

政策評価の可能性と将来像を求めて

**信州大学経済学部教授
財務総合政策研究所特別研究官
豊岡 俊彦**

2003 年 5 月

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

財務省財務総合政策研究所研究部

〒100 - 8940 千代田区霞が関 3 - 1 - 1

TEL 03 - 3581 - 4111 (内線 5222)

政策評価の可能性と将来像を求めて

信州大学経済学部教授

豊岡俊彦

経済財政諮問会議は03年3月、予算制度改革の検討に着手した。新財政システムの構築は、政府のあり方を基本的に見直すことでもある。

奥田碩日本経団連会長・本間正明大阪大学教授ら4人の民間議員が連名で、財務省による事前査定が軸となっている予算編成を、事後評価に力点を置くシステムへと転換するよう求めた提言書を提出した。これを受けて、諮問会議は、04年度予算編成で一部の事業について予算制度改革に先行的に取り組むことで合意した。

本間議員は、「民主主義は、予算編成に関してきわめて難しい側面を持っている。代表者の議員は、選挙という試練を抱えているので歳出拡大的な要求をしがちである。さらに行政も、各府省が継続性の中で歳出の拡大を目的とする。」と指摘するとともに、「従来の政策体系は供給側を通じた施策が中心で、利用者、国民の視点からの構造改革は必ずしも得意ではなかった。構造改革は、利用者、国民の視点で、どのように費用対便益で効率化するかに尽きる。」としている。

諮問会議は、こうした認識を踏まえ、具体的な検討課題として、予算編成プロセス、行政システムの改革、政策評価の活用をあげている。竹中議員は、「総理のトップダウン型である諮問会議で基本方針を決めて、内閣主導で予算を作るやり方をさらに体系的に進める」と強調している。

以下、枠内は諮問会議の提言である。

1、効率的で透明な予算編成のための原則

政策目標を国民にわかる形で明確に示す<宣言>

目標達成のために予算を弾力的、効率的に活用できる仕組みを確立し、予算の無駄をなくす<実行>

目標が達成されたかどうかの説明責任を各府省に課するとともに、厳しく評価して、翌年度の予算に反映する<成果>

2、これまでの予算編成改革(省略)

3、一段の改革の必要性

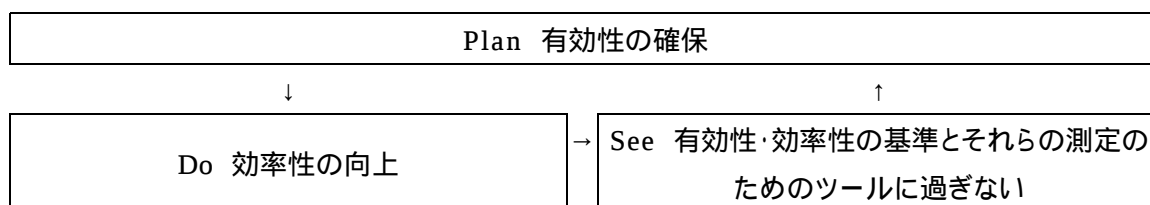
・ 行政サービスを効率化し、かつ財政規律の維持を図るには、総理主導の予算編成に加えて、各府省においても上述の原則に沿って、下記のプロセス(Plan・Do・See)を確立させることが必要である。

マネージメント改革

NPM(New Public Management)は、国民負担を増やさないことを前提に、公共サービス提供の仕組みを根本的に変革するものであり、公共部門の構造改革のための理論的なバックボーンとなる。「政策評価」「情報公開法」「独立行政法人」などの制度改革は、NPMを進めるための個々のツールであって、NPMのビジョンの中で、それぞれの機能や役割を明確に位置づけなけ

れば、構造改革を推進するためにこれらを運用することは不可能である。

NPMの中で政策評価の位置づけを明確にすれば、問題は See の欠如というより、むしろ Plan の有効性の確保や Do の効率性の向上にあるといえる。(大住〔2003〕)



重要なのは、いかに Plan・Do・See の連鎖反応(マネジメント・サイクル)を誘発させるかという段取りや方法論(HOW)であり、それに従って改革の道具が決まってくる。連鎖反応の正しい担い手(WHO)をどこにみつけ、その担い手に改革者としての役割をどのように委ねていくかという見極めが必要となる。(総務省〔2002〕)

PLAN < 宣言 >

- 政策成果目標を数値を含めて具体的に提示し、予算と結びつける
- 思い切った重点化など、大胆な歳出改革を行う
- 予算配分にあたっては、費用対効果等の事前評価を重視する

宣言

内閣として、構造改革がめざす目標自体をより明確なものとし、国民への公約とする。欧米では、マニフェスト(政策綱領)や国民とのコントラクト(契約)という形で、国民に対して何をするのか 10 項目程度をあげるケースが多い。たとえば、英国においては、メジャーからブレアへの政権移行の際、選挙前に党のマニフェストが行政に提示され、それと関連づける形で目標が設定されるとともに、その目標を具体化するための施策・事業といった階層的なビルディング・ブロックとの合体が図られた。マニフェストの内容は、「若い失業者の就職支援」、「物価上昇率」、「入院待機患者の減少」などについて、具体的な数値目標を掲げたものとなっている。PLAN の段階においては、こうしたマニフェスト的な大目標を受けて、政策成果目標をできるだけ数値を含めて具体的に提示し、予算と結びつけることになる。

トップ・マネジメント

PLAN の改革は、トップ・マネジメント(集権的アプローチ)による戦略形成によって行う。

戦略形成にあたっての第一の条件は、資源の制約を明示することであり、そのためには、公会計改革、予算制度改革による情報開示、意思決定プロセスの改革が必要となる。

第二の条件は、戦略計画プロセスの確立である。行政組織のミッション・ビジョンと政策目標のプライオリティづけをもとにした戦略計画を策定・実施する。戦略計画は、組織間において政策目

標との対比で資源配分の基準となるとともに、現場の業績目標へとブレイクダウンされ目標管理型システムの運用の基本となる。(大住〔2003〕)

ミッション(使命)

ミッションは戦略計画の中核であり、行政組織が社会に対してどのような役割を果たすのか、その内容を示したものである。このミッションをもとに、戦略計画においてアウトカムに関連した業績目標が定められ、成果重視のマネージメント体系が構築される。

この体系は、組織構成員の戦略的思考の向上、組織内のコミュニケーションの促進、意思決定プロセスの明確化にも資する。米国の政府業績結果法(GPRA; Government Performance and Results Act)は、行政機関のミッションを、戦略計画の中でわかりやすい言葉で外部に向けて明らかにする「ミッション・ステートメント」を義務づけている。OMB(Office of Management and Budget (行政管理予算局))によれば、ミッション・ステートメントは、各行政機関の主要な機能および運営についての包括的なもので、「鍵を握るプログラムおよび行動に特に焦点を当てて、機関の基本的な目的を規定した短いものであるべきである」とされている。(総務省〔2002〕)

米国の NPO であるドラッカー財団は、自己評価のプロセスにおいて常に「使命は何か」について問い続ける必要性を強調する。そして、「使命は T シャツに似合う簡潔な表現で」というたとえ話を用いて、使命を効果的に表現するためには短く焦点を絞った表現にするべきだという。(上山・伊関〔2003〕)

優先性についての政策判断

政策評価は、政策効果の高いものに政策を限定・誘導するものである。国土交通省〔2002〕は、評価は客観的な分析であるのに対し、政策判断は意思決定である、評価結果および他の情報等を踏まえ、当該施策を導入することについて、優先性の判断をする、予算や人員という限られた資源を他の事業からこの事業へ振り向けるという政策判断をする以上は、「この事業は実施しないより、実施した方がよい」という説明(「ベター論」)ではなく、「この事業は実施する必要がある」という説明(「マコト」論)を、客観的な分析にもとづき展開する必要があるとしている。

地方自治体における政策レベルの評価

三菱総合研究所〔2002〕のアンケート調査によると、都道府県では、事務事業評価について、すべての団体が「実施済」または「検討中(試行中)」としており、施策評価についても「実施済」「検討中(試行中)」あわせて 87.5%となっている。これに対して政策評価については、「実施済」「検討中(試行中)」あわせて 58.3%にとどまっている。市区も同様の傾向を示しているが、事務事業評価、施策評価、政策評価いずれも「実施済」「検討中(試行中)」あわせた割合は、都道府県と比べて大幅に少ない。

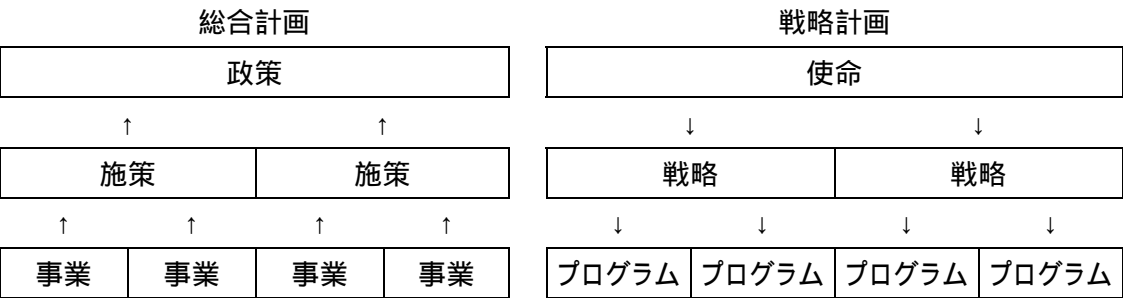
政策レベルの評価の割合が低い理由として、事務事業や施策のレベルでは、ボトムアップによる評価方法が想定されるが、政策レベルになると、評価方法の確立が難しいこと、特に分野

横断的な評価は政策判断が求められ、機械的に評価することはできないことがあげられている。

地方自治体における「総合計画」と「戦略計画」の違い

「総合計画」とは、首長の掲げる基本的方針である政策と、それを実現する具体的方策である施策・事業によって構成される。これに対して「戦略計画」とは、民間企業におけるビジネス・ストラテジー（事業戦略）の手法を、行政機関の予算や人員の資源配分に導入したものである。

戦略計画を総合計画と比べてみると以下のようなになる（上山・伊関[2003]）。



総合計画	戦略計画
行政の無謬性を前提に総花的な計画	SWOT 分析(注)と現状分析からスタート
先に係単位で事業が存在し、事業を位置づけるために施策が考えられ、政策にまとめられる	使命からブレークダウンした、目的指向の計画
施策や事業の欠けがないことが前提の「総合」的な計画なので、施策や事業は、どこかの体系にはめ込むことが可能	プログラムの網羅性は指向しない。限られた資源をどのように振り分けるかという発想でプログラムの選択が行われる

(注)自らの強み、弱み、機会、脅威(Strength、Weakness、Opportunity、Threat)の4つの文字の頭文字を取ったものである。

国土交通省〔2002〕も、「今ある施策を前提として、それを束ねることによって目標を定義するのではなく、国民にとって何がどう改善されるかというアウトカムを出発点として、そこから目標を演繹的に抽出することが重要になる」としている。

ミドル・アップ・ダウン方式

戦略計画の策定は本来トップダウンで進められるべきであるが、わが国の組織ではトップダウン的な意思決定が容易ではないところから、中間管理層が原案を策定し、これをトップが判断して、再び中間管理層に下ろすミドル・アップ・ダウン方式が有効である場合も多い。この方式では、まず政策領域ごとのビジョンと戦略策定が行われ、これらが統合されて組織全体のビジョン・戦略計画が策定されるという経過をたどる。その過程において、政策実施の現状を踏まえた行政部内の内発的なアイデアが意思決定の重要な材料となる。

たとえば、瀬戸市は、戦略計画の策定の際、まず部長クラスで部のビジョン・ミッションを討議した上で市長や助役を交えて議論し、市のビジョンを確定する方式を採用し、トップレベルの意思決定プロセスを確立しようとしている。(総務省〔2002〕)

地方自治体における行政評価の進化モデル—3 基本類型—

上山・伊関〔2003〕は、自治体の行政評価(注)について、全国事例を分析し、A 型(査定管理)、B 型(TQM)、C 型(住民コミュニケーション)の 3 タイプに分類できるとし、しかも、行政評価は NPM の進展にあわせて進化するということを指摘する。

(注)地方自治体レベルでは、「政策評価」よりも「行政評価」という用語が一般的である。

A 型: 査定管理モデル(行政内部の管理ツールとして活用)

行政改革の主眼はあくまでも予算や人員などの資源配分にあると考える。ブームとなった「事務事業評価」や「公共事業の見直し」は、このタイプに属するものが多い。国の 03 年度の概算要求にあたって、各府省から財務省に提出された「施策の意図・目的等に係る調書(政策評価調書)」による評価も、このタイプである(後述)。

事務事業評価を予算編成作業に付随して行くと、担当職員は、予算要求資料と事務事業評価調書の両方を作成することになる。前年度の決算が終わり次第評価を行うと、予算編成と時期が離れているため、評価時に具体的な予算を伴う改善の提案は出しにくい。結局、1 つの事務事業について、決算時(事後)と予算編成時(事前)の 2 回評価を行うことになる場合も多い。

予算立案の単位となる事務事業は、「係・担当」を基本とする組織に属し、その手によって立案・執行される。組織は、通常、ある分野の一定の仕事についてルーティンの事務や事業をやり続けることを前提に設置されていることから、組織存続のために、きわめて低い目標値が設定される可能性もある。また、一旦予算が確保されてしまえば、翌年度への改善作業が忘れ去られることもある。

B 型: TQM モデル(職員の意識改革ツールとして活用)

現場の職員に自らの担当する事務や事業の意義を考えさせ、そこから得た「気づき」を日常の行動にフィードバックしていく。これは、民間企業の TQM(Total Quality Management;モノやサービスの生産において、会社全体を巻き込んで総合的に行う品質管理)活動に由来し、企業ではきわめて一般的な方法である。B 型の要件は、現場での自律改革、個々人の意識改革、制度や組織の慣行への挑戦、の 3 点である。

B 型モデルの前提には、個人間の対等契約の概念がある。すなわち、上司の命令であっても、自らのプロとしての判断にあわないものには反対し、十分な予算や人員がない中で高すぎる目標を与えられるのならば、契約は拒否し、受け入れられなければ職を辞する。これくらいの気骨のあるプロが、B 型モデルの当事者でなければならない。年輪を重ねたというだけの理由で

上司が評価者となったり、実務に精通していない本庁が、出先を書類だけ見て評価したり、その書類の書き方の巧拙にもとづいて人材の能力が議論されるといった、評価の形骸化は避けなければならない。

C 型：住民コミュニケーション・モデル(住民参画ツールとして活用)

行政評価をきっかけとして、行政の外側から住民や政治家が政策や執行に参画することで、実体を変えていこうというものである。これまでの予算編成では、すべての費目について一律に同率削減する手法(シーリング)がとられてきた。しかしそれが限界に直面すると、より上位の次元でメリハリをきかせた予算配分をめざすしかなくなり、首長、議会、そして住民をも交えた政策レベルでの本格的な議論が必要となる。

地方自治体における参加型戦略形成

大住(2003)によれば、住民には、顧客、利害関係者のグループ(ステイクホルダー)、所有者(主権者)の3属性にあわせて参加の役割が期待される。

顧客としての住民とは、直接公共サービスの提供を担っている行政の執行部門との間で、サービスの詳細についてのやりとりがなされる。市場志向的なアプローチにもとづき、バウチャー・民間委託・エイジェンシーの株式会社化などを通じて顧客の選択を確保することになる。たとえば、パソコン講習を市が実施する場合、補助金を特定の事業者に渡してこれを行うのではなく、受講チケットを直接住民に配り、好きな事業者の講習会を受けられるようにするなど、公共サービスの供給者を複数にして、住民に選択させる(村尾(2002))。

ステイクホルダーとしての住民とは、個々の政策目標の設定とそれを達成するための計画の策定(施策・事業群の選定)についての協議が必要で、協働を行うこととなる。NPO や住民に、公共サービスの供給者としての役割を規定することもできる。

地方分権推進会議(2002)は、「社会保障の各種サービスについて、既に多様な主体によって供給されているところであるが、利用者の利便向上や各地域の多様な取組みが可能となるよう、一層の民間活力の活用や、NPO 等のさまざまな主体との連携強化に向けた取組みを行うべきである。」としている。

所有者としての住民には、自治体のビジョンと戦略の策定、これにもとづく資源配分の決定などの戦略的な意思決定プロセスを担う機能(企業統治における株主と同様の機能)が期待される。米国の自治体においても、所有者の観点からの住民参加メカニズムがみられる。その背景には、代議制にもとづく議会が民意を正確に反映していない、多様化した国民・住民のニーズに配慮し、「選択と集中」にもとづく明確な公約を打ち出すことが困難である、という要因がある。

住民参画型の取組みが機能するためには、幅広い住民参加、情報開示を前提とした住民

の判断、 審議のための機会の提供、 信頼性の確保に配慮する必要がある。住民の選好を調査するための市民意識調査、これをもとにしたフォーカス・グループや市民フォーラムなどによる戦略策定、これらを住民へフィードバックさせた第 2 次のアンケートなどの段階的な意思決定プロセスを確保することによって、ビジョンを策定するとともに、政策目標のプライオリティづけを行っていくことが求められる。(大住〔2003〕)

たとえば、青森県の「政策マーケティングシステム」は、住民の意見を反映するメカニズムを組み込んでいる。政策マーケティング委員会の主体が民間人であり、同委員会が指標の設定を行い、県はその事務局を務める(宇賀〔2002〕)。各政策領域には「めざそう値」が設定され、行政・住民・NPO・産業界と分担された役割(シェア・アウトカム)がその前提となる(大住〔2003〕)。

また、ニュージーランドのウェリントン市では、事業の効果が目標水準達成に 50%以上の影響力がある場合を「支配的」、20%から 50%未満の影響力がある場合を「強い影響力あり」、20%未満の影響力にとどまる場合を「影響力あり」として、協働における行政の役割分担を位置づけている(久保田〔2002〕)。

国土交通省〔2002〕も、参加型による戦略のバージョンアップを図っており、「政策のマネジメント・サイクル」を日常的な地球の「自転」のようなものにとえれば、これは「公転」に相当するものであるとしている。



米国連邦政府と民間との競争

連邦職員の約半数は、データ収集、事務支援、給与事務などの民間委託可能な事務を行っており、これらを民間と競争して実施すれば 20～50%の経費削減が見込めると予想されている(総

務省〔2002〕）。FAIR 法は、各行政機関の業務を点検し、民間委託可能な業務の仕分けを義務づけるとともに、連邦職員 180 万人のうち 85 万人の業務を「民間委託可能」と認定している。各省庁は、同法にもとづき仕分けリストを策定しており、その一定割合ずつについて官民競争入札を積極的に実施する予定である（吉牟田〔2002〕）。

「参加と連携」による改革推進

諮問会議は、03 年 2 月、構造改革の具体的成果を国民が実感できるよう、これをわかりやすいメッセージとして発信し、さらに、「参加と連携」による改革推進を図るため、政府広報や関係府省との連携の下、構造改革ブロードバンド・サイトを立ち上げることにした。

ブロードバンド・サイトでは、構造改革の進展状況についての広報・啓発を行うとともに、ネットの双方向機能を利用して識者との対話・意見交換、アンケートの実施、事例紹介などを行い、あわせて、インターネットの活用を通じた新たな政策推進スタイルを探索する。検討中のコンテンツ例として、「電子調査を通じた国民との対話」をあげている。地域活性化、雇用、社会保障、起業・創業など国民生活に密接なテーマについて、従来の政府広報、タウンミーティング等に加え、ブロードバンド・サイトを活用しながら、アンケート調査の実施や意見聴取など双方向の広報・広聴活動を行い、人々の参加意識の向上や改革の推進を図るとしている。

近年、国民に対して意見を求めるツールとして、インターネットを活用したパブリックコメントがよく用いられる。たとえば、国土交通省は、01 年に、政策目標と業績指標の素案を作成し、パブリックコメントを実施している（国土交通省〔2002〕）。ブロードバンド・サイトも、このようなパブリックコメントを求めるものである。しかし、ここで意見を求められるべきは「ひとくくりの国民」でなく、一人一人の国民である。さまざまな視点からのフォーカス・グループを設定し、それぞれのバックグラウンドに応じて説明するとともに、意見聴取も行う必要がある（森田〔2002〕）。

国土交通省〔2002〕も、出前講座について、今後はさらに「顧客」特性に応じて政策評価をテーマにした講座の種類を増やすとともに、NPM や戦略計画といった政策評価に関連したより幅広いテーマを設定して、国民との政策対話を実現させていく方針である。

ここで留意しなければならないのは、行政は、国民の多様なニーズにアクセスし、それを把握する必要がある一方で、国民の行政に対する過剰な期待・依存や国民相互間の潜在的利害対立が存在するため、ニーズへのアクセスの密度を高めると同時に、それらの調整をしなければならないということである（総務省〔2002〕）。

民間の創意を反映

諮問会議では、民間の創意を反映するために、日本経団連、経済同友会、商工会議所それぞれから提案を積極的に出してもらうことも考えてはどうかという意見もあるが、民間参画の手法としては、PI・PPP・IR といった考え方がある。

PI(Public Involvement)

市民も政策立案に参加するべきだという考え方。新しい規制や公共事業のプロジェクトなどの構想・計画段階から市民の参画を得るために、行政側がより積極的にパブリック(公衆)のインボルブメント(巻き込み)を促す。(総務省〔2002〕)

PPP(Public /Private Partnerships(官民連帯))

97 年、英国ブレア政権が打ち出した公共と民間の協調政策であり、公共サービスの水準のみならず提供方法についても、受益者やステイクホルダーとの協調・協働を重視する。

IR(Investor Relations)

企業において、経営者が株主に対して戦略の基本方針を積極的に伝えていくこと。こうした考え方を、所有者としての住民(株主としての権能を持つ)と議会とのコミュニケーション(外部マネジメント)に応用するものである。

議会の関心

政策の形成・見直しに際し、政府の関係者において、国会等の議論に政策評価が積極的に利用されているのかという問題があり、まだまだ一般の認知度が低い(新井〔2003〕)。三菱総合研究所〔2002〕のアンケート調査でも、地方自治体の議員の行政評価に対する関心は低レベルにとどまっている。米国においても議会の GPRA への関心を高めることが今後の課題となっている。

議会の関心を高めるために、たとえば、デンマークでは、業績報告でシンプルなコンセプトを提示し、e-government や業績報告と、重要な財政指標とのリンクを図るなど、意思決定プロセスで活用しやすい報告のあり方の検討が行われている(大住〔2003〕)。

DO<実行>

予算編成・執行が硬直的になっているゆえの無駄を省く。そのために、大括りの予算交付や繰越等の工夫をする

現場のマネジメント

現場のマネジメントでは、ボトムアップ・アプローチによる目標管理型システムが適用される。DO の改善は、現場の業務管理レベルの「生産性の向上」である。これに対して、トップ・マネジメントにおいて PLAN を策定する際には、「価値の選択」が行われる。トップ・マネジメントは、ビジョン・政策目標の設定および戦略の策定を担い、現場のマネジメントは、政策目標を前提とした施策・事業の効果的・効率的な執行を行う。「トップ・マネジメント」の集権制と、「現場のマネジメント」への権限委譲が一体的に進められることが、NPM の特徴となる。(大住〔2003〕)

「基本方針 2002」は、「公共投資についても真に必要な性の高い事業への重点化を図るために、トップダウンの意思決定(分野間の優先順位、分野ごとのメリハリなど)とボトムアップの選択(事業評価にもとづく個別事業の選択、箇所づけ)の双方について改革に取り組む。」としている。

戦略計画にもとづき、下位の執行計画が策定される過程において、トップ・マネジメントと現場との間で、「契約概念」にもとづき、達成すべき目標とそのために必要な資源配分について交渉・約束を行う。その「契約」において、計画の実施を担当する組織・職員に対し、目標達成のために必要な資源使用の権限・意思決定権限を委譲する（総務省〔2002〕）。たとえば名古屋市においては、経営会議のトップ・マネジメントで各局単位に予算・人員という資源の枠配分を行い、局内の配分については各局に権限委譲することでその裁量に委ねている（大住〔2003〕）。

現場のマネージメントにおいては、全職員に理念が共有され、仕事の進め方が現場から改善されるとともに、政策の企画立案にも適切に反映されるというサイクルが、持続的に回るようにする。そのためには、何が課題となっていてどう解決していくべきかといった目標志向の発意や、実際に起こされた行動によって得られた成果など、いわゆる「ベストプラクティス（優秀事例）」を発掘することが大切である（国土交通省〔2002〕）。米国においては、「ベスト・プラクティスに学ぶ」思考をもう一段推し進め、ベスト・プラクティスそのものを、誰もが実践できる業務プロセスや意思決定のあり方として標準化することも行われている（大住〔2003〕）。また、英国のブレア政権も、地方自治体にベスト・プラクティスを普及させる新しい手法を開発し、業績のよくない行政サービスを高い水準に引き上げようとしている（島田〔2000〕）。

予算の事前統制の緩和

諮問会議は、「緩く予算編成をすると執行がずさんになりモラルハザードが起り得るので、政策成果目標が効果を上げているか厳しく評価し、翌年度の予算に反映させる」としている。財務省も、「予算や執行の弾力化・効率化を進めていくに際しては、予算の国民による監視という観点に充分配慮することが必要である。行き過ぎた予算の事前統制の緩和（執行の弾力化や大括り化）は不適切な執行を招きかねないので、実効的な事後評価の手法を確立することが前提」としている。

地方自治体における官房主導の一元的評価

行政評価が実効をあげるためには、現場が自立して戦略計画を立て、それを実施・評価すべきである。現場の自立は、都道府県庁の組織解体を意味する。しかしながら、庁内分権化の進む三重県庁においてすら、依然、人事や財政（予算調整）担当の力は衰えていない。行政評価の導入を通じ、官房統制型の組織を解体し、現場が自立することが果たして可能であるのか、今後の重要な課題となる。（上山・伊関〔2003〕）

SEE (check・action) < 成果 >

- 政策成果目標の達成度を事後的に評価し、次の予算に反映させる
- 予算の執行について、効率性の観点から点検し、改善させる
- 国民への説明責任を果たすために、公会計制度を充実させ、予算の透明性を確保する

インプット志向とアウトカム志向

従来の財政、行政改革主導の評価においては、歳出削減、事業の見直しなどに視点が置かれており、その結果無駄な事業の廃止などにはつながっているものの、事業を実施した結果、住民にどのような成果がもたらされたか、その成果の評価にまではいたっていない(島田〔2000〕)。予算編成がインプット・コントロールを前提としていると、政策目標と資源の使用とを明確にリンクさせることが困難である。また、インプット・コントロールは単位あたりコストの削減や質の向上へのインセンティブ・スキームとはならない(大住〔2003〕)。

青少年の非行防止の例(上山・伊関〔2003〕)

	インプット志向	アウトカム志向
目的	青少年の非行防止の予算額確保	青少年の非行件数の減少
アウトプット	パンフレットをどれだけたくさん作成したか	NPO と連動した非行防止プログラムをどれだけ実施したか

SEE は「成果」

SEE(評価)が自己目的化しないように、check(評価)したものは必ず action(次の予算)に結びつけ、国民に Outcome(成果)をもたらす。諮問会議は、SEE を「評価」と訳さず、国民の視点からの期待を込めて、あえて「成果」という日本語をあてている。

国土交通省(2002)も、「『何のために政策評価を行うのか』という目的意識を明確にしないまま、政策評価をいわば事務手続きの一つと捉えて全省的に導入してしまうことは、政策評価を行ったという体裁を整えることだけを重んじる、いわば『評価のための評価』に陥ることになりかねない。」と指摘している。

先行して、公共事業関係長期計画の見直しが行われており、計画策定の重点を従来の「事業量」から「アウトカム目標」に変更することとし、そのための社会資本整備重点計画法案が今国会に提出される。

4. 今後の具体的取り組み

達成すべき政策成果目標の明示

- 内閣の政策の大方針を『基本方針 2003(骨太)』で具体的に提示
- それを受けて、各府省が政策成果目標(予算制約と両立するもの)を具体的かつ定量的に作成し、諮問会議の場で審議
- 政策成果目標との関係がわかりやすく、国民および国会が監視しやすいよう、予算の項目立て等を見直す

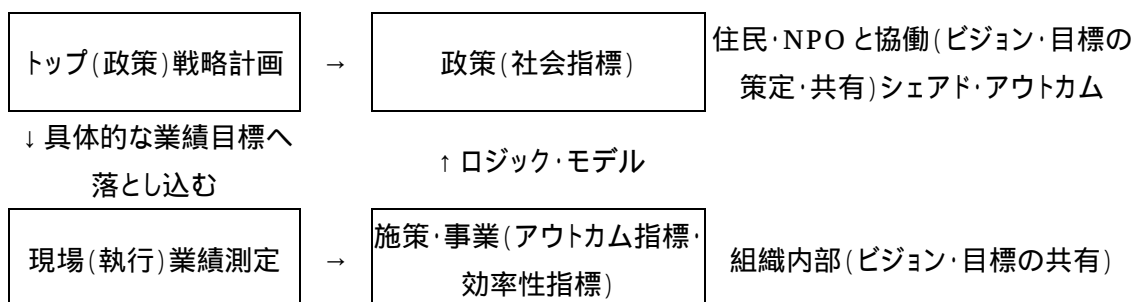
総理のマニフェスト

諮問会議は、予算編成が従来はきわめて技術的でわかりにくかったことから、今後は、時代に

ふさわしいネーミングも含め、予算の項目立て等を見直す必要があるとする。各府省に今後の課題を示し、それぞれの大臣の下で検討したものを審議し、6月の「基本方針」に結びつけていく。「基本方針」の中に、内閣の政策の大方針として、総理のマニフェスト的なものを織り込むために、6月まで集中的な議論を行う。予算の構造改革について各府省に周知徹底することで、その準備体制の確立を促し、政府全体として歯車が噛み合うようにしている。

地方自治体における戦略計画と業績測定

NPM は、政策と執行を峻別した「戦略計画」と「業績測定」という二つのアプローチから構成される。ビジョン・目標の策定を、参加型戦略形成で行う場合、前述のように、行政・住民・NPO・産業界などとの間で分担されたアウトカム(シェアド・アウトカム)を設定する。現場の業績目標は、組織全体のビジョンや戦略目標の達成のために構築されるというロジック・モデルを描くことによって設定される。そうすることで、ビジョンと目標が組織内部でも共有され、現場においてビジョンや上位の政策目標と関連した形で「成果が見える」ようになる。逆に、内部管理から導かれる政策目標は必ずしもトータルなビジョンから導かれるものではなく、部分均衡的な解を求めているものに過ぎない。(大住〔2003〕)



政策レベルでは、「外部マネジメント」を重視した「ベンチマーク型評価」が使用されるのが一般的で、その尺度の多くは「社会指標」である。施策・事業レベルでは、「内部マネジメント」が重視され、業務管理に対応した「アウトカム指標・効率性指標」が設定される。

「ベンチマーク型評価」においては、自治体のビジョン(基本政策の方向)を明確にし、そのビジョンを実現するための目標を設定し、目標の達成度を計測する。しかしながら、フロリダ州のベンチマークが近年活用されなくなっているように、外部マネジメントにウェイトを置いたフレームワークに変化のきざしがみられる。これは、州民や NPO との協働や参画を前提としても、施策・事業との対応関係が希薄で、行政側の管理が困難であるためであろう。

また、たとえば教育・福祉・医療・環境・まちづくりのように、住民に密着しステイクホルダーが比較的明確に定義される領域において、社会指標を参加・協働のプラットフォームとし、目標達成のための手段を行政とステイクホルダー間で議論し、アカウンタビリティをシェアする場合も、その社会指標を自治体の成果志向のシステムにいかに統合するかという新たな課題が生まれる。(大住〔2003〕)

A.福祉	B.教育	C.環境	...など	
政策	政策	政策	政策	← 社会指標
施策	施策	施策	施策	
事業	事業	事業	事業	← アウトカム指標・効率性指標

各府省の政策成果目標

「交通事故を何割削減」といった国民にわかりやすい政策目標を、アウトカム指標で作成することになるが、以下の点に留意する必要がある。(上山・伊関〔2003〕)

アウトカムは、単年度の行政活動であり変化しない。島田〔2000〕は、「福祉政策の主たる意図は短期的な経済効果以外にあるはずであり、また公共投資も道路などのインフラは長期にわたり利用されて初めて効果を発揮するものである。」と指摘している。

アウトカムは行政活動以外の要因の影響を受けることが多く、数年間にわたる行政の働きかけと、地域社会の自発的な活動があって初めて変化する。国土交通省〔2002〕も、「資源の投入(コスト)と成果(アウトカム)が現れるまでの間に相当の時間差があるのが通例であり、施策の実施と目標とするアウトカムの改善状況との因果関係が必ずしも明確ではない。」としている。

トップダウンの予算編成 — 『改革と展望』において、主要な費目についての複数年度にわたる指針をより明確に示す — 政策目標や『改革と展望』を踏まえ、『予算の全体像』において、予算の優先配分等の基本的な方針を明示
--

ブッシュ政権は限定的な活動

ブッシュ大統領は政府改革にあたって、「国民本位、成果志向、市場活用の三原則に従うこと」、「活動的であるが優先順位をはっきりとさせ限定的な活動しか行わないこと」をあげている。02年の「大統領のマネジメント・アジェンダ」は、クリントン政権ほど広範なものではなく、特に重要な5課題(戦略的な人的資源管理、連邦政府と民間部門の競争、財務パフォーマンスの向上、電子政府の拡大、予算とパフォーマンスの統合)に焦点が絞られている。(総務省〔2002〕)

わが国の財務省も分野限定

財務省は、「今後の経済・財政運営にあたっては、まず、国民経済全体に占める公的部門の割合が大きくなっている中で、政府と民間とが、公経済と私経済とのシェアを含めてどのように関わり合い、役割分担を図っていくかについて、政府としての大きな方針を決定することが最重要課題である。すなわち、具体的には、主要な歳出分野である、年金を初めとする社会保障制度改革、国と地方のあり方(三位一体改革)、公共事業のあり方とその効果に関し、政府としての基本

的な方針を固める必要がある。」としている。

諮問会議は、「社会保障制度改革」と「国と地方のあり方」について 4 月に取り上げるとともに、「公共事業のあり方」についてもさらに検討を深める。また、全体のシステムとしての予算制度の問題については、できるものからやっていくとのスタンスをとり、財務省と協力することによって、質的レベルの高い予算編成のプロセスをつくる必要があるとしている。

複数年度にわたる指針

ニュージーランドにおいては、内閣が最終的な政策目標を定め、その長期的な政策目標の達成に向けて、今後 3 年間ににおける戦略的な観点から、優先課題を中期的な政策目標として設定する。英国の公的サービス合意(PSA; Public Service Agreement)においても、3 年間の歳出の枠組みが決定される。

各府省が政策目標を達成するために必要となる裁量性を付与
— 各府省は成果目標達成をめざして執行を行う。その際、効率的な予算執行を担保するために、厳しい事後評価とあわせて、翌年度繰越等の弾力化を行う

執行に関する自由度

結果説明責任をより強く求める代わりに、執行に関する自由度(資金の年度間、費目間流用を含む)を高める仕組みを検討することになる(山中〔2002.5〕)。平沼議員は、「02 年 8 月の大臣イニシアチブの時に、各大臣のリーダーシップの下で削減した予算を優先度の高い分野に回すことができる柔軟な制度が必要だと言った。今回の提案は、こうした考えにも対応するものだ。重要なことは、現場の創意工夫を引き出すような仕組み、改革に邁進する意欲を刺激するような仕組みを導入するということだ。」と指摘している。

成果に対する厳しい評価
— 政策成果目標の達成について、各府省および総務省の評価を活用しつつ、次年度の予算編成に反映させるための執行段階および事後評価を財務省が行う。実績が伴わない場合のペナルティを含め、次の予算査定に結びつける

米国における予算とパフォーマンスの統合

予算とパフォーマンスの統合は、業績予算によって行う。業績予算においては、アウトカムにもとづいて政策の有効性を改善するとともに、業績情報を予算配分的意思決定に活用する。その業績予算の試行について、GPRA で 01 年までに試行結果の報告書の提出が義務づけられていたが、試行は全く行われなかった。その要因として、予算配分的意思決定が GPRA による業績ベースではなく、議会における政治的な意思決定によって行われること、効果が出るまでに時間のかかる補助金プログラムが抑制される懸念があること、効果をあげるためにさらに増額が

必要な場合にどう査定するか技術的に難しいことがあげられる。(総務省〔2002〕)

しかしながら、ブッシュ政権は、業績情報を予算配分に活用することを重視し、アジェンダに「予算とパフォーマンスの統合」を掲げ、業績予算の本格的導入を明確に表明している(岸〔2002〕)。03 年の予算教書において、各省庁の 5～6 事業(政府全体では 100 以上)について、それぞれ、「効果的」「ある程度効果的」「非効率」「不明」などの評価を行い、非効率と判断した事業の予算はカットしている。

また、OMB はアジェンダの 5 課題について、それらの成功の基準を大統領マネジメント会議と協力した上で策定し、その基準にもとづきマネジメント・スコアカード(各省庁の成績表)による評価に取り組んでいる。03 年の予算教書で公表された緑・黄・赤の信号方式による評価は、26 機関合計 130 項目のうち、緑 1、黄 19、赤 110 とかなり厳しいものとなっている。(総務省〔2002〕)

米国の業績予算の取組みについては、ニュージーランド・オーストラリアよりも進んでいるとみられるが(岸〔2002〕)、会計検査院(GAO; General Accounting Office)の 02 年の報告書は、業績目標と予算書の議決項目が一致している省庁、政策目的と純コスト計算書の集計単位が一致している省庁ともに少数にとどまっていると指摘している(東〔2002〕)。

政策評価における目標の設定と予算

英国、ニュージーランドにおいては、目標設定を通じて、各省庁間の政策の優先順位が政策評価に反映される。目標設定を担当省庁のみで行うこととはなっておらず、目標が予算と整合性を失うことのないように配慮されている。わが国においては、各府省が自己の予算を拡大しようとするために、過大な目標を設定しようとするインセンティブを持たないか懸念される。目標の未達成の場合にどのようなペナルティが与えられ、また、その効果として、過大な目標設定がどの程度抑制されるかに留意する必要がある。(足立〔2002〕)

英国における PSA と予算編成

英国において、目的達成のために必要とされる予算額が計上されている分野は少ないとされており、PSA の目的と予算は直接的なリンクを有していない(足立〔2002〕)。

PSA は、大蔵省が各省庁に資源配分を行う際に、サービス達成目標について各省庁と結ぶ合意である。その中で、3 年間の歳出の枠組みが決定される。従来の予算編成とは異なり、インプットではなく、アウトプット・アウトカムに焦点が置かれる。

各省から前年の秋に提出された Strategic Paper をみて、大蔵省は閣僚委員会のメンバーとともに各省の重点を把握しておく。その後、大蔵大臣の要請により、各省から analysis of resources paper と draft PSA を提出させる(2 月)。analysis of resources paper には、どのくらいの予算を使ってどのような目標を達成するかというターゲット到達の約束が盛り込まれている。そして、夏の終わりに予算が決定される。業績測定に関しては、大蔵省が各省に 3 ヶ月ごとにアンケートをとり、それをもとにデータベースを作成する。複数省庁の横断的課題については、関係省庁によるチームを編成し、そのチームと大蔵省が交渉することで合同 PSA が作成されるこ

とがある。(総務省〔2002〕)

このように、PSA のフォロー・アップが大蔵省によってなされることから、PSA の達成状況が予算に反映されることが組織的に担保される(足立〔2002〕)。

ニュージーランドにおける政策評価の予算への反映

予算制度の改革は、それとあわせて実施された種々の改革と一体となって、行財政制度改革につながったのであり、政策評価だけを捉えて評価することは適当ではない。また、アウトプットごとの予算措置を行うことが、歳出削減に直接結びつくわけでもない。

しかしながら、アウトプットごとの行政コストの開示は、財政にかかる説明責任の向上に貢献していることから、それが結果的には財政構造改革に結びついている。(足立〔2002〕)

わが国の「政策評価調書」

財務省は、03 年度の概算要求に際し、前述のように、各府省に「政策評価調書」の提出を求めた。対象は、重点 4 分野(注)を中心に約 2,500 施策に及んでいる。

(注) 人間力の向上・発揮—教育・文化、科学技術、IT、個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方、公平で安心な高齢化社会・少子化対策、循環型社会の構築・地球環境問題への対応の 4 分野。

「政策評価調書」には、地方自治体の事務事業評価にみられるような限界がある。上山・伊関〔2003〕が事務事業評価の運用について指摘している点を、「政策評価調書」についてあてはめると以下のことがいえる。

評価項目は、「意図・目的」「必要性」「有効性」「効率性」といった施策の継続についての是非をチェックするためのものである。

調書の作成を通じて、予算要求をする執行部門に現実を理解させることができた。

執行部門に自己申告させており、基準が不明確、定性的かつ主観的である。

施策の改善のための分析ではなく、一過性の自己点検になっている。

後で財務省が査定において、別の名目(施策を「止める理由」)で予算を削減するための判断材料として提供させている。

政策や戦略が対象ではない。

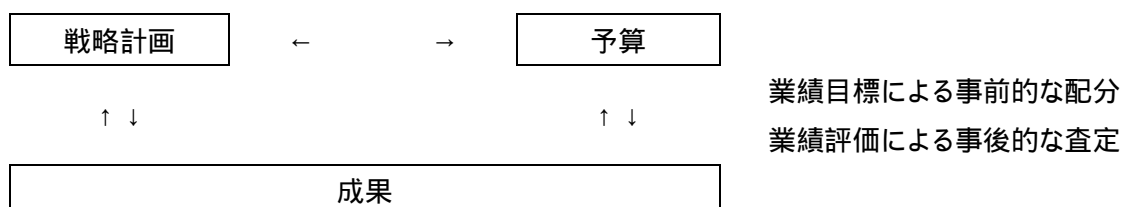
統一フォームに沿って機械的にこなされた調書が、一応は理論的かつ体系的に見え、情報公開にも耐えうるものとなった。

公開された調書の情報によって、利害関係者が納得できる。

事前と事後のリンク

政策評価においては、業績目標と予算とのリンクが二つのサイクルを通じて実現される。第一

は事前のリンクであり、戦略計画に示された業績目標との対比で中期的な予算配分が決定される。これは、予算付与と引換えに業績目標を達成するというある種の契約である。第二は事後のリンクであり、業績測定を通じた事後査定である。業績評価を、次年度以降の予算査定や人事考課に反映させ、さらには戦略計画における政策目標の修正につなげる。(大住〔2003〕)



わが国の財務省が果たすべき役割

今後、予算制度改革の中で、要求する各府省の裁量が拡大されれば、財務省の事前査定権は弱まることになる。この点について、諮問会議は、「執行段階および事後評価を財務省が行う」として、財務省による事前査定が中心だった従来の予算編成の手法を、事後評価を厳しくしこれに力点を置くシステムへと転換するよう求めている。

事前のリンク(業績目標による事前的な配分)から事後のリンク(業績評価による事後的な査定)に重点を移すことになる。

財務省は、「政策成果目標(予算制約と両立するもの)は意欲的な試みであるが、十分なフィージビリティ(実行可能性)の吟味を経て策定することが必要であり、短兵急にできるものではなく、現実的に機能するものとなるよう地道な作業を積み上げていくことが必要」であると指摘する。

財務省が今後果たすべき役割を考えると、前述の英国の大蔵省および米国の OMB の役割が参考となる。93 年、GPRA が制定されると、OMB が GPRA をリードすることが求められ、OMB の役割の重点は、予算要求額の査定から政策立案・執行管理に移った。OMB は現在、予算教書のみならず、GPRA にもとづく政策目標の内容・水準にも責任を負うことになっている(総務省〔2002〕)。

「政策評価調書」の限界を克服するとともに、予算制約と両立する政策成果目標が設定されることを担保するためには、わが国の財務省も英国の大蔵省や米国の OMB のように、執行段階および事後評価に加えて、各府省の政策立案段階に初めから参画していく必要がある。

GPRA における業績と人事評価のリンク

業績と人事評価の関連づけは始まったばかりである。02 年から幹部の人事評価について、組織の業績の達成度、顧客満足度、職員満足度の 3 指標が問われるようになった。また、内国歳入庁(IRS)や沿岸警備隊(USCG)等において、幹部が業績契約を結び評価を受けているが、これについて OMB は、個人よりも組織としての契約にすべきであると考えている。(総務省〔2002〕)

わが国における業績主義を基本とした人事制度の検討

01 年に閣議決定された公務員制度改革大綱は、「能力・職責・業績を適切に反映したインセンティブに富んだ給与処遇を実現する」として、能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立および能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入を掲げている。しかしながら、中島人事院総裁は 03 年 2 月の国会で、「能力を誰が評価し、基準はどうなのか納得はなかなか得られない」と大綱を否定したととれる発言をしている。

民間においても、成果主義の問題点として 評価基準の不明確さ 評価と処遇の乖離 必要以上の格差拡大 プロセス評価の欠落—など近視眼的な人事考課の弊害が顕在化してきていることをあげている(日本労働研究機構〔2003〕)。

一方、地方自治体においては、日本総合研究所のアンケート調査によると、勤務評定の際の課題として、「客観的な評価項目の設定の困難さ」が最も多く上げられるものの、その困難さを克服するための手法としての目標管理について比較的肯定的である(都道府県 33.3%、市 32.0%)。また、大半が勤務評定の結果を全職員の給与に連動させるべきであると考えている(都道府県 72.2%、市 68.5%)。(山中〔2002.12〕)

今後、業績主義を基本とした人事制度の具体化に向け、着実に検討を進める必要がある。

総務省・財務省・会計検査院を統合した政策評価の仕組みの構築

02 年 4 月から、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」にもとづき政策評価が実施されている。同法は、総務省が行う政策評価の結果を政策に反映させるために必要な措置をとるよう、関係する行政機関の長に対し勧告をする権限を、総務大臣に付与している(宇賀〔2002〕)。

また、財政制度等審議会の建議(02 年 11 月)は、財務省の執行調査について、「今後は、会計検査院との連携強化等によりその内容をさらに充実させるとともに、その結果について、たとえば類似の他の事業にも応用するなど最大限活用し、予算編成に的確に反映させていくことが必要である。」としている。

今後は、政府全体として、総務省・財務省・会計検査院が連動した政策評価の仕組みを構築する必要があり、予算編成における意思決定プロセスを明確に策定する必要がある。そのためには、評価の基準および手法を確立していかなければならず、諮問会議は、公会計も含めてどの機関がどのようにやっていくかというスケジュールを具体的に示すとしている。

評価手法の高度化

— 事前評価・事後評価のための科学的手法を開発する

「科学的評価」から「実用的評価」へ

NPM においては、意思決定プロセスの有効性を確保する観点から、厳格な手法である「科学的評価」から簡便な手法である「実用的評価」への展開が図られている。政策分析においても、厳

密性・客観性を重視したフレームワークからコンセンサス形成のための目標管理型フレームワークへの発展がみられる。行政において明確なビジョンと戦略の策定が求められている今日においては、価値を明示したシステムづくりが不可欠となっている。(大住〔2003〕)

公共投資の費用対効果に関する研究会

評価手法の高度化については、公共事業の評価についての先行的な検討が参考になる。公共投資の費用対効果に関する研究会(以下「研究会」)は、02年10月、財政制度等審議会において、公共事業における事業評価の有効活用について、以下のような提言を行っている。

情報公開の徹底

研究会は、「各事業における事業評価の内容について、第三者の検証を可能とするよう、関係行政機関において、事業目的・事業特性とともに、便益・費用・需要予測などの算定に用いた手法、前提条件、バックデータならびに費用対効果分析以外の評価項目について、できる限り整合性を持った形でインターネット等に情報公開を図る。財務省においても、ホームページ等において公共事業に係る情報公開を徹底することに加え、関係行政機関とのリンクの活用などにより事業横断的な比較が容易となるよう改善を図る。」としている。

この提言を踏まえ、財務省は、公共事業に関するホームページを開設し、横断的な比較が容易となるよう関係行政機関の事業評価を掲載している。

「政策評価に関する基本方針」(01年)では、公認会計士等の専門的・実務的な知識を有する者の採用、退職公務員の活用、評価の分野における官民交流、評価担当職員の人事交流を図るとしている(宇賀〔2002〕)。府省間のレベルでは評価の中身に決着をつけるのは難しいことから、説得力をもって議論できる専門家を集め、客観性を担保するため、相手府省と異なる手法で評価を行うことも考えられる。

情報ネットワークについては、シンクタンク、研究者、コンサルタント、ジャーナリスト、首長、議員、国・自治体の職員が、学会・インターネットなどを通じて、活発に議論を深めている(上山・伊関〔2003〕)、今後は、米国のように中央・地方政府、大学、シンクタンク等の間で情報が盛んに流通し、ノウハウが共有されるような環境の醸成が望まれる(白川・小野〔2002〕)。

費用・便益計測の改善

社会的費用は将来にわたる事業費の現在価値として明示できるが、問題は、便益の値段が市場でついているわけではないので、利便性や快適性の向上などを金額に換算し推計しなければならないことである(富田〔2002〕)。

この点について、研究会は、「関係行政機関において、類似事業との比較等により、費用・便益の範囲の妥当性、二重計算の有無等について検証を行う。また、便益計測の基礎となる時間価値などの原単位についての考え方を明らかにするとともに、利用者の実態や諸外国の事例等を参考に妥当性を検証し、統一的な考え方による設定をめざす。需要見通しや事業執行機関など

の不確実性を考慮に入れた感度分析を実施し、その内容を開示する。」としている。

現行の事業評価の限界

米国は、すべての社会的費用と便益を貨幣換算することは難しいことを認識した上で、費用便益分析を意思決定に必要な情報の一つとして利用している(田辺〔2002〕)。施策等の効果を定量把握できないとしても、定性的なメリット・デメリットを明らかにできれば、トレードオフの存在が明確になり、より適切な意思決定を行うための情報は得られる(山中〔2002.5〕)。

こうした点について、研究会は、提案・問題提起(十分な議論が尽くされていないか、メンバーの間で意見の隔たりの大きい事項等)としながらも、「定量的な評価であっても裁量が入り込む余地があることを否定できないため、事業主体が評価を行う仕組みの下では事業主体にとって便益を過大に推計する誘因がある。このため、事業評価は中立的な第三者機関で実施するか、若しくは事業評価の妥当性を検証する十分な体制を備えた第三者機関を設置することが考えられる。」としている。

費用対効果分析の運用上の改善策

研究会は、提案・問題提起として、「費用対効果分析による足切り水準(通常は B/C 1 以上)を引き上げ、余裕を持った事業採択を行う(例外を認める場合は判断の理由を明らかにする。)。費用対効果分析を、同種の事業内での相対的優先順位の判断について活用する(たとえば、B/C が有意に高い事業について B/C が低い事業より優先順位を高くし、例外を認める場合は判断の理由を対外的に明らかにする等)。類似の行政目的を追求する手段が複数ある場合(たとえば汚水処理における下水道、集落排水、合併浄化槽)に、費用対効果分析を活用して最適の事業を選択する。」ことをあげている。

こうした問題提起を受け、03 年度予算においては、公共投資関係費(研究施設)から裁量的経費(研究開発費)、義務的経費(人件費)から裁量的経費(独立行政法人運営費)へ財源がシフトされている。

費用対効果分析を補う手法の活用

「政策評価に関する基本方針」は、「すべてにおいて、初めから高度かつ厳格な手法の適用を画一的に行うより、簡易な手法であっても、その有用性が認められているものがあれば当該手法を適用し、政策評価の実施の過程を通じ知見を蓄積して手法の高度化を進めていくことにより政策評価の質の向上を図っていく等の取組みを進めていくものとする。」としている(宇賀〔2002〕)。

研究会も提案・問題提起として、「費用対効果分析に組み込みにくい要因について、二重計算の排除に留意しつつ評点方式等を採用し、費用対効果分析とあわせた総合評価を実施する(河川局の例)。」ことをあげている。

いかなる分野・条件下でどのような評価の使い方をすれば、どの程度効果的であるかについて検証し、評価制度設計へフィードバックしていく必要がある(山中〔2002.5〕)。

わが国と米国の評価方式の対応関係(田辺〔2002〕)

	日本	米国
事業実施の必要性や費用対効果などを主として事前に検証	事業評価	費用便益分析 Cost-Benefit Analysis
あらかじめ定められた目標に照らして実績を測定	実績評価	業績測定 Performance Measurement
特定のテーマを設定しての掘り下げた分析	総合評価	プログラム評価 Program Evaluation

評価のウェイトづけ

研究会は、提案・問題提起として、「地域にウェイトづけを行う地域係数を導入する(ドイツ、三重県の例)。発揮効果が身近なものにプライオリティを置くなど、事業分野にウェイトづけを行う重点化係数を導入する(三重県の例)。地域間のウェイトづけ等は技術的な評価マニュアルの範囲を超えた民主主義の基本問題であり、導入するのであればその内容について国民的合意が必要である。費用対効果分析の裁量的利用には問題があるが、地域係数、重点化係数などを導入した場合には、それを明示する。」ことをあげている。

公会計制度の改革

— 透明性を高めるために、発生主義会計への移行、民間企業のコスト管理手法の導入など、会計制度の改革を進める

資源会計・予算(RAB: Resource Accounting and Budgeting)

英国のRABは、発生主義ベースの公会計制度である。その目的は、行政活動や資産保有の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業績評価を行うこと、その業績評価と予算編成とをリンクさせることである。そのためには、業績目標および業績情報の精度をさらに高めることが必要になるとしている。(総務省〔2002〕)

管理会計のコスト管理手法の公的部門への導入

諮問会議は、「官房業務等については各府省において、ABC(活動基準原価計算)(注)による業務分析にもとづき業務改革に取り組んでいるところであるが、今後、その展開を加速するとともに、各府省とともに他の業務への導入・展開が求められる。また、地方においても、一部の地方公共団体でABCの部分的な導入がなされているが、今後、その展開を加速し導入分野を拡大するとともに、その他の地方公共団体においてもその導入・展開が求められる。」と提言している。

(注)活動基準原価計算(ABC; Activity Based Costing) 書類作成や窓口での対応といった

業務単位(作業工程)ごとに、その担当者の時間あたりの人件費や作業時間、作業回数を調査して各々のコストを把握すること。

コスト評価

コストについて、時系列比較、類似団体比較、民間比較を行うとともに、施設別・工程別・活動別といった詳細な分析を行うことである。尼崎市は、成果指標を核とする評価の流れの中にありながら、あえてコスト評価を優先させている。その理由として、さらにコストを投入し、市民満足度を向上させることは可能であるが、資源には制約があることと、顧客の価値観に連動するアウトカム指標は、事業の有効性以外に社会経済環境といった外的変動要因の影響も受け、定量的測定が難しいことをあげている。(今村〔2002〕)

更なる構造改革に向けて

1. 構造改革において残された課題

- ・ 行財政改革に関しては、
— 予算制度……予算編成プロセスの改善は既に行われてきたが、本格的改革は検討が始まったばかりである。明確な目標設定、弾力的な予算執行、厳格な評価、という流れの確立をめざし、公会計制度改革とあわせて 16 年度予算から取組みを始めるべきである。
- ・ 各府省は、上記の政策課題を中心に、早急に改革のスケジュールを明確にし、可能な限り 15 年度中に実現させるべきである。また、16 年度予算編成に反映させることが必要であり、諮問会議において関係大臣との議論を行うことが必要である。
- ・ これらの構造改革の評価と政策への反映は、予算制度改革の一環として位置づけ、定型化していくことが必要である。

2. これからの課題

- ・ 小泉内閣が 3 年目を迎える今年は、構造改革の成果を目に見える形で示すことが最大の課題であり、『基本方針 2003』は、これまでの構造改革の集大成・全体像となるようにすべきである。
- ・ その際、構造改革がめざす目標自体をより明確なものとし、国民への公約とすることが重要である。
- ・ また、これらの改革については、分析をベースに成果を評価し、成果が不十分な場合は改革の加速や、政策の方向の是正が必要である(成果主義の構造改革)。

今後の手順

諮問会議は、4 月から関係大臣との間で、積み残された問題・加速しなければならない問題をどのようにしていくか議論を行う。こうした議論を通じて、予算の重点についてのコンセンサスを早期に形成して、『基本方針』さらには予算編成に結びつけていくとしている。

一部先行実施

諮問会議は、04 年度予算編成で、一部の事業について予算制度改革に先行的に取り組むことで合意した。新しい方法を特定の先行プロジェクトにあてはめ、それを複数年度かけて全体に広げていくとしている。具体的には、独立行政法人化される国立大学をモデルケースとするという意見もある。

米国における GPRA の導入の際に、政府の中から先行組織として沿岸警備隊などを選び、業績予算、ABCを導入するなどした例を参考にすれば、比較的独立性が高い組織を先行させ、そこで得られた結果・経験をフィードバックすることが考えられる。

自発的な応募をもとに選ばれた先行組織にさまざまな取組みを試行させることにも大きな意義があるが、それに加えて、実際にはそれほど成功していないとされる GPRA 導入時の例など、諸外国における試行策について、その失敗の原因を分析することも有益と考えられる。(総務省〔2002〕)

〔参考文献〕

- 足立伸、「政策評価の予算編成への活用」、『行政の評価と改革』、日本行政学会編、2002.5
新井英男、「実行ある政策評価への歩み」、『行政評価月報』、総務省行政評価局監修、2003.1
今村彰昭、「尼崎市の事業別決算評価」、NIRA、2002.6
上山信一・伊関友伸、『自治体再生戦略』、日本評論社、2003.2
宇賀克也、『政策評価の法制度—政策評価法・条例の解説』、有斐閣、2002.9
大住莊四郎、「NPM による行政革命 経営モデルの構築と実践」、日本評論社、2003.1
岸道雄、「効率性・有効性改善に向けての視点と日本型 NPM の課題」、NIRA、2002.6
久保田治郎、「ニュージーランドにおける予算会計制度改革」、『行政管理研究 98』、2002.6
経済財政諮問会議、「予算の構造改革に向けて」、「構造改革レビュー」、「更なる構造改革に向けて」、2003.3
国土交通省編、「平成 13 年度 国土交通省政策評価年次報告書」、2002.10
財政制度等審議会、公共投資の費用対効果に関する研究会、「公共事業における事業評価の有効活用について」2002.10
島田晴雄、『行政評価』、三菱総合研究所政策研究部、東洋経済新報社、2000.11
白川・小野、「NPM の導入による地方自治体改革に向けて」、「Economic Review」、2002.10
総務省行政評価局、「新たな行政マネジメント研究会」報告書、2002.5
田辺智子、「政策評価の手法」、『行政管理研究 97』、2003.3
地方分権推進会議、『事務・事業のあり方に関する中間報告』、2002.6
富田俊基、「公共事業の費用便益分析」、『財形詳報』、2002.11
日本労働研究機構、「人事改革—成果主義にも落とし穴—」、日本経済新聞、2003.2
「パネルディスカッション」、『行政管理研究 97』、2002.3
東信男、「NPM における会計検査院の役割」、『会計検査研究』、2002.9
三菱総合研究所、「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査」、2002.11

- 村尾信尚、「情報公開が拓く住民主導の行政改革」、NIRA、2002.6
- 森田祐司、「NPM におけるコスト情報の重要性」、NIRA、2002.6
- 山中俊之、「パフォーマンス・マネジメントが行政の制度疲労を変える」、『都市問題』、2002.12
- 山中洋信、「府省自ら行う政策評価について」、『行政の評価と改革』、日本行政学会編、2002.5
- 吉牟田剛、「ブッシュ政権下の米連邦政府マネジメントに関する動向」、『行政管理研究』、2002.3