

独立行政法人評価結果のフィードバックに関する考察

A Study of Feedback of Performance Evaluation for Independent Administrative Institutions

今村 嘉宏*

独立行政法人国際協力機構

IMAMURA Yoshihiro

Chief Program Officer, Industrial Development Department,
Japan International Cooperation Agency

要約

平成 13 年に独立行政法人が創設されて以来、7 年を経ようとしている。既に、計画、実施、評価の 1 サイクルを終え、第 2 期に入っている法人、統廃合された法人等、評価を経て、それぞれの法人のあり方が見直されている。

評価の実施に当たっては、主務省及び総務省、それぞれに評価委員会が設置され、二段階の評価体制が敷かれているが、いわゆる PDCA サイクルの視点で独立行政法人制度を俯瞰した時、評価結果のフィードバックについて、必ずしも十分な実施が確保されているとは言えない状況にある。政策評価法第 3 条にもあるように、評価結果の 1 つの活用方策として、評価対象である施策にフィードバックすることがあるが、そもそも、独立行政法人の評価制度において、フィードバックを包含しているものではないこともあり、PDCA サイクルのうち A から P を繋ぐサイクルの確保、フィードバックの考え方の整理を行うことによって、独立行政法人の運営、及び事業の実施を効率的、効果的なものとする事に繋がると考える。

考え方を整理するにあたっては、予算や計画、更には主務省の政策との一貫性の確保が重要となる。すなわち、評価結果のフィードバック対象とその方法を検討するにあたっては、フィードバックの枠を超えて、独立行政法人の評価制度との一体性の中で検討される必要性も見られる。

現状の独立行政法人評価制度を所与として、現状の事業フローに照らした場合、考えうる方法を検討すると、フィードバック対象としては、目標の達成度に基づく期中予算の見直し、計画指標の見直しが適切である。その際、中期計画期間中の年度計画全体を見直すローリングシステムの考え方が、期間全体の目標管理という点で有効であると考えられる。

キーワード：PDCA サイクル、予算・計画・政策相互の連動、ローリングシステム

* 早稲田大学大学院公共経営研究科専門職学位課程修了

1 はじめに

独立行政法人は小さな政府志向の下で政策と実施を分離するとの発想から設立された。その運営に当たっては、主務省から提示される一定期間の目標（中期目標）に対して、達成のための計画（中期計画）を策定し、目標を達成することが期待されている。そして、その達成状況に対しては、有識者による評価機関（主務省における評価委員会、以下「府省評価委員会」）を設置して評価する制度が構築されている。更に、独立行政法人全体を俯瞰する評価機関として総務省に政策評価・独立行政法人評価委員会（以下「総務省評価委員会」）も設置され、二段階のチェック体制が敷かれている¹。

行政機関の政策に対する評価は「行政機関が行なう政策の評価に関する法律（平成 13 年法律第 86 号）」（以下「政策評価法」）において規定され、同法第 3 条に評価結果の反映（フィードバック）義務が規定されている。行政機関の運営を、いわゆる PDCA サイクルに当てはめて考えた場合、予算を含む計画が Plan、計画に基づく事業の実施が Do、事業を含む活動や結果の評価が Check にあたる。そして、フィードバックが Action に相当すると考えられ、この Action が確実に行われることによって、初めて PDCA サイクルが機能することになる。独立行政法人においてもその必要性は高いが、「独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号）」（以下「通則法」）において、法人は評価を受ける旨の規定があるのみであり²、フィードバックという点では、現状では法人ごとにその方法を模索していると思われる。

評価制度を活用して、効率的、効果的な法人及び事業の運営を期するためには、この PDCA サイクルの機能は極めて重要である。しかし、通則法では Action にあたる評価結果のフィードバックについての規定はなく、現在の評価制度の中には、フィードバックは含まれていない。この仕組みの構築は独立行政法人制度全般の課題の 1 つと言える。方法論の検討においては、予算要求や年度計画策定といった一連のプロセスとの関係もフィードバックに当たっての重要なポイントとなる。現実には、カレンダー上の作業スケジュールについても考慮する必要があり、現在の条件の下で制度メリットを最大限に引き出すような仕組みの構築が必要である。

以上のような問題意識を背景として、本稿では独立行政法人の評価結果をフィードバックする際の考え方や課題を整理し、現状において考える方法について検討する。なお、本稿の内容は筆者個人の見解であることを予めお断りしておく。

2 独立行政法人評価の現状

公的機関の評価制度に関する論考では、予算（制度）との関係に注目し、双方の連動が欠けていることが指摘されている³。更に、地方自治体の事例を比較分析するケースも見られる⁴。しかし、連動させる必要性や評価制度と、その結果の因果関係の分析についての分析・指摘はあるも

の、どのように連動すべきか、という方法や連動に際しての課題・解決策まで踏み込んだものは少ない。その意味では、現状での評価結果のフィードバックに関する論考では、フィードバックの必要性の指摘を目的としたものが多いと言える。

しかし、フィードバックを考える場合、後述するように評価の目的にまで遡って考える必要があると思われる。松尾（2006）の調査からは、行政評価システムに歳出抑制を期待する自治体があることがわかる⁵。評価結果が芳しくないものは予算が効果的に使われていない事例として、直接的に削減の対象となりうることを示唆している。しかし、現実には評価プロセスを経ても歳出削減に繋がっていないという分析もあり⁶、査定という評価の導入背景や、当該施策、事務事業の必要性や優先度、政治的側面などを加味した場合に、現状の評価の難しさを示すものともいえる。

評価の目的を考える場合、2つの相対的な対応の一方をもって、フィードバックの考え方とする方法は妥当ではない。予算との連動で言えば、歳出削減という目的のみを明示的に掲げれば、評価対象である目標を達成するためのインセンティブを欠くことになりかねない。そもそも、歳出削減を掲げるのであれば、無駄を省くための評価を行えばよいのであって、たとえば、会計検査や財務省の予算執行調査などはそれにあたるといえよう。

独立行政法人の評価は、通則法においてその実施が規定されているものの、いわゆる PDCA サイクルに照らして考えた場合、同法においても、あるいは運用上も、何のために、どのように行うのか、評価を行う目的、考え方は明確になっていない。まず、評価を実施することの原点として、何のために評価を行うのかという目的を明確にすること、そして、それを踏まえて、活動結果、プロセスなど評価の対象を明確にすること、どのような基準で評価を行うのかというものを明確にし、これを衆知のものとする必要があるであろう。一方、評価実施者という点では、通則法において、各府省評価委員会、及び総務省評価委員会が行うことが明確にされている。以上から考えれば、こうした評価実施者は、各者の見解と判断に基づいて評価を行っているのが現状であると推測される。

なお、これらの点に関しては、平成 19 年 12 月に閣議決定された独立行政法人整理合理化計画において、評定区分の統一、評価基準の統一を検討する旨明記され、平成 20 年の早い時期に結論を得るとしており、今後、方向性なりとも明らかになることが期待される点を付記しておきたい。

以下、まず、独立行政法人の活動サイクルを確認したうえで、上記に挙げたような課題についてフィードバックの視点から考察し、適切なフィードバックを行うための方法について検討する。

3 独立行政法人運営のサイクル

独立行政法人に対する評価結果のフィードバックについて現実的な方法を論じるにあたって、まず、評価を含めた法人運営のサイクルを確認することが必要である。筆者の勤務する独立行政法人国際協力機構（以下 JICA）を事例として年次サイクルを図示すると図 1 のようになる。このうち、独立行政法人の共通事項として挙げられる予算要求、年度計画作成、事業実施、業績評価、決算について整理する。なお、本稿における年度の考え方は、特に断りのない限り評価対象の事

業年度をN年度として表記する。

(1) 予算要求

N+2年度の予算要求作業は、N+1年度の6月末頃に策定、公表される政府の骨太の方針に始まるということができる。しかし、法人内部では早ければ5月頃には主務省の政策方針案に基づいて新規要求案の検討が始まり⁷、おおよその骨格を作る作業が行われる。7月下旬のシーリング閣議了解を経て大詰めの作業が行われ、8月中旬には主務省に対して法人案が提出される。その後、12月の財務省原案の内示まで個別の調整が続くが、少なくとも独立行政法人としての予算要求案は8月中旬に主務省に対する提出の時点で確定する。

(2) 年度計画予算と事業実施

各年度の年度計画予算の編成は国会における年度予算の成立が前提であるが、3月末までに主務大臣に対して届け出る必要があるため⁸、12月末の財務省原案による内示額をもとに1月には作業が開始される。そして、3月末の主務大臣への届出を経て、同計画予算に基づいて新年度の事業が開始される。

同計画予算は、基本的に各事業の必要額の積上げをもとに、政策的な重点配分等を勘案して最終的に決定される。

(3) 決算

独立行政法人は財務諸表等の決算関連書類を当該年度終了後3ヶ月以内に主務大臣に提出し、承認を得ることとなっている⁹。実際は、主務大臣への提出の前に、主務大臣により選任された会計監査人による監査を受けている。したがって、実際に財務諸表等をまとめる作業は約2ヶ月である。また、国会における決算情報に対する審議をみると、N-2年度予算決算に関する決算委員会審議がN年度の5月頃に行なわれている。すなわち、予算要求から決算までの一連の流れが完結するには4カ年を要する¹⁰。

(4) 業績評価

図1で明らかかなように、法人内におけるN+2年度の予算要求案検討作業が始まるタイミングと同時に、N年度の決算作業は最終段階を迎え、さらに、業績評価についても決算数値の確定とともに法人としての自己評価最終案が作成され、府省評価委員会に対して提出される。そして、数度の委員会開催を経て8月上旬に最終評価が固まり、法人に対して通告されるとともに総務省評価委員会に対してその結果が通知され、11月上旬に同委員会からの指摘事項が公表される。

4 フィードバックの視点から見た独立行政法人制度の課題

政策評価法第3条では、政策評価の在り方として「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。」と規定されている。ここから、評価結果はその反映（フィードバック）という形での活用が期待さ

れていることがわかる。しかし、「政策評価の実態は、評価結果をどのように使うのかについても明確にされていない」¹¹という指摘もある。

いずれにしても、評価結果の活用という一般的な見方として、政策評価法における考え方は独立行政法人にも当てはまる。現状の評価制度には多くの課題も指摘されているが¹²。ここでは、独立行政法人の評価結果のフィードバックを検討するにあたって、政策、予算、及び計画との関係において課題を整理する。

4-1 予算査定における課題

フィードバックという視点において指摘される最たるものは、予算査定との連動である。評価結果を当該予算のあり方に影響させる方法は、第三者の目にもわかりやすいものであるし、この必要性を指摘する論考は多い。業績がよければ査定増、悪ければ査定減とするような方法は最もわかりやすいものであろう¹³。しかし、評価過程において分析を加えることで、単純に評価結果と査定との方向性が一致しないこともある¹⁴。客観的に見れば、予算査定との連動が歳出削減とイコールであるかのような風潮があることには注意が必要であり、評価結果をどのように予算査定に結びつけるかという考え方の整理も必要であろう。

一方で、現在の独立行政法人が「行政効率化や合理化等の管理的な性格からスタートした」¹⁵制度であることや、昨今の独立行政法人を巡る論調にかんがみれば、短中期的に事業の拡大や予算増は考えにくい。この点は、たとえば平成 21 年度予算概算要求基準においても、独立行政法人の運営費交付金を抑制するとする方向性に見ることができる。その意味では、少なくとも総額予算としての増査定は考えられず、更に今後も法人の予算自体を効率化することが前提とされる限り、水準維持もありえないと考えるのが現実的であろう。現状の制度を前提とすれば、予算に対するフィードバックは前年度比減の総予算が前提としてあること、すなわち評価結果如何に拘わらず、法人の予算は削減方向にあるのが現状である。

4-2 予算体系における課題

予算へのフィードバックを考える場合、評価と予算の単位を一致させる必要がある¹⁶。独立行政法人の場合、上位に位置する中期計画や年度計画の構成を事業の集合体としてのプログラムベースとし、また、評価単位として、それに基づいて予算配分、目標設定を行なうことが考えられる。独立行政法人の予算体系は各法人の主体性に任されており、プログラム予算を組むことは可能である。また、現実にはそれに近い形の予算体系を有する法人もある。プログラムという考え方は、予算のみならず計画の構成にも連動するという点で、独立行政法人の活動の論理的一貫性を保つための基本事項の1つと考えることができる。秋田県、静岡県や三重県では、評価対象としての事業と予算上の事業を一致させて評価結果のフィードバックを可能にしている。自治体により、評価対象を個々の事業とするか、事業の集合体となるプログラムかという2つの考え方が存在するが、評価結果のフィードバックという視点では、予算体系と評価単位の課題をクリアして

いると考えられる。

なお、評価の前提として重要となるのが設定指標である。これが定量的であることが望ましいのは言うまでもないが、上位に位置する政策との関連性が確保されていることが対外的にも内部的にも重要である。この点は次項で整理する。

4-3 政策体系との一貫性の確保

東(2005)は、政府官庁の政策評価制度の課題を整理する中で、独立行政法人等の関係機関の目標が各省庁の政策目標と関連性を有していないがためにその有効性を逸していると指摘している。独立行政法人が「政策企画立案」と「政策の実施」の分離という考え方を体現していることからすれば、法人は政策の実施を担う部門であり、総務省の独立行政法人評価制度に関するホームページにおいてもその構図が確認できる¹⁷。したがって、その成果は主務省の政策実現の一端を構成し、主務省の業績の一部は法人の働きに拠っていることになる¹⁸。したがって、主務省における政策目標の設定において、関連法人による貢献度などが設定できれば、おのずと当該法人における組織目標(たとえば中期目標)も決まることになる。逆の見方をすれば、主務省側に、所管法人に対して、政策目標を達成するために何をしてももらう必要があるのか、明確な活動目標と存在意義を提示する意識が求められる¹⁹。

しかし、政策との連動が確保された場合でも、適切な目標の設定が必要である。この「適切」とは、法人の使命から達成目標までの論理一貫性が保たれていることを意味する²⁰。その際、岡本(2007)はログフレームを用いた設定を提案している²¹。その設立経緯と相俟ってか、主務省の政策や法人使命と中期目標、計画に記載される事業目標、達成目標の間の論理的関連性が乏しいものも見受けられる。つまり、プロセスやインプット、効率化が目標とされ、事業実施の結果として現出するアウトプット、アウトカムが提示されておらず、法人の使命の実現にどのように貢献していくのかが、必ずしも明らかとなっていない。アウトカムは法人による直接的な働きかけとその他社会的な要因などが組み合わさって生じるものであることや、そもそも中期計画期間中には発現しないことも考えられる。したがって、少なくともアウトプットを目標として設定する他、法人が依拠する政策に対する貢献度を設定する等、国の施策を「実施」する機関としての役割を適切、的確に評価できるよう、スタートラインで制御することが必要である。

この点において、評価委員会の役割が重要となる。通則法第29条第3項にあるように、中期目標の設定において、主務大臣は評価委員会の意見を聞くこととされている。したがって、評価委員会は中期目標の妥当性、政策との論理性について確認することができる立場にある。理想的には、こうしたプロセスを経て、目標指標の妥当性に関する議論を集中的に行なうことで、評価においては目標達成のための改善、検証に関する議論が行なわれることとなる他、予算に対する考え方も査定から目標達成のための投入資源という見方にシフトし、結果としてフィードバックの考え方にも影響が及ぶと考えられる。

4-4 計画体系の考え方

独立行政法人の計画体系における年度計画の考え方についても整理が必要である。年度計画は

中期計画のブレイクダウンであることをその指標設定において明確にすべきと考える。現状の年度計画では中期計画における目標達成のための方策を実施する旨掲げるにとどまり、各年度の達成目標は必ずしも示していないことが多く、その達成状況が当初想定範囲であるのか等、進捗度合いがわからない状況となっている。各年度業績に対する評価結果をフィードバックしていくためには、期首において各年度の目標設定を行うこと、そのうえで各目標に対する評価が必須である。また、各年度の達成目標とはいえ、あくまでも最終達成目標に対する到達過程であることから、その評価基準、反映方法としては最終目標到達のための修正と位置付け、当該年度のみを進捗で結果を断定するような評価は避けるべきであると考えられる。

5 フィードバック方法の検討

こうした課題を踏まえつつ、以下では具体的なフィードバックの方法について検証し、その実現可能性を探る。1つの組織や事業は、基本的にPlan（予算、事業計画）、Do（事業実施）、Check（評価）、Action（フィードバック）というPDCAサイクルにより運営され、評価結果のフィードバックはPlan、すなわち予算や事業計画に返っていくことが自然な流れと位置付けられる。そこで、フィードバックの対象として予算及び計画を取り上げ、その現実的な課題と展望を探り、さらに、フィードバックの1つの方法であるローリングシステムについて考察する。

5-1 予算に対するフィードバックとその課題

予算へのフィードバックを考える場合、要求・編成段階と実施段階の2つの視点がある。

予算要求、編成という作業は行政機関における重要な意思決定プロセスの1つである。現状の行政においては、財政民主主義の原則のもと、入口（予算）と出口（決算）が重要なコントロール機能となっている。予算措置は事業実施のゴーサインであるが、単年度予算主義にも起因して、事業の進捗や成果などの評価に拘わらず、予算消化が目的化する傾向も指摘される。

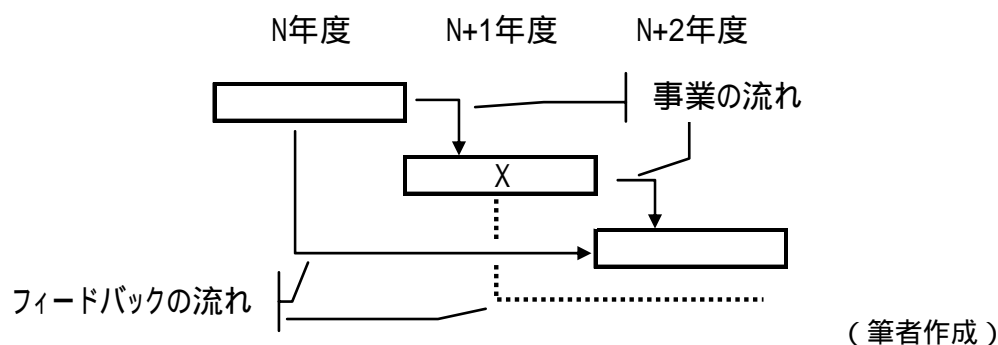
現状、独立行政法人予算の算定の考え方として多くの法人がルール式を採用しており、運営費交付金及び特殊要因としての政策的予算を総額として算出する形式が採られている。これは成果を出すことを最終的な目標として、予算の流動性を確保し、最適かつ効果的な執行を行うという、独立行政法人の特徴である弾力的運営を担保する仕組みの1つであるが、総額方式ゆえに、必ずしもプログラム別、あるいは事業別の予算の積み上げとなっていない。つまり、要求段階ではフィードバックの対象が存在しない。また、現状では評価対象項目は必要経費としての予算額と対称性を有しておらず、その点からもフィードバック対象を定めることができない状態にある。このように、予算要求へのフィードバックは必ずしもプログラムや個々の事業でのPDCAサイクルの運用に資する形とはなっていない。予算要求へのフィードバックを考えるに際しては、評価との連動、そして弾力的運営という、法人制度に求められる2つの要求を同時に満たす必要がある。

また、予算要求へのフィードバックを事業サイクルとの関係で捉えると、図1のとおり府省評価委員会による評価結果は法人での予算要求資料作成作業がほぼ終わり、主務省に対して提出す

る間に確定することになっているため、事業サイクル上、N+2年度予算要求へのフィードバックはほぼ困難であることがわかる。さらに、N+1年度の事業が開始された直後にN+2年度の予算要求作業が開始され、しかもN年度の決算報告の主務大臣提出期限が6月末日²²であることを勘案すると、N年度の決算が最終確定する前に、実質的にN+2年度の予算要求について検討が開始されており、この段階で決算情報すら予算要求に対するフィードバックは難しいことがわかる。

次に、年度計画予算へのフィードバックを考える。事業サイクルの視点で見た場合、N年度の評価結果が明らかとなるのは既にN+1年度事業が開始された後であり、またN+2年度までは半年以上の猶予がある時期である。事業の連続性から考えれば、N+1年度へのフィードバックが望ましく、期中の変更という形でフィードバックを行うことが考えられる。また、N+2年度は期首での反映が可能であるが、評価対象年度(N)とフィードバック対象(N+2)との間には1年間のブランクが生じるため、N+2年度とN+1年度の評価が逆になることがありえ、その場合、N年度の評価結果のフィードバック先であるN+2年度予算は、特に事業のフローを念頭に置いた場合、直前のN+1年度の業績と比較をすると不整合となる可能性もある(図3)。

図3 フィードバックの流れ



なお、期中で年度計画予算に対してフィードバックを行うためには、年度当初に一定の留保予算を確保し、評価結果に照らして新規・再配分の原因とする必要がある。そもそも、フィードバック基準の整理が必要であるが、評価制度が最終目標達成のためのプロセスであると捉えれば、後述するように、目標達成に向けた軌道修正、態勢立て直しを図ることを主目的として考えることが適当であろう。この予算の留保、評価結果に基づく資源の再配分という考え方はインセンティブとしての位置付けも看取することができる。ただし、予算は必要性に基づくものであって、単純に評価結果と予算のリンケージを図ればよいというものではないことは言うまでもない。また、現状の評価対象項目(計画)が必要経費と一体性を持たない状況では、年度計画予算といえどもフィードバック対象は必ずしも明確ではないことは、先に触れたとおりである。

なお、予算の留保という考え方については、些細な事柄ながら年度計画予算を組む際にどのように配分しておくかという課題もある。単純には具体的事業の裏づけを持たない予算として確保しておくことになるが、独立行政法人の場合、毎年度の予算計画について公開を義務付けられているため、どこにも配分されない予算が生じることで、当該年度全予算と公開している計画予算に差額が生じることとなる。実際には、特定の支出予算科目に上乘せすることになると思われるが、結果として他科目に配分される可能性もあることから、留保・配分額規模によっては、当該

科目の予算と決算において大きな乖離が生じる可能性もある。公開情報としての予算には正確性を欠くこととなるが、現実の事業サイクルを前提とする限り、評価と予算を連動させ、評価に基づく資源配分を行なうためには配分財源の留保は必須とならざるをえない。評価と予算の連動を図っている旨を明確にし、かつ反映状況の概要を公表することで、予算決算上の乖離についての説明は果たすことができると思われる。

予算要求へのフィードバックという視点で、現状において評価対象と必要経費の対称性を有しているのは組織全体の評価と予算である。すなわち、中期計画終了時の組織業績評価と次期中期計画予算との関係においては予算要求へのフィードバックが可能であるといえることができる。しかし、現在の独立行政法人を取り巻く状況にかんがみれば、全体の予算が増査定されることは考えにくく、高い業績評価を得た結果であっても全体としては予算増という形でのフィードバック自体考えにくい。とすれば、予算要求への反映という方法においては、一定減を踏まえた総額の範囲での内部配分ということになり、極言すれば評価制度が法人の目標達成への意欲を減退させるという矛盾も生じかねない。その場合、いかに失点を抑えるかという消極的な指標設定、目標設定につながってしまう可能性も否定できない。

とはいえ、組織業績の評価と中期計画予算との対称性は確保されており、組織に対する評価結果を予算に反映させるための仕組みは存在しているといえる。課題は、その内訳としての評価項目と予算の対称性であり、これは、予算要求にも計画予算にも共通の課題であるが、このポイントが解消されればいずれの予算への反映も可能となる。すなわち、予算体系をプログラム単位、事業単位とし、当該単位を目標設定・評価項目とすることが、予算要求と評価の連動性を確保するうえでの鍵となるといえよう。

以上から、現状においては、少なくとも期中における年度計画予算及び、N+2年度の年度計画予算編成へのフィードバックが可能であることは指摘できる。一方、事業の連続性を前提とした予算要求へのフィードバックを行うためには事業サイクルの見直しが必要となることが明らかであり、こうした見直しを図ることで、プログラムの目標達成に向けた個々の事業間の融通性向上など、法人制度の特徴である運営の柔軟性が確保されることにも繋がろう。

5-2 計画に対するフィードバックとその課題

計画（指標）へのフィードバックを考える場合、対象としては年度計画と中期計画がある。毎年の業績評価は各年度の事業実績に対する評価、最終年度の評価は法人に対する期間中の業績評価であり、それぞれ年度計画、中期計画の業績が評価対象である。したがって評価の対称性を踏まえれば、各評価のフィードバック先も各々の計画となる。

現状の中期計画では、様々な項目、指標が掲げられ、それが当該期間の目標として設定、認識されている。したがって、指標に対してフィードバックする場合、中期計画に記載される個々の目標指標が対象となる。そして、これら指標は中期計画から年度計画にブレイクダウンされるため、フィードバック対象としては中期計画及び年度計画の2とおりが考えられる。両計画とも通則法により公開を義務付けられているものであり、評価結果を反映し何らかの修正を行なった場合には対外的に明示されることとなる。

ただし、中期計画に掲げられる指標は一定期間（3年から5年）の達成目標であり、この点で期中の事業実績をもとに最終目標を修正することの必要性を吟味する必要がある。期中において

最終目標を下方修正した場合、その時点で当初の目標達成を放棄したこととなり経営陣の責任問題ともなりえる。しかし、目標達成に向けた建て直しのための残存期間がある中で目標達成を放棄する必要があるのかは疑問の余地がある。逆に期中業績が良好な中で最終目標を上方修正するインセンティブが働くかも疑問である。むしろ、期中の業績がよく、最終到達点の見通しがよくなれば、それは目標値を超えた業績として勘案するインセンティブが働くと思われる。独立行政法人は、その設立の背景等から、少なくとも現状において、業績評価を経て目標の達成により予算が増える、役員を除けば組織構成員の報酬に反映されるというものではないこともあり、当初の目標を達成してもどのような見返りがあるか不透明な中で²³、敢えてその目標値を上方修正するようなモチベーションは持ち得ないとする。

このように、中期計画における目標について修正する意義は必ずしも高くなく、フィードバック対象としては最終目標に影響を与えない範囲での修正、すなわち年度計画が適切と考えられる。その場合の考え方を単純化したうえで表1のように整理した。

表1 N年度評価結果のフィードバックパターン

年度	N年度 (評価確定)	N+1年度	N+2年度	中期計画目標	結果
当初計画	a	b	c	x(a+b+c)	
ケース1	a+1	b	c	x	目標達成
ケース2	a+1	b	c	x+1	好業績
ケース3	a-1	b+1	c	x	目標達成
ケース4	a-1	b+0.1	c+0.9	x	目標達成
ケース5	a-1	b	c+1	x	目標達成
ケース6	a+1	期間目標をx+1に修正			
変更計画	a+1	b	c	x+1(a+1+b+c)	
ケース6	a+1	b-1	c	x	目標以下
ケース7	a+1	b	c	x+1	目標達成

(筆者作成)

これまでの論議を踏まえ、まず、ケース3、4、5について確認する。当初設定された3年間の目標を $x(a+b+c)$ とする。仮に初年度の評価が当初年度計画で達成すべき a を下回った場合($a-1$)、残りの2年度で修正を加えて x を達成できるような修正を行なうことが想定される。しかし、既に述べたように、評価のタイミングを考えると次年度計画への反映は早くても半期を過ぎた時点であることから、現実的にはケース3のようにN+1年度のみで全てを挽回することは難しい。したがって、現実的なフィードバックとしてケース4や5が考えられる。そして、先に述べたようにN年度評価が当初目標以上であったとしても、当初の期間目標である x を上方修正するインセンティブはない。最終結果として $x+1$ を達成できれば当該期間の業績は目標値を上回ったことになるからである。ケース6のように、N年度の評価結果に基づいて期間目標を上方修正($x+1$)したとする。N+1年度の結果が $b-1$ 、N+2年度の結果が c であったとすると、結果は $a+b+c=x$ となり修正前の目標達成となるものの、修正後の目標は下回ったことになる。また、ケース7では、修正前の目標と比べれば好業績であったはずのものが修正により目標どおりの結果におわることになる。

このように、期間目標の達成に向けて、各年度の目標値（a, b, c）を修正することについては、最終業績との関係で積極的な対応が見込まれるが、期間目標（x）の変更については、やはり最終業績との関係で修正を行う魅力は小さい。これらのケースから、計画へのフィードバックを行うにあたっては、あくまでも中期計画の達成目標を基準にして、軌道修正を行うという考え方が現実的であると考えられる。

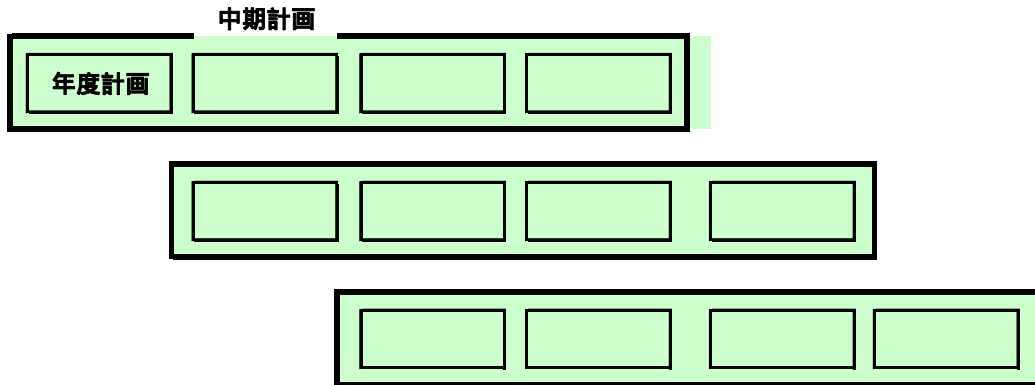
5-3 ローリングシステムとその課題

N年度の評価結果を翌年度以降全体に反映させ、全体期間の計画を作成しなおす（洗い替える）という方法はローリングシステムと呼ばれる²⁴。業績評価が内部運営ではなく対外的な情報公開、組織運営の透明性の視点を併せ持つことにかんがみれば、予算の増減や計画指標の修正など、フィードバック結果を第三者が比較的容易に把握できることが望ましい。その点で、一定期間を見直すローリングシステムという方法は中期的視点を加味したアピール度を併せ持つ。以下では、評価のフィードバックの1つの考え方として、ローリングシステムの可能性と課題について検討する。

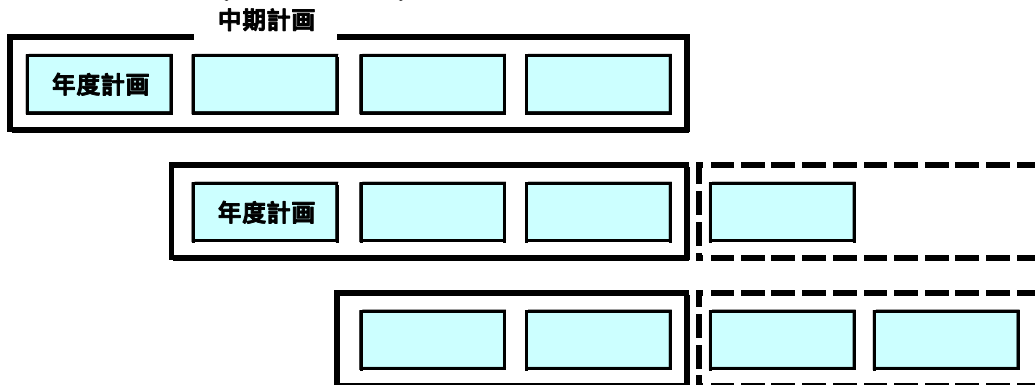
5-2で触れたように、独立行政法人に対する毎年の業績評価は各年度の事業実績に対する評価、最終年度の評価は法人に対する期間中の業績評価であるが、評価結果のフィードバック方法として、各年度の評価に合わせて中期計画を更新する方法と、中期計画の構成要素として位置付けられる年度計画の一定期間分を更新する方法、そして、当該中期計画期間の年度計画を更新する方法が考えられる（図4）。

図4 フィードバック方法のパターン

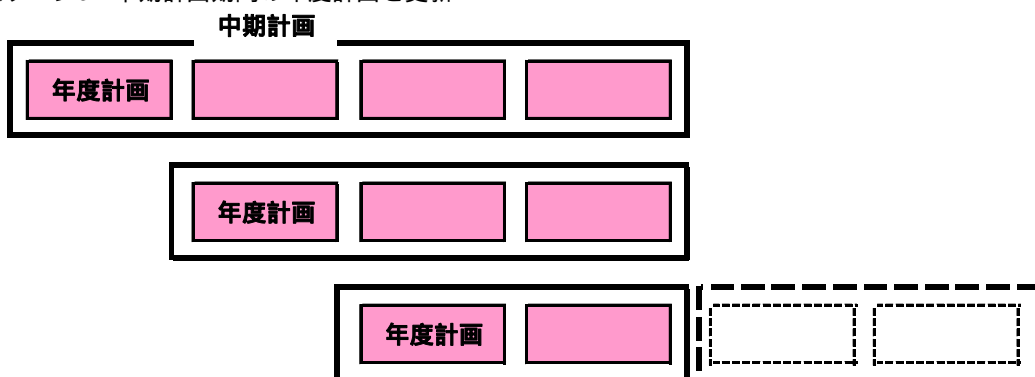
パターン1 中期計画全体を更新



パターン2 一定期間 (=中期計画期間) の年度計画を更新



パターン3 中期計画期間の年度計画を更新



(筆者作成)

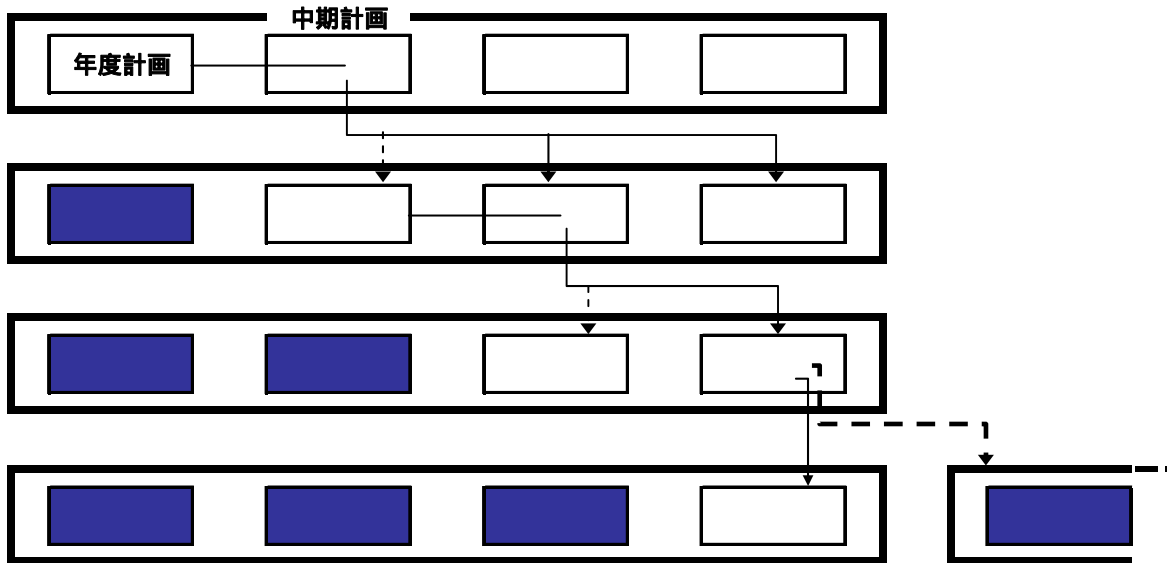
まず、基本的に中期計画は年度計画の積み上げではなく、中期計画のブレイクダウンとして年度計画が存在している。これは、独立行政法人制度として、主務大臣から提示される中期目標をもとに、それを達成するための中期計画を作成するというフローから明らかである。したがって、年度計画の変更は必ずしも中期計画に影響を及ぼすわけではなく、逆に中期計画の変更は年度計画に影響する。また、中期計画は向こう3年から5年間の経営目標である。これを途中で修正することは経営計画の変更となるが、毎年の評価結果のフィードバック対象とした場合、厳密には毎年修正、変更が加わることとなる。これはその性格から好ましいとは思われない。端的には「中期」という期間目標が単なる「単年度」の目標と化してしまう恐れがあること、また一定期間のうち何を目標とし、そしてその目標に向けてどのような投入をすべきか、という経営資源投入計画の意義が薄れてしまう恐れがあるためである。また、現状では中期計画終了時には当該組織

のあり方、業務内容について見直しを行い、事務、事業の改廃を行なう可能性が示唆されている²⁵。中期計画という一定期間を毎年ローリングさせていくことは、自動的に見直しのための期間が延長されるという印象を与えかねない。行政改革という独立行政法人制度発足の経緯にかんがみても、中期計画をローリングさせていく、パターン1の方法には一定の困難を伴うものと想像される。以上より、ローリングシステムにおける計画のフィードバック対象を中期計画とすることには困難があると考えられる。

さらに、更新対象の範囲を、たとえば5年間という一定期間とした場合、現行の中期計画期間を超える期間分については、上位計画がないままに新たに作成することとなり計画の信頼性に疑問が生じる。また、敢えて作成した場合でも、新たな中期目標・計画が策定された段階で当該期間の年度計画は刷新されることになり、フィードバックのための事務作業ばかりか、フィードバックそのものが形骸化することになりかねない。したがって、パターン2の方法についても困難性があり、結果としてローリングシステムによる更新は上位計画たる中期計画期間の範囲を対象とすることが適当と考えられる。

これまでの議論をもとに考える方法を整理すると図5のようになる。まず、フィードバックは評価対象年度の翌年度計画以降に反映することが可能である。一方で、評価結果が明らかとなるのは第3四半期であり、評価対象の翌年度(N+1年度)は既に半期を過ぎていることから、この時点で年度計画全体を見直すよりも、N+1年度計画においては必要に応じて計画の微修正を行なうことが現実的である。なお、そのパターンとしては表2に挙げたとおりである。当該年度の事務作業は明らかに増加するが、年度計画に記載した指標を修正した場合でも、年度計画の変更は主務大臣への届出のみで可能であること、通常、年間を通じて年度当初計画のままに事業が推移することは考えにくく、期中における事業や予算の見直しは日常的な業務として行なわれていると思われること、またN+1年度は微修整の範囲であることなどから指標の見直しの負荷は中長期的には平準化されていくと思われる。このように、ローリングシステムを導入し、そのスタンスとして中期計画の達成に向けた軌道修正のためのツールであるということを共通認識とすることで、評価結果のフィードバックの1つの実施方法となるばかりではなく、各年度の設定目標とその達成関係を明確にすることができると思う。

図5 ローリングシステムの構図



(筆者作成)

6 効果的なフィードバックシステムの構築に向けて

評価結果のフィードバック対象としては、予算、計画(指標)ともに対象となりえる。ただし、予算要求に対するフィードバックは要求等の事業サイクル及び評価制度のサイクルに照らして、少なくとも翌年度予算要求へのフィードバックは困難である。一方、期中の実施段階において、目標の達成度に照らした予算額修正というフィードバックが可能である。ただし、評価結果に基づき、事業の継続、縮小などの判断が必要となる。一方で、計画、指標へのフィードバックは目標の達成に向けて法人運営の改善や事業の軌道修正を促すという点において一定の意義を持ちうる。

なお、法人の存在意義という意味において、その機能、役割に対する評価結果の影響という点では、主務省から提示される中期目標や各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律²⁶の規定に関係するため、フィードバック対象として考えるか、より議論が必要と思われる。

フィードバックの方法としてのローリングシステムは、中期計画という複数年期間計画を持つ独立行政法人制度にとって、目標管理という視点で有意な方法である。ただし、その場合、更新区間(ローリングの期間)について注意する必要がある。論理的には、上位計画の範囲内での更新が整合性を有することになるため、中期計画期間内における更新が適当である。しかし、予算へのフィードバックにおいて、中期計画及び年度計画予算はそれぞれ期首に定められるものの、評価単位の視点では年度計画予算編成の段階で初めて事業やプログラムとしてまとめられているのが現状である。したがって、ローリングシステムとして予算へのフィードバックを検討する場合は、計画と連動して複数年度に亘る各年度の予算の編成を行なう必要も生じる。

なお、国家財政が厳しい状況にある中で、中期目標の達成如何に拘わらず運営予算は縮小・削

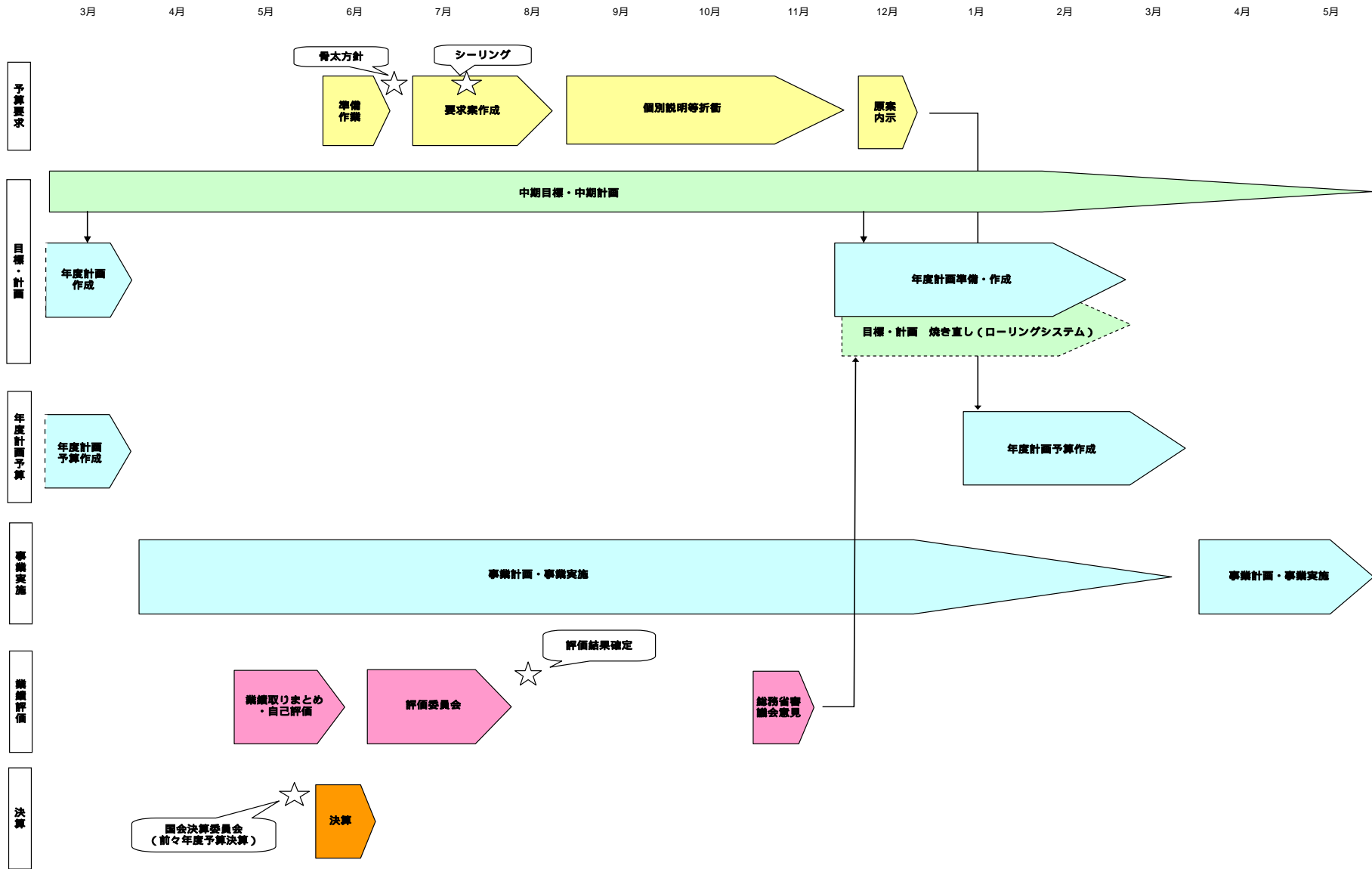
減という、特にインセンティブの面から見て課題を抱えている。目的積立金という組織に対するインセンティブ制度はあるが、果たして個人に対するインセンティブがないままに、組織に対するロイヤルティが持ちえるかという動機付けの点からの検証も必要であろう。

7 おわりに

最後に、評価結果を適切にフィードバックするためには評価基準や考え方など評価のフレームワークの整理・構築が必要であることに触れておきたい。特に、独立行政法人が実際には政府の政策に大きく関与していることにも関連して、政策体系から法人の年度計画まで一貫していること、そしてその政策体系と予算が連動していることが重要である。具体的には、(1) 設定指標を主務省の政策と関連付けること、その流れで予算体系、評価体系を形成し、指標を設定すること、(2) 経費節減ではなく、法人パフォーマンスの改善を目的とすること、(3) 年度計画は中期計画のためのプロセスと位置付けること、が挙げられる。この点は、多くの議論を必要とする事項であるが、フィードバック方法を検討するうえでは、同時並行的に検討していく必要があると考える。

現在の独立行政法人制度は行政改革の流れの中で、行政の効率化という考え方により創設されたものである。したがって、現体制下では実施事業の成果よりも経費効率化、人員削減といった第三者にも明示的に理解される結果を求められている状況にある。そもそも、総務省評価委員会も、法人の性格別にワーキンググループを分類しているように、独立行政法人は実施事業を見ても多種多様である。したがって、十把一絡げに一律の目標や評価指標を適用することが適当とは思われない。しかし、法人ごとに制度を構築するのは効率的ではない。いくつかの分類に基づいて、それぞれの性格にあった指標の設定や評価指標、そしてフィードバックの方法を設計することが独立行政法人の実施事業の成果や効率化を図るうえで、現状に比して客観性を確保でき、また法人制度の本来の趣旨に合致した制度運用の実現に資するものと考えられる。その中で、上位政策との連動性を含め論理性を確保することは、評価フレームワークの構築を図るうえでの嚆矢となると考える。先に触れたように、評価委員会の役割として、目標設定の段階における関与を確実にし、評価のPDCAサイクルを確立させることが必要であろう。

図1 独立行政法人の年次サイクル



(JICAの事例を基に筆者作成)

参考文献

- [1] 縣公一郎 (2005)「独立行政法人評価制度の現状と展望」早稲田パブリックマネジメント No.03 日経 BP 書店 P.90-P.97
- [2] 東信男 (2005)「政策評価制度の課題と展望 政策評価法施行後 3 年を経過して - 」会計検査研究 No.32 2005.9 会計検査院 P.245-P.254
- [3] 岡本義朗 (2007)「現行の独立行政法人の抱える課題と改善提言」季刊 政策・経営研究 vol.2 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング P.130-P.168
- [4] 河野正男 (1988)「公会計と業績評価 - ミクロ的視点とマクロ的視点 - 」會計 第 134 卷 11 月号第 5 号 森山書店 P.689-P.704
- [5] 小林麻理 (2006)「財政改革の進展と管理会計の機能 - 成果指向の政府マネジメント・システムの構築に向けて - 」會計 第 169 卷 2 月号第 2 号 森山書店 P.206-P.221
- [6] 田中一昭・岡田彰 (2000)「中央省庁改革 橋本行革が目指した「この国のかたち」」日本評論社
- [7] 「独立行政法人整理合理化計画」平成 19 年 12 月 24 日閣議決定
- [8] 長峰純一 (2004)「地方分権・政策評価による資源配分のガバナンス」ファイナンシャルレビュー May 財務省財務総合政策研究所 P.59-P.78
- [9] 名取雅彦 (2004)「業績予算の導入に向けて」NRI パブリックマネジメントレビュー March vol.8 野村総合研究所
- [10] 福井健太郎、左近靖博 (2004)「業績予算導入に向けたわが国公共経営のあり方(1)～新たな公共経営モデルの導入に向けたストラテジー～」UFJ Institute Report 2004.3 Vol.9 No.2 UFJ 総合研究所 P.65-P.79
- [11] 藤野雅史 (2007)「マネジメントプロセスにおける業績評価システムの利用 - わが国の地方自治体のケーススタディ - 」会計検査研究 No. 36 2007.9 会計検査院 P.19-P.39
- [12] 松尾貴巳 (2006)「地方公共団体における業績評価システムの導入研究 - 予算編成における行政評価システムの異議とその効果についての実証分析 - 」会計検査研究 No.33 2006.3 会計検査院 P.121-P.135
- [13] 宮本幸平 (2003)「自治体業績評価におけるフィードバックの諸問題 都道府県の現状調査と考察」會計 第 164 卷 9 月号第 3 号 森山書店 P. 379-P.390

¹ この体制も平成 19 年 12 月に閣議決定された「独立行政法人整理合理化計画(平成 19 年 12 月 24 日閣議決定)」(以下「整理合理化計画」)において、府省ごとの評価体制を改め、一元的な評価機関による体制整備を行なう方向で

検討を進めることが明記された。

² 独立行政法人通則法第 32 条及び第 34 条

³ 例えば東信男 2005、岡本義朗 2007

⁴ 例えば松尾貴巳 2006、藤野雅史 2007

⁵ 松尾貴巳(2006)「地方公共団体における業績評価システムの導入研究 - 予算編成における行政評価システムの異議とその効果についての実証分析 - 」会計検査研究 No.33 2006.3 会計検査院 P.127

⁶ 例えば長峰 (2004)

⁷ JICA の予算は、算定ルール式により要求総額は半ば自動的に算出される。したがって、この場合の新規要求とは当該年度に特有の政策に基づく増額要求分を意味する。

⁸ 独立行政法人通則法第 31 条第 1 項

⁹ 独立行政法人通則法第 38 条

¹⁰ 河野 (1988) は、国の予算制度について整理している。

¹¹ 長峰純一 (2004) 「地方分権・政策評価による資源配分のガバナンス」ファイナンシャルレビュー May 財務省財務総合政策研究所 P.71

¹² 例えば東 (2005)

¹³ 例えば名取 (2004) を参照

¹⁴ 例えば福井・左近 (2004) を参照

¹⁵ 田中一昭・岡田彰 (2000) 「中央省庁改革 橋本行革が目指した「この国のかたち」」日本評論社 PP.207-208

¹⁶ 宮本 (2003) においても同様の指摘がある。

¹⁷ http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/satei2_f.html

¹⁸ 小林 (2006) は、管理会計機能の観点から政策機関と実施機関の目標・目的のリンクの重要性を指摘している。

¹⁹ なお、岡本 (2007) は、中期目標の設定に際して、適切な目標設定が可能となるよう、必要な情報・データ収集など法人側も常に準備をすべきであり、法人の意向を反映する仕組みを構築すべきと指摘している。しかし、プリンシパル・エージェント理論を厳密に考えれば、受注側が発注側に対して、ある意味で自らの限界を提示することは適切ではないと考える。逆に、独立行政法人が実質的に独占企業体であることにかんがみれば、法人のリソース、キャパシティは発注者により必然的に勘案されるべき事項であろう。容易に達成される目標が設定されるのか、チャレンジングな目標となるのかは、主務省の政策目標と密接に関連するはずである。ここに、法人の中期目標を主務省が定めることの大きな意義があり、発注者側である政府省庁の重要な役割の 1 つであろう。事前の調整は、長期的には馴れ合いになりかねないことを指摘したい。

²⁰ ここでいう組織の使命とは、通則法でその制定を義務付けられたものではないが、各法人の方向性、存在意義を示すものとして、ホームページにおいても確認できる。たとえば、中小企業基盤整備機構では、組織の基本理念を「中小機構は、中小企業や地域社会の皆様へ多彩なサービスを提供することを通じ、豊かでうるおいのある日本を作るために、貢献致します。」としている。

²¹ 岡本 (2007) 「現行の独立行政法人の抱える課題と改善提言」季刊 政策・経営研究 vol.2 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング P.162

²² 独立行政法人通則法第 38 条第 1 項において「当該事業年度の終了後三月以内に主務大臣に提出し、」と規定されている。

²³ 目的積立金という制度があるが、認定基準、交付金予算との関係など考え方の未整備による財政当局と法人間の認識の違いが存在するのが実際である。

²⁴ 縣公一郎 (2005) 「独立行政法人評価制度の現状と展望」早稲田パブリックマネジメント No.03 日経 BP 書店 P.91-97 中期計画期間満了時の期間業績評価結果のフィードバックという視点からローリングシステムの有効性を指摘している。

²⁵ 独立行政法人通則法第 35 条

²⁶ 独立行政法人通則法第 1 条における表記。