

平成 19 年度海外行政実態調査報告書

## 業績管理と予算編成の統合プロセス

- アメリカ連邦政府と州政府の取り組み -

特別研究官 藤野 雅史（日本大学経済学部准教授）

平成 20 年 3 月  
上席研究調査官

## はじめに

わが国では、2000 年の総務省の「行政改革大綱」により地方自治体に行政評価が普及しはじめるとともに、中央省庁でも「中央省庁等改革基本法」にもとづいて 2001 年より政策評価が導入されている。公的部門にも業績管理が必要であるということは、それが効果的に実施されているかどうかは別としても、すでに基本的な前提として受け入れられているといつてよい。

また最近では、財務省の財政制度等審議会を中心に、中央省庁における政策評価と予算編成をリンクさせようとする取り組みが行われている。具体的には、政策評価の単位である「政策」を予算編成にも反映させることによって、両者の対応関係を可視化しようとする試みである。厳しい財政運営を迫られるなかで、業績管理と予算編成の統合は今後の重要な課題の 1 つである。

アメリカ合衆国（以下、アメリカとする）では、1990 年代から業績管理と予算編成に関する取り組みがはじまり、近年では両者の統合について新たな進展もみられるようになってきた。その動きは、連邦政府のみならず、いくつかの先進的な州政府においても同様である。開始からすでに 10 年以上が経過するなかで、アメリカではどのようにして業績管理と予算編成の統合に至ったのか、その統合プロセスには示唆を得られる点が多いと考えられる。

本報告書は、藤野雅史特別研究官と白川哲也研究調査官が平成 19 年 9 月 10 日から 14 日にかけて、アメリカにおいて実施した調査をまとめたものである。調査では、連邦政府の 3 機関と 2 つの州政府を訪問し、業績管理と予算編成を推進する当事者たちへのインタビューを行った。調査日程については、【付録 調査日程】のとおりである。

## 目次

1 連邦政府の業績管理 .....	3
1.1 GPRA の概要 .....	3
1.2 GPRA の実践～商務省の事例 .....	4
1.3 GPRA と GAO .....	11
1.3.1 議会の関与と GAO .....	11
1.3.2 GPRA に関する GAO の報告書 .....	12
2 連邦政府の業績予算 .....	16
2.1 GPRA の業績予算 .....	16
2.2 PART の導入 .....	21
2.2.1 予算と業績の統合 ( Budget and Performance Integration ) .....	21
2.2.2 PART の導入 .....	22
2.2.3 PART の手続き .....	24
2.2.4 PART の課題 .....	33
3 州政府の業績管理と予算編成 .....	34
3.1 メリーランド州の業績管理と予算編成 .....	35
3.2 ワシントン州の業績管理と予算編成 .....	38
3.2.1 業績管理 .....	38
3.2.2 予算編成 .....	41
おわりに .....	45
【参考文献】 .....	48
【付録 調査日程】 .....	50

# 1 連邦政府の業績管理

今日の連邦政府における業績管理の基礎となっているのは、1993年に制定された GPRA (Government Performance and Results Act: 政府業績成果法)である。以下では、1.1 で GPRA の概要を説明し、1.2 で商務省 (Department of Commerce) の事例にもとづいて GPRA による業績管理の実践を検討する。1.3 では、GPRA の導入・普及における GAO (Government Accountability Office: 会計検査院) の役割について説明する。

## 1.1 GPRA の概要

GPRA は、連邦政府の非効率なプログラムが国民からの信頼を傷つけているとの問題認識のもとに、プログラムの有効性と効率性を改善しようとするマネジャーに適切な業績情報を提供することを目的として、1993年に制定された。GPRA は、計画から報告までの一連の経営管理プロセスにおける新しい業績管理フレームワークを提示することになった。そのフレームワークは、戦略計画 (strategic plan)、業績計画 (performance plan)、業績報告 (performance report) という3つの文書から構成される。以下では、GPRA の規定にしたがって、3つの文書の内容を説明する。

第1に、戦略計画では、包括的なミッションを示し、アウトカムに関連する基本目標・目的 (general goals and objectives) を設定し、その基本目標・目的をどのように達成するかを説明することとされる。アウトカムに関連する基本目標・目的を達成するうえで、連邦政府機関の管理範囲を超える要因が想定されるときには、それも記述する。また、その基本目標・目的については、後述する業績計画に示される業績目標値との関係についても説明する。この戦略計画は5年以上を対象範囲として作成し、3年以内に改訂される。

第2に、業績計画では、プログラムごとに達成すべき業績目標値 (performance goals) を設定し、その業績目標値を達成するために必要な業務プロセス、技術、人的資本、情報などを説明し、プログラムのアウトプットやアウトカムを測定するための業績指標を設定することとされる。なお、業績目標値は、客観的かつ定量的な形で設定されなければならないが、それが難しい場合は、OMB (Office of Management and Budget: 管理予算局) 長官との協議を経て、プログラムが効果的で所定の目的を達成できることを説明する文書をもって代替することができる。この業績計画は毎年作成される。

第3に、業績報告では、業績計画に示された業績指標について、業績目標値と実績値を比較することとされる。業績報告では、年次に業績目標値が達成されたかどうかの評価されるとともに、業績目標値が達成されなかった場合は、その理由、今後業績目標値を達成するまでの計画とスケジュールなどが説明される。この業績報告も毎年作成される。

以上のような GPRA の業績管理フレームワークは、1993年の制定以降、ゆっくりとしかし着実に導入されてきた。1994年度から1996年度までは準備期間とされ、パイロットに指名された連邦政府機関で業績計画と業績報告が試作された。正式な導入はその後段階的に進められ、1998年度から戦略計画、1999年度から業績計画、その1999年度を対象とする業績報告が2000年3月までに作成された。

## 1.2 GPRA の実践～商務省の事例

GPRA が規定しているのは、あくまでも業績管理のフレームワークにすぎない。戦略計画では、どのようなミッションを設定し、それをどのように基本目標・目的と関連づけるのか。また、戦略計画と業績計画はどのようにリンクするのか、業績計画ではどのような業績指標が設定されるのか、業績報告では目標の達成状況をどのように説明するのか。具体的なことは条文に規定されず、各連邦政府機関の自主的な取り組みに委ねられたといえる。以下では、商務省を例として、GPRA のフレームワークのもとでの具体的な業績管理のあり方について検討する。

商務省の戦略計画における目標体系は、図表 1-1 のとおりである。まず、ミッションに加えて、ビジョンが示されている。ミッションを使命とすれば、ビジョンはその使命を果すことによって到達するあるべき姿をあらわしている。次に、ミッションとビジョンを踏まえて、戦略目標（strategic goal）が設定される。商務省では、3 つの戦略目標がミッションとビジョンを実現していくための道すじをあらわしている。さらに、それぞれの戦略目標のもとに 3 つから 4 つの目的（objective）が設定される。ここまでが戦略計画に固有の目標体系である。

なお、GPRA では、前述のように、戦略目標や目的を達成するうえで、商務省の管理範囲を超える要因が想定されるときにはそれを記述することとされる。商務省の戦略計画では、国際通商分野における世界経済の動向や外国政府の政治的不安定など、経済開発分野における国内あるいは地域の景気動向、ビジネス環境や金融市場の変化、自然災害など、少数民族の企業支援分野におけるインターネットの普及にともなう電子商取引の技術向上などがあげられている。このような管理範囲を超える要因の記述は、一見、目標を達成できないときの言い訳のようでもあるが、要因の内容とともにその要因が商務省のプログラムにどのような影響を与える可能性があるかを具体的に記述することによって、プログラムのリスクマネジメントの役割を果しているといえる。

再び戦略計画の目標体系に話を戻そう。その目標体系は、目的からアウトカムへ、さらにアウトカムを測定するための業績尺度へと展開されることによって、年次の業績計画との結びつきが明確になる。商務省では、戦略計画に示されるアウトカムが業績計画において業績目標と読み換えられる。アウトカムすなわち業績目標とともに、アウトカムを測定するための業績尺度も、そのまま業績計画に移行する。業績計画では、それぞれの業績尺度に目標値が設定される。

図表 1-1 商務省の目標体系

<p style="text-align: center;"><b>ミッション</b></p> <p>商務省は、イノベーション、起業家精神、競争力、管理責任を高めることによって、経済の成長と機会のための諸条件を形成する。</p>	
<p style="text-align: center;"><b>ビジョン</b></p> <p>商務省は、100 年近くにわたり、米国企業のパートナーとして自由貿易、競争、環境への責務を約束する豊かで生産的なアメリカを維持してきた。商務省には、国際市場におけるアメリカのリーダーシップを維持するための製造・運輸・通信・測定におけるイノベーションの実績がある。商務省のビジョンは、民間部門を支援することによって、アメリカが世界経済のリーダー的な役割を果しつつけることである。</p>	
戦略目標 1：	<p>アメリカの産業、労働者、消費者のために、アメリカの競争力を最大化し、経済成長を可能にすること。</p> <hr/> <p>目的 1.1： 輸出機会の拡大とともに、国内の経済発展を促進すること。</p> <p>目的 1.2： アメリカの安全を守りながら、責任ある経済成長を推進すること。</p> <p>目的 1.3： 主要な経済・人口データを整備して、政策決定者、企業、国民による効果的な意思決定を支援すること。</p> <p>目的 1.4： 小規模製造業を支援して、グローバル経済で競争させること。</p> <hr/> <p>戦略目標 2： アメリカのイノベーションを促進し、産業競争力を高めること。</p> <hr/> <p>目的 2.1～2.3 は省略</p> <hr/> <p>戦略目標 3： 環境への責務を強化すること。</p> <hr/> <p>目的 3.1～3.4 は省略</p>

出所：Department of Commerce, *Strategic Plan FY2007-FY2012*, pp. 3-4.

商務省の戦略計画における目的・アウトカム・業績尺度は、図表 1-2 のとおりである。目的から展開されるアウトカムと業績尺度は、この段階で、商務省内の各部局との対応関係が示される。図表 1-2 でグレーに色づけされている経済開発局（Economic Development Administration）のアウトカム「経済的に苦しい地域における起業と雇用創造の促進」とその業績尺度について、業績計画の対応する部分を抜き出したものが図表 1-3 である。両者が一致していることを確認することができる。

図表 1-2 戦略目標 1 の目的 1.1 に関する局別の業績尺度への展開

目的 1.1：輸出機会の拡大とともに，国内の経済発展を促進すること。		
局	アウトカム	業績尺度
国際通商局	グローバル市場におけるアメリカの競争力強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ （FTA などの）合意完了の割合</li> <li>◆ 完了した産業別貿易障壁の割合</li> <li>◆ 製造・サービスの調査・分析にもとづく勧告の採用による年間コスト節約額</li> <li>◆ 除去された産業別貿易障壁の割合</li> <li>◆ 製造・サービスの調査・分析によるコスト節約総額</li> </ul>
	FTA 諸国，中国，インドなどの通商上重要な市場への輸出額の増加	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 中国・インドの総輸入額に占めるアメリカからの輸入額の割合</li> </ul>
	アメリカの輸出基盤の拡張・深化	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 成功事例の割合</li> <li>◆ 成功事例による輸出金額</li> <li>◆ 新規輸出件数</li> <li>◆ 新規に輸出のあった市場の数</li> <li>◆ 新規に輸出のあった市場の増加数</li> <li>◆ 当局の関与による輸出取引の件数</li> </ul>
経済開発局	経済成長を達成・維持するコミュニティの能力構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 民間の投資・雇用に結びつく包括的な経済開発戦略プロセスのもとでの経済開発プロジェクトを導入した経済開発地区およびインディアン居住区の割合</li> <li>◆ 経済開発地区プログラムに積極的に参加した支部会員数の割合</li> <li>◆ 大学センターの支援によって行動を起こしたセンター来訪者の割合</li> <li>◆ その行動のうち期待された成果をあげたものの割合</li> <li>◆ 取引調整支援センターの支援によって行動を起こしたセンター来訪者の割合</li> <li>◆ その行動のうち期待された成果をあげたものの割合</li> </ul>
	経済不況地域における民間投資と雇用創造の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 当局の投資の結果としての民間による投資額</li> <li>◆ 当局の投資の結果として生まれた雇用数</li> </ul>
企業振興局 少数民族	少数民族企業向けの市場アクセスと資金調達の増加	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 少数民族企業に対する契約金額</li> <li>◆ 付与された資金額</li> <li>◆ 新しい雇用機会の数</li> <li>◆ 受給額の増加率</li> <li>◆ 顧客満足指標の増加率</li> </ul>

出所：Department of Commerce, *Strategic Plan FY2007-FY2012*, p. 18.

図表 1-3 経済開発局の業績計画における目標体系（一部）

業績目標 1：経済的に苦しい地域における起業と雇用創造の促進  
 尺度 1a：当局の投資の結果としての民間による投資額  
 尺度 1b：当局の投資の結果として生まれた雇用数

出所：Economic Development Administration, *FY2007 Congressional Budget Request*, Draft, p. 12.

なお、商務省の戦略計画では、図表 1-1 のような戦略目標とは別に、経営統合目標（Management Integration Goals）と呼ばれる省内の各部局を横断する目標が設定されている。経営統合目標は、商務省内の間接部門に相当する経営管理部（Department of Management）と監察総監室（Office of Inspector General）に割り当てられ、それぞれにアウトカムと業績尺度が設定される（図表 1-4）。経営管理部と監察総監室では、他の部局と同様に、このアウトカムと業績尺度にもとづいて、それぞれ業績計画と業績報告を作成していく。

図表 1-4 経営統合目標の展開

経営統合目標：組織として、経営として優れていること		
局	アウトカム	業績尺度
経営管理部	省内のプログラムを支援して、効果的な資源管理責任を保証する	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 会計・財務管理を統括する基準，法律，規則に従うように，正確で適時に財務情報を提供する</li> <li>◆ 競争的なアウトソーシングを活用する</li> <li>◆ 業績基準の契約による資金配分</li> <li>◆ 小企業との契約</li> </ul>
	重要な役職には質の高い人材を配置する	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 重要な役職に多様で質の高い人材を確保する</li> </ul>
	プログラム目標を支援するための技術を獲得・管理する	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ IT の管理の改善</li> </ul>
監察総監室	誠実性，効率性，有効性を高め，不正，浪費，誤用を予防・発見することによって，省内のプログラムと業務の改善を進める	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 監察総監室の勧告が省内で受け入れられる割合</li> <li>◆ 監察総監室によって明らかにされた財務的なメリット</li> <li>◆ 訴訟になった刑事問題・民事問題の割合</li> </ul>

出所：Department of Commerce, *Strategic Plan FY2007-FY2012*, p. 70.



戦略計画は、5 年間を対象として 3 年ごとに見直される。一方、業績計画は毎年作成される。いったん戦略計画が策定され、それが有効である 3 年間に、業績計画の業績目標や尺度を変えられないということはない。次の戦略計画が策定される前に、業績計画の業績目標や尺度が変更されることもある。

再び図表 1-2 の経済開発局のアウトカム「経済的に苦しい地域における起業と雇用創造の促進」とその業績尺度を例にとると、3 年前の 2004 年度版の戦略計画でも、同じアウトカムが示されている。しかし、そのアウトカムに対応する業績尺度は、その数が 5 つになっていた（図表 1-5 の下線部が 2004 年度版にあって 2007 年度版にない業績尺度である）。

2004 年度版の戦略計画にもとづいて、2005 年度までの業績計画では、5 つの業績尺度が示され、それぞれについて目標値が設定されていた。しかし、2006 年度以降の業績計画では 3 つの業績尺度が削られ、2007 年度版戦略計画と同じ 2 つの業績尺度になった。なお、2 つの業績尺度の内容は 2004 年度版から変わらない。

図表 1-5 2004 年度版の戦略計画におけるアウトカムと業績尺度

局	アウトカム	業績尺度
経済開発局	経済不況地域における民間投資と雇用創造の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 当局の投資の結果としての民間による投資額</li> <li>◆ 当局の投資の結果として生まれた雇用数</li> <li>◆ <u>EDA の投資額に対する州・地方政府の投資額</u></li> <li>◆ <u>もっとも不況の厳しい地域への投資額の割合</u></li> <li>◆ <u>技術関連プロジェクトへの投資額の割合</u></li> </ul>

出所：Department of Commerce, *Strategic Plan FY2004-FY2009*, p. 24.

2006 年度の業績計画には、3 つの業績尺度を削除した理由が説明されている。それによると、もともと 3 つの業績尺度は、経済開発局のアウトカムを反映しない業績尺度として設定されたためであるという。そのような業績尺度が設定されたのは、アウトカムを反映する 2 つの業績尺度が、2004 年度版の時点ではデータの未整備のため適切に測定されなかったことによる。すなわち、アウトカムを反映する 3 つの業績尺度があえて設定されたのは、アウトカムを反映する業績尺度が測定されるまでの「つなぎ」を必要としたためであった。

業績報告では、業績計画に示された業績尺度の目標値に対して実績値が示され、目標達成度が記述される。商務省の2004年度版戦略計画では、戦略目標1の目的1.1に5つのアウトカムが設定されていたが、業績報告では、それぞれの達成度が図表1-6のように示されている。アウトカムに付される数値は、そのアウトカムに対応する業績尺度のうちいくつかの業績尺度の目標値が達成されたかを示している。例えば、「6 of 6」とは、アウトカムについて6つの業績尺度があり、そのすべてで目標値が達成されたことを意味する。

図表 1-6 業績報告における戦略目標の達成度

アウトカム	目標値を達成した業績尺度の数
経済不況地域での民間投資と雇用の促進（経済開発局）	6 of 6
経済成長を達成・維持するコミュニティの能力構築（経済開発局）	6 of 6
国内・国際市場におけるアメリカの競争力の強化（国際通商局）	2 of 4
アメリカの輸出基盤の拡張・深化（国際通商局）	5 of 6
少数民族企業向けの市場アクセスと資金調達の増加（少数民族企業振興局）	5 of 5

出所：Department of Commerce, *FY 2007 Performance and Accountability Report*, p. 68.

なお、図表 1-6 では、前述の「経済不況地域における民間投資と雇用の促進」というアウトカムに対して、業績尺度が6つあるという表示（6 of 6）になっている。2007年度版の戦略計画では業績尺度が2つ、2004年度版でも5つしかないのに、6つとは何かというと、2007年度版の戦略計画にある2つの業績尺度のそれぞれに3つの目標値が設定されていたためである。6つの目標値については、後述の図表 1-7 に示す。

目標値の達成度は4段階に分けられ、実績値が目標値の125%超であれば「目標値を上回る」、100%以上125%未満であれば「目標どおり」、95%以上100%未満であれば「目標をわずかに下回る」、94%未満であれば「目標を下回る」となる。それぞれブルー、グリーン、イエロー、レッドに色分けされ、視覚的にも達成状況をわかりやすく示す工夫が施されている。

業績報告には、具体的な目標値と実績値も示されている。図表 1-6 のアウトカム「経済不況地域での民間投資と雇用の増加」において、目標値を達成した業績尺度の数が「6 of 6」とされる根拠になっているのは、図表 1-7 のようなデータによる。

図表 1-7 業績尺度の目標値と実績値に関する一覧表

業績尺度		2005	2006	2007	達成度
投資額（9 年合計）	目標値		\$1,162.0	\$1,350.0	ブルー
	実績値		\$2,331.1	\$1,937	
投資額（6 年合計）	目標値	\$1,040.0	\$1,020.0	\$1,200.0	ブルー
	実績値	\$1,781.0	\$1,059.0	\$2,118	
投資額（3 年合計）	目標値	\$390.0	\$320.0	\$330.0	ブルー
	実績値	\$1,791.0	\$1,669.0	\$810.1	
雇用数（9 年合計）	目標値		50,400 件	54,000 件	ブルー
	実績値		50,546 件	73,559 件	
雇用数（6 年合計）	目標値	28,400 件	28,200 件	36,000 件	ブルー
	実績値	47,374 件	42,985 件	49,806 件	
雇用数（3 年合計）	目標値	11,500 件	9,170 件	8,999 件	ブルー
	実績値	19,672 件	11,833 件	16,274 件	

出所：Department of Commerce, *FY 2007 Performance and Accountability Report*, pp. 292-294.

### 1.3 GPRA と GAO

GPRA には、連邦政府機関が主体的に業績を改善するように公式の業績情報インフラを整備する目的がある。しかし、GPRA の業績管理フレームワークを導入していくにあたっては、連邦政府機関だけでなく、関係諸機関がそれぞれの立場で関与してきたことに注意しなければならない。関係諸機関のなかで GPRA の導入にもっとも積極的な役割を果たしてきたのが GAO である。

#### 1.3.1 議会の関与と GAO

GPRA が法律として制定されたということは、議会が連邦政府の業績管理のあり方にコミットしたことを意味する。これは、連邦政府における過去の業績管理の取り組みにはみられなかったことである。なお、アメリカでは当然のことになるが、GPRA は共和党のロス（Roth）上院議員の議員立法によって成立している。

GPRA の成立までに至る議会での議論を振り返ると、当時、議会が連邦政府のプログラムが成功していないことに不満を募らせていたことがわかる。実際に、議会での議員の発言には、連邦政府のプログラムにおける無駄や管理の失敗に対して議会が手を加えられないことに議員たちが広く不満を共有しているとの主張がみられる。

また、そうした議会の不満の背景には、連邦政府の業績に対する国民からの信頼の低下が深刻化していたことがある。それを物語るのが、1992 年に出版され、ベストセラーになった D. Osborne と T. Gaebler の著書 *Reinventing Government* の冒頭部分である。そこには次のような記述があった。「1980 年代も終わりに近づいた頃、Time 誌の表紙は次のように問いかけていた。『政府は死んでいるのか』と。1990 年代が始まって、多くのアメリカ人にとってその答えはイエスである」(Osborne and Gaebler, 1992, p. 1) と。この著書は、国民からの信頼の喪失を示す資料の一端として、議会での GPRA の審議のなかでも取り上げられていた。

こうして議会は GPRA を成立させたが、その後の GPRA の運用面では間接的かつ限定的な関与にとどまった。戦略計画、業績計画、業績報告という業績管理フレームワークにおいて、議会の関与は、戦略計画の策定にあたって連邦政府機関と協議するというくらいである。

議会に代わって、GPRA の導入プロセスに直接的に関与する役割を担ったのが GAO である。GPRA に対する GAO の関与は、一般に会計検査院の業務としてイメージする監査とは違い、いずれかといえば支援に近い。準備期間が終わりに近づき、本格的な導入を間近に控えた 1996 年には、連邦政府機関向けの実践ガイドとして報告書 *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act* を公表したのをはじめ、GAO の支援は、概念整理を意図したものからテクニカルな問題の分析まで様々な範囲に及んだ。そのすべてをここで紹介することはできないが、次の 1.3.2 では、GPRA の規定にもとづいて作成された報告書とその後に続く関連の報告書を取り上げる。

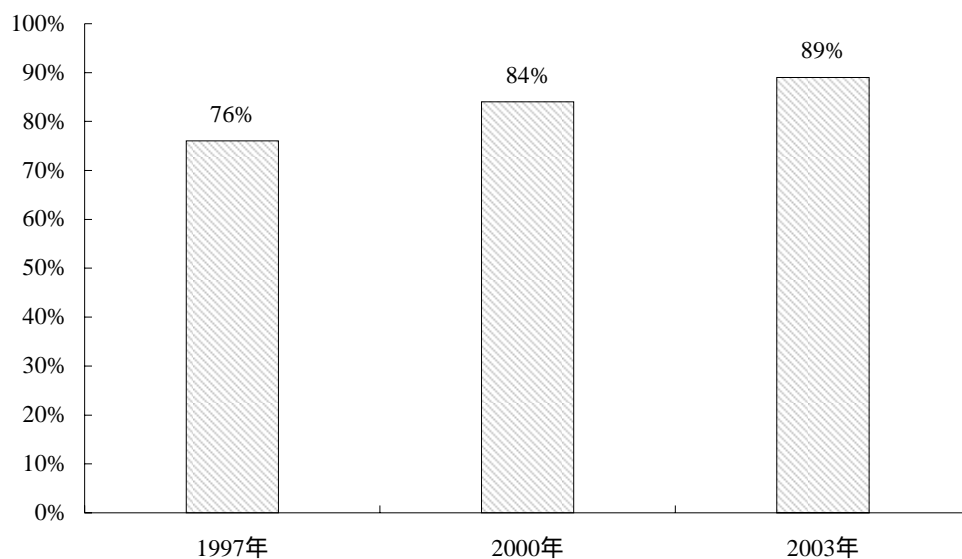
### 1.3.2 GPRA に関する GAO の報告書

GPRA において、GAO は 1997 年 6 月 1 日までに議会に対して GPRA の実施に関する報告を行うことと規定されていた。実際に、その規定にしたがってまとめられたのが、報告書 *The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven* (2007 年) である。この報告書は、連邦政府機関における当時の業績管理の取り組みを詳らかにしているだけでなく、連邦政府機関の一般職員および一般管理者（非軍事）約 1,300 人を対象とするアンケート調査を行っていることが注目される。さらに、同様のアンケート調査は、その後も 2000 年、2003 年と 3 年間隔で継続的に実施され、それぞれの調査結果が報告書 *Managing for Result: Federal Manager's View Show Need for Ensuring Top Leadership Skills* (2000 年) および報告書 *Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results* (2004 年) として公表されている。

3 回の調査を比較すると、GPRA のもとでの連邦政府機関における業績管理実務の変遷を読みとることができる。調査結果のなかから、特徴的なものを以下で検討する。

図表 1-8 は、自らが関与するプログラムについて業績尺度が設定されていると回答したマネジャーの割合を示している。1997 年の 76% から着実に上昇して、2003 年には 90% 近くに迫っており、業績尺度はほとんどのプログラムに浸透したといっていよい。なお、プログラムの種類によっては、本来、業績尺度を設定しにくいプログラムもあろう。例えば、研究・開発型のプログラムがそうである。このようなプログラムの種類と業績管理の問題については、次節 2.2.3 で再び検討する。

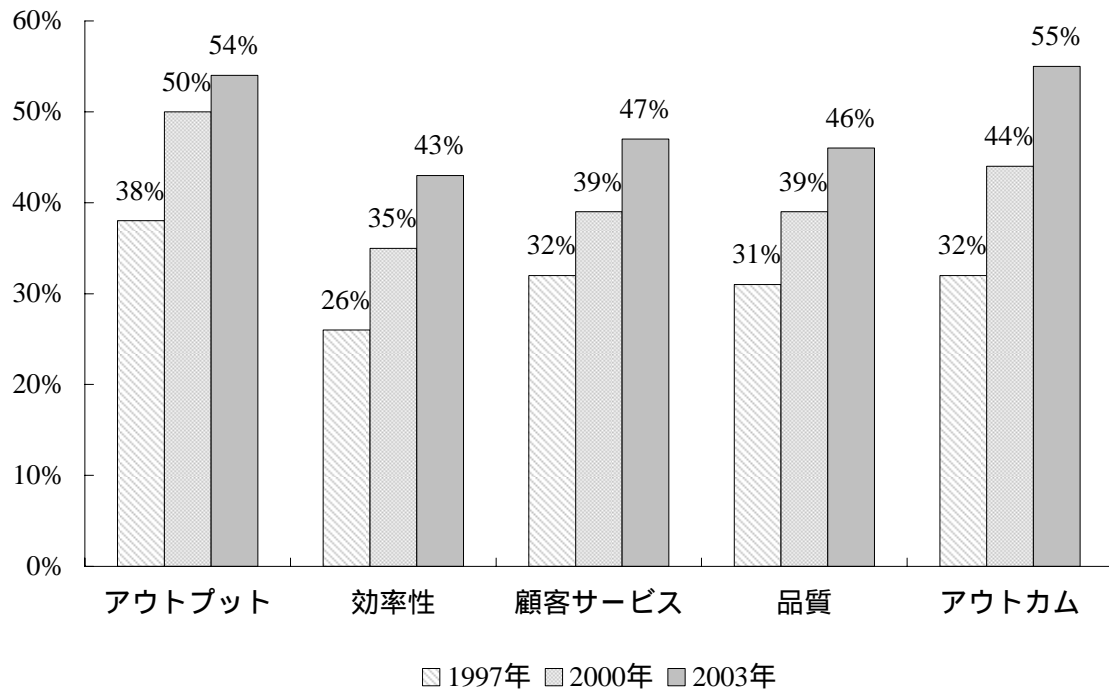
図表 1-8 関与するプログラムに業績尺度が設定されているとするマネジャーの割合



出所：GAO, 2004b, p. 35.

業績尺度にも種類がある。GPRA では、アウトカム尺度の設定が重視されていた。図表 1-9 は、アウトプット、効率性、顧客サービス、品質、アウトカムという種類別に業績尺度を有していると回答したマネジャーの割合を示している。なお、アウトプットは「提供する製品・サービスの量」、効率性は「業務を効率的に行っているかどうか」、顧客サービスは「顧客を満足させているかどうか」、品質は「提供する製品・サービスの品質」、アウトカムは「予定した成果を達成しているかどうか」と定義されたうえで、アンケート調査が行われている。すべての種類について業績尺度を有するというマネジャーの割合は上昇しており、なかでもアウトカム尺度を有するというマネジャーの割合がもっとも高いということは、GPRA の趣旨が反映されたものといえよう。

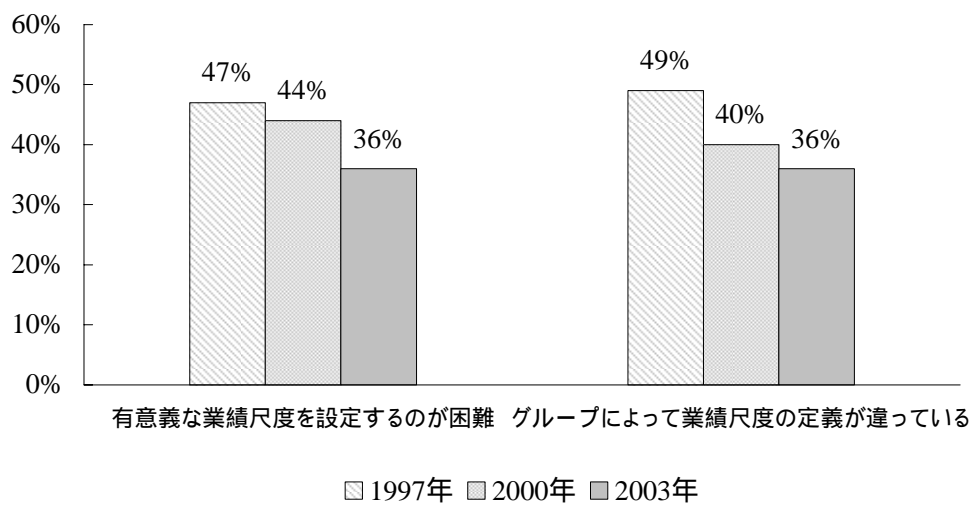
図表 1-9 各種の業績尺度を有しているマネジャーの割合



出所：GAO, 2004b, p. 36.

反対に、業績の測定や業績情報の利用に障害があるかどうかをたずねた結果が、図表 1-10 である。障害があるとするマネジャーの割合は、1997 年から 2003 年にかけて着実に低下している。「適切な業績尺度を設定するのが難しい」とか「人によって業績尺度の定義がばらばらである」という障害はテクニカルなものであるが、しばしば業績管理制度全般の不満に拡大しやすい。障害を感じるマネジャーの割合が低下していることは、連邦政府における業績管理制度の定着を裏づける証左の 1 つであろう。

図表 1-10 業績の測定あるいは業績情報の利用に障害があるとするマネジャーの割合



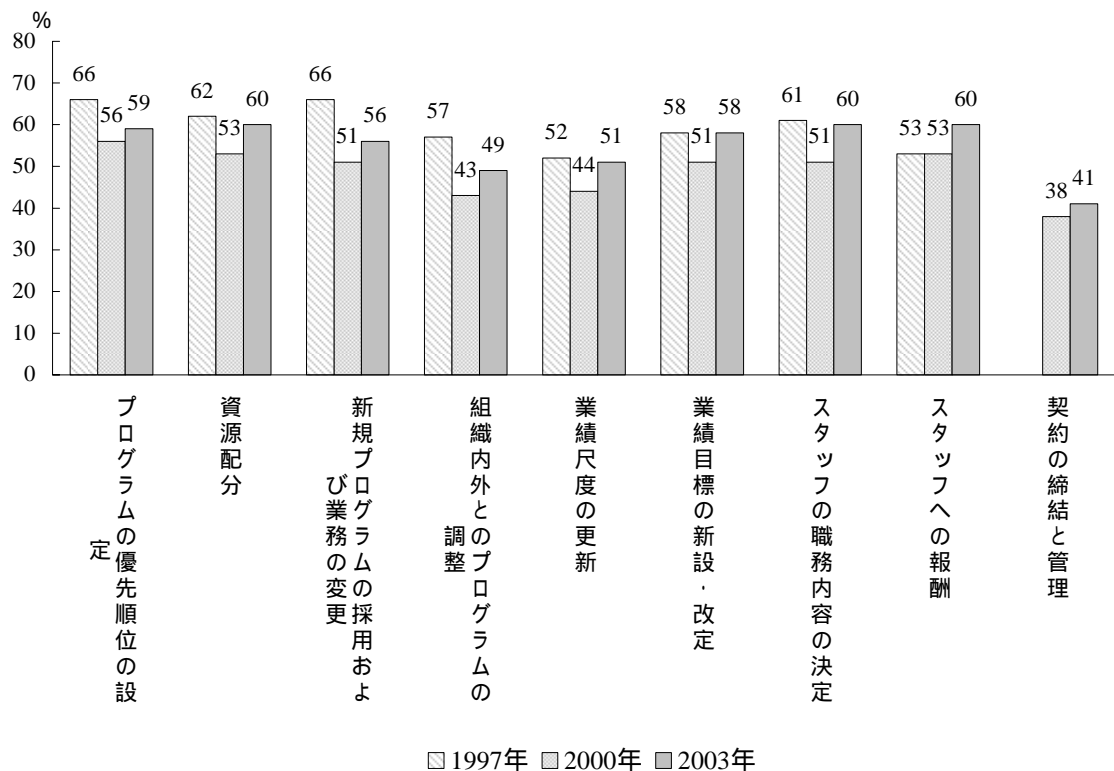
出所：GAO, 2004b, p. 38.

以上の調査結果は、いずれも連邦政府の業績管理実践が年を経るごとにマネジャーのなかに浸透しつつあるという肯定的な側面を明らかにしている。しかし、一連の調査では、連邦政府の業績管理実践が抱える課題も顕在化している。

図表 1-11 は、様々な経営管理活動を列挙して、それぞれの経営管理活動において業績情報を利用するかどうかをたずねたものである。前述の調査結果のように、着実な業績管理実践の進展を示すものは1つもない。目立つのは、1997年から2000年にかけて、「スタッフの報酬」を除くすべての経営管理活動において、業績情報を利用するマネジャーの割合が低下していることである。導入当初のインパクトが薄れたためであろうか。

反対に、2003年には、すべての経営管理活動において業績情報を利用するマネジャーの割合が上昇に転じている。ただし、「新規プログラムの採用および業務の変更」を除いて、1997年と2003年とでは統計的に有意な差はみられなかったという。

図表 1-11 各種の経営管理活動に業績情報を利用するマネジャーの割合



出所：GAO, 2004, p. 77.

いずれにしても、図表 1-8 から 1-11 でみたように、業績尺度の設定というテクニカルな問題については年々改善の方向に進んでいるにもかかわらず、充実しつつある業績情報が利用されているかどうかについては複雑な変化がみられることが明らかになった。この複雑さを生む要因は様々であると考えられるが、2000年から2003年にかけての連邦政府の業績管理実践における重要な変化といえば、2002年からPARTと呼ばれる業績予算が導入されたことである。PARTによる業績予算の導入については、次章で詳しく検討する。



## 2 連邦政府の業績予算

業績予算という用語は多義的である。同じ連邦政府のなかにも、いくつかの意味で使われることがある。現在の連邦政府では、GPRA の業績計画と議会への予算説明資料を 1 つの文書に統合したものを業績予算と呼んでいる。しかし、以前には、GPRA に規定された別の形の「業績予算」が存在した。本章では、後者に「」を付すことで両者を区別しながら説明していく。

2.1 では、カギカッコ付きの「業績予算」が挫折し、別の形の業績予算が動きはじめるまでの経緯を振り返る。2.2 では、現在の業績予算を支える PART の導入プロセスを検討する。

### 2.1 GPRA の業績予算

前節で述べた GPRA にも、「業績予算 (performance budgeting)」に関する規定はある。その規定によれば、「業績予算」は「異なる予算額からもたらされる多様な業績のレベルを示す」(GPRA, sec. 6 (c)) ものとされる。GPRA の「業績予算」は、予算額を増減させると業績のレベルもそれに応じて上下するという関係を想定していたことがわかる。後述する現行の業績予算に比べると、予算と業績の関係はより直接的である。しかし、結論を先回りすると、このような直接的な関係を求めたことが、「業績予算」の技術的な制約を厳しいものにしてしまったといえる。

また、GPRA では、業績管理フレームワークの構成要素である戦略計画、業績計画、業績報告と違って、「業績予算」の正式な導入が規定されなかったことにも注意しなければならない。「業績予算」の導入について、GPRA では、「OMB は、1998 年度および 1999 年度に、業績予算のパイロット・プロジェクトとして 5 つ以上の連邦政府機関を指定する」(GPRA, sec. 6 (c))と規定されただけである。正式な導入については、何も触れられなかった。

しかし、パイロット・プロジェクトでさえも、OMB はその実施を事実上断念せざるを得なかった。GPRA の規定にもとづいて、パイロット・プロジェクトの実施機関を指定することになっていた OMB は、1997 年 3 月、パイロット・プロジェクトの開始を 1 年遅らせることを発表した。しかし、1 年が経っても、パイロット・プロジェクトへの参加を募る OMB の呼びかけに応じた連邦政府機関は 1 つもなかったという (GAO, 1999, p. 8)。

パイロット・プロジェクトとして、OMB が試行しようとしていた「業績予算」は、GPRA の規定に忠実に、予算額を増減させたときに業績レベルがどのように変化するのかを明らかにしようとするものである。業績レベルは複数の業績尺度によってあらわされ、1 つ 1 つの業績尺度について予算額との対応関係が示されなければならない。そのための手法として多変量解析が用いられる。また、最適化分析という手法によって、望ましい業績レベルを設定するまでの選択やトレードオフが記述される (OMB, 1997)。

しかし、このような「業績予算」の実現可能性が低く、仮に実現したとしてもあまり有効でないことは、歴史の教訓と州政府の経験によって明らかであった。歴史的には、1960年代のPPBS(Planning Programming Budgeting System)の挫折にみられるように、予算額の配分は最終的に政治的な選択によるものであり、業績は意思決定の一要素ではあっても、それをもって予算額の配分を決めることはできないとされてきた(GAO, 1999, p. 5)。また、州政府の経験については、GAOが先駆的に業績予算を導入していた5州を調査し、その結果を1993年に報告書*Performance Budgeting: State Experiences and Implications for the Federal Government*として公表していた。報告書によれば、予算額の配分と業績のレベルを直接に結びつけることには慎重であるほうがよいとされた。その理由として、同じように業績を改善してもあるプログラムは予算を増額され、別のプログラムは予算を減額されるようなことがあると、予算編成に対立が生じやすいこと、予算額の配分に有利になるように業績情報にバイアスがかかって、その信頼性が低下することなどがあげられた(GAO, 1993, p. 6)。

以上のように、連邦政府では、GPRAに規定された形での「業績予算」が実現することはなかった。しかし、業績予算を、予算と業績を関連づけようとする一般的な取り組みと広く定義すれば、予算と業績の間には様々な関係がありうることになる。連邦政府においても、GPRAの「業績予算」とは別の形で業績予算の取り組みが続けられていく。

別の形の業績予算もまた、GPRAと無関係ではなかった。その業績予算は、GPRAの業績計画における業績目標が、各省庁の予算要求におけるプログラム活動(program activity)とどのように対応するのかを示そうとするものであった。OMBでは、1999年度の予算編成にあたって、業績目標を達成するための予算額をプログラム活動ごとに示すことを指示した(OMB, 1997, Sec. 220.9(e))。なお、1999年度といえば、「業績予算」のパイロット・プロジェクトを1年遅らせて実施する予定の年でもあった。

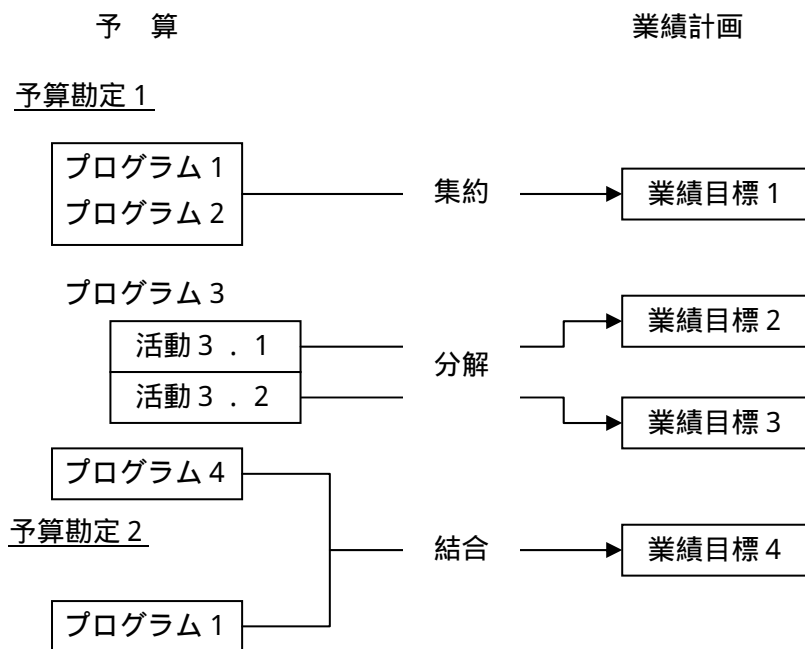
各省庁の予算要求は、まず予算勘定(budget account)に分けられ、つぎに予算勘定のなかでプログラム活動に分けられる。したがって、あるプログラム活動がどの業績目標を達成するために行われるのかを識別することができれば、業績予算が実現する。しかし、実際には、このことに長く困難な取り組みが続けられることになった。

その原因の1つは、予算勘定とプログラム活動からなる予算構造の多様さと複雑さにある<sup>1</sup>。予算構造には、議会の各歳出委員会における様々な関心を反映して、支出項目(人件費、旅費、消耗品費など)、組織(局、局など)、(政策実施単位としての)プログラム(輸出管理、事業開発など)などの様々なアプローチが混在している。その結果、業績計画に対応する予算勘定の数は1から118まで、同様にプログラム活動の数は6から465までの幅があったという(GAO, 1999, p. 8)。

また、数が多いというだけでなく、業績目標に関連づけるためには、予算要求のプログラム活動を集約(aggregate)、分解(disaggregate)、結合(consolidate)しなければならないという問題もある(図表2-1)。プログラム活動の集約・分解・結合が適切に行われることによって、業績目標を達成するための予算額が明らかになる。

<sup>1</sup> 予算構造の一方で、戦略計画・業績計画の計画構造にも多様さと複雑さがあつたとされる(GAO, 1999, pp. 8-9)。しかし、計画構造については1.2で詳しく述べたため、ここでは省略する。なお、1.2で述べた計画構造は、直近のものであるため、多様さと複雑さがかなり排除されるようになっている。

図表 2-1 予算と業績計画の関係



出所 : GAO,1999, p. 6.

業績計画と予算を関連づける業績予算の取り組みを調査した GAO の報告書 *Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans With Budgets* (1999 年) によれば、プログラム活動の適切な集約・分解・結合のために重要なのは、第 1 に、プログラム活動と業績目標との対応関係を明確にすることである。図表 2-2 のように、プログラム活動に「大気汚染防止」という戦略目標と同じ名称が使われることによって、複数の予算勘定にまたがっていてもプログラム活動を結合しやすくなり、そのなかから目的の「酸性雨」にいくらの予算額を配分するかを算定することができる。

図表 2-2 環境保護庁 (Environmental Protection Agency) の予算構造と目標体系

予算勘定とプログラム活動	戦略目標・目的・業績目標
<u>科学技術勘定</u>	<u>戦略目標：大気汚染防止</u>
1. <u>大気汚染防止 (\$137)</u> (\$4)	<u>目的：酸性雨 (\$22)</u>
2. 水質浄化	
3. 食品の安全	業績目標
...	
<u>環境プログラム・管理勘定</u>	
1. <u>大気汚染防止 (\$169)</u> (\$13)	• 発電などによる二酸化硫黄の 400 万トン削減
...	• 石炭火力発電による窒素酸化物の 3 万トン削減
	...
<u>州・部族支援補助金勘定</u>	
1. <u>大気汚染防止 (\$201)</u> (\$5)	
...	

出所：GAO,1999, p. 22.

第2に重要なことは、予算要求のなかに業績目標を組み込んでしまうことである。図表2-3では、「処理・支援・管理勘定」において、「提出書類の処理」というプログラム活動のなかに3つの業績目標が組み込まれている。プログラム活動を分解することによって、業績目標に対する予算額を算定することができる。

**図表 2-3 歳入庁（Internal Revenue Service）における予算要求と業績計画の統合**

処理・支援・管理勘定（\$3,162）

プログラム活動：提出書類の処理（\$888）

<b>業績目標#1：</b> 顧客サービスの改善 <b>業績尺度：</b> 還付対象者数 93.3 百万人 適時の還付 40 日 ...	<b>業績目標#2：</b> コンプライアンスの向上 <b>業績尺度：</b> 申告書処理数 211.8 件 ...	<b>業績目標#3：</b> 生産性の向上 <b>業績尺度：</b> 申告書の電子保存 19.5% 電子申告率 78.2% ...
---	--	--

出所：GAO,1999, p. 25.

第3には、プログラム活動と目標体系が1対1で対応することである。図表2-4では、「原子炉の安全」と「核物質の安全」について、プログラム活動と戦略目標が1対1で対応している。プログラム活動の分解によって、戦略目標の下位にある業績目標に予算額を関連づけることができる。

**図表 2-4 原子力規制委員会（Nuclear Regulatory Commission）における  
予算要求と業績計画の統合**

予算勘定とプログラム活動	戦略目標・業績目標
<b>給料・経費勘定</b> 1. <b>原子炉の安全（\$211）</b> 2. <b>核物質の安全（\$49）</b> 3. 核廃棄物の安全 ...	<b>戦略目標：原子炉の安全（\$211）</b>  業績目標： 目標 1A：民生用原子炉事故ゼロ 目標 1B：民生用原子炉からの放射能漏れによる死者ゼロ  <b>戦略目標：核物質の安全（\$49）</b>  業績目標： 目標 2A：放射能関連の死者ゼロ

出所：GAO,1999, p. 27.

## 2.2 PART の導入

GPRA が制定された 1993 年以降の行政改革は、一貫して民主党のクリントン政権のもとに展開されてきたが、2001 年に政権は共和党のブッシュに引き継がれた。GPRA は法律であるため、政権が替わっても業績管理フレームワークに変化はない。

政権が替わった 2001 年時点で、GPRA による業績管理は仕組みとして連邦政府内に着実に浸透しつつあった。残された課題といえるのが、1.3.2 で述べたように連邦政府のマネジャーに業績情報があまり利用されなくなりつつあったことであり、また、2.1 でみたように予算と業績の対応関係を明らかにする業績予算をさらに進めることであった。

以下では、このような課題を解決すべく導入された PART の展開について説明する。

### 2.2.1 予算と業績の統合 (Budget and Performance Integration)

ブッシュ政権は、2001 年、政権の行政改革の方針を定めた報告書 PMA (*President's Management Agenda: 大統領の経営課題*) を公表した。PMA では、行政改革の 5 つの優先事項の 1 つとして「予算と業績の統合」を掲げ、そのなかで業績予算の導入に言及している。すなわち、「業績を高めることにもっと集中してもらうため、業績の検討と予算の意思決定を公式に統合するつもりである。この統合では、2003 年度予算の提出を期して業績予算を作成しはじめる」(OMB, 2002, p. 29) とされた。

PMA の業績予算には、GPRA の「業績予算」と違って、予算額の増減に対応して業績のレベルを変化させることが前提になっていない。PMA の推進を担うことになった OMB によれば、業績予算とは、「GPRA の要求する年次業績計画を各省庁の予算要求の諸要素と統合することである」(OMB, 2007, Sec. 220(a)) という。

大統領府 (Executive Office of President) と OMB は、以上のような取り組みを着実に実行するため、行政府マネジメント・スコアカード (Executive Branch Management Scorecard) と呼ばれるツールを導入している。行政府マネジメント・スコアカードでは、行政改革の優先事項とされる 5 項目について、省庁ごとに取り組みの進捗状況が評価される。評価は四半期ごとに行われ、その結果は「達成 (緑)」「部分的に達成 (黄)」「未達成 (赤)」という 3 段階に分けられ、公表される。評価には、項目別に基準が定められている。

例えば、予算と業績の統合については、予算・業績報告のなかで業績目標の達成にかかるフルコストの見積りが示されなければ、評価は「未達成」とされる。フルコストが正確に報告されていれば「部分的に達成」、それに加えて業績目標を変更することによって増減するコストまでも正確に見積られていれば「達成」となる。このような基準が 1 つの項目について 5~8 個ある。

行政府マネジメント・スコアカードの導入は、後述する PART の導入も含めて予算と業績の統合を推進しようとする OMB に 1 つの正当性を付与したといえる。予算と業績が統合されると、OMB にとっては、伝統的な査定権を行使して懲罰的に予算をカットするようなことが認められなくなる。代わりに、OMB は、行政府マネジメント・スコアカードによって予算と業績の統合に消極的な省庁に改善を促す機会を与えられたことになる。

### 2.2.2 PART の導入

PMA における「予算と業績の統合」を進める手法として導入されたのが、PART( Program Assessment Rating Tool: プログラム評価順位づけツール)である。PART とは、連邦政府のプログラムの業績を評価するとともに、その業績の改善を導いていくための診断的ツールである(OMB, 2007a, p. 1)と定義される。プログラムの業績評価は予算の意思決定に役立つことを目的とするが、一方で、業績を改善するためにどのように行動するのかを明らかにしようとする。PART は、予算編成だけのためでもなく、業績管理だけのためでもなく、その両方に軸足を置いて「予算と業績の統合」を実現する手段とされる。

PART の内容の説明に入る前に、PART が連邦政府の予算編成プロセスにどのように組み込まれているのかを確認しておく。連邦政府の予算編成プロセスは、財政年度開始の2年近く前から始まるというその長さによって特徴づけられる。とはいえ、2年のうち最後の8ヶ月は予算編成の舞台が議会に移るため、OMB と各省庁による予算編成は実質約1年間である。

図表 2-5 では、左側に一般的な予算編成プロセス、右側に PART プロセスを対比して示した。OMB と各省庁による約1年間の予算編成プロセスは、前半(9月まで)が各省庁での予算編成、後半(10月から2月まで)が OMB と各省庁のやりとりによる予算の修正というように分けられる。図表 2-5 のように、前半の各省庁での予算編成では、ほとんど並行して PART プロセスが進められることがわかる。PART プロセスの終了とともに、予算は OMB に提出される。

注意しなければならないのは、各省庁での予算編成プロセスに PART が組み込まれたことによって、OMB にとっては、各省庁から予算が提出される前に、各省庁での予算編成に公式に関与する手続きが用意されたということである。OMB と各省庁との間のやりとりに関係するのは、省庁側が日常業務を遂行するプログラム担当者、予算要求とその説明を行う予算担当者、プログラムの結果と影響度を監視する計画設定・業績担当者の三者、OMB 側が主としてプログラム調査官(program examiner)である。OMB 側では、必要に応じて、例えば、規制や評価に関する問題があれば情報規制局(Office of Information and Regulatory Affairs)のスタッフが加わることがある。

今回の海外実態調査においては、OMB の訪問時にプログラム調査官の話を聞くことができた。各省庁とのやりとりの当事者であるプログラム調査官も、次のように、PART が予算編成プロセスに組み込まれたことの意義を説明していた。

「PART のメリットの1つは、各省庁にとって見られたくない情報をわれわれが入手するための有効な手段になるということです。PART がなければ、そうした情報を入手するには大変な手間がかかったでしょう。PART が手段として有効なのは、1つには全員がそれをやらなければならないということ、2つ目に、その結果が公表されるということです。」(OMB でのインタビューより)

図表 2-5 予算編成プロセスと PART プロセスの関係

予算編成		PART
	1 月	各省庁でのプログラム評価作業の着手
各省庁での予算編成開始 OMB から各省庁へ指針が示される	2 月	
	3 月	各省庁での PART 作業の完了
	4 月	OMB による PART のレビュー開始
	5 月	OMB からの内示と各省庁からの復活要求
	6 月	PART の修正完了
	7 月	
	8 月	
各省庁から OMB に予算を提出	9 月	PART データの確定・公表
	10 月	
OMB から各省庁への内示	11 月	
各省庁からの復活要求	12 月	
	1 月	
議会に予算を送付する	2 月	
	{	
議会が歳出予算法案を議決	9 月	
財政年度スタート	10 月	

出所：OMB,2007a, p. vii.および OMB,2007b, p. 4-5 of Sec. 10. にもとづいて筆者作成



### 2.2.3 PART の手続き

それでは次に、OMB から公表されている PART のガイドにしたがって、PART の具体的な手続きをみていく（OMB, 2007a）。PART の作業プロセスは、以下のような 5 つの手順に分けられる。

- ( 1 ) プログラムの選択と分析単位の決定
- ( 2 ) プログラム・タイプの決定
- ( 3 ) 質問項目のウエイトづけ
- ( 4 ) プログラム業績尺度の選択
- ( 5 ) 質問に対する回答

#### ( 1 ) プログラムの選択と分析単位の決定

PART は、その名のとおり、プログラムを分析の単位とする。しかし、ここでもまた 2.1 の後半で述べた、プログラム活動のあり方が問題になる。連邦政府に 3,000 以上あるとされるプログラム活動は、業績を評価する単位としては小さすぎるが多い。

確かに、PART のプログラムを設定する出発点となるのは、予算勘定のプログラム活動である。多数のプログラム活動からなる予算構造は、各省庁におけるプログラムの一覧表として唯一の包括的で利用しやすい文書であることは間違いない。

しかし、PART のために適切な「プログラム」は、明確な目標をもち、1 つのエンティティとして管理される活動の集合体である。そこで、OMB と各省庁は、合意のうえで、予算構造のプログラム活動を結合させて、PART のためのプログラムとすることができる。具体的な結合の手続きは、前述のとおりである。

PART では、次のように、複数のプログラムを組み合わせるか否かを決めるときに考慮されるべき基準を定めている（OMB, 2007a, p. 5）。

#### 1. プログラムの目的

組み合わせるプログラムは共通の目的や理念を有しなければならない。

#### 2. プログラムのデザインと管理

プログラムのデザインや管理が類似すること。例えば、補助金のタイプ、給付金構造、データ収集、業績尺度とのリンクなど。

#### 3. 予算配分

プログラムとしての設定が予算意思決定に結びつかなければならない。それは、必ずしもプログラムの定義を単一の予算勘定に限定することではなく、プログラムを 1 つのユニットとして管理するということである。プログラムと予算構造が一致しないと、プログラムと公表される予算構造とのクロスワークを予算で説明しなければならなくなってしまう。

#### 4. 業績

プログラムは類似の長期アウトカム目標を支援しなければならない。プログラム業績に関する結論/提案が、それぞれのプログラムに適用されなければならない。

## ( 2 ) プログラム・タイプの決定

分析単位としてのプログラムが決定されたら、次は、そのプログラムを7つのタイプに分類する。後述するプログラムに関する PART の質問項目は、タイプが違ってても大部分は同じであるが、タイプ別にいくつかの追加的な質問項目がある。

7つのタイプは以下のとおりである ( OMB, 2007a, p. 6 )。

1. 連邦政府直轄プログラム  
主として連邦政府職員によってサービスが提供されるプログラム  
( 例 ) 国務省のビザ発給・領事サービスプログラム
2. 競争的補助金プログラム  
競争的なプロセスをつうじて、州政府、地方政府、その他の小規模政府、組織、個人、その他の団体に資金を提供するプログラム  
( 例 ) 保健社会福祉省の保健センター
3. 固定・安定補助金プログラム  
安定補助金および固定補助金によって、州政府、地方政府その他の小規模政府に資金を提供するプログラム  
( 例 ) エネルギー省の耐気候化支援プログラム、保健社会福祉省のエイズ対策プログラム
4. 規制に基づいたプログラム  
法律・政策を執行・解説・規定し、手順・実施要件を説明するというようなルール設定をつうじて、ミッションを達成するプログラム  
( 例 ) 環境保護庁の自動車による大気汚染基準と認証プログラム
5. 資本資産およびサービス取得プログラム  
資本資産 ( 土地、建物、設備、知的資産など ) の開発・取得あるいはサービス ( 保全、情報技術など ) の購入によって目標を達成するプログラム  
( 例 ) 海軍の造船、ボンヌビル電力事業団
6. 信用プログラム  
融資、融資保証、直接控除をつうじて、支援を提供するプログラム  
( 例 ) 輸出入銀行の長期保証プログラム
7. 研究開発プログラム  
知識を創造し、あるいはその知識をシステム、手法、素材、技術の創造に応用するプログラム  
( 例 ) エネルギー省の太陽光発電、NASA のソーラーシステム調査プログラム

連邦政府の大部分のプログラムは、上記の7つのタイプのいずれかに分類されるが、まれに、補助金プログラムでありながら研究開発プログラムでもあるというように、2つのタイプに属するプログラムがある。その場合には、2つのタイプからの質問項目を使って、タイプを組み合わせた評価を行っていく。

### （３）質問項目のウエイトづけ

PART では、後述するように、複数の質問項目への「yes」「no」回答によってプログラムを総合評価していく。その総合評価を決めるのが、各質問項目へのウエイトづけであるため、ウエイトづけが変われば結論としての総合評価も変わるという重要な手続きである。そこで、ウエイトづけによる総合評価の操作性を排除するために、ウエイトづけは必ず質問への回答に先立って行われなければならないとされている。

なお、質問項目のなかにはプログラムにまったく関係のない質問項目が含まれる可能性もあり、そのようなときはウエイトをゼロとして「not applicable」と回答することになる。ただし、そのように回答したことの理由は説明しなければならない。

### （４）プログラム業績尺度の選択

PART は、プログラムの業績（目標達成度）を評価するだけのツールではなく、プログラムが業績を高めていけるようにマネジメントされているかを評価するという、いわばマネジメントの評価ツールである。したがって、業績目標を達成すればよいわけではなく、そもそもどのような業績尺度を選択し、どのような目標を設定したかということがむしろ重要である。また、「プログラムの業績目標はそのプログラムの成功のあり方を示しているため、業績目標の質とその達成度が PART 全体としての順位づけの主要な決定要因となっている」（OMB, 2007a, p. 7）されていることに注意しなければならない。なお、OMB は、各省庁向けに業績尺度の例を作成し、公表している。

業績尺度は、一般に、アウトカム尺度、アウトプット尺度、インプット尺度などに分けられるが、PART がもっとも重視するのはアウトカム尺度である。すなわち、業績尺度は「プログラムの理念と優先事項を反映しなければならない」（OMB, 2007a, p. 7）とされる。しかし、明確なアウトカム尺度が利用できない（あるいはアウトカム尺度の質が確保できない）ときは、アウトプット尺度、中間的なアウトカム尺度、代理的なアウトカム尺度を使ってもよいとされる。しかし、その場合は、なぜその尺度を選択したのかについて、十分に合理的な説明がなされなければならない。

また、PART では、アウトカム尺度が利用できる場合であっても、アウトプット尺度やインプットの関係を示す効率性尺度も重要である。OMB では、アウトカム尺度、アウトプット尺度、効率性尺度の「いずれの尺度もプログラム業績に関して有益な情報を提供する」（OMB, 2007a, p. 8）としている。また、それぞれが重要であるだけでなく、アウトカム尺度、アウトプット尺度、効率性尺度の３者の関係が重視される。「これらの尺度があいまって、省庁がどのようなモノとサービスを提供するのか、どのようにそれを提供するのか、それがどのような結果になったのかという包括的なストーリーを描く」（OMB, 2007a, p. 8）ためである。

なお、効率性尺度については、アウトカムとインプットとの関係にもとづくアウトカム効率性尺度とアウトプットとインプットとの関係にもとづくアウトプット効率性尺度があるとされる。PART では、アウトカム効率性尺度がもっとも望ましいとされるが、それが困難なときはアウトプット効率性尺度を使ってもよいとされる。

ただし、アウトカム尺度の設定が難しいのは、そもそもプログラムの定義を再考したほうがよい場合もあることに注意しなければならない。実際に、省庁とのやりとりでこの問題を経験したプログラム調査官は、次のように話していた。

「適切な業績尺度を見出すときに有用な方法は、はじめのところに戻って、各省庁にそのプログラムをはっきりと定義してもらうことです。…例えば、私がかかわった灌漑プログラムでは、それが 100 年も使われている灌漑ということで、プログラムが包括的な計画になっていませんでした。プログラムは断片的で、付け足しのようなものでした。そこで、農務省には、元に戻って、プログラムの定義を考え直してもらいました。プログラムがどのように定義されるのかは、極めて重要な第一歩です。」(OMB でのインタビューより)

業績尺度が設定されれば、次に、その目標値が設定される。目標値の設定にあたっては、まず基準年が設定される。基準年とは、目標値を設定する際の出発点であり、実績値のみが示される。

目標値とは、表明されている目標を達成するための改善された業績水準をいい、その水準は野心的（一定の条件のもとで継続的な改善を推進できるレベル）でありながら、達成可能でなければならないとされる。目標値には、何年度までに達成するという期限も設定される。目標値の設定においてはその条件（資金水準レベル、法的制約、過去の業績など）を考慮に入れるが、その条件の変化にあわせて、毎年目標値を調整することができる。

なお、目標値は原則として定量的に示されなければならないが、定性的にならざるを得ないときは、専門家（外部の専門委員会や検査院長など）による評価を受けなければならない。

PART で選択される業績目標の基本概念は、GPRA の目標体系と大きく変わらない。戦略目標・目的がもっとも上位の目標であり、戦略目標・目的（strategic goal or Strategic objective）の下に業績目標（performance goal）が設定され、さらに業績目標は業績尺度（performance measures）に展開され、業績尺度には目標値（target）が設定される。

#### ( 5 ) 質問に対する回答

以上の手順を経て、最後が質問項目への回答である。質問の回答では、まず質問項目の分類、次に回答方法、さらに質問項目間のリンク、説明と証拠資料というステップがある。

##### 質問項目の分類

回答を説明する前に、まずは質問項目のセクション分けから説明する。PART の 25 の質問項目は、以下のように 4 つのセクションに分けられる。( 図表 2-6 )

プログラムの目的とデザイン

戦略計画の設定

プログラム管理

プログラムの結果とアカウンタビリティ

セクション のみ回答形式が異なる。 以外のセクションでは「yes」「no」という二者択一であるが、セクション では「Yes, Large Extent, Small Extent, no」の 4 段階になる。また、いずれのセクションにおいてもやむをえない場合は「not applicable」と回答することができる。

図表 2-6 PART の質問項目

1. プログラムの目的とデザイン	
1.1	プログラムの目的は明確か。
1.2	プログラムは特定および既存の問題，関心，あるいはニーズを扱っているか。
1.3	連邦・州・地方政府あるいは民間の他の取り組みと重複しないように設計されているか。
1.4	プログラムの設計に有効性や効率性を制限する重要な弱点がないか。
1.5	資源が意図した受益者に届くように，あるいは資源がプログラムの目的に直接かかわるように，プログラムが効果的なターゲットに向けられているか。
2. 戦略計画の設定	
2.1	プログラムには，アウトカムに焦点をあてた長期的な業績尺度があり，それは目的を反映するか。
2.2	プログラムは，その長期的な業績尺度について，望ましい目標値と期限を設定しているか。
2.3	プログラムには，長期目標の達成度を示す特定の年次業績尺度があるか。
2.4	プログラムには，年次業績尺度について，基準値と望ましい目標値が設定されているか。
2.5	プログラムの長期目標と年次目標に対して，すべてのパートナーが約束し，協力するか。
2.6	プログラムの改善を支援し，問題・関心・ニーズへの有効性と適合性を評価するために，十分な範囲と質のある独立の評価が，定期的にあるいは必要に応じてなされているか。
2.7	予算要求は年次・長期業績目標の達成に明確に結びつけられているか。また，プログラム予算において，資源必要額が完全かつ透明な形で示されているか。
2.8	プログラムは戦略計画の問題点を修正するために，有意義な措置を講じてきたか。
3. プログラム管理	
3.1	適時に信頼性のある業績情報を定期的に収集しているか。その情報には主要なプログラム協力者からの情報が含まれる。また，その情報をプログラムの管理と業績の改善のために利用しているか。
3.2	連邦政府の管理者とプログラム協力者は，コスト，スケジュール，結果について説明責任があるか。
3.3	資金は適時に債務負担となり，意図された目的に支出されているか。
3.4	プログラムには，効率性とコスト効果を測定し，達成するための手続きがあるか。
3.5	関連するプログラムと効果的に調整されているか。
3.6	プログラムは強力な財務管理実務を利用しているか。
3.7	プログラムは，マネジメントの問題点に対処するために，有意義な措置を講じてきたか。
4. プログラムの結果とアカウンタビリティ	
4.1	プログラムは長期的な業績目標の達成度を適切に示してきたか。
4.2	プログラムは年次業績目標を達成しているか。
4.3	プログラムは，目標達成において，効率性とコスト効果を毎年改善しているか。
4.4	業績を他のプログラムと比較して優れているか。他のプログラムには類似の目的を持った政府・民間のプログラムが含まれる。
4.5	十分な範囲と質のある独立の評価によって，プログラムは効果的で，成果を達成していることが示されているか。

### 回答方法

各質問項目において「yes」と回答するためには、一定の要件があり、そのすべてを満たさなければならない。また、その要件は完全かつ首尾一貫して満たさなければならない。すなわち、セクション のプログラム管理であれば、それがプログラムの執行において十分に定着し、ルーティン化されていなければならない。PART は「yes」の回答を説明するために高い水準の証拠を求めており、証拠がなければ回答の信頼度は低いとされる。その証拠は、質問項目のすべての要素を網羅し、信頼しうるものであり、かつ最新のものでなければならない。

### 質問項目間のリンク

PART では、質問項目間での回答の一貫性もチェックされる。適切な長期業績尺度を設定することが、年次の業績尺度と目標値の基礎になり、さらにはその目標値に対してプログラムの結果を評価する基礎になる。PART では、戦略計画の設定と業績測定が重視されるため、セクション とセクション にある質問項目が、セクション の質問項目とリンクするように設計されている（図表 2-7）。すなわち、セクション やセクション で長期および年次の業績尺度が不適切であるとされていれば、セクション で目標値の達成度が高いと評価されたとしても意味がないということになっている。

図表 2-7 セクション と からセクション へのリンク

	Q4.1	Q4.2	Q4.3
Q2.1 で「No」	適切なアウトカム（あるいはアウトプット）尺度が入手できない場合は「No」と回答しなければならない		
Q2.1 で「Yes」、 Q2.2 で「No」	「Small Extent」よりも高い評価はできない		
Q2.3 で「No」		「No」と回答しなければならない	
Q2.3 で「Yes」、 Q2.4 で「No」		「Small Extent」よりも高い評価はできない	
Q3.4 で「No」			「No」と回答しなければならない

出所：OMB,2007a, p. 14.

## 説明と証拠資料

説明は、回答が正しいことを明確に説明するだけでなく、回答の要件のすべてについて言及することが求められる。「and」基準については、「Yes」回答がすべての基準を満たすことを説明する。また、「or」基準については、「Yes」回答が基準のうちの1つを満たすことを説明すればよい。

説明では、「Yes」あるいは「No」という回答に対して、あいまいさが排除されなければならない。肯定的な要素と否定的な要素のバランスをとろうとすると説明があいまいになりやすい。説明は強みと弱みの両方に関する情報を示すかもしれないが、「Yes」あるいは「No」の根拠は明確に表明するものでなければならない。

証拠は、一般に、最近5年間のものでなければならない。証拠の表示は、Web サイトや文献への参照という形になる。

PART の質問項目に対して、「Yes」でも「No」でもなく、「どちらもあてはまらない」と回答することもできる。ただし、「どちらもあてはまらない」を使うのは、「Yes」や「No」の回答を避けるためであってはならない。あくまでも、ある質問項目が特定のプログラムに適さないときに限られる。十分な証拠が存在しない、プログラムをもっと改善する必要がある、質問項目の一部の基準を満たさないなどの場合は、「どちらもあてはまらない」ではなく、「No」と回答すべきである。

なお、「どちらもあてはまらない」と回答したときも、その回答の根拠を説明しなければならない。また、総合評価に恣意性が介入するのを避けるため、「どちらもあてはまらない」は評価をはじめるときに選択される。

## (6) 評価結果

個々の質問項目への回答は、セクションの点数に変換され、さらにセクションごとのウエイトを加味して、全体の総合評価となる。セクションへのウエイトは、プログラムの目的とデザインが20%、戦略計画の設定が10%、プログラム管理が20%、結果とアカウンタビリティが50%とされている。ただし、総合評価の点数は、87点のプログラムと88点のプログラムとで優劣が判定できるほど厳密なものではないため、点数はある範囲をもって定性的なレーティングへと変換される。点数の範囲とレーティングの関係は、以下の図表2-8のとおりである。

図表 2-8 総合評価のレーティング

レーティング	点数
効果的である	85～100 点
やや効果的である	70～84 点
ふつう	50～69 点
効果的でない	0～49 点

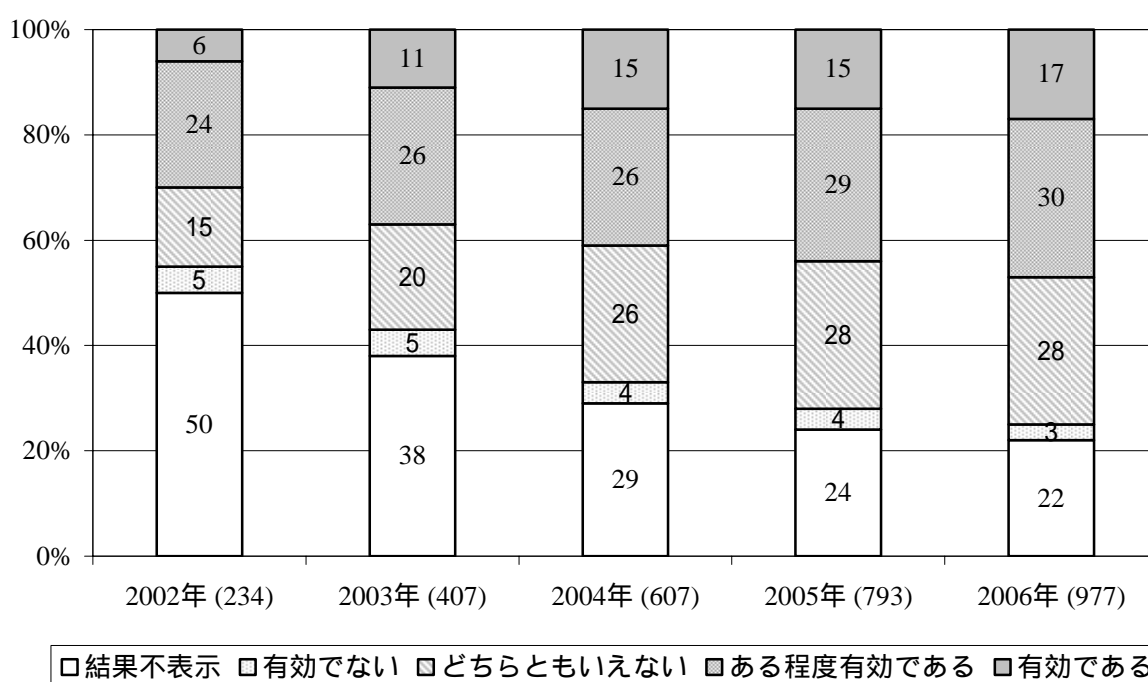
出所：OMB,2007a, p. 62.



総合評価の点数にかかわらず、プログラムに満足できる業績尺度が設定できないときや基準年と業績データを欠いているときには、「結果不表示」というレーティングが付与される。一般に、Q2.1 あるいは Q2.3 で「No」と回答されるプログラムは、「結果不表示」とすべきである。また、そうでなくても、業績尺度に関するデータがないために、Q4.1 および 4.2 で「No」と回答されるプログラムも、「結果不表示」とすべきである。

過去 5 年間（2002 年度は試験導入）の PART における評価結果の推移を示したのが、図表 2-9 である。われわれのインタビュー調査によれば、このような推移のなかで、OMB が胸を張れるのは、「結果不表示」の割合を 50% から 22% に減らしたことであるという。

図表 2-9 PART の評価結果の推移



出所：OMB 提供資料

#### （ 7 ） 積極的な改善計画の作成

PART の結果を受けて、各省庁と OMB は、協力して、業績を改善するためのフォローアップの行動計画を作成する。この行動計画は改善計画( improvement plan )と呼ばれる。PART が単なる予算編成のためのプログラム評価ツールでないのは、予算編成後も業績目標を達成するための努力を促すところにあり、それが集約されているのが改善計画である。

改善計画には、各省庁の経営管理行動、大統領予算における予算要求、立法措置などが盛り込まれる。改善計画の進捗状況は、PART で毎年更新されるだけでなく、PMA にある「予算と業績の統合」に関するスコアカードに記録される。

改善計画は、1 年以内に完了するように各省庁と OMB で合意しなければならない。プログラムの結合のために立法措置を必要とするときなど、1 年を超える改善計画になるときはその旨のコメントを付け加えることになる。

## 2.2.4 PART の課題

PART は導入から 5 年を経過し、着実に適用範囲を広げて、連邦政府のほとんどすべてのプログラムを網羅するようになった。また、GPRA の業績計画は PART との作業の重複がたびたび指摘されてきたが、2005 年度予算からは PART による予算要求を業績計画に組み込むことで両者の統合が実現した。それでもなお、PART には残された課題が大きく分けて 2 つある。

第 1 に、議会との関係である。前章で述べたように、GPRA の導入に対して、議会は GAO を介しての間接的な関与であったとしても、絶えず高い関心を示してきた。しかし、PART は法律ではなく、大統領府が進める政策の一環であるため、議会にとってはそれに賛成を示すのも反対を示すのも、あるいは無関心とするのも自由である。

OMB も議会との関係が重要であることは十分に認識しており、PART はその開発段階から議会との協議を重ねていた。しかし、議会からの関心は高まらなかった。議会で人気の高かったプログラムを PART が低く評価したために、議会からの反感を買ってしまったこともあるという。

そこで、PART の導入後は、完了したプログラムと今後のプログラムについて、各省庁が議会の各種予算委員会で毎年 1 回、概要の説明を行う場を設けている。その場では、PART の意義や利用方法も説明するという。しかし、議会との関係改善のための努力は、なお継続中とのことであった。

第 2 に、プログラムのフルコストに関する情報の不十分さである。連邦政府では、1997 年に連邦会計基準諮問委員会 (Federal Accounting Standard Advisory Board) から連邦財務会計基準意見書第 4 号として「経営のための原価計算 (Managerial Cost Accounting)」が公表されるなど、原価計算システムの整備が進められてきた。GAO も報告書 *Managerial Cost Accounting Practices: Implementation and Use Vary Widely across 10 Federal Agencies* (2007 年) を作成するなど、原価計算システムの定着に高い関心をもっているが、省庁によってその取り組みには温度差がみられるようである (GAO, 2007)。

OMB も GAO も業績予算のさらなる発展には、原価計算システムの整備が欠かせないという認識で一致している。しかし、その道すじについては対照的な見解がみられる。今回のインタビュー調査のなかで、GAO は、例えば、年金保障庁のように、年金の支払い業務に関する非効率さから議会によって強制的に原価計算システムの導入が図られたことを引き合いに出して、今後さらに原価計算システムの導入を進めるためには、法的な強制力を強めるのがもっともよいと考えているようであった。対照的に、OMB では次のように述べていた。

私たちは省庁に対して、PART をつうじて戦略目標やプログラム目標を達成するためのコストを評価させています。しかし、コストを見積もるために、何か特定のツールを指定することはなく、省庁のほうで考案した方法を使ってくればそれでいいのです。(OMB のインタビューより)

### 3 州政府の業績管理と予算編成

連邦政府で業績予算が導入されたのは 1990 年代末になってからであったが、州レベルでは、遅くとも 1990 年代初めにはいくつかの州で業績予算が導入されていた。業績予算の導入は、連邦政府よりも州政府のほうが先行していたといえる。

連邦政府も州政府の動向に無関心であったわけではなく、GAO では、早くも 1993 年に州政府の業績予算に関する報告書 *Performance Budgeting: State Experiences and Implications for the Federal Government* を公表している。報告書では、コネティカット州やハワイ州をはじめとする 5 つの州への訪問調査が行われた。

また、近年でも、PART による本格的な業績予算の導入がはじまっていた 2005 年に、アリゾナ州、メリーランド州、テキサス州、バージニア州、ワシントン州への訪問調査の結果をまとめた報告書 *Performance Budgeting: State's Experiences Can Inform Federal Efforts* を公表している。われわれは、時間的な制約のなかで、この 5 州のなかからメリーランド州とワシントン州を選び、業績管理と予算編成の取り組みについてさらなる訪問調査を行うこととした。

図表 3-1 には、メリーランド州とワシントン州の統計データを対比して示した。北米大陸の東西に遠く隔たる 2 州であるが、面積を除いて意外にも一般的なプロフィールは類似していることがわかる。

図表 3-1 メリーランド州とワシントン州の比較

	メリーランド州	ワシントン州
人口（2000 年，人）	5,296,486	5,894,191
主要な人種構成	白人，黒人	白人，ヒスパニック
州都	アナポリス	オリンピア
主要都市	ボルティモア	シアトル
面積（平方マイル）	12,407	71,300
1 人あたり所得（2005 年，\$）	41,972	35,479
業務予算支出（2007 年，\$百万）	28,756	29,767
主要産業（2000 年）	教育・医療・社会（20%） 専門・管理・経営（12%）	教育・医療・社会（19%） 製造（13%）

出所：Bureau of Census, 2000 Census of Population 等をもとに筆者作成

### 3.1 メリーランド州の業績管理と予算編成

メリーランド州では、1990年代後半に「MFR (Managing for Results: 結果のための管理)」と呼ばれる業績管理フレームワークが導入された。MFRとは、州政府のプログラムにおける定量的な成果、アカウンタビリティ、効率性、継続的な改善を進めていくための計画設定、業績測定、予算編成のプロセスである。

メリーランド州では、DBM (Department of Budget and Management: 予算管理局) が中心となって MFR の導入を進めてきたが、2004 年に MFR 法が議会で成立したことによって、その後は法律による強制力も加わることになった。さらに、現在の知事の就任とともに、StateStat と呼ばれる分析アプローチが導入され、MFR による業績情報の分析と利用が促進されるようになった。

StateStat では、各省庁が、戦略計画の採用と目標設定、包括的な業績尺度（顧客満足度尺度）の採用、適時の正確なデータの提示、提示されたデータの分析、業績評価のための説明集会、目標を達成するための戦略と戦術の継続的な見直し、各省庁の目標達成の進捗状況に関する継続的な評価というプロセスを進めていく。MFR が業績管理のフレームワークであるのに対して、StateStat はそのフレームワークのもとで業績情報を注意深く分析し利用する取り組みである。現在のメリーランド州では、MFR と StateStat が車の両輪のように補完しあって業績管理が展開されているという。

図表 3-2 は、MFR のなかで作成される MFR 計画の例である。図表 3-2 のとおり、MFR 計画は、ミッション、ビジョン（任意）、目標・目的・業績尺度からなる。

図表 3-2 メリーランド州農務省の資源保護局における資源保護プログラムの MFR 計画

<p style="text-align: center;"><b>ミッション</b></p> <p>農業コミュニティに対して、金銭的なインセンティブ、技術支援、情報支援、規制計画を提供するようにリーダーシップを発揮し、市民のための直販店をつうじて農産物を提供し、または土壌保護地域を指定することによって、地域の水質を保護し、天然資源を保存し、農業を促進する。</p>				
<p style="text-align: center;"><b>ビジョン</b></p> <p>農業コミュニティを維持し、メリーランド住民全員の生活の質を向上させるプログラムとサービスの提供によって、農業資源と環境を保護すること。</p>				
<p style="text-align: center;"><b>目標、目的、業績尺度</b></p> <p><b>目標 1</b> 農業から出た窒素とリンのレベルを引き下げることによって、チェザピーク湾地区の水質と生息環境を改善する。2010 年までに、新しい農業支流戦略目標として窒素 50%、リン 60%を削減（1985 年以前との比較）する。</p> <p><b>目的 1.1</b> 2010 年までに新しい支流戦略が 80%の地域をカバーし、2006 年末までに 150 マイルの公共排水に対する環境にやさしい排水溝保全を行うなかで、新規および更新の計画地域を増やすことによって、土壌保存と水質計画を推進し、窒素とリンの水質目標を達成する。</p>				
業績尺度	2005	2006	2007	2008
	実績	実績	予測	予測
アウトプット：保存管理された新規の地域面積	65,000 a	63,500 a	45,000 a	55,000 a
アウトカム：環境にやさしい排水溝保全の距離	57 m	78 m	100 m	50 m
窒素削減量	42,900 lb	41,900 lb	29,700 lb	36,300 lb
リン削減量	6,500 lb	6,350 lb	4,500 lb	5,500 lb
品質：農業による水質汚濁に関する住民の苦情	40 人	94 人	65 人	45 人
農家のサービス要求の未処理日数	45 日	60 日	75 日	70 日

出所：Department of Budget and Management, 2006, *Maryland Operating Budget*, vol. 2, p. 59.

MFR 計画の作成にあたって、DBM が各省庁のために作成したチェックリストによれば、ミッションとは、サービスを提供する利害関係者は誰か、利害関係者のニーズを満たす成果は何か、ミッションを達成するためにどのようなサービスと活動を行うかを示すものである。ビジョンとは、各省庁がそれを達成したときにどうありたいかを示すものである。目標とは、アウトカムや戦略課題は何かを示すものであり、測定可能であること、関係するプログラムがあること、数が多すぎないことが求められる。目的は、アウトカムの特定の側面を示すものであること、測定可能かつ達成可能であること、期限が示されていることが求められる。業績尺度は、目標や目的と整合性があることはもちろん、妥当性や明瞭性が確保されていること、基準値やベンチマークが入手できることが求められる。

MFR 計画は、毎年の予算要求の一環として、各省庁レベルあるいはプログラムレベルで提出するように義務づけられている。ただし、業績尺度の目標値が達成されなかったからといって、それが機械的に予算額に反映されることはない。なぜ目標値が達成されなかったのかが慎重に検討されるだけでなく、業績にかかわらず必要とされるプログラム（例えば、薬物乱用者に対する治療プログラム）は存続される。しかし、その場合にも、プログラムのなかで予算配分を変更することがありうるため、MFR 計画はそうした意思決定に有用な情報を提供しようとしている。

MFR の導入には、当初、省庁側からの抵抗もあったという。例えば、各省庁では、コントロールできない要因に左右されやすいアウトカムを測定するのは嫌がる傾向がある。しかし、メリーランド州では、DBM が各省庁へのトレーニング・プログラムを実施するだけでなく、様々な技術的支援も提供することによって、DBM と各省庁が協力して業績情報を作りこんできたという。

DBM では、2004 年の MFR 法の成立から現在に至る各省庁の行動変化を明らかにするためのアンケート調査を実施し、その結果を 2006 年 11 月に報告した。報告によれば、MFR プランが各省庁での業務を進めるうえでどのような影響を与えたかという質問に対して、「かなりよい影響を与えた」「ある程度よい影響を与えた」という回答者が 86%に上ったという。このような調査結果にもとづいて、DBM は、MFR による業績情報利用がかなり進展していると結論づけている。

## 3.2 ワシントン州の業績管理と予算編成

### 3.2.1 業績管理

ワシントン州では、1996年の予算・会計法の改正によって、戦略的な業績管理フレームワークが導入された。改正された予算・会計法は、州政府の各部局に対して、戦略計画を作成し、そのなかでミッション、定量的な目標、目的などを示すことを義務づけるものであった。

インタビュー調査によれば、法律の改正前から部局によっては戦略計画を作成していたところもあったという。しかし、義務づけられた戦略計画には新たな要素もあり、また戦略計画を公表することも義務づけられたため、改正後の法律のもとで作成された戦略計画は、以前のものと同じではなかった。また、法律が改正されたことのもう1つの意義は、業績管理を推進する OFM (Office of Financial Management: 財務管理局) にとって、各部局に対するトレーニングや情報システムの整備のための資金が与えられたことであった。

それでは、実際の戦略計画とはどのように作成されるのか。ミッション、定量的な目標、目的などはどのように関連づけられるのか。例として、ワシントン州警察 (Washington State Patrol) の 2006 年から 2011 年を対象とする戦略計画をみていく。

図表 3-3 は、ワシントン州警察の戦略計画の冒頭に掲げられているビジョン、ミッション、価値観、戦略目標である。それぞれの関係について、ワシントン州警察では、バランスト・スコアカード (Balanced Scorecard) のフレームワークを用いて説明している。図表 3-4 のとおり、州知事の優先事項とミッションのもとにバランスト・スコアカードの 5 つの視点が関連づけられ、目標 1 が価値/便益の視点、目標 2 が財務・社会費用の視点、目標 3 が利害関係者の視点、目標 4 が内部プロセスの視点、目標 5 が学習と成長の視点に割り当てられる。それぞれの戦略目標は、目的、行動計画、業績尺度、基準値・目標値に展開される。例えば、目標 1 には 8 つの目的、21 の行動計画、28 の業績尺度と基準値・目標値がある (図表 3-5)。

ワシントン州では、戦略計画は当初、予算編成との結びつきが弱かった。確かに、戦略計画が作成されたことによって、予算要求のための大まかな方向性のようなものは示されたことになり、OFM では、予算要求を受け付ける前にあらかじめ各部局のニーズを把握することに一定の役割を果たしたという。しかし、予算構造と戦略計画の体系は一致せず、戦略計画において戦略目標のもとに業績尺度が設定されても、その業績尺度の目標値を達成するためにどれだけの予算額が使われるのかはわからなかった。

予算構造と戦略計画のリンクを強める努力は、現在も続けられている。そのことを説明する前に、3.2.2 では、ワシントン州が財政危機にあたって用いた予算編成手法を説明しておく。

図表 3-3 ワシントン州警察のビジョン，ミッション，価値観，戦略目標

#### ビジョン

ワシントン州警察のプログラムと業務は，プロフェッショナルとしてのもっとも高い基準を体現するものである。われわれは，アカウンタビリティと継続的な業績改善によってミッションを達成する。それを支援するのは，強力なリーダーシップと効果的な通信システムである。献身的な警察官たちは，市民と企業の安全を向上させるために，治安問題に関するパートナーシップと戦略的な提携に着手する。

われわれの仕事は，一貫して，市民の信頼を得ている。ワシントン州警察は，ミッションを達成するために必要な情報，技術，装備を身につけた警察官を雇用・維持することが必要であり，議会もそれを支援している。

#### ミッション

ワシントン州警察は，最高の治安サービスを提供することによって，州の安全を向上させるため，日々監視を怠らない。

#### 価値観

ワシントン州警察の全職員は，以下のことに全力を投じる重要なチーム・メンバーである。

- プロフェッショナルとしての卓越さ
- 個人の権利の尊重と保護
- 誠実さとアカウンタビリティのある行動

われわれは，地域社会や他の州機関との協力のもとに，強力なリーダーシップを促進し，安全な環境を確保する。

#### 戦略目標

目標 1：人と物資の効率的な輸送のために，ワシントン州の道路とフェリーを安全にする

目標 2：火災，犯罪，テロ，自然災害に対する州の脆弱性を減少させる

目標 3：州全体での法医学，捜査，その他の刑事サービスのニーズを満たすために能力を向上させる

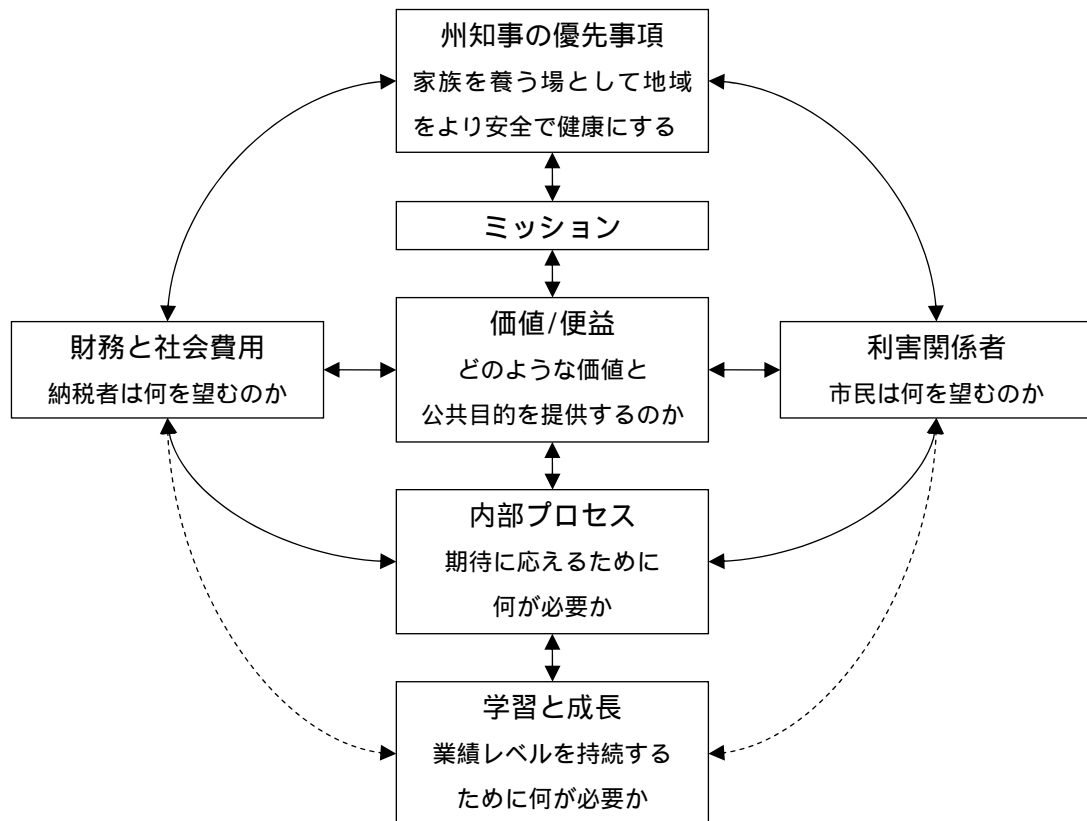
目標 4：技術を駆使して，ビジネス・プロセスを強化し，治安のためのインフラを整備し，緊急通報の相互運用を図る

目標 5：革新的で，知識が豊富で，多様な職員を育成するためのツールと資材を提供する

出所：Washington State Patrol, 2006, *Strategic Plan 2006-2011*, p. 9.



図表 3-4 ワシントン州警察のバランスト・スコアカードのフレームワーク



出所：Washington State Patrol, 2006, *Strategic Plan 2006-2011*, p. 48.

図表 3-5 目標 1 の目的，行動計画，業績尺度への展開

<p>目的：</p> <p>高速道路と州道での死者，負傷者，重大事故を減らす</p> <p>重大事故の捜査で逃亡者を発見・逮捕する</p> <p>事故に関連する州の法的責任を軽減する</p> <p>...</p>	<p>行動計画：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 問題領域を割り出し，進捗をチェックするために継続的なデータ分析を行う</li> <li>2. 分析にもとづいて戦略的に資源を展開する</li> <li>3. 予防できる事故に対する 100%の執行</li> <li>4. 広報，メディア，地域の福祉活動によって市民の意識を高める</li> </ol> <p>...</p>	<p>業績尺度：</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>尺度</th><th>基準値</th><th>目標値</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">速度違反の事故件数</td><td rowspan="2">2005 年 14,704 件</td><td>2006 年 14,623 件</td></tr> <tr> <td>2007 年 13,835 件 ...</td></tr> <tr> <td rowspan="2">飲酒・薬物関連の事故件数</td><td rowspan="2">2005 年 2,617 件</td><td>2006 年 2,538 件</td></tr> <tr> <td>2007 年 2,462 件 ...</td></tr> </tbody> </table>	尺度	基準値	目標値	速度違反の事故件数	2005 年 14,704 件	2006 年 14,623 件	2007 年 13,835 件 ...	飲酒・薬物関連の事故件数	2005 年 2,617 件	2006 年 2,538 件	2007 年 2,462 件 ...
尺度	基準値	目標値											
速度違反の事故件数	2005 年 14,704 件	2006 年 14,623 件											
		2007 年 13,835 件 ...											
飲酒・薬物関連の事故件数	2005 年 2,617 件	2006 年 2,538 件											
		2007 年 2,462 件 ...											

出所：Washington State Patrol, 2006, *Strategic Plan 2006-2011*, p. 50.

### 3.2.2 予算編成

ワシントン州では、2001-2003 年予算編成にあたり、約 15 億ドルの財政不足が見込まれていた<sup>2</sup>。財政不足に対して OFM では、少しずつあちこちの予算を削減する伝統的な予算カットの姿勢で 2001-2003 年を乗り切ろうとしていた。2003-2005 年予算編成においても同じような財政不足に見舞われると予測されたが、まだ先のことと楽観的に考えていたという。

危機が顕在化したのは、2001 年 9 月 11 日のニューヨークでの同時多発テロ事件がワシントン州経済にも重大な影響を与えたことがきっかけである。財政不足を抱えたまま、経済対策のための予算修正が求められたため、従来の予算削減手法では対応することができなくなった。その結果、一部のプログラムを弱体化するほどの予算削減に踏み切らざるをえなかった。また、市民との対話においては、予算の削減を説明するのではなく、どの予算を維持し、それはなぜかを話し合うようにした。さらに、予算編成のなかで、各部局の長にワークグループを編成させ、予算配分的意思決定に関与してもらうようになった。

このような緊急時の対策がもとになって、漸進的に予算を削減するのではなく、どうすれば予算配分の抜本的な見直しが可能になるかが検討されたという。そこで生まれた手法が POG ( Priority of Government: 政府の優先事項 ) であった。POG は、州政府のプログラムについて、担当する部局ではなく、トップダウンに優先順位を決めて、優先順位の低いものから高いものへと予算配分をシフトさせようとする仕組みである。2003-2005 年予算編成は、POG にもとづいて行われた最初の予算編成であった。図表 3-6 には 1 つの境界線があり、境界線より上は予算が付与されたプログラム、境界線より下は予算が減額されたプログラムになっている。優先順位の低いプログラムから合計 24 億ドルが減額された。24 億ドルというのは、予算編成にあたって見込まれていた財政不足額と等しい。

POG では、どのように優先順位を決めるのか。まず、州政府全体としての成果が識別される。2003-2005 年度予算編成における州全体としての成果は、以下のとおりである ( GAO, 2005, p. 60 )。なお、「改善 ( improve )」という表現が多用されているが、ワシントン州では、トヨタ流のカイゼン ( Kaizen ) の考え方を導入しており、カイゼンは政府内の流行語になるほどであるという。

- 小学校・中学校・高校における成績の改善
- 労働者の質と生産性の改善<sup>3</sup>
- 州立大学の教育価値の改善
- 市民の健康の改善
- 弱い立場の子供と大人に対するセキュリティの改善
- 企業と個人の経済活力の改善
- 人、モノ、情報、エネルギーの州内移動の改善
- 人と財産の安全の改善
- 天然資源の質の改善
- 文化とレクリエーションの機会の改善
- 効率性と有効性を高める政府能力の強化

<sup>2</sup> ワシントン州では、2 年間を対象とする隔年予算 ( biennial budget ) という方式を採用している。

<sup>3</sup> 2006 年度版の POG では削除された ( OFM, 2006, p. 1 )。

それぞれの成果は、各部局から選ばれた成果チーム（Result Team）と呼ばれる専門家チームに割り当てられる。各成果チームは、州・地方政府の幹部、民間出身者、非営利組織出身者からなる指導チーム（Guidance Team）に報告しながら作業を進める。成果チーム作業は、まず成功指標を設定し、次にその成果を達成するための戦略を策定し、最後に成果にもとづく活動の優先順位を決めるというものである。

図表 3-6 2003-2005 年予算編成の POG

\$240 億	資金付与される優先事項	\$102 億	100 万人の生徒のための幼稚園から高校までの教育
		\$27 億	215,000 人の生徒のための高等教育
		\$37 億	979,000 人の児童と貧困層のための医療
		\$38 億	弱い立場の子供、成人、家族を保護する
		\$14 億	治安
		\$1.25 億	経済開発
		\$3.1 億	天然資源と公園
		\$1.33 億	立法府
		\$0.82 億	裁判所
		\$3.69 億	行政運営
		\$13 億	投資債務返済
		\$0.55 億	年金給付
		\$3.44 億	積立金
\$2.4 億	資金付与されない優先事項	\$1.9 億	高等教育の原価低減
		\$2.21 億	将来的な学級規模縮小
		\$1.12 億	幼稚園から高校までのうち義務教育以上の部分
		\$1.12 億	1,200 人の非暴力的な麻薬犯罪者に対する刑期変更
		\$1.97 億	弱い立場の子供や大人に対する優先順位の低いプログラム
		\$3.98 億	基本医療保険の将来的な拡張
		\$2.77 億	基本医療保険の対象である 59,000 人の医療
		\$7.74 億	賃金の引き上げと福利厚生
		\$0.83 億	年金給付
		\$1.12 億	統合と 2,500 人相当の職員削減

出所：GAO,2005, p. 62.

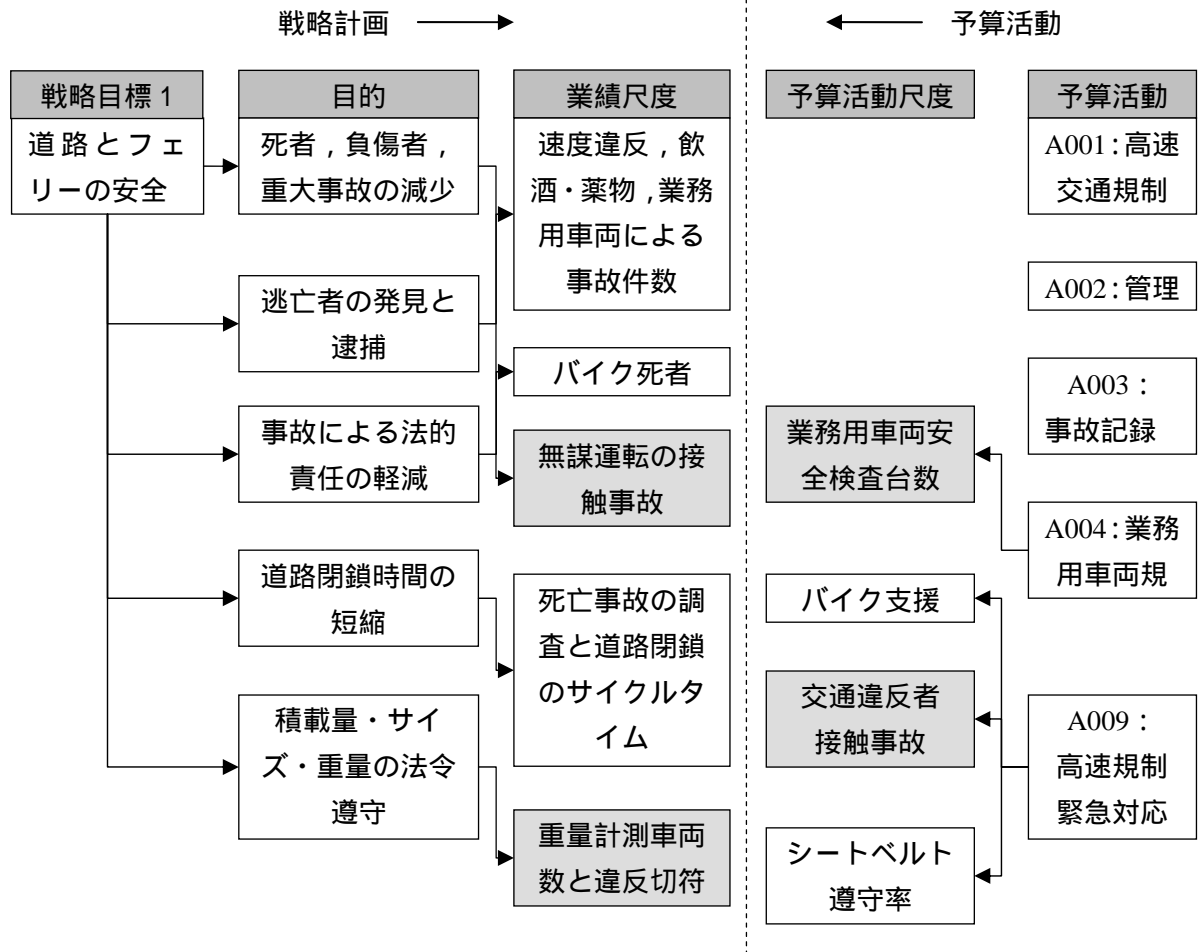
以上のような POG のプロセスのなかで、戦略計画との関係が問題になる。成果を定義するには、ビジョンやミッションとの関係が明確にならないといけないが、本来、そのためには戦略目標が役に立つはずである。しかし、前述のとおり、戦略計画は予算構造と一致しなかったために、戦略計画にもとづいて成果を定義しても、予算の配分にどのような影響があるのかわからなかった。このように、戦略計画と予算構造の不一致が顕在化したことは、POG を導入したことの副産物であったといえる。

戦略計画に代わって、優先順位の決定にともなう予算配分への影響を理解するツールとなるのが、活動一覧表（activity inventory）である。活動は、ワシントン州の予算構造の構成単位である。活動一覧表は、POG の導入以前から存在していた。しかし、それは文字どおりワシントン州で行われている活動を並べただけの一覧表にすぎなかったという。優先順位の決定のような重要な意思決定に利用されることもなく、参考資料として作成されていた。POG では、この活動一覧表が、活動の成果を高めようとする 것과予算を配分することを関連づける重要なデータベースとして位置づけられることになった。

現在、ワシントン州では、戦略計画の戦略目標・業績尺度と予算構造の基礎となる活動一覧表を整合させる努力が続けられている。法律の後押しもある。2005 年には、州政府の各部局に対して、予算要求にアウトカム業績尺度を含めることを義務づける法律が成立した。アウトカム業績尺度は戦略計画のなかで設定されているため、この法律によって、各部局には戦略計画と予算構造を一致させるインセンティブがもたらされた。

しかし、実際のところ戦略計画と予算構造のずれは大きく、図表 3-7 に示すように、戦略目標に対応する活動のなかには業績尺度が設定されていないものがある（A001，A002，A003）。図表のなかで、共通の業績尺度になっているのは 2 組だけである（グレーのセル）。OFM では、このような戦略計画と予算構造のミスマッチを各部局に提示して、少しずつ穴埋めしていく作業を進めているという。

図表 3-7 戦略計画と予算構造の関係



出所：OFM 提供資料

## おわりに

連邦政府では、1993 年に制定された GPRA によって、戦略計画、業績計画、業績報告からなる業績管理フレームワークが提示された。法律として制定されていることから、議会が行政の業績管理のあり方にコミットしていく姿勢を示したものといえる。

GPRA の業績管理フレームワークでは、ミッションから戦略目標・目的、業績目標が導かれ、業績目標に対して設定される業績尺度に目標値と実績値が示される。GPRA の業績管理フレームワークは、1990 年代後半に順次導入されていき、連邦政府の職員・管理者のなかに実践として定着してきた。導入にあたって、あるいは導入後も、連邦政府での実践を支援したのは GAO であった。

業績管理フレームワークの導入からやや遅れて、業績管理を予算編成と統合しようとする取り組みがはじまった。2001 年からのブッシュ政権では、「予算と業績の統合」が行政改革の優先課題の 1 つに位置づけられ、そのための具体的な手法として、2004 年度予算編成から PART が導入された。議会からの働きかけである GPRA に対して、「予算と業績の統合」は大統領が政策として掲げたものであり、その推進役になったのは大統領府に属する OMB である。

PART は、予算編成の基礎となるプログラムについて、その業績を評価するとともにいかに改善するかを検討するツールとされる。PART では、プログラムの目的とデザインからはじまって計画、管理、評価と報告という一連のマネジメントプロセスが総合的に評価される。各プログラムは、評価結果にもとづいて 4 段階にレイティングされる。また、PART では、評価結果にかかわらず、業績を改善するためのフォローアップとして改善計画が作成される。改善計画の進捗状況は、毎年継続してモニターされていく。

一方、州政府でも、業績管理と予算編成を統合しようという取り組みが進められている。州政府のなかには、連邦政府に先行して業績管理と予算編成の統合に着手していたところもある。今回の調査においても、メリーランド州では MFR、ワシントン州では POG とそれぞれ呼び名は異なるが、連邦政府と同じように業績管理と予算編成の統合が進められていることがわかった。

今回の調査の目的は、以上のように、10 年以上にわたって取り組みが続けられてきた連邦政府および州政府の業績管理と予算編成について、現時点での取り組みの概要を当事者の声によって確認するとともに、現在および将来の取り組みに関する当事者の問題認識を理解することであった。調査結果のテクニカルな側面については本文中に述べてきたとおりであるが、以下では、連邦政府に限定して、当事者たちの声のなかから、本文中で触れられなかったテクニカルでない部分をあえて取り出してみたい。

連邦政府のなかで、われわれが今回訪問したのは、GAO、OMB、商務省内の EDA であった。興味深いのは、この三者が、業績管理と予算編成の取り組みにおいて、三者三様の立場にあることである。GAO は、GPRA という法律によって連邦政府に業績情報の提供を突きつけた議会からの要請を受ける立場にある。取り組みの現場からは一歩引いた立場にあるといつてよい。

「われわれは、議会に対して、様々な予算改革に関するサポートのための情報と分析を提供しています。議会は、われわれに対して、予算編成プロセスや予算見積への影響に関する分析と助言を求めているのです。われわれは、自ら改革を実行するのではなく、改革にコメントするのです。OMB が実行しようとしている改革について、その実行プロセスに関するコメントを求められています。」(GAO でのインタビューより)

一方で、GAO は、業績管理と予算編成に関する数多くの報告書を公表するなど、連邦政府の取り組みを一貫して支援しつづけてきた。その支援は、GPRA のような法律であるか、PART のような大統領府の政策の一環であるかに関係なく提供されている。

「OMB が PART を構想するとき、われわれはいくつかの異なる方法で関与していました。われわれは OMB を支援しました。PART の初期の試作版にも目を通して、テクニカルな助言を提供しました。」(GAO でのインタビューより)

ただし、議会からの要請を受けつつも、大統領府の OMB を支援するというある意味のジレンマが、GAO の立場を難しくしている。例えば、PART では、議会との関係に課題を抱えているとされ、GAO はいくつかの報告書のなかで、OMB に対して議会との関係強化を図るように要請している。しかし、OMB としては、PART の開発段階から議会との協議を重ねてきたにもかかわらず、PART に関心を示さないのは議会側の問題であるとの不満ももっているようであった。

OMB では、議会の協力のあるなしにかかわらず、業績管理と予算編成の統合を推進するという立場を貫く。

「議会というのは、法律を制定すれば、それが成果ということでお祝いするようなところです。しかし、法律だけでは問題解決にならないことを、われわれはわかっています。実行しているかどうかをみていかなければなりません。」(OMB でのインタビューより)

しかし、OMB も、実際にプログラムを実行する各省庁との関係には、難しさを認識していた。

「各省庁は OMB や議会に対して、自分たちがいくらお金を使っているかということに介入してほしくないと思っています。そのため、お金の使い道をできるだけあいまいにしたり、わかりにくいところに隠したり…」(OMB でのインタビューより)

「プログラムの管理方法を変えたり、その進め方を内部的に変えたりするのは、われわれのようなプログラム調査官のイニシアティブにすべてかかってきます。プログラム調査官がそうした行動をフォローアップしたり、それを後押ししたり、それが実現したりするようにします。それがしばしばプログラムの根本的な変更を必要とすることもある。各省庁では、誰もやりたがらない。各省庁では、惰性でプログラムを変えたがらないし、変えることには抵抗もある。」(OMB でのインタビューより)

「PARTのような取り組みを続けていくために必要なことは、各省庁にPARTをやりたい、あるいは自らを改善したいというインセンティブがあるということです。改善になると思うことについて自ら変えようとするインセンティブがなければ、それは非常に難しくなるでしょう。」(OMBでのインタビューより)

今回の訪問調査でわれわれは、GAO、OMB、そして各省庁の間に以上のような利害対立が存在することを改めて思い知らされた。いったいなぜ連邦政府は、このような利害対立が存在するなかで、業績管理と予算編成を統合する取り組みを10年以上も続けてこられたのだろうか。

調査を終えてますます深まる疑問に、一時は頭を抱えるばかりであった。しかし、利害対立という事実を踏まえて、改めて10年以上にわたる連邦政府の取り組みを振り返ると、実は当初の疑問はロジックを逆にして考え直さなければならないことに気づいた。すなわち、「利害対立があるのになぜ取り組みを続けられたか」ではなく、「利害対立があるからこそ、続けて新しい仕組みを導入するのであり、そうこうするうちに10年以上が過ぎていた」ということである。

GPRAが導入される前から立法府と行政府の利害対立はすでに存在するのであり、GPRAの制定・導入は、そうした利害対立を乗り越えて、両者が協力して問題解決にあたるための場を作り出していた。同様に、PARTが導入される前からOMBと各省庁の間には利害対立があるが、PARTの導入は、その利害対立を乗り越えて、業績を改善していくために何をすればよいかをOMBと各省庁が協力して検討する場を作り出した。

その場にどのような業績情報が提供されるのか、あるいはどのような形で業績情報と予算情報が組み合わせられるのか、本文中ですでに述べたとおりである。ここでテクニカルでない側面にあえて触れたのは、業績管理と予算編成を統合するというテクニカルな問題解決の意義は、テクニカルでない側面をみることによって、その理解をいっそう深めることができることを述べておきたかったためである。



## 【参考文献】

- Bureau of Census, *2000 Census of Population*.
- Department of Budget and Management, 2006, *Maryland Operating Budget*, vol. 2.
- Department of Budget and Management, 2006, *Analysis of the Implementation and Effectiveness of the Managing For Results Process*.
- Department of Commerce, *FY 2007 Performance and Accountability Report*.
- Department of Commerce, *Strategic Plan FY2004-FY2009*.
- Department of Commerce, *Strategic Plan FY2007-FY2012*.
- Economic Development Administration, *FY2007 Congressional Budget Request*, Draft.
- General Accounting Office (GAO), 1993, *Performance Budgeting: State Experiences and Implications for the Federal Government*. GAO/AFMD-93-41.
- General Accounting Office (GAO), 1996, *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*, GAO/GGD-96-118.
- General Accounting Office (GAO), 1997, *The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven*, GAO/GGD-97-109.
- General Accounting Office (GAO), 1999, *Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans With budgets*, GAO/GGD-99-67.
- General Accounting Office (GAO), 2000, *Managing for Result: Federal Manager's View Show Need for Ensuring Top Leadership Skills*. GAO-01-127.
- General Accounting Office (GAO), 2002, *Managing for Results: Agency Progress in Linking Performance Plans With Budgets and Financial Statements*, GAO-02-236.
- General Accounting Office (GAO), 2004a, *Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Federal Year 2004 Budget*, GAO-04-174.
- General Accounting Office (GAO), 2004b, *Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results*. GAO-04-38.
- Government Accountability Office (GAO), 2005, *Performance Budgeting: State's Experiences Can Inform Federal Efforts*, GAO-05-215.
- Government Accountability Office (GAO), 2007, *Managerial Cost Accounting Practices: Implementation and Use Vary Widely across 10 Federal Agencies*. GAO-07-679.
- Osborne, D., & T. Gaebler, 1992, *Reinventing Government*, Plume. (野村隆監修・高地高司訳『行政革命』日本能率協会, 1995年)
- Office of Financial Management (OFM), 2006, *Priorities of Government*.
- Office of Management and Budget (OMB), 1997, *The Government Performance and Results Act*, Report to the President and Congress from The Director of the Office of Management and Budget.
- Office of Management and Budget (OMB), 2002, *The President's Management Agenda*, Government Printing Office.

Office of Management and Budget (OMB),2007a,*Guide to the Program Assessment Rating Tool (PART)*.

Office of Management and Budget (OMB),2007b,*Preparation, Submission, and Execution of the Budget*, Circular No. A-11.

Washington State Patrol, 2006, *Strategic Plan 2006-2011*.

## 【付録 調査日程】

平成 19 年

9 月 10 日（月）

会計検査院（Government Accountability Office）

GPRA と PART の関係、経営のための原価計算

Mr. Donald R. Drach,

Director, International Relations Strategic Planning and External Liaison

Mr. Jack (John C.) Warner,

Assistant Director, Financial Management and Assurance Team

Ms. Jacqueline M. Nowicki,

Assistant Director, Strategic Issues

Ms. Elizabeth H. Curda,

Assistant Director, Strategic Issues

Mr. William F. Tuceling,

Librarian, Knowledge Services

9 月 11 日（火）

管理予算局（Office of Management and Budget）

PART の運用状況

Mr. Robert J. Shea,

Associate Director for Management

Mr. Eric V. Hansen,

Program Examiner

Ms. Kristi Kubista-Hovis,

Program Examiner

9月12日(水)

メリーランド州政府

予算と業績測定

Mr. David A. Treasure,

Executive Director, Office of Budget Analysis

経済開発局 (Economic Development Administration)

バランススコアカードの運用状況

Ms. Mary C. Pleffner,

Deputy Assistant Secretary for Management Services and Chief Financial  
Officer

9月13日(木)

移動日

9月14日(金)

ワシントン州政府

予算と業績測定

Ms. Lynne McGuire,

Senior Budget Assistant to the Governor -Operations

Mr. Brian Willett,

Budget Assistant to the Governor

Ms. Larisa Benson,

Director, Government Management, Accountability & Performance

Ms. Kimberly Dutton Cregeur,

GMAP Management Analyst, Government Management, Accountability &  
Performance