日本の行政府によるNPM改革コンセプトの吸収過程とその課題

中央青山監査法人
事業開発本部公共セクター部　ODA室
公認会計士　代表社員　稲垣正人
公認会計士　ﾏﾈｰｼﾞｬｰ　猪鼻　聡

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Agenda/Contents

1. NPMの世界的潮流と日本における導入状況
2. 日本の導入具体例とその課題
3. まとめ

NPMの世界的潮流と日本における導入状況

歴史　1980年代半ば以降、英国･ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論

目的　民間企業における経営理念･手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化･活性化を図る

日本におけるNPM導入

※イギリスのシティズンチャーター
行政はサービスの提供者
住民はサービスの利用者
行政は住民の望むサービスを提供する義務がある

(小泉内閣の2001年骨太の方針)

1．NPMのような新しい行政手法の考え方を十分に活かし、政策プロセスの改革を図っていくことが重要である。
2．「行政サービスの権限を住民に近い場に」を※基本原則とした行政の構造改革を進めること
3．民間に出来ることは、出来るだけ民間に委ねる。
4．業績･成果に関する評価を行い政策決定、予算、人事評価などにフィードバックしていく。
5．発生主義など企業会計的な考え方の適用範囲を検討し、行政コストや公的部門の財政状況を明らかにする。
　その際発生主義予算の検討を行う。
6．国民に対する説明責任を高めるため、情報公開制度の定着を図る。

NPMとPFM

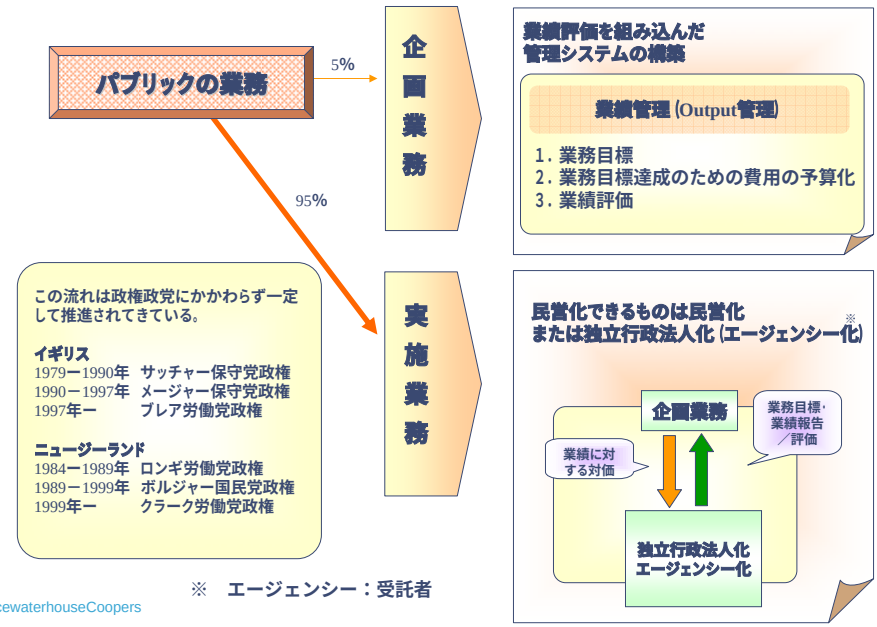
- **NPM**
  民間企業における経営理念･手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化･活性化を図ることを目的
  →PDCAサイクルの行政への導入

- **PFM**
  予算制度を通じて定められた国家目標を遂行するための政策実行及び管理をつかさどる総合マネジメント･システム
  →PDCAサイクルの行政への導入

NPMとPFM

- 国際会計士連盟（IFAC） 国際公会計基準審議会（IPSASB）
  Research Report “Budget Reporting”
- 予算編成、異なった予算モデルの下における報告、および、政府の行政施策、などにおける現在のベスト･プラクティス）を検討
- PFMの取り組みをベスト･プラクティスとして紹介
- 予算報告は、研究報告にとどまらず、国際公会計基準（IPSAS）として検討中

NPMの２つの大きな流れ



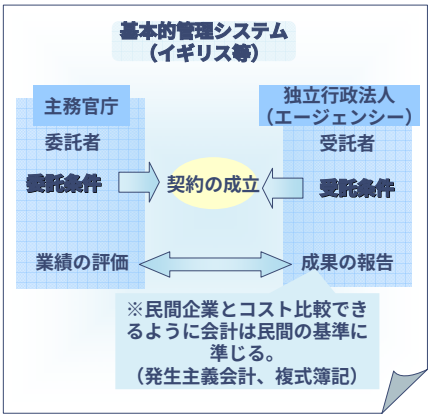
この流れは政権政党にかかわらず一定して推進されてきている。

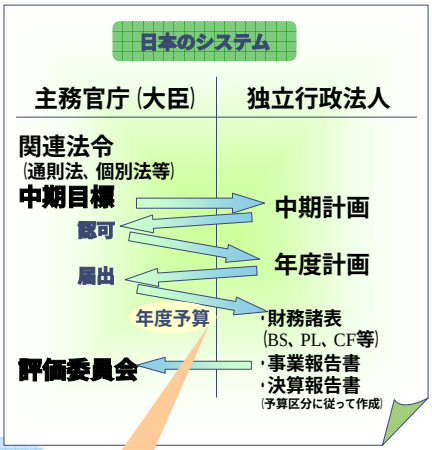
イギリス
1979ー1990年 サッチャー保守党政権
1990ー1997年 メージャー保守党政権
1997年ー ブレア労働党政権

ニュージーランド
1984ー1989年 ロンギ労働党政権
1989ー1999年 ボルジャー国民党政権
1999年ー クラーク労働党政権

※ エージェンシー：受託者

独立行政法人（エージェンシー）



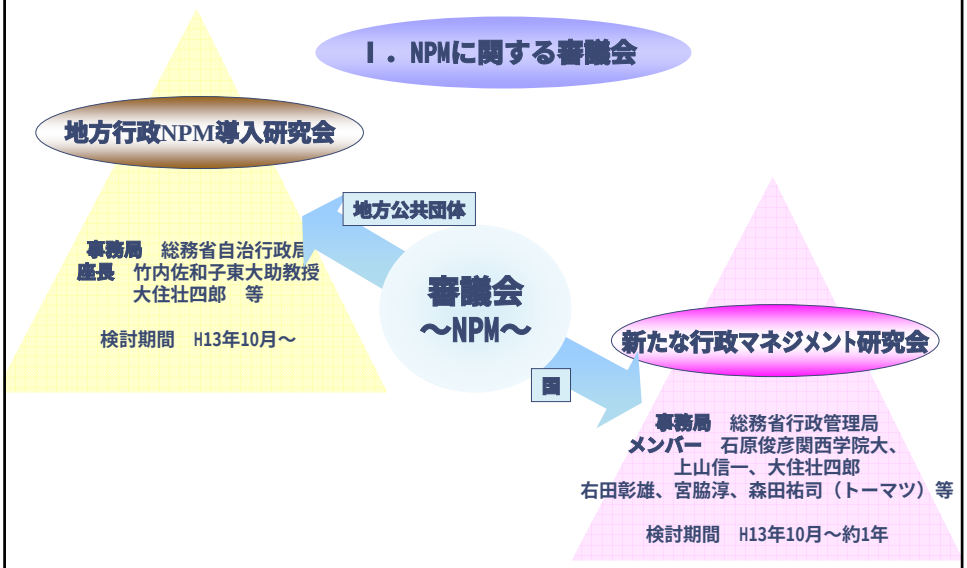


※運営費交付金前年度をベースとした積上げ計算

※　運営費交付金の内訳

人件費	P(y)=P(y-1)×α P(y)　当該年度における人件費 α　人件費調整係数 人件費の見積については1.0%の伸び 退職手当は13年度と同額
業務経費	R(y)={R(y-1)-ε(y-1)}×β(係数)×r(係数)+ε(y) β：消費者物価指数による変動 r：業務政策係数　一律4%の伸び

日本における検討状況



政策評価に関する審議会

審議会
～政策評価～

国

標準的ガイドラインの作成
（H12年12月〇）

政策評価法の成立
（H13年6月〇）

政策評価･法の施行
（H14年4月）

所管　総務省行政評価局
各省庁　政策評価・独立行政法人評価委員会を
中心に推進

（定義）総務省より

行政評価等（政策評価を除く）

業務の実施状況について主として
合規性等の観点から評価すること

政策評価

政策の効果を合理的に測定し
客観的な判断情報を提供すること

地方公共団体

導入済み・・・46都道府県・全政令市
1809市区町村で検討中
（総務省2001年7月末現在）

PricewaterhouseCoopers

会計制度に関する審議会

審議会
～会計制度～

財政事情の説明手法に
関する勉強会
（主計局次長の諮問会）

座長　会田一雄慶大教授
検討事項　11年度末一般・特別会計
のBS作成（H13年9月）

財政制度等審議会

財政制度分科会　法制・公企業会計部会
公企業会計小委員会
所管　財務省
座長　水口弘一野村総研顧問
検討状況　14年秋を目途に
企業会計的財務諸表の作成指針を策定

国・一般会計

国・特別会計

特殊法人

財政制度等審議会

財政制度分科会　法制・公企業会計部会
企業会計小委員会
公企業会計ワーキンググループ
主幹　財務省
座長　会田一雄慶大教授
検討事項　企業会計に準拠したBS、PL、CF
計算書に加え行政コスト計算書の作成指針を
作成（H13年6月〇）
各特殊法人が作成（H13年9月）

公益法人

公益法人会計基準検討会

主幹　総務省管理室
座長　加古早大教授
検討事項　公益法人会計基準の見直し
に関する論点の整理
「中間報告」（H13年12月19日）

独立行政法人

独立行政法人会計基準
（H12年2月）

地方公共団体

地方公共団体の総合的な
財務分析に関する
調査研究会

所管　総務省自治財政局財政調査課
座長　今井武蔵野大教授
検討事項
バランスシート作成マニュアル（H12年3月）
全体のバランスシート作成マニュアル（H13年4月）
行政コスト計算書作成マニュアル（H13年4月）

PricewaterhouseCoopers

日本の導入具体例とその課題

① 中央省庁におけるNPM導入

－ 政策評価法 －

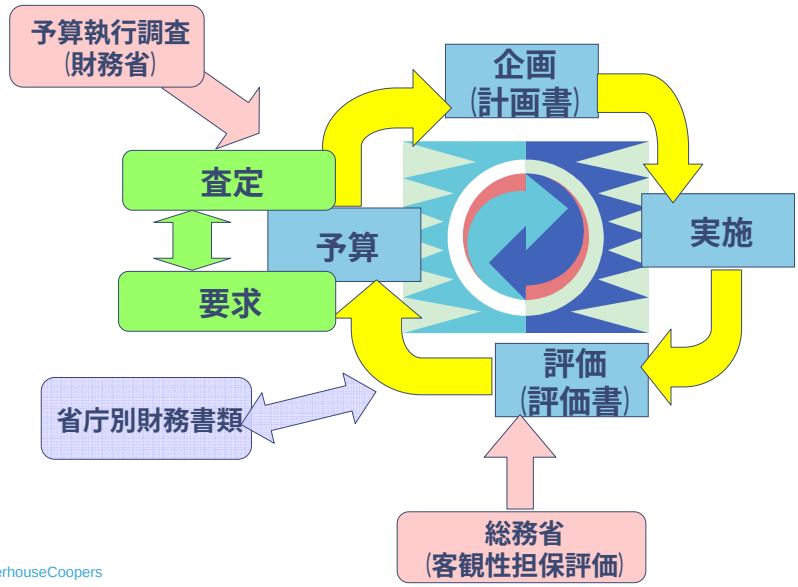
② 独立行政法人制度、国大法人制度

－ 弊法人関与事例を中心に ―

政策評価制度

- 平成14年4月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行され、「行政機関は、その所掌に係る政策について、（中略）自ら評価する」（第3条第1項）こと等の政策評価の枠組みが法定された。
- 「政策評価」は、国の行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供するものであり、「企画（Plan）」、「実施（Do）」、「評価（See）」を主要な要素とする政策の大きなマネジメント・サイクルの中にあって制度化されたシステムとして組み込まれ実施されるものである。

政策評価制度および関連する活動



政策評価制度導入の成果 (1)

- 省庁の評価結果を公表･･･アカウンタビリティに寄与

① 全体
- 平成16年度評価実施件数 9,428件 (対前年度 1,749件減)

② 事前評価
- 平成16年度事前評価実施件数 5,147件 (対前年度 98件減)

③ 事後評価
- 平成16年度事後評価実施件数 4,281件 (対前年度 1,651件減)

(総務省　行政評価局　「平成16年度 政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」より)

政策評価制度導入の成果（2）

- 小さなマネジメントサイクルが回り始めた
  - ① 各行政機関における事前評価の結果の政策への反映状況
    - 評価結果（5,147件）について、平成17年度予算要求等（17年度予算要求、17年度補助事業実施地区の採択等）に反映されているものが大半
    - 反映されたもののうち、政策の改善・見直し等を行ったものが18件

（単位：件）

政策評価の結果の政策への反映状況	個別公共事業（ODA等を含む）	研究開発課題	個別政府開発援助（ODA）	左記以外の政策手段	政策評価等（関係を含む）	計
評価実施件数	4,564	197	39	127	221	5,147
評価結果の政策への反映件数	4,564 (4,564)	197 (197)	39 (39)	127 (127)	221 (204)	5,147 (5,130)
政策の改善・見直し等を行ったもの	－	5	－	10	3	18

（注）1　本表のほか、政策評価結果の平成17年度機構・定員要求への反映件数は、42件（機構要求29件、定員要求34件）。
　　また、世平の報告に掲載した評価結果について新たに政策への反映を行ったとする件数は、13件。
　　2　表中の（　）内の数値は、平成17年度予算要求等（17年度予算要求、公共事業の補助事業実施地区の採択等）に反映した件数
　　3　政策の改善・見直し等を行ったものには、「政策の所管の見直しを行ったもの」のほか、「複数の代替案の中から適切な政策を選択したもの」が含まれている。

政策評価制度導入の成果（2）

- 小さなマネジメントサイクルが回り始めた
  - ② 各行政機関における事後評価の結果の政策への反映状況
    - 事後評価結果（4,281件）のすべてについて、評価対象政策又は同種の政策に反映

（単位：件）

政策評価の結果の政策への反映状況	現在実施されている政策を対象に評価	行政の現場から問題を対象に定期的に評価 ＊実績評価方式等	特定のテーマを対象に適時に評価 ＊総合評価方式等	個別の個別事業等を対象に評価 ＊事業評価方式等	本庁子・支庁の事業等（個別公共事業及び研究開発課題）を対象に評価 ＊事業評価方式等	定（事）終（評）価の事業等（研究開発課題、個別公共事業等）を対象に評価 ＊事業評価方式等	計
評価実施件数	2,749	794	137	147	1,719	1,533	4,281
政策評価の結果の政策への反映件数	2,749 (2,679)	794 (802)	137 (133)	147 (75)	1,719 (1,710)	1,533	4,281
これまでの施策を引き続き推進	2,288 (2,112)	772 (323)	110 (100)	90 (65)	1,420 (1,420)	－	－
評価対象政策の改善・見直しを実施	313 (452)	377 (394)	22 (0)	54 (14)	69 (99)	－	－
評価対象政策の重点化等	139 (102)	107 (107)	7 (23)	5 (13)	0 (10)	－	－
評価対象政策の一部の廃止、休止又は中止	55 (60)	37 (37)	6 (10)	8 (8)	0 (10)	－	－
評価対象政策を廃止、休止又は中止	35 (35)	5 (5)	0 (0)	0 (0)	30 (30)	－	－

（注）1　本表のほか、政策評価結果の平成17年度機構・定員要求への反映件数は144件（機構要求72件、定員要求139件）。
　　また、「平成16年度政策評価等の実施状況及びこれらの政策への反映状況に関する報告」に掲載した評価結果について新たに政策への反映を行ったとする件数は51件。
　　2　表中の（　）内の数値は、平成17年度予算概算要求等（17年度予算概算要求、公共事業の補助事業実施地区の採択等）に反映した件数
　　3　「完了後・終了時の事業等（研究開発課題、個別公共事業等）を対象に評価」とは、研究開発課題、個別公共事業等に係るもので、既に事業が完了した又は終了したものの政策効果の発現状況等を評価するものであり、当該1,533件については、今後同種の政策の企画立案や改善研究開発課題の実施に際して反映されている。
　　4　農林水産省は30政策分野について実績評価方式を用いて評価を実施し、その評価結果を踏まえ、各政策分野に属する約9予算関連の政策手段（事業レベル等）の反映状況を作成しており、その内訳は、「予算関連の政策手段を引き続き推進」が39手段、「予算関連の政策手段の改善・見直しを実施」が244手段、「予算関連の政策手段に属する一部の事業又は全部を廃止」が146手段

政策評価制度の課題（1）

- 予算査定への活用が困難
  - 総務省行政評価局（政策評価担当部署）の評価および反映状況（平成16年度）

施策名	今後の課題	評価結果の政策への反映状況	
		反映課題への対応方針	反映状況の概要
イ－1 政策評価制度の推進	政府における政策評価の質の向上を図るため、評価の質の向上に向けた評価インフラを充実させることが課題。 また、現在進行中の実施の推進等（別）、政策の企画立案や予算の作成において政策評価結果を適切に反映・活用されるための枠組みに向け、引き続き関係方面と連携した取組が必要。 ※ 上記に「予算制度改革における モデル事業の事後評価や政策評価の機能における政策評価の活用の推進」	左記課題に向けた取組をスケジュール管理する。	【予算政策要求】 ○ 政策評価の手法開発に関する調査・分析など、政策評価制度の質的な向上を図っていくために必要な経費に係る予算を確保することとし、6.6億円（平成16年度予算6.6億円）を平成17年度概算要求に盛り込んだ。 【機構・定員要求】 ○ 政策評価制度に関する調査・分析（政策評価法等）・予算制度改革における政策評価の活用の推進等に向けた実施方法の企画立案・総合調整に対応するための体制整備として、平成17年度機構・定員要求において、政策評価企画官の新設を要求。 ○ 政策評価制度の充実のための体制整備として、平成17年度機構・定員要求において、評価監視調査官の増員を要求。
イ－2 評価専担組織としての政策評価の実施	評価専担組織として行う政策評価について、客観的かつ厳格な実施を確保するため、評価手法の高度化等を通じた評価の質の向上が不可欠。 また、予算制度改革におけるモデル事業・政策評価において評価専担組織としての政策評価機能を活用することが必要。	左記課題に向けた取組をスケジュール管理する。	【予算政策要求】 ○ 評価専担組織として行う政策評価の実施に関する経費に係る予算を引き続き要求することとし、1.6億円（平成16年度予算1.6億円）を平成17年度概算要求に盛り込んだ。

政策評価制度の課題（2）

- 客観性の限界
  - 総務省行政評価局による客観性担保評価・・・あくまでも自己評価手法の検証

実績評価方式を用いた評価

評価の実施状況

○ 主要な行政目的に係る施策レベルの政策を幅広く対象とした実績評価は14府省が実施（計482件）（報告書6頁）

○ 目標の設定状況
- 目標の達成水準が数値化等により具体的に明示されている政策は、全体として55%（報告書7頁）

（14年度(34%)、15年度(50%)と比べ著増。
文部科学省（14年度52%→16年度80%）
農林水産省（14年度53%→16年度68%）
は3年間で大きく増加）

- そのうち、基本計画等においてあらかじめ明示されているものは30%（報告書11頁）

○ 目標の達成度合いの判定方法（報告書8～10頁）
農林水産省は、判定基準を設定して目標の達成度合いを判定。また、判定結果をパターン化した文言等で示している府省もあるが、判定基準は明らかにされていない。

総合評価方式を用いた評価

（報告書42～49頁）
○ 6府省が政策の改善に資する見地からテーマを選定し評価（30件）。その他、外務省は主要政策を網羅的に評価（100件）

○ 総合評価を的確に行うためには、評価設計の十分な検討と情報・データの整備・収集が必要

○ 外務省の評価は、外交政策の特性もあり、行政活動の事態説明にとどまるものがほとんど。評価対象の絞り込みが必要

評価の実効性の向上に向けた課題

（報告書11～12頁）
○ 評価設計の充実
- 目標の達成水準と数値化等によりあらかじめ具体的に明示していくことが必要
- 実績評価方式として機能しないものについては、より適切な評価方式や方法の適用について検討するなど、見直しを行うことも有効

○ 目標の達成度合いの判定方法
目標の達成度合いを客観的に評価するためにも、あらかじめ何らかの判定基準を示すことなどにより判定方法を明確にすることが重要

政策評価制度の課題（3）

- 業務が増加。評価疲れが生じている。
- 各種制度が並存、相互の連携なし･･･グランドデザインの整理が必要

- 政策評価制度
  - 評価単位（施策等）と予算項目が一致していない
  - 各省の予算要求には反映している

- 予算執行調査
  - 財務省主計局の予算査定の担当者が、次年度以降の予算編成に向けた問題意識等から選定した事業の現場に赴き、①事業の効果が実際に実現しているか、②事業の進捗状況、③事業のコストが効果に見合っているかといった観点から調査　⇔　各省の政策評価と重複
  - 予算査定に活用されるが、実施件数が少ない。（平成17年度53件）

- 省庁別財務書類
  - 財務省　財政制度等審議会 財政制度分科会法制･公会計部会が主体となって、行政府のアカウンタビリティを高め、財政の効率化･適正化を促すため、「予算執行の単位であるとともに行政評価の主体である省庁に着目し、省庁別のフローとストックの財務書類を作成し、説明責任の履行及び行政効率化を進めること」を目的とした省庁別財務書類が作成されている。

独立行政法人制度の経緯と経過

平成 8年11月　橋本内閣の下「行政改革会議」が発足（～平成10年2月）
　　英国のエージェンシー制度の導入を掲げた

平成 9年12月　「行政改革会議最終報告」「行政改革会議最終報告に関する対処方針」公表

平成10年 6月　「中央省庁等改革基本法」成立
　　中央省庁等改革推進本部設置　関係法律の整備など新体制への移行準備
平成11年 1月　「中央省庁等改革に係る大綱」公表
平成11年 7月　「独立行政法人通則法」成立
平成11年 4月　「中央省庁等改革の推進に関する方針」公表

平成13年 4月　先行独立行政法人（５７法人）が設立
平成13年12月　「特殊法人等整理合理化計画」
平成14年10月　「特殊法人等改革法案」(46法案)臨時国会に提出
平成15年 7月　「国立大学法人法」成立、「地方独立行政法人法」成立
平成15年10月　特殊法人等から独立行政法人へ移行（31法人）
平成16年 4月　国立大学等法人（９３法人）が設立
平成16年 9月　「独立行政法人に関する有識者会議」が発足

１０９独立行政法人、９３国立大学等法人、７地方独立行政法人＜平成１７年４月現在＞

独立行政法人制度の骨格

「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及び事業であって、国が自ら主体となって直接に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おそ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ものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人」

独立行政法人通則法（第2条第1項）

業務運営

中期目標、中期計画及び年度計画

自主的・自律的な業務運営

「評価委員会」等による事後評価に重点を置いた評価システム

組織管理

公務員型または非公務員型の選択

任免権・内部組織の改廃権を法人の長に付与

法人・職員の業績が給与に反映

予算・会計

企業会計原則（財務諸表の作成等）

渡し切りの交付金である「運営費交付金」、「施設費」等の導入

資金繰越の導入による単年度主義の弊害除去

情報公開による運営の徹底的な透明化
（業務方法書、中期目標・中期計画、財務諸表、給与基準等を広く公表）

制度設計の特徴～何が求められているか

自律性
自発性
透明性
（行革基本法第36条）

1) 機能の特質
- 政策の企画立案 → 本省
- 政策の実施主体 → 独法（効率的・効果的な実施）
  民営化ではないが民間経営管理手法の導入を期待

2) 目標による管理
- 中期目標期間の設定
- PDCAサイクルのビルトイン

3) 事前統制から事後評価へ
- 予算単年度主義 → 資金の繰越処理可
- 外部評価制度 ： 所管府省の評価委員会+総務省の評価委員会
- 自由裁量の余地拡大、インセンティブ

4) 財務・会計制度
- 渡し切りの交付金である「運営費交付金」等の導入
- 企業会計方式を導入「独法会計基準」による財務諸表の作成・公表
- 経営努力認定制度、外部監査の導入

NPM（NewPublicManagement）の国際的潮流～「経営の視点」

制度運用の成果と課題（1）

運用当初で成果と課題は表裏～第三者の視点から

成果

・財務面を中心とした透明性の向上

・非公務員型人事の導入
インセンティブ効果、公務員数削減

・マネジメントサイクルの導入進展

・特殊法人等の自己肥大化を抑制
～独法制度で一元化

・ミッションの再定義

・効率化係数等による財政負担軽減

：

課題

①制度趣旨が共有、徹底されているか
～多様な関係者、当事者

②詳細設計が不十分
～当事者間の疑心暗鬼、試行錯誤

③外部評価手法が未成熟
～そもそも公共サービスの成果測定困難

④業績測定・評価（内部）が困難

⑤意識改革の必要性

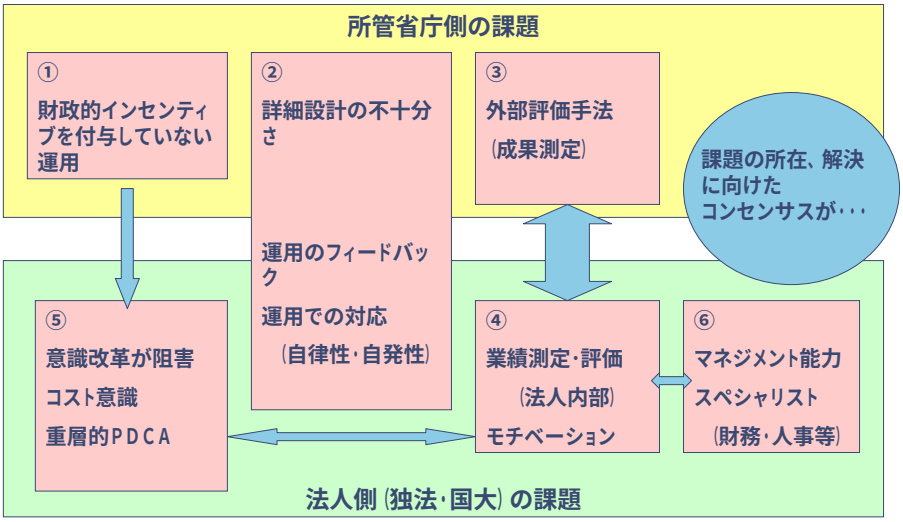
⑥当事者側のマネジメント能力、スペシャリストの不存在

：

グランドデザイン通りの運用がなされているか・・・

制度運用の成果と課題（2）

所管省庁側と法人側のそれぞれの課題



まとめ (1)

- 我が国におけるNPMは始まったばかりである。具体的な成果は今後見出されていくものと考えられる。

○ グランドデザインの構築が重要。
○ 強引なリーダーシップにより省庁間の権力争いの火種にならないようグリップが必要。

- 政策評価法：
  予算や執行までを含めたグランドデザインを描かないまま（評価という）部分的なNPMを導入した結果、ひずみが生じ始めているのも事実。

  - 予算要求に反映される政策評価
    ⇔ 査定にあたっては、予算執行調査結果が活用

  - 有効性、経済性、効率性の数量的評価を目指している
    ⇔ 業績の数量的把握に向けた省庁別財務書類の作成

  - 客観的かつ厳格な自己評価
    ⇔ 総務省による政策評価と会計検査院による検査
    → 評価疲れが生じている

まとめ (2)

○ グランドデザインの構築が重要。
○ 強引なリーダーシップにより省庁間の権力争いの火種にならないようグリップが必要。

- 独立行政法人制度：
  制度設計をしたものの、制度運用段階で設計者側が当初想定と異なる運用。

- 地方自治体においても、明確なグランドデザインはないが部分的にNPMを導入するような動向。一方で、首長が強力なリーダーシップを発揮しているケースもある。

- 日本におけるNPM改革を踏まえ、途上国におけるPFM改革実施に向けた示唆

  - 強力なリーダーシップ（窓口の一元化）

  - 我が国コンサルタントは、グランドデザイン構築よりも部分的な支援を得意とする。

Thank you

Your worlds Our people