

政府における統合的リスクマネジメント・モデルの提言

— 持続可能な行財政運営に向けたわが国の課題 —

小林 麻理

1. 問題の所在

2020年以降世界を席卷したCOVID-19によるパンデミック、さらに2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻によって、各国政府は未曾有ともいえる危機に直面した。世界的な感染症の拡大、それに続く地政学的危機が引き起こした安全保障の重要性、エネルギー価格の高騰、急速なインフレの進行は、グローバルな経済社会に、想定をはるかに超える影響をもたらした。これらのリスクに対して政府が取り組むべき課題はこれまでになく困難なものとなり、さまざまな社会経済対策が政府に求められたのみならず、それを賄うために巨額な債務を積み上げざるを得ない状況に追い込まれた。これらの危機を経験して改めて、政府のミッションが、現在のみならず将来にわたって、国民のウェルビーイングを確保するために、負託された財源に対するアカウンタビリティとステewardシップを果たすことであることが一層顕著となったといえる。言い換えれば、この未曾有の危機は、政府が、いかに財政の持続可能性を確保し、必要とされる公共サービスを提供し続けることができるか、不確実性が一層高まる環境下でその重大な責務を果たすことができるのか、という政府の能力自体を問う事態を出現させたといえる。COVID-19が猛威を振るった当初の2020年11月に、経済開発協力機構（OECD）が出した報告書『Covid-19危機—政府変容のための触媒か—』[OECD, 2020]は、まさに政府に課されたこの困難な課題を象徴的に提起したといえることができる¹⁾。

この未曾有の危機は、政府を変容させる触媒となりえたのか。この観点から、わが国のこの間の財政運営を顧みるとどうか。確かに政府のイニシアチブによって、ワクチン接種や社会経済対策をはじめとするさまざまな事業は行われた。私たち国民は、それらの事業のために度重

1) OECDが、その中でさまざまな例を引きながら明らかにしたのは、COVID-19を契機とする政府のまさに9つの変容、すなわち、①感染症コントロールまたは追跡対策、②公共等のコミュニケーションの強化及びデータ共有、③危機コンテキストに調整したサービス提供、④社会連帯、⑤既存の資源および解決法のレバレッジと配備、⑥チャレンジングなメカニズムによるインターネットを通じてアウトソーシングしたアイデアや解決法、⑦立法府の適応的対応、⑧集団学習及び意味づけ、⑨構造的応答及び可能な長期性へのシフト、である。

なる補正予算が生まれ、さらに巨額の子備費が計上されたことを現実に目にした。具体的には、補正予算を加えた一般会計歳出は、令和2(2020)年度147.6兆円、令和3(2021)年度144.6兆円、令和4(2022)年度139.2兆円に上り、予備費として、令和2(2020)年度に過去最高の11.5兆円、令和3(2021)年度5兆円、令和4(2022)年度当初予算額5兆円、第1次補正追加額1.12兆円、2次補正追加額4.74兆円が計上された。これに対する歳入予算における税収は当初予算ベースで、それぞれ63.5兆円、66.9兆円、67.3兆円であり、巨額の子備費を賄うために多額の特例公債が発行され、わが国の債務残高GDP比は2021年時点ですでに、世界最悪の255.4%に達するという厳しい現状に至っている。

この厳しい財政状況に対して、将来を見据えたいかなる危機管理や持続可能な財政運営の方針を政府は明らかにしてきたのか。『経済財政運営と改革の基本方針』を見てみよう。『経済財政運営と改革の基本方針2020』は、「危機の克服、そして新しい未来」と題して、「新たな日常」の実現に向けた「デジタルニューディール」、「地方創生」、「生産性の向上」、「包摂的な社会の実現」などを掲げるが、具体的な政策設計やアプローチは示されていない。続く『経済財政運営と改革の基本方針2021』『経済財政運営と改革の基本方針2022』も同様で、『経済財政運営と改革の基本方針2023』における「第5章当面の経済財政運営と令和6年度予算編成に向けた考え方」には、「PDCAやEBPMの取組を推進し、効果的・効率的な支出(ワイズスペンディング)」の徹底や「単年度主義の弊害是正」、「中長期の視点に立った持続可能な経済財政運営や社会保障制度の構築等」[2023年、p.45]という文字はみられるものの、具体的な道筋や政策アプローチは提示されていない。しかも、高齢化、子ども子育て、安全保障、さらには地球環境の悪化に伴う災害の激甚化、世界的に求められる温室効果ガスの削減など、政府が取り組むべき困難かつチャレンジングな課題が山積し、さらなる財政出動が求められる厳しい状況にある中で、債務マネジメントを組み込んだ財政フレームや持続可能な公共サービスの提供の在り方に対する抜本的な検討の方向性は、国民にいまだ示されていない。このことは明らかに、政府におけるアカウンタビリティとステewardシップの重要性の認識の欠如を示すものといわざるを得ない。これから一層不確実性の高い社会経済環境に突入することを国民の誰もが痛切に認識しているにもかかわらず、国民の政府に対する信頼が構築されないこの状況をどのように変革することができるのか。ますます多層化するリスク環境下において、わが国財政の持続可能性をいかに確保することができるのか。

この問題意識に立ち、本稿は、政府におけるリスクマネジメント(Risk Management: RM)とパフォーマンスマネジメント(Performance Management: PM)を接合する統合的リスクマネジメント(Integrated Risk Management: IRM)モデルを検討する。未曾有の危機を経験した政府におけるIRMはいかに設計され、実装できるのかについて、理論フレームワークとその適用モデルの可能性を検討する。具体的にはまず、政府における統合的リスクマネジメントの基本的考え方、理論的フレームワークを整理し、フレームワークを機能させる重要な構成要素

を明らかにする。その上で、理論に基づく IRM モデルを提示する。モデル提示に当たっては、UK 政府における RM の基本的考え方、公共価値フレームワーク、財政フレームの設定を取り上げて、いかにそれらを IRM に実装できるのか、実効性を高めるかことができるのかについて検討する。

2. 政府における統合的リスクマネジメントに必要とされる構成要素

— バウンダリー・ナレッジの重要性 —

政府における RM はいかにあるべきか。Bracci et al. は、公共セクターにおける RM が、リスクの定量化から不確実性のマネジメントに移行してきており、組織と意思決定プロセス全体を通じたリスクの検討を含むものとなっていることを整理した上で、この方向性が、2004年 COSO の『全社的リスクマネジメント—統合的フレームワーク—』(Enterprise Risk Management: ERM) [COSO, 2004] における ERM と一致すると位置づけた [Bracci et al., 2022, p. 139]。すなわち、2004年 COSO による ERM が、IRM を「戦略目的または業務目的の達成を妨げると考えられるリスクに対応するにあたって、主体の目的達成に関する合理的なアシュアランスを提供して、組織を支援する」と同時に、「リスクの実際の発現に対する効果的な応答度同様パフォーマンスを改善する機会の発見を促進する」と定義づけていることから、Bracci et al. は、IRM を RM と PM を接合するシステムと位置づけたのである。この2004年 COSO による ERM の定義は、一層リスクが複雑化し、新たなリスクが出現する状況に鑑み、2017年に『全社的リスクマネジメント—戦略およびパフォーマンスとの統合—』として改訂され、次のように進化した。すなわち、ERM とは、「組織が価値を創造し、維持し、実現する過程においてリスクを管理するために依拠する、戦略設定ならびにパフォーマンスと統合されたカルチャー、能力、実務」であり、ERM の構成要素は、第一にガバナンスとカルチャー、第二に戦略と目標設定、第三にパフォーマンス、第四にレビューと修正、第五に情報、伝達および報告である [COSO, 2017, p. 6]。この進化した ERM の定義において、IRM は一層、RM と PM のリンケージを強化するシステムとして機能することが強調されているといえることができる。

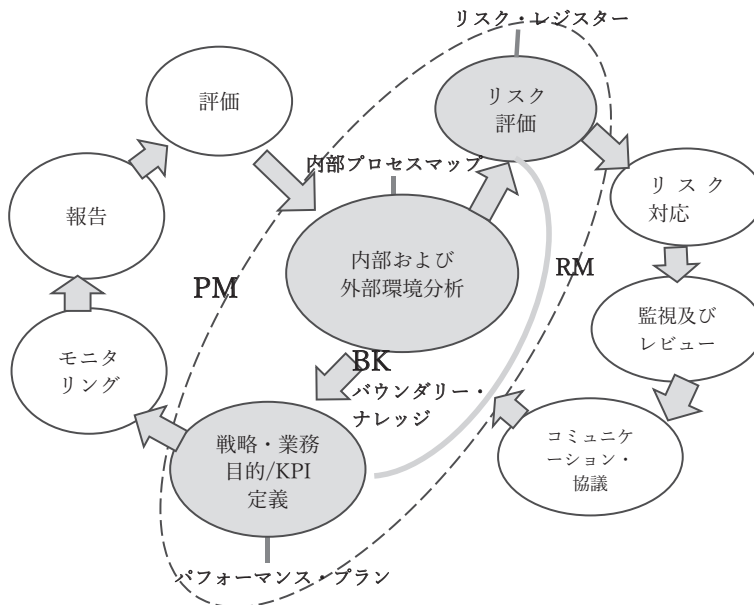
RM と PM のリンケージの強化による統合をいかに設計することができるのか。Bracci et al. は、RM と PM の統合について、Arena et al. が、統合よりも両システム間に不統合のリスクが存在することを指摘している点に注目する。Arena et al. は、IRM を機能させるために、不統合のリスクをいかに低減するかという重要な論点を示したのである。Arena et al. による興味深い洞察は次のとおりである。すなわち、この不統合のリスクを回避するためには、IRM²⁾ にプロセス、ツール、ヒトのネットワークというオブジェクトの集合が必要である [Arena et

2) Arena et al. においては、IRM の不統合を論じるに当たり、ERM と機会及びリスクマネジメント (Opportunity & Risk Management: O&RM) の両者を実施可能な RM として、用いている。

al., 2017, pp. 79-80]。具体的には、複数のオブジェクト、プロセス、マップ、リスク・レジスター、リスク・チャンピオンのネットワークが必要とされ、リスクに関する機能横断的なコミュニケーションによる支援が重要となるのであり、この機能横断的なコミュニケーションによる支援がバウンダリー・インフラストラクチャー (boundary infrastructure: BI) であり、BIの機能が焦点となると指摘する [Arena et al., 2017, p. 80]。

この Arena et al. の洞察を基礎として、Bracci et al. は、BI をさらにバウンダリー・ナレッジ (boundary knowledge: BK) と定義づけて、事例研究を行い、図表 1 に示されるような IRM のフレームワークを構築した³⁾。Bracci et al. によれば、このフレームワークはリスクベースの内部統制アプローチに基づく IRM システムであり [Bracci et al., 2022, p. 147]、PM と RM との境界にあるナレッジが両者を接合し、統合する重要な構成要素となる。ここで、内部プロセスマップとは、Bracci et al. によれば、次のような構成である。すなわち、業務プロセス単位を識別し、それぞれのプロセス単位ごとに、責任、アウトプット、フェイズ、モニタリング指標、目標値、モニタリング周期、プロセスパフォーマンス指標、評価周期を設定すると同時に、

図表 1 IRM システムにおける BK



出典: Enrico Bracci, Giorgia Gobbo and Luna Papi, "The integration of risk and performance management: the role of boundary objects", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol.34 No.1, 2022, p.147に加筆 (点線部分筆者)

3) Bracci et al. は、探索的アプローチをとり、北イタリアの人口13万人程度の都市におけるリスクマネジメント実施状況を調査することにより、PM と RM を統合するための BK の重要性を明らかにした。

リスクのタイプごとに①リスクの識別、②リスク評価、③リスク対応、④好機のフェイズを設定し、①から③のフェイズに対して、①については、リスク、原因、危険度、ダメージ、利害関係者、要求（期待）を、②についてはインパクト（I）、蓋然性（P）、 $I \times P$ 、現行の統制、統制の有効性、残余リスクを、③については対応尺度、対応に対する責任、時期をマッピングする [Bracci et al., 2022, pp. 149-151]。まさに、点線で囲んだBKが不統合を低減し、PMとRMをリンクする重要な機能を果たすわけで、このBKをいかに構成するかがIRM設計の重要な成功要因（KSF）といえる⁴⁾。

3. 統合的リスクマネジメント・モデルの可能性

— UK 政府の取組を基礎として —

IRMにおけるPMとRMの統合、さらには統合に不可欠とされるBKによるリンケージという視点で、現実にどのようなIRMモデルを考察することができるか。UK政府の取組を基礎として、IRMモデルの構築の可能性を検討しよう。UK政府は、COVID-19をはじめとするさまざまなリスクを識別し、リスク対応のフレームワークを示すとともに、PMを実現するフレームワーク、そして政府の持続可能な財政運営に最も必要とされる財政規律を維持するための仕組みを設定しているからである。IRMの理論フレームワークの観点から、特にCOVID-19以後のUK政府の取組を総合して、検討することにより、政府におけるIRMモデルの可能性を提示したい。

(1) UK 政府におけるRMに向けた取り組み

RMの取組としては、UK政府によるいわゆるオレンジ・ブック（Orange Book: OB）『リスクのマネジメント—原則と基本的考え方』、そして、2008年以降作成され、2020年、2023年に更新されている『国家リスク・レジスター』（National Risk Register: NRR）、加えて、2022年12月に発行された『UK政府レジリエンス・フレームワーク』（The UK Government Resilience Framework: GRF）を挙げることができる。

OBは、RMの基本的な考え方とアプローチを明示するもので、第一部が「リスクマネジメント原則」、第二部が「リスクコントロール・プロセス」である⁵⁾。第一部は次の5つのセクションに分かれており、それぞれがRMを構成する原則となっている [UK Government, 2023, pp. 8-27]。5つの原則は、次のとおりである。すなわち、第一は、ガバナンスとリーダーシップが、

4) 本フレームワークの場合には、地方政府であることから、内部および外部環境分析を中核として、PMの起点となる戦略目的・業務目的とKPIの定義とRMの起点となるリスク評価へとリンケージし、PMとRMを強力に接合することとなる。

5) 2004年に発行され、2020年に改訂され、さらに2023年の改訂では主に第二部に調整が加えられた。

RMにおいては、すべてのレベルで組織がどのように方向付けられ、マネジメントされ、コントロールされるかに対する基礎であり、不可欠な部分でなければならない、第二は、RMが目的を達成する際の意思決定を支援するすべての組織活動の不可欠な部分であり、戦略および計画の設定、プログラムの実施、リソースの優先順位付け、PM、有形無形資産のマネジメント、アウトカムの改善のすべてを統合する必要がある、第三は、RMは協働により実施されなければならない、最善で利用可能な情報と専門性による情報共有が必要とされる、第四は、RMプロセスは、リスクの識別と評価、リスク対応、リスク・モニタリング、リスクの報告というプロセスからなる、第五は、RMは学習と経験を通じた継続な改善である、である。

第2部は、リスクコントロール・フレームワーク (Risk Control Framework: RCF) の構造、アシュアランスの2セクションであり、RCFは次の4つの柱からなる。すなわち、第一は、ガバナンスとマネジメントフレームワーク、第二は、役割とアカウントビリティ、第三は、戦略・計画設定・報告、第四は基準・政策・手続き、である。そして、アシュアランスがRCFを用いて行われる [UK Government, 2023, pp. 28-41]。さらに、RCFは、スリー・ライン・モデルを効果的に運用することによってその基礎を補強されることが特筆される。ここでスリー・ライン・モデルとは、マネジメント・コントロール及び内部コントロール手段からなる第一のライン、RMにおいて監督または専門化する機能の第二のライン、内部監査の第三のラインからなり、第一のラインに向かう方向性はRMに対する責任に、第三のラインに向かう方向性はマネジメントからの独立性に重点が置かれる [UK Government, 2023, p. 47]。まさに、OBはRMの重要な原則と組織的構造的要素を示すものといえる。

これに加えてUK政府がさらに、2022年にGRFを発行したことは注目される。GRFは、UK政府がレジリエンス (回復力) に対する新たな戦略的アプローチを示した最初のフレームワークであり、次の3つの原則を中核としているからである [HM Government, 2022, p. 5]。すなわち、第一は、UK政府が直面している市民社会の不確実性を明らかにし、理解を共有化することが基盤であること、第二に、可能な場合にはどこでも治療より予防が強調されること、第三に、レジリエンスは「社会全体」の努力であり、UK政府はより透明でなければならない、貢献するすべての人にエンパワメントしなければならないこと、である。リスク、責任とアカウントビリティ、パートナーシップ、コミュニティ、投資、スキルという6つのテーマを中心とするレジリエンスシステムを拡張し、強化する手段のパッケージを示すものであり、しかも、2030年までに、これら6つのテーマにどのように取り組むかというアクションプランを明らかにしていることも特筆される [HM Government, 2022, pp. 6-64]。

これに対して、NRRは、UKが直面する最も深刻なリスクに対する政府の評価である国家セキュリティ・リスク評価 (National Security Risk Assessment: NSRA) の外部開示バージョンであり、2023年版では9のリスクテーマに89のリスクを具体的に識別している [HM Government, 2023, p. 6]。9つのリスクテーマとは、①テロ、②サイバー、③国家的脅威、④

地理および外交、⑤事故及びシステム不全、⑥自然および環境ハザード、⑦ヒト動植物ヘルス、⑧社会。⑨紛争及び不安定、であり、それらについて個別の特定のリスクを識別している点で、まさにレジスターであり、RMの実効性を高めるものといえる。

(2) UK 政府における PM に向けた取組

UK 政府において、COVID-19以前からも、公共サービス合意（Public Service Agreement: PSA）の達成を目的とする PM の取組が推進されていたことは既知である⁶⁾。これに加えて、2017年11月に Michael Barber 卿により公表された『市民のためのよりよいアウトカムの提供—公共価値に扉を開く実務的なステップ—』、さらにそのガイダンスとして2019年3月に財務省が発行した『公共価値フレームワーク—補足ガイダンス付き—』を挙げることができる。これらは、PMの基本的考え方とアプローチ、実装に向けた重要な問いを明確に示しているからである。

Barber 卿が提示した公共価値（Public Value: PV）フレームワークは、政策やプログラムに充てられる資金配分の総額を基礎として、アウトカムを創出するための基本的構成要素を示すもので、次の4つの柱から構成される⁷⁾。すなわち、第一の柱は目標の追求であり、人的資本に対する潜在的なインパクトを含んで、3年から5年にわたる予算から予想されるアウトカムに焦点を当てる、第二の柱はインプットのマネジメントであり、インプットをいかにうまくマネジメントするかを探求し、第一の柱と第二の柱に同時に焦点を当てることに注力する、第三の柱はユーザと市民のエンゲージであり、支出によって提供される価値とサービス・ユーザをエンゲージする重要性を納税者が確信する必然性を強調する、第四の柱はシステム・キャパシティの開発であり、システムの長期的な持続可能性と責任あるスチュワードシップの重要性を強調する、である [2017, p. 6-7]。さらに、これら4つの柱には、次のとおり16の検討すべき領域が明示される [Sir Michael Barber, 2017, p. 27]。すなわち、第一の柱には、①目標及び指標の理解、②覇気の程度、③指標及び目標に向けての進捗、第二の柱には、④リソースをマネジメントするプロセス、⑤データおよび予測の質、⑥ベンチマーキングとコストコントロール、⑦コスト・シフティング⁸⁾、第三の柱には、⑧公共および納税者の正統性、⑨利用者/クライアントの経験と参加、⑩重要なステークホルダーのエンゲージメント、第四の柱には、⑪イノベ

6) ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）を先導してきた UK 政府は、公共サービスのパフォーマンス・レベルを高めることによる支出に見合った価値（Value for Money: VFM）の実現、さらに PSA 達成のためのサービス提供合意（Service Delivery Agreement: SDA）、資源ベースによる財務マネジメントなどを推進した。

7) Barber 卿は2010年以降、すなわちリーマンショックによる経済危機以降、UK 政府が歳入不足を削減し、サービスの改善を図るといった進展を遂げてきたことを評価しながらも、さらに政府と公共サービスが生産性を論証し、システムティックに改善する体制を整備することの重要性を強調した。

8) コスト・シフティングとは、インプットのマネジメントが組織横断的に行われる場合に生じる非効率を認識することを焦点とする。

ーションを起こし、イノベーションから学習する能力、⑫計画及び実施能力、⑬実施の連鎖（デリバリー・チェーン）をマネジメントする能力、⑭組織の境界を超えて機能する能力、⑮要員の能力、⑯パフォーマンスデータをレビューし、インパクトを評価する能力、である。

さらにUK政府は、このBarber卿の勧告に迅速に回答して、2018年にPVフレームワークを試行する意図を公表し、財務省が他省庁と協働して試行に取り組み、しかも2019年に財務省によるガイダンスを発行した。このガイダンスは、それぞれの柱に設定された16の領域をさらに13の領域に、各領域に設定されていた152の問いを35に集約して、より明確かつ焦点を絞って、利用しやすいものとしている⁹⁾ [HM Treasury, 2019, pp. 2-7]。これらPVを実現するための4つの柱と、13の領域、35の問いは、PMを効率的かつ効果的に実施するためのいわばチェックリストであり、しかも財務省を中心とする省庁間での試行とより広範な協議から得られた経験に基づいて開発されたものである。PVを理解し、その最大化に向けた発展を喚起する生きた文書と位置づけられている [HM Treasury, 2019, p. 23] ことは極めて示唆的である。それぞれの領域に設定された質問は図表2（図表の下線部分は筆者）のとおりである。これをみると、UK政府のPMフレームワークに、リスクの把握と評価が組込まれた包括的なPMの構造が示されているとことがわかる。

図表2 PVフレームワーク：要約

柱1：目標の追求	
領域1 ビジョンと目標の 理解	Q1：この支出領域の全体的な <u>ビジョンと目的</u> はどのようにうまく定義されているか
	Q2：目的及びビジョンを達成するためにどのようにSMART*な目標が設定されているか
	Q3：公的機関は、この支出領域において、その選定された <u>目標をビジョン/目的とリンク</u> するためにどのような <u>証拠</u> を用いているか
領域2 覇気の程度	Q4：公的機関は、その <u>ビジョン及び目標が</u> 、当該領域に可能な限り現実的にアンビシャスであることを充たすためにどのような <u>証拠</u> を用いているか
領域3 進捗の計画設定及び モニタリングの実施	Q5：公的機関は、その <u>目的及び目標の計画設定</u> および <u>実施</u> をどのように監視しているか
	Q6：公的機関は、 <u>ビジョン、目標及び指標</u> をサービス提供に対する <u>進捗度</u> を追跡するのに必要な <u>データ</u> をもっているか
柱2：インプットのマネジメント	
領域4 財務資源の マネジメント	Q7：公共機関は、その <u>財務資源をマネジメントする計画設定</u> をどのように行っているか
	Q8：公的機関がその資源利用を再検討するどのような <u>プロセス</u> が存在しているか
	Q9：どのような <u>マネジメント情報</u> が、意思決定に情報を提供することに役立つために、重要な意思決定者に定期的に提供されるか

9) 具体的には、第3の柱を構成する⑨⑩の領域を「利用者とクライアントの経験と参加」に、第四の柱を「デリバリー・チェーンのマネジメント能力」、「要員能力」、「インパクトの評価能力」、「ステークホルダー・マネジメント」に集約している。

領域5 データと予測の質	Q10：公的機関は、中央政府から最前線まで、 <u>デリバリー・チェーンの各段階</u> で、どのくらい <u>の支出があったか</u> 、何に支出されたかをどのように <u>追跡</u> できるか
	Q11：公的機関は、将来の年度に対する、 <u>当年度の支出のインパクト</u> を理解し、マネジメントするためにどのような <u>予測</u> を産出するか
	Q12：公的機関は、そのパフォーマンス及び財務目標を達成するために何を購入する必要があるかを決定するためにどのような <u>証拠</u> を用いているか
領域6 ベンチマークとコストコントロール	Q13：公的機関は、 <u>効率性のパフォーマンス</u> を改善するにあたって、その <u>コスト</u> を他と比較する <u>方法</u> についての理解をどの程度利用しているか
領域7 コスト・シフティング	Q14：あなたは、公共機関において、 <u>コスト・シフティング</u> のリスクの認知レベルをどのように評価するか
	Q15：リスクを効果的にマネジメントする <u>戦略</u> 及び <u>一連のコンティンジェンシー・プラン</u> が設定されているか
柱3：ユーザと市民のエンゲージ	
領域8 公共と納税者の正統性	Q16：公的機関は、 <u>市民が支出領域についてどう考えているか</u> についてどのように <u>理解</u> しているか
	Q17：公共機関はこれらの <u>洞察</u> をどのように <u>利用</u> しているか
領域9 ユーザとクライアントの経験と参加	Q18：公的機関は、 <u>ユーザとクライアントの経験</u> とよりよいアウトカムとの間のリンクを理解しているか
	Q19：公的機関は、 <u>ユーザとクライアントの経験を改善する計画</u> をどのように設定しているか
	Q20：公共機関は、 <u>ユーザの参加と改善されたアウトカム</u> との間のリンクについて、どのような <u>証拠</u> をもっているか
	Q21：公的機関は <u>参加を改善</u> し、 <u>ユーザ/クライアントの行動を変容させる計画</u> をどのように設定しているか
柱4：システム・キャパシティの開発	
領域10 デリバリー・チェーンのマネジメント能力	Q22： <u>デリバリー・チェーン</u> （大臣からユーザまで）はどのくらい <u>強力</u> か
	Q23：公的機関は <u>デリバリー・チェーン</u> をどのように <u>マネジメント</u> し、それを <u>改善</u> する方法をどのように <u>継続的に識別</u> しているか
	Q24： <u>変動する環境</u> に対して <u>デリバリー・チェーン</u> はどのように <u>応答的</u> で、 <u>回復能力がある</u> か
	Q25： <u>組織全体の商業的デリバリー</u> はどのように <u>効果的</u> で一貫しているか
	Q26：公的機関は、 <u>コストを削減しアウトカムを改善する新技術</u> を識別し、開発し、展開するために何をしているか
領域11 要員の能力	Q27：公的機関は、その <u>要員の變動を監視し計画</u> するために、どのような <u>プロセスとデータ</u> を用いているか
	Q28：公的機関は、提供し続け、将来の <u>変更に対応</u> する必要がある <u>スキルある要員</u> をどのように <u>構築</u> しようとしているか
	Q29：公的機関はどのようにその <u>リーダーシップ能力</u> を評価し、開発しているか
領域12 インパクトの評価能力	Q30：公的機関は、 <u>パフォーマンス</u> をマネジメントし、 <u>改善</u> するために、 <u>パフォーマンス・データとその軌跡</u> をどのように利用しているか
	Q31：システム全体に「 <u>破壊的な革新を指向し識別</u> するための空間をどのように <u>創出</u> しているか

領域12 インパクトの評価能力	Q32：行動が意図された効果を持つか否かを理解するために、どのような政策及びプログラムの戦略的評価が実施され、権限を与えられているか
領域13 ステークホルダー・ マネジメント	Q33：公的機関はその重要な利害又はステークホルダー・グループのポジションをどのようにうまく理解しているか
	Q34：公的機関が、政策又はプログラムのために重要な利害関係グループからの支援を改善するために何を行っているか
	Q35：公的機関内部でチームは、より良いアウトカムを達成するために、目的別の境界を越えて、及び組織相互の境界を越えて、どのように効果的に機能しているか

下線は筆者

*SMARTはspecific、measurable、attainable、relevant、time-basedの略

出典：HM Treasury, *The Public Value Framework: with supplementary guidance*, March 2019, p.9.に基づき作成

(3) 予算責任局及び財務省によるIRMにおけるBKの機能の可能性

財政の持続可能性を確保するために、UKが『予算責任及び会計検査2011年法』(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)に基づいて2010年に設置したのが、独立財政機関としての予算責任局 (Office of Budget Responsibility: OBR) である。OBRは設立された2010年に『経済及び財政アウトック』(Economic and fiscal outlook: EFO)、続いて長期的財政予測を内容とする『財政の持続可能性報告』(Fiscal sustainability report: FSR)、そして2017年以降は2年ごとに財政に対する主要なリスクを明示する『財政リスク報告』(Fiscal risk report: FRR)、さらに2018年以降で初めて長期財政予測を完全に更新して、2022年、2023年に、FRRとFSRを結合した『財政リスクおよび持続可能性報告』(Fiscal risk and sustainability: FRS)を発行している。2023年FRSでは、2つの特定の財務リスク、すなわち、ウクライナへのロシア侵攻による地政学的緊張とエネルギー価格の高騰によるインパクトを詳細に論じている。特に、次の3つの財務リスク、すなわち、第一は、最も懸念されるポストコロナの趨勢として、労働市場における健康関連の不活性化の上昇、第二は、エネルギー需給におけるガス価格の高騰の影響、第三は、UKの公債に対する金利の上昇とインフレの影響に焦点を当てた上で、さらにOBRの財政リスク・レジスターを更新して、3つの高レベルのテーマ、すなわち、①激動、②政策リスク、③長期的趨勢を横断するリスクを示している [OBR, 2023, p. 1]。

このOBRによる財政の持続可能性分析に加えて、さらに重要なことは、COVID-19をはじめとするさまざまなリスクに直面して、2022年秋に『予算責任憲章』が更新され、OBRの法定権限が以下のように強化されたことである [HM Treasury, 2022, p. 13]。すなわち、第一に、OBRの主要な職務が財政の持続可能性に関する審査と報告であること、第二に、この職務の範囲はOBRが広範な権限を有していることを意味し、長期予測やバランスシート分析をはじめとする数多くの角度から財政に関する趨勢と政策のインパクトを調査する権限があること、第三に、OBRの職責を健全で持続可能な財政を提供するための財務省の財政目的に直接的に反映すること、である。この第三の権限がBKとして、RMとPMを強力に接合する極めて重要なイネー

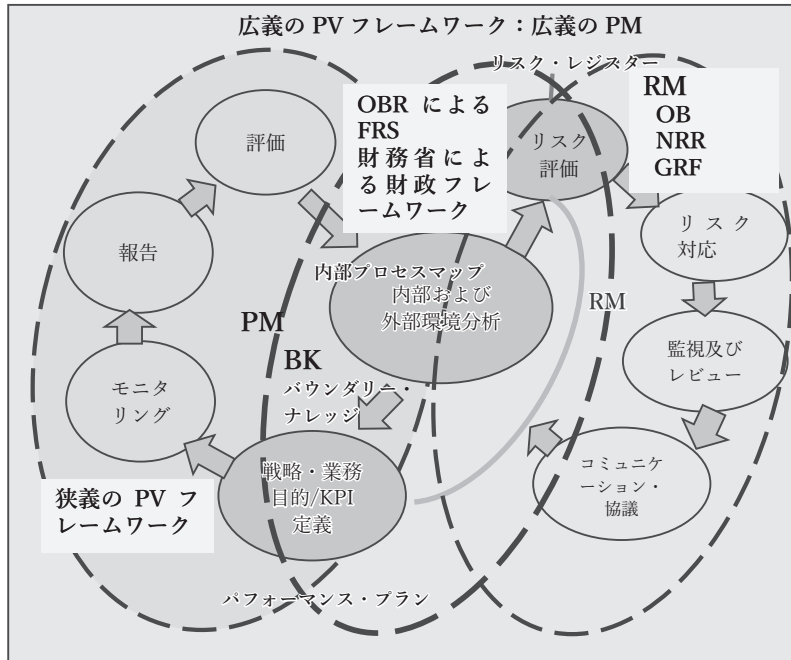
ブラーとして機能するのではないか、というのが本稿の問題提起である。なぜなら、OBRによる財政の持続可能性に関するさまざまなリスク分析が、財務省の財政政策に直接反映することが同憲章により求められており、その結果として同憲章「第3章 政府の財政政策フレームワーク」において、財政政策の目的が次のように明示されているからである。すなわち、財務省は、その財政政策マニフェストとして、「公的部門における（イングランド銀行を除く）正味負債を継続予測期間の5年目までにGDPに占める比率を減少させる」[HM Treasury, 2022, p. 8]ことを設定し、さらに次のような明確な目標値、すなわち、「正味借入額が、継続予測期間の5年目までにGDPの3%を超えないことを確保する」[HM Treasury, 2022, p. 8]ことを規定している。

政府の財政運営の基軸となるのが財政フレームワークであることを所与とすれば、OBRの財政の持続可能性分析に基づいて、それぞれのリスク分野の財政に対するインパクトの予測を組み込んだマクロの財政運営の基本方針を策定することがまず求められ、さらにそれが目的達成のためのミクロの施策・事業の計画策定に強力にリンクするPMが機能することが重要となる。具体的には、OBRが、図表1に示したBKの内部プロセスにおける内部及び外部環境分析とリスク評価を担い、それに基づいて財務省が財政政策フレームワークを策定する。さらに政府全体の戦略・業務目的/KPIの定義が行われて、PMが強力に推進される。OBRの財政の持続可能性分析から財務省の財政政策の決定が、BKとして機能し、これによりRMとPMを強力に接合するIRMの実効可能性を高めるということができるのではないだろうか。

(4) IRM モデル構築の可能性

上記で検討したとおり、UK政府のRM、PMの取組に加えて、本稿では、OBRによるFRS、そしてFRSに対する財務省の政策的応答としての財政フレームワークによる財政規律維持の取組がBKとして、RMとPMを強力に接合する機能を果たす可能性を示した。このことを図表1に示したIRMシステムを用いて示すと図表3のとおりとなる。ここでは、UK政府におけるPVフレームワークがPMとして発展的に機能する可能性を展望し、広義のPVフレームワークの考え方が、IRM全体のガバナンス・メカニズムとなることを想定した。極めて不確実性の高い環境下においては、インプットとしてのリソースのマネジメントを超えて、公共全体のガバナンスと、マネジメントの基本的アプローチとしてRMとPMのリンケージを強化するメカニズムを構築するイネーブラーとなると考えられるからである。

図表3 IRMモデルの可能性



出典：Enrico Bracci, Giorgia Gobbo and Luna Papi, “The integration of risk and performance management: the role of boundary objects”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol.34 No.1, 2022, p.147に、PM、RM、BKとして機能することを期待されるUK政府の取組を加筆

4. 統合的リスクマネジメントの重要性和わが国の課題

本稿では、極めて不確実性の高い環境下において、政府にいかなる統合的リスクマネジメントが求められるのかについて、理論的フレームワークを検討した上で、それを政府に実装するIRMモデルの可能性を提示した。

改めて、OECDが、COVID-19が拡大した当初、危機によって、予期しない方向から変化が生み出されるとして、提示した重要な示唆に立ち戻りたい。OECDは、危機が生み出した変化に効果的に対応する政府のキャパシティとして、次のような戦略と介入の組み合わせが求められることを提示している。すなわち、確実性には高度化指向イノベーション、それに対する不確実性には予測型イノベーション、方向性が明らかな場合にはミッション指向イノベーション、それに対して方向性が明らかでないときは適応型イノベーションだとし、重要なのは、大きい政府を指向するとしても、小さい政府を指向するとしても、直面している危機の状況を適時的に把握して、政府がセクターを超えたすべての協働の中軸となり、公共に存在するあらゆるリソースの最適配分をリードする任務を担うことができる能力を構築しなければならないとい

うことである [OECD, 2020, pp. 22-24]。

政府には、将来にわたって国民のウェルビーイングを確保できる財政の持続可能性を保障することが求められているにもかかわらず、わが国の財政運営が、未曾有の危機下においても、これまで同様の伝統的な予算制度の下で、歳出を積み上げ、将来世代に負担を先送りしている現実、何を意味しているのか。この未曾有の危機を経験した今こそ、政府には、PM、RM、ましてやIRMの考え方を財政運営に組み込み、実装して、負担を将来世代に先送りすることなく、求められるサービスを将来に向けて提供し続けることが求められる。政府は、いかなる環境においても、限りあるリソースを効果的に配分し、アカウンタビリティとステewardシップを果たす重大な責務を負うからである。COVID-19以前の2018年11月に、財政制度等審議会が、『平成31年度予算の編成等に関する建議』において、政府に発した厳しいメッセージ、すなわち、「先人たちや、新たな時代そして更にその先の時代の子供たちに、平成時代の財政運営をどのように申し開くことができるのであろうか」 [財政制度等審議会、2018年、p. 3] というメッセージに今一度立ち還って、抜本的に財政運営の在り方を変革しなければ、アカウンタビリティを解除することも、ましてや財政の持続可能性を望むこともできない。

引用・参考文献

- Arena, Marika, Michaela Arnaboldi and Tommaso Palermo, “The dynamics of (dis)integrated risk management: A comparative field study, *Accounting, Organizations and Society*, 62, 2017, pp. 65-81.
- Bracci, Enrico, Giorgia Gobbo and Luna Papi, “The integration of risk and performance management: the role of boundary objects”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 34 No. 1, 2022, pp. 139-160.
- Budget Responsibility and National Audit Act 2011*, Chapter 4.
- COSO, *Enterprise Risk Management; Integrated Framework*, 2004.
- COSO, *Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance*, 2017; 一般社団法人日本内部監査協会、八田進二、橋本尚、堀江正之、神林比洋雄監訳、『COSO全社のリスクマネジメント』同文館出版、2018年
- HM Government, *The UK Government Resilience Framework*, 2022.
- HM Government, *National Risk Register*, 2020 edition.
- HM Government, *National Risk Register*, 2023 edition.
- HM Treasury, *The Public Value Framework: with supplementary guidance*, March 2019.
- HM Treasury, *Charter for Budget Responsibility Autumn 2022 update*, November 2022.
- OECD, *The Covid-19 Crisis: A catalyst for government transformation?* 10 November 2020.
- Office for Budget Responsibility, *Fiscal risk report*, 2017.
- Office for Budget Responsibility, *Fiscal risks and sustainability*, 2023.
- Sir Michael Barber, *Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value*, 2017
- UK Government, *The Orange Book: Management of Risk- Principles and Concepts*, 2023.
- 閣議決定『経済財政運営と改革の基本方針2020』
- 閣議決定『経済財政運営と改革の基本方針2021』
- 閣議決定『経済財政運営と改革の基本方針2022』
- 閣議決定『経済財政運営と改革の基本方針2023』

財政制度等審議会『平成31年度予算編成等に関する建議』2018年