

第2節 結果志向行政

1 結果志向行政の定義

日本より先に成熟社会・成熟経済に入った米国では、早くから行政に関する深刻な問題に直面し、行政を取り巻く厳しい環境から抜け出そうと、様々な改革を試みてきた。行政も単に住民に行政サービスを提供すればよいという段階から、サービスの利用者や納税者をお客様と見立て、彼らの満足度を極大化することを行政の使命とする顧客志向行政（customer orientation）の概念が定着するにつれ、予算の確保額や仕事の合規性のみに依拠した旧来型の行政運営からの脱却が求められ、納税者＝顧客にとって目に見える具体的な成果を示す結果志向行政が州政府・地方団体にとって必然の帰結となっていった¹。

それでは、結果志向の行政とはどのようなものか。米政府会計基準審査会（GASB）²の報告書によると、結果志向行政（managing for results）とは「政府が達成しようとしていること、または達成することが期待されていることに対して、従来行われてきた事業計画・予算編成・行政運営を再構築し、行政が解決しようとしている諸問題を明確にした上で、それを克服するための全体計画を策定し、顧客の需要を満たすための政策・プログラム・行政サービスを構築・提供する一方で、それらの基礎となる政策等を実現するための予算編成・会計・運営を行う。最終的に、それらの目的を達するために行政評価手法を確立し、適宜事業途中に業績評価を行うことで、必要に応じて事業計画・予算編成・行政運営等に変化を加え、成果ベースの行政運営をしていくこと」と定義している。

また、米国行政学会・行政運営センター³の定義によれば、それは「第一により行政運営が満たすべき原則、第二にアカウントビリティを果たしうるに足る管理指標、そして第三にどの程度公共目的が達成されたかを報告することの3つの要件を満たす行政運営の様々な形態のことを総称した概念である。またこの概念には、業績の測定結果を活用してプログラムの業績を改善することを含む。成果ベースの行政運営とは、サービスを提供するプロセスではなく成果を重視することである。業績測定は、成果をモニタリングするためのメカニズムを提供する。また成果ベースの行政とは、公共プログラムの将来について決定を行う際、業績情報を活用するという方針を表明することである。」としている。

GASB の報告書では、結果志向行政の端的な例を挙げてわかりやすく説明しているので、ここで紹介する。従来ある州の交通安全・取締行政においては、州高速道路において、違反切符を何枚切ったか、事故に遭った被害者を何人救助したか、1勤務態勢時に何マイルの距離をパトロールしたかで、行政評価を行ってきた。しかしながら、この行政評価の下では、警察官は定められた行動のみに拘束される傾向にあり、最低限度必要とされる違反チケットを切り、受け身的に被害者の救助にあたり、ノルマという意味で必要距離をパト

¹ 「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 参照。同書では、1980 年代以降米国のみならず欧州諸国においてもアングロサクソン系諸国を中心に、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）と呼ばれる行政運営理論が台頭してきたと記述している。

² 米国州政府及び地方団体に係る会計基準を策定している団体。以下の記述は Reporting Performance Information: Suggested Criteria for Effective Communication, Chapter 3, 2003 による。

³ 「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

ロールすることに終始するが多かった。

しかしこの州が、行政運営を結果志向行政に変更させた結果、交通安全行政に変化が見られた。同州における交通安全行政の目的を「安全で、スムーズな交通の流れの確保」という内容に再設定したことで、その目的を達成するために警察官が何をすべきかという業務との関連性が明らかになり、効果的な行政への転換が可能となった。具体的には警察官はスピード違反者に違反チケットを切ることのみ行っていたものを、その目的に照らし合わせ、それを実現させるために、例えば、違反チケットを切る際に、交通道德について運転者に説明することで、将来の事故発生可能性を低くさせようと努力するようになったし、また事故を引き起こす可能性のある自動車レーンの塗装劣化・道路陥没を発見した際には、従来は見逃していた可能性が高かったものにも、常々気を配り、道路管理者へその都度報告することで、事故発生可能性を限りなく低くしていく傾向になった。

結果的に当該分野にて結果志向行政を行うことで、最終的な目標である「安全で、スムーズな交通の流れの確保」という課題を可能ならしめ、住民の安全に寄与していったと報告している。

本節では、結果志向行政の定義について、上記2点の定義をもとに、実際の運営方法について、記述していくものとする。

2 結果志向行政の意義

結果志向の行政を行うことで、達成事項の評価及び全体予算の情報に基づいた行政、目的や目標を達成するための効果的かつ効率的な行政の実現が可能となる。具体的には、下記の点がこの手法を取り入れる理由とされている。

- ・ 行政組織や行政内部ではなく、住民が必要とするサービスの提供を行うため。
- ・ 目的と目標を設定し、それらが達成されているかどうか追跡するため。
- ・ 効率的・効果的に行政が運営されているか、行政サービスの質はどうか、さらにどのように改善されているかを判断するため。
- ・ 期待される成果を達成させるための予算配分、優先順位の確立、組織再編を行うため。
- ・ 行政計画と行政サービスが、行政が達成しようとしている結果にあうようになっているかどうか確認するため。
- ・ 行政評価の途中で得られたデータや結果を利用し、必要に応じて政策・計画・サービス内容・予算を修正するため。
- ・ 行政評価の結果を一定の時間内で比較し、同時に他の州政府・地方団体と比較するため。（場合によっては同種の業務を提供している民間業者も対象となりうる。）
- ・ 政府が達成しようとしている内容について住民・議会と相互に連携を図り、目的や目標が達成されている度合いについて、広く周知するため。

3 結果志向行政の標準的モデル

90年代に入り、行政評価が高度化・成熟化するにつれて、標準的モデルとも言える一つのパターンが確立してきた。当然結果志向行政を実行するにあたっては、必ずしも唯一の方法があるわけではなく、この標準的モデルに依拠しない方法をとっているところもあり、このモデルに沿ったやり方を行っていたとしても、各州政府・地方団体特有の事情を加味して行われている。また実際の施行方法も異なる。例えば、行政評価指標の結果を解析・分析するにあたり、小さな地方団体では紙ベースで行うことも可能であり、一方でニューヨーク市やロサンゼルス市では大型コンピュータを用いて実行するのが常である。だが多くの各州政府・地方団体においてはこの標準的モデルを基調として行政評価が行われることが多く、それぞれの持つ固有の事情により応用しているわけであるが、ここではその標準的モデルを提示することで結果志向行政の一般的な流れを理解する。

なお、モデルの一般的な説明の後に、具体的なイメージをつかむために、オレゴン州政府による結果志向行政の例を取り上げる。

(1) 戦略計画 (strategic planning) の策定

州政府・地方団体が解決しなければならない必要事項を明確にした上で、当該政府が行うべき広範な目的及び目標を設定する。その目的及び目標は具体性があり、明確な使命の表明の場合もあれば、政府がそれによって解決しようと考えている抽象的な原理・原則の場合もある。いずれの場合にも、かなり高度かつ広範な目的・目標を掲げる場合が多く、実現までの期間も2年～10年程度と長期間にわたる場合が多い。

戦略計画の作成にあたり、知事・市長を含めた公選職員から各部局の職員まで、役所が一体となった形で作成することが望ましく、さらに最終的にサービスを楽しむ市民・住民の意見を含めた形が理想的である⁴。

オレゴン州の事例

州の使命を「あらゆる生活分野においてオレゴン州民が卓越した状態」になることとし、それを実現するために、「オレゴンシャインズⅡ」と銘打った戦略計画を設定している。

《戦略計画1》全てのオレゴン州民に質の高い雇用機会の提供。

《戦略計画2》安全で思いやりのある参加型地域社会の実現。

《戦略計画3》健康で持続可能な環境整備・保全。

⁴ 例えば、第2章で詳述するように、フェニックス市が1995年に同市の戦略計画「We Value the Customers」を作成するにあたり、幹部職員及び第一線の職員を含めた特別委員会 (steering committee) を立ち上げ、希望する市民の意見も取り入れた上で作成した経緯がある。

これは1989年に策定された「オレゴンシャインズ」を発展的に改訂したもので⁵、1997年に公表された⁶。策定には州政府職員のみならず市民も含めた参加型の決定方式を採用した。これらを策定した経緯として、《戦略計画1》においては、州内の地域によって経済発展の状態が均一でなかったことから、均衡ある経済成長を目指す必要があったこと。加えてオレゴン州民が能力に見合った賃金を得ていないという事実が認識されてきたこと。《戦略計画2》については、1990年代以降州民の経済状況はよくなっているものの、家庭は様々なストレスに見舞われており、社会福祉に関する相談のほか、貧困・犯罪件数も減少していないということ。《戦略計画3》については、州人口が増加するにつれ、オレゴン州の持つ天然資源基盤の維持も重要になってきているということ、の大きく分けて3つの事実を考慮したものである。

(2) 実行計画 (program planning) の策定

戦略計画が決まると、それを実行するためのより具体的な方策を策定する。それが実行計画であり、戦略計画を実現するためにどのような行政サービスが、どの程度必要なのかを決定することになる。したがって実行計画はそれぞれの戦略計画の下部に位置する。基本的にそれぞれの課ごとに策定することとなり、全体の戦略計画が実現できるよう、戦略計画より具体的かつ短期的な目標を設定する。

また原則として各課単位の実行計画を立てることになることから、戦略計画を実現するために他の課にまたがるときには、横断的な対応を行う場合が生じてくる。例えば戦略計画で「活力ある地域づくり」を設定した場合、公共事業課、健康福祉課、建築宅地課、公園緑地課、社会福祉課さらに警察・消防にまで渡る場合もある。その場合には各課は戦略計画を実現するにはどうしたらよいかという大所高所的な発想から実行計画を設定し、その後具体的な目的、目標、戦略、諸計画を立てなければならない。つまり、各課のセクショナリズムにならないよう注意しつつ、体系的な見方をたて、かつ戦略計画より具体的な目的を立てることが定石となる。

⁵ もともとオレゴン州がオレゴンシャインズの策定、すなわち結果志向行政を目指すようになった背景としては、当時の同州の経済状況によるところが多い。1980年代にアメリカ全体を襲った景気後退の影響を受けた同州は、それまで基幹産業であった天然資源産業、とりわけ木材産業に大きな打撃を与え、79年から82年にかけて同分野の労働者のうち約25,000人が失業したと報告されている。また第二次石油危機から派生したインフレも相まって失業率は2桁台に達し、経済問題は喫緊の課題であった。80年代半ばになっても州民一人あたりの個人所得は全米平均より約10%下回る状況で未曾有の経済不況から脱するのが策定の直接の経緯と言われている。参考「結果志向の自治体改革」岸道雄 Fujitsu Research Institute, 1999

⁶ オレゴンシャインズⅡと第一版との違いは経済から生活の質の重視へと変更した点である。第一版策定後、97年までに州経済は好転したが、その反面社会問題がクローズアップされたため、社会的側面を強調した雇用・地域社会・環境からなるプランへ変更した。さらに後にも述べるベンチマークが160から259に増加したため、再構築を行い92に絞った。

オレゴン州の事例

《戦略計画1》全てのオレゴン州民に質の高い雇用機会の提供。

【実行計画1-1⁷⁾】オレゴン州が世界市場で競争力を維持していくために、州の労働力を世界水準に匹敵するようにし、それを実現させるために、高度の教育、技術、労働を提供していく。

【実行計画1-2】オレゴン州をハイテク企業が育ち、成功する地とするために、企業誘致に関し全米で上位10以内を目指す。

【実行計画1-3】オレゴン周辺地区の経済発展及び商業の多様化を図るために、地域社会と協力態勢をとる。

【実行計画1-4】オレゴン州の企業が高付加価値製品を輸出できるようにする。

(以下省略)

《戦略計画2》安全で思いやりのある参加型地域社会の実現。

【実行計画2-1】親の子どもに対する責任、大人の子どものための指導を促進する。

【実行計画2-2】社会問題の根本的な解決を図るため、州政府は地方団体と連携強化態勢を整え、リーダーシップをとっていく。

【実行計画2-3】費用対効果の高い防犯プログラムを設定し、犯罪の抑止を図る。

(以下省略)

《戦略計画3》健康で持続可能な環境整備・保全。

【実行計画3-1】オレゴン州は州民が納得する人口増加戦略を支援する。

【実行計画3-2】天然資源基盤の問題を解決するために、先進的なシステムの構築を図る。

(3) 意義ある行政評価指標の設定 (developing meaningful performance measures)

次に実行計画を実のあるものとするために、その計画が効率的に実行できているかどうか、客観的な数値を用いて解析する必要がある。これが行政評価指標 (performance measurers) の設定であり、それに基づいた行政が Performance-based Management である。従来は行政評価に基づいた運営という単に測定結果を解析することにとどまっていたが、最近では直接的な解析のみならず、その経過を判断し、生産性・効率性まで含めた分析を一体的に呼んでいる。ここでは、行政評価で使われる指標について整理する。

- ・ **インプット (投入量) 測定 (input measures)**

行政サービスの提供及び計画実現のために必要となるあらゆる投入量。財政・非財政的要素を含み、資産、人件費等も考慮される。

- ・ **行動及び経過測定 (activity and process measures)**

サービス提供時に使用される計画や戦略の測定で、資源としてのインプットから政府

⁷⁾ 実際のオレゴンシャインズIIでは、実行計画について本文のように番号表示はされていないが、理解を深めるために便宜上番号を付した。

が提供する産物としてのアウトプットに転向するための業務量及びその測定。

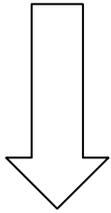
- ・ アウトプット（結果）測定(output measures)
住民に提供したサービスの量。
- ・ 行政サービスの質の測定(service quality measures)
提供されたサービスの質を問うものであり、具体的には「提供されるまでの時間」「サービスの提供を受けた市民の満足度」「行政サービスの公平度」「業務を遂行するにあたっての行政の適応性」等があげられる。
- ・ アウトカム（成果）測定(outcome measures)
アウトプットから達成された結果。アウトカムはさらに「初期成果」「中期成果」「長期成果」に区分されることが多く、例えば建築宅地行政の場合、それぞれ「建築基準法に基づく商業的建物の検査結果」「検査により違法状態から改善された商業的建物の割合」「建築基準法違反の商業的建物から発生した事故数の減少」が該当する。
- ・ 効率性測定(efficiency measures)
アウトプット1を生じさせるに至る費用測定。

表 1 それぞれの測定指標の例

	社会福祉部門	土木部門
行動及び経過測定	市民相談にかかる行政内部の業務量	舗装した道路1キロあたりの行政内部の業務量
アウトプット(結果)測定	相談を受理した市民数	舗装した道路の距離
アウトカム(成果)測定	生活保護世帯の数	舗装により減少した渋滞時間
効率性測定	市民相談1件あたりの費用	舗装した道路1キロあたりの費用

最終的にはアウトプットからアウトカムへ発展していくことが望ましい。初期の行政評価ではアウトプットに重きを置いていた州政府・地方団体も多かったが、その研究が深まるにつれ、アウトカムへその比重が変化していった。ここで、もう一度アウトプットとアウトカムの違いを米国行政学会の資料を参考に、その違いを整理したい。（以下は工場の排出する汚染源の検査業務を例としている。）

表 2 アウトプットからアウトカムへの進化の思考経路

	アウトプット	大気の定置汚染源の年間検査件数
		前年度、州が検査した大気の定置汚染源の割合
		定期汚染源のうち、最新の検査で大気汚染規制を遵守していないことが発見されたものの割合
		大気汚染規制を遵守していなかった定置汚染源のうち検査で指摘した後、6ヶ月以内に遵法状態に戻った汚染源の割合
	アウトカム	大気汚染のレベル

出典 「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

人事管理・財政・秘書・物品調達等行政機関内部の管理事務機能についても業績測定す

べきかどうか、という問題が指摘される。これらの分野は、前述した社会福祉部門や土木部門と違い一般的に数値にすることが難しいと判断される傾向にあり、評価の難しい分野とされている。同様に米国でも多くの政府で見られる計画策定担当部局、研究部局、政策分析・評価部局における成果は、他の分野が行政評価を行う期間内（原則1年単位）に実体化することは困難とされており、行政評価にはなじまないという意見も出されている。

しかし、行政評価の先進州政府・地方団体では、数値化されにくい部局においても、当該行政サービスが効果的・効率的に提供されているかについて行政評価を行うことは重要だとしている。一般的な行政評価指標を策定することは難しい部局においても、例えば、全体業務量の測定、時間・動態調査、提供される行政サービスの質、効率性、納税者に対する的確な対応を行っているか等の指標を設定することは可能であり、行政評価はあらゆる分野にて必須だとしている⁸。

同様に米国行政学会の資料においても、内部の管理事務機能を含め、あらゆる機能について業績を測定し、その部門の全体の使命、目的と達成目標とを関連させることを迫すべきだとしている。例えば施設管理部門においては、達成目標として、①リース品の調達安上がりにできたか、②事務所内スペース基準を満たしているかどうか、③プログラムの必要性、といったものをあげることができ、いずれも測定可能だとしている⁹。

オレゴン州の事例

オレゴン州では、実行計画の下部にオレゴンシャインズⅡの要ともなっているオレゴンベンチマークを設定し、それを担保するための行政評価指標をあげ、よりきめ細かなシステムとしている¹⁰。

《戦略計画1》全てのオレゴン州民に質の高い雇用機会の提供。

【実行計画1-1】オレゴン州が世界市場で競争力を維持していくために、州の労働力を世界水準に匹敵するようにし、それを実現させるために、高度の教育、技術、労働を提供していく。

《ベンチマーク20》読み書き・算数における基準を達成した公立学校8年生の割合。

〈行政評価指標58100-5〉読み書き・算数において、州の設定した基準を達成した割合。

(以下省略)

《ベンチマーク23》オレゴン州の成人(25歳以上)のうち、高等学校又はそれと同等の学力をもつ州民の割合。

〈行政評価指標58100-9〉オレゴン州内の高等学校から大学又はコミュニティーカレッジの全日制課程に進学した割合。

⁸ “Measuring Performance in Public and Nonprofit Organization” Theodore Poister 2003

⁹ 「行政評価の世界標準モデルー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

¹⁰ オレゴンシャインズⅡでは、ベンチマークと行政評価指標の間に、各事業を担当する部局の目標が設定されているが、今回は紙面の都合上割愛した。

(以下省略)

《戦略計画2》安全で思いやりのある参加型地域社会の実現。

【実行計画2-1】親の子どもに対する責任、大人の子どものための指導を促進する。

《ベンチマーク63》ナイフ、銃砲等危険な武器等を所有している生徒数の割合。

〈行政評価指標58101-14〉無断欠席とされた生徒数の割合。

〈行政評価指標58101-15〉No Child Left Behind Act¹¹（落ちこぼれをつくらないための初等中等教育法）の定義に基づく「危険学校」の割合。

(以下省略)

《戦略計画3》健康で持続可能な環境整備・保全。

【実行計画3-1】オレゴン州は州民が納得する人口増加戦略を支援する。

《ベンチマーク72a》良好またはやや良好と判断される州道の割合。

〈行政評価指標730-15〉舗装道路の割合・州間高速道路において、良好もしくはやや良好と判断された舗装道路の割合。

《ベンチマーク74a》低所得者向け住宅・年間所得平均以下世帯のうち、住宅費が収入の30%以上を占めるものの割合。

〈行政評価指標660-3〉住宅需要に見合った建築可能な住宅用地について、十分な供給量を満たしている地域の割合。

〈行政評価指標660-5〉下水道及び上水道の新設につき、合理的な見積もり方法または資金供給計画を含めた地域計画を更新した地域の割合。

(以下省略)

(4) 結果志向の予算編成 (budgeting for results)

これは行政評価に基づく予算編成 (performance-based budgeting) とも呼ばれるもので、期待されるアウトカムのためにインプット、アウトプット等収集された情報をもとに次年度の予算編成をするもので、line items 型と呼ばれる従来型の部局単位の予算編成と区別される。この方式を採用することで、実行計画ひいては戦略計画を実現するための施策に重点的に予算を配分する財政的工程表 (fiscal road map) の作成が可能となる。これについては、第3節において詳しく述べることにする。

¹¹ 米国では、1980年代半ばから学力の向上(底上げ)を最大の目標として教育改革に取り組んでいるなかで、1960～70年代、学習者個人の教育的ニーズや興味・関心を重視するあまり指導内容や期待される学力水準が多様化し、その結果、基礎学力の低下に対する強い懸念が示されるようになったことなどから、学力向上を目指す教育改革が2000年の大統領選挙でも大きな争点の一つとなり、当選したブッシュ大統領は就任後直ちに教育政策の方針を発表、2002年1月にはこの方針に基づく「落ちこぼれをつくらないための初等中等教育法(No Child Left Behind Act)」を成立させた。(参照平成14年度 文部科学白書 新しい時代の学校～進む初等中等教育改革～)

オレゴン州の事例

オレゴン州では、行政評価の結果のみで予算編成をするシステムをとっていないが、予算査定の前段階において関連する部局とヒアリングを行い、新規予算要求を行う事業、または増額要求する事業において、関係する行政評価指標にどのように影響を与えるか（または貢献するか）、議論する場は提供されている。

行政評価指標のみに縛られない予算編成を行っている理由としては、予算編成は政治的な過程であって合理性や客観性のみで判断されるものではないという現実があり、それを合理的判断のみで無理にコントロールしようとするれば、各方面からの強力な抵抗にあい、システム全体が困難に直面するという¹²。つまり行政評価の結果を直接に予算編成には反映させないものの、ある程度その結果を踏まえてその参考資料とするという程度にとどめておくのが適当という判断である。

(5) 継続的な実行のためのデータ収集及び解析 (collecting and using the data to manage work)

行政評価の結果が具体的な数値で理解できることから、各課はそれをもとに効率性を判断したり、コスト分析を行ったりすることが容易となる。データ収集及び解析を行う最大の理由は、数字の持つ客観性をもとに必要に応じて、適宜柔軟に行政施策を変更できる点である。ここではその基礎となるデータの収集及び解析について述べる。

・ データ収集

各課は設定された行政評価指標のために使用される様々なデータを確保しなければならない。その場合、連邦及び州政府が行う大規模調査結果を利用することもあれば、利用できる調査結果がない場合には独自で調査しなければならないケースもある。データ収集は行政評価の根幹となるため、適切かつ正確なデータを利用することが肝要である。

・ データ解析

データ収集後、解析に入る必要がある。それぞれのデータを評価し、定期的なモニタリングを行うことで、行政サービスが効率的かつ効果的に提供されているか、さらにそれらが期待される目的や目標を達成するために運営されているかどうかの資料となる。その結果必要に応じて、政策、実行計画、行政サービス、予算執行の微調整の要素ともなりうる。

最近ではコンピュータの発達により集積が容易となってきている。例えば、会計システムソフトを用いることで、計画に基づいた費用分析 (activity-based costing) が可能となるし、給与総合ソフトによって、主要なサービスに対する労働コストを判定するために、時間あたりの計画及び行動の測定も可能となる。

¹² 「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」 東京都政策報道室, 1999

オレゴン州の事例

オレゴン州では、行政評価そのもののさきがけであったために、導入当初は信頼できるデータの入手が困難だったとしている。さらに他の州同様国土面積が広いために、各地区単位でのデータの必要性が明らかになった。行政評価実施後、次第に信頼できるデータが蓄積されていき、解析するに足る内容が得られるようになった。

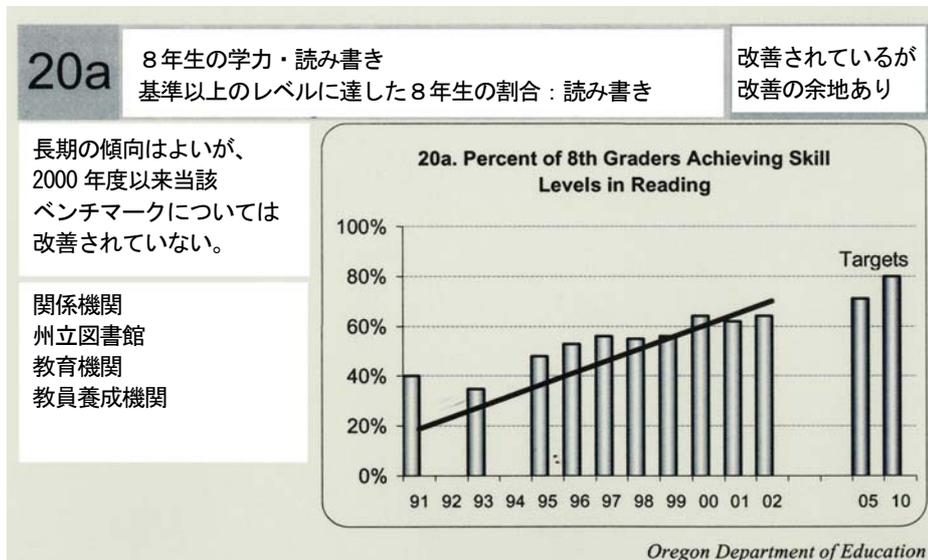
(6) 結果についての評価及び理解 (evaluating and responding to results)

各課において、上記のデータが得られたら、当該行政サービスが設定された行政評価指標に照らし、改善されているかどうか判断する。長期及び短期的な視点から評価・判断することが多い。州政府及び地方団体においては他の比較しうる組織と同様の項目で相対評価を行う場合もある。各課はこの他、より安価な他の方法で質の高いサービスが生み出せることが可能かどうかの検討もする必要がある。

オレゴン州の事例

オレゴン州では、行政評価を実際に監督するオレゴンプログレスボードが中心となって評価・解析を行う。当ボードは、知事に任命された委員によって構成され、知事自らが議長として率いる知事直属の機関であり、住民代表を中心とした独立委員会である。

当ボードは行政評価指標から得られたデータをもとに、ベンチマークを評価し、改善されているかどうか、簡単なコメントも付し、今後の方向性について指針を与えている。



(7) 結果報告 (reporting results)

得られたデータの解析の後には、その結果の住民への報告である。住民に対し、政府がどのようなサービスをどのような目的のもとに提供し、それが効果的に行われているか、そ

うでないとしたら、今後どうすべきか等を情報公開することで、戦略計画に対するフィードバックとなりうる。

具体的な手法は各政府により異なるが、「市民報告カード」を作成し、行政の一般的な傾向を述べ、アウトプットやアウトカムを報告している政府もある。

オレゴン州の事例

オレゴン州では（6）で述べた評価について、主にホームページを中心として結果を報告している。例えば、2003 Benchmark Performance Report¹³では、設定されたベンチマークについて、改善されているかどうかの評価を与え、さらに過去10年間のデータとともに掲載し、州民に対する説明責任を果たしている。ベンチマークの評価については2年に一度最新版を発行している。

また、行政評価指標そのものの結果について掲載しているものもある。Annual Performance Measure Reports¹⁴では、各部局の行政評価指標の結果を掲載している。オレゴンベンチマークの番号、行政評価指標並びのその整理番号を記載し、この指標はいつから使用されているか、現在の数値はいくつか、2005年度の目標数値はいくらか等が記載されている。

第3節 行政評価に基づく予算編成

1 行政評価に基づく予算編成とは何か

現在、州政府及び地方団体において、もっとも多く見られる予算編成の方法は「object of expenditure」型または「line item」型予算編成と呼ばれる方法で、例えば、各事業に対し、印刷費をいくら計上するか、人員を何人雇用するか、課全体の人件費はいくらにするかといったことを査定する支出項目別予算方式を採用している。この方式は財政当局にとって大変使い勝手のよい方法であり、行政関係者にも理解しやすく、公会計制度になじみやすいものであるが、ともすれば、直近の予算査定、長年の査定パターンのみに依拠しがちであり、各事業の成果に基づいた予算編成や柔軟な査定方式とは趣旨が異なる。先進的な州政府・地方団体の予算担当者や公共政策の専門家からは、支出項目別予算方式における、数々の非効率性が指摘されており、例えば、長期的な視野に立った予算編成をすることは難しいこと、よりよい行政サービスを提供するというよりは、官僚的手続きのみに終始しがちであること、一度運営された事業に対し半ば永続的に予算が割り振られること、行政が実現しようとしている戦略計画というよりは仔細な点に固執しがちであること、という点があげられている。

広く一般民間企業においては、効率的な予算配分は、消費者と生産者間における絶え間ない情報によって決定される。例えばものの価格は大変わかりやすい指標であり、消費者の嗜好、顧客の満足度、供給コストと生産者の効率性を反映している。企業間の競争によ

¹³ ホームページアドレスは、<http://egov.oregon.gov/DAS/OPB/docs/2003report/Report/2003BPR.pdf>

¹⁴ 例えば、教育局の管轄する行政評価指標の結果を掲載したアドレスは、http://egov.oregon.gov/DAS/OPB/docs/apr/Educ_LDSR.doc である。

り評価の悪いものは淘汰され、効率性の向上と有用性を改善させるために、効果的な資源配分が行われてきた。

一方公的部門においては、民間企業における価格というものが概して存在しないために、価格を通じた業務改善は期待しがたい、という考えが一般的であった。公的部門の予算配分は、必ずしも顧客の嗜好、満足度、業績によってではなく、災害に対する補正予算等を除き、前年度からの継続事業、連邦からの補助金等特定財源が確保されているもの、政治的・政策的に重要なもの、といった項目に対して重点を置いてきたと言える。だからこそ、政府は過去の予算配分の方法、パターンに基づいた予算査定を行ってきたと言える¹。

ここで紹介する行政評価に基づく予算編成 (performance-based budgeting)²とは、このような支出項目別予算方式とは異なり、行政が掲げた戦略計画を達成させるために、それを実現するための成果 (アウトカム) を設定し、それらに対する行政評価に基づいた効率的な予算配分を行うことで、最終的に戦略計画を達成させるようにすること、と定義できよう。

この予算編成方式においては、例えば、ある州政府が提供する行政サービスについて、行政評価を行い、その結果、前年度ある施策が「費用対効果が悪い」と判断された場合には、次年度予算で数割の削減が余儀なくされたり、あるいは、別の施策において、「費用対効果が悪い」と判断されたとしても、その施策の性質上、より有効に機能させるために予算は削減されず、または場合によっては増額もあり得るとするなど、成果志向に基づいた行政サービスを提供するための、柔軟な査定方式を採用することである。

このような行政評価に基づく予算編成が昨今のトレンドとなっている理由としては、公選議員のみならず一般納税者による行政に対する予算執行についての監視の目が強くなってきているほか、提供される行政サービスの質に関心が高まってきていることに起因する。

米国において効率的な財政運営を行うための方策が考え出されたのは最近のことではなく、米国においては50年代から試行的に行われてきた。前述したように、1965年には、PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) というシステムが導入されたものの、その複雑さ等から、1973年に廃止されたし、1979年に採用された Zero-Based Budgeting は、各事業における予算編成において毎年ゼロから査定し直すというものであったが、ジョー

¹わが国における行政評価と行政評価に基づく予算編成との関係については、識者によると「わが国の公共部門において導入が進んだ政策評価、行政評価は、制度として導入されたものの、未だマネジメントに十分に活用されていない。特に行政機関の重要な意志決定プロセスである予算編成において、評価の結果が十分に活用されていないこと、すなわち評価と予算とのリンケージが不十分であるという点に問題の所在がある」としているものもいる。(2004.3月『UFJ Institute Report Vol.9 No.2 業績予算導入に向けたわが国の公共経営の在り方(1)』)

² 米国においてもその名称は多岐に及ぶ。”performance-based budgeting”のほか、“result oriented budgeting” “performance budgeting”といった名称も使用されている。本レポートにおいて筆者に示唆を与えてくれたペース大学行政大学院ニッカーソン教授によると「名称もまちまちであり、定義もまだはっきりとはしていないという意味で、米国における行政評価に基づく予算編成については未だ試行錯誤の状態である」と述べている。また和訳自体についても、「業績予算」としているところもあるが、本レポートでは、なるべく具体的なイメージを持ってもらいたいために、「行政評価に基づく予算編成」とした。

ジア州などで採用されたものの、その後長続きはしなかった。

ここで述べる行政評価に基づく予算編成は、第1章第2節で概説した、結果行政志向の一部分であり、インプット、アウトプット、アウトカム等収集された情報をもとに、期待される行政サービスを提供するために、次年度の予算編成をするシステムである。すなわち、民間型の市場スタイルを公的部門に導入しようというものであり、行政サービスの結果を予算担当者に与えることで、あたかも、民間企業における、各事業の利益に関する情報を新たな投資の指標と考え、さらなる利益増を狙うことと同様の効果を期待することである。言い換えれば、行政評価に基づく予算編成を行うことによって、業績評価に関する情報を次期投資計画に反映させるものである。

行政評価に基づく予算編成については、いくつかのパターンに分かれる³。以下にそれを記述する。

A-1 output (結果重視型) 予算編成

提供される行政サービスそのものを重視する予算編成のことであり、例えば、ある一定の予算において何人の警察官を雇用することができるか、またはそれが納税者一人あたりどのぐらいの財政負担になるか、という視点から予算編成を行うもの。

A-2 outcome (成果重視型) 予算編成

一定の地域・種類において提供される行政サービスによる影響を考慮するものであり、例えば、上記の例においては、ある一定の予算においてどの程度犯罪率が減少したか、あるいはそれによる公的な便益はどれぐらいかということに視点をおくものである。

B-1 influential (データ参考型) 予算編成

行政評価によって得られたデータをどのように活用するかで2つのパターンに分類できる。この予算編成においては、行政評価によって得られたデータを、予算査定の際に、政治的プロセスを通して様々な査定要因の一つとして活用するものである。

B-2 determinative (データ決定型) 予算編成⁴

得られたデータがそのままある方式によって当該予算について、増額か減額かに自動的に影響を与えるもの。データそのものが査定要因となり、政治的介入を許さない点で、B-1と異なる。

C-1 incremental (前年比増減型) 予算編成

行政評価によって得られたデータが与える範囲によって2つのパターンに分類できる。前年比増減型予算編成においては、得られたデータを限定的な項目別予算編成に応用するものである。

C-2 comprehensive (総合型) 予算編成

ベンチマークによって得られた情報を、項目別ではなく、より大きな総合的な観点から

³ ここにおける分類は、次の資料を参考にした。"Performance based budgeting- Division of Child and Family Services State of Utah" 1999.10

⁴ 全米州議会議員連盟(NCSL: National Conference of State Legislatures)の調査によると、後述するように消極論も見られることから、行政評価に基づく予算編成のみによる予算査定は行っていない。

応用するもので、各州政府・地方団体が掲げている戦略計画を達成するための総合的な予算編成を行うものである。

ここでは、あらゆる型の存在する行政評価に基づく予算編成において、outcome(成果重視型)、influential(データ参考型)、comprehensive(総合型)の予算編成に重点を置いて概説したい。言い換えれば、行政サービスの成果に重点を置き、項目別ではなく総合的な予算編成を行いつつも、現在行われている予算編成過程において、行政評価の結果を唯一絶対的な指標として活用するのではなく、あくまで追加的な要素として用いる方法である。

2 行政評価に基づく予算編成における積極論と消極論

(1) 積極論

- ・ 行政評価に基づく予算編成を行うことによって、単に行政を予算執行の場とするのではなく、行政が提供するサービスやモノそのものの価値を高める効果を持つ。人件費その他行政コストと組み合わせて活用することで、それらの効率性を向上させる要素を持つ。
- ・ 行政評価に基づく予算編成を行うという圧力そのものが行政施策及びその執行方法についての効率性を促すものとなるため、予算や人員といったインプットから政府機関が提供する成果としてのアウトカムへの枠組みの変更を促進させる。
- ・ 予算配分のための主要目的を明確に決定するため、納税者に対する説明責任の向上に寄与する。

(2) 消極論

- ・ あまりに技術的に執行されることによって、政府の掲げる目的・達成目標という大きな枠組みを見失い、行政評価の執行そのものに固執する可能性が生ずる。得られたデータを何の配慮もなく予算の増減に活用すると、本来増額すべき項目に減額することとなったり、その反対も生じたりする可能性がある⁵。
- ・ 特に、評価の低い事業に対して、その評価が悪いからと行って単純に増額したり減額したりすることはできず、行政評価に基づく予算編成のみでは、的確な対応が難しくなる。
- ・ 公選議員との関係がある。民主主義においては、行政の執行部に対するチェック機能として議員の持つ明確な役割を見て取ることができるが、その最たるものは予算編成である。住民の代表として予算編成を監視すべき議員にとって、行政評価に基づく予算編成のみを行うことで、彼らの影響力がなくなることも危惧されるし、高度な政治的判断も働きにくくなる可能性がある。予算編成は単に機械的に行うものではなく、行政及び議会の判断する余地を残すべきという議論である。

したがって、行政評価によってその効率性がよいと判断されたものについては、それ

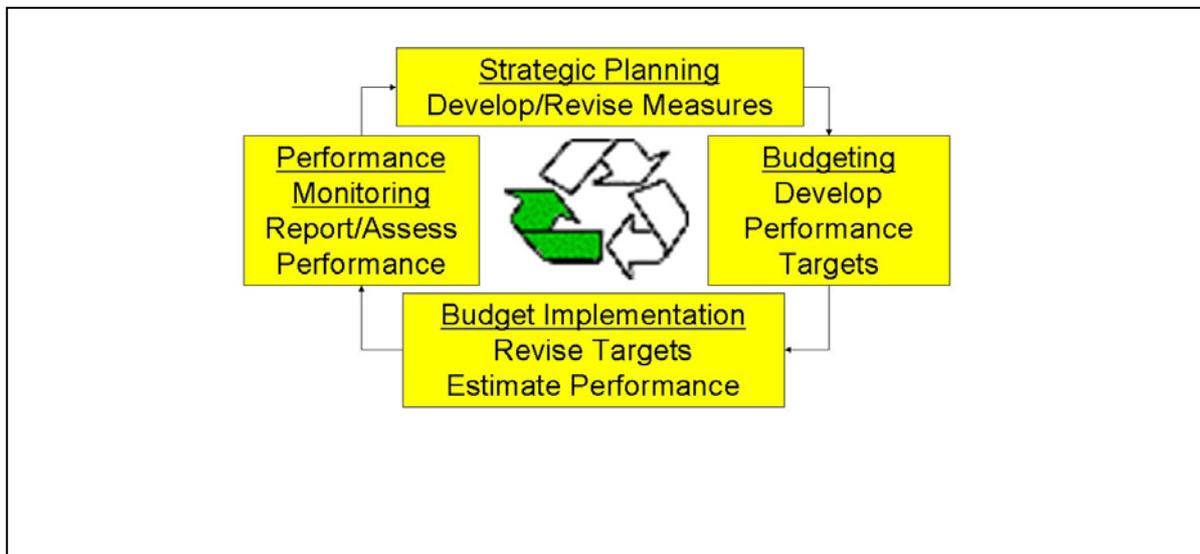
⁵ 『NPMに基づく財政の効率化』岸道雄 2003 によると、行政評価に基づく予算編成とは、「業績の良し悪しに応じて自動的に予算額を増減させるものではなく、国民や住民にとってのプログラムの重要性、優先度合いを勘案した上で、予算を配分する仕組み」としており、それを絶対のものとはしていない。

自体がよいから次年度の予算増額の理由になるのか、あるいは、効率性がよいと判断されたために、さらなる効率性向上が期待できるために予算が減額になるのか、の2通りの見解に分かれる。この場合、行政評価の結果を直ちに予算額に反映させるのではなく、その結果をあくまで一つの客観的なデータとして用い、合理的な判断で予算の増減を決定するというのが一般的な考え方になってきていると言えよう。

3 行政評価に基づく予算編成のメカニズム

ここでは実際に行政評価に基づく予算編成がどのように行われているか概説する。先にも述べたようにここにおける予算編成は、行政評価がその前の段階で実施されることが必要条件であることから、第2節 3 の結果志向行政の標準的モデルの一部分を形成する。すなわち、結果志向行政の主要部分である戦略計画の策定を通じて、行政は何をすべきかという項目を明確にし、その戦略計画を担保するためのより細分化・具体化された目標として、実行計画を構築する。さらにその実行計画が達成されたかどうかを判断するための客観的指標としての行政評価指標を設定し、インプット、アウトプット並びにアウトカムの測定を行う。その次の段階として、この評価と予算のリンケージという意味での行政評価に基づく予算編成が取り上げられてくる。以上を簡略化すると下記のような図式となる。

図 1 行政評価に基づく予算編成のサイクル



出典 ペース大学ニッカーソン教授メモより抜粋

行政評価に基づく予算編成については、連邦政府をはじめ、フロリダ州、テキサス州、アリゾナ州といった先進的な州政府ないし数々の地方団体において様々な取り組みがなされているが、ここではその代表的な事例として、カリフォルニア州サニーバール市で導入されている「行政評価監査・予算システム (Performance Audit and Budget System、以下

PABS システムと呼ぶ。)」を紹介しながら、具体的な予算編成について概説する。

同市では早くから項目別予算編成方式からの脱却を模索しており、1978年から実施されてきた行政評価システムを採用することで、効率的な行政運営を実現させてきた。具体的には行政運営にあたっては、あたかも市行政を民間企業のように経営していき、コストとサービス内容の徹底した管理、それに基づく実績主義的な報酬体系を導入した結果、単位時間当たりのサービス量を1.5倍に向上させると同時に、サービスコストを約40%削減する等、効率性を大きく向上させてきた⁶。

このように同市は項目別予算編成方式から、業績予算編成、成果主義予算編成へとその内容を発展させている。それらを性質別に分類すると下記のとおりとなる。

表 1 各種別予算編成方式の特徴

	項目別予算編成	業績予算編成	成果主義予算編成
予算編成の目的	公金管理	計画	アウトカム（成果）
予算編成の基礎単位	項目別	各業務単位	各行動単位
効率性測定	なし。または時間あたりの労働力	1事業コスト	1生産コスト
結果測定	なし	事業、行政評価指標、地域改善指標	アウトカム（成果）指標
予算年度	1年	多年	多年

出典 ペース大学ニッカーソン教授メモより抜粋

ここでは同市の公用車維持課における予算編成を例として取り上げる。

第一のポイントは予算要求書に行政評価指標とその目的及び過去の経緯が明確に記載されている点である。サニーバール市の場合、納税者の観点から見て、大きな視点に立った計画を策定するため、各課の目的及び目標として「各課実行計画」とともに、「施策アウトカム（成果）行政評価指標」と呼ばれる行政評価指標を設定している。

次にこれを実現させるために「各事業実行計画」を策定し、同様に「各事業行政評価指標」を定めている。その性質上、「各課実行計画」及び「施策アウトカム（成果）行政評価指標」より具体化されているのが特徴であり、かなり細かい分析ができるようになっている。

この方式を採ることで、予算査定時に業績と予算が一体化されてその是非を審議することが可能となる。またその予算要求書も項目別予算編成方式ではなく、目標とされる行政サービス数、職員の労働時間等を記載することで、行政サービス数1に対してどのぐらいの予算がかかるか（またはかかっているか）が分かるようになっている。

⁶ 日本経済新聞 1997/10/01（経済教室）『行政に評価制度導入を』城山英明（東京大学助教授）上山信一（マッキンゼー日本支社パートナー）

施策 763 公用車維持課(一般公用車・清掃用特殊車両等を含む)

同課実行計画

- 最も安価な方法で、安全で、機能性が高く、信頼できる公用車維持に努めるために、
- ・事業費を最小化し、公用車の信頼性を最大化するため、定期点検及び修理を行う。
- ・市の各事業に対し、必要かつ適正な公用車を提供する。

施策アウトカム(成果)行政評価指標

	優先度	2002 年度 予算	2002 年度 実績	2003 年度 現行	2004 年度 予算要求
同市の公用車の使用可能時間を勤務時間の 97.5 ٪に保つ。(使用可能時間のパーセンテージ)	5	97.00%	98.31%	97.00%	97.50%
予算コスト比率(査定された予算を実際のコストで割ったもの)を 1.0 とする。(比率)	4	1.00	1.02	1.00	1.00
公用車を使用する課が提供する行政サービスに対する納税者の満足度を 86 ٪以上にする。(パーセンテージ)	4	85.00%	90.68%	85.00%	86.00%

施策アウトカム(成果)行政評価指標の設定理由

- ・公用車・社有車の使用可能時間については同業界の平均は 95 ٪とされている。
- ・2003 年度の予算削減により、42 台の乗用車及び普通トラック、2 台の建設用機器、8 台のトレーラー及び 56 台の小型作業機材が廃止された。

各事業実行計画

- 市の各事業を支援するため、公用車の安全性・機能性・利用性の向上に向けて、
- ・予定外の修理を減少させるために、公用車の総合的・分類別定期点検を行う。
- ・公用車の不具合を発見し、必要な修理を適宜行う。
- ・公用車を良好な状態に保つことで、燃費を最小限に抑える。

各事業行政評価指標

	2002 年度 予算	2002 年度 実績	2003 年度 現行	2004 年度 予算要求
予定外修理を全体の 40 ٪以下に抑える。(全体の修理に占める割合)	40.00%	36.41%	40.00%	40.00%
当該修理車両における”繰り返し修理”の割合を 3 ヶ月に 2 ٪以下に抑える。	2.00%	1.00%	2.00%	2.00%

公用車の燃費を直近3年の平均以下に抑える。(1マイルあたりの平均燃費)

14.24 14.61 14.24 14.19

予算要求書

	2002年度 予算	2002年度 実績	2003年度 現行	2004年度 予算要求
事業 763000 公用車の定期点検				
行政サービス:点検を受けた公用車の台数				
コスト(ドル)	488,658.19	529,297.93	474,348.07	393,887.86
行政サービス数(台)	2,480.00	2,525.00	2,120.00	2,250.00
職員の労働時間(時間)	7,059.96	7,282.07	6,603.04	4,902.54
行政サービス数1に対するコスト	197.04	209.62	223.75	175.06
事業 763010-016,763019 公用車の修理				
行政サービス:修理が完了した公用車の台数				
コスト(ドル)	1,033,940.56	1,066,079.04	992,780.36	818,793.87
行政サービス数(台)	5,350.00	5,593.00	4,625.00	49,000.00
職員の労働時間(時間)	13,730.26	13,879.40	12,989.89	9,385.41
行政サービス数1に対するコスト	193.26	190.61	214.66	167.10

しかし、だからといって行政評価の結果が自動的に予算査定に影響を及ぼしているわけではない。この例においては、公用車の予定外修理が目標の40 万ドルより以下の36.41 万ドルに抑えられたからといって、それがすなわち、効率性がよかったからその報酬として自動的に増額され、または効率性がよかったからこそ、さらなる効率性をもたらすために自動的に減額されるかというメカニズムは働いていない。あくまで行政評価に基づく予算編成においては、それを一つの目安として行い、実際の予算編成においては、その他の要素（首長の意向、公選議員の意図、より大所高所に立った行政運営等）を参考にしながら決定されている⁷。

⁷ 行政評価に詳しいペース大学行政大学院ニッカーソン教授に過日筆者が、米国における行政評価に基づく予算編成は今後どのような展開を見せるだろうか、という質問をしたところ、「(本文に掲げたような) 様々な理由により行政評価に基づく予算編成のみが一人歩きすることはないだろうし、それでは過去にPPBSが失敗したのと同じ道を歩むことになってしまう。しかしだからといってこのトレンドがなくなるとは言えず、その重要度はますます増してきていることから、従来型の予算査定方式とのハイブリッド型になるのではないかと述べている。(2004年9月1日、ペース大学ホワイトブレインズキャンパスにて)

4 行政評価に基づく予算編成の特色

(1) 5パーセントルール⁸の適用と業績に応じた給与体系

行政評価に基づいた予算編成を行っている州政府及び地方団体が試行的に取り入れているものが、行政評価の結果による報酬と罰則である。これは行政評価を行う際の職員に対するインセンティブとして働く一方で、あまりにも厳格に適用することで生ずる反作用についても指摘されている。例えば目標達成を容易にするために意図的に目標レベルを下げることもあり得るし、一つの目標達成のみに固執し、戦略計画など大きな目標を見失う恐れもある。

ルイジアナ州では5パーセントルールを適用し、原課の目標と実績が5%乖離した場合には、議会に対し説明が求められることとなっている⁸。テキサス州では、この5パーセントルールの適用のほか、州政府の機関において、一定の業績予定を満たすか、または上回った場合、あるいは業績予定に達しなかった場合とに分け、それぞれの場合に対し、立法府予算協議会及び知事は必要な指示をとることができると規定⁹し、より厳格な報償と罰則の実施を行っている。バージニア州では、現在のところ、目標に達した課については原則として次年度の予算を増額するようにしている。

さらに業績に応じた給与体系についても試行錯誤の段階であるが、一部先進的な州政府においては実施されている。テキサス州においては、設定した重要業績指標の80%以上で目標を満たすか、またはそれを上回った場合、当該職員の年間基礎支払額の6.8%を限度として、ボーナスの追加が実施されている。ただし、減額はないとしている¹⁰。テキサス州について上記をまとめたものが以下である。

テキサス州の事例（州一般歳出法第9の6の39）¹¹

・業績予定を満たすか又は上回った場合

予算の増加、報告義務の免除、予算流用権限の拡大、公式な表彰又は賞賛、報奨金又はボーナス、権限の拡大、契約締結権の拡大

・業績予定を満たさなかった場合

修正計画のため、アウトカム指標そのものに対する評価、予算の減額、予算の廃止、予算の制限、予算の留保、予算流用権の縮小、権限の他機関への移し替え、管理者の異動勧告、管理監査又は修正行為の指示

⁸ “Meeting the challenges of performance- Oriented Government” American Society for Public Administration/Center for Accountability and Performance 2002 の記載による。

⁹ 同州では、行政評価の結果を予算支出、職員のボーナスに反映させることを州の一般歳出法（第9の6の39）により定めている。

¹⁰ AFFPRI Report 第3号 農政水産政策情報センター 2001

¹¹ 「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 及び農林水産政策情報センター資料参照。 <http://www.affpri.or.jp/top.html>

・業績に応じた給与体系

顕著な業績、生産性の改善及び革新的な施策の改善をより促進するため、並びに業績の高い重要な職員を保持するため、優秀な州機関は、本法で歳出できる資金から、改善に直接貢献した職員に対する報奨額を引き上げるため、必要な額を支出することができる。当該支出は、該当する職員に限り、かつ、その報酬額は当該職員の年間基礎支払額の6.8%を超えてはならない。この規定が有効であるためには、機関は、以下の条件を満たすものとする。

1. 設定した重要業績指標の80%以上で目標を満たすか、又は、上回ること。

ア (省略)

イ (省略)

ウ 最も近い時点における州監査室による検査により、少なくとも業績指標の70%につき修正不要の証明を得ており、かつ、それが立法府予算協議会が作成し第76回議会に提出した「1998年度機関の業績に関する評価概要」に示されていること。この検査を受けなかった機関で、自己評価によって業績指標の70%以上が達成されたと認めるときは、州監査室に対して検査の請求をすることができる。この請求及び自己認定は、州監査室の指示に従ってなされなければならない。州監査室は当該機関の自己評価を検査し、立法府予算協議会に対してこの節の規定に該当するかどうかに関して意見を述べるものとする。

2. 省略

(2) 2カ年予算方式

行政評価に基づく予算編成をより効果的にするために、テキサス州などでは2カ年予算方式を採用している¹²。通常の数倍の執行期間をおくことによって、倍の編成期間と執行期間をおく仕組みをとっており、戦略計画に基づいた予算編成に1年間、議会における検討に1年間、実際の予算執行に2年間をかけることとしている。このため、検討や準備の時間さらに執行状況を監視する時間を大幅に増やすことができ、通常かなりの時間を要するとされる行政評価について、十分な時間を与え、予算編成に活かせるようなサイクルとしている。

オレゴン州においても、同様に2年制予算を採用し、十分な見直し期間を与えた上で、より効果的な予算編成が行えるように配慮している。予算査定においては、州政府全体の歳入予測により予算規模が決定された後、現行の行政サービスを見直した上で、新たな行政課題、重要課題のための予算枠を決定している。

¹² 以下の記述は、NRI パブリックマネジメントレビュー March 2004 Vol.8 による。