

破綻なき行政組織に 市場化テストがもたらす インパクトの可能性

森田祐司 氏 公認会計士 / 監査法人トーマツ本部パブリックセクター担当パートナー

市場化テストの入札で官民が対等に競うためには、現金主義をとる公会計制度の見直しが不可欠となる。監査法人トーマツの公認会計士・森田祐司氏に、公会計制度改革の現状について、また、市場化テストがもたらす影響の可能性についてうかがった。

公会計の見直しが なぜ必要性か

現在、公会計の見直しが進みつつあります。はじめに、なぜ行政の会計制度の改革が必要なのか、その点からお聞きしたいと思います。

森田 当然ながら、行政体は勝手にお金を集め、勝手に使うわけにはいきません。歳入については税法などで規定され、歳出については予算案をつくり、議

会の承認を受けなければならない。そのため、伝統的な官庁会計は予算通りにお金を使ったかどうかの説明が必要であり、現金主義がとられました。つまり、公会計は行政の受託責任を果たすためのツールであり、また予算通り使っ

たことを説明すること、すなわち

行政が受託責任を解除

するためのツールと整理

することができま

す。受託責任が現金

主義で示されている

以上、説明責任も

また現金主義を

用いることが必要

になります。政治、行

政の仕組みが根本的に

変わらない限り、公会計に

おける現金主義の必然性は

失われないうちになります。

それはよいとして、問題

は、それだけでは会計

の持つ機能の一部しか利用できていない、ということです。かかる問題意識から、20年ほど前、財政赤字に苦しんでいたアメリカ・イギリスを中心に、公会計制度を見直そうという動きが起こりました。予算通り支出するだけでなく、お金を投じる以上、それが効率的に使われ、本当に国民、市民の役に立ったのか検証されて然るべきだ。行政には、執行のあり方についても受託責任と説明責任があるはずだが、それを果たす会計インフラがない。また、長期的な視野でものを見る会計システムもない。そこで、会計制度の測定対象を現金だけに絞るのではなく、すべての経済資源に広げよう、ということになったのです。例えば、市民ホールがある。建設するときは、予算をめぐる熱い議論を闘わせたが、今ではあまり使われなくなったまま残っている。それを固定資産として計上し、減価償却費をコストとして認識しよう。地方債が数百億円の負債として存在する。それらについても会計の視点から見ていこうと、

いわば、民間企業的な発生主義

を公会計に取り入れようとする動きです。

発生主義の会計の導入にはいわゆる複式簿記が必要だといわれていますが、複式簿記導入のメリットとしては、どのようなことが期待できますか。

森田 適正な行政活動の執行のためには、施設や備品などが有効に活用されているか、個別に台帳管理しておくことは大切な作業です。公務員の方々は「そのようなことは当然やっている」と言われるでしょう。確かに個々の管理はあります。一方、国のバランスシートがあり、そこには天文学的な数字が載っている。あまりに隔たりのある数字をいきなり突き付けられ、「さあ行財政改革だ」と言われても、現実味が沸かないのも無理はありません。間が抜け落ちているため、個々の公務員が管理しているものが、どこでどう合算され、国全体の財政にどうつながっているのか、それが見えないのですから。個別の管理と全体の管理とを結合する必要がありますが、その点、複式簿記を導入すれば、帳簿体系ができますから、貸借対照表や損益計算書の科目ごとにブレイクダウンしていくことができ、フローとストックの関係や全体像も把握できる。それが近代的な簿記を導入するメリットです。

公会計を見直そうとすると、資産を洗い出す作業が難しいのでは。

森田 自治体が保有する全資産を洗い出すとしても、おそらく無理でしょう。役所にはいろいろな資産があります。細かく言えば30年前に購入した椅子があり、合併したとき隣町から譲られた応接セットがある。そういった雑多なものすべての価値を適正に評価して、貸借対照表に載せようと頑張ったところで限界があるのは目に見えています。どうも、日本の公務員の気質ではいい加減なことを許し難いようなのですが、財政の状況を大きくつかむため、捨てるところは大胆に

捨てることです。現にアメリカの自治体会計基準では「資産の洗い直しは25年間だけさかのぼればよい」という割り切り方をしていますし、日本でも、総務省のバランスシート作成のガイドラインは、昭和44年度以前は基本的にノーカウントとしています。明細については分かることから個別に整理していき、それぞれきちんと管理する。また、全体像を把握するため、分からなかった分も含め資産として載せておく。そのようなかたちで進められればよいのです。

普及しない理由

自治体における会計の見直しの状況をどのようにご覧になっていますか。

森田 先進的な事例も出てきています。ノウハウは蓄積されつつあり、要はやる気にかかっているのですが、残念ながら、それに欠ける自治体が多いように感じられます。こういう時代ですから、どこも危機感はあるのでしょう。財政難で借金も多い。財政再建団体に指定されれば、独自の政策もできなくなるというように。しかし、民間企業なら、事業が計画通りに進まなければ赤字になり、それが続けば倒産します。官にそこまでの厳しさはない。破綻なき組織にいる職員が真の危機感を持つのは難しいはずですが。三位一体改革と言われたところで、大増税と公共サービスの大幅な削減に踏み切る自治体がどれだけあるのか。会計に関して、確かにバランスシートを作成する自治体が増えていますが、真に危機感を持って民間的な会計制度を活用して改革を進めようというのは一部の首長、自治体にとどまり、大多数は「総務省が何か言っているから、バランスシートとやらをつくらうか」という域を出ていないようです。

主体的に動くべき地方自治体が

今一つ積極的でないとすれば、その理由は。

森田 一つは、会計情報を活用するための情報インフラがまだ整っていないことです。民間部門の世界には、過去から蓄積された膨大なデータがあります。さまざまな業種、さまざまな規模の企業のデータがそろっていて、それを分析や議論の材料にできますが、公的部門は、すべての自治体がつくったところで、たかだか3,000ほどであり、過去にさかのぼっても、今のところ3年分くらいでしかない。それでも今後、多くの自治体がつくるようになれば、ノウハウが蓄積され、データの活用方法が確立していくでしょう。

もう一つのハードルは、会計情報が予算の意思決定にうまく反映できない構造があることです。世間一般に「公共工事が3月に集中するのは税金の無駄遣いだ」という典型的な批判がありますが、行政の立場からすれば、自然災害などによる緊急の出費の可能性があるため、年度初めに工事を集中するわけにはいかず、どうしても年度末ぎりぎりに執行を集めがちです。おそらく多くの自治体では、歳出の相当部分が出納整理期間である4月から5月に発生しているでしょう。そのような行政の仕事のあり方から、将来の意思決定に過去の会計情報をタイムリーに活かせないのです。本来なら民間企業のように12月くらいには、今年度の執行状況を見て、施策の有効性などを評価して、その情報を次年度の予算編成にフィードバックすべきですが、今年度の検証をしないまま、来年度の予算を考えている。その結果、予算を変えるとき、一律上積み、一律カットといったかたちになりがちです。

NPM理論の行政評価も成立しにくいということですね。

森田 決算でP(Plan=計画)、D(Do=執行)、C(Check=評価)をA(Action=

構造改革・官製市場改革の切り札、

市場化テストが動き出す!

～公共サービスの民間開放、新たなステージへ～

改善)のマネジメントサイクル(資料参照)に結び付けようとしても、それが断絶しているわけです。要するに、Cが次の年度のPの後に来る。次年度になって前年度の評価をして、それをさらに次の年度に織り込むため一生懸命になっているのですから、周回遅れのランナーに抜かれないためにはどう走ればよいか考えているようなものです。霞が関には「行政の仕事はコンビニの棚割戦略とはわけが違う。3年、5年のスパンでものを考えるものだ」とおっしゃる方もいます。確かにそのような施策もあるかもしれないが、そうでない施策も多いはずですよ。

では、その打開策は。

森田 複数年度制など予算制度をよりフレキシブルにすることです。3月中に無理に使い切らなくても、余れば、来年度使えるようにする。事前統制をやや緩め、その代わり事後チェックを強化するため、きちんと検証、評価できる仕組みをつくる。そうすれば、予算の使い方の期間平準化が進み、会計情報をより有効に活用できます。

市場化テストの影響

市場化テストが導入されようとしています。その効果として期待されることは。

森田 おそらく様相が一変するでしょう。自治体にすれば、今度は「しっかり

がんばってください」くらいでは済みません。「そこまでできないなら民間に替える」と言われるのですから。市場化テストは、行政の側に職を奪われる厳しさを突き付けるという峻烈さにおいて、従来の改革手法とは一線を画すものです。また、税金をできる限り有効に使ってほしいという国民的要求を満たす改革を促進させる。しかも、目に見えるかたちで進められるものと認識しています。

官民が競争するとき、会計制度の違いが問題になりますね。

森田 官の側に発生主義的コストについての縛りがなければ、まともな競争になりません。官が競争を優位にしようと、他の部局の職員に応援に来てもらっても、給料はここでは発生しないから歳出にならない。そんなことでは、民は到底納得できません。当然の要求として、「官がオファーした価格の根拠は何か。過年度の実際のコストを示し、そのやり方から、どこを、どう変えるから削減できるのか発生主義的に説明してほしい」となるでしょう。フェアな競争を実現するための仕組みが必要となります。官側には事前に公表したコスト算定基準に従って入札価格を計算してもらおう。事後的には、約束通り執行されているか、監査委員か監査法人など中立の第三者機関にチェックさせる。そのような枠組みを用意しなければ、官の側は「何をしても倒産しない」とばかりに好き放題の価格をつけてくるかもしれない。逆に言えば、官の財政状態を発生主義的に明らかにする圧力として、市場化テストという手法には決定的なパワーがあるということです。

諸々の条件を整えられれば、期待できる仕組みであるということですね。

森田 仕組みを有効に機能させたいとき、キー・プレイヤーが誰か、そこが大事ですが、この場合は民間部門です。官民の競争入札を呼びかけても、民間の

プレイヤーが公平さに疑問を感じるような仕組みでは、コストをかけて参加しないでしょう。民にとって魅力ある制度か、徹頭徹尾その視点を持って制度の細部まで詰めていく必要があります。

行政のあり方全体を変革する可能性がある、ということでしょうか。

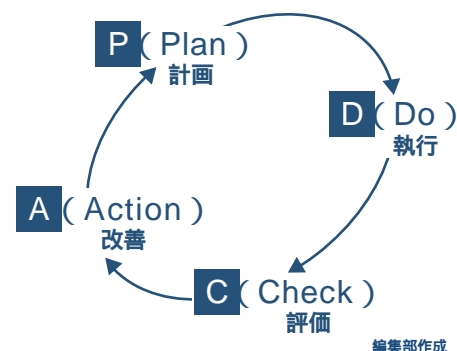
森田 もちろん行政の会計情報を明確にしますが、コスト面だけでなく、サービスのレベル、目的を明確にする機能もあります。また、公共サービスである以上、事後の監視が必要で、民が落札しても事後監視のコストが相当かかり、かつ専門的な能力を備えた人材が必要となります。一方、官が勝ったときは性格の異なる課題が生じます。内部における事後チェックをどう設計するかです。その検討のプロセスが、行政の執行と管理を分離した内部統制を考える機会となり、堅牢なガバナンス構造をつくるチャンスとなるでしょう。

第三セクターのリストラ

官が独占しているものを民に移すという点では、市場化テストと同じ指定管理者制度ですが、これについてはどのようにご覧になっていますか。

森田 対象業務を選定するプロセスで、市場化テストの場合、その業務を公的部門が扱わなければならない理由として専門性が強調されることがあるでしょうが、指定管理者制度の場合、公の施設の管理について、官の側がいかに専門性を声高に主張しても、ほとんどの場合、勝ち目はないはずですよ。指定管理者制度について、私は市場化テストとは全く違うところにキーのある制度であると見ています。それは、第三セクター、外郭団体のリストラチャリングであるということです。もともと民間の経営ノウハウを活かそうという発想では、市場化テストと同じだった

資料 PDCAマネジメントサイクル



はずの第三セクターの多くが業績不振に喘いでいますが、その本質的な原因は、責任の所在が不明確なことです。だからリスクマネジメント不在になる。第三セクターの問題を解決するなら、自治体が姿勢を正せばよい。自治体としてこの事業をやってもらって受け皿が必要です。ついては民間企業で資本金が足りない分は出しますが、出資額以上の債務保証は絶対しません。その代わり口も出しません。経営は任せます。会長と相談役として助役を送り込むようなことはしません。そのようにしっかり管理すれば、生き残れないような第三セクターについてはトップを引き受ける人物がいなくなることで、きれいに整理されるはずですが、ここは市場化テストも同様ですが、民を律している要素、生き残りの厳しさ、責任の明確化の大切さ、それを公の仕組みに入れるという点が非常に重要なところですが、

もう一点、根本的な問題があります。すなわち、国をターゲットにした市場化テストの基礎には明確な官民の役割分担方針、すなわち「民に出来ることは民に」があります。言い換えれば「民に出来る仕事を官はやらない」ということです。ですから、市場化テストにおいては、民間の応札者が存在する限り、官はそのサービス水準とコストの妥当性をチェックすることに徹するべきで、民との競争入札に参加するのは役割分担方針に違反します。あるいは、その競争入札は民のサービス水準とコストをコントロールすることが目的であり、決して官が仕事をやり続けることを目的とすべきではないでしょう。

一方、自治体の場合には、各自治体ごとに官民の役割分担に関する方針を明確にすることが必要です。その上で、指定管理者制度をその方針実現に役立つように活用していくことが求められます。

国の財政問題を解決していくためには、市場化テストや指定管理者制度

など個々の細かい取り組みを積み重ねていかなければならないということですね。

森田 個々の改善努力とマネジメントシステムの変革、その両方が必要です。メディアからはその情報がバラバラに出る傾向がありますが、そうではなく、このようなガバナンス体制とマネジメント体制の整備によりこういう問題点が浮き彫りになった。現場レベルの改革努力によりこのように改善した。そのように体系立ったかたちでマスコミが取り上げ、それを他の自治体が学べるサイクルが望まれます。ただ、前言を撤回する

ようですが、率直に言って、わが国の財政状態は、市場化テストや指定管理者制度でこれだけ節約したとか、さまざまなチェック機能で数百億円の無駄遣いを見付けたとか、それでどうかなるような段階にはありません。それとは桁がいくつも違う次元になっています。そのことが国民的によほどしっかりと把握されなければ、本当に手遅れになってしまうのではないかと。それに対して為政者が警鐘を鳴らそうと、国のバランスシートを示して「借金が700兆円だ、債務超過だ」という数字だけ持ち出しても、国民はもう慣れてしまい、聞き流すだけでしょう。現状を明確に説明し、問題点や課題、ビジョンを明確にして、ゴールまでの道筋を明らかにしなければなりません。端的に言えば、サービス水準の大幅な引き下げ、および大増税を避けて通れない。それを政治・行政を責任を持って担う方々がきちんと説明すべきです。そして、そのことを十分に理解してもらったため会計というインフラを十分に活用することを決意する。そこがスタート地点なのでしょう。これまで私は、会計という切口



からお役に立ちたいと、国の審議会などで行政評価や指定管理者制度、独立行政法人制度、省庁別の財務書類などに関してお手伝いしてきましたが、会計はあくまでもツールです。方針がしっかりしない限り、有識者がアイデアを持ち寄り、諸外国の事例に学んでも、所詮絵に描いた餅となり、現状を打開する力にできないのではないかと。最近とみにそう感じています。

公認会計士/
監査法人トーマツ 本部パブリックセクター担当パートナー
森田 祐司(もりた ゆうじ)

1958年生まれ。1980年公認会計士二次試験合格。1982年同志社大学経済学部卒業。等松・青木監査法人(現・監査法人トーマツ)入所。1998年監査法人トーマツ パブリックセクター担当パートナー就任。民間企業監査、自治体外部監査、NPM・行政評価導入支援、企業会計的手法導入支援、PFI導入支援等の業務に従事。財務省財政制度等審議会専門委員、国土交通省政策評価委員会委員、総務省(行政評価、NPM、地方独立行政法人)等の研究会委員のほか、日本公認会計士協会地方公共団体会計専門部会長、同協会近畿会社会公会計委員会委員長等を歴任。著書に『21世紀の行政モデル 日本版PPP:公共サービスの民間開放』(共著/東京リーガルマインド・2002)がある。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

構造改革・官製市場改革の切り札、

市場化テストが動き出す!

～公共サービスの民間開放、新たなステージへ～