

ワークショップの様相

「公的部門における政策評価および公会計のあり方」

1. はじめに

近年、わが国において、行政の透明性や効率性等を向上させる手段として、政策評価システム、あるいは公的部門における会計（公会計）を整備しようという気運が高まっている。しかしながら、政策評価と公会計は、どちらも公的主体の活動を評価するためには不可欠であり、また、公的主体を効率化に向けて規律づけるための手段として密接に関連しているにもかかわらず、わが国においては、両者を明示的に関連づけた議論はあまりなされていないようにつながられる。今後、わが国の公的部門の効率化を進めるうえでは、政策評価と公会計の関係を十分に踏まえ、適切な政策評価システムを構築していくことが肝要である。

また、こうした政策評価や公会計を巡る問題は、公的部門の規律づけやガバナンスのあり方とも関連する重要な問題であり、広い意味での公的部門に属するわれわれ中央銀行の組織運営、業務運営などに関しても、有益な視点を提供するものと考えられる。

日本銀行金融研究所では、こうした問題意識に基づき、平成12年7月17日、「公的部門における政策評価および公会計のあり方」をテーマにワークショップを開催した（座長は、東京大学空間情報科学研究センター・八田達夫教授）。本ワークショップでは、公的主体の効率化に向けた規律づけのあり方という観点から、政策評価と公会計はどのような関係にあるのか、また、これらは公的部門の効率化とどのように関連しているのかといった問題を議論することを目的とした。また、こうした問題は、会計学のみならず、経済学、行政学、経営学など、幅広い観点から学際的に議論することが重要であると考えられるため、本ワークショップにおいても、これらの各分野の専門家に参加を求めた。

本ワークショップでは、まず、金融研究所研究第2課長・鮎瀬典夫より、ワークショップ開催の趣旨に関する説明があった後、金融研究所スタッフから、議論の材料を提供するための2つの論文が報告された。宮田慶一による「政策評価と公会計改革のあり方」は、導入論文として、政策評価システムの整備や公会計の改革における先進国であるアングロサクソン諸国の中央政府の例を参考に、政策評価と公会計の関係、および、これらと公的セクターの効率化との関連等を整理・検討している。また、古市峰子・宮田慶一による「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」は、導入論文を踏まえた事例研究として、公的年金と地方自治体を取り上げ、評価対象となる公的主体の特徴によって、その効率化に向けた規律

づけのあり方がどのように異なるのかを検討したものである（両報告論文については本号に所収）。

報告論文に対しては、指定討論者からのコメントおよびこれに対するリジョインダーが行われ、それに続く全体討論では、報告、コメントでとり上げられた論点をめぐる議論が行われた。そして、最後に座長より、全体の議論をまとめる形で統括コメントが提示された。

本ワークショップでは、扱ったテーマが極めて学際的な色彩が強いものであり、かつ、各学問分野にまたがる共通の理論的基盤も確立されていない比較的新しい研究分野であるため、必ずしもすべての議論が共通の理解のもとで進められたわけではない。しかしながら、それぞれの分野の専門家から、今後の研究の方向性を探るうえで重要な視点が提供されたほか、政策評価を行ううえでは、まずできるだけ多くの政策に対して、公的主体が個別の公的サービスに関与すべきか否かを判断するための「事業評価」を行うことが基本となるが、すべての政策を評価し最終的な政策判断を行うためには、政策目標の達成状況に関する「実績評価」や政策の枠組み自体に関する「総合評価」も合わせて行うことが有用であること、政策評価を行うためには、政策目的を明確にしたうえで、政策目的に応じて、特定の政策ごとに会計情報をセグメント化してコスト計算をすることが必要であり、その際には、活動基準原価計算（activity based costing、以下「ABC」）が非常に有益なツールとなり得ること、情報開示は積極的に行うべきであるが、情報の出し手による情報操作の可能性などに注意する必要があること等、公的部門における政策評価や会計のあり方、あるいはこれと関連した情報開示のあり方に関し、一定の共通認識が形成された。

当日のラウンドテーブル参加者および役割は以下のとおり。

ワークショップ開催趣旨の説明：

金融研究所 研究第2課長 鮎瀬典夫

報告論文1：「政策評価と公会計改革のあり方」

- ・報告者：金融研究所 調査役 宮田慶一
- ・コメントI：京都大学経済研究所 助教授 岩本康志
- ・コメントII：国立学校財務センター研究部 教授 山本 清
- ・コメントIII：東京大学大学院法学政治学研究科 助教授 田辺国昭
- ・コメントIV：一橋大学大学院商学研究科 教授 伊藤秀史*

*伊藤教授は当日欠席のため、書面によるコメントを事務局が読み上げ。

報告論文2：「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」

- ・報告者：金融研究所 古市峰子
- ・コメントI：東京大学大学院経済学研究科 教授 金本良嗣
- ・コメントII：東京大学大学院経済学研究科 教授 井堀利宏
- ・コメントIII：専修大学経営学部 教授 櫻井通晴
- ・コメントIV：早稲田大学商学部 講師 古賀健太郎

統括コメント：

座長 東京大学空間情報科学研究センター 教授 八田達夫

その他ラウンドテーブル参加者

- ・神戸商科大学経済研究所 助教授 赤井伸郎
- ・一橋大学経済研究所 助教授 北村行伸
- ・大阪大学社会経済研究所 助手 鈴木 亘
- ・慶応義塾大学経済学部 教授 高橋 亘
- ・金融研究所長 翁 邦雄
- ・金融研究所兼金融市場局 調査役 藤木 裕
- ・金融市場局 調査役 米谷達哉

なお、バックベンチに金融研究所、信用機構室、考査局、調査統計局、経営管理室、政策委員会室スタッフ約30名が参加。

以下では、2章で開催趣旨説明、論文報告、コメント、リジョインダー、3章で全体討論、4章で座長総括コメント、の要旨を紹介する（以下敬称略、文責：金融研究所）。

2. 開催趣旨説明、論文報告、コメント、リジョインダー

(1) ワークショップ開催趣旨

ワークショップの開会に当たって、事務局の鮎瀬より今回のワークショップ開催の趣旨につき、以下のような説明がなされた。

従来、金融研究所では、会計研究については、おもに金融取引のインフラの1つである企業会計の制度的あるいは実証的研究を手がけてきた。しかし、最近では、公的部門の会計方式のあり方がいろいろと議論されている状況に鑑み、またわれわれ中央銀行自身も広い意味での公的部門に属することもあって、公的部門の会計、すなわち公会計についても興味深い研究対象の1つであると考えている。

本ワークショップを企画した発端も、まず、こうした公会計への関心にあったわけであるが、企画を進めていくうちに、公会計の問題は、公的部門の規律づけやガバナンスのあり方の一環として考えていく必要があり、そのためには政策評価制度といったものとも関連づけながら、議論を進めることが適当ではないか、との認識に至った。したがって、本ワークショップは、会計研究の一環というよりも、むしろ、会計学、経済学、行政学、経営学等、幅広い分野にまたがる学際的な研究として位置づけるほうが、より適切であろう。

われわれとしては、本ワークショップでの議論を1つの出発点として、今後も、公会計、政策評価、公的部門の規律づけやガバナンスといった問題についての研究を深めていきたいと考えている。こうした研究の目的については、まず、こうした問題がわが国の経済全体を考えていくうえで欠かすことのできない重要な論点の1つであることは、いうまでもない。さらに、個人的には、こうした研究を通じて、中央銀行たる日本銀行自身の組織運営、業務運営のあり方、あるいは日本銀行と他の公的部門との関係、例えば金融政策と財政政策の関係といった問題に対しても、有益な視点、示唆を得ることができるのではないかと考えている。

(2) 政策評価と公会計改革のあり方

イ. 宮田報告

宮田は、公的部門における政策評価システム整備と公会計改革の問題は、市場規律が働きにくい公的主体を効率化に向けていかに規律づけるかという点で密接に関連しており、両者一体のものとして議論することが極めて重要との認識に立ち、こうした分野における先進国であるアングロサクソン諸国の中央政府を参考に、政策評価と公会計の関係、および、これらと公的部門の効率化との関係を整理・検討した。具体的には、民間企業における経営サイクルとの対比でみた場合、公的部門においては、成果の測定、測定された成果の評価（政策評価）、評価結果の予

算・計画へのフィードバック、をどのように行うかが問題になるとして、これらの観点から検討を行った。

このうち については、民間企業では、利潤最大化活動が会計により一元的に測定・評価されることになるが、公的部門で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成果の一元的な測定・評価は困難であるとして、非財務的な便益や費用をも含めた成果の測定・評価が必要になるとした。そのうえで、財務的な成果の測定については、少なくとも減価償却費のような発生主義に基づく会計情報や、セグメント情報の提供が要求されると主張した。一方、非財務的な成果の測定については、これをできる限り定量的に、かつわかりやすい形で把握できるようにすることが重要であるとした。

の公的主体の政策評価については、財務的成果と非財務的成果をいかに合わせて評価するかが問題となる。この点、非財務的な便益や費用も貨幣単位に置き換え、財務的評価と合わせて統合的に評価する方法もあるが、こうした方法は1960年代に米国で導入され失敗に終わったこともあり、最近では、財務的な側面と非財務的な側面を個別に評価したうえで、両者の結果を斟酌しながら最終的な評価を行う複合的評価方法がアングロサクソン諸国でも主流であるとした。そのうえで、こうした複合的評価方法については、ニュージーランドや英国の中央政府に代表される「市場メカニズム活用型」と、米国の中央政府に代表される「総合評価型」の2つの政策評価システムに区分が可能であるとした。このうち、「市場メカニズム活用型」の政策評価システムは、NPM (new public management) 理論に基づく市場メカニズムを活用した規律づけと公的サービス運営主体への大幅な権限委譲が特徴であり、市場メカニズムを機能させるために、さまざまな工夫（例えば、資金が公的部門で使われることで発生する民間部門の機会費用を公的部門のコストとして擬似的に賦課するなど）がなされていることなどが示された。一方、「総合評価型」の政策評価システムについては、財務的側面の評価と非財務的側面の評価を両輪とするバランスのとれた評価が可能となる反面、客観的な評価基準を設けることが困難なため政治的プロセスに依存する面が大きくなる。したがって、こうしたプロセスにおける透明性を確保するために、アカウントビリティの確保、あるいは受益者によるモニタリングの活用といった点が重視されているなどの説明がなされた。そして、これら2つの政策評価システムの使い分けについては、評価の対象となる公的主体の特徴や、行政改革のグランド・デザイン等に応じて考えるべきであるとした。

最後に、 の政策評価の結果を予算等いかにフィードバックしていくかという点については、政治経済学の分野で議論されている予算制度における透明性確保の重要性や、予算統制等の財政規律の有用性といった観点から、政策評価の結果を予算とリンクさせることの重要性について指摘した。

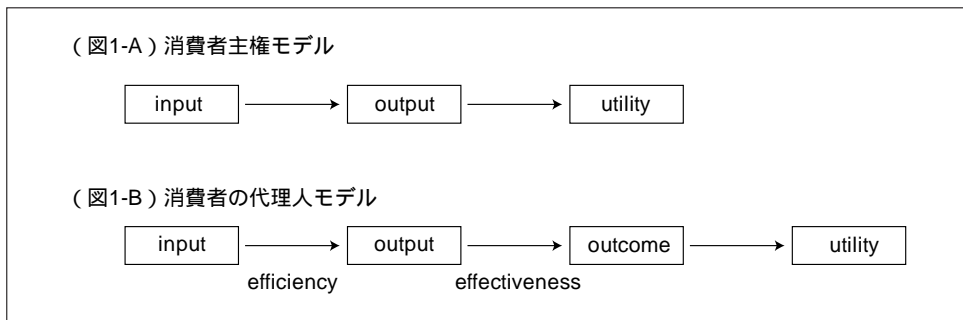
ロ．コメント

宮田報告に続き、指定討論者である岩本、山本、田辺および伊藤は、それぞれ以下のようなコメントを行った。

(イ) 岩本コメント

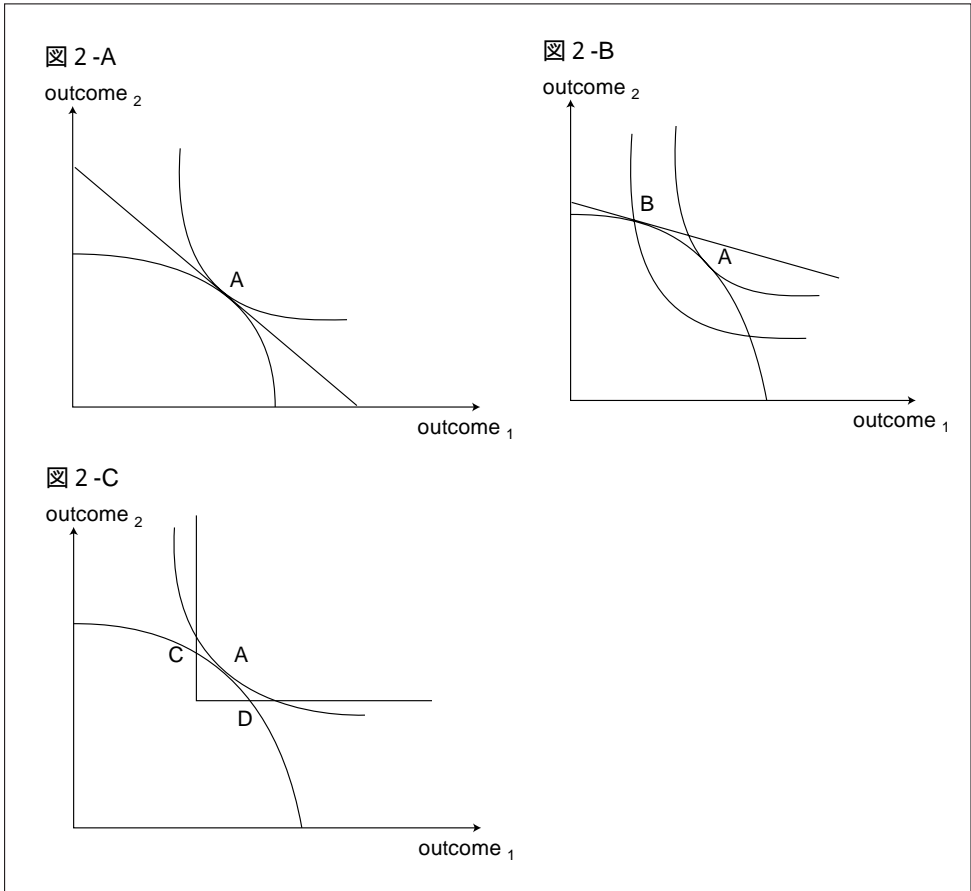
岩本は、宮田報告のように、政策評価と公会計の問題を明示的に関連づけて論じることの重要性については異論がないが、政策評価システムを「市場メカニズム活用型」と「総合評価型」に分けて議論している点につき、経済学的には同一のフレームワークで捉え得るとして、つぎのようなコメントをした。

通常、消費者は自分の効用 (utility) を最大化させるためには、市場でどのような産出 (output) を購入すればよいかを知っており、生産者には産出を実現するためにどのような投入 (input) をするか自由が与えられている。そして、市場メカニズムが働く場合には、産出に市場評価が与えられるため、生産者が市場で競争することにより効率性 (efficiency) が高められる。これが、図1-Aの消費者主権モデルである。一方、公共財、情報劣位等による市場の失敗が生じると、産出の正しい評価を行えないため、消費者 (受益者) は産出と効用の結びつけができない。そこで消費者は、産出と効用の間に成果 (outcome) という立証可能な指標を入れて代理人 (agent) と契約を締結し、代理人が、所与の成果のもとで産出を最小化するように行動することにより、有効性 (effectiveness) が高められることになる。これが図1-Bの消費者の代理人モデルである。そして、経済理論的にみると、消費者の代理人モデルのように、成果という指標を通じて、市場の失敗のもとでもできるだけ市場メカニズムを働かそうというのが、NPM理論の基本的な出発点と考えられる。



一方、宮田報告では、「市場メカニズム活用型」の政策評価システムの理論的基盤としてNPM理論を挙げ、「総合評価型」の政策評価システムはNPM理論に基づかないものとしているが、上記のようにNPM理論を経済学的に解釈した場合、「総合評価型」の政策評価システムも同じ理論の枠組みの中に位置づけることが可能となる。すなわち、消費者の代理人モデルでは、成果指標をいかに選択するかが問題となるが、これには2通りの方法がある。1つは、各成果指標に対して消費者の効用を反映するようなウエイトが与えられ、代理人は、加重された一元的成果指標の最大化を目指すというものである。「市場メカニズム活用型」の政策評価システムはこれに該当する。この場合、正しいウエイトづけが行われれば、図2-Aのように、消費者主権モデルと同じ最適解 (点A) が達成される

が、一方で、誤ったウエイトづけがなされると、図2-Bのように、最適解よりも効用水準の低い解（点B）が選択されてしまうことになる。もう1つの方法は、各成果指標に関して制約条件（達成すべき最低条件）を課し、多目的最適化を行うシステムである。「総合評価型」の政策評価システムはこれに該当する。これによると、図2-Cのように、点Bといった効用の低い解が選択される危険性は回避できるが、複数解が存在し、消費者主権解が選択されるとは限らない。



このように考えると、「市場メカニズム活用型」と「総合評価型」の政策評価システムは、同じ理論の枠組みの中で、成果指標を適切に評価できないときに、どのように対処するかを選択肢として整理することが可能である。そして、どちらのシステムを採用するかは、1つの国で二者択一とされるのではなく、公共部門の事業内容に応じて、個別に選択されるべきである。また、この理論的枠組みのもとでは、「総合評価型」の政策評価システムにおいても、費用の把握について「市場メカニズム活用型」の政策評価システムと同等の枠組みをとることが自然ではないかと考えている。もっとも、「総合評価型」の政策評価システ

ムの中には、上記の理論的枠組みの中に位置づけられないものもあろう。例えば、外交政策のように高度な政治的判断を要するものと日常的行政サービスとを同次元で論じるのは不適切であり、前者については、NPM理論とも公会計とも別次元の議論となるのではない。

(ロ) 山本コメント

山本は、公会計改革の重要な意義は、政策評価システムに事務事業や施策に要したコスト情報を取り込むことにより受益（便益）とコストの関係を明らかにし、また、発生主義会計のコストに財源を対応させることによりコストと負担の関係を明らかにすることにあるとしたうえで、ただ実際には、こうした対応づけが容易ではないケースも少なくないとして、以下のようにコメントした。

公的部門のサービスについては、成果とコストおよびコストと財源とが、それぞれ対応づけられても、受益、コスト、負担の3つの関係は、一覽的には明らかにされない。つまり、民間の財・サービスでは、原則としてそのコスト負担者と受益者は同じであるから、コストと便益の対応といった2つの関係を特定するだけで十分であるが、公的部門のサービスの場合は、通常、受益と負担の対応関係が、個々のサービスおよび個々の住民単位でみた場合には一致しない。したがって、公的経営については、誰がどの程度の便益を受けるか、行政サービスにいくらのコストが発生するか、および誰がコストを負担（抛出）するかという3つの関係を確定したうえで、評価を行うことが求められる。例えば、ごみ収集のコストを発生主義によりの確に算定し、その成果の帰属先（受益者）と大きさを計量化できても、さらに誰がどの程度コストを負担すべきかの合意形成が要請されるのである。

この点を、サービスの類型化により整理すると、つぎのようになる。ここでは、行政サービスの利用頻度の多寡とサービスの対価への支払意思の高低によって、住民は4つの層に区分される（下表参照）。利用が多く、かつ、対価を支払う意思がある層は、基本的には民間財・民間サービスの消費者と類似の性向を持つ「顧客」である。また、利用は少ないが対価を支払う意思がある層は、財政当局にとっては「よい市民」であり、利他的な「慈善家」の選好を有する。一方、利用は多いが対価を支払う意思がないのが、いわゆる「フリー・ライダー（ただ乗り者）」である。そして、利用も少なく支払う意思も低いのが「無関心層」である。

	利用が多い	利用が少ない
支払ってもよい	顧客	慈善家
支払いたくない	フリー・ライダー	無関心層

こうした4分類のうち、多くの住民が「顧客」に該当する公的サービスならば、顧客志向の民間経営が適合し、成果の評価に顧客満足度調査が利用でき、財源

も受益者負担原則により確定すればよいと考えられる。この分野では、供給システムにおいても民間サービスと類似した市場原理が活用でき、公的部門における内部市場の活用や民間委託が有用となる。これに対して、「顧客」層が相対的に低い比重を占めるサービスについてみると、このうち、公共図書館や公民館といった個人的サービスであれば、利用増進を図ることにより「顧客」を拡大し、「多くの住民が『顧客』に該当する公的サービス」に近づいていくことが考えられる。しかしながら、便益が地域住民全体に及ぶ集合的サービス（治水や防犯等）では、オレゴン州での調査でも明らかにされたように、コスト情報を開示して成果とコストを関係づけると、個人的サービスよりも支払意思の低下が大きくなり、フリー・ライダーや無関心層が生じやすい。実際、集合的サービスに属する道路事業の時間価値と個人的サービスに属する介護サービスの時間単価につき支払意思額を調査したところ、道路事業では費用便益分析で基準値とされる時間価値3,350円に対して、回答者の平均は1,050円と、3分の1であった。これに対して、介護サービスでは、平均3,300円で時間単価に近い評価となっている。

このように、住民の「顧客」としての意思を反映させると、たとえ成果とコストの関係を評価システムと企業会計的手法で明らかにしても、公的サービスの基幹となっている集合的サービスに対する評価が低下し、かえって地域社会にとって本来必要とされるサービスに十分な資源が配分されないおそれが生じてしまう。すなわち、集合的サービスあるいは個人的サービスでも利用が少ないものに対して安易に民間経営手法を適用することは、かえって弊害をもたらす危険があるということである。こうした場合には、公的関与の妥当性と費用対効果の観点からサービスの必要性を明らかにしたうえで、誰がいくら負担すべきかを住民参加により決定するほかない。この意味で、最近のNPM理論にみられるように、あらゆるサービスについて市場メカニズムを活用してコスト情報を提供していけば適切な資源配分が可能となるといった議論には、問題があるといえる。

このように、サービスの内容によってNPM理論の適用領域が異なるという結論自体は岩本と同様であるが、NPM理論の理解や思考過程は必ずしも同じではないようである。つまり、個人的には、NPM理論は成果の測定を断念したところからスタートしていると理解している。NPM理論は、それを導入したからといってただちに改革が達成されるようなものではなく、岩本のいう満足解を目指して日々改善を積み重ねていくものである。それゆえにplan-do-seeといったマネジメント・サイクルの重要性が強調される。そうした中で、便益（特にアウトカム）の測定が公的部門では困難であるがゆえに、NPM理論ではアウトカムの測定を断念し、むしろアウトプットを対象を絞り、それらとコスト情報（インプット情報）との関係を明確にするというものであり、ここに費用便益分析との大きな違いがあると認識している。

(八) 田辺コメント

田辺は、行政組織論の見地から、会計情報と政策評価基準をめぐる問題、政策評価によって産出される情報と会計情報との関係、政策評価と会計および予算過程との関係、について、以下のようなコメントをした。

宮田報告が対象とする政策評価方式は、2000年6月に総務庁が事務局である「政策評価の手法等に関する研究会」より公表された「政策評価の導入に向けた中間まとめ」において挙げている標準的な3つの評価方式のうち、「実績評価」に近いものと考えられる¹。一般に、こうした「実績評価」には2つの要請がある。1つは、政策の内容を分かりやすく、できるだけ開示せよといった、一覧性、分析可能性の要請であり、そのためには、指標数は少ない方がよいことになる。他方は、政策単位に自立性があること、すなわち、政策の不適切性が明らかとなった場合にそれだけを除外できる単位となっていることが要請される。そのためには、評価対象はなるべく小さい単位がよく、例えば施策や事業事務単位で指標を貼りつけていくのが適当ということになる。しかし、実際の先行事例をみると、評価対象項目の選別としては、一覧性は重視されていても、自立性の要請が考慮されていないケースがほとんどのものである。しかも、アウトカムベースでの有効性を中心とした指標によって目標と実績の対比を行うことに主眼が置かれる傾向にあり、効率性の基準はほとんど用いられていない。これは、「実績評価」については、公的部門のインプットとアウトプットとの連関を分析し、その変換効率を中心に評価するといった方法が、測定や導入コスト等の問題から実際には困難であることを示している。

そうだとすると、「実績評価」についていえば、多くの場合、コストに関する情報は、現金主義の会計で十分提供できるとも考えられる。むしろ問題は、発生主義が現金主義かというよりも、現金主義でもセグメント情報が出されていないということである。つまり、指標対象項目となる政策や施策ごとのコストが、現金ベースでも発生ベースでも開示されていないことが最大の問題点といえる。この問題の解決方法として、会計システムを変更する必要があるのか、予算書の書き換えだけで足りるのかは、難しい問題である。

1 「政策評価の導入に向けた中間まとめ」では、以下の3つの標準的な政策評価方式を挙げている。

「事業評価」：事前の時点で評価を行い、途中や事後の時点での検証を行うことにより、事業等の採否、選択等に資する情報を提供することを主眼とした方式。

「実績評価」：行政の幅広い分野において、あらかじめ達成すべき目標を設定し、それに対する実績を測定し評価することにより、政策の達成状況についての情報を提供することを主眼とした方式。

「総合評価」：時々の課題に対応するために特定のテーマを設定し、さまざまな角度から掘り下げて総合的に評価を行い、政策の効果を明らかにしたり、問題点の解決に資する多様な情報を提供することを主眼とした方式。

なお、「実績評価」について付言すれば、多くの場合、評価の結果（evaluation）よりも評価の過程（evaluating）の方が重要かもしれない。つまり、組織の中で、達成可能な目標に関するコンセンサスを作り上げ、それを事後的に確認する、そして当該組織の使命を確認することによって、組織内部の規律を形成していく、という部分の方が重要といえよう。

政策評価によって産出される情報と会計情報との関係については、以下の点で、後者が前者にとって十分すぎる部分と不十分な部分があるということがいえる。先述の総務庁の中間まとめによる政策評価の3方式のうち、「事業評価」はプロジェクトの採否に寄与する判断情報を、先程の「実績評価」は点検情報を、さらに「総合評価」は問題解決情報を提供するものと考えられている。これらのうち、会計情報とのリンクが具体的に必要となってくるのは、「実績評価」における目標や指標が設定された単位のコストと、「事業評価」における費用に関する部分であるが、このうち、後者の「事業評価」に関しては、会計情報では不十分である。例えば、規制インパクト分析における費用の中核的部分を占めるコンプライアンス・コスト（遵守費用）すなわち規制の導入によって企業にどれだけの機会費用が発生するかは、どのような手法を使っても公会計において産出されるものではなく、独自に調査する必要がある。また、この場合の便益についても、経済的な波及効果などは会計情報から必ずしも読み取れるものではない。一方、前者の「実績評価」においては、前述のとおり、発生主義会計によって付加される情報は、指標との対応関係が必ずしもない現段階では、多くの場合に必要以上の情報を提供することになる。とすれば、「実績評価」においては、会計情報は政策評価とある程度切り離して捉えた方が適切なのかもしれない。このように、政策評価によって産出される情報と会計情報との間には、一義的な対応関係はないと考えられる。

政策評価と会計および予算過程との関係については、政策評価と会計との直接的なリンクよりも、むしろ予算過程を介した間接的なリンクが、制度設計においては重要になるように思われる。会計がインフラであるとするれば、予算は、そのインフラ上での動的な過程である。一方、政策評価は、組織内部の統制機構として位置づけた場合、資源配分の統制としての予算とリンクすることなしには、多くの効果を発揮し得ない。もっとも、予算と政策評価とのリンクは、米国のGPRA（行政実績成果法）におけるOMB（行政管理予算局）による対応をみても、画一的なものと考えすることはできず、むしろ、政策評価を生かすための制度基盤として予算過程を位置づけることが適当と考えられる。この場合、マクロ的な総枠の管理の強化と、ミクロ的な配分管理の分権化との組み合わせによる予算過程の改革が、政策評価を生かすための条件となってくるのではないかと。そして、その分権的な制度設計のもとで、会計は共通したインフラとしてのより広い機能を果たすことが可能なのではないかと考えている。

(二) 伊藤コメント

続いて、事務局より、伊藤からのコメントが読み上げられた。伊藤は、プリンシパル・エージェントのモデルによるインセンティブ設計の分析および企業組織の分析といった観点から、つぎのようにコメントした（以下は書面コメントの内容を事務局が要約したものである）。

経済問題解決のために、市場を用いるのか、政府を用いるのかの選択の問題は、現代の企業理論や産業組織論の重要なテーマである「企業の境界」の問題、すなわち、取引を市場で行うか企業内部で行うかの選択の問題を想起させる。民間セクターでも「市場の失敗」と「組織の失敗」との比較に基づく制度選択の問題は重要であり、市場の失敗がただちに民間から公的セクターへの移行を正当化するわけではない。より望ましいのは、民間セクターを市場と組織に分け、これに公的セクターを加えた3種類の様式化された制度間の選択の問題として定式化する見方であろう。例えば公益事業の民営化の問題が、最近プリンシパル・エージェントのモデルで分析されている。このような研究は、公的セクターでの組織と民間セクターでの組織の間の比較制度分析ということだが、どちらが（セカントベストの意味で）最適な組織になるかは、典型的な「市場の失敗」よりもずっと複雑である。宮田報告も、前提となる枠組みとして、単純な民間＝市場の見方を修正すべきではないか。

宮田報告にある政策評価システムの「市場メカニズム活用型」と「総合評価型」といった類型化および比較分析は、最近の契約の経済理論における成果を用い、公的主体のインセンティブ／規律づけの視点から検討することができる。財務的成果と非財務的成果の評価が別々に存在するということは、公的主体の活動も単純な次元の変数で表わされるのではなく、むしろ複数の異なる次元、単純に言えば、財務的成果に影響を与える次元と、非財務的成果に影響を与える次元を内包していると理解する方が自然である。そして、公的主体は、それらの次元の間にどのような時間等のインプットを配分するかという決定を行っているともみなすことができる。よって、公的主体の規律づけの問題も、単純に「努力させる」問題ではなく、「活動のどの次元にどの程度の努力を配分させるか」という問題になる。

このように複数の活動の次元があり、それらの業績評価が個別に行われ、さらに業績評価の難しさに差がある場合には、インセンティブ設計の見地からは、すべての業績評価に基づいて強力なインセンティブを提供する、または、どの業績評価とも弱い結びつきしかないインセンティブを提供する、といった評価とインセンティブの組み合わせが望ましいことが知られている。例えば、財務的成果よりも、非財務的成果の測定の方が遥かに難しいことは容易に想像できるが、非財務的成果に影響を与える活動が重要であるならば、公的主体の規律づけは、財務的成果ともあまり強く結びつかない方が、バランスのとれた規律づけが可能となり、望ましい。直観的理由はシンプルで、財務的成果に基づく強力なインセンティブは、公共主体が非財務的成果に結びつく活動に取り

組む誘因をなくしてしまい、活動間の努力配分にゆがみを生じさせてしまうからである。さらに、公的主体への権限委譲が活動の別の次元を新たに生み出すならば、権限委譲も控えたほうが望ましいことになる。権限委譲により裁量を与えることで、公的主体の努力の向きが別の方向に向かえば、財務的成果および非財務的成果と結びついた活動次元がおろそかになるからである。

以上で確認された政策評価システムは、宮田報告における「総合評価型」の政策評価システムに対応していると思われる。一方、大幅な権限委譲を行い、かつ財務的成果に基づく強力なインセンティブを与えるケースは「市場メカニズム活用型」のシステムに当てはまる。このように、インセンティブの見地から政策評価システムを分析する場合、すべての側面でインセンティブの弱いシステム（総合評価型）とすべての側面でインセンティブの強力なシステム（市場メカニズム活用型）の間の選択になる。ある側面で強力なインセンティブ、別の側面で弱いインセンティブの組み合わせに陥らないことがポイントである。そして、2種類のシステムのうち、どちらが最適かは、それぞれの側面の重要度、財務的成果の測定の容易さの程度等に依存する。

公的主体のように、複数の多様なプリンシパルがそれぞれ個別に公的主体の意思決定に影響を与えようとする状況では、宮田報告でも指摘されているように、政策決定の優先順位づけができず、現状維持の政策がとられやすいという問題がある。しかし、公的主体の活動が多次元にわたる場合には、それぞれの次元を支持する受益者間の競争が、公的主体に対してバランスのとれた規律づけを行うメカニズムとして機能する可能性がある。したがって、緊急の場合を除いて、異なる政策間の優先順位づけをルール化して外的に与えるようなシステムにすべきではない。受益者たちのインタラクションによって生み出される情報が生かされないし、外的な決定機関に影響を与えようとする資源の無駄遣いが発生しやすいからである。

ただし、受益者間の競争も、各受益者が他の受益者の利害に関わる活動の次元を妨げようとする形になると、大きな非効率性が発生する（まさに「すくみ」の状態）。例えば、情報をセグメントごとに提供して透明性を高めることによって、各受益者が直接自分の利害に関係ない評価を観察し、その面での活動次元を妨げようとするようになってしまう危険がある。こうした場合には、各受益者が自分の利害に関わる評価のみを観察する方が、むしろ望ましい競争となることもある。したがって、各受益者が、公的主体の活動のうち、自分の利害に関わる活動次元をサポートすることで競争するようにシステムを設計することが重要である。

八．リジョインダー

指定討論者のコメントに対し、**宮田**は、以下のようなリジョインダーを行った。岩本より指摘のあった、「市場メカニズム活用型」と「総合評価型」の政策評価システムは1つの国で二者択一的なものではないという点については、異論はな

く、われわれも、後刻報告する古市・宮田論文にもあるように、公的主体の特徴によって使い分けるべきと考えている。むしろ、論点となるのは、1つの公的主体が複数のタスクを抱えている場合に、それぞれのタスクの特徴に応じて政策評価の枠組みを変えたほうがよいのか、それとも、1つの公的主体については全体として統一的な評価システムを適用したほうがよいのかという点であろう。確かに、個々のタスクごとに評価方法を変えれば、それぞれにつき柔軟に評価し得るかもしれないが、評価基準の二元化によりタスク間の優先順位づけがより困難になると思われることから、宮田論文では、どちらかといえば個々のタスクごとに評価方法を変えるやり方に対しては批判的な立場をとっている。

この点に関連して、伊藤より、プリンシパル・エージェントのモデルによるインセンティブ設計の観点からみれば、強いインセンティブづけと大きな権限委譲を組み合わせたモデルと、弱いインセンティブづけと弱い権限委譲を組み合わせたモデルのいずれかの組み合わせが望ましく、両者を混在させるべきではない、といった指摘があった。こうした観点からみると、かりに同一の公的主体の中でタスクに応じて異なる政策評価システムを適用する場合には、当該主体に対する規律づけへの影響をどのように考えるのかといった問題もあろう。

山本より指摘のあった集合的サービスの問題や、伊藤より指摘のあったマルチプリンシパルの問題は、いずれも受益者に対して積極的な情報開示を行うことが望ましくないケースもあり得ることを示している。これらは、セグメント情報を含め、非財務、財務両面での情報開示を積極的に行うべきとの論文の主張と一見対立しているようにもみえる。いずれにしても、情報開示の方法、あるいは受益者からのフィードバックに関するシステム・デザインのあり方と関連する重要な論点なので、後程、ご議論いただきたい。

田辺の指摘するように、政策評価と会計および予算過程との関連につき、「市場メカニズム活用型」と「総合評価型」の政策評価システムのいずれについても、直接的なリンクよりも間接的なリンクの方が望ましいという点については、異論はない。ただ、政策評価と予算の有機的な関連づけにおいては、「市場メカニズム活用型」の政策評価システムのほうが「総合評価型」の政策評価システムよりも容易なのではないかというのが、私の主張である。

同じく田辺より指摘のあった、会計と予算とを関連づけるためには、予算過程のあり方に関連する議論が重要であるという点には、異論はない。

伊藤のコメントにあるように「民間＝市場」とすることが単純すぎる、あるいは岩本が別稿で主張するように「市場の失敗＝政府」とすることが単純すぎる、との指摘はそのとおりである。公的主体の規律づけを論じる前提として、どういったサービスが公的主体によって提供されなければならないのか、あるいは、何が民間と公的主体の境界線なのかといった基本問題を論じることは、極めて重要なことである。

岩本より、「総合評価型」の政策評価システムは突き詰めると公会計改革と無関係ではないかとの指摘や、田辺より、実績評価においては発生主義による会計

情報は現段階では不要ではないかといった指摘があったが、コストを無視したアウトカムの増加を回避するためには非財務的な成果指標をコストの観点からチェックしていく必要があり、こうした正確なコストを認識するためには現行の現金主義では不十分で、発生主義会計が要求されるのではないかと考えている。

(3) 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

イ．古市報告

古市は、宮田報告で検討されているような、公的主体の効率化に向けた規律づけという観点からの公会計や政策評価のあり方は、評価対象となる公的主体の特徴によって異なるのではないかと、との問題意識に基づき、民間との競争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、この点を検討した。

このうち、公的年金については、その運営目的が資産価値の最大化に集約可能と考えられるため、企業年金と比較可能な会計情報（発生主義に基づく年金債務や年金費用の認識、詳細な注記やセグメント情報など）を提供することにより、市場メカニズムを活用した規律づけを行うことが適当とした。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可能性があり、その場合、市場規律が働きにくい面が残ることから、例えば、公的年金に対するガバナンスは国に残しつつ、その運営を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別途必要となるとした。

一方、地方自治体については、その提供するサービスの多くが民間では提供されにくいものであり、かつ、複数のサービスを同時に提供するため目的の集約が困難であるなど、効率化に向けての規律づけは難しい問題であると指摘した。そのうえで、こうした公的主体については、宮田報告における、市場メカニズムの活用による規律づけ（「市場メカニズム活用型」）とアカウントビリティの向上による規律づけ（「総合評価型」）の2つのアプローチが考えられるが、どちらもメリット、デメリットがあることから、いずれを適用するかは、結局、当該地方自治体の行政改革のグランド・デザイン等に依存することになるとした。ただ、いずれのアプローチをとるにせよ、そうした政策評価システムをより有効に機能させるためには、それぞれのデメリットを何らかの工夫によってカバーしていくことが重要であるとし、つぎのような例を紹介した。

まず、「市場メカニズム活用型」の政策評価システムについては、民間との競争状態が観念しにくい部分の規律づけが課題となるが、これについては、米国インディアナポリス市のように、ABC（活動基準原価計算）を導入することにより、間接費等を含めた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ベンチマーク（最良事例）と比較することを通じて公的サービス間の競争を促すといった方法が参考になるとした。一方、「総合評価型」の政策評価システムに

については、非財務的情報をいかにわかりやすく、客観的な形で受益者に開示するかが課題となるが、これについては業績測定といった手法が有益であるとし、その代表例とされる米国オレゴン州のケースが紹介された。

さらに、地方自治体については、その特有の問題として、中央政府からの関与の程度といったガバナンスの問題を指摘し、少なくとも地方自治体を効率性の観点から規律づけていくうえでは、地方分権等の推進が大前提になるとした。

ロ．コメント

古市報告に続き、指定討論者である**金本**、**井堀**、**櫻井**および**古賀**は、それぞれ以下のようなコメントを行った。

(イ) 金本コメント

金本は、宮田報告に対するコメントも含め、政策評価の類型に応じた会計情報提供の重要性を中心に、以下のようにコメントした。

両報告とも、田辺コメントにもあったように、「総務庁研究会中間まとめ」が挙げている3つの評価方式（注1参照）のうち、おもに「実績評価」を対象として政策評価システムのあり方を論じているようだが、実際には、複数の政策評価方式が併用されると考えられるため、3つの政策評価方式すべてを念頭において議論しないと、公会計のあり方もみえてこない。

「実績評価」は、それほど切れ味のよいものではなく、日本やアメリカの例をみても、これが単に導入されるだけで、どの程度地方自治体等が効率化に向けて規律づけられるかは疑問である。英国の中央政府の例をみてもわかるとおり、「実績評価」は、業務の棚卸しによる政策体系の見直し、強力な政治的リーダーシップに基づき行われてはじめて有効に機能するもので、政治的リーダーシップが弱い状態の中で「実績評価」的な政策評価システムを用いてもあまり効果がないといえるかもしれない。また、「実績評価」において、そもそも会計情報がどこまで有用かは疑問であり、少なくとも現金主義会計と発生主義会計の違いが大きく影響することはないのではないか。

「市場メカニズム活用型」と「総合評価型」の政策評価システムは二者択一なものではなく、相互補完的であるとみたほうがよい。例えば、「市場メカニズム活用型」の政策評価システムの例として挙げられたインディアナポリス市のケースをみても、ABCの導入だけであらゆる政策が決定されるのではなく、予算配分や政策間の優先順位づけ等を行うために、いずれかの時点で必ず非財務的な要素も含めた「総合評価型」の政策評価が必要となると考えられる。また、「市場メカニズム活用型」という意味が不明確である。市場メカニズムの活用とは、例えば、他の主体と競争させたり民営化することなどであり、評価とは別問題ではないか。

公的年金につき、資産価値の最大化を目指す点で民間と比較可能であるから市場メカニズムの活用による政策評価が可能としているが、公的年金に企業会計方式を適用すれば本当に民間との比較が可能となるかも疑問であり、実際には、民間の財務諸表には反映されないような計算等を行う必要もあるのではないか。すなわち、公的年金については、完全な民営化ができないので、運営主体に対し別途の規律づけが必要としているが、このように民営化できない主体に競争原理を活用する場合にも、全体を評価する政策評価システムが必要になってくる。そして、こうした政策評価システムにとって必要な情報システムは何か、といった観点から会計情報システムを構築することが重要と考えられる。ここでは、現行の民間における財務会計システムと同様のシステムでは不十分であり、より管理会計的な情報が提供されなければ意味がなく、こうしたセグメント情報をいかに組み立てることによって必要な情報を提供させるかといった観点が極めて重要といえる。

(ロ) 井堀コメント

井堀は、年金方式に応じた評価体系の必要性、および地方自治体に政策評価を導入する際の留意点等につき、つぎのようにコメントした。

古市・宮田論文では、市場に近いものとそうでないものの対比ということで公的年金と地方自治体を題材にしているが、宮田論文の中央政府の例と合わせて、一般政府全体の評価の問題を論じることも有用ではないか。また、公会計と政策評価はいずれも公的部門の資源活用に対する評価を行ううえで重要であり、古市・宮田論文はこうした点をよく整理しているが、具体的な政策提言につなげていくためには、さらに検討を要する課題が少なくない。今後、関連分野において、研究を深めていく必要がある。

公的年金の目的を資産価値の最大化とみることは可能かもしれないが、事後的な最大化は事前的な最大化と必ずしも対応しない。事後的な評価として資産価値が最大化していなかったとき、民間の企業年金であれば、パフォーマンスが悪い部分につき競争メカニズムが働き、是正される可能性があるが、公的年金の場合は、民間とは別の独立した形で存在しているために、公的年金の運用に問題があったのか、それとも単に不運だったのかの区別が難しい。とすれば、公的年金については、たんに資産価値の最大化ということだけで評価できるかどうかは疑問である。

純粋な賦課方式の公的年金の場合は、そもそも積立金を保有していないことから、資産価値の最大化は政策目標になり得ない。わが国の公的年金についても、積立金を保有してはいるが、修正積立方式であり、賦課方式的色彩が強い。こうした制度のもとで、積立金はあくまでもバッファーとして保有しているだけだとすると、それを最大化することが公的年金の目的といえるのかどうか、疑問がある。もっとも、積立方式の公的年金の場合には、資産価値の最大化といった目標設定は、企業年金との対比ということで意味があると思われる。

こうした問題と関連して、年金の財源を保険料方式とするか税方式とするかによって、年金債務の理解が異なってくると考えられる。確かに、すべて保険料で公的年金が運用されているとすれば、現在までの保険料の支払総額に対応する将来の給付額は政府債務となるが、全額税方式で賄う場合には、年金債務がなくなる。また、強制加入にするなどして個人勘定別の積立方式とすれば、基本的には民営化された私的年金と同じ形になり、政府債務というよりも各個人の債権となる。このように、公的年金の債務や年金資産につき、どこまで公会計や政策評価の問題として議論すべきかは、賦課方式か積立方式か、または財源の調達方法が税方式か保険料方式かといった問題とも絡んでくることから、その点をより明確にしたうえで議論したほうが有益と思われる。

地方自治体に関しては、例えばインディアナポリス市の例がどの程度有用な情報を提供することになるかは、労働投入時間を政策コストとしてどの程度配分可能かにも依存する。公務員については、民間委託と異なり、労働投入時間とコストが必ずしも対応しておらず、容易に解雇できないなど、固定費用的な部分がコストに含まれている。このように、労働投入時間とコストの対応関係が明確でないと、コスト情報は活用しにくいと考えられる。

「総合評価型」と「市場メカニズム活用型」の政策評価システムの関係は、要するに規律づけがきちんとされているかどうかの判断に関わる問題なのではないか。例えば、業績測定は、規律づけが行われていないときに規律づけを行う手段としては有効だが、規律づけが行われた後に、その中でどのように資源配分を行うかを考えるには、別の評価が必要となってくる。そういった優先順位づけを最も明確に行い得るのは、費用便益分析であろうが、これにも限界はある。また、市場メカニズムの活用にも限界があるとすれば、規律づけがなされたあとの優先順位づけ等の段階においては、結局のところ、政治的リーダーシップによるしかないのかもしれない。

地方自治体は、中央政府や公的年金に比べて、地方自治体間の相互比較が可能であることから評価が相対的に容易である。また、評価対象のサービスも日常と直結するものが多いため、個々の住民が主体的に評価しやすい。このため、地方自治体については住民による監視メカニズムが機能することが重要であり、公的サービスの財務・非財務情報の開示とともに、住民投票やパブリック・コメント等の住民による評価づけを制度化する必要がある。そのためには、報告にもあったとおり、受益と負担が財政的に完結している地方分権が前提となる。

(八) 櫻井コメント

櫻井は、会計学の観点から、地方自治体におけるABCの導入についての議論を中心に、以下のようなコメントを行った。

企業会計について論じる場合、その目的を明確にした方がよい。企業会計には財務会計と管理会計があり、財務会計の本来の目的は、アカウンタビリティの観点を重視し、配当可能利益を算定するというものである。これが最近では、

投資家の意思決定に有用な情報を提供するというディスクロージャーの観点が強調されてきている。一方、管理会計の目的は、経営効率化といった企業目的の達成に有用な情報を提供するというものである。極めて単純化して言えば、例えば四日市市では、まず財務会計の観点から貸借対照表を作成し、ディスクロージャーのニーズは満たしたが、よりニーズのある効率的な予算配分は、これだけでは達成できない。そこで、管理会計としてのABCを導入した。つまり、限られた資源をどのように有効に使うかを示すのが管理会計の役割である。

こうしたABCは、当初は正確な原価算定を目的としていたが、92年以降、ABM（activity based management、活動基準管理）という原価低減あるいは効率化のために用いられるようになり、さらに最近では、ABB（activity based budgeting、活動基準予算）といった、予算と結びついた経営のツールとして活用されるようになってきている。導入事例をいくつか紹介すると、例えばNTTや電力会社においては、公正価格の算定といった観点から、接続料金や託送料金の算定にABCを導入している。これらは正確な原価算定といった目的からABCを導入した例である。これに対し、四日市市の例は、原価低減を目的としてABMを導入している。また、米国の内国歳入庁やインディアナポリス市では、与えられた予算をいかに効率的に使うかといった観点から、ABBを活用している。

ABCの限界を克服するものとして、業績評価体系であるバランスト・スコアカードの活用が有益と考えられる。バランスト・スコアカードは、組織体の戦略的目標がいかに達成されたかを可視的に評価するものであり、主要成功要因を財務、顧客、内部ビジネス・プロセス、学習と成長といった4つの視点からみることにより、組織体の総合的な視点によって業績を評価し得るところに特徴がある。このように、ABCによるコスト分析の結果をバランスト・スコアカードによって評価することを通じて、財務・非財務のバランスがとれた総合的評価によるインセンティブづけが可能となると考えられる。

（二）古賀コメント

古賀は、古市・宮田論文は、公会計や政策評価システムのあり方を検討するうえで、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複雑性を視点としているが、これらに加えて、有効性や公平性を増すための意思決定と、効率性を高めるための意思決定といった、2つの意思決定の区別が重要であるとして、以下のようにコメントした。

まず、有効性や公平性を増すための意思決定における会計情報や非財務情報の役割は、市民や公務員が現状を把握し、市民の意思を形成し、これを政策運営に反映させることである。具体的な意思決定としては、市民の投票行動や公務員の予算編成などが挙げられる。こうした意思決定のためには、公的主体の資源を実際に誰からどの程度調達し、どの目的にどれだけ振り分けるのかが明らかにされなければならないが、公的主体の最も重要な資源は財務的なもの（税金）なので、ここでは非財務的情報よりも会計情報が重視される。また、現状

の姿をそのまま把握するために、発生主義よりも現金主義の会計情報が適切であり、セグメント情報も重要と考えられる。さらに、民間企業では、有効性や公平性といった観点相対的に重要視されていないため、公平性や有効性を増すための会計情報や非財務情報については、民間企業の例は参考にならない。

つぎに、効率性を高めるための意思決定については、山本コメントにあった「日々の改善」に関連すると思われる。つまり、効率性は、目標とする成果を定義したうえで、それと投入を対比して改善の余地があるかどうかにより評価される。具体的な意思決定としては、政策運営方法の変更や人事評価への反映、サービスの民営化等が考えられる。ここでは、投入と成果とを計る時期を一致させるために、現金主義ではなく、発生主義による会計情報が要求される。また、成果は多岐にわたり、すべてが数量化し得るものではないことから、会計情報のほかに非財務的情報を併用していくことが重要と考えられる。

こうした有効性や公平性の問題と効率性の問題は、いずれが重要かという点、個人的には、公的主体については何が成果か判断しにくいことから、前者の方が重要と考えている。なお、プロジェクトごとの個別評価ではなく、総体的な評価において効率性を論じる場合には、そこでの成果とは何かを議論したうえで、具体的な仕組みについて検討していく必要がある。

八．リジョインダー

指定討論者のコメントに対し、宮田、古市は、以下のようなリジョインダーを行った。

政策評価と公会計改革の問題は、抽象的なレベルで議論してもわかりにくく、個別具体的な事例について検討していく必要があることを示唆するコメントがいくつかあった。この点に異論はないが、ただ一方で、各論に入ると全体の枠組みが見えにくくなる面もあるため、今回は、まず政策評価や公会計のあり方を基本的なシステム・デザインの観点から議論したわけである。

金本あるいは田辺から指摘のあった、どういった政策評価方法をとるかによって要求される会計情報が異なるという点については、そのとおりであると思う。また、業績測定といった「実績評価」を導入するだけでは、大きな成果を上げられないという金本の指摘にも異論はなく、そこでの評価結果を政策に確実にフィードバックしていく仕組みを確立することが重要であるというのが、古市・宮田論文の主張である。これと関連して、実績評価の実効性を上げるためには、評価結果の質、あるいは正当性を客観的に担保する仕組み、例えば、実績評価が、評価対象となる公的主体自身によって行われる場合でも、第三者評価機関などを設けて、評価プロセスの正当性や結果の妥当性などを評価させるなどの仕組みも必要となってくるのではないかと考えている。

会計情報を公的主体の効率化に向けた規律づけに活用していくとしても、企業会計方式をそのまま適用すればよいというわけではないとの金本の指摘にも異

論はなく、われわれも企業会計方式を参考としつつ、各公的主体の特徴に応じた修正が必要と考えている。

井堀の指摘のように、公的年金における年金債務の性質やその目的あるいは機能は、積立方式か賦課方式か、税方式か保険料方式かといった制度の違いによって異なると考えられるため、その政策評価システムのあり方を論じる際には、そうした観点を踏まえて議論することが重要であろう。

櫻井から紹介のあったバランス・スコアカードは、コスト情報と非財務的情報とを関連づけながら評価していく点で、「市場メカニズム活用型」と「総合評価型」の政策評価システムそれぞれのデメリットをうまくカバーする仕組みとも考えられ、参考になる。

有効性や公平性の意思決定と効率性の意思決定の区別が重要であり、それにより求められる会計情報も異なるという古賀の指摘については、異論はない。ただ、古賀は、有効性や公平性の意思決定の方が、効率性の意思決定に優先すると考えているが、われわれは、逆に、まず効率性の観点から最適な制度を検討し、そのうえで公平性の観点から所得再配分などの必要な制度的手当てを行うべきと考えており、ゆえに効率性の問題を前面に出して議論した。こうした公平性ありきの効率性か、効率性ありきの公平性かといった問題は、政策評価のあり方を考えるうえでも重要なテーマであり、議論を要しよう。

古賀より、有効性や公平性を増すための会計情報としては現金主義の方が適切との指摘があったが、これは、世代会計がおもに公平性の観点から論じられることにも関連しているように思われる。このように、政策評価の観点からみて、発生主義による会計情報とキャッシュ・フロー情報とをどのように使い分けることが適切か、あるいは政策評価におけるキャッシュ・フロー情報の有用性をどうみるか、といった点も重要な論点であろう。

3 . 全体討論

(1) 政策評価のあり方

金本は、政策評価の基本は「事業評価」、すなわち費用便益分析や規制インパクト分析に代表されるような、個別事業を行うか否かの判断のために行われる評価であるとしたうえで、宮田論文の「総合評価型」の政策評価システムにおいては、目標管理的な「実績評価」の考えが重視されているように思えるが、英米のように「事業評価」が浸透していないわが国において「実績評価」が導入されると、実績を達成するためにこれだけの予算が必要だといった形で予算獲得のためのツールとして「実績評価」が用いられるなどの弊害をもたらす可能性もあるので、注意する必要があるとした。これについて、**宮田**は、公的セクターが提供すべきサービスの範囲が既知であるとの前提のもと、公的主体をいかに効率化に向けて規律づけるか

を論文では議論しているが、現実的には、そもそも公的セクターが関与すべきサービスの範囲を明確にする作業が前提であり、この意味では「事業評価」が基本であるとの指摘はそのとおりであるとした。さらに、宮田は、「総合評価型」の政策評価システムは、たんなる目標管理ではなく、財務面の評価も含めた複合的評価を行うことを念頭においており、総務庁の政策評価手法区分でいう「総合評価」的な要素も含まれていると続けた。これに対し、田辺は、総務庁のいう「総合評価」は、特定のテーマについてアドホックに行うものであり、さらにこれを行うか否かの判断は基本的に各省庁に委ねられているなど、宮田論文の「総合評価型」の政策評価システムとは異なると指摘した。また、古賀は、宮田論文における「総合評価型」の政策評価システムは、公的主体の評価をなるべく定量化することに主眼があるのに対し、総務庁の「総合評価」はもう少し定性的な要素が強く、この点が両者の大きな違いではないかとした。

鮎瀬は、政策評価システム全体のあり方について、「実績評価」よりもむしろ「事業評価」の適用範囲を拡大し、これらと予算のリンクを強めるようなシステムを構築することが望ましい方向と考えるべきかとの質問をした。これに対しては、金本、田辺はともに、「事業評価」の範囲を拡大することには肯定的な意見を述べたが、すべての公的サービスを「事業評価」でカバーすることは困難との見方を示した。すなわち、金本は、すべての公的サービスについて「事業評価」を行うことは現実的に不可能であり、また良心的に「事業評価」を行ってもどうしても評価基準にバラツキがでてしまうことから、「事業評価」を補完する意味合いで、公的主体全体をカバーする評価のフレームワークとして「実績評価」を導入することは有益であろうとした。一方、田辺は、すべての公的サービスに対し「事業評価」を行う試みが米国のPPBS（planning programming budgeting system）であるが、PPBSが失敗に終わったことからみても、こうした方向は現実的ではないとする一方で、「実績評価」がどこまで機能するかは米国の例をみても未知数とした。八田は、たとえ費用便益分析や規制インパクト分析が正確に行えたとしても、便益が費用を上回ったものを必ず実行するわけではないので、やはり最終的な政策判断をするための評価基準が別途必要であろうとした。

なお、鈴木は、市場評価が馴染まないような公的サービスについても、当該公的サービスに対してどれだけの対価を払う気があるかをうまくヒアリングすることにより、バイアスなく数値化する手法が医療経済学等の分野で活用されており、こうした手法を用いれば「事業評価」が行える範囲はかなり広いこと、「実績評価」を行ううえでは、目標の達成を容易にするために低めに目標を設定するという「ラケット効果」に注意する必要があること、を指摘した。この点、金本は、「事業評価」が行える範囲が広いことには基本的に合意しつつも、ヒアリング等の実行は、理論的に可能ではあってもそのコストは一般的に高く、このため費用対効果の観点から、数値評価を行うことが正当化されないケースも少なくないことには留意する必要があるとした。

こうした議論を受け、**赤井**は、どのような形で政策評価システムにおける制度変更を行うにせよ、これまでなぜ制度変更が行われなかったのか、現在、どのような問題があり、なぜ制度変更が必要になったのか、といった基本的な点をきちんと議論し、社会的コンセンサスを形成したうえでこれを行わないと、制度改革を行ってもすぐに元の体制に戻ってしまうといった結果になりかねないと指摘した。

(2) 公会計のあり方

イ．ABCとセグメント情報

金本は、ABCとセグメント情報は、どちらも公的主体におけるコスト情報を把握するうえでは非常に重要であるが、基本的に両者は別のものであり、会計情報をセグメント化するうえで、ABCを必ず利用しなければならないわけではないとした。この点に関し、**山本**は、ABCを利用すべきか否かは、固定費や間接費がコスト全体の中でどの程度のウエイトを占めているかに依存しており、こうしたウエイトが大きい場合には、ABCを利用しないと正しいコスト情報を提供し得ないとし、**櫻井**は、地方自治体等が提供する公的サービスの多くにおいては、固定費や間接費が無視できない重要性を有しており、ABCを適用することが適当と考えられること、実際、米国などでは地方自治体等でABCを導入する先が増えていることを付け加えた。

なお、コスト配分と価格設定の関係について、**井堀**は、固定費用は人頭税（lump sum tax）で、限界費用は利用料として徴収することが経済学的には効率的であるとされているが、固定費まで配分すると、価格設定上コストが過剰に認識されてしまう可能性があるのではないかと疑問を示した。これに対し、**八田**は、価格設定という観点からは限界費用が重要になるが、公的サービスの効率性をみるうえでは、民間部門、あるいはその他の公的サービスとの比較も大切であり、この場合には、固定費も含めたコスト水準の比較も不可欠になるのではないかとした。また、**金本**は、投資をすることによりコストがどれだけ増加するかという問題を考える場合には、変動費だけでなく固定費も含めた長期増分費用を推計することが重要になり、長期増分費用を推計する方法の1つとしてABCがあるという整理ではないかとした。

セグメント情報に関しては、**高橋**より、現在、地方自治体でも、特別会計等によってある程度はセグメント情報が提供されているともいえるが、こうした現状では何が問題であるのかをまず議論する必要があるのではないかと、との問題提起があった。この点について、**山本**は、どのようなセグメント情報が必要であるかは、政策評価の目的に依存するわけであるが、現在の地方自治体等のセグメント情報ではどのような評価を行おうとしているのかが必ずしも明確でない面があった。また、**櫻井**は、公的部門の効率化を推進するためには、現状よりもさらにブレイクダウンされた会計情報が必要なのではないかとし、さらにこの点に関し、**宮田**は、公的主体の規律づけの観点からは、公的主体の提供するサービス単位のセグメント情報が、

民間、あるいはその他の公的主体と比較可能な形で開示されていることが、最低限必要であるとした。こうした意見に対し、**金本**は、セグメント化された会計情報の比較可能性が担保されていることは重要であるが、問題はその活用の仕方であり、電力会社の例をみてもわかるように、ベンチマーキングは効率化に向けてあまり強い規律づけとならないケースも少なくなく、もう少し広範な活用の仕方を念頭に置くべきであるとした。また、**金本**は、当該公的主体自らがセグメント情報の範囲や程度を決められるような場合には、適切なセグメント情報が開示されない可能性があるため、評価機関をどこに置くのかという問題も重要であるとした。

ロ．現金主義と発生主義

公会計に適用する会計方式として、現行の現金主義会計で十分であるのか、あるいは発生主義会計を導入すべきなのかという点につき、**金本**は、「事業評価」においては、公的サービスの提供における将来のコストの予測が重要であるが、将来コスト予測に利用される会計データは現金主義会計に基づくものであれ、発生主義会計に基づくものであれ、やり方によってはどちらでも利用可能であり、この意味では、両者の区別はあまり重要ではないとした。これに対し、**櫻井**は、現金主義会計では、公的サービスにおける原価コストが正確に把握できないため効率性の評価の観点からは問題が少なくないほか、単年度ベースの会計情報しか得られないため意思決定を誤るリスクもあり、実際、地方自治体を中心に発生主義会計を導入する先が増加しつつあるのは、こうした現金主義会計の弊害が認識されている証左であるとした。また、**山本**は、実績報告としての会計だけを念頭におくのであれば、現金主義会計か発生主義会計かという問題はあまり重要でないという立場もあり得ようが、これが予算に反映されるようになると、当期の事業支出が予算として配分される現金主義会計よりも、減価償却見合いの支出を予算として配分する発生主義会計の方が、効率化に向けてのインセンティブづけが強いのではないかとした。この点につき、**金本**は、個人的には予算に発生主義会計を導入するのは賛成だが、現実には容易なことではないとしたのに対し、**山本**は、オーストラリアのように、もともと予算を発生主義に移行することに反対する意見が圧倒的多数であったにもかかわらず、結局、現金主義会計による予算から発生主義会計による予算へと変更した国もあり、それほど非現実的な議論であるとは思わないとした。なお、**高橋**は、企業会計においてもキャッシュ・フロー会計が重視されているように、現金主義会計か、発生主義会計かというのは二者択一の問題ではなく、どちらの情報も出されることが望ましいとした。

(3) 情報開示のあり方

座長の**八田**より、宮田のリジョインダーにもあったとおり、情報の開示が逆に望ましくないケースもあり得るといふ山本、伊藤コメントは、情報開示を積極的に行うべきであるという議論と一見対立するようにも聞こえるが、両者の関係はどのよ

うに整理すべきかとの問題提起がなされた。これに対し、山本は、情報開示を積極的に行うことに異論があるわけではまったくなく、むしろ、個人的には、受益者の満足度調査といった非財務的な評価とコストの情報がペアとなって提供されることが情報開示において最も大切なことであると考えているとし、そのうえで、便益が個人に帰属せず、集団に帰属するような公共財においては、コストが過大に評価されてしまい、公共財が過少にしか提供されない傾向があるため、コスト情報の開示の仕方には注意すべきというのがコメントのメッセージであるとした。

また、北村は、伊藤コメントについて、資源が有限であり、受益者の選好が多様である場合、受益者間に一種の競争が生じ、自らの選好が達成されるように他人の活動を邪魔するような行動が取られる結果、全体としては非効率な状況が発生してしまうことがあるというのがコメントのポイントであると解説した。さらに、藤木は、情報を出したとしてもこれがうまく評価されないといった問題もあろうが、情報の出し手が開示する情報をコントロールできる場合、情報提供者にとって都合の悪い情報が開示されずに、結果的に現状維持的な政策がとられてしまうといった問題点もあるとし、要は、受益者にせよ、情報提供者にせよ、情報を操作（manipulate）するようなインセンティブを持った経済主体が存在することを前提に、情報開示のフレームワークを考えるということが必要であるとした。また、この点に関連して、古賀は、情報提供主体が都合のよい情報しか出さない可能性が排除され得ない以上、古市のリジョインダーにもあったとおり、きちんとした情報が開示されているか否かをチェックする主体、例えば民間企業における会計士のような役割をもった機関が公的部門においても必要であるとした。一方、岩本は、理論的には、情報開示が望ましいというモデルも、情報開示が望ましくないというモデルも構築できるが、この問題を考えるうえでは、現実問題として情報開示があまりなされていない現状を踏まえることが重要であり、とりあえず情報開示を積極的に行うような枠組みを整備し、そのうえで何か弊害が発生すれば、それに対処していくというスタンスが望ましいのではないかとした。

この他、情報提供に関しては、井堀より、情報開示のコストが低下すると、情報があふれ、情報の受け手サイドでの情報処理が困難になるのではないかと懸念が表明されたが、これに対し八田は、情報が増えれば、アナリストのようにこれを整理するサービスが出てくるのではないかと見方を示した。また、櫻井は、基本的には、情報提供は積極的に行うべきであるが、情報によっては、情報を提供することが当該公的主体本来の活動を妨げてしまうような難しい場合もないわけではないので、こうした点への最低限の配慮は必要であろうとした。

4 . 座長の統括コメント

座長の八田は、全体討議を通じてコンセンサスが形成された点等を以下のようにまとめ、ワークショップを締め括った。

政策評価を行ううえでは、まずできるだけ多くの政策に対して、「事業評価」を行うことが基本となる。それを基本としたうえで、最終的な政策判断を行うためには、「実績評価」や「総合評価」を合わせて行うことが有用である。

政策評価を行うためには、政策目的を明確にしたうえで、政策目的に応じて、特定の政策ごとに会計情報をセグメント化してコスト計算をすることが必要である。この際、ABC（活動基準原価計算）は、あらゆるケースで必要とされるわけではないが、非常に有益なツールである。

情報開示を積極的に行うべきである。その際、情報の出し手が情報を操作する可能性などに注意する必要がある。

政策評価や公会計に関連する制度変更に当たっては、変更後の制度がきちんと守られるような仕組みを担保することが重要である。

また、地方分権の推進が、地方自治体の政策運営を効率化させていくうえでの大前提であるという点については、当然のこととして、参加者全員のコンセンサスがあった。

なお、時間の関係で議論できなかったが、政策評価の枠組みの中に公平性の評価をどのように組み込むかという点は、積み残された重要な論点である。