

## 評価過程における計画と予算の統合の役割

700-004 笠原伸益 指導教官 齋藤達三

### The Part of the Integration Plans and Budgets in the Process of Policy Evaluation

Nobueki KASAHARA

今や行政組織でのトレンドともいえる政策評価だが、はたして10年後、いや5年後でもかまわないが、いったいいくつの行政組織内でこのシステムが継続的に実践されているであろうか。

もし現状のまま、まさにトレンドとして扱われているならば、おそらく大半はその形を留めていないであろう。なぜならば現行の評価システムが、導入すること自体が目的であり、それができれば万事うまくいくかのように捉えられているからである。しかしながら、政策評価は万能ではない。ワイス（Carol H. Weiss）の言質を引用すれば評価の機能とは、「評価という言葉は、多くの種類の判断を広く含む弾力的な言葉である。…この言葉のいろいろな用法のすべてに共通なことは、メリットを判断するという考えである。」だけなのである。さらに政策科学的見地からすれば、政策評価の本来の目的は、政策形成過程において科学的な判断を行うための材料の提供にある。

この点を認識しない限り—陳腐な言い方をすれば—政策評価に未来はない。

しかしながら、経済的豊かさの追求が重要であった産業社会では、行政が対応すべき問題の多くは経済的な性格のものであり、結果も測定が容易なものであったのだが、豊かさの水準が上昇し、脱工業社会へ移行するとともに行政が対象とすべき領域は社会福祉的な性格のものが多くなり、必然的にその目標は測定が困難なものになってきているのである。だからこそ効果的な評価システムの必要性が言われるようになったのではないか。だとすれば今般の政策評価はもはや停滞することは許されない。

そこで本稿においては、有用な評価システム構築の前段階として筆者が考える、計画と予算の統合に焦点をあて考察を行う。

さて、本稿は3つの章から成っている。

第1章は「計画と予算の統合システムの意義とその進化過程」と題し論考の序とする。

まず、ある自治体の分野別計画である「障害者計画」をモデルとし、それに呼応する予算額を抽出し計画と予算の統合を試みる。しかしこの段階では両者の統合は果し得ない。ここでは計画も予算も統合を意図せず設定されているためである。だが、ここで取り上げた例は特異なものではなく一般的に見られるものであり、とすれば、そこから汲み取ることができる問題点は、多くの行政組織で共通のものだと考えることが可能である。

そこで、計画に係る課題、予算に係る課題のそれぞれを個別に整理し、統合の障害となっているものを抽出していく。すると、計画と予算の間での「事業」に対する認識の相違が表出してくるのである。しかしながら、この問題点はそれぞれの成立プロセスに起因するものであり、改善するためには大変な労力が要求される。このことを踏まえたくて計画と予算の統合の必要性を整理する。

冒頭述べたように、昨今の政策評価はブームであり行政内部のムーブメントである。だがこの評価とは、行政内に確固たる地位を築き根付いていくべきものである。そのためには現在のようなフアジイな状態ではなくある意味普遍性を持つべきであろう。その礎に、計画と予算の統合は成り得るものだと考える。

そしてこの段階で「事業別予算」が両者の統合の一助となる可能性を持つという仮説を提示するに至る。

次いで、その事業別予算について詳述するため、その成立から現在までの進化過程をアメリカの事例を基に整理する。まずフーバー委員会により提示された Performance Budgeting をその発端とし PPBS (Planning, Programming, Budgeting Systems) へと論点を進めていく。そして、現在進行中である NPR (National Performance Review) と呼ばれる行政改革の根幹を成す GPRA (Government Performance & Results Act) について言及する。この GPRA では、予算の投入によりどのような結果が得られたかを明確にすることが求められており、そのために計画と予算の統合が必要となってくるのである。ここではアメリカの行政庁の事例を取り上げ、統合のアプローチを検証し、同時にそのプロセスでの事業別予算の存在意義についても整理する。

そして第2章「計画と予算の統合ロジック」では、第1章で計画と予算の統合の問題点として抽出した、両者の間での事業に対する認識の相違を再度提示する。この問題点とは、端的に言えば、計画においての事業に対する認識は、上位目標から演繹された、目標を実践していくための具体的手段として展開された結果であるのに対して、予算は従来から継続してきた変化の生じない部分を含め、常に全体の事業内容を包括的に捉えその対象としており、また予算科目に含まれる内容を細分化して設定されたものが事業であるという認識に立脚している。それは当然、予算による各事業への財源配分が伴うからであるのだが、このような現状が両者の統合を困難にしているのは明白である。

こうした問題点を踏まえ、実際に両者を統合させるための方法として、①計画、予算とも体系を新規構築し統合する、②計画あるいは予算の体系の改定期をとらえ、両者の統合を図る、③両者と

### 評価過程における計画と予算の統合の役割

も既存の体系のまま統合を図る、という3つの類型を提示する。

しかしどの方法も高度な事業別予算が要求されるものである。そこで事業別予算への新しい取り組みを行っている兵庫県尼崎市を事例として取り上げ分析を行う。現状多く見られる事業別予算では、事業ごとの積算になってはいても直接的な経費のみを計上していたり、あるいは各事業に含まれるべき人件費を他の予算項目で一括計上していたりする。こうした状況に対し、尼崎市は適切な評価のためには正確なコストの把握が必要不可欠と考えたのである。

最後の第3章「評価過程における計画と予算の統合の役割」において、第1章、第2章から得られた材料を基に論考を進める。

まず政策評価そのものを再定義し、計画と予算の統合が評価のためになぜ必要かを改めて整理する。

そして、評価に有用な事業別予算となるために、①事業としての最小構成単位であり、複数の事業に分離・分割が不可能なもの、②当該行政組織の歳出に係るすべての予算がいずれかの事業に配賦されていること、という2つの要件を提示する。そして、これらを満たす事業別予算を構築することにより計画と予算の統合が可能になると提案する。なぜならばここでの事業別予算は、行政の全活動を網羅した事業群を構成しており、その事業群から計画に見合う事業を選択抽出することにより、評価を前提とした計画体系を構築することが可能だからである。

以上が本稿の構成であるが、主題として取り上げた「計画と予算の統合」とは目新しいものではない。第1章で述べるPPBSも、そのシステムの根幹を成すのはこの両者の統合である。また、近年のGPRAも、計画と予算を関連付けることを目的として立法化されたものである。さらに日本においても、諸外国の事例や、国内の先駆的研究及び研究者により提示された両者の統合に意義を見出し、実践している行政組織の例もある。

しかし、これほど多くの実践事例や研究実績がありながら、計画と予算の統合については未だ完璧な形で達成されてはいない。単純に両者を統合するだけであればさほど難しいものではないのかもしれないが、有用な評価システムの前提として考えるならば、高水準での統合関係が必要であると考え。当然本稿ではそのための効果的なプロポーザルを目的としているが、両者の統合へのアプローチは今後も数多く実践されていくと思われるため、それらの動向を注視していく必要もあるう。