

連載

20回

評価と予算の 結合は可能か

業績予算のシステム構想

名古屋大学大学院法学研究科教授

後 房雄

うしろ・ふさお 1954年富山県生まれ。京都大学法学部卒業、名古屋大学大学院博士課程単位取得退学。99年から現職。日本行政学会理事、日本NPO学会理事、市民フォーラム21・NPOセンター代表理事。著書に、『政権交代のある民主主義』（数社）、『行政の発展』（共著、法律文化社）、『事業委託におけるNPO—行政関係の発展と成熟への課題』（市民フォーラム21・NPOセンター）など。

ないまま評価結果が「活用」されていくとすれば、査定側と要求側がそれぞれ主張を補強する一つの材料として評価結果を利用しているというのが実情だろうというところは容易に推測される。そして、こうした文脈において各担当部局（要求側）によって作成される自己評価報告書が、事業の必要性の主張へと傾斜せざるをえないことも当然のことである。

しかし、「評価と予算のリンク（業績予算）」の目的が、「業績・評価情報によって予算編成・資源配分における意思決定の質を改善すること」だとするならば、右のような活用によって従来の意思決定の質が改善されているとはとても考えられない（田中秀明「業績予算と予算のミクロ改革（上）」、『行政管理研究』第110号、2005年6月、32ページ）。

なお、以下の議論は、基本的に次のような田中氏の研究に依拠している。「ニュー・パブリック・マネジメントと予算改革」、『地方財務』04年9月号〜05年11月号、「業績予算と予算のミクロ改革（上・中・下）」、『行政管理研究』第110、111、112号、05年。

意思決定の二つのレベル

成をめぐって既存事業を廃止して新しい事業の導入を決定するインセンティブが働いている。そうした決定においては、事務事業評価の結果を活用する意味もさきわけて大きくなる。さらに、事業の廃止や新設だけでなく、既存事業の質的な改善という形のフィードバックに評価結果が活用される可能性も高まる。何よりも、達成すべき成果目標が明確で、それを達成するインセンティブがあるからである。

評価と予算の結合を考えると、二つのレベルに分けるべきだという田中氏のアイデアがきわめて有効である。「厳しい財政状況の中で、国民のニーズに応え、政府がその掲げる政策目標の実現を図る」ためには、予算編成において次のような二つの意思決定が必要になるという。

- ① 政策の優先順位づけを行い、限られた資源を最も必要な分野に戦略的に配分する。
- ② 政策分野に配分された資源を、より効率的に効果的に使用し目標を達成する。

田中氏によれば、国でいえば、①は内閣レベルの政治的な意思決定であり、②は省庁のマネジメント・レベルの意思決定だとされるが、自治体でいえば、首長レベルと局ないし部のレベルということになるだろう（以下では自治体を想定する）。そして、「二つの意思決定のレベルに合わせた業績予算の仕組みをつくること」が問題を解く鍵だということ。

まず、首長レベルの意思決定においては、事前の資源配分において優先順位を明確にすることが重要である。当然、その決定の結果は分析評価されるべきではあるが、その結果を次の資源配分にフィードバックさ

「活用」の実情

前回紹介したように、行政評価を導入している自治体の大多数が、評価結果を「予算要求や査定」において「活用」していると回答している。また、「予算の作成に当たり、適切な活用を図るよう努めなければならない」という規定を含む政策評価

法に基づいた国の政策評価に関して、ほとんどの事業について評価結果が「予算要求等政策に反映」されたと報告されている（総務省「平成17年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」）。

これらの具体的状況の検討は必要だが、従来の予算編成方式が変化し

せることは原理的に困難だというのが田中氏の主張である。

「教育予算と国防予算の優劣は、それぞれの業績情報がいかに正確であっても、それだけでは判断できないからである。それは、政治的な価値判断の問題である。」（業績予算と予算のミクロ改革（上）、「48ページ」）

この連載でも指摘してきたように、このレベルの意思決定に関しては、国においても自治体においても、そもそも政策の優先順位をトップダウンで意思決定するメカニズム自体が欠如していることが最大の問題である。それを構築するツールとしては、マニフェストや政策マーケティングが有効だが、何よりもそれを使う首長自身の政治的リーダーシップの有無が決定的である。もちろん、マニフェスト型選挙における有権者の政権選択や、マニフェストや政策マーケティングに基づく首長の毎年の資源配分の決定において、それらに掲げられている目標の達成状況は重要な参考情報ではあるが、直接に決定を左右できるものではないし、すべきものでもない。いわんや、事務事業評価の結果が大きな意味を持つケースはほとんど考えられない。

権配分型予算

「経営・自治」へ展開する行政評価

それに対して、局・部レベルの意思決定においては、事務事業評価も含めて、業績・評価情報が活用される可能性や現実性はより高いといえるが、問題は、意思決定に業績・評価情報を活用しようというインセンティブが従来の局・部にはないということである。そのようなインセンティブを与えるためには、最低限二つの条件が必要である。

一つは、局・部毎の予算総額を首長レベルのトップダウンによって先決したうえで、その枠の中で局・部に資源配分について一定の裁量を与えることである。ある事業の削減分が、そのまま財政部に「吸い上げられる」状況では削減のインセンティブが働かないからである。

もう一つは、与えられた枠予算によって局・部が達成すべき成果目標が首長によって明確に設定されており、裁量と引き換えにそれらの目標達成についての結果責任、説明責任が厳しく問われる仕組みや、達成度によって予算枠や裁量の度合いが変更される仕組みが存在することである（田中「業績予算と予算のミクロ改革（下）」、「48ページ」）。

この二つの条件がそろって初めて、局・部が与えられた成果目標を達成するために、より有効な事業編

成をめぐって既存事業を廃止して新しい事業の導入を決定するインセンティブが働いている。そうした決定においては、事務事業評価の結果を活用する意味もさきわけて大きくなる。さらに、事業の廃止や新設だけでなく、既存事業の質的な改善という形のフィードバックに評価結果が活用される可能性も高まる。何よりも、達成すべき成果目標が明確で、それを達成するインセンティブがあるからである。

財政課の役割の転換

右のようなシステム構想は、北川正恭・前三重県知事がめざした方向性と見事に一致している。

「人事異動の一環で財政課に配属された職員が、県政全体を見通して予算編成できるわけがない。そのため私は、部局への権限移譲と同時に、1998年に三役と各部長、県民局長など幹部で構成する「財政会議」（2001年から「県政戦略会議」）を設置して、ここで中期の財政見通しや予算編成の基本方針、県財政に重要な影響を与える事項を議論するようにしたのである。大枠の部分では、積み上げ方式からトップダウンの子算編成に変えたのである。」

「財政や人事部局が県庁を仕切り、

感動のない、全く新しい価値をめぐさないような仕組みは断固廃止しなければならぬという決意が私にはあった。……包括配分方式は、予算編成の権限を各局局に移譲するもので、部局側には不安があったかもしれない。しかし、財政課の財政規律に縛られていたら、部長はなんのため部長かということになる。自分の部局の予算を編成することは部長自身の達成感につながる。……包括配分にしてから、部局長のマネジメント能力は急速に高まってきた。というより高めざるを得なかったのである。」（北川正恭「生活者起点の『行政革命』」ぎょうせい、04年、73〜74ページ）

要するに、業績予算のシステムが機能するためには、政治的指導力と政治的意思決定機能が強化されることに加えて、財政課（および人事課）の役割が、膨大な個別事業の査定や部局予算の一律削減によって部局を統制する役割から、首長レベルの戦略的意思決定のサポートと、部局レベルの成果志向のマネジメントおよびその一環としての予算編成の設計やサポートへと大きく転換することが必要なのである（田中「業績予算と予算のミクロ改革（下）」、「50ページ」）。

*ご意見等をお待ちしております。ガバナンス編集部 (FAX 03-3575-9808、E-mail: jichi@gyosel.co.jp) までお寄せ下さい。