

中央政府の政策評価制度に関する一考察

—英国政府の政策評価制度を中心に—

石 田 晴 美

1. はじめに

平成13年1月の中央省庁等の改革に伴い、わが国に政策評価制度が導入された¹⁾。本制度は、平成9年12月に行政改革会議の最終報告において導入が提言されたものである。この行政改革会議最終報告では、政策評価導入の背景として①バブル経済が崩壊し、それまでの右肩上がりの経済成長が終焉したこと、②財政赤字が拡大していること、③社会が成熟化し、国民の価値観が多様化していること、④戦後型行政システムの制度疲労等を挙げ、旧来型の行政では、限られた資源を有効に活用し、多様な国民のニーズに応えられないと指摘した。つまり、旧来型行政は、縦割りの弊害や官僚組織の自己増殖・肥大化のなかで深刻な機能障害をきたしており、そこには、個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門の硬直性、利用者の利便を軽視した非効率な実施部門、不透明で閉鎖的な政策決定過程、政策評価やフィードバック機能の不在、各省庁の縦割りと自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専権的・領土不可侵的所

掌システムによる全体調整機能の不全、といった数多くの問題が存在するというのである。そして、これらの問題点を打開するためには、効率的で透明な政府を実現させることが必要であると、政策評価制度の導入が提言されたのである²⁾。したがって、本制度の目的は、①国民に対する行政の説明責任を徹底し、②国民本位の効率的で質の高い行政を実現することによって、③国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ることである³⁾。

この制度の構築にあたっては、ニュー・パブリック・マネジメントの理論⁴⁾を用い、既に積極的に行財政改革を行っている欧米先進国の多くの例⁵⁾が参考とされた。しかしながら、

2) 行政改革会議(会長:橋本総理大臣)「最終報告」平成9年12月、I参照。

3) 政策評価の手法等に関する研究会「政策評価制度の在り方に関する最終報告」平成12年12月、pp.2-3。

4) ニュー・パブリック・マネジメントとは、公的部門に民間企業の経営理念・手法を可能な限り導入しようという新しい公共経営理論である。具体的には、従来の資源の投入による管理に代えて、経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績/成果による統制を行い市場メカニズムを可能な限り活用するものである。大住莊四郎『ニュー・パブリック・マネジメント—理論・ビジョン・戦略—』日本評論社、1999年、pp.1-40参照。

5) 政策評価の手法等に関する研究会では、米国、英国、ニュージーランド、オーストラリア等の政策評価制度が取りあげられている。第1回～第15回議事録参照。

1) 平成12年12月に総務庁行政監察局の政策評価の手法等に関する研究会が「政策評価制度の在り方に関する最終報告」をとりまとめた。そして、この報告を反映した「政策評価に関する標準的ガイドライン」が平成13年1月に各府省間で了承決定され、政策評価が行われることとなった。また、本制度の確実性を担保するため「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が平成13年6月に成立している。

こうした海外のある制度を導入する場合には、その表面的な制度の移植のみでは、似て非なるものを作り、期待された効果をあげることが出来ない場合がある。真に有効に機能する制度を構築するためには、制度の理念を理解すると同時に、制度の実効性を担保するための諸制度の整備が欠かせないであろう。

本稿ではこのような認識のもと、英国の政策評価⁶⁾制度である公的サービス協定 (Public Service Agreement, PSA) およびPSAの有効性を担保する諸制度を検証し、わが国の政策評価制度が有する課題および課題克服の改革のシナリオを考察する。そこで、まず第2節では、PSAおよびPSAを直接支える制度であるサービス提供協定 (Service Delivery Agreement, SDA) の概要を具体的な事例を検討しながら明らかにする。第3節では、はじめに、英国の行財政改革の経緯を概観する。つぎに、予算・歳出管理制度、資源会計・予算および省庁投資戦略の諸制度がそれぞれどのようにPSAの有効性を担保しているのかを考察する。第4節では、予算・歳出管理制度とPSAとの関係を明らかにしたうえで、PSAを含む予算・歳出管理制度全体のフレームワークおよび意義を考察し、制度全体の評価を行う。第5節では、わが国の政策評価制度の現況を概観し、第6節でわが国の政策評価制度を有効に機能させるための課題および課題克服のための改革のシナリオを考察する。

2. 公的サービス協定 (PSA) および サービス提供協定 (SDA) の概要

PSAは、ブレア政権が掲げる政府の近代化 (Modernizing Government) 政策の一貫として成果志向の行政を目指す行政改革の手法とし

6) 「政策評価」という用語に対し、「行政評価」「業績評価」「執行評価」「業績測定」等の類似用語が存在する。しかしながら、これらの用語の定義は未だに確定しておらず、論者によってまちまちなのが現状である。本稿では行政運営の改善のために、予め政策目標を設定し、その活動を評価するという意味で「政策評価」という用語を用いることとした。

て、1998年の包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review, CSR)⁷⁾において導入された。このCSRでは、より良い公的サービスを提供するためには、限られた資源を成果に結びつけていかに効果的に利用するかが重要であるとの認識から、省庁毎の3年間の歳出予算を示すと同時に、その資源を用いて国民に対しどのようなサービスを具体的に提供するかを明らかにした。

この各省庁毎に、具体的なサービスの成果 (アウトカム) 目標を明らかにするものがPSAである。各省庁はPSAにおいて、省庁の①設置目的 (Aim)、②目標 (Objective)、③各目標に対する具体的なターゲット、④VFM⁸⁾ ターゲット、および⑤ターゲット達成についての責任の所在を明らかにすることが求められる。そして、その内容は、政府が表明する重要基本方針⁹⁾に焦点を置いた原案が各省庁によって作成された後、大蔵省、閣僚委員会、首相との議論によって定められる。

PSAは、後述する予算・歳出管理制度である歳出見直し (Spending Review, SR) の核となる構成要素に位置づけられ、SRというタイトルの下で3年を対象とする内容を2年ごとに発行する。98年の7月に発行されたCSRは、99年度から2001年度の3年を対象とし、2000年7月に発行されたSR (SR2000) は、2001

7) HM Treasury, *Public Service for the Future: Modernisation, Reform, Accountability Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002* (CSR1999-2002), Cm4181, 1998.

8) Value for Moneyの略。支出に見合う価値。つまり、税の対価として価値あるサービスの提供であるか否か、資源が経済的、効率的、有効的に利用されているか否かに重点を置くものであり、費用対効果を最大にすることを目的としている。

9) 2001から2004までを対象とする歳出予算である「Spending Review 2000」では、政府全体の重要目標として①全ての国民に対し教育と雇用の機会を増加させること、②信頼でき安全な社会を作ること、③生産性を上げ持続可能な成長を遂げること、および、④国際社会において英国が重要な役割を果たすこと、の4つを挙げている。

年度から2003年度を対象としている¹⁰⁾。したがって、2001年度は、CSRの最終年度であると同時にSR2000の開始年度となっている。このように各SRは最初と最後の1年間が重複するよう設計されているが、特段の要因がない限り、重複している年度の予算およびPSAについて次のSRで大きな変更は加えられないこととなっている。

さらに、PSAを具体的に支える制度であるSDAは、PSAで示された具体的なターゲットをどのように達成するかを明らかにする。各省庁のPSAのターゲットの達成状況および進捗状況は大蔵省によって4半期毎に確認が行われるとともに、年次の各省庁報告書で報告と公表が行われる。

2.1 教育雇用省の公的サービス協定（PSA）

SR2000で発表されたPSA¹¹⁾では、18の省庁と5の省庁横断的課題についてそれぞれPSAが作成され、全体で約160ターゲットが明らかにされている。

表1は、その中の教育雇用省（Department for Education and Employment）のPSAである。ここでは、「教育、訓練、仕事を通し全ての人々にチャンスを与える」という教育雇用省の設置目的が明らかにされ、さらに「①16才までの子どもの教育水準の向上」、②「②全ての人々に対する生涯学習の機会の提供」、および「③失業者支援」という3つの目標が示されている。そして、全体ではVFMターゲットを含め13のターゲットが設定され、各目標を実現するために達成すべき具体的な数値等が明らかにされている。

10) 英国の会計年度は、日本同様、4月1日から3月末までを1会計年度としている。1998年のCSRは、予算額と提供するサービスを一つにまとめて公表したが、SR2000では、それらをそれぞれ「歳出計画」と「PSA」に分けて公表している。

11) HM Treasury, *Spending Review 2000: Public Service Agreements 2001-2004 (PSA 2001-2004)*, Cm4808, 2000.

これらのターゲットは、例えばターゲット1の「11才で到達すべき読み書き、算数の能力レベルに達する割合を2002年までにそれぞれ80%、75%まで増加させる」や、ターゲット8の「読み書き、計算に問題のある成人数を2004年までに75万人までに減らす」、さらにVFMターゲットの「2002年12月までに全ての学校を対象とするベンチマークを完成させる」というように、国民に対し非常にわかりやすい形で、サービスの具体的な成果を示すものとなっている。

2.2 サービス提供協定（SDA）

SDAは、SR2000で新たに導入された制度で、各省庁がPSAで明らした各ターゲットを組織として具体的にどのような方策で達成するのか、さらに、より良いVFMを達成するために組織運営をどのように改善するのかを明らかにするものである。

表2は、各省庁が明らかにすべきSDAの構成内容である。

SDAの導入に際し発表された白書「SDAガイド」では、各省庁が作成すべきSDAの内容を以下のように説明している¹²⁾。まず、「責任の所在」では、当該SDAに対し責任ある大臣を明らかにする。次に「重要な成果の提供」においては、PSAで明らかにされた各ターゲットをどのように達成するかをより具体的に明らかにする。さらに、各ターゲットに対する進捗状況をどのように確認するかを示す。「業績向上」では、業績を向上させるために組織として内部組織改革をどのように行い、またインセンティブを付与する制度や他部門との比較を可能にするベンチマークを導入しているか等を明らかにする。「顧客の視点」では、組織がどのように顧客の視点に立ち、顧客のニーズに焦点を置くようにしているかにつき、顧客満足度調査等の具体的な計画を明らかにする。「人事運営」で

12) HM Treasury, *Spending Review 2000: Service Delivery Agreements 2001-2004: A Guide to the Service Delivery Agreements (A Guide to SDA)*, Cm4915, 2000.

表1：教育雇用省のPSA

設置目的：潜在能力をフルに発揮することによって適正な社会と競争力のある経済を作るために、教育、訓練、仕事を通して全ての人々にチャンスを与えること

目標1：16才までの全ての子どもの、急速に変化している社会において生涯学習や仕事、市民性の確固たる基礎を与えるであろう技術、態度、個人的資質を身に付けさせる。

ターゲット1：11才の子どもについて、その年齢で期待される読み書きと算数の能力のレベルに達する割合を増加させる。

2002年までにその割合を英語で80%、算数で75%まで増加させる。

ターゲット2：14才の子どもについて、その年齢で期待される読み書き、算数、科学、情報技術の能力のレベルに達する割合を増加させる。

・2007年までに英語、算数、情報技術を85%、科学を80%に増加。

・2004年までに算数を80%、英語と情報技術を75%、科学を70%に増加。

ターゲット3：GCSE（全国試験）においてAからC、あるいは5以上の評価を得る生徒数の割合を増加させる。

・2002年～2004年までに増加率を4%とする。

ターゲット4：英語と算数を含むGCSEにおいてAからG、あるいは5以上の評価を得る生徒数の割合を増加させる。2004年までには16才の92%がこのレベルに到達すること。

ターゲット5：生徒の在籍

・ズル休みの全体数を2002年の数から10%減らす。

・退学した全ての生徒に適切なフル・タイムの教育を受けさせる。

目標2：生活の質を高め、変化する労働市場において労働能力を向上させ、経済と労働者が求める技術を創造するために、全ての人々に対する生涯学習の機会を開発し、提供する。

ターゲット6：2004年までに2002年比で、19才の国内職業資格レベル2の到達比率を3%上げる。

ターゲット7：高等教育において

・今後10年間で18-30才の参加を50%まで高める

・公正なアクセスを高める

・卒業できない者の率を下げる

ターゲット8：読み書きまたは計算に問題がある成人数を2004年までに75万人までに減らす。

目標3：失業者の就職を支援する。

ターゲット9：雇用者を増加させる。

ターゲット10：2004年までに18才～21才の失業者を減らす。

ターゲット11：2004年までに3年以上働き手が1人もいない世帯の子どもの数を減らす。

ターゲット12：2004年までに、不利な立場にいる人や不利な地域の雇用率を上げる。

障害者、1人親、少数民族、50才以上、30の特に貧困な地域の人々に対する雇用率と全国平均との差を縮小する。

VFM

ターゲット13：2002年12月までに全ての学校を対象とするベンチマークを完成させる。

これにより、学校間のコスト比較を可能にし、VFMの改善に役立つようにする。

表2：SDAの構成内容

- | | |
|-------------|--|
| 1. 責任の所在 | 当該SDAに対し責任のある大臣を明らかにする |
| 2. 重要な成果の提供 | PSAの各ターゲットをどのように達成するかを明らかにする |
| 3. 業績向上 | 業績向上のために内部組織の改革をどのように行うかを示す |
| 4. 顧客の視点 | 組織がどのように顧客の視点に立ち、顧客のニーズに焦点を置くようにしているかを明らかにする |
| 5. 人事運営 | 組織がどのように人事運営方法の改善に取り組んでいるかを示す |
| 6. 電子政府 | 主要なサービスをいつまでに電子化して提供できるかを示す |
| 7. 戦略・方針 | より良い戦略・方針策定のために組織が採用しているリサーチおよび分析手法を明らかにする |

出典：HM Treasury, *Spending Review 2000: Service Delivery Agreements 2001-2004: A Guide to the Service Delivery Agreements*, 2000.

は、より良い公的サービスの提供は、熟練し動機づけられた労働力に依存することから、各組織が新たな報償・評価システム等どのような方策をもって人事運営方法の改善に取り組んでいるかを明らかにする。「電子政府」では、政府が2005年までに全てのサービスを電子化し提供することを公約しており、これについて各組織の主要なサービスがいつまでに電子化で提供することが出来るかを明らかにする。「戦略・方針」では、より良い戦略や方針の決定とリサーチ・分析が政府の近代化において重要なテーマであるとし、各組織がより良い戦略・方針の策定のためにどのようなリサーチ・分析手法を取り入れているかを明らかにする。

教育雇用省では、この「SDAガイド」に従ったSDA¹³⁾を作成している。具体的には、「重要な成果の提供」では、「11才の読み書きと算数のレベルの向上」というターゲット1は、「全国読み書き・算数戦略の実行によって達成

する」とし、「この戦略は、小学校の教師に対し高品質で専門的な支援ツールを開発し提供すると同時に、必要とする学校に対し徹底的なサポートを行う」と説明している。また、「読み書き・計算に問題がある成人数を減少させる」というターゲット8は、「カリキュラムやテスト、教師のトレーニング等の開発を行い、失業者への支援を改善する成人基礎知識戦略を実施する」とサービスの提供方法を明らかにしている。そして、各ターゲットの進捗状況は、全国の公式統計データを用い監視するとし、内部監査人が収集したデータの信頼性のチェックを行うとしている。「業績向上」では、業績向上の組織改革として、各部局がそれぞれ年次改善計画を策定すること、および5年間で全てのサービス活動についてランニング・コストや人員配置の適切性を検証するレビュー・プログラムを実施することを挙げている。また、2002年12月までに全ての学校のコストを比較可能とするベンチマークを作成すること、および各学校が業績について自校との比較が可能となるような全国生徒の成績データを毎年提供すること等を明

13) Department for Education and Employment, *Service Delivery Agreement for the Department for Education and Employment 2001-02 to 2003-04*, 2000.

らかにしている。「顧客の視点」では、2002年度から顧客の意見がどのように方針に活かされているかについての年次報告を行うこと、および、大学における教育水準の質のレビューにおいて、生徒に対する面接調査を含むこと等が挙げられている。さらに、失業者支援では、2000年度に求職センターのサービスに対する顧客満足度調査を行うこと、および顧客アクセスの増大として失業者への電話による求人情報の提供時間を1日あたり3時間拡大することとインターネットによる情報提供の開始を挙げている。「人事運営」では、業績向上へのインセンティブを付与するために業績達成の最上位者と最下位者を特定し報酬へ反映させる新しい業績マネジメント・報酬制度を導入すること、およびマネジメント能力、リーダーシップ能力の向上のための訓練プログラムの開発を行うこと等が挙げられている。「戦略・方針」では、方針の決定は確たる証拠に基づくアプローチによって行うとし、主要な方針決定事項について代替案やリスクの検討のために、専門の調査センターを設置すること、および、適切な評価を行い、次期の方針策定に間に合うよう適時に結果を報告するシステムを策定すること等が明らかにされている。

3. PSAの有効性を担保する諸制度等の 意義と役割

PSAをより良く理解するためには、英国の行財政改革の経緯を無視することはできない。また、予算・歳出管理制度、資源会計・予算および省庁投資戦略は、PSAを有効に機能させるために欠くことのできない制度である。以下では、これらを検証する。

3.1 行財政改革の経緯

英国の行財政改革は1979年に誕生した保守党のサッチャー政権から始まったと言える。サッチャー政権では、それまでのいわゆる「英国病」と呼ばれていた累積財政赤字、行政の肥大化等

を一掃するために、中央および地方政府の双方において市場競争原理の導入による徹底的なコストの削減と、民間で出来ることは民間に任せ「大きな政府から小さな政府」への移行を目指す改革を数多く実施した¹⁴⁾。その主なものとしては、中央政府では1983年の会計検査法によるVFM監査の導入、および1988年のネクスト・ステップによるエージェンシーの創設が挙げられる。会計検査院によるVFM監査の導入により、それまでの合規性監査に加え、経済性・効率性・有効性の観点から中央政府の業務について監査が行われるようになった。さらに、政府の政策実施部門を政策立案部門から分離し、大幅な裁量権を与えるエージェンシー化では、その前提条件として、全ての政策実施業務を①廃止できるか、②民営化できるか、③民間委託が可能か、という3つのふるいにかける必要かつ民営化できず、民間委託できないもののみエージェンシーの設置を認めた。また、地方政府では、1980年から始まった強制競争入札制度および1982年の地方財政法改正による監査委員会の創設とVFM監査の導入等が挙げられる。強制競争入札制度は、当初、建物や道路の維持管理という地方政府の現業部門の一部に民間との競争入札を義務づけていたが、次第にその対象を拡大し、ゴミ収集や給食、ケアサービスといったサービス提供分野にまで民間との競争を義務づけた。

1991年にサッチャー政権を引き継いだメージャー政権では、中央および地方政府に対し、公的サービスの達成すべきサービス水準、達成されない場合の事後措置と是正手段を住民にわかりやすく提示することを要求する「市民憲章」(Citizen's Charter)を導入した¹⁵⁾。これによ

14) これらについては、大住莊四郎「New Public Managementの展望と課題」『神戸大学経済学研究』年報44、1998年3月や岸道雄「海外4ヶ国の公的セクター改革と日本への視点」『FMI Review』Vol. 2 No.1、1998年、(財)自治体国際化協会「英国の公共サービスと強制競争入札」CLAIR REPORT No. 60、1993年等に詳しい。

り、公的サービスはコスト削減だけでなく、質を向上させることが命題となった。地方政府では、この市民憲章を受け、1992年に、監査委員会が全国共通の業績指標を設定し、それにもとづく業績測定と結果の公表を各地方政府に義務づけた。これにより、地方政府のサービスのコストおよび質が全国で比較可能となった¹⁵⁾。また、1993年には、地方政府のコストの比較可能性をより高めるために、発生主義会計が導入されている。中央政府においても、1992年に、社会資本整備において民間資金を活用し、政府が固定資産を購入するのではなく、最終的に生み出されたサービスを購入するPFI（Private Finance Initiative）が始まる等、有限の資源を効率的に最大限活用する工夫と努力が引き続き行われた。

1997年に保守党から政権を交替した労働党のブレア政権も、これら行財政改革の流れを引き継いでいる。したがって、1998年に導入された後述する歳出見直し（SR）やPSAも一連の行財政改革の延長線上に位置づけられるものである。また、地方政府においても、さらなるサービスの質の向上とコスト削減のための戦略計画の策定を義務づけるベスト・バリュウ制度が2000年から導入されている。

3.2 予算・歳出管理制度

英国の予算・歳出管理制度は、歳出見直し（Spending Review, SR）である。SRは、前述のとおり、政府の3年間の活動計画を歳出予算および提供するサービスの両面から定めるものであり、98年のCSRで導入された。SRの策定にあたっては、政府は財政安定化規律と

して定められている2つの財政ルール、すなわち①ゴールデン・ルール（当期の経常的経費をまかなうための借入は認めず、投資についてのみ借入を行うこと）および、②持続可能な投資ルール（公的債務残高の純額を対国内総生産（GDP）比で安定的かつ慎重なレベルに保つこと）を遵守しなければならないこととなっている。そのため、SRでは、これら2つの財政ルールを守りつつ、政府の重点政策・優先順位に焦点を置く予算および提供するサービスの内容をそれぞれ「歳出計画」と「PSA」で策定する。

この「歳出計画」で明らかにされる各省庁の歳出予算は、各省庁歳出上限（Departmental Expenditure Limits, DEL）と年次管理歳出（Annually Managed Expenditure, AME）に分けられる。そして、これらは、後述する資源会計・予算による発生主義会計の導入により、さらにそれぞれ資本的予算と経常的予算に分けられる。

DELとは、各省庁の向こう3年間の各年の歳出上限が定められる事項であり、3年間の歳出の確実性を保証し、その利用に関するある程度の裁量の幅を認めるかわりに、行政活動の成果を的確に生み出すことを各省庁に求めるものである。ある年度のDELの予算額を使い残した場合には、次年度に繰り越すことが認められている。

これに対し、AMEは、各省庁が単独で見積もることや管理することが困難なために、単年度で管理される歳出事項であり、これには、社会保障関係費等が含まれる。

15) 「市民憲章」については、(財)自治体国際化協会「シティズン・チャーター」CLAIR REPORT No.69, 1993年に詳しい。また、2001年2月現在、教育・裁判・医療等に関する国レベルのナショナル・チャーターは118個、地方政府等におけるサービス毎のチャーターは1万個以上設定されているという。自治体国際化協会「英国における行政評価制度」CLAIR REPORT No. 217, 2001年, p. 2.

16) 隅田一豊『住民自治とアカウントビリティ』税務経理協会, 1998年に詳しい。

表3：教育雇用省の歳出予算

	£ million			
	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
教育雇用省-教育 (DEL)	17,455	19,600	21,753	23,928
うち経常的予算	15,223	17,088	18,741	20,116
うち資本的予算	2,232	2,512	3,012	3,812

出典：HM Treasury, *Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security For All. Spending Review 2000. New Public Spending Plans 2001-2004, Cm4807, 2000. Chapter 7.*

表3は、SR2000の「歳出計画」¹⁷⁾で明らかにされた教育雇用省の歳出予算である。

この「歳出計画」は、2001年度から2003年度を対象とし、前年比較のために4年分のDELおよび対象年度のPSAの要約が各省庁ごとに示されている。また、AMEは全省庁分を合計した形で明らかにされている。

このSRが今までの政府の歳出計画と異なる特徴点および利点について、英国大蔵省は以下の3点を指摘している¹⁸⁾。①それまでの単年度予算をやめ、各省庁に対し大幅な裁量権を認める3年間の歳出計画を2年毎に実施することに改めた。これにより、歳出予算の未消費額を次年度に繰り越すことが可能となり、無駄な駆け込み消費を止めさせ、計画をより良く支援することができるようになった。②歳出を資本的予算と経常的予算に分け、それぞれを別々に管理することにより、短期の歳出削減圧力から重要な資本的投資が無理に圧縮されることを防ぐと同時に、資産の適切な管理を行うことが可能になった。③PSAおよびSDAによって、配分された資源(予算)を用いて提供すべきアウトカムとアウトプットを明らかにすることで、より良いサービスの提供を確実に行うことができる

17) HM Treasury, *Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security For All. Spending Review 2000. New Public Spending Plans 2001-2004* (Spending Review 2000: Spending Plans), Cm4807, 2000.

18) HM Treasury, *Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting* (Full Implementation of RAB), 2001, pp. 6-7.

ようになった。

つまりSRは、PSAで策定した提供すべきサービスの成果を達成させるために必要な予算を3年間確保するものである。そして、同時に予算を3年間確保した見返りとして、各省庁に目標の達成につき明確な責任を負わせるものである。各省庁は、3年間という比較的長い期間で目標達成のための実施計画を策定することができる。そして、それは、成果の進捗状況を自ら監視・分析することでその分析結果を次年度の計画にフィード・バックさせることを可能にする。このように、達成すべきサービス成果とリンクした複数年度予算制度は、省庁に目標達成に向け、創意工夫を発揮する余地を与えるものであり、インセンティブを付与するものであるといえるだろう。

3.3 資源会計・予算

(Resource Accounting and Budgeting, RAB)

英国政府は1995年に、発生主義に基づく決算書を1999年度から作成すること、および発生主義に基づく予算書を2001年度から作成することを決定した。発生主義を決算・予算に導入することにより、歳出は現金を実際に支払った時ではなく、経済資源が消費された時に認識することとなり、固定資産の貸借対照表価額は原則時価で計上され、固定資産の減価償却費や固定資産を保有する場合の資本コスト(キャピタル・チャージ)が認識されることとなった。RABの決算書では、通常の財務諸表の他に、各省庁

の設置目的と目標毎のコストを明らかにする決算書を別に作成することが定められており¹⁹⁾、行政活動のコストと成果の対応関係がより明らかとなるよう制度設計がなされている。

RABが政府会計に導入された理由としては、①アカウントビリティを確かなものにする、および、②より良い意思決定に資するために情報の質を向上させることが挙げられている。つまり、発生主義に基づいて決算書および予算書を作成することは、行政活動のコストを明確にし、これによりコストと成果の対応関係が明らかになることから、納税者がVFMを得ているか否かを自ら評価できるというのである²⁰⁾。

さらに、初めて資源予算を導入して作成されたS R 2000について、英国大蔵省は、マクロ・レベルとミクロ・レベルの2つに分けて資源予算導入による便益を次のように説明している²¹⁾。まず、マクロ・レベルでは、①提供する個々のサービスについて資産保有コストを含む真のコストを明らかにできること、②より正しい減価償却コストを明らかにすること、③資本的予算と経常的予算をより明確に区分することで投資額が明らかになること、および、④政府資産の合計価値のより良い尺度となることを便益として挙げている。さらに、ミクロ・レベルでは、①キャピタル・チャージを認識することにより、不必要な資産の除却や適切な資産の管理、および投資計画により良いインセンティブを付与すること、②債権・債務等の運転資本管理により良いインセンティブを付与すること、および、③借入金と補助金をより明確に区別することができることを便益として挙げている。

つまり、RABは、経済資源を測定の焦点とする発生主義会計を決算および予算に導入する

ことによって、経常的支出・予算と資本的支出・予算とを明確に区分し、さらに固定資産の減価償却費およびキャピタル・チャージを認識することでPSAの目標達成のために必要な予算・コストを適正に算定することを可能にするのである。適切なコスト計算は、サービス間のコスト比較を可能とし、より良い資源配分の意思決定に役立つことにつながる。その意味で、RABは、PSAの目標達成につき、適切な予算額の決定を支援するという役割を担うものであるといえる。さらに、適切なコスト計算は、各省庁に対しコスト削減のインセンティブを付与するものでもある。各省庁のPSAには、VFMターゲットがそれぞれ設定されており、適切なコスト計算はその達成を支援するものである。

3.4 省庁投資戦略

(Departmental Investment Strategy, DIS)

DISとは、「公的サービスにおいて、政府が提案した改善を実行するために必要とされる資本的ストックの規模と質を策定する各省庁の投資戦略計画」²²⁾である。このDISは、98年のC S Rで導入されたが、その際には各省庁の設置目的や目標、さらには予算とのリンクが不完全であった。しかしながら、S R 2000においてDISは、S Rのプロセスに完全に組み込まれることにより、これらとの統合が図られ、各省庁のDISには「歳出計画」で明らかにされるDELの資本的予算の決定額が反映されることとなった²³⁾。

今までの予算編成の問題点としては、短期の経費削減圧力が適正なインフラ資産の長期的便益を無視してきたことが指摘されている。つまり、投資において、短期的には低コストでも耐久性の無いその場しのぎの修繕が繰り返され、

19) HM Treasury, *Resource Accounting Manual*, 1999, Chapter 13.

20) HM Treasury, *Managing Resources: Analysing resource accounts: user's guide*, 2001, p. 2.

21) HM Treasury, *Resource Budgeting and the 2000 Spending Review*, 2000.

22) HM Treasury, *Spending Review 2000: Investing in the Future, Departmental Investment Strategies: A Summary (DIS Summary)*, Cm4916, 2000, p. 1.

23) HM Treasury, *Aspect of the 2000 Spending Review*, 2000.

表4：DISの構成内容

- | |
|--|
| 1. 戦略方針
2. 現存資産の計画
3. 新規投資計画
4. システムと手続 |
|--|

出典：HM Treasury, *Spending Review 2000: Investing in the Future, Departmental Investment Strategies: A Summary*, Cm4916, 2000.

長期的には高コストがもたらされていたという。そのために、①新規投資から最大の便益 (best value) を得るため、および②現存の資産から最大の便益を得るために各省庁は資本的資産の投資とそのマネジメントについて明確な長期計画を策定することが必要となったのである²⁴⁾。したがって、DISは、各省庁がPSAで明らかにした目標を達成するために、次期3年間の資本的資源のより良い配分を行うために策定する投資戦略計画である。

表4は、各省庁が策定すべきDISの構成内容である。まず、「戦略方針」では、各省庁の目標達成のために投資の果たす役割を明らかにしたうえで、長期戦略と「歳出計画」のDELの資本的予算額を明らかにする。「現存資産の計画」では、現存の資産ストックの範囲と利用状態等についての分析を行い、資産の利用を促進・改善するための計画および除却の計画を明らかにする。「新規投資計画」では、これから行おうとする新規投資計画を明らかにし、「システムと手続」では、現存の資産の利用を最大化し、かつ、新規投資においてVFMを提供することを確固たるものにするために各省庁が採用するシステムおよび手続を明らかにすることが求められている。

教育雇用省のDIS²⁵⁾では、省の投資戦略を

PSAで明らかにした3つの目標および高等教育、管理的資産の5つに分け、それぞれについて表4の内容を明らかにしている。

「16才までの子どもの教育水準を向上させる」という目標に対する投資戦略では、学校への設備投資は教師のモチベーションに強い影響を与え、より良い学校環境は生徒および教師の双方にプラスの影響を与えるという調査結果、ならびに、コンピューター等の情報技術環境の整備されている学校の生徒の方が、整備されていない学校の生徒に比べ、英語、算数、情報技術、科学の各教科の成績が優れているという調査結果を示し、PSAの目標を達成するためには、学校の建物および情報技術設備により多くの新規投資を行うことが重要であることを「戦略方針」において強調している。そして、この方針に基づき、学校設備の維持管理・除却・新規投資の計画を具体的に策定している。

このように、DISは、PSAの目標の達成を投資の側面から支援するものであり、計画的かつ適切な投資戦略が欠ければPSAの達成が危ぶまれるものである。

4. 予算・歳出管理制度全体のフレームワーク および意義・評価

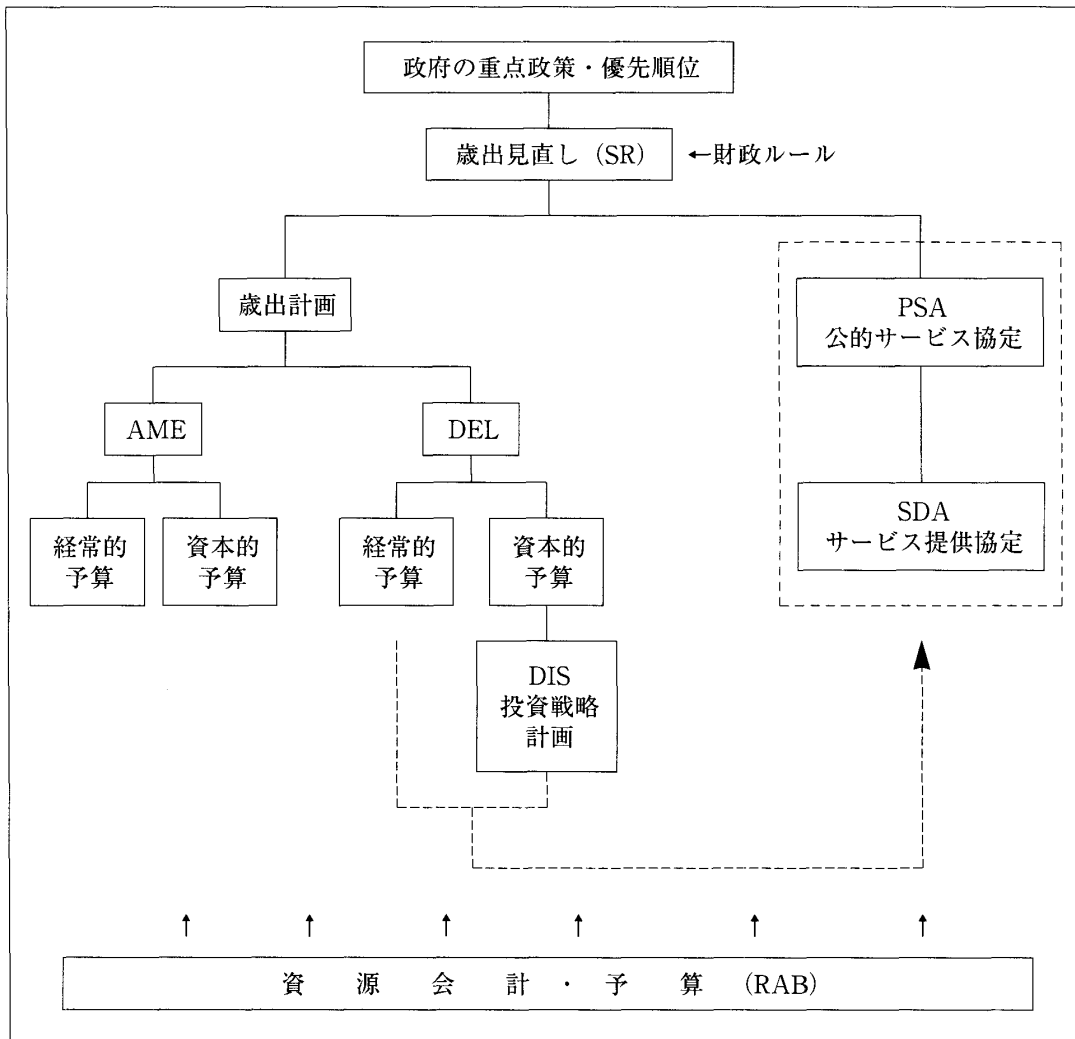
4.1 予算・歳出管理制度全体のフレームワーク および意義

PSAは、既に検証してきたようにPSA単独で機能する制度ではない。PSAは、高品質でコスト効果的な公的サービスを提供するための予

24) HM Treasury, DIS Summary, *op. cit.*, Foreword.

25) Department for Education and Employment, *Departmental Investment Strategy 2001-04*, 2000.

図 1：予算・歳出管理制度全体のフレームワーク



出典：HM Treasury, *Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting*, 2001, p.5.を参考に作成

算・歳出管理制度における重要な構成要素として位置づけられるべきものである。この予算・歳出管理制度全体のフレームワークをまとめたものが図1である。

SRは、政府の重点政策・優先順位をゴールデン・ルールおよび持続可能な投資ルールという2つの財政ルールに合致させながら、3年間で各省庁が提供すべきサービスの成果（PSA）およびその実現に必要な予算額（歳出計画）を明らかにする。そして、歳出計画では、各省庁に権限を委譲するかわりにサービスの提供に責

任を持たせるDELと各省庁が単独で管理することが困難なAMEを区別する。さらに、DELとAMEは、RABにより、それぞれ経常的予算と資本的予算が明確に区分され、減価償却費やキャピタル・チャージを含む適切なコスト計算が行われる。SDAは、PSAで明らかにしたサービス成果を達成するために各省庁が具体的にどのような方策で実施するのかを明らかにすると同時に、組織全体としてその達成を確実に行うためのインセンティブの付与や顧客満足度向上の方策、人事考課制度の改革等、組織改革の戦

略を明らかにする。また、DISは、PSAとSDAで明らかにしたサービスの提供を支えるために必要な資産の取得・維持・除却を策定する投資戦略計画である。そこでは、借入による投資がゴールデン・ルールによって認められる一方、際限のない借入残高の増加を防ぐために、持続可能な投資ルールにより、政府全体の借入総量の上限が設定される。さらに、RABのキャピタル・チャージにより、各省庁では、目標の達成に不必要な資産を積極的に整理するというインセンティブが働くようになっている。つまり、RABが予算・歳出管理制度全体を支えるという構図である。

このフレームワークが持つ意義は、①3年間という長期的視点に焦点を置くことにより、公的資金マネジメントの長期的な首尾一貫性を確保し、さらに未消化予算の次年度への繰越を認めることで各省庁への裁量権を拡大していること、②PSAの導入により、資源と成果を直接結びつけ、投入管理から成果管理への移行を図っていること、③PSAで具体的に明らかにされたサービス提供の成果を確実にかつ効率的に実施するために各省庁にSDAとDISを策定させ、さらに組織としてVFMへの取り組みを促していること、および、④RABの導入により、適正なコスト計算を図り、経済性・効率性の追求を可能にすると同時に、より良い資産マネジメントへのインセンティブを付与していることであると言えよう。そして、このフレームワーク全体を予算策定段階および実施後の報告段階で支えるRABはまさに、政府の優先順位を各省庁の戦略と予算に落としこむと同時に、議会に対し、提供したサービスの効率性と有効性を報告するものである²⁶⁾。

4.2 予算・歳出管理制度全体の評価

4.1 で明らかにした予算・歳出管理制度全

体のフレームワークは、1998年にCSRでPSAが導入された当初から形成されたものではない。PSAの導入時には、SDAは存在せず、PSAを支えるものとして各ターゲットの成果の測定とモニタリングを行うための指標を示したアウトプット・業績分析 (Output and Performance Analyses, OPAs)²⁷⁾ が存在するのみであった。しかし、PSAで明らかにした各ターゲットの達成をより確実にいき、かつ説明責任を果たすためにはOPAsでは不十分であるとし、PSAのターゲットを各省庁が組織として具体的にどのような戦略で達成するのかを明らかにするSDAが開発された。また、DISも1998年の導入当初は、各省庁の設置目的や目標、予算とのリンクが不完全であったが、S R 2000でこれらとの統合が完全に図られた。さらに、RABについても発生主義にもとづく決算書の導入は1999年度からであり、1998年のCSRでは未だ準備段階で、S R 2000で初めて資源予算が導入されたのであった。このように、英国の予算・歳出管理制度全体のフレームワークは実際に制度を稼働していく中で、不具合部分を逐次発見し、改良と改革を行い続けているものであり、現在進行形で発展を続けている制度であると言えよう。その意味で現行のフレームワークが完成されたものとして維持され続けると断定することは出来ない。

さらに、本制度は、質的にも確実に進歩を遂げている。CSRで約280あったPSAの設定ターゲット数は、より焦点のはっきりした具体的なものへとターゲット設定数の絞り込みが行なわれた結果、S R 2000では、約160と4割以上が削減された。また、アウトカムに焦点を置くことによって複数の省庁が協働して共通のターゲットの達成を目指す省庁横断的課題についてのPSAはCSRでは、3分野 (麻薬撲滅、犯罪司法システム、児童育成) であったが、縦割り行政

26) HM Treasury, Full Implementation of RAB, *op. cit.*, p. 3.

27) HM Treasury, *The Government's Measures of Success, Output and Performance Analyses*, 1999.

の弊害を排除し省庁間の協調を促すのに非常に効果があったということで、SR2000では、上記3分野に加え、2分野（地方政府との協働、労働福祉）が追加された。さらに10分野について、各省庁のPSAにおいて、協働する省庁と共通のターゲットが明確に定義され、省庁間の協働を促している²⁸⁾。

また、提供すべきサービスを定量的に明らかにするPSAによる成果も著しい。教育の分野では11才で到達すべき読み書きの目標レベルに達した割合が、96年の57%から99年では70%までに、算数では96年の54%から99年では69%まで上昇した²⁹⁾。また、犯罪司法システムの分野では、青少年の審理日数が平均142日から96日と1ヶ月半以上短縮されたという³⁰⁾。

さらに、PSAをより充実させるための環境整備も進んでいる。2001年3月には、「業績情報の枠組み」³¹⁾と題する報告書が大蔵省、内閣府、会計検査院、監査委員、政府統計局の5つの機関の共同で作成された。この報告書では、「業績情報は政府の近代化の基礎であり、政府活動のアカウンタビリティ、業績マネジメント、リスク・マネジメント、経営計画の改善を支えるための必要なツールである」³²⁾とし、業績情報の役割、インプット・アウトプット・アウトカムの定義、業績情報システムが満たすべき基準、業績尺度が満たすべき基準、業績測定の実務的課題が詳細に示されている。そして、この報告書の内容に基づき、各機関の業績情報システムが適切であるか否かの自己診断を行うための簡便なチェック・リストが開発され³³⁾、各省庁のより良いターゲットの設定や業績情報シ

ステムの構築を支援している。

このように、PSAを含む予算・歳出管理制度は、限られた資源を効率的、効果的に投入し、国民により良い公的サービスを提供すると同時に政府の透明性とアカウンタビリティを高めるために、常にさらなる改善・改革を指向している制度であるといえる。

5. わが国政策評価制度の現況

「国の行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らし、客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する」³⁴⁾ 情報を提供するわが国の政策評価制度は、「事業評価」、「実績評価」、「総合評価」の3つに分類される。「事業評価」は、主に公共事業や研究開発事業、政府開発援助（ODA）事業を対象に事前・途中・事後の各段階で評価を行うものであり、「実績評価」は、行政の幅広い分野において、予め達成すべき目標を設定し、それに対する実績を事後に測定し評価を行うものである。そして、「総合評価」は、時々々の課題に対応して選択的、重点的に事後または事前に評価を行うものとされている³⁵⁾。このうち、特に「実績評価」は、予め達成すべき目標を設定するという点で英国のPSAを倣った制度設計といえるだろう。そこで以下では、わが国の「実績評価」制度の現況を概観する。

5.1 主な省庁の平成13年度実績評価報告書の公表および有識者会議設置の状況

平成13年1月策定の「政策評価に関する標準的ガイドライン」（標準的ガイドライン）および、平成13年6月制定の「行政機関が行う政策

28) HM Treasury, *PSA 2001-2004, op. cit.*, Chapter 25.

29) HM Treasury, *Spending Review 2000: Spending Plans, op. cit.*, Chapter 7.

30) HM Treasury, *PSA 2001-2004, op. cit.*, Foreword.

31) HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office For National Statistics (HM Treasury et), *Choosing the right FABRIC, A Framework for Performance Information (FABRIC)*, 2001.

32) HM Treasury et, *FABRIC, ibid.*, p. 1.

33) HM Treasury et, *Checklist for Performance Information Systems*, 2001.

34) 政策評価の手法等に関する研究会「前掲書」, p. 4.

35) 政策評価の手法等に関する研究会「前掲書」, pp. 21-60.

表5：主な省庁の平成13年度実績評価報告書の公表および有識者会議設置の状況

(平成14年7月末日現在)

	公表時期	有識者会議の設置の有無および開催回数
国家公安委員会・ 警察庁	平成14年 3月	有, 3回
経済産業省	5月	有, 5回
国土交通省	6月	有, 4回
財務省	6月	有, 15回
文部科学省	7月	有, 4回
農林水産省	7月	有, 14回
総務省	8月公表予定	有, 1回
厚生省	8月公表予定	無, 設置予定有り
環境省	9月公表予定	有, 2回
法務省	未定	無, 準備中
外務省	未定	無, 準備中

出典：各省庁ホームページ，および問い合わせにより作成

の評価に関する法律」(行政機関政策評価法)をうけ、各省庁は、政策評価に関する基本計画および実施計画の策定・公表を行ってきた。制度導入後、初年度にあたる平成13年度の主な省庁の実績評価報告書の公表および有識者会議設置の状況は表5に示すとおりである。

平成13年度実績評価報告書の公表時期は、国家公安委員会・警察庁の平成14年3月が最も早く、次に経済産業省の5月、国土交通省および財務省の6月、文部科学省、農林水産省の7月と続く。これに対し、総務省、厚生省、環境省、法務省、外務省は平成14年7月末日現在、未だ公表に至っていない。

また、行政機関政策評価法で「政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること」³⁶⁾とされた有識者会議は、表5に示すように8の省庁が既に設置している。また、7月末日現在設置していない厚生省、法務省、外務省においても、設置準備中あるいは将来設置を予定していると回答しており、今後ほとんど

全ての省庁が有識者会議を設置する見通しである。しかしながら、有識者会議を設置している省庁の会議開催回数は、会議設置時期が各省庁で異なるため多寡について単純な比較はできないものの、財務省の15回、農林水産省の14回が飛び抜けて多く、他は、年に4回程度の開催となっている。

平成13年度実績評価報告書の公表および有識者会議設置の状況をみる限り、各省庁の政策評価への取り組み方はさまざまである。一概に「報告は早い方が良い」、「有識者会議の開催回数は多い方が良い」と断定はできない。しかしながら、報告の取りまとめのスピードや有識者会議の開催回数は、各省庁の政策評価に対する姿勢や積極性を表すものであることは確かであり、その意味では省庁間で政策評価に対する取り組み姿勢にかなりの差があると言えよう。

5.2 主な省庁の平成13年度実績評価報告書の概況

平成14年7月末日現在公表を終えている6省庁の平成13年度の実績評価報告書の内容も前述

36) 「行政機関政策評価法」第3条2項2号。

の公表時期および有識者会議の設置状況と同様、省庁により実にさまざまである。これらについての詳細な分析は別稿に譲るが、その概況は以下のとおりである。

財務省の実績評価書は、9の総合目標、6の政策目標および34の下位目標、5の組織運営の方針について、業績指標数54、参考モニタリング指標数304、あわせて358の指標を示し、全体で496ページにおよぶものである。また、財務省では独自に評価マニュアルを作成し、各目標について評価意見総括表を作成し、4つの観点（「指標等に照らした目標等の達成度」「目標を達成するための事務運営のプロセスが適切、有効かつ効率的であったか」「結果の分析が的確に行われているか」「当該政策自体の改善や、政策評価システムの運用の改善について有益かつ積極的な提言がなされているか」）から財務省の自己評価を行うとともに、有識者会議である「財務省の政策評価の在り方に関する懇談会」の講評を掲載している³⁷⁾。

国土交通省の報告書は、平成13年度が政策評価の初年度であることから、政策評価の考え方の総論的な記述が大部を占め、実績評価については27の政策目標と113の業績指標および目標値を示すにとどめ、実際の測定と分析は来年度以降行うとしている³⁸⁾。

国家公安委員会・警察庁の報告書では、8の基本目標と24の業績目標を定めているが、実績評価は「評価期間が終了した後に、評価期間中の業績指標の測定結果についての分析を行うことによって実施する」³⁹⁾のものであるとし、各目標における業績指標について定量的な目標値の設定は行っていない。さらに、業績指標は、

継続的に測定することによって「実現状況を把握し、経過を明らかにする」⁴⁰⁾ものという認識で、各目標における業績指標の分析は行わず、分析結果欄は全て「評価期間未了」とのみ掲載されている⁴¹⁾。

文部科学省では、9つの政策目標と42の施策目標および146の業績指標を設定し、各目標ごとに、現状の分析と今後の課題、目標値の設定と達成時期、および、指標値の5年間の推移を明らかにしている⁴²⁾。

経済産業省では、予算、財投、税制等の要求事項を目的別に131の施策にまとめ、目的、必要性、施策の概要、目標、達成時期、達成度測定指標を明らかにしている。この報告書では、施策のコストとして予算獲得額の経年比較を行っている⁴³⁾。

農林水産省では、70の政策分野と159の指標および目標値を設定し、達成度合によってABCの3段階評価を行っている⁴⁴⁾。さらに、農林水産省では、同様の実績評価を平成12年度より行っており、3段階評価が2年連続して最低ランクのC評価である政策分野等を対象に、個々の政策手段の効果を検証する「政策手段別評価」を実施した⁴⁵⁾。

以上6省庁のうち、実際に平成13年度の「評価」を行っているのは、財務省と農林水産省の

42) 文部科学省「平成13年度文部科学省実績評価書」平成14年7月。

43) 経済産業省「平成14年度予算確定後事前評価書」平成14年5月。経済産業省では、平成13年1月の「政策評価に関する標準的ガイドライン」が策定される前の平成11年12月に他省庁に先駆けて独自の「政策立案・評価ガイドライン」を策定し、平成12年度より政策評価を行っている。この評価は「事前評価書」という名称で、「政策評価に関する標準的ガイドライン」の「事業評価」「実績評価」「総合評価」の混合体である。

44) 達成度90%以上をA、50%以上90%未満をB、50%未満をCとしている。

45) 農林水産省「平成13年度農林水産省政策評価結果」平成14年7月。政策手段別評価は年度予算の5割に相当する180事業を対象に必要性、有効性、効率性の観点から評価が行われた。

37) 財務省「平成13年度実績評価書」平成14年6月。

38) 国土交通省「平成13年度国土交通省政策評価年次報告書」平成14年6月。

39) 国家公安委員会・警察庁「平成13年実績評価結果報告書」平成14年3月、はじめに。

40) 国家公安委員会・警察庁「前掲書」、はじめに。

41) 国家公安委員会・警察庁「前掲書」。

みであり⁴⁶⁾、他は実績評価実施初年度ということで、平成13年度は目標値および達成時期を示すにとどめている。

6. わが国政策評価制度の課題および克服のシナリオ

英国のPSAを核とする政策評価制度とわが国の実績評価制度を比べると、わが国制度には制度それ自体が抱える課題と運用上の課題の2種類が存在していると考えられる。

6.1 わが国政策評価制度の制度上の課題

(1) コスト削減に向けてのインセンティブ付与の必要性

英国では、RABの導入により、予算策定段階においてはSRで、また決算報告段階においても通常の財務諸表の他にPSAの設置目的、目標ごとの決算書を別に作成し、コストと成果の対応関係を明らかにする仕組みが整っている。さらに、PSAにおいて全ての省庁はVFMターゲットを設定することが求められている。また、DISではRABのキャピタル・チャージによって資産の適切なマネジメントが動機づけられる等、常に不必要かつ非効率なコストを削減するインセンティブが働くようになっている。

これに対し、わが国においては、未だ複式簿記・発生主義会計が導入されておらず、現金主義を採用しているため、コスト把握は容易ではない。さらに、英国では、1980年代から20年以上、効率的な行政の実現へ向けて様々な取り組みがなされており、行政内部におけるコスト意識は、相当程度醸成されていると考えられる。

46) 経済産業省では、「事前評価書」の各施策が目標値に達しているか否かの評価を「事後評価書」で行う。平成13年度事後評価書は平成14年8月に公表の予定である。

47) 我が国においても、国の貸借対照表試案の公表や地方自治体の決算統計を用いた企業会計的手法によるバランスシートの作成など公会計を見直す機運が出始めているものの、現行制度を抜本的に変革するまでには至っていない。

今まで、コスト意識が欠如し、正確なコスト情報を把握する努力を欠いてきたわが国の場合⁴⁷⁾、適切なコスト計算のために発生主義会計を導入すること、目標値の設定に効率性の指標を設定すること、および、政策評価の対象となる各施策・事業について減価償却費等を含むコスト総額の経年比較を行うことがコスト削減のためには必要不可欠であると考えられる。

さらに、英国では、ある施策のコスト削減によって捻出した資源を他の施策に振り向けることや、単年度で使い残した予算を次年度に繰り越すことが可能となっている。わが国においても「予算は使い切らないと次年度予算が削られる」といったマイナス思考ではなく、コスト削減のインセンティブを付与するような柔軟な予算制度の確立が必要であろう。

(2) 目標達成に向けてのインセンティブ付与の必要性

英国では、大蔵省が4半期毎にPSAの目標達成状況をチェックしている。さらにSDAでは、業績を反映させる人事考課制度の導入や組織改善計画の策定等、PSAの目標の達成を確実にを行うための組織的な取り組みを明らかにすることが求められている。

目標達成のためのインセンティブとしては、①目標達成度合を個々人の業績評価である人事考課につなげること、および②各省庁の実施状況を監視し結果を公表することが重要であると考えられる。しかしながら、わが国では、人事考課への反映は今後の課題とされてはいるものの⁴⁸⁾、現状では、個人に対する責任の所在の追求を明確に排除している⁴⁹⁾。目標達成への強いインセンティブを形成するためには、結果の公表のみではなく、組織と個人の双方を動機づける制度設計が必要であろう。

(3) 目標と予算とのリンクの必要性

48) 政策評価の手法等に関する研究会「前掲書」、p. 26.

49) 政策評価の手法等に関する研究会「前掲書」、p. 42.

英国のPSAは、既に検証してきたように、PSA単独で機能する制度ではなく、予算・歳出管理制度に組み込まれた制度である。したがって、そこでは、達成すべきサービスの水準に対し予算が付与されるため予算と目標は完全にリンクしている。

これに対し、わが国においては、「評価結果を各府省は予算要求の段階等で適切に反映させることが求められ、予算編成の過程においても、財政当局で評価情報が予算に反映されることが期待される」⁵⁰⁾との規定があるものの、目標と予算とのリンクは確立されておらず、政策評価制度についての財務省の関与も低い。これでは、3～5年という中長期の目標を各省庁が策定しても「予算が十分に獲得できなかったので目標が達成できなかった」と、予算不足が目標未達成の弁明に使われる可能性がある。さらに、資源（予算）と成果（目標）が対比されてこそ、初めて資源が効率的に活用されているか否かの判断が可能となる。限られた資源を効率的に用い、Plan-Do-Seeというマネジメント・サイクルを機能させるためには、目標と予算をリンクさせることが必要不可欠である。

6.2 わが国政策評価制度の運用上の課題

(1) 制度精緻化の必要性

第5節で示したように、主な省庁の平成13年度の実績評価報告書の公表および有識者会議設置の状況は、省庁によってさまざまである。また、その報告内容も多種多様である。国家公安委員会・警察庁では、業績指標について定量的な目標値が設定されていない。その一方で、経済産業省では施策ごとに予算額の経年推移を明示し、農林水産省では平成13年度の評価結果をABCの3段階で評価すると同時に、実績評価を補完するものとして「政策手段別評価」を開発している。平成13年度が政策評価の初年度で

あることを考えれば、実績評価報告書の内容および様式が各省庁それぞれ独自の創意工夫により異なることは当然であり、全ての省庁が同じ内容・様式で報告する必要は全くない。しかしながら、国民にわかりやすく、かつ、成果を重視する効率的な行政の実現のためのマネジメント・ツールとして政策評価制度をとらえる場合、一定水準以上の制度が全ての省庁で行われることが必要である。毎年の政策評価の経験の蓄積により、制度全体の精緻化を進めていくためには、評価専担組織としての総務省および民間有識者により構成される政策評価・独立行政法人評価委員会（以下、評価委員会と呼ぶ）が各省庁の実際の実績評価の取り組み状況を精査し、標準的ガイドラインからさらに踏み込んだ実務的なガイドライン等を策定し、各省庁の政策評価に関するコンセンサスを深めるとともに、良りよい実践例を普及させる等の努力が必要であろう。

(2) 戦略的かつ適切な目標値および指標設定の必要性

予め目標を設定し、その達成状況を測定する実績評価において最も重要なことは、適切な目標値を設定することである。英国では、適切な目標値は、特定でき（Specific）、測定可能（Measurable）、かつ実現可能（Achievable）であり、目的適合（Relevant）および適時（Timed）でなければならないとされ、これらはその頭文字をとってSMARTと呼ばれている⁵¹⁾。さらに、目標値は、成果の改革や改善に組織を奮い立たせるような挑戦的なものであることが要求される⁵²⁾。つまり、達成が容易な目標ではなく、むしろ組織の果敢な努力を要する戦略的かつ挑戦的な目標値の設定が不可欠である。

表6は、文部科学省の平成13年度実績評価書の一部である。ここでは「確かな学力の育成」という施策目標の下に達成目標2-1-2①とし

50) 政策評価の手法等に関する研究会「前掲書」、p.17.

51) HM Treasury, CSR1999-2002, *op. cit.*, p. 1.

52) HM Treasury et, FABRIC, *op. cit.*, p. 24.

表6：文部科学省の平成13年度実績評価書

①施策名	施策目標2-1 確かな学力の育成					
②主管課及び関係課	(主管課) 省略 (関係課)					
③基本目標及び達成目標	<p>【基本目標2-1】 基礎・基本の徹底や、自ら学び自ら考える力などまで含めた「確かな学力」を身に付けさせる。 (達成目標2-1-1) 学習指導要領の各教科等の目標の実現状況の改善と、児童生徒の授業の理解度や学習意欲の向上を図る。 (達成目標2-1-2) ①教員一人あたりの児童生徒数の欧米並の水準(小：18.6人、中：14.6人)への改善(平成17年度まで)、 ②学校教育への社会人等の活用の増加(平成16年度までに約5万人を全国の学校に導入等)、 ③少人数・習熟度別学習の実施率向上など、個に応じた指導の充実を図る。 (達成目標2-1-3) 学校での朝読書等の読書活動を充実するとともに、平成14年度からの5年間で、学校図書館の蔵書について新たに4千万冊の整備(およそ20%の増を図る)。</p>					
④現状の分析と今後の課題	省略					
⑤指標	指標名	9	10	11	12	13
	教育課程実施状況調査等の結果 ・同一問題の経年比較 ・授業の理解度 小 (よくわかる, だいたいわかる) 中 (と回答した率(%)) 高	-	-	-	-	集計中 集計中 集計中 -
	国際比較調査における成績等 ・数学が好きな子どもの割合(%) (※1) ・理科が好きな子どもの割合(%) (※1)	-	-	48 (72) 55 (79)	-	-
	教員一人あたりの児童生徒数(人) ・小学校 ・中学校	19.8 17.1	19.5 16.9	19.3 16.7	19.2 16.4	19.0 16.1
	学校教育への社会人等の活用状況 ・学校いきいきプランによる社会人活用数 ・特別非常勤講師の届出件数 ・ネイティブスピーカー等の配置数	- 5014 6857	- 6280 7280	- 8646 7738	- 11607 8220	集計中 集計中 9370
	少人数, 習熟度別学習を実施している学校の数	-	-	-	-	-
	全校一斉読書活動を実施している学校の割合(%)	-	-	45.9	集計中	集計中
	公立学校図書館の蔵書数(百万冊)	307	313	318	集計中	集計中
	備考	※1 () 内は国際平均値。				

出典：文部科学省「平成13年度文部科学省実績評価書」平成14年7月

て「教員1人あたりの児童生徒数」を平成17年度までに欧米並みの水準(小学校：18.6人、中学校：14.6人)へ改善することが掲げられ、指標として「教員1人あたりの児童生徒数」の小学校と中学校の5年間の推移が示されている。しかしながら、この目標値および指標の設定は、不適切であると言わざるをえない。わが国の小学校の「教員1人あたりの児童生徒数」の計算には、学校長、教頭(副校長)および体育や音

楽等の専科の教員が含まれている。これに対し、目標とした欧米の数値(主にアメリカおよびドイツ)には、学校長、教頭が含まれておらず、専科等の教員が含まれているか否かは不明であるという。一方、制度上の一学級の上限生徒数は、わが国では40人であるのに対し、アメリカおよびドイツでは30人以下となっている⁵³⁾。また、平成13年5月1日現在、わが国においては、小学校の学級総数の約半数が30人以上の学級で

あるという⁵⁴⁾。つまり、平成13年度の小学校の指標の実績値である19.0人と目標値の18.6人は僅差に見えるが、40人学級制を採用しているわが国と30人以下学級制を採用している欧米との格差は実質的には大きい。これは、前提条件が異なる比較不可能な目標値と指標が設定された例であると言えるだろう。

これに対し、英国の1998年のPSAでは、「1学級の人数が30人を越えている47万7千人の5～7才の小学生の数を2001年9月までにゼロにする」⁵⁵⁾と非常に具体的で戦略的なターゲットが掲げられている。このように適切な目標値の選択および設定は、政策評価の極めて重要な要素である。加えて、目標数の絞り込みも重要である。英国のPSAのターゲット数は、18の省庁と5の省庁横断的課題をあわせて約160である。教育雇用省の場合では、4つの目標に対し13のターゲットが設定されている。これに対しわが国の文部科学省では、9の政策目標と42の施策目標に対し146の業績指標が設定される等、その目標および業績指標の数が非常に多い。わが国の場合、政策評価の初年度であり、目標の絞り込みが困難であったことを勘案しても、その数の多さは否めない。多数の目標と業績指標は焦点を曖昧にし、評価をわかりにくいものとする。今後、透明性の観点を考慮しながらも、目標および業績指標を絞り込み精緻化すること、

53) アメリカおよびドイツでは国単位ではなく州単位によって学級制度が異なる。アメリカのカリフォルニア州では、1～3年生は32人学級、4～8年生は28人学級だという。また、ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州では、1～4年生は学級の標準人数は24人と定められているが、18人から30人までが許容範囲として認められているという。文部科学省『教育指標の国際比較平成14年版』2002年、および文部科学省生涯学習政策局調査企画課の回答による。

54) 平成13年5月1日現在の学校基本調査によれば、わが国の小学校における30人以上の学級数は約13万学級あり、総学級数（27万学級）の約48%を占める。文部科学省大臣官房調査統計企画課の回答による。

55) HM Treasury, CSR1999-2002, *op. cit.*, p. 11.

および設定された目標値が適切であるか否か、さらには挑戦的かつ戦略的であるか否かを十分に吟味することが必要である。そしてこれを直接的に担うのは、各省庁設置の有識者会議であろう。しかし、現段階では、初年度ということで各会議では「政策評価とはいかにあるべきか」という総論部分に審議の多くが割かれ、個々の目標値および指標が適切か否かという各論部分については、十分な議論が尽くされていないようにみえる。今後、各目標値および指標の適切性について専門的議論が十分におこなわれることが必要であろう。

6.3 課題克服のシナリオ

英国のブレア首相は、1998年のCSRで「ここで述べているPSAは、このCSRによって提供する資源の見返りとして、どのようなサービスを我々が提供するかを明らかにするものである」⁵⁶⁾と述べている。英国のPSAは単なる「目標」とどまらず、「これだけのサービスを実施します」と首相が国民に約束するものである。そして、そこで明らかにされるPSAのターゲットは「2001年9月までに5～7才までの小学生の1クラスの人数を30人以下にする」⁵⁷⁾、「11才の子どもの読み書き・算数のレベルを2002年までにそれぞれ80%、75%まで引き上げる」⁵⁸⁾などむしろ「公約」に近いと言って良い。このように英国の政策評価制度は、ターゲット設定に内閣府が直接関与する等、政治主導型であるといえる。これに対し官僚主導型であるわが国の場合、いかにして制度上および運営上の課題を克服すべきだろうか。

わが国の政策評価制度では、総務省が評価専担組織として各省庁の政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価を行うこと、さらに評価委員会が政策評価に関する基本的事項

56) HM Treasury, CSR1999-2002, *ibid.*, p. i.

57) HM Treasury, CSR1999-2002, *ibid.*, p. i.

58) HM Treasury, *Spending Review 2000: Public Service Agreements 2001-2004*, *op. cit.*, Chapter 2.

の調査審議等を行うこととされている。これらに加え、各省庁が独自に設置する有識者会議をあわせると政策評価に関し、3段階の評価・監視機関が存在する。政府全体の政策評価の質を上げ、制度を実効あるものにするためには、これらの各機関が担う役割は極めて大きいと言えるだろう。英国では、大蔵省が各省庁のターゲットの達成状況の監視を行うと同時に、SDAの導入に際し発行したガイドラインで、「業績向上」や「人事運営」等の各記載項目につき、各省庁で実際に行われている具体的な成功事例をベスト・プラクティスとして数多く紹介している⁵⁹⁾。さらに、より良いターゲットの設定や業績測定のための指針「業績情報の枠組み」を公表している。米国では、議会が政策評価制度であるGPRA⁶⁰⁾の各省庁の実施状況を採点したり、会計検査院(GAO)がガイドラインを作成し、毎年各省庁のGPRA報告書の調査とその結果の公表を行っている⁶¹⁾。わが国においても、総務省、評価委員会が各省庁の政策評価の報告書について詳細な分析・評価を行い、制度全体の精緻化を促すためにより良い実践例の紹介を行ったり、標準的ガイドラインからさらに踏み込んだ実務的な指針等を策定することが必要だろう。つまり、標準的ガイドラインおよび行政機関政策評価法の遵守を求めただけでなく、定められている以上の積極的な取り組みを各省庁に促すことが必要である。そして、そのような実務指針においてコスト削減や目標達成へのインセンティブの付与や目標と予算とのリンクを図ること等を各省庁に呼びかけることが重要である。平成13年度の実績評価書では、経済産業省が各施策ごとの予算額の経年比較を行い目標と予算とのリンクを図っている。また、農林水

産省では、実績評価の結果が低いものを対象に事業の見直しを行って目標達成へのインセンティブを付与し、財務省では全ての目標に対して有識者会議の講評を掲載している。このように既に標準的ガイドラインで定めている以上の取り組みを行っている省庁の例が存在する。これらの先取的な取り組み事例について適切な評価を行うと同時に広く紹介し、各省庁に対し積極的な取り組みを促すことが求められる。

また、目標の達成に自ら責任を負うこととなる官僚自身が挑戦的な戦略なり目標値を策定すること、および適切な自己評価を行うことは決して容易なことではない。したがって、各省庁の個々の目標値や指標の設定および評価の適切性について、総務省や評価委員会とともに各省庁設置の有識者会議が専門家として十分に審議を尽くし、政策評価制度の精緻化に貢献することが必要であろう。

7. おわりに

わが国に政策評価制度が導入されたことで、各省庁がいかなる目的を有し、それをどのような手段で達成しようとしているのかが具体的に明らかとなり、透明性は格段に向上した。しかしながら、平成13年度の実績評価では、初年度という理由で実際の評価に至らず、目標値と指標の設定のみに終わっている省庁も少なくない。さらに、現時点では今後、実績評価の結果がどのように予算を含めた政策に反映されていくのかも定かでない。つまり、効率的で質の高い行政の実現や国民的視点に立った成果重視の行政への転換等意図された目的が果たされるか否かは、全て今後の運営にかかっている。わが国の政策評価制度は、法律の施行後3年を経過した時点、つまり平成17年度に再検討を加えることが定められている。本制度を実効あるものにするためには、常に制度の改善・改革を推し進めている英国の政策評価制度に学ぶ点が多い。

英国の政策評価制度の精緻化は、主に政治主導型であり、それを大蔵省が補佐してきた。こ

59) HM Treasury, A Guide to SDA, *op. cit.*

60) Government Performance and Results Act (GPRA), 政府業績成果法, 1993年。

61) GPRAについては、宮川公男「アメリカ連邦政府の行政改革-GPRAを中心にして-」『経済経営研究』VOL. 20-1, 1999年に詳しい。

れに対し、わが国では、これらの役割を総務省および評価委員会、各省庁の設置する政策評価の有識者会議が担うことが要求されている。総務省や評価委員会が各省庁の政策評価の取り組み状況を評価し、国民にわかりやすい形で公表を行うことや、政策評価についてより踏み込んだ実務指針を策定すること等により、制度自体の精緻化を図ると同時に各省庁に政策評価についての積極的な取り組みを促すことが必要である。さらに、各省庁設置の有識者会議が個々の目標値および指標の適切性について十分な審議を行うことが必要である。また、平成17年度の政策評価制度の再検討時には、制度上の課題である①コスト削減を促すインセンティブを付与する仕組みを確立することや、②組織と個人双方に対し目標達成へのインセンティブを付与する制度設計を行うこと、および、③目標と予算をリンクすることを考慮すべきである。

平成14年度予算では、小泉内閣のもと、総理大臣が議長を務める経済財政諮問会議が予算編成の基本方針を示し⁶²⁾、これに基づいて政府予算案が策定される等、従来に比べ内閣の指導力が強まってきている。政策評価制度も、利用さ

れてこそ価値がある。内閣や各大臣が政策評価制度および評価結果に強い関心を示し、より良い制度構築のために強いリーダーシップを発揮することが望まれる。さらに、国民1人1人が今後の運営状況について強い関心を持ち、多くの声を挙げていくことが必要不可欠である。「政策評価に関する基本方針」⁶³⁾では、国民の意見・要望を受け付けるための窓口を各省庁が設けることが定められており、調査を行った11省庁の全てがインターネットのホーム・ページ上に政策評価に関する意見受付窓口を開設していた。国民が総務省、評価委員会、有識者会議に次ぐ第4の評価・監視機関の役割を担うことが求められている。

謝辞

本稿の作成にあたってご指導頂いた、横浜国立大学大学院国際社会科学研究所の隅田一豊教授に深く感謝申し上げます。

また、本稿の論文審査において『横浜経営研究』のレフリーの先生方から多くの貴重なコメントを頂戴しました。この場をお借りして御礼を申し上げます。

〔いしだ はるみ 横浜国立大学大学院
国際社会科学研究所博士課程後期〕

62) 経済財政諮問会議、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」, 2001年6月21日, および, 「平成14年度予算編成の基本方針」, 2001年12月4日.

63) 「政策評価に関する基本方針」平成13年12月28日閣議決定.