

政策評価に関する統一研修（地方研修）金沢会場講演概要

平成 26 年 11 月 7 日開催

講演名：評価結果の予算への反映—実務的な対応方策について—

講師：左近靖博 新日本有限責任監査法人・戦略マーケティング部 P A グループ・シニアマネージャー

講演時間：14 時 45 分～16 時 15 分

1. 行政評価導入の背景、目的

（背景）

→ 行政評価は 1980 年代イギリスやニュージーランドで小さな政府を実現しようという改革が進展し、90 年代にその小さくなった政府を有効に機能させて行く流れの中で成果を重視する行政に転換していこうということで、インプット、アウトプットでなく、アウトカムを重視して行く流れが欧米で生まれてきた。これがニューパブリックマネジメントあるいはマネージングフォーリザルトという改革である。こういう流れの中で行政評価が日本にも導入された。日本の場合、若干背景が異なっている。行政に対する情報公開と説明責任の高度化が求められた。わが国で最初に導入された三重県では、不祥事があったことで、行政の説明責任の透明性を高めようと導入された。国においてもこういう流れの中で平成 14 年に政策評価法が施行された。

（目的）

→ 行政評価は行政運営を成果志向に見直す。つまりインプット、アウトプットではなくアウトカムを実現するために行政を回すという考え方。もうひとつは、その状況を対外的にきちんと説明責任をはたしていこうとするものであった。その中核となるのが、業績目標達成度評価であり、国では、実績評価として、政策目標を設定して、その達成度を評価するものである。目標達成度評価は諸外国でも導入されている。大きな流れとして成果を実現する政府を実現するということが起点となっている。

2. 行政評価の結果の予算への反映—直面している課題—

（現状）

→ 評価結果が予算に反映されない。評価予算を使えない。評価疲れがある。首長さん始め議会にあまり重視されていないのが多くの自治体の現状ではないか。

（問題の背景）

→ 評価制度の目的が明確に整理されていない。
→ 評価制度が単体で導入されても見直しが行われていない。特に予算編成の関係について整理されないまま導入された。
→ 成果を実現する行政に変わるということで行政評価をやることが口では言い、紙には書いているけど、形式的で実質化していない。結果的に説明責任のみを重視して、評価表を書くことが説明責任だという誤解がある。結果的に業績情報をどう活用

していくのではなく、コンプライアンス手続になってしまった。

- 評価の内容、質が改善しない。評価は客観的で、合理的なものになっていない。職員においても十分な教育を受けていない、能力の不足。トップ、幹部の意識が変わっていないということが背景にある。

3. 行政評価で先行する諸外国においても評価結果の活用、特に予算への反映は大きな課題に

- 評価の結果をどう予算に反映させるかは諸外国でも活発な議論がなされている。多くの国では業績予算（パフォーマンス バジレット）を導入。諸外国の場合、評価制度を単体として導入したというより、予算の改革として導入し、インプット、アウトプットだけの表示だった予算書をアウトカムが見えるように変えていこうということで、予算審議の際にアウトカムまで見えるように議論していこうということが出発点になった。
- 予算への反映は、パフォーマンスバジレットの中で議論されている。OECDでは、定期的に業績予算に関する会合を開催しているが、数年前に私がインタビューしたときは、日本政府は参加していないとのことだった。
- 業績予算は、予算の支出と執行を通じて、その成果の関連性が見える化しようということで、見える化することで資源配分と成果重視のマネジメントを実現しようという取り組みである。アプローチの仕方は各国において様々で、予算体系そのものを見直してしまう国もあれば、予算体系と政策体系の整合を緩やかに関連付ける国もあり、予算体系と政策体系とを別にする国もある。

4. 米国連邦政府における業績予算の取組—ブッシュ政権下の改革—

- アメリカの業績予算の取組内容や結果が非常にクリアーに公開されている珍しい事例として、ブッシュ政権の8年間に積極的に予算と業績を統合していく取組があり、この取組をご紹介したい。
- アメリカの連邦政府は99年以降、政策評価法に該当する政府業績成果法が施行され、各省庁の使命・ミッション、戦略目標ゴール、ゴールの下にオブジェクティブ（目的）といわれるものを設定して、評価指標をつけての評価をクリントン政権の後期に導入した。法律上その下のプログラムと事業の関連は、必ずしも示さなくてもよい。個々のプログラムと目標とがよくわからない、その結果予算に反映されていないのではないか。というのが問題の基底になる。
- 2001年、大統領の経営課題として連邦政府が5つの課題を提示。その1つが「予算と業績の統合（バジレットアンドパフォーマンスインテグレーション）」をやっていくPARTとよばれるプログラムの評価の制度が導入された。この5つの課題は、4半期ごとに評価され、ブッシュ大統領の政策が進んでいるか定期的に検証される仕組みになっている。
- PARTは、2004年度の予算編成からOMB（大統領予算局）日本という財務省、自治体という財政課、歳出予算の編成を行う担当部門が主導で導入した。連邦政府

で1,000のプログラムがあるが、5年をかけて初年度から200ずつ年々対象を増やしていくもの。各省が自己評価を行うが、最終的には予算担当のOMBが評価する。その評価の結果に基づいて予算を決める取組である。省庁の使命、省庁の目標、省庁の目的・指標までは、法律で決まっていたが次のプログラムは法律で連携することが求められていなかったのもので、その部分の関係を整理することがPARTの取組である。

プログラムについては、イメージとして言うと複数の事業を束ねたような事業群として捉えてもらえればよい。

→ マネジメント・スコアカードは、左側が現状で右側が今後の進展。①ヒューマンキャピタルというのが人的資源、②市場化テスト、③ジャイアントパフォーマンス、④IT、⑤バジェットアンドパフォーマンスインテグレーション。この5つが大統領の重点方針として示され、赤、黄、緑で示されたスコアカードを4半期ごとにどの省庁が進んでいるのか進んでいないのかを格付けして、各省庁に示して、進むようにマネジメントが行われた。

5. PARTの概要①

○ PARTとは

- 1,000のプログラムを評価していく。
- やり方は、対象となったプログラム担当者が自己評価を行ってOMBと予算担当の査定官が審査を行って評価を行う。
- 内容は、4つのセクションに別れている。Ⅰ～Ⅲは、イエスかノーで回答、Ⅳは、4者択一で回答する。それぞれ30の設問に対してなんで結論を導きだしたのか概要説明、根拠を示さなければならないというタフな制度。設問としては頁の77頁以下を参照。
- 100点で評価される30の設問において各セクションが評価されるが、ウエイトづけがなされていて、セクションⅣのパフォーマンスの割合が50%と非常に大きい。

5. PARTの概要②

→ PARTの配点基準

セクションⅠ：プログラムの目的とデザイン

Ⅱ：戦略計画、

Ⅲ：プログラム・マネジメント

Ⅳ：プログラムの成果と説明責任。

→ PARTの計算例

セクションⅣのスコアが高ければ、全体のスコアも上がっていく仕組みとなっている。評価の仕組みの中に業績パフォーマンスを高めるということを重視する制度設計になっている。

5. PART概要③

→ 最終的な結果は、「有効」「ある程度有効」「普通」「有効ではない」「成果が示されず」の5つに格付けされる。

5. PART結果①

→ スコアが高くても指標が設定されていない、適切な指標が設定されていないものは、最後の成果が示されずに格付けされる。経年的に見ていくと成果が示されないが年々減って、徐々に正しく評価されているプログラムの数が増えている。「有効」「ある程度有効」等の良い評価結果が経年的に増加している。

5. PARTの結果②

→ 棒グラフの一番下が一番よい有効、2つ目の赤いところはある程度有効、最終年度は、半数近くが「有効」、または「ある程度有効」となり、指標の設定がされていない一番上の「成果は示されず」は、最初は50%近くあったが、最後は19%までになった。年々改善される中で指標も改善されてきている。

5. PARTの結果③

→ 格付けで点数化された評価の結果と予算の関連は、OMBの通達ではスコアが悪い場合でも予算を減すという訳ではない。逆にスコアが良い場合でも色んな要因が関係するので予算が増えるわけではないということを通達で明確に示している。

5. PARTの結果④

→ 実際には、評価結果と予算の増減については一定の傾向が数字でみられる。良い結果ほど予算が増額されている。「有効」と結果に格付けされたもののうち半数以上で予算が増額されている。若干減って「ある程度有効」、更に若干減って「普通」、「有効ではない」が一番予算を増額された割合が少ない。このグラフは2009年の結果だが、毎年これと同じような結果となっている。業績が高いパートのスコアが高いプログラムほど予算をつける運用がなされていた。担当者はこの結果についてどう思うのかと問い合わせたが、結果的にこうなっているが意図的にはしていないということであった。意図的に予算査定する担当者に有効なものに予算を付けるようにしろ、悪いものにはあまり予算をつけないようにという方針を言わない限りこのような結果にならないと思われる。ブッシュ大統領はパフォーマンスの高いところに予算をつけ、パフォーマンスが低いものは、予算を見直していくという考え方をもっていたのでOMBもそういう運用をしたのではないかというのが私の考えである。後半にもつながっていく重要なメッセージである。

5. PARTの結果⑤⑥

→ 2008年と2009年の予算増減を見てみると、予算減額となったのが、2008年は1.6%、2009年は3.0%であり、予算増額になったのは2009年が5.2%、2008年が5.8%であった。減らした予算より増やした予算の方が大きい。そんなに大胆な資源配分を行ったというより、見直した割合は、5%以下の水準での見直しが行われていたというのが実態。

5. PARTの結果⑦⑧

→ 2007年から2009年まで予算要求でマイナス50%以上の大幅な予算カットになったプログラムは、成果が示されないもしくは、有効ではないが半数を占めている。一方で大幅予算増額になったものは、半数が有効、ある程度有効という状況になっている。有効ではないに格付けされて、対前年度比50%以上予算が増額されたプログラムはなく、成果がないところの予算を切って、有効なところに重点的に予算を

配分していこうという傾向が見られる。グラフにしたものを見ると、左側が予算マイナス 50%以上、右側がプラス 50%以上の割合になっている。右側の方が半数が有効又はある程度有効であり、左側の方が有効またはある程度有効の割合が少ない。

これがアメリカの P A R T と呼ばれる、施策の評価と予算との関連を整理したもの。

6. P A R T から得られる示唆—評価結果を予算に反映するための要素—

→ ブッシュ政権でバジェットアンドパフォーマンスインテグレーションという取組を実施したが、どういう部分がポイントとなったかを要素として整理した。

→ 要素① 格付けによって優先順位を明確にした。全てのプログラムを点数化して、プログラムの順位の決定を支援するということが行われた。評価の結果、予算配分の状況が全て公開された。

→ 要素② 目標とプログラムのリンケージ（体系化） P A R T そのものが、省庁の目標までしか義務化されていなかったものところを、プログラムがどう関係しているのかを体系化し関連づけることまで義務づけた。省庁の目標とプログラムの目標を分析する枠組みが導入された。

→ 要素③ 財政部門の役割の見直し。（予算編成手法の見直し）。 O M B は日本と同じ査定という形で予算をしていたが、格付け評価は財政部門が評価をして、それをもとに予算の調整を行った。運用実態としても良い評価結果に予算配分をした。

→ 要素④ 成果志向を実現するトップのコミットメント。ブッシュ大統領自ら「予算と業績の統合」を指示。その取組は 4 半期ごとにレビューをしていく。

P A R T から得られる評価結果を予算に活用する中でポイントとなるのは、以上の 4 点である。

7. 評価結果を予算に反映するための要素—格付けによる優先順位づけの明確化—

→ アメリカの取組で見えてくる 4 つの要素について、日本でやっていく上での考え方について説明したい。

○ 格付けによる優先順位の明確化 要素①

→ 諸外国でも共通の認識だが、業績情報（有効性）のみでは、予算の検討は行わない。「良い評価で予算を減らすのか、増やすのか。」「悪い評価で予算を増やすのか、減らすのか。」有効性の情報だけでは回答できない。評価結果が悪いのは、インプットが少ないせいの場合がある。評価結果が良いということは、更に効率化して有効性を高めるという方策もある。あるいは、有効なので予算をもっと増やすべきか、明確な回答があるわけではない。予算の検討をする際には、予算配分の重点・優先度を明らかにする必要がある。評価の結果のみで、予算の重点・優先を明らかにすることはできない。予算配分の重点・優先をどうするのかは評価情報だけでは必ずしも出てこない。ここが、一番評価結果を予算に活用しにくい鍵になる。検討材料として業績情報以外に必要なニーズがあるか、効率的な事業になっているか、公平な事業になっているのかを総合的な観点から評価し、事業の格付けを行うことが必要。成果の情報だけでは、予算を編成するのは無理だということを理解してもらいたい。優先、重点を検討するには、それ以外の要素も含めて総合的に見ていかなければならないということが重要。

→ 格付け評価を踏まえて、まず評価結果の高い事業について検討することが必要。基本的には、成果重視の行政を如何に実現するのかを検討する必要がある。①評価結果の高い事業について継続的に実施する、あるいは、そこを重点化することで、より成果が高まるかを検討する。②悪い事業について、その原因、改善の必要性、あるいは上位目標達成への寄与により、それが有効であるのかを検討して、見直すか、廃止するか、継続するか、或いは重点化するかを検討するのがセオリアルなアプローチと考える。

→ まず、格付け評価で、事業の良し悪しを整理し、その良し悪しを踏まえてその次の方針を検討して優先度等を検討するのが必要なアプローチではないか。また、優先度は機械的に出てくることはない。何を重点化し、優先化するのかといったことは、誰かが判断しなければならない。ここが、評価結果が予算に活用しにくいといわれている鍵になる。

—我が国の事例を参考に—

→ ここに簡単な検討フローを示した。こういったフローがあれば、評価結果を予算に活用する際の検討の整理、頭の使い方の例として実務に役に立つのではないかと示した。良い評価の中で重点化により上位の施策目標に貢献されるものは予算重点化の候補になる。その時に、現状の内容・規模で十分成果があるものは事業継続の候補になる。事業の内容・方法の見直しにより改善されるものは、運営見直しの候補になる。評価結果から出てくるものは、あくまで候補であり、方向性、結論が導きだされるものではない。

→ いくつか自治体の例。

◎川西市は、どういう観点から見ていくかと、どういう段階で格付けをしていくのか、正解があるわけではない。ただ、妥当性、有効性、効率性の3つが基本的な要素。

◎三田市の例では、そのほかに信頼性、目標達成度などいろいろな視点が出てくる。このように格付けの評価まで事務事業評価、あるいは施策評価を実施して、ここまで持っていくことが一つのプロセスとして必要だと考えられる。

◎その次の茅野市は、3つの視点から4段階で検討して総合化する。成果の方向性、コスト投入の方向性まで評価書の中に埋め込んでいる。結果どうアクションしていくのかちゃんと踏み込んで整理している例で、一つの理想形だと考えられる。

◎北上市の例は、9つの視点で検討し、点数化せずにチェックし、総合的に判断するようにしている。

必ず点数化しなければいけないわけではなく、数値化が難しい場合は、このように総合的に判断するやり方もある。

このように、格付け評価をしている団体は、幾つか確認はできる。

7. 評価結果を予算に反映するための要素②—目標とプログラムとのリンケージ(体系化)

— 要素②

- 目標とプログラムとのリンケージ。

<評価は、異なる目的の成果を厳密に比較することは困難。>

- 例えば、福祉、教育、施設整備のどれが成果が高いのかは評価では比較できない。費用便益分析を使えば、コストと便益を定量的に示せる。福祉に使用した予算はこれくらいで便益はこれくらいであり、他方教育ではこうだと、技術的や概念的には計算できる。しかし、費用便益分析で全ての便益を定量化できるかといえば、必ずしもそうではない。福祉では8割、9割は定量化できるが、教育では5割しか金銭価値に換算できないということになれば、厳密な比較にならないので、比較は行えないというところに帰結してしまう。
- 事業の取捨選択や重点化を行うには、同じ目的の下で複数の手段を検討してどの手段が有効なのか、効果的、効率的なのかについて検討することが必要となる。福祉と教育は比較出来ないが、福祉のプログラムの中ではどの事業が一番有効か効果的かの検討は行える。
- 重点、優先を検討する場合、大きな分野間の修正に関しては誰かが判断しなければならないが、施策内での優先度はある程度は客観的な数字をもとに検討は可能。
- 事業レベルでの判断はできないので、上位レベルの観点に照らして、目標達成の観点で検討することが必要になる。

<同一目的の事業で構成される施策内において事業の重点化、再配分を検討>

- 障がい者の就労支援と災害に強いまちづくりは比較できない。しかし、障がい者の就労支援の中で、障がい者の職業訓練と企業向け雇用啓蒙活動について、どちらが効果的なのか検討をすることはある程度可能。また、災害の強いまちづくりということでは、木造密集地域の解消がどうか、防火水槽の設置がどうか、防火無線の整備がよいかについての検討は可能である。同じ施策目的の中での検討は可能である。
- 総合計画に掲げる政策、施策、事業目的・手段の関係で体系化して事業の体系を構築することが必要。
- その際には、分野別の寄せ集めではなく、下位は上位を実現する手段、上位は下位の目的になるように整理することが必要。体系或いはロジックモデルとよばれる。因果関係、仮説モデルをつくることになる。しかし、総合計画の中でやっていく場合には、場合によっては体系に位置付けられない事業もあることに留意する必要がある。
- そして、同一目的の事業の括りである「施策」を単位にして、事業評価の結果を基に、予算の重点化、資源配分の調整を行う。
- 評価とは、事業単体で見た時の有効性、必要性、効率性を検証してどういう事業だったのか、どういう成果があつたのかを説明することを目的とする。
- 施策評価は、事業評価の結果を踏まえてどの事業を重点的、優先的にやっていくか、事業間の見直しを行って方針を決めるのが役割となる。施策評価は事業評価を束ねた寄せ集めではない。施策評価とは事業の優先順位を検討するツールとして運用されるのが必須である。
- 体系化は下からのみ見直すのではなく、上からも見直すことが重要。地域・市民の

視点からどんな課題があるのか、その解決のためには何をしなければならないのか、話し合いや解決があるのか。評価を機能させるには重要なプロセス。事業からだけ見直すのではなく、地域市民から見た場合に、行政は何をすべきなのかを考えて行くことが重要になる。最近、市民や県民を交えて総合計画を作っていくという流れになっている。上から見直すには、地域市民の方の意見を踏まえるのが重要である。

- 岩手県では、目的・手段を重視して、総合計画を作っている。その結果、総合計画からはみ出した事業があるが、きちんと評価しようとするればこうした状況にも出てくる。無理やりどこかに押し込んでしまうのが良いか、体系的に目的・手段を重要視するのが良いかだ分かれ目になってくる。これから財政も厳しい中、何をやらなければならないか、何に重点を置いてやるべきなのか、何に注目すべきかについて、今後の自治体運営においては必要かつ重要なことになってくる。全ての事業を網羅的に実施していくのか、あるいは重点的にやっていくのかは分かれ目になるが、今後は戦略的に評価する体系を作って評価していく方がより適切ではないか。

<施策内事業の重点化の検討の基本的なフロー>

- 良い成果の事業への重点化、継続による成果の改善状況を検討し、良いものを引き続きやっていく、予算を増やしていく、重点化していくと、より精度が高まるので、それを検討する。
- 次に悪いところを検討して、その内容、プロセスの見直し、予算縮減、重点化の要否を検討する。
- 評価指標では確認できない状況の確認とその意味合いの影響の検証を行う。指標だけに注目が集まってしまうが、実際の運営には、いろいろな要因が関わってくるので、指標では確認できないところも確認する。
- A、B、Cの事業があり、AとBは良くなく、Cは良いので、Cに予算を重点化してしまった場合に、AとBの事業の継続性や成果が担保されない場合があるなら、そうした見直しは良くないと思われる。重点化により残された事業についても必要性があるなら、如何に質を落とさず、内容は落とさずやっていくのか、それを踏まえて重点化できれば重点化するといった慎重な検討が必要である。
- それを踏まえて最終的に判断し決定する。

<施策を構成する全ての事業評価の結果が良い場合でも、施策目標の達成に照らして、事業の成果の内容や質、要したコストに着目して検討し総合的な観点から優先度を検討する。(評価指標では確認できない状況の確認とその意味合い、影響の検証)>

- 例：施策として<目的>「市民の健康意識を高める」、<目標>「市民の健康意識度 57%」に、事務事業として、健康教室事業、訪問指導事業、健康フェア開催の3つの事業がぶら下がっている。各事業の成果は高いが詳細に検討すると健康教室事業は満足度は高いが、総参加者数は少ない。同じ人が何度も通っている。訪問指導事業は、高齢者の身の上話になり、健康指導としての効果は十分でない。健康フェア開催は参加者数が毎年増加しており、うち半数は新規来場者で、高齢者、親、子供と参加者層が幅広いという状況が見えてきたとすれば、健康意識を高める観点か

らすれば、健康フェア開催が施策目的達成の観点から最も有効という仮説が導かれる。その結果、健康教室、訪問指導事業への資源配分を見直す（予算・人員の削減）ことに問題ないならば、健康フェア開催の予算、人員に重点化する。例えば開催回数を2回から3回に、開催地域を1か所から3か所に変更し、健康教室、訪問指導事業はより効果的、効率的な実施方法、内容にするための見直しを行う。評価指標は、受講者満足度、訪問対象者満足度の指標は適正、妥当でもそれだけを見ていては、事業の内容成果をとらえきれないことがある。より詳細な検討が必要になってくる。

7. 評価結果を予算に反映するための要素③

＜財政部門の役割の見直し（予算編成手法の見直し）＞

→ 従来の財政部門は、必要性、優先性を前提として予算配分の対象を決定して、適正な規模の予算査定を行う。今後は、評価結果で示された優先度を参考にしながら予算調整していく。併せて予算調整の際に目標設定各課と合意して予算配分し、成果目標を確認する。ここが日本で一番行われていない。アメリカの中央政府は、財政部門がすべて予算策定と目標設定をやっている。この予算はこの目標達成のためにやっているということになっている。日本では、企画部門や行革部門が政策評価（行政評価）の制度を持っているが、本来なら財政部門に持って行く方が、評価結果を予算に使っていく意味からは機能すると考えられる。

→ 必要性、妥当性の内容は第三者で検討することでそれなりにうまくいっていたが、数年前から現場がよく知っているので、細かい予算調整は現場に任せていこうということから「枠予算」という制度の導入が進んでいる。枠予算制度は一つの鍵になるのではないかと。

→ 枠予算を導入して、各課で成果の目標を達成するか考え、予算編成をする。どういう目標、成果でやっていくのかは各部局で各年度に計画書を作成する必要がある。各課で予算を編成して終わりではなく、何が成果なのかを見ていくことがセットとして必要になってくる。

○ 予算編成手法、財政部門の役割の見直しの方向性

→ 予算編成手法、財政部門の役割の見直しについては、従来は必要性、優先性を前提として予算配分をしてきたが、新たに目標達成状況を踏まえた課題解決の状況と事業の必要性、それを踏まえた次期の目標水準を決定し、それを前提として予算額を決めていくという形になるべき。今日紹介した連邦政府のOMBも同じようなやり方をしており、アメリカの多くの自治体でもこうした取り組みを行ってきている。財政部門の負荷もかかってくるが、発想の転換ができるかどうかということが、評価結果を予算に反映する際に重要になってくる。

→ 枠予算は、インプット、アウトプットによる統制よりもアウトカムによる統制による流れの中では、個別策定からプログラムの配分予算になっていくのが一つの流れである。予算改革が求められる。配分予算になっていくのが1つの流れ。どのように有効性を実現するのか、財政部門でなく担当部門の方が良く知っているので、担当部門にきちんと考えさせて予算を検討していく。その前提として方針書、計画

書を作成させるやり方があるのではないかと思う。新規の事業や大幅な増減があるものは従来通りの査定方式を導入するというセットで行うことが必要。成果達成に向けて弾力的な予算流用や人員配置も現場に権限をまかせるのも1つの流れ。職員担当課がどの課に属するかを指示するのではなく、部に人をはりつけ、部の中での課にどの人を置くのかは部長の権限にしてしまう。そうすることで現場の能力、課題に応じた人員配置をする団体もある。成果を実現するために予算執行も人事権も現場に任せるのも一つの方向性ではないか。

→ このような方向性の改革により、予算編成、執行に関する諸権限が現場に委譲されていくことも一つの方向性であるが、財政部門としては、①各プログラムへの配分額の調整と決定、②施策、事業の目標達成度の確認と次期目標値の検討、③新規施策、見直し対象の施策、事業の内容確認、④当該予算の全体総額の調整、⑤全庁的に共通する歳出内容の見直しの方針と実施、というところに役割が移っていったらどうかと思われる。

→ 総枠配分予算は、どこまで現場に任せていくのかは各自治体で違うと思うが、一般的には予算の一定額を現場に委譲して現場で予算を編成する手法。より効果的・効率的な予算編成を実現する。(成果を実現する資源配分を実現する。) 制度導入には併せて、成果の達成状況の報告や前提となる目標設定も必要になってくる。一般的には、義務的経費、政策調整費、経常経費の経常的経費と投資的経費があるが、経常経費を現場に任せるのが多くの団体の取組ではないかと考える。

○ 改革の方向性

財政部門の役割の見直しには、大きく分けて2つある。1つは、財政部門を強化する。財政部門で目標設定し評価のマネジメントを行わせる。もう1つは、財政部門は関与せず、現場に任せる。現場で予算編成を行う。その前提として目標設定や成果目標の計画の策定を設ける。予算執行権、人事権を現場が行う。分権型で行う。諸外国でも2つのアプローチがある。組織の特徴・特性を踏まえて、どちらがいいか判断するのがいいのではないか。

7. 評価結果を予算に反映するための要素④

<成果志向を実現するトップのコミットメント>

→ 行政運営を通じて成果を実現すること、成果を高めていくことが重要だとトップが示すこと、評価結果を予算に反映する仕組みを導入し、機能させるにはトップのコミットメントが不可欠となる。しかし、多くの場合成果を如何に示していくのか、あるいは成果をどう実現していくのかということは、非常に重要なことだが、トップは、政策的なことより、内部のマネジメントのことに理解される方が多い。そうしたインターナルなことよりも、光が当たり安く分かりやすいので、それが自分の役割であると認識している方が多いと思われる。インターナルなことであるとはいえ多くの事業が継続的に実施されているなかでは、今行われている事業の成果や効率を高めていくのは極めて重要なことだと思われるが、その意識の転換ができるか、そういう人がトップに増えていけば状況は変わっていくが、そこはなかなか進んでいないのが実情である。

- 経営幹部における成果志向の行政運営実現のための共通認識、その実現と確認のための幹部会議の設置については、評価の結果、どの事業が良いか悪いか、どの事業を重点化すべきか、どの事業を見直せばより成果が高まるかは、評価で行えるが、それでいいかどうかを誰が判断するのかについては、最終的には首長の判断にはなるが、首長を含めた幹部の組織の意思として、それを判断する場が必要となってくる。評価結果をオーソライズするということとそれを踏まえた予算の重点化方針の共有化も必要となる。予算の優先度、重点化方針を庁内の意思として確認・決定するプロセスが必要である。
- 予算の反映方針、重点化は評価結果から自動的に算定されるものではなく、最終的には、判断、特に意思決定を行う立場の人の判断が必要となってくる。
- 評価結果をオーソライズする仕組みについては、多くの自治体で導入済となっている。

△1つは、宮城県の「政策・財政会議」。この会議では政策評価以外についても扱っているが、非常に機能していると聞いている。

△もう1つは、ボルティモア市。市長と経営トップの定期的な会合で、年間50回開催され、市が取り上げなければならないテーマを取り上げ、それに関するアウトカムの状況、成功要因、失敗要因、改善方策を議論し、その場で意思決定をしている。業績情報を使いトップが主催し、マネジメントをして業績改善を議論する制度がアメリカで流行っている。評価の結果を予算に反映するという点に注慮するよりは、課題を如何に解決するかを視点を当てている。この方式のメリットは、判断を行わなければならない首長・幹部が業績改善に責任を持った立場で参加するという点である。上に立つ人間が課題解決をするにはどうすれば良いかをコミットメントしてやっていく方式。

7. 評価結果を予算に反映するための要素⑤

<優先度の高い課題を中心に評価>

- 行政の取組は法律を根拠に継続的に実施されることが多い。特に行政課題として位置付けが高く、資源配分の重点化が求められる重点課題・目標を中心に評価する。例えば、我が国にとって、重点課題はこの5つ、6つ、7つだということに焦点を当てて評価をし、重点化を考えて行くといった方法である。
- 今回はブッシュ政権での取り組みを紹介したが、オバマ政権では、評価のやり方が変わっており、省庁ごとに5～8つ程度の優先目標を設定し重点的に評価する制度へ見直されている。重点目標に対してどう業績を高めていくのか、何をしていくのか、今の資源で足りているのか、どの州が上手くいっているのか、どの州が上手くいっていないのか、うまくいっている州の方法をどう取り入れていくのかの議論を4半期ごとにデータを活用してレビューする手法が変わっている。
- こういった取り組みを参考にすれば、例えば、「子育て支援」「産業活性化」「観光振興」等の政策的に重要な課題を設定して、課題ごとに責任者を明確にし、その実現のための戦略を目的と手段の関係を体系化し、その分野にフォーカスを当てて議論する。そこでの議論を踏まえ予算配分、人員配分を考えて行くということが考えられる。ア

アメリカの例を幾つか紹介したが、業績を改善するには、年1回事業が終わった段階でどうだったのか書くだけでは、業績は良くならない。その取組の途中でどういう状況でどういう目標が達成するのかをモニタリングする仕組みを入れない限り改善しないというのが共通認識になっている。そのためには、5つ、6つの重点的な課題に絞って四半期毎に首長も入れて制度や課題の方向性について議論があり、首長からもそれに対しての議論があり、最終的に庁内での意思決定になり業績の高度化につながっていくのではないかと考えられる。

→ こうしたガイド (A Guide to Data-Driven Performance Reviews) があるので参考にしてもらいたい。

8. 予算に反映するというものの意味再考①

→ 既存事業の予算の増額はどのような影響があるかは、事業の性質による。

①予算執行の余裕を確保する。生活保護、児童手当、健康診断など事業予算が増えるものは原課からすれば予算不足にならなくてすむ。予算執行の余裕を確保することができるので結果的には成果への影響はないと考えられる。

②事業の実施体制、内容の充実（人員配置の充実、委託業務の範囲拡大、物件費増額等）の見直しが図れる。成果への影響は間接的。

③事業内容、対象、回数の拡大（業務量の増大）は成果への影響がある。

④裨益の拡大（手当、給付金額の増加等）は成果への影響がある。

以上のように、既存の予算を増やせば成果がよくなるかは、事業の性質によってかなり違うということを認識してもらいたい。

8. 予算に反映するというものの意味再考②

→ 成果を実現するというところに着目すれば予算の増減以外にもいくつかの方法がある。

大切なことは資源配分の実現ではなく、施策、事業がより高い成果を実現することにある。成果を高めるという観点から予算に反映するというのであればそれでよいが、予算に反映するより、①業務内容の改善、見直し、②業務プロセスの見直し、③業務内容の見直し、④実施回数、実施方法の見直し、⑤実施場所の見直し、⑥より効率的な調達、アウトソーシングの実現、⑦サービスの内容、品質、スピードの向上など、予算を使わなくてもより良い成果を実現できる方法もあることに留意する必要がある。施策を単位に事業の優先度を検討する場合、予算のみに着目するのではなく、ポイントは、こうした点も含めて如何に成果を上げるのかを検討していくことが必要ではないかということである。

<評価結果の反映状況報告書>

→ 予算に反映するというものは、予算は行政運営を形作る重要な要素だということであれば、逆説的になるが評価結果の反映状況報告書を作成する、又は作ることを義務化するというのも方法ではないか。多くの団体では、評価の結果は示されているが、反映状況を公表する団体は少ない。評価結果の反映状況報告書を作って公表することにより、どう予算づけをしたのか示さなければならない。示さないと制度や取組を見直していかない。そうした改善方策もある。

→ そうした例としては、岩手県で報告している例がある。どの分野でどれだけ拡充を

行っているか、継続を行なっているのか、廃止や休止を行なっているのかを一覧で整理をしたり、新規事業はどのような事業を行ったのか改善見直しを行ったのはどの事業かを対外的に公表したりする。こうしたことを義務化することで、ひるがえって予算に反映するやり方もあるのではないかと。

9. まとめ

- 行政評価制度を導入しただけでは成果志向の行政運営は実現しない。施策体系、予算財政運営の見直し、トップのコミットメントなど包括的な観点からの枠組みの見直しが必要。多くの団体では、試行錯誤が行われ解決までの道のりは長い。成果志向の行政運営に変わるには時間がかかる。試行錯誤や継続が大切なのではないかと。
- トップの関与、格付け評価、体系化、財政部門の役割の見直しは少なくとも必要。これらは、成果重視の行政経営の転換に向けての取組であると認識を庁内で認識してもらうことも重要ではないかと。
- 優先度の高い事業に絞ってしていくことにより、首長はじめ幹部とのコミットメントが実現でき、その結果、市民や県民へも分かりやすい政策判断、評価結果の活用ができることになるので、そういったやり方もあるのではないかと。
- 評価結果を予算に反映することも重要であるが、予算以外にも成果を高める方法や工夫があることを認識することが大切。資源配分を大幅に見直すことは、自治体の役割や行政運営の継続性の観点から一定の限界がある。本気になって取り組んだアメリカでも削減は5%以下、1%~3%が見直しの対象になっている。資源配分を見直す時にはあまり大胆にすることは難しいということも認識することが大切である。

10. 自治体経営改革モデル

- 評価制度を導入して我が国も十数年が経つが、単体で見直しではなく包括的なマネジメントの見直しをやっていくことが必要となる。そうした場合に、計画、評価、予算、会計制度、ITシステムを作ってやっていかなければならないということで、そうした改革を我々の新監査法人で検討し、九州で自治体にも入ってもらって、協議会を立ち上げて、新しい自治体の改革モデルを検討している。総務省の方とも話をしながら自治体の予算減、人口減の中で、政策課題が引き続きある中で、効果的、効率的な行政運営をやって行かなければならないということはこの自治体においても避けられない状況にある。そうしたことから、成果を重視した行政運営をどのように実現していくのかが一つの鍵になるのではないかとということ、そういう取り組みも行っている。
- 最後のところにPARTの設問例を掲げている。日本にマッチするところとそうでないところがあるが、こうした設問で格付けを行っている。格付けを行なった際には概要説明やエビデンスが求められるタフな制度となっている。