

国土交通政策研究第7号

**N P M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N P M事情 -**

2001年12月

国土交通省国土交通政策研究所

元総括主任研究官 鈴木 敦

主任研究官 岡本裕豪

前研究官 安岡義敏

はじめに

2001年1月1日からの中央省庁等改革に伴う政策評価システムの導入に向けて、政策評価の理論、その学問的背景、各国の政策評価制度事例などを調査・分析し、国土交通省として導入すべき政策評価システムを検討するための基礎資料を得ることをねらいとして、旧建設省建設政策研究センターにおいて「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 - 」(PRC Note 第24号 2000年6月)を作成してきた。

しかしながら、政策評価システムは税制と同様、究極かつ最終でこれ以上変わらないという形態はあり得ず、絶えず見直しを求められる性格のものである。したがって、引き続き国土交通政策研究所においても政策評価のより一層の理解の深化に努めるべく、国内外の政策評価システムを恒常的にモニターすることとしており、引き続きこれまでの研究を継続する形で、政策評価とそれを取り巻く New Public Management(NPM)等の概念の整理と理解に努めることとした。

特に、本報告書は、これまでの研究成果を体系的にまとめ上げ、政策評価の理論的背景となる NPM を中心に、各章ごとにそれぞれ命題を掲げるエッセーの構成をとっている。昨年度は用語集という性格上、読者が知りたいと思う概念を素早く理解する上では非常に効果的であったが、この報告書は用語相互の関係を記述し、これまでの研究成果とあわせることにより、一層の理解が可能となるものと考えている。

また、グローバリゼーションの進展等を背景として、国の統治形態としてのガバナンスのあり方が大きな注目を集めており、行政分野の改革を主眼に置く NPM を越えた世界標準として確立されそうな勢いを見せている。本研究では、こうした新たな潮流をも視野に入れつつ、政策評価制度や行政のマネジメントのあり方を浮き彫りにしようとして試みたものである。

本研究を行うに当たっては、学識経験者として金本良嗣東京大学院経済学研究科教授、大住莊四郎新潟大学経済学部教授から研究会形式でアメリカ及び英国の政策評価制度の実態に関し有益かつ貴重な御指導を頂くと共に、研究会の運営等については、財団法人全国建設研修センターにご協力いただいた。また、本稿の作成に当たって常に導きの糸となったのは、旧建設省建設政策研究センターにおける政策評価に関する各種研究成果(政策評価用語集、英米の政策評価の概要調査、Policy Research に連載された政策評価研究ノート等)であり、こうした有益な研究の蓄積が進んできたことを喜ぶたい。

2001年12月

国土交通省国土交通政策研究所

元総括主任研究官	鈴木 敦
主任研究官	岡本裕豪
前研究官	安岡義敏

Executive summary

平成 13 年度から我が国の中央省庁でも政策評価制度が本格的に導入されたが、その導入が先行するアングロ・サクソン諸国では、政策評価制度は業績測定とプログラム評価からなるものと理解され、その目的は行政サービスの経済性、効率性、有効性及び質の向上にあるとされる。そして、こうした政策評価制度は、成果を基準とする新しい行政運営を実現するための多様なマネジメント・システムの中核をなしている。

こうした成果を基準とするマネジメント・システムの導入は、行政部門の肥大化と非効率化に対する批判が経済停滞と合わさった危機的な状況下で必然的に生まれたものである。即ち、1960 年代以降、欧米諸国では多様化かつ複雑化する経済社会に対応するため、専門的能力を有する行政官僚の役割が大きくなり、いわゆる行政国家化が進展したが、行政国家化はその一方で組織の肥大化をもたらすとともに、規則を重視する従来型のウェーバー型官僚システムに基づく官僚制は多様な課題に柔軟に対応できず、非効率を生んでいるとの認識を生むようになる。

このような行政に対する批判が次第に高まりを見せる中、1970 年代以降の世界的な経済停滞による国家財政の深刻な打撃が追い打ちをかけ、従来のように「大きな政府」を目指した国家運営は立ち行かないという危機的認識が広がり、アングロ・サクソン系の諸国を中心に新保守主義の台頭とともに「小さな政府」を目指して行政部門の効率化を図るための動き、即ち New Public Management(NPM)の導入に向けた動きが盛んとなる。英国では 1979 年にサッチャー政権が、ニュージーランドでは 1984 年にロンギ政権がそれぞれ誕生し、強制競争入札、行政情報公表、民営化、委託契約、業績契約、エージェンシー（執行庁）、市民憲章、PFI 等の市場メカニズムの導入を柱とする大胆な改革が進められるのである。

NPM において改革の武器となるのは、厳密な科学的合理性ではなく、実践的な経営学的手法である。即ち、1960 年代に華々しく導入された PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) は、合理的な予算編成を行うために事前にプログラムの効果を厳密な科学的な管理手法を活用して「機械的」に各プログラム間のプライオリティ付けを行う試みであったが、その精緻さと予算編成過程における政治プロセスを無視した試みであるが故に僅か 6 年ほどで失敗した。これに対して、NPM はその改革の原理として経営学的手法を大いに採用しており、基本的な仕組みは行政部門に市場メカニズムを導入し、プログラム実施の責任者に広範な権限を委譲する一方で、達成すべき目標を設定し、その達成度を測定することによって事後の業績改善に結びつけようとする成果を基準とするマネジメント・システムである。

また、NPM の発展を支える理論的な側面として、新制度派経済学の誕生を見過ごすことはできない。新制度派経済学は、プリンシパル・エージェンツ理論や取引費用理論などに代表されるように、各経済主体や組織が有する情報の非対象性に着目してその行動原理を説明するものであるが、新制度派経済学の確立によって、行政が非効率を生み出すメカニズムが理論的に解明されるとともに、その解消のために必要な制度設計を提示するための枠組みが提供されたのである。

NPM は現在、アングロ・サクソン諸国以外の地域でその導入が進められていると言われ、また、その導入が開始されてから既に 10 年以上の歳月が経過しているにも関わ

らず、なお衰えを見せる気配はない。NPMはその原理のわかりやすさとともに、「小さな政府」を目指すための行政運営に係る究極の手法として、保守対革新という政治的イデオロギーとは無縁に存在し得たことから、今や行政運営における世界標準であるとすら言われている。過去の行政改革が一国内の特定の政権とともにその命運を閉じていったことと比較した時、NPMがマックス・ウェーバーの定式化した旧来型の行政運営を超える新しいパラダイムであると言われる所以である。

しかしながら、NPMは多様な広がりをもっており、どのような時期にどのような手法をどのような手順で導入するかは、各国の政治と行政の関係、リーダーシップの存在、経済状況、国民性などに依りて異なっている。また、導入が先行している諸国でも、トップダウンによってドラスティックな市場メカニズムを導入するという段階から、現場での発意を重視した改革へと移行しつつあり、また、既に導入されている制度でも絶えず微修正を繰り返しながら改革が進められているという特徴がある。このため、NPMが真に行政運営の世界標準と成り得るのかについて断言はできないが、少なくとも現時点においては新たな行政運営の在り方に対する有力なオプションとして存在していると言えよう。

本研究の概要

1. 研究の目的

2001年1月1日からの中央省庁等改革に伴う政策評価システムの導入に向けて、政策評価の理論、その学問的背景、各国の政策評価制度事例などを調査・分析し、国土交通省として導入すべき政策評価システムを検討するための基礎資料を得ることをねらいとして、各種調査研究を行ってきた。しかしながら、政策評価システムは税制と同様、究極かつ最終でこれ以上変わらないという形態はあり得ず、絶えず見直しを求められる性格のものである。

したがって、引き続き政策評価のより一層の理解の深化に努めるべく、国内外の政策評価システムを恒常的にモニターすることにより、政策評価とそれを取り巻く New Public Management(NPM)等の概念のより正確な整理と一層の理解に努めることを目的としたものである。

2. 研究の内容

本報告書は、大きく2部で構成されている。第1部は、NPMとは何か、過去の行政改革との関係を踏まえた誕生の背景及びその理論的基礎を中心に解説するとともに、第7章では、NPMとの関係で最近注目を集めている governance についての整理を試みた。また、第2部では、アングロ・サクソン諸国（英国、アメリカ、カナダ、ニュージーランド、オーストラリア）における政策評価制度の最新状況を国別にとりまとめている。以下は、各章ごとの要旨である。

第1部 政策評価は、成果を基準とする新しい行政経営(NPM)の一環として発展した。

第1章 用語の定義：「政策評価」は「業績評価」+「プログラム評価」

我が国では「政策評価」の定義については評価対象、評価時点、評価主体等の類型が様々なため、論者によって全く異なり、体系化されていない。また、‘policy evaluation’をもって「政策評価」とする我が国の考え方は、必ずしも欧米における用法と一致していない。欧米では、policy とは政治過程を経て策定される高次の基本政策を意味するため、行政側が検討する必要のある政策評価とは、policy evaluation を除き performance measurement（業績評価）及び program evaluation（プログラム評価）を指すというのが一般的である。

そこで、本研究における「政策評価」は、1980年代以降、英国をはじめとするアングロ・サクソン系の諸国を中心に取り入れられた、いわゆる NPM の考え方を理論的背景に持つ、包括的な評価システムを指すこととする。具体的には、OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, 経済協力開発機構) の PUMA (Public Management Committee and Public Management Service, 公的経営管理局) の定義を参考に、政策評価は業績評価とプログラム評価からなるものとする。

第2章 PPBS は政策科学の壮大な試みであったが、それ以上進化せず。

政策科学とは、国民の生活水準の改善を求めて社会の方向付けを行う知的な活動を、20世紀の科学技術文明を基礎として制度化しようとする試みである。政策科学は、その目的のより効果的な達成のために、現代科学の特徴ともいべき数量的・分析的アプローチを広範に活用しようとするものである。すなわち、政策科学は、政策決定に厳密な科学的合理性を持ち込もうとするものである。

Planning, Programming, Budgeting System (PPBS) は、政策科学の考え方にに基づき、予算編成の合理化、効率化を図るために、予算における資源の配分に科学的手法を導入しようという狙いでマクナマラ長官により国防省において1961年に導入された。その後、1965年にはジョンソン政権により連邦全省庁に採用されることとなる。

具体的には、planning (政策目標を明確にし、その達成のために最も効率的な施策を選択)、programming (決定された施策についての5年間程度のoutput及びinputの配分に関する実行計画の策定)、budgeting (さらに単年度の事業計画と予算を詳細化) という3つのプロセスから構成され、施策を包括的かつ体系的に分析するとともに、分析の実施を予算編成過程の中に制度化し、ルーティン化することを目指す。

しかし、PPBSは政治的な反対や技術上の困難等を克服することができずに1971年に廃止されてしまう。すなわち、PPBSは政策決定への政治の介入を排除し、政策を専ら科学的合理性の観点から決定することを目指したが、予算編成過程は立法府における政治過程を包含したものでなくてはならない現実の前では制度的挫折は必然であった。さらに、異なる施策の効果を比較する技術上の限界や、データ収集の困難、膨大な作業が求められる一方で専門スタッフが不足していたこと、等の問題点があった。

PPBSは、その後生まれ、多くの国々で広く採用される「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」とは本質的に異なる。PPBSは、経済学を始めとする実験科学の知見を総動員する政策科学に基づき、定量的・客観的な社会的便益を評価する方法であった。しかし、NPMは、政策科学に基づく科学的・客観的な便益評価の有効性には懐疑的であり、それは存在しないか、存在し得ても実務には役立たないと考える。NPMで政策科学に代わり改革の武器となるのは経営学で、社会的効用の最大化のような最善の追及は諦め、国民を顧客と見て、経営学の道具を活用し顧客のニーズを把握して意思決定過程に反映し、実行し、わかりやすい指標で評価するマネジメント循環を確立することを目標とする。

PPBSの失敗を経て、新たな行政手法としてニクソン大統領は目標による管理 (MBO) を1973年から導入する。PPBSの失敗の教訓を踏まえ、システムとしては厳密ではないが目標を明示し、それにより組織を統制していくマネジメント手法が導入された。これは当時、民間で広く用いられていた手法である。

しかしながら、目標の設定と業績の達成に大きな問題があった (漠然とした目標、測定が困難であるもの、達成不可能なもの等) ことにより、MBOの狙いを達成することは困難であった。1974年にニクソンが大統領を辞任したこともあり、MBOは3年後以降廃止された。

MBOの与えた影響は、行政の目標を決定しその達成に責任を持たせるという慣行がその後の米国連邦政府のマネジメントとしてある程度残ったことといわれる。

次に、1977年にカーター大統領がゼロ・ベース予算 (ZBB) を導入する。これは、

既存の支出額に関わらず支出項目間の優先順位付けを行うことにより配分額をゼロ・ベースから決めていく予算制度である。背景としては1970年代半ばの財政赤字が膨大なものとなっていたことがある。しかし、ZBB開始後も財政赤字は膨張し、レーガン政権により廃止された。問題点は、支出項目間の優先順位付けが恣意的な場合が多く歳出の合理化につながらなかったこと、事務量が膨大になったことが挙げられる。

このように、戦後米国の行政改革は試行錯誤の歴史であった。様々な試みの挫折を経て、組織の使命・政策目標を明確にした上でプログラムを執行し、その結果を測定して企画立案にフィードバックしていこうとする政府業績成果法（Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA)）がクリントン政権下で生まれることとなる。これは行政組織のマネジメントとアカウンタビリティの向上を図る新たな政策評価制度である。

第3章 行政学者がNew Public Management と唱え始めた。

1980年代以降の英国やニュージーランドを始めとする行政改革の理論的支柱となったのは、New Public Management (NPM) である。これは、行政実務の現場が主導した手法を多数の行政学者等が理論化したもので、民間企業経営において用いられるマネジメントの手法を公的機関の経営管理へ応用することにより、有効性や効率性を高めようとする試みの全体を総称するものである。

そして、「新制度派経済学」と managerialism が1980年代以降の公的部門改革の理論的背景を与えたと言われる。新制度派経済学は、限定された合理性を持つと同時に利己的な経済行為者が生じさせる厚生損失を最小化させるため、適切な「制度」がデザインされることを説明する分野である。具体的には、(1)プリンシパル・エージェント理論、(2)取引費用理論、(3)部局最大化理論等がNPMの基礎を与えたと言われている。managerialismは、民間部門のマネジメント改革の考えを公共部門に応用しようとするもので、目標を達成するための最適な手段を決める権限（予算、人事等）をmanagerに与える（letting managers manage）とともに、結果に対する責任を負わせる（making managers manage）という考え方である。両者のどちらの比重が高いかは国により異なり、それがNPMのどのツールをどのように適用するかということに影響を与えている。

一方、NPMの発展を政治制度の観点から眺めた場合、(1)議会における多数党が内閣を構成し、その内閣から指名される各省庁の大臣が議会に対する説明責任を負っていること、(2)行政は専門技術的知識を有する非党派的な官僚によって運営されていること、を特徴とするウェストミンスター体制を採用する国家（英国、ニュージーランド、豪州、カナダ）で開花した。その背景には、(1)効率性・平等性を維持していた中立的な官僚機構が1960年代以降の行政国家化に伴う肥大化、社会経済状況の変化にそぐわない独善性が批判されるようになった、(2)これに対処するため、政治的任命の拡大その他官僚機構を統制するための施策が講じられた、(3)英国・ニュージーランドは官僚機構を解体するために民営化を始めとする改革を行い、成果を基準とするマネジメントを導入した、(4)これら諸国の官僚機構はperformance managementを積極的に推進することで信頼の回復を図る決意を固め、一方、内閣も政治的任命の拡大による混乱を経験して、党派性のない官僚機構の価値を再評価した、という歴史

的経緯がある。

第4章 すべてはサッチャー首相の英国で始まった。

1970年代に入り、オイルショック等を契機としてすでに経済の低成長を示し始めていた英国は、景気後退、インフレと高失業率に苦しみ、深刻な「英国病」に陥る。公的部門においては、(1)財政赤字の増大(2)硬直した官僚機構と政府業務のアカウンタビリティの欠如による政府の非効率性(3)それに伴う政府に対する国民の不信感の高まりが見られ、従来型の行政のあり方や福祉国家的国家運営が立ち行かなくなった。

こうした中、サッチャーは小さな政府を志向する新保守主義の考えに基づき、改革を強力に推進していった。

財務管理新構想(FMI)は、1982年に導入された行財政管理の改善に関する新構想である。中央省庁のマネージャーに、(1)明確な定義を持つ目標を持たせる(2)業務運営とそのコストに関する責任を明確にする(3)業務運営に必要な情報、訓練等必要なサポートを提供する、というもの。その目的は、マネージャーに権限を付与することと引き換えに結果・業績に対するアカウンタビリティを求めるものである。

しかし、FMIの結果は芳しいものではなかった。既存の手続き管理的なシステムを前提としていたこと、大蔵省や各省庁が消極的であったこと等が原因とされる。

FMIの失敗は、改革には個別のシステムの修正では不十分で、抜本的な制度変更が必要であるという認識を生んだ。そこで、1988年に内閣府のEfficiency Unitの提言を踏まえて、(1)政策助言機能以外の執行機能は省内で明確に区別された組織体であるエージェンシーによって行われること、(2)エージェンシーにおける日常の運営責任は、Chief Executive(CE)に委任され(権限委譲)、CEは大臣によって設定された政策目標及び資源(人事・予算)の範囲内でエージェンシーの運営に責任を持ち、そのために業績測定を行うこと、等を内容とする新たな枠組みを構築した。このエージェンシーはNPMの実行手段の1つであり、他の実行手段の1つである政策評価とも親和性を持つものである。

サッチャー政権における行政改革は、基本的には強烈なダウンサイジングを通じて小さな政府を実現することが中心的な課題であったが、次のメジャー政権では、行政サービスの質の維持・向上の必要性にも配慮されるという変化が生じた。その考えを具現化したのが1991年の市民憲章(Citizen's Charters)であり、これにより、市民の視点に立った行政サービスの提供を公共部門に求めた。特に、地方自治体については、あらゆる行政サービスをできる限り数値化して、全自治体の数値を一挙に公開する手法を取り入れた(業績評価)。

労働党に政権交代しても、メジャー政権下における基本的考え方は大きな変更を受けることなく踏襲されており、国民を行政サービスの消費者とした上で行政サービスの質の向上を目指すというNPM的なアプローチであるといえる。英国で政策評価として存在する仕組みは、労働党ブレア政権が導入した行政サービス協約(PSAs)であるが、目標をもって各省庁の活動を規律していくという取り組みは既に保守党政権下で開始されていたという点に留意する必要がある。

第5章 そして、ニュージーランドで独創的な行政改革が実行された。

1960年代には世界で最も豊かな国の1つとされたニュージーランドは、1970年代には経済成長率の低下、物価の上昇に悩むこととなった。これは、1973年の英国のEC加盟による特恵的輸出先の喪失や2度のオイルショックによる打撃を主因とする。その打開のために取られた政策は、国内産業に対する広範な補助と援助であったが、経済を活性化することはできなかった。その上、1980年代初頭のニュージーランドは世界で最も閉鎖的で規制の多い国と言われ、世界で最も財政事情の悪い国の1つとなった。さらに1984年には通貨危機が発生した。経済危機という表現が当てはまるほどの切迫した状況が、改革を推進する原動力となった。

改革は労働党ロンギ政権の強力な政治的リーダーシップの下、理論的な正しさのみを追求し、誰も実地に適用しなかった新制度派経済学を応用した。

ロンギ政権の改革の重要な要素は、

- (1) 明瞭に表現された改革の原則を適用する。
- (2) 政府が運営する事業を会社化・民営化する。
- (3) 中央省庁の機能及び形態を合理化し、業績を改善する。このため特に、政策助言機能、サービス供給部門及び規制部門を分離する。
- (4) 省庁の運営権限を Chief Executive(CE)に委譲し、彼らがアウトプットの責任を持つ。
- (5) 行政運営に契約概念を導入する(大臣とCEの業績同意等)。
- (6) 財政運営の重点をインプットからアウトプットに転換するとともに、完全発生主義会計を導入する。

というものであった。

1990年の総選挙において、国民党は労働党の改革を批判して勝利したが、政権交代にかかわらず、改革の基本路線は引き継がれた。国民党政権は雇用契約法の制定により労使関係を自由化し、財政責任法の制定により財政運営の改善及び透明性の向上を図った。

こうした大胆な改革の結果、財政は黒字へ、経済社会は規制から自由へと大転換を遂げたと好意的に評価されている。しかし、徹底した競争原理と市場メカニズムの導入が経済の活性化をもたらした一方で、福祉が悪化するとともに貧富の格差が拡大し社会混乱を招いたという指摘があり、1999年に誕生した労働党クラーク政権は改革路線の修正の姿勢を見せている。

第6章 OECD が performance management の概念を用いて加盟諸国の成果を基準とする新しい行政経営を調査研究する。

performance management は多くのOECD諸国における公的部門改革の重要な要素となっている。結果・業績の重視が改革の主眼である。performance management は業績の測定から、説明責任の達成や意思決定にその結果をどのように利用するか、ということにまで及ぶ幅広い概念である。performance management とは、

- (1) プログラムの業績目標や目的を決定する
- (2) プログラムに責任を有するマネージャーはこれらを達成するプロセスについ

ての裁量を持つ

- (3) 目標に対する実際の業績を測定し報告する
- (4) 業績情報が将来の資源配分、施策の設計、組織又は個人への報酬や制裁といった事項の決定材料に供される
- (5) 業績情報は議会の委員会や外部の監査機関のような事後的に監査を行う機関に提供される

ことを内容とする、業績改善に向けた体系的なアプローチである。

改革のアプローチの核心は、making managers manage「現場の管理者に管理させる」及び letting managers manage「現場の管理者に管理を任せる」の両者であり、これをベースに各国は伝統的な管理重視の官僚制から、マネージャーや市場の機能を重視した組織への転換が起きている。

performance management の形態は、

- (1) 組織内部の運営改善を目標とするタイプ
- (2) 組織のアカウンタビリティと統制・管理を目標とするタイプ
- (3) 費用の節減を目標とするタイプ

に概ね3分類することができる。各国の performance management はこれらの3要素のミックスであり、どれに重点を置くかによって、アプローチ(トップダウンかボトムアップかなど)や制度設計(市場メカニズム、内部マネジメント改革など)等の内容について各国で大きな違いがあり、非常に緩い概念として形成されていると言える。

第7章 IMF/世界銀行は、グローバリゼーションの進展に伴い good governance の概念を普及させる。OECD も good governance を重視する。

‘governance’あるいは‘good governance’とは、最近非常に幅広い場面で使われる用語であるが、その正確な定義は統一されていない。Governance は国民が社会・国家・政府の運営を、株主が企業の活動を掌握する方法と考えられるが、1990年代になり、諸外国及び国際機関では政府・社会の good governance が注目を集めている。グローバルな市場経済を各国が運営していくためには、各国政府が共通規範を持ち、これに従い行動する必要があると言われるが、この共通規範の中核が good governance である。

OECDによれば、good governance は、(1)アカウンタビリティ、(2)透明性、(3)効率性と有効性、(4)迅速で適切な対応、(5)将来のビジョン、(6)法の支配、といった要素により構成されるという。

近年各国政府の governance の質が注目される最大の理由は、不適切な governance は国民経済のパフォーマンスと最終的にはグローバルな金融的安定を損ないかねないという認識が強くなってきたからである。一方、効果的な governance は、民主主義及び人権の強化を助長し、経済的繁栄及び社会的一体性を促進し、貧困を減少させ、環境保護及び天然資源の持続可能な利用を向上させるとともに、政府及び公的機関に対する信頼を深めるという。

good governance への注目の背景は、グローバリゼーションである。これ以外にも、財政・金融事情の悪化、政府の失敗及び市場主義への移行、NPMの出現、社会的変化及び複雑性の増大、新たなガバナンスの担い手の登場、といった要因が考えられる。

こうした中、IMF や世界銀行等は、発展途上国における新たな改革の処方箋として、'good governance' を推進する意思を明確にし、援助の可否を判断する際の重要な判断基準としている。OECD もアジア金融危機により、グローバル経済の運営には good governance が重要と認識する。世界銀行も OECD もこの一環として、'bad governance' の典型とされる公的部門の腐敗・不正の防止といったテーマに力を入れている。

governance 論と NPM は、ほぼ同時期の行政改革の処方箋であり、その誕生の背景にも共通するものがある。しかし、両者は異なる概念である。NPM はより低コストで良い業績をあげる効率的な政府を求める。一方、governance は同時に公正性、透明性、平等性を追求する。したがって、NPM は成果重視になるのに対し、governance はプロセス重視となる。

NPM 概念は、行政に携わる者の正直さを尊ぶ文化がその社会に昔からあって、しっかり確立していることを前提としているため、この前提が成立していない状態では、NPM の導入に先立ち、good governance を見据えた改革が必要であろう。一方、good governance を備えているだけでは、国民の行政活動に対する期待が高度化、多様化、複雑化している中で、行政がより少ない予算で国民が満足できる活動を十分に行うことができるとは言い難い。やはり効率性及び業績の改善のためには NPM 的な改革は必要である。各国は、governance 及び NPM の両者の特徴を考慮に入れて、それぞれの国情に則って改革を推進していく必要があるのではないか。

いずれにしても、グローバル化が進む現代において、good governance の重要性が世界の共通認識となる方向に進んでいる中、この採用に係る外的な強制を現在のところは免れている我が国がどう対応すべきであるかは、議論を呼ぶ問題であろう。

第2部 アングロ・サクソン諸国の政策評価システムは、ここまで到達した。

第1章 英国政府における政策評価制度の最新状況

現在の英国における全政府的な政策評価の取り組みの中核となっているのは、1998年に労働党のブレア政権が導入した行政サービス協約 (Public Service Agreements) である。これは中央政府の全部門を政策評価の対象とし、政府全体の歳出計画と業績目標を関連づけた初めての試みである。しかし、目標を事前に設定し、それに対する業績を測定するという取り組みは、1982年の保守党サッチャー政権下において導入された FMI (Financial Management Initiative) に始まり、行政の執行部門を企画立案部門から切り離し、その業績を測定の対象とした執行庁 (エージェンシー：1988年から順次導入) 市民を行政サービスの顧客と位置づけた上でサービス水準の向上を図ることを目指した市民憲章 (Citizen's Charter：1991年から順次導入) といった前史を有している。その意味で、英国における政策評価制度は、保守党サッチャー政権に既にその萌芽がみられ、試行錯誤の末に現在の形へと発展してきたものと見ることができる。

英国では、いわゆる「英国病」を克服すべく 1979年に政権に就いたサッチャー首相が、市場メカニズムへの信頼の下、小さな政府を志向し、それまでの福祉国家的な国家運営との決別を求めて、民営化等の NPM 型改革を強力的に推進した。次のメジャー政権では、サッチャー路線を継承しつつ、行政の規模の縮小に加えて、国民を行政

サービスの顧客と位置づけた上で、行政サービスの質の向上を目指すという方針を実行に移した。その後、1997年にブレア党首の下で政権党となった労働党はニュー・レーバーとして生まれ変わった。ブレア政権は保守党のサッチャー政権が導入した強制競争入札制度を廃止して、地方政府のサービス向上を目指して、ベスト・バリュー（Best Value）を導入するなど、新たな施策を始めたが、全体としては保守党の改革路線を継承していると見ることができる。第2期に突入したブレア政権は、財政安定化に配慮しつつも、教育、保健・医療、交通に係る支出を急増させることとしており、小さな政府を志向するNPM的改革が今後どのような展開を見せるのか、その動きが注目される。

第2章 米国連邦政府における政策評価制度の最新状況

米国の政策評価制度は、まず1970年代以降に州レベル・自治体レベルで導入・展開され、その後、1993年のクリントン民主党政権下で連邦政府へも導入されてきた。米国の改革もNPMに基づくものと評価されることが多いが、ウェストミンスター諸国で見られるような市場メカニズムの導入（民営化、エージェンシーなど）による大胆な組織変革は余り見られず、むしろ、企業の経営手法を政府のマネジメント・システムに積極的に導入したという側面が強く、ウェストミンスター諸国における改革とは一線を画している。

米国は、1993年の民主党・クリントン政権下、ゴア副大統領を中心として国家業績レビュー（National Performance Review）を開始し、結果重視を旨とした政府改革が押し進められる。また、1993年にGPRAが制定された。これに基づき、連邦政府の各行政機関は、戦略計画及び年次業績計画を策定し、業績測定を行い、年次業績報告を公表することにより、行政における意思決定を改善するとともに、説明責任の向上を目指す仕組みが構築されている。

GPRA制定後、米国の政策評価制度はパイロットプロジェクトの実施などを通して段階的に実践されてきたが、2000年3月には、戦略計画や年次業績計画の中で掲げた目標に対する実績が業績報告として公表され、戦略の作成、目標・指標の設定、業績の測定という政策評価サイクルが完結を見せた。米国における政策評価制度は、予算とのリンクを模索しているが、現在は、政策の業績に関する客観的な情報を提示することにより、議会・国民を含めて政策に関する議論を深めるための共通のベースとして作用することが期待されている。

GPRAが導入された大きな背景であった財政事情は好転し、新たに政権に就いたブッシュ大統領の下で、GPRAが今後どのような展開を見せていくのか、その動向が注目される。

第3章 カナダ政府における政策評価制度の最新状況

カナダでは、急激な改革手法が採用されるのではなく、過去の改革からの積み重ねが徐々に大きな変化をもたらしたものであり、現在のクレティエン政権下の行政改革も、マルルーニ政権下での改革の反省から生まれたものであると評されている。その改革の第1弾として、危機的な財政状況から脱するための1994年から2年にわたって

プログラム評価 (program review) が実施され、優先度の低いプログラムの縮減廃止と削減による資源を優先度の高いプログラムへ振り向けることにより、政府の全プログラムの見直しが行われた。このプログラム・レビューは、1997 年度以降は支出マネジメント・システム(Expenditure Management System)として制度化され、カナダの財政赤字削減に大きな貢献を果たしている。また、1994 年から実施されたよりよい議会報告プロジェクトにより、各省庁は支出計画・施策重点報告書と業績報告書の作成を求められ、使命 - 目標 - 業績目標 - 成果の測定という政策評価システムの導入が図られた。政策評価システムについてはアウトプット目標が中心であり、定量的な評価は十分になされていないが、アカウンタビリティ向上の観点から徐々に運用が改善されつつある。これら一連の改革は、政治・行政におけるリーダーシップの分担(shared leadership) が大きな推進力となった。

第 4 章 ニュージーランドにおける政策評価制度の概要

財務省では、1980 年代はじめの経済悪化に遭い国民が福祉社会に疑いを持ち、与党国民党が 1984 年の総選挙に敗れ、通貨危機をきっかけに国民が危機感を共有し、労働党政権が抜本的な行政改革を始めた。他国の改革手法の輸入ではなく、誰も実地に適用しなかった公共選択論、principal-agent 理論、取引費用理論等の情報経済学を応用したのが特徴である。国有企業(state-owned enterprises)の民営化とともに、行政サービス供給の新機軸が導入され、担当大臣、購入大臣、chief executive、業績合意書、購入合意書、年次報告書等の仕組みは定着した。いまは、crown entities のアカウンタビリティ向上のための改革を進めている。政府の戦略的方向づけ、各省庁の能力の測定、各省庁間の連携・調整、達成目標の適切な選択等が今後の課題である、とのことである。

国家行政委員会では、過去 15 年間、行政サービスの価格引下げの利益(purchase interest)が最重視されたため、省庁の組織の健康(ownership interest)が損なわれた。組織の健康は組織の能力(capability)を規定する。ownership interest は、従来閑却されていたが、成果に基づく行政マネジメントにおいて緊要との認識が最近高まった。Capability, Accountability and Performance (CAP)プロジェクトが進行中である。全省庁をまたぐ統合的な計画システムの構築が目標。政府全体の戦略 各省庁の能力(資源) 各省庁毎及び政府全体の成果 戦略・・・の循環を想定している、という説明があった。

第 5 章 オーストラリアにおける政策評価制度の概要

予算行政省では、同省が主導して、新たに予算サイクルに対応する業績報告システムをつくとともに、政府支出の単価の評価のガイドライン (= Pricing Review) を提示することにより、成果に基づくマネジメントを推進している。2 週間毎の報告、3 箇月毎の報告及び 1 年に 1 回の報告の 3 種類がある。人事評価制度は、業績合意に移行しており、職員が超過達成すればボーナスが支払われる。従来のインプットだけに着目する考え方を正反対にした訳であるから、多数の省庁が未だ改革の影響に戸惑い、改革に抵抗している。しかし、今後 3 年以内には顕著な改善が見込まれる。有効性に係る基準に照らして得られる、アウトカム指標の値は、一義的で解釈に困ることはいから、とのことである。

産業科学省では、行政マネジメントの主要な目的の1つは費用削減であり、国際的なベンチマーキングの結果、オーストラリア連邦政府の支出に係る費用の水準は低いことがわかった。バランス・スコアカードは試作したが、本格的に導入する予定はない。プログラム評価は、常にすべてのプログラムについて行ってはいない。必要に応じて、例外的に実施する。連邦政府は、強い民間部門の実現にコミットしている、と聞いた。人事制度は、従来 of 同一条件・同一報酬を定めた給与パッケージを廃して、業績合意を採用したが、役所の文化を変える役割を期待されている。

家族及びコミュニティサービス省では、オーストラリア連邦政府のシステムは、用語は異なるが本質的に New Public Management (NPM) である。一義性その他、利害関係者の行政サービスの質・量に係る要求の高進も NPM 導入の理由。より少ない予算で、よりよいサービスを供給しなければならなくなったので、業績に係る情報がより一層必要になった、とのことである。

目次

第1部 政策評価は、成果を基準とする新しい行政経営（NPM）の一環として発展した。.....	1
第1章 用語の定義：「政策評価」は「業績測定」+「プログラム評価」.....	1
1．政策評価の概念を巡る議論.....	1
2．業績測定とは.....	2
3．プログラム評価とは.....	3
第2章 PPBS は政策科学の壮大な試みであったが、それ以上進化せず。.....	5
1．PPBS は現実の問題解決に政策科学を適用する壮大な試みであった。.....	5
(1) PPBS とは何か。.....	5
(2) PPBS が誕生した歴史的経緯.....	5
(3) PPBS の理論的基礎.....	6
(4) PPBS への大きな期待.....	6
2．政策科学としてのPPBSの挫折.....	7
3．PPBS とNPMとの違い.....	8
4．米国ではその後、多くの改革の失敗を経て、マネジメント手法を重視した改革が展開される。.....	11
(1) 目標によるマネジメント(Management by Objectives: MBO).....	11
(2) ゼロ・ベース予算(Zero-Base Budgeting: ZBB).....	12
第3章 行政学者がNew Public Management と唱え始めた。.....	15
1．NPM とは.....	15
2．NPMの理論的背景は「新制度派経済学」と「ニュー・マネジャリズム(new managerialism)」.....	18
(1) 新制度派経済学.....	18
(2) ニュー・マネジャリズム (new managerialism).....	21
(3) 新制度派経済学とニュー・マネジャリズムの対立と調和.....	23
3．ウェストミンスター体制でなぜNPMが採用されやすかったのか.....	24
(1) ウェストミンスター体制とは.....	24
(2) 行政国家化の時代.....	25
(3) 閣僚と官僚の緊張関係 新制度派経済学からの考察.....	26
(4) 官僚バッシングの時代 ウェーバー型官僚制批判.....	27
(5) 官僚バッシングの時代 官僚排除の実践.....	28
(6) 官僚バッシングの時代を越えて.....	29
4．NPMが「新しい」理由.....	30
5．NPMは普遍的か - NPMの今後の展開.....	31
第4章 すべてはサッチャー首相の英国で始まった。.....	33
1．改革の時代背景とサッチャー政権の基本スタンス.....	33
(1) 改革の時代背景.....	33
(2) サッチャー政権の基本スタンス.....	33
2．民営化の推進.....	34
(1) 民営化とは.....	34
(2) 民営化政策の目的及び手段.....	34

(3) 英国における民営化政策の展開.....	35
(4) 民営化の成果	36
3 . 財務管理新構想(Financial Management Initiative : FMI)の導入.....	37
4 . エージェンシー(executive agency : 執行庁)制度の創設.....	38
(1) FMI の教訓と効率性班の新たな提言 権限委譲.....	38
(2) エージェンシー制度の枠組み.....	39
(3) 現状及び評価	44
5 . 強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering : CCT).....	44
6 . 市民憲章 (Citizen ' s Charters)による顧客重視.....	45
7 . 自治体の業績情報提供制度.....	47
8 . そして労働党のブレア政権による CSR、PSAs の導入へ	47
第5章 そして、ニュージーランドで独創的な行政改革が実行された。	51
1 . 改革の背景	51
(1) 病んだ経済状況が改革の刺激となった。	51
(2) 政治的リーダーシップがニュージーランドを変えるために不可欠であった。	52
(3) 改革は誰も実践しなかった新しい思想に導かれた。	53
2 . 労働党政権による改革 (1984 ~ 1990)	54
(1) 1986 年国有企業法による国の現業部門の改革 (国有事業改革 : 「株式会社化」 から「民営化」へ)	54
(2) 中央政府改革 (1988 年政府部門法及び 1989 年財政法)	55
(3) 公会計制度の改革	58
3 . 国民党政権による改革 (1990 ~ 1999)	58
(1) 雇用契約法による労使関係の自由化.....	58
(2) 財政責任法 (Fiscal Responsibility Act)	59
4 . クラーク労働党政権による改革路線の修正.....	60
5 . 改革の影響・評価	60
第6章 OECD が performance management の概念を用いて加盟諸国の成果を基準と する新しい行政経営を調査研究する。	65
1 . performance management の背景及び概念.....	65
2 . 目的による performance management の分類.....	66
3 . 改革のアプローチの違い	66
(1) making managers manage.....	66
(2) letting managers manage.....	67
(3) 伝統的アプローチから performance management へ.....	68
4 . 各国における performance management.....	70
第7章 IMF/世界銀行は、グローバリゼーションの進展に伴い good governance の 概念を普及させる。OECD も good governance を重視する。	77
1 . good governance とは.....	77
2 . good governance の背景.....	78
(1) グローバリゼーション.....	78
(2) 財政・金融事情の悪化.....	79
(3) NPM (New Public Management) の出現.....	79
(4) 社会的変化及び複雑性の増大.....	80

(5) 国際機関、NPO、民間部門の重要性の増大.....	80
3 . good governance の諸要素.....	80
4 . good governance の概念整理 (試論)	82
(1) NPM と governance の相違	82
(2) NPM か、governance か?	83
5 . good governance の概念整理 (試論その 2)	85
(1) 自由と good governance.....	85
(2) 4 つの自由と民主主義の関係.....	85
(3) 4 つの自由と市場経済の関係.....	87
(4) good governance は、民主主義及び市場経済の基準を示すことにより、個人及び企業 の自由を維持・拡大する。	88
(5) N P M は個人及び企業の自由拡大を目指すものであるから、good governance と N P M は、ともに自由を拡大する。	88
(6) 自由の拡大が求められる限り、good governance とN P M は、ねらい、目標等が異 なっても、それぞれ進展する。	88
第 2 部 アングロ・サクソン諸国の政策評価システムは、ここまで到達した。 ..	91
第 1 章 英国政府における政策評価制度の最新状況.....	91
1 . 背景	91
2 . ブレア政権下における改革の全体像.....	91
(1) 行政改革	91
(2) 改革の基本的考え方.....	92
(3) 新しいマネジメントの仕組みの導入.....	93
3 . 政策評価の枠組み	98
(1) 行政サービス協約 (PSAs) に対する基本認識.....	98
(2) PSAs の作成プロセス	100
(3) 行政サービス協約 (PSAs) の構成	100
(4) モニタリング・プロセス.....	101
(5) 「行政サービス協約」以降の取り組み.....	102
4 . 新たな PSAs 体系について.....	103
(1) 2000 年度歳出レビューの策定.....	103
(2) 新 PSAs の公表.....	105
(3) サービス提供合意 (SDAs) の公表.....	106
(4) 技術的合意 (Technical Agreements) の策定	109
(5) 省庁別投資戦略 (DISs) の策定.....	109
(6) 資源会計・予算 (RAB) の導入	110
5 . まとめ	112
資料 1 - 環境・交通・地域省 (DETR) の 2001-04 年度歳出計画 (抄訳)	114
資料 2 - 新旧 Public Service Agreements の比較：目標 (objectives) 及び業績達成目標 (performance targets)	116
資料 3 - 環境・交通・地域省の 2000 年度 SDAs (抄訳)	121
資料 4 - 環境・交通・地域省 (DETR) の技術的合意 (抄訳)	123
第 2 章 米国連邦政府における政策評価制度の最新状況.....	125
1 . 背景	125

(1) 国家業績レビュー (NPR).....	125
(2) 政府業績成果法(GPRA)の制定.....	125
(3) NPRによる行政改革の成果.....	126
2. 米国連邦政府における政策評価の現状.....	128
(1) 米国政府再生パートナーシップ (NPRG) プログラム.....	128
(2) 業績監査.....	130
3. GPRAによる政策評価の仕組み.....	131
(1) GPRAの背景及び目的.....	132
(2) GPRAによる目標設定・達成の枠組み.....	135
(3) GPRAによるその他の事項.....	146
4. GPRAの政策評価に対するいくつかの論点.....	147
(1) GPRAにおける「評価」の位置づけ.....	147
(2) アウトカムかアウトプットか.....	148
(3) 予算との関係.....	149
(4) 議会との関係.....	149
(5) GPRAに対する全般的な評価.....	149
5. まとめ.....	151
資料1 - 米国交通省 (Department of Transport): 新戦略計画の体系 (抄).....	154
資料2 - 米国交通省 (DOT)の新旧 Strategic Plan の比較: 戦略目標及びアウトカム目標.....	155
資料3 - 米国交通省 (DOT) の 1999 年度業績報告及び 2001 年度業績計画.....	159
第3章 カナダ政府における政策評価制度の最新状況.....	167
1. はじめに.....	167
2. マルルーニ政権下の取り組み.....	167
(1) マネジメント改革.....	167
(2) 組織改革.....	168
3. クレティエン政権下の取り組み.....	168
(1) 結果重視のマネジメント改革.....	168
(2) プログラム評価.....	169
(3) よりよい議会報告プロジェクト.....	174
(4) 新たなマネジメントの枠組みの提案.....	181
4. まとめ.....	182
(1) 財政赤字削減との関係.....	182
(2) 予算サイクルとの関係.....	183
(3) 業績測定体系.....	183
(4) 議会との関係.....	183
第4章 ニュージーランドにおける政策評価制度の概要.....	185
1. 概要.....	185
2. ニュージーランドの国勢.....	185
3. ニュージーランドの行政サービス供給システム.....	186
4. ウェストミンスター体制と performance management.....	187
5. ニュージーランド政府機関での聴取結果.....	187
(1) 財務省(the Treasury).....	187
(2) 国家行政委員会(State Services Commission).....	190

(3) 社会政策省(Ministry of Social Policy: MSP).....	191
第5章 オーストラリアにおける政策評価制度の概要.....	193
1 . 概要	193
2 . オーストラリアの国勢.....	193
3 . オーストラリア連邦政府機関での聴取結果.....	194
(1) 予算行政省(Department of Finance and Administration).....	194
(2) 産業科学資源省(Department of Industry, Science and Resources).....	198
(3) 家族・コミュニティサービス省(Department of Family and Community Services)	199

**第1部 政策評価は、成果を基準とする新しい行政経営（NPM）の一環として
発展した。**

第1部 政策評価は、成果を基準とする新しい行政経営（NPM）の一環として発展した。

第1章 用語の定義：「政策評価」は「業績測定」+「プログラム評価」¹

我が国において政策評価に関する定義については、実務上数多くの用語が使用されており、また、研究者の間でも必ずしも統一された用法があるわけではない。一方、政策評価の導入が先行している欧米諸国では、これを業績測定とプログラム評価からなるものとして定義することが国際標準となっている。そこで、本稿ではこの例に倣い、政策評価は業績測定とプログラム評価からなるものとして捉えることとする。

1. 政策評価の概念を巡る議論

「政策評価」とは何か、ということについては、対象の水準、対象の分野、実施時期、手法、実施機関等が様々であることから、研究者の間でも多くの定義が存在している。例えば、政策評価を業績測定とプログラム評価に分類する考え²、政策評価を行政活動評価、プロジェクト評価、政策プログラム評価と分類する考え³、政策活動の評価が即ち政策評価であるとする考え⁴、広義の政策として、政策 施策 事業を定義し、そのいずれのレベルにおいても評価を行うという意味で、広く「行政評価」という定義を用いる例⁵等がある。更に実務では、「事務事業評価」「施策評価」「プログラム評価」等多くの用語が広く用いられており、より一層問題を複雑化させている。

しかし、「政策」の訳語である policy と「評価」の訳語である evaluation を組み合わせた policy evaluation という概念は、欧米においては通常用いられない。policy evaluation とは、古川（2000）や大住（1999）が指摘しているように、我が国の行政実務で広く行われている評価を指すのではなく、政策研究や政策科学といった分野での概念を指すこととなり、狭義に過ぎることとなるからである⁶。

先行的に評価の取り組みが行われている欧米諸国では、評価というと program evaluation 及び performance measurement を指すとする考えが一般的である⁷。例えば、アメリカの中央監査機関（我が国では、会計検査院）である GAO（General Accounting Office）においては、1998年に実務者向けの用語集を作成しており、その中でこの2つを定義している。また、OECD（Organisation for Economic Co-operation and Development：経済協力開発機構）の PUMA（Public Management Committee and Public Management Service：行政経営局）においてもこの2つの用語を定義している。

このうち本稿において評価をどのように定義するかについては、本稿が何を分析の対象としているのかにより決めることが便宜であろう。

本稿の研究において主要な考え方の1つは、政策評価研究をする際には欠くべからざる概念であるいわゆるニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）の展開を踏まえた政策評価の研究である。NPMは後述するが、元来、英国やニュージーランド等における行政改革の実務での流れを諸外国の研究者が整理した考え方である。その意味では、

¹ 本章は、鈴木（1999）に加筆したものである。

² 古川（2000）

³ 田辺（1999）

⁴ 山谷（1997）

⁵ 島田（1999）

⁶ 今村・古川・河中（2000）、大住（1999）

⁷ 古川（2000）

欧米における概念をこの研究の共通の基礎とした上で議論を進めることが以後の議論に矛盾を生じさせずに有効に進めることができる。

また、policy とは、高次の基本政策を意味し、議会民主制の下では、選挙で議席の多数を占める政党の綱領に基づき政治過程を経て策定されるものであるという理解にたてば、行政側が検討する必要がある政策評価とは、policy evaluation を除き program evaluation と performance measurement を指すものとするのが適当である。

このような考え方は、OECD 諸国における業績監査 (performance auditing) の実務面から観察しても、ほぼ同様の考えであることが伺える。つまり、OECD 加盟国の中央監査機関のほとんどは、何らかの業績監査を行っているが、業績監査は「政策目標の妥当性を問うことはない」即ち、policy evaluation を行う権限は付与されていないと言われている。

ちなみに、上山信一「民間企業の業績評価と行政評価 - ニュー・パブリック・マネジメント理論を踏まえて -」(「月刊自治フォーラム」1999年3月号 p.33)に以下の記述がある。policy evaluation がいかなるものであるかの傍証として引用する。

「・・・さて、英米の行政評価には2つの系譜がある。第一は、政策の妥当性あるいは公正さを理論的に追求しようとする行政学者や政策科学者たちの努力。彼らは、政策そのものの評価、即ち policy evaluation をめざす。第2は、民間経営のマネジメント手法を行政機関に導入していこうという実務家グループたちの努力である。彼らは、政策の妥当性よりも、行政機関の効率やサービスの水準に注目する。即ち、業績評価 (performance measurement)に関心を抱く。」

programme evaluation 及び performance measurement が公的サービス供給に係る performance/output/outcome を測定・評価するのに対して、policy evaluation は、performance/output/outcome を生み出す大本の policy の設計が公正性、妥当性等の観点から正しいか否かを問うのである。

したがって、本稿ではこれ以降「政策評価」を programme evaluation 及び performance measurement の意義で用いる。

また、evaluation や measurement は原語においては価値判断が入らない。客観的な数値で表す物差しに照らして測定し、判断し、客観的な結論を提示するものである。よって政策の「善し悪し」の議論にならない。善し悪しを判断する材料を提供するだけのものである。また、evaluation は事後的に評価するもの、あるいは少なくとも政策やプログラム、プロジェクトが実施された後に行われるものである⁸。この意味で、公共事業等で幅広く取り入れられている費用対効果分析等は事前評価が中心であり、本稿の分析の中心にはならないことを付言しておく。

2. 業績測定とは

OECD の PUMA によれば、業績測定とは「目標の設定 (事前 = ex ante) 及び目標に照らした業績のレビュー (事後 = ex post) の両方をいう。業績は、単純で透明な指標を用いて測定されることもあるし、複雑な評価システムによることもある。測定は、経済性 (economy)

⁸ これに対して、assessment は事前評価を意味し、appraisal は費用の見積もりや不動産の鑑定に用いる。また、estimate は予算の事前見積もりという場合に利用され、rating は評価、評点、評定等の訳が付けられ、勤務評定が典型的である。そして対象の価値判断を含めた意味を含む場合には valuation が用いられる。(山谷 (1997))

効率性（efficiency）、有効性（effectiveness）、サービスの質（service quality）及び財政上の成果（financial results）の観点から行われる。公的組織における業績測定の主たる目標は、コミュニティにとりよりよい成果（outcome）に至る経営上のよりよい意思決定を支援し、かつ、対外的な accountability の要請に応えることである。業績測定は、個別の組織の業績の改善、管理及び accountability メカニズムの改善、予算過程への情報提供及び職員への動機づけに用いることができる。業績マネジメントの全ての道具は、多かれ少なかれ、測定に依拠している。業績測定は、従って、益々多くのマネジメント戦略の統合された一部と見なされるようになっており、孤立した接近とは見られなくなっている。⁹」とされる。

1980年代後半から、英国やニュージーランド等で行政に民間企業の手法を取り入れる改革が盛んになり、1990年代になるとNPMとして理論化され、他の欧米諸国等に伝播した。上記のPUMAの業績測定の定義は、従って、NPMの中心的な道具としての業績測定を説明しているのであって、NPMを構成する他の要素（顧客満足、市場メカニズムの活用、権限委譲等）と接点を持たない業績測定は意味をなさない。その意味でまさに「孤立した接近」ではないことに留意する必要がある。

3. プログラム評価とは

OECDのPUMAによれば、プログラム評価とは「プログラムの重要な要素及びその価値を示す、体系的かつ分析的な評価であり、評価に基づく発見の信頼性及び利用可能性を追求するものである。プログラム評価の目標は、意思決定、資源配分及び accountability を改善することである。プログラム評価は、公的プログラムの業績に係るフィードバックを提供する。プログラム評価は、単純な業績測定を超えて、業績を深く評価し、政府の政策及びプログラムの有効性を判定する。OECD加盟国のなかには、大規模な公的プログラムは定期的に評価する、新しい政策提案は評価結果を添えて提出することとする、又は、その双方を行う、という制度化された評価機能を有する国が存在する。評価に係る重大な問題は、多くの場合においてその利用である。評価は行動のための知識であるから、それを意思決定（予算編成とのリンクを含む。）と統合することが決定的に重要である。評価が、意思決定に真のインパクトをもつためには、優れた質の〔評価の〕供給及び評価に対する真摯かつ熱意ある需要が必要である。¹⁰」とされる。

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

先の業績測定とプログラム評価の違いは、業績測定は、精粗の差はあっても多くのプログラムについて経済性（economy）、効率性（efficiency）、有効性（effectiveness）等の基準から恒常的に行われ、最終的な意思決定者に対して客観的な情報を提供するとともに、国民に行政サービスの現況を知らせる役割を果たす。これに対し、プログラム評価は、そのプログラムに固有の基準を含む広範囲の基準に配慮して実施されるため、業績測定に比べ多くの時間と労力を要し、恒常的に実施されることはない。プログラム評価は大きなプログラムにつき、一定の間隔を置いて実施されたり、新規プログラムの導入に際して行われたり、政権交代に

⁹ <http://oecd.org/puma/pac/perform.htm> (accessed 6/1/2001) より。

¹⁰ <http://oecd.org/puma/pac/programeval.htm> (accessed 6/1/2001) より。

際して全面的に実施されるのが通常である。従って、業績測定とプログラム評価の違いは、測定又は評価の基準の広狭、分析の深浅、実施の頻度等にあり、対象はともにプログラムである。

なお、繰り返しになるが、「政策評価」の定義が難しいのは、多くの定義が存在し、それらのいずれをとるかを定めること、又はそれらを統合して新たな定義を作ることは難しいという意味であり、上記のプログラム評価と業績測定の定義も絶対的なものということではなく、あくまで数ある中の定義の1つとして捉える必要がある。

第2章 PPBSは政策科学の壮大な試みであったが、それ以上進化せず。

第2章 PPBSは政策科学の壮大な試みであったが、それ以上進化せず。

後述するように、政策評価の理論的基礎となっている New Public Management(NPM)が導入された理由を明らかにするためには、過去の多くの行政改革の歴史的展開を踏まえる必要がある。特に、NPMは政策科学との対比で語られることが多い。その政策科学の最大の実験となったのは1960年代にアメリカにおいて新たな予算管理手法として導入された Planning, Programming, Budgeting System(PPBS)である。そこで、本章においては、政策科学を背景として実践されたPPBSの概要とその展開の経緯を明らかにするとともに、政策科学から見たPPBSの限界とNPMの違いを明確にすることにより、NPMはどのような事情を背景に生まれしてきたのかを浮き彫りにしてみたい。

1. PPBSは現実の問題解決に政策科学を適用する壮大な試みであった。

(1) PPBSとは何か。

行政にマネジメント・システムを導入して、効率的な予算執行を図ろうとする動きは1960年代から既に見られる。そのような試みの中で、我が国でもその名前を知られているものとして、アメリカで採用され、その後、我が国や英国にも大きな影響を及ぼした予算編成方式であるPPBSが挙げられる。PPBSは1961年に前フォード社長であるマクナマラ長官により国防総省に採用され、1965年からは民主党のジョンソン大統領により連邦政府の全省庁に採用された。目的志向 組織の目的を数量的に明確にし、代替的な目的間のトレードオフを明示的に分析し、その活動をアウトプットによって管理する、代替案の体系的比較 当該目的を達成するための代替的なプログラムの費用、便益の分析、長期的視野 長期的視野に立ってプログラムの選択、予算化を行う計画策定機能重視の予算編成システムを指し、予算編成の合理化、効率化を図るために予算における資源の配分に科学的手法を導入しようとしたものである。

(2) PPBSが誕生した歴史的経緯

PPBSが登場した背景は、米国における予算改革の歴史と分析手法の発展という2つの側面から説明できる¹¹。

まず、予算改革の歴史であるが、米国の予算の歴史は大きく3つに分けることができる。即ち、統制の時代(1920年代～1935年頃まで)、管理の時代(1935年頃～1950年代まで)、そして計画の時代(1950年代～1960年代まで)という流れである。

統制の時代は、いわば米国の予算制度の創設期に当たり、行政上の濫費を防止する観点から支出は用途別に詳細に区分され、それぞれの区分ごとに中央的な統制が行われていた。このような乱費の防止については法令の整備や行政の質の向上等により次第に抑制されることとなった。一方で大不況の経験等を通じて政府の役割の重要性が認識されるに至り、政府の活動や支出は増大し、これを効率的に管理することが求められた。そこで、第一次フーパー委員会(1947年7月7日に創設された行政部門組織委員会の俗称)により導入が決定されたパフォーマンス予算では、予算の用途別区分ではなく、機能別区分、即ちプロジェクト単位での予算編成を行うことにより、どのような活動にどれだけの経費が必要とされるのかを明らかにしたのである。

このような試みはプロジェクトのアウトプットに目を向けるという点でPPBSの先駆け

¹¹ 以下の議論は宮川(1969)によっている。

となるものであるが、一方で財政は引き続き拡大し、政府活動の分野が益々広がるにつれ、宇宙開発のように懐妊期間が長く、リスクも大きいプロジェクトが出現する。長期的な戦略計画策定と短期的な予算編成をどのように整合させるかが重要な課題となるのである。ここに至って PPBS の誕生の素地が形成されるのである。わかりやすく言えば、統制の時代には予算費目は人員、給与、設備、備品等で構成されたが、これが管理の時代になるとプロジェクトベースでの予算管理、例えば、道路の整備率等で表され、PPBS になると政策のアウトカムベースでの予算、即ち、安全な暮らし、移動性の向上といった抽象度の最も高い基準で整理されることとなる。つまり、管理の時代では活動が関心の対象となり、PPBS では政策目的が予算の中心的関心になるのである。

(3) PPBS の理論的基礎

次に、PPBS を分析手法の発展の側面から見た場合、2つの要素が重要である。1つは、経済学的发展である。特にケインズ経済学の隆盛は政府活動、特に財政活動の積極的意義をクローズアップするとともに、計量経済学による分析手法の展開が複雑な経済システムの計量モデル化やそれによる予測を可能とすることで、長期的視野を政策決定に持ち込むことを可能とした。また、ミクロ経済学、特に厚生経済学の展開は、支出をその目的に照らし合わせて検討し、合理的にその額を決定しなければならないという限界分析の考え方を予算制度に導入することに貢献している。

更に、経営学やそれを支える分析手法の開発、特に、情報及び意思決定に関する理論や種々の経営科学の進歩により、複雑な現象を科学的に解明し、開発代替の方策を選択する分析手法の方法論が実用段階に入った。世界初のシンクタンクであるランド研究所によるシステムズ・アナリシス¹²の開発は従来のオペレーションズ・リサーチと比べて適用分野についてより広い広がりを持ち、また、高度に不確実な条件のもとで、複雑な目的と手段の選択を分析する手法として一躍注目を浴びることとなり、PPBS の分析手法には不可欠なものとなった。また、このような分析手法を支える道具であるコンピューターが著しい発展を見せたことも高度な意思決定を可能とすることとなった。

(4) PPBS への大きな期待

このように PPBS は「経済学、経営科学、システム科学等意思決定の諸科学が政府の意思決定の分野にまで浸透してきた結果生まれた公共部門における総合的意思決定システム」¹³として機能することを期待されて華々しく導入されたのである。

PPBS 導入の責任者であった国防長官マクナマラの言葉を引用すると、PPBS への期待の大きさがよくわかる¹⁴。

「このプログラムの目的は簡単である。すなわち、それは、できる限り少ない費用で、全てのアメリカ人に、よりよき生活を約束するような最新のマネジメントの道具を利用することである。

¹² システムズ・アナリシス (SA) もオペレーションズ・リサーチ (OR) も軍事問題の解決のために発展してきた分析手法であるが、OR は既に存在し動いているか、ごく近い将来に動き始める1つのシステム (設備、人間、機会システム等) の運用の最適化の問題に関わるものであり、SA は複数のシステムの間での比較、分析を問題とし、そのシステムは開発され実用化されるまでに相当の長期にわたる、流動的な問題に関わるものである。言い換えれば、OR は1つの所与のシステムのオペレーションの比較研究であるのに対して、SA はOR で所与とされる目的等の側面の選択まで含めた研究であり、その意味でOR は低いレベルの研究で、時にSA に包含されると見ることができる (宮川(1969))。

¹³ 宮川 (1969)

¹⁴ 宮川公男 (1999) 「アメリカ連邦政府の行政改革 - GPRA を中心にして - 」による訳文を引用

そして、費やされる1ドル1ドルをして十分な価値を發揮させることのできる卓越した道具として、PPBSは、

国家目標を精密に、かつ、継続的に把握し、
これらの目標の中でも最も緊急なものを選択し、
これらの目標を最小の費用で最も有効に達成する代替手段を探索し、
われわれのプログラムの次年度の費用だけでなく、その後の年度の費用についても
知り、
費やされた1ドル1ドルに対して、それだけの価値を確保するために、われわれの
プログラムの成果を測定する」
「われわれが、プログラムや予算によってコントロールされるのではなく、それらを
コントロールする」

2. 政策科学としてのPPBSの挫折

大きな期待を背負って導入されたPPBSであるが、1971年6月21日付けの管理予算局の覚書により突如中止されることとなる。その原因については様々な見方があるが、中でもPPBSの手法の理論的基礎となった政策科学にその答えを求める考えがある。

大住(2000)によると、政策科学は限られた資源配分をより効果的なものとするための政策の立案・決定にかかわる意思決定プロセスの合理化を重視するという。そして伝統的な政策科学のアプローチにおいて活用されるのは厚生経済学を中心としたミクロ経済学である。ここでは、政府の経済政策の判断の基礎は社会全体の総便益の最大化であり、そのために社会的厚生関数が構築される。社会的厚生関数はまさに社会全体での厚生を集計したものであることから、そこでは必ず個人における分配の取扱いが大きな問題となる。即ち、個人間の経済格差、年齢、性別等を踏まえた上での分配はどうあるべきか、ということである。

しかしながら、個人間での効用の比較や価値判断については多くの経済学者はその可能性に疑問を持っており、そのような問題から逃れるために導入されるのが「パレート最適¹⁵」や「カルドア規準¹⁶」である。これらの規準は個人間の分配についての価値判断を棚上げすることにより、分析の対象となる政策代替案の全体について費用便益分析等による定量的分析を可能とする。

しかし、費用便益分析の大きな問題は便益の測定が困難な場合があるほか、効果が共通の尺度で測れないような分野相互間での予算配分の問題(例えば、公共事業か社会保障か、公共事業の中で治水か道路かといった選択)には使用できないと考えられ、比較的狭く限定された目的のための代替的諸方法の選択にしか活用されなかったことにあるという。

よって、このような課題を抱える政策科学によるパラダイムの転換は「限られた資源の配分をより効果的に実施するための意思決定プロセス」の合理化には余り貢献し得なかったとする。

また、山本(2000)らが指摘するように、「予算編成権者は権力を有するが無知であり、計画者は知識を有するが力がない。(このため)予算編成者を計画者にすることで双方の価値を統合する」という財政学者ウィルダフスキーの言葉を借りれば、能力と権力を予算編成過程

¹⁵ 他のいかなる厚生状態をも悪化させることなしには厚生水準を上昇させることが不可能な状態。既存の分配条件を与件としたときの最適資源配分の規準。

¹⁶ 相異なる経済状態を比較する判断基準の1つ。2つの経済状態AとBを比較し、BからAへの変化によって利益を受ける人が、それによって損失を受ける人に補償をして、なおかつ利益を確保できるとき、AはBを「カルドア改善する」又は「カルドアの規準で改善する」という。

に集中させることで、合理的なテクノクラートに意思決定を委ねることが最善となる。その意味では PPBS は徹底的な内部マネジメント志向であったと言えるが、このような内部マネジメント志向の改革は、大きな問題を孕んでいる。つまり、現実の予算過程は、様々な組織の利益に関する取引や妥協によって形成される極めて政治的な過程を含んだものであるにもかかわらず、PPBS はこの政治過程の関与を排除する方向に作用したため、立法府における政治過程を包含したものでなくてはならない予算編成過程の前では制度的挫折は必然であったという点である。これは、とりもなおさず政治過程の排除による予算関係部局主導での政策決定を招くことになるが、予算部局への権限や情報の集中、ないしは資金運用面での自由裁量の増大の可能性を含んでおり、つまるところ、議会や国民による財政コントロールの可能性が縮小する意味をも有するのである。

PPBS の原動力となったのは経済学とエンジニアリングの論理に裏付けられた政策科学であるが、様々な利害調整を経なければならぬ予算編成過程を経済的、技術的、科学的合理性から全て処理するという点に限界があったのである。

その一方で、PPBS の失敗の教訓は「from analysis to evaluation」という形でその後のプログラム評価の発展に受け継がれていくこととなる。つまり、PPBS のように複数プログラムを事前に評価することから、1つのプログラムの現実の効果を事後的に評価するという形に修正され、アメリカ会計検査院（General Accounting Office: GAO）による「プログラム評価」の採用という形によって引き継がれていくのである¹⁷。

また、政策科学自体もその失敗の反省から、より広範な学問分野（行動科学）を融合させるべく発展しつつあるというのが今の状況のようである。政策科学には、意思決定科学と政治学、社会学、心理学等のいわゆる行動科学との融合を目指す学際的な活動が以後盛んとなる。宮川言葉を借りれば「意思決定科学と行動科学との交配を目指した1つの学際的科学」として政策科学は発展している、と言えよう。

社会科学では、例えば経済学における古典派 ケインズ理論 新古典派の関係のように、従来の体系に対する批判と代替的な体系の提示、更にそれに応えた従来の体系の発展という螺旋状の展開が見られることがあり、政策科学がその歴史を踏まえて今後どのように発展を見せるのか興味深いところである。

3 . PPBS と NPM との違い

このような政策科学を基礎とする過去の改革と NPM を基礎とする昨今の行政改革の流れとを分けているものは何であろうか。言い換えれば、NPM がその登場以来 10 年以上を経過したにもかかわらず¹⁸、未だに多くの国で支持され、また実践されているのはなぜであろうか。

窪田（1998）は、PPBS 以降の展開を評して、「事前評価から事後評価へ、費用便益分析から有効性評価へという変化は、政策評価手法の技術的な質という点では明らかに後退である。しかし、この後退は、いわば戦略的後退であって、現実に行う可能な水準の手法を用いた政策評価を着実に進めようという意図による後退であった」と表現している。

つまり、PPBS のような科学的合理性の追求による厳密さの追求は、行政実務を行う場合には必ずしも要請されてはならず、むしろ、NPM は現実を踏まえたわかりやすさという価値、

¹⁷ 山谷（1997）

¹⁸ NPM という修辭を用いた最初の学者はロンドン大学行政学部の C. フッド教授であり、その記念碑的な著述は 1991 年に公表されている。

「実務の現場への還元力が大きいアプローチ」¹⁹を指向しているということである。

NPMの手法は、例えば政策評価をみてもわかりやすいアウトカム指標を優先する等、政策科学の要求する厳密性と精緻には遠く及ばないが、NPMは問題を解決するのは測定値そのものではなく、測定値を踏まえた利害関係者の調整過程であり、本来限界のある測定にいたずらに精度と体系性を求めることは意味がないと考えるのである。

更に、NPMは外部マネジメントを重視する。PPBSは本来、外部との利害調整が必須である予算編成過程を内部の閉じたサイクルとして編成しようとしたが故に挫折したが、この反省からNPMにおいては行政組織内における調整機能はもちろんのこと、外部の独立機関や報道機関あるいは住民との交渉が最も重要な外部マネジメント要素として位置づけられてくる。

官僚の匿名性・中立性を前提とする伝統的なウェーバー型行政システムにおいてはこのような外部マネジメントは主として政治の領域に属するものとされるが、住民を顧客と捉え、顧客満足度を高めるために行政サービスの質の向上を目指すための行政運営を行うとともに、政策の効果が住民や議会から容易に監視できるようなシステム作りを行うNPMにおいては、自ずから外部マネジメントの重要性がクローズアップされてくるのである。

以上のように、NPMは、政策科学に代わり改革の武器となるのは経営学で、社会的厚生関数の最大化のような最善の追求はあきらめ、国民（住民）を顧客と見て、経営学の道具を活用し顧客のニーズを把握して意思決定過程に反映し、実行し、わかりやすい指標で評価するマネジメント循環を確立することを目的とする。NPMはPPBSに代表される政策科学の行き詰まりを救うために出現した、という考え方が説得力を持つのである。（大住(2000)、鈴木(2000)、P.Aucoin等）

表 PPBSとは

1. PPBSのプロセス

PPBSは以下の3つのプロセスから構成される。

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

Programming：planningにより施策が決定された後に、その施策について5年間程度の比較的詳細なoutput及び費用(input)の配分に関する実行計画を策定する過程。

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

2. プログラム体系

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

プログラム体系には3段階の項目分類があり以下のとおりである。

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

プログラム・サブカテゴリー：プログラム・カテゴリーが実質的な意味を持つよう分類し

¹⁹ 大住(2000)

たもので、プログラム・エレメントを類似性の強い産出物ごとにまとめたもの。
プログラム・エレメント：プログラム体系の最も基本的な単位。各省庁の個々の output を生み出すのに直接関係のある業務活動を言う。

3 . PPBS の予算書体系との関係

PPBS のもとで編成されたプログラム別予算と議会で議決の対象となる予算書体系は別であり、相互関係を示す表（クロスワーク表）がPPBS の予算過程において見られる。

4 . PPBS の枠組み構成

major program issue (主要プログラムの課題)

現在の予算編成過程の中で決定を迫られている問題で、それらの現在及び将来の費用、1 つあるいは一群のプログラムの方向、その問題のためにある施策を選択しなければならないような重要な政策課題を 10 個以内で各省庁の間で協議して決定し、予算局から各省庁に提示する。

これに対し、各省庁は次の 3 種類の文書を予算局に提出することとする。

program memorandum

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

special analytic study

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

program and financial plan

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

5 . PPBS の限界と問題点

PPBS の限界、問題点としては本文でその本質的な原因を述べたが、その他に以下のような問題が指摘されている。

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

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

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

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

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

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

出典：建設省建設政策研究センター（2000）

4．米国ではその後、多くの改革の失敗を経て、マネジメント手法を重視した改革が展開される。²⁰

PPBS が挫折をした後、ニクソン、カーターらがそれぞれ行政部門の効率化のための改革手法を導入したが、いずれも政権とともにその命脈を閉じている。

アメリカにおける改革の展開は、科学的合理的な手法を行政のマネジメントに取り入れようとした PPBS の失敗に端を発しているが、その後の展開を見ると、PPBS の科学的合理性の追求を修正しつつ、一方で次第に民間企業経営のマネジメント手法を導入する方向で進んできたと見ることができる。そして、アメリカにおいては、後のクリントン政権で導入された国家業績レビュー（National Performance Review: NPR）や政府業績成果法（Government Performance and Results Act: GPRA）といった企業経営手法を重視した行政改革が実施されることになる。

（1）目標によるマネジメント(Management by Objectives: MBO)

MBO は、ニクソン大統領により 1973 年から開始された行政マネジメント手法である。大統領による行政部門への統制力を強化する目的で、行政活動の目標設定に関する意思決定権限を大統領に集中する一方、その目標をいかにして達成するかはプログラム管理者に任せ、その目標の達成状況を測定しようとする。

1966 年、ハイネマン・タスクフォースによる「連邦予算局（Office of the Budget: BOB）における連邦政府のマネジメントに対する責任を強化すべき」との勧告がなされると、1970 年には BOB が予算に加えて行政マネジメントについても業務を行うものとして連邦予算管理局（Office of Management and Budget: OMB）に改組され、連邦政府はマネジメント問題に重点を置いた。

1971 年には PPBS が挫折したが、この原因としては高度な政策分析を含む厳密で複雑な予算編成システムを十分に運用することができなかつたこと、予算編成は経済合理性や技術的な合理性だけで処理できるものではなく、政治学等の問題であること等を挙げた。

このため、1973 年 4 月、ニクソンは当時民間で広く用いられており、システムとしては厳密ではないが目標を明確にし、それにより組織を統制していくマネジメント手法（Management by Objectives : MBO）を開始した。ニクソンはまず、各省庁に対し、来るべき 1 年間に達成すべき 10 から 15 程度の大統領の目標を提案するように要請し、また、OMB は MBO の実施のために management associate という職位を設置し、目標の設定、目標達成に向けた活動の追跡について各省庁スタッフに技術的支援を行い、MBO を推進していくための業務を行うこととした。各省庁においても各省庁首脳とプログラム管理者との中間に MBO の推進のために特別のスタッフが選任された。

OMB は、各省庁が大統領の目標に対する提案を作成する場合のガイドラインを作成し、各省庁は、大統領の政策アジェンダにとっての重要性、目的の測定可能性、追加的資源投入の抑制、1 年以内の目標達成可能性を考慮すべきであるとした。これに基づき、OMB は各省庁が提案した大統領の目的を審査した結果、20 の省庁が目的を設定し、18 の

²⁰ 以下は建設省建設政策研究センター(2000)による。

省庁が初年度末までに活動の追跡システムを設置した。ただし、初年度、MBO は予算プロセスに明示的に連結されなかったため、標語的意味合いが強かったものと思われる。

1974年2月、MBOの2年目には、MBOを定着させるため、大統領の目標を予算要求とリンクさせることとし、OMBは各省庁の首脳に対して1976年度の予算要求は大統領の目標に基づくべきとして、予算要求の中でその目標が選ばれた理由を詳しく説明することとされた。

しかしながら、MBOは目標の設定と業績の測定に大きな問題があったことにより初期の目的を達成することが困難であった。即ち、大統領の目標は、社会から犯罪を撲滅するとか、アメリカ商船を世界で最も競争力のあるものとするというように、極めて漠然としたもの、容易に測定できないものや、癌の治療法を発見するといったような1年間には達成不可能なものや、水質を改善するといったような省庁の管理者では完全にコントロールすることができないものが多かったのである。

また、その導入プロセスも極めて短期間での成果を求めていたことから、実務が混乱したことも想像に難くない。更に、MBO開始時には予算要求とリンクされていなかったこと、1974年8月にニクソンが大統領を辞任したこともあり、MBOは3年目以降廃止された。

MBOは短命ではあったが、その後の米国において行政活動の目標を協議により設定し、部下にその達成につき責任を持たせるという慣行が連邦政府のマネジメントとしてある程度残った等の影響を与えたと言われる。

(2) ゼロ・ベース予算(Zero-Base Budgeting: ZBB)

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

米国においては1976財政年度の連邦政府の財政赤字が738億ドルを越える等1970年代に半ばの財政赤字が膨大なものと認識されるようになった。このため、1981財政年度財政収支均衡目標の達成手段の1つとして、過去の支出を既に承認されたベースとしてそれからの増減のみを決定する方式となっていた予算編成の慣行(インクリメンタリズム)を改め、支出項目をゼロ・ベースから問い直し、現行プログラムの効率性・有効性を評価して各プログラムの必要性と比較することとした。

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

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

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

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

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

代替的投資水準については、大部分が現在の資金配分額以下の最低額を設定しなかったり、現在の資金配分額に対する根拠のない一定の率（一般的に75～90%）をもって最低額とし、プログラムや業績の分析を行うことにより最低額を決定していなかった。ZBBを実施するために準備を行う時間が不十分で、また、プログラムの管理者の目的達成のための代替的アプローチを確認し得る能力も限られていた。

ZBBの分析のために必要な業績の情報が欠如していた。特に利用可能な情報がプログラムのプロセスに関するもので、プログラムのアウトプットに関するものではなかった。

優先順位付けの権限が各省庁に移ることにより、OMBの査定・調整の権限が制限され、また、OMBは各省庁のZBB関係書類を予算の決定に十分利用できていなかった。予算要求省庁、OMB双方の事務量負担が大きすぎた。例えば1979財政年度予算編成時には、各省庁内部で約25,000の決定パッケージが作成され、最終的に約10,000のパッケージがOMBに提出された。

しかしながら、予算要求に際しての、決定単位の設定、予算要求事項の優先順位付けについては1986年まで、複数の資金の投入水準の設定については1994年まで存続され、特に代替的予算水準をそれぞれの成果と結びつけて考えることにより、プログラムの効率性は向上したという面で、ZBBについてのプラスの結果も認められている。ZBBはプログラムの「事前」に予算面から当該プログラムを評価していこうとする制度であった。ZBBの挫折を経て、行政組織のマネジメントとアカウンタビリティを向上させるという新たな観点から、組織の使命・政策目標を明確にした上でプログラムを執行し、その結果を「事後」に測定して企画立案にフィードバックしていく新たな政策評価制度であるGPRAが生じることとなった。

第3章 行政学者が New Public Management と唱え始めた。

第3章 行政学者がNew Public Managementと唱え始めた。

New Public Management (NPM)という言葉は行政改革の新たな潮流を指し示す言葉として、今や流行語として定着した感がある。しかしながら、NPMとはそもそもどのようなものか、NPMが隆盛を極めている背景は何か、どのような歴史的背景からNPMは誕生したのかといった点については論者によって様々であり、必ずしも定まった見方はない。そこで、本章ではNPMの本質はどこにあるのか、といった点を念頭に置きながら、できるだけ詳細にNPMの解説を行っていきたい。ただし、NPMというのは科学技術分野における理論のように絶対的なものではなく、様々な捉え方が可能である。本章ではNPMの展開の歴史に着目し、ウェストミンスター体制諸国におけるNPMを中心に取り上げるが、これも多様なNPMの見方の中の1つであるという点に留意願いたい。

1. NPMとは

NPMという言葉が最初に用いた者の1人は、おそらくロンドン大学経済政治大学院(LSE)のC.フッド教授ではないか。彼は1991年の著作 *A public management for all seasons?*の中で、1970年代後半から盛んになる英国、オーストラリア、ニュージーランドその他OECD諸国における行政改革について分析を加えており、これらの行政改革を包括するための便宜的な呼称としてNPMという用語を用いている。フッド教授がそこで試みたNPMの思想 (doctrines) の内容は以下の通りである。

行政部門における個別指導型 (hands-on)²¹の専門的なマネジメント

組織のトップにある者が匿名の管理者としてではなく、固有の名前を有する者として、積極的に、目に見える形で、裁量的な組織管理を行うこと、つまり「管理する自由」を持つことを指す。それは、説明責任というものが単なる権限の拡散ではなくて、行為に対する明確な責任の割り当てを要求するからである。ウェーバー型官僚制が匿名性のある官僚機構を前提とした結果、政府内に無責任体制が広がったことへの反省である。

業績に関する明確な基準と測定

組織の目的、目標等の定義がはっきりと定められており、何によって成功が測定されるかの基準が明確になっていること。そして、これらの基準が数量的に定められていることを指す。それは、説明責任は目的を明確にする必要があることと効率性は目標が厳密に設定されていることを要求するからである。

アウトプットの重視

資源配分や報酬が客観的に測定される業績によって関連づけられており、中央集権的な官僚組織全体に通じる人事管理を事業単位に分解すること。人事は人事部ではなく、管理するマネージャーが直接担当すべきとの主張である。それは、手続きよりも成果が強調される必要があるからである。

公的部門における組織単位の分割

一枚岩的な組織を分解し、包括的な管理システムを、算出される財・サービスに対応した事業別の単位に分割すること。これら組織は分権化された単線系の予算に基づいて

²¹ 個別指導型とは、マネージャーが部下の仕事振りを見ながら、必要と認めるときは積極的に個別の局面で部下を指導するやり方を意味する。これに対して、任せきり型 (hands-off) は、マネージャーは一旦規則、ルール等を定めたら、部下の一挙手一投足に口を挟まず、任せるやり方を意味する。

運営され、単位相互の関係はつかず離れずの状態にあること。それは、管理可能な単位を作り出す必要があること、行政サービスの提供とその生産の利害関係を分離する必要があること、公共部門の内外において契約やフランチャイズ方式の採用により効率性を確保する必要があるからである。

公的部門の競争重視

期限付き契約や公開競争入札手続きを導入すること。それは、競争相手の存在がコストを下げ、質の向上につながると見るからである。

民間企業のマネジメント慣行の重視

軍隊型の公務倫理（コマンド・アンド・コントロール²²）から離れ、採用や報酬をより柔軟にし、民間のPR技術を利用すること。それは、既に有効であることが証明された民間企業の経営のツールを公的部門で利用する必要があるからである。

資源利用に関する規律と俟約の重視

直接経費の削減、労働規律の向上（フッド教授の母国、英国は我が国と比較にならないほど労働規律が乱れている）、組合の不当な要求に対する抵抗、ルール遵守等に必要モニタリング・コスト等企業が負担するコンプライアンス・コストを削減すること。それは、公的部門の資源需要をチェックし、より少ない資源でより多くの行政サービスを提供する必要があるからである。

ただし、フッド教授が自ら注意喚起しているように、以上の7つの分類自体はそれぞれオーバーラップするところがあり、各国の行政改革がこの7つの分類の全てを体現しているわけではないし、これらの要素が同時並行的に現れながら改革が進められるというものでもない。例えば、英国は20年を超えるNPMの歴史を有し、サッチャー政権下でエージェンシー（上記NPMの公理の に相当）や強制競争入札制度（上記NPMの公理の に相当）の導入等を行っていたが、現在の政策評価制度である行政サービス協約（PSAs）が導入されたのはブレア労働党政権になった1998年以降に過ぎない。

しかし、フッド教授が以上のようにNPMの定式化を試みて以降、行政学者を中心にアングロ・サクソン諸国の行政実務家が企業経営の新しい手法を取り入れて開発し、実行した手法を理論化する試みが盛んに見られるようになる（下表参照）。これらの整理を見ても明らかのように、NPMというパラダイムは1つの理論として明確に確立しているものではなく、行政における実践を踏まえた行政学者による観察の結果として緩やかに収斂してきたものである。そしてその核心的な要素をまとめれば、概ね以下の通りとなるであろう。

「NPMとは民営化²³、民間委託²⁴、バウチャー制度²⁵、執行庁（エージェンシー）化²⁶、PFI その他市場メカニズムを活用できるような仕組みを適宜用いて、公的部門の減量及び公的サービスの質の向上を図るとともに、公的部門の中で公的サービス提供の執行に係る権限を実際の管理者に委譲し（let managers manage）、管理者に経済的、効率

²² 管理主体が意思決定の権限を有し、その権限に基づいて管理を受ける主体に細かな指示を与え、その指示に基づいて行動する考え。意思決定の権限は当然、管理主体に集中する。

²³ 具体的な内容については、第4章参照。

²⁴ 特定のサービス供給を民間事業者へ委託し、住民は委託業者からサービスの供給を受ける。一方、行政は住民に対するサービスの提供義務は負っており、委託業者の提供するサービスの基準について厳格な監視を行う。（大住2001）

²⁵ 政府が補助金をサービスの受益者に与え、受益者自身に特定のサービスを提供する事業者を選択させるもの。あらかじめ政府の認定を受けた事業者が受益者からサービスの対価として金券等を受け取り、事業者はこれを政府に持ち込み換金する。受益者自身が事業者を選択できる特徴があり、受益者のニーズに応じたサービスを提供するほうが望ましい領域で好まれる。（大住2001）

²⁶ 具体的な内容については、第4章参照。

的かつ効果的な管理を行わせ（make managers manage）、その業績を国民を顧客とみなして顧客の満足度を高めることを基準にわかりやすい指標を用いて測定し、測定結果を広く公表し国民の意見を聴き公的サービス供給に係る意思決定過程に反映させ、より少ない予算でより充実した公的サービス供給を確保しようとする、行政の新しいパラダイムである²⁷。」

表1 各研究者のNPM概念の比較

I P.Aucoin (1995)でウェストminster型体制の比較研究の結果、公的経営の改善に必須であると記す条件
<p>政策企画及び執行に係る責任の分離 閣僚と執行庁の長との間の契約的關係 執行管理に係る権限の委譲 厳格な業績管理システム 強固なアカウンタビリティの制度</p>
II 大住(1999)で定式化するNPMの核心概念
<p>経営資源の使用に関する裁量を広げる (let managers manage)かわりに、業績/成果による統制(management by results)を行う そのための制度的な仕組みとして、 市場メカニズムを可能な限り活用する；民営化手法、エージェンシー、内部市場等の契約型システムの導入 統制の基準を顧客主義へ転換する(住民をサービスの顧客とみる) 統制しやすい組織に変革(ヒエラルキーの簡素化)する というものである。このなかで、特に重要とされるのは 及び で、及び はシステム統制の基準であり手段にすぎない。</p>
III 大住(1999)に要約引用する、Haggett (1996)のNPMのポイント
<p>行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること 施策の企画・立案部門と執行部門とを分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した業務単位に権限を移譲すること 業績/成果に基づく管理手法を可能なかぎり広げること</p>
IV OECD (1996b)で Dr.Leeuw が記す NPM の特徴
<p>NPM は、政府の組織、達成手段及びプログラムの経済性、効率性及び有効性(3Es)並びにより質の高いサービス供給を強調する。正式に策定されたプロセス、ルール及び手続きにはあまり留意しない。NPMの標語は、現場のマネージャーを統制から解放してより大きな責任を委譲し、マネージャーのために一層の柔軟性又は自律性をつくりだし、公的部門のマネージャーにマネジメントさせ、リスク管理により大きく焦点を合わせ、かつ、業績の測定に注力することである。これらの目標を達成するための組織的なメカニズムは、以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> - quango (準独立非政府機関)の設立及び(中央)政府から手の届く範囲内ではあるが ある程度の距離を置いて機能する、quango と類似する執行庁を設立する - 疑似市場の創設：中央政府は、サービスの対価を支払うがもはや直接サービスは

²⁷ 建設省建設政策研究センター(2000)

供給しない。「そのかわり、福祉サービスは、主として様々な半独立エージェンシーにより供給される。学校は、国の補助金を受給する生徒を獲得すべく競い合うし、独立の病院は、患者を奪い合う。」(Le Grand and Barlett, 1993, pp.7-11)

- 民営化

- PPPs

- 政策ネットワーク。これらのネットワークに不可欠なのは、政府がもはや「密林の王者」ではなく、主に、様々な関係者の様々な活動の調整者として行動することである。圧力団体、独立の専門家及び助言者グループと一緒に、政府は、政策目標を定義し実現する。

一般に、こうしたメカニズムを通じて、政府はよりスリムに、より賢く、より効率的に、かつ、より有効になると信じられている。

出典：建設省建設政策研究センター(2000)

2. NPM の理論的背景は「新制度派経済学」と「ニュー・マネジャリズム (new managerialism)」

NPMは戦後発展したプリンシパル・エージェント理論、取引費用論、公共選択論等の新制度派経済学と経営学を基礎とするニュー・マネジャリズムをその理論的な背景として説明できるとされる。そこで、まず、新制度経済学とはどのようなものか、そこで説明される理論にはどのようなものがあり、これらの理論に照らした場合、NPMはどのように説明できるのかを明らかにする。

(1) 新制度派経済学

伝統的な経済学(新古典派経済学)では、政府は家計や企業と同様に合理的存在であると仮定され、家計の効用関数、企業の生産関数と同様、政府の行動は社会厚生関数に依存する。そして、政府は市場の失敗や不公正な所得分配が存在する市場へ介入し、「社会厚生関数の最大化」を図ろうとする。政府は「全知全能で慈悲深い存在」であり、こうした市場の問題を解決するために市場への介入が正当化されるのである。しかし、政府が本当に「全知全能で慈悲深い存在」であるかどうかは現実には議論がある。政府も市場に参加する人々と同様、私的な経済動機を持つ人により構成され運営されており、「政府の失敗」が生ずる可能性があるのではないか。市場の失敗をもたらした人々によって政府を通じた資源配分の変更を行ったとしても、うまく機能するとは限らない。

このような「政府の失敗」を前提とする経済理論が新制度派経済学である(大住2000)。新制度派経済学は、経済行為者の知識と情報処理能力は限定されており、その限定された世界観の中で行動することが前提とされるため、経済行為者は合理性が欠落していると見る。ここから生ずる厚生損失を最小にするため、合理性の代替として制度(例えば契約、組織構造等)の効率的なデザインの可能性を研究するのである。

新制度派経済学は統一的な理論体系を持っておらず、いくつかの方法論的に似たアプローチから成り立っている。その研究は大まかに、取引費用論、プリンシパル・エージェント理論、プロパティ・ライツ論、公共選択論から成り、そのいずれも「国家の介入を、独占を助長し、起業的行動を制限し、選択を限定し、望まれないサービスを過剰に生産し、浪費と非効率を加速させるものとして捉えている」²⁸という点で共通している。これは新

²⁸ 毎熊(1998)

制度派経済学が注目された1970年代の経済・財政危機が基本的にケインズの経済政策「大きな政府」と「福祉国家」の失敗にあると見る経済学者が、サミュエルソンに代表される新古典派総合の矛盾（セーの法則と有効需要原理は共存できない）を批判し、情報理論を導入することで、伝統的な古典派の思想を再活性化したものである。新制度派経済学が「新保守主義の経済学」といわれる所以である。²⁹

新制度派の中でも NPM との関係で親和性をもって説明されるのは、主にプリンシパル・エージェント理論、取引費用論、公共選択論である。

プリンシパル・エージェント理論³⁰

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

ある経済主体（プリンシパル=依頼人）が、自らの目的を達成するため、何らかの仕事を自らに代わって他の主体（エージェント=代理人）に遂行させる契約関係（エージェンシー関係という。）の例としては、訴訟人と弁護士、株主と経営者、メーカーと販売代理店のほか、国民と議会、議院内閣制における国会と内閣、閣僚と官僚、組織内部のヒエラルキーにおける上司と部下等が挙げられる。エージェンシー関係では、エージェントに委託された仕事についての「情報の非対称性」が存在することが前提とされており、これによって完全にコントロールされないエージェントに自由裁量の余地が生まれると見る。情報の非対称性は、実務に携わるエージェントに比べ、プリンシパルは第一次情報を有さないこと、エージェントが専門的な訓練を受け、特殊な知識を有する「玄人（例：医師、弁護士、官僚）であるのに対して、プリンシパルは「素人」であること等から生じる。

一般にプリンシパルとエージェントの利害は必ずしも一致しておらず、エージェントはプリンシパルの意に添わず自らの利益になるような機会主義的行動（opportunistic actions）をとろうとする。例えば、エージェントは自分の都合のよい情報だけを選別してプリンシパルに伝達し、その結果、プリンシパルがエージェントの思いのままに動くという「取り込み（キャプチャー）」という状態すら発生する可能性がある。したがって、プリンシパルは自己にとって望ましい行動をエージェントにとらせるためのシステムが必要となる。

そのためには、代理人が依頼人の利益を追求しやすいような動機づけを行う（報奨金制度等）あるいは制裁を行う、依頼人が代理人の行動を常に監視する（モニタリング）という方法が考えられるが、これらはいずれもコストがかかる。

例えば、組織内に執行部門を含む従来の組織では、規則によるヒエラルキーの統制が行われていたが、業績に対する責任の所在が不明確で、また、執行部門により活動や情報が隠されるリスクに対しては、報奨金制度等プリンシパルとエージェントの利害を一致させる方法が組織の規則により採り難く、モニタリングはそのコストにより十分機能させるのが困難であった。

NPM では、国民の満足、行政の効率性、有効性、経済性の達成のため行政組織の分権

²⁹ ただし、新制度派経済学に立脚する NPM 改革が新保守主義を標榜する右派から実践されたものではないことに注意を要する。ニュージーランドやオーストラリアでは NPM 改革を実践したのは労働党政権だからである。この点は「5・NPM は普遍的か」を参照。

³⁰ 詳しくは、建設省建設政策研究センター（2000）参照。

化（民営化等を含む）がポイントとなるが、プリンシパル・エージェント理論は、以上のような組織変更の理論的根拠を与えるのである。

ただし、全ての場合においてこのようなエージェンシー化等が可能かという点については注意が必要である。つまり、エージェンシー化等の市場メカニズムの活用が可能となるのは、対象となるサービスの特殊性が少なく、取引費用（参照）が小さく、潜在的な供給者が少なからず存在することである。逆に不確実性が大きく、特殊なサービスである場合には、事前に契約期間に起こりうるあらゆる事態を特定して契約に盛り込むことが困難であり、また、契約に盛り込まれなかったような事態が発生した場合の対処については契約当事者間で多大な労力とコストをかけて処理しなければならないため、このようなケースについては組織内取引（直営方式）が好ましいと考えられる。

プリンシパル・エージェント理論が示唆するところは、行政部門の一部を分離する場合に、代理人の機会主義的行動や取り込み（キャプチャー）が発生するリスク、更には依頼人のエージェンシー・コストを重視すべきであり、どのような業務をどこまで分離するのかについては具体的な方針を提示するものではない。あくまで、複数の制度改革案のメリットやデメリットを評価する基準がこの理論によって与えられるということである。

取引費用論³¹

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

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

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

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

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

NPMは行政の中で企画立案部門と執行部門を分離、権限委譲し、執行部門に成果の責任を求め、分権型の組織を志向しているが、これは取引費用論からも以下の通り説明できる。組織においては、取引費用を小さくするために専門的で現場に近い業務ほど分権化すべきである。取引費用を小さくするためには、特殊性、不確実性、戦略的な重要性が大きな業務（行政での企画立案業務）ほど組織を統合して組織内で処理すべきであ

³¹ 詳しくは、建設省建設政策研究センター（2000）参照。

り、逆にそれらが小さな業務ほど市場における契約により調達すべきである。英国の contract out や強制競争入札制度は取引費用を小さくしようとした例と言える。

公共選択論

公共選択論は 1960 年代以降、J.M.ブキャナンやGタロックを中心に展開された理論で、公共部門の非効率、財政の膨張、赤字財政とインフレ期待等「政治の失敗」という言葉で代表される様々な問題について独自の領域を構成するに至っている。ここでは、政府は新古典派が主張するような「社会厚生関数の最大化」を目指して活動する「全能で慈悲深い存在」ではなく、利己的な利益を追求する様々な経済主体の利害を反映してその行動は決定される。民主的な政治プロセスが民意を完全に反映することができるという理想主義的なアプローチから離れ、現実の政治過程を説明しようとする立場が公共選択の理論である。

公共選択論では、投票者、政治家、官僚、企業等をプレーヤーとして想定しており、それぞれのプレーヤーは自らの利己心に基づいて行動することを前提としている。投票者は、行政サービスに関する個人的な便益と費用を比較し、自らにとって最も好ましい行政サービスが実現されるように投票する。また、国債による財源調達は租税に比べて負担感がないため（財政錯覚）投票者はより過大な行政サービス水準を求める傾向がある。

企業は、独自にあるいは集団的に行動して、政府からの業務の受注、補助金の獲得、競争相手の参入規制の実施等、自らの私的利益を追求するために政府に働きかけを行う。そしてその見返りとして献金やポストの提供等を行うと考える。

政治家は、当選や政権の獲得を通じて手にする所得、名声、権力の追求が行動の原理となる。このため、政治家は投票者から支持を得られるような政策の提言を行う傾向がある。更に政治家は短期的な選挙結果に対する関心が強いため、将来の負担は評価が低くなる傾向があり、増税よりも国債の発行による財源調達を志向する。

官僚は、所得、昇進、威信、許認可権の大きさ等とその効用水準が依存するが、それらは自らの属する省庁、部局の予算や組織が拡充することによって保証される。このため、予算要求は膨れ上がり、予算規模が増大すると考える。

このような仮説に基づいた場合、そこから得られる結論は、政策認知対象が特定の利益に偏り、需要抑制機能が働かず、公的部門の際限なき肥大化の招来³²である。1970 年代以降の深刻な経済・財政危機に見舞われた欧米諸国において公共選択論が注目された理由がここにある。

(2) ニュー・マネジャリズム (new managerialism)

ニュー・マネジャリズムとは、企業経営の手法を公的部門に導入することによる行政改革の実践を言う。行政改革の歴史は古くは 19 世紀後半から 20 世紀初頭に遡ることができる。解決すべきは、政治家と密接につながった官僚に対する不信の高まりであった。このころの改革の支えとなったのは、観察と実験により自然法則が発見できるように社会法則も実証的に発見できるという実証主義的科学観、社会法則を適用することによって社会システムを効率的に運営できるという組織観（テイラー主義）及び普遍的法則の適用により合理的に運営される社会システムが公正なサービスを提供するという行政組織観（ウェーバー型官僚制）であり、この 3 者が一体となって効率性よりは公平性、安定性、継続性を

³² 玉村 (1998)

重視した、階層性と普遍的規則による管理を旨とする政治から中立的な行政が確立される。

33

しかし1960年代以降、ウェストミンスター体制諸国では、規則を重視する伝統的なウェーバー型官僚制の弊害が表面化し、官僚機構は市民の価値や関心を実現する形で行政サービスの提供を行っていないという批判の声が大きくなる。市民は、選挙で選ばれた政府、そして市民のニーズを満足させるべき専門官僚達の能力に対して信頼を失い、自らの代理人である国家との対話や協議を求めることで、市民の価値を実現しようとするようになったのである。

ここに至り、官僚機構はその業績や市民への応答性を改善する必要に迫られ、これまでのような手続きや規則を通じた管理（administration）ではなく、民間企業と同じように人、資源、プログラムの経営（management）を通して成果、業績、目標といった価値観を実現することが重視されるようになる。NPMにおけるニュー・マネジャリズムとは、こうした価値の実現を図るために、積極的に企業経営的手法を行政に導入しようとする動きを指す。そして、「新しい（ニュー）」マネジャリズムとは、テイラー主義的な古典的・科学的経営手法の限界が明らかになったときに、これにかわって成果を基準とする企業経営手法が導入されたことを意味している。

財政が危機的な状況にある中で、質の高い行政サービスを求める市民のニーズに応えていくためには、政府の生産性を向上させる必要がある。つまり、経済性や効率性といった視点が非常に重要になるのである。より少ない資金でより多くの行政サービスを提供する（doing more with less）バリュー・フォー・マネー（value for money）の実現である。

企業経営においては、限られた資源の中で顧客満足度を向上させながら、生産性を向上させ、最終的に収益を確保することが目標となる。そのためには、企業の経営中枢では経営戦略の立案といった企業の運営方針に関わる部分に集中し、顧客に最も近く、絶えず変化するそのニーズを最も効率的に把握できる現場サイドにできるだけ日々の運営や資源利用に係る権限は委譲するという方法が採られる。そして現場においては経営企画部門で立案された経営戦略に沿った業績目標を設定することにより、個々の業務が遂行され、目標に対する成果について責任を負うという形をとる。従業員を常に監督することはコストがかかる。そこで、裁量を付与する代わりに成果に対する責任を負わせることがコスト合理的であると考えるのである。

バリュー・フォー・マネーが求められる行政の運営においても、規則による管理によって目標達成を実現するのではなく、積極的に政策の実施部門に権限を委譲する（let managers manage）かわり、成果の実現に対する説明責任を負わせる（make managers manage）ことで、目標を効果的に達成しようとする動きが現れる。ここにNPMが企業経営と親和性を有し、ニュー・マネジャリズムの影響を受けていると言われる所以がある。

経営学がこのような問題に対処するために優れているのはなぜか。大住（2000）は、経営学のアプローチは実務の現場への還元力が優れていることを指摘する。つまり、例えば経営学の世界では、顧客の属性に応じた市場のセグメント化を図り、その限りでどのようなニーズがあり、どのような製品・サービスを提供していくことがふさわしいのかを考えた上で、市場におけるターゲットを特定する。このようなアプローチはセグメント化された市場での部分均衡的姿を帰納的に導くものに過ぎないという。これに対し従来型の行政のアプローチでは一般均衡的なアプローチを目指す、個別具体のニーズに全て対応できるように規則を精緻化・詳細化することは不可能であり、規定は概括的にならざるを得な

³³ 詳しくは、財団法人日本都市センター（1999）参照。

い。冒頭に指摘したように、一般則で対応できない問題は裁量に委ねられるが、場合によっては規則の埒外のものとして棚上げにされるか、先送りされるというのが関の山である。つまり、従来型手法でベストの解決を期待することはそもそも困難であるのだから、「セカンドベスト」的なアプローチを当初から追求する方が、却って問題の迅速な対処には都合がよいのである。この点に部分均衡を目指す経営学の良さが指摘できる。

(3) 新制度派経済学とニュー・マネジャリズムの対立と調和

以上のように見ると、新制度派経済学、特に公共選択論は「官僚制に対する代表政体の優位を再確認する」ことを使命としており、集権的な「執政構造 (executive structure)」を処方箋として提示する一方、ニュー・マネジャリズムは「官僚制に対する管理原理の優位を再確立する」ことを実践的課題として、分散的な「管理構造」の構築を主眼に置いているかのように見える³⁴。

この意味で両者の思想は P.Aucoin の主張するように本来的には矛盾をはらんでいるように見える(下表参照)。実際、英国やニュージーランドでは、公共選択論から得られる含意をもとに、集権的改革が押し進められてきた。行政に対する不信感が極限に達し、政治側で行政をコントロールする(省庁幹部の外部登用、内閣機能の強化、民営化、外部委託等)形で改革が展開してきた。

しかし、平井(1997)らは、近年の諸外国の改革の歴史を見てみると、徐々にこの2つの思想が整合性を持って融合してきたのではないかと見ている。つまり、政策評価制度を政治・行政システムの中心に据えることにより、議会や国民に対する説明責任を強化しながら、これらの者による監視を強化する一方で、官僚組織の管理者レベルではマネジメントに関する裁量を拡大させることで両者の調和を図るのである。P.Aucoin も集権的な管理か分権による管理かという点については、必ずしも両者を相反するものと見るのではなく、少数の優先度の高い戦略的目標の実現のためには閣僚や行政幹部による集権的管理が、その他の問題については分権的な管理が、といったように両者を適切にミックスするような制度設計こそが重要であると指摘している。

表2 P.Aucoinによる公共選択論とニュー・マネジャリズムの対立

	公共選択論	ニュー・マネジャリズム
制度設計の方向	<ul style="list-style-type: none"> ・中央集権化 (centralization) ・調整 (coordination) ・管理 (control) 	<ul style="list-style-type: none"> ・分権化 (decentralization) ・規制緩和 (deregulation) ・権限委譲 (delegation)
官僚機構の問題の原因と対処	<ul style="list-style-type: none"> ・官僚機構が権力を持ちすぎていること。 権限を集中させて官僚機構を飼い慣らす (tame) こと。 外部からの幹部登用等による大臣補佐機構の充実。 省庁の規模の縮小 (民営化、外部委託、規制緩和等) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ライン部門に対する過度の管理と頭でっかちの組織。 ・規則や規制による管理の重視。 ライン部門の開放。
政治と行政の関係	<ul style="list-style-type: none"> ・政治と行政の2分法を認めず、選挙で選ばれた代表者である国会議員 	<ul style="list-style-type: none"> ・政治と行政の2分法を認める。 ・政治はごく少数の中心的な価値の管

³⁴ 毎熊 (1998)

	<p>の権威を重んじる。</p> <ul style="list-style-type: none"> 閣僚は官僚機構のマネージャーとしての役割を持つ。 官僚機構は独立した専門家ではなく閣僚の代理人として機能する。 政策の形成と実行の両面で政治が重要な役割を果たす。 	<p>理が中心で、ラインにその他の権限を委譲する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 政治は基本的な価値や使命を決める役割とモニタリング機能に限定する。
<p>代表性と応答性の関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> 政治家にとっての関心事は政策に幅広い利益を取り込むことであり、行政国家の特徴である特定の利害だけを反映させるという点を改善しようとする。 政策に公衆の利益を表象することが目的となる。 	<ul style="list-style-type: none"> 官僚機構が顧客の近くにおいてその価値に素早く応答することが目的となる。 協議と外部とのコミュニケーションが組織マネジメントにとって重要となる。

出典：Peter Aucoin (1990) “Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums” Governance, vol.3, no.2

3. ウェストミンスター体制でなぜNPMが採用されやすかったのか³⁵

1970年代以降、先進諸国においては経済危機がきっかけとなって肥大化した政府に対する批判が集まり、公共支出の削減が求められる一方、行政ニーズの多様化が進み、行政における効率性が強く求められるようになる。また、グローバル化の進展に伴い、一国の行動の影響はその国だけにとどまるのではなく、世界経済への影響を持つようになった。こうした世界的潮流の中で、P.Aucoinらは統治形態としていわゆるウェストミンスター体制(1)参照)を採用している国々(英国、ニュージーランド、オーストラリア、カナダ)でNPMはいち早く採用されたと指摘する。

その理由についてP.Aucoinらは、ウェストミンスター体制諸国に特有な官僚機構と政治の間の制度的構造に着目して解明を試みている。すなわち、効率性・平等性を維持していた中立的な官僚機構が1960年代以降の行政国家化に伴う肥大化、社会経済状況の変化にそぐわない独善性が批判されるようになった、これに対処するため、政治的任命の拡大その他官僚機構を統制するための施策が講じられた、英国・ニュージーランドは官僚機構を解体するために民営化を始めとする改革を行い、成果を基準とするマネジメントを導入した、これら諸国の官僚機構はperformance managementを積極的に推進することで信頼の回復を図る決意を固め、一方、内閣も政治的任命の拡大による混乱を経験して、党派性のない官僚機構の価値を再評価した、というのである。そこで、以下ではP.Aucoinの分析を交えつつ、ウェストミンスター体制諸国におけるNPMの展開について整理する。

(1) ウェストミンスター体制とは

ウェストミンスターとは、テムズ河畔の英国議会の所在地のことであるが、ここから、ウェストミンスター体制とは、英国型議会政治を意味するものとされる。即ち、議院内閣制を採用する国家で、その特徴は、議会における多数党が内閣を構成し、内閣総理大臣が任命する国務大臣で構成する内閣が議会に対する責任を負っていること、行政は専門技術的知識を有する非党派的な官僚によって運営されていること、の2点である。その2

³⁵ 以下の論旨はP.Aucoin、鈴木(2000)の提示する仮説をもとにこれを補足したものである。

つの構成要素が車の両輪であり、両者が相互に適切に機能することがウェストミンスター体制が機能する必要十分条件である。このウェストミンスター体制をとる国家は、英国に端を発し、英国の旧植民地であった英連邦諸国に多く見られる。先進国では、カナダ、ニュージーランド及びオーストラリアが該当する（本稿では、以下、これら4カ国を総称してウェストミンスター体制諸国と称する。）

これらの国においては、一般的に議会で多数を占める政党の党首が内閣の首班に指名されるとともに、多数党の党員により構成される内閣の各大臣が省庁を担当し、総選挙において国民の多数の支持を得た与党の政策綱領を内閣を構成する各省庁の官僚制組織を通じて実行する。この意味で、ウェストミンスター体制における議院内閣制は政党内閣制であるとも言える。また、政党内閣制の内閣は通常は議会の多数党による支持を受けるため、内閣提出法案は全て通過成立するのが通常である。つまり、内閣は立法府と内閣双方を架橋した政治指導の中枢になりうる。

米国のような厳格な大統領制を採用している国では、内閣の長たる大統領は対等独立の機関として存在する議会の支援を常に得られるわけではないが、議院内閣制における政党内閣を率いる首相は先に述べたとおり、政党内閣制に立脚し、内閣と立法府の中核権力として機能できるため、内閣と対峙する存在として立法府が位置づけられる大統領制に比べて安定的な執行権力を有している。これがウェストミンスター体制諸国に共通する第1の特徴である。

第2の特徴として指摘できる点は、ウェストミンスター体制諸国は内閣が単独の政党により構成されている（国により連立政権となった時期もあるが、NPMによる改革を押し進めた時はいずれの国も単独政権であった）ため、他の政党等外部の協力や支援を求める必要がない。そのため、一旦内閣の方針が決まれば安易な妥協は不要で、後は方針を実現すべく強力な意思で実行をすることが可能となるのである³⁶。

一方、もう1つの柱である官僚機構であるが、政党内閣では首相や閣僚は党派制を帯びるため、党派性を帯びない専門性を有する中立的な官僚機構を整備することにより、政治的利害とは無縁の中立公正な行政が行われることが理想像とされる。このため重要なことが官僚人事における政治的関与の排除である。どのような政策綱領を持つ政党が内閣を構成しようが、その政策綱領を忠実に実行することが行政の役割であるとされるため、党派的な利害を持ち込むおそれのある官僚人事への政治的介入は徹底的に排除することが原則となるのである。その一方で、官僚側も、例えば特定政党の選挙候補者として出馬するか、政策について公衆の面前で語るようなことは避けるといった了解のもとで行動することにより、党派的利害からの中立性を維持するのである³⁷。これにより、ウェストミンスター体制における政治と行政はバランスをとりながら「よい政府」の実現を目指すのである。

こうしたウェストミンスター体制の特徴が NPM の導入が進み、かつ、これらの国で改革が成功裏に進展した1つの原因ともなっているのである。この点を以下詳しく述べる。

（2）行政国家化の時代

現代の国家運営はその対処すべき問題の量は飛躍的に増加し、その内容も高度化・専門

³⁶ この点も厳密にはウェストミンスター体制諸国において異なり、英国のサッチャー首相のように「信念の政治」を体現するような強力なリーダーシップが存在する場合と、「ブローカー政治」と批判されたカナダ・マルルーニ政権のように多数の利害を取り次ぐことが政治目的化している場合等は、改革の結果は歴然とした差が出る。

³⁷ 英国においては、行政機関には与党から大臣のほか、閣外大臣等多数の政治的任命による登用が行われているが、官僚は自らの省に属する誠意的任用者以外の政治家と接触することは厳しく制限されている。

化が進むことから、戦後、閣僚と官僚の関係も次第に変容を迫られるようになる。社会経済情勢の急速な変化に対して法律は個別具体的問題を個々に捉えてこれを取り込むことは不可能で、法律は一般則だけを規定し、細部は行政へと委任されることとなる。このような状況が進展すると、議会が決定するのは大略だけとなり、委任立法の増大と自由裁量の拡大により政治権力の具体的な担い手が立法府から行政府へ移っていったのである。更に、閣僚の執務時間の大半は、行政内部の管理的任務よりも、複雑化する国家運営の政治的側面での対応が占めるようになる中、官僚機構の人事については規則が詳細に定められることにより、ますます政治が関与する余地はなくなってくる。この結果、官僚機構は次第に自己統治的な組織に変容していき、「行政国家 (administrative state)」といわれる状態が出現する。建前上、官僚は閣僚に従属する存在として位置づけられるが、実態は国家権力が立法府や司法府から行政府に移行しつつある状態にあり、行政府が政策立案機能をも担い、立法府に対してさえ指導力を発揮するような状態が発現するわけである。

このような行政国家化の現象はウェストミンスター体制諸国では 1960 年代に絶頂を迎えることとなる。また、新たな政策課題の出現に対応するため、ウェストミンスター体制諸国では閣僚数の増加等内閣の拡大や、内閣では処理しきれない問題に対処すべく数多くの委員会が内閣の下に設置され、そこで各分野の政策論議が行われる等執権構造の分散化された政府 (fragmented government) が形成される³⁸。しかし、このような執権構造の分散化は、意思決定過程の複雑化を招くだけでなく、分野間調整が必要となる横断的な課題の解決を困難とし、内閣としての方針や核心的な価値 (core value) が不明確になるという弊害をもたらすようになった。

こうした事態は政治と行政の関係から見れば、政治の弱体化と行政の肥大化を更に加速させるものとして作用するのである。

行政国家における閣僚は、自らの出身政党の政策綱領や政党の目標が行政上の課題として織り込まれていることを確認する一方で、官僚側への管理権限を行使せず、法律の立案やその審議・決定過程においても官僚の権力の強大化を甘受することによって、権力関係の変動にかりうじて対応し、政治と行政の間のバランスをとろうとするのである。しかし、行政の自己統治化の傾向が強まる中、その統治構造については次第に政治の側からはコントロールの効かない世界として写り、官僚が自らの利益確保に向けて好き勝手に振る舞っているのではないかという不信感が募る。特に、長期政権の後で政権交代が行われた場合には、新しく閣僚に任命されたものは自分の省庁が人事面でも政策の形成の面でも前政権により大きな影響を受けているのではないか、という見方が広まるのである。

(3) 閣僚と官僚の緊張関係 新制度派経済学からの考察

こうした行政国家下における官僚と閣僚の緊張関係、権力関係の変化を経済学的観点から説明しようとする試みが 1970 年代後半から注目を集める。いわゆる新制度派経済学の登場である。特に英国では BBC の連続 TV 喜劇 'Yes, Minister'³⁹ の大当たりで行政国家において「予算を極大化する公務員」のイメージが大衆に浸透し、W.A. ニスカネンの予算極大化理論が大いに注目を集めることとなる。以後、4 カ国では官僚機構への不信が高まり、官僚機構の無駄遣いを指摘し非難する役所たたきが起き、10 年以上続くことになった。

この W.A. ニスカネンの理論は実証されたわけではなく、また、全ての官僚が利己的に

³⁸ カナダのトルドー自由党内閣や英国のヒース保守党内閣で特に顕著であったと言われる。

³⁹ 党内の点数稼ぎに精を出す新米大臣の指示に対してと表面的には素直に従いつつ、裏では自らの利益を確保しようとする狡猾な官僚像を皮肉を込めて描いた喜劇。

動するという前提は行き過ぎであるが、そのわかりやすさは行政国家化と経済の疲弊という状況に置かれている政治家と国民の鬱憤を爆発させる格好の起爆剤として機能したのである。つまり、自らの組織拡充という利己的な目的を達成するために予算獲得に必死となる官僚像を植え付けることは、政治家にとってみれば再選を目指して地元への利益誘導を図るといふ自らの利己的な行動が財政悪化の理由の一因になっていることを棚上げにして、その理由を官僚の側に押しつける上で都合であり、投票者（国民）からすれば、増税には徹底的に反対するが行政サービスの向上を望むといふ自らの行動が財政に影響を与えていることを棚上げにして、政府の無駄遣いを批判するための格好のモデルとしてアピールすることになるのである。

実際、英国のサッチャーやカナダのマルルーニはこの理論を利用して批判の矛先を官僚側に向けることで、政治に対する国民の批判をかわしながら、民営化を始めとする大胆な官僚機構の改革の実現に成功したのである。更に、P.Aucoin は委任契約を対象とするプリンシパル・エージェント理論も閣僚と官僚の関係を公共選択論と同じくらいよく説明できると考える。

P.Aucoin は、閣僚と官僚の関係は上司と部下の関係であると単純に捉えることは両者の関係の本質を見失う危険を有すると指摘する。つまり、現実には閣僚は多忙であり意思決定に費やせる時間に限界があるとともに、意思決定を行うべき問題に関する専門知識や経験を有していないという事実を重視する。そのため、閣僚は執行権限を有するが、実態的には知識や経験を有する官僚からの助言・支援に依存せざるを得ないと見るのである。ここに閣僚を依頼人、官僚を代理人とみるプリンシパル・エージェント理論が適用される余地が生ずる。

そして、代理人である官僚は依頼人である閣僚に比べて行政に関する豊富な知識と経験を有しており、また、官僚の行動は依頼人からは観察されにくいという状態にあること（＝情報の非対称性の存在）から、一般に、代理人である官僚は依頼人である閣僚に比べて優位に立つと説明される。しかし、P.Aucoin は代理人の考える依頼人の利益が必ず代理人の自己利益のために歪められる訳でもないと認める。閣僚と官僚機構の間では、閣僚の利益と官僚の利益が衝突するのではなく、閣僚の利益に係る両者の解釈に差異があるだけだと考える。しかしながら、政治的リーダーシップが欠如し、政策の方向性が明確に与えられない状況で裁量の余地が与えられると、あたかも官僚機構が政策運営をしているように映るというのである。つまり、プリンシパル・エージェント理論や公共選択論の本当の含意は4カ国では官僚機構は信用できないという方向に曲解されたのである。

（４）官僚バッシングの時代 ウェーバー型官僚制批判

NPMは伝統的なウェーバー型官僚制からの転換を図るといふ意味で、行政における新たなパラダイムであると言える。ウェストミンスター体制諸国においても伝統的官僚制の批判という歴史的展開があった。

ドイツの法学・経済学、社会学者であるM.ウェーバーは、官僚制を最も合理的な組織として捉え、そのための必要条件として、職務と権限が明確に規定されていること、専門家によって担当されること、担当者は専業でその職務にあたること、組織の所有物と構成員の所有物は明確に区別されていること、文書による職務処理がなされること、指揮命令系統が一元的に確立され、階層制をなしていること等を指摘する。

このような伝統的な官僚制のもとでは、官僚による行動の予測可能性と公平無私な業務処理という意味での非人格性が求められる。これは、とりもなおさず人による恣意的な支配に代えて、客観的に定められた規則による規律の原則を確立しなければならないことを

意味する。

法令は、本来、何らかの成果を達成するという目的を有しており、また、公正かつ客観的な運用を行うことにより、国民に不利益をもたらさない、あるいは恣意的判断から生ずる過ちを可能な限り少なくすることが期待されているが、これが行き過ぎると、やがて職員は法令や行政規則を絶対的なものと考えようになる。規則万能主義や法規万能主義といわれる状態である。

法律の解釈や運用がその目的と関連づけて行うべきことを忘れ、法律や規則の文言に忠実であること自体が目的となってしまう。組織の目的はその目的を達成するための手段にとって代わられてしまうのである（「目的の転移」）。しかも、職務の処理その他は文書をもってなされるから、益々形式化しやすい。規則万能主義は官僚側だけの問題ではなく、そのことが国民にまで押しつけられ、無用の煩雑さに見舞われて行政が全体として非効率化する。合理的であるべきことが、却って非合理的な結果をもたらすのである。

このような状況では官僚の側に個々の事案に応じて裁量を発揮することにより経済的で効率的な対策を講じようとするインセンティブは作用せず、過ちを避けるために裁量的な余地をなくそうとするインセンティブが作用する。また、規則の埒外にあることについては責任転嫁をして対処しないか、逆に精緻な規則を作ることに腐心し、徒に時間が経過するのである。P.Aucoin は予算執行事務を例にとり、そこでは与えられた予算の消化が第一目的となり、個々の事案に応じていかに効率的に予算を執行するかということは2の次になっていると指摘する。市民の行政ニーズからは益々乖離し、経済性や効率性を追求するバリュー・フォー・マネーとは無縁の仕事ぶりが蔓延するのである。

因みに、規則万能主義の弊害はプリンシパル・エージェント理論によっても説明できる。規則は、本来、党派的な介入や人事におけるなれ合いといったことを防ぐために必要とされるわけだが、一枚岩的に行動することが理想とされる官僚機構においては、中央が標準的な規則や手続を定め、それによって政策の実施部門が拘束されることとなる。管理の集権化現象（administrative centralization）である。本来、実施部門が責任を負うべき対象は規則を定めた中央部門に対してではなく、閣僚である。しかし、規則が細部にわたって定められるようになり、実施部門が過度に規則に拘束され、中央部門から規則遵守について監視されている状況では、実施部門にとって依頼人である閣僚は遠い存在となる。このため、実施部門は閣僚を依頼人と見るのではなく、中央部門を依頼人と見るようになる。組織の目的（政策の実施）はここでも管理上の要請（規則の遵守）にとって代わられてしまうのである。

プリンシパル・エージェント理論はこのような状況に対する救済策を提示する。即ち、実施部門の管理者が閣僚の代理人としてその責務を果たすためには、過度に制限するのではなく、組織の使命に従った成果を達成できるように、資源利用に関する権限を委譲せよ、ということであり、この点は先に述べたとおりである。

（5）官僚バッシングの時代 官僚排除の実践

このように政治側からの官僚不信が頂点に達し⁴⁰、ウェーバー型官僚制の弊害が顕著になった1970年代以降、各国ではどのような政策が採られたのであろうか。ウェストミンスター体制諸国では、まず、統治における官僚のプレゼンスを抑え、政府内における政治権力の強化を図ろうとする動きが表面化することとなるのである。

⁴⁰ 1970年代後半から1980年代前半にかけて、4カ国はいずれも政権交代を経験し（カナダ - 1984、英国 - 1979、オーストラリア - 1983、ニュージーランド - 1984）、内閣と官僚機構の緊張関係は頂点に達した。

このような事態はカナダにおいて顕著に見られた。1984年に政権をとった保守党のマルルーニ首相は、前政権の自由党の影響を受けて官僚が極めて自由党寄りになっていると見たのである。そこで、マルルーニ首相は官僚機構を政治的にコントロールするため、外部からの人材登用を行う。大臣室を拡充し、そのスタッフを大臣自らが外部から登用したのである。彼らは政策上の助言を与えることが任務とされ、官僚による助言機能とバランスをとりつつ政策決定を進めることが期待されたのである。

しかし、政策に関する高度な助言ができる人材を官僚組織の外部に求めることは困難であり、また、大臣室の規模やコストに対する国民の見方が厳しいこともあり、結局は93年に政権に就いた自由党のクレティエン首相により大臣室の拡充は中止される。しかし、この転換は政治的任命の拡大を主張する自由党の一部議員から反対を受けることになり、官僚と政治の在り方を巡る議論はしばし迷走を続けることになるのである。

他のウェストミンスター体制諸国においても程度の差はあるが、外部登用の拡大や首相周辺の政策スタッフの充実が図られた。例えば、「信念の政治 (conviction politics)」を実践した英国サッチャー首相は、能率に関する首相特別顧問として総合小売チェーンストアのマークス・アンド・スパンサー専務取締役であったデレク・レイナーを任命し、「行政における能率の増進と無駄の排除に関して首相とその同僚に助言させる」ことを決定、その補佐機関として効率性班 (Efficiency Unit, Cabinet Office) を設置した。また、ネクスト・ステップス (Next steps) によって導入されたエージェンシーのトップ人事には公募制が採用されることとなる。

オーストラリアのホーク政権では「大臣と政党の目標を分かち合い、特別な技能を提供するアシスタント」として大臣専属のコンサルタントを2名任命できることとし、「官僚とは異なる政治プロセスにおいて尽力する」ことが期待された。

ニュージーランドでは1988年から政府部門法に基づき、省庁のトップを民間企業のトップと同様、経営最高責任者 (chief executive) と呼び、任期付きの契約で公募することとされた。その最終的な任命権限は中立的な行政サービス委員会 (State Service Commission) が有することとされたが、任命に際して必要と思う情報を当該委員会に提供できる権限を大臣に付与したのである。

また、英国、オーストラリア、カナダでは、省庁幹部の人事を内部昇進により決める場合にも、首相は政策綱領や自らのマネジメント哲学に賛同を示す者を積極的に省庁幹部に登用するようになったのである。こうした幹部人事への政治的関与は、政治的任命の対象外にある官僚人事にも影響を及ぼす。幹部に任命された人材と同様の基準で省庁人事を決めるように、という暗黙のサインを送るからである。

(6) 官僚バッシングの時代を越えて

こうして閣僚への助言機能は官僚の独占的役割であり、そのトップは官僚が独占するという時代は終わりを告げたのである。このような官僚機構改革の試みはある程度成功したと言えるが、しかし、その一方で外部登用される者と官僚の間で摩擦を生むことになり、却って国家運営の面では非生産的になるだけでなく、官僚が幹部に昇進するまでの間に政治的な分野での業務に携わる機会を奪うこととなったという。更に重要なことは、英国やカナダでは官僚のトップが大臣への対応に腐心する余り、行政のリーダーシップが損なわれたことである。

こうして、政治に従属しながらも独立性を保っている、専門的で非党派的な官僚機構の存在は、「よい政府」を実現するための十分条件ではないが必要条件であるということが再認識されたのである。民意を代表する内閣もまた、「よい政府」にとって必要条件ではある

が、十分条件ではない。高度に複雑化した社会においては、中立的官僚機構が必須なのである。

1993年に政権を執ったカナダのクレティエン首相はマルルー二前首相の路線を転換し、外部登用を避け、官僚の持つ本来の役割の1つである政策助言（policy advice: いくつかの政策の選択肢に係る客観的データ等を収集・分析して、その優劣を助言すること。）の機能を再度重視するようになる。また、英国でも1994年の公務員白書で官僚機構には効率的かつ効果的な行政に関する大きな利点が存することを認め、官僚機構による客観的な助言がよりよい政府を生み出すと指摘する等、中立的な官僚機構の再評価の動きが見られるようになる。

しかし、旧来型の官僚機構を復活させるだけではこれまでの歴史を繰り返すのみで、決して「よい政府」の実現に向けた政治と行政の信頼関係の構築は期待できない。閣僚側からすれば、限られた時間の中で政治的リーダーシップを発揮し、自らの意を汲んだ形での政策の実施が可能となるよう官僚側に期待する。

そのためには、政策の企画立案部門と実施部門を分離し、中央からの統一的な規則による管理ではなく、実施部門の管理者に人事や予算面で大幅な裁量を与え（let managers manage）成果や目標による管理を行う（make managers manage）という発想が必要とされる。これらは後に説明する業績マネジメント（performance management）の中心概念であるが、ここでは官僚の排除ではなく、その機能を積極的に活用するためのインセンティブを付与するための仕組みが講じられている。

また、権限委譲は、行政執行の閣僚による統制を強化する。従来同一の者が行政管理の統括と政策の助言の2つの機能を果たしてきたが、それが分離され、2人で行うことになり、閣僚がより質の高い助言を受けられるからである。これは信頼関係の醸成に役立つ。官僚側でも大臣に近づき過ぎず、どのような政権でも客観的で専門的な立場に立った質の高い助言を与えるにはどうするのかを考える必要がある。このためには、過去や現在の施策に対する分析や評価に基づく知識に基づくことが重要であり、それにより客観的で公平な助言が可能となると見る。業績評価システムの導入がNPMに不可欠である理由である。

このように、ウェストミンスター体制における官僚機構と政治の歴史的展開からNPMが生まれ、NPMとウェストミンスター体制が親和性を有している点を見いだすことができるのである。

4. NPMが「新しい」理由⁴¹

NPMが新しいといわれるのは、第1に、上に述べたとおりM.ウェーバーが定式化した中立的・合理的な官僚制を理想視せず、官僚機構による現実の行政サービスの供給に問題が存すると認識した点である（P.Aucoin（1995）他）。

NPMの新しさの第2は、上記の問題の解決策を政治任命の拡大、議会の監督機能の強化、中央監査機関による監査の強化、内部規則の詳細化等の従来型の手続き重視（process-oriented）の施策に求めず、権限委譲、業績測定、顧客満足の追求、市場メカニズムの導入等民間企業で成功した成果重視（performance-oriented or performance-based）の手法を取り入れたことである。人間の行動は機会主義的であり、幾ら規則を厳格にしても常に抜け穴はあると認め、適正な手続きが望ましい結果を自動的に保証するという神話を捨てたのである。実は、問題が手続き主義に発していると認識されたのだから、論理的に言って、規

⁴¹ 詳しくは、建設省建設政策研究センター（2000）参照。

則及びモニタリングの強化は解決策にはならない。貨物の積みすぎで船が沈もうとしているのに、更に荷を搬入するようなものだからだ。そこで、視野を広げ、水平思考を働かせた結果がNPMだと考えられる。

5 . NPM は普遍的か - NPM の今後の展開

では、NPM はこれまで欧米諸国で見られた行政改革のように途中で挫折・廃止されるという歴史を繰り返すのであろうか。少なくとも NPM 的行政改革はアングロ・サクソン諸国に始まり、世界各地へ波及している。このような流れは一時的なものであろうか。

この点について、この章の冒頭で紹介した NPM の名付け親であるフッド教授は、NPM は普遍性を有していると見る。フッド教授は冒頭に述べた NPM の思想と似た手法が様々なコンテキストにおけるマネジメント病を解決するために導入されていることを観察する。つまり、

地理的広がり - 英国、ニュージーランド、カナダ、豪州のアングロ・サクソン系諸国から北欧諸国に伝わり、フランス、ドイツ、スペイン等へ広がった。シンガポール、ガーナ等英国連邦諸国にも浸透している。

思想的制約と無縁 - NPM 誕生時の英国は保守党内閣、ニュージーランドは労働党内閣であった。英国では 1997 年の総選挙で保守党が敗れ、労働党政権ができたが、NPM に影響はなく（当初 PFI を抑制しようとしたが、結局は地方に拡大）、むしろ政策評価が発展している。ニュージーランドの 1990 年の政権交代も影響せず、1998 年の政権交代も改革を減速させるが NPM が放棄されることはないと考えられている。

という点を指摘している。

このような点を指摘した上で、フッド教授は NPM 改革の動きは、過去の行政改革とは異なり、一時的な流行やカーゴ・カルト的⁴²なものではないと主張する。しかし、ここでいくつかの疑問が生ずる。1つは、地理的広がりに関してである。フッド教授は、国営企業の民営化等市場メカニズムの活用による改革は発展途上国においても行われており、世界的な規模で NPM 的改革が進行していると指摘している。しかし、発展途上国の改革が NPM 的改革を意味するのかについては議論が分かれる。確かに途上国においても国営企業の民営化が行われる場合もある⁴³が、途上国における民営化の背景と英国の場合とは大きく異なり（極端な場合は政治権力を持つ者の個人的な意向により民営化される場合もある）、また、国家運営の体制が十分に整っていない国において NPM 的に現場への権限の委譲を進めても汚職等の弊害が一層悪化するだけではないか、むしろ集権化された強力な政府こそが国家を貧困からテイク・オフさせるためには必要ではないか、と指摘する者もある。更には、途上国で実践された民営化について定量的な分析を試み、その成果は当初期待した程ではないという検証もされている。

また、第 2 の政治的イデオロギーとの関係についても、英国では第 2 次ブレア政権になってから、従来の「第 3 の道」をやや左寄りにシフトさせ、交通分野や教育分野への歳出の拡大を図っている。英国の伝統的な保守系雑誌であるエコノミスト誌は、こうした第 2 次ブレ

⁴² 第 2 次大戦中のミクロネシアでは戦時物資の輸送のために飛行場が整備され、多数の飛行機が離着陸を繰り返したが、これを見ていた住民が大戦後に地面を踏みならし、管制塔をまねた木の櫓を組み立てることで、飛行機が着陸し、多くの物資が手にはいと誤解した。翻って、本質を備えることなく、形式だけを整えることで、実質的な成果が得られると期待することを言う。（ファインマン（2000））

⁴³ ガーナは政府の規模を縮減し、効率性を向上させるため、民営化を導入しようとしているが、同国では政府が雇用吸収の大きな部分を占めており、新規に民間企業を育成せずして民営化を行うことは雇用不安を招くおそれがある（Kettle（2000））

ア政権の動きを懸念を持って見ている。NPMは、本質的に大きな政府による行き詰まりを打開し、その実現可能性を否定するために、市場メカニズムの活用による大胆な改革を押し進めることから生まれた改革手法であり、それ故に行政分野における「パラダイム・シフト」であると言われる。エコノミスト誌の指摘は、第2次ブレア政権の拡大方針は、このようなNPMの歴史と本質的に相容れない可能性を鋭く指摘しているのである。

更に、ニュージーランドでは、近年の経済成長の陰りは、急激な市場主義的改革が原因ではないかという見方から、国民党から1999年に政権を引き継いだクラーク労働党政権は、自らの党が15年以上前に行った行政改革を見直し、行政の役割を重視する方向へと舵をきりはじめたとの見方もある。

したがって、フッド教授の整理にしたがってNPMの普遍性を単純に判断することは早計ではないかと思われる。NPMの普遍性を論ずるには、個々の改革手法に着目してその地理的広がりを見ることや改革実施時の政治的イデオロギーとの関係という事実だけに着目するだけでなく、その本質を踏まえた議論をすることが必要であろう。

NPMの本質とは、新制度派経済学が示唆するように行政組織に対する性悪説的な見方（「全ての人間は、機会主義的である。」と仮定する見方）をとることにより、福祉国家やウェーバー型官僚制のような行政組織に対する性善説的な見方（「全ての人間は、それぞれの価値に係る信念を有し、機会があっても信念を曲げない。」と仮定する見方）⁴⁴や行政組織に対する安定的な信頼と決別したこと、そして行政組織を正しい方向に向けるべく、規則にかわるものとして業績という概念を持ち込み、徹底した効率化を図ろうとすることである。この点は、ウェストミンスター体制諸国における改革の歴史的経緯を見れば明らかであり、単に、企業経営的手法を行政部門に導入することをNPMの本質とすることは狭義に過ぎる。こうした見方をした場合、途上国における行政改革というものは、NPMの本質と共通性を持たないことがわかる。NPMの普遍性を語る試金石となるのは、ウェストミンスター体制諸国以外の先進諸国における行政改革であり、それを慎重に見極めることが必要であろう。

⁴⁴ ここでいう「性善説」は、古代中国の法家の説（「全ての人間は放っておくと悪を為す。だから厳しい法律で締め付けないといけない。」）に近い面もあるが、同じではない。法家は、人間は道徳的な基準で判断した悪事を行うと説くが、ここでは単に、「全ての人間（A）は機会主義者（B）だ。」という仮説である。機会を利用して行ったことは大抵は法律的な基準で判断した犯罪に該当しない。論理学の表記法によれば、A ⊂ B。一方、ここでいう「性善説」は、古代中国の儒家の説（「全ての人間は惻隱の情を有している。だから自然に善を為す。」）とは全く異なる。儒家は、人間の生得の徳を説くが、ここでは単に「全ての人間（A）は非機会主義者（非B）である。」という仮説である。論理学の用語を用いれば、ここでいう「性善説」の命題は、ここでいう「性悪説」の命題の裏である。後者は全称命題（All is・・・）であるから、論理学の規則に従い、前者も全称命題である。前者の命題の述語は、後者の命題の述語の否定形（not）である。新制度派経済学は、「性善説」を理論化（鍵概念は、「情報の非対称性」）することにより、非常に大きな分析力を獲得し、新しい社会・経済状況に適応するための改革の原動力の1つとなった。

第4章 すべてはサッチャー首相の英国で始まった。

第4章 すべてのサッチャー首相の英国で始まった。

1979年5月に「英国病」を克服すべく政権の座についたサッチャー首相は、政府サービスの効率性の向上や民間経営的手法の導入等による積極的な改革を推し進めていく。第4章ではサッチャー政権及びこれを引き継いだメージャー政権が推進した改革の全体像を明らかにするとともに、労働党のブレア政権が導入したと考えられている英国の政策評価制度は、実は当時の保守党が推進した政策にその萌芽がみられることを説明する。

1. 改革の時代背景とサッチャー政権の基本スタンス

(1) 改革の時代背景

1940年代以降、英国においては経済政策の基本理念は、ケインズ主義に基礎を置き、大きな政府(=福祉国家)と完全雇用の追求であった。このため、基幹産業の国有化、財政政策を中心とした有効需要管理政策、物価安定のための所得政策等が採用された。しかし、1970年代に入り、オイルショック等を契機として英国経済は低成長を示し始め、更にはインフレと高失業率に苦しみ、深刻ないわゆる「英国病」に陥ることとなった。例えば1980年についてみると対前年比で、鉱工業生産指数はマイナス8%、消費者物価指数(CPI)は17.9%増、失業率は6.8%であり、先進工業国中最悪のマクロ経済指標を示していた。これに加え、増加を続ける政府支出に伴い、財政赤字の増大が見られた。経済パフォーマンスが停滞し税収が伸び悩む中、巨大化した福祉国家体制が依然維持されていたことの帰結であり、供給不足は明らかであった。このため、経済の供給力を増進するとともに、国家運営に要するコストを抑制するとともに、政府支出を削減することが政治的な優先課題となった。一方、官僚機構は硬直し、政府業務はアカウンタビリティが欠如していると思われ、それによる政府の非効率性が財政赤字増大の要因の1つと考えられるとともに、それ自体が問題とされた。官僚機構に対する政治や国民からの不信感の高まりが見られ、役所叩きの風潮が起きた⁴⁵。こうした状況は、従来型の行政のあり方が立ち行かなくなってきたことを意味していた。

(2) サッチャー政権の基本スタンス

こうした中、1979年5月に誕生した保守党のサッチャー政権は、従来の支出拡大や広範な守備範囲を持つ公的部門が民間の経済活動を阻害し、英国経済に長期停滞をもたらしたとの基本認識に立った。そして、公的部門の規模や範囲の削減、国家干渉の制限、市場に基礎をおいた公共サービスの供給等を掲げ、広範な分野にわたって行政改革を実施した。

サッチャー政権のスタンスは、「ニュー・ライト(new right)」あるいは「新保守主義」と称されるが、肥大化した福祉国家を解体することにより「小さな政府」を実現し、市場メカニズムの働く競争社会を目指すものであった。個々の改革プログラムは公的部門の運営においても市場メカニズムを最大限に活用するように設計され、民間部門のマネジメント手法を導入して政府の効率性を高めることが目標とされた。

サッチャー改革はマクロ経済政策の観点からみると、ケインズ流の有効需要管理政策から政府の市場への介入を避け、総供給の引上げを図るマネタリズムへの移行であった。景気後退期でも緊縮財政の姿勢を堅持するとともに、金融自由化や労働市場の改革等を積極

⁴⁵ 第3章参照。

的に推進した。

サッチャー政権の行政改革は、その就任当初から円滑に事が進んだというわけではない。改革の方向性も 1980 年代の半ば過ぎまでは国有企業の民営化や規制緩和が中心であったが、その後は中央政府自体のスリム化を図るため、エージェンシー化政策等を推進するといったように、その内容は時代とともに変化している。しかし、こうした改革を成功に導いたのは、「英国病」の深刻さとそれへの国民の危機感の広がりを好機と捉えたサッチャー首相の、強い信念に裏付けられた鉄の意志であった。そして、サッチャー首相が行った一連の改革は、森嶋通夫教授（『サッチャー時代のイギリス - その政治、経済、教育』岩波新書）をはじめとする知識人からは、経済効率と利潤を重視するあまり、英国の自由と学問の伝統を破壊したと強く批判されているが、行政学では NPM を世界に先立ち実現したと評価されている。福祉国家解体の流れは、次のメージャー政権、更には、労働党のブレア政権にも引き継がれた。

2. 民営化の推進

(1) 民営化とは

民営化(privatisation)とは、一般に政府現業若しくは公共法人を株式会社形態の公企業に転換するという組織形態の変更や株式会社形態の公企業の株式を民間に売却する所有形態の変更を指すが、民間委託のようにサービスの供給主体を転換する場合や、規制の緩和や廃止等により、従来民間の参入が認められていなかった分野への参入を認めるような場合を含めて民営化という場合もある。行政の執行部門へ市場メカニズムを導入してサービス供給の効率化、サービスの質の向上を図るため、権限委譲の組織再編を重視するNPMでは、民営化は最も明確な分権化手法である。

(2) 民営化政策の目的及び手段

民営化政策のねらいとしては主に以下のようなものが挙げられる。

競争原理の導入による事業の効率性の改善

事業が市場で評価されることから、事業コストを削減しコストに見合った価格を設定するというインセンティブを民営化企業が持つことにより、事業の効率性を高めることが期待される。当該産業が輸出産業である場合には、この効率化が産業全体に影響を及ぼすことにより国際競争力の強化にもつながると考えられる。また、効率性の改善によりサービスの価格が低下し、質が向上することとなれば消費者の利益の増進にもつながることとなる。

政府所有企業の借入れの削減及び株式売却収入による財政赤字の削減

政府所有企業に対する政府資金の貸出し(Public Sector Borrowing Requirements)の削減及び民営化企業の株式の売却により、政府の財政状況を向上させることができる。

企業的意思決定に対する政府関与の削減

民営化により事業主体(企業)の意思決定において政府の関与を減少させることを通じて、企業の自主的かつ自己責任に基づく経営戦略の展開を図ることができる。政府の関与があると、資金調達、新規事業の展開等経営の基本方針に多くの規制が加えられ、自主的、弾力的な経営戦略の展開が不可能となる。

政府所有企業の労使問題(賃金問題)の解決

政府所有企業であるがために高賃金を制限するインセンティブが弱く労働コストが過大

になっている状況や労使関係が不調な状況にある場合に、その状況改善を図ることが期待できる。しかしながら、民営化がそうした状況の改善に必ずしも有効であるとはいえないともいわれる。

株式の国民への広範な分散

広範囲の国民が民営化企業の株式を所有することにより、資産を有し当該企業への関心を高く有する中間層を形成することができる。また、労働者の株式所有は、それが安値で取得できる場合は、追加的なボーナスの意味を持つこととなる。

次に、民営化の手段としては、

事業の政府所有の制限解除（私有化）

事業活動や当該産業への参入の自由化

が挙げられる。

は、国有財産（事業）を売却するものであるが、売却方法としては、広く一般の投資家に対して株式を売却する株式の公開売却、特定の者に対する株式又は事業の売却（同業者に売却する場合もある）、従業員への株式の売却、の3通りの方法がある。は、国有企業による事業の独占を改め、事業への新規参入を認め、市場における競争を可能にするよう規制緩和等制度を改正するものである。

なお、私有化、自由化の程度により、サービス供給の主体、方法を全て市場に委ねるものを完全民営化、過半数の株式を政府が引き続き保有するものや、サービス供給に関する規制を引き続き行うものを部分民営化という。一般的には完全な民営化を行う方が望ましいと考えられているが、民営化を行っても市場が自然独占的である場合（水道や電気等）には新規参入が困難であるため競争が促進されず、「公的独占」が「私的独占」になるだけであるという指摘もある。しかし、この点については、公的独占が私的独占になると潜在的な競争者が常に存在するので、当該事業者は競争者の参入を阻止するか、又は参入されても大丈夫なように効率化を進めるため、私的独占であっても民営化は意義があるとするのが通説である。

（3）英国における民営化政策の展開

第2次世界大戦後、英国では経済政策を異にする2大政党（労働党、保守党）による政権交代が続いた。労働党は、資本主義経済の無政府性と弱者切り捨ての欠陥を是正するため経済活動に対する政府の介入と利益分配の公正化をそのスローガンとしていた。そのため、産業の国家管理と企業国有化を推進してきた。一方、保守党は、私有財産制度の擁護と人間行動の自由と自己責任を尊重し、自由競争を原則とする経済運営を標榜してきた。

労働党と保守党の間にはこうした基本的なスローガンの相違はあったものの、実際の英国の経済政策は、戦後から当時まで概ね産業介入的に運営されてきていた。特に労働党は政権担当時の1974～79年の間、全国企業庁（National Enterprise Board :NEB）を設立し、民間企業の株式保有を推進した。サッチャー政権誕生時までには電力、石油、ガス、航空、通信、鉄鋼といった基幹産業が国有化されていった。労働党が与党であった最後の年である1979年には、公共企業体は49にも達しており、その付加価値額は国内総生産の10.5%を占めていた。公共企業体の有する純資産額は、国民全体により所有される純資産額の17.2%という高水準にまで達していた。その雇用者数は200万人余りで、英国における雇用者総数の約8%を占めていた等、これらは英国経済に大きな比重を占めていた。しかし、その運営効率は悪く、

業績は民間企業と比較しても国際的に見ても低水準であった⁴⁶。

こうした状況に対し、サッチャー政権はまず国営企業の民間への売却を推進したが、その当初の目的は、企業を市場の力にさらすことにより、その業績の改善を図るといった抽象的なものであった。しかし、英国経済の停滞を背景にした国営企業の業績改善の必要性は一層高まり、結果として広範な分野での民営化が進んだ。

サッチャー政権の初期には、石油、電子機器、航空機といった、他国においてはほとんど民間企業が行っている業種に属する企業の民営化が進められた。これらは過去に経営悪化からその建て直しのために国有化された産業であり、本来なら民間部門により行われる分野であったため、民営化に際しての困難は比較的少なく、その規模も比較的小さなものであった。1984年以降は、民営化は通信、電気、ガス、水道といった自然独占的で公共サービスの性格の強い分野においても行われ、売却額の面でも大規模なものが推進された。

(4) 民営化の成果

英国の民営化政策は、サッチャー政権の行った最も重要な業績の1つとして著名であり、その後の世界的な民営化の潮流の先駆けとなったとされており、概ね肯定的な評価が与えられている。民営化の主要な影響については以下のような整理がある(宇都宮(1990))。

1968年から1978年の指標で各民営化企業とも概ね生産性効率が上昇したが、生産性の上昇のどの程度の部分が民営化によるものであるかを特定することは困難である。

民営化により市場からの資金調達余地が拡大し、政府による投資は減り財政収支への圧迫が削減された。

生産性の上昇とは反対に、1980年代の英国において賃金コスト指数は高い上昇を続けた。この点では、賃金交渉に政府が関与しないことを意図した民営化の目的が果たされたかどうかは明らかではない。

株式保有の国民への分散については、1979年に英国における株主数が成人人口の約5%であったのが1987年には約20%にまで増加し、保守党の動向により株価が左右される状況もみられ保守党支持者の増加にも貢献した。

表1 英国における民営化の推移と株式売却の動向

最初の売却年	株式売却企業	業種	時期	収益 (百万£)
1979	British Petroleum	石油	79.11	290
			83.9	566
			87.10	7,017
1980	ICL Fairey Ferranti	電子機器 特殊機器 電子機器	79.12	37
			80.6	15
			80.7	43
1981	British Aerospace	航空宇宙	81.2	150
			85.5	551
			81.7	44
1982	British Sugar Cable & Wireless Amersham International National Freight Company	製糖 国際通信 放射性化学機器 陸運	81.10	224
			83.12	275
			85.12	933
			82.2	71
			82.2	7

⁴⁶例えば1970年代の10年間で、石炭事業は7%、郵便事業は12%生産性が低下し、コストは鉄鋼事業で32%、郵便事業で37%増加した。

	Britoil	石油	82.11	549
1983	Associated British Ports	港湾管理	85.8	449
			83.2	22
			84.4	52
	International Aeradio	航空通信	83.3	60
1984	British Rail Hotels	ホテル	83.3	45
	Wyth Farm	石油	84.5	80
	Enterprise Oil	石油	84.6	392
	Sealink	フェリー輸送	84.7	66
	Jaguar	自動車	84.7	294
	Inmos	シリコン・チップ	84.8	95
	British Telecommunications	通信	84.11	3,916
			91.12	5,360
			93.7	5,050
1985	Yarrow Shipbuilders	造船	85.6	34
1986	VSEL	造船	86.8	60
	National Bus Company	バス	86.8	325
	B.A.Helicopters	ヘリコプター輸送	86.9	14
	British Gas	ガス	86.12	5,434
1987	Unipart	自動車部品	87.1	30
	British Airways	航空	87.2	900
	Rolls-Royce	航空機エンジン	87.5	1,363
	Istel	コンピューター	87.6	26
	British Airports Authority	空港管理	87.7	1,281
1988	Rover Group	自動車	88.8	150
	British Steel	鉄鋼	88.12	2,500
1989	Water Companies	水道	89.12	5,110
1990	Distribution Companies	配電	90.12	5,200
1991	National Power	発電	91.3	1,360
	Power-Gen	発電	91.3	840
	Scottish Power/Hydro Electric	発電	91.6	2,870

出典：中村太和（1996）「民営化の政治経済学」日本経済評論社

3．財務管理新構想(Financial Management Initiative：FMI)の導入

サッチャー政権の中央省庁における行財政管理制度の改善の取り組みについては、就任後すぐの1979年6月に Derek Rayner 卿を効率性に関する首相特別顧問に任命し、その補佐機関として内閣府に6人のメンバーからなる効率性班 (Efficiency Unit)を設置したことに始まる。同班は、効率的な行政運営を実現するための調査プログラムを行った結果、新たな行政マネジメントの方法を提言した。これを受けて、1982年に財務管理新構想 (Financial Management Initiative: FMI) という新たな試みが導入された。当時、この新構想は伝統的な行政管理手法をこえる第一歩という意味で斬新なものであるというふれこみで始められた。これは、「政策及び行政の目標が明確でなければならない」「目標達成の責任及びその際の資源管理の責任が明らかにされなければならない」「責任の遂行上必要な情報が与えられなければならない」という財務管理の「基本3原則」を、大臣を含む全レベルの管理者に適用し、もって浪費を確定・除去し、利益(benefits)が最大と見込まれるところに資源を集中し、予算がどのように支出されたかをより明確に把握することを意図したものである。具体的には、以下の3点から構成された(白川他(1998))。

トップ・マネジメント・システム(TMS)：業務領域、利用資源、どの程度うまくその業務活動が管理され運営されているかに関する情報を、大臣及び上級管理者に提供する

ことを目的としたもので、各省庁は業務セクションごとの年間計画と業績報告書の作成を義務づけられた。

予算権限の分散化：各業務セクションの管理者に予算管理を任せ、財務管理と運営責任を与える。これにより各省庁が独自に財務管理情報システムを構築することとなった(貿易産業省のARM(Activity and Resource Management)等)。

業績評価：主として運営コストと効率性に関する定量的業績指標を政府全体で1800以上設定し、各省庁はこれを用いて目標達成度を公表することとなった。

FMIの成果としては、予算管理情報が改善されたこと、省庁内の各レベルでの予算管理システム(特に運用経費に係るもの)が改善されたこと等が挙げられている。しかし、全体的な成果は芳しいものではなかった。その理由は、

既存の事務管理的なシステムを前提としたままであった。

権限委譲を謳ってはいたものの、実際は業績改善のための新たな権限が管理者に対してほとんど与えられず、その権限はコスト削減に関連したものにとどまっていた。

人事管理にほとんど関心が払われなかった。

財務省や各省庁の中央が、財務管理の経験の無い部署への権限委譲に消極的だった。

依然として短期的な政治的対応が優先され、長期的計画が軽視されていた。

こと等が指摘されている。

すなわち、FMIの主眼は、単に経費の無駄遣いを改めることによって行政の量的縮減を進めることであつたわけであり、抜本的な制度変更によりインセンティブ構造を変えるという仕組みにはなっていなかったのである。

4. エージェンシー(executive agency：執行庁)制度の創設

(1) FMIの教訓と効率性班の新たな提言 権限委譲

FMIの失敗は、改革のためには個別の検査、手続きの修正、情報の改善等では不十分で、中央集権で規則にがんじがらめにされた管理を根こそぎなくするには抜本的な制度変更が必要であるという認識を生んだ。当時は、政府の各部署で、任用、解雇、選任、昇進、給与、勤務時間、情報機器の利用等、管理者の裁量でできることは何もなく、全てが中央で決められていた。規則はどの部署にも適用できる一般則で、個別特殊の事情に適合していなかった。規則は支えではなく拘束とみなされ、管理者に効果的な管理を促すものではなかった。こうした観点から、内閣府効率性班は、FMIは権限の委譲を行う制度として不十分であったことを認識した。そして、1988年に *Improving Management in Government : The Next Steps* という報告書を発表し、FMIの教訓を踏まえて中央省庁の現状を次のように分析した。

公務員の大部分(約95%)は政府サービスの執行業務に従事しているにもかかわらず、執行業務は適切に管理されていない。

幹部職員は政策立案技術を有しているが、政策の執行については重要視していないし、ほとんど経験もない。

政策の立案と執行の両方に責任を負う結果、大臣の負担は過重である。すなわち、大臣は政策の立案で手一杯であり、政策を効率的に執行するマネージャーとして機能することは期待できない。

政策執行の結果評価や業績の改善には重点が置かれていない。

政策助言と執行を共に行う省庁の組織は巨大かつ複雑であり、1つの組織体として中央から効果的に管理することは不可能である。

執行業務は、政策立案業務と分離されていなければ効果的に行うことはできない。

こうした認識に立ち、報告書は以下の点を提言した。

従来省庁内に混在していた政策助言機能と執行機能を分離し、政策助言機能以外の執行機能は、省内で明確に区別された組織体であるエージェンシーが行うこと。

エージェンシーにおける日常の業務運営は、長官(Chief Executive)に委任され、長官は大臣と合意した政策目標及び資源(人事・予算)の範囲内でエージェンシーの運営に責任を持つとともに、業務執行に係る裁量を持つこと。

報告書の提言が意図していたことは明確であった。すなわち、大臣と省庁の政策助言者の業務は、戦略的な方向性を決定し、政策の執行部門に資源を配分することに限定されるべきであり、中央の管理部局が行うことは、適切な管理、監視及び評価システムが各部門で機能するような支援を行うことにとどまるべきであるということであった。その一方で、エージェンシーという組織体を省庁の中で創設し、政策の執行やサービスの供給業務を行わせる。この枠組みの中で、マネジメントに責任を持つエージェンシーの長は、経済性・効率性・有効性を最大限達成するために権限を与えられて業務を行うのと引きかえに、業績測定を行い、アカウントビリティを果たすべきということであった。

新たなエージェンシー制度の導入は政府内、特に、エージェンシー化により権限が委譲され、予算を通じた影響力が弱まることを懸念した財務省の抵抗を受けた。しかしサッチャーは断固としてこれを推進した。権限委譲が不可欠であると考えられた理由は本質的には3つであった。

第1に、単に政府を量的に小さくするという努力によっては、大臣が政策立案と執行を同時に行うという過重な負担は無くならないということである。歳出予算の削減はマクロレベルでは大臣がより良い運営を行う助けになるかもしれないが、省庁内におけるミクロのレベルでは、行政運営の複雑さはマネジメントに熱心な大臣をさえ圧倒してしまうという意味では変わらない。したがって、権限委譲は単に望ましいということではなく、不可欠であったということである。

第2に、内閣府効率性班が英国の公務員制の伝統であったと指摘しているが、前述したように、省庁の幹部公務員は執行業務の経験に乏しく、政策執行やサービス供給を行う組織を運営するのに必要なリーダーシップを発揮するつもりもないということである。このことは、執行部門の長は大臣、省庁の幹部、省庁の中央の管理部局と新たな関係を築く必要があるということの意味する。すなわち、官僚制の階層構造において従来は「部下」であった執行部門の長が権限を持ったトップとして業務を行えるようにその位置づけを捉え直すということである。求められるリーダーシップを発揮できる者に執行業務の責任を課するためには、政策立案と執行業務の分離、更には必要な権限の委譲が不可欠であった。

第3に、FMIの経験は、純粋に予算管理の観点からのアプローチであったが、公務員のコスト意識の増大やより良い支出管理は、どんなに納税者にとって重要であっても、それ自体では国民へのサービスを改善する十分な条件を構成するわけではないということであった。すなわち、公的サービスの供給は、顧客たる国民の期待に沿うようにサービスを改善することを重視する新たな考え方に基づいて行うべきということである。権限委譲は公務員、特にサービス執行部門のマネージャーの態度を変えるための前提と見なされた。権限委譲によって、マネージャーは大臣あるいは省庁の幹部職員のためではなく市民に奉仕するために業務を行うことができるのである。

(2) エージェンシー制度の枠組み

内閣府効率性班の提言を受けて導入されたエージェンシー制度の枠組みは以下の通りで

ある。

エージェンシーの設立

所管大臣が枠組み文書(Framework Document: FD)を作成し、公務担当大臣及び大蔵大臣の同意を得て、エージェンシーを設立。枠組み文書には、所管業務、組織、人事管理等の基本的な事項が記述され、その内容は個別のエージェンシーごとに異なる。設立に当たっては、対象となる執行業務について廃止、民営化、民間委託等の他の選択肢も比較考量し(これを、‘prior options’という)、その業務を政府の業務とすべきであり、更にエージェンシーとすることで業績を最大化できると判断された場合にエージェンシー化が実施される。一旦エージェンシーになってもその地位が将来にわたって確定するわけではない。設立後も3～5年ごとに同様の見直しを行い、その結果、例えば民営化がふさわしいと判断されれば民営化されることになる。

表2 Prior options の流れ

そもそも、その業務は必要か？	不要であれば、廃止
必要な業務であっても、政府がその業務に責任を持つ必要があるか？	
について、政府が責任を持つ必要がない場合	民営化
について、たとえ政府が責任を持つ必要があっても、民間委託あるいは市場テスト(market test) ⁴⁷ は可能か？	民間委託 又は 市場テスト
その業務が公的部門において執行されるのが最良である場合、エージェンシー化することで業績を最大化できるか？	エージェンシー化
上記のいずれにもあてはまらない場合	当該業務は省庁内部部局で遂行

長官

エージェンシーの長官は所管省庁の大臣に直接責任を負う。エージェンシーの長官の任命は原則として公募によって実施される。公募は公務員であるか否かを問わず行われ、応募条件等は大臣の裁量による。応募者は業務の遂行方法、サービス水準、業績目標等を大臣に対して提示し、これをもとに大臣が長官を選抜、任命する。長官の任期は3～5年で、業績目標を達成できない場合は罷免もありうる一方、好業績にはボーナスが増額される等、人事上のインセンティブを刺激する仕組みが工夫されている。長官は所管大臣が定めた枠組み文書の範囲内で、予算執行、人事、日常業務について裁量権限を保有するとともに、所管大臣と合意した業績目標を達成することに責任を負う。

人事管理

職員は国家公務員の身分のままであるが、人事管理はエージェンシーの長官の裁量下に置かれている。エージェンシーによっては、業績を加味する等独自の給与体系を構築しているものもある。

業績測定

大臣はエージェンシーの長官と協議の上、毎年の業績目標値を設定し、議会に報告するとともに、公表する。各エージェンシーは年1回業績目標値に対する達成度を中心とする年次報告書(annual report)を作成する。業績に関する情報は公開されることとなり、これに必要なデータを把握するために業績測定を充実していった。

⁴⁷ 特定の行政サービスの供給について、そのための投資に対し示す価値に基づいて供給主体を公共・民間を区別せずに決めていくもの。通常、競争入札により当該サービス供給主体を決定する。

表3 道路庁 (Highways Agency) の枠組み文書(Framework Document) (1999年発表・抄)⁴⁸

<p>1. はじめに</p> <p>道路庁は環境・交通・地域省 (DETR)⁴⁹所管のエージェンシーである。この文書は、道路庁、DETR、政府の地方出先機関(Government Offices) の役割及び責任を規定するとともに、それらが機能する枠組み(framework) を示すものである。</p> <p>2. 道路庁のねらい(aim)及び目標(objectives)</p> <p>道路庁のねらいは、「幹線道路(trunk road)のネットワークの維持、管理及び改善を行い、政府の統合交通政策及び土地利用計画を支援し、持続可能な発展に貢献すること」であり、具体的には以下の目標を掲げる。</p> <p>幹線道路や橋のトータルのライフ・サイクル・コストを最小化するために、これらの維持を行う。</p> <p>既存のインフラを最大限有効に利用し、他の交通手段との有機的な統合を目的として、交通マネジメント、道路ネットワーク管理その他の手法を展開する。</p> <p>渋滞を減らし、移動時間の確実性を高めるために行動する。</p> <p>政府が目標を立てた幹線道路の改善の投資プログラムを実施する。</p> <p>幹線道路ネットワークの環境に対する影響を最少にする。</p> <p>全ての道路利用者にとっての安全性を改善し、政府の新たな安全戦略に貢献する。</p> <p>道路ネットワークの業績と確実性に関する情報を監視し発表し、道路利用者、交通事業者、地方公共団体等と協力することにより、利用者に選択肢と情報を提供する。</p> <p>持続的な発展を目指し、良き雇用者であり、事業を効率的かつ効果的に行うこと。</p> <p>3. 道路庁の役割</p> <p>交通マネジメントを含めた道路ネットワークの管理。</p> <p>道路ネットワークを安全な状態に維持し、長期的な支出、利用者等の混乱及び環境への悪影響を最小限に抑える。</p> <p>大規模なインフラの追加建設を行わずに既存のネットワークを最大限有効に利用するための改善プログラムを実施する。</p> <p>環境・交通・地域大臣に承認された事業計画を最大限効率のかつ有効に実施する。</p> <p>DETR や政府の地方出先機関や地方公共団体に道路問題に関して助言を行う。</p> <p>等。</p> <p>一方、以下の権限はDETR大臣が保持する。</p> <p>幹線道路に係る政府としての全体的な政策立案</p> <p>幹線道路ネットワークに係る路線の追加又は廃止</p> <p>ネットワークを改善するための主要施策の選択</p> <p>道路利用者に対する課金に係る政策</p> <p>道路についての民間資金の活用推進に係る政策</p> <p>道路の経済的効果を計測する手法の開発</p> <p>等。</p>

⁴⁸ <http://www.highways.gov.uk/info/corpdocs/framdoc/index.htm> (accessed2/28/2001)。

⁴⁹ DETRは第2次ブレア政権以後、省庁再編により交通地域省 (Department for Transport, Local Government and the Regions) へと再編されている。

4 . 道路庁の役割の遂行

(1) 計画の枠組み

道路庁は、3年以上の期間における事業の計画(Corporate Plan) を策定し、DETR大臣から承認を受ける。一方、毎年 Business Plan を策定し、DETR大臣から承認を受ける。Business Planの内容は、

業績指標及び業績目標

道路庁の主要な各業務における戦略

主要な各業務に係る施策及び必要な資源

道路庁が地方公共団体に対してする助言に係る計画

道路庁の業務の効率性及び有効性の改善に係る計画

等を含み、公表される。

(2) 計画の実行方法 (略)

(3) 道路庁長官

道路庁の長官はDETR 大臣に指命される。期限付きの指命であり、公募で選ばれる。指命は更新することができる。長官の身分は公務員である。

長官がDETR大臣から委譲される権限は、イングランドにおける幹線道路の管理、維持、改善である。その他の道路に係るDETR大臣の権限は、この枠組み文書に記述されるが別途DETR大臣と長官で合意する場合以外は、長官によって行使されることは無い。

長官は、この枠組み文書により委譲された業務について有効かつ効率的に執行する責任を、DETR大臣に対して負う。

長官は、議会で道路庁の運営に係る事項が討議される場合には、DETR大臣に代わって答弁することが求められる⁵⁰。

5 . DETR及び道路庁諮問会議(Advisory Board)の役割

(1) DETR大臣

DETR大臣は、

道路庁のねらい(aim)及び目標(objectives)を設定する。

首相の同意の下に、道路庁長官を指名する。

幹線道路ネットワークの今後の展開について、道路庁長官に助言を求める。

道路庁の Corporate Plan、Business Plan、業績目標、戦略及び施策を承認する。

道路庁が利用できる資源の量を決定する。また、その内の主要な業務ごとの大まかな配分を決定する。

設定された業績目標に対する業績を監視し、万が一、道路庁が計画に沿って実施できないことが明らかになったときには、直ちに報告を受ける。

通常は、道路庁の権限内の事項には関与しない。

道路庁の権限内の事項については、道路庁長官に直接連絡するように議員等に促す。

枠組み文書の改定を承認する。

⁵⁰ 英国では閣僚責任 (ministerial responsibility) が確立した原則であり、官僚は議会で答弁しない。執行庁の長官が議会で答弁するのは重大な例外 (notable exception) である。

⁵¹ Senior civil service、法定された職階で一定以上の幹部公務員の集団を指す。

(2) DETR事務次官

事務次官は、DETR全体に係る事項についての大臣に対する最大の助言者である。事務次官はDETR全体の運営に責任を持ち、DETRの有効性及び効率性について議会で説明を求められることもある。

事務次官は、道路庁長官の指名について大臣に助言する。

事務次官は道路庁長官に業績改善を求めるとともに、道路庁の業務をサポートし、目標の達成を促進する。このため事務次官は、道路庁諮問会議を主宰する。また、道路庁とDETRの関係が、枠組み文書に規定された原則に沿って効果的かつ効率的に働くように配慮する。

(3) Policy and Sponsor Divisions (略)

(4) 政府の地方出先機関 (略)

(5) 道路庁諮問会議(Highways Agency Advisory Board) (略)

6 . 財政に係る取り決め

道路庁は政府の予算支出のコントロール下に置かれる。道路庁への資源配分は事務次官の助言を受けて大臣が決定する。道路庁長官は、議会の公会計委員会等の勧告で政府が受け入れたものについては実行しなければならない。

道路庁長官は年次報告及び決算を行わなければならない。年次報告は当年の Business Plan における業績目標に対する実際の業績を記述する。決算報告は公表され議会に提出される。

道路庁長官は、Corporate Plan 及びBusiness Plan として大臣に承認された範囲内で、支出、契約の締結、損失の処理等を行う権限を委譲される。

道路庁長官は、競争入札の実施に係る全ての権限を委譲される。

道路庁長官に対する権限の委譲は定期的に見直しが行われ、長官とDETRとの合意で変更できる。

道路庁は、内部監査を行う。道路庁長官は、その監査を統括する。外部監査も行われ、結果は議会に提出される。

7 . 人事に係る取り決め

道路庁長官は、上級公務員⁵¹に該当する者以外の全ての職員についての人事管理（採用、給与、昇進、研修、福利厚生等）の権限を持つ。上級公務員の人事管理はDETR次官が権限を持つが、その行使に当たっては道路庁長官と協議し、場合によりその権限も道路庁長官に委譲する。

道路庁の職員は、道路庁独自の期限及び条件の下で雇用される。

道路庁は、組合と独自に賃金交渉を行う。

8 . 見直し及び公表

DETR大臣は道路庁について、再度の‘Next Steps’ レビューを2004年までに実施。

DETR大臣又は道路庁長官は、状況の変化等に応じていつでもこの枠組み文書の変更を提案できる。その場合は道路庁諮問会議や労働組合代表等と協議した上で、内閣府及び財務省の同意を得なければならない。

この枠組み文書は議会の図書館に収納され、一般に公開される。

(3) 現状及び評価

エージェンシー化政策は英国政府の組織管理やサービス供給に甚大な影響を与えた。結果として多くの政府機関がエージェンシーになった。1999年現在、140のエージェンシーが設立され、その雇用は公的サービスの全雇用の76%（約39万人）を占める。1995年エージェンシー報告書によると、エージェンシーはその特徴から次のように分類される。

- ・国民に対するサービスを提供するもの：道路庁、パスポート庁等
- ・省庁に対するサービスを提供するもの：公務員大学校、中央情報庁等
- ・調査研究機関：中央科学研究所、建築物調査庁等
- ・規制機関：海上沿岸警備庁、特許庁等

表4 DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions)所管のエージェンシー

運転者・車両免許庁	Driver and Vehicle Licensing Agency
運転基準庁	Driving Standard Agency
道路庁	Highways Agency
海上沿岸警備庁	Maritime and Coastguard Agency
国土地理院	Ordnance Survey
計画監察庁	Planning Inspectorate
車両認定庁	Vehicle Certification Agency
車両検査庁	Vehicle Inspectorate Agency

民営化は、公的部門が供給する必要のないサービスを公的部門からふり落とすことであり、ある意味では単純な作業であるが、エージェンシーは、公的部門が行うべきことをより効率的かつ効果的に実施する新しい工夫である。つまり、エージェンシーはNPMの目標（顧客満足の追求、業績指向、業績測定、規則等の緩和、権限委譲、リスク管理及び市場機構の活用）の全てを満たすメカニズムであるとともに、業績測定を最大限活用するという点で、NPMの主要な手法の1つである政策評価システムも内包している。そして、エージェンシーの成功は、権限委譲が執行業務のマネジメントを改善するということを実証したとされている。以上のことから、エージェンシーの創設は20世紀の行政改革の中でも最大の成功であると評されることもある。

5 . 強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering : CCT)

サッチャー政権は、地方行政にも競争原理を取り入れた。それが強制競争入札で、地方公共団体が法定の業務に係る発注を行うのにすべて入札を経なければならず、それまでそのサービスを自ら供給してきた地方公共団体の内部部課は、民間業者と競争しなければならず、競争入札で落札できなければ、その部課は廃止されるというものである（1980年に導入）。この制度は、地方公共団体を直接のサービス供給者からサービス供給の実現者へと転換させるという考え方(from provider to enabler)によるもので、有無を言わさぬ民間委託の推進とそれに伴う支出節減が目的であった。

強制競争入札の対象は、当初は道路管理等の限られた範囲の現業部門であったが、1988年の

地方自治法により、清掃、給食等をはじめとする幅広い範囲の現業部門に適用されることとなった。更に、1992年には、その対象が財務や専門性の高いホワイトカラーの分野にまで拡大した。上山（1998）によれば、強制競争入札を導入した結果、全英の地方公務員数は、1980年代及び1990年代を通じて、ほぼ横這いの290万人に抑えられた。他の要因もあり断定は難しいが、1961年から1974年の間に地方公務員総数が187万人から278万人と約1.5倍に増えたのと比べると相当の効果があつたと推測される。

強制競争入札は、地方公共団体の内部部課が自ら公的サービスを供給していたシステムを変えて、サービスの供給者を市場における競争で決める。地方公共団体の内部部課は、企業と同等の条件で競争し負ければ市場からの退出を強制される。したがって、強制競争入札は、民間委託の促進というよりは、市場テストを通じた民営化の仕組みと考えた方が正確である。初期のNPMの大胆な民営化の典型であると言える。英国における行政改革の標語である、経済性・効率性・有効性（3Es: economy, efficiency, effectiveness）の観点から見ると、強制競争入札は、有効性よりもむしろ経済性及び効率性重視の傾向が強い。

サッチャー元首相は、中央政府と市民が直結することが理想と考え、その中間を占める地方政府の縮小を唱えたが、ここには効率性の追求と同時に伝統的に労働党の影響が強い地方政府の弱体化を図るという政治的意図があつた。強制競争入札もそうした地方政府に対する政治的意図を実現するための手法という意味を多分に含んでいたが、地方自治に対する国の過度の関与であると地方公共団体の労働組合等から激しく批判されることとなる。このため、労働組合の支持を受けているブレア労働党政権は、1997年に強制競争入札を廃止した。

6 . 市民憲章 (Citizen's Charters)による顧客重視

これまではサッチャー保守党政権における行政改革を概観してきたが、この政権の基本的なスタンスは、市場原理を最大限に活用し、政府の効率化及び規模の縮小を通じて小さな政府を目指すというものであつた。一方、1990年に成立した次のメジャー保守党政権では、これに加え、行政サービスの質の維持・向上の必要性にもより配慮するという変化が生じた。

その考えを具現化し、市民の視点に立った行政サービスの提供を公共部門に求めたものが1991年に始まった市民憲章(Citizen's Charters)プログラムである。市民憲章とは、政府、地方公共団体その他の公的部門が市民に公的サービス供給に係る目標の基準をわかりやすく明示した文書(憲章)の総称である。特に、地方自治体については、あらゆる行政サービスをできる限り数値化して、全自治体の業績を一挙に公開する手法(業績評価)を取り入れた。

市民憲章プログラムを始めるにあたり、内閣府は以下の6つの基本方針を策定した。

サービス基準 (standards)

個々の利用者が期待するサービスについての容易に理解できる明確な基準を設定し、監視し、公表すること。基準に対する実際の業績を公表すること。

情報公開 (information and openness)

公的サービスの運営方法、コスト、業績、責任者等について、平易に表現された完全かつ正確な情報を直ちに利用できること。

選択及び協議 (choice and consultation)

公的部門はできるだけ選択肢を提示し、サービスの利用者と定期的かつ体系的な協議を行うべき。サービスに関する利用者の視点及びその改善に向けた優先順位は、基準を最終決定する際に考慮に入れられる。

礼節と思いやり (courtesy and helpfulness)

名札をつけた公務員が礼節に適切、思いやりのあるサービスを提供する。公的サービスに

権利を持つ全ての者に対してサービスを平等に提供し、利用者の利便に沿うようにする。
改善措置 (putting things right)

結果が思わしくない場合に、完全な説明と迅速かつ有効な改善策をとる。十分に公開され
利用しやすく、可能であれば独立の再調査を行う苦情処理手続きを持つ。

value for money

国家が投入できる資源の範囲内で効率的かつ経済的な公的サービス提供を行う。基準に対
する業績について独自に調査する。

以上の6つの原理に基づき、中央政府レベルで納税者憲章(Taxpayer's Charter)、道路利用者憲
章(Road User's Charter)等40以上の、地方レベルで約1万の憲章が制定された。市民憲章は、一
般市民にサービスを提供する機関が顧客サービス基準等を定め、これに対する実際の成果
(performance)を測定し公表することにより、市民に対してより高度の行政サービスを提供し
ていこうとするものである。市民憲章の制定の実績及び市民憲章に掲げる目標の達成実績につ
いては毎年定期的に議会に報告され発表されることとなった。

市民憲章は、国民を行政サービスの顧客ととらえ、その満足度を向上させるために業績測定
を行い、顧客のニーズに適切に対応していこうとするNPM的アプローチの1つであると理解で
きる。島田等(1999)によれば、市民憲章は公的サービスの改善に少なからず貢献し、国民の
多くは、公共サービスの内容やサービス提供者とのコンタクト方法、不具合への対処方法等が
コンパクトにまとまっていることを好感している。また、業績情報が公表されるようになった
ことから、アカウントビリティの面でも大きく進歩した。その一方で、市民憲章のサービス水
準は曖昧で明確性を欠き、利用者にとって重要な点が抜け落ちていることがあるという問題点
や、市民憲章の検討が限られたメンバーで行われ、利用者や現場の職員の参加が乏しいとい
う問題点が指摘されている。このため、ブレア労働党政権下では、市民憲章の枠組みを基本的
に継承しつつ、上記6つの基準の見直しが行った⁵²。

表5 道路利用者憲章(Road User's Charter)における業績目標

幹線道路の維持管理の契約を lane rental ベース⁵³で締結する。
既存の道路における主要工事区間の長さは2.5マイル以下にし、それぞれ6マイル以上離れ
ているようにする。
高速道路と幹線道路網の全体の常に95%が工事区間にならないようにする。
高速道路と幹線道路の車線の93%が道路工事区間にならないようにする。
道路の安全性、所要時間、歩行者・自転車・馬の通行状態及び地域内の連携を改善するこ
とを目的とする10万ポンドから300万ポンドまでの100の道路事業計画を完了する。これら
の計画は、道路の環境への悪影響を軽減することや、自動車・バス・鉄道の移動をより効
率的にすることも目的とする。
1996年から99年までの間、高速道路と幹線道路での平均人身事故率が100万台キロメートル
につき20を超えないようにし、2000年までに道路事故を3分の1減らすという政府の目標
達成に貢献する。

⁵² 新たな基準は以下の9つ。 サービス基準(Set standards of service)、 情報公開(Be open and provide full information)、
協議と参加 (Consult and involve)、 アクセスと選択の促進 (Encourage access and the promotion of choice)、 公平な扱い
(Treat all fairly)、 改善措置 (Put things right when they go wrong)、 資源の有効利用 (Use resources effectively)、 革新と改
善 (Innovate and improve)、 協働 (Work with other providers)

⁵³ lane rental ベースでは、契約者は請負見積書において作業に要する時間を示す必要がある。契約者が早く作業を終えれば
ボーナスを与えられ、作業が遅れれば金銭的ペナルティを課される。

緊急電話を4週間に1回検査する。
緊急電話を8週間に1回清掃する。
故障の連絡があった緊急電話を4時間以内に修理する。
凍結や降雪が見込まれる2時間前に路面に塩をまき始める。
環境保護法(1990)の基準を満たすように高速道路のごみを取り除く。
全ての手紙(電子メール・ファックスを含む)に対し、受け取ってから15営業日以内に返事をする。
電話問い合わせ窓口へ寄せられ、書面での回答が必要なものの全てに15営業日以内に返事をする。

7. 自治体の業績情報提供制度

サッチャー政権下で1982年に設置された自治体の監査機関である自治体監査委員会(Audit Commission for Local Authority)は、その後政権を引き継いだメージャー首相の下、1992年の地方自治法により医療・教育・警察といった地方公共団体のサービスについての業績指標を決定することとなった。委員会により指標が開発され、全ての地方公共団体がそれらの指標についての業績を測定し公表すること、すなわち業績測定が義務づけられた。自治体監査委員会は異なる自治体で達成された業績を比較対照する年次報告書を発表することとなった。このように、中央主導で定められた共通の指標をあらゆる自治体が計測していることはこの制度の大きな特徴である。これにより、同一のサービスについての異なる自治体の業績の比較を容易に行うことができるようになった。また、これが自治体間のサービス改善競争を促進したとされている⁵⁴。更には、毎年公表されるので過去の実績に比べて現在の実績がどうなったかという経年比較が可能になった。自治体監査委員会は1993年の報告書で、個々の指標には欠点もあるが、この制度は自治体が提供するサービスの質と政策についての豊富な情報に基づいた議論を可能にしたとしている。

保守党が始めた自治体の業績情報提供制度は、英国における地方自治体の政策評価の端緒であると同時に、中央政府における国営企業の民営化、エージェンシー化とあわせてNPMのパラダイムを形成したものと考えられる。そして、このような大胆な改革が可能となったのは、英国の国家体制と無縁ではない。即ち、議会の多数党を基盤とする首相は実質上議会を支配することが可能であり、内閣の首班である首相は立法府及び行政府に対して強大な実権を有している(この点、アメリカの大統領制は厳格な三権分立に立ち、その権力が行政府に限定されている。)。また、英国は単一政府制(unitary state)で中央集権国家であることから、首相は同時に地方公共団体をも支配できる地位にあるのである。このため、先のCCTや業績情報提供制度のように地方公共団体から大胆なNPMの実施を図りながら、これを中央政府に及ぼすことが可能となった。

8. そして労働党のブレア政権によるCSR、PSAsの導入へ

以上、1979年以來の保守党が推進してきた改革を概観してきたが、その主眼は、完全雇用や所得分配の平等といった従来の目標に代わり、効率性・生産性の向上を最重要視すること

⁵⁴ 一方、弱点の洗い出しはできるものの、その理由までは答えていないこと、また、業績評価で下位に位置された自治体は業績を向上しようと努力するが、平均レベルに位置する自治体が業績を改善するインセンティブが働きにくいという指摘がある(稲沢1999)。

であった。一般的に、改革の効果が発現するまでには時間がかかり、それまでは厳しい状況が続くというが、この頃の英国においてもそれは例外ではなかった。改革を始めた当初は景気が一段と後退し、失業率は上昇した。このためサッチャー政権の支持率は低下し、もし1982年のフォークランド紛争の勝利がこの時期になかったならば、政権は継続しなかったであろうとも言われている。しかし、現在は「英国病」と言われた状況とは一変しており、経済状況も良好である（（参考2）参照）。1979年以來の保守党政権の政策がこれに大きな貢献をしたと評価できるのではないか。

1997年の総選挙の結果成立したブレア労働党政権は、「第3の道」を主唱した。「第3の道」とは、自由競争を絶対善とする市場主義でもなく、社会主義でもないという意味である。

「第3の道」は、生産の社会化（国有株式会社化）、国民の生活水準の格差是正、福祉国家等、欧州の左翼政党が従来推進してきた政策を放棄し、グローバリゼーションの現実を率直に認めて、市場経済を積極的に是認するとともに、市場経済に適應できない層にのみ福祉等の安全網(safety net)を提供する政策である。また、その特徴は、従来の福祉政策が低所得者に対する手当の支給を中心としていたのに対し、「第3の道」では、これらの者に対する教育・職業訓練の提供を通じて低所得からの脱出を図ることに主眼を置いていることである。

そして、「第3の道」は、効率化を追求するのみならず、公的サービス供給の質の改善を重視するが、そのための手段は国民を行政サービスの顧客とした上で行政サービスの質の向上を目指すというNPM的なアプローチが踏襲されており、前政権を担当した保守党と基本的には変わらない。現在英国で中央政府の政策評価として存在する仕組みは、ブレア労働党政権が1998年（2000年に改訂）に導入した行政サービス協約(PSAs)であるが、目標を事前に設定し、それに対する業績を測定するという取り組みは、既に見てきたように、1982年のサッチャー保守党政権下において導入されたFMI(Financial Management Initiative)に始まり、行政の執行部門を企画立案部門から切り離し、その業績を測定の対象としたエージェンシー（1988年以降順次導入）、市民を行政サービスの「顧客」と位置づけた上でサービス水準の向上を図ることを目指した市民憲章(Citizen's Charter:1991年から順次導入)といった前史を有している。

（参考1）英国主要改革年表

1979	サッチャー保守党政権成立
1980	強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering)導入
1982	FMI (Financial Management Initiative) 開始
1983	第2次サッチャー政権成立
1984	電信電話の民営化（以後民営化の規模拡大）
1987	第3次サッチャー政権成立 内閣府効率性班がエージェンシー制度 (Executive Agency) の創設を提言
1990	保守党メジャー政権成立
1991	市民憲章(Citizen's Charter)策定 市場試験(Market Testing)を提言
1992	第2次メジャー政権成立
1997	ブレア労働党政権成立
1998	包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review: CSR) 行政サービス協約(Public Service Agreements: PSAs)
1999	アウトプット・業績分析 (Output and Performance Analyses: OPAs)

2000	行政サービス協約の達成状況を初めて報告（各省庁の年次報告書） 2000年歳出見直し(Spending Review 2000) 行政サービス協約の改定 サービス供給協約(Service Delivery Agreements: SDAs) 省庁別投資戦略(Departmental Investment Strategies: DISs)
2001	総選挙においてブレア労働党が再び勝利。第2次ブレア政権成立。

(参考2) 英国主要経済指標

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
実質GDP対 前年比成長率 (%)	2.4	3.8	4.2	4.4	5.2	2.1	0.7	-1.5	0.1
消費者物価対 前年比上昇率 (%)	5.0	6.1	3.4	4.1	4.9	7.8	9.5	5.9	3.7
失業率(%)	11.4	11.6	11.8	10.2	7.8	6.1	5.9	8.2	10.2

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (予)
実質GDP対 前年比成長率 (%)	2.3	4.4	2.8	2.6	3.5	2.6	2.3	3.0	2.5
消費者物価対 前年比上昇率 (%)	1.6	2.5	3.4	2.4	3.1	3.4	1.6	2.9	
失業率(%)	10.3	9.4	8.5	7.9	6.5	5.9	6.0	5.5	5.4

(出所) OECD, 'Economic Outlook No.69, June 2001'

第5章 そして、ニュージーランドで独創的な行政改革が実行された。

第5章 そして、ニュージーランドで独創的な行政改革が実行された。

1980年代にニュージーランド政府は先進的な理論と思想を取り入れ、独創的、広範かつ大胆な改革を進めた。現在ニュージーランドがNPMの最先進国と言われる所以である。Schick (1996)によれば、ニュージーランドの改革が大胆かつ包括的なものとなった原因は、厳しい経済状況、政府の失敗の幅広い認識、政治的リーダーシップ、革新的な理論の採用、といったものであり、これらのうち1つでも欠ければニュージーランドの改革は中途半端なものとなっていたであろうという。

1984年に成立したロンギ労働党政権のもとで開始されたこの改革は、経済活動を市場メカニズムに委ね、経済構造を自由競争に対応できるものにするを旨とした経済構造改革と、政府活動に市場原理を導入して可能な限り民間に任せるとともに、政府は政策に専念することを目指した行政改革からなる。その内容は、徹底した規制緩和、国営事業の株式会社化及び民営化、補助金撤廃、税制改革、省庁再編、各省大臣と次官の契約に基づく業務の実施、発生主義会計の全面導入等広範にわたるものである。

本章では、ニュージーランドの行政改革に係る思考の基準(touchstone of thinking)となつていられると言われる、Schick, A., (1996) *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* の分析等に沿いながら、同国が世界に先駆けて実践に移した独創的な行政改革を概観する。改革は多岐にわたっており、その内容は多くの文献で紹介されているので、ここでは改革そのものの詳細を説明するというよりもむしろ、改革プロセスの背景や考え方に焦点を当てることとしたい。

1. 改革の背景

(1) 病んだ経済状況が改革の刺激となった。

OECDによる11か国の経済政策の転換についての調査⁵⁵は、政府は、危機に際してはまず漸進的な手法による解決を図りがちであり、状況が持続不可能になった場合にのみ大胆な行動をとることができると指摘する。すなわち、現状が危機的状況に近づき、打開策の必要性が明らかになりそれが労働組合や一般国民に幅広く受け入れられてはじめて、政府は問題の根本的な原因に取り組もうとするというのである。

その意味では、1984年に改革のプロセスが始まったときのニュージーランド経済は、もはや持続可能とはいえない状態にあった。財政出動や一層の政府の介入といった伝統的な対応策は効果が落ちていた。政府は巨額の財政赤字を背負い、利子率が上昇する一方で通貨価値は急落し、政府としては緊急の対応を迫られていた。

従来のニュージーランド経済は、寛大な福祉政策が家計を手厚く支援する等、西側世界でも最も閉鎖的な経済の1つであった。これを可能としたのは、ニュージーランドの農産物を大量かつ安定的に購入してきた英国との特惠的な経済関係であった(当時ニュージーランドの輸出の約半分が英国向けであった)。更に、ニュージーランド経済は過剰に規制されていた。主要な交通、エネルギー、通信等の産業は国有であり、経済は競争の圧力を緩和することを目的とした政府の庇護の下で運営されていた。また、輸出は補助され、輸入は管理されていた。こうした経済は、'cocoon economy' (繭で包むように保護された経済)と形容されていた。

しかし、'cocoon economy' は1973年の2つのショックにより終わりを告げた。第一は英国

⁵⁵ Why Economic Policies Change Course, OECD, Paris, 1988

のEC加盟による特惠的輸出先の喪失であり、第2はオイルショックによる原油価格の上昇とそれに起因する世界的な経済不況であった。この結果、1974年から83年の10年間のうち4年間は経済の縮小を記録し、1973年から79年の間の実質GDP成長率は年平均でわずか0.2%であった。他国と同様にインフレーション率は急上昇し、しかも他国のインフレが沈静化した後も継続した。失業率は1980年以降急激に上昇して1983年には7%に達した。

当時の厳しい経済状況に対する政府の当初の対応は、大規模なエネルギー事業への公共投資⁵⁶、国内産業に対する補助金の追加、規制の強化といった従来手法であった。1980年代初頭のニュージーランドは世界で最も閉鎖的で規制の多い国といわれるようになってしまった。しかしエネルギー事業への投資は原油価格の上昇を見込んで行われていたため、1980年代に入って原油価格が急落すると政府は採算の取れない事業と巨額の債務を背負うことになった。こうしたこともあり財政赤字は急増した。また、通貨価値は米ドルに対して1974年以降の10年間で半分以下になってしまった。1960年代にはニュージーランドの一人当たり国民所得はOECD諸国中で最高の部類に属していたが、1980年代には最低に近い位置になってしまった。

こうした中、1984年の総選挙の時期と重なって通貨危機が発生した。1984年の前半にかなりの量の資金流出が起こり、総選挙の投票日（7月14日）の選挙が近づくとつれてその勢いは加速した。為替市場は総選挙の直後に閉鎖され、3日後に再開されたときには、ニュージーランド・ドルは20%減価していた。「危機」という表現が当てはまるほどの切迫した状況が、改革を推進する原動力となった。

（2）政治的リーダーシップがニュージーランドを変えるために不可欠であった。

1984年の選挙で国民党は議会における多数派の地位を失い、ロンギ労働党政権が誕生した。経済及び行政改革は、‘cocoon economy’を解体しようとした政治的リーダーシップによって進められた。いわゆる中道左派に属する労働党は福祉国家指向と見なされており、当初は大胆な改革を推進するとは思われていなかった。しかし当時の労働党は経済停滞の根本原因は政府の過剰な介入であると認識し、新内閣のロジャー財務大臣を中心にした「ロジャーノミクス」と呼ばれる改革を進めた。その改革は市場メカニズムへの信頼と、政府の介入を小さくすれば長期的には経済が立ち直るという信念に基づいていた。従来は福祉国家建設の担い手であった労働党が改革を実施したという事実は、大きな力を持ちかねない改革反対の政治勢力の誕生を阻むことになった。

また、ニュージーランドの国家体制は、エリザベス二世を元首とする立憲君主制で、王権を代行するものとして総督が任命され、また政府は英国式の議院内閣制を採用している（1院政の議会の定員は120名、議員の任期は3年）。このように、ニュージーランドの政治体制がウェストミンスター体制であったことは、政権がリーダーシップを発揮してNPM改革を推進する制度的な基盤が整っていたことを意味する。しかも当時のニュージーランドは連立政権ではなく単一の政党が内閣を構成していたことが政治的リーダーシップの強化に寄与していた。政治システムの中にチェック・アンド・バランスが非常に少なかったということである。

また、ニュージーランドが小国（人口は約380万人）であり政府内部の意思疎通が容易であったことも改革を推進したとされる。意思決定に携わる重要人物の多くが互いに顔見知りであった。考え方の似ている人々で構成される小グループが適材適所に配置され、システム

⁵⁶ 1981年に導入された、‘Think Big Project’という政策であり、81/82年度のニュージーランド国家予算の23%にあたる総額65億ニュージーランド・ドルの大規模な資源開発計画である（第一勧銀総合研究所（2001））。

全体を動かした。

(3) 改革は誰も実践しなかった新しい思想に導かれた。

ニュージーランドの改革は英国のサッチャー政権による改革と類似している部分が多いため、両者の関係が疑問になるが、実際のところは、ニュージーランドが改革を始めるに当たり英国の改革を意識的に研究したことはなかったという。実事例は全く考慮せず、理論的な正しさのみを追求し、誰も実地に適用しなかったプリンシパル・エージェント理論、取引費用理論、公共選択論といった新制度派経済学⁵⁷を応用したのがニュージーランド改革の特徴である(鈴木(2001))。

改革の理論を実践に移す原動力の中心となったのは、財務省であった。1987年の総選挙後に財務省が議会に提出し、公表した‘Government Management’は、新制度派経済学の理論体系をベースに、従来の政府の欠陥を指摘した。政府は全知全能ではなくむしろ落とし穴に陥りやすいと述べ、その理由として、限定的合理性(=人間の認知・情報処理能力には制約があるということ)、情報のコスト、他者への依存及び機会主義を挙げた。

同文書は、政府が陥りがちな状況を、「政府は自らについて、顧客満足の要請からくるチェックを行わないので機会主義に陥りがちである。官僚は自分自身の目的を追求したり、怠けたり過剰に雇用されがちで、組織や他者が所有する資源の利用について十分な注意を払わないことがある。結果としてモニターはより難しい。官僚は政府サービスの実際の運営につき閣僚よりも質量とも優る情報を有するであろうから、閣僚は官僚に取り込まれやすい。この情報の非対称性は、怠慢、予算最大化行動又は非効率な政策といった、本来の目的と乖離した行動へと政府を向かわせるおそれがある。」と表現した。

このように、政府のマネジメントが失敗しがちであることを述べた後、同文書は、以下の原則が行政改革を先導すべきであると主張した。

何が求められているのかをマネージャー達に伝え、彼らの業績をモニターできるような明確な目的を持つこと。

目的やそれらを達成する手段について透明性をもって説明できること。

サービスの供給者による政策のcapture(取り込み)⁵⁸を最小にするように組織を構成すること。

利己的な目的ではなく政府の目的を達成するインセンティブをマネージャー等に与えること。

情報を効率的に利用できるようにすること。

代理人が依頼人に対するアカウントビリティを果たすようなインセンティブや情報システムを持つこと。

政策助言及びサービス提供の両面において、競争的環境を促進すること。

‘Government Management’が示した以上の提案は、大臣と省庁の責任者の関係及び責任分担、公務員制度や労働関係、政府の構造、予算や会計制度、業績の評価手法及び中央政府の役割の再定義といった、ニュージーランドのマネジメントの大改革につながって行った。

⁵⁷ 新制度派経済学については、第3章を参照。

⁵⁸ ある者が法制上は権限及び責任の主体であるが、規制対象であったり、指揮下にあたりする実務者の方が質量ともに優る情報を持つ(又は情報を事実上独占している)ので、結局被規制者(部下である官僚)に頼らざるを得ず、彼らの主張に知らず知らず同化してしまうこと。

2. 労働党政権による改革（1984～1990）

ニュージーランドの改革は、急進的な改革を強力に推進した時期（1984年から94年頃まで）と、改革の速度を緩め段階的な変化を目指した時期（1995年頃以降）に大きく分けることができる。

1984年にロンギ労働党政権が始めた改革を語るキーワードは、経済性(economy)、効率性(efficiency)、有効性(effectiveness)、説明責任(accountability)、透明性(transparency)及び一貫性(consistency)である。改革の重要な要素は以下の通りであった。

明瞭に表現された改革の原則を適用する。

政府が運営する事業を株式会社化(corporatisation)し民営化(privatisation)する。

中央省庁の機能及び形態を合理化し、業績を改善する。このため特に、政策助言機能、サービス供給部門及び規制部門を分離する。

省庁の運営権限をChief Executive（CE）に委譲し、彼らがアウトプットの責任を持つ。

行政運営に契約概念を導入する（大臣とCEとの業績同意等）。

財政運営の重点をインプットからアウトプットに転換するとともに、完全発生主義会計を導入する。

具体的には、1986年国有企業法(State Owned Enterprises Act)による国の現業部門の改革（国有事業改革）、1988年の政府部門法(State Sector Act)及び1989年の財政法(Public Finance Act)による中央政府の改革及び公会計制度の改革が重要である。

（1）1986年国有企業法による国の現業部門の改革（国有事業改革：「株式会社化」から「民営化」へ）

1980年代初めには、政府が直接執行する国有事業はGDPの12%、投資全体の約20%を占めており、輸送、エネルギー、通信等の幅広い分野にわたっていた。国有事業は大規模で、ますます拡大する傾向にあったが、その経済上の実績は総じて貧弱であった。提供されるサービスは質が悪く、コストに見合わない価格設定がなされ、多くの事業で深刻な財務問題を抱えており、いわば国家財政を枯渇させる元凶であったと批判されていた。

こうした状況を打開するため、国有事業について、最初に株式会社化(corporatisation)を行い、続いて民営化を行うという2段階の改革が実行された。1986年国有企業法により、国の現業部門の見直しが行われ、まずは原則として株式会社化することとなった。国有企業(SOEs)制度の創設である。SOEsは、営利目的に基づいた企業設立の原則を実現するため、会社法(Companies Act)の適用も受ける民間企業と同様の考え方に則って設立され、将来的な民営化を視野に入れたものだった。政府はSOEsの株式を保有するが、SOEsの日常業務の意思決定に関わることを禁じられる等、SOEsに対する政府の直接的なコントロールは排除され、民間から任命された取締役により構成される取締役会の経営的判断により効率的運営を進め、営利事業としての成功を目指すこととされた。取締役会はサービスの提供、価格設定、賃金や労働条件の決定に責任を負うこととなった。

多くのSOEsは国有事業として行われていたときと比べて、サービスの改善、価格政策の変更、余剰人員の整理、競争的環境への適応等を通じて生産性をめざましく改善させた。1998年6月期には合計で3億9600 NZドルの国庫への配当を行っている。サービス水準も改善され、例えば電話設置にかかる日数は改革前には7週間もかかっていたのが、数日に短縮された（第一勧銀総合研究所（2001））。そして、政府による所有が不可欠でないと判断された

SOEsは順次民営化されていった⁵⁹。1994年までの資産売却による総収入は120億 NZドルにのぼり、これは政府債務の返済に充てられた。こうしたSOEsの成功により、次に述べるように中央省庁も同様の論理に基づいて改革されることとなる。

表1 ニュージーランドにおける国有企業(SOE)一覧 (1999年5月現在)

Agriquality New Zealand Limited
Airways Corporation of New Zealand Limited
Assure New Zealand Limited
At Work Insurance Limited
Crown Forestry Management Limited
Electricity Corporation of New Zealand Limited
Genesis Power Limited
Land Corporation Limited
Meridian Energy Limited
Meteorological Service of New Zealand Limited
Mighty River Power Limited
New Zealand Post Limited
New Zealand Railways Corporation
Solid Energy New Zealand Limited
Television New Zealand Limited
Terralink New Zealand Limited
Timberlands West Coast Limited
Trans Power New Zealand Limited
Vehicle Testing of New Zealand Limited

なお、企業形態をとる国の機関はSOEだけではなく、他に crown entity がある。crown entity は後述の1989年財政法に規定された、個別の法律又は政府によって設立された国が設立・所有する法人であり、財政資金が用いられている。これは省庁にもSOEにも属さないが、公共性が強く、SOEのように将来的な民営化を予定していない。crown entity は、その組織の目的からSOE化や完全な民営化にはなじまないが、私営機関との競争や公営機関との相互競争等により成果・効率の向上が達成可能である場合に crown entity として運営される場合が多い。通常、規制、購買及びサービス提供の機能を持ち、法定の理事会によって運営されるとともに、chief executive を長としている。トランジット・ニュージーランド(Transit New Zealand)、住宅公社(Housing Corporation)等がこれにあたる。

これらの改革の結果、ニュージーランド政府は3層構造になり、3つの同心円で表現できるようになった。一番内側の円は、core public services と呼ばれる38省庁であり、これらが国家行政委員会(State Services Commission)の所掌事務の対象である。この円の外側の円が crown entities である。一番外側の円が SOEs である。

(2) 中央政府改革(1988年政府部門法及び1989年財政法)

1988年政府部門法及び1989年財政法は、業績・成果重視の考え方を形にした、ニュー

⁵⁹ 1988年から1994年未までの間に28機関の民営化された。これら28機関には、Post Office Bank, Air New Zealand, State Insurance, Telecom, Tourist Hotel Corporation, Bank of New Zealand, New Zealand Shipping Corporation 等が含まれている。

ジーランドの政策評価システムの出発点というべきものであり、従来の中央政府のあり方を根本的に変えたとされている。この結果、現在ではニュージーランドの行政サービス供給システムの姿は以下のようになっている。

ニュージーランド政府は、閣僚と省庁の関係を明確かつ透明に規定した。

内閣は、内閣総理大臣と担当大臣 (responsible ministers) で構成されている。

担当大臣は、通常、複数の省庁を担当している。各省庁の最高責任者は、担当大臣ではなく Chief Executive (CE) である。1980年代まで Public Service Manual で各省庁を統制していたが、1988年9月にこうした中央統制主義 (centralism) が廃棄され、それまでの permanent secretary という官職名が Chief Executive (CE) に変わった。CE は公募された上で、5年間を上限とする期限付きの契約に基づき任命され、担当大臣に対し、直接責任を負う。省庁HPに顔写真が掲載されているのはCE。

各省庁は、内閣が定めた政府の主要目標に沿い、担当大臣へ政策助言を行う。

担当大臣は、当該政策を採択すると、その政策の実現に必要な行政サービスを購入大臣 (purchasing minister) の資格において省庁から購入し、国民に提供する。購入先は、必ずしも担当省庁に限られず、その他の省庁のこともある。購入大臣は、行政サービスの購入先の省庁との間で購入同意書 (purchase agreement) を作成する。

担当大臣は、担当省庁のCEとの間で業績同意書 (performance agreement) を作成する。この中で、内閣の掲げる戦略的行政領域 (Strategic Result Areas :SRAs) を達成するための各省庁の主要行政領域 (Key Result Areas :KRAs) が示され、その達成のための施策が時期や数値目標とあわせて記載される。すなわちこれは当該省庁のアウトプットの種類、量、タイミング、コストについて定めるものである。この業績同意書は、担当大臣が担当省庁の業績をモニターする際の基準となる。

担当大臣と購入大臣が別人格とされているのは、両者の間に利益の相反があるため。購入大臣は、行政サービスを安く購入できることが利益 (purchase interest) であるが、そうした効率性を過度に追求すると当該省庁の組織の厚生が下がり士気が衰えて、業績が悪化するおそれがある。担当大臣は、担当省庁の「組織の健康」(より長期的な観点から見て、職員の士気や組織としての問題解決能力、良好な組織文化を維持すること) に関心を有し (ownership interest)、モニタリングする。

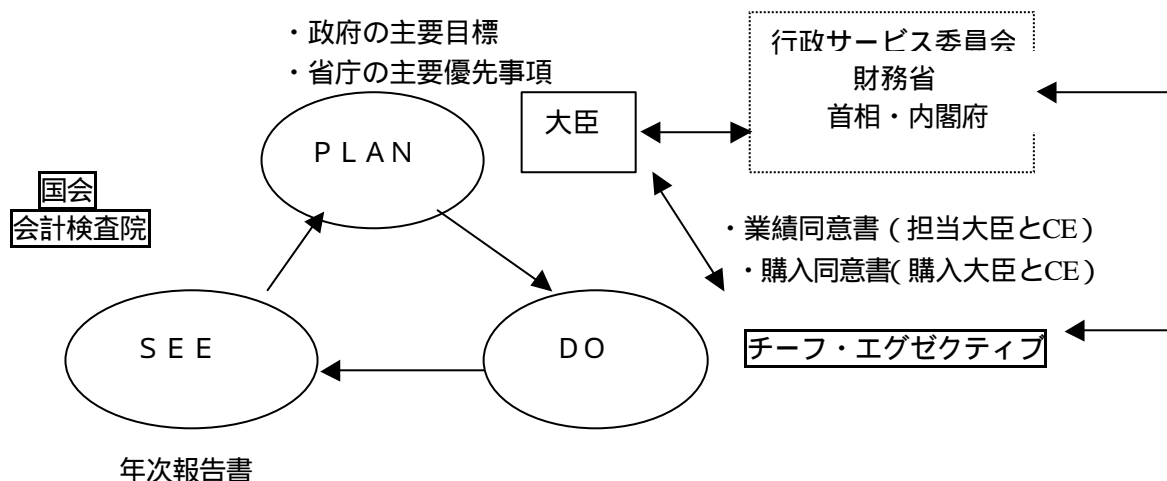
財務省、国家行政委員会及び総理・内閣省は、省庁を統制する省として、閣僚及びCEをモニタリングする。

一方、予算管理の枠組みも変更された。従来、予算はインプットベースで管理されていた。行政活動におけるインプットとは、施策、事業を行うために投入された資源 (人、予算、時間等) をいう。例えば、新規の道路の建設にいくら予算を使用したか、パトロールに何人の職員が従事したか等といったインプットの量で、行政活動の economy (いかに少ないインプットか) を測定することができる。しかしながら、行政サービスの受け手である国民にとっては、インプットによって国民に何がもたらされたかが重要であり、これだけでは業績を重視するという観点からは不十分である。

そこで、財政法は、資源の充当についてインプットベースからアウトプット・ベースに改めた。ここで重要なのは、ニュージーランドにおいてはアウトカムではなく、全てアウトプットが行政のアカウンタビリティの基準となっていることである (どちらを重視するかは国によってまちまちである。例えば、米国はニュージーランドと対照的にアウトプットよりアウトカムを重視している)。ニュージーランドでは、大臣とCEとの購入同意も業績同意における目標もアウトプットにより行われている。これは、行政は最終的なアウトカムの達成ではなく、アウトプットの産出に責任を負うということの意味する。このような仕組みを採用

する理由は、アウトカムに影響を及ぼす要因は各省庁がコントロールできないことが多いことや、アウトプットとアウトカムの因果関係が不明確なことが多いことが挙げられる。省庁の責任範囲をアウトプットに限定することにより責任関係を明確にするという狙いがある。省庁のトップであるCEは、大臣と事前に同意したアウトプットの達成度合いにより大臣から評価されることとなる。

図1 ニュージーランド政府の行政マネジメント・システム



出典：石原俊彦（2001）「NZに学ぶ行政の『経営』」、週刊東洋経済 2001.2.24

一方、大臣は購入同意に基づき各省庁等からアウトプットを購入し、アウトカムの達成に責任を負う。どのようなアウトカムを目指すかを決めるのは大臣の役割である。そして、そのアウトカムに最も良く合致すると考えるアウトプットを選択し、それらに資源を割り当てる。大臣がどの程度アウトカムを実現できたかについては、選挙によって国民から評価されることになる。

表2 アウトプット(output)とアウトカム(outcome)

<p>行政活動におけるアウトプットとは、行政活動のために投入されたインプットにより行政が産出したサービスをいう。例えば、新規に建設した道路の延長距離、パトロールの巡回回数等国民に何が提供されたかで行政活動を測定する。</p> <p>一方、行政活動におけるアウトカムとは、行政活動によって産出されたアウトプットによりもたらされた成果をいう。例えば、新規に建設された道路により渋滞が解消され、朝の通勤時間帯の市内への通勤車の平均走行時速が20kmから30kmになったとか、パトロールの実施により犯罪件数が20%減少した等の成果により行政活動を測定する。</p> <p>統制の基準としてアウトプットとアウトカムのどちらを重視するかについては、両者の長所及び短所を考慮することが必要である。インプットに対するアウトプットの量を測定した場合、行政活動のefficiency（効率性）を測定することができる。しかしながら、道路の延長距離が増えたことにより必ずしも十分に渋滞が解消され、平均走行時間が十分に上がるという保証はない。また、パトロールの増加により必ずしも犯罪が減少するとは限らない。一方、</p>

インプットに対するアウトカムを測る場合、effectiveness（有効性）を測定できる。顧客（国民）満足の視点を重視し、行政活動の国民へのアカウンタビリティを果たす観点からは、このアウトカムが重要である。アウトカムを用いれば、国民は行政活動が実際にどのように役立っているのかを理解しやすい。しかし、アウトカムの客観的な測定指標を策定することは、行政活動の種類によっては困難なものが少なくなく、また、インプットやアウトプットとアウトカムとの因果関係が必ずしも明確でないため、アウトカムに対する行政活動の寄与度を測定することは技術的に困難であることが多い。

こうした中央政府部門の改革は、業績重視の観点から、大臣と各省庁のCEそれぞれの責任範囲と相互関係を明確にすると同時に、投入資源（インプット）の管理権限の多くをCEに委譲し、財政の透明性を向上させ、市場原理を最大限活用して業績を改善し財政を効率化しようとするものであった。

（３）公会計制度の改革

アウトプットの重視は必然的にアウトプットのコストに関する正確な情報を要求することから、発生主義会計の導入が必須となる。このため、公会計制度についても改革が行われた。従来は、ニュージーランドは他国と同様に現金主義会計で政府の支出を管理していた。しかし、現金主義会計では、政策遂行の全費用(full cost)に係る情報が正確に把握できないことや、マネージャーが予算を最大限に有効利用するインセンティブを与えないことが問題視された。現金主義会計は、生み出されたアウトプットではなくインプットを管理する。そして、政府の財政状態を正確に示すことができない。そこで、1989年財政法により、政府機関についても民間と同様の企業会計原則（Generally Accepted Accounting Practice :GAAP）が適用され、各政府機関は各種財務諸表を作成して会計報告をしなければならなくなった。会計においては従前の現金主義会計に代わって世界で初めて全資産の減価償却を計上する完全発生主義会計が導入された。各省庁の会計では、政策の全費用(full cost)が重視されるようになった。公会計制度の改革により、コスト管理を厳密に行うことが可能になり、予算の使途が正確に示されることとなった。この結果、政府の財政状況への信頼性が高まったといえる。

3．国民党政権による改革（1990～1999）

1984年以降の労働党政権による包括的な改革の結果、財政状況の改善やインフレの沈静化等の効果がもたらされたが、実質GDP成長率は低迷していた（1989年：0.5%、1990年：1.0%）、失業率も悪化した（1989年：7.1%、1990年：7.8%）。こうした中、1990年の総選挙において、国民党は、労働党政権による改革を批判して勝利し、新たにボルジャー政権が誕生した。しかし、労働党から国民党への政権交代にかかわらず、改革の基本路線は引き継がれた。これは、中道右派の国民党と中道左派の労働党の間にもともと政策上の差が少なかったことに加えて、折からの不況で国家財政は再び悪化しており、財政改革をはじめとする経済改革を継続する必要があった（第一勧銀総合研究所（2001））ためであった。

ボルジャー政権による特筆すべき改革は、1991年の雇用契約法（Employment Contracts Act）及び1994年の財政責任法（Fiscal Responsibility Act）である。

（１）雇用契約法による労使関係の自由化

従来、ニュージーランドの労働市場は労働組合への強制加入制や硬直化した雇用慣行に支

配されていた。ボルジャー政権は、労働市場が柔軟に機能していないことが生産性の低迷や失業率の上昇の要因であると考え、1991年に「雇用契約法」を制定し、労働者が雇用者と自由に交渉し契約を結ぶ権利を保障する等、労使関係の自由化を図った。労働組合への強制加入制も廃止した。

これにより、労働組合の組織率が低下し、弱体化した。労働争議の件数も大きく減少した。また、雇用の成長と柔軟性が促進され、多様な雇用形態が実現し、それまでは規制されていた商店等での休日営業も可能になった。労働生産性は特に製造業とサービス業で著しく改善した。企業は採用、人員配置、人員削減等をより自由に行えるようになり、効率的な経営を行うことが可能になった。労使関係の自由化により、高い能力を持つ高賃金の労働者層と低賃金で働く労働者層に分化し、貧富の差が拡大したという評価もあるが、失業率についてみると、1991年は10.3%であったが、徐々に低下し、1995年以降は6～7%程度で推移するようになった。

(2) 財政責任法 (Fiscal Responsibility Act)

1994年に成立した財政責任法は、効果的な財政運営が経済全体の健全性や成長性に寄与するという観点から、財政運営に関するより良い意思決定、説明責任の強化、より多くの情報に基づく議論を可能とする法的枠組みを提供した。具体的には、財政責任法は、政府に以下のような義務を課した。

政府は法定された財政運営の原則に従う。政府は一時的にその原則から逸脱することができるが、その場合は理由を明らかにし、いつ、どのように原則に復帰するかを説明しなければならない。財政運営の原則とは、以下のとおり。

- ・ 将来逆境に陥ったときの影響を和らげるため、財政赤字を適切な水準まで削減する。
- ・ 適切な財政赤字の水準が達成されるまで、毎年財政余剰を確保する。
- ・ 適切な財政赤字の水準が達成された後は、平均的にその状態を維持する。
- ・ 将来逆境に陥ったときの影響を和らげるために、政府の純資産を拡大及び維持する。
- ・ 財政リスクを管理する。
- ・ 将来の税率水準とその安定性は合理的に予測可能な範囲内であること。

年度予算の前に、「予算政策声明」(Budget Policy Statement)を公表し、その中で次年度予算の戦略的優先目標、短期的な財政運営の目標、長期的な財政運営の目標を明らかにする。

予算案の提出と同時に、「財政戦略報告」(Fiscal Strategy Report)を公表する。これは、予算案に盛り込まれた政策と最新の予算政策声明で明らかにされた財政運営の目標との整合性を評価するものである。

「経済財政の最新状況」(Economic and Fiscal Updates)において、向こう3年間の経済及び財政の見通しを明らかにする。

全ての財政情報は、民間企業と同様の企業会計原則(GAAP)に従って提供される。

財務省は政策の影響について予測を立てる。予測を包括的なものとするため、全ての政策決定について財務省は各省庁から報告を受ける。

からの報告書は議会に提出する。

このように、財政運営に係る原則及び財政状況に関する政府の報告義務を規定することにより、財政政策運営の改善、透明性の向上が図られた。1994年に17年ぶりに財政収支が黒字に転換して以来、ニュージーランド財政は現在まで黒字を維持しているが、財政責任法により財政規律が厳格化したこともある程度寄与していると考えられる。

4. クラーク労働党政権による改革路線の修正

1984年に労働党が始め、1990年に国民党が引き継いだニュージーランドの大改革は、1990年代半ば頃の時点では、改革のモデルケースとして手放しで賞賛され、世界中の政策担当者の注目を集めていた。しかし、徹底した競争原理と市場メカニズムが経済の活性化をもたらした一方で、所得格差の拡大、医療及び教育環境の悪化等、急激な改革による社会混乱等の負の側面が明らかになり、改革路線の継続に疑問が持たれることとなった。これに加え、1997年後半からアジア経済危機等の影響でニュージーランドは深刻な景気後退に陥り、1998年にはマイナス成長を記録したことに対し、国民党政権は有効な打開策を実施できずに、国民の支持を失った。

こうした中、改革路線の修正を掲げ、政府の経済への適度な介入を主張するクラーク党首が率いる労働党が1999年11月の総選挙で勝利した。労働党としては1990年以来の政権復帰であった。

クラーク新政権は、民営化の中止、国有資産の売却停止、雇用契約法の廃止・労働組合の強化、政府の積極的な介入による産業政策、年金支給額の引き上げ等、これまでの政権の改革を逆行させる施策を打ち出した。こうした方向に対し反発している経済界に対してクラーク政権は、従来の改革が急進的過ぎたのであって、今般の改革路線の見直しは国際的に見て平均的な姿に近づいたに過ぎず、ニュージーランドはなお改革の進んだ国であると説明している。しかしながら、新政権の政策は公的部門の生産性の向上を妨げるとともに財政の健全性を損なうおそれがある。また、企業の生産性の低下につながるかもしれない、1984年以來の改革の努力を無駄にする可能性もある施策であると言える。もっとも、クラーク政権は成果による行政マネジメントの導入等のニュージーランド改革における基本的原則についてまで修正すると表明しているわけではなく、その意味ではこれまでの改革路線はなお維持されていると評価できるかもしれない。

表3 クラーク新政権の政策

経済政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済開発省と「Industry New Zealand」の設立 ・ 国有資産の売却中止
貿易政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 関税引き下げ時期の延期
税制	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高所得者に対する所得税率の引き上げ
雇用政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用契約法の廃止、労働組合の強化
福祉政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 年金支給額の引き上げ
環境政策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境税の導入検討 ・ 遺伝子組換え作物の開発、商業生産への規制検討

出典：第一勧銀総合研究所（2001）

5. 改革の影響・評価

1984年以降、労働党、国民党と党派を超えて推進されてきたニュージーランドの壮大な改革

により、1980年代は最も閉鎖的で規制が多い国であったニュージーランドは、1990年代には世界でもまれなオープンで市場指向の国へと大転換を遂げたとOECDは評価する。国家公務員の数は、国有事業改革や中央政府改革等によって、1985年の約8万5千人から1996年には約3万4千人へと大幅に減少した。財政事情は、民営化・スリム化・資産売却や、行政の効率性が改善されたこともあって顕著に改善し、1994年には17年ぶりに中央政府の財政収支が黒字へ転換し、それ以降黒字を維持している。経済状況については、1984年の改革開始から1990年代初頭までは厳しい調整過程を経たものの、その後は、1980年代に行われた規制緩和の効果が現れるとともに国際的景気回復の流れと重なったこともあり、実質GDP成長率は1993年に5.1%、94年には6.2%となる等、順調な成長を示すようになった。前述のように1997年頃は厳しい状態に陥ったが、その後は順調に回復している。インフレーションについては1990年初頭以降、低水準で推移していた。失業率は1991年には10.3%にまで上昇したが、1996年には6.1%にまで下がった。

一方、業績評価システムの改善点については、戦略的行政領域(SRAs)及び各省庁の主要行政領域(KRAs)は、政府の重点事項を明らかにしたものの、長期的な成果よりもむしろ短期的なアウトプットにとらわれすぎているのではないかということ、アカウントビリティの達成のための報告や資料作成等の負担が特に小さな省庁にとって大きいこと等が指摘されている。

ニュージーランドの改革のプロセスから学べる教訓は何であろうか。ジェームズ(1996)によれば、第1は、改革の効果が現れるまでのタイムラグである。すなわち、「改革の調整には、政治家の予想よりも多くの時間がかかる。労働党政権は2期目の3年間(1987~1990年)に“産みの苦しみの成果”が見られると公約したが、成果が現れたのは1994年になってからである。(どの国のどの国民でもおそらく同じはずだが)ニュージーランドの中流層は、変化 - 少なくとも過度の変化 - を歓迎しない。始めに抵抗があり、変化による利益、最低でも実効性が認められてはじめて受け入れられるため、そこで時差が生じる。ニュージーランドの改革は10年を要したため、その時間的隔たりはまだはっきりと見られる」ということである。

第2に、国民との関係である。ジェームズは「政治家がこれから着手する内容についての事前説明もなく自由化に取りかかると、国民の間で自らの評判を落とすだけでなく、改革の受け入れ率までも悪影響を受ける。国民への“相談”が足りなかったのである。それも多くの場合、詰めの段階に入ってから国民に事情説明するだけで、国民の声に耳を傾ける機会を設けていない。ニュージーランドの経験から判断して、事前に自由化プログラムの段取りを決めておくことが受け入れ期間の短縮につながる」と指摘する。この点について、OECD(2001)は、ニュージーランドの改革は政策エリートや海外の論者達からは成功と見なされているものの、同時に一般国民の政府に対する信頼が低下したと指摘する。この要因として、透明性を増したことが同時に国民の期待も大きくした、改革プロセスのスピードと範囲が国民に不人気であった、コミュニケーションの欠如により国民が改革努力を理解できなかった、ことが挙げられている。

第3に、改革の着手時期と規模についてである。すなわち、「大改革が必要になる前に先手先手で継続的に小さな調整を重ねていく方が、切迫した状態で抜本的な改革を実施するよりもはるかに好ましい。しかし思い切った措置が必要な場合には、小刻みの調整ではなく、改革による恩恵が早い段階で大きくもたらされる抜本的改革の方が有効である。1984年にニュージーランド経済は破壊的ともいえる大規模な変革を避けて通れない状態に突入していた。その時点で、ニュージーランドが自ら(あるいは政治家)の意思で改革を実施しなかったら、(債権を持つ)海外の銀行に改革を強要されていたことだろう」と分析する。

いずれにしても、ニュージーランドの1984年以降の行政改革は世界の最先端を行ったものであり、その後の他国における行政改革のありかたに多大な影響を与えたことは間違いないであ

ろう。ニュージーランドの現在の行政改革に係る思考の基準となっていると言われる、*The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* を著したSchick は、一連のニュージーランドの改革は行政の効率性とサービスの質を大きく改善したと高く評価し、この改革プロセスを元に戻すことは無謀であり不可能なことである。そして、今後必要なことは、改革プログラムの中で短所と見なされる部分を修正しつつ、改革を更に進展させることであると述べている。

(参考1) ニュージーランド主要改革年表

1984	ロンギ労働党政権成立 物価・賃金の規制を撤廃 預金金利や貸出金利に対する規制を撤廃 輸出補助金の撤廃
1985	変動為替相場制へ移行
1986	物品・サービス税の導入等の税制改革 国有企業法(State Owned Enterprise Act)制定 国有事業の公的株式会社化開始
1987	銀行業への参入の自由化 通信、郵便貯金、航空等の国有事業の民営化開始
1988	政府部門法 (State Sector Act) 制定 中央省庁の改革・各省庁のChief Executiveは5年限度の契約制に
1989	財政法(Public Finance Act)制定 政府部門の財政管理をアウトプットに基づくものへ変更
1990	総選挙によりボルジャー国民党政権成立 労働党政権に引き続き改革路線の推進
1991	雇用契約法制定 労使関係の自由化
1994	財政責任法(Fiscal Responsibility Act)制定 17年ぶりの単年度財政黒字
1996	総選挙によりボルジャーを首班とする国民党とニュージーランド・第一党との連立政権成立
1999	総選挙によりクラーク労働党政権成立

(参考2) ニュージーランド主要経済指標

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
実質GDP対 前年度成長率 (%)	8.5	1.6	0.6	0.8	2.1	0.5	1.0	-2.5	0.5
消費者物価対 前年度上昇率 (%)	6.2	15.4	13.2	15.7	6.4	5.7	6.1	2.6	1.0
失業率	4.5	3.5	4.0	4.1	5.6	7.1	7.8	10.3	10.3
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (予)

実質GDP対 前年度成長率 (%)	5.1	6.2	4.0	3.6	2.8	-0.7	4.0	3.0	2.2
消費者物価対 前年度上昇率 (%)	1.3	1.7	3.8	2.3	1.2	1.3	-0.1	2.6	
失業率	9.5	8.1	6.3	6.1	6.6	7.5	6.8	6.0	5.6

出典：OECD, 'Economic Outlook No.69, June 2001'

(参考3) 政策の変遷

	経済政策の骨組み	主な政策
70年代の政権	<ul style="list-style-type: none"> ・介入主義 ・保護主義 ・大きな政府 ・完全雇用の追求 	<ul style="list-style-type: none"> ・補助金政策 ・輸入代替政策 ・物価統制政策
80年代初・国民党政権	<ul style="list-style-type: none"> ・介入主義（政府主導産業構造改革） ・保護主義 ・大きな政府（財政出動） 	<ul style="list-style-type: none"> ・Think Big Projects ・為替レート調整 ・輸入許可制度
84～99年11月までの政権 （労働党・国民党）	<ul style="list-style-type: none"> ・自由主義 ・小さな政府（政府部門の縮小） ・市場メカニズムの重視 ・経済の供給面の重視 	<ul style="list-style-type: none"> ・行財政改革 ・税制改革 ・法改革（商業法、公正取引法、消費者保護法、会社法等の制定や改正） ・労働市場・労働慣行改革 ・金融制度改革（中央銀行の独立性と金融政策目標） ・民営化 ・規制撤廃、緩和
現政権 （労働党・アライアンス党）	<ul style="list-style-type: none"> ・適度な介入主義 	<ul style="list-style-type: none"> ・産業政策（知識集約型産業立国） ・民営化の中止 ・労働組合の強化 ・福祉政策の見直し ・環境政策 ・税制の見直し

出典：第一勧銀総合研究所（2001）

第6章 OECD が Performance management の概念を用いて加盟諸国の成果を基準とする新しい行政経営を調査研究する。

第6章 OECD が performance management の概念を用いて加盟諸国の成果を基準とする新しい行政経営を調査研究する。

第6章においては、OECDの行政経営局(Public Management Committee and Public Management Service :PUMA)が1995年に公表したレポート *Governance in Transition* 及び1997年に公表したレポート *In Search of Results Performance Management Practices* の分析に沿って、‘performance management’ (成果を基準とする行政マネジメント) について紹介する。OECDは performance management という概念を用いて、加盟国のうちの10ヶ国⁶⁰における成果を基準とする新しい行政経営について報告しており、行政改革の手法の広がり理解する上で役に立つ。これによれば、performance management はその導入の目的(内部の業務改善、アカウンタビリティの改善及び財政赤字削減)、アプローチ(トップダウンかボトムアップか等)、制度設計(市場メカニズム、内部マネジメント改革等)等の点で各国により大きな差があり、緩い概念として形成されていることがわかる。

1 . performance management の背景及び概念

OECD (1997)は、performance management が近年先進国で採用されることとなってきた背景を以下のように説明する。近年、先進国において民主政治に伴う様々な問題が露見し、国家と市民とのギャップが明白になるにつれ、政府の正当性(legitimacy)の問題が議論されるようになってきた。政府の正当性の根拠は様々なところに求められるが、その1つに、国家による権力の行使が「社会一般の利益」のために正当に行使されるということが挙げられる。その際、「社会一般の利益」の重要な判断基準として、「経済性・効率性・有効性」(economy, efficiency, effectiveness:3Es)が認識され、それらが政府の正当性を支える本質的要素と考えられるようになった。このため、政策運営に当たっては、よい業績(good performance)という基本的な要請を尊重しなければならなくなり、各国は業績改善のための広範な戦略を考え、「業績による統治」(performance governance)を目指すようになった。

こうした中で導入された performance management はOECD諸国において、結果・業績を重視した公的部門改革の中心概念となっている。performance measurement (業績測定)を導入し、結果を継続的に測定する体制を整えても、それだけでは業績の改善につながることはなく、「評価のための評価」、いわば単なるペーパーワークに堕してしまうおそれがある。そこで、業績測定の導入と同時に、業績の改善を目指した様々な仕組みを同時に機能させる必要がある。

performance management は、結果に対して責任を負うことと引きかえに組織がマネジメントの自主性を与えられる仕組みを核とする新たな行政のパラダイムである。この下では、組織は目的を決定し、それに対する実際の結果を報告することが求められる。業績情報は優先事項の設定と施策の改善のために用いられる。公的部門の内部関係及び政府と国民との関係は、業績に対する責任を前提としたものになる。このように、performance management は、単なる performance measurementをこえた、より幅広い概念であると言える。

同様に、OECDが1995年に発表した、‘Governance in Transition’ は、performance management

⁶⁰ オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、オランダ、ニュージーランド、スウェーデン、英国、米国。

を、

プログラムの業績目標や目的を決定する。

プログラムに責任を有するマネージャーはこれらを達成するためのプロセスについて裁量を有する。

目標に対する実際の業績を測定し報告する。

業績情報が将来の資源配分、プログラムの見直し、組織又は個人への報酬や制裁等を決定する際の材料となる。

業績に関する情報が議会の委員会や外部の監査機関のような事後的に監査を行う機関に提供される。

ことを内容とする、業績改善に向けた体系的なアプローチであると定義づけている。

2．目的による performance management の分類

OECDは、performance management の導入の目的として、以下の3つを挙げている。

業績の継続的な改善をねらいとした組織内部のマネジメント機能の改善 - 業績の改善を図るためには、業績志向の情報システムを構築することや柔軟なマネジメント・ツールや技術を開発する必要がある。また、責任を明確化するには、説明責任やコントロールに関する組織内部のメカニズムが柔軟である必要がある。

新たなパートナーと関係を構築し、責任やコントロールに関する分担の明確化を図るためにメカニズムを改善 - 新たな関係者を取り込み、フラットな関係を築くために、対外的な説明責任を強化するための戦略が採用される。

厳しい財政状況における支出抑制を図り、政府の活動や予算を縮小することによって節約をもたらすとともに、効率性による余剰をもたらすこと - 対GDP費での公的支出を削減することは、殆どの参加国で見受けられる。

これらは相互に関連するものであり、各国の performance management はこの3つのミックスであり、どれに重点を置くかによって、導入のアプローチや制度設計等の内容について違いが生じる。OECD による調査結果によると、 を重視するのはオーストラリア、オランダや、デンマーク、フィンランド、スウェーデンといった北欧諸国、更には米国であり、 を重視するのはニュージーランド、英国及びオーストラリアといったアングロ・サクソン諸国やフランスである。 はカナダにおいて最も顕著であり、フィンランド、ニュージーランド、英国及び米国でも重視されている。

3．改革のアプローチの違い

performance management は、経済性、効率性、有効性そしてサービスの質という観点から業績を改善するための仕組みづくりであり、その核心は、letting managers manage と making managers manage の2つの概念である。

(1) making managers manage

making managers manage とは、「現場の管理者に管理させる」ことを意味し、プログラムの管理者が成果に焦点を当てつつ、説明責任を強化するための仕組みを導入することによって、業績目標を達成するよう要求することである。業績を改善するためには、管理者により大き

な自律性と柔軟性を与えることが必要であるが、それは十分条件ではない。業績を改善するためには、中央による詳細な管理を減らして柔軟性を与える代わりに、管理者は業績に焦点を当て、成果に対する説明責任を負う必要があると考えるのである。

making managers manage を実践するための手法は、

- ・業績測定（アウトプット、アウトカム、サービスの質等に着眼して測定）
- ・財務マネジメント（予算、会計、監査等の組み合わせによる業績マネジメントの支援）
- ・業績報告（年次報告、予算報告等による報告）
- ・業績情報の活用システム（業績予算、業績給）
- ・成果志向のマネジメントの支援システム（業績予算、ベンチマーキング、市場テスト等を活用した）

等からなり、成果志向 業績測定 業績報告 業績監査 業績情報の活用 次なる成果志向による業績改善という一連のサイクルを形成するようシステムが構築される。

ただし、OECDによる調査対象加盟国の performance management の分析によれば、上記の手法の組み合わせや、各項目ごとにどのような手法を採用するかは各国ごとに異なるとしている。業績情報の活用、特に予算システムとのリンクについては、ニュージーランドが両者の間に密接な関係を有するシステムを構築している⁶¹が、その他の国では、多くの場合は予算配分と業績の間に機械的な因果関係は見られず、何らかの形で業績情報の活用が見られるものの、予算の指針としては未だインプットが重視されているとしている。また、業績測定の中で何を重視するのかは国によって異なり、アウトプット（ニュージーランド等）アウトカム（米国、英国等）顧客満足度（デンマーク）等と様々であるが、業績測定システムは絶えず発展しており、測定の対象範囲やその活用方法も広がりを見せているという。

更に、財務マネジメントに関しては、予算・会計・監査システムを統合する（ニュージーランド、オーストラリア）会計システムが予算と監査システムの中軸として機能する（スウェーデン）3者がそれぞれ別々に展開される（オランダ）等様々なパターンが存在している。

（2）letting managers manage

letting managers manage とは、「現場の管理者に管理を任せる」ことを意味し、詳細な規制や事前の管理といった服従によるマネジメントから業績目標の達成に向けて管理者に対して裁量を与えることである。その目的は、プログラムの管理者に情報、柔軟性、インセンティブを付与し、プログラムの経済性、効率性、有効性、そしてサービスの質の向上を図ることである。その中心概念である権限の委譲（devolution）について、OECD（1995）では

- ・ 中央のマネジメント組織からラインの部局やエージェンシーへ
- ・ 部局やエージェンシーからその附属機関へ
- ・ 部局やエージェンシー内部の下位のマネジメントレベルや中央機関の地方事務所へ
- ・ 中央政府から下位の政府組織へ

といった広範なレベルでの権限の委譲を意味している。

こうした権限委譲による現場の管理者による管理が効果的である理由は、

- ・ 施策のインパクトに対する知識を豊富に有している組織の下位に意思決定権限を下ろすことが効率的であること

⁶¹ 業績測定は、アウトプットの購入契約とアウトプット予算により直接予算プロセスとリンクされている。詳しくは第五章参照。

- ・ 意思決定に要する時間を早め、コストを削減することが可能であること
- ・ 指針や事後の監査を伴う権限の委譲は、特定の行動や意思決定を達成するためには有効な方法であること
- ・ 問題が発生するとその目的を達成するか否かを十分に考慮することなく新たな管理を行う傾向があるため、中央による管理の多くは望ましい結果をもたらすとは限らないこと
- ・ 中央による管理は、継続的に無駄を生み、それ自体が目的となる可能性があることを指摘しており、権限委譲を行うことにより、業績向上のために、競争入札、外部委託、民営化等市場メカニズムを活用したより大胆な手法の導入が可能となるのである。

業績によるマネジメントを実行する場合、権限の委譲は先に述べた making managers manage の中心的な概念である説明責任と一体不可分であるが、各国ごとに、両者の関係は異なっている。つまり、業績測定や説明責任に関するメカニズムが構築されてから権限の委譲を行うべきか、それとも業績を改善するためには権限委譲を早期に実施すべきか、という問題である。OECD の調査では、英国やニュージーランドでは、権限委譲が原則として確立されており、デンマークでは業績改善のための報酬として権限委譲を行うとしている。

(3) 伝統的アプローチから performance management へ

OECD では、上記の 2 つの考え方をベースに、making managers manage と letting managers manage に対する各国のアプローチの違いを概括し、伝統的な管理重視の官僚制からマネージャーや市場の機能を重視した組織への転換が起きていると見る。ただし、各国はこれらの要素を適宜組み合わせることによりそれぞれに最適なアプローチを採用しており、官僚制 - 市場志向、管理者 - マネージャーという 2 つの軸で図 1 のようにプロットすると、それぞれの国の改革へのアプローチの違いが浮き彫りになる。

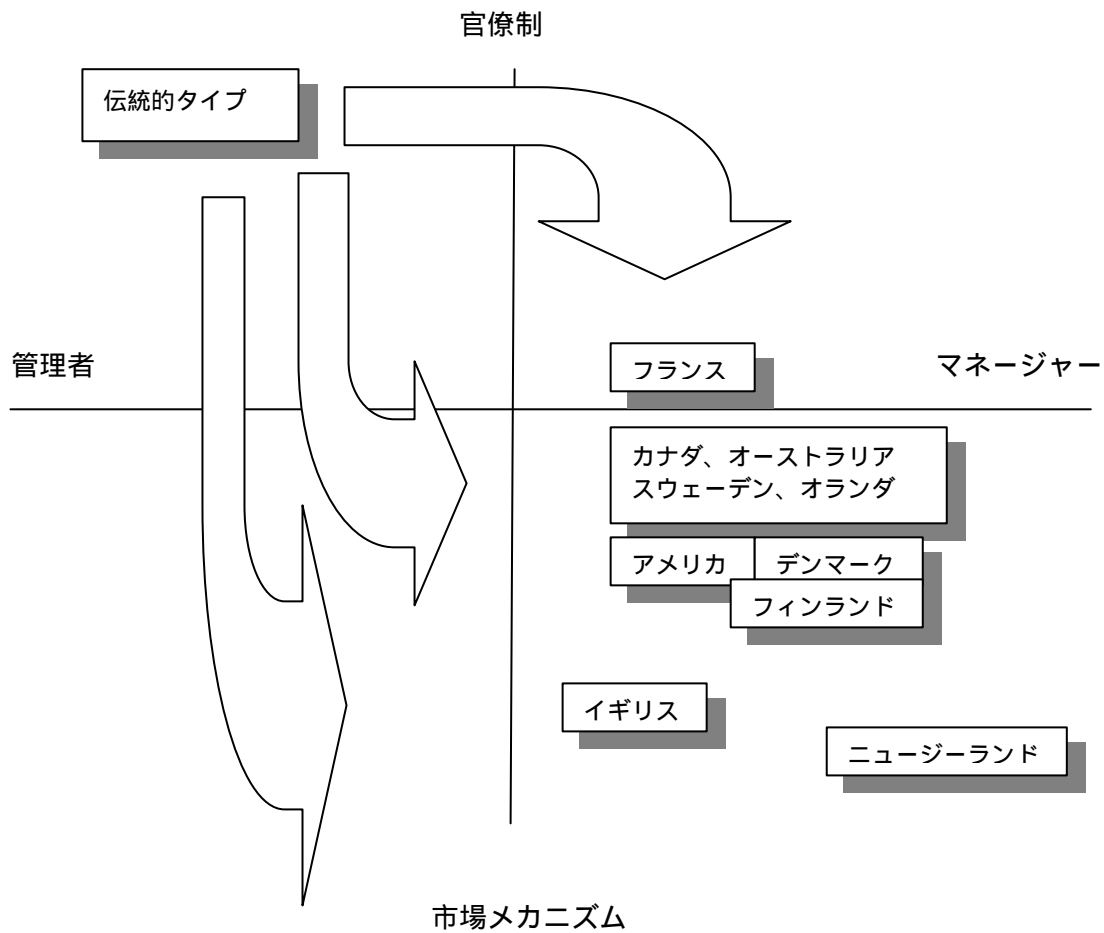
図 1 は、調査対象国のアプローチの違いを相対的に表現したものに過ぎないが、いずれの国も、官僚制から市場メカニズム重視へ (letting managers manage)、管理者からマネージャー機能重視へ (making managers manage) とシフトしていることが見て取れる。また、英国やニュージーランドのように組織のアカウンタビリティの向上を目的として改革を進める国では、特に市場メカニズムの導入が先行している一方で、オーストラリア、カナダ、スウェーデン、オランダ、米国はマネージャー機能を重視しつつ、徐々に市場メカニズムを取り入れていることがわかる。

ただし、各国のマップ上の位置は、改革の志向の変化により絶えず変化していると考えられ、例えば、ニュージーランドは、市場メカニズムの重視からやや政府機能を重視する形での揺り戻しの動きが指摘されている。また、米国も行政サービス分野における競争入札制度を重視する方向で転換しているとの見方もあり、以上のマップは今後大きく変動する可能性があることに注意する必要がある。

なお、アプローチの違いを、トップダウン - ボトムアップとアドホック - 包括的という 2 つの軸で同様に各国をプロットしたものが図 2 である。図 1 と対比すると、市場メカニズムを積極的に取り入れる急進的な改革手法を採用している英国やニュージーランドでは、トップダウンによる包括的なアプローチが採用されているのに対して、フィンランドやデンマークのような北欧系は、エージェンシーの自律性を重視しつつ、パイロット・プロジェクトや試験的手法を用いた漸進的アプローチを採用している点が特徴的である。OECD では、トップダウン・アプローチは、改革を効率的に進めるためにはよい手法であるが、一方で改革の

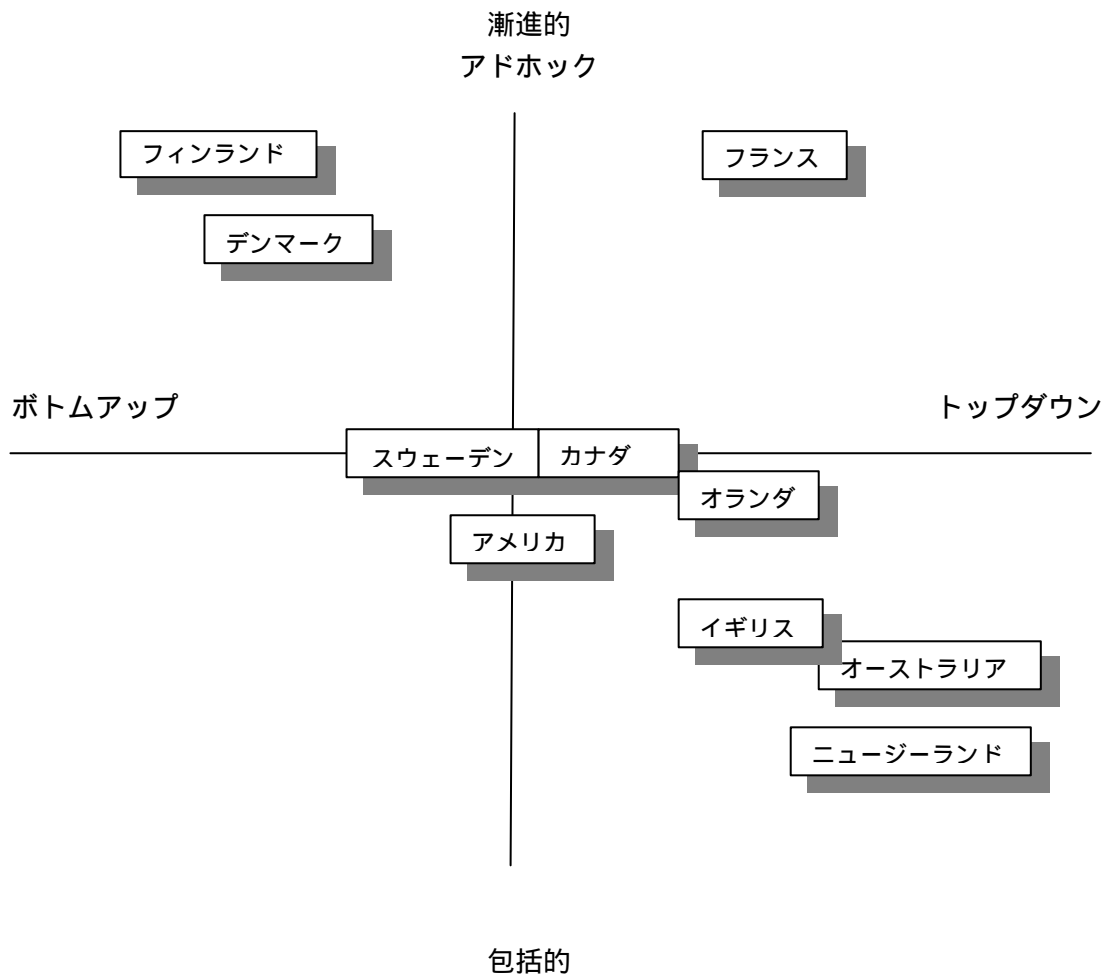
正当性の点ではやや欠点があるとしている。これは、トップダウンによる手法は、政権党のイデオロギーや政策の志向に大きく左右されることを指しているものと思われる。一方で、ボトムアップ・アプローチは、改革に対する省庁側の支持を得やすいが、横断的な調整をし、改革に対する統一的な水準を設定する上では問題であり、非効率的なアプローチとなる可能性を示唆している。

図1 各国の改革アプローチの違い(その1)



出典：OECD (1997)

図2 各国の改革アプローチの違い(その2)



出典：OECD (1997)

4. 各国における performance management

OECD(1997)は、10の加盟国について、以上のような点も踏まえつつ、performance management がどのように展開されているかを別表のようにまとめている。これによると、performance management は各国によって異なる形態となっており、その概念は比較的緩いものとして構成されていることがわかる。OECDでは、これらの特徴を2. で述べた目的別に以下の通りその形態を整理している。

組織内部の運営改善を目標とするタイプ

- ・ 競争的手段（市場テスト、コンテストビリティ、ベンチマーキング等）の活用。
- ・ 様々な階層のニーズに対応した情報システムの構築。戦略を策定するために必要なデータを収集することが重視され、内部的にマネージャーに利用されるための大量のデータや情報が必要なので、業績情報システムは複雑で多くを要求するものになり、時には非公開になる。
- ・ 業績/成果に基づく予算システム。業績予算によってアウトプットやアウトカムを重視。
- ・ コスト意識を高めるための会計手法。
- ・ 自己評価システムとしての業績監査の導入。

- ・ 運営改善のための動機付けとしてインセンティブ・システムの導入（効率化を達成した主体への成果の還元、業績に応じた給与、資源配分・手続に係る裁量の付与）。
- ・ ボトムアップ・アプローチが基本。トップダウン的なガイダンスが補完的に利用される。多くのイニシアティブはアドホックである。

組織のアカウントビリティと統制・管理を目標とするタイプ

- ・ 業績契約を作成し、それを監視、管理、評価する。アカウントビリティやコントロールのメカニズムとして契約が重要な道具となる。
- ・ 外部へのアカウントビリティに資するための単純で透明な業績情報システム。
- ・ 業績／成果に関する指標が外部に公表され、これが外部との議論の素材となる。
- ・ アカウントビリティやコントロールの高度化を図るため、業績情報に関する内部・外部監査メカニズムが特に重視される。
- ・ アカウントビリティとコントロールのシステムの構築が前提として、効率化を達成した主体への成果の還元や業績給、経営資源の使用に関する裁量拡大が行われる。
- ・ トップダウン・アプローチを用いて基本的なメカニズムを構築する。法的枠組みが用いられれば包括的な取り組みとなる。

費用の節減を目標とするタイプ

- ・ 経営資源の投入（input）面に着目。
- ・ 業績／成果に関する情報は予算において主要な要素ではなく、補足的に活用される。
- ・ 支出やコストに焦点をあてた情報システム。
- ・ 費用を節減するための解決策を最重視して市場化テストを採用。
- ・ 効率化を達成した主体への成果の還元は消極的。
- ・ トップダウン・アプローチで義務的かつ体系的である。費用節減は内部から自発的に生じることはないため、ボトムアップ・アプローチは予算の削減にあまり役に立たないためである。

これらの3つのタイプは相互補完的であるため、手法やアプローチもまた相互補完的である。また、これらの分類は相対的なもので、各国がどのタイプであるかについてはその時々の政治的優先課題、経済情勢や財政赤字等の外的な要因に応じて異なりうるものであると考えられる。

このようなperformance management を分析した結果、OECDでは、以下の点を各国に共通する特徴として指摘している。

効率性、有効性及びサービスの質の観点から成果をより重視する。

従来の高度に集権的で階層的な組織構造を分権化させたマネジメント構造に再構築し、資源配分やサービス供給に係る意思決定権を現場に近い部分に委譲する。そして顧客としての国民その他の集団からの意見を重視する。

公的部門による施策の直接供給や規制に代わり、低コストで効果的なアウトカムをもたらす選択肢を柔軟に提供する。

公的部門が直接サービス供給を行う際には、生産性に係る目標を据えるとともに、公的部門の内外にわたって競争的な環境を創出することによって効率性を重視する。

中央における戦略立案能力を強化し、外部環境の変化に柔軟に最少のコストで対応することを旨とする。

一方、各国における共通の問題点としては以下のような事項が指摘されている。

権限委譲のペースとその程度が均一でない。マネージャーに対する権限の付与が組織の各部に行きわたるためには、さらなる取り組みが必要である。

マネジメントの柔軟性を通じて実際の様々な施策を進めていくと、全体的なサービスの見

通しが分かりにくくなる、政府全体としての利益が損なわれる、伝統的な行政の価値観が失われる、といった懸念が生じるおそれがある。

業績の評価や業績給を通じて個人のインセンティブと組織の業績をリンクさせることには困難を伴ってきた。

広範で時には相矛盾する政府の目標を執行上の小目標に転換し、その達成度合いを測定するプロセスは更に改良されなければならない。

マネジメントの権限を委譲することはアカウントビリティの問題を生ずる。すなわち、正確に誰が（閣僚か省庁幹部か（その他の誰か））、分権化されたマネジメント環境で生み出された結果に責任を負うのかを明確にする必要が生じる。

各国のperformance Management の比較

：全面的に当てはまる場合 ：部分的に当てはまる場合 デ：デンマーク フ：フィンランド NZ：ニュージーランド 瑞：スウェーデン

目的及びアプローチ	豪	加	デ	フ	仏	蘭	NZ	瑞	英	米
目的及び焦点										
performance management の内部的な利用によるマネジメント及び業績の改善が主目的か。										
performance management を外部的に利用することによるアカウンタビリティの改善が主目的か。										
予算を節約することが主目的か。										
アプローチ										
包括的か。										
法的根拠に基づいて推進されているか。										
アドホックな取り組み（特定の問題や必要性に関連するもの）が多いか。										
トップダウンで推進されているか。										
ボトムアップで推進されているか。										
制度的アレンジメント										
財政当局が主要な役割を演じているか。										
その他の組織（行政管理部門、内閣、人事機関）が主要な役割を演じているか。										
performance management を推進するために特別のマネジメント機関を設立したか。										
業績測定										
業績測定										
単純で透明な指標が業績測定に利用されているか。										
専門的な測定システムが利用されているか。										
定性的で間接的な測定が定量的測定とともに利用されているか。										
プロセスの測定は重要視されているか。										
効率性（アウトプット）の測定は重要視されているか。										
有効性（アウトカム）の測定は重要視されているか。										
サービス供給の質は重要視されているか。										

経済性の測定（インプットのコスト等）は重要視されているか。										
財務管理	豪	加	デ	フ	仏	蘭	NZ	瑞	英	米
コスト情報を改善するための発生主義会計が利用されているか。										
費用配分の体系的なシステムがあるか。										
財務管理と performance management は調和又は統合されているか。										
業績情報の報告										
業績情報が一般的に国民に利用可能となっているか。										
年次報告書で業績情報が発表されるか。										
業績情報は予算の準備に関連して収集され、予算提案に関連して発表されるか。										
業績契約の内容を国民が入手できるか。										
地方政府の業績指標が収集され発表されるか。										
サービスの質										
顧客が受けることができるサービスの基準が設定されているか。										
サービスの質が簡単な言葉で国民に明らかにされているか。										
顧客調査を行っているか。										
サービスの質を改善するために品質管理（制度）を利用しているか。										
業績レビュー										
業績の内部評価を行っているか。										
国の監査機関が業績を監査するか。業績情報の正確性や妥当性も監査するか。										
サービスの質及び業績を監視し評価する特別の組織が作られているか。										
プログラム評価が体系的かつ規則的に行われているか。										
業績情報の活用										
業績予算										
業績情報は予算プロセスにおける意思決定に利用されるか。										
業績に基づく予算配分が行われる組織があるか。										
業績給										

目標を定め、それに対する業績によって給与が影響を受ける契約を行っているか。										
業績評価が個人の給与に影響するか。										
組織の業績によってその職員にボーナスを与えることがあるか。										
結果志向のマネジメント	豪	加	デ	フ	仏	蘭	NZ	瑞	英	米
権限委譲及び自主性										
インプットの管理（資源利用に係る制限、特定の支出項目への充当に係る制限）が緩和されているか。										
プロセスの管理（サービス提供や組織運営のプロセスに係る詳細な規則）が縮小されているか。										
自主的な組織が設立されているか。それらは既存の組織より自主性を与えられているか。										
マネージャーはリスクを取って管理することを任されているか。リスクを管理する正式の手法を持っているか。										
マネジメント改革										
プロセスや結果がベンチマーキングされ、業績の比較や改善のために利用されるか。										
Performance management の一部として企業計画及び戦略計画を定めているか。										
業績契約を用いているか。										
市場テストやコンテストビリティ、内部市場といった手法を利用しているか。										

出典：OECD (1997)

第7章 IMF/世界銀行は、グローバリゼーションの進展に伴い good governance の概念を普及させる。OECD も good governance を重視する。

第7章 IMF/世界銀行は、グローバリゼーションの進展に伴い good governance の概念を普及させる。OECD も good governance を重視する。

グローバリゼーションが進行する中、1990年代半ばの世界金融危機等を契機として各国制度の違いが世界経済に大きな影響を及ぼした経験等から、国際通貨基金（IMF）や世界銀行等の国際機関が good governance の必要性を説きはじめ、今や世界標準として確立されそうな勢いを見せている。そこで、本章では、各国際機関が現在進めている研究等を参考に、good governance の意味やその背景について論じる。

1. good governance とは

‘governance’ ‘good governance’ あるいは ‘new governance’ とは、最近非常に幅広い場面で使われる用語であるが、その統一された定義が存在するわけではない。governance は通常「統治」と訳されるが、日本語の「統治」の伝統的な意義とは異なり、国家・政府に限らず企業にも適用される。governance は、国民が社会・国家・政府の運営を、株主が企業の活動を掌握する方法と考えられる。後者を指す corporate governance（企業統治）は、経営の世界で世界標準(global standard)との関係で流行語になっている。我が国で governance と言えば通常はこの企業統治、いわゆる企業における governance が連想されることが多く、文献も膨大に存在する。日本コーポレート・ガバナンス・フォーラムの「コーポレート・ガバナンス原則」(最終報告)によれば、「企業統治とは、統治の権利を有する株主の代理人として選ばれた取締役が構成する取締役会が、経営方針戦略について意思決定するとともに経営者がヒト・モノ・カネ等の経営資源を用いて行う企業の経営 - マネジメント - を監督する行為である。」我が国企業は、いわゆる1940年体制の下で、株主の利益を軽視し従業員本位の経営を続けてきたが、1993年の改正商法施行、相次ぐ不祥事、米国の大手機関投資家の圧力、株式持ち合い解消その他の状況の変化に対応して、徐々に企業統治の改革が進んできている。具体的には、社外監査役、社外取締役、執行役員、取締役数の削減、企業情報公開(disclosure)等が進んだ。前記の「コーポレート・ガバナンス原則」は、取締役会の accountability 及び企業情報公開の徹底、独立した社外取締役の選任、取締役会と執行役員会の分離、企業的意思決定機関と業務執行機関の分別、複数の社外監査役の登用、株主総会の集中開催の是正、大株主に対する公開説明会の実施等を可及的速やかに実施することを提言している。

更に、諸外国及び国際機関では企業統治を包摂する、政府・社会の good governance が注目を集め、これは1990年代において政治を語る際のキャッチフレーズとまでなっている。実務家や政治学者達は、good governance という概念について、国家の新たなあり方、国家と市民社会との関係、グローバリゼーションとの関係といった文脈で議論する。

その主な背景としては、新興工業国及び冷戦の終了に伴い市場経済へ移行する国が登場し、世界市場の規模が拡大するとともに、情報革命の結果膨大なマネーが国境を越えて移動し、多数の国の社会を攪乱する事態が生じるようになったことが挙げられる。世界経済の時代を迎え、市場が適正に機能するには経済活動を律する明確な規範が必要となったという認識が広がった。企業は適切な行動規範に従って行動することを要求され、各国の政府は、共通規範を市場参加者が遵守しているか監視し逸脱行為を是正する意思及び能力を備えなければならないとされる。この共通規範の中核が、good governance である。

近年、IMF、世界銀行、国連、OECD等は、特に発展途上国における新たな改革の処方箋として、‘good governance’ を推進する大規模なキャンペーンを始め、これを各国に対する援助の

可否を判断する際の重要な判断基準としている。とりわけ、1997年のアジア金融危機により、グローバル経済の運営には good governance が重要と各機関は認識した。世界銀行や OECD は good governance の推進の一環として、‘bad governance’ の典型とされる「公的部門の腐敗・不正」の防止というテーマに力を入れ、各国の状況を調査し、提案を行っている。有力な国際機関がこぞって good governance を唱え、今やこれが世界標準となるまでの勢いを見せている。

また、国際的に事業を行う民間企業にとっても、各国が good governance を備えているかどうかは投資先等を決定する際の重要な判断基準の1つとなってきた。大手コンサルティング会社の PricewaterhouseCoopers は、35ヶ国の法制度、規制、税制、マクロ経済政策、会計基準、資本市場の透明性等を調査して、各国別の不透明性指標（opacity index）を作成した⁶²。これは各国の good governance の浸透度を一定の基準を用いて国際比較する試みである。この指標によれば、中国とロシアが最も不透明度が高く、シンガポールと米国が最も透明度が高い。不透明度が高い国に対しては海外からの投資は行いにくくなるため、各国が経済発展を目指すためには、投資環境の改善の目的のためにも good governance を取り入れることが求められることとなる。

2. good governance の背景

何故この時期に good governance という思想が脚光を浴び、改革の目標とされるようになったのだろうか。以下に挙げる諸要素は互いに関連し、重なり合う部分もあるが、これらが背景となって、good governance の議論が生み出されたものと考えられる。

（1）グローバリゼーション

グローバリゼーションとは、冷戦終結後、生産の国際化が進み、生産要素の国境を越えた移動が盛んになり、貿易が拡大し、各国経済がごく一部の例外を除き揃って開放体制になり、世界経済への統合が進む現象を指す。

第2次大戦後の世界経済システムは、関税及び貿易に関する一般協定（GATT）及びIMFを2本柱とし、この体制下、貿易が拡大し、1970年代からは、伝統的な発展途上国の資源輸出と製品輸入、先進国の資源輸入と製品輸出という形態を超えて、直接投資を伴う生産の国際化が進行した。

しかし、冷戦期間中は、経済的な繁栄も国際化も、あくまで西側諸国と、西側諸国と垂直的分業関係にある発展途上国の範囲に限られていた。真の地球規模的な世界経済の到来は冷戦の終結を待たなければならなかった。冷戦が終結し1990年代になると、資本、労働力、技術の国境を越えた移動が盛んになり、世界経済への統合が進んだ。先進工業国から発展途上国への直接投資が進み、生産の国際化が加速する一方で、新たに市場経済に移行した国々から先進国への輸出が拡大する。1990年代はまた情報技術の革命的な発展がみられ、World Wide Web が世界を覆い、情報流通が世界的に飛躍的に拡大したことも世界経済の一体化に大きく影響を与えた。

グローバリゼーションは、米国を中心とした巨大な多国籍企業の成長によって代表される。コカ・コーラ、マクドナルドといったブランド名を知らない者はいない。グローバリゼーションの推進者達は、多国籍企業が途上国に雇用と新技術をもたらしていると主張する。

一方、反対者達（anti-globalism protesters）は、巨大化した多国籍企業は、国家の役割を制

⁶² ‘Transparency’, The Economist, March 1st 2001

限し、同時に世界経済を自身の利益に沿うように操っていると非難する。直接投資を呼び込むために、多国籍企業に安い賃金、労働者の権利の制限（団結権の制限等）税制の優遇等を各国が競って提供し、結果として、途上国と労働者が投資から受けるべき恩恵を失わせていると反グローバリズム運動家は主張する。1999年11月のシアトルにおける世界貿易機構（WTO）会合、2000年のロンドンのメーデー、2001年7月のジェノバ・サミットの際に注目された反グローバリゼーションのデモは記憶に新しい。これらのデモは一部の限定されたグループによるものではあるが、その反対は決して受身の好き嫌いのレベルのものではなく、時に身体を張った行動でもってグローバリズムを否定しようとするものである。グローバリゼーションの負の側面としては、競争の激化による貧富の差の拡大という問題以外にも、国際犯罪の増加、金融市場に対する国家の制御力の減退とそれに伴う世界経済の混乱・不安定化等が指摘される。個々の国家では対処することが難しいこれらの問題を解決するためには多くの国が一致して取り組む必要があるため、OECD、EU、WTO、IMF等の国際機関のプレゼンスがより一層増大する。これとは裏腹に、個々の主権国家は、国内政策であっても独自に決定できない分野が多くなり、自らの意思で国内経済をコントロールすることがますます困難となる。このように一国の国家としての自律性を限定することにもつながりかねないグローバリゼーションは、ある意味で国家の主権を脅かすまでのものになった感がある。しかし、グローバリゼーションの流れに賛成か反対かを議論することはできても、現実問題としてその進展を阻止することはできない。国家の役割に関する標準を定めようとするgood governanceの議論は、グローバリゼーションの進展と密接な関係を持つ最も重要なキーワードであると考えられる。

（２）財政・金融事情の悪化

新たなgovernance の議論が生まれ広まっていった理由としては、1980年代頃から財政・金融事情の悪化が意識されてきたことも挙げられる。1960年代は、西欧諸国のほとんどは比較的堅調な経済成長を経験し、それが税収の増加をもたらした。政府は国家経済をかなりの程度コントロールできるという考え方が支配的であった。

しかし、20年後急速に増加する財政赤字はコントロールの限界を超えてしまった。経済成長は減速し不確実になるとともに、時には経済が縮小することもあった。一方、金融面においては、前述のグローバリゼーションとも関連するが、ヘッジファンドが、対象が為替、証券、債券及び商品のいずれであろうと、利益を生む国の市場に巨額の資金を瞬時に移動し、ついには世界経済を不安定化するほどになった。1997年のアジア諸国のように、ますます多くの国家が通貨危機を経験することとなる等、主に経済面で国家のコントロールが及ばない局面の存在が意識されることとなった。

（３）NPM（New Public Management）の出現

1980年代及び90年代において、国家財政が危機的状況に見舞われる中、効率的な行政の運営が行われていないという認識がアングロ・サクソン諸国を中心とする先進国の国民の間で一般的となった。組織を肥大化させ自らの利益を求めて行動する官僚像や、その支出に見合った行政サービスを国民に供給していない政府に対する失望が広がった。こうした中、政府が限られた税収で多様化し高度化する国民の要求を満足させるためには、行政の運営についての基本的な考え方を改め、新たなパラダイムを導入する必要がある。試行錯誤を経て各国が辿り着いた基本的戦略は、従来の官僚制のcommand-and-control のメカニズムで問題解決を図るのではなく、民間企業の経営手法を導入する等市場メカニズムを通じて効率的な行政

の運営を目指すことであった。NPMの出現である。インプットに対する統制を減らし、現場のマネージャーの裁量を拡大し、結果の評価をより重視するNPMは、伝統的なウェーバー型行政とは異なる組織モデルを必要とした。後述するように、NPMと新たなgovernanceは相違点もあるものの類似点が多く、NPMが普及してきたことによって新たなgovernanceに対する関心が引き起こされたという可能性が考えられる。

(4) 社会的変化及び複雑性の増大

西欧や米国における現代政治の本質の転換が背景となり、新たなgovernanceの議論が活発になったという。その転換とは、現在の社会変化を反映するもので、市民参加、環境保護、ジェンダー、といった事柄が政治の場でますます重視されるようになる流れである。特に環境保護のように、その解決が一国の中で完結せず、国際的な取り組みが求められるような問題が多くなった。そして、これらの多数の社会変化が複雑に絡み合った状況下で政府が方向性を見定めるために、ますます外部の専門家の知識に依存するようになった。

(5) 国際機関、NPO、民間部門の重要性の増大

(1)から(4)に挙げたように、1990年代になり、グローバリゼーション、財政の制約、社会の構造変化等による国家の統治能力の限界が露呈し、国家が経済社会をコントロールする力が弱まる一方で、国際機関、NPO(not-for-profit organization 非営利公益法人)民間部門等が経済社会に与える影響力が大きくなった。国家は大きな問題を解決するには小さすぎるが、日常生活に関連する小さな問題を扱うには大きすぎると形容されるように、平和維持、貿易政策、為替政策といった国際的な協調が不可欠な分野については国際機関が益々大きな役割を果たすようになる一方、福祉や教育のように地域のニーズに応じたサービス提供が求められる分野においてはNPOや地方公共団体の影響力が増大してきた。そして、両分野において民間部門の影響力の増大が見られる。こうした中、国家が依然としてgovernanceの主要な担い手であることに変わりはないものの、今後国家が果たすべき役割とは何であり、その役割を果たすために国家がどのような指針の下で改革を進めるべきかという議論が盛んになってきている。

3. good governance の諸要素

それでは、good governance を構成するものは具体的には何であろうか。これは、広範な概念を含むものであるが、統一的な定義が無いため、各機関等の考える good governance を概観することとする。また、2001年7月のジェノバ・サミットの首脳宣言中にもgood governance を推進する趣旨の記述があるので、これも併記することとする。

各機関等による 'good governance' の要素

英国・海外開発省⁶³

正統性(legitimacy)

統治システムは被統治者の同意をもって運用されなければならない。被統治者(国民)はその同意を与え又は撤回する手段を持たなければならない。

⁶³ 英国・海外開発省の基準は主として英国の旧植民地諸国に対する ODA のためのものであり、援助対象国の適格条件として運用されている。

<p>アカウンタビリティ(accountability) 官僚や政治指導者が自らの行動や資源の利用に責任を持つことである。このためには、透明な政府及び自由なメディアが必要である。</p> <p>政府の有能さ(competence) 適切な公的政策を立案・実行し、効率的な公的サービスを提供する能力である。</p> <p>法の尊重と人権の擁護(respect for law and protection of human rights)が良いgovernanceの全体を支える。</p>
<p>IMF (経済的な側面の観点からのgood governance) 改革を通じた公的部門の資源管理の改善。 透明で安定した経済及び規制環境の創出・維持。</p>
<p>世界銀行 内部ルール及び抑制：内部監査及び監査システム、司法や中央銀行、行政や予算ルールの独立性、オンブズマンや内部の監視者に係るルール。 「声」及びパートナーシップ：地域社会への分権、顧客の意見を聴くサービス供給調査、「公示と意見照会」のルール策定。 競争：社会サービスの競争原理に基づく提供、インフラ整備への民間の参加、代替案の議論で解決するメカニズム、市場指向の民営化。これらは国家の役割を根本から見直すことに深く関連している。</p>
<p>OECD・PUMA (行政マネジメント局) アカウンタビリティ：政府はその行動と決断が、明確に定義され合意された目標と一貫性を有していることを示す必要がある。 透明性：政府の行動、決断、意思決定過程は政府の第3者機関、市民社会、外部機関や政府自身によって適切に監視される必要がある。 効率性と有効性：政府は最低の費用で市民に対して質の高いアウトプットを提供するとともに、そのアウトプットは政策立案者の当初の意図と合致したものである必要がある。 迅速で適切な反応：政府は社会の変化に迅速に対応する能力と柔軟性を有し、国民一般の期待や利益を考慮し、政府の役割を厳密に精査する必要がある。 将来のビジョン：政府は現在のデータや傾向から将来の問題を予期し、将来のコストと予測される変化を考慮した政策を立案する必要がある。 法の支配：政府は法や規則を公平に運用する必要がある。</p>
<p>山谷 (1997) による整理 公共部門のマネジメントの改革 (公共支出管理、コスト削減を重視した公務員制度改革、QUANGO等の準政府機関の改革) アカウンタビリティの強化 (財政責任の追及、一国の経済運営の業績に対する責任、腐敗や汚職の予防、地方分権、規制緩和、政府サービスの提供方式に民営化・外部委託等の競争方式の導入、市場開放、オンブズマン等の国民の「声」を政府活動に反映させる方法の導入) 法的枠組みの整備 (司法制度の整備、法の実効性の確保) 情報公開と透明性の確保</p>
<p>ジェノバ・サミット首脳宣言中のgood governance関連部分 (2001年7月) 人権尊重と法の支配に根ざした、開放的で、民主的で、かつ、国民に責任を負う統治制度は、持続可能な発展と力強い成長のための必要条件である。したがって、我々は、発展途上国が以</p>

下を推進することを支援する。

- 公共部門における説明責任及び透明性
- 汚職と闘うための法的枠組みとコーポレート・ガバナンス制度
- 公金の横領や非生産的な用途への流用の防止策
- すべての国民による司法制度へのアクセス、司法の独立、及び民間部門の活動を可能とする法規定
- 市民社会及び非政府組織（NGO）の積極的な関与
- 経済活動の自由

我々としては、

- OECD贈賄防止条約を完全に実施し、
- 効果的な腐敗防止策の遂行に向けた国連における努力を支持し、
- 国際開発金融機関（MDB）に対し、受益国による公共支出と予算管理の強化を助けるよう奨励する。

4 . good governance の概念整理（試論⁶⁴）

（１）NPM と governance の相違

good governance という概念はどのような枠組みで捉えることができるだろうか。別の改革パラダイムであるNPMとはどのような関係に位置づけられるのだろうか。まずその前提として、フッド（1991）が紹介する、行政が重視するべきという3つの価値体系を簡単に概観する。

第1の価値体系（ ）は、効率性である。この価値体系は、コストを削減すること、できるだけ少ない資源で最大の成果を上げ、事前に設定した目標を達成することを重視する。この立場からは、予算の浪費や非効率的な政策運営を最も厳しく避けるべきであるということになる。具体的な制度設計としては、明確に設定され、かつ達成度合いがチェック可能なそれぞれの目標に対し資源を配分する仕組み、政策企画機能と執行機能の分離、民営化等による公的部門への競争原理の導入、成果による報酬システム等、公的サービスをできるだけ低コストで提供する枠組みが導かれる。統制の基準は成果をベースとすることになる。

第2の価値体系（ ）は、公正性・公平性を至上とする立場である。この価値体系からは、汚職、不正、恣意的な行政等を失敗の象徴とみなす。業務を行うこと（getting the job done）を前提とした上で、「どのように」その業務を行うか（how the job is done）を重視する。すなわち、成果よりもむしろ適正な手続きを踏んで行政を行うことが統制の基準となる。適正な手続きの強調は、公的部門の「透明性」を最大限に追求することとなる。外部に開かれた報告システム、不正防止の取り組みや情報公開法、特定の利益集団により政策が恣意的に行われることを排除すること、が主眼となる。

第3の価値体系（ ）は、安全性・安定性・柔軟性を重視する。危機管理に欠陥があること、災害時にシステムがダウンしてしまうことや、リスクを負うことを失敗とみなす。（ ）が追求する効率性の観点には反するが、災害時に備えてバックアップシステムのように、通常必要とされる能力を超える余力（redundancy）を持つという立場である。組織は相互依存的であるとシステムのダウンに対して脆弱であるという考え方にに基づき、相互に独立性が高い傾向にある。

⁶⁴ ここで展開した議論はあくまで試論であり、仮説の積み上げに過ぎない。これらの仮説は別途詳細に検証される必要がある。

実際の行政システムは、上記の三通りの価値体系を混合したものであるという。三つの価値のどれをどの程度重視するかにより、実際のシステムの姿が形成される。ここで留意すべき点は、この三つの区分は便宜的なものであり、相互に重なり合う部分もあるということである。例えば、()の価値を損なう汚職・腐敗が、資源の浪費をもたらすとともに、大きな事故を引き起こすこともあるといったように、相互に関連している。しかし、三つの価値を同時に十分に満たすことはおそらく出来ない。すなわち、効率性を重視する立場と公正性・公平性を重視する立場とは自ずと行政システムの形が異なってくる可能性があるということである。

それでは、good governance とNPMという2つの改革パラダイムは、どのような関係にあり、両者の類似点と相違点は何であると理解できるだろうか。NPM及びgovernanceは双方とも近年の一連の行政改革を裏付ける概念であるが、両者のその発生と普及の時期をみると、NPMがgood governance より多少早かった（NPMは1980年代以降の、good governance は1990年代以降に広まった概念と捉えられる）ものの、長い目でみればほぼ同時期の概念である。また、前述のように、両者の誕生の背景にもほぼ共通するものがある。

しかし、上記の三通りの価値体系とNPMやgovernanceとの関係を考えると、両者の相違点が見える。NPMは、()すなわち効率性の改善を強調する立場に最もよく適合する。そもそも、NPMの目指すものはコストカットによる福祉国家との決別であった。もちろんNPMも公正性・誠実といった()の価値を無視するわけではない。しかし、NPMの立場からは、行政に携わる者の正直さを尊ぶ文化がその社会に昔からあって、しっかり確立していることを前提としている（フッド (1991)）。一方、各国際機関等の主張と対比すれば理解できるように、governance は第2の価値体系()への適合性が最も高い。すなわち、透明性、予測可能性、公正性、平等性といった観点でgovernance は重視しているからである。

したがって、NPMは成果重視になるのに対し、governance はプロセス重視となる。また、NPMは効率的な政府及び安い税金を求め、小さな政府がその論理的帰結となるのに対し、governance の立場からは、国民及び企業の権利がきちんと保護されることを求める。この場合、外国人及び外国企業に対しても同じ待遇（national treatment 内国民待遇。WTOの諸条約の原則である。）がWTO加盟国間では保証される。こうした観点からは、NPM にくらべ、governance は政府の役割をより重視するということも言えるのではないか。

さらに、両者は主唱する者に違いがある。NPMはニュージーランドや英国が発祥であり、多数の行政実務家が企業経営の手法を導入して開発した手法を実行したものについて、多数の行政学者が理論化した考え方である。ある意味で自然的に発生したものといえる。そして、NPMを採用するか否かは基本的に各国の判断に委ねられる。一方、governance は、グローバル化が進む世界を主導する世界銀行やIMF（これらの国際機関は米国と緊密に連携しているといわれている）が各国の統治形態の「あるべき姿」のグローバルスタンダードを規範的に示し、それを各国が受け入れるように積極的すなわち人為的に推進している概念であるといえるであろう。

(2) NPMか、governance か？

こうした両者の違いを認めるとすると、各国の改革の処方箋はどのようなものとなるべきであろうか。前述のように、NPMの立場からは、行政に携わる者の正直さを尊ぶ文化がその社会に昔からあって、しっかり確立していることを前提としているため、この前提が成立していない社会・国家においては、NPMの導入に先立ち、governance の要素を見据えるべきであろう。

実際、英国及びニュージーランドはNPMを導入したことにより再生したと評価されているが、James D. Wolfensohn 世界銀行総裁によれば、NPM改革が効果的なものとなるか否かは、多くの発展途上国や先進国においてさえも備えていない、ある一定の重要な前提を満たしていることが必要であるという。ニュージーランドの経験や、その他の改革の処方箋が示しているように、公的部門と民間部門の双方を注意深く調和させることが必要であるという。より具体的には、Wolfensohn 総裁は発展及び改革には以下の四つの条件が必要であると主張する。

第1に、能力の高い政府である。これの意味することは、必要な訓練を受けるとともに、腐敗に対する非常に高いレベルの倫理観をもった職員である。第2に、きちんと機能する法制度である。私有財産権を保護する法律、契約制度、倒産関連法制、人権を保護する法律である。そして、信頼できる訴訟制度が必要である。第3に、きちんと機能する金融システムである。特に、インドネシア、タイ、韓国及びメキシコにおける通貨危機の後で、この重要性が認識された。単なる金融システムではなく、監督され、監視され、管理され、必要な訓練を受けた人々が関わる金融システムが必要である。第4に、機能する社会制度が必要である。弱者、老人、子供、障害者及び失業者を保護する社会制度が必要であるということである。どのようなスタイルのものであっても構わないが、苦しんでいる人々に配慮するシステムが必要であるという。これらの条件は、まさにgovernance の内容である。

さらに、Wolfensohn 総裁は、以下のように付け加える。「十分に発達した競争市場が無い国家においては、民営化を行うことは不可能である。ニュージーランド的な契約主義に基づく行政マネジメントや、あらゆる種類の民間委託は、契約法制が十分発達していない社会においては機能しない。アウトプット・ベースのマネジメントは、政府が強固な予算システムや会計システムを有していなければ失敗してしまう。」

一方、good governance の議論は、グローバリゼーションによりますます一体化する世界における公的部門の統治形態のあるべき姿について、各国が倣うべき世界標準を定めることにつながっていく。従来governance の形態は、各国に固有の歴史的・文化的要因により形成されてきたものであり、その結果として、それぞれ異なるものと理解されてきた。しかし、governance は、各国が同じ形態の「普遍的に正しい」統治形態をとるべきであると考えられる。

このことについては、発展途上国が経済危機を契機にgovernance を押しつけられ、どの国にも一律の調整プログラムが適用され、貧弱な経済が破壊され、社会不安を招いたとの批判がある。さらに、こうしたことは外国企業による各国への直接投資を行いやすくし、結局は米国の多国籍企業を利するだけであるとまで指摘されることもある。山谷（1997）は、governance について、言葉の意味する限りではあらゆる国で重要な事柄であり、実現しなければならない価値であると認めつつ、「これらを急速に発展途上国に押しつけるのには無理があり、ときに不適切である。たとえば公務員の大量の解雇は雇用の場の少ない途上国に大量の失業者を生み、規制緩和による市場開放は途上国の脆弱な経済を激しい国際競争の中に放り込み壊滅的な打撃を与えかねない。日本政府はこうした途上国独自の状況と、自国の経済成長の経験からガバナンスの押し付けには積極ではない。そうした意味では、世界銀行やIMFがいうガバナンスもまた、かなり西欧、そしてアメリカの新自由主義的な経済学のバイアスが反映した価値的考え方」と評価している。

しかしながら、資本輸出国である日本にとっては、good governance の普及が有利に働くということも考えられる。例えば、ODAを実施する場合でも、good governance を備えていない発展途上国に援助をしても、関連企業が儲かるだけで効果は薄い。失業者については、発展途上国の政府が過剰雇用（必要な人員を上回る人員を雇用）の状態の場合はいわば組織内

失業の状態にあると言え、その解雇は単に組織内失業の外部化・顕在化をさせるだけに過ぎず、むしろ必要な改革であるとも言える。

確かに、good governance は西欧的な価値的考え方であるとしても、一般にいかなる doctrine/paradigm/theory もそれを考え出した国や文化の bias を反映しているものであり、そのこと自体を批判することはできないのではないか。グローバリゼーションと発展途上国の関係について、英国のThe Economist誌は、貿易は貿易当事国双方を豊かにする、という思想の延長線上に立ち、「グローバリゼーションは多国籍企業 = 先進国による発展途上国の収奪 (zero sum game) ではない。グローバリゼーションは相互に利益のある plus sum game である。そして、グローバリゼーションなくして、発展途上国の貧困層の解消はあり得ない」と主張していることに注目すべきであろう。

今後、governance は各国の統治モデルの世界標準となるであろうか。また、日本はこれを実現すべきであろうか。これについては議論が別れるであろうが、この先、governanceの最も重要な背景であるグローバリゼーションは深化することはあっても後退することはないと考えられる。governanceを受け入れるかどうかということは、グローバリゼーションを受け入れるかどうかに関連する。governance自体は、世界銀行、IMF等が強力に推進しているため、世界標準になる可能性が高いと考えられる。しかし、それが事実であるとしても、対応方法には多くの枠組みが存在し得るであろう。米国式の優位が客観的に明らかな企業統治 (corporate governance) に係る世界標準 (global standards) についてでさえ議論百出であるのに、各国の歴史や文化に規定される要素の強い公共統治 (public governance) に関して、世界標準を否定する動きが根強く存在しても不思議ではない。しかしながら世界銀行等の融資を受ける発展途上国は、その条件である good governance を受け入れざるを得ない。各国は、governance 及び NPM の両者の特徴を考慮し、それぞれの国情に則った改革戦略を立てる必要があるのではないか。我が国は現在のところ外的強制を免れているため、good governance を導入するか否かは自らの判断によるが、いずれにしても、グローバリゼーションが進む現代において、good governance が世界標準となりつつある中で、我が国がどう対応すべきであるかは、議論を呼ぶ問題であろう。

5 . good governance の概念整理 (試論その 2)

(1) 自由と good governance

4 . では、近代的な行政の重んじらるべき諸価値の 3 類型、これらの類型に照らした good governance と NPM 相違の分析、NPM 型の行政改革が可能となる諸条件及び good governance がグローバリゼーションの必要から唱えられるようになったものの世界標準になれるか否かを論じた。ここでは、4 . と視点をがらっと変えて、自由と good governance の関係を検討する。

(2) 4 つの自由と民主主義の関係

F . D . ローズベルト米国大統領は、第 2 次世界大戦中の 1941 年 1 月 6 日、年頭教書において、「言論の自由、宗教の自由、欠乏からの自由及び恐怖からの自由 (戦争に巻き込まれない自由、世界的な軍縮)」の実現を目指すことを宣言した。世に言う 4 つの自由である。以下、4 つの自由と民主主義の関係を分析する。

先ず、言論の自由は、「言論の自由なきところ民主主義なし」と言われるとおり、民主主義にとっての必要条件である。その国が民主主義体制ならば、言論は必ず自由である。「民主主

義が言論の自由の十分条件」と言っても同じことである。言論の自由は、一般に、民主主義の真偽を測定する尺度に使われているので、政府が少しでも違背している（例 検閲、ジャーナリストの不当な拘束、放送局の国営化）場合、その国は民主主義国と呼ばれなくなる。

一方、言論の自由は、民主主義の十分条件ではない。仮に、言論の自由が法的に保証されていても、市民の政治参加に年齢以外の資格が必要で、その資格を有しない者の政治参加が制限されている場合は、民主主義とは言えない。選挙人の資格としての財産要件は、各国で遅速はあるが次第に緩和されたが、女性の参政権は長い間認められなかった。女性参政権運動の結果、各国の選挙人資格に係る法律が改正され、真の普通選挙が実現したのは、先進国においても、それほど昔のことではない。

第2に、宗教の自由は、米国の Pilgrim Fathers（英国国教会の強制を逃れてメイフラワー号で北米植民地に移住した清教徒）の例をみてもわかるように、民主主義にとっての必要条件である。「民主主義が宗教の自由の十分条件」と言っても同じことである。仮に、その国がいくつかの異なる宗教を信仰する民族で構成され、市民の政治参加が認められていて、かつ、宗教の自由がない状態は理論的には存在し得ても、実際の社会では考えられない。宗教上の少数派は、当然ながら宗教の自由に大きな価値を見出すので、政治参加の機会を活かして強力な自由化運動を展開し、宗教の自由を獲得する確率が極めて高いと推測されるからである（仮に、政府が、平和的な手段による宗教自由化運動を弾圧するようならば、その国は民主主義国ではない）。民主主義社会ならば、宗教は自由であると推測して間違いはない。別の見方では、民主主義は政治における多元主義（pluralism、権力の分散をよしとする。）だから、文化における多文化主義（multi-culturalism）と親和性があり、宗教の共存を指向すると考えられる。「自分の気に入らない勢力でも、選挙で多数派になれば平和的に権力が移行することを認める」のが民主主義であるから、「自分が気に入らない宗教であっても、その宗教を信じることを認める」のは、自然であろう。

一方、宗教の自由は、民主主義の十分条件ではない。かつてのレバノンのように、キリスト教徒、イスラム教徒等が内戦を始めてしまえば、いくら憲法で宗教の自由が定められ、かつ、長年にわたって実行されてきたとしても、民主主義は機能しない。

欠乏からの自由は、民主主義にとって必要条件ではない。民主主義が欠乏からの自由の十分条件でないからだ。IT革命前のアイルランド共和国のように、貧しくとも民主的な国は存在した。ただし、長期的にそうした国が持続可能か否かは疑問である。今日のように移民が増大すると、政治的な自由はあっても、貧困に追われる生活しかない国からは大量の移民（特に、IT関連等の需要の大きい技能を有する者）が脱出してしまうであろう。

一方、欠乏からの自由は、民主主義の十分条件ではない。ペルシャ湾岸の人口の少ない産油国の中には市民の活動に税が課されず、かつ、国が市民に手厚い社会保障を供給している国がある。これらの国は、政治的には民主主義国とほど遠い。

恐怖からの自由（戦争に巻き込まれない自由）については、仮に、「民主主義国は民主主義国と戦争をしない。」という命題が真ならば、世界中が民主化されれば戦争は消滅する。すなわち、世界の民主化は、恐怖からの自由の十分条件である（独裁国家が存在する限り、ある国が民主主義をとることは、恐怖からの自由を必ずしも実現しない。あくまで世界のすべての国が民主主義国になることが条件）。恐怖からの自由は、世界の民主化にとって必要条件である。ただし、どの国が民主主義国かの判断は異論が続出する。例えば、シンガポールは、民主主義国と考える人がいる一方、議会で与党が圧倒的多数で、政府が権威主義的だ（国民の声に耳を傾けない）から民主主義国ではないと主張する人もいる。インドも「世界最大の民主主義国」と賞賛する人がいる一方、カースト制が根強く、下層民の政治参加が不十分で

民主主義国ではないとの意見もある。過去に民主主義国が極めて少なかった当時、民主主義国同士が戦争しなかったのは事実であろう。また、いま圧倒的多数が民主主義国と認める国（日本、米国、カナダ、EU加盟15箇国、スイス、オーストラリア、ニュージーランド）同士も戦争をしそうにない。

上記を要するに、民主主義は、言論の自由及び宗教の自由の十分条件であるが、欠乏からの自由を保証せず、恐怖からの自由は一国が民主主義をとることのみでは実現しない。しかし、世界が民主化されれば、恐怖からの自由は実現する可能性があるのだから、使える手段を最大限に使って促進する価値はある。

（3）4つの自由と市場経済の関係

言論の自由は、企業活動の自由及び市場における個人の選択の自由を基礎とする経済体制（市場経済）にとって必要条件である。市場経済が言論の自由の十分条件と言っても同じことである。市場における自由な取引は、取引主体が、財・サービス、財・サービスを生産する企業、その企業の活動を規制する政府その他に関する膨大な情報を容易に入手できなければ円滑に行われない。例えば、株価情報が統制されている社会を想定されたい。不良債権の総額が正確に開示されない場合を想定しても同じである。統計をはじめとするこれら情報が統制されず、自由に流通する言論の自由が不可欠な所以である。例えば、株価情報が統制されている社会を想定されたい。市場経済とは、経済活動に係る情報が自由に流れるような経済体制である。

一方、言論の自由だけでは市場経済は成り立たないから、言論の自由は市場経済の十分条件ではない。

宗教の自由は、市場経済にとって必要条件である。市場経済が宗教の自由の十分条件と言っても同じことである。歴史が証するとおり、宗教の違いを理由に取引をしなかったり、技術を有する者を宗教だけを理由に自国の領域から追放したりした（例 16世紀スペインのユダヤ人追放）経済は、繁栄を維持できなかった。こうした前近代の経験を経て成立した資本主義社会では、成員の宗教の自由を認めると言ってよいだろう。

一方、宗教の自由だけでは市場経済は成り立たないから、宗教の自由は市場経済の十分条件ではない。

欠乏からの自由は、短期的には市場への政府の介入によって実現が可能であろう。一般に、政府は、企業活動の規制、直接供給、家計への移転、企業への補助金その他の手段でもって、特定の財・サービスの供給を確保することはできる。しかし、長期的には、そうした手段に必要な財政資金を確保できなくなるおそれが強い。仮に、財政資金を得るため増税すると、徴税の過程で個人可処分所得を減らしてしまうにとどまらず、資源配分に歪みを生じさせ、経済活動の水準を引き下げてしまう。大幅な政府介入が持続可能な手段でないことは、北欧諸国、英国、ニュージーランド、米国等の経験から明らかである。したがって、長期的には、欠乏からの自由を実現するのは市場経済を通じた富の創造が必須である。後述のとおり、市場経済が機能しているというのは、経済的自由が実現されていることを意味するから、経済的自由は、欠乏からの自由にとって必要条件である。今日の世界を見ると、欠乏からの自由が達成されている場合、その社会は市場経済を基本としている。

一方、市場経済が欠乏からの自由の十分条件でないことは、言うまでもない。1989年のベルリンの壁崩壊及び1991年のソヴィエト連邦崩壊後、旧ソ連・東欧圏諸国は市場経済に移行した。その中で、欠乏からの自由を達成したのは、旧東ドイツ（ドイツ民主共和国）くらいか。それも、西ドイツに吸収合併され、連邦政府が旧東ドイツ領に巨額の投資・支援を行っ

たからである。

恐怖からの自由は、市場経済にとって必要条件ではない。市場経済が恐怖からの自由の十分条件ではないからだ。市場経済で巨大な富を築いた西欧列強が、19世紀から20世紀にかけて戦争を繰り返した事実が反証である。

上記を要するに、市場経済は言論の自由及び宗教の自由は保証するが、欠乏からの自由及び恐怖からの自由は保証しない。

(4) good governance は、民主主義及び市場経済の基準を示すことにより、個人及び企業の自由を維持・拡大する。

good governanceの基準は、例えば、以下ようになる(鈴木・笹口・中尾(2000))

- a. 法の支配
- b. 自由競争及び企業家精神を奨励する枠組み
- c. 透明性及び accountability を重視する仕組みを備えた企業(corporate governance)
- d. 効率的で透明な公的部門
- e. 汚職防止体制
- f. 環境保護対策の整備
- g. 経済的自由 = 市場経済

a., d., e. は民主主義の準則で、b., c., g. は市場経済の準則である。f. は若干異質であるが、集団的意思決定システムとしての民主主義にも関わるし、市場経済における市場の失敗(外部不経済)を矯める準則とも考えられる。いずれにしても、の分析の結論を踏まえれば、good governance は、民主主義及び市場経済の基準を示すことにより、個人及び企業の自由を維持・拡大することを意図していると考えられる。

(5) NPMは個人及び企業の自由拡大を目指すものであるから、good governance とNPMは、ともに自由を拡大する。

good governance は、で述べたように、民主主義と健全な市場経済に係る基準を提示することにより、個人及び企業の自由の維持・増進の手段になり得る。一方、NPMも非常に概括的に言えば、個人及び企業に重圧(重税、繁文縟礼、不十分な公共サービス水準、過剰な規制)を加えていた福祉国家を否定し、大きな政府をなくすとともに、公共サービスの供給水準を高め、かつ、政府職員の動機づけを改善することにより、個人及び企業の自由を拡大する運動であるから、good governance と目標の一部を共有していると言えよう。

(6) 自由の拡大が求められる限り、good governance とNPMは、ねらい、目標等が異なっても、それぞれ進展する。

我々は、1960年代以降先進国で顕著になった脱工業化(規格大量生産の行き詰まり)、大衆社会化(大衆の気まぐれが流行をつくり、産業の帰趨を左右する社会になること)等を経験し、いまは既に知識社会(知識が最も価値のある生産要素である社会。経済社会学者P・ドラッカーが提唱)に生きている。人々の価値観(労働観、家族観、教育観、環境観、政府観等)は、伝統社会のそれとも、工業化社会のそれとも変わった。例えば、生涯一企業で働くことは稀になり、夫婦も固定的でなくなり、高等教育が普通になり、よい環境が大抵のことに優先し、政府はサービスの供給者としが認識されなくなる。これからは、それらの変化がより一層大きくなる可能性がある。その時に、鍵となるのは、その社会が知識社会に相応しい自由をどれだけ社会の成員(個人及び企業)に与えることができるかであろう。人々

にとり、「同じ生活水準なら自由な方がよい」のは、古今東西の真実である。知識社会の中核を占める、知識労働者（知識の創造を業とする）の見方はより一層厳しい。彼らにとっては、企業及び社会の既成観念に基づく規制等は、「新しい社会に必要な知識もないのに、権威・権力だけに依存して個人の活動を抑圧する、理不尽極まりない介入」としか映らない。

good governanceとNPMは、それぞれ主たるねらいは異なる（前者はグローバリゼーションに伴う攪乱要因の排除及びグローバリゼーションの促進。後者は小さな政府及びより高い公共サービス供給水準の実現）が、個人及び企業の自由の維持・拡大に資する面は、重要であり、忘れてはならないと考える。

第2部 アングロ・サクソン諸国の政策評価システムは、ここまで到達した。

第1章 英国政府における政策評価制度の最新状況

第2部 アングロ・サクソン諸国の政策評価システムは、ここまで到達した。

第1章 英国政府における政策評価制度の最新状況⁶⁵

1997年5月の英国総選挙において、トニー・ブレア党首に率えられる労働党が勝利し政権の座についた。労働党政権は政府の改革を打ち出し、様々なレビューを行い、改革プロジェクトに取り組んでいる。改革の中で英国政府は、政府の全分野を対象として目標設定とその達成状況の測定を行い政策形成に反映していくという政策評価システムを打ち出している。以下英国における政策評価システムについて、それを包含する政府改革の背景、内容と合わせて概説する。

1. 背景

1997年以前の保守党政権下においては、過去の既得権を打破し、市場への信頼の下、公的介入を排除する様々な改革が行われた。こうした改革によって産業活動の活性化と技術革新がもたらされ、英国経済の生産性向上は大きく改善される一方、国民医療体系に依存する階層に対してしわ寄せを生み、教育についても格差が著しく拡大する等の状況が生じていた。労働党は、それ以前の1995年に労働党綱領第4条を改正し、生産手段の公有化と高福祉・高負担という2つの社会主義的ドグマを放棄して国民政党的なニュー・レーバーに生まれ替わっていた。ニュー・レーバーは、1997年の選挙において国民に対して到達すべき目標を示し、英国はもっとよい国になれるという公約を打ち出すことによって国民の支持を得た。保守党は労働党を選挙に勝つためならば何でも言うとは批判したが、労働党党主であるブレアは、最も大切なことは国民の利益であると説き、保守党政権の改革を市場化至上主義と決めつける一方で、よい結果を生み出し国民に利益をもたらしているものについては、保守党政権の施策であっても継承するとの立場をとった。このため、労働党政権下では、保守党政権下で導入されたドラスティックな行政改革手法は廃止されたり（強制競争入札）見直しが行われたり（PFIからPPPへの変更）しているが、その根底に流れる思想は保守党政権下のものと変わることなく、民間手法の行政部門への導入を通じて国民の利益を向上させるという観点に立ち、引き続き政府のサービスの現代化が図られている。

2. ブレア政権下における改革の全体像

(1) 行政改革

英国政府は、行政改革をよりよい英国を実現するための重要な部分として位置づけ、その現代化のための多くの取り組みを進めており、これらの取り組みが1999年3月に「政府の現代化」白書（Modernising Government）としてまとめられ、公表された。この白書では、大きな政府か小さな政府か、あるいは自由放任か介入主義かというイデオロギーに従って改革が行われるべきではなく、いかによい政府となれるか、すなわちいかに効率的、効果的に行政サービスが提供できるかが問題であるとされている⁶⁶。

⁶⁵ 本稿は、建設省建設政策研究センター（1999）「英米の政策評価の概要調査」を加筆修正したものである。

⁶⁶ 保守党政権下においても財務マネジメント・イニシアティブ（Financial Management Initiative）が1982年から導入され、行政目標の設定、目標に関連した outputs や performance の評価、資源利用に関する権限配分によって行政の効率性、有効性を高めるための取り組みが行われた。1986年に英国会計検査院が行った監査では、一定の成果が見られるとされているが、

公的部門は民間部門よりも効率的な場合もあるが、逆の場合もあり、公的部門に共通して改善されるべき問題点として、同白書では次のような点を指摘している。

- ・自己組織を中心に物事を考えることが多く、利用者の視点が薄いという点。
- ・惰性的な対応が多く、表面的な解決のままで根本的な解決が図られないという点。
- ・予算という投入面が重視され、結果（アウトカム）が軽視されていること。
- ・減点主義がリスク回避的な対応をもたらし、創造性をもたらさないこと。
- ・組織単位のマネジメント改善が行われたが、横断的分野での対応が遅れていること。
- ・民間部門が常に優れているとして公的部門が不当に過小評価されていること。

（２）改革の基本的考え方

ブレア政権下では、前述の現代化白書において以下の５つの基本的考え方を示している。そこには、保守党政権下での改革を更に展開し、労働党の独自色をアピールしようとする姿勢が見えるが、結局は保守党政権下で脈々と築き上げられてきた改革の思想、即ち、企業経営的手法を導入し、行政部門の効率化を図り、国民が欲する行政サービスを適切に提供するという文脈の中での改革である点には大きな変化はないと見るべきであろう。

政策形成過程の改革

政策形成は、政府の政治的理想を施策として具現化する過程であり、この政策形成が不適切であれば、十分な結果（アウトカム）を生み出すことはできない。短期的な課題への対処的な対応ではなく、結果に重きを置いた政策形成に努める。保守党が行ってきた行政改革は行政の業務運営効率を向上し、国民が払った税金によって得られる行政サービスの価値（Value For Money(VFM)）を改善してきたと評価できる。しかしながら、政策形成過程のあり方が政府の国民ニーズに応える能力を大きく左右するという点については、ほとんど注意が払われてこなかった。個別組織を超える分野では政策の一貫性、有効性が不十分である。また、政策形成と執行の分離によって、行政の最前線で行政施策の結果に責任を負っている人々の政策形成への参加が妨げられてきた。これらの点を踏まえ以下の原則のもと政策形成に新しく、より創造的な方法を取り込んでいく。

- ・組織中心ではなく、目標や成果を中心に政策形成すること。
- ・公平であらゆる人々のニーズ、経験を考慮した政策を形成すること。
- ・安易に規制という手段を選択せず、社会的な費用と効果をよく考慮すること。
- ・政府は、既存政策を弁護するのではなく、多様な主体に議論への参加を求めること。
- ・リスク・マネジメントの方法を改善すること。
- ・政策形成を一過性のものではなく過去の経験を活かす反復継続的な過程とすること。

利用者重視の公的サービス

公的サービスは、それを提供している組織の都合ではなく、利用者のニーズを最重視して供給されるべきである。このため、政府は利用者である国民が本当に欲しているのは何かについて把握に努めなければならない。行政サービス協約（Public Service Agreements）で設定された業績達成目標（performance targets）の達成状況の測定に当たっては、顧客の評価も含めなければならない。また、国民はその属性によって様々なニーズを有している

一方、プログラム評価の開発が十分でなかったこと、中級管理者への権限移譲が十分でなかった等の限界も指摘されている（第1部参照）。

が、全ての属性の人々のニーズに対応して公的サービスが提供されなければならない。
公的サービスの品質向上

英国政府は、公的サービスの向上のため必要な分野の投資については拡大を決めている。これまで、結果の改善に確信のないまま、投資を削減し、逆に拡大することもしばしばであった。投資の優先順位は明確にされなければならない。これらの投資を効率的かつ効果的に公的サービスの品質向上に結実させるためには、目標設定とそれに関連付けた業績評価を中心とする新たなマネジメント・システムを導入・活用しなければならない。また、よりよい取組事例についての情報の共有化を図るべきである。更に、外部監査も活用すべきである。

情報・技術革新の活用

市民や企業のニーズに合わせて新技術を導入し、技術進歩に遅れを取ってはならない。
公的部門への信頼

英国政府は、公的部門を評価する。過去において行われてきたように不当な過小評価はしない。民間が常に最善である訳ではない。社会は急速に変化しており、公的部門もリスク回避的ではなく、創造的で改革に前向きでなければならない。このため、公的部門の職員は、訓練と才能開発が行われなければならない。有能な人材を確保するため、給与その他においてインセンティブが与えられなければならない。公的部門では一律に昇給すべきだとか全国一律に決定されるべきだとかいう考えは時代遅れである。成果や業績に応じた給与とすべきである。また、特定グループについては、その採用促進のため雇用割合を目標として定める。例えば、1998年度では約3000の幹部公務員（senior civil service）ポストの17.8%に過ぎない女性幹部の比率を2004年度には35%まで引き上げる。公務員のあらゆるポストについて有資格者に応募の機会が与えられなければならない。

(3) 新しいマネジメントの仕組みの導入

政府の現代化を進めるために、ブレア政権では、目標設定と成果/達成度の測定を行う政策評価システムの導入、それを促進するための体制整備、外部監査の活用、行政サービス品質の向上のためのプロジェクト等（表1参照）に取り組んでいる。ただし、全ての取り組み（initiatives）が達成目標（targets）と直接関連付けられている訳ではない。また、必ずしも新たに始められた取り組みばかりではなく、保守党政権下の取り組みの継続も含め、行政サービス品質向上のための取り組みが目的に応じて幅広く行われている。

表1 ブレア政権下における新しいマネジメントの仕組み

政府サービスの現代化を進めるため、多くのプロジェクトが行われている。保守党政権下で着手されたものを含み、必ずしも全てが後述する「行政サービス協約（PSAs）」で定められた施策評価システムに体系化されているわけではない。

a) 公的部門比較プロジェクト（Public Sector Benchmarking Project）

1996年4月から内閣府において、品質マネジメント欧州財団（European Foundation for Quality Management）のモデルを用いた自己業績分析によって公的部門の効率化を促進しようというプロジェクト。1996年に第1段階、1997年4月から第2段階のプロジェクトを実施し、1998年4月から3箇年の第3段階を実施中。第1段階では30機関について基礎的な自己分析、第2段

階では 100 以上の機関についてより高度の自己分析を行い、業績改善を図っている民間企業の平均像と比較しても公的部門の業績（performance）は多くの分野で遜色ないが、最良事例との比較では見劣りする結果となった。第 3 段階では、外部から専門家（コンサルタント）を活用。業績が計測される分野は、人事管理（people management）、戦略（policy & strategy）、資源（resources）、手続（processes）、職員満足（people satisfaction）、顧客満足（customer satisfaction）、社会影響（social impact）の 9 分野である。

b) ビーコン（Beacon の先進事例）プロジェクト

- ・新国民医療先進サービス制度（New NHS Beacon Service Initiative）
- ・先進自治体制度（Beacon Council Scheme）

地方自治を現代化させるための先導的プロジェクトの促進制度。大きく 2 段階に分かれており、第 1 段階は最良事例情報の普及、第 2 段階はより大きな裁量の付与によってサービスの向上、効率化を図る。

- ・先進校制度（Beacon Schools）

c) よりよいサービスプロジェクト（Better Quality Service）

公的サービスの VFM を確保するため、廃止、内部改革、戦略的外注化、市場テスト、民営化の 5 つのオプションのうちどの方法によってサービスを提供すべきかチェック。最低 5 年に 1 度は必ずチェック。5 つのオプションは公的機関が自ら供給するもの（make）と、他の主体から購入するもの（buy）の 2 つに区分される。

d) サービス品質マネジメント制度（Quality Management Scheme）

サービス品質をマネジメントするため、英国政府による制度や民間のマネジメント制度を利用することとされている。

- ・チャーター・マーク（Charter Mark）
 - ・公的サービス向上を褒賞し、促進する制度。全て応募機関は、10 項目について評価され、専門知識を有する審査員から改善についてのアドバイスを受ける。
 - ・評価項目は、サービス基準、利用し易さ、選択肢の多さ、公正さ、資源の有効利用、苦情処理、補償に関して設定。
 - ・チャーター・マークとは、褒賞された機関がその証として事務用品や車両への使用を許されるロゴマークのこと（右図参照）
 - ・最良事例とのベンチマーク比較が行われる。
 - ・現場担当者の士気高揚が図られる。



Awarded for excellence

・よき人材投資者制度（Investors in People）

- ・組織目標を達成するため、職員訓練・開発向けの投資を効率的に行う基準。
- ・組織トップによる全職員の訓練の保証、職員に応じた訓練・開発、全雇用期間を通じた訓

練、訓練による組織全体の効果測定という4つの原則で構成される。

- ・基準に合致した組織は、よき人材投資者として認定され、ロゴマークの使用が許される。

- ・ ISO9000

- ・ 国際標準化機構 (ISO) の品質保証規格。1987年に英米規格をベースに制定。EC域内での商取引にはこの規格の取得が必要条件とされる場合が多い。
- ・ 事業所の品質管理システムそのものを審査登録機関が検査し、品質保証システムが適切に機能していることを保証。
- ・ 1987年に英米規格をベースに制定。

- ・ 優良ビジネスモデル (Business Excellence Model)

- ・ 品質マネジメント欧州財団 (European Foundation for Quality Management) と欧州企業200社が開発した組織パフォーマンスを継続的に改善するためのマネジメントモデル。官民を通じて広く用いられている。
- ・ 良好な事業成果を実現するための経営方針・戦略、人事・資源・手続管理におけるリーダーシップが顧客満足、職員満足、社会インパクトをもたらすという考えに基づく。
- ・ 公的部門比較プロジェクト (Public Sector Benchmarking Project) では、このモデルを用いて業績 (performance) の改善が図られる。

e) 公的部門の能力向上・確保

労働党政権は、民間部門が常に公的部門よりも効率的で効果的であるとの考えをとらず、官民間問わずよりよいサービスを提供できる部門が担うべきであるとの考え方をとっている。公的部門が競争的で十分に機能するように、良質な人材の確保、職員の能力開発・訓練のための取り組みが必要であるとしている。最前線の実務担当者の提案も改革に反映されるべきであるとして、実務担当者と幹部職員の定期的会合が開催されている。給与及び給与以外の形で業績に応じたインセンティブ強化が一部で導入されている。また、公務員ポストは、最適な人材を確保するため民間も含めて広く候補者が応募、選考されることが必要であるとされている。一方、女性、少数グループ等特定グループについては、採用目標設定を設定しその雇用拡大に努めている。

f) ベストバリュー (Best Value)

地方自治体についても、マネジメントの改革による行政の現代化の取り組みが行われている。1998年3月に公表された「地方政府の現代化」白書 (Modernising Local Government) の中で、地方政府のサービスを向上させるための取り組みとしてベストバリュー (Best Value) を位置づけ。保守党の強制競争入札制度 (Compulsory Competitive Tendering (CCT)) は廃止。サービス改善を図るため、業績指標 (performance indicators) を設定。一部は全国統一のもの、一部は各地方に応じた指標を設定。業績指標は、最低限の内容として、全自治体の上位4分の1レベルの達成を目標とする品質目標 (quality targets) と費用・効率目標 (cost and efficiency targets)、それらに対応した年次目標 (annual targets) を設定しなければならない。地方自治体は、毎年、年次業績計画 (Performance Plans) を作成。年次業績計画を実際的なものとするため、外部監査が導入され、計画の実施状況についての毎年の監査と定期的な監察が行われる。業績改善に失敗した地方自治体に対しては、中央政府が介入。

こうした政府の現代化政策の中核をなすのが、PSAs を中心とする政策評価システムである。政策評価システムは、重要なことは国民の利益であり、官か民か等といった方法論ではないという結果を強調するブレア政権の基本的考え方を反映し、改革の中心として導入されたものである。そこで、以下では、英国における政策評価システム導入の経緯を説明する。

まず、ブレア政権は政策評価システム導入に先立って、1997年夏に包括的支出レビュー（Comprehensive Spending Review）として政府の全支出の見直しに着手し、政府の目標の達成にどのように貢献するのかを決めるために、30に及ぶ各省庁の目的、政策、そして歳出計画についてゼロベースでの見直しを行った。その成果は2度にわたって公表されることとなる。第1段階は1998年6月に、まず経済財政戦略報告書（Economic and Fiscal Strategy Report）として公表され、3ヶ年にわたる歳出総額の決定や歳出の計画と管理に関する新たなシステムの導入の方針が明らかにされる。具体的には、政府支出は今後3年間は実質2.25%の伸びに抑えること、国家歳出を、DEL⁶⁷とAME⁶⁸に区分すること、経常支出と投資支出に区分すること、省庁ごとに3ヶ年の歳出の枠組みを定めること、不要となった資産を売却・処分することが定められた。

第2段階は、改革への投資を実現するために、各省庁毎の歳出計画を作成することである。これは、その翌月の1998年7月に「英国の行政サービスの現代化：改革への投資 包括的歳出レビュー（以下「CSR」という。）」白書（Modern Public Services for Britain：Investing in Reform Comprehensive Spending Review：New Public Spending Plans 1999-2002）⁶⁹が財務省から議会へ提出されることで実現される。CSRでは、先の経済財政戦略報告書の方針に基づき、各省庁ごとに、1999～2001年までの、経常支出・投資支出、DEL・AMEの具体的な数値を提示するとともに、政府全体の目的及び各省庁の目的と目標を設定することによって、政府の優先度の高い政策がどのように実現されるのかを説明している（詳しくは後述）。CSRを公表するに当たり、ブレア首相は以下のように述べている。

「政府は英国を住みやすい国とするために選挙によって委任されている。（中略）しかし、景気動向によってはその全てが実現可能となるわけではない。そのためにも、財政に関する賢明なアプローチが必要なのである。我々は、選挙以来絶えず厳格な歳出計画に固執してきた。そして、我々は、議会全体に向けて2つの財政規律を保持するだろう。この政府は、支払うことのできる分だけを支出するのであり、特別な成果を達成するために賢明に支出するのである。この白書は、今後3年間の各省庁の全体計画と歳出に対する政府の新

⁶⁷ Departmental Expenditure Limit の略。向こう3年間の歳出枠を決める仕組み。そのねらいは、社会保障費のような変動が激しい費用と切り離すことにより、省庁の中心的な目標を実現するための資源が安定的に供給されること、3年間の歳出総額の範囲内での厳格なプログラム管理を省庁側に課することで安易な歳出増加を抑えること、の2つがあるとされる。よって、DELは単年度の歳出に余剰が出た場合には翌年度に繰り越しが可能であるが、単年度に不足が生じた場合に前倒しを認めるものではない。

⁶⁸ Annually Managed Expenditure の略。DELに含まれない単年度の歳出項目で、外的要因により大きく変動することが予想される社会保障費、利払費、EU共通農業経費等が含まれる。なお、英国ではCSRと平行して単年度毎の予算編成も行われるが、これは主にAMEの調整であり、DELについては若干の微修正を除き、CSRにより固定されており、単年度予算によって大きな影響を受けることはない。

⁶⁹ 「改革への投資」白書は、政府の目標と各省庁の3ヶ年の歳出計画の大枠を定めるものであり、一般にはCSR又は「包括的歳出レビュー」等と呼ばれることが多い。後述する2000SRもCSRの改訂版。これにより、3ヶ年の歳出枠が確実に定められる一方で、長期計画やマネジメントの面においては予算運営の柔軟性が確保されるというメリットがあると財務省は指摘している（2000SR）。

たな戦略的アプローチを定めるものである。(中略)我々の目的は、資金を優先度の高いものに配分すること；資金が上手に支出されるように政策が変更されること；省庁が、行政サービスを改善し、ともによりよく働くことを保証すること：不必要で無駄な支出は削減すること、である。」

更に CSR によってその導入が提言された、いわゆる政策評価システムに対応するものとして、同年 12 月には、「行政サービス協約」(Public Service Agreements) が公表され、「改革への投資」白書で定められた支出を用いて 3 年間で目指すべき達成目標 (Targets) が設定された。

また、1999 年 3 月に、「行政サービス協約」の補足を行うとともに、達成目標の達成状況の尺度 (measures) を定めた「アウトプット・業績分析」(Output and Performance Analyses) を公表した。

1999 年 3 月には、「行政サービス協約」に定められた達成目標を達成するための資本投資・資産管理戦略が「省庁別投資戦略」(Departmental Investment Strategies) としてまとめられ公表された。これによって 3 ヶ年の歳出目標と連動した形で個々の施策別目標を設定し、それを達成するための詳細な投資計画が策定されることとなり、政策評価制度の基本的枠組みは一応の完成を見た。

この英国の政策評価システムは、CSR と連動する形で PSAs を中心に 3 年間ごとに見直しが行われることとなり、現在、評価は 2 巡目のサイクルに入っているところである (表 2 参照)⁷⁰。これら一連の改革は、成文法の国ではないという英国の事情を反映して、法律等による確固たる制度化が図られている訳ではなく、段階的に、かつ、微修正を伴いながら展開されている。このように制度の枠組みを予め固定するのではなく、運用状況に応じて柔軟に制度を見直していく改革方式は、規則等による厳格な管理を重視するウェーバー型システムとの対比で NPM の重要な要素であると言えよう。

表 2 英国における業績評価システム関連年表 (ブレア政権以降)

1997 年 5 月	ブレア労働党政権成立
1998 年 7 月	包括的歳出レビュー (Comprehensive Spending Review) 公表 政府全体目標 (objectives) の設定 持続的成長と雇用 公正さと機会均等 効率的・近代的公的サービス 3 年間の省庁別支出上限の設定 省庁別の目的 (aims) と目標 (objectives) の設定
12 月	行政サービス協約 (Public Service Agreements) 公表 各省庁の目標ごとに達成目標 (targets) を設定。 * 1999 年 3 月に補足を公表
1999 年 3 月	アウトプット・業績分析 (Output and Performance Analyses) 公表 達成目標の尺度 (measures) として指標 (indicators) を設定。 同時に達成目標を見直し。

⁷⁰ 区別のため、以下では 1998 年作成の PSAs を第 1 次 PSAs とし、2000 年策定の PSAs を第 2 次 PSAs という。

4月	省庁別投資戦略 (Departmental Investment Strategies) 公表 達成目標を達成するための資本投資・資産管理戦略を設定。 PSAs と OPAs で定められた達成目標と指標の関係を整理。
2000年 4月	各省庁年次業績報告 (Annual Report) 公表 各省庁ごとに達成目標の達成状況を報告。
7月	2000年度歳出レビュー (2000 Spending Review) 公表 CSR を見直し、新たな歳出3ヶ年計画を策定 政府全体目標の再編 機会の均等 責任ある安全なコミュニティの構築 生産性の向上と持続可能な成長 英国の国際的役割の保持 資源会計予算の全面導入
	新行政サービス協約 (Public Service Agreements) 公表 業績目標の簡素化
11月	サービス提供合意 (Service Delivery Agreements) 公表 OPA と PSAs の一部を統合し、達成目標の達成方法を記述 新省庁別投資戦略 (Departmental Investment Strategies) 公表
12月	技術的合意 (Technical Agreement) 公表 (環境・交通・地域省 ⁷¹) 達成目標の指標の測定方法の詳細を記述

3. 政策評価の枠組み

英国の政策評価の中心的部分である「行政サービス協約」について、達成目標 (PSA Targets) を中心として詳説する。

(1) 行政サービス協約 (PSAs) に対する基本認識

PSAs は、CSR を受ける形で、1998年12月に白書の形をとって財務省から議会に提出された。その性格は、政府の全分野の目標 (objectives) に対応した達成目標 (targets) を初めて定量的に公表し、政府の現代化、改革を宣言したものであり、ブレア首相は PSAs の意義を以下のように述べている。

「PSAs は、CSR で提供された資源に対して我々が何を実現するのかを定めている。将来の要求を満たすためには行政サービスの現代化と改革が必要であるが、その行政サービス全般について初めて目標を設定している。過去においては、しばしば政府は、市民が資金、人材、そして政策の見返りとして何を求めるのかではなく、行政サービスにどのようなものを注ぎ込むのかにコミットしてきた。それが真の問題である。市民は、よく仕事をし、真のニーズを満たし、国民のお金を公正かつ効率的に利用するような現代的なサービスを期待しているのである。それ故、PSAs は各省庁の目標、目的、そして、具体的な指標を通じてどのような時間軸で何をどの程度成し遂げるのかを示すのであ

⁷¹ 環境・交通・地域省 (Department of Environment, Transport and the Regions (DETR)) は、2001年6月の第二次ブレア政権の発足に伴う省庁再編により、Department for Transport, Local Government and the Regions (DTLR) と Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) に再編されている。

る。」

PSAs の冒頭では、ブレア政権が掲げる政府の現代化と改革に PSAs がどのように貢献するのかを 成果の重視 (Focusing on results) 効率性の改善 (Improving efficiency) 公共サービスの測定 (Measuring what public services deliver) よりよい政府の実現 (Better government) の点から説明している (表3 参照)。つまり、公共サービスの提供に当たり、ブレア政権では、それぞれの行政サービスがどのように効率的に実施され、それによってどのような成果が生まれたかを重視し、そのための仕組みとして、政府の業績測定を実践すると謳っている。また、複雑化する行政ニーズに対応するためには、省庁横断的な課題について一体的に取り組む必要があるとし、PSAs においても、刑事司法システム、違法薬物対策、児童育成という政府の重要課題については共通目標を定めている。

ここで PSAs の協約 (agreement) とは、法的な意味での契約ではなく、直接的には各省庁と財務省の間で業績達成目標に関して協約するという意味であるが、究極的には各省庁が PSAs に従って行政サービスを提供するという国民との間の協約事項であるというように捉えるべきであろう。PSAs の冒頭では、業績測定を行い、それを公表することにより、政府の議会に対する、また、国民に対する説明責任の在り方を大きく変えるものであるとの認識を示していることはその現れである。

表3 PSAs が政府の現代化にどのように貢献するのか。

成果の重視 (Focusing on results)

予算額や職員数によってサービス供給に必要な投入 (inputs) を計測することができるが、それによって何が達成されたかまでは示されない。導入した施策の数や成立した法律の数は改革が実現に近づいたことを示す重要な指標とされるが、それらは政府が必要と考えているだけのことであり、本当に重要なのは、公的サービスの効果であり効率である。これこそが人々の生活の質を変えるものである。

行政サービス協約で公表される達成目標は、新しいタイプのものである。これらは、できる限り、保健や教育の改善や犯罪の減少等のように税金の使途として目的された最終的な成果として、あるいは少人数学級や入院順番待ちの削減、迅速な司法手続き等のようにサービス水準として、表現されている。政府は、可能な限り結果 (outputs) と関連付けつつ、具体的で、計測可能で、実現可能で、関係性があり、時機に即した達成目標を設定している。更に、この新しい取り組みを通じて、目標設定が向上・改善されていくことが期待されている。

効率性の向上 (Improving efficiency)

政府の新たな取り組みによって、公的機関の効率性の向上と生産性 - すなわち、財政投資によって生み出されるサービスの質と量 - の向上がより容易に達成される。政府にとっての最重要課題は、経済成長と経済活動における機会保障のための適切な環境を用意することであり、公的機関の業務運営効率を向上することによって、国民の税金が1ポンドに至るまで効率的かつ効果的に政府目標を実現するために用いられるような政策を樹立することである。

公的サービスの測定 (Measuring what public services deliver)

政府の政策の多くは、経済動向と社会福祉の改善を追求するものである。これらは、民間事

業者の産出（outputs）よりも客観的な測定が困難である。しかしながら、政府はできる限り、最終成果やサービス水準と関連のある達成目標を設定している。もちろん、そのうちいくつかは、構成要因が明確になり、よりよい情報が得られるにしたがって、運用技術という面から改善が必要となっていくであろう。

よりよい政府に向けて（Better government）

政府が提供するサービスは、刑事司法システムのように行政管轄を超え、関係省庁の協働を必要とする場合がある。その場合には、組織横断的に公的セクター全体の資源投入が政府目標（goals）を実現するために重点化される。重要なステップとして、政府は、刑事司法システム、違法薬物対策、児童育成という3つの横断的な「行政サービス協約」を公表する。その中で、複数の組織に関係する施策について、複数省庁を横断する目標、達成目標、投入資源（resources）が共同で定められている。その他にも、いくつかの省庁が共同達成目標（shared targets）を設定している。そこでは、社会的疎外や女性問題のように横断的課題として対処するため、共同して施策を講じ、個別の達成目標の実現に向けた努力が行われている。

（2）PSAsの作成プロセス

PSAsの作成は、財務省が作成するガイダンスノート等に従って各省庁が原案を作成するが、その後は財務省と各省庁で段階的な協議⁷²が行われ、最終的には財務大臣が委員長を務める公的サービス及び支出関係閣僚会議（Ministerial Committee on Public Services and Public Expenditure; PSX）⁷³で各省大臣との協議が行われて公表されるというプロセスを経る。このように、PSAsの作成プロセスは財務省が非常に大きな影響を及ぼしているが、これは、PSAsが基本的に従来の予算編成プロセスの枠組みを利用して進められているからである⁷⁴。

（3）行政サービス協約（PSAs）の構成

PSAsは、各省庁別に、目的（aims）、目標（objectives）、投入資源（resources）、業績（performance）と効率性（efficiency）の達成目標（targets）と関係新規施策（policy initiatives）という重要な情報を1つの文書にまとめ記述している。その対象期間は、CSRと整合性を取る形で1999年から2001年としている。

目的（aims）と目標（objectives）

各々のPSAsは、最初に当該省庁の目的（aims）・目標（objectives）と、場合により、横断的分野の目的・目標が記述される。以下の3つの政府全体の目標を勘案し、各省庁はCSRにおいて新しい目的と目標を定めている。

- ・持続的成長と雇用

⁷² 草案作成後、各省庁と財務省の歳出担当チーム（Expenditure Divisions; EDs）の協議。各歳出担当チームから一般歳出政策チーム（General Expenditure Policy Division; GEP）への情報集約・チェック。GEPから主計大臣、PSXへの報告。重要な点に関するPSXと各省大臣との折衝、というプロセスを経る（稲継(2000)）。この点は、日本の予算作成過程と類似している。

⁷³ 財務大臣、大法官、下院院内総務・枢密院議長、財務政務次官・院内筆頭幹事、内閣府担当大臣、上院院内総務・国璽尚書・女性担当大臣、財務省主計大臣、ランカスター公領大臣で構成。

⁷⁴ 稲継（2000）

- ・公平性と機会の保障
- ・効率的で現代的な公的サービス

この目的と目標は投入資源の配分決定の出発点であり、また、業績及び運営効率の達成目標を定める際の基礎となり、ひいては全体として現政権の施政方針を構成するとされる。なお、「目的」とは、当該省庁の役割を1文にまとめたものであり、「目標」とは、省庁の業務全般について作成された高次の目標のことであるとされる。

投入資源 (resources)

この項では、CSRで配分された投入資源が主要なプログラム単位でDELとAMEに区分して記述される。なお、次に記述する業績達成目標と整合のとれた予算項目は必ずしも設定されておらず、ある費目の予算が複数の業績達成目標の実現に貢献したり、複数の異なる費目の予算が1つの業績達成目標に関係したりする等、予算と業績達成目標の関係を整合的に理解することは困難である⁷⁵。なお、投入資源に関する記述は2001年度から2004年度を対象期間とする新PSAsでは削除されている。

業績達成目標 (performance targets)

各々のPSAsには、目的や目標の実現に寄与する主要な業績達成目標 (performance targets) が定められる。また、CSRで定められた主要な目標や業務効率化を実現するための政府全体戦略に、これらの目的や目標がどのように貢献するかが記述される。これらの達成目標はPSAsの核心部分であり、第1次PSAsでは全省庁で約600の目標が定められた。その設定に当たっては、できる限りSMART (Specific (具体的)、Measurable (測定可能)、Achievable (実現可能)、Relevant and Timed (関連性とよいタイミング)) なものとし、アウトカムに焦点を当てたものとするのが要請されている。そうでない場合には、政府の現代化と改革の取り組みに応じて修正されることとなる。

業務運営効率の向上 (productivity of its operation)

効率的で現代的な公的サービスの提供は政府の業務効率改善の中心的部分であり、PSAsはそれを推進するための革新的な施策を定めている。利用可能な資源の範囲で最大限の効果を確保するため、公的機関の一層の効率化が追求されている。

このため、PSAsは、公的サービス全体に共通する特定の生産性向上の達成目標を含んでいる。各省庁は主要な業務成果 (outputs) を1つ1つ計測し、常に水準の高いサービスを適正価格で提供しよう努めなければならないとされ、そのため、各省庁は、よりよい効率計測方法を開発し、より多くの事務分野に広げていくことになっている。更に、個別指標を統合し、それぞれの省庁の全体効率の向上を示す指標が検討されることとされている。

業務運営効率の向上の観点から取り組むべき課題として、PSAsでは、不正行為の削減、よりよいサービス、電子政府、病気休暇の削減、調達の改善、革新的プロジェクトと迅速に応える利用者サービス、資産売却の7項目を挙げている。なお、業務運営効率の向上に関する項目はPSAsを簡素化するという観点から、新PSAsでは削除され、新たに設けられたSDAsの中で記述されている。

(4) モニタリング・プロセス

PSAsの公表によりシステムが完成した訳ではなく、あくまで出発点に過ぎず、その実効

⁷⁵ 財務省(2001)

性を確保するためには PSAs の定期的な進捗状況の管理が重要となる。そのための仕組みとして、PSAs では以下のような仕組みを採用している。

- ・ 四半期ごとに財務大臣が委員長を務める行政サービス及び支出関係閣僚会議（PSX）に各達成目標の進捗状況を報告する⁷⁶
- ・ 半年ごとに PSX 若しくは財務省主計大臣⁷⁷と関係する閣僚が主要な達成目標について議論する
- ・ 毎年、進捗状況を取りまとめて年次業績報告書として公表する

（５）「行政サービス協約」以降の取り組み

アウトプット・業績分析（Output and Performance Analyses: OPAs）

前述のとおり、PSAs の公表は第一歩にしかすぎず、達成目標を設定した後は、その実現のためには、監視と報告が重要である。このため、PSAs では各目標毎の業績達成目標の測定指標を体系的にとりまとめることが予告された。

これを受け、1999年3月に財務省からアウトプット・業績分析（OPAs）が公表されたが、その構成は以下の通りである。

- ・ 省庁の目標
- ・ 各目標毎の業績達成目標
- ・ 業績達成目標の進捗状況を測定するための指標
- ・ 組織の効率性を示すための PSA 生産性目標に対する業績

しかし、OPAs は財務省がその前文において認めていたように、その構造は開発途上で、今後改善の余地があるものとして留保条件付きで公表されたため、例えば、PSA 生産性目標の全てを含んでいなかったり、個々の業績達成目標と測定指標の対応関係が不明確であったり、単純に PSAs の業績達成目標を再掲載しただけの指標も多く、当初意図していたほどの効果を上げた訳ではなかった。このため、次期 PSAs 体系下では、SDAs 等によって発展的に解消されることとなる。

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

省庁別投資戦略（DISs）は、CSR を受け、各省庁が目標（objectives）達成のために効率よく資本投資・資産管理を行っていく方法を示すものであり、財務省が作成する総論部分と各省庁が作成する部分からなる。経済・財政戦略報告（EFSR）で記述されているとおり、省庁別投資戦略（DISs）は財務省が承認し、3月に公表された。各々の投資戦略は、対応する PSAs の一部とされる。

達成目標の効率的達成のための投資戦略として、情報化、PPPs（Public/Private Partnerships）優先順位の明確化、投資・運用リスク分析、委任システム、調達方法改善、保有資産の利用・売却等が上げられている。なお、DISs では OPAs を細かくする形で付表により業績達成目標と測定指標との対応関係を整理しているが、測定指標の内容が改善されたわけではなく、OPAs と同様にこの部分については SDAs 等に再編されることとなる。

年次業績報告の作成

各省庁では、PSAs に基づく業績達成目標の達成状況を毎年、年次業績報告の形でとりま

⁷⁶ まず、財務省の歳出担当チーム（Spending Teams）が各省庁へ出向き、各目標達成の進捗状況について情報収集し、それを財務省内部のGEPで評価・分析し、報告書を作成してPSXへ報告するという手順を踏まえる（稲継（2000））。

⁷⁷ 目標の重要度に応じてPSXが主計大臣と調整する建前であるが、実際には殆ど主計大臣に調整権限が委任されている（稲継（2000））。

とめることとされており、1999年に公表されたPSAsに対応する最初の業績報告は、2000年4月に議会へ提出された。これにより、CSR - PSAs - OPAs - DISs という英国における第1次政策評価体系は一応完結することとなる。

なお、一連の政策評価体系の策定プロセスにおいては、業績達成目標の設定やモニタリング・プロセスにおいて財務省が実質主導していることから、財務省がかなりの権限を有していると見られている⁷⁸。こうした状況に対して、議会下院の財務理事会では、業績達成目標の達成状況は各省庁ごとに行われているが、将来的には達成状況に対する評価については議会に対して説明責任を有している第三者機関（会計検査院（NAO）等）が行うべきであると指摘している⁷⁹。

4．新たなPSAs体系について

CSRに始まる一連の政策評価体系は、その目標期間を2001年までの3ヶ年としていることから、2001年以降の新たな評価体系を構築する必要がある。このため、英国では、CSR等の作成後、次の体系構築に向けた作業が開始され、CSRに相当するものとして、まず「2000年度歳出レビュー」(Spending Review 2000: New Public Spending Plans 2001-2004 Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security for All)白書が2000年7月に公表された。また、新PSAsはこの2000SRと同時期に公表され、更にPSAを補完し、OPAsを発展させたサービス提供合意(Spending Review: Service Delivery Agreements 2001-2004)が公表される等、矢継ぎ早に新たな文書が姿を現すこととなる。以下では、2000SR以下の新たな体系がCSR等の改善を加えたものとして公表されていることから、両者の相違点やその背景を中心に説明することとする(次頁図1参照)。

(1) 2000年度歳出レビューの策定

前回の包括的歳出レビュー(Comprehensive Spending Review (1998))の対象期間が2001-02年までであることから、これを引き継ぐ形で財務省が白書としてとりまとめ、2000年7月に議会へ提出された。その計画対象期間は2001-02年から2003-04年とされており、CSRの最終年度が2000SRの開始年度と重なることとなる⁸⁰。

CSRは、全省庁の目的や目標を包括的に見直し、歳出プログラムについても全てゼロベースから分析を行ったものであり、こうした規模の歳出見直しは未だかつて実施されたことがないと財務省が評しているが、2000SRでは個々の計画やプログラムについて1つ1つゼロベースから見直すのではなく、CSRをベースとしながら、必要な項目について見直しを加えるという形で作成されたとしている。

政府全体の主要目標(key objectives)としては、CSRで定められた主要目標に代えて以下の4つを設定し、この主要目標に整合する形で各省庁の予算配分の大枠が決められていくこととなるが、2000SRでは、3ヶ年の歳出の増加額のうち50%以上が教育・医療分野へ、20%が交通・住宅・法秩序の維持関連へ配分されていることが特徴的である。

・全ての人に対する機会の増進(教育、雇用等)

⁷⁸ 平成13年度に行った財務省関係者へのインタビューによれば、財務省自身は、PSAsの項目が決定すれば各省庁はそれを盾に予算要求できるので、全体として権限が強まったとは言えないとの見解を示しており、PSAs導入にはブラウン財務相の威光や影響力が大きな背景となっているとしている。

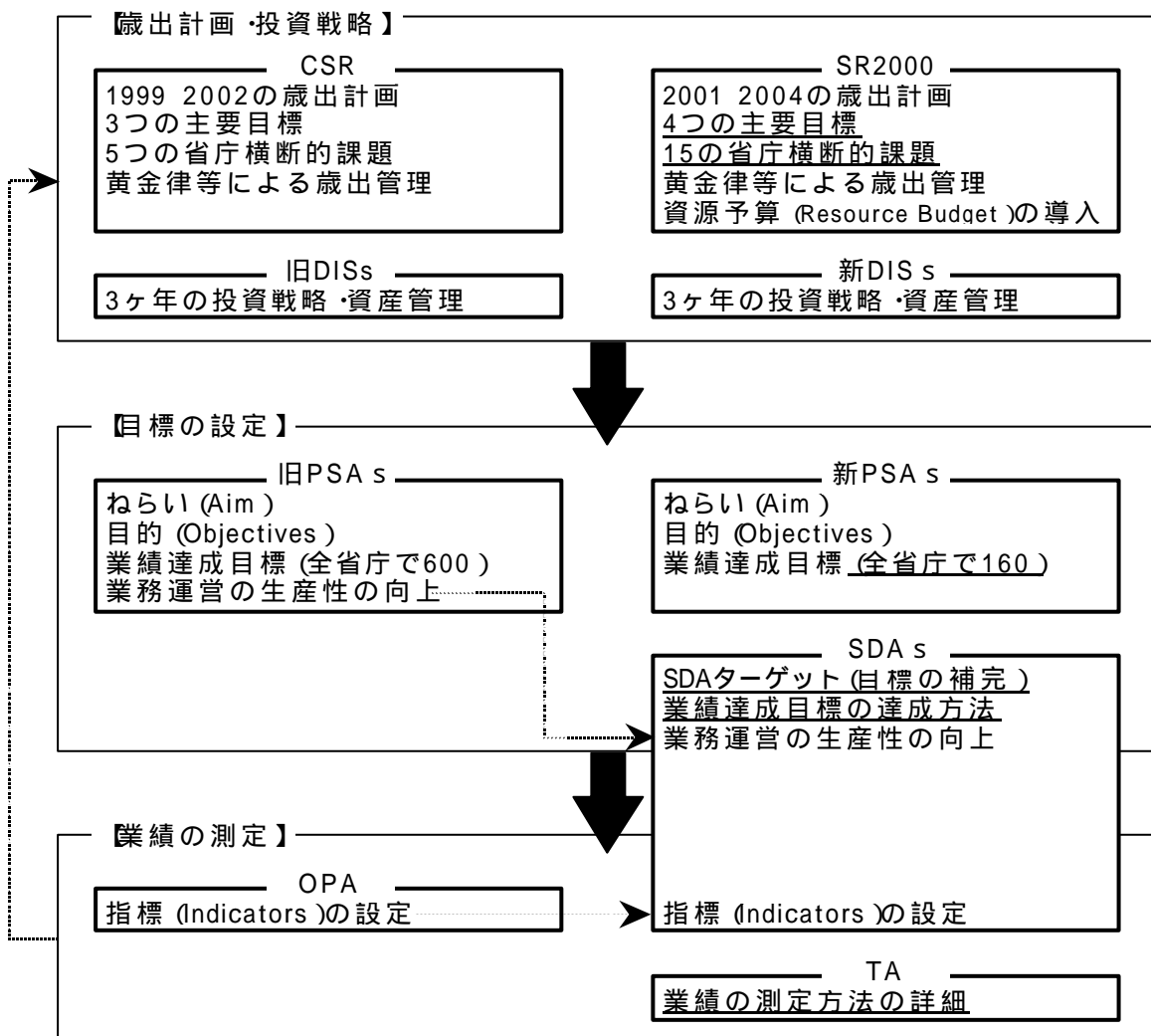
⁷⁹ HC73, 2000-2001, Treasury Committee Third Report, HM Treasury, January 2001

⁸⁰ 2000～2001年度の歳出計画は1999年度～2000年度の歳出から繰り越された未費消分を除き、影響を受けないとしている。この意味では、2000SRは2002年度～2004年度までの歳出計画とみることができる。

- ・責任のある安全な社会の構築（警察、国民医療制度（National Health Service）⁸¹等）
- ・生産性の向上と持続可能な成長（交通、科学等）
- ・英国の国際的な地位の確保（国防、開発援助等）

こうした教育重視の予算編成は、ブレア政権が「大きな政府」でも「小さな政府」でもない「第三の道」を歩んでおり、従来型の福祉型国家を目指して個人を保護するのではなく、教育という人材育成の基礎的分野に積極的に投資を行うことにより、自助能力の高い個人を育成しようとするブレア政権の中心的政策を体現しているものである。このように、英国においては政権党の公約が予算編成に大きく影響を与えることから、予算編成と政策評価のリンクは必ずしも明確ではない。

図1 英国の政策評価制度 (1998年と2000年の比較)



(注) CSR (Comprehensive Spending Review), 2000 SR (Spending Review 2000), PSAs (Public Service Agreements), OPAs (Output and Performance Analyses), SDAs (Service Delivery Agreements), TA (Technical Agreement)

⁸¹ 1946年に始まる一連の法律によって創設された英国の医療サービス・システム。医療にかかる経費を税金で賄うことにより、無料又は低廉な価格で国民にサービスを提供する。略称はNHS。(英米法辞典(1991))

2000 SR⁸²の新たな特徴は以下の通りである。

SDAsの策定（詳細は後述）

第1次PSAsは業績達成目標の数が全省庁で600以上にものぼっていたが、こうした細かな目標設定は、

- ・政府が何を達成しようとしているかの戦略的メッセージを不明確にする
- ・運営上の優先度が明らかでない
- ・施策の実施に当たり近視眼的になるおそれがある

との反省から、第1次PSAsの業績達成目標の数を大幅に削減し（全省庁で約160）、それを補完するものとして新たにサービス提供合意（SDAs）を作成することとした。PSAsとSDAsを分離することにより、「何が重要なのか」、「何を優先すべきか」、「その達成に向けてどのような過程が含まれてくるのか」といった点がより明らかにできることがその目的とされる。

省庁横断的な課題の見直し

省庁横断的課題については、CSRにおいても刑事司法システム、麻薬撲滅、児童育成の3分野の目標設定が行われていたが、2000 SRでは省庁横断的課題を更に以下の15分野まで拡大することとし、新たな業務調整、省庁のプログラムの焦点の再確認、プール予算等の面でより一層の展開に結びつくこととなったとしている。

貧困地域への対策、確かなスタートと5歳以下の者へのサービス、危機に立つ若者、雇用の安定、刑事裁判制度、犯罪削減、麻薬撲滅、生き生きとした社会、老人介護、地方対策、地方財政、科学技術、知的経済、紛争防止、核からの安全

資源会計の導入（詳細は後述）

2000 SRでは、資産の効率的活用を図る観点から、発生主義に基づく予算システムを導入し、資産の減価償却費や資本コストを明確化することとしている。なお、資源会計の導入は1994年7月のグリーン・ペーパーによってその導入が提案されていたものであり、2001 - 2002年度の議会に対する予算書（Estimates）が資源ベースで提出されることにより、資源会計予算制度が完全導入される。

（2）新PSAsの公表

従来のPSAsと同様、ある期間内に政府が国民に何を提供するのかを具体的に明らかにするものであり、アカウントビリティの改善と業績・成果重視のマネジメントを目指す英国の政策評価制度の中核をなすものとしている。

財務省が各省庁に向けたガイドラインによれば、新PSAsの作成に当たり、

- ・政府が達成すべき主要な目標とそれを実現するための手段を明確に区別する
- ・より簡潔で、より戦略的で、より近づきやすいPSAsとする
- ・政府の現代化と公務員改革をできるだけ統合する

という観点から見直しを図ったとしている。特に、2番目の観点からは、PSAsを作成すべき省庁を主要な18省庁に限定しており、小規模な省庁についてはPSAsの代わりにSDAs

⁸² 狭義にはCSRや2000 SRは3ヶ年の歳出計画を指すが、広義にはPSAsやSDAs等の政策評価体系全体を指す場合もある。

の策定をもって代えることとしている。また、第1次 PSAs については、下院の財務理事会で財務省による各省庁への微細な介入（micro-manage）につながりかねないとの懸念が示されているように、詳細な事項まで定めすぎていたという嫌いが指摘されていたが、PSAs が簡素化されたことについて、後の下院財務理事会ではこれを評価すべき事項であるとしている⁸³。

このような見直しの結果、新 PSAs の構成は、目的（aim）、目標と業績達成目標（objectives and performance targets）責任者（Who is responsible for delivery?）という形に大幅に簡素化された。

新旧 PSAs の主な相違点は、先に述べた目標数の削減以外には、以下の通りである。

- ・アウトカムの一層の重視の傾向

アウトカム指標とアウトプット指標の区別は実際には困難であるが、第1次 PSAs では全体の約3分2がアウトカム指標であったとされる。アウトカム指標の重視は業績目標の数の削減にも結びつくため、新 PSAs ではこの割合を更に引き上げることとしている⁸⁴。

- ・説明責任の明確化

各省庁の業績に関して議会に対する最終的な説明責任を有するのは各省庁の大臣であり、この点を改めて確認するためのものと考えられる。なお、業績を達成する責務は各担当職員にあるので、各業績達成目標についても具体的な職員名を掲げるべきではないかとの指摘が議会でなされたが、この点に関しては、業績達成とその処遇に関する明確な基準がない中で、説明責任だけを負うことは困難であるとの反論がなされている。

- ・SDAs との整理

新 PSAs では、先に述べたとおり、業績達成目標の数を大幅に減らしており、その一部を新たに作成された SDAs に移行させることとしているが、両者の整理の仕方は、省庁の業務運営上重要な要素であり、効率性やバリュー・フォー・マネーの改善につながる業績目標は PSAs に含まれるように財務省ガイダンスにより要請されている。

なお、業績達成の結果と予算との関係については、両者を機械的にリンクさせるということは考えられていないが、その関係を巡っては議会でも度重なる議論を惹起している。将来的に業績と予算をどの程度までリンクするのかについては、政策評価の全体のシステムが未だ流動的であることから現時点では不明であるが、これまでのところは、業績達成状況は次期予算編成における参考すべき重要な情報である（例えば、業績が達成できなかった場合には、なぜその目標が達成できなかったのかの原因を明らかにし、その後の対策を検討する中で必要な予算額が決まるということになるが、業績達成状況はそのための重要な情報源となるという理解）という見方が一般的である。

（3）サービス提供合意（SDAs）の公表

PSAs を補強し、どのように業績達成目標が達成されるのか、どのように政府が現代化改

⁸³ HC73, 2000-2001, Treasury Committee Third Report, HM Treasury, January 2001。なお、財務委員会では CSR や PSAs が財務省の権限を強める結果となったが、これにより各省庁に対する必要以上の介入を招いているのではないかと、この懸念を頻りに指摘している。

⁸⁴ ガイドラインでは、一般の省庁の業績目標数は10以内、大規模な省庁では10～15程度、小規模な省庁では3～5程度とすべきとしているが、新 PSAs ではこれよりも若干多い目標が設定されている。

革を進めて目標を達成するのを示すことにより、今後3年間で各省庁が効率性と業績を改善するためのプランを提供するものとして、2000年11月にサービス提供合意(2000 Spending Review: Service Delivery Agreements 2001-2004)が議会に提出された。

SDAsは、1999年3月公表の「アウトプット・業績分析(Output and Performance Analyses)」を引き継ぎ、発展させた部分(以下のSDAsの構成のb)の部分)と内部マネジメント改革等に焦点を当てた第1次PSAsの「業務運営の生産性の向上」から移行した部分(同c)の部分以降)からなる。

OPAsは、保守党時代から資源会計予算(RAB)の導入と軌を一にして準備されたもので、その導入の提言は1994年の時点で既になされている。従って、本来、業績評価システムの一貫として準備されたものでないことから、PSAsとの整合性は先に述べたとおり必ずしも十分ではなかった。議会下院の財務委員会でも、PSAsとOPAsについて、次期PSAs公表時には両者の融合を図るべきであるとの指摘がなされており、この点を踏まえた改正がなされたと言えよう。

SDAsでは各業績達成目標に対応する指標(indicators)の設定のほか、各業績達成目標の具体的な実現方法、各業績達成目標を補完するSDAターゲットの設定等を定めている。また、環境・交通・地域省(Department of Environment, Transport and the Regions: DETR)では、2000年7月に公表されたレポート「生活の質が重要(Quality of Life Counts)」において各指標の実績値や統計データの概要等が別に整理されており、SDAsと相互に参照することにより、業績の測定について体系的な理解が可能となるよう工夫されている。

SDAsの構成

a) 説明責任(accountability)

SDAsは説明責任の表明から始まる。説明責任を有する大臣は、財務省と以下の点について合意したこととなる。

- ・省庁の高次の目標がどのように達成されるのか
- ・責任を負っている省庁の業績はどのように改善されるのか
- ・行政サービスの顧客のニーズにどのようにより密接に焦点を当てるのか
- ・省庁の人的資源やITが変化をもたらすためにどのように管理されるのか
- ・政府の現代化白書に合わせた政策形成を改善するためのステップと政策を支える基礎を改善するためのステップ

なお、先のPSAsの説明責任は基本的に大臣が負うこととされていたが、SDAsの場合は、閣外大臣の名前が記載されている場合が多い。

b) 成果の実現(Delivering key results)

PSAsで設定された業績達成目標が運営のレベルまでどのように落とし込まれていくかを記述する。PSAsでアウトカム目標が定められている場合には、アウトプット目標を定める場合もあるし、業績達成目標が包括的な場合には、複数の異なる部局がそれぞれ目標を定める場合もある。また、業績達成目標に関連する事項を全てこの項で記載するのではなく、必要に応じて省庁が独自に公表する報告書等と相互参照することも認められている。

そのほか、業績達成目標の進捗状況を測定するために利用する情報の有効性や情報の確認方法等も記載される場合がある。

なお、PSAsの作成が要請されていない小規模な省庁では、この部分が当該省庁の主要な業績達成目標となる。

c)業務の改善 (Improving performance)

業務改善のためのインセンティブ構造⁸⁵、バリュー・フォー・マネーや政府調達慣行の改善、不正の防止等内部マネジメント改革に関する目標と施策を記載する。

DETR では、以下の目標を掲げている。

- ・ 2004年3月までに全省的に「よりよいサービス (Better Quality Service)」プログラムを実現する。
- ・ サービス提供に当たり、年間2%以上のコスト改善を行い、絶えず 3E's (経済性 (economy) 効率性 (efficiency) 有効性 (effectiveness)) の改善を図る。
- ・ 未払い伝票の98%を30日以内に処理する。

d)消費者の重視 (Consumer focus)

消費者の行政への理解の増進と行政サービスが利用しやすいものとなるよう各種取り組み (消費者テスト、消費者のアクセス⁸⁶、チャーター・マーク⁸⁷等) を説明する。

DETR では、具体的に以下の目標を掲げていた。

- ・ 2001年3月までに DETR の提供するサービスについて利用者の満足度をデータ・ベース化し、2004年までにサービスを改善するための目標を設定・公表する。
- ・ 国民の代表者である議員からの手紙に対する返答期間を短縮する - 15営業日内の返答率を58% ('97年) から76% ('04年) とし、20営業日内の返答は90% ('04年) とする。

e)人事管理 (Managing people)

優良なサービスの提供のためには優秀な労働力が必要であるという観点から、政府の現代化白書や公務員改革の方針を活用して公務員をいかに現代化させるかといった人事管理上の施策 (給与システム、女性やマイノリティの採用、官民の人事交流、病欠の削減等) について説明している。

DETR では、具体的に以下の目標を掲げている。

- ・ 人事交流プログラムを充実させ、2005年までに100名の外部出向、年間10名の外部からの招聘を行う。
- ・ 病欠休暇を減らす。年平均病欠休暇を2001年12月に7.9日とし、2003年12月に6.9日にする。

f)電子政府 (Electronic government)

英国では2005年までに全てのサービスのオンライン化を図ることとしており、各省庁ごとのe-ビジネス戦略を説明している。

DETR では、2002年までに主要サービスの50%を、2005年までに100%を電子化することとしていた。

g)政策と戦略 (Policy and strategy)

優れた政策形成、調査及び分析が政府の現代化白書で強調されており、これを実現するための方策を説明している。

⁸⁵ 組織の業務を継続的に改善するためのマネジメント・モデルである優良モデル (Excellence Model) の活用や行政サービスのバリュー・フォー・マネーを確保するために廃止、内部改革、外注、市場テスト、民営化のいずれによってサービスを提供するかをチェックする「よりよいサービスプロジェクト (Better Quality Service)」の活用等が挙げられる。

⁸⁶ 業務時間外の行政サービスへのアクセスの改善等が指標として挙げられている。

⁸⁷ 行政サービスの向上を褒賞し、促進する制度。評価項目は、サービス基準、利用のしやすさ、選択肢の多さ、公正さ、資源の有効利用、苦情処理及び補償で、審査員からアドバイスを受ける。チャーター・マークとは褒賞された機関が使用を許されるロゴマークのこと。

DETR では、2004 年 3 月までに主要な政策に関わる評価プログラムを作成するとしていた。

(4) 技術的合意 (Technical Agreements) の策定

データの正確な収集、モニタリング、進捗状況の報告の基礎とし、透明性の向上を図るため、業績達成目標の測定方法の詳細を定めたもので、各省庁別に発表される。DETR では、PSAs の一部をなすものとして、2000 年 12 月に技術的合意 (Public Service Agreement 2001-04: Technical Agreement) として公表された。業績達成目標の測定方法に関する透明性と有効性の向上については、1999-2000 年度の財務委員会第 9 回報告でも指摘されており、これを踏まえての改善点であるといえる。

技術的協約では、OPAs では必ずしも明らかではなかった統計データの出所、データ収集方法、業績達成目標中の用語の正確な定義等を行うことにより、業績達成目標の達成状況を把握するための一助となるよう工夫されている。

(5) 省庁別投資戦略 (DISs) の策定

省庁別投資戦略については、PSAs を実現するための資本投資計画や資産管理方法が規定されている。ここでは、資産のストックとフローの関係の整理が重要であるとの認識に立ち、旧 DISs に比べストックの有効活用が詳細に整理されている。旧 DISs は CSR 作成後に作成されたが、新 DISs は 2000 SR の作成段階に組み込まれる形で一体的に草案が作成され、両者の整合性の確保に配慮したとしている。

財務省は効果的な資産管理を実施するためには、「総資産の数量化」、「サービス提供戦略と現有資産の調和」、「現有資産の分析と維持修繕の遅れの把握」、「資産の利用度の把握」、「不要資産の把握」を必要としている。そして公的分野への投資の重要性については、「公的資産は英国の全資産の 8 分の 1 を占め、公的分野への投資は、経済成長への影響、良質な公的サービスを供給するための資本ストックの創出等に重要な役割を果たしている」と説明し、長期保守党政権下での公的分野への投資額が減少していることを示したうえで、1997 年から投資目標 (インフラの改善、公的サービスの現代化、長期への焦点、資源と成果の結びつき、売却益の活用) 及び投資ルール (黄金律⁸⁸、持続可能な投資ルール⁸⁹) を策定し、公的分野に対する投資の改革 (会計 3 年度予算の作成、資本支出と経常支出の明確化、PSAs の導入、資源会計及び資源予算の導入、不要資産売却益のリサイクル、国家資産登録制度の導入) を実行しており、今後 3 年間で政府の純投資額を 2 倍以上 (£ 70 億 £ 180 億) にすることを提示した。

DISs では、各省庁の目標や長期戦略を達成する上での投資がどのような役割を果たしているのかについて整理されている。中でも、「維持修繕の遅れ等現有資産の状況や廃棄を含めた有効活用の方策」、「各業績目標に対応した新規投資計画と PFI の活用」、「現有資産を最大限に活用するプロセスと新規投資により value for money を実現する方法」について整理されていることが、2000 SR でも着目すべき点である。

⁸⁸ 景気循環を通じて、政府借入は投資目的に限定し、国債発行額は純投資額を超えてはならないと言う財政運営規律。

⁸⁹ 景気循環を通じて、ネットの公的債務残高の GDP 比は安定的かつ慎重な水準に維持するという財政運営規律。

(6) 資源会計・予算(RAB)の導入

財務管理の面からは、公会計に発生主義の導入を図ることを目的として、2001年度から資源会計予算が全面的に導入された⁹⁰。RABは1995年に白書(Better Accounting for Taxpayer's Money)でその導入が予定されていたものであり、資源会計予算の導入の効果を財務省は表4の通り整理しているが、その眼目は、政府の施政方針を各省庁の戦略や予算に関連付け、提供された行政サービスの効率性や有効性について議会へ報告することにより、次期の歳出見直しに反映させることであり、PSAs等を含めた全体の関係は、図2のとおり整理できる。

RABのうち資源予算は単年度予算編成に合わせて作成されるもので、公共歳出の計画及び管理の基礎として資源会計情報を利用する仕組みであり、その特徴は、

表4 RAB導入のメリット

議会にとってのメリット

- ・ 目的を達成するために資源がどのように使われているか、また、納税者が value for money の利益を享受しているかどうかについての詳細な情報を提供する。
- ・ 詳細でより焦点の絞られた情報により議会への説明責任が強化される。

政府にとってのメリット

- ・ 公共支出に関するより戦略的なアプローチの採用を可能とし、資源配分に関する意思決定のためによりよいデータを提供する。
- ・ より信頼性の高いデータを提供することにより消費と投資を区分する現在の財政枠組みを強化する。
- ・ 「政府の現代化」計画に貢献する。

各省庁にとってのメリット

- ・ 資源マネジメントを支援するコストと資産に関するより多くの情報を提供する。
- ・ 資源配分と資本支出を行政サービスの提供と関連づける。
- ・ 発生主義に基づき、活動に関する全コストを測定し、コストを記録する。
- ・ 資産がサービスを提供する期間にわたって配分される。
- ・ 債務者、債権者、株式、固定資産に関するマネジメントを改善するインセンティブを与える。

出典：HM Treasury (2001) “Managing Resources Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting”

- ・ 資源予算 (resource budget)⁹¹ と資本予算 (capital budget)⁹² の区別
- ・ 資本コストと減価償却費を計上
- ・ DEL と AME による歳出管理、
- ・ 発生主義の導入

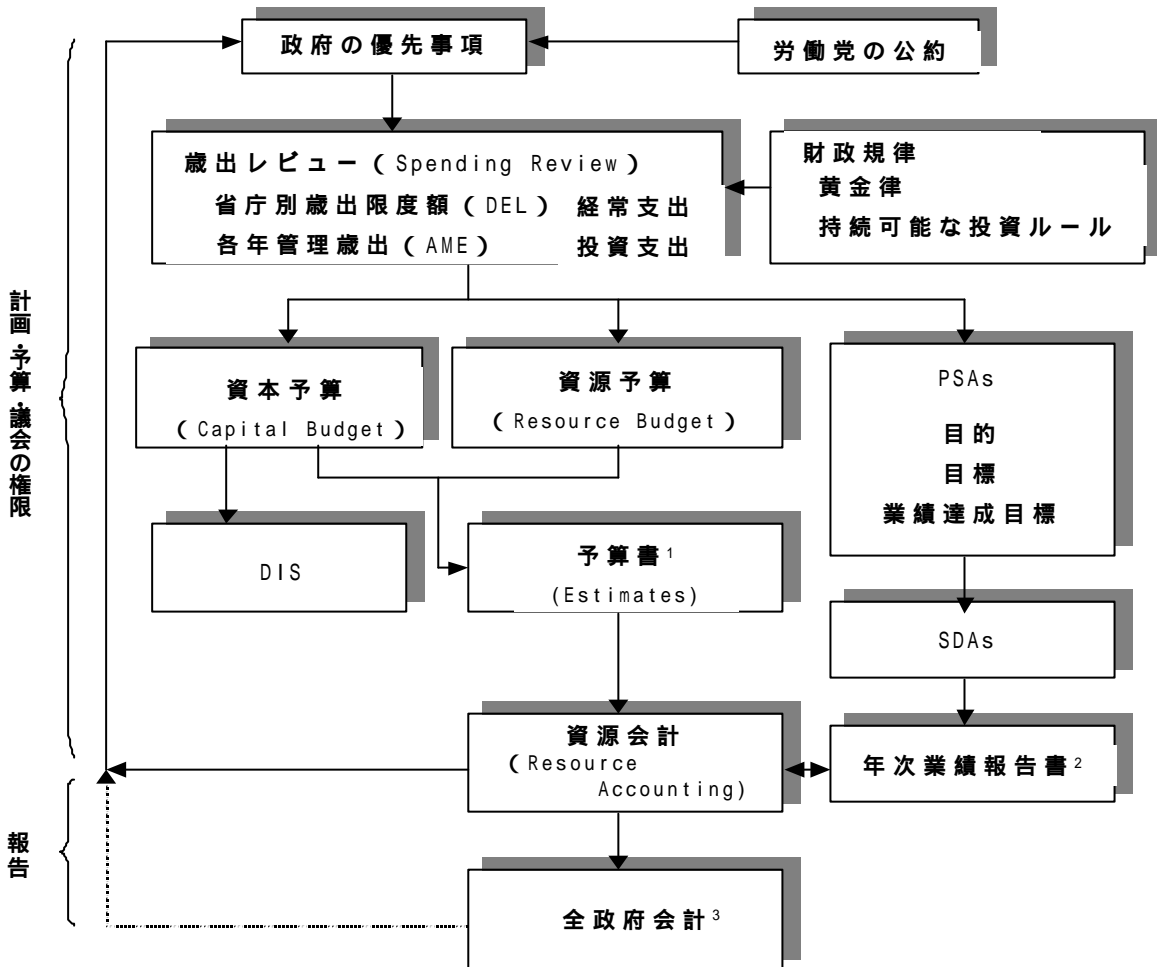
である。ただし、資本コストについては、帳簿上計上されるだけで実際の資金移動は

⁹⁰ RABのうち、資源会計は既に1999-00年度決算から導入されていたが、資源予算の導入は2000SRと2001年度予算書で初めて導入されることとなり、その意味で2001年度がRABが全面導入された最初の年となる。

⁹¹ 資源予算とは、資源会計予算制度としての意味と、資源予算制度を構成する費目の要素としての意味の2通りあるが、ここでは後者の意味で用いられている。後者の資源予算とは、プログラム実行のために必要な人件費等の管理費、賃料、資産に対する減価償却費と資本コスト(6%で計算)、引当金等からなる。

⁹² 資本予算は、全ての投資的支出と純貸出額からなる。

図2 英国における資源会計予算と他の計画体系との関係



- 1 2002年春から、予算書はPSAsとSDAsと一体のものとして省庁別計画の中に含まれる。
 - 2 2002年から、省庁は秋にPSAsとSDAsの業績達成状況を報告するために年次報告を作成し、それには前年度の資源会計の写しを含むものとする。
 - 3 2005-06には完全な全政府会計へと移行するため、中央政府会計が2003-04年から公表される。
- 出典：HM Treasury (2001) Managing Resources Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting

行われない⁹³。

一方、資源会計は各省庁毎の当該年度の財政状況を報告するためのものであり、既に先行して1999-00年度決算から導入されているが、その特徴は企業会計基準であるGAAP (Generally Accepted Accounting Practice) を基礎とした財務諸表の作成であり、こちらも資源予算と同様、発生主義原則に基づき減価償却費や資本コスト等の全費用 (Full cost) を算出することとされ、具体的には以下の書類で構成される⁹⁴。

- ・ 予算と決算の対比表

⁹³ ニュージーランドでは計上された資本コストについては実際の資金移動が伴い、所要額が国庫に留保される仕組みが確立されており、より厳格なコスト管理が行われている。

⁹⁴ 各書類の詳細については、建設省建設政策研究センター(1998)「社会資本と企業会計的手法に関する研究」PRC ノート第17号を参照。

予算と決算（実績）を発生主義ベースによる資源需要と実際の現金需要の両方について記載し、その差額と内訳を示すもの

- ・ 運営費用報告書

省庁の運営に要する費用を記載。民間企業の損益計算書に相当するが、政府の場合は利益計算の必要がないため、費用のみが記載される。

- ・ 貸借対照表

年度末における資産、負債、資本の総額を記載。

- ・ キャッシュ・フロー計算書

運営及び投資による現金の支出・収入を記載。

- ・ 省庁目的別資源報告書

各省庁の政策目的・目標別に要した資源の実績（費用）を記載。

なお、資源会計予算やDISsの導入により、各省庁が保有する資産の全費用の把握が容易になったことから、2000 SRを策定する際にも、国防省は財務省に対し防衛政策の重要性を説き支出増を図ったが、財務省は国防省の保有資産額の多さ、とりわけ遊休資産の多さを指摘し、予算に何らかの形で反映されたのではないかという見方もある。いずれにしても、業績情報を直接予算配分にリンクすることは困難であるとしても、各省庁側においては、今後投資戦略の立案に当たり相当程度コスト意識を持ちつつ資産管理、予算要求を行う必要性が高まっていくであろう。

5. まとめ

英国の業績測定システムについては、FMIの導入以降、失敗を繰り返しながら20年近くを経て現在の形へと発展してきている。そして、PSAsは過去の改革と異なり、説明責任、目的と目標、資源、業績目標そして生産性といった観点から政府の業務運営全般を1つの鎖のようにつなげながら体系的にまとめ上げている点を評価する向きもある⁹⁵。しかしながら、ブレア政権により導入されたPSAsについても、上述したとおり制度的微修正が繰り返されており、2002年からは将来計画を定める各省庁の計画書と過去の実績や成果についてまとめた報告書をそれぞれ作成する予定である等、今後ともシステムの段階的な変更が予定されており、正確な見取り図は未だ完成したとはいえない状況にある。

また、CSR、PSAs等の導入により政策形成過程における財務省の権力を強める結果となったという評価（C.タルボット・グラモーガン大学教授）PSAsが実現されるべき価値よりも過去の官僚的な書面主義やプロセス主義に陥る危険性を指摘する声（ケネス・クラーク下院議員）もある。

PSAsについては、業績達成目標の設定方法、業績測定の精度の向上、アウトカム指標に影響する第三因子の評価といった問題等解決すべき課題も多く、また、将来的に予算編成と業績の達成度合いをどのように、そしてどの程度関連づけていくべきかという点についても様々な見解がある⁹⁶。現時点では、RABの導入等によりコスト管理が重視されつつあるが、

⁹⁵ ピーター・ケンプ卿の議会証言（1999年5月17日）

⁹⁶ HC378, 1998-1999, Treasury Committee Seventh Report, Public Service Agreements, June 1999 においても、業績の達成・未達成と予算の増減額の間には機械的な公式というものはできないとしている。ただし、何らかの規準が設けられるべきであるという指摘がある。この点について、財務省は、単年度予算計画では、効率的なプログラムの実施によって歳出に余剰が生じてもそれは財務省が持っているという恐れを抱いていたが、DELによる3ヶ年の歳出計画の作成は、省庁に

未だこの点について明確な基準はなく、業績を達成するための担保手段も欠けている。このため、PSAs による政策評価体系が直ちに行政サービスの質を飛躍的に向上させるということは困難ではないかと考えられる。

しかしながら、PSAs を通じて政府の活動目標が国民にとって明らかになり、また、結果に対する議会や国民への説明責任が明確にされるという効果は大きなものがあると思われる。更には、業績測定手法が改善されることにより、より客観的な数値情報等を提供することにより、政策の正当性や妥当性に関する共通の議論をするためのベースとなることが期待されている。

サッチャー政権下で導入された様々な NPM 的的改革手法は、コスト意識の欠如という制度的欠陥を是正するためのパラダイムであり、基本的により少ない資金でよりよい行政サービス (more for less) を志向する改革であった。その意味では 3 E's の中でも効率性を最も重視した改革であると言える。一方、ブレア政権下で導入された CSR や PSAs による改革は、効率性 (efficiency) の達成を目指しながらも、アウトカムの実現による有効性 (effectiveness) の達成をも同時に成し遂げようとする改革であると言える^{97, 98}。

その意味で、英国における NPM 改革は更に新たな段階に進みつつあると言える。今後ともブレア政権がどのような展開を図るのか、注目していきたい。

効率性に向けたインセンティブを付与することになるとしてあり、業績の達成によるペナルティという心配はなくなっているという。

⁹⁷ サッチャー政権下の改革の中でも効率性と有効性が相反した事例として、教育水準を向上させるという目標達成のために成績の悪い生徒を退学させることが行われたが、これは犯罪の増加やコミュニティの治安悪化を招いたと言われる。ブレア首相はこのようなやり方を井の中の蛙大海を知らずと皮肉った。

⁹⁸ 有効性を重視するためには、行政サービスの顧客が何を望み、どの程度満足しているかを把握する必要がある。このため、ブレア政権では「利用者重視の公的サービス」の重視を政府の現代化白書で挙げており、その具体策として様々な国民から意見を聴くための「国民パネル (People's Panel)」の設置、消費者の見方を具体の計画に反映させることを任務とする「消費者のチャンピオン (Consumer Champion)」を任命している。

資料 1 - 環境・交通・地域省 (DETR) の 2001-04 年度歳出計画 (抄訳)

政府は、便利な交通、住み良い住宅、すばらしい環境、安全で健全な社会、自然の健全な利用といった手段を通して現在そして将来世代の生活の質を向上させている。このレビューは、以下の主要な投資と改革を示すものである。

- 交通システムへの投資を 2004 年までに年間 60 億ポンド以上増加する。交通 10 年計画は、道路混雑の緩和、便利な列車、地方交通の改善、ロンドンの交通の改善、地方道路の維持修繕を実現する。
- 2004 年までに 50 万戸の住宅を適正な水準へ引き上げる。劣悪な状態にある公営住宅の 3 分の 1 を改善し、2010 年までに、全ての公営住宅を適正な水準に引き上げる。
- 地方開発公社 (Regional Development Agencies) の役割を強化し、あらゆる地域での繁栄と雇用の増加を果たす。2010 年までに工場汚染地 (brownfield) の 17%以上を改良する。
- ビジネス分野のエネルギー効率の向上によりきれいな環境を実現し、燃料不足を緩和し、持続可能な廃棄物管理を実現するため自治体を支援し、家庭のリサイクル率を 17%に向上させる。
- 地方部へのアクセスを改善し、市場創設に努力する地方を支援する。

DETR は社会、環境及び経済に関する政府の目標を実現する中心的な存在である。その施策は、空気や飲料水をきれいにすること、我々が頼りにするコミュニティや住宅、交通施設等に及んでいる。DETR は、生活の質の向上と持続的な開発を実現するための中心的な存在である。

新たな財政の枠組みは、将来への投資に対する政府の強力な関与を明らかにしている。CSR は主要道路・地方道路、住宅等への過小投資の時代に幕を閉じた。このレビューは、向こう 3 年間で純投資を 60%増加することを明らかにしている。

持続可能な開発への投資

政府は、この増額された投資により最大の利益を得る必要がある。よって、歳出プログラムが納税者の value for money を実現し、全ての人に利益をもたらすことを保証するよう一連の改革が行われなければならない。この章では、DETR の所掌に属する持続可能な開発のための政策やプログラムについての概要を述べる。

交通分野への投資

このレビューはまもなく策定される新交通 10 年計画について最初の 3 年度分の歳出配分を行うものである。10 年計画では、我が国の交通施設の現代化を宣言するであろう。レビューは公共交通分野への投資の増加を実現している - 交通分野への投資は 2000 年度には 49 億ポンドから 2003 年度には 91 億ポンドへと増加する。10 年計画では、個人やビジネスに対し時間の浪費という多大なコストをもたらしている交通混雑の緩和に向け、特に都心部と幹線道路を中心にバランスのとれた投資を行うこととしている。この 10 年計画は、ビジネスチャンスを広げ、競争や生産性の拡大に大いに貢献をし、我が国の長期的な経済成長を支えるものとなる。

10 年計画は、地域の空気をきれいにし、温室効果ガスを削減するという国際的な公約を果たす上でも貢献するであろう。10 年計画で削減される二酸化炭素の量は 160 万トンに上る。これに加え、自動車業界は自発的に 400 万トンの削減に協力することとしている。道路への投資に際しては、交通混雑の緩和と同時に環境への配慮も行われるべきである。

歳出計画

DETR の歳出計画は、3 年間で実質 15%の増加を示している。住宅歳入補助会計に算入される毎年度の住宅関連支出 30 億ポンドは AME に含まれるため、この額は除外されている。

(£100 万)

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
交通	4,895	6,019	7,369	9,120
住宅と都市再生	4,462	5,664	6,361	7,000
環境、農村その他	1,384	1,510	1,785	1,730
DETR 主要プログラム総額	10,742	13,193	15,514	17,850
(経常分)	(4,305)	(5,124)	(5,573)	(5,663)
(投資分)	(6,437)	(8,070)	(9,941)	(12,187)

出典 : Prudent for a Purpose : Building Opportunity and Security for All
2000 Spending Review : New Public Spending Plans 2001-2004 (Cm 4807)

資料 2 - 新旧 Public Service Agreements の比較：目標 (objectives) 及び業績達成目標(performance targets)

	旧 Public Service Agreements (1998年12月)	新 Public Service Agreements (2000年7月) (括弧内の記号は旧 PSAs との対応関係を 国土交通政策研究所で分類したもの)
目的(aim)	国内外の持続可能な成長を推進し、経済的繁栄を醸成するとともに、地方の民主主義を支援することにより、生活の質を向上させること。	地域や共同社会の繁栄、よりよい交通サービス、よりよい住宅、よりよい自然環境、より安全で健康な環境、天然資源の賢明な利用、を通じて、現在及び未来の全ての人々の生活の質を向上させること。
目標 (objectives) 1	環境を保護し、改善するとともに、政府全体及び国際会合における他の政策と環境を調和させること。	環境を保護し、改善するとともに、政府全体及び国際的な他の政策と環境を調和させること。
業績達成目標 (performance targets)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2002年3月までに <li style="padding-left: 20px;">A. 100万戸以上の建築物の暖房費用を削減 <li style="padding-left: 20px;">B. 15000人以上の都市すべてに下水二次処理を実施 <li style="padding-left: 20px;">C. 2000年からのEUの自動車排ガス基準等の遵守を支援。 ・ D. 2008-12年、1990年比で温室効果ガス排出量を12.5%削減するプログラムを策定。2010年にCO₂排出量を20%削減。 ・ E. 2005年までに、河川水質目標に従って、流量不足の半分以上を解消する政策手段を開発・実行し、河川環境を改善する。 ・ F. 1999年に廃棄物管理の持続可能性改善の新しい目標を設定する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2001-04年の間に、60万戸の住居のエネルギー効率性を改善し、社会的弱者の燃料不足を減らす(A)。 ・ 大気中の一酸化炭素、鉛、二酸化窒素、二酸化硫黄、ベンゼン、プタンに関する国家目標を達成し、大気質を改善する(D)。 ・ 1990年比で温室効果ガス排出量を12.5%削減し、2010年までにCO₂排出量を20%削減することにより、環境を改善し、天然資源の持続可能な利用をすすめる(D)。 ・ 2004年までに家庭から出るごみの17%をリサイクル又は堆肥にすることができるようにする(F)。
目標 (objectives) 2	全ての者に快適な住宅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。	同左
業績達成目標	G. 2002年3月31日までに、25万戸以上の公営住宅の修繕	・ 2001-04年の間に、総合的な地域再生戦略の一環として、最

(performance targets)	<p>の遅れを解消、150万戸以上の公営住宅に新規投資。</p> <p>H.2002年までに、現在よりも3分の2浮浪者の人数を削減。</p> <p>I.住宅監査局を設立、全ての地方住宅担当部局を監査。</p> <p>J.地方政府と協力して地方住宅担当部局に資源会計を導入。</p>	<p>も恵まれない地方における改善を主に、快適さについて定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(G)</p> <ul style="list-style-type: none"> 2002年4月までに、浮浪者の人数を1998年6月に比べ3分の2減らし、その後はそれ以下に抑える(H)
目標 (objectives) 3	<p>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、効率的かつ総合的なさまざまな形態の交通サービスを促進し、及び道路交通量の増加を抑制すること。</p>	<p>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。</p>
業績達成目標 (performance targets)	<p>K.高速道路と国道の維持管理状態の悪化を防ぎ、地方交通担当部局の主要道路及び橋梁の維持費用の削減分を回復。</p> <p>L.2001-02年までに、1997-98年に比べ全国の鉄道の旅客人数×マイルを15%増加。また、2000-01年までに鉄道戦略機関を設立。</p> <p>M.1999年に鉄道の業績の達成目標を作成。</p> <p>N.全国自転車戦略により2012年までに自転車利用を4倍に増加。</p> <p>O.2002年3月までに、ロンドン大都市圏内等の地方総合交通略を作成、渋滞・汚染問題に取り組み、自動車への依存を緩和。</p> <p>P.2002年3月までに収入を交通政策目的のために使用することを目的とする道路利用料金賦課及び業務地区駐車に対する賦課金を地方交通担当部局が実施可能な法制度を整備。</p> <p>Q.2000年までに全国交通情報システムを導入。</p>	<ul style="list-style-type: none"> インフラや輸送力に投資することによって、英国における鉄道の利用を2010年までに2000年のレベルより50%引き上げ、同時にダイヤの正確性と確実性を向上させる(L及びM)。 イングランドにおける軽便鉄道の利用を2010年までに2000年のレベルの倍にする(M)。 総合的な交通解決策の推進や、公共交通や道路ネットワークへの投資によって、都市間における幹線道路ネットワーク上やイングランドの大都市における渋滞を2010年までに現在のレベルより下回るようにする(O)。 イングランドにおけるバスの利用を2010年までに2000年のレベルより10%引き上げ、同時にダイヤの正確性と確実性を向上させる。 輸送力の増強と遅延の減少によってロンドン地下鉄の所要時間を短縮する。官民パートナーシップが確立した後に、具体的な目標がロンドン市長と合意される。
目標 (objectives)	<p>国民及び産業に対して規制その他の交通サービスを提供</p>	<p>顧客を重視した規制その他の交通サービスを提供し、公正かつ</p>

4	し、効率的かつ公正な徴税を行うこと。	効率的な徴税を行うこと。
業績達成目標 (performance targets)	R.自動車物品税の実施に当たって、今後3年間年平均で、100ポンドの支出当たり290ポンド以上の税収を回復。	・DVOグループ(運転者・車両免許庁、運転基準庁、車両検査庁、車両認証庁):顧客へのサービスを改善し現代化する方法を確立するために事業のリエンジニアリングのプログラムを2002年4月までに完成させるとともに、この改善についてのスケジュールを設定する(SDA目標)
目標(objectives) 5	農村部における機会を増長し、田舎の魅力を向上させ、並びに野生生物資源を保護し、及び管理すること。	同左
業績達成目標 (performance targets)	S.(農村部の共同の計画策定と農村部における政策及びプログラムに関して、農漁食糧省とのより良い協定を策定中。共同の農村部PSAが1999年末までに公表される予定)。	・2005年末までに、山、荒撫地、草原及び登録された公有地への公共の道を開設する(S)。 ・野生生物の住む、全ての国民的に重要な土地のうち95%を望ましい状態とする(現状は60%)(S)。
目標(objectives) 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。	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。
業績達成目標 (performance targets)	T.今後10年間、新築家屋の60%は、既存の宅地内に建設。	・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1100ヘクタール以上の割合で開発する(2004年までに現在の土壌汚染地の5%を、2010年までに17%を開発)(T)。
目標(objectives) 7	地方のコミュニティのニーズに応える地方政府のシステムを推進すること。	同左
業績達成目標 (performance targets)	〔サービスの質とコスト〕 ・1999年中に次の施策によりベストバリューを試験的に実施。 U.パイロット自治体と協力して優良事例を開発、広報 V.全ての地方公共団体における地方行政業績見直し・計画の作成を奨励 等	・全体として年間2%以上の費用効率性を改善し、また、地方政府が2005年までに電子サービスの提供を100%可能にすることにより、地方のサービスの経済性・効率性・有効性を継続的に改善する(W)。

	<p>W.2000年4月からベストバリュー制度を実施。毎年、地方公共団体のサービス効率性を全体で2%以上上昇。</p> <p>X.不満足な業績又は法定の義務の不履行の明白な証拠がある場合は、ベストバリューの下での介入権限を使用して適切に対応。</p> <p>Y.2000年4月までに、地方公共団体やその他の公的エージェンシー間において、業務の共同化、予算のプール化を可能とする。</p> <p>Z.自治体のサービスと業績に関する地方住民の満足度を計測するための基礎としてベストバリューの枠組みの中で全国的な指標を2000年4月までに作成等。</p> <p>〔資本支出及び資産〕</p> <p>AA.DETR に利用可能な PFI のクレジットのフル活用を図り、資金投入効果の高い地方公共団体 PFI プロジェクトを助成 等</p> <p>〔優良な政府と民主制度の改善〕</p> <p>BB.1999年の早い段階で、地方議会における新しい政治管理体制と新しい倫理制度を規定する法案の素案を公表等</p> <p>〔職員の雇用の改善〕</p> <p>CC.十分訓練された労働力の支援、公正な雇用慣行を支援等</p>	<p>・2002年12月までに、それぞれの地方議会が、透明性が高く、説明責任を果たし、効率的な新たな基本ルールを作り運用を行うようにする(BB)</p>
目標 (objectives) 8	<p>効率的な地域施策と総合的な地域再生プログラムを通して、イングランドにおける経済発展と社会の統合を強化すること。</p>	<p>効率的な地域施策と総合的な地域再生プログラムを通して、イングランドにおける持続可能な経済発展と社会の統合を強化すること。</p>
業績達成目標 (performance targets)	<p>DD.2002年3月までに、50以上の新規の主要な地域再生関連単一予算プロジェクト(地方公共団体の中で最も疲弊した区域につき少なくとも1つのプロジェクト)及び地</p>	<p>・全ての地方の経済状況を改善する(それぞれの地方の1人当たり GDP 成長率で測定)</p>

	<p>区再生の重点的な実施により社会的排除と戦う 40 のコミュニティ新政策プロジェクトを実施。また、22 の先駆的の地区における地方公共団体連合による地域再生イニシアティブ新公約の実施を支援。</p> <p>EE.1999 年に、地域再生プロジェクトのうちその成果目標を達成する割合の新しい数値目標を設定。</p>	
目標 (objectives) 9	<p>施主と社会のニーズに応え、国内外での競争力を持った革新的で成功する英国企業を通じて、建設産業の効率的市場を確保すること。</p>	同左
業績達成目標 (performance targets)	<p>FF.1999 年に、ジョン・イーガン卿による「建設業再考」の報告に基づいた建設業における効率性の改善に関する新しい数値目標を設定。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 建設業に関する重要業績指標の数値を 2000-2004 年にわたって改善する (FF 但しこれは SDA)。 建設産業が顧客の要請に応え、より安全な建物を供給し、環境への影響を最小限にし、国内外における競争力を高めるため、調査等を通じて建設産業の業績の改善を監視及び促進する (FF 但しこれは SDA)。
目標(objectives) 10	<p>労働、移動及び環境からもたらされるリスクを低減させることにより健康と安全を向上させること。</p>	<p>労働、移動及び環境からもたらされる事故を低減させることにより健康と安全を向上させること。</p>
業績達成目標 (performance targets)	<p>GG.1999 年に、2010 年までの期間における交通事故による死傷者数の削減に関する新しい数値目標を設定。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2010 年までに、英国における交通事故による死亡者又は重傷者の数を 40%、死亡又は重傷を負った子供の数を 50%減らす (1994-98 年の平均と比較) (GG)。 2004 年までに、1995-98 年の平均と比べて、労働者 10 万人につき、 <ul style="list-style-type: none"> 労災や病気により働くことができない日数を 15%減らす。 致命的な負傷をもたらす事故の発生率を 5 %減らす 仕事による健康障害を 10%減らす。

(出典) Public Service for the Future: Modernisation, Reform, Accountability Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2001(Cm 4181)
2000 Spending Review: Public Service Agreements (Cm 4808)

資料3 - 環境・交通・地域省の2000年度SDAs(抄訳)

PSAsの目標2 - 全ての者に快適な住宅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。

PSAsの業績達成目標	SDAsターゲット
<p>5 - 2001-04年の間に総合的な地域再生戦略の一環として、最も恵まれない地方における改善を主に、快適さに関する基準を満たさない公営住宅に住む世帯の数を3分の1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。</p> <p>指標 H7 - 居住に適さないとみなされる住宅</p>	<p>責任者 - ニック・レインフォード</p> <p>業績達成目標は住宅投資プログラムを通じて地方自治体により実現される。進捗状況は資プログラム及び5年ごとの英国住宅状況調査によりモニターされる。</p> <p>このPSAsは2つのSDAにより補完される。 SDA4 - 地方自治体の投資により良質な住宅を提供し、全ての公営住宅が以下の方法により2001-04年の間に快適さに関する基準を満たすこと。 (a) 修繕が必要な住宅数(90万戸)の減少 (b) 改良が必要な住宅数(60万戸)の減少 (c) 低家賃の新築・改築住宅を10万戸提供 SDA5 - 地方自治体が以下の方法により効果的かつ効率的に住宅サービスを提供すること。 (a) 2001年までに住宅に関する資源会計を導入 (b) 2006年までに住宅監察官制度を導入し、各地方の住宅を監査 (c) 地方自治体が住宅に関するベストバリュースタンドardsを用いて住宅サービスの改善を図ること。</p>

PSAsの目標3 - 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緩和すること。

PSAsの業績達成目標	SDAsターゲット
<p>7 - 総合的な交通解決策の推進や公共交通・道路網への投資により、都市間における幹線道路網やイングランド等の大都市における渋滞を2010年までに現在の水準以下に抑える。</p> <p>指標 B5 社会資本投資 G4 交通混雑</p>	<p>責任者 - マクドナルド卿</p> <p>交通10ヶ年計画に盛り込まれた長期投資計画に基づき実現。それには官民、全ての交通手段、中央・地方政府等の取り組みが含まれる。</p>

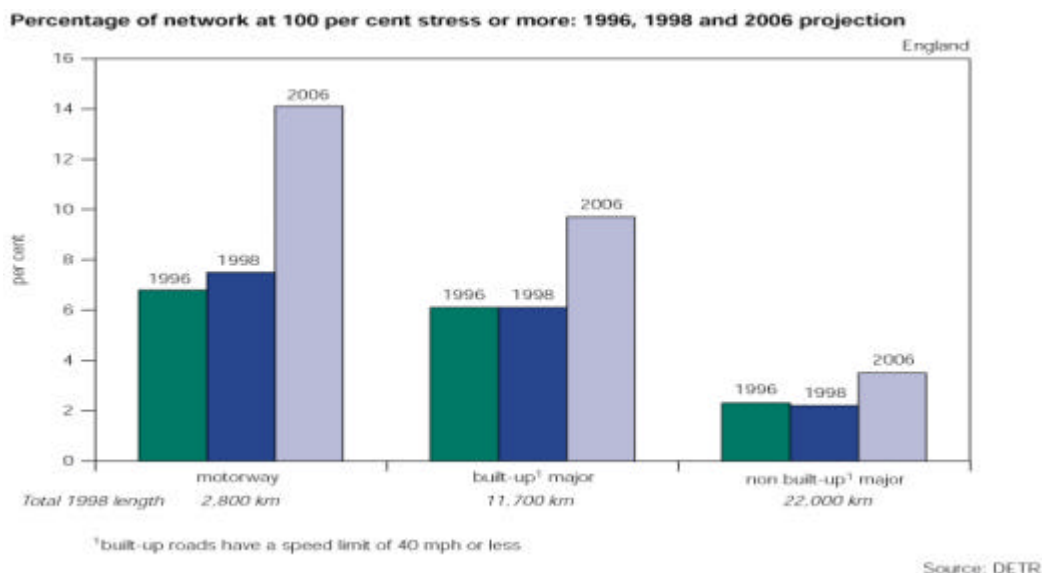
出典：Spending Review 2000 Service Delivery Agreements 2001-2004: A Guide (Cm 4915)

DETR 2000 SR Service Delivery Agreements

SDAsの中の指標H7、B5、G4等の記号はレポート「生活の質が重要(Quality of Life Counts)」

の中の指標番号に対応しており、同レポートから G4 の交通混雑指標に関する記述を抜粋したものは以下の通り。

目的 交通混雑のコスト
 指標 混雑率 100%以上の道路の割合



交通混雑は通常日のピーク時間中の通行量が道路の収容能力を超える場合、混雑率 100%以上とし、通常、車の流れが悪くなり、停車発車を繰り返す。ビルトアップ道路とは、制限時速が 40 マイル (64km) 以下の道路を言う⁹⁹。

何ら行動がとられなければ、一層のモータリゼーションの進展により、混雑率 100%以上の高速道路は 1998 年から 2006 年までの間に倍以上となり、その他の道路でも 60%以上の増加となることが予想される。

関連事項 予測では、交通混雑のコストは毎年数十億ポンドに上る。道路混雑の増加により旅行時間や大気汚染が増加する。

傾向 高速道路での混雑率は主要道よりも高く、この差は 2006 年には益々拡大すると予想される。

背景 混雑の増加は自動車の増加と直接関係している。混雑率に関する上記予測には、1998 年の白書で定められた施策の効果は含まれておらず、新しい予測を現在準備中である。ただし、何ら対策が講じられなければ、今後 20 年間で混雑率は 30%以上増加するであろう。

出典：DETR ‘Quality of Life Counts’ (2000)

⁹⁹ DETR では、高速道路以外の舗装道路をビルトアップ道路とそれ以外に区分しているが、両者の違いは制限時速だけであり、道路が通過する地域に関しては何ら区別はない。

資料4 - 環境・交通・地域省 (DETR) の技術的合意 (抄訳)

公営住宅に関する業績達成目標の技術的合意

業績達成目標：2001-04 年までの間に、総合的な地域再生戦略の一環として、最も恵まれない地方における改善を主に、快適さについて定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。

技術的細目：英国住宅事情調査(EHCS)により測定される。次の調査は2001年に行われ、その結果を用いて基準値を決定する。以後調査は継続的に行われ、業績達成目標の達成度を観察するために使われる。

2001年のEHCSは世帯への聞き取り調査と建築専門家による建物の検査により行われる調査である。

EHCSのデータは、厳格な統計的又はその他の方法によるチェックを受け、結果の正しさが確保される。

「快適な住宅」とは、以下のような住宅をいう。

- ・ 現行の法令上の最低基準を満たす住宅
- ・ 手入れが程よく行われている住宅
- ・ 近代的な設備と施設を持つ住宅
- ・ 快適な暖房が備えられている住宅

投入資源の割り当てには、最も貧しい地方公共団体についての特別の目標を必要とする。貧困地域での快適な住宅の割合の変化は、EHCSを通じて測定される。

この業績達成目標に関連する指標は、「居住に適さないとみなされる住宅」である。

交通混雑に関する業績達成目標の技術的合意

業績達成目標：総合的な交通解決策の推進や、公共交通や道路ネットワークへの投資によって、都市間における幹線道路ネットワーク上やイングランドの大都市における渋滞を2010年までに現在のレベルより下回るようにする。

技術的細目：データ収集の方法は現在検討中で2001年夏までに完成する予定。地方公共団体や、統合交通委員会が関わることになる。

基準値は2000年の数値になる。途中の経過目標は検討中。

「都市間における幹線道路ネットワーク」とは、道路庁が管理するものをいう。ロンドンの幹線道路や、他の広域都市圏で道路庁が管理する道路は含まない。「大都市」とは、大ロンドン、旅客交通局を置く6つの広域都市圏、人口が25万以上で主要な幹線道路局を置くものをいう。

交通事故に関する業績達成目標についての技術的合意

業績達成目標：2010年までに、英国における交通事故による死亡者又は重傷者の数を40%死

亡又は重傷を負った子供の数を 50%減らす（1994-98 年の平均と比較）

技術的細目： 国で作成する統計が使われる。報告を受けた交通事故は警察が全て登録し情報は月に 1 度 DETR に送付される。これについて DETR は毎年報告書を公表する

グレートブリテン島内を対象。

1994-98 年の基準値

- ・死亡者及び重傷者（全体） 47,656 人
- ・死亡者及び重傷者（16 歳以下） 6,860 人

2010 年までの間の途中の経過目標は設定されていないが、「道路安全助言パネル」が 3 年に 1 度進捗状況をチェックする。

「死亡」とは、事故で死亡するか、事故による負傷により 30 日以内に死亡することをいう。「重傷」とは、入院治療が必要な場合や、骨折・脳震盪・内臓損傷を伴う場合をいう。

出典：DETR ‘Public Service Agreements 2001-04: Technical Agreements’ (2001)

第2章 米国連邦政府における政策評価制度の最新状況

第2章 米国連邦政府における政策評価制度の最新状況¹⁰⁰

1. 背景

米国では、1980年代からの財政赤字、経常収支赤字の「双子の赤字」に悩んできた。そうした中で、1992年に就任したクリントン大統領は、従来の民主党の「大きな政府」という路線を踏襲しなかった。そのかわりに、クリントン大統領がとった方策は、「小さな政府」（何もしない政府）でもなく、「結果重視」の形で政府を改革していくことであった。

こうした政府の行政改革については、ゴア副大統領が主導的な役割を果たし、具体的には、1993年3月に国家業績レビュー（National Performance Review (NPR)）が開始され、1993年8月には、政府の自己改革と議会による政府業績の審査を規定した政府業績成果法（Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA)）が制定された。以下、米国のクリントン政権下における行政改革を概観する。

(1) 国家業績レビュー (NPR)

ゴア副大統領は、各省庁から集めた約250名のスタッフによるタスク・フォースを組織し、1993年3月からNational Performance Review (NPR)と呼ばれる改革プログラムを開始した。これは、カリフォルニア州サニーベイル市等の州・地方政府の経験及び諸外国の経験を踏まえ、顧客志向の政府を作ることを目的とするものである。プログラムの開始に当たって、クリントン大統領は以下のように述べている。

我々の目標は、連邦政府全体をより低費用で効率的なものとする、そして自己満足や権限を中心とした国家官僚の文化を進取の精神や権限委譲を中心としたものに变化させることである。我々は、政府全体を再設計し、再生し、再活性化することを意図する。

半年間の調査の後、ゴア副大統領が大統領に対して報告したレポート「繁文縟礼から結果主義へ (From Red Tape to Results)」では、効果的で創造的な政府を実現するために、規則に従うことを重視する官僚主義を打破 (Cutting red tape) し、政府が成果を達成していることに責任を持つシステムへと移行する、政府サービスの改善のために顧客第一主義 (Putting Customers First) を掲げ、顧客満足の向上を目指す、職員が自ら意思決定し、問題解決を図り、結果を出すために職員への権限委譲を進める (Empowering Employees to Get Results)、これまで行ってきた複雑な行政を再点検し、基本に戻る (Cutting Back to Basics) という4つの基本方針が示された。

この報告の後も、ゴア副大統領を中心に、英国のエージェンシー制度を参考にしたPerformance Based Organization (PBO)の設立を提唱する等、積極的に活動してきた。

(2) 政府業績成果法(GPRA)の制定

時期を同じくして、政府業績成果法 (Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA))が制定された。この法律は、1990年に共和党のW. V. Roth上院議員の提案に基づき、1993年にクリントン政権の支持を受けて成立したものである。

¹⁰⁰ 本稿は、建設省建設政策研究センター（1999）「英米の政策評価の概要調査」を加筆修正したものである。

GPRA は、米国における地方政府等の試みを参考にして、アウトカムを中心とした目標の設定から達成に至るシステムを規定しており、結果志向の改革という点で NPR と一致し、クリントン政権が目指す行政改革の中で中心的な役割を担っている。(詳細は後述。)

(3) NPR による行政改革の成果¹⁰¹

クリントン政権下の行政改革は、行政の規模の縮小と費用の削減だけではなく、よりよく管理され、より効率的な政府となること、つまり work better, cost less を目指したものと説明される¹⁰²。この行政改革は、GPRA のように法律に基づくものを除き、クリントン政権の終了とともに基本的にその役割は凍結されたが、NPRG の主要な実績を関連ホームページよりまとめると、表 1 のとおりとなる。特に、人員の面では、1993 年から 2000 年 9 月までの間に連邦政府の職員数は 426,200 人削減されたとしている。これにより職員数は、アイゼンハワー政権以来で最小の規模となる。更に、この 7 年間の費用削減額は、1360 億ドルを超えている。特に、調達改革を通じて省庁の管理者に調達面での裁量を与えたことと、人員削減が大きな成果を挙げているとされている。また、各省庁に対して顧客サービス計画の策定を義務づけた¹⁰³ ことにより、連邦政府の職員の意識改革につながったと評価されている。

表 1 NPRG の実績

<p>大きな政府の時代に終止符を打った</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公務員の数 42 万人以上削減と 1360 億ドルの節約 ・ 78,000 人の管理職を削減 ・ 64 万ページ分の規則の削減 ・ 2,000 の地域事務所を閉鎖し、250 のプログラムを廃止 ・ カードによる調達を可能とし、2.5 億ドルを節約 <p>政府を成果志向、業績志向へと変化させた</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ GPRA 法の下での最初の年次業績報告を作成 ・ 債務改革、財政基準、補助金改革等を進め、90 本以上の法律と 50 以上の大統領令にサイン ・ 各省庁の長期にわたるマネジメント上の課題を解決 <p>国民によりよく奉仕した</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1997 年までに連邦の 570 機関が 4,000 以上の顧客サービスに関する基準を作成 ・ 30 省庁が 2000 年までに国際基準に従い、顧客満足度調査を実施 ・ 各省庁の連携を強化 ・ ワン・ストップ取引実現のためにインターネットの利用を拡大 ・ 煩わしさのないコミュニティを形成し、顧客ニーズを把握するために対話集会を開催

¹⁰¹ ブッシュ新政権になり、NPR 及び NPRG についてはホワイト・ハウスのホームページから削除され、GPRA のように法律として制度化されたもの以外は事実上終了されている。

¹⁰² OECD(1997)

¹⁰³ 93 年の大統領令により、各省庁は包括的な顧客調査プログラムの実施とサービス提供を改善するための基準作成を求められる。その基準としては、省庁の顧客を特定する、顧客ニーズに合ったサービス水準と顧客満足度を決定するために顧客調査を利用すること、サービス標準とそれに対する成果の測定方法を定めること、民間企業のベスト・プラクティスに対するベンチマークを行うこと、顧客に選択肢を提供すること、情報とサービスへのアクセスを容易にすること、苦情処理機構を提供すること。

企業との仕事の仕方を変えた（略）
コミュニティとの仕事の仕方を変えた（略）
技術を活用して政府へのアクセスを変えた（略）
連邦政府を働きやすい職場にした（略）

出典：History of the National Partnership for Reinventing Government ACCOMPLISHMENTS 1993-2000
<<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoware/appendixf.html>>

しかし、連邦職員の減少のうち、多くの部分は軍事等関連の人員削減によって占められている。また、各省庁の人員も、97年以降は増えているところと減っているところがあり、NPRが全省庁に一律の削減を義務づけていたのではなく、省庁ごとに人員削減に対する戦略に差があった。

このような点も踏まえて、NPRの効果や影響をアメリカ・ブルッキングス研究所の دونالد・ケトル氏は、概ね以下のように分析・総括している。

全体の効果を測定することは難しいが、確実に言えることは、連邦政府の職員数はケネディ政権以来最低になったことと、職員数の削減はNPRによる経費節減の半分以上を占めているということである。削減が大きかったのは、国防関係者と現場レベルの職員である。国防に関してはNPR以前から縮減が進んでいたため、NPRは後付にすぎないとの批判もあるが、NPRが国防分野の人員削減を促進し、また他の省庁にもその影響が及んだことは事実である。ただし、そのインパクトは省庁ごとに異なり、この間に職員が増加したところもある。

クリントン政権はまた民間の階層削減（delaying）にならぬ、中間管理職の削減にも努めた。つまり、階層を減らして管理可能な範囲を広げることにより、組織はその職務に焦点を当て、顧客への反応を改善できると考えたからである。確かに職員数は削減されたが、実際には当初の考えとは異なり、中間管理職は若干増加し、現場レベルやブルーカラーが削減された。これはなぜか。実は、削減は全て自発的に行われ、特別退職手当等退職のメリットを個人がどう判断するかによっていたからである。また、軍事関係でいえば、基地の縮減は直接にはそこで働くブルーカラーに最も影響を与えるし、カフェテリアから政府プログラムの作成まで広範な外部委託の増加は事務職員に最も影響を与えるのである。

こうした中間管理職の増加傾向は、グレード・クリープ（職階の漸進的上昇）をもたらした。実際、この40年で平均的な職階はGS7からGS9に上昇している。これは、1つには階層の増加があるが、より重要なことは政府の戦術が変更されたことである。すなわち、直接サービスを提供することが多ければ、それだけ現場に近いところに職員が必要となるが、承認や補助、貸し付け、規制等のプログラムが増え、間接的な管理が進むことにより、より高い地位の職員数が相対的に増えるのである。長期的にはNPRはこの傾向を加速させるであろう。

NPRがコストレスを実現したかどうかはわからないが、確実に言えることは政府職員の数はNPRがなければこれほど減少しなかったであろうということ、この減少によりかなりの給与が節約されたこと、グレード・クリープが加速されたこと、調達改善による節約等は現実のものであるが、改革がなければ政府のコストがどれくらいになっていたかを測定できない以上、その他の施策による効果も測定は困難であるということである。

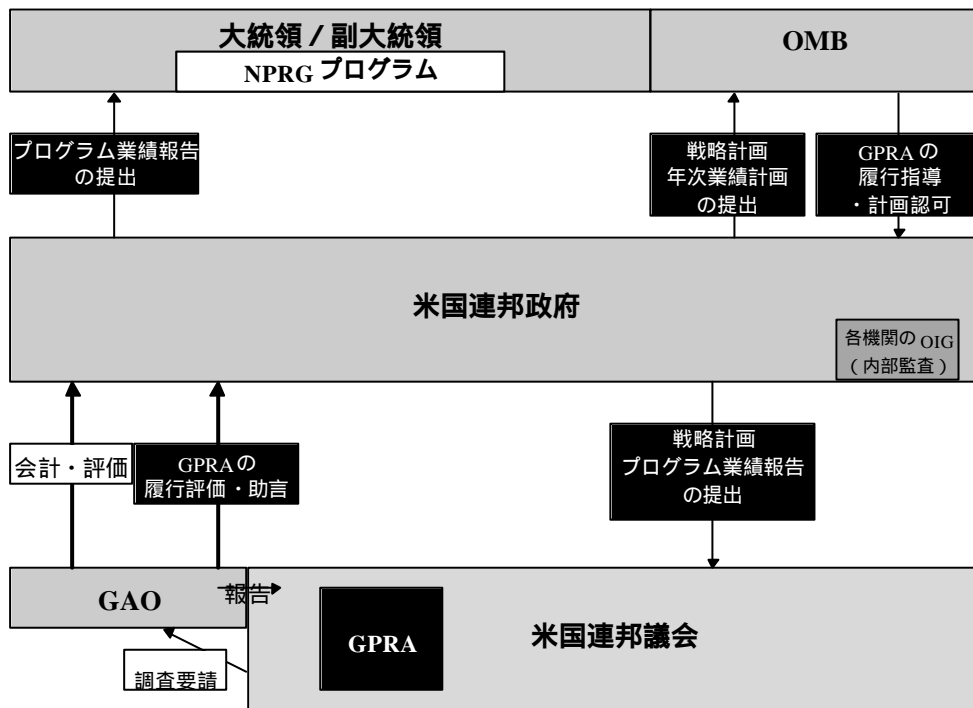
2. 米国連邦政府における政策評価の現状

米国連邦における政策評価は、図1のようにまとめることができる。

図1に示すように、米国連邦の政策評価は、大統領側及び議会側の両面からの仕組みがある。このうち、議会は、会計検査院 (General Accounting Office (GAO))という独立の機関によって、財務及びその他の政策評価システムを持っている。更には、現在の連邦政府による政策評価の仕組みを規定している。

一方、前述のように、クリントン政権下の大統領府の側からは、NPR が、1998年に米国政府再生パートナーシップ (National Partnership for Reinventing Government (NPRG))と改称し、GPRAの枠組みを包摂する政府改革プログラムとして開始された。

図1 米国連邦政府政策評価の全体像



更に、各省庁内には内部監査を担当する総括監察官室 (Office of Inspector General (OIG)) が存在している。以下では、GPRA以外の米国連邦政府における政策評価の仕組みを概観する。

(1) 米国政府再生パートナーシップ (NPRG) プログラム

NPRG プログラムの全体像

米国では、1960年代のPPBS (Planning, Programming, Budgeting System)導入の試み等、断続的に改革の努力が行われてきたが、そのいずれもが改革を導入した政権とともにその命脈を閉じている。

1998年には、ゴア副大統領が推進するNPRが、NPRGと改称され、より包括的な内

容を含むようになった。ゴア副大統領が導入した改革プログラムは以下の通りである。

表2 NPRGに基づく各種プログラム

	内 容
Access America	情報技術によるリエンジニアリングを行う。 政府のサービスを情報技術で提供することを目指す。
Bench Marking	政府の習慣及び業績を、世界の最良のものと対比して測定する。
Conversations with America	顧客サービスの改善方策についてアメリカ国民と対話することを、連邦職員に促す。
Community	より少ない費用で成果が出るサービスを行うため、国と地方との組織間のパートナーシップを取り入れる。
EEO Task Force	連邦政府のEEO(equal employment opportunity)プロセスの効率化と公平性の改善を図り、差別を解消するための変化をもたらす。
Family	家族及び共同体の絆を強める。
Federal Workplace	市民と共に、市民のために誇りをもって働けるよう、サービスと職場を改善する。
G-Gov	情報化時代において情報とあらゆる場所を結びつける。
Hassle -Free Service	民間部門で利用できる最善のサービスに見合う、又はそれを越える、顧客志向の政府を目指して励む。
High Impact Agencies	ほとんどの米国民に奉仕する 32 の連邦省庁の、組織全体の改編を支援する
Managing for Results	高い業績、アウトカム志向及び説明能力のある連邦政府に発展させるために GPRA を用いる。
Performance-Based Organizations	均衡予算の世界でサービス供給を行うために、官民の混合したモデルを用いる。
Plain Language	政府刊行物に皆が読み理解できる言葉を用いる。
Reinvention Labs and Waivers	より良い方法を見つけるために、過剰な官僚制及び細かいマネジメントを排除する。
Reinventing Regulation	協調、革新、教育、意識の向上及び参加によって、基準と目標を達成する。
Skill for a New Century	生涯学習に向けての青写真。
Welfare to Work	目標を設定し、有用でやりがいのある仕事を見つけ、生活保護から仕事に移る人々に対する義務を果たす。

NPRGの基となっている考え方

NPRG における政策評価の仕組みは、結果重視でアウトカム志向であることに特徴がある。こうした政策評価は、国レベルでは、英国やニュージーランドがその先駆けとなっており、また、NPM の考え方が影響を及ぼしているとされている。

しかし、NPM は、保守主義や自由主義といった特定の政治イデオロギーとは関係が薄く、行政改革の経験を踏まえて形成されてきており、統一的・演繹的な理論の形をとっているわけではない。例えば、NPM を参考にしているとされている行政改革であっても、強烈なダウンサイジングを志向する英国保守党下の行政改革と、行政に対するマネジメントを重視する米国の NPRG のような形態がある。したがって、NPRG が、NPM から自然に導き出された行政改革の形態であると考えするには、若干の無理がある。

むしろ、NPRG は、Benchmarking プログラムに代表されるように、民間経営手法の公的部門への導入を大きな柱としている傾向がある。NPR の一環として、ゴア副大統領自身も、自らが刊行した“Businesslike Government 企業のような政府”の中で、以下のよう
に述べている¹⁰⁴。

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

このように、NPR は、民間の経営手法を取り入れ、職員の業績に対する報酬制度や、いわゆるエージェンシー化も視野に入れたものであった。しかし、米国で提案されている改革の基本的な方向性は、英国の保守党政権下における市場化又は市場テストといわれるような市場メカニズムを活用した「小さな政府」を必ずしも目指すものではなく¹⁰⁵、PPBS 等の経験を踏まえ、科学的合理性に基づくマネジメント・システムの確立よりは、企業の経営文化・ノウハウを政府の管理システムに取り込むという側面を重視して発展してきたといえる。

(2) 業績監査

米国における政策評価では、GPRA を中心とした政府内部による目標設定と達成の努力を中心とした評価が注目されている。その他に、GPRA を補完しつつ支える広義の政策評価として、各省庁内部の OIG 及び議会側の会計検査院 GAO の活動もある。

これらの省庁内外の特定の機関による評価活動は、先進各国にある程度共通してみられるものであり、業績監査 (performance auditing) と呼ばれる。

米国会計検査院 (GAO) の活動と業績監査¹⁰⁶

GAO は、1921 年予算会計法 (Budget and Accounting Act of 1921) によって、大統領側の予算に関する権限が強められ、議会との権限との均衡を図る観点から、議会による監督

¹⁰⁴ Al Gore (1997) “Businesslike Government” p.3 より抜粋。

¹⁰⁵ 大山(1999)は、アメリカの NPR において市場メカニズムを活用した改革が行われているかどうかを、民営化、アウトソーシング、PFI、エージェンシー化の視点から分析している。同書は、の民営化は公企業が少ない米国ではまれであり、のうち、特にフードスタンプ等のバウチャーが広く活用されていると指摘する。またの類型として PBO の展開に期待をよせているが、結局芳しい成果は見られなかった。

¹⁰⁶ 詳細は、建設省建設政策研究センター (1996) 「Policy Research 第 25 号」 pp. 25-28 参照。

機関として設置された。

当初は、個別支出及び財務諸表の監査を行い、会計検査における議会の機能を補佐する役割を担っていた。しかし、1960年代以降、議会が複雑な課題に直面するようになると、従来の伝統的監査（合法性、合規性、準拠性の基準によって財務面・支出面に焦点をあてた会計検査院による形式的検査）から業績監査（政府プログラムの結果を評価し、支出に見合った実質的な価値が実現しているかどうかについて、経済性、効率性、有効性の観点から行う検査）へとGAOの業務内容も変化する。特に、1970年には、GAOの機能として「政府のプログラム及び活動の結果を検査、評価すること」が規定され、全省庁の業務に対する監査が重視されるようになった。具体的には、経済性及び効率性の監査、プログラムの効果についての調査を含むプログラムの監査、マネジメントの構造、システム及びプロセスの適切さに関する試験を行うこととなる。現在、GAOの中心的な活動は、こうした政府の業務への評価で、各省庁等に対する提言機能が重視されている。ただし、上院の政府関連事項委員会（Committee on Governmental Affairs）に対して、1994年に国家行政学会（National Academy of Public Administration (NAPA)）¹⁰⁷は、GAOは中心的目的等の範囲を逸脱して「政治的課題」を扱い過ぎているとする報告を行った。これに対し、GAO自身は、GAOの活動は、政策形成には当たらないと述べている。

総括監察官室（Office of Inspector General）の活動¹⁰⁸

OIGは、The Inspector General Act (1978)に基づいて、以下に掲げる機能を持つ独立の機関として各省庁等に設置されているものである。

- ・ 会計検査及び調査の執行・指揮を行う。
- ・ 指導力と調整力を与え、経済性、効率性及び効果を促進する政策を推奨する。
- ・ 各機関のプログラム及び運営における不正行為や悪習を特定し、防止する。
- ・ 各機関の長及び議会に問題点や欠陥について十分な情報を提供する。

1978年の法制定当初は、大統領によるIG (Inspector General)の指名が行われていたが、1988年の改正で、一部の機関では、各機関の長が指名できるようになった。IGは、半年おき（各年4月30日及び10月31日まで）に報告書を作成しなければならず、各機関の長は、その報告書を変更することなく議会に提出し、一般に公開することとされている。

1988年の法改正当時には、議会の政府改革・監視委員会は、IGが強化されることによる効果があると報告していたが、1990年代のGPRA等による行政改革が実行される中で、IGの役割に変化が求められるようになった。特に、NPRの実施に伴い、業績の改善よりも細かな過ちを探すことに重点を置き過ぎているという批判が起きることとなる。現在では、例えばDOTにおいてGPRA上のプログラム評価計画作成の一翼を担う等、GPRAを支える形での活動も見られる。

3 . G P R Aによる政策評価の仕組み

¹⁰⁷ 国家行政学会は、1967年に議会の許可を受けて設立された独立・非党派的組織で、我が国のいわゆる学会とは異なる。その目的は連邦・州・地方政府の効率性・有効性・アカウンタビリティの改善に向けた支援をすることにあり、メンバーは、内閣職員・OB、議員、知事、市長など政官学界から幅広く参加している。

¹⁰⁸ この部分の記述は、GAO (1998)“Managing for Results - The Statutory Framework for Performance-Based Management and Accountability” (GAO/GGD/AIMD-98-52)を参考に作成した。

(1) G P R A の背景及び目的¹⁰⁹

GPRA については、法案成立の前にその背景、導入の効果等を含めて検討を行った米国上院の政府関連事項委員会による報告がある。そこで、GPRA 本体、委員会報告及び GAO 報告に従って、GPRA の背景、目的等について述べる。

GPRA が導入された背景

a) 議会の問題意識

この法律は、連邦政府において戦略計画 (strategic plan) 及び業績測定 (performance measurement) を行うためのものである¹¹⁰。この法律の制定に当たって、議会は、以下の事項を問題視している。

- ・連邦プログラムの非効率性が米国国民の政府に対する信頼を失わせ、公共のニーズに応える政府の能力を損なっている。
- ・プログラムを改善するための明確な目標設定ができず、業績に関する情報も入手できていない。
- ・議会の政策形成過程が、プログラムの成果に対して十分に注意を払わないことによる悪影響を受けている。

b) GAO の見解

GAO は戦略計画と業績測定を活用したマネジメントの改革について長い間関心を持ってきたが、1990 年 10 月に開催された委員会公聴会で、GAO の Chapin 会計・資金担当副長官 (Assistant Comptroller General for Accounting and Financial Management) は、以下のように述べている。

「我々が、各機関に測定可能な目標を提出させることができれば、また、それらの目標と財政上の結果を関連づけることができれば、国民が何に対して支出したか、及び税金が正しく使われているかどうか知ることができる。」

更に、1992 年には、GAO 長官が以下のように述べている。

「各機関は、法律で定められた目標 (objectives) に従って、また、行政サービスに関しては市民の期待に沿って、それぞれの使命 (mission) を明示する必要がある。これらの目標は、当該目標の達成度を判断できるように記述しなければならない。進捗を評価するためにデータを用いる必要がある場合、議会、OMB、そして各省庁の間に現実的で、アウトカム志向の目標についての合意が不可欠である。」

c) 州・地方自治体及び海外の経験

GPRA は、地方政府及び他国政府の事例も参考にしている。例えば、1986 年に、フロリダ州の児童・青年・家庭サービス局 (Children, Youth and Family Service Office) では、275 以上のプログラムについて、顧客アウトカムを監視し報告することが立法化された。ま

¹⁰⁹ 以下の文献を参考。“Government Performance and Results Act of 1993 Report of the Committee on Governmental Affairs United States Senate to Provide for the Establishment, Testing, and Evaluation of Strategic Planning and Performance Measurement in the Federal Government, and for Other Purpose”, “Managing for Results – Statutory Framework for Performance-Based Management and Accountability (GAO/GGD/AIMD-98-52)”

¹¹⁰ この法律の前文において、“An Act To provide for the establishment of strategic planning and performance measurement in the Federal Government, and for other purposes.”と規定されている。

た、プログラムの目標は、期待される成果の観点から定義され、長官、知事及び立法府に提出される「年次アウトカム評価報告」が作成されている。

また、1973年には、GAOのパイロット・プロジェクトの一環として、カリフォルニア州サニーベイル市で予算編成システムと業績測定を一体化する取り組みが開始され、1993年時点で数百のアウトプット及びアウトカム指標（例えば情報サービスの苦情を年間10件未満に抑える等）が策定された。そして、業績到達目標（performance objectives）の達成状況を示した「年次業績報告」が市長及び市議会に提出されている。これらの業績到達目標は、市の行政サービスの28分野をカバーする20年間の戦略計画と結びつけられている。これにより、サニーベイル市の行政サービス費用は20%抑えられ、かつ、市民の満足度も90%を超えているとされている。

一方、当時、米国は諸外国に比べ業績測定の導入が5～10年ほど遅れていると見られており、米国はオーストラリアや英国の評価システムに注目する。オーストラリアでは、戦略計画、年次作業計画、業績報告及びプログラム評価が導入され、プログラム業績と支出を関連付けた詳細なプログラム業績書類が公表されていた。

また、サッチャー政権下の英国では、米国のCFO法（詳細は後述）と似たFinancial Management Initiative (FMI)が行われており、各省は、それぞれの目的及び当該目的に関連した業績を測定する方法を持つこととされていた。

OMBは、こうした先進事例は「省庁の構造や複雑さ、省庁の業務の性質や入手可能な資源」と大きな関連があり、必ずしも連邦政府を採用する米国の模範となるものではないとした。しかしながら、一方でOMBは業績測定のシステムの設計に当たってはどのような要素が不可欠なのか、また、各国の経験と失敗¹¹¹からは学ぶべきことが多いと結論付けている。

GPRC 制定の目的

a) 議会の側から見た結果指向のマネジメント

議会は、政府の効率性を向上させるために、内部監査システムとしてIG法を制定（1978年）し、更に財政上のマネジメント改善のために、1990年にChief Financial Officer（CFO）法を制定した。CFO法は、連邦政府における資金管理と説明責任の改善及び強化を目的とし、機関内部における財務諸表作成、資金管理計画（Financial Management Plan）作成等、各省庁における包括的な資金管理改革を規定している¹¹²。

このCFO法の中でも、例えば、財務諸表は、回転資金、信託資金、部、局及び部署の活動の結果を反映することが求められているといったように、既にプログラムの結果を重視するという業績測定の萌芽が見て取れる。しかし、この部、局及び部署は、重要な商業的な機能を持つものに限定されていることから、実際には財務諸表はプログラムの業績を余り反映しなかった。

更に、1990年代初頭に起こった住宅・都市開発省（Department of Housing and Urban Development: HUD）の管理上の問題点が露呈した事件「HUD スキャンダル」も、議会が結果を定期的に監視していく形のマネジメントについて検討するきっかけになったとされる。つまり、このとき議会が行ったHUDに対する事情聴取は、プログラム及び組

¹¹¹ OMBは、英国のFMIは、政策のインパクトの測定、政府のコントロールできない外的要因の影響の取扱い、行政サービスの質の評価、基礎調査の成果の数量的把握といった点で困難があると指摘している。

¹¹² CFO法は、1994年のGovernment Management Reform Act (GMRA)によって強化された。GMRAは、1996会計年度以降の24の機関全体にわたる帳簿の準備及び1997会計年度以降の連結貸借対照表の準備及び会計の要請を規定している。

織の管理状況に対して焦点を当てたものではなく、個別のエピソードにとらわれたものであった。そこで、議会による監視機能を改善するため、各機関が業績目標を設定し、それを測定するシステムを開発することが求められた。これにより、各省庁で起きている問題についての透明性を確保することができ、議会による監視能力も高まると考えられたのである。

b) 政府の側から見た結果指向のマネジメント

政府内部の管理職にある者も、プログラムの業績に関する情報を系統的に収集することは、かれらの業務を改善することに大いに役立つと考えていた。

しかし、当時の政府機関内部における報告は、プログラムの費用や完了した活動の数に焦点を当てたもので、プログラムの質や成果について時宜を得た報告をしているものはほとんどなかった¹¹³。ところが、進捗状況の定期的なフィードバックがあれば、この情報を活動の計画作成や職員の指導に用いることができる。また、国家行政学会(NAPA)、米国行政学会(American Society for Public Administration (ASPA))等の行政研究機関も、機関の長やプログラムの責任者がプログラムの質や成果を監視して、業績やプログラムへの信頼性を改善する必要があるが、そのためには、業績に関する情報を政策やマネジメントのプロセスに組み入れることが必要であるとしたのである。

更に、この法案を提出した委員会は、議会が政策決定や監視機能を果たす上で目標設定や業績報告は重要な意味を持つが、プログラムの管理職員にとっても何が期待されているのが明確になり、また、進捗状況が一目でわかり、定期的なフィードバックを得ることができるため、管理職員にとってはより大きな意味を持つものであると予想している¹¹⁴。

c) 法における目的規定¹¹⁵

上記のような検討結果を踏まえ、GPRAには以下に掲げる目的規定が置かれている。

1. プログラムの成果を達成することについて連邦機関が説明可能になるようなシステムを作ることにより、アメリカ国民の連邦政府の能力に対する信頼を改善する。
2. プログラムの目標を設定し、それら目標に対するプログラムの業績を測定し、その進捗について一般に報告するパイロットプログラムを行い、プログラム業績改革に着手する。
3. 成果、サービスの質及び顧客満足に対して新たに注目することによって、連邦プログラムの効果及び一般への説明責任を向上させる。
4. 連邦の管理職員に、プログラム到達目標(objectives)に合わせて計画を立てることを要求し、プログラムの成果及びサービスの質についての情報を提供することで、管理職員によるサービス供給の改善を助ける。
5. 法的目的の達成及び連邦プログラム及び支出の相対的な効果及び効率性について、より客観的な情報を供給することで、議会の意思決定を改善する。
6. 連邦政府の内部管理を改善する。

¹¹³ GAOは、各機関が行っている業績測定の中には、成果指向のものもあるが、ほとんどが、現状及び過去の活動に関する内部的な情報提供で、戦略的計画のための進捗状況を測定するようなものはなかったとしている。

¹¹⁴ 前述のサニーベール市の職員は、アウトカム目標の設定が、行政に対する政治の介入過程をより排除するような効果があると述べている。

¹¹⁵ Section 2. (b) Purposes の項を参照。

(2) GPRAによる目標設定・達成の枠組み

GPRAにおける政策評価の全体像

GPRAでは、政策評価スキームとして、以下のような計画策定から報告に至る作業が規定されている。詳細は、次頁以降で述べる。

- ・戦略計画 (strategic plan)
機関の組織及び予算構造を機関の使命と連携させるための最低6年間の計画。
- ・年次業績計画 (annual performance plan)
戦略目標と関連して、ある年度において達成される予定の測定可能な業績目標を設定する。この目標は、結果的に予算等の水準を反映する。
- ・年次プログラム業績報告 (annual performance report)
年次計画において設定された業績目標に対する実際の業績の比較を行い、報告する。

表3 GPRAに基づく各種レポートの作成スケジュール

最初の2002会計年度業績計画のOMB提出	2000年10月 ¹¹⁶
改訂最終2001会計年度業績計画の完成	2000年10月目途
2000会計年度プログラム業績報告の大統領及び議会提出	2001年3月31日迄
最終2000会計年度業績計画の議会送付	2001年4月
内部修正された2000年戦略計画の議会送付	2001年4月
最初の2003会計年度業績計画のOMB提出	2001年9月迄
2001会計年度プログラム業績報告の大統領及び議会提出	2002年3月31日迄
時点修正及び改訂された戦略計画の議会及びOMB送付	2003年9月迄

戦略計画 (strategic plan) (章末資料1・資料2を参考)

1997年9月30日まで(その後は2000年9月30日、2003年9月30日となる)に、各機関の長は、OMB長官及び議会に、プログラム行動についての戦略計画を提出しなければならないとされている。戦略計画は6年以上の期間を含むもので、その後3年ごとに更新される。OMBは、ガイダンス(“OMB Circular No. A-11 Part 2, Preparation and Submission of Strategic Plans and Annual Performance Plans”)で、戦略計画について以下のように解説している。

「戦略計画は、機構や予算構造を使命や到達目標(objectives)と連携させるために用いることができる。プログラムや行動を機関の使命や到達目標に整合させる際に、戦略計画は、機能や運営について再調整し、リエンジニアリングするための手段にもなり得る。戦略計画を準備することにより、終了、範囲の縮小又は対象の変更が行われるべきプログラム及び行動について検討する機会が与えられる。

戦略計画は、予算の編成や執行の指針となるべきである。戦略計画は、施策間の優先順位付けやその順位付けと整合した予算配分をするために利用される道具である。戦略計画は予算上の要請ではないが、目標達成の計画水準は、予想される予算

¹¹⁶通常は業績計画のOMB提出は9月であるが、大統領選の影響で予算教書提出が通常の1月よりずれ込むため、2002年度業績計画の提出時期も10月と修正されている。

の水準に見合ったものであるべきである¹¹⁷。」

前出の委員会報告は、長期的視野に立った目標や使命が明確かつ正確であるほど、組織は一貫した方向性を持つことができるとしているが、これは、米国のように連邦政府のトップレベルが政権交代で頻繁に代わるような状況に置かれている場合に特に有効であるとしている。また、当時、多くの機関が「戦略計画」と呼ばれるものを持っていたが、その大半が過去の活動や現在の施策の運営に関連した情報を提供するもので、将来の目標に向けた進捗状況を評価するものではないとしている。

a) 戦略計画における記載事項

GPRA により、戦略計画においては、以下のイ〜ハが要請されている。また、各事項に続いて、枠内において OMB によるガイダンスの内容を紹介する。

イ. 各機関の主要な機能及び運営を含む包括的な使命の宣言

使命は、主要なプログラム及び活動に焦点を当て、機関の基本的な目的 (purpose) を規定した短いものとすべきである。加えて、議会が各機関に課している問題の特定だけでなく、(使命を)可能し、又は規定する法令に関する簡潔な記述を通じて、これを補うことができる。ビジョン (vision) は、機関の価値又は原則を特に明示するものであり、戦略計画に含めることができる。(ビジョンの叙述は、要請されていない。)

ロ. 一般的なアウトカムに関連した目標

・一般目標 (general goals)

戦略計画に含まれるもので、長期にわたりどのように各機関が自らの使命を実行するかを定義する。目標が達成されたか否かについて将来の調査が可能となるように表現される。目標は、プログラムの、政策的、又はマネジメント的性格を有する。一般目標は、通常アウトカム形式の指標となる。

・一般到達目標 (general objectives)

戦略計画に含まれるもので、一般目標が既に達成されたか否かについての調査を補助するために用いられる。到達目標は、通常、一般目標よりも特定された水準の目標を記述する。

戦略計画は、長期のプログラム、政策及びマネジメントに関する目標を設定し、その達成計画と履行スケジュールを概観するものである。一般目標及び到達目標は、各機関がどのようにして使命を実行するかを詳細に説明するものであり、多くはアウトカム形式の目標となる。

一般目標及び到達目標は、使命を達成するための活動に職員を誘導することが可能となるよう正確なものとする必要がある。また、一般目標及び到達目標は、目標が達成されたか否かについての将来の調査が可能となるように記述されるべきである。定量的に定められた一般目標は、こうした調査を容易にする。しかし、測定可能な目標は、定量的である必要はない。(例えば、月に宇宙飛行士を降り立たせるといった1つの事項の達成といった場合。)

¹¹⁷ OMB Circular より抜粋。戦略計画の基本的な要請は、GPRA の Section 3 に規定されている。

ハ.当該目標の達成方策並びに必要とされる運営のプロセス及び資源についての記述

一般目標及び到達目標の達成するために、機関はその戦略計画に

- ・プロセス：運営のプロセス
- ・技術：熟練及び技術 (skills and technologies)
- ・資源：人間、資本、情報及びその他の資源

を含むことができる。

プロセス、技術及び資源についての記述は、簡潔であるべきである。各機関は、計画対象期間中に利用できる資金及び職員について、合理的に予測しなければならない。また、重要な活動を開始又は完了する際のスケジュール、その前提や予測を含めなければならない。

各機関は、使命に重大な影響を与えるマネジメント上の問題を解決する手段について簡単に記述するべきである。機関にとってこうした問題は、使命の実現や一般目標・到達目標の期間内での達成の上での障害となる。

戦略計画中の手段及び戦略の部分は、目標及び到達目標に関する機関内のコミュニケーションのプロセスを概観し、管理職員及び職員に到達目標達成の説明責任を課するものである。

ニ.当該目標がどのようにして、年次業績計画と関係しているかについての記述

年次業績計画における業績目標 (performance goals) 及び業績指標 (performance indicators) は、戦略計画で定められた一般目標及び到達目標に基づくべきである。戦略計画は、以下に掲げる事項の要点を記述すべきである。

- ・年次業績計画に含まれる業績目標の型、性質及び範囲
- ・業績目標と、一般目標及び到達目標の関係
- ・一般目標及び到達目標の達成度を決定する際の業績目標の活用方法

業績目標は、戦略計画で定められた一般目標及び到達目標に関する年度内の進捗状況を示し、達成に向けた道標を表す業績目標が適切なものである。特に、アウトカム目標が特定の年に達成されることになっている場合、戦略目標における一般目標と業績計画における業績目標は、同一のものとなる場合がある。

ホ.目標の達成に重大な影響を与え、各機関の外部にあり、かつ制御の働かない、鍵となる要素の特定

一般目標及び到達目標の達成は、予測されていたある事態が計画対象期間内に現実に起こることによって影響を受ける可能性がある。こうした事態は戦略計画において鍵となる要素として位置づけ、目標及び到達目標を定める際に各機関に重要な視点を提供するものである。これらの要素は、外部の力や主体によって引き起こされるために、しばしば外的要因と呼ばれ、機関自らが生み出すものではない。

戦略計画においては、鍵となる個々の外的要因を記述し、それらと特定の目標との関係を示し、それらの要因によって目標の達成がどのように直接的かつ重大な影響を受けるのかを記述すべきである。

戦略計画においては、鍵となる要因が目標達成に影響を実際に与え始めたときに採用す

べき緩和措置、条件付きの手段又は代替方策について、詳述する必要はない。各機関は、戦略計画にこのような緩和措置のリストを含めるよりも、外的な要因が目標達成に影響を与え始めた場合に、内部的な見直しを行うことで戦略計画を修正すべきである。

戦略計画は3年ごとの見直しのほか、適宜微修正を行うことが認められている。

ハ.各機関が一般目標及び一般到達目標の設定又は見直しのために用いるプログラム評価(将来のプログラム評価のスケジュールを添える)

・プログラム評価 (program evaluation)

プログラム評価とは、客観的な測定及び系統的な分析を通して、連邦プログラムが意図した到達目標の達成の度合い及びその達成の方法について調査することを意味する。

GPRAの下では、プログラムのアウトカムよりもその実行に関心がある場合には、プログラム評価は、プログラムの実施プロセス、運営方針及び運用実態を含むものとなる。こうしたプログラム評価は、プロセス評価と呼ばれる。

戦略計画には、将来のプログラム評価のスケジュールが含まれる。このスケジュールには、一般的な評価手法、時間表及び一般的な評価の範囲並びに特記事項について記述すべきである。

プログラム評価を行う必要性及び適切性は、機関のプログラムの性格やどのように一般目標及び到達目標が定められているかによって異なる。機関が計画における期間中にプログラム評価を行わない場合は、その旨記載すべきである。

時点修正された戦略計画を準備する際に利用されたプログラム評価について簡潔に記述すべきである。戦略計画における目標及び到達目標を定める際のプログラム評価の効果は、強調されるべきである。

b)その他の法定事項事項：関係機関等との協議

GPRAは、戦略計画の策定において、各機関は、議会、戦略計画に利害関係を持つ主体等と協議することを要請している。以下、枠内はOMBガイダンスの内容である。

戦略計画を策定する場合は、各機関は、議会と協議し、戦略計画に潜在的に影響を受け、又は利害を有する主体(例えば、顧客及びその他の関係者(stakeholders))の見解及び提案を求め、それらを考慮しなければならない。

各機関は、この協議をどのように行うかについて裁量権を有している。各機関の既存の協議プロセスの中で行う場合もある。一般目標や到達目標が機関横断的な機能、プログラム又は活動と関連を有している場合は、横断的領域における一般目標及び到達目標の定義付けやその達成について、各々責任を分担することになる。各機関は、機関横断的な一般目標や到達目標を有する戦略計画を策定する際には、他機関と適時適切に協議を行うべきである。また、戦略計画が、法令の要請に適合し、国家政策と一致するようにするため、OMBと機関職員との間の継続的な協議を計画の準備期間を通して行うべきである。

c)機関横断的なプログラム

機関横断的なプログラムや活動は、複数の機関が共通の目標や目的を達成するために実行される。これは、しばしば各機関の相互の努力によってなされる。改定された戦略計画

を準備する際に、機関は横断的プログラムに参加している他の機関の戦略計画についてレビューを行うべきである。これにより、戦略計画の準備期間に機関間の連携を補完することができる。

横断的プログラムの主務機関は、合意された目標や目的をその戦略計画の中に記載すべきである。特定の目的に関して主たる責任を負っている他の機関がある場合には、それを特定すべきである。

年次業績計画 (annual performance plan) (章末資料3を参考)

年次業績計画は、戦略計画で策定された長期目標と、管理職員及び職員の日常の業務運営との関係を示すものである。戦略計画の目標と到達目標は、年次業績計画を作成する際の枠組みとなるものであり、GPRAは、年次業績計画は、現行の戦略計画によってカバーされていない年度に提出することはできないとしており、戦略計画と年次業績計画の間の緊密な対応関係を想定している。

1999年度以降、各機関は、各機関の予算における個々のプログラム行動を記述した年次業績計画をOMBに毎年提出しなければならない。OMBは、当該計画を用いて、大統領の年次予算教書の議会提出に連邦全体の業績計画を含めるように準備しなければならない。

a) 法定事項

各機関の年次業績計画においては、以下のイ~ハに掲げる事項を行わなければならない。

イ. プログラム行動によって達成される業績のレベルを規定した業績目標 (performance goal) を設定する。

ロ. 代替的な形式がOMBによって認められないかぎり、業績目標は、客観的、定量的かつ測定可能な形で表現される。

ハ. 個々のプログラム行動に関連するアウトプット、サービスの水準及びアウトカムを測定し、評価するために用いられる業績指標 (performance indicators) を設定する。

ニ. 設定された業績目標と現実のプログラムの成果とを比較する基準を提供する。

・業績目標 (performance goals)

実際の達成度と比較しうるようになりやすく、測定可能な目標として示される、業績の達成目標水準 (target levels) (定量的な標準、価値又は率で表現される目標を含む。) のこと。業績目標は、年次業績計画に含まれ、アウトカム又はアウトプット目標として示される。

・業績指標 (performance indicators)

アウトプット又はアウトカムを測定するために用いられる特定の価値又は性質を有するもの。業績指標は、年次業績計画の業績目標と関連する。

・業績尺度 (performance measures)

業績目標又は業績指標のこと。

・プログラム行動 (program activities)

米国連邦政府の年次予算におけるプログラム及び資金調達スケジュールに記載されている特定の活動又は事業。

年次計画に含まれる業績目標及び指標を選択する際に、各機関は以下に掲げる原則に従

うべきである。目標及び指標は、

- ・ OMB が認めるものでない限り、客観的かつ定量的に示すべきである。
- ・ プログラム又は活動により期待される達成水準について、大統領、議会及び他の利益集団 (interested parties) に情報を提供するものであるべきである。
- ・ 主に、管理職員に対してどのようにプログラムが実行されているかについて方向性を与え、監督するために利用されるように設定されるべきである。

業績目標及び指標は、通常、数値で表される達成目標水準 (target level) 又は他の測定可能な価値を有している。これは、目標及び指標の実際の達成状況について将来の評価を容易にする。

年次業績計画内の業績目標は、プログラムの変更、情報収集に関する機関の能力、目標の重要性や有用性その他の環境変化を反映するよう、定期的に修正されるべきである。

年次業績計画には、通常、アウトカム及びアウトプット目標が含まれる。一般目標及び到達目標は、戦略計画では、通常、アウトカム型目標として示される。しかし、アウトカム目標は、戦略計画の期間内における特定の時点においてのみ達成されるものである。年次業績計画がカバーする年度内にアウトカム目標の達成が予定されている場合は、当該業績計画に当該アウトカム目標を含むべきである。

アウトカム目標が広範な標準、率又は水準 (例えば、一国の事故率) として規定されているときは、年次業績計画は、目標達成に向けた機関の役割を示すべきである。これは、目標の記述若しくは目標を達成するために機関が利用する手段を特定することにより示すことができる。アウトカムとアウトカムを達成するために機関が行うこととの関係が示さなければ、機関の資金調達を正当化できないおそれがある。

ほとんどの年次業績計画は、アウトカム目標をアウトプット指標で補完することになるだろう。アウトプットの尺度 (measures) が年次業績計画において中心的な目標及び指標になる可能性があるが、それにはいくつかの理由がある。

- ・ 継続的、安定的な水準で達成されるもの以外のアウトカム目標は、業績計画がカバーする年度には達成されないことがある。
- ・ 各機関は、アウトカムより多くのアウトプット目標を有する傾向がある。
- ・ アウトプットに関する業績データが入手しやすく定期的な評価や介入が可能であることから、管理職員は、しばしばアウトプットについて管理を行う。

また、GPRA は、実績値と業績目標を単純かつ客観的に比較することによって業績目標が達成されたかどうかを判断できない場合、即ち、加工していない数値による測定 (self-measuring) ができない場合の業績目標の定め方を定めている。年次業績計画がこのような目標を含んでいる場合、各機関は業績計画において、当該目標に対して1つ以上の業績指標 (indicator) を含めなければならない。この業績指標は、業績目標に関連して、特定の測定可能な価値又は特質を設定し、目標達成度の測定を助けるものである。加工していない数値による測定が困難な目標の例としては、「先住民保護区における妊婦及び子供の健康を改善する」というものがある。このような目標に対する業績指標は、罹病率及び死亡率、幼児出生時体重中位数 (median infant birth weight)、児童予防接種率、小児科による検診頻度等を含むことができる。

尺度の選択に当たっては、プログラムを一面的に描いたり、又はすべてのプログラムに同じ業績パラメーターを用いることによってプログラムの特質を覆い隠したりしないよ

うに注意すべきである。

ホ.当該目標の達成のために必要とされる運営プロセス及び資源について記述する。

年次業績計画には、業績目標及び指標を達成するために必要となる資源、プロセス及び技術についての記述が含まれる。これらは、各機関が用いる手段（多くの場合、インプット）であり、運営プロセス、スキルや技術、人間、資本、情報、資金その他の資源を包含するものである。

機関が業績目標を達成するために特別の戦略を用いる場合は、その旨特記すべきである。これらの戦略には、プログラム、政策、管理、規制及び法定のイニシアティブ及びアプローチが含まれる。

この記述は、当該年度において新たに資金調達されるイニシアティブに制限される必要はない。過年度に開始されたイニシアティブや投資であっても、当該年度中に引き続き運営されているもの又は完了する予定のものは、（年次業績計画に）含めてよい。

各機関は重要なマネジメント上の課題を特定し、それを解決するための活動について記述することができる。こうした課題が使命に重要な関連を持ち、主要なプログラムの目標の達成を脅かす場合には、それを記述することは特に重要である。

ハ.測定された価値を確認・根拠付ける手法を記述する。

年次業績計画には、測定された実績の価値を各機関がどのように確認・根拠付けているかについて明確に記述しなければならない。各機関は、どのような確認・根拠付けの手法を用いるかについて裁量権を有している。ただし、機関外のデータ源は、年次業績計画の中で特定すべきである。

確認・根拠付けのための手法を記載する場合、機関は以下の点を示すべきである。

- ・ 関連する基準となるデータの存在状況（傾向値によってカバーされる時間枠（timeframe）を含む。）
- ・ データの収集と報告に関する既存のシステムの利用方法
- ・ 測定されたデータの出所
- ・ データの外部の出所への依存状況と出所の特定
- ・ 既存のデータ収集・報告システムの変更又は改善点若しくはその能力を修正し、改善し、拡張するためのプロセス

b)機関による代替の尺度（measures）の使用

GPRA においては、特定のプログラム又は行動への業績目標を、客観的、定量的な形で定義づけられない機関は、OMB の認可に基づき、代替の尺度を提案することが認められている。

特定のプログラム又は活動に関する業績目標を、客観的、定量的な形で定義できない場合、以下のいずれかの代替の尺度を提案してもよい。

- ・ 最小限の効果を有するプログラムや成功したプログラムとは何かについての記述で、かつ、実績が、記述された基準に達したかどうかについて正確に確認できる他の尺度。
- ・ 目標に対してどれだけ実績をあげたのかについて正確に確認できるような他の尺度。

機関による代替尺度の使用の要請は、当初年次業績計画が OMB に送付される際に、OMB に対して行うべきである。この要請には、代替の尺度によって表現される目標、特定のプログラム活動について客観的、定量的な目標設定及び測定ができない理由についての簡潔な記述が含まれるべきである。この要請に対するレビューを行った後、OMB は機関に対して、代替の尺度が認可されるかを知らせ、認可されれば、代替の尺度が使用される年度を特定する。

c) 業績目標に対する要請の暫定的適用除外 (waiver) についての機関の要求

各機関は、OMB の認可に基づいて、特定のプログラム行動について、業績目標を設定しないことを提案してもよい。

各機関は、特定のプログラム活動について、業績目標を設定しないことを提案してもよい。業績目標に要請されている事項の waiver についての要求は、OMB の認可を受けなければならない。この要請は、年次業績計画の提出の前に、適切な OMB の代表に提出されるべきである。機関の要請は、プログラム行動について目標を設定することが不可能又は非現実的である理由、その理由が短期的又は長期的に改善するかについて説明しなければならない。要請は、(waiver 期間が) 1 年度以上となるものであってもよい。この要請をレビューした後、OMB は、プログラム活動に関して目標を設定しないことが認可されたかどうか、また認可が有効な年度を各機関に伝える。

d) 予算との関係 (法定事項以外の OMB による要請事項)

年次業績計画は、後述の業績予算 (performance budgeting) との関連もあり、OMB によって、予算に直接関連を持たせることが強く要請されている。

年次業績計画は、機関の予算に直接関連を持たせるべきである。業績目標、特に業績達成目標 (targets) 水準は、目標の達成に用いることのできる資金額に基づいて設定される。当初年次計画に反映された資金の水準は、プログラム又は活動についての OMB に対する機関の予算要求と一致していなければならない。最終計画においては、資金総額は、必要な場合に、大統領予算教書に適合するように修正される。この資金額に変更がある場合は、最終計画における業績目標及び指標を、それに対応させて変更しなければならない。改訂された最終計画においては、必要な場合に、機関の予算要求についての議会の活動を反映するように修正される。

年次業績計画及び予算の関連は、大統領予算教書における「プログラム及び資金調達 (Program and Financing (P&F))」スケジュールのプログラム行動に基づく。ほとんどの機関は、1 つ以上の P&F のスケジュールを有し、それらスケジュールの多くは予算勘定によって資金調達される特定のプログラム活動を列挙している。このプログラム活動は、業績目標と指標を規定し、提示するための基礎となる。

各機関は、以下に掲げる条件の下で、年次業績計画において、どのようにプログラム活動を列挙するかについて裁量権を有する。

- ・当該年度の予算教書の P&F スケジュールにおける個々のプログラム活動が年次業績計画の中に含まれること。
- ・機関におけるすべての主要なプログラム、機能又は運営が年次業績計画に反映されていること。

年次業績計画におけるプログラム活動が、P&Fスケジュールにおけるそれと同一である場合、その並べ方は、当該 P&F スケジュールに基づくものになる。しかし、各機関は、テーマ別に業績目標を示すことにより業績計画の情報価値が高まるのであれば、GPRA 用のプログラム活動の表示法を選択してもよい。GPRA 用のプログラム活動の表示法は、P&F スケジュールの中に含まれるプログラム活動を統合、集計又は分離することによって示される。

統合、集計又は分離によって、機関の予算項目の構造や P&F スケジュールで示されたプロジェクトや活動が自動的にこれに併せて変更されるわけではない。

各機関は、予算及び業績の情報について、テーマ別又は機能別のプレゼンテーションを行うことによって、プログラム及び業績尺度 (performance measures) の理解が促進されるように、予算勘定の構造を改めることを検討することが期待される。

OMB では、年次業績計画と機関の予算要求を統合することを考えている。このような統合に向けて、年次業績計画は、一般には GPRA のプログラム活動ごとに、それら活動についての業績目標及び指標を達成するために適用される資金額を表示すべきである。

e) 戦略計画との関係

GPRA は、現行の戦略計画が、年次業績計画がカバーする年度について効力を持っていることを要請している。更に OMB は、戦略計画と年次業績計画の間に、緊密な対応関係が存在する必要があるとしている。

GPRA の規定により、現行の戦略計画 (GPRA の要請に適合する) は、年次業績計画がカバーする年度について、効力を持たなければならない。その場合、戦略計画と年次業績計画の間に、緊密な対応関係が存在する必要がある。

戦略計画は、一般目標及び到達目標を設定し、これらの目標及び到達目標と業績目標及び指標との関係を記述する。また、業績目標及び指標は、戦略計画における一般目標及び到達目標の達成に向けての年度における進捗状況を示す。

戦略計画は、一般目標及び到達目標の達成に用いられる手段及び戦略について記述する。年次業績計画は、その点について業績目標の達成に必要な特定のプロセス、技術及び資源の形態について詳細に記述する。年次業績計画は、各機関が特定の業績目標を達成するために必要となる他の手段、例えば規制及び税の支出等も含むべきである。

鍵となる外的要因は、年次業績計画において明示しなければならない事項ではない。各機関は、外的要因が計画のカバー年度の目標達成に直接関係する場合、年次計画において外的要因の情報を記述してもよい。この情報は、戦略計画における外的要因の特定と一致させるべきである。

各機関は、年次計画においてプログラム評価についての関連情報を再掲する場合もあるが、これは年次業績計画に必須の要素ではない。これらの情報には、当該年度内に行われるプログラム評価のスケジュールとそのタイプについての要約を含むことができる。

年次計画では、情報提供の目的で、当該年度内に行われ、かつ業績目標及び指標に直接関連する他の分析又は研究を参照してもよい。これらの研究及び分析は、政策、プログラム又はマネジメント分析、包括レビュー、費用便益分析、基本データを供給する研究又は試行的な研究を含むことができる。これらは、年次計画において明示しなければならない事項ではないが、機関が年次業績報告でカバーする分析や研究についての初期情報を提供する。

年次プログラム業績報告 (annual program performance reports)(資料 3 を参考)

年次プログラム業績報告は、年次業績計画に対応した、事後のチェック作業を行うものである。毎年 3 月 31 日までに、各機関は、大統領及び議会に対して、前年度の業績に関する報告を提出しなければならない。また、2002 会計年度以降の報告は、過去 3 年分にわたる実際のプログラム業績の結果を含まなければならない。

年次プログラム業績報告は、政府の管理職員、政策決定者及び一般国民に対して、どれだけ当初の目標が達成されたかについてのフィード・バックである。こうした情報は年間を通じてプログラムの管理職員に伝わっていることが望ましいが、少なくとも結果について毎年とりまとめ、報告する必要がある。報告と業績計画の目標との間には関連がある必要があり、測定されるものの変化は最小限にしておく必要がある。

a) 法定事項

当該報告においては、I 及び II に掲げる事項を行わなければならない。

i. どのように業績目標が成功裏に達成されたかを概観する。

業績報告は、業績計画で設定された業績の目標達成水準と業績の実績を比較する。目標達成水準は、最終計画又は修正後の最終計画のうち、いずれか最新のものに記載されているものである。

業績報告は全ての業績目標に関する実績を記述しなければならない。

実績は、業績報告がカバーしている年度に起きたことについて報告される。いくつかのプログラムについては、この業績は当該年度の過年度の歳出による結果かもしれない。もし業績計画が暦年ベースで目標を設定しているならば、実績も暦年ベースで報告される。

業績報告は、報告によってカバーされる会計年度より以前に中止された目標についての実績を含む。

業績目標について、目標達成水準は最終計画と修正後の最終計画で異なるかもしれない。

この場合、機関は両方の目標達成水準と実績を比較してもよいが、これは推奨されない。そのような方法は、業績報告の情報を混乱させるおそれがあるし、一方の目標達成水準がなぜ達成されなかったのかを説明しなければならないからである。

機関は、業績測定指標と関連する業績目標が直接測定可能な場合には、業績測定指標に関する実績の情報を掲載する必要はない。

ii. 報告がカバーする年度において達成された業績目標に対して、報告年度の業績計画を評価する。

年次業績報告を準備する際に収集した業績に関する情報は、現在の会計年度における業績計画を修正する際に利用できる。修正された最終計画では、業績目標や手法や戦略を修正することができる。もし業績情報に関する実績が業績報告によってカバーされる会計年度の終了間際に手に入る場合でも、業績目標等を修正できる。こうした修正は、年次報告が提出される数ヶ月前であることが通常である修正最終計画が準備される時点で行われる。業績報告は、当該会計年度の業績計画における業績目標のあらゆる変更点を特定すべきである。

年次業績報告は、業績達成目標、そのための手法及び戦略、当該会計年度の最終計画又は修正最終計画の確認・根拠付けのための要素を見直すための基礎として利用することができる (年次業績報告は年度の中間で作成されるが、この時期は最終計画の完成期日に近く、また修正された最終計画が準備される約 6 ヶ月前である) 。

b) 目標が達成されていない場合、以下のイ~ハ事項を説明する。

イ. 目標が達成されなかった原因

目標が達成されなかった場合には、報告にその理由を記載する。どの程度まで説明するかは、未達成の状況がプログラムや活動へ与える影響の程度により異なる。

目標の未達成が重大な場合には、特別の説明が必要である。その際、なぜ不十分な業績となったのかと、その結果についての考え方を示す必要がある。また、将来的に目標の未達成（となる要因）を取り除き、若しくはその可能性を減らすための活動について説明すべきである。詳細説明には1つ以上の未達成の目標をカバーするものであってはならない。

以下の場合には、特別の説明が必要である。

- ・ 業績不振に陥っているプログラム、行動又は要素の管理者が、上級庁の公務員に対して実績の水準とその水準がプログラム全体の達成に関して有する意味合いに注意を向けさせ、又は情報を提供する必要がある場合
- ・ 管理者が業績の不振に対して実質的な行動をとる場合
- ・ 将来の業績水準が業績水準の実績を反映するように下方修正される場合
- ・ 外部の団体が業績の未達成が重大であると結論づけそうな場合

目標達成水準と実績の乖離がわずかな場合であっても説明は必要である。この場合には、幾つかの未達成の目標について一般的な説明がなされる。

業績に関するデータが試験的なものである場合や過年度の経験から重大な修正が必要である場合には、説明を延期することができる。その場合には、その旨を年次業績報告に記載すべきである。

ロ. 未達成の目標に関する目標達成の計画とスケジュール

達成目標水準が達成できない業績目標について、機関は、将来に向けて目標の達成のためにとるべき行動とそのスケジュールについて記述する。これらの行動とスケジュールは、省庁の年次報告書の手法と戦略の項にも含められるべきである。

行動とスケジュールの記述は、外部要因（例えば、自然災害）や外部団体（例えば外国）が未達成の唯一の原因であり、機関がこれらの要因や団体に影響を与える能力がない場合には、省略可能である。未達成の目標に対するこれらの要因の影響は、年次業績報告に記載されるべきである。

ハ. 目標が非現実的又は実行不可能な場合、その理由と推奨される行動。

省庁は、実績に基づき、業績目標が将来達成できないと結論付けることができる。そのような目標については、年次報告で、なぜ当該目標が現実性に欠け、実行できないのか、また当該目標に対する一連の推奨すべき行動について説明すべきである。こうした行動には、目標の中止又は修正が含まれる。業績目標の変更は、機関の戦略計画に反映させる必要がある。

c) あらゆる暫定的適用除外(waivers)について、その使用を記述して、その達成の効果を評価する。

暫定的適用除外は、業績の改善につながるという期待のもと、管理者や組織に対して大きな柔軟性、裁量、権利を与えるものである。暫定的適用除外を受けた省庁は、業績報告において、この暫定的適用除外の利用及び目標を達成する上での効果に関する評価を記述しなければならない。2000 会計年度には暫定的適用除外は認められておらず、また、2000 会計年度の業績報告においても暫定的適用除外に関する記述や評価をしている省庁はない。

d) 当該会計年度の間に完了したプログラム評価における結論の要約を含める。

当該会計年度に終了したプログラム評価の発見点や推奨すべき点の要約を含める。評価が行われなかった場合には、その旨を業績報告に記載すべきである。

最低限、業績報告は二つのタイプのプログラム評価をカバーすべきである。即ち、手法及び意図した目的をプログラムがどの程度達成したかという点についての評価、プログラムの実施方針、事例、プロセスに対する評価、である。

省庁の戦略計画は、プログラム評価を行うスケジュールを定めなければならない。このスケジュールの変更は、戦略計画の中間修正時に示される。中間修正は毎年準備される場合もあり、業績計画とは別のものとして示される。

業績報告は、当該会計年度に完了した他の分析や調査から得られた発見点や推奨すべき点を要約する。こうした調査研究は、政策、プログラム、マネジメント分析、包括的レビュー、費用便益分析、基準値を提供するための研究、デモンストレーション調査を含むことができる。これらの調査研究は、プログラム評価を補完するもので、業績計画において記述される。

e) 実績に関する情報が入手できない場合（法定事項以外のOMBによる要請事項）

業績報告が大統領と議会へ送付される時点で、実績に関する情報が入手できない場合、若しくは入手できる情報が不完全で仮のものである場合がある。年次業績報告では、こうした実績情報に関する業績目標について特定するべきである。そのような目標に対しては、業績報告書は、実績情報、業績達成目標の水準と正確な比較をするために十分な実績情報が入手できるおおよその期日を示すべきである。

もし実績に関する情報が入手できない場合には、機関は、参照のため、前会計年度の業績情報を掲載することが好ましい。こうした情報は、基準値を定め、傾向値を示す上で役に立つ。2000 会計年度の年次業績報告については、1998 会計年度又は 1997 会計年度の関連する実績情報が含まれるかもしれない。1999 会計年度の実績情報は、2000 会計年度の業績報告に含まなければならない。

業績報告を提出する時点で、実績情報が入手できるが、未達成の目標や将来未達成の目標を達成するためにとるべきステップについての解説ができない等、データの分析ができない場合には、データは年次業績報告に仮のものとして掲載し、分析を省略することができる。

翌年度の業績報告はデータと延期した分析を掲載する。

もし、実績情報が年次業績報告に仮のものとして掲載された場合、実績と目標達成水準の比較は、将来の年次業績報告にまで延期することができる。年次計画はこの実績情報を含むべきであるが、実績と業績達成水準の比較や関連する分析については省略できる。

(3) GPRAによるその他の事項

運営上のアカウントビリティ及び柔軟性

1999年以降、より高い水準で業績目標を達成するため、特定の個人又は組織の説明責任を課した上で、GPRAでは、各機関が一定の手続き的要請や管理について暫定的適用除外（waiver）を提案し、また、OMBが承認することを認めている。これによって、例えば、効率性の向上によって得られた余剰資金について再配分し、その利用について裁量を認めたり、ラインの管理責任者に調達に関するより多くの権限を委譲することが可能となる。

各機関は、その年次業績計画にwaiverの使用やその有効性について記載せねばならず、waiverが3年以上効力を有していた場合には、当該waiverを恒久化することを提案できる。

パイロット・プロジェクト

a) 業績計画及び報告

OMB長官は、1994～1996年にわたり、業績計画と業績報告の準備のためのパイロット・プロジェクトを実施する。このため、OMBは対象となる10機関以上を指定することができる。OMB長官は、各指定機関が作成した業績計画及び業績報告の費用・便益・有用性、問題点等について評価を行い、1997年5月1日までに大統領及び議会に対してその結果報告を行う。

b) 運営上の説明責任と柔軟性

OMB長官は、waiverを活用して管理面での柔軟性が増加した場合の検証を行うために、1995～1996年の間に5機関以上を指定できることとされていた。しかしながら、対象となるwaiverがうまく設定できず、パイロット・プロジェクトは実施されなかった。

c) 業績予算（performance budgeting）

GPRA上、OMBの長は、1998年から1999年までの間、業績予算の導入に向けて、予算額を増減させることにより業績の達成水準がどのように変化するかを検証するためのパイロット・プロジェクトとして、各機関の長と協議の上、5機関以上を指定することとされていた。しかしながら、このパイロット・プロジェクトはクリントン政権下においてその実施が先送りされており、更にブッシュ新政権での取扱いについては現時点では把握できていない。

4. GPRAの政策評価に対するいくつかの論点

(1) GPRAにおける「評価」の位置づけ

GPRAでは、評価は、業績計画の評価、及び一般目標又は到達目標を改訂する際のプログラム評価、という文脈のみで用いられ、あくまで目標の策定から達成に至るシステムの改善に資するものとして用いられている。GPRAは、議会又は政府が政策を無制限に評価（evaluation）し、直接的に予算編成へと反映させることを目指した法律ではなく、確立された手続の上で業績を測定し、そこで得られた情報を計画の策定に活かすことにより、行政関係者の意識を長期的に目的指向・結果重視指向へと導いていくことを目指しているといえる。

このような業績の「測定」が、政策形成とその実施に寄与する仕組みについて、ブルッキングス研究所のD.ケトル氏らは、GPRA及び政府の取り組みを概観したレポート¹¹⁸の中で以下のように述べている。

¹¹⁸ Kettle, D. F, Dilulio, J.J., (1995)“Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers”

「(GPRA 上の)業績測定の目的は、実は「測定」についてのものではなく、むしろ、政治システムにおける「コミュニケーションの質」を改善することにある。業績ベースのマネジメントは、プロセスにおけるすべての人(政治家、政府の管理職員、政府職員、そして市民)にとって、戦略的に考えることの助けになる。」

(2) アウトカムかアウトプットか

GPRA は、アウトカム指向の政策評価を規定しているとされるが、OMB のガイダンスでは、評価指標としてアウトプット指標を用いることも予定している。この点について、前出のブルッキングス研究所のレポートにおける記述をまとめると、以下のようになる。

「政府の管理職員が、業績をアウトプット(供給されたサービスの質及び量)によるのか又はアウトカム(アウトプットによって生み出された結果の質及び量)によって管理するのかについては、議論の余地がある。問題は、特に連邦レベルにあっては、管理職員が公的サービスに直接的に手を下さないことにある。

我々は連邦プログラムが生み出す結果を知りたいのであり、アウトカムを測定しようとする。しかし、プログラムの結果は、連邦の管理職員には直接管理できないものである。そこで、我々がアウトプットに対して注目するのであれば、管理職員の働きによる直接の生産物を測定できるようになる。鉱山の調査官は、鉱山の安全性よりも、鉱山に対する調査の質を測定された方が納得がいくであろう。

アウトカムの尺度(measures)は、間違いなく重要である。政策決定者及び市民は、プログラムが機能するか否かを知りたがっている。しかし、測定のシステムがアウトカムに焦点を当てているならば、問題の発生を誰でも他人のせいにすることは容易である。これが、現在の連邦政府におけるマネジメント手法の問題点である。

したがって、業績測定は、二つのレベルで進行する必要がある。つまり、管理職員の行動を形成するためのアウトプットの調査及び政策決定のためのアウトカムの調査である。これら 2 つの水準は、もちろん、相互に関連している。アウトカム尺度(measures)は、管理職員の戦略を改善するのに助けとなり、アウトプット尺度は、アウトカムの問題の発生源についての重要な手がかりを提供する。そこで、GPRA では、各機関にアウトプットの測定を要請(require)し、アウトカムの調査へ向かうように求めている(ask)いる。」

更に、こうした点について、合衆国上院の政府関連事項委員会の報告書は、以下のよう

に述べている。

「業績目標は、「アウトプット」又は「アウトカム」のどちらにも関連する可能性がある。後者は、政策的に最も重要であるが、前者は、(特に単体としての費用をたどるとき)マネジメントの道具として有用である。業績計画の共通の弱点は、アウトカムの軽視に比較して、アウトプットへの過剰な依存である。」

このように、業績計画における目標及び指標は、アウトプットとアウトカムの指標がマネジメントの上で異なる影響を与えると考えられているといえる。そして、アウトカムを

重視する姿勢は残しつつ、アウトプットによる業績管理のしやすさから、両者を併用する形が容認されている。

OMB では、これまで2度にわたって提出された各省庁の年次業績報告を分析し、アウトプット指標が多数を占めているが、アウトカム指標も増加傾向にあるとしている。いずれにしても、アウトカムはしばしばその達成に長期間を要する場合があり、より短期間で成果が現れるアウトプット指標の有用性も認める必要がある。

(3) 予算との関係

GPRA と予算の関係については、先の OMB ガイダンスにおいても指摘されているように、必ずしも業績目標の設定単位と予算書の予算項目とが一致していない状況にある。このため、現時点では業績目標の達成状況がダイレクトに予算編成に反映されることは考えられておらず、また、そのようなアプローチをとることも構造的に困難であるといえる。

この点については、先のアウトカム指標の問題と合わせて、米国における独特の政治体制と GPRA の導入の背景からも説明できる。つまり、国民にとってはアウトカムによる成果は行政が何をもちたのかが容易に把握できるため、アウトカム指標が好ましいが、一方で行政側からすれば、アウトカム指標には直接行政がコントロールできない部分が多いため、説明責任との関係ではアウトプット指標が好ましいということになる。ところで、米国の GPRA は、クリントン政権の NPR 改革がその発想のもとにあるということを考えれば、米国では政治的になじみやすいアウトカム指標が重視されやすいと見るのである。しかし、アウトプットによる目標管理は、上述したとおり、外的要因に作用される面が大きく、その管理責任を全て行政府に負わせるのであれば、予算編成を含めた多くの権限を行政府側に与える必要があるが、米国では伝統的に議会が予算編成に関する大きな権限を有しているという特徴がある。そのため、行政府側への大幅な権限委譲は議会の反発を招く可能性があるため、実質的には困難である。そこで、米国においては、業績目標と予算編成との厳密な連携という仕組みは採用されていないのである¹¹⁹。

(4) 議会との関係

PPBS 等過去の行政改革は、政治的過程を包含している予算編成過程を行政府の内部マネジメントとして完結させようとしたことにその失敗の原因が求められる。こうした反省を踏まえ、GPRA では制度上の要請として議会の関与を様々な場面で認めている。

- ・ 戦略計画を策定する際の議会との協議
- ・ 大統領予算教書提出後の業績計画の議会への送付
- ・ 業績計画の議会への報告
- ・ 議会に属する GAO による各省庁の実施状況評価と議会への報告

なお、OMB の J.Gotbaum 氏は、こうした制度上の関係を越えて、適宜関係委員会がヒアリングを行うことによって、省庁側に絶えず改善の努力に向けたインセンティブを付与することができるとし、議会の積極的な関与の必要性を訴えている。

(5) GPRA に対する全般的な評価

GPRA については、2000 年に下院において、「GPRA 導入から 7 年 - GPRA は成果を上

¹¹⁹ 財政制度審議会 (2000)

げたか? (Seven years of GPRA “Has the Results Act Provided Results ? ”)』と題する公聴会が開催され、メディア、学識経験者、OMB 担当官らからヒアリングが行われている。そこでは、GPRA の目的や目指すべき方向性については肯定的な見方が支配的であり、また、過去の改革と異なる GPRA の独自性を積極的に評価する意見も見られた。例えば、

- ・ GPRA は過去の行政改革に関する取り組み (PPBS、MBO¹²⁰、ZBB¹²¹等) が大統領令の形をとっていたのに対して、法律による確固たる枠組みを有しており、議会在 GPRA の成立に直接尽力している点で、過去の行政改革とは大きく異なる。特に、民主党政権下で共和党が議会の多数を占めている中で成立したことに、政府全体の積極的な問題意識と取り組みの姿勢が伺える。
- ・ 議会と政府も GPRA の政治的な意義を素早く見いだしている。下院の多数派院内総務は、GPRA は行政部局の担当責任者を議会の委員会に出席させ、そのプログラムについて説明させるためのよい道具であることを発見した。OMB も省庁の活動に影響力を行使するために GPRA を活用し始めた。議会・政府サイドで、これまでの改革にはなかったような注目を集め始めている。
- ・ これまでの行政改革の最大の弱点はその改革が行政内部の改革にとどまり、外部の政治プロセスを統合できなかった点にある¹²²が、連邦環境保護庁やアメリカ航空宇宙局 (NASA) 等は予算書体系を GPRA と合わせて変更し、支出により何が達成されたのかを議会及び行政内部に対して明示するための道具として使い始めている。

また、GPRA により政治的影響力が強い分野、利害関係者が多い分野について、議論の過程の透明性が向上し、また、施策の目的やその内容を中心とした議論がしやすくなることから、今後制度改革がしやすくなるとの見方もある¹²³。

一方で、GPRA の運営上の問題点を指摘する意見もある。例えば、

- ・ 業績測定の開発に当たっては、関係者の参加が重要である。GPRA では戦略計画の作成に際して関係者との協議を定めているが、業績計画の場合には明確な規定がない。何を測定すべきか、どのような測定方法を開発するのかについて市民の参加が認められていないが、有効な測定となるようにするためには、市民の協力が不可欠である。GPRA は、市民が業績計画に参加するよう改正されるべきであり、また、省庁も多くの市民が参加するよう自ら手を差し出すべきである。
- ・ 報告書は市民がもっと入手しやすいもので、理解しやすい形で書かれていなければならない。ネットで入手可能であっても、内容は専門用語が多く、一般人が理解するのは困難である。GPRA のプロセスへの市民の参加が重要である以上、各種レポートもわかりやすく、かつ入手しやすいものでなければならない。

また、GAO では、各省庁の GPRA の実施状況をモニターし、そこで以下のような課題を指摘している¹²⁴。

- ・ 成果指向を浸透させる。
成果指向の浸透のためには、意思決定の改善、業績の極大化、説明責任の確保を

¹²⁰ 目標によるマネジメント (management by objectives)。ニクソン大統領により 1973 年から開始された行政マネジメント手法。大統領による行政部門への統制力を強化する目的で、行政活動の目標設定に関する意思決定を大統領に集中する一方、その目標をいかにして達成するかはプログラム管理者に任せ、その目標の達成を測定しようとするもの。

¹²¹ ゼロベース予算 (zero-base budgeting)。1977 年、カーター大統領により導入された予算編成制度で、既存の支出額にかかわらず支出項目間の優先順位付けを行うことにより配分額をゼロから決定していくもの。

¹²² 例えば、PPBS は予算編成過程を行政側の内部システムとして構築しようとして失敗した。

¹²³ 財政制度審議会 (2000)

¹²⁴ Using GPRA to Assist Oversight and Decisionmaking (GAO-01-872T)

実現するための組織文化の変革が必要であり、そのためにはかなりの時間・資源の投資とトップのリーダーシップが必要であるとしている。

- ・ 日常の業務運営が成果に貢献することを確実にする。
幾つかの省庁では、リーダーシップのコミットメントと成果指向のマネジメントを確実なものとするために、業績契約（performance agreements）を取り入れ、目標に対する説明責任、進捗状況のモニター、成果の評価に関して定義している。また、プログラム評価や戦略的な人事マネジメントの実施、全般的なマネジメント能力の向上が不可欠であるとしている。
- ・ 業績の結果と予算決定との関係を理解する。
GAOによれば、業績計画と予算とのリンクはより明確になってきたものの、その程度は省庁の目標や組織構造を反映しており、必ずしも十分なものとは言えない。このため、OMBでは、2002年度予算から、業績計画と予算の統合を図るよう要請している。
- ・ 横断的なプログラムを調整する。
GAOでは、横断的プログラムにより無駄な資源消費や顧客を混乱させることが少なくなると指摘しており、GPRAは、戦略計画、業績計画等の作成過程で関係省庁の連携を支援するものとして機能すると指摘している。
- ・ 業績に関する情報を収集し、活用するための能力を構築する。
連邦政府の行政サービスは、州政府や地方政府を通じて実施されることが多く、従って、その実績を測定するために必要なデータ等も連邦政府の直接の管理下にはないことが多い。このため、連邦交通省や連邦環境保護庁ではそうしたデータの信頼性について業績報告等を通じて情報提供している。

以上の点について GAO は各種レポートで度々指摘しており、最新のレポート¹²⁵では戦略計画 業績計画 業績報告というサイクルが繰り返される中で課題は徐々に改善しているとしている。ただし、横断的プログラムについての実施等については、OMB ガイダンスからも明らかとなっており、基本的には各省庁の自助努力に委ねられている部分が多く、英国のように政権党の公約を実施するためのトップダウン的アプローチに欠けていることから、その実施状況は芳しいものではない。

このように、GPRA についての評価は様々であるが、概ね GPRA の目的は肯定的に見られている一方で、制度の運用面での課題が数多く指摘されている。こうした課題については、直ちに改善することが可能であるとは考えられておらず、GAO も各省庁の取組事例の中で参考になるものを頻繁に紹介することにより、各省庁での積極的な取り組みを促している。この点を公聴会の中でも以下のように指摘している。

「GPRA は最初から完璧なものとはなり得ず、繰り返しのプロセスの中で時間をかけて実行されるべきものである。建設的な批評は重要であるが、バッシングや目標を達成できなかった証拠としてだけに使われるべきではない。」

5. まとめ

共和党ブッシュ新政権が誕生して未だ間もない時点では、ブッシュ政権がクリントン政権

¹²⁵ GAO (2001) “Managing for results; Using GPRA to assist oversight and decisionmaking (GAO-01-872T)”

が開始した GPRA 等による行政改革に対してどのようにコミットをしていくのかは明らかでない。数少ない資料の中で参考となるのは、2001 年 2 月 28 日に議会に提出された「新たな始まりへの青写真 (A Blueprint For New Beginnings)」と題された予算教書である。

その中で、ブッシュ政権は、連邦政府の構造の大枠が出来て既に 50 年以上を経過したが、最早国民のニーズを十分には満たしておらず、改革のペースアップが必要であるとしている。そして、改革の基本方針として、

官僚中心ではなく、市民中心の政府 (citizen-centered, not bureaucracy-centered)
プロセスではなく、結果重視の政府 (result-oriented, not process-oriented)
改革と競争を抑制するのではなく、積極的に促進するための市場志向の政府
(market-based, actively promoting, not stifling, innovation and competition)

を掲げている。特に、GPRA については、結果重視の政府を実現するために重要な役割を果たしているとその手法を高く評価している。その上で、予算と業績の関連づけが十分に行われていない点を指摘し、2002 年度予算で以下のような施策に取り組むことを表明している。

- ・ 業績と予算決定を正式に連動させる

省庁は、選択された一連のプログラムに関して、2001 年 9 月に業績ベースの予算を提出する必要がある。選択されたプログラムについて、省庁は資金の水準と合致するように業績指標を設定するよう求められ、プログラム管理者は指標を管理する直接の責任を負うこととなる。将来的には、行政府内のあらゆるレベルの公務員は、選択されたプログラムについて、予算水準にふさわしいアウトプット指標を設定することが期待される¹²⁶。

- ・ プログラムの管理者がサポートサービス、資本的資産、従業員の年金について責任を持ち得るような法制度を導入する。

プログラム管理者がアウトプット指標の達成に関する責任を負われるのであれば、彼らにはプログラムのコストに関する正確な情報が提供されるべきであるし、サービスの供給者を選択する柔軟性が与えられるべきである。現在、プログラム管理者は、必ずしもサポートサービス、退職金、その他プログラムに関連する間接的経費の全費用に関する情報を有していないし、それらを管理することもできないが、それは、予算の選択を歪める可能性がある。今年には、サポートサービス、資本的資産、年金に関する予算方法を変えることによってこうした問題を解決するような法律を制定するであろう。

- ・ 業績データの詳細を発行する

2003 年度予算はより多くの業績情報を含んでおり、2004 年度予算は、詳細な業績と予算データを統合させ、省庁の予算要求と大統領の予算教書における業績測定とのリンケージをより強く、より広く、より明らかにする予定である。

また、2 月の予算教書の概要を作成した時点で、ブッシュ政権は、各省庁に対し、

¹²⁶ 予算と業績の関係について、1997 年 6 月の時点で OMB のフランクリン・レイズ部長は、議会で次のように証言している。「GPRA を予算査定の実施手段として利用することは避けなければならない。業績が達成できない場合に我々が最初になすべきことは、その理由を理解することであり、次にそのための適切な対策を講ずることである。業績が達成できていないから直ちにそのプログラムを終了するということでは、すぐに報告される業績はよい業績だけになってしまうが、これは決して全てのプログラムが効率的かつ効果的に実施されているということではなく、報告書がそうしたことを要請しているだけのことである。」予算と業績のリンクについては常に提起される問題であり、この点、ブッシュ政権がどのようなスタンスをとるのが注目される。

- ・ マネジメント階層の簡素化
- ・ 年金の誤支給の削減
- ・ 業績ベースの契約（ performance-based contracts ）の積極的な活用
- ・ オンライン調達の増加

等に対する業績目標を 2002 年に提出される各省庁の業績計画の中で設定するよう求めている。GPRA 自体は共和党が議会の多数を占める中で超党派的に成立したものであるという歴史的経緯を踏まえれば、小さな政府を志向する共和党政権が民主党政権の作り上げた GPRA のフレームを積極的に活用しつつ、自らの改革を押し進めようとする意図が現れているとみられることもできそうである。

一方、2001 年 7 月 11 日には、「行政改革を実行する（ Implementing Government Reform ）」と題した記者発表を行い、その中で、

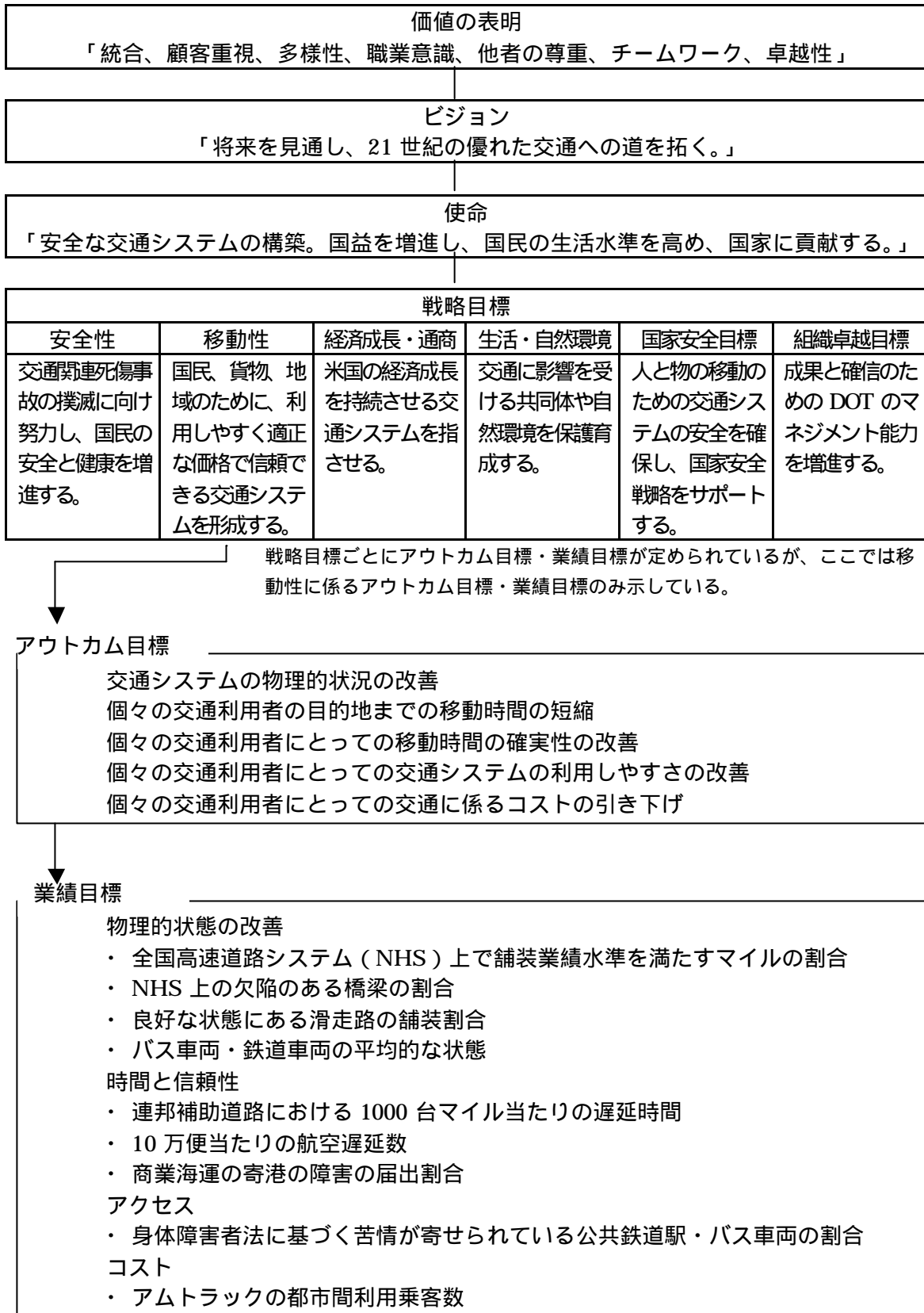
- ・ 各省庁は、その使命や目標の達成、業績改善のための全組織的マネジメントの実施等に関して責任を有する COO（最高業務責任者）を指名すること
- ・ 行政改革の実行を確保するために、各省庁の COO 等から構成されるマネジメント会議を大統領直属の組織として新設すること。

を掲げている。マネジメント会議が具体的にどのような職務を担うのか詳細は不明であるが、このようなトップダウンによるアプローチは、英国やニュージーランドの改革に比べてややボトムアップ型であった米国の改革手法を変化させる可能性がある。

更に、GPRA や NPRG が導入された大きな原因であった米国政府の巨額の財政赤字は今や解消し、各省庁の職員にとっては、その事務量の増加と併せて、積極的に効率性を追求するインセンティブは作用していないという見方があることも事実である。例えば、過半の管理者がプログラムの成果に対する説明責任を意識しているが、成果を出すために必要な意思決定の権限は十分に与えられていないとのアンケート調査や、多くの政府職員は、過去の行政改革と同じように、この改革もこれまで同様の反復練習（drill）に過ぎないと感じ始めているという報道もある。

米国の過去の行政改革はその殆どが政権交代により頓挫するという運命を辿ってきた。GPRA は、法律という確固たる基盤を有しているので過去の改革とは異なるという見方もあるが、改革が実を結ぶのか、単なるペーパーワークの増大につながるだけなのかは、政治的リーダーシップの発揮と議会を含めた関係者のコミットメントが重要であることは論を待たない。

資料 1 - 米国交通省 (Department of Transport): 新戦略計画の体系 (抄)



資料2 - 米国交通省(DOT)の新旧 Strategic Plan の比較：戦略目標及びアウトカム目標

	DOT Strategic Plan 1997-2002 (1997年9月)	DOT Strategic Plan 2000-2005 (2000年9月)
ビジョン(vision)	将来を見通し、21世紀の優れた交通への道を拓く。	同左
使命(mission)	安全で速く、効率的かつアクセス容易で便利な交通システムの構築。現在及び将来の重要な国益及び国民生活の質を向上させ、国家に貢献する。	安全な交通システムの構築。重要な国益を増進し、米国民の生活水準を高め、国家に貢献する。
戦略目標 (strategic goal)	安全性 (safety) 交通に関連する死傷及び財産損害の削減に向け努力し、国民の健康と安全を推進する。	安全性 (safety) 交通に関連する死傷の撲滅に向け努力し、国民の健康と安全を推進する。
アウトカム目標 (outcome goals)	交通関連死者の減少 交通関連負傷の軽減、減少 マイル×人又はマイル×トン当たり交通関連死亡率減少 マイル×人又はマイル×トン当たり交通関連負傷の軽減、率減少 重大な交通事故による損失金額の減少 重大な交通事故数及びそれに関連する経済的コストの減少	交通関連死者の減少 交通関連負傷の減少
戦略目標 (strategic goal)	移動性 (mobility) 利用しやすく総合的、効率的で、柔軟な選択肢を提供する交通システムの保証を通じ、米国の未来を形成する。	移動性 (mobility) 全国民、貨物及び地域のために、利用しやすく適正な価格で信頼できる交通システムを形成する。
アウトカム目標 (outcome goals)	交通システムの構造的完全性の向上 新しい交通容量拡大と交通インフラの運営効率の調和 交通モード間の物理的、情報上、サービス上の連結性の向上 旅客、貨物輸送における、交通システムとのアクセスの向上 天災人災に対する他省庁と連携した防災対策による交通システムの早期復旧	交通システムの物理的状態の改善 個々の交通利用者の目的地までの移動時間の短縮 個々の交通利用者にとっての移動時間の確実性の改善 個々の交通利用者にとっての交通システムの利用しやすさの改善 個々の交通利用者にとっての交通に係るコストの引き下げ
戦略目標	経済成長、通商 (Economic Growth and Trade)	経済成長、通商 (Economic Growth and Trade)

(strategic goal)	効率的で柔軟な交通により、米国の経済成長及び内外での競争力を強化する。	米国の経済成長を持続させる交通システムを支える。
アウトカム目標 (outcome goals)	<p>交通の質的向上による経済コストの減少</p> <p>インフラ投資の費用対効果の確保</p> <p>平均到達時間の減少</p> <p>目的地との連絡性の向上</p> <p>貿易障壁の減少、規制緩和による市場競争の促進</p> <p>米国の国際競争力の向上</p> <p>大規模交通投資による地域、地方の経済成長の促進</p> <p>交通関連分野の教育と社会的認知度の向上</p> <p>マイノリティ企業等との契約、補助金による経済成長の促進</p> <p>賢明で費用対効果の高い投資による国家の経済成長、交易の伸長</p>	<p>2005年までの間、交通サービスの生産者物価指数の伸びを全体の生産者物価指数の伸びより低くする</p> <p>交通に関連する商業に対する障壁の軽減</p> <p>交通分野の財・サービスに係る米国の国際競争力の向上</p> <p>交通労働者の能力の向上</p> <p>全ての事業機会、とりわけ小企業、女性所有企業、恵まれない立場にある企業の機会の増大</p>
戦略目標 (strategic goal)	生活、自然環境 (Human and Natural Environment) 交通に影響を受ける共同体や自然環境を保護育成する。	生活、自然環境 (Human and Natural Environment) 同左
アウトカム目標 (outcome goals)	<p>交通施設投資による共同体の持続性、住み良さの向上</p> <p>交通に関連した汚染や温室効果ガス放出の減少</p> <p>交通省所有の施設・設備が影響を与える自然環境や共同体の改善</p> <p>交通施設の設置・建設・運営による自然環境、共同体への悪影響の減少</p> <p>海洋資源の状況の改善</p>	<p>全ての地域の持続可能性と住み良さの向上</p> <p>生態系と自然環境に対する交通の悪影響の緩和</p> <p>生態系の活力の向上</p> <p>生活環境に対する交通施設の悪影響の緩和</p> <p>交通施設及びサービスに係る受益と負担についての、低所得者及び少数民族に対する公平性の改善</p> <p>交通による汚染の減少</p>
戦略目標 (strategic goal)	国家安全保障 (National Security) 防衛の機動力のための交通システムの確実性、利便性を確保し、国境侵入を確実に防止し、国家安全戦略及び国家麻薬取締戦略をサポートすることにより、国家の安全性を高める。	国家安全保障 (National Security) 人と物の移動のための交通システムの安全を確保し、国家安全戦略をサポートする。

<p>アウトカム目標 (outcome goals)</p>	<p>交通システム及び利用者への意図的な危害に対する脆弱性、被害の減少 全交通モードの商業交通の国家安全保障上の要請への迅速かつ十分な対応の確保 軍事機動、訓練に十分な交通の物理インフラ、情報インフラ及び技術の確保 大統領国家安全戦略その他の安全保障プランへの交通省の資源の利便性の維持</p>	<p>交通システム及び利用者への犯罪やテロに対する脆弱性の減少 交通システムが国家安全保障上の要請に適合する能力の増強 米国に流入する非合法薬物の減少 米国に流入する不法入国者の減少 米国主権下の領土への不法侵入の減少</p>
	<p>非合法麻薬、非合法移民の流入阻止</p>	<p>地域の安定を推進するための支援の拡大 交通の外国燃料供給への依存の軽減</p>
<p>内部マネジメント改革に係る目標</p>	<p>組織管理戦略 (Corporate Management Strategy) 一元的交通省(One DOT) 国際的な広がりインターモーダルな体系を持ち、高度に情報化され、包括的サービスを提供する交通システムの構築のために協力する。 人的資源管理 現在及び 21 世紀に向けて、交通省の戦略目標を達成し、更にそれを超える能力を有し、効率性と革新性を持ち、顧客に対するサービス改善へ常に尽力する、多様で熟練した職員を育成する。 顧客サービス管理 よく機能し、熟達しており、費用のかからない政府を通じ、顧客の望む結果を提供する。 研究及び技術管理 戦略計画の構築、世界レベルの研究、実用的技術革新・パートナーシップ・研究・教育に関する情報交換により、21 世紀に向けて速く、安全で効率的でアクセス容易で便利な交通システムをつくるため、交通に関する研究と技術を進歩させる。 情報技術管理 現在及び 2000 年以降を睨み、安全で、信頼性が高く、矛盾無く、費用対効果の高い情報システムを開発することにより、使命達成度、データ共有、システムの統一性、情報流通及び生産性を向上させる。</p>	<p>組織卓越目標 (Organizational Excellence Goal) アウトカム目標 顧客満足の改善 職員の満足と効率性の改善 組織の業績と生産性の改善</p> <p>戦略 リーダーシップ戦略 顧客や利害関係者の意見、施策の評価、目標の達成に影響を与える要因の考慮に基づいたビジョンを示し、将来の交通の戦略的方向を決めるチームを形成する。 顧客満足戦略 首尾一貫した矛盾の無いデータを提供する全省的な顧客満足システムを開発する。 人的資源戦略 個々の職員が可能性を十分に実現できるようにする一方で、DOT の目標達成を支える人的資源を最大限有効に利用していくための人的資源プログラムを開発する。 情報技術管理戦略 資源、業務システム及び業務過程戦略 効果が証明されたマネジメント技術、革新的な取り組み、現在の技術を業務過程に体系的に当てはめる。 革新、研究及び開発戦略 新たな技術の利用を促進し、長期的な実りの多い研究を</p>

	資源及び業務過程管理 速く安全で効率的かつ便利な交通システムを求め、公 的資源の適正管理を許された立場として、革新的で健 全な業務慣習を形成する。	育成する。
--	--	-------

資料3 - 米国交通省 (DOT) の1999年度業績報告及び2001年度業績計画
2000年4月発表(FY 1999 Performance Report/ FY 2001 Performance Plan)

1. 位置づけ

1999年度業績報告はGPRA制定後初の年次業績報告であり、戦略計画や年次業績計画の中で掲げた目標に対する実績が明確な形で初めてオープンにされた。

2001年度業績計画は1997年に公表されたDOTの戦略計画(1997-2002)と2001年度予算要求に対応するものとして作成されている。

DOTでは、1999年度業績報告及び2001年度業績計画を統合し、1つの文書として作成・公表している¹²⁷。このため、名称は「1999年度業績報告及び2001年度業績計画(以下「1999報告書」という。)(FY 1999 Performance Report / FY 2001 Performance Plan)となっている。同省は歴史的トレンドや最近の研究の成果を、戦略と資源配分決定の中に統合することで業績測定を活用がうまくいき、また、1つの文書にすることによって、読者に対してより適切で有効なツールが創り出されると説明している。

2. 構成

GPRAは報告書に記載すべき事項について、記述すべき基本的事項の大枠を定めているだけで、連邦政府全体で統一した書式が定められている訳ではない。このため、基本的事項に加えてどの程度の情報を付加するかは各省庁ごとに大きく異なっている。DOTの1999報告書は、以下のような構成となっている。

- ・ DOTの業績目標
- ・ マネジメント戦略
- ・ データの実証と有効性
- ・ 予算とのクロスワーク
- ・ プログラム評価

以下、それぞれの項目につき、記載の実例を交えつつ、解説する。

DOTの業績目標(performance goal)

政策評価体系の中核をなす部分である。DOTでは、5つの戦略目標(strategic goals: 安全性、移動性、経済成長・通商、生活・自然環境、国家安全保障)を掲げているが、それぞれの戦略目標ごとに計63個の業績目標を分類した上で、以下の項目を記述している。

a)業績目標及び結果(performance goals and results)

1999年度から2001年度の3ヶ年分の業績目標値と実績値を数字とグラフを交えて掲載している。

b)外部要因(external factors)

業績目標の達成の鍵を握る個々の外的要因を記述し、それらと目標との関連を示し、それらの外的要因によって目標の達成がどのように直接的に、また、重大な影響を受けるのかを記述している¹²⁸。

c)1999年度の結果(1999 Results)

1999年度の結果がどのように達成されたのか、又は達成されなかったの

¹²⁷ 業績計画と業績報告書を一体のものとして作成することは、OMBガイダンスによっても認められているが、そのためには当然関連する委員会やOMBとの事前調整が必要である。

¹²⁸ OMBガイダンスによれば、外的要因に関する記述は、必ずしも業績計画に記載しなければならない事項ではない。

- か、業績達成の向けてどのようなプログラムを実施したのか等を記述している。
- d)2000年度業績計画の評価予測 (FY 2000 Performance Plan Evaluation)
1999年度の実績を受け、2000年度の目標の達成可能性について記述している。
- e)2001年度の目標達成に向けた戦略及びイニシアティブ (strategies and initiatives to achieve 2001 Goals)
2001年度の目標達成に向けて、具体的に実施する予定のプログラムの詳細について記述する。
- f)アウトカムを共通にする他の連邦プログラム (other federal programs with common outcomes)
業績目標の達成に関連する他の省庁のプログラムや DOT との連携状況について記述する。

～ 1999 報告書の業績目標に関する具体例 ～

戦略目標の「移動性」に関して、DOT では16の業績目標を設定しているが、その中で、ITSの統合という業績目標に関する部分の概要を掲載する。

ITS (Intelligent Transportation Systems)の統合

業績目標及び結果 (performance goals and results)

(1)6大都市圏におけるITSの統合度合いの上昇率 (基準年:1997年)

目標:1999 2000 2001

20% # #

実績:37%

1999年度は20%の目標値に対して37%を達成。ただし、本指標は1999年度をもって終了する(このため、2000年以降の目標値は#となっている)この指標は州交通省、市政府、公的輸送機関の3機関のITSに関する相互作用を計測して統合の度合いを測定するものであり、「統合」とは例えば、上記の3機関のいずれかが他の機関に対して情報を与えること等をいう。

(2)統合されたITSインフラが設置されている大都市の数

目標:1999 2000 2001

-- 51 56

実績:48

本指標が(1)に代わり2000年度以降の指標となっている。指標変更の理由は、報告書の付表「業績測定(詳細)」に記載されており、本指標がITSの統合の程度を完全に表象するものではなく、もともとITS統合の基礎段階として導入したものであることによる。同指標は、エリア内のITSインフラの量と統合の程度によって判定される。

「業績測定(詳細)」について

DOTでは、1999報告書の後半で業績測定に関連する指標の一覧を作成しており、当該一覧表においては指標ごとに「データの対象範囲」、「データ・ソース」、「データの限界」、「統計的事項」、「データの実証と有効性」について整理をしている。

外部要因 (external factors)

ITSの展開の管理監督のかなりの部分が地方レベルに属しているが、依然として地域的統合がなされていないITSが展開されているため、今後のITSの統合を困難にし、便益を限定するおそれがある。

1999年の結果 (1999 Results)

ITS統合のレベルを6大都市圏で1997年度比で20%以上向上させるという1999年度の目標は達成され、6大都市圏で37%向上した。これは調査回答率81%の段階での仮の報告であり、最終報告は2000年7月に提出する予定である。

目標達成に貢献した施策としては、次のようなものが挙げられる。

- ・大都市圏モデル展開イニシアティブ (Metropolitan Model Deployment Initiative) による資金供給
- ・トレーニングや技術支援プログラム
- ・1997年と1999年の統合の度合いを比較するため、米国の75大都市圏でシステム統合展開に関する調査を実施した。

2000年度業績計画の評価予測 (FY 2000 Performance Plan Evaluation)

2000年度以降は、改善された業績測定が行われる予定であり、1997年度から1999年度までに収集された情報を利用しつつ、統合ITSが配備される大都市圏の数を追跡調査するものである。これまでのところ、2000年度の目標は達成可能と考えている。

2001年度の目標達成に向けた戦略及びイニシアティブ (strategies and initiatives to achieve 2001 goals)

DOTは、調査と技術移転活動のプログラムの実施、政策ガイダンスと技術支援の提供、大都市圏でのITSインフラの統合展開を支援するインセンティブ・プログラムの活用を図ることとしており、これらを実施するため、2000年度予算の83%増の3億3800万ドルを2001年度に要求している。

アウトカムを共通にする他の連邦プログラム

環境保護庁は、連邦道路庁と協力して、ITSの展開が環境に与える影響を研究している。

マネジメント戦略 (corporate management strategies)

上述した業績目標はDOTが何を達成しようとしているのかを体系的に説明するものであるが、マネジメント戦略は、それらの業績目標の達成に向けてDOTがどのように仕事をしていくべきかを記述している。それは、組織の限られた資源制約の中で、職員が一体となって働き、顧客に対して一貫した交通政策とサービスを提供するために必要となるより高いパフォーマンスを可能とするためのものであると理解されている。

マネジメント戦略に係る項では、マネジメント戦略に係る以下の6つの目標、それぞれの目標毎の1999年度の成果、2000年度業績計画の評価、2000年度目標の達成のための戦略とイニシアティブについて記述している。

ただし、マネジメント戦略は業績目標と異なり、客観的な数値目標が定められておらず、1999年度の成果では、それぞれの目標に関連して実施したプログラムについて記載している。

a) 1つのDOT (One DOT)

国際的な広がりをもつ、様々なモードを提供し、集中管理された、包括的なサービスを

提供しうる交通システムを構築するため共に働く。

b) 人事マネジメント

効率的に、核心的に、そして現在と21世紀の顧客に対してよりよく奉仕することで、我々の戦略目標を達成し、更には卓越するような多様性をもった、技術力のある人材を育成する。

c) 顧客サービスマネジメント

よりよい仕事をし、より実践的で、コストのかからない政府を実現し、顧客の要求を満たす成果をもたらす。

d) 研究開発マネジメント

戦略的な計画、世界一級の調査、有用な技術革新に基づく情報の交換、パートナーシップ、そして研究教育と訓練を通して、21世紀にふさわしい、安全、迅速、効率的、アクセス可能、そして便利な交通システムを構築するための交通調査や技術開発を行う。

e) 情報技術 (IT) マネジメント

安全で、信頼性があり、互換性を有し、コスト効率のよい情報システム開発を通じて、使命に係る業績、データの共有、システムの統合、コミュニケーション、そして生産性を改善する。

f) 資源及び業務プロセス・マネジメント

迅速、安全、効率的、そして便利な交通システムを追求するため、革新的で健全な業務プロセスを育成する。

データの実証と有効性 (data verification and validation)

全てのデータは完全なものではないが、費用との関係でこれを完全なものとするには限界がある。このため、DOTでは、成果指向のマネジメントの重要な要素として、業績測定のために利用されるデータの検証とその有効性について記述することとしている。

具体的には、業績測定指標ごとに、データ収集の戦略に関する概要、データ・ソース、データの限界点、交通統計局が指摘する統計的問題点、検証と有効性を高めるための方策、その他コメントを記載している。

DOTでは、データの限界点として第1に挙げている点は、即時性であるとする。つまり、DOTの業績測定に関連するデータの幾つかは、毎年集計されているわけではないこと、毎年集計するデータでも、集計に相当の時間がかかること、から業績報告の提出時期に間に合わない場合があると指摘する。また、外部データの場合には、データの即時性に加えて、正確性の把握が困難であることを挙げている。

GAOが推奨するデータの検証と有効性の向上のための方策

GAOでは、業績測定に関するデータの問題点を把握し、それに対する推奨すべき対策を整理している。

データの問題点は以下の3つに要約できる。

プログラムの設計方法によって、適時に適切な情報を収集できないこと。

- ・プログラムの執行責任を連邦から州政府におろすことにより、全国的なデータ収集が困難になる。

- ・地方ごとにデータの基準、測定方法、手続等が異なっており、統一的な指標の作成が困難。
省庁ごとにプログラム評価を実施する能力に限界がある。
- ・プログラム評価は省庁の活動が目標の達成にどの程度貢献しているのかを明らかにする上で不可欠であるが、成果の測定、収集されたデータの質と整合性の確保、成果とプログラム活動の因果関係の精査、外的要因の影響の除去等には解決すべき技術的課題が多く、計画的な研究と相当の時間及び費用が必要となる。このため、省庁ではプログラム評価が必ずしも十分に行われていない。財務管理能力、特にプログラムの業績とコストを関連づけることができないことによる長期的な課題
- ・税金で政府が何を達成したのかを見るためには、プログラムの業績とコスト情報を連結しなければならない。このため、CFO 法や FFMIA 法で財務情報管理システムの改良が定められたが、対象となる省庁 22 のうち、19 省庁が未だ法定事項に適合するシステムが導入されていない。

以上のような問題点に対して、GAO が推奨する対策は以下の通りである。

- 組織的なコミットメントとデータの質に関する能力を育むために -
 - 1 . データの質を高めることを支援するため、コミュニケーションをとること。
 - 2 . データの収集と利用方法に関する組織内の能力と手続きをレビューすること。
組織全体にわたる調整や協力を促進すること。
 - 3 . データに関する様々な側面に関して明確に責任を分担すること。
 - 4 . データ収集の客観性と独立性、並びにデータ管理プロセスを促進するメカニズムを採用すること。
 - 5 . 責任ある職員に対して必要な技術と知識を与えるための訓練と指導を行うこと。
- 既存のデータの質を評価するために -
 - 1 . データの品質評価を、進行中のレビューや監査を含め、標準的な作業工程の中に組み込むこと。
 - 2 . データの品質評価を通常の業務プロセスに組み込むこと。
 - 3 . コンピューターソフトによるチェックや編集を行い、その実施状況をレビューすること。
 - 4 . データの利用者等からフィードバックをしてもらうこと。
 - 5 . 類似のデータやプログラム評価の情報源と比較すること。
 - 6 . 監査官室等第三者の評価を受けること。
- データの制約について対応するために -
 - 1 . 業績を評価する際にデータの限界とその意味についてレポートすること。
 - 2 . 問題のあるデータを修正するか補完すること。
 - 3 . データの強みと欠点を相殺するよう複数のデータソースを利用すること。
 - 4 . 他のソース、新たな測定手法を活用して測定方法を改善すること。
- 業績データの開発に品質を取り込むために -
 - 1 . 測定する業績を適切に捉えているデータの要素を特定するために事前の調査分析を行うこと。

2. 一連の測定方法が有効なものであることについて内外の関係者の合意を得ること。
3. データの収集及び報告システムの詳細について計画し、文書化し、実行すること。
4. 特に地方部に置いてデータ収集を行うスタッフに対して訓練と品質管理のための監督を行うこと。
5. データチェックによって発見されたエラーについてデータの収集者に対してフィードバックを行うこと。
6. データのタイプに応じた適切な分析変換手法を用いること。

出典： GAO (1999) ' PERFORMANCE PLANS: Selected Approaches for Verification and Validation of Agency Performance Information (GAO/GGD-99-139) '

予算とのクロスワーク

予算教書に示されているDOTの「プログラム及び資金調達 (P & F)」のプログラム行動別に戦略目標との関係を示すため、DOT では予算のクロスワーク表を一覧形式にまとめている。しかしながら、予算項目と関連づけられているのはあくまで戦略目標単位であって、個々の業績達成目標と予算の関係は明示的ではない。

クロスワーク表の例

(\$ 100 万)

戦略目標毎のプログラム行動							
2001 会計年度におけるプログラム及び 資金調達 (P & F) スケジュール	総計	安全性	移動性	経済成長・貿易	環境	安全保障	備考
省庁 費目・プログラム行動							
連邦高速道路管理庁							
連邦補助高速道路							
.....							
インターステートの修繕	4561	W	4561	W	W	W	
橋梁プログラム	3902	W	3902	W	W	W	
混雑の緩和と大気汚染の改善	1557		w		1557		
ITS 配備	238	W	238	W			
緊急救助	358		358				
W・ウィルソン記念橋	200		200				
アパラチア高速道路システム	405			405			
安全性向上のインセンティブ補助(シートベルト)	92	92					
.....							

額の配分は主要な戦略目標に割り当てているが、重要な影響があると考えられる関連する戦略目標の部分には (w) を記載している。

プログラム評価

業績測定は、意図した成果が現れているかどうかやトレンドの評価をするためのものである。プログラム評価は、多様な分析技術を利用して、各プログラムがこれら成果やトレンドに対してどの程度貢献しているのかを把握するためのものである。DOT は、4つの手法をプログラム評価に際して利用している。その特徴は、以下の通り。

a) インパクト分析

プログラムが実施されなかった場合と測定されたプログラムの成果を比較する。プログラム評価の中で最も水準が高いもので、その構築と解釈はしばしば最も困難で費用がかかる。

b) アウトカム評価

プログラムによってアウトカム指向の目標がどの程度達成されたかを評価する。この評価は、プログラムの有効性を評価するために数量的手法を活用するが、インパクト分析の厳格な因果分析には及ばない。

c) プロセス評価

プログラムが意図されたとおり実施されたかを評価する。プロセス評価は客観的な測定と分析を利用するが、介入とアウトカムの間の因果関係を評価する点では劣っている。

d) 費用便益・費用対効果分析

プログラムのアウトプットとアウトカムをそれを生み出すために必要となったコストと比較する。このタイプの評価は、既存のプログラムに対して系統的に提供され、測定可能なアウトプットとアウトカムが貨幣価値に換算された場合にはプログラム評価と一致する。

また、DOT ではプログラム評価のためのマネジメント組織として、省内に外庁と官房事務局の代表者から構成されるプログラム評価委員会 (Program Evaluation Council) を設けており、プログラム評価の提案に対するレビュー、技術的な指導、関連情報の提供、実施中の評価のモニタリング、終了したプログラム評価のレビュー等を行っている。

プログラム評価は、DOT の職員、契約者、研究機関等によって行われるが、プログラム評価のスケジュール管理や能力向上のための訓練、プログラム評価のプロセスの質の向上に関するレビューは、予算プログラム局と総括監察官室が行うこととされている。戦略計画ではプログラム評価の対象項目と手法の概要、スケジュールを記載しているが、1999年度報告書では6つのプログラム評価の実施結果の概要が記載されている。

5 . 1999 年度の実績と 2001 年度予算

1999 年度報告書における業績目標に対する実績は、以下の通りである。

達成したもの (Goals met)	37
よい傾向 (Good trend)	13
未達成	15

業績計画においては、5つの戦略目標のそれぞれについて、業績目標の達成に向け 2001 年度に実施されるプログラムに投入される予算の表が添付されている。2001 年度予算については、安全性に関する施策については 39.8 億ドル (2000 年度比 + 13.3%。以下同じ)、移動性では 438.5 億ドル (+ 7.5%)、経済成長・通商では 12.9 億ドル (+ 18.5%)、生活・自然環境では 38.8 億ドル (+ 6.9%)、国家安全保障では 15.7 億ドル (+ 8.2%) を要求している。

なお、予算編成と業績達成状況を直接的にリンクさせる仕組みはとっていないことから、

OMB では業績目標の達成度合いの目途は 7 割程度で足りるとし、目標の未達成を懸念するあまり、目標の内容等が恣意的にならないようにしているとのことである¹²⁹。

6 . 1999 年度報告書の作成に関する留意点

DOT では 1999 年度報告書に関する留意点として以下の点を指摘している。

DOT の活動と観察された成果の関係

資源と成果の関係は複雑であり、直接サービスを行うプログラム（例えば、沿岸警備隊による密入国の取締強化）では、当該年度の活動が直ちにその年度の結果として現れるが、過年度の活動の結果によって当該年度の結果が大きく影響される場合もある（例：道路混雑の緩和）。殆ど全ての成果は現在と過年度の活動の影響が混在しており、業績の傾向や当該年度の成果はこうしたことを十分に理解して解釈する必要がある。

会計年度と暦年の関係

多くの DOT プログラムの結果は会計年度（10月1日から翌年9月30日まで）単位で報告されるが、安全性に関するプログラムについてはデータ収集の関係から暦年単位で報告されるものが多いため、報告書ではこの点を明確に区別して記載している。

試算結果と最終結果

最終的なデータの確定やその有効性を確認する必要があることから、報告書の期限である3月末には試算結果を掲載する場合がある。また、試算結果を掲載する場合でもその妥当性や数量的な評価は行っているが、最終結果が修正される場合もある。

単年度の結果と歴史的な傾向

各種プログラムは多くの事象（経済成長、市場の変化、気象その他）によって影響されるので、DOT では単年度の目標値を設定するとともに、過去10年間の傾向を併せて掲載している。

業績進捗報告（performance progress report）

単年度の成果と過去のトレンドの解釈を助けるために、戦略目標ごとに 1993-1999 までの間の業績指標の実績値を業績進捗報告として一覧にまとめた。業績進捗報告は、目標が達成されたか、よい傾向にあるかについて素早く評価することに役立つと考えている。

¹²⁹ 財政制度審議会（2000）

第3章 カナダ政府における政策評価制度の最新状況

第3章 カナダ政府における政策評価制度の最新状況¹³⁰

1. はじめに

カナダでは米国の PPBS を受けて政策支出マネジメント・システム (Policy Expenditure Management System) が導入され、1978年から1986年まで実施された。しかしながら、コストが膨大であること等を理由として他国と同様に不成功に終わったとされている。その後、結果重視のマネジメント改革が進められており、業績測定 (performance measurement) を中心とした政策評価のあり方について概説する。

カナダの改革は一気に行われたものではなく、一貫した微修正の積み重ねが劇的な変化をもたらしたものであると評される (OECD (1999))。このため、過去の改革から教訓を学びつつ、新たな改革を進めるという漸進的な手法をとり、常に行政改革について広範なパイロット・プロジェクトを実施してきた。

アングロ・サクソン系諸国で行われているニュー・パブリック・マネジメント (NPM) 型の行政改革は、国民満足の向上を基準として業績測定を行い、測定結果を意思決定に反映してより少ない資源でより充実したサービス提供を目指すものであることから¹³¹、業績測定を中心とした結果重視のマネジメントがどのように構築されているかに焦点を当てたい。

2. マルルーニ政権下の取り組み

(1) マネジメント改革

カナダでは、1993年に成立したクレティエン自由党政権のもとで本格的な行財政改革が始められたが、それに先だつ1980年代からマルルーニ首相の進歩保守党政権のもとで、いくつかの行政改革が行われている。マルルーニ首相は就任直後にニールセン副首相を議長として既存政策見直しのためのタスク・フォース (Nielsen Task Force) を発足させたが、新しい政府像や改革の目的が明確でなかったこと、手続きが不透明で国民の信頼を得られなかったこと等から、具体的な改革には至らなかった¹³²。1986年には、財務理事会 (Treasury Board) 主導でマネジメント改革を目的とした「大臣の権限とアカウンタビリティの向上 (Increased Ministerial Authority and Accountability: IMAA)」が打ち出されている。これは、財務理事会から各省庁に財源、資産、人事等の管理権限を委譲するとともに、資源の効率的利用についてより厳しいアカウンタビリティを各省庁に負わせるものであった。しかしながら、権限移譲の範囲が限定されたため、大きな成果を上げるには至らなかった。その後1989年に、マルルーニ首相は行政サービスとそのための人事システム改善、権限移譲等を目指して「公務2000 (Public Service 2000)」構想を打ち出した。この構想を具体化するため、枢密院事務総長 (The Clerk of the Privy Council) を中心とし、各省庁の次官を座長として総計約120名の公務員からなる10のタスク・フォースが設置され、1990年12月に「公務2000: カナダの公務の刷新 (Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada)」白書がまとめられた。この白書では、各省庁のミッション (mission statement) を作成すること、顧客志向の文化を醸成すること、サービス基準を設定すること、予算執行の裁量を高めること、サービス提供に近い部門にできるだけ権限移譲すること等結果重

¹³⁰ 本稿は、建設省建設政策研究センター(2000)「政策評価の海外動向 カナダの行政マネジメント改革について - 政策評価研究ノートその5 -」Policy Research 第36号を加筆したものである。

¹³¹ 鈴木(2000)

¹³² OECD(1999)

視のマネジメントの重要要素を多く含んだ提案がなされた。改革提案にしたがって、マネジメント改革が着手され、クレティエン自由党政権下でのマネジメント改革にも影響を与えているが、改革は不成功に終わったとの解釈が一般的である。その理由としては、改革目的には公務員改革を挙げながら内容はマネジメント・システム変更であったこと、マネジメント改革が政府活動の全体ではなく特定プログラムを対象とする傾向にあったこと、省庁統合や給与凍結等の縮減策は行政サービスを刷新するとの公約に違反すると誤解されたこと、労働組合との対決が公務員改革の障害となったこと等が挙げられる¹³³。公務 2000 は政権交代後、明示的には取り上げられなくなっていった¹³⁴。この取り組みの最大の影響は、枢密院事務総長が公務員のトップであり、首相に対する公正無私な助言者であるという認識が確立され、改革のリーダーシップの中核として機能することが明確にされたことである。

(2) 組織改革

カナダにおいても英国のネクスト・ステップス・エージェンシーを参考に、1989年に特別業務庁 (Special Operation Agency: SOA) が導入された。基本的な制度は英国のものと同様で、フレームワーク・ドキュメントの作成、マネジメントの柔軟性の付与、業績目標の設定等を行うビジネス・プランの作成、成果に対する説明責任と業績報告といった仕組みが採用されている。こうした権限委譲の仕組みが成功するためには、企画立案部門と政策の実施部門の間で明確に役割分担を図りつつ、全体の目標と整合のとれた政策の実施が行われるよう慎重な制度設計をする必要があるが (Aucoin(1996)) カナダの SOA の場合には、実際の実務責任担当者が本省の副大臣であり、SOA のトップは大臣ではなく本省の次官に対する説明責任を負うことになっていた等、英国やニュージーランドの場合と比べて中途半端な制度設計となっていた。また、SOA 設立に関して政治的な関心の低さも災いして、現在、旅券庁等 18 の SOA が存在しているが、そこに従事している政府職員は全体の約 3% 程度であり、SOA は十分な成果を上げていないと評価されている。

より柔軟な行政サービスの提供という観点からは、SOA に加え、代替サービス提供機関 (Alternative Service Delivery Agency: ASD) と呼ばれる組織がクレティエン政権下で導入される。ASD は、財政委員会事務局 (Treasury Board Secretariat) によって設立が認められ、現在、カナダ公園庁、食料検査サービス、カナダ歳入委員会の 3 機関が設立されている。その目的は、顧客にサービスを効率的に提供することであり、複数の省庁が類似する業務を行っている場合にこれを統合したり、サービス提供に当たり縦割りをなくすこと等がねらいとされる。

3. クレティエン政権下の取り組み

(1) 結果重視のマネジメント改革

カナダ連邦政府では、進歩保守党からクレティエン党首に率いられる自由党へと政権が交代した後、1994年から結果重視の行政マネジメント (results-based management) の本格的導入が進められている。改革は次のような原則にしたがって推進された。

- ・財政制約の認識は必要であるが、政府の規模が小さいほどよい訳ではない。

¹³³ OECD (1999)

¹³⁴ 平井 (1997)

- ・改革においては、パートナーシップと戦略性が重要である。
- ・市民には消費者や顧客以上の公的役割が期待される。
- ・政策形成能力の向上と事務執行の効率化は等しく重要な視点である。
- ・改革には、政治家と官僚双方のリーダーシップが必要である。

改革推進の中心となる取り組みは、プログラム評価（program review）とよりよい国会報告プロジェクト（Improved Reporting to Parliament Project）という2つの施策である。この2つの施策を中心として、結果重視のマネジメント改革は、3つの視点から推進された。第1の視点は各省庁が達成を約束する成果目標（results commitments）の確認、第2の視点は業績測定、第3の視点は国会議員とカナダ国民に対する業績報告である。これらの改革において、様々な取り組みが実施されているが、それらはまず少数のパイロット省庁で試行され、その後全省庁的な取り組みに拡大するという形が取られている。

こうした行政改革の原動力として最も重要とされるのは、カナダの持続的な経済成長、すなわち、カナダの生産力と生活水準の向上の確保である。一方、現実には作用した動機として財政状況の悪化が上げられる¹³⁵。しかしながら、同時に政府規模を縮小することが最終の目的ではなく、国民が連邦政府に期待する役割が必ず存在しており、そのためにこそ改革が必要であるとの考え方も強調されている¹³⁶。政府に期待される目標を排除してまでやみくもに財政赤字削減を推し進めていたならば、連邦政府改革は支持されなかったであろうとされている¹³⁷。

（2）プログラム評価

マネジメント改革関係機関の役割

カナダは英連邦の一員であり、元首エリザベス二世女王の名代である総督の下、議会第一党の党首を首相とする内閣が構成される議院内閣制を採用している。議会は、上下二院制で立法権限のほか、予算承認権を有しているが、新規予算や増額修正権限はない。首相と内閣の事務局として枢密院事務局（Privy Council Office）が機構改革や法制事務について補佐するとともに、官僚のトップである枢密院事務総長を支援する。特に、枢密院事務局には後述するとおり、プログラム評価推進のための事務局が置かれ、その実施に当たって大きな役割を果たした。また、政府の財務・人事・資源マネジメントのための内閣委員会として財務理事会が設置され、その事務局が置かれている。予算編成については、大蔵省（Department of Finance）が経済や財政方針等のマクロ・フレームを所管しており、大蔵大臣（Minister of Finance）が全体予算（Budget）を国会に提出するが、個別の支出計画（Main Estimates）は財務理事会事務局が作成し、財務理事会理事長が国会に提出する。マネジメント改革については、財務理事会事務局が中心となり、事業計画（business plans）の作成や業績報告書の作成等に関し、ガイドライン等を作成するとともに、各省庁の成果目標（results commitments）や業績測定について審査・指導を行っている。

カナダの行政改革は、政府の役割の再定義やバランスをとりつつ改革を軌道に乗せるという面では政治的リーダーシップが必要とされたが、創造的な選択肢を提供し、理想を現実化し、円滑な実施を行うためには以上のような行政機関によるリーダーシップが必要とされており、リーダーシップの分担（shared leadership）が改革の推進力となった点が特徴的であるとされる（OECD（1996））。

¹³⁵ 2000年度に実施した財政委員会事務局へのヒアリングでも同様のコメントを得た。

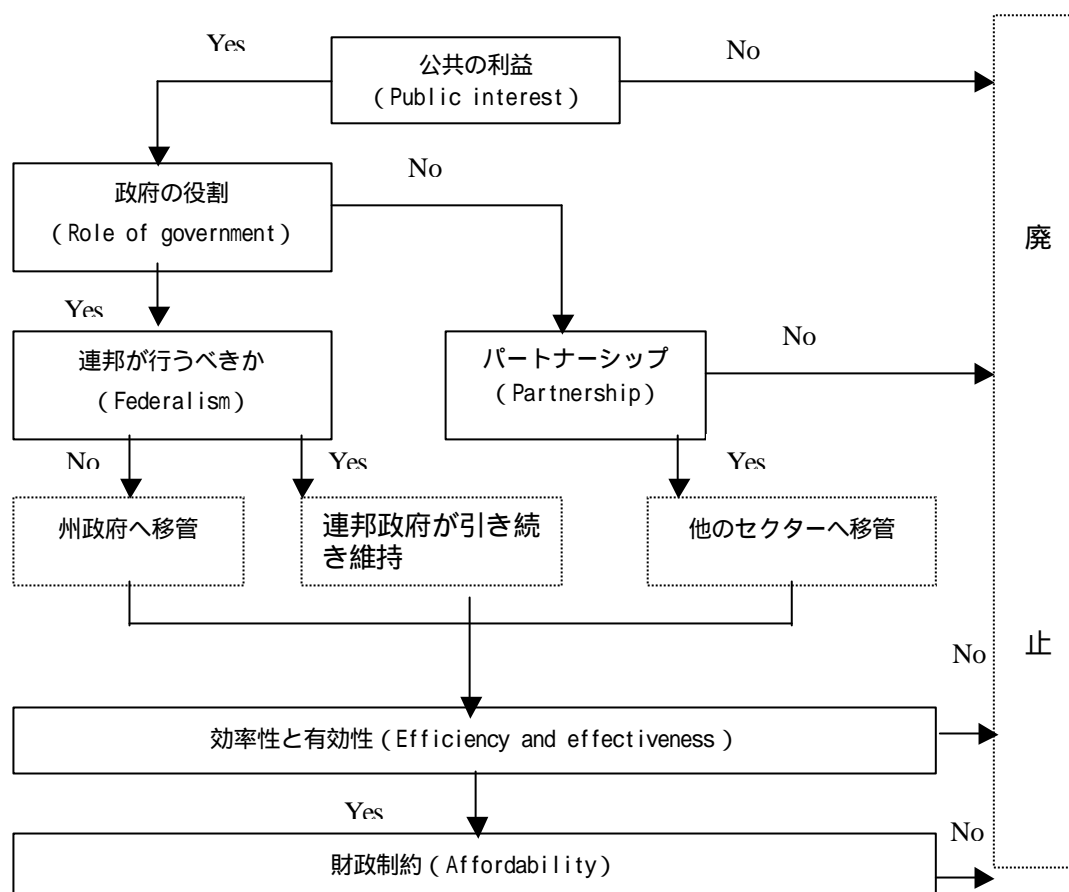
¹³⁶ OECD（1999）。また、連邦交通省（Transport Canada）のプログラム評価部長の Jonathan Fisher 氏もマネジメント改革のヒアリング調査の中で同じ点を強調していた。

¹³⁷ OECD（1999）

プログラム評価の概要

クレティエン自由党が政権に就いた 1993 年当時、カナダ連邦政府は、対 GDP 比 5.9% の財政赤字に苦しんでいた。このため、自由党政権は、1996 年度までに財政赤字を対 GDP 比 3% とする具体的目標を掲げて、1994-95 年度予算編成から各種見直しに着手し、その中で連邦政府の全ての施策・事業を見直しの対象とするプログラム評価を開始した。レビューは、1994-5 年度、1995-6 年度の 2 年度の予算編成にわたって実施された。プログラム評価の目的は、効率性や有効性という観点から各予算プログラムを評価することであった。したがって、全プログラムの一律歳出カットという手法ではなく、各プログラムについて、以下の 6 つの基準（マッセの基準¹³⁸と呼ばれる）にしたがって実績（成果）に基づき評価を行い、この基準を満たさないプログラムは廃止・縮小、移管等の見直しを受けるというものである。

図 マッセの基準



出典：「諸外国の行政改革の動向」(1997)に基づき作成

- ・ 公共の利益 (Public interest) : 公共の利益に役立つものか。
- ・ 政府の役割 (Role of government) : 政府が果たすべき役割であるか。

¹³⁸ プログラム評価の事務局は特命大臣に率いられるが、6つの基準を公表したときの特務大臣が枢密院議長を兼ねていたマッセ大臣であったためにこう呼ばれる。

- ・連邦主義 (Federalism): 連邦の役割として適切か。
- ・パートナーシップ (Partnership): 民間等によって提供できる部分がないか。
- ・効率性と有効性 (Efficiency and effectiveness): 改善すべき点はないか。
- ・財政制約 (Affordability): 財政制約の中で支出可能か。

大蔵大臣はプログラム評価の導入に当たり、その目的を「全省庁の歳出の見直しを行い、優先度の低いプログラムを縮減又は廃止し、削減によって得られた資源を優先度の高いプログラムや連邦政府が提供するにふさわしいサービスに振り向ける」ことであるとしている。

プログラム評価の事務局は枢密院に置かれ、行政サービス革新担当の特命大臣 (Minister Responsible for Public Service Renewal) が任命された。また、プログラム評価閣僚会議 (Program Review Committee of Cabinet) が設けられ、横断的課題が解決できるよう、重要閣僚がその構成員となった。

その実施に当たっては、まず6つの基準に従い各大臣がそれぞれの所管分野のレビューについて責任を負ったが、この段階では十分な削減効果は現れなかった。その結果、財務省及び財務理事会事務局は過年度のプログラムに関する情報から、各省庁に対して1995-96年度以降3ヶ年にわたり5~60%の削減目標を割り当て、閣僚によって承認されることとなる。このような削減目標が政府全体で受け入れられた背景には、財政危機に関する共通認識があったこと、大蔵大臣が歳出削減に関して首相の強力な支持を受けていたこと、そして比較的新しい政権であったため各省庁の閣僚が自らの所管に囚われていなかったことがあげられる。各大臣は、削減目標を達成するためのプログラムの変更について責任を与えられ、見直し案は各省庁の事務次官で構成される委員会での検討の後、プログラム評価内閣委員会へ提出、検討された。この両委員会で見直しが非現実的であると判断された場合には、各省大臣はその責任において再度見直し案を作成しなければならなかった。こうして最終案が1995年1月に内閣で承認され、翌月に公表された予算案へ組み込まれた。

予算編成は、こうしたレビュー結果を踏まえて行われるものの、前述のとおり、評価結果から直接算定されるものではない。財務理事会事務局の業績測定担当者も、現時点では業績測定等のプログラム評価の結果が予算等の資源配分には直接連動しておらず、それも含めた総合的な判断によって政治決定されていると理解している¹³⁹。こうしたプログラム評価とそれを制度化して引き継いだ支出マネジメント制度 (Expenditure Management System) に合わせ実施された支出削減策は効果を上げ¹⁴⁰、連邦政府は1994年度の取組開始から4年間で財政赤字ゼロを達成し、1997-8年度以降は財政黒字を継続している。因みに、プログラム評価の成功要因として、カナダ政府は以下の点を指摘している。

- ・ 財政に関して危機的雰囲気政府全体に広がっていたこと。
- ・ 歳出の一律削減は不要な施策と同時に必要な施策も削減することとなり、真に必要な削減を実現することにはならないこと。
- ・ プログラム評価の実行プロセス (横断的な閣僚委員会とそれを支える事務次官委員会の間で提案と実行の役割分担が明確であり、円滑な導入・実施を可能としているとともに、官僚側にも枢密院事務局という行政改革の総括責任中枢が存在したことから、イニシアティブを確保することが可能となった) が成功の重要な鍵を握っていたこと。

¹³⁹ 2000年1月から2月にかけて行った財務理事会事務局の業績測定担当者へのインタビュー結果による。

¹⁴⁰ 空港管理の州政府への権限委譲等による支出削減が含まれており、連邦政府の収支だけでなく、マクロ経済的視点から検証することが必要と考えられるが、本稿ではこの点についての検証は行っていない。

しかしながら、OECD（1999）は財政状況が好転したからこそ、今後改革のペースを維持し、予算における増分主義（incrementalism）を避けることが重要であると指摘している。

マネジメント改革

結果重視のマネジメント改革という視点からみたプログラム評価の進捗状況は、財務理事會理事長（The President of the Treasury Board）の議會年次報告として、1995年11月の「政府レビューの強化（Strengthening Government Review）」と1996年10月の「政府を正しい方向に向ける：成果測定とアカウントビリティの改善（Getting Government Right: Improving Results Measurement and Accountability）」としてまとめられている。これによれば、政府全体にわたるプログラム評価を実施した結果、行政のマネジメントを結果重視のマネジメントに変えることが必要とされ、その定着を図るため、マネジメントを目標の設定、業績（目標達成度）の測定、業績（測定結果）の報告という3つの視点から改革が進められることとなった。

第1の視点の目標設定に関しては、1995年に財務理事會に対して提出する事業計画（business plans）¹⁴¹を中心とする支出マネジメント・システムが導入され、予算サイクルにおいて目標指向を強化することが打ち出された。政府は、プログラム評価、政策レビュー、事業計画手続等において省庁別の成果目標（results commitments）を明らかにすることとした。いくつかの省庁では、成果目標を共通の軸としてこれらの手続の統合が行われたほか、顧客の視点に立った目標設定と業績測定への積極的取り組みが行われた。1998年には、財務理事會事務局が事業計画策定基準をまとめている。また、目標を設定しマネジメント戦略を構築・評価するためには、施策・事業のコスト情報は、各省庁幹部にとっても、国民にとっても重要であることから、1995年、完全発生主義の導入を目指す財務情報戦略イニシアティブが打ち出された。

第2の視点の業績測定に関しては、各省庁で施策・事業のレビューが実施された。ただし、財務理事會事務局は、的確な業績情報が報告されれば施策・事業修正の必要性の有無は判断可能であるとして、レビューの統一的な枠組みは定めていない。マクロ経済政策等省庁横断的な施策についても、レビューは実施されている。政府は支出削減を同時に進めていたため、より強いアカウントビリティが求められ、その結果として各プログラムのレビューへの外部関与が増加した。

第3の視点の業績報告については、よりよい議會報告プロジェクトの第1段階が開始された。また、政府全体の業績報告として財務理事會理事長の議會年次報告が行われている。また、内部監査やレビュー結果のデータ・ベース構築が進められており、将来は、政府内の管理職や評価担当者、連邦議會議員に電子的に利用可能となる。

支出マネジメント・システム

プログラム評価は恒常的システムではなかったため、財政赤字削減の政府目標を達成するための仕組みとして、1995年に支出マネジメント・システム（Expenditure Management System: EMS）が導入された。EMSは、財政赤字削減と同時にカナダ国民のニーズに応じた行政サービスを提供するため、既存プログラムのレビューを行い、より優先度の高いプログラムへと資源を再配分することにより、戦略的な支出マネジメントを目指すものであ

¹⁴¹ 事業計画（business plan）とは、各省庁が毎年作成し、財務委員會事務局に提出する文書で、予算目標や政府全体の施策重点を反映された事業の変更・継続の戦略を記述したものの。

る。EMSは、議会における毎年秋の事前予算協議書（Budget Consultation Papers）とそれに引き続き協議、翌年2月の予算案議会提出、5月の各省庁の施策重点及び支出計画（Program Priorities and Expenditures）の関係常任委員会への提出等一連の予算手続¹⁴²の準備を支援するマネジメント・サイクルである。EMSの主な特徴は、以下のとおり。

- ・ 新規施策の財源は、原則として既存施策の見直しによって手当される。このため、適切な再配分を行うためには、施策の優先順位と各施策の業績を的確に把握することが不可欠であり、既存施策のレビューと業績測定がこのEMSの重要なパートとされる。
- ・ 承認された予算の範囲内で各省庁のマネジメントの柔軟性を高める。
- ・ 事業計画（business plan）プロセスを用いて各省庁の施策・事業改革の戦略性を高める。
- ・ 意思決定を支え、アカウントビリティを向上させるために業績情報を改善する。
- ・ 議会の委員会に対して歳出の優先度をレビューするための情報を提供する。

中でも事業計画はEMSの主要な部分の1つである。事業計画は、歳出目標や政府の重点目標を達成するために省庁のマネジメント戦略を概観するためのものであるが、具体的には、各省庁は事業計画を通じて既存プログラムを見直す責務を負うこととなる。つまり、事業計画は伝統的な予算承認のための書類ではなく、人事、財務、技術、資産管理を含めた省庁全体の資源マネジメント方針を示すものであり、各省庁にとり有益なマネジメント・ツールであると考えられている。その構成は次の通りである。

- ・ 計画期間における主要な課題、方向性、目標
- ・ 当該年度の予算に加え、最低その後2年分の予算
- ・ 戦略、行動、関連するコスト及び主要な課題に対処するための裁量
- ・ 計画期間におけるプログラムの成果とマネジメント戦略を評価するために必要となる関連する目標、指標、業績測定方法
- ・ 重要な変化によって影響を受けるサービス（製品）に焦点を当てた業績情報

事業計画の作成に当たっては、各省庁が自ら運営を行うことが重視されており、財務理事会が基本的な指標設定に関わっているものの、詳細な計画は各省庁の裁量に委ねられている。その反面、各省庁のマネージャーは、組織の方向性を計画し、歳出削減をどのように達成するかについて責任を負っているといえる。

ただし、事業計画は基本的に行政内部の文書である¹⁴³ことから、議会に対しては主要な戦略を記述した省庁別施策重点及び支出計画の概要（Departmental Outlooks on Program Priorities and Expenditures）が下院の関連常設委員会に提出される。なお、OECD（1997）はこのような事業計画の文書の性格を評して、マネジメントに対する有用性を損なっていると指摘している。

財政情報戦略

旧来の財務システム意思決定に必要なマネジメント情報を適切に提供し得ないとの認識のもと、カナダでは現金主義会計から発生主義会計へと早期に移行した国の1つであるとされる。それは、財務理事会が財務情報戦略（Financial Information Strategy）の試行プロジ

¹⁴² カナダ連邦政府の会計年度は、毎年4月1日から翌年3月末までである。ただし、国会の政府予算案承認は6月末であり、当該会計年度が四半期を経過してからの承認となる。また、事前協議によって、予算編成により広く議会・国民の意向を反映するとともに、政府の予算編成方針を浸透させるための手続きとして、前年の10月から12月まで予算事前協議（Pre-Budget Consultation）が行われる。

¹⁴³ 省庁により、事業計画全てを非公開とする場合もあれば、一部を除き公開する場合もある。

エクトを 1989 年に開始したことに始まるが、政府を正しい方向に向ける (Getting Government Right) のアジェンダとして取り上げられ、1995 年に全政府的イニシアティブとして採用されることが宣言され、2001 年 4 月から完全導入される。財政情報戦略は、プログラム評価、事業計画、予算、支出マネジメントその他のマネジメントや意思決定プロセスを支援するとともに、プログラムや財務結果についてのアカウンタビリティを高めることを目的としている。その特徴は、次の通りである。

- ・ 民間企業と同様に、完全発生主義会計を導入し、固定資産の資本コストを明確にする
- ・ 全省庁で近代的な財政システムを構築し、会計に関する責任を省庁に委譲する
- ・ 財務担当のマネージャーや職員に対して包括的な教育訓練プログラムを提供する

NPM 型の行政改革を類型化し、その目的に応じた会計改革の意義を整理した論文もあるが、いずれにせよ、諸外国で進められている公会計の改革は、NPM のサブシステムとしての発生主義の導入と言える¹⁴⁴。NPM 型の行政改革においては、内部マネジメント改革について、業績 (成果) 情報に基づく戦略的な資源マネジメントを行うため、成果達成のためにどれだけ資源を投入したのかフルコストを把握することが必要であること、国民や議会に対するアカウンタビリティについて、マネジメント権限の委譲の側面である成果によるアカウンタビリティ統制を強化するため、成果達成に要した投入資源をフルコストで表示させることが必要であること等から発生主義への公会計改革が必須とされるのである。我が国のような現金主義会計は、予算の用途限定とそれを遵守させることによって統制を行う投入統制重視のシステムを前提としており、投入段階で全て意思決定が行われる。逆に言えば、このような統制システムの下では、投入 (予算) の意思決定段階で詳細なチェックにかけ、執行は意思決定された予算どおりに行うことが善とされるのであり、発生主義会計を導入しても諸外国のような作用は期待できないとされる¹⁴⁵。

(3) よりよい議会報告プロジェクト

第 1 段階

国会への業績情報提供を改善するためのよりよい国会報告プロジェクト (第 1 段階) が 1994 年に開始された。これを受けて 1996 年には、インディアン及び北方問題省 (Indian and Northern Affairs Canada)、交通省 (Transport Canada)、農業食糧省 (Agriculture and Agri-Food Canada)、歳入庁 (Revenue Canada)、天然資源省 (Natural Resources Canada)、漁業水産省 (Fisheries and Oceans Canada) の 6 省によって、業績報告のパイロット・プロジェクトが実施された。予算書の第 3 部報告書¹⁴⁶を支出計画・施策重点報告書 (Reports on Plans and Priorities: RPPs) と省庁別業績報告書 (Departmental Performance Reports: DPRs) の 2 つに分けて作成することとされ、1996 年 3 月に 1996-97 年度予算と同時に議会に提出された。支出計画・施策重点報告書は、省庁別の施策優先順位の長期的方針と施策別の政策目標を明らかにし、当該年度の支出計画によっていかに政策目標が達成されるのかを示すものである。省庁別業績報告書は、RPPs で示された業績目標に関して、アウトカム形式の業績測定に焦点を当てて施策別の進捗状況を示すものである。6 省庁から提出されたパイロット報告書は、議会の関連委員会で議論され、各省庁の業績情報を次年度の予算審査に活用する

¹⁴⁴ 大住 (1999)、山本 (1999)

¹⁴⁵ 大住 (1999)

¹⁴⁶ カナダ連邦政府の予算書は 3 部構成とされており、第 1 部は連邦政府予算の概要、第 2 部は省庁別やプログラム別の予算となっている。

ため、業績報告書の提出時期を試行的に同年10月に早めるべきとされた。これを受け、16省庁がこの試行に参加し、同年10月にパイロット業績報告書が提出された。この試みは、業績（成果）を一覧できるよい情報であるとして議会や国民等の主要利害関係者（stakeholders）の支持を受け、本格的に継続し、議会、各省庁において利用を促進すべきであるとされた。パイロット・プロジェクトに参加した16省庁は、1997年2月に支出計画・施策重点報告書を提出し、議会はこの報告書を同年4月に採択するとともに、以後全省庁に支出計画・施策重点報告書と業績報告書の提出を義務付けることとした。そして、同年10月には、全省庁が業績報告書と主要成果目標を公表した。この結果、議会との関係において、政府は、毎年2月に予算を提出し、各省庁は支出計画・施策重点報告書（Report on Plans and Priorities）を3月に提出、9月の前年度決算を受けて10月又は11月に省庁施策重点報告書（Departmental Performance Report）が作成されるという報告サイクルが確立された。これにより、議会は施策・事業の結果（業績）に関する情報をもとに次年度の予算や将来の戦略について検討を行い、判断を下すことが可能となった。また、行政側は議会の反応や議会を通じて国民の意向を把握し、業績測定体系やマネジメント戦略の検討に反映が可能とされる。

なお、財務理事会は成果の報告に当たっては、その読み手が、省庁がどれほどよく機能しているかを判断できるような材料を提供する必要があるとしており、そのために表1のような基準を公表している。

表1 成果の報告に関する基準

<ul style="list-style-type: none"> ・ 状況と戦略 (Context and Strategy) 報告は、組織の使命と責任、プログラムとサービスの目的、目的を達成するための主要な戦略、そして関連する環境状況について明確に記述しなければならない。 ・ 意味のある業績目標 (Meaningful performance expectations) 業績情報はアウトカムに焦点を当てた「明確」で「具体的」な「主要」業績目標を含まなければならない。「明確」な業績目標とは、使命、目標及び活動理由に照らしてどのような状況が起きれば成功と判断できるかを記述するものである。「具体的」な業績目標とは、量的又は質的に測定することにより、その目標が達成できたかどうかを信頼できる形で報告することである。「主要」な業績目標とは、業績報告書を利用する人の関心や利害の観点から、プログラムから期待される主な成果を反映することである。よって、主要な目標は、主要な若しくは重要なプログラムを反映するものでなければならない。 ・ 目標に対する業績の達成 (Performance accomplishments against expectations) 業績情報は、目標に対する主要な成果を報告しなければならない。読者は省庁に対して主要な成果についての報告を期待している。読者は目標が達成されたかどうかを判断する手がかりを得るのである。業績の成果に関する報告は、選択的で利用可能なものでなければならない。主要な業績成果は、目標との関係で報告され、使命、目的及び以下の諸点と関連付けられている必要がある。 <ul style="list-style-type: none"> - 達成された成果とそのコスト - 関連する財務状況 - 適用可能性（将来的な課題を解決する組織の能力）
--

- 業績が不十分であった場合に、過去の経験から学習したことを反映してどのように修正すべきか。

- ・ 業績情報の信用できる報告 (Credible performance information reports)
業績情報は、適切、公正、理解可能、首尾一貫したものでなければならない。「適切」な情報とは、情報の利用者の関心や利害にとって意味のある水準で報告されるタイムリーな主要業績情報のことである。「信頼できる」情報とは、情報の正統性が立証されていることである。業績情報の信頼性のためには、データ収集やその検証方法、予測値が実績値の情報を示さなければならない。「公正な」情報とは、業績の強みや弱みを含んだバランスの取れた姿を提供するということである。「理解可能な」業績情報とは、意図した読み手に対してどのような成果が期待され、どの程度成果が達成されたかを簡易かつ明確に示すものである。読み手が提供された測定の適切さや重要さを理解し、業績が達成されたのかどうかを理解することができるよう、適切な解説や解釈に係る文書を提供することが不可欠である。

出典：OECD 'Budgeting in Canada' (1999)

財務理事会事務局は、省庁別の支出計画・施策重点報告書と業績報告書の作成について、それぞれガイドラインを毎年度作成している。設定目標と成果が対比できるよう両報告書の基本構成は同様のものとなっているが、2000-01年度の支出計画・施策重点報告書のガイドラインによれば、表2のような構成となっている。

表2 支出計画・施策重点報告書の基本構成

- ・ 大臣のメッセージ
- ・ 省の概観
 - a) 授権権限 (mandate)、役割 (roles)、責務 (responsibilities)
 - b) 省又はプログラムの目標 (objectives)
 - c) 省に影響する外的要因
 - d) 省別予算
- ・ 計画・成果・資源 (業績報告書の場合は「業績」)
 - a) 予算
 - b) 事務分野 (business line) 目標
 - c) 事務分野の記述
 - d) 主要成果目標 (key results commitments)、業績目標 (planned results)、施策 (planned activities)、資源 (resources)
- ・ 省庁横断的取組 (業績報告書の場合は「統合報告 (Consolidated Reporting)」)
- ・ 財務情報 (業績報告書の場合は「財務業績 (Financial Performance)」)

出典：Treasury Board of Canada, Secretariat "Guidelines for the Preparation of the 2000-2001 Report on Plans and Priorities" (1999)

そこで、1999-00年度を対象期間とする交通省の業績報告書から、使命 (mission)、目標 (objectives)、業績 (performance) という業績測定体系を中心として具体的記述を見ると概ね表3のような内容となっている。

表3 カナダ連邦交通省の業績測定体系（業績報告書）

<p>ビジョン：カナダとカナダ国民にとって最善の交通</p> <p>使命：最善の交通システムのための政策、規制、サービスの形成と管理</p> <p>目標：主要成果目標（key results commitments。以下の a）から c）まで）及び業績測定指標は、以下の通り。</p> <p>a) 高水準の安全・安心な交通システムの確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 簡素化した、近代的で効率的な規制体系 ・ 交通機関ごとに効率的で調和のとれた法律、規制及び基準 ・ 交通産業における規制及び基準の認知と遵守 ・ 安全性に関する国民の認知 ・ 事故及び死傷者に係る統計及び傾向値、航空、海運、鉄道、道路及び危険物の輸送に係る事故率の比較 <p>b) 競争的・効率的・効果的な交通システム</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 交通運営に関する制度的・法律的障害の除去 ・ 納税者から利用者へのコストの移転 ・ 現在のサービス・コストに基づく公平な料金構造 ・ 連邦政府が運営する業務の委譲及び民営化 ・ 地方空港及び港湾の効率的運営 ・ 顧客満足度調査の結果 ・ 交通サービスの商業的・財政的実現可能性及び競争水準 <p>c) 環境の保全</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 交通省における環境マネジメント・システム ・ 効率的な持続可能交通戦略 ・ 空港リース、管制施設及びセントローレンス航路のマネジメント合意に関する効率的な運営 <p>d) パートナーと顧客との協力</p> <p>e) サービスの強化</p> <p>f) 職員を支える労働環境の提供</p> <p>業績：3つの主要成果目標の業績目標及び業績成果（アウトプット・ベース、プログラム別）を記述。</p> <p>資源：各事務分野（Business line。その内容は以下の通り）ごとの財政情報を記述。各事務分野と主要成果目標の関係は図1の通り。</p> <p>a) 政策（policy）</p> <p>連邦による規制を受けるあらゆる交通機関に関する政策と法的枠組みの確立を通してカナダの交通に貢献する。この事務分野を支援するため、他には交通システムのモニタリングや分析、経済分析とプログラム評価の実施等を含む。</p> <p>b) 施策・事業分割（Programs and divestiture）</p> <p>航空や港湾の州政府への権限委譲であり、施設が移管されるまで運営や、空港、港湾、橋梁、航空管制システムその他の不動産を管理する。環境面から連邦政府のリーダーシップを発揮するとともに、持続可能な交通システムを交通部門で確立する。</p>
--

- c) 安全・安心 (Safety and security)
交通システムの安全・安心について主要な責任を負う。法律・規制・基準を制定し、モニタリング、調査、検査、教育研究その他の活動を通じて交通機関の安全と安心を改善する。緊急事態への準備を行い、空港の制限区域内で作業する職員の安全を確保し、航空サービスを提供する。
- d) 事務管理 (Departmental administration)
財務、情報、管理、人事、法律、監査、コミュニケーション等の基礎的サービスの提供を通じて他の事務分野を支援する。

出典：Transport Canada, “Performance Report for the period ending March 31, 2000” (2000)

このうち a) の「高水準の安全・安心な交通システムの確保」という主要成果目標に対する業績目標は表 4 のとおりとなっている。更に、これらの業績目標に関連する主要な施策及び戦略が記載されている。しかしながら具体的な施策、例えば、道路安全ビジョン 2001 に関しては、プログラムの目的を簡単に記述した後、シートベルトの着用を促進するキャンペーンを実施する、着用率を調査する、商業車向けの国家安全基準を策定するというアウトプット・ベースの定性的な記述がなされているだけであり、着用率を何年度までに何% 向上させるという具体的な目標設定は行われていない。この意味では、英国や米国の評価システムに比べ、事前の目標設定に関してはわかりにくさが残っている¹⁴⁷。

表 4 業績目標 (高水準の安全・安心な交通システムの確保)

- ・法律と規則の現代化を進め、安全、安心、競争的で環境に優しい交通システムを構築するための効率的な枠組みを提供する。
- ・道路安全ビジョン 2001 や鉄道安全指導 2006 等の主要な安全プログラムを継続し、交通の安全と安心を改善する。
- ・安全・安心戦略計画、業績測定及び報告の枠組みを完成し、実施する。
- ・全ての交通機関に関するリスク・マネジメントを実施する。

出典：Transport Canada, “Performance Report for the period ending March 31, 2000” (2000)

また、表 5 は 1999-2000 年度の交通省の業績報告書から主要業績目標の「高水準の安全・安心な交通システムの確保」について、これを達成するための施策として掲げられている「道路安全ビジョン 2001」に関する記述とともに抜粋したものである。先に述べたとおり、全体的に定性的な業績目標設定が多いことから、主要業績目標の業績測定に当たっても関連する施策の実施状況等を記述しているものが多い。ただし、交通システムの安全性については、交通機関ごとの事故や死傷者数に関する統計データを利用している。

なお、1998-99 年度の交通省の業績報告書では、事務分野別に成果をまとめており¹⁴⁸、

¹⁴⁷ 2001-02 年度の支出計画・施策重点報告書では、道路安全ビジョン 2001 について関連機関との連携強化、飲酒運転等に対する戦略の強化、事故情報の収集・分析、新安全基準に係る調査研究を行うことにより、2010 年までに交通事故と死傷者を 30% 削減するとしている。

¹⁴⁸ 財務委員会事務局が作成したガイドラインでは、業績報告書の成果報告について、事務分野別に行うか主要成果目標別に行うかの選択は各省庁に委ねられている。因みに、1999-00 年度の交通省の支出計画・施策重点報告書 (RPPs) においては、主要成果目標ごとに業績目標が記載されておらず、一旦主要成果目標を 4 つの事務分野に関連つけた上 (図 1 参照)、その事務分野ごとに業績目標を設定するという形を取っている。一方、同年度の業績報告書 (PR) では、主要成果目標ごとに直接成果が記載されており、主要成果目標、業績目標、事務分野の関係について RPPs と PR の間で整合性がとれていない。このため、2001-02 年度の RPPs では、主要成果目標ごとに業績目標を設定し、主要成果目標と事務分野の関係を別途整理する形で様式を改めている。

更に報告対象年度内に達成された直接のアウトプット（Direct output）だけでなく、最終アウトカム（Ultimate outcome）、中間アウトカム（Intermediate outcome）を記述することにより、今後の目標設定を行い、中長期的な進捗が理解できるようになっていたが、1999-00の業績報告書においては主要業績目標ごとに当該年度の成果を記述する形に改めるとともに、最終アウトカム及び中間アウトカムに関する記述は削除された。

表5 安全・安心な交通システムの確保に係る記述

安全かつ安心な交通システムの促進は・・・		
以下の点に貢献する：		
より強固なコミュニティ	子供達	カナダの世界における地位
<p>カナダは世界でも有数の安全な交通システムを有している。海運、航空、鉄道について交通安全委員会が発行した交通統計によれば、自己、事故率、負傷者数ともに長期的な低下傾向を示している。航空部門では、この25年で1番低い事故数を記録した。同時に、負傷者に関連する交通事故はこの期間に最低を記録した。</p> <p>カナダの交通システムの安全と安心は政府の最重要施策の1つである。これは連邦交通省のあらゆる施策に反映されている。我が省の焦点は、実践的な安全プログラムと効率的な規制を導入し、これらの規制が遵守されることである。安全に関する責任を果たすためには、現在継続中の安全・安心戦略計画を実施し、安全に関するリスク評価とマネジメントを行うことである。</p>		
1999年度全国安全統計		
航空	航空機事故は、1998年から12%低下（1994-1998年平均から8%削減）、10万飛行時間当たり事故数は8.3件（過去5年間の平均は9.6）、死傷者は過去5年平均の20%減。	
道路	交通事故による死傷者数は4.2%減（過去5年平均の10.5%減）、1万台当たり志望事故率は1.6（1997年は1.7、過去5年平均は1.9）	
鉄道	100万マイル当たり事故数15.2（1998年比で5%増、過去5年平均では6%減）	
海運	海上事故は過去5年平均の16%減。商船事故率は1000航海当たり3.5件（過去5年平均は3.6件）	
危険物の輸送	危険物輸送に伴う事故報告は496件、うち44%が輸送中。	
道路安全ビジョン2001		
<p>道路安全ビジョン2001は道路の安全に関する国民の認知と知識を向上させ、道路の安全に関連する省庁の協調を促し、より堅固な手法を用いることによってカナダの道路の安全性を向上させるための国家的な取り組みである。取り組みの多くは飲酒運転やシートベルトの未着用といった安全に関する主要な問題に関連している。ビジョン2001は1996年に実施され、全政府、関係者団体や関連する民間部門の支援を受けている。</p> <p>交通事故は、あらゆる交通関連の死者の90%以上を占めている。この数字を削減するためのノウハウを我々は有しているが、道路の安全性について他の先進諸国と歩調を合わせて進歩することを目指すのであれば、我々はより多くのことをなす必要がある。ビジョン2001により支援されている我が省の道路安全に関する今年度の取り組みは1900万カナダ・ドルをかけ、103名の職員により実行された。</p>		
<p>・我々が達成したいこと・・・</p> <ul style="list-style-type: none"> ・世界一安全な道路 		

- ・ そのために我々が行ったこと・・・
 - ・ シートベルト調査、安全監査、欠陥の調査の実施
 - ・ 側面のエアバッグによる子供の怪我を防ぐための業績基準と試験手続の開発
 - ・ 道路の安全に関する関心を高めるための出版物の刊行（SMASHED）ファクト・シート（スクール・バスの事故）及びビデオ（Car Time 1-2-3-4）の作成
 - ・ カナダで販売され、若しくは輸入されている自動車の安全性に関する定期刊行物として、Canada Gazette Part 1, 2を発行
 - ・ 国連の世界技術規制条約に署名し、規制の世界標準化に貢献

- ・ その成果はすばらしいものである！

1996年から1998年の間にカナダの道路上での死傷者数は着実に減少し、衝突事故による死者は5%減、負傷者も5%減となった。国際的基準である登録台数当たりの死者数でも、カナダの道路の安全性はこの期間で9%改善した。

しかし、1998年の死亡率は1997年から6%削減されたが、道路の安全性に関するカナダの世界での地位は2年連続で下がっている。この点からも道路の安全性に関する一層の努力を続ける必要がある。

シートベルトの着用率は、1998年の88.7%から1999年には90.1%へと向上した。飲酒運転による死亡事故も39%から38.2%へと改善した。

我々は道路の安全に関する様々な基準の遵守を通じて、死者数を1997年の3064人から1998年には2934人へと減少させた。

出典：Transport Canada, "Performance Report for the period ending March 31, 2000" (2000)

第2段階

1999年に、よりよい議会報告プロジェクトの第2段階が開始された。議会図書館研究者、委員会スタッフ、各省庁の議会担当官等の中で議論が行われ、行政と議会の協力を促進し、よりわかりやすい情報を議会に提供しようというものである。具体的に検討対象となったのは、議会のニーズに応じた報告、報告の簡素化・統合化、業績報告の評価手続の見直し、財政アカウンタビリティ体制の整備である。

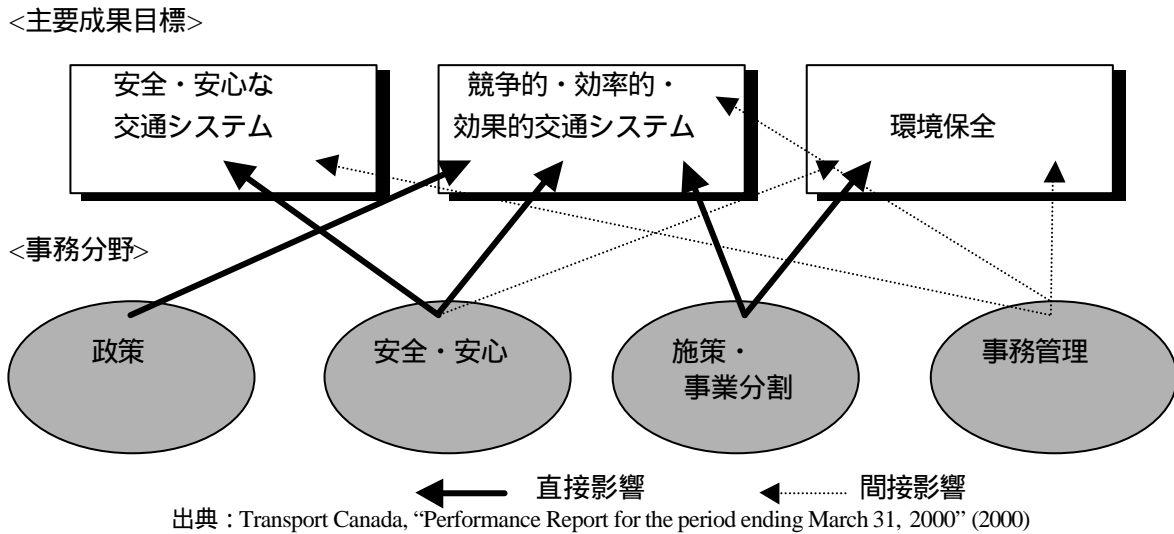
議会のニーズに応じた報告を行うため、連邦議員がより業績情報にアクセスできるようにインターネットに予算、業績、支出計画情報を掲載すること、詳細なマネジメント情報よりもアカウンタビリティや政策の視点から必要な情報の提供に重点を置くこと、業績情報報告の優良省庁の報償を検討すること等の改善を図ることとされている。

また、業績情報の内容に関し、達成された成果と達成を目指す目標、省庁別情報と省庁横断的な情報、従来の枠組みとの一貫性と新規課題への対応といった点についてバランスを配慮することとされている。

報告の簡素化・統合化については、要約報告を作成すること、インターネットにより過去の情報を含めて常時アクセスできること、計画や業績情報とコスト情報をリンクさせること、小さな省庁は毎年報告ではなく業績達成サイクルに応じた報告とすること等の取り組みが行われることとされている。

業績報告の評価手続については、連邦議員の中で、単に業績報告を受け取るだけでなく、内容を評価することが必要であり、そのために委員会等議会内の体制整備が必要との要求も出されている。また、省庁横断的な課題について対応できる体制の整備も求められている。

図1 3つの主要成果目標と4つの事務分野の関係



財政アカウンタビリティ体制の整備については、前述のとおり 2001 年度から予算も業績報告も完全発生主義により行われることとされている。固定資産については取得時に費用認識されるのではなく、使用期間に対応した償却として費用認識されることとなる。これにより、業績の達成とそれに用いられる資源との関係性がより明確となる。

また、よりよい議会報告プロジェクトに含まれるとの説明はなされていないが、総合的な報告に役立つ社会的指標 (societal indicators) の検討が行われている。これは、議会及び議会を通じて国民に対し、省庁別の業績報告は行われているが、政府の施策・事業全体で国民生活がどのように変わるのかはわかりにくいいため、それを示す社会的指標によって情報を提供しようというものである。これは省庁横断的な指標であるため、各省庁と協力しつつ、財務理事会事務局が作成することとされている。

(4) 新たなマネジメントの枠組みの提案

連邦政府は 2000 年 3 月に「カナダ国民のための成果：カナダ政府のマネジメント・フレームワーク (Results for Canadians ; A Management Framework for the Government of Canada)」と題する文書を公表した。このフレームワーク自体は行政マネジメントに急激な変化をもたらすものではないが、現時点での最善のマネジメント・プラクティスや変化のために必要な重点事項を系統的にまとめ上げたものであると評している。そこでは、最高の行政サービスを提供するために、以下の 4 つのマネジメント目標を掲げている。

連邦政府はその施策の設計、実施、評価及び評価に当たっては「市民に焦点を当てる (citizens focus)」必要があること。

行政サービスのマネジメントは明確な価値 (values) によって導かれなければならないこと。

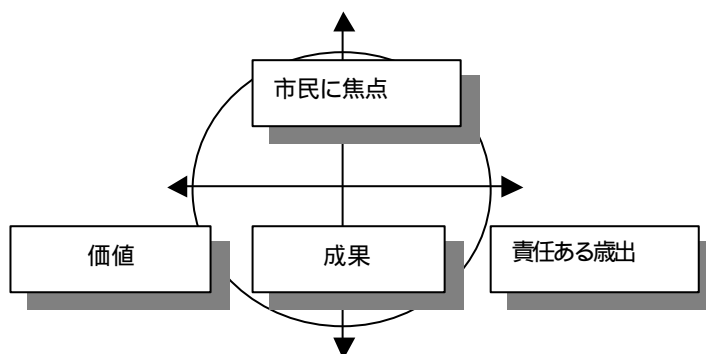
マネジメントに当たっては、成果の達成 (results) に焦点を当てなければならないこと。

政府は限られた資源の範囲内で責任ある歳出 (responsible spending) を行わなければならないこと (図 2 参照)

第 1 の市民に焦点については、電話や郵便によるほか情報技術や電子サービスの活用に

よる政府情報へのアクセスの改善、カナダ国民の市民、顧客及び納税者の観点からのそれぞれの関心を満たすための施策を講ずること、施策の設計及び実施の段階で多様な主体と連携・協調を図ること、が述べられている。

図2 新たなマネジメント・フレームワークの概要



出典：Treasury Board of Canada, Secretariat 'Results for Canadians ; A Management Framework for the Government of Canada' (2000)

第2の価値については、価値こそが行動を支援する基礎であり行動を導く指針であるとの認識のもと、民主主義の尊重、プロフェッショナル意識、倫理的価値（公正さ、信頼、正直さ）及び国民の価値（勇気、親切、責任感、人道）の重視を掲げている。

第3の成果については、成果主義のマネジメントは、施策の強み・弱みを区別し、何が機能して何が機能しないのかについてのガイダンスを与えるものであるとし、連邦政府の全ての施策に関して、計画 - 測定 - 評価 - 報告の成果主義のマネジメントが行われるべきであるとしている。また、成果主義マネジメントを実践するためには、正確でタイムリーな業績情報が不可欠であり、そのための体制を整備する必要があるとしている。

第4の責任ある歳出については、既存の施策を評価し、合理的な優先順位付けを行うとともに納税者にとって最大の価値をもたらすためには、歳出に関する総合的な視点が必要であり、施策のコストの把握や成果との関連づけ、省庁横断的な歳出及び成果に関する情報の収集等が必要であるとしている。

4. まとめ

PPBS の反省と、深刻な赤字財政という状況の中で、カナダ連邦政府はNPMの考え方に沿って、目標設定、業績測定、権限委譲、戦略的マネジメントという結果重視のマネジメント・システムの導入を進めてきた¹⁴⁹。これまで、カナダ連邦政府における結果重視のマネジメント改革の背景・導入経緯を述べてきたが、簡単に特徴を整理しておきたい。

(1) 財政赤字削減との関係

英国、ニュージーランド等他の NPM 改革国と同様に、カナダも財政赤字が改革の大きな動機となっている。しかし、支出削減と結果重視のマネジメント強化を同時に行っているものの、プログラム評価や業績測定が支出削減に直結している訳ではない。新たな政策ニーズの発生とそれへの対応の必要性を肯定するとともに、新規施策は既存財源の再配

¹⁴⁹ PPBS への反省、業績情報の重視、多様なサービス提供手段等のカナダ連邦政府の行政改革理念を筆者が「NPM の考え方」と表現したものであり、カナダ連邦政府が自ら NPM に基づく改革と規定している訳ではない。

分により手当てし、その決定主体性を各省庁へ委譲するという枠組みの中で、業績情報を提供し施策の優先順位付についての適切な意思決定を支援するというメカニズムが作用したものと考えられる。また、議会報告を通じた国民とのコミュニケーションにより、上記意思決定について雰囲気醸成とアカウンタビリティ確保が図られた。

(2) 予算サイクルとの関係

政策目標や業績尺度 (performance measure) 等業績マネジメント・システムについては、米国の GPRA のように基本フレームを立法化することはなく、また、英国の PSAs のように統一かつ一貫性の高い文書形式で政策目標を定めている訳ではない。したがって、英米両国では、議会向けと政府内部向けと共通の文書 (米国の場合は、戦略計画、年次業績計画等。英国の場合は行政サービス協約。) が用いられるのに対し、カナダ連邦政府は、内部マネジメント用に事業計画 (business plans) を作成し、これを業績測定やマネジメント戦略の基本内容として議会向けにはアカウンタビリティ追求と政策方向決定という議会の役割に応じてアレンジした報告書 (支出計画及び施策重点報告書、業績報告書、省庁別施策重点及び支出計画の概要) を別途作成している。また、政府は、報告に対する反応等を通じて議会や国民の意向を吸収、業績設定やマネジメント戦略の策定に反映することが可能とされる。カナダ連邦政府でも、業績情報が資源配分に単純に直結している訳ではなく、意思決定のサポートに過ぎないとのことであるが、そのための局面に応じた情報提供がうまく予算サイクルの中でシステム化されている (支出マネジメント・システム) ものと考えられる。

(3) 業績測定体系

業績測定について見ると、3(3) で述べたとおり、ガイドラインや具体的報告書においては、使命よりも戦略目標 (主要成果目標) が強調されており、使命 戦略目標 業績目標 業績尺度の関係が明確でない。権限を委譲してマネジメントの戦略性・効率性を向上させるためには、委譲する側と委譲される側でより上位の目標・価値が共有されていることが前提であると考えれば、この点については、英国や米国の体系の方が有効と考えられる。

(4) 議会との関係

カナダの行政マネジメントにおいても、議会は常任委員会審査等を通じて与野党含めてその改革に関与し、逆に政府は行政マネジメントについて議会と議会を通じて国民に対する責任を負っている。また、マネジメント改革を具体化するために必要な立法措置や予算措置は議会の権限又は承認事項である。しかしながら、マネジメント改革の詳細は官僚レベルによって実行されるとされる。政治家は、マネジメント改革について主要政治課題の観点から関心を持つが、マネジメント改革はその手段であると認識しており、特定の政治的動機に頼りすぎると広範なマネジメント改革をバランス良く進められないと考えられているためである¹⁵⁰。これは、カナダでは議会与党と内閣の方針が一致する議院内閣制が採られていることを前提として考えると、行政サービスの提供者である官僚機構のマネジメントとこれを統制する議会与党及び内閣の政治的役割という構図で捉えられるのではないだろうか¹⁵¹。もちろん、国の予算サイクルは、政治による政策決定、行政による執行、監査機関による監査と評価というのが原則であるが、マネジメント・サイクルは多層的に存在するものであり、結果重視のマネジメント改革では行政サービスを提供する官僚機構のマネジメント・サイクルに焦点が当てられ、その自律性とアカウンタビリティの確保が課題とされていると考えられる。

¹⁵⁰ OECD (1999)

¹⁵¹ 鈴木 (2000)

第4章 ニュージーランドにおける政策評価制度の概要

第4章 ニュージーランドにおける政策評価制度の概要¹⁵²

1. 概要

旧建設省建設政策研究センターの政策評価研究班は、2年間に英米及びカナダの政策評価の現状等を調査研究し、機関誌等に成果を発表した。また、平成12年度調査研究実施計画に沿い、成果に基づく行政マネジメント(performance management)の最先進国であるニュージーランドでインタビューを行った(2000年12月14日・15日)。

財務省(the Treasury)では、1980年代はじめの経済悪化に遭い国民が福祉社会に疑いを持ち、与党国民党が1984年の総選挙に敗れ、通貨危機をきっかけに国民が危機感を共有し、労働党政権が抜本的な行政改革を始めた。他国の改革手法の輸入ではなく、誰も実地に適用しなかった公共選択論、principal-agent理論、取引費用理論等の情報経済学を応用したのが特徴。国有企業(state-owned enterprises)の民営化とともに、行政サービス供給の新機軸が導入され、担当大臣、購入大臣、chief executive、業績合意書、購入合意書、年次報告書等の仕組みは定着した。いまは、crown entities のアカウントビリティ向上のための改革を進めている。政府の戦略的方向づけ、各省庁の能力の測定、各省庁間の連携・調整、達成目標の適切な選択等が今後の課題、と聞いた。

国家行政委員会(Ministry of Social Policy)では、過去15年間、行政サービスの価格引下げの利益(purchase interest)が最重視されたため、省庁の組織の健康(ownership interest)が損なわれた。組織の健康は組織の能力(capability)を規定する。ownership interest は、従来閑却されていたが、成果に基づく行政マネジメントにおいて緊要との認識が最近高まった。Capability, Accountability and Performance (CAP)プロジェクトが進行中。全省庁をまたぐ統合的な計画システムの構築が目標。政府全体の戦略 各省庁の能力(資源) 各省庁毎及び政府全体の成果 戦略・・・の循環を想定、という説明があった。

2. ニュージーランドの国勢¹⁵³

ニュージーランドは、オーストラリア大陸の南東洋上に在る北島及び南島と周辺の島嶼を領土とする国である。面積は、約27万km²で我が国の約71%だが、人口は約380万人と少ない。英国の植民地として発展し1907年に独立した。首都は北島の最南端に位置するWellingtonで、同市はニュージーランドで第2に大きい都市である(都市圏人口約32万人)。今回訪問した中央省庁は、すべて同市に所在する。最大の都市は、北島のAuckland(都市圏人口約100万人)である。土地利用では、国土の50%が牧草地であるのが特徴(1993年推計)。人口の約80%は都市に住んでいる。

ニュージーランドの購買力平価ベースのGDPは638億米ドル(1999年推計値。以下GDP関係は同じ。)であるから、我が国の2.5%、1人当たりGDPは、ニュージーランドが17,400米ドルに対し我が国は23,400米ドルで、3:4である。ニュージーランドの産業構造は、長い間牧畜が主要であったが、いまではGDPに占める農業の比率は8%で、鉱工業が23%、サービスが69%である(1998年)。

¹⁵² 本稿は、鈴木敦「ニュージーランドにおける政策評価システムの概要」(国土交通省国土交通政策研究所(2001)『PRIReview』創刊号)からの転載である。

¹⁵³ [The World Factbook 2000- New Zealand]<<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/nz.html>>に基づくが、在ニュージーランド日本国大使館作成の資料と照合した。ただし、Wellington及びAucklandの人口は、橋本敦「ニュージーランド」(1998、昭文社)に拠る。

「1984 年以來ニュージーランド政府は、大規模な経済構造転換を成し遂げた。英国市場への特権的アクセスに依存する農業経済から、世界で競争できる、より工業化の進んだ自由経済に移行した。このダイナミックな成長は、実質所得を押し上げ、製造業部門の技術的な能力を拡張し深化して、インフレーション圧力を押さえ込んだ。インフレーションは、工業国の中で最低水準である。1 人当たり GDP は、西欧の大国の経済の水準に近づいている。ニュージーランドは、貿易依存度が高いので、成長の見通しは、アジア、欧州及び米国の経済パフォーマンスに影響を受けやすい。2000 年の成長は、穏やかなものに止まるであろう。」ニュージーランドの 1995 年から 1999 年の間における年間実質経済成長率の平均は 1.6% で、経済協力開発機構(OECD)加盟 29 箇国の平均 2.7% に達しなかった¹⁵⁴。単年度の名目経済成長率は 1998 年が -0.7%、1999 年が 2.7% であった¹⁵⁵。1999 年第 3 四半期から 2000 年第 3 四半期(終期は 2000 年 9 月末)までの名目成長率は、年率に換算して 2.4% である。

ニュージーランドの政体はエリザベス二世女王を戴く立憲君主制で、政府は英国式の議院内閣制(parliamentary government)である。議会(1 院)の定員は 120 名、議院の任期は 3 年である。1999 年 11 月の総選挙の結果、労働党(49 議席)と連合(10 議席)が連立内閣を組織し、首相は労働党の Helen Clark である。7 年間政権の座にあった国民党(39 議席)は野に下った。

3 . ニュージーランドの行政サービス供給システム¹⁵⁶

ニュージーランド政府は、閣僚と省庁の関係を明確かつ透明に規定している。

内閣は、内閣総理大臣と担当大臣(responsible minister)で構成されている。

担当大臣は、通常、複数の省庁を担当している。各省庁の最高責任者は、担当大臣ではなく Chief Executive (CE) である。省庁 HP に顔写真が掲載されているのは CE。

各省庁は、内閣が定めた政府の主要目標に沿い、担当大臣へ政策助言を行う。

担当大臣は、当該政策を採択すると、その政策の実現に必要な行政サービスを購入大臣(purchasing minister)の資格において省庁から購入し、国民に提供する。購入先は、必ずしも担当省庁に限られず、その他の省庁のこともある。購入大臣は、行政サービスの購入先の省庁との間で購入同意書(purchase agreement)を作成する。

担当大臣は、担当省庁の CE との間で業績同意書(performance agreement)を作成する。

業績同意書は、担当大臣が担当省庁の業績をモニターする際の基準となる。

担当大臣と購入大臣が別人格とされているのは、両者の間に利益の相反があるため。

購入大臣は、行政サービスを安く購入できることが利益(purchase interest)であるが、それを過度に追求すると当該省庁の組織の厚生が下がり士気が衰えて、業績が悪化するおそれがある。担当大臣は、担当省庁の「組織の健康」に関心を有し(ownership interest)、モニタリングする。

財務省、国家行政委員会及び総理・内閣省は、省庁を統制する省として、閣僚及び CE をモニタリングする。

¹⁵⁴ [GDP growth: average annual real change 1995-99]

<http://www.oecd.org/publications/figures/2000/english/GDP_growth_1995_99.pdf>に拠る。

¹⁵⁵ [The Economist February 22nd 2001: Weekly indicators Output, demand and jobs]

<http://www.oecd.org/publications/figures/2000/english/Economic_growth_and_performance.pdf>に拠る

¹⁵⁶ 石原俊彦(2001)「三重県の新しい政策推進マネジメントシステム：NZ に学ぶ行政の『経営』」、『週刊東洋経済』2001 年 2 月 24 日号 pp.112-4、「ニュージーランド政府の経営システム」にほとんど依拠し、一部補った。また、ニュージーランド政府の省の名称の一部には同論考と異なる訳語を当てた。

4．ウェストミンスター体制と performance management

英国式の議院内閣制は、Westminster system と呼ばれる。ウェストミンスター体制は、下院の多数党が政府を組織するから与党と政府とは一体、すなわち、立法権と行政権が一体化された集権的な制度である。ウェストミンスター体制の2本柱は、内閣と、政治的に中立で専門的知識をもって行政管理及び閣僚への政策助言を行う官僚機構である¹⁵⁷。

Aucoin (1995)は、中立的な恒久的官僚機構は、1960年代までその効率性及び(国民にとっての)平等性で、米国の猟官制に比べて高い評価を維持した。しかし、1960年代後半以降は、福祉国家の成立に伴う肥大化及び社会経済状況の変化にそぐわない独善性が厳しく批判されるようになった。1980年代の英国のサッチャー改革が典型だが、ウェストミンスター体制諸国で政治任命の拡大その他官僚機構を統制するための施策が実行された。英国及びニュージーランドは、福祉国家を解体するため、民営化をはじめとする改革を行い、民間の経営手法である performance management (成果を基準とするマネジメント)を導入した。この段階に至り、これら諸国の官僚機構は、performance management を積極的に推進することで信頼の回復を図る決意を固め、一方、内閣も政治任命の拡大に伴う混乱を経験して、党派性のない官僚機構の価値を再発見した、と記している。

以下ニュージーランド政府機関での聴取結果の要旨を紹介するが、社会経済状況の変化とともに、ウェストミンスター体制の内包する緊張関係が改革の背景にあると考えられる。

5．ニュージーランド政府機関での聴取結果

(1) 財務省 (the Treasury)

訪問日時：2000年12月14日(木)10時から12時まで

訪問先：Mr. Jonathan Ayto, Chief Analyst, Public Management Section,

Ayto 首席分析官：

1990年に中央政府のレビューが行われ、Logan 報告書が発表された(1991年)。同報告書は、outcome と output を峻別した。改革は、1980年代から継続している。New Public Management という用語は、政府部内で使われない。行政学者がつくった言葉だろう。改革は、通貨危機をきっかけとし、非常に急進的で、非常に包括的で、大きな負担を要した。マクロ経済及び行政サービスを全体として改革するものだったからである。政府は、1984年にマクロ経済改革を開始した。新しく成立した労働党政権は、従来の政府による経済支配、介入及び統制を変えようとした。当時は、経常収支の大幅な赤字と GDP の9%に及ぶ財政赤字が存した。この赤字構造が固定されていた(locked-in)ので、改革は抜本的な構造改革(restructuring)たらざるを得なかった。capability の改善が求められた。

第1段階は、損益に着目したマネジメントが目標であった。しかし、実際には、損益と社会政策上の目標が混在していた。行政執行と規制の間で利益の相反が生じた。行政執行への政治的な介入が多く、マネジメントにほとんど裁量の余地がなかった。また、アカウントビリティも存在しなかった。国営企業(state trading enterprise)は、民営化された。マネージャーは、自由とアカウントビリティを獲得した。

第2段階では、損益上の目標が唯一の目標とされた。国営企業に続いて中央省庁(core public sector)が対象となった。なぜならば、中央省庁は、command and control 型の微に入

¹⁵⁷ ウェストミンスター体制の詳しい解説は、本報告書第3章、鈴木(2000)、建設省建設政策研究センター(2000)を参照。

り細を穿った統制を行っていたが、効率は低く、財政の悪化の原因となっていた。中央省庁のマネジメントを、変化する閣僚のニーズにより一層適応できるようにした。1988年に国家部門法(State Sector Act)が制定され、閣僚の下で最高執行責任者(chief executive)が全責任を負う仕組みができた。1989年には、財政法(Public Finance Act)が制定され、政策銀行への投資を除き、財政執行がトップダウンとなると同時に権限委譲が行われた。財政的統制に業績測定(performance measurement)が導入された。マネージャーの責任は、報告と調達価格の決定となった。マネージャーへのインセンティブは、主として金銭的なものである。

政策の全費用(full costs)が重視されるようになった。従来、現金ベースで考えていたのが発生費用が考慮されるようになった。また、実際の成果と意図した成果の比較が行われるようになった。国の役割は、購入者と供給者に区別されるようになった。この区別は、かなりの論争を呼んだ。それまで中央省庁はコングロマリットであったのが、政策(policy)と執行(operation)に沿い分離されるとともに、資金付与(funding)と資金配分の区分も設けられた。その結果、中央省庁の平均的な規模は小さくなったが数は45に増えた。成果主義(result-based)が基準となる。全費用を重視する政策を実現するため、GAAP (Generally Accepted Accounting Practice)が会計基準に採用され、全資産の減価償却を計上する完全発生主義に移行した。

output と outcome の差が重視されることとなった。outcome は、ある施策を中断・延期したり、戦略を策定するのに大事な指標であり、アカウンタビリティのためではない(アカウンタビリティは output で判定)。output と outcome は、財政的でない事項についても基準が設けられ、包括的な情報のまとまりがマネジメントのために提供されるが、その際には、質、量及び適時性が問われる。ニュージーランド政府の output に係る基準(specifications)は、経済協力開発機構(OECD)で研究された。PUMA (OECD 行政マネジメント局)は、output に係る基準をまとめたが、執筆したのはニュージーランド財務省出身の Susan Hechner である。

改革に係る未だ解決をみない問題点は、政府の戦略的方向づけ、各省庁の能力の測定、各省庁間の連携・調整、測定可能な目標に偏っているため、重要でない事項も出てくること、である。また、困難な点は、国家行政委員会(State Service Commission)が最高執行責任者をモニターすることである。外部モニタリング及び内部モニタリングを行っている。また、総選挙の前には、経済・財政状況の報告書を公表して、政府の実績に係るデータを選挙民に提供することとしている。

ニュージーランドの行政改革は、世界の最先端を行ったので、多数の国から視察団が訪れる。財務省を退職してコンサルタントとなり、外国政府のために行政改革計画を策定している者もいる。ニュージーランドの行政改革は、急進的で抜本的であったが一応成果が出たので、これまでの問題点の解決に移行している。一時の速度には及ばないが、行政改革は止まるところなく続いている。

質問：ニュージーランドの1980年代以降の行政改革は、英国のサッチャー改革とは如何なる関係にあったのか。

(Ayto 首席分析官)英国の改革を意識的に研究したことはない。実際は、理論的な検討の結果であった。理論的な正しさのみを追求し、実事例は全く考慮しなかった。これは、ニュージーランドに特異な現象。当時の財務大臣は、財務省とはうまく行っていなかった。財務大臣の推進した改革は、公共選択論、principal-agent 理論、取引費用理論等の情

報経済学を応用するものであった。ニュージーランドは、連邦国家ではない(単一政府である)ので行政改革がしやすかった。オーストラリアは、連邦国家なので困難だった。英国は、単一政府で改革が比較的容易だった。また、ニュージーランドでは政府が議会を支配していた。ニュージーランドに古い伝統がないことも改革に有利に働いた。更に、ニュージーランドの人口が少ないことも小回りをよくした。政治文化を変えることも他の諸国に比べると容易だった。その結果、より一層抜本的な改革となった。ニュージーランドの行政改革の1つの特徴は、外部委託(outsourcing)を導入しなかったこと。労働党政権だったからだ。地方政府は労働党が支配していたから、中央の労働党政権は、地方公共団体を罰する必要を認めなかった。英国は、全く事情が異なった。サッチャー政権は、強制競争入札その他を労働党支配の地方公共団体に押しつけて、地方公共団体を罰することを些かも躊躇わなかった。第2の特徴は、評価(evaluation)に過大な期待をしないことである。オーストラリアのように、「評価に基づく報告の必要が多すぎる」諸国がある。オーストラリアは、なんでも評価する。しかし、評価の正確性には、議論の余地が大きい。

いま改革の再度活性化を目指している。state trading enterprise (= state-owned enterprises)よりは公益性の高い型の国営企業(crown entities)を改革しようとしている。crown entitiesが過大な裁量権を有しているからだ。過去には、膨大で分厚いマニュアルを作成して統制を図った。マニュアルを忠実に遵守することが尊ばれた。公務員に成果よりも規則の遵守が大事だとする精神的態度(compliance mentality)が存した。実は形式的な遵守で、成果は上がらなかった。「マネージャーは、自ら真剣にマネジメントを考える必要がある。」というのが我々の方針だ。国営企業に関しては、はっきりした方向性を有する政策をとっている。国営企業の文化を変えることが、極めて重要である。かつて、value engineeringを導入したが、うまくいかなかった。マネージャーは、予算を節約したらなんらかの形で報酬を受けられたが、彼らはその節約分を自ら金銭で受け取らず、新たにマネージャーのポストを設けてしまった。

省庁の内部マネジメントはトップ・ダウンであり、外部への報告にコミットメントはしない。省庁内での力学(dynamics)がより重要である。情報は、形式よりも大事である。情報の文脈も重要。「なぜ我々はこれを行っているか。」を考える必要あり。大臣と次官は、毎日顔を合わせて情報交換するし、併せて、週ごとに特別に時間を設けて議論する。

新しい大臣は、新しいスタイルを持ち込む。Peter Harris は、Michael Cullen 大蔵大臣 (Treasurer and Minister of Finance/ Minister of Revenue) の補佐官だが、労働組合出身で、performance management の民間経営手法及び情報経済学に由来する用語を好まない。Cullen 大蔵大臣も国民にわかりやすい表現を求める。かつては新奇性が選挙民に訴えると奨励されたこともあるが、流れは変わった。いま用語の改訂作業を検討している。

財務省と国家行政委員会は、それぞれ所掌が異なる。財務省は、閣僚(ministers)が顧客であり、予算を扱う。国家行政委員会は、各省庁(departments)が顧客である。

我々公務員は、国のためになにかを為したい(do something for New Zealand)と思うから公務員を続けている。そうでなければ、給与その他が公務員より待遇のよい職に就いている。我々公務員は、公務に係るよき観念(good sense of public service)を失わないように努めている。

(2) 国家行政委員会(State Services Commission)

訪問日時：2000年12月14日(木)13時から15時まで

訪問先：Mr. Mark Robinson, Team Manager, Capability Assessment, Government Management Branch

Robinson マネージャー：

国家行政委員会(SSC)は、38省庁のために存在する機関である。SSCは、省庁が如何にマネジメントしているかを検討し、勧告を行う。

performance management を評価して、確証循環(assurance cycle)を確立する。

財務省及び総理・内閣省(Department of Prime Minister and Cabinet)とともに、公務全体を管理している。3省はかつて中央統制省(central agencies)と称された。1999年11月に成立した現政権は、現行のシステムを好まないが、代替案を有していない。いまは若干混乱している時期である。

1980年代までPublic Service Manualで各省庁を統制していた。1988年9月にこうした中央統制主義(centralism)が廃棄された。省庁の執行部門の長は、それまでの permanent secretary という官職名から chief executive (CE) に変わった。彼らは自由を得て、基準の設定、動機づけ及びモニタリングを行うようになるが、この新しい役割に順応するのに数年間かかった。より長期的な視点で、公務を考えるようになった。これを、“ownership interest”と呼ぶ。行政機関の主要な役割は、政策決定者への助言であるから、省庁の政策助言能力を高める必要がある。短期的な経済性、効率性及び効果を追求する“purchase interest”だけでは、長期的に官僚機構の対応能力を損なってしまう。

ニュージーランド政府は3層構造で、3つの同心円で表せる。1番内側の円は、core public service と呼ばれる38省庁。これらが、SSCの所掌事務の対象。この円に接する1つ外側の円が crown entities。1番外側の円が state-owned enterprises。1980年代後半に state-owned enterprises を売却した(若干残る)。過去1年から1年半の間に crown entities の行動が批判を呼んだ。新法で crown entities のアカウンタビリティ向上を図っている。

purchase interest と ownership interest の対立が存する。閣僚は、第1に顧客たる国民のことを配慮する。その基準は、効率性であり value for money。これを、行政サービス購入に当たっての利益(purchase interest)と称し、財務省が予算過程を通じてその実現を主導する。第2は、行政組織を維持・改善する利益(ownership interest)である。この利益は、より長期的な性格を有し、人的資源に係る利益を含む。行政改革の設計者は、当初から ownership interest の意義を認識していた。過去5、6年間に ownership interest は一段と注目されるようになった。ownership interest は、戦略的調整、組織的能力、長期的な費用対効果、公務の誠実性と暫定的に定義される。過去15年間 purchase interest が支配してきたため、組織の能力(=組織の健康)が損なわれた。ニュージーランドに特有な、閣僚と省庁の間の契約的な関係は、時として問題を引き起こす。効率性と組織の健康の間の適切な均衡が必要。いまは全責任を負う CE の存在が歯止めだ。業績合意書は、かつては主要な行政領域(Key Result Areas: KRA)における成果で測られた。いま政府は、6つの主要目標(政策)を掲げている。省庁は、それに沿い施策の優先順位を決定する。1994-1997年の3年間の主要目標が、1997年-2000年のそれに改訂された。しかし、主要目標はあまりに一般的で、結果に責任を負う必要のないものである。1997年に若干変わったが、現政権は、もとの一般的なものに戻した。改革方針書がこれからつくられる。SSC、財務省及び総理・内閣省の長のパネルができた。各省庁の水平的調整を KPA

の測定を通じて行う。SSCは、職員を各省庁に派遣し、高度な助言者となるようにしている。事情に精通した部外者を目指している。顧客集団、利害関係者及び受益者を代表する。各省庁の年次報告書は、年度終了後 2 箇月で提出。Departmental Performance Assessment (DPA)は、助言者が執筆する。内容は年々辛辣になる。次第に省庁の問題点が見えるようになったため。評価(evaluation)よりも行動勧告に重点あり。Capability, Accountability and Performance (CAP)プロジェクトが進んでいる。統合計画システムを目指している。従来は省と省の2者関係で予算が決まった。購入に当たっての利益が基準になり、予算配分を賭けて財務省と各省庁が無言で腕相撲をしていた。より対話的なシステムを構築し、意思決定の速度を上げたい。戦略(リスクを含む。)能力(資源) 成果 戦略・・・という循環を想定している。ニュージーランドの構造的ソリューションは特異。ニュージーランドより現実的(pragmatic)な方法が普通。ニュージーランドのような激しい改革は、通常、最後の手段(button to push last)。当時、混乱を招く、突然の効率低下がニュージーランド経済に生じて、国民の間で危機意識が共有されたから可能であった。いま行政改革に係る思考の基準(touchstone of thinking)となっているのは、1996年に発表されたSchick報告書である。

質問：「組織の健康」とはなにか。

(Robinson マネージャー)よい組織であるということ。病んだ組織は執行で予算超過する、スタッフが辞めていく、納期に間に合わない。健康な組織は、衝撃に強く、変化に対応できる。組織のあらゆる部分が健康でないといけない。エンジン自体が完全な状態でも、エンジン・オイルが不足すれば、自動車は走らない。business process reengineeringの考え方に近い。

(3) 社会政策省(Ministry of Social Policy: MSP)

訪問日時：2000年12月15日(金)10時30分から11時まで

訪問先：Mr. Stuart Macdonald, General Manager, Purchasing and Monitoring

Macdonald ジェネラル・マネージャー：

省庁の ownership とは資産・負債のバランス・シートを指す。MSPは施設を有さないの関係ない。予算編成においては、各省庁は、Key Performance Indicators (KPI)を用いた分析結果を要求される。新年度の5月には、前年度からの繰越は多いが、新規については購入合意が必要である。各省庁は、3 箇月毎の報告書を担当大臣に提出する。年度ごとに各省庁は、担当大臣を通じて年次報告書を国会に提出する。福祉サービスを供給する省庁の報告書をMSPはモニターし、コメントを加える。

政策評価における業績のヒエラルキーは、次のとおり。

目標(objectives) 政府と国民の間で定まる。

アウトカム(outcomes) 例 青少年の犯罪件数を5%少なくする。

結果の測定(result measure) 例 当該プログラムの実行後は、青少年の80%が2年間にわたり犯罪を起こすことがなかった。

アウトプット/プログラム/サービス供給(output/ programme/ delivery)

例 青少年150人を対象に実施

他に必要費用、効率性、効果等が考慮される。

政府機関は、業績測定に係る優れた制度的枠組みと業績を改善するプロセスの双方を備えなければならない。MSPは公共投資官庁ではないが、公共投資に係る考え方を問わ

れれば、ニュージーランドでは購入大臣が行政サービスを省庁から購入するが、その費用はサービス供給能力のための投資費用を含む。公共投資の費用を全国民が負うより利用者が負担する方が望ましい。また、大規模な公共投資は、政策評価の例外として扱う必要がある。個別に抽出して特別の方法でその当否を検証すべきである。

第5章 オーストラリアにおける政策評価制度の概要

第5章 オーストラリアにおける政策評価制度の概要¹⁵⁸

1. 概要

旧建設省建設政策研究センターの政策評価研究班は、平成12年度調査研究実施計画に沿い、オーストラリア連邦政府機関における成果に基づく行政マネジメント(performance management)につき政府職員のインタビューを行った(2000年12月11日・12日)。知見の要旨は以下のとおり。

予算行政省(Department of Finance and Administration)では、同省が主導して、新たに予算サイクルに対応する業績報告システムをつくとともに、政府支出の単価の評価のガイドライン(=Pricing Review)を提示することにより、成果に基づくマネジメントを推進している。2週間毎の報告、3箇月毎の報告及び1年に1回の報告の3種類がある。人事評価制度は、業績合意に移行しており、職員が超過達成すればボーナスが支払われる。従来のインプットだけに着目する考え方を正反対にした訳であるから、多数の省庁が未だ改革の影響に戸惑い、改革に抵抗している。しかし、今後3年以内には顕著な改善が見込まれる。有効性に係る基準に照らして得られる、アウトカム指標の値は、一義的で解釈に困ることはないから、と聞いた。

産業科学省(Department of Industry, Science and Resources)では、行政マネジメントの主要な目的の1つは費用削減であり、国際的なベンチマーキングの結果、オーストラリア連邦政府の支出に係る費用の水準は低いことがわかった。バランス・スコアカードは試作したが、本格的に導入する予定はない。プログラム評価は、常にすべてのプログラムについて行っていない。必要に応じて、例外的に実施する。連邦政府は、強い民間部門の実現にコミットしている、と聞いた。人事制度は、従来の同一条件・同一報酬を定めた給与パッケージを廃して、業績合意を採用したが、役所の文化を変える役割を期待されている。

家族及びコミュニティサービス省(Department of Family and Community Services)では、オーストラリア連邦政府のシステムは、用語は異なるが本質的にNPMである。一義性の他、利害関係者の行政サービスの質・量に係る要求の高進もNPM導入の理由。より少ない予算で、よりよいサービスを供給しなければならなくなったので、業績に係る情報がより一層必要になった、と聞いた。

2. オーストラリアの国勢¹⁵⁹

オーストラリアは、世界で唯一、大陸の全土を領有する国家で、面積は約762万km²と我が国の20倍を超えるが、人口は約1,900万人に過ぎない。英国の植民地として発展し1901年に独立した。首都はキャンベラ(人口約30万人)。今回訪問した中央省庁は、すべて首都地区(CT)に所在する。最大の都市は、ニュー・サウス・ウェールズ州の州都シドニー市(都市圏人口約400万人)である。気候はほとんどが乾燥又は亜乾燥気候で、南部と東部のみ温帯気候。その結果、可耕地は国土の6%のみ。人口は、東海岸(代表的都市はブリスベン)及び東南海岸(代表的都市はシドニー、キャンベラ、メルボルン及びアデレード)に集中している。

¹⁵⁸ 本稿は、鈴木敦(2001)「オーストラリアにおける政策評価システムの概要」(国土交通政策研究所『PRIレビュー』第2号)からの転載に2001年11月の総選挙結果を補弼したものである。

¹⁵⁹ [The World Factbook 2000- Australia]<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/as.html>に基づくが、[外務省ホームページ]<http://www3.mofa.go.jp/mofaj/area/Australia/data.html>と照合した。ただし、キャンベラ及びシドニーの人口は、<http://www3.johac.rofuku.go.jp/world/Oceania/Australia.shtml>及び<http://www.kyodo.co.jp/kikaku/sydney/countdown/>に拠る。

オーストラリアの購買力平価ベースの GDP は 4,162 億米ドル(1999 年推計値。以下 GDP 関係は同じ。)であるから、我が国の 14%。一方、1 人当たり GDP は、22,200 米ドルで英独仏伊のそれに匹敵(我が国の 1 人当たり GDP は 23,400 米ドル)。オーストラリアの産業構造は、1 次産品の輸出が主要であったが、いまでは GDP に占める農業の比率は 3%で、鉱工業が 26%、サービスが 71%である(1998 年推計値)。

「1 次産品は総輸出額の 57%を占めており、世界の 1 次産品市況の下落は経済に大きな衝撃を与える。政府は、工業産品の輸出の拡大を追及してきたが、国際市場における競争は依然厳しい。オーストラリアは、1990 年代前半に OECD 加盟国を特徴づけた、低い経済成長と高い失業率に苦しみ、最近の東アジアにおける金融危機の時期にも苦しんだが、経済は、過去 5 年間年率 4 %の底固い成長率で拡大を続けてきた。オーストラリア連邦政府の改革強調が、経済の地域的危機を跳ね返す回復性と予想以上の成長率の背後にある鍵となる要素である。」

オーストラリアの政体はエリザベス二世女王を戴く立憲君主制で、6 州及び 2 準州の連邦である。連邦政府は、英国式の議院内閣制(ウェストミンスター体制)を採用している。議会は 2 院で構成され、上院(任期 6 年)の定員は 76 名、下院(任期 3 年)の定員は 150 名。[以下の総選挙結果は、原論考への補筆]2001 年 11 月 10 日投票の総選挙で自由党・国民党連合が、3 ヶ月ほど前まで連立内閣の経済・社会改革の原則等が不評で、野党・労働党が絶対有利と予想されていたのを、アフガン・イラク難民への強行姿勢により一挙に覆して勝利した(81 議席)自由党の John Howard 党首を首班(1996 年 3 月就任)とする第 3 次ハワード内閣が組織された。労働党(下院の議席 66)は、2 大政党の 1 つとみなされ、改革を開始した実績があるが、支持率は低下しており、労働組合から離れ支持層を広げる必要に迫られている¹⁶⁰。

3. オーストラリア連邦政府機関での聴取結果

(1) 予算行政省(Department of Finance and Administration)

訪問日時：2000 年 12 月 11 日(月)11 時から 12 時まで

訪問先：Mr. Mark Nizzette, Team Leader, Budget Framework Team

Nizzette 班長：

連邦政府においては、予算編成方針(budget framework)をつくるのに、2、3 箇月かけ分析を行う。予算編成は、18 箇月の周期である。予算書の中でポートフォリオ予算声明(portfolio budget statement)は、財務省、上院委員会等の専門家向けの文書である。予算行政省は、3 つのアウトカムと数個のアウトプットによる業績指標(performance indicators)を用いた、年次省庁別業績測定(annual departmental performance measurements)を作成する。この文書は、わかりやすく、一般向けである。要するに、「彼らはどれほどよく仕事をしたか」(How well they performed)を示すものである。例をあげると、電気通信の品質がどれだけよかったかは測定が難しい。業績指標としてはよろしくない。実用的ではない。意味がない。業績指標の測定結果を示すのが、直ちに施策の改善に係る提言につながるのか、又は政策は政策として成果に係る情報公開にとどまるのかは、それほどはっきりしない。はじめての試みであるから、予算行政省としては、「アウトカムをいかによく表現したか」(How well we described outcome)といった段階。アウトカム指標の選び方は、省庁によっては、互いに一部重なっていても可としている(例 国防省)。家族及び健康

¹⁶⁰ The Economist November 15th, 2001

省(Department of Family and Health)は、11のアウトカム指標をもつ。大抵の省庁のアウトカム指標は、3、4個である。

連邦政府の予算費目は、義務的経費(administered items)とそれ以外の費目(appropriations)に区分される。義務的経費の例は、年金支払いである。義務的経費は、連邦予算の80%を占める。政府の政策(policy)がアウトカム指標に翻訳され、それが更にアウトプット指標に置換される。その過程で義務的経費とそれ以外の費目の間の二律背反が生じることがある。例えば、年金支払い(義務的経費)を高い水準で維持すれば、国民負担は高まり、可処分所得は減少し、一般的に国民の生活様式の水準は低下する。予算行政省が、予算関係文書で示すのは原則及びガイドラインであり、固い規則ではない。各省庁の予算を相互に比較できるように、一定の共通の基準に立った見方(standardized pointed view)を示すことに意義がある。

業績報告(performance reports)は、政府機関を跨いで、適切に効率性を把握することを目指している。ベンチマーキングである。予算執行に係る信頼性(trustworthiness)は、各省庁の課題であるが、予算行政省は、予算に関する原則及び諸アイデアを提供する。2000-2001会計年度の価格評価(Pricing Reviews)を作成・公表した。価格評価は、各省庁のためのガイドである。価格評価は、政治的な助言とも言える。効率を高め、価格を引き下げ、費用を洗い直すという内容。支出の削減ができれば、予算に余裕が生じ、その資金を流用するならば、政策目標及びその実現手段を規定する立法の目的を達成するのに必要となる各省庁の自由度が高まる。

予算行政省は、1999年度に8連邦政府機関を対象に価格評価を行った。2000年度には20機関が対象だった。2001年度も同じとなる。価格評価は、継続的に、3年ごとに行う。3年間が評価の周期である。

連邦政府機関は、大規模機関(material agencies)とそれ以外に区分される。大規模機関とは、相当規模の予算を執行する機関であり、45機関ある。それらの予算を合計すると、連邦政府予算の99%に達する。一方、大規模機関でない機関(例 国立博物館)は、120あるが、合計した予算は政府の全予算の1%に過ぎない。

連邦政府には経験的に15年間の拡大周期があるようだ。経済が順調に成長すると、政府もそれに伴い自然に大きくなる。政府職員の数も増えるし、組織も増殖する。そこに不況が訪れると、行政改革の必要が生じる。オーストラリアには、連邦政府が肥大化し、問題にぶつかって行政改革で小さくなり、再び大きくなる繰り返しが存在した。しかし、新しい行政マネジメントは、この循環を断ち切ることを目指している。例えば、人事サービスを外注する(outsourcing)ことにより費用を削減できる。しかし、各省庁にとっては、この新しい手法は、脅威であり心配の種。ITサービスも各省庁間で重複しており、効率化は可能。実際、市場テストを行ったところ、半分が外注可能であった。

業績の事後評価は、費用削減及び行政サービスの信頼性確保のために必要である。顧客たる国民からの苦情は、個別に調査される。野党も真実調査されていると認めている。業績の事後評価は、少々のことでは揺らくことのない堅固な(robust)システムと言ってよい。

我々は、次のような仕組みを、活動実績に基づくモデル(activity-based model)と称している。すなわち、連邦政府機関の各部署は、2週間ごとに5つのアウトプット指標に係る時系列シートを作成する。3箇月ごとにそれらを統合した資料を作成する。そして、12箇月ごとに報告書を作成し、最終的には閣僚に提出することとされていた。これら

の情報は、連邦政府機関の組織のピラミッドの中を順次上に送達(feed up)される。なお、いくつかの機関で問題が生じたので、2001年1月からは、3箇月ごとに報告書を作成することとした。

ここで成果に基づく行政マネジメントの考え方を説明しよう。簡単に言えば、どれだけ資源を投入したかではなく、なにを達成したかで測るということ。いくら超過勤務をしても、成果がなければなんの価値も認められない。逆に、成果(アウトプット)をあげていれば、勤務態様にかかわらず、一所懸命働いているとみなされる。成し遂げること(achieving)が最も重要。従来は、インプットしか見てこなかったのが、超過勤務をしていれば自動的に勤務に励んでいるとみなされた。それが誤りだという認識である。よく考えてみれば当然の理屈だが、かつてはそうではなかったのだから、考え方の大きな転換であった。

予算行政省では、各職員の業績に応じてボーナス(performance bonus)を支給する。毎年6月の終わりに人事当局と各職員が交渉し、業績合意(performance agreement)を結ぶ。その年度に当該職員はなにを達成しようとするかを示すものである。達成目標を上回ればボーナスが支払われる。目標を下回れば、次年度の報酬が引き下げられる。例えば、価格評価制度を導入するという目標がある。実際、自分は、価格評価制度の導入を業績合意としていたが、目標よりも多くの節減を実現したのでボーナスを受け取った。政府全体として支出を減らせたのだから、支出削減に貢献した者が経済的報酬を受けるのは当然。働いても働かなくとも報酬が同じというのは不公平。一所懸命に働く誘因がなければならない。

業績合意において難しいのは、ある仕事をチームで行う場合である。チームの中に成績の悪い者が含まれると、そのチームは、共同の目標の達成が困難になる。そうすると、他のメンバーの業績も落ち、報酬も下がってしまう。他のメンバーの足を引っ張ってしまうのだ。したがって、職員は、チーム編成には神経質になる。

他の政府機関では職員全員ではなく管理職のみ業績合意の対象になる。しかし、その場合かなり高い目標基準(fairly high standard)が設定される。例えば、管理職の主たる顧客(main customer)は、その機関を担当する閣僚(複数)である。業績合意では、閣僚への業務説明(briefing)の内容の正確性及び説明のタイミングのよさ(timeliness)を基準として1から5までの点数が与えられている。管理職は、4点又は5点をとらないと業績合意における目標を達成したことにならない。事務方の最高幹部となると、頻繁に閣僚と膝詰で打合せを行うのが通例。顧客満足が人事評価の基準である。

いずれにしても、誰もが成果に基づくマネジメントを必要としていると言えよう。過去においては、どれだけ予算が使われたかが、効果のサインであるとみなされていた。繰り返すが、その考え方が180度転換されたのである。成果に基づくマネジメントの場合、結果(results)が重要であり、プロセスは二義的な意味しかもたない。

次に、なぜアウトカムを評価基準に用いるのか。アウトカムは、行政サービスの量、質及び価格の面でどれだけ有効に供給できたか、すなわち、当該サービスがどれだけ効果をあげたかを示す。この「当該サービスの供給は政策目標の達成にとり効果があったか」という単純な質問を続けることにより、組織のピラミッドの中を流通するいろいろな情報が雑音に紛れ結局判読不能になってしまう事態を避けることができる。上記の質問の答えは一義的であるから、見誤りようがない。例えば、国防省の使命(mission)は国を外部の脅威から守ることである。戦争があれば勝つか敗れるかだから、使命を達成し

たか否か一目瞭然。しかし、平時には通常は成果を測定する方法がない。アウトカム指標（例 外部の脅威の水準）を設定すれば、この問題を解決できる。要するに、アウトカムはその機関の使命に対応して設定できる。

各機関で、使命 - 戦略(strategy) - 目標(objectives)の体系を定めた。この枠組みの中で、価格評価は、プログラム評価(program evaluation)に相当する。効率のみを問題とする単純な業績測定(performance measurement)を超えて、当該プログラムの効果を論じるからである。

成果に基づくマネジメントの枠組みで作成されている予算関係文書は、いまも改善の途上にある。まず、できる限り単純化しなければならない。真に重要な情報は各機関の実務の過程にこそ存在するのであるから、中央の有する乏しい情報を弄り回して、予算統制のためにやたらに複雑な文書を作成しても効果は薄い。むしろ、各機関がそれぞれ有する現場の情報を活用して自ら評価(self evaluation)した方がよい。ただし、予算当局も単純な形を守って、成果の評価を続ける。予算執行が終わればどれだけ目標を達成できたかわかるはずなので、その時点では、当該機関でなくとも当該機関の成果の評価は可能である。成果の評価システムは、民主制の下で市民にとり必要である。それが基本理念だ。

また、連邦政府においては、リスク分析又はリスク・マネジメントの導入が奨励されている。企業会計制度を採用しているので、費用の算出は容易である。ただし、費用(cost)と価格(price)の違いには常に注意しなければならない。費用は、資源をどれだけ使用したかで測られる。一方、価格は、市場において需要者が支払う意思を有する価値である。率近な例では、自分が超過勤務をしても予算行政省にとりその価格は零。しかし、資源配分の観点からは機会費用（この場合は、超過勤務をしないで、その間他の活動をしたときの報酬に相当する価額）を考慮しなければいけないので、結局超過勤務の費用は大きい。費用の対(つい)概念(pair concept)は、便益(benefit)である。費用も便益も、いま直ちに発生する範囲に限られない(beyond immediate realm)。例えば、高速道路であれば、費用は建設費、用地費及び補償費等を適切に評価したもの、便益はその高速道路が機能し続ける間のすべての経済的価値の合計である。通常、事業計画にCOBA（英国の費用便益測定用アプリケーション・ソフトウェア）を適用して、当該事業の目標及び戦略を特定する。2001年1月下旬にOECD（経済協力開発機構）においてリスク・マネジメントのコンファランスが開かれるので、オーストラリアはペーパーを提出する。

行政マネジメントにおいては、組織構造が行政マネジメントの枠組みに適合している場合は、マネジメントは容易である。一方、組織構造が行政マネジメントの枠組みに適合していない場合は、マネジメントは困難であり、混乱が生じる。したがって、よりよいマネジメントを実現するためには、組織構造を変える必要がある。特に、高いレベルの変革は不可欠。システムの誠実性(integrity)が保証される必要がある。国防省で過去に問題が生じたことがある。オーストラリアをとりまく国際環境の変化を全く認識していなかった国防大臣が罷免された。

行政改革において、小さな政府機関は成功している。大多数の政府機関は、失敗してもいないが成功もしていない。中間にいて、新しい試みに抵抗を続けている。あと周期を2回繰り返せば新システムは成功すると思う。それには3年間かかる。

サービス憲章は、その時々の方針に沿って定められる。いまは行政サービスへのアクセスの公平性(equity of access)が重要。予算行政省の策定したガイドラインは、〔国民に

良いガバナンスを提供するという) 民主制の原則に寄与するものと考える。

(2) 産業科学資源省(Department of Industry, Science and Resources)

訪問日時：2000年12月11日(月)16時から17時まで

訪問先：Mr. John Rooney, Manager, Budget Task Force, Output Pricing Review

Ms. Jane Eyers, Manager, Corporate Performance Group, Corporate Division

Ms. Anita Cakalic, Assistant Manager, Performance Monitoring,

Corporate Performance Group

他3名

Rooney 課長他：大臣が議会に提出する年次報告は、企業会計の枠組みによる詳細な内容。毎月、省の幹部評議会(board)に報告する。アウトプットは、質、量及び費用を特定。ベンチマーキングを含む。活動を基にした費用発生モデルを用いる。効率性は、プログラムのマネジメント及び政策に係る閣僚への助言の双方において定義される。国際監査法人アーサー・アンダーセンのデータ・ベースを使用して単価の国際比較も行う。結果は、オーストラリアの政府支出の単価は相当よい(低い)水準にあることが判明。市場テストも行う。予算行政省は、各省庁に、民間部門による行政サービス供給、競争入札等を要求している。2%の費用削減が目標。省内部で努力する。達成目標は動かしていく。戦略計画のワークショップも2000年2月に設けた。

質問：バランス・スコアカード(balanced scorecard)は導入されているか。

(Eyers マネージャー)バランス・スコアカードの暫定的な測定基準をつくった。基準は、戦略目標を含む。4つの基準を有する雛型は、2000年7月に作成したが、本格導入は考えていない。

Eyers マネージャー：プログラム評価は、資金がショートした時にしか行わない。すべてのプログラムを評価しなくても差し支えない。省内の評価ガイドラインがある。昨年(1999年)に有効性の指標を作成した。省内で全面的な政策評価を実施するには、人員及び専門知識が不足している。そこで、一部を国際監査法人及び地元の監査法人に委託している。その場合は、機密の保持が課題となる。現政権は、強い民間部門を育てることにコミットしている。行政サービスも民間部門が供給するようにした方が費用は下がるし、それによって民間部門を強化できる。キャンベラ地区でIT関連企業及び出版関連企業が好調なのは、政府の民間部門育成方針により外部委託が進んだから。考え方の転換を rethinking とも言う。これからは、リスク・マネジメントが重要になる。

人事担当者(氏名確認できず。)人事部門(Human Resources)は、連邦政府の統一政策プラットフォームに基づき各省庁で運営されている。人事委員会(Human Resources Committee)が設けられ、法律で定められた雇用フレームワークの中で最大限の柔軟性と選択が各機関に認められている。基本は個々の職員と人事当局の結ぶ業績合意である。従来は年齢、在勤期間等に基づく画一的な(客観条件が同一ならば同一という)昇進及び報酬の仕組みは、統一給与パッケージ(centralized wage package)と称されていたが、それを全面的に変更した¹⁶¹。省の部署は、その部署の人員につき3年周期で中

¹⁶¹ 当方から、業績合意で報酬の画一性が崩れたと言われるが、同一条件の者の間で実際の程度格差が生じたのか訊ねたが、回答は得られなかった。

央と交渉を行う。人事が変わり、政府機関の文化が変わりつつある。むしろ、文化を変えるために人事の仕組みを変えたと言ってもよいだろう。5箇年の戦略計画は、研修・訓練についても定める。職員の業績の評価(assessment)は、12箇月周期の中間(6月及び7月)と周期の終わりに行う。

(3) 家族・コミュニティサービス省(Department of Family and Community Services)

訪問日時：2000年12月12日(火)10時15分から12時まで

訪問先：Mr. Meredith Baker, Director, Strategic Policy and Analysis Branch

Ms. Annabelle Cassells, Deputy Director, Capacity Building Section, International Branch

Mr. Greg Moores, Senior Adviser, Performance Reporting

Ms. Alexis Diamond 戦略政策・分析上席スタッフ

Meredith 課長他：DFCS は、New Public Management (NPM)を実施している。2000年11月のPUMA(OECD行政マネジメント局)主催のコンファランスで実施状況を報告した。DFCSのアウトカム目標は、より強い絆の家族、より強固なコミュニティ、個人の経済的及び社会的な参加である。アウトカムとアウトプットの枠組みは、予算行政省が定めたものである。行政サービスの質は、4つの要素で判定する。すなわち、顧客の権利及び義務(詐欺の防止)、ビジネスの確実性、行政サービスへのアクセス及び選択の自由、顧客満足である。使っている用語は異なるが、本質はNPMである。NPMの定義はいろいろあるが、あるウェールズ大学教授によると、より大きい透明性、より少ない形式性等を含んでいるので、オーストラリアの連邦制に適していると考えられる。ただし、これから先が長い。DFCSは他省庁の一步先を行っているのだが、NPMが導入されたのは、1996年に政権交代があったため。その時に中央監査委員会が設置された。政策評価の枠組みは、1980年代から1990年代にかけて整備された。利害関係者(例 身体障害者団体)の要求が強まったのもNPM導入の背景の1つ。業績に係る情報の必要性が高まった。政策評価は、いまま成長を続けている。ウェストミンスター体制の下では、連邦議会は、直接観測できない各コミュニティのニーズを把握する必要がある。プリンシパル・エージェント理論を応用する。あと3~5年すれば定着するだろう。西オーストラリア州政府は2001年に改選の時期だが業績評価指標が議論になっている。

参考文献

<参考文献>

第1部

【第1章】

- ・ 今村都南雄・古川俊一・河中二講(2000)「政策評価の導入について」(良書普及会『自治研究第76巻第十二号』)
- ・ 大住荘四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント - 理念・ビジョン・戦略」(日本評論社)
- ・ 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部(1999)「行政評価 - スマート・ローカル・ガバメント」(東洋経済新報社)
- ・ 鈴木敦(1999)「New Public Management、政策評価、業績監査(performance auditing)及び伝統的監査 - OECD 主催シンポジウムの論文集を中心に - 政策評価研究ノートその2」(建設省建設政策研究センター『Policy Research 第33号』)
- ・ 鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史(2000)「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『PRC Note 第24号』)
- ・ 東田親司(1999)「政策評価制度の導入をめぐる論点」(行政管理研究センター『季刊行政管理研究(1999.6.No86)』)
- ・ 古川俊一(2000)「政策評価の概念・類型・課題(上)」(良書普及会『自治研究第76巻第二号』)
- ・ 山谷清志(1997)「政策評価の理論とその展開 - 政府のアカウンタビリティ - 」(晃洋書房)

【第2章】

- ・ 大住荘四郎(2000)「入門パブリック・マネジメント2 行政管理から行政経営へ(2)」(日本評論社『経済セミナー2000年5月』)
- ・ 窪田好男(1998)「NPM型政策評価と政府の失敗 - 地方行革との関連で - 」(会計検査院『会計検査研究第18号』)
- ・ 経済企画庁経済研究所(1971)「PPBS の研究」(経済企画庁経済研究所研究シリーズ第24号)
- ・ 小林秀徳(1998)「政策科学の視点」(NIRA『政策研究』(vol.11 No.6 1998))
- ・ 財政制度審議会(2000)「財政構造改革特別部会海外調査報告」
- ・ 鈴木敦(2000)「ウェストミンスター体制におけるNew Public Managementの展開 - 政策評価研究ノート その4 - 」(建設省建設政策研究センター『Policy Research 第35号』)
- ・ 鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史(2000)「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『PRC Note 第24号』)
- ・ 宮川公男(1969)「PPBSの原理と分析 - 計画と管理の予算システム」(有斐閣)
- ・ 宮川公男(1999)「アメリカ連邦政府の行政改革 - GPRAを中心にして - 」(日本開発銀

- 行設備投資研究所『経済経営史研究』vol.20-1)
- ・ 村松岐夫 (1985)「行政学講義」(青林書院新社)
 - ・ 山本清 (2000)「自治体経営と政策評価 - 消極的顧客主義を超える NPM を - 」(朝日カルチャーセンター『地方自治講座ブックレット No.1』)
 - ・ 山谷清志 (1997)「政策評価の理論とその展開 - 政府のアカウンタビリティ - 」(晃洋書房)
 - ・ Aucoin, Peter (1995) “The New Public Management: Canada in Comparative Perspective” The Institute of Research on Public Policy (IRPP)
 - ・ General Accounting Office (GAO) (1997) “PERFORMANCE BUDGETING: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation” GAO/AIMD-97-46

【第3章】

- ・ 伊藤大一 (1991)「行政管理の動向と課題」(行政管理研究センター『季刊行政管理研究』(1991.9.No.55))
- ・ 井堀利宏 (1996)「公共経済の理論」(有斐閣)
- ・ 宇都宮深志 (1990)「サッチャー改革の理念と実践」(三嶺書房)
- ・ 大住荘四郎 (2000a)「入門パブリック・マネジメント 2 行政管理から行政経営へ(2)」(日本評論社『経済セミナー2000年5月』)
- ・ 大住荘四郎 (2000b)「入門パブリック・マネジメント 4 経済学からみた政府」(日本評論社『経済セミナー2000年7月』)
- ・ 大住荘四郎 (2001)「入門パブリック・マネジメント 10 市場メカニズムの活用」(日本評論社『経済セミナー2001年1月』)
- ・ 片岡寛光 (1994)「現代行政国家と政策過程」(早稲田大学出版部)
- ・ 加藤寛・浜田文雅 (1996)「公共経済学の基礎」(有斐閣)
- ・ 小谷崇 (1987)「新保守主義経済学 新潮流の紹介と批判」(青木書房)
- ・ 財団法人日本都市センター (1999)「自治体における行政評価の現状・課題・視点 - 都市自治体の行政評価に関する調査研究中間報告 - 」
- ・ 白川一郎・富士通総研経済研究所〔編著〕(1998)「行政改革をどう進めるか」(日本放送出版協会)
- ・ 鈴木敦 (2000)「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開 - 政策評価ノートその4」(建設省建設政策研究センター『Policy Research 第35号』)
- ・ 鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史 (2000)「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『PRC Note 第24号』)
- ・ 玉村雅敏 (1998)「新公共経営 (New Public Management) と公共選択」(勁草書房『公共選択の研究』)
- ・ 辻隆夫 (1982)「サッチャー内閣試論」(勁草書房『主要諸国の行政改革』)
- ・ R.P.ファインマン 大貫昌子訳 (2000)「ご冗談でしょう、ファインマンさん(下)」(岩

波現代文庫)

- ・ 西尾勝 (2001) 「行政学[新版]」(有斐閣)
 - ・ 平井文三 (1997) 「アメリカ・カナダの行政改革の動向」(ぎょうせい 堀江湛教授記念論文集 『行政改革・地方分権・規制緩和の座標』)
 - ・ 本田弘 (1994) 「現代行政の構造」(勁草書房)
 - ・ 毎熊浩一 (1998) 「NPM 型行政責任試論 - 監査とその陥穽に着目して」(行政管理研究センター 『季刊行政管理研究』(1998.3.No81))
 - ・ 三戸公 (1973) 「官僚制 - 現代における論路と倫理」(未来社)
 - ・ 村松岐夫 (1985) 「行政学講義」(青林書院新社)
 - ・ 村松岐夫 (1999) 「行政学教科書」(有斐閣)
 - ・ 森田朗 (1998) 「行政学の基礎」(岩波書店)
 - ・ 山谷清志 (1998) 「我が国の政策評価の現状分析 - 誤解と限界 - 」(行政管理研究センター 『季刊行政管理研究』(1998.12.No.84))
 - ・ 吉開・砂山・平井 (2000) 「英国政府における業績測定をめぐる動向」
 - ・ Aucoin, Peter (1990) “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”
 - ・ Aucoin, Peter (1995) “The New Public Management: Canada in Comparative Perspective” The Institute of Research on Public Policy (IRPP)
 - ・ Hood, Christopher (1990) “Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s” extended text of an inaugural lecture
 - ・ Hood, Christopher (1991) “A Public Management for All Seasons?” Public Administration Vol.69 Spring 1991
 - ・ Kettle, Donald F. (2000) “The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance” Brookings Institution Press
 - ・ Minogue, M., Polidano, C., Hulme, D. (1998) “BEYOND THE NEW PUBLIC MANAGEMENT Changing Ideas and Practices in Governance”
 - ・ OECD (1996a) “Governance in Transition Public Management Reforms in OECD Countries ”
 - ・ OECD (1998) “In Search of Results Performance Management Practices ”
 - ・ OECD (1996b) “Performance Auditing and the Modernisation of Government ”
 - ・ World Bank (2000) “Administrative & Civil Service Reform: The New Public Management & Its Legacy”
- 【第4章】
- ・ 稲沢克祐 (1999) 「新しい自治体像を求めて - ブレア政権の地方行政サービス改革 - 」(時事通信社 『地方行政』1999年7月1日)
 - ・ 上山信一 (1998) 「『行政評価』の時代」(NTT出版)

- ・ 上山信一（1999）「『行政経営』の時代」（NTT出版）
- ・ 宇都宮深志（1990）「サッチャー改革の理念と実践」（三嶺書房）
- ・ 梅川正美（1997）「サッチャーと英国政治」（成文堂）
- ・ 大住莊四郎（1999a）「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」（日本評論社）
- ・ 大住莊四郎（1999b）「行政サービスの地域間比較システムの意義 - NPM理論の自治体への適用にむけて」（富士通総研経済研究所『FRI研究レポート』No.50）
- ・ 財政制度審議会（2000）「財政構造改革特別部会海外調査報告」
- ・ 財務省財務総合政策研究所（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」
- ・ 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部（1999）「行政評価」（東洋経済新報社）
- ・ 白川一郎・富士通総研経済研究所〔編著〕（1998）「行政改革をどう進めるか」（日本放送出版協会）
- ・ 鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史（2000）「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『PRC Note』第24号）
- ・ 第一勧銀総合研究所（2001）「世界の経済・財政改革」（東洋経済新報社）
- ・ 松原聡（1991）「民営化と規制緩和 転換期の公共政策」（日本評論社）
- ・ 森嶋通夫（1988）「サッチャー時代のイギリス - その政治、経済、教育 -」（岩波書店）
- ・ Aucoin, Peter (1995) “ The New Public Management: Canada in Comparative Perspective ” The Institute of Research on Public Policy (IRPP)
- ・ Audit Commission (1993) “ Citizen’s Charter Indicators: Charting a Course ” Greer Patricia (1994) “ Transforming Central Government The Next Steps Initiative ” Open University Press
- ・ Highways Agency (1999a) “ Next Steps’ Review 1999 ”
- ・ Highways Agency (1999b) “ Framework Document – July 1999 ”
- ・ OECD (1995a) “ Budgeting for Results Perspectives on Public Expenditure Management ”
- ・ OECD (1995b) “ Governance in Transition Public Management Reforms in OECD Countries ”
- ・ OECD (1997) “ In Search of Results Performance Management Practices ”
- ・ OECD (1999) “ Strategic Review and Reform – The UK Perspective ”
- ・ OECD (2001) “ OECD Economic Outlook No.69 ”

【第5章】

- ・ 石原俊彦（2001）「NZに学ぶ行政の経営」（『週刊東洋経済』2月24日号）
- ・ 大住莊四郎（1999）「ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略」（日本評論社）

- ・ 行政改革会議事務局〔編〕（1997）「諸外国の行政改革の動向」（行政管理研究センター）
- ・ 久保田治郎〔編著〕（1998）「オーストラリア地方自治体論 行政先進国に見る地方分権」（ぎょうせい）
- ・ 財政制度審議会（2000）「財政構造改革特別部会海外調査報告」
- ・ 財務省財務総合政策研究所（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」
- ・ 白川一郎・富士通総研経済研究所〔編著〕（1998）「行政改革をどう進めるか」（日本放送出版協会）
- ・ 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部（1999）「行政評価」（東洋経済新報社）
- ・ 鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史（2000）「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『PRC Note』第24号）
- ・ 鈴木敦（2001）「ニュージーランドにおける政策評価システムの概要」（国土交通省国土交通政策研究所『PRI Review』創刊号）
- ・ 第一勧銀総合研究所（2001）「世界の経済・財政改革」（東洋経済新報社）
- ・ ニュージーランド大使館（1996）「ニュージーランド 規制撤廃への歩み」
- ・ ニュージーランド大使館（1999）「ニュージーランドの地方自治体改革」
- ・ Boston, J., Martin J., Pallot, J., and Walsh, P. (1996) “Public Management: The New Zealand Model” Oxford University Press
- ・ Greer Patricia (1994) “Transforming Central Government The Next Steps Initiative” Open University Press
- ・ Kettl, Donald F. (2000) “The Global Public Management Revolution” Brookings Institution
- ・ New Zealand Debt Management Office (2001) “New Zealand Economic and Financial Overview 2001 ”
- ・ OECD (1995a) “Budgeting for Results Perspectives on Public Expenditure Management ”
- ・ OECD (1995b) “Governance in Transition Public Management Reforms in OECD Countries ”
- ・ OECD (1997) “In Search of Results Performance Management Practices ”
- ・ OECD (1999) “Government Reform: of Roles and Functions of Government and Public Administration New Zealand – Country Paper ”
- ・ OECD (2000a) “OECD Economic Surveys: New Zealand ”
- ・ OECD (2000b) “Public Management Developments in New Zealand: Update 2000 ”
- ・ OECD (2001a) “OECD Economic Outlook 69 ”
- ・ OECD (2001b) “Government of the Future ”OECD Public Management Policy Brief No.9

- Schick, Allen (1996) “ The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change ”

【第6章】

- OECD (1996) “Governance in Transition Public Management Reforms in OECD Countries”
- OECD (1997) “In Search of Results Performance Management Practices”

【第7章】

- 荒木昭次郎 (2000) 「わが国の新しいガバナンスと行政評価」(総合研究開発機構 『21世紀を目指すガバナンスと行政評価』NIRA政策研究 2000 VOL13 NO.2)
- 近藤誠一 (1999) 「グッド・ガバナンス」(OECD東京センター 『OECD東京センター・ニュース』1999年12月号)
- 鈴木敦・笹口裕二・中尾晃史 (2000) 「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 『PRC Note』第24号)
- 山谷清志 (1997) 「政策評価の理論とその展開 - 政府のアカウンタビリティ - 」(晃洋書房)
- Hood, Christopher (1991) “A Public Management for All Seasons?” Public Administration Vol.69 Spring 1991
- IMF (1997) “ Towards a Market Economy: Structures of Governance ”
- IMF (1998) “ Good Governance: The IMF’s Role ”
- Kettl, Donald F. (2000) “ The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government ” National Academy of Public Administration
- OECD (1996) “ Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments? ”
- Pierre J.and Peters B. G. (2000) “ Governance, Politics and the State ” St. Martin’s Press
- World Bank (2000) “ Reforming Public Institutions and Strengthening Governance ” A World Bank Strategy November 2000

第2部

【第1章】

- 稲継裕昭 (2001) 「英国ブレア政権下での新たな政策評価制度 - 包括的歳出レビュー (CSR)・公共サービス合意 (PSAs) - 」(季刊行政管理研究 (2001.3.No.93))
- 戒能通厚 (1982) 「イギリスにおける行政改革 - その歴史と現状 - 」(田口富久値冶編 『主要諸国の行政改革』勁草書房)
- 建設省建設政策研究センター (2001) 「英米の政策評価システムの現状 政策評価研究ノートその8 - 」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』第38号)
- 宮川萬里夫 (1991) 「英国における行政管理の動向とその課題」(季刊行政管理研究 (1991.9.No.55))
- 財政制度審議会 (2000) 「財政構造改革特別部会海外調査報告」

- 行政改革会議事務局（1997）「諸外国の行政改革の動向」（（財）行政管理研究センター）
- Cabinet Office (1999) “Modernising Public Service”
- Cabinet Office (2000) “Modernising Government: A New Consumer Focus for Public Services”
- Department of the Environment, Transport and the Regions (2000a) “Quality of Life Counts”
- Department of the Environment, Transport and the Regions (2000b) “SR 2000 Service Delivery Agreement”
- Department of the Environment, Transport and the Regions (2000c) “Departmental Investment Strategies 2000”
- Department of the Environment, Transport and the Regions (2000d) “DETR Annual Report 2000”
- Department of the Environment, Transport and the Regions (2001) “Public Service Agreement 2001-04: Technical Agreement”
- HM Treasury (1999) “The Government’s Measurers of Success Output and Performance Analysis”
- HM Treasury (2000a) “2000 Spending Review: Investing in the Future Departmental Investment Strategies: A Summary”
- HM Treasury (2000b) “2000 Spending Review: Public Service Agreements”
- HM Treasury (2000c) “Economic and Fiscal Strategy Report”
- HM Treasury (2000d) “Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security for All- 2000 Spending Review: New Public Spending Plans 2001-2004”
- HM Treasury (2000e) “Public Expenditure Statistical Analyses 2000-01”
- HM Treasury (2000f) “Resource Budgeting and the 2000 Spending Review”
- HM Treasury (2000g) “Spending Review 2000: Service Delivery Agreements 2001-2004: A Guide”
- HM Treasury (2001a) “Managing Resources: Analysing Resource Accounts: An Introduction”
- HM Treasury (2001b) “Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting”
- House of Commons (1999a) “Select Committee on Treasury Seventh Report: Public Service Agreements”
- House of Commons (1999b) “Select Committee on Treasury Seventh Special Report: Government Response to the Treasury Committee’s Seventh Report on Public Service Agreements”
- House of Commons (2000) “Select Committee on Treasury Ninth Report: Spending Review 2000”
- House of Commons (2001) “Select Committee on Treasury Third Report: HM Treasury”

【第2章】

- ・ 大山耕輔 (1999) 「クリントン政権の行政改革と N P M 理論」(季刊行政管理研究 (1999.3.No.85))
- ・ 財政制度審議会 (2000) 「財政構造改革特別部会海外調査報告」
- ・ 行政改革会議事務局 (1997) 「諸外国の行政改革の動向」(行政管理研究センター)
- ・ ロナルド・A・モース (1999) 「インターネットで学ぶアメリカ政治の基礎知識」(麗澤大学出版会)
- ・ Congressional Budget Office (2001) “Changes in Federal Civilian Employment: An Update”
- ・ House of Representatives, Subcommittee on Government Management, Information and Technology, Committee on Government Reform (2000) “Seven Years of GPRA- Has the Results Act Provided Results?”
- ・ Kettle, Donald F. (1998) “Reinventing Government; A Fifth-Year Report Card” A Report of the Brookings Institution’s Center for Public Management
- ・ OMB (2000) “Circular No.A-11 Part2 – Preparation and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans and Annual Program Performance Reports”
- ・ OMB (2000) “Integrating the Performance Plan and Budget”(Bulletin No.00-04) To the Heads of Departments and Agencies
- ・ OMB (2001) “Performance Goals and Management Initiatives for The FY 2002 Budget” (M-01-11) Memorandum for the Heads and Acting Heads of Departments and Agencies February 14, 2001
- ・ OMB (2001) “Statement of Sean O’keefe Deputy Director Office of Management and Subcommittee on Government Efficiency, Financial Management and Intergovernmental Relations House Committee on Government Reform”
- ・ Office of Management and Budget (OMB) (1997) “Statement of Franklin D. Raines Director Office of Management and Budget Before the Senate Appropriations and Governmental Affairs Committees”
- ・ Senator Fred Thompson (2001) “The Result Act: Has It Met Congressional Expectaitons?” Oversight Hearing on Subcommittee on Government Efficiency, Financial Management and Intergovernmental Relations

【第3章】

- ・ 鈴木敦 (2000) 「ウェストミンスター体制における New Public Management の展開」(建設省建設政策研究センター 『Policy Research』 第 35 号)
- ・ 岩崎美紀子 (1996) 「カナダにおける行財政改革」(地方自治制度研究会 『地方自治』 第 589 号)
- ・ 平井文三 (1997) 「アメリカ・カナダの行政改革の動向」(ぎょうせい 堀江湛教授記念論文集 『行政改革・地方分権・規制緩和の座標』)
- ・ 大住荘四郎 (1999) 「ニュー・パブリック・マネジメント - 理念・ビジョン・戦略」(日

本評論社)

- 山本清 (1999) 「公会計 - 諸外国の動向とわが国へのインプリケーション」(日本銀行金融研究所 Discussion Paper No.99-J-23)
- 山本清 (1998) 「第4章政策決定過程の政策科学的分析 - 日本版G A O法案を例にして - 」(NIRA 研究報告書 No.970104 『わが国の政策決定システムに関する研究』)
- OECD (1999a) “Budget in Canada”
- OECD (1999b) “Project on Strategic Review and Reform” Canada Country Paper
- Transport Canada (1999) “Performance Report for the Period Ending March 31, 1999”
- Transport Canada (2000a) “Departmental Performance Report: For the Period Ending March 31,2000”
- Transport Canada (2000b) “Transport Canada 2001-2002 Estimates: A Report on Plans and Priorities”
- Transport Canada (2001) “Transport Canada’s 2001-2004 Business Plan: Looking to the New Millennium”
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1995) “Strengthening Government Review” Annual Report to Parliament by the President of the Treasury Board 1995
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1996) “Getting Government Right: Improving Results Measurement and Accountability” Annual Report to Parliament by the President of the Treasury Board 1996
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1996) “The Expenditure Management System of the Government of Canada”
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1999a) “Financial Information Strategy”
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1999b) “Guidelines for the Preparation of the 2000-2001 Reports on Plans and Priorities”
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1999c) “Managing for Results 1999” Annual Report to Parliament by the President of the Treasury Board 1999
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1999d) “Implementing Results-Based Management 1994-1999” Staff Working Paper
- Treasury Board of Canada, Secretariat (2000) ‘Results for Canadians ; A Management Framework for the Government of Canada’