

国土交通政策研究 第33号

英米における NPM 最新事情

～ see から plan へのフィードバックの試み～

2003年12月

国土交通省国土交通政策研究所

主任研究官 頼 あゆみ

研究官 諸岡 昌浩

はじめに

わが国では、バブルの崩壊以降経済の停滞が続き、累積債務の増大に伴う財政的な制約が強まる一方で、社会・経済の成熟化に伴う公共サービスへのニーズは増大し、多様化している。複雑高度化した行政課題に対応し、機動的かつ透明性の高い行政運営を行うため、行政機関の新しいマネジメント手法であるNew Public Management (NPM) の考え方を取り入れ、情報公開、政策評価等の制度が導入されてきた。これらは、国民からわかりやすく、より効果的・効率的な行政運営が行われているかどうかをチェックし、その結果を次の行政運営に生かすための仕組みである。そして、業績の事前評価・事後評価の結果を予算編成に反映させていくことも、今後の課題の一つとなると考えられる。

そこで、本研究では、イギリス政府及びアメリカ連邦政府における行政マネジメントに関する最新事情調査を行った。NPMの先進国である英米では、政治的なイニシアティブと業績評価に関する法制度の下で、予算と業績評価の結果を適切に結びつけるための様々な努力が行われている。そこで、第1章ではイギリス政府の、第2章ではアメリカ連邦政府の最新事情をそれぞれまとめている。また、第3章では、効果的・効率的な行政マネジメントに資するマネジメントツールとして、アメリカの民間企業や地方政府等で導入されてきているバランス・スコアカードの役割と課題についてまとめている。

わが国でも、今後、こうした英米の取り組みを参考に、新たなマネジメントツールを導入することも考えられる。しかし、その場合には、既存制度の見直しを前提とし、屋上屋を架すこととならないよう十分留意する必要がある。NPM型行政改革の眼目である成果主義がその効果を発揮するには、執行面での裁量の幅を広げ、事務負担を軽減することが不可欠だからである。

第1章の研究に当たっては、イギリス現地調査の訪問先として、副首相府住宅戦略・サービス部門課長 Martin Jones氏、交通省交通財務プログラム担当 Mark Rodmell氏、会計検査院首席検査官 Tim Bryant氏、同院業績測定局 Simon Henderson氏他の方々から大変貴重なお話をいただいた。また、省庁再編の経緯等に関するイギリスの最新事情については、前在連合王国日本大使館一等書記官 森毅彦氏から多大の御教示をいただいた。さらに、現一等書記官 岡本裕豪氏他の方々には、イギリス現地調査全般にわたり、大変有益かつ貴重なご助言をいただくとともに、様々な面でご支援をいただいた。また、第2章の研究に当たっては、(財)建設経済研究所米国事務所長 橋本万里氏及びサミュエルズ・インターナショナル・アソシエイツ社上級アソシエイト 水谷容子氏にご協力いただいた。さらに、研究内容、研究の進め方等について、千葉商科大学政策情報学部専任講師 玉村雅敏氏、前国土交通省政策統括官付政策評価企画官 澁谷和久氏他多くの方々から大変貴重なアドバイスをいただいた。最後に、新潟大学経済学部教授 大住莊四郎氏には、各研究対象の位置付け、NPM型行政改革における意義等を明快にお示しいただくなど、研究当初からまとめの段階に至るまで、研究全般にわたり大変有益かつ貴重なご指導をいただいた。ここに心より感謝申し上げたい。

なお、言うまでもなく、あり得べき誤りは全て我々の責任であり、本報告書について事実の誤認や不十分な理解などお気づきの点があれば、ご指摘いただければ幸いである。

2003年12月

国土交通省国土交通政策研究所

主任研究官 頼 あゆみ

研究官 諸岡 昌浩

本研究の要旨

わが国においては、現在、New Public Management (NPM) と呼ばれる新しい行政手法を取り入れた行政改革に取り組んでいる。NPM の考え方のポイントの一つは、「plan - do - see」のマネジメント・サイクルであり、中でも、see から plan へのフィードバックをどのように行っていくのかが今後の課題になると考えられる。そこで、本研究では、業績測定の結果をいかに適切に次の施策及び予算に反映させていくのか、という点に着目し、NPM 先進国であるイギリス及びアメリカの最新事情について、文献調査及び関係者へのインタビュー調査を行った。

1. イギリス政府における行政マネジメントに関する最新事情

イギリスでは、ブレア政権誕生以来、行政改革の一環としての予算・業績マネジメントシステムの改革が進められ、その重要なツールとして、1998年、3年にわたる複数年度予算の枠組みである歳出レビュー (Spending Review: SR) 体系を導入した。その後、試行錯誤を繰り返し、SR、行政サービス協約 (Public Service Agreements : PSAs) 等のシステムを改良し活用しながら、see から plan へのフィードバックの努力が進められている。例えば、2002PSAs ではアウトカム目標が中心になり、その数も絞られるなど作成コンセプトが大きく変化しているように、策定や運用段階での反省や課題が、次の SR、PSAs 等の策定に生かされている。

2. アメリカ連邦政府における行政マネジメントに関する最新事情

アメリカでは、政府業績成果法 (Government Performance and Results Act of 1993 : GPRA) の下で、予算と業績の統合、すなわち、see から plan へのフィードバックの努力が進められている。これは、ブッシュ大統領の大統領アジェンダの中でも目標の一つとして掲げられ、大統領の主導の下で進められている。様々な障害もある中、行政機関管理スコアカード (Executive Branch Management Scorecard) やプログラム査定評価ツール (Program Assessment Rating Tool : PART) 等の新しい業績測定手法が開発・活用されている。

また、本研究では、戦略目標と適切な成果尺度を明確に設定することにより、plan - do - see を効果的・効率的に行うマネジメント・ツールとして、バランス・スコアカード (balanced scorecard : BSC) についての調査も行った。BSC は、アメリカの民間企業や地方自治体・公的機関で広く活用され、日本でも注目され始めている。BSC は、作成のプロセスこそが重要であり、そのプロセスを通じて、組織における価値観や課題、目標等が多様な視点から整理・明確化され、共有化される。さらに、組織における経営感覚を醸成し、業績の向上につながる。

ただし、こうしたマネジメント・ツールを新たに導入するに当たっては、既存制度の見直しを前提とすべきであり、屋上屋を架すこととならないよう十分留意する必要がある。NPM 型行政改革の眼目である成果主義がその効果を発揮するには、執行面での裁量の幅を広げ、事務負担を軽減することが不可欠だからである。

キーワード： plan - do - see、マネジメント・サイクル、歳出レビュー (Spending Review : SR)、業績達成目標、予算と業績の統合、政府業績成果法 (Government Performance and Results Act of 1993 : GPRA)、バランス・スコアカード (balanced scorecard : BSC)

Outline of the Study

Japan is now striving to reform the government utilizing a new administrative technique called New Public Management (NPM) . The management cycle of "plan-do-see" is central to NPM and strengthening the feedback from the "see" stage to the "plan" stage in this process is a new challenge for the government. This study focuses on ways to reflect the results of performance measurement on policies and budgets. The authors conducted literature and interview surveys focusing on the UK and the US the two pioneers of NPM.

1. The latest trend in UK public-sector management

Since the arrival of the Blair government in 1997, the UK has re-worked its budget and performance management system as part of administrative reform. Spending Review (SR), for example, is a process that clarifies the government's public spending priorities over the next three years. Efforts to provide feedback from "see" to "plan" in the management cycle are made through trial and error, by utilizing Public Service Agreements (PSAs) and other administrative tools. The concept of building PSAs has changed; for example, in 2002 PSAs, most of the goals have changed to be outcome goals, and the number of them has decreased. It shows that the lessons found through the process of building and operating former SR and PSAs are utilized when the new SR and PSAs were built.

2. The latest trends in the US federal government management

Under the Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA) the US federal government is trying to integrate budget and performance, to increase feedback from the "see" stage to the "plan" stage in the management cycle. "Budget and Performance Integration" is one of President Bush's initiatives and is a major goal in his management agenda. While there are various obstacles to the reform, new performance measurement methods, including the Executive Branch Management Scorecard and Program Assessment Rating Tool (PART), have been developed and utilized.

This study conducted a survey of the Balanced Scorecard (BSC), an effective and efficient management tool of "plan-do-see" that sets clear strategic goals and adequate performance criteria. BSC is widely used by private companies, local governments and public institutions in the United States, and is beginning to attract attention in Japan. In BSC, the process of its building rather than its functions as a tool is more important. Through the BSC building process, the values, problems and goals of the organization are examined and clarified from various viewpoints, then shared. The process fosters an awareness of management among the members, and leads to performance increases.

It should be noted that current systems should be revised when those management tools are newly introduced. The main point of reforming government based on NPM is evaluating performance and results, and for taking full advantage of it, it is essential to provide more discretionary powers for executing, and to reduce the burden of clerical works.

Keywords:

"Plan-do-see", Management Cycle, Spending Review (SR), Performance Goal, Budget and Performance Integration, Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA), Balanced Scorecard (BSC)

目 次

第一章 イギリス政府における行政マネジメントに関する最新事情

- 1.1 イギリスの議会、内閣及び各省庁の関係・・・・・・・・・・・・・1
 - (1) 議院内閣制
 - (2) 組閣と省庁の再編
 - (3) 財務省と各省庁の関係
- 1.2 ブレア政権における行政改革・・・・・・・・・・・・・2
 - (1) 政府の現代化 (Modernising Government)
 - (2) CSR の導入
 - (3) CSR から SR へ
 - (4) SR 導入の効果
- 1.3 SR、PSAs と各省庁予算との関係・・・・・・・・・・・・・4
 - (1) 複数年度予算
 - (2) SR の策定プロセス
 - (3) 歳出項目の区分
- 1.4 各省庁の業務と SR、PSAs との関係・・・・・・・・・・・・・5
- 1.5 各省庁と会計検査院 (NAO) の関係・・・・・・・・・・・・・7
- 1.6 最近の動き・・・・・・・・・・・・・7
 - (1) Prime Minister's Delivery Unit の設立
 - (2) 業績達成目標の整理

資料 1-1 交通省 (DfT) の 2003 - 2006 年度歳出計画 (抜粋)・・・・・・・・・・・・・20

資料 1-2 副首相府 (ODPM) の 2003 - 2006 年度歳出計画 (抜粋)・・・・・・・・・・・・・25

資料 1-3 副首相府 SR2002 行政サービス協約 技術的注釈 (抜粋)・・・・・・・・・・・・・28

第二章 アメリカ連邦政府における行政マネジメントに関する最新事情

- 2.1 ブッシュ政権下の GPRA・・・・・・・・・・・・・33
 - (1) 大統領管理アジェンダ (President's Management Agenda : PMA)
 - (2) 大統領管理会議 (President's Management Council : PMC)
 - (3) 行政機関管理スコアカード (Executive Branch Management Scorecard)
 - (4) プログラム査定評価ツール (Program Assessment Rating Tool : PART)
 - (5) 共通業績評価手法 (Common Performance Measure)
 - (6) 予算項目の再編成
 - (7) 業績と予算を統合する作業の動機
- 2.2 GPRA に対する議会の対応・・・・・・・・・・・・・49
 - (1) GPRA 関連法案への対応
 - (2) 2003 年度予算への対応
 - (3) GPRA に対する議会スタッフの意見

2.3	GPRA に対する評価	52
(1)	業績と予算の統合について	
(2)	OMB 及び議会に対する各省庁のプログラムマネージャーの不満	
(3)	GPRA の問題点に関する会計検査院 (GAO) の指摘	
2.4	交通省 (DOT) における GPRA の運用	54
(1)	DOT の「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」	
(2)	2001 年度業績計画と 2003 年度業績計画の構成・内容の比較	
(3)	GAO 報告書の指摘事項	
(4)	第三者による独立評価	
資料 2-1	2001 年度業績計画及び 2003 年度業績計画の比較	64
資料 2-2	DOT の「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」と 2002 年度業績報告、 2004 年度業績計画の構成・内容の比較	69
第三章 バランス・スコアカード (BSC) の果たす役割と課題		
3.1	BSC とは	71
3.2	わが国における BSC 理論の検討事例・導入事例	71
(1)	札幌市役所における検討事例	
(2)	三重県病院事業庁における導入事例	
(3)	その他の地方自治体等における BSC に関する検討状況	
3.3	BSC の果たす役割	73
3.4	BSC の課題	73
参考文献		75
略語一覧		78
付録	政策評価の歩みと課題	

第 一 章

イギリス政府における 行政マネジメントに関する最新事情

はじめに

イギリス政府の行政改革のうち、ブレア政権の発足後¹の主要な取組みに絞って、その現況について調査研究を行った。中でも、予算・業績マネジメントの重要なツールとして、3ヶ年にわたる歳出の枠組である「歳出レビュー（Spending Review：SR）」体系に焦点を当てた。

まず、イギリスでは、予算マネジメントと業績マネジメントを一体的に行っている。SRとPSAsの作成は財務省の主導の下で行われており、制度上は、マネジメントサイクルにおけるseeからplanへのフィードバックが行われる仕組みとなっている。しかしながら、PSAsの業績達成目標（Performance Target）やその測定指標の設定等には困難な面が多い。

日本においても、今後、さらに予算・業績マネジメント改革が進められるにつれて、様々な課題が生じてくることが予想される。ここでは、イギリス政府の予算・業績マネジメント改革における取組みを、各省庁の予算・業務との関係等を中心に整理することによって、わが国への示唆を得ようとするものである。しかしながら、これらを参考として、既存の予算や法律等の制度を見直さないまま新たなマネジメントツールを導入しようとするれば、いわば屋上屋を架すこととなり、業務遂行上大きな支障を来す可能性が高いことには留意する必要がある。

1.1 イギリスの議会、内閣及び各省庁の関係

「歳出レビュー（Spending Review：SR）」体系は、政治主導の行政改革が進められる中で生み出された制度的枠組であることが特徴である。SR体系を中心とした行政改革の現況を理解するためには、まず、イギリスの議会、内閣及び各省庁の関係について認識しておく必要がある。

(1) 議院内閣制

イギリスの議院内閣制の下では、多数の与党議員が省庁の主要なポストを占め、政治主導の行政運営を行っている。

大臣の数は伝統的に多く（100名前後）、Secretary of State（閣僚大臣：閣議に出席できる）とMinister of State（閣外大臣：閣議に出席できない）の2種類に大別される。は重要省庁のトップとして、はそれ以外の省庁のトップまたはの補佐役としての役割を果たしている。そして、これらの大臣は、政権党が総選挙で公約として掲げた施策を実行するために、中央省庁内でリーダーシップを発揮している。

(2) 組閣と省庁の再編

イギリスの国土交通行政関連の省庁については、ブレア政権になって以来、組閣に伴う再編が相次いで行われた。イギリスでは、「組閣＝大臣の所掌分野の変更＝省庁の再編」という関係で省庁の再編が行われることが珍しくない。すなわち、省庁の再編は政治上の必要によって行われることが多く、政治家から省庁の幹部への相談が再編数日前までなかったという例もあったようである。

以下、ブレア政権発足後の国土交通関係の省庁の再編の主要なものについて、その

¹ ブレア政権発足後の行政改革については、国土交通政策研究第7号（2001）も併せて参照されたい。

背景等を含め紹介する。

環境交通地域省の誕生 (1997 年 6 月)

1997 年 5 月の総選挙で労働党が大勝し、ブレア政権が発足すると、翌 6 月、交通・環境・都市計画等の政策を一体的に実施するため、環境省と交通省が合併し、環境交通地域省 (Department of Environment, Transport and the Regions : DETR) が誕生した。

この再編は、表向きは、行政上の観点から行われたとされているが、現実には、政治の論理が強く働いた結果というのが一般的な見方である。つまり、ブレア首相が、ジョン・プレスコット副首相を手厚く処遇するために副首相兼務で環境省と交通省を担当させ、その結果、両省庁を合併したということである。

この DETR は、交通・環境・都市計画等、広範囲にわたる政策を所掌する巨大な省であった。

交通地方地域省及び環境食料農村省の誕生 (2001 年 6 月)

2001 年 6 月の総選挙で労働党が勝利し、第 2 次ブレア政権が発足すると、農村地域問題を扱う省の設置という選挙公約に基づき、DETR 及び農漁業食料省 (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food : MAFF) が廃止され、新たに交通地方地域省 (Department for Transport, Local Government and the Regions : DTLR、大臣はバイヤーズ) 及び環境食料農村省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA、大臣はベケット) が設置された。

この省庁再編も、第 2 次ブレア政権の組閣により、バイヤーズ、ベケット両大臣が担当することになった事務に合わせて省庁の所掌事務の組替えが行われたことに起因している。

副首相府及び交通省の誕生 (2002 年 5 月)

2002 年 5 月、ロンドン近郊で鉄道の脱線事故が発生し、担当大臣であるバイヤーズが辞任した。これを受け、内閣改造及び省庁再編が行われ、DTLR が廃止されるとともに、副首相府 (Office of the Deputy Prime Minister : ODPM、大臣はプレスコット副首相) 及び交通省 (Department for Transport : DfT、大臣はダーリング) が設置された。具体的には、ODPM は、住宅、都市、土地利用計画、地域政策等を所掌し、一方、DfT は、もっぱら交通分野を所掌することとなった。

(3) 財務省と各省庁の関係

イギリスの財務省は伝統的に大きな力を有している。これは、多くの場合、与党で 2、3 番目に有力な政治家が財務大臣の地位に就いていることが背景にある。

このため、以下に述べる予算・財政マネジメント改革においても、財務大臣が強力なイニシアティブを発揮している。

1.2 ブレア政権における行政改革

(1) 政府の現代化 (Modernising Government)

ブレア政権は、サッチャー及びメージャーの保守党政権時代に推進された市場原理

の追求が行き過ぎたという認識の下、市場原理だけでは達成できない政府の役割を重視し、社会資本、教育の充実等に取り組んでいる。1999年に発表された「政府の現代化 (Modernising Government)」白書では、政策形成過程の改革、利用者重視の公的サービス、公的サービスの品質向上等の考え方が示されている。

(2)CSR の導入

こうした取組みの一環として、予算・財政マネジメントに関しても改革を開始し、1998年、「包括的歳出レビュー (Comprehensive Spending Review : CSR)」を導入した。CSRは、政府の目標と各省庁の3カ年の歳出計画の大枠を定めるものであり、このCSRの体系の中には、「公共支出計画 (New Public Spending Plans)²」、「行政サービス協約 (Public Service Agreements : PSAs)」、「省庁別投資戦略 (Departmental Investment Strategies : DISs)」等が含まれている。

「公共支出計画」はCSRの中核であり、今後3カ年の歳出の上限を決定するもの、PSAsは各省庁の目的、目標及びこれら各省庁の目的や目標の実現に寄与する主要な業績達成目標を定めたもの、DISsは、PSAsで定められた各省庁の業績達成目標等を達成するために、効率よく資本投資・資産管理を行っていくための戦略を定めたものである。

(3)CSR からSRへ

その後、CSRを引継ぐ形で、「歳出レビュー (Spending Review : SR)」が2000年及び2002年の2度にわたり策定された。(以下、それぞれ2000SR、2002SRという。)2000SR及び2002SRは、1998CSRと比べ、その枠組は大きくは変わらないものの、その策定の考え方は大きく転換された。この転換の内容は、財務省が各省庁に示したガイドラインによると、業績達成目標とその達成手段を明確に区別し、PSAsに業績達成目標のみを掲げたこと、より簡潔で、より戦略的で、より近づきやすい目標の設定に努めたこと、「政府の現代化」と公務員改革を統合したことの3点である。この結果、PSAsに掲げられた業績達成目標の数が、CSR体系において600以上³だったのに対し、2000SR体系では約160、2002SR体系では約130となり、大幅に減少している。

その他、CSRからの大きな変更点としては、アウトカム指標の重視、説明責任の明確化、PSAsの枠組の細分化である。業績達成目標が整理されたことに伴い、従来PSAsの枠組の中で定めていた目標の達成方法や業績測定方法については、「サービス提供合意 (Service Delivery Agreements : SDAs)」や「技術的合意 (Technical Agreement : TA)」等の文書で定めることとなった。SDAsはPSAsで定めた目標を達成するために行う具体的な活動内容を規定する文書、TAは業績の測定方法の詳細を定めた文書である。

(4)SR 導入の効果

これらSR(以下、CSRを含めてSRと総称する。)体系の導入と更なる改善により、

² 田中秀明・岩井正憲・岡橋準(2001)p.52

³ 鈴木敦・岡本裕豪・安岡義敏(2001)p.104

中長期的な予算編成、効率的な予算配分、省庁への一定の裁量権の付与、責任所在の明確化、行政活動の透明性の向上及びアカウンタビリティの強化等が図られてきた。

1.3 SR、PSAs と各省庁予算との関係⁴

上述の予算・財政マネジメント改革の大きなポイントの一つは、予算編成の仕組が大きく変化したことである。

SR は、財務省が2年毎に策定する今後3カ年にわたる歳出の枠組であり、その導入に伴い、毎年の年次予算編成手続は残っているものの、以下に述べるように、SRの策定が実質的な予算編成となった。すなわち、各省庁の予算の大枠は、SRの中の3カ年の「公共支出計画」として決定されるようになった。

(1)複数年度予算

SRの導入により、実質的に、複数年度にわたる予算が編成されるようになった。

1993年度からメジャー保守党政権下で実施されてきたコントロール・トータル制度もSR同様3カ年単位の予算の枠組をとってはいたが、毎年改定されるものであって、結局、毎年予算を編成し直すものであった。

これに対し、SRは、3カ年の枠組は共通であるが、2年毎に改定されるものである。つまり、前のSRの3カ年のうちの最後の1年が、次のSRの最初の1年と重なる仕組となっている。その結果、予算編成は実質的に2年を単位として行われることになった。

SRの大きな特徴としては、3カ年単位の予算の枠組の中において、予算の繰越しが認められるようになったこと、SRの策定がPSAsによる目標の設定とセットになったこと等が挙げられる。

(2)SRの策定プロセス

わが国では単年度の予算編成を行っていることから、予算編成プロセスは、8月の概算要求基準決定から12月の政府予算案決定までの極めて短期間となっている。これに対し、イギリスの実質的な予算編成であるSRの中の3カ年にわたる「公共支出計画」の策定は、3月頃開始され、1年以上の検討を経て、翌年7月の決定・公表に至る長期間にわたっている。

策定スケジュールは大きく分けると、次の4段階である。3月～8月：編成方針の決定、8月～12月：要求に対する査定、12月～6月：目標に基づく査定、7月：「公共支出計画」の決定及び公表、が行われることとなっている⁵。

この段階のうち、以降は、PSAsに掲げられた業績達成目標の達成状況も参考として、査定が行われている。ただし、予算と目標の関係は一様ではないことから、実務においては、業績達成目標の達成状況と予算とを機械的にリンクさせることは難しいようである。

⁴ 田中秀明・岩井正憲・岡橋準(2001) pp.51-60, p.67

⁵ イギリスの会計年度は4月～3月である。

(3)歳出項目の区分

SRにおいて、歳出は、省庁別に「各年管理歳出（Annually Managed Expenditure：AME）」及び「省庁別歳出限度額（Departmental Expenditure Limit：DEL）」に区分されており、それらの合計額は「歳出総額（Total Managed Expenditure：TME）」と呼ばれる。TMEは、AMEやDELに先立ち、財務省のイニシアティブで決定される。AMEは、社会保障費やEU関係への支払費用等、外的要因から支出規模が決定される経費である。

したがって、各省庁がSRの策定に当たって財務省と議論するのは、主にDELについてである。DELは、人件費等の経常運営費及び資本支出の歳出上限額である。

各省庁は、割り当てられた予算の範囲内で、年度をまたいだ流用や繰越しを一定の範囲で行うことが可能となっている。各省庁は、SR期間である3年間についてSRで定められた額の予算配分を受けることが保証されることから、従来の単年度ごとに予算額が決められるやり方に比べ、予算の柔軟な執行が可能になった。その反面、各省庁は、PSAsで設定した業績達成目標の達成を厳しく求められるようになった。

1.4 各省庁の業務とSR、PSAsとの関係

各省庁の業務は、財政的にはSRで担保される一方、実施面では、各省庁ごとのさまざまな組織戦略プランに従って実施されている。例えば、DfTでは2000年に策定された「交通10年計画（Transport 2010：The 10 Year Plan）」、ODPMでは、財務省やPMDUが各省庁に対して策定を求める「デリバリープラン（Delivery Plan）」を重視し、それに従って行政運営を行っているようである。（1.6参照）

ところで、各省庁の業務とPSAsに掲げられた業績達成目標は完全にはリンクしていない。業績達成目標は、政権の重点施策に対応して設定されるため、各省庁が行う施策全てについて業績達成目標が設定されているわけではない。例えば、2002年に策定されたDfTに関するPSAsの場合、DfTの所掌分野のうち、鉄道分野の施策については、その主な施策については業績達成目標が設定されているが、鉄道分野の全ての施策について業績達成目標が設定されている訳ではなく、また、航空・船舶分野の施策については、全く業績達成目標が設定されていない。

なお、業績達成目標の策定に関する方針は財務省が示し、業績達成目標そのものは、各省庁が財務省との協議に基づいて案を策定することとなっている。方針が財務省で決められることから、各省庁はどちらかといえば受身の立場であると言える。

しかしながら、SRやPSAsの策定を通じて、政権や財務省の主導の下で重点施策等が決まっていく一方で、調整に当たっての予算関連資料の内容も変わり、予算執行の裁量も広がるなど、各省の事務負担は軽減しているものと考えられる。

(参考1) 交通省 (DfT) の 2002 年行政サービス協約 (2002PSAs)

【目標 (Objective I)】

環境に配慮した、全ての人々にとって信頼でき、安全かつ確実な交通。

【業績達成目標 (Performance Target)】

1. イングランドの都市間幹線道路網及び大都市圏の渋滞を、2010年までに2000年の水準以下に低減する。
2. 鉄道の定時性及び信頼性を改善し、グレート・ブリテンにおいて、鉄道の定時性及び信頼性を、2010年までに2000年の水準より鉄道利用を50%増加させる。
3. バスやライト・レール等の地方公共交通機関の利用のしやすさ、定時性及び信頼性を改善し、2010年までに2000年の水準に比べて12%以上利用を増加させる。
4. ロンドン地下鉄の運行において、輸送能力を向上させ、遅延を減少させることにより、旅行時間を短縮する。(官民連帯 (PPP) 方式が確立された後に、具体的な業績達成目標を市長と合意する。)
5. 社会的・経済的に恵まれない地域で、非常に高率で発生する事故に対して取り組み、2010年までに、1994 - 98年の平均と比較して、グレート・ブリテンにおける道路上の事故による死者及び重傷者数を40%減少させ、子供の死者及び重傷者数を50%減少させる。
6. 一酸化炭素、鉛、二酸化窒素、粒状物質、二酸化硫黄、ベンゼン及び1-3ブタジエンに対する大気質国家戦略目標を達成することによって大気質を改善する。(DEFRAとの共同業績達成目標)
7. 交通省全体で、年間2.5%の効率性の改善を達成する。

(参考2) 副首相府 (ODPM) の 2002 年行政サービス協約⁶ (2002PSAs)

(住宅、都市開発関連のみ抜粋)

【目標 (Objective)】

都市部とその他の地域の全ての人々の生活の質を向上に資する効果的なプログラムを提供する。

【業績達成目標 (Performance Target)】

- ・ イングランド全域において、住宅の入手可能性と需要とのバランスを改善し、サービス提供合意 (SDAs) に述べられた具体的な措置を通じて、わが国の町・都市の周囲及びグリーンベルト地帯の貴重な田園を保護し、既存の町・都市の持続可能性を守る。(Target 5)
- ・ 2010年までに、もっぱら最貧地域において公営住宅全般を良好な状態へと改善し、社会的に脆弱なグループが居住している民間住宅においても、良好な状態のもの比率を増大させる。(Target 7)

⁶ <http://www.official-documents.co.uk/document/cm55/5571/5571.htm>

1.5 各省庁と会計検査院 (NAO) の関係

NAO は、各省庁の行政活動の監査、各省庁へのアドバイス・情報提供等の業務を行っている。

PSAs 等の策定に関しても、各省庁の策定活動を支援する役割を果たしている。具体的には、各省庁が「技術的注釈 (Technical Note : TN)」を策定する際の支援を行っている。TN とは、業績測定方法の詳細を定めた文書 (2000SR 体系までは TA と呼ばれていたもの) である。

NAO は、TN の策定に際して開かれる「業績情報委員会 (Performance Information Panel)」(財務省、関係省庁、外部の専門家等がメンバー) にアドバイザーとして参加しているが、委員会では、必ずしも NAO の意見が採用されるわけではなく、あくまでもアドバイザーの立場である。

その他、NAO は、「エージェンシー及び非省庁公的機関の業績報告に関する優良事例を集めた報告書 (Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies)」等をまとめ、各省庁に、業績報告に関する優良事例のガイドラインを提供するといった業務も行っている。

1.6 最近の動き

(1) Prime Minister's Delivery Unit の設立

以上のような行政改革をより一層推進するため、2001 年 6 月、内閣府内に、「首相直属サービス提供班 (Prime Minister's Delivery Unit : PMDU)」が設立された。教育・医療・治安・交通分野といった優先順位の高い施策について、その進捗状況の監視と政府のサービス提供能力を高めることを役割としている。

PMDU 設立の背景

PMDU は、2001 年の総選挙実施直後に設置された組織であるが、その設置に至った背景としては、教育・医療サービスに対する国民の不満の高まり、犯罪率上昇に示される治安の悪化に対する国民の不満の高まり、交通渋滞の深刻化、鉄道施設の老朽化、相次ぐ鉄道事故等を受けた交通分野の施策に対する国民の不満の高まり、等があったことが考えられる。実際、2001 年総選挙では労働党が勝利したものの、1997 年総選挙に比べると得票率が低く、国民の不満ははっきりと表れていた。これに対して、労働党・ブレア政権は危機感を持ち、上述の施策等を政府の優先施策とし、重点的に取り組む姿勢を国民にアピールするために PMDU の設置に踏み切ったと言われている。

PMDU の組織構成及び業務内容

PMDU は、公共部門や民間部門からの出向者及び専門家等で構成されており、約 40 人のチームで業務を行っている。

PMDU の公式 Web⁷及び PMDU のチーフアドバイザーであるマイケル・バーバー (Michael Barber) 教授の下院における証言メモ⁸によると、業務内容の概要は次の通

⁷ <http://www.cabinet-office.gov.uk/pmdu/index.htm>

⁸ <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpublicadm/262/2071104.htm>

りである。

- ・ 各省庁が提供する行政サービスの評価と支援を行う。
- ・ 各省庁の優先施策の進捗状況を、実績調査や「公的サービス及び支出関係閣僚会議 (Ministerial Committee on Public Services and Public Expenditure: PSX⁹)」における協議等のプロセスを経て、財務省と共に、首相と財務大臣に対して定期的に報告する。なお、PSX に対しては年に 2 回報告する。
- ・ 各省庁が行政サービスの提供にあたっての障害を克服することを助けるため、問題解決の業務を行う。
- ・ 革新的な開発プログラム及び関与を通じ、各省庁の能力向上を支援する。

「デリバリープラン」の策定

PMDU は、財務省と共同で、各省庁に「デリバリープラン」を策定するよう求めている。「デリバリープラン」は、いわば、各省庁が PSAs に掲げられた業績達成目標を達成するための手段を示した、各省庁の内部用のプロジェクトマネジメントツールである。

その策定プロセスは、ODPM を例にとると次のようになる。

まず、ODPM の組織戦略資源局 (Corporate Strategy and Resources Directorate) に属する組織業務・サービス提供部局 (Corporate Business and Delivery Division : CBD) のアドバイスを受けながら、関連する政策分野のチームが原案を作る。その後、その原案は、PMDU と財務省にそれぞれ 1 人ずついる ODPM 担当の会計マネージャーがチェックし、原案へのコメントを非公式に ODPM に伝える。

また、ODPM の事務次官 (Permanent Secretary)、PMDU のヘッド (前出のマイケル・バーバー教授)、財務省の幹部 (senior official) の三者が定期的に会談し、「デリバリープラン」策定の進捗状況について議論する。

そのようなプロセスを経た後、ODPM 大臣 (副首相) が「デリバリープラン」の原案を承認すると、ODPM と PMDU・財務省との間で、文書の合意のための正式な交渉が開始され、交渉の結果、最終的に合意したものが、ODPM の正式な「デリバリープラン」となる。

なお、「デリバリープラン」は、作成後もフォローが行われ、定期的に改定される。また、ODPM によれば、PMDU は年に 4 回、各省庁の「デリバリープラン」の進捗状況について議論するための首相と副首相の会議を主催しているとのことである。

PMDU と各省庁との折衝窓口

ODPM の対 PMDU 窓口は、形式上、中央部局 (Central Division) であるが、実際には、PMDU の職員が個別に ODPM 担当者と連絡を取り合うこともあるようである。しかし、PMDU が発足して間もないこともあり、現在のところ、各省庁と PMDU との関わりは限定的のようである。

(2) 業績達成目標の整理

1.2 で述べたように、2002 年 PSAs に掲げられた業績達成目標の数は、1998 年 PSAs

⁹ 鈴木敦・岡本裕豪・安岡義敏 (2001) p.100

と比べ、大幅に減少している。また、それらの業績達成目標の中身をみると、従来、アウトプット指標が重視されていたのに対し、アウトカム指標が重視されるようになるなど、改定の度により洗練されてきている。

この業績達成目標の整理について、DfT の担当者は、重点施策が明確化されることを評価しつつ、それらの施策に国民の注目が集まることから、業績達成に対するプレッシャーも増すと述べている。また、ODPM の担当者は、業績達成目標の整理が行われても、TN に業績測定方法の詳細を規定するという極めて困難な作業があることから、全体として策定業務が軽減されたということではないと述べている。

ここで、上述のような業績達成目標の中身の変遷を明らかにするために、PSAs に掲げられた業績達成目標のうち、国土交通行政に関わりの深い分野、すなわち、交通渋滞解消、都市開発、住宅の 3 つの分野の 1998 年、2000 年及び 2002 年の業績達成目標について整理しておく（表 1～3）。この表からも、業績達成目標がアウトプット指標からアウトカム指標中心に移行していることが分かる。

なお、ODPM では、2 年に一度の PSAs 業績達成目標の策定・改定作業以外に、業績達成目標の達成状況の途中経過を調査している。2002 年 11 月には、2002 年 9 月時点での業績達成情報を載せた秋季レポートを策定し、2003 年国会に報告している。

表1 交通省：交通渋滞解消に関する PSAs の Objective（目標）と Performance Target（業績達成目標）の推移

	1998 (DETR) 1998年12月(1999-2000年度～2001-02年度の三年度を対象)	2000 (DTLR) 2000年7月(2001-02年度～2003-04年度の三年度を対象)	2002 (DfT) 2002年9月(2003-04年度～2005-06年度の三年度を対象)
目	[Objective 3] to promote efficient and integrated transport services across different modes and reduce road traffic growth, in order better to meet the mobility needs of the traveling public and industry;	[Objective] promote modern and integrated transport for everyone and reduce the impact of transport on the environment.	[Objective I] reliable, safe and secure transport for everyone which respects the environment.
標	[Objective 3] 国民及び産業のモビリティの需要に対してより一層の対応を図るために、様々な形態に亘る効率的・総合的な交通サービスを推進し、道路交通量の増加を抑制すること。	[Objective] 全ての者のために近代的かつ総合的な交通サービスを提供し、交通の環境への影響をやわらげること。	[Objective] 環境に配慮した、全ての人々にとって信頼でき、安全かつ確実な交通。
業	By 31 March 2002 DETR will: [Target] in partnership with local government, establish local integrated transport strategies covering the Greater London Authority area and every highway authority outside London, to address the problems of congestion and pollution and to reduce car dependency; (Objective 3 and 4)	[Target 7] Reduce congestion on the inter-urban trunk network and in large urban areas in England below current levels by 2010, by promoting integrated transport solutions and investing in public transport and the road network.	[Target 1] Reduce congestion on the inter-urban trunk road network and in large urban areas in England below 2000 levels by 2010.
績			
達			
成			
目			
標	[Target] 2002年3月までに、ロンドン大都市圏（GLA）のエリアとロンドンの外の全ての（道路管理を担当する）地方自治体をカバーするような地方総合交通戦略を作成し、渋滞・汚染問題に取組み、自動車への依存を緩和する。	[Target 7] 総合的な交通解決策の推進と公共交通や道路網への投資によって、イングランドの都市間幹線道路網及び大都市圏の渋滞を、2010年までに現在のレベルより下回るようにする。	[Target 1] イングランドの都市間幹線道路網及び大都市圏の渋滞を、2010年までに2000年の水準以下に低減する。

表 2 副首相府：都市開発に関する PSAs の Objective（目標）と Performance Target（業績達成目標）の推移

	1998 (DETR) 1998 年 12 月 (1999-2000 年度 ~ 2001-02 年度の三年度を対象)	2000 (DTLR) 2000 年 7 月 (2001-02 年度 ~ 2003-04 年度の三年度を対象)	2002 (ODPM) 2002 年 9 月 (2003-04 年度 ~ 2005-06 年度の三年度を対象)
目	[Objective 6] to create a fair and efficient land use planning system that respects regional differences and promotes development which is of high quality and sustainable;	[Objective] promote a sustainable pattern of physical development and land and property use in cities, towns and countryside.	[Objective] deliver effective programmes to help raise the quality of life for all in urban areas and other communities.
標	[Objective 6] 地域特性に配慮し、質の高い持続可能な開発を促進する公平で効率的な土地利用計画制度を確立すること。	[Objective] 都市、町及び田舎における持続可能な開発や土地・不動産の利用を促進すること。	[Objective] 都市地域及びその他のコミュニティに住むすべての人々にとって、生活の質の向上に役立つ効果的プログラムの提供。
業	The department will also, for the longer term: [Target] seek to ensure that, over the next ten years, 60% of new homes are built on previously developed land. (Objective 6)	[Target 14] 60% of new housing should by 2008 be provided on previously developed land and through conversion of existing buildings. Brownfield land will be reclaimed at a rate of over 1,100 hectares per annum by 2004 (reclaiming 5% of current brownfield land by 2004 and 17% by 2010. (Also contributes to Objective)	[Target 5] Achieve a better balance between housing availability and the demand for housing in all English regions while protecting valuable countryside around our towns, cities and in the greenbelt - and the sustainability of existing towns and cities - through specific measures to be set out in the Service Delivery Agreement.
績			
達			
成			
目	[Target] 今後 10 年間、新築家屋の 60% は、既存の宅地内に建設。	[Target 14] 2008 年までに、新築家屋の 60% は、既存の宅地や現存する建築物を転換することによって供給する。土壌汚染地は 2004 年まで年間 1100ha 以上の割合で再開発する (2004 年までに現在の土壌汚染地の 5% を、2010 年までに 17% を再開発)	[Target 5] イングランド全域において、住宅の入手可能性と需要とのバランスを改善し、サービス提供合意 (SDAs) に述べられた具体的な措置を通じて、わが国の町・都市の周囲及びグリーンベルト地帯の貴重な田園を保護し、既存の町・都市の持続可能性を守る。
標			

表3 副首相府：住宅に関する PSAs の Objective (目標) と Performance Target (業績達成目標) の推移

	1998 (DETR) 1998年12月(1999-2000年度～2001-02年度の三年度を対象)	2000 (DTLR) 2000年7月(2001-02年度～2003-04年度の三年度を対象)	2002 (ODPM) 2002年9月(2003-04年度～2005-06年度の三年度を対象)
目	[Objective 2] to offer everyone the opportunity of a decent home and so promote social cohesion, well-being and self-dependence;	[Objective] offer everyone the opportunity of a decent home and so promote social cohesion, well-being and self-dependence.	[Objective] deliver effective programmes to help raise the quality of life for all in urban areas and other communities.
標	[Objective 2] 全ての者に快適な住居に居住する機会を与え、これにより社会的統合、福祉及び自立性を促進すること。	[Objective] 全ての者に快適な住居に居住する機会を与え、これにより社会的統合、福祉及び自立性を促進すること。	[Objective] 都市地域及びその他のコミュニティに住むすべての人々にとって、生活の質の向上に役立つ効果的プログラムの提供
業	By 31 March 2002 DETR will:	[Target 5] Ensure that all social housing meets set standards of decency by 2010, by reducing the number of households living in social housing that does not meet these standards by a third between 2001 and 2004, with most of the improvements taking place in the most deprived local authority areas as part of a comprehensive regeneration strategy.	[Target 7] By 2010, bring all social housing into decent condition with most of this improvement taking place in deprived areas, and increase the proportion of private housing in decent condition occupied by vulnerable groups.
績	[Target iv] in partnership with local authorities, reduce the backlog of council house repairs by at least 250,000 with over 1.5 million council houses benefiting from new investment;		
達			
成			
目			
標	[Target iv] 2002年3月までに、25万戸以上の公営住宅の修繕の遅れを解消、150万戸以上の公営住宅に新規投資。	[Target 5] 2001-04の間に、総合的な地域再生戦略の一環として、最も社会的・経済的に恵まれない地方における改善を主に、快適さについて求められた基準を満たさない公営住宅に住む世帯の数を3分の1に減らす。これにより、2010年までに全ての公営住宅がこれらの基準を満たすようにする。	[Target 7] 2010年までに、もっぱら最貧地域において公営住宅全般を良好な状態へと改善し、社会的に脆弱なグループが居住している民間住宅においても、良好な状態のものの比率を増大させる。

おわりに

以上のように、イギリス政府における行政改革の現況について、ブレア政権誕生以降の予算・業績マネジメントシステムの改革、特に SR、PSAs の策定・運用時における課題、各省庁の予算・業務との関係、行政改革の最新の動き等を整理した。また、これら行政改革に関するイギリス政府の担当者レベルの考え方、彼らの感じている実務上の課題等について紹介した。

イギリス政府においては、常に、試行錯誤を繰り返しながら、SR、PSAs の体系を進化させている。例えば、2002PSAs では、アウトカム目標の設定が中心になり、その数も絞られるなど、その作成コンセプトが大きく変化している。つまり、過去の SR、PSAs の策定や運用段階での反省や課題が、次期の SR、PSAs にフィードバックされていると考えることができる。

また、イギリスでは、担当大臣が、各省庁の業績達成目標の達成に関して最終的な責任を負うことになっている。このため、政治家が策定プロセスに密接に関与し、政権党の公約を実現するべく、重点項目に焦点を当てつつ、業績達成目標の策定にイニシアティブを発揮している。

SR 体系の導入により、財務省は SR や PSAs に掲げられる業績達成目標等の策定権限を有することとなり、SR 導入前と変わらない強大な権限を持って各省を統制している。その一方、各省にとっては、予算編成の際の積算等の作業が軽減され、また、SR、PSAs 等の実現を図るための予算執行における裁量の幅も広がるといった効果もあると考えられる。

イギリスの SR、PSAs の大きな役割は、施策の優先順位の明確化、施策の効果的・効率的な実施、国民に対する政策の実施状況の公表の 3 点にあると考えられる。そして、その背景にあるのが、経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績/成果による統制を行う¹⁰という NPM の考え方である。わが国で行政改革を進めていく際には、こうした点について理解した上で、既存の制度をそのままにして屋上屋を架すこととならないよう、新制度の導入とともに、実効を上げるための既存制度の見直しをセットで行っていくことが不可欠である。

¹⁰ 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」 p.1 ll.10-11

(参考3) 各省へのインタビューの回答概要¹¹

1. 交通省 (DfT)

回答者：交通財務プログラム担当 Mark Rodmell 氏他

(質問概要)

- ・ SR、PSAs 導入による予算・財政マネジメント改革の結果及び予算折衝事務の状況
- ・ 業績達成目標が設定された施策に関する予算配分の状況
- ・ SR、PSAs 導入による日常業務への影響
- ・ 予算と業績達成目標のリンクの実態
- ・ SR、PSAs の業績達成目標の策定・運用を通じて得られた教訓と課題
- ・ PSAs の業績達成目標の整理に伴う長短
- ・ SR、PSAs を改定する際の省内プロセス
- ・ 業績達成目標の策定・改定時における省内プロセス及び予算策定部局の査定の実態
- ・ 業績達成目標の実現に関して、内閣府内に新設された Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) との関係
- ・ SR、PSAs の策定、運用過程における NAO との関係

- ・ SR の改定に伴い、交通 10 ヶ年計画の改定が行われるか否か、及びその改定とプログレスレポートとの関係
- ・ SR の目標と交通 10 ヶ年計画の目標の関係
- ・ 業績達成目標中に掲げられている以外の中間目標の存在の有無
- ・ TN、SDAs、DISs の策定状況

(回答概要)

SR、PSAs のフィードバックの実態について

この SR 及び PSAs は、改定を重ねる度に中身が変化してきた。例えば、以前はアウトプットを重視した目標設定だったものが、今ではアウトカムを重視した目標設定に変わるとともに具体例を盛り込むようになってきている。また、PSAs ターゲットについては、改定の度にその数を減らしてきている。その理由は、主に、国民に対するプレゼンテーションの負担が大きかったこと、施策の優先順位を明確化させる必要があったこと、の 2 つである。一方で、それらの施策に国民の注目が集まることから、業績達成に対するプレッシャーが増すと考えている。

予算と業績達成目標とのリンクの実態について

2000SR と戦略プランは、厳密には異なる。大きな違いは、鉄道関連のコストの増大、地下鉄の PPP 関連基金額の増加、の 2 点である。

¹¹ 本文中に記載した内容は割愛している。

SR も戦略プランもアウトカム目標を記載しているため、2 つのアウトカム目標が並存した格好になっている。

交通 10 カ年計画については、2004 年に見直される予定になっている。その際、計画期間も 5 年程度延長される公算が大きい。改定のポイントは、鉄道に関する新しい情報の追加、交通渋滞に関する記述の修正（ただし業績測定指標はそのまま。）の 2 点になるであろう。

なお、2010 年までの交通 10 カ年計画の期間中、全ての目標について、逐次その進捗状況をチェックしている。ただし、部内資料であることから、対外公表はしないものである。

SR、PSAs 策定・改定・運用時におけるプロセス（省内におけるプロセス）について

トップダウンとボトムアップの両方のアプローチが混在している。形式的にはトップダウンのアプローチである。

SR、PSAs 策定・改定・運用時におけるプロセス（他省庁との関係）について

内閣府内に新設された Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) との関係については、PMDU は 2001 年 6 月に発足したばかりの組織であることから、現在のところ大きな関わりを持っていない。しかし、2 年後に SR を策定するプロセスでは、PMDU の意見が入ってくると予想している。

DfT の考える今後の課題・感想

業績達成目標については、アウトカム指標中心になったことにより、施策の目的が明確化された反面、測定が難しくなった点は否めない。これをいかに測定していくかが今後の課題であると考えている。また、業績達成目標の数については、目標数が少ないと、かえって、掲げた業績達成目標が目立つという側面もあることから、多い方が良いのか少ない方が良いのか一概には言えない。

2. 副首相府 (ODPM) への質問及び回答の概要

回答者：住宅戦略・サービス部門課長 Martin Jones 氏及び書面による回答

(質問概要)

- ・ SR、PSAs 導入による予算・財政マネジメント改革の結果及び予算折衝事務の状況
- ・ 業績達成目標が設定された施策に関する予算配分の状況
- ・ SR、PSAs 導入による日常業務への影響
- ・ 予算と業績達成目標のリンクの実態
- ・ SR、PSAs の業績達成目標の策定・運用を通じて得られた教訓と課題
- ・ PSAs の業績達成目標の整理に伴う長短
- ・ SR、PSAs を改定する際の省内プロセス
- ・ 業績達成目標の策定・改定時における省内プロセス及び予算策定部局の査定の実態
- ・ 業績達成目標の実現に関しての、内閣府内に新設された Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) との関係
- ・ SR、PSAs の策定、運用過程における NAO との関係

- ・ 秋季報告中に記載のある PSAs Plus Review の実態
- ・ 業績達成目標のうち、PSAs 改定時に引き継がれなかったものの今後の取扱い（進捗状況はモニターされ続けるのか）

（回答概要）

SR による予算・財政マネジメント改革、PSAs による業績マネジメント改革に対する評価

SR・PSAs 導入により良くなった点は、主に、以下の 2 点である。 施策の優先順位が明確化された、 効率性が向上、施策が効果的に実施されるようになった、の 2 点である。その他、将来の支出予測が立てやすくなった、予算の継続性が確保された、という改善点もある。

従来は、各省が単独で財務省と折衝していたため、他省がどのようなことを考えているのかが不明だったが、SR 導入により、各省入札制のような感じになったことから、政府全体の動向が見えるようになった。ディスカッションも行う。会計年度の始まる 1 週間前に、財務省が予算を提示する。監督は内閣府が行う。

実際には、ブラウン財務大臣の力が強い。しかし、医療・教育・交通は政権の重点分野であることから、首相と相談することになっている。だがやはり、財務省の力が強い。

他方、SR 及び PSAs 導入により悪くなった点は主に以下の 2 点である。 財務省の課す PSAs ターゲットが厳しいため、施策実施のフレキシビリティがなく、緊急の施策に対応できない。PSAs ターゲットの達成が最優先される。 負担の増大。（しかし、政治の公約が国民に見えなくてはいけないので、悪いこととは感じていない。）

SR、PSAs 体系のフィードバックの実態について

次期の SR・PSAs と前期の SR・PSAs に関するレポートの策定時期が前後すること、及び SR・PSAs のシステムが変化していることから、前期の SR・PSAs に関するレポートに対する国民の関心は低いようである。従って、必ずしも、レポート結果が次期の SR・PSAs に直接フィードバックされていると言うわけではない。

新しい PSAs ターゲットは、過去の PSAs ターゲットに比べ、次の 2 点が大きく変わっている。 過去の PSAs はアウトプット目標が設定されていたのに対し、新 PSAs では長期的なアウトカム目標が設定されている、 PSAs ターゲット数が減っている。（ODPM は 7 つになった。）

SR・PSAs は細部まで考えた場合、完璧に機能しているとは言いがたい。また、過去の政策のフィードバックという視点から SR・PSAs を見た場合、そのシステムは、過去のその反省点をフィードバックしていると考えたよりも、時の政権が総選挙で掲げた公約項目が色濃く反映されて構築されるという理解が正しい。最新の 2002PSAs においては、アウトカム指標を中心にターゲットが設定されており、ブレア政権の目指す目標がはっきり示されている。現在のブレア政権は、常に国民にどうアピールするかを意識してターゲットを設定している。

ODPM の施策と PSAs ターゲットとの関係について

ODPM は、PMDU 及び財務省と共に、質の高い Delivery Plans の作成作業を行うとともに、ターゲット実現に向けた進捗状況をモニターしている。2001 - 2002 年の戦

略プラン策定に際しては、プレスコット副首相が積極的に関与し、副首相の考える施策の優先順位が反映されている。その点では、政治主導の戦略作りが行われたと言える。(ブラウン財務大臣との関係は良好であり、プラン策定にも時間の猶予をもらった、とのことである。)

このプランには、ODPMの重要施策が並んでいる。そして、このプランを実施するために必要な予算を確保する。それと引き換えに、PSAsターゲットを設定すると同時に、国民に対してターゲットの達成状況についての説明責任を負うことになる。

ODPMのPSAsターゲットの一例

ODPMのPSAsターゲットは7つ掲げられているが、この中に、「イングランド内の住宅市場のより良いバランスを実現する (Achieve a better balance between housing availability and the demand for housing in all English regions) (2002PSAs業績達成目標7)」という業績達成目標がある。これは、イングランドでは、住宅市場が大変歪んでおり、北部では住宅需要が低い一方、南部では住宅不足が極めて深刻であることが背景にある。

業績達成目標の達成状況については、技術的注釈において指標(indicator)を定め、この指標を通じてチェックする。ところが、指標の策定作業は、大変困難なために時間がかかっている。なぜならば、きめ細かく指標を設定しなければ意味がないからである。例えば、住宅分野に関する業績達成目標である「Better balance in all English regions」の指標を例にとりて考えてみると、住宅需要の低い地域では住宅市場活性化が必要となることから、住宅価格の上昇率などが測定指標になる。一方、住宅市場が過熱気味の地域では、その安定化が必要となることから、住宅価格の下落率などが測定指標になる。このように、同じ業績達成目標を実現するためであっても、地域別にその実情に合わせた指標を設定しなければ意味がない。

そうした複雑な事情があることから、現時点において、2002PSAs技術的注釈は、ODPM内においても、ODPMと財務省との間においても同意されていない。

予算と業績達成目標とのリンクの実態について

必ずしも、ODPMの全ての施策と特定のPSAsターゲットがリンクしているという訳ではない。主に、巨額の予算を必要とする施策とリンクしている。

予算とPSAsターゲットは、本来、同時に考えるべき性質のものだが、タイムラグが生じてしまっている。

SR、PSAsの策定・改定・運用時におけるプロセス(他省庁との関係)について

財務省は各省に予算を提示する引き換えに、PSAsターゲットを指示する。各省はいわば、財務省への報告義務を科せられた形となっている。

PMDUは、特に政治的に重要な分野(医療、教育、治安、交通、住宅分野等)のターゲットに注目している。PMDUは、組織上は内閣直轄だが、実務上は財務省に総括されている。PMDUとの連絡は、ODPMの中央部局が窓口となっている。しかし、実態としては、PMDUの職員が個別にODPM担当者と連絡を取り合っている。

PMDU設置の背景は、2001年の総選挙において、労働党の得票率が低下したこと

にブレア政権が危機感を持ち、国民に公約の実現をはっきり示す目的で PMDU を設置したと言われている。

NAO との関係については、NAO と直接交渉を行うことはないが、監査を受ける立場にある。

PSAs ターゲット改定後の旧ターゲットの扱いについて (モニターの実態等)

ODPM の現在のターゲットの多くは、2002SR 体系の PSAs あるいは SDAs の中にも引き続き反映されている。期限までに達成されなかったターゲットが、次の SR 体系の中に反映されない場合でも、引き続きチェック・公表される。特定のターゲットについて最終的なデータが入手できた場合には、次回の年次報告または秋季報告において最終報告を行う。また、ターゲットが達成されなかった場合には、その理由を示すこととなっている。

なお、副首相は、全ての PSAs ターゲットについて説明責任を有しており、国会や ODPM セレクト委員会から、その業績について説明を求められることがある。

3 . NAO への質問及び回答の概要

回答者：首席検査官 Tim Bryant 氏、業績測定局 Simon Henderson 氏

(質問概要)

- ・ PSAs 技術的注釈の策定に関する業務、各省との関係
- ・ 業績測定の向上を図るための NAO 報告書の作成と活用実態
- ・ 各省庁の業績報告の信頼性を高めるために役立つ手引書の作成と活用実態
- ・ NAO の活動全般
- ・ 上記の作業を担当するチーム構成
- ・ SR による予算・財政マネジメント改革の結果
- ・ PSAs による業績マネジメント改革の結果
- ・ SR、PSAs の業績達成目標の策定・運用を通じて得られた教訓と課題

(回答概要)

技術的注釈

技術的注釈とは、各省の業績達成目標の達成度合いが客観的に評価できるような測定指標を定めるものである。NAO は、技術的注釈の策定に際して開かれる Performance Information Panel (財務省、関係省庁、外部の専門家等がメンバー) のアドバイザーとなっており、その場でより良い測定指標作りに役立つアドバイスを行っている。

このパネルで、NAO の意見が取り入れられるかどうかはケース・バイ・ケースであり、「意見の相違があることについて同意」という結論になることもある。

このパネルの場以外でも、技術的注釈策定に関して個別に各省にアドバイスしたり、または監査役としてアドバイスすることもある。

技術的注釈は、PSAs と同時に策定されるのが望ましいが、実態は、各省の作業が滞りがちで、策定にタイムラグが生じている。

報告書作成時における各省との交渉実態について

NAO は、良い行政活動に関する情報を政府内で共有するため、各省の活動を調査している。各省のとりまとめ部局に加えて、個々のターゲットの達成に責任を持つ担当部局と連絡を取っている。報告書に記載される実例については、関連部局と NAO の間で同意している。そして、最終報告は各省に提供される。

NAO は、エイジェンシー等の良い業績例を紹介するために “ Good practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies ” というレポートを作成した。これに記載されている良い業績の例は、中央省庁においても参考になるものであることから、各省とのミーティングやセミナーにおいて、積極的に紹介している。

NAO と PMDU との関係

NAO は、PMDU と連携を取っていきたく考えているが、現時点では、特に連携した活動をしているわけではない。

SR による予算・財政マネジメント改革、PSAs による業績マネジメント改革に関連する最近の動き

資源会計の導入

2001 年総選挙後の Prime Minister's Delivery Unit の設置

Validation of PSAs Data Systems (PSAs ターゲットのデータ源の信頼性を高めるためのチェックシステム) の導入

資料 1.1 - 交通省 (Department for Transport : DfT)

2003 - 2006 年度歳出計画の一部

政府は、より高い生産性と成長、およびわが国の交通システムのすべての利用者に対するよりよい経験を実現するために交通網の業績を改善することを公約している。この「支出概要」では、交通 10 年計画「Transport 2010」に示された改良を実現するための資金を提供する政府の公約を再確認し、これを達成するために必要な改革を確認している。これには次の事項が含まれている。

- ・ 英国の交通機関に対する支出をインフレ調整後平均年率 8.4% で増額する。
- ・ 支出が 2005-06 年には 2002-03 年よりも 40 億ポンド以上高くなるように交通省自身の予算を平均実質年率 12% 以上増額する (注 1)。
- ・ レールトラック社の後継の軌道、施設の更新および維持管理に支出する購買力を強化し、構造改革と財政立直しによって資本費用を引き下げ、資産の耐用年数の間の更新の資金調達能力を高める。
- ・ 改良目標計画による新たな戦略的道路計画の実現
- ・ 直近の「歳出レビュー」で行われた措置の変更後の地方自治体の交通サービス提供のための資金の持続的増額
- ・ より統合された交通システムを計画し、実施し、よりよい投資価値を与え、およびこの巨額の投資計画をより経済的に実現するための改革
- ・ 10 年計画で割り当てられていない資本から約 3 億 7,000 万ポンドが実現を早めるために「歳出レビュー」に提案された。
- ・ さらに、官民連帯 (PPP) 方式で行われるロンドン地下鉄の改良工事の実現を支援するために、年間約 10 億ポンドの新たな資金が 10 年計画に追加されている。

交通 10 年計画

8.1 交通 10 年計画は、政府の交通政策目標実現の鍵であり 2001 年 4 月に計画期間が開始された。この計画は、渋滞と汚染の問題に取り組み、安全性とよりよい環境に対する懸念に対処しながら旅客、運転者、および企業のために改良工事を実現するための交通政策の統合的手法を表している。この計画は、新規投資を 10 年間一定水準でおこなうという前例のない約束を示すことによって、英国の交通システムに真の改善をもたらすために必要な安定した長期的な枠組みを与えている。計画の実現、およびこれを達成するために必要な改革は、現在、これらの歳出計画の対象期間の主な課題になっている。

実現目標

8.2 10 年計画では、行政サービス提供のための多くの主な目標を確認している。これらは、この「歳出レビュー」の一部として合意された交通省の行政サービス協約 (PSA) 目標に反映されている。

Box 8.1 : 主な PSA 目標

イングランドの都市間幹線道路網および大都市圏の渋滞を2010年までに2000年の水準以下に低減する。

鉄道の定時性と信頼性を改善し、2010年までに英国における鉄道利用を2000年の水準より50%増やす。

地方の公共交通機関 (バスおよび軽便鉄道) のアクセシビリティ、定時性、および信頼性を改善し、2010年までに2000年の水準と比べて利用を12%以上増やす。

容量の増加と遅延の縮小によってロンドン地下鉄サービスの旅行時間を短縮する (公共民間提携事業方式が確立された後に具体的な目標を市長と合意する)。

恵まれない地域できわめて高い事故率に取り組み、2010年までに1994-98年の平均と比べて道路における事故による英国の死亡者と重傷者の数を40%減らし、子供の死亡者と重傷者の数を50%減らす。

一酸化炭素、鉛、窒素酸化物、粒状物質、二酸化硫黄、ベンゼン、および1-3ブタジエンに対する大気質国家戦略目標を達成することによって大気質を改善する (環境・食糧・地方問題省との共同目標)。

現在までの進捗状況

8.3 10 年計画の1年で、次に示すようにすでに改善が実現されている。

- ・ バス乗客数は減少した後、現在再び増加している。
- ・ 96の主な地方道路・公共交通計画がすでに承認された (比較的大きな数都市における新たな軽便鉄道を含む)。
- ・ 数百の新たな鉄道サービスが導入され、新たな鉄道車両4,000両が使用されているか、または発注されている。
- ・ 改良目標計画によって55の戦略的道路計画が現在進められており、今後2年間で協同一貫輸送調査計画が完了すると、さらに約100の計画が追加されると予想される。
- ・ 100年間で初の新たな重要な鉄道である海峡トンネル鉄道リンクの建設が予定どおり、予算どおりに進んでいる。

- ・ ロンドン地下鉄は、かつてないほど多くの人々が利用しており、業績が改善しつつある。
- ・ 地方自治体に対する割当額は倍増し、全国の数千の小規模計画に資金を供給している。
- ・ 建設産業の生産高は、計画の初年度に道路と鉄道インフラをあわせて 50%の増加を示している。これは、単年度では記録的な新規工事の増加を表している。

10 年計画の見直し

8.4 交通大臣は、計画の目標の実現に関する進捗状況について秋に最初の報告書を発表する予定である。この報告書では、計画の全体の目標を達成するために 2006 年までに何が実現されるかも示す。

8.5 政府の優先事項は、投資を増やすことによって、承認された計画の真の改善を確実に実現することである。その目的のために、この計画と今後 10 年間にも計画を展開する政策の影響の全面的に見直し、次回の「歳出レビュー」で発表する。

実現および改革

8.6 計画を実現するために必要な改革をできるだけ早く実現するために、全面的な見直しに先だってすでに対策が実施されている。新たに設置された交通省 (DfT) は、これらの改革を進め、政府の経済、社会および環境のための目標の実現に中心的な役割を果たそうとしている。

8.7 これにもとづいて、10 年計画とその目標の実現は、官民両部門の多くの機関の責任である。投資の優先順位決定および実現の管理のための統合的な方法は、この極めて多額の投資の最大の便益の実現を保証するために極めて重要である。

全国的優先事項と地域的優先事項の統合

8.8 交通省は、10 年計画の成果と関連目標を実現するためのメカニズムを見直し、強化し続ける。これは、全国的目標と地域の行政サービスとの関連の強化を含み、政府の交通に対する目標と比べた進捗を効果的に監視できるようにする。

8.9 地方自治体は、10 年計画にもとづいて増額される補助金によって地域交通問題に地域的な解決策を追求し、これによって全国的な目標に貢献することができる。行政機関は、地方交通計画でそれぞれの目標を設定する。これらは、政府の全国的な目標と一致し、全体として全国的な渋滞及び公共交通機関に関する目標に対する必要な貢献を実現する必要がある。したがって、交通省は、行政機関と協力して、当該全国目標と関連づけられた地域的目標を決定する。交通省は、これに向けた第一歩として、様々な地域に関連する、様々な地域の要望を反映させた地域渋滞基準を発表する予定である。

鉄道に対する投資

8.10 レールトラック社の後継組織は、当該資産の耐用年数の鉄道網の更新への投資資金を調達することができ、資本費用が減少すると予想される。これは、10 年計画の鉄道支援水準の購買力を実質的に高める。交通省は、戦略的鉄道局 (SRA) および鉄道管理局とともに、レールトラック社の後継組織とも協力して、購買力の実質的な増加を利用者の長期的な利益のために経済的に、また納税者に対して投資価値を実現するように展開する。

実現期間の短縮

8.11 交通機関のインフラ基盤を実現するための長い準備期間は、早期の進捗に大きな障害になっている。次の措置によって実現の合理化を目標とする。

- ・ 交通省および道路庁は、現在平均5 - 7年の目標を改善し、2004 - 05年から新たな道路計画に対して平均実現期間を4年から6年以下とするために努力する。
- ・ 交通省とSRAは、産業と協力して主要鉄道プロジェクトを実現するために特殊目的車両を開発する。
- ・ 交通省と副首相府の交通機関のための法定計画過程の共同見直し
- ・ 試験が成功した道路の速やかな配備、および既存の道路網の業績を改善し、活用するための交通管理手段の導入

統合計画

8.12 交通省、その機関、および副首相府は、交通及び土地利用計画に対する統合的な取り組みを行うために、密接に協力して長期住宅戦略の策定と新たな高度な交通対策の提案を含む計画事項の近代化を関連づける。成長地域における開発のパターンと立地計画の提案を、既存及び計画中の開発を支える交通システムの管理と強化のための提案と完全に統合することが極めて重要である。

交通効率の改善

8.13 持続可能な流通のイニシアティブ (構想) は、あらゆる交通手段で物流部門の効率を高め、生産性を向上させ、ほかの利用者や環境に課せられる外部費用を低減する見直しを与える。優良実施例の確認と推進に関する交通省の研究は、現在までの効率改善にもとづいて強化される。交通省は、進捗状況を監視できるようにするため、持続可能な分配指標を開発して流通サービスに対する道路、鉄道、水路関連の構想の幅広い影響を捕捉しようとしている。

投資価値

8.14 交通省は、次の措置によって今後も投資価値を実現する能力を改善する。

- ・ 分析およびモデル化のツールの開発を進める。
- ・ 実現に影響を与える主な営利的な結びつきを最大限活用するように内部の事業技術および能力を向上させる。
- ・ 統合的な投資評価手法を開発し、交通計画、交通手段および立地別の投資価値の評価法を確立する。

交通機関及び地域社会

8.15 地域交通機関投資は、地方の環境、特に貧しい地域の安全と質の改善に強力な役割を果たす。これは、戦略的地域協力、近隣住区改善対策室 (Neighborhood Renewal Unit) および近隣住区改善戦略によって実現される。アクセシビリティ改善計画、および公共交通機関事業者間の連携は、健康格差と貧しい地域のための社会資本改良事業の利益を考慮する。この高度な方式は、既存の支出と近隣住区改善基金を含むそのほかの関連資金の関連を最大限利用し、最良の投資価値と長期的に持続可能な改良を実現しようとしている。

支出計画

8.16 「歳出レビュー」では、今後 3 年間で実質 12% を超える平均年成長率を示し、2005 - 06 年の支出は 2002 - 03 年よりも 40 億ポンド多く、官民連帯 (PPP) 方式によって実施されるロンドン地下鉄の改良工事支援に対する年約 10 億ポンドを含んでいる。

8.17 このような高い支援水準は、10 年計画に示された 2005 - 06 年までの今後 3 年間の資金調達を超える。さらに、前述の改革は、購買力及びこの水準の支出の費用対効果を高め、重要な公共投資によってより多くのものを実現することができる。

投資

8.18 この「歳出レビュー」で示した公共投資の一部は、民間部門、主として鉄道産業に対する資本補助金によって行われる。これは、民間部門の財務報告基準への移動のため、現在、省の予算では資源として示されているが、これは、一般の人々のための資産の創出への投資である。交通機関の総投資額は、国民勘定に規定されている。

資料 1.2 - 副首相府 (Office of the Deputy Prime Minister : ODPM) 2003 - 2006 年度歳出計画の一部

政府は、すべての人に一定水準の住宅を供給し英国の市町村における生活の質を向上させることを、強固でかつ柔軟性のある地方機関と協力して実行すると公約している。この「歳出レビュー」では、下記の事項について述べる。

- ・ 根本的な制度改革に基づき、住宅を手頃な価格で賃借あるいは所有できるようにするためのさらなる資源の配分、キー・ワーカーのための供給の拡大、住宅需要が低く、放棄された地区の状況を改善するための新規基金の供給開始、住宅事情改善のための更なる投資、といった政府の住宅目標を達成するための手段の変更
- ・ 最新版の緑書「計画 : 根本的な変化の実現 (Planning : Delivering a Fundamental Change)」にもとづき、計画策定および開発規制の実施を早め、意思決定の質を高めるための、土地利用計画事業の考え方の抜本的な変更
- ・ 公共サービス協定 (PSA) 下限目標の改善、主要計画への追加資源投入、および近隣住区改善基金の増額による「近隣住区改善のための国家戦略」および社会参加を実現するための行動の強化

これを達成するため、2005 - 06 年度は主要計画に対する副首相府 (OPDM) の支出を 2002 - 03 年度よりも毎年 15 億ポンド増加させる。これは、インフレ調整後で 5.2% の増加率である。2002 - 03 年度から 2005 - 06 年度の間、住宅支出は毎年 10 億ポンドの増加が見込まれており、インフレ調整後の増加率は 4.2% である。さらに、副首相府は各地方政府の計画に対する支出を 2005 - 06 年度には 2002 - 03 年度よりも 82 億ポンド増加させるが、これはインフレ調整後で 4.2% の増加率である。

すべての人に、さらに質の高い生活を

副首相府

9.1 新設の副首相府 (ODPM) は、地域政府 (regional government) および社会的疎外に対する副首相の職務ならびに、地方政府 (local government)、計画、住宅、近隣住区改善に対する旧交通・地方・地域省 (DTLR) の職務を統合したものである。政府中枢にある ODPM は、政府全体の重要な優先事項、特に近隣住区改善、社会参加、および地域の繁栄を推進するための事業を他省と協力しておこなう。また、地域および地方レベルにおける意思決定の改善を促進する。また、ODPM 独自の計画は、都市部およびそのほかの地域共同体における生活の質の向上を目指したものとなり、住宅および計画システムに対する投資および

改革を推進するであろう

行政サービス協約 (PSA) の目標

9.2 サービス提供合意 (SDA) の目標とともにサービスの提供を改善して生活の質をさらに高める、新たな行政サービス協約目標が合意された。これらの協定によって、副首相府に対して、田園を守りながら住宅の需要と供給のバランスを改善し、社会および民間部門における住宅事情を改善することが委託された。また、副首相府は、地方自治体による地方サービス、特に計画業務の費用効果の改善も果たす。

主要な改革

9.3 副首相府は、英国の町、市の周囲及びグリーンベルト内にある貴重な田園及び既存の町や市の持続可能性を守りつつ、さまざまな地域における住宅の需要と供給のミスマッチに取り組むための主要な改革を推進する。特に 2003 - 04 年度からは、経済および基盤施設に関する問題を考慮しながら、住宅の投資および計画を一つにまとめるための強固な組織を各地域に設立する。住宅事情を改善するための作業を支援するため、副首相府は住宅供給の基準を引き上げるための独自の住宅検査局 (single housing inspectorate) を設立する。これによって、公共住宅公社 (social landlord institution) およびその融資を通じて、社会的弱者の入居者に対して相応のサービスを提供することが可能になる。

9.4 政府の最新版緑書「根本的な変化の実現」では、土地利用計画制度の改革に関する政府計画について説明している。ここでは、さらに時宜を得た意思決定、計画策定の全層の分離 (the removal of a whole layer of plan-making)、および戦略地域計画の強化を確実にし、新規住宅地の立地および交通施設といった問題に対する意思決定の改善を可能にするための、計画諸機関の主要な目標の変更が提言されている。さらに、交通省および副首相府による交通計画の見直しが 2003 年 7 月までに行われる。ここでは、交通施設プロジェクトの実現を早めるために、協議、承認手続き、および補償の仕組みを改善する改革をおこなうと提言している。

すべての人に一定水準の住宅を

9.5 一定水準の住宅は、個人世帯および経済成長の両方にとって重要である。住宅は、個人の可処分所得、雇用機会、健康、および社会参加に影響を与える。このため、政府は、すべての人が一定水準の住宅に住む機会の保証を公約し、また、社会および民間部門の住宅資産の状態を改善するための目標および、イングランドの全地域において田園、既存の町、および市の持続可能性を守りながら、住宅の需要と供給のバランスをさらに持続可能なものに

するための目標を設定している。

住宅のための資源

9.6 この「支出概要」では、インフレ調整後の年間増加率を4.2%として、住宅に対する重要な新規投資について規定している。増加分の大部分は、様々な地域が直面している住宅の需要と供給に関する深刻な問題に対処するために使用する。この支出によって、ロンドン及びサウスイーストにおいて手頃な価格の住宅の賃借あるいは所有に対する投資が大幅に増加する。今年、需要の低い地域における9つの先行プロジェクトを立ち上げるために資本現代化基金(Capital Modernisation Fund)から授与された2,500万ポンドを基盤として、市場再生戦略を可能にするために、「支出概要」期間中を通じてかなりの追加資源が配分された。この戦略が承認され、実行されると、現在は需要が低く放棄されているために荒廃している40万件の物件に便益がもたらされる。地方自治体の独立管理局を通じた社会的な住宅資産の状態を改善するための投資も大幅に増加する。

土地利用計画改革の実現

9.7 政府は、野心的な土地利用計画制度の改革計画に着手した。すぐれた計画によって、人々の生活の質を高め、経済的な繁栄、高品質の都市設計、および持続可能な開発を促進することができる。しかし、現在の制度は複雑で関連性が薄く、理解が困難であり、利用には時間がかかり、しかも困難である。政府は最新版の計画緑書において、根本的な変化を実現し、改革を推進することを公約している。

資料 1.3 副首相府 (ODPM)
SR2002 行政サービス協約 - 技術的注釈
(住宅・都市関係分野の業績達成目標のみ抜粋)

(目標 3)

都市地域及びその他のコミュニティに住むすべての人々にとって、生活の質の向上に役立つ効果的プログラムの提供

PSA 業績達成目標 5: 住宅の供給・需要

PSA 業績達成目標

イングランド全域において、住宅の入手可能性と需要とのバランスを改善し、サービス提供合意 (SDA) に述べられた具体的な措置を通じて、わが国の町・都市の周囲及びグリーンベルト地帯の貴重な田園を保護し、既存の町・都市の持続可能性を守る。

この PSA 業績達成目標は、「持続可能なコミュニティの建設」という長期的な行動プログラムの中核をなすものである。このプログラムは現在策定中であり、年明けには発表される予定である。

この長期的な行動プログラムの一環として、副首相府では、この PSA 業績達成目標に関して最も適切な成功指標を検討しており、これらを完全に盛り込むため、2003 年 4 月までにこの技術的注釈の改訂を行う予定である。

現在検討中であり、技術的注釈の改訂版に盛り込まれると思われる指標としては、空室率、住宅価格、住宅供給、ホームレス状況、住宅の入手のしやすさ、開発密度、既開発地の再開発、田園地帯の保全などがある。

PSA 業績達成目標 7: 良好な状態の住宅

PSA 業績達成目標

2010 年までに、もっぱら最貧地域において公営住宅全般を良好な状態へと改善し、社会的に脆弱なグループが居住している民間住宅においても、良好な状態のものの比率を増大させる。

解釈

この目標のなかで民間部門の住宅に関連して使われている言葉は、次のように解釈されるべきである。

「.....民間部門における脆弱な世帯については、良好な状態の住宅に住む者の比率を上昇させる」

良好な状態の住宅の定義は、公営住宅・民間部門の双方に等しく適用される。良好な状態の住宅とは、次のようなものを言う。

- ・現在の法律に定められた住宅に関する最低基準を満たしている。
- ・修理状況が適切である。
- ・妥当な水準の現代的設備・サービスを備えている。
- ・冷暖房面で妥当な水準の快適さを提供している。

この定義については、「A decent home - the revised definition and guidance for implementation (良好な状態の住宅とは - 実施のための最新定義・ガイダンス)」に詳細な説明があり、以下のウェブサイトで見ることができる。

www.housing.odpm.gov.uk/information/dhg

この定義は、居住者がいるか空家であるかにかかわらず、すべての住宅に適用される。良好な状態にない住宅の数の減少は、これらの住宅に投資して良好な状態にするか、あるいは取り壊すことによって実現される。こうした住宅に対する需要がもはや存在しない地域では、後者が適切な解決策である。

「2010年までにすべての公営住宅を良好な状態にする」についての測定
この目標は、単一の指標により成否を判断する。

一定水準以下の住宅数の減少

この指標は、地方機関が保有する住宅と住宅組合が保有する住宅の数値を結合したものである。この指標では、良好な状態にない住宅の正味の減少を年ごとに測定する。基準は2001年4月1日であり、基準数値は2001年イングランド住宅状況調査(EHCS)に拠る。

年ごとの正味の減少値は、3つのデータソースにより測定する。

各地方機関

地方機関は、それぞれの事業計画の統計資料からデータを得る。これらは毎年7月末に提出されている。確定データは毎年10月末以降、入手可能となる。統計資料には、過去1年間にすべての地方機関が所有している良好な状態にない住宅の数の正味の変化と、将来的な目標が示されている。

住宅組合(HAs)

住宅組合の規則により定められた年間報告は前会計年度を対象として5月に提出される。この報告書には、毎年、良好な状態にない住宅の残数が述べられている。良好な状態にない住宅の減少は、前年の数値から当年の数値を引くことによって得られる。この報告書をもとに住宅会社が作成する確定データは、毎年10月末までには、入手可能となる。

2002年については、良好な状態にない住宅の数に関する基準値の提出は任意とされていた。というのも、住宅会社が各住宅組合に対し、「良好な状態の住宅」の定義を修正するためにデータ・システムを再編する時間の余裕を与えなければならなかったからである。とはいえ、HAの80%はデータを提供している。2003年についてはデータ提供は義務とされ、個々のHAレベルでは2003年4月1日がデータの基準となる。すべてのHAに関して目標に対する進展が記録される最初の年度は、2003/04年度となり、そのデータは2004年10月に報告される。

これらのデータが入手可能となるまでは、2つのデータソースから得られた情報を用いて、想定される進展の推測値をモデル化できるようになっている。

- 2002年初頭に行われた臨時調査では、保有住宅を譲渡したHAが、どの程度の率で良好な状態の住宅を提供できるかという予想値が示されている。
- 保有住宅の改修作業の受注残が年間どの程度減少するかという予想値(受注残の減少は、良好な状態にない住宅の減少とほぼ一致する)について、最大規模のHAが提供

した数値。

全国規模での目標に対する進展に関する監査済みの測定データは、継続的な EHCS を元に独自にまとめられた全国データに基づいている。この調査では毎年、良好な状態にない住宅の残数を報告する予定である。この調査は、全国統計庁のもとで行われ、データの基本的な分析は、建築研究機関が担当する。調査は ODPM の調査スタッフが管理し、正確な結果報告を期すものである。

EHCS は、良好な状態にない住宅の数の年ごとの変化を独立して評価するため、2002 年以降継続的に行われている（以前は 5 年間隔）。

EHCS のデータは 12 ヶ月にわたって把握されているため、名目上、その結果はデータが収集された年度の間時点のものとして扱われることになる。

ここでの目標は、2010 年までに良好な状態にない公営住宅を根絶することであり、目標を達成すべき期限は同年 12 月末である。2011 年に地方機関が提出する事業計画及び住宅組合が提出する義務的な報告（2011 年 4 月 1 日時点での良好な状態にない住宅の数が報告される）において、良好な状態にない住宅すべてについて対策が行われたと報告されれば、この目標は達成されたことになる。これは、2012 年 10 月に報告される 2011/12 年度の継続的な EHCS によって確認される。この報告によって、地方行政機関及び H A が提供するデータが確認され、したがってこの目標が達成されたかどうかという最終的な評価が得られるからである。

中間目標としては、2000 年の歳出レビューにおいて、公営部門における良好な状態にない住宅の数を 3 分の 1 減少させるという目標が設定された。2004 年 7 月に地方行政機関が提出する事業計画及び住宅組合が提出する義務的な報告書（2004 年 4 月 1 日時点での良好な状態にない住宅の数が報告される）において、良好な状態にない住宅の数が 110 万戸と報告され、これが 2005 年 10 月に報告される、2004/05 年度の継続的 EHCS で確認されれば、この目標は達成されたことになる。この中間目標は、同時に最低目標でもある（最貧グループ・地域に関する最低水準を定め、またこれらのグループ・地域と国内の他グループ・地域のギャップを縮小する）。これらの最低目標に対する中間目標は、「地区再生部門」が要求している最低目標実現計画の最新状況報告のなかで公式に発表されている。

良好な状態の住宅についての PSA プラスレビューが完了し、その成果が、副首相の公約する長期的行動プログラムについて述べた文書のなかで報告されるまでは、これ以上細かい中間目標は設定できない。技術的注釈のこの部分については、結果が判明した後、2003 年 4 月に改訂される予定である。

「もっぱら最貧地域における」改善度の測定

住宅に関する文脈での「最貧地域」は、追加的な住宅資本リソースの配分に含まれる地域として定義される。そのうち 95% は、「Indices of Deprivation 2000（欠乏指標 2000）」を用いた場合の最貧地域に属しており、また 17 地域は、経過措置の対象となっている。

良好な状況にない住宅の年ごとの正味減少分のうち、50% 以上は最貧地域において計上されるものと予想される。半数をどの程度超えるかについては、良好な状態の住宅に関する PSA プラスレビューが完了し、その結果が、新年に ODPM コミュニティ計画のなかで発表されるまでは特定できない。技術的注釈のこの部分については、結果が判明した後、2003 年 4 月に改訂される予定である。

「民間部門における脆弱な世帯については、良好な状態の住宅に住む者の比率を上昇させる」についての測定

脆弱なグループとは、みずからの資力で改善できない劣悪な住宅環境に居住した結果として、健康問題を抱える可能性がある人々を意味する。これらは、社会給付収入に頼っており、以下のいずれかの条件に該当する世帯である。

- ・ 60 歳以上
- ・ 16 歳以下の児童のいる家族
- ・ 長期的な疾病を抱えている者
- ・ 障害を持つ者

目標のうち、この要素については、継続的な「イングランド住宅状況調査」(EHCS)を通じて測定される。基準は2001年4月1日である。比率は、民間部門の良好な状態の住宅に住む脆弱な世帯の数を民間部門の住宅に住むすべての脆弱な世帯の数で割ることによって得られる。

いずれか単年度に関するEHCSの標本データからは、十分な堅牢性を持つ指標は得られないであろう。したがって、指標は2年間の連結標本データに基づくものとなる。測定初年度は2003/04年度とし、その後、2002/03年度と2003/04年度のデータを結合し、民間部門の良好な状態にある住宅に住む脆弱な世帯の比率を、基準年と比較することになる。この結合データが利用可能となるのは2004年10月である。各年度の数値は、2年分のデータを結合(ただし重複する)して作成される(たとえば、2年目の2005年度のデータは、2003/04年度と2004/05年度の調査から得られる)。このアプローチであれば、個々の調査に伴う標本エラーに起因する歪みに影響されにくいため、堅牢性の高い推測値が得られる。

この目標は、民間部門の良好な状態の住宅に住む脆弱な世帯の比率が前年と比較して上昇していれば、達成されたことになる。この上昇の規模は、副首相が公約する長期的行動プログラムに関する作業の一部として策定される一連の措置によって変わってこよう。これらの措置について合意が得られるのを待ち、2003年4月に、技術的注釈の本節を改訂する予定である。

第二章

アメリカ連邦政府における 行政マネジメントに関する最新事情

はじめに

クリントン政権時代に、New Public Management による行政改革を推進すべく制定された政府業績成果法（Government Performance and Results Act of 1993：GPRA）は、4年間のパイロットプログラム期間を経て、1997年より省庁での実施が本格的に開始された。GPRAは、それ以前の大統領行政命令ではなく、議会により制定された法律であるため、ブッシュ政権においても引き続き実施されている。

ブッシュ大統領は、2001年1月の就任から数ヶ月後に、大統領管理アジェンダ（The President's Management Agenda：PMA）という政権の基本的行政改革方針を発表したが、これ以降、GPRAはPMA実現のための政策手段として扱われてきている感がある。このアジェンダが定める5つの目標は互いに関連性を持つが、GPRAに直接関係するのは「予算と業績の統合」である。2004年度予算編成を行う上でも、プログラム査定評価ツール（Program Assessment Rating Tool：PART）と呼ばれる業績評価ツールの作成や、共通業績尺度の作成、予算項目の変更など「予算と業績の統合」に重点が置かれ、連邦管理予算局（Office of Management and Budget：OMB）が主導権をとって進めてきた。

本研究は、政策評価の「plan - do - see」のマネジメントサイクルにおいて、seeからplanへのフィードバックのメカニズムがどうなっているのかに着目している。しかし、現状では、seeの結果をどのplanにフィードバックすればよいのかという関連づけが未だ不十分であることから、OMBが実施するイニシアチブも、「予算と業績の統合」をより一層促進することに重点が置かれている。

OMBや議会の調査機関ともいえる会計検査院（General Accounting Office：GAO）は、GPRAの実施には解決すべき問題が多くあるとしながらも、全般的には成果を上げつつあると評価している。しかし、プログラムを実際に運営する省庁のマネージャーの間では、業績尺度がはっきりせず、作業量ばかりが増えているという不満の声も上がっている。

予算の作成、実施、そして業績評価に基づいて次の予算編成を行うというGPRAによる予算の1サイクルは約3年で、ブッシュ政権が発足してから、まだ1サイクルも完了していない。その上、2001年秋のテロ事件以降、国家安全保障省の設立、テロ対策、エンロンやワールドコム等の会計スキャンダル等への対応に関連して、法案策定等の作業量が増えた上、今後もテロ対策関係費及びイラク戦争後の復興対策費等の大幅増が見込まれている。このように、当初編成した予算を執行する上で様々な障害もある中、ブッシュ政権では、行政機関管理スコアカード（Executive Branch Management Scorecard）やPART等の新しい業績測定手法が開発・活用されている。前者は格付けの一種であり、各省庁の目標達成度を横並びで比較するためのものである。また、後者は、個々のプログラム評価のための簡便なツールであり、各省庁での内部評価やプログラムの実行管理に用いられるものである。

ここでは、アメリカ政府の「予算と業績の統合」のための取組みと実態を整理することによって、わが国への示唆を得ようとするものである。しかしながら、わが国において、こうした新しい業績マネジメントツールを導入するに当たっては、既存の予算・法律等の制度を見直さないまま、それに上乘せする形で導入することのないよう、十分留

意する必要がある。

2.1 ブッシュ政権下の GPRA

(1) 大統領管理アジェンダ (The President's Management Agenda: PMA)

クリントン政権時代に成立した政府業績成果法 (Government Performance and Results Act of 1993: GPRA) は、ブッシュ政権下においても引き続き実施されている。結果志向のマネジメントという基本線は変わらないが、ブッシュ大統領は政権の行政運営の基本方針である PMA を実施するツールとして、GPRA の実施に取り組んでいる。クリントン政権は、New Public Management の精神である「顧客の満足度向上」に重点を置いていたし、ブッシュ政権も「市民中心の政府」を行政改革の一つの目標としているが、GPRA に関する点から言えば、「予算と業績の統合」が PMA の目標の一つとして掲げられ、その実現に向けて一層の努力がなされている。

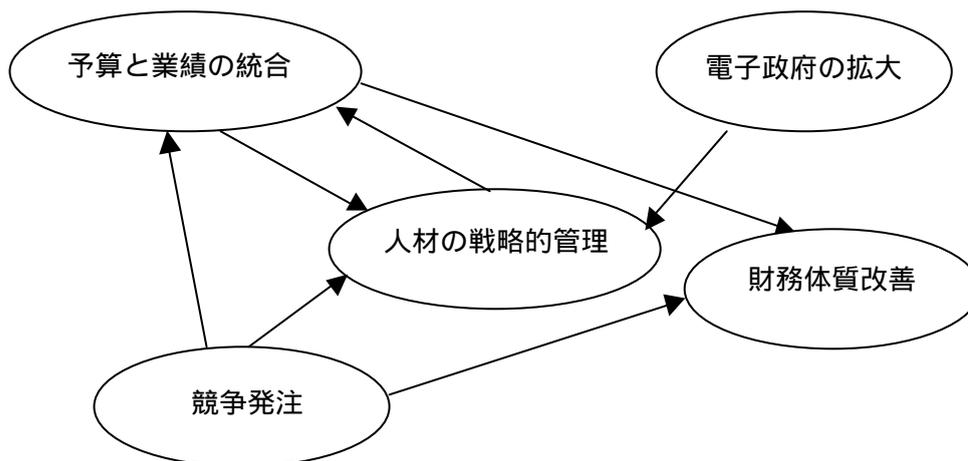
PMA¹は、2001年8月に発表された。その冒頭で、ブッシュ大統領は、「政府は大規模で新しい計画を提案することに長けている。しかし、より重要なことは、それを実施し結果を出すことである。私の政権では、連邦から地方まで、それを標準化していきたい。」と述べ、結果重視主義であることを改めて強調した。そして、具体的に、連邦政府機関に共通の5つの行政目標 (Government Wide Initiative) 及び機関別の9つの目標 (Agency Specific Program Initiative) を定めている。

¹ (財)建設経済研究所 (2002)「日本経済と公共投資 No.39」p.163

² Faith-Based and Community Initiative, Privatization of Military Housing, Better Research and Development Investment Criteria, Elimination of Fraud and Error in Student Aid Programs and Deficiencies in Financial Management, Housing and Urban Development Management and Performance, Broadened Health Insurance Coverage through State Initiatives, A "Right-sized" Overseas Presence, Reform of Food Aid Programs, Coordination of Veterans Affairs and Defence Programs and Systems...の9つである。

図1は、このうち、PMA に掲げられている連邦政府機関に共通の 人材の戦略的管理 (Strategic Management of Human Capital)、競争発注 (Competitive Sourcing)、財務体質改善 (Improved Financial Performance)、電子政府の拡大 (Expanded Electronic Government)、予算と業績の統合 (Budget and Performance Integration) の5つの行政目標間の相関関係を図示したものである。

図1：大統領管理アジェンダ (PMA) に掲げられている5つの連邦政府機関共通の行政目標間の相関関係³

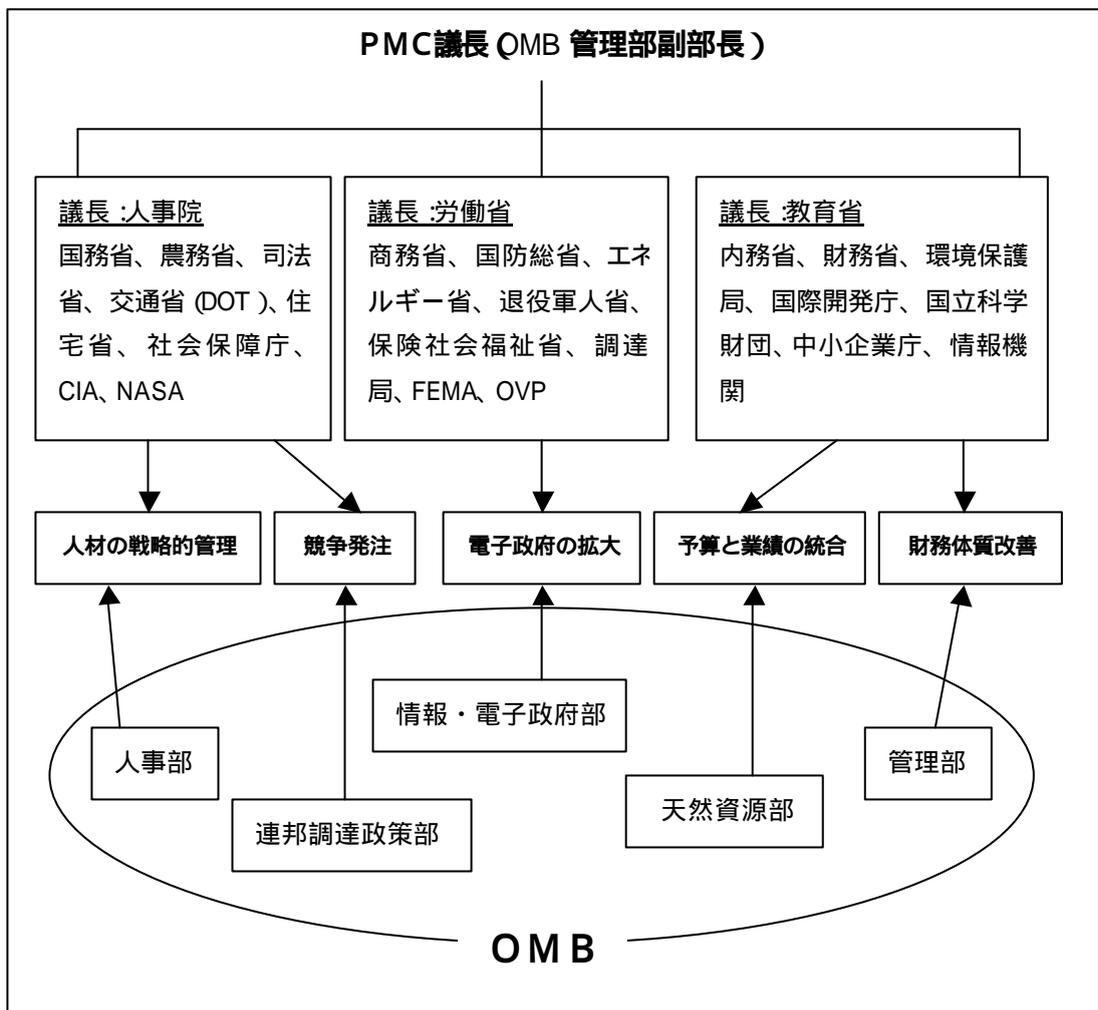


³ 例えば、競争発注や電子政府の拡大の実施は人材の戦略的管理に影響を与え、人材の戦略的管理を検討する元となる省庁の使命や目標は、予算と業績の統合の実施に影響を受ける。(The President's Management Agenda 2002, Office of Management and Budget)

(2) 大統領管理会議 (The President's Management Council : PMC)

PMA を遂行させるため、同年、ブッシュ大統領は各省庁に対し、最高運営責任者(Chief Operating Officer : COO) を指名するよう指示した。これに基づいてほとんどの省庁では、副長官がこの役を兼務することとなったが、これは、副長官が政策と管理業務を総括する任務にあるためである。更に、ブッシュ大統領は、連邦政府全体の PMA 実施を総括し徹底させるため、クリントン政権でも設置されていた大統領管理会議 (PMC) を設置した。PMC のメンバーは各省庁の COO で、OMB 管理部副部長 (Deputy Director for Management) が議長を務めている。現在はマーク・エバーソン管理部副部長がこの役に就いている。

図 2 : PMC 組織と OMB



PMC は 5 つの目標を 人事の戦略的管理・競争発注、 電子政府の拡大、 予算と業績の統合・財務体質改善の 3 つにまとめ、それぞれに委員会を作って取り組んでいる。メンバーはそれぞれの省庁に関係ある委員会に属している。更に、OMB の該当部局長がアジェンダ毎の担当官に任せられ、PMC の委員会との連繋協力を図っている。アジェンダ毎の達成状況報告⁴は、この OMB 担当官が定期的実施している。

PMC は、OMB が一方的に各省庁に対して政策を押し付ける場ではなく、各省庁が OMB の主導する政策について意見を述べる場として有効に機能している。PMC 電子政府委員会の議長を務める労働省のキャメロン・フィンドレイ副長官は、「OMB は PMC の提案を良く聞いてくれる⁵。」と評価している。PMC 創設直後の仕事は、OMB と協力して PMA の目標達成度を測る評価基準 ((3) で詳述。) を作成することであった。翌 2002 年夏には、OMB が PMC 委員会と協力して、目標達成度をプログラム別に測るための新しい評価方法として、プログラム査定評価ツール (Program Assessment Rating Tool: PART) を発表した。このときも、数値による評価から、広くプログラムの効果を探る質問方式に変更するなど、PMC の提案を活用している。((4) で詳述。)

⁴ <http://www.results.gov/agenda/fiveinitatives.html>

⁵ Federal Times, January 2003, "PMC reorganizes to push Bush agenda"

(3) 行政機関管理スコアカード (Executive Branch Management Scorecard)

PMA を徹底させるため、2001 年 10 月、OMB は、省庁毎の目標達成度 (status) と実施状況 (progress) の定期的な評価を行うという通達を発表した。これは、行政機関管理スコアカード (Executive Branch Management Scorecard。以下、「スコアカード」という。) と呼ばれ、OMB と PMC が 5 つの目標毎に定めた複数の評価項目に基づいて、OMB が省庁毎の目標達成度を緑・赤・黄の三段階で評価するシステムである。例えば、表 1 において、交通省 (Department of Transportation : DOT) の競争発注分野における目標達成度は「×」、すなわち「赤」(不合格) と評価されている。

スコアカードは格付けの一種であり、各省庁の目標達成度を横並びで比較するためのものである。単純な信号機方式なので、見やすく比較しやすい。ブッシュ大統領は、各省庁の長官と面談の上、このスコアカードを直接手渡し、自身も携帯している。

表 1 : 2002 年 12 月現在のスコアカード

	2002年12月21日現在の省庁毎の目標達成度					PMA実施状況				
	人材	財務	競争	電子政府	統合	人材	財務	競争	電子政府	統合
農務省	×	×	×		×		×			
商務省	×	×	×							
国防総省		×	×	×						
教育省	×	×	×	×	×					
エネルギー省		×			×					
環境保護庁	×	×								
保険社会福祉省	×	×	×	×	×					
国家安全保障省	×	×	×	×	×					
住宅省	×	×	×	×	×					
内務省	×	×	×	×	×			×		
司法省	×	×	×	×	×					
労働省		×								
国務省	×	×	×	×	×					
交通省	×	×	×	×	×					
財務省	×	×	×	×	×					
退役軍人省	×	×	×							
国際開発庁	×	×	×	×	×	×	×			
陸軍工兵隊	×	×	×	×	×		×			
一般調達局	×	×	×	×	×					
NASA		×	×	×						
国立科学財団	×	×			×		×			
行政管理予算局	×	×	×	×	×					
人事院		×			×					
中小企業庁	×	×	×		×			×		
スミソニアン	×	×	×		×					
社会保障庁		×								

出典 : Results.gov (<http://www.results.gov>)

注 1) : 緑 (合格) - 定められた全ての評価項目が合格である。

× : 赤 (不合格) - 一つでも不合格となる評価項目がある。

: 黄 (中間) - 合格に当てはまる評価項目が幾つかあり、不合格の評価項目が一つも無い。

注 2) 「人材」: 人材の戦略的管理、「財務」: 財務体質改善、「競争」: 競争発注、

「電子政府」: 電子政府の拡大、「統合」: 予算と業績の統合

評価結果

第一回目の評価は、2002 年 2 月に発表された 2003 年度予算教書で報告されたが、ほとんど全ての項目が不合格の評価を受けた。しかし、予算教書は、「これは前政権から引き継がれた政府機関の現状で、予測されたことだ。」と述べ、今後は年に二回の評価を行って改善状況を報告するとしている。

2002年6月に行われた中間評価では、NASA、商務省、教育省、エネルギー省、労働省、財務省、人事院、中小企業庁に改善が認められ、農務省、内務省、DOT、国際開発庁はそれ程の進歩が見られないという評価を受けた。しかし、実施状況のスコアでは合格が目立ち、OMBのエバーソン管理副部長は「2月からの改善努力に満足している⁶。」と語っている。この中間評価以降、スコアカード評価は四半期毎に行われ、PMC議長のアナリシス報告と共に、ホワイトハウスが管理するResults.govというウェブサイト⁷に公開されることとなった。2003年2月に発表された2004年度予算教書に報告されたスコアカードでは、11の省庁で17の項目に改善がみられ、スコアが下がったのはわずか2つの省庁のみで、一般的に改善がみられると評価されている。

業績評価の実施の動機付けとしてのスコアカード

クリントン政権もスコアカードシステムを導入していたが、評価の焦点は、「顧客の満足度」や「職員のエンパワーメント」に焦点が置かれていた。これに対し、ブッシュ政権は、「結果を出す」ことに焦点を置いている。スコアカードシステムを通達するOMBから各省庁宛てのメモ⁸には、省庁毎の目標達成度をスコアカードによって確認し、定期的に大統領へ報告すること、望ましい結果を出すためには良いマネジメントが重要であり、2003年度予算教書ではマネジメントに関する議論に重点を置く、といったことが記されている。これは、スコアカードによる結果が望ましくない省庁は、マネジメントの手腕を問われるということでもある。

更に、ブッシュ大統領自身がこのイニシアチブに力を入れている。スコアカードによる結果は、OMBから各省庁に連絡されるのではなく、各省庁の長官が一人ずつ大統領執務室に呼ばれ、コメントと共に手渡される。ブッシュ大統領は手のひらサイズのスコアカードを常に持ち歩いており、省庁の上層部が大統領指名職であることを考えると、スコアカードがGPRAに基づく行政評価を進める原動力の一つとなっていると考えられる。

スコアカードの問題点

スコアカードは、5つの目標の達成度を判断するには適している。しかし、5つの目標それぞれがカバーする範囲は広く、評価も定性的であることから、現実的には、個々の予算を決定するための資料としては適していない。著名な民間シンクタンクの一つであるブルッキングス研究所のポール・ライトは、どの省庁も緑・赤・黄と判断する基準になるデータがない、または公表していない、と批判しており、省庁内部からも、スコアカードの評価は客観性を欠くという批判の声が上がっている。

予算への反映という点で言えば、2003年度予算では、「中小企業庁で唯一予算が増額された分野がスコアカードで改善が見られた分野であり、スタッフも一層業績の向上に力を入れるようになった。」という報告がある一方、不合格の赤の目立つ国防総省の予算が

⁶ Washington Post, July 29, 2002

⁷ <http://www.results.gov>

⁸ OMB, MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES, M-02-02, October 30, 2001

480 億ドルも増額されているというのが実状である。

(4) プログラム査定評価ツール (Program Assessment Rating Tool : PART)

2002 年夏、2004 年度予算編成に当たり、OMB は、プログラム査定評価ツール (Program Assessment Rating Tool : PART) を開発した。PART は、プログラム別の業績評価手法を初めて標準化したものであり、評価結果を数値で表すことにより、予算編成の客観的資料として利用するという目的のもとに開発された。これは、非常に野心的な試みであるといえる。

なお、スコアカードは、各省庁の目標達成度を横並びで比較するための、いわば格付けツールであるのに対し、PART は、簡便なプログラム評価ツールであり、各省庁における内部評価やプログラムの実行管理のために用いるものである。個々のプログラムについて、目標が達成されなかった場合に、どこに問題があったかという内部検証を行うことができる。これは、イギリス財務省ほど絶大な権限をもたない OMB が、各省庁をコントロールするために考案したマネジメントツールと考えることもできる。

PART 開発の経緯

OMB は、2003 年度予算編成時に、上述の PART の開発に先立ち、スコアカードとは別に、約 130 のプログラムを対象として、プログラム別の業績評価を行った。例えば、労働省が実施するジョブ・コープと呼ばれる雇用促進プログラムはコストが高いことで知られていたが、このプログラム別の業績評価によって効果があることが示され、プログラムの継続が認められた。しかし、OMB が直接プログラムの効果を評価するのは初めての試みで、その評価方法も一定ではなく、幾つかの例外を除いて、予算編成にはあまり影響を与えなかった。このようなプログラム別の業績評価に対する批判やコメントを踏まえ、OMB は、2002 年夏の 2004 年度予算編成への利用を目指して、信頼性が高く、客観的で、政府の全てのプログラムに利用でき、「予算と業績の統合」に直接役立つ業績評価手法である PART の開発に着手した。

まず、2002 年 4 月に行われた春季レビューにおいて、OMB は PMC の「予算と業績の統合」委員会のアドバイスを受けて作成した PART 試作品を、67 のプログラムに試用した。その目的は、PART というツールの出来具合を確かめることであった。

同年 5 月、OMB は、客観性を保ち、外部専門家からの知見を得るため、業績評価諮問機関 (Performance Measurement Advisory Council : PMAC) を設立した。これは、OMB の作成する PART の評価や助言を行うための専門家からなる独立した機関である。PMAC 委員には、クリントン政権時代の DOT 長官、民間シンクタンク研究員、大学教授等の業績評価の専門家が就任している。

そして、OMB は、PMAC、PMC、議会及び GAO からの評価やコメントを求め、それらを基に PART を改良し、2002 年 7 月に PART の最終版を完成させた。

PART による評価の対象

2002 年 7 月、OMB は、PART の最終版を完成させ、各省庁宛に 2004 年度予算から

PART を採用していく旨を通達するメモ⁹を送り、PART の内容を伝えた。さらに、OMB は、約 40 頁にわたるガイダンス¹⁰を発行するとともに、省庁職員を対象に PART 評価方法の訓練セッションを開催するなどして、PART の理解促進に努めている。

2004 年度予算では、全体のプログラム数の 20%にあたる、約 250 のプログラム（プログラム総額約 48 億ドル）が PART 評価の対象となった。PART は基本的には自己評価ツールであるが、実施に当たっては、PART 評価の初年度ということもあり、省庁からの代表と OMB 職員が共同作業で回答した。OMB は、これまでの経験から、一度に全てのプログラムに PART 評価を適用するのではなく、毎年プログラム数を 20%ずつ増やし、コメントや評価を受けて PART を改善しながら、最終的に 2008 年に全てのプログラムをカバーするという段階的な方法を取っている。2004 年度予算の編成に当たっては、初めて本格的な PART による評価を行うということもあり、一般に効果があると認められているものと、効果がないと見られているもの等多様なプログラムが PART 評価の対象に選ばれた。

2002 年 9 月 16 日に、約 250 のプログラムを対象に実施された PART を用いた評価が終了し、同年 11 月には、OMB と各省庁の代表からなる省庁間検討委員会（Interagency Review Panel）が、この結果の 1 割をサンプルとして取りあげ、PART による評価の結果の客観性や一貫性についての評価を行った。そして、最終的なプログラムの評価結果は、2004 年度予算教書の資料の一部として発表された¹¹。

⁹ OMB, Memorandum for heads of executive departments and agencies, M-02-10, July 16, 2002

¹⁰ OMB, Instructions for the Program Assessment Rating Tool, July 12, 2002

¹¹ Budget of the U.S. Government, Fiscal year 2004, Performance and management assessment

PART の内容

PART は、基本的に、Yes/No 形式で回答する一連の質問状である。最終的に、回答は、100 点満点のスコアに換算され、「効果がある」、「やや効果がある」、「妥当である」、「効果がない」という 4 段階に評価される。質問は、「プログラムの目的とデザイン」、「戦略的計画」、「プログラム管理」、「成果」の 4 つの評価部門に分かれている。

PART による評価はプログラム別に行われるが、プログラムによって目標や内容が異なることから、PART は対象プログラムを 7 つのプログラムタイプに分類し、全プログラム共通の質問とプログラムタイプ別の質問を行うことにより、より適切な評価を目指している。2004 年度予算教書では、PART による評価の結果は、300 頁の別冊資料として発行され、全てのプログラムの評価結果が報告されている。

以下の表 2 は、PART の 7 つのプログラムタイプである。

表 2 : PART の 7 つのプログラムタイプ

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1 . 補助金プログラム (competitive grant programs)2 . 定額及び公式による補助金 (block/formula grant programs)3 . 規制に関するプログラム (regulatory-based programs)4 . 資本資産及びサービス調達プログラム
(capital assets and service acquisition programs)5 . クレジットプログラム (credit programs)6 . 研究開発プログラム (research and development programs)7 . 直接連邦プログラム (direct federal programs) |
|--|

PART の各プログラムタイプにおける各評価部門のワークシートには、それぞれ複数の質問がある。各プログラムタイプにおいて、上述の 4 つの評価部門のうち、「プログラムの目的とデザイン」、「戦略的計画」、「プログラム管理」の 3 つの評価部門については、それぞれの質問について、Yes/No 回答形式で、Yes であれば 1 点、No であれば 0 点に換算される。なお、回答は Yes/No 形式であるが、その根拠となったデータや資料を提供して説明しなければならない。評価部門「成果」については、Yes/No 回答形式ではなく、0 点、0.33 点、0.67 点、1 点の 4 つの選択肢が与えられている。

そして、各プログラムタイプにおける各評価部門としてのスコアは、ワークシート上のそれぞれの質問の答 (yes であれば 1 点、no であれば 0 点) にワークシート上に記載された割合をかけて求めた数値を合算し、その数値に、評価部門毎に定められたウェイトを掛けることにより算出される。

ここで、PART 評価のワークシートの一例として、上述の 7 つのプログラムタイプの「6 . 研究開発プログラム」に分類されるプログラムのうち、評価部門「プログラムの目的とデザイン」のワークシートを紹介する。(表 3)

表 3：PART ワークシートの例 - 評価部門 1：プログラムの目的とデザイン

OMB Program Assessment Rating Tool (PART)					
プログラムタイプ :		6 研究開発プログラム			
プログラム名:					
評価部門 1: プログラムの目的・デザイン (Yes, No, N/A)					
質問	答 (スコア)	説明	証拠 データ	割合	スコア×割合
1	プログラムの目的は明確か	yes(1点)		14%	1 × 14 = 14
2	プログラムに特定の要素や問題などが含まれているか	yes(1点)		14%	1 × 14 = 14
3	プログラムのデザインは、質問 2 の要素や問題に効果があるように作られているか	no (0点)		14%	0 × 14 = 0
4	上記の要素や問題点に、このプログラムのみが与える影響や効果があるか。(他の連邦・州政府などのプログラムと重複していないか等)	yes(1点)		14%	1 × 14 = 14
5	上記の要素や問題点の解決に最適なデザインとなっているか	no (0点)		14%	0 × 14 = 0
6 (RD)	社会へどのような貢献がなされるか明確に説明されているか	yes(1点)		14%	1 × 14 = 14
7 (RD)	産業に關係する項目の場合、なぜ民間投資がなされなかったのか説明されているか	no (0点)		14%	0 × 14 = 0
評価部門別小計				100%	56

資料：OMB, PART ワークシート

注 1) 質問 1～5 は全プログラム共通の質問、質問 6 と 7 はプログラムタイプ別の質問である。

注 2) RD とは、研究開発プログラムのことである。

表 3 では、当該プログラムの「プログラムの目的とデザイン」という評価部門における、スコア × 割合の和が 56 点と算出されている。

ここで、PART の 4 つの評価部門とその内容及び評価部門毎に定められたウェイトを紹介する。(表 4)

表 4：PART の 4 つの評価部門の評価内容及びウェイト

評価部門	評価内容	ウェイト
プログラムの目的とデザイン	明確な目的が定められ、その目的を達成するようなプログラムデザインになっているか	20%
戦略的計画	長期計画、年次計画は有効であるか	10%
プログラム管理	財政管理を含めたプログラム管理状況	20%
成果	戦略的計画に照らし合わせた目標達成度	50%

表3の事例で求められた、スコア×割合の和である56点に、評価部門「プログラムの目的とデザイン」のウェイトである20%を掛けた値である11.2が、「プログラムの目的とデザイン」という評価部門におけるスコアとなる。他の3つの評価部門についても同様の方法で、各評価部門におけるスコアが算出される。最終的には、4つの評価部門のスコアを足し合わせたものが、プログラム総合スコアとなる。

以下の表5は、PARTにおけるプログラム総合スコアの算出事例を示している。

表5：PARTにおけるプログラム総合スコアの算出事例

評価部門	評価部門別点数	×	ウェイト	=	評価部門別スコア
プログラムの目的とデザイン	56点	X	20%	=	11.2
戦略的計画	46点	X	10%	=	4.6
プログラム管理	76点	X	20%	=	15.2
成果	45点	X	50%	=	22.5
プログラム総合スコア					53.5

予算編成とPARTの関連性

OMBの「予算と業績の統合」の担当者である天然資源部のマークス・ピーコック氏は、PARTは不完全であるが、PARTによる業績の評価の結果が、予算編成に以下のように反映されたと語っている¹²。

- ・業績が非常に良いと判断され、追加予算を受けたプログラムがある。

例：商務省全国天気システム

- もともと効果あるプログラムと知られており、PARTによる評価によってそれが再確認された。これにより、竜巻予測速度向上プログラム等のために追加予算が認められた。

- ・業績に問題があると判断され、改善のために追加予算を受けたプログラムがある。

例：エネルギー省環境管理

- プログラムの目的は明確でそれを実施するにふさわしい戦略的計画が作成されているにもかかわらず、予算不足のために実施困難と判断された。これにより、予算額が増額された。

- ・業績が良くないと判断されたプログラムの予算を他のプログラムに配分した。

例：司法省青少年責任意識向上補助金

- 責任意識とは何かの明確な定義がないうえ、なんら測定可能な業績向上が見られないと判断された。これにより、2004年度の予算要求は認められなかった。

しかし、2004年度予算編成にどの程度PARTの結果が反映されたのかを評価するのは難しい。OMB予算分析システム担当副局長フィル・デーム氏へのインタビューでは、2003年は「予算と業績の統合」努力の結果という点においては、例外的な年と考えてい

¹² Federal Computer Week, January 31, 2003.

るとのことである。なぜなら、2003 年は国家安全保障省の設立やイラク戦争等に伴い、予想外の必要支出が増えたことに加え、大統領が大幅な減税の公約をするなど、不測の要素が多いためである。

PART による評価結果と将来

第一回目の評価結果は、PART そのものに改善の余地があり、連邦機関が適切なプログラム業績評価方法を未だ確立していないことを明らかにした。効果の有無が計測できたのは全体の 49.6%であり、その内訳は、「効果がある・やや効果がある」が全体の 30%、「妥当・効果がない」が全体の 19.6%であった。効果の有無が計測できたプログラムのみをみると、「効果がある・やや効果がある」が「妥当・効果がない」を上回るという良い結果が出た。一方、残りの 50.4%は、効果の有無について計測不能と判断された。2004 年度予算教書では、計測不能の理由として、評価の元となるデータの信憑性の低さやデータの不足、それに各省庁が何をもちいてプログラムの成功とするかという基準を未だ確立できていないことを挙げている。PART は図らずも、「予算と業績の統合」を実施する環境作りがまだ不十分であることを浮き彫りにした。

OMB のミッチ・ダニエル長官は、2005 年度予算編成においては、PART をより効果的に利用できるよう、前述の PMAC や PMC、各省庁や外部機関からのコメントを受け入れつつ PART の改善努力を続けていくと語っている。そして、2003 年 3 月の OMB 職員宛の内部メモにおいて、PART の改善を 6 月中旬までに終了するよう指示している。また、政権が交代しても PART による評価の実施が継続されるよう、議会に法案を提出する予定である。

一回目の評価結果が発表されて日が浅いせいか、スコアカード導入時に比べて PART に対する意見は少ない。一つには、イラクや北朝鮮関連の安全保障問題や大型減税などにメディアの興味が奪われたこともあげられる。一方、GPRA に対する議会やメディアの興味が薄れてきているという指摘の声も上がっている。

(5) 共通業績評価手法 (Common Performance Measure)

毎年の予算編成方針は、OMB が春に各省庁の長宛てに送るメモに示されるが、2002 年のメモにおいて、PART と共に新規イニシアチブとして通達されたのが、共通業績評価手法の開発である。この手法は、「複数の省庁間で類似の目的を持つプログラムに共通の業績指標を開発し比較することで、直ちにプログラムが有効かどうかを判断したり、ある特定のプログラムが必要・不必要と判断するわけではない。しかし、いろいろな問題点が明らかになることで、より適切な部分へ資源を配分するための意思決定に役立つ¹³。」と説明されている。しかし、この共通業績評価手法の開発は、業績尺度を開発するのみで、プログラムの共同実施などは謳われていないことから、単に重複や無駄を省き、効果のあるプログラムへの予算のシフトを目的とした試みであると考えられる。

2004 年度の予算では、共通業績尺度開発の対象プログラムとして、以下の 6 つのプログラムが選択された。PART と同様に、少数の対象プログラムを選んで、徐々に成果を

¹³ OMB, Planning for the President's Fiscal Year 2004 Budget Request, April 24, 2002 (M-02-06)

出していこうという方針である。

低所得者層住宅支援プログラム（住宅省、農務省、内務省所管）

職業訓練と雇用促進プログラム（労働省、住宅省、教育省、退役軍人省、内務省所管）

山火事・野火管理プログラム（内務省、農務省所管）

洪水防止プログラム（連邦緊急事態管理局、陸軍工兵隊、農務省所管）

災害保険プログラム（連邦緊急事態管理局、農務省所管）

健康保険プログラム（国防総省、退役軍人省、保険社会福祉省所管）

（6）予算項目の再編成

GPRRA が定める戦略計画、年次業績計画、年次業績報告等は、OMB が毎年 7 月に発表するガイダンス（Circular No. A-11）に従い作成される。各省庁は、年次業績計画にプログラム活動を列挙することになっているが、旧来のガイダンスは、年次業績計画におけるプログラム活動の並べ方について、各省庁に裁量権を与えていた。具体的には、

各省庁毎のプログラム及び資金調達（Program and Financing：P&F）スケジュールにおける表示法（従来から、ほとんどの省庁が作成していたもの）、GPRRA 用のプログラム活動の表示法、のいずれかを選択することを許容していた。これは、業績目標の設定単位と予算書の予算項目が必ずしも一致していないためであった。2005 年度年次業績計画以降は、業績尺度と資源の結びつきをより積極的に行うために、以下のような新しいアプローチを採用していくこととなっている。

プログラム活動の名称や並べ方は、実際のプログラムやその業績尺度を示すものとなっていないことが多いため、資源と業績尺度の結びつきが難しい。この問題を解決するため、OMB はガイダンスで、下記の 2 つのイニシアチブ¹⁴を導入している。

P&F スケジュールの作成方法及び予算項目の変更

各省庁は、予算項目の P&F スケジュールにおいて、資源と業績尺度をマッチさせることを目的として、P&F スケジュールに記載するプログラム活動のリストをアウトプット（手段）（できればアウトカム（目標））リストに作り直す。具体的には、第一に、P&F スケジュールのプログラム活動のリストを、アウトプットやアウトカムのリストに置き換える。第二に、第一段階の変更に応じて予算項目数の変更、予算項目間での資源の移動を行う。2004 年度予算においては、OMB は、第一段階の取組みを奨励している。以下の表 6-1 及び表 6-2 は、2003 年度と 2005 年度の P&F スケジュールである。表 6-1 が、プログラム活動別の表になっているのに対し、表 6-2 は、アウトプット・アウトカムベースに作り変えられた表となっている。

¹⁴ OMB Circular A-11, Part 6

表 6-1 2003 年度 (プログラム活動別リスト) P&F スケジュール
(内務省魚類野生動物庁)

予算番号14-1611-0-1-302	FY2001	FY2002	FY2003
資源管理	954	997	1,049
エコロジカルサービス (pa)	212	230	225
全国野生保護システム (pa)	336	348	392
渡り鳥 (pa)	26	31	31
法的処置 (pa)	51	53	55
水産業 (pa)	93	103	100
一般事務 (pa)	128	128	142

pa : プログラム活動

表 6-2 2005 年度 (アウトプット・アウトカムリスト) P&F スケジュール
(内務省魚類野生動物庁)

予算番号123456M	FY2003	FY2004	FY2005
10種の絶滅危険種回復 (アウトカム)	55	60	60
生息地の X坪回復 (アウトプット)	30	30	30
Y坪の土地獲得 (アウトプット)	0	5	5
Zの孵化場卵放流 (アウトプット)	15	10	10
Y件の人口調査 (アウトプット)	5	15	10
X件の不法取引起訴 (アウトプット)	5	5	5

これまでの P&F スケジュールは、記載された各プログラム活動が、実際に何を達成するのかがわかりにくいものであった。例えば、表 6-1 では、「資源管理」という予算項目 (budget account) に、「エコロジカルサービス」、「全国野生保護システム」等のプログラム活動が列挙されているが、これらのプログラム活動が何を達成するのかがわかりにくい。OMB は、従来は、中には数字では示しにくいアウトカムもあることから、既存の P&F スケジュール (プログラム活動別リスト) の併用を認めていたが、現在は、予算と各プログラム活動間の関係が良くわかるように、予算項目を作り変えることを奨励している。表 6-2 は新しい P&F スケジュール (アウトプット・アウトカムリスト) の一例で、GPRA のアウトカムである「10種の絶滅危険種回復」を予算項目としたものである。

表 6-2 は、表 6-1 と正確に対応するものではないが、表 6-1 中の「全国野生保護システム」、「エコロジカルサービス」、「渡り鳥」等のプログラムの予算から、それぞれのプログラムのうち、「10種の絶滅危険種回復」というアウトカムに関連する予算が、表 6-2 に振り分け直されている。

情報一覧表の作成

連邦政府全体として、同じ戦略的目標を持つ予算を検討し、効率化を図ることを目的として、複数省庁間に共通しているアウトカムをまとめた情報一覧表の作成が進められ

ている。情報一覧表には、先述の 2005 年度内務省魚類野生動物庁の P&F スケジュール（表 6-2）に類似したアウトプットやアウトカムベースのリストが含まれており、通常、どのようなアウトプットがどのようなアウトカムに結びつくのかが示されている。OMB のガイダンスは、2005 年度予算までに全てのプログラムをカバーするよう、情報一覧表の数を増やすことを求めている。

下記の表 7 は、省庁の壁を超えた情報一覧表の一例である。この表では、「絶滅危険種を回復する」という共通のアウトカムを持つ省庁のプログラムが、内務省の複数の予算項目と商務省の予算項目にまたがってまとめて示されている。ちなみに、表 7 中の「10 種を回復」（野生動物庁）というアウトカムは、内務省魚類野生動物庁の「10 種の絶滅危険種回復」というアウトカム（表 6-2）が元になっている。

表 7：情報一覧表の例

	FY2003	FY2004	FY2005
2005年までに21の絶滅危険種を回復	144	155	165
内務省			
10種を回復（野生動物庁）	55	60	60
6種を回復（国立公園庁）	30	35	35
2種を回復（土地管理局）	10	10	15
3種を回復（開拓局）	5	15	15
商務省			
5種を回復（海洋大気庁）	40	35	40

（7）業績と予算を統合する作業の動機

PMA の目標の一つである「業績と予算を統合」する作業は、上述のような様々な手法やツールを用いて実施されているが、これは非常に時間のかかる骨の折れる作業である。進捗状況をもても、目覚しい効果が現れているとは言い難い。この努力を支えている動機は、大きく分けて以下の 3 つと考えられる。

プログラム予算へのシフト

「予算と業績の統合」により、より客観的に説得力を持って予算要求説明を行えるようになった。特に、PART のような評価システムを使うことにより、OMB と共通の認識を持って議論することができる。また、議会や一般市民に対しても、予算の正当性を説明しやすくなった。これは、業績が良い場合に予算が通りやすいことはもとより、業績が悪いと判断された場合でも、予算不足が原因であるとして追加予算を要求できることにもなる。

人事と業績の結びつきの強化

「人材の戦略的管理」は PMA の目標の一つであり、業績向上を促進する大きな動機の一つとなっている。2004 年予算教書には、これまでのような一律の昇給ではなく、業

績が良い貢献度の多い人材を優先するべきだと述べられており、そのための予算として人事院に5億ドルの基金設立を計画している。また、上級職員の給与上限を撤廃などの内容を含む、新しい給与体系を確立するための法案を準備する計画を持っている。こうした計画の背景には、2005年までに上級職員の70%が定年を迎える上、民間との人材獲得競争が激しいことから人材確保が難しいこと等がある。

更に、連邦政府内部の人事とは関係ないが、クリントン政権時代にGPRA実施で活躍した人材の多くが、退職後民間企業の業績評価部門に採用されて活躍している。政権交代と同時に、大統領指名職に就いている者は去って行くが、彼らの業績がスコアカード等で一般に公開されることで、これまで以上に、彼らのその後のキャリアにも影響を与えらると思われる。

ブッシュ大統領の強い意欲

ブッシュ大統領は、テキサス州知事時代に、州議会を巻き込んだ「予算と業績の統合」化努力を実施し、一定の成功を収めており、連邦政府でもこれを成功させようという意欲を持っている。前述のように、大統領はスコアカードを直接各省庁の長官に面談の上で手渡し、自身も常に携帯している。省庁の上級職員は大統領指名職であり、これも「業績と予算と統合」の動機の一つとなっている。OMBに30年以上勤め、これまで様々な業績評価制度を見てきた職員の話では、ブッシュ大統領は非常にこのイニシアチブに力を入れているという事である。

2.2 GPRAに対する議会の対応

(1) GPRA 関連法案への対応

2001年10月、共和党のフレッド・トンブソン上院議員が法案提案者となり、「管理弾力化法(Managerial Flexibility Act of 2001)」及び「管理自由化法(Freedom to Manage Act of 2001)」の2本の法案を上院に提出した。この2本の法案は、GPRAの一層の推進を図ることを目的としたものであり、効率的な行政マネジメントを行う上で障害になる法律及び法律条項を除去することを認める3つの事項を内容としている。その骨子は、以下のとおりである。

- ・行政マネジメントをより改善する上で、所管法律を廃止した方が望ましいのか否かについて、各省庁が精査する。
- ・マネジメントの効率化の障害となっている法律条項を大統領が認定した場合は、即刻その法律条項を廃止するための措置を議会にとらせることができる権限を大統領に与える。
- ・人事、予算、資産処分の分野において、各省庁のマネージャーがより柔軟に執行できるような様々な事項について、OMBが包括的に立法化することを認める。

しかし、両法案とも、2002年3月に上院の政府関係(Government Affairs)委員会で公聴会が開かれた後は全く動きがないまま、第107議会が終了した。同委員会のスタッフによると、2002年は国家安全保障法(Homeland Security Act of 2002)、エンロンやワールドコム会計問題などをを受けて立法化された「コーポレート・ガバナンス関連法」等緊急に対処すべき法案の審議が優先され、2001年から持ち越されていた、緊急性

の劣る多くの法案の審議までは手が回らなかったということである。

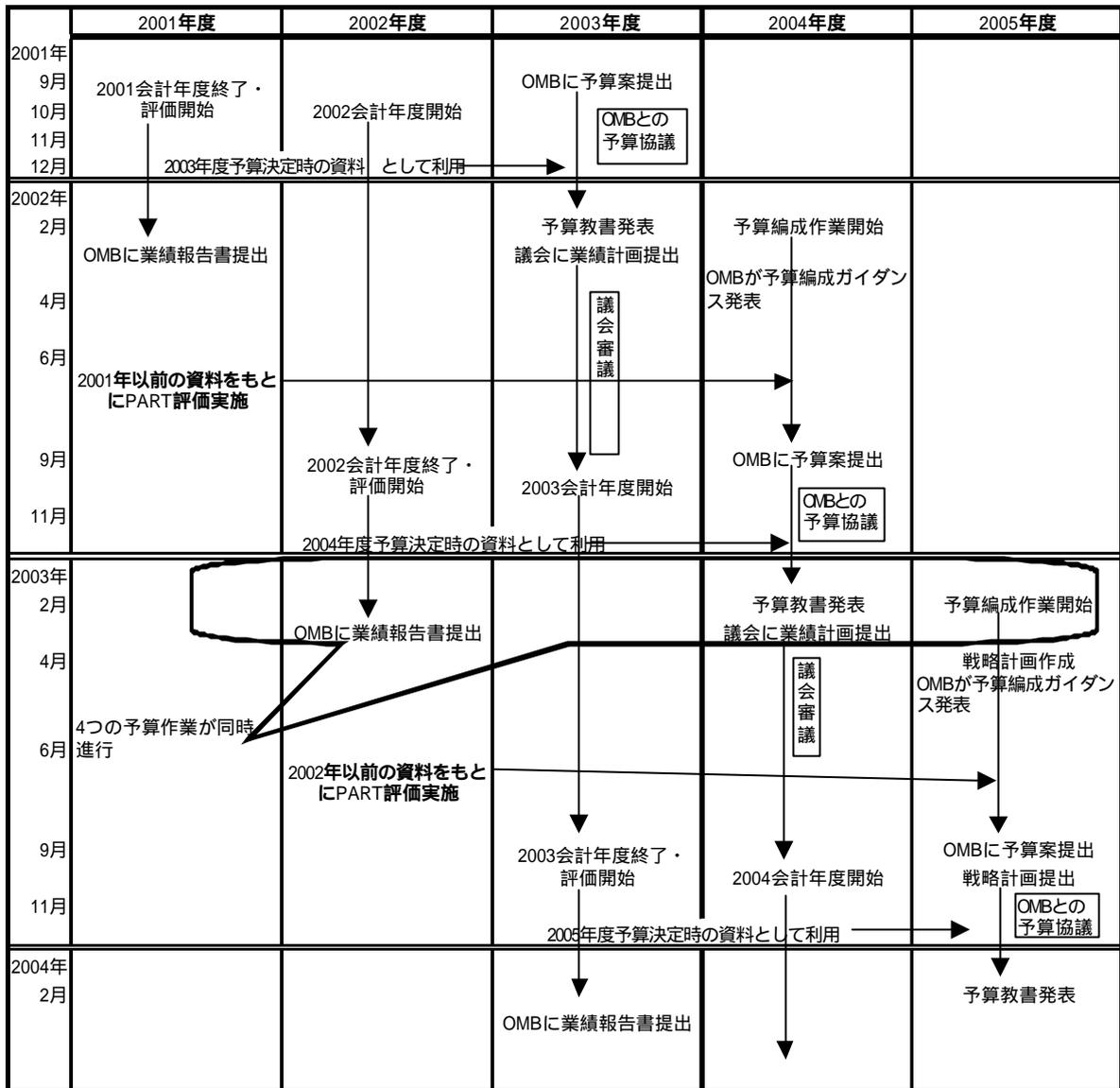
また、GPRA 関連の 2 法案の提出者であるフレッド・トンプソン議員が 2002 年秋に政界から引退した上に、第 108 議会が始まってから間もない(2003 年 1 月開会)ことからオフィスに入っていない議員が多いこともあり、両法案の現在の状況を知る人に出会うことはできなかった。だが、現時点においては、今後どの議員が両法案を担当することになるのか決まっていないようである。議会の関係者ではないが、OMB 予算分析システム担当副局長フィル・デーム氏によると、両法案はまだ有効であるようである。

(2) 2003 年度予算への対応

2003 年度予算は、本来、2002 年 9 月末までに議会の承認を受け、10 月から実施されるはずであったが、第 107 議会終了時までには承認されず、年を越えた 2003 年 2 月に承認された。議会の歳出委員会スタッフによると、選挙後に開かれる第 108 議会から上下両院共に共和党主導になることを見越して、共和党議員が承認を先送りしたためだということである。

議会での予算決定は政治的過程という面が強く、GPRA の実施努力がどこまで予算に反映されるのか、その判断は難しいところである。

表 8 : 2001 年度 - 2005 年度の予算サイクル



(注) アメリカの会計年度 (FY) は 10 月 1 日から 9 月 30 日までである。例えば、2003 会計年度は、2002 年 10 月 1 日から 2003 年 9 月 30 日までである。

(3) GPRA に対する議会スタッフの意見

2002 年 9 月に開催された 2002 年全米行政学会業績会議 (2002 Performance Conference of the National Academy of Public Administration) において、下院歳出委員会の前スタッフ部長トニー・マッカン氏は、「州・地方政府で実証されたことが必ずしも連邦政府に適しているとは限らない」と、GPRA に対して懐疑的な発言をしている。彼の発言によると、実際、ブッシュ大統領がテキサス州知事時代に、州・地方政府レベルにおける類似の行政改革を成功させているし、また、GPRA そのものも、カリフォルニア州サニバール市で実施された行政改革を原型としている。しかし、連邦政府と州・地方政府を比較すると、後者が、直接サービスの実施母体であるのに対し、前者は州・地方政府などに補助金を配分する役割を担っているため、直接の業績コントロールが難しいという決定的な違いがある。更に、マイノリティ政党の議員は、マイノリティに不利になるような予算カットには強く反対すると思われる、とのことである。

2.3 GPRA に対する評価

2002 年秋に開催された全米行政学会 (National Academy of Public Administration) 主催の会議では、OMB、GAO、民間コンサルタントから、一般的に GPRA の実施努力を評価する発言がなされている。その一部は、以下の通りである。

- ・業績と予算に関連性を持たせる必要があるという認識が職員の間を広まってきた。
- ・これまでは、より多くの予算や人員を獲得することが成功の指標となっていたため、実現不可能な目標を設定し予算増額を要求していたが、GPRA の実施により、現実的な目標を設定するようになってきた。
- ・PART、共通業績尺度及びイニシアチブを通じて、省庁横断的なプログラム間の交流が生まれている。
- ・予算項目の改革努力を通じて、これまで交流の少なかった予算編成部門とプログラム部門の交流が生まれている。

(1) 予算と業績の統合について

2002 年春に発行された GAO の報告書¹⁵において、1999 年度予算では予算と業績の統合の割合がわずか 40%だったのが、2001 年度予算では 75%と飛躍的に伸びていることが報告されている。しかし、GPRA の生みの親とも言われている、民間コンサルタントのジョン・マーサー氏は、この GAO 報告書で言われている統合は、予算と戦略目標というレベルの統合であり、各省の予算と戦略をマクロの視点から見る立場にある、省庁のトップを満足させているものの、実際にプログラムを運営する立場にあるマネージャーにとっては、個々のプログラムと予算の統合が必要であると指摘している。

GAO は、2001 年度業績報告が 2003 年度年次業績計画にどのくらい反映されているかについて、議会に報告している¹⁶。これによると、8 割の省庁が、2001 年度に問題 が

¹⁵ GAO, MANAGING FOR RESULTS: Agency Progress in Linking Performance Plans With Budgets .. GAO-02-236

¹⁶ GAO, Reported agency actions and plans to address 2001 management challenges and program risks,

ある（High Risk）と指摘されている項目が改善されたと報告している。しかし、何がその改善を促したかという、肝心の要因について示すことができているのは、23 省庁のうちわずかに 8 省庁に過ぎない。

（2）OMB 及び議会に対する各省庁のプログラマネージャーの不満

2003 年 2 月に、民間シンクタンクである業績研究所（Performance Institute）が実施したフォーラムでは、省庁のプログラマネージャーから OMB と議会の両方に対する不満の声があがっている。

OMB に対しては、業績を正確に計ることのできる業績尺度の事例をもっと示して欲しい、GPRA と PART の業績尺度に一貫性を持たせて欲しい、PART 質問表の回答にあたって OMB 職員が省庁と話し合う時間が少ない等の不満がでている。表 9 にみられるように、省庁は同時に 3 つから 4 つの年度の予算に関わらなければならない。例えば、2002 年 2 月には、OMB への 2002 会計年度（以下、「FY」という。）の業績報告書の提出、FY2003 の予算の執行中、議会への FY2004 の業績計画の提出、FY2005 の予算案の作成準備というように、4 つの年度の予算に何らかの形で同時に関わっている（表 8 を参照）。2003 年は、これらに 3 年毎に改定する戦略計画（FY2003 - 2008）と PART 評価の作業が加わり、職員の作業量が一層増えている。実際、OMB 自身が 2003 年の PART 評価を実施するための人員が不足しており、外部委託しなければならないかもしれないという状況にある。

また、議会に対しては、特に、2003 年度歳出予算法の承認が 4 ヶ月も遅れたことを指摘し、2003 年の年次業績計画の実施に大きな支障が生じることに對する理解のなさを批判している。

（3）GPRA の問題点に関する会計検査院（GAO）の指摘

会計検査院長デビッド・ウォーカー氏が 2002 年 9 月議会の公聴会¹⁷で行った証言に、GPRA の直面する問題点がよくまとまっている。その主要な問題点は、以下の通りである。

- ・自由裁量予算（非義務的経費）の割合が、1962 年には 68%だったのに対し、2002 年には 36%となっており、半分近く減少している。2030 年までにベビーブーマーのほとんどが年金受給者となることから、この傾向は一層進むと見られている。予算のパイが小さくなるほど、最適な予算配分が重要になる。
- ・これまで類似のイニシアチブが失敗した要因の一つは、業績評価の結果が良ければ予算配分の増額に直接結びつくというように、業績評価の結果と予算配分との関係が公式的なものとして理解されてきたことにある。たとえ、効果をあげているプログラムであっても、優先度が低い場合は予算を配分すべきではない。したがって、GPRA の規定に基づく報告書等は、あくまでも予算意思決定の資料として扱われなければならない。

- ・しかし、資料として利用するためには、データが正確でなければ正しい判断が下せない。また、データが正確であっても、目標が明確でない場合は間違った判断をしてしまう。
- ・最終的な予算支出権限は議会が握っているため、議会の継続的な協力と理解が必要である。

2.4 交通省（DOT）における GPRA の運用

各省は、GPRA の規定により、毎年、業績報告及び業績計画を策定することが求められており、DOT もそれに従っている。業績報告はこれまでの業績を国民に対して報告する文書であり、業績計画は今後の戦略目標及びその戦略目標を達成する上でのアウトカム目標及び業績目標等を記載した文書である。

（1）DOT の「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」

DOT の「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」は、上述のように、GPRA の規定に基づき策定されたものであり、業績報告と業績計画が一体の文書となっている。

ここでは、まず、「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」の戦略目標・アウトカム目標・業績目標の関係について整理する。次いで、その業績目標のうち、わが国でも国民の関心が高い施策の一つである「交通渋滞」に着目して、具体的な戦略的決定の内容について説明する。

「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」の戦略目標・アウトカム目標・業績目標
「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」には、4 つの戦略目標及びそれに関連するアウトカム目標・業績目標等が掲げられている。以下は、戦略目標・アウトカム目標・業績目標についてまとめた表である。

表 9：2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画における
戦略目標・アウトカム目標・業績目標一覧¹⁸

戦略目標	アウトカム目標	業績目標
安 全 性	交通に関する死者の削減 交通に関する負傷者の削減	道路の安全
		航空の安全
		海上の安全
		鉄道の安全
		都市交通の安全
		パイプラインの安全
		危険物の安全
国家安全保障	犯罪・テロへの弱点を減らし、地域の安定を促進	航空の安全保障
		沿岸及び港湾の安全保障
	国家防衛能力の増強	戦略的機動性
	麻薬・労働者の流入の抑制及び不法入国者の削減	麻薬・不法入国の阻止
移動性 経済成長	物理的な道路状況の改善	道路インフラの状況
	移動時間の削減及びサービスの向上	交通渋滞
		都市交通利用率
	旅行時間の信頼性の向上	航空の遅延
		海上交通
	交通機関へのアクセスの増加	交通機関へのアクセスのしやすさ
貿易障壁の削減及び国際競争力の向上	国際航空便の運行	
生活環境 自然環境	生態系への悪影響の削減及び生態系の存続可能性の向上	水産業の保護
		湿原の保護・再生
	交通施設への悪影響の削減	DOT の施設の環境への負荷の低減
		自動車排気ガス
	交通公害の削減	原油・パイプラインの流出事故
航空機の騒音被害		

¹⁸ この一覧表は、DOT の「2001 年度業績報告および 2003 年度業績計画」に記述されている内容を基に、国土交通政策研究所において独自に作成したものである。戦略目標の具体的な意味、アウトカム目標の設定の背景や考え方及び業績目標の具体的な内容等については、上述の文書に詳述されているが、ここでは割愛した。

業績目標「交通渋滞」に関する具体的な目標の内容

「交通渋滞」という業績目標は、2003 年度業績計画の戦略目標「移動性・経済成長」のアウトカム目標である「移動時間の削減及びサービスの向上」を達成するための業績目標の一つである。「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」は、交通渋滞は経済的損失を引き起こす深刻な問題であることから、今後も引き続き ITS 技術などを利用して、既存のインフラの容量を向上させる必要があるとしている。以下の表 10 は、2003 年度の交通渋滞の業績尺度等を表にしたものである。

表 10 2003 年度の交通渋滞の業績尺度

業績尺度	年間の総合都市地域交通における混雑状況の割合(日中 14 時間のうち、道路が混雑している時間の割合)					
具体的な業績目標	都市地域の交通渋滞時間の増加率を 0.3%以下に抑える					
データ収集	約 400 の都市地域における、高速道路(フリーウェイ)及び幹線道路の状況 都市地域とは、人口密度 1,000 人/平方マイル以上の開発された地域 交通渋滞とは、交通の流れが制限速度以下の状態					
混雑状況の割合に関する過去の実績及び目標	年	1999	2000	2001	2002	2003
	目標	N/A	N/A	33.4%	33.7%	34.0%
	実績	32.6%	33.1%	33.4%		

2003 年度の「交通渋滞」に関する具体的な目標は、「都市地域の交通渋滞時間の増加率を 0.3%以下に抑える」ことであり、この目標達成のために連邦道路局が計画している主な戦略的イニシアチブ¹⁹は以下の通りである。

() ITS インフラの展開 (Deploy ITS Infrastructure)

全国道路システムインフラに関する必要要件をまとめ、試験を開始する。具体的には、ITS 建設システム技術の 40 コースを運営し、ITS 標準に関する 30 のワークショップを開催し、80 件の ITS 統合プロジェクトを選考する。

() 行政活動の制度化 (Institutionalize Operations)

州や地方の交通担当部門と協力し、行政活動の制度化を行う。具体的には、ガイドラインの普及や教育、地域フォーラム実施、事故管理や ITS 公共安全分野の関係者間のコミュニケーション向上に役立つフォーラム作り等を行う。

¹⁹ <http://www.fhwa.dot.gov/reports/2003plan/index.htm>

「連邦道路局の 2003 年度業績計画」中の「Planned Initiatives and Anticipated Results」 - 「Mobility and Productivity」 - 「Strategic Initiatives」の章に詳述されている。

() 業務状況の向上 (Elevate the state-of-the-practice)

業績基準を上げ、最新技術の導入を増やすことにより、業務状況を改善する。具体的には、信頼性の高い業績尺度データを収集する箇所を増やし、小規模なコミュニティにおける交通運営に関するガイダンスを開発し、信号がある幹線道路における適応性のある制御戦略を実施し、高速道路（フリーウェイ）システム性能のモニター及び評価プロセスの実施等を行う。

() 最新技術の促進 (Accelerate the state-of-the-art)

コミュニケーション、モニター、システム制御、次世代技術を促進するような情報の特定や開発を行う。

適応制御システムライトの実施試験、「ITS 工事の実施の手引きとケーススタディ」の開発、避難時の意思決定をサポートする分析ツールの開発等を行う。

() 貨物分析的フレームワークの開発 (Develop Freight Analytical Framework)

インターモーダル貨物データとその分析的ツールを開発し、普及させ、州・地方政府の交通部門を支援する。今後数年の間に、貨物輸送向上のための計画作りができるよう、関係団体の分析的な能力の開発を支援する。

() 貨物計画の制度的・政策的基盤の開発

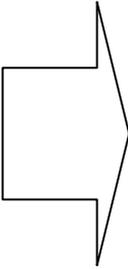
(Develop Institutional and Policy Underpinning for Freight Planning)

米国とラテンアメリカの貨物輸送を調査することにより、貨物計画の制度的・政策的基盤の開発を継続する。

2001 年度の業績報告は、ITS インフラの整備に関する目標を達成できなかったこと、州や地方政府の交通システムが経済成長に見合ったレベルで整備されてこなかったことの 2 点が、混雑が発生した外的要因であるとしている。2003 年度業績計画は、6 年間の戦略計画（期間は 2000 - 2005 年）及び 2001 年度の業績報告における反省点を反映したものとなっていると考えられる。

なお、交通渋滞に関する目標達成のための具体的な施策については、連邦道路局が交通渋滞に関するプログラムを実施していることから、DOT レベルの報告書ではなく、連邦道路局の業績計画中に記述されている。以下の表 11 は、連邦道路局の 2003 年度業績計画中の移動性と生産性（交通渋滞）という目標に掲げられている、行政活動と関連する業績目標という表からの抜粋である。

表 11 連邦道路局の 2003 年度業績計画
 移動性と生産性（交通渋滞） 行政活動と関連する業績目標²⁰

予算項目と活動		業績目標及び達成目標
<ul style="list-style-type: none"> ● 都市計画 ● 全国回廊計画・国境プログラム ● 州の境界インフラ ● ITS 標準、研究、実施テスト及び開発 ● ITS の展開 ● 交通研究 ● 価値価格試験プログラム ● 行政活動 		<p>目標：州政府と協力し、ITS インフラを展開すると共に、システム運営実施の改善を図る。</p>
		<p>2003 年度達成目標： 地域に展開する ITS 施設数を 130 に増加する。 都市地域の統合 ITS インフラを 64 に増加する。 511 番号²¹交通情報にアクセスできる国民の割合を 30%に増加する。</p>
		<p>目標：効果的な地方パートナーシップを通じて、交通渋滞の影響を緩和する。</p> <p>2003 年度達成目標： 交通渋滞緩和戦略に着目した、地方及び地域パートナーシップ数を増加する。</p>
		<p>目標：州及び連邦政府担当者は、積極的に交通渋滞を予測し、緩和に取り組むことにより、道路工事による遅滞を削減する。</p> <p>2003 年度達成目標： 州政府は、現在の工事区間の混雑状況を自己評価して基礎的な数値を把握し、それに基づいて一年後の達成目標を設定する。</p>
		<p>目標：州及び連邦政府担当者は、積極的に交通渋滞を予測し、緩和に取り組むことにより、交通事故による遅滞を削減する。</p> <p>2003 年度達成目標： 州政府及び大都市地域は、交通事故時の混雑状況を自己評価して基礎的な数値を把握し、それに基づいて一年後の目標を設定する。</p>

²⁰ <http://www.fhwa.dot.gov/reports/2003plan/index.htm>

「連邦道路局の 2003 年度業績計画」中の「Planned Initiatives and Anticipated Results」 - 「Mobility and Productivity」 - 「Strategic Initiatives」の章に記載されている表を参照されたい。なお、この表中の「予算項目と活動」欄に列挙されている各項目と「業績目標及び達成目標」欄に列挙されている各目標は、1 対 1 の対応関係にはなっていない。

²¹ 日本の 110 番に相当する米国の緊急番号は 911 であるが、911 ほど緊急ではない連絡先として提供されている準緊急番号である。

(2) 2001 年度業績計画と 2003 年度業績計画の構成・内容の比較

策定年次の異なる同一の文書を比較することにより、過去の文書と新しい文書の変更点をみることができる。(資料 2.1 及び 2.2 参照)

そこで、2001 年度の業績計画の策定や運用における課題がどのように 2003 年度業績計画に反映されたのかを明らかにすることを目的として、両者の変更点を整理するとともに、考察を加えた。以下は、主な変更点及び考察である。

(変更点)

2001 年度計画では「移動性」と「経済成長と貿易」が別々の戦略目標となっているが、2003 年度計画では「移動性・経済成長」という一つの戦略目標に統合された。これは、経済成長と移動性には不可分の要素が多いためと思われる。

2001 年度に比べ、2003 年度のアウトカム目標は、すっきりとした分かりやすいものになり、アウトカム目標の数そのものも減っている。

例えば、安全性のアウトカム目標では、2001 年度に含まれている「乗客マイル数毎、トンマイル数毎」といった目的が省かれ、交通死傷者の減少という普遍性のあるアウトカム目標に集約されている。

「移動性」の中では、2001 年度が交通システムの改善や向上を謳っているのに対し、2003 年度は「個人の移動時間短縮」や「交通利用料金の削減」といった、より顧客(市民)の立場に立ったアウトカム目標となっている。

(考察)

議員や OMB が理解しやすい簡素なアウトカム目標にすることで、予算獲得交渉時の説得力をより一層増そうとした。DOT は、ホワイトハウスのスコアカードの初回の評価の時から、「予算と業績の統合」の項目で比較的良好な評価を受け続けている。また、ジョージメイソン大学の独立評価((4)で詳述。)においても、業績達成度が明確で、データに信憑性がある等の理由で高い評価を受けてきた。このような、簡素なアウトカム目標が導入されたのは、2002 年度報告書であるが、この報告書は第一位の評価を受けている。

より普遍性のある包括的なアウトカム目標にすることで、多少の状況変化でアウトカム目標を変更しなくて済むようにし、一つのアウトカム目標が長期間にどのように変化していくかを観察することができるようにした。上述のジョージメイソン大学評価でも、DOT は経年データを提供していることが評価されている。

2001 年 9 月のテロ事件を契機に、より積極的な国家安全保障のアウトカム目標を設定することで、効果的な安全保障をめざしている。軍の移動が可能な交通インフラの容量を保証するといった消極的なアウトカム目標に代わり、不法侵入の削減、地域安全のための支援の拡大、外国の燃料への依存の軽減といった積極的なアウトカム目標が導入されている。

(3) GAO 報告書の指摘事項

DOT の「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」には、GAO 及び DOT 総括監

察官（DOT Inspector General：IG）等がそれぞれ出す報告書で指摘している、今後改善すべき事項（マネジメント・チャレンジ事項と呼ばれる。）等が盛り込まれている。GAO は 1999 年から 2 年おきに、「マネジメント・チャレンジとプログラムリスク」という報告書を発表し、各省庁の問題点を指摘しており、例えば、1999 年及び 2001 年の報告書では、DOT が掲げた大型トラック事故による死傷者の削減目標が達成されていない点に着目し、今後改善すべき事項だと指摘している。DOT も、2003 年度の業績計画の中に大型トラックによる事故の原因を探る調査を含めている。しかし、大型トラック事故が減少していないために死傷者の削減目標が達成されないことは指摘していない。この点について、GAO と IG はマネジメント・チャレンジ項目の一つとして指摘しているものの、DOT の業績計画はその解決のために実施する取組みを示すに留まっている。

これに対し、2003 年 1 月に発行された最新の GAO 報告書は、「1999 年の報告書でも指摘しているように、大型トラック事故の削減に寄与する施策を決める努力が進んでいない。これは、DOT が、大型トラック事故の発生原因を十分把握していないためである。」と厳しく指摘し、「議会の指導の下、事故発生原因を探る複数年の大型調査を実施中である。」と報告している。

もちろん、「道路の安全」という業績目標の業績尺度は、大型トラックの事故削減だけではない。しかし、DOT の業績報告と GAO の報告書を比較すると、後者がよりの確に問題点を指摘していると言える。

一方、交通分野において、「道路の安全」と同様に大きな課題であると思われる交通渋滞の緩和に関しては、GAO 報告書中のマネジメントリスク項目には含まれていない。DOT の報告書では、州・地方政府との連繋や技術協力、ITS 等の技術によって渋滞を緩和すると記述しているのに対して、GAO 報告書は、交通渋滞緩和は道路に関する施策のみで解決できる問題ではないことから、鉄道、航空、海上といったあらゆる交通モードを効果的に結びつける必要があると指摘し、より包括的な政策の必要性を述べている。

（４）第三者による独立評価

Mercatus Center の独立評価

ジョージメイソン大学付属の Mercatus Center は、各省庁が業績の自己評価の結果として発表する業績報告書について、その信頼性や客観性を第三者の立場から評価し、発表している。これを独立評価といい、毎年 4 月末に実施されている。この独立評価は、同センターの政府信頼性プログラム部門が自主的に行っているものであり、法律等の規定に基づくものではなく、また、省庁から委託を受けて行われるものでもない。しかし、この結果は、メディアで大きく取りあげられる他、議会の公聴会でも発表されるなど、議会及び省庁に対して実質的な影響力を持っている。

なお、同センターの最新の評価においては、DOT の 2001 年業績報告書がトップにランクされている。

独立評価の具体的項目

Mercatus Center は、透明性、一般への貢献、リーダーシップの 3 項目の評価を行っている。独立評価の具体的な項目は以下の通りである。

(透明性)

- ・経年データは含まれているか。
- ・報告書は理解・評価しやすいものか。

(一般への貢献)

- ・省庁の活動が国民に与える利益 (benefit) を明確にされているか。
- ・原因と結果のリンクが十分になされているか。

(リーダーシップ)

- ・報告書が将来の意思決定に活かされているか。
- ・報告書が戦略的なマネジメントを行う上で活用されているか。

独立評価において DOT の業績報告書が高得点を得ている根拠

(透明性)

- ・省のホームページから報告書を探しやすく、HTML、PDF の両方のファイルが用意されている。
- ・報告書がよく整理されていて、読みやすく、情報量も多い。
- ・業績データの説明が良くできている。
- ・歴史的なデータが含まれており、業績を大局的に見ることができる。

(一般への貢献)

- ・戦略目標、アウトカム目標、業績目標が全てアウトカムとして説明されている。
- ・業績尺度は信頼性があり、目標にリンクされている。

(リーダーシップ)

- ・今後改善すべき事項 (マネジメント・チャレンジ事項) について、報告書を通じて一貫した表示がなされている。
- ・既に目標を達成している項目についても、更に改善しようと努力している。

独立評価において指摘されている問題点

- ・DOT長官が冒頭の挨拶で「すばらしい進歩を遂げている」と述べているのに対し、実際には全体の目標の57%しか達成できていない。
- ・目標が達成できない項目についての説明が、省の内部の業績より外的要因が原因と説明されている項目が多い。
- ・上述に関連して、データが明確であるにも関わらず、省庁がアウトカム目標にどこまで影響を与えたかの関連性が見えにくい。
- ・各業績目標に対する予算は示されているが、業績と予算配分との間のリンクについての説明がなされていない。

おわりに

ブッシュ大統領は、「大統領管理アジェンダ」(PMA)で、政権の行政改革への取組みの決意を示しており、ここに掲げられた5つの目標の1つである「予算と業績の統合」は、まさにGPRAのseeからplanへのフィードバックを強化しようとするものである。これは、ブッシュ政権が、これまで実施されてきたGPRAの取組みにおいて、業績と予算のリンクが重要であるにも関わらず、上手く行っていないという判断をしていることを示している。ブッシュ政権は、2001年10月に、スコアカードによる業績評価を行うという通達を出したほか、2002年からはプログラム査定といった業績評価からのアプローチと、共通業績評価手法の開発や予算項目の再編成と言った技術的なアプローチの両方からこの問題に取り組んでいる。中でも、PARTは、その開発のための専門家チームを作るなど力が入られている。OMBでは、今後期待できるツールとして、立法化を検討している。

このように、期待されているPARTではあるが、第一回目の実施結果は、半分以上がデータ不足や業績目標が明確に定められていないために評価不能というものであった。これは、省庁内部のGPRAの業績評価への理解が未だ不十分であることを反映している。2003年2月に開催された業績研究所主催の「Applying the PART to the Research and Development Programs」というフォーラムでは、各省庁の複数のプログラムマネージャーが匿名で、PARTやGPRAの業績評価というコンセプトがよくわからないと発言している。もっとも、各省庁の幹部に対しては、スコアカードや給与体系の改革案等により、業績評価を実施する動機付け等を行うなど、業績評価の努力はなされている。しかし、GPRAの業績評価は基本的には自己評価であり、プログラムの業績に最も影響を与えるのはプログラムマネージャーであることから、彼らに対する動機付けが重要であるといえる。

DOTの年次業績報告書は、第三者機関のMercatus Centerが実施する評価において、23省庁中最高得点を得ている。報告書に使われているデータに信頼性があり、他の省庁が策定に苦労している業績尺度や業績目標も明確に定められていると評価されている。しかし、最高得点を得たDOTの報告書でさえも、「業績と予算の間の関連付けが説明されていない」という評価を受けている。また、目標が達成できなかった理由を外的要因で説明している場合が多いとされている。もっとも、OMB職員も、国務省の「中東の和平」といった目標のように、数字で示しにくく、アウトプットやアウトカムを限定しにくい目標も多いことから、業績と予算のリンクが難しいことを認めている。

また、GAOの予算・会計・情報管理部長のポール・ポーズナー氏は、「予算と業績の統合」の成功には、大まかに定められた目標達成にプログラム毎の細かい管理を必要としない環境、プログラムの業績向上が何らかの形で報われる環境の整備等が必要となる。このような業績の成果と予算額が機械的に連動する以外のアプローチをミックスして、各省庁にふさわしいように判断していかなければならないと述べている。

GPRAが全省庁で本格的に実施されるようになってから、2003年9月でちょうど6年を経過する。6年というのは、GPRAの戦略計画の計画期間でもある(ただし、戦略計画は原則として、3年毎に改訂される。)年次業績計画が、6カ年の戦略計画における目標を達成するために毎年策定される計画であることを考えると、2003年は、GPRAに

基づいて策定される戦略計画の「plan - do - see」のマネジメントサイクルが一巡する年だといえる。しかしながら、イラク戦争や大型減税法案の影響により、2003年の財政状況は厳しくなることが予測される。このため、GPRAによる業績の評価と予算の統合が適切に行われるのか、また、2003年9月末までに策定される新しい戦略計画において、過去の戦略計画からのフィードバックが適切に行われるのかについて、不透明な部分があることは否めない。しかし、基本的には、これまでの6年間の成果を振り返った上で、新たに戦略計画が作られる。その際には、ここで紹介したような取組みを生かしながら、see から plan へのフィードバックが行われることになる。

わが国においても、業績を適切に評価し、次の予算に反映させていくためには、アメリカのスコアカード、PART 等の試みは非常に参考になる。しかし、こうしたツールの導入に当たっては、既存の予算・法律等の制度の見直しをしないまま上乘せするだけでは、事務負担の増大だけを招き、効果的・効率的に業績を上げることがかえって難しくなりかねないことに十分留意する必要がある。

(注) 本研究に当たり、以下の方々にインタビューを実施した。

Phil Dame, Deputy Assistant Director, Budget Analysis and Systems, OMB

Walter Groszyk, Special Advisor, Performance and Budget, OMB

Robert Litterny, Legislative Director, Hon. John Oliver, House of Representative

Clerk, Government Affairs Committee, House of Representative

2001 年度業績計画		2003 年度業績計画	
戦 略 目 標	戦略目的及びアウトカム目標	戦 略 目 標	戦略目的及びアウトカム目標
経 済 成 長 と 貿 易	<p><戦略目的> 効率的で柔軟な交通を通じて、米国の経済成長を促進し内外における競争力を高める。</p> <p><アウトカム目標></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 交通の効率とサービスの質の変化を考慮にいれ、交通にかかる実質的な経済コストを削減する。 2. 米国の経済成長と貿易を促進する交通の改善が、インフラ投資のコスト効率に関する大統領行政命令に準じて、コスト効率の良い手段でなされることを保証する。 3. 人、物、サービスが目的地に到達するまでの平均移動時間を削減する。 4. 人、物、サービスが目的地に到達する信頼性を向上させる。 5. 貿易障壁を削減し、経済的な規制緩和を支援し、交通に関連したサービス分野の国内外の市場における競争を促進する。 6. 国内の交通関連の財・サービスの輸出を促進することにより、米国の国際競争力を向上させる。 7. 主要な交通投資を通じて、望ましく、持続可能な、費用対効果の高い地域的・地区的な経済開発を加速する。 8. 交通分野関連の教育や啓発活動を増加させる。 9. 特に中小企業、女性が運営する企業、北米インディアンが運営する企業、不利な立場にある企業が DOT 及び DOT が支援する契約や補助金事業へ参加することを支援することを通じて、全てのビジネスのために機会を拡大し、経済成長を促進する。 10. 賢明かつ費用対効果の高い交通投資を通じて、米国の経済成長と貿易を増加させる。 		

2001 年度業績計画		2003 年度業績計画	
戦 略 目 標	戦略目的及びアウトカム目標	戦 略 目 標	戦略目的及びアウトカム目標
国 家 の 安 全	<p><戦略目的> 交通システムが軍の移動にとって安全かつ利用可能であること、国境を不法侵入に対して安全にすることにより、国家安全保障戦略、国家麻薬制御戦略などの国家戦略を支援し、重要な国家安全保障上の利益を推進する。</p> <p><アウトカム目標></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 交通システム及びその利用者への国際的危険に対する弱点と影響を軽減する。 2. 国家安全保障上の必要を満たすよう、全ての商業交通モードの準備と容量を保証する。 3. 交通の物理的インフラ、情報インフラ及び技術が、軍の移動、訓練、動員時の後方業務を容易にするのに十分であることを保証する。 4. 大統領国家安全保障戦略及び他の安全保障関連計画を支援するため、DOT が所有、管理、調整する戦力の運営や有事の際の資源を含む資源を準備する。 5. 米国に流入する非合法薬物や不法入国者を削減する。 	国 家 の 安 全	<p><戦略目的> 人と物の輸送のための交通システムの安全を保障し、国家安全保障戦略を支援する。</p> <p><アウトカム目標></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 犯罪やテロに対する交通システム及びその利用者の弱点を減らす。 2. 国家防衛の必要を満たすよう、交通システム能力を増強する。 3. 米国に流入する非合法薬物を削減する。 4. 米国に流入する不法入国者を削減する。 5. 米国が主権を持つ領域への不法侵入を削減する。 6. 米国の利益のために、地域の安定を推進するための支出を増やす。 7. 交通関連分野において、外国燃料への依存度を軽減する。

2001 年度業績計画		2003 年度業績計画	
戦 略 目 標	戦略目的及びアウトカム目標	戦 略 目 標	戦略目的及びアウトカム目標
生 活 環 境 及 び 自 然 環 境 の 改 善	<p><戦略目的> 交通の影響を受けるコミュニティや自然環境を保護し、より良いものとする。</p> <p><アウトカム目標></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 交通施設への投資を通じて、コミュニティの持続可能性と住み良さを向上させる。 2. 交通関連の公害や温室効果ガス放出量を削減する。 3. DOT 所有の施設や機材により影響を受ける自然環境やコミュニティの環境を向上させる。 4. 自然環境やコミュニティ、特に不利な境遇下にあるコミュニティに、交通施設の設置、建設、運営が与える負の影響を削減する。 5. 海洋生物資源の状況を改善する。 	生 活 環 境 及 び 自 然 環 境 の 改 善	<p><戦略目的> 交通の影響を受けるコミュニティや自然環境を保護し、より良いものとする。</p> <p><アウトカム目標></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. コミュニティの持続可能性と住み良さを向上させる。 2. 交通が生態系や自然環境に与える負の影響を軽減する。 3. 生態系の成長可能性を向上させる。 4. 交通施設が自然環境に与える、負の影響を軽減する。 5. 交通施設や交通サービスに関する受益と負担に関して、低所得者層やマイノリティコミュニティに対する公平性を向上させる。 6. 交通公害を軽減する。

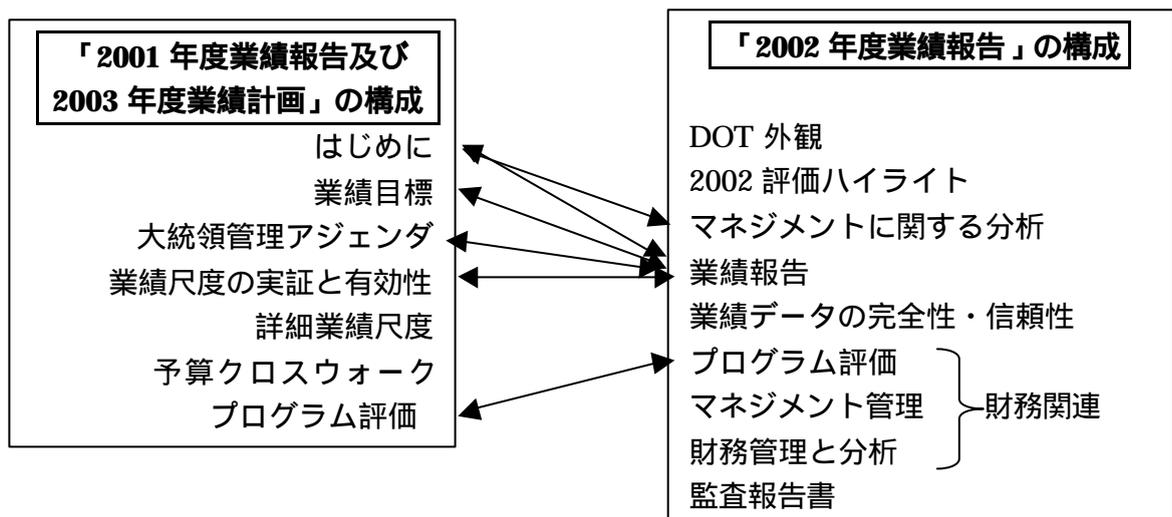
資料 2.2 DOT「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」と

「2002 年度業績報告」、「2004 年度業績計画」の構成・内容の比較

「2002 年度業績報告」と「2004 年度業績計画」は、「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」が一体の文書として作成されたのとは異なり、物理的に別々の報告書として作成・公表された。そして、「2002 年度業績報告」には、2000 年連結法に基づき、業績報告書に連結財務表、監察官による報告等が付け加えられている。

内容的には、「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」と「2004 年度業績計画」はほぼ同じ構成である。「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」と「2002 年度業績報告」についても、「2002 年度業績報告」で新たに財務関連の報告が加わったことのほかに、大きな変更点はない。

表 1：「2001 年度業績報告及び 2003 年度業績計画」と
「2002 年度業績報告」の構成比較



「2002 年度業績報告」では、報告書を読むに際し留意すべき点について、以下のよう
に指摘している。

DOT の活動と評価結果：資源と結果の関係は複雑で、例えば、沿岸警備隊の不法入国
者阻止プログラムのように、成果がその年の活動や外的要因に影響を受ける場合と、交
通渋滞緩和プログラムなど前年以前の活動が成果に反映されてくる場合がある。この点
を理解して業績トレンドやアウトカムを見ていく必要がある。

(留意点)

- ・会計年度と暦年：2001年度業績報告のほとんどは、会計年度に基づいている。しかし、州政府からの報告など、従来、暦年でデータを収集しているものもある。両方ともデータとして満足できるものであるが、その旨記載してあることに留意すべきである。
- ・州政府など第三者のデータが報告書提出締め切りに間に合わない場合は、部分年のデータや、これまでのトレンドをもとに見積もった数字を採用している。
- ・DOTのプログラムは外的要因に影響されやすいものが多いため、単年度のデータと経年データの両方の推移を見た上で、成果を判断しなければならない。

上述の留意点からも分かるように、DOTのプログラムは、外的要因や複数年の努力が成果に反映されるものが多い。単年度と経年データの両方を比べられるよう、業績目標ごとに1995年度からの経年データと当該年のデータを一体の表としてまとめている。

ここで、DOTの戦略目標の1つである「安全性」に関する業績目標の1つである「道路の安全」の業績目標達成状況について、2001年度業績報告中の業績報告表を例に説明する。(表2参照)

表2：「安全性」に関する業績報告表(「道路の安全」部分)

業績尺度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001 目標	目標 達成	目標 非達成
道路事故死者数 (1億VMTあたり)	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5*	1.5		
道路事故負傷者数 (1億VMTあたり)	143	140	131	121	120	116	116*	113		
大型トラック関連事 故による死者数	4,918	5,142	5,398	5,395	5,380	5,211	5,307	4,830		
大型トラック関連事 故による負傷者数 (千人)	117	129	131	127	142	140	142*	122		

VMT: Vehicle Mile Traveled (旅行マイル)

*仮置きの数値

この経年データは、「安全性」という戦略目標に関する業績目標の1つである「道路の安全」の項目で詳述されている。上の表は、一番目の「道路事故死者数」という業績尺度における目標(target)は達成されたが、その他の3つの業績尺度における目標は達成されなかったことを示している。「2002年度業績報告」では、上述の業績尺度における目標が達成・未達成となった外的要因及びDOTの関係組織が実施した活動が報告されており、長期的に改善が見られているが今後一層の努力が必要だと結論づけている。

しかし、このことは、1999年度業績報告でも述べられていたことであり、「2002年度業績報告」を見る限り、1999年から2001年の間に、業績と予算のリンクという点において、大きな進展はなかったようである。

第三章

バランス・スコアカードの果たす役割と課題

はじめに

わが国では、90年代のバブル崩壊以降経済の停滞が続き、累積債務の増大に伴う財政的な制約が強まっている一方、社会経済の成熟化に伴い、公共サービスへのニーズは増大し、多様化してきており、より効率的・効果的な行政マネジメントが強く求められている。これに対応し、欧米諸国で80年代から進められているニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management、以下、「NPM」という。）と呼ばれる新しい行政手法を取り入れた行政改革に取り組んでいる。NPMの特徴の一つは、民間企業における経営手法を積極的に導入することにある。

そこで、本稿では、民間経営手法として考案され、アメリカでは公的機関にも導入されるようになったバランス・スコアカード（balanced scorecard、以下、「BSC」という。）の果たす役割と課題について、わが国における地方自治体や民間企業等の導入事例を参考にしながら、検討する。

3.1 BSC とは

BSCとは、90年代初めに、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企業の経営手法である。戦略を遂行するために必要となる具体的な計画を策定し、統制するための経営管理システムとも言える。

表1 BSC の一例

ビジョン				
視点	財務的視点	顧客の視点	社内ビジネス・プロセスの視点	学習と成長の視点
戦略目標				
重要成功要因				
戦略的業績評価指標				
アクション・プラン				

BSCでは、4つの視点から、戦略目標と適切な成果尺度を明確に設定する。従来の企業経営では、財務的視点を重視して評価することが一般的だったが、その視点に、顧客満足、業績プロセス、成長と学習を加えて、計4つの視点から多面的に評価することが必要との考え方から生まれたものである。

近年、財務面に偏ったマネジメントは行き詰まりを見せてきている。このため、企業マネジメントにおいても行政マネジメントにおいても、上述のような複数の視点からの評価をバランスよく行うことにより、組織戦略を明確にすることが有効と考えられる。

BSCは、アメリカでは、90年代から既に公的機関にも導入されている。例えば、93年から行われているNational Partnership for Reinventing Governmentという取り組みや交通省のstrategic planの中で、BSCの考えを取り入れている。また、自治体では、ノースカロライナ州シャーロット市の業績報告が、BSCの基本に忠実に作られている。日本では、最近になって、一部の地方自治体等で導入又は導入の検討を開始している。

3.2 わが国におけるBSC理論の検討事例・導入事例

地方自治体や公営企業においては、財政状況の悪化に伴い、行政改革に関する議論が活発化した。しかし、多くの場合、財政部局が中心になり財務的視点に着目して事務事業を

評価する方向で行革論議が進められたため、必ずしもうまくいっていないようである。実際に関わった方々の声からは、財政部局が音頭をとったものの事業実施部局がついて来ず、改革に限界があったという様子が窺える。そのため、次の段階として、事務事業やマネジメントのあり方について全庁的に議論を深めることにより、行政の効率的・効果的な運営を模索するようになった。まず、各事業の評価を行うための事務事業評価から始まり、次いで、組織戦略・組織目標を明確にすることを指向し始めた。そのためのツールの一つとして、BSC が注目されたと考えられる。

ここでは、わが国において、新たなマネジメントの考え方として BSC の理論を検討又は採用した事例をいくつか紹介する。

(1)札幌市役所における検討事例

札幌市役所は、2000 年夏、職員と研究者らをメンバーとする「札幌市バランススコアカード研究会」を設置し、BSC 理論の検討に取り組んできた。その背景としては、行政改革の一環として、事業評価システム等の実施に積極的に取り組んできた中から生じたいくつかの問題点及び要因が考えられる。第一に、事業評価システムを運営する中で、「評価レベルが細かすぎるため、目標が見えづらい」といった問題が顕在化し、それを改善する必要が出てきたこと。第二に、局への権限委譲を行うにあたって、局のマネジメント能力の向上が求められたこと。第三に、行政現場に新しい行政手法として、NPM への取組みが浸透しつつあること。札幌市役所は、主にこれら 3 つの背景から、そうした問題点やニーズに応えるツールとして BSC 理論を検討してきた。

また、今後の札幌市役所における経営改革の進め方等を示した「札幌市行政経営戦略」(2002 年 5 月策定)においても、BSC の検討例を挙げている。ここでの BSC は、協働、顧客、財務、内部プロセス、環境、学習と成長、の 6 つの視点を意識しながら局区マネジメント(注：札幌市においては、市役所内の部局及び行政区を総称して局区と呼んでいる。)を行うためのツールとして考えられている。この検討例に基づき、局区マネジメントの強化を図るため、BSC の導入を検討していくこととしている。

(2)三重県病院事業庁における導入事例

三重県病院事業庁は 2002 年 3 月、第 2 次三重県病院事業経営健全化計画³(2002～2003 年度)を策定し、新たなマネジメントシステムを導入した。これは、第 1 次経営健全化計画(1998～2001 年度)が財務的視点に偏った計画であったこと、きちんと全職員に浸透しなかったこと等の反省を受けている。この新たなマネジメントシステムの導入により、「計画・実践・評価」サイクルの定着を図るとともに、目標と戦略を常に点検し、計画を推進することとしている。

三重県立病院は、経営健全化計画の目標として、3 つの健全化を掲げている。機能の健全化、収支の健全化、自立の健全化、の 3 つである。は、顧客である患者、地域住民、県民の視点に立って病院づくりを行い、「良質で満足度の高い医療」の提供を目指すものである。は、良質な病院サービスを提供していくため、病院単位での経常利益を確保し、経営基盤の安定を目指すものである。は、求められるサービスを実践する人材と自

¹ 名取雅彦(2001)

² 札幌市役所(2002)

³ 三重県病院事業庁(2002)

立できる組織づくりを目指すものである。

三重県には4つの県立病院があり、それぞれが経営上の課題を抱えていた。そこで、県立病院全体及び各県立病院の戦略・目標を明確化し、職員に浸透させるために、BSC理論を取り入れた独自のマネジメントシートに記載することにしたわけである。

このマネジメントシートの中身は、絶えず職員間で議論され、改訂されるべき性質のものである。三重県病院事業庁では現在、各県立病院単位でその議論が行われている。

(3)その他の地方自治体等におけるBSCに関する検討状況

そのほかにも、BSC理論の検討が積極的に進められている地方自治体がある。例えば、兵庫県姫路市で、2003年度からの導入に向けて現在、試行的に実施しているほか、神奈川県鎌倉市でも、今年度、BSC理論の導入の是非について議論を行っている。

3.3 BSCの果たす役割

前述の検討及び導入事例にみられるように、BSCの検討・導入のきっかけや目指すところは様々である。ともすれば、マネージャーの職員管理ツールとして活用されがちであるが、BSCは成果主義を前提としたツールであり、組織の使命(mission)やvisionと個別具体的な仕事との関係を見やすくするためのものでもある。このため、地方自治体や公的機関の組織マネジメントにおいても、BSCは以下のような大きな役割を果たすと考えられる。

第一に、BSCを作成するための議論の過程で、組織の使命(mission)やvision、組織における価値観や課題、目標等が職員の間で共有されていくという点において、大きな役割を果たす。この観点では、BSCを仕上げることよりも、BSCを作るプロセスに大きな意味があるといえることができる。第二に、組織戦略・目標作りのたたき台として大きな役割を果たす。BSCを作る過程で、組織が抱える課題が整理、明確化されることから、マネージャーが組織戦略や目標を決定するのに有効である。第三に、BSCの作成は、組織における経営感覚を醸成し、業績向上につながるという点で、効果的・効率的な行政運営に向けた大きな効果をもたらす。

3.4 BSCの課題

前述のように、BSCは様々な面で大きな役割を果たすと考えられるが、本質を見落とすと、それが全く機能しないという状況が生じ得る。大きな課題は以下の3点である。

第一に、組織の使命(mission)やvisionを明確にした上でBSCを作る必要があるという点である。BSCの作成方法に重点をおいた文献が多いことから、その本質をきちんと理解せずに導入してしまう可能性がある。すると、とかくBSC作りのノウハウを把握し、表を埋めることに専心しがちになるので十分注意しなければならない。BSCを活用するに当たっては、まず、組織ビジョンを決定し、次いで、それを実現するために必要となる目標等を記載していくステップを踏む必要がある。また、同時に、作り上げること自体よりも、むしろ、作成するというプロセスそのものが大切であることに留意する必要がある。

第二に、BSCは、作成後も絶えず見直す必要があるという点である。最初から完璧なBSCを作成する必要は全くない。作成後も引き続き組織内で議論を行い、その中で当初作成したBSCに基づくマネジメントの問題点を把握し、その上で常に見直し、より組織の戦略にマッチした戦術へと更新していくことが求められる。

第三に、BSCのスタッフ部門への適用を進めるという点である。執行部門では、定量的

な成果指標を設定することが比較的容易であることから、BSC の導入を進めやすい。一方、スタッフ部門では、定量的な成果指標を設定することが困難なため、苦慮することが多いと考えられる。しかしながら、スタッフ部門も、執行部門を指揮監督又はサポートするために、組織戦略や目標に従って活動する主体であることに違いはなく、抽象的なものに留まるにせよ、何らかの成果指標を設定することが有効である。もっとも、日本においては、BSC の導入は小規模な組織から始まったばかりである。従って、執行部門を受け持つ比較的小規模な組織から実験的に導入し、次いでスタッフ機能を抱える大きな組織に導入していくのが現実的な方法であると考えられる。

おわりに

BSC については、ツールとしての機能のみが強調され、作成しさえすれば効率的・効果的なマネジメントを実現できると誤解されてきた点は否めない。しかし、実は、作成のプロセスこそが重要であり、そのプロセスを通じて職員間の議論が活性化され、組織における価値観や課題、目標等が多様な視点から整理・明確化され、共有化される。その上で、マネージャーが組織戦略や目標を決定することができる。さらに、組織における経営感覚を醸成し、業績の向上につながるのである。

わが国で BSC のような新たなマネジメントツールを導入する際には、既存の制度の見直しを行わないまま屋上屋を架すこととならないよう、十分留意する必要がある。BSC は決してマネジメント改革の特効薬とはいえないが、前述のような特性を十分理解した上で活用することにより、効果的・効率的なマネジメントの手助けとなり得ると考えられる。

(参考) 三重県病院事業庁の BSC

	戦略的目標	主な成果	指標	算式	現状値	目標値	
構造的健全化	健康医療確保 水準の向上	医療サービスの 向上	救急患者取り扱い 改善率(%)	救急患者取り扱い 改善率	39.22%	39.33%	
		地域信頼度の 向上	新入院患者数(人)	新入院患者数	13,946	14,630	
		患者QOLの 向上	患者満足度(%)	入院及び外来患者アンケート「新しい友人や家族へ病院を紹介しますか」項目の 推薦率	69.0	75.0	
財務的健全化	経営基盤の安 定	経常利益の確保	経常収支比率(%)	経常収益/経常費用	95.0	100.0	
		資本効率の向上	総資本回転率(回)	医療収益 / [(期初総資産 + 期末総資産) / 2]	0.35	0.41	
		営業収益性の向上	医療収支比率(%)	医療収益/医療費用	80.3	86.4	
		経常収益率の向上	経常収益率(%)	総計経入金/経常収益	20.2	18.1	
人的・プロセス的健全化	医療の質の向上	医療サービスの向上	病院機能の向上度(%)	病院機能評価の認定(中項目各3点以上)	—	100	
		業務の効率化	生産性の向上	職員一人あたり付加価値額(千円)	(医療収益-材料費-委託費)/職員数	9,037	9,405
		職員のスキルアップ	専門的技術・サービスの向上	アンケートによる職員成長指標(%)	職員アンケート項目「プロとして成長しているか」項目の中で、「はい」回答者数の有効回答数に対する割合	12.8	30.0
		IT活用能力の向上	ITチェックリスト指標(%)	職員アンケート「パソコン有効活用度」項目の中で、「十分活用している」および「活用している」回答者数の有効回答数に対する割合	39.7	52.0	
組織風土の活性化	職員自己実現(エンパワーメント)度の向上	アンケートによる職員チャレンジ度指標(%)	職員アンケート「常に新しい仕事にチャレンジしようとしていますか」項目の「はい」回答者数の有効回答数に対する割合	14.1	30.0		

出典：三重県病院事業庁(2002)「第2次三重県病院事業経営健全化計画」

参考文献

参考文献

【第一章】

日本語文献

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

下條美智彦 (1999)「イギリスの行政」早稲田大学出版部

鈴木敦・岡本裕豪・安岡義敏 (2001)「国土交通政策研究第7号 NPMの展開及びア
ングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究 最新 NPM 事情
」国土交通省国土交通政策研究所

鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史 (2000)「PRC Note 第24号 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」建設省建設政策研究センター

田中秀明・岩井正憲・岡橋準 (2001)「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政
のマネジメントの改革 英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験」
財務省財務総合政策研究所

参照 URL

<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm48/4807/index.html>

<http://www.cabinet-office.gov.uk/pmd/index.htm>

<http://www.dft.gov.uk/>

<http://www.hm-treasury.gov.uk/>

<http://www.nao.gov.uk/>

<http://www.odpm.gov.uk/>

<http://www.official-documents.co.uk/document/cm55/5570/5570-00.htm>

<http://www.official-documents.co.uk/document/cm55/5571/5571.htm>

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200102/cmselect/cmpublicad/m/262/2071104.htm>

http://www.parliament.uk/about_commons/about_commons.cfm

【第二章】

日本語文献

鈴木敦・岡本裕豪・安岡義敏 (2001)「国土交通政策研究第7号 NPMの展開及びア
ングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究 最新 NPM 事情」
国土交通省国土交通政策研究所

鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史 (2000)「PRC NOTE 第24号 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」建設省建設政策研究センター

外国語文献

OMB の資料

1 . Memorandum

- Implementation of the President's Management Agenda and Presentation of the FY2003 Budget Request, October 30, 2001 (M-02-02)
- President's Management and Budget, Fiscal Year 2002, February 2001
- Planning for the President's Fiscal Year 2004 Budget Request, April 24, 2002 (M-02-06)
- M-02-06 Addendum, April 24, 2002
- Program Performance Assessments for the FY 2004 Budget, July 16, 2002 (M-02-10)

2 . Circular A-11

- Preparing, Submitting and Executing the Budget, June 27, 2002, Transmittal Memorandum No. 75 (Circular A-11)

3 . その他

- Notice of Establishment, Performance Measurement Advisory Council, May 29, 2002, Vol. 67, No. 103
- Instructions for the Program Assessment Ratings Tool, July 12, 2002
プログラム別ワークシート
(http://www.whitehouse.gov/omb/budintegration/part_assessing2004.html)

2003 年度予算関連資料

- 1 . Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004
- 2 . Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004
- 3 . Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004 – Appendix
- 4 . Performance and Management Assessments, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004

GAO の資料

- 1 . Department of Transportation: Status of Achieving Key Outcomes and Addressing Major Management Challenges, June 2001 (GAO-01-834)
- 2 . MANAGING FOR RESULTS: Agency Progress in Linking Performance Plans With Budgets, January 2002 (GAO-02-236)
- 3 . Reported agency actions and plans to address 2001 management challenges and program risks, October 2002 (GAO-03-225)
- 4 . David Walker, Comptroller General, Linking Program Funding to Performance Results, September 19, 2002

- 5 . Major Management Challenges and Program Risks : Department of Transportation, January 2003, (GAO-03-108)
- 6 . Major Management Challenges and Program Risks: A Government wide Perspective Highlights. January 2003, (GAO-03-95)

DOT の資料

- 1 . DOT Performance and Accountability Report 2002
- 2 . DOT FY2004 Performance Plan
- 3 . DOT Performance Plan FY 2003 and Performance Report – FY2001

参照 URL

http://www.whitehouse.gov/omb/budintegration/part_assessing2004.html

<http://www.results.gov>

<http://www.results.gov/agenda/fiveinitatives.html>

<http://www.fhwa.dot.gov/reports/2003plan/index.htm>

【第三章】

伊藤嘉博・清水孝・長谷川恵一（2001）「バランスト・スコアカード 理論と導入」
ダイヤモンド社

札幌市役所（2002）「札幌市行政経営戦略」

鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史（2000）「PRC NOTE 第 24 号 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」建設省建設政策研究センター

名取雅彦（2001）『バランスコアカード（BSC）構築による行政経営と IT ソリュー
ション（第 1 回～第 6 回）』「地方財務 2001 年 4 月号～9 月号」ぎょうせい

三重県病院事業庁（2002）「第 2 次三重県病院事業経営健全化計画」

Nils-Goran Olve・Jan Roy・Magnus Wetter、吉川武男訳（2000）「戦略的バラン
スコアカード」生産性出版

参照 URL

<http://www.city.sapporo.jp/somu/gyokaku/gyoseikeiei.pdf>

<http://www.pref.mie.jp/kenbyo/plan/2002031007.htm>

略語一覧

NPM (New Public Management): ニュー・パブリック・マネジメント

(第一章)

AME (Annually Managed Expenditure): 各年管理歳出

CSR (Comprehensive Spending Review): 包括的歳出レビュー

DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs): 環境食料農村省

DETR (Department of Environment, Transport and the Regions): 環境交通地域省

DfT (Department for Transport): 交通省

DISs (Departmental Investment Strategies): 省庁別投資戦略

DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions): 交通地方地域省

NAO (National Audit Office): 会計検査院

ODPM (Office of the Deputy Prime Minister): 副首相府

PMDU (Prime Minister's Delivery Unit): 首相直属サービス供給班

PSAs (Public Service Agreements): 行政サービス協約

PSX (Ministerial Committee on Public Services and Public Expenditure): 公的サービス及び支出関係閣僚会議

SR (Spending Review): 歳出レビュー

TA (Technical Agreement): 技術的合意

TME (Total Managed Expenditure): 歳出総額

TN (Technical Note): 技術的注釈

(第二章)

DOT (Department of Transport): 交通省

GAO (General Accounting Office): 会計検査院

GPRA (Government Performance and Results Act of 1993): 政府業績成果法

OMB (Office of Management and Budget): 連邦管理予算局

PART (Program Assessment Rating Tool): プログラム査定評価ツール

PMA (The President's Management Agenda): 大統領管理アジェンダ

PMAC (Performance Measurement Advisory Council): 業績評価諮問機関

PMC (The President's Management Council): 大統領管理会議

(第三章)

BSC (balanced scorecard): バランス・スコアカード

付 録

本付録は、2003年4月9日に国土交通政策研究所が主催した勉強会における、
澁谷和久内閣府防災担当企画官（前国土交通省政策統括官付政策評価企画官）
の発表時の説明資料「政策評価の歩みと課題」を基本としている。

政策評価の歩みと課題

2003.4.9

内閣府防災担当企画官

渋谷和久

62 (Good) Reasons for Avoiding Evaluation (UNESCO)

- 1.Our project is different.
- 14.It works, so why change it?
- 25.It might work in any other organization (region / country / technical domain) but it will never work here.
- 59.Outsiders won't understand the complexities.

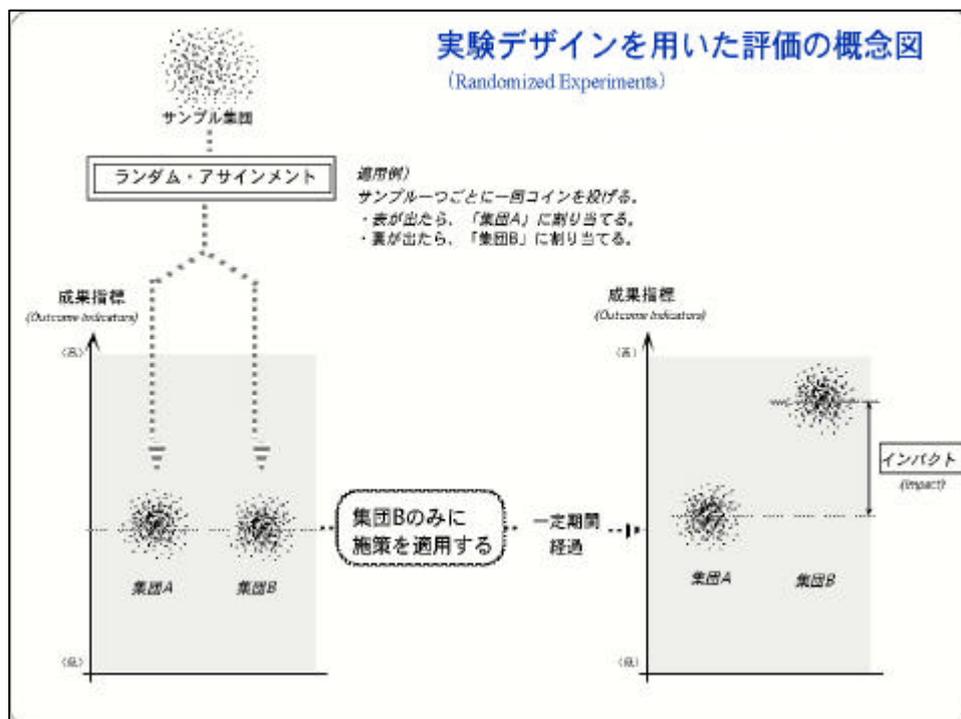
政策評価の歴史 (米国)

- 60年代 PPBS「科学的評価を予算に反映させる」プログラムの殺し屋
- 以後、「事前評価」への信頼性なくなる
「事前」は「政策分析」policy analysisの対象 (費用対効果分析は評価とはよばない)
- GAOを中心に事後評価全盛 プログラム評価

プログラム評価とは何か

- 「プログラム評価」とはアンブレラ・コンセプトであって、「評価方式」ではない。(我が国評価担当者の大いなる誤解)
- その基本は「プログラム理論」= 入力があれば出力が予期される (連動しあった、複数の仮説から成る体系 :パス図を想定する)もの (わかりやすく言えば、あるプログラム (施策群) とその効果に関する「因果仮説」を構築すること)

- **評価「evaluation」とは仮説を検証すること。**
(我が国の評価関係者はこれを十分理解していない)
- よって、プログラム評価とは、プログラム仮説の検証であり「政策評価」と同義。その基本はインパクト分析。



プログラム評価の流れ

- プログラム仮説の提示 (政策目標を設定し、その実現に寄与する各種施策を明示、効果発現に至る因果プロセスを提示)
- 仮説の検証
 - 1)セオリー評価 (事前分析の妥当性検証)
 - 2)プロセス評価 (実施過程のマネジメントの妥当性を検証)
 - 3)インパクト評価 (効果を検証)

本来は・・・

- プログラム評価とは、 事前の目標設定・政策分析、 実施過程のマネジメント、 事後の効果 の「マネジメントサイクル」すべてを検証する概念。
- ロッシが、それぞれを分解して評価手法として整理、以後、「プログラム評価」概念に混乱が生じる。

科学的評価」論

- 「プログラム評価」の具体的手法が注目され、実験計画法等を活用した専門的評価が盛んになる 評価研究の発達
- すべての施策、事業を「介入」intervention とよび、介入以外の全ての状況が不変ないしは等しい (*ceteris paribus*) という前提で評価するのが「科学的評価」の基本

実用重視の評価

Utilization-Focused Evaluation

- 科学的評価を追求しても、政策意思決定権者から活用されなければ意味がない。
- 現実の政策は多様な主体の利害を調整する中で決定される。多くの問題を抱える中で、何が真の課題であり、現状を改善するために何をすればよいかの判断に資するエビデンスevidenceを提供することが実践的。

プロセス評価

- 教育学の「形成的評価」をルーツに持つ
- やるときめたことを達成したらよしとしようという「マッチポンプ」的構造が基本（モニタリング）
- その過程において改善点を見出そうとする「形成的」な価値を持つに至る（モニタリング＋課題発見、改善）
- 企業経営における「目標管理」につながる

プロセス評価の発展形としての 業績測定

Performance Measurement

- 民間企業で目標管理手法として幅広く導入
- 行政への導入を模索（NYCで80年代から開発）
- 警察、清掃等の部局で執行面の改善に効果をあげる
- ハトリーらが一般的手法として開発、市役所、州政府等が導入を始める（90年代前半）

プログラム評価体系

セオリー評価



仮説の提示
= 政策分析policy analysis

プロセス評価



「実用重視の評価」
業績測定
Performance Measurement

インパクト評価



「科学的評価」

1993年米国GPRA Government Performance & Results Act

- 「戦略計画」を策定し、アウトカム目標を重視するマネジメントへの転換を目指す。
- そのため、「業績測定」を連邦政府の政策企画立案部局にも全面的に導入。
- 一方で、「プログラム評価」の実施も義務付ける。

GPROがもたらした用語の混乱

- 「プログラム評価」= プログラムの事後評価というほどの意味
- 米語では施策が予算化される前はpolicyとよび、予算化されるとprogramとよぶ。
- 「事前評価 = policy analysis」、事後評価 = program evaluation」という概念整理が行政関係者の間で定着

評価研究者の怒り

- 全米評価学会は、昨年まで業績測定を「評価」と認めず
- 「正しいプログラム評価理論」が改めて紹介される
- 業績測定は、プログラム評価の1過程であるプロセス評価の1類型にすぎない

GPRRA立案者の思い

- 目標設定 (戦略計画の策定)をパブリックインボルブメントを通じて行うことで、「開かれた行政」「国民に優しい連邦政府」が実現される
- 個別施策の有効性等を検証することよりも、国民が求めている目標が達成されているのかいないのかのエビデンスこそが重要

業績測定の意義

- Strengthens accountability
- Enhances decision-making
- Improves customer service
- Assists governments in determining effective resource use
- Supports strategic planning and goal-setting

WHY MEASURE PERFORMANCE?

If you don't measure results, you can't tell success from failure.

If you can't see success, you can't reward it.

If you can't reward success, you're probably rewarding failure.

If you can't see success, you can't learn from it.

If you can't recognize failure, you can't correct it.

If you can demonstrate results, you can win public support.

Reinventing Government
David Osborne and Ted Gaebler

我が国の混乱の始まり

- 平成 8年 三重県 事務事業評価」
日本能率協会による
- 平成 9年 行革会議最終報告 政策評価」
能率性チェックの行政監察に対し、施策の
改廃につなげる
- 平成10年 上山信一 「行政評価の時代」
個々の政策、施策等の評価ではなく、行政
組織のパフォーマンスの評価 = 業績測定

- 平成11年 政策評価標準的ガイドラインの策定に着手 (総務庁)
- 公共事業評価は必要 = 「事業評価」
- GPRAと同じ手法も必要 = 「実績評価」
- プログラム評価も必要 = 「総合評価」
ここでいう総合評価は、掘り下げた評価という程度の意味

そもそも「評価」という日本語が 誤解を招く

日本語で「評価」というと「権威者が判定する」ことをイメージ

「第三者評価」信仰

客観的評価 = 第三者評価

総務省の「総合評価」概念

- 評価は仮説の検証
- 評価対象の施策に関し、あらかじめ目標、効果予測等が提示されていて、その達成度等を検証する (これが「科学的評価」)
- しかるに、「総合評価」とは、「目標の妥当性も含め総合的に評価する」とある。いったい何に照らして??
- 全知全能の第三者が断を下すことが「客観的」?

評価の目的がいかにも「日本的」

- 三重県も国も「行政改革」の一環として導入
- 目的は「行政の無謬性神話の打破」= 行政の監視
- 第三者が断を下した「評価」結果を政策に反映させるべき (間違いを正す)

- 各省の政策評価はしょせん「お手盛り」
- 第三者が厳しくチェックするべき
- 評価とは、無駄な事業をなくすこと

評価についての考え方

- 評価を統制の道具、「間違い探し」に使おう
とすることは行政監察的発想
欧米人はsniffingとよぶ
- NPM型評価は、「戦略」が実現しているか、
組織が同じ目標実現に向け機能している
かのチェック
評価者 = 目標設定者」が大原則

その基本は「アカウンタビリティ」

- 言ったことは責任を持って実現を目指す
- 目標が達成できなければその原因を分析し、効果的な改善策を講じる

日本の政治行政システムの致命的欠陥は、「政治的アカウンタビリティ」が存在しないことである

カール・ヴァン・ウォルフレン(1994)『人間を幸福にしない日本というシステム』

アカウンタビリティ (結果)説明責任

- But I tell you that men will have to give **account** on the day of judgment for every careless word they have spoken.
- Matthew 12:36

言葉 (ロゴス) = 責任 (アカウンタビリティ)

- 目標なくして責任なし
- 目標なくして評価なし
- 目標なくして改革なし

改革とは

- 改革とは、現状の仕組みを変えようとする
こと
- 問題意識がなければ変わらない
- 問題意識とは何か 目標と現状のGAP

目標がなければ問題意識が発生しない

ひるがえって我が国の政策評価の現状 (担当者の悩み)

- 評価シートを作らなければいけない
- そこには「目標」「目的」を書かなければいけない
- さて、この事務事業 (あるいは施策) の「目標」「目的」は何だろうか？

評価のために目標、目的を考える??

某省の実例 (嘘のような本当の話)

- 目標： 施策の活用促進を図ること
- 必要性：より良い のためには国が一定の役割を果たす必要
- 有効性： 施策の実施を通じ、効果が発現される
- 効率性： 施策の実施を通じ大きな効果が期待できる

我が国の政策評価の問題点

- 手続きを詳細に定め、事務方に過重な負担 (現場は疲弊)
- 担当者による自己点検でしかない (局長は内容を知らない)
- 評価をやっているというアリバイづくり
評価が自己目的化 (評価のための評価)
- 結局何も改善されない

行政機関が行う 政策の評価に関する法律 (H14)

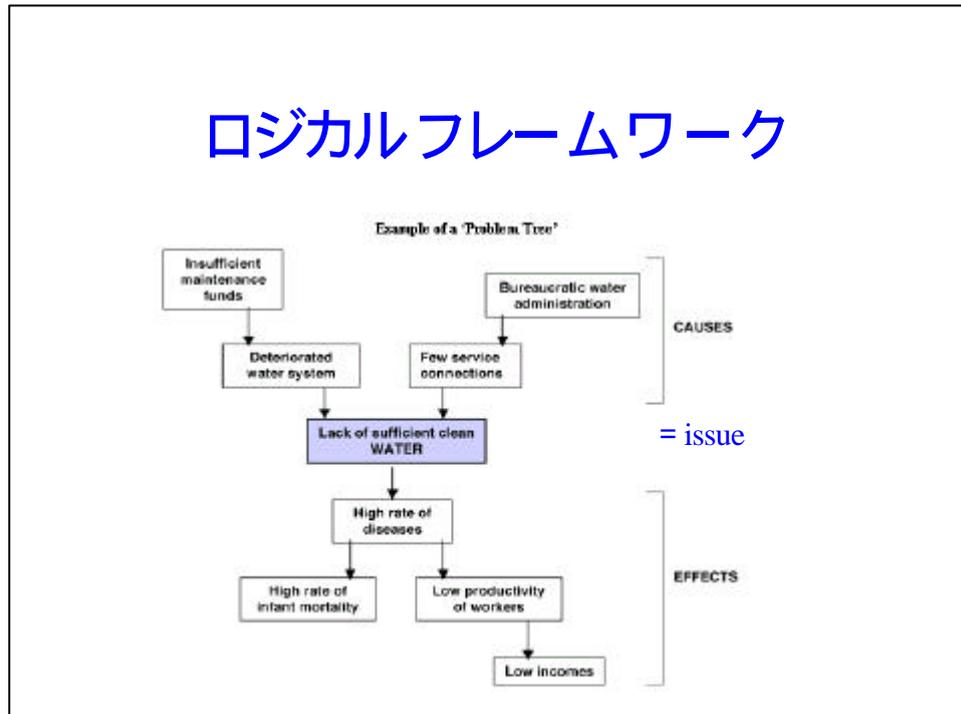
- 各府省が「基本計画」(5年を視野)を策定
同計画に基づき自ら政策評価を実施
- 必ず第三者の意見を聴く
- 客観性を確保するために、総務省が2次
評価、必要があれば直接評価をする

国土交通省政策評価の 制度設計

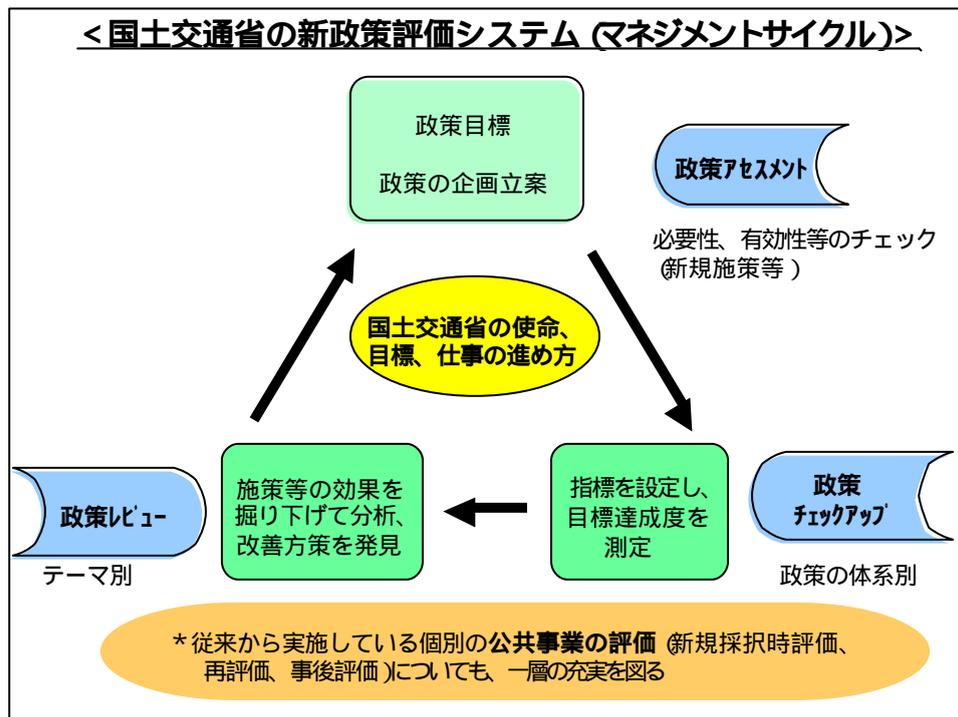
- 評価のための評価、間違い探し評価は断固避ける
- 統合省として、施策の連携・融合が急務であったことから、省全体の戦略的マネジメントに寄与する「業績測定」を基本とする
- 目標による行政運営を徹底させるため、業績目標は個々の施策と直結させないアウトカムのものを目指す

- 目標を意識した施策の企画立案が行われるよう、新規施策中心に「事前評価」を実施
- 「事前評価」は、政策分析として実施、論理性 (=セオリー) を重視し、無理に定量的評価を目指さない (プログラム評価の基礎である因果仮説提示の訓練を当面は重視)

ロジカルフレームワーク



- 事前評価による目標と因果仮説の提示、業績測定によるモニタリングとプロセス改善を踏まえ、最終的にプログラム評価を実施する
- 「マネジメントサイクル」全体を通じて、プログラム評価理論の基本を実践
- 米国において科学として発展したプログラム評価理論を実用重視、マネジメント改革の観点から再構築したもの



今後の展望 GPRから10年

【行政側】

- 政権交代、MBA大統領になって、GPRの形式主義を嫌う
- 網羅的チェックから重点的チェック、しかも政策分野よりもマネジメント分野に重点
- そもそも連邦政府のマネジメントにアウトカム目標は有用ではない

- 業績測定を基本とするマネジメント改革も、省全体よりも、ミッションの明確な局単位に重点
- アウトカム目標は仮説提示には有効だが、因果連鎖が複合的なので、サブ目標 (アウトプット目標) も複数セットで掲げる (Family of Measures)

評価研究者の歩みより

- "Improving Performance and Accountability: Responding to Emerging Management Challenges"... by Joe Wholey (2002年)
- 業績測定を改善するために評価研究者も積極的に関与

- 目標設定の妥当性 プログラム理論を活用、政策分析として実施
- 業績測定は単なるモニタリングではなく、プロセス評価 (マネジメント改革に寄与) としての位置付けを明確にする
- これらを踏まえ、最終的にインパクト分析を含むプログラム評価を実施

エンパワーメント

- 国民は施策の客体ではない
- 自らが判断し、目標の優先順位を政策意思決定権者に伝えるという能動的主体であるべき
- それを可能とするよう、戦略計画の策定と見直しにパブリックインボルブメント

新時代の評価

- プログラム評価理論と実践的マネジメント改革の融合
- 評価は「静的」なものではなく、戦略計画見直しのための「動的」(ダイナミック)なツールと見る エンパワーメント評価

目標によるマネジメント 戦略マネジメント

- 本省レベルでは大きすぎる
本省は、「都市再生」等の大きな戦略目標を提示するのみ
- 「評価とアカウンタビリティ」は各局、地方整備局レベルでの導入が効果的
(目標の優先順位等は局、地域ごとに異なる)
- 官庁営繕部、海上保安庁なども効果的
- 道路局のマネジメント研究会