

【巻頭言】

わが国における公企業の課題の原点 —会計検査院の任務の重要性—

小林 麻理*

(早稲田大学大学院政治学研究科教授)

問題提起

1990年代後半以降、わが国においてもニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM) の考え方による行政改革が実践されてきた。それらは、1999年「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」、2006年「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」などに代表される。しかし、ここに次の二つの基本的な問いがある。一つは、NPMの基本的な問題意識と改革の方向性がわが国に実質的な意味で浸透したといえるのかという問いであり、もう一つは、少子高齢化等によりさらに複雑化した社会経済状況において重要性が強調されるニュー・パブリック・サービス (New Public Service: NPS)、ニュー・パブリック・ガバナンス (New Public Governance: NPG)¹⁾ という、いわばポストNPMへと向かうことができるのか、という問いである。現在、新型コロナウイルス感染拡大というパンデミック禍の未曾有の重大な局面にあつて、これらの問いに対して肯定できるか否かが、わが国の政策形成と実施に重要な意味をもつ。そして、このことは、公企業の課題を検討する際にも、その原点ともいえる重大な論点ではないかというのが本稿の問題提起である。

この問題意識に基づき、日本郵政グループのユニバーサルサービスを取り上げてみたい。周知のとおり、日本郵政グループは、「官から民へ」の行政改革の流れの下で、国直営から、公社化を経て、「郵政民営化法」の成立により2007年に日本郵政株式会社が、郵便事業株式会社、郵便局株式会社、株式会社ゆうちょ銀行及び株式会社かんぽ生命保険の株式の総数を保有する持株会社に移行。そして、日本郵政株式会社の株式売却収入が東日本大震災からの復興施策に必要な財源に充てられることになり、2015年の株式上場に至っている。しかしながら、オーストラリア国際物流大手トール・ホールディングスの買収を契機とする

* 早稲田大学大学院政治学研究科教授。早稲田大学パブリックサービス研究所所長。専攻は公会計、管理会計。博士(商学)早稲田大学。財務省財政制度等審議会臨時委員、官民競争入札監理委員会委員、民間資金等活用事業推進委員会委員などを歴任したのち、2013年から2018年まで会計検査院検査官、2018年12月から2019年8月まで会計検査院長。現在政府会計学会会長を務める。主な著書は『政府管理会計』、編著『公共経営と公会計改革』など。

¹⁾ 新たなパブリック・ガバナンスの考え方の一つとして、Robert B. Denhardt and Janet Vinzant DenhardtによるNew Public Service (NPS)がある。NPSでは、市場原理による個人の便益を重視したサービス提供ではなく、協働による公共サービスの提供、市民社会の中で最適な公共サービスの担い手を創出する民主的なプロセスの重視である。NPSではより民主主義が強調され、多元的な価値観の中で、ダイアログにより合意を形成し、ニュースに基づいて相互に合意された目標を達成するために、公共、非営利、民間機関の一体化の構築が目指される。このNPSの考え方をガバナンス(統治)という広い概念で捉えるのがNew Public Governance (NPG)である。NPGでは、多元的な価値、意義及び関係性のネゴシエーション、ネットワーク及び関係性の契約を通じた資源配分が強調される。

経営業績の悪化、さらに保険商品の広範な不正販売におけるガバナンスの不全など、企業価値の維持向上にさまざまな問題を抱える状況にある。「官から民へ」のいわばNPMによる改革の柱の一つともいえる日本郵政株式会社に、なぜこれほどまで多くの課題が顕在化しているのか。わが国においては、官と民とは異なるという二項対立的な考え方が依然として存在し、OPA (Old Public Administration) から脱却できていないという問題がその原点にあるのではないかというのが本稿の問題意識である。

1. NPMの基本的考え方とは何か

改めて、NPMの基本的な考え方を確認しよう。1970年代後半以降、多くの国が推進してきたNPMの動きは、Hood (1991, p.3)によれば、政府の成長の減速、民営化、準民営化への移行、情報技術の発展や公共サービスの提供における自動化の進展、公共経営、政策設計、意思決定方式、政府間の協働に焦点を当てたより国際な課題の展開というメガトレンドによるものであった。これにより、官民に存在していた壁が取り払われ、公共セクターにおける民間セクターのマネジメント・ツールの活用やコストを削減し、より優れたサービスの質を達成するための競争が重視され、アカウンタビリティの重要性が一層強調された (Hood, 1991, pp.4-5)。Hood (1991, pp.95-97) はNPMの特徴を次の7点に要約している。すなわち、第一に、アウトプット別に組織化される事業単位への公共セクターの分割、第二に、公共セクター組織間及び公共セクターと民間セクター間の両者のより大きな競争への移行、第三に、民間セクターの経営実務の協調、第四に、資源の利用における規律と節約、第五に、明確に直接実務に参加するマネジメントの強調、第六に、明示的で公式の測定可能な業績及び成功の基準と尺度、第七に、アウトプットコントロールの強調、である。合規性とインプットに焦点を当てる伝統的な行政運営 (Old Public Administration: OPA) とは異なり、NPMの焦点は、まさに効率性と有効性に焦点を当てた経営能力の向上であり、結果に対するアカウンタビリティの履行へと公共経営を転換させたといえる。

2. 郵政民営化法改正法に規定された日本郵政の「官」の責務

NPMの柱の一つともいえる郵政民営化をみてみよう。2005年に成立した「郵政民営化法」は、第2条にその基本理念を次のように明確に規定している。

「郵政民営化は、内外の社会経済情勢の変化に即応し、公社に代わる新たな体制の確立等により、経営の自主性、創造性及び効率性を高めるとともに公正かつ自由な競争を促進し、多様で良質なサービスの提供を通じた国民の利便の向上及び資金のより自由な運用を通じた経済の活性化を図るため、地域社会の健全な発展及び市場に与える影響に配慮しつつ、公社が有する機能を分割し、それぞれの機能を引き継ぐ組織を株式会社とするとともに、当該株式会社の業務と同種の業務を営む事業者との対等な競争条件を確保するための措置を講じ、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを基本として行われるものとする。」

ここに示されているのは、「経営の自主性、創造性及び効率性」であり、かつ「公正かつ自由な競争の促進」を通じた「経済の活性化」、そして「民」としての郵政の効率かつ効果的な経営による「国民生活の向上と国民経済の健全な発展への寄与」というミッションの達成である。

しかしながら、2012年10月「郵政民営化法の一部を改正する等の法律」は、「郵政民営化法」に第7条の2を加え、日本郵政にユニバーサルサービスの責務を課した。その第1項及び第2項は、その責務を以

下のように明記している。

「日本郵政株式会社及び日本郵便株式会社は、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務が利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的に利用できるようにするとともに将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることが確保されるよう、郵便局ネットワークを維持するものとする。

2 郵便局ネットワークの活用その他の郵政事業の実施に当たっては、その公益性及び地域性が十分に発揮されるようにするものとする。」

これは、第2条に規定された「民」としての日本郵政に、「官」としてこれまで担ってきた責務を改めて課したものであることができる。

この企業価値の向上と公的任務の遂行という複雑な状況におかれた日本郵政について、会計検査院は2016年5月に、国会及び内閣に対する随時報告を行っている。検査の着眼点は、日本郵政グループが「今後の株式売却に向けて日本郵政グループ全体として企業価値を維持向上させることなどにより、復興財源の確保に貢献すること、また、日本郵政及び日本郵便は、情報通信手段の多様化等によって国民の生活様式等が変化の中でユニバーサルサービスを提供すること、郵便局ネットワークを維持することなどが求められている」ことであり、検査の観点、合規性、経済性、効率性、有効性等である。「検査の状況」では、ユニバーサルサービスの提供責務等について、次の4点を指摘している。

- ① 郵便差出箱数は民営化後18万本以上で推移しており26年度末には181,521本となっており、郵便物の送達日数達成率は、民営化後、公社時代の目標値であった97%以上で推移しており、過疎地における営業中の郵便局数は民営化された19年度末は7,346局、26年度末は7,692局となっているなど、必要なユニバーサルサービスの提供水準はおおむね維持されていると考えられる
- ② 郵便・物流事業で103億余円の営業損失を計上しており、金融窓口事業では209億余円の営業利益を計上しているものの、主な収益源である金融2社からの手数料は減少傾向にある
- ③ ユニバーサルサービスコストについて、総務省情報通信審議会による総務大臣への答申における試算によれば、その計算過程や集配局エリア単位での損益については公表されていないものの、郵便の業務が1873億円、銀行窓口業務が575億円、保険窓口業務が183億円となっており、それぞれ多額に上っている
- ④ 郵便の業務については、約8割の集配局エリアが赤字となっており、その赤字を約2割の黒字の集配局エリアの利益によって賄っており、銀行窓口業務及び保険窓口業務については、約4割の集配局エリアが赤字となっており、その赤字を約6割の黒字の集配局エリアの利益によって賄っている

ここに認定されているのは、改正法に規定されたユニバーサルサービスの責務を果たすことが、日本郵政の効率的かつ効果的な郵便事業の運営に極めて大きな制約を課し、企業価値を高める経営行動を弱体化させる結果となっている事実である。日本郵政の公的組織としての歴史的な経緯が、この法に明記された公的な責務を負う背景にあると考えられるが、NPMの基本的な考え方に基づけば、郵政民営化法第2条が規定する基本理念とこの改正法により加えられた第7条の2は、深刻な矛盾を提示しているといわざるを得ない。いいかえれば、日本郵政を公企業として位置付けるとすれば、公的なミッションの下に、企業マインドをもって、「経営の自主性、創造性及び効率性」を発揮することこそ求められるのであり、「経営の自主性、創造性及び効率性」に対する制約を所与の責務とすることは日本郵政の企業性を否定することにつながるということである。

3. OPAにとどまっているわが国の公共経営における会計検査院の任務

Hood and Dixson (2015) は、30 年余りにわたって NPM, ポスト NPM による公共経営改革を実施してきた英国の経験进行分析して、政策とイノベーションのマッピングを図のとおり示している。この図は、まさに Hood による NPM の特徴が集約するものであり、コストと質を分析尺度とする結果に対するアカウンタビリティの履行の重要性を含蓄するものといえる。

図 政府の働きとコストの関係—9 つの可能なアウトカム

		コストレベル →		
		1	2	3
		働き改善, 低コスト 低コストで実施改善	働き改善, 同一コスト 同じコストで実施改善	働き改善, コスト増 コスト増で実施改善
		4	5	6
		同じ働き, 低コスト 低コストで同一実施	同じ働き, 同一コスト 変化なし	同じ働き, コスト増 コスト増で同じ実施
品質 レベル	↑	7	8	9
		働き悪化, 低コスト 低コストで実施悪化	働き悪化, 同一コスト 同一コストで実施悪化	働き悪化, コスト増 重大な劣化

(出典) Hood and Dixson (2015) *A Government that Worked Better and Cost Less? -Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford University Press, p.13, p. 182 に基づき作成

翻ってわが国をみると、新型コロナウイルス感染拡大の対策のために、国においては、1 次補正予算に次いで 2020 年 6 月に 2 次補正予算が成立し、令和 2 年度予算総額は一般会計で未曾有の 160 兆 2606 億余円、国の債務残高は令和 2 年度末で約 964 兆円（見込み）、一般会計税収の約 15 年分に相当する。このような事態に至っても、政府は依然としてインプットについては公表するが、アウトプット、アウトカムに関する業績測定の実施とその結果についてアカウンタビリティを果たしているとはいえない。政府活動の原資の多くを将来世代の負担に負っているわが国に NPM が実質的に浸透しておらず、いまだ OPA にとどまるとすれば、会計検査院の検査の観点の効率性と有効性に一層焦点を当てる必要がある。そして、そのことは明らかに、アカウンタビリティとスチュワードシップの観点から、会計検査院の任務を国民にとってますます重要なものとする。既定のものを決して所与とせず、国民の目線に立った検査の重要性が改めて強調されるべきである。今こそ、会計検査院法第 36 条の「検査の結果法令、制度又は行政に関し改善を必要とする事項があると認めるときは、主務官庁その他の責任者に意見を表示し又は改善の処置を要求することができる」という規定に改めて立ち返る重要性を強調したい。

参考文献

会計検査院 (2016) 『日本郵政グループの経営状況等について』 国会及び内閣に対する報告 (随時報告)。

Hood, C. (1991) “A Public Management for All Seasons?,” *Public Administration*, Vol. 69, pp.3-19.

Hood, C. and R. Dixon (2015) *A Government that Worked Better and Cost Less? -Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, New York, Oxford University Press.