

行政改革における業績評価と予算との統合システムのあり方
について

—業績予算アプローチの検討—

早稲田大学パブリックサービス研究所

2014 年 3 月

Executive Summary

はじめに

わが国においては、厳しい財政状況と少子高齢化をはじめとする社会環境の複雑化の下で、予算の議決によるインプット重視から、1990年代後半以降、漸くアウトプット、アウトカムを焦点とする行財政改革が進められてきた。このインプットからアウトカムへのシフトは、確かに、政策目的の効率的かつ効果的な達成を評価する制度としての政策評価、事業レビューの実践を導き、政府全体、また各府省において、評価情報をいかに予算にフィードバック、反映するかという課題に対する取組みを促してきた。しかし、そこで繰り返し指摘されているのは、評価を予算に確実に結びつける PDCA サイクルが機能不全となっていること、評価と意思決定に必要とされる財務情報、非財務情報の整備が不完全であることである。業績評価と予算プロセスを統合する具体的かつ包括的なシステムの開発には至っていないのが現実である。

政策評価、事業レビューという評価システムが制度として存在するにもかかわらず、評価が効率的かつ効果的な資源配分の意思決定に結び付かない。言い換えれば、評価情報と意思決定に必要とされる情報を有機的に結びつけることが必要なものであり、目的適合的な情報フローをいかに合理的なものとして、体系化するかが求められているのである。この問題意識に基づき、本研究は、国における業績評価と予算の統合システムのあり方を検討する。

業績評価と資源配分意思決定を統合する試みは業績予算(performance Budget)として、OECD 加盟国においても様々に取り組みられてきた。重要なことは、それらの取組みに学ぶことと同時に、わが国の法的、制度的、社会的、組織的、文化的風土的環境を前提として、これまで構築され、実践されてきた様々な取り組みのメリット、デメリットを考慮しながら、最適なシステム構築の可能性を探索することである。この観点に立つて、本研究は、これまでの行政改革の経緯と取組みを踏まえながら、業績評価と予算の統合システムの基本スキームとアプローチの検討を行う。

1. 業績評価と予算の統合におけるわが国の課題

政策評価の制度的仕組みが存在するにもかかわらず、わが国において、業績評価と予算を統合する PDCA サイクルが機能不全となるのか。その要因として、次の 5 点を課題として整理することができる。

- ① 政策目的を実現するための体系的構造である政策軸—政策分野—事業の整合性が取れていない。それぞれの成果測定指標が政策目的の実現に向かって連動していない。

- 政策と、政策目的を実現するために事業を実施する組織が整合していない。
 - 政策目的実現のための責任セグメント(責任センター)が明確に定義されていない。
 - 政策目的の達成度を測る業績測定指標と事業成果の業績測定指標が連動していない。
- ② 長期、中期、短期目的の達成を測定する業績測定指標が適切に設定されていない。
 - ③ 業績測定に必要な情報が明確に識別されていない。
 - ④ 政策目的の実現と進捗度を測る適切な指標が設定されていない。
 - ⑤ 全体を包括するロジックに基づく情報システムを構築する基本的な考え方が確立されておらず、共有されていない。

これらの問題を解決し、業績評価情報を予算プロセスに組み込む統合システムを構築するためには、基本的な考え方として次の 5 つの前提条件を整理する必要がある。

- ① より優れた意思決定(P への反映)を行うために政策評価(多年度)と事業評価(単年度ベース)をリンクする。
- ② 政策目的の実現レベルのアウトカムとそれを達成するための事業レベルのアウトカム、事業の活動であるアウトプット、それらのリンケージ、事業を実施するための予算配分(インプット：現金主義による予算額、発生主義によるフルコストベース)を明確に識別する。その場合、インプットとアウトプット、アウトカムのリンケージを明確にすることが重要であり、特に、政策レベルのアウトカムと事業レベルのアウトカムのリンケージ、発生主義によるフルコストのインプットとアウトプットのリンケージの整合性を図る。
- ③ 業績測定に必要とされる情報、評価と意思決定に必要とされる情報を識別する。
- ④ 必要とされる定量情報・定性情報(財務情報・非財務情報)の記述方法を明確に設定する。
- ⑤ 情報のストレージシステムを設計・検討する。

さらに現実の政策・事業体系の問題点を検討してみると、マクロの政策目的の実現を測定する指標と、個別事業の成果指標との関係性が明確に設定されていないという重要な問題点を指摘することができる。すなわち、目標管理型の政策評価において意図されている「施策」レベルの政策と事業の連携が、明確に図られていない、言い換えれば、政策・事業の体系化を行う仕組み、さらにそれらの連携を目的適的に図る仕組みが制度的・手続的に明確化されていないことに問題の所在を指摘することができる。すなわち、各府省で

用いている政策概念、施策、事業の体系的整理とそれらの目的適合的な連携が PDCA を機能させるためには不可欠であり、そのためには、政策目的の明確化と達成の数値目標の識別、政策・施策と事業との関係性の明確化が問題であることが中核に存在する。この重要な課題を解決するためには、アプローチとして次の 5 点に取り組む必要がある。

- ① 政策目的を達成するために施策レベルで定量的な施策目標を設定する。すなわち、定量的な中間業績測定指標を設定する。
- ② 施策目標の達成に責任を負う組織単位がそれぞれ目標達成に向けた目的適合的な目標値を設定する。
- ③ 目標値の達成に向けてそれぞれの事業の業績測定指標を設定する。
- ④ 政策、施策、事業のタイムスパン情報を整理する。
- ⑤ 政策目的達成のためのロードマップにおいて、それぞれの事業がどこにポジショニングするかを明確にする。

2. わが国において求められる業績予算アプローチ

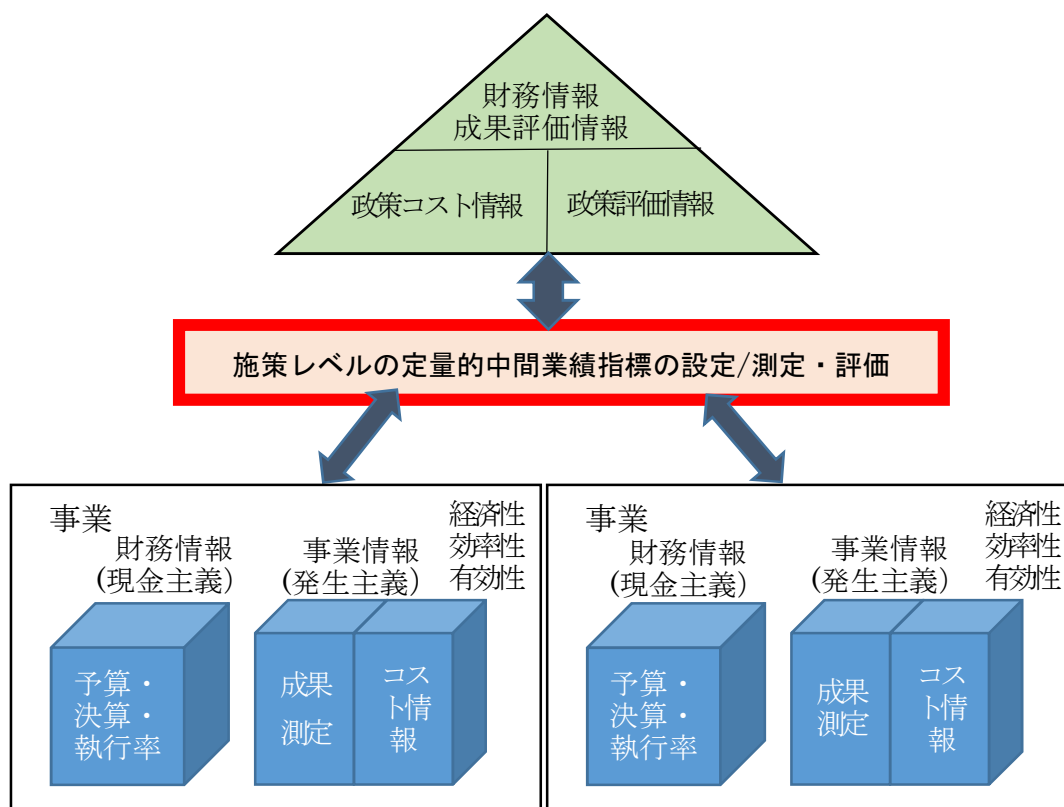
ここまでの検討を基礎として、業績予算アプローチとして次の 2 つの次元を識別する。

- ① ミクロ業績予算アプローチ
- ② マクロ業績予算アプローチ

(1) ミクロ業績予算アプローチ

ミクロ業績予算アプローチとは、政策実施主体である府省がその政策目的を効率的かつ効果的に実現し、国民に対するアカウンタビリティを果たすために、資源の投入とその結果生み出されたアウトプット、アウトカム、さらにはインパクトを測定・評価して、次の資源投入の意思決定を合理的に行うメカニズムである。

図表 1 ミクロ業績予算アプローチのフレームワーク（個別政策）



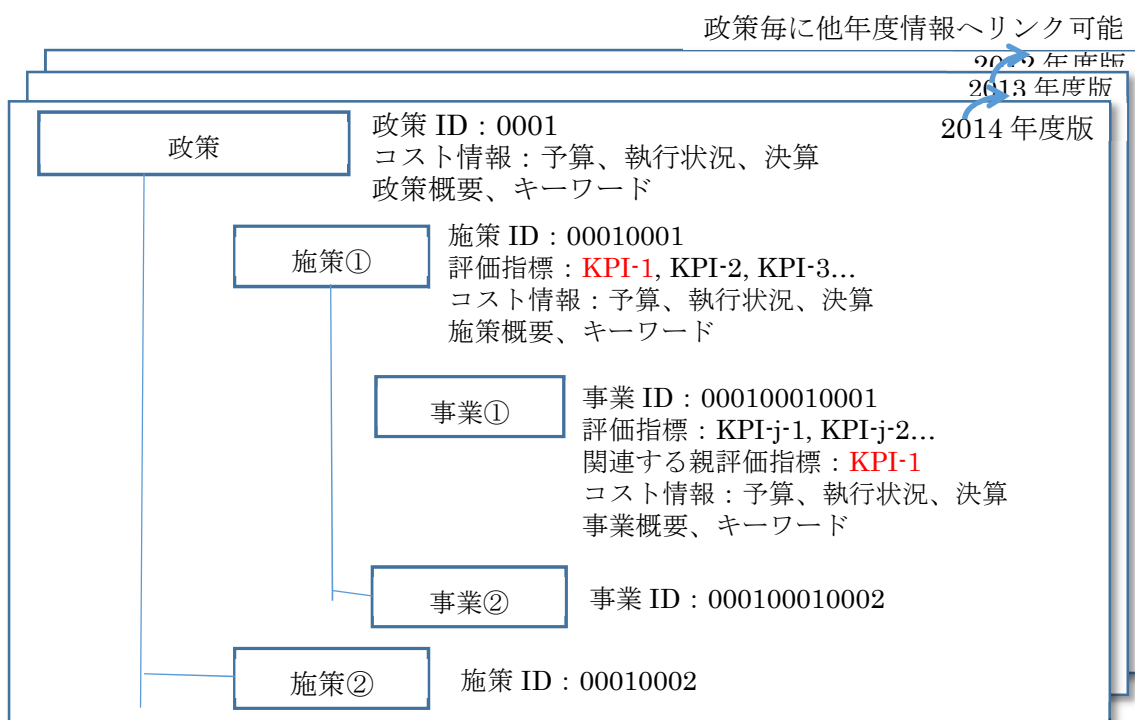
出典: JFMIP, *Federal Financial Management System Requirements – Framework for Federal Financial Management Systems*, 2001, p.22 を参考に加筆修正

図表 1 に示すとおり、各府省の政策についての財務情報及び政策評価情報と事業情報の間に施策レベルの定量的中間業績指標を設定し、測定、評価することがこのモデルの重要な成功要因である。政策目的の達成には一定のタイムスパンが必要であること、限られた定量的な測定指標のみでは測定できない場合があることを勘案すると、事業の成果指標とリンクする中間的な施策レベルの定量的な業績指標を設定することにより、政策と事業との間に存在するギャップを解消し、測定結果に基づく、政策評価、さらには政策目的を最適に実現する事業構造の設計、代替案の検討を含む柔軟な事業選択が可能になると考えられる。現在利用できる政策レベルの財務情報及び非財務情報としては、政策コスト情報、政策評価情報が存在する。また施策レベルの定量的中間業績指標によりリンクされた事業については、現金主義の財務情報として、予算、決算、執行率等が、事業情報として、事業レビューシートから入手できる成果測定情報、また将来的にはフルコスト情報を含めた発生主義情報の活用が考えられる。

これらを経年データとして蓄積することによって、目的実現のタイムスパンがそれぞれ異なる事業の進捗状況、その政策目的への貢献、政策目的実現のためのロードマップにおけるそれぞれの事業のポジショニングとその効果を可視化することができ、業績評価情報

を意思決定プロセスに組み込むデータ集積と活用が可能になると考えられる。そのイメージを示したのが図表 2 である。

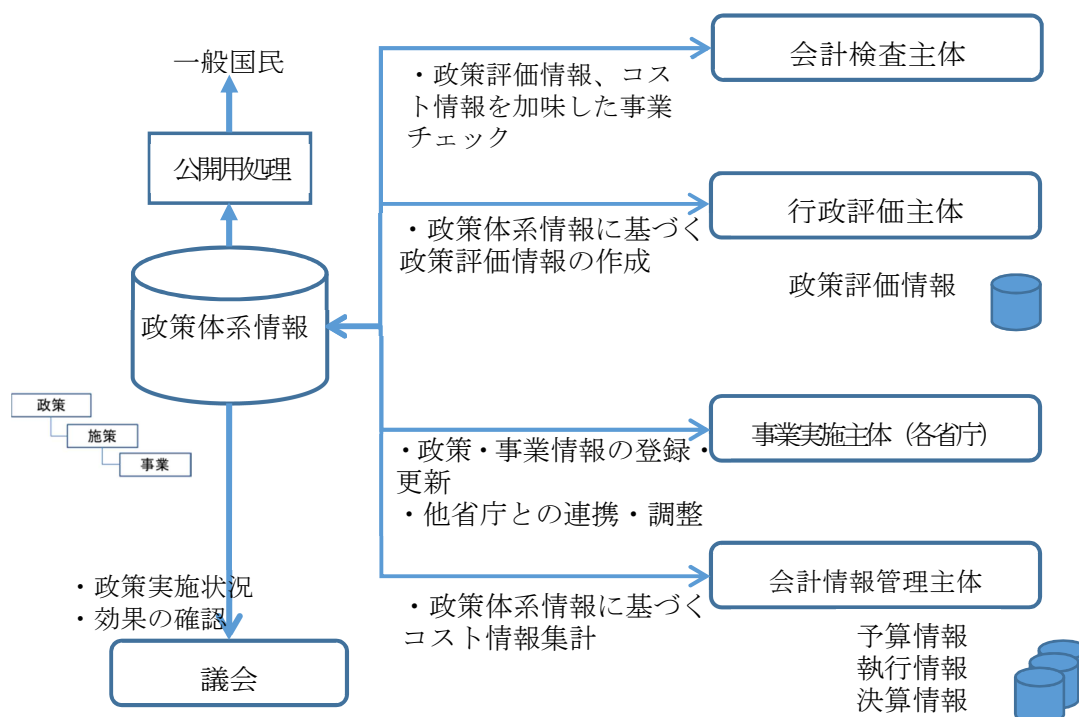
図表 2 ミクロ業績予算システム・アプローチ（経年データの蓄積・連携）



(2) マクロ業績予算アプローチ

マクロ業績予算アプローチとは、国としての政策全体の効率的かつ効果的な実現、国民が受け取る価値の最適化に向けて、資源の投入とその結果生み出されたアウトプット、アウトカム、さらにはインパクトを測定・評価して、次の資源投入の意思決定を合理的に行うメカニズムである。当モデルのフィージビリティを確保するためには、IT を効果的に活用した情報システムの構築が前提とされる。複雑化した政策・施策・事業体系を整理・合理化し、さらには府省横断的な視点で国全体の効果的な政策実現を目指すためには、IT による情報の記録・蓄積、目的に応じた分類・抽出が不可欠なためである。これによって、年度ごとに行われる国会による予算の決定、決算の承認、すなわち単年度の資源投入の意思決定とその執行結果の承認が、多年度にわたる政策実現の結果の評価と有機的に関連付けられ、より合理的、すなわち経済的、効率的、効果的な予算の決定と執行へと PDCA サイクルを機能させることができる。

図表 3 マクロ業績予算アプローチにおける情報連携のフレームワーク（例）



図表 3 は、マクロ業績予算アプローチにおける情報連携のフレームワークを例示したものである。

3. 情報システムによる政策・施策・事業の体系化

以上検討した政策・施策・事業の体系化をどのように行うのが合理的なのか。体系化アプローチとして、次の 3 アプローチを考えることができる。

- ① To-be アプローチ：ミッション、政策目的から事業へのカスケードダウン・アプローチ
- ② As-is アプローチ：既存のデータについて、キーワードによる情報分類、データマッピング等を行い、政策目的実現に整合性をもつ政策・施策・事業構造を識別するアプローチ
- ③ ハイブリッド・アプローチ：To-be、As-is の両アプローチを統合したアプローチ

To-be アプローチは、ミッション、全般目標からブレイクダウンする。いわばシステムズ・アナリシスに基づくアプローチであり、このアプローチが優れていることは言うまでもない。これに対して、わが国の現実の政策、事業評価はそのような体系化の手続きを踏まず

に、個別に成果指標、業績測定指標が設定されている。このすでに評価が、政策評価書やレビューシートにより実施されているものについて、改めて **To-be** アプローチにより体系化を行うことにはきわめて多くの困難が伴うことが予想される。このため、現在実施している政策評価及び事業レビューを前提として、情報システムによってキーワードによる情報分類、データマイニング等を行い、政策目的実現に整合性をもつ政策・施策・事業構造を識別する **As-is** アプローチを行い、その結果について **To-be** アプローチにより、いわばファインチューニングを行う両者を統合したハイブリッド・アプローチを推奨したい。フィージビリティの観点から、このハイブリッド・アプローチが政策・施策・事業の目的適合的な体系化に有用と考えられる。

4. 今後の課題

業績評価と予算の統合システムを構築するに当たって、必要とされる基本的な考え方を検討したが、この基本的考え方を組み込む情報システムを構築するためには、政策・施策・事業データと財務データ、セミ・マクロの統計データなど様々なデータを記録・蓄積し、様々なレベルの利用者が必要に応じて利用することができなければならない。そのために、情報システム構築するに当たっての基本的な考え方を整理した上で、情報システムを設計・構築することが必要である。

行政改革における業績評価と予算との総合システムのあり方について —業績予算アプローチの検討—

早稲田大学パブリックサービス研究所

1. 行政改革における業績評価と予算との統合システムの重要性—行政 PDCA 改革の意義—

財政改革の課題を抱えるわが国において、政策評価、業績評価の結果を予算編成に組み込む、いわゆる PDCA サイクル確立の重要性が強調し続けられている。たとえば、2013 年 3 月 8 日に行われた経済財政諮問会議において有識者議員は次のような問題点を指摘している。

「財政の質を高めるためには、実効性ある PDCA サイクルを確立することが極めて重要である。しかしながら、これまでに各種の取組みが行われてきたものの、現状、その実効性が上がっているとは言い難い。」

「経済再生に資する政策について、結果（エビデンス）に基づく以下の PDCA サイクルを確立すべきである。2013 年度予算から主要分野・主要事業（例えば、社会保障や公共投資）について、結果（エビデンス）に基づく PDCA の仕組みを改善・具体化すべきである。」

このように PDCA サイクルの重要性を強調するに当たって、有識者議員は「実効性が上がっていない」原因として、次の 3 つを挙げている。すなわち、①PDCA を推進する強力な司令塔の不在、②評価手法の問題、③重複評価、である。これらを克服するために、有識者議員が次の 5 点を挙げていることも注目される。

- (1) 政策の立案に際し、①政策の目標を明確にし、具体的な数値目標を示すとともに、②政策実行の工程表、③責任主体を明示。
- (2) 政策の進捗状況等を中間評価し、中止すべきものはただちに中止。政策完了時には、目標に照らした結果に基づき厳格に評価し、翌年度予算等に反映。
- (3) 当該政策の効果が及ぶ業種、地域等の雇用、給与等の所得、企業収益など（セミ・マクロの指標）の改善にどの程度寄与したかを結果で評価。これらの取組の結果得られた手法を他の分野に活用。
- (4) 政策評価するための統計（上記のセミ・マクロの指標など）の整備はこれまで必ずしも十分ではなく、整備が遅れている分野もある。こうした統計が整備されるよう検討

を行うとともに、各省庁も自ら整備を進めるべき。また、各府省の評価のみならず、第三者による評価が進むよう、統計データの徹底したオープン化が重要。こうした取組みを公的統計整備に係る新 5 か年計画に盛り込むよう検討すべき。

- (5) 財政措置（歳出、税制）と規制の双方で連携して政策を実施する場合であって、目標が達成されていない場合、それぞれの政策実施状況のレビューを含め、双方のベスト・ミックスを諮問会議でも検討すべき。

ここに示されているのは、政策目標の明確化と数値目標の明示、政策実行の工程表と責任主体の明示に加えて、評価の計画・予算への反映、さらに政策効果の測定及び結果の評価方法、政策効果を評価するための統計データの整備の重要性である。いずれも、予算の執行と政策目的の達成のリンケージを最適化するための重要な論点であり、わが国が政策評価、事業レビュー等に取り組む中で、顕在化している重大な課題といえることができる。計画設定とコントロールを円滑かつ十分に機能させること、政策目的の達成のために資源の投入が効率的かつ効果的に行われているかをチェックし、それを計画・予算に的確に反映することによって、無駄、重複を排除し、政府が実施する政策・施策・事業体系を精緻化して、政策が生み出すアウトカム、さらにはインパクトを高めることがわが国に求められる緊要な課題であることは間違いない。業績評価情報を予算編成に組み込み、効果的な資源配分意思決定を行うシステムを確立することが重要な課題であり、言い換えれば、わが国の現状において、多くの先進国が取り組んでいる業績予算(performance budgeting)システムをいかに効果的なものとして、制度的に構築するかが取り組むべき重大な課題である。

2. 業績評価と予算との統合システムに必要とされる要素—わが国及び米国における取組み—

(1) わが国における業績評価と予算とを統合する行政 PDCA の定義及び仕組み

行政 PDCA サイクルの重要性は上記経済財政諮問会議有識者議員の提言にも明らかであるが、「政策目標の明確化、具体的な数値目標の設定」「評価手法の問題」という指摘に示されるとおり、わが国においては PDCA サイクルの実効性を確保するために必要とされる具体的かつ体系的手続きが明示されていないのが現実である。確かに 2001 年 6 月 29 日に公布された『行政機関が行う政策の評価に関する法律』（以下政策評価法）において、PDCA における政策評価の重要性が明文化され、同法第 5 条における「政策評価に関する基本方針」の設定、さらに第 6 条における各行政機関の長による「基本計画」の策定は行われているが、具体的かつ体系的な実施手続きと仕組みが明示されておらず、経済財政諮問会議有識者議員が指摘する課題が依然として存在している状況である。

ここでは、まずわが国行政における PDCA の基本的考え方と動きを整理した上で、行政 PDCA を機能させるためにどのような要素が必要不可欠であるかを検討する。

(2) 1997 年 12 月 3 日行政改革会議最終報告における「評価機能の充実強化」—PDCA の基本的定義—

1997 年 12 月 3 日、行政改革会議は、約 1 年間にわたり延べ 50 有余回の討議の結果である「最終報告」を公表した。同報告書が明確に述べるとおり、「今回の行政改革の要諦は、肥大化・硬直化し、制度疲労のおびたしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現すること」が目指され、その大前提として、次の 3 点が具体的に示された。

- ① 内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化を図り、かつ、中央省庁の行政目的別大括り再編成により、行政の総合性、戦略性、機動性を確保すること
- ② 行政情報の公開と国民への説明責任の徹底、政策評価機能の向上を図り、透明な行政を実現すること
- ③ 官民分担の徹底による事業の抜本的な見直しや独立行政法人制度の創設等により、行政を簡素化・効率化すること

これらの大前提は、①は省庁再編、②は政策評価法の制定、③は独立行政法人制度、民間資金等の活用(PFI)、官民競争入札をはじめとして、ある程度実現し、実施されてきている。特に政策評価法制定への基本的考え方は、同報告「III 新たな中央省庁 5. 評価機能の充実強化」に示されており、そこに PDCA の基本的な考え方を見ることができる。すなわち、「政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組み」である。加えて、同報告は「評価の客観性を確保するため、評価指標の体系化や評価の数値化・計量化など合理的で的確な評価手法を開発する必要がある」ことを明示しているが、これについては現在においてもいまだ具体的な取り組みは見られない。このことが、行政 PDCA の機能不全の最大の課題といえる。

(3) 政策評価法における業績評価と予算との統合の基本的考え方

2001 年 6 月 29 日に公布された『行政機関が行う政策の評価に関する法律』（以下政策評価法）は第 1 条においてその目的を次のように明示している。

「この法律は、行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めることにより、政

策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進し、その結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」（下線筆者）

さらに、「評価の在り方」については、第 3 条第 1 項に次のように規定している。

「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。」（下線筆者）

この第 1 項に加えてさらに、第 2 項において「客観的かつ厳格な実施の確保を図るため」、次の 2 点を行うことを規定している。

- 「一 政策効果は、政策の特性に応じた「合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること。
- 二 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。」

同法第 5 条には、政府が「政策評価の計画的かつ着実な推進を図るため、政策評価に関する基本方針」を定めなければならないこと、また同法第 6 条には、「行政機関の長」が、「基本方針に基づき、当該行政機関の所掌に係る政策について、三年以上五年以下の期間ごとに、政策評価に関する基本計画」を定めなければならないことが規定されている。

「政策評価に関する基本方針」は、法の施行後 3 年を経過した 2005 年 12 月 16 日に改定され、その後一部変更を経て現在に至っているが、まさに各行政機関の長が定める基本計画の指針となるべき事項を定めるもので、次の 9 点について基本的な考え方を示している。

- ① 政策評価の実施に関する基本的な方針
- ② 政策評価の観点に関する基本的な事項
- ③ 政策効果の把握に関する基本的な事項
- ④ 事前評価の実施に関する基本的な事項
- ⑤ 事後評価の実施に関する基本的な事項
- ⑥ 学識経験を有する者の知見の活用に関する基本的な事項
- ⑦ 政策評価の結果の政策への反映に関する基本的な事項

- ⑧ インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する基本的な事項
- ⑨ その他政策評価の実施に関する重要事項

基本の方針として、政策評価のマネジメントサイクルにおける重要性を明示したのちに、政策評価の方式として『事前評価方式』、『実績評価方式』及び『総合評価方式』やこれらの主要な要素を組み合わせた一貫した仕組みなど、適切な方式』を用いることが示されている。しかしながら、政策効果の把握、政策評価の結果の政策への反映についても概括的かつ一般的な記述にとどまっており、各行政機関の長が策定する基本計画に具体的内容を委ねるものとなっている点に大きな課題がある。

(4) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」における PDCA

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」及び「同 2006」には、PDCA が次のように示されている。

「成果目標(Plan) —予算の効率的執行(Do)—厳格な評価(Check)—予算への反映(Action)を実現する予算制度改革」

これ以前には、まさに政策評価法が公布された 2003 年に、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」において、次のとおり、PDCA の機能が強調されている。

「事前の目標設定と事後の厳格な評価の実施により、税金がどのような成果を上げたかについて、国民に説明責任を果たす予算編成プロセス」

「政策目標を国民に分かる形で明確に示し(『宣言』)、目標達成のために弾力的執行などにより予算を効率的に活用し(『実行』)、目標達成の状況を厳しく評価する(『評価』)という予算プロセス」

(5) 米国における業績評価と予算との統合の基本的考え方とメカニズム

米国連邦政府及び地方政府においては、結果指向のマネジメント(Managing for Results: MfR)が実践され、MfR の定義に PDCA の基本的考え方と思考が内在しているといえる。MfR は次のように定義される。

「行政と公共が、ミッション、目標及び目的に、継続して焦点を当て、結果に関する情報

を意思決定、マネジメント及び公共に対する報告に統合するプロセス。このプロセスには、長期目標及び短期目標を設定し、資源配分を行う際に目標に留意し、結果を達成するようプログラムを管理し、業績を測定し、結果を報告するなどの一連の組織行動が必要である。」

行政において PDCA は、国民が受け取る便益に照らして、効率的かつ効果的に資源配分の意思決定を行うという意味で、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」に示されるとおり、予算編成プロセス改革である。この予算編成プロセス、言い換えれば PDCA を組み込んだ予算管理プロセスについて、米国会計検査院(Government Accountability Office: GAO (当時は General Accounting Office))は、予算管理のそれぞれのフェイズを次のように定義している[GAO, 1987, Appendix III, 1-4]。

「計画設定・プログラム作成は、目標を確定し、一定期間にわたる目標を達成するためのプログラム及び計画を提案するプロセスである

予算編成・予算提示は、当該目標を達成するのに必要な資源水準を決定し、業績計画を承認するプロセスである。

予算執行・会計処理は、計画を実行し、成果を生み出し、実績と計画の差異を監視するプロセスである。

監査・評価は、正確で信頼できる会計情報を確保することによって、マネジメント・プロセスをコントロールするプロセスである。この段階で、システム及び業務の経済性、効率性及び有効性に関する情報が提供される。ここで重要なのは、信頼できる会計情報であり、これが評価段階の成否の鍵を握っている。」

この予算管理プロセスは 1993 年の政府業績成果法(Government Performance Results Act: GPRA)、1996 年連邦財務管理改善法(Federal Financial Management Improvement Act: FFMIA)、さらに 2010 年の政府業績成果現代化法(GPRA Modernization Act: GPRAMA)に至っている。

GPRA では、PDCA を機能させる仕組みとして、戦略計画、業績計画、業績報告の 3 つの構成要素が識別され、各行政機関に、戦略計画と業績測定を有効に結合して、希少な資源をより有益な用途に配分するシステム構築が課された。ミッションの明確化とともに、戦略計画と業績評価の強力なリンクが法律により求められたのである。

しかし、2001 年 5 月、GAO はその成果について、連邦行政機関のマネジャーの大多数が、資源配分時に業績情報を活用していないことを報告した。その結果として、ブッシュ大統領による 2002 年『大統領マネジメントアジェンダ』は、予算と業績の統合の重要性を強調し、問題解決を図るために次の 5 つのイニシアチブを提言した[OMB, 2002, pp.27-30]。

① 業績に対する焦点をより強化するため、行政機関は業績審査を予算意思決定と公式に

統合するよう計画を設定する。

- ② まず、行政予算管理庁(Office of Management and Budget: OMB)が行政機関と協働して、少数の重要なプログラムのための目的を選定し、これらの目的を達成するためにどのプログラムを実施するか、それにどのくらいのコストがかかり、どのように有効に改善が実施されるかについて評価を行う。
- ③ 一定期間にわたって、行政機関は高い質のアウトカム測定基準を識別し、プログラム業績を正確に監視し、結果とそれに関して発生するコストとの統合を開始することを求められる。この情報を用いて、好業績のプログラムを強化し、業績の低い活動を修正または中止する。
- ④ 行政はまた、行政府における予算編成とマネジメントをより業績指向にし、かつアカウントビリティを改善する立法による変革を行う。行政は、予算編成上のコスト測定を現行の複雑なコスト比較に代えることにより、政府の支援サービスをより競争に開く規則を簡易化する方向に歩を進め、職員退職給付に完全に資金配分を行う法案を提案する。第二の法案では、その他のコストを結果と対照し、より透明性の高い予算を作成するフレームワークを提供する。
- ⑤ 究極的に、行政はコストとプログラム業績に関する情報をより完全に単一の監視プロセスに統合することを試みる。これには、予算プログラムと活動ラインをアウトプットとよりパラレルにし、有用な場合には、予算勘定の配列を改善して、用いられた資源の全部原価による予算編成が含まれる。

予算と業績評価を統合するために、全部原価としてのコスト情報とプログラム業績とを強力にリンクさせること、行政機関のプログラム目的、目的の達成、コスト、改善について OMB が支援を行うこと、最終的には行政がコストとプログラム業績に関する情報を完全に単一の監視プロセスに統合することが明示されている。予算を結果、アウトカムと明確にリンクさせる点で、個別のプログラムの業績評価を的確に実施し、PDCA サイクルの効果を高めるイニシアチブの設定といえる。

さらに PDCA を確実に機能させる仕組みを明確に規定したものとして、GPRA を改正した GPRAMA が注目される。同法は、業績データを基礎とし、政府全体のウェブサイトを通じた報告による四半期ごとの進捗評価を通じて優先目標を設定するオバマ政権の努力を強化するものと位置付けられ、政府の構造を定義し、計画、プログラム及び業績情報をよりよく結合することによってより明確な PDCA のフレームワークを創出するものである。より明確に事実に基づく成果指向の意思決定フレームワークによって、行政機関の行動を変革することを意図しており、次の 5 点が重要な要素である。

- ① 戦略計画、年次業績計画、年次業績報告の要件に、より緊密な整合性を求める
- ② 行政機関横断的な優先目標及び行政機関レベルの優先目標を明示する

- ③ 機関横断的及び機関レベルの優先目標の四半期レビュー及び報告を求める
- ④ 過去 15 年以上にわたって進展してきた既存のガバナンス・フレームワーク、特に次の 4 つ、i)最高執行責任者、ii)プログラム改善責任者、iii)政府全体の業績改善諮問委員会、iv)政府全体の業績ウェブサイト、を明確に規定した
- ⑤ 業績マネジメントのスキル及びコンピテンシーの拡充の組織的な実施を求める

PDCA サイクルの機能強化を運用においても確実に実施する制度設計の思想が盛り込まれている。

(6) 業績評価と予算との統合に必要とされる要素

これらを検討すると、業績評価と予算とを統合するには次の 6 つの要素が必要と考えられる。

- ① 政策目的の明確化、政策目的を達成するための明確かつ定量的な目標の設定
- ② 目標の達成度を測定する業績測定指標の設定
- ③ 目標の達成方法の識別・明示
- ④ 政策目的達成に適合する施策、事業体系の識別
- ⑤ 政策目的達成に当たっての各施策、事業の貢献度の把握
- ⑥ 業績評価に基づく施策、事業体系の見直し

3. わが国における業績評価と予算との統合システム構築のための課題と解決アプローチ

(1) 「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組」における「PDCA サイクルの向上」

わが国において業績評価と予算との統合システムをいかに構築するかという課題と解決アプローチを検討する前提として、両者を統合するいわゆる行政 PDCA サイクルが効果的に機能していないという同様の問題意識のもとにまとめられ、改定された総務省による「目標管理型の政策評価」の内容を整理する。

2011 年 4 月 27 日付け行政評価局長通知「目標管理型の政策評価の改善方策に係る試行的取組について」に基づく試行的取組の実施状況、各行政機関の意見、政策評価分科会における議論等を踏まえ、2013 年 12 月 20 日に、政策評価各府省連会議了承のもと「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」を公表した。「目標管理型の政策評価の改善方策の概要」（総務省、2012）によれば、改善の視点は次の 4 点である。

- ① 各行政機関における政策体系及び政策のミッションの明確化
- ② PDCA サイクルを通じたマネジメントの向上
- ③ 国民に対する説明責任の徹底
- ④ 政策評価と行政事業レビューとの連携の確保、事務負担の軽減

これに基づく改善のポイントは、①事前分析表の導入、②評価書の標準様式の導入である。「事前分析票の導入」においては、次の２点が明示されている。

- ① 事前（施策の実施前）に施策目標を公表するとともにその達成手段（事務事業）との関係（政策体系）を整理
- ② 各府省共通の標準的な様式の導入により、統一性・一覧性を確保

「評価書の標準様式の導入」においては、次の２点が明示されている。

- ① 重要な情報を、焦点を絞って提示することにより、メリハリのあるわかりやすい評価を推進
- ② 各府省共通の標準的な様式の導入により、統一性・一覧性を確保

目標管理型政策評価は、「実績評価方式を用いた政策評価及びあらかじめ設定された目標の達成度合いについて評価する内容を含む、いわゆる『施策』レベルの政策の事後評価」であり、「多様な行政分野において PDCA サイクルを通じたマネジメントの向上、説明責任の徹底に資することが可能」であるとしているが、同概要では、運用における課題として次の３点を挙げている。

- ① 焦点が絞りきれておらず、重要な情報も埋没しがち
- ② 評価内容・スタイルが過度に区々となり、政府全体の俯瞰や府省横断的な施策への活用が困難
- ③ 施策の達成手段やそのコストについての情報が不十分

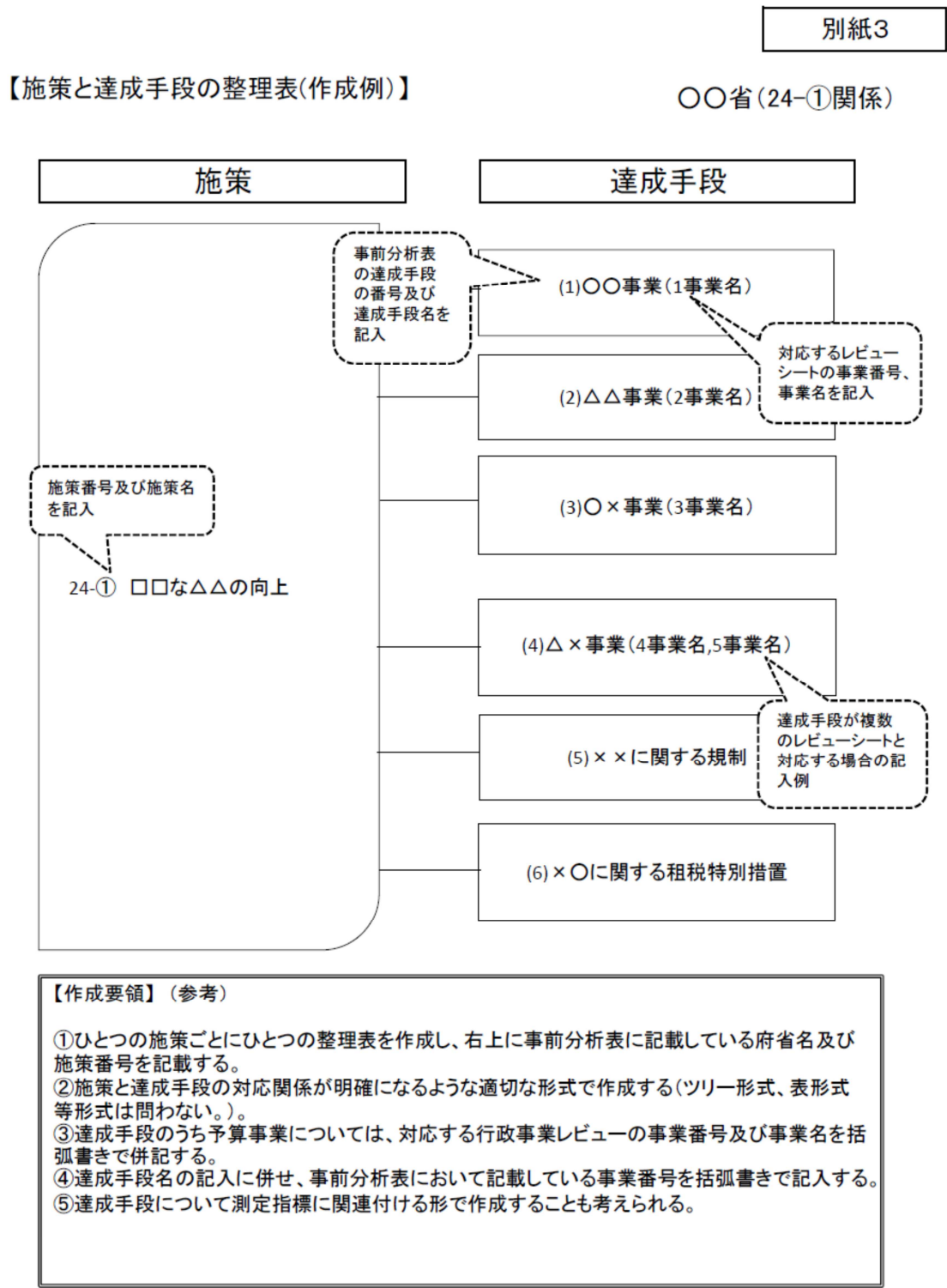
「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」（2012）においては、「政策評価と行政事業レビューとの連携の確保について、次の３点を挙げている。

- ① 政策評価における行政事業レビュー情報の活用
- ② 政策評価と行政事業レビューの整合性確保
- ③ 関係部局間の連携等

特に、②については、「政策評価結果の予算要求等の政策の企画立案作業への的確な反映を図るため、施策と当該施策を構成する事務事業に係る行政事業レビューの対象事業との対応関係について、別紙 3 を参考に毎年適切な時期に整理するなどにより、政策評価と行政事業レビューとの整合性に留意するものとする」ことが明示されている。別紙 3 を示すと図表 1 のとおりである。このことは、さらに、2013 年 12 月 20 日政策評価各府省連絡会議了承「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」においても、重要なポイント、言い換えれば、「改善のための課題」であることが同様に示されている。

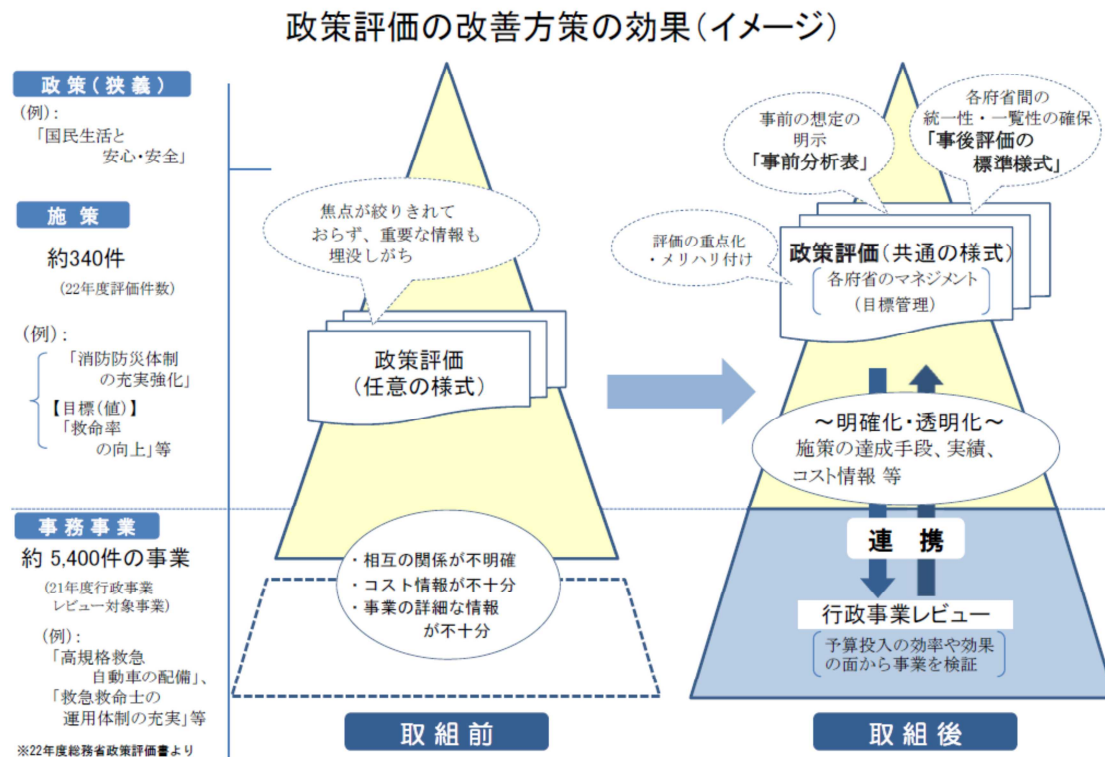
図表 2 は、同概要に記載されている「政策評価の改善方策の効果（イメージ）」である。

図表 1 別紙 3



（出典）「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」2012年3月27日政策評価各府省連絡会議了

図表 2 政策評価の改善方策の効果



出典:「目標管理型の政策評価の改善方策の概要」2012年

http://www.soumu.go.jp/main_content/000152602.pdf

(2) 業績評価と予算を統合する行政 PDCA サイクルを機能させるための課題

これらを踏まえ、事業レビューシート、政策評価書を検討してみると、わが国において、業績評価と予算を統合する、いわゆる PDCA サイクルが機能不全となる要因について、次の5点を課題として整理することができる。

- ⑥ 政策目的を実現するための体系的構造である政策軸—政策分野—事業の整合性が取れていない。それぞれの成果測定指標が政策目的の実現に向かって連動していない。
- 政策と、政策目的を実現するために事業を実施する組織が整合していない。
 - 政策目的実現のための責任セグメント(責任センター)が明確に定義されていない。
 - 政策目的の達成度を測る業績測定指標と事業成果の業績測定指標が連動し

ていない。

- ⑦ 長期、中期、短期目的の達成を測定する業績測定指標が適切に設定されていない。
- ⑧ 業績測定に必要な情報が明確に識別されていない。
- ⑨ 政策目的の実現と進捗度を測る適切な指標が設定されていない。
- ⑩ 全体を包括するロジックに基づく情報システムを構築する基本的な考え方が確立されておらず、共有されていない。

これらの問題を解決し、PDCA を効果的に機能させるためには、基本的な考え方として次の 5 つの前提条件を整理する必要がある。

- ⑥ より優れた意思決定(P への反映)を行うために政策評価(多年度)と事業評価(単年度ベース)をリンクする。
- ⑦ 政策目的の実現レベルのアウトカムとそれを達成するための事業レベルのアウトカム、事業の活動であるアウトプット、それらのリンケージ、事業を実施するための予算配分(インプット：現金主義による予算額、発生主義によるフルコストベース)を明確に識別する。その場合、インプットとアウトプット、アウトカムのリンケージを明確にすることが重要であり、特に、政策レベルのアウトカムと事業レベルのアウトカムのリンケージ、発生主義によるフルコストのインプットとアウトプットのリンケージの整合性を図る。
- ⑧ 業績測定に必要とされる情報、評価と意思決定に必要とされる情報を識別する。
- ⑨ 必要とされる定量情報・定性情報(財務情報・非財務情報)の記述方法を明確に設定する。
- ⑩ 情報のストレージシステムを設計・検討する。

これらの前提条件を整理した上で、最も重要な論点となるのが政策体系の整備である。「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」においても明示されている「政策評価行政事業レビューとの連携の確保」と共通する課題である。

(3) 事例研究に基づく課題解決のための政策体系の整備

政策体系を整備するために何が必要とされるのか。政策、事業の連携に存在する問題点について事例を検討する。

資源エネルギー政策について、事後評価書に基づき、図表 3 は、資源エネルギー政策における政策軸の概要と達成すべき目標を、図表 4 は測定指標と目標値の設定年度を事後評価書に基づき要約したものである。

図表 3 資源エネルギー政策の概要及び達成すべき目標

政策軸の概要	石油・天然ガス・石炭の安定供給確保 エネルギー源の多様化・エネルギーの高度利用、電力基盤の高度化 省エネルギーの推進
達成すべき目標	原油価格の乱高下や、資源獲得競争の一層の激化など、資源・エネルギーを巡る国際情勢がより一層厳しさを増している中、<u>わが国の石油・天然ガス・石炭に係る重層的かつ多様なセキュリティの向上を図ることにより、石油・天然ガス・石炭の安定供給</u>を確保する。<u>非化石エネルギーの最大限の導入、化石燃料の高度利用等により、エネルギー源の多様化・エネルギーの高度利用</u>を図る。これによって、総合的なエネルギー安全保障や地球温暖化対策を強化しつつ、エネルギーを基軸とした経済成長を実現する。また<u>電力市場の環境整備を行い、電気事業における 3E（供給安定性、環境適合性、経済効率性）の同時達成</u>を図る。 震災以降のエネルギーを取り巻く状況の変化を踏まえ、経済や生活への影響を最小化しつつ、<u>国民及び事業者が省エネルギーに向けた取り組みを継続的かつ効率的・効果的に実施するよう促すこと（国内省エネルギー対策）</u>により、わが国全体の<u>エネルギー消費効率のさらなる改善</u>を図る。エネルギー消費量の増大が著しいアジア地域をはじめとした国際社会におけるエネルギー・環境問題の解決に取り組むこと（国際省エネルギー協力）により、<u>グローバルな省エネ推進を図り、もって我が国のエネルギー安全保障の強化及び地球温暖化防止を図るとともに、わが国産業の海外展開支援</u>を図る。

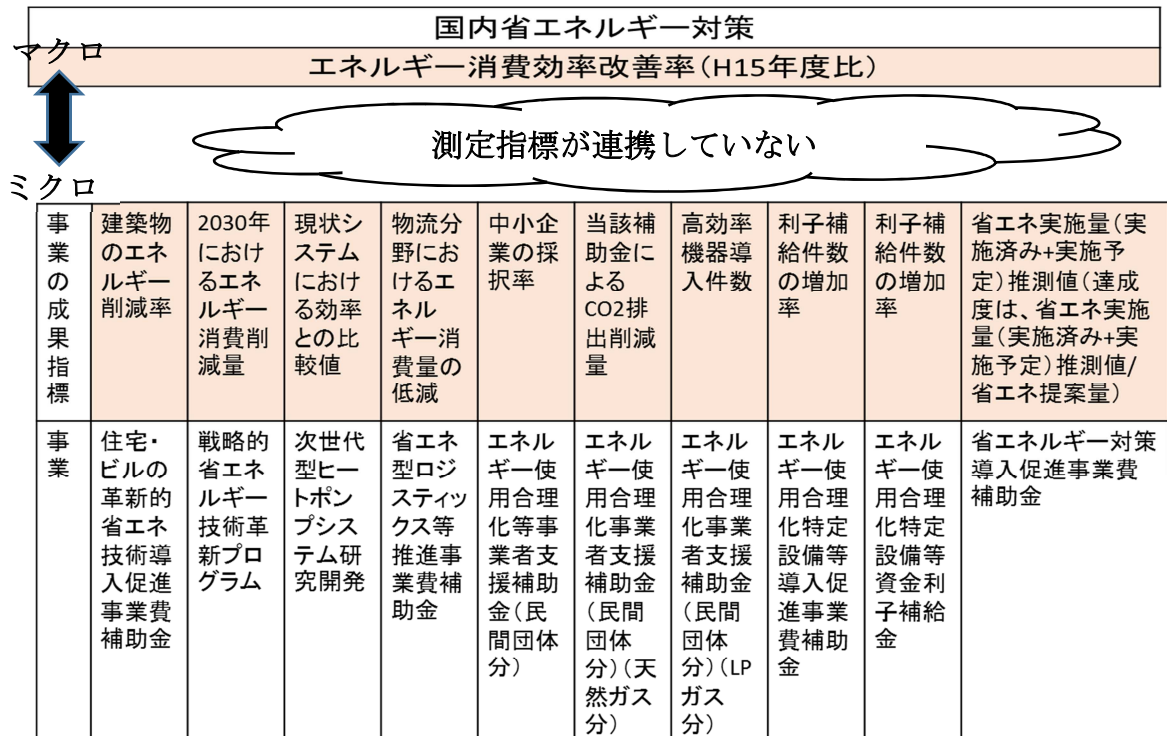
図表 4 資源エネルギー政策における測定指標

	目標値の設定年度
エネルギー自給率	n/a
石油・天然ガスの自主開発比率	n/a

エネルギー消費効率改善率（H15 年度比） 各年度における最終エネルギー消費量をその年度の 実質国内総生産（2005 年基準）で除して得た数値の 改善率	H42 年度
最終エネルギー消費量（原油換算百万 kl） - 産業部門 - 民生業務部門 - 民生家庭部門 - 運輸部門	n/a (目標値欄はあるが記載なし)

政策目的を実現する上記の測定指標と、当該政策目的を実現するために予算が措置された事業の成果指標がどのようにリンケージしているかについて、事業レビューシートに基づいて検討したのが図表 5 である。

図表 5 政策目的の達成の測定指標と事業の成果指標とのリンケージ



ここで明らかなのは、マクロの政策目的の実現を測定する指標と、個別事業の成果指標との関係性が明確に設定されていないということである。すなわち、目標管理型の政策評

価において意図されている「施策」レベルの政策と事業の連携が、明確に図られていない、言い換えれば、政策・事業の体系化を行う仕組み、さらにそれらの連携を目的適合的に図る仕組みが制度的・手続的に明確化されていないことに問題の所在を指摘することができる。すなわち、各府省で用いている政策概念、施策、事業の体系的整理とそれらの目的適合的な連携が PDCA を機能させるためには不可欠であり、そのためには、政策目的の明確化と達成の数値目標の識別、政策・施策と事業との関係性の明確化が問題であることが中核に存在する。この重要な課題を解決するためには、アプローチとして次の 5 点に取り組む必要がある。

- ⑥ 政策目的を達成するために施策レベルで定量的な施策目標を設定する。すなわち、定量的な中間業績測定指標を設定する。
- ⑦ 施策目標の達成に責任を負う組織単位がそれぞれ目標達成に向けた目的適合的な目標値を設定する。
- ⑧ 目標値の達成に向けてそれぞれの事業の業績測定指標を設定する。
- ⑨ 政策、施策、事業のタイムスパン情報を整理する。
- ⑩ 政策目的達成のためのロードマップにおいて、それぞれの事業がどこにポジショニングするかを明確にする。

4. 業績評価と予算の統合システムとしての業績予算アプローチ

(1) OECD 諸国における業績予算アプローチと必要とされる要素

経済協力開発機構(OECD)は、1990 年代から OECD 諸国が、業績情報を予算プロセスにいかに関与させるかという課題に取り組んでいることを報告している[OECD, 2007]。OECD 諸国の業績予算の取組みには様々なアプローチがあり、OECD は、①提示目的の業績予算(presentational budgeting)、②業績情報による予算編成(performance informed budgeting)に分類している。①は業績情報の作成と活用を財務省と予算支出省庁との間の交渉に用いるアプローチであり、②は、業績情報が予算プロセスの一部であり、政治的及び財政的優先順位に関する他の情報とともに予算配分に情報を提供するものとして用いるアプローチである。

OECD の研究および OECD 加盟国の経験に基づき、OECD は業績予算のシステムを設計し、実施し、変更するに当たって以下のように重要なポイントを示している[OECD, 2007, pp.74-79]。

まず、業績情報を活用する予算システムの設計に当たっては、次の 10 点の重要性を指摘している。

- ① 業績予算を導入する国の個別の政治的制度的環境に配慮する
- ② 明確な改革目的を持つ
- ③ 財務情報及び業績情報を整合させる
- ④ 業績情報を予算プロセスに統合する
- ⑤ エンドユーザとともに改革を設計する
- ⑥ 厳密に業績結果を資源配分にリンクする業績情報の政府全体にわたるシステムは回避する
- ⑦ 重要なステークホルダーを改革の設計に巻き込む
- ⑧ 政府全体に共通の計画設定および報告のフレームワークを開発する
- ⑨ 異なるタイプの業績情報を開発し活用する
- ⑩ 業績情報の独立評価を簡易に、適時な方法で行う

業績情報を利用する予算システムの実施に当たっては、次の 12 点が重要である。

- ① より広いガバナンスと制度的構造に適切な実施アプローチを発見する
- ② 実施に柔軟性をもたせる
- ③ リーダーシップが重要である
- ④ 財政当局と支出省庁にキャパシティを開発する
- ⑤ アウトプットだけではなく、アウトカムに焦点を当てる
- ⑥ 明確な目標を設定し、その達成に向けて進捗を測定する
- ⑦ プログラムベースで優れた知識を持つ
- ⑧ 目標値の数を限定し、多くの尺度を活用する
- ⑨ 相互にコミュニケーションを行う情報システムをもつ
- ⑩ 組織横断的かつ共同することが極めて重要である
- ⑪ 協議と当事者意識が重要である
- ⑫ 予算編成ルールに対する変更が、プラスにもマイナスにも、どのように行動に影響を与えるかについて検討する

(2) わが国における業績予算アプローチ

ここまでの検討を基礎とすれば、業績予算アプローチとして次の 2 つの次元を識別することができる。

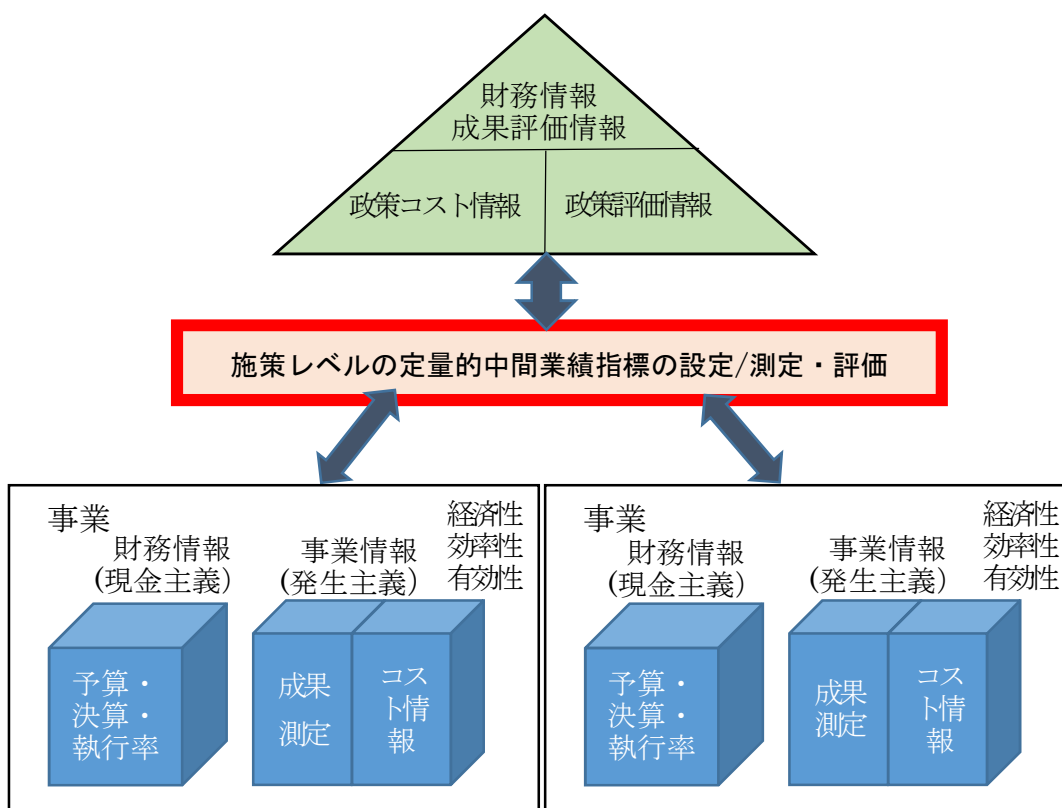
- ③ ミクロ業績予算システム
- ④ マクロ業績予算システム

ミクロ業績予算システムとは、各府省のパフォーマンス評価サイクルを対象とするものであり、マクロ業績予算システムとは、政府全体の政策目的の実現を最適化するために、各情報利用主体が政策体系情報にアクセスし、必要な情報を入手し、パフォーマンス評価サイクルに利用すると同時に、国民及び議会に必要かつ十分な情報を提供するモデルである。

(3) ミクロ政策情報管理モデル

ミクロ政策情報管理モデルとは、政策実施主体である府省がその政策目的を効率的かつ効果的に実現し、国民に対するアカウンタビリティを果たすために、資源の投入とその結果生み出されたアウトプット、アウトカム、さらにはインパクトを測定・評価して、次の資源投入の意思決定を合理的に行うメカニズムである。

図表 6 ミクロ業績予算システムのフレームワーク（個別政策）

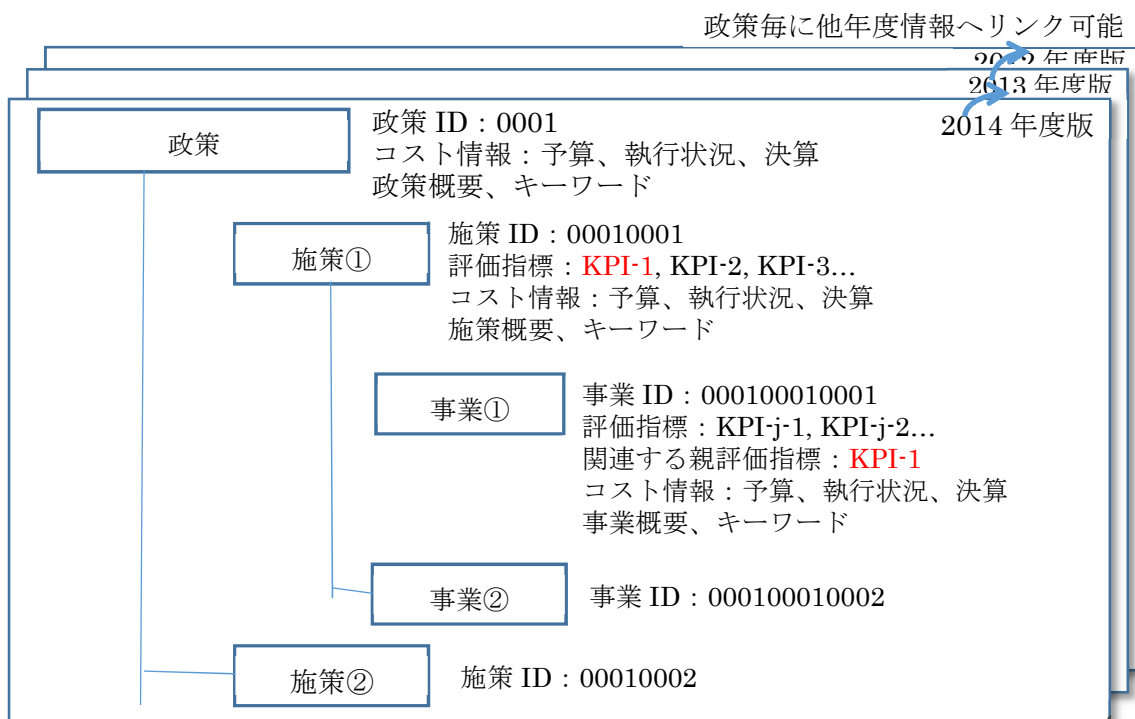


出典: JFMIP, *Federal Financial Management System Requirements – Framework for Federal Financial Management Systems*, 2001, p.22 を参考に加筆修正

図表 6 に示すとおり、各府省の政策についての財務情報及び政策評価情報と事業情報の間に施策レベルの定量的中間業績指標を設定し、測定、評価することがこのモデルの重要な成功要因である。政策目的の達成には一定のタイムスパンが必要であること、限られた定量的な測定指標のみでは測定できない場合があることを勘案すると、事業の成果指標とリンクする中間的な施策レベルの定量的な業績指標を設定することにより、政策と事業との間に存在するギャップを解消し、測定結果に基づく、政策評価、さらには政策目的を最適に実現する事業構造の設計、代替案の検討を含む柔軟な事業選択が可能になると考えられる。現在利用できる政策レベルの財務情報及び非財務情報としては、政策コスト情報、政策評価情報が存在する。また施策レベルの定量的中間業績指標によりリンクされた事業については、現金主義の財務情報として、予算、決算、執行率等が、事業情報として、事業レビューシートから入手できる成果測定情報、また将来的にはフルコスト情報を含めた発主主義情報の活用が考えられる。

これらを経年データとして蓄積することによって、目的実現のタイムスパンがそれぞれ異なる事業の進捗状況、その政策目的への貢献、政策目的実現のためのロードマップにおけるそれぞれの事業のポジショニングとその効果を可視化することができ、業績評価情報を意思決定プロセスに組み込むデータ集積と活用が可能になると考えられる。そのイメージを示したのが図表 7 である。

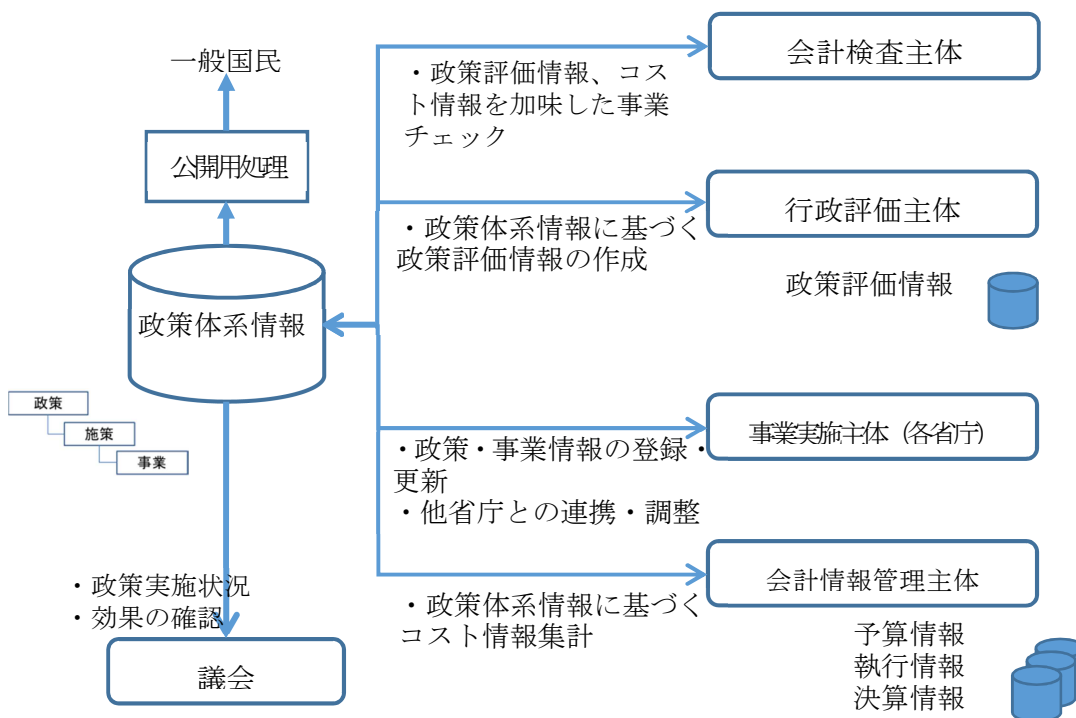
図表 7 ミクロ業績予算システム・アプローチ（経年データの蓄積・連携）



(4) マクロ業績予算システム

マクロ業績予算システムとは、国としての政策全体の効率的かつ効果的な実現、国民が受け取る価値の最適化に向けて、資源の投入とその結果生み出されたアウトプット、アウトカム、さらにはインパクトを測定・評価して、次の資源投入の意思決定を合理的に行うメカニズムである。当モデルのフィージビリティを確保するためには、IT を効果的に活用した情報システムの構築が前提とされる。複雑化した政策・施策・事業体系を整理・合理化し、さらには府省横断的な視点で国全体の効果的な政策実現を目指すためには、IT による情報の記録・蓄積、目的に応じた分類・抽出が不可欠なためである。これによって、年度ごとに行われる国会による予算の決定、決算の承認、すなわち単年度の資源投入の意思決定とその執行結果の承認が、多年度にわたる政策実現の結果の評価と有機的に関連付けられ、より合理的、すなわち経済的、効率的、効果的な予算の決定と執行へと PDCA サイクルを機能させることができる。

図表 8 マクロ業績予算システムにおける情報連携のフレームワーク（例）



図表 8 は、マクロ業績予算システムにおける情報連携のフレームワークを例示したものである。

意思決定に有用となる情報は、政策・事業の評価に必要なアウトプット・アウトカム情報や、政策・事業実施に用いられた資源（コスト）情報など多岐に渡る。これらの情報を、意思決定フローに有用な単位に集計するための基準となるのが「政策体系情報」である。

評価に用いるアウトプット・アウトカム情報には、事業の有効性や成果を記述するための定性・定量の情報が含まれる。また、客観的な評価指標としてセミ・マクロ統計情報なども考えられる。コスト情報については、予算、執行、決算や、人件費・庁舎費等も含めたフルコスト情報も検討対象に含まれると想定される。

このように、業績評価と予算の統合システムを構築するために必要な情報は多岐にわたるため、どこか一か所に情報を集約することは困難であると考えられる。そのため、「政策体系情報」で提供される政策・施策・事業を集計単位として、各情報を管理する主体が各々の情報を把握・集計し、各情報を連携する方式が考えられる。つまり、「政策体系情報」は、政策・事業の体系情報（ID やツリー構造）のみを管理・提供し、政策評価情報やコスト情報は、これらの体系情報を利用する形で各管理主体にて整理する方式である。

このように、「政策体系情報」に基づき分散型でデータを管理することにより、政策評価、事業評価、コスト情報など様々な主体により管理されているデータを横断的に、かつ複数の階層（政策－施策－事業）において統合的に把握し、PDCA に活かすことができると考えられるが、詳細や具体的な方法は別途検討が必要である。

5. 情報システムによる政策・施策・事業の体系化

以上検討した政策・施策・事業の体系化をどのように行うのが合理的なのか。体系化アプローチとして、次の 3 アプローチを考えることができる。

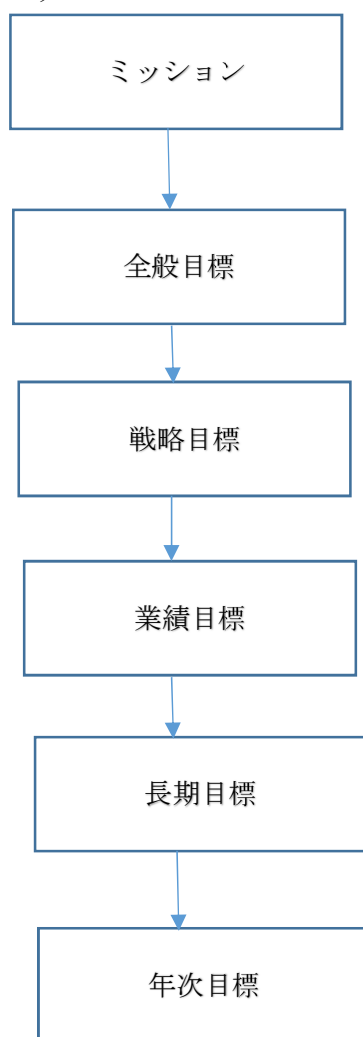
- ④ To-be アプローチ：ミッション、政策目的から事業へのカスケードダウン・アプローチ
- ⑤ As-is アプローチ：既存のデータについて、キーワードによる情報分類、データマッピング等を行い、政策目的実現に整合性をもつ政策・施策・事業構造を識別するアプローチ
- ⑥ ハイブリッド・アプローチ：To-be、As-is の両アプローチを統合するアプローチ

To-be アプローチは、図表 9 に示されるとおり、ミッション、全般目標からブレイクダウンする。いわばシステムズ・アナリシスに基づくアプローチであり、このアプローチが優れていることは言うまでもない。システムズ・アナリシスは、宮川によれば次のように定

義される[宮川他、1969、p.306]。

「システムズ・アナリシスとは、複雑な問題を解決するために意思決定者の目的を的確に定義し、代替案を体系的に比較評価し、もし必要とあれば、新しく代替案を開発することによって、意思決定者が最善の代替案を選択するための助けとなるよう設計された体系的な方法である。」

図表 9 To-be アプローチ



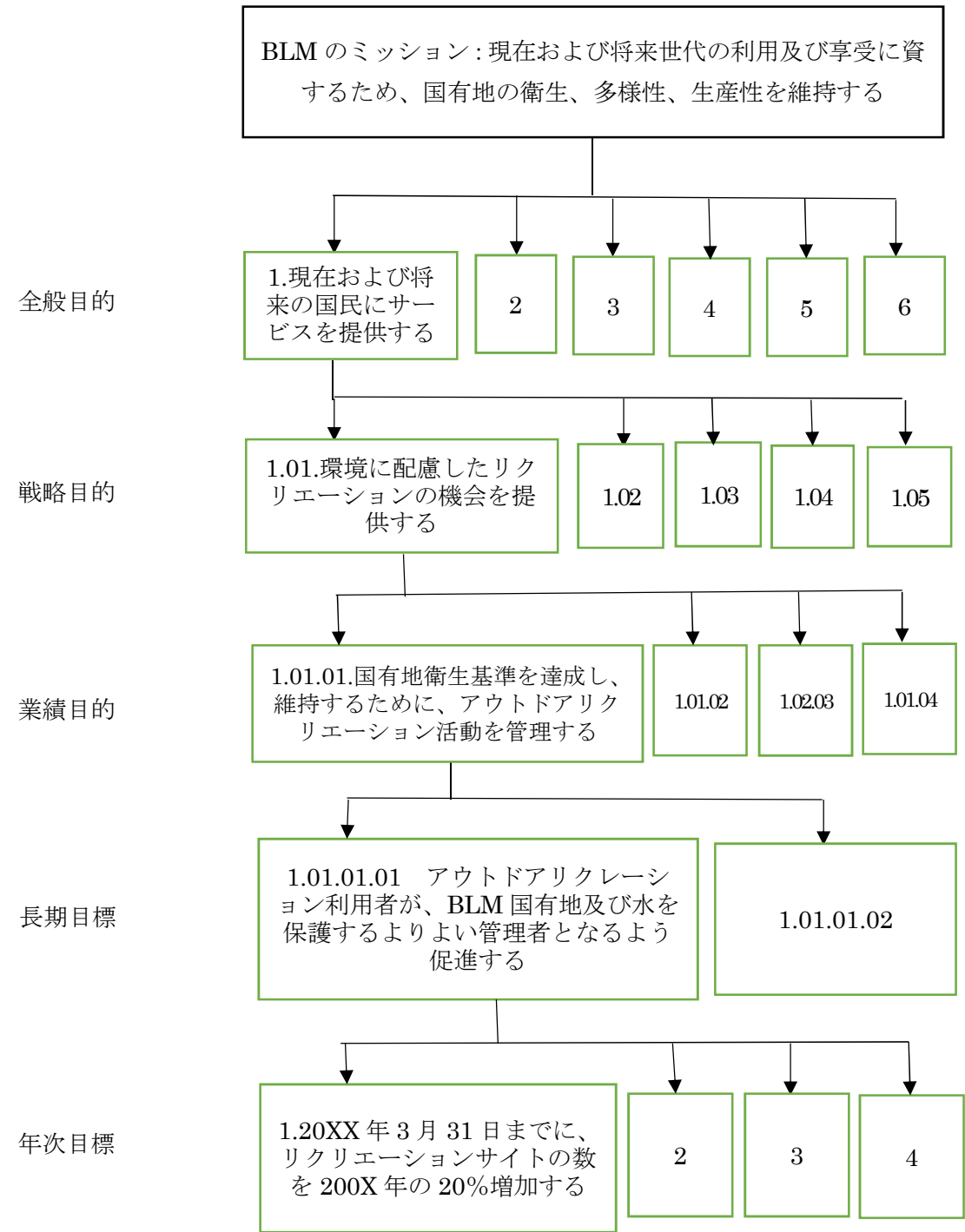
*年次目標はより長期の戦略目標達成の進捗度を測定することが期待される。

出典：United States Government Accountability Office, Accounting and Information Management Division, *Performance Budgeting: Initial Experience Under the Results Act in Linking Plans With Budgets*, 1999, p. 10 を参考に作成

この To-be アプローチについて、米国国土管理庁による目標のカスケードダウンの事例を

見ると図表 9-1 のとおりである。

図表 9-1 米国国土管理庁(BLM)における目標のレイヤー



出典：United States Government Accountability Office, Accounting and Information Management Division, *Performance Budgeting: Initial Experience Under the Results Act in Linking Plans With Budgets*, 1999, p. 10.

これに対して、わが国の現実の政策、事業評価はそのような体系化の手続きを踏まずに、個別に成果指標、業績測定指標が設定されている。このすでに評価が、政策評価書やレビューシートにより実施されているものについて、改めて To-be アプローチにより体系化を行うことにはきわめて多くの困難が伴うことが予想される。このため、現在実施している政策評価及び事業レビューを前提として、情報システムによってキーワードによる情報分類、データマイニング等を行い、政策目的実現に整合性をもつ政策・施策・事業構造を識別する As-is アプローチを行い、その結果について To-be アプローチにより、いわばファインチューニングを行う両者を統合したハイブリッド・アプローチを推奨したい。フィージビリティの観点から、このハイブリッド・アプローチが政策・施策・事業の目的適的な体系化に有用と考えられる。

6. 政策・施策・事業データと財務データの記録・蓄積システムにおいて考慮すべき重要な事項

業績予算システムを構築するために、政策・施策・事業データと財務データの記録・蓄積システムにおいて考慮すべき重要な事項を図表 10 のとおりまとめることができる。

図表 10 政策・施策・事業データと財務データの記録・蓄積システムにおいて考慮すべき重要な事項

政策・施策・事業データ	財務データ
目的及び達成すべき目標の記述の標準化	目的を達成するための予算額(現金ベース)及び決算額(執行率)
目的及び目標とその測定指標の適合性を確保する設定ルール of 明確化	効率性の測定に当たっては、人件費等を含むフルコストの算定。煩雑性を回避するコスト集計ルール of 設定。
政策・施策・事業 of それぞれの目標及び目標値 of 関連性を明確化する記述ルール of 設定	目標及び目標値達成 of 業績測定指標に必要とされる環境データ及び財務データの識別

政策実行の工程表（ロードマップ）の明示	工程において措置を予定される予算額(現金ベース)と決算額
政策実行における施策及び事業の進捗状況の測定とその反映	効率性の測定に当たっては、消費された資源額(フルコスト情報)の算定方法の明確化と記録・集計
政策・施策・事業の実施成果を測定するために必要とされる環境データの収集・記録・蓄積：環境情報データベースの整備	統計的財務データの集積、ベンチマークの明確化

目的及び達成すべき目標の記述の標準化については、マリコパ・カウンティにおける目的の記述のテンプレート化による成果・業績指標の明確化が参考になる。マリコパ・カウンティの事例を参考にテンプレートを示せば図表 11、12 のとおりである。

図表 11 施策目的ステートメントのテンプレート

(_____ 施策の名称 _____)の目的は、(_____ 施策が提供するサービスの要約 _____)を提供することであり、それは(_____ 施策の対象者 _____)のためであり、そうすることにより(_____ 国民が享受する成果・便益 _____)を提供できます。
--

出典：Maricopa County, *Managing for Results Resource Guide 2006* を参考に作成

図表 12 事業目的ステートメント

(_____ 事業名 _____)の目的は、(_____ 事業が提供するサービスの要約 _____)を提供することであり、それは(_____ 事業の対象者 _____)のためであり、そうすることにより(_____ 国民が享受する成果・便益 _____)を提供できます。
--

出典：Maricopa County, *Managing for Results Resource Guide 2006* を参考に作成

また、目標の設定および業績測定指標の開発・設定に当たっては、次のような設定のルールに基づくことも必要である。

SMART: Simple, Measureable, Accuracy, Reliable, Timeliness

SMART: Specific, Measurable, Aggressive but attainable, Result-oriented, Time-bound

7. 今後の課題—業績予算を機能させる情報システム構築に当たっての基本的考え方を整理する必要性—

これまで検討した業績評価と予算を統合する業績予算システムを具体的に機能させるためには、情報システム構築するに当たっての基本的な考え方を整理する必要がある。このシステム構築のための基本的考え方の整理が今後の課題となるが、今後の研究に当たって、連邦政府におけるいわば MIS (Management Information System)の基本的考え方が参考となる。すなわち、行政管理予算庁(Office of Management and Budget: OMB)通達第 A-127 号は、会計情報システムの構築について 11 項目を挙げ、システムを機能させる要件を詳細に規定している。その内容を 6 点に要約し、検討すると次のとおりである[OMB, 1993, para.7]。

① 政府機関内における会計情報分類構造

政府管理会計システムの設計には、連邦政府の標準総勘定元帳と整合性を有し、特定のプログラム支出を特定でき、財務および財務上関連する情報を網羅する会計情報分類構造を用いなければならない。この構造により、データの過剰を最小化し、政府機関における同様の取引に対して一定の情報を収集することを確保し、データを直接財務マネジメントシステムに入力するための一定のフォーマットの作成を促進し、組織内のすべてのマネジャーに適切な情報を容易に利用可能とすることを確保できる。したがって、財務マネジメントシステムの設計には、予算編成、予算執行、プログラムおよび財務マネジメント、業績測定ならびに財務諸表の作成のために適切な情報を提供することによって、機関の予算、会計、財務マネジメント報告プロセスを支援しなければならない。

② 統合管理会計システム

管理会計システムは、ソフトウェア、ハードウェア、人事、手続、コントロールおよびシステム内のデータの有効かつ効率的な相互関係を規定するように設計されなければならない。このために次の 4 つの特質を備えなければならないと指摘されている。

- A) 標準データ分類(定義およびフォーマット)を確立し、財務事象を記録するために利用されなければならない(共通データ要素の確立と利用)。
- B) 取引の共通処理。システム内で同様の種類の取引を整合性のある方法で報告できるよう共通処理が利用されなければならない。
- C) 内部コントロールの整合性。情報の有効性を確保するために、データ入力、取引処理、報告に対するコントロールがシステム内で一貫して適用されなければならない。
- D) 効率的な取引入力。取引入力の不必要な重複を除去するよう財務システムが設計されなければならない。適切な場合には、財務機能を支援するためにシステムが

必要とするデータは1度で入力を完了し、通常の業務サイクルで必要なタイミングで電子的な手段によって更新されなければならない。

③取引レベルでの政府標準総勘定元帳(**Standard General Ledger : SDL**)の適用。SDLの取引レベルでの適用とは、管理会計システムがSDLに規定される総勘定元帳の勘定科目の定義にしたがって取引を処理することを意味しており、具体的には次の3点が求められている。

A) システムが作成する財務情報を提供する報告書は、内部利用であるか外部利用であるかにかかわらず、直接SDLの勘定口座に跡付けられる財務データで提供されなければならない。

B) すべての管理会計システムにおける財務事象を記録する基準が、SGLに規定される会計取引定義および処理規則と一貫性を有していなければならない。

C) SDLの勘定口座を支援する取引の詳細が、管理会計システムで利用可能であり、特定のSDL勘定口座コードに直接跡付けられなければならない。

④ 政府機関の管理会計システムは、連邦会計基準審議会(**Federal Accounting Standards Advisory Board : FASAB**)が勧告し、OMB長官が発行する会計基準および財務省長官およびOMB長官が制定する報告要件にしたがう財務報告を可能とする会計データを維持しなければならない。また、管理会計システムは、会計基準の変更に柔軟性をもって対応できるよう設計されなければならない。

⑤政府機関の管理会計システムは、次の2つの財務報告要件をみたさなければならない。

A) 政府機関の財務マネジメントシステムは、a)受託者としてのマネジメントの役割を支援する、b)機関の法律、規則などの特定のマネジメントに対する要件を支援する、c)予算編成および執行機能を支援する、d)プログラムの実施およびプログラム意思決定の財政的なマネジメントを支援する、e)内部および外部報告要件を遵守する、f)財務データの完全性を確保する財務マネジメントシステムを監視するために、適時で有用な方法で会計情報を提供することができなければならない。

B) 機関の管理会計システムは、a)プログラム業績、b)財務業績、c)予算編成とプログラムマネジメントおよび財務諸表報告を支援するのに必要な財務マネジメント業績を測定するために必要な会計情報を検索し、制作することができなければならない。新しい業績測定が確立した場合には、必要な情報および報告要件を適切かつ実現可能な方法で、財務マネジメントシステムに組み込まなければならない。

⑥ 機関の管理会計システムは、その設計、開発、運営および維持に必要な現行の適用可能な機能要件に適合しなければならない。この機能要件は、JFMIPが規定する「連邦政府財務マネジメントシステム要件」に明確化されている。

米国連邦政府における情報システムの基本的考え方は、改正 OMB 通達第 A-130 号『連

邦政府の情報資源マネジメント』にも示されている。情報システムのあり方に関する基本的考え方を整理・検討し、わが国の実務と環境に適合した業績評価と予算の統合システムの設計・開発を行うことが今後の課題である。

<参考>

小林麻理著『政府管理会計—政府マネジメントへの挑戦—』敬文堂、2002、pp.49-52

（連邦政府に）会計情報システム構築の基礎には、1982年『連邦管理者財務保全法』の制定による財務システムと情報に関する政府全体にわたる基準の確立の要請、さらに1984年12月19日に発行されたOMB『通達第A-127号』による政府管理会計システム確立の要件規定がある。同通達は、政府機関が、サブシステムにより補完される、単一の、統合的な管理会計システムを確立し、維持することを求めるものであり、予算編成、分析および執行を支援するために、管理会計データを記録し、蓄積し、報告することが規定している点で重要な意味をもっている。しかも、この通達は、1993年7月23日に、『通達A-123号』「内部コントロールシステム」、『通達A-130号』「連邦情報源マネジメント」という関連通達の規定との不必要な重複の削除と最新化を行って改定が行われていることも注目される。その目的は次の2点に集約でき、連邦政府全体の会計情報システム構築の基本目的を指摘するものといえる。

- ① 各政府機関において、サブシステムおよびプログラムシステムが支援する会計情報システムに電子的に結合した単一の、政府全体にネットワーク化された財務システムをインストールすることによって財務マネジメントシステムを改善する。
- ② 予算システムデータベースおよび財務システムデータベースのリンケージを統合する。

ここには、連邦政府における管理会計システムを確立する要素として、実施された行動の財務結果に対する財務およびプログラムマネジャーの会計責任、連邦政府の財務資源に対するコントロールならびに連邦政府資産の保護が必要であり、そのために、経済事象を有効かつ効率的に処理、記録し、意思決定者および公共に完全かつ適時で、信頼でき、一貫性のある情報を提供できる管理会計システムの確立と維持が不可欠であるという認識が、その基礎として示されている。政府全体にわたるマネジメントシステム、中央管理機関と個々の運営機関の間のデータ互換と情報の標準化による各政府機関の比較可能システムの確立が明示されていることが重要である。

この改定された『通達第A-127号』は、さらに会計情報システムの構築について11項目を挙げ、システムを機能させる要件を詳細に規定している。その内容を6点に要約し、検討すると次のとおりである[OMB, 1988, para.7]。

- ③ 政府機関内における会計情報分類構造

政府管理会計システムの設計には、連邦政府の標準総勘定元帳と整合性を有し、特定のプログラム支出を特定でき、財務および財務上関連する情報を網羅する会計情報分類構造を用いなければならない。この構造により、データの過剰を最小化し、政府機関における同様の取引に対して一定の情報を収集することを確保し、データを直接財務マネジメントシステムに入力するための一定のフォーマットの作成を促進し、組

組織内のすべてのマネジャーに適切な情報を容易に利用可能とすることを確保できる。したがって、財務マネジメントシステムの設計には、予算編成、予算執行、プログラムおよび財務マネジメント、業績測定ならびに財務諸表の作成のために適切な情報を提供することによって、機関の予算、会計、財務マネジメント報告プロセスを支援しなければならない。

④ 統合管理会計システム

管理会計システムは、ソフトウェア、ハードウェア、人事、手続、コントロールおよびシステム内のデータの有効かつ効率的な相互関係を規定するように設計されなければならない。このために次の4つの特質を備えなければならないと指摘されている。

- E) 標準データ分類（定義およびフォーマット）を確立し、財務事象を記録するために利用されなければならない（共通データ要素の確立と利用）。
- F) 取引の共通処理。システム内で同様の種類の取引を整合性のある方法で報告できるよう共通処理が利用されなければならない。
- G) 内部コントロールの整合性。情報の有効性を確保するために、データ入力、取引処理、報告に対するコントロールがシステム内で一貫して適用されなければならない。
- H) 効率的な取引入力。取引入力の不必要な重複を除去するよう財務システムが設計されなければならない。適切な場合には、財務機能を支援するためにシステムが必要とするデータは1度で入力を完了し、通常の業務サイクルに必要なタイミングで電子的な手段によって更新されなければならない。

④ 取引レベルでの政府標準総勘定元帳(Standard General Ledger : SDL)の適用。SDLの取引レベルでの適用とは、管理会計システムがSDLに規定される総勘定元帳の勘定科目の定義にしたがって取引を処理することを意味しており、具体的には次の3点が求められている。

- D) システムが作成する財務情報を提供する報告書は、内部利用であるか外部利用であるかにかかわらず、直接SDLの勘定口座に跡付けられる財務データで提供されなければならない。
- E) すべての管理会計システムにおける財務事象を記録する基準が、SGLに規定される会計取引定義および処理規則と一貫性を有していなければならない。
- F) SDLの勘定口座を支援する取引の詳細が、管理会計システムで利用可能であり、特定のSDL勘定口座コードに直接跡付けられなければならない。

⑥ 政府機関の管理会計システムは、連邦会計基準審議会(Federal Accounting Standards Advisory Board : FASAB)が勧告し、OMB長官が発行する会計基準および財務省長官およびOMB長官が制定する報告要件にしたがう財務報告を可能とする会計データを維持しなければならない。また、管理会計システムは、会計基準の変更

に柔軟性をもって対応できるよう設計されなければならない。

⑦ 政府機関の管理会計システムは、次の2つの財務報告要件をみたさなければならない。

C) 政府機関の財務マネジメントシステムは、a)受託者としてのマネジメントの役割を支援する、b)機関の法律、規則などの特定のマネジメントに対する要件を支援する、c)予算編成および執行機能を支援する、d)プログラムの実施およびプログラム意思決定の財政的なマネジメントを支援する、e)内部および外部報告要件を遵守する、f)財務データの完全性を確保する財務マネジメントシステムを監視するために、適時で有用な方法で会計情報を提供することができなければならない。

D) 機関の管理会計システムは、a)プログラム業績、b)財務業績、c)予算編成とプログラムマネジメントおよび財務諸表報告を支援するのに必要な財務マネジメント業績を測定するために必要な会計情報を検索し、制作することができなければならない。新しい業績測定が確立した場合には、必要な情報および報告要件を適切かつ実現可能な方法で、財務マネジメントシステムに組み込まなければならない。

⑥ 機関の管理会計システムは、その設計、開発、運営および維持に必要な現行の適用可能な機能要件に適合しなければならない。この機能要件は、JFMIPが規定する「連邦政府財務マネジメントシステム要件」に明確化されている。

これらの諸要件とともに、『コンピュータ機密保護法』(Computer Security Act)による「センシティブ情報」の取扱、財務マネジメントシステムおよび処理手続の文書化、内部統制、訓練およびユーザ支援、保守について要件が規定され、ITを基礎とした有効な管理会計システムの構築をまさに規定し、実現するものであるということができる。

引用文献

JFMIP, *Federal Financial Management System Requirements – Framework for Federal Financial Management Systems*, 2001.

General Accounting Office, *Title 2 – Accounting, Appendix III*, U.S. General Accounting Office, August 1987.

Office of Management and Budget, *Circular No. A-127*, Revised, July, 1993.

Office of Management and Budget, *Circular No. A-130*, Revised.

Organization for Economic Co-operation and Development, *Performance Budgeting in OECD Countries*, 2007.

United States Government Accountability Office, Accounting and Information Management Division, *Performance Budgeting: Initial Experience Under the Results Act in Linking Plans With Budgets*, 1999.

United States Government Accountability Office, *Performance Budgeting: Efforts to Restructure Budgets to Better Align Resources with Performance*, 2005.

Maricopa County, *Managing for Results Resource Guide 2006*; 小林麻理監訳『MFR 行政経営改革マニュアル—米国マリコパ・カウンティの実践—』三和書籍、2009 年

United States Government Accountability Office, Accounting and Information Management Division, *Performance Budgeting: Initial Experience Under the Results Act in Linking Plans With Budgets*, 1999.

United States Congress, Government Performance Results Act of 1993, Public Law 103-62, August 1993.

United States Congress, GPRA Modernization Act of 2010, 2010.

小林麻理著『政府管理会計—政府マネジメントへの挑戦—』敬文堂、2002 年

小林麻理稿「政府における予算改革の意義と課題—業績予算への道—」『早稲田商学』第 434 号、早稲田商学同攻会、2013 年 1 月、pp.759-787

『行政機関が行う政策の評価に関する法律』2001 年 6 月 29 日

閣議決定「政策評価に関する基本方針」

閣議決定『「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」について』2001 年 6 月 26 日

閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002 について」2002 年 6 月 25 日

閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003 について」2003 年 6 月 27 日

閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004 について」2004 年 6 月 4 日

閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005 について」2005 年 6 月 21 日

行政改革会議「最終報告」1997 年 12 月 3 日

経済財政諮問会議「平成 25 年 3 月 8 日第 6 回経済財政諮問会議資料」

「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」2012年3月27日政策評価各府省連絡会議了

「目標管理型の政策評価の改善方策の概要」2012年

http://www.soumu.go.jp/main_content/000152602.pdf

「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」2013年12月20日、政策評価各府省連絡会議了承

宮川公男編著『PPBSの原理と分析』有斐閣、1966年