

はじめに

橋本首相を会長とする行政改革会議の最終報告書が、12月3日に発表された。9月に出された中間報告から、郵政3事業の取り扱いなど与党自民党との協議の結果修正された点はあるものの、橋本行革の焦点は(1)省庁再編、(2)内閣機能の強化、(3)独立行政法人の創設の3点に集約されるものと考えられる¹⁾。

省庁再編に関しては現在の1府21省庁から1府12省庁に省庁を半減し、新たに内閣府を設置、その外局として、国家公安委員会や金融監督庁等を置くとしている。また、内閣機能の強化に関しては、内閣法第4条を改正して首相の基本方針・政策の発議権を明確化、閣議での多数決制の採用、内閣法第12条を改正して首相の補佐機関である内閣官房に国政の基本方針の企画・立案機能を持たせる、等としている。独立行政法人に関しては、政策実行部門を政府外の機関とし、自律性と自発性の付与、企業会計の導入、財務内容のディスクロージャーを徹底する、としている。

しかしながら、こうした3つの基本的枠組みによって、橋本行革会議が当初から目指すべき行政の姿として挙げていた「簡素で効率的かつ国民に開かれた、質の高い政府」の実現が可能なのだろうか。そもそもの改革の枠組み自体、これで望ましいのであろうか。

本稿では、来るべき21世紀の日本の行政システムを考えるうえで、行革先進国である海外4カ国の公的セクター改革の背景と実態を概観し、その利点・優れた点、教訓を踏まえた上で、現在のそしてこれからの日本の改革の方向性を探ろうとすることを目的としたも

のである。今回の橋本行革の独立行政法人のモデルとなったエージェンシー制度を導入したイギリス、世界で最も急進的な改革を進めてきたニュージーランド、現在改革進行中のカナダ、米国の改革の具体的内容を検討することは、これからの日本の公的セクター改革を考える上で極めて有用であろう。

本稿の構成は、まず、4カ国の公的セクター改革の時間的流れを大きく掴むと共に、その改革の契機と背景を概観する。そして、イギリス、ニュージーランド、カナダ、米国各国の具体的改革の内容をみていく。また、こうした公的セクター改革の理論的背景と実践について簡単な考察を行う。そして、以上を踏まえた上で、現在の橋本行革そしてこれからの日本の公的セクター改革にとって有用と思われる点の指摘、そして改革の具体的方向性と採られるべき政策について提言を行う。

．4カ国の公的セクター改革

1．改革の流れ

4カ国のうち、最も早く本格的に公的セクター改革に取り組んだのはイギリスである(図表1)。79年にサッチャー政権誕生以降、積極的に国有企業の民営化を押し進めていくと共に、82年のFMI(後述)から行政システムの改革に取り組んでいった。その後、エージェンシーを導入したNext Steps、そして行政サービスの質の向上を目指したCitizen's Charterという流れとなっている。ニュージーランドは、84年に経済的「危機」という状況に直面したことから、改革は包括的に進められていった。カナダはマルルーニ政権時の89

図表1 結果とアカウンタビリティ志向の行財政改革

イギリス	1982年	Financial Management Initiative
	88年	Next Steps
	91年	Citizen's Charter
ニュージーランド	1984年	包括的行財政改革
カナダ	1989年	Public Service 2000
	1994年	Program Review
	1996年	Getting Government Right
米国	1993年	National Performance Review GPRA

年に抜本的行財政改革を目指したPublic Service 2000というプログラムを実施したが、途中政権交代もあって道半ばで頓挫する形となり、本格的改革は、現クレティエン政権発足以降の94年Program Reviewからスタートしている。米国は、第2次世界大戦後、フーバー委員会を始めとして6つの行革プロジェクトが実施されたが²⁾、どれも実質的な成果を上げることはできなかった。93年にビル・クリントンが大統領に就任した直後にゴア副大統領を責任者としたNational Performance Reviewと呼ばれる行革プロジェクトが開始され、現在に至っている。また、同年に議会側からのイニシアティブの結果としてGPRA (Government Performance and Results Act of 1993) という各省庁に業務計画と業績測定を義務付ける法律が成立し、一連のパイロット・プロジェクトを行った後、96年から政府全体に漸次的に実施されつつある。

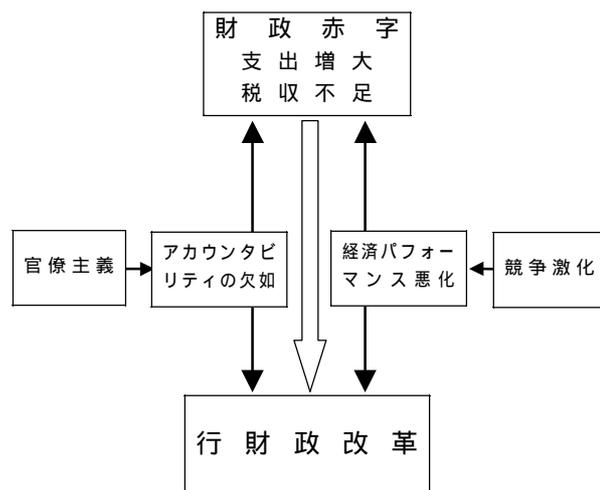
改革のアプローチ法はそれぞれ異なるものの、こうした4カ国の公的セクター改革を一言で定義するならば、「結果とアカウンタビリティ志向の行財政改革」³⁾、あるいは

「Results-oriented Public Management」の構築を目指したものと言えよう。

2. 海外4カ国の公的セクター改革の背景

4カ国が公的セクター改革に着手した要因としては、それぞれの国固有の事情はあるものの、膨張した財政赤字の削減、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起因する政府の非効率性、そのために国民の税金を浪費しているといった政府に対する不信感の高まり、等が挙げられる(図表2)。敷衍すれば、経済のグローバル化に伴い、民間企業の競争が国際的に激しくなる中で、経済パフォーマンスが悪化し、税収が伸び悩む一方で、政府支出が増大し続けたこと、また経済パフォーマンスの悪化それ自体が、政府の役割の見直しを迫る契機となったこと、アカウンタビリティの欠如が直接非効率な支出につながり赤字拡大の一因と考えられたこと等が改革の背景として挙げられる。

図表2 海外4カ国の公的セクター改革の背景



従って、程度の差こそあれ、財政赤字削減に向けた行政システム・プログラムの見直しと効率化が主たる目標となったのである。

こうした共通な背景と共にそれぞれの国の事情を見ると、イギリスにおいては、サッチャー政権登場時には、思想的潮流として「小さな政府」を志向する新保守主義の台頭があったことを忘れてはならないだろう。政府の肥大化と様々な領域での政府活動の浸透が、「自由、公正、効率」を求める政治経済学的思想の台頭をもたらしたと言える⁴⁾。

ニュージーランドの場合、まさに「経済危機」という表現が当てはまる程の切迫した状況が、改革を強力に推進する原動力となった。73年に最大の輸出先であったイギリスがEC（欧州共同体）に加盟したことから輸出市場を大幅に失い、輸出産業は政府補助金に頼るようになった。2度の石油危機により実質成長率は75～85年平均で1.8%、消費者物価上昇率は同13.2%へとそれまでの1桁台から2桁台へ達した。国民党のマルドゥン政権はエネルギー関連への公共投資を中心とした需要刺激策を採った結果、84年の経常収支赤字は名目GDP比8.7%となり、対外純債務は74年3月に名目GDP比11%だったものが、84年6月には95%へと大幅に膨らんだ。失業率も80年3月に1.7%だったのが、84年6月には4.9%へ上昇した。そして当時ニュージーランドは、OECD諸国の中で最も規制が厳しかった事実と相俟って、規制緩和と市場経済原理の導入を柱とする抜本的公的セクター改革が実施されたのである。

カナダは、93年10月に進歩保守党のキャンベル政権から自由党のクレティエン政権に移行した。この時期の財政赤字はGDP比で6%

（93/94年度）連邦政府の累積債務は5,080億カナダドル、GDP比71%と財政赤字削減が焦眉の課題であった。これが、一部例外を除くすべての連邦支出プログラムの見直しを求めるProgram Reviewへとつながり、政府プログラムの効率化と共に、より質の高い行政サービスを目指す包括的行政改革改革を実行する契機となったのである。

米国では、クリントンが92年の大統領選時に連邦政府業務の見直しを公約していた。この背景として、国民の連邦政府に対する信頼度が歴史的に低迷していたとの認識があった。「連邦政府が税金1ドルごとに48セント無駄にしている」あるいは「6人中5人がワシントン（連邦政府）の根本的变化を望んでいる」との国民の認識が92年の大統領選中に広まっており、また、1963年の世論調査では76%の国民が「政府が正しいことをしている」との結果だったのが、クリントンが大統領に就任した頃にはわずか20%の国民しか政府を信頼していないとの結果が出ていた⁵⁾。また、ブルッキングス研究所は、「国民の政府に対する不信感をなくすには、2つの赤字 - 財政赤字と政府業務の赤字（performance deficit）を解消しなければいけない」と指摘していた。

3. イギリスの公的セクター改革

1 FMI

イギリスの公的セクター改革は、79年のサッチャー政権誕生以降、まず国有企業の民営化から始まったが、行政財政管理システムの改善という観点からは、82年のFMI（Financial Management Initiative）から着手されたと言

える。FMIは、中央省庁のあらゆるレベルのマネージャーに 明確に定義された目標を持たせる、業務運営とそのコストに関する責任を明確にする、業務運営に必要な情報、訓練等を提供する、というものであった。つまり、FMIの目的は、アカウンタブルな行政管理の促進、すなわち、権限、予算、責任を可能な限り中間・下級管理職に委譲することによって彼らに適切なコスト管理と業務目標の達成を遂行させるシステムを構築するといったものであった⁷⁾。それゆえにFMIは、トップ・マネジメント・システム(TMS) 予算権限の分散化、業績評価の3つの要素から成り立っていた。TMSは、その官庁の業務領域(Scope and Scale) 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と上級管理職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の報告書の作成を義務付けられた。予算権限の分散化は、各業務ユニットごとの管理職に予算管理を任せ、財務管理と運営責任を与えるものであった。これについては、各省庁ごとに、独自の財務管理情報システムの構築をもたらししている。業績評価については、主として運営コストと効率性に関する定量的業績指標(Performance Indicators)を政府全体で1800以上設定し、各省庁はこうした業績指標を用いて、目標達成度を公表することを義務付けられた。

しかしながら、結果は芳しいものではなかった。FMIは価値ある情報を作り出したものの、政府組織全体の根本的ダイナミズムを変えるまで到らなかったのである。この要因としては⁸⁾、第1に、政策や大臣補佐業務とい

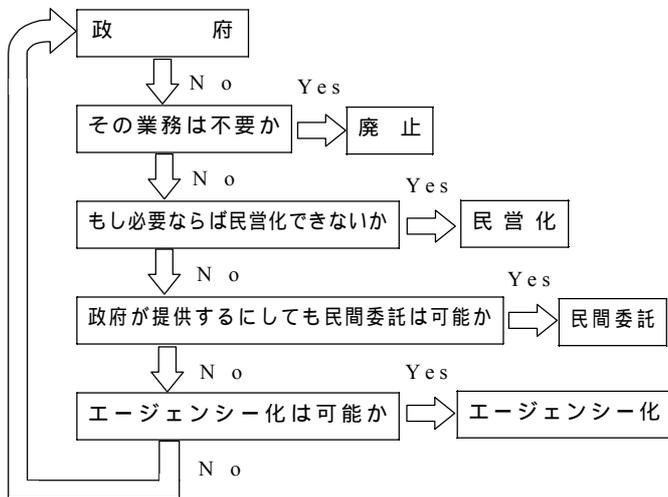
うことに比較して、行政サービスの提供(delivery)ということに対する注力が不十分であった。第2に、多くの上級管理職はマネジメント・スキルとサービス提供部門での経験が不足していた。第3に、大臣、上級管理職にとって短期的な政治的対応が優先され、長期的計画が軽視されていた。第4に、各管理職はコスト管理に注力したものの、依然として結果に対する意識が不足していた。これは、大蔵省(Treasury)が絶対的な支出レベルに固執したため、多くの管理職は結果(outputs)よりも投入コスト(inputs)の管理を重視したためだった。さらに、サッチャー首相は各大臣に自分の省庁の運営管理に、より一層注力することを望んでいたにもかかわらず、大臣達はFMIを利用することにあまり乗り気でなかったことが指摘されている⁹⁾。従って、端的に言えば、FMIはトップレベルからの真剣なサポートが得られず、しかもそれは、政策立案に従事している人達だったということになる。

有名となった88年の効率室によるレポートはさらに、公務員の95%はサービス提供部門に従事していること、政府組織を一つのもの(entity)として扱うにはあまりにも大き過ぎ、多様過ぎ、これが中央、すなわち政策立案部門からの画一的なルールによって縛られることは多大なる非効率性をもたらしていると指摘、そして政策実施(サービス提供)部門を政策立案部門から分離し、大幅な裁量権をそれに与えるエグゼクティブ・エージェンシー(Executive Agency)と呼ばれる独立行政機関の設置を提案し、これが、Next Steps Executive Agenciesの誕生につながっていったのである。

2 Next Steps

エージェンシー化されるには、Prior Options と呼ばれるテストを経ることになっている（図表3）。これは、まず中央政府内にある部署・業務の 必要性 民営化の可能性 民間委託（コントラクト・アウト）の可能性を探った後で、最後にエージェンシーのステータスが考慮される仕組みとなっている。エージェンシーに向かないと判断された場合には、そのまま政府内に残ることになる。

図表3 エージェンシー化へのプロセス(Prior Options Test)



（資料）Goldworthy, Diana(1991) *Setting Up Next Steps*

Next Steps Executive Agenciesの特徴は次の通りである。

エージェンシーを日常運営する責任は次官（Chief Executive）に一任（大幅な裁量権を付与）

次官の報酬は最高20%まで業績にリンク

次官は首相が内部の者を指名しない限り、公募

エージェンシーの業務は大臣と次官との間で交渉の結果作成される「フレームワーク

・ドキュメント」に基づいて運営

このフレームワーク・ドキュメントには

- ・次官の大臣に対する責任
 - ・エージェンシーの目的と目標
 - ・提供するサービス
 - ・財務に関する目標、計画・報告・会計についての取り決め
 - ・報酬と人事についての規定
- 等が盛り込まれることになっている。

次官は所属する省庁の大臣に、大臣は議会にアカウントビリティを負う

次官は3～5年間のコーポレート・プラン、単年度のビジネス・プランを作成

単年度ごとに定量的業績指標（Performance Indicators）を用いて具体的目標を設定し、その達成度を測定

年間業績レポート（Annual Report）・財務諸表の作成・公表

毎年向こう3年間の効率化計画の作成

5年毎の業務の抜本的見直し（エージェンシー・レビュー）

設立後2年以内に発生主義会計の導入義務付け

一定の条件下で特別会計に基づく内部留保が可能

等である。

ここで特に鍵となるのが、中期計画と単年度計画の作成による具体的目標設定、定量的業績測定、報告・公表というプロセスである。これにより、「結果」に基づいた業績評価を可能にしているのである。次官は にあるように直接的には所轄の担当大臣に対して責任を負うことになっているが、その業績は大臣のみならず、議会そして広く一般に公開されるため、国民へのアカウントビリティが確保

されるのである¹⁰⁾。

効率化計画は、94年7月の「The Civil Service: Continuity and Change」のレポートに基づいて導入されたものである。その骨格は、

- ・ 向こう3年間において予算内でどのようにしてそのエージェンシーは目標を達成しようとするかを明示し、
- ・ 効率性を改善するために、民間の関与を一層高めることを盛り込んでいなければならず、実際的には、PFI（後述）や民間企業とパートナーを組んで業務を行うといったことが行われている¹¹⁾。

また、5年ごとのエージェンシー・レビューは、

- ・ エージェンシー化されて以降、あるいは前回レビュー以降のそのエージェンシーの総合的業績評価
 - ・ Prior Options Testの再適用
 - ・ フレームワーク・ドキュメントの改定
- を実施し、これにより、天然資源研究所、運輸調査研究所等7つのエージェンシーが96年中に民間に売却されている。

発生主義会計については、現金会計では計上されない未払い費用、例えばその機関の保有する資産の維持・補修に必要な将来の費用などが発生主義会計では計上されることになる。つまり発生主義会計はバランス・シートを導入することになり、当該機関の資産、負債の評価に基づいて将来必要となるであろうコストを明確な形で把握することが可能となるのである¹²⁾。

3 Citizen's Charter

シチズンズ・チャーターは91年にメージャー政権時に始められた主として行政サービ

スの質の改善を目指したプロジェクトである。図表4の通り、6つの原則を柱に一般市民に直接サービスを提供（delivery）する行政機関が顧客サービス基準、苦情手続きに関する原則等を設定、その結果を測定し、公表することにより、サービス利用者にフィードバックしていくというものである。現在全国レベルのチャーターが42、地方レベルでのチャーター数は1万を超えている。また、チャーターを作成していなくても、郵便局や警察、消防署といった市民の生活に密接に関わりのある行政機関は各々サービス基準と各年ごとに目標を設定し、その達成度を公表している。

図表4 シチズンズ・チャーターの6つの原則

1. 基準(Standard):国民が期待するサービスの明確な基準を設定、監視し、その基準に対する実際のパフォーマンスを公表する。
2. 情報と公開(Information and Openness):どのように公共サービスが提供されているか、そのコスト、責任者等について、わかりやすい言葉で十分な情報が簡単に入手できること。
3. 選択と協議(Choice and Consultation):行政サービスの選択の余地を可能な限り提供する。行政サービス利用者と定期的かつ組織的な協議を行う。サービスに対する利用者の意見、そのサービス改善に向けての利用者の優先度を考慮する。
4. 礼儀と親切(Courtesy and Helpfulness):公務員は名札を付け、丁寧かつ親切に対応する。行政サービスは公平に、そして利用者のニーズを満たすものとする。
5. 適切な修正(Putting Things Right):行政サービスに誤りがあった場合、謝罪し、十分な説明と素早く、効果的な救済策を講じる。
6. 税の対価として最高のサービスを(Value For Money):国民が支払う税金内で、効率的かつ経済的に行政サービスを提供する。

(資料) The Citizen's Charter First Report:1992

また、6つの原則の最後に「Value for Money」(税の対価として最も価値のあるサービスの提供)とあるように、いかにして良質のサービスをより低コストで提供できるかということも目的としており、「Competing for Quality」(CFQ)という、特定の政府業務について民間と競争入札を実施¹³⁾、あるいは民間業者のみに入札を行わせ¹⁴⁾、民間が(あるいは民間業者の中で)より低コストでそのサービスが提供できると判断された場合、民間委託(コントラクト・アウト)されるというプログラムがある。このCFQの対象はエージェンシーに限らず、本省庁を含めた政府全体に及ぶものであるが、92年の4月から96年3月までにエージェンシーはCFQプログラムによって全体の53%に相当する19億ポンドの見直しを行い、約4億ポンドの効率化を成し得たとしている(全節約額の55%)¹⁵⁾。

4 PFI (Private Finance Initiative)

道路、病院、橋、刑務所といった社会資本、公共施設を必要とする政府サービス、政府機関のITシステムについて、PFI (Private Finance Initiative) というプログラムが92年より開始されている。これは、民間に可能な限り設備の設計、資金調達・建設、運営を任せ、公共セクターがそこからサービスを購入することにより、より高品質かつ国民の税の対価として最も価値のある公的サービスの提供を目的とするものである。

PFIの特徴として、コントラクト・アウトとの違いは、PFIでは民間がサービス提供者であるとともに、その資本・資産の提供者でもある点にあり、民営化との違いは、PFIプロジェクトにおいて公的セクターが、提供されるサービスの主たる購入者、あるいはその

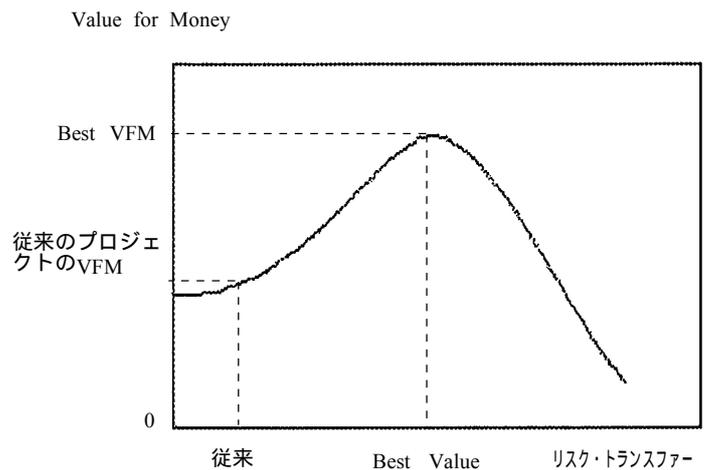
プロジェクトを立ち上げる主体者として、重要な役割を果たす点にある。

PFIプロジェクト立ち上げには次の2つの基本的要件が満たされなければならない。

公的セクターによるいかなる支出に対してもValue for Moneyが立証されねばならない。

民間はリスクを負わなければならない。しかしながらここで重要なのは、民間にすべてのリスクをただ単に移すということではなく、Value for Moneyが最大となるような点までリスク・トランスファーを行うということを主眼としている点である。過度の民間へのリスク・トランスファーは、結果としてより高いサービス・チャージへと反映されることになるため、民間へのリスク・トランスファーの最大化というよりはむしろ、最適なリスク・アロケーションが目的となっている(図表5)。

図表5 リスク・トランスファーと最適バリュー・フォー・マネー(Value for Money)



(出所) Treasury Task Force(1997) *Partnerships for Prosperity*

民間へのリスク・トランスファーの主なメリットは、望まれるタイミングで効率的かつ高品質なサービスを提供しようとするインセンティブを民間に与えることにある。これは、PFIにおける民間業者は、サービスの提供が実際に開始されて初めて、その対価として支払いを受け取り始めることができるためであり、また、その後の政府から民間への支払いも一定の業績基準（Performance Criteria）を満たすことによって初めてなされるからである。従って、時間と費用の超過を極力無くすインセンティブが働くこととなる。また、民間業者は単にサービスを提供するのみでなく、その施設の運営にも責任を持つこととなるため、効率的かつ経済的な運営を容易とするような施設設計が彼らにとってもメリットとなるのである。最近の例を挙げれば、新たな刑務所がPFIに基づいて建設されたが、これは従来の調達方法で仮に作られたとした場合よりも18ヵ月も早く民間業者により建設・納入されたということが指摘されている¹⁶⁾。

PFIはその性質上契約期間が長期（20～30年）に渡るケースが多いため、総合的評価は現時点では難しいものの、リスクの高さから入札参加者が限定的となる、プロジェクトの入札から契約に至るまでに多大な時間とコストを要し、複雑な手続きを経なければならないなどの問題点が挙げられている。ブレア労働党政権移行後、それまでのPFI政策の見直しが行われ、97年6月に発表されたベイツ・レポートに基づいて、PFI推進に大きな役割を果たしてきたPrivate Finance Panel（官民の合同委員会）を廃止し、新たに97年9月に

大蔵省（Treasury）内にTask Forceが設置された。そしてPFIプロジェクト手続きの大幅な簡素化と各省庁単位での取り組みを強化させつつある。

5 イギリスの行政効率化システム

エージェンシーのみならず、これまでみてきたように、イギリスでは様々な行政改革プログラムが存在するため、ここでイギリスの行政効率化システムを簡単に整理してみたい。

一言で言えば、民間活力と競争原理の徹底活用が単なる理念にとどまらず、実効性のある基本的メカニズムとしてどのプログラムにも組み込まれていると言える。上で述べたPrior Options Testにあるように、民営化、民間委託（コントラクト・アウト）の可能性をまず探るプロセスがあり、その結果としてエージェンシー化される。しかし、エージェンシーとなっても、効率化計画の作成と実施による民間委託などの利用やCFQプログラム下でのMarket Testingによる民間との強制競争入札、さらに公共施設、ITシステム、インフラストラクチャー建設におけるPFIの積極的活用など、「民間にできることは可能な限り民間に任せる」という理念が実際に実行される仕組みが徹底しているのである。さらに近年、エージェンシーにおいてベンチマーキング実施や業績指標（Performance Indicators）のインデクセーション（Indexation）が検討されており、行政効率化方法自体の改善も絶えず模索されている。

また、効率化とVFM追求の一方で、Citizen's Charterのように行政サービスの質の改善を同時に目指していることも決して軽視してはならない点である。

4. ニュージーランド

ニュージーランドの公的セクター改革は、84年のロンギ労働党政権によって開始された。ニュージーランドの改革は、税制、国有事業の会社化・民営化、規制緩和、補助金撤廃、省庁再編、行政管理、予算管理と包括的かつ多岐に渡るものであるが、どの分野での改革も、目的を明確にし、良い成果をもたらすための「契約主義」に基づくインセンティブ・ストラクチャーの構築、明確な目標に対する業績の監視・チェック、透明性、アカウントビリティの向上、といったことが共通点として挙げられる。日本への視点という点では、国有事業の会社化・民営化、中央省庁再編、行政管理、予算管理における改革が特に重要である。

1 国有事業の会社化・民営化

国有事業改革は、フェイズ1：会社化（Corporatization）、フェイズ2：規制緩和による民間との競争導入、民営化の3つのプロセスに分けられる¹⁷⁾。国有事業の会社化は、84年8月に内閣政策委員会に提出された財務省の論文¹⁸⁾に基づいている。その目的は「適切な目標とインセンティブ、業務環境を設定することにより、ニュージーランド経済への貢献を高める」というものだった。この財務省論文が86年の国有企業法制定へつながり、この法律により国有事業がまず会社化された（フェイズ1）。国有企業法は国有事業の運営について政府の直接的なコントロールをなくし、国有事業を会社組織に変更し、民間企業と同様に通常会社法のもとに設立することを規定した。そして経営者への企業運

営上の裁量権付与とそれに見合ったアカウントビリティの要求が国有企業法の基本理念である。株式は100%政府保有ではあったものの、会社化された国有企業の主目的は、効率的運営により可能な限り利益を上げ、商業的に成功を収めることとされた。

会社化された国有企業の取締役会は、民間から実業家が任命され、Statement of Corporate Intent（SCI）と呼ばれる毎財政年度（7～6月）ごとに提出されるアカウントビリティの枠組みの文書を該当する大臣との間で作成することになっている。このSCIには、

- ・ その企業の目的
- ・ 事業の種類と範囲
- ・ 資本・総資産比率
- ・ 会計基準
- ・ 目的に照らした測定可能な具体的業務目標（Performance Targets）の設定
- ・ 国に納められる利益の予測額
- ・ 配当政策

等が含まれている。そして、このSCIに基づいた業績結果を半年・1年ごとに会計検査院の監査を受け、議会に報告しなければならないことになっている。

フェイズ2では、国有企業が行っている事業分野（発電、送電、郵便事業、電気通信）の規制を緩和し、民間との競争を促進することによってより一層の効率化を図ることが目的とされた。

そしてフェイズ3では、会社化、規制緩和された企業を民間に売却することが実施された。この民営化の主目的は、効率化追求は当然のことながら、むしろ政府企業売却による政府債務の削減が重視されていた。こうした

プロセスを経て民営化された国有企業は、国营航空会社、政府印刷局、空港、港湾、電力供給、気象庁、郵便貯金、電気通信等での売却額は95年末で130億NZドル以上に上り、政府債務の返済に充当された。

特に郵政事業（郵便、郵貯、電気通信）については、87年に3分割会社化された。郵便事業は未だに国有企業だが、ニュージーランド・ポスト社として、上述の通り、完全に商業ベースで運営されている。郵便貯金は、88年にオーストラリア・ニュージーランド（ANZ）銀行に売却され、電気通信事業は、テレコム・ニュージーランドとして90年に民営化され、主要な株主は米国のアメリテックとベルアトランティックとなっている。こうした会社化・民営化の結果、国家公務員の数は、84年の8万5千人から95年には3万4千人と2分の1以下に減少している。

2 中央政府機構の再編

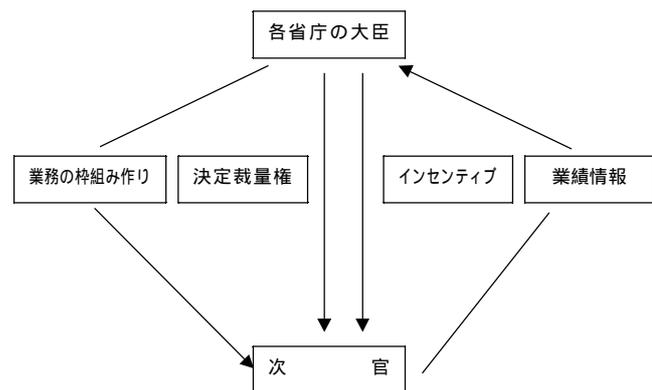
中央政府機構の再編については、政策立案と政策実施省庁の分離とそれに伴う省庁再編、行政管理という観点から省庁次官の公募契約制と大幅な裁量権の付与とアカウントビリティの向上、予算管理の観点から発生主義会計の全面導入が特徴として挙げられる。

政策立案と政策実施省庁の分離は、イギリスでは、省内でのエージェンシー設立であったが、ニュージーランドの場合、政策実行省庁をほぼ完全に分離し、独立させた点がイギリスよりさらに徹底していると言える。郵政省、建設省などを廃止・統合すると共に省庁再編の結果、中央省庁の数は84年に34だったのが95年には39へとむしろ増えている¹⁹⁾。

こうした省庁の次官（Chief Executive）は、

88年の公的部門法（State Sector Act 1988）と89年の財政法（Public Finance Act 1989）に基づいて、担当省庁運営についての大幅な裁量権と大臣に対する明確なアカウントビリティを有することになっている（図表6）。

図表6 ニュージーランド政府のアカウントビリティ



（資料）Scott, Graham,(1997) *Government Reform in New Zealand*

公的部門法は、大臣と次官の役割と責任を明確にし、次官の5年契約制、省庁スタッフの採用、解雇、報酬システムに関する総人事権の次官への付与を規定しており、財政法では、次官の予算管理権限の付与、すなわち、目標とする成果物（output）生産のために必要な資源の購入に関して自由裁量を与えている。そしてこの2つの法律の結果、各担当大臣と次官はパフォーマンス・アグリーメント（Performance Agreement）と呼ばれる契約を毎年結ぶことになっている。パフォーマンス・アグリーメントは、その年の目標とするアウトプットを量、質、コスト、提供するタイミングに関して明確にし、KRAs（Key Results Area、後述）を含む。また、大臣は担当省（あるいは他省庁からも）アウトプットを購

入する関係にあるため²⁰⁾、パーチェス・アグリーメント（Purchase Agreement）を結ぶことになっており、これもまたパフォーマンス・アグリーメントの中に含まれることになっている。このようなパフォーマンス・アグリーメントに基づき、実際の業績が測定され、各大臣を通じて議会で報告されるというメカニズムを作っている。

パフォーマンス・アグリーメントは単年度ベースであるが、政府の中期的目標を踏まえた当該省の具体的中期目標をこのパフォーマンス・アグリーメントに反映させるようにしている。その政府全体の中期的政策目標が Strategic Result Areas（SRAs）である。例えば、94～97年度におけるSRAsは、

- ・ 経済成長の維持と促進
- ・ 企業家精神と革新
- ・ 教育と訓練
- ・ コミュニティの安全
- ・ 環境保全

等である。こうしたSRAsに対して各省庁は、どのような点で自省庁が貢献できるかを特定し、次官のパフォーマンス・アグリーメントの中に盛り込むことになっている。この自省庁が貢献できる分野での目標がKRAsである。

ここで特に留意する必要があるのは、これまで述べてきたように、ニュージーランドの行政管理、次官のアカウンタビリティの焦点は、インプット、アウトカムではなくアウトプットという点である。パフォーマンス・アグリーメントにおける次官の目標も、パーチェス・アグリーメントも、そして以下で述べる予算管理もすべてアウトプットにより行われている。89年の財政法でアウトプットとアウトカムの区別は明確に定義されている。アウ

トプットは、各省庁によって生み出される財・サービスのことで、アウトカムはその結果、社会全体に与えるインパクトあるいは、政府が望む政策結果である。例えば、「国全体の犯罪率の低下」はアウトカムであり、「パトカーによる巡回回数」は警察のアウトプットである。ニュージーランドの公的セクター改革の焦点がアウトカムではなく、アウトプットである理由は、次の2点である²¹⁾。まず、政府、すなわち各省庁はアウトカムに影響を及ぼすすべての要因をコントロールすることができないということである。例えば、財務省（Treasury）はニュージーランドの経済成長に直接アカウンタブルであることはできないし、農務省は、農産物の収穫高に直接アカウンタブルであることは不可能である。第2に、アウトカムは当該省庁の行動との因果関係が不明瞭なことが多いことである。しかしながら、アウトプットはあらゆる政府業務において定義されうるため、「アウトプットはアウトカムやインプットよりもはるかに有効なアカウンタビリティ測定対象である」とニュージーランドではみられている。

予算管理の面では、世界で初めて発生主義会計を予算（決算においても）全面導入したことが特徴として挙げられる²²⁾。この目的はコスト管理の徹底とどのようにして国民の税金が使われているかを正確に示すためである。各次官は、自省庁のアウトプットに対するフル・コスト・アロケーション（Full Cost Allocation）が求められている。すなわち、アウトプットのコストは、直接費と間接費（従業員の給与等）を反映したものでなければならないとしている。ニュージーランドは、キャピタル・チャージ（Capital Charge）²³⁾を

各省庁に課しており、この費用も間接費に反映されなければならない。こうしたことは、従来の現金会計では不可能で、資産・負債額を正確に把握する必要がある。正確なコスト管理システムは、効率的にアウトプットが生産されているかどうかを評価・監視することにおいて決定的に重要となる。もし、コスト・アロケーションが正確に行われない場合、国民が知らないままに、国民の税金が無駄に使われることにつながりうるからである。

94年に成立した財政責任法（Fiscal Responsibility Act 1994）は、予算編成プロセスをできる限り国民に対して透明なものとし、財政政策、予算編成における政治的圧力・バイアスを可能な限り排除すること、健全な財政運営を目指すために政府としての原則を設定し²⁴⁾、いかなる財政措置もこの原則に照らして評価されなければならない、この原則から逸脱する場合にはその理由を明らかにすること、定期的に短期・長期的財政政策方針を公表すること、等を目的としている。

5 . カナダ

カナダの公的セクター改革は、84～93年までのマルルーニ政権時に様々な改革プロジェクトが試みられたが、結果的にどれも目立った成果を上げるに至らなかった。例えば、86年に開始されたIMAA（Increased Ministerial Authority and Accountability）は、各省庁に柔軟な業務運営フレームワークを提供することを目的としていた。その骨格は、中央からのルールとコントロールの漸次的削減と国家財政委員会（Treasury Board）と各省庁との間で予算権限の大幅な委譲とその見返りとし

て業績についての目標設定と評価に関する合意の取り決め、というものだった。しかしながら、国家財政委員会の約束——適切な行政管理のためにすべての中央からのルールと規制を見直す——は、あまり真剣に実行されなかった。これは「この作業のほとんどが、変化に対してほとんどインセンティブを持たないCentral Agenciesの責任だった」ためとされている²⁵⁾。

89年に「Public service 2000」という新たな行政改革プロジェクトがスタートした。10のタスクフォースが設置され、行政サービスの改善、予算管理、人事、報酬制度等について300もの提言が提出された。そしてその大部分が、中央からのコントロールの削減など現場への権限の委譲に関するものであったが、最も重要とみられた国家財政委員会や他のCentral Agenciesの権限を縮小させることには取り組まなかった。また、PS 2000では、イギリスのNext Steps Executive Agenciesをモデルとした「Special Operating Agencies（SOAs）」を導入し、政権が交代した現在でも継続されている。基本的フレームワークはイギリスのエージェンシーと類似し、フレームワーク・アグリーメントの作成、アカウントビリティと引き換えに大幅な裁量権の付与、業務計画（Business Plan）の作成とその中で具体的業務目標の設定と業績測定等が行われることになっている。89年にパスポート・オフィスなどまず最初の5エージェンシーの設置が決定され、その後97年10月現在まで全部で19のSOAが存在している。しかしながら、その成果は芳しいものではないとみられている。当時のマルルーニ首相自身がこのSOAプロジェクトに真剣でなく、その証拠に、

このプロジェクトの実施を監督するための上級管理職の役人を任命せず、また、SOAに関して議会で十分に議論がなされることもなく、SOA推進担当部署も国家財政委員会事務局内の小さなグループに過ぎなかったことが指摘されている²⁶⁾。

同じ進歩保守党のキャンベル首相を経て、93年10月の選挙の結果、自由党のクレティエンが首相となり、これ以降カナダの公的セクター改革が本格的に進展しつつある。そうした中で特に重要とみられるのが、Program Review、「Getting Government Right」(政府を正しい方向へ)という包括的プロジェクト下での、Alternative Service delivery Initiative、支出管理システム、Improved Reporting to Parliament Project (IRPP)である。

1 Program Review

クレティエン政権がまず取り組んだのが、前述した通り、巨額の財政赤字削減であった。

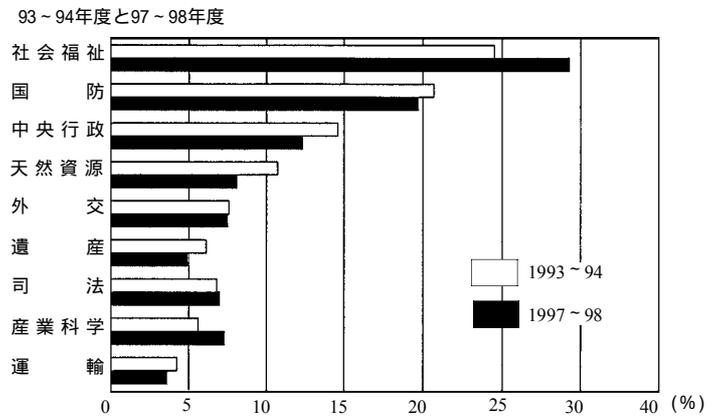
そして徹底的な歳出見直しのために、まず最初にクレティエン政権が開始したのが、「Program Review」であった。94年に開始されたProgram Reviewは、主要な移転プログラムを除いて、すべての連邦政府の支出を精査し、連邦政府が何をすべきかのみでなく、それをどのように行うかを、すなわち、全体の支出を削減しつつ、連邦政府のコアの役割の特定と予算を最も優先順位の高いものから再配分していくことを目的とするものであった。その特徴としては、全プログラム一律カットではなく、すべての省庁がそれぞれすべての支出プログラム・活動内容を図表7の6のテストに基づいて見直しを行うというものである。このProgram Reviewにより、政府は

図表7 Program Reviewの6つのテスト

- 1・Public Interest Test：その業務は公共の利益に資するものか。
- 2・Role of Government Test：政府がその業務を行うのに正当性と必要性があるか。
- 3・Partnership Test：どのような活動・プログラムがすべてあるいは部分的にせよ民間に移されるべきか、あるいは移しうるか。
- 4・Federalism Test：連邦政府の役割は適切であるか、またそのプログラムを地方政府に任ずることはできないか。
- 5・Efficiency Test：もしそのプログラム・活動を引き続き行ったとしたら、どのようにしてその効率性を改善することができるのか。
- 6・Affordability Test：結果として残ったプログラム・活動は、財政の制約下で実行するための資金的余裕があるか。余裕がないとすれば、どのプログラム・活動を廃止すべきか。

(資料) Government of Canada(1996) *Getting Government Right:A Progress Report*

図表8 直接プログラム支出額の構成変化



(出所) Treasury Board Canada, Secretariat(1997) *Getting Government Right: Governing for Canadians*

大幅に削減された予算内でどの活動を引き続き行い、どのプログラムを廃止、縮小、あるいはサービス提供の方法を変更するかを判断し、効率化と支出構成の変化をもたらした(図表8)。この結果、直接プログラム支出²⁷⁾は、93~94年度555億ドルから97~98年度474億ドル

へと81億ドル、約15%減少すると見込まれている²⁸⁾。

2 Alternative Service Delivery

Program Reviewを通じて、各省庁は州・地方政府との重複プログラムを廃止したり、あるいは、既存のプログラムについて、より効率的かつ有効なサービス提供の方法を検討し、その結果として様々な政府サービス提供の選択肢の中から最も適切とみられる方式に切り替えていくことが求められている。これが、Alternative Service Deliveryとよばれるプロジェクトで、各省庁は次の代替的方法による効率的なサービス提供を探ることになっている。

- ・ 現在そのサービスを提供している機関と異なる連邦政府機関：SOAs、国有企業（Crown Corporation）、他の独立した機関
- ・ 州・地方政府とのパートナーシップ
- ・ 州・地方政府への委譲
- ・ 民間とのパートナーシップ
- ・ 民間委託（コントラクト・アウト）
- ・ 民営化

3 支出管理システム（Expenditure Management System）

支出管理システムは、その名の通り、予算支出を管理する包括的枠組みと言えるもので、直接的な目的は政府支出・財政赤字削減であるが、同時にこのシステムを通じて、各省庁の議会、国民に対するアカウントビリティを高めるという狙いがある。その特徴は、

- ・ 新規支出プログラムや新たに予算が必要となる既存プログラムはすべて通常の予算編成プロセスで処理する
- ・ すべての新規プログラムと既存プログラム予算の増額は、優先度の低い既存プログラ

ムの廃止あるいは縮小、効率化によってファイナンスする

- ・ 各省庁に戦略的な業務計画の作成を義務づける
- ・ 認められた予算内で有効に業務を実行するために、大臣と各省庁に、より一層の裁量権を与える
- ・ 大臣、議員、国民の意思決定を助け、政府のアカウントビリティを高めるために業績情報を改善する
- ・ 議会と各委員会に将来の支出と優先プログラムを考慮するための情報を提供するというものである。

特に新規プログラムは既存プログラムの予算再配分によってのみしかファイナンスされないとしていることは、各省庁に各既存プログラムがどれほどうまく機能しているかを的確に把握することが求められるため、プログラムの目的と計画の明確化と業績測定が重要となっているのである。

従って、各省庁に業務計画（Business Plan）の作成を義務づけていることが、この支出管理システム中で最も意義のある点の一つと言える。業務計画は設定された支出ターゲット内でその省の業務管理・運営の方法を記したもので、具体的には、

- ・ 計画期間（通常3年）における、その省の目標、方向性、挑戦すること
- ・ 戦略、行動、それに伴うコスト、主な挑戦事項に対処するための裁量権
- ・ 具体的目標、プログラムの結果と管理戦略を評価するための業績測定法

などが含まれている。こうした業務計画は国家財政委員会に提出し、内容を吟味されることになっている。

4 Improved Reporting to Parliament Project (IRPP)

IRPPは支出管理システムの第2フェイズとして位置づけられ、96年から開始された。IRPPは各省庁の業績結果を議会へ報告するということに焦点を当てたもので、業務計画に基づく業績測定²⁹⁾の徹底と議会への各省庁のアカウントビリティ向上を目指したものである。すなわち、行政政府のパフォーマンスについてより具体的かつ明確な情報を議会に提供し、それに基づき議会が政府の行う活動の優先事項についてより適切な判断を下せることを目的としている。IRPPに基づき、これまでの「予算推定(The Estimates)」³⁰⁾は改定され、計画と業績についての報告を別々にし、3月に各省庁の計画レポート(Report on Plan and Priorities)³¹⁾を、秋にその年3月に終了した年度の業績レポート(Departmental Performance Report)を議会に提出することになった³²⁾。

95-96年度(95年4月~96年3月)について、16の省庁がパイロット・プロジェクトとして業績レポートを、97-98年度について業務計画レポート(Reports on Plans and Priorities)を作成・公表した。また、97年11月に78省庁が97年3月までの年度の業績レポートを公表している。今後、全省庁に業務計画レポートと業績レポートの作成・議会への提出を求めていく予定となっている。

ちなみに、カナダ政府は現在、発生主義会計に移行中で、2001年までに全面導入を目指している。

5 Quality Service Initiative

イギリスと同様にカナダも、政府の効率化

と同時に行政サービスの質の向上を目的としたプロジェクトを立ち上げ、これに本格的に取り組んでいる。各省庁にサービス基準を設定させる取り組みは、マルルーニ政権時の93年に「Service Standard Initiative」という名称で始まっている。これをクレティエン政権も引き継ぎ、95年に「Quality Service Initiative」に改称し、現在に至っている。

Quality Service Initiativeは基本的に Service Standard Initiativeと同様のコンセプトに基づくものである。すべての連邦政府プログラムのカナダ国民に対するサービスの質を改善し、サービス利用者(顧客)の満足度を高めるということに焦点を当てたもので、具体的には、イギリスのCitizen's Charterと同様、各省庁にサービス基準を設定させ、そのパフォーマンス結果に対してアカウントビリティを求めるものである。95年に国家財政委員会事務局はすべての政府サービスに当てはまる原則、すなわち、Quality Service Principlesを発表した(図表9)。これに基づき各省庁は、96

97年度の業務計画(Business Plan)の中に、顧客満足度とサービスの質を高めるため3-5年にわたる取るべき具体的アクションのアウトライン、サービス利用者への包括的なコンサルテーション戦略、現場スタッフのトレーニング戦略、等を含むことが求められた。

具体的なサービス基準の内容については、提供されるサービス、利用者が受けるベネフィットの叙述、サービス提供の目標(正確さ、時間的適切さ等)、費用、苦情手続き処理を含んでいることとされ、さらに、こうした設定された基準に対する実際の業績報告を行うことが求められている³³⁾。

図表9 Quality Service Principles

連邦政府の利用者は次のようなサービスを受けることを期待することができる。

1. 迅速かつ信頼でき、正確である。
2. 丁寧で、個人の権利、尊厳、プライバシー、安全を尊重する。
3. 税の支払価値が高く (good value for money) かつアクセスが改善され、利用者の都合に合ったものである。
4. 該当するルール、決定、規制が明確に公開されている。
5. 正式言語法 (Official Language Act) を尊重している。
6. 公表されたサービス基準に照らして定期的に見直され、測定され、そして見直された結果が利用者に伝えられる。
7. 利用者の提案、懸念、期待に基づき、可能な限りいつでも改善される。

(出所) Office of the Auditor General of Canada(1996) *Report September 1996*.

図表10 税関国境サービス(Customs Border Services, CBS)の顧客サービス改善の例

サーベイ調査によって、利用者は国境を通過する時、何を期待するかについて尋ねられた。最も重要な利用者の期待あるいは優先事項は、スピード、効率性、そして税関検査員のプロフェッショナルな立ち振る舞いだった。どのようにして税関国境サービスが運営されるべきかを明確にするために、CBSはカナダ全国の国境事務所での利用者の待ち時間の測定を行うと共に、利用者の満足度調査を定期的実施することによって利用者のフィードバックを収集した。これにより、こうした情報を収集し始めた93年以降、地方レベル、全国レベルでどの程度サービスが改善したかを確かめることができた。

税関検査員へのサービス・トレーニングはこうした情報と直接リンクしていた。CBSは旅行者が「守りの態度」や質疑応答に不快感を引き起こすような税関検査員の態度を変えようと試みた。

CBSは、利用者の期待に応えることと税支払いの回避(税逃れ)等のリスクを最小化することとの間のバランスを取る必要性に気付いた。利用者満足度調査と待ち時間測定の定期的実施と共に、CBSは税逃れ等のリスクを測るため旅行者に特別なテストを定期的実施している。

CBSは待ち時間、満足度、リスクの最適なバランスを見つける努力を続けている。職員の協力を得て、これら3つについて具体的目標を設定した。CBSは資源配分(予算、人員)についても目標を設定し、他の3項目とのバランスを探る予定にしている。

(出所) Office of the Auditor General of Canada(1996) *Report September 1996*.

こうしたサービス基準の設定による質の改善についてこれまでの進捗度合は、カナダ会計検査院によれば、「Slow and Uneven」と、全体的にはまだまだ道半ばということである³⁴⁾。しかしながら、いくつかの機関では、既に成果を上げつつある(図表10)。

6. 米国

米国では、今世紀中に10、第2次世界大戦以降に限ると6つの委員会による行財政改革の試みが行われている。しかし、結果的には、大きな成果を上げることができなかったと言われている³⁵⁾(図表11)。

現在、米国には2つの公的セクター改革の動きがあり、一つはクリントン政権によるNational Performance Review (NPR) もう一方が、Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA)である。

図表11 第2次世界大戦後の行政府改革の試み

1. 第一次フーバー委員会 (1947~49)
タスクフォース・レポートに基づいた包括的行政府組織と機能の見直し
2. 第二次フーバー委員会 (1953~55)
第一次フーバー委員会のフォロー・アップ。組織構造よりも政策問題に焦点
3. 行政府組織の再編成研究委員会 (1953~68)
4. アッシュ委員会 (1969~71)
既存の省庁をすべて内包する4つのスーパー省庁の設置を含む行政府の基礎的な再構築の提案
5. カーターの組織再編成の試み (1977~79)
ボトム・アップ、プロセスに基づいた政府組織再編成の試み
6. グレイス委員会 (1982~84)
どのようにして、より低コストで政府が運営しうるかについての大掛かりな試み

(資料) DiIulio, John, Jr., Gerald Garvey, and Donald F. Kettl (1993) *Improving Government Performance: An Owner's Manual*, The Brookings Institution.

1 National Performance Review (NPR)

National Performance Review (NPR)は、93年クリントン政権によって開始された包括的行政改革プロジェクトである。ゴア副大統領を責任者(チームリーダー)として、93年3月にNPRという全国から選ばれた約250名の連邦公務員からなる行革タスクフォースを設置し、9月に改革提言報告書「From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less」をクリントン大統領に提出した。これは、NPRの全1250に上る提言のうち、118に焦点を当てたものである。この1250の提言は38の付随レポート(全2500ページ)として発表された。

NPRの目的は、この報告書のタイトル通り、「Creating a Government That Works Better and Costs Less」つまりより低コストでより良く機能する政府を創るというものである。

NPRは図表12にある4つの原則(Reinvention Principles)を柱に、政府調達、人事管理、内部規定、規制緩和、予算管理、財務管理、IT、州・地方政府とのパートナーシップ、環境管理、顧客サービス等極めて広範囲の分野をカバーしている。

そしてその成果は、図表13にある通りだが、中でも、NPR発足時から97年1月までに30万9千人の連邦職員の削減、4千以上もの顧客サービス基準の設定、1万6千ページ以上の規制の撤廃、そして325の「改革実験室」(Reinvention Labs)が注目に値する。連邦職員削減数の約3分の2は国防関係職員である。ただし、NPRは、こうした国防関連職員数の削減は主として「平和の配当」によるものではあるが、NPRの努力による面も決して小さくないとしている。

図表12 NPRの原則(Reinvention Principles)

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 顧客第一主義 (Putting Customers First) 2. 繁文縟礼の官僚主義の打破 (Cutting Red Tape) 3. 目標達成のため権限付与 (Empowering Employees to Get Results) 4. 基本に戻る (Cutting Back to Basics) |
|--|

()Gore, Al(1993) *From Red tape to Results:Creating A Government That Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review.

図表13 NPRの主な成果(1993~1997)

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 1370億ドルの節約 ・ 570以上の政府機関とプログラムが4000以上の顧客サービス基準を設定・公表 ・ 16000もの規制を削除。クリントン大統領はまもなく、残りの規制について平易な英語で書き直すことを指示する大統領令にサインする予定 ・ 政府全体で30万9千人を削減 ・ 325の改革実験室の創設。そして自由裁量の中で政府サービスの改善と効率化を実現 ・ NPRの提言を実行に移すために75の法律を議会は可決し、クリントン大統領はそれらにサインした |
|--|

(資料) National Performance Review Web Homepage

顧客サービス基準の設定による顧客サービスの改善は、NPR 4つの原則うち第一の「Putting Customers First」という言葉通り、NPRが最も注力した分野の一つである。ちなみにNPRは、このプロジェクトを開始するに当たってイギリスへスタッフを送り、Citizen's Charterの研究を行っている。

顧客サービスの質改善の手順としては、自分の省の「顧客」が誰かを明確にするどのような種類と質のサービスを顧客が欲しているか、また現在提供されているサービスに対しての満足度を顧客にサーベイ調

査する

サービス基準を設定し、それに対する結果を測定する

民間でベストとみられる顧客サービスをベンチマーク（benchmark）する³⁶⁾

顧客に選択余地を与える

情報・サービスへ簡単にアクセスできるようにする

苦情方法を提供する

というもので、多くのサービス基準がタイムリネス（迅速性）に関わるものである。例えば、内国歳入庁（IRS）は、紙のフォームで申告された場合40日以内、電子申告の場合は21日以内に税還付をする、としている。

また、社会保障局（Social Security Administration）が、民間のサーベイ調査でツールフリーナンバーを取り扱う機関の中で、大手民間企業を抑えて「Best Service」提供者に選ばれた等、いくつかのサービスの質向上の例はNPRのレポートの中で紹介されている。ただし、全体として、どの程度多くの顧客サービス基準が顧客サービスの質改善につながったかについてはイギリスのシチズンズ・チャーターのような包括的評価レポートは現在までのところ出されていない。

また、改革実験室とは、通常の業務ルールに従うことを免除し、より大きな業務裁量権を与える代わりに、業務効率とサービスの質の改善につながる斬新なアイデアを試みさせるというものである。主としてサービスを提供する現場の部署が中心に行われている。GAOの改革実験室に関するサーベイでは、約70%の回答者（改革実験室参加者）が業績測定を行い、そのうち98%が顧客サービスの改善、92%が生産性の改善、84%が職員のモ

ラルの改善を指摘している³⁷⁾。改革実験室成功の一例を挙げれば、「一般サービス局（General Service Administration）」は、連邦政府向けの電子ショッピング・モールを創設した結果、不動産販売コストを50%削減し、7300万ドルの収入をもたらした、と報告されている³⁸⁾。

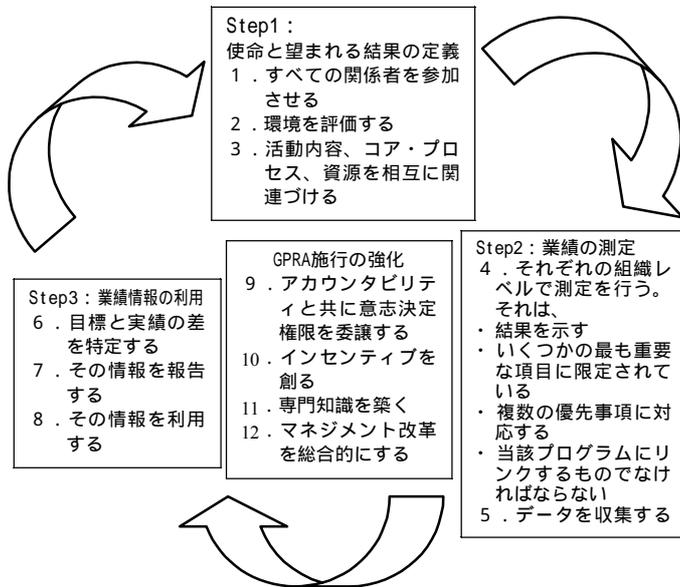
また、NPRのプロジェクトの一つとして、米国もカナダと同様にイギリスのNext Steps Executive AgenciesをモデルにしたPerformance-Based Organizations（PBOs）と呼ばれる外庁制を導入しようとする計画がある。PBOsの特徴は、エージェンシーは政策運営部門に限定すること、次官（Chief Operating Officer）への人事・予算等に関する大幅な裁量権の付与、業績測定に基づく結果へのアカウントビリティの明確化など基本的にイギリスのエージェンシー制度を踏襲したものである。現在、商務省の「特許商標局（Patent and Trademark Office）」を始めとする9つのPBO候補が上がっているが、議会による直接的監視・監督が難しくなるとの理由から議会側が反対しており、未だ法制化されていない状況である。

2 Government Performance and Results Act of 1993（GPRA）

GPRAはNPRが最初の提言レポートをクリントン大統領に提出する直前の93年8月に成立した法律である。GPRAをNPRの成果と見る向きがあるが、GPRAは議会側のイニシアティブの結果であり、クリントン政権がこれを支持したに過ぎない³⁹⁾。GPRAは、米国連邦行政政府のほぼ全機関に適用される「結果志向の行政管理」のフレームワークと言えるものである。GPRAの目的は、各政府プログラムが実際に何を行っているのか、そして実行

したことが、そのプログラムの目的を達成しているのかを測定し、プログラムの効率性、有効性、アカウントビリティの改善を目指すものである。すなわち、行政管理において、従来の人員数などのインプットから、その活動の結果 - 安全性や環境が改善したか - に焦点を変えることを目的としている。さらに、支出とプログラムの有効性についてのより良い情報に基づいて、連邦職員にプログラム・パフォーマンスの改善を求め、そしてこのパフォーマンス情報を議会の政策立案、予算策定、プログラムの監視等に利用することをも目指している。従って、予算策定に関してGPRAは資源と結果のより密接かつより明確なリンクを目指していると言ってよい。こうした目的達成のために、GPRAは各省庁に、
 使命と望まれる結果を定義（目標設定）、
 業績測定、業績情報の報告と利用を求めている（図表14）。

図表14 GPRA 施行のためのキー・ステップ



(資料) GAO(1996) *Executive Guide : Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*

(i) 背景

米国における結果志向の行財政管理システム構築の努力は、これまでも形を変えて何度か試みられている⁴⁰⁾。

PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System, 1965): ジョンソン大統領時に行われたもので、長期的政策目標を設定し、これらの目的達成のために代替的プログラムの費用・便益分析を行い、大統領府における予算案作成プロセスに反映させるというもの

MBO (Management by Objectives , 1973): ニクソン大統領時のプロジェクト。省庁の明文化された目的と予算要求をリンクさせ、各マネージャーに合意した結果の達成に責任をもたせるプロセスを設定

ZBB (Zero-Based Budgeting, 1977): カーター大統領時のプロジェクト。各省庁は、結果に基づき各プログラムに優先順位を付けることを求められ、そうしたプログラムのうち一つは現予算額を下回るよう設定するといったもの

こうした業績（結果）と予算編成を結び付ける試みは総じて成功したとは言えないものであったが、その教訓がGPRAに活かされている⁴¹⁾。それは、

過去の試みは大統領府の業務計画・業績測定と議会側予算策定プロセスとのリンクが欠けていたが、GPRAは各省庁の戦略的プラン（後述）作成時に大統領府が議会にコンサルテーションすることを明確に規定
 過去の試みは、それぞれユニークな業績情報フォーマットを開発したが、これらは、議会への予算案提出のフォーマットとリンクしていなかった。しかし、GPRAは予算

書の中の各プログラム項目について計画と業績測定を行うよう規定等である。しかしながら、最も重要と思われるのが、過去の試みはすべて大統領令（Executive Order）⁴²⁾に基づくものであったが、GPRAは法律であり、政権が交代してもその法的拘束力はそのまま残るといふ点である。

(ii) 具体的内容

GPRAは、戦略的プラン（Strategic Plan）年間業務プラン（Annual Performance Plan）年間業績レポート（Annual Performance Report）の作成・提出が義務づけられている。

戦略的プラン

各省庁の戦略的プランは5年にわたる中期的なもので、以下の項目を含んでいることが求められている。

- ・ 包括的な使命の説明（Mission Statement）
- ・ 中期的目標とそれらをどのようにして達成するかについての記述
- ・ 戦略的プランにおける中期的目標と年間業務プランの中の具体的業務目標との関係についての説明
- ・ 中期的目標達成に影響を及ぼすと考えられる主な外的要因の説明

端的に言えば、戦略的プランは、機関（省庁）の目的、すなわち、なぜその機関とその機関内の各プログラムが存在し、どんなことがいつ達成されるのか、中期的なその機関が進むべき方向・方針とその機関のマネージャーに対する短期的行動の指針を示すものと言える。

年間業務プラン

年間業務プランには、

- ・ 各プログラムについてひとつ以上の業務目標（実際の成果と比較できるよう測定可能

なものであり、定量的目標も含む）

- ・ アウトプットとアウトカムを測定するための業績指標（Performance Indicators）
- ・ 測定された指標の利用方法
- ・ 業務目標を達成するために必要な運営プロセス、技能、技術、人材、情報、資本その他資源の説明
- ・ マネージャーにより一層の裁量の余地を与えるために、通常の行政ルール・規制の免除要求

を含んでいることになっている。

年間業績レポート

そして年間業績レポートには、

- ・ 実際の業績（結果）と年間業務プランの目標との比較
- ・ 業務目標が達成されなかった場合、その理由と将来どのようにして達成するか計画とスケジュール、あるいは設定した目標が達成不可能であることの説明とどのように目標を修正するかについて
- ・ プログラム全体の評価
- ・ 業務目標達成のための「行政ルール免除」がどのように生かされたかとその有効性の評価についての説明が含まれていることになっている。

このGPRA実施のスケジュールは図表15の通りだが、重要な点は、短期間に全省庁に一斉に実施を義務づけるのではなく、パイロット・プロジェクトとして、選定された省庁で実験的に実施し、その評価と問題点の洗い出しを行い、その教訓を踏まえた上で、全面的に段階を踏んで実施しようとしていることである。当初、業務計画・業績報告、管理アカウントビリティと柔軟性、業績と予算策定とのリンク（Performance Budgeting）に

図表15 G P R Aタイム・スケジュール

1993年10月	少なくとも10の業務計画・業績測定パイロット・プロジェクトの特定(94,95,96年度実施)
1994年10月	少なくとも5つの管理アカウントビリティ・柔軟性パイロット・プロジェクトの特定(95,96年度実施)
1997年 5月	OMBがパイロット・プロジェクトの結果について大統領と議会に報告
1997年 9月	全省庁は戦略的プランをOMBに提出(3年ごとの見直し)
1997年10月	少なくとも5つのPerformance Budgetingパイロット・プロジェクトの特定(98,99年度)
1998年 1月	OMBは政府全体の年間業務プランを99年度予算書の一部として議会に提出
2000年 3月	全省庁が99年度年間業績レポートを大統領と議会に提出
2001年 3月	OMBはPerformance Budgetingパイロット・プロジェクトの結果について大統領と議会に報告

()
 1 。 Performance Budgeting
 () National Performance Review Web Homepage

についてパイロット・プロジェクトが実施される予定であったが、管理アカウントビリティと柔軟性については、同様の趣旨・目的のNPR改革実験室に多くの省庁が注力したため、うまく機能せず、業績と予算策定とのリンクについては、各省庁が業績測定法の確立にもうしばらく時間が必要との観点から、実施が延期されている。しかしながら、業務計画・業績報告については28省庁にて70以上のパイロット・プロジェクトが94～96年度に実施され、今後のGPRA実施に貴重な教訓を残している。会計検査院(GAO)は97年6月に発表したレポートにおいて、現在までの

GPRA実施状況の評価として、「いくつかの省庁において業績改善が見られるものの、全体としては道半ばであり、多くの省庁は有効な結果志向の業績測定方法開発に苦労している」と指摘している⁴³⁾。

7. 理論的背景とその実践

ここで、こうした4カ国の公的セクター改革の理論的背景について簡単に述べてみたい⁴⁴⁾。大きく分けると、公共選択理論、プリンシパル-エージェント理論、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)理論の3つの影響を受けているとみられる。

公共選択理論は、端的に言えば、すべての人間は利己心に支配されるというもので、人間は誰も「合理的効用Maximizer」と捉える。個人的利己心の追求が集団的にはサブオプティマルな結果に陥ってしまう危険性を指摘する。従って、この理論に基づけば、中央政府の公務員は自分達の省の予算最大化を追求しようとし、また自分達の省の生き残りを目指すことになるため、政策立案部門が政策実行部門の影響を受けることになる。すなわち、純粋に国民全体のために政策立案するのではなく、政策実行部門を考慮した、バイアスのかかった政策になりがちとなる。こうした「プロバイダ・キャプチャー」を可能な限り排除するために、イギリス、ニュージーランドでみられる「政策立案部門と政策実行部門の分離」ということにつながっている⁴⁵⁾。

プリンシパル-エージェント理論は、エージェントはプリンシパルのために特定業務を行うという関係において、プリンシパルにとって最小の費用でエージェントにプリンシパ

ルの望む業務を遂行させるためにはどのようなようにすればよいかを考察する理論と言える。ここで鍵となるのが、エージェントの行動の監視可能性（Observability）である。エージェントの行動を監視できない場合、モラル・ハザードにより経済的非効率につながる。従って、完全な監視が不可能な場合、プリンシパルが望むようにエージェントを行動させるにはどのような仕組みとインセンティブを与えるかが重要となる。イギリスのNext Steps Agencyの次官と担当大臣との間の「フレームワーク・ドキュメント」、ニュージーランドの各省庁の次官と担当大臣との間の「パフォーマンス・アグリーメント」のように、あるいは国有事業の会社化の際に大臣と取締役会との間のSCIのように契約を結び、目標を設定、目標達成度に応じてボーナスを与えるといった金銭的インセンティブ、あるいは、目標達成のために、大幅な自由裁量権付与といった非金銭的インセンティブの付与といったことにこのプリンシパル・エージェント理論の応用がみられる。

ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論は、こうした2つの経済学理論の影響を受けつつ、民間の経営手法を幅広く取り入れたものと言われている。特に、4カ国に共通してみられる、インプットではなく結果に対するアカウントビリティ強調、業績改善のためマネージャーへの大幅な裁量権・柔軟性付与もNPM理論の影響を受けたものとみられる。

．日本への視点

こうした4カ国の公的セクター改革は、日本の行財政改革へ貴重な視点とアプローチ法

を示唆していると思われる。

冒頭で述べた橋本行政改革会議の3つの焦点のうち、内閣機能強化については、首相のリーダーシップ発揮と行政側への過度の依存の関係改善という点において評価できると思われるが、他の2つについては、その方向性・実効性にやや疑問の余地がある。

1．省庁数とともに省庁業務の見直し

行革会議では、これまでの1府21省庁を1府12省庁へ半減させることにしたが、本来、省庁の数自体はそれほど問題ではない。例えば、政策実施省庁を省内のエージェンシーではなく、独立省庁として分離したということがあるものの、ニュージーランドの省庁数は再編後、以前と比べ増えている。今のところ、省庁の数を減らした上で、次に個々の業務の見直しをどの程度行うかについての計画は発表されていないが、行政機構のスリム化策として国家公務員数を再編から10年間で10%以上、128ある各省庁の局数を再編とともに約90に、1200弱ある課と室を再編から5年間かけて900程度にそれぞれ削減するという計画が行革会議最終報告に盛り込まれている。政治的困難を前提とすると、まず全体の器を縮小させた上で業務内容を見直すということも一案であろう。しかし、いずれにせよ既存政府業務の個々の見直し、すわわち政府の守備範囲の再考なくしては、効率化は決して達成できないだろう。そしてこの政府業務見直しの際には、イギリスのPrior Options Testあるいは、カナダのProgram Review、Alternative Service Delivery Initiativeが極めて有用なアプローチ法を提供していると言える。例えば、

財政との関連で言えば、単に政府支出の一律削減ではなく、さらに踏み込んで個々のプログラムの見直しによって、本当に中央政府が行う必要があるかどうか検討していくこと、政府が行うにしても優先度合を考慮することが肝要であろう。また、公務員数削減にしても、現在の人員数がどの程度過大なのか、何の根拠・基準もなく10%以上削減の計画が出されている。個々の業務を洗い直した上でなければ、本来は現在の公務員数がどれほど多過ぎるかどうか分からないはずである。

2. 民間活力の積極的利用

そこで、重要となるのが民間活力の徹底利用である。省庁業務、各支出プログラムの見直しの際に最も大切なことは、「民間にできることは可能な限り民間に任せる」という姿勢とその実行である。繰り返しになるが、イギリス、カナダのようなテストを公式な制度として確立し、義務づけて行く必要がある。すなわち、民間活力と競争原理の徹底利用を常に求めるような何らかの実施メカニズムを作る必要がある。そうでなければ単なる理念のままでとどまってしまうことになる可能性が高い。特にイギリスの項で指摘したように、エージェンシー化に至るまでも、そしてエージェンシー化された後でも、常に民活利用と競争圧力にさらされるような仕組み作りが不可欠である。今回提案された日本の独立行政法人化の場合、この点の具体的実行の仕組みとプロセスが軽視されている、あるいはまだ議論の深堀がされていないように思われる。ちなみに、民間活力の徹底利用に関しては、「行政改革委員会」⁴⁶⁾が96年12月に、「行

政関与の在り方に関する基準」という報告書を発表しており、そこには、基本原則として「民間でできるものは民間に委ねる」ことを掲げている。これを単なる標語で終わらせるのではなく、それを実行に移すための仕組み作りが問われているのである。また、PFI的発想も行革議論の中では取り上げられておらず、昨年11月18日に発表された政府の「緊急経済対策」の中によやくその利用が盛り込まれたに過ぎない。そのアプローチ法の研究と日本への導入に際しての体制作りについて早急に具体的検討が求められている。

郵政3事業は、最終的に5年後に郵政公社へ移行することとなった。「民間にできることは民間に任す」との原則に照らせば、極めて、不十分な結論と見なさざるを得ないが、この新型公社への移行に伴って、参考にするべきは、ニュージーランドの国有事業の会社化・民間との競争導入であろう。Statement of Corporate Intent (SCI) のように目標設定、業績測定と財務内容についてアカウンタビリティの枠組みを明確化し、聖域を設けず、民間企業と競争する環境を創ることが、効率的運営のための必須条件である。

3. 改革継続性の仕組み作り

4カ国の改革の流れをみると、どの国も効果を上げるのに10年以上要しているか、あるいは最初からその程度のタイム・スパンを想定して取り組んでいる。今回の行革会議は98年6月末で解散されることになっており、行政改革委員会は97年12月18日をもって既に解散された。今後の方向性については、行革会議に代わる新たな行政改革推進組織として内

閣直属の改革推進本部を設置し、行政組織や政策・制度の全面的見直し作業を進める予定と伝えられている。この方向性は高く評価して良いだろう。さらに踏み込んで言えば、行政改革は政権が交代しても、時代に応じた機能改善ができるような柔軟な体制、いわば恒久的に行政改革が継続していくような仕組みが必要と思われる。タイム・スケジュールを決めていつまでに何を行うといった長期的なブルー・プリントあるいはグランド・デザインとでもいうべきものを作成し法制化する。あるいは、設置予定の「改革推進本部」を橋本政権時のみでなく、政権の交代に関わらず、内閣の常設タスク・フォースとする、といったような案が考えられても良いだろう。

4．結果志向行政管理制度の構築

冒頭で述べたように、4カ国の改革のアプローチはそれぞれ異なるものの、共通しているのは、どの国も「結果志向の行政管理制度の構築」を目指していることである。これは、この4カ国に限ったことではなく、スウェーデン、オランダ、フランス等アングロ・アメリカン諸国以外の国々でもこうした方向へ改革が進みつつある。なぜ「結果」なのか。業績測定の目的は、各大臣、次官を含めての公務員が担当業務の管理を効果的に行えるようにすること、国民、国会へのアカウンタビリティを向上させる、ことにある。従って、業績測定（Performance Measurement）なくしては、どの業務・プログラムが重要で存在意義があるか、あるいは、どのプログラムがうまく機能しているかいないか、誰も判断することができないのである。国民の税金が効

率的に使われているかどうかもわからず、それを判断する客観的基準も道具もないのである。予算を削減するにしても、ではどの項目・プログラムの予算を削減したら良いのか、一部役人を除いて大多数の政治家・国民には判断できない。結果的に、安易に一律歳出カットという政策が取られてしまうことになる。財政再建のためにも、政府の支出削減は焦眉の課題である。だからこそ、各支出プログラムの目的とその価値を明確にする必要がある。業績・成果を測定し、そこに従事する公務員の役割と責任を明確にする必要がある。従って、誤解を恐れずに言えば、結果志向の行政管理制度を導入し、国民へのアカウンタビリティを明確にしない限り、省庁の数を減らしても政府業務の効率化は絶対に不可能である。なぜなら、働いている公務員にも、政治家にも効率化へのインセンティブが働かないからである。目標設定、業績測定、結果の公表というプロセスがない限り、効率化に向けての大きな力が作用しないのである。

そこで、独立行政法人の導入（エージェンシー化）であるが、現在までのところ、この独立行政法人によって行政の効率化・スリム化につながるかどうか極めて慎重にならざるを得ない。イギリスの場合、エージェンシー化導入に当たって、95%の中央公務員が政策実行部門に従事しているという基本的認識があった。そして現在全体の約75%の公務員がエージェンシーに属している。この点、日本の場合、まずどの程度の割合の公務員が政策実行部門に属しているのか、またどの程度エージェンシー化を進めていくのか、現状では全く特定化されていない。もしかすると、行革会議での議論で取り上げられた試験研究

機関、博物館、美術館、国立病院、自動車検査などの検査検定機関等限られたもので終わってしまう可能性も否定できない。従って、エージェンシー化方針に関する議論の深掘りとそれに基づく実行力のある推進体制の創設と共に、カナダの支出管理システム、あるいは米国のGPRAのように、全省庁に、戦略的プラン、年間業務プラン、目標設定、業績測定、評価、国会への報告、国民へ公表という「結果志向の行政管理システム」を構築する必要があるように思われる。すなわち、エージェンシー化推進と共に本省庁への結果による行政管理システム導入を同時に推進していくことが本来望ましいのではないか。本省庁の業績管理ということに関連して、行革会議最終報告では、「評価機能の充実強化」を挙げており、政策の効果分析や評価が不可欠との認識を示し、評価指標の体系化や評価の数値化・計量化などの評価手法を開発していく必要性を指摘している。この点、政策企画・立案省庁もアウトプットに焦点を当てて目標設定、達成度評価を行っているニュージーランドの評価システムが大いに参考となるはずである。また、アウトカムまで取り入れたカナダ、米国の評価・測定方法もその試行錯誤から得られつつある教訓を決して軽視すべきではないだろう⁴⁷⁾。

5. 予算管理制度の改善

4カ国の改革にとって、会計制度の改善は重要な要素の一つとなっている⁴⁸⁾。その基本的認識は、より正確なコスト管理を行うという理念に基づいている。従って、予算・決算における発生主義会計の導入は極めて重要で

ある。

公的年金財政の悪化は常々指摘されていることではあるが、現行の現金主義では、フローの一断面を示すことしかできない。発生主義導入により将来の積み立て不足を予め考慮すれば、それに見合った措置を早い段階から打てるはずである。また、膨大な社会資本の更新・維持・補修に関わる費用は、現行の現金主義では全く計上されず、適切な資産管理が不可能となっている⁴⁹⁾。

また、既に述べたように、ニュージーランドでは資本チャージ・システム（Capital Charge System）が存在し、これが不要な高額な資産を売却する誘因となっており、政府の効率化につながっている。

しかしながら、日本では、資産の時価評価についての専門家がほとんどいないということ、しかも評価に膨大な手間とコストがかかることが指摘されている⁵⁰⁾。たとえ、早急に導入することは無理にしても、ニュージーランドやイギリスにいるこうした分野の専門家に外部委託する等によって、発生主義会計導入に向けての努力を一日でも早くスタートさせることが望まれる。

さらに、カナダ、イギリス、米国連邦政府の限られた省庁といくつかの州・地方政府では年度末未消化予算の一定割合を次年度に繰り越すことを認めている（Carry-Forward System）⁵¹⁾。カナダの場合、年度末残余予算の5%、イギリスの場合、大蔵省による一定の制約はあるものの無制限の次年度繰越しを認めている。米国連邦政府もこれまで国防省等6省庁にのみ残余予算の次年度繰越しを認めてきた。また、NPRは全省庁の未消化予算の50%の次年度繰越しとそのうち2%まで、

そのプログラムに関わる職員へのボーナスとして支出することを提言し、94, 95年度において、議会は限定的な数の省庁で次年度繰越しは認めた。しかしながら、それ以降は取り止めとなっている。また、米国の地方政府については、カリフォルニア州ピサリア市やフェアチャイルド市の例が指摘されている⁵²⁾。日本においても、歳出予算の次年度繰越しは、全く認められていないわけではない。繰越しには、明許繰越し(その性質上または予算成立後の事由により年度内にその支出が終わらない見込みがあるものについて、あらかじめ国会の議決を経て、翌年度に繰り越して使用することができる経費)、事故繰越し(年度内に支出負担行為〔契約等〕をしたが、避け難い事故〔たとえば風水害など〕のため支出を終わらなかつた場合)などがある⁵³⁾。しかしながら、こうした措置は一定の条件を満たさねばならず、担当部署の予算節約努力の結果が次年度に持ち越されるという性質のものではない。

年度末になると、不必要と思われる道路工事が多くなったりすると感じた人も多いだろう。結果志向の行政管理制度とともに、未消化予算のある程度の次年度以降への繰越しを認め、その繰り越した予算を細かな予算項目に縛られずに必要とされるプログラムへの重点的支出を認めることは、行政職員にとって業務遂行における効率性、有効性の改善へのインセンティブになるはずである。

6. 顧客サービス基準の設定

行政の効率化と共に4カ国ともに、行政の質の向上に本格的に取り組んでいる⁵⁴⁾。行政

サービスを政府側からの一方的な提供と捉えず、サービスを受ける側の発想に立ったサービス提供の改善を追求していると言える。4カ国の中では、イギリスのCitizen's Charterが最も成果を上げていとみられるが、これは、ここでもやはり、顧客サービス基準を設定するのみでなく、毎年の具体的目標の設定、目標と成果の比較を行い、サービス利用者もとより広く一般に公表していくことを徹底しているためと思われる。日本でも、96年12月に閣議決定された「行政改革プログラム」の中で「国民に対する質の高い行政サービスの実現」を掲げてはいるものの、その内容は行政の情報化、申請負担の軽減となっており、内容的に極めて限定的かつ不十分と言わざるを得ない。国民が利用する行政サービス全般について、まず、イギリス、カナダ、米国のように顧客サービス基準の設定からスタートし、Citizen's Charterのように、苦情処理手続きをも含めた国民からのフィードバック体制とそれが直接サービス改善に結びつくメカニズムを作ることが求められよう。

7. 国会の行政監視機能の強化

日本では、これまで、事務次官会議を経た案件のみしか閣議では取り扱われない、あるいは政府委員として役人が大臣の代わりに国会で答弁を行う等政治が行政に大きく依存してきたことは否めない。しかしながら、これまで国会と行政との関係については憲法65条の「行政権は内閣に属する」の解釈が曖昧であったのも事実である。だが、96年12月6日の衆議院予算委員会において、橋本首相は、「国会は行政監督権を持っている」というこ

とを認めている⁵⁵⁾。

米国に限らず他の3国においても、会計検査院は会計検査のみならず、政府活動の経済性、効率性、そして有効性について業績評価を行っており、政府活動の監視機関として重要な役割を担っている。また、こうした4国の会計検査院は議会の附属機関あるいは独立機関として存在しているが、独立機関であっても議会に対し、行政活動の検査報告義務を負うといったように議会と密接な関係にある。日本では憲法上、内閣の独立機関であり、一行政機関という位置付けである(図表16)。また主な業務は依然として合規制、正確性からの会計検査である⁵⁶⁾。従って、現在の憲法上の独立機関という制約(国会の機関ではない)を考慮すれば、(1)イギリスのように「独立」であっても、会計検査院の検査計画に対して国会決算管理委員会議長が要望できるといった方式を参考にし、国会の要望が会計検査院の活動に反映されうる仕組みを作る(強制力は伴わない)⁵⁷⁾、あるいは、(2)96年11月に民主党が米国GAOをモデルにした「行

政監視院法」を国会に提出し、国会の中に行政府の業務業績を監視・評価する体制作りを目指したという、新たな監視機構を国会内に設立するというのも一案であろう。また、総務庁の中に行政監察局があるが、同じ行政府の一機関では、厳密なチェックの実効性という点については難しいものがある⁵⁸⁾。

さらに、国会の行政監視・チェック機能の強化という点において、国会図書館の国会議員のための調査機能充実も欠かせないであろう。

日本の国会図書館における調査関係のスタッフ数は事務員も含めて97年現在152名である。国会図書館は、そもそもが米国の議会図書館(Library of Congress)をモデルとして昭和23年に設立されている。しかしながら、米国議会図書館の調査部門(Congressional Research Service)に属する専門スタッフ数は、約900名で、国会議員一人当たりの調査スタッフ数は、日本0.2人、米国1.7名と格段の差があり、米国では議員の数より調査スタッフの数の多いのである⁵⁹⁾。もち論、大統領制と議員内閣制における議会と行政府の関係の違いは当然考慮する必要があるものの、国会議員のための政策関連調査・分析機能の充実という観点から、国会図書館の議員のための調査体制強化が望まれよう。

また、衆参両院には、それぞれ、常任委員会調査室、特別調査室があるが、衆議院の常任委員会調査室18室のうち室長に当たる専門員は18人中13名、参議院では18名中5名が官庁からの出向者で占められている⁶⁰⁾。こうした点も国会独自の人材を登用する方向に変えていくことが必要であろう。

図表16 各国会計検査院の比較

	地 位	主な業務
日 本	行政機関 内閣の独立機関	合規性・正確性に基づく国の決算・補助金の検査
英 国	独立機関	支出入の監査、政策の経済性、効率性、有効性の評価
N Z	独立機関	合法性、支出入の経済性、効率性、有効性の評価、アカウントビリティの評価
米 国	議会の附属機関	支出入の監査、政策の経済性、効率性、有効性の評価
カ ナ ダ	独立機関	支出入の監査、政府活動の対費用効果分析、行政サービスの効率性評価

(資料) Homepage.

．終わりに

本稿では、取り扱うことができなかったが、行政改革は実は政治改革と一体であるという認識を忘れてはならないだろう。行革会議の中間報告が与党自民党の族議員と呼ばれる人々によって修正されたことは記憶に新しい。しかし、族議員を責めるよりは、族議員のそのように行動するインセンティブに着目することの方が意義あることではないか。すなわち、都市部と農村の一票の格差に代表されるように、現在の政治システムの欠陥が族議員の跋扈につながっている面もあろう。政治家であれば、票の確保が第一の目的であるのは自然である。とするならば、望ましいとされる政策が実施されるためには、システムとしてどのようにしてインセンティブ・ストラクチャーを変換すればよいか大きな課題となる。イギリスでNext Steps Executive Agenciesが導入される時の認識と同様に、「問題なのは人ではなくシステムそのもの」とい

う発想から公共選択理論に基づいた新たな政治システムの構築が実は行政改革にとっても極めて重要なのではないだろうか。

また、アングロ・サクソン系の国のアプローチがそのまま日本の風土に当てはまるとは限らないといった意見もあるが、重要なのはどのような理念、目的、理論、原理・原則に基づいているかであろう。今回取り上げた4カ国の改革アプローチは異なるものの、その基本目的である「結果による行政管理と政府のアカウンタビリティの徹底」の重要性を真摯に検討することが求められているのである。

来る21世紀に向けて、そして将来の日本を背負う世代のためにも行政改革の努力はこれからも継続されなければならない。そのためには我々国民の積極的支援が不可欠である。行政改革は国民の意識改革でもあり、政治改革でもある。日本国民が、効率的かつ本当に信頼でき、誇りとする政府を築き上げる作業は今まさに始まったばかりなのである。

【注】

- 1) 行政改革会議「最終報告」平成9年12月3日
- 2) Moe (1992)
- 3) 「アカウンタビリティ」の意味について通常「説明責任」と訳されているが、宮川公男「行政改革の経済理論とアカウンタビリティ」によると、「客観的証拠によって釈明しうる責任」、レスポンスビリティは、「主観的・義務意識的責任」であると説明している。
- 4) 山本哲三 (1994)
- 5) Gore (1993) p 1.
- 6) DiIulio, John J., Jr., Gerald Garvey, and Donald F. Kettl (1993) p79.
- 7) Gray, Andrew, Bill Jenkins, Andrew Flynn, and Brian Rutherford (1991) p47.
- 8) Jenkins, Kate, Karen Caines, and Andrew Jackson (1988) p25.
- 9) Gray et al. (1991) p50.
- 10) エージェンシーの業績公開は直接的には各エージェンシーのアニュアル・レポートによるが、これをまとめたものとして、Next Steps Reviewが毎年内閣府 (Cabinet office) により作成され、議会へ提出・一般に公表されている。
- 11) 例えば、社会保障給付庁は郵便局 (Post Office Counters Ltd.) と共同でPFIを利用し、カードを使った新しい給付方法を導入予定。また、運転車両庁では、民間企業と共同で「運転試験のパスの仕方」というビデオを作製し販売している。
- 12) 本省庁の会計制度も95年7月に発表された報告書"Better Accounting for the Taxpayer's Money: Resource Accounting and Budgeting in Government"に基づいて発生主義会計 (資源会計と呼ばれている) を導入予定である。導入スケジュールは当初計画より若干遅れてはいるものの、97年8月に政府の独立機関であるFRAB (Financial Reporting Advisory Board) が大蔵省の資源会計マニュアルの草案を認めたことから、決算では99年中までに、予算については、2001年度予算から発生主義会計が適用される予定である。
- 13) Market Testingと呼ばれている。
- 14) Strategic Contracting-outという。
- 15) Cabinet Office (1996) *Next Steps Agencies in Government: Review* p7.
- 16) Treasury Task Force (1997)
- 17) Mascarenhas, R.C. (1991) "State-Owned Enterprises" in *Reshaping the State*, edited by Jonathan Boston et al, pp.21-51.
- 18) Treasury (1989) *Economic Management*, Wellington, Government Printer.
- 19) Boston, Jonathan, et al. (1996) pp.79-83.
- 20) 例えば、政府が「犯罪率の低下」を望む時、司法省の大臣は司法省、警察、社会福祉省からアウトプットを購入することになるため、各次官とパーチェス・アグリーメントを結ぶことになる。
- 21) 例えば、Scott, Graham, Ian Ball, and Tony Dale (1997) p378.
- 22) ニュージーランドの会計基準は、GAAP (Generally Accepted Accounting Practice) と呼ばれ、政府から独立した組織のAccounting Standards Review Boardが民間・政府統一基準を設定している。
- 23) 政府は膨大な資産を保有しており、Capital Chargeはこれを維持するための資本コストであり、各省庁は自省庁の純資産に基づいて計算される額を支払う。
- 24) 政府債務の常識的なレベルへの削減
政府債務の常識的なレベルでの維持
将来の不測の事態に対処できるレベルにまで政府の純資産の引き上げと維持
財政リスクの慎重な管理
合理的に予測可能な税率 (政策) の追求
- 25) Savoie, Donald J. (1994) pp.269-270.
Central Agenciesとは、枢密院 (Privy Council Office) 大蔵省 (Department of Finance) 国家財政委員会事務局 (Treasury Board Secretariat) を指す。

- 26) Ibid. pp.231-232.
- 27) 個人と州・地方政府向け移転支出を除く。
- 28) カナダドル
- 29) カナダの業績測定はアウトプットのみでなくアウトカムも対象として認めている。
- 30) The Estimatesは次年度の予算を含む向こう3年間の財政計画を示すもので3つのパートに分かれている。パート1は、政府全体の支出の概略、パート2は各省庁のごとの支出計画、パート3はパート2をさらに詳細にしたもので、これまではプログラムの目的、期待される結果と実際の結果等が含まれていた。
- 31) Business Planと内容的にはほぼ同じ、あるいは省によっては全く同じと言われている。
- 32) 1997年4月24日、議会(House of Commons)はEstimatesを改定し、各省庁の業務計画と業績レポートを別々にする動議を可決した。
- 33) Treasury Board of Canada(1995) *Service Standards - A Guide to the Initiative*.
- 34) Office of the Auditor General of Canada(1996) *Report in September 1996*.
- 35) 具体的な経緯、目指した改革の内容については、Moe(1992)を参照。
- 36) ベンチマーキングとは経営学の言葉で、「最高のパフォーマンスの例(Best Practice)を見つけ、自社(自機関)のパフォーマンスと比較分析し、改善すべき点を特定、自らがBest Practiceとなるよう継続的業務改善を行う」というものである。
- 37) GAO(1996) *Management Reform: Status of Agency Reinvention Lab Efforts*.
- 38) Gore(1996) p18.
- 39) GPRAの源は カリフォルニア州サニーベイル市の予算管理制度、89年のOMBレポート、ニュージーランド、イギリス等海外行革先進国の経験の3つである。サニーベイル市の元市長だったJohn Mercer氏がウィリアム・ロス上院議員の法律顧問となり、ロス上院議員にGPRA法案提出を働きかけたと言われている。
- 40) 詳しくは、GAO(1997) *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*を参照。
- 41) Ibid. p30.
- 42) 大統領令は、法律で規定されていない分野について大統領が命令を出し政策実行を図るというものである。従って、大統領の交代に伴い実効力を失う。
- 43) GAO(1997) *The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven*. 米国の業績測定はアウトプットとともにアウトカムも重視することを目指している。
- 44) 詳しくは本号に収められている小塩隆士「公的セクターの役割とその再検討」を参照。
- 45) Boston, Jonathan, et al(1996)
- 46) これまでの橋本政権下での行政改革推進体制は、直接意志決定機関として行政改革会議、首相に意見を提出する機関として行政改革委員会、首相に勧告を行う機関として地方分権推進委員会に分かれていた。
- 47) 各国のPerformance Measurementについての詳細は、機会を改めて報告したい。
- 48) 米国は、一部資産を貸借対照表に取得原価で計上している。詳しくは、山本清(1997)「政府部門における固定資産会計の国際的動向と展望」を参照。
- 49) 山本清(1997)「政府にも企業会計方式」経済教室『日本経済新聞』3月20日
- 50) 山本清、日本経済新聞朝刊、1997年7月27日
- 51) GAO(1995)
- 52) Osborne, David and Ted Gaebler(1993)
- 53) 田村義雄 編『図説 日本の財政』pp70-71.
- 54) ニュージーランドの場合、他の3国のような顧客サービス改善プロジェクトを実施してはいないものの、パフォーマンス・アグリーメントの中に、時間的タイミングや質といったことを盛

り込むことになっている。

- 55) 「行政権とは何か」『世界』、1997年8月号。
- 56) 持田(1995)、宮川・秋吉(1996)
- 57) 松下(1994)、栗原(1994)
- 58) 宮川・秋吉(1996)は、総務庁の行政監察について総務庁が行政府の一機関である弊害として「観察自体が官僚の不正行為の取り締まりや、サービスの調査であったことから、調査において特に資料の提出面において協力を得ることが困難な状況であり、国政調査権のような強力な調査権限も有していないのである。そして、調査後の勧告の扱いにおいても、行政監察の対象省庁においては、総務庁からの改善勧告に対して、回答及び措置状況の報告が義務づけられているものの、勧告の実施を行う義務は法律上は明記されていない。勧告の実施について、総務庁から内閣総理大臣に対して指揮監督を要請することも可能ではあるが、その実現性はあまり高いものとはいえない」と指摘している。
- 59) 日本の国会議員総数は衆参両院で752名、米国は上下両院で535名。また、Congressional Research Serviceは年間約50万件もの議員からの質問調査要求に対応している。
- 60) 参議院では、18名中3名が専門員、15名が調査室長と呼ばれている。

【参考文献】

イギリス

- Cabinet Office *Next Steps: Agencies in Government Review*, London: HMSO, 1992.96.
- Chancellor of The Exchequer(1995) *Better Accounting for the Taxpayer's Money: The Resource Accounting and Budgeting in Government*, CM2929, London: HMSO.
- Efficiency Unit (1996) *Competing Quality Policy Review*, London: HMSO.
- Fry, Geoffrey K. (1988) "The Thatcher Government,

- The Financial Management Initiative, and The New Civil Service" *Public Administration* Vol.66.
- GAO (1997) *PERFORMANCE-BASED ORGANIZATIONS: Lessons From the British Next Steps Initiative* Statement of J-Christopher Mihn, GGD-97-151.
- Goldsworthy, Diana (1991) *Setting Up Next Steps*, London: HMSO.
- Gray, Andrew, Bill Jenkins, Andrew Flynn, and Brian Rutherford (1991) "The Management of Change in Whitehall: The Experience of The FMI" *Public Administration* Vol.69.
- HM Treasury (1991) *Competing for Quality: Buying Better Public Services*, CM1730
- HM Treasury (1995) *Private Opportunity, Public Benefit: Progressing the Private Finance Initiative*
- Jenkins, Kate, Karen Caines, and Andrew Jackson (1988) *Improving Management in Government: The Next Steps* London: HMSO.
- Jordan, Grant (1994) *The British Administrative System: Principles Versus Practice*, Routledge: London.
- Prime Minister (1992) *Citizen's Charter First Report: 1992*.
- Prime Minister (1994) *Citizen's Charter Second Report: 1994*.
- Prime Minister (1996) *Citizen's Charter Five Years On*.
- Treasury Task Force (1997) *Partnerships for Prosperity*.

ニュージーランド

- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh (1991) *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Oxford University Press.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh (1996) *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press.
- Evans, Lewis, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson, and David Teece (1996) "Economic Reform in New

- Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency" *Journal of Economic Literature* vol. XXXIV (December 1996) .
- OECD (1996) *Economic Surveys: New Zealand*
- O'Quinn, Robert and Nigel Ashford (1996) *THE KIWI EFFECT: What Britain can learn from New Zealand*, Adam Smith Institute.
- Scott, Graham C. (1996) *Government Reform in New Zealand*, Occasional Paper 140, International Monetary Fund.
- Scott, Graham C., Ian Ball, and Tony Dale (1997) "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States" *Journal of Policy Analysis and Management*, volume 16 No.3.
- The Treasury (1996) *Putting It Together: An Explanatory Guide to The New Zealand Public Sector Financial Management System*.
- ニュージーランド大使館 (1996) 「規制撤廃への歩み」 第二版
- 日経ビジネス (1995) 「特集 市場国家宣言」 『日経ビジネス』 8月7・14日合併号
- マーティン・ウィーパース (1996) 「ニュージーランド行革物語」 『Voice』 5月号
- カナダ**
- Auditor General of Canada (1993) *1993 Annual Report*
- Auditor General of Canada (1996) *1996 September Report*.
- Government of Canada (1996) *Getting Government Right: A Progress report*, Minister of Public Works and Government Services of Canada.
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1997) *Accounting for Results 1997*.
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1996) *Getting Government Right: Improving Results Measurement and Accountability*, Minister of Public Works and Government Services of Canada.
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1996) *Expenditure Management System*, Treasury Board Homepage.
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1997) *Improved Reporting to Parliament Project*, Treasury Board Homepage.
- Treasury Board of Canada, Secretariat (1995) *Strengthening Government Review*, Annual Report to Parliament by the President of the Treasury Board.
- 米国**
- DiIulio, John, Jr., Gerald Garvey, and Donald F. Kettl (1993) *Improving Government Performance: An Owners Manual*, The Brookings Institution: Washington, DC.
- GAO (1995) *Managing For Results: Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management Reforms* Report to Congressional Requesters, GGD-95-120.
- GAO (1996) *Management Reform: Status of Agency Reinvention Lab Efforts*, GGD-96-69.
- GAO (1997) *Managing For results: Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act*.
- GAO (1997) *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committees, AIMD-97-46.
- GAO (1997) *The Government Performance and results Act: 1997 Government wide Implementation Will Be Uneven*, Report to Congressional Committees, GGD-97-109.
- Gore, Al (1993) *From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review.
- Gore, Al (1996) *The Best Kept Secrets In Government*, National Performance Review.
- Gore, Al (1997) *Blair House Papers*, National Performance Review.
- Groszyk, Walter (1996) "Implementation of the Go-

- vernment Performance and Results Act of 1993" in Occasional Papers No. 9, *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, Public Management Service, OECD, Paris.
- Kamensky, John (1996) "Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform" *Public Administration Review* Vol. 56, No. 3.
- Kamensky, John (1997) *The U.S. Reform Experience: The National Performance Review*, National Performance Review Web Homepage.
- Moe, Ronald C. (1992) *Reorganizing the Executive Branch in the Twentieth Century: Landmark Commissions*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service.
- Osborne, David and Ted Gaebler (1993) *Reinventing Government*, Plume/Penguin
- Osborne, David and Peter Plastrik (1997) *Banishing Bureaucracy*, Addison-Wesley.
- 日本・その他
- OECD (1997) *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997*.
- OECD *Public Management Developments: Survey and Update, 1990-1995*.
- OECD (1997) *In Search of Results: Performance Management Practices*, Public Management Service.
- Mascarenhas, R.C. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand" *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 4.
- Savoie, Donald J. (1994) *THATCHER, REAGAN, MULRONEY: IN SEARCH OF A NEW BUREAUCRACY*, University of Pittsburgh Press.
- 五十嵐敬喜、松下圭一、菅直人 (1997) 「行政権とは何か」『世界』8月号
- 行政改革委員会 (1996) 「行政関与の在り方に関する基準」
- 行革会議 (1997) 「中間報告」平成9年9月3日
- 栗原豊久 (1994) 「イギリス会計検査院の会計検査報告に関する一考察」『会計検査研究』9号
- 行革会議 (1997) 「最終報告」平成9年12月3日
- 田村義雄編 (1997) 『平成9年度版 図説日本の財政』東洋経済新報社
- 松下圭一 (1994) 「会計検査のフロンティア」『会計検査研究』10号
- 宮川公男 (1997) 「行政改革の経済理論とアカウンタビリティ - ニュージーランドのケースを中心として - 」計画行政20 (2)
- 宮川公男 (1997) 「行革、理論的裏付け急務」経済教室 『日本経済新聞』朝刊、5月15日
- 宮川公男、秋吉貴雄 (1996) 「行政統制システムの再創造 - 会計検査の位置付け - 」『会計検査研究』14号
- 持田信樹 (1995) 「日本の会計検査院 - 検査活動の日米比較 - 」『会計検査研究』12号
- 山本清 (1997) 「政府にも企業会計方式」経済教室、日本経済新聞朝刊、3月20日
- 山本清 (1997) 『日本経済新聞』朝刊、7月27日
- 山本清 (1997) 「政府部門における固定資産会計の国際的動向と展望」『会計』日本会計学会、11月号
- 山本哲三 (1994) 『市場か政府か - 21世紀の資本主義への展望』日本経済評論社