

## 第1章 米国州政府・地方団体における行政評価の概要

### 第1節 行政評価の歴史的経緯

#### 1 企業管理手法の行政評価への応用

現在の米国州政府及び地方団体に見られる行政評価 (Performance-Based Management) の原型は、Pace University ニッカーソン教授によると、20世紀初頭に取り入れられたフレデリック・テーラーによる業績評価に遡ることができるとされる。これは民間企業が生産性を向上させるために模索されたもので、テーラーは科学的管理法を取り入れ、組織は、経験則ではなく科学的システムによって管理されるべきとした。テーラーの基幹となる手法は、以下の4つである。

- ・ 効率性 (限られた資本の有効活用)
- ・ 生産性 (投入する労働・資本に対して、どれだけ効率よく結果・製品を生み出すか)
- ・ 合理性 (与えられた条件で、利益を最大化し、コストを最小化するメカニズム)
- ・ 利益最大化 (成果物の最大化)

業績管理は、元来企業経営から出ていると見るのが妥当で、古くは成功している企業の特質のリストに業績管理を挙げているドラッカーの経営学があり、エクセレントカンパニーの要素を「喜んで測定する、業績志向の」会社とした理論につながった<sup>1</sup>。

工場における生産性の向上のみならず、州政府・地方団体でも効率的な行政運営が模索される中<sup>2</sup>、1943年国際市・カウンティ支配人協議会 (ICMA)<sup>3</sup>はこのテーラー主義<sup>4</sup>を研究し、その手法を取り入れようとした。しかし、その単純な応用は組織の違いから直接にはなじまず、政府組織において具体的な効果が現れるまでには、1960年代まで待たなければならなかったものの、「業績」の理念自体は、1950年代にも、フーバー委員会勧告に含まれた業績予算 (performance budgeting) に具体化されたという経緯がある。

---

<sup>1</sup> 会計検査研究 Vol. 19『業績管理と会計制度の視点』古川俊一 1999年3月参照。ここでは、米国のみならず英国においても行政評価については、テイラーリズムの影響があるとしている。

<sup>2</sup> この他、行政評価に関する古典的研究として、サイモンとリドレーによる Measuring Municipal Activities : A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration (Simon, Herbert A. ; Ridley, Clarence E.) をあげることができる。これは1938年に発表されたもので、地方団体が提供する行政サービスについて、行政評価を導入するための手法を論じたものであった。このように20世紀初頭から行政評価に対する研究は続けられてきた。

<sup>3</sup> 国際市・カウンティ支配人協議会 (以下 ICMA) は、地方団体の行政の専門家を育成するため、1914年に設立された。

ICMAの主な目的は、地方団体に対し情報と支援のネットワークを提供することにある。正式会員はカウンティと市の行政官であるが、どのような政府機関や研究者でも、準会員となることができる。ICMAは、会員に対し、印刷物、調査レポート、研修プログラムなど多様なサービスを提供しており、これらの出版物の売り上げや、会費、補助金、地方団体との委託契約料によって運営されている。当事務所も年次総会に参加するなどして連携強化を図っている。

<sup>4</sup> 親方が徒弟を厳しく育て管理するヨーロッパのギルド的伝統を持たないアメリカでは、労働者一人の生産性の低さにも頭を悩ませていた。当時、作業者の労働のコントロールにエンジニアリング・アプローチを持ち込んだのがテイラーで、時間研究 (time study = ストップウォッチで、ある作業に要する時間を集計し、その作業の標準時間を定める) や、差別的出来高給を持ちこんで、繰り返し作業の標準化と効率化を進めた。

1960年代に入り、政府機関における行政評価という概念が徐々に浸透して来つつある中で、後にも述べる行政評価に基づく予算編成 (performance-based budgeting) という用語も比較的随所に見られるようになったのもこの頃からであるが、1970年代までは、試行錯誤の時期だったといえる。例えば1965年には、PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) というシステムが導入され、全ての政府活動を政策-施策-事業という目的-手段の階層構造に体系化し、事業ごとに費用便益分析を行い、その結果に基づき予算編成を行おうとするものであった<sup>5</sup>。だが、この方式は各施策の分析が難しいこと、さらにPPBSのプロセス自体が複雑であること等から、1973年に廃止された。このように結果的に連邦政府へのPPBSの導入は短命に終わってしまったが、それが基礎となりその後の行政評価に少なからず影響を与えた。

行政評価の一定の確立を見たのは、1980年代のレーガン政権以降からと考えられる。1981年に、レーガン大統領が大統領命令 (Executive Order) 12291号を発令し、全ての政府機関に対し、それぞれが行う施策について費用便益分析を行うよう求めた。具体的には、行政管理予算局 (OMB: Office of Management and Budget) の権限を強化し、連邦政府各機関は、規制についての便益や費用についての検討を求められ、その過程を通して、同局による情報収集が進み、現在の行政評価の基礎となる様々なデータが蓄積されていった<sup>6</sup>。しかし、当時のレーガン政権を批判する側のものからは、データは豊富に蓄積されていったものの、しかるべき形で分析されているのかという批評 (DRIP: data rich information poor) も見られたが、その後米国政府で一般的となった行政評価を行う上でのデータ集積・分析という面からは同大統領令のインパクトは大きかったと言える<sup>7</sup>。

また「小さな政府」を標榜するレーガン政権の登場によって、減税政策、効率的な政府を目指した企業型政府への再構築が課題となった。また経済の活性化のために、政府支出の削減、インフレ抑制政策、規制緩和が喫緊のテーマとなった。同時にこの頃から州政府及び地方団体において、行政の主要部分についての外部委託が見られるようになり、それまでも物品調達等の分野においては外部委託が見られたものの、この時期以降その加速度が増しただけでなく、委託内容についても見直しが図られ、アウトソーシングにより効率性の向上、行政サービスの質の向上、さらに財政面ではさらなる政府支出の削減、税負担の軽減そして市場経済の活性化が企図された<sup>8</sup>。このような背景も行政評価を発展させるも

---

<sup>5</sup> 各事業ごとに費用便益分析を行った結果、費用便益比が低いものについては廃止もあり得たし、高いものについては、資源配分を厚くして行政サービスの向上を図ろうとした。

<sup>6</sup> 南山大学経営学部薫祥哲教授の論文「仮想評価法 (CVM) のわが国への適用」によると、新しい法規制や既存の規制の改正が、国の経済活動に年間1億ドル以上の費用を強いることとなる場合には、法規制インパクト分析 (Regulatory Impact Analysis) を実施しなければならないというものである。この法規制インパクト分析とは、実質的に費用便益分析 (Cost Benefit Analysis) を意味している。すなわち、環境規制などの法律や政策が経済活動に大きな費用を強いる場合、その効果としての環境改善便益を金額評価しなければならない、としている。

<sup>7</sup> その後クリントン政権になってからも同種の施策は進められ、1993年に大統領命令 12866号を発令し、12291号の流れを踏襲した上で、行政管理予算局による手続き等についての改善が加えられた。

<sup>8</sup> *Contracting Out Government Services*, Paul Seidenstat 1999、海外比較調査シリーズ「自治体業務の民間委託-ニューヨーク事務所篇」2004 (財) 自治体国際化協会

のとなった。

このように連邦政府による行政サービスの提供度が低くなるにつれ、もう一つ重要になってきた点は、連邦政府から各州政府に対し、その任務の一部が移っていったという点である。「小さな政府」の実現のために、「目標による行政運営 (MBO: Management by Objectives)」「企業・組織における経営の“質”向上に貢献する管理技術、経営手法 (TQC: Total Quality Management)<sup>9</sup>」「戦略計画 (Strategic Planning)」等が政府機関に取り入れられ、これらを通して費用便益分析を活用した政府機関の効率性を計測する基礎ができあがり、のちの行政評価へと発展していった。

さらに 1980 年代後半の不況とそれに伴う政府の財政難に呼応し、行政サービスの提供において、納税者による税金がどのように歳出されているかという市民による監視 (public's eye) が広がりを見せ始め、各州で「納税者の反乱 (Tax Revolt)」と呼ばれる、拡大を続ける政府支出・住民負担に歯止めをかける住民投票が見られるようになった。1978 年 6 月にはカリフォルニア州でイニシアチブ「プロポジション 13」が圧倒的多数で可決され<sup>10</sup>、当時米国において主流であった「大きな政府」志向に、納税者自身が No を打ち出し始めた<sup>11</sup>。少ない予算で最大限の行政サービスを提供することが至上命題となってきたのである。必ずしもレーガン政権時に全てが解決されたわけではないが、当時の連邦政府の方針や当時の社会経済情勢によって引き起こされた「納税者の反乱、公的部門における外部委託、天井知らずの歳出に歯止めをかけるための立法施策、権限委譲・地方分権への圧力により、効率的な行政運営に対する、アカウンタビリティーが高まった」とする意見が一般的である<sup>12</sup>。

1990 年代に入ると、行政評価の動きは一層強まっていく。行政評価に関する有識者による研究も深まってくるが、David Osborne, Ted Gaebler 両氏による著作「Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, 1993」の影響力は大きいと言える。この著作は政府の行政評価についてその手法と実践例について体系的に述べた初めての指導書とされており、当時のクリントン政権にも大きな影響を及ぼした<sup>13</sup>。このような有識者による研究、州政府・地方団体独自の行政評価の取り組み

---

<sup>9</sup> 第二次世界大戦後、デミング博士が提唱したもので、品質管理集団 (quality control circle) という現場の第一線職員による小集団のチームを作り、彼らによる自主的な業務改善活動を積み上げ、生産性を上げていく方法。

<sup>10</sup> CLAIR REPORT 61 号『米国固定資産税制度概要とプロポジション 13 にかかる連邦最高裁憲法審理』(財)自治体国際化協会 1993

<sup>11</sup> それに呼応し、州、地方団体、非営利団体等への連邦補助金プログラム数が、1981 年の 534 件から 84 年の 392 件に減少したことも、当時の背景を知る資料となる。Forces Behind Centralization In the United States, Department of Political Science, Northeastern University 2001

<sup>12</sup> 例えば、Poister, Theodore H. and Streib, Gregory (1999a), Performance measurement in municipal government: assessing the state of the practice, Public Administration Review, Vol. 59, No. 4, Jul/Aug, pp. 325-335

<sup>13</sup> 両者はその著書で、「結果を測定することができなければ、失敗から成功を生み出せない。成功を生み出すことができなければ、正確な報酬を与えることはできない。失敗を再構築することができなければ、それを正すことはできない。」と述べ、政府における行政評価の重要性を説いた。

によって、連邦政府も本格的に行政評価に取り組む土壌ができていったと言える。

1993年に成立した行政実績成果法（GPRA; Government Performance and Results Act）もその一つといえる。これは、地方団体において幅広く行われていた業績目標設定と実績測定を、連邦政府各省庁の活動に対しても導入しようとしたもので、連邦政府各機関の使命、戦略と具体的な業績目標を体系的に結びつけようとしたほか、行政の目を成果や顧客満足度に積極的に向けさせるとともに、政府機関の業績結果を予算配分に反映させようとする試みで<sup>14</sup>、全ての連邦政府機関に対し各々の業績を計測することが義務づけられた。具体的には連邦政府機関に対し、5年の戦略計画を策定させ、それを実現させるための年次業績計画を作成させ、さらにこれを実現させるために計測可能なベンチマークを設定し、アウトカム（成果）を測定することで、行政評価を担保させようとしたものである。

1996年、当時のゴア副大統領は行政評価について新たな指針を打ち出し、これによって連邦政府が提供する行政サービスは劇的に変わるだろうと述べた。当時の新施策を描写した著作によると<sup>15</sup>、「ゴア副大統領の新施策は、連邦政府機関に対し、業績に基づいた組織としての機能を確立させようとするところにある。この施策には2つのポイントがある。一つは行政機関に対し、法律、規則、条例による過度の押さえ込みから解き放とうとしたものであり、これにより行政官による手続きのみに固執した行政からの脱却を図ろうとしたことである。二つ目は、それを担保するものとして、いくつかの部局において管理職級の職員を短期で雇用し、行政評価によって給与も変化するという動機付けを与えたことであつた」としている。

先に述べたPPBSとGPRAを比べると、行政評価という面では類似した制度であるが、PPBSは計画の評価に基づき予算編成するのに対し、GPRAは業績という結果に基づき予算を増減させようとする点が異なる。また、GPRAは、アウトカムの測定の困難性等といった、PPBSの制度的挫折から得られた教訓を踏まえ、アウトカム以外に顧客満足度指標を含む複数種の業績指標を用いている<sup>16</sup>。

また、地方団体レベルにおいても、行政評価の有効性が見られるようになった。ここではニューヨーク市警の例を取り上げてみよう。ニューヨーク市<sup>17</sup>・ジュリアーニ市政最初の市警本部長だったウィリアム・ブラットン（William Bratton）氏は当時の官僚的色彩の強かった警察機構を成果重視の組織へ変革させることに成功した。これについて一連の報

---

<sup>14</sup> 「政策評価の現状と課題～新たな行政システムを目指して～」政策評価研究会 2000年

<sup>15</sup> 以下の記述は、Alasdai Roberts, “Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan.” Public Administration Review. 1997による。

<sup>16</sup> 前掲「政策評価の現状と課題～新たな行政システムを目指して～」による。

<sup>17</sup> もともとニューヨーク市は行政評価の適用という意味で先駆的だったと言える。1906年にニューヨークに設立された非営利の調査研究機関であるニューヨーク市政調査会（現ニューヨーク大学行政研究所の前身）が市政を調査した際に現在の行政評価の基礎となるデータ集積・解析を行ったのが始まりとされており、そう言う意味で、ニューヨーク市には学ぶものが多いのかもしれない。参照 CLAIR REPORT 201号『米国の地方団体・州・連邦における行政評価』（財）自治体国際化協会 2000

告書を執筆した Paul E. O'Connell<sup>18</sup>氏によると、「当時のニューヨーク市警は他の行政機関と同様、規則と行政手続きのみに固執し、変化を拒む行政組織特有の状態におかれていた。言い換えれば、厳格な官僚組織、組織の硬直性、前例踏襲主義にとらわれていたと言っている。・・・この官僚的組織により市警の幹部職員の目的は市民に向けられることなく、組織の内部のみに向けられていた。現場の各管区の警察官も犯罪減少を目的とせず、犯罪と立ち向かう動機付けも弱かった」としている。

ブラットン氏はこの状況に憂慮し、市警の使命を再定義し、官僚的組織を風通しのよいものとし、実際に現場で治安を維持する警察官に決定権能を与えた。さらに、同氏は犯罪防止には各種のデータの収集とその迅速な分析が必要との認識のもと、当時民間企業に適用されていた企業運営の方法を用いて、アカウントビリティを高めただけでなく、ベンチマーキング等を設定し模範事例を共有するなど、行政評価も本格的に行うこととなった。

つまり市警内部のベンチマーキングを設定し、犯罪に関するデータ集積・解析を行い、市警全体の目的を明確にし、それを実現させるための行政評価の手法を取り入れることで、「旧来型の行政組織から、状況を分析し、施策に反映させ、フィードバックし、必要ならば施策を変更させる“頭脳組織”」（ブラットン氏）への転換が図られた。ブラットン氏の実践後、90年代後半から2000年代前半にかけて、ニューヨーク市の犯罪発生率は減少し、同市を訪れる観光客も飛躍的に上昇していったわけであるが、その要因として、警察官自体の増員、パトロールの強化、BID（商業改善地区）の発展等もあげられるが、行政評価を取り入れた警察行政によるところも大きいと言えるだろう。

行政評価の運用にあたっては、連邦政府機関についてはやや遅い動きが見られたものの、現在では多くの連邦政府機関で行政評価が取り入れられるようになる一方で、先駆的な州政府・地方団体もさらなる行政評価の活用が見られるようになっていった。さらに行政評価そのものが結果志向行政への礎となり、住民が真から望む行政への変換が図られるようになっていった。結果志向行政については次節にて詳しく述べることにする。

## 2 州政府における行政評価の取り組み状況

このように行政評価に対する関心が高まりを見せてきていることから、各州政府においても試行錯誤的に行政評価を取り入れ、行政評価そのものを見直しながら、より完成度の高いものに仕上げようとしている。だが各州政府によって行政評価の内容については、様々であり、州政府全体のビジョンを示す戦略計画を策定している州や、行政評価のみにとどまらず、行政評価の結果を予算編成に汲み入れようとしている州政府などその内容は雑多である。ここでは、米国行政学会が調査した各州政府における行政評価の取り組み状況を報告するとともに、その先進事例州とされるところでも、度重なる改訂を経てきたことも強調したい。

---

<sup>18</sup> Using Performance Data for Accountability: The New York City Police Department's CompStat Model of Police Management The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, 2001 以下の引用もこれによる。

## 【州政府】

### ①オレゴン州

オレゴン州ではオレゴンシャインズ<sup>19</sup>と呼ばれる州全体の戦略計画を掲げ、それを実現するためにオレゴンベンチマークと呼ばれる行政評価指標を設定するなど、体系的な制度を早くから取り入れてきた。しかし、導入後、各機関・部局が提供する行政サービスと行政評価との乖離が見られるようになった。そこで州は不用となった行政評価指標を削除し、オレゴンシャインズⅡ<sup>20</sup>と呼ばれる新たな行政評価指標を設定し、現実と整合させたものに変更した。また指標数も厳選し、92のベンチマークとし、現在では行政評価の先進地とされている。(詳しくは次節の結果志向行政で取り上げる。)

### ②ミネソタ州

ミネソタ州では、ミネソタマイルストーン<sup>21</sup>と呼ばれる行政評価指標を1991年に立ち上げ、20の計画目標を持つ規模の行政評価を行っていた。実施後、マイルストーンの目的と指標が知事の政策方針と一致しないこと、さらに財政事情の悪化によって、マイルストーンを構成する指標の達成において目覚ましい成果が期待できないと見込まれるなどの要素が確認されたことから<sup>22</sup>、マイルストーンは中断を余儀なくされた<sup>23</sup>。1994年には、予算とリンクした行政評価を試験的に行ったが、継続されなかった。

### ③ユタ州

ユタトゥモローという戦略計画が策定され、より広範かつ長期的な視点に立った計画が策定された。90年代後半に、この戦略計画自体が州政府全体を目的としたものか、または担当部局に終始したものなのか、明確でなかったために一時頓挫したものの、早くから行政評価に基づく予算編成について試験的に施行するなど、行政評価が進んだ州政府の一つといえる。

### ④フロリダ州

同州では、the Commission on Government Accountability to the People(政府の州民への説明委員会)が発足し、市民参加型のフロリダベンチマークスが策定された<sup>24</sup>。市民参

---

<sup>19</sup> 1989年に当時のニール・ゴールドシュミット知事(民主党)のもとで「オレゴンシャインズ(Oregon Shines)」が策定された。州法の規定はない。

<sup>20</sup> 「オレゴンシャインズⅡ」の策定にあたっては、知事の諮問機関である「オレゴン発展委員会：Oregon Progress Board」と「オレゴンシャインズタスクフォース：Oregon Shines Task Force」が共同で作業にあたった。オレゴン発展委員会は、大学関係者、企業幹部、州議会議員など12人の市民代表で構成されており、委員長は知事。また、事務局には3人の常勤職員がいる(2004年2月現在)。

<sup>21</sup> 「ミネソタマイルストーン(Minnesota Milestones)」と呼ばれるミネソタ州の長期計画は1991年に当時のカールソン知事(共和党)の意向により策定された。州法等の規定はない。

<sup>22</sup> AFFPRI REPORT 第51号 農林水産政策情報センター 2005年

<sup>23</sup> ミネソタマイルストーンの策定にあたっては州政府内の企画部門(Minnesota Office of Strategic and Long-Range Planning)が作業を担当したが、その後長期計画関係の業務をDepartment of Administrationが担当することとなった。その頃から財源不足等により「ミネソタマイルストーン」に対する事業費はカットされはじめ、担当職員も2004年2月に全員配置転換となった。このため、「ミネソタマイルストーン」の今後は不明である。

<sup>24</sup> フロリダ州における行政評価の歴史は古く、1972年に「州総合計画法(State Comprehensive Planning Act)」が策定され(Chapter 72)、州長期計画策定が始まった。その後、1985年に州総合計画(State Comprehensive Plan)が策定されている。1993年に更新(Chapter 187)。

加型という意味で同州の行政評価指標は大変有意義であったが、現州知事のイニシアチブにより同委員会は1998年に解散したものの、行政評価の先進事例とされている。

#### ⑤ノースカロライナ州

10の実行計画並びに10,000にも及ぶ行政評価指標を持つ同州では、州議会が民主党から共和党優位に移るについてその勢いも弱くなり、さらに行政評価自体が制度化されにくいという理由から衰退傾向が見られたが、その後復活の兆しが見え始め、行政評価により1億5千万ドルもの経費節減に努めるなど、その大きな効果を見せ、現在ではさらなる有効性が図られている。

参考：地方団体・ムルトマカウンティ

同カウンティはオレゴン州にあることから、州政府における行政評価の先進事例であるオレゴン州の影響も受け、地方団体としては早くからその立ち上げに寄与してきた。市民参加型のポートランド・ムルトマ改革委員会が1993年に設立され、行政評価指標の策定等を行ってきた経緯がある。現在では「経済」「教育」「児童・家庭」「生活の質」「自治」「公共安全」という6分野に分類され76項目の行政評価が行われている<sup>25</sup>。

### (1) 戦略計画を策定している州政府

ここでは、まず戦略計画の概念について確認したい。米国行政学会の定義によると、「戦略計画は、組織が使命、目的、達成目標を達成するまでの道筋と矛盾のない決定を行う上で役立つツールである。そしてそれは、人的・財政的資源の活用について取り決め、実施するという行動志向のプロセスである。このプロセスは、管理職にとって環境変化に対応しやすいように組織を適正に動かしていく上での助けとなる。」としている<sup>26</sup>。つまり、

- ①長期的な視点に立って、組織が直面する基本的な問題点を認識し、
- ②限られた行政資源を具体的に活用して、
- ③これらの問題を効果的に解決する

ための総括的な計画といえる。①における基本的な問題点を認識するにあたっては、SWOT分析が用いられることが多い。SWOTは、それぞれ「Strength、Weakness、Opportunity、Threat」の頭文字を取ったものであり、行政の持つ「強み、弱み、機会、脅威」を的確に把握することである。ここでは特に「強み」と「弱み」の理解が重要であるとされている。それぞれの政府が持つ発展可能性、経済成長、教育レベルといった「強み」は何かを認識するとともに、「弱み」についても理解することで、行政が目指す方向を考えるやり方である。

②の限られた行政資源の具体的な活用については、インプットとしての人的・財政的資源を再構築し、限りある資源を合理的に配分する考え方を取り入れることである。状況が

---

<sup>25</sup> ムルトマカウンティについては、『行政評価による地域経営戦略—ムルトマ郡におけるコミュニティ・ベンチマーキング』 行政経営フォーラム海外調査会 平成11年 が詳細な記述を行っている。

<sup>26</sup> 「行政評価の世界標準モデル—戦略計画と業績測定」 上山信一監訳、米国行政学会・行政運営センター2001

変化する場合には、法令・規則を遵守した上で、既定の計画・手段・内規に縛られるのではなく、戦略計画を念頭に置くことが重要であり、財務上の便益は、費用を上回ってもなお余りあるもので、投資の見返りはどんなものかという費用対便益分析 (cost-benefit analysis) を行うことが必須とされている。

③における効果的な問題解決の手段として、戦略計画以下に、使命(mission)・目的(goal)・達成目標(objective)・行政評価指標(performance measure)を設定し、戦略計画が実現するようなシステムを体系づける。使命(mission)とは、行政とそれが提供する施策について、現在及び将来についての目的を簡潔に述べたものである。目的(goal)と達成目標(objective)は、同義語として一般的に使用されているものとは異なり、それぞれ特有な意味を持っている。前者は行政及びそれが提供するサービスについて、その望まれる成果を大まかに述べたものであり、後者は前者よりもっと具体的であり、施策や行政サービスがある一定期間内に、達成すると期待されている測定可能な最終結果についての記述と定義されている。

戦略計画は元来民間企業が生存競争に生き残るために考え出された戦略であり、ビジネス・ストラテジー（事業戦略）の手法を、行政機関の予算や人員の資源配分過程に導入したものである。したがって、戦略計画から使命、目的、達成目標と上位から下位へブレークダウンしていく構造であることを理解する必要がある。

行政評価の核となる戦略計画<sup>27</sup>は2つのパターンに分類することができる。一つは合意形成型戦略計画と呼ばれるもので、州政府及び議会の合意のみならず、住民の意見が反映されているものである<sup>28</sup>。米国行政学会の調べによると、現在14州において民意を反映させた戦略計画を策定している。またもう一つのタイプは州政府が主導的に施策目標を設定しているものであり、ベンチマークを含めた行政評価システムを構築しているのが12団体ある。

- ・ 合意形成型戦略計画 (Consensus-Based Plans)

この種の典型的な例は先にも述べたオレゴン州（オレゴンベンチマークス）、ミネソタ州（ミネソタマイルストーン）、ユタ州（ユタトゥモロー）、フロリダ州、ノー

---

<sup>27</sup> 具体的な戦略計画の設定方法については、次節にて詳述するが、わが国の地方公共団体で広く取り入れられている「総合計画」との違いは何だろうか。この違いを明確に述べている「自治体再生戦略—行政評価と経営改革」上山信一、伊関友伸 2003 によると、米国で採用されている「戦略計画」は本文でも述べたように、SWOT 分析を行い、現在提供している行政サービスについて、メリットのみならずデメリットも含めて徹底的に分析し、「使命」から「戦略」、「プログラム」へと計画の上位から下位へブレークダウンした体系をなしているのに対して、わが国の「総合計画」は行政の無謬性を前提とした総花的な計画で、計画の下位に位置する係単位の「事業」が存在し、「事業」を位置づけるために「施策」が考えられ、最終的に「政策」にまとめられている、としている。

この他、前者については目標の性格として、「首長と部局長が協議の上、合意した内容を記述」し、目標が達成できなかった時の責任は「第一義的に、担当部局長、二次的に首長」としているのに対して、後者は、「目標設定の根拠が不明確で、努力目標にとどまるか、達成ノルマなのかはっきりとせず」、「責任の所在は明記しない」としている。

<sup>28</sup> 例えば、ミネソタマイルストーンの策定にあたっては1,000人以上の州民からの意見を集め、それをもとに素案を作成し、それをさらに州民やNPO団体、教育機関などの関係機関に提示し、素案に対するコメントを集めた。



スカロライナ州に見られるもので、その性質上、州政府主導型戦略計画に比して永続性があるとされている。

- ・ 州政府主導型戦略計画 (Executive Policy Statement)

このタイプは、とりわけ年間の予算査定時に策定されることが多いもので、財政担当部局及び企画担当部局の双方の主導により設定されるものである。

戦略計画と行政評価で定評のあるバージニア州では政府主導型戦略計画で成功している事例の一つである。知事の大選を禁じている州では知事が打ち出した戦略計画を実行する時間が少ない場合もある。

これら以外にも、各部局単位で戦略計画を策定している場合も見られるが、後にも述べるようにいわゆる結果志向行政の標準的モデルといわれるものに則っている州政府が多い。政府の使命を認識し、それに向けた目的・目標を絞り、それを実現するための行政評価指標を設定するやり方である。州によっては年間行政計画、事業計画、ビジョン等の名称を使っている場合もあるが、要点は同じであり、各部局長は全体を通してその部局の存在意義について見直し、部全体の使命を念頭に置きながら、顧客としての住民・納税者・利害関係者のニーズに効果的に応えるために戦略計画を策定する。

別表のように多くの州政府において戦略計画が策定されているが、州政府間により温度差がある。コネチカット州、ノース・ダコダ州、アーカンソー州等では少数の部局にて試験的に行っているのみであり、コロラド州、イリノイ州、マサチューセッツ州、ペンシルバニア州においては、各部局に適用を義務づけているわけではない。こういったどちらかというとな消極的な州政府においては、極めて政治的な影響を受けやすいと言える。

## (2) 行政評価を行っている州政府の状況

全米の州では、ほぼ全州において行政評価を行っており、アラバマ州とアーカンソー州を除く全州において、インプット及びアウトプット指標が用いられている。アウトカム指標が用いられているのは32州である。ただアウトカム指標が使われている州でも限定的に使用されているところもあり、州によってその有用性は多岐にわたる。アラバマ州とアーカンソー州においては、行政評価はほとんど行われていない。

フロリダ州、アイオワ州、メリーランド州、ミネソタ州、ミズーリ州、オハイオ州、オレゴン州、バージニア州、ワシントン州においては、行政評価の対象をより絞り込んでおり、行政評価でも進化したものといえよう。

各部局単位での行政評価はほとんどの州で行われている。メリーランド州及びオクラホマ州においては、1999年度から部局レベルでの行政評価を取り入れている。フロリダ州、ジョージア州、ケンタッキー州、ミネソタ州、ミズーリ州、ネブラスカ州、ノースカロライナ州、オレゴン州、テキサス州、ユタ州、バージニア州においては、州全体の戦略計画を策定し、それについて行政評価を行っている。さらに州全体でその進捗状況が分かるシステムになっている。

コネチカット州、ノースダコダ州、オハイオ州の3州においては、パイロット部局を複数選択し、そこから得られるデータを試験的に活用している。他方ルイジアナ州においては、5年ごとに全ての部局において戦略計画を策定し、それを実現させるための行政評価を取り入れている。

米国行政学会によると、行政評価が成功する秘訣は知事等からのトップダウンが必須だとしている。執行部や議会の議長らによる深い関与があれば、各部局においてもより効率性の高い行政評価が実現できるとしている。逆にどちらか一方において、その認識が欠如していれば崩壊する可能性が高いとしている。例えばルイジアナ州では行政評価と予算編成の関連性が法律化されているほか<sup>29</sup>、両院、予算委員会及び知事の間で合意が形成されており、行政評価は予算編成においては不可欠との認識に立っている。

州においては、戦略計画の策定及び実施について州法等により規定しているところもあれば、法令によらず実施している州政府もある。ロードアイランド州においては、前者のパターンであり、オレゴン州、ミネソタ州では州法の規定によらず行政評価を実施している。

---

<sup>29</sup> ルイジアナ州の事例については、第2章第2部で詳述する。

表 1 各州政府の戦略計画の設定状況とそのタイプ

州			合意形成型 戦略計画	州政府主導型 戦略計画	部局レベル 戦略計画
1	アラバマ	AL		○	
2	アラスカ	AK			○1
3	アリゾナ	AZ			○
4	アーカンソー	AR			○試験的
5	カリフォルニア	CA			○
6	コロラド	CO			○1部分的
7	コネチカット	CT			○1 試験的9部局
8	デラウェア	DE		○2	○
9	フロリダ	FL	○		○
10	ジョージア	GA	○		○
11	ハワイ	HI	○		○
12	アイダホ	ID			○
13	イリノイ	IL			○1
14	インディアナ	IN		○3	○4
15	アイオワ	IA			○
16	カンザス	KS			○1
17	ケンタッキー	KY	○		○
18	ルイジアナ	LA	○5		○
19	メイン	ME	○6		○
20	メリーランド	MD			○
21	マサチューセッツ	MA		○7	
22	ミシガン	MI			○
23	ミネソタ	MN	○		○1部分的
24	ミシシッピ	MS			○
25	ミズーリ	MO	○		○
26	モンタナ	MT			○
27	ネブラスカ	NE	○		○
28	ネバダ	NV	○		
29	ニュー・ハンプシャー	NH			○
30	ニュー・ジャージー	NJ		○	○

州		合意形成型 戦略計画	州政府主導型 戦略計画	部局レベル 戦略計画
31	ニュー・メキシコ	NM		○
32	ニュー・ヨーク	NY		○
33	ノース・カロライナ	NC	○	○
34	ノース・ダコタ	ND		○14部局
35	オハイオ	OH	○	○
36	オクラホマ	OK		○5/70部局
37	オレゴン	OR	○	○
38	ペンシルバニア	PA	○8	○1数部局
39	ロードアイランド	RI		○1数部局
40	サウス・カロライナ	SC		○4
41	サウス・ダコタ	SD		○
42	テネシー	TN	○	○
43	テキサス	TX	○	○
44	ユタ	UT	○	○
45	ヴァーモント	VT		○
46	ヴァージニア	VA	○9	○
47	ワシントン	WA		○
48	ウェスト・ヴァージニア	WV	○	○10
49	ウィスコンシン	WI		○
50	ワイオミング	WY	○	○

出展; Meeting the Challenges of Performance-Oriented Government,

the American Society for Public Administration/Center for Accountability and Performance

注意1 知事が年間政策案を策定するもの。

注意2 州政府幹部による重点項目が各部局を拘束するもの。

注意3 知事が次年度の目標を設定するもの。

注意4 知事が幹部予算査定において州政府の使命と目標を設定するもの。

注意5 知事が実行計画を示すもの。

注意6 各部局の戦略計画は必要とされていないが、なんらかの目標を設置するもの。

注意7 各部局が目的と目標を概略した年間評価計画を策定するもの。

注意8 各部局が目標を達成させるために、部局に適応した目標及び計画を策定するもの。

注意9 各部局が行政サービスの結果というよりも、効率性を焦点とした実施計画を策定するもの。

注意10 州全体の戦略計画が2部局のみに適用されるもの。

表 2 各州政府による行政評価の取り組み状況

			行政評価が行われている箇所		行政評価のタイプ		
			部局単位	州全体	アウトカム (成果)	インプット・ アウトプット	ほとんど なし
1	アラバマ	AL	○				○
2	アラスカ	AK	○			○	
3	アリゾナ	AZ	○		○	○	
4	アーカンソー	AR					○
5	カリフォルニア	CA1	○				
6	コロラド	CO	○			○	
7	コネチカット	CT	○2		○	○	
8	デラウェア	DE	○		○	○	
9	フロリダ	FL	○	○	○	○	
10	ジョージア	GA	○	○	○	○	
11	ハワイ	HI	○		○	○	
12	アイダホ	ID	○		○	○	
13	イリノイ	IL	○		○	○	
14	インディアナ	IN	○		○	○	
15	アイオワ	IA	○		○	○	
16	カンザス	KS	○		○	○	
17	ケンタッキー	KY	○	○	○	○	
18	ルイジアナ	LA	○		○	○	
19	メイン	ME	○		○	○	
20	メリーランド	MD	○3		○	○	
21	マサチューセッツ	MA	○		○	○	
22	ミシガン	MI	○		○	○	
23	ミネソタ	MN	○	○	○	○	
24	ミシシッピ	MS	○			○	
25	ミズーリ	MO	○	○	○	○	
26	モンタナ	MT	○			○	
27	ネブラスカ	NE	○	○	○	○	
28	ネバタ	NV	○			○	
29	ニュー・ハンプシャー	NH	○			○	
30	ニュー・ジャージー	NJ	○			○	

			行政評価が行われている箇所		行政評価のタイプ		
			部局単位	州全体	アウトカム (成果)	インプット・ アウトプット	ほとんど なし
31	ニュー・メキシコ	NW	○			○	
32	ニュー・ヨーク	NY	○			○	
33	ノース・カロライナ	NC	○	○	○	○	
34	ノース・ダコタ	ND	○2		○	○	
35	オハイオ	OH	○2		○	○	
36	オクラホマ	OK	○3		○	○	
37	オレゴン	OR	○	○	○	○	
38	ペンシルバニア	PA	○			○	
39	ロードアイランド	RI	○		○	○	
40	サウス・カロライナ	SC	○			○	
41	サウス・ダコダ	SD	○			○	
42	テネシー	TN	○			○	
43	テキサス	TX	○	○	○	○	
44	ユタ	UT	○	○	○	○	
45	ヴァーモント	VT	○		○	○	
46	ヴァージニア	VA	○	○	○	○	
47	ワシントン	WA	○		○	○	
48	ウェスト・ヴァージニア	WV	○			○4	
49	ウィスコンシン	WI	○		○	○	
50	ワイオミング	WY	○			○	

出展; Meeting the Challenges of Performance-Oriented Government,

the American Society for Public Administration/Center for Accountability and Performance

注意1 行政評価を発展させるための試験的事業

注意2 議会側が追加的資料として行政評価の結果を取り入れることを考慮中。

注意3 1999 年度より

注意4 行政評価の結果がアウトカムの達成と言うよりも住民に対する影響度を測定しているもの。