



総務省行政管理局委託研究

# 諸外国における独立行政法人制度に 関する調査研究

— 報 告 書 —

平成 19 年 3 月



三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd.

## □ ■ 目次 ■ □

はじめに.....	1
1. 調査研究の内容・方法.....	2
2. まとめ——各国比較.....	4
3. 英国.....	6
(1) 政府関係法人の分類.....	6
(2) 政府関係法人制度導入のねらい、背景事情.....	9
(3) 政府関係法人の現況.....	10
(4) 役職員.....	10
(5) 業務運営.....	12
(6) 財務及び会計.....	38
(7) 政府の関与.....	43
(8) 情報公開が義務付けられている事項.....	45
4. カナダ.....	46
(1) 政府関係法人の分類.....	46
(2) 政府関係法人制度導入のねらい、背景事情.....	49
(3) 政府関係法人の現況.....	50
(4) 役職員.....	53
(5) 業務運営.....	53
(6) 財務及び会計.....	58
(7) 政府の関与.....	63
5. ニューージーランド.....	65
(1) 政府関係法人の分類.....	65
(2) 政府関係法人制度導入のねらい、背景事情.....	67
(3) 政府関係法人の現況.....	71
(4) 役職員.....	73
(5) 業務運営.....	76
(6) 財務及び会計.....	82
(7) 政府の関与.....	84
(8) 情報公開が義務付けられている事項.....	86
(9) 今後の動向.....	86

## はじめに

独立行政法人制度は、平成 13 年 4 月に 57 法人が設立されてから 5 年が経過し、平成 18 年 4 月現在 104 法人が設立されている。多くの先行独立行政法人においては、既に第一期の中期目標期間の評価が行われており、現在第二期の中期目標期間に突入している。また、今後も新たな法人の設立が想定される他、国立大学法人、日本司法支援センター等の広義の独立行政法人の設立や、公立大学・病院・公設試験研究機関等を中心とする地方独立行政法人制度の創設等のように、制度目的・趣旨、取組状況の深化・バリエーション化が見られている。

独立行政法人制度は、元来、英国のエージェンシー（正式には Next Steps Executive Agency）制度等を参考にしつつ、法人の業務運営に対する国の事前関与・統制を必要最小限とする一方で、その業務実施は法人自らの裁量と責任の範囲内にあることを明らかにするという基本方針の下で構築されてきた。しかし、こうした国と法人との関係の明確化や法人の自主的・自律的業務運営の確保について、まだ改善の余地があると指摘する声が存在する。なお、独立行政法人制度と類似する諸外国の政府関連法人制度では、我が国の独立行政法人制度に先立ち導入・構築がなされており、これまでもさまざまな制度改善が行われている。今後、我が国における独立行政法人制度の方向性を見据える上で、こうした諸外国の制度を縦覧・情報収集することは有用であると考ええる。

本調査研究は、上記のような状況を踏まえ、諸外国における独立行政法人（政府関連法人）制度に関する基礎資料の整備を行う。

本調査研究の成果が、今後の我が国の独立行政法人制度の運用等の一層の適正化のための一助となることを切に期待する。

平成 19 年 3 月

三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング 株式会社  
公共経営・公共政策部



## ■イギリス

- 1980年代後半に、サッチャー政権が打ち出した“Next Steps Executive Agency”制度は、その後の各国制度に影響を及ぼすこととなった（英国中央省庁・米国・カナダ等）。
- 中央省庁の財政・業績マネジメント制度“包括的歳出見直し（CSR）”“公共サービス合意（PSA）が98年に発足し、それ以降、中央省庁と政府関連法人のマネジメントの連動が進むものとされてきている。

## ■カナダ

- 英国のエージェンシーを範にして発足した“Special Operating Agency”制度から、政府全額出資法人である“Crown Corporation”に至るまで、多種多様な政府関係組織の形態を有している。
- 2002年に発効した“Policy on Alternative Service Delivery”に基づき、政府関連法人制度全体を再整理している。それぞれの組織のマネジメント関連マニュアルは多数存在する。

## ■ニュージーランド

- 英国エージェンシー制度等と異なり、行政組織“外”へ別法人として切り出すことを積極的に行っている。“Crown Entity”は、中央政府と国有企業『以外』という位置づけで整理された。
- 2000年以降、財務省と行政サービス委員会主導によるCrown Entity Reformsが進められ、2004年にCrown Entity法が成立、政府との関係性の強弱、独立性の確保の必要性等の観点から、既存の政府関連法人の整理・統合が行われた。

調査研究に取り組むにあたり、これまでの我が国の独立行政法人制度に係る取組経緯や、上記の背景・問題意識を踏まえつつ、以下の3点に焦点をあてて調査研究を実施することとした。

- (1) 制度目的・趣旨、取組状況、改善状況
- (2) 法人の自主的・自律的業務運営を実現するための仕組み
- (3) 国——中央政府——と法人との関係

## 2. まとめ——各国比較

		日本	イギリス	カナダ	ニュージーランド
		独立行政法人	Executive Agency	Special Operating Agency	Crown Entity
機関数 (子会社除く)		104 機関 (2006年4月現在)	199 機関	18 機関	約 3,000 機関 (うちほとんどは学校機関)
役職員数 身分		約 1.9 万人 (2003年3月) 非公務員/公務員	約 28 万人 公務員	5,500 人 公務員	— ? — (公務員・非公務員の境界が曖昧)
組織の 位置づけ		政府外別組織	政府内 (法人格無)	政府内 (法人格無)	政府外別組織
組織の 根拠		通則法 個別法	Framework Document (更新: 3-5 年毎)	Framework Agreement (更新: 3 年毎)	Crown Entity Act 2004 個別法
業務運営	目標設定	中期目標 (主務大臣が設定) (更新: 3-5 年毎)	Corporate Plan (機関が設定→主務大臣が承認)	Business Plan (機関が設定)	Statement of Intent (機関が設定)
	計 画	中期計画 (更新: 3-5 年毎) (計画期間: 3-5 年)	Corporate Plan (更新: 毎年) (計画期間: 3-5 年)	Business Plan (更新: 毎年) (計画期間: 3 年)	Statement of Intent (更新: 毎年) (計画期間: 3 年以上)
		年度計画	Business Plan (計画期間: 3-5 年)		
	評価・報告	中期評価 (サイクル: 3-5 年毎) 実施: 主務省評価委員会 見直し: 政策評価・独立行政法人 評価委員会	Quinquennial Review サイクル: 5 年毎 実施: 所管官庁	Report on Plan and Priority サイクル: 3 年毎 実施: 自己	—
年度評価 実施: 独法評価委員会		Annual Report 実施: 自己	Annual Report 実施: 自己	Annual Report 実施: 自己	

		日本	イギリス	カナダ	ニュージーランド
		独立行政法人	Executive Agency	Special Operating Agency	Crown Entity
業務運営	監査	監事 外部監査人 会計検査院	会計検査院	会計検査院	会計検査院が担当し 民間監査法人に開放 (この場合、会計検査院の一部として 業務を行うという位置づけ)
	組織の見直し	政策評価・独立行政法人評価 委員会の勧告・見直し	Quinquennial Review	—	—
財務会計	会計基準	独法会計基準 独法会計基準注解	Government Accounting 資源会計 <中央政府と同じ>	CICA (公会計) 会計基準 <中央政府と同じ> ※回転基金 (Revolving Fund) を利用して いる場合発生主義会計に基づく処理	GAAP <中央政府と同じ>
	財源措置 資金調達	運営費交付金 自主財源	歳出予算 トレーディングファンド (50%以上が自己収入)	歳出予算 自主財源 回転基金	歳出予算 (立法措置に基づく) 補助金、徴収金、自己収入
政府との関係		<ul style="list-style-type: none"> <li>主務大臣の関与は中期計画の認可等に限定。(主務大臣の一般的監督権を排除)</li> <li>必要がある場合、主務大臣による報告徴収及び立入検査が認められる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所管大臣の関与は、所管大臣と長との間で契約された Framework Document で特定された場合のみ。</li> <li>所管大臣が業績について議会報告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所管大臣の関与は、所管大臣と SOA との間で合意された Framework Agreement で特定された場合のみ。</li> <li>SOA が所管省庁に対し、報告義務を負うが、議会に対する説明責任は所管大臣が負う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>様々なレベルで政府から独立した地位を確保すべきという基本方針。特に、Independent Crown Entity に対する所管大臣の関与は極めて限定的。</li> </ul>
備考		英I-711を参考	—	英I-711を参考	2004年に制度改革

### 3. 英国

#### (1) 政府関係法人の分類

英国の政府関係法人（本稿では、政府出資法人との意味で捉えることとする）は、エージェンシー（Agencies）とパブリックボデー（Public Bodies）に大別される。両者の相違は、制度的に政府から独立しているか否か、すなわち政府内組織かどうかという点にある。エージェンシーが省庁内の執行機関であるのに対して、パブリックボデーは省庁外に位置する独立した法人格を有する主体である。

エージェンシーは、法的には政府の一部である。すなわち、通常、独立した法人格を有するものではない。ちょうど、大規模な民間企業のなかにおいて、自律的な運営を任されているビジネスユニットのように、政府（省庁）内で所管する業務活動に関して一定の裁量権をもって自律的に活動ができる存在ということが出来る。しかしながら、エージェンシーは主務大臣や主務省庁の管轄のもとで業務活動を行い、最終的には所管大臣がエージェンシーの活動に責任を有する。なお、エージェンシーにおいて独立した法人格を有することが必要な場合には、そのための特別の立法が必要である。

エージェンシーは、英国における政府機構の改革・見直しにおいてとられてきた手法の一つであり、その根拠法は、政府独立事業法（The Government Trading Funds Act：1990年制定）と公共サービス（管理機能）法（The Civil Service（Management Functions）Act：1992年制定）である。Prior Option Test などにおいて示された考え方によれば、廃止・民営化・民間委託などの検討を行ったあと、それらの改革手法によって対応困難と判断された対象に対して、採られる改革手法であると位置付けられている。

エージェンシーは、さらに、執行エージェンシー（Executive Agencies）とトレーディングファンド（Trading Funds）に細分される。執行エージェンシーの役割は、直接国民に提供するか、国民以外のサービス提供主体に提供するかの違いはあるものの、確実に何らかの行政サービスを提供することにある。行政サービス提供する過程で必要であるという条件のもと、一部のエージェンシーにおいては、行政サービス提供に係る何らかの規制権限を有している場合がある。また、基本的には執行エージェンシーは政策の実施部門という位置付けにあるが、多くのエージェンシーにおいては、政策の執行に係る機能に加えて、政策立案に係る役割も果たしている。

多くのエージェンシーは執行エージェンシーと位置付けられているが、政府独立事業法により、担当する事業の運営財源の50%以上をいわゆる自己収入で賄うことが可能なエージェンシーは、トレーディングファンド（Trading Funds）と呼ばれ、執行エージェンシーとは別のグループとして位置付けられている。トレーディングファンドは、執行エージェンシーと比べて、より大きな財政上の裁量を与えるために設けられた仕組みとすることができる。以下、トレーディングファンドの特徴的なポイントを整理しておく。



トレーディングファンドを別の観点からみると、政府が説明責任を果たす単位と説明することも可能である。トレーディングファンドには、領収書があればその金額の支出をすることができる権限が与えられており、いったん設定された後では、収入と支出の総額について議会の承認を得る必要性を免除されている。

トレーディングファンドは、主務省庁から、商業金利をつけた形で、投資や短期的な赤字を埋めるための財源を借りる権限を有する。また、一定の上限のなかで、余剰金を繰り越して、将来のロスの発生を防止するための投資に使用することも認められている。また、トレーディングファンドには、外部に対するファイナンスの上限が設定されている。この上限は、現金額（親省庁からの新しいローン金額から既存のローンの元本返済額を控除した金額）に係る上限である。この上限の金額は、Trading Fund が支払わなければならない金額と自ら生み出すことができる自己収入額の差を表している。

なお、トレーディングファンドは議会の承認がなければ設定することができない。加えて、トレーディングファンドを設定する前には、いくつかの法律上及び管理上の条件をクリアすることが求められている。また、法律は、適切な人物にトレーディングファンドの長になることを認めている。

トレーディングファンドの設定に関するコントロール、財政上あるいはサービスに関する基準、及び、外部に対するファイナンスの上限が一体となって、トレーディングファンドの機能に対するコントロールの枠組みが提供されている。これらは、基本的に戦略的なコントロールの枠組みであり、運用上のコントロールは、Trading Fund のマネジメントを発展させるものである。トレーディングファンドの accounting officer（通常は、長である chief executive が兼務）は、運用面での効率性と有効性について責任を有するものであり、議会の Public Account Committee（予算委員会）の査問を受ける可能性がある。

なお、トレーディングファンドの財務会計制度は、一部執行エージェンシーと異なるところがある。

一方、パブリックボディとは、会社法や所管大臣決定により設立された法人であり、政府から独立した法人格を有する。パブリックボディは、会社法に基づき設立される場合においても、純粋の民間企業とは異なり、政府出資があることと、所管大臣の管轄下に置かれ一定の行政サービスを提供することに、その特徴がある。一方、政府（所管大臣）から独立した存在であることから、政府内に置かれるエージェンシーとも異なる。パブリックボディには、国営企業・産業（Nationalized Industries 及び Public Corporations）、非省庁パブリックボディ（Non Departmental Public Bodies：NDPB）、国民健康サービス（National Health Service Body）に区分される。

本稿では、政府との関係（距離感）というコンテキストにおいて、日本の独立行政法人制度設計の最も初期の段階で参考とされた執行エージェンシー（Executive agencies）を調査研究と対象として捉えることとする。なお、エージェンシーのもう一つの類型で業務運営上の裁量がより広いトレーディングファンド、並びに、政府から独立した法人格を有するという点において日本の独立行政法人に近いと考えられるパブリックボディについては、必要に応じて言及することとする。

なお、英国の執行エージェンシー制度に関して、非常に柔軟な構造にあるということが指摘されることがある。すなわち、執行エージェンシーには確立した青写真や型があるわけではなく、それぞれのエージェンシーの状況や目的を反映して柔軟に組織構造をデザインすることが可能であるという点に留意する必要がある。その観点から、以下に述べる執行エージェンシー制度に係る記述については、典型的な内容について言及するものであると理解していただきたい。

## (2) 政府関係法人制度導入のねらい、背景事情

まず、執行エージェンシーについて、その制度導入のねらい、背景事情等について見ていくこととする。

執行エージェンシーのコンセプトは、1980年代における英国の行政サービス改革の一環として導入されたものである。1988年、サッチャー政権はThe Next Stepsを発表し、政府の企画部門と実施部門とを分離するエージェンシー化を進めた。行政運営の効率を高めるために、政策立案部門を除く事業実施部門を政府機関から独立させ、人事、予算、事業運営についてエージェンシーに大幅な裁量権を与える一方で、業績・成果を通じて運営をコントロールする仕組みを導入した。

1988年、Sir Robin Ibbs 及び Kate Jenkins の両名により、英国の中央省庁における行政サービス提供に係る主要な問題点として、以下のような事項が指摘された。すなわち、

- ◎各大臣が所管する業務量が非常に多く、各府省のトップマネジメントは政策の企画立案に忙殺されるという状況にあったこと
- ◎その結果として、行政サービス提供に係るマネジメントとその成果物であるアウトプットに十分な注意が振り向けられる余裕がなかったこと
- ◎各府省においては、行政サービスに関するマネジメントスキルと経験が不足していたこと
- ◎行政サービス全体を一つの組織体において管理運営するには、大きすぎ、かつ、多様性がありすぎたこと

これらの問題点を克服するために、各府省が決定した政策の執行機能を担うとともに、その執行に必要となる資源の配分権限を有する主体として設立されたのが、執行エージェンシーである。執行エージェンシー設立の最大の要因は、国民に提供する行政サービスの効率性を向上させることにあった。その観点から、エージェンシーのスタッフは、業務の執行に関して適切な訓練を受け、経験をつむことを、所管省庁により保障されることとなった。そのようにして、エージェンシーのスタッフは、政府の政策をエージェンシーの業務に反映させるとともに、エージェンシーによる業務執行を適切に管理し、最大限の成果を挙げるのが期待された。

### (3) 政府関係法人の現況

1990年代前半には、多くの省庁業務がエージェンシー化され、公務員統計（Civil Service Statistics）によると、1987年の Serious Fraud Office（重大不正捜査庁）がエージェンシー化されて以降、2006年3月末までに199のエージェンシーが設立され、職員数は、27万7,000人（2003年）を超えている。この結果、エージェンシーの職員数は、英国中央政府全体の職員数の約50%以上を占めるに至っている。

### (4) 役職員

執行エージェンシーの長は Chief Executive（次官）と呼ばれる。エージェンシーの業務運営に関しては、次官に権限が集中しており、合議制による業務運営を行うことを前提とする組織にあるような執行委員会は存在しない。一方、多くのエージェンシーには、内部のシニアスタッフ及び1人か2人の外部メンバーにより構成される管理機関がある。

執行エージェンシーの次官は、主務大臣によって一定の期間を区切って任命される。その任命にあたっては公募手続きがとられるのが通常である。この任命行為は、首相府の Civil Service Corporate Management の長官、及び the Office of the Civil Service Commissioners、及び財務省（Treasury）の承認を得ることが必要である。通常、次官に対しては、業績に連動した給与が支払われることとされており、その内容は次官の雇用契約の条項に盛り込まれる。

執行エージェンシーの職員（次官を含む）は、基本的には公務員である。彼らは、当該エージェンシーによる行政サービスを提供する期間、条件、年金などについて定めた契約によって雇用され、公務員準則（civil service code）に従わなければならない。この枠組みのなかで、次官は、当該エージェンシーのスタッフに関する職階、給与、ボーナス及び昇進などの人事権限に関する広範囲な裁量権を有している。次官の人事権限の法的根拠は、1992年に策定された公共サービス（管理機能）法（The Civil Service（Management Functions） Act）である。

不当解雇に関する1996年雇用法（Employment Act）の規定は、公務員にも適用される。その結果、Agencyのスタッフに対する解雇あるいはその他の重大な罰則は、状況に関する十分かつ適正な考慮がなされ、かつ、雇用者の視点での考慮がなされた後で、手続きが実施されることが保障されている。しかしながら、エージェンシーのスタッフは、他の公務員同様に、重大な違法行為を理由にして解雇される。この重大な違法行為には、盗み、詐欺、故意による不正記録、重大な職務放棄、職務時間内の飲酒あるいは薬の影響による職務能力の欠如、機密情報の不正開示、故意による器物損壊、不法行為、暴力行為（恐れ）、差別行為の扇動及び行為などである。加えて、Civil Service Codeの規定を遵守することが、行政サービスを提供する場合の雇用条件となっている。仮に、公務員が意図的に Civil Service

Code に違反した場合には、その者を雇用するエージェンシーによる懲戒（解雇も含む）行為の理由となる。

主務大臣は、次官あるいはその他のスタッフを任用したり、解雇しようとする場合において、議会の承認を求める必要はない。しかしながら、次官あるいは幹部スタッフの任用や解雇に至る状況に関して、議会の委員会からの質問には答えなければならない。

執行エージェンシーの次官あるいは幹部スタッフに対する報酬は、毎年エージェンシーが公表するアニュアルレポートあるいは財務諸表において開示されることになる。上記の者に対する年収は、エージェンシーの規模大きさや実施する業務の重要性によって異なってくる。通常、年収は 60,000 ポンドから 120,000 ポンドの範囲であると言われる。一般的に、彼らは、エージェンシーから住居や車の提供を受けることはない。また、多くの執行エージェンシーの次官は、civil service pension scheme のメンバーである。

公共セクターと民間セクターにおけるリーダーシップの役割について調べた、Hay Management Consultants による調査では、同程度の大きさのリーダーシップの役割について、公共セクターあるいは民間セクターの基本給の分散度を調べている。この調査によれば、より下層レベルのマネジメントにおいては、公共セクターと民間セクターの基本給はほぼ同じという指摘がなされている。しかし、より複雑で、かつ、上層の職務においては、公共セクターの基本給は、同等の民間セクターの基本給より、40 から 50%程度低いといわれている。ボーナスに加えて、株式オプション、各種のベネフィットがあるが、これらは民間セクターにおける幹部職員の総報酬の 50%程度に相当すると考えられるが、真のギャップは、より高い階層になればなるほど、高くなる。

## (5) 業務運営

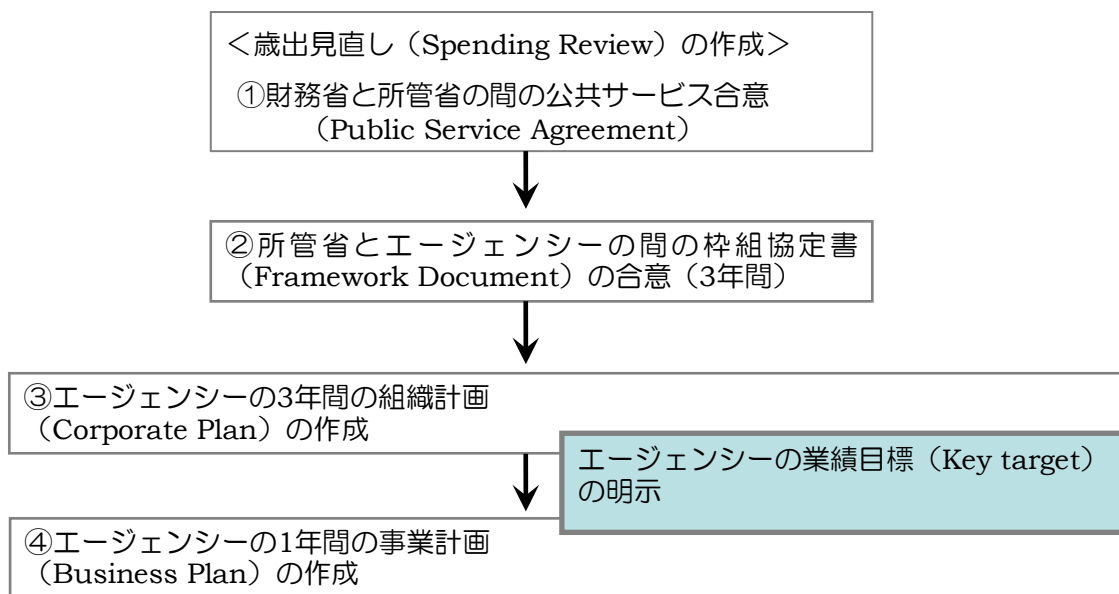
### ①目標管理の仕組み

#### (ア) 枠組協定書における目標設定

執行エージェンシー制度において、各エージェンシーは、所管省庁から人事・予算・事業運営について、大幅な裁量権が与えられる一方で、業績・成果を通じて運営をコントロールされている。

具体的には、各エージェンシーは、3～5年毎に、所管省庁の大臣との間で、「枠組協定書 (Framework Document)」を締結し、その中でエージェンシーの設置目的、政策目的等を取り決めている。エージェンシーは、この「枠組協定書」で提示した政策目的を達成するために、3～5年間を目標期間とする「組織計画 (Corporate Plan、毎年改定されるローリング方式を採用)」と、1～3年間を目標期間とする「事業計画 (Business Plan)」を策定し、この3つのプロセス(「枠組協定書の締結」→「組織計画の策定」→「業務運営計画の策定」)を通じて、機関の目的体系を確立し、それぞれの業務目標の達成度を測定するための業績指標と目標水準を設定している。

図表 エージェンシーにおける目標体系



(出典) 各種資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

この枠組協定書は、全省庁共通の様式ではないが、内閣府の2004年の指針“Guidance on Framework Documents”において、以下のような内容を提示することが推奨されている。

図表 枠組協定書の内容

- ・ 所管大臣による序文
- ・ エージェンシーの規模、所在地、機能の詳細
- ・ エージェンシーの目標と目的 (Aim and Objective)
- ・ 目標と目的の達成度を測るための業績指標
- ・ 所管省庁の大臣 (Minister)、事務次官 (senior officials)、エージェンシー長官 (Agency Chief Executive) の間の関係
- ・ 所管省庁の会計責任者 (Principal Accounting Officer 《通常、事務次官が担当》) との関係
- ・ 他の機関との関係
- ・ 議員からの質問、問い合わせの取り扱い
- ・ 市民からの苦情処理の手続
- ・ エージェンシーの財政枠組 (Financial Framework)
- ・ 年次報告書、財務諸表の報告枠組
- ・ 財務諸表作成に関する取り決め
- ・ 「組織計画 (Corporate Plan)」と「業務運営計画 (Business Plan)」の枠組
- ・ 人事政策に関する取り決め
- ・ エージェンシー長官の報酬基準
- ・ 下院決算委員会 (Public Accounts Committee) への参加
- ・ リスクマネジメントの取り決め
- ・ 「枠組協定書」の変更に関する取り決め

(資料) 内閣府 (2004年) “Guidance on Framework Documents”

なお、財務省、内閣府、会計検査院の2003年の指針“Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide”では、多くのエージェンシーの枠組協定書が、あまり改訂されない状況を受け、大臣の方針変更や利用者のニーズの変化に伴い、3年間に1度は、各省庁が枠組協定書をレビューすべきだと指摘している。

#### (イ) 組織計画、事業計画における具体的な目標設定

エージェンシーは、枠組協定書を基にして、組織計画 (Corporate Plan)、事業計画 (Business Plan) を作成し、主務大臣に届け、承認を受けるが、その中で、具体的な業績目標を設定している。この組織計画・事業計画に記載されている具体的な業績目標を承認する際に、主務大臣は、事前に、エージェンシー内部に設置された委員会 (Steering Board 等) と協議を行い、同委員会の意見を聴くことになっている。その委員会 (Steering Board 等) との協議を経て、具体的な業績目標が決定されることになる。

この組織計画は、基本的には、向こう3～5年間の計画を策定するものであり、事業計画は、組織計画を基に、向こう1年間の計画を策定するものである。

エージェンシーは、通常、この「枠組協定書」「組織計画」「事業計画」を通じて、組織全体の目標体系を確立し、それぞれの業績目標の達成度を測定するための指標と目標水準を設定することになる。

#### (ウ) 目標設定の考え方

内閣府他のガイド（2003）では、業績目標はサービスを改善する上での重要なツールであると指摘されており、この業績目標を導入することの目的を4点挙げている。

図表 業績目標を導入する目的

- ✓ 達成すべき目標を明確にすることができる
- ✓ 今後の方向性を明確にすることができる
- ✓ サービスの提供により生じる結果（output）、成果（outcome）を重視することができる
- ✓ 業績をモニタリングするための基礎を整えることができる

（出典）Cabinet Office, H.M.Treasury and National Audit Office（2003）“Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide”

また、この業績目標を導入する際の留意点として、業績目標が、以下の5つの特徴を満たす必要があると指摘している。

図表 望ましい業績目標の特徴

- ✓ 指標は具体的か：specific
- ✓ 指標は測定可能か：measurable
- ✓ 指標は達成可能か：achievable
- ✓ 指標は組織の本来の目的と関連があるか：relevant
- ✓ 指標の目標期間は明確か：timed

（出典）Cabinet Office, H.M.Treasury and National Audit Office（2003）“Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide”

上記のような特徴を踏まえると共に、内閣府他のガイド（2003）では、業績目標が、①エージェンシーの計画と整合していること、②職員や利害関係者との協議を経て職員や利害関係者がコミットできる指標が設定されていることが重要であるという点が指摘されている。以下は、内閣府他のガイド（2003）に掲載されている目標設定に係わる事例である。



#### 【事例】 NHS Purchasing Supply

- ・ NHS Purchasing Supplyでは、職員や利害関係者がコミットできる指標を設定するため、内部の利害関係者（80名のマネージャー）が参加する2日間のワークショップを開催し、ワークショップを通じて「目標（Objectives）」を設定している。
- ・ このワークショップにマネージャーが参加する理由として、①マネージャーが、各事業の責任者であり、事業の目標を明確に理解している点、②マネージャーを通じて、現場へ速やかに目標を定着させることができると考えられる点、さらに、③目標設定の初期段階からマネージャーが関与することで、マネージャー及びマネージャーの下で働く職員がコミットする目標を設定することができる点が指摘されている。

#### 【事例】 The Rent Service

- ・ The Rent Serviceでは、職員や利害関係者がコミットできる指標を設定するため、主要な外部の利害関係者（地方自治体協議会〔Local Government Association〕や圧力団体等）に対して、計画の案を送付し、計画の策定による利害関係者への影響を事前に通知している。

#### <目標水準の設定方法>

指標の目標水準を設定する際の留意点として、ア) 意欲的な目標水準、イ) ベンチマークの設定が挙げられている。

ア) 意欲的な目標水準について、目標水準を設定する際には、初めに経年の実績を基に、目標水準を設定することが考えられるが、経年の実績を基に目標水準を設定する場合、意欲的な目標水準を設定しにくくなることが指摘されている。業績目標は、業務改善を促すツールであると考えれば、容易に達成できる目標水準を設定することは、業務改善を促しにくくなることから、単に経年の実績を基に目標水準を設定するだけでなく、現在の技術・組織力を踏まえ、達成可能ではあるが、意欲的な目標を設定することが重要であると考えられている。そして、適切な目標水準を設定するための工夫として、例えば、利用者の視点に立った目標水準の設定や、ベンチマークとなる機関の実績を参照した上での目標水準の設定が提案されている。

また、イ) ベンチマークの設定について、ベンチマークの目的は、他の組織と業績、業務プロセスを比較することで、組織の業務改善を行うことであり、ベンチマークとする組織に類似性がある場合、有効な手段であると考えられている。

#### <業績目標の類型>

内閣府他のガイド（2003）では、エージェンシーの業績目標を、ア) アウトプット指標、イ) サービスの質に係る指標、ウ) 効率性に係る指標、という3つの類型に分類すると共に、エージェンシーが自主的にマネジメントに活用するために設定するI) モニタリング指標についても言及している。

## ア) アウトプット指標

アウトプットを測定する際、a) 容易に測定できるアウトプット指標を設定している場合と、b) 測定が困難なアウトプット指標を設定している場合がある。

内閣府他のガイド（2003）では、この、a) 容易に測定できるアウトプット指標の事例として、以下のように、Highways Agency の「騒音が少ない道路の整備距離」という業績目標を挙げている。この指標では、「騒音が少ない」という点について定義が必要であるものの、道路の整備距離は、（以下の Small Business Service の業績目標に比べ）測定しやすい指標であるといえよう。

b) Small Business Service においては、以下の指標を設定している。1 つのアウトプット指標が“補助金制度の新設”“700 プロジェクトの支援の実施” “Smart Achievement Awards の注目度の増加”という 3 つの指標で構成されている。そのため、内閣府他のガイド（2003）では、何を持ってこのアウトプット指標が達成されたといえるのか不明確であり、また、“Smart Achievement Awards の注目度の増加”により、どの程度の増加を目標としているのかも不明確であると指摘している。

### 【事例】 Highways Agency

- ・騒音が少ない道路の整備距離（目標水準300km）

### 【事例】 Small Business Service

- ・研究開発のための補助金制度を新設し、この補助金により700プロジェクトを支援すると共に、2004年3月までにSmart Achievement Awardsの注目度を増加させること

## イ) サービスの質に係わる指標

サービスの質は、アウトプットの質（例：正確性）やプロセスの質（例：待ち時間の短縮）から測定する場合と、利用者の満足度から測定する場合がある。

この満足度の測定方法としては、直近のサービスの利用に関する満足度を問う場合と、サービス全体に対する満足度を問う場合がある。その際、利用者が期待するサービスの水準は異なることから、同一のサービスであっても、期待度が高いために不満足と回答する場合や、期待度が低いために満足と回答する場合がある。そのため、例えば「サービスにかかるコスト」「政策の中での当該サービスの位置付け」といった共通の観点から、サービスの満足度を問う方法を採用する必要があると指摘されている。

### 【事例】 Highways Agency

- ・道路利用者の満足度

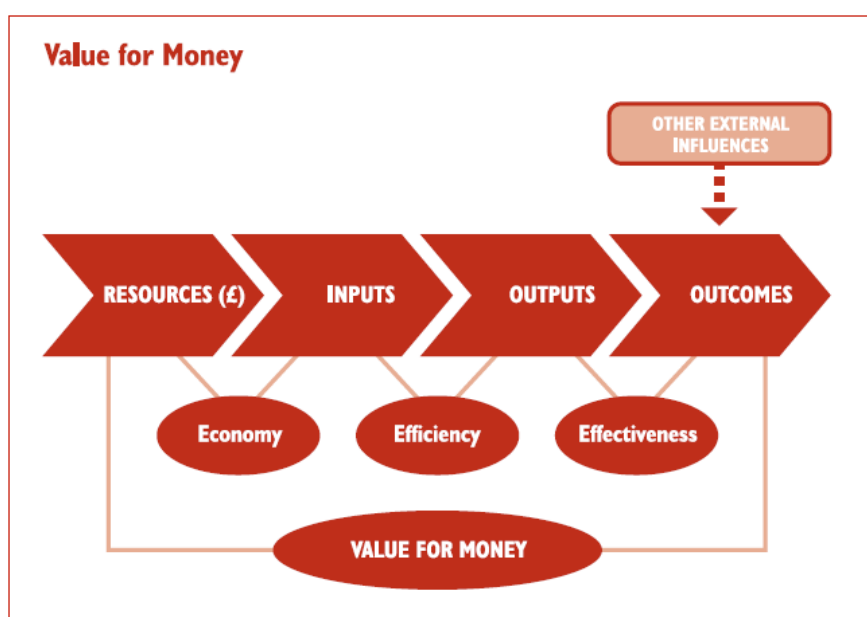
### 【事例】 Valuation Office

- ・毎年の利用者満足度で測定される顧客満足度の改善（2002年度は85%）

り) 効率性に係わる指標

効率性の向上は、同一のアウトプットを達成するために、必要とされるインプットを減少させる、もしくは、同一のインプットで、アウトプットを増加させる等によって、達成することができる。ただし、この効率性を測定する際には、正確なコスト情報が必要とされるため、エージェンシーは、Activity-Based Costing等の原価計算方法を活用し、間接費も含めたフルコストとアウトプットとの関係を明らかにすることが重要であると指摘されている。

図表 効率性の概念図



(出典) Cabinet Office, H.M.Treasury and National Audit Office (2003) “Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide”

なお、この効率性の指標は、以下のように、単位コストに係わる目標を設定する場合や、効率性の向上 (efficiency savings) に係わる目標を設定する場合があります。一般的に、予算上の制約やリーダーシップ、職員のインセンティブ、市場からの圧力、ベンチマークの設定、業務プロセスの見直し等により達成するものであると考えられている。

単位コストは、アウトプット単位あたりのインプットであり、この指標は、エージェンシー全体ではなく、以下のCompanies Houseの書類申請業務のように、個別の事業の効率性をモニタリングする際に効果的であると指摘されている。ただし、この単位コストは、道路建設のようなアウトプットを定量化できる場合のみ活用し得るため、研究開発のようにアウトプットの定量化が困難な業務については、個別事業のモニタリングではなく、エージェンシー全体の効率性を測定するほうが適切であると考えられる。

【事例】 Companies House

- ・書類申請に係わる単位コストを削減する

【事例】 Intellectual Property Office

- ・現在の業務運営費により生み出されるアウトプット<sup>1</sup>を増加させることで、向こう3年間で年平均2%、効率性を向上させる

【事例】 British Force Post Office

- ・効率性を3%向上させるために、Defense Courier Serviceや民間の委託業者への発注を2%増加させる

I) モニタリング指標

組織計画、事業計画で設定され、大臣が承認する具体的な業績目標に加え、エージェンシーが主体的にマネジメントに活用するモニタリング指標を設定する場合がある。このモニタリング指標は、エージェンシーの業務をより包括的に把握するために有効であると指摘されており、エージェンシーの年次報告書にも掲載され、議会にも報告、公表されるが、以下のNHS Purchasing & Supply Agencyの例のように、所管省の実績評価においては、モニタリング指標がPSAの範囲に含まれないため、評価の対象とならない。

【事例】 NHS Purchasing & Supply Agency

- ・主務大臣が承認する具体的な業績目標（Key target）は、大臣とエージェンシーの長が合意した業績目標の範囲（Key target areas）に含まれるため、業績目標の範囲に含まれないモニタリング指標を「維持管理に関する業績目標（maintenance target）」として設定している。

カ) 業績目標の事例

ここでは、会計検査院（2003）“Improving Service Delivery-The Role of Executive Agencies”における、30エージェンシーの業績目標に関する分析を整理する。

■調査の目的・方法

会計検査院（2003）では「サービスの質を改善するための業績目標の活用方法」を調査するため、過去数年間、業績目標を達成し、サービスの質を改善している30エージェンシー（以下の図表に一覧を掲載）を対象に調査を実施している。

<sup>1</sup> アウトプットは、特許審査（patent examination）、特許調査（patent search〔statutory and commercial〕）、商標審査（trade mark examination〔statutory and commercial〕）、意匠審査・更新（design examination and renewals）の件数を測定・加重する（counted and weighted）ことで算定される。

具体的には、30エージェンシーの年次報告書で設定されている306の業績目標を分析すると共に、30エージェンシーのうち、8エージェンシーについては、「業績目標のモニタリング方法」をインタビューしている。そして、エージェンシーの業務の特性を踏まえて、ケーススタディ分析を実施し、グッド・プラクティスを示している。

図表 調査対象となったエージェンシー

	エージェンシー	所管省	業務内容
1	Appeals Service Agency	雇用年金省	社会保障や児童保護等に関する行政処分への異議申し立ての受付
2	Child Support Agency	雇用年金省	金銭的支援が必要な児童の情報収集、審査、支払い
4	Court Service	法務省	裁判所の事務手続、各種支援業務を実施
5	Driver and Vehicle Licensing Agency	運輸省	イングランド内の自動車免許の発行、英国内の自動車登録、免許発行、自動車税の徴収
6	Driving Standards Agency	運輸省	運転基準の改定、公平で効率的な運転実習の実施
7	Employment Service	雇用年金省	求職者への就職先の斡旋と各種支援
8	Employment Tribunals Service	貿易産業省	雇用裁判所、附属機関等の事務手続、各種支援業務を実施
9	Forensic Science Service	内務省	犯罪調査における科学的分析、裁判所への証拠提出
10	Highways Agency	運輸省	高速道路、幹線道路網の維持管理、他の交通機関とのサービスの統一化
11	HM Land Registry	法務省	イングランド、ウェールズの土地情報システムの運営とシステム開発
12	National Savings	財務省	借入コストの削減に向けた各種取組と政府全体のコスト削減に向けた支援
13	National Weights and Measures Laboratory	貿易産業省	貿易等において活用される測量の実施
14	Office for National Statistics	財務省	経済・社会統計情報の収集と情報提供
15	Ordnance Survey	副首相府 <sup>2</sup>	政府機関、産業界等に対する英国内の地理情報の提供
16	Patent Office	貿易産業省	特許権の付与と商標・意匠の登録
17	Pesticides Safety Directorate	環境食糧省	除草剤等の規制を通じた環境保全、安全性の高い害虫駆除方法の推進
18	Planning Inspectorate	副首相府	開発計画等、諸々の計画に対する異議申し立ての受付
19	Prison Service	内務省	刑務所の運営、管理監督
20	Public Record Office	法務省	公文書の管理
21	Public Guardianship Office	法務省	財産管理を実施することが困難な者への支援（個人資産等の管理等）
22	Radio-communications Agency	貿易産業省	電波スペクトラムの管理（使用許可、モニタリング等の運用等）
23	The Rent Service	副首相府	住宅手当の価格評価等
24	Royal Mint	財務省	貨幣の製造
25	UK Hydrographic Office	国防省	海図や水路情報等の発行
26	UK Passport Agency	内務省	パスポートの発行
27	Valuation Office	国税庁	政府機関等に対する評価サービスの提供
28	Vehicle Certification Agency	運輸省	新車や部品の検証、承認、国際安全基準の構築
29	Vehicle Inspectorate	運輸省	車検の実施
30	Veterans Agency	国防省	退役軍人に対する年金の管理と支給

（出典）National Audit Office（2003）“Improving Service Delivery-The Role of Executive Agencies”

<sup>2</sup> 副首相府は、2007年4月、地方政府省（Communities and Local Government）へ組織再編された。

### ■業績指標の設定状況

会計検査院（2003）は、年次報告書を基に分析した30エージェンシーのうち、調査対象の3分の2にあたる20エージェンシーにおいて、6～16の指標が設定されていたと報告している。これは、我が国の独立行政法人のような項目別評価ではなく、組織全体として、6～16の大括りの指標が設定されていることを意味している。

### ■目標水準の設定方法

会計検査院（2003）は、インタビューを実施した8エージェンシーにおける、目標水準の主な設定方法は、経年実績に基づき設定する場合と、達成可能な改善を基に設定する場合の2通りであったと報告している。なお、3エージェンシーにおいては、達成可能な改善を基に目標水準を設定するために、英国または諸外国の類似機関をベンチマークとして目標水準を設定していた。ただし、ベンチマークによる比較については、比較対象の選定が困難であるという問題点も指摘されていた。

### ■業績指標の種類

会計検査院（2003）は、大部分のエージェンシーが、業績指標として、アウトカム（93%）を設定しており、続いて、財務関連指標（90%）、アウトプットが実現するスピード（87%）、サービスの正確性（73%）、満足度（53%）、顧客接点の拡大（30%）、コスト（23%）を設定していたと報告している。また、財務省他の報告書（2002）<sup>3</sup>では、85府省を対象に、利用者ニーズを把握するための方法を調査しており、その結果は、アンケート調査や特定の利用者に対するグループインタビューによるニーズの把握が最も多いという結果になっている。

### ■業績指標の活用によりサービス改善した事例

以下においては、会計検査院（2003）を基に、業績指標の活用によりサービスを改善した事例を紹介することとする。業務の特性として、例えば、エージェンシーの規模、業務内容、利用者等、いくつかの特性が考えられるが、ここでは、会計検査院（2003）を基に、a) 国民へ直接サービスを提供する機関「退役軍人局（Veterans Agency）」と、b) 国民へ間接的にサービスを提供する機関（他の政府機関にサービスを提供する機関）「科学検査局（Forensic Science Service）」の目標設定に係わる内容を整理する<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> H.M.Treasury and office of Public Services Reform（2002）“Better government services - Executive Agencies in the 21st century”

<sup>4</sup> 2003年1月時点において、127のエージェンシーのうち、47機関が国民（企業を含む）に対して直接サービスを提供し、45機関が他の政府機関にサービスを提供し、12機関が研究開発、21機関が規制機関として分類されている。

a) 国民へ直接サービスを提供する機関「退役軍人局（Veterans Agency）」

退役軍人局の所管省は、国防省（Ministry of Defense）であり、2005年度の正規職員数は836名、運営費用は3783.9万ポンド（約88億円）である。業務内容は、戦争年金の管理、退役軍人本人や家族に対する福利厚生サービスの提供、養護施設の管理運営である。主に国民に対して直接サービスを提供する機関と考えられている。

退役軍人局は、次項に示すように、近年、苦情受付件数の減少、苦情受付時間の削減、高い顧客満足度の達成等から、チャーター・マークを獲得する等、内外から高い評価を獲得している。この退役軍人局のサービスが改善した要因として、主に以下の6点が挙げられている。ここでは、業績目標に関連する「利用者の意向を踏まえて業績目標を設定」を取り上げる。

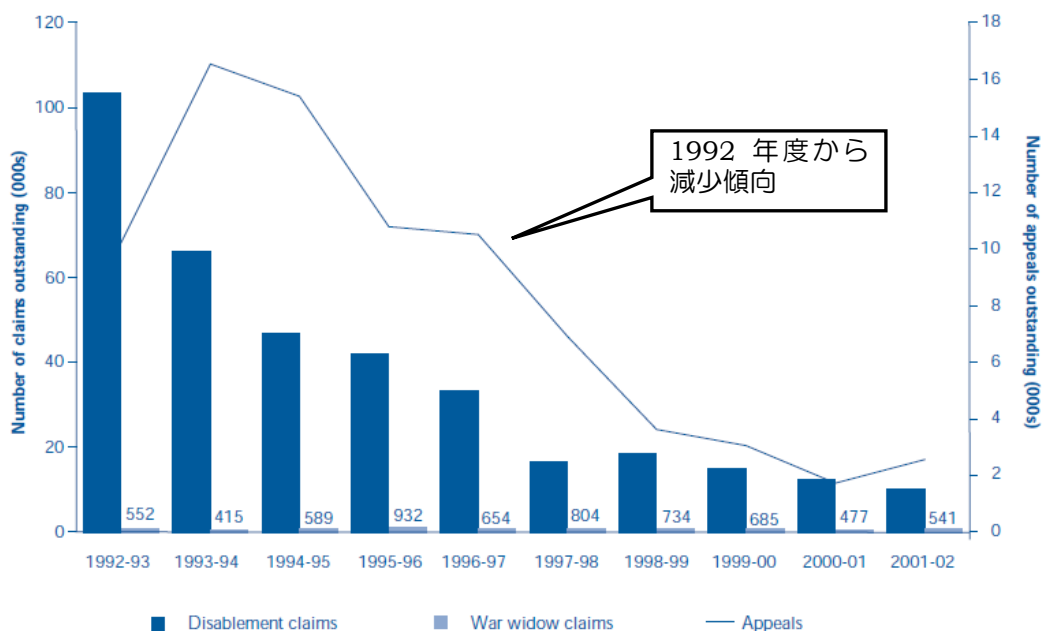
図表 退役軍人局のサービスが改善された要因

- ✓ 利用者の意向を踏まえて業務目標を設定
- ✓ サービスの質をモニタリング
- ✓ 定期的な外部評価の導入
- ✓ 最も古い苦情から順に対応しているかをモニタリング
- ✓ 苦情の急激な増加に対応するための特別なチームを組成
- ✓ 関連組織と密接な関係を構築

（出典）National Audit Office（2003）“Improving Service Delivery-The Role of Executive Agencies”

図表 退役軍人局における苦情受付の推移

24 The number of outstanding claims and appeals, 1992-93 to 2001-02



Source: Veterans Agency

(出典) National Audit Office (2003) “Improving Service Delivery-The Role of Executive Agencies”

✓ 利用者の意向を踏まえて業績目標を設定

エージェンシーは、定期的実施している利用者満足度調査を通じた利用者の意見や、関係機関との協議を踏まえて、「苦情申し立ての手続を完了するまでの処理日数」という業績目標を設定している。

具体的には、利用者や関係機関が参加するワークショップを開催し、エージェンシーと利害関係者の間で、業績目標を協議する機会をもうけている。エージェンシーは、このような利害関係者とのプロセスを経ることで、利用者の意向を踏まえた業績目標を設定すると共に、利用者の意向に沿った業務改善に優先的に取り組むことが可能になっていると指摘している。

また、エージェンシーは、苦情受付時間を短縮し、業務を改善するために、業績目標である「苦情処理日数」の目標水準を見直し（2001年度の実績（73日）と比較して、2002年度の目標水準（82日）が妥当であるかの見直し）、翌年には、これまで経年ベースであった目標水準を大幅に見直すことになった。



図表 退役軍人局の業績目標

1 The Veterans Agency's performance against its 2001-02 targets agreed with the Ministry of Defence

Target	Achievement					
<b>Putting Service First</b> Secretary of State Target: To deliver a quality service to war pensioners and war widows by achieving the standards published in the War Pensions Agency's Service First Charter.						
<b>Management Targets</b>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>To issue decisions on claims to war pensions within an average of 90 working days. ✓ 73 working days</li> <li>To issue decisions on war widow(er)s claims within an average of 36 working days. ✓ 35 working days</li> <li>To visit all recently-bereaved war widow(er)s within 15 working days of a request being received. ✓ 16 visits</li> <li>To achieve a claims accuracy rate of 94 per cent.</li> </ul>						
<b>Working in Partnership</b> Secretary of State Target: To reduce the number of appeals to pass through the war pensions process. By 31 March 2002 the average time taken to clear appeals was ten per cent from 2000-01 baseline level.						
<b>Management Targets</b>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>To clear appeals to war pensions within an average of 195 working days at Stage 1 of the process.</li> <li>To clear appeals to war pensions within an average of 15 working days at Stage 3 of the process. ✓ 11 working days</li> </ul>						
<b>Modernisation and Managing Change</b> Secretary of State Target: To implement the recommendations of the War Pensions Agency's Decision Making and Assessment Review to the standards and timetable agreed with the Department of Social Security.	✓ achieved					
<b>Valuing our People</b> Secretary of State Target: To lead and manage people effectively through specified measures and contribute to the reduction in public sector sickness absences by 22 per cent from 1998 Public Service Agreement baseline levels by 31 December 2001.	✗ not achieved, see note <sup>1</sup>					
<b>Efficiency</b> Secretary of State Target: To generate efficiencies during 2001-02 to absorb the effect of pay and price pressures; and to improve efficiencies so that the Agency operates within its running cost allocation.	✓ achieved					

Key Performance Targets	2000/01 Target (Achievement)	2001/02 Target (Achievement)	2002/03 Target (Achievement)	2003/04 Target (Achievement)	2004/05 Target (Achievement)	2005/06 Target (Achievement)
<b>Service</b>						
KT 1: To issue decisions on claims to war pension within an average of:	100 working days (92 days)	90 working days (73 days)	82 working days (63 days)	63 working days (61 days)	63 working days (57 days)	59 working days (52 days)

2003 年度に目標水準を前年度並みに見直し

NOTE

1 The transfer of personnel records from the Department for Work and Pensions to MoD has disrupted the Agency's recording of sickness absence data. Consequently the Agency was unable to measure sickness levels across 2001. Data the Agency had available, however, indicated it was unlikely to achieve its 2001-02 target.

Source: Veterans Agency and NAO examination

(出典) National Audit Office (2003) "Improving Service Delivery-The Role of Executive Agencies" Veterans Agency "FY2005 Annual Report and Accounts"

b) 国民へ間接的にサービスを提供する機関（他の政府機関にサービスを提供する機関）「科学検査局（Forensic Science Service）」

科学検査局は、内務省所管のエージェンシーであり、2007名の職員が7つの研究所に勤務している。サービスの提供先は、イングランド及びウェールズ内の43の警察、税関、公訴局（Crown Prosecution Service）であり、国民ではなく、政府機関に科学検査の結果を提供している。

✓ 満足度と期待度の乖離の分析

科学検査局では、サービスの質を改善するため、1991年から2つの満足度調査を実施している。この満足度調査は、サービスを提供する全ての警察に勤務する、役職の異なる警察官2,000名を対象に実施されている（回答602）。

この2つの満足度調査では、「期待度」と「満足度」を聴取し、この「期待度」と「満足度」の乖離を、業務毎に経年で分析し、最も「期待度」と「満足度」の乖離の大きい業務が何であるかを明確にしている。そうすることで、科学検査局は、「期待度」と「満足度」の乖離の大きい業務から順に業務改善に取り組むことが可能になっている。

## ②執行エージェンシーの評価の枠組み

### (ア) 実績評価の体系

執行エージェンシーの実績評価制度の運用を所管するのは、内閣府である。内閣府の策定するガイド（2005）“Next Steps Agencies, Trading Funds and Non-Departmental Public Bodies-Guidance on Annual Report”等を通じて、実績評価の制度が運用されている。その他、財務省、会計検査院等も、各省が実施する実績評価の改善に向けての支援を行っている。

図表 執行エージェンシーの評価実施に係る主要機関の役割

#### ■所管省

- ・ 毎年度の実績評価
- ・ 5年毎の評価（Quinquennial Review）
- ・ 省庁全体のサービス提供方法の見直し（Landscape Review）

#### ■内閣府、財務省、会計検査院

- ・ 改善に関するグッド・プラクティス・ガイドを策定

（出典）各種資料を基に三菱UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

### (イ) 所管省における評価

#### ア) 年度毎の実績評価

執行エージェンシーは、あくまで政府機関の一部として位置付けられているため、所管省が、自ら設定・合意した目標（PSA）との関連において、毎年度、エージェンシーの実績評価を行っている。この所管省による評価は、あくまでPSAに関連する範囲内で実績評価を行っている点が特徴である。

実績評価の結果は、毎年春に公表されている「年次報告書（Departmental Reports）」と、毎年秋にまとめられている「業績報告書（Autumn Performance Reports）」を通じて、国民に公表されている。

所管省は、この「年次報告書」「業績報告書」の中で、PSAの達成度評価の結果をとりまとめる際、エージェンシーの実績も含めて達成度を評価している。例えば、DTIでは“The Executive Agencies”という項目の中で、所管する6エージェンシーの年度毎の実績評価の結果をとりまとめている。

#### 1) 一定期間経過後の見直し

上記の毎年度の実績評価と共に、所管省による組織存続の可否判断を含めた「5年毎の見直し」(Quinquennial Review)も行われている。この「5年毎の見直し」は、あくまでエージェンシーに焦点を絞り、エージェンシーの実績のみを基に、次項の6つの判断基準により、エージェンシーの組織存続を判断するものである。

図表 5年毎の見直しの判断基準

- ・ 廃止 (abolition)
- ・ エージェンシーの地位を維持 (continued Agency status)
- ・ 戦略的な外注 (strategic contracting out)
- ・ 市場化テスト (market testing)
- ・ 合併又は合理化 (merger or rationalization)
- ・ 民営化 (privatization)

(出典) Cabinet Office (2000) “How to review agencies and non-departmental public bodies to improve the quality and effectiveness of public services”

この第一段階において、エージェンシーとしての地位が維持された場合、第二段階の検討が行われる。第二段階では、エージェンシーの業績を向上するための取組や、改善に効果的な業務領域が特定され、それに対する改善方策が検討されることとなる。

なお、この検討の結果について、第一段階の結果は公表されるが、第二段階の結果は、各省が公表の有無を決定することになっている。公表される場合は、エージェンシーの年次報告書や事業計画等に、所管省からの指摘に対する改善計画が記載される。

5年目毎の評価の第一段階は、最大3ヶ月以内(評価開始から主務省の大臣に提出するまでの期間)とされており、続く第二段階も3ヶ月以内(第一段階の結論が合意されてからの期間)のスケジュールで実施される。

なお、昨今、この「5年毎の見直し」に代わる評価方法として、所管省による省庁全体のサービス提供方法を見直し(Landscape Review)、省庁全体として最適なサービス提供方法を模索する仕組みが導入されている。つまり、この省庁全体のサービス提供方法の見直しの一環として、エージェンシーとしての組織のあり方を見直すことも行われている。

(ウ) 執行エージェンシーにおける評価

ア) 執行エージェンシーによる自己評価

執行エージェンシーは、PSA、枠組協定書、組織計画といった PSA 以外の協定書、計画を基に設定された、(エージェンシーのマネジメントに活用するための) モニタリング指標・目標 (targets or objectives) 等の実績も含めて達成度を評価し、毎年度、年次報告書 (Annual Report and Accounts) を作成している。

この年次報告書の中では、当該年度における実績、事業計画で提示している業績目標の実績値、目標達成状況について報告することが義務付けられており、これらは、所管省や議会に提出され、国民に公開されている。議会への提出は、通常、財務年度終了後、議会の休会時期 (Summer Recess) までに行われる。

なお、内閣府のガイドでは、以下の内容を年次報告書に記載することを要請している。

#### 図表 年次報告書に記載すべき事項

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ エージェンシーの業務内容、目的、目標、戦略</li><li>・ 合意された業績目標の実績を含めた年間の活動のレビュー、将来の業績を維持・改善するために設定された業績目標に関する説明</li><li>・ 財務面に関するレビュー</li></ul> |
|--|

(出典) Cabinet Office (2005) “Next Steps Agencies, Trading Funds and Non-Departmental Public Bodies-Guidance on Annual Report”

イ) 執行エージェンシーに設置されている委員会によるモニタリング

上記のような執行エージェンシーによる年度毎の自己評価に加え、エージェンシーに設置されている委員会 (Steering Board等) では、複数回 (特許庁においては年4回) 開催される委員会の中で、期中の業務のモニタリングが行われている。

(エ) 年次報告書作成に関するグッド・プラクティス

会計検査院の年次報告書作成に関するガイド (2000) “Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies” においては、年次報告書を作成する際に重視すべき点として、a) 記述が明確であること、b) 経年で実績を整理していること、c) 実績に関する説明があること、d) データの正確性を記載していること、を挙げている。

- a) 記述が明確であること
  - ✓ 最低限必要な要素を記載し、シンプルな構成にすること
  - ✓ 誤解を与えるような調整は行わないこと
  - ✓ 出来る限り、同一の図表の中で、異なる尺度を持つデータを記載すること／等
  
- b) 経年で実績を整理していること
  - ✓ 経年の間に業績目標の定義やデータ収集方法を変更した場合、変更の内容と変更による影響を記載すること／等
  
- c) 実績に関する説明があること
  - ✓ 業績の達成度を記載すると共に、業績に影響を与える要因を説明すること
  - ✓ インプット、アウトプット、アウトカムに影響を与える要素について記載すること／等
  
- d) データの正確性を記載していること
  - ✓ データ収集の方法を記載していること
  - ✓ データの正確性が低い又は入手困難な場合、それに対する対処方法を記載していること／等

(出典) National Audit Office (2000) “Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies”

### ③執行エージェンシーの評価と各省庁の評価・予算の枠組との関係

#### (ア) 各省庁の評価・予算の枠組の概要

1998年、ブレア労働党政権は、中長期の財政収支安定化を目的として、複数年度で予算を管理する枠組みである「歳出見直し（Spending Review：以下SR）」を導入した<sup>5</sup>。このSRとは、中央政府が中期的に実現すべき優先分野と目標を明確にして、その実現に必要な資源配分を決定するために、3年毎の歳出の総見直しと、中期的な歳出計画「公共支出計画（Public Spending Plans）」の大枠を決定するものである。このSRを通じて、向こう3年間の歳出予算の上限が設定され、各省に3年を1タームとして予算が配分される仕組みが導入された。このSRと同時に、（SRと同じ期間である）3年間で達成すべき「目的（Aims）」「目標（Objectives）」「業績目標（Performance Targets）」等を体系的に明記する「公共サービス合意（Public Service Agreement：PSA）」も導入された。このPSAの内容は、SRのプロセスの中で、予算編成権をもつ財務省（H.M. Treasury）と各省との間で交わされる合意であり、このPSAに掲げる目標の達成を前提に、各省に予算が配分される仕組みになっている。

なお、ブレア労働党政権が初めて行った1998年のSRは、各省の「目的（Aims）」「目標（Objectives）」等を包括的に見直し、歳出をゼロベースで再検討するものであったため「包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review：CSR）」と呼ばれ、その後の2000年、2002年、2004年に行われた「歳出見直し」はSRと呼ばれている。そして、通常ならば2006年に再びSRが行われることになる予定であったが、1998年のCSRから10年が経過し、今後の長期的な方向性を抜本的に見直すため、2006年には実施されず、2007年にCSRが実施される予定である。

下図表は、1998年から2007年までのCSR、SRの対象期間である。SRの最後年度と次期のSRの初年度が同じになっており、実質的には2年間の単位で予算が編成されている。

<sup>5</sup> 1998年に発表された「経済と財政の戦略報告（Economic and Fiscal Strategy Report）」が直接の根拠になっており、ここでは、「今後の3ヶ年の財政支出の伸び率（2.25%）」、「歳出項目の新たな区分の設定（各年歳出管理、府省別歳出限度額）」、「経常支出と投資支出の区分」、「府省単位の3か年の歳出枠組の設定」等の方針が明記されている。

図表 CSR、SR 対象期間

年度 SR	FY 1998	FY 1999	FY 2000	FY 2001	FY 2002	FY 2003	FY 2004	FY 2005	FY 2006	FY 2007	FY 2008	FY 2009	FY 2010
CSR 1998	策定→	CSR1998 PSA											
SR 2000	・策定→		SR2000 PSA										
SR 2002	・策定→				SR2002 PSA								
SR 2004	・策定→						SR2004 PSA						
CSR 2007	・策定→									CSR2007 PSA			

(出典) 各種資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

(イ) PSA の基本的な仕組み

SR の導入により、各省は、3 年間で達成すべきアウトカムの業績目標について、財務省と合意している。このPSA は、省毎に作成されると共に、省横断的なテーマ（刑事司法制度等）についても作成されている。ただ、いずれのPSAにおいても、共通して次の項目で構成されている。

図表 PSAの構成

<ul style="list-style-type: none"> <li>■目的 (Aims) : 当該省の目的。PSA体系の最上位に位置付けられている</li> <li>■目標 (Objectives) : 上記の目的を達成するための省の具体的な目標</li> <li>■業績目標 (Performance Target) : 上記の目標の達成度を測る指標と目標値</li> <li>■責任 (Who is Responsible for Delivery?) : 省の責任の所在が明記されている</li> <li>■VFM (Value for Money) : 歳出効率化の目標 ※SR2000に設定され、ETNsの導入によりSR2004以降は削除(後述)</li> <li>■生産性 (Increasing the productivity of operations) : アウトプット、効率性に関する目標 ※CSR1998以降はPSAでは削除されている</li> <li>■資源 (Resources) : 上記の目的、目標を達成するための主要プログラムの予算額 ※CSR1998以降のPSAでは削除されている</li> </ul>
--

(出典) 各種資料を基に三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成



#### (ウ) PSA の策定プロセス

PSA は、SR のプロセスの中で設定される。具体的には、財務省が歳出総額に関する各省とのヒアリングを実施した後の12月以降に設定される。ここではまず、財務省から業績目標設定に関する方針が提示され、各省と財務省との協議によりPSA の案が策定される。次に公的サービス・公的支出に関する閣僚委員会（Ministerial Committee on Public Service and Public Expenditure：PSX）において、PSA に掲げる目標と、それに関連する予算配分が議論され、最終的にPSA が決定される仕組みになっている。このPSX は、財務大臣を議長とする関係閣僚で構成されており、各省に配分された予算のレビューと、その結果に基づく勧告をその使命としている。

図表 PSX の構成

- ・ 財務大臣（議長） Chancellor of the Exchequer（Chair）
- ・ 副首相 Deputy Prime Minister and First Secretary of State
- ・ 王璽尚書兼下院議長 Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal
- ・ 貿易産業大臣 Secretary of State for Trade and industry
- ・ 内閣府大臣兼社会排除問題担当（ランカスター大臣） Minister for the Cabinet Office and Social Exclusion（and Chancellor of the Duchy of Lancaster）
- ・ 貴族院院内総務兼枢密院議長 Leader of the House of Lords and Lord President of the Council
- ・ 憲法問題大臣兼大法官 Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord of Chancellor
- ・ 国防大臣 Secretary of State for Defense
- ・ 無任所大臣 Minister without Portfolio
- ・ 財務省事務局長 Chief Secretary, Treasury

（出典）Cabinet Officeウェブページ

#### (エ) PSA の法的性格

PSA は、各省を法的に拘束するものではない。また、PSA における業績目標は、議会の承認事項でもなく、あくまでも財務省と各省との合意事項となっている。PSA は、国民に対して各省の業績を説明するための仕組みであり、そのため上記の業績報告書も、国民に対するものとの位置付けになっている。

#### (オ) PSA の見直し

PSA の内容は見直されており、まず、2000年のSRでは、業績目標（Performance Target）の数を、約300 から160 へと絞ると共に、その質についても（当初のPSAではアウトプット指標も多く設定されていたことを踏まえて）アウトカム重視の方針を明確にしている。また、Value for Money（歳出効率化）に関する指標を、少なくとも1つは設定するよう要請している。

図表 PSA の内容、質の変更（1998 年CSR→2000 年SR）

- ・プロセス指標（51%→14%）
- ・アウトプット指標（27%→8%）
- ・アウトカム指標（11%→67%）

（出典）H.M.Treasury, National Audit Officeの資料を基に三菱UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

加えて、CSR1998では、目標達成の方法や業績測定の方法に具体的な方法に関して、全てPSAの中で規定されていたが、各省の記載内容に統一性がなかったため、SDA<sup>6</sup>と業績測定の方法やデータの出所、用語の定義が明記されているTechnical Note（TN）が導入された。SDAは、達成目標を実現するための具体的な方法が明記され、また、TNでは、PSAの透明性を高める等を目的として、出所、用語の定義が明記されている。

図表 SDA の構成

- ・説明責任（Accountability）：財務大臣との合意内容を記載
- ・成果の実現（Delivering PSA Target）：PSA 達成のための方向性や取組の内容、その進捗を測るために設定した指標を記載
- ・業務の改善（Improving Performance）：業務改善のための取組を記載
- ・利用者志向（Consumer Focus）：利用者ニーズの把握の方法や利便性を記載
- ・人事管理（managing people）：業務改善に向けた人事管理の方法を記載
- ・電子政府（electronic government）：サービスの電子化に向けた取組を記載
- ・政策、戦略の立案（policy and strategy）：政策、戦略立案における改善取組を記載

（出典）H.M.Treasuryの資料を基に三菱UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

図表 TN の構成 —PSA の目標（Objectives）毎の構成—

- ・対象範囲（Coverage）：例えば、英国全土やイングランド等、PSA の対象範囲を記載
- ・用語の定義（Definitions used in the target）：関連する専門用語の定義を記載
- ・基準値と目標（Statistics baselines and targets）：業績目標の基準値の出所と、目標値の測定方法を記載
- ・データ収集方法と質の確保（Data collection and quality assurance）：データ収集の方法や時期、質の確保のための工夫等を記載

（出典）H.M.Treasuryの資料より三菱UFJ リサーチ&コンサルティングが作成

<sup>6</sup> 1998 年の CSR の際には、PSA の業績目標（Performance Target）の実現手段の業績を測定する指標（Indicators）として、既に「アウトプット・業績分析（Output and Performance Analysis）」が導入されていたが、2000 年の SR の際に、これを見直して SDA が導入された。

SR2002では、業績目標の数を160から125へとさらに絞ると共に、PSAのアウトカム重視を明確にしている。

そして、SR2004では、業績指標の数をさらに110まで絞ると共に、各省によるSDAの作成が廃止され（500のインプット指標、プロセス指標を削除）、PSAのアウトカム重視の方針を改めて明確にしている。また、政府全体の効率化に関する枠組みの導入に伴い、新たにEfficiency Technical Notes (ETNs)が導入されている。このETNsの導入に伴い、各省は、SRのプロセスの中で、ETNsに掲載される効率化目標について財務省と合意し、その進捗状況をモニタリングすることが求められている。なお、このETNsの導入により、PSAの歳出効率化目標 (Value for Money) は削除されることとなった。さらに、SR2004年においては、PSAの目標を達成するための財源等を明記したDepartmental Investment Strategies (DIS) も導入され、今後はPSA、TN、ETN、DISにより実績評価が行われることになる。

#### (カ) 所管省とエージェンシーの目標設定の関係

##### ア) 所管省PSAにおけるエージェンシーの業績目標の記載

所管省とエージェンシーの目標設定の関係を具体的に検証するため、第一に、所管省のPSA (CSR1998年からSR2004年のPSA) において、エージェンシーに関連する目標がどのように設定されているかを検証した。その結果、歳出見直し初年度のCSR1998年においては、以下のように、PSAの中で、エージェンシー関連の目標が設定されていた。しかし、CSR1998年以降は、PSAの中で明示的にエージェンシーの目標を設定しているケースは少なく、エージェンシーについて言及されている場合も、「目標に従ってエージェンシーの業務を改善する」といった抽象的な内容にとどまっている。

会計検査院 (2003) においても、所管省とエージェンシーの目標の関連性について言及しており、そこでは、全ての業績目標とPSAとの関連を記載しているエージェンシーもあれば、抽象的な関連のみ記載するエージェンシーまで、所管省もしくはエージェンシーにより、記載内容は異なっていることが指摘されている。

図表 CSR1998における記述例

#### ■DTI：所管するエージェンシーについて効率性向上の目標水準を設定

DTIでは、CSRにおいて対象となる期間において、毎年、運営費2.5%を削減することを目標としている。Trading FundとDTIが所管するエージェンシーの運営費は1億2700万ポンドに上っており、DTIの運営費の37%を占めていることから、以下の目標を設定する。

##### *Companies House*

・主な業務内容である企業情報の登録について、毎年度、単位コストを3%削減する。(毎年見直し)

##### *Insolvency Service*

- ・ 1999年～2002年の期間で、裁判手続きに係る単位コストを5%削減する。また、1998年度末までに、1999年～2000年にかけての投資費用に関する目標を提出する。

#### *National Weights and Measures Laboratory*

- ・ 1997年～2000年までの期間で、事業費を4%削減する。

#### *UK Intellectual Property Office*

- ・ 1997年～1999年、2002年～2003年までに、効率性を年間2%以上向上させる。

#### *Employment Tribunals Service*

- ・ 雇用関連の裁判に係る運営費を3%削減する。

#### *Radio-communications Agency*

- ・ 1998年～1999年、2002年～2003年において、効率性を20%向上させる。1997年～1998年を基準とし、2年間で単位当たりの運営費を3%削減する。
- ・ DTIは、運営費以外についても効率性目標を設定し、効率性の向上に努めていく。またDTIは、「Research Councilsの管理費は、科学研究費の4%を上限とする」という目標についても検討中である。

### **■ Department of the Environment, Transport and Regions : 所管するエージェンシーについて効率性向上の目標水準を設定**

1999年～2000年、2001年～2002年の間、主要な効率性、有効性の目標設定と測定は、(運営費の半分以上を占める) 所管のエージェンシーに対して実施される。

#### *Driver and Vehicle Licensing Agency*

- ・ 3年間で、2.6%、2.5%、2.5%の効率性向上を達成する。
- ・ 3年間で、290ポンド（毎年100ポンド）の支出を削減する。

#### *Highways Agency*

- ・ 道路建設を見直した後に、投資計画を策定する。また、1999年3月までの事業計画において、効率性目標を設定、測定する。
- ・ 1999年7月までにエージェンシーの設置を再検討する。また、2000年3月までに効率性目標を設定、測定する。

#### *Planning Inspectorate*

- ・ 2001年～2002年までに、文書による資料要求のうち80%を16週間以内に解決する。また、1996年～1997年と比較して36%改善させる。
- ・ 2001年～2002年までに、審問要求のうち80%を22週間以内に解決する。1996年～1997年と比較して53%改善させる。
- ・ 2001年～2002年までの問い合わせについて、30週間以内に解決する。1996年～1997年と比較して46%改善させる。

#### *Health and Safety Commission and Executive*

- ・ 2001年～2002年までに、年間のHSEの連絡件数を、少なくとも200,000件まで増加させる。また、調査件数についても、少なくとも35,000件まで増加させる。
- ・ 向こう3年間の毎年の運営費を3%効率化する。
- ・ 職員の給与を事務局運営費の8%まで減少させる。
- ・ 1999年春、向こう3年間のSDAの設定を踏まえて計画を策定し、業務実施、情報提供、リスク評価等に取り組む。

*Electronic government*

- ・ 1999年3月31日までに局及びエージェンシーを交えて、電気管理事業の付加価値の増加に関する目標を設定する。
- ・ 目標設定に関連して、全体の目標のうち25%については2002までに実行する。

■ Department for Education and Employment : 省とエージェンシーが協働することを明記

目標3に関連して、失業者への支援や、特に健常者に比べ補助が必要な人を支援する。それは、資源の有効利用・ITの有効活用や、Benefit Agency及び他のエージェンシーとの協働により、達成される。なお、雇用サービスの効率性に関する再検討は、CSRの間に実施される。

■ Department of Health : 省とエージェンシーが共同で国民の健康を改善することを明記

- ・ 予防可能な病気、疾患、怪我の発生を減少させるために、政府とエージェンシーが共同して、市民の健康改善を目指す。

(出典) H.M.Treasury “CSR1998: Public Service Agreement”

図表 PSA2000における記述例

■ Department of Social Security : 特定のPSAを踏まえてエージェンシーの業績を改善することを明記

- ・ 目標2に従い、Child Support Agencyの業務を改善する
- ・ 目標7に従い、年金受給者に対するサービスの効率性を高める
- ・ 目標8に従うと共に、新しいエージェンシーを通じて、職業紹介サービスの提供に関わる効率性を高める
- ・ 目標9に従い、過誤や詐欺行為を減少させる

■ Crown Prosecution Service : 省とエージェンシーが協働することを明記

- ・ 1999年3月31日までに局、エージェンシーを交えて、電気管理事業処理の価値増加に対する目標を設定する
- ・ 目標設定に関連して、全体の処理目標のうち25%は2002までに実行すべきである。

(出典) H.M. Treasury “SR2000: Public Service Agreements”

図表 PSA2002における記述例

■ Department of Trade and Industry : 省とエージェンシーが協働することを明記

目標III 公正競争市場.

- ・ 2006年までにエージェンシーと共同で働き、英国全体の競争、消費者の権利保護を向上させ、公正な取引を増加させる

■ HM Customs and Excise : 特定のPSAを踏まえてエージェンシーの業務を実施することを明記

- ・ Economic Secretaryは目標3に関連するCIDAによるサービスの提供に責任を有している。

(出典) H.M. Treasury “SR2002: Public Service Agreements”

図表 PSA2004における記述例

■ Northern Ireland Office : 省とエージェンシーが協働することを明記

目標V

- ・他のエージェンシーと協働することにより、犯罪の要因を学習し、防犯を高め、犯罪への恐怖や犯罪からの影響、犯罪犠牲者の援助を提供する。

(出典) H.M. Treasury “SR2004: Public Service Agreements”

1) エージェンシーにおける関連するPSAの記載

他方で、エージェンシーが作成する枠組協定書、組織計画、事業計画において、関連するPSAを確認したところ、例えば、Small Business Serviceのように“関連するPSAを具体的に記載しているもの”から、特許庁のように“PSAに関連しているという抽象的な内容を記載しているもの”まで、エージェンシーにより、PSAとの関連性の強度は異なるものの、エージェンシーの事業計画等において、PSAとの関連が記載されていた。

内閣府他のガイド（2003）では、エージェンシーの主要な活動や目的により、エージェンシーの業績目標が、PSAの目標にあまり関連しない場合や、特定のPSAに明確に関連する場合（例：エージェンシーがPSAで示されるアウトカムを提供する役割を担う等）があり、エージェンシーの業績目標と所管省のPSAの関係性の強度は、エージェンシーの主要な活動や目的により異なると指摘されている。

図表 エージェンシーにおける関連するPSAの記載例

■ Small Business Service（事業計画）：関連するPSAを具体的に記載

- ・DTIにおける中小企業に関連するPSAに対して責任を負っている。  
PSA6：i～iiiにより、全業種の中小企業が成功するような企業社会を構築する。
  - i：開業を検討する人の数が増加する。
  - ii：中小企業全体の生産性が改善する。
  - iii：事業運営上、不利な地域における事業が増加する。
- ・中小企業に関する最近のデータは有望な結果だが、PSA6-iに関する変化はあまり見られない。  
Global Entrepreneurship Monitorのレポートでは、起業の意欲がある人が増加するという良い傾向が見受けられた。より多くの人たちが、起業に期待を抱き、仕事を始める良い機会であると認識し、自ら起業する能力があると考えている。  
政府は、特に若者の間の起業を支援してきた。14歳～16歳を対象に起業に関する教育を提供し、生徒が起業に興味を抱いた場合、生徒の仕事に関する選択肢の幅を広げることができたと考えている。
- ・PSA6-iiの達成に向けて前進している。  
中小企業の実産性は、1998年～2003年間の全企業の実産性を上回っている。
- ・PSA6-iiiの達成に向けて前進している。  
イングランドの商業地域の15%にあたる事業運営上、不利な地域（disadvantaged communities）において、全労働者に占める起業者の割合が年間で6.2%（2005年夏時点）に達した。これは、過去4年間の平均より改善している。

・我々の業務は、DTIの他のPSAの達成にも貢献している。  
PSA3（公正な競争市場の促進）、PSA9 4（ii）（女性起業者の割合の増加）、PSA 10（a）（マイノリティの起業化率の増加、他のグループとの格差是正）の達成にも貢献している。

（出典）Small Business Service “Business Plan 2006”

■特許庁（組織計画）：PSAに関連するという抽象的な内容を記載

「英国の技術革新の向上や科学技術の実用化に向けて、有効な知識移転を促進する」という Office of Science and Innovation, DTIの目的に貢献する。また、PSA2、PSA3に貢献する。

※DTIのPSA2, PSA3

PSA2：大学・研究機関・産業界の間の有効な知識移転を通じて、2008年まで引き続き、英国の研究拠点としての国際的な業績を向上させ、英国経済における技術革新を促進する。

PSA3：英国の競争市場の枠組や、消費者の権利保護・支援の枠組が、2008年までに最高の水準に達することを通じて、公正な競争市場を促進する。水準を測定する際は、様々なエビデンスに基づいて枠組の効率性を測定する。

（出典）Intellectual Property Office “Corporate Plan 2007”

Department of Trade and Industry “Public Service Agreement Targets 2005-2008”

## (6) 財務及び会計

### ① 中央政府が準拠する法令等

英国の執行エージェンシーは、法制度的には政府内に位置付けられることから、中央政府の財務会計に適用される法令等は、基本的には執行エージェンシーにも共通に適用されることになる。

このような性格なものとして、政府会計基準（Government Accounting）、英国における一般に公正妥当な会計基準（United Kingdom Generally Accepted Accounting Principles：UKGAAP）などを挙げるができる。

政府会計基準とは、財務省（HM Treasury）が定めた内部管理のための会計処理基準であり、収入、支出、基金、予算、決算、監査、補助金、資金調達、契約等、政府の財務会計制度全般にわたる事項についての処理基準が整理されている。

UKGAAP とは、英国の民間企業の会計基準として一般に公正妥当な会計基準とされるものであり、そこに規定されている内容を政府に適用した場合に、パブリックセクターの属性に矛盾しない限り、中央政府にも適用されると考えられる。そのような UKGAAP の性格を有するものとしては、通常以下に掲げるものが挙げられる。

- ・ 会社法（The Companies Act）における会計等に係る規定
- ・ 英国会計基準審議会（Accounting Standard Board）が公表している基準
- ・ 緊急問題対策委員会意見書（Urgent Issues Task Force Abstracts）
- ・ その他長年に渡って蓄積された会計に係る知見



## ②資源会計

### (ア) 導入の経緯

資源会計 (Resource Accounting) とは、一言で言えば、中央政府に発生主義会計を適用することである。その基本的な考え方は、「行政活動や資産保有のコストを正確に把握し、費用と便益の関係を明確にして、中長期的な観点に基づいて適切かつ効率的な資源配分を実現しようというものである。つまり、RAB (資源会計・予算) を導入する最大の目的は、資源会計に基いてコストを厳格に把握し、そのコストに対してどれだけのアウトプット・アウトカムが達成されたのかという業績情報と結びつけて、フィードバックすることで業績評価と予算編成をリンクさせることにある」<sup>7)</sup>にあると整理されるように、資源会計は、単に歳出決算作成に適用される会計制度としての役割にのみに存在意義があるわけではなく、業績評価あるいは予算制度との関係における効果をも期待して、導入されたものである。2000年資源会計法 (The Government Resources Act 2000) の成立により、伝統的な現金主義に基づく歳出決算は廃止され、1999-2000年度決算から資源会計が導入され、発生主義に基づく資源会計財務諸表が作成されることとなった。なお、1999-2000年度及び2000-01年度は、資源会計財務諸表と現金主義に基づく歳出決算が、共に作成されたが、2001-02年度からは、資源会計財務諸表のみが公表されている。さらに、2001-02年度からは、資源予算も導入され、発生主義に基づく予算が作成されることとなった。

資源会計は、中央政府及び執行エージェンシーの個別財務諸表、及び、中央政府の連結財務諸表を作成する際に適用される。なお、財務省は資源会計マニュアルを作成・公表しており、そのなかで、資源会計が適用される場合においても、基本的には UKGAAP に基づき会計処理が行われるが、民間に適用されることを想定する UKGAAP をパブリックセクターに対してそのまま適用することが妥当でない場合には、修正したうえで適用するか、あるいは、全く適用しないか、いずれかの選択を行う旨を明らかにしている。

### (イ) 資源会計に基づく会計処理の主な特徴

資源会計が導入されている執行エージェンシーの会計処理の主な特徴は、以下の通り。

- ア) 基本的には、資源会計は基本的には UKGAAP に基づくものであるため、収益・費用の認識基準としては、発生主義が適用される。
- イ) 収益・費用の認識基準として発生主義が適用された結果、経済資源 (固定資産を含む資産及び負債) が貸借対照表に計上される。
- ウ) 固定資産会計に関しては、減価償却費が計上され、一般的には定額法が適用される。また、資産の特性に応じて、法定耐用年数が決められている。また、有形固定資産は時価 (再調達原価と回収可能価額のうち低い額) で評価される。

<sup>7)</sup> 財務省財務総合政策研究所『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革』2001年6月、69頁。

- I) UKGAAP にはない費用項目としての資本コストが計上される。これは、行政サービス提供に係る総原価を示すという目的のため、実際には現金支出が行われていないにもかかわらず、行政サービスを提供するために使用されている資産の調達に要するコストを計算するものである。使用されている平均の正味財産に対して、通常 6%の金利を負荷して計算している。なお、資本コストは、トレーディングファンドや NDPB においては計算されない。

### ③年次報告書及び財務諸表

#### (ア) 年次報告書における記載

すべての執行エージェンシーは年次報告書（アニュアル・レポート）と財務諸表を作成することが求められる。これらの書類は、議会に提出され、Controller and Auditor General（英国のNAOのトップ）の監査を受ける。

執行エージェンシーがそれらの書類のなかに盛り込んでいる情報の程度およびその提示の仕方については実際のところ、大きな違いがあると言われているが、原則として、アニュアル・レポートに含まれるべき主要内容としては、以下のものがある。

- 執行エージェンシーの目的、
- 毎年度の業務の実績のレビュー、
- 目標達成度、
- 国民に直接サービスを提供している執行エージェンシーにとっては Service First Standards に対する実績のサマリー、
- 市場に対してサービスを売っている場合にはその商業活動についての情報、
- 将来戦略に関する情報。

また、アニュアル・レポートは、毎年度の事業計画（Business Plan）との関連について記載することが必要であるとされる。その関係では、執行エージェンシーは、以下のことを行う必要がある。

- 毎事業年度における主要な活動についてレビューすること。  
毎年の業績及び効率性、質（サービスの質を含む）、処理量（もしあれば）、重要な変化あるいは発展についての理由に関するコメントを書くこと。Agency は、特筆すべき業績を説明するために具体例を書くことが望ましい。
- 各事業年度の財務業績についてコメントすること。（例えば、投資計画、自らの資源を使って成功裏に業績を上げている程度）
- 主要スタッフ、マネジメントボード、マネジメントあるいはアドバザイリーの非常勤メンバー、監査人の氏名を提供すること。

#### (イ) 資源会計で作成・公表することが求められる財務諸表

執行エージェンシーにおいて、資源会計が導入されたことによって、作成・公表することが求められている財務諸表は、以下の通りである。

- 資源使用結果の概要報告（Summary of Resource Outturn）
- 運営費計算書（Operating Cost Statement）
- 貸借対照表（Balance Sheet）
- キャッシュフロー計算書（Cash Flow Statement）
- 省庁目的別資源報告書（Resources by Departmental Aim and Objectives）

上記のうち、特徴的な財務諸表は、資源使用結果の概要報告（Summary of Resource Outturn）である。これは、UKGAAP にはない財務諸表であり、執行エージェンシーの活動の運営費の予算と実績を比較形式によって表示するものである。運営費の予算は、必要資源額として、発生主義によって認識された予算額のことである。運営費の実績は、実際に支出された現金支出額である。したがって、両者は必ずしも一致するとは限らないことに留意すべきである。

## (7) 政府の関与

### ① Executive Agency の自律性

Executive Agency 化の対象となる政府組織の特徴としては、以下のようなものが挙げられている。

- ◎ 当該組織が他の組織から区別することが可能な管理単位であること。すなわち、Agency 化による構造上の変更を正当化するに十分な大きさを有していることが必要と考えられていた。
- ◎ 当該組織が主に国民や他の政府機関に対してサービスを提供する主体であること。しかし、該当する事例はそれほど多くないと考えられたが、政策立案に関してアドバイス機能を果たすことも可能であるとされた。
- ◎ 当該組織の業務に関して、当該府省の他の組織から切り離す形で説明責任を果たすことが可能であること。Agency 化された組織は、議会報告に関連して、固有の目的を有することが必要であるとされ、また、固有のアンニュアルレポートや財務諸表の作成も求められている。

Agency 化の対象組織は、上記のような特徴を有するため、主務官庁や主務大臣の関与が日々の業務において避けられないような業務、あるいは、政策の企画立案とその執行が切り離せないような業務は、Agency の業務として実施するのはふさわしくないと整理された。Agency のマネジメントは、主務大臣が設定した戦略的方向性の範囲内で行われるものであり、Agency の特徴である裁量性は、主務大臣が設定したフレームの枠内におけるマネジメントに関して有するものであるという整理が行われた。これは、政府の機能を Executive Agency として設立される上での基本的な条件である。

しかしながら、この条件は、Executive Agency のモデルが、少しでも大臣関与が存在するような業務に関連して、必ずしもすべて否定されていることを意味するものではない。その理由は、前述したように Agency は法的には政府組織内に残っており、場合によっては、主務大臣の関与が求められる場面がありうると考えられるからである。

法制度としては、Executive Agency の業務実績に責任を有するのは主務大臣であり、主務大臣は Agency やその Chief Executive の業績に対する戦略的な観点からのアドバイスを行う唯一の主体である。

なお、主務大臣の関与からより離れた位置関係に立つべき業務については、Executive Agency ではなく、NDBP になるのがふさわしいと考えられる。

## ②議会に対する説明責任 (Accountability to Parliament)

議会が政府の説明責任に期待する基準は、1997年3月になされた2つの決定(resolutions)に表されている。The Resolution on Ministerial Accountability(下院により1997年3月19日に採択)は、以下のような内容であった；

◎主務大臣は、彼が所管する府省及びNext Steps agencyに関する政策、決定及び行動についての説明責任を議会に対して有している。

◎主務大臣は、議会に対して、正確かつ信用できる情報を提供するものでなければならない。この義務は最も重要であり、不注意から生じた間違いは可能な限り早い時点で修正をする必要がある。意図的に議会の判断を誤らせる行動をとった大臣は、首相に対して辞職を申し出なければならない。

◎大臣は、可能な限り議会に対してオープンであるべきである。議会に対する情報提供を拒むことができるのは、開示が国民の関心に合致していない場合である。そうであるかどうかの判断は、関連法令およびGovernment's Code of Practice on Access to Government Information(2nd Edition, January 1997)にしたがって判断される。

◎同様に、大臣は、エビデンスを持つ公務員に対して、Civil Service Code(January 1996)に定める公務員の義務にしたがい、大臣の命令のもと、議会の委員会に対して正確、かつ、信用できる情報のすべての提出を求めることができる。

上院は、同様のResolution on Ministerial Accountabilityを翌20日に採択した。

新たなagencyが立ち上がった際には、最初の事業年度における業務目標について議会に対して報告を行うこととなる。立ち上げ時に議会が休会中のときには、新しいagencyの立ち上げは、所管する大臣により報告されることとなり、次の議会の期間中に遡って報告される。新しいagencyはプレスリリースを発表するであろうし、また、組織立ち上げに関する適切な式典を組織することになる。

国務大臣(Secretary of State)がagencyの業績についての議会への説明責任を有する。親省庁の主務大臣は、議会の質問に対して答える義務があり、通常、議会メンバーからのagencyに関する質問状に対しても回答をしている。これらの質問に関するアドバイスは、agencyから主務大臣に対して提供されている。

AgencyのChief Executiveあるいはdirector-generalは、Public Accounts Committeeあるいは議会の特定のCommitteeに出席をしなければならない。そこで、agencyの業務活動についての質問を受けることになる。通常、国民あるいはマスコミは委員会を傍聴することが可能である。

Agencyのアニュアル・レポートや財務諸表は、Comptroller and Auditor General(UK National Audit Officeの長)の監査を受けた後、議会に提出される。

一般的に、AgencyはParliamentary Commissioner for Administration(the Parliamentary Ombudsman)の司法権に属する。

### ③市民に対する説明責任 (Accountability to citizens)

国民の直接サービスを提供する Agency は、国民や企業が Agency から受けることができるサービスの水準を示す Charter Statement を用意する必要がある。これは、すべての利用者にとって有益なものとなるようにデザインされている。しばしば主務官庁や Agency に対して主務大臣が設定する戦略ターゲットとは異なる内容のものとなる。

6つの Whitehall 上の基準がある。それは、書状の取扱い (correspondence handling)、アポイントメント、情報および電話による質問のポイントに関する規定、利用者との協議、抗議の取扱い、およびアクセスである。この基準は、中央政府の府省や agency が、国民に対して適用しなければならない最低限の基準である。

この基準は、通常、利用者及び潜在利用者の視点を考慮に入れて採用されたものである。第一線に立つスタッフも考慮されている。これは、政府による公共サービスの近代化に向けての取り組みの主要部分を構成する。これは、実際に顧客が受け取るサービスに関して、組織を判断する品質に係るスキームである。Charter Mark のホルダーは、公共サービスについて高い水準を有することを表す。多くの agency は、提供するサービスの質に関する意見を把握し、そのサービスを今後どのように改善していけば良いのかという点についての意見を把握するために、顧客、スタッフ、trade unions、その他の利害関係者と協議の場を設けている。この目的のために、standing committee や定期的なフォーラムを開催している。加えて、多くの agency が、その実績と目標についてのユーザーの満足度を試すために市場調査を発注している。

### (8) 情報公開が義務付けられている事項

政府の情報開示に関する政策は、the Code of Practice on Access to Government Information に含まれている。the Code of Practice は、情報を開示することが国民の関心事でない場合以外には、府省および公的組織体は、情報を開示すべきであるという考え方にたっている。The Guidance on Interpretation は、この Code に含まれる原則に関するより詳細な基準を示す。

The Freedom of Information Act は、the Code of Practice に代わるものとして、1999年に承認された。この法律は、公的組織体によって保有される情報に対するアクセスする法律上の権利を市民に与えることを目的としている。

## 4. カナダ

### (1) 政府関係法人の分類

カナダでは、1980年代半ば以降の一連の行政改革の過程において、府省以外の形態での合理的な行政サービス提供のあり方として、「代替的サービス提供（Alternative Service Delivery：ASD）」と呼ばれる改革が実施された。このASDの過程で次の4つの類型が検討された。

- ・ サービス実施庁（Service Agencies）
- ・ 国有企業（Crown Corporations）
- ・ パートナーシップ（Partnerships）
- ・ 職員テークオーバー（Employee Takeovers）

#### ① サービス実施庁（Services Agencies）

サービス実施庁は、カナダ連邦政府の内部に設置されるものであり、その意味で、独立の法人格を有するものではない。この類型に含まれる機関は、さらに、省公社（Departmental Corporation）、省サービス機関（Departmental Service Organization）、特別業務庁（Special Operating Agency）に分けられる。

#### (ア) 省公社（Departmental Corporation）

省公社は、行政サービス提供に係る関係法に基づき設立される政府内組織である。省公社の業務内容、権限、体制等は全て当該関係法に規定されている。

#### (イ) 省サービス機関（Departmental Service Organization）

省サービス機関は、各省の顧客に行政サービスを提供する機関として位置付けられたものである。後述する特別業務庁が担当する業務のように、サービス提供に係る広い裁量を与えることが妥当ではないと判断された業務を担当する機関が省サービス機関である。その意味で、特別業務庁とは区別されるが、その相違は、業務運営に係る裁量の範囲である。

#### (ウ) 特別業務庁（Special Operating Agency：SOA）

特別業務庁は、行政サービス改革の一環として、サービス提供の現場に権限を委譲し、サービス提供に係る現場の裁量を拡大・強化するとともに、自律的な業務運営を図ることを主眼に導入された制度である。SOAの特徴は、その設立に際して特別の立法を必要としないという点である。したがって、後述する枠組協定書（Framework Document）が、SOAの業務運営の基準文書になる。このようにSOAは業務運営に係る柔軟な管理体制を目的に導入されたわけであるが、所管省庁の内部に位置する組織であることに留意すべきである。



業務運営の効率性を確保するという観点から、特別業務庁への移行には、一定規模の業務量が必要とされた。

特別業務庁の業務運営の特徴として、以下の諸点が指摘されている。

- ・ 業務運営の自主性・自律性は、特別業務庁の裁量に委ねられるところが大いだが、あくまでも所管省庁の内部に位置するため、議会に対する説明責任は、所管省庁の大臣や次官が負うものとされる。
- ・ 所管省庁との間で、業務運営の基本方針や SOA の任務等に係るフレームワークドキュメントを協働で作成する。フレームワークドキュメントは、国家財政委員会の承認が必要である。また、フレームワークドキュメントは3年ごとの見直しが求められる。
- ・ SOA は、3年間の中期業務計画としてのビジネスプランの作成をしなければならない。ビジネスプランには、実施すべき業務内容を記載するとともに、達成すべき業務目標を設定しなければならない。
- ・ 所管省庁内部の機関として位置付けられているため、SOA の職員は公務員の身分を有する。

## ②国有企業（Crown Corporations）

サービス実施庁（Services Agencies）が所管省庁内の組織として位置付けられるのに対して、国有企業（Crown Corporations）は、連邦政府から独立した法人格を有する機関として設立される。国有企業は、個別法に基づいて設立され、特別の義務・目的等が帰規定されている。国有企業は、財政管理法のもとで、連邦政府が完全所有しているか、あるいは、理事全員が任命されており、連邦政府の管轄のもとに置かれている。また、国有企業は、毎年度の事業計画や予算を策定することになるが、多くの国有企業においては、それらの事業計画や予算は議会の承認を受けなければならないとされる。国有企業には親会社とその完全所有子会社、その他の子会社・関連会社及び法的パートナーシップが含まれるが、親会社以外の子会社等では政府との直接的な関係を有さないものも含まれる。また、国有企業は所管省庁（大臣）を通じて議会に対する説明責任を有する。

### ③パートナーシップ (Partnerships)、職員テークオーバー (Employee Takeovers)

パートナーシップとは、政策目的を達成するために、政府組織と 1 つまたは複数の政府内外の組織との間で締結される協定を指す。当該協定は、目的・役割・責任が明確にされており、ガバナンス構造や国民に対する説明責任を全うするためのメカニズムを有するものとされている。

職員テークオーバーとは、公的サービス提供のあり方の変更を意味するものであり、サービス提供機能が、サービス従事者の雇用契約を変更しないままで、公的部門から民間部門へ移行することを指している。公的部門による行政サービス提供の必要性がなくなった場合、あるいは、民間部門によるサービス提供のためのコスト低減が図られたような場合に実施されるものである。

## (2) 政府関係法人制度導入のねらい、背景事情

1980 年半ばで新たに政権についたマルニー二首相は、行政改革に関する様々な取り組みを試行錯誤している。例えば 1986 年に発表された IMAA (Increased Ministerial Accountability and Authority) イニシアチブでは、各府省 (line departments) に対して、幅広い政策分野における中央集権的なコントロールを緩和し、一定の自由裁量を与える一方で、成果達成に関するアカウンタビリティへの責務を強化することにより、資源の効率的・効果的使用を促進する狙いがあった。こうした中央府省における組織・業務改革の一環として、政府サービスの質や効率性を向上させるために、政策決定の権限を適所に移譲することにより、状況の変化に適応できる行政運営の方向を模索すべく導入された制度の 1 つが、1989 年に国家財政委員会事務局 (Treasury Board Secretariat) の主導によって導入された特別業務庁 (Special Operating Agency : SOA) 制度である。制度設立に際しては、カナダに 1 年先駆けてエージェンシー制度を導入している英国を参考にしているため、後述するように、カナダにおける特別業務庁の概念自体は極めて英国の制度と類似している。

カナダにおける SOA (エージェンシー) 導入のねらいは、技術革新、現場の権限強化、顧客優先経営、自己管理、成果に対するより徹底した人事管理と実施義務、などの項目を管理し、より高い業務の効率性とサービスの質の向上を目指すことにある。

本稿では、英国の執行エージェンシー (Executive Agencies) を範として導入された特別業務庁 (以下、エージェンシーと呼ぶ) に焦点を充ててみていくことにする。

(3) 政府関係法人の現況

サービス実施庁の設立には立法措置が必要であるのに対して、特別業務庁（SOA）の設置は、財務委員会の承認により、より簡易に行えるという特徴が見られる。

1989年12月にパイロットプロジェクトとして5機関<sup>8</sup>が発足、さらに翌90年12月には11機関が追加で設立されている。2007年3月時点では、11省庁における18機関のSOAが存在しているが、その所掌業務や財務上の手当<sup>9</sup>はまちまちである。

以下に、現在のSOAの一覧を示す。

図表 特別業務庁（Special Operating Agencies : SOA）の一覧

機関名	所管省	設立年月	職員FTE	支出百万加\$	財源	目的・ミッション	顧客
Consulting & Audit Canada	PWGSC/DM	Jun-90	420	67	Revolving Fund	Contribute to the improvement of public sector operations and management by providing a range of consulting and auditing services.	90% federal departments, 10% other governments
Translation Bureau	PWGSC/DM	Feb-95	1200	107	Revolving Fund	..be recognized as...leading suppliers of interlinguistic services to the public sector	Parliament, judiciary, federal depts.
Passport Office	DFAIT/A DM	Apr-90	550	38	Revolving Fund	...produce passports at the lowest possible cost and maximum level of service	public
Training & Development Canada	PSC/Executive Director	Apr-90	150	15	Revolving Fund	...centre of excellence in the provision of quality staff training and development services	82% federal departments, 18% central agencies
CORCAN	Solicitor General/ Commissioner of Corrections	Feb-92	360	47	Revolving Fund	...to assist offenders to fill their work-related needs in preparation of successful re-entry...into Cdn. society	56% federal; 7% provincial, not for profit, 37% subsidy from department
Canadian Intellectual Property Office	Industry Canada /ADM	May-92	450	40	Revolving Fund	...administering intellectual property systems in Canada... encouraging invention...	public

<sup>8</sup> Canada Communication Group、Consulting and Audit Canada、Training and Development Canada、Passport Office、Government Telecommunications Agency の5機関

<sup>9</sup> 例えば、1989年に発足した5機関は主に利用者収入によって賄われているが、翌90年に発足した11機関のほとんどは自己収入を全く持たないか極めて限定的であり、政府の歳出によって賄われている。

機関名	所管省	設立年月	職員FTE	支出百万加\$	財源	目的・ミッション	顧客
Measurement Canada	Industry Canada /ADM	Aug-96	380	20	Appropriation	...to minimize inaccuracy and inequity where commodities are bought and sold on the basis of measurement	public
Super-intendant of Bankruptcy	Industry Canada/ADM	Feb-97	250	12	Appropriation (seeking Revolving Fund)	...to ensure compliance with the Bankruptcy and Insolvency Act...	public
Technology Partnerships Canada	Industry Canada/ADM	Dec-96	50	250	Appropriation	...provides conditionally repayable contributions towards high tech projects...	public
Canadian Heritage Information Network	Canadian Heritage/ADM	Jul-92	34	2	Appropriation	...create opportunity for...museums ...to record, access, manage information relative to Canadian heritage	public sector and museums
Canadian Conservation Institute	Canadian Heritage/ADM	Nov-92	78	6	Appropriation	...to prolong the life of Canada's heritage collections	public sector and museums
Canadian Pari-mutuel Agency	Agriculture/DM	Nov-92	78	15	Revolving Fund	...to protect the public against fraudulent practices... ensuring the integrity of pari-mutuel betting	racetracks
Indian Oil & Gas Canada	Indian & Northern Affairs/ADM	Apr-93	67	6	Appropriation	...to further First Nations initiatives to manage and control their oil and gas resources	native bands
Physical Resources Bureau	DFAIT/ADM	Jul-93	124	70	Appropriation	...support Canadian international objectives and programs...provision of office and staff accommodation	96% federal depts. operating abroad
Canada Investment & Savings	Finance/DM	Aug-95	18	130	Appropriation	...responsible for Canada's retail debt program	public
Canadian Forces Housing Agency	DND/CPS	Oct-95		115	Appropriation (seeking a Revolving Fund)	...to satisfy the...essential housing requirements of the Department	department
Defence Research &	DND	Apr-00	1050	217 M	Mostly appropriation	The national authority for providing science and technology	department

機関名	所管省	設立 年月	職員 FTE	支出 百万加\$	財源	目的・ミッション	顧客
Development Canada					ted	leadership in the advancement and maintenance of Canada's defence capabilities	

(注) 上記の表は、2002年12月時点の特別業務庁の一覧であるため、2005年4月にSOAに移行したCanadian Coast Guardが含まれていない。Canadian Coast Guardを含め、2007年3月時点で合計18のSOAが存在している。

(出所) [http://www.tbs-sct.gc.ca/asd-dmps/charts-graphiques/pof\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/asd-dmps/charts-graphiques/pof_e.asp)

#### (4) 役職員

特別業務庁（SOA）は所轄省庁の一部であり、その職員の身分は公務員のまま引き継がれ、組織として政府とのつながりも残されている。例えば、SOA 職員は国家公務員としての身分をそのまま保有することとなり、中央政府を含む他の公的機関へ同じ扱いで異動することができる。したがって、SOA のマネージャーは、基本的な公務員関連法制（例えば公職雇用法＜Public Service Employment Act＞や公務院関連法＜Public Service Staff Relation Act＞）によって要請されている事項の範囲内で、業務運営をすることとなる。なお、中央省庁に勤務する場合と唯一異なるのは、従業員組合の交渉相手先が財務委員会事務局ではなく SOA の長になるということである。なお個々の SOA では、独自の賃金・処遇制度を設けることが可能となっている。

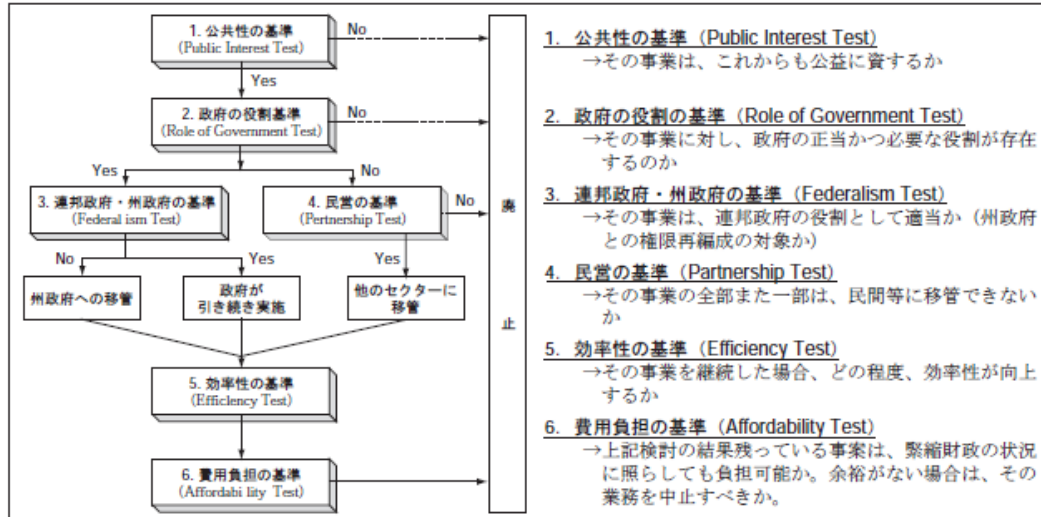
#### (5) 業務運営

##### ①目標管理の仕組み

SOA（エージェンシー）は、英国のエージェンシー制度と同様、組織的には独立の法人格を持たず、設立に際して個別法の策定は必要とされない。エージェンシー設立の提案は所管省庁側からなされ、最終的には所管大臣と財政委員会事務局によって判断・承認されることになる。具体的には、省庁内の特定業務についてエージェンシー化しようと考えた場合、まず所管省庁自身が、当該業務について『プログラム・レビュー・テスト（Program Review Test）』と呼ばれる、図表に示されるような検討プロセスに基づき、そもそも政府が行うべき業務なのかどうかを検討する必要がある。なお、後述するように、この検討は既にエージェンシー化された組織に対しても3年ごとに適用されることとなっている。

プログラム・レビュー・テストを経たエージェンシー候補は、所管省庁と共同で『枠組協定書（Framework Document）』を作成し、所管大臣の承認を得る。これはいわば、後にエージェンシーの組織根拠と位置づけられる基本原則・憲章のような位置づけであり、所管大臣の承認を経た後で、さらに財政委員会事務局の承認が必要とされる。なおエージェンシーの枠組協定書は、各省庁の予算要求資料作成時に財政委員会事務局に対して提出が義務づけられている『計画・優先順位に関する報告（RPP：Report on Plan and Priorities）』と合わせて、少なくとも3年に1度は財政委員会事務局によってレビューされることとなっている。

図表 プログラム・レビュー・テスト



資料) 行政改革会議事務局編 (1997)

図表 カナダ・エージェンシーの『枠組協定書 (Framework Document)』の内容

- ① エージェンシーの使命・目標 (Mission and Objectives)
  - ・使命
  - ・業務運営上の目的
  - ・目標
  - ・提供するサービス
  - ・戦略的目標
  - ・市場
  - ・業務運営の原則
  - ・事業対象エリア
- ② エージェンシーと他主体間での説明責任と関係 (Accountability and Relationship)
  - ・所管省庁次官/大臣の責任
  - ・顧客に対する責任
  - ・権限の委託
  - ・助言機関・運営委員会の関係
  - ・エージェンシーのCEO/COO
  - ・中央政府/公的組織との関係
  - ・所管省庁との関係
- ③ エージェンシーの計画と報告 (Planning and Reporting)
  - ・枠組協定書 (Framework)
  - ・年次報告書 (Annual Reports)
  - ・年次業務運営計画 (Annual Business Plan)
- ④ エージェンシーの財務原則 (Financial Principle)
  - ・会計
  - ・サービスの評価
  - ・リボルビングファンド
  - ・調査/評価
  - ・予算措置
  - ・資本勘定
- ⑤ エージェンシーの人事 (Human Resources)
  - ・人員
  - ・スタッフ構成
- ⑥ エージェンシーの責任主体 (Authority)
  - ・筆頭責任主体
  - ・その他の責任主体
- ⑦ 枠組協定書の再検討 (Review of Charter Document)
- ⑧ 業績指標・業績指標 (Performance Measurement and indicators)
- ⑨ 業績改善の方針 (Performance Improvement)

資料) Treasury Board Secretariat (1998)



## ②計画策定・指標設定

上記のように、エージェンシーは枠組協定書の中で組織の使命・目標や、他の主体に対する説明責任などの関係を提示する。これらは、エージェンシー側が作成する『業務運営計画（Business Plan）』においてより具体化される。業務運営計画では、（ア）向こう3年間についての組織マネジメント方針、及び、（イ）当該年度の業績に関する目標値・指標（特に計画初年度についてはより詳細に提示することを要請）と、（ウ）この業績を達成するために必要とされる人員・予算・権限について記載するものとされており、毎年更改することが義務づけられている。中でも（イ）と（ウ）については、エージェンシーと所管省庁（次官）との間での取り交わされる契約的な意味合いを持つ。すなわち、業務運営計画がエージェンシーによって作成され、所管省庁次官（さらに所管大臣）が承認した時点で、エージェンシーには、所管省庁次官から人員・予算・権限が与えられる代わりに、同計画内で提示した目標値を達成し、所管省庁次官に対して報告する義務を負うことになるのである（逆に、所管大臣や議会に対する説明責任はエージェンシーにはなく、所管省庁次官が果たすことになる）。エージェンシーが作成した業務運営計画は、各省庁の計画・優先順位に関する報告の中に組み込まれ、省の計画の一部として財務委員会事務局に提出されることになる。

## ③評価の実施

各エージェンシーは、年度毎に『年次報告書（Annual Report）』を作成し、当該年度における業務実績、業務運営計画で提示している業績目標の達成状況、さらに次年度に力点を置くマネジメント分野についての報告を行うことが望ましいとされている。しかし、カナダマネジメント開発センター（Canadian Centre for Management Development）が1996年に発表した報告によると、各エージェンシーのうち年次報告書を作成している機関はほんの一部に過ぎないとしている。一方、財務委員会事務局は、各エージェンシーの枠組協定書を3年に1度見直す際に、前述のプログラム・レビュー・テストのプロセスにより、当該エージェンシーが行っている業務が、今後も政府が行い続けるべきなのかどうかを判断するとしている。

## ④SOAの業務運営の仕組みに関する評価

カナダのSOA制度は、1年先駆けて導入されていた英国のエージェンシー制度を参考に制度設計されており、組織の位置付け（法人格を持たない政府部内組織であること）、設立根拠（特段の法律を必要としないこと）、業務運営の基本スキーム等が極めて類似している。両国の制度については、その導入経緯や背景には大きな差はないものの、制度設計上の基本原則で大別すると、a) 民間企業との競争を積極的に導入し市場原理を追求した英国と、b) 組織・機関としてのマネジメントの在り方を改善することに重きを置いたカナダとに大別することができる。

英国においては、エージェンシー化された組織に関しては、民間企業との競争環境に置かれることが前提となる。制度導入当時の財務大臣が、エージェンシー制度を民営化の次善の策と表現したように、民間の方がより効率的に実施可能である事業については、民間に委ねられたり、エージェンシーそのものが民営化・廃止されたりするケースも多く、結果的に行政組織がスリム化していくこととなる。

一方、カナダにおいては、SOAの組織運用面において、必ずしも民間企業との競争環境に積極的にさらすことや、いずれは民営化する機関であるとしてとらえられているわけではない<sup>10</sup>。むしろ、省庁の内に抱えている業務・機能を“特別な運営機関”という別個の枠組の中で（便宜的に）とらえることで、与えられた業務もしくは組織体をいかに効率よくマネジメントし、より良いサービスを提供していくことができるか、という『テストケース』としての意味合いが強かったのではないかと考えられる。

結果的に、カナダにおけるSOA制度は、英国におけるエージェンシー制度と比較してそれほど進展していない。この理由として、SOAが報告義務を行う相手、すなわち契約を結ぶ相手が（英国のように所管大臣ではなく）所管省庁の次官であるために、省庁内部局として位置づけられている場合と比べてそれほど大きな違いが無く、制度導入時に想定されていたマネジメント上での自由裁量が担保されなかったことなどが指摘されている。さらに、マネジメント開発センター（Canadian Centre for Management Development）が1996年にまとめた報告では、英国のエージェンシー制度が功を奏した理由を列挙しつつ、カナダのSOA制度の欠点を以下のように指摘している。

#### ■組織の位置付け

- ・英国では、エージェンシーに対して「特別な」位置付けを与えるというよりも、運営上の「柔軟性」を確保することに主眼が置かれた。当初、エージェンシー化により中央省庁からエージェンシーへと委譲される権限は極めて限定的なものであったため、所管省庁側での反発（権限委譲をすべきではないという反対意見）はそれほど大きくなかった。例えば、ある特定のエージェンシーについて議会での質問があった場合、所管大臣はエージェンシーの長にその旨を伝え、直接エージェンシーの長が議会答弁を行っている。
- ・一方カナダでは、SOAを文字通り「特別な運営機関」と銘打って改革を進めようとした。財務委員会事務局は、各中央省庁に対して、SOAに権限委譲を進めるように働きかけを行ったが、逆に中央政府側の反発を招くことになり、結果的にはSOAに対する権限委譲は進まなかった。

<sup>10</sup> この点について、財務委員会事務局が1998年に公表したガイドライン「Becoming a Special Operating Agency」では、“政府は、SOAの民営化を試行しているというよりも、むしろ、a) SOAが行う業務は今後も引き続きサービスを提供していく必要があると判断した上で、b) その有効性や運営の効率性を高めていくことを望んでいる”と説明している。

#### ■制度改革のプロセス

- ・英国では、制度改革に着手した初期の段階では、改革のための立法手続は行わずに進められており、一定期間経過後にようやく人事制度や財務上の柔軟性を与えるための法制化が徐々に行われるようになった。

#### ■中期計画の位置付け

- ・英国では、財務・効率・品質に関する達成目標を中期計画上に掲げているが、これらの目標を設定するのは（通常はエージェンシーが先に検討を行ってはいないものの）所管大臣である。このような中期計画を、制度が発足した当初から、移行期間を置かずに作成するようエージェンシーに求めたことや、業績目標は一般に公開されるとともにその達成状況はエージェンシーの長の業績給に反映される仕組みが担保されているため、目標設定や財務情報の透明化に対する真剣度が高まった。
- ・一方カナダでは、制度発足後の最初の中期計画は、移行期間であるとしてそれまで当該組織で策定していた各種計画を援用することを認めた結果、ドラスティックな変化は見られなかった。

#### ■中期計画の期間

- ・英国では、通常 5 年の中期計画と年次計画の 2 つが存在する。前者では当該エージェンシーの戦略的な側面が記載され、年次計画ではその実行・運営の側面が記載される。中期計画はセンシティブな内容も含まれる可能性があるため、公表する義務はない。
- ・一方カナダでは、中期計画と年次計画とを一本化し、通常 3 年の中期計画を毎年更新していく方式を採用した。3 年という期間は、戦略を実行するにはあまりにも中途半端であり、むしろ執行計画の側面が強い。

#### ■年次報告の位置付け

- ・英国では、財務報告と業績結果とを毎年夏に議会に対して報告しなければならず、各エージェンシーには年次報告書の作成と一般公表とが義務づけられている。財務省がこうした年次報告策定に関するガイドラインを策定している。
- ・一方カナダでは、年次報告書の作成に関する義務はなく、財務委員会事務局がまとめている SOA 向けガイドラインにおいても、年次報告書の記載は（計画サイクルを締めくくる文書としての重要性は指摘するものの）あまり充実していない。

## (6) 財務及び会計

### ①連邦政府が準拠する法令等

カナダ連邦政府の会計の根拠法は、財政管理法（Financial Administration Act）である。この法律は、カナダ連邦政府の財政管理、財務諸表の作成・維持を目的とする。

政府出資法人に適用される会計基準は、「一般に公正妥当と認められた会計原則（Generally Accepted Accounting Principles : GAAP）である。GAAP の中心を構成するものが、カナダ勅許会計士協会によって設定・公表される、財務会計及び財務報告のための基準の会計原則（Accounting Standards）である。

### ②カナダの会計基準

#### (ア) 会計基準の体系

カナダには、カナダ勅許会計士協会が作成・公表する、会計基準委員会報告書と公会計審議会報告書、といった 2 つの体系の会計基準がある。前者の会計基準委員会報告書は、営利企業及び非営利法人を対象とする会計基準（いわゆる企業会計基準）であり、カナダ勅許会計士協会ハンドブック（CICA Accounting Handbook）に整理されている。後者の公会計審議会報告書は、連邦政府、州等の地方政府などの公的部門を対象とした会計基準であり、カナダ勅許会計士協会公会計ハンドブック（CICA Public Sector Accounting Handbook）に整理されている。

上記の 2 つのハンドブックに整理されている会計基準は、GAAP の中核を構成するものであるが、当該会計基準において取り扱われていない問題が発生した場合には、会計慣行、国際会計基準あるいはカナダ勅許会計士協会の各種委員会の報告書、会計関連の専門書、教科書、雑誌等における記述が補うものとされる。

#### (イ) 公会計分野における企業会計基準の導入

政府等の公的部門は、収益の獲得を目的とするものではないという、民間企業とは異なる機関特性を有するため、論理的には、民間企業とは異なる会計基準の導入が必要と考えられる。しかしながら、公会計審議会においては、内容面および費用面の双方を考慮した結果として、営利企業に適用されている会計基準の基本部分をそのまま公的部門に適用するという考え方にたち、営利企業に適用される会計基準の適用が妥当ではないと考えられる場合において、公的部門に特有の会計基準を検討することとしている。

### ③特別業務庁（Special Operating Agencies）の財務会計制度

#### （ア）財源調達と会計基準

特別業務庁の業務活動の財源は、大きく分けて 3 つのソースから調達されることとされる。すなわち、歳出予算（Appropriations）、自主財源（Re-spending Authority/Net-voting）及び回転基金（Revolving Fund）である。財政管理法によれば、連邦政府の支出は原則として歳出予算により賄うこととされているが、特定の目的のために支出されることを予定する回転基金の設立が認められている。

#### ア) 歳出予算（Appropriations）

歳出予算は、議会の権限において、省庁あるいは SOA に対する配分が決定されることになる。議会もしくは財務省により特別に用途が規定されていない場合は、省庁と SOA に対する割り当ては同等の扱いを受ける。特に SOA に割り当てられたものは、SOA の裁量により、SOA の業務活動に関する限り、給与、運営費など幅広い用途に利用することができる。

歳出予算を財源とする業務については、通常の省庁に準じた取扱いがなされるので、SOA 特有の会計処理が行われるわけではない。

#### イ) 自主財源（Re-spending Authority/Net-voting）

一部の特別業務庁においては、特定の業務活動によって獲得することのできる事業収入によって当該業務に係る大部分の歳出を賄うことが可能な場合がある。このような場合において、当該業務の事業収入をそのまま同業務の歳出に回すシステムのことを、自己財源と呼んでいる。自己財源のシステムは、継続性が要求されることはない。なぜならば、当該業務に係る事業収入により費用を賄うことを複数年度にわたって予め保証することが常に可能になるとは限らないためである。したがって、このシステムは、継続性が要求されることはないが、自主財源によって大部分の歳出をまかなうことが可能な SOA またはその事業に適用されることになる。年度ごとに議会よりこの権限が与えられ、自主財源の用途は財務省により認可を受ける。不足分は歳出拠出で補われる。このシステムでは歳入が安定し、想定しやすく、事業が実施される会計年度に収入が確定する事業が理想的であるが、実際には想定どおりにいかないことも十分起こりうる。歳入が見積りよりも大きかった場合は財務省の認可がおりれば SOA 側の貸方として記録され、逆の場合は歳出が歳入不足の割合だけ削減されることとなる。なお、このシステムが適用された事業が 1 年度で終了し、その事業の収入がその年度で計上されなかった場合、事業を実施した SOA はその収入を得ることができず、事実上の損失となる。

#### り) 回転基金 (Revolving Fund)

回転基金とは、特定用途に関して統合歳入基金 (Consolidated Revenue Fund) から永続的に一定限度額以内の支払いがなされるシステムのことである。言い換えれば、回転基金とは、統合歳入基金から事業活動のために必要となる資金を一定の限度額の範囲内で引き出す権限を設定することを意味する。この権限の設定は、国家財政委員会の認可を経て、議会の承認事項となっている。また、この権限は、国家財政委員会の認可した条件・期間に従うことが必要となるが、承認された用途であれば歳入を支出に充てることも認められる。回転基金と営利企業の根本的な違いについて、回転基金は総コストを回収することが原則であり、事業計画で示した収益水準を達成する法的義務を有するのに対して、営利企業の場合はそのような法的義務はなく、収益の最大化を目的とすることにあるとされている。

なお、回転基金の認可に関して、最近、事実上、国家財政委員会は SOA のみに回転基金を認めようとしており、SOA と回転基金とが同義的な存在となりつつあるという指摘がある。このような傾向が助長される背景には、以下のような二つのメリットがあるためと考えられる。一つに、回転基金の数を抑制できること、そして二つに、SOA レベルの高度な情報公開の仕組みを通じて、回転基金の透明性の確保が可能になると考えられることである。前述のように、SOA では枠組み協定文書で定められた範囲内で事業を行い、事業計画書を提出し、年次報告書も場合によっては提出しなければならないためである。

なお、回転基金に関しては、その設立と管理に自体に多大なコストがかかるという課題が指摘されている。そのコストの増加と綿密な検査の必要性のため、回転基金の認定には資本金 1000 万ドルという基準を設け、回転基金の増殖を抑制していたが、最近財政委員会は SOA の基準を満たしている組織ならそれらの懸念も緩和されることに気づき、SOA のステータスを獲得した組織には回転基金を比較的容易に認定している。

回転基金に関しては、もう一点、余剰金の扱いが問題となっている。回転基金を財源として業務運営を行っている SOA では余剰金が発生することは論理的に起こりうる。その場合、私企業の利益もしくは損失が株主によって分担されるのと同様、SOA の事業における余剰金の扱いはその唯一の株主であるカナダ政府に一任される。この余剰金の扱い方に関して、SOA が行う事業の財源として一部 SOA に残されるべきだとする意見と、回転基金はもともと損益ゼロを想定されているのだから余剰金が存在すること自体、SOA のサービスの料金設定に係るミスが存在を示すものであり、余剰金はすべて政府に預けられるべきであるとする意見がある。しかし、利益をあげることは SOA の組織及び職員のモチベーションの一つになりうるし、実際ある組織が、余剰金を累積した際に監督者が料金を極端に下げたために後に SOA ステータスを獲得した後も IT 設備を整備できずにいた、という事例もある。

厳しすぎる剰余金管理は SOA の財政計画を難しくするし、職員のモチベーションを保つことも難しくなると考えられる。現在行われているように今の段階では収入の最大限度を引き上げることが必要だが、もちろんそれを引き上げすぎてもならない。

SOA は私企業のようにマージンを得たり利益を価格に反映させたりするシステムを持っていないが、公共的性格が強いため、労働市場の操作や赤字への対応などの政府の意向により運営に影響を受けざるを得ない場合がある。そのような場合のために歳出拠出金が準備されるべきなのである。しかし、昨今の歳出削減の影響を受け、明らかに歳出拠出金よりもコストが上回る、ということもある。私企業では剰余金の一部を拡大再生産や調査研究などにまわすことができるが、回転基金を持つ SOA では資金の保持には限度が定められている。SOA が大きな特別資本を必要とする場合には所轄省庁もしくは財政委員会と交渉することとなる。

#### (イ) 回転基金の会計処理

回転基金を財源に業務運営を行っている特別業務庁の会計は、財政委員会等により作成された「回転基金ガイド」に準拠して処理されることになる。この「回転基金ガイド」は、財政委員会が特段の指示をしない限り、GAAP が適用されることになる。

収益と費用は発生主義に基づき認識される。貸借対照表には、固定資産を含む資産・負債が計上される。

固定資産は取得原価主義により測定され、減価償却も実施される。

SOA においては、資本コストが計上される。

#### ④特別業務庁（Special Operating Agencies）のディスクロージャー制度

##### （ア）年次報告書における記載

特別業務庁は以下の内容の年次報告書を作成する。

- 主要目標と事業
- サービス目標、財政目標を含め、報告書、会計を理解するために必要な項目の説明
- 前年度の事業、分配された財源により達成した成果も含め、経営計画と照らしての業務成果評価
- 次年度に向けての一般優先運営事項

##### （イ）財務諸表の体系

回転基金を財源として業務運営を行う特別業務庁は、毎年、以下の財務諸表を作成・公表することが義務付けられている。

- 貸借対照表（Balance Sheet）
- 損益計算書（Statement of Operation）
- 累積余剰（欠損）計算書（Statement of Accumulated Surplus/Deficit）
- 財政状態変動計算書（Statement of Changes in Financial Position）
- 予算権限計算書（Statement of Authority Used（Provided））
- 未使用予算権限調整計算書（Statement of Reconciliation of Unused Authority）
- 注記



## (7) 政府の関与

特別業務庁（SOA）の制度は、行政サービスの実施部門に対し、ある一定の成果達成の責任を負わせる代わりに、当該部門に大きな権限を与えるところに、本質的な特徴がある。また、前述のように、SOA は独立した法的組織ではない。新たに SOA を設立するのに法的根拠は必要ない。SOA は所管省庁にたいし、成果に関して報告義務を負うが、議会に対する説明責任は所管大臣である。

省庁の他の組織と異なるのは、SOA の事業の根拠となっているのが、所管省庁と共に業務に適するよう臨機応変に作成される覚書である、という点である。「枠組協定書（Framework Document）」と業務計画で構成されるこの覚書は、想定される業務成果とサービス水準、与えられている権限、業務のために利用可能なリソース、が記載される。つまり SOA は、省庁や政府の行政規則の拘束から逃れることができる代わりに、業務水準は保証される、という組織のモデルを示したものである。このエージェンシーは「特別」扱いを受け、職員の行動には一般に、省庁のほかの部局の職員のそれよりも広い自由度が認められる。

政府はその多くの機能を SOA 的手法で施行している。SOA は、新たなサービス執行が求められる流れの中で、政府の業務成果を向上させる可能性を持つ選択肢の一つとして考えられているのである。

SOA 的手法とは、主に以下の 5 つの特徴と有する。

- ・ 政府は成果主義、顧客中心の公共サービスを目指している。
- ・ 向上の可能性は常に存在していて、業務執行では常によりよい方法を、より効率性を追求しなければならない。
- ・ 組織形態の選択は結果を大きく左右する。
- ・ 中央政府の規則が適切な業務執行を妨害することがあってはならない。
- ・ 中央政府の価値観の範囲内でも、業務執行の方法は多岐にわたるはずであり、必要となる権限も状況によって異なる。

SOA は、長期的に以下のことを目指すものである。

- ・ サービスの向上、顧客との密な連絡・相談、業務成果の分析・評価
- ・ 費用対効果の追求、ビジネスとしての業務運営
- ・ 施行組織により幅広い権限を与えること
- ・ 情報技術の活用
- ・ 政府の代表として行動しながら、効率的運営を実施
- ・ 現場での技術革新の助長、イニシアチブの促進
- ・ 教育・訓練も含め、効果的な人事管理の重視

これらに沿って、SOA は、会計の透明性、向上を目指す目標設定、業務評価システム・技術の発達、より適切な手法の採用、経営プロセスと手法、業務に対する顧客の満足度、各業務に対するリソース配分、を目指す。言い換えると、SOA は適切な業務運営を目標とするのである。

なお、SOA が所轄省庁、財務省の委員会、その他の組織から与えられる権限と裁量はますます大きくなっているといえることができる。

SOA に与えられる権限には以下のようなものがある。

- ・ 経営計画に沿った料金設定の権限
- ・ 独立回転基金を準備する許可権など、特別財政管理
- ・ サービス契約の権限
- ・ 接待など、行政に関する様々な事柄に関する許認可権

SOA は所轄省庁の一部局であり、担当大臣と担当者を通じて議会に対して実施義務を負う。しかし、これらの実施義務の程度は各 SOA の方針に沿って決定される。SOA は担当大臣に報告義務を負う。

当然のことであるが、担当者はエージェンシーに権限委譲してよい。しかし、担当大臣（もしくは代理）は以下の点について留意する必要がある。

- ・ 適切な枠組合意を交わし、経営計画を認定してエージェンシーの代表と業務契約を交わすこと。
- ・ エージェンシーと担当大臣との間で、どのような業務が必要か、どのような罰則があり得るかなどについて十分お互いに認識共有をし、業務契約を取り交わすこと。
- ・ エージェンシーの目標、優先事項、戦略的方针を設定、認定すること。
- ・ 現実的な業務目標を設定し、環境が変化したときには適宜、再協議すること。
- ・ エージェンシーに対して適切な権限を与えること。
- ・ 業務評価とリスク管理のため、エージェンシーに対する組織的支援と連絡体制を整備すること。

## 5. ニュージーランド

以下、ニュージーランドにおける政府関係法人としてクラウンエンティティ（Crown Entity）に着目して整理する。

### （1）政府関係法人の分類

ニュージーランドでは、国レベルの公共セクターを構成する組織として約 3,000 もの組織・機関が存在する。そのうち約 50 機関は 1988 年政府部門法（State Sector Act）及び 1989 年財政法（Public Finance Act）に基づき規定されている中央政府（省庁）であり、約 20 機関は 1986 年国有企業法（State Owned Enterprise Act）に基づき規定されている国有企業である。これらの残りの組織、すなわち省庁とも国有企業とも位置づけられない公的組織（群）に対して「クラウンエンティティ」という用語・分類を、別途法制度上で定義したという位置づけになっている。

2004 年 12 月には、それまで財政法上の一部（別表 4）で定義されていた組織の位置づけについて、2004 年クラウンエンティティ法（Crown Entity Act）を新たに制定することで分離・明確化するとともに、政府との関係、運営方法、その他の手続等を詳細に規定している。同法第 7 条ではクラウンエンティティの定義及びその分類について、以下のよう

図表 クラウンエンティティの定義・分類

どのような組織か？	定 義
(a) Statutory entities 法律に基づき設立されている組織。	別表 1 において明記された組織 <b>■形態</b> <b>○Crown agents</b> 【26 機関】 担当大臣による指示に基づき、政府政策に対して影響を及ぼすことが求められる組織で、別表 1 第 1 部に明記 <b>○Autonomous Crown entities</b> 【21 機関】 担当大臣による指示に基づき、政府政策を考慮することが求められる組織で、別表 1 第 2 部に明記 <b>○Independent Crown entities</b> 【15 機関】 一般的に政府政策から独立した組織で、別表 1 第 3 部に明記
(b) Crown entity companies 政府全額出資企業で 1993 年会社法の対象となる企業	別表 2 において明記された企業【4 機関】
(c) Crown entity subsidiaries	1993 年会社法第 5～8 条の規定により、他のクラウンエン

どのような組織か？	定 義
クラウンエンティティによって支配される企業で 1993 年会社法の対象となる企業	ティティ（群）の子会社とみなされる企業
(d) School boards of trustees 1989 年教育法に基づき設立されている理事会	1989 年教育法第 9 部に基づき設立された理事会。同法第 152 条に基づき教育大臣によって設立された学校協議会も含む。  ※いわゆる小中高等学校の理事会
(e) Tertiary education institutions 1989 年教育法に基づき設立されている地域機関（例えば、教育大学、技術訓練校、特別養成校、大学等）	1989 年教育法第 14 部に基づき設立された機関  ※いわゆる大学等高等教育機関

## (2) 政府関係法人制度導入のねらい、背景事情

ニュージーランドの国レベルでの公共セクターにおいて、省庁とも国有企業とも位置づけられない公的組織（群）は、事実上およそ 100 年前から存在していたとされている。これらの組織は、一般的な政府組織に求められる管理手続や人事管理上の要請対象から外れており、その位置づけの曖昧さ、マネジメントの不明瞭さが指摘されてきた。これらの組織に対して、改めて「クラウンエンティティ」という用語を法制度上で定義し、一定の管理下に置こうとしたのが 1992 年に改正された「1989 年財政法」であり、その 15 年後に成立した「2004 年クラウンエンティティ法」である。

以下では、まず、①1989 年財政法においてクラウンエンティティが定義された背景・経緯と、次に、②財政法上の位置づけではなく、別途 2004 年クラウンエンティティ法として定義するようになった背景・経緯について整理する。

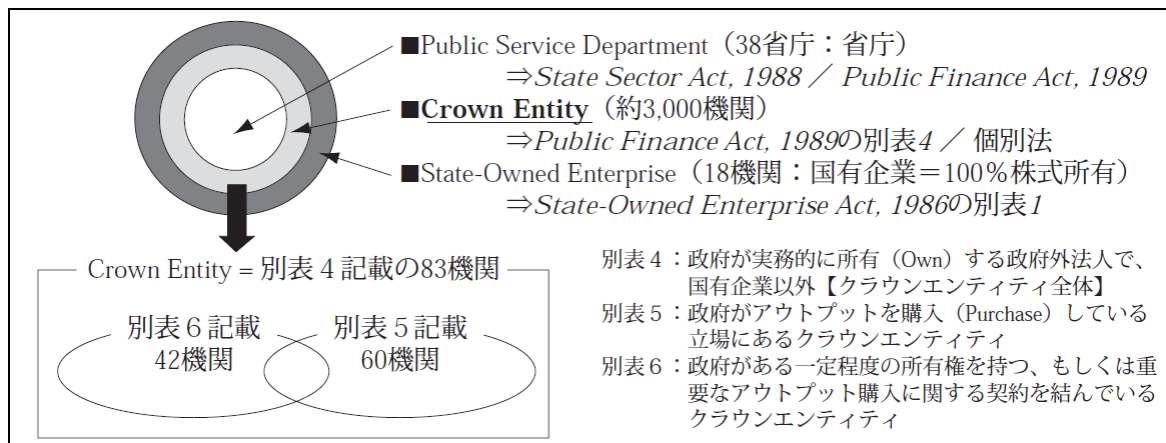
### ①1989 年財政法に基づく定義

1980 年代後半から実施された一連の行政組織改革では、政策の実施部門を積極的に省庁の外に切り出すこと、さらにこうした政策実施部門を民間企業と同等のビジネス環境に晒すことにより、効率性を向上させることが志向された。この背景には、民間における経済活動に対し、肥大化した行政機構が関与していることによって生じる非効率性を打破しようとする政府の意図があった。これらの背景から、まず、1986 年国有企業法では、これまで省庁が抱えていた商業的活動について、国（正式には所管大臣と財務大臣）が株式を有する株式会社として行政組織の外に切り出す方向性を打ち出した。さらに、1988 年政府部門法と 1989 年財政法では、省庁の役割を、大臣に対して政策提言・立案を行うことと、大臣の直下で行われるべき政策実施業務のみに特化・限定させる一方、それ以外の政策実施業務についてはクラウンエンティティ（Crown Agent）に委ねるという方向性を示し、省庁とそれ以外の公的機関を明確に区別するようになった。

また和田（2000）によれば、クラウンエンティティという組織分類が検討された背景には 1989 年財政法が制定された折に、1991 年までに中央政府に発生主義会計を導入し、連結財務諸表を作成することが義務付けられたことが 1 つのきっかけとなっている。その際政府関連機関のどこまでを連結対象機関とするかが論点となった。当時、政府が様々な手段を通じてその影響力を行使するが、財務諸表の作成にあたっては、政府の『所有』する組織とは何かという観点から考え方が整理されることとなり、以下の基準のいずれかを満たすものをクラウンエンティティとして定義することとなった。

- ・ 政府が過半数の株式（議決権付）を有する組織。
- ・ 政府が理事会の理事の過半数、あるいは理事会のない組織の場合は、最高執行責任者を解任し後任を指名する権限を持つ組織。
- ・ 組織解散の際は、政府が純資産の 50%以上を得る権利がある組織。
- ・ 保証人に続いて、政府が残余負債を負うことが求められるであろう組織。
- ・ その他議会在、政府が所有していると見なす、またはクラウンエンティティであると見なす組織。

このようにして定義された組織を、1992 年の改正財政法（別表 4）においてクラウンエンティティと定義することとなる。



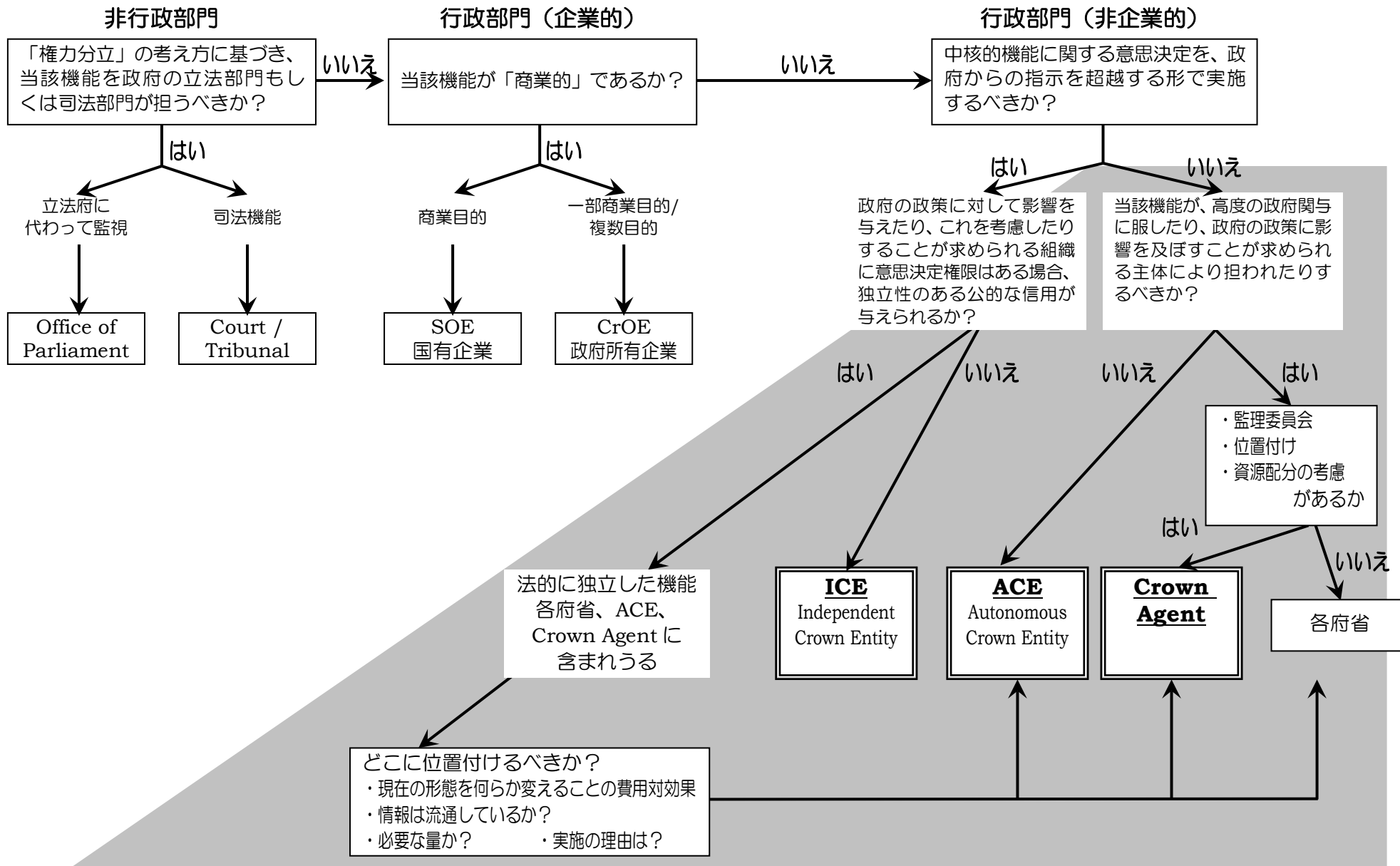
## ②2004 年クラウンエンティティ法に基づく定義

これらの一連の改革を経て、クラウンエンティティには独立した法人格が与えられ、その根拠は（個別の設置法が存在するケース、存在しないケースが存在するため）財政法別表 4 に規定されることとなったが、当時の規定では、個々のクラウンエンティティの担当大臣が明確に定義されたこと、及び当該担当大臣に対する報告義務（主に財政面）がクラウンエンティティに課せられた以外は、共通したマネジメントフレームワークが適用されたわけではなかった。このため、1989 年財政法上の要請、各クラウンエンティティの個別設置法上の要請、その他の政府通達上での要請が複層的にクラウンエンティティに課せられることとなり、結果的に個々の運用が区々になっていた。

これらを受けて、行政サービス委員会（State Service Commission）が 1999 年に行った一連の調査・提言において、クラウンエンティティのマネジメントの在り方に関する方向性が提示された。これらを受ける形で 2000 年に財務省と行政サービス委員会の連名によるクラウンエンティティ制度の改革（Crown entity reform）に関する方針がまとめられ、2004 年にクラウンエンティティ法の形で法制化（※）されることとなった。

2004 年クラウンエンティティ法では、同法が各クラウンエンティティの個別設置法よりも上位に位置付けられることを第 4 条 2 項で定義するとともに、次頁のフロー図に表されているように、政府と法人との関係に焦点を当ててクラウンエンティティを類型化、後述する「(7) 政府の関与」で示すように、両者（政府－法人間）の関係を明確に定義したところに特徴があると考えられる。

※同時に、財政法、政府部門法、国有企業法の改正も行われている。





### (3) 政府関係法人の現況

2004 年クラウンエンティティ法別表において、各類型に属する機関が列挙されている、なお、財務省及び行政サービス委員会に照会したが、全てのクラウンエンティティに関する年次報告や統計等については作成していないとのことであった。

<b>別表 1 第 1 部 Crown Agent (26 組織)</b>		
担当大臣による指示に基づき、政府政策に対して影響を及ぼすことが求められる組織		
Accident Compensation Corporation	Health Sponsorship Council	New Zealand Tourism Board
Career Services	Housing New Zealand Corporation	New Zealand Trade and Enterprise
Civil Aviation Authority of New Zealand	Land Transport New Zealand	Pharmaceutical Management Agency
District Health Boards 【21 地域毎に存在】	Legal Services Agency	Residual Health Management Unit (Crown Health Financing Agency)
Earthquake Commission	Maritime Safety Authority of New Zealand	Social Workers Registration Board
Electricity Commission	New Zealand Antarctic Institute	Sport and Recreation New Zealand
Energy Efficiency and Conservation Authority	New Zealand Blood Service	Tertiary Education Commission
Foundation for Research, Science, and Technology	New Zealand Fire Service Commission	Transit New Zealand
Health Research Council of New Zealand	New Zealand Qualifications Authority	

### 別表1 第2部 Autonomous Crown Entities (21 組織)

担当大臣による指示に基づき、政府政策を考慮することが求められる組織

Alcohol Advisory Council of New Zealand	Mental Health Commission	New Zealand Teachers Council
Arts Council of New Zealand Toi Aotearoa	Museum of New Zealand Te Papa Tongarewa Board	Public Trust
Broadcasting Commission	New Zealand Artificial Limb Board	Retirement Commissioner
Environmental Risk Management Authority	New Zealand Film Commission	Standards Council
Families Commission	New Zealand Historic Places Trust ( Pouhere Taonga)	Te Reo Whakapuaki Irirangi ( Maori Broadcasting Funding Agency)
Government Superannuation Fund Authority	New Zealand Lotteries Commission	Te Taura Whiri I Te Reo Maori ( Maori Language Commission)
Guardians of New Zealand Superannuation	New Zealand Symphony Orchestra	Testing Laboratory Registration Council

### 別表1 第3部 Independent Crown Entities (15 組織)

一般的に政府政策から独立した組織

Accounting Standards Review Board	Health and Disability Commissioner	Police Complaints Authority
Broadcasting Standards Authority	Human Rights Commission	Privacy Commissioner
Children's Commissioner	Law Commission	Securities Commission
Commerce Commission	New Zealand Sports Drug Agency	Takeovers Panel
Electoral Commission	Office of Film and Literature Classification	Transport Accident Investigation Commission

### 別表2 Crown entity companies (4 組織)

政府全額出資企業で1993年会社法の対象となる企業

Crown Research Institutes 【9 機関が存在】	Radio New Zealand Limited	Television New Zealand Limited
New Zealand Venture Investment Fund Limited		

#### (4) 役職員

和田（2004）によれば、そもそもニュージーランドでは「国家公務員」をはじめとする政府部門の職員と、民間企業の社員との垣根が日本ほど厳格にはなっていないとされる。その背景には、1980年代後半の公的部門改革で、できる限り民間と同じ原理で公的部門も仕事を行うという原則の下、人事面でこのような方向性での改革——人事に関する権限は各機関の長（chief executive）に大幅に委譲され、自由に組織を編成し、職を配置し、その職に最適な人材を採用し、給与水準を決定することができる——が行われたことが挙げられている。

一方で、クラウンエンティティの役員—ボードメンバー（board）—に関する定義、要請事項については、クラウンエンティティ法及び関連する内閣府通達等においても比較的詳細に整理されている。

##### ■ボードの役割

ボードは、各クラウンエンティティを管理し、権限を執行しつつ個別設置法上規定された機能を果たし、また運営上の意思決定を行い、必要があれば長官（chief executive）を任命する。ボードの活動は、各クラウンエンティティの目標、機能、意図文書、アウトプット契約内容と一致することが求められる。また、ボードは、所管大臣や所管省庁との日常的なコミュニケーションを図ることが要請されており、所管大臣は、ボードに対して以下の観点からの指示を行うこととなる。

- ・クラウンエンティティの目指すべき明確な方向性の設定
- ・望ましい成果の達成
- ・国家に対するリスクの管理

##### ■ボードメンバーの身分

原則として、公務員はクラウンエンティティのボードメンバーにはなれない。例外的に、クラウンエンティティのマネジメント能力を向上させるため、適切な能力を持った者が他に存在しないため、引退した公務員の有効活用という観点から、公務員をボードメンバーに任命することも可能である。ただしその場合であっても、直前に所属していた省庁が管轄するクラウンエンティティへの着任は認められていない。

■ ボードメンバーの給与

内閣府通達 CO (06) 08「政府によって任命された法的もしくはその他の機関のメンバーに適用される給与フレームワーク」により規定されている。一般的なクラウンエンティティについては、以下の 8 項目に従い各クラウンエンティティは点数付け・レベル付けがなされている。それぞれのレベルによって、ボードメンバーに支払われる給与の最高額・最低額が決められており、各人が負う権限や責任に応じて、当該範囲内で給与が支払われることとなる。

評価対象事項	点数区分方法
調達委任権限	調達額に応じて：1～3
財源支出	支出額に応じて：1～2
投資、管理運用資金	運用額に応じて：1～5
国への諮問	発言権がある分野に応じて：1～4
規制権限	国の通商政策や貿易政策に関わる規制を独自に出せる：4 それ以外の規制：2
サービス提供分野	通商分野全て：5、 場合により国が活動範囲を制限する：3、 国による制限を全面的に受ける：1
ownership interest を持つ	持つ場合のみ：1
社会貢献	影響を与える国民の多さに応じて：1～4

点数	レベル
13～	1
11～12	2
9～10	3
7～8	4
5～6	5
～4	6

■ ボードメンバーの任命・罷免

任命・罷免についての所管大臣の影響力は、クラウンエンティティの種類によって定義されている。以下は、所管大臣が各類型のクラウンエンティティに対して影響力を行使できるかどうかを整理した表であるが、これによると、クラウンエンティティ法の制定時に議論された「政府からの独立性」の強弱によって、ボードメンバーの任免・罷免権の位置付けも変わっていることが分かる。

	<b>Crown Agent</b>	<b>Autonomous Crown Entity</b>	<b>Independent Crown Entity</b>
メンバーの任命	可能。	可能。	不可能。所管大臣の推薦に基づきカナダ連邦総督が任命。
メンバーの罷免	可能。大臣による判断に委ねられる。	可能。大臣による正統な理由の説明がなされた上で実施。	不可能。所管大臣の助言、司法長官による諮問に基づき、カナダ連邦総督が実施。

## (5) 業務運営

クラウンエンティティの業務運営については、1989年財政法に基づいて行われていた時期と、2004年クラウンエンティティ法に基づいて行われることとなった現在との間で、その内容が変化してきている。以下では、まず、①1989年財政法に基づく業務運営を、次に②2004年クラウンエンティティ法に基づく業務運営をそれぞれ説明した上で、両者の相違点を整理する。

### ①1989年財政法に基づく業務運営

#### ■基本原理

ニュージーランド中央政府においては、大臣（Minister）と省庁（Department）との間に明確な区別が置かれている。大臣の役割が政策目標—アウトカム—を達成することと、国民に対する説明責任を果たすこととするのであれば、省庁の役割は大臣に対して各種のサービスを提供する機関として、大臣が政策決定を行うに際して必要な提言を行うことと、大臣による政策決定に基づき、指示通りの仕事—アウトプット—を行うこととなっている。こうした両者間の関係において、大臣は「アウトカム」を達成するために必要な「アウトプット」を、省庁の責任者である次官（Chief Executive）から“購入”する一方、次官は大臣から示された主な事柄についてきちんと“業績”を果たす、という一種の契約—output agreement）を結ぶ形を取っている。したがって省庁側は、一義的には大臣と次官との間で契約されたアウトプットの達成にのみ責任を果たせばよく、アウトカムの達成についての責任は所管大臣に課せられることとなる。上記のような大臣と省庁（次官）との間のアウトプットを媒介とした契約概念に基づく責任・役割分担の関係は、大臣とクラウンエンティティ（長）の間でも同様に援用されている。

#### ■年度当初の報告

政府との関係が比較的強いクラウンエンティティ（1989年財政法別表6において、政府がある一定程度の所有権を持つ、もしくは重要なアウトプット購入に関する契約を結んでいる機関として列挙）においては、年度当初に『意図文書 Statement of Intent』の案を作成するとともに、所管大臣に提出することが財政法上義務づけられていた。この意図文書では、以下に掲げた事項、とりわけ組織として達成しようとしている業績について、少なくとも向こう3年間についての方針を提示する。大臣に提出された意図文書の案は、所管省庁によるコメントが付される形で、大臣とクラウンエンティティとの間で合意の下に完成したと見なされ、その後、大臣から議会へ提出された時点で公文書としての効力を発することとなる。所管大臣・クラウンエンティティ共に意図文書の内容を修正することが可能であるが、修正の際にも双方の合意に基づくことが前提となっている。

図表 意図文書（Statement of Intent）に記載される主な内容

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① クラウンエンティティの目標（Objective）</li><li>② クラウンエンティティが実施する活動の性質と領域（Nature and Scope）</li><li>③ クラウンエンティティの目標の達成度をはかるための業績指標・目標値</li><li>④ 会計方針（Accounting Policy）</li><li>⑤ &lt;大臣が求めた場合&gt; 総資産に占める安定株主による出資資金の割合と、株主との関係</li><li>⑥ &lt;大臣が求めた場合&gt; 利益配当方針、税引後利益に占める国への配当の割合 / 等</li></ul> |
|--|

またさらに、所管大臣に対してアウトプットを直接提供することになっているクラウンエンティティ（1989年財政法別表5において、政府がある一定程度の所有権を持つ、もしくは重要なアウトプット購入に関する契約を結んでいるクラウンエンティティとして列挙された機関）には、上述の意図文書の中に、『アウトプット目標文書 Statement of Output Objectives』を添付する義務があり、所管大臣に対してどのようなアウトプットをどの程度提供するのかを説明する必要がある。

#### ■年度末の報告

1989年財政法では、全てのクラウンエンティティに対して、年度末に『年次財務諸表 Annual Financial Statement』を作成し、所管大臣に提出する義務を課している。

これに加えて、a) 年度当初に意図文書を作成したクラウンエンティティにはその結果報告としての『年次報告書 Annual Report』を、b) 同じく年度当初に“アウトプット目標文書”を作成したクラウンエンティティにはその結果報告としての『サービス業績に関する報告書 Statement of Service Performance Reporting』をそれぞれ年度末にとりまとめ、所管大臣に提出することを義務づけている。

以上の関係を整理したのが次頁の図表であるが、全てのクラウンエンティティに対して報告が求められているのは年次財務諸表のみであり、それ以外については、特定タイプのクラウンエンティティにしか報告義務が要請されていなかった。

図表 クラウンエンティティに求められる報告文書（1989年財政法）

	年度当初の報告	年度末の報告
全機関【別表4】	—	年次財務諸表
政府がアウトプットを購入（Purchase）している立場にある機関【別表5】	アウトプット目標文書	サービス業績報告書
政府がある一定の所有権を持つ or 重要なアウトプット購入に関する契約を結んでいる機関【別表6】	意図文書	年次報告書



## ②2004年クラウンエンティティ法に基づく業務運営

2004年クラウンエンティティ法では、クラウンエンティティに対して、計画策定及び実績報告に関する新たなレジームを導入することが定義された。端的には、a) 所管大臣（及び所管省庁）とクラウンエンティティ間での組織運営及び業績に関する年次レベルでの戦略的契約概念を導入することと、b) 当初想定していた業績と実際に得られた業績に関するより広くバランスのとれた情報についての報告を要請することの2点に主眼が置かれ、これらを達成するために、クラウンエンティティの業績に関する「年度当初」と「年度末」のそれぞれの報告において、より広範囲な事項についての要請を、基本的には一律に行うこととなった。

具体的には、報告作成・提出に関して、以下の2点を法文上で規定したことが、2004年クラウンエンティティ法の特徴であると言える。

- ① 基本的に全てのクラウンエンティティに対して、意図文書（Statement of Intent）と年次報告書（Annual Report）の作成・報告義務を課したこと
- ② 意図文書と年次報告書の双方において、非財務的情報——サービス提供に関するアウトプットにとどまらず、アウトカムや組織のケイパビリティもカバー——についての報告義務を課したこと

2004年クラウンエンティティ法制定以前は、計画・報告に関する要請が、1989年財政法の他にも、内閣通達、その他のガイドライン等様々な文書によって指示されており、運用上の統一が図られていなかったとされる。また、こうした計画・報告の作成義務が適用されるクラウンエンティティの範囲がまちまちであった（クラウンエンティティのタイプによって作成すべき報告、作成しなくともよい報告があった）ことも、わかりにくさを助長していたとされる。

したがって、2004年クラウンエンティティ法を制定することにより、クラウンエンティティに対するマネジメント上の要請事項を共通化・一元化したということが、最大の特徴であると言える。同法では、当該義務の導入に際して、クラウンエンティティの組織タイプや規模等によって、義務付け（新形式での報告作成義務）のタイミングを段階的に設定してきたが、2006/2007 予算年度において、全てのクラウンエンティティに対して一律に適用がなされることとなった。

以下、意図文書と年次報告書の主な変更点・特徴を整理する。

#### ■意図文書（第 138 条～第 149 条）

第 138 条では、①政府がクラウンエンティティの中期レベルの意図・方針を策定するプロセスに参与することを可能とするため、②国会向けにこれらを説明するため、③クラウンエンティティの実績を評価する際のベースを提供するために意図文書を作成するとしており、新たに以下の事項について最低向こう 3 か年分（一部は初年度のみ）の計画を年度当初に作成・提出すること<sup>11</sup>が求められている。

- ・達成したいと考えるインパクト・アウトカム・目標
- ・インパクト・アウトカム・目標達成のために組織が果たす機能・事業
- ・法人の業績を判断しうる業績指標・判断基準
- ・組織の健全性・ケイパビリティを確保するための方法
- ・【当該年度分】財務諸表の予測
- ・【当該年度分】サービス業績（アウトプットクラス）の予測

#### ■年次報告書（第 150 条～第 157 条）

クラウンエンティティには、従来から「年次財務諸表」「責任範囲に関する報告書」「監査に関する報告書」「（一部のみ）サービス業績報告書」のそれぞれをとりまとめることが要請されており、これらをとじ合わせる形で年次報告書が作成されていたが、同法の制定により、①年度末に作成する年次報告書は、年度当初に作成した意図文書で記した事項について業績評価・報告を行うための文書であるという基本的スタンスを明確にした上で、②従前から作成されてきた各種報告に加えて、以下の事項についての報告義務を課し、これらを併せて年次報告書として報告することが明確に義務づけられることとなった。

- ・年度当初に策定した意図文書に記載している意図、業績指標・判断基準に関する報告を含めた、法人の運営・業績についての明確な評価が可能となる情報
- ・所管大臣によって当該年度に通達された指示事項
- ・良い雇用者としての義務（good employer obligation）に関する遵守状況
- ・従業員の給与その他に関する情報公開

<sup>11</sup> 意図文書の策定・改定にあたっての所管大臣とクラウンエンティティとの関係は「(7) 政府の関与」で後述する。

■意図文書・年次報告書の構成の対比

意図文書・年次報告書それぞれにおいて記載すべき事項を一覧化し、双方の関係を整理したのが次頁の表であるが、このように、年度当初において計画として設定した各事項に関して、年度末においてそれぞれの実績を報告するというスタイルを、基本的に全てのクラウンエンティティに対して一律に要請したことが、2004年クラウンエンティティ法の特徴である。

「意図文書」の構成（第 141 条）	「年次報告書」の構成（第 151 条）
<ul style="list-style-type: none"> <li>組織・事業環境等の主要な背景情報</li> <li>組織の機能・運営に関する性質と領域</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>組織が達成したいインパクト・アウトカム・目標【政府政策に影響を及ぼす Crown agents・Autonomous Crown entities については、これらと政府政策との関係についても記載】</li> <li>インパクト・アウトカム・目標の達成のために組織が果たす機能・事業</li> <li>主要な業績指標（財務・非財務双方）とそれぞれの達成状況を事後評価できる判断基準</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>年度当初に策定した意図文書に記載している意図、業績指標・判断基準に関する報告を含めた、法人の運営・業績についての明確な評価が可能となる情報</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>所管大臣に対して、意思決定前に確認・紹介を行うべき事項、事後に報告を行うべき事項、その発生頻度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所管大臣によって当該年度に通達された指示事項</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>【当該年度分】財務諸表の予測</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財務諸表（154 条）</li> <li>責任範囲に関する報告書（155 条）</li> <li>監査に関する報告書（156 条）</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>【当該年度分】サービス業績の予測</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>サービス業績報告書（153 条）</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>組織の健全性・ケイパビリティを確保するための方法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>良い雇用者としての義務に関する遵守状況</li> <li>従業員の給与その他に関する情報</li> </ul>

法第 49 条では、クラウンエンティティのボードに対して、意図文書に記載した内容に合致する形で組織運営、活動を行うことを明確に要請していることもあり、全てのクラウンエンティティに等しく導入されることになった年次の「意図文書」が、業務運営上の重要な役割を果たす形になっている。

## (6) 財務及び会計

ニュージーランドでは、1989年財政法に基づいて中央政府における予算編成がインプット予算からアウトプット予算に変更されており、同時に省庁やクラウンエンティティに対しては、民間企業と同様に、一般に公正妥当と認められた会計基準（GAAP：Generally Accepted Accounting Principles）に基づいた発生主義会計による財務諸表の作成・報告が求められるようになった。さらに、省庁と一部のクラウンエンティティ（財政法別表5に記載される、政府との関係が強いクラウンエンティティ）に対しては、財務情報に加えて非財務情報（サービス業績）の報告が求められるようになった。

1989年財政法第41条において規定する、全てのクラウンエンティティに求められる年次財務諸表は以下の通りであり、財務会計年度終了後90日以内に会計検査院に提出し、監査を受ける必要がある。

- ・ 貸借対照表（Statement of the financial position）
- ・ 収益・費用業績報告書（Operating statement of revenue and expenses）
- ・ キャッシュフロー計算書（Statement of cash flow）
- ・ 財務業績報告書（Statement of financial performance）
- ・ 将来負担義務報告書（Statement of Commitments）
- ・ 偶発債務報告書（Statement of contingent liabilities）
- ・ 会計方針報告書（Statement of accounting policies）

その後、上記条項で示していた財務状況報告に関する指示は、2004年クラウンエンティティ法第154条に引き継がれているが、同条では、財務諸表の作成に際して以下の点を遵守することを要請している以外は、財務諸表の種類を特定はしていない。

- ・ GAAPに基づいて財務諸表を作成・報告すること
- ・ 子会社を有する場合は、連結財務諸表も作成・報告すること
- ・ 財務業績、貸借対照表を正確に示す情報もしくは説明を含めること

多くのクラウンエンティティは、個別の立法措置に基づき財源が確保されており、政府は議会に対して、各クラウンエンティティの事業が効率的・効果的に行われているかどうかを説明する責任を負っている。また、クラウンエンティティが立法措置以外で資金を得ている場合（補助金、徴収金、商業収入等）であったとしても、クラウンエンティティが行う事業については議会、メディア、そして国民・納税者に対して報告をし、理解を得る必要がある

2004年クラウンエンティティ法は、各クラウンエンティティのボードに対して2つの義務を課している。1つは「適切な会計」の下に事業を行うこと、もう1つは事業を「効率的かつ効果的に、公共に対するサービス精神をもって」行うことである。

ここで言う「適切な会計」とは、法人の経済的安定性と事業の順調性の双方を保ちながら、法人の資産と債務に応じて適切な処置を講じることであると解されている。一方、ここで言う「効率的かつ効果的に、公共に対するサービス精神をもって」という表現については、クラウンエンティティ法では明確に説明をしていないものの、ボードに対して、全ての支出が正当な手続を経て執行され、法人の目的に対して適切な支出であること、通信設備等の非金融資産が合法的な用途にのみ、適切な許可の下に利用されることの責務を負わせることであると解されている。これらの項目を達成するためには、効果的な会計・運営手法を実践することが不可欠であるとされている。

基本的にクラウンエンティティに求められていることとは、同法で定める法人の会計と事業効果に対する大臣への報告義務を果たすことができるよう、ボードが効果的な会計・運営手法を備え、責任者が積極的にそれを適用していくことである。

## (7) 政府の関与

2004年12月17日付で財務大臣・行政サービス大臣から各クラウンエンティティ向けに発出された文書では、各クラウンエンティティのボードと、所管大臣との関係を「疑念のない形 (no surprise bases)」で明確にすることが、2004年クラウンエンティティ法の主眼の1つであると説明している。すなわち、クラウンエンティティは国のセクターに属して政府の一部として国民に対するサービス提供に従事するという基本方針を確認する一方で、クラウンエンティティの主たる機能・政府との関係性によっては、政府・所管大臣と衝突が生じる可能性もあることから、組織の独立性を明確に確保すべく、所要の措置が講じられたとしている。

### ■意図文書作成過程における政府の関与とクラウンエンティティの独立性

前述の通り、2004年クラウンエンティティ法が規定する計画策定及び業績報告に関する新たなレジームでは、所管大臣（及び所管省庁）とクラウンエンティティ間での組織運営及び業績に関する年次レベルの戦略的契約概念が導入されている。例えば、所管大臣とクラウンエンティティとの間で、年度当初の意図文書の作成過程を介して、以下のようなやりとりが行われることが規定されている。

- ◎クラウンエンティティは、意図文書の案を所管大臣に対して提出し、所管大臣から呈されたコメントについて「考慮 (consider)」する必要がある (第146条)
- ◎クラウンエンティティと所管大臣は、意図文書に含めるべき付加的な情報についての合意をすることができる (第145条)
- ◎所管大臣は、意図文書の内容を修正するよう、クラウンエンティティに対して要請することができる (第147条1項)
- ◎政府政策の方向性に対して影響を及ぼすこと (Crown agents)、もしくは政府政策の方向性を考慮すること (Autonomous Crown entities) が求められているクラウンエンティティは、意図文書上で設定されている目標が、その文脈において、アウトカム等にどのように結びつくのかを説明しなければならない (第141条1c項)
- ◎意図文書には、クラウンエンティティが意思決定前に所管大臣と協議もしくは通告したい事項についての説明を含めることができる (第141条1g項。例えば、大規模な資本投資や、業務の方向性についての変更など)

ただしその一方で、クラウンエンティティは様々なレベルで政府から独立した地位を確保すべきであるとの方針も規定されている。特に、Independent Crown entities として位置づけられている法人については、1989 年財政法で規定されていた時に比べて、格段にその独立性が保証されている。

- ◎クラウンエンティティは、意図文書の案に対して所管大臣から呈されたコメントを考慮する必要があるが、所管大臣からの直接的な指示 (directs) がなければ、案を変更する必要はない (第 146 条)
- ◎所管大臣は、意図文書の全ての内容について直接的に指示をすることはできない (第 147 条 1 項目)
- ◎所管大臣は、クラウンエンティティに指示をする前に、クラウンエンティティと協議 (consult) を行わなければならない、全ての指示事項については国会に提出され、かつ官報に掲載されなければならない (第 147 条 2b 項)
- ◎以下の場合においては、所管大臣はクラウンエンティティに対して一切の指示を行うことはできない (第 147 条 2b 項)
  - － 法的に政府から独立した機能に関する事項
  - － 一般的に Independent Crown entities が所管する事項

#### ■所管大臣の権限

2006 年 6 月に財務省・行政サービス委員会が共同で発表した「クラウンエンティティとの関係に関する省庁向けガイド (Guidance to Departments in Relation to Crown Entities)」では、クラウンエンティティのタイプによって適用は異なるとの前提つきで、所管大臣に一般的に認められる権限を一覧表で記載している。

以下は Crown Agent に対する大臣の権限であり、Autonomous Crown Agency、Independent Crown Agency にはこれらの権限の一部が認められないこととなる。

- ・クラウンエンティティの戦略・目標の設定及びモニタリング過程への参画 (通常は、クラウンエンティティに対する期待を文書で発出する形態)
- ・情報提供の要求
- ・運営・業績のレビュー
- ・ボードメンバーの任免、再任免、罷免
- ・ボードメンバーの報酬の決定 (Crown Agent/Autonomous Crown Agency)
- ・関連法に基づく行動命令・行動禁止に関する裁判所命令の要求
- ・クラウンエンティティに対し新しい機能を果たすことの指示 (関連法の範囲内)

- ・ クラウンエンティティの意図文書の変更に対する指示
- ・ 制定法上の方向性の提示（Crown Agent/Autonomous Crown Agency）
- ・ アウトプット購入に関する契約（output agreement）の締結

さらに、当該クラウンエンティティとアウトプット購入に関する契約を締結している大臣には、以下の権限が認められる。

- ・ 特定のアウトプットに直結する資金の増額・減額に関する承認・拒否
- ・ 徴税額（もしくはその他の資金調達）の増額に関する承認・拒否
- ・ 業績情報の提供に関する契約
- ・ 追加的なアウトプットの設定に関する契約
- ・ 資金投入
- ・ 立法措置の変更に関する示唆
- ・ 規制・通達の公布

#### （8）情報公開が義務付けられている事項

前述（5）で報告義務が課せられている意図文書、年次報告書とは別途、クラウンエンティティには、2004年クラウンエンティティ法第131条の規定により、1975年オンブズマン法（Ombudsman Act）及び1982年公的情報法（Official Information Act）が適用されるため、情報の秘匿が必要と判断されない限り<sup>12</sup>は、情報公開が義務づけられる。

#### （9）今後の動向

2004年クラウンエンティティ法の本格・全面適用により、初めての年次報告書が2007年6月（2006/2007予算年度の終了時）にまとめられる予定である。なお、行政サービス委員会では、同法制定以降、各省庁及びクラウンエンティティを対象とした各種ガイドラインを発表しており、特に、「意図文書の作成」及び「省庁とクラウンエンティティとの関係」についての文書が多く発表されている。

<sup>12</sup> 第131条では、警察苦情機構（Police Complaints Authority）は当該条項の適用除外であるとしている。