

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 19 日現在

機関番号：32689

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2015～2016

課題番号：15K12991

研究課題名(和文) 公的部門の生産性に関する研究

研究課題名(英文) A study of productivity in the public sector

研究代表者

稲継 裕昭 (Inatsugu, Hiroaki)

早稲田大学・政治経済学術院・教授

研究者番号：90289108

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,600,000円

研究成果の概要(和文)：民間部門における生産性測定は半世紀以上の歴史を有し、その向上を目指した取組は数多くなされてきたが、公的部門に関しては長年にわたって生産性の経年変化はないものと推定されてきた。アウトプットが測定できずインプット＝アウトプットと考えられてきたためである。しかし、近年、英国統計局(ONS)がアウトプット指標を開発し始め、学術的にもロンドン大学(LSE)のチームがいくつかのアウトプット指標に基づく研究を開始した。本研究は日本の中央政府に関して生産性測定の基礎構築を目指しが、中央政府におけるデータ開示が極めて限られていることから、政府統計等の改革を経ない限り現状ではかなり難しいことが判明した。

研究成果の概要(英文)：Productivity measurement in the private sector has a history of more than half a century and a lot of efforts aimed at improvement have been made, but regarding the public sector it has been decided that there will be no change in productivity over time over many years. Because the output in the public sector can not be measured as the private sector's output (profit), it has been regarded as input = output. However, in recent years, the UK Office of National Statistics (ONS) began developing output indicators, and academically the team of the University of London (LSE) began research based on several output indicators. Although this research aims to build the foundation of productivity measurement with respect to the central government of Japan, it was quite difficult at present. Because the data disclosure in the central government is extremely limited, so the first step is to reform government statistics and disclosure system.

研究分野：行政学、公共経営論

キーワード：公的部門の生産性

1. 研究開始当初の背景

生産性 (productivity) はアウトプットをインプットで除したものとして定義され (OECD,2001)、民間部門の生産性、工場の生産性、農業の生産性など広く一般的に使用されてきている。日本でも日本生産性本部が中心となって 1960 年代からさまざまな生産性向上のための取組に関する研究を進めるとともに、広く社会への普及に努めてきており、日本発の生産性向上運動も諸国に普及した。

ところが公的部門における生産性については事情がまったく異なっていた。生産性測定のものである「アウトプット」の測定が困難であることを根拠として、公的部門におけるアウトプットはインプットと同値であるとして計算がなされてきた。そのため、毎年の生産性は常に 1 であり、変化もないという扱いがなされてきた。これはほぼ世界各国において共通である。

日本の経済 (財政) 白書等においても、公的部門の国際比較をする際には、総支出の対 GDP 比率で行われてきた。例えば、2000 年の経済白書では、「一般政府ベースでの総支出の対 GDP 比率を 1970 年以降について国際的にみると、我が国の水準は、OECD 諸国平均を常に下回るなど国際的には相対的に低い方に属する。他方、その時系列的な推移についてみると、我が国ではほぼ一貫して上昇傾向にあるが、他の OECD 諸国では 90 年代に入って低下傾向がみられる国もある。」としている。

他方、行政改革で常にターゲットとなるのは、「効率性」概念であり、より少ない支出を考えてきた。だが、本来、アウトカムベースで政府の役割を考える前提としてはアウトプットの把握が必要であり、それをどれだけの支出で行っているか、つまり公的部門の生産性測定は不可欠なはずである。

いくつかの先進国で生産性測定の取組がはじめられつつある (フィンランド、ニュージーランド、オーストラリア)。そのような中で英国統計局 (ONS) による Atkinson 報告 (2005) およびそれを元に LSE のチームが進めた研究 (Dunleavy P. and Carrera L. *Growing the Productivity of Government Services*. Cheltenham, UK: Edward Elgar; 2013 など) が今後の世界の公的部門生産性測定の一つのモデルになり得ると考えられる。

2. 研究の目的

本研究は、公的部門とりわけ日本の中央政府における生産性測定の基礎を構築することにより、中央政府の生産性の経時比較および国際間比較を可能にすることを目的とする。

民間部門における生産性測定は半世紀以上の歴史を有し、その向上を目指した取組は

数多くなされてきたが、公的部門に関しては長年にわたって生産性の経年変化はないものと措定されてきた。アウトプットが測定できずインプット=アウトプットと考えられてきたためである。しかし、近年、英国統計局 (ONS) がアウトプット指標を開発し始め、学術的にもロンドン大学 (LSE) のチームがいくつかのアウトプット指標に基づく研究を開始した。

日本ではまだ全く取組がなされておらず、これまでの行政改革の文脈では常に、インプットの節約、すなわち効率性の点のみが重視されてきたが、本研究では日本の中央政府に関して生産性測定の基礎構築を目指す端緒を得ることを目的とした。

3. 研究の方法

研究代表者は、2013 年 7 月から APO (Asian Productivity Organization アジア生産性機構・アジアの 20 の国で構成。各国の通商産業省などが主体となって結成。本部は東京で、最大出資国は日本) の委託を受け、Chief Expert としてアジア 8 か国 (フィリピン、タイ、インドネシア、ベトナム、パキスタン、イラン、バングラデシュ、スリランカ) の 8 か国の研究者・実務家 (National Expert) の協力を得て、8 か国中央政府の生産性比較プロジェクトを進めてきた。各国の生産性本部 (多くは通産省所管) が合意し、そこで National Expert を選任して集められたプロジェクトであった。

全員による合同会議を 2013 年 9 月フィリピンのマニラで持ち、その後は、ウェブ会議を通じて意見交換を行った。

このプロジェクトでは、パスポート発行業務、国税をターゲットとして比較研究することとしたが、各国ともインプットデータ、アウトプットデータの入手がなかなかうまくいかなかった。上に述べたように各国政府公認プロジェクトであるにもかかわらず、財務省や外務省からのデータ提供は遅々として進まなかった。その点、英国における状況とはかなり異なっていることがわかってきていた。

パスポート発行業務でいうと、アウトプット指標としてのパスポート発行数ですらいくつかの国 (ベトナム、イラン等) では安全保障上の理由からデータが得られなかった。インプットとしてどれだけの予算が投入されたかが明らかでない国も少なくなく、代替指標である当該業務に従事している職員数およびその推移が公表されていない国もあった。

国税業務では、アウトプット指標としての国税総額はいずれの国でも明らかとなったが、その内訳が明らかでない国も散見された。また、インプット指標として国税業務にかかわる予算が公開されていない国も多く、とりわけ国税種目別の内訳が判明した国は皆無であった。

4. 研究成果

上述のAPOプロジェクトと平仄を合わせる形で、日本におけるパスポート発給業務におけるインプット、アウトプット、国税徴収におけるインプット、アウトプットの測定をお行おうとした。

まず、パスポート発給業務にかかる総発行件数（アウトプット）は、『旅券統計』（各年版）で把握することが可能である。例えば、平成28年（暦年）では、3,894,640冊が発行されている。国内外で見ると、国内での発行数は3,768,006冊（96.7%）、在外公館での発行数が126,634冊（3.3%）となっており、旅券種別では、5年旅券が1,480,945冊、10年旅券が2,165,689冊、公用旅券が26,888冊、などとなっている。都道府県別、在外公館別の発行数も詳細に掲載されている。アウトプットの測定は容易である。

しかしながら、当該業務にかかるコストについてのデータが、外務省の場合、まったく公表されていない。外務省にかかるコストのセグメント情報が皆無に近い状態となっている。また、旅券発行業務は、全国の都道府県に法定受託事務として委任されており、さらに一部の都道府県では、当該地域内の市に委任されている。例えば、千葉県では、市川市、浦安市、成田市、我孫子市に権限移譲がなされ、当該地域の市民であれば、当該市役所に申請し交付を受けることができる。愛知県でも春日井市、豊川市、田原市、設楽町、東栄町、豊根村、蒲郡市、小牧市、刈谷市、安城市、西尾市、瀬戸市、美浜町、東海市、知多市に旅券申請・発給に関する事務権限が移譲されている。こうした場合に、旅券発給申請受理、発給にかかるコストを計算することは不可能に近い。外務省の方からの積極的なデータ提供なしにはなしえない。

このように日本もまたデータの入手が極めて困難な国であることが判明した。情報公開法は施行され、国民に開かれた政府を標榜しているものの、適切なデータの集計公表がなされておらず、プロジェクト参加の8か国とレベルが変わらない。日本における取り組みは、英国に比べて20年程度遅れていると考えられる。

これは国税に関しても同様である。大蔵省・財務省は、国税100円を集めるのにいくらのコストかかっているかを昭和25年以来公表してきた（昭和30年2.79円、40年1.81円、50年1.40円、60年1.40円、平成7年0.90円、平成17年1.45円）。しかしながら、産出の根拠たるインプットの内訳（人件費、物件費等）が非公表である。また、国税総計でしか公表されず、国税種目別の生産性は不明である。

さらに驚くべきことに、公表そのものが平成19年（2007年）、突然停止された。現在、日本国民は、税徴収業務の生産性を知ることができない状態にある。

このように日本の中央省庁における統計データの不備は強く指摘されるべきものである。日本では、平成13年に独立行政法人制度がスタートし、その各事業におけるインプットやアウトプットはかなりの程度明らかにされるようになってきた。またそれらの数値をもとに独立行政法人評価もなされてきて、ある程度定着してきた。

しかしながら中央政府本体におけるセグメント情報の不備はあたかも独立行政法人制度がスタートする前の特殊法人制度の時代を彷彿とさせるものすらある。

今後、統計改革、オープンデータの整備とともに、政府の生産性を測定するためのセグメント情報の整備と公開が待たれるところである。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計1件）

- ① Hiroaki Inatsugu, Integrated Summary, in Inatsugu ed., in Hiroaki Inatsugu ed. 2016, *Measuring Public Sector Productivity in Selected Asian Countries*, Asian Productivity Organization, ISBN 978-92-833-2465-2 (PDF) pp. 1-25 (査読無)

〔学会発表〕（計2件）

- ① Hiroaki Inatsugu, *Measuring Public-Sector Productivity: Lessons from International Experience* 10 Nov 2015, Linden Suites Ortigas, Manila, The Philippines
APO: Workshop on Measurement of Productivity in the Public Sector
- ② Hiroaki Inatsugu, *Open Forum: Challenges in Measuring Public-Sector Productivity* 13 Nov 2015, Linden Suites Ortigas, Manila, The Philippines
APO: Workshop on Measurement of Productivity in the Public Sector

〔図書〕（計3件）

- ① Hiroaki Inatsugu ed. 2016, *Measuring Public Sector Productivity in Selected Asian Countries*, PP. 1-272, Asian Productivity Organization, ISBN 978-92-833-2465-2 (PDF)
- ② ギャビン・ニューサム著/ 稲継裕昭監訳 『未来政府—プラットフォーム民主主義』東洋経済新報社、2016年
- ③ ヤン・エリック＝レーン著/ 稲継裕昭訳

『テキストブック政府経営論』勁草書房、
2016年

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

稲継裕昭 (INATSUGU, Hiroaki)
早稲田大学・政治経済学術院・教授
研究者番号：90289108

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()