

地方公営企業の経営評価に関する 法制度設計試論

田中 孝男 (たなか たかお)

札幌市交通局事業管理部経営計画課計画係長

経営評価制度の必要性 と現状の課題

本稿は、地方公営企業（以下「公企業」という。）の経営評価に関する法制度（条例）設計を行うものである（注1）。なお、本稿の経営評価とは、公企業の経営結果を目標と対比させ、その達成状況について効果性、効率性等の水準を評定することをいう。

行政評価（本稿では、政策評価、事務事業評価等を総称した語として用いる。）は、北海道、札幌市など各地で急速に普及しており、公企業もその対象となるのが一般的である。

また、その活動形態が公企業に近い第三セクター、地方公社等においても、経営評価が行われつつある。

さらに、今後の中央政府改革によって創設された、公企業と活動原理を同じくする独立行政法人には、経営評価制度が導入される（独立行政法人通則法32条・34条）。

このように、公企業において経営評

価制度を導入することは、当然の状況にある。

しかし、先行自治体の行政評価は、次の問題があり、公企業にとっては不十分である。

第1に、評価単位が不適切であることである。たとえば、三重県のように、

費といったおおむね課単位の事業費を単位とすると、事業経営を総合的に評価できない。

第2に、評価指標が不適切であることである。たとえば、北海道では、年間販売電力量（電力事業）など、各公企業の評価単位につき一つの評価指標しか設定しない。これでは、目標を達すれば赤字が膨らんでも良いということになりかねない。

第3に、評価方法が不適切であることである。先行自治体では、指標以外の事項も考慮して総合的な評価をしているようだが、各事項をどのように総合化して評価するのか明らかではなく、評価者以外は、住民も職員自身も、評価結果に至る過程が理解困難である。

第4に、評価結果のフィードバックが不十分なことである。現時点の制度では、評価結果に基づく関係職員の信賞必罰がなされない。評価作業には相当のコストを要するが、これでは、評価に要する経費を上回る効果を上げられるのか疑問である。さらに、現行では、前年度の活動の評価結果は評価対象年度の2年後となる翌年度の予算編成に反映するのが精一杯であり、フィードバックのサイクル、タイミングが遅いことも指摘できる。

国では、独立行政法人の経営評価と、他の政策評価制度との所要の調整措置を講じることとしている（注2）。公企業の経営評価と、一般行政部門の行政評価も、系統的に分けるべきであろう。

経営評価制度の 法制度概観

1 制度設計に当たったの基本方針

自治体の運営には、民主性と能率性が求められる（地方自治法1条）。よって、この2点を踏まえた制度設計が必要となる。

2 対象事業・評価単位・経営責任者

経営評価の対象は、地方公営企業法（以下「法」という。）の適用事業とす

る。いわゆる法非適用事業や公営ギャンブルあるいは第三セクター等による事業は、その組織運営を規律する法規範が公企業と異なることから、ここの対象事業からは、とりあえず外す。

評価単位は一の事業ごととすべきだが、北海道企業局のように複数の事業につき管理者を一人しか置かない場合や、一つの病院事業会計でも複数の公立病院が半ば独立した経営をする場合などには、評価単位を適宜分割統合する。

各評価単位には、その経営執行結果に対する最高責任を有する経営責任者を置く。管理者（法7条）は経営責任者に相応な地位と権限をほぼ有しているが、管理者のいない事業・部門の経営責任者には、管理者並みの権限と責任を付与する（権限委任）。

3 評価項目・評価指標（経営目標）

経営評価の基準となる指標は、同時に評価対象期間中の各事業の経営目標となる。公企業は、所得再分配、雇用創出、地域開発、国家保障、価格安定、支配的高位獲得、事業失敗の保護、人力開発、生産関係の外部条件の整備、国威の高揚などの多様な目的を持つ（注3）から、この場合、対象事業を一つの評価項目・指標のみで評価することは不適當である。

本稿では、具体的な評価項目・指標を、計量指標と非計量指標に分ける。指標が財務指標に偏ることは避けたい。なお、地下鉄運営に関する評価項目・指標案を、別表1のとおり示す。

趨勢変化を把握するためには、同一の評価項目・指標を一定期間継続して用いることが望ましいが、事業環境の変化に対応する必要もあるので、項目・指標は、毎回、見直しをすることになる。

4 評価対象期間・時期

評価対象期間は1事業年度単位とする。その実施期間は事業年度終了後、決算監査・認定手続の期間と同じ期間になろう。ただし、評価結果のフィードバックが予算への反映だけならば、前述のとおり、前年度の評価結果は当年度ではなく次年度の経営に反映させられるにすぎなくなる（2年遅れ）。これでは、事業環境の変化が著しい公企業の活動統制手法としては、あまりに鈍重である。よって、今後、評価期間を半年単位と短縮するか、年度中間経過時点で中間決算と同様に中間評価を行うことを検討すべきである。

5 評価担当組織

評価の民主性を確保するためには、少なくとも評価項目・指標の設定に当

たって、行政当局以外の者が関与することが望ましい。具体的には、事業規模・内容など、各地・各事業によって異なるだろうが、より有効な項目・指標の設定には、公企業の性格上、経営・財務会計・各事業法などについての専門家（公認会計士等）・研究者がかかわるべきであろう。その点で、首長の附属機関（地方自治法138条の4）としての審議会の設置が差し当たり考えられる。評価の実施そのものにも、こうした審議会等第三者が介入することが望まれる。この場合、総合行政的な指標の設定と評価が求められるため、第三者機関を置く場合で複数の対象事業を擁する自治体は、事業ごとの縦割りの機関ではなく、一の機関を設置すべきである（事業別に部会を置くことはあり得る。）

審議会等は、首長の諮問を受け、経営評価に必要な権限（報告徴収権等）を行使し、経営目標に照らして各企業の経営評価を実際に行い、その結果を首長に建議する。なお、経営指標中計量指標は公認会計士による評価が公正性の確保には適するが、非計量指標の多くの項目は当該指標に係る研究者による評価がよりの確であろう。

また、審議会等には、事務局として常設的な職・常勤的な職員を置く。自治体行革・リストラの時代にあって専

任職員の確保が難しいだろうが、行政評価担当部門や監査事務局等監査部門の職員をこれに充てたい。

ちなみに、現在でも公企業の経営に関する審議会を有する自治体があるが、その委員構成や審議内容（料金改定の直前にだけ開催される、施設見学が多くて実質審議がほとんどない...）に照らして、現状では上記経営評価を実質的に遂行し得る体制にはなっていない。

6 評価方法

評価は、事業間の経営水準を相対評価するのではなく、当該事業の過去数年間の経営改善の趨勢に対比して当期の経営改善実績を評価する方法による。各事業の特性や業績が多様であり、また、各事業の歴史や個々の事業を規律する法制度によって、現在の経営水準が相違するので、経営実績を事業間で相対比較することは、事実上難しいからである。ただし、当期にどの程度改善したかを事業間で比較することはできるし、そのような比較は、事業間の競争・改善意識を高める。

指標の種類別に評価方法は異なるが、まず、計量指標については、目標対実績評価、趨勢評価をする（別表2）。これは得点化する。

次に、非計量指標の評価にあっては、別表3のように、当該指標に係る活動

結果を数等級に分け、得点化する。

重要なことは、各事業の複数の評価指標について、事業における重み付けをして、これらを加重して総合得点として示すことである。定性的な評価基準のみの評価だと、住民に公表しても、評価の物差しがなくて、住民と行政との神学論争に陥るおそれが高いからである。この重み付けについては、事前に（経営目標設定時）審議会等第三者機関の意見を聞き、これを踏まえて決定していく。

7 評価結果の反映

評価が予算への反映にとどまるならば、それは評価対象年度の2年後となり、遅すぎる。特に幹部職員の人事異動が頻繁になされがちな自治体人事の現状では、職員の経営改善意識の高揚にも繋がらないだろう。そこで、経営評価の結果を具体的な経営改善に早期に反映させるため、各事業ごとにその所属企業職員の勤勉手当を、次の算式で査定し、当年度の勤勉手当支給額に反映させることとする。

$$\text{基準額} \times \{ N\% - \{ (100\text{点} - \text{評価対象年度の事業の評価得点}) \times 4\% \}$$

$$N\% \dots \text{勤勉手当の算出基礎月額に乗じている割合の年額} (1998\text{年の日本の国家公務員の場合}120\%) \times 1.25$$

8 評価結果の説明

評価結果については、評価指標設定過程、評価結果形成過程、結果に基づき講じた措置も含めて報告書などを文書やインターネットによる電子媒体の形式にして、住民に公表する。住民が評価の手續・内容を容易に理解し、評価行動を監視できるよう、公表方法は工夫する(例、要約・図解版の別発行)。

9 評価手續

経営評価の手續は、

経営目標の設定

目標達成に向けた経営行動

経営評価の実施

評価結果に基づく措置と住民への説明

の一連の流れからなる。

まず、として経営目標については、その財務的指標や事業量関係指標が予算と連動することから、その設定は、予算編成と並行して行う。管理者を置く公企業でも予算編成権が首長にある(法8条1項2号)のと同様に、目標設定は首長の権限とする。ただし、経営責任者に目標達成に向けた職務遂行責任があること、予算原案作成権が管理者にあること(法9条3号)、その士気を高揚させるべきことを考慮し、MBO(目標による管理)の手法を取り入れる。すなわち、首長が示す指針を

踏まえ経営責任者が経営目標の原案を設定し、その原案に対して審議会等の意見を聞いて首長が経営目標を決定する。なお、評価結果に基づく措置について必要な事項は、予算に記載する(例、当年度の勤勉手当の支給額を前年度に係る経営評価の結果に基づき決定する旨の条項を設ける)。

次にとして、経営責任者が、事業年度終了後、決算調製期限(法30条1項)と同じく5月末までに、所管事業の経営目標の達成状況等の成果を、首長に対して報告する。

次にとして、首長の諮問を受けた審議会等は、経営目標に照らして経営評価を行い、その結果及び必要な措置について首長に報告・建議する。首長は、この報告を踏まえて、評価内容を確定する。確定内容は、経営責任者に通知する。日程的には監査委員の決算審査と同時期までの作業となろう。

最後にとして、経営責任者等が評価に基づく経営改善措置(予算編成方針の作成・経営責任者への通知)や勤勉手当の査定措置を講じる。講じた(講じる予定の)措置については、首長に通知する。また、首長は、上記8のとおり、経営評価の過程及び結果・改善措置等を分かりやすくまとめて、公表する。改善措置の実施時期の関係から、公表時期は、段階的になることもあり

得る。

10 他の行政評価制度との調整

公企業の経営評価対象事業については、他の行政評価制度との所要の調整措置を講じる。ただし、他の行政評価制度は公企業の建設改良事業の評価に活用し得るなど、他の評価制度をすべて適用除外とする必要はない。

11 広域的対応

ここまで、対象事業が複数ある場合を念頭に置いてきた。しかし、北海道や札幌市などを除き、本道自治体の大半は、1、2しか対象事業がない。そうした状況で、全自治体が、専門知識を有する委員を擁する審議会等を置くのは現実には難しい。かといって、道庁や官庁系の協議会・シンクタンク・コンサルタント会社は、民主性の担保の点から、審議会等に代わる役割を果たすことができない。広域的対応として、経営評価業務の事務組合・広域連合化や審議会等の共同設置（地方自治法 252条の7 参照）を図ることが望まれる。

経営評価の法制化

1 規範形式

経営評価は公企業の活動を規律する基本的な制度となるから、経営基本事項条例主義（法4条）に基づき、その制度根拠や主な手続を条例で定めるべきである（注4）。特に、審議会等は、経営評価に重要な権能を有しているから、本来、地方自治法の規定どおり、その設置運営につき条例で定めるべきである。

2 法的整合性の面からの検討

まず、監査委員・外部監査人による監査と経営評価との関係であるが、監査委員等は経営目標の設定や職員の勤勉手当の査定を行う権限がないから、法定監査が本経営評価制度に代わることはできない。むしろ、彼らは経営評価活動を監査することが望まれる。

次に、経営評価に関する審議会等と法律に根拠のある付属機関等（例、中央卸売市場開設運営協議会 - 卸売市場法13条）との関係である。これら法定機関等が機能的に同審議会等を完全に代替することは難しきだろう。また、地方分権による必置規制の最少限化を考えると、法定機関等が同審議会等の設置を排除する趣旨とは解されない。行

政統制活動としての経営評価の意義・機能の重要性にかんがみ、同審議会等の設置を優先とすべきである。

3 条例の内容（項目）

経営評価は、複数の対象事業につき共通のシステムで実施できるから、個々の事業の経営基本事項に係る条例に定めるのではなく、独立した事業横断的な経営評価条例を制定することが望ましい。

そして、この条例には、総則規定（目的、定義等）のほか、経営目標の設定とその基準、経営成果報告書の作成、評価の手続、評価結果に基づく措置、評価結果の公表、審議会その他の評価担当組織の設置・権限、その他の雑則（他の制度との調整等）が盛り込まれることとなる。

まとめに代えて

- 今後の課題 -

公企業は継続的・安定的に事業を行うものであるから、最終的には、各年度の経営評価に先立ち、中長期の経営目標・経営計画の策定と、その評価に基づく各事業年度の経営目標設定・評価が行われる必要がある。また、公企業の中には、財政計画や経営健全化計

画を持つものがあるので、そうした計画とどのように整合を図るかが実践的な課題となる。

本稿が、公企業という限られた分野ながら、既存の自治体行政評価の理論と実務の水準向上に幾ばくかの貢献をすることを願う。

（本稿は私見であり、筆者の所属する組織・団体の取組を反映するものではない。）

（注）

（注）

- 1 本稿は、40年近い実績のある韓国（特にソウル特別市）における地方公企業の経営評価制度をモデルに、改良を加えて制度設計をした。同国の制度については、ソウル特別市予算担当官室・丘在成氏とソウル大学助教授（助手）・文尚徳氏から資料提供を受けた。同制度の理論研究については、全泳日「地方公企業 의 経営評價 에 관한 研究」 서울特別市投資機關 을 中心 으 로 - 漢陽大学校行政大学院碩士論文、1997年参照。同制度に関する日本語文献は存在しない模様である。
- 2 中央省庁改革推進本部「中央省庁等改革に係る大綱」▽独立行政法人制度に関する大綱（1999年1月）6。参照。
- 3 細田繁雄『交通論』税務経理協会、1996年、211頁参照。
- 4 なお、拙稿「公営企業経営基本（通則）条例の可能性を探る」『月刊地方分権』2000年3月号参照。

別表1 (評価項目・指標案)

評価項目	評価指標
(計量指標)	
1 安全運行管理 (事故予防の適正化)	
1) 運行事故率の最少化	事故件数/列車走行千口
2) 列車遅延回数の最少化	列車遅延回数/列車走行千口
3) 死傷者事故発生数の最少化	死傷者数/列車走行千口
2 乗客輸送管理 (乗客輸送管理の適正化)	
1) 乗客輸送人員	年間総輸送人員
3 財政自立度の向上	
(支払利息の軽減)	
1) 平均利率率負担率	支払利息/借入金平均残額
(収益性の増大)	
1) 営業千口当たり輸送人員	輸送人員/列車走行千口
2) 付帯事業収益性	(当期付帯事業収益-前期付帯事業収益)/当期付帯事業収益×100
3) 資金管理効率	総債額/総資産 (利率率)/現金性資産
4 原価の低減	
1) 運輸事業収支率	運輸収益/運輸事業原価
2) 販売費及び一般管理費比率	販売費及び一般管理費/営業収益
3) 就業人員効率性	年間総輸送人員/営業部門の職員数
(非計量指標)	
A 設立目的達成指標	
1 安全運行管理	
1) 安全の管理・計画の適正性	①安全管理教育、②分野別運転障害減少努力、③救助用員の安全性
2) 事故処理の適正性	①事故処理の適正性、②事故及び遅延障害の原因分析の適正性
3) 地下鉄施設の防護	地下鉄施設の防護の適正性
2 乗客輸送管理	
1) 車両編成管理の適正性	車両編成管理の適正性
2) 乗客輸送計画樹立及び乗客輸送管理の適正性	①乗客輸送計画樹立・実施の適正性、②乗客輸送管理の適正性
3 顧客満足及びサービス改善	
1) 質問調査・接客提案制度によるサービス改善計画の樹立	接客提案制度の実施と経営への反映の適正性
2) 地下鉄紀伊駅取締り	地下鉄内紀伊駅取締りの適正性
3) サービス向上	
4) 市民評価	①地下鉄運営関連の満足度、②地下鉄駅関連の満足度
4 環境管理	
1) 環境管理の適正性	
2) 環境改善努力	①地下鉄駅舎相隣管理、②雨水処理管理・計画の適正性
5 地下鉄投資計画及び運営	
1) 地下鉄関連投資の適正性	
6 財政自立度の向上	
1) 負債償還対策の樹立	
2) 収益性の増大	
B 経営管理指標	
1 総合経営効率性	
2 経営合理化	
1) 人事管理の合理化	
2) 組織運営の効率化	
3) 労使関係管理の合理性	
4) 財務会計制度の適正性	①適正な会計システムの樹立、②予算管理の効率性、③原価管理制度の樹立
5) 内部評価制度の運営	①内部評価制度の樹立及び運営の公正性、②内部評価制度の活用程度、③内部監査制度の効率的運営
6) 資産管理の適正性	
7) 研究開発推進努力の適正性	
8) 経営情報管理の適正性	①業務電算化の推進、②情報システムの運営管理
9) 長期経営計画	

ソウル特別市投資機関経営評価団「1996年度ソウル特別市投資機関経営実績評価中間報告書」96年7月、23頁以下(地下鉄公社の経営指標)を参考にした。なお、非計量指標の評価指標欄記載事項は、評価項目を細区分したものである。

別表2 計量指標の評価方法（目標対実績評価）

- 1 最大目標と最小目標がある計量指標の場合、最大目標値と最小目標値を基準にし実績を適用して次の算式による評点を計算する（上限100点、下限は75点）。

$$75（点） + \left[\frac{\text{実績値} - \text{最小目標値}}{\text{最大目標値} - \text{最小目標値}} \right] \times 25（点）$$

- 2 単一目標のみの評価指標の場合、目標対実績の100分率で、目標達成度を評価する。目標が、最大目標値の場合と最小目標値の場合でそれぞれ別の、次の計算式による評点を計算する（上限100点、下限75点）。

$$\text{最大目標} : 75（点） + \left[\frac{\text{評価年度の目標達成度} - 85}{15} \right] \times 25（点）$$

$$\text{最小目標} : 75（点） + \left[\frac{\text{評価年度の目標達成度} - 115}{15} \right] \times 25（点）$$

- * 1 別表1・ソウル特別市経営評価団報告書4頁及び脚注(1)全論文、第3章、第3節、4.1)(1)を参考にした。
- * 2 齊藤達三(編著)『実践自治体政策評価』(ぎょうせい、1999年)33頁以下に、よりシンプルで得点化をしない場合の目標対実績評価の算式がある。
- * 3 ソウル特別市では、目標対実績評価以外に、「趨勢評価」(回帰分析中の線型分析又は非線型分析を用い過去数年の趨勢の標準偏差を求め、評価年度の経営改善実績をこれにプロットして一定の得点を付与する)と「ベータ分布評価」(同様の統計上のベータ分布の関数を用いて、趨勢評価と同じ基準で得点を付与する)が用いられてる(別表1・ソウル特別市経営評価団報告書4頁及び脚注(1)全論文、第3章、第3節、4.1)(2)・(3)が、日本の自治体現場における能力の現状にかんがみ、これらの評価方法への言及は、省略する。

別表3 非計量指標の評価基準

等級	評価基準	評点
A	<p>評価指標から要求される評価内容を実績が十分に満足させた場合</p> <p>特別な経営改善努力が行われ、その結果が過去の実績をはるかに上回った場合</p> <p>与えられた経営与件で最善を尽くしたものと判断され、該当部署職員等の努力の程度が客観的資料に基づいて顕著に認定される場合</p>	100.00
B	<p>評価指標から要求される評価内容を実績がおおむね満足させた場合</p> <p>前年度評価時に指摘した事項及び過去から積み重ねられた部門改善等相当な努力が認定される場合</p> <p>創意力を発揮して自主的な業務遂行を行い、改善の余地がない場合</p>	93.75
C	<p>評価指標から要求される評価内容を多少満足させた場合</p> <p>過去と比較した実績が良好で与えられた与件下で当然に期待される実績となった場合</p>	87.5
D	<p>評価指標から要求される事項に達していない場合</p> <p>事業実績が目標に到達せず、予算浪費等が発見され、又は不振事業に対する分析・改善努力が十分とはいえない場合</p> <p>該当部署職員等の努力の程度が不十分で過去の水準の実績に達しない場合</p>	81.25
E	<p>評価指標から要求される事項が欠如している場合</p> <p>事業実績が極めて不良で、その執行上重大な欠点がある場合</p>	75.00

* ソウル市の非計量指標の等級（秀、優、美、良、可の5段階評価）を参考に整理した。