

## 我が国の政策評価制度の課題と展望

東 信 男\*

( 会計検査院事務総長官房上席研究調査官 )

### はじめに

ニュー・パブリック・マネージメント ( New Public Management : NPM ) の理論を応用した行政・財政システムの改革は、1980年代後半以降、ニュージーランド、イギリスなどのアングロサクソン系の諸国を中心に行われていたが、徐々にフランス、オランダ、スウェーデンなどへも波及し、今や、欧米先進国を中心に世界的な潮流になっている。NPMの理論を公共部門に導入したこれらの国々では、財政赤字の縮小、長期債務残高の削減など、行政の効率化及び財政の健全化の面で一定の成果を収めている。我が国でも、1999年9月の「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」の施行に伴うPFI ( Private Finance Initiative ) の導入、2001年1月の「独立行政法人通則法」の施行に伴うエイジェンシー ( Agency ) の導入など、NPMの理論を応用した手法が徐々に導入され始めており、今回、同年1月の中央省庁等の改革に伴い、新たな「政策評価制度」が導入された。この政策評価は、NPMの重要な理念の一つである業績・成果による統制を行政運営に応用した手法であり、国民本位の効率的で質の高い行政を実現することなどを目的としている。

しかし、我が国の場合、PFI及びエイジェンシーの導入に見られるようにNPMの理論を行政・財政システムへ応用するに当たっては、欧米先進国のように既存の関連制度も抜本的に改革しつつ新たな制度を導入するというよりはむしろ、既存の関連制度を可能な限り温存しつつ新しい制度を導入するという現状肯定的な色彩が極めて強く、今回の「政策評価制度」についても同じことが言える。このようなアプローチを取る限り、「政策評価制度」を始めとするNPMの理論を応用した手法が、我が国の行政の効率化及び財政の健全化にもたらす効果は限定的なものにならざるを得ないと思われる。

我が国の財政状況は、単年度の財政収支の赤字額、長期債務残高の対GDP比のいずれにおいても主要先進国中最悪になっており、「財政はやや破局に近い ( 2001年3月の参議院予算委員会での宮沢財務相答弁 ) 」とされている。このような状況から、我が国では、行政・財政システムの抜本的な構造改革に取り組むことが求められており、そのためには、欧米先進国のように既存の制度を抜本的に改革する手法としてNPMの理論を応用した新たな制度を導入することも選択肢の一つである。そこで、欧米先進国の先行事例を踏まえながら、我が国に新たに導入された「政策評価制度」が有効に機能する上で直面している制

\*1956年生まれ。80年会計検査院へ。防衛検査第3課、大蔵検査課決算監理官などを経て、現職。この間、84～86年米国ロチェスター大学経営大学院留学、90～93年在ニューヨーク総領事館出向。

度上の課題を明らかにするとともに、それを解決するための対応策について展望することとする。(本稿はすべて執筆者の個人的見解であり、会計検査院の公式見解を示すものではない。)

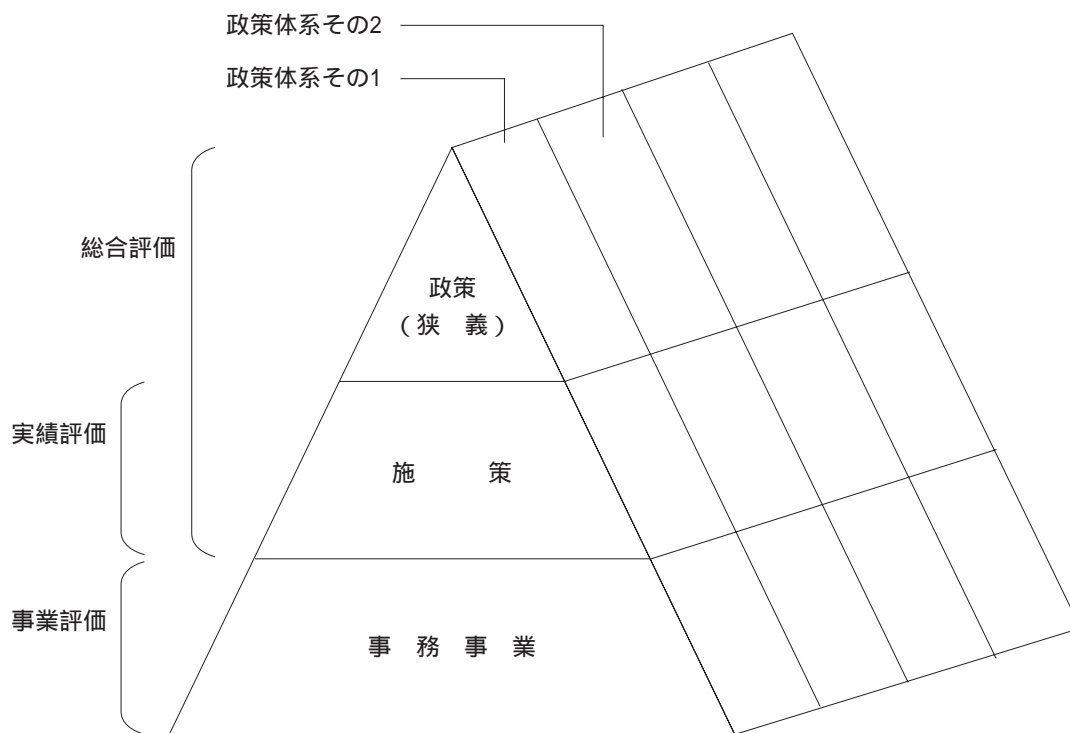
## 我が国の政策評価制度の概要

我が国の新たな「政策評価制度」は、2001年1月の中央省庁等の改革に伴い導入されており、その具体的な内容については、同月に政策評価各府省連絡会議が了承した「政策評価に関する標準的ガイドライン(以下「ガイドライン」という。)」に規定されている。その概要は、次のとおりである。

### 1. 評価の対象範囲

評価の対象としての政策は、次のように定義される「政策(狭義)」「施策」及び「事務事業」であり、これらは、一般に、相互に目的と手段の関係を保ちながら、全体として一つの体系を形成していると考えられている(「政策(狭義)」「施策」及び「事務事業」のイメージについては、図1参照)。

図1 政策体系のイメージ



(注)

政策(狭義)(Policy) : 特定の行政課題に対応するための基本的な方針(道路交通の円滑化の推進)

施策(Program) : 基本的な方針を実現するための具体的な方策・対策(高速道路の渋滞の解消など)

事務事業(Project) : 具体的な方策・対策を具現化するための個々の行政手段(首都高速道路の拡幅など)

( )は道路行政における例

## ア 政策（狭義）

特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとめり

## イ 施策

アの「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとめりであり、政策（狭義）を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの

## ウ 事務事業

イの「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの

## 2. 評価の実施主体

評価の実施主体は各府省及び総務省であり、各府省については、政策を企画立案し遂行する立場からその政策について自ら評価を実施するとされ、また、総務省については、統一的又は総合的な評価を実施したり、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実施するとされている。そして、評価の実施に当たっては、次のような対象から重点的かつ計画的に実施することとされている。

### ア 各府省

- ・新規に開始しようとするもの
- ・一定期間を経過して事業等が未着手又は未了のもの
- ・新規に開始した制度等で一定期間を経過したもの
- ・社会的状況の急激な変化等により見直しが必要とされるもの

### イ 総務省

- ・全政府的見地から府省横断的に評価を行う必要があるもの
- ・複数の府省にまたがる政策で総合的に推進するために評価する必要があるもの
- ・府省の評価状況を踏まえ、厳格な客観性を担保するために評価する必要があるもの
- ・その他、政策を所掌する府省からの要請に基づき、当該府省と連携して評価を行う必要があるもの

## 3. 評価の観点

評価の観点は、「必要性」、「効率性」、「有効性」、「公平性」及び「優先性」であり、評価の目的、評価対象の性質等に応じて適切な観点を選択して、総合的に評価するものとされている。この中で、「効率性」及び「有効性」については、次のように定義されている。

### ア 効率性

- ・投入された資源量に見合った効果が得られるか、または、実際に得られているか
- ・必要な効果がより少ない資源量で得られるものが他にないか
- ・同一の資源量でより大きな効果が得られるものが他にないか

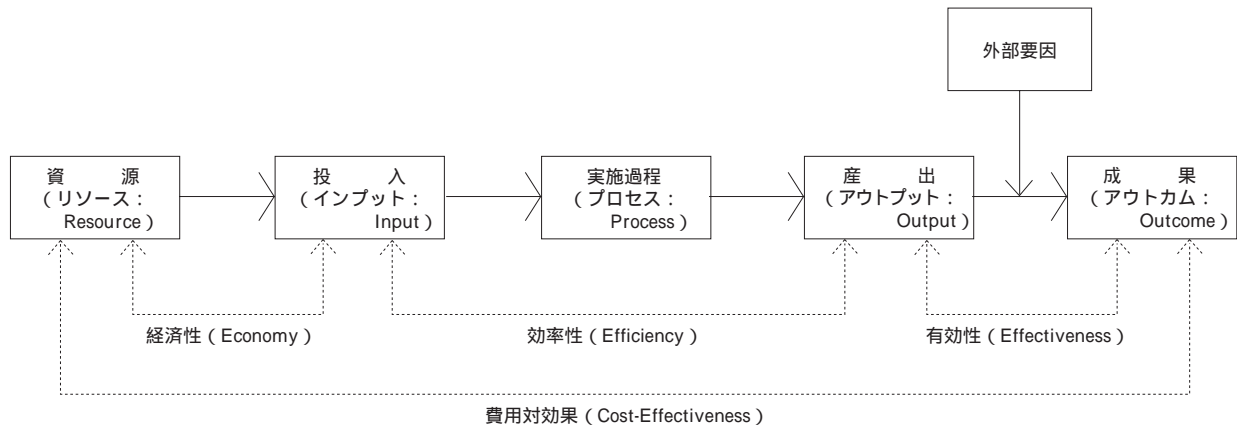
### イ 有効性

- ・政策の実施により、期待される効果が得られるか、または、実際に得られているか

NPMの理論において、行政の業績・成果は、経済性（Economy）、効率性（Efficiency）及び有効性（Effectiveness）（3E）の観点から評価されることが多いが、ガイドラインには、経済性の観点が含まれていない。また、NPMの理論では、効率性という観点は、インプットとの関係でアウトプットを評価す

る場合に使用されることが多く、ガイドラインの効率性の定義は、NPMの理論では、通常、費用対効果 (Cost-Effectiveness) と呼ばれているものである。行政マネージメント・サイクルと評価の観点の関係については、図2のとおりであるが、特に、実績評価において基本目標・達成目標を設定するベースとして、インプット、アウトプット及びアウトカムを明確に区別することが重要である。

図2 行政マネージメント・サイクルと評価の観点



(注)

- インプット : 行政サービスを生み出すために資源を投入すること (建設国債・道路特定財源を財源とする予算の執行など)
- プロセス : 行政活動 (新道路整備五カ年計画の策定, 用地買収交渉, 予算要求, 道路整備請負契約の締結, 道路の位置指定など)
- アウトプット: 行政活動によって生み出される行政サービス (国道の拡幅, 高速道路の延長, 都道府県道の新設など)
- アウトカム : 行政サービスが国民生活及び社会経済にもたらす効果 (渋滞の解消による平均走行速度の増大, 交通事故死者数の減少, 騒音の低下など)
- 外部要因 : アウトカムに影響を及ぼすアウトプット以外の要因 (鉄道・空港施設建設に伴う道路利用者の減少 (プラス要因), マイカーの普及に伴う道路利用者の増加 (マイナス要因))

( ) は道路行政における例

#### 4. 評価の方式

評価の方式は、次のように定義される「事業評価」、「実績評価」及び「総合評価」であり、所掌する政策の特性や各々の分野における政策評価に対する要請などに応じて、適切な評価の方式を採用し、実施するものとされている。

##### (1) 事業評価

主に事務事業を対象に、事前の時点で費用対効果分析を行い、途中や事後の時点での検証を行うことにより、行政活動の採否、選択等に資する情報を提供することを主眼としている。具体的には、費用に見合った効果が得られるかについて検討するため、可能な限り、予測される効果やそのために必要となる費用を推計・測定し、それらを比較する。その際、効果については、受益の帰属する範囲や対象を極力特定し、可能であれば定量化する。また、費用については、事務事業に係る直接的な支出のみならず、事務事業により付随的に発生するそれ以外の費用 (例えば社会費用等) についても含めることを検討する。評価の実施に当たっては、公共事業、研究開発事業、ODA事業などを中心に取り組むことになっている。

##### (2) 実績評価

主に施策を対象に、あらかじめ達成すべき目標を設定し、定期的・継続的にその目標に対する実績を測

定しその達成度を評価することにより、施策の有効性についての情報を提供することを主眼としている。具体的には、各施策ごとに、国民に対して「いつまでに何についてどのようなことを実現するのか」を分かりやすく示す、成果（アウトカム）に着目した基本目標を設定する。ただし、具体的な達成水準を示すことが困難な基本目標については、これに関連した測定可能な指標を用いて、それぞれの指標ごとに達成水準を示す具体的な達成目標を設定する。そして、この達成目標は、可能な限り客観的に達成度を測定できるような定量的又は定性的な指標を用いて示すこととされている。評価の実施に当たっては、各府省の主要な施策について幅広く対象とすることになっている。

### （３）総合評価

主に政策（狭義）及び施策を対象に、実施後一定期間を経過した時点で、その効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行い、その効果を明らかにするとともに、問題点の解決に資する多様な情報を提供することを主眼としている。具体的には、政策（狭義）及び施策の直接的効果や因果関係、場合によっては、外部要因の影響についても掘り下げた分析を行い、さらに、必要に応じ、波及効果（副次的効果）の発生状況及びその発生のプロセスなどについても分析する。評価の実施に当たっては、社会経済情勢の変化により改善・見直しが必要とされるものなどを重点的に採り上げることになっている。

## 課題と対応策

### １．政策評価の導入目的の優先付け

#### （１）現行制度の課題

政策評価制度の具体的な制度設計を行ったり、政策評価が有効に機能するために必要な関連制度を整備するためには、政策評価を導入する目的を明らかにすることが重要である。

ガイドラインによれば、政策評価を導入する主な目的は、国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底すること、国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること、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とされている。ここで留意しなければならないことは、成果の発現を過大に重視すると、投入コストを省みない行政運営が行われる可能性があるため、の効率性（アウトプット/インプット）の実現と の成果（有効性（アウトカム））の重視は、時により矛盾するということである。

したがって、現行制度のように相互に矛盾する目的を複数設定したまま、具体的な制度設計を行ったり、関連制度を整備した場合には、制度が複雑になったり、効果が限定的なものとなることから、導入目的の優先付けを行うことが求められる。

#### （２）欧米先進国の動向

政策評価の導入目的の設定に当たり何を優先的に重視するかは、欧米先進国の間でも対応が分かれており、大きく、効率性を優先的に重視するニュージーランド型、財政状況の好転に伴い、効率性から有効性の重視にシフトしつつあるイギリス型、有効性を優先的に重視するアメリカ型に分かれている。

ニュージーランドは、1980年代後半以降、NPMの理論が公共部門に導入される過程で世界の先導的役割を果たしてきたが、その契機となったのは、経済成長の鈍化などに伴う財政収支の赤字、長期債務残高の拡大であった。このため、同国の政策評価は、規制緩和、民営化などを内容とする包括的な行政改革の

一環として導入されており、行政の効率化による財政再建が第一義的な目的となっている。例えば、1989年に制定された財政法（Public Finance Act）に基づき、各大臣とその所管省庁の事務次官（Chief Executive：CE）との間で、各省庁のCEが提供し大臣が購入するアウトプットの量・質とその提供に必要な費用を明らかにした購入契約（Purchase Agreement）が締結されたり、コスト情報を把握するために会計処理のみならず予算にも発生主義が導入されるなど、効率性をより重視した制度設計になっている。なお、オーストラリアについても、ニュージーランドと同様に、効率性をより重視した制度設計になっている。

また、イギリスは、1980年代後半以降、NPMの理論が公共部門に導入される過程でニュージーランドとともに世界の先導的役割を果たしてきたが、その契機となったのは、やはり、経済の停滞、行政の肥大化などに伴う財政赤字の拡大であった。このため、同国の政策評価は、当初、公的企業の民営化、エイジェンシーの導入などを内容とする行政改革の一環として導入され、行政の効率化による財政再建が第一義的な目的となっていた。例えば、1988年のネクスト・ステップス（Next Steps）により導入されたエイジェンシー（Executive Agency：EA）では、それぞれが属する所管省庁との間で、各省庁が決定した政策目的を達成するために当該EAが実施すべきアウトプットベースの業績目標を設定した業績協定が締結されたり、コスト情報を把握するため会計処理に発生主義が導入されている。その後、行政改革の成果などにより財政状況が好転し始めたことから、同国の行政運営は、行政の規模の縮小から、政策の有効性や行政サービスの質の向上にシフトしつつある。例えば、2001年度予算から本省だけではなくEAも含めた中央政府全体において、政策評価制度が資源会計・予算制度（Resource Accounting and Budgeting：RAB）と一体となって運営されており、アウトカムベースの業績目標を定めた公的サービス協定（Public Service Agreement：PSA）が各省庁と大蔵省との間で締結されるなど、有効性がより重視されつつある。

一方、アメリカでは、1980年代のレーガン政権の下で行われた規制緩和による経済成長の回復や行政改革の成果などに伴い、1990年代に入ってから財政状況が好転しており、政策評価はこのような状況の中で1993年に制定された政府業績結果法（Government Performance and Results Act：GPRA）に基づいて導入されている。このため、同国の政策評価は、行政の効率化による財政再建よりも、むしろ、政策の有効性や行政サービスの質の向上を第一義的な目的としており、アウトカムベースの業績目標を採用したり、コスト情報をもたらす公会計制度改革とは直接連動していないなど、有効性をより重視した制度設計となっている。

このように、欧米先進国<sup>1)</sup>では、政策評価制度の具体的な制度設計を行ったり、関連制度を整備するに当たっては、その国の財政状況に応じて、効率性を優先的に重視したり、または、有効性を優先的に重視したりしている。

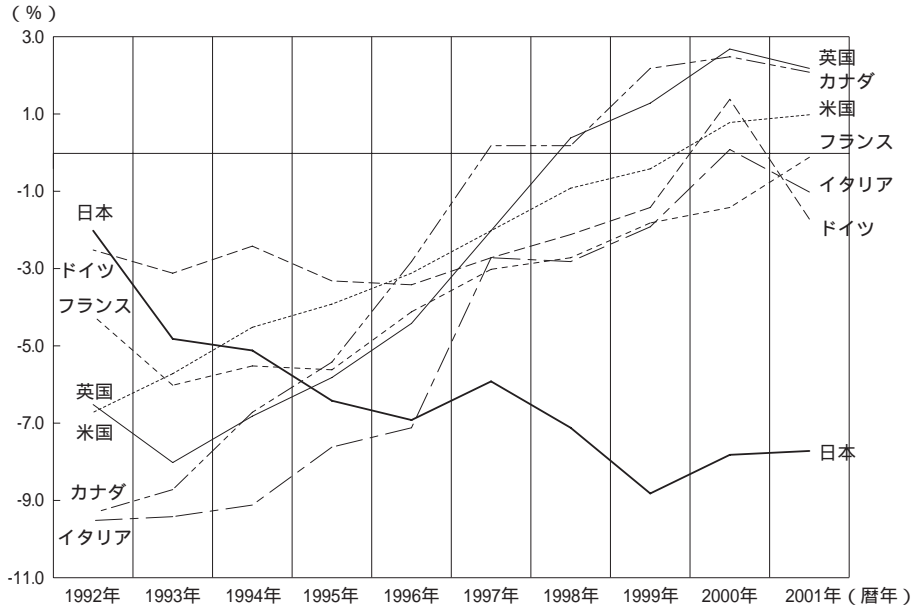
### （3）我が国の対応策

我が国では、2001年度の一般会計予算において歳入の34.3%に当たる28兆3180億円が国債発行で調達されることになっており、また、2002年3月末における国と地方を合わせた長期債務残高はGDPの128.4%に当たる666兆円に上ると見込まれており、単年度の財政収支の赤字額、長期債務残高の対GDP比のいずれにおいても主要先進国中、最悪の状況になっている（主要先進国の財政状況については、図3・図4参照）。

1) 政策評価を導入している国として、オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、オランダ、ニュージーランド、スウェーデン、イギリス及びアメリカが上げられる。なお、欧米先進国における実績評価の導入状況については、東（2001）P18 - 25を参照。

図3 国及び地方の財政収支の国際比較 (SNAベース)

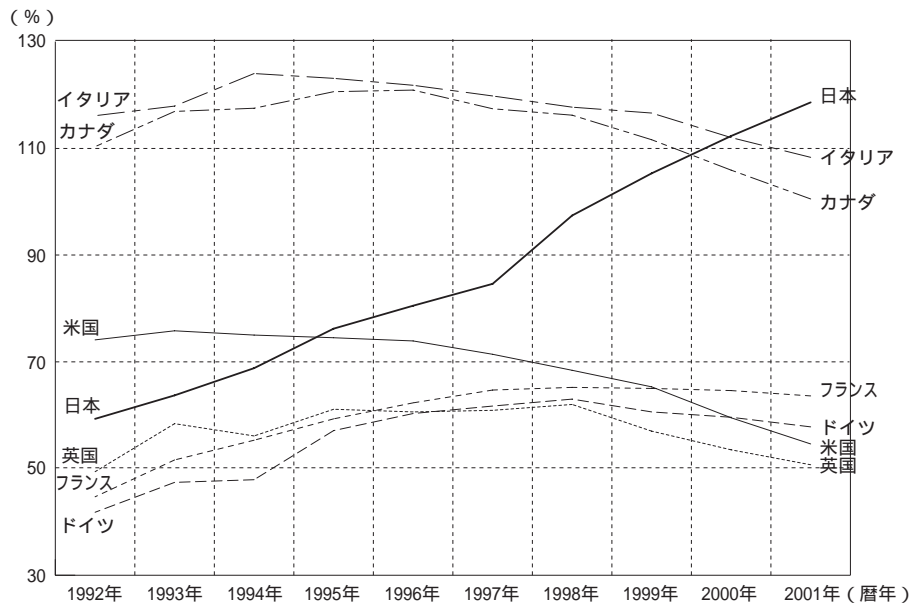
暦年	(対GDP比, %)										
	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	
日本	2.0	4.8	5.1	6.4	6.9	5.9	7.1	8.8	7.8	7.7	
アメリカ	6.7	5.7	4.5	3.9	3.1	2.0	0.9	0.4	0.8	1.0	
イギリス	6.5	8.0	6.8	5.8	4.4	2.0	0.4	1.3	2.7	2.2	
ドイツ	2.5	3.1	2.4	3.3	3.4	2.7	2.1	1.4	1.4	1.7	
フランス	4.2	6.0	5.5	5.6	4.1	3.0	2.7	1.8	1.4	0.1	
イタリア	9.5	9.4	9.1	7.6	7.1	2.7	2.8	1.9	0.1	1.0	
カナダ	9.2	8.7	6.7	5.4	2.8	0.2	0.2	2.2	2.5	2.1	



(注) 修正積立方式の年金制度を有する日本及びアメリカについては、実質的に将来の債務とされる社会保障基金を除いている。  
 (資料) 2001年3月「財政の現状と今後のあり方」(財務省)

図4 国及び地方の債務残高の国際比較 (SNAベース)

暦年	(対GDP比, %)										
	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	
日本	59.3	63.7	68.8	76.2	80.5	84.6	97.4	105.3	112.3	118.6	
アメリカ	74.1	75.8	75	74.5	73.9	71.4	68.4	65.3	59.5	54.6	
イギリス	49.4	58.4	56.1	61.1	60.6	60.9	62.0	57.0	53.5	50.7	
ドイツ	41.8	47.4	47.9	57.1	60.3	61.7	63.0	60.6	59.6	57.8	
フランス	44.7	51.6	55.3	59.3	62.3	64.7	65.2	65.0	64.6	63.6	
イタリア	116.1	117.9	124	123.1	121.8	119.8	117.7	116.6	112.0	108.3	
カナダ	110.3	116.9	117.5	120.6	120.9	117.4	116.2	111.6	105.9	100.5	



このような財政状況が続けば、経済構造の成熟化、少子高齢化社会の到来などの社会経済情勢の変化に対応した機動的な財政運営を行うことが困難になるおそれがあるため、今後、財政構造改革を中心とした行財政改革による財政再建が第一の行政課題になるとと思われる。したがって、政策評価の導入に当たっては、ニュージーランド、オーストラリア及び初期のイギリスのように、行政の効率化を第一義的な目的とすることにより、財政赤字の削減及び長期債務残高の減少に資する制度にすることが考えられる。その後、景気の回復や行政改革の成果により財政状況が好転した段階で、アメリカ及び現在のイギリスのように、政策の有効性や行政サービスの質の向上に資する制度に変更することが望ましい。

## 2. 予算制度との連動：財政規律の設定

### (1) 現行制度の課題

行政の効率化により財政の健全化を図るためには、厳しい財政規律を定め、その下で設定される歳出限度の枠内で、各政策ごとの予算配分の合理化・効率化を図る手段として政策評価が活用されることが重要である。なぜなら、歳出限度額などのような財政規律が予算編成方針として設定されなければ、政策評価において施策目的及びそれを達成するために実施すべき基本目標・達成目標が財政上の制約を省みることなく設定され、行政の肥大化・歳出の拡大をもたらす可能性があるからである。

このように、予算制度は、政策評価が有効に機能するための関連制度として非常に重要であるにもかかわらず、現行の政策評価制度では、予算編成上の財政規律と連動させることについては考慮が払われていない。

### (2) 欧米先進国の動向

欧米先進国では、政策評価の導入だけでなく、予算編成上の財政規律も設定することにより、財政の健全化に取り組んでおり、これらの国々の財政状況は着実に改善している。

例えば、イギリスでは、1990年以降のメジャー政権において利払費等を除いた歳出額の実質伸率を1.5%以下に抑制したり、また、1997年以降のブレア政権において公的借入れを投資的経費に限定したり、一般政府の債務残高の上限を対GDP比の40%にするなどの財政規律を設定した結果、1998年度以降、国及び地方の単年度の財政収支は黒字に転じている。なお、EUは通貨統合の条件として、国及び地方における単年度の財政赤字の対GDP比を3%以下にすることと、債務残高の対GDP比を60%以下にすることを求めたため、政策評価を導入した他の欧州先進国でも予算編成上の財政規律が設定されている。

また、カナダでは、1993年に政権の座に就いたクレティエン首相がメキシコの通貨危機を契機に財政緊急事態を宣言し、社会保障関係費の抑制、国営企業の民営化、国家公務員の削減などの行政改革を推進した。この結果、1997年度以降、国及び地方の単年度の財政収支は黒字に転じており、また、債務残高も純減している。1998年度以降は、財政再建のための予備費として毎年度30億加ドルを計上しており、さらに、2001年度以降、追加的な予備費を計上する予定になっている。

一方、アメリカでは1990年及び1993年に包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act：OBRA）を制定して、裁量的経費の上限を定めたCap制や、義務的経費にスクラップ・アンド・ビルドを定めたPay-as-you-go制を導入している。さらに、1997年に財政収支均衡法（Balanced Budget Act）を制定して、2002年度までCap制とPay-as-you-go制を存続させるとともに、一層の歳出削減に取り組んだ結果、2000年度以降、連邦及び地方の単年度の財政収支は黒字に転じており、連邦については、2002年度以降10年間で5兆6000億ドル以上の財政黒字を見込んでいる。

このように、欧米先進国では、政策評価は、予算編成上の財政規律の下で設定された歳出限度の枠内で、



各政策ごとの予算配分の合理化・効率化を図る手段として活用されている（欧米先進国で設定されている財政規律については、表1参照）。

表1 欧米先進国における財政規律の設定状況

国名	財政健全化の目標	財政規律
オーストラリア	・一般政府の純債務残高の対GDP比を2000-2001年度までに10%にする。	・1998年に制定された予算公正憲章法（Charter of Budget Honesty Act）に基づき、連邦政府の債務を適正な水準に維持したり、将来世代に対する財政上の影響を考慮した政策決定を行ったりなどしている。 ・景気循環サイクルを通じて平均的に財政収支の均衡を達成する。
カナダ	・連邦政府の債務残高の対GDP比を継続的に削減し、2005年度から2006年度までに約40%にする。（1997年度以降、債務残高は純減）	・1993年11月以降、社会保障関係費の抑制、国営企業の民営化、国家公務員の削減などにより、行政改革を推進している。 ・1998年度以降、財政再建のための予備費として毎年度30億加ドルを計上しており、さらに、2001年度以降、追加的な予備費を計上する予定になっている。
フランス	・2004年に、一般政府の財政黒字（対GDP比の0.2%）を達成し、債務残高の対GDP比を52.9%にする。	・1997年6月に成立したジョスパン左派内閣は、社会保障関係費の抑制、国防費の削減、国家公務員の削減などにより歳出伸率を抑制している。
ドイツ	・2004年に、一般政府の財政赤字の対GDP比を0.0%、債務残高の対GDP比を54.5%にする。	・各省からの概算要求に先立って、政府全体としての予算額の上限と、人件費及び物件費の伸率の上限を各省に提示する「予算回章」に加え、1994年度以降、新規措置は同額の既存措置の削減によってのみ認める「モラトリアム原則」が採用されている。 ・1999年6月に、大幅な歳出削減措置と連邦政府機関のスリム化等を内容とする「将来プログラム」が閣議決定され、2000年度予算や「財政再建法」等の成立で本格的に実施されている。
ニュージーランド	・数値目標は、特に設定されていない。	・1994年に制定された財政責任法（Fiscal Responsibility Act）に基づき、毎年度の支出額を収入額以下に保ち、政府債務を賢明な水準まで削減する。また、将来の不測の事態に対処できる水準まで、政府の純資産を引き上げ、維持する。
イギリス	・中長期的に一般政府の債務残高の対GDP比を40%以下にする。	・1997年5月に成立したブレア政権は、建設公債原則（公的借入れを投資的経費の枠内に限定）を導入している。 ・1998年7月に特定経費についての各省庁ごとの限度額を含む3年度（1999-2001）分の歳出計画が発表されている。
アメリカ	・1998年度から2002年度までに、財政赤字を1750億ドル削減する。 ・連邦政府の財政収支を2002年度までに均衡させる。（1998年度以降、財政黒字を達成済み）	・1990年及び1993年に制定された包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act）に基づき、国防費、メディケアなどの個別の経費ごとに具体的な量的削減目標が設定されている。また、裁量的経費にCap制（シーリング制度）が、義務的経費にPay-as-you-go制（財源なくして増額措置なし）がそれぞれ導入されている。 ・1997年に制定された財政収支均衡法（Balanced Budget Act）に基づき、2002年度までCap制とPay-as-you-go制が存続することになり、また、一層の歳出削減に取り組むこととなった。

（資料）2001年3月「財政の現状と今後のあり方」（財務省）などにより作成

### (3) 我が国の対応策

我が国でも、財政再建を目的とした取組みが行われたことがあり、1997年12月には「財政構造改革の推進に関する特別措置法（財政構造改革法）」が施行され、2003年度までに国と地方を合わせた単年度の財政赤字の対GDP比を3%以下とするような財政健全化目標を設定したり、社会保障関係費、公共投資関係費などの主要な経費別に量的縮減目標を設定したりなどして、予算上の財政規律により、財政の健全化を図ろうとした。この背景には、危機的な財政状況の中で、将来に向けて更に効率的で信頼できる行政を確立し、安心して豊かな福祉社会及び健全で活力ある経済を実現するという課題に十分対応するためには、財政の構造改革が不可避であるとの認識があった。しかし、その後、景気の回復に全力を尽くすことが政府の最大の課題とされ、経済対策のための財政支出を余儀なくされたことから、同法は1998年5月に財政健全化目標・量的縮減目標を緩和する改正が行われた後、同年12月にその施行が停止された。

現在の我が国の財政状況は、バブル経済崩壊後の累次にわたる経済対策にもかかわらず経済が回復軌道に入っていないため、財政構造改革法が施行された時と比べて更に悪化しており、財政健全化への取組みは、当時より緊要な行政課題となっている。従来 of 財政主導型の経済対策では景気に及ぼす効果が限定的であることは明らかであるため、同法の停止を解除し、現実的な財政健全化目標・量的縮減目標を設定することにより、財政再建に着手すべきである。したがって、政策評価は、同法の下で設定される歳出限度の枠内で、各政策ごとの予算配分の合理化・効率化を図る手段として活用することが考えられる。ただし、同法は、主要な経費の量的縮減目標の設定において、縮減対象を一般会計予算に計上される経費や当初予算に限定しており、財政規律としては十分ではないため、量的縮減目標の設定では特別会計予算や補正予算を含める必要がある。

## 3. 予算制度との連動：業績計画（政策評価実施計画）の客観性の確保

### (1) 現行制度の課題

実績評価では、各府省が事前に評価の対象とする各施策ごとに基本目標・達成目標を設定し、これと実績値を比較することにより、有効性の観点からの評価が行われるため、評価の対象とする施策、各施策ごとの基本目標・達成目標などを定める業績計画（政策評価実施計画）の策定プロセスにおいて客観性を確保することが重要である。その策定に当たっては、各府省の主観的な判断が含まれることになるため、予算要求を正当化するために、特定の施策が評価の対象として選定されたり、意図的に高め又は低めの基本目標・達成目標が設定されたりする可能性がある。

ガイドラインでは、各府省が政策を企画立案し遂行する立場からその政策について自ら評価を実施するとされていることから、評価の対象とする施策、各施策ごとの基本目標・達成目標などを定める政策評価実施計画の策定に当たっては、単独で決定できることになっている。また、政策評価に関する各府省の事務を総括している総務省には、各府省の政策評価実施計画について、審査し改善を求める指導・監督権限は与えられていない。

このように、政策評価実施計画の策定プロセスにおいて客観性を確保することが政策評価を有効に機能させる上で不可欠であるにもかかわらず、現行の制度では、その客観性を確保できる仕組みにはなっていない。

### (2) 欧米先進国の動向

政策評価制度を導入した欧米先進国では、政策評価そのものが各省庁の自己評価であり、その客観性を

確保することが同制度を有効に機能させる上で不可欠な要件であるという認識から、業績計画の策定段階から、評価実施省庁以外の第三者が関与することにより、その客観性を確保することに努めている。

例えば、オーストラリアでは、1999-2000年度予算から政策評価制度は発生主義に基づくアウトカム・アウトプット・フレームワーク（Accrual-based Outcomes and Outputs Framework：AOOF）の中で予算制度と一体となって運営されており、各省庁の事務次官（Agency Head：AH）は所管大臣と、大臣が定めたアウトカムベースの政策目的を達成するために実施すべきアウトプットの量・質とその提供に必要な費用について協議を行うこととされている。AOOFでは、このアウトプットの提供に必要な費用が予算額となることから、各省庁の業績目標を定めたアウトカム・アウトプット体系は、財務行政省（Department of Finance and Administration）の査定を受けたり、首相、財務行政大臣などをメンバーとする歳出検討閣僚委員会（Expenditure Review Committee）の審議を経て、予算参照書（Portfolio Budget Statements）として閣議決定されている。

また、イギリスでは、2001年度予算から政策評価制度は資源会計・予算制度（RAB）と一体となって運営されており、各省庁は大蔵省（HM Treasury）との間で3カ年を対象として、各省庁の設置目的（Aim）、政策目標（Objective）とそれに対応したアウトカムベースの業績目標（Performance Target）を定めた公的サービス協定（PSA）を締結している。このPSAについては、各省庁と大蔵省との事務レベルでの協議が終了後、大蔵大臣が議長を務める公的サービス・公的支出閣僚委員会（Cabinet Committee on Public Service and Public Expenditure）において、最終的な決定が行われている。

一方、アメリカでは、政策評価制度は予算制度と一体となって運営されてはいないが、各省庁が各施策（Program Activity）ごとの業績目標（Performance Goal）を設定した年次業績計画書（Annual Performance Plan）については、行政管理予算局（Office of Management of Budget）が各省庁の予算要求とあわせて査定を行っている。また、会計検査院（General Accounting Office：GAO）は、政府業績結果法（GPRA）第8条に基づき、連邦政府による政策評価の実施状況を監視していくこととされているため、年次業績計画書とともに、各省庁が5年以上の長期的な総合目標（General Goal and Objective）を設定した戦略計画書（Strategic Plan）についても検査しており、これらはすべてGAOの検査結果を踏まえたものとなっている。

このように、欧米先進国では、業績計画の策定は、予算編成プロセスの中で行われていることから、財務行政省、大蔵省などの評価実施省庁以外の第三者が関与する制度的な体制が整備されており、その客観性が確保される仕組みになっている。

### （3）我が国の対応策

制度導入の初期においては、試行期間という位置付けから、各府省の政策のうち優先度の高い一部の政策が評価の対象になると思われるが、否定的な評価が下されると予想される政策が意図的に評価の対象から外されることもあるため、本格的実施に至った段階で、実績評価については各府省が実施するすべての施策を評価の対象とすることが求められる。これにより、各府省では毎年度、評価結果に基づいてすべての施策について見直しができることになるため、予算編成上の財政規律の下で設定される歳出限度の枠内で、各施策ごとの予算配分の合理化・効率化を図ることが可能となる。

さらに、政策評価実施計画の策定に当たっては、各施策ごとの予算額を踏まえた適切な目標値を設定することが不可欠であるため、予算編成プロセスの中で政策評価実施計画を確定することが考えられる。各府省は、この予算編成プロセスの中で予算額と同時に各施策ごとの目標値の査定を受けることにより、政

策評価実施計画の客観性を確保することが可能になるため、財務省に各府省の政策評価実施計画について、審査し改善を求める指導・監督権限を与えることが望ましい。

#### 4. 予算制度との連動：アウトプット型発生主義予算の導入

##### (1) 現行制度の課題

政策には企画立案、実施の各プロセスにおいて予算が必要であり、また、国の主要な財政統制は予算により行われていることから、政策評価の結果が予算に反映されるような制度設計を行うことが重要である。

ガイドラインによれば、予算への反映について、各府省は、評価結果を踏まえて、政策の改善・見直しに関して検討を行い、その結果を予算要求の段階等で適切に反映するよう努めるものとするとして、また、財政当局は、予算編成の過程において、政策評価の結果の適切な活用を図るよう努めるものとしてされている。

このように、現行の制度では、各府省及び財政当局に対し、政策評価の結果を予算に反映させるよう求めているものの、政策評価と予算を連動させる具体的な仕組みについては、検討されていない。

##### (2) 欧米先進国の動向

政策評価の結果を予算に反映させることの重要性は、政策評価を導入した欧米先進国では共通した認識となっており、これらの国々では施策に関してはすべての施策を包括的に評価の対象としていることもあって、政策評価と予算の連動を図るための体制を整備している。

例えば、政策評価を導入した国々では、評価の結果を予算に反映させる前提として、大蔵省、財務省などの財政当局が同制度の設計・運用や、各省庁が作成する業績計画・実績報告書に対する指導・監督などを所管している。なお、ニュージーランドでは、政策評価は人事評価とも連動しているため、人事行政管理委員会 (State Service Commission) との共管になっている。

さらに、オーストラリアでは、政策評価と予算の対応関係を明確にするため、1999-2000年度予算から政策評価体系と予算書体系を一致させる取り組みが、アウトカム・アウトプット・フレームワーク (AOF) の中で行われており、アウトカムベースの政策目的、各政策目的を達成するために実施すべきアウトプットベースの業績目標 (複数)、各アウトプットベースの業績目標を達成するために要するコスト見積を合計した予算額を、それぞれ計上するアウトプット型予算 (Output-based Budgeting) が導入されている。また、予算編成上の財政規律の下で設定される歳出限度の枠内で、コスト見積を踏まえて、各政策目的を達成するために実施すべきアウトプットの量・質を決定したり、アウトプットの実施方式の決定に当たり、コスト比較により民間委託方式の採否を決定したり、ライフ・サイクル・コストを踏まえて、固定資産を新規に取得したり、または、不要な固定資産を処分したりなどするために、発生主義予算が導入されている。この結果、オーストラリアでは、予算額は各省庁が行政サービスを生み出すために投入する資源 (インプット) の積上げではなく、各省庁が実施する行政サービス (アウトプット) のコストとして積算されることとなった。なお、発生主義予算については、アイスランド (1998年度予算から全面的に)、カナダ (予算科目の一部のみ)、オランダ (エイジェンシーのみ)、ニュージーランド (アウトプット型予算とともに1994-95年度予算から全面的に)、イギリス (2001年度予算から全面的に) 及びアメリカ (予算科目の一部のみ) でも導入されている。

また、イギリスでは、政策評価の枠組みとなる公的サービス協定 (PSA) は、3カ年度を1期間としているが、この政策評価の対象期間と予算の歳出権付と期間を一致させるため、ブレア政権は、1998年に経済財政戦略レポート (Economic and Fiscal Strategy Report) を発表し、新たな予算編成方針を導入し

た。この新たな予算編成方針では、歳出予算の歳出権付与期間を1ヵ年度及び3ヵ年度とし、社会保障関係費、EU共通農業経費、利払費などの義務的経費（Annually Managed Expenditure）については1ヵ年度の歳出上限を、その他の裁量的経費（Departmental Expenditure Limit：DEL）については3ヵ年度にわたる各年度の歳出上限を定めることとした。これにより、各省庁は、DELについて3ヵ年度にわたる歳出権を確保するとともに、PSAに沿った成果を達成することが求められることとなった。

一方、アメリカでは、行政管理予算局の通達（OMB Circular A-11）に基づき、政策評価体系と予算書体系の整合性を図ることとされているが、政府業績結果法（GPRA）に基づいて作成される年次業績計画書の施策区分は、予算書上の科目（Program Activity）を必要に応じて統合したり、分割したり、または、連結したものとなっているため、政策評価体系と予算書体系は完全には一致していない。しかし、目標達成水準の変化に応じて、必要な予算額がどのように変化するかを分析するため、予算書上の科目を年次業績計画書の施策区分と一致させた業績予算（Performance Budgeting）の導入が5つの省庁において試行的に行われており、また、2ヵ年度予算（Biennial Budgeting）の導入についても検討されている。

このように、欧米先進国では、政策評価と予算を連動させるため、政策評価体系と予算書体系の整合性を図ったり、政策評価の対象期間と予算の歳出権付与期間を一致させたりなどしており、インプットベースの予算統制からアウトプットベースの予算統制への転換が図られている。

### （3）我が国の対応策

我が国の予算は、一般会計予算と37の特別会計予算から構成されており、その中心となる歳入歳出予算において、歳出は所管・組織・項から構成されており、項が国会での議決対象となっている。この項は、目的別に集計することとされているが（財政法第23条）、実際は、人件費、庁費などの管理部門の予算額が独立科目として計上されていたり（一般会計歳出予算の例、「農林水産本省」）、支出先の予算額が計上されていたり（同「日本鉄道建設公団助成費」）、事務事業レベルの予算額が計上されていたり（同「平成9年度甲型警備艦建造費」）などしているため、予算書からは、国が実施しようとする各政策ごとの支出内訳が把握できない形になっている（現行の予算書体系については、図5参照）。また、予算書に加え、その内訳を記載した予算参照書が作成されており、この中で、項の内訳として事項及び目別の予算額が集計されている。そして、各省各庁の長は、財務大臣の承認を経なければ、目の間において各目の経費を流用することができずとされており（財政法第33条第2項）、現行の予算制度は、極めてインプット統制の色彩が強くなっている。

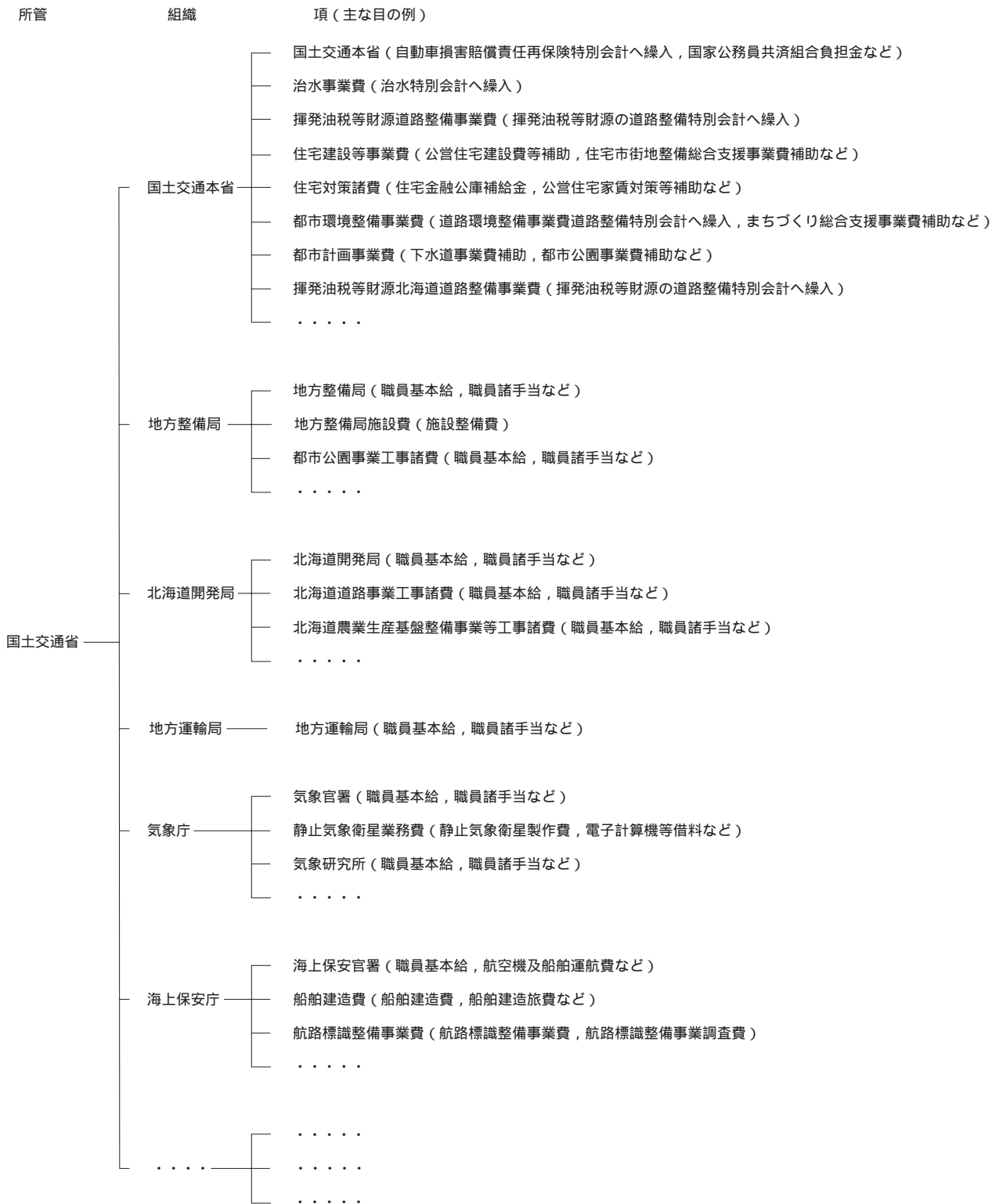
我が国では、政策評価制度の導入に伴い、インプット統制から成果重視の行政運営に転換することが期待されていることから、政策評価と予算の関連性を明らかにするとともに、予算編成の透明性を確保するため、政策評価制度及び予算制度を次のように見直すことが考えられる。

#### ア 政策評価制度

各府省において、所管しているすべての政策について、政策（狭義）- 施策 - 事務事業の目的手段の関係性を明らかにした政策の体系化を行い、3ヵ年度を対象とする政策評価実施計画（案）を策定する。この政策評価実施計画（案）では、各府省の政策の実施により期待される効果とそれを達成するために求められる行政サービスの関係を明らかにするため、政策（狭義）についてはその目的をアウトカムベースで設定し、施策についてはその業績目標をアウトプットベースで設定する。そして、2ヵ年度目以降は、実績に基づいて必要に応じ目標値などの改訂を行う。

各府省は、毎年度、8月末までに政策評価実施計画（案）を予算概算要求書と共に財務省に提出し、

図5 現行の予算書体系（一般会計歳出予算国土交通省の例）



（資料）2001年度一般会計予算

目標値などの査定を受けて、政策評価実施計画を確定させる。

#### イ 予算制度

各府省において、各政策ごとにその目的を達成するために必要なコストを予算編成の段階からの確に把握するため、アウトプット型の発生主義予算を編成する。発生主義予算は、所管 - 政策（狭義） - 施策の編成とし、政策評価実施計画で設定された各施策ごとにアウトプットを提供するために必要なコストを予算額として計上する。

各府省において、実際に配賦される予算は現金であることから、現金主義予算も併せて編成する。現金主義予算も、所管 - 政策（狭義） - 施策の編成とし、発生主義予算額に、公共事業費、貸付金などの資産取得費を加算したり、減価償却費、貸倒引当金繰入などの非現金費用を控除したりして、政策評価実施計画で設定された各施策ごとにアウトプットを提供するために必要な現金を予算額として計上する（アウトプット型予算書体系のイメージについては、図6参照）。

各府省が所管する政策の中には、一般会計と特別会計の両方で財源措置されているものがあったり、政府の政策の中には、複数の府省において横断的に実施されているものがあり、各府省全体及び政府全体で各政策ごとの予算額を把握するためには、各府省の一般会計予算額及び特別会計予算額を連結することが求められることから、一般会計予算及び特別会計予算における政策（狭義） - 施策の分類については、統一的なコード番号を付与する。

政策評価実施計画において3カ年度にわたる目標値が設定されることに伴い、公共事業など長期計画に基づいて実施される施策については、3カ年度分の予算額を認めたり、不用額の一定割合を自動的に2カ年度目以降へ繰り越すことを認める。

国会の議決対象は発生主義予算及び現金主義予算とし、政策評価実施計画については予算参照書の一部とする。また、各施策ごとに編成される発生主義予算及び現金主義予算の内訳として、事務事業別予算を作成し、予算参照書の一部とする。

各府省は、予算の議決対象である各施策ごとのアウトプットの提供に責任を有することから、同一施策内における事務事業及び経費の変更については裁量権を与えられる。

財務省は、予算執行上のインプット統制を緩和する代わりに、各府省から定期的に各施策の実施状況に関する報告を受け、目標値の達成状況をモニタリングする。

## 5. 公会計制度改革との連動：コスト情報の把握

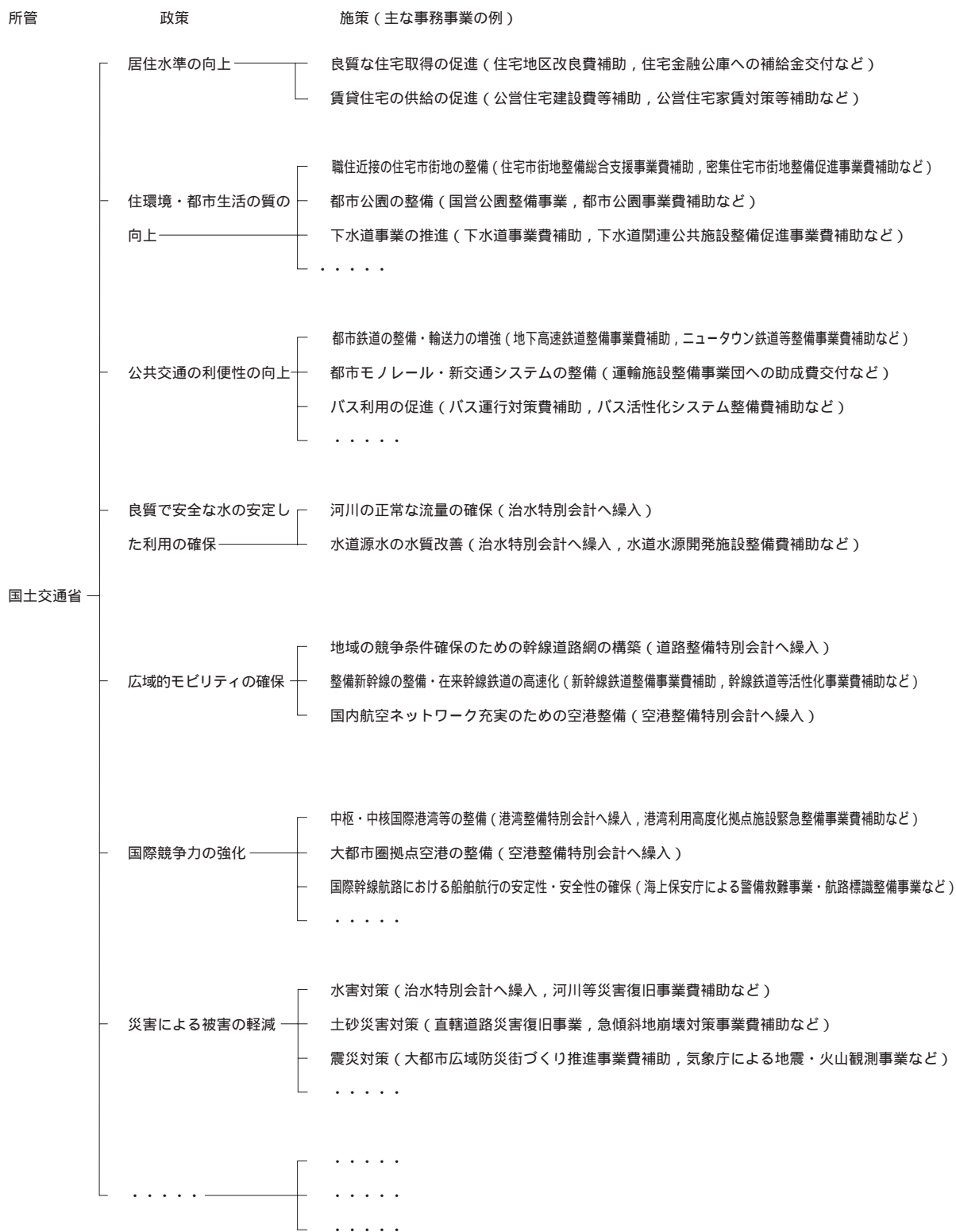
### (1) 現行制度の課題

政策評価に基づいた政策の改善や見直しにより行政の効率化を図るためには、各府省が提供した行政サービスを定量的に把握するとともに、各政策ごとに行政サービスの提供に要したコストを把握することが重要である。公会計制度は、政策評価に不可欠なコスト情報を提供する制度インフラになり得るものであるが、現行の公会計制度では、基本的には現金主義が採用されているため経常収支と資本収支が区別されていないなど、合理的なコスト情報を把握できる体制にはなっていない。また、決算は、目的別に編成されている予算の執行実績を表わすことを主眼としているため、現金主義に基づいた政策別の決算額さえ把握できない状況になっている。<sup>2)</sup>

ガイドラインでは、評価の観点の一つとして効率性を挙げたり、また、事業評価において費用対効果分

2) 現行の公会計制度の課題については、東(2000)P63-P79を参照。

図6 アウトプット型予算書体系のイメージ(一般会計歳出予算国土交通省の例)



(資料)国土交通省2001年度政策評価運営方針(政策目標, 業績指標, 関連施策等(素案))などにより作成



析を行うことを求めているが、合理的なコスト情報を把握するため公会計に発生主義を導入する公会計制度改革については触れていない。

このように、公会計制度は、政策評価が有効に機能するための関連制度として非常に重要であるにもかかわらず、現行の政策評価制度では、公会計制度改革と連動させることについては考慮が払われていない。

## (2) 欧米先進国の動向

政策評価を実施するに当たって、コスト情報を把握することの重要性は、政策評価を導入した欧米先進国では共通した認識となっており、これらの国々では、政策の実施に要したコストを把握するための体制を整備している。

例えば、オーストラリアでは、4.(2)で記述したように発生主義をベースとしたアウトプット型予算が導入されているが、会計処理についても1997年に制定された財務管理・責任法（Financial Management and Accountability Act）に基づいて発生主義が導入されているため、各政策ごとに行政サービスとして提供されたアウトプットの量とその提供に要したコストの実績を把握することが可能となっている。

また、イギリスでは、1999年度決算から発生主義に基づいて5つの決算書が作成されているが、これらのうち、省庁目的・目標別資源計算書（Statement of Resources by Departmental Aims and Objectives）において、各省庁の行政サービスの提供に要したコストが目的及び政策目標ごとに算定されることになっている。この計算書における目的及び政策目標は、公的サービス協定（PSA）の目的及び政策目標と一致しているため、イギリスでは、各政策（Objective）ごとに各省庁が提供した行政サービスの成果とその提供に要したコストを把握できる体制が整備されている。

一方、アメリカでは、政策評価は1993年に制定された政府業績結果法（GPRA）に基づいて行われており、また、公会計に発生主義を導入した公会計制度改革は1990年に制定された首席財務官法（Chief Financial Officers Act : CFO）に基づいて行われている。このように、アメリカでは、政策評価と公会計制度改革は、別々の法体系で行われているが、各省庁がCFOに基づいて作成する決算書の一つである純コスト計算書（Statement of Net Cost）において、各省庁の行政サービスの提供に要したコストが算定されている。この計算書におけるコストの集計区分は、行政管理予算局の告示（OMB Bulletin No.97-01）により、GPRAに基づいて作成される年次業績計画書の施策区分などにならって、部局別及び主要な施策ごとに集計されることになっているため、アメリカでは、主要な施策（Program）ごとに各省庁が提供した行政サービスの成果とその提供に要したコストを把握できる体制が整備されている。

なお、フィンランド及びスウェーデンでは、各省庁はその所管に属するエイジェンシーと締結した業績契約に基づいて政策評価を行っているが、これらの国々では、エイジェンシーのみならず、本省の会計処理にも発生主義が導入されているため、各省庁がエイジェンシーを政策実施部門として提供したアウトプットの量とその提供に要したコストの実績を把握できる体制が整備されている。

このように、欧米先進国では、政策評価制度と公会計制度の連動により各政策ごとに行政サービスの提供に要したコストを把握するため、会計処理に発生主義を導入したり、決算書を政策別に編集したりしている。

## (3) 我が国の対応策

現行の公会計制度は、現金主義に基づいているため合理的なコスト情報を把握できないことから、各府省が現行制度のまま発生主義に基づいたコストを把握しようとする、事務量が增大するため政策評価の

対象が量的に限定されることになり、また、発生主義に固有な主観的な判断を第三者が検証する仕組みがないためコスト情報の信頼性は大幅に低下することになる。行政の効率化により財政の健全化を図るためには、合理的かつ客観的なコスト情報に基づいた政策の改善・見直しが不可欠であることから、現行の公会計制度を次のように改革することにより、政策評価体系、予算書体系及び決算書体系の一致を図り、各政策ごとのコストを把握する体制を整備することが考えられる。<sup>3)</sup>

各府省において行政サービスの提供に要したコストを決算の段階で把握するため、会計処理に発生主義を導入する。

国会に提出される決算書として、各府省及び一般会計・特別会計ごとに、4.(3)イで記述した発生主義予算の執行実績に対応する「行政コスト計算書」、現金主義予算の執行実績に対応する「キャッシュ・フロー計算書」、財政状態を明らかにする「貸借対照表」を作成する。また、「行政コスト計算書」については、その内訳として事務事業別決算を作成し、決算参照書の一部とする。さらに、政策評価実績報告書についても、決算参照書の一部とする。

政府全体における各政策ごとの決算額とともに、政府全体の財政状態を把握するため、「行政コスト計算書」、「キャッシュ・フロー計算書」及び「貸借対照表」については、全ての府省の一般会計と特別会計を連結する。

発生主義に基づいて作成される決算書には、各府省の主観的判断が含まれていることから、その信頼性を確保するため、会計検査院が監査証明を行う。

## 6. 独立行政法人制度等との連動：独立行政法人等の業績評価とのリンク

### (1) 我が国の課題

各府省の政策は、本省が企画立案し、外局、独立行政法人及び政府出資法人がその目的を達成するための事務事業を行っている場合が多いことから、各府省が政策評価を実施するに当たっては、これらの独立行政法人等が行う事務事業を包含した政策評価実施計画を策定することが重要である。一方、独立行政法人等は、本省の政策目的を達成するための手段として行政サービスを提供していることから、独立行政法人等が業績評価において業績指標を設定するに当たっては、この目的と手段の関係が明確になるように、各府省が設定する基本目標・達成目標とリンクさせることが求められる。

ガイドラインでは、職務権限が独立しているものなど独立性の高い外局等にあっては、府省の内部部局のほかに当該外局等に政策評価を担当する組織を置くことができるとされ、その場合においては、当該外局等において政策評価を自律的に実施することができるものとするとしているだけで、本省の政策評価と、政策実施部門である外局、独立行政法人及び政府出資法人の業績評価とのリンクについては、何ら規定していない。さらに、実績評価では、基本目標をアウトカムベースで設定することになっているため、この基本目標と外局、独立行政法人及び政府出資法人が提供する行政サービス(アウトプット)との関係が明確にリンクする仕組みにはなっていない。

このように、各府省の政策評価と外局、独立行政法人及び政府出資法人の業績評価をリンクさせることは、本省の政策体系の中で独立行政法人等が果たすべき役割を明確にする上で不可欠であるにもかかわらず、現行の制度では、両者の評価がリンクする仕組みにはなっていない。

3) 公会計制度を改革する場合の課題については、東(2000)P63-P79を参照。

## (2) 欧米先進国の動向

NPMの理論を公共部門に導入した欧米先進国では、行政部門を政策企画立案部門と政策実施部門に分離し、政策実施部門に政策実施上の権限を委譲するとともに、この政策実施部門を業績・成果により統制する行政手法を採用している。

例えば、イギリスでは、1988年のネクスト・ステップに基づき、中央省庁の行政部門が政策企画立案部門と政策実施部門に分離され、政策実施部門として新たにエイジェンシー（EA）が設立されている。EAはそれぞれが属する所管省庁との間で業績契約を締結しており、この中で、各省庁が決定した政策目的を達成するために当該EAが実施すべき行政サービスを具体化したアウトプットベースの業績目標が設定されている。日本の独立行政法人と違い、イギリスのEAは中央省庁の一部と位置付けられており、1998年度末で136機関において国家公務員の75%以上が勤務している。また、EAと同時期に、日本の独立行政法人に相当する非省庁公共団体（Executive Non-Departmental Public Body：NDPB）が設立されており、1999年度末で297機関において11万2900人が勤務している。NDPBはEAと同様に、それぞれの所管省庁との間で業績契約を締結しており、この中で、各省庁が決定した政策目的を達成するために当該NDPBが実施すべき行政サービスを具体化したアウトプットベースの業績目標が設定されている。

また、イギリスでは、1999年度予算から各省庁は大蔵省との間で、本省だけではなくEAとNDPBも含めた当該省庁全体として達成すべきアウトカム業績ターゲット（Outcome Performance Target：OcPT）を定めた公的サービス協定（PSA）を締結しているが、2001年度予算からは、PSAのOcPTを達成するために実施すべきアウトプット業績ターゲット（Output Performance Target：OpPT）を定めたサービス提供協定（Service Delivery Agreement：SDA）も締結している。この結果、本省がその所管に属するEA及びNDPBと業績契約を締結するに当たっては、PSAのOcPTやSDAのOpPTとの関係が明らかになるように、業績目標を設定することとされている。

一方、デンマーク、フィンランド及びスウェーデンに代表される北欧諸国でも、1990年代に入り、政策実施機能を専担する機関としてエイジェンシーが設立されている。これらの国々のエイジェンシーでは、イギリスと同様に、それぞれが属する所管省庁との間で業績契約が締結され、その中で、各省庁が決定した政策目的を達成するために当該エイジェンシーが実施すべき行政サービスを具体化したアウトプットベースの業績目標が設定されており、その達成度を年次実績報告書で明らかにすることになっている。

なお、イギリス及び北欧諸国以外の国でも、政策実施機能を専担する機関が設立されており、規模、機能、行政組織上の位置付けなどに相違はあるものの、カナダでは Special Operating Agency、オランダでは Agency、ニュージーランドでは Crown Entity が、それぞれ設立されている。

このように、欧米先進国では、政策実施機能を専担するエイジェンシーなどの機関を設立するとともに、本省が企画立案した政策目的とリンクした業績目標をエイジェンシーとの業績契約の中で設定することにより、本省の政策目的を達成する上でエイジェンシーが果たすべき役割を明確にしている。

## (3) 我が国の対応策

独立行政法人は、2001年4月から段階的に設置されており、3年以上5年以下の期間を対象に業務運営の効率化に関する業績目標などを定めた中期計画を策定したり、また、この中期計画に基づいた当該年度の業績目標を定めた年度計画を策定し、その実績について所管府省に設置される独立行政法人評価委員会の評価を受けることになっている。独立行政法人化された機関は、現在のところ、研究所、美術館・博物館、大学校などが大部分で、イギリスのエイジェンシー（EA）のように本省の政策実施機能を担ってい

るものは少数に止まっている。これは、我が国の独立行政法人が各省庁から独立した法人とされたため、国税・社会保険料の徴収などの公権力の行使に該当するような事務事業を行っている政策実施部門は、独立行政法人にはなじまないとされたためである。しかし、EA化することにより、業績・成果による統制が可能になり、行政の効率化が期待できることから、我が国でも、独立行政法人とは別に各省庁に属するイギリス型のEAを導入することを検討すべきである。例えば、国税庁、海上保安庁、社会保険庁などのように公権力の行使を伴う政策実施機能を担っている外局（中央省庁等改革基本法別表第三に掲記されている実施庁）をEAに移行させることが考えられる。

また、政府関係機関、公団、事業団などの政府出資法人については、各府省が企画立案した政策目的を達成するための事務事業を行っているにもかかわらず、業績・成果による統制が行われていないことから、取りあえず独立行政法人と同様な業績評価制度を導入し、最終的には、存続の必要性が認められるもののうち、民間化が困難なものについては、独立行政法人化を検討すべきである。

さらに、各府省の政策評価と外局、独立行政法人及び政府出資法人の業績評価をリンクさせるため、各府省では、政策評価実施計画の策定に当たり、各施策ごとに事務事業を担当する外局、独立行政法人及び政府出資法人を特定するとともに、これらの機関ごとに達成すべき業績目標をアウトプットベースで設定する、独立行政法人等では、中期計画・年度計画の策定に当たり、政策評価実施計画で設定された業績目標に基づいて、その達成すべき業績目標を設定することが考えられる。

## 7. 人事制度との連動：人事に関する権限の委譲とインセンティブの付与

### (1) 現行制度の課題

政策評価の導入を契機に、行政運営の手法をインプット統制・プロセス管理から成果重視に転換するためには、各府省に予算だけではなく人事に関する裁量を与えるとともに、政策の企画立案及び実施を担当する職員に業績目標を達成させるためのインセンティブを与えることが重要である。各府省では、人事に関する裁量を与えられることにより、各職員の業績に基づいた人事管理が可能になり、また、業績目標の達成状況を職員の人事評価と処遇へ反映させるような人事制度を導入することにより、各職員に目標達成への意欲を与えることになる。

このように、人事制度は、政策評価が有効に機能するための関連制度として非常に重要であるにもかかわらず、現行の政策評価制度では、人事に関する権限の委譲とインセンティブの付与については考慮に入れていない。

### (2) 欧米先進国の動向

目標達成を担保するために、各省庁に権限を委譲したり、各職員にインセンティブを与えることの重要性は、政策評価制度を導入した欧米先進国では共通した認識になっており、これらの国々では、各省庁に職員の人事に関する権限を委譲したり、職員に目標達成へのインセンティブを与える制度を整備している。

例えば、ニュージーランドでは、1988年に制定された国家部門法（State Sector Act）に基づき、国家公務員の任用、昇任、給与水準の決定などの包括的な人事権が人事行政管理委員会（State Service Commission：SSC）から各省庁の事務次官（CE）に委譲された。さらに、1991年に制定された雇用契約法（Employment Contract Act）に基づき、CEは当該省庁の職員個人と報酬などの雇用条件に関する協定を締結できる権限が与えられたことから、省庁内の職員の任用、昇任、給与水準などを独自に決定できるようになった。このCEは、SSC委員長との雇用契約により最長5年間の任期で採用されており、所管

大臣と締結した業績契約で設定された業績目標の達成状況について、SSC委員長の評価を受け、その達成状況に応じて業績給（Performance-related Pay）の支給を受けたり、任期が最長3年間延長されたりしている。また、省庁内の各課長が達成すべき業務目標も、CEが大臣と締結した業績契約で設定された業績目標に連動する形で設定されており、各課長には職員採用に関する権限が与えられると同時に、業務目標の達成状況に応じて業績給が支給されることになっている。このように、ニュージーランドの政策評価は、人事評価とも連動していることから、業績目標は各省庁にとって統制可能なアウトプットがベースになっている。

また、オーストラリアでは、1993年及び1996年に改正された雇用関係法（Working Place Relation Act）に基づき、各省庁の事務次官（AH）は、当該省庁の職員組合又は職員個人と報酬などの雇用条件に関する協定を締結できる権限が与えられた。さらに、1999年に全面改訂された連邦公務員法（Public Service Act）に基づき、連邦公務員の任用、昇任、給与水準の決定などの包括的な人事権が人事行政管理委員会（Public Service Commission）からAHに委譲されたことから、AHは省庁内の職員の任用、昇任、給与水準などを予算の範囲内で決定できるようになった。このAHは、実質的には、首相が首相内閣府（Department of the Prime Minister and Cabinet）の助言に基づいて最長5年間の任期で任命しており、任期の更新に当たっては、所管大臣による業績評価を受けることとされている。また、AHは上級職員だけではなく、一般職員に対しても、それぞれの業務目標の達成状況に応じてボーナスを支給したり、月額給与を増額したりなどしている。

一方、スウェーデン、イギリスなどでは、6.(2)で記述したように、政策実施部門としてエイジェンシーが設立されているが、エイジェンシーの長官（Chief Executive：CE）には、所管大臣から管理運営に関する大幅な権限が与えられており、この中には、職員の昇任、給与水準の決定などの人事上の権限も含まれている。CEは大臣と締結した業績契約で設定された業績目標の達成状況に応じて業績給の支給を受けており、また、職員が達成すべき業務目標も、CEが大臣と締結した業績契約で設定された業績目標に連動する形で設定されており、職員には業務目標の達成状況に応じて業績給が支給されている。

このように、欧米先進国では、各省庁に包括的な人事権を委譲したり、また、職員に目標の達成状況に応じた業績給を支給することにより、目標達成へのインセンティブを与える制度を設けている。

### （3）我が国の対応策

我が国の人事制度は、行政機関の定員の設置・増減・廃止については総務省、国家公務員の任用・昇任・給与水準の決定などについては人事院、また、国家公務員に支給する職員基本給・職員諸手当などの予算については財務省がそれぞれ所管している。この結果、各府省が国民の行政ニーズの変化に対応するために組織改編を行ったり、ポストの設置・廃止を行ったりなどする場合には、総務省・財務省の事前承認を受けることになっている。また、国家公務員は役職や給与を等級ごとに定めた「級別定数」により管理されているため、各府省が職員の昇任などを行う場合には、人事院の事前承認を受けることになっている。このように、我が国の人事制度は、総務省、人事院及び財務省が定員、職員の処遇及び予算の面で厳格に統制を行っているため、各府省の人事上の裁量は大幅な制限を受けている。また、各府省が職員の昇任などを行う場合に基礎データとする人事評価については、評定者が各職員の勤続年数、勤務状況などに基づいて主観的に評定する仕組みになっており、各府省の政策上の目標とは連動していないのが現状である。

現行の人事制度のままでは、各府省が基本目標・達成目標を履行する上で、人事管理上の裁量が大幅に

制限されており、また、職員にも目標達成へのインセンティブが生じにくいいため、人事制度を次のように改革することが考えられる。

各府省の事務次官に定員総数、予算総額の範囲内で、各職員ごとの任用・昇任・給与水準の決定、ポストの新設・廃止などが行える包括的な人事権を委譲する。

職員の人事評価については、「目標管理型」の評価手法を導入し、4.(3)アで記述した政策評価実施計画において各施策ごとに設定されるアウトプットに対して、各局課及び各職員が貢献すべき業務目標を事前に設定し、この業務目標と実績を比較することにより、各職員の人事評価を行う。

各職員には、業務目標の達成状況に応じて業績給を支給することとし、組織上の地位が上がるにつれ総給与に占める業績給の割合を高める。

## 8. 会計検査制度との連動：評価結果の客観性の確保

### (1) 現行制度の課題

実績評価では、各府省の施策が実施された後、政策評価実施計画で設定された基本目標・達成目標の目標期間に対応した実績値を求め、これと目標値を比較することにより、有効性の観点からの評価が行われ、必要に応じて、施策の改善や見直し、基本目標・達成目標の改訂が行われるため、実績値の集計プロセスにおいて客観性を確保することが重要である。また、事業評価では、事前に行った事務事業の費用対効果分析で取り上げた費用及び効果の実績値を途中又は事後に把握することにより、事前に行った費用対効果分析の妥当性を検証することが求められている。これらの実績値は、評価を実施する各府省が集計することが多いため、不正確又はバイアスのかかったデータが集計されたり、あるいは、内部統制が有効に機能していない場合には、施策又は事務事業の正当化のためにデータの操作が行われる可能性がある。

ガイドラインでは、総務省が各府省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実施したり、各府省が政策評価を行うに当たっては学識経験者、外部研究機関等の第三者等の活用を図るものとされているが、これらの措置は、必要に応じて実施するとされている。また、各府省では、政策評価担当組織が政策所管部局の政策の評価を実施したりなどして、府省の政策評価の厳正かつ客観的な実施を確保するものとされているが、内部統制（内部監査と内部けん制）の有効性を検証する具体的な方法については規定していない。

このように、実績値の集計プロセスにおいて客観性を確保することが政策評価を有効に機能させる上で不可欠であるにもかかわらず、現行の制度では、評価結果の客観性を確保できる仕組みにはなっていない。

### (2) 欧米先進国の動向

政策評価制度を導入した欧米先進国では、政策評価そのものが各省庁の自己評価であり、客観性を確保することが同制度を有効に機能させる上で不可欠な要件であるとの認識から、実績報告書が作成された段階において、評価実施省庁以外の第三者が関与することにより、評価の客観性を確保する体制を整備している。

例えば、デンマーク、フィンランド、ニュージーランド、スウェーデン及びアメリカでは、各省庁が作成したすべての年次実績報告書が会計検査院に送付されており、会計検査院では、各省庁において、各政策の目的が明確に設定されていること、各政策の効果を測定するのにふさわしい業績指標が設定されていること、各政策の目的を達成するのにふさわしい行政手段が採用されていること、業績指標の目標値が適正な水準に設定されていること、業績指標の実績値は集計方法にバイアスがなく計数が正確で

あること、などを検証している。

また、イギリスでは、2001年度予算から本省だけではなくエイジェンシー（EA）及び非省庁公共団体（NDPB）を含めた中央政府全体において、政策評価制度が資源会計・予算制度（RAB）と一体となって運営されるようになったことに伴い、会計検査院（National Audit Office）では、上記の国々の会計検査院と同様の機能を果たす方向で制度所管省庁である大蔵省（HM Treasury）と協議を行っている。

一方、オーストラリア、カナダ、フランス及びオランダでは、上記の国々のように会計検査院が評価結果を悉皆的に検証する体制にはなっていないが、これらの国々の会計検査院では、各省庁の評価結果を踏まえ、抽的に業績データの正確性・信頼性を検証したり、業績目標の達成率の低い政策について、達成率が低い原因、今後の見込みを分析するとともに、所管省庁が執るべき措置を勧告したりなどしている。

このように、欧米先進国では、政府から独立した会計検査院が評価結果の客観性を確保する上で、重要な役割を果たしている。<sup>4)</sup>

### （3）我が国の対応策

各府省が行った政策評価の結果について、客観的かつ中立的な検証を行う機関には、政策を実施した政府から独立した立場にあること、各府省のすべての政策に対応できるだけの組織的規模を有すること、政策評価の結果を検証できるだけの知識・経験を有していることが求められる。我が国の会計検査院は、内閣から独立した憲法上の機関であること、1200余人の職員を有していること、1960年代から、事務事業又は施策を経済性、効率性及び有効性の観点から検査する業績検査を行っていることから、政策評価の結果について、客観的かつ中立的な検証を行う機関としての要件をすべて満たしていると思われる。

会計検査院が評価結果の客観性を検証する場合には、総務省が各府省の政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するために行う評価の実施状況、各府省における内部統制（内部監査と内部けん制）の有効性の程度、会計検査院が従来から行っている業績検査との連携を踏まえながら、デンマークなど6カ国のように悉皆的に検証したり、または、オーストラリアなど4カ国のように抽的に検証することが考えられる。

（上記1．から8．における我が国の対応策を踏まえた政策評価制度と関連制度との相互関係については、図7参照）

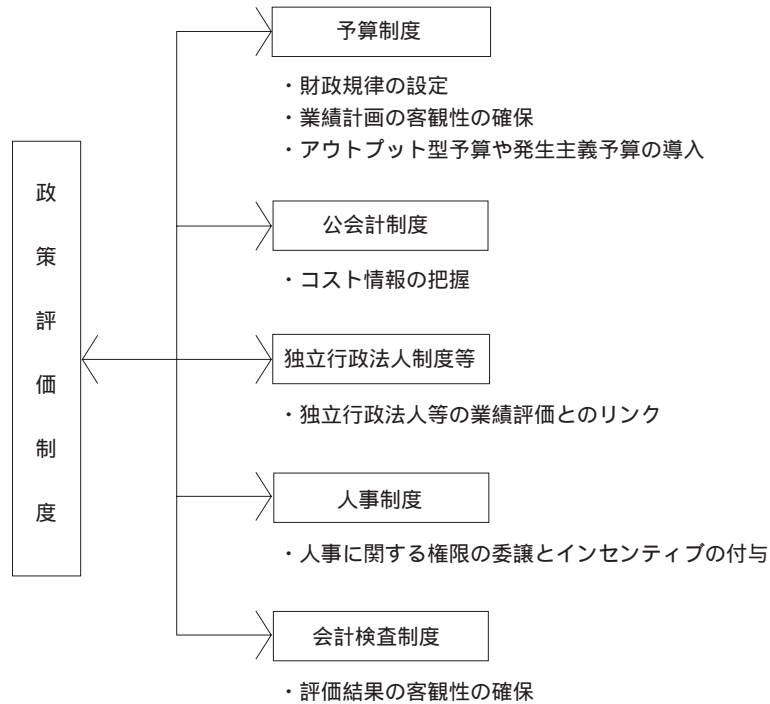
## おわりに

欧米先進国では、政策評価の導入に当たり、予算制度、公会計制度、人事制度などの関連制度との有機的な結合が可能になるように国全体の行政・財政システムの抜本的な改革を並行して行った結果、政策評価の効果が最大限に発揮され、行政の効率化及び財政の健全化の面で一定の成果を収めている。これに対し、我が国の政策評価は、現実的な対応を重視するあまり、単独で導入されており、関連制度の改革が行われていないことから、行政の効率化及び財政の健全化にもたらす効果は限定的にならざるを得ないと思われる。

我が国の財政状況は、主要先進国の中で最悪になっている一方で、本格的な少子高齢化社会の到来を控えているため、財政構造改革を中心とした行財政改革に取り組むことにより財政再建を図ることが喫緊の

4) 欧米先進国の政策評価制度における会計検査院の役割については、東（2001）P18-P25を参照。

図7 政策評価制度と関連制度との有機的結合



行政課題になっている。政策評価は、NPMの理論に基づいた行財政改革のための手法と位置付けることはできるが、現行のままではその効果が限定されることから、予算制度、公会計制度、人事制度などの関連制度についても抜本的な改革を行うことが求められる。

(参考文献)

- [ 1 ] 東信男 (2000) 「国の公会計制度改革の課題と展望」『会計検査研究』No. 22
- [ 2 ] 東信男 (2001) 「政策評価制度における会計検査院の役割 - その国際的動向 - 」『会計と監査』4月号
- [ 3 ] 大住荘四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント - 理念・ビジョン・戦略 - 』日本評論社
- [ 4 ] 大蔵省財政制度審議会 (2000) 『財政構造改革特別部会海外調査報告』
- [ 5 ] 久保田治郎 (2000-2001) 「オーストラリアにおける行政・経済改革の動向と課題 - 「バナナ共和国」から行革先進国への道程 - 」『季刊行政管理研究』No. 92 - No. 93
- [ 6 ] 総務省行政評価局 (2001) 『政策評価に関する標準的ガイドライン』
- [ 7 ] 和田明子 (2000-2001) 「ニュージーランド・モデルのNew Public Management」『行政&ADP』2000年5月号 - 2001年3月号