

国土交通政策研究第8号

客員研究官論文

**北欧型 NPM モデル：分権型から集権的システム改革へ**

客員研究官 大住莊四郎

(新潟大学経済学部教授)

2002年8月

国土交通省 国土交通政策研究所

# 北欧型 NPM モデル:分権型から集権的システム改革へ

客員研究官 大住 莊四郎  
(新潟大学経済学部教授)

## 要 旨

北欧型 NPM モデルは、古典的な NPM モデルと対比されて論じられてきた。前者は、NPM でいう二つの特徴(業績/成果主義、市場メカニズムの活用)のうち、市場メカニズムの活用には消極的で、組織マネジメント面での現代化を中心とした改革パターンを描いているとされた。北欧諸国は、エイジェンシーを基本とした分散/分権型システムで「大きな政府」のマネジメントを進めているという点はその特徴とされる。

近年のデンマーク・スウェーデンの改革の動向をみると、エイジェンシーの自律性は確保しつつも政治的な意思決定プロセスのための情報開示と現場の目標による管理の導入のすがたが明確になっている。つまり、NPM の一つのひな形である「戦略計画と業績測定(パフォーマンス・メジャーメント)」を核としたマネジメント・システムのすがたが明確になっているのである。発生主義会計による厳格なコスト管理からスウェーデンでは発生主義予算へと発展している。組織マネジメントのうえからも、業績に基づく支払いやベンチマーキングの適用、バランスド・スコア・カードなどのホリスティックなマネジメント・モデルのエイジェンシーへの適用など NPM 改革に共通する改革アプローチが明確になっており、NPM 改革ビジョンが共有されているようである。

このような現実をみると、北欧モデルもマネジメント・システムとしては、NPM による改革モデルに収斂しつつあるとみられる。一方で、歴史・社会・文化的背景の相違などから英国やニュージーランドなどの NPM 先行国とは異なった改革のパスを形成している。NPM 改革ビジョンの共有と複数の改革パスの存在は、日本の NPM 改革にも大きな示唆を与えるものである。

キーワード：戦略経営、業績測定、業績契約、プログラム評価

Strategic Management, Performance Measurement, Performance Contract, Program Evaluation

# 目 次

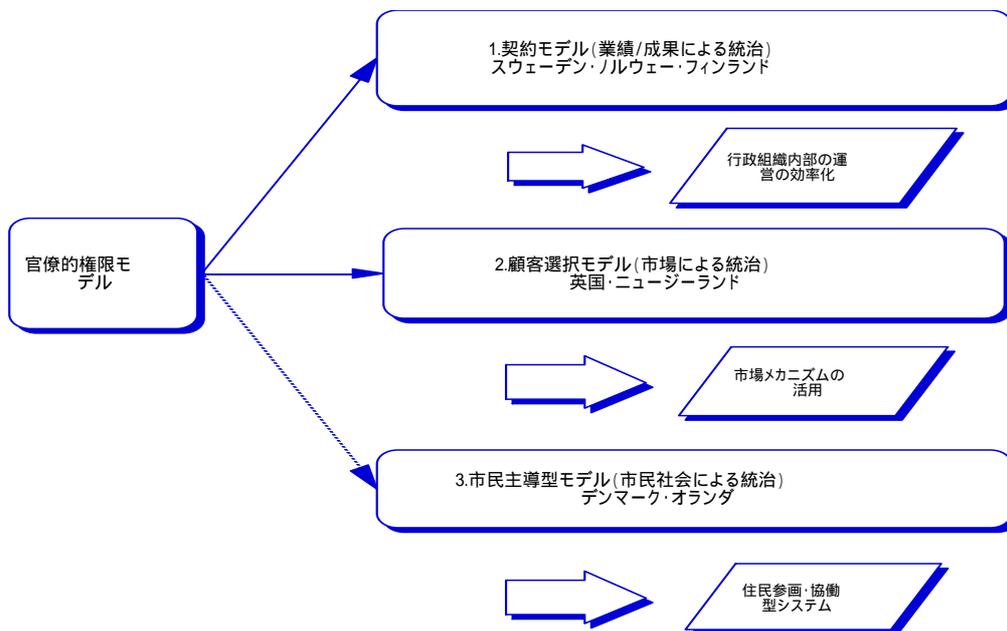
はじめに	1
1. NPMにおける北欧モデル	3
(1) 北欧モデル: Modernization の位置付け	3
(2) 北欧モデル (Scandinavian Model) は定義できるのか?	4
(3) NPMモデルの外形的特徴	5
2. デンマークの改革事例	9
(1) 改革の経緯	9
(2) 「業績マネジメント」のフレームワーク	9
(3) 業績契約 (performance contract) の構図	10
1) 業績契約の現状	10
2) デンマーク商業・企業庁の例	11
3) 業績契約の運用	12
4) その他のレベルの業績契約	12
5) 年次業績報告	12
(4) 議会の関与	13
(5) 改革の展開	13
(6) 業績マネジメントの新たな手法	14
(7) 「財務・業績会計プラクティス・モデル」	15
(8) 改革の総括と課題	17
(9) 航空庁のバランスド・スコア・カード	18
3. スウェーデンの改革事例	21
(はじめに)	21
(1) スウェーデンの政治体制	21
(2) 改革の背景	22
(3) 1982年現代化プログラム (Modernization Program)	23
1) 現代化プログラムの理念	23
2) 現代化プログラムの概要	24
(4) 現代化プログラムの課題	25
(5) VESTAの整備	25
1) VESTA への経緯	26
2) トップダウン予算改革	26
3) VESTA のフレームワーク	27
4) アクティビティ・ベース	28
5) 組織ベース	30
6) VESTA のスケジュール	31
(6) 行政管理の展開	31
1) 「民主主義のサービスにおけるパブリック・マネジメント—アクション・プログラム2000」 への経緯	31
2) アクション・プログラム2000	32
3) パブリック・マネジメントにおける品質—2000年秋	33
4. NPM改革モデルへの道筋	35
おわりに	37
参考文献	39

はじめに

はじめに

北欧モデルは、しばしばアングロ・アメリカン・モデルと対比されて論じられる。NPM論が、その適用段階においてしばしば単一（同質）のモデルあるいはリニアな発展を辿るのではなく、多様なモデルあるいは多くの発展形態をとり得ることとされてきた。その代表的なモデル設定は、ナショルト（1996）であり、改革を進めている諸国を3つの類型に分けて捉えている（図）。

（図） 公共部門の現代化(Modernization)のトレンド:NPM のタイプ(Naschold1996)



しかし、それ以外でもオーストラリアやイギリスのようなアングロ・アメリカン諸国とドイツ・スイスやノルウェーのような諸国では、NPMの適用について明確な相違があることを主張する意見は少なくない（Olsen and Peters 1996）。欧州諸国のモダナイゼーション・プロセスは、アングロ・アメリカン諸国のマネジメントの伝統とは明確に異なっているとするのである。

一方で、NPMの適用モデルの収斂も進んでいる。北欧諸国でも、独自の行政管理の伝統の中で、「目標による管理（Management by Objectives）」にウェイトを置き、分権化／権限委譲のようなNPMの特徴は概ね採用されている。また、北欧諸国では、NPMの2つの特徴である「マネジリアルイズム」と「市場メカニズムの活用」のうち後者については慎重であり、政府の組織を維持した上での改革を進めていることに特徴がある。これは、NPMを主導した諸国である「英国・ニュージーランド」などと対比される。小さな政府を必ずしも志向しない北欧型の政府・行政の現代化（Modernization）は、一つのモデルとして認識することができるという意見も多い（Pollit 1997）。特に、スウェーデン改革は、NPMの

特徴を明確に備えている一方、1980年代にはNPM改革にはやや慎重であり、生産性の向上・効率化にウェイトを置かれても、伝統的な民主的な価値(Democratic Value)は、公共部門改革に多大な影響を及ぼしているという。極端な市場主義・効率性の追求ではなく社会的な責任モデル(Social Responsibility Model)をこれまで維持してきたとされる(Fudge and Gustavsson 1989, p33)。

本論では、NPM改革の1つのモデルともいわれる北欧諸国の改革に焦点を当て、1つのモデルを形成し得るのか、また今後ポストNPM改革の時代ともいわれるなかで、アングロ・アメリカン・モデルと収斂する可能性はあるのか考える。特に、現代化(Modernization)の動きがマネジメント改革にどのように反映され、内部管理・外部マネジメント両面でどのように機能しているのか明確な姿を示し、NPM改革の1つの方向性を検討することとする。

# 1 . N P Mにおける北欧モデル

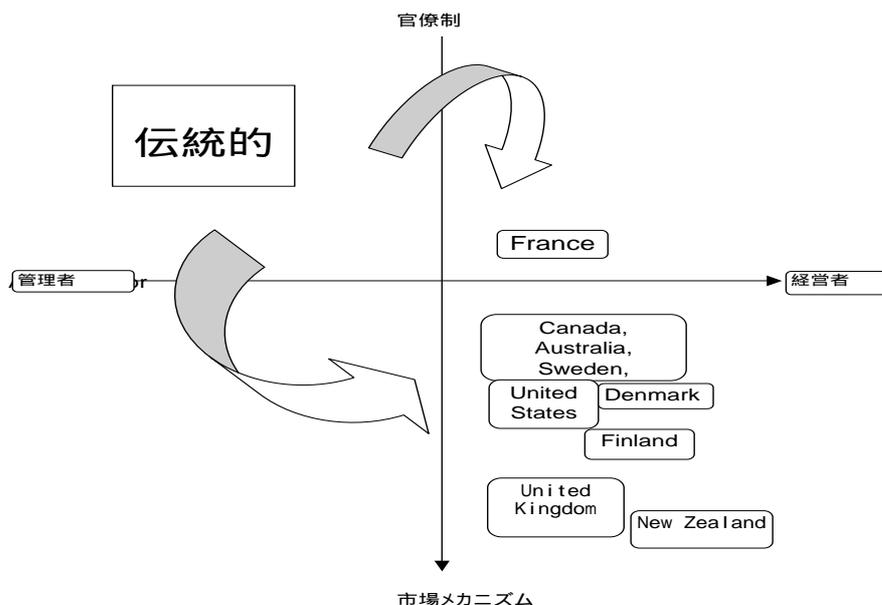
## 1. NPM における北欧モデル

### (1) 北欧モデル: Modernization の位置付け

NPM は、二つの座標軸で説明される。その第一は、業績/成果による統制 (Management by Results) である。経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに (Let Managers Manage) 業績目標の達成を前提としたマネジメント・システムを選択する。第二は、市場メカニズムによる統制である。業績目標の達成を前提に、公共サービスの供給を官・民・NPO 間で最適な手段を選択しようというもので、民営化手法としては、公的企業の民営化、広義の民営化 (民間委託・バウチャーなど) エイジェンシー、内部市場 (疑似市場) などがある。

NPM の適用の範囲や手法は、先進諸国でもかなりの相違があり、OECD が加盟国に実施したアンケート調査によれば (OECD1997) そのタイプを明確にすることができる。図 1 - 1 によれば、伝統的な官僚制を前提とする「行政管理型モデル」から「パブリック・マネジメント・モデル」への転換が進んでいることがわかる。横軸は NPM のコンセプト 「行政管理から行政経営へ (Management by Results)」を、縦軸はコンセプト 「官僚制から市場による統制へ」をそれぞれ示しており、二つのコンセプトからみて北西側から東南側へと移行していることが明らかである。しかし、座標軸上の位置関係から市場メカニズムの適用範囲を可能な限り広げようとする「英国・ニュージーランド」と市場メカニズムの適用を緩やかにとどめようとする「スウェーデン・オランダ・デンマーク・フィンランド」のようなグループに分けられよう。これを改革の方向・戦略でみると、組織改革の方向で見れば「トップダウン (あるいは集権的)」、「ボトムアップ (あるいは分権的)」という二つのタイプとなる。変革の範囲・スピードでは「漸進的・アドホック」、「包括的 (あるいは急進的)」な改革を進めている「英国・ニュージーランド」グループと「ボトムアップ (あるいは分権的)・漸進的あるいはアドホック」な改革を進めている「北欧 (フィンランド・デンマーク・スウェーデン)」グループに分けることもできる。

(図 1 - 1) NPM 改革の姿



(備考) OECD(1996)による

このような NPM の類型化はあるが、上述のすべての改革を「ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management)」と総称することが OECD、世界銀行、IMF のような国際機関では一般的である。しかし、このような改革に着手している諸国では、「ニュー・パブリック・マネジメント」はもう少し狭い意味で用いられることもある。つまり、「英国・ニュージーランド型」の改革を指して「ニュー・パブリック・マネジメント」と呼ぶ。一方、北欧諸国 (スウェーデン・デンマーク・ノルウェー) や大陸系諸国では自らの改革を「公的部門の現代化 (Public Modernization)」と呼んでいる。

狭義の NPM である「英国・ニュージーランド型」の改革の特徴は次のように整理される。まず、第一に、市場メカニズム重視である。契約型モデルの導入もより厳格な制度改革を伴うことが多い。強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering)、市場化テスト (Market Testing) などはサービスの供給主体を厳格にテストする手法であるが、これらも英国・ニュージーランドで導入されたものである。第二に、トップダウン (あるいは集権) 的改革を推進していることである。これは、大胆な組織改革・フラット化を通じて「業績/成果による統制」をより容易にし、より厳格な契約型システムを目指す。

一方、北欧諸国 (スウェーデン・デンマーク・ノルウェー) 型の改革は、次のように整理される。第一に、業績/成果による統制を核とした行政内部のマネジメント改革を中心としていることである。市場メカニズムの活用はあるものの、マネジメント改革を進める上であくまで補完的な活用に過ぎない。第二に、アドホック (あるいは分散・分権) 的改革を推進していることである。特に、スウェーデン・ノルウェーなどでは、100 年余以前から「エイジェンシー」が形成され、現場での分散・分権型の自律的なマネジメントが浸透していた。むしろ、1980 年代半ば以降、伝統的な分散・分権的なマネジメント・システムに目標管理型 (Management by Objectives) システムが適用されるようになった。業績目標の達成と引き換えにした権限委譲が進められたこともこれ以降の改革の特徴である。

## (2) 北欧モデル (Scandinavian Model) は定義できるのか？

NPM 改革とは一線画した改革が進められてきた「北欧モデル (Scandinavian Model)」は明確な定義付けが可能であろうか。北欧型管理モデルは、伝統的には「コーポラティブ・モデル (Corporative Model)」である。政府と組織された利益団体との間で利害調整を行いながら政策形成を進めていく姿が、「コーポラティズム」の社会構造であろう。

「コーポラティズム」の社会構造は、新たなマネジメントの適用によって二つの課題に直面する。第一に、「目標管理 (業績管理) 型」システムとの調整である。これは、エイジェンシーの分権・分散的マネジメントが、「現代化」により、集権的なマネジメントに変容せざるを得なくなり、「コーポラティズム」自体が大きく変わる。これは、北欧型の改革が「分権から集権へ」と変容を迫られるにつれて、よりアングロ・サクソンの改革モデルへと近付いていることでもある。

第二に、「コーポラティブ・モデル (Corporative Model)」による参加のメカニズムが、パブリック・マネジメントのいう参画・協働のフレーム・ワークでいう「住民参加」と異なる可能性があることである。パブリック・マネジメントでいう「外部マネジメント」の対象は、大別すると利益団体、一般住民、となるが、「パブリック・マネジメント」では、サイレント・マジョリティである一般住民を重視する。本来、「コーポラティズム」では、すべての住民は利益団体に属することで利益団体の利益と一般住民のそれとが一致することが前提となる。これは、分権型システムがエイジェンシーを核に維持されていれば、地

方自治体の政治プロセスとエイジェンシーのマネジメントを通じて「参加」が確保されているとみなし得る。

北欧型モデルの共通項として、次のような指摘がある（Loegreid 2001, pp72-74）。

北欧諸国の改革は継続しており、改革そのものは 1980 年代の NPM によるものではないこと。

1980 年代に入り、行政管理機構は改革の必要に迫られ計画的なマネジメント体制の整備に着手し、1980 年代末よりマネジメント体制の構築というよりもマネジメントそのものの改革の時代に入ったこと。

改革が内部マネジメント改革を中心としており、効率性にウェイトを置き民意の反映といった「外部マネジメント」的な課題はどちらかという軽視されていること。NPM 論での改革アプローチを過去の北欧諸国の伝統にあわせた形で取捨選択し、改革を進めていること。つまり、民営化など市場メカニズムの活用は、既存のマネジメント組織を改編することとなるので消極的で、「目標による管理（Management by Results）」に基づくマネジメント改革は伝統的な行政管理システムに適用させていること。

行政管理システムの発展は、伝統的な民主主義価値・公平性などを確保しながら、NPM 的な効率性、有効性を重視することを意図しており、単純なものではなく目標や手段が複雑になりつつあるということ。

北欧諸国の改革の課題として、改革のビジョンと現実に進められている改革の手段・現実の変化との間には明確な関係がみられないことも少なくないという（Loegreid and Roness, 1999）。内部的なコーポラティズムは消滅していないが、公務員労組と行政管理との新たな関係が構築されるに従って徐々に変わっている。賃金・人事政策などはその好例であろう。権限委譲／分権化が進むにつれて、中央政府・地方政府ともに、賃金・人事政策は大きく転換している。

ここで、北欧諸国の改革事例を個別に見ていく前に、北欧モデルが確立されるかどうかは、英国・ニュージーランドなどの伝統的な NPM 改革モデルの変化を前提にした共通項との対比のなかで検討される必要がある。NPM 改革の典型的なモデルを外形的な特徴を基に整理しておこう。

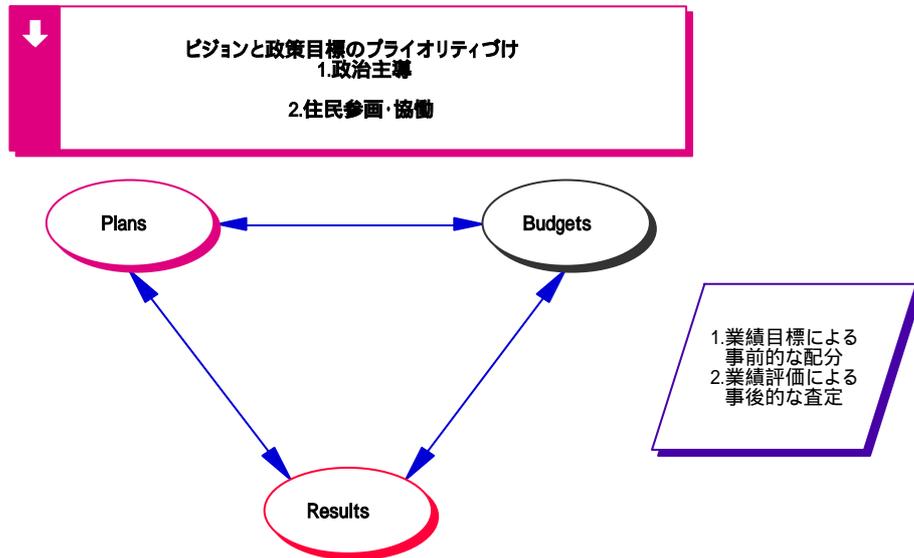
### (3) NPM モデルの外形的特徴<sup>1</sup>

NPM による改革モデルも、アリソン(1982)のいうマネジメントの 3 要素である「戦略」「内部要因管理」「外部マネジメント」を活かした組織運営が前提となる。「戦略形成」では、ビジョンや戦略体系を政治主導で決定付けるのか、住民参加・協働で補完するのかの相違はあるが、その具体化・実施に当たっては、集権的なプロセスが不可欠である（図 1 - 2、図 1 - 3）。戦略経営は、経営資源の制約の下での最適化を実現するためのフレームワークだからである。

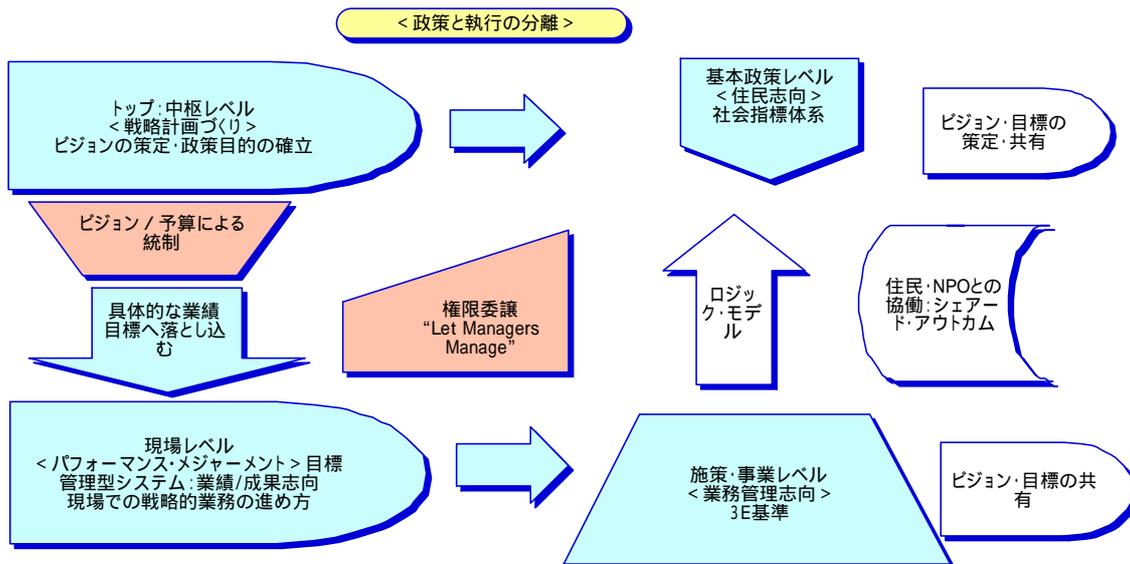
---

<sup>1</sup> 詳細は、大住（2002a）、大住（2002b）を参照。

(図1 - 2) NPM に基づくマネジメント

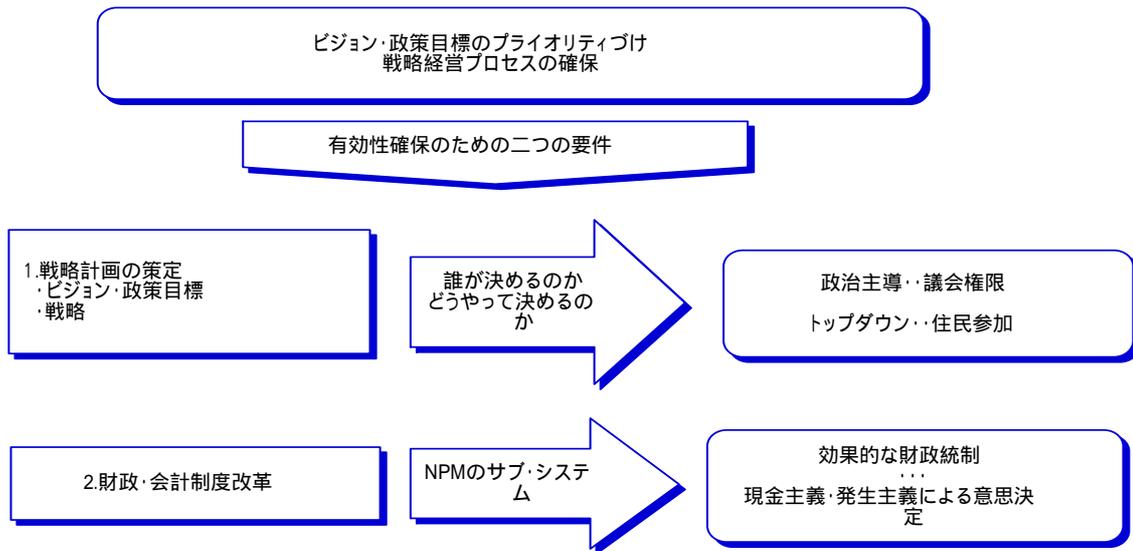


(図1 - 3) 戦略計画と業績測定



まず、トップマネジメント改革を整理する(図1 - 4)。戦略形成に当たっての第一の条件は、経営資源の制約を明示することであり、これは公会計改革と予算制度改革による情報開示と意思決定プロセスの改革が必要となる。前者は複式簿記・発生主義会計への転換による財務情報の開示であり、発生主義に基づく財務情報を基にした資源配分の変更をも実現しようとする発生主義予算への道筋を辿る。これは、英国などの RAB (Resource Accounting and Budgeting) である。

(図1 - 4) トップ・マネジメント: “Plan” の改革アプローチ  
(集権的アプローチ)



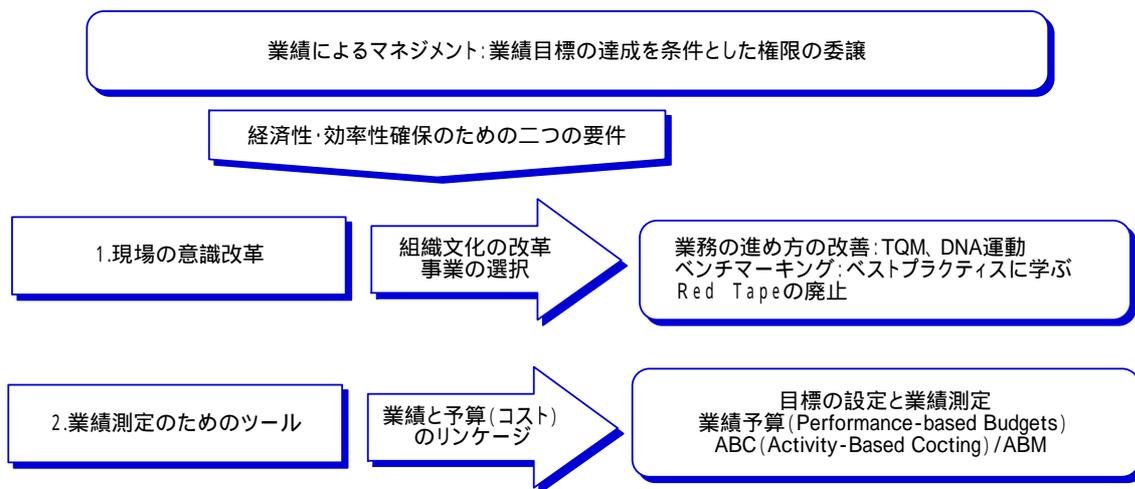
第二の条件は、戦略計画プロセスである。行政組織のビジョンと政策目標のプライオリティ付けを基にした戦略計画の策定・実施である。これは、組織間でも政策目標との対比で資源配分の基準となるだけでなく、行政現場への業績目標へとブレイクダウンされ「目標管理型」システムの運用の基本となる。これは、業務管理レベルの業績測定(Performance Measurement)から構築されることが多いが、いずれにせよビジョンや政策目標からの戦略展開が不可欠である。

現場のマネジメントでは、目標管理型システムが適用される(図1 - 5)。業績測定に基づく改革が不可欠であり、これを支援するためのフレームワークとして、第一に、業績に基づくプログラム予算の導入がある。戦略計画から導かれる施策レベルの業績目標と予算配分の基準を施策レベルにおき、これを業務管理の基本とする。これは、「手続き重視」から「成果志向」への転換を進める上での制度的な要件である。ここで、「目標管理型システム」の運用面では、戦略目標の実現のための現場における業績目標の明確化が求められる。「パフォーマンス・メジャーメント」を基本としながら、課題が生ずれば「プログラム評価」を適用するマネジメント・システムが構築される。ABC (Activity-based Costing) なども選択的に活用される。

第二に、現場のマネジメント改革を支援するための様々なツールの整備である。ベスト・

プラクティスの活用のためのデータベースや表彰制度、TQM (Total Quality Management) などの業務改善運動、さらには業務改革のためのプロジェクト・チーム制の導入など持続的マネジメント改革を演出するための仕組みづくりが進められる。ここで「市場化テスト」のような市場メカニズムを活用した手法の活用の相違はあるものの、「ベンチマーキング」手法が重視されるのは、目標管理型システムだけでは、目標自体の最適化の尺度が決まらないためであろう。

(図1 - 5) 現場のマネジメント改革: “Do”の改善アプローチ  
(ボトムアップ・アプローチ)



このように、「トップ・マネジメント」の集権制と「現場のマネジメント」への権限委譲が一体的に進められることが、NPM による改革モデルの特徴である。こうした改革アプローチが北欧諸国でどのように採用されているのか検証することで、北欧モデルがいわゆるNPM 型改革モデルと異なるものとして定義し得るのかどうか判断できよう。

ただ、北欧諸国間でも NPM の適用状況には国により違いがあり、単一の改革プロセスを辿っているわけではない。デンマーク・スウェーデンそれぞれの改革にみられる特徴を整理してみよう。

## 2 . デンマークの改革事例

## 2. デンマークの改革事例<sup>1</sup>

### (1) 改革の経緯

デンマークの中央政府は、現在 18 人の大臣の下に省があり、各省は 1 ないし複数のエイジェンシーを所管している。各大臣は、担当の省とその所管のエイジェンシーについて、法的かつ政治的な責任を有している。各省は、事務局として大臣に仕え、政策の策定や所管のエイジェンシーに関する役割を調整することである。後者の役割は、政府の政策の執行、サービスの提供、そして調査などの幅広い機能を包含している。

デンマークの改革は、1983 年「現代化プログラム (Modernization Programme)」に始まる。他の OECD 諸国と同様に、デンマークにおいても 1960～70 年代にかけて公共部門が肥大化したことから、その反動としてインプット・コントロールを強化し、予算の上限設定を導入することにより政府の規模の抑制を図った。同時に、エイジェンシーの予算の執行や人事管理についての裁量を広げた<sup>2</sup>。しかし、予算のインプット・コントロールは、財政支出の総額を抑制するには効果があるが、これだけでは中央政府の効率化には限界がある。インプット・コントロールは単位当たりコスト削減や質の向上へのインセンティブ・スキームとはならないのである。

1992 年に中央政府に「業績マネジメント (Performance Management)」が、インプット・コントロールに基づく予算の上限設定に併せて導入されることとなった。歳出額をその上限以内に抑制することに併せて、各大臣は配分された予算を活用して何を達成したかという業績にフォーカスされるようになった。「業績マネジメント」の導入目的は、政策目標間の優先順位付けについての政治的な意思決定の支援、政府サービスの質の改善、各省とエイジェンシーとの間の情報の非対称性の是正、という 3 点に集約される。

### (2) 「業績マネジメント」のフレームワーク

行政管理政策については、財務省 (the Ministry of Finance) の責務となっており、新たなマネジメント手法の開発や主要な管理イニシアティブの調整を継続的に担ってきた。業績に基づくマネジメント (Results-based management) の推進に当たっても財務省は大きな役割を担っている。

財務省が 1995 年にまとめた「市民のための福利厚生:効果的な公共機関 1995」(Welfare for Citizens: Effective Public Institutions 1995) 報告によれば、改革の主要な目的は次のように規定されている。

省の大臣は、政策目標とそれらの優先順位付けを行わねばならない。大臣は、議会と国民に対してアカウンタブルでなければならず、公共サービスの量・質についての全般的な目標値 (Targets) を設定せねばならない。

効率な組織は、ラインとスタッフとの間の相互作用が必要で、改革は公務員自身がそれぞれの責任を分担して初めて成功するものである。

目標は設定されねばならず、成果は達成されねばならない。財務管理システムは目

<sup>1</sup> 文献としては、OECD-PUMA(2002)を参照。ただし、2002年2月26日および27日両日にわたるヒアリングの際の説明資料とこれに基づく口頭説明に多くを拠っている。

<sup>2</sup> 1980年代の予算制度改革には、“Input control”と“Increased autonomy”の二つの要素があるが、“Performance”についての基準はなかった。

標と業績に焦点を当て、生産性とサービスの質を測定することを強調する。

政策と執行の分離は、業績マネジメントの改革の重要な柱であり、今回の改革で政治的なコントロールが縮小しているわけではなく、逆に、目標や成果に対するコントロールは強化されているので、政治的コントロールの方法を変更したものとみることができる。しかしながら、エイジェンシーの側にも政策立案への影響は間接的には及んでおり、大臣が戦略策定・目標の設定に当たっては、執行機関であるエイジェンシーとの協議を行い、必要性和実現可能性についてのチェックも求められる。

財務省は、改革のイニシアティブをとる意味で重要な役割を果たしてきた。業績マネジメント導入の初段階では、財務省は各省とエイジェンシーとの間の目標、役割、責任についてのすべての協議に参加し、業績マネジメントが当事者間で定着するよう努力を重ねてきた。しかし、現在では、このような協議は当事者間に委ねられており、ガイドラインを作成し、業績マネジメント・システムの現代化(modernization)の責任が財務省に残されている。

デンマークでは各省間に上下関係はなく、財務省には各省とエイジェンシーとの「契約マネジメント(Contract management)」に介入する権限はないので、業績マネジメントの適用は、財務省のガイドラインに沿って、あくまで各省の自発的な取り組みによっている。1990年代の初めより、財務省業績マネジメントの活用と複数年協議に基づく予算の保証をリンクさせることによりエイジェンシーレベルでの改革のインセンティブを付与してきた。財務省は、業績マネジメントに転換したエイジェンシーの数が一定のクリティカル・マスを超えた後、よいプラクティスに焦点を当て、業績マネジメントがいかに有用であるかを強調してきた。このようなインセンティブ・スキームは功を奏し、すべての省と所管エイジェンシーの間では、業績契約(Performance contracting)の活用がマネジメントインフラの必要不可欠な構成要素となっている。

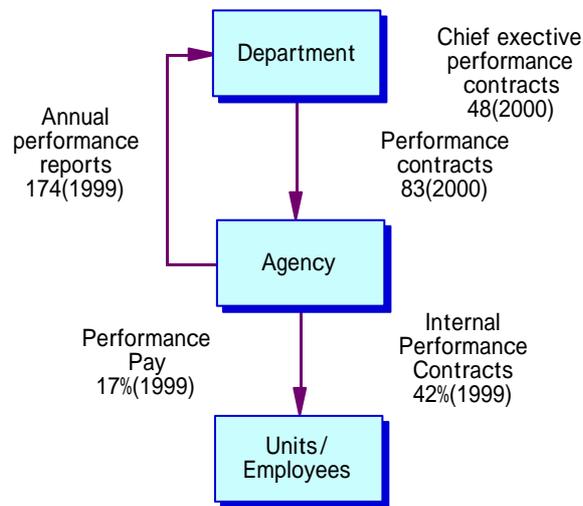
### (3)業績契約(performance contract)の構図

#### 1)業績契約の現状

業績マネジメントの基本のツールは、業績契約である。業績契約は(図2-1)各省と所管エイジェンシーとの間の契約(2000年時点で83)、各エイジェンシーの次官との契約(2000年時点で48)、エイジェンシー内部の業績契約(1999年時点で42%)がある。各エイジェンシーは、所管省に年次業績報告を提出(1999年時点で174)し、インセンティブ・スキームとしての業績に基づく給与は業務単位あるいは個々の従業員ベースを問わず実施に移されている(1999年時点で17%)。

デンマークでは、1992年に導入された業績契約は、各省とエイジェンシーとの間で一定の期間内に要求される業績目標と成果を明確化した協定である。エイジェンシーの業績契約は、政治的プライオリティ、ミッションの定義、予算制約に基づいて作成されねばならない。財務省のガイドラインによれば、目標はバランスが確保され、測定可能でなければならない、目標はエイジェンシーの戦略ゴールを反映させなければならない、とされる。さらに、バランスのとれた尺度とは、生産性、プロセス、サービスの質、顧客や市民に対する情報開示についての所要事項を含むとある。

(図2 - 1) Performance managementの構図



多くの契約には次のポイントが含まれている。

- エイジェンシーの簡明な説明、ミッションの定義、政治的なプライオリティ
- 戦略と期間内の目標
- 内部及び外部環境に応じた業績目標と必要な成果
- 期間、業績報告の頻度、交渉の可能性
- 高いプライオリティを設定したことについての記述
- 予算制約と人事管理についての最終的な事項

業績契約の期間は、概ね4年のローリング方式である。業績目標が達成されなかった場合、例えば事業の廃止や予算額の削減などの制裁は特段ないという。一方で、業績に基づく給与（Performance pay）は業績達成のためのインセンティブ・スキームとして活用されている。

## 2) デンマーク商業・企業庁の例

例えば、デンマーク商業・企業庁（the Danish Commerce and Companies Agency）の2000-2003年度の経済・産業大臣（the Minister of Economic and Business Affairs）との業績契約は、包括的なマネジメント体系の鳥瞰図を提示するために、DCCAの業績目標は修正バランスド・スコア・カード（a Modified Balanced Score Card）に基づいて策定された。全体で34の業績目標を設定し、イノベーション、内部プロセス、人的資源管理、市民との関係の4つの視点から階層的に整理している。DCCAの業績目標から抜粋すると、

2001 年までには新規企業の登録申請は更新されたウェブ上で実施されなければならない。

新規企業の登録は 12 日以内になされなければならない。

2004 年までに少数民族の雇用を 3.5%以上に引き上げなければならない。

ヘルプデスクへの電話の 80%は 30 秒以内に応答しなければならない。

のように振り分けられている。

### 3) 業績契約の運用

業績契約の様式等はなんら法的に拘束するものはないが、財務省と政府マネジメント庁が契約策定を促すようガイドラインを公表している。業績契約自体は法的拘束力をなんら有するものではないため、原則として所管大臣によって破棄することもできる。また、仮に業績契約に示された業績目標が達成されなかったあるいは義務を果たしえなかったとしても特段の制裁はない。しかしながら、業績に基づく給与 (Performance pay) は、契約条項を達成するための明確なインセンティブを提供するものである。

業績契約の期間は通常 4 年であるが、数名の大臣は複数年にわたるローリング契約を採用している。これは、政策のプライオリティ付けの変更や経営資源の変化に対応して毎年調整作業を行い得る余地を残すためであり、長期的な視点を維持しながら、柔軟性を確保し契約自体がイノベーションや必要な変革の妨げにならないようにという調和のとれた制度設計を意図しているためである。

### 4) その他のレベルの業績契約

エイジェンシーの長官の業績契約 (the Chief executive performance contracts: CEPC) は、各省の次官と所管のエイジェンシーの長官との間で協定で 1997 年に導入された。CEPC は、業績目標と要求される成果が示され、これらは業績契約と次年度の政策目標の優先順位付けを明確にした、財務大臣からのレターに基づき設定される。もし仮に契約義務を履行することができれば、長官はボーナスを受け取ることができる。CEPC は、エイジェンシー長官に対して、よいマネジメントを推進しエイジェンシーの業績契約で提示された業績目標を達成する特別のインセンティブを賦与している。

業績契約を補足するために、いくつかのエイジェンシーでは内部業績契約を活用している。内部業績契約により、包括的な業績目標は、地方支部局だけでなく個々の部課やユニットへの要求事項にブレイクダウンされる。内部業績契約は、個々の職員に担当している業務の意義についての明確な理解や個々のプロジェクトが全体の業績契約にどのように位置付けられるのかについても示すという意義がある。内部業績契約は、エイジェンシーの長官と個々の部課長との間での協定の形をとることが多い。

### 5) 年次業績報告

年次業績報告は、2 年の試行期間を経て 1997 年より中央政府の大規模なエイジェンシーで提出を義務付けられた。年次業績報告の目的は、経営資源の使用と業績契約で示された業績目標の達成状況についての情報を提供することにある。「1996 年予算文書 82 号」によれば、年次業績報告の最小限の記載事項として、次のような項目の記載が規定されている。

業務、目的および活動  
業績目標の達成状況  
財務会計  
運営費用としての支出  
実物資産への投資  
生産性、単位当たり費用  
組織構造  
人材の活用

年次業績報告は、所管省の承認を受けた後、議会へ提出されるとともに国民へ公表される。各省は、年次業績報告をエイジェンシーの業績を評価し、新たな業績契約の協議を行う際の重要な情報源として活用する。同時に、議会と国家会計検査院の監査の対象となる。

#### (4) 議会の関与

業績目標を設定するプロセスでは、議会は関与することはなかった。大臣と所管エイジェンシーが協力して進めており、業績マネジメントは、プライオリティ・目標そして成果などについて各省とエイジェンシー間での対話を高めることに活用されてきた。しかしながら、業績目標は、所管省の必要性からのみであり、議会の決定や政府全体の政策に関連して設定されているわけではない。

年次業績報告は、議会に提出されるが、これは各エイジェンシー活動のモニタリングのためである。一般的には、議会での監査プロセスは、業績に基づくマネジメントの重要性を高めるように機能してきた。業績に関する有効で信頼し得る情報は、議会に対する透明性・アカウンタビリティを高める。各省は、社会にとって価値ある目標を設定し、資源配分当局と良好な関係を維持できるように業績の最大化を図るインセンティブを持つ。

しかしながら、議会では、年次業績報告に盛り込むべき情報について議論がある。現在の業績情報は、あまりに広範でエイジェンシー間での統一性のある（比較可能性が確保された）ものとはなっていない。このような批判を受けて、現在年次業績報告に掲載すべき必要事項についての検討が進められている。修正年次業績報告は、エイジェンシー間の比較可能性だけでなくもっとシンプルなコンセプトを提示し、e-government や年次業績報告と重要な財政指標とのリンケージを図る方法など、意思決定プロセスで活用しやすい業績報告のあり方が問われているのである。

#### (5) 改革の展開

各省レベルで、各省と所管エイジェンシーに共通のコーポレート・ミッション・ステートメントを明確化する例が増えている。これは、各省と所管エイジェンシーとの間の業績契約を策定する際に活用できるし、これにより、エイジェンシーの目標が相互に両立し得るか相補的か、さらには政府全体の政策目標に沿っているかどうかなどをチェックすることができる。各省レベルでの業績目標を調整し統合するために、各省におけるアウトカム目標を設定することも考慮されている。このようなアウトカム目標は、社会への影響を所管エイジェンシーの業績目標に転換する作業を極めて容易にする。

デンマークの業績契約は、これまで各省横断的な課題（Cross-cutting issues）については、余り取り上げられておらず、エイジェンシーの政策目標間でのプライオリティ付けの議論が中心だった。これは、業績評価や報酬制度がエイジェンシー単位で構成されているので、各省横断的な課題に焦点を当てるインセンティブがエイジェンシーにはほとんどないのである。このような各省横断的な課題に取り組む障壁を取り除くための新たなイニシアティブが現在、進められている<sup>3</sup>。

アカウンタビリティの確保という観点から整理してみると、CEPCs の業績目標は、エイジェンシーのアウトプット、イノベーション、内部マネジメントの3つの観点から整理されている<sup>4</sup>。エイジェンシーの長官の業績評価は、エイジェンシーのマネジメント全般に関わる広範な業務と責務について行われる。CEPCs の条件と内容は、各省の次官と所管エイジェンシーの長官との間での交渉で決定される。他の事項と同様に、契約がまとまるまでに業績に基づく支払いの上限は決められるが、業績目標の達成の困難さと最終的な業績に基づく支払いの水準との合理的な関係付けについては、各省の事務次官が明確にせねばならない。

業績に基づく支払いは、政策目標と業績目標の達成度を基に計算される。達成された業績がエイジェンシー長官のどの程度の努力によるものなのかを判断する次官裁量分が加算され得る。

エイジェンシー内部の業績契約と業績に基づく支払いは、いくつかのエイジェンシーで導入されている。業績に基づく支払いは、エイジェンシーの業績契約に提示された政策目標の達成のために努力したラインマネジャーと職員に対する報酬という位置付けである。1999年時点では、17%のエイジェンシーが内部業績契約と業績に基づく支払い制度をマネジメント・システムの一部として活用している。

#### (6)業績マネジメントの新たな手法

財務省は、全般的なパフォーマンス・マネジメント改革の責任を有し、一般的な改革イニシアティブを発展させているが、各省庁はかなりの程度の自律性を確保しており、改革の実施についての第一義的な責任は各省にある。財務省の下で財務マネジメント庁は、財務・パフォーマンス・マネジメントに関するより全般的な責任を付与されている。

財務省は様々な新たな改革手法を開発し、各省レベルでの活用を促し、業績に基づくマネジメントの普及・定着に努めてきた。しかしながら、デンマークの伝統では、新たな手法を採用するか否かは各省の判断に委ねられている。この点では、各省は経営資源の最も効率的な活用という観点でのみアカウンタビリティを求められているのである。

財務省の提示する新たなマネジメント手法は、取引コストの低減、組織管理の強化、組織全体の効率化などの異なったマネジメントコンセプトを統合的に改善することをその狙いとしてきた。新たなマネジメント手法では、これらの観点に合わせて、よりホリスティックで戦略的な業績マネジメント体制を促すことをその目的としている。

2001年秋、公共部門のリーダーシップに焦点を当てた多くのイニシアティブが始められた。第一の目的は、政府機関において一貫したマネジメント政策の展開を促すことであり、

<sup>3</sup> e-government への取り組みはその典型例という。

<sup>4</sup> 1999年、CEPCs の業績目標の数の平均は10であった。これらの目標値は、それぞれ3つの領域にフォーカスされており、エイジェンシーのアウトプットは53.9%、イノベーションは23.8%、内部マネジメントは22.3%であった。平均すれば、66.5%の業績目標は達成された。

システマティックな形でのリーダーシップ形成への努力を確保することである。強いリーダーシップは、業績マネジメントの実施や活用には不可欠で、特に、価値や文化に基づくリーダーシップは、業績契約に提示された業績目標を従業員自身の共通の目標として共有へと繋げる重要な要素である。

リーダーシップは、組織のビジョン、ミッション、価値の定義についての従業員とのコミュニケーションには不可欠で、従業員のコミットメントは、内部プロセスではなくアウトプットやアウトカムに焦点を当てた柔軟な業績志向のマネジメント導入を成功に導く重要な要件である。

一方で、業績マネジメントの適用も、体系的でホリスティックな取り組みへと進化してきており、戦略やバランスを強調する“Multi-dimensional model”を適用することで、業績契約におけるバランスやフォーカスを重視することを狙っている。“Multi-dimensional model”として、「バランスド・スコア・カード」や「EFQM・エクセランス・モデル」がバランスのとれかつ戦略的な業績マネジメントの活用の1つの有用な基礎として位置付けられている。これらのモデルは、短期・長期のゴール、安定と変革、内部プロセスと外部関係などの間のバランスの重要性を特に強調する。重要な組織マネジメント上のバランスは、業績契約に提示される業績目標一覧でも重要な要素であり、“Multi-dimensional model”はそのための有効なツールである。

特に、公共部門においてEFQMモデルを普及させるために、1997年に「デンマーク品質賞(a Danish Quality Award)」を創設している。

また、「業績に基づく給与支払い制度(Performance-related pay system)」を1997年から導入し、特に困難な業務を担当している職員やパフォーマンスを著しく改善したり、特定の重要な業績目標の達成に寄与した職員に対する志気を高めることをその狙いとした。

ベンチマーキングは、公共部門でのパフォーマンスの改善やイノベーション・効率的な慣行を広げていく有益なツールとして認識されており、多くのエイジェンシーで業績契約の中でも明記されている。現在では、国内のベンチマーキングのみならず、国際的なベンチマーキング・プロジェクトに参加し、ナレッジやベスト・プラクティスを共有する試みが国境を越えて実施されている。

政府機関への発生主義会計、予算の導入の検討は、財務省で既に着手されている。発生主義会計・予算への転換は、政府の透明性の確保や業績とコストとの対比を示し政府の意思決定プロセスの改善を図るという意味では極めて重要であり、官民のみならず官官での市場メカニズムの活用という点でも不可欠な要素であると認識している。

#### (7)「財務・業績会計プラクティス・モデル」

政府財務マネジメント庁は、財務・業績マネジメント慣行についてのベンチマーキング・モデルを開発した。これにより、年次報告を提出しているすべてのエイジェンシーは、財務マネジメント庁の提示する5つのステップに従い、ランク付けをされる。1999年および2001年には、一連のベンチマーキング・スタディが進められている。

ベンチマーキングの結果は所管省へ提出され、他のエイジェンシーとのレベルの比較に活用される。

いくつかの省では、このモデルを将来の業績契約における個々の機関の目標値の水準を協議する出発点としている。

このモデルは、当該機関が将来より高いステップに到達するための方法を認識する有益なツールであることも明らかとなった。

このベンチマーキング・プロジェクト分析は、広範なクwestionsによっており、エイジェンシーの自己評価に基づく。

クwestionsは業績マネジメントの 11 の重要な領域から構成されている。

#### <ステップ 1：アドホックな財務・業績マネジメント>

年次財務会計の提出：エイジェンシーは、会計報告をいかに編成し、管理し、正確にかつ期限どおりに提出しているかどうかを評価する。

会計手続き：エイジェンシーは、経済取引がシステムティックに記録され、報告の基準を遵守するという点についていかにコントロールしているかどうかを評価する。

予算統制：予算統制をどのように実施し、支出についてのフォローアップを行っているか評価する。

#### <ステップ 2：財務統制>

予算・会計責任の分権化：専門的責任に応じたヒエラルキーに準拠して会計責任を確立しているかどうか評価する。

年次業績報告の提出：エイジェンシーが費用、アクティビティ、成果についてのリンケージをどのように論証しているか評価する。

活動と能力の調整：組織能力が活動レベルと見合っているかどうか、あるいはエイジェンシーは活動レベルに組織能力を引き上げる努力を積極的に行っているかどうか評価する。

#### <ステップ 3：ABM(Activity-based management)>

業績に基づくマネジメント：各組織ユニットがこれらの目標値を運営し得るように、政策目標と成果の必要要件を提示しているかどうか評価する。

業績ツールとデータ・システムとの統合：すべてのシステムからのデータと情報を基に報告書を作成するという目的で、経済的・専門的システムをいかに統合しているかどうか評価する。

経営管理報告：経営管理レベルに応じて、消費、活動、そして業績をフォローし、評価しているかどうか評価する。

#### <ステップ 4：バランスのとれた業績マネジメント>

戦略的な代替案の体系的な評価：体系的なモデルのなかでサービスや組織能力をいかに発展させるか評価する。このモデルは、短期的な業績目標と環境などのその他の観点を踏まえた長期的な業績目標とのバランスを確保していることに特徴がある。

業績目標のベンチマーキング：エイジェンシーのマネジメント向上のために、他の組織の経験や意思を活用しているかどうか評価する。

<ステップ5：戦略的展開（Strategic development）>

各ステップの重要な領域を満たすことができれば、そのステップとして格付けされる。

(8)改革の総括と課題

業績に基づくマネジメントは、エイジェンシー・レベルでの業績契約を中心に進められてきた。1995年に財務省が行った13の業績契約を締結したエイジェンシーのパフォーマンス評価では、つぎの3つの点が業績契約の成果としてあげられている。

契約は、内部マネジメント改革や新たな手法の導入に伴う成果をモニタリングすることで効率性向上のための業務プロセスや活動の再編を促す効果を持つ。エイジェンシーは高度で複雑な活動でさえも測定し、文書を作成するのに必要な理論体系を発展させることができた。業績契約は、エイジェンシーと所管各省との対話を発展させることに繋がった。情報の非対称性を減少させ、各階層、各グループとの間での契約のネットワークを作り出すことが可能となった。

1998年、デンマーク国家会計検査院は、20の業績契約の評価を行っている。これによれば、業績契約を行っているエイジェンシーは、業績契約のないエイジェンシーに比較すると効率性の改善が大きいという<sup>5</sup>。この点でも業績契約自体の成果がある程度実証されている。

このような業績契約に基づく業績マネジメント体系についても3つの課題が示されている。

1)アウトプット・ベースからアウトカム・ベースにフォーカスせよ

アウトプット・ベースの業績マネジメントでは、アクティビティを前提とした経済性や効率性の向上には一定の効果はあるが、政策目標の達成を条件としたダイナミックな資源配分の変更にはつながらない。また、エイジェンシー横断的な政策目標の達成のような観点からの議論には発展しづらい。エイジェンシー・レベルでも戦略的な資源配分の変更やアクティビティの改廃には、アウトカム・ベースでの業績マネジメントへの転換が必要となる。

2)高い取引コストを低減するために、ITを活用せよ

個々の業績契約を取り決めるに当たり、膨大な契約コストが発生する。これは、業績・成果に関する概念が標準化され、業績情報を低コストで共有し、業績契約自体をある程度標準化できるようITを活用し、データベースの構築と共有を進めるべきである。

<sup>5</sup> 業績契約に基づくエイジェンシーは、平均3.8%の支出増に対し、平均6.9%の効率性の改善がみられたが、業績契約のないエイジェンシーは、平均9.3%の支出増に対し、平均3.3%の効率性の改善しかみられなかった。また、業績契約の期間が長いほど効率的なマネジメントがなされるという結果も出ている。

### 3) 経営資源とアクティビティ、成果への連携を強化するために、発生主義会計の導入を急げ

インプット、アウトプット、アウトカムという一連の業務プロセスを統合管理するために、コスト情報を発生主義から把握し、業績との対応が図れるように工夫が必要である。

#### (9) 航空庁のバランスド・スコア・カード

航空庁の業績契約とバランスド・スコア・カード(2000年上半期における現状)は、図2-2にあるとおりである。航空庁の達成目標(視点)は、安全および交通展開の視点、案件の処理・管理職と職員の視点、財務の視点、技術とシステムの視点、国際協力の視点、の5つからなる。各達成目標(視点)ごとに、全体の実施目標、部門別の目標、長官との契約により決定された目標、庁内の職長により決定された目標が階層的に振り分けられる構造となっており、達成状況についてのパフォーマンス・メジャーメントが示されている。

(図2-2) 航空庁(SLV)の達成契約 2000年上半期における現状

達成目標1: 安全及び交通展開	達成目標2: 案件の処理、管理職と職員	達成目標3: 財務	達成目標4: 技術とシステム	達成目標5: 国際協力
1.1 F及びTにおける基本条件ハンドブックの作成。 T: 基本条件ハンドブックの作成。 F: ハンドブックを基本とする報告システムの確立。 A: ITをベースとする記録管理システムの必要性の評価。 CH/A: (目標2.2 達成契約の追跡調査-ITに関する報告): ITによる記録管理システムの必要性の評価。 CH/T: (質的管理の遂行): Tのための基本条件ハンドブックの作成。	2.1 基本条件に基づく価格モデルに見合う案件処理の計画策定。 A: 基本条件モデルが、SLVにおいて適用可能か否かの評価。 CH/A: (目標2.1 達成契約の追跡調査-管理に関する報告)。基本条件価格モデルの評価。 2.2 案件処理期間の最長限度及びTにおける平均的な案件処理期間の目標設定。 T: 案件処理期間の限度を遵守する。平均的な案件処理期間の調整を配慮した上での報道システムの整備。 CH/T: (目標1.2 Tにおける案件処理期間)。定められた案件処理期間を遵守する。	3.1 財務的な指数の公表。 0: 財務的公表についての出版期限。 0: 中間期及びAACCにおける下限目標の報告。 CH/O (目標1.20-公表-AACC及び中間期の伝達期限と下限目標)。0-公表の伝達期限と	4.1 CASIMOは、ユーザーの要求を満たし、予定表に従い、計上予算の範囲を守らなければならない。 F: CASIMOに対する動気づけ、労働満足度、忠誠心。 F: CASIMOの、計画に沿った活動が行われること。 0: システム活動に対する報告機器の準備。 0: システムモジュールにおける、仕事の手続きに関する概要。 0: (目標1.4 航空安全活動のシステムプログラムへの積極的取り組み)。2000年度のシステムプログラムにおける計画に沿った活動の実施。5つの契約が話し合われ、署名された。 CH/F: (目標2.2 航空安全活動のシステムプログラムへの積極的取り組み) 2000年度のシステムプログラムにおける計画に沿った活動の実施。5つの契約が話し合われ、署名された。	5.1 国際的貢献の目標設定。 T: 安全及び環境に関する国際貢献の目標設定。 5.2 管理に関する国際情勢に対応する職員の質の強化。 A: 国際情勢に対応する職員の質の強化に関するプログラム。 CH/A: (目標2.3 達成契約に関する追跡調査-人的資源に関する報告)。国際情勢に対応する職員の質の強化。 5.3 SLVを国際的に代表するための職員の質の強化。 T: Tを国際的に代表すべき職員の訓練プログラム。 A: 国際情勢に対応するための職員の質的強化のプログラム。 5.4 資源に対する貢献を配慮したうえで、諸計画、諸職員グループに参加し、書類等を作成すること。 T: 国際的な仕事への参加。 A: 国際的な仕事への参加。 0: 国際的な仕事への参加。 5.5 国際的な参加へのプラン。 T: 国際的な参加へのプラン。
1.2 Tのための管理戦略と発展計画。 T: とりわけTの活動を目標とする管理戦略と発展計画。 D: (目標2.2 管理戦略)。Tは、Tの活動、とりわけその目標に見合った一つの管理戦略及び発展計画を決定しなければならない。 CH/T: (目標2.1 管理戦略と発展計画)。Tは、Tの活動、とりわけその目標に見合った管理戦略及び発展計画を決定しなければならない。	2.3 前月の入札、供給等における実質的な案件処理。 A: 前月の建設プロジェクトの供給における、SLVの管理に関する調査。 0: 前月のSERIS 2000の供給における実質的な案件処理。 CH/A: (目標2.1 達成契約の追跡調査-管理に関する報告)。前月の建設プロジェクトの供給におけるSLVの管理に関する調査。 CH/O: (目標1.3 SERISの方策)。SERISの変更は、見積もり先が、最終的に苦情を申し出ることがないような基本条件で行われなければならない。	3.2 指導及び内部管理のための支出の節約。 A: Aにおける経営支出の節約。 A: 基準点を配慮した上での施設管理に関する指数。この目標は更に、目標4の支えとなる。 0: 0における経営支出の節約。 0: 指導及び管理のための支出における基準点設定のモデル。 CH/A: (目標1.1 枠組みの遵守)。 CH/A: (達成契約の追跡調査-管理に関する報告)。基準点設定を配慮した上での施設管理に関する指数。 CH/A: (目標3.2 年間の職務)。 CH/O: (目標1.1 枠組みの遵守)。 CH/O: (目標2.1 基準点設定を配慮した上での、指導、管理のための総支出に関する収支モデルの作成)。 CH/O: (目標3.2 年間の職務)。	4.2 CASIMOの公表の現状。 0: 0の出版におけるCASIMOの公表の現状。	
1.3 管理のための最小限度数を含む管理事業に関する報告。 T: 管理事業に関する年度ごとの報告。 T: Tは、すでに決定された、2000年度の管理のための目標最小限度数を守らなければならない。 D: (目標1.2 航空運輸管理局により行われる職務管理)。定められた数の職務管理を実施する。 CH/T: (目標1.3 職務管理)。定められた数の職務管理を実施する。	2.4 Tにおける顧客満足度調査に基づき、高度な成績を得た分野を限定する。 T: 顧客満足度調査に基づき、高度な成績を得た分野を限定する。 2.5 労働者間の満足度を高め、高度な成績を得た分野を限定する。 A: 1999年からの職場環境の評価及びAPV 2001及び2003年モデルの作成。 F: 第一線の指導能力の強化及び職務の権限委任。 CH/A: (目標2.3 達成契約の追跡調査-人的資源に関する報告)。1999年からの職場環境の評価及びAPV 2001及び2003年モデルの作成。	3.3 ITをベースとする指導情報システム。 0: ITをベースとする指導情報システム。 A: ITをベースとする指導情報システム。	4.3 エレクトロニクスによるコミュニケーション。 A: ITをベースとした報道、記録保存及び案件処理。 A: インターネットの適用に関するレポート。 A: デジタル方式による電話中継の設置。 0: CDROMによる統計、EDIによる送り状、オンラインによる為替処理の調査。 CH/O: (目標1.2 CDROMによる統計の出版、EDIによる送り状、オンラインによるSyd銀行経由での為替による支払い)。 CH/A: (目標2.2 達成契約の追跡調査-ITに関する報告)。ITをベースとする報道等に関する報告。インターネットの適用に関するレポート。SLVの社内での変更。	
1.4 SLVが、航空運輸の環境への影響を与える効果に関する報告。 T: Tは、環境報告に関する文書を作成しなければならない。	2.6 職場の長同士が互いに評価し合う。 A: 職場の長に対するコンセプトの作成。 D: (目標3.2 職場の長の評価)。職場の長に対する評価に関するコンセプトの導入。 CH/A: (目標2.3 達成契約の追跡調査-人的資源に関する報告)。職場の長への評価に対するコンセプトの作成。	3.4 サービスの統一水準は、ヨーロッパの平均に達しなければならない。 D: (目標1.1 安定した水準の確保)。中間期及びAACCのための諸料金の安定した水準。 CH/F: (目標1.1 枠組みの遵守)。 CH/F: (目標1.2 経営支出を考慮した上での航空安全活動の生産性)。航空安全活動の運営のための支出は、調整される交通よりも低いテンポで増加する。	4.4 新しい事務所の必要性の評価。 A: 基準点を配慮した上での資産管理に関する指数。 A: 新しい事務所に関する前月の決定についての種々の先行研究。 0: 前月の新しい事務所における経済的な先行研究。 CH/A: (目標2.1 達成契約の追跡調査-管理に関する報告)。基準点を配慮した上での資産管理の指数。新規の事務所に関する前月の決定についての種々の先行研究。	
1.5 損害の限定。 T: 損害の限定のための主導権は、管理戦略に含まれるようにする。 T: 損害賠償金の国際比較の可能性の確立。 T: 航空安全の指針としての、事件への適用のためのモデルの提示。	2.7 個々の職員に対する教育プラン A: 全SLVのための標準的な能力開発プランの作成。 T: Tにおける全ての職員のための能力開発プラン。 0: 0における全ての職員のための能力開発プラン。 F: Fにおける全ての職員のための職務説明及び能力開発プラン。 R: ホーンホルム空港における全ての職員のための能力開発プラン。 V: ヴァウアー空港における全ての職員のための能力開発プラン。 D: (目標3.1 能力開発)。SLVのための共通のコンセプトに基づいて作成された教育プラン。 CH/A: (目標2.3 結果一覧の追跡調査-人的資源に関する報告)。全SLVのための標準的な能力開発プランの作成。 CH/A: (目標3.3 能力開発)。SLVのための共通のコンセプトに基づいて作成された教育プラン。 CH/O: (目標3.3 能力開発)。SLVのための共通のコンセプトに基づいて作成された教育プラン。 CH/T: (目標3.3 能力開発)。SLVのための共通のコンセプトに基づいて作成された教育プラン。 CH/R: (目標3.3 能力開発)。SLVのための共通のコンセプトに基づいて作成された教育プラン。 CH/V: (目標3.3 能力開発)。SLVのための共通のコンセプトに基づいて作成された教育プラン。	3.5 管理諸経費の国際比較。 T: 管理諸経費の国際比較。 0: Tとともに行われる管理諸経費の国際比較。 CH/T: (目標2.3 管理諸経費及び資金調達形態)。管理諸経費の国際比較。		
1.6 空域容量は、特定の時間に97%とし、定められた容量に答えなければならない。 F: 空域容量は、特定の時間に97%とし、容量の要求に答えなければならない。 F: コペンハーゲンFIRの容量拡張のための計画の作成。この目標は、さらに目標1.7の支えとなる。 D: (目標1.3 コペンハーゲンFIR及びコペンハーゲン空港、カストロブにおける容量の開発)。空域容量は、特定の時間に97%とし、容量の要求に答えなければならない。 CH/F: (目標1.3 コペンハーゲンFIR及びコペンハーゲン空港、カストロブにおける容量の開発)。空域容量は、特定の時間に97%とし、容量の要求に答えなければならない。	2.8 融通性のある雇用契約書。 A: 融通性のある雇用契約書に関する決定根拠。 CH/A: (目標2.3 達成契約の追跡調査-人的資源に関する報告)。融通性のある雇用契約書に関する決定根拠。 2.9 民間の航空管制官を志望する人のための70パーセントの完達比率。 F: 民間の航空管制官を志望する人のための70パーセントの完達比率。 2.10 国際的な航空管制官教育の可能性の調査。 F: 国際的な航空管制官教育の可能性の調査。 D: (目標2.1 共通の航空管制官教育)。国際的な航空管制官教育の可能性の調査。 CH/F: (目標2.1 共通の航空管制官教育)。国際的な航空管制官教育の個々の可能性の調査。 2.11 航空管制官教育の範囲内での教育と試験/採点とのあいだの差異。			
1.7 コペンハーゲン空港、カストロブにおける航路能力の高度の開発。 F: コペンハーゲンFIRの容量の拡張のための計画の作成。この目標は、さらに目標1.6の支えとなる。 F: コペンハーゲン空港、カストロブの航路能力の高度の開発。 D: (目標1.3 コペンハーゲンFIR及びコペンハーゲン空港、カストロブにおける容量の開発)。コペンハーゲン空港、カストロブにおける航路能力の高度の開発。 CH/F: (目標1.3 コペンハーゲンFIR及びコペンハーゲン空港、カストロブにおける容量の開発)。コペンハーゲン空港、カストロブにおける航路能力の高度の開発。	2.9 民間の航空管制官を志望する人のための70パーセントの完達比率。 F: 民間の航空管制官を志望する人のための70パーセントの完達比率。 2.10 国際的な航空管制官教育の可能性の調査。 F: 国際的な航空管制官教育の可能性の調査。 D: (目標2.1 共通の航空管制官教育)。国際的な航空管制官教育の可能性の調査。 CH/F: (目標2.1 共通の航空管制官教育)。国際的な航空管制官教育の個々の可能性の調査。			
1.8 地方空港の支出水準の引き下げの可能性に関する調査。 F: 地方空港の支出水準の引き下げの可能性に関する調査。				
1.9 2002年以後の地方空港の運営目標の決定。				

実施目標

部門別の目標

長官との契約により決定された目標

庁内の職場の長により決定された目標

現時点では開始されておらず、従って遂行が期待されない目標

現時点では開始されていないが、遂行が期待される目標

現時点で既に開始され、遂行が期待される目標

既に遂行された目標。それゆえ目標は暫定的に完達されており、最悪の場合、年度の経過に従って赤信号に移行しうるもの。

目標が既に達成され、最終的に満たされているもの。

### 3 . スウェーデンの改革事例

### 3. スウェーデンの改革事例

(はじめに)<sup>1</sup>

「スウェーデン・モデル」は、戦後の福祉国家という政治・経済モデルの一つの理想型とされた。失業・住宅不足・貧困などの社会問題を、公共部門の拡大によって解決することを目指した。プラグマティズムの土壌の下で、公共部門による社会政策・経済政策の様々な実験が行われてきており、これは社会民主主義に基づく国家観である。福祉国家という意味では、スウェーデンは他の国家に比して先進国家であった。1950～60年代では、スウェーデン型福祉国家の経験は非常に高く評価された。

1970年代に入り、2度の石油危機や世界同時不況を経て、スウェーデン・モデルは単なる神話だったのではないかという危惧が語られるようになった。「大きな政府」による「課題の解決」は、1980年代先進諸国で広がりを見せた「新保守主義」とは全く逆の問題解決アプローチの選択である。「スウェーデン・モデル」も、経済停滞・財政赤字・累積債務の増大から、他の先進諸国との政策協調を余儀なくされる。他の先進諸国で活用されている様々な改革アプローチについて検証し、スウェーデンに適用可能なものについて改革が進められてきた。

今日の公共部門の行動規範は、1960～70年代のそれとは大きく異なり、持続的な公共部門の拡大ではなくコスト削減・新たなプライオリティ付けへの挑戦にとってかわられた。60年代では、学童は公共部門での職を得るために準備していたが、いまや民間企業への就職や自らビジネスを起こすことを奨励されるようになった。

大半の社会問題は、政治家のリーダーシップを基に、公共部門のシステムティックでかつ長期的な拡大によって解決されるという神話は崩壊し、公共部門への競争原理の導入や規制緩和の必要性によって代替された。分権化の利益が強調され、人々のすべての問題解決は、政府によってなされないという考え方が定着している。

スウェーデンの公共部門は、相対的な規模で見ると世界で最も大きなウェイトを占めてきた。1994年で、政府支出のGDPに占める割合は約70%、租税負担率は56%にも及んだ。就業者の約30%は公的部門で雇用されていた。様々な尺度はあるが、いずれにしてもスウェーデンは、世界で最も大きな政府部門を有している国家のひとつである。

租税負担によって一般的・包括的な福祉国家を創造するという意図は、公共部門の大きさとなって示される。他の諸国では、年金・医療制度などの様々な社会保障政策が多くが個人によってファイナンスされているのに対し、スウェーデンでは主に公共部門によって租税で運営されている。これは、地域や社会グループや個々人のライフサイクルなどの相違による社会保障給付の相違を排除し、均一の社会保障政策を意図したからである。このため、公的支出の大部分が、奨学金・年金・住宅補助・医療費補助・母子手当・基礎自治体やカウンティへの補助金などとなっている。

#### (1) スウェーデンの政治体制<sup>2</sup>

政府は、行政機関をコントロールしている。行政機関は、中央政府、地域、地方レベルの3層構造となっている。しかしながら、スウェーデンの中央政府には省(Ministry)は

<sup>1</sup> Larsson(1995)(2001)に多くを拠っている。

<sup>2</sup> Larsson(2001)に多くを拠っている。

ない。そのかわり、一方で部 (Department ; 事実上の小さな省に相当) と他方で中枢の管理部門 (the central administrative authorities) がある。各部は、外務省を除くと、多くても数百人の職員を有するに過ぎない。省庁の数は若干の変動はあるもののここ 20 ~ 30 年は 12 から 14 の間である。内閣府もわずかに 50 人の職員を有するにとどまっている。各省と内閣府で職員数はわずかに 2000 ~ 2500 人程度である。行政機関の役割は、準備、計画・調整機能である。

政府・議会の意思決定を実施するに当たって中央省庁の仕事の多くは、中央機関 (Central Authorities) によってなされている。これらの規模は数千人単位からほんの小さな組織まで様々である。

地域レベルでみると、州政府活動の多くは 24 の州管理委員会 (County Administrative Board) によって担われている。これらの機関は地域行政機関であるが、一般的には中央政府の下部機関でみなされており、人事も中央政府によって行われている。地域レベルでは、23 の州委員会 (County Council) があり、公選の代表によって運営されている。州委員会は、福祉・医療サービスや公共交通を主に所管している。州委員会の業務の多くは、政府によって委任されている。

地方レベルの行政管理のほとんどは、自治体当局によって運営されている。地方・地域レベルの自治体は自治政治システムであるが、彼らの仕事は政府・議会の決定を実施する執行面の自治である。地方・地域政府は、国家と対峙した独立した組織体として規定されており、憲法によって課税自主権が確保されている。

政党と行政との関係も「コーポラティズム」を原則としている。地方・地域議会における大政党は、政府そして行政の執行委員会 (Municipal Executive Board, County Council Executive Board) への代表権を有している。このため、政府の執行機関は大政党によって事実上運営されることとなる。議会で多数派である多数派政党は、全ての委員会や執行委員会で主要なポストを占めることができる。政党は、利益団体の権益を代表する機会が多いので、利益団体と政党はスウェーデンの政体で重要な役割を果たしている。このようなスウェーデンのガバナンスの特徴は、分権、政策と執行の分離、大きな政府の 3 点に集約される。

## (2) 改革の背景<sup>3</sup>

NPM 論の観点からスウェーデン改革をみると、スウェーデン独自のガバナンスの特徴が指摘できる。第一に、1634 年以降スウェーデンには独立したエイジェンシーや小さな省が存在しており、「エイジェンシー」などというものを改めて考慮したことはない。第二に、1766 年以降スウェーデンは「公文書の公開と国民の利用の原則 (a principle of openness and public access to documents)」を支持している。情報公開により、公共部門の政策立案と執行も絶えず現代化の圧力を受ける。

一環した行政の現代化 (Modernization) プログラム策定の努力は、1982 年に政権を奪取した社会民主党によって始められた。市民へのよりよいサービスの提供を目標にした現代化プログラムは、1985 年に公表された。

1960 ~ 70 年代にかけて、2500 の自治体が 280 に統合され、政府プログラムの地方自治 (コンミュン) 主義のうねりは強くなり、今日まで続いている。プログラム予算への改

---

<sup>3</sup> Murray(2000)に多くを拠っている。

革は当時より始められ、60年代よりコンピュータの導入が図られた。

政府の機能の拡大がすべてのレベルで進行し、1970年代末までには政治家の政府へのコントロールが失われ、大きな政府による圧政が行われるのではないかと、煩雑な手続き（Red Tape）が激増したのではないかなどという印象を強く持つようになった。

1965年修正憲法により公務員労組にも民間企業と同様に賃金や労働条件についての団体交渉権をはじめとした労働基本権を附与するとともに、公務員の身分保障（解雇されないという）も廃止した。これは、1972年の大規模なエイジェンシーのストックホルムから地方への移転を進めるための一つの条件でもあった。

大胆な改革は、1982年の社会民主主義政権によって推進された。

### (3) 1982年現代化プログラム (Modernization Program)<sup>4</sup>

#### 1) 現代化プログラムの理念

6年ぶりに政権を奪取した社会民主主義政権の提示した「現代化プログラム」は、保守主義政権に対する1つのアンチテーゼとして提示された。第一の改革は、明確なイデオロギーとしての「顧客主義」である。公務員は、議会の下僕ではなく、直接国民に奉仕すべき存在とされた。公務員は、行政現場を通じて国民のニーズを把握し、これをもって代表権のある議会と対峙することとなった。

社会民主主義政権は、前保守主義政権の下での「小さな政府」への動きを半ば否定し、「より良いサービス (Better Services to the Citizens)」というレトリックを用い、「大きな政府」の下での改革プログラムを前向きな価値感で装飾した。社会民主主義政権は、当初から現代化プログラムの推進に当たりあらゆる政治勢力とのコンセンサスづくりを強調した。とはいっても、現代化プログラムの推進に当たり、行政内部においても摩擦はしばしば生じた。1990年代初めの保守主義政権の下で、一時的に「現代化プログラム」は停止され、民営化・民間委託・コンテストビリティの確保などの保守主義的な改革が進められたが、1994年に政権を奪回した社会民主主義勢力は、保守主義的なプログラムは停止し、現代化プログラムを積極的に推し進めることとなった。

「顧客主義」は、イデオロギー的な議論、政治家と公務員の役割分担の変化だけではなく、行政管理システム自体に大きな変革の種を植え付けた。1990年代半ばには、社会民主主義政権は、市場志向的なアプローチを統合した改革プログラムを推進する。「顧客主義」からみれば、市場志向的なアプローチは、パウチャー・民間委託・利用者料・エイジェンシーの株式会社化・民営化などを通じて顧客の選択を確保することであり、「顧客主義」に立つアプローチであるとみなされるからである。このように一見ラディカルな改革も「顧客選択」という観点から緩やかに進められた。

第二に、「エイジェンシー改革」のための労使関係の改革である。「現代化プログラム」の下で、公務員労使関係に明確な変化がもたらされた。これは、1984年「雇用保障協定 (Job Security Agreement)」の改定、労使関係の交渉権限の現場（個々のエイジェンシーと労働組合）への委譲である。このことにより、スタッフの改革への積極的な参画が可能となり、現代化プログラムの浸透に大いに役立ったという。

<sup>4</sup> Murray(2000)および2002年2月28日のヒアリングに多くを拠っている。

1965年「雇用保障協定」の改定で、既に公務員は意に反する配置転換は認めないとする憲法上の権利は失っていたが、雇用の継続性は保障されていた。ポストを失った公務員は、別の職を保障されており、同一のエージェンシー内、同じ町や地域内、どこか別の地域、という順で職が与えられていた。

しかし、1984年「雇用保障協定」の改定では、政府は公務員の雇用の継続性を保障せず、その代わりに政府は労働組合と協議し仕事を続けたい失職者については政府又は民間企業での求職活動を補助することとなった<sup>5</sup>。1990年には、さらに新たな雇用協定が締結され、多くの経営資源が失職した多くの雇用者の職業斡旋のために投入されるようになった。すべての政府機関は、被用者報酬予算の0.7%で基金を創設し、労使の代表からなる職業（起業）斡旋委員会の活動費用とした。このようなプロセスを経て、公務員の雇用の継続性の保障は、職業（起業）斡旋にとってかわられた<sup>6</sup>。

## 2) 現代化プログラムの概要

1960～70年代に進められた現代化は、PPBS(Planning, Program, Budgeting System)の導入などを意図していたが、挫折した。1985年に始まる「現代化プログラム」は、PPBSで意図していたシステム改革を現場への権限委譲とともに約9年で実施に移した。

「現代化プログラム」での第一の改革は、プログラム予算への移行など予算制度改革がある。その目的は、政治的なコントロールを高めること、効率性を向上させることにある。この背景には、歳出は増加する一方、政治的目標はなかなか達成されないという事実認識があった。よりよい政治的なコントロールを確保するには、戦略的な選択が必要となり、戦略的な意思決定のためには、インプット・コントロールではなく、プログラム予算を基本とした業績マネジメントによる組織運営に転換することが求められた。

第二の改革は、「エージェンシー改革」である。まず権限をエージェンシーの長官に全面的に委譲するか、あるいはエージェンシーの長官の監督権限をも含めてボードに全面的に委譲するかいずれかの権限関係の明確化を図った。次に、エージェンシーの長官の任期を短縮した。さらに、エージェンシーの長官の任免権を政府に委ね、政府は組織改革や業績不振などを理由に各エージェンシーの長官を罷免する権限を得た。この結果、エージェンシーの長官の在任期間は著しく短縮された<sup>7</sup>。

エージェンシーの長官には、責任に見合うだけの権限が委譲された。例えば、次のようなマネジメントに関わる包括的な権限がエージェンシー長官に付与された。

予算配分と執行に関する権限  
投資目的のための資金の借り入れ権限  
部下のマネジャーの任免権  
労使関係（給与・勤務条件）に関する権限

<sup>5</sup> 失職者に対して複数の職の提示が期待されていたが、現実にはこのようなことはなく求職活動は厳しかった。

<sup>6</sup> 雇用保障協定の改定は、保守主義勢力によってではなく、社会民主主義勢力によって進められたことは興味深い。

<sup>7</sup> エージェンシーの長官の平均在任期間は、1964-83年では11年、1990年では8年、1998年では3年と劇的に短縮した。

1992年より、年度予算の20%を上限にして繰越が認められた。

特に、中央で交渉された労働協定<sup>8</sup>の範囲内での雇用に関する権限、採用・解雇、賃金・給与の交渉、その他のすべての雇用条件についての決定権限がエイジェンシーの長官には付与されている。

また、年度予算の20%を上限とした繰越が認められたことから、効率化・節約のインセンティブが強く働くようになった。節約されて翌年度に繰り越された予算は、トレーニング、コンファレンス、給与の増加などに当てられているという。

#### (4) 現代化プログラムの課題

第一は、IT技術の活用である。行政マネジメントの合理化には、ビジョンや政策目標の共有、意思決定支援のための情報共有や情報の加工が不可欠である。ITの活用による計画・予算・業績情報の組織内での共有や政策形成プロセスにおける外部マネジメントでの活用など様々な活用が考えられるが、これは今後の課題となっている。

第二は、業績指標(Performance Indicator)の整備の必要性である。スウェーデンのエイジェンシーは伝統的にマネジメント上の自由・裁量を重視してきたため、自由・裁量に制約を加える可能性のある業績指標の開発にはあまり熱心ではなかった。本来、生産性や政策目標の達成度など包括的な業績指標を工夫すべきであるが、年次報告には無数の指標や情報を盛り込みがちであり、どのようにパフォーマンスが改善したかなどということを示すものとはなっていない。このような年次報告を基礎にすると、プログラム評価の重要性がいつそう高まる<sup>9</sup>。時系列(経年)比較はもちろん、海外のカウンター・パートとの比較などが可能となるような行政評価(パフォーマンス・メジャーメント)の体系的整備が必要であろう。

第三に、マネジメント手法の問題である。予算制度改革やTQMなどの改革手法の検討が遅れており、これらの整備の議論が活性化している。

#### (5) VESTAの整備<sup>10</sup>

##### 1) VESTAへの経緯

現代化プログラムの抱える課題を克服するシステムづくりとして、VESTA(the Performance Budgeting Project)が財務省より提案され、実施に向けての準備が進められている。

業績予算(Performance Budgeting)への試みは、1960年代の米国の先例に触発されて検討されてきた。目標によるマネジメント(Management by Objectives)の考え方は、プログラム予算への移行と連動しながら、エイジェンシーのマネジメントを、目標・成果志向へと転換させていく。エイジェンシーのマネジメントにも政策目標・成果指標・目標値を中心に置きながら、目標の達成を前提にしたマネジメント改革を進

<sup>8</sup> 中央での賃金交渉は、中央の労働組合とエイジェンシーの長官代表(中央政府の代表ではない)との間で行われるが、このエイジェンシー単位での裁量の範囲は大きい。

<sup>9</sup> パフォーマンス・メジャーメントが活用できなければ、事後的なプログラム評価を中心とした評価プロセスが重視される。しかし、会計検査院などで網羅的なプログラム評価を行うことは非現実的であろう。

<sup>10</sup> Ministry of Finance(2000a)(2000b)および3月5日のヒアリングに多くを拠っている。

める気運が高まり、近年では、「バランスド・スコア・カード」の発想を採用することにより、体系的・ホリスティックなマネジメントの姿を志向するようになった。

先験的な試みとしては、エイジェンシー単位での予算制度改革を指摘する必要がある。90年代の初期には、エイジェンシーのマネジメントの自律性を高めるとともに、予算配分の基準を性質別（Line-item）から目的別あるいはエイジェンシー単位とし、エイジェンシーの長官に対する権限委譲を実効性のあるものに転換した<sup>11</sup>。また、同時期に、年度間の予算の繰越しや年度をまたぐ借入れなどが可能となった。

キャッシュ・マネジメントを改善するために、年度の予算を12ヵ月で分割し、期間配分した資金の使用に当たっては、国家債務局（National Debt Office）によってコントロールされている政府統合勘定との利息の受け払いが月に一度なされるようになった。

中央政府マネジメントの現代化への重要なステップとして、1992年度会計にエイジェンシーで導入された発生主義会計への移行がある<sup>12</sup>。エイジェンシーへの発生主義会計の適用は、エイジェンシー自身の内部財務マネジメントを飛躍的に改善させた。エイジェンシー・レベルでの発生主義の導入に続き、1994年度会計では、中央政府統合勘定に発生主義会計を適用した。

さらに、改革は会計から予算制度改革へと発展する。

## 2) トップダウン予算改革

1990年代を通じて未曾有の財政危機とその後の財政収支の均衡化への経験を経る。1980年代末の安定した財政余剰基調から90年代に入り一転してGDP比10%程度の財政赤字へと転じた。これは、予算編成過程での財政規律が緩く、国会での決定プロセスで増額のされる傾向のためであった。しかもその多くは社会保障移転プログラムであった。

短期間で予算均衡をもたらす、予算編成プロセスにおける歳出拡大傾向に歯止めをかけるために、1996年に歳出制約の設定をトップダウンで実施する制度改革を導入した。政府全体の歳出制約を向う3ヵ年で設定し、次年度の予算編成に当たっては歳出総額を27の政策領域ごとにブレイクダウンし、各領域ごとのシーリングを設定する。歳出の総枠は抑制するが、その用途は拘束しない。政策領域ごとに配分された予算は、エイジェンシー・プログラム単位で配分される<sup>13</sup>。

しかしながら、予算編成プロセスを通じて政府全体として合理的な意思決定を行うにはいくつかの制度的な課題が残されている。その第一は、会計と予算の基準が異なることである。予算の基準は、修正現金主義あるいは現金主義であり、会計基準である完全発生主義を採用していない。このため、エイジェンシー会計や政府統合勘定の財務的なフィードバックは、予算編成プロセスでは限定的な役割しか期待できない。

第二は、予算編成がインプット・コントロールを前提としているので、政策目標と予算資源の使用とを明確にリンクさせることが困難であることである。これは、発生

<sup>11</sup> 個々のエイジェンシーレベルでの賃金・給与条件の決定など、現場での柔軟な対応ができる仕組みとなった。

<sup>12</sup> GAAP (Generally Accepted Accounting Practice) の適用は、会計処理のエイジェンシーへの分権化を推進した。

<sup>13</sup> 邦文でも財務省(2001)に詳しい。

主義に立つコストイングが予算編成に活かされていないためであり、行政目標を活動単位とリンクさせる必要があるが、このためにはプログラム予算への転換も不可欠となる。

第三に、財務マネジメントと目標によるマネジメントとの構造的な不整合は、よりよい政策目標を選択するプレッシャーが働きにくくなる。よりよい業績を求める国会からの要求に適切に対応した情報提供が政府からはなされない。このため、予算編成プロセスでは、政府の施策の有効性や成果を十分考慮した形で進められないのである。

### 3) VESTAのフレームワーク

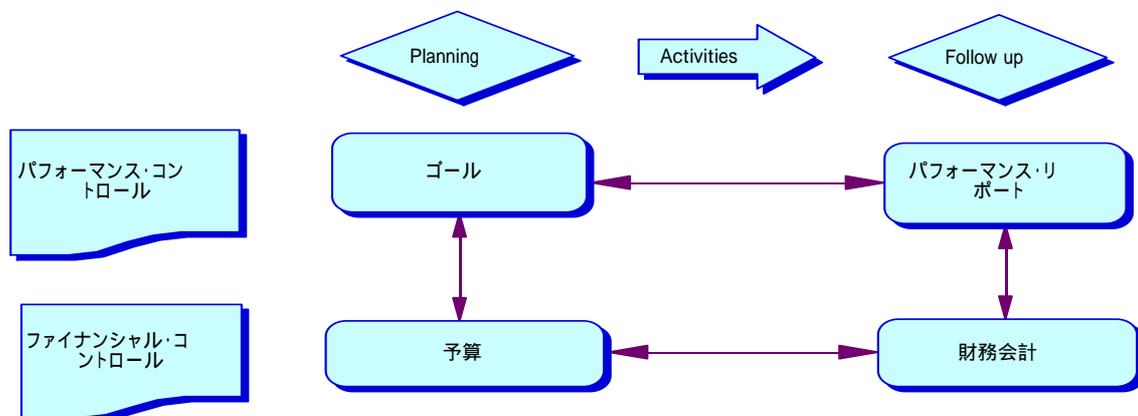
このような課題を克服するための処方箋として提示されているのが、VESTA である。VESTA の主な目的は次の3点である。

- 中央政府の財政と行政活動とを総覧するツールを準備すること
- 政策目標と業績・資源の間の透明なリンケージを確保すること
- IT の活用により、予算編成プロセスにおけるすべてのアクターの意思決定の支援を図ること-ウェブを基礎とした支援システム

VESTA のフレームワークで提示されている改革提案は、マネジメントと統制のためのツール、及び予算の原則と構造に焦点を当てる。第一のマネジメントと統制のための手段という観点からは、VESTA の目的は、現在では異なった基準が採用されているマネジメントと統制のためのツール、つまり行政目標と財政制約に共通の基礎と論理を導入することである。予算制度に関する高邁な理想は、予算制度をも完全発生主義に転換を図ることで会計と予算を同じ基礎におくことである。VESTA の全体的な目標は、成果と予算の連携を強化し透明性を確保するための情報を作成し予算編成プロセスでの各段階で交換することにより、マネジメントとコントロールメカニズムを強化し議会と政府で活用し得ることにより、政府の効率性や有効性を高めることにある。

現在進められている VESTA のフレームワークは、図3 - 1のように示される。コントロールは、「パフォーマンス・コントロール」と「ファイナンシャル・コントロール」の二つの側面から行われる。「パフォーマンス・コントロール」は、政策目標から導か

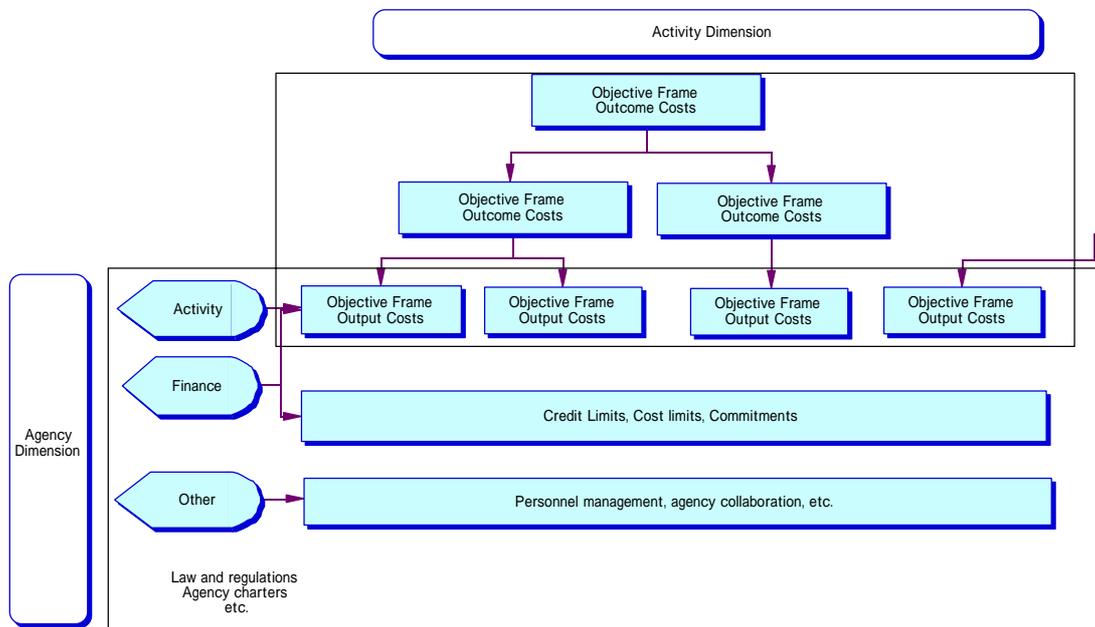
(図3 - 1) 財務・業績コントロール



れる「ゴール」を設定し（Planning 段階）パフォーマンス・メジャーメントに基づく「パフォーマンス・レポート」（Follow-up 段階）がまとめられる。「ファイナンシャル・コントロール」は、政策目標に対応した予算編成がなされ（Planning 段階）「ファイナンシャル・レポート」（Follow-up 段階）がまとめられる。その際、予算編成のみが「現金主義・修正現金主義」にのみ基づくため、業績と財務とのコントロールが整合的でなかったと言える。

VESTA で提起されている「パフォーマンス・マネジメント・コントロール」のための構造は、2つのディメンジョンから構成されている。第一は、活動（Activity）単位（アウトカム/アウトプット）であり、第二は、組織（Institution）単位である。これを図示すると、図3 - 2のようになる。

（図3 - 2）2つのディメンジョン



#### 4) アクティビティ・ベース

第一の活動（Activity）単位では、3つの階層にわけられる。最上位は、政策領域（Policy area）である。政策領域は、現行の予算構造でも既に示されており<sup>14</sup>、例えば、健康（Health）、地域開発（Regional development）、運輸・通信（Transport and communication）、海外援助（Overseas development）、国防（Defence）のようになっている。

第二のレベルはプログラムから構成される。プログラムの抽出はまだ緒についたばかりであるが、例えば、運輸通信政策領域の中に、道路輸送（road transport）、鉄道輸送（railroad transport）、空輸、遠距離通信および通信調査（telecommunications and

<sup>14</sup> 現在、47の政策領域が設定されているがしばしば細かすぎるといふ指摘もあり、40程度に統合される見込みという。

communications research) などがある。プログラムは複数のエイジェンシーをまたぐこともある。

第三のレベルはサブ・プログラムであり、これは単一のエイジェンシーに限られる。

このアクティビティ構造からみた3層構造は、戦略によってリンケージされる。これは、エイジェンシー・レベルの活動がプログラムレベルの政策目標の達成にいかに関与するのか、プログラムレベルの目標の確保が政策領域レベルの政策目的の達成にどのように貢献するのかという連鎖の関係である。この構造は、トップダウン予算編成プロセスに対応するものである。しばしば、政策課題は既存の政策領域をまたぐ場合もあり、例えば、環境問題やジェンダーなどがその典型例であろう。これは、予算編成プロセスとは別個の政策・行政プロセスで扱われる。

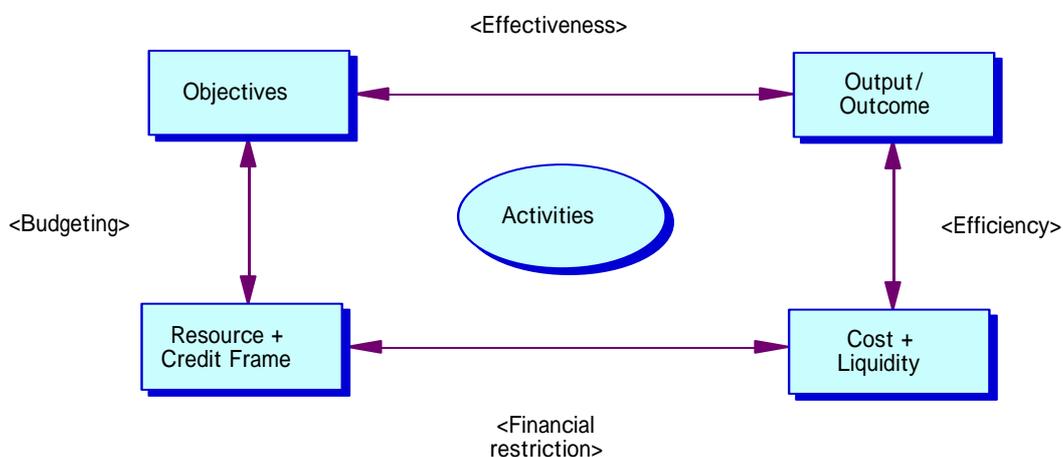
新たなマネジメント構造は、政策目標、財政制約、財務的なアウトプット・アウトカムや業績からみたアウトカムをアクティビティに連携させることを念頭においている。政府は、政策目標と経営資源のフレームワークをサブ・プログラムに置く。個々のエイジェンシーは、サービスの供給サイドからアウトプット/アウトカムについて報告する。プログラムレベルでは、どの政府主体がフォローアップし報告する責任を有するか判断し、領域にふさわしい形で、政府が政策目標を設定する。

これをマネジメント・コントロールという観点で統合すると、図3 - 3のようになる。マネジメントの単位は、活動 (Activity) が基本となる。政策目標 (Objective) の達成を前提とした経営資源 (予算) が配分される。一方で予算配分は、予算制約のなかで戦略的に配分される。効率性 (Efficiency) は、所要のコストとアウトプットとの対比で検証し、有効性 (Effectiveness) は、政策目標の達成状況をアウトカムとの対比でみる。このような関係を前提とすれば、予算編成に当たっても、活動単位での予算編成が必要である。

アクティビティの階層ごとにそれぞれ財務的フレームワークが提示されている。財務的なフレームワークは、総コスト (total costs)、活動から得られる他の収入、中央政府からの収入、財政年度における収支からなる。

政策領域ごとの財務フレームワークは国会で作成され、プログラムおよびサブ・プログラムのフレームワークは政府が作成する。

(図3 - 3) Management and control tools



## 5) 組織ベース

予算編成作業で国会での判断の基礎と出発点は、関連する業績指標を参照しながら政策目標の設定/確認及びアクティビティ・ベースの財務フレームワークである。法的な財政制約の下で、予算配分は制度的なディメンジョンであるエイジェンシー単位で行われる。

エイジェンシーの目標は、エイジェンシーが責任を持つ活動(Activity)からのアウトプットに関連するものとエイジェンシーの運営に関するものである。政府はエイジェンシーと協議をしながら目標を設定し、国会はこの報告を受ける。

エイジェンシーに対する予算配分は、国会の議決を受けなければならない。それぞれのエイジェンシーが責任を有するそれぞれのサブ・プログラムへの承認された中央政府のファイナンスに基づく。

例えば、国道管理エイジェンシー(the Swedish National Road Administration)は(図3-4)運輸・通信政策領域で5つのサブ・プログラムに責任を有している。SNRAへの予算配分は、これらのサブ・プログラムへの関与の総額についてである。SNRAが他の政策領域に属するサブ・プログラムに責任を有していれば、SNRAへの予算配分額に加算され、含まれる。

(図3-4) 国道管理エイジェンシーへの予算配分

Roads	Total cost	Other revenue	Central financing	Surplus/deficit
Sector coordination	519,521		550,000	30,479
Control	2,759,491	56,000	2,700,000	-3,491
Central gov.				
Road Maintenance	6,615,118		6,600,000	-15,118
Production	1,714,000	1,700,000		-14,000
Total roads	11,608,13	1,756,000	9,892,000	-2,130
Communications research				
Research and development	41,870		42,000	130
Total cmm. research	41,870		42,000	130
TOTAL SNRA	11,650,00	1,756,000	9,892,000	-2,000

この予算配分額は純コストについてであり、総コストからその他の収入を差し引いた政府からファイナンスされる部分である。これらの配分額は、減価償却費用や資産の機会費用をも含んだエイジェンシーの発生主義に立つ運営費用である。

同時に、予算配分は現金主義でも計測され、エイジェンシーには12カ月の月単位で予算配分がなされている。年度予算で余剰が発生した場合、翌年度へ自動的に繰り越しとなる。余剰は、次の予算編成プロセスでも参考にされるが、必ずしも当該エイジ

エンシー予算が削減されるわけではないが、エイジェンシーは次年度への流動資産の繰り越しを正当化しなければならない。

多額の移転プログラムを所管しているエイジェンシーは、エイジェンシー自体の運営と移転プログラム自体を別個に審議される。

年度資金のミスマッチに対処するために、各エイジェンシーは、統合政府銀行勘定の中に当座貸し（借り）機能のある利子負担する勘定を有している<sup>15</sup>。当座貸し（借り）機能は、ふたつのタイプの資金勘定からなり、第一はエイジェンシー自身の運営に関わる利子を負担する勘定であり、第二は移転支払いを管理するための利子負担のない勘定である。

## 6) VESTA のスケジュール

VESTA は、財務省により 1997 年 11 月より着手された。2000 年 12 月、「プロジェクト・レポート」を公表し、2001 年春幅広く国民より意見を聴取し、これを受けて現在制度設計を再検討し、特に、アクティビティ・ベースの構造を構築している。2002 年 9 月にアクティビティ・ベースを基にした「予算案」を作成し提示する。2003 年春、予算法案を提出し成立を目指し、2004 年度より VESTA の実施が予定されている。

VESTA による改革は、フローとストックの膨大な情報を要する。IT のサポートなくしては、取引のデータベース・セットを中央でストックするデータ管理センターが必要となる。エイジェンシー、ラインにある省、財務省や財務マネジメント庁のスタッフ、国会などの直接のアクターの間でのコミュニケーションはウェブインターフェイスを活用しインターネット上で行われる。このシステムは予算やアウトカムについての公開情報への国民のアクセスは自由である。

VESTA の体系は、業績予算決算体系であり、英国の PSA/RAB 体系を志向しているようである。政策領域ごとの政治判断に活用しやすい業績・財務コントロールのためのフレームワークである。スウェーデンにおけるエイジェンシーの特徴は、パフォーマンス・メジャーメントをこれまで重視してこなかったことである。あらかじめ政策目標を具体化し数値目標化しなければ、定性的に記述された政策目標の達成そのものを事後評価する必要がある。そのかわりに、プログラム評価が重視される。しかし、現実には、定性的な政策目標と評価を基本とした業績マネジメント報告では、会計検査院の監査が極めて重要となる。プログラム評価を中心とした評価体系では、国民の利用のみならず、議会での政治判断にも活用することは難しい。政治的活用を前提とした VESTA を機能させるには、パフォーマンス・メジャーメントを分権的なシステムの中にどのように組み込むかが課題となる。

## (6) 行政管理の展開<sup>16</sup>

### 1) 「民主主義のサービスにおけるパブリック・マネジメント - アクション・プログラム 2000」への経緯

1990 年代半ば、行政管理の再構築と見直しのイニシアティブが採られる。その背景

<sup>15</sup> これは既に 90 年代半ばから導入済みである。

<sup>16</sup> Ministry of Justice(2000)(2001)、2002 年 2 月 28 日のヒアリングに多くを拠っている。

には、 財政赤字の拡大に伴う、ダウンサイジングの反面規模縮小と財政支出の大幅な削減、 産業構造の変化とこれに伴う権力構造の変化、 市民の政府への公共サービスに対するニーズの増大、 などがある。パブリック・マネジメントのトレンドも大きく変化しており、その主なものは、 グローバルなイノベーション、 ホリスティックなマッピング<sup>17</sup>、 柔軟な政府マネジメント、 内外にわたるネットとネットワーク、 市民参加、 人間重視、 などである。

スウェーデン政府も、「高品質の市民サービス (A high-quality civil service)」を標榜している。スウェーデンの市民サービスは、法と秩序、効率性、民主主義の要求を満たし、誰にでもアクセス可能で市民に親切でなければならない。国民から十分な信頼を得て、貿易や産業の発展と雇用の拡大により環境条件を整備する必要があり、国際協調を尊重し、達成せねばならないとする。

公共機関は、高品質のサービス、公開性、意欲と能力のあるスタッフ、十分なマネジメント、革新的な組織能力を備えるというそれぞれの機関の責務を遂行する必要がある。公共機関は市民のために存在し、市民起点で行政管理は発展されなければならない。

このような公共サービスを巡る環境変化に対応して、政府のマネジメント改革が進められる。

1995 年「政府エイジェンシー及び機関法」は、エイジェンシー長官の責任と義務を明記した。つまり、エイジェンシーの活動に責任を有し、法令の遵守と効率性を確保せねばならないとした。

1997/98 年法案 136「公共サービスにおける中央政府の行政管理」は、政府が将来の中央政府の行政管理についてのガイドラインと必要事項について示したものである。この法案は満場一致で国会を通過した。この法案に示されたガイドラインによれば、政府は 7 年間にわたる行政管理政策についてのアクション・プログラムを開始する。当該プログラムは、政府の行政管理のガイドラインとなる基本的な価値や条件、行政管理の長期的な発展をもたらし得るような政府の尺度を提示することとなる。

環境問題からみた持続可能な発展、障害者や若者との人々の統合に関する課題のようにエイジェンシーの責任は、法律や政令に明記されている。「政府エイジェンシーと組織法」の下では、エイジェンシーの長官は環境問題からみた持続可能な発展、ジェンダー問題、社会的な統合政策のような必要事項をエイジェンシーの活動に反映させねばならないとした。

## 2) アクション・プログラム 2000

基本的な価値と条件として、民主主義、法の支配、効率性を挙げた。民主主義の必要要件としては、議会や政府の決定に従って行政管理はその役割を果たすということである。法の支配については、行政管理は現行の法制度に準拠した正確な意思決定を行うべきで、民間部門は、係争は法廷で争わねばならない。効率性の要件は、「行政管理は意図した成果をもたらし、政府や議会が示した政策目標をコスト・効率的な手法で達成せねばならない」とする。

具体的なマネジメントの観点としてつぎの 6 点に焦点をあてている。

---

<sup>17</sup> 例えば、バランスド・スコア・カードなど。

市民起点 (Citizens in focus)  
開かれた行政 (Open public administration)  
変革と質の向上のための資質 (Capacity for change and quality)  
パフォーマンス・マネジメントの一層の発展  
ITのユーザモデルとしての中央政府  
品質についての規制

また、中央政府をモデル的な雇用者 (Central government as Model Employer) として位置付けている。政府は、エイジェンシーに雇用者としての権限のかなりの部分を委譲したことから、エイジェンシー長官は自らのエイジェンシーの雇用政策に責任を有することとなった。ここでいう雇用政策は、エイジェンシーのスタッフやマネジャーの供給、技能の発展や流動性の確保、そしてその他の給与・雇用条件すべてを包括している。雇用政策の権限をエイジェンシーに委譲したことは、効率性を確保し、市民の信頼を鼓舞し得るように、エイジェンシーの政策目標を確保する手段として雇用政策が位置付けられたことである。より柔軟な雇用政策は1997年に採用され、エイジェンシーは、政府からエイジェンシー固有の技能の養成を迫られる。また、就業構造からみた年齢構成、ジェンダーの視点、少数民族の割合についてのみならず、雇用環境に関するエイジェンシーの努力についても継続的にモニタリングを受けている。

エイジェンシーは、政策目標の達成を前提とした長期的な雇用政策の一つのモデルとなるよう努力を求められている。雇用政策の基本方針として、世代交代による与えられる機会、技能と倫理、マネジャーの供給、を挙げている。

### 3) パブリック・マネジメントにおける品質 - 2000年秋

「パブリック・マネジメントにおける品質 (Quality in Public Administration - autumn 2000) は、中央政府における行政サービスの品質を確保するための取り組みをまとめたものである。その焦点は、つぎの5つである。

市民起点：市民は国王である (The citizen is king)

- ・市民起点を行政に反映させるため、顧客・市民満足度調査と対話を重視する。
- ・市民参加のためのパネル (People's Panel) を活用する
- ・シティズンズ・チャーターとこれに基づく市民との対話
- ・明瞭な言語の使用：メッセージや規則を市民が理解しやすいように
- ・24時間、週7日、12ヵ月休みないサービスの提供
- ・情報開示とアクセスの容易さの確保

リーダーシップ - コミットメント

- ・リーダーシップを確保するための政策や価値
- ・手続きの募集
- ・組織の発展とプロフェッショナルなトレーニング

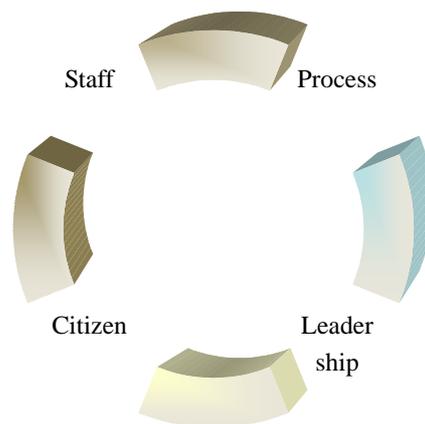
公務員 - インボルブメント

- ・能力とスタッフの募集のための戦略と計画
- ・プロフェッショナルなトレーニング

- ・ 良好な雇用条件 - 評価
  - ・ 協働とインボルブメント
  - ・ 多様性の確保
  - ・ 従業員満足度調査の実施
  - ・ 斬新なアイデアと進歩
- 戦略とプロセス-未来へ
- ・ 調査と分析
  - ・ 戦略策定
  - ・ TQM
  - ・ 法令や規則に明示される品質
  - ・ 業務プロセスによるマネジメント
  - ・ 環境への配慮
- 欧州諸国との協働
- ・ ベンチマーキング
  - ・ 品質会議
  - ・ 共通の評価のフレームワークづくり
  - ・ エイジェンシー間のネットワークづくり

このように、組織マネジメント改革のための試みを重層的に組み合わせることにより、持続的な改革のためのマネジメント・サイクルの形成を目指している（図3 - 5）。

(図3 - 5) 持続的な改革モデル



## 4 . N P M改革モデルへの道筋

#### 4. NPM改革モデルへの道筋

他の OECD 諸国に比して、北欧諸国は改革に消極的であると言われてきた。これは、とりわけ北欧諸国では、市場とマネジメント思考と伝統的なマネジメント・スタイルとの間の文化的な摩擦によるものであろう。北欧諸国の行政管理システムは、規則によるマネジメント・専門家による専門性重視・公正と公平性の原則・政治的な統制・コーポラティブな意思決定システムに依存して形成されてきた。北欧諸国の行政マネジメント改革は、摩擦を避けすべての政党に受け入れられるような解決策をコーポラティブ・プロセスを通じて策定されていることに特徴付けられる。

デンマーク・スウェーデンともに、NPM 改革の明確な考え方として、共通事項が指摘できる。第一に、政治判断に資する業績・財務情報の統合化を目指している。業績マネジメント体系を整備し、財務マネジメントにリンクさせ、後者は完全発生主義への移行を目指す。特にスウェーデンでは、予算の発生主義化も VESTA で明確になっており、パフォーマンス・メジャーの遅れはあるものの制度改革の基本的方向は英国型システムである。

第二に、効果的なマネジメント改革のための組織マネジメント、組織文化の変革のためのスキームの導入である。バランスド・スコア・カード、EFQM Excellence Model のようなホリスティックなマネジメント・モデルを志向するとともに、ベンチマーキングの活用、改革のための仕掛け作りなど様々な試みが並行して進行している。

北欧諸国の改革は、オーストラリアやニュージーランドのような大規模かつ包括的な改革パターンをとってきたわけではなく、多くの国民が受容できる仕組みを選択してきた。北欧諸国の行政管理システムは、交渉と変革に対してオープンである。新たな改革は、伝統的な行政管理システムに代替するものではなくあくまで補完に過ぎない。「目標によるマネジメント」は、伝統的な官僚システムによる「規則によるマネジメント」に代替するものではなく、効率性重視の考え方も法治主義 (the Rule of Law) に置き換わるものではない。また、効率性尺度は、合規性や中立性・予測可能性・デュープロセスなどの官僚的な価値ほど重視されてはいない。その結果、規則によるマネジメントと目標によるマネジメントの融合形態として「成果志向・規則遵守型 (Result-Oriented rule Steering) マネジメント」(Naschold 1996) というような概念が生まれた。その全体像は、伝統的なマネジメントシステムに適合した形での NPM 手法の適用とでも呼び得るであろう。

NPM の進展については、以下の三つの解釈があるという (Loegreid, 2001)。

第一は、NPM は単一のモデルへと収斂するという見方である。そもそも NPM は、70 年代までの「福祉国家像」が経済の停滞などから必要な調整プロセスとして捉えられる。市場メカニズムに基づく国家観・マネジメントシステムに基づく国家観であり、これらを採用した諸国では経済的に成功し、NPM のサクセス・ストーリーとして語られるが、そのプロセスではグローバリゼーションが進展し、異なる国家間での収斂する動きがみられるという。

第二は、公共部門改革は、期待される改革の姿に対するシンボリックな反応に過ぎないとするものである。現代国家 (Modern State) を目指す動きに過ぎない「計画化された改革 (Planned Reforms)」は表面的な改革に過ぎず、現実の実務は、改革の理念とはやや遊離しているとする。改革論と現実の改革との関係は緩やかにとどまっているとする。この点で、改革の理念・方向性のようなものは収斂し、同形であるという。

第三は、単一の改革プロセスには疑問を呈し、国家の伝統、歴史的制度的な背景、制度

固有の伝統などの特徴により多様な発展モデルを形成しているとする。様々な国家でいくつかの改革パターンの存在を重視し、改革の理念・手法・改革効果などについての相違が強調される。

北欧諸国における状況は、第三の立場を支持しているという意見が通説であった<sup>1</sup>。確かに、現状では、北欧諸国の公共サービスは、NPM 改革の影響を受けてはいるが、国際的な優位にある NPM のプロファイルとは若干異なっている。現状では、公共管理政策における国際的な収斂の動きは限られているようだ。北欧諸国での改革の成果は、NPM 理論に基づく普遍的な潮流として一般的に受け入れられているものとはかなり異なっている。北欧諸国の改革では、伝統的な行政管理システムに基づくものから新たな現代公共経営への転換は、他の NPM 改革を主導してきた諸国に比べると、集権的ではなく、時間をかけ、漸進的・アドホックな改革を進めている。また、北欧諸国間でもかなりの相違が認められる。

しかしながら、NPM による改革モデルとの対比でみると、英国型など NPM の先行事例にいくつかの点で明確な収斂の方向が次第に明確になってきた。これまで、そして現状でのアングロ・サクソン系諸国に比して独自の改革を進めてきた北欧であるが、これは改革のパスの相違に過ぎず、ガバナンス構造の相違はあるものの、おそらくマネジメント・システムとしての改革モデル自体は、むしろ収斂の方向に向かっているとみるほうがより自然であろう。

---

<sup>1</sup> Loegreid(2001)ほか北欧の研究者の多くがこの通説に立つ。

**おわりに**

おわりに

北欧モデルは成立するか。これが本論のテーマであった。デンマーク・スウェーデンの改革は、エイジェンシーの伝統、大きな政府の歴史などの独自の社会的・文化的背景を持ち、NPM 改革を社会が許容し得る形で進めてきた。あたかも英国・ニュージーランド型モデルに対峙する独自の改革モデルを形成しているかにみえる。

しかし、近年の両国の改革をみると、エイジェンシーの自律性は確保しつつも政治的な意思決定プロセスのための情報開示と現場の目標による管理の導入の姿が明確になっており、「戦略計画とパフォーマンス・メジャーメント」によるマネジメント像を志向しているようである。発生主義会計による厳格なコスト管理からスウェーデンでは発生主義予算へと発展している。組織マネジメントの上からも、業績に基づく支払いやベンチマーキング、ホリスティックなマネジメント・モデルの適用など NPM 改革に共通な改革の取り組みが明確になっており、NPM 改革のビジョンが共有されているようである。

このような現実をみると、北欧モデルもマネジメント・システムとしては、NPM 改革のビジョンに収斂しつつあるとみるほうがむしろ自然である。一方で、NPM の改革ビジョンを共有しつつも、歴史的・文化的背景の相違などから英国やニュージーランドなどの NPM 先行国とは異なった改革のパスを形成している。NPM 改革ビジョンの共有と複数の改革パスの存在は、日本の NPM 改革にも大きな示唆を与えるものと考えられる。

## 参考文献



## 参考文献

Allison, G., Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, in F.Lane(ed.), *Current Issues in Public Administration*, St Martin's Press(New York), 1982.

Fudge, C. and Gustavsson,L. Administrative reform and Public Management in Sweden and the United Kingdom, *Public Money and Management*, 1989Summer,9:29-34.

Loegreid, P., Administrative Reforms in Scandinavia Testing the Cooperative Model, in B.Nolan(ed.), *Public Sector Reform*, Palgrave Oublishers(New York),2001.

Naschhold, F., New Frontiers in Public Sector Management ,Walter de Gruyter(Berlin),1996.

OECD, Public Management Development, OECD(Paris), 1991.

Olsen, J.P. and Peters, B.G., *Lessons from Experience*, Scandinavian Univ. Press(Oslo), 1996.

Pollitt, C. & G.Bouckaert, Public Management Reform, Oxford Univ. Press (New York), 2000.

大住莊四郎 『パブリック・マネジメント：戦略行政への理論と実践』2002年 a, 日本評論社。

大住莊四郎 「NPMによる自治体改革」、『都市問題研究』第54巻第4号、2002年 b。

### <デンマーク関係>

OECD-PUMA, The Quality of Public Expenditure-Challenges and Solutions in Results Focussed Management in the Public sector, 2002.

### <スウェーデン関係>

Ekonomistyrningsverket, *Accrual Accounting in Swedish Central Government*, 2001.

Larsson, T., *Governing Sweden*, The Swedish Agency for Public Management, 1995.

Larsson, T., *Agency and the Machinery of Government*, The Swedish Agency for Public Management, 2001.

Ministry of Finance, *Performance budgeting in Sweden-outline of a reform programme*, 2000a.

Ministry of Finance, *Financial Management*, 2000b.

Ministry of Finance, *Annual Report for 2000 for the Swedish Government*, 2002.

Ministry of Justice, *Public Administration in the Service of Democracy*, 2000.

Ministry of Justice, *Core Values of Public Administration in Sweden*, 2001.

Murray, R., *Achieving Change-a top-down or bottom-up approach?*, the Swedish Agency for Administrative Development, 2000.

その他、今回の調査に当たっては、説明資料に基づく丁寧な口頭説明を各機関担当者から頂いた。