

政策別コスト情報の把握と開示について

平成22年7月20日
財政制度等審議会
法制・公会計部会

1. はじめに

国の行政活動に係る費用については、省庁別・会計別の各財務書類において業務費用計算書として作成・公表されている。また、予算書・決算書の見直しにより、平成20年度から予算書・決算書の項・事項が政策評価における政策評価の単位と原則として対応することとなった。

しかしながら、予算書・決算書での項・事項ごとの事業費は、その政策や事業の執行に係る経費まで含めた事業全体に係る経費を表したものではない。これを執行するための人件費等については共通経費として計上されている。

財政制度等審議会では、平成18年「公会計整備の一層の推進に向けて～中間取りまとめ～」において「予算書・決算書の表示区分を見直して政策評価との連携を強化する作業の成果を踏まえ、その一層の活用を図って行くべき」とし、その活用の際に必要となる「省庁別財務書類」におけるコスト情報の開示の方法等について具体的な検討を行うこととした。

これを受けて、同審議会は平成19年に「一層の活用に向けたコスト情報の開示の在り方について」を取りまとめ、新たなコスト情報の開示に関する基本的考え方を示すとともに、各省庁において検討を行うべきとした。例えば、基本的考え方においては、「予算書・決算書の見直しにおいても個々の政策に配分されない人件費等の共通的な経費について、一定の手法により算出した額を含めたフルコスト情報を開示することが有用と考えられる場合には、そのような方法による情報開示も検討されるべきである」とされている。

以上のような経緯を踏まえ、実際に省庁別財務書類を活用して各省庁が政策別にコスト情報を作成する際には、一定の手法などについてのさらに具体的な方策を示すことが必要であることから、当部会においては、本年2月以降、5回にわたり政策別のコスト情報の把握等について検討を重ねてきた。

今回の検討に当たっては、政策評価の前提となる個別の政策・事業についてのコスト情報とは何か、それをどのように把握するか等について議論し、コスト情報の枠組み・構成、共通経費の配分方法等について「政策別コスト情報の把握と開示について」として取りまとめたところである。

(1) 政策別コスト情報の意義・目的

行政活動に伴い様々な費用が発生する。より良い行政活動につなげていくためには、この費用を適切に把握することが重要である。これまで、国においては、個々の政策・事業について達成目標を設定し、定性的・定量的に評価を行う政策評価体系を構築してきた。また、平成20年度からは予算書・決算書の見直しにより、予算書・決算書の項・事項と政策評価の単位とが原則として対応することとなった。

このような取り組みを踏まえ、政策別コスト情報は、政策評価の単位を基本とし、できる限り行政活動の費用の全体像を表すことが重要である。

現在、予算書・決算書においては、予算の明確化、適切な執行の観点から、個々の政策に配分されない人件費等の共通的な経費が、個別の政策ごとの事業費とは別に計上されている。このような状況を踏まえ、共通経費を一定の基準で配分等することにより、行政担当者にとっては自ら担当する行政分野の費用の全体像の把握が一段と容易になると考える。これにより、自らの事業のコストに対する意識の醸成、経年変化や他事業との比較を通じた効率化への取り組みを促す効果が期待できると考えられる。

また、政策別コスト情報として把握された費用の全体像を国民に情報提供していくことは、国民の行政活動に関する理解の促進につながるものと考えられる。

なお、政策別コスト情報の作成に当たっては、現在の行政実務・データの把握状況を踏まえた現実的なものとするとし、情報の集計・開示の作業に係る事務量とその情報の活用との関係を考慮することが適当である。そのため、適切な配賦基準等を設定し、円滑に政策別コスト情報を作成できるようにすることが重要である。

さらに、政策別コスト情報の作成基準については、各省庁の政策・事業の特質に応じた、より有効と判断される手法を選択できるような配慮も必要である。

(2) 政策別コスト情報作成に当たっての論点

省庁別・会計別の各財務書類では、それぞれ各省庁の所掌又は会計を経理する範囲内における業務の実施に伴い発生した費用及び損失を表す「業務費用計算書」が作成され、それぞれのコストが開示されている。これを活用し

て予算書・決算書における項・事項、又はそれに対応した政策評価における政策単位での情報とする場合、どの範囲までをその施策に関する費用として整理するかが課題である。当部会においては、

【基本的な政策別コスト情報の作成単位】

- ① 政策別コスト情報について、どのような単位で把握し、作成するのか。

【共通経費の取扱い】

- ② 共通経費として計上されているもののうち、個別の政策・事業に関連する経費をどのように配分するのか、また、それ以外の各政策・事業に直接関係しない間接経費をどのように取り扱うのか。

【資産の取扱い】

- ③ 予算の執行により資産形成につながった部分、各政策・事業の実施に当たり現在使用されている償却資産については、当該政策に係るコストとして減価償却費を計上する取り扱いとするのか。

【複数の主体が関与する政策・事業の取扱い】

- ④ 同じ政策・事業に複数の主体が関与している場合、主体ごとに別に作成するのか、また、合算して経費を表すことが適当かどうか。

【既存の情報との整合性】

- ⑤ 既存の業務費用計算書等の情報との整合性を図るべきかどうか。

などについて検討を加えた。

2. 政策別コスト情報の構成について

(1) 基本的な政策別コスト情報の作成単位

政策別コスト情報の作成単位としては、先に述べたように政策評価項目を基本とすることが適当であると考えられる。

ただし、各省庁が設定している政策評価項目については、大項目、中項目、小項目等様々な階層が存在している。政策別コスト情報においてどの階層を単位とするかについては、行政活動の多くは基本的に部局を単位とするまともに行われていること、毎年の個別事業の改廃による情報の継続性への影響などを考慮すると、余り細かな区分ではなく、各省庁での内部部局がそれぞれ担当する個別の政策分野を表す中程度の政策目標単位を基本とすることが適当である。

なお、中程度の政策目標単位では、通常、予算書・決算書の複数の項・事項が関連することとなるが、これらを合算して表すことが適当である。一方で、一つの項・事項が複数の政策評価項目に関連している場合、担当部局の人員数（定員数）の割合での按分、各評価項目での執行実績に応じた按分など一定のルールに基づき配分することが適当である。

また、政策別コスト情報の単位を中程度の政策目標単位を基本とした場合、個別の施策の改廃に伴う変動は余り多くないと考えられるが、各省庁の政策評価体系の見直しに伴う変動があった場合、コスト情報の区分もこれにあわせて変更することが適当である。

（２）共通経費の取扱い

個々の政策別コスト情報の内容については、行政の諸活動の経費をできるだけ明らかにすることが求められる。その観点から、予算書・決算書で計上される事業費に加え、それを執行する職員、使用する資産等に係るコスト情報を盛り込むことが適当である。

具体的には、共通経費として一括して計上されている人件費等について、各事業を担当する職員の人件費、庁舎等の費用は、事業に関連する直接的な経費として、人員数の割合での按分など適切な方法により配分し事業費に加えることが適当である。

共通経費には上記のような政策評価の対象となる事業を担当する職員の人件費等の他、政策評価の対象となっていない部署等の人件費等の経費が存在する。政策評価の対象となる事業に配分されない経費の多くは省庁全体の管理運営を行う官房機能などに関するものであるが、そのような機能を果たすためにどの程度のコストを要しているかを示すことも重要であると考えられる。したがって、個々の政策別のコスト情報とは別に官房経費等としてコスト情報を作成することが適当である。

なお、官房経費等についても、何らかの形で配分したものを個々の政策別コスト情報において参考情報として示すことが有用と考えられる。

また、国債に係る利払費は個々の行政活動の結果発生した費用であるが、過去の事業活動を原因とするものであり、現在の行政活動の経費の状況を表すコスト情報において必ずしも他の経費と同様の取り扱いにすべきものではない。一方で、省庁別財務書類において公債関連情報として掲載されていることも念頭に、政策別に参考情報として示す方法について検討すべきである。

(3) 資産の取扱い

国の実施する事業においては、予算額が全て費用として費消されるのではなく、施設整備など資産が形成されるものが存在している。このような資産形成につながる部分については、資産の取得等に要した金額（決算額）をコストとするか、発生主義の観点から資産の減価償却費相当額をコストとするかが論点となる。

今回の政策別コスト情報においては、後に述べる業務費用計算書との整合性の観点からも、決算額ではなく、減価償却費相当額を計上することが適当である。

その際、既に利活用している資産については、取得してからの年数が重なり支出源をたどることが困難なものが存在することにかんがみ、個々の政策別コスト情報においては、国が保有することとなった資産をその支出年度以降にその政策に継続的に直接利活用している場合に限り、その資産の減価償却費相当額を計上することが適当である。

また、支出源をたどることが困難な資産については、その減価償却費相当額は配分・帰属できないものとして取り扱うこととし、個々の政策別コスト情報においては事業経費に加算しないものの、一定のルールに基づき利活用状況を示しておくことが適当である。

今後、政策別コスト情報の開示実績が重なるにしたがい、支出源をたどることができる資産の割合が増加し、個々の政策別コスト情報に減価償却費相当額が計上される割合が増えることとなると考えられる。

(4) 複数の主体が関与する政策・事業の取扱い

個々の政策・事業においては、

- ① 一般会計と特別会計があいまって一つの政策・事業を行っているもの
- ② 本省と地方局・外局等が相互に連携して一つの政策・事業を行っているもの
- ③ ①と②との両方にまたがり一つの政策・事業を行っているものが存在する。

①については、国の経理上の区分によるものであり、事業総体の経費を表すという観点からは合算（相殺等）を行ったものを個々の政策別コスト情報

とすることを原則とすることが適当である。

なお、特別会計については、その中で政策分野ごとに勘定が設定されているものがあるが、その場合は、勘定単位で合算することが適当である。また、業務勘定・調整勘定のような共通勘定が設けられている場合は、まず、これを各事業勘定に配分した上で合算すべきである。なお、一般会計部分と特別会計部分のコストが分かるようにしておくことが適当である。

②については、地方局・外局等においても、本省にならい、政策別コスト情報を作成し、これと政策分野が一致する本省の政策別コスト情報と合算できるようにすることが適当である。

ただし、地方局・外局等でのコスト計算については、本省と組織・体制が異なることや事務処理体制に配慮することが必要である。

③については、①、②に準じた手法により作成することが適当である。

(5) 他の主体との関係

補助金・交付金事業については、地方自治体等への補助、独立行政法人への交付金の交付などが考えられる。これらの事業は、国の行政機関内部で完結する事業と異なり、補助先・交付先において他の財源とあわせて行われることが一般的である。また、補助先・交付先の事業の区分・認識は、国の事業の区分と一対一対応になっているとは限らない。

補助金事業などについては補助先で資産形成につながったかどうかを国において調査・算定することは難しい。仮に資産形成につながったとしても、国の資産ではないことからコストとしては当該補助金額を計上することが適当である。

このようなことから、国の政策別コスト情報の作成に当たっては、補助先・交付先の事業実施コストを合算するのではなく、基本的には補助先・交付先の自主性に委ねられるこれらの事業については、補助先・交付先において費用総体の開示等が検討されるものと考えることが適当である。

3. 既存の情報との整合性

(1) 財務書類との関係

政策別コスト情報については、省庁別財務書類等における業務費用計算書

との整合性を保つことが適当である。当初より、政策別コスト情報は、業務費用計算書のセグメント情報としての位置づけが想定されてきたところであり、具体的には、事業費用、人件費、庁費、減価償却費等について省庁ごとに個々の政策別コスト情報での計上額の合計額が、省庁別財務書類等の業務費用計算書の各科目の額と一致することを原則とすることが適当である。

資産・負債については、個別の政策に必要な資産等をできるだけ明らかにするという観点から、政策別コスト情報において、個別の政策に対応するストック情報を利活用状況として提供することが適当である。

その場合、個別の政策での資産・負債に係る情報の合計額と省庁別財務書類等での貸借対照表の各科目の額とは、政策実施の目的ではなく単に保有している資産があること等から、一致しないこととなる。

(2) 行政組織との関係

本省内部部局ごとのコスト情報の把握・開示についても意義があると考えられるものの、まずは政策評価体系を念頭に置くことが重要である。複数の部局が関与する事業等が一部存在するものの、今回想定する政策別コスト情報の単位の多くは部局の区分と似たものとなり得ること、政策評価体系に沿った政策別コスト情報を作成した上に組織別のとりまとめを行うという作業の重複を考えると、政策評価体系に沿った形でのコスト情報を把握することが適当である。

一方で、政策評価体系に属さない官房等の部署（地方局・外局等にあつては総務部門等）については、省庁別財務書類等の業務費用計算書との整合性の観点からも、2（2）で述べたように官房経費等として別にコスト情報の単位を設定することが適当である。

なお、人件費等については、政策評価単位とは別に一定の配分方法にしたがい内部部局ごとに計算した結果をあわせて示すことも意義を有すると考えられる。

4. 今後の対応と課題

政策別コスト情報については、これまで述べたように、政策評価体系での政策単位を算定の基本単位とし、人件費等の共通経費について一定の方法により配分し、資産についても減価償却費などできる限り事業に関連するものを配分することにより、政策分野の全体像を表すことが適当である。また、省庁別財務書類等の業務費用計算書との整合性を保つことが適当である。

政策別コスト情報の作成に当たり必要となる配賦基準等の設定については、現在の行政の実態、作業に係る事務量とのバランスを考慮し、適切に設定するという観点が重要である。今回は、政策別コスト情報の円滑な作成を進めるという観点から、各省庁が保有する現状のデータ等を可能な限り活用して作成することを前提とし、当部会では個別の算定方法を示すこととした。

各省庁においては、この算定方法等にしたいがい、添付の個別表イメージを参考とし、本年度中に政策別コスト情報の作成が行われることを望むものである。

今回の政策別コスト情報の作成・開示については現実的な把握方法から始めるとしても、行政活動の実態をより正確に表せるような情報把握の方法の検討は今後とも重要である。政策評価における評価指標の充実・進展等の状況も踏まえつつ、さらに改善の余地がないか検討し、充実を図っていくべきである。

＜個別の算定方法について＞

各省庁が政策別コスト情報を作成するに当たっては、できるだけ統一的・整合的な算定方法に基づくことが適当である。一方、現在の行政実務・データの把握状況は各省庁により差異が存在する。したがって、個別の算定方法については、各省庁の実務での対応が可能な方法とする観点から、適切と考えられる複数の選択肢を提示することが適当である。

各省庁が政策別コスト情報を作成する際には、どの方法を選択したかを明示することが必要である。

それぞれの項目についての考え方と適切と考えられる配分方法は、以下のとおりである。

（１）人件費等共通経費

①人件費

今回の政策別コスト情報の作成単位は、各省庁での内部部局がそれぞれ担当する個別の政策分野を表す中程度の政策目標単位を基本とすることから、内部部局の単位に近似するところが多いと考えられる。

このため、共通経費として計上されている人件費については、まず、官房も含めた部局ごとに配分する。部局ごとの配分については、「各部局の給与支払実績に基づく配分」又は「定員数に基づく配分」のいずれかを各省庁の判断により採用することを原則とする。

その上で、政策評価単位との整合性をとるための調整を行うものとする。（調整方法については、「（２）政策別コスト情報の単位と部局等との調整方法」に示す。）

②庁舎等

庁舎等に係る減価償却費相当額については共用空間を含め適切な指数に基づき、政策別コスト情報の作成単位ごとに配分する。一般的には官房も含めた各部署の占有面積による配分が考えられるが、そのような情報を把握していない省庁については一定の配慮が必要である。また、職員の数が庁舎等の占有割合に影響すると考えることもできる。

したがって、庁舎等に係る減価償却費相当額の配分については、「各部局の占有面積が把握できる場合は占有面積比により配分」を原則とし、「各部

局の占有面積を把握していない等の場合は人件費の配分にしがいがい配分」も認めることとする。

また、個々の配分実務において、例えば特定の政策に関連する施設等が特定でき、本省部局の占有面積比で配分することが適当でない判断されるものがある場合は、その部分は特定の政策別コスト情報に帰属させることを認める取扱いとする。

③物件費（庁費・その他経費）

共通経費として計上されている物件費については、できるだけ官房も含めた各部局・政策評価単位に帰属させた上で、残りについては適切な指数に基づき、政策別コスト情報の作成単位ごとに配分することを基本とする。

したがって、物件費の配分については、「各政策評価単位（各部局）の支払い実績に基づき配分」を原則としつつ、それが困難な場合は、人件費の配分方法によることも認めることとする。また、光熱水費や清掃等のサービスに係る経費については、庁舎等について面積配分をしている場合は面積比により配分することを認めることとする。

（２）政策別コスト情報の単位と部局等との調整方法

① 同一部局に複数の政策評価単位が存在する場合の取扱い

同一部局に複数の政策評価単位が存在する場合は、一つの部局内での政策評価単位ごとの経費の配分が必要となる。この場合は、「部局内の係等の数による配分（部局の業務について係等の小集団（場合によっては一人係長）を基礎単位として考え、基礎単位（係等）レベルでの数によって配分」を採用することを原則とする。

また、一つの係等が複数の事業を担当している場合は、その係等について予算額により分割することも認めることとする。

さらに、多くの係等が複数の事業を担当し、区分することが難しいなどこれにより難しい場合は、部局ごとに個々の政策評価単位の関連する予算額等により、人件費等を配分することも認めることとする。

② 複数の部局が関与する政策評価単位が存在する場合の取扱い

それぞれの部局において①の方法で配分した経費を合算することとする。

(3) 予算書・決算書に計上された項・事項の経費が複数の政策評価単位に関連している場合の取扱い

予算書・決算書に計上された項・事項の経費については、その特性に応じて適切な配分方法を選択できるようにする観点から、人件費按分又は事業規模による配分を原則とし、それらによることが困難な場合は、均等割などの方法を各省庁の判断により採用することを認めることとする。

(4) 官房経費等の取扱い

① 官房経費等のコスト情報の作成

共通経費については、官房等を含めた省庁全体での配分を行うことから、個々の政策別コスト情報に配分・帰属させても、政策評価の対象でない部署・事業など配分されない経費が存在することとなる。このような経費について、政策別コスト情報とは別に官房経費等（政策評価単位に該当しない部署の経費）としてコスト情報を作成する。

なお、官房内の部署であっても政策評価の対象となる事業を行っている場合は、官房経費等のコスト情報での表示は行わず、該当する政策別コスト情報が作成されることとなる。

② 官房経費等のコスト情報を参考情報として個々の政策別コスト情報に配分するときの取扱い

官房経費等を、省庁全体に関わる間接経費として、参考情報として各政策評価単位に配分する際の方法については、官房経費等の性格付けに関わるものであることから、基本的に全省庁統一的な考えに基づくものとするのが適当であり、各政策評価単位の内部部局の人件費配分の指数（官房等を除く）により配分することを原則とする。

また、官房経費等のコスト情報の配分については、人件費部分だけでなくその他の経費についても同じ配分方法によることとする。

(5) 政策に特定されない減価償却費の配賦方法

各事業・政策評価単位に関連づけられない減価償却費については、全省的なものとして官房経費等のコスト情報に一括計上し、参考情報として官房経費等と同様の方法で配分することを基本とする。

(6) 一般会計と特別会計の合算方法

一般会計及び特別会計において同一の政策評価単位に係る事業を行っている場合は、各会計において政策評価単位ごとに集計されたものを合算し、会計間において重複する部分を控除するものとする。

なお、業務勘定など特別会計の各勘定を総括する勘定において、人件費が計上されている場合は、「(1) 人件費等共通経費」の配分方法により、そうでない場合は、他の勘定の事業費等により各勘定に配分することとする。

(7) 地方局・外局等の取扱い、本省との合算方法

地方局・外局等においても本省にならい政策別にコスト情報を作成することとする。

この場合、地方局・外局等における総務部門等の経費については、本省の官房経費等と同様に切り出し、参考情報として、地方局・外局等における各政策評価単位の人件費配分の指数により配分を行うこととする。

本省及び地方局・外局等が同一の政策評価項目に係る事業を行っている場合は、原則として、これらの政策別コスト情報を合算し、政策分野としてのコストの全体像を示すこととする。政策別コスト情報を合算する場合は、本省の官房経費等と地方局・外局等の総務部門等の経費についても、原則として合算して表すこととする。

なお、本省と組織・体制が異なることや事務処理体制に配慮することとなるが、地方局・外局等の組織・体制等については、省庁ごとに異なることから、本省の作成方法に準じた配分方法等を採用することが困難な場合は、各省庁の判断により他の合理的な方法を採用できることとする。

(8) 政策に関連するストック情報の開示内容

減価償却費が計上される資産については、それに対応する資産額を表示する。

また、その資産が複数の政策評価単位により、利活用されている場合は、占有面積や占有時間などの占有度合により按分する。ただし、占有度合の把握が困難な場合は、各政策評価単位の事業費の額等の適切な指数により

按分する。

土地等の非償却資産については、占有面積により按分する。占有面積の把握が困難な場合は、各政策評価単位の事業費の額等の適切な指数により按分する。

(9) 政策に関連しないストック情報の取扱い

各事業・政策評価単位に関連づけられない資産については、全省的なものとして官房経費等のコスト情報においてストック情報として一括計上し、各政策別コスト情報に配分せず、官房経費等における参考情報として表示する。