

どうぞ「政策評価用語集」を手に取りご覧ください。

平成12年6月
建設省建設政策研究センター

建設政策研究センターは、この度、「政策評価用語集」(PRC Note第24号)を発行しました。平成11年度調査研究計画で実施した建設政策における政策評価に関する研究の成果を次の方針に基づき用語集(glossary)にまとめたものです。是非業務にご活用ください。

顧客満足(CS)重視。読者の便宜を最優先した用語集。「結論は?」「毎頁、結論のみ」小項目主義を原則とし精選した図表を含む、費用対効果(情報量/時間)の高い用語集
New Public Management (NPM)は実務主導で術語も平易。そこで、わかりやすい用語集
政策評価とNPMの深い関連性を考慮した項目構成
行政学、経営学、経済学、政策科学等幅広い分野から項目を選定
英語圏の行政、生活等に係る周辺情報も補完(例 「Value for Money = お値打ち」)
諸外国の行政改革は試行錯誤の連続 用語は歴史的に説明。「なぜいまNPMか」も解説

正誤表 - 恐縮ですが、以下のとおり訂正願います。

- ・ ii 15行目 誤：(業績評価) 正：(業績測定)
- ・ ii 17行目 誤：「業績評価」の項 正：「業績測定」の項

本文の組み見本

経済性・効率性・有効性(3Es) [economy, efficiency, effectiveness [英]]

英国における行政改革の標語。economy (= 経済性)は費用の絶対額の節約、efficiency (= 効率性)は費用対産出高(outputs)の比率の高さ、effectiveness (= 有効性)は成果(out-come)の大きいことを意味する。産出高とは予算でなにかが出来たかであり、例えば、バイパスの整備延長(km)であり、成果とはバイパスの整備を実施した結果渋滞(延長km、時間)が解消した程度を指す。英国では、Economy, Efficiency, Effectivenessを合わせて"3Es"と称し、一体で使う。簡単に言えば、政府支出のperformance (= 成果、業績)の向上を論じる際の大まかな基準と考えてよい。

3Esは、Value for Moneyと同義で、その基準は、公的部門で最も3Esの高い事例と比較して同等か優れていることである。「公的資金の最も効率的な運用」と定義されることもある。

アウトカム、アウトプット、業績、バリュー・フォー・マネー

[文献]

武藤祥郎他(1999)「社会資本整備における民間主体・資金の活用手法に関する研究」(建設省建設政策研究センター『PRC Note』第22号)

鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - 政策評価研究ノートその2 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号)

PHP総合研究所(1999)「日本の政府部門の財務評価 - accountabilityの欠如が招いた債務超過の実態 - 」(1999年6月)

問合せ先：鈴木敦、笹口 03-3503-7681

建設政策における政策評価に 関する研究

- 政策評価用語集 -

2000年6月

建設省建設政策研究センター

はじめに

2001年1月1日からの中央省庁等改革に伴い政策評価システムが導入される。本研究は、これに備え政策評価の理論、その学問的背景、各国の政策評価制度事例などを調査・分析し、国土交通省として導入すべき政策評価システムを検討するための基礎資料を得ることを目的としている。

1．政策評価とは

政策評価の概念は広いが、本研究では主にNPM(後述)との関係が深い行政マネジメントにおける業績測定(performance measurement)及びプログラム評価(program evaluation)を取り上げた。業績測定とは、行政執行に係る事前の目標の設定及び目標に照らした業績のレビューの両方をいい、業績は経済性、効率性、有効性、行政サービスの質及び財政上の成果の観点から outcome や output の指標などにより測定される。プログラム評価とは、単純な業績測定を超えて行政プログラムと成果との因果関係分析など事後的に行政プログラムを分析し、その有効性を判定するものである。業績測定及びプログラム評価の結果は、企画・立案部門にフィードバックされ、将来の企画・立案に活かされる。

現代の先進国では、国民の行政活動に対する期待が高度化、多様化、複雑化している一方、財政は厳しい状況となっている。このため、行政はより少ない予算でより国民が満足できる活動を行っていかなければならない。政策評価は、こうした現代の状況において、成果を重視した質の高い行政活動を通じて国民の満足度を高めるとともに国民に対するアカウンタビリティを果たすことのできるマネジメント・システムを行政組織に構築するための手法として期待されている。

2．政策評価と New Public Management

政策評価の概念の背後には政策評価をそのシステムの一部とする大きなマネジメントの理論 [New Public Management (=NPM)理論] が存在する。政策評価が担っている期待が実現されるためには、政策評価を単独の行政活動として捉えるのではなく、NPM理論を土台として働くマネジメント・システムのためのツールの一つとして捉えることが重要である。政策評価は、NPM型の行政改革において国民と政府、政府と議会、政府機関相互、政府機関と民間企業その他関係者の間の共通言語を提供する役割を果たしている。

本研究では、NPMの概念を中心として政策評価の概念を捉えようとするアプローチを展開した。

3．NPMの概念整理

NPMとは、主にアングロ・サクソン諸国の行政実務家が企業経営の新しい手法を取り入れて開発し実行した手法を、多数の行政学者等が理論化したパラダイムである。学問的には、プリンシパル・エージェント理論、取引費用理論などに代表される新制度派経済学を背景とするといわれ、これは公的部門での権限委譲や業績測定の導入の方向を示している。しかし、実際の業績測定は英米においても定性的(アウトカム指標)なものが多いことから、経営学の影響を多分に受けていると考えられる。NPMというパラダイムは一つの理論として明確に確立しているものではなく、緩やかに収斂してきたものであ

る。

4．本研究の基本姿勢

NPMは、1980年代に英国、ニュージーランド及びオーストラリアで生まれ、米国、カナダ等に広がった。これらアングロ・サクソン諸国とともに北欧諸国もNPMを導入した。NPMが力を得るに伴い行政学者等による理論化も進んだが、英語圏の事例が豊富であったことと、英語の国際学術誌が研究論文の発表舞台であったことから、NPM用語は自ずから英語となった。したがって、本書の項目は五十音順に配置したが、原語は英語であり、すべて定訳がある訳でないので異なる訳語を採用すれば配列は違ってくる。訳語の限界に留意し、訳語から意義を拡大解釈することは避けて頂きたい。

NPMに取り入れられた経営学用語は新しさを強調している(hyped up)ものの、これらも含めNPM用語は平易な英語(plain English)である。ギリシャ語・ラテン語を組み合わせた難解な用語はない。一般国民にわかりやすいことが重視されている。例えば、最重要概念の1つである performance measurement (業績評価)も、本来経営学用語であるが、行政経営においても意味するところは明確で、OECD 行政経営局の定義も実に当たり前のものである(「業績評価」の項参照)。

本書は、もともと平易なNPM用語を明快に説明することを目指した。そのため、執筆者は、分担執筆に当たり次の2つを心がけた。

NPM理解の妨げとなる周辺情報の不足を補うため、原語の語源(etymology)、含意(connotations)、文化的背景等を示す。例えば、「説明責任」は、定着した訳語なので尊重するものの、accountabilityの語源を示し、翻訳に伴う解釈のずれを是正した。また、例えば、NPMで用いられる devolution (権限委譲)の語と、従来多く用いられていた delegationの意義の差にも留意した。更に、例えば、Value for Moneyが英語圏の商店の客寄せの決まり文句(=お値打ち)で、俗な表現であることを注記した。NPMに関して、翻訳が誤解の源となり、Traduttore, traditore. (「翻訳をする者は、原著者への反逆者である。」)とならないように努めた。

用語を歴史的に説明する。「優れた考えだから採用された」といった無歴史的な説明はできる限り避けた。1つのパラダイム(枠組み)とその構成概念が優勢になるには、背後に時系列的な因果関係があるとみなした。原典資料に当たることは時間的・労力的に不可能であるが、その限界の下で、それぞれの用語をできる限り歴史の流れの中に位置づけることに努めた。例えば、英国における執行庁の創設は、ある日突然に企画立案と執行を分離することが合理的であると気付いたからではなく、財務管理新構想(FMI)をはじめとする多くの構想の失敗の教訓を生かしたものであると説明した。

そして、執筆者が分担した用語の原稿を持ち寄り、お互いに納得のいくまで質疑を行った。共同執筆者が読者を代弁し、腑に落ちない説明が残らないように努力したつもりである。もとより浅学菲才、志を果たしたとは言い難いが、今後の改訂を予定しているので何卒ご了承ください。

5．本研究の内容

本研究では、我々の文献研究、海外調査等の成果を基に、政策評価に関連する概念を解説した glossary である政策評価用語集を作成した。用語は、NPM、政策科学、行政学、経

営学、経済学、諸外国の行政システム、政策評価の事例など政策評価に係る幅広い分野から選定した。

政策評価を NPM という枠組みの中で説明するためには、必然的に関連する多くの概念を説明する必要があるが、これまでの我が国の NPM 研究は量的に不足しており、解説も不十分である。また、NPM について無理に全体の首尾をつけるよりも、関連する概念を単独で説明した方が、読者はわからないところを自らの必要に応じて読むことができ、読みやすさ、実用性、調査研究の趣旨への理解の容易さの観点からも有効であろうと考えられるので、通常の報告書に代えて用語集を作成した。これにより、NPM の概念の新しさ、NPM における政策評価の意味と位置付けの理解に資することを期待する。

平成 12 年 6 月

総括主任研究官	鈴木 敦
主任研究官	笹口 裕二
研究官	中尾 晃史

凡 例

．項目について

- (1) 項目の配列は表音五十音順による。長音は無視して配列した。
- (2) 相互に密接な関連のある事項は並記して1項目として扱った。
例 **政府業績レビュー [National Performance Review] 国家統治の抜本的見直しのための国家的パートナーシップ**
[National Partnership for Reinventing Government]
- (3) 巻末にアルファベット順で項目の索引を付けた。

．本文について

- (1) 現代かなづかいにより、漢字はなるべく常用漢字の範囲に限るようにした。
- (2) 英文の綴りは原文のまま、米国式綴りに統一していないので、英国式綴り(例 modernisation)が混じっている。
- (3) 暦年は西暦を用いた。
- (4) 文中での敬称は省略した。
- (5) 本文末尾に参照項目を 印で示した。

．参考文献について

- (1) 各項目の末尾に参考文献をあげた。
- (2) 配列は、邦語文献、欧語文献の順とし、そのおののを原則として、邦語文献は著者名の五十音順、欧語文献は著者のアルファベット順であげた。
- (3) 著者名、刊行年、書名、出版社名(邦語文献)をこの順序で記載した。
- (4) 雑誌掲載論文の場合
筆者名、刊行年、論文題名、掲載誌名、巻号をこの順序で記載した。

．参考 URL について

- (1) 各項目の末尾に参考 URL をあげた。
- (2) 配列は、アルファベット順であげた。

目 次

解説図表

政策評価の分類・整理（図1）

New Public Managementの体系（図2）

民間企業と行政機関の組織、マネジメントの対応関係（表1）

行政改革の歴史（表2）

英国における行政改革及び政策評価導入に関連する事項年表（表3）

米国における行政改革及び政策評価導入に関連する事項年表（表4）

項目

ア行

アウトカム [outcome]

アウトプット [output]

アウトプット・業績分析 [Output and Performance Analyses]

インプット [input]

ウェーバー型官僚制 [Weberian bureaucracy]

ウェストミンスター体制 [Westminster system]

英国会計検査院 [National Audit Office]

OECD行政経営局 [Public Management Committee and Public Management Service, OECD]

カ行

閣僚責任制 [ministerial responsibility]

仮想市場評価法 [Contingent Valuation Method]

環境・交通・地域省（英国） [Department of the Environment, Transport and the Regions]

監察総監 [Inspector General]

官民連帯 [Public/ Private Partnerships]

議院内閣制 [parliamentary government]

議会の最高機関性 [parliamentary supremacy]

規制インパクト分析 [Regulatory Impact Analysis]

キャプチャー理論 [capture theory]

強制競争入札 [Compulsory Competitive Tendering]

業績 [performance]

業績/成果によるマネジメント [Management by Results]

業績監査 [performance auditing]

業績指標 [Performance Indicators]

業績測定 [performance measurement]

業績予算 [performance budget]

グリーンブック [green book]

グローバリゼーション [globalization]

経済性・効率性・有効性(3Es) [economy, efficiency, effectiveness]

ゲーム理論 [game theory]

権限委譲 [devolution]

憲章マーク [Charter mark]

公的サービス及び支出関係閣僚会議 [Public Service and expenditure Committee]

公的サービス合意（英国） [Public Service Agreements]

顧客満足 [customer satisfaction]

国民意見聴取 [public consultation]

サ行

サービス満足度の覆面調査法 [mystery shopping research]

財・サービス引換券 [voucher]

サイバネティクス [cybernetics]

財務管理新構想 [Financial Management Initiative]

自己資本利益率（株主資本利益率） [Return on Equity]

市場テスト [market test]
執行庁 (エージェンシー) [executive agency]
市民憲章 [Citizen's Charters]
使命 [mission]
首席財務官法 (米国) [Chief Financial Officer Act]
省庁別投資戦略 [Departmental Investment Strategies]
職員満足 [employee satisfaction]
新制度派経済学 [new institutional economics]
政策科学 [policy science]
政府業績成果法 (米国) [Government Performance and Results Act]
政府業績レビュー [National Partnership for Reinventing Government] 政府再生のための国
家的パートナーシップ [National Performance Review]
説明責任 [accountability]
ゼロベース予算 [Zero-Base Budgeting]
全国的な市民憲章 [National Charters]
戦略計画 [strategic plan]
総合的品質管理 [Total Quality Management]

タ行

多基準分析 [multi-criteria analysis]
単一政府制国家 [unitary state]
地方公共団体監査委員会 [Audit Commission for Local Authority]
DBFO [Design, Build, Finance and Operate]
テイラー方式 [Taylorism]
統治 [governance]
透明性 [transparency]
取引費用理論 [transaction costs theory]

ナ行

内閣府 [Cabinet Office]
ニスカネン・モデル [Niskanen model]
ニュー・パブリック・マネジメント [New Public Management]
ネクスト・ステップス [Next Steps]
年次業績計画 [annual performance plan]
年次業績報告 [annual performance program reports]

ハ行

バランス・スコアカード [balanced scorecard]
バリュー・フォー・マネー [Value for Money]
PPBS [Planning-Programming-Budgeting System]
費用効果分析 [cost effectiveness analysis]
費用便益分析 [cost benefit analysis]
品質管理 [quality control]
福祉サービスの受給資格点検 [means testing]
プライベート・ファイナンス・イニシアチブ [Private Finance Initiative]
プリンシパル・エージェント理論 [principal-agent theory]
プログラム評価 [program evaluation]
米国会計検査院 [General Accounting Office]
ベンチマーキング [benchmarking]
包括的支出レビュー [Comprehensive Spending Review]

マ行

マーケティング [marketing]
マネジメント・サイクル [management cycle] プラン・ドゥー・シー (チェック・アクション) [Plan-Do-See (Check-Action)]
民営化 [privatization]
目標によるマネジメント [Management by Objectives]

ヤ行

ユニバーサル・サービス [universal service]

ラ行

リスク管理 [risk management]

連邦管理予算局 [Office of Management and Budget]

ワ行

煩わしさのないサービス [Hassle-Free Service]

付録

大住莊四郎新潟大学経済学部教授インタビュー記録

英語索引

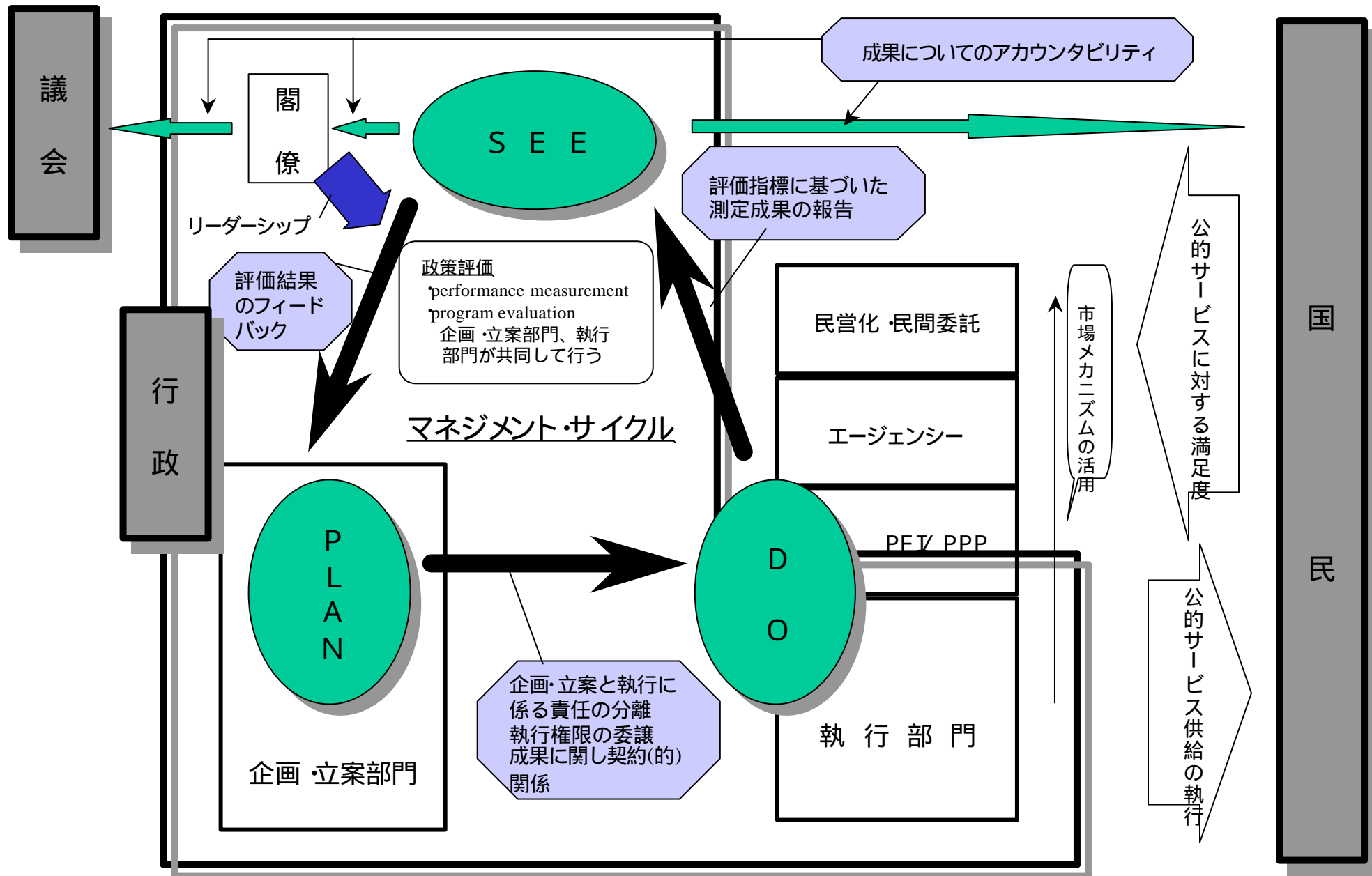
略語一覧

解説図表

政策評価の分類・整理 (図1)



New Public Managementの体系 (図2)



民間企業と行政機関の組織、マネジメントの対応関係（表1）

組 織		民 間 企 業		行 政 機 関	
		本社	経営企画部門	企画・立案部門	企画・立案部門
		事業部門	事業部制、カンパニー制、子会社化、アウトソーシング	執行部門	行政内部の執行部門、民営化、民間委託、エージェンシー化、PFI
マネジメント・サイクル	過 程	主 体	内 容	主 体	内 容
	Plan	トップ・マネジメント	経営戦略の策定。事業部門に対する戦略の伝達	企画・立案部門	機関のミッション、中長期的計画、年次計画の策定。成果に関し執行部門と契約
		事業部門	部門目標、事業戦略を策定。事業に関する中長期計画、年次計画、予算を策定	執行部門	成果に関する企画・立案部門との契約に基づき、事業計画の策定
	Do	事業部門	事業の執行	執行部門	事業の執行
	See	株主	公表された評価結果に基づき経営を評価	国民	公表された評価結果に基づき政策、行政を評価
				国会	行政の評価を踏まえ、政策を評価
		経営企画	ROE、キャッシュ・フロー、EVAの評価	企画・立案部門	performance measurementの結果を評価。program evaluation
		事業部門	中期事業計画、年次事業計画に照らしモニタリング	執行部門	performance measurement、ベンチマーキング
現場	一人当たり出来高の測定、TQCなど	現場部門	執行評価(作業効率の評価)		

行政機関については、政策を前提とした行政執行の場面を考え、政治が担当する政策の企画・立案過程は含まない。

行政改革の歴史（表2）

	第1期＜19世紀後半-20世紀初頭＞	第2期＜1960年代終わり-1970年代初め＞	第3期＜1980年代中頃から現在進行中＞
行政改革の背景	恣意的な政治と密着した行政への不信	行政需要の増大と規則の増加に伴う行政の柔軟性の欠如	国民ニーズの個別化、多様化。財政赤字。低負担高サービスの需要。国民不在の行政に対する不信
行政改革に求められるもの	政治からの中立性。規則による管理。公平性。安定性。継続性	科学的な根拠を持った施策の優先順位付け。目標による管理。効率性	国民（顧客）満足。有効性。効率性。成果志向。分権型組織改革。ミッションドライブ型マネジメント。市場原理の導入。アカウンタビリティの確保。市民参加
科学観	実証主義	サイバネティックス	—
組織観	テイラーイズム	情報フィードバックシステム、アウトプット志向型	分権型、中間管理層の廃止
行政組織観	ウェーバー型（ヒエラルキー）	アウトプット志向型が望ましいが未実現	アウトカム志向型（NPM）
国家観	中立的行政	福祉国家	顧客満足（個別化された公共サービスを当然視）
マネジメント	法令・規則による管理。行政から国民への一方向型	政策科学に基づく目標による統制（PPBS）	New Public Management、Plan Do Seeによる目標達成型マネジメントサイクル
政策（行政）評価の性格	なし	内部統制手法	ミッション・ドライブ型マネジメント、顧客満足の追求に不可欠

（財）日本都市センター報告書による

英国における行政改革及び政策評価導入に関連する事項年表（表3）

1964年	国防省、PPBSを導入。
1967年	教育化学省、アウトプット予算を導入。
1970年	国防、内務、教育科学、運輸、保健の5省が機能別又はプログラム別の予算分類を作成。
1977年	幹線道路の評価に係る諮問委員会 (ACTRA)、評価の枠組みを提言。 (5月) サッチャー党首率いる保守党が総選挙で与党・労働党を破る。 地方公共団体に強制競争入札制度を導入。効率性検査が始まる。
1982年	自治体監査委員会を設置。Financial Management Initiative(FMI)が始まる。 会計検査院(National Audit Office)を設置。
1983年	サッチャー党首率いる保守党が総選挙で地滑り的な圧勝。
1984年	大蔵省がグリーンブックの初版を公表
1987年	(6月) サッチャー党首率いる保守党が総選挙で地滑り的な圧勝
1988年	執行庁の発足
1990年	(11月) サッチャー保守党党首、党首戦第1回投票で過半数に達せず。
1991年	(7月) 市民憲章(Citizen's Charter)の制定が始まる。
1992年	(4月) メイジャー党首率いる保守党が総選挙で勝利。
1993年	(6月) 市民憲章に係る市民からの苦情処理チームが発足。
1995年	(4月) 労働党、党大会で綱領第4条の「生産・流通・交易手段の公有化」を削除。 市場指向を明確にする。
1997年	(5月) ブレア率いる労働党が総選挙で歴史的な勝利。大蔵省がグリーンブックを改
1998年	(7月) 大蔵省、包括的支出レビュー(CSR)の結果を公表。 (12月) 大蔵省、公的サービス合意(PSA's)を公表。
1999年	(3月) 大蔵省、アウトプット及び業績分析(OPAs)を公表。 (4月) 大蔵省、省庁別投資戦略(DISs)を公表。
2000年	(3月) 各省、年次報告でPSA'sの達成度を中間報告

米国における行政改革及び政策評価導入に関連する事項年表（表4）

1921年	米国会計検査院(GAO)が設置される。(予算会計法(Budget and Accounting Act of 1921))
1947年	行政部門組織委員会(第1次フーバー委員会)を設置。
1949年	行政部門組織委員会が270以上の勧告を含む19の報告書を発表。
1951年	業績予算(performance budgeting)が一般的に採用される。
1961年	国防省にPPBSが導入される。
1965年	連邦政府各省庁にPPBSが導入される。
1970年	BOB(Bureau of the Budget)がOMB(Office of Management and Budget)に改組される。 GAOが政府のプログラム及び活動の結果の検査、評価を始める。
1971年	PPBSが廃止される。
1973年	各省庁にMBO(Management by Objective)が導入される。
1975年	MBOが廃止される。
1978年	The Inspector General Actが制定され、各省庁にIGが置かれる。
1979年	各省庁にZBB(Zero-Base Budget)が導入される。
1990年	Chief Financial Officers Actが制定される。
1991年	オレゴン州においてオレゴン・ベンチマークが始まる。
1993年	NPR(National Performance Review)が開始される。 政府業績成果法(Government Performance and Result Act)が制定される。 ZBBが廃止される。
1994年	NPRG(National Partnership for Reinventing Government)が開始される。
1998年	(3月) 最初の2000年会計年度業績計画がOMBへ提出される。 (10月) 改訂最終1999会計年度業績計画の完成。
1999年	(2-3月) 最終2000会計年度業績計画が議会に送付される。 内部修正された1997年戦略計画の議会送付。
2000年	(3月) 1999会計年度プログラム業績報告が大統領及び議会へ提出される。 (9月) 時点修正及び改訂された戦略計画が議会及びOMBに送付される予定。
2001年	(3月) 2000会計年度のプログラム業績報告が大統領及び議会に提出される予定。

項 目

ア

アウトカム [outcome]

行政活動における outcome とは、行政活動によって産出された output によりもたらされた成果をいう。例えば、新規に建設された道路により渋滞が解消され、朝の通勤時間帯の市内への通勤車の平均走行時速が 20km から 30km になったとか、パトロールの実施により犯罪件数が 20% 減少したなどの成果により行政活動を測定する。input に対する outcome を測ることにより、effectiveness を測定できる。

顧客（国民）満足の視点を重視し、行政活動の国民へアカウンタビリティを果たす観点からは、outcome による指標により行政活動を測定することが必要である。outcome 指標では、国民は行政活動が実際にどのように役立っているのかを理解しやすく、また客観的な指標が策定されれば測定は比較的困難でない。しかしながら、outcome の客観的な測定指標を策定することは、行政活動の種類によっては困難なものが少なくなく、また、inputs や outputs と outcome との因果関係が必ずしも明確でないため、outcome に対する行政活動の寄与度を測定することは技術的に困難であることが多い。

アウトプット、インプット、経済性・効率性・有効性(3Es)、説明責任

[文献]

上山信一(1998)「『行政評価』の時代」(NTT出版)

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

島田晴雄、三菱総合研究所政策研究部(1999)「行政評価」(東洋経済新報社)

アウトプット [output]

行政活動における output とは、行政活動のために投入された input により、行政が産出したサービスをいう。例えば、新規に建設した道路の延長距離、パトロールの巡回回数など国民に何が提供されたかで行政活動を測定する。inputs に対する outputs の量を測ることにより、行政活動の economy や efficiency を測定することができる。

しかしながら、道路の延長がどのくらい延びたかにより必ずしも十分に渋滞が解消され、平均走行時間が十分に上がるという保証はない。また、パトロールを何回行ったかにより、必ずしも犯罪が減少するとは限らない。行政活動を効率的に行う上で outputs の測定の意義は大きいが、顧客（国民）満足の視点を重視した行政活動においては、国民にどのような効果を与えることができたかを測定することが重要である（これが outcome である。）。ここから outcome を測定することが必要となってくる。

インプット、アウトカム、経済性・効率性・有効性(3Es)

[文献]

上山信一(1998)「『行政評価』の時代」(NTT出版)

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

島田晴雄、三菱総合研究所政策研究部(1999)「行政評価」(東洋経済新報社)

アウトプット・業績分析 [Output and Performance Analyses]

英国の労働党政権が 1999 年 4 月に発表した中央政府の業績測定(performance measurement)に関する計画。

全国的な市民憲章、ニュー・パブリック・マネジメント、業績測定

[文献]

- 大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
- 下河辺淳監修、東京海上研究所編訳、Urban Institute(1996)「都市問題の政策科学：アメリカにおける大都市の安心の条件」(東洋経済新報社)
- 鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノート その 4 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 35 号)
- Aucoin,P.,(1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

インプット [input]

行政活動における input とは、施策、事業を行うために投入された資源（人、予算、時間など）をいう。新規の道路の建設にいくら予算を使用したか、パトロールに何人の職員が従事したかなどといった input の量で、行政活動の economy（いかに少ない input か）を測定することができる。

しかしながら、行政サービスの受け手である国民にとっては、input によって国民に何がもたらされたかが重要であり、行政活動を評価する際の測定値としては不十分である。

経済性・効率性・有効性(3Es)

[文献]

- 上山信一(1998)「『行政評価』の時代」(NTT出版)
- 大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
- 島田晴雄、三菱総合研究所政策研究部(1999)「行政評価」(東洋経済新報社)

ウェーバー型官僚制 [Weberian bureaucracy]

ドイツの法学・経済学・社会学者 Max Weber (1864-1920)は、近代官僚制の特徴を、規則に基づく明確な職務権限、上下階層関係(hierarchy)、専門能力による職員の選択と昇進、機械に比される合理性・効率性、大規模組織の普遍的形態、と定式化した(Weber,M.(1922) *Wirtschaft und Gesellschaft* のうちの *Die Typen der Herrschaft*)。

欧米先進工業国では、19世紀後半から20世紀初頭にかけて、観察と実験により自然法則が発見できるように社会法則も実証的に発見できるという科学観が普及し、社会法則を適用することにより社会システムを効率的に運営できるという組織観を生んだ。

工場生産におけるテイラー方式(Taylorism)は、その典型である。行政組織についても、政治的な介入を排除し、普遍的法則の適用により合理的に運営される社会システムが公正なサービスを提供するという考え方が出現し、中立的行政の原則が確立された。ウェーバーは、こうして形成された近代官僚制の理念型を見事に定式化し、その後の官僚制に関する研究の途を拓いたが、同時に結果として、近代官僚制の正当性を擁護する強力な武器を提供することとなった。

実証主義、テイラー方式

[文献]

- 大阪市立大学経済研究所(1992)「経済学辞典第3版」(岩波書店)
- (財)日本都市センター(1999)「自治体における行政評価の現状・課題・視点 - 都市自治体の行政評価に

ウェストミンスター体制 [Westminster system]

総選挙結果に示される民意を反映し下院での多数派が組織する政党内閣の制度(議院内閣制)と、政権交代にかかわらず閣僚の下で一貫して行政の執行にあたる政治的に中立な官僚機構を合わせて Westminster system と呼ぶ。Westminster system の Westminster は、Thames 河畔の英国議会(Parliament)の所在地であり、英国型議会政治を意味する。Westminster model とも呼ばれる。また、Westminster を起点に Trafalgar 広場に至る Whitehall 街(中央官庁が集中)も取り入れて Westminster-Whitehall system と呼ばれることもある。

現代の民主政体は、国により多様であり、いろいろ分類できる(例 単一政府制と連邦制、共和制と立憲君主制)。政治権力が分散されている度合いで分類した場合の両極は、米国の徹底した三権分立(separation of powers)と、議会の多数派が内閣を組織し立法府と行政府が融合している英国の議院内閣制(parliamentary government)である。英国起源の議会中心の政体は、一般に議会制民主主義(parliamentary democracy)と呼ばれるが、ここでいう「議会」は英国式の「国権の最高機関たる議会」(parliamentary supremacy)を指すので、議会をもつ民主主義すべてがそう呼ばれる訳ではない。例えば、連邦議会で選出される首相と、連邦議会議員を含むフォーラムで選ばれる象徴的な大統領が並立するドイツの制度は、議会が主役で行政権は内閣に集中しているのだが連邦共和制に分類されており、一見広くとられる「議会制民主主義」が、実は「議院内閣制」と同義であることを示している。

ウェストミンスター体制は、第 1 に「国民を代表する責任政府 (representative and responsible government)」であり、第 2 に、「職業的、非党派的で、専門の公務員 (a professional, nonpartisan career public service)」を有していることが条件である。ウェストミンスター体制では、閣僚が議会に対して説明責任(accountability)を負い、公務員は閣僚に対して説明責任を負う(閣僚を通じて間接的に議会に説明責任を負う)が直接議会に対して説明責任を負わない。これが、英国で確立された閣僚責任制(ministerial responsibility)と呼ばれる原則である。

ウェストミンスター体制は、英国に発し英国の旧植民地であった英連邦諸国に多くみられる。先進国では、カナダ、ニュージーランド及びオーストラリアが該当する。

ウェストミンスター体制では、国民を代表する議会で多数を占める政党が内閣を組織するので、閣僚は党派性を帯びる。一方、官僚機構は、政治任命によらない職業公務員から構成され、無党派中立を旨としている。Aucoin (1995)によれば、経験的に両者はともに良き統治に必須であるが、本来緊張関係を有する。かつての政治学 / 行政学は、閣僚と官僚機構の機能を単純に前者は政策(policy)又は政治(politics)、後者は行政(administration)とみて、官僚機構は閣僚の示す政策を執行し、閣僚はその結果を議会に説明するとみてきた。しかし、いまの政治学 / 行政学は、複雑で広範囲にわたり執行に専門的知識を要する行政の実状を勘案すると、行政の実務を踏まえた知識なしに新しい政策を企画立案することは難しく、したがって、官僚機構には政策の執行管理と併せて、政策に係る助言を行う機能も期待されるとする。この二重性が閣僚(政党)と官僚機構の関係を複雑なものにしている。

第 1 に、政策に係る助言は、結果的に政治性を帯びることがあり得る。ウェストミンスター体制では、省庁最高幹部職員は、閣僚からある政策の政治的な影響を含む、政策企画

立案に係る高度の助言を求められるのが通常である。こうした助言は微妙で、閣僚の意中を忖度して省庁最高幹部職員の方から助言を行うこともあり得る。そこに、専門家集団としての官僚機構の使命達成の純粋な意図に反して、政党内閣側が、官僚機構が自らの利益を政策に反映させてようとしているのではないかと考える余地が生じる。特に、政権交代があった場合、4箇国の新政権は、官僚機構が引き続き前政権の政策を支持し新政権の政策に非協力的ではないかと疑う傾向がある。官僚機構からすれば、それは誤解であり、そもそも「方円の器に従う」のがその真骨頂であるが。

第2に、Aucoin (1995)は、政策に係る助言が微妙な要素を含むため、4箇国の省庁最高幹部職員の時間はそれにほとんどとられ、政策執行管理の統括に割く時間が制約されていた事実を発見した。日々の行政の管理は閣僚から省庁最高幹部職員に委ねられており、実態が乖離することはウェストミンスター体制への信頼低下につながるおそれがある。

閣僚責任制、議院内閣制、議会の最高機関性、単一政府制国家

[文献]

建設省建設大臣官房政策課・建設政策研究センター「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省広報室編(1999)『建設月報』1999年7月号、第52巻第7号)

鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノート その4 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第35号)

Aucoin,P.,(1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

英国会計検査院 [National Audit Office [略称 NAO]]

英国政府機関の監査を行う中央(外部)監査機関(central "external" audit body/ institution)。各国の中央監査機関は、大別すると会計検査院(naional audit offices。例 日本 = 会計検査院、米国 = General Accounting Office、スウェーデン = National Audit Office)、監査長官事務局 (offices of auditor general。例 カナダ = Office of Auditor General、ニュージーランド = Office of Auditor General (OAG))と会計監査法廷(courts of accounts。ドイツ = Federal Court of Audit、オランダ = Netherlands Court of Audit)の3形態がある。また、第1類型及び第2類型は、更に行政府に設置される機関(通常の行政機関と異なり、高度の独立性を有する。)と議会に附置される機関に分類できる。NAOは、第1の類型で、行政府に設置されている。

NAOは1982年にサッチャー政権が設置し、議会下院公会計委員会に対して責任を負う。NAOは、近年、業績監査(performance auditing)の一種であるプログラム効果監査(programme effectiveness audit)を始めており、先進諸国の中央監査機関の例に漏れず、伝統的な会計検査から実績監査へ機能を拡張しようとしている。一般に、伝統的な監査は、政府機関等の会計処理の合規性(規則の遵守)、執行の妥当性等を点検し狭義の accountability を担保するためのもので、必ずしも施策(プログラム)等の economy,efficiency, and effectivness (3Es)を点検するものではなかった。performance auditingは、細かく分類すると数種類に態様が分かれるが、いずれも3Esの観点からプログラム又は事業(プロジェクト)の業績(又は業績を支えるマネジメントの質)を評価し、広義の accountability の向上を目的としている。米国の General Accounting Officeは、議会の機関で最近積極的にプログラム効果監査を行っているが、こうした業績監査は三権分立の原則に反し、行政権に属する政策の領域を侵し、大統領を擁しない議会の多数党が政権党攻撃に用いているとの批判もある。NAOに対しては、類似の批判は未だないようである。NAOの規模が比較的小さく、業績監

査の実績も少ないこと、英国の議院内閣制では立法権と行政権の対立はないこと等が理由と推測される。

説明責任、経済性、効率性、有効性(3E's)、米国会計検査院、performance auditing、議院内閣制

[文献]

上山信一(1998)『行政評価』の時代』(NTT 出版)

大住莊四郎(1995)「民営化への新たな視点 - 変わる政府の機能 - 」(経済企画庁 『ESP』 1995 年 2 月号)

大住莊四郎(1998)「New Public Management の展望と課題」(『神戸大学経済学研究』 年報 44)

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその 1 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 32 号) NAO の Michael Whitehouse VFM 部長へのインタビューは、1999 年 3 月 15 日に行った。

鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその 2 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 33 号)

Auditing Institutions", OECD (1996) Performance Auditing and the Modernisation of Government, Chapter 1

Michael Barzelay, "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central

OECD 行政経営局 [Public Management Committee and Public Management Service, OECD 【 略称 PUMA 】]

経済協力開発機構(OECD)の部局の名称。略称 PUMA は、ピューマ(アメリカライオン)に因み、ロゴにも使われている。1990 年に設置され、Public Management Committee (公的経営委員会)の事務局と公的経営サービスに係る業務を兼ねる。公的経営委員会は、PUMA の業務計画を指揮し 3 月及び 10 月の年 2 回会合を開く。業務計画は、PUMA 事務局が、上級管理者の専門家グループ(平均して年に 1 回会合)と連携して執行する。PUMA は、他に例のない OECD 最高幹部職員の政府の中央マネジメント・システム(予算編成、予算管理、政策形成、規制、成果によるマネジメント(performance management)、人的資本、公務員給与及び倫理)に係るフォーラムである。PUMA は、行政を対象として研究するが、公的管理は同時に、政策が如何に形成され、誰が執行し、如何に資源が配分されるかをも含む。時とともに、PUMA は、governance (統治)に係る重要な問題(国家制度の更新、国家制度の相互関係、グローバリゼーション、アカウントビリティ)を扱うようになっている。

業績測定、グローバリゼーション、説明責任、統治

[文献]

鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノートその 4」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 35 号)

[URL]

"PUMA" <http://www.oecd.org/puma/>

力

閣僚責任制 [ministerial responsibility]

英国議会(Parliament)は、議会の代表をもって内閣を組織し、行政権を掌握する。これを議院内閣制(parliamentary government)と称するが、実際には、総選挙結果に示される民意を反映し下院(the House of Commons)での多数派政党が内閣を組織し行政の責任を負う。議会は国民を代表し、責任政府(representative and responsible government)を形成する訳であり、議会から送り込まれた閣僚は、議会に対して説明責任(accountability)を負う。一方、公務員は政治責任を問われず、閣僚に対して説明責任を負う(閣僚を通じて間接的に議会に説明責任を負う)にとどまる。この原則を、閣僚責任制(ministerial responsibility)という。

閣僚の説明を受けて、議会が当該閣僚の政治責任を問おうとした場合、個別の閣僚を罷免することはできないが、不信任を決議することができるし、更に、内閣不信任を決議することもできる。ただし、内閣を組織する政党は、議会の多数派なのが常道であるから、内閣不信任案は否決されるのが普通である。諸般の事情で議会が不信任を決議した場合には、内閣は、議会を解散するか、総辞職しなければならない。

議院内閣制、議会の最高機関性、ウェストミンスター体制

[文献]

建設省建設大臣官房政策課・建設政策研究センター「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省広報室編(1999)『建設月報』1999年7月号、第52巻第7号)

鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノート その4 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第35号)

Aucoin,P.,(1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

仮想市場評価法 [Contingent Valuation Method]

現実には取引市場が存在しない財について、仮想的な市場を設定しアンケート等を行って、その財の価値を貨幣換算表示する方法。政府の行う施策やプロジェクトは、快適性、美観、自然環境など市場が存在しない財に関するものであることが少なくなく、計測効果を貨幣換算表示する方法が問題となることも多い。Contingent Valuation Method (CVM) (仮想市場評価法)は、被験者に対する質問と回答によって貨幣換算が可能となるため、あらゆる財を対象として適用可能である。このため、他の方法では効果計測が困難な施策やプロジェクトの効果を評価する場合に有用である。社会資本整備に適用する場合には、便益を享受する住民等に対してインタビューし、事業の内容、効果について説明した上で、「その事業による便益と引き替えに、いくらまでなら支払えるか(最大支払意思額=最大WTP(willingness to pay))」を答えてもらい、この回答結果をもとに社会全体の便益を推計することになる。WTPの代わりに「その事業による便益を放棄するために最低いくらかの補償を受けたいか(最小受入補償額=最小WTA(willingness to accept compensation))」を質問する方法もある。CVMは、非市場財の評価が可能となるというメリットに加え、被験者に対するアンケート結果の情報で評価が可能であることから時系列や物理的な既存数量データが存在しない場合にも評価できるというメリットがある。こうしたメリットがある一方、被験者への質問方法や被験者の態度によって回答にバイアスが容易に生じてしまうという短所もあるため、信頼性を十分高めるために慎重にそのバイアスを除去することが要求さ

れる手法である。この点から他に評価手法がある場合には、CVM を用いるべきではないという主張がされることもある。

CVM は 1947 年に Ciriacy-Wantrup が行った土壌の浸食を防ぐ利益についての研究が最初の出版物とされるが、1960 年代以降、天然資源や自然資源の存在価値の推計に用いられるようになった。評価技術として CVM が注目されるようになったのは、1989 年にアラスカ沖で起きたタンカー、バルディーズ号の原油流出事故の損害賠償事件において、破壊された自然環境の価値評価に用いられてからである。当該事件では CVM による評価が直接賠償額の根拠として用いられることはなかったが、この事件をきっかけとして制定された油濁防止法に関連し、CVM の信頼性が議論されることとなった。米国の NOAA (海洋大気局) はノーベル経済学者である Arrow と Solow を議長とする委員会を設置し、信頼性のある CVM 評価を行うためのガイドラインをまとめた。このガイドラインの条件は非常に厳しく、全ての条件を満たすには膨大な費用と時間がかかることから、委員会が CVM に対して積極的なのか消極的なのかはっきりしないという意見もある。また、経済学者の間では依然、批判的な意見を持つ者も多い。

これまで、質問形式や回答者の選定等の視点からより正確な調査結果を導くための手法についての研究が進められてきたが、なお、可能な限り少ないコストでも妥当性や信頼性が必ず確保される方法論が確立されたとは言い難い状況である。しかしながら、他の手法では評価困難な財を評価対象とできるという大きな利点を有する手法であることから、一層の精度向上のための研究が期待されている。

[文献]

伊藤弘之他(1997)「第3章 CVM (Contingent Valuation Method:仮想市場評価法)」(建設省建設政策研究センター『PRC Note』第14号『社会資本整備の便益評価等に関する研究』)

伊藤弘之他(1998)「2.社会資本整備の便益とその評価の課題」(建設省建設政策研究センター『PRC Note』第20号『環境等の便益評価に関する研究』)

建設省(1999)「社会資本整備に係る費用対効果分析に関する統一的運用指針」

栗山浩一(1997)「公共事業と環境の価値 - CVM ガイドブック - 」(築地書館)

環境・交通・地域省(英国) [Department of the Environment, Transport and the Regions 略称 DETR]

英国の中央官庁の1つ。環境保護、地方及び地域政府、住宅、建設業、都市再生、田舎(countryside)、計画、道路、地方交通、鉄道、航空、海運、ロンドンの交通等に係る広範な事務を所掌する。

(1) DETR の組織及び責任

英国には我が国の国家行政組織法に相当する法律がなく、の中央官庁の組織は、我が国の行政機関の組織と大きく異なるのでわかりにくいですが、DETR (1999)によれば、概ね以下のとおりである。

大臣団(the ministerial team) - 合計9名

John Prescott 副首相が DETR 大臣 (Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions)として DETR の所掌事務全般を総括するが、その下に国務大臣(Minister of State)が4名おり、うち2名は閣議に出席できない閣外相(junior minister)である。更に、4名の国務大臣の下にそれぞれ政務次官(Parliamentary Under Secretary)がいる。

幹部会(the DETR board) - メンバーは 18 名

幹部会は、DETR の目標を定め、実績評価を行う。幹部会は、政策的な課題だけを扱い、具体的な事項の検討は幹部会附属委員会(board committees)に委ねる。Sir Richard Mottram 事務次官(Permanent Secretary)が幹部会を総括する。幹部会メンバーは 9 名で、うち 8 名はそれぞれ DETR の政策グループ(複数の局で構成。グループ = 総局)を担当する。残り 1 名は、ロンドンの交通を含むロンドン地方支分部局を統括する。政策グループは、次の 8 つである。環境保護グループ、地方及び地域政府グループ、住宅、建設業、都市再生及び田舎グループ、計画、道路及び地方交通グループ、鉄道、航空及び海運グループ、戦略及び企業サービスグループ、財政グループ、法律グループ。グループの下に直結して局(directorate)が 21、検査局(inspection)が 1、室(unit)が 1 及び課(division)が 2 あり、この他人事部(Personnel)と中央サービス(Central Services)がある。中央サービスは、各局課に共通するサービスを提供する部署では、情報技術(Information Technology)、情報管理(Information Management)、職場環境(the Working Environment)及び調達(Procurement)の 4 課から構成されている。

地方支分部局(Government Offices for Regions=GOs)

DETR、通商産業省(Department of Trade and Industry)及び教育雇用省(Department for Education and Employment)の 3 省は、共同で全国に 9 つの GOs を設けている。GOs は、3 省の所掌事務を執行する他、競争力、都市再生及び持続可能な成長の 3 分野で省庁横断プログラムを実施している。ロンドン GO は、ロンドン交通局に補助しロンドン交通局長の機能を果たす他、直接選挙で選ばれる市長と市議会を有する大ロンドン市(Greater London Authority)構想を推進している。

執行庁(executive agencies)

DETR はその下に道路庁(Highways Agency)をはじめ合計 8 つの執行庁を擁する。事務次官は、これら執行庁の最高経営責任者(Chief Executive)等で構成される執行庁経営グループを主宰する。DETR に属する執行庁は、次のとおり。道路庁、運転免許及び車両登録庁、運転基準庁、車両検査庁、車両検査証明庁、エリザベス 世女王会議センター、計画点検庁、海事及び沿岸警備庁。

非省庁公的機関(Non Departmental Public Bodies=NDPBs)及び国有化された企業(nationalised industries)

DETR は、執行機関又は諮問機関である NDPBs (例 地方公共団体監査委員会、保健及び安全委員会)及び国有企業(例 英国鉄道理事会)合計 48 機関の運営に責任を有する。

(2) DETR の政策評価に係る目標体系

英国政府の政策評価に係る目標体系は、公的サービス合意(PSAs)等で示されているが、目的(aim) 目標(objectives) 達成目標(PSA targets)及び尺度(measures)の 3 段階である。DETR の目標体系は、下図のとおり。

(3) DETR の予算及び投資計画

DETR (1999)によれば、1999年度(1999年4月1日から2000年3月31日の間)のDETRの直接支出に係る予算は約130億ポンド(£1=165.79円(2000年4月の平均)で換算すると約2兆1600億円)、3箇年予算の最終年度である2001年度には約155億ポンド(約2兆5700億円。同上)になる。1999年度予算の内訳は、住宅及び都市再生70億ポンド(全体の約54%)、交通45億ポンド(35%)、環境保護及びエネルギー効率化3億5000万ポンド(3%)、保健及び安全1億8000万ポンド(1%)、田舎関連1億3000万ポンド(1%)他。DETRは、320億ポンド(約5兆3000億円)でイングランドの地方政府の経常支出を補助している。

DETR (2000)によると、DETRの主要プログラムに係る歳出上限(Departmental Expenditure Limit)は、1999年度が96億9700万ポンド(約1兆6000億円)、うち投資額は52億5600万ポンド(約8700億円)で、2001年度が119億1500万ポンド(約1兆9800億円)、うち投資額は70億8400万ポンド(約1兆1700億円)である。DETR(1999)とDETR(2000)予算総額の差は、主として、前者に公営住宅家賃収入勘定に対する補助金が含まれているのに、後者が含まないことによる。

(4) DETR の設置の経緯

英国では1997年5月1日の総選挙で労働党が勝利しブレア首相(Tony Blair)が就任した。それまでは、環境省(Department of the Environment)は、環境、都市計画、河川、住宅、建設業等に係る事務を所掌し、交通省(Department of Transport)は、道路、鉄道、航空及び海運に係る事務を所掌していた。しかし、環境省と交通省の政策の統合のための担当大臣一元化が労働党の選挙公約であったため、新内閣では、実力者のプレスコット議員(John Prescott)が、副首相兼環境・交通・地域大臣に任命された。1997年6月16日に両省の統合が正式発表され、両省職員24名で構成する統合グループが8月14日付けで報告書を発行し、両省のDETRへの統合の方針が確立された。総選挙から14週間、電光石火の早業というべきであろう。統合の理由は、環境、交通、都市・地域計画等に係る政策に関してより一層一体的なアプローチを実現するためである。統合当時の環境省本省及び交通省本省の職員は合わせて4,000人超、執行庁職員は約11,000人、地方支分部局で働く職員は約1,000人、合計で約16,000人であった。1999年1月現在の職員数は、15,000人超である。

ちなみに、1970年代に住宅・地方政府省(Ministry of Housing and Local Government)、交通省(Ministry of Transport)及び営繕及び公共事業省(Ministry of Public Building and Works)が統合され旧環境省が設置されたが、後に交通省が分離独立し、環境省と交通省が併存していた。したがって、今回の統合で歴史は繰り返した訳である。

公的サービス合意、ニュー・パブリック・マネジメント、PPBS

[文献・URL]

DETRに関する情報の多くは、<http://www.detr.gov.uk/> で閲覧することができる。

鈴木敦他(1999)「英米の政策評価システムの概要 - 政策評価研究ノートその3 -」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号)

Aucoin, P., (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

DETR (1997) DETR Merger Group Report HMSO

DETR (1999) This is DETR : A Guide to the Department of the Environment, Transport and the Regions

上記パンフレットは、1999年1月に発行されたが、<http://www.detr.gov.uk/thisis/detr.htm> に1999年6月10日付けの改訂版が掲載されている。DETR (1999)は、この改訂後のものを指す。
DETR (2000) Department of the Environment, Transport and the Regions Departmental Investment Strategy [UK Department of the Environment, Transport and the Regions]
<http://www.detr.gov.uk/dis/> Published 7 April 2000
HM Treasury (1998) Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability (Cm4181) Comprehensive Spending Review Public Service Agreements 1999-2002

監察総監 [Inspector General]

米国の連邦政府の各省庁内部におかれる監査機関であり、The Inspector General Act (1978) に基づいて設置される。機能として、会計検査及び調査の執行・指揮を行う、指導力と調整力を与えられ経済性、効率性及び有効性のいわゆる 3Es を促進する政策を推奨する、各機関のプログラム及び運営における不正行為や悪習を特定し、防止する、各機関の長及び議会に問題点や欠陥について十分な情報を提供することが挙げられる。米国会計検査院 (GAO) は、1970年代以降、プログラム評価が活動の主流となったため、個別支出検査は米国会計検査院が定めた監査基準に従って Inspector General が内部監査を行い、米国会計検査のチェックを受けることになっている。1978年の法律制定当初は、Inspector General は大統領の指名によったが、1988年の改正で一部の機関においては、各機関の長が指名できるようになった。Inspector General は半年おき (毎年4月30日及び10月31日まで) に報告書を作成しなければならず、各機関の長は、その報告書を変更することなく議会に提出し、一般に公開することとされている。1988年の法律改正当時には、議会の政府改革・監視委員会は、Inspector General が強化されることによる効果が大きいとしていたが、1990年代のGPRA等による行政改革が実行される中で、Inspector General の役割に変化が求められるようになった。現在では、例えば交通省 (Department of Transport) において GPRA 上のプログラム評価計画の作成の一翼を担うなど、GPRA を支える形での活動も見られる。

経済性・効率性・有効性(3Es)、米国会計検査院、政府業績成果法 (米国)、プログラム評価

[文献]

五道仁美 (1996) 「V 米国 GAO (会計検査院 General Accounting Office) について」 (建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第25号)

鈴木敦他 (1999) 「英米の政策評価システムの概要 - 政策評価研究ノートその3 -」 (建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第33号)

官民連帯 [Public/Private Partnerships]

1997年、英国ブレア労働党政権が打ち出した公共と民間の協調政策で、PFIを含めより広く柔軟な公共と民間の役割分担によるあらゆる形態の協力体制をいう。

ブレア政権以前の保守党時代には、「すべてのプロジェクトにPFIスキームを適用することを前提とする」というユニバーサル・テストングを原則としていたが、ブレア政権はこのようないきすぎた競争政策を撤回するとともに、PFIは引き続き推進していくものより柔軟な官民の協力体制に基づく民間主体の活用を図り、これを Public Private Partnerships (PPPs) と称した。

PFI と PPPs が明示的に区別されて扱われることは多くないが、1998 年 9 月に発表された DETR の地域政府向けガイダンス “ An Explanatory Note on PFI and Public/Private Partnership ” においては、PFI と PPPs を以下のように説明している。

PFI PFI は、公的部門が民間との協調によって Value for Money を改善するメカニズムの主要なものの一つである。より高い品質でよりコスト効率の良い公的部門のサービスを提供することを目指して 1992 年に開始された。この手法は、資産の供給と運営について、民間主体との協調を深め、より直接的に関与させることによって上記の目的を達成するものである。

PPPs PPPs とは、公的部門と民間部門の双方に利益をもたらす協定（多くは法的拘束力（無限責任など）をもったもの）を締結することである。民間部門は投資し運営する能力に基づく収益を稼ぐことを欲する。そして、公的部門は標準化されたサービスを提供し、公的資源を最大限に有効活用することを欲している。

また、このガイダンスの冒頭部分において、「（PPPs のような）パートナーシップが長期契約ベースの協定の形をとって行われるもの」を PFI として定義付けており、この部分と併せて解釈すると、PFI は官民の役割と責任を契約上厳密に明確にして、民間主体に公共サービスを直接供給させるようにしたもの、PPPs は、PFI 以外の形態も含む（緩やかな形態を含む）官民協調すべてを指すと考えることができる。

さらに、PFI/PPPs の目的の変化に着目すると、「小さな政府」を提唱していた保守党時代に導入された PFI は、英国政府の行政改革の一環としての色彩が濃かったが、労働党のブレア政権下にあっては、教育、保険、研究開発等を含めた広い意味での社会資本整備が、安定した経済成長と雇用を生み出すと考えられるようになったことから、PFI(PPPs)は、公共投資の効率性向上という目的に加え、厳しい財政制約下において、これまで低水準であった公共投資を増大させるための手段の一つとして説明されるようになったと考えられる。

PPPs の例としては、Bristol City Council Planning Transport and Development Service Directorate(PTDS)（ブリストル市計画・交通・開発局）の Urban Design Section において、市の中心部の 9 つの地域の環境面における質を改善するために、ブリストル市民、観光客、投資家が市の中心部の魅力を理解できるよう構築している情報ネットワーク(CIS という。)がある。PTDS においては限られた予算のため CIS の改善が十分できないことから、ブリストル市において情報システムを運営している Computerised Displays Limited とパートナーシップを組んだ。PTDS は Computerised Displays Limited から情報システムの余部を公告スペースとして買い取り、それを利用して市の情報を流すこととしており、現在パイロットスキームとして 3 つのアクセスポイントから 24 時間、当該情報へのアクセスを可能とするサービスを展開している。

その後、PTDS のワーキンググループは、より広域のマルチメディア情報システムを構築するため、複数の民間会社と共同作業をしており、将来的には 24 のアクセスポイントを開設し、売店、電話、市街地図などを結ぶとともに、図書館や市庁舎その他の公共施設の職員やその他このシステムにリンクしているサービス供給者と市民とが通信できるようなシステムの構築を目指している。

プライベート・ファイナンス・イニシアチブ、環境・交通・地域省（英国）、バリュー・フォー・マネー

[文献]

北海道東北地域経済総合研究所(1998)「実例 官民パートナーシップ・プロジェクト」(大蔵省印刷局)
武藤祥郎他(1999)「社会資本整備における民間主体・資金の活用手法に関する研究」(建設省建設政策

議院内閣制 [parliamentary government]

総選挙結果に示される民意を反映し下院での多数派が組織する政党内閣が行政権をもつ制度。英国を源流とし、英国の植民地であったアングロ＝サクソン系諸国(カナダ、ニュージーランド、オーストラリア等)で採用されている。日本国憲法第 5 章の内閣に関する規定は、議院内閣制を明記している。

現代の民主政体は、国により多様であり、いろいろ分類できる(例 単一政府制と連邦制、共和制と立憲君主制)。政治権力が分散されている度合いで分類した場合の両極は、米国の徹底した三権分立(separation of powers)と、議会の多数派が内閣を組織し立法府と行政府が融合している英国の議院内閣制(parliamentary government)である。英国起源の議会中心の政体は、一般に議会制民主主義(parliamentary democracy)と呼ばれるが、ここでいう「議会」は英国式の「国権の最高機関たる議会」(parliamentary supremacy)を指すので、議会をもつ民主主義すべてがそう呼ばれる訳ではない。例えば、連邦議会で選出される首相と、連邦議会議員を含むフォーラムで選ばれる象徴的な大統領が並立するドイツの制度は、議会が主役で行政権は内閣に集中しているのだが連邦共和制に分類されており、日本語では一見広くとられる「議会制民主主義」が、実は「議院内閣制」と同義であることを示している。

閣僚責任制、議会の最高機関性、単一政府制国家、ウェストミンスター体制

[文献]

建設省建設大臣官房政策課・建設政策研究センター「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省広報室編(1999)『建設月報』1999年7月号、第52巻第7号)

鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノート その 4 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 35 号)

Aucoin, P., (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

議会の最高機関性 [parliamentary supremacy]

英国議会(Parliament)が歴史上王権を抑えて国権の最高機関であることを確立した憲法的慣習(constitutional convention。戦前我が国では「憲政の常道」といった。)を意味する。英国議会は、中世欧州の三部会の流れを汲み、Crown (女王又は王)、Lords (貴族)及び Commons (平民)から構成されている。女王はいまも議会の首座に在り、議会を召集・解散し、その名において法律を公布するが、立法過程には介入しない。また、行政権は形式的には女王が総攬するが、実際には内閣が行政権の執行に任じられている。

国権の最高機関という意味は、第 1 に、議会の制定する法律の対象に制限がなく、かつ、議会の法律が国民の権利及び義務を如何様にも定めることができるということである。三部会が課税に関して諮問を受けるだけの機関であったのとは全く異なる。英国の諺に、「議会の法律は、男を女にすることもできる。」というが、將に英国議会は万能(almighty)であり、国民の生殺与奪の権を握っている。

第 2 に、議会は議会の代表をもって内閣を組織し、行政権を掌握する。これを議院内閣制(parliamentary government)と称するが、実際には、総選挙結果に示される民意を反映し下院での多数派政党が内閣を組織し行政の責任を負うことを指す。議会は国民を代表し、

責任政府 (representative and responsible government) を形成する。内閣の閣僚は、議会に対して説明責任 (accountability) を負い、公務員は閣僚に対して説明責任を負う (閣僚を通じて間接的に議会に説明責任を負う)。この原則を、閣僚責任制 (ministerial responsibility) という。

閣僚責任制、議院内閣制、議会の最高責任制、単一政府制国家

[文献]

建設省建設大臣官房政策課・建設政策研究センター「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省広報室編(1999)『建設月報』1999年7月号、第52巻第7号)

鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノート その4 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第35号)

Aucoin, P., (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

規制インパクト分析 [Regulatory Impact Analysis]

行政が規制を導入・変更する前に、規制の経済影響を評価し、規制の妥当性・改善可能性を評価するために行う分析。規制は通常大規模な財政支出を伴わないため、直接的な行政コストは小さく見えるが、規制を受ける国民からみれば、生活及び経済活動に与える経済的負担が発生し、重大な影響を受ける可能性を有する行政手段である。このため、直接的な行政コストだけでなく、広く社会に与える経済影響を事前に分析し、その妥当性・改善可能性を判断するための資料としようとするものである。英国、米国、カナダ、オーストラリアなどではガイドライン等を定めて規制インパクト分析 (RIA) の実施を制度化している。

RIA は、規制の必要性の検討、提案規制と代替案の比較検討を行うこととされ、分析手法としては費用便益分析が用いられることとされている。しかしながら、実際の運用においては、技術的な限界等のため、費用・便益の貨幣価値化は必ずしも行われておらず、定性的記述に基づく分析にとどまるものも少なくない。また、RIA はパブリックコメントによって提案段階で規制内容とともに公表され、利害関係者等からの意見の引き出し、調整等に役立つとされている。

OECD では、1995年に採択した規制の質の向上を目的とした勧告の中で加盟29ヶ国に対してRIAの採用を求めている。さらに1998年からOECDは規制改革の状況について加盟国の国別審査に着手しており、我が国は最初の対象国の一つとして審査を受け、1999年春に我が国の規制改革に対するOECDの勧告がまとめられている。その報告書によれば、RIAはOECD加盟29カ国の約4分の3が導入されており、我が国に対してもその実施を勧告している。

OECD 行政経営局

[文献]

山本有三訳、OECD (1999) 「成長か衰退か - 日本の規制改革 - 」(日本経済評論社)

OECD (1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries

キャプチャー理論 [capture theory]

「規制による便益は規制される業界が獲得するものであり、規制は主として当該業界の

利益のために策定・運用される」という理論。1971年、公的な経済的規制の実態に関しスティグラーが示した。

スティグラーは1940年代にアメリカにおける規制立法による影響を研究し、規性によりその主目的である影響のほか意図しない行きすぎた副次的な影響が生じることを示した。これは、規制は現実についての誤った認識が土台となって設定される可能性がある、またこのため実際に実行するのが難しい、外部の圧力が影響をゆがめる、ためであり、スティグラーが観察から導いた仮説によれば、規制は一般大衆でなく、保護されることを望んでいる会社、組織、専門家、業界 - いわば生産者の利益 - を守っているのであった。

規制（ここでは経済的規制）が、それを実施する政府（国民）よりも規制を受ける事業者の利益となる理由は次のとおりである。

規制を設定するに当たっては、例えば個々の事業分野の需要予測や個別企業の経営内容などの情報が必要となるが、政府としてはこの情報を事業者に提出させるよりほかに方法はない。このため、規制の根拠となる情報については、情報の非対称性により事業者が優位な立場を有することとなり、規制者である政府の権限行使は規制される事業者の利益となるよう限定されることとなる。このように規制者自身が産業に capture されることについては、規制者の客観性が確保されないとの批判がなされている。

規制インパクト分析

[文献]

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」（日本評論社）

[URL]

<http://www.nobel.se/>

強制競争入札 [Compulsory Competitive Tendering]

1979年に成立した英国のサッチャー保守党政権が、地方公共団体に導入した制度で、地方公共団体は、法定の業務に係る発注を行うのにすべて入札を経なければならず、それまでそのサービスを自ら供給してきた地方公共団体の内部部課は、民間業者と競争しなければならない。競争入札で落札できなければ、その部課は廃止される。有無を言わさぬ民間委託の推進とそれに伴う支出節減が目的であった。1997年に成立したブレア労働党政権が廃止。

上山(1998)によれば、強制入札制度を導入した結果、全英の地方公務員数は、1980年代及び1990年代(全期間強制競争入札制度が適用されていた。)を通じて、地方公共団体による公的サービス供給の水準が改善されたにもかかわらず、ほぼ横這いの290万人に抑えられた。他の要因もあり断定は難しいが、1961年から1974年の間に地方公務員総数が187万人から278万人に(1.49倍)増えたのと比べると相当の効果があったと推測される。

強制競争入札は、地方公共団体の内部部課が自ら公的サービスを供給していたシステムを変えて、サービス供給者を市場における競争で決める。地方公共団体の内部部課は、企業と同等の条件で競争し負ければ市場からの退出を強制される。したがって、強制入札制度は、民間委託の促進と言うよりは、市場テストを通じた民営化の仕組みと考えた方が正確である。ニュージーランド及び英国が先導した初期のNew Public Managementの大胆な民営化の典型である(大住(1999)参照)。

[文献]

上山信一(1998)「『行政評価』の時代」(NTT出版)

- 大住莊四郎(1995)「民営化への新たな視点 - 変わる政府の機能 - 」(経済企画庁 『ESP』 1995 年 2 月号)
- 大住莊四郎(1998)「New Public Management の展望と課題」(『神戸大学経済学研究』 年報 44)
- 大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
- 建設省大臣官房政策課・建設政策研究センター(1999)「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省大臣官房広報室編 『建設月報』 1999 年 7 月号、第 52 巻第 7 号)
- 鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその 1 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 32 号)
- 鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその 2 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 33 号)

業績 [performance]

performance の語源は、物事を完成に向けて執行した時のその成果である。行政においては予算や人員を投入(inputs)して行われた行政活動により生じた成果(outputs、outcome)を指す。行政における政策(業績) 評価制度(performance measurement) の導入とともに行政の performance が注目されることとなった。

民間企業では、1980 年代から 1990 年代にかけて、末端の現場、各事業部門、経営及び株主の 3 つのレベルの業績評価が確立されていった。現場レベルの業績評価とは現場の各作業単位が与えられた人数、時間、原材料を駆使してどれだけ効率的に成果を出せたかを測るものである。事業部レベルの業績評価とは事業部の戦略の妥当性を四半期、半期、年度で評価するものである。前年実績や競合企業の状況などを分析した上で決算期の収益目標数値を出し、経営者との契約によりそれに必要な投資を行い、その成果を半期、四半期ごとにチェックし、経営者、事業部双方の反省のもと次の目標数値を設定していく。経営及び株主の観点からの業績評価は、企業価値追求や ROE 経営などといわれるもので、株主・資本市場は、企業が保有資本(土地、設備、株式など) をどこまで十分に活用し高収益をあげているのかを厳しく評価する。こうした保有資本の生産性に対する評価を事業部の業績評価や現場の業績評価とうまくつなげていき、事業の成長と利益の拡大を目指していくのである。

行政における業績との用語については、かつて 1950 年代の米国において performance budget (予算を performance 別に分類し、performance 量と予算額を対比して効率的な行政活動を図ったもの) として使用された。このときの業績(performance) の概念は行政の output が中心であった。しかし、民間企業の業績評価の影響を受け、行政における政策評価の中で注目される業績(performance) の概念は、行政活動によりサービスを受けた国民にどのような効果があったかという outcome が中心(ただし output も含むが) である。今日では国民が満足するものであったかどうかの業績の質が重要になる。(なお、現在、米国でパイロット・プロジェクトとして行われることとなっている performance budget (異なる予算を組んだときに performance の変動水準がどうなるかを分析するもの) では outcome が performance の内容の中心である。)

政策評価において業績が用いられるようになったのは、例えば、米国、英国においても地方公共団体における行政改革からであった。米国では、1980 年代に入り民間企業の経営ノウハウを自治体行政に応用することが試みられた。先駆的な政策評価事例であるオレゴン州、テキサス州のベンチマーキングによる評価システムでは、州の望ましい姿を指標で

数値化して示し、それに照らして業績を測定（performance measurement）し、その結果を比較分析することで業績を評価し、その後の行政運営に反映させていった。また、英国では、1979年に成立したサッチャー保守党政権により、地方公共団体において、法定の業務に係る発注を地方公共団体の内部部課及び民間業者による入札により行わせる強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering）が導入されるとともに、その業績（performance）について監査委員会が Value for Money の観点から監査が行われ、業績が評価された。その後、米国、英国ともに中央政府においても業績の評価システムが導入されていった。業績評価システムは、行政の業績の成果がどうであったかを測定し、国民はその成果により行瀬活動を監視するとともに、行政はその成果を行政マネジメントの改善にフィードバックさせていこうとするものであり、政策評価の主要な手法である。

インプット、アウトプット、アウトカム、経済性・効率性・有効性(3E's)、業績予算

[文献]

上山信一(1999)「『行政経営』の時代」(NTT出版)

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

業績 / 成果によるマネジメント [Management by Results]

業績 / 成果によるマネジメントは、OECD によれば3つの類型に分類される。第一の類型は組織内部の運営改善を目標とするタイプ、第二の類型は組織のアカウンタビリティと統制・管理を目標とするタイプ、第三の類型は費用の節減を目標とするタイプである。それぞれの特徴は以下のとおりである。

組織内部の運営改善を目標とするタイプ

- ・競争的手段の活用
- ・様々な階層のニーズに対応した情報システムの構築
- ・業績 / 成果に基づく予算システム
- ・自己評価システム
- ・運営改善のためのインセンティブシステム
- ・ボトムアップ・アプローチ

組織のアカウンタビリティと統制・管理を目標とするタイプ

- ・業績に関する合意
- ・単純で透明な業績情報システム
- ・業績 / 成果に関する指標
- ・内部・外部監査メカニズム
- ・効率化努力の成果や経営資源の使用に関する裁量拡大
- ・ボトムアップ・アプローチ

費用の節減を目標とするタイプ

- ・経営資源の投入についての管理に着目
- ・業績 / 成果に関する情報の予算における補足的活用
- ・支出やコストに焦点をあてた情報システム
- ・市場化テストは費用節減を最重視
- ・効率化努力の成果還元は消極的
- ・トップダウン・アプローチ

大住(1999)は、このような類型化はある意味で New Public Management を採用した諸国

の経済環境やこれに基づくアプローチの相違をうまく捉えているが、この三つのタイプは相互に補完的である面が大きいし、いくつかの点で矛盾をはらんでいるのも事実であろう、と指摘している。

業績、説明責任、市場テスト、ニュー・パブリック・マネジメント

[文献]

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

業績監査 [performance auditing]

1.概念

行政活動について会計検査院等が行う外部監査で、支出内容の形式審査だけでなく、政府プログラムの結果を評価し、支出に見合った実質的な価値が実現しているかどうかを検査するもの。伝統的な会計検査は、合法性 (legality)、合規制 (regularity)、準拠性 (compliance) という基準によって財務面に焦点をあてた検査を行うのに対し、performance auditing は3E 監査と同じく、経済性 (economy)、効率性 (efficiency)、有効性 (effectiveness) の観点から検査を行う。1986 年の国際最高会計検査機関会議 (INCOSAI) は、performance auditing と3 E 監査は同義であることを確認している。performance auditing はこの他に、program audit、Value for Money (VFM) audit などの名称で呼ばれることもある。また、業績監査は必ずしも外部機関が行うものとは限らず、米国においては各省庁の内部機関である Inspector General(IG) が伝統的な会計検査に加え業績監査も行っているとされる。ただし、米国のIGの例も含め内部監査として業績監査が行われる場合には、通常、監査機関に高い独立性が確保されている。

2.発展の背景

会計検査がその観点を拡大させてきた背景には、公共財供給と私的利害の調整という現代政府の役割拡大に伴い支出が増大したことによって、その政府支出に対してどれだけの価値が実現したかという点に国民の関心が高まったことが挙げられる。事後的な統制手段である会計検査のこのような動向は、事前的な統制手段である予算における機能の拡大と対応したものである。監査機関の統治システム上の機能の観点からは、伝統的監査が予算サイクルのうち行政プログラム実施の部分を対象として監査を行うのに対し、行政の予算サイクルが業績情報を中心にしたプログラムの計画・実行・評価という一連のマネジメント・サイクル化したことに伴い、監査活動も一連のマネジメント・サイクルを外部から統合的にチェックする必然性が生じ、VFMを評価基準とする業績監査が発展したとされる。実務面においても、人材管理や政府調達のマネジメント強化や幹部公務員の業績評価化などの行政活動のマネジメント化に対応して自ずと監査も業績を中心とする評価が必要になったとされる。米国においては、1949年のフーバー委員会の勧告に基づくパフォーマンス予算 (performance budget) が、組織、プログラム、活動、機能に基づいて予算概念を再編成し、その後のPPBSや業績監査の基盤となったとされる。

3.NPMとの関係

プログラムの結果に重点を置くこと、業績の事後測定を中心とすること、有効性分析

を行うことなど業績監査は、New Public Management (NPM) の基本理念・要素と共通する部分を有し、また、行政のマネジメント・サイクル化の影響を受けた点は否定できないが、NPMの構成要素そのものではない。監査機関は本来チェック機能が重視されており、行政と一体となってマネジメントを実行するように制度設計されていないこと、また、議会からもそのような機能を強く求められなかったことが上げられる。米国のGAOのように行政プログラムの評価・監査を中心機能とする監査機関の例もあるが、これは議会が行政サイクルに組み込まれることを認めた訳ではなく、逆に行政活動のチェックのための情報提供機能の強化を監査機関に求めたものと考えられる。すなわち、外部監査機関の第一の顧客は議会であり、行政を直接の顧客とするものではないということである。

一方で、業績監査とNPMは起源を同じくする訳ではないものの、行政マネジメントの業績改善という点で両者は密接に連携することが望ましいとの指摘もある。監査機関の顧客である議会や公衆に対するアカウンタビリティを確保することによって、業績改善を促進させる役割を業績監査に求める見解である。また、この業績監査の役割を行政マネジメントのアカウンタビリティという目的と業績の改善という目的の2つに区分して理解しようとする考え方もある。OECDの報告書によれば、この2つの目的はトレード・オフ関係にあり、そのバランスは国や監査機関によって多様であるとされているが、監査的立場からはアカウンタビリティ目的が強調され、行政マネジメントの管理者の立場からは業績改善目的が強調されるとされている。

4.分類

OECDは、その報告書の中で様々な視点から業績監査を類型化している。

評価基準による分類

- ・成果基準により実施される監査

プログラムのアウトカム (outcomes) や費用便益比で評価結果を記述

- ・プロセス基準により実施される監査

マネジメント・システムやプロセスの優良事例との比較で評価結果を記述。

監査成果による分類

- ・プログラムの有効性を評価する監査

英国、EC、オランダ、オーストラリア、ニュージーランド

- ・有効性検査に基づき勧告まで行う監査

米国 GAO

- ・有効性を事前に評価する監査

ドイツ

- ・政府の政策を評価する監査

オーストラリア

- ・効率性監査

経済性・効率性・有効性(3E's)、バリュー・フォー・マネー、監察総監、業績予算、PPBS、ニュー・パブリック・マネジメント

[文献]

川滝豊 (1989) 「会計検査問題研究会と業績検査手法の開発」(会計検査院『会計検査研究』創刊号)

宮川公男 (1989) 「新しい会計検査の確率に向けて - 若干の考察 - 」(会計検査院『会計検査研究』創刊号)

- Daivid Shand and Paul Anand (1996) "Performance Auditing in the Public Sector: Approaches and Issues in OECD Member Countries" Performance Auditing and the Modernisation of Government OECD
- Nick Sloar(1996) "The Objectives and Performance Measurement of Performance Audit" Performance Auditing and the Modernisation of Government OECD
- Michael Barzelay (1996) "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions" Performance Auditing and the Modernisation of Government OECD

業績指標 [Performance Indicators]

英国メジャー保守党政権によって 1992 年に導入された地方自治体の業績指標 (performance indicators(PIs)) を公開する制度。米国において、地方自治体のベンチマーキング活動が自発的に行われたのと対照的に、英国においては中央政府により集権的にベンチマーキングのフレームが策定された。1992 年に地方自治法が改正され、地方公共団体監査委員会 (Audit Commission) があらかじめ設定した基準に基づいて PIs を公表することが義務付けられた。その基準として地方公共団体監査委員会は Publication of Information Direction (情報開示の指針) を定め、イングランドとウェールズのカウンシル及び警察はこれに従って PIs を公表しなければならないとされた。地方公共団体監査委員会は 1993/94 年度以降 PIs をまとめて毎年公表している。情報開示の指針は、PIs の精度向上のため、カウンシル、消費者団体、政府関係機関などから意見聴取し、毎年度見直しが行われる。全自治体の業績は評価項目ごとにランキングされており、経年比較や他の自治体との比較が可能となっている。

1997 年に政権復帰したブレア労働党政権は前政権の中央集権的な地方制度を改め、アウトカムを重視し、官民のパートナーシップを全面に出して地方政府のサービス水準の改善を目指す地方政策に転換し、その考え方をベスト・バリュー (Best Value) の 12 の基本原則としてまとめている。その中で、政府は従来からの地方公共団体監査委員会業績指標 (ACPIs) に加えて、国家的利害の観点からベスト・バリュー業績指標 (BVPIs) を定め、ACPIs はこれを補完する役割を持つこととなった。対象地方自治体は、2000 年 3 月末までにベスト・バリュー業績計画 (Best Value Performance Plan(BVPP)) を定め、その中で業績指標 (PIs)、業績基準 (performance standards) 及び業績目標を公表することが義務付けられた。また、これらの業績指標 (BVPIs 及び ACPIs) は、先進的な地方自治体に対して裁量を付与し一層のサービス向上を図る先進自治体制度 (Beacon Council Scheme) において、先進自治体を選定する基準としても重要な役割を果たすこととされている。さらに、1999 年地方自治法によって、監査及び監察によって不十分な業績水準であると見なされた場合、環境・交通・地域省長官に業績計画の改善を含めた介入を行う権限が与えられている。

業績、ベンチマーキング、地方公共団体監査委員会、環境・交通・地域省 (英国)

[文献]

上山信一 (1998) 「『行政評価』の時代」 (NTT 出版)

大住莊四郎 (1999) 「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」 (日本評論社)

業績測定 [performance measurement]

公共部門による公的サービス供給に係るプログラムの performance (業績、成果) を一定の

基準により測定すること。文字通り測定であり、評価(evaluation、assessment、review)ではないから、客観的な数値等が出ればその目的を達する。

OECD(経済協力開発機構)の行政経営局(PUMA)によれば、「業績測定(performance measurement)は、目標の設定(事前 = ex ante)及び目標に照らした業績のレビュー(事後 = ex post)の両方をいう。業績は、単純で透明な指標を用いて測定されることもあるし、複雑な評価システムによることもある。測定は、経済性(economy)、効率性(eficiency)、有効性(effectiveness)、サービスの質(service quality)及び財政上の成果(financial results)の観点から行われる。公的組織における業績測定の主たる目標は、コミュニティにとりより善い成果(outcomes)に至る、経営上のより善い意思決定を支援し、かつ、対外的な accountability の要請に応えることである。業績測定は、個別の組織の業績の改善、管理及び accountability メカニズムの改善、予算過程への情報提供及び職員の動機づけに用いることができる。業績マネジメントのすべての道具は、多かれ少なかれ、測定に依拠している。業績測定は、従って、益々、多くのマネジメント戦略の統合された一部とみなされるようになっており、孤立した接近とはみられなくなっている。」

1980年代後半からニュージーランド、英国等で行政に民間企業の手法を取り入れる改革が盛んになり、1990年代になると New Public Management (NPM)その他の名称(米国では public management が最も普通と謂われる。また、performance management、management strategy とも称される。)で理論化され、他の欧米諸国等に伝播した。上記の PUMA の業績測定の定義は、従って、第1に、NPMの中心的な道具である業績測定を説明しているのであって、特に「孤立した接近」ではないことに留意が必要である。NPMを構成する他の要素(例 顧客満足、市場機能の活用、権限移譲)と全く接点を持たない業績測定は、意味をなさない。

第2に、NPMでは、業績評価は、精粗の差はあっても多くのプログラムについて Economy, Efficiency, Effectiveness (3Es)等の比較的限られた共通の基準によって恒常的に行われ、政治的意思決定者に客観的な情報を提供するとともに、国民に公的サービス供給の現況を知らせる役割を果たす。一方、プログラム評価(programme evaluation)は、業績測定と異なり、そのプログラムに固有の基準を含む広範囲の基準(例 幹線道路網整備における施策間の統合(integration)の促進(英国))に配慮して実施されるので、業績測定に比べて多くの時間及び労力を要し、恒常的には実施されない。プログラム評価は、大きなプログラムにつき一定の間隔をおいて実施されたり、新規プログラムの導入に際して行われたり、又は政権交代があった時に全面的に実施されるのが通常である。業績測定とプログラム評価の違いは、測定又は評価の基準の広狭、分析の深浅、実施の頻度等にあり、対象は共にプログラムである。

経済性・効率性・有効性、プログラム評価

[文献]

- 大住莊四郎(1998)「New Public Management の展望と課題」(『神戸大学経済学研究』年報 44)
- 大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
- 鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその 1 -」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 32 号)
- 鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその 2 -」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 33 号)
- 鈴木敦(1999)「情報と評価を加えられた情報：intelligence について」(建設省建設政策研究センター)

[URL]

"Performance Measurement" Performance Management-PUMA-OECD

<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/perform.htm> [Accessed 21 April 1999]

業績予算 [performance budget]

米国において1949年に始められた、政府の経費分類及び予算の立科目をプログラム活動 (program activities) 別に行う予算制度。その計画された活動内容を数量的にも表示し、その活動量と当該活動のために必要とされる貨幣額とを対比し、効率的な予算の執行を図った。また、現在は performance budget といえ、異なる予算を組んだときに業績の変動水準がどうなるかを分析する予算システムで、OMBによりパイロット・プロジェクトとして行われることとなっているものを指す。

について

1920~30年代の米国では、政府支出は少なければ少ないほどよいというアダム・スミスのチープ・ガバメント思想に基づき、政府経費の浪費的、あるいは不適正な支出を厳しく抑えることを目的として、経費をまず行政組織別に、更に購入物件や用途というオブジェクト (object) 別に細分類する予算制度を講じることにより、省庁あるいは部局の行動を細部について限定していた。

しかしながら、1930年代半ば以降のニューディール期になると、景気対策のため政府経費が膨張するとともに政府機構も膨大化した。このため、増加せざるを得ない政府支出を前提にしたうえで、なるべく少ない経費で所与の目的を実現し、政府支出の効率性を高めていくために、予算制度に対し行政効率を促進するマネジメント機能が期待されるようになった。

こうした中、政府行政部門における経済性、効率性及びサービス改善の促進と必要な行政機構の改革を目的として1947年に創設された行政部門組織委員会 (Commission on Organization of the Executive Branch いわゆる第一次フーバー委員会) は、1949年、数多くの勧告の中の一つとして、performance budget の導入を勧告し、政府の注目すべき焦点を政府の inputs (支出項目) から政府の output (活動) へと移すべきとした。

政府は1951年度予算より performance budget を採用し、同年度予算においては、プログラム活動別に各予算勘定科目を分類し、それぞれの勘定科目にはその支出額とともに活動の作業量、原価の情報、performance の叙述的説明が含まれることとされた。これにより、大部分の省庁は、プログラムを均一的な様式に整序することができ、プログラム間及びプログラム内でのトレードオフを考えるうえでの助けになるものと期待を寄せた。

ところで、performance budget の下でプログラム活動といわれ、活動量が数量化の対象となっているのは、行わなければならない仕事 (output) である。performance budget の場合、目的 (objective) は所与とされ、仕事と経費額との関連で支出の efficiency を高めていくこととしており、このため、現場管理者のための予算制度と言われる。これは、後に合理的な資源配分を可能とするため、目標による管理、予算の計画機能を重視するところから生まれた Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) が、達成されるべき目的 (Objective) を数量化し、資源配分をめぐる競合している複数の政策目的の間で資源をどのように配分していくかの優先順位を決定し、社会厚生を最大化を図るとともに資源配分の効率性を高めるというプランナーのための予算制度とされていることとは異なるとこ

るである。

performance budget は、1950年に予算会計手続法（Budget and Accounting Procedures Act BAPA）が成立したことで全政府ベースで実施に移されたと考えられた。BAPAは、連邦予算にいくつかの重要な変化をもたらしたと考えられており、この変化の例としては、大統領の予算教書に output ベースの作業量、単位原価の情報など多くの performance 情報が盛り込まれるようになったこと、議会に対してもプログラム活動別の細分勘定レベルの情報報告が制度化されたことなどが挙げられる。

しかしながら、performance budget では、多くのプログラム活動がその費用を適切に表す情報を十分に持っていなかったため、予算がプログラム活動とその費用との連結の役割を十分に果たしていないという問題が残された。

について

現在、OMB は、異なる予算を組んだときに業績の変動水準がどのように変わるかを分析する予算システム（performance budget）をパイロット・プロジェクトとして5機関（国防総省、保健福祉省、住宅都市開発省、社会保障庁、国務省）に対し行うこととしている。performance budget については、2001年3月31日までに、OMBの長が報告書を議会及び大統領に提出しなければならないこととされているが、このパイロットプロジェクトの実施は大幅に遅れている。

PPBS、インプット、アウトプット、連邦予算管理局

[文献]

鈴木敦他(1999)「英米の政策評価の概要 - 政策評価研究ノートその3 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』第33号)

宮川公男(1999)「アメリカ連邦政府の行政改革 - GPRA を中心として - 」(日本開発銀行設備投資研究所 『経済経営史研究』1999vol.20-1)

グリーンブック [green book]

英国の大蔵省が英国中央政府の支出計画評価の担当者のための事前評価及び事後評価のガイダンスとして1984年に作成。各省庁からは新たな作業負荷となるだけで価値が低いと不評であったことに配慮し、1997年に改訂された。1997年版によれば、事前評価は、通常、目的の明確化 代替案の検討 各代替案の設定(可能な場合には費用、便益及び不確実性の計測) それらの費用便益の比較可能な基準に基づく貨幣化 不確実性の比較考察 代替案の間の差額調査 結果の公表の手順で実施される。一方、事後評価は、意思決定の目的の設定 事後評価の範囲の設定 社会経済の状況及び意思決定のなされた状況の変動について、計画結果と比較 選定された代替案の効果との比較 評価結果の提示 評価結果又は勧告の公表の手順で行われる。グリーン・ブックは、技術的指針、評価点検表、参考文献、用語集及び付録により多角的に実務者への助言を行っている。

[文献]

建設省建設大臣官房政策課・建設政策研究センター(1999)「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省広報室編 『建設月報』1999年7月号、第52巻第7号)

グローバリゼーション [globalization (英国式の綴りでは globalisation)]

冷戦終結後、生産の国際化が進み、生産要素の国境を越えた移動が盛んになり、貿易が

拡大し、各国経済が極く一部の例外を除き揃って開放体制になり、世界経済への統合が進む現象を指す。

1989年にベルリンの壁が打ち壊され、1991年にソビエト社会主義共和国連邦が消滅して、冷戦は西側諸国(自由主義の先進国)の勝利に終わった。社会主義経済圏が崩壊し、東側諸国は、一斉に市場経済への移行を始めた。発展途上国の中でも、NIES(新興工業経済。韓国、台湾シンガポール及び香港)に続き、ASEAN(東南アジア諸国連合)加盟国が、垂直的分業を超えて、先進国市場で競争力のある工業製品を輸出し経済的離陸を成し遂げるに至る。こうして、世界を東西南に分断していた経済圏が崩れ、市場経済が文字通り世界に広がった。

第2次世界大戦後の世界経済システムは、GATT(関税及び貿易一般協定)及びIMF(国際通貨基金)を2本柱とし、覇権国米国の経済・金融力を支えとし、家庭電化製品及び自動車为主軸技術となり、市場経済の西側諸国に持続的な経済成長をもたらした。西側諸国相互及び西側諸国と南の発展途上国の間で、累次のラウンド(関税引き下げ一括交渉)の結果貿易の自由化が進むとともに、為替の安定が確保され、西側諸国の長期の繁栄と一部の発展途上国の工業化が実現した、と評価される。GATT=IMF体制の下で貿易は拡大し、1970年代からは、伝統的な発展途上国の資源輸出と製品輸入、先進国の資源輸入と製品輸出という形態を超えて、直接投資を伴う生産の国際化が進行する。

しかし、冷戦期間中は、この繁栄も国際化も、あくまで西側諸国と、西側諸国と垂直的分業関係にある発展途上国の範囲に限られていた。真の地球規模の世界経済は冷戦の終結を待たなければならなかったのである。1990年代の世界市場の成立と同時に、生産の国際化はより広範に進み、各加工段階で数箇国を経由する製品は珍しくなくなった。資本、労働力及び技術という生産要素が国境を越えて移動するようになる。例えば、hedge fundsは、対象が為替、証券、債券及び商品のいずれであろうと、利益を生む国の市場に巨額の資金を瞬時に移動し、遂には世界経済を不安定化するほどになった。伝統的な資源及び製品の貿易も大きく伸び、「世界経済は、市場を共通基盤に連動化、同次元化し、相互依存を広げ、深化し始めた。これがグローバリゼーションである。」(自由国民社(1999) p.1156)

グローバリゼーションの影響は、各国の政治体制がどのようなものであっても無関係に拡大しつつある。1997年の総選挙の結果成立した英国の労働党政権は、ドイツの社会民主党政権とともに「第三の道」を主唱している。「第三の道」は、生産の社会化(国有企業化)、結果の平等、福祉国家等欧州の左翼政党が従来推進してきた政策を放棄し、グローバリゼーションの現実を率直に認めて、市場経済を積極的に是認するとともに、市場経済に適応できない層にのみ福祉等の安全網(safety net)を提供する政策である。また、「第三の道」は、公的サービス供給の質の改善を重視するが、そのための手段はNew Public Management(NPM。新公的経営)であり、前政権(保守党)となんら変わらない。「第三の道」は、教育の死活的な重要性を強調する。国民は福祉に頼らず経済的に自立することを要求され、国は国民がグローバリゼーションの世界で必要とされる知識・技能を身につけることを確保しないといけなからである。英国では、教養とより精神的に充実した暮らしのための教育は過去のものとなり、小学校で基礎知識の詰め込み教育と教師の業績査定が行われるようになった。グローバリゼーションは、決して人に優しいものでない証拠であろう。しかし、欧州の社会民主主義政党でさえ認めざるを得ない現実に直面しながらそれを無視して変革を拒むのは、患者の楽園をもたらすだけである。

グローバリゼーションは事実であるとしても、そこで生き残る方法については、実際上の優劣論から哲学的な観点に至るまで多くの枠組みといくつかの代替案がある。米国式の

自由競争は最も有力なシステムと認められているが、独自の文化的伝統の保存を考えると、「第三の道」のような政策も出現する。米国式の優位が客観的に明らかな企業統治 (corporate governance) に係る世界標準(global standard)でさえ、終身雇用・年功序列賃金の日本型を守れ、いや第三の道を探れ等、喧喧囂囂であるから、ましてや各国の歴史に規定される要素の強い公共統治(public governance)に関して、我が国で世界標準を論理断言的に(categorically)に否定する議論(例 佐伯啓司)が人気があっても不思議ではない。世界銀行の融資を受ける発展途上国は、世界銀行の融資条件に従い発生主義会計を導入する。これらの諸国は、それをもって NPM を採用したと称している。しかし、我が国は外的強制を免れているから、NPM を導入するか否かは自らの判断によるし、かつ、世界標準に対する反発が強いとなると、NPM が世界標準であるという議論も力を持たない。要するに、我が国ではグローバリゼーションと NPM は近い将来において結びつかないだろうと予想できる。

統治、ニュー・パブリック・マネジメント、単一性国家、ウェストミンスター体制

[文献]

小島明(1990)「グローバリゼーション：世界経済の統合と協調」(中央公論社)

自由国民社編(1999)「現代用語の基礎知識 1999」

鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノートその4 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第35号)

経済性・効率性・有効性(3Es) [economy, efficiency, effectiveness [英]]

英国における行政改革の標語。economy (= 経済性)は費用の絶対額の節約、efficiency (= 効率性)は費用対産出高(outputs)の比率の高さ、effectiveness (= 有効性)は成果(outcome)の大きいことを意味する。産出高とは予算でなにが出来たかであり、例えば、バイパスの整備延長(km)であり、成果とはバイパスの整備を実施した結果渋滞(延長 km、時間)が解消した程度を指す。英国では、Economy, Efficiency, Effectiveness を合わせて"3Es"と称し、一体で使う。簡単に言えば、政府支出の performance (= 成果、業績)の向上を論じる際の大まかな基準と考えてよい。

3Es は、Value for Money と同義で、その基準は、公的部門で最も 3Es の高い事例と比較して同等か優れていることである。「公的資金の最も効率的な運用」と定義されることもある。

アウトカム、アウトプット、業績、バリュー・フォー・マネー

[文献]

武藤祥郎他(1999)「社会資本整備における民間主体・資金の活用手法に関する研究」(建設省建設政策研究センター 『PRC Note』 第22号)

鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査 (performance auditing)及び伝統的監査 - 政策評価研究ノートその2 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第33号)

PHP 総合研究所(1999)「日本の政府部門の財務評価 - accountability の欠如が招いた債務超過の実態 - に関する調査研究中間報告 - 」(1999年6月)

ゲーム理論 [game theory]

人間の社会的関係、複数の意思決定主体間の関係を数学的に定式化し、それを構造的に

明らかにしようとする数学的言語。数学者フォン・ノイマンと経済学者モルゲンシュテルンとの協力によって体系化された。

経済学における古典的な分析では、多数の意思決定主体（プレイヤー）は他者の反応を考慮せず意思決定を行うと仮定されており、多くの場合この仮定は現実的である。しかしながら、例えば、寡占市場、各国間の通商政策や環境政策における合意、労使間の賃金交渉などの場合、プレイヤーは相手の反応や期待を考慮して意思決定を行う。

ノイマンとモルゲンシュテルンは、2人ゼロサムゲーム（一方の利得が他方の損失に等しいゲーム）を分析し、各プレイヤーは自分にとって最も不利な場合に得られる利得を最大化するというミニマックス定理を示した。この戦略により各プレイヤーは最低限の利得を保証される。ノイマンはもし混合戦略（ある確率分布で示されたプレイヤーの取りうる戦略。この戦略の中で、ある可能性をもって選択される戦略を純粋戦略という。）がとられれば、必ずミニマックス解が存在することを示した。

その後、ナッシュが協力ゲームと非協力ゲームの区別を行った。また、任意の数のプレイヤーによる任意の選好のゲームによる普遍的な解を定式化した（ナッシュ均衡）。ナッシュ均衡ではすべてのプレイヤーの期待が満たされた最適な戦略となる。

標準形（戦略形）ゲームでナッシュ均衡を説明すると以下のとおりである。

意思決定主体をプレイヤーと呼び、プレイヤーに適当に番号をつけ、その集合を $N=\{1,2,\dots,n\}$ とする。プレイヤー i は取りうる行為の集合 A_i をもち、 A_i のすべての要素にウエイトをつけた確率分布にしたがって行動すると考え、その確率分布が「混合戦略」である。各プレイヤーは混合戦略の集合 S_i をもち、 S_i の組を $S=\{S_1,S_2,\dots,S_n\}$ とする。プレイヤー i が自己の持つ S_i の中から戦略 s_i を選んだとき、結果として得られると期待される利得を x_i とすると、 x_i は、 $x_i=f_i(s_1,s_2,\dots,s_n)$ と表される。 f_i はプレイヤー i のもつ「効用関数」または「利得関数」である。効用関数の組を $F=\{f_1,f_2,\dots,f_n\}$ とし、利得ベクトル $x=(x_1,\dots,x_n)$ の集合を X とすると、この n 人の社会関係は、 $[N,S,F,X]$ の組であらわされる。このように表現された関係が標準形ゲームである。。

プレイヤー相互間で互いにそのとるべき行為について相談することなく、それぞれ独立に自己の行為を選択するとき、そのゲームと非協力ゲームといい、この非協力ゲームの均衡点 s^* S というのは、下の式のように、すべてのプレイヤー i にとって、他のプレイヤーのとる戦略が与えられたと考えるとき、自己の利得を最大にするような戦略をとる点である。

$$f_i(s^*) = \max_{s_i \in S_i} f_i(s_1^*, \dots, s_{i-1}^*, s_i, s_{i+1}^*, \dots, s_n^*)$$

このとき得られる利得ベクトル x^* を均衡利得という。このような均衡点は非協力 n 人ゲームには少なくとも1つ存在し、これがナッシュ均衡点である。

囚人のジレンマ・ゲームは、非協力の標準形ゲームのうち2人ゲームの特殊な場合であり、今、利得行列が、以下のように与えられると $(A, B)=(2, 2)$ が均衡点となる。

	B	黙	秘	共犯証言
A				
黙	秘	(5, 5)	(0, 8)	
共犯証言		(8, 0)	(2, 2)	

A, B 2 人の容疑者が留置所の別々の部屋に入られているとき、2人の取りうる行動は「黙秘を続ける」と「共犯証言をする」である。自発的に共犯証言をした場合は証言した者が減刑され、もう一方の容疑者は不利になるとする。このとき、A, B の利得を (A, B) のように表し行列の形にしたものが上の表で

ある。標準形ゲームでは、相手がこのような行動をとるだろうとの判断を前提に行動したところで均衡する。したがって、(証言, 証言)の組が均衡点となる。

寡占のような経済学の問題、政府間の交渉、特定の利益団体と公共の問題などは非協力ゲームによる説明が可能であり、ナッシュ均衡は経済理論のほとんどすべての分野において基本的な分析ツールとなっている。さらに、非協力ゲームは新たな研究分野を生み出しており、例えば制度や社会の基準の発展の有効な説明に用いられている。しかしながら、ナッシュ均衡の問題点として、ナッシュ均衡が複数ある場合、ゲームの結果をすぐには予測できないこと、ナッシュ均衡の前提が完全情報を持ったプレイヤーを想定していることが挙げられた。

セルトンは、ナッシュ均衡が複数ある場合にサブゲーム完全均衡(サブゲームとは、ゲームを樹状の展開形で表現したとき途中の意思決定点から先の部分を取り出すとそれ自体がゲームの形をしているもの。サブゲーム完全均衡とは、そのゲームのすべてのサブゲームにおいてその戦略の組がナッシュ均衡になっているときを言う。)の概念を導入し、非合理的な均衡点を除くことを提唱した。

ゲーム理論の意義は、ある状況のもとでのプレイヤー間の相互依存関係を明確に認識し、起こり得る事態を明らかにすることによって、より深く社会を認識することにある。そして、そこから、個々のプレイヤーはいかに行動すべきか、また、行動すべきでないかを、政策などの立案者はいかなるルール、制度を設計すべきかを考えることができる。つまり、個々の主体の行動と社会の制度の設計とに指針を与える。

ゲーム理論は1980年代になってかなりの一般性を持った統一理論が形成され、これにより近年の経済理論の進展に大きな影響を与えている。従来の経済理論では相手の出方を読む必要のない完全競争市場の分析が行われてきたが、現在では、金融、財政、国際経済、比較制度分析、産業組織、労働、経営、経済史など幅広い分野でゲーム理論による分析が行われており、NPM理論の分析においても効果を発揮する可能性がある。

ニュー・パブリック・マネジメント

[文献]

大阪市立大学経済研究所(1992)「経済学辞典第3版」(岩波書店)

鈴木光男(1994)「新ゲーム理論」(勁草書房)

権限委譲 [devolution]

権限特に中央政府機関の統括部署(例えば、我が国の国家行政組織では大臣官房各課室)の権限を恒久的に本省の原課室、地方出先機関その他に委譲すること。New Public Management (= NPM。新公的経営)は、行政の執行部門は「現場の管理者に管理させ(let managers manage)」、そのかわり経済性、効率性、有効性等を基準とする業績測定を行いその結果で統制することを原則としている。このためには、権限移譲は不可欠の措置になる。

なお、delegationも権限移譲の意義を有するが、上官の命を受けて特定の権限の行使を一時的に代行するような含意があるので、実態はそれほど devolution と異なるのかもしれないが、NPM関係の文書ではほとんど使われない。

ニュー・パブリック・マネジメント、経済性・効率性・有効性(3E's)、業績測定

[文献]

上山信一(1998)「『行政評価』の時代」(NTT出版)

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノート - その 1 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 32 号) NAO の Michael Whitehouse VFM 部長へのインタビューは、1999 年 3 月 15 日に行った。

鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその 2 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 33 号)

Houghton Mifflin Company (1993) The American Heritage College Dictionary Third Edition

Michael Barzelay, "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Auditing Institutions", OECD (1996) Performance Auditing and the Modernisation of Government

憲章マーク [Charter mark]

英国に Citizen's Charters (市民憲章)を定めた中央政府機関及びその施設、地方公共団体及びその施設等の中で一定の審査基準に照らして成績の優秀なものを内閣総理大臣が表彰する制度があり、その表彰を受けた団体等は 3 年間下図のようなシンボルマークを封筒その他の文房具、官用車等に掲出することができる。このシンボルマークを Charter mark と呼ぶ。

Citizen's Charters は、英国政府、地方公共団体その他の公的部門が市民に公的サービス供給に係る目標の基準をわかりやすく明示した文書(憲章)の総称。1997 年 5 月の労働党政権成立直後までの日本語文献には、Citizen's Charters (市民憲章)を英国の成果重視政策の代表とするものが多かった。現在も市民憲章は存在しており、例えば、Heathrow 空港の手荷物受取所のベルトコンベア内の空間に設けられた回転式のバックライト広告板(脚付き)に Traveller's Charter (旅行者憲章。受益者別憲章の 1 つ)の Our standard 10 箇条が表示されている。また、英国環境・交通・地域省(Department of the Environment, Transport, and the Regions (DETR)では、同省及び所管の agency の憲章の改訂作業中と聞いている(1999 年 3 月現在)。しかし、市民憲章を所掌する Cabinet Office の Service First Unit のサイト(<http://www.servicefirst.gov.uk/>)は、主要な National Charters を 45 しか掲載していない。DETR のサイト(<http://www.detr.gov.uk/>)でも市民憲章を検索できない。これらは市民憲章の重みが減ったことを示すと考えられる。

市民憲章、環境・交通・地域省(英国)

[文献]

鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその 1 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 32 号)

公的サービス及び支出関係閣僚会議 [Public Service and Expenditure Committee (PSX)]

英国の内閣におかれた関係閣僚で構成され、Chancellor of the Exchequer (大蔵大臣)が主宰する委員会。公的支出の配分をレビューし、Public Service Agreements (PSAs:公的サービス合意)の進捗状況を監視するとともに、内閣へ必要な勧告を行う。また、Better Quality Service (よりよいサービスプロジェクト)の進捗状況の監視も行う。

PSAs は、英国政府が結果を重視する行政マネジメントへの改革の一連の取り組みの一つとして、1998 年 12 月にマネジメントの業績目標として定めたものである。しかしながら、

PSAs は、公表によって完結した訳ではなく、その後の改善が予定されているとともに、目標ごとの達成進捗状況には差が生ずることが当初から想定されている。特定の業績目標の達成に進捗が見られない場合には、PSX が当該目標の担当大臣とともに遡って業績を調査する。目標の未達成が予算削減に直結されるのではなく、PSX による支援と助言が与えられることとされている。

Better Quality Service とは、公的サービスの Value for Money を確保するため、全サービスと事務を5年間かけてチェックし、5つのオプションのうちの方法によって提供するか見直しを行うものである。その進捗目標がPSAsの中で業務運営効率目標として設定されている。5つのオプションは、廃止、内部改革（内部のサービス提供体制の改革）、戦略的外注化（外部者のみの競争）、市場テスト（担当部局と外部の競争）、民営化である。5つのオプションは、公的機関が自ら供給するもの（make）と他の主体から購入するもの（buy）の2つに区分される。

公的サービス合意（英国）、業績測定

[文献]

鈴木敦他(1999)「英米の政策評価の概要 - 政策評価研究ノートその3 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号)

公的サービス合意（英国）[Public Service Agreements]

1.概要

英国のブレア労働党政権が、政府の政策目標の具体的な達成目標体系として、1998年12月から導入。ブレア政権は、これに先立つ1998年7月に Comprehensive Spending Review (CSR) (包括的支出レビュー) に着手し、政府支出の全てを見直して重点化を図る Investing in Reform (改革への投資白書) を策定して、その中で省庁ごとの aim (目的)、objectives (目標) と3年間の省庁別支出枠を設定した。Public Service Agreements (PSAs) は、この Investing in Reform で定められた目的・目標に従った政府支出によって目指すべき performance targets (業績目標) を定めたものであり、Investing in Reform と一体となって CSR を構成するものである。また、フローの支出戦略に加えて1999年4月には、Departmental Investment Strategies (省庁別投資戦略) が策定され、各省庁が objectives を達成していくための効率的な資本投資・資産管理戦略が定められている。

PSAs の特徴としては、4つの点が挙げられる。評価の視点として投入資源よりも結果を重視していること、公的機関の効率性と生産性の向上を目指していること、最終成果に関連した達成目標を定め運用の中での改善が予定されていること、省庁を超えた横断的な PSAs が設定されていることである。PSAs は、国民生活の具体的改善という結果重視・利用者重視の視点を基本理念とするブレア政権の政府マネジメント改革である Modernising Government initiatives の中核をなすものであり、この結果重視と結果測定という考え方により、行政の議会及び国民に対する accountability (説明責任) の形を根本的に変えたとされている。

2.記述事項

PSAs は、各省庁別に設定されているが、決定は政府全体として行われており、その内容は aim、objectives、投入資源、performance targets、業務運営効率についての記述で構成される。各記述項目の具体的内容は以下のとおりである。

aim は省庁に一つだけ定められ、その組織の存立目的を示す。objectives は aim を達成するための重点的目標である。これらは、投入資源の配分決定の出発点となるとともに、performance targets や業務運営効率目標を定める際の基礎であり、全体としてブレア政権の施政方針を構成する。政府全体の objectives は、a)持続的成長と雇用、b)公平性と機会の保障、c)効率的で近代的な公的サービスという3つが定められており、各省庁の aim 及び objectives もこの3つを勘案して定めることとされている。

投入資源の項目では、CSR で配分された支出枠が記述される。予め3年間の支出枠が設定されることによって、各省庁は支出の安定的な計画・管理が可能となる。

performance targets は、aim や objectives の実現度合いを定量的に測定するための基準となる目標であり、aim や objectives が CSR で定められた目標や業務効率向上を達成するための政府全体戦略にどのように貢献するかが記述される。この performance targets は PSAs の核心部分であり、できる限り具体的、測定可能、実現可能、関連性とよい時機を得たものであることとされている。

業務効率は、いわゆる outcome 形式の performance targets に対し、公的サービスを提供する生産性、効率性の目標として設定されている。共通に設定される業務効率指標としては、生活保護などの不正受給の削減、公的サービス提供事務の見直し、政府サービスの電子化、職員の病欠削減、政府調達の改善、資産売却などがある。

3.目標の達成

PSAs は、目標設定とそれに対応した業績測定による行政マネジメントの漸進的改善という New Public Management の考え方を忠実に実現するものである。ブレア政権も PSAs によって目標を固定したり、あるいは、マネジメント改革が完成したとするのではなく、その出発点にすぎないと位置付けている。各目標の達成進捗に差が出ることも不可避であり、場合によっては、改定や追加が予定されている目標もある。目標達成に進捗が見られない場合には、大蔵大臣が主宰する閣僚会議が当該目標を担当する大臣とともに過去の performance を調査する。目標を達成できないからといって直ちに予算が削減される訳ではなく、また、それだけで予算増額要求の途が閉ざされる訳でもない。PSAs の達成状況は毎年測定され、議会と国民に情報提供される。1999年3月には、Output and Performance Analyses (アウトプット・業績分析) が策定され、PSAs の performance targets の個別の達成状況を示す measures (尺度) が定められた。

4.会計制度との連携

英国では、1999年度から資源会計 (Resource Accounting) が導入され、2001年度から資源予算 (Resource Budgeting) が導入されることとされている。これにより、完全発生主義により厳格な政策コストを予算計上するとともに、事後的に発生したコストにより決算が行われることとなる。その目的は、政策目標である aim や Objective の単位ごとにコスト管理を行うとともに、業績評価を行って Plan-Do-See のマネジメント・サイクルのフィードバック・システムが機能する条件を整えることとされている。

包括的支出レビュー、省庁別投資戦略、業績、説明責任、アウトカム、ニュー・パブリック・マネジメント、アウトプット業績分析、プラン・ドゥー・シー

[文献]

鈴木敦 (1999) 「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその1 - 」
(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第32号)

鈴木敦他(1999)「英米の政策評価の概要 - 政策評価研究ノートその3 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第33号)
大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント: 理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

顧客満足 [customer satisfaction]

企業経営の目標を利潤そのものではなく顧客の満足におき、企業活動を全て顧客満足の追求を軸として戦略的に行うべきとするマーケティング手法。顧客満足を経営やマーケティングの中心課題とすべきと最初に指摘したのは、米国の経営学者の Peter F. Drucker である。彼は、企業が永続的な成長を目指すためには、目先の利潤のみにとらわれることなく、常に新しい顧客を創造しつづける必要があり、それさえできれば企業はその努力を継続することにより後から利潤が生み出せると主張した。ただし、顧客満足を中心課題とする経営においても、利潤や事業効率が不要とされる訳ではなく、顧客創造や需要創造に努めた上で、生産性の向上を図り利潤を上げ事業の拡大再生産を進めることが求められるのである。通常、顧客満足の追求は、先行投資や投入費用の増大を招き、効率性や利潤の追求とトレード・オフの関係にあることが多い。このため、企業が長期的に成長を継続するためには、顧客の満足度が最も高まる場所に経営資源を優先的に集中すると同時に活動効率を最大限高めるといった経営が重要とされる。これと逆にターゲットを絞らないあちらもこちらもといった曖昧な戦略では、きめ細かく顧客の満足度を高めることはできず、顧客を失ってしまうことになる。一方、こうした選択と集中という経営戦略は、必然的に予測違いや外的環境の変化というリスクを伴うので、これらのリスクをマネジメントしていくことが必要となる。

このような経営手法が重要視される背景に、市場の成熟化がある。高度成長経済がピークの1970年前後頃までは、まだモノやサービスが不足しており、よいモノを安く大量に提供すれば、黙っていても顧客のニーズや価値観が充足された。しかしながら、モノやサービスにあふれた現代においては、顧客ニーズと関係のないところで企業の視点から勝手にニーズを想定し、モノやサービスを提供するのでは、いくら生産効率を上げて顧客を失うだけである。購入者である顧客の視点を基本とし、その満足度追求を軸とした経営を行わなければ企業は成長を継続できず、やがては利潤を産み出すこともできなくなるのである。さらに、競争市場においては、常に競合他社が品質革新によってより高次の顧客満足を創造して顧客を奪おうとしており、たとえ自社の顧客が現在100%の満足度を示していても、さらなる革新による顧客創造を怠ることはできない。この点で、顧客満足は終わりのない追求目標であるとされる。

顧客満足を中心課題とする経営においては、企業活動を顧客の視点から評価し、計量化して経営の改善指標に変換していくこととなる。顧客の満足度を測定し、その水準向上目標を設定する。それを目標実現のための改善目標に分解して実行するとともに、実績を測定・評価し次の経営戦略決定に反映していく。このように顧客満足の向上を最終目標としてその成果実現に向けて全ての活動を行っていくことになるのである。顧客の満足度を実際に測定し、顧客満足度が90%などという情報が得られてもそれだけでは具体的な行動指針は得られない。顧客満足がどのような構造やメカニズムで成り立っているのかを解明し、経営戦略を導き出すことが必要となる。このため、製品やサービスの品質要素や顧客の事前期待等と顧客満足の形成過程との関係を説明する理論や、満足形成過程を類型化しそれぞれに応じた満足化のための活動を行っていく統合的経営戦略論が様々に提唱されている。

顧客満足を中心課題とする顧客志向経営の理念は、英米の行政マネジメント改革においても”focusing on results”や”putting customers first”などの表現で明確に打ち出されている。英米両国とも、input や手続の重視から成果重視、それも output よりも顧客の視点から outcome の重視への転換を改革の柱として掲げ、政策目標の設定に当たっても outcome 形式で最終目標を設定することを目指している。英米の改革は New Public Management の考え方に従ったものとされるが、顧客志向はその中核をなす理念と考えられる。一見、選択と集中というマネジメント戦略という考え方は、効率だけでなく公平性も求められる公共サービスと調和しないようにも思われるが、常に全国民をサービス提供相手とするのではなく、真に必要な者に対して、真に必要な公共サービスを提供し満足度を高めると考えれば理解が容易である。また、顧客満足向上のための顧客である国民のニーズのないところに資源を集中し、活動効率をいくら向上させたところで、国民の満足度が一向に向上しないことは民間企業経営と同じである。さらに、公的部門は民間と異なり負担だけは強制的にとられるため、無駄というマイナスの評価にまで至ってしまうのである。行政分野においては、これまでサービス供給主体の視点から input や手続を統制し、政策実施効率を最大化することが重視されてきたが（ウェーバー型官僚制）、経済・社会の複雑化や価値観の多様化は、こうした行政活動理念を実行困難なものとし、英米においては顧客志向へと転換させることとなった。

インプット、アウトプット、アウトカム、ニュー・パブリック・マネジメント、ウェーバー型官僚制

[文献]

上山信一(1999)「『行政経営』」の時代(NTT出版)

嶋口充輝(1994)「顧客満足型マーケティングの構造」(有斐閣)

鈴木敦他(1999)「英米の政策評価の概要-政策評価研究ノートその3-」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号)

日本能率協会(1991)「CS経営のすすめ」

国民意見聴取 [public consultation]

規制施策を中心として、政策の形成過程において、政策提案を成案となる前に公表して利害関係者や広く国民の意見を聴取し、提出された意見を適切に政策内容に反映すること。パブリック・コメント (public comment) と称されることもある。米国では、規制制定の場合に利害関係者の手続的保護が必要とされ、対審型聴聞が義務付けられる正式規則制定手続 (formal rulemaking) と告知 (notice) と意見提出 (comment) が求められる略式規則制定手続 (informal rulemaking) が定められている (外交・軍事に関する規則や組織内部規則などは適用除外規則制定 (exempted rulemaking) とされ、どちらの手続も適用されない。)。正式規則制定手続は、膨大な時間労力を必要とする手続とされ、規則制定の多くは略式規則制定手続によって行われ、パブリック・コメントが実施される。他の欧米諸国においても規制制定への利害関係者の関与方法としては、public consultation やパブリック・コメントによる意見書提出が中心となっている。public involvement は、意見書提出以外にも幅広い方法を用いて住民や利害関係者を参加させるとともに、利害関係者の手続的保護というよりも、むしろ政策提案に対する認知・関心を高めることに重点が置かれる点で異なる。public consultation の目的は、政策形成過程の透明化・アカウンタビリティの向上とともに、国民や利害関係者の意向把握、政策形成過程では検討されなかった問題点の指摘などにより政策形成に必要な情報の収集、合意形成の円滑化等がある。より効果的な public

consultation を行うためには、政策内容が分かり易く表現で公表されること、consultation の過程自体も透明であること、提出された意見に対して理由を示して対応することなどが挙げられる。public consultation は政策形成者と国民との間の双方向の行為であるが、提出された意見等を踏まえ最終的にどのような政策内容とするかについては、政策形成者の責任とされる。以上が一般的な public consultation と考えられるが、英国では内閣府（Cabinet Office）が public consultation のためのガイドラインをまとめており、その中で public consultation に顧客満足調査的な位置付けを与え、その手法について意見書提出（comment）に限定せず、mystery shopping research や顧客パネル、アンケート調査などにまで広く拡張を行っている。

説明責任、内閣府（英国）、サービス満足度の覆面調査法

[文献]

宇賀克也（1988）「アメリカ行政法」（弘文堂）

常岡孝好（1998）「諸外国の行政立法手続の動向と日本法の課題」（明治学院大学法学部行政手続法研究会代表常岡孝好編『行政立法手続』信山社）

Cabinet Office, UK An introduction guide - How to consult your users

サ

サービス満足度の覆面調査法 [mystery shopping research]

調査会社が、小売店、飲食店、ホテル、ゴルフ場、フィットネスクラブ、旅行代理店、自動車ディーラー、銀行・証券・保険、不動産仲介その他のサービス業者から依頼を受け、一般客を装った調査会社の調査員(mystery shopper)にその店舗・施設を訪問させてサービスの内容を評価するマーケティングの手法。電話調査も併用する。米国で開発された、CS(顧客満足度)向上のための調査方法。米国では既に mystery shopping research 専門の調査会社が500社以上あるといわれる。依頼企業は、覆面調査員の報告を自社のサービスの改善(社員教育を含む。)に役立てる。調査項目は、従業員の挨拶、顧客対応、商品知識、品揃え、商品配置、店舗の内外装の清潔度、イメージ等多岐にわたる。

英国では、公共サービスを受ける側(住民)の立場から顧客満足の実態を把握するためにこの手法の導入を検討している地方公共団体があるとの報告がある((財)建設経済研究所(1999) p.160 によれば borough of Lewisham, London)。

顧客満足、マーケティング

[文献]

建設経済研究所(1999)「日本経済と公共投資 - 社会資本整備 - 20世紀の回顧と21世紀に向けて - 」(『日本経済と公共投資』第34号)

住地ゴルフリサーチ事業部(2000)「平成12年1月20日付け日本経済新聞に掲載された広告」

財・サービス引換券 [voucher]

辞書によれば、voucher とは「財やサービスと交換可能な書類で、すでに金銭が払われている又は今後払われることが示されているもの」を意味する。

換金の仕組みは、ある財・サービスを供給するために集められたファンドを背景に、当該財・サービスとの引換券(バウチャー)を発行し、消費者は市場でその引換券により当該財・サービスを得、財・サービスの供給業者はその引換券をファンドで換金するものである。

New Public Management 理論では、行政活動に市場メカニズムを導入し、サービス供給の効率化を図るとともに、顧客(国民)の満足度を高めることができるよう業績/成果重視のマネジメントを目指す。このための一方法としてバウチャー制度が考えられる。行政サービスにおけるバウチャー制度では、政府は直接サービスを提供するのではなく、国民に対しサービスとの引換券を賦与する。引換券を受け取った国民は市場から当該サービスの供給業者を選択し、必要なサービスを受ける。サービスの対価として業者に渡った引換券は政府により換金される。

バウチャー制度のメリットは、行政サービスに対する国民のニーズの多様化や個別化が求められるとき、バウチャーの用途を一定の範囲に広げておくことにより、国民は市場から多種多様のサービスを選択して受けることが可能となり、顧客の満足度を高めることができる点である。一方、この場合、サービスの受け手の選択眼が重要となり、自己責任が求められることとなる。

バウチャー制度の実例としては、米国における教育バウチャーや低所得者層に対する家賃補助バウチャーがある。

教育バウチャー 米国フロリダ州では、同州の全公立学校を A,B,C,D,F の5段階に評価

し、最も低い F の評価を得た公立学校の子供に対し、1人当たり年 3,000ドルから 25,000ドルのバウチャー（公的資金）を支給し、私立学校に転校する道を切り開いている。

低所得者層に対するバウチャー 米国では賃貸住宅に居住している低所得者層に対する家賃補助制度としてバウチャー制度がある。これは居住者の収入に応じた基本家賃負担額（各種調整後所得の 30%）と基準家賃との差額を政府がバウチャーとして補助する制度である。

基本家賃負担額(A) < 基準家賃(C) 実際の家賃とすると、

バウチャー（政府補助金）= (C) - (A)

ニュー・パブリック・マネジメント、顧客満足

[文献]

大住荘四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」（日本評論社）

[URL]

<http://www.umlaut.co.jp/>

中川忍(1998)「米国の住宅政策について - 住宅金融および制度面を中心に」（日本銀行調査統計局ワーキングペーパーシリーズ）[http://www.boj.or.jp/ronbun/wps.htm./](http://www.boj.or.jp/ronbun/wps.htm/)

サイバネティックス [cybernetics]

1940年代以降に発達した、機械、生物、社会組織等の制御の過程と、制御における通信、情報処理及び貯蔵の過程を研究し、投入産出の多様な制御システムの構造と機能に関する一般法則を、全体構造とその発展に注目しつつ、数学的に研究する理論。一般システム理論(前掲書 pp.520-1)。カナダの Trudeau 首相(在職：1968-79、1980-84)が 1970年代に、cybernetics に基づく統治を行わない国家は"banana republic"に堕すると唱え、積極的に導入を進めたのは有名。

政策科学、PPBS

[文献]

大阪市立大学経済学研究所編(1992)「経済学辞典第3版」（岩波書店）

大住荘四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその 1 -」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 32 号)

鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその 2 -」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 33 号)

鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノートその 4 -」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 35 号)

Aucoin,P.,(1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective Institute for Research on Public Policy

財務管理新構想 [Financial Management Initiative 略称 FMI]

1982年にサッチャー政権の下で英国の中央官庁に導入された財務管理の権限移譲に係る

新構想。大蔵省が財務管理の経験のない部署への権限委譲に消極的で、かつ、各省庁の中央も同様であったため失敗した。この経験を反面教師として、内閣府効率性班が1988年に発表した報告書が *Improving Management in Government: Next Steps* で、権限委譲の前提として企画部門と執行部門の分離を提唱した。こうして設置された執行庁(executive agencies)は、英国の *New Public Management* における画期的な前進と評価されている。

執行庁、ニュー・パブリック・マネジメント、ネクスト・ステップス

[文献]

大住 莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

鈴木 敦(1999)『英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその1 - 』(建設省建設政策研究センター「Policy Research」第32号)

Aucoin, P., (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

HMSO (1988) *Improving Management in Government: Next Steps*

OECD (1997) *Modern Budgeting*

自己資本利益率（株主資本利益率） [Return On Equity]

民間企業の業績を株主や経営者などの stakeholder が評価するときに用いる指標の一つ。企業の自己資本に対する純利益（税引後）の割合。企業は、株主資本（自己資本）と他人資本（負債）を投下して事業を行い、そこから得られた収益の中から、他人資本には利子を支払い、税金を差し引き、最後に残った純利益を株主に帰属させる。したがって、自己資本利益率は株主の持分に対する投資収益率を表す。この数値は、投資家にとって投資の適格性の判断に、また経営者にとっては経営状況の把握及び業務改善内容の検討に使用される。

1970年代後半、アメリカでは株主構成に機関投資家が増加し、これらの投資家が「投下した資本に対し、企業がどれだけの利潤を上げられるのか」という点を重視したことなどが背景となり、自己資本利益率は、当該利益が株主に帰属する配当可能性利益の源泉であることから配当能力を測定する指標として、つまり、経営者が株主に対して果たすべき責務を表す指標として重要視される財務指標となった。こうして、自己資本利益率は企業の業績を判断する代表的な指標とされているのである。

自己資本利益率は、

自己資本利益率=純利益（税引後）/自己資本

と表され、さらに分解すると、

自己資本利益率=純利益/売上高 × 売上高/総資本 × 総資本/自己資本

と表される。これは、費用を抑えていかに効率的に売上高を伸ばしたかを表す「売上高利益率」、資本をいかに効率的に運用して売上に貢献したかを示す「総資本回転率」、いかに借入金をうまく活用したかを示す「フィナンシャル・レヴァレッジ」の3つを組み合わせることで企業活動を評価しようとする考え方と考えることができる。しかしながら、自己資本利益率の問題点として、

- (1) 当該純利益は、税引後利益であるため、税制の異なる各国間の企業同士で比較を行うと必ずしも正確な経営状態が表れない場合があること
- (2) 当該純利益は、名目上の減価償却費が控除されているのみで、運転資金の増減（買掛や売掛、在庫等の増減による）は考慮されていないので、戦略的に毎年の投資を均一にしていない場合や事業のライフサイクルにより売上の減少等がある場合には、

必ずしも正確な経営状態が表れない場合があること

(3) 自己資本は簿価ベースの株主資本で計算されるため株主の富を示す時価との直接の関係がないこと

といったことも挙げられる。

このため、近年は、企業の評価指標として、事業が直接生み出すキャッシュから投資を差し引き、さらに差し引き後キャッシュを現在価値に割り引いて一つ一つの事業を評価しようとするキャッシュ・フローという評価指標が注目を浴びている。

[文献]

落合孝彦(1998)「配当政策とコーポレート・ガバナンス」(坂本恒夫・佐久間信夫編『企業集団支配とコーポレート・ガバナンス』(文眞堂))

[URL]

<http://www.nomura.co.jp/terms/a-gyo/roe.html>

<http://www.kabushiki.co.jp/kdic/dic58.htm>

市場テスト [market test]

特定の行政サービスの供給について、そのための投資に対し示す価値に基づいて供給主体を公共・民間の区別なく決めていくもの。通常、競争入札により当該サービス供給主体を決定する。

英国では、1977年、サッチャー政権において地方公共団体のサービス供給について強制競争入札の制度が義務づけられたが、これは market test の先駆けであった。1991年、メージャー政権により始められた Citizen's Charter の原則の一つには Value For Money が謳われ、良質の行政サービスをより低コストで供給することを目的として、その手段の一つとして market test が実施された。1999年3月にはブレア政権において政府の近代化白書がとりまとめられ、これを踏まえ政府サービスの近代化を進めるためのプロジェクトの一つとして、「よりよいサービスプロジェクト(Better Quality Service)」が行われている。ここでは、公的サービスの VFM を確保するため、サービスの供給方法をチェックすることとされており(最低5年に1回)、その供給方法の一つとして market test を確認することとされている(その他には、廃止、内部改革、戦略的外注化、民営化がある。)。

market test は、民営化の検討を行ったのちに民営化になじまない行政サービスについて、次なる手段として民間委託とともに検討される手段とされる。market test や民間委託にもなじまないものは、さらに executive agency や PFI といった手段による供給方法が検討される。

米国では、州や市町村の地方政府において、特定の行政サービス供給につき公共・民間の区別なく競争入札を行っている例がある(market test とは呼ばれていないが)。例えば、フェニックス市では、1978年からごみ収集事業などに競争入札が行われ、市の公共事業部と民間企業が競争してコスト削減努力を行った結果、1988年までの10年間に全体として2000万ドルもの節約が可能となったとされている。また、ごみ収集事業の例では、地区ごとの競争入札において入札開始当初は民間企業が落札していたが、この状況を受けての市の公共事業部の努力の結果、公共事業部もある程度の地区の落札に成功するようになり、また、公共事業部の労働条件、給与、士気も全体的に1978年当時より改善されたとされている。このことから、行政サービスの供給においては必ずしも民間企業がすべて効率的で行政機関は非効率的であるという訳でなく、サービスの供給主体の間に競争があるかどうか

かがポイントであるといえる。

強制競争入札、市民憲章、バリュー・フォー・マネー、民営化、執行庁（エージェンシー）、プライベート・ファイナンス・イニシアチブ

[文献]

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

翁百合(1999)「公的組織の民営化について-資本と企業経営の論理からのアプローチ-」(Japan Research Review'99Vol.9 No.6 日本総研)

岸道雄(1998)「海外4カ国の公的セクター改革と日本への視点」(FRI研究レポート No.21 January 1998 富士通総研)

鈴木敦他(1999)「英米の政策評価システムの概要 - 政策評価研究ノートその3 - 」(建設省建設政策研究センターPolicy Research 第33号)

デビッド・ワグボーン、レッド・ゲブラー(1995)「行政革命」(日本能率協会マネジメントセンター)

執行庁（エージェンシー）[executive agency]

「執行庁」と和訳されることが多い。英国のサッチャー政権の下で効率性検査及びFMIの失敗を踏まえて登場しNext Stepsは、個別の検査、手続きの修正、情報の改善等では不十分で、中央集権で規則にがんじがらめにされた管理を根こそぎなくすには大幅な制度変更であると結論した。当時は、政府の各部署で、任用、解雇、選任、昇進、給与、勤務時間、情報機器の利用等にも管理者の裁量でできることはなく、すべてが中央で決められていた。規則及はどの部署にも適用できる一般則で、特殊個別の事情に適合していなかった。規則は、支えではなく拘束とみなされ、管理者に効果的な管理を促すものではなかった。1988年の報告書の具体的な提言は、公的サービスの供給の事務を各省庁から分離して執行庁(Next Steps agency)に行わせることであった。執行庁の設置に当たっては親元の省庁と執行庁が交渉し、枠組み文書(framework document=FD)が締約される。FDは、当該執行庁の役割、目的(aims)、目標(objectives)、執行に係る財政的条件、執行庁長官(chief executive)の責任、親省庁及び大蔵省と執行庁の関係、会計及び監査の仕組み、財務及び人事権限の長官への委譲等を規定する。執行庁が設けられると、親省庁及び大蔵省に対して、執行庁が行う毎年の業績目標(performance targets。年次計画に基づく目標の他、次節で触れる市民憲章(Citizen's Charter)が制定された後は、執行庁は、新たに市民憲章の目標達成に必要な目標も付与された。)の達成度の報告が、そのまま執行評価となり得ることとなった。また、執行庁は、年次報告に必要なデータを把握するために庁内での業績測定を充実した。このように、執行庁は、後述する新公的経営管理(New Public Management=NPM)のいくつかの実行手段の一つであり、NPMの他の実行手段の一つである政策評価と親和性をもっている。

執行庁は、NPMの目標(顧客満足度の追求、業績指向、業績測定、規則等の緩和、権限委譲、リスク管理及び市場機構の活用(市場化ではない))のすべてを満たすメカニズムである。従来の行政改革が、政策企画部門と執行部門を併せ持つ行政機関を対象としたために失敗した教訓から学び、業績測定の比較的容易な執行部門を切り出し、執行庁長官に人事、予算等の大幅な裁量権を付与し、執行庁長官と親省庁の間で、顧客満足度の向上結果、費用縮減結果等に係る目標基準、補助金等につき定めた枠組文書を交換する仕組みをつくった。執行庁は、行政機関であるが、長官は民間人を含め公募で任命され業績に応じて契約更新が決まる。執行庁の内部も業績指向であり、業績が向上すれば、一定の範囲で長官が職員

報酬を増やせる。ここで注意すべきは、公的サービスのうちどれを執行庁が供給するかは、サービスの性格から公的部門が引き続き供給する必要があり、かつ、半独立非政府機関等よりも執行庁の方が適しているという基準で決まる点である。民営化は、公的部門が供給する必要のないサービスを公的部門からふり落とすことであったが、ある意味では単純な作業であった。執行庁は、公的部門が行うべきことをより効率的かつ効果的に実施する全く新しい工夫である。PFI と双璧と言えよう。

[文献]

鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - 政策評価研究ノート2 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号)

市民憲章 [Citizen's Charters [英]]

英国政府、地方公共団体その他の公的部門が市民に公的サービス供給に係る目標の基準をわかりやすく明示した文書(憲章)の総称。1997年5月の労働党政権成立直後までの日本語文献には、Citizen's Charters (市民憲章)を英国の成果重視政策の代表とするものが多かった。現在も市民憲章は存在しており、例えば、Heathrow 空港の手荷物受取所のベルトコンベア内の空間に設けられた回転式のバックライト広告板(脚付き)に Traveller's Charter (旅行者憲章。受益者別憲章の1つ)の Our standard 10 箇条が表示されている。また、英国環境・交通・地域省(Department of the Environment, Transport, and the Regions (DETR)では、同省及び所管の agency の憲章の改訂作業中と聞いている(1999年3月現在)。しかし、市民憲章を所掌する Cabinet Office の Service First Unit のサイト(<http://www.servicefirst.gov.uk/>)は、主要な National Charters を45しか掲載していない。DETR のサイト(<http://www.detr.gov.uk/>)でも市民憲章を検索できない。これらは市民憲章の重みが減ったことを示すと考えられる。

内閣府、憲章マーク、環境・交通・地域省(英国)

[文献]

鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその1 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第32号)

使命 [mission]

語義としては、「特に政治や商業についてある目的を持って外国に派遣される個人や集団(によりなされた仕事)」、「人々に布教するために派遣された宣教師の集団(によりなされた仕事)」、「個人や集団により責任を持ってなされる特定の業務や義務」などがあるが、組織についていえば、組織が社会に対してどのような役割、仕事を果たすのか、その役割、仕事の内容を示したものと捉えることができる。

米国の GPRA においては、戦略計画に当該行政機関のミッションをわかりやすい言葉で外部に向けて行うミッション・ステートメントを義務づけている。GPRA により目指す行政マネジメントは、コスト減らしや仕事減らし、又は手続き重視のマネジメントではなく、ミッションに照らし行政機関がいかに有効な業績成果を挙げるかを重視するものであることを明らかにした。

ミッションは戦略計画の中核であり、これを基に、戦略計画においてはアウトカムに関連した一般目標(general goal)や一般到達目標(general objective)が、年次業績計画には、業績目標(performance goal)や業績指標(performance indicator)が定められ、成果重視のマネジメン

ト体系が構築されている。このマネジメント体系は、組織の構成員の戦略的思考の向上、組織内のコミュニケーションの促進、意思決定プロセスの明確化に資するものと考えられる。

GPRAでのミッション・ステートメントは、OMBのガイダンスによれば、各行政機関の主要な機能及び運営についての包括的なミッションの陳述であり、「ミッションの記述は、鍵を握るプログラム及び行動に特に焦点を当てて、機関の基本的な目的(purpose)を規定した短いものであるべきである。」とされている。

GPRAによる各行政機関のミッションの具体例として、交通省、住宅・都市開発省、環境保護庁、連邦危機管理庁、内務省開拓局のミッションを挙げると以下のとおりである。

行政機関	ミッション
交通省	安全で速く、効率的かつアクセス容易で便利な交通システムの構築。現在及び将来の重要な国益及び国民生活の質を向上させ、国家に貢献する。
住宅・都市開発省	適切な住宅・住環境の提供のためコミュニティと居住者に能力を与える。
環境保護庁	人の健康及びそれに依存して生きている自然環境（空気、水、土地）を守る。
連邦危機管理庁	緩和(mitigation)、準備(preparedness)、反応(response)、復旧(recover)といった広範でリスクに基づいた危機管理プログラムで国を導き、支援することによりすべての災害から生命や財産の被害を減らし、施設を守る。
内務省開拓局	アメリカの公衆の関心のある環境上、経済的にしっかりとした状態で水や関連する資源を管理、開発、保全する。

政府業績成果法、戦略計画、年次業績計画、連邦管理予算局

[文献]

上山信一(1998)「『行政評価』の時代」(NTT出版)

上山信一(1999)「『行政経営』の時代」(NTT出版)

島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部(1999)「行政評価」(東洋経済新報社)

建設省建設政策研究センター (1999)「英米の政索評価の概要調査」

首席財務官法（米国）[Chief Financial Officer Act]

1990年に米国において制定された米国連邦政府の財務管理のシステムを規定した法律。この法律によって、大統領の任命によって各省庁にChief Financial Officer(CFO)が置かれ、各省庁の財務管理の監督、会計制度の改善等を所掌することとされた。CFOは財務管理の責任者であって、予算編成の責任者ではない。この法律制定の背景には、連邦政府内の財務管理に対するチェック制度が整備されず、1970年代以降、連邦政府内において不正・浪費の顕在化、財政赤字の増大等の問題が発生し、連邦政府の財務報告についての世論の高まりがあった。このため、包括的な財政管理改革としてCFO法が制定されたとされる。米国においては、連邦政府のマネジメントとアカウンタビリティを改善するため、CFO法を含めて様々な立法を行い、既存の法律と連携させて結果志向の業績マネジメント体系の整備を進めてきた。このマネジメント体系の中核となるのが、戦略計画、年次業績計画、業

績報告というマネジメント・サイクルを定めた Government Performance and Results Act (GPRA) であるが、財務管理改革を定めた CFO 法、内部管理統制システムと財務管理システムの評価を求めた Federal Managers Financial Integrity Act、内部監査を規定する Inspector General Act、情報管理の改革を定めた Paper Reduction Act of 1995 と Clinger-Choen Act of 1996 などと一体となって、結果志向の業績マネジメント体系が形成されている。ただし、これらの OMB や議会への報告体系は複雑なものとなっており、1998 年に General Accounting Office は議会の要請に応じてこれらの法定された報告体系を整理し、結果を議会へ報告している。

CFO 法は、1994 年に制定された The Government Management Reform Act of 1994 (GMRA) によって強化され、1996 会計年度以降、各省庁ごとに OMB 長官に対して前年度の会計及び活動を網羅した財務報告を行い、1997 会計年度以降は財務省長官は OMB と協議の上、政府全体の前年度に関する財務報告を大統領及び議会に対して行うこととされた。また、1996 会計年度において 10 省庁がパイロットプログラム実施省庁として指定され、CFO 法、FMFIA、GPRA などを含む一連の法律に基づく報告を統合したアカウントビリティ報告書を作成するパイロットプロジェクトが実施された。さらに 1996 年には、Federal Financial Management Improvement Act of 1996 が制定され、財務報告書の監査にあたって、連邦会計基準及び標準総勘定表様式への適合性について報告するよう求めている。

この他、CFO 法は、財務管理上の問題に関する省庁の活動に対して助言及び調整を行う機関として 1990 年に Chief Financial Officer Council (CFO 協議会) を設置した。CFO 協議会は、OMB 次官を長とし、各省庁の CFO や次席財務官等で構成され、財務システムの統合と近代化、財務情報の質の改善、財務データ・財務情報に関する基準、内部統制、財務的業務及び組織に関する法制度等に関する助言及び調整を行う。GPRA を中心とした結果志向のマネジメントの核心である業績情報と予算の統合についても CFO 協議会は大きな役割を果たしており、GPRA 実施小委員会を協議会内に設置して、連邦省庁の管理職員に対して GPRA Bulletin を発行したり、省庁間のコミュニケーション促進活動を行っている。1997 年には、Integrating Performance Measurement into Budgeting Process というガイドブックを公開している。

政府業績成果法、監察総監、連邦管理予算局、

[文献]

金井甲、平田研、岡達哉 (1998) 「社会資本と企業会計的手法に関する研究 - 英国・米国・ニュージーランド等の事例研究を中心として - 」 (建設省建設政策研究センター『PRCNote』第 17 号)

宮川公男 (1999) 「アメリカ連邦政府の行政改革 - GPRA を中心として - 」 (日本開発銀行設備投資研究所『経済経営史研究』1999vol.20-1)

GAO (1998) “The Statutory Framework for Performance-Based Management and Accountability”

GAO/GGD/AIMD-98-52

省庁別投資戦略 [Departmental Investment Strategies]

英国政府が、Public Service Agreements (公的サービス合意: PSAs) で定められた政策目標である objectives (目標)、performance targets (達成目標) を達成するために、効率よく資本投資・資産管理を行っていくための戦略として省庁別に定めたもの。Departmental Investment Strategies (DISs) は、経済・財政戦略報告 (EFSR) で記述されているとおり、大蔵省が承認し、1999 年 3 月に公表された。各々の投資戦略は、対応する PSAs の一部とさ

れる。資本投資に関連する財政運営の基本的枠組みとして、資本支出と経常支出を区別して政府の借入を資本支出のためだけに限るという財政の黄金律 (golden rule) が述べられるとともに、資源会計・予算の導入が予定されている。達成目標の効率的達成のための投資戦略として、情報化、官民協調 (Public/Private Partnerships)、優先順位の明確化、投資・運用リスク分析、委任システム、調達方法改善、保有資産の利用・売却などが上げられている。

また、DISs においては、Output and Performance Analyses (アウトプット・業績分析) では必ずしも明らかでなかった達成目標と performance indicators (業績指標) の関係が整理されている。

公的サービス合意 (英国)、アウトプット業績分析、業績指標

[文献]

鈴木敦他 (1999) 「英米の政策評価の概要 - 政策評価研究ノートその 3 - 」 (建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 33 号)

職員満足 [employee satisfaction]

顧客満足 (customer satisfaction) を重視する企業経営を行う場合に、従業員満足を追求することにより結果的に高い水準の顧客満足を実現する経営手法。特にサービス産業において重視される。顧客第一主義の企業においては、サービス提供のための企業活動のうち従業員の顧客対応が最も重要な部分であり、企業はその従業員がよいサービスを提供するために必要なサポートを行うべきであるとするものである。ファーストフード店員のよう、サービス価格が低く顧客も高水準のサービスを求めず、企業側も一定のサービス水準の確保を重要視する場合には、サービス内容を標準化し、管理職員が従業員のサービス提供を細かく監督することが可能であるが、顧客が高い価格を負担し高度なサービス提供を期待するような場合には、こうした管理職員の監督によってはサービス水準の維持は不可能である。このような場合には、顧客のニーズについて最も情報を有する従業員に権限を与え、ニーズに応じたきめ細かなサービス提供を行うことによって始めて水準が高く顧客の満足度も高いサービスが提供できるのであり、管理職員は従業員がよいサービスを提供するための支援・環境づくりに努めるべきであるとされる。権限を与えられた従業員が高い水準を提供するためには、従業員がよいサービスを提供したいという動機、あるいは提供できたという満足感を有することと、何が提供すべき適切なサービスであるか判断するための企業の価値観、ミッションを共有することが重要とされる。サービス企業や管理職員をプリンシパル (依頼人)、サービスを提供する従業員をエージェント (代理人)、提供されるサービス水準を performance、サービス提供の監督をモニタリング・コストと考えれば、これらの関係はプリンシパル = エージェント関係として捉えることが可能であり、依頼人であるサービス企業や管理職員は、代理人である従業員がよりよい performance (よいサービスの提供) を実現するために従業員に権限を委譲するとともに適切な動機付けを行わなければならない。

従業員の満足と動機付けについては、いくつかの経済学的理論付けがなされている。Elton W. Mayo は、1920 年代後半から 30 年代初期にかけてシカゴのウエスタン・エレクトリックのホーソン工場で行った実験研究によって、自発的な共同作業と責任の自覚が労働者の満足度を高め、生産性を向上させることを発見し、職務の満足度や自尊心が生産性を高めるとする動機付け理論 (Motivational Theory) をまとめた。また、米国の Frederick Herzberg は、

アンケート調査によって労働者の満足感につながる要因は、達成感、人から認められること、仕事の性質そのものへの満足感、責任感、進歩、個人的な成長などの動機づけであるとし、従業員の期待を満足させるためのこれらの金銭以外の動機づけの要因によって労働を促すことを職務充実（job enrichment）と名付けた。

公的部門においても、顧客満足という視点からすれば、公共サービスの提供については、この職員満足度が重要である。顧客主義を基本とする英国や米国の行政マネジメント改革においても、マネジメントの権限移譲とともに、公務員を信頼し、適切な動機付け、訓練を行うことの重要性が強調されている。英国のブレア政権は、政府の近代化白書の中で政府のマネジメント改革における5つの基本的考え方の中の1つとして明確に打ち出している。米国においては、大統領は政治的に任命されない職業公務員に対して根強い不信感を持っていたとされるが、ブッシュ大統領は職業公務員を評価し、その役割を認める方向に変化した。クリントン政権においては、マネジメント改革として取り組んでいるNPRの主導者であるゴア副大統領が「NPRの実行の中で、政府が民間企業の経営から学んできたことの大部分は、顧客に焦点をあてること及び従業員に耳を傾けることの2つの原則に集約できる」と述べている。

顧客満足、エージェント理論、政府業績レビュー

[文献]

上山信一（1999）「『行政経営』の時代」（NTT出版）

鈴木敦他（1999）「英米の政策評価の概要 -政策評価研究ノートその3-」（建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号）

ウィリアム・デイトビ、ブローウ、柳澤・和田訳（1993）「顧客満足のサービス戦略」（ダイヤモンド社）

新制度派経済学 [new institutional economics]

経済行為者の合理性の欠落により生ずる厚生損失を最小化するため、合理性の代用物としての適切な「制度」がデザインされることを説明する経済学の分野。新制度派経済学は今日、統一的な理論体系を持っておらず、いくつかの方法論的に類似したアプローチから成り立っている。

NPMでは顧客満足、3E'sの充足の観点から行政組織の分権化がポイントの1つとされるが、分権型組織をどのようにデザインしどのようにワークさせるかについては、新制度派経済学の理論が応用されているといわれる。

新制度派経済学は新古典派のミクロ経済学のアプローチを基本にしている。すなわち、方法論的個人主義（個人が社会の基本的な構成員であり、社会のプロセスと制度は、個々の人の行動や行為についての理論的な言明を用いて説明されなければならない）を基に、個人は効用の最大化を目指すものとされる。ところが新古典派と異なり、経済行為者は、新古典派では完全に合理的（行為者の知識と情報処理能力は無限）であるのに対し、新制度派では限定された合理性をもつ（行為者の知識と情報処理能力は限定されており、その限定された世界観の中で行動する）とされている。

新制度派のアプローチの中心には「制度」がおかれる。ここで「制度」とは、「一人あるいは複数の個人の行動パターンにかかわる、社会的に制裁可能な期待」とされ、具体的には契約や組織などが例として挙げられる。新制度派は、人間行動に対してこれら制度が及ぼす影響を取り扱い、制度の効率的なデザインの可能性を研究する。この研究には、大きく3つの理論の流れ（プロパティ・ライツ理論、取引費用理論、プリンシパル・エー

ジェント理論)がある。

- 1) プロパティ・ライツ理論は、経済行為を行うに当たり、当該経済行為に関連するプロパティ・ライツ(財を利用する権利、財の形態と内容を変更する権利、発生した利潤を自分のものにする権利、または損失を負担する義務、財を譲渡し、清算による収益を受け取る権利)をどこにどのように配分(デザイン)するのが望ましいのかを研究する。経済主体間の契約はプロパティ・ライツの移転と、企業組織はプロパティ・ライツの配分と捉える。複数あり得るプロパティ・ライツ構造の中で優先されるのは、取引費用と外部効果による社会的厚生(損失)の合計を最小化するものである。一般的には、取引費用的に許される範囲において、プロパティ・ライツを、できるだけ完全な権利の束(経済行為や外部効果による利益・リスクのすべて)が経済資源の利用と結びつけられ、経済行為者に配分されるよう分配するのが望ましい。
- 2) 取引費用理論は、分業的経済システムでの専門化した行為者間のさまざまな交換関係である取引に着目し、この取引を行うときに発生する費用を最小化するよう制度の構築を研究する。例えば、取引パートナーと長期にわたり有効な関係を有することが必要な場合(例えば雇用関係など)には組織への統合が選択され、また、短期的、スポット的な関係であることが必要な場合(一般的な物資の購入など)には市場における契約が選択され、その両極の間には、パートナーとの取引内容に応じ、資本参加、提携、長期的協定、年間契約など様々な制度が選択される。
- 3) プリンシパル・エージェント理論では、契約関係(すなわちプリンシパルとエージェントの関係)にあるパートナー両個人に着目し、情報の非対称性、機会主義、プリンシパルとエージェントとのリスク性向の違いによって発生するエージェンシーコストを最小化するような制度の構築を研究する。方法としては、エージェンシーコストの種類に応じた適切な制度を構築することによりエージェントの利害をプリンシパルの利害と一致させるものであり、例えば、エージェントからの担保の供出、利益次第でエージェントへの報酬を変えるインセンティブの付与、エージェントに対するモニタリング行動などがある。

これらの理論同士の関係としては、まず、プロパティ・ライツ理論とプリンシパル・エージェント理論及び取引費用理論は、前者が権利の配分に着目しているのに対し、後者は取引当事者に着目しており、視点が異なることから相互補完的である。そして、取引費用理論が優位性を持つ領域は、機会主義的に行動し、限定された合理性を持つ行動主体が、特殊な交換関係に入るような状況である。また、プリンシパル・エージェント理論が優位性を持つ領域は、契約問題の原因が、特殊性よりも情報の非対称性に求められたり、参加している行動主体のリスク性向が重要な役割を演じるような状況である。

ニュー・パブリック・マネジメント、取引費用理論、プリンシパル・エージェント理論

[文献]

大阪市立大学経済研究所(1992)「経済学辞典第3版」(岩波書店)

Arnold Picot 他(丹沢安治他訳)(1999)「新制度派経済学による組織入門」(白桃書房)

政策科学 [policy science]

政策研究は、経済学、政治学、行政学その他の応用社会科学を援用して、政策の対象となる問題、公共政策及び政策研究の間(間)の関係を概念化し、問題の原因を探求・診断し、問題の処理と代替案を考究する。政策研究の体系が政策科学と呼ばれる。政策科学に基づく

政策研究は、政策実行の手段の選択肢に係る科学技術的な評価を通じて直接的に(例 米国の1970年代の家賃補助実験)、又は、社会問題に関する認識の枠組みをつくり、世論を変える教育啓蒙的機能を通じて間接的に(例 米国の都市・人種問題の認識の枠組み)、政策形成に影響を及ぼすことができるといわれる。

一方、New Public Management (NPM、新公的経営)は政策科学の限界が明らかになったため現れた代替的なパラダイムであるという説がある。公的部門に政策科学が導入された最大の事例は1960年代初めのPPBS (Planning-Programming-Budgeting System)であるが、最善の選択肢を追求しつつ結局は測定に係る諸問題を解決することができず2年間ほどで実質上中止されている。NPMは応用社会科学に拘ることなく、民間の経営手法を大胆に取り入れて成功を収めている。NPMの手法は、例えば、政策評価をみてもわかりやすいアウトカム指標を優先する等、政策科学の要求する厳密性と精緻には遠く及ばないが、NPMは、問題を解決するのは測定値そのものではなく、測定値を踏まえた利害関係者の調整過程であり、本来限界のある測定にいたずらに精度と体系性を求めることは意味がないと考える。

政策科学が成果をあげた分野があることは事実であるが、福祉の負担増を認めず、小さな政府で質の高い公的サービスの供給を求める考え方は時代のイデオロギーとなった。政策科学批判は、1960年代の行政の関与が拡大する状況(例 米国の人種暴動後の「偉大な社会」政策)で発達した政策科学の価値が吟味されるようになったということであろう。社会科学では、例えば、経済学における古典派 - ケインズ理論 - 新古典派の関係のように、従来の体系に対する批判と代替的な体系の提示、更にそれに応えた従来の体系の発展というらせん状の展開が普通であるから、政策科学が批判に応じて今後どういう発展を見せるか興味深い。

ニュー・パブリック・マネジメント、PPBS

[文献]

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

下河辺淳監修、東京海上研究所編訳、Urban Institute 著(1996)「都市問題の政策科学：アメリカにおける大都市の安心の条件」(東洋経済新報社)

鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノート その4 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第35号)

Aucoin,P.,(1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

政府業績成果法（米国） [Government Performance and Results Act]

1.経緯

米国において、連邦政府に結果志向のマネジメントを導入するため1993年に制定された法律。1990年に共和党のW.V.Roth上院議員によって提案され、クリントン民主党政権の支持を受けて成立した。各行政機関が performance measurement (業績測定) に基づいたマネジメントを行うことによって、議会、行政における意思決定を改善するとともに、行政の議会や市民に対する accountability (説明責任) を向上させることを目指すものである。GPRAの制定目的は、議会の側から見た行政統制及びそのための情報提供という側面と、行政の側から見た内部マネジメントの改善という側面から捉えることもできる。GPRAでは、この両方の側面の要請を満たすものとして、顧客主義を強調して行政の説明責任の重点を input や合規性から outcome (成果) へとシフトさせ、プログラム

の業績測定とその因果関係分析であるプログラム評価（program evaluation）を意思決定に反映する戦略的マネジメントを導入することとしている。

GPRA 以前にも、Inspector General Act や Chief Financial Officers Act により、プログラムの有効性を評価したり、結果情報を財務マネジメントに反映するなど、プログラムの performance（業績）をマネジメントに反映するための制度が導入されていたが、なお不十分とされていた。また、クリントン政権は、民間や外国政府、米国の州・地方政府等の経験に学び、顧客志向の政府を作るため、ゴア副大統領の主導のもと 1993 年から National Performance Review（NPR）を開始した。NPR は、結果重視、顧客主義、民間経営手法の導入、目標設定と評価によるマネジメント・サイクルなど New Public Management（NPM）の考え方に沿ったものである。GPRA 自体も、顧客主義、目標設定と performance measurement、これら業績情報によるマネジメントサイクルの導入、権限の委譲など NPM の考え方を具現化したものであり、NPR においても GPRA の履行を主要課題として取り上げられ、Managing for Results というプログラムが実施されている。

2.内容

GPRA は、各行政機関に対して、strategic plans（戦略計画）、annual performance plans（年次業績計画）、annual performance reports（年次業績報告書）という3つの基本文書の作成・提出を求めており、Plan-Do-See というマネジメント・サイクルを明確な形で取り入れている。これらの文書は予算そのものではないため、各省庁は年次業績計画を予算要求と整合させることが求められる。現時点では、予算上のプログラム活動の構造と業績計画のプログラム構造は異なることが認められているが、将来的には、予算勘定構造を改めて予算と年次業績計画を統合し、業績目標や指標別に費用を表示することが望ましいとされている。ただし、GPRA には財務管理に関する規定は置かれておらず、CFO 法等に基づく財務管理と一体となって結果志向のマネジメントが行われる。

GPRA では上記の基本文書の他に、重要な制度が用意されている。管理職員への柔軟性付与条項（managerial flexibility waiver）とパイロット・プロジェクトである。管理職員への柔軟性付与とは、管理職員に対して結果に対する説明責任と引き替えに合規性に関する適用除外の特例を与えるというものである。これは、結果志向のマネジメントにおいては管理職員や職員の創造性や自主性が重要であるという考え方に基づいている。パイロット・プロジェクトとは、本格的な施行の前に試行プロジェクトを実施し、問題点の洗い出しや運用面での検討を行い、円滑な導入と必要な改善を図ろうとするものである。業績計画の作成と報告、管理の柔軟性付与、業績予算の3つのプロジェクトの実施が GPRA に規定されている。

3.実施状況

1993 年に法律が制定されたものの、性急な導入によって失敗した PPBS の反省に鑑みて準備期間が用意され、戦略計画の策定は 1997 年、年次業績計画の策定は 1998 年からとされた。

GPRA の導入経緯

1994～96年度	・戦略計画、年次業績計画作成のパイロット・プロジェクト
1997年9月	・戦略計画を議会に提出（全省庁）
1998年2月	・年次業績計画を議会に提出（全省庁）
2000年3月	・最初の年次業績報告を議会に提出
2001年3月	・業績予算パイロット・プロジェクトの実施状況及び導入の是非について OMB が報告

その間に、パイロット・プロジェクトが実施されるとともに、Office of Management and Budget (OMB) や General Accounting Office (GAO) は、実施のためのガイドラインや手引書を作成するなど、GPRA は、本格実施までに約5年間の準備期間が用意されている。ただし、パイロット・プロジェクトについては、業績計画の作成と報告に関するプロジェクトが1994年から1996年にかけて指定された省庁において実施されたが、残る管理の柔軟性付与と業績予算に関する2つのパイロット・プロジェクトは実施が延期されている。このように、GPRAは時間と労力をかけて実施に移されているが、performanceに基づくマネジメントは、導入によって劇的な改善が図られるというものではなく、マネジメント・サイクルを通じて漸進的に目的に近づくというものであり、その理想とするところの実現にはなお時間と努力を要するとされている。GAOは1999会計年度と2000会計年度の年次業績計画について審査を行っているが、その中で業績情報の信頼性向上、リスクの考慮、マネジメントの戦略性強化などが不十分であるとの勧告を行っている。また、連邦議会はOMBに対する書簡の中で、GPRAに基づくマネジメント改革は、その目的である意思決定者への情報提供という面においては未だ実用的とは言えない段階であるが、それはまだ出発したばかりで発展の初期段階であるためである、と伝えている。説明責任、インプット、アウトカム、業績測定、プログラム評価、監察総監、首席財務官法、政府業績レビュー、ニュー・パブリック・マネジメント、プラン・ドゥー・シー、戦略計画、年次業績計画、年次業績報告、連邦管理予算庁、米国会計検査院

[文献]

- 鈴木敦他（1999）「英米の政策評価の概要 - 政策評価研究ノートその3 -」（建設政策研究センター『Policy Research』第33号）
- 宮川公男（1999）「アメリカ連邦政府の行政改革-GPRAを中心として-」（日本開発銀行設備投資研究所『経済経営研究』1999 vol.20-1）

政府業績レビュー [National Performance Review] 政府再生のための国家的パートナーシップ [National Partnership for Reinventing Government]

1. 概要と背景

米国において1993年から行われている、結果重視の形で政府を改革していく取り組み。1998年にNational Performance ReviewはNational Partnership for Reinventing Governmentとその名称を変え、持続的な政府再生運動としての意味を強めている。

1992年に大統領に就任したクリントンは、従来の民主党の「大きな政府」の路線を踏襲せず、また、「小さな政府」（何もしない政府）でもなく、「結果重視の政府」への改革を志向した。この改革は、National Performance Reviewと呼ばれ、ゴア副大統領

が主導的な役割を果たした。

NPR が推進された背景として次の4つが挙げられる。

米国では1980年代からの財政赤字、経常収支赤字とともに政府業績の赤字に悩んでおり、連邦政府への国民の信頼が落ち込んでいたこと、

一方、民間企業では1980年代の停滞を背景にリストラクチャリングやリエンジニアリングといった経営改革が進められ、これを連邦政府改革にも生かそうとする考えがあったこと、

連邦政府の行政改革に先立ち、州や自治体において行政の評価システムの導入といった改革が行われていたこと、

1980年代以降の英国、ニュージーランド、オーストラリアなどにおいて中央政府の行政改革の経験があったこと、である。

2. NPR の具体的な取り組み

1993年3月から、ゴア副大統領は各省庁から集めた約250名のスタッフによるタスクフォースを組織し、改革プログラムを開始した。この開始に当たって、クリントン大統領は以下のように述べている。

我々の目標は、連邦政府全体をより低費用かつ効率化すること、及び国家官僚の文化を自己満足及び権利の制限から主導性及び権限移譲に向けて変化させることである。我々は、国家政府全体を再設計し、再生し、再活性化することを意図する。

半年の調査の後、ゴア副大統領が大統領に対して報告したレポート「官僚主義から結果主義(From Red Tape to Results)」では、「よりよいサービスを少ない経費で(Works Better and Cost Less)」実現する政府を目指し、次の4点の基本方針が示された。

官僚主義の打破(Cutting Red Tape)

人々が規則に従っていることに説明責任を持つシステムから、政府が成果を達成していることに説明責任を持つシステムに変える。これまでの予算、人事及び調達システムを合理化し、組織が自由に使命を追求することを可能にする。また、問題を起こした職員を単に罰するだけでなく、問題を防ぐシステムを再構築し、さらに、資金を他に依存している下部機関等に対する統制を緩める。

顧客第一主義(Putting Customers First)

政府サービスの改善のために、顧客満足の向上を目指す。ここで市民(Citizen)という言葉でなく、顧客(Customer)という言葉を使うのは、投票行動をする Citizen が公的機関の行動に影響をほとんど及ぼすことができないという現状を反映している。

結果を出すための職員への権限付与(Empowering Employees to Get Results)

意思決定を非集権化することにより、政府を改革する。職員に対して、より多くの自己決定と問題の自己解決のための権限を与える。協調的な労働管理を採用し、職員が効果的に働くために必要な訓練等を提供し、職場を人間的にする。

基本に戻る(Cutting Back to Basics)

これまで行ってきた複雑な行政を再点検する。

3. NPR から NPRG へ

1994年11月、中間選挙で共和党が上下両院を制すると、NPRはその内容の変質を迫られた。当初、連邦政府のダウンサイジングでかなりの進展を見せていた NPR は、共和党の猛攻撃により、そのテーマを「連邦政府はいかにサービスをなすべきか」から「政府は何をなすべきか」へと転換せざるを得なくなった。これを受け、省庁数の削減や連邦プログラムの大幅な修正が検討されたが、結局、実行はされず、NPRは頓挫するかに見え

た。

1998 年になると、ゴア副大統領は National Performance Review を National Partnership for Reinventing Government へとその名称を変え、新たに「アメリカを最善の状態に」(America @ Its Best) とのスローガンを掲げ、プログラムの内容を拡大し、一層改善された顧客サービスを約束することとした。そのプログラムの内容は以下のとおりである。

NPRG プログラムの一覧

プログラム	内容
Access America	情報技術によるリエンジニアリングを行う。 政府のサービスを情報技術で提供することを目指す。
Bench Marking	政府の習慣及び業績を、世界の最良のものに対して測定する。
Conversations with America	顧客サービスの改善方を、アメリカ国民と対話することを、連邦職員に促す。
Community	より少ない費用で成果が出るサービスを行うため、国と地方との、組織間のパートナーシップを巻き込む。
Family	家族及び共同体の絆を強める。
Federal Workplace	市民と共に、市民のために誇りをもって働くようにするために、サービスと職場の改善を行う。
Hassle-Free Service	民間部門で利用可能なサービスに見合う又は越える、顧客志向の政府に励む。
High Impact Agencies	ほとんどの米国民に奉仕する 32 の連邦省庁の、組織全体の改編を支援する
Managing for Results	高い業績、アウトカム志向及び説明能力のある連邦政府を開発するために GPRA を用いる。
Performance-Based Organizations	均衡予算の世界でサービス供給を行うために、官民の混合したモデルを用いる。
Plain Language	政府刊行物に皆が読み理解できる言葉を用いる。
Reinvention Labs and Waivers	より良い方法を見つけるために、過剰な官僚制及び細かいマネジメントを排除する。
Reinventing Regulation	協調、革新、教育、改善された配慮及び参加によって、標準と目標を達成する。
Welfare to Work	目標を設定し、有用でたたえるべき仕事を探し、福祉から仕事に移る人々に対する関与を行う。

4. NPRG 中の政策評価関連の取り組み

NPRG のうち、政策評価と関連の深い 5 プログラムについては以下のとおりである。

Managing for Results (結果志向の管理)

結果志向の行政を目指し、戦略計画、年次業績計画及び業績報告について規定した、GPRA を履

行することを主眼としたプログラム。大統領府においては、予算管理局 (Office of Management and Budget (OMB)) が大きな役割を果たしている。

Benchmarking (ベンチマーキング)

民間企業のような運営に向けて、連邦基準策定協会 (Federal Benchmarking Consortium) の設立、最良事例知識データベース (Best Practices Knowledge Database) の構築等、行政サービスの「良い例」を蓄積することで目標の設定を行うプログラム。

Hassle-Free Service (煩わしさのない公的サービス)

1993年に、ゴア副大統領の NPR に基づく提案を受け、クリントン大統領は、連邦政府の各省庁がサービスの基準を定めて顧客を第一とするよう求める大統領令 (Executive Order) を発した。

大統領令の連邦政府に対する要求

- ・ 民間部門で利用可能なサービスに見合う又は越える、顧客志向の政府に励む。
- ・ 顧客サービスの標準 (Customer- Service Standards) を定める。

さらに、この標準を機能させるために、カンザス市、シアトル市及びダラス - フォートワース市に3つの “Hassle-Free Community” を設立した。これらの Community においては、州と地方自治体が組織の壁を越えて顧客サービスを提供している。

Performance Based Organization (PBO) (業績準拠組織)

英国のエージェンシー制度を参考に、1996年、ゴア副大統領が結果志向の特別の組織 (Performance Based Organization (PBO)) を作る提案を行った。その後、セントローレンス河道開発公社 (Saint Lawrence Seaway Development Corporation)、連邦航空局 (Federal Aviation Administration (FAA)) の一組織である航空交通サービス課 (the air traffic services division) 等の5機関が PBO の候補として名乗り出たものの、議会はこれらを認めてこなかった。ところが、1998年10月には、議会の承認を得て、学生に対する金融支援を担当する部署が、初めての PBO として設立された。これに伴い、4機関が、1999年の大統領予算教書において、PBO への道を模索すると位置づけられた。

Reinventing Regulation (規制の革新)

不必要な規制の排除、結果への報償、草の根のパートナーシップ及び交渉を旨とする規制の改革プログラム。対象は、環境、安全、食糧等が中心。

5. NPRG の基となっている考え方

NPRG における政策評価の仕組みは、結果重視でアウトカム志向であることに特徴がある。こうした政策評価は、国レベルでは、オーストラリアがその先駆けとなった。こうした政策評価又は行政管理のあり方については、行政学の立場からは、世界各国に共通する新行政管理理論 (New Public Management (NPM)) の考え方が影響を及ぼしているとされている。

しかし、この NPM は、保守主義や自由主義といった特定の政治イデオロギーとは関係が薄く、行政改革の経験を踏まえて形成されてきており、統一的・演繹的な理論の形をとっているわけではない。例えば、NPM を参考にしているとされている行政改革であっても、強烈なダウンサイジングを志向する英国保守党下の行政改革と、行政に対するマネジメントを重視する米国の NPRG のような形態がある。NPRG は、Benchmarking プログラムに代表されるように民間経営手法を取り入れ、職員の業績に対する報酬制度や、いわゆるエージェンシー化も視野に入れられている。しかし、米国で提案されている改革の基本的な方向性は、英国の保守党政権下における市場化又は市場テストといわれるような「小さな政府」を必ずしも目指すものではなく、企業の経営文化・ノウハウを政府の

管理システムに取り込むという側面が大きいといえる。ゴア副大統領自身も、自らが刊行した“Businesslike Government (企業のような政府)”の中でも、以下のように述べている。

(NPR の)歴史的な実行において、我々のモデルであり、教師であり、パートナーであるのは、米国の最先端企業 - 過去 20 年において品質革命を主導した企業 - である。(中略)成功している企業のほとんど、そして今は政府だが、が学んできたことは、以下の二つの原則に集約される。それは、焦点を顧客にあてること、及び従業員に耳を傾けることである。

6. NPR・NPRG の成果

2000 年 1 月に公表された 1993 年から 1999 年までの 7 年間の NPR・NPRG の成果は以下のとおりである。

- ・ 全体で約 1,360 億ドルの行政経費の節約となり、政府調達改革で 120 億ドル、Hammer Award (連邦政府等の職員チームで改革に功績があったものに送られる賞)により 370 億ドルの経費節約となった。
- ・ 国民 1 人当たりの実質的な政府支出がアイゼンハワー大統領政権以降初めて減少に転じた。
- ・ 連邦政府職員 (非軍人) を 1993 年当時より 377,000 人 (17%) 削減し、ここ 40 年間で最も小規模な政府となった。
- ・ NPR による勧告の実行によりなされた改革のいくつかに合わせて大統領及び議会も活動を行い、クリントン大統領は約 50 もの大統領令を、議会は約 100 もの法律を発出した。
- ・ 32 の high-impact agency は、現在も業績主義(performance based)、成果重視(result-oriented)、顧客重視(customer-driven)の組織に変質しつつある。
- ・ 1999 年 12 月の The American Customer Service Index(ACSI)の結果によれば、すでにいくつかの政府機関が提供するサービスは民間により提供される最高級のサービスと同じくらいかそれよりもよい、とされた。
- ・ 政府職員の 3/4(72%)は顧客へのサービスが業務の一部であると認識しており、うち管理者では、79% (1992 年は 36%) がサービス目標を意識している。また、改革を最優先にしている行政機関では、そうでない行政機関に比べ、職員のうちの満足者の数が 2-3 倍ある。
- ・ ミシガン大学の調査によれば、連邦政府は正しい政策を行っていると感じるかとの質問について yes と答えていた割合は、一世代前は 76%であったが、1994 年には 21%になった。しかし、1998 年には 40% と 2 倍になった。いまだ国民は、連邦政府は成果をもたらす国民の生活の質を向上させることができると信じている。これは NPR が目指している outcome である。

政府業績成果法、ベンチマーキング、執行庁 (英国)、ニュー・パブリック・マネジメント

[文献]

大山耕輔(1999)「クリントン政権の行政改革と NPM 理論」((財) 行政管理研究センター 『行政管理研究』 第 85 号)

鈴木敦他(1999)「英米の政策評価の概要 - 政策評価研究ノートその 3 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 33 号)

宮川公男 (1999) 「アメリカ連邦政府の行政改革 -GPRA を中心として-」(日本開発銀行設備投資研究所 『経済経営史研究』 1999vol.20-1)

Donald F.Kettl(1998)“ Reinventing Government :A Fifth-Year Report Card” A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management

[URL]

<http://www.npr.gov/>

説明責任 [accountability]

語義

辞書によれば、accountability とは、「(事の経緯を)説明することを要求される責を負っている状態」を指す。形容詞 accountable 及び類義語 answerable の用例には、「すべての人間は、彼の所行につき神に説明する責を負っている。」、「政府は彼ら自身でない誰かに対して説明責任を負っていなければならない。」、「(彼らは)彼らの行ったことを全面的かつ子細に説明する責任を有する」、「法廷は、その両親は、彼らの未成年の子の器物破壊行為について説明責任を有すると認めた。」、「彼は誰に対しても説明責任を有さない。」が挙げられている。accountability を論じる場合は、これらの用例からわかるように、「誰が、誰に対して、いかなる行為に関して、どの程度」説明する責任があるかを具体的に判定する必要がある。「あらゆる公務員が、常に国民すべてに対して、あらゆる行為に関して、全面的かつ子細に」説明責任を有する訳ではない。それぞれの機関及び機関の構成者が有する権限及び責任に応じて accountability が生じるのである。「国民(住民)に対する accountability の向上が求められる」という時の accountability は、抽象的な基準としては、選挙によって選ばれた国民(住民)の代表が、エージェントである行政機構が行う行政サービスの供給を適切に管理し、国民(住民)が質の高い行政サービスを楽しむのを確保するのに十分な水準と定義できる。しかし、実際に求められる accountability の内容は、当該行政サービスの性質、当該行政サービスの供給に係る問題の有無その他の条件によってそれぞれ定まるので、即時、詳細かつ包括的な最大限の accountability が要求される場合もあるし、そうでない場合もある。前者の典型は、核燃料物質及び原子炉の安全の確保に係る行政であろう。危害情報の周知の一刻の遅れが多大な被害につながるからである。一方、後者の典型は安全保障で、例えば、米国連邦政府は、13 ある情報機関の活動内容はもとより年間予算額及び定員さえ秘密にしている。政府は、国民の安全を保障する責任(responsibility)を有しており、機密を要する情報活動に係る accountability を優先することはその責任の遂行を妨げるので、国民を代表する議会が開示を求めないからである。

議院内閣制における accountability

英国で成立した議院内閣制(英国議会の所在地に因み Westminster system と呼ばれる。)においては、内閣を構成する大臣(通常は議会に議席を有する政治家)が専ら議会に対して所管の行政に係る責任を負う。これを、大臣責任制(ministrial responsibility)と称し、選挙によって選ばれた議員が政府を形成する責任政府(parliamentary responsible government)の要となる観念である。ちなみに、英国では上院議員(member of the House of Lords)は内閣総理大臣にはなれない。上院議員は選挙で選ばれていないからである。この制度の下でなぜ accountability が重要になったか、政治学及び行政学の観点からの説明を要約してみる。

議院内閣制で大臣に任命された公務員は、大臣に対して責任を負うが、議会に対しては責任を有しない。行政に係る責任の所在が明確であるのは大臣の権限も明確であるからであり、下院(the House of Commons)で多数を占める政党が内閣を組織する不文憲法の下では、立法権と行政権をほぼ完全に掌握する強力な政府が出現する慨然性が大きくなる。英国式の議院内閣制は、本来、選挙を通じて示された民意に忠実な強い政府をつくる仕組みである。しかし、行政の所掌範囲が拡大し、施策が複雑になるに伴い、内閣は、職業公務員で構成される官僚機構の全面的な助けなしに行政を執行することが極めて難しくなった。そこに大臣責任制と現実との乖離が生じ、responsibility(行為責任)と区別される

accountability(説明責任)の向上の必要性が認識されるようになった。すなわち、議会、閣僚及び官僚の間の行為責任の関係は従来そのまましつつ、官僚に説明責任を持たせることとした。事の是非を確かめなければ、政治的な責任は論じられないが、政策に係る一次情報の多くは官僚機構が保有しているからである。官僚は、国民に対して説明する責任は有するが、議会に対してその結果に責任を負うのは閣僚である。なお、英国の執行庁(executive agencies)の最高経営責任者(CEO)は、議会で説明責任を負うが、議会に対する行為責任は当該執行庁の親官庁の大臣が負う。

狭義の accountability と広義の accountability

これまで述べた発展過程を前提に、NPM の枠組みにおける accountability の概念を表-を用いて説明する。

表 accountability と業績評価との関連性

Accountability のレベル	Accountability の受託者	業績評価の区分	評価指標	評価尺度
広義の accountability	議会	政策評価	満足度 (satisfaction)	価値 (value)
	省庁事務の最高責任者		有効性 (effectiveness)	成果 (outcome)
	省庁のプログラムマネージャー	執行評価	効率性 (efficiency) 経済性 (economy)	投入 - 産出比率 (output/ input) 投入コスト (input)
狭義の accountability	一般公務員	-	合法性 (legality)	-

出典：PHP 総合研究所(1999)「日本の政府部門の財務評価 - accountability の欠如が招いた債務超過の実態 -」
 に関する調査研究中間報告 -」p.4

狭義の accountability とは、上記のような経過で導入された説明責任の拡大の際の accountability である。狭義の accountability の説明すべき事項は、基本的には合法性(合規性)ですべてである。法令、規則、通達等の規定に適合する行政執行を行ったか、ということで、それ以上ではない。規則主義又は手続き(procedures)主義と称される所以である。一方、広義の accountabilityこそ NPM でいうところの accountability である。economy,efficiency,effectiveness (3Es)又は Value for Money を基準として適切に行政を執行したかが問われる。顧客たる国民を満足させる成果(performance)をあげたか否かこそ真の基準であるという NPM の思想が背景にある。

総括

NPM の accountability 概念は、行政の在り方を抜本的に変える。官僚主義の弊害として指摘され続けてきた red tape (煩瑣な手続きの累積。繁文辱礼)、先例第一、遅延その他を一掃しようという考え方に繋がるからである。

議院内閣制、業績、業績監査、経済性・効率性・有効性

[文献]

鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - 政策評価研究ノートその 2 -」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 33 号)

[URL]

"intelligence" Encyclopaedia Britannica Onlien

ゼロベース予算 [Zero-Base Budgeting]

1977年(1979財政年度予算から)、米国でカーター大統領により導入された予算編成制度で、既存の支出額に関わらず支出項目間の優先順位付けを行うことにより配分額をゼロから決定していくもの。すべての行政活動についてその目標及び計画を策定し、その活動を代替案とともに詳細に評価し、目標及び計画を達成するために必要な支出案を作成する。

1.背景

米国においては、1976財政年度の連邦政府の財政赤字が738億ドルを超えるなど1970年代半ばの財政赤字が膨大なものと認識されるようになった。このため、1981財政年度財政収支均衡目標の達成手段の一つとして、過去の支出をすでに承認されたベースとしてそれからの増減のみを決定する方式となっていた予算編成の慣行を改め、支出項目をゼロ・ベースから問い直し、現行プログラムの効率性・有効性を評価して各プログラムの必要性と比較することとした。

2.手続

ZBBの手続は、予算の単位の決定、決定パッケージの作成、プログラムの優先順位付けからなる。

予算の単位の決定 各省庁は、予算の単位として、業務管理者が財政支出額、業務の範囲、業務の質について大きな決定をすべきプログラムレベルの決定単位を定める。

決定パッケージの作成 予算の単位ごとに、その必要性の評価を行い、必要な情報をまとめた業績計画書である「決定パッケージ」を作成する。決定パッケージの内容は、目的、当該プログラムがない場合の影響、アウトプットについての量的尺度、代替アプローチや代替的投資水準の確認、有効性、効率性、作業負荷の尺度指標、である。

プログラムの優先順位付け 各省庁は、決定パッケージを相互に比較した上で順位付けを行い、OMBに対し予算要求を行う。

3.ZBBの評価

ZBBの適用後も米国の財政赤字は拡大を続け、また、ZBBに対する問題点も指摘されZBBの効果を疑問視する向きが大きくなると、1981年、レーガン政権によりZBBは公式に廃止された。ZBBの運用では以下の問題点が指摘されている。

代替的投資水準については、大部分が現在の資金配分額以下の最低額を設定しなかったり、現在の資金配分額に対する根拠のない一定の率(一般的に75~90%)をもって最低額とし、プログラムや業績の分析を行うことにより最低額を決定していなかった。

ZBBを実施するために準備を行う時間が不十分で、また、プログラムの管理者の目的

達成のための代替的アプローチを確認し得る能力も限られていた。

ZBB の分析のために必要な業績の情報が欠如していた。特に利用可能な情報がプログラムのプロセスに関するもので、プログラムのアウトプットに関するものでなかった。優先順位付けの権限が各省庁に移ることにより OMB の査定・調整の権限が制限され、また、OMB は各省庁の ZBB 関係書類を予算の決定に十分利用できていなかった。

予算要求省庁、OMB 双方の事務量負担が大きすぎた。例えば 1979 財政年度予算編成時には、各省庁内部で約 25,000 の決定パッケージが作成され、最終的に約 10,000 のパッケージが OMB に提出された。

しかしながら、予算要求に際しての、決定単位の設定、予算要求事項の順位付けについては 1986 年まで、複数の資金の投入水準の設定については 1994 年まで存続され、特に、代替的予算水準をそれぞれの成果と結びつけて考えることにより、プログラムの効率性は向上したという面で、ZBB についてのプラスの結果も認められている。

ZBB はプログラムの執行前に予算面から当該プログラムを評価していこうとする制度であった。ZBB の挫折を経て、行政組織のマネジメントとアカウンタビリティを向上させるという新たな観点から、組織の使命・政策目標を明確にした上でプログラムを執行し、その結果を測定して企画立案にフィードバックしていく新たな政策評価制度である GPRA が生じることとなった。

連邦管理予算局、政府業績成果法

[文献]

財政制度審議会(2000)「財政構造改革特別部会海外調査報告」

宮川公男(1999)「アメリカ連邦政府の行政改革 -GPRA を中心として-」(日本開発銀行設備投資研究所『経済経営史研究』1999vol.20-1)

全国的な市民憲章 [National Charters]

英国の市民憲章のうち一地方の特定組織の所掌事務の範囲を超えて広域の市民を対象とする憲章の総称。英国で national という、イングランド中心主義で、全英、大ブリテン島又はイングランド及びウェールズの 3 の場合があり得る。全英とは連合王国(United Kingdom)の海外領土を除く全地域(England、Scotland、Wales 及び北 Ireland)で、我々日本人からみると national はこれしか考えられないが、市民憲章の中では稀である。第 2 の場合は、大ブリテン島(the island of Great Britain)の 3 地域(England、Scotland、Wales)の範囲である。第 3 の場合は、イングランドと早い時期(1536 年)に統合され、人口も少なく(約 300 万人)独立性の低いウェールズを合わせた 2 地域を指す。全国的な市民憲章は、例えば、旅行者憲章(Traveller's Charter)である。全国的な市民憲章の現状は、次の表のとおり。

主な全国的市民憲章一覧表

2000 年 2 月現在

連合王国：イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランド に適用

納税者憲章

税関及び旅行者憲章

大ブリテン島：イングランド、スコットランド及びウェールズ に適用

社会保障給付庁の顧客憲章

児童支援庁憲章

求職者憲章
失業保険支払サービス憲章

イングランド及びウェールズに適用

公営住宅入居者憲章
法廷憲章
簡易裁判所模範憲章
道路利用者憲章
犯罪被害者憲章

市民憲章(Citizen's Charters)、内閣府(Cabinet Office,U.K.)、ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)

[文献]

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその 1 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 32 号)

[URL]

[Major National Charters available on the Internet] <http://www.servicefirst.gov.uk/index/list.htm> 内閣府「サービス第一」班の新憲章プログラムのサイト

戦略計画 [strategic plan]

米国で 1993 年に制定された GPRA (政府業績成果法) により、結果重視の行政マネジメントのための中長期的戦略プログラムとして連邦政府各省庁に対して strategic plan (戦略計画) の策定が義務づけられた。GPRA では、さらに、この strategic plan (戦略計画) で定められた政策目標を達成するための毎年の活動プログラムを annual performance plan (年次業績計画) として定めることとされている。strategic plan (戦略計画) は 1997 年 9 月 30 日までに各省庁において策定され、OMB に提出された。計画期間は 6 年以上とされ、3 年ごとに更新していくものとされている。また、strategic plan (戦略計画) の策定に当たり、GPRA は各省庁に議会及び利害関係者との協議を義務付けている。

strategic plan では、省庁の mission (使命)、general goals (一般目標) と general objectives (一般到達目標)、目標達成のための省庁運営と資源、annual performance plan (年次業績計画) との関係、目標達成に影響を与える外的要因、計画策定に用いた program evaluation (プログラム評価) を記述することとされている。

「省庁の mission (使命)」とは、各省庁の最も基本的な存在目的を簡潔に定めたものであり、より細かな政策目標を導くものである。また、義務ではないが、mission (使命) に併せて各省庁の vision (展望) を記述し、価値基準や活動原理を明示してもよいとされている。

「general goals (一般目標)」とは、各省庁がどのようにして mission (使命) を実行していくかを明らかにするための目標である。この目標は、達成されたかどうか又は達成されようとしているかどうかについて将来判定できる形で表現されなければならない。strategic plan (戦略計画) は、中長期プログラムの目標、政策目標、マネジメント目標を定め、その想定成果と実施スケジュールの概略を明らかにするとされている。「general

objectives (一般到達目標)」とは、general goals (一般目標)と並立し、general goals (一般目標)が達成されたかどうか又は達成されようとしているかどうかについて判定するのに役立つ目標である。通常、general objectives (一般到達目標)は general goals (一般目標)よりもより特定された達成水準として記述される。

「目標達成のための省庁運営と資源」とは、general goals (一般目標)及び general objectives (一般到達目標)を達成するために必要な運営過程、技能及び技法、人材・資産・情報その他の資源のことであり、strategic plan (戦略計画)に記述されなければならない。

「annual performance plan(年次業績計画)との関係」とは、annual performance plan(年次業績計画)が strategic plan (戦略計画)に基づいて策定され、2つの計画に定められる目標相互が十分な関連性を有することについての記述である。具体的には、a) annual performance plan (年次業績計画)に定められる performance goals (業績目標)の類型・性質・範囲、b) performance goals (業績目標)と general goals (一般目標)・general objectives (一般到達目標)の関係、c) general goals (一般目標)と general objectives (一般到達目標)の達成度を判定する際の performance goals (業績目標)の活用方法を strategic plan (戦略計画)に簡潔に記述することとされている。performance plan (業績目標)は general goals (一般目標)と general objective (一般到達目標)の達成における進捗度を示すものが適切とされる。

「目標達成に与える外的要因の影響」とは、計画期間中に外的な作用又は主体によって生ずる外的要因が general goals (一般目標)及び general objectives (一般到達目標)の達成へ与える影響である。この外的要因は、各省庁自身には起因しないものである。strategic plan (戦略計画)には、この外的要因が具体的にどの目標と関連するか、どの程度影響を与えるかについて記述される。想定される外的要因が存在しない場合には、その旨記述される。

「program evaluation (プログラム評価)」とは、プログラムが意図した目標をどのように、また、どの程度達成するかについて、客観的な測定と体系的な分析によって行う評価である。strategic plan (戦略計画)には将来の program evaluation (プログラム評価)のスケジュールが記述される。計画期間中に program evaluation (プログラム評価)を行わない場合には、その旨記述される。

以上を内容とする strategic plan (戦略計画)の策定について、OMBはガイダンスを発行し、strategic plan (戦略計画)は予算編成及び執行の指針となるべきであり、目標水準は予算水準に合わせて設定されるべきであるとしている。米国上院の政府関連事項委員会は、strategic plan (戦略計画)による mission (使命)に関連付けられた中長期目標の設定は米国のように政府幹部が政権交代により代わりやすい状況において一貫性を保つのに有効であるとの報告をまとめている。

政府業績評価法、年次業績計画

[文献]

鈴木他(1999)「英米の政策評価システムの概要 - 政策評価研究ノートその3 -」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号)

建設政策研究センター(1999)「英米の政策評価の概要調査」

Office of Management and Budget, USA "OMB Circular No. A-11 Part2 Preparation and Submission of Strategic Plans and Annual Performance Plans"

総合的品質管理 [Total Quality Management]

民間の物やサービスの生産において、会社全体を巻き込んで総合的に行う品質管理活動。QC(Quality Control)は、仕様書に定められた製品の機能を一定の品質水準で実現するよう管理、改善することを目的として、製造業の生産ライン部門から始まったものであるが、その後、品質管理を効果的実施していくためには、生産ライン部門のみならず、市場の調査、研究・開発、製品企画、設計、生産準備、購買・外注、製造、検査、販売、アフターサービス、財務、人事、教育、さらには部品供給メーカーの含めた企業活動の前段階にわたって、経営者から管理者、監督者、作業員までの企業全体の参加と協力のもとに、経営問題として取り組んでいくことが必要であると認識されるようになった。従来、このような総合的な品質管理の活動 TQC(Total Quality Control)と呼ばれたが、その内容が企業の戦略、方針などとの結びつきを強くすると、1996 年に推進役の日本科学技術連盟が TQM(Total Quality Management)と名称を変更した(基本的な意味は変わらない。)

1. TQM の内容

TQM では、まず経営のトップ、企画部門が企業の経営方針、中長期的計画を定め、これに基づき現場レベルが生産の効率などに関する多くの指標を設定し、その指標を基に定期的に測定をし、それを見て現場の第一線の人々が自ら問題点を発掘して、その克服に取り組んでいくことである。主に、(1)方針管理、(2)日常管理、(3)QC サークルの 3 つの要素から構成される。

(1)の方針管理とは、企業が経営基本方針、及び長(中)期経営計画や短期経営方針を定め、企業組織全体が協力してそれらの効率的達成を図り、現状の向上を目指す活動である。ここでは、

- ・ 方針はトップダウンで明示され、その考え方が下部組織にまで十分に理解されること、
- ・ トップの方針を達成するための具体的な計画・方策ができていること、
- ・ 計画の達成状況がチェックされ、適切な処理が行われていること

が重要とされる。

(2)の日常管理とは、各部門の担当業務について、その目的を効率的に達成するために、日常行わなければならない活動を確実に実行する活動で、この活動は生産効率性の指標で測定される。この活動は現状維持が基本であるが、さらに好ましい状態への改善活動も含まれる。

(3)の QC サークルとは、

- ・ 人間の能力を発揮し、無限の可能性を引き出すこと
- ・ 人間性を尊重して、生きがいのある明るい職場を作る
- ・ 企業の体質改善・発展に寄与する

ことを理念として、職場の第一線で働く人々が、継続的に製品・サービス・仕事などの質の管理・改善活動を行う小グループである。QC サークルは運営を自主的に行い、QC の考え方・手法などを活用し、創造性を発揮して自己啓発・相互啓発を図る。経営者・管理者は、この QC サークルの活動を企業の体質改善、発展に寄与させるために人材育成・職場活性化の重要な活動として位置づけ、人間性を尊重し全員参加を目指した指導、支援を行うものとされる。

TQM を成功させるには、組織のメンバーが、次のような事項を自分の課題として認識し、改善に努めていくことが不可欠とされる。それは、顧客の視点に立って品質を

考えること、より広い状況認識に立って物事に取り組むこと、プロセスを改善すること、組織のメンバーの能力を高めること、長期的な視点に立ってものごとに取り組むこと、状況に甘んじないこと、である。

2.TQM と行政改革

TQM は、1980 年代以降の米国の地方公共団体の行政改革において、改革の手法として採り入れられた。具体的には、地方公共団体の将来の姿を描いた中長期ビジョンを策定し、これに基づき行政の各分野での目標を具体的に数値化したアウトプット又はアウトカムの指標を定め、現場の第一線での業績を測定し、指標と測定値との比較を踏まえ、問題点を発見し、この解決策を検討するとともに、中長期ビジョンといった大きな目標の再検討へもフィードバックするというものである。これにより、地方公共団体の労働生産性を向上させるとともに行政サービスコストの低下を実現させた。こうして、TQM は民間の経営手法のみならず、行政におけるマネジメント手法として認識されるようになった。ただし、NPM との関係は明らかではない。

品質管理、アウトプット、アウトカム、ニュー・パブリック・マネジメント

[文献]

上山信一(1998)「『行政評価』の時代」(NTT 出版)

上山信一(1999)「『行政経営』の時代」(NTT 出版)

神戸大学大学院経営学研究室(1999)「経営学大辞典第2版」(中央経済社)

地方行政活性化研究会(1996)「TQM 発想による創造的行政運営」(ぎょうせい)

タ

多基準分析 [Multi-criteria analysis]

経済的価値だけでなくそれ以外の様々な価値も基準にして公共政策の価値を評価する分析手法。

公共政策に費用便益分析を適用する際の基本的な条件は、費用と便益の両方に経済的価値を与えることができること、つまり、費用と便益は物理的な尺度で定量化され、その定量化は経済的な単位（通常は貨幣単位）で価値付けされることである。しかしながら、例えば人の生命や生物の多様性などについては、それらに経済的価値を与え、それらに関わる公共政策の便益を測定、比較することが問題視される場合もあり、実際の費用便益分析の適用において困難が伴った。このため、政策の価値に関し複数の基準（経済的価値基準はそのうちのひとつと考える）を用いる分析（多基準分析）が行われるようになった。

多基準分析は以下のように行われる。

政策の目的を反映するような政策の属性を複数選択すること（属性を A_i 、 $i=1,2,\dots,N$ とする）。たとえば、温室効果ガス排出問題対策の場合、政策の属性は、温室効果ガス排出量の削減量、削減のための費用、国内や国家間のステイクホルダーにおける公平性、生物多様性の確保などが挙げられる。

代替案 j ごとに推定された属性 i の水準 A_{ij} の定量化を行うこと。なお、定量化においては、経済性に関する属性に対しても非経済性に関する属性に対しても同様に、現在価値への割引を行う必要がある。

情報を活用して政策の選択肢の順位付けが可能となるような、または、選択肢についてより少ない有力候補に厳選することが可能となるような、政策の意思決定ルールを決定し適用すること。この場合、各属性の水準を、価値の尺度 $V_i(A_i)$ （属性価値関数）に変換する（通常 $0 \leq V_i(A_i) \leq 1$ ）。次に、各属性 i に対するウェイト係数 w_i を用いることにより、価値を総合化する。

このような多基準分析は、すべての政策を単一の数値に還元することなく、政策の属性となっており、かつ、競合している目的の間でなされなければならないトレード・オフについて、これを異なる測定単位で定量化し表示することができるため、ひとつの最善策ではなく実行可能な一連の代替案の提示を期待している意思決定者の目的を満たすものであるといえる。

多基準分析の手法は、各国それぞれであるが、以下、アメリカ、フランス、ベルギーの道路投資評価における多基準分析手法を例示する。

諸外国における多基準分析手法

	アメリカ	フランス	ベルギー
評価項目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済的妥当性 ・ 環境的社会妥当性 ・ 財政的可能性 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域の経済振興、国土整備との関連 ・ 安全性 ・ 利用者の便益 ・ 環境 ・ 交通の初期状態 ・ 他交通手段への影響 ・ 交通関連の雇用 ・ エネルギー費用 ・ 財務収支 ・ 貨幣換算可能な費用便益分析 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 安全性 ・ 社会的経済的観点 ・ 環境 ・ 交通 ・ ゾーニング ・ 既存道路の状態

手法	特定の手法によらず、関連する機関・市民が参加調整して、多段階の計画プロセスの中で連続的、総合的に評価される。	10個の評価項目の基準ごとに、対象事業を序列化して評点をつける。意思決定者はそれらを総合的に勘案して判断を下す。	各評価項目を指標によって数量化(評点化)し、評価項目間ウェイトによって総合評価点をつける。ウェイトづけは配点法(合計が100%になるように配分)が用いられている。
----	--	--	---

道路投資の評価に関する指針検討委員会編(1998)「道路投資の評価に関する指針(案)第2編 総合評価」(日本総合研究所) pp.84 から抜粋。

費用便益分析

[文献]

IPCC 第3作業部会(天野明弘・西岡秀三監訳)(1997)「地球温暖化の経済・政策学」(中央法規出版)

道路投資の評価に関する指針検討委員会編(1998)「第2編 総合評価」『道路投資の評価に関する指針(案)』(日本総合研究所)

単一政府制国家 [unitary state]

政府が単一である国家を指す。我が国は、単一政府制国家であり、英国、フランス等も単一政府制国家である。これに対して複数の政府が構成員となり国家を形成しているのが連邦制国家で、米国、ドイツ、カナダ、オーストラリア等がそうである。

単一政府制国家では、地方公共団体は、中央政府の議会の立法の創造物であり、国は地方公共団体を設置・改廃する権限を有する。一方、連邦制国家で連邦を構成する州(米国及びオーストラリアの state、カナダの province 等)は、憲法と独自の法制、税制、軍備等を有し連邦から脱退する権利を保留している。外交と主権国家に対する宣戦布告の権限を持たない点を除けば、通常に国に準じる法人であり、全く地方公共団体とは異なる。州は地方公共団体を設置・改廃する権限を有しており、連邦制国家では統治機構が3段階になっている。

[文献]

建設省建設大臣官房政策課・建設政策研究センター「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省広報室編(1999)『建設月報』1999年7月号、第52巻第7号)

鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノートその4 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第35号)

Aucoin,P.,(1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

地方公共団体監査委員会 [Audit Commission for Local Authority]

英国のサッチャー政権が1982年に設置した地方公共団体の監査機関。サッチャー政権は、1979年に成立すると、地方公共団体の公的サービス供給部門に強制競争入札(compulsory competitive tendering, 略称 CCT)を導入した。CCTは、公的サービスの供給の民間委託を強制し、かつ、地方公共団体の非効率な部門を廃止する民営化をもたらした。地方公共団体監査委員会は、これに追い打ちをかけるものであった。更に、1991年にサッチャー首相の後を継いだ同じ保守党のメイジャー首相は、地方公共団体監査委

員会の収集した全地方公共団体の公的サービス供給に関する情報を公表する、業績情報提供制度(performance information)を導入し、地方公共団体間のサービス改善競争を促進した。

こうした地方公共団体に関する一連の改革は、英国における政策評価(performance measurement)の端緒であると同時に、中央政府における国営企業の民営化と併せて新公的経営(New Public Management、略称 NPM)のパラダイムを形成したと考えられる。

英国の地方公共団体に係る大胆な行政改革が英国の単一政府制(unitary state)の議院内閣制(parliamentary government)の首相の強力な権限の発動により実現したことに注意を要する。

説明責任、強制競争入札、英国会計検査院、議院内閣制、単一政府制国家、ウェストミンスター体制

[文献]

上山信一(1998)『行政評価』の時代』(NTT 出版)

建設省建設大臣官房政策課・建設政策研究センター「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省広報室編(1999)『建設月報』1999年7月号、第52巻第7号)

鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその1 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第32号)

DBFO [Design, Build, Finance and Operate [略称 DBFO]]

英国の道路(無料)建設の一部で採用されているサービス購入型の PFI 契約を指す。

英国道路庁(Highways Agency)は、1994年4月に交通省(当時)から独立して設置された執行庁(executive agency)で、いまは環境交通地域省(Department of the Environment, Transport and the Regions)の下に置かれている。道路庁は、当初、国道4路線(その後増えている。)について、複数の企業グループ(DBFO企業体)との間で、DBFO企業体が国道の設計(design)、建設(build)、資金調達(finance)及び運営(operate)を一括して行い、道路庁はDBFO企業体に年間の交通量等に応じた影の通行料金(shadow toll)及びその他の報酬を支払う契約を締結した。契約期間は30年間で、契約期間終了後は施設の所有権は国に譲渡される。DBFOの特徴は、影の通行料金及びその他の報酬の設定が、道路庁とDBFO企業体との間の最適なリスク分担を実現するよう細かく工夫されている点である。従来は、将来の道路交通量の正確な予測は極めて難しく、インフラストラクチャーが未整備で道路整備の効果が非常に大きい発展途上国以外では、民間企業との契約に基づく道路整備は困難であると考えられていた。DBFOは、英国のPFIの実績と経験を踏まえて、この隘路を開くべく開発された新しい手法で、英国会計検査院の報告書(NAO (1998))によると当初の4路線に関して約13%の費用縮減効果を実現した。

環境・交通・地域省(英国)、執行庁、英国会計検査院、PFI、リスク管理

[文献]

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

鈴木敦他(1999)「社会資本整備における民間主体・資金の活用手法に関する研究」(建設省建設政策研究センター『PRC Note』第22号)

National Audit Office (1998) The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads and Contracts

テイラー方式 [Taylorism]

1. テイラー方式について

19世紀末から20世紀初頭に、米国人F.W.Taylorが樹立した、史上初の科学的管理の体系。

19世紀後期から20世紀初頭の米国においては、工業が飛躍的に発展するとともに、その工業生産の企業形態は、株式会社を中心とした形態から、カルテル、トラスト、持株会社といった独占的な形態に転換していった。この形態の変化と共に生産効率の問題は、工業機械の技術進歩による機械効率の問題から、一定時間における労働者の働きを効率的にしようという能率の問題へと変化していった。

それまでの米国における工場管理は、一般的に過去の経験や検討によって生産高や能率を決定する目の子算式の方法で行われており、加えて、労働者は機械効率の上昇による首切りを恐れ意図的に怠業を行う風潮もあり、組織的に非効率なものとなっていた。そこでTaylorは分析的手法により能率基準を正確に決定し、その基準により効率的な生産を行おうとする科学的管理を提唱した。

まず、Taylorは、工場労働の要素動作を研究し、唯一最善の方法として、適正な一日の作業量の設定、標準的諸条件の確立、成功に対する高賃金、失敗に対する損失の4原理からなる課業管理 (task management) の体系を確立した。この4原理は、具体的には、(1)課業の設定 (及び) 及び(2)課業の実現 (及び) の局面で、以下のように体系化された。

- (1) 課業の設定においては、「最良労働の標準化」を目標に、要素時間研究 (elementary time study) と動作研究 (motion study) が行われた。すなわち、一流労働者の動作を最も簡単な要素動作にまで分解し、ストップ・ウォッチを用いて、標準的な動作とそれに要する標準時間を見出し、さらに最も合目的な用具、休憩、ならびに労働者の責でない作業の妨げに対する猶予時間なども決定して、無駄のない一番良い一番早い作業条件を見出して、これによって一日の合理的な作業量である課業が決定された。
- (2) 課業の実現においては、標準課業にできるだけ近い実際労働を実現するために「最大能率の実現」が目標とされた。

まず、作業を執行的作業 (performing work) と計画的作業 (planning work) に分離し、計画的作業については、経営者が担当するものとして計画部を設置し、標準課業をマニュアル化した作業指図書 (instruction card) を作成することとした。また、計画的作業及び執行的作業の両方について、作業の手順係、指図書作成係、作業速度を指導する速度係、工場規律を司る工場訓練係などの専門職能別の職長による指導体制、いわゆる職能的管理組織 (functional organization) を採用した。

次に、設定された課業という能率基準に対し、労働者がこの基準に達した場合には賞 (reward) として高賃率を、達しなかった場合には罰 (reward) として低賃率を与える複率 (double rate) の出来高払制で、特に基準達成の場合には大幅のstepが付けられる賃率制度を採用した。

Taylorが提唱した科学的管理法は以上のとおりであるが、Taylorによればその提唱した理由は次のとおりとされている。

われわれの日々の行動は、ほとんどみな非能率的であり、そのため全国的に

は非常な損害であること、

この非能率を救うためには組織的管理を行うよりほかに道はないこと、

最善の管理は、はっきりとした法則と規則と原理とを土台とする真の科学によるべきことを一般によく了解させること

科学的管理法の根本原理は、個人の行動から大会社の仕事に至るまであらゆる人間活動に応用できること、

その原理の適用を誤らなければ、真に驚くべき結果をあげることができること等を了解させること。

そして、科学的管理法の目的とするところは、労使の関係において各人が最高の能率を発揮し、日々最大の生産を行うことにより、高賃金・低労働費 (high wages and low labor cost) を実現することを通じて、最終的には、消費者をも含んだ社会全体に最大の繁栄をもたらすことであった。

2. テイラー方式と行政

19世紀後半から20世紀初頭においては、政治家と密接につながった行政官僚に対する不審が高まり、政治家の介入を許さない公正な行政管理の原則が求められていた。このような中、社会法則も自然法則と同様に観察と実験により実証的に発見できるとする科学観、そうして発見された普遍的法則の適用により社会システムは効率よく運営できるとするテイラー的組織観、普遍的法則の適用によって運営される社会システムが公正なサービス提供を実現するというウェーバー的官僚制に対する信頼、という3つの背景の基に、行政においては、公平性、継続性、安定性を重視した階層性と普遍的規則による管理の原則が確立された

ウェーバー型官僚制度

[文献]

稲葉襄(1991)「企業経営学要論」(中央経済社)

日本都市センター(1999)「自治体における行政評価の現状・課題・視点」

統治 [governance]

governance は「統治」と訳されるが、日本語の「統治」の伝統的な意義とは異なり、国家・政府に限らず企業にも適用される。governance の他 administration、management 等、英語では官民共通に用いられる用語が、和訳されるといづれかに特定されてしまう傾向は興味深い。governance は、国民が社会・国家・政府の運営を、株主が企業の活動を掌握する方法と考えられる。management は、政府及び企業の内部組織の合理的運営である。control は、両義的で、governance と同義でも使われたし、management の下位概念でもあったが、人気を失った概念である。

corporate governance (企業統治)は、経営の世界で世界標準(global standard)との関係で流行語になっている。日本コーポレート・ガバナンス・フォーラムの「コーポレート・ガバナンス原則」(最終報告)によれば、「企業統治とは、統治の権利を有する株主の代理人として選ばれた取締役が構成する取締役会が、経営方針戦略について意思決定するとともに経営者がヒト・モノ・カネ等の経営資源を用いて行う企業の経営 - マネジメント - を監督する行為である。」我が国企業は、いわゆる1940年体制の下で、株主の利益を軽視し従業員本位の経営を続けてきたが、1993(平成5)年の改正商法施行、相次ぐ不

祥事、米国の大手機関投資家の圧力、株式持ち合い解消その他の状況の変化に対応して、徐々に企業統治の改革が進んできている。具体的には、社外監査役、社外取締役、執行役員、取締役数の削減、企業情報公開(disclosure)等が進んだ。前記の「コーポレート・ガバナンス原則」は、取締役会の accountability 及び企業情報公開の徹底、独立した社外取締役の選任、取締役会と執行役員会の分離、企業的意思決定機関と業務執行機関の分別、複数の社外監査役の登用、株主総会の集中開催の是正、大株主に対する公開説明会の実施等を可及的速やかに実施することを提言している。

更に、企業統治を包摂する、社会の good governance が世界標準として求められている。新興工業国及び冷戦の終了に伴い市場経済へ移行する国が登場し、世界市場の規模が拡大するとともに、情報革命の結果膨大なマネーが国境を越えて移動し、多数の国の社会を攪乱する事態が生じるようになった。世界経済の時代を迎え、市場が適正に機能するには経済活動を律する明確な規範が必要になった。企業は適切な行動規範に従って行動することを要求され、各国の政府は、共通規範を市場参加者が遵守しているか監視し逸脱行為を是正する意思及び能力を備えなければならない。この共通規範の中核が、good governance である。1997 年のアジア通貨・金融・経済危機は、政府及び企業の good governance の必要性を明らかにした。「市場の報復」を避けるためには普遍的な原則を満たさなければならない。governance の構成要素は、例えば、次のようになる。

法の支配

自由競争及び企業家精神を奨励する枠組み

透明性及び accountability を重視する仕組みを備えた企業(corporate governance)

効率的で透明な公的部門

汚職防止体制

環境保護対策の整備

[文献]

松浦敬(1999)「経営問題 コーポレート・ガバナンス」(自由国民社編『現代用語の基礎知識 1999』)

大住莊四郎(1998)「New Public Management の展望と課題」(『神戸大学経済学研究』年報 44)

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

近藤誠一(1999)「グッド・ガバナンス」(OECD 東京センター『OECD 東京センター・ニュース』1999年 12月号)

鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその 2 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 33号)

透明性 [transparency]

国民に対し行政情報を公開するとともに、当該情報へのアクセスを容易にすること。これにより国民は行政の運営状況を監視できるとともに、国民の行政運営への参加促進が期待される。

かつて行政の監視、統制は法規により行政の手続きを規定することにより行われていた。しかし、適正手続が確保されていても、行政が情報を独占した上で、根回しなどの手続により閉鎖的な環境の中で行政活動が行われると、国民は十分に行政活動を監視・統制することができず、また、行政活動による業績をも十分把握できない状況が生じた。国民の手の届かないところで行われている行政に対し国民の行政不信は高まり、本来の

国民主権、民主主義の実効性を確保し、国民が行政を十分に監視、統制できる行政システムが求められるようになった。情報公開はこの新たなシステムの一翼を構成するものである。

国民に対し行政がいかに関与されているのかの情報が十分に与えられていなければ、国民による行政監視はできない。また、情報公開は、従来、行政から国民へ一方的に施策・情報が流れていた行政システムを、国民が行政と共に情報を共有し、国民との討論を通じて合意を形成していくような行政過程へと転換させるものである。

これは行政にとって、情報収集の経路を多様化し、合理的な政策形成の可能性を高める契機となる。また、情報を与えられた国民には、自己決定をし、自己責任を負ったり、行政過程に責任ある参加を行ったりする自立的・能動的市民像が期待されることとなる。

さらに、アカウントビリティの観点からは、行政は国民に対して行政活動に関する情報を積極的に提供して、行政がいかに行われているかを説明する責務を負っている。また、その情報は国民にとって分かりやすいものである必要がある。NPM 理論に基づく政策評価の中では、アウトカムやアウトプット目標の設定と業績測定、行政活動と業績の因果関係分析などにより、行政活動の成果を国民に公開し、国民からの評価も踏まえ企画・立案にフィードバックさせていくマネジメントを行っており、ここでは、評価結果を国民に対して公表していくことがポイントになる。

また、情報は単にアクセス可能というだけではなく、容易にアクセスできることが重要である。近年は、ITの進展により内外の中央、地方政府が、情報の公開とともに国民から政府への意見提出をインターネットにより行うことができるシステムを構築している。

[文献]

宇賀克也(1998)「情報公開法の理論」(有斐閣)

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

取引費用理論 [transaction cost theory]

専門化した経済行為者間の財やサービスの交換において発生する費用(取引費用)を最小化するため、企業内での生産性を高める分業・専門化の最適化デザイン、行為者間の交換・調整を最適化するデザインを研究する理論。

1.取引費用とは

取引費用とは、交換の当事者が財・サービスの交換のために負担すべき、すべての犠牲やデメリットであり、以下のようなものがある。

- ・ 開始(旅費、コミュニケーション費、コンサルタント費など)
- ・ 合意への到達(交渉費、販売・開発・製造計画費)
- ・ 処理(交換行為の管理・調整費)
- ・ コントロール(品質・納期の監視費)
- ・ 適応(事後的な品質、数量、価格、納期に関する変更のための費用)

取引費用理論においては取引費用が発生する条件として、(1)行動仮定、(2)環境要因、(3)取引の雰囲気等を以下のように置いている。

(1) 行動仮定...経済行為者には 限定された合理性と 機会主義が備わっている。

(2) 環境の特徴...取引に以下の環境があること。

取引の不確実性(取引が行われている間の財・サービスの提供に関する取り

決め（品質、納期、量、予算、価格など）に要される変更の回数と予測可能性）

取引の特殊性（取引相手である設備建造者にしか使われない部品を生産するのに必要とされる専門化した機械への投資のような）があると経済行為者の機会主義的行動を助長する。

取引の戦略的な重要性（当該取引が事業の決定的な成功要因であるなど）があると機会主義的行動を助長する。

取引の繰り返される頻度（取引の特殊性や戦略的重要性がある場合に、取引の頻度が多くなれば、取引費用は低下する）

- (3) 取引の雰囲気...交換に関する調整で必要となる取引費用を左右する全ての社会的、技術的要素。例えば、親しい友人間では、特殊な取引であっても機会主義的行動に対する費用のかかる保証処置はなくなる。

2. 企業内での生産性を高める分業・専門化の最適化デザイン

企業における職務は部分的な職務に分けられるが、部分的な職務が相互依存적である程両者の間の取引費用は大きくなる。この場合、組織は統合（集権化）されていく。逆に相互依存性が低いほど分権化されていく。

職務の種類は大きく経営政策的・インフラストラクチャー的職務（企画・管理部門）と専門的な職務（現場部門）に分けられる。企画・管理部門は部門を包括する一般的な知識が要求される職務であり、他部門全体との相互依存性が高い。したがって集権的な組織化が必要となる。一方、現場部門は、当該部門の具体的で実践的な専門知識が要求される職務であり、他部門とは相互依存性が低い。したがって分権的な組織化が必要となる。

取引費用を最小化するための集権化・分権化のデザインは生産性の可能性を大きくさせる。

3. 行為者間の交換・調整を最適化するデザイン

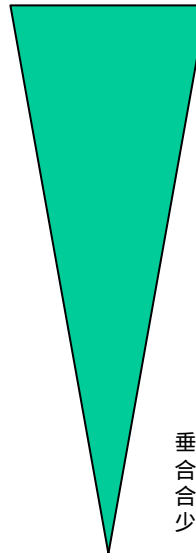
交換と調整における取引費用を最小化するために用いられるデザインは、関連する経済行為者間の垂直統合の度合（強さ）により分類できる。

完全に垂直に統合されたパートナーは、両者が長い期間にわたり有効な契約（例えば、労働契約）のもとで行動する。これは階層組織である。

一方、垂直的に完全に分権化されたパートナーは、市場において短期的な関係を持つ。自発的で市場的な取引の法的な背景は古典的スポット的購入契約である。これは、階層組織に対して、市場である。

市場と階層組織の間に中程度に垂直的なさまざまな統合形態がある。取引関係が自発的な市場での購入より濃密でより長期的であるが、完全には企業内で進められなければ、提携のような調整形態となる。

- 自己開発と内製
- サプライヤ又は買い手への資本参加
- サプライヤの隣接立地
- 開発提携
 - ・後に内製する
 - ・後に外製する
- 長期的協定
 - ・特殊な内部で開発された部品について
 - ・特殊な外部で開発された部品について
- 年間契約
 - ・納期と数量がオープンである
 - ・納期と数量が固定している
- 市場での自発的購入



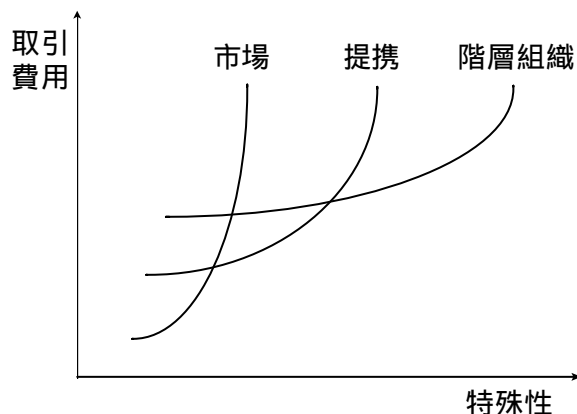
垂直統合の度合は減少する。

出典：ピコー 1991b.p.340

この分類を基に取引費用について次のことがいえる。財・サービスの取引の市場的な調整は、取引相手が限定合理性の中で機会主義的な行動をし、取引関係が特殊(または不確実・戦略的に重要。以下「特殊性」で代表する)なものとなるときは取引費用が大きくなりすぎ優位性を失う。そこで、このような場合は、特殊性の大きいほどより統合度合の強い形態が選択される。より強い統合は、長期的取引、可能な資源の共有、インセンティブ・制裁システムの制度化を通じて短期的なメリットの機会主義的な利用を阻止し、他方、不確実性をよりよく処理させるからである。

特殊性と取引費用の大きさにより制度のデザインは以下のようなグラフで表すことができる。このグラフでは、特殊性が中程度の場合には、提携の取引費用が一番低く、特殊性が低い時には市場の交換が、また特殊性が高いときには完全な統合が優れていることとされる。

取引費用、特殊性の度合、統合形態の相互関係



NPMは行政の中で企画立案部門と執行部門を分離、権限移譲し、執行部門に成果の責任を求める、分権型組織の志向をその内容としているが、これは取引費用理論からも以下のとおり説明できるものである。

- ・組織においては、取引費用を小さくするために専門的で現場に近い業務ほど分権化すべきである。

- ・取引費用を小さくするためには、特殊性、不確実性、戦略的な重要性が大きな業務（行政での企画立案業務）ほど組織を統合して組織内で処理すべきであり、逆にそれらが小さな業務ほど市場における契約により調達するべきである。（英国の contract out や CCT は取引費用を小さくしようとした例といえる。）

ニュー・パブリック・マネジメント、新制度派経済学、プリンシパル・エージェンシー理論、強制競争入札

[文献]

大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」（日本評論社）

大阪市立大学経済研究所(1992)「経済学辞典第3版」（岩波書店）

Arnold Picot 他（丹沢安治他訳）(1999)「新制度派経済学による組織入門」（白桃書房）

[URL]

玉村雅敏「新公共経営（New Public Management）と公共選択」（行政経営インターネットフォーラムページ <http://pmf.vcom.or.jp>）

ナ

内閣府（英国） [Cabinet Office]

英国内閣府は、次の部署を有する。

首相官邸(No.10 Downing Street)

首相への政策に関する助言を行うスタッフは、内閣府の人事、計画及び経理サービスを受けるが、指揮系統は独立している。

大臣官房

内閣府担当大臣(Minister for the Cabinet Office)1名、国務大臣(Minister of State。内閣府担当)2名及び政務次官(Parliamentary Secretary)1名の業務を支援する。その下に法制局、与党下院院内総務事務所及び与野党上院院内総務事務所がある。

内閣事務局

首相が内閣事務次官兼人事院総裁を通じて直接指揮する部署。中央事務局、憲法事務局、欧州事務局、国防及び外務事務局、諜報及び安全保障委員会事務局、統合諜報機構、儀典局、経済及び内務事務局、主席科学補佐官などの内閣委員会から構成される。

省庁横断的課題担当

1997年に成立した労働党政権の内閣府改革の目玉で、保守党政権の時から存在した社会的排除班、英国麻薬撲滅活動調整班及び女性班の3つの班(unit)に業績及び革新班が追加された。

公的サービス供給担当

元の公的サービス局に属していた5つの班から成り、再編の結果新たに任命された公的サービス供給責任者(Head of Public Service Delivery)が統括する。5つの班は、規制改善班、効率性及び有効性グループ、中央IT班、「サービス第一」班(Service First Unit)及びより良い政府チームである。

公務員管理担当

公務員共同管理、公務員雇用者グループ(人事管理及びサービス条件課、能力開発及び機会均等課、「急流」計画及び欧州スタッフ派遣課、公務員年金、最高管理幹部プログラム、国際公務員班)及び幹部公務員グループ、政府情報及びコミュニケーション・サービス本部、GICS 開発センター、メディア・モニタリング班、管理及び政策研究センター及び公務員大学校から構成される。

情報、編成及び組織担当

内閣府又は全省庁に支援サービスを提供する。情報グループ及び編成担当官グループ(ファイナンス及び計画課、人事課、インフラストラクチャー課、内部監査サービス、印刷局(HMSO)、執行庁班、安全保障施設課)から成る。

内閣府附属執行庁

次の5つの執行庁が内閣府に属する。公務員大学校、官用車及び公用郵便庁、中央電算機及び通信庁(CCTA)、国有地に係る不動産助言(PACE)、調達庁、中央情報庁

議院内閣制

[文献]

鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノート その1 -」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第32号)

[URL]

ニスカネン・モデル [Niskanen model]

ニスカネン(William Niskanen)が立証したモデルで、公共選択論を踏まえて行政(官僚制)の分析を行い、行政(官僚)組織は恒常的にアウトプットが供給過剰であると結論づけた。

1. モデルでの仮定

ニスカネンのモデルは、単一のサービス提供を業務とする単一の官僚組織とこれに予算を提供する単一のスポンサー組織から構成される予算編成過程のモデルである。ここでは、

- ・ 官僚組織によるサービス供給(アウトプット)、スポンサー組織による予算(財源)の決定はそれぞれ独占され、互いに依存している。
- ・ 官僚組織では、構成員が歳入と費用との差額を個人的収入とせず、また、歳入の一部はアウトプットの売上以外の財源から得る。
- ・ 官僚組織は、スポンサー組織に対し、期待されるアウトプットを達成するための予算を要求する。
- ・ 情報の非対称性によりアウトプット情報については官僚組織がスポンサー組織に比べ決定的に有利である。
- ・ スポンサー組織は官僚組織の提示する予算額を受動的に審査する以上に情報収集活動を行う誘因を持たない。
- ・ アウトプットのための費用(官僚組織への給与、サービス供給に要する設備費用など)は関数化され、アウトプット水準に応じて決まる。
- ・ 官僚は予算の最大化により効用の最大化を図る。アウトプット水準の増大、給与・地位に基づく特権、名声という官僚の効用関数に組み入れられている種々の変数は官僚組織の予算と正の相関関係にあるとされる。
- ・ 官僚組織の予算要求に対するスポンサー組織の審査行動は受動的であり、実質上官僚組織の意思が直接反映される。
- ・ スポンサー組織は自らの便益がプラスかマイナスかの判断はつくが、便益の最大となる場合の判断はつかないものとする。

2. モデルの内容

(1) 予算とアウトプットの関係

スポンサー組織が認める予算はアウトプット水準の増大とともに一定のアウトプット水準まで増大するが、認められる予算の伸び率は低下する。

関係式は、 $B=aQ-bQ^2$ 、 $V=a-2bQ$ 、 $0 \leq Q \leq a/2b$

(Bは予算額、Qは期待されるアウトプット水準、Vは限界価値)

(2) 行政サービスの水準と費用の関係

アウトプット水準が増大するとアウトプット1単位当たり費用は増加する。

関係式は、 $TC=cQ+dQ^2$ 、 $C=c+2dQ$ 、 $0 \leq Q$

(TCは総費用、Cは限界費用)

(3) 最適なアウトプット水準の決定(図1参照)

最適点は、スポンサー組織の便益（ $a - c - k$ ）が最大となる点であり、これは限界価値と限界費用が一致する点（限界価値曲線 V と限界費用曲線 C との交点

（ k とする））である。このときアウトプット水準は、 $Q = \frac{a - c}{2(b + d)}$ である。

(4) 官僚組織の価値の実現

しかし、官僚組織はスポンサー組織の価値の最大化より予算の最大化に価値をおいているためさらに大きな予算額を要求する。スポンサー組織は便益がプラスかマイナスかの判断はつくが、便益の最大となる点の判断はつかない。このため、スポンサー組織は自らの便益がゼロ（ $a - c - g = 0$ ）になる点（ f 及び g ）まで予算

を認める。このときアウトプット水準は、 $Q = \frac{a - c}{(b + d)}$ である。

図 1

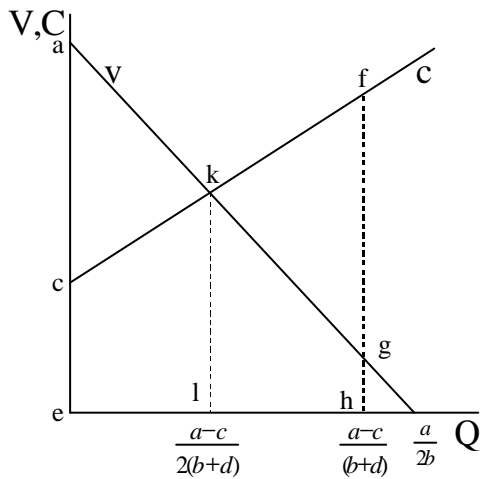
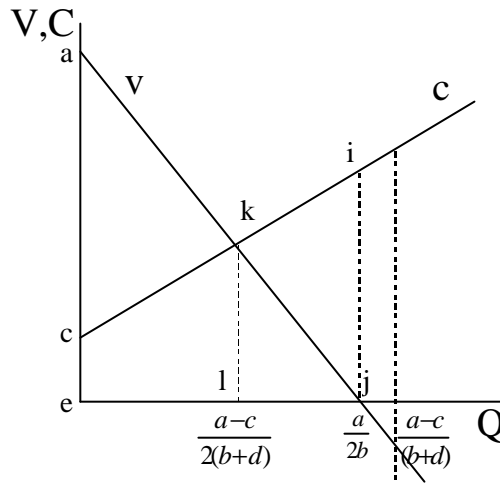


図 2



(5) スポンサー組織の便益がゼロになる点 $Q = \frac{a - c}{(b + d)}$ が Q の定義域（ $0 < Q < a/2b$ ）

より大きい場合（図 2 参照）

この場合は、 $Q = a/2b$ となる i 及び j 点が均衡点となる。このときスポンサー組織の便益は（ $a - c - i > 0$ ）と正になる。

(6) 結論

いずれにせよ、官僚組織の予算最大化行動により、行政のアウトプットはスポンサー組織にとって最適な供給水準よりも常に過剰供給されると結論づけられた。

[文献]

西尾勝、村松岐夫(1994)「第 8 章官僚制理論」『講座行政学 第 1 巻行政の発展』（有斐閣）
 大阪市立大学経済研究所(1992)「経済学辞典第 3 版」（岩波書店）

ニュー・パブリック・マネジメント [New Public Management [略称 NPM]]

1.NPM とは

ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management。略称 NPM）は、民

営化、民間委託(contracting-out)、執行庁(エージェンシー)化、PFI その他市場メカニズムを活用できるような仕組みを適宜用いて、公的部門の減量及び公的サービスの質の向上を図るとともに、公的部門の中で公的サービス提供の執行に係る権限を実際の管理者に委譲し、管理者に経済的、効率的かつ効果的な管理を行わせ、その業績(performance)を、国民(住民)を顧客(customer)とみなして顧客の満足を高めることを基準にわかりやすい指標を用いて測定(performance measurement)し、測定結果を広く公表し国民(住民)の意見を聴き公的サービス供給に係る意思決定過程に反映させ、より少ない予算でより充実した公的サービス供給を確保しようとする、行政の新しいパラダイム(参照枠組み)である。

NPM は、主にアングロ・サクソン諸国の行政実務家が企業経営の新しい手法を取り入れて開発し実行した手法を、多数の行政学者等が理論化したもので、学問的には、プリンシパル・エージェント理論、取引費用理論等に代表される新制度派経済学を背景とするといわれ、これは公的部門での権限委譲や業績測定の導入の方向を示している。しかし、実際の業績測定は英米においても定性的(アウトカム指標)なものが多いことから、経営学の影響を多分に受けていると考えられる。NPM の淵源が新制度派経済学とともに、公的部門への経営学的手法の導入(new managerialism)だとされる所以である。NPM というパラダイムは、1つの理論として明確に確立しているものではなく、緩やかに収斂してきたものである(次頁の表参照)。

NPM が「新しい」と言われるのは、第1に、M.ウェーバーが定式化した中立的・合理的な官僚制を理想視せず、官僚機構による現実の行政サービスの供給に2つの問題が存すると認識した点である。ここで問題とみなされるのは、先ず、規則による行政を旨とする(rule-bound)官僚機構においては、公務員は、国家のエージェントであるにもかかわらず、国民を顧客とは認めず、国民が規則の適用対象であるものとして接し、本来奉仕すべき国民の欲求に適切に対応していないとされることである。次に、批判されているのは、規則による行政を旨とする官僚機構においては、公務員は、国家のエージェントであるにもかかわらず、政府活動を、望ましいアウトカム(成果)をもたらすサービスとしてではなく、法律の運用として行うことである。要するに、目的(質の高い公的サービスの供給による国民の福祉の向上)と手段(合規性)の関係が本来のあるべき姿から逆転し、手段が目的視されている、という批判である。(Aucoin (1995) 他)

NPM の新しさの第2は、上記の問題の解決策を、政治任命の拡大、議会の監督機能の強化、中央監査機関による監査の強化、内部規則の詳細化等の従来型の手続き重視の施策に求めず、権限委譲、業績測定(行政では「政策評価」と呼ばれる。)、顧客満足の追求、市場メカニズムの導入等民間企業で成功した成果重視の手法を取り入れたことである。人間の行動は機会主義的であり、いくら規則を厳格にしても常に抜け穴はあると認め、適正な手続きが望ましい結果を自動的に保証するという神話を捨てたのである。実は、問題が手続き主義に発しているとは認識されたのだから、論理的に言って、規則及びモニタリングの強化は解決策にならない。貨物の積み過ぎで船が沈もうとしているのに、更に荷を搬入するようなものである。そこで、視野を広げ、水平思考を働かせた結果がNPM だと考えられる。もちろん、そこに、依頼主(principal)が代理人(agent)をいかに制するかという点で、畢竟するところ、行政(public management)と民間企業経営(business management)は本質的に異なる(異なってはならない)という英米系の行政学の伝統と社会意識が作用したことは疑いない。

各研究者のNPM概念の比較

I Aucoin (1995) pp.246-52 でウェストミンスター型体制の比較研究の結果、公的経営の改善に必須であると記す条件
政策企画及び執行に係る責任の分離 閣僚と執行庁の長との間の契約的關係 執行管理に係る権限の委譲 厳格な業績管理システム 強固なアカウンタビリティの制度
II 大住(1999a).p.1 で定式化するNPMの核心概念(全文)
経営資源の使用に関する裁量を広げる (Let Managers Manage)かわりに、業績/成果による統制(Management by Results)を行う そのための制度的な仕組みとして 市場メカニズムを可能な限り活用する；民営化手法、エイジェンシー、内部市場等の契約型システムの導入 統制の基準を顧客主義へ転換する(住民をサービスの顧客とみる) 統制しやすい組織に変革(ヒエラルキーの簡素化)する というものである。このなかで、とくに重要とされるのは および で、 および はシステム統制の基準であり手段にすぎない。
III 大住(1999)p.36 に要約引用する、Haggett (1996) p.12 のNPMのポイント(全文)
行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること 施策の企画・立案部門と執行部門とを分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した業務単位の権限を移譲すること 業績/成果に基づく管理手法を可能なかぎり広げること
IV OECD (1996) pp.106-7 で Dr.Leeuw が記すNPMの特徴(全文)
NPMは、政府の組織、達成手段及びプログラムの経済性、効率性及び有効性(3Es)並びにより質の高いサービス供給を強調する。正式に策定されたプロセス、ルール及び手続きにはあまり留意しない。NPMの標語は、現場のマネジャを統制から解放してより大きな責任を委譲し、マネジャのために一層の柔軟性又は自律性をつくりだし、公的部門のマネジャにマネジさせ、リスク管理により大きく焦点を合わせ、かつ、業績の測定に注力することである。これらの目標を達成するための組織的なメカニズムは、以下のとおり。 - quango(準独立非政府機関)の設立及び(中央)政府から手の届く範囲内ではあるがある程度の距離を置いて機能する、quango と類似する執行庁を設立する - 疑似市場の創設：中央政府は、サービスの対価を支払うがもはや直接サービスは供給しない。「そのかわり、福祉サービスは、主として様々な半独立エイジェンシーにより供給される。学校は、国の補助金を受給する生徒を獲得すべく競い合うし、独立の病院は、患者を奪い合う。」(Le Grand and Barlett, 1993, pp.7-11) - 民営化 - PPPs - 政策ネットワーク。これらのネットワークに不可欠なのは、政府がもはや「密林の王者」ではなく、主に、様々な関係者の様々な活動の調整者として行動することである。圧力団体、独立の専門家及び助言者グループと一緒に、政府は、政策目標を定義し実現する。 一般に、こうしたメカニズムを通じて、政府はよりスリムに、より賢く、より効率的に、かつ、より有効になると信じられている。

2.NPMの手法

NPMの目標を達成する手法は、第1に権限委譲と「政策評価」である。ここで「政策評価」というのは、業績測定(performance measurement)とプログラム評価(program evaluation)の総称である。業績測定は、経済性、効率性、有効性(3Es)及び行政サービスの質を基準として、行政サービスの供給に係る業績の達成目標(定量的又は定性的)を設定し、恒常的に達成の度合いを測定する仕組みである(すべての施策が対象ではないことに注意)。一方、プログラム評価は、(新規施策プログラムをすべて評価する国も存するが)一般には、選ばれた少数のプログラム(施策のまとまり)につき、業績測定の結果を踏まえつつ、3Es及び行政サービスの質に係る基準(広義の効率性基準)に限らず、より広い基準(例 社会的統合、公正、環境)に照らして当該プログラムの適切性を評価する。業績測定及びプログラム評価は、権限委譲と合わせて、NPMの最も重要かつ不可欠な要素だが、常に体系的に行われるとは限らない。例えば、英国は10年を超えるNPMの歴史を有し、政策評価も行われていたが、公的サービス合意(PSAs)の政策評価体系が形をとったのは1999年以降に過ぎない。また、NPMにおけ

る政策評価は、達成目標が国民の要望に応える具体的なものでなければならず、公共投資は、代替的な複数の達成手段の1つであると位置づけられる。ここにNPMが以下の組織的メカニズムを生み出した理由がある。

NPMで採用される組織的メカニズムは、以下のようなものである。

- i. 半独立非政府機関の設置 ii. executive agency (執行庁) の設置
- iii. 疑似市場の導入 iv. 民営化
- v. PFI 及び Public/Private Partnerships (PPPs) vi. 政策ネットワーク

で
i. は、英国では quango と呼ばれるが、省庁から付かず離れずの距離 (arm's length)

効率的な運営が期待される。ii. は、行政サービスの供給に係る企画立案事務と執行 (operations) を分離し、執行のみを担当する執行庁を設置し、その長に大幅な裁量権を認めるとともに、業績を定期的に測定し管理する仕組みである。iii. から vi. については説明を省略するが、PFI が NPM の市場メカニズム導入の一環であり、我が国の行政改革が、民営化 独立行政法人 PFI の順に進んだのは、NPM 先進国の発展段階を繰り返したことがわかる。

3. NPM を位置付ける枠組み

NPM を理解するには、大別して2つの方法がある。第1は、いま現在のNPMの目標、手法等を国別に比較することである。大住(1999a.)によると、前述したNPMの具体的手法を採用している程度を第1の尺度とした場合、NPMの先進国は、英国、ニュージーランドその他のアングロ・サクソン諸国、オランダ、スウェーデン、デンマーク、フィンランド等の北欧諸国で、比較的取り組みが遅いのが、日本、米国、ドイツ、オーストリア等である。民営化に対する姿勢を第2の尺度とした場合は、アングロ・サクソン諸国は、公企業の民営化を進めるとともに、民間委託・ヴァウチャー等の広義の民営化手法を採用し、民営化になじまない行政サービスのみを執行庁又は内部市場メカニズムとして公的部門の内部に残そうとしている(「英国・ニュージーランド型」)。一方、北欧諸国は、広範な民営化には慎重で、執行庁又は内部市場メカニズムを通じて可能な限り効率化及び行政サービスの質の向上を実現しようとしている(「北欧型」)。

OECD 行政経営局による 10 箇国の成果指向行政経営(=NPM)の実績は、次のとおり。

目標及び接近方法

1. 目標及び焦点

- ・ 管理の改善が主又は従の目標及び焦点 : 豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米(10)
- ・ アカウンタビリティと管理 " : 豪加デ 仏蘭 NZ 瑞英米 (9)
- ・ 財政節約 " : 加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (9)

2. 接近方法、3. 制度的アレンジメント (略)

業績測定

4. 業績測定

- ・ 指標 豪加デフ仏蘭 瑞英米 (9)
- ・ 測定システム 豪加デフ仏蘭 NZ 瑞 (8)
- ・ 定性的測定 豪加デフ仏蘭 瑞英 (8)

・プロセス(活動)	デ 蘭 NZ 瑞 (4)
・効率性(アウトプット)	豪加デフ 蘭 NZ 瑞英米 (9)
・有効性(アウトカム)	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (7)
・サービスの質	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (10)
・経済性	加デフ仏 NZ 瑞英米 (8)
5.財務管理	
・発生主義会計	豪加デフ 蘭 NZ 瑞英 (8)
・費用配分、経営システムの統合 (略)	
6.業績情報の報告	
・公衆の入手可能性	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (10)
・年度報告書	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (10)
・予算報告書	豪加デフ 蘭 NZ 瑞英米 (9)
・業績契約	デフ仏蘭 NZ 英 (6)
・地方政府の業績	豪 デ 仏蘭 瑞英 (6)
サービスの質	
7.サービスの質	
・サービス基準	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (10)
・サービス声明書	豪加デフ仏 NZ 瑞英米 (9)
・顧客調査	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (10)
・品質管理(制度)	加デフ仏 瑞英米 (7)
業績レビュー	
・内部評価	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (10)
・業績監査	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (10)
・品質モニタリング班	デ 仏 NZ 英 (4)
・プログラム評価	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (10)
業績情報の活用	
9.業績予算	
・業績を参考	豪加デフ仏蘭 NZ 瑞英米 (10)
・業績に基づく予算配分	NZ 瑞 (2)
10.業績給 (略)	
結果に基づくマネジメント	
11.権限委譲及び自立性 (略)	
12.マネジメントの改革	
・ベンチマーキング	豪加デフ仏蘭 瑞英米 (9)
・企業及び戦略計画	豪加デ NZ 英米(6)
・業績契約	豪加デフ仏蘭 NZ 英米(9)
・市場テスト - 比較可能性	豪 フ NZ 英米 (5)

(注)デ=デンマーク、フ=フィンランド、NZ=ニュージーランド、瑞=スウェーデン

第2は、英国及びニュージーランドでNPMの考え方が出現する以前からの歴史を踏まえた解釈である。この場合、分析に当たり一定の枠組みが必要である。財政逼迫、新たなサービス需要、明確に意思表示する市民及び利益団体、技術的变化及びグローバリゼーションがNPMの原因であることは間違いない。しかし、1970年代以降社

会経済環境の変化に対応する行政改革は先進各国で行われたのであり、種々の行政改革の中でなぜ NPM が現れたかを説明するには不十分である。以下 4 つの枠組みを検討する。

(1) 民間企業のマネジメント手法の導入が政策評価であるとする説

米国のテイラー方式を源泉とする、民間企業の業績評価、戦略的事業経営(又は PDCA 経営。PDCA は、Plan-Do-Check-Act の略)、ROE 経営等を公的サービス供給の効率改善の手段として導入したのが政策評価であるとみる説。そもそもテイラー方式こそが米国経営学(business administration)の起源であり、米国産業の発展は、経営学に基づく科学的な企業経営の成功に負っていると認識された。米国の行政学(public administration)は、科学的経営のめざましい成果に刺激されて生まれた。当時の行政学は、行政は政策の執行であり民間企業経営と本質は異ならず、民間企業の進んだ経営手法は行政に導入すれば行政の効率を向上させると考えていた。その後、行政と企業経営は市場の存否が決定的な違いで本質的に異なるという批判が現れ、両者の差異を分析しどの程度違うかを判定することが行政学の課題となった。(3)で触れる政策科学は、市場が存しない行政の特性を考慮し市場に代替する合理的計算を制度化しようとする試みと解される。一方、例えば、カリフォルニア州サニーベイル市等の地方公共団体及びオレゴン州政府では民間経営の手法である業績測定が導入され成果をあげたし、米国行政学の影響を受けたカナダは、例えば、連邦政府職員の職務分類の見直しを、民間企業の従業員管理に精通したコンサルタントに委託してきた。行政を科学化しようとする米国の運動は、こうして 2 つの方向から進められてきた。結論としては、民間企業のマネジメント手法の導入論は、公的部門への業績測定及びプログラム評価の導入を米国経営学及び行政学の暗黙の前提をもって説明しようとするもので、英国・ニュージーランド型の民営化、執行庁等組織の大幅な改革を伴う NPM を説明することを企図していない。

(2) ガバナンスの第 3 段階説

先進工業国の行政改革は 3 期あり NPM は第 3 期とする説。行政改革は、それまでのガバナンスが新しい環境に適応できず問題が生じたときに起こり新しいガバナンスができて終わる。行政改革の第 1 期は、産業社会の成立した 19 世紀後半から 20 世紀初頭で、政治から中立な行政というガバナンスが確立された。第 2 期は、1960 年代終わりから 1970 年代初めで、官僚機構の規模及び影響拡大に対処しガバナンスを改善すべく、cybernetics に基づく目標による管理(Planning-Programing-Budgeting System=PPBS 等)を導入したが、PPBS は必要な組織改革を伴わず挫折し governance として確立されなかった。

第 3 期が 1980 年代からの NPM である。1980 年代に米国企業で業績測定が大流行したが、それも NPM も、1970 年代以降の世界の変化に対応するものであった。NPM は、1970 年代以前の福祉国家モデルを置き換え、「より少ない負担でより充実した公的サービスを」(getting more for less)提供する代替的 governance である。NPM は、標準化された公共サービスでなく個人に合わせた公共サービスを提供し、少ない負担で大きな顧客満足を実現しようとする。市民が個別化された公共サービスを当然とみなすようになると、公共部門が公共サービスを供給する必然性はなく、民営化が進む。

この説は、政府及び企業の governance を統一的に考えている点で(1)に共通するが、政策評価に限定せず、かつ、長い歴史的視野に立って NPM の本質を把握して

いる。

(3) 政策科学の行き詰まりを救うため経営学の考え方を大胆に導入したのが NPM であるとする説

この枠組みは、従来の政策評価と NPM に基づく政策評価は根本的に異なる、NPM は、米国で盛んな政策科学のパラダイムに沿った科学的な厳密性・客観性の追求を止めて、より有効な意思決定過程をつくらうとする動きである、とする。1960年代から政策評価は行政改革の柱であったが、この政策評価は、経済学をはじめとする実験科学の知見を動員する政策科学に基づき、定量的・客観的な社会的便益を評価する方法であった。しかし、NPM は、過去の実績に満足せず、政策科学に基づく科学的・客観的な便益評価の有効性に懐疑的であり、それは存在しないか、存在し得ても実務には役立たないと考える。NPM で政策科学に代わり改革の武器となるのは経営学で、社会的効用の最大化のような最善の追求は諦め、国民(住民)を顧客とみて、経営学の道具を活用し顧客のニーズを把握して意思決定過程に反映し、実行し、わかりやすい指標で評価するマネジメント循環(Plan-Do-See)を確立することを目標とする。

この考え方は、本質的にマネジメント手法とみるので、マネジメント手法が威力を発揮できるように組織を改めるのもマネジメントであるとする。

(4) ウェストミンスター体制の適応

カナダ、英国等のウェストミンスター体制は、自然発生的で安定した体制であったが、1980年代はじめには、その車の両輪の一方である官僚機構が、自らの利益を追求し、社会経済環境の変化に適応できていないと厳しい批判に晒された。サッチャー英国首相、マルルーニ・カナダ首相等は、それぞれの政治的目的のために官僚機構批判を利用し、党员、外部の民間人等を閣僚が側近として活用した。しかし、ウェストミンスター体制が機能し、良好な統治が行われるには、官僚機構の再活性化が必要であることが漸く理解され、政官が一体となり、ウェストミンスター体制への国民の信頼を回復すべく NPM が導入された。すなわち、NPM へ至る道がメディアと国民の行政批判・役所叩きに始まり、政治指導者の信念、官僚の困惑、不信、摩擦、新構想の失敗、混乱、疲労、ストレス等の歴史であったとする。

プリンシパル・エージェント理論、取引費用理論、新制度派経済学、権限委譲、業績測定、テイラー方式、プラン・ドゥー・シー、ROE、統治、単一政府制国家、ウェストミンスター体制

[文献]

上山信一(1998)『行政評価』の時代』(NTT 出版)

大住莊四郎(1999a.)『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』(日本評論社)

大住莊四郎(1999b.)平成 11 年 12 月 17 日のインタビューの記録〔注 この報告書の付録として収録〕

鈴木敦(1999)『New Public Management、政策評価、業績換算(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその 2 - 』(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 33 号)

鈴木敦他(1999)『英米の政策評価システムの概要 - 政策評価研究ノートその 3 - 』(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 33 号)

鈴木敦(2000)『ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価研究ノートその 4 - 』(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 35 号)

Aucoin,P.,(1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective The Institute of Research on Public Policy (IRPP)

ネクスト・ステップス [Next Steps]

1988年に英国内閣府効率性班(Efficiency Unit, Cabinet Office)が公表した報告書 *Improving Management in Government: The Next Steps* の略又は同報告書の提言した改革を指す。複合語の **Next Steps** (又は **Next Step**) agency は執行庁(executive agency)と同義。効率性班は、Sir Allan Walters が率いていた。Sir Allan は、英国最大級のチェーン店網 Marks and Spencer の元経営責任者で、サッチャー首相(当時)が行政改革の指揮者として招聘した。**Next Steps** とは、民営化の次の段階の意味。**Next Steps** 改革の目玉は、執行庁の創設であったが、20世紀の行政改革の中でも最高の成功例と評する者もいる。

サッチャー政権が民営化と並行して、行政内部の改革として推進した効率性検査及び Financial Management Initiative (FMI)は失敗した。Next Steps は、FMI の反省から生まれた。すなわち、Next Steps は、行政機関の改革は個別の検査、手続きの修正、情報の改善等では不十分で、中央集権で規則にがんじがらめにされた管理を根こそぎなくするには大幅な制度変更であると結論した。当時は、政府の各部署で、任用、解雇、選任、昇進、給与、勤務時間、情報機器の利用等にも管理者の裁量でできることはなく、すべてが中央で決められていた。規則及はどの部署にも適用できる一般則で、特殊個別の事情に適合していなかった。規則は、支えではなく拘束とみなされ、管理者に効果的な管理を促すものではなかった。1988年の報告書の具体的な提言は、公的サービスの供給の事務を各省庁から分離して執行庁(Next Steps agency)に行わせることであった。執行庁の設置に当たっては親元の省庁と執行庁が交渉し、枠組み文書(framework document=FD)が締約される。FD は、当該執行庁の役割、目的(aims)、目標(objectives)、執行に係る財政的条件、執行庁長官(chief executive)の責任、親省庁及び大蔵省と執行庁の関係、会計及び監査の仕組み、財務及び人事権限の長官への委譲等を規定する。執行庁が設けられると、親省庁及び大蔵省に対して、執行庁が行う毎年の業績目標(performance targets。年次計画に基づく目標の他、次節で触れる市民憲章(Citizen's Charter)が制定された後は、執行庁は、新たに市民憲章の目標達成に必要な目標も付与された。)の達成度の報告が、そのまま執行評価となり得ることとなった。また、執行庁は、年次報告に必要なデータを把握するために庁内での業績測定を充実した。このように、執行庁は、New Public Management (NPM)のいくつかの実行手段の一つであり、NPMの他の実行手段の一つである政策評価と親和性をもっている。

市民憲章、執行庁、財務管理新構想、ニュー・パブリック・マネジメント、民営化

[文献]

建設省大臣官房政策課・建設政策研究センター(1999)「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省大臣官房広報室編『建設月報』1999年7月号、第52巻第7号)

大住荘四郎(1998)「New Public Management の展望と課題」(『神戸大学経済学研究』年報44)

大住荘四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)

鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその2」(建設省建設政策研

年次業績計画 [annual performance plan]

1. 計画の位置付け

米国の GPRA (政府業績評価法) における連邦各省庁の中期プログラムである strategic plan (戦略計画) を実現するための年次プログラムとして、同じく GPRA により各省庁に毎会計年度策定が義務付けられたもの (米国の会計年度は、10月1日から翌年の9月30日。例えば、2000会計年度は1999年10月1日から2000年9月30日。)、strategic plan (戦略計画) で策定された長期目標と各省庁が毎年度行う事業との関連を示すものであり、strategic plan (戦略計画) との緊密な対応関係が求められている。1999年以降、各省庁は予算上のプログラムを記載した annual performance plan (年次業績計画) を毎年 OMB (Office of Budget and Management) に提出しなければならない。OMB は、提出された計画を用いて大統領の年次予算教書の議会提出の際に連邦政府全体の performance plan (年次業績計画) を含めることとされている。GPRA は、各省庁に前年度の annual performance plan (年次業績計画) に対応した事後チェックとして annual program performance reports (年次プログラム業績報告) を大統領及び議会に提出するよう要求しており、2000年3月31日までに1999年度計画についての報告が提出されることとされている。

2. 計画事項

GPRA は、annual performance plan (年次業績計画) に performance goals (業績目標) と performance indicators (業績指標)、目標達成方法とその運営過程と資源、成果の測定結果の確認・根拠付け方法を基本的な記載事項としている。

「performance goals (業績目標)」とは、毎年度の施策プログラムの成果についての測定可能な到達目標であり、定量的な水準、価値又は率として表現される。アウトカム形式で記述されることが望ましいとされ、多くの場合 strategic plan (戦略計画) で設定される general goals (一般目標) や general objectives (一般到達目標) の各年度における進捗を示すものとされる。一方、strategic plan (戦略計画) の目標が継続的、安定的な水準で達成されていくものでない場合には毎年の達成度測定が馴染まない可能性があること、データの入手容易さ、定期的な調査可能性からアウトプットで管理が行われるケースがあることを理由として、アウトプット形式の目標設定も想定されている。「performance indicators (業績指標)」とは、プログラムのアウトプット又はアウトカムを測定するために用いられる特定の価値又は性質のことである。

定量的な形式で目標設定できない省庁は、GPRA 上 OMB の認可を得て、定量的でない形式の目標を用いることも可能である。ただし、その場合にも、プログラムの成功・失敗とは何かの定義が明確であり、実際の業績が目標とした基準に到達したか否かがその目標形式だけで確認できるような記述を用いることとされている。また、定量的でない形式で目標を設定する場合は、annual performance plan (年次業績計画) において定量的な目標が設定できない理由を簡潔に説明しなければならない。さらに、目標設定が不可能又は非現実的であることを理由として、OMB の認可を受けて目標設定しないことも許されている。その場合には、その理由と目標設定に向けた状況改

善見込みについて annual performance plan(年次業績計画)に記述しなければならない。

「 目標達成方法とその運営過程と資源」とは、各省庁が用いるインプット、運営過程、技能及び技術、人材、資本、情報、資金等である。また、各省庁が目標達成のために用いる戦略が記述されなければならない。この戦略には、プログラム、政策、管理、規制、法定施策・アプローチが含まれる。これらの記述は、当該年度に新たに始まったものに限定される必要はなく、前年度に始められたものの、当該年度の間に運営が始まり、又は完成されるものも含めてよいとされる。

「 成果の測定結果の確認と根拠付け方法」とは、プログラム実行の業績結果として測定された価値をどのように確認・根拠付けるかについての記述である。各省庁は、この成果の確認・根拠付け手段について裁量を有するが、自らの組織外の情報源を用いる場合は、計画の中で情報源を特定されなければならないとされる。

3.2000 年度計画の評価

米国会計検査院 (GAO) は、1999 年度、2000 年度と作成された各省庁の年次業績計画について議会の要請に応じて分析し、結果報告を行っている。2000 年度計画の分析報告によれば、高く評価された点として、結果志向の目標や定量的な目標が用いられていること、過去の業績を示す基準値や時系列データの使用する省庁が増加したこと、プログラムと業績目標との関連が検討されていることが挙げられている。

一方、不十分な点としては、各省庁の mission (使命) 志向とリスク考慮が不十分であること、横断的分野の調整に改善が必要なこと、人的資源やマネジメントの資源・戦略が成果実現のためにどのように用いられるのか説明が不十分であること、業績情報の信頼性が不十分であることが挙げられている。また、報告書では、OMB 長官に対して不十分として指摘された点を改善するよう勧告が行われている。

政府業績成果法、戦略計画、連邦管理予算庁、インプット、アウトプット、アウトカム、使命
[文献]

鈴木敦他 (1999) 「英米の政策評価システムの概要 - 政策評価研究ノートその 3 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 33 号)

OMB Circular No. A-11 Part2 “Preparation and Submission of Strategic Plans and Annual Performance Plans”

年次業績報告 [annual program performance reports]

米国において、連邦各機関が政府業績成果法 (Government Performance and Results Act(GPRA)) にしたがって毎年 3 月 31 日までに作成・提出する前会計年度プログラムの成果報告。GPRA では、行政マネジメントのための文書として戦略計画(strategic plans)、年次業績計画 (annual performance plans)、年次業績報告 (annual program performance reports) という体系を規定しており、年次業績報告は、このマネジメントサイクルの中で、プログラム業績を評価し、次の業績計画に反映していくという役割を持つ。2000 年 3 月 31 日までに、各機関は、大統領及び議会に対して前会計年度 (1998 年 10 月 1 日から 1999 年 9 月 30 日まで) の業績に関する報告を提出しなければならない。また、2002 会計年度以降の報告は、過去 3 年分にわたる実際のプログラム業績の結果を含まなければならない。これについては、現在のところ Office of Management and Budget による詳細なガイダンスがない。

年次業績報告は、政府の管理職員、政策決定者及び一般国民に対して、どれだけ当初の目標が達成されたかについてのフィードバックである。この形式の報告は、年間を通じてプログラムの管理職員に入っていることが本来は望ましいが、少なくとも結果について毎年作成し、報告する必要がある。報告と業績計画の目標は関連付けられることが必要であり、測定対象の変化は最小限にとどめることが必要である。

年次業績報告における報告事項は以下のとおりである。

業績目標がどのように達成されたかについての概観

報告対象となる会計年度（前会計年度）の目標達成状況を踏まえた当該年度の業績計画の評価

目標が達成されなかった場合は次の事項

- ・ 目標が達成されなかった原因
- ・ 目標達成の計画とスケジュール
- ・ 目標が非現実的又は実行不可能な場合、その理由と推奨される行動

管理者柔軟性付与（waiver）の達成成果の評価

前会計年度までに完了したプログラム評価（program evaluation）の結果概要

政府業績成果法、年次業績計画、連邦管理予算庁、プログラム評価

[文献]

鈴木敦他（1999）「英米の政策評価の概要 - 政策評価研究ノートその3 -」（建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号）

八

バランス・スコアカード [balanced scorecard]

ハーバード・ビジネススクールの Robert S. Kaplan 教授らによって提唱された民間経営手法であり、次のような考え方である。これまで企業経営は財務指標を重視して評価されてきたが、それは投資家向けの評価である。企業経営に当たっては、この財務面の他に、顧客満足、ビジネス・プロセス、成長と学習という他の3つの視点を加え、4つの視点から評価することが必要であるとする考え方である。すなわち、顧客に対しては顧客満足度 (customer satisfaction) という別の評価()が必要である。また、投資家と顧客双方に対して品質管理などのビジネス・プロセス (執行面) での評価()も必要である。そして、当該企業がミッション (mission) を遂行するため、どのように進化発展していくかという観点から、向上努力の評価()が必要である。このように企業経営活動をミッションに向けて努力、成長していく過程と考え、それを多面的に評価すべきというものである。

行政のマネジメントにおいても、顧客満足(業績測定 (performance measurement))、ビジネス・プロセス評価 (執行評価)、財務評価、学習と成長の評価をバランスよく行っていくことが必要である。米国の National Partnership for Reinventing Government (NPR) では、この考え方にに基づき、業績測定におけるバランスのよい多面的評価の観点からベスト・プラクティス集 (Balancing Measures Best Practices in Performance Management) をまとめている。また、連邦交通省の戦略計画 (strategic plan) はこの考え方を参考にしており、自治体レベルでは、ノースカロライナ州のシャーロット市の業績報告が、このバランス・スコアカードの基本に忠実に作られている点で有名である。

顧客満足、使命、業績測定、政府業績レビュー

[文献]

建設大臣官房政策課 (1999) 「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」 (建設省広報室編 『建設月報』 1999年6月号、第52巻第6号)

バリュー・フォー・マネー [Value for Money]

Value for Money (VFM) とは、「支払ったお金に相当するだけの価値」を意味する。公的部門においては、公的資金の最も効果的な運用のことであり、評価や監査の基準として用いられる概念。効率性だけでなく、結果的な効果までを問題とするものであり、それも含めた経済性 (economy)、効率性 (efficiency)、有効性 (effectiveness) のいわゆる 3Es と同義とされる。本来商店の宣伝文句で、「お値打ち」という俗な表現。

結果重視の業績マネジメントの場面では、投入された inputs が効率的に outputs を生みだし、さらに inputs に見合った outcomes が目標通りに実現しているかどうかという業績評価の視点として用いられる。監査の場面では、伝統的な監査が合規性や支出の合法性に主眼を置いているのに対し、行政プログラムの結果の評価に重点を置く VFM 監査や業績監査 (performance audit) と呼ばれる拡大された監査機能の検査視点とされる。

この他、英国の Private Finance Initiative (PFI) においては、VFM が改善されることが実施要件とされている。すなわち、PFI により事業を行うためには、通常の公共事業による費用との比較において、PFI の方がより良い VFM を実現することを証明しなければならないとされている。

業績監査、経済性・効率性・有効性(3E's)、プライベート・ファイナンス・イニシアチブ

[文献]

上山信一(1998)「『行政評価』の時代」(NTT出版)

武藤祥郎他(1999)「社会資本整備における民間主体・資金の活用手法に関する研究」(建設省建設政策研究センター『PRC Note』第22号)

PPBS [Planning-Programming-Budgeting System]

米国連邦政府で1960年代から1970年代初頭に採用された、長期的な政策目的の設定、当該目的を達成するための代替的なプログラムの費用、便益の分析、決定プログラムの予算化を内容とした、計画策定機能重視の予算編成システム。予算編成の合理化、効率化を図るため、予算における資源の配分に科学的手法を導入しようとするもの。1971年PPBSは廃止された。

1. PPBS に至るまでの経緯

1950年代の米国では、増大する政府の活動、支出に対し、これをいかに効率的に執行するかには予算の重点がおかれ、予算科目の機能ごとの分割、作業単位ごとの費用と作業の達成度の測定が行われていた。

1960年代になると、政府活動において合理的な資源配分を可能とするため、予算の計画機能を強化する考え方が台頭し始めた。計画機能とは、

- ・政策の目的(objective)を慎重に検討の上、これを明確に設定すること
 - ・設定された目的を達成するための代替的諸施策(alternatives)を包括的に列挙すること
 - ・それらの代替的諸施策を実施する場合における費用と効果について、定量的、それが不可能な場合においては定性的な分析を行うこと
 - ・分析検討の結果を参考としつつ、諸方法の中で最適なものを選択すること
- である。

1961年にはマクナマラ長官(前フォード社長)によりPPBSが国防省に採用された(1962会計年度から適用)。そして1965年にはジョンソン大統領により連邦政府の全省庁にPPBSが採用された(1968会計年度予算から適用)。

2. PPBS の内容

(1) PPBS のプロセス

PPBS は以下の3つのプロセスから構成される。

planning : 政策目標を明確にし、それを達成するための代替的な諸施策を分析、評価し、最も効率的な施策を選択する。施策の分析は当該施策効果が現れるような数十年といった長期間について行われる。

programming : planning により施策が決定された後に、その施策について5年間

程度の比較的詳細な output 及び費用(input)の配分に関する実行計画を策定する過程。

budgeting : programming により策定された計画に従い、当該計画の単年度の実行計画と予算をさらに詳細にし、議会への予算提出のために伝統的な予算科目に組み替える作業も行う過程。

(2) プログラム体系

各省庁の目的を達成する施策（プログラム）について、共通の目的又は共通の産出物ごとに目的指向的にグループ化したもの。プログラムごとに費用と効果の比較が容易になるよう行う。

プログラム体系には3段階の項目分類があり以下のとおりである。

プログラム・カテゴリー：各省庁の使命・目的といったトップ・マネジメントの決定事項レベルのもので、5～10個にまとめたもの。

プログラム・サブカテゴリー：プログラム・カテゴリーが実質的な意味を持つよう分類したもので、プログラム・エレメントを類似性の強い産出物ごとにまとめたもの。

プログラム・エレメント：プログラム体系の最も基本的な単位。各省庁の個々の output の生み出すのに直接関係のある業務活動をいう。

(3) PPBS と予算書体系との関係

PPBS の下で編成されたプログラム別予算と、議会で議決の対象となる予算書体系は別であり、相互関係を示す表（クロスワーク表）が PPBS のバジェットング過程において用いられる。

(4) PPBS の枠組み構成

major program issue（主要プログラム課題）

現在の予算編成過程のなかで決定を迫られている問題で、それらの現在及び将来の費用、一つあるいは一群のプログラムの方向、その問題のためにある施策を選択しなければならないような重要な政策課題を10個以内で各省庁の間で協議して決定し、予算局から各省庁に提示する。

これに対し、各省庁は次の3種類の文書を予算局に提出することとされる。

program memorandum

major program issue ごとにその解決のためのプログラムの目的、目的達成のための諸方法、その費用対効果の分析・比較及び結論としての当該省庁の進言と理由が簡潔に記載されるもの。あわせて、分析結果を踏まえた各プログラムエレメントごとの予算要求額を提示する。

special analytic study

program memorandum の基礎資料として、より詳細な分析を行い、program memorandum の決定の分析根拠を示すもの。

program and financial plan

program memorandum に記載する重要事項のみならず、プログラム・エレメントについてまで、過去2会計年度、現会計年度及び予算要求会計年度を含む将来の5会計年度の output と費用の数字を記載するもの。

3..PPBS のねらい

PPBS のねらいは分析にある。施策の分析を包括的かつ体系的に行うとともに、分析の実施を予算編成過程の中に制度化し、ルーティン化する。この分析では、費用便益分析（費用と便益をドル価値で計測し、両者を一定の割引率で現在価値に換算の上比較対照するもの）や費用効果分析（費用はドル価値で示すが、効果はドル価値以外の尺度で評価するもの）が使用され、定量的な分析が重視されるが、これで足りないところは定性的な記述をもって補い、さらに定量的な分析が不可能な場合にはもっぱら定性的な分析を行うこととされていた。しかしながら、当時、施策の便益又は効果は output で計測され、outcome による計測の発想は乏しかった。

4. PPBS の限界・問題点

PPBS の限界・問題点としては以下の点が挙げられる。

PPBS は公共支出の経済学に基盤をおき、行政内部で閉じた予算システムとして位置づけようとする動きがあったが、立法府における政治過程を包含したものでなくてはならない予算編成過程の前では制度的挫折は必然であった。

PPBS による分析は、効果が共通の尺度で測れないような分野相互間での予算配分の問題（例えば、公共事業か社会保障か、公共事業の中で治水か道路かといった選択）には使用できないと考えられ、比較的狭く限定された目的のための代替的諸方法の選択にしか活用されなかった。

連邦政府の規模が大きくかつ複雑であるため、プログラムの業績測定手法を確立することが困難であり、このため outputs を計測したデータやその他の情報が不足していた。

分析を行う専門スタッフが不足しており、ペーパーワークの増大、プログラムと予算を連結させるための複雑なクロスワークの業務を十分に行うことができなかった。

複数（特に省庁横断的）の目的を併せ有するプログラムをどのように分析するか、複数のプログラムに共通の費用をどう配付するか、誰が分析を行うのか、費用や効果を現在価値に換算するための割引率をどのように定めるかといった技術的問題が大きかった。

連邦政府の業務には必ずしも費用対効果又は効率を反映しない政治的及び道徳的要請が存在することが多かった。

政策の立案から決定に向けた一方通行の意思決定システムであったため、一度予算が確定されると業績についてのアカウンタビリティがほとんど忘れられ、このため、outputs をさらに政策の立案過程にフィードバックすることが行われていなかった。

目標指向的な PPBS では、組織を input 指向型から output 指向型に改革する必要があるにもかかわらず組織改革を行わなかった。

5. PPBS の評価

PPBS の評価としては以下の点が挙げられる。

各省庁においてその使命と機能とを改めて検討し、施策に対する理解が進んだ。input と output さらにはこれらと各省庁の目的の関係についてのよりよい情報が蓄積され、情報の質の改善に役立った。

計画、予算、業績についての職員の関心を高めることができた。

PPBS は政治的過程にとってかわるものでなく、その重要な一部であり、それをより働かせるものであるとの理解が進んだ。

政策決定者が政策立案のために input、output、費用、便益などのデータをシステムの中で分析することの価値を認識することができた。

プログラムの成果を事後評価し、計画、予算へフィードバックすることの重要性について関係者の認識を深めた。

部局横断的なプログラムの比較、検討が行われるようになった。

費用便益分析、費用効果分析、インプット、アウトプット

[文献]

金子太郎他(1971)「PPBS の理論と展開」(大蔵財務協会)

財政制度審議会(2000)「財政構造改革特別部会海外調査報告」

宮川公男(1969)「PPBS の原理と分析」(有斐閣)

宮川公男(1989)「新しい会計検査の確立に向けて - 若干の考察 - 」(会計検査院『会計検査研究』創刊号)

宮川公男(1999)「アメリカ連邦政府の行政改革-GPRA を中心として-」(日本開発銀行設備投資研究所『経済経営史研究』1999vol.20-1)

費用効果分析 [cost effectiveness analysis]

ある施策やプロジェクトを実施する場合に、その社会的望ましさを評価する方法。費用便益分析と費用効果分析との違いは、前者は、便益と費用を貨幣単位で表現しその効率性を分析するのに対し、後者は、貨幣単位以外の他の基準を用いて定められたある目的を達成するために、複数の施策等のオプションから最小費用のオプションを見出しプロジェクトの有効性を分析するところである。費用効果分析では、効果は貨幣以外で、費用は貨幣で計測し、効果一単位当たり費用を比較する方法、効果、費用とも貨幣以外の数値指標で計測する方法がある。こうして、費用と効果の比 [効果 / 費用] の形で分析された施策等の各オプションは、相対的に比較され、施策が選択される。

費用効果分析のメリットとしては、基本的に測定数値を貨幣価値に換算しないため、分析技術が費用便益分析に比べ容易であること、情報収集等測定のためのコストも低いこと、また、適用することのできる分野がより広いことが挙げられる。

一方、その限界としては、費用効果分析で使用される費用、効果は貨幣以外の様々に異なる単位で算定され、その後一定の方式により指標化されるものであるため、費用対効果指標の値の絶対値は意味を持たず、施策などのオプションの間の効率性を相対的に比較する場合に意味を持つだけである。また、費用効果分析は、施策オプションの相対的な比較を行うことに使われるものではあるが、基本的には、目的が類似する複数施策間の比較を行うものであり、そもそも目的が異なる施策(社会資本整備施策と技術開発施策)の比較を行うことは難しい。

[文献]

政策評価研究会(事務局:通商産業省大臣官房政策評価広報課)(1999)「政策評価の現状と課題 ~ 新たな行政システムを目指して ~ 」

費用便益分析 [cost benefit analysis]

1.概念

ある施策やプロジェクトを実施する場合に、その社会的望ましさを評価する方法。施策やプロジェクトを実施するかどうか、あるいは、複数の選択肢から絞り込みを行う際に経済効率の視点から判断のために必要な情報を提供する。私的主体が行うプロジェクトは、プロジェクトが当該主体に対してもたらす利潤によって望ましさが評価されるのに対し、cost benefit analysis (費用便益分析)は、利潤がない又は利潤以外の目的を含む公的なプロジェクトや施策について、プロジェクトのプラスの経済効果である便益 (benefit) とマイナスの経済効果 (cost) である費用を比較することによって行う経済評価方法である。便益と費用は貨幣単位で表現され、経済効率性によって望ましさを示す分析手法であるが、分析の対象は金銭的なインパクトに限定される訳ではない。各個人や企業が合理的に行動していると仮定できれば、環境悪化による不快感や生態系への影響など心理的な側面や社会的な側面についても影響を貨幣単位で計測し、経済評価することが可能である。ただし、実際の評価において、施策やプロジェクトの全ての影響を誤差なく金銭評価することは技術的に困難な場合が多く、意思決定の際に貨幣換算しない効果と合わせて考慮したり、さらに公平性を考慮するといったことが行われる場合もある。また、プロジェクトの効果を定量的に計測するものの、全てを貨幣換算するのではなく、一部については貨幣換算しないままで費用と効果を比較する評価手法が用いられることがある。このような評価手法は費用便益分析と区別して cost effectiveness analysis(費用効果分析)と呼ばれる。

2.経緯

海外においては、1930年代の米国のTVA開発に用いられたのに始まり、1960年代には、PPBS (Planning Programming Budgeting System) の予算改革の中にも取り入れられ、利用された。現在では、英・米・仏・独等において政府予算を伴う公共事業プロジェクトの採否判断において必ず実施されたり、英・米・カナダ・豪等の規制インパクト分析においても費用便益分析が基本的な分析手法とされるなど政策評価の手法として広く取り入れられている。我が国においても、1996年12月に行政改革委員会から提出された「行政関与の在り方に関する基準」において、「行政が関与する場合には、それによって生じる社会的便益と社会的費用とを事前及び事後に総合的に評価し、その情報を積極的に公開する」ことが提言された。この提言を最大限尊重することの閣議決定がなされ、1997年12月5日には国が行う全ての新規公共事業について費用便益分析を行わなければならないという指示が総理大臣から出された。これを受けて、各省庁において事業の特性に応じた費用便益分析が実施されている。

3.分析手法

分析を行う際の便益と費用の具体的な計測手法は以下のとおりである。便益は、施策やプロジェクトを実施した場合 (with) と何も講じない場合 (without) における個人の効用水準の変化を計測し、それを貨幣価値換算されることにより測定される。効用とは個人の満足度のことであり、施策やプロジェクトによる効用の高まる程度

が高いほど便益が大きいことになる。施策やプロジェクト、あるいは人によって、効用が下がる場合も当然あり、その場合には負の便益として測定される。

費用は、プロジェクトによるマイナスの経済効果であるが、実際の評価においては、投資費用や運営費用など実施主体の支出と利用料金など利用者の支出が費用として計測され、それ以外のマイナスの経済効果は負の便益として取り扱われることも多いが、これを社会的費用として取り扱うことも可能である。

費用便益分析では、上記により計測された費用と便益を用い、便益が費用の何倍に相当するかという費用便益比で評価する方法と、便益から費用を差し引いた純便益によって評価する方法がある。いずれにしても便益が費用を上回ることが施策やプロジェクトを採用するか否かについての最低限の基準となる。費用便益比による評価は、費用便益比が1以上であることが最低限の採用基準であり、値の大きいほどより望ましい施策やプロジェクトとして評価される。予算制約がある場合の施策・プロジェクトの優先順位付において最も効率のよい結果を選択できるという長所がある反面、マイナスの経済効果を費用と扱うか負の便益と扱うかによって評価結果に多少の相違が生じるという側面がある。純便益による評価は、純便益がゼロ以上であることが最低限の採用基準であり、純便益が大きいほど望ましい施策やプロジェクトとして評価される。予算制約がない場合には社会全体の便益を最大限に増加させることができる反面、予算制約がある場合には、必ずしも最善の経済効率性を実現しないという側面がある。

規制インパクト分析、PPBS

[文献]

伊藤弘之他(1997)「社会資本整備の便益評価等に関する研究」(建設省建設政策研究センター『PRC Note』第14号)

大阪市立大学経済研究所(1992)「経済学辞典第3版」(岩波書店)

金本良嗣、長尾重信(1997)「第5章 便益計測の基礎的な考え方」(中村英夫編道路投資評価研究会『道路投資の社会経済評価』東洋経済新報社)

金本良嗣他(1999)「費用便益分析に係る経済学的基本問題」建設省建設政策研究センター

品質管理 [quality control]

顧客が満足するような品質特性を有する製品を供給するための民間における管理手法。数理統計学の理論を駆使した統計的品質管理が主体的であり、産出製品に一定の品質を実現させるため生産現場で用いられる管理手法として次のようなものが代表的である。

管理図の利用

管理図は、生産工程が一定の品質水準を満たす製品を生産できる状態にあるか否かを監視し、生産工程に異常が発生した場合にそれを発見するために用いられる。

管理図では、様々な品質特性(製品の大きさ、重量、強度、成分等)の計測値の平均値を示す中心線とその値の上下バラツキの許容範囲を示す上部・下部管理限界線が与えられ、それに一定の割合で抽出された生産財の品質特性値を示す点をプロットしていく。その点が限界内にあれば品質が安定しており、それが管理限界の外に飛び出す、または、点の並び方、ちらばり方にクセ(例えば点が中心線の一方に

連続して並ぶ)がある場合には、異常な事態が発生して品質不良になったことが分かる。

異常な事態が発生したことが判断された場合は、製造工程に異常はないかなど、その原因を明らかにして、品質特性値が管理限界内に入るよう適切な処置をとる。

製造後の品質検査

品質検査は、規格に適合する良品と適合しない不良品とを選別する作業で、買手や後の生産工程(顧客)へ引き渡される製品群の品質を一定の水準以上に保つために用いられる。

完全な良品選別を行うには全数検査が必要であるが、そのためには検査費用が大きくなる。経済的に、かつ、適切な品質を保証するには、多くの場合、抜取検査で十分で、抜き取り検査は、通常、不良率が小さい場合、検査項目が多い場合、検査費用が高額の場合、検査により製品が破損する場合に用いられる。

これらの管理手法が教育、研修を通じ現場の一般職員にも用いられるようになると、現場のことは良くその事情が分かっている従業員に任ることになり、現場の担当者が自主的に品質管理活動を行うようになった。これがQCサークル活動である。

QCは通常、財の品質管理についての用語であり、サービスについては用いない。サービスは、無形で質はそれを受ける人の気持ちに左右されるものであって測定が困難であること、生産と消費が同時であとから手直しがきかないこと、人手で行うため人により質の違いがやすいこと、などから品質を管理することが難しい。このため一般的にはサービスの均一化を図るためあらかじめ作成したサービスマニュアルに基づき従業員がサービス提供を行う方法が採られている。しかし、均一なサービスが提供されても、質がよいかどうかはサービスの受け手により判断される。このため、サービスの質を確保するためには、状況に応じ顧客の満足を最大にするようフレキシブルにサービス提供を行うことが重要と考えられるようになった。これがCS(Customer Satisfaction)経営であり、現在は、CSを業務の目的とし目的指向のマネジメントを行う経営が重視されている。

また、民間企業に定着してきたCS経営を参考に、行政活動の目的を行政サービスを受ける国民の満足度を向上させることとして、組織やマネジメントの変革を図っていくのがNPMである。

顧客満足、ニュー・パブリック・マネジメント

[文献]

上山信一(1999)「『行政経営』の時代」(NTT出版)

岡本康雄(1996)「現代経営学辞典改訂増補版」(同文館)

金田数正(1992)「経営戦略のための経営科学」(内田老鶴圃)

神戸大学大学院経営学研究室(1999)「経営学大辞典第2版」(中央経済社)

田島荘幸(1997)「経営学用語辞典」(税務経理協会)

福祉サービスの受給資格点検 [means testing]

福祉サービスの受給に際し所得その他の資格を点検すること。点検に合格しないと

福祉サービスを受けられない。これに対して、ユニバーサル・サービス(universal service)は、こうした点検を経ずに提供される福祉サービスを指す。

1940年代から西欧諸国で進んだ福祉国家の建設の過程で、従来、生活保護等で厳しい受給資格審査を行ってきたのを転換して、一定の福祉サービスに関しては所得に関わらず誰もが受給できる制度(universal service)が発達した。福祉を増進する立場からは、

現在の所得は一時的な指標であり、誰もが不可避の原因で所得を失うことはあるので、厳しい受給資格点検は望ましくない。受給資格が限られていると、そのサービスを受けていることが社会の落伍者の印であると考えられるようになり、本来受給資格のある者も受給を躊躇うし、受給していることに罪悪感を抱くのでよくない。受給資格を広げた方が福祉国家に対する国民の支持を確保しやすい、等の理由で一般化してきた。

しかし、1980年代以降の財政逼迫、スウェーデン等での福祉国家の破綻、市場主義及び個人の自立を促進する政策(福祉は既得権益ではなく安全網とみなされる。)の広がりにより、福祉サービスの受給資格点検は、英国では再び原則となろうとしている。

ユニバーサル・サービス

[文献]

"The universal means test",The Economist March 6th-12th 1999

プライベート・ファイナンス・イニシアチブ [Private Finance Initiative[]

1.基本概念

従来は公共部門が提供してきた公共サービスを民間資金の活用により提供する政策手法で、英国で導入された。概念の基本となるのは、Value for Money (VFM) の考え方で、国民の支払う租税に対し最も価値の高い公共サービスを提供すべきというものである。国民にとっては公共サービスから得られる結果が問題であり、公共サービスの供給主体が誰であるかは問題ではない。したがって、公共サービスは公共部門が提供するという固定観念を否定し、民間の方が効率的に実施できる分野であれば民間が公共サービスを提供するという考え方である。Private Finance Initiative (PFI) の実行に際して最も重要となるのは、適切なリスク移転とともに、事業実施を民間に委ね、裁量を与えることである。これが行わなければ、PFIの目的である公共サービス提供の効率化というインセンティブが事業者に働かないため努力や創意工夫も期待できず、単に資金を民間から調達したり、業務を委託することに終わってしまう。こうなると、結果責任を全て公共部門が負うことになってしまい、従来の公共部門によるサービス提供と何ら変わりのないものになってしまう。

PFIを調達形態として見た場合、いくつかの特徴が挙げられるが、まず、官と民の間の契約方式であることである。政府が全て条件を決定してしまう通常の政府調達とは異なり、リスク分担を含めて政府と民間企業との交渉によって個々の契約事項が積み上げられていくため、情報収集、調査分析、交渉等のコストが大きくなり、官民双方とも契約コストが大きいものとなる。このため、事業費の小さな案件では、契約コストが問題となる。次に、コンサルタントの役割が重要であることが挙げられる。PFIは標準形式が定められている訳ではなく、案件に応じて内容が契約によって個別に決定されるものであり、政府と民間事業者の契約当事者のみ

では契約成案化が困難とされる。

PFIは、誰が供給主体かというようなサービス供給のプロセスよりも成果を重視し、責任と同時に権限を委譲することによって、効率的な公共サービス提供を目指すことを基本原則としているが、これはNew Public Management (NPM)の基本原則そのものであり、PFIはNPMの考え方を具現化する政策手法の一つであると言える。

2.民間へのリスク移転

公共と民間の間でのリスク分担にあたり、どのリスクを民間に移転し、どのリスクを公共部門に残すのが重要となる。基本原則は、当該リスクを最も上手に、最も低いコストで管理できる主体がリスクを引き受けるという考え方である。管理できないリスクを民間に移転しようとする、民間はそのリスク吸収のため極めて高い収益を要求し、VFMが悪化してしまうためである。具体的には、工期延長、事業費拡大、性能水準見達成というリスクは民間に移転すべきとされる。天災による事業中断等については、想定を上回る大規模なものについては、公共部門が負担することが合理的とされる。また、当然ながら事業開始後の政策方針転換や法令変更は公共部門が負担すべきとされる。提供されるサービスの需要や価格の変動によるリスクについては、民間が負担すべきとされる。しかしながら、道路や鉄道の将来交通需要については予測が困難で民間に移転すべきではないとの指摘もある。

3.英国での導入経緯

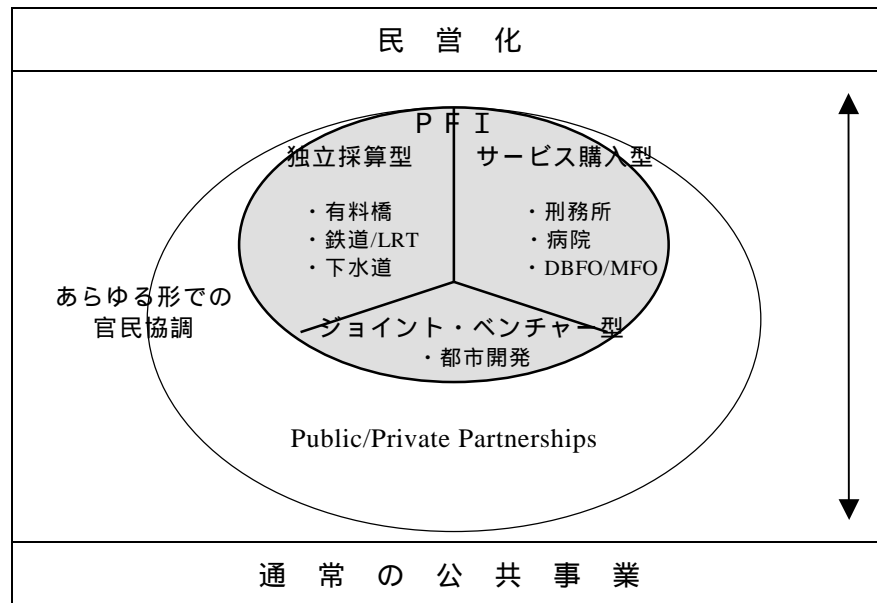
英国では、保守党政権下において市場競争原理を公的サービスに導入するため、民営化、エージェンシー化などが進められてきたが、なお残る公的サービスについて、1992年にメージャー政権がPFIを導入した。1994年にはユニバーサル・テストイングが導入されている。これは、原則として全ての公共事業でPFIを検討し、PFIの導入が不可能なことを証明しない限り公的資金による従来型の公共事業の実施を認めないという方針である。実際にはPFI導入に適した公共事業は一部に限定される一方、民間事業者からは、対象事業が絞り切れず、有効な提案ができないとの不満が出された。PFIは1997年に成立したブレア労働党政権においても継承された。ブレア政権では、対象事業の優先順位を不明確にするとしてユニバーサルテストイングを廃止し、PFIの重点分野として教育、福祉を示した。道路事業については凍結されたものもある。また、地方自治体にも拡大するとし、そのための補助金制度も拡充した。地方自治体においては、PFIのリスク分散機能に着目し、民間企業が建設費増大リスクを管理することによって図書館、体育館といった施設を予算どおりに整備できるという点から利用が普及したとされる。PFIだけでなく、国営事業の民営化や業務の民間委託など全てを含めて公共と民間との協調体制構築によって公共サービスを提供する手法をPublic Private Partnership (PPP)というより広い概念としてまとめ、PFIはその一部に過ぎないとした。

4.事業類型

PFIの事業計画は案件ごとに考案されるため、定型化は行われていないが、事業収入と所要金額調達に着目し、サービス販売型、独立採算型、ジョイントベンチャー型の3類型に整理されることが多い。英国では、この中でサービス販売型

が最も一般的な類型とされる。民間事業者が PFI の対象事業の設計、資金調達、建設、管理、運営などを担当し、生み出されたサービスを公共部門が購入する仕組みである。この類型によって、一般道路、病院、刑務所など様々な分野で導入されている。独立採算型は、設計、建設、管理などの運営は サービス販売型と同じであるが、事業収入は公共部門のサービス購入対価ではなく、施設などの利用者が PFI 事業者へ直接、利用料金を支払うものである。有料橋事業などが行われている。ジョイントベンチャー型は、事業の運営責任を民間事業者が負うことは他の 類型と同様であるが、事業資金の一部に公的資金を充てるのが異なる点である。鉄道などの大規模事業が行われている。

PFI と PPPs の概念図



バリュー・フォー・マネー、ニュー・パブリック・マネジメント、官民連帯

[文献]

武藤祥郎他 (1999) 「社会資本整備における民間主体・資金の活用手法に関する研究」(建設省建設政策研究センター『PRCNote』第 22 号)

日本興行銀行産業調査部 (1999) 「PFI 元年 民間活力への期待」(日本経済新聞連載)

プリンシパル・エージェント理論 [principal-agent theory]

経済行為者間の財・サービスの提供関係を委託者(プリンシパル)と受託者(エージェント)の関係として表し、両者の間で不完全かつ不平等に配分された情報のためにプリンシパルに発生するリスク問題を軽減する方法を分析する経済理論。

ある経済主体(プリンシパル=依頼人)が、自らの目的を達成するため、何らかの仕事を自らに代わって他の主体(エージェント=代理人)に遂行させる契約関係(エージェンシー関係という。)の例としては、訴訟人と弁護士、株主と経営者、メーカーと販売代理店のほか、国民と議会、議院内閣制における国会と内閣、内閣と官僚、組織内部のヒエラルキーにおける上司と部下などが挙げられる。エージェンシー関係では、エージェントに委託された仕事についての情報の非対称(プリンシパルよりもエージェントに多く分配される)により、完全にコントロールされないエージェント

に自由裁量の余地が生まれる。一般にプリンシパルとエージェントの利害は必ずしも一致おらず、エージェントはプリンシパルの意に添わず自らの利益になるような機会主義的行動をとろうとする。このとき、プリンシパルは自己にとって望ましい行動をエージェントにとらせるためのシステムが必要となる。

このとき発生するコストはエージェンシー・コストと呼ばれ、

- ・ エージェントのシグナリング・コスト（エージェントがプリンシパルとの間の情報の非対称性を減らすために行う努力。売り主の出す品質保証書、借り主の担保供与等）
- ・ プリンシパルのコントロール・コスト（プリンシパルがエージェントに対して持つ情報上の劣性を小さくするためにとる努力。資金貸付における銀行による与信価値審査等）
- ・ 残された厚生上の損失（上2つの努力にかかわらず、情報の不完全生のために発生する損失）

の3つの構成要素から成る。

また、情報の非対称性は3つのタイプに分類され、それぞれに対し生じるリスク、そのリスクに対処する方法をまとめると下図のとおりである。

情報の非対称性の種類	隠された特性	隠された活動・ 隠された情報	隠された意図
情報の非対称性の内容	財・サービスに対する変更不能の特性を事前（契約締結前）にプリンシパルが知らない。	事後的に生じてきた情報の非対称性。	プリンシパルがエージェントの機会主義的行動に気づくが阻止することができない状況。
リスクの種類	逆選択（好ましくない契約パートナーの選択）	モラル・ハザード	ホールド・アップ
対応方法	シグナリング	プリンシパルとエージェントの利害の一本化	プリンシパルとエージェントの利害の一本化
	(例)エージェントによる担保供出	(例)出来高報奨制度	(例)保証
	スクリーニング	情報の非対称性の削減	
	(例)エージェントの証明書	(例)プリンシパルによるエージェントのモニタリング	
	エージェントによる自己選択		
	(例)条件に応じた差別化料金		
	プリンシパルとエージェントの利害の一本化		
(例)契約パートナーの評判			

NPMでは、国民の満足、行政の3E'sの達成のため行政組織の分権化（民営化など含む）がポイントとなるが、プリンシパル・エージェント理論はこの組織再編の理論的根拠とされる。

すなわち、行政組織の中に執行部門を含む従来の組織ではヒエラルキーにおける規則による統制が行われていたが、業績に対する責任の所在が不明確で、また、執行部

門により活動や情報が隠されるリスクに対しては、報奨金制度などプリンシパルとエージェントの利害を一致させる方法が組織の規則により採り難く、モニタリングはそのコストにより十分機能させるのが困難であった。このため、行政組織の中で企画・立案部門と執行部門を分離し、執行部門に権限を移譲してその代わりに業績に対する責任を持たせることにより、企画・立案部門と執行部門両者の利害を一致させ、また、執行部門内では報奨金制度など柔軟な組織運営を可能とさせるなど、コストをかけず有効にプリンシパル・エージェント問題に対処できるような組織の構築を目指すのである。

ニュー・パブリック・マネジメント、新制度派経済学、取引費用理論

[文献]

大阪市立大学経済研究所(1992)「経済学辞典第3版」(岩波書店)

大住莊四郎(1997)「New Public Managementの展望と課題」(『神戸大学経済学研究年報』第44号)

田島莊幸(1997)「経営学用語辞典」(税務経理協会)

Arnold Picot 他(丹沢安治他訳)(1999)「新制度派経済学による組織入門」(白桃書房)

Thrainn Eggertsson(1990)“Economics behavior and institutions, Cambridge University Press (竹下公視訳)「制度の経済学(上・下) - 制度と経済行動」晃洋書房、1996年)

プログラム評価 [programme evaluation]

OECD(経済協力開発機構)の公的マネジメント・サービス部(PUMA)によれば、「プログラム評価(programme evaluation)は、プログラムの重要な要素及びその価値を示す、体系的かつ分析的な評価であり、評価に基づく発見の信頼性及び利用可能性を追求するものである。プログラム評価の目標は、意思決定、資源配分及び accountability を改善することである。プログラム評価は、公的プログラムの業績に係るフィードバックを提供する。プログラム評価は、単純な業績測定を超えて、業績を深く評価し、政府の政策及びプログラムの有効性を判定する。OECD 加盟国のなかには、大規模な公的プログラムは定期的に評価する、新しい政策提案は評価結果を添えて提出することとする、又は、その双方を行う、という制度化された評価機能を有する国が存する。評価に係る重大な問題は、多くの場合においてその利用である。評価は行動のための知識であるから、それを意思決定(予算編成とのリンクを含む。)と統合することが決定的に重要である。評価が、意思決定に真のインパクトをもつためには、優れた質の〔評価の〕供給及び評価に対する真摯かつ熱意ある需要が必要である。」

ここで第1に注意を要するのは、「政府の政策及びプログラムの有効性を判定する」とは、政策及びプログラムの執行が政策及びプログラムの目標を達成したか否かを判定する意味であることである。プログラム評価は、政策及びプログラムの妥当性(merits)を問うものではない。妥当性の判断は、プログラム評価の結果を踏まえつつ、更に他の観点も総合的に勘案して、政治的な意思決定者が行う。

第2に、伝統的な政策科学では、費用便益分析その他の手法によるプロジェクトの評価が関心の中心であったが、NPMは、プロジェクト評価の積み重ねからはプログラムの評価は導けないと考える。NPMは、日頃からの業績測定の結果等を踏まえて、プログラムそのものを評価しようとする。

業績、業績監査、議院内閣制

[文献]

- 大住莊四郎(1998)「New Public Management の展望と課題」(『神戸大学経済学研究』年報 44)
- 大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
- 鈴木敦(1999)「英国における政策評価の現状に関する調査結果メモ - 政策評価研究ノートその 1 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 32 号)
- 鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその 2 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 33 号(1999 年 8 月))
- 鈴木敦(1999)「情報と評価を加えられた情報：intelligence について」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第 34 号)

[URL]

"Programme Evaluation" Programme Evaluation-PUMA-OECD
<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/programeval.htm> [Accessed 21 April 1999]

米国会計検査院 [General Accounting Office]

米国連邦議会 (Congress) に付属する調査機関。GAO の mission は、連邦政府のプログラム及び行政活動についての Congress による監視を補佐することにより、当該プログラム及び行政活動についての国民に対するアカウンタビリティを確実にすることである。このため、GAO の職員には監査、法律、経済、公共政策分析、情報工学、その他多様な分野の専門家が所属しており、3E's (economy, efficiency, effectiveness) を事実上改善し、連邦政府の信頼性を国民の目から見て分かりやすいように高めるべく努めている。

1.GAO の業務

(1) 個別支出及び財務諸表の監査

GAO は、1921 年予算会計法 (Budget and Accounting Act of 1921) によって、大統領側の予算に関する権限が強められたことに対し、議会との権限との均衡を図る観点から、議会による監督機関として設置された。

当初は、連邦予算の支出を正確性及び合法性の観点からすべて検査する個別支出検査、支出許可を主な活動としており、政府支出の会計検査において議会の機能を補佐する役割を担っていた。しかし、予算規模がニューディール期に一気に増大し、さらに第 2 次世界大戦によって拍車がかかると、支出の未処理が激増した。このため、1950 年、個別支出検査、支出許可は各省庁に委ねられることとなった。GAO は、各省庁等に対して検査基準を示した yellow book を作成し、会計原則を決定し、財務管理手続と内部統制の妥当性を管理することに努めることとなった。

また、財務諸表検査 (financial statement audit) については、基本的に各省庁等に置かれている Inspector General が行ったものを GAO がチェックするが、GAO が直接検査を行う場合もある。

(2) 政府の活動の評価

会計検査が目標とする accountability の概念は、歴史的には、伝統的監査におけ

る合規性の accountability (主権者から委託された公金が適正に管理されているか検査する。)から、業績監査における 3E (経済性 (economy)・効率性 (efficiency)・有効性 (effectiveness))の accountability へと拡大してきた。

GAO においても、1960 年代以降、議会が複雑な課題に直面するようになると、従来の伝統的監査から業績監査へとその業務内容が変遷していった。より困難で複雑な課題に議会が取り組むのを助けるようになっていった。1970 年には、GAO の機能として「政府のプログラム及び活動の結果を検査、評価すること」が規定され、全省庁の業務に対する監査 (評価活動) が重視されるようになった。具体的には、経済性及び効率性の監査、プログラムの効果についての調査を含むプログラムの監査、管理の構造、システム及び過程の適切さに関する試験を行うものであり、GAO はこうしたプログラム等の評価についての基準を示した。

現在、GAO の中心的な活動はこうした政府の業務への評価で、各省庁等に対する提言機能を重視している。なお、これら検査及び評価の結果は、議会および関係省庁等に報告される。報告の中の勧告については、法的な強制力はないが、約 70% が実施されている。

(3) その他

また、GAO はこれら監査及び評価のほか、議会に対しては、最新、正確かつ完全な財政管理データを提供し、さらに、法務として、委員会及び議員の照会に対するプログラム及び業務に関する法的な問題についての助言、法案の提出、審査への協力などの業務も行っており、各行政機関に対しては、財政や関連する政策、手続きについての助言も行っている。

これらの GAO の業務のほとんど (1998 財政年度は全業務の 96%) は議会、特に委員会の委員長からの要求に従って実施されるが、個々の議員の要求にもできるだけ対応している。さらに、GAO により自発的に行われる場合もある。

2. GAO の組織等

本部はワシントン D.C.。その他のオフィスはアトランタ、ボストンなど 16 ある。1999 年現在の職員数は 3,275 人、1999 会計年度の予算は 354.2 百万ドル、出版済レポート 1,163 本。議会での証言数は 229。GAO の活動によって得られた利益は 20.1 十億ドル。

3. GAO の廉潔性の確保

GAO の廉潔性は GAO 自身がその業務行為について定めている厳しい基準にも表れているが、この廉潔性が GAO に対する高い評価の基礎である。GAO の業務は、専門的、客観的、事実に依拠する、不偏不党、無イデオロギー、公平、均衡のとれたアプローチという語で説明できる。この中立性を確保するため、GAO については、

予算は議会により議決され、政府 (CIA を除く) は GAO のどのような資料要求にも従う義務を有し、職員の採用は他の機関とは独立して行われ、院長 (Comptroller General of the United States) は議会が選出した 3 人の中から大統領が任命し、任期は 15 年で、就任後はどのような政治的圧力からも自由、とされている。

4. GAO に対する評価

GAO のプログラム評価については、費用便益分析を行っているものはほとんどなく、費用便益分析の前段階の費用の計算にとどまっていることが多いと言われる。

また、有効性検査についても、業績の達成度の客観的な指標はほとんど用いられず、調査結果から客観的・論理的に導かれる結論や分析を報告し、政策決定者にとって有益な情報を提供することを目的としていると言われる。

近年のこうした単なる会計及び評価の枠を超えていると思われる、「議会の理解を助ける」目的で行われる GAO の活動に関し、1994 年に National Academy of Public Administration(NAPA)は、上院の政府関連事項委員会(the Committee on Government Affairs) に対して、GAO は中心的目的等の範囲を逸脱して「政治的課題」を取り扱いすぎているとする報告を行った。これに対し、GAO 自身は、GAO の活動は政策形成には当たらないと述べている。

[文献]

- 金刺保(1996)「各国会計検査院の現状その2」(会計検査院『会計検査研究』第14号)
木谷晋市(1994)「GAOの監査規準の展開とその要因」(会計検査院『会計検査研究』第9号)
五道仁実他(1996)「米国 GAO(会計検査院 General Accounting Office)について」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第25号)
鈴木敦他(1999)「英米の政策評価の概要 - 政策評価研究ノートその3 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号)
持田伸樹(1995)「日本の会計検査院 - 検査活動の日米比較 - 」(会計検査院『会計検査研究』第12号)
GAO「Comptroller General's 1998 Annual Report」

[URL]

GAO Home Page <http://www.gao.gov/>

ベンチマーキング [benchmarking]

具体的な測定基準を設定し、他の事例と比較対照することによって商品やサービス、企業経営の評価を行うこと。benchmark(ベンチマーク)とは、測定基準のことであり、測量においては水準点を意味する。経営の分野においては、優れた企業の経営指標やベストプラクティスを測定基準(ベンチマーク)とし、その目標に追いつくように業務改善を進める方法のことである。この場合、目標となるベンチマークにどのような項目を設定するかが重要である。適切な測定基準を設定しなければ、優良企業を目標とただけでは必ずしも生産性が上がり、競争力が高くなるとは限らないためである。1970年代半ばに米国ゼロックス社が複写機のシェアを半分以下に落とした際に顧客満足について、内的ベンチマーキング、競争的ベンチマーキング、機能的ベンチマーキング、一般的ベンチマーキングの4種類のベンチマーキングを明確にしたとされる。内的ベンチマーキングとは、A支社とB支社など同じ企業内の部門比較である。競争的ベンチマーキングとは、同業他社との比較である。機能的ベンチマーキングとは、事業活動上の特定分野について他の業界も含めた最良の方法との比較である。ゼロックス社は配送機能について、カタログ販売会社との比較を行ったとされる。一般的ベンチマーキングとは、全産業の中で一般的に自社より優れていると考えられる経営事例との比較である。このように必ずしも同業種企業との比較のみが行われる訳ではなく、官民間での比較も可能であり、英米等では行政マネジメントの改善に取り入れられている。行政マネジメントにベンチマーキングを持ち込むこと

により、他との比較対照を可能とする客観的な基準が得られることの他に、指標の選択段階で何が重要な目標か絞り込みが行われること、指標を公開することによって行政の目標を市民に分かり易く説明でき、市民の問題意識も喚起することができることなどのメリットがあるとされる。米国における州政府や地方自治体の取り組み、NPR (National Partnership for Reinventing Government)のベンチマーキングプロジェクト、英国における公的部門比較プロジェクト (Public Sector Benchmarking Project) がある。

米国の州・地方自治体の例としては、オレゴン州のベンチマークが有名である。オレゴン州は、1980年代半ばに州経済が不況に陥り、産業構造改革に着手してオレゴンシャインと呼ばれる戦略計画を策定し、その中で経済と職業訓練を中心に259個のベンチマークを設定した。この取り組みはベンチマークを92個に絞り込んだオレゴンシャインに引き継がれ、産業面で大きな改善が見られたとされている。ただし、民間企業の行うベンチマーキングが利潤やシェア拡大といったより高次の経営目標を達成するための特定の事業プロセスに焦点をあてた分析的な手法であるのに対し、オレゴン州を始めとした米国の州・地方自治体のベンチマーキングは特定のプロセスやプログラムに焦点をあてた分析的なものではなく、むしろ団体の最終目標であるビジョンの達成度を計測するためのものである。

米国連邦政府や英国政府においては、民間企業の行うような分析的なベンチマーキングが取り込まれている。ゴア米国副大統領が主導するNPRでは、官民間問わず業績の良好な組織をベンチマークとして政府の業績改善に取り組むこととされている。丁寧な対応、ダウンサイジング、業績測定、顧客志向の戦略計画、顧客の苦情対応、電話サービス等の分野について報告書をまとめている。NPRはベンチマークを促進するため、連邦ベンチマーク連合を設立するとともに、連邦職員の間で設立された省庁間ベンチマーク及びベストプラクティス協議会に対して支援・連携を図っている。

英国では、1996年4月から内閣府において、公的部門比較プロジェクトが始められた。これは、品質マネジメント欧州財団 (European Foundation for Quality Management) のモデルを用いた官民を通じた業績分析により公的部門の効率化を促進しようというものである。1996年に第1段階のプロジェクト、次いで1997年4月から第2段階のプロジェクトを実施し、1998年4月から3カ年の第3段階が実施されている。第1段階では、30機関について基礎的な自己分析が行われ、第2段階では100以上の機関がより高度の自己分析が行われた。その結果、業績改善に取り組んでいる平均的な民間企業と比較しても公的部門の業績が多くの分野で遜色ないことが示された。しかしながら、民間のベストプラクティスとの比較では公的機関が見劣りする結果となった。第3段階では、外部のコンサルタントの専門家が活用されている。業績が計測・比較される分野は、人事管理 (people management)、経営方針と戦略 (policy & strategy)、資源 (resource)、手続き (processes)、職員満足 (people satisfaction)、顧客満足 (customer satisfaction)、社会影響 (social impact) などの9分野である。

政府業績レビュー・政府再生のための国家的パートナーシップ

[文献]

上山信一 (1998) 『『行政評価』の時代』 (NTT出版)

建設省建設政策研究センター (1999) 『英米の政策評価の概要調査』

嶋口充輝 (1994) 『顧客満足型マーケティングの構図』 (有斐閣)

包括的支出レビュー [Comprehensive Spending Review]

1997年5月に成立した英国のブレア労働党政権は、発足後直ちに政府全体の包括的な支出レビューに着手し、1998年7月に「改革への投資」白書(Investing in Reform)を公表した。同白書は、各省庁の所掌事務の目的(aims)、目標(objectives)及び3年間の支出上限を定め、英国中央政府における政策評価体系導入の一時期を画した。英国政府は、引き続き1998年12月に公的サービス合意(Public Service Agreements)を公表し3年間で目指すべき達成目標(targets)を設定した。更に、1999年3月に産出及び業績分析(Output and Performance Analyses)を公表し、同4月に省庁別投資戦略(Departmental Investment Strategies)を公表した。

公的サービス合意、アウトプット業績分析、省庁別投資戦略

[文献]

大住 莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
建設省建設大臣官房政策課・建設政策研究センター「政策評価について - アメリカ、イギリス等の事例から - 」(建設省広報室編(1999)『建設月報』1999年7月号、第52巻第7号)
建設省建設政策研究センター(1999)「英米の政策評価システムの概要 - 政策評価研究ノートその3 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号)

HM Treasury (1999)

HM Treasury (1999)

マ

マーケティング [marketing]

生産者から消費者へ商品やサービスが流れる過程の一切の商業活動。19世紀末から20世紀初めにかけて米国で製造企業の生産量の飛躍的に増大によって、それまでの作れば売れるという状況が変化し、市場調査などによって買い手側を意識した製造・販売が行われるようになった。また、1910年前後に米国のいくつかの大学においても名前に marketing を含むコースが設定されるようになった。以降、実務における経営技術として様々な取り組みが展開されるとともに、学問領域においても様々な marketing 理論が構築されており、発展を見せている。marketing は、営利企業の活動を対象として発展してきたが、営利企業の社会的責任まで対象を拡張する social marketing という概念が構築されるようになった。米国の Philip Kotler はこれをさらに拡張し非営利組織の活動まで対象とすることを主張した。

上山(1998)は、marketing の行政マネジメントへの導入を New Public Management と位置付けているが、その関係を分析するものは多くはない。ただし、実際には、New Public Management の考え方に基づくとされる欧米の行政マネジメント改革においては、民間経営手法に学べという考え方の下、顧客志向、customer satisfaction、benchmarking などを多くの marketing 手法が採用されている。

顧客満足、ベンチマーキング

[文献]

- 上山信一(1999)「『行政経営』の時代」(NTT 出版)
- 田内幸一(1985)「マーケティング」(日本経済新聞社)
- 自由国民社編(1999)「現代用語の基礎知識 1999」

マネジメント・サイクル [management cycle] プラン・ドゥー・シー (チェック・アクション) [Plan- Do-See (Check-Action)]

企業経営における、計画(plan) 執行(do) 評価(see) 計画へのフィードバック(plan) ... (または plan do check action という場合もある) のサイクルからなる経営管理システム。国民の満足する効果的な行政活動を達成するために、近年、この民間経営管理システムを行政マネジメントにおいても活用する必要性が指摘されている。

1. 民間企業におけるマネジメント・サイクルのシステム

民間企業では以下のようなマネジメント・サイクルが用いられている。

- (1) 本社企画スタッフによる環境予測、戦略課題・問題の調査と発見を踏まえ、トップ・マネジメントが経営ビジョン、基本方針、基本目標を決定し、各事業部門の計画策定のガイドラインとしてそれを提示する。ガイドラインを基に各事業部門は部門目標と事業戦略を策定し、トップ・マネジメントの承認を得、さらに、各事業部門は事業戦略を実行するための中長期計画、当該年度の年次計画、予算を作成する。(Plan の過程)
- (2) 各事業部門はその年次計画のコントロールを受けながら計画を実行する。(do の過程)
- (3) 事業戦略、中長期計画、年次計画、予算に照らして、業績の達成度を測定する。この

場合、あらかじめ測定指標（利益、売上高、市場占有率、なお最近はROE、キャッシュフロー、EVAなどの指標が重視されている。）を定めておく。

(4) 測定された業績を踏まえ、事業戦略、中長期計画、年次計画、予算を見直す。

こうしたマネジメント・サイクルは、企業が経営環境の変化に適応して永続的に発展維持するために採るべき、将来に向けての方向性を明確にした経営を可能とするものであると言われる。このマネジメント・サイクルの導入により、企業は、トップ・マネジメントの方針を現場まで伝達でき、また、現場の実態情報をトップ・マネジメント、本社企画部門にフィードバックさせ、顧客の嗜好の変化などの環境の変化に適切に対応することができる。こうして、上位の計画と現場の事業との乖離を防ぐこともできるようになり、最終的には顧客満足のサービス提供が可能となる。

2.行政へのマネジメント・サイクルのシステムの導入

従来の行政マネジメント・システムは、ビジョン策定 中長期計画の策定 年次計画・予算の策定 執行という plan と do だけから成る一方通行のものであった。このため、行政活動の結果が国民の満足度向上につながっているのかについては必ずしも明らかではなく、また、行政活動の業績に対する評価が行われる場合もあったが散発的なものであり、システムとして定着しているものではなかった。

行政マネジメント・システムにマネジメント・サイクルを導入することは、従来のシステムに業績の測定 測定の行政計画・予算への反映という see のプロセスを加えることである。この see では、業績測定に当たって国民の満足度の向上に関わるような outputs や outcome 指標を選定し、その達成度を測定する。その効果としては、

- ・ 施策がどのように有効/無効であったか、その原因は何かなどを国民に説明する（アカウンタビリティ）能力の強化を図ることができる
- ・ 測定結果を施策の企画・計画段階へフィードバックすることにより、より効率的、効果的な施策の構築に向けて漸進することができる

ことが挙げられる。

このようなサイクルシステムについては、行政活動の中でも特に現場（国民）に近い部門（事業の執行部門など）であるほど、測定内容及び測定結果のフィードバックの方法が明確であることからより有効なものとなると考えられるが、国民の満足する行政サービスを提供していくためには、企画・立案部門を含め行政全体に導入していくことが重要であると考えられる。しかしながら、行政における業績測定においては、行政活動の outcome として当該活動と相当の因果関係を有し、かつ、その測定が可能な指標を設定するについて、知見の蓄積が十分ではなく、適当な指標の設定に試行錯誤が必要である。

顧客満足、自己資本利益率、業績測定、プログラム評価、アウトプット、アウトカム、説明責任

[文献]

上山信一(1996)『『行政評価』の時代』(NTT出版)

上山信一(1999)『民間企業の業績評価と行政評価』『月刊自治フォーラム』

大住莊四郎(1999)『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』(日本評論社)

神戸大学大学院経営学研究室(1999)『経営学大辞典第2版』(中央経済社)

松田修一(1992)『入門の経営 会社のしくみ』(日本実業出版社)

民営化 [privatization]

従来政府が所有しサービスを供給していた事業について、その事業主体を民間の所有へと所有形態を変更すること。さらに、事業主体の所有形態を変更しない場合でも民間委託のようにサービスの供給主体を転換したり、規制の緩和や廃止などにより経済活動への政府の関与を減少させるような場合も含め広く民営化という場合もある。privatization (民営化)との用語は、1980年代に英国において行われた行政改革より登場してきたものとされ、行政活動において市場メカニズムを可能な限り活用し、行政活動の効率化、活性化を図る手法であることから、現在では、New Public Management 理論の具体的な手法の一つとされている。

1. 民営化の目的

民営化の目的としては以下のような事項が挙げられる。

競争原理の導入による事業の効率性の改善

政府所有企業の借入の削減(Public Sector Borrowing Requirements)

企業の意思決定に対する政府関与の削減

政府所有企業の労使問題（賃金問題）の解決

株式所有者の国民への広範な分散（労働者による株式所有の拡大も含む。）

は、事業が市場で評価されることから、事業コストを削減しコストに見合った価格を設定するというインセンティブを民営化企業が持つことにより事業の効率性を高めることである。当該産業が輸出産業である場合には、この効率化が産業全体に影響を及ぼすことにより国際競争力の強化にもつながると考えられる。また、効率性の改善によりサービスの価格が低下し、質が向上することとなれば消費者の利益の増進にもつながることとなる。

は、政府所有事業に対する政府資金の貸出を削減することにより、政府の財政状況を向上させることである。

は、事業主体（企業）の意思決定において政府の関与を減少させることにより、企業の自主的かつ自己責任に基づく経営戦略の展開を図ることである。政府の関与があると、資金調達、新規事業の展開など経営の基本方針に多くの規制が加えられ、自主的、弾力的な経営戦略の展開が不可能となる。

は、政府所有企業であるがために高賃金を制限するインセンティブが弱く労働コストが過剰になっている状況や労使関係が不調な状況にある場合に、その状況改善を図ることである。しかしながら、民営化がそうした状況の改善に必ず有効であるとはいえないもいわれる。

は、広範囲の国民が民営化企業の株式を所有することにより、資産を有し当該企業への関心を高く有する中間層を形成するものである。また、労働者の株式所有は、その所有を安価に行うことができる場合は、追加的なボーナスの意味を持つこととなる。

2. 民営化の手段

民営化の手段としては、事業の政府所有の解除（私有化）、事業活動や当該産業への参入の自由化、が挙げられる。

は、政府所有の財産（事業）を売却するものであるが、売却方法としては、i)広く一般の投資家に対して株式を売却する株式の公開売却、ii)特定の者に対する株式又は事業の売却（同業者に売却する場合もある）、iii)従業員への株式の売却、がある。

は、政府所有企業による事業の独占を改め、事業への新規参入を認め、市場におけ

る競争を可能にするよう規制緩和など制度を改正するものである。

なお、私有化、自由化の程度により、サービス供給の主体、方法をすべて市場に委ねるものを完全民営化、過半数の株式を政府が引き続き有したり、サービス供給に関する規制を引き続き行うものを部分民営化という。

3. 英国の事例

第二次世界大戦後、英国では経済政策を異にする2大政党（労働党、保守党）による政権交代が続いた。労働党は、資本主義経済の無政府性と弱者切り捨ての欠陥を是正するため経済活動に対する政府の介入と労働分配の公正化をそのスローガンとしている。そのため、産業の国家管理と企業国有化を推進してきた。一方、保守党は、私有財産制度の擁護と人間行動の自由と自己責任を尊重し、自由競争を原則とする経済運営を推進してきた。

労働党は政権担当時の1974年～1979年の間、国民企業庁(National Enterprise Board, NEB)を設立し、Rolls Roysなど民間企業の株式保有を推進してきた。これらの企業は公共企業として経営権の独立が奪われてきた。1979年にサッチャー政権が誕生した当時、英国の国有企業数は、約50社、さらに、British Sugar、England銀行、BBC放送等の公共企業体、また、政府が株式の一部を保有している企業を含めると、その数は80を超えていた。

これに対し、保守党は、労働党の基本政策に反対し、公有化された企業など公営企業の民営化を進めた。サッチャー政権第1期(1979～1984)の民営化は、比較的競争的な企業(British Aerospace, Britoilなど)が対象であった。これらの企業はもともと民間企業色が強く、他国においてはほとんど民間企業が携わっている業種に属しているものであった。第2期以降では、自然独占的で公共サービスの性格の強い業種の企業(British Telecom, British Gasなど)が対象となること目立つようになった。

英国における民営化の成果としては以下のような整理がある(宇都宮(1990))

まず、1968年から1978年の指標で各民営化企業ともおおむね生産性効率は上昇したが、British CoalやNational Busなど一部の産業における企業では生産性が低下したところもある。

民営化により市場からの資金調達余地が拡大し、政府による投資は減り財政収支への圧迫が削減された。

生産性の上昇とは反対に、1980年代の英国においては賃金コスト指数は高い上昇を続けた。個別の企業については必ずしも明らかではないが、賃金問題については効果は明らかでない。

株式保有の国民への分散については、1979年に英国における株主数が成人人口の約5%であったのが1987年には約20%にまで増加し、保守党の動向により株価が左右される状況もみられ保守党支持者の増加にも貢献した。

4. NPMとの関係

行政の執行部門へ市場メカニズムを導入してサービスの効率化、質の向上を図るため、権限移譲の組織再編を重視するNPMでは、民営化はもっとも明確な分権化手法である。なお、民営化に続く分権化手法としては、民間委託、エージェンシー化、PPP/PFIが挙げられる。

ニュー・パブリック・マネジメント、執行庁、官民連帯

[文献]

- 宇都宮深志(1990)「サッチャー改革の理念と実践」(三嶺書房)
大住莊四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
規制緩和・民営化研究会(1994)(南部鶴彦・江藤勝 編著)「欧米の規制緩和と民営化-動向と成果-」
(大蔵省印刷局)
中村太和(1996)「民営化の政治経済学」(日本経済評論社)

目標によるマネジメント [Management by Objectives]

ニクソン大統領により 1973 年から開始された行政マネジメント手法。大統領による行政部門への統制力を強化する目的で、行政活動の目標設定に関する意思決定を大統領に集中する一方、その目標をいかにして達成するかはプログラム管理者に任せ、その目標の達成状況を測定しようとするもの。

1966 年、ハイネマン・タスクフォースより「BOB (Bureau of the Budget) における連邦政府のマネジメントに対する責任を強化すべき」との勧告がなされると、1970 年には、BOB が予算に加えて行政マネジメントについても業務を行うものとして、OMB (Office of Management and Budget) に改組され、連邦政府はマネジメント問題に重点を置いた。

1971 年には PPBS が挫折したが、この原因としては、高度な政策分析を含む厳密で複雑な予算編成システムを十分に運用することができなかつたこと、予算編成は経済合理性や技術的な合理性だけで処理できるものではなく、政治学などの問題でもあることなど様々挙げられる。

このため、1973 年 4 月、ニクソンは当時民間で広く用いられており、システムとしては厳密ではないが目標を明確に示し、それにより組織を統制していくマネジメント手法 (Management By Objective) を開始した。ニクソンはまず、各省庁に対し来るべき 1 年間に達成すべき 10 ~ 15 の大統領の目標を提案するよう要請し、また、OMB は MBO の実施のために management associate という職位を設置し、目標の設定、目標達成に向けた活動の追跡について各省庁スタッフに技術的支援を行い、MBO を推進していくための業務を行うこととした。各省庁においても各省庁首脳とプログラム管理者との中間に MBO の推進のために特別のスタッフが選任された。

OMB は、各省庁が大統領の目標に対する提案を作成する場合のガイドラインを作成し、各省庁は、大統領の政策アジェンダにとっての重要性、目的の測定可能性、追加的資源投入の抑制、1 年以内の目標達成可能性を考慮すべきであるとした。これに基づき、OMB は各省庁が提案した大統領の目的を審査した結果、20 の省庁が目的を設定し、18 の省庁が初年度末までに活動の追跡システムを設置した。ただし、初年度、MBO は予算プロセスに明示的に連結されなかつたため、標語的意味合いが強かつたものと思われる。

1974 年 2 月、MBO の 2 年目には、MBO を定着させるため、大統領の目標を予算要求とリンクさせることとし、OMB は各省庁の首脳に対し、1976 年度の予算要求は大統領の目標に基づくべきとして、予算要求の中でその目標が選ばれた理由を詳しく説明することとされた。

しかしながら、MBO は、目標の設定と業績の達成と測定に大きな問題があつたことにより初期の目的を達成することが困難であつた。すなわち、大統領の目標は、社会から犯罪を撲滅するとか、アメリカ商船を世界で最も競争力のあるものにするというように、きわめて漠然としたもの、容易に測定できないものや、癌の治療法を発見するといったよう

な1年間には達成不可能なものや、水質を改善するといったような省庁の管理者では完全にコントロールすることができないものも多かったのである。

さらに、MBO 開始時には予算要求とリンクされていなかったこと、1974年8月にニクソンが大統領を辞任したこともあり、MBOは3年目以降廃止された。

MBOは短命ではあったが、その後の米国において、行政活動の目標を協議により設定し部下にその達成につき責任を持たせるという慣行が連邦政府のマネジメントとしてある程度残ったなどの影響を与えたといわれる。

[文献]

宮川公男(1999)「アメリカ連邦政府の行政改革-GPRAを中心として-」(日本開発銀行設備投資研究所『経済経営史研究』1999vol.20-1)

宮川公男・星野進保(1998)「わが国における政策科学研究の発展のために(誌上シンポジウム)」(総合研究開発機構『NIRA政策研究』1998 vol.11 NO.6)

ヤ

ユニバーサル・サービス [universal service]

利用地域・利用者の区別なく全く同一の料金で提供されるサービスのこと。生活必需品の性格を強く有するサービスに多く見られ、電話や郵便などがその具体例である。ユニバーサル・サービスは個々のサービス提供とそのために要する費用の関係が考慮されないために、その維持のためには、必然的に内部補助を伴う。このため、規制や公的補助が行われることが多い。

[文献]

林敏彦（1994）「講座・公的規制と産業 電気通信」（NTT 出版）

ラ

リスク管理 [risk management]

企業活動は市場や市場以外における様々なリスクに晒されるため、企業経営においては、それを適切に対処するリスク・マネジメントが必要とされる。特に戦略的経営を行う場合には、いくつかの選択可能な代替案の中から選択し、そこに資源を集中することになるため、必然的に経営に一定のリスクを伴うこととなる。ただし、過大なリスクを抱え込むと失敗の確立が高まり、一方、リスクを忌避して資源を分散させると競争相手に負けてしまうこととなる。そこで、企業は適度なリスクを取り、それを適切にマネジメントしていくことが必要とされる。リスクは企業経営の様々な要素・環境に含まれており、また、その発生確率も予測可能なものから予測困難なものまでが含まれる。

リスクを管理する方法としては、リスクの顕在化による経済的損失を補償する保険制度が古くから発達してきた。また、金融においては、大数の法則などによる様々なリスクの管理が行われてきたが、近年特に金融技術の発展によりリスクを定量化し、多様な主体に分散させる手法が開発されてきた。

行政については、最も大きくリスク負担能力が高い経済主体であることや、徴税、命令などの強制力を有していることから、これまでリスク・マネジメントという観念が希薄であった。このため、行政活動においてリスクの存在を明示的に取り扱わないで企画立案・実施が行われてきた。実際には、行政活動においても様々なリスクが存在するため、企画立案・実施に当たっては、過度にリスク回避的となるか、いくらコストが大きくなろうともリスクを全て取り込むことになり、リスクの大小と回避コストのバランスが考慮されてこなかった。このことは、国民により大きな便益をもたらす斬新な取り組みがわずかのリスクを理由に採用されなかったり、リスクを全て取り込んで活動コストの増大を招くという問題を生じさせてきたとされる。また、行政においても顧客満足の中核に置いた戦略的なマネジメントを行おうとすると、選択した戦略の当否や予測誤差、環境変化など様々なリスクを適正なコストで対処していくことが必要となる。英米の行政マネジメント改革においては、リスク・マネジメントが重要な観点の一つとして取り上げられ、公的セクターのリスク回避傾向を是正して過度なリスク回避費用を削減するとともに、適正にリスクを管理しつつ、選択と集中を行う戦略的なマネジメントにより高い顧客満足を目指すべきとされている。

[文献]

嶋口充輝 (1994) 「顧客満足型マーケティングの構図」 (有斐閣)

鈴木敦 (1999) 「New Public Management、政策評価、業績監査 (performance auditing) 及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその2 - 」 (建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第33号)

田島壯幸 (1997) 「経営学用語辞典」 (税務経理協会)

連邦管理予算局 [Office of Management and Budget]

1. OMB の概要

大統領府 (the Executive Office of the President) に置かれている、連邦政府の予算及び行政マネジメントを担当する部局。1970年、連邦政府のマネジメント問題に対処するため、Bureau of the Budget が Office of Management and Budget に改組された。

OMB のミッションは、大統領が憲法上及び法律上の義務を遂行することを補佐することである。このため、

大統領が歳出歳入、規制、情報及び立法に関する政策を立案することに対する補佐
大統領が行政府による法、政策及びプログラムの誠実な遂行をマネジメントすることに対する補佐

大統領に対し最高の分析と幅広いアドバイスを提供することによる補佐

を行う。具体的な業務としては、

- ・ 予算の優先順位付け
- ・ 各機関間で競合する要求予算の評価
- ・ 各行政機関の調達、財政管理、情報、規制政策の監視及び調整
- ・ 各行政機関のプログラム、政策及び手続の有効性の評価
- ・ 各機関の提出するレポート、規則、証言、法案の希望が大統領の予算及び行政マネジメント政策に合致しているかの確認

などがある。行政マネジメントについては、各機関の行政マネジメントを補佐し、より良い業績単位や調整メカニズムを構築し、公共に対する不必要な負荷を減じる役割を担っているとされる。

OMB は職員数 550 人未満の小さな組織である。その組織は、 The Director ' s Office、 General Counsel や Legislative Affairs などを含む Staff Offices、 Legislative Reference などを含む Offices that provide OMB-wide support、 Resorce Management Offices、 Statutory offices から成っている。職員の 90% 以上は、政治的に変動のない職についており、その 70% 以上の者のほとんどが経済学、行政学、法律学、工学などの修士号を有した専門家である。職員は、あらゆる分野の政治の選択について客観的な分析を行っている。

2. GPRA との関係

(1) 機構改革

1993 年、GPRA が制定されると OMB においては GPRA をリードすることが求められた。OMB の役割の重点は、予算要求額の査定から政策立案・執行管理に移り、大統領予算教書のみならず、GPRA に基づく政策目標の内容・水準にも責任を負うこととなった。

このため、1994 年、OMB は機構改革（「OMB2000」と呼ばれる）を行った。これは各行政機関ごとの行政マネジメント・政策立案機能を充実させるためのもので、具体的には、予算査定と行政管理に二分されていた組織について、

- ・ 予算査定を担当していた 5 部局の人員を大幅に拡充し、
- ・ 予算査定を担当していた「予算査定官」を「プログラム査定官」に改め、各行政機関の行政管理・政策立案に係る業務も担当させる

ものである。

(2) ガイダンス

OMB は、GPRA について OMB Circular No.A-11, Part 2 (OMB Circulars として 2 年又はそれ以上有効な各行政機関に対する指示又は情報を与えることができる) で、戦略計画、年次業績計画、年次プログラム業績報告についてガイダンスを行っている。

戦略計画について

1997 年 9 月 30 日までに、各機関の長は、OMB 長官及び議会に、プログラム行動につ

いての戦略計画を提出しなければならないこととされた。ガイダンスには、戦略計画の意義（戦略計画は機関の組織及び予算構造を、その機関の使命及び到達目標（Objectives）と連携させるために用いることができる。））、戦略計画における記載事項（a.各機関の、主要な機能及び運営についての包括的な使命の陳述。b.一般的なアウトカムに関連した目標。）が記されている。また、個別の戦略計画の策定過程において各省庁と密接に協議を行う。

年次業績計画について

1999年度以降、各機関は、各機関の予算における個々のプログラム行動を記述した年次業績計画を、OMBに毎年提出することとなっており、OMBは予算査定と合わせ年次業績計画案について協議する。また、OMBは、当該計画を用いて、大統領の年次予算教書の議会提出に連邦全体の業績計画を含めるように準備しなければならないこととされている。

年次行政計画について GPRAにより要請されている事項でOMBに関連するものとしては、

- ・各機関が設定する、プログラム行動によって達成される業績のレベルを規定した目標は、客観的、定量的及び測定可能な形式で表現されることとされているが、そのように目標を定義づけられない機関は、代替の尺度形態を提案すること、又は業績目標に対する要請の暫定的適用除外（Waiver）として、業績目標を設定しないことを提案することが許容されているが、この場合はOMBの認可を得ることとされている。
- ・また、GPRAによる要請以外に、OMBは、年次業績計画は機関の予算に直接関連を持たせるべきであることを強く要請しており、また、戦略計画と年次業績計画との間には緊密な対応関係が存在する必要があるとされている。

また、GPRAにおいてOMBが関わるその他の事項として、

1999年以降、業績計画は行政手続上の要請及び統制（職員の水準、報償の制限、及び費目間の流用の制限）の暫定的適用除外（Waiver）を、特定の個人又は組織の、業績目標達成の説明責任と引き替えに含むことができることとされているが、この場合、OMBは、このWaiverについて認可を行うこととされている。

OMBの長は、10以上の機関及びパイロット・プロジェクトを指定し、各指定機関は1994～1996年にかけて業績計画及び業績報告をOMBに提出する。OMBの長は、各指定機関が作成した業績計画及び業績報告の費用・便益・有用性、問題点等についての評価報告を大統領及び議会に対して行う。

OMBの長は、異なる予算を組んだときに業績の変動水準がどうなるかを分析する「業績予算システム」を、パイロット・プロジェクトとして5機関（国防総省、保健福祉省、住宅都市開発省、社会保障庁、国務省）で行うこととしている。2001年3月31日までに、OMBの長は、業績予算に関する報告書を議会及び大統領に提出しなければならないとされているが、このパイロットプロジェクトは実施が大幅に遅れている。

政府業績成果法（米国）

[文献]

財政制度審議会(2000)「財政構造改革特別部会海外調査報告」

鈴木敦他(1999)「英米の政策評価の概要 - 政策評価研究ノートその3 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research』第33号)

宮川公男(1999)「アメリカ連邦政府の行政改革-GPRA を中心として-」(日本開発銀行設備投資研究所
『経済経営史研究』1999vol.20-1)

[URL]

OMB Home Page <<http://www.whitehouse.gov/omb/>>

ワ

煩わしさのないサービス [Hassle-Free Service]

国民に提供する公的サービスの質を民間企業の最もすぐれたサービス並みあるいはそれ以上に高くして、国民の満足度を高めようとする行政改革活動。NPR (NPRG) の活動のひとつ。

1993年、クリントン大統領は「国民への公的サービス水準の設定について」との大統領令を発し、公的サービス水準を可能な限り高めるため、連邦政府は顧客（国民）中心に運営され、各機関は以下のような活動を行うべきとした。

公的サービスの顧客を特定すること

彼らが求めるサービスの種類と質を決定するための顧客調査及び現在のサービスによる彼らの満足度水準調査を行うこと

サービス基準を設定し、その結果を測定すること

顧客サービスの実績を民間企業における最良のサービスと比較(benchmark)すること

民間企業の最良のサービスに相応させるために障害となる又は良いアイデアとなる現場の労働者を調査すること

サービス内容とサービスの提供方法について国民に選択肢を与えること

サービスについて情報を発し、親切な対応をし、不満を言えるシステムでアクセスが容易なものを構築すること

顧客が不平を言えることのできる手段を構築すること

NPRG の報告によれば、現在では、アメリカ国民は期待しているサービスを受けることが出来始めており、600近い連邦の行政機関などで何千といった顧客サービス基準が定められている。また、連邦職員は基準を単に適用しているだけでなく、現実に役立つものにしていこうとしている。

煩わしさのないサービスの一例として、テキサス州のウォルマートに試験的に設置されたアメリカ初の政府サービスの電子端末（キオスク）がある。この端末を利用すれば、買い物前の数分で、150委譲の政府サービスを受けることができる。1万ドルのこのキオスク端末からは、例えば税金や運転免許証の申込書様式を受け取るなど連邦、州、市レベルのサービスを受け取ることができる。これですいぶんと時間の有効活用ができるとの市民の声がある。また、この端末のおかげで窓口にやってくる国民も減少し、行政機関の負担の軽減にも役立っている。

[URL]

<http://www.npr.gov/>

付 録

大住莊四郎新潟大学経済学部教授インタビュー記録

場 所：新潟大学経済学部 大住教授研究室

日 時：平成 11 年 12 月 17 日(金) 14 時～17 時

訪問者：鈴木敦建設省建設政策研究センター総括主任研究官、高梨太志同研究官

大住教授： 日本には New Public Management の研究をしている専門家はほとんどいない。インターネットの日本語サイトでキーワード検索したが、自分の論文を含めて 20 件程度しか見つからない。私はまず英国等の民営化の動きに興味を持って研究の対象としていたが、民営化の背景にはもっと大きな抜本的な政府の改革の動き(NPM)があり、政府の中身の根本的な改革に及んでいることに気付いて NPM の研究を始めた。

NPM は実務の世界で進められてきたものであり、NPM の理論は後から学者が理窟付けをしてきた。このため、学者によって NPM の定義に関して言うことが異なる。

私なりに NPM の本質的な性格と思われるものを 4 つ整理し、「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」(1999、日本評論社)の p.1 に書いておいた。このうち、〔 = 権限委譲と業績による統制〕、〔 = 市場メカニズムの活用〕が重要であり、〔 = 顧客主義が統制の基準〕、〔 = 統制しやすい組織への変革〕は、 に付随するもの。 の顧客主義は注目されないことが多いが、NPM の本質的要素であると思う。

政策科学を研究している人の中には、NPM は特に新しいものではなく PPBS〔 = Planning, Programming, Budgeting System 〕に学んだ方がよいという人もいる。NPM と PPBS の違いをどう解釈しておられるか。

鈴木： (財)日本都市センターの報告書は、行政改革の歴史に 3 期あったとする。第 1 期は、19 世紀末から 20 世紀はじめにかけて近代的な官僚制が成立した時期。第 2 期は、1960 年代の PPBS 等。従来の政策科学に基づく PPBS は、Max Weber が定式化した、合理的な官僚制の存在を前提として、政策の成果の客観的・科学的な分析を用いて、行政の内部統制から政府の効率化を図ったが、それに見合った output/ outcome 重視の組織への改革ができず、従来型の集権的な組織では PPBS が機能せず失敗に終わった。第 3 期が 1980 年代後半からの NPM。NPM では、PPBS の失敗の経験から学び、customer を重要視するようになったと考えている。

大住教授： PPBS 等の政策科学は、費用便益分析等のミクロ経済学を用いた精緻なアプローチをとったが、本来の目的である政府の意思決定プロセスの合理化に失敗した。費用便益分析では政策カテゴリーの違うものは比較不能であった。実務上の限界から、実験科学的な純便益の定量化・精緻化を目指しても失敗し、政府の意思決定の合理化につながらなかったと言えよう。

鈴木： (大住先生への質問事項の 5 . を説明) 政策評価は、現状では定性的評価にとどまっております。費用便益分析のような定量化よりもレベルが低いので「大したことがない」という人が政府部内にも多い。建設省は、費用便益分析の実績を有し、自負もある。しかし、政策評価は発展途上にあるので、いま価値を認めないと潜在的な重要性を見逃すのではないかと懸念している。

大住教授： 行政の人々が「NPM の評価は大したことがない」という気持ちはよく理解できる。

政策科学の観点からみれば将にそのとおり。行政は政策科学の考え方が浸透している。しかし、NPMは政策科学の限界を認めて別の接近をしようとするもの。尺度が異なる。

PPBSは経済学的アプローチであるのに対して、NPMは経営学的アプローチであると考えている。Policy Research第33号の論文〔「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノート その3」pp.1-23〕の内容で唯一私の意見と異なるのは、同論文が「NPMは経済学に基づいている」と主張している点。経済学は、例えば、principal-agent理論にしても、方向は示せても成果(performance)の測定はできない。経済学に基づく費用便益分析では、便益に比べると費用の方がはるかに把握が容易。それでも、費用の測定結果は結構あやしいものになる。便益に至っては仮定の置き方によって値が大きく変動してしまう。このため、施策の費用便益の順位は簡単に変わってしまう。経済学者や実務家は、このようないい加減さをよく分かっているが、例えば、議会に対してこれらの分析の結果を提出すると、議会にその結果をそのまま受け入れられてしまいがちである。議会から見れば、経済分析の結果が一見絶対で、自分たちで判断する余地がないということになる。私は、米国連邦議会の決定権限に抵触したことが、米国でPPBSが失敗した最大の原因ではないかと思っている。

便益を金額換算した途端に、評価の厳密性が失われる。違う政策カテゴリーの施策の費用便益分析の比較はどだい無理。このように、実務上は貨幣化を伴う厳密な評価は無理であり、セカンド・ベストな評価のやり方があるはず。ベストを追求すると、測定に要する費用も大きくなるのにもかかわらず、結局、結果の信頼性がなくなると民間企業の経営者は考えた。経験的にオープンな手法の方がうまくいった。それを公的部門が取り入れ、NPMと呼ばれるようになった。費用便益分析を強引にすべての施策に完全に適用しようとの考えは、プロの行政官がすべて自分たちで決めるという発想に基づくもの。

このような費用便益分析的アプローチでは、貨幣化に伴うぶれが大きいため、事前に目標をたて、目標の達成度を事後的に評価するという仕組みを作れない。

大住教授：NPMでは、事前評価は定性的なものにとどめて、客観的な基準は議会が決められるようにする。〔NPMでは後発の〕ドイツではまだ費用便益分析にウェイトがおかれているが、NPMが浸透している国では基準設定等の議論は国民に公開し、オープンになっている。

NPMは、個々の評価手法の精緻化という点では劣っていても、オープンなシステム全体の機能を活かして、顧客のニーズを把握しそれに対応していくことで政府の効率化に成功していると考えられる。

PPBSとNPMとの違いは、(行政担当者がすべて決める方向で改革を実行する)下からの改革と、(政治が目標を決めて行政の成果を測定していく)上からの改革の差に求められる。施策の当否は国民には判断できないという発想を転換した訳である。

鈴木：実際、英国ではブレア現首相〔の率いる労働党〕の〔1997年総選挙における〕選挙公約である教育・医療保険改革を実行することをPublic Service Agreements (PSAs)でも大方針として掲げている。例えば、環境・交通・地域省(DETR)も、1998年の道路白書以来、労働党の環境重視を基本政策としており、その基本政策

に即して PSAs を作っている。

大住教授：英国では、省庁は執行機関に過ぎないという考え方がある。

鈴木： いまカナダの行政学者の本〔 = Peter Aucoin (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* 〕を読んでいる。同書によると、カナダもそうだが、英国式議院内閣制では議会が立法権と行政権の双方を握っている。小選挙区制と組み合わされた議院内閣制は、強い政府を生む。サッチャー首相(当時)は、議院内閣制だからこそあれだけの強権を揮えた。一方、米国は三権分立で権力が分散しており、大胆な改革が行いにくい。したがって、議院内閣制の方が NPM に向いている、と書いてある。

大住教授： ちなみに、術語についてみると、米国では NPM の N がない。単に public management としか言わず、革新的なものとして扱っていない。これに対して英国では、市場メカニズムを最大限に進める drastic な改革を行った。反対を押し切り集権的に改革を進めることができたのは、議院内閣制だったからだろう。英国では、サッチャー政権の行った民営化、執行庁の設置等の drastic な改革こそが NPM だとされていた。NPM は、国により形態が異なり、少なくとも、ニュージーランド、豪、英等の激しい型と北欧の緩やかな型がある。狭義の NPM は、ニュージーランド、英国等のような、外科手術的な改革を指す。広義の NPM は、北欧型、米国等も含む。

鈴木： 英国では、いまの労働党政権になってから、評価が科学的になった。また、PFI が PPPs (= Public Private Partnerships) になり、市場メカニズムの活用に過度にこだわらず、より「国民重視」の立場になった、と労働党は宣伝している。しかし、保守系の *The Economist* 誌が労働党は前政権の政策を受け継ぎながら修辞を変えているだけだと批判するとおり、労働党政権の改革の基本的方向性は前の保守党政権と変わっていないと思う。

大住教授： 労働党になってから、PFI のフレームがより客観化したと思う。しかし、これは単に PFI の実績が増えノウハウが蓄積されたただけのことで、当たり前。遮二無二 drastic に改革する姿勢から、事前に改革の効果を十分に予測し、無理はしないようになっただけで、NPM 的発想は変わっていない。

労働党政権になって、特に自治体改革が改善された。Best Value の評価システム自体は大したことはないが、住民参加を不可欠な要素として位置付けた意義は大きいとドイツの Naschold 教授も言っている。NPM の初期には住民参加の要素が薄かった。例えば、Citizen's Charter はトップダウンで目標を決めていた。

鈴木： 英国での初期の NPM は、執行庁の創設等の大々的改革が中心だと思う。

大住教授： サッチャー首相(当時)による agency の分離の発想は、北欧諸国の先進事例にならったものだということだ。

鈴木： 1999年3月に London School of Economics and Political Science に OECD (1996) *Performance Auditing and the Modernisation of Government* を共同で取りまとめた Dr. Michael Barzelay を訪ねた。研究室で1時間ばかり質疑を行ったところ、翌日、同氏が担当する政策評価に関する大学院のセミナーがあるので出席しないかと招待された。セミナーでは3組の大学院生が発表を行った。最後の組は、従来の政策科学による改革と、NPM は変わらないのではないかと結論した。同セミナーには、NPM の教祖と称される Christopher Hood 教授がコメンテータとして参加しており、セミナーの最後に当たり Dr. Barzelay からコメントを求められとこ

る、NPMと政策科学が異ならないとの意見に対して、強く反論していた。

大住教授：それは当然反論するだろう(笑)。政策科学の立場の人は、NPMは、昔のPPBSと変わりがないと主張する。しかし、NPMは経済学も使用するが、少なくとも半分は経営学の立場に立っている。経済学は基本的方向づけに貢献したかもしれないが、実際のNPMは経済学によって進められているのではない。

高梨：principal-agent理論等の経済理論を踏まえてNPMが導入されたのではないのか。

大住教授：そのことは、昔の論文〔＝「New Public Managementの展望と課題」、『神戸大学経済学研究』年報44(1997)pp.33-81〕に書いた記憶はある。経済学は事業等の財・サービスの属性に応じた最適な組織形態を明らかにするが、それは基本的な方向性(agencyを分離すべき等)を示すだけであって、具体的な実務上の応用には活かさない。

鈴木：サッチャー元首相は、保守党党首であったが、その思想は、大きな政府を是認する保守主義ではなく、小さな政府を求める自由主義であったという説がある。サッチャー元首相は、国民生活への政府の関与は最低限のもの以外には必要ないと思っていた。

大住教授：agencyの発想は、理論よりもむしろ主義から来たものだと言える。

経営学というのは、(演繹的に理論を考え出していくのではなく)ケース・スタディーをもとに作られていくもの。NPMは、行政という堅いシステムの中にアメーバ的に経営学の手法を取り入れていったものだと思う。経営学というのは、個々の道具はそれなりにしっかりしているが、全体をまとめるシステムはしっかりしていない。

鈴木：実際、英国の現在のNPMでは、Comprehensive Spending Review(CSR)、PSAs、Output and Performance Analyses(OPAs)等一連の政策評価体系の内部の重複、不整合等は気にしていない。

大住教授：まさに英米法の判例法(Common Law)の発想であって、判例が積み重なっていくようなもの。

鈴木：Citizen's Charterも古い判例のようなもの。わかりやすい目標を設定しいる新しい市民憲章が制定されているが、明らかにNPMの中心はPSAsの体系に移っている。

鈴木：(質問事項6.)NPMは、過去の行政改革運動のように消え去ったり後退したりするのだろうか。

大住教授：NPMは1980年代後半に現れてから、既に10年間続いている。実際の適用の仕方は姿を変えつつも、基本的なところは変わっていないと思う。そして、実施の道具を増やし、対象の範囲を拡げ、発展している。一方、PPBSは、実質2年間ほどで行き詰まり、中止された。

大住教授：(NPMの整合性に関して)GPRAのパイロットプログラムの事後評価を行ったときに、このような評価は意味がないという意見があったそうだ。米国での連邦レベルの内政関連の評価は、州政府への補助金プログラムに対する評価が中心になる。その一方、州では独自に目標をたて評価を行っている。米国においては内政面は基本的に州政府の権限であり、連邦が目標をたて管理していくのはおかしいという意見が多い。少なくとも、地方と国との整合性は保つ必要があるのではないだろうか。

英国のBest Value改革では、Audit CommissionのPerformance Indicatorを部分的

に継承しつつ、自治体独自の基準づくりを目指し、Best Value Performance Indicators とした包括的なフレームづくりに着手している。

DETR でも地方政策に関して、地方と国との統合的なフレームを作ろうとしており、保守党時代よりも精緻化している。

大住教授：NPM はヨーロッパ諸国全体に広がっている。特に北欧諸国で盛んだ。スペイン等ラテン系でも始まっている。世界全体に NPM の動きが広まりつつある。発展途上国でも世銀融資の条件に発生主義会計が盛り込まれているので、公会計改革を中心として NPM が導入されはじめている。ウズベキスタンが NPM を導入するというので、質してみたら発生主義会計を導入すると言う。同国は、発生主義会計が NPM だと主張している。確かに、ウズベキスタンの状況を考えると発生主義会計だけでも十分だろう。英国の影響がある英連邦(Commonwealth)諸国では、シンガポール、ガーナ等 NPM が行き渡っている。NPM は、行政に関する実際上の世界標準になる。こうした広がり、過去の行政改革運動とは異なる。後退がないと考える所以である。我が国は世界の潮流から取り残されている。

鈴木：我が国の政府部内では「政策評価」と呼んで検討している。しかし、「NPM」の語はこれまでの独立行政法人の創設、PFI の導入等に当たりほとんど使われてこなかった。執行庁、PFI 等は NPM の構成要素なのだから、普通なら NPM に基づく制度と説明されるはずなのに、これはなぜだろうか。

大住教授：行政で使用しないばかりか、学者も NPM と唱えていない。NPM に関する論文も少ない。NPM とは半分は経営学であることに気付いている人は非常に少ない。

鈴木：我が国で NPM を言わない理由は、断絶をおそれ、PFI、独立行政法人等の手法だけを個別に導入しているのではとないかと憶測もしていたのだが。

大住教授：そうは思えない。それよりむしろ、担当者は目に見えるレベルの手法しか学ぼうとせず、全体の改革のシステムを学ぼうとしていないと言える。海外視察に行っても具体的な測定の手法しか聞いて帰って来ない。実は、背後に NPM という思想があるのだが、思想はマニュアルになっておらず、手法よりも把握がはるかに難しい。

鈴木：NPM 抜きで「政策評価」になってしまうところに言葉の問題がありそうだ。

大住教授：我が国では、NPM はまだ始まったばかりであり、手法だけを認める「政策評価」と名付けないと定着しないのだろう。

鈴木：英米、OECD では、performance measurement や program evaluation とは言うが、policy evaluation は全く別物。「政策評価」に該当するのは、前二者のみ。

大住教授：英語では、「政策評価」に当たる言葉はない。measurement は文字通り測定にすぎない。policy evaluation とは言わない。

鈴木：我が国では、政策評価といえば、福祉と公共事業を比較するのかもしれないと思う人が多い。1999年3月に英国の政府関係者へ質問した際、policy evaluation という言葉を使ったら、policy は政党が決めるものであって、役所は決めないと反論された。

大住教授：NPM は policy を作ることはしない。performance の達成度の観点からチェックするもの。中央政府の施策レベルと、地方政府の policy は対象となりうる。

大住教授：我が国の行政学者は、我が国のシステムは米国の大統領制とは違ふし、議院内閣制は共通ながら英国とも法体系がそもそも違ふのだから、我が国への NPM の適用は困難と主張する。経済学者は、その興味の対象が評価の理論に特化していて、評価のレベルが低いので NPM は有効でないと言う。我が国の経営学者の多くは、

民間企業の経営しか学問の対象にしていない。NPMの理解者はきわめて少ない。ある学会発表で、上山信一マッキンゼー・ジャパン・パートナーに討論をお願いしたことがある。上山氏はわかりやすい書物を書き啓蒙しているだけに信頼できる。

鈴木： 行政が policy を決められるのかという点は大きな難問。吉野川可動堰の議論でも、住民投票で否決されたら、民主主義の観点からそれに従うべきとの新聞論調はあるが、広域性、安全性確保の責務等を考慮して専門家としての官僚の責任を果たすべきとの主張がある。

大住教授： 事前評価であっても実際には、benchmark がないと決められない。公共事業の見直しも明確な基準がないのが課題。オープンに基準を決定し、客観性を確保しないと事後評価もできない。

大住教授： 自治体の意識は、NPM に至っていない。中央省庁の政策評価の仕組みを作るに当たっては、誰もアドバイスできない。コンサルタントも改革の理念の調査を委託されるわけではないので、全体的な改革の方針は示せないでいる。

三重県では事務事業評価システムの動機は、明らかに無駄な事業はやめる、やめたくても政治的理由等でやめられないものは、それを明示することで圧力団体の力を抑える、また職員の意識を高めるということにあった。そこまではできたが、その後が続かない。今後の方向性として、予算編成とのリンクや人事評価とのリンクが考えられるが、事務事業評価はそのような仕組みになっていない。仕方がないので総合計画とリンクさせようかという話だ。

米国カリフォルニア州サニーヴェール市では、事務事業評価をまず始めたが、これでは抜本的な効率化に寄与しないので、結局 NPM を始めるに至った。

鈴木： 我が国では、中央省庁の改革は先進的な地方からも学ぶという発想だ。

大住教授： それはまずい。地方に学んでもあまり益が無いだろう。地方は個別の手法の導入しかやってない。システム全般の改革に至っていない。

鈴木： 中央省庁がシステム全体の改革を行うという発想に立つためにはどうしたらよいか。

大住教授： 戦略会議のような政治主導の組織をつくって指揮するしかないだろう。日本版 PFI という言葉はあるが、PFI は日本式に改変できても、日本型 NPM というものはあり得ない。NPM を行うためには根本的な発想の転換が必要だからだ。NPM 的手法を次々に導入していても、結局実態は変わらないだろう。

英国の行政改革における efficiency 志向は、財政の制約から生まれたもの。日本も財政破綻から NPM に向かう可能性はある。

しかし、日本では財政破綻をだれが責任をとるのかははっきりしていない。accountability が不明確。政治家も危機感を持っていない。

鈴木： EU 参加基準のような財政赤字の基準があると状況は違ってくる。財政構造改革法の凍結解除の日もいつかは来るのだろうか。

大住教授： 財政赤字はある水準を超えると発散してしまう（借換えによる資金調達が破綻する）ポイントがあるはずだが、このまま財政赤字を続けると、あと数年だろう。

鈴木： グローバル・スタンダードを導入する必要があるのではあるだろうか。

大住教授： 大蔵省は発生主義を導入コストが高いので現金主義でよいとの考えだ。

大住教授： 不確実性があるときはシステムの安定性が保たれるというのは、制度の経済学分析だ。

ドイツも発生主義への移行を予定しており、先進国で現金主義なのは日本だけになってしまう。フィリピンでも変わろうとしているのだが。

途上国で公会計改革が行われているのは、ODAでは、発生主義を原則とするようになっていているからである。

鈴木： ODA を行う際は相手国に発生主義を要求して、自分たちは現金主義という状況になるということか。

鈴木： 我が国にNPMの研究者はどれくらいいらっしゃるのか。

大住教授： NPMは、既存の学問の範囲に当てはまらない。米国では、public managementは行政大学院で研究されている。英国では、business schoolのpublic sector担当のところで研究されている。我が国の大学では、政策科学も主題として研究しているところはない。ほとんど研究者がいないのが実情。

鈴木： NPMの学会を作られたら如何か。

大住教授： そういう話もあったが、違う発想の者が入り込むと厄介。

高梨： NPMにおいては、公平性の問題、特に地方間の公平性の確保の問題はどのように扱われるのか。効率性の劣る地方の公共事業は切り捨てられるのか。（質問事項12.を質問）

大住教授： 英国では指標自体に公平性の観点が入っている。一定の地域戦略をたてた上で、地域計画の中で事業の優先順位が決まっている。日本では、地方に対して責任と権限を委譲してないので、自治体に責任、accountabilityの意識が生まれない。権限と責任が明確化されれば、自らの責任で何を優先して事業を行うべきか考えるようになる。地方の事業へのNPMの導入に当たっては、責任・権限の委譲がポイントであり、制度改革（地方自治の改革）が重要となる。

以上

英語索引
略語一覽

略語一覽

略語	項目	頁
CSRs	Comprehensive Spending Review	
CCT	Compulsory Competitive Tendering	
CVM	Contingent Valuation Method	
CBA	cost benefit analysis	
CS	customer satisfaction	
DETR	Department of the Environment, Transport and the Regions	
DISs	Departmental Investment Strategies	
DBFO	Design, Build, Finance and Operate	
3Es	economy, efficiency, effectiveness	
ES	employee satisfaction	
FMI	Financial Management Initiative	
GAO	General Accounting Office	
GPRA	Government Performance and Results Act	
MBO	Management by Objectives	
MbR	Management by Results	
NPR	National Partnership for Reinventing Government	
NPR	National Performance Review	
NAO	National Audit Office	
NPM	New Public Management	
OMB	Office of Management and Budget	
OPAs	Output and Performance Analyses	
PDCA	Plan-Do-Check-Action(-See)	
PPBS	Planning-Programming-Budgeting System	
PFI	Private Finance Initiative	
PUMA	Public Management Committee and Public Service, OECD	
PSAs	Public Service Agreements	
PSX	Public Service and expenditure Committee	
PPPs	Public/ Private Partnerships	
QC	quality control	
RIA	Regulatory Impact Analysis	
ROE	Return on Equity	
TQM	Total Quality Management	
VFM	Value for Money	

本資料は、建設政策研究センターにおける研究活動の成果を執筆者個人の見解としてとりまとめたものです。

本資料が皆様の業務の参考となれば幸いです。

建設政策における政策評価に関する研究

- 政策評価用語集 -

2000年6月発行

発行 建設省建設政策研究センター

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3 1 1

中央合同庁舎第4号館

TEL (03) 3503-7681 <直通代表>

FAX (03) 3503-7684
