

# オランダ、英国及びスウェーデンにおける政策評価制度

## — 海外派遣報告② —

行政監視委員会調査室 内藤 亜美・遠藤 敦夫

### 1. はじめに

オランダ王国（以下「オランダ」という。）、英国及びスウェーデン王国（以下「スウェーデン」という。）のオンブズマン制度を紹介した前号に続き、本稿ではこれらの国の政策評価制度を取り上げる。

政策評価については、多くのOECD諸国において行政活動の業績・成果を把握・コントロールするため、制度の整備が進められてきた。今回は、オランダ財務省、英国内閣府、スウェーデン財務省を訪問し、それぞれの国における制度の概要と運用の現状等について調査を行った。

以下では、それぞれの訪問先における説明及び質疑応答の内容を中心に、参考文献により得た情報も踏まえつつ、各国の政策評価制度について紹介する。

### 2. オランダ

#### （1）予算策定過程における政策評価制度の役割

オランダにおける予算策定は、新政権を担う政党間による連立政権合意（Coalition Agreement）に基づき行われる。連立政権合意は新政権の発足時に締結され、その政権が終わるまで最長で4年間継続される。連立政権合意には、歳出総額及びその主要内訳ごとの歳出額等が明記される<sup>1</sup>。

連立政権合意は、①法的拘束力を有しないものの、政治的な拘束力を有している、②政権発足時に合意されていなかった全く新たな政策が導入されたり、あるいは合意されていた政策が撤回されたりすることはまれである、③中期予算均衡に関する目標を設定する、④政策の優先事項並びに歳出の増加及び予算の削減を明らかにする、⑤4年間の支出シーリングを設定する、という特徴を有する。

連立政権合意は、①中期財政フレームワークで示すべき赤字削減目標、②予期せぬ事態に対処するための予算ルール、③支出の優先順位付けを目的とした政策プログラムに関する情報、という三つの本質的な要素から構成されており、この③において、政策評価により得られた情報が活用されている。

財務省は、予算策定過程において、政策評価による情報が新たな政策提案及び現在実施中の政策を評価するために適切に利用される必要があるとしている。このため、政策評価による情報が各省の業績の改善だけでなく、「重要な機会」における政治上及び予算上の意

<sup>1</sup> 田中秀明『日本の財政』（中公新書 2013年）115頁

思決定に活用されるよう、政策評価制度を設計しようとしている。「重要な機会」とは、一つは総選挙及び4年間の政権運営期間の開始直前を指し、選挙公約を起草する政党及び重要な政策やプログラムに関するオプションを伴う連立政権合意を交渉する政治家に政策評価を提供するためである。もう一つは翌年度予算に関する年間の予算策定過程の開始時を指し、政策評価により、①実行中のプログラムの業績、②新たな歳出提案の費用と便益及び③予算超過への対処方法に関する情報を提供するためである。

## (2) 政策評価制度の概要

### ア 政策評価制度の法的枠組み

オランダにおいては、財務省が政策評価制度の全体的な制度設計に責任を有している。政策の有効性及び効率性に関しては、2001年に制定された政府会計法（Government Accounts Act）に規定されている。同法によれば、各省の大臣は予算の執行に責任を有しており、この責任は何を意図して支出された財源かの確認だけでなく、財源が配分された政策の有効性及び効率性に関する責任も含まれている。各大臣は、定期的に自省の予算上のプログラムを評価しなければならない。また、同法においては、会計検査院の役割が強調されており、会計検査院は、歳入及び歳出が適切なものか、政策が計画どおり実施されているかを評価するとともに、政策の有効性及び効率性について評価するものとされている。

### イ 政策評価の方法

オランダにおける政策評価制度は、①事前評価（Ex ante Evaluations）、②事後評価（Ex post Evaluations）及び③削減と改革オプション（Savings and reform options）の3類型に分類される。

#### (ア) 事前評価

事前評価とは、「新規政策要望が出された場合に、その政策手段の必要性及び有効性等に関して実施する評価」をいう。事前評価が行われるのは、通常、政策策定の段階である。財務省は、2003年に事前評価の実施手続等を定めた「事前評価手続に関するマニュアル」を公表しており、同マニュアルでは、政策策定の過程を、①問題分析、②代替アプローチの検討、③効果測定、④代替案の評価、⑤最終結論のレポートの5段階に分類している<sup>2</sup>。

#### (イ) 事後評価

事後評価とは「既設の政策及び政策手段に対して、その効果等に関して実施する評価」をいう。各政策は、最低でも7年に一度、事後評価を行うこととなっており、政府予算に盛り込まれている全政策がその対象となっている。この「最低でも7年に一度」とされている事後評価の評価対象期間は、実際には4～7年と考えられている。新たな政策を立案して実行に移したときに、これをすぐに評価することは難しいからである。例えば、2006年に社会保障分野において創設されたケア制度について、データ収集、監査及

<sup>2</sup> 総務省行政評価局『オランダにおける租税特別措置等に係る政策評価における政策効果の把握・分析手法等に関する調査研究—報告書—』（平成25年3月）22頁

び調査を行うためには3～4年を要する等、評価の実施にも時間が必要である。サービスの受給者に対して親切な手法なのか、プロセスが良いのか等すぐに評価できる項目もあるものの、調査費用の問題もあり、このような評価期間が設定されている。

各省庁の政策に対する事後評価手続は1999年に財務省が議会に提出したレポート「政策に基づく予算編成から説明責任に基づく予算編成へ（Van beleidsverantwoording tot beleidsbegroting）」<sup>3</sup>の提言以降、体系の整備が進み、実施されてきた。具体的には2002年に財務省により「定期的な評価に関する規則（Regulation of Periodic Evaluation）」（以下「RPE」という。）が策定（2006年及び2012年に改定）され、2003年には「事後評価手続に関するマニュアル」が策定されている。RPEは政策手段の有効性及び効率性の評価を要求している。また、RPEは、同じ政策目標を持つ複数の政策がある場合、各政策に対する評価を取りまとめて行うハイレベル・アセスメントについても言及している。

RPEによれば、事後評価に当たっては、評価活動における独立した専門家の関与、及び政府の予算書又は年次報告書において評価の対象となった政策を明記することが必要である。また、事後評価に当たっては、当該政策を開始した理由及び評価時点における当該理由の存否、利用された政策手法、政策の実施に要する費用及び当該費用の合理性、政策の実施による直接的及び間接的影響、政策の有効性及び効率性等が説明されなければならない。また、個別の評価では、評価に適合するため、政策の発案段階から、評価可能な目標の設定等の適切な準備を行う等の対応が必要となる。なお、一般行政法（General Administrative Law）は、「助成金は、法律で特段の定めがない場合は、少なくとも5年に一度は評価を受けなくてはならない」と定めており、RPEでも助成金に関して同法への準拠を求めている<sup>4</sup>。

#### （ウ）削減と改革オプション

削減と改革オプションは、事前評価と事後評価の要素を併せ持つ評価とされ、具体的には歳出レビュー等がある。

歳出レビューは、予算の見積りを含む、将来の代替可能な政策の選択肢を提供することを目的としており、政策分野の有効性及び効率性に関する徹底的な分析により裏付けられなければならないとされている。歳出レビューにおいては、関連した国際調査のデータ、国際比較、専門家の意見等が活用されており、その重要な原則として、①分析及び政策の選択肢は、現在の政策や現政権の計画に反することもあり得ること、②報告は独立的、分析的及び非政治的であることが挙げられる。

歳出レビューは、独立した、公務員と外部の専門家から構成される非政治的なワーキンググループ（以下「WG」という。）により実施される。WGの議長は、国の行財政

<sup>3</sup> このレポートのタイトルは、同時に、オランダにおいて1990年代後半から2000年代前半に進められた一連の予算制度改革を指すものである。このレポートの核心となっている提言は、達成目標と有効性、効率性について業績指標を通じ、予算におけるインプットと最終アウトカムを結び付けることであるとされる（（財）農林水産奨励会、農林水産政策情報センター『オランダにおける政策評価（VBTB）調査報告 - From Policy Budget to Policy Accountability -』（平成15年12月）8～9頁）。

<sup>4</sup> 総務省行政評価局・前掲2 29～30頁

について十分知識を有し、近い将来の政策に責任を持たない政府高官が務める。WGの委員は、他の委員の見解を否定できないこととされている。これにより、内閣に対して代替可能な政策の選択肢について幅を持って提示することが可能となる。WGの作成した報告書は議会に送付されるほか、インターネットにより一般国民も入手可能な状態に置かれる。

なお、2009年には、20の歳出レビューが一斉に行われており、これは包括的歳出レビューとして知られている。

### (3) 議会との関係

議会に提出された政策評価に関する報告<sup>5</sup>をどのように扱うか、また、評価結果についての検証をどのように進めるかは、議会が決める。評価のための委員会が設置され、当該委員会の委員間で審議される場合と、大臣が直接答弁に立つ場合がある。通常、一つの省につき1～2の委員会が設置される。政策評価に関する報告は、全てインターネットにより公表されている。なお、政策評価に関する報告の下院<sup>6</sup>への提出については、従来、各省から直接提出されていたところ、評価の質について批判があったため、2012年のRPE改正により、全ての省庁の報告が内閣を通して提出されることとなった。

### (4) 政府監査局の役割

RPEによれば、各省は政策の評価に関して独立した機関による調査を経て報告を行うことになっており、この場面において財務省の政府監査局 (Auditdienst Rijk) が関与する場合がある。2012年4月まで各省にあった計11の監査局は、効率化及び機能向上のために統合された。統合の際、この組織はいずれかの組織に所属させるべきとのことから財務省の1部局となった。同局が実施した内部監査の結果は、各省大臣に報告されている。同局の業務は、政策を立案するに当たって、予算とは無関係に政策に関する歳入及び歳出の監査を保証することであり、同局には、これが正しく行われているかをチェックするという役割がある。また、同局は、各省の大臣、局長及び部長に対するヒアリング調査を行うことにより、政策の詳細を把握している。さらに、補助金、助成金等をチェックする業務がある。このほか、EUとの間での受払金に関連した業務がある。現在、同局には、約650名のスタッフがいる。

## 3. 英国

英国における業績管理については、その政権を担う政党の考え方を反映した方法が採用されており、政権交代によって業績管理の方法も変化する。英国においては、2010年5月、

<sup>5</sup> 政策評価に関する情報は、予算書類及び決算書類の一部に組み込まれる形で議会に報告される(金井利之「オランダ予算制度の手續と枠組」『会計検査研究』No. 23 (2001年3月) 22頁)。

<sup>6</sup> 法律の形式を採っている予算は、まず下院に提出され、下院の通過後に上院へ送付される。なお、上院には法律案の修正権限がなく、法律案の可決又は否決のみ行う(『各国憲法集(7)オランダ憲法』(国立国会図書館調査及び立法考査局 2013年) 9頁)。また、決算は、政府会計法によれば、まず下院に提出され、関係大臣の責任解除が認められた後、上院に送付されることとなっている。

それまでの労働党政権に代わり、保守党及び自由民主党から成る連立政権が誕生している。以下では、英国における業績管理について、労働党政権における仕組み及び現在の連立政権における仕組みを紹介する。

## (1) 労働党政権における業績管理

### ア 概要

労働党政権は、集権的な考えに基づく政権運営であった。英国では、各省庁の中でも首相及び副首相を補佐する内閣府及び財政を担う財務省が全体の取りまとめを行うとの意味において行政組織の中核を担っており、労働党政権が上記のような考え方であったため、同政権下では内閣府及び財務省が各省庁の政策の実施に影響力を及ぼしていた。

労働党政権は、「戦略ユニット (Prime Minister's Strategy Unit)」及び「No 10 政策ユニット (No 10 Policy Unit)」という首相直属の二つのユニットを設けており、これらのユニットが首相のトップダウンにより行う政策を推進する役割を担った。さらに、ブレア首相在任時、政策が遂行されているかを確認するために「デリバリーユニット (Prime Minister's Delivery Unit)」が設置された<sup>7</sup>。同ユニットが特に焦点を当てた政策は、医療関係、教育、犯罪及び運輸交通の4分野であった。他の分野に関しても政策が遂行されているかを監視し、各省の政策の実施が不十分であるときは内閣が各省庁に関与することができる仕組みとなっていた。そして、このような政権による各省庁への介入の典型例が、公共サービス協定 (Public Service Agreement) (以下「PSA」という。)であった<sup>8</sup>。PSAにおいては、内閣が各省庁に目標を明記させ、各省庁の業務を監視した。PSAは、一つのシステムにより政府の全ての業績管理を行う仕組みであった。

### イ メリット・デメリット

労働党政権における仕組みのメリットは、①省庁間の協力体制ができており整合性が取れていたこと、②各省庁が改革の目的を理解しており、この目的を共有して取り組むことができたこと、③公共部門のデータが十分に提供されたため、公共部門として何をすべきかが明確に把握できたこと、が挙げられている。一方、デメリットとしては、①本質的な改革をするのではなく、目標さえ達成すればよいという組織文化になってしまったこと、②アウトカム目標の多くが政府の統制の範囲を超えてしまい、政府の行動とアウトカムの間の因果関係が分かりづらかったこと、③柔軟性のない仕組みのため革新

<sup>7</sup> 首相官邸における首相の活動を補佐する組織としては、従来、「官邸と各省を結ぶ秘書室 (Private Office)、与党との連絡調整を行う政務室 (Political Office)、メディアに対応する報道室 (Press Office)、政策的助言を行う政策室 (Policy Unit) の主要4部門」(田中嘉彦「英国における内閣の機能と補佐機構」『レファレンス』(2011年12月)128頁)が一般的とされていたものの、首相官邸の組織の在り方については時の首相の意向を受けて再編が行われており、様々な組織の新設、廃止等が行われている(濱野雄太「英国キャメロン連立内閣の政権運営」『レファレンス』(2011年12月)158頁)。

<sup>8</sup> 英国では、1998年に中長期の財政安定化と政策の優先事項及び目標の明確化のため、3年を1期とする予算管理の枠組みであるCSR (Comprehensive Spending Review: 包括的歳出見直し)が導入され、CSRにより向こう3年間の歳出予算の上限が設定されている。このCSRと同時に、各省庁がCSRで対象となっている3年間で達成すべき目的、目標、それらの達成状況を測る業績目標、必要となる資源等を体系的に明記したものがPSAである(総務省行政評価局『政策評価に関する統一研修参考資料集』(平成25年11月)137頁)。

的なことを行おうとする意欲がなくなったこと、④官僚的になってしまったこと、すなわち、書類が増大し書類作成等を行う事務職員が忙しくなるとともにこれらの職員が増加して、現場の医師等必要な職員のために予算を充てることができなくなってしまったこと、が挙げられている。

## (2) 現政権における業績管理

### ア 概要

現政権は、①透明性（国民は何がベストかを理解しているとの前提の下、政府が情報を公開すべきであるとの姿勢に基づく。）、②権限委譲及び③ビジネスライクの三つの原則を掲げ、政権の運営を行うこととした。現政権は、PSAを廃止するとともに、各省庁に事業計画（Business Plan）を作成させた。

各省庁は、事業計画に、何が最も重要な事項であるかを記入するとともに、何をいつまでに実行するかを明記している。また、事業計画には、各施策に責任を有する官僚の名前が明記されている。

インターネットにおいて公開されている事業計画は、進捗状況を①完了、②予定どおり進行中及び③遅延の三つの区分により示している。進捗状況については、各省庁が自らホームページの更新を行っており、内閣府が関与することはない。計画に遅延が生じている場合、各省庁は遅延が生じている理由も明記しなければならない。内閣府は、各省庁の事業計画がしっかり更新されているか、説明が妥当か、全体を網羅しているか、分かりやすい説明となっているか等の観点からチェックする役割を担っている。

現政権の仕組みにおいて、制度の運用は各省庁に委ねられているため、政府が各政策の詳細な進捗状況等を確認することはできない。そのため、2012年、各省庁の政策の実施状況を直接首相及び副首相に報告する「インプリメンテーションユニット（Implementation Unit）」が内閣府の「インプリメンテーショングループ（Implementation Group）」の下に設けられた。同ユニットには28名の職員が所属しており、分析チームと政策チームに分かれている。

同ユニットは、各省庁の政策の実施状況の監視及び改善促進という目的を達成するために政策アセスメント制度「deep dive review」を導入した。この制度の特徴としては、机上での書類の確認作業のみならず、政策が実施されている現場に出向いて実地調査を行うことが挙げられる。実地調査の内容は、関係者に対するヒアリングであり、通常2人1組で行われている。例えば、現政権の重要な施策の一つである銀行から中小企業に対する融資額の増額という施策について、所管省庁のビジネスイノベーション技能省（Department for Business Innovation & Skills）は「全て予定どおり実施しており、何の問題もない」と主張していたところ、同ユニットの中小企業経営者に対するヒアリングでは「銀行に融資の申請を行っても回答がない」との声があったため、このような実態を首相に報告し、首相から同省へ改善を促すということがあった。なお、同ユニットから首相及び副首相への報告内容は、同ユニットの活動の自由及び独立性を担保するため、公表されていない。

同ユニットは、各省庁の政策の実施状況を監視する役割を有している一方で、その目的の達成には各省庁との協力関係を築くことが不可欠であるため、各省庁との関係が重要になってくる。そこで、同ユニットでは、「同ユニットが各省庁にとっての批判的な友人であり、この取組が各省庁にとってのストレステストになるべきである」とのスタンスに立ち、各省庁のパートナーとなれるように努めている。また、同ユニットによるこれらの取組に対する各省庁の大臣の反応は様々であり、同ユニットの取組を参考にして自らの省内にも同様の組織を設置したいと発言する大臣もいる。

#### イ 議会における活用

事業計画は記録として重要な文書であるため、更新したときは、閣外大臣 (Minister for government policy) が更新したとの書状を議会に提出する。各委員会では、事業計画を利用して議員が所管の大臣に対して質疑を行うことがある。

#### ウ 予算編成過程における活用

事業計画は何を遂行すべきかを説明する政治的文書であるため、財務省は予算編成過程においてそれほど活用していない。事業計画と異なり、歳出見直し (Spending Review)<sup>9</sup> が3～4年の期間で行われているように、予算編成はより長期的に考えるものと認識されている。

## 4. スウェーデン

### (1) スウェーデン中央政府におけるガバナンスの概略

#### ア 政府の構造

現在のスウェーデン政府は、4党連立内閣の下、「内閣」－「省」－「自立したエージェンシー (agency)」という構造になっている。スウェーデンにおいては行政の分権化が進んでおり、政策の企画立案機能を担う省と政策の執行機能を担うエージェンシーの分離が特徴的である。

#### イ 政府内での意思決定

政府内での決定は、関係省及び大臣の協議の上行われ、財務省は全ての省の決定に関与する。特に、議決予算 (appropriation) の変更については財務省予算局 (以下「予算局」という。) の許可が必要である。予算の配分、使途は各省に任せられているものの、議決予算をまたがる流用は自由に行うことができない。議決予算の大宗はエージェンシーの活動のための経常運営費である。

#### ウ エージェンシーの運営

エージェンシーは、日本で言うところの庁、委員会等に当たり、原則として運営費の全てを賄うための単一の議決予算を配分される。

エージェンシーの長官は、当該組織の運営に関し全責任を担うこととされており、予

<sup>9</sup> 「歳出見直し」とは、1997年に成立した労働党政権により導入された仕組みである。長期的・戦略的な財政運営への転換を図る観点から、各省庁と財務省とが協議しおおむね2年ごとに、向こう3年間の財政支出計画の策定等を行うものであり、議会の承認は各年度の予算案として年度ごとに行われることとなる (株式会社日本政策金融公庫・国際協力銀行ロンドン駐在員事務所「英国『歳出見直し (Spending Review)』の発表」(2010年10月22日) 2頁)。

算配分と執行に関する権限や、職員の給与・勤務条件に関する権限など、高度の裁量を有する。不要になった予算を翌年度に繰り越すことも認められている。

## エ 政府によるエージェンシーのガバナンス

政府は、各エージェンシーの任務に関し、合議によって決定された内容に基づいた文書（letter）を示す。なお、この文書は、例年 12 月の翌年度予算成立後に政府が各エージェンシーに対し示すものであり、各エージェンシーが翌年に達成すべき目標や、所管省に提出すべきフィードバック及び業績情報などの結果の報告方法が記載される。その詳細は、各省と各エージェンシーとの間の対話により作成される（上述した文書について、以下「任務に関する文書」とする。）。

エージェンシーは目標について達成した結果を所管省に対し報告する義務を負っており、年次報告書の作成が義務付けられている。報告すべき内容には、どのように財源を使ったか、どのように目標に向かって進んだかといった事項が含まれる。

政府によるエージェンシーの業績管理に関しては、競争や契約ではなく当事者間の対話と指導、報酬による効率性向上へのインセンティブではなく長官への機会の付与、コスト削減ではなく決められた予算内での目標の達成、に重点が置かれているとされる<sup>10</sup>。今回のヒアリングにおいても、繰り返し「対話」という表現がなされていた。このような業績管理の在り方については、スウェーデンではエージェンシーが歴史的に独立性を維持してきた経緯があることから、所管省（大臣）によるエージェンシーのコントロールが曖昧で、両者の関係が相談と協議による関係なので明確ではないと指摘されている。また、このような関係を背景に、各省の管理能力の限界も指摘されている。各省は一般に小規模な組織である一方、エージェンシーの数は多く、中央政府の公務員のほとんどはエージェンシーに属している<sup>11</sup>ことから、各省の少ないスタッフで責任（目標の設定、業績の評価等）を遂行するのは容易ではないとされる。さらに、エージェンシーが達成すべき目標や業績測定の方法が必ずしも明確にされていないために、エージェンシーが業績を分析し、結果を所管省庁へ報告するという説明責任を遂行する仕組みも確固たるものとはなっていないということが課題として指摘されている<sup>12</sup>。

## （2）2009 年の業績管理改革と政府予算案における業績情報の位置付け

2009 年からは、より柔軟なシステムを目指し、業績管理改革が実施されている。

スウェーデンにおいては、業績管理と予算プロセスとが関連付けられている。政府は業績情報を各エージェンシーの活動をフォローするために活用するとともに、政府予算案において業績情報を示すことにより国会への報告に活用している。今回のヒアリングでは、この改革の概略と合わせ、予算プロセスについての説明がなされた。

### ア 改革の目的

<sup>10</sup> 財務省財務総合政策研究所『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革－英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験』（2001 年）208 頁

<sup>11</sup> 財務省財務総合政策研究所・前掲 10 222 頁

<sup>12</sup> 財務省財務総合政策研究所・前掲 10 233 頁

この改革の目的は、①政策目標の達成に向け、戦略的で、柔軟で、長期的な業績管理ができるようにすること、②各エージェンシーの運営状況をより考慮できるシステムとすること、及び③業績管理と財政管理を明確に関連付けること、の3点である。

本改革は、各省、各エージェンシーの性質の違いを踏まえ、それぞれに適応し得るシステムとすることを目的としており、具体的には、政府予算案について、それまで省ごとや政策目標ごとに非常に細分化されていた歳出分野を27の政策分野に分割し直すとともに目標の統合を行い、予算と業績評価との関係の明確化を図ることとされた。

## イ 改革の内容

改革の主要な内容は次の三つである。第一に、任務に関する文書は業績管理の基本的なツールとなることから、政府はこの文書においてエージェンシーの任務について明確に定義する。第二に、任務に関する文書において、各エージェンシーに対する予算配分、所管省への報告方法を示す。従前は非常に細部にわたって指示がなされていたものを概括的な内容に改めたことにより、各エージェンシーが活動を選択して行う裁量が生まれたとのことである。第三に、政府は、業績のモニター、達成状況の評価を、業績指標や内部あるいは外部の分析者、評価者の活用、そして各省・各エージェンシー間の対話を通じて行う。なお、業績指標に関しては、後述（(3)参照）のように業績指標開発のためのプロジェクトが進行中である。

## ウ 業績管理の枠組み

予算法（The Budget Act）においては、歳出分野ごとに国会が目標を立て、政府は、政府予算案において業績を報告することとされているものの、実際に目標設定に関与するのは各省、各エージェンシーである。

また、予算法の施行法において、前述したエージェンシーによる年次報告書の提出が義務付けられている。年次報告書は、所管省と各エージェンシーの長官との間の毎年の協議の基礎とされ（この協議については後述（エ参照））、翌年度の政府の計画・決定の基礎資料となるものであることから重要である。各エージェンシーは、報告書において費用（コスト）、業務量（アウトプット）及び活動の効果（アウトカム）を示すものとされている。

## エ 1年の予算編成プロセス<sup>13</sup>

スウェーデンの財政年度は従来7月～翌6月末までであった。しかし、各種経済統計との整合性を図り、予算編成とのリンクを向上させるため、1997年度より1～12月と

<sup>13</sup> 1988年には複数年度予算の導入、1993年には「枠予算制度（frame appropriation）」の導入という予算制度改革が行われている。こうした予算制度改革の背景には「目標と成果による管理（MoR；Mal-och resultatstyrning）」という概念がコンセプトとしてあったと言われる。具体的には、①政府の活動として分類された「政策分野」について、各省が目標を設定、議会の承認を得る。②各省はそれぞれの「政策分野」を「プログラム」と「サブプログラム」に分割し、各エージェンシーが果たすべき目的を設定する。③年度終了後には、各エージェンシーから各所管省に対して目標に対する評価結果が年次報告（業績達成度評価結果・財務情報）の形で報告され、各省はこれらを束ねて政策分野に関する事後評価結果を取りまとめ、財務省や関係機関との協議を経て議会に提出する、という一連の流れのことである（三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社『平成18年度会計検査院委託業務報告書 欧米先進国における社会保障制度と会計検査の現状と課題に関する調査研究』（2007年）103頁）。

暦年ベースに変更された。

翌年度の予算編成に向けた取組は、1月から始まっており、2月の終わりには各エージェンシーが年次報告書の提出を行うとともに、翌年度の予算の見積りを行う。

4～6月には、翌年度の歳入総額、翌年度及びその後2年間の歳出総額等を取りまとめた春期財政政策（春予算案、Spring Budget Bill）が国会において審議される。

この時期、政府においては、予算の配分や予算関係資料の作成などの政府予算案の準備が進められる。各省の審議官クラスと各エージェンシーの長官が、年次報告書に記述されたテーマや業績の評価等に関し協議を行う。この中で、新たな予算が必要であるということになれば、財務省と調整することとなる。このような協議は、事務官レベルから始まり、その後局長レベル、次官レベルと上がっていき、8月の終わりには大臣レベルとなる。

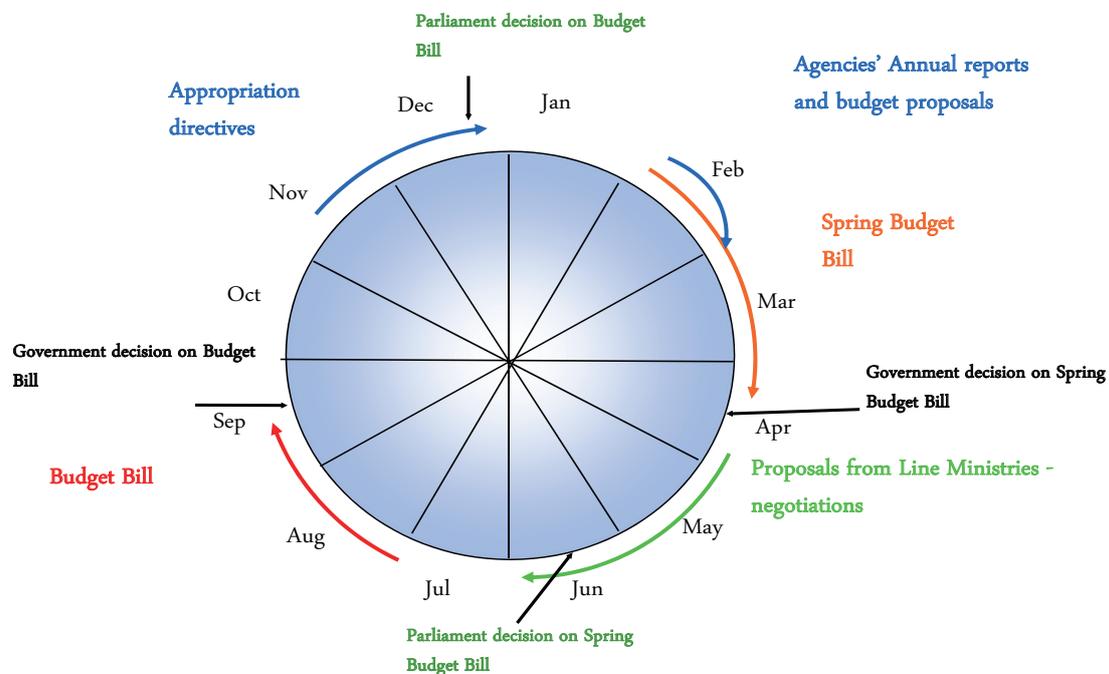
また、5月の時点で、各省は内部評価や外部評価も実施した上で、エージェンシーの予算関係資料を取りまとめて国会へ提出する。

政府予算案は、例年、9月20日頃国会へ提出される。

政府予算案提出直後から、各省は任務に関する文書を準備し始める。任務に関する文書の内容は非常にバリエーションに富んでおり、政府がきめ細かい管理が必要と判断したエージェンシーについては厳しい内容になる場合もある。

12月には国会において予算が議決され、その後、正式にエージェンシーに対して任務に関する文書が示される。

図表 スウェーデンにおける予算編成プロセス



(出所) スウェーデン財務省予算局ヒアリング配付資料

## オ 政府予算案の内容

政府予算案には、①概括的な目標やこれをより細分化したサブ目標、②既に着手した政策や事業の効果の検証、③政策や事業の有効性に関する分析と政策決定、④将来的な政策の方向性と計画、⑤予算要求といった項目（約500）が含まれる。政府予算案には、各エージェンシーのアウトプット、アウトカムも含まれる。さらに、ある問題についての世界的な状況の影響や、地方政府の事業に関する情報など複雑な事柄が入る。

## カ 政府予算案における業績情報に係る課題

予算の観点からの業績情報に係る課題としては、資源配分に活用するため、業績指標を用いた分析の向上を図ることが挙げられた。また、上述のように政府予算案には膨大な情報が盛り込まれ、予算書は相当なボリュームのものになってしまうため、予算プロセスに係る情報に絞ることで国会へ示す情報を簡素化することが挙げられた。

### （3）政府予算案における業績評価の指標開発に向けたプロジェクト

現在、業績管理の更なる改善を目指し、財務省を中心として業績指標の開発に向けたプロジェクトが実施されている。

#### ア 業績指標の開発が必要とされた背景

政府予算案は、国会が政府の業績と政策の有効性を検証するに当たって、基礎的な資料となる。業績指標は政府予算案において国会が設定した目標に対し政策がいかに影響を与えたかを理解するための主要な要素であるものの、これまでは適切に活用されてこなかった。エージェンシーから所管省への報告に当たっては、本来、生産性や政策目標の達成度など包括的な業績指標を示すよう工夫すべきであるところ、年次報告書には無数の指標や情報を盛り込む傾向があったとの指摘もある<sup>14</sup>。政府予算案で示された業績情報の中には、詩的な表現や科学的でなく事実を表現していないものもあったとのことである。なお、スウェーデンのエージェンシーは伝統的に管理上の自由・裁量を重視してきたため、自由・裁量に制約を加える可能性のある業績指標の開発には余り熱心でなかったとの指摘もなされている<sup>15</sup>。

#### イ プロジェクトの目的

このような背景を踏まえ、政府予算案における歳出分野に関する検証が可能となるよう、より幅広く、体系的で、透明性の高い業績指標の活用を可能とすることを目指し、予算局主導による予算における業績指標の開発に向けたプロジェクトが立ち上げられた。このプロジェクトにおいては、政府予算案の国会提出までのプロセス（各エージェンシーが所管省へ報告を行い、その報告を予算局がチェックした後、最後に政府予算案を国会へ提出する）において、エージェンシーの報告に盛り込まれる情報、業績指標を明白なものとし、その報告内容を政府予算案へ当初のままの形で示すことができるようにすることが目指されている。

<sup>14</sup> 大住 莊四郎『北欧型NPMモデル：分権型から集権システム改革へ』（国土交通省国土交通政策研究所 2002年）25頁

<sup>15</sup> 大住・前掲 14 25頁

## ウ プロジェクトの取組内容と経過

プロジェクトの具体的な取組として、政府における業績評価の在り方に関し、各省と予算局との対話をより活発にするための試みがなされてきた。

2013年、このプロジェクトの一環として3回のワークショップが実施された。このワークショップには各省（12省）から1～2名の代表が参加した。まず、プロジェクトに関する予算局の意向を伝え、その上で、政府予算案で示すべき業績情報のイメージについて説明し、これに対し、各省はどのように考えているのか、このイメージを具体化するためにはどのような支援が財務省から各省に対し必要かという点について議論を行った。2回目には、財務省側が用意した支援の形を示すと同時に、二つの省が業績指標を用いた評価に関する取組について発表を行い、3回目には、次の予算案において求められる業績指標について説明するとともに更なる支援について議論を行った。ヒアリング当時は、2014年はどのように進めるかを検討しているとのことであった。

## エ プロジェクトに係る財務省の所見と課題

上述のワークショップを通じ、業績指標に関する取組について全く検討していない省もある一方、非常に取組が進んでいる省もあるなど、省によって状況は様々であるということが明らかになった。そこで、12省全てに適合するような支援も重要である一方、個別の支援も必要であると担当者は考えているとのことであった。プロジェクトの必要性を認識していない省もあるため、業績指標を用いた評価の重要性についての理解を得ることが必要であり、その説明に長い時間を要した。なお、このプロジェクトについては今後も継続する予定であり、2014年度予算にこのプロジェクトに関する予算が計上されている。

担当者は、このプロジェクトにおける重要なポイントとして、各省に対し予算局が一貫した対応をすることを挙げていた。予算局は、80～90名の職員を擁し、各省からの出向者も在籍している。この全員が出向元の各省に対し“同じことを言うことが必要である”としていた。この言葉は、依然として業績指標開発の必要性についての認識を政府全体としては共有できていないことの表れであろう。

業績評価に関しては、以前も同じような改革が試みられたものの成功しなかったとのことである。過去に試みられた改革では、政府が各エージェンシーに対し様々なレベルで多数の目標を設定し報告をするよう求め、規模が小さなエージェンシーに対しても大きな組織同様に一律の報告を求めていた。このため、報告が膨大なものとなり、形式だけの報告になってしまっていた。これに対し、2009年の改革の主眼は以前の改革の障壁となっていた点を克服すること、すなわち、財務省による各省の所管事項に対する介入が大きくなるとの各省の懸念を取り除くことにある。政府全体に一律に指標を示すよう財務省が要求するのではなく、国会での政府予算案審議における必要性に鑑みた指標が提出されるよう、財務省と各省との間で対話が重ねられている。報告すべき内容、報告の時期については、2009年以降、各省は所管エージェンシーに対し年間を通じて随時必要に応じて報告を要求することができ、各エージェンシーも必要に応じた内容の報告をすることができるようになった。

現在取り組まれているプロジェクトの最終的な目標は、政府予算案の中に取り込むことができる業績指標を設定することである。各エージェンシーに関する指標として 500 の指標を設定することも考え得る。しかし、担当者は五つ程度にとどめることが望ましいとしている。

具体的な業績指標の設定に関しては、多くの省が困難であると考えている。プロジェクトでは全体的な枠組みについて財務省と各省間で協議している段階であり、個別具体的な指標設定について議論するには至っていない。

各省が業績指標を設定するに当たって直面する課題としては、政治的に設定された政策目標を個別のエージェンシーが達成しようとしても困難であることが挙げられる。例えば、気象に関する分野において、EUにおける目標、あるいはグローバルな目標について、気象関連政策に係る各エージェンシーが配分された小さな予算で全てを達成することは困難であるというジレンマがある。この例は典型的なものであるが、多くの場合、政治的に決められた目標を各エージェンシーが達成したかどうか評価することは困難である。

他方、業績指標に基づく評価が進んでいる分野としては、例えば、農務省の地域開発分野がある。EUの予算が投じられていることから指標に基づく評価を要求されるため、取組が進んでいるとのことであった。このほか、社会福祉の分野（疾病保険や教育）が挙げられる。社会福祉の分野は、政府予算案のかかなりの部分を占めることから、予算の必要性の判断に当たって政府が様々な指標を求める傾向がある。予算局が、各省に対し、より明白な指標を設定するよう働きかけ、フィードバックを何度も行っている。

担当者は、今後、プロジェクトを成功させるための要因として、①各省が業績指標の開発の必要性を理解すること、②同様の趣旨を省のトップである大臣が理解すること（なお、各大臣に対し、予算局からの説明等は今回のヒアリングの時点までには行っていないとのことであった。）、③国会の関係委員会からの支持があること（なお、このプロジェクトは、国会からの業績情報の充実に関する要求に応じて行われているものである。）、④予算局が一貫した指導を行うこと（各省からの出向者が改革をサポートすること。）、を挙げている。

現在取り組んでいるプロジェクトは、国会の各委員会がより事実に基づく情報提供を行うよう、財務省に要望してきたことが契機となり始まっている。このため、国会からの要請であると理解をしている省は、業績指標に基づく評価に既に着手している。一方で、例えば、文化省は、文化を数値化するものとして抵抗を示している。しかし、財務省は、各省から抵抗があったとしても、国会の要請に基づき指標を予算に組み込まなくてはならないという指導をしているとのことであった。

プロジェクトは現時点では成功していると担当者は評価している。その成功の基礎となったのは「対話」を重ねることであり、対話に時間を費やしているとのことであった。

## 5. おわりに

オランダ、スウェーデン両国では、予算プロセスにおける政策評価結果あるいは行政機

関の業績に関する情報の取扱いに関し、政府はより審議に資する情報を提供すべきとの国会の要請に対応すべく、試行錯誤が続く状況を垣間見ることができた。英国では、2010年の政権交代後、P S Aに沿った政策の結果と省庁予算とを連動させた業績測定・管理の枠組みが廃止され、国民への説明責任を高めることに主眼を置いた新たな評価制度が導入されており、今回、その新たな制度の全体的な枠組みについての知見を得ることができた。

我が国においても、各府省の実施する政策評価が予算要求等に積極的に活用されるべく様々な取組が行われているところであり、これらの国の取組は我が国における取組の参考になるであろう。

#### 【参考文献】

- 田中秀明『日本の財政』（中公新書 2013年）  
『各国憲法集(7)オランダ憲法』（国立国会図書館調査及び立法考査局 2013年）  
総務省行政評価局『オランダにおける租税特別措置等に係る政策評価における政策効果の把握・分析手法等に関する調査研究—報告書—』（平成25年3月）  
（財）農林水産奨励会、農林水産政策情報センター『オランダにおける政策評価（V B T B）調査報告 - From Policy Budget to Policy Accountability -』（平成15年12月）  
Mickie Schoch, Corina den Broeder「Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands」『OECD Journal on Budgeting』（2012）  
金井利之「オランダ予算制度の手續と枠組」『会計検査研究』No. 23（2001年3月）  
田中嘉彦「英国における内閣の機能と補佐機構」『レファレンス』（2011年12月）  
濱野雄太「英国キャメロン連立内閣の政権運営」『レファレンス』（2011年12月）  
総務省行政評価局『政策評価に関する統一研修参考資料集』（平成25年11月）  
株式会社日本政策金融公庫・国際協力銀行ロンドン駐在員事務所「英国『歳出見直し（Spending Review）』の発表」（2010年10月22日）  
財務省財務総合政策研究所『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革—英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験』（2001年）  
三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社『平成18年度会計検査院委託業務報告書 欧米先進国における社会保障制度と会計検査の現状と課題に関する調査研究』（2007年）  
大住莊四郎『北欧型NPMモデル：分権型から集権システム改革へ』（国土交通省国土交通政策研究所 2002年）  
Thomas Kuchen, Pertti Nordman, “Performance Budgeting in Sweden,” OECD Journal on Budgeting, Volume 8 -No. 1, 2008  
OECD編著 茂木康俊・平井文三訳『世界の業績予算—政策評価・行政評価に基づく新たな予算編成システム』（2010年）

（ないとう あみ、えんどう あつお）