基準財政需要額のうち、どの位を普通交付税に依存しているかという点からも示すことができる。7市のうち八日市市は交付税0であり、草津市の0.7%弱から近江八幡市の35.2%がこの交付税に依存して通常必要な行政を行っていることがわかる。

また、43町村についてみると、交付税0が、栗東、野洲、甲西の3町であり、4%~25%までの間に4町が、26%~50%までの間に15町が、70%から80.5%までの間に3町村がある。すなわち、50%以上を依存して行政を維持している町村が約半数（21町村）に達していることがわかる。

このような市町村財政の現状を、財政力指数と経常収支比率とから観察してみよう。標準税収入額の約75%にあたる金額が、基準財政収入額といわれ、この数値の基準財政需要額に対する割合が財政力指数とよばれ、通常は3か年間の平均値が使われている。この数値は自主財源としての地方税が多いか少ないかを示すめやすとして、財政分析において重視されている。

財政力指数は単年度の7市平均で、昭和59年度0.889、昭和60年度0.

936、昭和61年度0.942となっている。昭和61年度で、1.0以上の市は3市（大津、八日市、草津）のみである。また、町村平均では、昭和59年度0.608、昭和60年度0.649、昭和61年度0.666であり、昭和61年度で1.0以上は3町（栗東、野洲、甲西）のみである。

財政力指数が0.5に満たないものをあげると、市では最悪の近江八幡市が0.636であるが、町村では、20町村、約47%が0.5未満であることがわかる。

このように、市町村、とくに町村における財政の自律性は極めて厳しい現状にあり、このことは、いずれにしろ、市町村が自主的に行・財政の執行を行う場合、財政収支の均衡をどうして保つかについて考えるとき、わが国では、地方自治行政のあり方が、基本的に問われているといえることができる。

次に財政構造の弾力性を示すものとして、財政分析に当って重視されている、経常収支比率によって調べてみよう。この比率は経常一般財源のうち、どの程度、経常経費に充当されているかを示し、義務的性格の強い人件費、扶助費、公債費等の経常経費は、容易に縮減することのできないものであり、これらの経費を負担して財政収支の均衡を保ち得るかどうかを示している。

昭和61年度の決算で見ると、7市とも72%から80%までの間にあり、町村では開きが大きく、石部町の約62%から虎姫町の99%まで広がっている。町村平均約75%であるが、80%をこえる町村が8町ある。この比率が高くなると、臨時的な財政需要には応じ難くなり、投資的経費の支出も抑制せざるを得なくなる。すなわち硬直した財政の状態といえることができる。

ただし、地方交付税は一般に経常一般財源とされているので、国への依存財源を含めての財政自律性ないしその健全性を示すのが、この比率であるといえる。

2. 行政経費支出額と基準財政需要額との関係

各市町村は自主的に、その地域に住む人々にとって必要な施策を行っているので、自治省の定めた基準数値と比較するのみで財政運営の適否を判定することは困難である。

そのためには、時系列で分析してみると、行政経費支出の結果としてあらわれる、行政水準や公共施設の整備状況と関連させて検討することが必要である。

しかしながら、現実の支出額を基準数値と比較してみると、基準数値の意味を探るために必要であり、財政分析において基準値との比較を考えると参考とすることができる。

まず、経常費についてのみとりあげると、昭和61年度は7市平均で1.6倍であり、最も多い八日市市が1.7倍であり、1.6倍台が3市で、1.5倍台が3市である。最もこの割合の小さいのは、近江八幡市であり、丁度1.5倍である。また、43町村の平均は1.4倍であり、最も多い栗東町で1.7倍、最も少ない石部町で約1.1倍である。

このように、経常費については、各市町村の間に大きな差は認められない。ところで、投資額についてはどうであろうか。

昭和61年の投資額でみると、7市平均が2.9倍であり、2.3倍から3.3倍の間に7市が並ぶ。また、43町村平均が2.8倍であり、各町村は0.8倍から7.2倍の間に並び、町村によって大きな差が認められる。

このことは、過去の投資と深い関係にある公債費（元利償還額）についてもいうことができる。

すなわち、財政力の豊かな市町村は社会資本の充実に力を入れる傾向が強く、その結果は公共施設の充実整備の現状にあらわれてくることになる。このことは後に項を改めて分析を試みることにする。

3. 類似団体の財政関連数値との比較

毎年、(財)地方財務協会から「類似団体別市町村財政指数表」が発行されている。これは標準的な財政運営を行っている市町村を選定し、人口と産業構造とによる類型化を行い、指定都市を除く78.4%の都市506団

体と、全町村の87.5%に当る2,265団体を、都市を30グループ、町村を42グループに分けて、種々の財政に関連する数値を示し、人口1人当りの金額で比較することを可能にしている。

この指数表は、財政の健全性を保持するための3つの要件、すなわち、長期的視野のもとに、「財政運営の堅実性」、「財政構造の健全性」、及び、「行政水準の確保」が充足され、計画的かつ安定的な財政運営が行われているかどうかについての判断が得られるようにするために作成されたとしている。

そこで、昭和61年度の滋賀県内市町村の財政に関する数値を、この指数表と比較してみよう。まず歳入から比較してみる。税収入においては、市民税で、近江八幡市の93%を除き、他の6市は110%を超えている(最も高いのは八日市市の166.7%)。町村では、類似団体より多いものが、32町村あり、そのうち最も高いのは野洲町の1.80倍、最も低いのは甲良町の0.64倍となっている。

固定資産税の場合は市民税に比べて、一般に類似団体より少し悪い。類似団体より多い町村は24団体で、最もよいのが竜王町の約2.7倍である。7市のうちでは近江八幡市の約0.8倍が最も悪く、彦根市と長浜市では類似団体の数値より少し低く、その他は1.1倍から1.3倍のところに位置していることがわかる。

次に、歳出のうち、経常費について比較してみる。そのうちの人件費においては、草津市の78.4%から、彦根市の103.4%の間に7市が並んでいる。また、町村では、80%から100%の間に約75%の町村が並んでおり、最も低いのは山東町の73.2%で、最も高いのが、伊吹町の112.2%である。

このように人件費が、市町村間に大きな差がなく、また、100%を大きく超えることのないのは、早くから、ラスパイレス指数で論議をよび、世論を反映して、その適正化がはかられてきた結果のように考えられる。

そこで、経常費のうちの人件費以外の経費が問題となるが、これについて比べてみると次のようになる。7市の間では、大津市の96.4%が最

(22)

も低く、八日市市の118.2%との間に他の5市が並び、その平均値は約109%であり、大きな開きはみられない。

また、町村の間では、最も高いのが、野洲町の146.2%、最も低い石部町の74.8%の間に41町村が並び、町村によって差が大きく示されている。しかし、平均値を求めてみると、約117%であり、100%から130%の間に24と約半数の町村が並んでいることがわかる。

この項目に分類される費用は、人件費と投資的支出とを除いた雑多のものが含まれるので、その町村ごとにその特徴をさらに分析してみる必要があると考えられる。

続いて、最も市町村の間で差の生じやすい投資的支出について比較してみよう。財政的自律性の乏しい現状において、業務的な経常的支出の多い、すなわち、硬直性の高い現状のもとで、しかも、行政水準の充実・強化が要請されているとき、各市町村の努力のあとが示されるのが、この数値ではないかと考えられる。

この場合、過去の投資的支出の結果として負担となる公債費を含めて考えてみる。7市は、長浜市の86.7%から草津市の142.4%の間に並び、その差が大きい。町村の場合は、80%未満が13町村に対し、150%以上が6町村あり、その開きは7市の場合よりさらに大きくなっていることがわかる。

投資的支出額の多寡を論ずる場合には、すでに述べたように、過去の投資額を無視することができず、また、その市町村において、投資的支出を必要とする行政需要額を問題としなければならない。

前者については、現在の公共施設についての過去からの投資額が示される必要があるが、現在はその数値が明らかにされていない現状である⁽³⁰⁾。

後者については、各市町村が法にもとづいて作成されている基本構想があるので、そこに示される目標数値、または、その基本構想に準拠して作成される基本計画やその実施計画に示される、計画目標数値と比較

することが必要となる。

しかしながら、現状においては、大阪市のような大都市においても、また、豊中市や枚方市のような中都市においても、これらの目標とし得るような数値は示されていない。

したがって、基本構想やそれにもとづく諸計画においては、計画目標となるような行政水準や行政施策の整備・充実の目標水準を示し、それと現状とを比較することが必要である。この必要性は、早くから私たちが主張してきているところである⁽³¹⁾が、いまだ実施されている市町村を寡聞にして知らない。

4. 公共施設の整備・充実水準の現状

昭和61年度「市町村財政概況」には、市町村ごとに、公共施設の整備状況が示されているので、それによって、7市の現状を比較してみる。

- (1) 道路については、その改良率が彦根市で10%と極めて低く、守山市と大津市が49%、45%と高い水準にある。また、舗装率は81%から92%の間に並び、大きな差はないことがわかる。
- (2) 都市公園については、人口1人当りの面積が示されているが、それによると、草津市は0.6㎡で最も低く、彦根市は8.6㎡である。各市のおかれた条件によって、その差が大きく示されていることがわかる。
- (3) 上水道の普及率はほぼ100%であるが、下水道の普及率については、守山市のほぼ100%を除き大津市は62.6%、草津市が48.2%、近江八幡市20.1%、その他の市は0であり、今後の課題とされていることが示されている。
- (4) ごみ処理について、その実施率は7市とも100%であるが、収集率と焼却等処理率はその差が開いている。前者は長浜市の75%と守山市の87%が低く、後者は、彦根市の36%と守山市の44%という極めて低い数値が目される。

また、し尿処理についてみると、その実施率が100%に近い近江八

(24)

幡市と八日市市、60%~75%の間にある守山市、彦根市、長浜市、草津市の間には差が認められる。収集率は54%の大津市から84%の八日市市の間には位置し、実施率よりかなり低い水準にあることが示されている。しかし、衛生処理率は守山市の63%を除き、80%から97%と高い水準にある。

これら、ごみ処理やし尿処理についても各市のおかれた状況によって異なり、すでに述べたように、それぞれの市において計画目標に沿いながらすすめていることであると考えられる。

全国の小都市の平均値と比べてみると、ごみ処理において、収集率の約93%と焼却等処理率の約68%に比し、滋賀県は低い水準にあることが認められる。また、し尿処理において、その実施率と収集率は全国の平均水準を超えているが、その衛生処理率は全国小都市平均の約95%に比べると、かなり低い水準にあるということが出来る。

- (5) そのほか、老人ホームは彦根市しかなく、橋梁、公営住宅、保育所、幼稚園、小学校、中学校について、その水準を示す数値が明らかにされているが、今回の対象から除外した。
- (6) また、地方公営企業として行われている、水道事業と病院事業の整備水準やその効率性の問題がある。しかし、これらは、普通会計と異なり、企業としての経営のあり方や、その事業過程や結果を適正に示すための会計方式のあり方が問われており、そこには解決を要する基本的な課題が認められるので、別の機会にゆずりたいと考える。

5. 行政水準指標と財政支出額による総合的評価の試み

すでに述べたように、自治省財政局指導課を中心に研究がすすめられた、財政状況に関する12指標と行政水準に関する20指標⁽³²⁾とにウエイトを与える総合的診断の方法がある。

しかしながら、どのような指標を求め、それらの標準値として何を使

うか、また、どの指標にいくらのウエイトを与えるかは、診断や評価を行う立場と目的によって相異なることは、すでに論じたとおりである。

そこで、私は、市民の1人として、基礎的自治体である市町村の行・財政の執行や結果について参加しているという立場から、自分の住んでいる市町村が、どのような現状におかれていて、そこにどのような解決すべき課題があるのかを明らかにしたいという目的のもとで、総合的に評価することを試みる。

現在の入手可能なという制約のもとで、次のように、行政水準を示すと思われる指標と財政支出額とを選びだし、すでに述べた指数法の要領により、総合的評価を行うことにした。

(1) 関連のある昭和63年度の決算にもとづく諸指標を次のように組み立てる。

- ① まず、大きく、1. 生活基盤、2. 居住環境、3. 産業、4. 社会教育・文化の4分野にわけらる。
- ② 次に、1の生活基盤は公衆衛生、上水道、下水道の3つに分類し、それぞれに指標を2つずつ選ぶ。すなわち、し尿衛生処理率、衛生費支出額、上水道普及率、給水原価負担率(給水原価のうち、その事業として負担する比率、 $= (\text{給水原価} - \text{供給単価}) / \text{給水原価}$ とする。ただし、今回は最近の資料が入手できないので、かりに古い数値を使って試みた。)、下水道普及率、下水道への支出額、を順にわりあてる。
- ③ 2の居住環境は道路、都市公園、診療施設の3つに分類し、それぞれに次の2つずつを割りあてる。道路改良率、道路(橋梁を含む)費支出額、都市公園面積、公園費支出額、公私病院・診療所の病床数、病院事業への繰入額。
- ④ 3の産業には、行政水準や公共施設の現状を示すような適当な指標がみあたらないので、農林水産業への支出額、商工業への支出額、失業対策を除く労働への支出額、の3つをかりに割りあて

(26)

てみる。

⑤ 4の社会教育・文化は指標の選定が難しい分野であるが、今回はかりに、次の5つの指標を割りあててみる。会館等の面積、集会を行うための施設の面積、体育館面積、図書館蔵書数、社会教育への支出額。

(2) 以上の20個の指標に、それぞれ5の評点を与え、各個の指標は同じウエイトをもつことにする。そうすると、生活基盤は30点、居住環境は30点、産業は15点で、社会教育・文化は25点をそれぞれもち、合計して100点になる。

(3) これら20個の指標について、標準値として、「類似団体別市町村財政指数表」および「公共施設状況調」に登載されている、滋賀県内7市のそれぞれの類似団体の数値を用いる。

この場合、水道事業と病院事業は地方公営企業として行われており、財政支出額として適当な数値が得難いので、前者については前述の給水原価負担率を、後者については、病院事業繰入額を使用した。この両事業については類似団体の数値がないので、7市（該当のない市があるときは該当する市の数）の平均値をもって標準値とした。ただし、下水道施設未供用の3市については0点とした。

また、社会教育・文化のうち、社会教育支出額を除く4つの指標と病床数については、類似団体の数値がないので、大津市については全国の中都市、その他の6市については、全国小都市の平均値を標準値とした。

これらの標準値にもとづき、7市の昭和63年度における実績値を相対化した。すなわち、実績値／標準値の数値を求めた。

(4) (3)によって相対化された20個の指標の数値に、各々の基準点5を乗じて、7市のそれぞれに20個の数値を求めた。これらを合計すると、各市の総合評価点数となる。この総合点を、基準点の合計100点と比較することによって、それぞれの市の相対的位置と基準との

財政分析から行政評価への展開の試み (27)

別表

(行政水準と財政支出額との
関連指標による総合評価)

昭和63年度(中道試案)

指 標	ウエイト	大津市	彦根市	長浜市	近江八幡市	八日市市	草津市	守山市	
1. 生活基盤	(30)	(35.412)	(23.267)	(24.495)	(26.818)	(21.402)	(30.484)	(38.818)	
公衆衛生	し尿衛生処理率	5	4.810	4.780	4.854	4.744	5.159	4.945	3.477
	衛生費支出額	5	7.265	5.339	5.973	5.869	4.471	3.506	5.471
上水道	水道普及率	5	5.118	5.329	5.430	5.370	5.460	5.123	5.583
	給水原価負担率 ^{*1}	5	6.765	5.235	^{*3} 5.000	4.495	2.330	1.800	9.386
下水道	下水道普及率	5	7.357	^{*4} 0.000	^{*4} 0.000	2.813	^{*4} 0.000	9.125	9.711
	下水道支出額	5	4.097	2.584	3.238	3.527	3.982	5.985	5.190
2. 居住環境	(30)	(32.381)	(25.789)	(37.004)	(17.911)	(25.758)	(27.837)	(25.889)	
道路	道路改良率	5	4.229	1.571	5.496	4.958	5.068	4.485	6.872
	道路費支出額 ^{*2}	5	6.311	4.048	4.670	3.348	3.747	4.174	2.944
都市公園	都市公園面積	5	4.500	8.674	5.224	2.239	3.019	2.273	4.245
	公園費支出費	5	7.750	4.526	6.977	1.257	5.969	^{*7} 10.000	2.303
診療施設	病床数	5	4.757	2.378	6.394	4.303	2.955	1.905	3.999
	病院事業繰入額	5	4.834	4.592	8.243	1.806	^{*3} 5.000	^{*3} 5.000	5.526
3. 産 業	(15)	(18.987)	(10.061)	(23.106)	(6.594)	(14.170)	(16.091)	(8.946)	
農林水産業費支出額	5	5.238	4.495	3.106	2.223	3.731	5.072	2.361	
商工費支出額	5	3.749	2.473	^{*7} 10.000	1.933	2.316	1.019	1.241	
労働費支出額	5	^{*7} 10.000	3.093	^{*7} 10.000	2.438	8.123	^{*7} 10.000	5.344	
4. 社会教育・文化	(25)	(34.155)	(27.695)	(23.657)	(26.683)	(24.455)	(22.327)	(34.467)	
会館等面積	5	5.286	4.658	6.241	5.356	^{*4} 0.000	2.580	7.464	
集会施設等面積	5	8.361	1.707	3.799	5.740	6.091	3.471	6.536	
体育館面積	5	2.842	3.173	3.738	6.302	2.898	5.493	5.658	
図書館蔵書数	5	9.539	^{*7} 10.000	5.271	4.611	8.281	4.834	4.809	
社会教育費支出額	5	8.127	8.157	4.608	4.674	7.185	5.949	^{*7} 10.000	
合 計	100	120.935	86.812	108.262	78.006	85.785	96.739	108.120	

(注)※1.給水原価負担率の計算には最近の資料がないので、古い数値をかりに使っている。

2.道路費支出額には橋梁費が含まれ、労働費支出額には失業対策費が除かれている。

3.公営企業の数値が得られなかった長浜市、八日市市、草津市には平均値5を与えている。

4.下水道施設未供用の彦根市、長浜市、八日市市および会館等の面積の明らかでない八日市市は0とした。

5.社会福祉関係の指標が選ばれていないのは、現在この分野のあり方が問われているので除外した。

6.小学校、中学校の学校教育施設については、ほぼ完備されているので除外した。

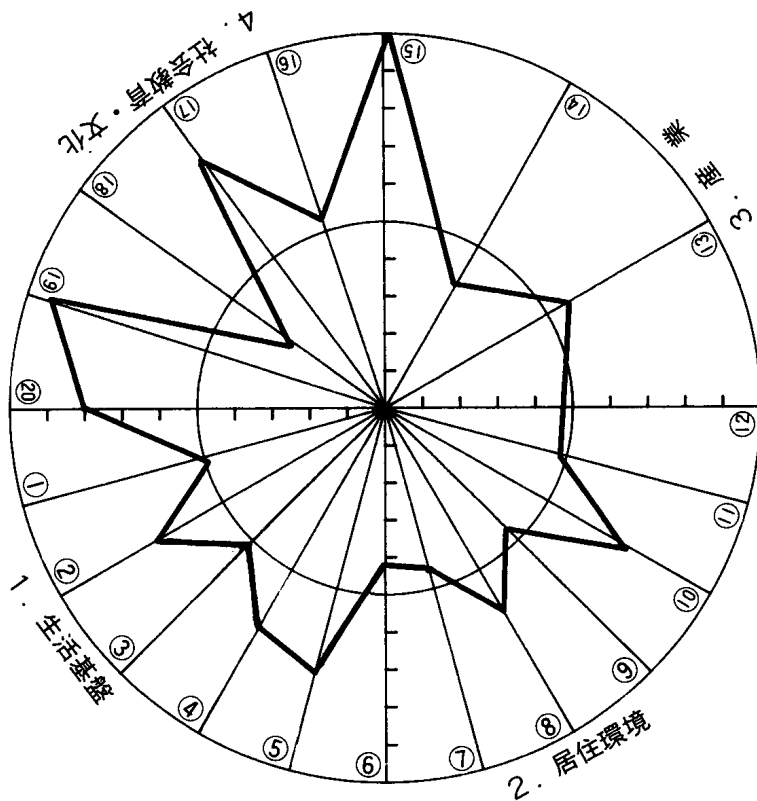
7.上限値は10点とした。

別図

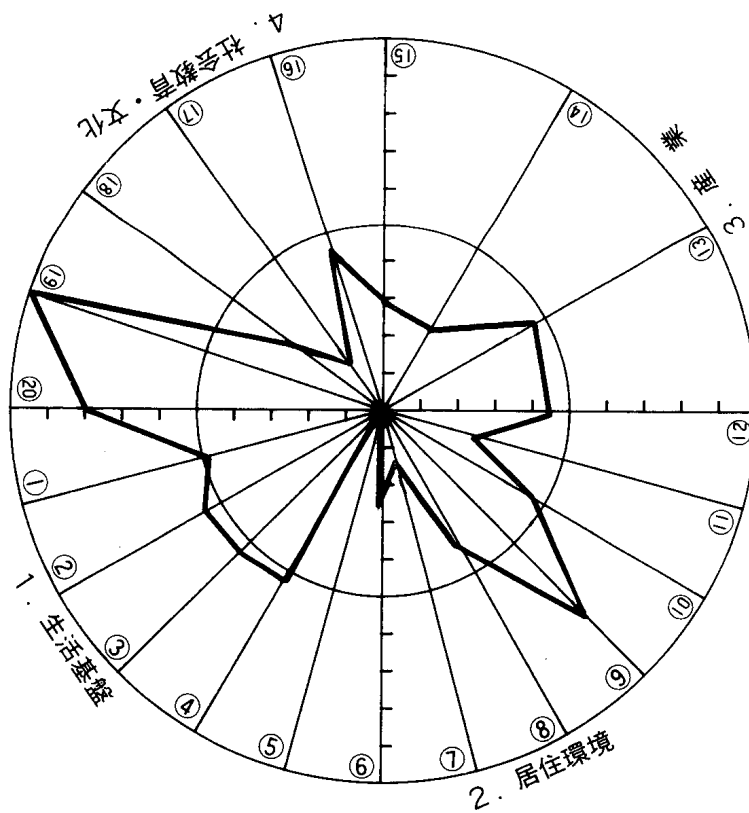
以下に示す事例1から7までに示してある①～⑳の指標は次のとおりである。

- | | |
|-----------|-------------|
| ① し尿衛生処理率 | ⑪ 病床数 |
| ② 衛生費支出額 | ⑫ 病院事業繰入額 |
| ③ 水道普及率 | ⑬ 農林水産業費支出額 |
| ④ 給水原価負担率 | ⑭ 商工費支出額 |
| ⑤ 下水道普及率 | ⑮ 労働費支出額 |
| ⑥ 下水道支出額 | ⑯ 会館等面積 |
| ⑦ 道路改良率 | ⑰ 集会施設等面積 |
| ⑧ 道路費支出額 | ⑱ 体育館面積 |
| ⑨ 都市公園面積 | ⑲ 図書館蔵書数 |
| ⑩ 公園費支出額 | ⑳ 社会教育費支出額 |

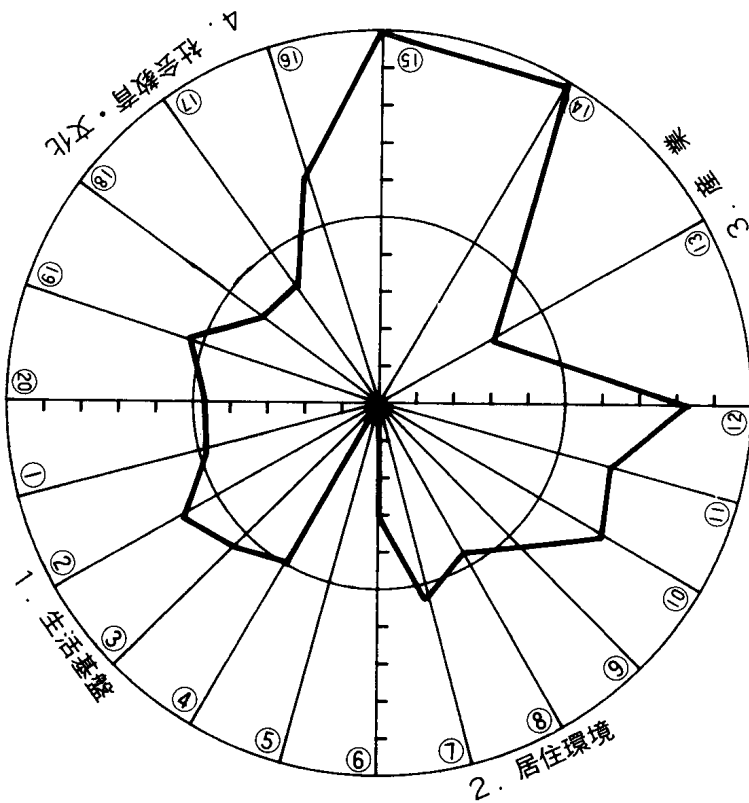
事例1. 大津市



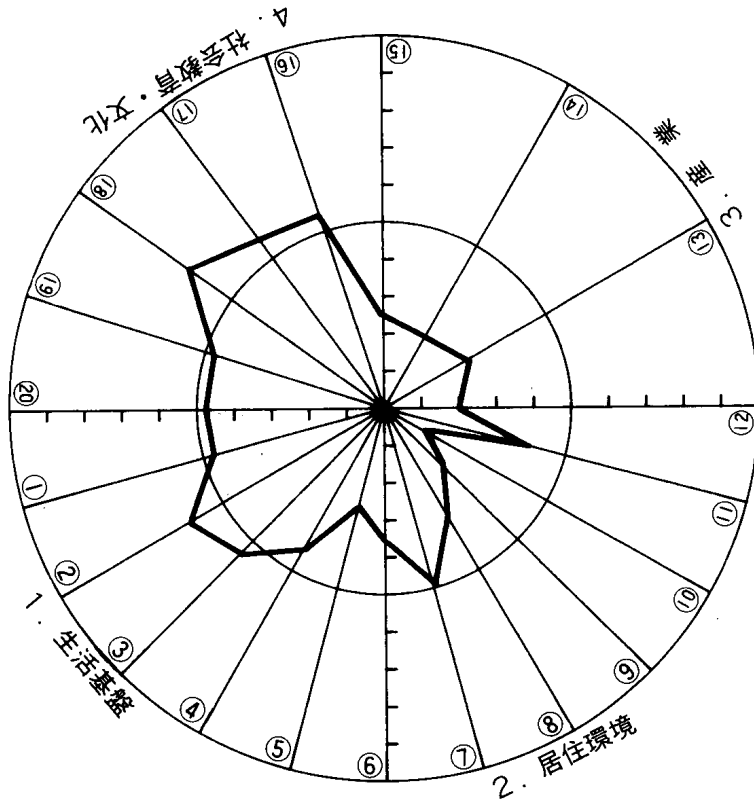
事例2. 彦根市



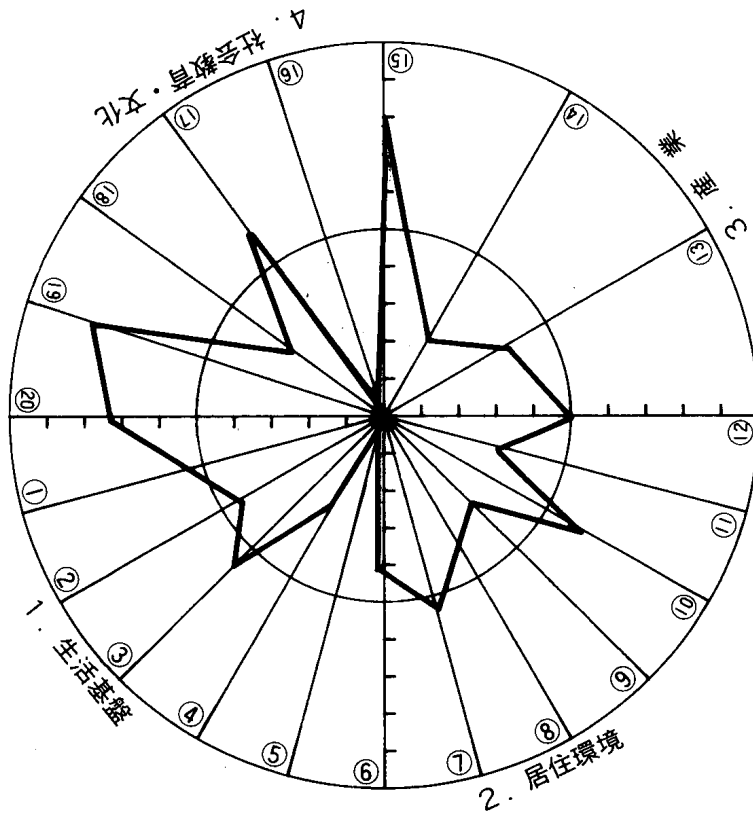
事例3. 長浜市



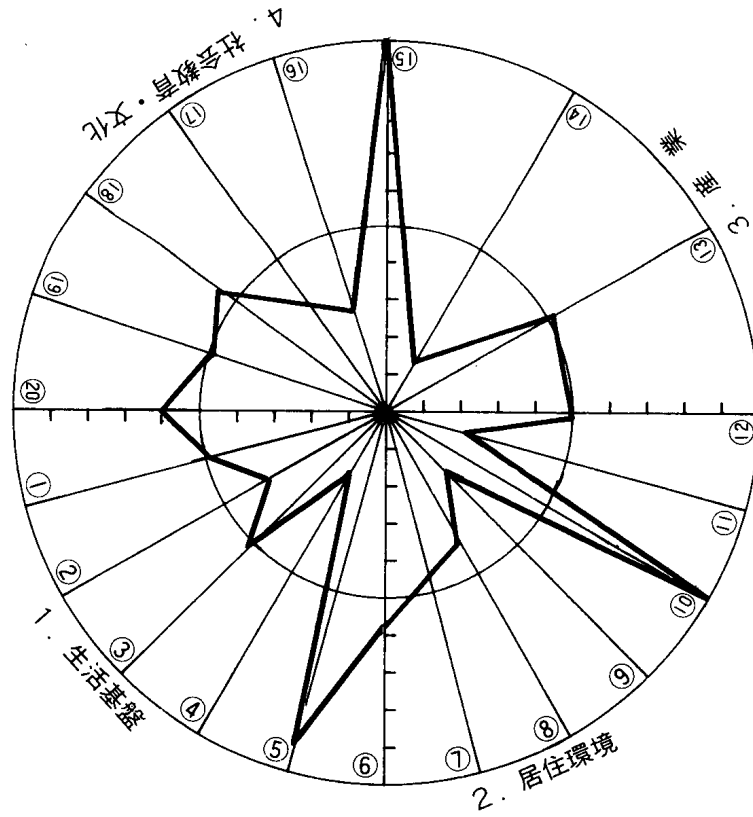
事例4. 近江八幡市



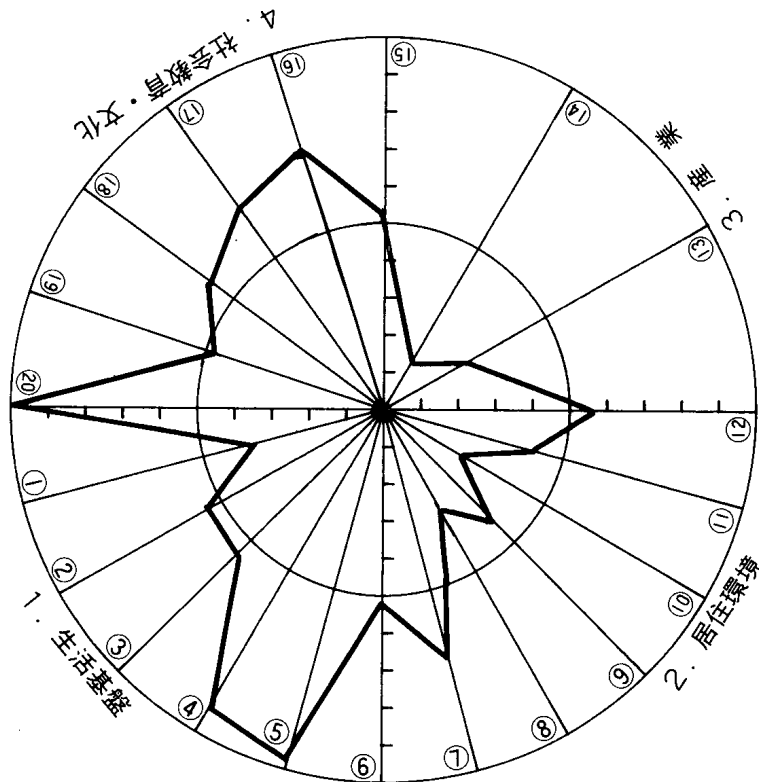
事例5. 八日市市



事例6. 草津市



事例7. 守山市



(32)

開きの度合いが明らかになる。その結果は別表の示すとおりとなる。

(5) 以上、指数法の要領で総合評価を試みたが、その結果を別図のようにレーダーチャートを使って示せば、7市の現在の特徴と他市と比べて優劣のある分野とその度合いが一見して明かとなる。

(6) この作表と作図を累年行えば前年度とよくなった分野とその度合い、および悪くなった分野とその度合いを明らかにすることができる。

(7) 限られた入手資料にもとづいて、各市のおかれた現状とその特徴および、それらの変化の状態を明らかにしてしまうことには、私なりに危険性を感じている。

今後の課題として、公的会計責任を明確にし、それを充足するために、それにふさわしい、行・財政情報の公開を求めていく必要があること。さらに、行・財政の公開された資料の中に含まれているもののなかで、財政執行額を含めた、行政評価に適切な指標と、その重要性を検討していく努力が必要であることを痛感している。

む す び

地方自治の実践において、私たちは基礎的自治体といわれる市町村の、行政の計画や財政の執行について、住民として、また、納税者として、主体的にかかわるべきであると私は従来から考えている。

そのために、地方公共団体の、行・財政の執行の過程や結果の報告は、公的会計責任を充足しているかどうかについて、私たちが評価できるように、私たち市民に公開されるべきであると考えている。

私たちは、このような立場と目的のもとに、行・財政の公開された計画や予算、および決算などの資料にもとづいて、私たちの住む市町村の行・財政が、どのような現状におかれているのか。また、その状態は良くなってきているのか、逆に悪くなっているのか、あるいは、どの分野が隣接の市町村に比べておくられているのか、などを確認する必要がある

と考えている。

また、その確認のもとで、住みよいまちづくりを考え、行政の水準を向上させるなどして、行政の質を良くしていくためにはどうしたらよいかを自分のこととして考えていく必要があると考えている。

そこで、私は滋賀県内の市町村について、市民の立場から、行・財政の現状を分析し、行政水準や公共施設の整備水準の現状と財政支出額とを関連させて、行政評価を行うことを試みた。

行政を評価することは、今後における新しい課題ともいうべきものであり、その目的にふさわしい手法が研究され、開発されなければならない。

私が今回試みた研究において、現在までに入手できた資料の制約があり、また、行政評価を行うための適切な指標の選択やそれらの指標が私たちの生活にとっての重要性の位置づけなど、本文のなかでもとりあげたような困難な課題があるので、それらを解決していく努力を今後も継続して行うことが必要であると考えている。

また、行政の目標とすべき水準と現状との関連の分析や、時系列分析を行って、行・財政の水準やその結果が、どのように変化してきているか。良くなっているか、悪くなっているか、などの検討は、今後に残されることになった。

はじめにも書いたように、本学の地域問題研究所に研究申込をしたときの3年間の期限が近く到来することもあり、ここに、未完ではあるが、これまでの研究成果をとりまとめて中間報告とする次第である。

今後の研究をすすめていくために、未完ではありますが、この原稿に対して、ご助言なり、ご批判をいただければ幸いと存じます。

注

- (1)(2)(3) 地方財政調査研究会編「新訂・財政分析—市町村財政効率化の指針—」p.p. 85~187 ぎょうせい 昭和53年11月

(34)

- (4) 朝日新聞社発行の「民力」による
- (5) 総務庁統計局編「社会生活統計指標、市区町村の指標」(財)日本統計協会
- (6) 「東京都社会指標(暮らしやすさの指標)個別指標」一昭和60年11月発行のものによる
- (7) 国民生活審議会、生活の質委員会編「新版・社会指標—暮らし良さの物さし—」による。大蔵省印刷局 昭和54年12月
- (8) 経済企画庁国民生活局編「生活の質をはかる」大蔵省印刷局 昭和58年6月
- (9) 経済企画庁国民生活局編「国民生活指標」昭和63年版による。大蔵省印刷局 昭和63年5月
- (10) 自治省財政局指導課監修「自治体の財政運営と診断—5段階評価法による総合分析手法」学陽書房
- (11) 朝日新聞 昭和56年9月30日付
- (12) 牛島正「現代の地方自治」p.p. 157~167 有斐閣 1988年
- (13) 提唱者 Wall A.の創見によるもので、ウォールの指数法といわれて有名。経営分析の方法として古くからよく使われている。
- (14) たいていの経営分析のテキストに記載されている。たとえば、小川洸「経営分析の理論と実務」p.p. 181~193 税務研究会出版局 昭和51年7月
- (15) スタンフォード大学の Herman Chernoff 教授が開発したので有名であり、わが国でも、野村証券投資信託と日本経済新聞社とが共同で経営分析に役立つように応用開発した NN-Face といわれるものが使われている。(小川洸 前掲書 p.p. 191~193による。)日本経済新聞紙上で、地方自治体の財政状態を人間の顔によって示している。
- (16) 拙稿「財政収支と公会計の課題」聖泉短期大学人文・社会科学論集第3号所収 1988年12月
- (17) 地方財政法第5条および財政法第4条、なお、私は前掲の論稿でこの問題について論じた。

- (18) 地方自治法第2条第13項、また、地方財政法第4条にも、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」と規定されている。
- (19) 日本公認会計士協会第11回全国研究大会における私の研究報告のなかで詳しくとりあげた。同論集参照のこと。
- (20) G. A. S. B. “Concepts Statement No. 1” “56 Accountability”
1987年
- (21) 前掲の「財政収支と公会計の課題」のなかで論じた。
- (22) G. A. S. B. “The Needs of Users of Governmental Financial Reports” 1985年10月
- (23) G. A. S. B. では前掲の意見書第1号で調査された利用者の諸要求をもとにして、「財務報告の諸目的」を示している。
- (24) A. A. A. の A. S. O. B. A. T. (1966年) には、基本的な会計基準の第1に「目的適合性」を掲げている。
- (25) 前掲の「財政収支と公会計の課題」
- (26) (財)地方財務協会の「地方公共団体のストックの分析評価手法に関する調査研究報告書」(昭和62年3月)に詳しい。また「地方公共団体の財務管理」現代地方自治全集15 ぎょうせい参照
- (27) モーリス・ペストン、加藤寛監訳「公共経済学」で「分配の公正と経済的効率」を扱い、この両者を統合して論じる気運は高まっているが、多くは思いつきの枠を出ないとして統合の難しさを指摘している。p.p. 165~188。また、足立忠夫先生は、「コストとサービスとプロセスという3つの基本的原理の間のトリレンマの問題として考察されている。「行政改革を考える、上」 p.p. 32~38 公務職員研修協会
- (28) 東京都の社会指標の研究開発において、統合の方法について、委託研究グループから調査研究報告書を受け取りながら、現在まで、個別指標のみの公表に止まり、統合(総合)指標の公表はされていない。
- (29) 経済企画庁編「世界とともに生きる日本—経済運営5か年計画—」昭和

63年5月のP252に次の図表-3が載せられ、このことを明らかにしている。

図表-3 社会資本の整備水準の国際比較

部 門	整 備 指 標	単 位	日 本	イギリス	西ドイツ	フランス	イタリア	アメリカ
下水道	総人口普及率	%	(1985) 36	(1976) 97	(1983) 91	(1975) 65	(1971) 67	(1979) 72
都市公園	一人当たり面積	m ² /人	(1986) 東京区部 2.2	(1976) ロンドン 30.4	(1984) ボ ン 37.4	(1984) パ リ 12.2	(1973) ローマ 11.4	(1976) ワシントン 45.7
道 路	高速道路延長 自動車保有台数	km/台	(1985) 0.84	(1984) 1.48	(1984) 2.99	(1984) 2.51	(1984) 2.6	(1980) 4.1
鉄 道	国鉄複線化率	%	(1984) 27.0	(1984) 71.0	(1984) 43.9	(1984) 44.8	(1984) 33.4	—
水 道	普 及 率	%	(1985) 93.3	(1984) 99.2	(1984) 97.3	(1984) 99	(1984) 97	(1960) 93
電 話	普 及 率	%	(1983) 53.0	(1983) 51.0	(1983) 50.9	(1983) 54.9	—	(1983) 71.0
病 院	1万人当り病床数	個/万人	(1985) 123.6	(1974) 85.6	(1980) 115.0	(1977) 106.9	(1979) 97.5	(1980) 58.6

(出所) 下水道、都市公園、道路：建設省調べによる。

鉄道：鉄道要覧（昭和61年度版）による。

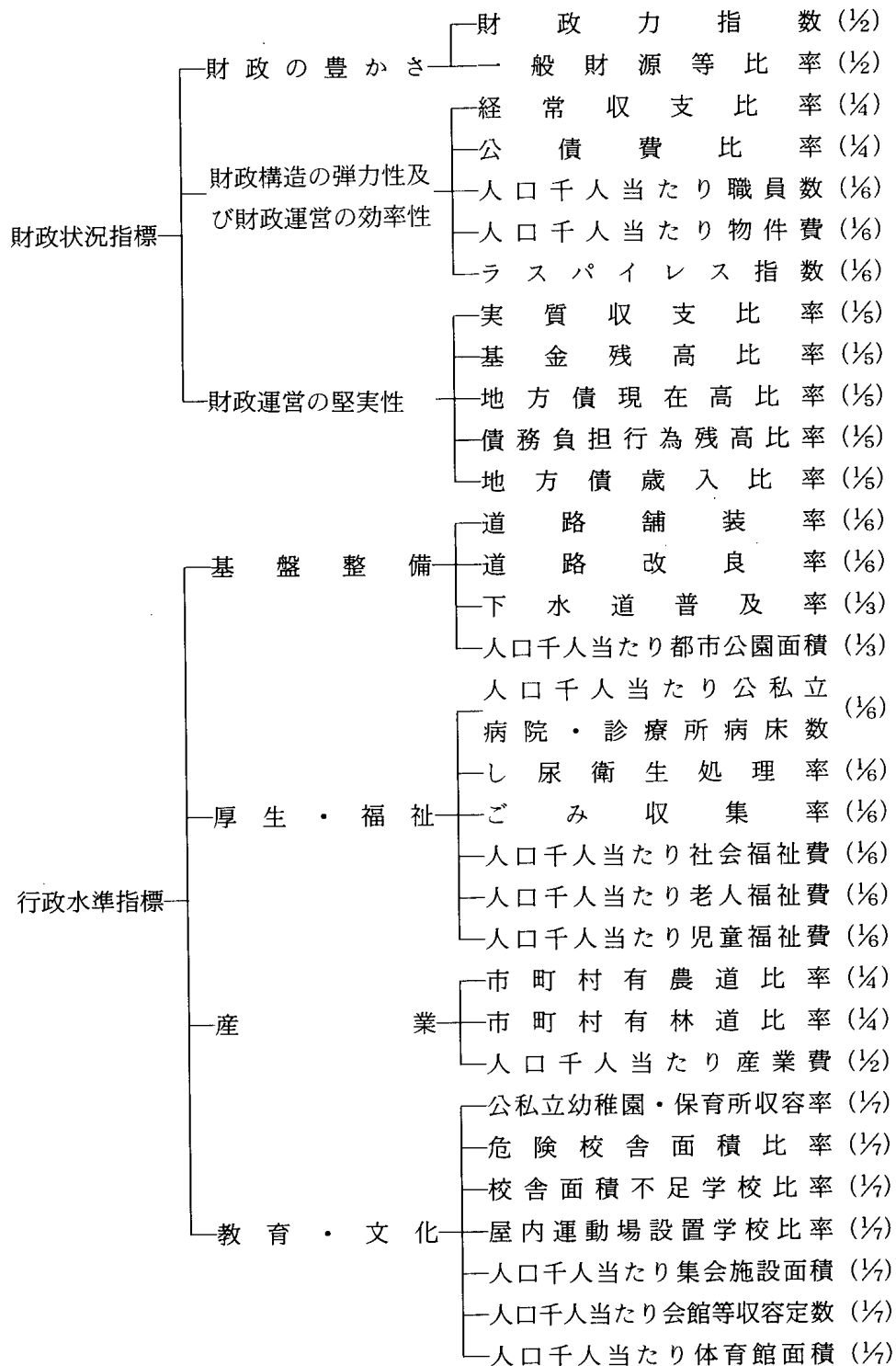
水道：厚生省水道環境部調べによる。

電話：通信白書（昭和61年度版）による。

病院：厚生白書（昭和61年度版）による。

- (30) 熊本県の貸借対照表作成事例によると、固定資産の金額を求めるために、過去の台帳を探し出すなど苦勞しているし、神戸市の場合は貸借対照表の作成に当って、取得価額を探し出すのをあきらめ、数量に一定単価を乗ずる簡便法が使われている。また、私たちのグループが作成した枚方市の事例でも簡便法を使って固定資産価額を算出せざるを得なかった。
- (31) 日本公認会計士協会、近畿会、社会会計委員会において、私が委員長の時作成した「地方自治体財政公表制度に関する研究」(昭和56年3月)のなかで、改善のための試案(p.p. 2~17)として公表して以来、研究会等の機会を通じて主張してきたところである。また、高寄昇三編著「自治体の経営と効率II 効率と財務管理」(1982年3月 学陽書房)のなか(P47)で前述の改善試案の内容がとりあげられている。
- (32) (財)地方自治協会編「自治体の財政運営と診断—5階階評価法による総合分析手法」P228には次のような(図6-1)部門及び指標の体系が示されている。

図6-1 部門及び指標



④ 各指標の () 内の数値は、後述する各部門内でのウェイトである。

(1991年1月31日受理)