

# 公的年金と地方自治体における 会計および政策評価のあり方

ふるいちみねこ みや たけいいち  
古市峰子 / 宮田慶一

## 要 旨

公会計の改革および政策評価システムの整備を巡る議論では、市場規律が働きにくい公的部門において、会計や政策評価から得られる情報を用いて、公的主体を効率化に向けていかに規律づけていくかが1つの重要なテーマである。こうした規律づけのあり方は、政策評価の対象となる公的主体の特徴にも依存すると考えられるが、本稿では、民間との競合性およびプリンシパル・エージェントの関係の2点において両極をなすと考えられる公的年金および地方自治体を題材に、公的主体の特徴により規律づけのあり方がどのように異なり得るのかについて検討している。

このうち、公的年金のように、その運営目的が資産価値の最大化に集約可能な公的主体については、企業年金と比較可能な会計情報の提供などを通じて、市場メカニズムの活用による規律づけが可能となる。もっとも、公的年金については、モラル・ハザードや逆選択の問題から、完全な民営化が選択肢となり得ないとの考え方もあり、市場メカニズムの活用のみでは規律づけが不十分となる可能性がある。したがって、例えば、公的年金に対するガバナンスは国に残しつつも、その運営は民間に委託するなど、規律づけを強化するための仕組みが必要となろう。

一方、地方自治体のように、主に民間では提供が困難なサービスを扱っており、さらに複数のサービスを同時に提供する公的主体は、効率化に向けての規律づけが容易ではない。こうした公的主体については、市場メカニズムの活用による規律づけと、アカウントビリティの向上による規律づけ、の2つのアプローチが考えられるが、どちらのアプローチにもメリット、デメリットがある。したがって、いずれのアプローチをとるにせよ、活動基準原価計算や業績測定システムの導入などにより、それぞれの抱えるデメリットをカバーしつつ、効率化に向けての規律づけにつながるような政策評価システムを構築することが肝要である。

キーワード：公会計、政策評価、規律づけ、公的年金、地方自治体、  
活動基準原価計算、業績測定

本稿は、日本銀行で2000年7月21日に開催されたワークショップ「公的部門における政策評価および公会計のあり方」(本ワークショップの様子は本号に所収)への提出論文として作成されたものである。本稿の作成に当たっては、上記ワークショップの参加者から有益なコメントを頂戴した。もっとも、本稿にあり得べき誤りはすべて筆者に属することはいうまでもない。

古市峰子 日本銀行金融研究所研究第2課 (E-mail: mineko.furuichi@boj.or.jp)  
宮田慶一 日本銀行金融研究所研究第2課 (E-mail: keiichi.miyata@boj.or.jp)

## 1. はじめに

公会計の改革および政策評価システムの整備を巡る議論においては、市場規律が働きにくい公的部門において、会計や政策評価から得られる情報を活用することにより、公的主体を効率化に向けていかに規律づけていくかが1つの重要なテーマである<sup>1</sup>。

また、具体的な公的主体の規律づけのあり方は、山本 [ 1999 ] 宮田 [ 2001 ] が示すとおり、行政改革の進め方のグランド・デザイン等に大きく依存することになる。これらの論文では、公会計の改革や政策評価システムの整備について、その先進国であるニュージーランド、イギリス、米国の中央政府を例に検討し、市場メカニズムの活用を行政改革の基本理念とするニュージーランドおよび英国と、アカウントビリティの向上を基本理念とする米国とでは、公会計および政策評価システムのあり方が異なることを示している。

他方、公的主体の規律づけのあり方は、政策評価の対象となる公的主体の特徴にも依存すると考えられる。例えば、当該主体と民間企業の競合度の程度（当該サービスがどの程度民間でも代替可能であるのか）、あるいは当該主体の公共性の程度（収益獲得を目指しているのか、あるいはもっぱら公共の利益を目指しているのか）によって、公会計や政策評価システムのあり方も当然変わるものと考えられる。

そこで、本稿では、公的主体の特徴によって、公的主体の規律づけのあり方がどのように異なり得るのかという点に着目して、公会計や政策評価システムのあり方を検討することとする。こうした観点から、本稿では、特に公的年金<sup>2</sup>と地方自治体を題材として検討を行う。

具体例として公的年金と地方自治体を取り上げるのは、以下の理由による。まず、公的年金の提供しているサービスは、その機能等における違いはあるにせよ、民間でも企業年金という形で提供されており、民間との競争状態が比較的観念しやすい。また、公的年金は1つの政策・事業を行う主体であり、プリンシパル・エージェントの関係も比較的単純である<sup>3</sup>。他方、地方自治体が提供しているサービスの多くは、民間との競合状態が観念しにくい。さらに、地方自治体が提供するサービスは多様であり、これに対する受益者の選好も多様であるなど、プリンシパル・エージェントの関係も複雑である（マルチタスクおよびマルチプリンシ

1 公会計と政策評価システムに関する詳細な議論は、宮田 [ 2001 ] を参照。

2 本稿では、以下、特に断らない限り、公的年金とは厚生年金および国民年金のことを指す。

3 ただし、公的年金の受益者、すなわちプリンシパルをどのように想定するかについては、議論がある。すなわち、年金資産の最大化はすべての受益者に共通の目的であることから、プリンシパルを単一のものと観念し得るとの考え方と、世代によって受益額が異なり得る以上、マルチプリンシパルを想定すべき、との考え方がある。

パルの問題)。このように、両者は民間との競合性、プリンシパル・エージェントの関係の2点において、両極をなすと考えられるが、こうした両極端なケースを議論することにより、公的主体の特徴と公会計および政策評価システムの関係をより明確化させることが可能になると考えられる。

以下、2章で公的年金、3章で地方自治体について、それぞれ、効率化に向けた規律づけの観点を中心に政策評価と会計のあり方を考察し、最後に4章で、全体の議論を整理する。

## 2. 公的年金にかかる会計と政策評価のあり方

### (1) 公的年金の機能

ここでは、公的年金にかかる会計と政策評価システムの間を議論するが、前提として、まず、公的年金の機能について整理する<sup>4</sup>。

公的年金は国が提供する保険であるとの考え方が一般的である。ただ、年金自体は民間でも提供し得るものであり、年金を公的部門で提供しなければならない必然性がどの程度あるのかが問題となる。民間との代替可能性、あるいは競合可能性は、公的主体の規律づけのあり方を考えるうえでも、1つの重要なポイントになるものと考えられる。

この点に関する1つの見方として、八田・小口 [1999] では、モラル・ハザード、逆選択、の2つの理由から、公的年金を民間部門で提供することは困難であるとの考え方を示している<sup>5</sup>。

のモラル・ハザードの問題とは、生活保護制度の存在を前提とする場合、一生かかって貯蓄しても、こうした貯蓄から得られる将来の消費水準が生活保護制度下における消費水準以下であると考えられれば、当該経済主体にとっては、退職前に貯蓄をすべて使い果たしてしまうほうが合理的な行動となり得ることである。また、この結果、社会全体としては、必要以上に生活保護にかかる財政支出が行われてしまうことになる。そこで、公的年金を通じ、すべての人に強制的に一種の貯蓄(拠出)を求めることとすれば、こうしたモラル・ハザードに起因する過少貯蓄の問題

4 ここでの議論は、八田・小口 [1999] を参照した。

5 さらに、八田・小口 [1999] では、比較的重要性は低いとしながらも、公的年金の提供は政府による価値財の提供、すなわち、消費者の後悔を防ぐために国が温情主義的に提供する一種の強制貯蓄である点を、第3の理由として示している。すなわち、同論文では、政府による価値財の提供は、一般に市場経済には馴染まないものではあるが、老後の貯蓄といった、一生に一度しか行い得ないようなイベントは、学習効果が期待できないため、価値財の提供が正当化され得る数少ない例の1つとしている。

の一部は回避され、この結果、不必要な財政支出も抑制されるものと考えられる<sup>6</sup>。

一方、の逆選択の問題は、年金運営者と加入者の間に情報の非対称性があり、運営者が加入者の情報を正確に知ることができない場合、市場において、年金が制度として成立し得ない可能性があるという問題である。すなわち、一般的に、年金運営者は加入者の平均寿命に関する情報しか有していない一方で、年金加入者は運営者に比べ、健康状態等を通じ自らの寿命に関し多くの情報を有しているため、結局、自らが平均よりも長い寿命を有していると思う人のみが年金に参加してしまうことになる。この結果、平均寿命をもとに制度設計をしている年金運営者はそのままでは財政的に破綻してしまうために、保険料を引き上げざるを得ないが、今度は引上げ後の保険料について、同様に逆選択の問題が発生し、究極的には年金が制度として成立しなくなる可能性があることになる。したがって、公的年金により、平均寿命以下の人も含め強制的に年金に加入させることが必要となる<sup>7</sup>。

なお、公的年金の機能については、勤労者から高齢者への所得再配分政策上の機能もよく指摘される。実際、国全体としての所得再配分は公的部門でしか行い得ないものであり、年金方式として賦課方式が採られているわが国をはじめとする多くの国においては、結果的に、公的年金を通じて世代間の所得再配分が行われていることも事実である。しかしながら、所得再配分は、年金という形で行う必然性はなく、税と財政支出をうまく組み合わせることによっても行うことができる。むしろ、一般的には、税や財政支出を組み合わせる方が、その国の事情に合わせた柔軟な所得再配分が可能になると考えられる。例えば、八田・小口 [1999] が主張するとおり、わが国の公的年金における賦課ベースは賃金所得のみであり、資産所得を含んでいないなど賦課ベースが狭いため、公的年金は必ずしも所得再配分を行う手段として優れているとはいえないと考えられる<sup>8</sup>。さらに、岩本 [1999] は、世代間

6 もっとも、現実問題として公的年金への参加が強制されているかといえば、必ずしもそうとはいえない切れない面もある。すなわち、保険料の滞納者に対しては、社会保険庁長官が支払期限を指定したうえで催促状を発送したにもかかわらず、滞納者が期限までに延滞金（原則として延滞利息付）を支払わない場合には、国税滞納処分に従った滞納処分がなされることになっている（厚生年金保険法86～89条、国民年金法96～98条）。しかしながら、かかる社会保険庁長官による催促状の送付は、厚生年金については義務（「催促しなければならぬ」とされているのに対し、国民年金については「催促することができる」との規定にとどまっている。このため、国民年金の未加入者や保険料滞納者に対する実際の処置としては、催告状を送付するケースもあるものの、電話や戸別訪問による納付督促にとどまるケースも多い。その結果、社会保険庁の調査によると、1995年10月現在の未加入者は158万人、1996年3月末現在の保険料未納者（過去2年間まったく保険料を納付しなかった人）は172万人に達しており、両者の合計で国民年金の被保険者全体の4～5%程度になるといわれている（社会保険研究所 [1999]）。この程度の保険料未納者であれば、以下の議論に大きな影響を与えることはないと考えられるが、こうした傾向が増加していくような事態になれば、実態として公的年金と私的年金の同質化が進むとみることでも可能であり、規律づけのあり方に影響が出る可能性がある。

7 岩本 [1999] も指摘するとおり、民間での終身年金はほとんど存在していないが、この点は、逆選択の問題が無視できない重要性を有していることの証左と考えられる。

8 なお、八田・小口 [1999] では、年金の機能が所得再配分ではなく、「市場の失敗」を回避することにあることなどから、公的年金は賦課方式ではなく、積立方式の方が望ましい点を主張している。公的年金の積立方式への移行については、このほかにも例えば高山 [1999]、橋木 [2000]、八代 [1997]、牛丸 [1996] 等、さまざまな見解が主張されており、必ずしも統一的な見解があるわけではない。本稿は、年金方式のあり方を議論することを目的とはしていないが、公的年金にかかる政策評価システムを整備することは、今後、こうした点を議論していくうえでも重要と考えられる。

の所得再配分を通じて、経済厚生を改善することができる経済学的理由は、資本が過剰蓄積されている場合の資本蓄積水準の調整、および世代間のリスク分散、の2つが考え得るが、わが国の公的年金については、どちらの観点からも正当化することが困難としている。

## (2) 企業年金との比較

以上、公的年金は、モラル・ハザードや逆選択といった「市場の失敗」の問題を回避するために提供されるという見方を示したが、次に、ここでは、企業年金との比較という観点から、公的年金の特徴をみていくこととする。

企業年金の機能に関しては、定説があるわけではないが、例えば、年金の支給額を成功報酬的な計算体系に基づき計算することにより、労働のインセンティブを高めるとか、年金支給額を勤続年数にあわせて加速度的に増加させることにより、従業員の引止め効果を狙うといったものが典型的である<sup>9</sup>。いずれにしても、「市場の失敗」を回避するために提供される公的年金とは、その機能が異なると考えられる<sup>10</sup>。

ただし、企業年金と公的年金の機能が異なるからといって、両者は排他的なものではなく、むしろ補完的な関係にある点には注意を要する。すなわち、公的年金はあくまでも「市場の失敗」を補正するためのものであり、その提供は民業を圧迫するようなものであってはならないし、強制的な加入を義務づけるものである以上、できるだけ小規模なものに抑えられる必要があろう。公的年金を提供する根拠であるモラル・ハザードや逆選択の問題に対処するためには、生活保障程度の最低限の収入が確保されるような仕組みを準備すれば十分である<sup>11</sup>。したがって、それ以上の部分は、市場メカニズムに委ねることが妥当と考えられよう。

また、これまでの議論では、なぜ公的年金あるいは企業年金が提供されなければならないのかという観点から両者を比較し、その違いを指摘してきたが、いったん受け入れた年金資金をいかに運用すべきかという点では両者に違いはない。すなわち、公的年金であれ、企業年金であれ、公正かつアカウンタブルな形で資金を運用し、資産価値の最大化を目指すという点ではまったく違いはない。この点は、公的年金の政策評価システムを考えるうえでも重要な点である。

9 もっとも、最近ではこうした従業員のインセンティブづけなどのための手段として、ストック・オプションが活用されるケースも少なくない。

10 この点、厚生年金については、そもそもの制度趣旨が労働者の福祉充実や労働力の保全強化等を図ることにあった点を考えると、企業年金の趣旨と類似しているともいえる。しかし、制度発足当初の機能としてはそうであったとしても、現在では実態的にみて公的年金制度の一部として「市場の失敗」を回避するための機能をも有していると考えられよう。なお、厚生年金の発足時の機能を重視する立場を採った場合には、厚生年金が公的部門によって提供される必然性がなくなり、後述するように、完全民営化できないことによる規律づけの困難性といった問題は生じないという意味において、国民年金よりも議論を単純化し得ることになる。

11 単純に考えれば、基礎年金部分がこれに該当すると考えられる。もっとも、厳密に生活保障程度の最低限の収入をどの程度のレベルとすべきかという点は、医療保険や介護保険といったその他広義の生活保障制度とも関連するために、複雑な問題である。

なお、企業年金の方式は、確定給付型（将来受給できる年金額が報酬や勤続年数に基づいて予め定められているもの）の積立方式であるとされている<sup>12</sup>。しかし、積立方式の定義にもよるが、これを八田・小口〔1999〕に従い、「各世代において自己の老後の年金受給額と若いときに収める保険料がマッチする仕組み」と定義すれば、現状の多くの企業年金は、確定給付型であり、かつ運用利回りの低下等に伴う予想対比の損失の一部が企業によって負担されるなどの特徴を有する点で、純粋な積立方式とは考えにくい。また、積立方式であれば、積立預金のように、拠出者ごとに積立額が分別管理されるべき筋合いにあるが、実際にはそうではないケースも多いと考えられる。もちろん、企業年金では、その水準が十分であるか否かという問題はさておき、現実問題として給付のための積立てが行われてはいる。しかし、確定給付型である以上、世代間の移転が発生している可能性もあり<sup>13</sup>、この意味では公的年金同様に賦課方式的な要素を有しているとみることもできよう<sup>14</sup>。

### （3）公的年金の政策評価システム

#### イ．政策評価システムのあり方

政策評価システムを構築していく場合、対象となる公的主体が、市場メカニズムに則った形での利潤追求を行っているか否かが重要なメルクマールとなる。すなわち、当該公的主体の目的が利潤最大化という点で民間企業と同一であれば、利潤最大化の成果が会計により一元的に評価され得るために、当該公的主体に企業会計を導入すれば、民間との競争を通じ、効率化に向けての規律づけが可能となる。一方、対象となる公的主体の提供するサービスの公共性が高く、単純に民間との比較が難しい場合には、別途、規律づけのための仕組みを用意する必要がある<sup>15</sup>。

では、公的年金はどのように考えるべきであろうか。これまでみてきたように、公的年金は、その「市場の失敗」を補正するという機能からみれば、公共性が高く、民間との代替性がないと考えられる一方、公正かつアカウンタブルな形で資産を運

12 社会保険研究所〔1999〕

13 企業年金において、世代間の再配分が行われているか否かは、企業が補填を行うための財源をどこから調達するかに依存している。例えば、企業年金では、一定期間以上同一の企業に勤めなければ年金を受け取る権利が発生しないため、こうした期間の満了前に退職した従業員の積立金のうち、厚生年金基金連合会へ移管されず、退職者への一時金支給もなされなかった部分については、基金あるいは社内に残ることになるが、こうした資金により補填が行われる場合には、世代間の移転が発生することになる。

14 高山〔1999〕は、年金における財政方式と年金受給権付与の問題を区別して議論することの重要性を主張している。すなわち、「賦課方式」か「積立方式」という財政方式に基づく区分に加え、給付算定の方法として、「給付建て」と「掛金建て」の区分があるとしている。こうした高山〔1999〕の分類方法に従えば、八田・小口〔1999〕が主張する積立方式は、「掛金建て」の「積立方式」ということになり、現在の企業年金の多くは「給付建て」の「積立方式」ということになる。

15 こうした公共性の高い主体の政策評価について、宮田〔2001〕は、政策評価あるいは公会計の先進国であるアングロサクソン諸国の事例から、あくまでも市場メカニズムの活用を目指すタイプの政策評価システム（「市場メカニズム活用型」の政策評価システム）と、無理に市場メカニズムは活用せずに、むしろ政策のアカウンタビリティを高め、直接民主主義的なコントロールの仕組みを確保することに主眼をおいた政策評価システム（「総合評価型」の政策評価システム）の2つに整理し得るとしている。

用し、資産価値の最大化を目指すという点では、民間との比較が可能である。このように公的年金は、「公」と「民」の2面性を有することが特徴であり、こうした点は政策評価システムを構築する際にも配慮する必要がある。ただ、結論を先取りすれば、市場メカニズムを活用する政策評価システムの方が適しているというのが本稿の暫定的な結論である<sup>16</sup>。

すなわち、前述のとおり、公的年金であれ、企業年金であれ、公正かつアカウンタブルな形で資金を運用し、資産価値の最大化を目指すという点ではまったく違いはない。したがって、公的年金についても、発生主義会計に基づき年金にかかる資産や負債の状況を明示し、企業年金と比較可能な状態にすることにより、効率的な資産運用に向けての規律づけがなされるものと考えられる<sup>17</sup>。

また、「市場の失敗」の補正という公的年金の「公」の側面に求められるものは、年金保険の一部は公的部門によって対象者を強制的に参加させるような形で提供されなければならないという点であり、これは公的年金にかかる資産運用を効率的な形で行うことと相矛盾するものではない。ただ一方で、この点に関連していえるのは、「市場の失敗」を補正するものとして公的部門による年金の提供が不可欠とされる以上、公的年金と企業年金の運用パフォーマンスを比較した結果、公的年金のパフォーマンスの方が悪いことが明らかとなったとしても、公的年金を完全民営化すべきとの議論には必ずしも直結しないという点である<sup>18</sup>。仮に、公的年金については完全民営化といった選択肢が妥当でないことが事前に判明しているとするれば、企業年金と比較可能な形で財務情報が提供されるだけでは、公的年金の運営主体に対する規律づけとして不十分なのではないかとの懸念が残る。したがって、何らかの規律づけ強化の仕組みが必要となろう<sup>19</sup>。もちろん、公的年金の運用パフォーマ

16 本稿では、あくまでも公的年金運営面での効率化に向けた政策評価システムを議論の対象としており、望ましい年金制度のあり方といった問題は、本稿の議論の範疇を超える。望ましい年金制度を考えるうえで、わが国における税体系や財政の水平的、垂直的所得再配分機能を含めた検討が不可欠であり、その場合、効率性の評価のみならず、公平性、あるいは経済政策上の視点が必要になる。

17 もちろん、企業年金と公的年金では、どれだけ安全資産に配分するかなどの点で運用方法に対して課せられる制約の程度が異なることも考えられるが、セグメント情報も含め、年金にかかる資産・負債状況がきちんと開示されれば、公的部門がどの程度効率的な運用をしているかの判断は、十分に行い得ると考えられる。

18 この点、チリでは1981年に年金にかかる新制度が導入され、それまで賦課方式で運営されてきた公的年金が民営化されて、個人勘定をベースとした積立方式の私的年金に切り替えられた（小塩 [1998]）が、かかる私的年金への加入は強制であるうえ、個人勘定を管理する基金が破綻した場合は政府が当該年金を支払うなど（Diamond and Valdés-Prieto [1994]）、民営化以降も公的要素が残されている。また、こうした新制度導入後も、「補助年金」（Assistance Pension：他に年金を受給していない65歳超の者等のうち必要と認められた者に対し、政府の一般会計より支給される年金）や「最低年金」（Minimum Pension：保険料を20年以上納入し一定の受給開始年齢に達成した者で、所得総額が「最低年金」以下であり、かつ、基金のアカウントに保有されていたその者の年金資産がなくなった場合に政府の一般会計より支給される年金）といった公的年金制度が依然として存在している（Diamond and Valdés-Prieto [1994]）。

19 仮に、公的年金は民間でも提供し得るものであるとの立場を採った場合には、公的セクターで年金を提供する積極的な理由がなくなり、完全民営化の考え方が支持される可能性がある。ただし、この場合でも、公的年金の民営化に伴って発生するコスト（例えば、余剰人員の公的セクター他部門での吸収）を勘案したうえで、民営化がペイしないということであれば、公的年金を公的部門に残しつつ、効率化に向けて規律づけることが必要になる。

ンスが著しく、あるいは継続的に悪いといったことが会計情報等によって国民にきちんと開示されれば、政治プロセスを通じて公的年金の運営主体に何らかのペナルティーが課されることは考えられる。しかし、「政治の失敗」が発生する可能性があるほか、たとえペナルティーが課されたとしても、制度の改善が実現されるまでには、かなりの時間を要する可能性も高い。したがって、公的年金の運営主体に対しては、規律づけのための仕組みを別途用意する必要がある。こうした規律づけの仕組みについてはさまざまなものが考えられるが、1つの考え方としては、公的年金に対するガバナンスは国に残しつつも、公的年金の運営を民間委託するといった方法があり得よう<sup>20</sup>。

以上のように、公的年金の政策評価システムにおいては、企業年金との比較可能性を重視した会計情報等の開示により、市場メカニズムを活用することを軸としつつ、そのみでは規律づけが不十分と考えられる部分をカバーするような仕組みを別途整備することが必要と考えられる。

#### ロ．会計情報

前述のとおり、公的年金の「民」的側面を企業年金と比較可能な状態にするためには、比較可能な形での会計情報が提供されることが極めて重要になるが、そもそもこうした会計情報が年金のパフォーマンスを評価するために有用な情報でなければ意味がない。そこで、ここでは、具体的にどのような会計情報が提供されるべきかについて簡単にみていく。

まず、公的年金および企業年金の双方に共通する点として、財務諸表本体による資産・負債、あるいは損益に関する情報が、発生主義に基づき開示される必要がある。また、運用資産の内訳などについては、資産・銘柄別の利回りなど詳細なセグメント情報が開示されていることも重要となる。さらに、実際に計上される年金負債額が、年金債務等の割引率として何を用了か、あるいは年金給付見込額の変動要因として何を考慮したか等といったさまざまな要因によって左右されることから、年金負債額の妥当性を検証するうえではその算出に当たって用いられた数値等が注記などの形で明らかにされる必要もあろう。

なお、公的年金については、世代間の所得再配分政策の手段として用いることが理論的に正当化され得るか否かはさておき、結果的に世代間の所得再配分の効果が生じていることは事実である。したがって、資産の運用パフォーマンスにかかる情報に加え、将来的に政府が抱えることになる年金コストをどの世代がどの程度負担しなければならないのか、あるいは、保険料率の変更等といったある政策決定の影響をどの世代がどのように受けることになるのかなど、「世代」単位での情報も重

---

20 例えば、岩本 [1999] は、政府の介入は法的強制力によって強制加入を確保し、公的年金にかかる年金プランの標準を定めることにとどめ、実際の年金の運用は民間の金融機関に委託する方法（運用民営化）を主張している。

要であると考えられる<sup>21</sup>。もちろん、本稿は、あくまでも公的年金の運営の効率性を問題としており、公平性の観点からどのような情報開示が必要となるかは議論の対象としていない。しかし、世代間の情報は、公的サービスが将来にわたって安定的に提供されるかどうかを判断するうえでも有用な情報であり、将来にわたって安定的に提供し得ないようなサービスは効率的に運営されているとは考えにくいことから、公的年金の運営の効率性をみるうえでも有用な情報といえよう<sup>22</sup>。

#### (4) わが国における公的年金の会計方式のあり方

以上でみてきたように、公的年金にかかる政策評価システムにおいては、企業年金と公的年金のパフォーマンスの評価にとって有用な会計情報を比較可能な形で提供することが重要なポイントである。そこで、以下では、わが国の公的年金について、具体的にどのような会計処理がなされるべきかを検討していく<sup>23</sup>。

##### イ．年金にかかる会計処理の現状

現在、公的年金にかかる政府の会計処理は現金主義に基づいてなされており、それぞれの年金の特別会計において収支、および、その差額の累積額（＝積立金）が示されているにすぎない。その結果、保険料支払者の現時点までの掛金に対して将来どの程度の年金保険給付義務（債務）が政府に発生しているのか、また、保険料率の変更が支払債務額にどのような影響を与えるのかといった、1つの政策決定が将来にわたってもたらす影響の包括的な把握が困難であるという問題が生じている<sup>24</sup>。

こうした問題は、これまで企業年金に対しても同様に指摘されてきた。すなわち、従来、企業年金の会計処理については明確な基準がないまま、例えば厚生年金基金については各期の基金への拠出額を当期の費用として損益計算書に計上すれば足りるといった処理が実務上容認されており、その結果として企業の貸借対照表には企業年金に関する負債が何ら計上されてこなかった。しかしながら、厚生年金基金を

21 アウアバック・コトリコフ・リーブフリッツ [1998] は、こうした世代別の情報を提供するうえでは、世代会計を適用することが必要であると主張している。また、井堀 [1995] では、経済主体の消費行動が短期の所得よりも、ライフサイクルでの所得に影響を受けるような状況のもとでは、世代会計のようなストックの情報が特に有用であるとしている。

22 一方、企業年金についても、前述のとおり、結果的に、世代間の資源再配分が行われている可能性は否定できない。しかしながら、公的年金に比べ、企業年金における世代間の再配分の問題は重大ではないとも考えられる。世代間再配分の程度が低いとすれば、企業年金については、世代間情報の開示が強く要請されるわけではない。

23 フロー・ベースでみた年金のパフォーマンス（運用成績）だけを比較するのであれば、年金基金だけを取り出して比較すれば十分である。しかし、年金加入者にとっては、こうしたフロー・ベースの情報に加え、ストック・ベースでみた年金のパフォーマンス、すなわちソルベンシーに関する情報も重要であると考えられる。そして、こうしたストック・ベースのパフォーマンスをみるためには、年金基金に対して支払義務を負う企業あるいは国と年金基金との連結ベースでの会計情報が必要となる。

24 岸 [1999b]、

はじめ、現行の大半の企業年金は確定給付型であり、年金基金の破綻時等には企業が年金の給付義務を負わなければならないものである。このように、企業は年金基金への掛金拠出後も二次的とはいえ年金の支払債務を負っているわけであるが、掛金を費用計上するだけの従来の会計処理の下では、こうした企業の債務が貸借対照表上、認識されないため、企業が抱えている将来の年金にかかるコストを把握できないといった問題が指摘されてきた。

かかる問題を解決すべく、企業年金については、1998年6月、企業会計審議会から「退職給付に係る会計基準の設定に関する意見書」(以下「企業年金会計基準」という)が公表され、企業<sup>25</sup>の年金債務や年金費用が発生主義に基づき算定されるとともに、そのようにして算定された年金債務よりも年金資産が少ない場合にはその差額が企業の貸借対照表上、年金負債として計上されることとなった<sup>26</sup>。これにより、年金の受益者である従業員や年金受給者にとっては、当該企業の年金にかかる運営方針や年金資産の運用が適切になされているかを判断する情報が提供されるようになるとともに、当該企業に対する投資家や債権者にとっても、当該企業が将来追加的に負担する可能性のある年金コストの額を認識することができるようになる。

こうした発生主義に基づく年金債務および年金費用の認識は、公的年金にかかる政策評価を行ううえでも同様に要請されよう。もっとも、企業年金について適用される会計基準をそのまま公的年金に適用することが可能かどうかは、別途検討を要する。すなわち、企業年金にかかる会計基準の考え方を適用することを基本としつつも、企業年金とまったく同じ会計基準を適用することにより何らかの弊害が生じる場合には、適切な調整を行う必要がある。そこで以下では、企業年金にかかる会計基準の基本的な考え方を整理したうえで、公的年金の政策評価を可能とするために必要な会計情報の提供といった観点から、適切な公的年金会計のあり方について検討することとする。

#### ロ．「企業年金会計基準」の基本的な考え方

「企業年金会計基準」は、主に次の2つの考え方に基づいて構成されている<sup>27</sup>。

##### (イ) 年金の性格を賃金の後払いとして捉えること

従来、年金の性格に関しては賃金後払説、功績報償説、生活保障説等の考え方があったが、「企業年金会計基準」では年金の性格を従業員が提供した労働の対価として支払われる賃金の後払いとして捉え、基本的に勤務期間を通じた労働の提供に伴って発生し累積していくものとして位置づけている。

25 「企業年金会計基準」では、企業の代わりに事業主という表現を用いているが、以下では企業という用語に統一する。

26 同基準は、原則として2000年4月1日以降開始される事業年度より適用される。

27 古市〔1999〕は、「企業年金会計基準」の考え方を、年金基金制度にかかる法律関係との整合性との観点から比較分析しており、基本的には両者整合的な処理となっていることを示している。

(ロ) 発生主義に基づく年金費用、年金債務、年金負債の認識

前記(イ)より、年金は従業員の労働の提供により給付義務の発生した時点で企業の費用として認識すべきとの考え(発生主義)に基づき、企業は、従業員に対する当期の負担を当期の費用(年金費用)として認識するとともに、当該費用の累計額を企業の年金債務とし、それから年金資産を控除した額を「退職給付引当金」(本稿では、これを年金負債と呼んでいる)として貸借対照表の負債の部に計上することとしている。

すなわち、ここでいう年金債務とは一定の期間にわたり労働を提供したこと等の事由に基づいて退職以後に従業員に支給される給付のうち、認識時点(貸借対照表日)までに発生しているものをいう。具体的には、まず退職時に見込まれる年金給付の総額(年金給付見込額)を算定し<sup>28</sup>、そのうち当期末までに発生していると認められる額を一定の割引方法により見積もることになる<sup>29</sup>。

なお、年金資産とは、企業年金制度に基づき年金給付に充てるため積み立てられている資産をいう。具体的には厚生年金基金制度および適格年金制度において保有する資産のほか、特定の退職給付制度のために、企業と従業員との契約に基づき、以下の要件をすべて満たす資産をいうとされている。

退職給付以外に使用できないこと

企業および企業の債権者から法的に分離されていること

積立超過分を除き、企業への返還、企業からの解約・目的外の払出し等、企業の受給者等に対する詐欺的行為が禁止されていること

資産を企業の資産と交換できないこと

こうした要件を満たした年金資産は、期末における公正な評価額(資産取引に関し十分な知識と情報を有する売り手と買い手が自発的に相対取引するときの価格)によって評価され、上述のように年金負債の算定に当たって年金債務から控除される<sup>30</sup>。

28 かかる年金給付見込額の算定には、退職時まで合理的に見込まれる年金給付の変動要因(退職率、死亡率、予定昇給率等)が考慮される。

29 かかる割引率は、安全性の高い長期の債券の利回りを基礎として決定されなければならない、具体的には長期の国債、政府機関債および優良社債(複数の格付機関よりダブルA相当以上を得ているもの)等の利回りを基礎として決定される。

30 なお、実際の年金負債の算定に当たっては、年金債務から年金資産を控除した額に、過去勤務債務および数理計算上の差異のうち償却が済んでいない部分(未認識過去勤務債務および未認識数理計算上の差異)が加減される。過去勤務債務とは、年金給付水準の改訂等に起因して発生した年金債務の増加または減少部分をいう。また、数理計算上の差異とは、年金資産の期待運用収益と実際の運用成果との差異、年金債務の数理計算に用いた見積数理と実績との差異および見積数値の変更等により発生した差異をいう。これらについては、その発生時に費用として認識する考え方もあるが、前者については、その発生原因である給付水準の改訂等は従業員の勤労意欲に将来にわたって影響を与えるとの期待の下で行われる面があり、一時の費用とすべきものとして一義的に決定づけることが困難であること、後者については、かかる差異には予測と実績の乖離のみならず予測数値の修正も反映されるため、直ちに費用として計上することが年金債務の状態を忠実に表現するとはいえない面があること、等を理由に、「企業年金会計基準」では原則として従業員の平均残存勤務期間以内の一定年数で規則的に費用処理(遅延認識)することとしている。

## 八．公的年金へ適用する際の留意点

### (イ) 年金債務の考え方

前述のとおり、「企業年金会計基準」における年金債務は基本的に労働の対価として発生するものである。一方、公的年金は、前述のとおり「市場の失敗」を回避するために提供されるものである。したがって、企業年金が労働の対価という形で年金債務を認識しているのに対し、公的年金では政府が年金債務を負っていることをどのように理由づけるのか、といった点が問題となる。

しかし、この点については、公的年金における年金債務とは、各加入者（国民）が認識時点までに支払った保険料に対応して政府がすでにコミットしている給付額の現在価値の総和として捉え、これらを政府の債務として観念することが可能であろう。もちろん、政府は、年金制度改革を通じて事後的に債務額をコントロールすることが可能であるが、政治的にこうした変更をすることは容易とは考えられない。また、企業年金についても、労使交渉の結果、合意に達すれば制度内容の変更は可能であり、公的年金と大きな違いがあるとも考えられない。

### (ロ) 積立金の年金資産性

前述のように、「企業年金会計基準」の大枠は年金債務から年金資産を控除した額を年金負債として年金支給義務者である企業の貸借対照表に認識させるものである。このように、企業の貸借対照表で認識される年金債務の額から年金資産の公正価値分を控除するのは、年金資産が前述のような一定の要件を満たすことによって年金債務支払のための確実なバッファーとなり得ることによる。換言すれば、年金資産として年金債務から控除し得るためには、それが確実に年金債務に充てられることが保障されている必要がある。

この点、公的年金については、各特別会計における収支差引残がプラスの場合に繰り入れられる積立金が年金資産に相当すると考えられるが、かかる積立金が、前述の年金資産にかかる4つの要件2章4節ロ（ロ）をすべて満たしているかどうかは検討を要しよう。年金積立金については、従来、その全額が資金運用部に預託され、財政投融资の原資等に充てられてたが、2000年3月31日に公布された「年金資金運用基本法」によって、年金資金は資金運用部から切り離され、新たに設立される「年金資金運用基金」に一括して預託されることとなった。これにより、年金給付と積立金の対応関係がより明確になり、上述2章4節ロ（ロ）の年金資産の要件が明示的に満たされることとなった。もっとも、同基金は、全額政府出資による法人であり、厚生大臣の監督下におかれ、その業務につき厚生大臣が監督上必要な命令を出すことができるとされている。また、年金資産の処分（貸付、譲渡、交換、担保提供）等については省令で定められているものを除き厚生大臣の認可が必要であるなど、厚生大臣が一定の影響力を行使することが可能となっている。これらの点をみると、年金資産要件のうち 以外の要件が満たされているかどうかについては、明確とはいえない。したがって、同基金における積立金を貸借対照表上で認識する年金負債の額から控除するのは適当でなく、年金債務

と積立金の双方につき、それぞれの総額を認識するといった処理の方が情報の開示という点では適切であるといえよう。

## (5) 小括

以上みてきたように、公的年金の目的が受入れ資産価値の最大化にある以上、政策評価システムにおいては、企業年金と比較可能な形で会計基準を整備することが肝要である。もっとも、公的年金が「市場の失敗」を回避するために提供されるものであるとの立場をとる場合、公的年金を完全に民営化することは選択肢となり得ないため、会計情報を年金運営の効率化に向けた規律づけにつなげるためには、例えば公的年金の運営を民間委託するなど、別途の仕組みをあわせて用意する必要があると考えられる。

なお、わが国においては、「企業年金会計基準」を公的年金にも適用することは、比較可能性の観点のみならず、公的年金の性質からも妥当と考えられるが、企業年金同様に年金資産と年金債務をネットアウトしたうえでバランスシートに載せるのは積立金が年金資産としての要件を必ずしも満たさない以上適切ではなく、年金債務と年金資産（積立金）をグロスで表示するのが妥当と考えられる。

## 3. 地方自治体の会計と政策評価のあり方

### (1) 地方自治体における政策評価システム<sup>31</sup>

地方自治体（以下、自治体）の提供するサービスの多くは、市場に任せておいては提供されない、あるいは提供されたとしても市場効率的な形では提供され得ないようなものであり、基本的に民間によってこれを代替することはできない。もちろん、自治体の提供するサービスの中には、エージェンシー化等の仕組みをうまく利用することを通じて市場メカニズムが活用可能なものもある。しかし、こうしたサービスについても、公的な関与が残らざるを得ないケースがほとんどであると考えられる。

こうした自治体の提供するサービスは、市場メカニズムを通じては最適な資源配分が達成されないために、財務的成果のみを集約する会計情報による一元的な評価は難しく、非財務的な情報に基づく評価も必要になる。一方、いくら受益者にとって有用なサービスであっても、これに利用できる財務資源に限りがあるこというまでもない。したがって、こうしたサービスを評価するためには、財務的評価と非

31 ここでの議論は、宮田 [2001] を参照した。なお、以下では、地方自治体について議論を展開しているが、地方分権問題に関連するガバナンスの問題を除いては、中央政府についても同様の議論が当てはまると考えられる。

財務的評価の双方を反映し得る政策評価システムを構築していくことが必要になる。

具体的に、こうした政策評価システムをどのように構築するかという点については、いくつかの方法が考えられよう。例えば、非財務的な費用・便益も何らかの形で貨幣単位に換算し、これを財務的評価と統合したうえで評価を行う費用便益評価の方法は、比較的よく知られた方法である。しかし、山本 [1997]、宮田 [2001] が指摘するとおり、こうした統合的な評価方法は、個別の公共事業や規制の評価には向いているが、これを全体的な政策評価システムとして活用するには問題が少なくない。実際、米国では、1960年代に費用便益評価をベースに中央政府全体の政策評価システム (PPBS : planning programming budgeting system) を構築したが、結局失敗に終わっている。このため、中央政府のみならず、自治体の評価に当たっても、財務的要素と非財務的要素を別々に評価したうえで、これらを斟酌しつつ最終的な評価を行う複合的な評価方法が、公会計の改革や政策評価システムの整備における先進国であるアングロサクソン諸国でも主流となっている<sup>32</sup>。

もっとも、こうした複合的な政策評価システムを構築する場合、具体的にどのように財務的評価と非財務的評価を斟酌し、公的サービス (政策) 間の優先順位づけを行うかが問題となる。もちろん、理論的には、政治プロセスを通じて社会的に望ましい優先順位づけがなされることになるが、これまでの歴史は、「政治の失敗」が起りやすいことを示している。特に、中央政府や自治体のように、提供するサービスが多様であり、かつ受益者の選好も多様な場合 (マルチタスクおよびマルチプリンシパルの問題) には、公的サービス (政策) 間の優先順位づけが困難になり (いわゆる政策決定における「すくみ」の問題)、現状維持的な政策が採られやすいという問題が存在する。このため、以下で議論するような、公的サービス間の優先順位づけのためのルール、あるいは仕組みを用意する必要がある。

また、公的サービス間の優先順位づけのためのルール等を明確化することは、自治体を効率化に向けて規律づけるための前提条件とも考えられる。公的サービス間の優先順位づけの根拠が不透明であれば、プリンシパルである受益者がエージェントである自治体の成果をモニターすることが困難になるためである。このように、公的サービスの優先順位づけの問題は、自治体の規律づけの問題の一部をなすものと考えられる。そこで、以下では、公的サービス間の優先順位づけの問題を、自治体の規律づけの問題との関連からみていくこととする。

なお、以下では、宮田 [2001] の分類に従い、公的サービス間の優先順位づけや規律づけに関し、市場メカニズムを活用しつつこれらを行うアプローチ (「市場メカニズム活用型」の政策評価システム) と、アカウントビリティの向上を通じてこれらを行うアプローチ (「総合評価型」の政策評価システム) の2つに分けてみて

32 アングロサクソン諸国の中央政府の公会計の改革および政策評価システムの整備については、山本 [1999]、宮田 [2001] 参照。

いくが、結論を先取りすれば、それぞれのアプローチにはメリットとデメリットがあり、万能薬は存在しない。したがって、最終的にそれぞれの自治体がどういったアプローチを採用するかは、それぞれの自治体の政策評価システムに対する考え方、あるいは自治体のおかれている環境等に大きく影響されることには留意が必要である。

## (2) 市場メカニズムを活用した規律づけ

### イ．総論

第1のアプローチは、財務情報に重きをおいて、公的サービス間の優先順位づけを行おうというものである。こうしたアプローチの中で最も単純なものは、非財務的な便益・費用は一定と仮定し、そのうえで財務・会計的なコストを基準に優先順位づけをする方法である（費用最小化の考え方）。もちろん、折衷型として、非財務的な評価に基づき公的サービスをいくつかのグループに分けたうえで、それぞれのグループ内において、財務的なコストにより、優先順位づけを行うことも考えられる。

また、こうした財務情報を重視したアプローチにおいては、規律づけは市場メカニズムを通じて行われることが期待されている。ただ、単純に企業会計を自治体に適用すれば市場メカニズムが働くというわけではなく、民間等との擬似的な競合状態が確保されるように、企業会計に対し必要な調整が加えられる必要がある。例えば、自治体においては、地方税や中央政府からの移転収入等が支出部門のコストとして適切に認識されないため、こうしたコストを何らかの方法で勘案しないと、自治体の効率性が過大評価されてしまうことになる。一方で、民間部門のほうが効率的にみえる場合でも、サンクコストの存在<sup>33</sup>や公的セクターにおける人員調整の困難さ<sup>34</sup>などを勘案しないと、公的サービスの民間への移管が社会全体としては効率性の向上につながらないことになる。

さらに、自治体の規律づけのためには、必要な調整を加えた会計情報を開示するだけでは不十分であり、民間セクターに比べ非効率と考えられる自治体のサービスに関し、何らかのペナルティーを課す仕組みが必要となる。ペナルティーとしては、こうした非効率なサービスを民営化、エージェンシー化、PFI等の対象とする方法、あるいは当該サービスの提供者の給与や人事評価に反映させることが考えられる。

33 ある事業やサービスの提供を中止した場合、その時点までにすでに設備や資源に投下してしまった資金の一部は回収不可能となる。こうした退出に伴って発生する回収不可能な費用をサンクコスト（固定費のうち埋没した費用）という。民間との競合を考えるうえでは、こうしたサンクコストの発生を回避すべく、公的部門が保有している施設の民間部門へのリース等もオプションの1つとして用意する必要がある。

34 公的セクターでは解雇が困難であることから、ある公的サービスを民間に委譲したとしても、公的セクターにおける余剰人員を公的セクター内で吸収せざるを得ないことがあるが、こうした場合には、社会全体としては、当初期待されたような効率化が達成されないことになる。

もちろん、公的サービスの中には、民間との競争を観念することが難しいものも少なくない。こうしたサービスは、一般的に民間では提供し得ないもので、民営化、エージェンシー化、PFI等が馴染まない。こうした場合、そもそも民間と競争し得ないことが事前にわかっている以上、規律づけは容易でないが、非財務的な便益やコストが比較的似通っているサービス間のコスト比較を通じて公的サービス間の競争を促し、規律づけを行うことが1つの解決策となり得る（費用最小化による規律づけ）。

なお、「市場メカニズム活用型」のアプローチを採った場合でも、非財務的な政策評価の結果を開示することが有用であることはいうまでもない。ただ、市場メカニズムを活用していく場合、民間企業と同様のロジックで、非財務的な情報は基本的に副次的な役割しか有さないことになる。

#### ロ．米国インディアナポリス市の例

以上みてきたとおり、「市場メカニズム活用型」の政策評価システムに関しては、民間との競争を観念することが難しい公的サービスにおいて、いかに規律づけを行うかが大きな課題である。この点、前述のとおり、自治体内の各サービスごとのコスト比較を通じて効率性を比較し、規律づけを行うことが1つの解決策となり得る。こうした規律づけのメカニズム導入例としては、米国インディアナポリス市における行政部門の「市場化」の手法が参考になると考えられる<sup>35</sup>。

インディアナポリス市における行政部門の「市場化」は、同市の行政改革の基本的ポリシーである行政スリム化4原則<sup>36</sup>を実行するために導入したものである。同市の行った行政部門の「市場化」の特徴は、「活動基準原価計算」(activity based costing : ABC、詳細後述)という手法を導入することにより、各サービスごとの厳密な原価コストを計算し、民間との比較のみならず、公的サービス間でのコスト比較をも容易にしている点である。すなわち、一般的な「市場メカニズム活用型」の政策評価システムにおいては、公的部門が認識すべきコストとして特にキャピタル・チャージ(公的部門の資金調達による民間部門の機会費用)が重視され<sup>37</sup>、公

35 インディアナポリス市における行政改革に関する記述は、Bruns and Atherton [1996]、Kaplan [1996]、山本[1999]、岸[1999b]、政策評価研究会[1999]を主に参照した。

36 インディアナポリス市における行政スリム化4原則は以下のとおり(政策評価研究会[1999])。

- 行政は民間企業が提供し得ないサービスのみを提供
- 行政は推進者であるべきで、管理者であるべきではない
- 市場原理の範囲を最大化
- サービスを受ける市民や労働者の視点に立つこと

37 公的部門でサービスを提供するために調達した資金は、さもなければ民間部門で使われていた資金であり、この意味では民間部門に機会費用が発生していることになる。キャピタル・チャージの考え方は、減価償却費に加え、こうしたコストを公的部門に課すことにより、民間部門と比較可能な形で公的セクターのコストを認識しようというものである。なお、キャピタル・チャージは理論的には完全競争市場下における正常利益に当たるが、現実の適用に当たっては、公的部門の利益率を基にキャピタル・チャージを算出する方法(ニュージーランドの中央政府のケース)と、長期金利を基にキャピタル・チャージを算出する方法(イギリスの中央政府のケース)がある。

的サービス自体の厳密な原価計算は行われないケースが少なくなかった。しかしながら、前述のとおり、民間との競合を観念することが困難なサービスについては、キャピタル・チャージを課しても、効率化に向けての規律づけが十分になされない。そこで、こうした問題を解決するために、インディアナポリス市の「市場化」では、ABCの導入により、各公的サービスのフルコストを算出し、それを同種の公的サービスにおける最良事例（ベンチマーク）と比較することを通じて、効率化に向けた規律づけ（費用最小化による規律づけ）を図っている<sup>38</sup>。

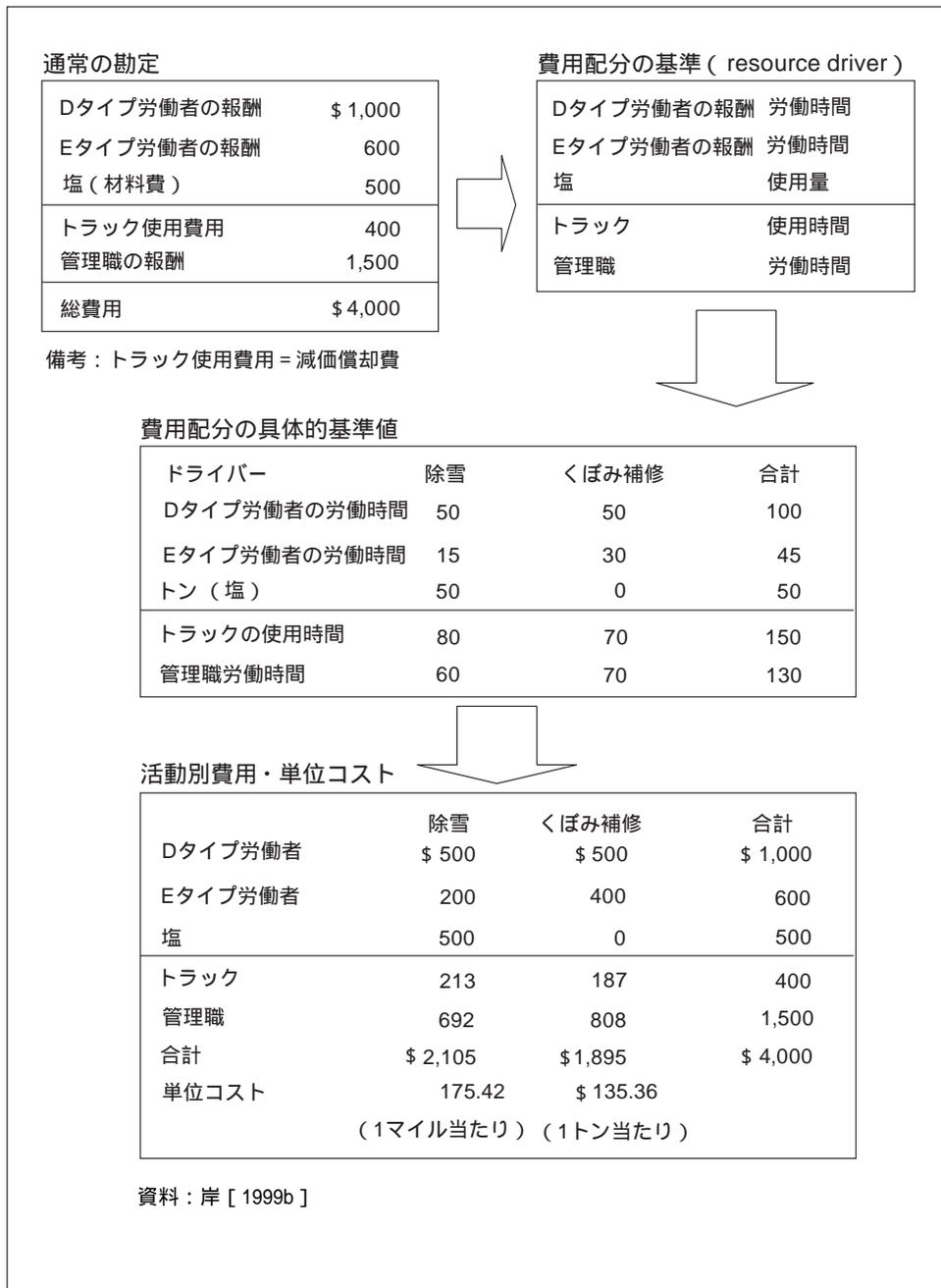
ここで、ABCとは、ある製品を生産するためにどれだけの活動が必要であり、その活動がどれだけの「資源消費」をしたかに着目して各原価を割り当て、従来の原価計算手法では賦課できなかった一般管理費などの間接費を活動の実態を反映した形で賦課する方法である。例えば、「12マイルの除雪」と「14トン分のアスファルトを用いた道路のくぼみ補修」という2つの行政サービスにつきコスト配分を行う場合、図1に示すように、通常の勘定では、直接費、人件費、間接費が個々の項目として記録されるが、ABCでは「資源作用因（resource driver）」<sup>39</sup>と呼ばれる配賦基準を用いて最終的にそれぞれのアウトプットへとコスト配分を行う。これにより1マイル当たりの除雪費用、アスファルト1トン当たりのくぼみ補修費用といった単価の算出が可能となるのである<sup>40</sup>。

38 具体的には、岸 [1999b] が指摘するとおり、同市の従来の会計処理では、コストがサービスごとではなく、予算上の項目で分配されていたこと、間接費が各サービスに配分されていないこと、減価償却費の概念がなく現金収支しか認識されないこと、また、この結果、コストの原因が特定されないこと、サービスのアウトプットの単価が把握されないこと、が問題となっていた。そこで、各サービスごとの間接費等を含めたフルコストを認識すべく、発生主義会計の導入に加え、ABCが管理会計に導入されることとなった。

39 特定のサービスの提供に要する資源ごとに費用を計算するための基準。図1の例では、例えば、労働者報酬としてDタイプの労働者に支払った額のうち「12マイルの除雪」という行政サービスにかかる部分を計算するために用いる基準（この場合は労働時間）が「資源作用因」である。

40 どのようにABCの適用対象となるアウトプット（この事例でいえば1マイル当たりの除雪やアスファルト1トン当たりの補修）が選ばれるかについては、その評価結果の詳細が公表されていないことから明らかではないが、米国の全自治体は行政実績成果法（GPRA：Government Performance Results Act of 1993）による業績評価が義務づけられていることを考えると、インディアナポリス市のABCの適用対象選定についても、同市の業績評価体系と何らかの関連をもってなされている可能性がある。

図1 インディアナポリス市のABC適用の例



このように、インディアナポリス市の「市場化」では、ABCの導入により、民間との競合を観念することが難しいサービスについても、費用最小化の観点から効率化に向けて規律づけを行っている点に最大の特徴があるが、ABCの手法は、実際に効率化を進めるための具体的な処方箋を提供する点でも大きなメリットがある。すなわち、山本 [ 1999 ] が指摘するとおり、ABCを導入することにより、各サービスごとに適切なコストの割り振りがなされ、コストと活動・作業との関係が明確になるため、具体的にどのようなコストを削減すればより効率的なサービスの提供が可能になるかを分析することが容易になるのである<sup>41</sup>。

実際、インディアナポリス市では、ABC導入後の92年から95年にかけて60以上のサービスにつき「市場化」を実施した結果、コスト節約額は約1億ドル（92年予算の約22%）に上り、節約された分を警察・消防といった公共安全分野に重点的に予算増額するといった政策措置へと結びつけたとされている<sup>42</sup>。

もっとも、インディアナポリス市の「市場化」には、以下のような問題点もあり、万全な解決策でない点にも留意する必要がある。

第1の問題点は、ある意味では「市場化」のメリットの裏返しではあるが、民間との競合を観念し得るサービスに対し、十分な規律づけがなされていないことである。すなわち、同市の行政改革の基本方針は、行政部門と民間等との競争により行政部門の民営化を図ることにあるのではなく、原則として当該サービスを公的部門に担わせ続けることを前提としつつ、民間との競争を通じてその効率化を図ることにあるとされているが、このように、事前に民営化等による根本的なペナルティーの可能性が基本的に排除されている場合、モラル・ハザードが発生しやすい。また、同市のこうした基本方針を反映して、財務情報の民間部門との比較可能性があまり重視されていない点も、市場メカニズムの活用の観点からは問題が少なくない。例えば、同市では、内部部局の入札コストにキャピタル・チャージを賦課したり、現有資産等の時価評価額に基づく減価償却費等を賦課するといった調整を加えることはなされていないが、これでは民間部門との実効的な比較は行い得ない。最後に、同市は、ABCに基づくコスト情報はあくまでも管理会計情報として内部の利用にとどめ、これをそのまま公開することはしていないが、これは受益者からのモニタリングを困難化させるため、規律づけの観点から問題が少なくない。

41 厳密に言えば、ABCは、歴史的に、製品やサービスの正確なコスト算定のために行われるもの、顧客に価値を付加しない活動である非付加価値活動を発見し、それを排除することでコスト低減に役立てるもの、資源消費モデルの1つとして、あるべきコストとの比較や各種の経営管理に役立てるもの、の順に発展してきており、通常、これらの3つのタイプを総称してABCと呼んでいる。インディアナポリス市のケースは、このうち のタイプに近いものとされている（櫻井・藤野 [ 1999 ]）。

なお、こうした公的部門へのABC導入の動きは、米国連邦政府機関、米国地方政府、オーストラリア地方政府等に広がっており（櫻井 [ 1999 ]）、特に、米国連邦政府機関については、1995年に連邦政府会計基準諮問審議会（Federal Accounting Standard Advisory Board）が公表した意見書第4号「経営原価計算基準」の中で、コスト管理システムとしてのABCの実施が規定されている（櫻井・藤野 [ 2000 ]）。

42 岸 [ 1999b ] このほか、インディアナポリス市では、ABCの導入により行政サービスを効率化した結果として、当該4年間で約1,000人の市職員（92年の職員数の約20%）の削減が実施された（Bruns and Atherton [ 1996 ]）。

第2の問題点は、インディアナポリス市の「市場化」の方法では、ベンチマークとの比較でみた評価は可能になるが、ベンチマーク自体の効率性の評価を行う仕組みが具備されていない点である。

インディアナポリス市では、こうした問題点を克服するために、ABCによって得られた情報を業績指標と組み合わせることによって活動別の「わかりやすい予算」を作成し、これを公表するなどして市民に予算の用途を説明したり、定期的に顧客満足度調査を実施するなどして補完している。こうしてみると、インディアナポリス市の「市場化」の例は、ベンチマークとの比較を通じた費用最小化による規律づけを行っているという意味では「市場メカニズム活用型」の政策評価システムといえるが、市場メカニズムが十分活用しきれていない部分を非財務的な評価で補っている点を勘案すれば、後でみるアカウンタビリティの向上を通じた規律づけを重視する政策評価システムとの折衷型とみることが可能かもしれない。

### (3) アカウンタビリティの向上を通じた規律づけ

#### イ．総論

上記のように、市場メカニズムを公的サービス間の優先順位づけや公的サービスの効率化に向けた規律づけに活用していくことは、非常に効果的なアプローチである反面、会計情報を民間セクター等と比較可能なものにするために行われる調整のプロセスで恣意性が介在してしまうとのデメリットがある。ここでみるアカウンタビリティを重んじるアプローチでは、会計上の評価の問題等を回避しつつ、できるだけ中立的な会計情報を非財務的な情報とセットで開示し、公的サービス間の優先順位づけや公的サービスの効率化に向けた規律づけを行っていこうとするものである。

もちろん、こうしたアプローチを採った場合、客観的な公的サービス間での優先順位づけは困難であり、最終的には政治的判断に委ねるしか方法がない。しかし、これまでの歴史は、「政治の失敗」が起こり得ることを示しており、こうした問題を回避するためには、財務、非財務双方の情報をアカウンタブルな形で開示し、政策に対する透明性を高めることが重要になる。この点、財務面においては、財務諸表を整備することでアカウンタビリティが高まると考えられるが、非財務情報をわかりやすく、かつ客観的な形で受益者に開示することは容易でない。アカウンタビリティの向上を通じた公的主体の規律づけを重視する米国では、客観的に非財務面での評価を行う手法として、「業績測定」(performance measurement)が広く活用されている。実際、1993年に成立した行政実績成果法(GPRA)は、連邦政府のほとんどの機関について業績測定を求めており、また、自治体レベルでも業績測定は広範に採用されている。業績測定システムには決まった形はなく、評価を行う主体の目的や特徴に応じてさまざまな形を取り得るが、こうした中でも、米国オレゴン州で導入されている「オレゴン・ベンチマークス」がその代表例とされていることか

ら、以下、具体的にみていくこととする<sup>43</sup>。

#### ロ．米国オレゴン州における業績測定システム

業績測定の特徴は、政策目標達成への貢献度を何らかの形で指標化し、これをもとに自治体等が提供している公的サービスの質を評価していく点にある。通常、業績測定の対象となる目標はかなり具体的なレベルにおかれるが、こうした目標は、自治体運営の基本理念から演繹的に設定されることになる。例えば、以下のオレゴン州の例（後掲図2参照）でいえば、「すべてのオレゴン州民があらゆる生活の局面で卓越した状態となること」というビジョン・理念の下で、1つの政策目標として「安全で思いやりと責任感のある地域の創造」が定められ、これを達成するために必要な項目の1つとして「公共安全」が掲げられる。さらに、こうした「公共安全」を達成するために必要な項目の1つとして、「犯罪（の減少）」が挙げられ、これが業績測定の対象とされている。

さらに、こうした業績測定対象項目の達成に直接関連する指標がいくつか定められることになる。オレゴン州の例についていえば、「犯罪の減少」を評価するために、「オレゴン州民1,000人当たりの年間犯罪件数」とか、「武器を保有する学生の割合」といった5つの指標（ベンチマークス）が定められている。そして、こうしたいくつかの指標をベースに、オレゴン州の治安維持に関連するサービスの質が、「犯罪」防止への貢献という観点から評価されるのである。

なお、オレゴン州では実施していないが、業績測定の対象に直接関連するアウトカム指標に加え、アウトカムの達成のために具体的に提供された公的サービスの量を示すアウトプット指標が設けられることがある。例えば、「オレゴン州民1,000人当たりの年間犯罪件数」というアウトカム指標に対応するアウトプット指標としては、「パトカーによる巡回時間」とか、「地域当たりの警察官の数」などが考えられる。こうした、アウトプット指標を設けることには、実際に提供された公的サービスと達成すべき目的の関係が明確化されるとのメリットがあるが、一方で、アウトプットとアウトカムの因果関係の特定（例えば、警察官の増加が実際に犯罪の減少に寄与しているのか否かの判断）が難しいとか、アウトカムを考えずにアウトプットの増加が目指されてしまう（例えば、巡回はするが、犯罪減少に向けた努力をあまり一生懸命行わない）おそれがある、といった問題点もある。

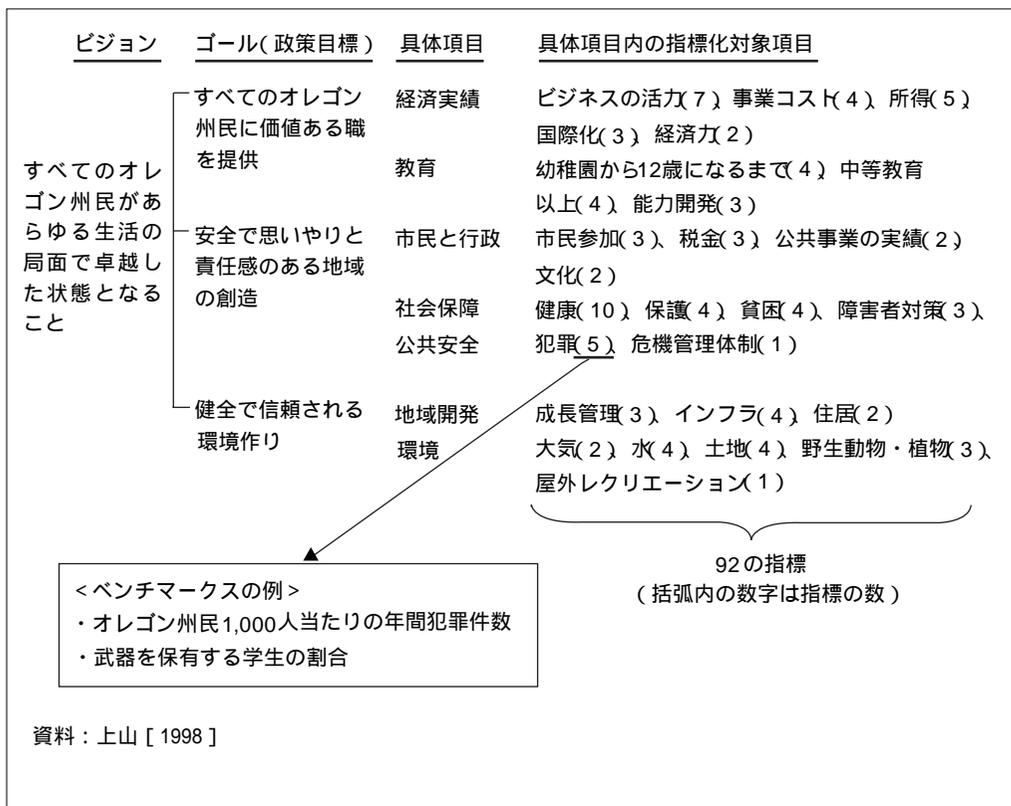
具体的に、「オレゴン・ベンチマークス」では、92個のアウトカム指標（ベンチマークス）を使って、州全体が現在どのような状態にあり、将来どのような方向を目指しているのかということ、定量的にわかりやすく表現している。「オレゴン・ベンチマークス」は、州政府の長期戦略計画である「オレゴン・シャインズ」

43 「オレゴン・ベンチマークス」についての記述は、上山 [1998]、岸 [1999a]、政策評価研究会 [1999]、Oregon Progress Board [1999a] を主に参照した。なお、「オレゴン・ベンチマークス」は、その導入時期が早かったこと、システムとしての完成度が高いことから、現在、米国内外を問わず、多くの自治体で導入あるいは検討されている業績測定システムの参考とされている。

が策定された1989年に導入され、その後、1997年に「オレゴン・シャインズ」を改訂した「オレゴン・シャインズ」が導入されたのを機会に、改良されている。州の長期的ビジョンである、「すべてのオレゴン州民があらゆる生活の局面で卓越した状態となること」は、「オレゴン・シャインズ」で定められたものであり、図2のとおり、かかるビジョンの下、3つのゴール（政策目標）、7つの具体項目、27の指標対象項目が定められ、これら指標対象項目を測定するためにアウトカム指標として92項目（ベンチマークス）が設けられているのである。なお、アウトカム指標については、既存の情報から直接設定できない場合もあるが、こうした場合は、インタビューやアンケートにより測定した顧客満足度に関する指標を代理指標として補完的に活用したり、また、絶対的な業績指標の設定が困難な場合等には他の行政主体との相対比較（ベンチマーキング）を行う等の工夫が行われている。

オレゴン州の提供する公的サービスは、すべて、何らかの形で指標化対象項目に関連づけられるようになっており、アウトカム指標を通じて、こうした指標化対象項目の達成度という観点から評価される。具体的には、ベンチマークスを1980年代からの時系列的な推移として公表するとともに、2000年および2010年において達成すべき目標としての具体的数値ターゲットを設定し、そのターゲットの達成度に応

図2 オレゴン州の政策評価体系の構成



じてA、B、C、D、F (failure) の5段階評価をするとともに、そのトレンド（改善、現状維持、悪化等）が示される<sup>44</sup>。また、各ベンチマークについては、ベンチマークに影響を与えた要因の特定、その他の州との比較、今後の対策等、定性的な分析・評価が加えられる。さらに、こうした自治体自身による分析・評価に加え、ベンチマークの設定の仕方、目標値や評価の妥当性について、インターネット等を通じて、随時、受益者の声を汲み取る仕組みも整備されている。

こうしたオレゴン州の取組みについては、政策評価システムの導入例として米国でも最も完成度が高いといわれており<sup>45</sup>、実際の導入効果をもても、例えば、この10年間のうちに失業保険の支出水準が、全米最大レベルから全米最小レベルにまで改善するなど、いくつかの行政サービスにおいて顕著な改善がみられる。その一方で、州の予算が全体として増加し続ける中<sup>46</sup>、実際に改善されたベンチマークスは92項目のうち19項目にとどまっており、しかも、2000年における数値ターゲットをほぼ達成した項目は、5つにすぎない<sup>47</sup>。中には、教育関連のように、それに配分される予算の割合が年々増加されている<sup>48</sup>にもかかわらず、一部のベンチマークスの目標達成度合いが顕著に悪化した例もみられる<sup>49</sup>。

このように、オレゴン州の取組みが、政策評価システムの作りとしては完成度が高いとしても、それほど画期的な成果が挙げられていない原因としては、次の3点を指摘することが可能と考えられる。

第1は、「オレゴン・シャインズ」では、アウトカム指標のみに基づく業績測定が行われており、こうしたアウトカムを生み出すアウトプットが示されていない点である。もちろん、アウトプット指標については、前述のような問題点もあり、その具体的な運用に関しては注意する必要がある。しかし、アウトカム指標だけでは、当該サービスを提供する主体にとって具体的にどのようなアクションが要求されているのかが明確化されない。また、アウトカム指標は、公的サービス以外の要因にも左右されてしまうという問題点もある<sup>50</sup>。

第2は、会計面でこれまで現金主義が採られていたために、業績測定の前提となるコストが正確に認識できていなかった点である。これまでも繰り返し述べてきているように、いくら受益者にとって有用なサービスであっても、これにいくらでも財務資源を利用してよいということにはならない。公的サービスの評価を行ううえ

44 正確には、AはAとA<sup>+</sup>、BはB<sup>+</sup>、B、B<sup>-</sup>（C、Dも同じ）に細分化されており、全12段階の評価となっている。なお、A～Fの評価はターゲットに対する貢献度合い（A = 100～94%、B = 93～66%、C = 65～33%、D = 32～0%、F = <0）により定められている。

45 上山 [1998]

46 Legislative Fiscal Office [1999]

47 Oregon Progress Board [1999a]

48 Legislative Fiscal Office [1999]

49 Oregon Progress Board [1999a]

50 前述のとおり、オレゴン州では、定性的な説明で各ベンチマークの変化の背景を特定し、そのうえで評価を行っているが、アウトプット指標がないので、かなり主観的な評価にならざるを得ないという問題点が残る。

では費用対効果の観点が必要であり、この意味でも各公的サービスの提供に費やした費用が認識できるように、業績測定と歩調を合わせる形で、会計面での整備を進める必要がある<sup>51</sup>。

第3は、ベンチマークによる業績測定と予算策定とが有機的に関連していないという点である<sup>52</sup>。もちろん、業績測定と予算をどの程度有機的に関連づけるのが妥当かは慎重な検討が必要ではあるが、政策評価システムをより有効に活用するためには、その評価結果を何らかの形で予算に反映させることが重要と考えられる<sup>53</sup>。実際、オレゴン州でも、こうした重要性が意識され始めており、1999-2001年度予算から、各機関は、予算要求時に、各プロジェクトに関連するベンチマークおよび当該プロジェクトが当該ベンチマークについて設定された数値ターゲットの達成にどのように貢献するかについて、明確に記述することが求められている<sup>54</sup>。

#### (4) 地方自治におけるガバナンスの問題

以上でみてきた自治体の規律づけのあり方を巡る議論は、基本的に中央政府にも当てはまるものと考えられるが、以下では自治体特有の問題として、自治体におけるガバナンスと規律づけの関係に言及しておく。

自治体の運営については、多くの国において、地方の自治が尊重されながらも、公平性確保の観点などから、中央政府が補助金や税の移転等を通じて一定の関与を行っている。もちろん、こうした中央政府の関与を評価するためには、公平性の確保なども含めた多面的な評価が必要になるが、少なくとも効率化に向けた規律づけの観点からは、自治体の権限が大きく制限されることは問題が少なくない。

まず、第1には、権限が与えられていなければ、責任も問えないという問題である。特に、補助金等の使い道が中央政府から定められている場合には、こうした問題が大きくなる。また、中央政府からの人材派遣等を通じてインプリシットな形でモニタリングが行われている場合も、同様の問題が生じることになる。

第2の点は、上記の点とも関連するが、わが国の交付金制度にみられるように、地域的な公平性の観点から資源の再配分が行われ、各自治体が努力して効率性を高めても、それが移転所得の減少につながりやすいシステムが構築されている場合には、モラル・ハザードの問題が発生し、規律づけが困難になる。

第3の点としては、中央政府への依存度が高い場合、自治体は受益者のみならず、中央政府をもプリンシパルとして考える傾向がある。こうした場合、プリンシパル・エージェントの関係が複雑化するために政策決定における「すくみ」の問題がより深刻化する可能性があるほか、受益者によるモニタリングの効果も制約される

51 もっとも、この点については1999年6月にGASBより州・地方政府について発生主義による会計処理を求める基準書が出されており、今後改善されていくものと考えられる。

52 岸 [1999a] 参照。

53 宮田 [2001]。

54 Oregon Progress Board [1999b]。

と考えられる。また、規律づけの問題とは直接関連はしないが、受益者の便益が中央政府の便益の犠牲となる可能性もある。

このように、いかなる政策評価のアプローチが採られるにせよ、自治体を効率化に向けて規律づけていく観点からは、地方分権等の推進が大前提となる<sup>55</sup>。

## (5) わが国の事例（三重県）

最近わが国の自治体においても、政策評価システムを導入したり、公会計を整備する動きが本格化しつつある。しかしながら、多くの先では、政策評価システムの導入、あるいは公会計の整備のどちらか一方だけに着手しているのが実状である。これには、経営資源に限りがある中で、政策評価システムと公会計の整備を同時に進めるのは困難であるという事情も考えられるが、政策評価と公会計の関係が明確には認識されていないことも大きな要因の一つであると考えられる<sup>56</sup>。こうした中、三重県は、政策評価システムと公会計の双方の整備を進めている数少ない例であり、また、三重県の事例を参考に政策評価システムや公会計の整備を進めようとしている自治体も少なくないことから、以下、概要を紹介する<sup>57</sup>。

### イ．三重県の政策評価システム

三重県は、1995年より住民満足度の向上を目指した行政改革を進めており、98年3月、そうした改革の基本方針として、「分権・自立」(住民のニーズに合ったきめ細かなサービスを提供するため、可能な限り住民に近いところでおのおの責任を持ってサービスを提供すること)、「公開・参画」(税金の使途<県民へのサービスの内容等>を明らかにするとともに、サービス内容に住民の考え方等を反映させること)、「簡素・効率」(官民の役割分担を明確にして、選択と競争の原理を導入すること等によって、民間でできるものは民間に委ねるなどして行政のスリム化に努めるとともに、効率的な行政を確保し、最小の費用で最大の効果を上げること)といった3つのキーワードを提示し、この「簡素・効率」を図る具体的方策として、事務事業評価システム(業績測定システム)の定着と発生主義会計の導入を掲げた。このように、三重県における政策評価システムにおいては、事務事業評価システムと発生主義会計の導入の両者が、公的サービスの簡素化、効率化という観点で結びつけられており、両者を関連させることの必要性が明確に意識されていると考え

55 岩本 [2000] は、地方分権が望ましいという議論は、国よりも自治体が地方住民へのサービス供給をより的確に行えるということを前提にしているが、これは、地方が国に比べ地元住民に関する情報を有しているというよりは、むしろ、自治体の方が国に比べよりよいサービスを提供する誘因が強いことが背景にあるとしている。すなわち、情報の優位性に関する議論は、地方が収集した情報が中央政府に伝達されないことを前提にしているが、これはあまり説得的ではなく、むしろ、十分なサービスが提供できなかった時のダメージが国よりも自治体の方が大きいことに起因していると考えべきであるとしている。

56 例えばYamamoto [1999] 参照。

57 三重県における事務事業評価システムと発生主義会計の導入に関する記述は石原 [1998, 2000a, b]、岸 [1999a]、政策評価研究会 [1999]、三重県ホームページ (<http://www.pref.mie.jp>) を主に参照した。

られる<sup>58</sup>。

なお、三重県における政策評価システムでは、会計について民間とのコスト比較を可能とするための調整（インフラ資産等の時価評価、キャピタル・チャージの賦課等）はなされていない。一方で、基本方針の1つとして「公開・参画」が挙げられるなど、住民に対して県政のあり方を判断するためのデータを適切に開示するといった、アカウンタビリティの履行の観点が重視されている。こうした点から判断して、三重県では、宮田 [2001] のいう「総合評価型」の政策評価システムが採用されているものと考えられる。

以下では、三重県の事務事業評価システムおよび発生主義会計に基づく財務諸表について、それぞれの概要をみていく。

#### ロ．事務事業評価システムの概要

三重県では、1995年より開始した行政改革の一環として、「事務事業評価システム」という業績測定システムを導入している。「事務事業評価システム」では、予算編成上の事業単位をベースに「事務事業」(3,140事業<1998年度時点>)を定め、さらに、こうした事務事業を目的の類似性によってグループ化したものとして、「基本事務事業」(523事業<同>)を設定し、これらを対象に業績測定を行っている。

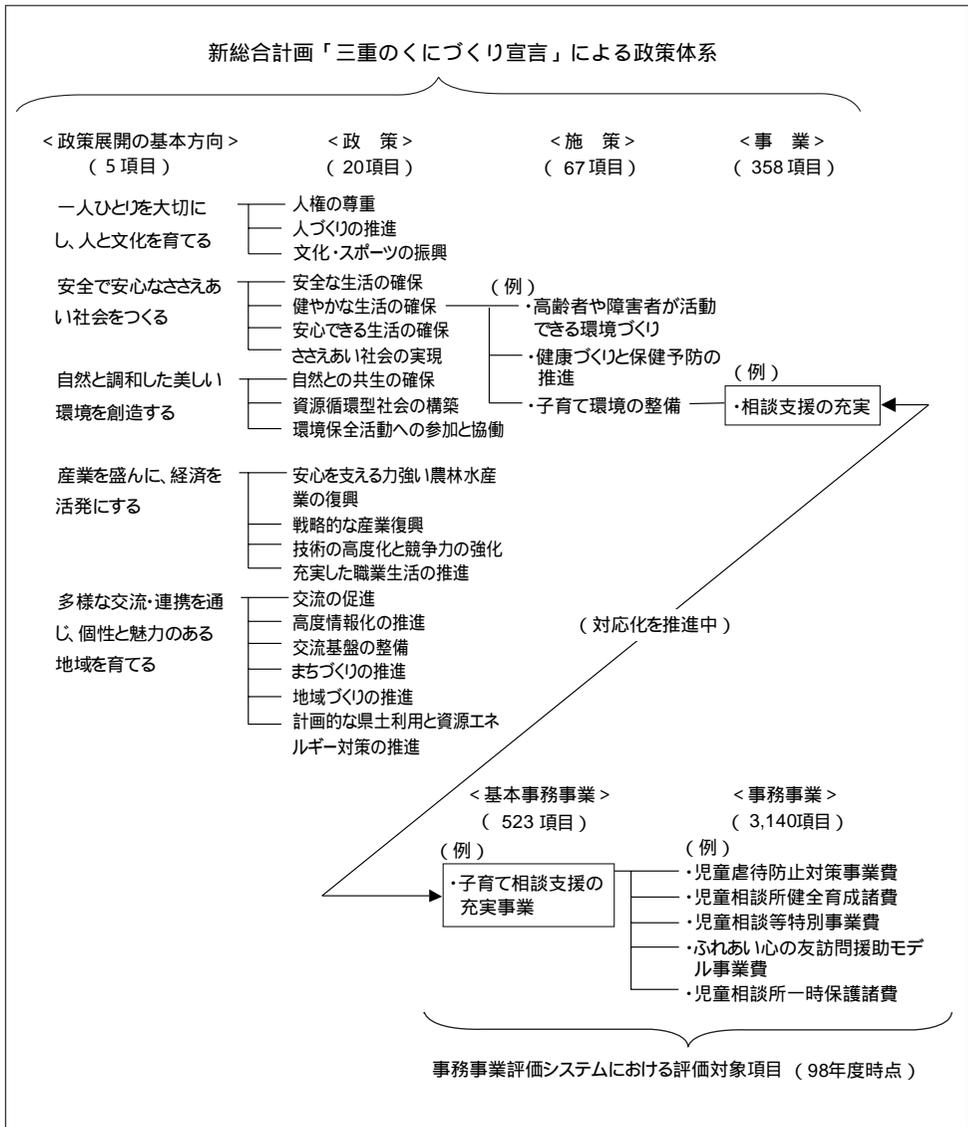
このように、三重県の事務事業評価システムにおける業績測定の対象は、前述のオレゴン州のように、自治体運営の基本理念から演繹的に設定されたわけではなく、そのままでは、そもそも当該指標化対象項目が、三重県の目指す施策展開の実現度合いを評価するものとして適切であるか否かの判断ができない、といった問題があった。すなわち、三重県では、業績測定の対象を予算編成上の単位を基に設定していることから、業績測定と予算のリンクという点では好都合かもしれないが、個々の項目が自治体運営の基本理念の達成度合いを評価するための指標として妥当かどうかといった観点から設定されたものではないため、結果として、あまり意味のない評価が行われることとなりかねないという問題を抱えていた。

こうした中、三重県では、1997年11月に策定した新総合計画「三重のくにつくり宣言」において、県の基本的な運営方針を示し、これを業績測定と関連づけていく方向で作業が進められている。「三重のくにつくり宣言」では、5つの政策展開の基本方向を示し、この下に20個の政策、67個の施策、358個の事業が演繹的に導かれている。例えば、「安全で安心なささえあい社会をつくる」といった政策展開の基本方向については、これを実現するための政策の1つとして「健やかな生活の確保」が示され、これにかかる施策の1つとして「子育て環境の整備」、事業の1つとして

58 三重県のほかには、例えば、札幌市が「事業評価システム」の実施要領の中で、これを効果的に活用していくためには公会計制度の改革（企業会計手法の導入）と有機的に組み合わせることが必要であることを明確に述べるとともに、企業会計の手法の導入目的の1つとして、事業評価に資する正確なコストを把握するためといった点を挙げている。

「(子育てにかかる)相談支援の充実」が挙げられている。そして、現在、こうした「三重のくにづくり宣言」における事業と「事務事業評価システム」における「基本事務事業」とを一致させていく方向で整備が行われている<sup>59</sup>。例えば、上記の「(子育てにかかる)相談支援の充実」に対応する「基本事務事業」は「子育て相談支援の充実事業」となる(図3参照)。

図3 三重県の政策評価体系の構成<sup>60</sup>



59 この結果、2000年度における基本事務事業は393項目とされており、「三重のくにづくり宣言」で示された事業項目とほぼ対応するものとなっている。

60 石原 [2000b] および三重県ホームページを参考に作成。

「基本事務事業」や「事務事業」の業績測定の具体的指標は、「基本事務事業目的評価表」および「事務事業目的評価表」<sup>61</sup>に定められる。例えば、「子育て相談支援の充実事業」については、「基本事務事業目的評価表」で「総合相談による家庭支援率」（相談件数／相談潜在率）が、さらに、「子育て相談支援の充実事業」の下位の「事務事業」である「児童虐待防止対策事業費」については、「事務事業目的評価表」で「児童虐待の健全化率」<sup>62</sup>が、それぞれ指標として定められ、毎年度の目標値と実績値の推移が示されている。また、こうした定量的な情報のほかに、当該事業と上位施策および政策との関係、当該事業の対象や意図（何をどうしたいか）、そのための手段、当該事業を取り巻く環境の変化といった定性的な補足情報も加えられている。

こうした「基本事務事業」と「事務事業」については、自治体自身により評価が加えられることになるが、こうした自己評価のポイントは、両者で若干異なる。「基本事務事業」については、主に「三重のくにづくり宣言」における施策の中での当該事務の位置づけ、当該事務の対象や意図の妥当性、成果向上・コスト節約余地等についての評価がなされる。また、当該「基本事務事業」を構成する事務事業の相互関係やウエイトづけ等を踏まえた改革の方向を記述し、これを受ける形で「事務事業」ごとの改革の方向性を「注力の変化」（上向き、下向き、従来どおり）といった形で、理由とともに示すことが要求されている。一方、「事務事業」に対しては、その対象、意図、手段の妥当性といった評価に加え、公共関与の妥当性<sup>63</sup>や県の関与の妥当性についての評価が要求されている。

また、「事務事業」については、各事業ごとに、トータルの予算額のほか、所要時間や必要概算コスト（予算額等に直接人件費を加えた金額）を示すことで、より正確な行政コストを示すための工夫がなされているほか、コストと成果度合いの関係について、A～Eの5段階評価を設け、これが次年度以降の改革案や予算要求案を作成する際に勘案される形になっている<sup>64</sup>。このように、三重県の「事務事業評価システム」では、業績測定から予算へのフィードバックが明確に意識されている点の特徴である。前述のとおり、「事務事業評価システム」では、予算編成上の事業単位をベースに「事務事業」を定めており、こうした方法は、「事務事業」の選び

61 厳密には、「事務事業目的評価表」には「継続的事務事業目的評価表」と「新規事務事業目的評価表」の2種類があるが、ここでは一般的である前者を念頭に説明している。

62  $[ \text{児童相談所における児童虐待相談件数} / \text{児童数} ] \times [ \text{児童相談所における児童虐待処理件数} / \text{児童相談所における児童虐待相談件数} ] \times 10,000$

63 公共関与の条件として、公共財であること、外部経済や外部不経済が存在すること、スケール・メリットが大きいこと、市場に不完全性が存在すること、ナショナル・ミニマムもしくはシビル・ミニマムを確保すること、その他、が示されており、このうちの少なくとも1つに該当すれば、その財もしくはサービスは、公的部門が関与するのが適切との判断が下されることになっている。

64 具体的には、成果指標の向上の余地がある（向上させるべき）場合に、コストを増やすことで向上させる（=A）、コストを現状維持して向上させる（=B）、コストを削減させて向上させる（=C）、あるいは成果指標の向上の余地がない場合に、コストを現状維持する（=D）、コストを削減する（=E）といった選択肢があり、いずれのポジションをとるかを示すことが要求される。

方との関連で問題も少なくないが、逆に予算との有機的つながりといった観点ではこうした業績評価対象の選び方にメリットがあることを示していると考えられる。

さらに、三重県でも、オレゴン州と同様に、こうした公的部門自身による評価に加え、行政改革の方向性や事務事業評価システムの内容、評価結果等について、インターネット等を通じて随時受益者の声を汲み取る仕組みも構築されている。

なお、本システムの検討段階においては、事務事業に関する「成果期待度」という概念を設け<sup>65</sup>、これとコストという2つの軸を用いて、異なる種類のアウトカムを生み出す事務事業を相対比較し、重点的に資源配分するもの、目的や方式を再確認し、さらなる成果向上やコスト削減に努力するもの、事務事業の統廃合を行うもの、コストを削減し、資源を振り向けるもの、に4分類し、基本的な改革の方向を決定することが検討されていた。しかし、こうした方法については、事務事業や成果指標の性質はさまざまであること、予算規模の幅が極めて大きいこと、指標の精度に問題があること等により、無理に導入してもそれに見合った効果が得られないとして、結局、上述のように同じ基本事務事業の枠の中で各事務事業の優劣を検討するといった方法が採られることとなった<sup>66</sup>。

## 八．発生主義会計の導入

三重県では、事務事業評価システムの導入に続き、1998年3月、発生主義会計の考えに基づいて同県の貸借対照表および収支計算書を作成し、公表した。その趣旨は、発生主義の導入により、従来の現金主義会計によっては把握できないストックにかかる情報や将来の負担を含めた自治体財政の実態を明らかにすることにある。もっとも、現行の企業会計をそのまま適用するのではなく、自治体財政の特殊性に適応した独自の会計方式を探求・開発する試みがなされている<sup>67</sup>。

このような観点からみた場合、三重県の財務諸表のポイントとしては以下の点が挙げられよう。

65 「成果期待度」は以下に示す概念である（政策評価研究会〔1999〕）。

- ・ 成果期待度 = 成果向上余地 × ウェイト
- ・ 成果向上余地 = (成果指標の目標値 - 成果指標の現状値) / 成果指標の現状値
- ・ ウェイト = 事務事業の上位施策に対する貢献度

66 政策評価研究会〔1999〕

67 この点に関し、プロジェクト・チームのメンバーは次のように述べている。「自治体会計の改革を進める場合に、民間企業に適用されている企業会計方式を自治体の財政に適用して貸借対照表と収支計算書を作成するというアプローチは、自治体の行政や財政のあり方を無視した暴論であるということが認識されなければならない。三重県の企業会計方式では、まずもって貸借対照表と収支計算書を作成するための会計原則ありきではなく、これまでの先行研究を検討した上で、住民に対して県政のあり方を判断するためのデータを適切に開示するという理念が特に重視されている。このため、単に地方財政状況調査表（決算統計）のデータを加工することによって発生主義に基づく貸借対照表と収支計算書を作成するのではなく、必要なデータは予算調査課を通じて県庁内の各所から入手し決算書作成の基礎資料とした（石原 1998）」。

## 固定資産の認識範囲、評価方法

現金主義会計と発生主義会計の主な相違点の1つとして、後者においては固定資産が貸借対照表上、認識されるといった点があるが、自治体の保有するインフラ資産については、その評価の困難性等から認識の対象に含めないといった考え方もある。この点、三重県では、より快適な生活環境のためにインフラ資産を整備することは自治体の主要な使命であり、自治体の政策・施策を貸借対照表に適切に反映するためにはその認識が必要との考えの下、有形固定資産にインフラ資産を含めて認識している<sup>68</sup>。

さらに、同県では、貸借対照表上認識するインフラ資産の範囲として、県有資産のみならず、最終的には県の所有に属さない資産であっても、市町村への補助金や国直轄事業への負担金等を通じて県が部分的にでも建設義務を負っているものを含めている。これは国および市町村との連結を視野に入れ、行政資産については、その所有権の有無ではなく、投資的経費の拠出額に基づいて貸借対照表計上額を決定するのが妥当、との判断によるものとされている<sup>69</sup>。

インフラ資産の評価方法としては、時価評価を適用する考え方と、取得原価を適用する考え方があるが、三重県では取得原価で計上のうえ、減価償却することとされている<sup>70</sup>。これは、インフラ資産の認識の目的が、民間との競争原理の導入というよりも、上述のように同県の政策等を貸借対照表に適切に反映させるといったアカウンタビリティの観点が重視されていることと整合的と考えられる<sup>71</sup>。

実際の計上額の算定に当たっては、行政財産と普通財産のうち「公有財産表」に取得原価が記載されているものについては、その価額を基礎に行っている。また、道路や橋梁など「公有財産表」に記載されていないインフラ資産については、過去

68 発生主義会計を導入あるいは検討している自治体のほとんどが、インフラ資産を含める形で固定資産を認識している。なお、公会計における有形固定資産の範囲の問題に関しては、インフラ資産のほか、歴史的・文化的資産、防衛用資産、コミュニティ資産、天然資源といった資産を含めるかどうかといった問題もあり、例えばニュージーランドにおける政府会計やわが国の「公会計原則（試案）」では、こうした資産についても認識するとしているのに対し、米国における連邦政府会計では、国防固定資産、文化的資産、国立公園等の管理地といった受託責任資産（stewardship property）については貸借対照表上で認識しないとしている。

69 石原 [1998]。

70 もっとも、このように取得原価ベースの減価償却では、それによる内部留保に物価上昇や技術革新等の影響が反映されず、実際の更新や修繕に必要な資金が確保されているかどうか判断できないといった問題がある。そのため、適正な資産保全が果たされているか否かを示すといったアカウンタビリティの観点からは、実際の繰延維持管理費を注記する等の手当てが要求されよう（山本 [1999]）。

71 これに対して、民間との比較可能性を重視する立場からは、インフラ資産を時価評価することが妥当とされる。例えば、山本 [1999] は、インフラ資産を時価で評価することは、決して売却を前提にしているからではなく、むしろインフラ資産の永続的効用を維持するためどれくらいのコストが発生しており、それは民間からの供給形態に比して経済的か否かを判断するために必要であるからである、としている。なお、わが国の先行例をみると、例えば神奈川県では、建設仮勘定を除いた有形固定資産（行政資産および普通資産）につき時価評価する方向で検討を進めているが、それが民間との競争メカニズムの導入を意図したものかどうかは明らかでない。

の普通建設事業費等を昭和40年度（1965年度）まで遡って集計し、1つの年度に1つの社会資本が建設されたとみなして減価償却を行い、各年度末の貸借対照表価額を算定している。

減価償却の償却期間については、同県では、法人税法の法定耐用年数に縛られずに50年と長期に設定しているが、これは、インフラ資産の利用実態を考慮して、企業会計に調整を加えたものと説明されている<sup>72</sup>。

#### 損益計算書導入の見送り

企業会計では、1会計期間における費用収益の対応関係を表すものとして損益計算書が作成されるが、同県ではこれに該当するものは作成されていない。これは、自治体の場合、本来金銭的な収益の獲得を目的としていないことから、収益と費用との関係から純利益を算出するといった損益計算書の発想そのものになじまないのではないかと、といった考え方によるものとされている。その代わりに、で後述するように、発生主義の発想を反映させる形で調整を加えた収支計算書が作成されている。

#### 発生主義の発想を反映した収支計算書の作成

で触れたとおり、三重県では、損益計算書を作成しない代わりに従来の現金主義に基づく収支計算書を発生主義の発想を導入する形で修正し、これを公表している。すなわち、本来の収支計算書は、企業会計でいうところのキャッシュ・フロー計算書<sup>73</sup>（資金収支計算書）に相当するものであるが、同県の収支計算書は単純な現金収支を記録したのではなく、地方財政の特徴を考慮しつつ財務運営の通念を表現できる会計方式とする目的から、「経常会計」と「建設会計」を区分して表示するとともに、発生主義の観点から、現金の移動を伴わない収支を含める形でアレ

72 このような調整としては、償却期間を長期に設定する方法のほか、減価償却額として認識するのではなく、インフラ資産の修繕あるいは更新に必要とされる額（維持補修費用総額）を算出し、それを年度ごとに割り振り、引当金として積み立てていくといった方法（更新会計あるいは繰延維持補修会計）を採る例もある。これはインフラ資産については、「使用に耐えなくなるまで使いつけ更新する」という処理よりも、「必要な維持補修を行い、常に新品同様に住民サービスを提供しつづける」というライフサイクルを想定した処理の方が的確との理由に基づくものであり、日本公認会計士協会から公表された「公会計原則（試案）」でも、かかる考え方が採られている。なお、更新会計および繰延維持補修会計の詳細については筆谷[1998]、岸[1999b]、山本[1999]等を参照。

73 従来、企業会計では、フロー会計を表すものとして、発生主義に基づく損益計算書の作成のみが要求されてきたが、2000年3月期から、連結ベースではあるが、キャッシュ・フロー計算書の作成が義務づけられるようになった。キャッシュ・フロー計算書は、現金・預金といったいわゆるキャッシュの増減の推移を示すもので、自治体会計における現金主義ベースの収支計算書に相当する。このように損益計算書中心の企業会計において、再びキャッシュ・フローが重視されてきているという点をみても、自治体の現金主義や歳入歳出決算書がまったく意味がないといった見方は必ずしも妥当ではなく、より重要なのは、現在の自治体の会計システムの欠陥を明らかにするとともに、これを補完すべく、企業会計の良さを取り入れ、自治体の経営に適応した会計システムを再構築することである（天明・米田[1999]）。その意味で、自治体会計に発生主義ベースでの財務報告を導入する場合でも、あわせて現金主義ベースによる財務報告を残しておくことも重要と考えられる。もっとも、現金主義ベースの財務報告として、現行のような家計簿的な様式が妥当かどうかは別途検討が必要であり、この点で、三重県のように経常会計と建設会計を区分する方法や、宮城県のように企業会計におけるキャッシュ・フロー計算書に倣う形でこれを作成する方法も参考になるだろう。

ンジされている。このように経常会計と建設会計を区分した理由としては、「経常会計で出来るだけ黒字を残し、建設財源に充当しようという財政運営の通念を表現するため」とされている<sup>74</sup>。

## (6) 小括

以上みてきたように、自治体の提供する公的サービスの内容は多様であり、また、受益者である住民の価値観もまた多様である。こうした状況で、いかに自治体の提供する公的サービスの優先順位づけを行うのか、また、自治体を効率化に向けていかに規律づけるのか、という問題は非常に難しい問題であり、これに対する万能薬が存在するわけでもない。本稿では、海外の事例などを参考に、「市場メカニズム活用型」の政策評価システムと、「総合評価型」の政策評価システムの2つの考え方を検討した。前者は、費用最小化の観点から公的サービスの優先順位づけを行い、規律づけには市場メカニズムを活用しようとの考え方である。後者は、公的サービスの優先順位づけは完全に政治プロセスに委ねるが、公的サービスの財務・非財務それぞれにかかる情報をアカウントブルな形で広く受益者に開示し、さらには受益者からの声が政策評価に反映されるような仕組みを確保することにより、「政治の失敗」が起きないようにモニタリングを強めるという考え方である。

繰り返し述べているように、このうち、自治体の政策評価システムとしていずれが適切かは、当該自治体の行政改革のグランド・デザイン等に依存し、一概に決まるものではない。しかし、いずれのシステムを利用するにせよ、財務情報については、適切なコスト計算を可能とするために、発生主義会計やインディアナポリス市における活動基準原価計算（ABC）のような手法を導入すること、非財務情報については、業績測定システム等の導入により、できるだけ客観的な業績評価を行うとともに、評価結果が自治体運営の見直しに直接結びつく体系を構築すること、そして、これらの情報と予算との関連づけを確保すること、が重要かつ不可欠と考えられる。また、3章4節でも述べたが、いずれの政策評価システムを利用するにせよ、中央政府との関係で自治体の権限が大きく制限されたり、モラル・ハザードを惹起するような形で中央政府から自治体への補助金給付・財政移転が行われたりすることがないように、環境整備を行うことが大前提になる点はいうまでもない。

74 具体的に収益（歳入）としては、経常会計では用途が特定されない経常的な財源を挙げ、建設会計では建設財源と用途の特定されている建設補助金、分担金および負担金等を計上している。一方、費用（歳出）としては、経常会計では資産を形成しない経常的な支出を計上し、建設会計では資産を形成する投資額等を計上している。

## 4. おわりに

以上みてきたように、公的主体のうち、その目的が利潤の最大化という1つの目的に集約可能なものについては、基本的に民間と比較可能な会計情報の提供などを通じて、市場メカニズムの活用による規律づけが可能となる。公的年金はまさにこのケースに該当しよう。

一方、主に民間では提供されにくいサービスを提供しており、しかも複数のサービスを同時に行うような公的主体は、効率化に向けての規律づけが容易ではない。自治体はこのケースに該当しよう。こうした公的主体については、市場メカニズムの活用による規律づけと、アカウントビリティの向上による規律づけ、の2つのアプローチが考えられ、どちらのアプローチをとるかは、当該公的部門が描くグランド・デザイン等に依存すると考えられる。ただし、どちらのアプローチにもメリット・デメリットがあることから、インディアナポリス市における活動基準原価計算(ABC)やオレゴン州における業績測定システムにみられるように、それぞれのアプローチの抱えるデメリットをカバーしつつ、政策評価システムを構築することが肝要である。

この点、わが国における自治体の取組みをみる限りでは、政策評価システムの整備と公会計改革の有機的な関連性が明確に意識されないまま、いずれか一方のみが実施あるいは検討されているケースがほとんどのようである。今後は、政策評価と公会計を不可分のものとして捉えたうえで、おのおのの自治体に適した政策評価システムの導入および公会計改革を進めていくことが重要であろう。

## 参考文献

- A.J.アウアバック・R.J.コトリコフ・W.リーブフリッツ、「世代会計の国際比較」、『金融研究』第17巻第6号、日本銀行金融研究所、1998年12月
- 朝日監査法人パブリック・セクター部（編）『自治体監査とコンサルティング 企業会計的手法、外郭団体運営評価、PFI導入』、第一法規、1998年
- 石原俊彦、「三重県における企業会計方式の導入 行政システムの会計と発生主義」、『JICPAジャーナル』No. 515、日本公認会計士協会、1998年6月
- 、「三重県拠点の会計ビッグバン」、『企業会計』Vol. 52 No. 2、中央経済社、2000年a
- 、「地方自治体の事業評価と発生主義会計 行政評価の新潮流」、『中央経済社』、2000年b
- 井堀利宏、『財政』、岩波書店、1995年
- 岩本康志、「公的年金の改革 - 民営化論を中心として - 」、『医療経済研究機構報告書『医療・介護・年金の各システムが経済活動に与える影響に関する研究会』、1999年
- 、「政府統治理論から見た行政改革」、『国際高等研究所『行政改革の組織・制度分析』コンファレンス報告論文、2000年
- 上山信一、『「行政評価」の時代 経営と顧客の視点から』、NTT出版、1998年
- 牛丸 聡、『公的年金の財政方式』、東洋経済新報社、1996年
- 小塩隆士、『年金民営化への構想』、日本経済新聞社、1998年
- 企業財務制度研究会、『年金会計（COFRI実務研究叢書）』、中央経済社、1999年
- 岸 道雄、「公会計改革の方向性」、『FRI研究レポート No. 59、富士通総研経済研究所、1999年b
- 、「結果志向の自治体改革」、『FRI Review Vol. 3 No. 1、富士通総研経済研究所、1999年a
- 小宮山賢、『金融商品・年金会計入門』、税務経理協会、1999年
- 櫻井通晴、「情報技術を通じた政府関係機関の効率化 アメリカ政府にみるABCによる財政危機回避の努力」、『行政&ADP』、行政情報システム研究所、1999年1月
- ・藤野雅史、「アメリカの内国歳入庁（IRS）における行財政改革 政府へのABCの適用事例」、『行政&ADP』、行政情報システム研究所、1999年4月
- ・、「アメリカ政府関係機関における管理会計情報の活用 ABCシステムの適用の方向性」、『行政&ADP』、行政情報システム研究所、2000年3月
- 社会保険研究所、『21世紀の年金を「構築」する（平成11年度版年金白書）』、社会保険研究所、1999年
- 杉本和行（編）『図説 日本の財政（平成11年度版）』、東洋経済新報社、1999年
- 政策評価研究会、『政策評価の現状と課題 新たな行政システムを目指して』、通商産業省大臣官房政策評価広報課、1999年8月
- 第一勧銀総合研究所、『図解年金のしくみ』、東洋経済新報社、1998年
- 高山憲之、「年金問題 誌上ディベート 基調報告：公的年金をめぐる争点」、『ビジネス・レビュー』47巻1号、千倉書房、1999年

- 橘木俊昭、『セーフティ・ネットの経済学』、日本経済社、2000年
- 天明 茂・米田正巳、『自治体のバランスシート 公会計に企業会計手法を導入するノウハウ』、ぎょうせい、1999年
- 21世紀政策研究所、「地方財政の現状と今後の課題 地域経営に役立つ公会計制度」、1999年6月
- 八田達夫・小口登良、『年金改革論 積立方式へ移行せよ』、日本経済新聞社、1999年
- 筆谷 勇、『公会計原則の解説 自治体外部監査における実務指針の検討』、中央経済社、1998年
- 古市峰子、「年金基金を巡る法律関係と会計処理の整合性について」、IMES Discussion Paper Series No. 99-J-9、日本銀行金融研究所、1999年4月
- 宮田慶一、「公会計改革と政策評価のあり方」、『金融研究』第20巻第1号、日本銀行金融研究所、2001年（本号）
- 八代尚宏、「公的年金制度の効率化」、『フィナンシャル・レビュー』、大蔵省財政金融研究所、1997年12月号
- 山本 清、「政府サービスの『質の評価』こそ不可欠」、『論争東洋経済』、1997年9月
- 、「公会計 諸外国の動向とわが国へのインプリケーション」、IMES Discussion Paper Series No. 99-J-23、日本銀行金融研究所、1999年6月
- Bruns, William J., and Roger Atherton, “Indianapolis: Implementing Competition in City Services,” Harvard Business School, Case N9-196-099, 1996.
- Diamond, Peter, and Salvador Valdés-Prieto, “Social Security Reforms,” *The Chilean Economy- Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch and Raúl Labán eds., The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.
- Kaplan, Robert S., “Indianapolis: Activity-Based Costing of City Services (A),” Harvard Business School, Case 9-196-115, 1996.
- Legislative Fiscal Office, “Budget Highlights,” Legislatively Adopted 1999-2001 Budget, 1999.
- Oregon Progress Board, “Oregon Shines II: Updating Oregon’s Strategic Plan,” A Report to the People of Oregon, 1997.
- , “Achieving the Oregon Shines Vision: The 1999 Benchmark Performance Report,” Report to the Legislative Assembly, 1999a.
- , “A Brief History of the Oregon Progress Board,” 1999b.
- Yamamoto, Kiyoshi, “Accounting System Reform and Management in the Japanese Local Government,” *Comparative Issues in Local Government Accounting*, Eugenio Caperchione and Riccardo Mussari eds., Kluwer Academic Publishers, 1999.

