

公的部門の業績評価について

その他のタイトル	Study of Performance Evaluation in the Public Sector in Japan
著者	清水 涼子
雑誌名	現代社会と会計
巻	7
ページ	47-54
発行年	2013-03-01
URL	http://hdl.handle.net/10112/00027456

公的部門の業績評価について

清水涼子

はじめに

営利企業においては、利益獲得が第一の目標であり、それに向けての努力の成果は数値で把握され易い。一方、非営利部門、特に公的部門における税金を投入して行う事業の業績評価は、その成果が数値で把握しにくいこともあり容易ではない。そのような団体において、効率化を含む組織目標を達成していこうというインセンティブを付与するにはどのような方法があるのか。このような評価の典型的なものは、国の政策評価や独立行政法人の評価システムが考えられる。同システムは、国立大学、地方独立行政法人制度にも踏襲されている。本稿では、これらの評価システムが有効に機能しているのかどうか検討を行う。

1. 国の政策評価

政府は、行政機関が行う政策の評価に関する法律¹⁾第19条に基づいて、毎年、政策評価等の実施状況及び評価結果の政策への反映状況に関する報告書を作成し、国会に提出している。平成23年度の政策評価の報告は平成24年6月に行われたが、これは制度開始後10回目に当たる。

報告によると、各行政機関が所管する政策について自ら評価した平成23年度の政策評価実施件数は2,748件、うち、事前評価は808件、事後評価は1,940件であった。

政策評価の結果は、評価対象政策の改善・見直しを実施する等、政策に反映される。この結果、3省において、計17事業、約2,746億円（総事業費ベース）の事業を休止又は中止するという。

一方、総務省行政評価局は、自ら省横断的な政策について評価を実施するとともに、政策評価方法の改善に向けた取り組みを行っている。目標管理型の政策評価²⁾について、行政事業レ

1) 平成13年法律第86号

2) 実績評価方式を用いた政策評価及びあらかじめ設定された目標の達成度合いにうちて評価する内容を含む、いわゆる「施策」レベルの政策の事後評価。

ビューと連携しつつ、メリハリのある分かり易い政策評価を実現するため、平成24年度からの取組みについての標準的な指針を策定した。

国の政策評価における問題点は、第一に、政策の体系が必ずしも国民にとって必ずしも分かり易いものとはなっていないことである。膨大な資料が各省のホームページに記載されているが、関心のある政策に辿り着けるように整備されている省は少ない。民主党政権下で行われた事業仕分けや行政事業レビューでは、政策の下位に位置する事業のレビューが行われたが、その中で、同一目的の政策のための複数の事業の有効性を比較できる仕組みがないことが判明した。また、異なる政策に属する事業においても、同じ成果目標が示されているものもあり、そもそも政策評価の体系が適切なものなのか、指標の設定が適切なのか、見直すべき点が多いとの感想を持った。

第二に、コスト情報が不足している。省庁別財務書類や政策別コスト情報は作成されているが、後者は政策評価の単位より大きい括りでしか作成されず、公表されるタイミングも政策評価より遅い。

第三に、国民目線でのチェックが不十分であることである。政策評価のチェックは、総務省行政評価局で行っているが、第三者の目線という意味では不十分である。平成23年度の政策評価の結果、休止又は中止となった事業が、上述のように3省合計17事業にしか過ぎないというのは、外部の評価者を交えた事業仕分け等で抜本的見直しや廃止の勧告が多く出されている事実に照らせばあまりにも少ない印象を受ける。やはり内部だけで評価を実施するには限界がある。

2. 独立行政法人の評価制度

独立行政法人とは、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務事業であって、国が自ら主体となって実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されない恐れがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要である事業を実施する³⁾。自己収入の少ない独立行政法人が依存するのは、運営費交付金である。この交付金は、いわば「渡し切りの交付金」として措置され、国の予算においては、独立行政法人ごとに、一項一目を立てる等の使途の内訳は特定しないとされており⁴⁾、いわば包括補助金的な性格を有する。

一方、独立行政法人の制度設計の一つの特徴として、中期目標・計画の仕組みがある(図1参照)。これは、3年以上5年以下の期間において定められた中期目標を達成するための中期計画を定め、毎事業年度における業務の実績について外部評価を受けるものである。中期目標に

3) 独立行政法人通則法第2条第1項

4) 独立行政法人制度に関する大綱事務局原案「4. 財務・会計」

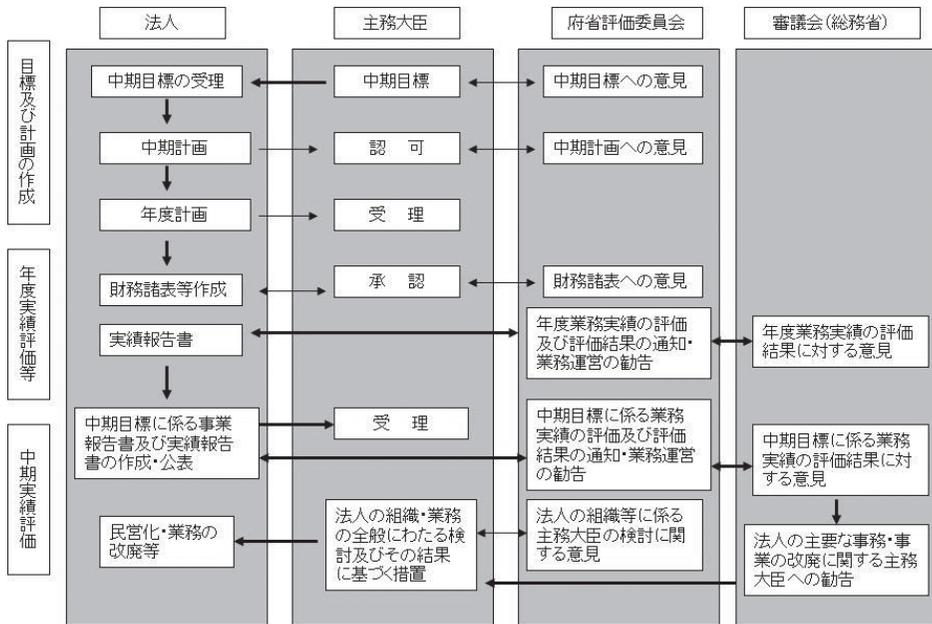


図1 独立行政法人の評価の仕組み
 (出典：独立行政法人通則法を基に作成)

は、

- ① 業務運営の効率化に関する事項
- ② 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項
- ③ 財務内容の改善に関する事項

等が盛り込まれる。

これらはできるだけ定量化すべきとされ、特に経費については徹底的な削減努力が求められている（表1参照）。

表1 数値目標の例

<ul style="list-style-type: none"> • 一般管理費については、中期目標期間中、毎年度2%以上削減し、中期目標期間の最終年度までに、平成17年度を基準として、10%以上の削減を達成する。 • 人件費については、中期目標期間の最終年度までに、平成17年度を基準として5%以上の削減を達成する。 • 業務経費については、中期目標期間中、毎年度1%以上削減し、中期目標期間の最終年度までに、平成17年度を基準として、5%以上の削減を達成する。

(出典：国立健康栄養研究所中期計画（平成18年4月1日）「業務運営全体での効率化を達成するための措置」)

一方で、独立行政法人に対する「動機付け」(インセンティブ)の仕組みも制度設計に組み込まれた。すなわち、独立行政法人は「極力自律性、自発性を与えるような制度設計とする」というのが、行政改革会議の最終報告(平成9年12月3日)の基本的な考え方であったからだ⁵⁾。考案されたのは、経営効率化の努力によって剰余が生じた際に大臣の承認を経てそれを積立させ、予め定めた用途に使うことを認めるものである⁶⁾。経営努力をすれば、それによって浮いたお金は自由に使える。

しかし、評価委員としての経験から言えば、積立金によるインセンティブ付与の仕組みはうまく機能しているとは言い難い。そのひとつの要因には経営努力の認定のハードルがかなり高いこと、実務上取立て積立金を積まなくても、効率化の要請を満たす範囲で交付金を使い、その成果を説明すれば足りると考えられることが原因ではないかと考えられる。

ちなみに、独立行政法人会計基準は、経営努力の成果が損益計算によって算出される利益で自動的に判定できる(当期総利益=経営努力による成果=予め定めた用途に使える積立金)よう考案された。ここでは、中期計画に従って通常の運営を行った場合、損益がゼロとなるようになって⁷⁾。企業会計との違いで述べられているように「政策の実施主体であり、……独自の判断では意思決定が完結しえない……その意思決定のみでは完結し得ない独立行政法人の活動については、これらに起因する収入や支出を独立行政法人の業績を評価する手段としての収益や費用、すなわち損益計算に含めることは妥当でない場合があると認識する。」⁸⁾(は筆者が付した。)という考えから、特定資産の減価償却費を損益計算書に計上せず資本項目のマイナスとする扱い、運営費交付金の収益化の基準に費用進行基準を認める取扱い等が定められたのも、上述の趣旨を踏まえたものである。しかし、公的部門において、会計の数値を直接、業績評価とリンクさせるのはそもそも無理がある。支戻である「当期総利益」という新しい科目を見れば経営努力を行ったかどうか業績判定ができるようにするというのは理想論であり、実際には当期総利益の発生原因を分析して経営努力による利益(節減)額を把握している。

このように会計処理をいくら工夫したとしても、最終利益のみで経営努力によってもたらされた剰余額を測定することはできない。ただ、独立行政法人を取り巻く財政的な環境が厳しいため、運営費交付金は制限され、競争的資金や自己収入として外部資金を獲得する努力が促進されたことは事実である。その点、自立化へ向けて進んでいるといえるし、一律ではないにしても評価基準に数値基準が取り入れられたことから国の施策においてある程度透明性が向上したことも評価できる。

5) 独立行政法人会計基準前文

6) 通則法第44条

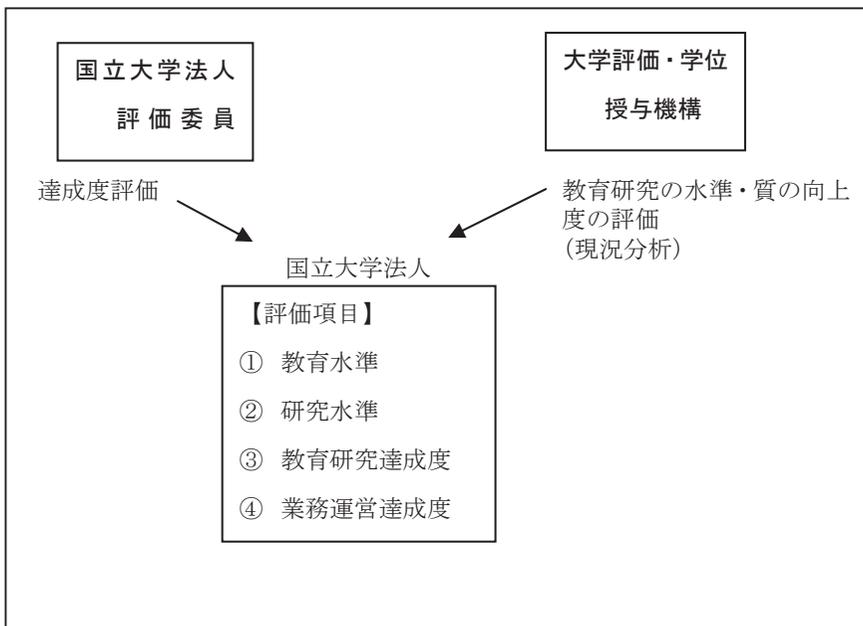
7) 独立行政法人会計基準注解第6

8) 独立行政法人会計基準前文「2. 企業会計原則の位置付け」の中で、企業会計との相違点の第2に挙げられている。

3. 国立大学法人

独立行政法人が多種多様な事業に従事しているのに比べ、教育・研究というほぼ同じ事業内容に従事している86の国立大学法人を評価する仕組みは独立行政法人の制度を踏襲しているが、それより一歩進んでいる（図2参照）。国立大学法人の中期目標期間は6年であるが、平成22年度予算には、第1期の中期目標期間の教育・研究を評価して、一般管理費1%の削減分約16億円を評価反映分の原資に充当した。この評価は、国立大学法人評価の評価項目ごとに、一定の基準で評価結果に基づくウェイトを算定し、総合評価ウェイトを算定し、財源拠出額に評価反映係数を乗じて各法人の再配分額を算定するものである。

図2 国立大学法人の評価



4. 地方自治体

全国の自治体では、行財政運営の効率化のためにさまざまな試みが行われている。「効率化へのインセンティブ」の点では、自治体の内部については部局配分枠予算制度等の試みがなされており、外郭団体についても包括補助金制度等を採用しているところもある。

部局配分枠予算制度とは、各部局で認められる予算総額を首長から各部局長に明示し、その予算枠内で各部局が自らの裁量で主体的に予算原案を編成する方式で、予算効果の最大化、施

策の重点化、費用対効果が期待されている。

一方、包括補助金制度とは、補助金の中で少額のものなどをグループ化し、その総額を支給しその中で用途については交付先の裁量に任せるといものである。いずれも効率的な事業の執行を促進するインセンティブとなりうる。

国の政策評価に相当する政策評価のほか、施策評価や事務事業評価の仕組みを取り入れているところもあるが、このような予算制度との関連は明確ではない。また政策評価等の仕組みにおいても、内部評価のみしか行われなかったり、コスト情報が不十分等評価のためのデータが不足していることにより不十分なものに終わっているものも多い。

5. 地方自治体の外郭団体

地方自治体の外郭団体の評価及び経営改善には様々な手法が見られる。団体への効率化インセンティブの付与の仕方も様々あると考えられる。地方自治体の外郭団体の場合は、多種多様な事業を実施しているケースが多いから、国立大学法人のように一律の基準で横並びに評価することは難しい。国立大学法人よりむしろ独立行政法人の制度を参考にした方が良いのではないかと考えられる。

しかし、それを考える前に、まず外郭団体の必要性そのものを厳密に洗い直す必要がある。そもそも半永久的に補助金投入が必要な事業を特定の団体がやり続ける必要性はあるのだろうか。公費の投入が絶対に必要ならば市が直接行えば良いし、市から切出しする必要があるのならば民間企業・法人でも代替可能であろう。

どうしても当該外郭団体でしかなしえないという理由が成立するのは、その団体が特別な資格・地位を有しているか、民間と比較して格別なノウハウを有している（或いは類似業務を実施している団体が民間に存在しないことも含む）ことくらいしか考えられない。ただし、前者の「特別な資格・地位」については、そもそも自治体の外郭団体にそのような資格等を付与し独占的に事業を行う制度が適切なかどうか再検討する必要がある。これは一自治体の裁量を越えた制度の問題であり、国レベルの規制緩和等の措置を待たざるを得ない。

後者の「ノウハウ」の民間に対する優位性については慎重に吟味する必要がある。本当に民間が及ばないようなノウハウを有しているかどうかは外部の専門家等による検証が必要である。このようにまず、外郭団体の存立の必要性から見直す必要があるように思う。

次に補助金依存型の法人が存続するとして、それに対してどう効率化インセンティブを付与するか。これは独立行政法人の経験が示すように難しい。インセンティブを付与するには、独立行政法人の中期目標のように、設立団体或いは自らが経費効率化を含む経営計画を立ててそれを実行する義務を課すことが効果的と考えられる。特に民間企業と競争できない分野の団体にあってはそのような方策が必要になる。もともと設立団体から切り離して別働隊として事業

を行わせている理由が「直営でやるより効率的」というものなのだから、「効率的に事業を実施している」ことについて説明責任を果たさせる必要がある。

一方、民間企業と競争できる分野の事業については、できるだけ民間企業と競争させることが「効率化」へのインセンティブの付与に繋がるし、「効率的に事業を行っている」ことの説明責任を果たす上で必要である。民間と競争することにより価格面だけでなくサービスの質の面についても改善する可能性がある。

地方自治体で行われている評価システムを見ると、「効率化」が目指されていながら、具体的な削減目標値が示されておらず、掛け声だけに終わっているケースも見られる。過去から踏襲されている補助金の額を所与として「その額でできるだけのことを行っている。」との主張をするだけに終わっている団体もある。それだと説明責任が果たされているとは言えない。

あってはならないことは、団体の存続意義が「OB 職員の再雇用の場の提供」にとどまることだ。事実上、定年退職時から公的年金受給開始時までの雇用確保の場になっているのではないかと見受けられる例もある。OB 職員のノウハウを活用することは重要であるが、本末顛倒になってはいけない。民間企業を定年退職しても再就職は困難な中で、自治体職員だけに再雇用の場が確保されているというのは公平性に欠く。

終わりに

以上、公的部門の業績評価制度を並列的に比較した。その結果、以下のような課題が浮き彫りとなった。

評価に当たって、第一に重要なのは、成果を把握するに当たって、適切な指標を設定することである。指標はできるだけ数値によることが必要である。数値の設定が困難だとして定性的指標に終始すれば、成果が出たのかどうかも曖昧となる。アウトカム、アウトプット等適切な指標を設定する必要がある。

第二に、コスト情報とリンクさせることである。現在では、コスト情報として予算額や決算額のみを記載していることが多い。発生主義・複式簿記に基づく財務諸表を活用することにより、人件費や非資金費用も含めたコスト情報、さらには新規投資額等のストック情報も含めて評価を行うことが必要である。

第三に、評価に当たっては、外部の目を入れること、内部評価にとどまらないことである。前述したように、団体そのものの存在意義を問い直す等の抜本的な改革は、内部からは提言し難いと考えられる。外部の独立第三者からの厳しいチェックにさらすことが最も必要といえよう。

公的部門においては、インフラともいべき会計制度が不十分であり、業績評価を適切に行っていくデータに欠けている。そのような状況もあり、まだ業績評価の仕組みは模索が続いている段階である。国、地方公共団体、それぞれの出資法人のレベルにおいて、PDCA サイクル

の今後の一層の強化が必要といえる。

〔参考文献〕

独立行政法人通則法

独立行政法人会計基準

国立大学法人法

地方独立行政法人会計基準

「平成23年度 政策評価の実施状況等の国会報告（概要）」総務省行政評価局（平成24年6月8日）

行政改革会議最終報告（平成9年12月3日）

「国立大学法人運営費交付金への評価結果の反映について」国立大学法人評価委員会（平成22年1月20日）