

政策評価の実効性向上のための
方策に関する調査研究
—報告書—

平成 22 年 1 月

総務省行政評価局

□ ■ 目次 ■ □

調査研究の背景・目的・方法.....	1
(1) 調査研究の背景・目的	1
(2) 調査研究の方法.....	2
①文献資料調査	2
②海外現地調査	2
第1章 政策評価の実効性を高めるインセンティブの概念及び具体的な取組事例	5
(1) 政策評価の実効性を高めるインセンティブの概念整理～国際動向を踏まえて～.....	5
(2) 個別のインセンティブ事例の概要.....	21
① 経営トップとの業績会議（CitiStat／StateStat／Stocktake 等）	22
② 業績ダッシュボード.....	37
③ 評価の専門家による支援	43
④ 施策の体系化	48
⑤ プログラム評価の重視.....	55
⑥ 表彰制度	59
⑦ ベスト・プラクティス等の共有	62
⑧ 業績予算	63
⑨ 戦略的見直し（Strategic Review）	68
⑩ 業績給与（Performance Pay）制度	72
第2章 我が国における政策評価の実効性向上のための方策の導入についての検討	77
参考資料 対象国における政策評価制度の概要及び最新動向.....	81
(1) 米国連邦政府.....	81
①GPRA ～クリントン政権（1993年）	81
②PART ～ブッシュ政権（2004年）	84
③新たな取組 ～オバマ政権（現在進行中）	89
(2) 英国政府	91
①PSA 導入・改訂 ～ブレア政権（1998年）	91
②PSA 大幅改訂 ～ブラウン政権（2007年）	93
(3) カナダ連邦政府.....	98
①PRAS ～クレティエン政権（1995年）	98
②カナダの業績 ～クレティエン政権（2002年）	102
③MRRS ～マーティン政権（2005年）	103
(4) 対象国の概要比較.....	106

調査研究の背景・目的・方法

(1) 調査研究の背景・目的

我が国における政策評価制度は、平成 14 年 4 月に施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」により各府省において本格実施され、これまでの取組を通じて、政府全体として政策評価の質の向上、政策の企画立案や予算要求への反映等が徐々に図られてきているところである。このように制度の導入から運用の段階に移行しつつある我が国の政策評価制度であるが、評価結果を実際の予算編成や組織管理等に活用するといった政策評価の実効性を高めるための仕組が十分に整備されていない等の事情もあって、我が国における政策評価制度は、制度導入から実施の段階には至りつつも、評価結果を有効に活用していく段階までにはいまだ至っていないと指摘されている¹。

このように、我が国の政策評価制度では、政策評価の実効性を高めることが課題の 1 つとなっており、今後は、政策形成過程等において、評価結果がきちんと活用されるような仕組等の動機付け（インセンティブの付与）をいかに組み込むのかについての検討が求められている。

一方、政策評価を中核とする業績マネジメントにおいて我が国に先行する主要先進諸国では、我が国における現在の課題と同様の問題に直面しながら、制度・運用面双方で取組を進めており、近年においても継続的に改善・発展を進める状況が確認できる。政策評価の実効性を高めるため、幹部への定期的な業績報告、予算編成での評価結果の活用、人事評価への業績情報の反映等、様々な方策が実施されているほか、これらに関する理論、実務面での議論も盛んに行われている。このように主要先進諸国では、既に政策評価の実効性の向上と評価結果の活用に取り組む段階にあり、評価をどう実施させていくかではなく、実効性向上のための取組をいかに制度化し、それをいかに効果的・効率的に運用していくかという点に議論の重点が置かれていると言える。

このような背景・問題意識の下、本調査研究では、上記のような我が国における議論の内容等を踏まえた上で、主要先進諸国における政策評価の実効性の向上に関する主要な議論の動向や、政策評価の実効性を高めるための取組事例の概要、制度導入から定着までの過程、実際の取組状況とその効果等について調査・分析することにより、我が国における政策評価の実効性向上のための方策の導入に対する示唆を得ることを目的とする。

¹ 平成 12 年 12 月の「政策評価制度の在り方に関する最終報告」（政策評価の手法等に関する研究会）、平成 16 年 4 月の「政策評価分科会の当面の活動の重点～政策評価制度の発展に向けて～」（政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会）、平成 16 年 12 月の「政策評価制度に関する見直しの論点整理」（政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会）等。

(2) 調査研究の方法

本調査研究は、総務省行政評価局政策評価官室より、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社への委託により行われた。

具体的には、米国（連邦政府、地方政府）、英国、カナダ各政府における政策評価・業績マネジメント制度についての概要と特徴について、特に政策評価の実効性を高めるためのこれまでの様々な取組とそれに対する評価に焦点を当て、文献及び海外現地調査により分析を行った。

①文献資料調査

各国の府省のウェブサイトや公表資料、我が国の各種文献・報告書を中心に、政策評価・業績マネジメント制度について概観した。

なお、総務省行政評価局では、これまでも主要先進諸国における政策評価制度の概要等を整理した以下の調査研究を行っており、これらの成果を参考としつつ、現時点での最新の情報にアップデートすることを心がけた。

- 諸外国における業績目標の達成度の把握に関する調査研究（平成 18 年 7 月）
- カナダにおける複数府省にまたがる政策の評価に関する調査研究（平成 20 年 3 月）
- 諸外国における政策評価のチェックシステムに関する研究（平成 21 年 3 月）

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/chousakenkyu.html

②海外現地調査

それぞれの調査対象国について、政策評価制度の制度官庁等、各省庁、シンクタンク・マスコミ等に対して対面式インタビュー調査を実施した。特に、政策評価の実効性を高めるためのこれまでの様々な取組とそれに対する評価、評価に取り組む上での実務上のインセンティブの有無等について、文献からは得られない情報について聴取した。

米国・カナダ現地調査（対面式インタビュー調査）

【日 程】2009 年 12 月 10 日（木）～12 月 17 日（木）

【調査者】三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 公共経営・地域政策部

公共経営グループ グループ長 兼 主任研究員 荒川 潤

<カナダ>

（制度官庁等）

【1a】Treasury Board Secretariat 1（MRRS）

【1b】Treasury Board Secretariat 2（Strategic Review）

【1c】Treasury Board Secretariat 3（EMIS）

【1d】Treasury Board Secretariat 4（Performance Pay）

(各省庁)

【2a】 Transport Canada (カナダ連邦政府運輸省)

(シンクタンク・マスコミ等)

【3a】 Tactix Government Consulting Inc.

<米国連邦政府>

(制度官庁等)

【1a】 Office of Management & Budget

【1b】 Government Accountability Office

(各省庁)

【2a】 Federal Aviation Agency, Department of Transport

【2b】 Department of State

(シンクタンク・マスコミ等)

【3a】 National Academy of Public Administration

【3b】 IBM Center for the Business of Government

【3c】 Mercatus Center, George Mason University

【3d】 Government Executive

【3e】 Robert Shea 氏

<米国地方政府>

(制度官庁等)

【1a】 Baltimore City

【1b】 Maryland State

英国現地調査 (対面式インタビュー調査)

【日 程】 2009年12月16日(水)～12月21日(月)

【調査者】 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 公共経営・地域政策部
公共経営グループ 主任研究員 高崎 正有

(制度官庁等)

【1a】 HM Treasury/General Expenditure Policy Team

【1b】 Cabinet Office

【1c】 National Audit Office

(各省庁)

【2a】 Department for Children, Schools and Families (DCSF)

【2b】 Department for Work and Pension (DWP)

(シンクタンク・マスコミ等)

【3a】 Guardian

【3b】 Institute for Government

【3c】 Office for Public Management

第1章 政策評価の実効性を高めるインセンティブの概念及び具体的な取組事例

第1章においては、まず、政策評価の実効性を高める方策に関する概念として、「政策評価の実効性を高めるインセンティブ」について整理する。その後、その概念を基に具体的な取組事例を整理する。

(1) 政策評価の実効性を高めるインセンティブの概念整理～国際動向を踏まえて～

我が国における政策評価の目的²は以下のとおりである。具体的には政策評価という行為そのもの、もしくはそれを通じて得られる評価結果を活用することによって、以下の3つの目的を達成するという構造である。

図表 政策評価及びその活用の目的

(1) 国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底すること

政策評価の実施を通じて、行政と国民との間に見られる行政活動に関する情報の偏在を改善し、行政の透明性を確保することにより、国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底し、行政に対する国民の信頼性の向上を図る。

(2) 国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること

政策評価の実施を通じて、民間でできるものは民間に委ね、政府の行政活動の範囲について行政が関与する必要がある分野に重点化・適正化を図るとの観点を徹底することにより、「行政サービスの利用者」としての国民が求める質の高い行政サービスを必要最小限の費用で提供する効果的・効率的な政策運営を実現する。

また、政策評価の結果を企画立案やそれに基づく実施に反映させるとともに、政策評価の継続的な実施を通じて得られる知見を行政組織が学習・蓄積していくことにより、政策の質の向上及び行政の政策形成能力の向上が図られる。

(3) 国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ること

政策評価の実施を通じて、政策の実施のためにどれだけの資源を投入したか（インプット）、あるいは、政策の実施によりどれだけのサービス等を提供したか（アウトプット）の上に、サービス等を提供した結果として国民に対して実際どのような成果がもたらされたか（アウトカム）ということを重視した行政運営を推進することにより、政策の有効性を高めていく。また、職員の意識改革を進め、手続面を過度に重視するのではなく、国民的な視点に立って成果を上げることを一層重視する行政運営に重点を置くことによって、国民にとって満足度の高い行政を実現する。

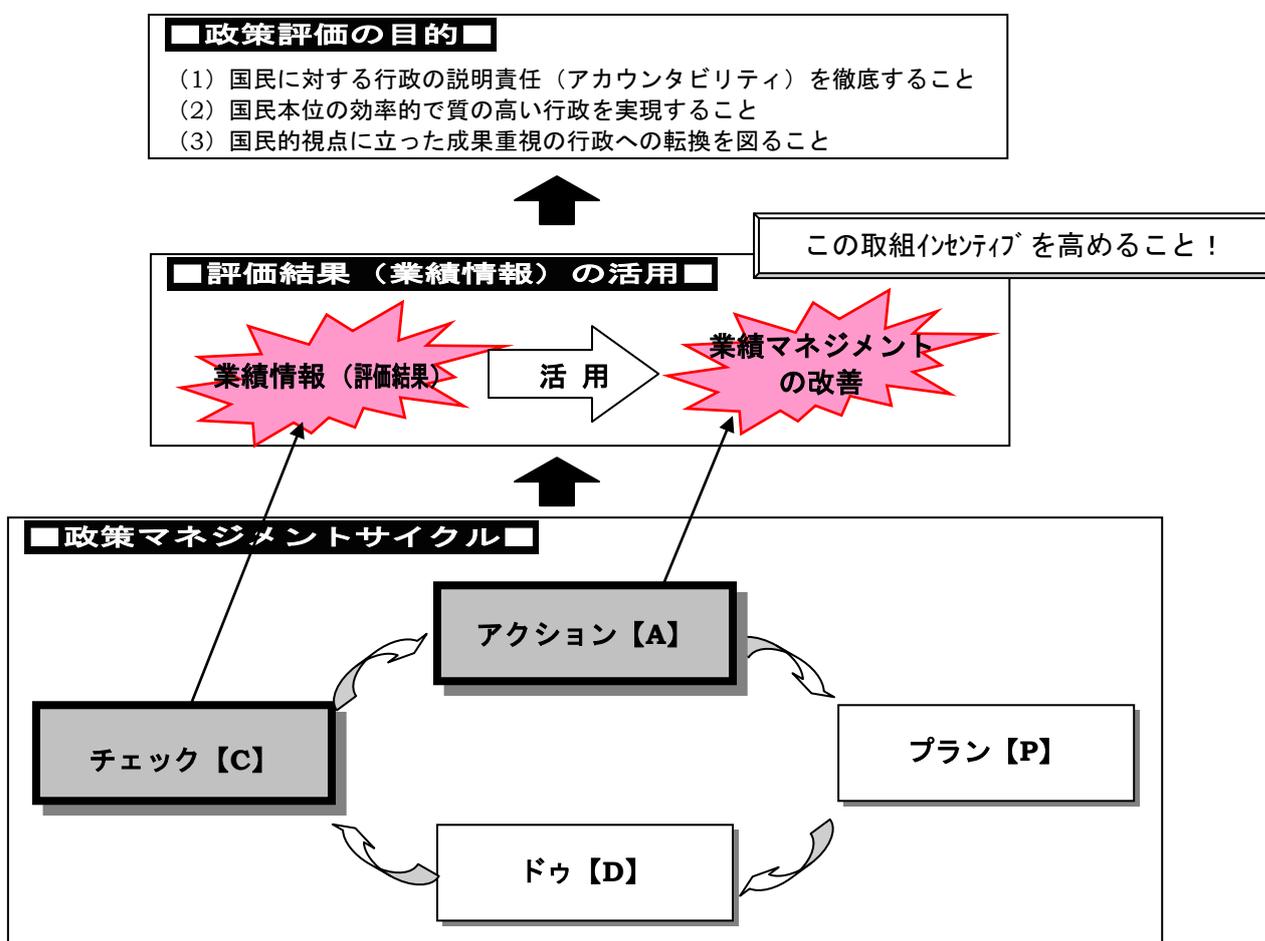
性善説に立てば、上記の政策評価の目的の下で、各府省が自発的に政策評価に取り組むことが期待される。しかし実際には、各行政機関、原局原課が自ら積極的に政策評価に取

² 2001年1月15日「政策評価に関する標準的ガイドライン」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/gaido-gaidorain1.htm

り組み、その評価結果（評価を通じて得られた業績情報）を積極的に活用していくという点については、我が国に先行して政策評価に取り組んできた主要先進国においても、長年にわたる課題となっている。

ただし、主要先進国における関心は、総じて、評価の実施を求める段階というよりも、評価（結果）を活用していかに業績を高めるかという段階に焦点が集まっている。

プラン・ドゥ・チェック・アクションという政策マネジメントサイクルにおいては、評価を実施し、その結果を自者・他者問わず、業績の効率的・効果的達成のための改善（アクション）へとつなげていくという文脈の中で捉えることで、初めて政策評価の実効性を高めるインセンティブは生じてくるものと考えられる。その意味で、政策評価の実効性を高めるインセンティブとは、評価を通じて得られた業績情報を活用して業績マネジメントの改善に取り組むインセンティブとして捉えることができると考えられる。

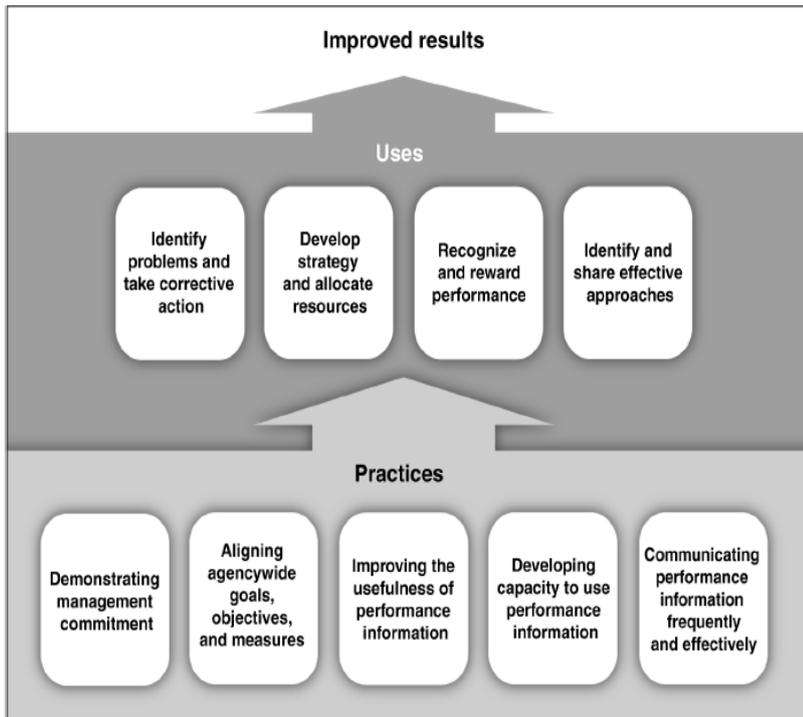


以下、先進諸外国において、評価を通じて得られた業績情報を活用して業績マネジメントの改善に取り組むインセンティブ（政策評価の実効性を高めるインセンティブ）を、どのように整理しているのかについて、既存の報告書等を基に整理する。

米国GAO（2005）, *Managing for Results : Enhancing Agency Use of Performance Information for Management Decision Making* (GAO-05-927) ³

- 業績情報（Performance Information）をマネジメント上の意思決定に活かして成果をあげるとの観点から、各省庁における取組実態をアンケートで聴取するとともに、先進的な取組を行っている省庁の活用事例を紹介する一連の報告書シリーズである。アンケートは、Government Performance and Results Act（政府業績成果法：GPRA）導入が本格化する1990年代後半から数年に1度の頻度で実施されている。
- GPRA の下での実績評価の実施・活用状況をこのアンケート結果で概観すると、過去10年間の取組によって、業績情報の入手に関しては大きく進展してきているが、その一方で業績情報の活用に関しては、全省庁平均すると実質的な進展が見られない状況にある。その中で、省によっては業績情報の活用に関して劇的な進展を見せており、GAOでは、そのような省に共通する取組をモデルとして概念化している。
- 以下に紹介する概念図は「意思決定における業績情報の活用を促進するための取組」として提示されている。

³ このモデルに関連して、GAOではその後も、個別の機関における取組事例の分析を踏まえた一連の調査報告書を発表している。“Lessons Learned for the Next Administration on Using Performance Information to Improve Results”（2008）, “Results-oriented Management: Strengthening Key Practices at FEMA and Interior Could Promote Greater Use of Performance Information”（2009）, “Government Performance: Strategies for Building a Results-Oriented and Collaborative Culture in the Federal Government”（2009）



<評価結果（業績情報）の活用>

- ・業績上の問題の「特定」及び「改善」
- ・「戦略策定」及び「資源配分」
- ・業績に対する「承認」及び「報酬」
- ・「有効な手立て」の特定と共有

<実務的取組（インフラ整備）>

- ・経営幹部の関与の表明
- ・省（政府）全体の目標との整合性確保
- ・評価結果の使い勝手の改善
- ・評価結果の活用能力の向上
- ・評価結果を用いた効果的かつ頻繁なコミュニケーション

- ・このモデルは、連邦政府 5 省庁の事例分析を基に GAO が概念として整理したものである。省庁によってそれぞれ多様なマネジメント上の課題に取り組み、また権限も様々であるが、これらの分析結果は他の機関にも適用可能なものであるとしている。
- ・このモデルは、以下のように大きく 2 つの段階に分かれている。第 1 段階が完了しなければ第 2 段階に達しないということでは必ずしもないが、第 2 段階にてより適切に意思決定を行っていくためには、その基礎となる状況がインフラとして整備されていることが望ましいという点で、段階的に発展していくモデルとして想定されている。
 - まずは実務的な取組（Practices）であり、実際には（次の段階である）意思決定における業績情報の活用強化に向けたインフラ整備としての機能を果たすことから、本報告書では「実務的取組（インフラ整備）」としている。GAO はこの段階について、「省庁は、多くの実務的な取組を行って、業績情報の活用を促進して強化することができる。GAO は、業績情報の活用強化に貢献しうる 5 種類の実務的な取組を特定した。」としている。
 - その次の段階となるのが、業績情報の活用（Uses）であり、本報告書の趣旨を踏まえてここでは「評価結果（業績情報）の活用」としている。GAO はこの段階について、「省庁は、業績情報を活用してプログラムや結果を改善するための様々なマネジメントの意思決定を行うことができる。GAO は、連邦政府のマネージャーが業績情報を活用しうる広範な 4 種類のマネジメント上の意思決定を特定した。」としている。

- 以下、GAO 報告書の記述に沿って、各取組の考え方及び概要を整理する。

＜実務的取組（インフラ整備）＞

■経営幹部の関与の表明

各機関経営幹部の成果志向のマネジメントに対する関与は、政策及びプログラムの決定のための業績情報のさらなる活用にとって重要である。成果に基づいた意思決定とプログラム・マネジメントに対する意思と能力を具体的に示すことと、周囲がこのモデルを受け入れるように動機付けることは、経営幹部の関与状況を測る重要な指標となる。経営者側のこうした関与は、成果の達成に向けた進展を議論するために、頻繁かつ定期的な業績見直し会議（performance review meetings）をリードし、異なる組織レベルのスタッフを業績見直し会議に参加させることで、示すことができる。これらの手法は、各機関が業績の問題点を特定し、収集された業績情報に基づき業績向上プランを練る上での手助けとなる。

■省（政府）全体の目標との整合性確保

各機関は、機関全体の目的と目標を整合させることで、また、プログラムの業績指標を各実行レベルに併せてその目的及び目標と整合させることで、業績情報の利用を促進させることができる。GPRA は、各機関が長期的な戦略目標と経営幹部及びスタッフの日々の活動のつながりを強化するために、業績の測定を利用することを必要とする。GPRA の要件を満たすためには、機関は組織全体に目的と目標とを行き渡らせて、業績指標を幹部レベルから運用レベルまでの目標に併せて整合させるべきである。さらに、組織の目的及び目標を個人の業績レベルまでつなげることで、成果に対する関心を強めることができる。このような体系化は、各レベルの意思決定者のために集められた業績情報の実用性を高め、戦略的目標と経営幹部及びスタッフの日々の活動のつながりを強化する。

■評価結果の使い勝手の改善

業績情報が組織全体の意思決定において便利になり実際に使われることを確実にしていくためには、各機関はユーザーごとに異なる政策及びマネジメントの情報ニーズを考慮しなければならない。実用的であるためには、業績情報はユーザーのニーズを、完全性、正確性、一貫性、適時性、正当性、使い勝手の点で満たさなければならない。業績情報の実用性に影響するその他の特性は、関連性、信頼性、アクセスのしやすさ等である。指標は、各組織レベルでの意思決定に情報提供する能力に合わせて選択されるべきであり、各レベルの責任やマネジメントに照らして適切でなければならない。その点で、経営者や管理職を業績目標と指標の開発に関わらせることは、日々の活動における業績目標の妥当性、ひいては実用性を増すために重要である。

■評価結果の活用能力の向上

業績情報の分析能力（スタッフの分析能力の訓練と、研究及び評価の資源の入手可能性の両方の意味を含む）を育てることは、業績情報を意味のあるやり方で使う上で重要である。そうした能力は、戦略的に計画し、業績の強固な指標を開発し、業績データの意味を分析する経営者・管理職の適性とスキルを育成する訓練によって促進できる。業績マネジメントに関する文献においては、訓練が被雇用者の能力を向上し、被雇用者が業績向上の達成に関わることを可能にするとされている。

■評価結果を用いた効果的かつ頻繁なコミュニケーション

スタッフとステークホルダーの間での業績情報のコミュニケーションを改善すれば、機関経営者による業績情報の利用を促進できる。そうした改善は、頻繁かつ定期的なコミュニケーションを通じて、視覚的な補助といったコミュニケーション・ツールを効果的に使うことで、達成することができる。頻繁かつ定期的なコミュニケーションは、機関の目標を達成し、日々の活動の中で目標を心に留めておくために、経営者・管理職が自らの関与をスタッフやその他のステークホルダーに知らせる上での鍵となる。頻繁に報告される業績情報は、経営者・管理職が改善に向けた行動をとるために、情報を再検討することを可能にする。プログラム・マネジャーは、業績情報をマネジメント階層の上に向かって伝えることもできるし、運用ユニットを横断して伝えることもできる。こうしたコミュニケーションの手段としては、ポスターの提示、業績スコアボード、イントラネット内のサイト、電子メール、月例の業績見直し会議の議事録の配布がある。

<評価結果（業績情報）の活用>

■評価結果を活用した業績上の問題の「特定」及び「改善」

各機関は業績情報を、プログラムの問題点や弱点の特定、問題を引き起こす原因の特定、問題に取り組むためのサービスやプロセスの修正に活用することができる。成果志向のマネジメントで進展を見せた先進的な組織は、業績のギャップを特定し、組織的なプロセスを改善し、業績を改善するために、業績情報を使っている。連邦プログラムのマネージャーが、調査対象の機関における問題や是正措置の特定に、業績情報を使った例はいくつも見受けられた。

■評価結果を活用した「戦略策定」及び「資源配分」

各機関は、将来の戦略、計画策定、予算編成に影響する意思決定、優先順位の特定、そして資源の配分に、業績情報を使うことができる。成果志向の業績情報は、資源の配分と、

成果志向のマネジメントシステムにおいて競合する優先度の判断に使われるべきである。それに付け加えて、費用を業績情報と関連付けることで、業績への関心を計画策定や予算配分に導入し、各機関が業績目標と戦略を再評価し、業績の費用をより明確に理解するように促進する。業績情報は、プログラム・マネジャーが、プログラムの成果を目標と比較し、プログラムの資源を業績の改善のためにどこに向けるべきか判断することを可能にする。マネージャーが資源の減少に直面しているとき、同様の分析は、資源の減少がプログラムの成果にネガティブな影響を与えることを最小化する手助けとなる。調査対象の機関のマネージャーが、優先順位を特定し、資源を配分し、将来のプログラムの戦略を形成するのに、業績情報を活用する例はいくつも見受けられた。

■業績に対する「承認」及び「報酬」

各機関は、業績情報を、賃金決定に影響を与えたり、個人、場合によっては被譲与者（grantee）に報酬を与えたりするのに用いることができる。業績情報をこのように用いることで、説明責任を強化し、成果達成のインセンティブを作り出すことができる。高い業績を上げる公共部門の組織は、個人の業績と組織の成功の間関係が明確に「見える化」され、チーム、ユニットそして個人の業績が如何に組織全体の成果に貢献するかを描き出している。被雇用者がより大きな成果を達成するために、政府が如何に報いるべきか政府自身が考え直す必要性を多くの人が認識するようになってきている。そのために、いくつかの機関では、成果志向の業績情報を業績評価に導入するための手段として、業績契約（業績合意）を履行した。連邦政府全体の上級管理職メンバーの業績に基づく賃金システム（改定版）は、議会の承認を得て、連邦政府全体の人事管理局（OPM）の監督の下で2004年1月から実施されている。上級管理職メンバーの給与調整は、特に個人の業績と機関のミッション、戦略目標への貢献に基づいて行われる。国防省と国土安全保障省で現在進行中の人事制度改革は、成果達成のために人事マネジメントを支援することを意図している。機関が業績を表彰して報酬を与えるために業績情報を使った例はいくつも見受けられた。

■評価結果の活用に関する「有効な手立て」の特定及び共有

高い業績を出している組織は、業績を改善するために、業績及び努力を継続的に評価し、調査している。彼らは、自身の活動がどのようにミッションと幅広い成果を達成するのに貢献したかについて、事実に基づいた理解を通じて自身の努力を評価し、継続的な改善を通じて自身の努力を最適化している。経営者・管理職は、うまく機能しているプログラム・アプローチの活用を特定して増やしたり、目標が未達成の領域でプロセスの代替案を検討したりするために、業績情報を用いることができる。パイロット事業や実験・実証事業は、事業を本格的に実施する前段階で、小規模な形で事業を実施することで事業を厳密に評価し、そこから得られた知見をに共有し、新たに事業を実施する上での適切な手段を

導き出すことを可能とする等、業績を改善するための革新的な手段を見いだす上で利用することが可能である。各組織は、民間組織と公的組織でそれぞれベストと思われるプロセスを比較調査するというプロセス改善技術を用いることができる。自身のプロセスを先端ビジネス及び政府組織のプロセスと比較調査することで、組織にどれだけの変化が必要で、どのような変化が適切か知ることができる。われわれは、機関が業績情報を利用した例としていくつかのタイプを見つけた。

- 各省庁が取り組む業績を達成・改善するために用いている報酬・インセンティブや制裁・ディスインセンティブにどのようなものがあるかを整理。各省庁の施策担当者に対して、実務で報酬・制裁をビルトインした施策があるかを聴取しているものである。いくつかの類型で概念を整理している。
- 要因タイプ：
 - ①財務 (Financial)
 - ・最も明白。業績に応じたボーナス・科料等
 - ②評判 (Reputational)
 - ・業績を外の目に晒すことでの行動誘因。成績一覧の公表、賞 (アワード) の提供、上位・下位の公表等
 - ③業務運営 (Operational)
 - ・検査・監査・評価等の負荷、業務実施上の自由度の付与等

- 業績情報を予算編成プロセスにどう活かしていくかという観点から、各国政府での取組を基に整理。以下に紹介する表は、「各国の財務省が、各省庁へ業績改善に取り組む動機付けを行う際に利用可能なメカニズム」として提示されている。

メカニズム	報酬・インセンティブ	制裁・ディスインセンティブ
①資源 (財政上の潜在的な報酬・処罰)	<ul style="list-style-type: none"> • 予算の増額 • 予算の現状維持 • 管理職、職員へのボーナス • 定員に係る予算の増額 	<ul style="list-style-type: none"> • 予算の減額、執行停止 • 予算のカット • 管理職、職員への給与カット • 定員に係る予算の減額
②柔軟性 (財政・業務運営上の柔軟性の増加・減少)	<ul style="list-style-type: none"> • 節減した予算の繰越 • 予算流用の柔軟化 • 報告義務の免除 	<ul style="list-style-type: none"> • 未執行予算の返上 • 予算流用禁止の厳格化 • 報告内容、範囲の拡大 • 内部監査の実施
③国民の理解	<ul style="list-style-type: none"> • 政府の成果に対する顕彰 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府の業績に対する批判

- OECDによるこの報告書の基礎となっているのは、同機構にて 2004 年以降毎年開催されている加盟国の実務者会合「業績と成果に関する上級予算担当者ネットワーク (Senior Budget Officials Network on Performance and Results)」⁴における討議結果である。ここでは、各加盟国における多様なマネジメント改革のアプローチを前提としながらも、共通して直面する課題の解決策について実務の観点からの検討と整理が進められている。

⁴ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社は 2009 年 2 月に OECD (パリ) の担当者へのインタビューを実施し、「業績予算の考え方、枠組、そして改革の方向性については参加国間で一定合意が得られていること。今後は、引き続き改革の具体例等を基に、業績情報を予算編成、資源配分に活用していくか、という運用面での課題と解決策(枠組、インセンティブ、技術)が検討の中心になっており、特にプログラム評価等の他の評価手法の活用方策、議会の予算審議における業績情報の活用が重要テーマになっている」ことを確認した。その他の概要は、左近靖博(2009)『OECD 諸国における“Performance Budgeting”に関する実務・研究の諸動向に関する考察』「日本評価学会第 8 回全国大会」に整理している。関連情報(元出典)は、http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_3411_9_36031402_1_1_1_1,00.html を参照。

図表 OECD「業績と成果に関する上級予算担当者ネットワーク」会合の開催概要

区分	主たる検討テーマ
第一回 2004年4月	<ul style="list-style-type: none"> ・ OECD 諸国における予算編成プロセスにおける業績情報活用方法の概要 ・ 予算編成プロセスにおける業績情報活用の課題
第二回 2005年4月	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多様な関係主体から見た業績予算導入の経験と課題—財務省、歳出担当省庁、議会の役割、課題— ・ 予算編成過程における業績情報活用に関する各国アンケート調査報告
第三回 2006年5月	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各国における業績予算導入と実践—業績情報の予算編成過程での活用—OECD 諸国の経験（ケーススタディ）— ・ 各国における経験から見た業績予算が機能する要因と限界に関する共有（分科会形式での議論） 「制度」「業績測定」「予算と業績の統合」「予算調整における業績情報の活用」「業績情報の報告」「課題と教訓」「解決策」について
第四回 2007年6月	<ul style="list-style-type: none"> ・ 業績情報の開発・活用における財務省、歳出担当省庁、議会関与のあり方 ・ 省庁横断的課題への対応
第五回 2008年10月	<ul style="list-style-type: none"> ・ 業績予算導入の手順（sequencing）並びに期間（pacing） ・ プログラム予算、業績予算と IT システム、中期財政フレームと業績予算システムの関連、会計制度と業績情報の関連、マネジメント権限と業績予算

（出典）左近靖博（2009）

- この OECD における検討においても、上記にて整理したように、プラン・ドゥ・チェック・アクションというマネジメントサイクルの中で、評価（チェック）結果を自者・他者問わず、業績のさらなる効率的・効果的達成のための改善（アクション）へとつなげていくという文脈の中で、初めて政策評価の実効性を高めるインセンティブは生じてくるものとして位置付けられている。

上記にて行った 3 種類の概念整理は、以下のような特徴を有している。

- 米国 GAO の整理は、政策評価の実効性を担保するための方策として、評価結果としての業績情報の活用を促進する方策を実務的・具体的に提示している点で参考となる。
- また、英国 NAO・OECD の整理はほぼ同様の整理——財務の増減／業務運営上の柔軟性の与奪／評判——であると言え、インセンティブ要因を性質別に整理している点で参考となる。

これら双方を踏まえて以下の（2）では、GAO の概念モデルに沿って各国の具体的な取組（実務・特徴）について整理し、その中でそれぞれがどのようなインセンティブ要因として機能しているのか（いかに評価結果の活用が促進・強化され、それによって評価結果を用いた意思決定がなされ、それが政策評価の目的達成につながっているか）を整理することとする。

■政策評価の目的■

我が国の政策評価の目的
目的 1) 国民に対する行政の説明責任を徹底
目的 2) 国民本位の効率的で質の高い行政を実現
目的 3) 国民的視点に立った成果重視の行政への転換



■評価結果（業績情報）の活用■

GAO の整理
活用 1) 業績上の問題の「特定」と「改善」
活用 2) 「戦略策定」及び「資源配分」
活用 3) 業績に対する「承認」及び「報酬」
活用 4) 「有効な手立て」の特定と共有



■実務的取組（インフラ整備）■

GAO の整理
1) 経営幹部の関与の表明
2) 省（政府）全体の目標との整合性確保
3) 評価結果の使い勝手の改善
4) 評価結果の活用能力の向上
5) 評価結果を用いた効果的かつ頻繁なコミュニケーション

本調査研究にて、この GAO の概念モデルを主に活用しながら取組事例を解説して議論を展開するのは、以下のような理由による。

(我が国と共通の課題解決のために開発されたモデル)

- この概念モデルは、米国連邦政府において政策評価結果を活用した業務改善が全体的には進展していないことを背景に GAO が事例分析を基に開発したものであり、現在の日本政府と類似した状況の打破を目指して、政策評価の実効性を確保しようとするものであること。
- GAO による 2007 年調査の結果、政府全体として、評価による業績情報の入手は増加したものの、その活用は増加していない状況が明らかになり、政策評価関係者に大きなショックを与えたと共に、改めてこの概念モデルの重要性が認識されていること。(2007 年調査結果概要は、次頁を参照。)

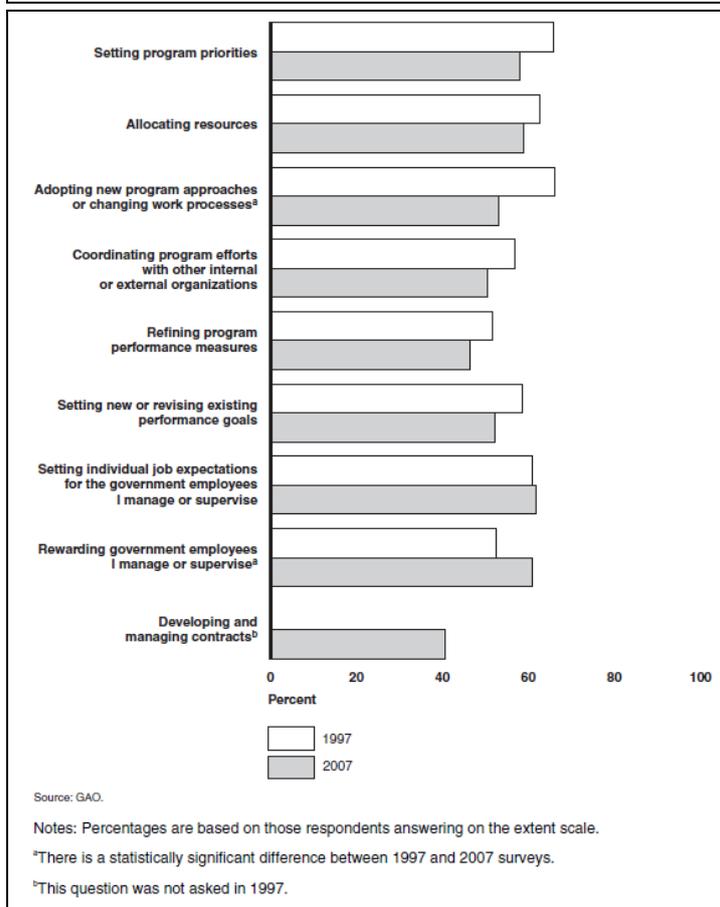
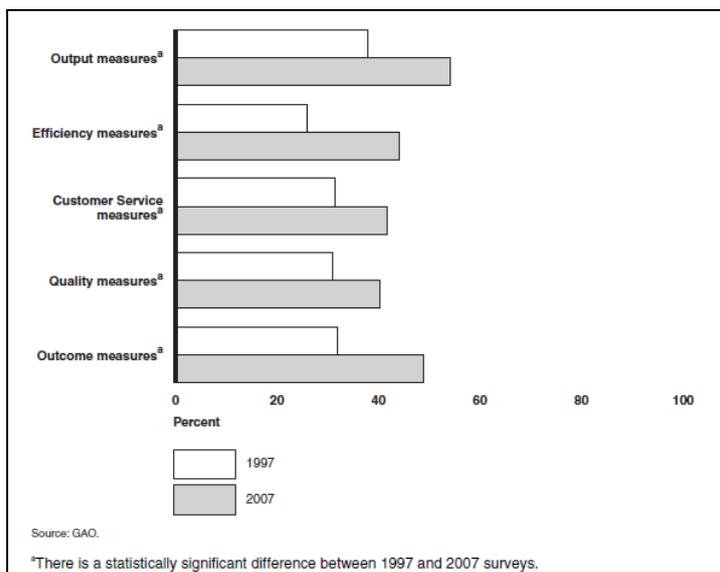
(有効性が実証されているモデル)

- 当該概念モデルの有効性が、事例分析にて検証されていること。具体的に、2007 年調査結果において、(政府全体では上記の結果であったものの、)省や局によっては業績情報の活用が実質的に増加した機関があり、その背景を分析すると、このモデルに沿った取組を実施していたことが事後検証されていること。また逆に、2007 年調査結果が芳しくなかった機関の事後検証では、このモデルに沿った取組がなされていないことも確認されていること。

(政策評価関係者にとって一定の共通理解となっているモデル)

- 上記から、この概念モデルの重要性が米国の政策評価制度関係者にとっての一定の共通理解となっていること。

図表 業績情報の入手状況（上の図）及び活用状況（下の図）



（出典） GAO

（注） 上記は、米国連邦政府職員への調査にて、「大いに実施している」「極めて大いに実施している」と回答した者の割合。

個々の取組事例を示す前に、まず次頁において、以下に示す政策評価の実効性を高めるインセンティブの枠組（GAO の概念モデル）ごとに、本調査研究の対象国にてどのような取組がなされているかを示している。実態として同一の取組が、複数のモデルに関連しているケースが多い。

我が国の場合、この 2 段階 9 種類の概念モデルに沿った取組は、いずれもまだ本格的には実施されていない状況である。GAO でもモデルを 2 段階に階層化していることを踏まえると、我が国における取組に際しても、基本的には第 1 段階である「インフラ整備」から着手することが適切であり、その中でも直ぐに着手しうる取組から早速実施していくことが重要と考えられる。

但し、第 2 段階である「評価結果の活用」についても、例えば評価結果の活用に関する「有効な手立て」の特定及び共有など、適切な事例と共有する意思さえあれば実施可能なものが含まれており、これらについて早期の実施を妨げるものではない。

図表 政策評価の実効性を高めるインセンティブの枠組

＜実務的取組（インフラ整備）＞

- ・ 経営幹部の関与の表明
- ・ 省（政府）全体の目標との整合性確保
- ・ 評価結果の使い勝手の改善
- ・ 評価結果の活用能力の向上
- ・ 評価結果を用いた効果的かつ頻繁なコミュニケーション

＜評価結果（業績情報）の活用＞

- ・ 評価結果を活用した業績上の問題の「特定」及び「改善」
- ・ 評価結果を活用した「戦略策定」及び「資源配分」
- ・ 業績に対する「承認」及び「報酬」
- ・ 評価結果の活用に関する「有効な手立て」の特定及び共有

図表 政策評価の実効性を高めるインセンティブについての調査対象国の取組状況
(GAO の概念モデルに基づく)

取組枠組	米国連邦政府	米国州・地方政府	英国政府	カナダ連邦政府
経営幹部の関与の表明	「首席業績官（CPO）」の任命 経営トップとの業績会議	経営トップとの業績会議	首相・内閣に対する 1 か月・四半期・6 か月ごとの実績報告（PMDU） 省マネジメントボードに対する実績報告（各省庁）	「MRRS」
省（政府）全体の目標との整合性確保	施策の体系化 政府全体としての目標設定	バランススコアカード	PSA・DSO の構造化	「PAA」での「業務棚卸」 「施策の体系化」
評価結果の使い勝手の改善	「業績予算」「PART」による予算と評価単位の整合 業績ダッシュボード 「評価予算」の付与 評価の専門家による支援	「業績データベース」構築	実績報告の「わかりやすさ・リアルタイム性」の担保（信号機形式でのレーティング等）	「MRRS」による予算単位と評価単位の整合 業績ダッシュボード 「評価予算」の付与 評価の専門家による支援
評価結果の活用能力の向上	省庁スコアカード（ブッシュ政権） 評価の専門家による支援 研修実施、支援教材整備（マニュアル、ガイド）			評価の専門家による支援 研修実施、支援教材整備（マニュアル、ガイド）
評価結果を用いた効果的かつ頻繁なコミュニケーション	経営トップとの業績会議 業績ダッシュボード	経営トップとの業績会議	棚卸しミーティング（stocktake）（PMDU） 省マネジメントボードでの議論（各省庁）	業績ダッシュボード
評価結果を活用した業績上の問題の「特定」及び「改善」	経営トップとの業績会議 プログラム評価の重視	経営トップとの業績会議	棚卸しミーティング（stocktake）（PMDU） 省マネジメントボードでの議論（各省庁）	プログラム評価の重視
評価結果を活用した「戦略策定」及び「資源配分」	「業績予算」「PART」 戦略計画・報告、事業計画	「業績予算（PBB）」 戦略計画、事業計画	「業績予算」 財務省→各省庁への複数年予算配分	戦略的見直し 事前制御（新規） プログラム・レビュー・テスト（94年） 「RPP」「DPR」 「RMAF」
業績に対する「承認」及び「報酬」	経営トップとの業績会議 業績給与制度（FAA） 各種表彰制度（「SAVE賞」等）	経営トップとの業績会議		業績給与制度 戦略的見直し
評価結果の活用に関する「有効な手立て」の特定	GAO グッド・プラクティス・レポート ベスト・プラクティス等の共有	ベスト・プラクティス等の共有	ベスト・プラクティス等の共有	ベスト・プラクティス等の共有

(出典) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

(2) 個別のインセンティブ事例の概要

以下では、上記の表にて整理した個別の取組（下線を付したもの）について、その主要な具体事例の概要を整理する。具体的には、下図表に示す計 10 種類の取組事例を、＜様式＞にあるように（ア）概要、（イ）実施上の留意点、（ウ）我が国への活用方法等、との視点から整理する。

取組事例は、上記 NAO 及び OECD の分類も参照しながら、以下の①～⑩の順番にて整理することとする。

図表 本節にて整理する取組事例及び様式

分類	取組事例	インフラ整備	評価結果の活用
非財務 業務運営	① 経営トップとの業績会議	○	○
	② 業績ダッシュボード	○	
	③ 評価の専門家による支援	○	
	④ 施策の体系化	○	
	⑤ プログラム評価の重視		○
評判	⑥ 表彰制度		○
	⑦ ベスト・プラクティス等の共有		○
財務	⑧ 業績予算		○
	⑨ 戦略的見直し		○
	⑩ 業績給与制度		○
	① 経営トップとの業績会議 <u>（再掲）</u>	○	○

＜様式＞

<p>（ア）概 要：取組の具体的な内容、取組事例の詳細等。</p> <p>（イ）実施上の留意点：取組事例の分析から把握しうる手法としての留意点。</p> <p>（ウ）我が国への活用方法等：特に、当該取組を我が国における改善に活用すると想定した際の応用可能性、その際の視点、方法、留意点等。</p>

① 経営トップとの業績会議（CitiStat／StateStat／Stocktake 等）

- **定義：** 業績情報を駆使して、経営トップ（例えば首長）と各部局のトップとが定例的な協議を行って、成果目標に対する進捗状況や改善方策を検討するとともに、その進展状況を継続的にフォローする仕組み。
- **導入・実施機関：** 米国の州・地方政府、英国政府等

（ア）概要

政策評価の実効性を高めるための取組として、インフラ整備、結果の活用の双方の観点から有効とされるものに、この「経営トップとの業績会議」がある。先行して実施されている事例が米国の州政府・地方政府によるものであるため、我が国の中には国レベルでの政府への適用に懐疑的な声も聞かれる手法であるが、本調査研究のいずれの国の政府においても、またそれらの国のコンサルタントや学識経験者、ジャーナリストなどによっても、重要かつ有効な取組であると認識されており、何らかの形での導入が行われているもしくは検討されている手法である。

（考え方等）

ニューヨーク市警察における取組（CompStat）を参考に、複数の州政府・自治体政府が業績マネジメント改善のために用いている手法である。業績情報を駆使して成果重視のマネジメントを行う手法であるため、「Stat」（statistics：業績内容についての統計数値）という表現が用いられている。米国連邦政府オバマ政権における「新業績マネジメント制度」の中にも、何らかの形にて導入されることが検討されている。

この手法は、政府の首長のリーダーシップ戦略として、政府の成果重視マネジメントの主要ツールとして導入され、成果目標を達成できる政府へと転換させていくためのプロセスにて実施されるものである。

この取組の効果として、導入経験のある政府及び学識経験者等が共通して指摘するのは、各部局の幹部のみならず一般職員が、自主的に評価結果及びその導出（すなわち目標の達成）に強い関心を持つようになっていく点及びそのプロセスの中で政策評価そのものの質も向上していく点である。

本調査研究にて分析対象としたのは、メリーランド州、ボルティモア市及び英国政府における取組である。前 2 者はどちらも、マーティン・オマリー氏が首長として就任した際に、自身のマネジメント・ツールとして開発され、またその後も一貫してまた継続して使用されている取組である。ボルティモア市は、同氏が州知事に転じて後任の市長を迎えているが、現在も同じ取組が継続されている。

図表 ボルティモア市による CitiStat の説明

<CitiStat とは何か?>

- 市長室による業績重視のマネジメント戦略。市役所をより効果的・効率的にして、そのサービスを改善することを目的とする。
- 全関係者による会合が開催され、そこではデータが精査され、政策や手続についての質疑が交わされて、業績改善が可能な分野や問題点が特定される。

(出典) ボルティモア市資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

図表 メリーランド州による StateStat の説明

<StateStat とは?>

- StateStat は、マーティン・オマリー知事による業績測定（実績評価）及びそれを活用したマネジメント・ツールであり、このツールを駆使することにより、州政府が成果を出して説明責任を果たすことができ、またより効率的になることを目的とするものである。
- StateStat は、ボルティモア市長として開発した CitiStat プログラムをモデルとしており、オマリー知事はこの業績情報を活用するマネジメント手法を用いて、メリーランド州政府が再び州民のために働くようにすることを目的としている。
- この StateStat プログラムは、ハーヴァード大学ケネディ行政大学院による「政府の革新賞」を受賞した。

(出典) メリーランド州 HP より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

■米国州・地方政府 ～CitiStat／StateStat

（CitiStat／StateStat の構成要素と実施原則）

CitiStat／StateStat の取組は、以下の 4 つの要素から構成される。協議の対象は、政策分野・業務分野により限定されておらず、また事業を実施する部局のみならず内部管理部門も対象となる。業績情報が把握できない分野・業務はない、との前提に立っている。

図表 CitiStat／StateStat の構成要素

- 首長（知事、市長）等政府の経営トップと各部局幹部（長官、副長官等）との定期的な協議 <通常は各部局とも隔週ごと：年間約 50 回。毎回 1 時間>
- 当該部局の所掌業務についての業績情報及びその分析情報
- 業績及び業績改善をテーマとする協議（どうすれば業務改善がなされてより高い成果目標を達成することができるか、具体策は何か）
- 実施改善状況の継続的なフォロー（次回以降の協議の場にて首長の納得が得られるまでフォロー）

（出典）諸資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

この取組を実施する際に遵守すべき原則として、ボルティモア市は、以下の 4 つをあげている。必要不可欠な重要情報が共有されること、それを踏まえた具体策が検討されること、またそのために必要な資源配分が迅速になされること、そしてその実施状況及び結果が徹底的に追跡されること、が重要な原則として位置付けられている。

図表 CitiStat／StateStat の実施原則

- <「遵守すべき原則」は何か?>
- 正確で時宜を得た情報（データ及び分析）の出席者全員での共有
- 迅速な資源配分・対策実施
- （成果目標の達成に向けた）効果的な戦略・戦術の立案・実施
- 絶え間なく容赦のない「追跡質疑・確認」及び「評価」

（出典）ボルティモア市資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

（CitiStat／StateStat の出席者と実施フロー）

CitiStat／StateStat には、首長・首長スタッフ側は、首長及び中核的なスタッフに加えて、情報分析及び協議資料作成を担当するスタッフ（アナリスト）が出席する。他方、部局側は、部局の長官・幹部をはじめとして中堅幹部までが出席する。どちらの側も、出席者はいずれも指名されて発言を求められる可能性がある。中堅幹部の場合には、出席しても発言の機会のないことも多い模様だが、発言する必要が無くても、首長及び幹部の考え方や具体的な期待・要求事項を理解するために出席することが望ましいとされている。議事の進行は、ボルティモア市の場合には第一副市長が、一方メリーランド州の場合には知事室の StateStat 担当局長が務める。

なお、一般的に協議は政府内の内部会合であり、市民、ジャーナリスト等の参加は認められていない。

図表 CitiStat の出席者

○首長、首長スタッフ側：

市長、第一副市長、首席補佐官（CitiStat 担当責任者）、アナリスト（当該部局担当者及び機器操作担当者）、財務省（副長官）、首席情報官、人的資源省、労働コミッショナー、法務担当者（弁護士）

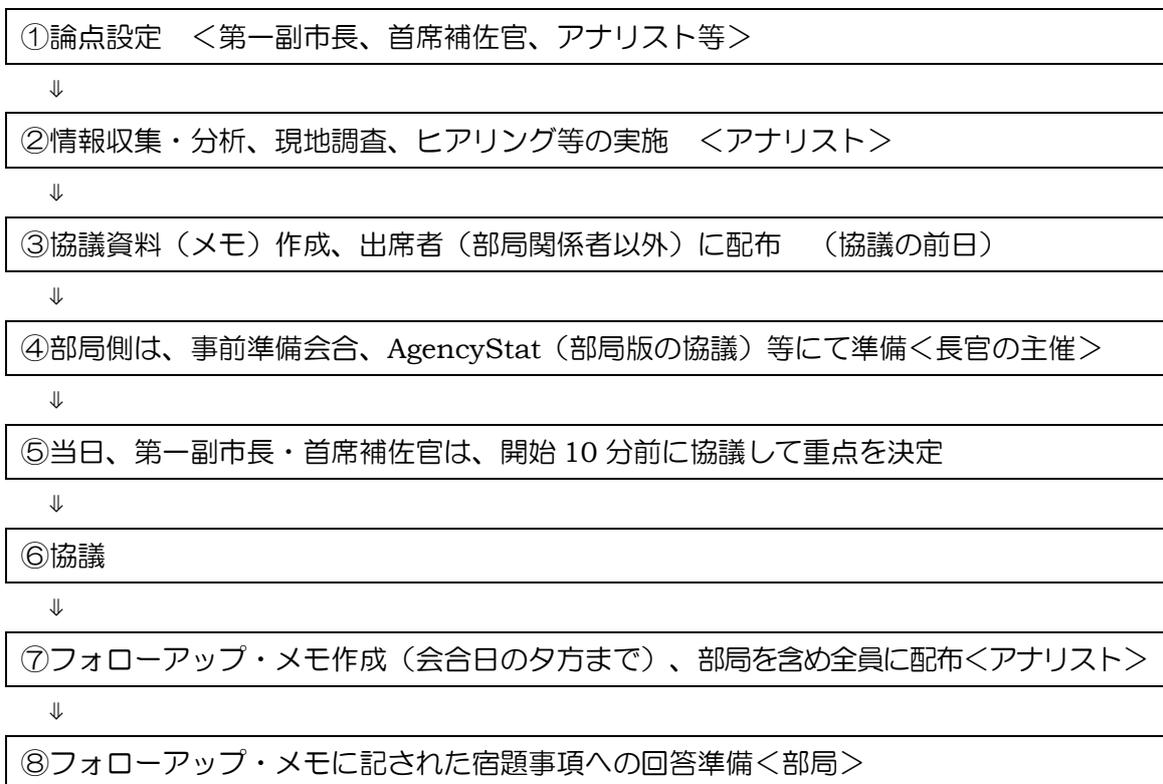
○部局側：

長官、副長官、幹部（10-12 名）、中堅幹部（10-15 名）

（出典）諸資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

各協議のテーマは、基本的には首長側のスタッフにより設定され、そのテーマに関連するデータや実況調査がアナリストにより実施される。そして、アナリストによって協議の前日までに数頁の資料（論点メモ、業績情報）が作成され、首長側の出席者に配布される。部局側は、協議の場にならないとテーマや使用されているデータ等が知らされない仕組みになっている。協議が終了すると、アナリストが協議概要・結論、次回協議までの宿題等をまとめてフォローアップ・メモを作成して、全出席者に配布する。

図表 CitiStat 会合の基本的な実施フロー



（出典）諸資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

進行役は、ボルティモア市の場合には第一副市長であり、各論点についての最初の質問も副市長から切り出される。前回協議における宿題事項を含め、部局側からのプレゼンテーションはなく、いきなり質疑応答が開始される。現地調査のヒアリングによると、事前の論点メモにない論点や業績情報についても、協議の場で首長自身がイントラネットの DB に入って、データを確認して示しながら質疑がなされるようなケースも多いとのことである。

質疑の内容は、大別して 3 種類あり、①これまでの業績及び目標達成・未達成状況、その理由・背景、問題解決策、②問題解決及び目標達成のために必要な施策・対策、設定すべき指標・目標、③講じられた施策・対策の実施状況及び効果等がそれに該当する。現地調査によると、同一のテーマについての同様の質問が毎回の協議にて継続的になされることも多いとのことである。これは、重要な論点については、首長が実施策及びその効果に納得するまでは、一貫して何度でも追跡するという首長の経営者としての姿勢の現れとして、ということである。

この CitiStat／StateStat の取組が導入されて一定の期間を経ると、各部局側は事前の周到な準備の必要性を認識し始めた。各部局の長官及び副長官が隔週に開催される協議にて、部局の主要な実施施策及び業績について即席かつ瞬時に報告することが求められることを踏まえると、各部局側にとっては、事前に論点や用いられる業績情報も不明の中で隔週の協議を成功裏に進めるためには、部局内での事前準備作業が必要不可欠との理解に至り、多くの部局にて、部局内版の協議（AgencyStat）が実施されるようになっている。また部局によっては、事前シミュレーション（想定問答集によるリハーサル）を実施するケースもあるという。首長の側も、これらの準備会合の実施を歓迎し、また推奨しているという。部局幹部の中では、部局の幹部層の多くの時間及びエネルギーがこの協議に費やされることに対して懸念も持たれているようであるが、自治体政府の重要事項及び自らの部局の業績動向及びその改善方策の検討・実施にエネルギーを費やすのは部局幹部として当然のこと、との首長の強い信念により、実施方針が緩和される方向にはない模様である。

なお、ボルティモア市の場合には、業績が良いと判断された部局は、市長の判断によって協議の開催が隔週から月 1 回に減らされることとなっており、この点も、各部局にとっての業績改善のインセンティブとなっている。

（CitiStat／StateStat にて活用される業績情報及びその基盤）

これらの取組では、業績情報として、入手可能な全てのデータが駆使される。政府内部のデータ、管理部門のデータ、市民要望・苦情に対する対応に関するデータ等も含まれる。また、新聞記事やインターネット情報等も、定性的な業績情報として使用される。

一般に政策評価においては、アウトプット情報ではなくアウトカム情報を用いて評価することが基本原則とされているが、実際の現場における取組状況を踏まえると、業績改善のマネジメントに迅速に活用しうるようなアウトカム情報を、隔週という協議実施間隔の中で十分に得ることは難しく、時に不可能でもあると認識されている。そこで、実際には、（アウトカム導出への波及経路の検討を踏まえた上で）アウトカムよりもアウトプット情報を活用して議論を行っている。（なおこのような、波及経路を検討し特定した上で、アウトカムではなくアウトプット情報によってマネジメントすることは、民間企業の経営においては日常的に行われている。）

今回の調査対象である 2 自治体では、これらの取組に用いることのみならず自治体政府全体の情報インフラ改善の重要性を踏まえて、充実した情報インフラ（データベース、イントラネット等）が構築されている。その中には、GIS を活用した地図情報（どの道路のどの部分がどのような修繕が必要な状況にあるか等を分析するため）や、市民からの要望・苦情情報データベース等もある。

（CitiStat／StateStatにて活用される分析担当スタッフの存在）

既述のように、これらの取組の質の維持には、専門スタッフが大きな役割を果たしている。彼らは、協議における論点の設定、情報・データの収集分析、現地調査、論点メモ作成、協議の場での記録、フォローアップ・メモの作成等を行っている。

調査対象の2自治体では、それぞれ数名の専従スタッフを擁しており、それぞれに担当の部局が割り当てられている。アナリストのバックグラウンドは様々であるが、統計の知識や特定政策分野についての知識よりは、分析能力、問題発見能力が求められている。

また両自治体において共通していることとして、このアナリストのポストを経験することが、その後の自治体政府における幹部への昇進ルートになっているという実態がある。アナリスト経験者が各部局の幹部ひいては長官・副長官に就任するというケースが出てきているとのことである。アナリストを経験することで、特定の政策分野における政策課題・経営課題の特定、その改善策の検討等についての実績及び能力涵養が図られ、結果として幹部候補者の育成となっているという状況である。

（CitiStat／StateStatの実施風景）

これらの取組を実施する会議室の設営形状として、ボルティモア市では、対面式で協議を行うのに対して、メリーランド州は、コの字型による配置で協議を実施している。

図表 ボルティモア市 CitiStat、メリーランド州 StateStat の実施風景

<ボルティモア市 CitiStat>

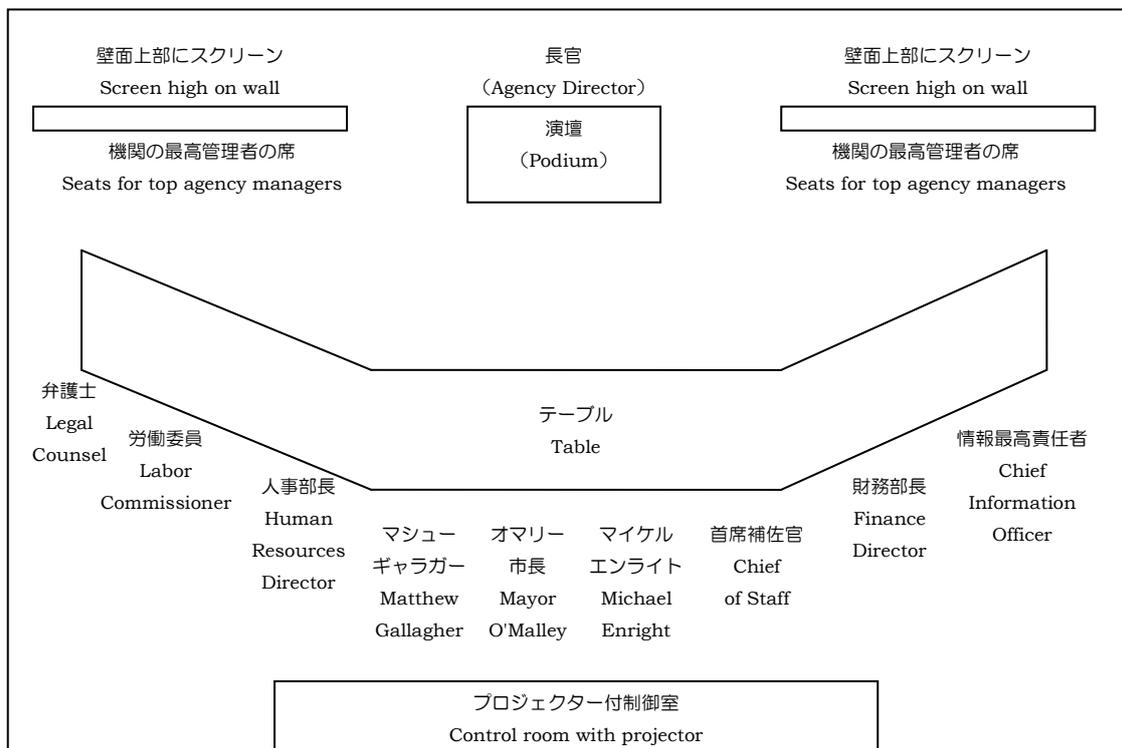


<メリーランド州 StateStat>



（出典）ボルティモア市は Robert D. Behn 前掲書、メリーランド州は同州ウェブページ

図表 ボルティモア市 CitiStat 室のレイアウト（オマリー市長時代）



(出典) Robert D. Behn, *What All Mayors Would Like to Know About Baltimore's CitiStat Performance Strategy*, Managing for Performance and Results Series, IBM Center for the Business of Government, 2007, pp. 26.

協議における議論のトーンは、一般的に険悪な雰囲気ではなくむしろフレンドリーな雰囲気の中で、しかし内容についてはプロフェッショナルとして厳格に対処する、といったものである。

(実施予算)

ボルティモア市の場合、CitiStat を導入する際の当初予算は、部屋の整備、PC の整備等の経費として 20,000 ドル（約 200 万円）であった。また年間の運営予算は、509,000 ドル（約 5,000 万円）であり、この内、500,000 ドル以上は、担当スタッフ（アナリスト）の件費である。

同市の場合、制度導入後に情報システムの構築が行われている。これは、CitiStat のみに使用されるものではなく、各部局にて日常的に使用される情報データベースとして整備されたものである。「311 コール・システム」（市民からの要望・苦情データベース）等がそれに該当する。これらのシステム構築費用として、約 2 百万ドル（約 2 億円）が費やされている。加えて、同時期にコール・センターも 500,000 ドル（約 5 千万円）の経費をかけて開設されている。

■英国政府 ～棚卸ミーティング (stocktake)

Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) 初代室長を務めたMichael Barber氏によれば、PMDUの唯一かつ最も重要な任務は、政府のサービス提供にとって障害・危機となりうる事象を、日常的な業務の中から早期に発見し、それを是正することであると説明している⁵。具体的には、以下のような形で、首相に対する日常的・定期的な報告⁶を通じて問題提起を行っている。

■ 1 か月ごとの報告 ■ Prime Minister monthly notes

- PSA 目標の進捗状況をアップデートし、PMDU 長が首相に対して月次ベースで行うブリーフィング。必要に応じて各省庁が行った主要アクションに関する情報もアップデート。首相に対して意思決定・勧告を要請することも可能。
- 首相以外の利害関係者（コピーを受け取る者）への報告。PMDU を印象付け、目に見える形にするための重要な役割。
- 首相に対して、サービス提供に関して起こりうるリスクについて早期警告を行う機会。
- 短期的な目標達成のレベルを超える問題、特に構造的な改善等を伴う PMDU のアジェンダに影響を及ぼしうる問題の提起。
- 各 Prime Minister monthly notes は、業務上のニーズに対応する形で作成されるが、PMDU 長によるカバーページは 1 枚に止め、より詳細な内容は補章に記載する。

<カバーページの構成>

- 目標への進捗予想が上向きか下向きかの評価
- 次月に必要とされる主要アクション（各省庁・PMDU 双方）
- 首相が利用可能とするための努力（必要に応じて意思決定の要請<その場合は 1 頁を超えることとなる>）

<補章の構成>

- それぞれの目標の状況
- 可能な限り表形式ではなくチャートを用いる
- 省庁・PMDU による補足資料を添付することも可能

⁵ 2009 年 10 月 29 日、米国上院予算委員会業績マネジメントタスクフォースでの証言。http://budget.senate.gov/democratic/testimony/2009/102909_Barber_Testimony.pdf。

⁶ 以下の記述は Barber (2008) , *Instruction to Deliver* を参照。前ブレア政権下での取組であり、その多くは現ブラウン政権下でも引き継がれているものと思われる。

最低 1 週間以上前	1 週間前	3 日前	2 日前	金曜日
準備	データチェック	ドラフト版	PMDU 長へ送付	提出
<ul style="list-style-type: none"> 省庁から業績情報、もしくは業績に関する報告ドラフトを収集 PMDU 長室は提出期限を確認 	<ul style="list-style-type: none"> 省庁から収集したデータのレビュー 省庁に対して必要に応じて再照会 	<ul style="list-style-type: none"> PMDU 長のカバードラフトの作成 他チームメンバーと報告内容について同意 	<ul style="list-style-type: none"> 首相提出前、通常は水曜日に補章・カバードラフトを PMDU 長に提出し了承を得る 	<ul style="list-style-type: none"> 金曜正午までに首相ボックスに投函 コピーを内閣構成大臣、首相府長官、首相府スタッフに送付

※最初の Prime Minister monthly notes を作成する際には、担当省庁・PMDU 内での合意を得るためにより長い期間が必要。

■四半期ごとの報告■ 「棚卸ミーティング (stocktake)」

- 首相、関係省庁の大臣、幹部によって構成される会議。首相に対して、いくつかの PSA についての進捗状況のアップデート情報を提供。首相は、大臣・省庁に対して目標の進捗状況について報告させることが可能。
- サービス提供に影響を及ぼすであろう、焦点を当てた・明確・緊急性の高い問題点について検討。進捗のために必要とされる主要アクションについての意思決定を行うとともに、合意形成を行うことが目的。省庁横断的な問題（ドラッグ、障害者等）に対して、中央省庁が一丸となって取り組む際の障害を除去するとともに、各省庁が主要なサービス提供に目を向けるようモチベート。主たるマイルストーンが達成されれば賞賛。
- 首相・首相府による政策決定。

最低 4 週間前	最低 2 週間前	最低 1 週間前	会合	1 週間後まで
作業開始	準備	ブリーフィング	Stocktake (棚卸)	フォローアップ
<ul style="list-style-type: none"> 首相の日程確保 各省庁時間割当 アジェンダの設定・合意 参加者の合意、招待状の送付 	<ul style="list-style-type: none"> データ収集・分析 プレゼンの準備・合意 省庁との主要決定事項の合意 	<ul style="list-style-type: none"> 主要テーマについて PMDU 長に説明 首相への説明文書の準備 	<ul style="list-style-type: none"> 首相に対しサービス提供の最新情報プレゼン サービス提供に影響を与え、政策緊急度の高い主要テーマについて議論 	<ul style="list-style-type: none"> 議事録作成・合意 議事録を省庁に送付 会合で合意されたアクションについてのフォローアップ

首相	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 会議の議長 ▪ サービス提供に関して、各省庁に説明を要請 ▪ 進捗状況についての吟味（challenge） ▪ 政策への同意 ▪ ブラウン政権になり、首相、財務大臣、内閣構成大臣のいずれかが議長を務める形になった模様
PMDU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMDU 長は、全ての棚卸について PMDU を代表、場合によっては進捗状況を報告 ▪ PMDU 長室は、首相の時間調整、会場設営・運営を補助。PMDU が進捗状況を報告する際にはプレゼン内容の作成を補助 ▪ PMDU のスタッフは棚卸作業の全てのパーツで重要な役割を果たす。最適な開催時期の特定、首相府・省庁間の連携調整、アジェンダの設定、説明資料の作成（首相府政策局との協働）、議事録の合意・フォローアップ等。ほとんどの場合、関係するスタッフは会議に参加し、議事録を作成 ▪ アナリストは、PMDU 長がプレゼンをする場合にはそのデータ分析を、その他にも要請に応じて支援
首相府政策局	<ul style="list-style-type: none"> ▪ アジェンダ・参加者リスト・招待状送付に影響力を有する ▪ 会議の場で議論される政策分野についての首相へのブリーフィング（PMDU によるブリーフィングと合同）。場合によっては会議前に首相に口頭でブリーフィング ▪ 議事録の確認・送付
省庁	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 大臣・副大臣は会議に参加。時々、サービス提供の最新状況について報告が要請される ▪ 議論の対象となる分野を担当する次官・上級公務員も、場合によって会議に参加、サービス提供の最新状況について報告が要請される

■ 6 か月ごとの報告 ■ Delivery Report

- PMDU が、30 の全 PSA 目標について、6 か月おきに首相に提出・報告するレポート。過去 6 か月の進捗状況について簡単なアップデートを行い、省庁のサービス提供状況について信号機形式でのレーティングを行いつつ、次の 6 か月で何をなすべきか、主要アクションを提言。
- レポート作成に当たり担当省庁と PMDU による協議がなされ、誰が・いつまでに・何をなすかについて明示。担当省庁＝PMDU 間で合意に至らなかった点も明示。

最低 10 週間前	最低 6 週間前	最低 4 週間前	最低 3 週間前	1 か月後まで
レポート作成着手	省庁による自己評価	PMDU による信号機格付け	ドラフト版作成	フォローアップ

首相	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 自身の優先分野についてカバーした最終報告を受け取る
PMDU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PMDU 長は、担当次官との間で PMDU の評価と省庁の自己評価について議論を行いつつ、PMDU による信号機格付けの当初案とドラフト版について吟味。最終報告をとりまとめ ▪ PMDU 長室は、担当次官の時間調整、最終報告のとりまとめ、最終報告のコピーの回送 ▪ 担当チームは、担当分野の信号機格付けについての調整と、PMDU 全体での調整会議に対して格付け一覧を提出。担当チームリーダーは、信号機格付けについての議論・決定、各優先分野に関するハイレベルメッセージの検討、全てのドラフト版に対するコメント ▪ 関係するスタッフは、担当する優先分野についてのレポート作成（省庁の目標達成可能性についての信号機格付け、ドラフト版の作成）に責任

各省庁	<ul style="list-style-type: none"> 大臣は、最終報告を受け取る 次官は、PMDU 長との間で PMDU の評価と省庁の自己評価について議論を行う 関係スタッフは、省庁の自己評価を主導する。自己評価の方法については PMDU が決定
HMT・首相府・各大臣	<ul style="list-style-type: none"> 省庁の進捗状況に関する自己評価結果と PMDU の最終報告の双方を受け取る。PMDU はドラフト版を送付してコメントを要請

Executive Summary for PSA

Outcomes for PSA

Enables for PSA

Action for PSA

Dept	July 2004	Assessment Criteria					Overall Judgement	Rank (out of 21)
		Degree of challenge	Quality of planning implementation and performance management	Capacity to drive progress	Stage of Delivery	Likelihood of Delivery		
A	PSA 1	L	G	AG	3	G	1	
B	PSA 2	L	G	AG	2	G	1	
C	PSA 3	H	AG	AG	3	AG	3	
D	PSA 4	H	AG	AG	3	AG	4	
A	PSA 5	VH	G	AG	2	AG	5	
B	PSA 6	H	AG	AG	3	AG	6	
C	PSA 7	H	AG	AG	2	AG	7	
D	PSA 8	H	AG	AG	3	AG	7	
A	PSA 9	H	AG	AG	2	AG	7	
B	PSA 10	VH	AG	AG	2	AG	10	
C	PSA 11	VH	AG	AG	2	AG	10	
D	PSA 12	H	AR	AG	3	AG	12	
A	PSA 13	VH	AR	AG	2	AR	13	
B	PSA 14	VH	AG	AR	2	AR	14	
C	PSA 15	VH	AG	AR	2	AR	14	
A	PSA 16	VH	AR	AR	2	AR	15	
D	PSA 17	VH	AR	AR	2	AR	16	
B	PSA 18	H	AG	AR	3	R	18	
C	PSA 19	H	AG	AR	2	R	18	
D	PSA 20	VH	AG	AR	3	R	20	
A	PSA 21	VH	AR	R	2	R	21	

ここで言う信号機形式でのレーティングとは、それぞれの PSA について「アウトカム目標達成」「プログラム・ガバナンス」「サービス提供パートナー」「市民」「VFM」の 5 つの視点からそれぞれ評価を実施し、最終的には『良い』『混合』『問題あり』『特に問題あり』の 4 段階に格付けされて報告される仕組みである。

良 い Good		洗練・システマティックな執行が必要
混 合 Mixed		いくつかの視点は本質的な注意が必要。いくつかの視点は良い
問 題 あ り Problematic		いくつかの視点は本質的な注意が必要。いくつかの視点は緊急の注意が必要
特 に 問 題 あ り Highly Problematic		緊急かつ決定的な行動が必要

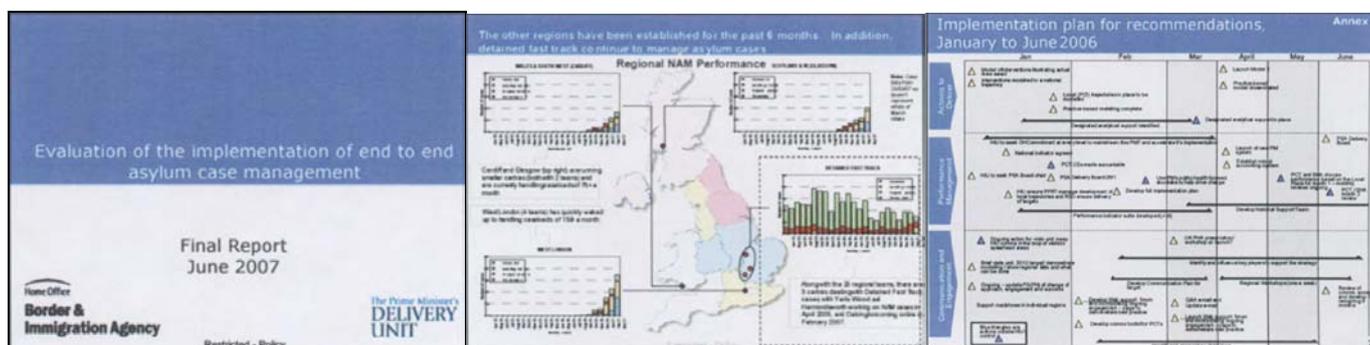
視点	基準
アウトカム目標達成	<ul style="list-style-type: none"> ・ ベースライン、目標値との比較による PSA 目標達成度 ・ 施策の実施等を通じた指標ごとの改善見込み
プログラム・ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ・ より良い管理と説明責任のための連携状況 ・ 実施体制内での役割と責任に関する明快度と理解 ・ 目標達成に向けての施策、事業の実施状況 ・ 業績マネジメント及びデータ収集システムの機能 ・ 効果的なリスク・マネジメントの実施
サービス提供パートナー	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施パートナーの能力 ・ 関係者間のモチベーション ・ 実施における連携体制 ・ 関係者間のコミュニケーション ・ ベストプラクティスの活用
市民	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市民に対する施策に関する情報提供 ・ 個人ニーズに対する対応状況 ・ 適切な市民との協働、役割分担
VFM (バリュー・フォー・マネー)	<ul style="list-style-type: none"> ・ コストの明確化 ・ 予算執行における効率性の確保 ・ 意思決定における費用、効果に関する情報活用

(出典) 英国財務省作成資料を基に作成

■ 不定期での緊急報告 ■ Priority Review

- 特定の優先順位の高いテーマについて、サービス提供の実態を調査し、具体的な改善策を提示するための、不定期に行う・素早い(6週間)調査。調査のレポートは、首相、大臣、次官に対して提出される。

- 最近のテーマでは「小学校の基準策定」「学校を中退した 18 歳をどのように教育・雇用・訓練の場に戻すか」「飲酒行動が引き起こした騒動への対処」／等
- 全てのレポートには、各省庁がどのように対処していくかを示しているアクションプランが含まれている。



(イ) 実施上の留意点

このような業績情報を駆使した協議を実のあるものにしていくためには、首長の一貫した、また継続的かつ強固な関与が必要不可欠となる。

また協議内容や使用する業績情報の質も一朝一夕に向上するものではなく、その意味では時間をかけて、実務経験を積み重ねて効果をあげていく姿勢が求められる。今回の調査対象自治体においても、制度導入後 2 年を経てようやく有用なデータを各部局が収集し始めるようになったという状況である。

(ウ) 我が国への活用方法等

- **対象層をまず特定**： 明快な考え方に基づく取組であり、我が国の各府省においても実施可能であると考えられる。例えば、「政務三役一事務次官・局長」「事務次官一局長」「局長一部・次長、部課室長」等の中の「協議」として、この制度を位置付けることが想定しうる。
- **「業績ダッシュボード」との連携を**： 下記のように、「業績ダッシュボード」に掲載される業績情報を駆使して会議を行うことが、双方の取組の有用性を同時に高めることになる。
- **データベース偏重にならないように（まずデータベースを構築すべし、とならないように）**： 「業績ダッシュボード」との連携は重要であるが、データベース（イントラ、GIS 等）への過度の注力よりも、まずは業績情報（評価結果）を活用した協議の場を設定して、業績改善への取組を行うことが重要である。それを通じて、適切な業績情報がないと適切な議論ができず、また参加者や国民の納得も得られないことが共有されれば、評価の質の向上や評価情報の収集・使い勝手等に対するニーズが生まれてくる。

○頻度・定期性及び継続的な追求・検討がカギ： この取組を実施する際には、アドホックにではなく定期的にかつ高頻度に会議を開催すること、重要な論点については一度俎上に乗せて終了とするのではなく、継続的に何回でも議論を繰り返していくこと等の運営方法が重要になる。

② 業績ダッシュボード

- **定義：** 業績情報の使い勝手を向上させる仕組みとして、業績情報をウェブサイト上にて分かりやすくかつ複数階層にて表示することにより、業績のモニタリング、分析及びマネジメントをより効果的にするもの。
- **導入・実施機関：** 米国連邦政府、カナダ連邦政府等

(ア) 概要

業績情報の使い勝手を向上させる仕組みの一つに「業績ダッシュボード（Performance Dashboard）」がある。この取組は、これまでも特に民間企業において同様のものが数多く存在している点で目新しいものではないが、政府機関の経営に関連して、政策評価の実効性向上による業績改善の観点から、その有効性が改めて着目されている。

(定義・考え方等)

自動車等の運転席（コックピット）におけるダッシュボードとの機能的・外形的類似性から、「ダッシュボード」という用語が用いられている。業績ダッシュボードは、民間企業の経営ツールとしても採用されていることに加え、政府機関における経営ツールとしても採用されている。本調査研究のいずれの対象国においても、省や部局の単位にて既に採用されていることに加えて、米国連邦政府では、オバマ政権にて目下、検討開発中の「新業績マネジメント制度」の一環としても全政府レベルにて採用される方針である。

以下は、カナダ運輸省及び米国連邦政府における業績ダッシュボードのイメージ例である。

図表 業績ダッシュボードのイメージ例（カナダ運輸省）



(出典) カナダ運輸省

図表 業績ダッシュボードのイメージ例（米国 IT ダッシュボード）



(出典) Federal IT Dashboard

この取組の効果は、文献及び現地調査にて共通した指摘がなされている。具体的には、経営トップから職員に至る各段階にて、それぞれの立場から必要となる業績情報及び関連情報が容易に得られるようになる点、また現在の状況と目標との乖離が瞬時にかつ視覚的に把握できる点、情報を活用したコミュニケーションが容易にかつ効果的になる点、にある。

（「3つの階層」「3つの機能」「3つの種類」）

以下、業績ダッシュボードが構成される「階層」、業績ダッシュボードが果たしうる「機能」、そして、（対象とする利用者及び目的による）業績ダッシュボードの「種類」について、Wayne W. Eckerson, “Performance Dashboards : Measuring, Monitoring, and Managing Your Business,” 2006 を基に整理する。「階層」「機能」「種類」のいずれも、3つの要素から成ることが特徴である。

業績ダッシュボードは、一般的に3階層により構築されている。具体的に、「トップ階層：要点をグラフィックにて表示」「中間階層：多様な側面からの多様な情報を表示」「ボトム階層：詳細な情報（報告）を表示」である。利用者はまずトップ階層にアクセスして全体像を素早く把握して、その後に、より詳細な情報を得る必要性や関心に応じて、中間階層、ボトム階層におけるより個別具体的な詳細情報へと進んでいく、という構成になっている。

図表 業績ダッシュボードの「3つの階層」

	目的	表示するもの	使用する技術
＜トップ階層＞ 要点をグラフィック にて表示	・主要業績情報のモニタリング	・主要指標の業績の図表による表示、数値、簡単な文	・ダッシュボード、スコアカード、ポータル
＜中間階層＞ 多様な側面からの多 様な情報を表示	・多様な側面からの多様な情報の検討（explore）	・双方向性のある図表	・オンライン分析処理（OLAP）、双方向性の技術
＜ボトム階層＞ 詳細情報（報告）を 表示	・（行動に移す前の） 詳細分析	・別ウィンドウで開く 図表や詳細情報	・データ検索（data warehouse queries）

（出典）Wayne W. Eckerson, “Performance Dashboards : Measuring, Monitoring, and Managing Your Business,” 2006 より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

次に機能に関して、業績ダッシュボードは基本的に、「モニタリング」「分析」「マネジメント」という3つの機能を果たしている。まずは、「モニタリング」機能であり、利

ユーザーがそのダッシュボードを一見しただけで、業績の状況を把握できるようにすることである。次は「分析」機能であり、全体の傾向と異なる例外的な状況が発生している場合（発生していることがモニタリングにより把握された場合）に、なぜそのような状況が起こるのかをユーザーが分析できるようにすることである。そして、最後は「マネジメント」機能であり、分析結果を踏まえた改善方策をユーザーが検討できるようにすることである。

図表 業績ダッシュボードの「3つの機能」

	モニタリング	分析	マネジメント
目的	ユーザーが一見しただけで状況を理解できること。	ユーザーが例外的な状況について分析できること。	ユーザーが改善を検討できること。

（出典）Wayne W. Eckerson, “Performance Dashboards : Measuring, Monitoring, and Managing Your Business,” 2006 より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

業績ダッシュボードの種類としては、その対象利用者・情報により、一般的に以下の3つの種類がある（「運用レベル」「戦術レベル」「戦略レベル」）。「運用レベル」は、個々の業務の運用状況を現場にて詳細にモニタリングするものであり、掲載情報も一日の内で頻繁に更新されるものである。主として現場の監督者や組織内の専門家が活用する。「戦術レベル」は、部局レベルを対象として、主にマネージャー・クラスによる進捗状況の把握及びその要因分析に用いられるものである。日次・週次での情報更新が想定されている。そして「戦略レベル」は、幹部層等による組織全体の戦略執行のために、業務改善方策の検討に用いられるものである。月次・四半期ごとの情報更新が想定されている。

図表 業績ダッシュボードの「3つの種類」

	運用レベルのダッシュボード	戦術レベルのダッシュボード	戦略レベルのダッシュボード
目的	運用状況のモニタリング	進捗状況の計測	戦略の執行
主たる利用者	監督者、専門家	マネージャー、アナリスト	幹部、マネージャー等
対象範囲	（個々の業務の）運用レベル	部局レベル	組織全体レベル
掲載情報	詳細	詳細／要約	詳細／要約
情報の更新頻度	1日以内	日次／週次	月次／四半期ごと
利用の場面	モニタリング	分析	マネジメント

（出典）Wayne W. Eckerson, “Performance Dashboards : Measuring, Monitoring, and Managing Your Business,” 2006 より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

(イ) 実施上の留意点

上記 Eckerson はまた、業績ダッシュボードの失敗要因・成功要因をそれぞれ以下のよう
に整理している。

図表 業績ダッシュボードの失敗 (undermine) 要因

- 数多くの業績指標が掲載される
- 利用者にとって使い勝手が悪い
- 結果説明の責任を課さない
- 掲載情報が抽象的で利用者が内容を理解できない、改善行動を検討できない
- (掲載情報間の整合性が悪く) 複数利用者間の相乗効果をもたらさない
- 業績情報が利用者に権限を付与するのではなく、処罰するために用いられる
- 短期間の業績情報に対して報酬を設定する
- 業績情報を用いてマネジメントするのではなく、業績情報の把握に力点を置きすぎる

(出典) Wayne W. Eckerson, "Performance Dashboards : Measuring, Monitoring, and Managing Your Business," 2006 より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

図表 業績ダッシュボードの成功 (ensure adoption) 要因

- 経営層が駆使 (活用) する
- 経営層が自分自身のマネジメント・ツールとみなす
- 経営層が活用結果を組織内に伝道する
- 掲載情報の妥当性 (validity) を確実にする
- 利用者自身に (掲載情報を活用して) 分析計算させるような仕組みにする
- 利用者を訓練する
- 利用状況を追跡する
- 利用者の満足状況を把握する

(出典) Wayne W. Eckerson, "Performance Dashboards : Measuring, Monitoring, and Managing Your Business," 2006 より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

(ウ) 我が国への活用方法等

- システム偏重にならないように : 我が国において、このような業績ダッシュボードを
活用する場合には、システム構築に時間・経費等の資源を過度に投入するのではなく、
現時点で活用可能な業績情報及びその利用局面を設定して、短期間の準備にて開始する
ことが重要と考えられる。
- 対象層・利用目的を明確に : 誰が何のためにどういう局面にて利用するのか、という
根本的な事項を整理することが重要と考えられる。対象層については、「省庁の幹部」

「部局の幹部」「現場」等が想定される。

- 「経営トップとの業績会議」との連携を： 利用目的としては、既述の「経営トップとの業績会議」の際に使用することを想定して設計することが、活用頻度・回数の向上、その後の組織内の波及等の観点から有用であると考えられる。

③ 評価の専門家による支援

- **定義：** 原課が評価を実施したその成果を活用するに当たり、省内外の評価の専門家による支援を得て、より適切に評価情報を活用できるようにすること。
- **導入・実施機関：** 米国連邦政府、カナダ連邦政府、英国政府

(ア) 概要

政策評価の実効性を高めるためのインフラ整備の一環として、評価結果の活用能力の向上や使い勝手の改善の観点で実施されているのが、この評価の専門家による支援である。本調査研究の対象国においては、これまでも評価制度及び評価実務の質の向上の観点から必要不可欠のこととして実施されている取組である。

(考え方)

各省の原課が政策評価を実施し、実施結果としての業績情報等を活用するに当たっては、評価手法の理解及び開発、評価指標の選定、データ収集、データ分析、評価結果の活用方法等様々な点において、自らのみで対応するには困難な局面も多く存在する。そのような際に、省内外の評価の専門家による支援を適宜得られるようにすることで、より適切に評価結果を活用すること等につながると同時に、原課における評価能力の向上につなげることが可能となり、ひいては、政策評価の実効性を高めることにつながる。

今回の調査対象政府（米国連邦政府、カナダ連邦政府、英国政府）においては、主要な省の内部に評価専門部局が存在しており、原課は必要に応じてその支援を受けることができる体制が整備されている。米国国務省のように、局レベルでこのような部局を設置している例も存在する。これらの評価専門部局には、政策評価を専門とするスタッフを擁しており、これらスタッフは、省における政策評価のレベル向上及びその成果としての業績改善に努めている。

この取組の効果として指摘されているのは、専門家の支援により、政策評価の質が向上し、適切な業績情報が得られるようになることで、業務改善や業務上の目標達成が容易になっていく点、各省管理職レベルのマネジメント能力、評価能力が向上していく点である。

(省内の支援体制)

一般的に省内の評価専門部局は、「評価統括機能」「評価支援機能」「評価実施機能」の3機能を果たしていると考えられる。

まず「評価統括機能」は、省内における評価の実施方針の策定・展開及びその取りまとめを行う機能である。省内の戦略機関部門と連携して、省の戦略計画書、業績報告書等を共同で作成することもある。

次に「評価支援機能」は、原課による評価実施を支援する機能であり、具体的には原課

への、①個別具体的なコンサルティング・指導、②モニタリング機能の発揮、③支援ツールの作成・提供、④教育研修プログラムの実施等がある。これらのうち、特に①においては個別案件の評価手法・技法について、専門的な立場からの支援が行われている。また、特にカナダ連邦政府機関においては、単にコンサルティング・指導を「する立場—される立場」という関係を超えて、原課と評価担当部局とが共同してより良い評価にしていく、というプロセスも重視されている。

そして「評価実施機能」は、評価部局として独立した立場から評価を実施するものである。具体的には、①省内にて実施された施策・事業の評価、②省内にて実施された評価の「メタ評価」が実施される。

図表 評価担当部局の一般的な機能

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 評価統括機能 ○ 評価支援機能 ○ 評価実施機能 |
|--|

(出典) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社作成

具体例として、カナダ連邦政府運輸省 (Transport Canada) の評価担当部局 (Departmental Evaluation Services: DES) は、以下のような取組を行っており、上記の3機能を果たしていることが分かる。

図表 「カナダ運輸省」の評価担当部局の主要な機能

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○評価統括機能 <ul style="list-style-type: none"> ・「成果重視の経営及び説明責任の枠組 (RMAF)」における「プログラム評価」計画の立案、原課が作成する RMAF のレビュー及び承認 ・原課による評価計画立案のファシリテーション ○評価支援機能 <ul style="list-style-type: none"> ・省全体の評価実施取りまとめに対するアドバイスと支援の提供 (省庁業績報告書 (DPR) ・歳出計画・優先報告 (RPP) の作成、政策体系 (PAA) 構築、「経営と監査の枠組」構築等) ・原課による評価計画に基づく評価の支援 ・評価担当部局としての省内外へのサービス提供の利便性向上 (ウェブサイトの充実、参考資料・支援資料等の作成・インターネットを通じた配布、教育研修の実施等) ○評価実施機能 <ul style="list-style-type: none"> ・独自の「評価」の実施 (部局内での実施、外部機関との連携による実施) ・原課による評価計画に基づく評価実施状況のモニタリング及び評価 |
|--|

(出典) カナダ運輸省資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社作成

（省外の支援体制①： 政府内）

対象国政府の機関においては、このような省内の評価担当部局からの支援に加えて、省外の評価の専門家による支援も日常的に得て、評価を実施している。まず、省外であるが政府内の支援体制について概説する。ここでは、英国の PMDU の例を紹介する。

英国政府のPMDUは 2001 年 6 月にブレア政権下で発足した、財務省公共サービス局（予算編成・予算査定を担当）の一部局である⁷。主な優先政策分野での有効なサービス提供に焦点を当て、政府が公的サービスをより良く・効率的に提供していくことを支援する。具体的には、①首相が指定した政策分野のサービス提供・改善事項の進捗状況に関するモニタリング・報告、②改善に向けた主たる障害と、サービス提供の強化のために必要とされるアクションの特定、③サービス提供に関するベストプラクティスについての知見の政府部内での共有、④公的サービスの有効かつ集中した改善へとつながる質の高いPSA 目標の設定の支援が、主たる業務となっている。

とりわけ 2008 年春からは、PSA2007 で設定された全 30 の政府横断的 PSA 目標についてモニタリング・評価・報告を行うとともに、その進捗を後押しする役割を担っており、PSA 制度所管・評価当局としての側面と、政府部内のコンサルタントサービス提供機関としての側面とがある。

図表 PMDU の機能

◎計画・目標設定

- PSA 目標・指標のベースライン設定、将来予測（trajectory）の支援
- 提供合意（Delivery Agreement）の策定支援
- 提供計画（Service Delivery Plan）の策定支援

◎モニタリング・評価・報告 ～Delivery Report 等

- 首相・財務大臣に対する PSA 目標・指標の進捗状況報告（月次／四半期）
- 閣僚委員会に対する進捗状況報告
- 省庁に対するフィードバック

◎障害の除去 ～Priority Review

- サービス提供上、障害を抱えている省庁に対する問題解決ツールの提供・支援

◎キャパシティビルディング

- 省庁との共同作業を通じたツール・テクニックの提供
- 公務員を対象とした研修
- ネットワーク、ベストプラクティス

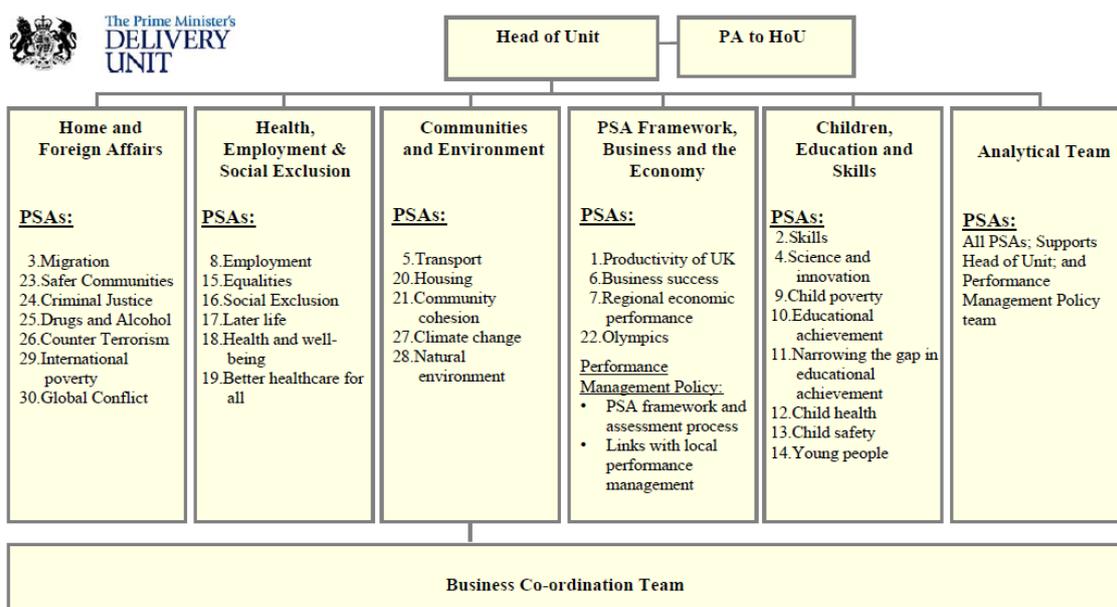
◎業績フレームワークの開発

⁷ 以前は内閣府に属していた。

図表 政府部内における PMDU の位置付け ～現地ヒアリング結果より

- 政府部内の組織について、①内閣府の Prime Minister’s **Strategy** Unit は、政府全体の「中長期的な戦略」、具体的にはセクター別テーマ——医療・教育・高齢者対策等——についての戦略立案を担当しており、中長期の業績改善に主眼を置いている。他方、②財務省の Prime Minister’s **Delivery** Unit は、やはり政府全体の「サービス提供 (delivery)」に焦点を当てて**業績改善を担当**し、短期 (単年度、3 年スパン) での予算コントロールに主眼を置いている。例えば業務システム導入の例を考えると、中長期的な視点からすれば今の段階で投資をすべきであるという判断をするが、短期的な観点からすれば今の段階では投資できないという判断をする。双方にトレードオフが生じることは多々あるが、この裁定は双方を統括する首席財務大臣 (2009 年 5 月から Liam Byrne 氏が内閣府・財務省の双方の機能を併せて統括) によってなされる。
- 財務省公共サービス局 (PSG) 内の組織について、①Spending Team は、各省庁との直接的な折衝・指示を行う。加えて、議会に対する予算の説明等も担当するが、各省庁からしてみれば対抗する機関。②PMDU は、Spending Team とは趣向を異にしており、PSA の目標設定、その進捗管理のプロセスにおいて、**各省庁との共同作業、支援を行う機能**がある。③General Expenditure Policy は、Spending Team が担当する予算と、PMDU が担当するアウトカムとの間を結びつける我が国財務省における主計局司計課のような役割。

PMDU は首相・財務大臣の双方に対して直接報告する立場にあり、業務上、首相官邸・内閣府・各省庁と緊密な関係にある。2008-9 年度時点における PMDU の年間予算は 4.17 百万ポンド、スタッフは 38 人であり、公務員、コンサルタント、検査・監査・評価機関等、様々なスタッフで構成されている。30 の PSA を 5 つのチームで分担している他、分析専門家で構成されるチーム、全体調整を行う総務チームが存在する。



（省外の支援体制②： 政府外）

上記のような省外（政府内）の支援体制に加えて、さらに政府外の専門家による支援を得る体制もある。具体的には、学者、民間政策研究機関、調査会社・コンサルティング会社等の協力を得ることが多い。調査会社・コンサルティング会社の中には、厳格なインパクト評価（例えば実験計画法等）をその専門とする機関も存在する。

支援の内容としては、評価の実施を全般的に依頼しているケースもあれば、共同して評価を行うケース、評価手法・技法についてのアドバイスを求めるケース、評価を構成するサーベイを依頼するケース、評価指標に係るデータ収集を依頼するケース、評価に関する研修を依頼するケース等、様々な支援を要請している。

このような省外の支援体制を活用できる背景としては、そのような支援を受けうるための一定の評価予算を確保できていることがあげられる。

（イ）実施上の留意点

このように、日常的に省内外の評価の専門家の支援を受けうる体制にあるが、そのことが評価能力、評価活用能力の向上を逆に妨げてしまわないように留意することが重要である。

（ウ）我が国への活用方法等

- 「評価支援機能」「評価実施機能」の充実を： 我が国においては、各府省に政策評価を担当する部署が設置されている。ここでは、評価担当部局の3機能の内、「評価統括機能」を中心にその役割を果たしていると考えられる。政策評価の実効性を高めていくとの観点からは、今後は、「評価支援機能」「評価実施機能」をより一層強化していくことが求められると考えられる。
- まずは外部専門家の活用を： 上記機能を充実させていく際には、評価に関する専門的な知見の集約を図れるようにしていくことが重要であり、そのためには、現時点では、まずは外部専門家の積極活用（職員登用も含めて）が重要になると考えられる。
- 学会等との連携を： 上記に併せて、政策評価に関してその手法・技法を含めた議論が展開される学会等（日本評価学会、政策分析ネットワーク等）の活用について、府省の単位でもより積極的になされることが望ましい。知見の交流先、知見の入手源としての位置付けをより明確にすることが望まれる。

④ 施策の体系化

- **定義：** 行政が実施している様々な施策（群）を、その上位にある政策目標を達成するための手段として位置付け、全体として整合的に整理することで、目的－手段関係からなる政策体系を構築すること。
- **導入・実施機関：** 米国連邦政府（GPRA）、英国政府（PSA）、カナダ連邦政府（MRRS）等

（ア）概要

政策評価の実効性を向上させるための「インフラ整備」の重要な要素として取組まれているのが、この施策の体系化である。政策評価の実効性を高めるために施策の体系化が必要不可欠であることは評価関係者にとっては周知の事項であり、我が国においても地方自治体における行政評価導入の当初よりそのような指摘が繰り返されてきた。評価を適切に実施すること及びその結果を経営に活かしていくことという要請を実現するためには、この施策の体系化は避けられないテーマであり、本格的に実施され始めるに至っている。

（考え方）

政策評価の一環として行われる場合には、各府省単位でいくつかの上位目標を設定、その達成手段として位置付けられる施策（及びその予算・人員等の資源情報）を整理しつつ、上位目標と施策との間に何段階かの階層のサブ目標を設けるとともに、上位目標・各階層のサブ目標の達成状況を把握するための業績指標を設定、それぞれをモニタリングすることによって、施策の実施が上位目標の達成に寄与・貢献したのかを判断する、いわゆる実績評価でよく用いられている。目的－手段関係の政策体系を構築するフェーズで、各施策の必要性や優先度を確認し、さらに上位目標・サブ目標に付された業績指標のモニタリングを行うフェーズで、同じく各施策の有効性や効率性を確認することとなる。

この取組の効果として共通して指摘されているのは、施策の体系化により、同じ目標に向けた施策の全体像の理解が容易になり、また個々の施策の位置付けが明確になることで、適切な評価が実施できるようになる点、職員が自らの業務の意味（意義）を正しく理解できるようになる点、そして新規施策の検討が容易に実施できるようになる点、等である。

なお、我が国においても、政策評価の実施に関するガイドライン（平成 17 年 12 月 16 日政策評価各府省連絡会議了承）でその概念が提示されている。

図表 「政策評価の実施に関するガイドライン」での施策の体系化の整理

1 政策の体系化

(1) 「政策（狭義）」、「施策」、「事務事業」の区分

各行政機関が所掌する政策は、いわゆる「政策（狭義）」、「施策」、「事務事業」の区分に対応しており、そのレベルは区々であると考えられる。このため、政策評価の体系的かつ合理的で的確な実施を確保するためには、「政策（狭義）－施策－事務事業」などの政策体系をあらかじめ明示した上で評価を実施することが必要となる。…

(2) 政策体系の明示

政策体系については、あらかじめ明示し、基本計画あるいは実施計画を策定する際に併せて公表することを基本とする。また、政策体系に変更・追加があった場合は、適切に対応するものとする。

(3) 政策評価と予算・決算の連携強化

「政策（狭義）－施策－事務事業」などの政策体系については、政策評価担当組織と予算等取りまとめ部局や政策の所管部局が連携し、政策評価と予算・決算の連携強化に資するものとなるように努めるものとする。

政策評価の取組としては比較的思考方が容易でかつ実務上でも取り組みやすいことから、様々な国・機関で同様の取組が行われているところであるが、最近では、各府省単位の施策の体系化に加えて、さらに上位概念として**政府レベルでの政策目標を設定**し、政府レベルの目標と、各府省レベルの目標・各府省単位の政策体系とをつないだ**政府全体の施策の体系化**を模索する等の動きが見られる。以下、米国連邦政府、英国政府、カナダ連邦政府の各事例を基に、政府レベルの目標、政府全体の施策の体系化の考え方を整理する。

■米国連邦政府

(実績評価制度の概要)

米国連邦政府では 1993 年（クリントン政権）の政府業績成果法（Government Performance and Result Act : GPRA）に基づき、各省庁は省庁レベルの中長期戦略目標である“戦略計画”と、年次単位での評価である“年次業績計画”“年次業績報告書”を作成して実績評価を実施している。各省庁では、概ね戦略目標－戦略目的－サブ目的－プログラムの構成で**省庁レベルの体系**を構築しており、特に上位部分の目標は、GPRA により“戦略計画”に明記することが義務付けられている。

(政府レベルの目標、政府全体の施策の体系化)

2009 年にオバマ政権が発足し政権交代がなされた米国連邦政府では、これまでの業績マネジメントシステムの改革が現在進行形で取り組まれている状況にある。

その一環として、2009 年 6 月 11 日付で「2011 年度大統領予算と業績計画」メモラムが公表されており、その中で、2011 年度の予算要求プロセスにおいて、OMB は各主要省庁にそれぞれ 3～8 個の野心的・アウトカム重視・高優先順位の目標（12～24 か月で

達成するもの)を立てることを要請した。

これらの高優先順位目標は、2010年2月の2011年度大統領予算教書において公表される予定である。

■英国政府

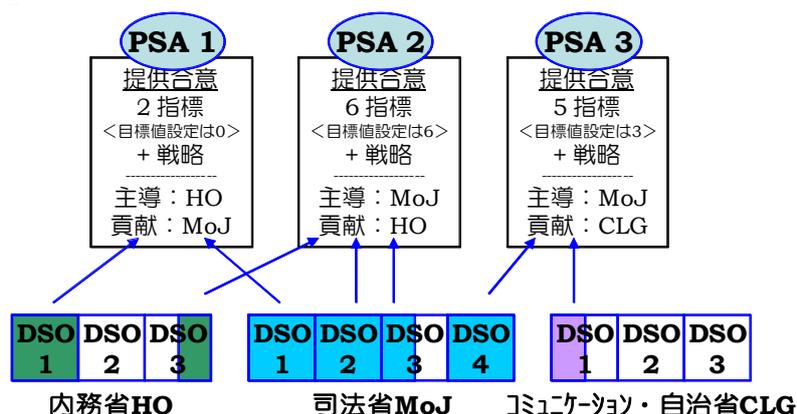
(実績評価制度の概要)

英国では、1998年(ブレア政権)から開始された予算制度改革の一環として、歳出見直し(Spending Review:SR)により各省庁は向こう3か年の歳出予算の上限が設定されると同時に、各省庁と財務省の合意事項として、“目的”“目標”“業績目標”“資源”等が明記された公共サービス合意(Public Service Agreement:PSA)が作成・確認されている。かつて(PSA2004まで)は、各省庁単位でPSAを作成していたため、PSAに掲げる目標を向こう3か年で達成することを前提・公約として、各省庁に予算が配分される仕組みとなっており、各省庁ではPSAに掲げられる目的-目標-業績目標-資源の構成で省庁レベルの体系を構築していた。

2007年のPSAでは、それまでの省庁単位で作成する方針から、政府全体で作成する方針へと舵を切ることとなる。

- 政府レベルの目標として、省庁横断的・高優先順位の30目標(PSA)に収斂。各省庁の日常業務・ミクロマネジメントでなく、政府の高優先順位のアウトカムを反映。そのそれぞれについて、
 - 国民への約束という趣旨での提供合意(Delivery Agreement)を作成・公表。
 - 目標達成の責任を有する主導省庁(Lead)と貢献省庁(Contributing)とを明確化。
 - 各PSAに設定する指標数はごく少なく(1~8個)、目標値設定も限定的に。
- 各省庁レベルの目標として、新たに省庁戦略目標(Departmental Service Objective:DSO)を導入、日常業績・財務マネジメントに活用。全部で103目標。

政府レベル・省庁横断的な目標であるPSAと、省庁レベルで完結する目標であるDSOとの関係は、以下の図のように説明されている。各々の目的の下で運用されているPSAとDSOとが目標・指標を媒介として連携しており、全体的に見ると、結果的にこの両者の存在・関係性によって、政府全体の体系化がなされている状況にある。

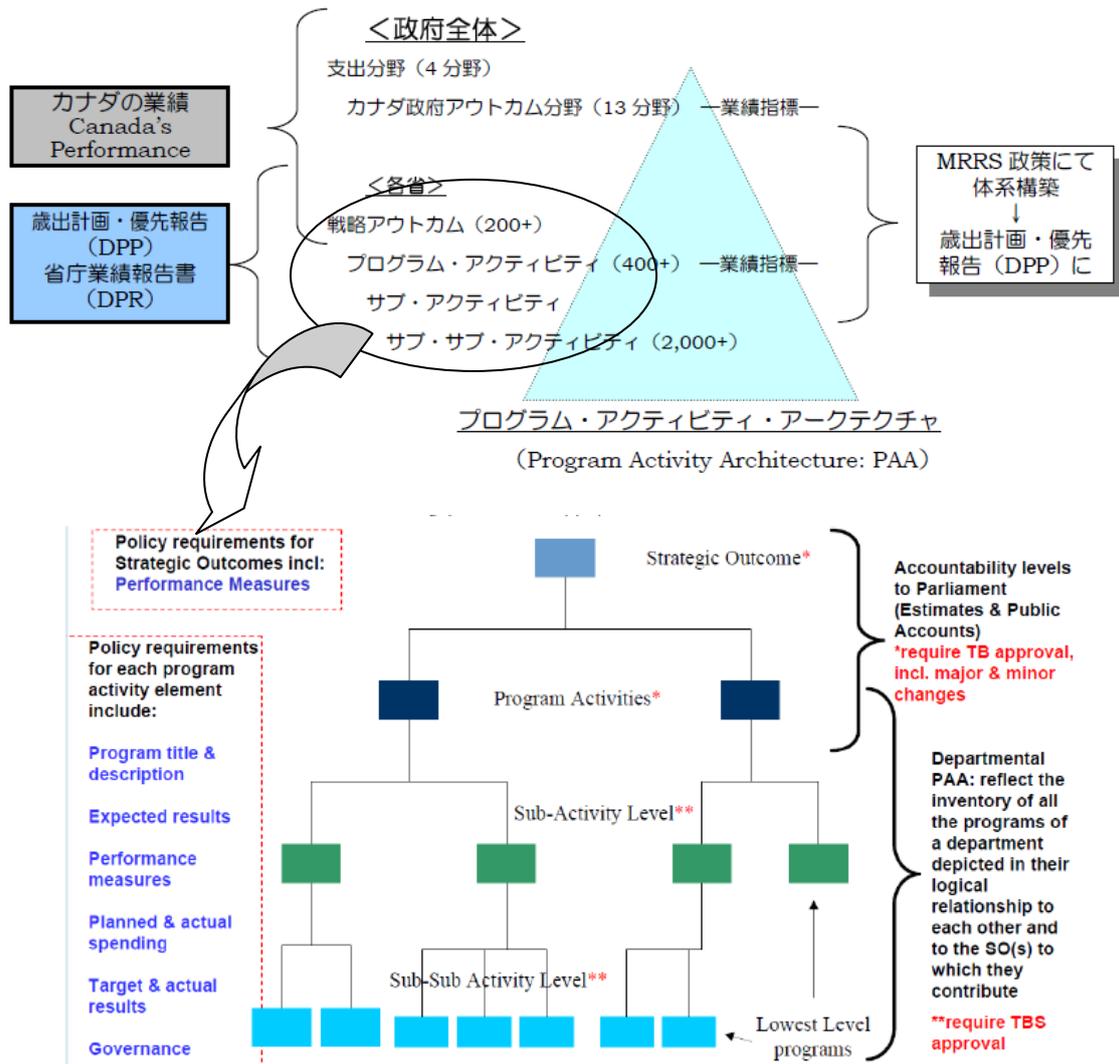


■カナダ連邦政府

(実績評価制度の概要)

カナダ連邦政府ではクレティエン政権下で、1995年に計画・報告・説明責任の構造化 (Planning, Reporting and Accountability Structure : PRAS) を導入、97年からは省庁優先事項計画書 (Reports on Plans and Priorities : RPP)、同報告書 (Departmental Performance Reports : DPR) が作成されることとなる等、省庁レベルでの実績評価が実施されている。その後のマーティン政権下で、2005年に経営・資源・成果の構造化 (Management, Resources and Results Structure : MRRS) がPRASに変わって導入され、各省庁の政策体系の在り方が見直された。各省庁では、戦略的アウトカム・プログラム・サブプログラムの構成で省庁レベルの体系を構築しており、そのそれぞれの段階で業績指標の設定・モニタリングがなされている。

現在、クレティエン政権で導入されたPRASは、2005年にマーティン政権が導入したMRRSに置き換えられて、政府レベル・省庁横断的な業績報告である「カナダの業績」と、省庁レベルで完結する業績報告であるRPP・DPRは、MRRSによって1つの政策体系として統合的に整理されるようになっている。



(イ) 実施上の留意点

いずれの国においても、政府レベルの目標の導入や政府全体での施策の体系化が行われることとなった背景には、従来の各府省単位の施策の体系化には以下のような課題があったことが指摘されており、これらの課題を解決するために、政府レベルの目標を抽出・設定するという取組が行われてきている。

- ① 目標・指標の数が膨大になりがちであり、わかりにくくなってしまっている。
- ② 省内・省庁間での優先順位付けや、省庁横断的な政策課題への対応がしにくい。
- ③ 上記の結果、実際のマネジメントや業績報告に用いられていない。

その一方で、本調査研究の一環として実施した英国政府機関、シンクタンク等へのヒアリングによると、2007 年から取り組まれた政府レベル・省庁横断的な目標としての PSA にも未だ以下のような課題があると指摘されており、これらの克服に向けた所要の取組が必要である。

- ①責任の所在が曖昧 → 目標（上位目標・サブ目標）に責任を有する者の明確化
- ②予算の連携が希薄 → 目標（上位目標・サブ目標）の達成手段・資源の明確化
- ③政策現場との乖離 → ①の責任者による現場レベルへの指示・マネジメント等

（ヒアリング結果）

＜課題①：責任の所在が曖昧＞

- 省庁横断目標は設定したが、その目標を達成するために、誰が施策をハンドリング、マネジメントするか。障害者施策であれば、DWP、DoH、DCSF が関係してくるが、各省庁で障害者施策を展開しており、それぞれの取組が部分均衡でなされているがために、無駄／重複が生じている。
- 複数省庁が PSA 目標に連なる様々な仕事を行っているが、情報共有・情報集約がなされておらず、トータルとしてどのぐらい進捗していて、どのぐらい予算が投じられているのかを把握する術がない。一応、同一 PSA を担う複数省庁間での会合が定期的にもたれているが、そこでは、予算の取り合い、責任の押し付け合い等が起こっている。そもそも複数省庁間での信頼関係が存在せず、それを調整・リードする者がいない。
- 各 PSA には主導省庁と貢献官庁とが割り振られているが、実態は主導官庁に力・権限はなく、他の省庁に対して指示・主導する立場にはない。また貢献官庁の方も主導官庁に対して協力するインセンティブがあまり働いていない状況。

＜課題②：予算の連携が希薄＞

- PSA にはアウトカム達成のために投じられたコスト、アウトカムを 1 ポイント上げるために必要とされるユニットコストの概念が欠如している。複数の省庁が政府横断的な PSA 目標を達成するための予算をそれぞれ使っている状況で、複数省庁間でその予算調整、業務調整を行う組織・機能はなく、あくまで省庁縦割りのままである。
- 財務省は、従来から各省庁を「コストセンター」として見ており、各省庁・各省庁が行うプログラムのアウトプットに対して、必要なコストを配分するという考え方。各省庁への配分という意味でインプット・アウトプットには関心を持つが、未だにアウトカムに対しては注目をしていない。各 DSO・指標にいくら予算がかかったのかについて何ら聞いてこない。

＜課題③：政策現場との乖離＞

- PSA は政治色の強いもので、行政における業績マネジメントという側面とは必ずしも一致しない。
- 皆が真剣に取り組んでいこうとするインセンティブが有効に機能しているかということと必ずしもそうではない。そもそもアウトカムは高度に政治的なものであり、政治・議会・マスコミとも、アウトカムの達成・未達成の状況を判断して、達成していなければ予算カット、事業廃止というだけ。そうになると、現場を担う行政にとって、あえて目標・指標を設定し、そのデータを収集し、報告することのポジティブなインセンティブが低い。英国の政治環境もメディア環境も、業績に関する真面目・真っ当な議論を行っておらず、あくまで 1 つの側面（達成・未達成）にのみ集中してしまっている。
- 上級スタッフはともかく、現場スタッフにおいて、PSA が導入されたことによる影響がそれほど出ているとは思えない。上級公務員レベルで業績についての議論をしたとしても、下のレベル・現場レベルではその意見が共有されていない。

（ウ）我が国への活用方法等

- 「目的—手段」の関係で構築： 我が国においても施策の体系化への取組はなされてはきているが、まだ十分とは言えないと考えられる。樹形図の形状にすることが重要なのではなく、「目的—手段」の関係に整理することが重要である。類似事項の分類及びその細分化を樹形図で表現するにとどまり、「目的—手段」の関係にはなっていないもの

も見受けられる。

- 「**政策目標達成明示制度**」と評価法上の「**実績評価**」との連結： 「予算編成等の在り方の改革について」（平成 21 年 10 月 23 日閣議決定）では、政府として最優先すべき政策について、国民に対する成果を目標として定め、達成度を評価する「政策達成目標明示制度」を導入する旨を規定している。このため、「政策達成目標明示制度」に基づき設定される政府レベルの目標と、評価法上の政策評価の取組の一環として整理されている政策体系・実績評価とを整合的に連携させていくことが重要であると考えられる。
- 責任者・資源・現場の課題の明確化**： さらにその上で、現行の政策体系・実績評価において、前述の課題にあるような「目標に責任を有する者の明確化」「目標の達成手段・資源の明確化」「責任者による現場レベルへの指示・マネジメント」に対応していくことが求められると考えられる。

⑤ プログラム評価の重視

- **定義：** これまでも数多く実施されてきているプログラム評価（我が国評価法における総合評価）の意義と役割を改めて見直して、成果重視のマネジメントの中に明確に位置付けようとする取組。
- **導入・実施機関：** 特に米国連邦政府（及び、カナダ連邦政府）

（ア）概要

プログラム評価そのものは、本調査研究の対象国においても、また我が国においてもその導入が既になされているものである。しかし、実施はされてもなかなかその活用に至らなかった状況を踏まえて、特に、評価結果の戦略策定や資源配分に有効に機能するように改善していこうとするのが今般の取組である。

（考え方等）

米国連邦政府を始め、カナダ連邦政府、英国政府においては、これまでもプログラム評価への取組がなされてきた。米国連邦政府の場合には、GPRA の中にもプログラム評価の実施が規定され、各省の評価部門等が外部専門家（研究者、コンサルタント）の協力を得て、厳格な評価を実施してきた。

しかしそのような取組に対しては、重要な施策（重要な政策課題への対応策、巨額の予算を投じている施策）が評価対象になつてこなかった、厳格な評価の結果がその後の政府の意思決定に適切に反映されてこなかったという実務上の反省がなされている。そこで、オバマ政権にて検討されている「新業績マネジメント制度」の一環として、プログラム評価の重視が取り上げられ、米国連邦政府の成果重視マネジメントの中に改めて位置付けられようとしている。

改めて指摘するまでもなく、この取組の効果は、施策の有効性・インパクトが適切に把握されるようになることで、業務改善及び施策の選択に関する適切な意思決定が可能となる点にある。

（プログラム評価の重視についての検討内容）

オバマ政権の新「業績マネジメント制度」（詳細は、2010年2月1日に発表）の一環として、OMBのオルスザク長官の行政機関の長に対する「覚書」（2009年10月7日付、M-10-01）により、以下のような方針が示された。

図表 OMB 長官の「覚書」におけるプログラム評価についての言及

背景

厳格かつ独立して実施されるプログラム評価は、政府のプログラムがその意図した成果を達成したのか、また可能な限り低廉な費用によりそれらは達成されたのか、を知る上で重要な手立てとなる。行政府・立法府ともに、これら評価情報を活用して、実施プログラムの立案や判断を行うことができる。

しかし現状は、多くの重要なプログラムが評価されてこず、各省にも評価のための十分な資源・体制がない。その結果、成果が出ているとの確証もなく何年も継続されるプログラムが多く存在する。また、同じ目的（問題解決）のために実施された複数のプログラムのどれが有効であったかの、確認もなされていない。

対策

- ・ 既存評価情報のオンライン情報共有
- ・ 省庁間 WG の設置
- ・ 新しい「自主的な評価イニシアティブ」の導入： 2011 年予算編成過程にて、以下に自主的に取組む省庁には、OMB がその実施のための予算をつけるもの。（「インパクト評価」等、因果関係を分析する評価を特に重視。）
 - ①2011 年予算の重点項目が確たる根拠によること（evidence-based）を示す
 - ②2011 年予算にて実施する厳格なプログラム評価の案を示す
 - ③省内の評価能力・体制を自己評価して、その改善・強化策を示す
 - ④厳格なプログラム評価の実施の障壁となっている制度（法、規制等）を特定する

（出典）OMB

米国への現地調査によると、この覚書を踏まえて、2011 年度予算編成過程ではプログラム評価の実施及び評価能力開発にかかる予算要求が多く省から出されている。OMB としては、評価手法は厳格だが意思決定に活用できるプログラム評価への予算付与を前提としており、また、多額の連邦政府予算を投入するプログラムはしっかりとしたプログラム評価を行うべき、との原則も打出している。

その結果、大統領予算においては、17 省庁に対して合計約 1 億ドル（約 90 億円）のプログラム評価関連予算が付与されている。

（GAO のメタ評価）

タイミングをまさに同じくして、GAO が、連邦政府により実施されたプログラム評価（6 本）を対象としたメタ評価を実施するとともに、その取組を支援する非営利民間団体の活動の適切性を評価して、その報告書を公表している。連邦政府議会からの要請にて実

施されたこの評価は、「プログラム評価： 多様で厳格な評価手法が効果的な施策を特定するのに役立つ（Program Evaluation: A Variety of Rigorous Methods Can Help Identify Effective Interventions）」（2009年11月）という報告書としてまとめられている。ここでは、インパクト評価の最も効果的な手法とされるランダム計画法についてその有効性を検証するとともに、同手法を活用するための条件設定をしようと試みている。同報告書では併せて、ランダム計画法以外のインパクト評価の手法についても、その使用条件を整理しようとしている。結論として、ランダム計画法は確かに最も有効なインパクト評価手法であることは確かであるが、それが真に効果を発揮するためには、施策特性やその周辺諸条件が整っていることが前提であるとしている。併せて他の代替的な手法についても、むしろ施策によってはそれらの手法の方がより適切な局面も存在することを示している。

図表 <参考>「プログラム評価」の4段階

評価の階層	概要
セオリー評価	評価対象施策に関するリザルツ・チェーン※の作成による施策の妥当性・適切性の評価 ※施策の実施から、施策がもたらすアウトカム・インパクトまでに至る論理的蓋然性（を図式化したもの）
プロセス評価／アウトカム評価	リザルツ・チェーンを基にした、施策の実施動向、アウトカム産出状況の評価
インパクト評価	リザルツ・チェーンを基にした、インパクトの発現状況の評価
効率性評価（費用対効果分析）	アウトカム、インパクトを産み出すための費用対効果の評価

（出典）米国 GAO「実績測定と評価」（2005）等を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

図表 <参考>「インパクト評価」の手法例

手法	概要
事後簡易評価 （Rapid assessment or review, conducted ex post）	インタビュー、グループ・インタビュー、事例分析、受益者分析等を活用した分析を行うもの
受益者とコントロール・グループの事後比較 （Ex post comparison of project beneficiaries with a control group）	事後的な統計分析により 2 グループの比較を行うもの
疑似実験計画法 （Quasi- experimental design）	大規模調査及び統計分析手法（多変量回帰分析等）を駆使して、可能な限り比較可能なコントロール・グループを想定して、受益者との比較を行うもの
ランダム計画法 （Randomized design）	受益者とコントロール・グループとをランダムに選別して、前者にのみ施策を実施してその効果を把握するもの

（出典）世界銀行・独立評価グループ資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

(イ) 実施上の留意点

プログラム評価、特に厳格なインパクト評価を適切に実施するためには、実務的専門的知識、多額の評価予算、施策の企画立案段階からの評価準備が必要不可欠である。さらには、インパクト評価を行う過程で、意図的に受益者（施策を実施する対象）とコントロール・グループ（施策を実施しない対象）とを設定することに関する倫理的な側面からの質問にも回答できる必要がある。

(ウ) 我が国への活用方法等

- 対象を絞った上で網羅的に実施： 下記のように評価に当たって一定の準備が必要となるが、未曾有の財政赤字の中でも社会政策に多くの予算投入が求められるという環境の下では、予算額の多い施策等に対して、一定の条件を設定した上で網羅的に厳格な「インパクト評価」を実施し、その真の効果を明確にするとともに、施策の継続の有無を意思決定していくことが求められる。
- 一定の準備は必要： プログラム評価を適切に実施するためには、一定の準備対応が求められるとともに、府省外の専門的知識（評価、統計、社会調査等）の導入も必要不可欠である。また事後になってからの準備では適切に評価できず、施策の企画立案段階から、総合評価の実施計画及びそのための予算的な手当を行っていくことが重要である。
- 「評価予算」が必要という認識を： 米国連邦政府の取組のうち、プログラム評価のための評価予算を事業予算とは別途、別枠で予算付けしていかうとする取組は、我が国における実務においても有用である。

⑥ 表彰制度

- **定義：** 業績上及び、業績マネジメント等政策評価の結果を駆使した目覚ましい成果を上げた取組に対して、政府内・省内・局内等様々な単位での表彰を行って、職員のインセンティブを向上させようとする取組。
- **導入・実施機関：** 多くの政府にて実施

(ア) 概要

業績に対する承認・報酬の機能として取組まれているのが、この表彰制度である。本調査研究のいずれの対象国政府や州・地方政府、またコンサルタント、学識経験者、ジャーナリストなどにより、その重要性が強調されているものである。

(考え方等)

政策評価の実効性を高めることに貢献した取組を高く評価して表彰し、組織の内外に広く伝えることで、職員の政策評価に対する取組のインセンティブを高めるようにする取組である。

この取組の効果は、表彰の対象となった職員がやる気を出す点、そして周囲の職員が次の機会を目指して同様にやる気を出すようになる点であることが、文献調査、現地調査の結果として明らかになっている。

(米国新政権にて設置された「SAVE 賞」)

OMB のオスザク長官の行政機関の長に対する「覚書」(2009年9月16日付、M-09-31)により、連邦政府職員が、年次の予算プロセスの過程にて「所属機関の財政面での節約と業績改善のアイデアを提案できる仕組」として設置された賞である。「SAVE」とは、「節約」と「Securing Americans Value and Efficiency (米国国民に価値と効率性を確保)」とをかけた表現となっている。

図表 米国連邦政府「SAVE 賞」の概要

応募資格

大統領の SAVE コンテストは、「.gov」アドレスを有するすべての連邦職員が対象

賞のスケジュール

2009年9月：各機関は下記の通りの「Campaign in a box」の最初の実施を解禁；
2009年10月：2011年度予算で考慮される提案の期限（期日以降もウェブサイトは開かれているが）；
2009年11月：優勝者の発表

審査基準

SAVE 賞の目標は節約の役に立つとともに政府を運営する方法を改善するアイデアを生み出すこと。そのために、提案は以下の基準に照らして判断される：

- そのアイデアは、しっかりとした計量可能な方法で費用を削減するか。
- そのアイデアは、政府の運営を以下の項目の観点から改善するか：
 - ・アウトプットの質を最小限の費用で向上させるか；
 - ・プロセスの簡略化によって行政事務の負担を削減するか；
 - ・効率向上のために政府の運営スピードを向上させるか。
- そのアイデアは、市民生活や環境に対して具体的な影響を及ぼすか。
- そのアイデアを実施するための明確で実行可能なプランはあるか。
- 節約は、今すぐに始められるか。

機関の責任

情報を広めて応募を促すために、各機関はコンテストを内部で宣伝するための数々の手段を取るよう上級責任者を指名するよう求められる。各機関には、コンテストを宣伝するために、大統領の SAVE 賞に対する注目を増すための内部向けコミュニケーション素材が入った「Campaign in a box」が提供される。

上級責任者の指名

各機関内で、上級職員、できれば部長か次官補に、このコンペティションの内部での普及を所管する任務を課すのが望ましい。

SAVE 賞の実施、「Campaign in a box」

OMB は指名された人物に一連の宣伝材料「Campaign in a box」を電子メールで送付する。（実際の「Campaign in a box」は SAVE 賞の宣伝を可能な限り簡単にするためにデザインされている。）各機関は、各々の必要に合わせてキャンペーン材料を作成できるが、各要素を実施する責任を負う。キャンペーンの要素は以下を含む：

- ・機関の長官から職員に送られる電子メール、及び重要な期日を含んだ追加のリマインダー・メール；
- ・電子メールに埋め込んで職員に送ることもでき、ウェブページに載せることもできるコンテストを告知する OMB のビデオメッセージ；
- ・機関のイントラネットに載せるリンク；
- ・掲示板、カフェテリア、及びその他の公共エリアに設置する張り紙をプリントするようデザインされた PDF

(出典) OMB

米国への現地調査によると、予想を遥かに上回る合計 39,000 件のもの応募があった状況である。当初想定よりもかなり多いので、当初スケジュールよりもかなり遅れて、目下、審査中の段階である。

(イ) 実施上の留意点

既述のように、単に表彰対象となった職員のインセンティブ向上はいうまでもなく、そのような表彰に向けて競争的な取組をしてきた別の職員のインセンティブ向上、さらにはこれまでは特にそのような取組に関心を示さなかったものの、表彰の結果を見て自らもチャレンジしてみたいと思うようになる職員のインセンティブ向上等、多段階でのインセンティブ向上に留意して、戦略的に仕組を構築していくことが重要となる。

また数年間等一定の期間の間、職員の自発的・能動的な運動（例えば、我が国製造業におけるカイゼン運動、QC サークルのような取組）に仕立てていくことも重要である。その際、我が国自治体における同種運動の一部の例に見られるように、数年間の後には関与者に疲れが生じやすいこと、その結果として取組の揺り戻しも生じやすいことに留意して、当初より期間を限定して取り組むことも重要な視点と思われる。

(ウ) 我が国への活用方法等

- 「政策評価の質」「政策評価の活用」を対象に： 我が国の現状において、政策評価への取組へのインセンティブが決して高くはない状況の下、優れた取組を積極的に評価して政府内外・府省内外にアピールするという取組も、有効な方策である。
- 以下の諸点がカギ： 実施にあたっては、以下のような点への留意が必要である。
 - ・経営トップ（首相及び他の国務大臣）の関与を得ること。
 - ・当初の取組に対しては総務省行政評価局としても積極的に支援して、優れた事例を表彰すること
 - ・表彰結果を、広く内外に積極的に公表すること
 - ・表彰に伴う実質的なメリットを提供すること（例えば、予算措置等）

⑦ ベスト・プラクティス等の共有

- **定義：** 政策評価及び政策評価の活用についての良い実践事例（及びあまり良くない事例）等を特定して、広く公表することで、各府省にとっての進むべき方向性や具体策の参考としうる取組。
- **導入・実施機関：** 米国連邦政府、カナダ連邦政府、英国政府

（ア）概要

政策評価の実効性を高めるために、評価結果の活用に関する有効な手立てを特定して共有するための方策として、このベスト・プラクティス等の共有に取り組んでいる。上記③「評価の専門家の支援」と同様、必要不可欠な取組として従前より取り組まれている。

例えば、米国連邦政府においては、本調査研究の詳細事例の分析モデルとして参照している GAO は、その取組にて、単にこのようなモデルを提供するに留まらずに、それを複数の事例にて実証して、一連のシリーズとして公表してきている。具体的には、当該モデルに照らして、良い事例、あまり良くない事例の双方を分析して、それぞれに改善策の勧告を行って公表している。

この取組の効果は、上記⑥「表彰制度」と同様に、紹介された事例に関与した職員のやる気を高める点、その他の職員がその事例をベンチマークして、高い意識をもって業務に取り組むようになる点、「何が良い取組か」について組織間での共有がなされるようになる点である。

（イ）実施上の留意点

このような取組事例を紹介して効果的に共有して政策評価の実効性を高めていくためには、各府省において求められている情報や、制度官庁として認識している方向性を十分に踏まえた情報を提供して共有することが重要と考えられる。

（ウ）我が国への活用方法等

○**各府省として：** 各府省にとっての進むべき方向性の把握及び具体的な取組方策の検討の参考となる取組であり、我が国でも積極的に実施すべきことと考える。事前の準備や財政面での多額の負担も発生しにくい事項と考えられる。

○**総務省行政評価局として：** このような国内外のベスト・プラクティス（もしくはあまり良くない事例）の分析及び公表は、各府省が自らの立場から独自に実施することも大いに考えるが、その一方で行政評価局に期待される役割としても大きいものがあると考えられる。

⑧ 業績予算

- **定義：** 将来に到達すべきアウトカムを明らかにして、それを達成するための適切な手段と投入資源を、業績情報とコスト情報の分析結果を基に、可能な限り客観的かつ合理的に検討する予算編成とマネジメントの手法。
- **導入・実施機関：** 米国連邦政府（PART）、英国政府（PSA）等

（ア）概要

評価結果を活用した資源配分方策の典型が、この業績予算の制度である。OECD の専門家会合でも、長年にわたり継続的に各国での検討状況や取組状況が報告されまた議論されてきているテーマでもある。

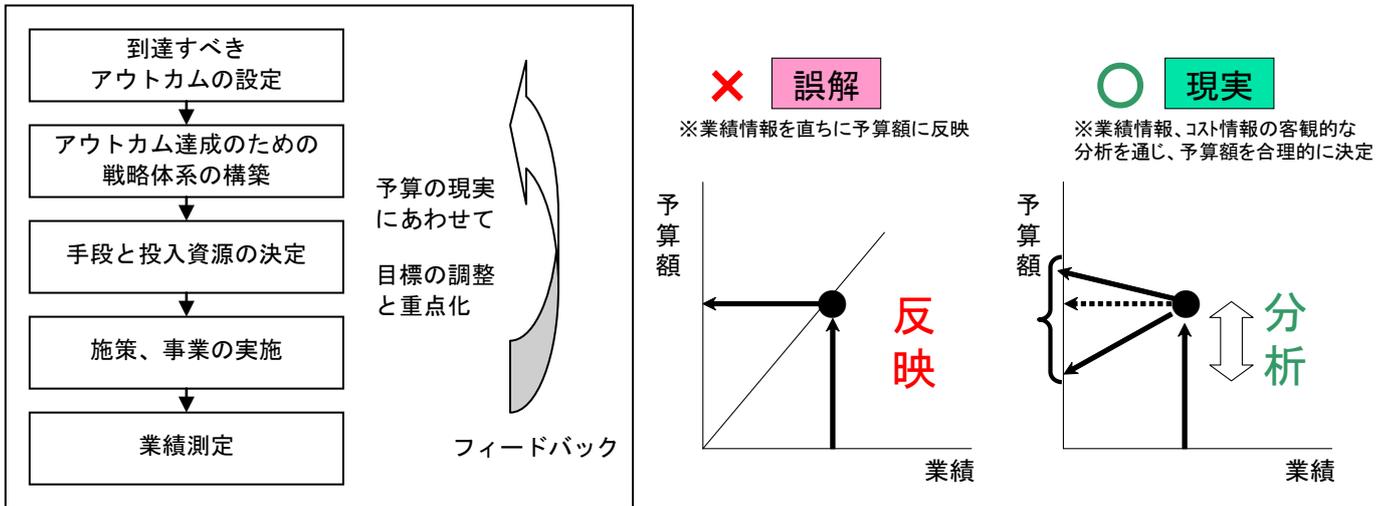
上記④「施策の体系化」同様、政策評価の実効性を高めて、経営改善を行っていくためには不可避のテーマであり、本調査研究の対象国政府でも取組が開始されるに至っている。業績予算は、1990 年代後半以降より、米国、英国、カナダ、フランス等の主要欧米諸国や米国、カナダの地方政府等において導入され、運用も既に本格化している。

（考え方等）

政策評価における評価結果を基に予算を編成することを当初から意図した（評価制度の導入と予算制度改革とが一体となっている）マネジメント全般にわたる改革は、導入・実践している国や機関によって呼称は異なるものの、一般に「業績予算（Performance Budget）」と呼称されている。主に欧米諸国での取組や、学術論文等から整理すると、「将来に到達すべきアウトカムを明らかにして、それを達成するための適切な手段（施策・事業等）と投入資源（ヒト、モノ、カネ等）を、業績情報とコスト情報の分析結果を基に、可能な限り客観的かつ合理的に検討する予算編成とマネジメントの手法」と定義することができる。

他方で業績予算は、業績情報やコスト情報の分析結果を『一律に』予算額に反映させることを意図している仕組みではなく、可能な限り客観的かつ合理的な分析結果の提示を通じて、「効果的な予算配分」と「予算編成過程における利害調整」の双方の同時達成を意図する仕組みである。評価の結果と予算とのリンケージに関して、実務関係者から「良い評価の結果は予算の増額につながるのか」、あるいは逆に「良い評価の結果はさらに工夫が可能なため予算の減額につながるのではないか」との意見も聞かれるが、業績予算はこのように評価結果を（分析や判断を経ず）機械的に活用するものではない。

図表 業績予算の考え方



この取組の効果として文献調査及び現地調査の結果が示しているのは、業績情報を予算プロセスと連動させて、資源配分を戦略的に行うことで、そしてそれにより予算編成の意思決定の際の視点をインプット（予算獲得）からアウトカム（予算が産み出す価値）へと転換させることで、各機関及び各プログラムに関する意思決定を改善させる点である。

以下、米国連邦政府、英国政府の事例を基に、業績予算の考え方を整理する。

■米国連邦政府
（業績予算の概要）

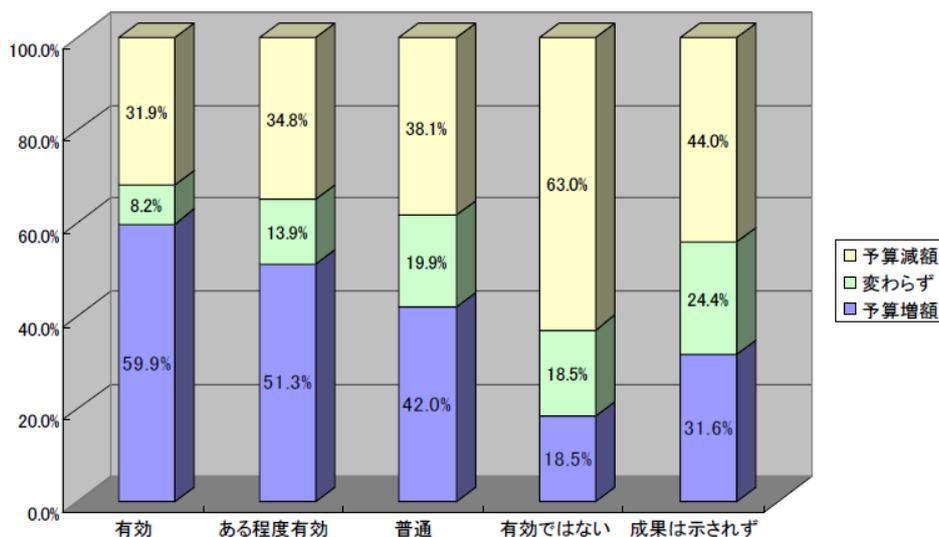
施策の評価と格付けツール（Program Assessment Rating Tool：PART）は、大統領予算の作成に活用するために、2004年度の予算編成時からOMBにより導入された連邦政府共通のプログラム評価の手法である。PARTでは、各省庁が毎年、自らが所掌する全プログラムの5分の1ずつ（連邦政府全体で約200プログラムずつ）を新規対象として選定して、まずは各省庁が自己評価を行い、それをOMBの予算審査官（Examiner）が審査及び格付けを行うことで予算調整が進められる。そして、議会に提出する大統領予算にその結果を添付する、という流れで運用されている。PARTに基づく評価は、全体共通で設定されている4セクション（目的、実施計画、マネジメント、成果）、7つの施策類型ごとに共通で設定されている約30項目の評価の問いについて、各事業官庁が自己評価（はい・いいえ形式）を行うとともに、その判断を行うに至った証拠データを提供することが求められている。それぞれの自己評価結果は、各事業官庁の評価担当者とOMBの分析担当官との間での協議を経て、最終的にはスコア化され、5段階（有効、ある程度有効、普通、有効ではない、結果は示されず）で評価結果が提示されることとなる。

（評価結果を基にした予算編成）

PART の評価結果と予算との関連について、OMB は各種の通達やマニュアル等を通じて「PART のスコアが悪い場合でも、必ずしも予算を減額するわけではない」、「PART のスコアが良い場合でも、プログラムの予算額の算定には様々な要素が関連するため、必ずしも予算を増額するわけではない」との方針を示しており、PART の結果と予算額の増減の方向性は、制度上は直接的にリンクさせない仕組みになっている。

しかし、実際には評価結果と予算増減には一定の傾向が見られる。以下は、2009 年度の大統領予算に添付された 1,004 本のプログラムに対する PART の格付け評価の結果を、前年度の予算（2008 年度）との増減に着目して件数を整理したものであるが、これを見ると、「良い格付け評価結果に対して予算が増額される傾向にある」ということが確認できる。なお、このような傾向は 2004 年度予算要求以降において、ほぼ変化していない。

	有効	ある程度有効	普通	有効ではない	成果は示されず	計
予算増額	109(59.9%)	162(51.3%)	120(42.0%)	5(18.5%)	61(31.6%)	457(45.5%)
変わらず*	15(8.2%)	44(13.9%)	57(19.9%)	5(18.5%)	47(24.4%)	168(16.7%)
予算減額	58(31.9%)	110(34.8%)	109(38.1%)	17(63.0%)	85(44.0%)	85(37.7%)



■英国政府

（業績予算の概要）

英国では、1998 年（ブレア政権）から開始された予算制度改革の一環として、歳出見直し（Spending Review：SR）により各省庁は向こう 3 か年の歳出予算の上限が設定されると同時に、各省庁と財務省の合意事項として、“目的” “目標” “業績目標” “資源” 等が明記された公共サービス合意（Public Service Agreement：PSA）が作成・確認されている。かつて（PSA2004 まで）は、各省庁単位で PSA を作成していたため、PSA

に掲げる目標を向こう 3 か年で達成することを前提・公約として、各省庁に予算が配分される仕組みとなっていた。

2007 年に行われた改革により、PSA は政府レベルで達成すべき省庁横断的な目標へと変わり、省庁単位で作成する方針から、政府全体で作成する方針へと移行した。他方で、これと同時に、各省庁レベル目標として新たに省庁戦略目標（Departmental Service Objective：DSO）が導入されることとなった。

（評価結果を基にした予算編成）

本調査研究の一環として実施した英国政府機関、シンクタンク等へのヒアリングによると、現在の財務省の予算査定では、PSA の目標・実績ではなく DSO の目標・実績が参照されているとのことである。財務省の予算査定担当者によれば、各省庁の予算査定その他の直接的交渉を行う Spending Team の実務では、DSO の目標・実績、及び効率性レビューの結果等を用いることが多く、DSO が結びついている政府レベルの目標としての PSA は議論の途中で参考にする程度であるとのことである。各省庁は、DSO を達成するという約束の下で予算を得ており、DSO に関する説明責任を財務省・国民に対して負っている。したがって、DSO の設定の際には財務省の許可を取る必要があり、まれにはあるが DSO を計画期間途中で変更する場合にも、財務省との合意が必要となるとのことである。

（イ）実施上の留意点

業績予算は、業績情報とコスト情報の分析結果を基に——評価——、将来に到達すべきアウトカムを明らかにして、それらを達成するための適切な手段——計画——、及び投入資源を検討——予算編成——するもので、評価—計画—予算編成の 3 つの機能が一体となったプランニング・プロセス全般として理解することが重要である。業績予算は、原局・原課や予算・財政部門が、予算を編成する際に単に過去の業績やコストに関する情報等を活用するという程度のものでなく、達成すべき成果の実現に向けて、上記の 3 つの機能が一体化したマネジメントを行政運営に確立することを意味する。そのためには、以下のような留意点が想定される。

第 1 は、評価結果が計画策定及び予算編成のプロセスで必要不可欠な情報として制度的に位置付けられることである。すなわち、業績情報とコスト情報の分析結果をもとに、計画策定において達成すべきアウトカムが何であるかが明確にされ、当該アウトカムを実現するための戦略が策定されるとともに、当該戦略の内容を実現するために予算が編成される。評価は計画策定の前提となり、そして計画は予算編成の前提として明確に位置付けられているのである。

第 2 は、施策・事業のコスト計算を正確に行う仕組みが構築されていることである。計画

策定や予算編成の段階では、行政機関がアウトカムを達成するために有効な手段、投入資源を検討、選択することになるわけであるが、その意思決定に際して、アウトカムの達成を測定する適切な指標を選定するとともに、アウトカム達成のために必要となるコストを可能な限り正確に算定することが求められる。コストの正確な算定が可能になってこそ、アウトカム達成に向けて、費用対効果が高い手段としての施策や事業の選択が可能となるからである。

第3は、業績予算導入を契機に行政機関における予算担当部局・原局の役割の見直しを行うことである。伝統的な予算編成プロセスと比較して、業績予算の編成プロセスにおいては、重視される機能が異なるとともに、それらの機能を担う各部門の役割も大きく変化することになる。業績予算の編成プロセスでは、個々の予算に無駄がないか、予算の内容や算定方法が合理的であるかを判断する従来型の「査定」というよりは、むしろ、どのようにアウトカムを達成するのかを分析、検討する「戦略策定」が重要な機能となってくる。なお「戦略策定」に関する意思決定に必要となる情報や知恵の多くは、予算担当部局ではなく、アウトカム達成のための手段である施策や事業を所管する原局に偏在しており、その意味では予算編成プロセスにおける現場の裁量性が重視されることにもつながる。

(ウ) 我が国への活用方法等

- 「評価－計画－予算編成」機能の一体化を： 業績予算を実現する上では、前述の留意点で示した通り、評価－計画－予算編成の3つの機能が一体となったプランニング・プロセスとして構築する必要がある。
- 予算制度の見直し議論と機を一にした検討を： 留意点のうち、「評価結果が計画策定・予算編成プロセスで活用されるよう制度的に位置付けること」「行政機関における予算担当部局・原局の役割の見直しを行うこと」の実現に当たっては、現行の予算制度の大幅な変更が必要となる。

⑨ 戦略的見直し (Strategic Review)

- **定義：** 既存の事務事業に対して、4年に一度、全案件を統一的な基準から事後評価して、その結果を踏まえて、下位5%にある案件を廃止し、より優先度が高く業績も見込まれる他の事務事業に再投資する制度。
- **導入・実施機関：** カナダ連邦政府

(ア) 概要

評価結果を活用した資源配分の仕組みであり、また業績に対する報酬の要素も有しているのが、このカナダの「戦略的見直し」の取組である。強制的な評価実施及びその結果反映の仕組みであり、同国にて約15年前財政難克服を目的に急遽実施されたものをより体系的に実施するものである。

(考え方)

カナダ連邦政府における、2007年の歳出マネジメント制度(EMS)の改革により導入された仕組みである。各省ごとに全ての既存事務事業を対象とした事後評価を実施して、政府支出を政府の優先事項に整合させるとともに、支出した事業が業績をあげて費用対効果(value for money)を確保するために導入された。

別添資料のとおり、カナダ連邦政府では、各省を単位として、年次の体系的な実績評価制度(RPP-DPR)が存在する。そのような定常的な年次の実績評価とは別の枠組にて、新規案件ではない既存の事務事業を見直し(事後評価)する仕組みを設定したものである。4年に1度、全ての既存事務事業が見直しの対象となる。施策体系であるPAAの最下層であるsub-sub activityレベルがその見直し対象のレベルであり、政府全体で約2,000事業にのぼる。このうち、毎年25%ずつ見直しが実施される。

具体的には、「①各省による見直し」⇒「②財務委員会事務局(Treasury Board Secretariat:TBS)による見直し」の2段階で評価を実施する。①②を踏まえて、またさらに「外部有識者」のアドバイスを得た上で、TBSが予算への反映方法を決定する。

各省は①において、評価結果を踏まえて、下位5%(案件数)の案件を廃止して、基本的には同じ省におけるより優先度及び業績達成見込みの高い案件に再配分するための案を作成して、TBSに提出する。そのプロセスにおいて、外部有識者の意見も得て、その結果も加味して結論を得る。TBSは、その結果を踏まえて自らも評価②を実施して、その結果を予算編成に活用する。

この取組の効果は、既に予算がついている事業も全件評価して業績を基にした資源配分が可能となる点、追加の予算措置なしに重点配分が可能になる点、各省のマネジメント能力の向上に貢献している点にある。

最初の2年間(2008年、2009年)は、人的資源のマネジメントに焦点を当てた見直

しが実施されている。

（評価の視点）

①各省（有識者を含む）、②TBS のいずれの段階の評価も、「優先度」「業績」という 2 つの視点から評価を行う。前者は「支出は政府の優先課題に整合しているか」という視点であり、また後者は「支出は業績を出し VFM を産み出しているか」との視点である。各視点における具体的評価項目は下図表に整理する通りである。

図表 具体的な評価項目

視 点	具体的な評価項目
優先度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府の優先事項との整合性 ・ 連邦政府の果たすべき役割との一貫性 ・ カナダ国民のニーズに照らしての妥当性 ・ 事務事業の目的への貢献状況
業 績	<ul style="list-style-type: none"> ・ 費用対効果に関して、意味のある根拠はあるか ・ 業績を改善するための適切な調整はなされているか ・ 実施事業と成果との明確な整合性は確認できるか（PAA を活用しての確認）

（出典）TBS 資料より

これらの視点からの評価に当たっては、評価情報（実績評価・総合評価）、監査情報、内部監査情報等の入手可能な様々なデータを活用して、また PAA に照らして評価する。

（1994 年「プログラム・レビュー・テスト」との類似性）

一定の基準によって、強制的に政府予算を見直してその削減を図るというアプローチから、この「戦略的見直し」に関しては、カナダ政府内部においては、「組織だった『プログラム・レビュー・テスト』である」⁸との見方もなされている。1994 年に実施された「プログラム・レビュー・テスト」との大きな相違は、各省にて PAA が構築されており、明確な拠り所のある見直しができるようになっている点である。1994 年当時は、プログラムという単位自体にまだ拠り所が全く無く、各省が手探りで単位設定から始めたという。また当時は、施策の体系化もなされておらず、「評価基準」（いわゆるマッセ大臣の 6 基準）を適用するにしても、評価対象プログラムが最終的に何を目指したものであるのかに関して、個別の判断が必要な状況であった。

その後の 15 年間における評価制度の改善及び評価実務経験の積み重ねにより、評価を

⁸ 1994 年にクレティエン政権の下にて実施された「プログラム・レビュー・テスト」の概要については、高崎正有「行政刷新会議の政策見直しの可能性 ～カナダの教訓」サーチナウ（2009.08.10）を参照。
http://www.murc.jp/politics_c1/search_now/2009/08/sn_090810_2.html

めぐる環境が大きく異なっていることは、我が国としても注目に値する。

なお、この取組については、「4年ごとのゼロベース予算」という言い方もされている。

（評価結果の予算への反映方法）

上記の視点及び項目から実施された事後評価の結果は、下記のマトリクスを適用して、予算への反映方法が決められる。優先度及び業績がともに低い案件が、まず削減の対象として位置付けられる。次いで、業績は高いものの優先度の低い案件がその対象となる。逆に、再投資の対象となるのは、まずは優先度及び業績（見込みを含む）の高い案件である。

削減の案、再投資の案はいずれも各省の大臣から、財務委員会に報告されることになっている。

2008年度の見直しの結果、約600億円程度の事業が削減されて、再投資に回されている。

図表 評価結果の予算への反映方法

	低い業績	高い業績
高い優先度	業務改善もしくは再投資の対象	再投資の対象
低い優先度	削減の対象（第1段階）	削減の対象（第2段階）

（出典）TBS 資料より

図表 戦略的見直しの予算への反映結果

（単位：百万ドル）

	2007年度の結果	2008年度の結果
削減額	386.2	586.1
再投資額	386.2	586.1
・見直し対象事業間での再投資	258.3	81.6
・見直し機関内での再投資	81.5	400.0
・他の政府優先事項への投資	46.5	104.5

（出典）TBS 資料より

（横断的な見直し）

なお、この枠組の中では、各省における既存事務事業の定期的な見直しに加えて、省庁横断的な見直しも実施されている。

(イ) 実施上の留意点

カナダ政府 TBS においては、以下のような点が、実施上の留意点としてみなされている。

図表 成功の条件

- 各省に、評価のための十分な期間を提供する
- 見直しのプロセス全体に、各省の大臣が真剣に関与するようにする
- 各省幹部がプロセスの早期から全体的に関与するようにする
- 各省に、実施事業と成果の間の整合性を明確にさせる（PAA を駆使する）
- 各省に、削減対象となる 5% の案件だけに着目するのではなく、実施している事務事業の全体を評価させる
- 各省に、利用可能な業績情報は積極的に活用させる
- 各省に、評価結果及び提案に対する有識者の見解を真摯に受け止めさせる

(出典) TBS 資料より

(ウ) 我が国への活用方法等

○ 仕組だった「事業仕分け」として： 我が国にとってこの取組は、各府省自身が仕組だつて事業仕分けを実施するような位置付けにある。本来は（もしくは理想型としては）各府省の政策評価への自主的な取組の中で、優先度合いが低くかつ業績の上がない事業は自主的に見直され廃止されていくべきものであるが、他国の状況を見てもそのような状況はなかなか生じにくい。財政難の中で、自らの既存事務事業を、強制的に見直して再投資に回していくアプローチは、その意味で我が国においても検討しうる仕組であると考えられる。

○ 毎年・隔年実施という頻度で： 我が国の場合には既存事務事業の査定も毎年実施されている状況であり、外部有識者会議の実施、政務三役による取りまとめを行うにしても、（カナダのような 4 年毎ではなく）毎年もしくは隔年に実施可能である。

○ 単位の設定がカギ： 実施単位を、事務事業にするのか施策にするのかは、政策評価、予算査定等との連携を図る上で重要であり、慎重に選定する必要があると考えられる。

○ 府省としての取組も可能： この取組は、政府全体としてのみならず、各府省における取組として実施することも可能である。

⑩ 業績給与（Performance Pay）制度

- **定義：** 業績（目標達成状況）に応じて、職員の給与（賞与）の額が変動する制度。
- **導入・実施機関：** 米国連邦政府の一部（運輸省連邦航空局等）、カナダ連邦政府等において、幹部職員を対象として導入

（ア）概要

業績に対する承認・報償の仕組みとして実施されるこの業績給与は、調査対象国の行財政改革の中でもいつかは何らかの形で政府全体を対象として導入されるべきものであると認識されている。業績目標の達成状況に応じて、職員の給与（賞与）の額が変動する制度である。民間企業の場合には国内外を問わずに一般的に採用されている制度であるが、行政機関の場合にはまだ限定的な導入であり、またその適用対象も幹部職員に限られているケースが多い。今回の調査対象の中では、米国連邦政府の一部（運輸省連邦航空局）、カナダ連邦政府等において、幹部職員を対象として導入されている。

（考え方等）

以下、カナダ連邦政府の事例を中心に制度を概観する。

カナダ連邦政府の業績給与制度は、連邦政府各省の幹部職員に対する業績給与制度である。毎年、年度当初に大臣との間に「業績合意（performance agreement）」を結び、それに対する達成度評価（業績判定）によって、翌年度の基本給（昇給部分）及び賞与に差を設けている。

基本給（昇給部分）は、定期昇給と業績昇給とに分かれており、また業績賞与は、リスク的給与（At-Risk Pay）とボーナスとに分かれている。いずれも、基本給に対する率として基本給に上乗せされる。

業績判定に際しては、目安として人数枠が設けられており、「未達成」という判断も5%以上の職員が該当することになる。全体としては、85%程度の職員が目標を全て達成していることとなり、残り15%程度の職員が未達成部分を残していることとなる。未達成の場合には、翌年度は「業務改善プラン」を作成して、それに基づいて業務遂行及び業務改善に努めることとなる。

なお、「評価不可能」とは、研修、病気等による休職、出向等により対象期間の業績を評価できないケースが該当する。

業績賞与部分は、最大で 15%（1-3 号：Director, Senior Director, Director General）及び 26%（4-5 号：Assistant Deputy Minister, Deputy Minister）の上乗せが、基本給に対してなされることとなる（なお、米国連邦政府の運輸省連邦航空局の制度の場合には、10%～25%程度の差をつける取組を実施している）。

図表 業績給与の体系

業績判定	定期昇給	業績昇給 (5%まで)	業績賞与	
			リスク的給与 (At-Risk Pay)	ボーナス
評価不可能	○			
未達成 (5%以上)				
ほぼ達成 (10%以上)	○	○	○ 1-3 号：12%まで 4-5 号：20%まで	
全て達成 (65%以下)	○	○		
超過達成 (20%以下)	○	○		○ 1-3 号：3%まで 4-5 号：6%まで

(出典) TBS

この取組の効果は、幹部職員が緊張感と強い達成意欲を持って業務遂行にあたるようになる点、またその結果として、他の職員及び組織全体にその意識が浸透しやすくなる点にあると指摘されている。

(業績評価の視点)

カナダ連邦政府の業績給与制度では、「業績 (What)」及び「リーダーシップ能力 (How)」の視点から、それぞれ評価した上で、総合的に人事評価を実施している (視点間のウェイトは 1:1)。

連邦政府全体及び各省・局における優先事項は、業績の中の政策・施策上の成果及びマネジメント上の成果として位置付けられる。

- **業績 (What)**
 - ◇ 政策・施策上の成果
 - ◇ マネジメント上の成果
 - ◇ リーダーシップ上の成果
- **リーダーシップ能力 (How)**
 - ◇ 価値と倫理
 - ◇ 戦略的思考
 - ◇ 動機付け
 - ◇ マネジメントの巧みさ

（業績給与の予算）

業績給与を実施するための予算（原資）は、制度対象者の年間支払給与額の総額から一定の率の額を差し引いて得られた額をもってまかなわれている。つまり対象者間でゼロサムとなる仕組みである。業績評価そのものは業績合意に基づいた絶対評価であるが、業績給与は既述の業績判定の枠配分及びゼロサム予算により、それを相対評価に転換していることとなる。原資のために差し引かれる率は、下表に示すように幹部職員の階級によって数%の差が生じている。

図表 業績給与の予算

職級	予算
1-3号	年間支払給与総額の11.7%
4-5号	年間支払給与総額の15.5%

（出典）TBS

（業績合意及び関連マネジメント）

業績合意は、年度当初（4月）に各人が定型様式を使用して原案を作成した後、上長との対話を行った上で確定させる。また半期を経過した時点（9-10月）にて、中間レビュー（Mid-Year Review）を実施して、上長と進捗状況の確認や目標変更の必要性等を協議して検討する。

以下に、業績合意の作成及び関連マネジメントのフロー及び年間スケジュールを示す。

図表 カナダ連邦政府における業績合意・マネジメントに関するプロセス

PMPの段階 PHASES of the PMP	PAの立案 DRAFTING PAs	品質保証 QUALITY ASSURANCE	中間レビュー MID-YEAR REVIEW	評価 ASSESSMENT	レビュー・プロセス REVIEW PROCESS	幹部へのフィードバック FEEDBACK TO EXECUTIVE	ビジネスと人材計画の 統合 INTEGRATED BUSINESS and HR	結果報告	
	ビジネスの優先順位 Business Priorities 枢密院事務局長の優先順位 Clerk's Priorities	サイクルの開始 Start of Cycle 整合と統合 Alignment and Integration 水平的説明責任 Horizontal Accountability	成果のレビュー Review of Achievements 必要なコミットメントへの適応 Adjustments to Commitments as Needed	成果 Results Achieved 定性的な評価 Narrative Assessment	ランク付けの一貫性と公平性 Consistency and Equity in Ratings 不平のデータ、不平の原因、職 員意識調査、企業健康指数 Data on Complaints, Improvement, Employee Surveys, Corporate Health Index	改善、学習及び成長が必要な 領域の特定 Identification of Areas for Development Needs 能力の管理 Talent Management	必要な学習と育成 Learning and Development Needs OL/EE要件 OL/EE Requirements	CPSAへの報告 REPORT TO CPSA 副長官の認証(6月30日) Deputy Head Attestation (June 30) PMPレポート(6月30日) PMP Report (June 30) 年次または3年ごとのスコア カード(9月30日) Annual and / or Triennial Scorecard (September 30)	
KEY ELEMENTS	リーダーシップの主要能力 Key Leadership Competencies *管理の卓越性 * Management Excellence *関与 *Engagement *戦略思考 *Strategic Thinking *価値観と倫理観 *Values & Ethics	リーダーシップの主要能力 Key Leadership Competencies SMARTコミットメント及び業績指 標 SMART Commitments and Performance Measures サイクルの期間中及び期末 During/ End Cycle バイアス分析 Bias Analysis 非公式及び公式紛争解決メカ ニズム Informal and Formal Conflict Resolution Mechanisms コンサルテーション、グループブ ィンタビュー、インタビュー及び調 査を通じたPMPへのニーズ評価 Needs Assessment for the PMP through: Consultation, Focus Groups, Interviews and Surveys	リーダーシップの主要能力 Key Leadership Competencies *管理の卓越性 *Management Excellence *関与 *Engagement *戦略思考 *Strategic Thinking *価値観と倫理観 *Values & Ethics	リーダーシップの主要能力 Key Leadership Competencies *管理の卓越性 *Management Excellence *関与 *Engagement *戦略思考 *Strategic Thinking *価値観と倫理観 *Values & Ethics	リーダーシップの主要能力 Key Leadership Competencies *管理の卓越性 *Management Excellence *関与 *Engagement *戦略思考 *Strategic Thinking *価値観と倫理観 *Values & Ethics	不平のデータ、不平の原因、職 員意識調査、企業健康指数 Data on Complaints, Improvement, Employee Surveys, Corporate Health Index Communication of Global Results Career discussion 個人成果のコミュニケーション Communication of Individual Results 予算決定 Budget Decisions	改善、学習及び成長が必要な 領域の特定 Identification of Areas for Development Needs 能力の管理 Talent Management 賞及び表彰 Awards and Recognition 個人成果のコミュニケーション Communication of Individual Results	必要な学習と育成 Learning and Development Needs OL/EE要件 OL/EE Requirements 賞及び表彰 Awards and Recognition	副長官の認証(6月30日) Deputy Head Attestation (June 30) PMPレポート(6月30日) PMP Report (June 30) 年次または3年ごとのスコア カード(9月30日) Annual and / or Triennial Scorecard (September 30) 内部レポート INTERNAL REPORTS スコアカード結果の上級管理層 への報告 Report to Senior Management on Scorecard Results DPR 省の業績報告書
OUTPUTS	PAの水平的及び垂直的統合 Horizontally and vertically integrated PAs 明確な視点を持った幹部 Executives with a clear line of sight	よく書かれた、包括的なコミットメ ント及び業績指標 Well-written, comprehensive commitments and performance measures プログラム管理の有効性に関す るフィードバック Client feedback on the effectiveness of administration of the program	進捗状況の報告、PAの更新 Progress reporting, updated PAs 明確な視点を持った幹部 Executives with a clear line of sight	よく書かれた、暫定ランク付けの 根拠となる成果の評価 Well-written assessments of result achieved that qualify the provisional rating	公平で、一貫したランク付け及 び幹部への業績の表彰 Equitable, consistent ratings and performance awards for executives	自身の業績及び成長の必要に ついてのフィードバック executives receive feedback on their performance and development needs 情報の共有及び公式・非公式メ カニズムを通じた紛争解決 Information sharing and conflict resolution through formal and informal mechanisms	次の業績サイクルにおける人 材及びビジネス戦略の特定 Identification of HR and business strategies for the next performance cycle	省のPMP適用を改善するため の優先事項 Priorities for improvement for the department's application of the PMP 報告要件の達成 Reporting requirements are satisfied	
TIMING	April		September to October		March	May		June/Sept (as above)	

(出典) TBS

(イ) 実施上の留意点

カナダ連邦政府にて、業績マネジメント制度を所管する TBS へのヒアリングによると、以下の2点が、制度実施上において重要であるとの認識が示された。

○上長とのコミュニケーションを重視した運用

- ・上長との対話を踏まえた業績合意の作成
- ・年度途中における上長との対話を通じた進捗状況の確認、及び目標変更
- ・年度末における上長との対話を踏まえた業績評価、業績判断及びフィードバック

○複数年度の期間連続して低い評価にならないような（しないような）工夫

(ウ) 我が国への活用方法等

- 「国家公務員制度」「人事評価制度」改革の中で一体的に議論： 日本においては、既に先進的な自治体においては同様の取組が始まっている状況である。国においては、国家公務員制度改革への取組の中で一体的に議論されるべきテーマであろうと認識する。
- 組織の業績と個人の業績の連携方法を丁寧に検討して設定： 業績給与の制度設計上で極めて重要となるのが、組織の業績と当該組織に属する個人の業績との連携方法である。対象者層の決定も、その観点から重要になる。取組事例において、（民間企業とは異なり）主に幹部層のみを対象としているのは、両者の連携を丁寧に図ることの重要性を示している。

第2章 我が国における政策評価の実効性向上のための方策の導入についての検討

本調査研究の調査対象としたいずれの政府においても、政策評価の実効性を高めるために、近年多くの努力をしてきている。その意味では、政策評価はどの政府にとっても、単に制度を導入すれば機能するというものではなく、その実効性を高めて実質的に機能させるためには、相応の努力が必要だということを示している。

以下においては、第1章での調査結果を踏まえ、我が国における政策評価の実効性向上のための方策の導入について検討することとする。

第1章において見たように、対象国における政策評価の実効性を高めるための取組には多くの共通性が見出すことができる。例えば GAO はこの共通性について、上述のとおり、実務的なインフラ整備及び評価結果（業績情報）の意識的な活用という2段階の概念モデルによって整理している。

図表 GAO による概念モデル

<実務的取組（インフラ整備）>

- ・ 経営幹部の関与の表明
- ・ 省（政府）全体の目標との整合性確保
- ・ 評価結果の使い勝手の改善
- ・ 評価結果の活用能力の向上
- ・ 評価結果を用いた効果的かつ頻繁なコミュニケーション

<評価結果（業績情報）の活用>

- ・ 業績上の問題の「特定」及び「改善」
- ・ 「戦略策定」及び「資源配分」
- ・ 業績に対する「承認」及び「報酬」
- ・ 「有効な手立て」の特定と共有

（出典）GAO 資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

我が国においても、他の主要国と同様、政策評価への取組について一定の経験・蓄積があり、既に導入段階から実質的な活用段階に入っていると考えられることからすれば、政策評価の実効性向上に、他の主要国における試行錯誤を役立てることができるものと考えられる。

前章の各論（1章（2））にて示した取組（上記の概念モデルによる10種類の取組事例）の中には、今すぐにでも実施できるものも含まれている。また、綿密な制度設計や事前準備（投資）を必要としないものも含まれている。

具体的に、これらの10の取組事例をその実施可能な時間軸で整理したのが、以下の図表である。短期的に実施可能なものとして、7つの取組があり、他方で中期的なものとして3つの取組があると考えられる。

この図表では、併せて、GAOの概念モデルに照らして、インフラ整備及び評価結果の活用という2段階のいずれに主に該当するものであるかを整理している。

図表 各取組の実施可能時期

実施可能な時期	取組類型名	インフラの整備	評価結果の活用
短期的に実施可能な取組	① 経営トップとの業績会議	○	○
	② 業績ダッシュボード	○	
	③ 評価の専門家による支援	○	
	⑤ プログラム評価の重視		○
	⑥ 表彰制度		○
	⑦ ベスト・プラクティス等の共有		○
	⑨ 戦略的見直し		○
中長期的な取組	④ 施策の体系化	○	
	⑧ 業績予算		○
	⑩ 業績給与制度		○

（出典）三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング

このように、当該取組の実施可能性だけをみれば、短期的に実施可能と整理される取組が多くある。

しかしながら、短期的に実施可能と考えられる取組であっても、我が国への導入に当たっては、当該取組の実施可能性だけでなく、関連する他の制度・取組の有無、それらとの役割分担の整理、実施に当たっての制度改正の必要性、予算措置の必要性等、他にも検討すべき課題が様々ある。

このため、今後も引き続き、政策評価の実効性の向上を図るため、第1章（2）で示した個々の取組事例に関する導入経緯、効果等を考慮しながら、これらの諸課題について検討を行い、我が国における政策評価の実効性を高める方策の導入を進めていくべきであると考えられる。

参 考 资 料

参考資料 対象国における政策評価制度の概要及び最新動向

(1) 米国連邦政府

①GPRA ～クリントン政権（1993年）

米国連邦政府の実績評価制度は、政府業績成果法（Government Performance and Results Act：GPRA）に基づいて実施されている。実施根拠が恒久法であるため、政権が代わった後も評価制度の根幹は変わらず、継続して実施される仕組みになっており、クリントン民主党政権後のブッシュ共和党政権、オバマ民主党政権においても基本的な枠組を変えず実施されている。このGPRAは、1990年に共和党のロス上院議員によって最初に提案され、1993年、クリントン民主党政権成立後に、超党派的支持を得て成立したものである。米国では、1980年代後半から1990年代前半にかけて、地方政府を中心に成果重視の行政経営（Managing for Results）実現に向けての改革が進展しており、その影響を受けて連邦政府においても改革が実施されることになった⁹。

GPRAは、連邦政府各省庁に対して、中長期を視野に入れて、組織の使命（Mission）や政策の目的、目標（Strategic Goals、Objectives）を掲げること、そして、それらの達成度合いを毎年度、業績指標（Performance Indicators）を継続的に測定して議会に報告することが義務付けられている。主要なコンポーネントになっているのは、3～5年程度で策定・更新する戦略計画（Strategic Plan）と、毎年度の大統領予算原案提出のタイミングに合わせて策定が求められている年次業績計画（Annual Performance Plan）、年次業績報告書（Annual Performance Report）である。各省庁は、戦略計画において、組織の使命に照らして3～5年間の中期の「戦略目的」及び「戦略目標」等を定め、この戦略計画に基づいて、各年度における実績評価の実施計画である年次業績計画を作成し、当該年度の業績目標（Performance Goal）と、業績目標の達成度合いを測定する業績指標及び業績目標に関連する主要なプログラムとその予算額を記載することが求められる。そして、年次業績報告書を通じて、この年次業績計画において記載された「業績目標」の達成状況を、各省庁が議会に報告する仕組みになっている¹⁰。

⁹ ベストセラーとなったオズボーン&ゲーブラー「行政経営革命（Reinventing Government）」の内容に、当時、クリントン大統領が感銘を受けたことは広く知られている。また、米国サニーバール市の元市長で、コンサルタントのJ. マーサー氏もGPRAの設計に関与した。http://www.john-mercer.com/about_jm.htm

¹⁰ なお、2002年度以降は、この年次業績報告は、各年度の財務状況を報告する説明責任報告書（Accountability Report）と一体化され、現在では、「業績・説明責任報告書（Performance and Accountability Report）」として議会に報告されている。また、2005年度以降は、各省庁は年次業績計画に掲げる戦略と業績目標に沿って予算を要求する業績予算（Performance Budget）形式での策定が求められている。

図表 「戦略計画」「年次業績計画」「年次業績報告書」に記載すべき事項

■戦略計画■

◎省庁の使命

- ・省庁の「使命」は、省庁の基本的な目的、中核的なプログラム及びアクティビティに直接対応するものでなければならない。

◎戦略目的及び目標

- ・「戦略目的」、「戦略目標」は、省庁が一定期間内にどのように上記「使命」を達成するのか、その目的及び目標を表明するものである。この戦略目的及び目標は、達成状況の評価が可能となるような表記が求められる。また、アウトカムで表記されることが求められる。

◎戦略目的及び目標の達成に向けて用いられる手段と戦略の説明

- ・戦略計画では、上記の戦略目的及び目標の達成に用いられる手段や資源等を記述しなければならない。（一般的には「手段及び戦略」と呼ばれている。）

◎戦略目的及び目標と年次の業績目標との関係の説明

- ・戦略計画では、年次に設定する業績目標が、戦略目的及び目標の達成にどのように関連するのかを記載する。

◎戦略目的及び目標の達成に影響する重要な要因

- ・重要な要因とは、省庁が影響を与えることができないものであり、一般的には外部要因と呼ばれている。この要因には、社会的、経済的及び環境的なものがある。その他、戦略目的及び目標の達成は、議会、連邦政府の関係機関（他省庁）、州政府及び地方政府等の決議・行動等の影響も受ける。戦略目的及び目標を検討する際、この重要な要因の影響がある場合には、それを仮定した上で設定すること。また、影響が特定できない場合には、その旨を戦略計画に記載すること。

◎戦略計画作成の際に活用したプログラム評価の結果説明及び今後の評価実施予定

- ・戦略計画の策定に活用したプログラム評価の結果説明及び今後実施する予定のプログラム評価の概要を記載する。

■年次業績計画（業績予算）■

◎総論

- ・各省庁は、GPRA が要求する「年次業績計画」を作成する際、2 月に大統領予算として議会に提出する予算要求の内容と一致する「業績予算」を作成しなければならない。

◎業績予算の内容は何か？

- ・「業績予算」は、業績目標と、それを達成するために必要な費用との関係を明確にするものである。
- ・「業績予算」では、まず省庁が年度中に達成しようとする戦略目的を記載することが求められている。次に、この戦略目的を踏まえて「施策の評価と格付けツール（PART）」の評価結果を活用して、戦略目的の単位ごとに、意図するアウトカムと、実施予定のプログラムの業績指標及びその目標値を記載しなければならない。
- ・プログラム単位で要求する資源（予算・人員）の量が記載される。この資源の量の項目では、プログラムの業績目標を達成するために必要となる水準が記載される。

◎業績予算にはどんなデータが含まれるべきか？

- ・「業績予算」では、それぞれの業績目標について、予算年度、過去及び将来の双方を含めて最大 6 か年度分の資源、業績のデータを表示する。資源のデータは、少なくとも 3 か年度分を記載することが必要である。

■年次業績報告書■

- ・業績目標と実績値との対比
- ・業績目標が達成されなかった場合、その理由
- ・未達成の目標に関する将来の改善予定、あるいは設定した目標の達成が非現実的であると結論付けた場合、その理由
- ・達成した業績を前提にした当該年度の「業績予算」の評価
- ・業績データの信頼性と妥当性の評価
- ・少なくとも過去 4 か年度にわたる業績情報

（出典）OMB Circular No A-11（2005）の該当部分を三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング要約

GPRA は、法施行後の試行期間を経て、1999 年度（98 年 10 月 1 日～99 年 9 月 30 日）から、本格的に実施されており、これまで 2009 年度の年次業績報告書の策定まで、計 11 年次にわたり実施・運用されている。

図表 「戦略計画」「年次業績計画」「年次業績報告書」の策定状況

対象年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	クリントン政権		第一期ブッシュ政権				第二期ブッシュ政権					
戦略計画*	3～5 年の期間で策定・運用											
				3～5 年の期間で策定・運用								
							3～5 年で策定・運用					
年次業績画	年次	年次	年次	年次	年次	年次	→ 業績予算に統合					
年次業績報告書	年次	年次	年次	年次	年次	年次	年次	年次	年次	年次	年次	

（出典）各種資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

（注）「戦略計画」の対象期間は、省庁によって異なる。多くの省庁において、計画年度中に次期計画を策定・更新するローリング方式により 3～5 年の期間で策定・運用されている。現在、3 回目の戦略計画が策定されている。

GPRA法が施行され、連邦政府において政策評価が本格的に実施されるようになった 1999 年度以降、大統領予算の編成及び議会における予算審議プロセスにおいて、業績情報が活用される仕組みは構築されている。しかし、GPRAは予算編成のサイクルと一体となって運用することを制度として義務化した。政策体系と予算単位との整合や、予算単位の見直しまでは制度として要求していない（予算項目や予算要求書の見直しについての規定はない）。そのためGPRAの運用では、実際のプログラムとの関連性に乏しい膨大な数の指標群を生み出す一方で、それらは予算要求書との関連性が必ずしも明確ではないため、「政策コストと成果との関係（費用対効果）が見えにくく、結果として政策資源の配分の決定や、日常のマネジメントにおいて十分に活用されていない」と指摘されてきた¹¹。

¹¹ Jeffrey E. Bergin (2004) “PART, GPRA and PMA : Integration, Performance and Management” The Performance Institute, GAO (2003) “PERFORMANCE BUDGETING : Current Developments and Future Prospects” GAO-03-595T, GAO (2002) “Managing for Results : Agency Progress in Linking Performance Plans With Budgets and Financial Statements” GAO-02-236 等。

②PART ～ブッシュ政権（2004年）

以上のような背景を受けて、ブッシュ政権発足直後の2001年8月、「大統領の経営課題（President's Management Agenda：PMA）」が発表され、政府全体で取り組むべきマネジメント改革のイニシアティブの一つとして、「予算と業績の統合（Budget and Performance Integration：BPI）」の実施方針が示され、以降、大統領予算の編成プロセスにおいてプログラム単位での業績情報を予算査定において積極的に活用する改革が進められた¹²。以下では、この予算と業績の統合を進める中核ツールである「施策の評価と格付けツール（Program Assessment and Rating Tool：PART）」の概要、そして業績情報の活用状況の成果を中心に整理する。

PARTは、大統領予算¹³の作成に活用するために、2004年度の予算編成時から行政管理予算庁（Office of Management and Budget：OMB）により導入された連邦政府共通のプログラム評価の手法である。PARTでは、各省庁が毎年、自らが所掌する全プログラムの5分の1ずつ（連邦政府全体で約200プログラムずつ）を新規対象として選定して、まずは各省庁が自己評価を行い、それをOMBの予算審査官（Examiner）が審査及び格付けを行うことで予算調整が進められる。そして、議会に提出する大統領予算にその結果を添付する、という流れで運用されている。

PARTでは、GPRAに基づく「省庁の戦略目標及び目的」と「個別プログラムの目的及び目標、予算並びにマネジメント」との関連を明確にさせ、政府内外での予算調整とマネジメントの議論に活用できるようにすることも目的としており、PART導入によりOMBの予算審査の際においては、併せて省庁の上位目標とプログラム予算との関連性も分析される仕組みになっている。

PARTの構成は、下図表のように4つのセクションにより構成されており、それぞれにおいて、複数の設問が設定されている。この設問には、全てのプログラムが対象となる共通設問と、7種類のプログラムの実施形態に応じた設問の2種類があり、合計約30の設問により構成されている。4つのセクションのうちセクションI～IIIでは、各設問にYesまたはNoの二者択一で回答するとともに、Yesと回答する場合には、概要説明及び根拠データを記載することが求められる。また、セクションIVでは、四者択一で回答するとともに、上記同様、概要説明及び根拠データの記載が求められている。

¹² PARTの対象となる経費区分は、毎年の予算審議の対象となる裁量的経費である。

¹³ 以降、本稿では「予算」と表現する際には、特別の断りがない限り連邦政府が作成する予算案である『大統領予算』を意味する。

図表 PART の共通設問と配点基準

<p>■セクションⅠ：プログラムの目的とデザイン（設問数 5 問／ウェイト 20%） （プログラムの目的とデザインが、明確でかつ確固たるものかを評価）</p> <p>■セクションⅡ：戦略計画（設問数 8 問／ウエイト 10%） （プログラムが、長期及び年次に関する妥当な目標と指標を持っているかを評価）</p> <p>■セクションⅢ：プログラム・マネジメント（設問数 7 問／ウェイト 20%） （財政面や改善努力を含め、省庁のプログラム・マネジメントを格付け）</p> <p>■セクションⅣ：プログラムの成果とアカウンタビリティ（設問数 5 問／ウェイト 50%） （目標・指標に照らして、または他の評価を通じて、プログラムの実績を格付け）</p> <p>（出典）OMB 資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成</p>

図表 PART が想定する 7 種類のプログラム実施形態¹⁴

<ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦政府直轄プログラム（Direct Federal Programs） ・ 競争的補助金プログラム（Competitive Grant Programs） ・ 定額交付金プログラム（Block/Formula Grant Programs） ・ 規制プログラム（Regulatory Based Programs） ・ 固定資産・サービス調達プログラム（Capital Assets and Service Acquisition Programs） ・ 融資プログラム（Credit Programs） ・ 研究開発プログラム（R&D Programs） <p>（出典）OMB 資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成</p>

図表 予算編成に用いた PART の共通設問と配点基準（FY2005 用）

<p>セクションⅠ：プログラムの目的とデザイン 20% （プログラムの目的とデザインが、明確でかつ確固たるものかを評価）</p> <p>1.1：プログラムの目的は、明確か。</p> <p>1.2：プログラムは、現存する問題・利害・ニーズに対応するものか。</p> <p>1.3：プログラムは、連邦、州、地方政府や民間における他の取組と重複しないようにデザインされているか。</p> <p>1.4：プログラムのデザインにおいて、プログラムの効果や効率性を損なうような欠点がないか。</p> <p>1.5：プログラムには、その資源が意図した受益者に到達するように、若しくは、プログラムの目的に直接的に対応するように、効果的な目標が設定されているか。</p> <p>セクションⅡ：戦略計画 10% （プログラムが、長期及び年次に関する妥当な目標と指標を持っているかを評価）</p> <p>2.1：プログラムには、限られた数の具体的な長期業績指標（プログラムの成果に関するものであり、かつプログラムの目的を意義ある形で反映するもの）が設定されているか。</p> <p>2.2：プログラムには、長期の業績達成に向けて、野心的な目標やタイムフレームがあるか。</p> <p>2.3：プログラムには、限られた数の具体的な年次業績指標（プログラムの長期目的の達成に向けた進展状況を示しうるもの）が設定されているか。</p> <p>2.4：プログラムには、年次の業績に向けて、ベースラインと野心的な目標があるか。</p> <p>2.5：全てのパートナー（交付金の受け手、委託先、費用分担者、政府における他のパートナー等）は、プログラムの長期及び年次の目的の達成に向けて、業務を実施しているか。</p> <p>2.6：適切な範囲・質を有する独立した評価が、定期的に若しくは必要に応じて、当該プログ</p>
--

¹⁴ 複数の性質を持つプログラムについては、主たる種別の他に最大 3 つまで設定されている。

- ラムの改善や、有効性、問題・利害・ニーズに照らした妥当性等の評価のために、実施される予定であるか。
- 2.7：予算要求はプログラムの長期及び年次の業績目標の達成状況に応じたものとなっているか。プログラムに必要な資源は、その予算において、完全かつ透明性のある形で提示されているか。
- 2.8：プログラムは、その戦略計画における課題に対して、意義ある対策を講じてきたか。

セクション III： プログラム・マネジメント 20%

(財政面や改善努力を含め、省庁のプログラム・マネジメントを格付け)

- 3.1：省庁は、時宜を得たかつ信頼性のある業績情報を、定期的に収集しているか。また、省庁は、これらの情報を、プログラムを管理して業績を改善することに活用しているか。
- 3.2：連邦政府のマネージャーやプログラム実施のパートナーは、プログラムの費用、スケジュール、業績等に関して責任を果たしているか。
- 3.3：資金は時宜を得て出されたか。また、意図した目的のために費やされたか。
- 3.4：プログラムは、その実施に際して、効率性(費用対効果)を測定しかつ実現するための手続(例えば、市場化テスト、コスト比較、IT 関連の改善、適切なインセンティブ等)を持っているか。
- 3.5：プログラムは、関連する他のプログラムの調整・協力が効果的になされているか。
- 3.6：プログラムは、財政面でのマネジメントを実施しているか。
- 3.7：プログラムは、マネジメント上の欠陥に対して、意義ある対策を講じてきたか。

セクション IV： プログラムの成果とアカウンタビリティ 50%

(目標・指標に照らして、または他の評価を通じて、プログラムの実績を格付け)

- 4.1：プログラムは、長期の業績目標の達成に向けて、適切な進展を示しているか。
- 4.2：プログラム(及びそのパートナー)は、年次の業績目標を達成したか。
- 4.3：プログラム実施の効率性(費用対効果)は、毎年の業績目標の追求に際して、改善していると言えるか。
- 4.4：プログラムの業績は、政府及び民間等による他の同様の目的を持つプログラムと比べて好ましい状況と言えるか。
- 4.5：適切な範囲・質を有する独立した評価(メタ評価)は、当該プログラムが有効であり、その目的を達成していると評価しているか。

(出典) OMB 資料に基づき三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

(注) セクション内のウェイトは OMB との協議により省庁ごとに設定されている。

PART対象のプログラムは、各設問に対する回答結果に応じて点数化されて、最終的に以下の 5 段階で格付けされる¹⁵。なお、適切な成果指標が設定されていないとOMBが判断した場合には、スコアに関係なく「成果は示されず」と評価される仕組みになっている。

図表 PART のスコアと格付け

・ 有効	：	effective	(スコア 85～100)
・ ある程度有効	：	moderately effective	(スコア 70～84)
・ 普通	：	adequate	(スコア 50～69)
・ 有効ではない	：	ineffective	(スコア 0～49)
・ 成果は示されず	：	results not demonstrated	(適切な指標が設定されていない)

(出典) OMB 資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

¹⁵ 設問の基本構成は導入以降も変わっていないが、設問内容は一部が毎年変更されている。なお、オバマ政権では、PART の運用は継続するものの、最終的な点数付け・格付けは行わない方針を採用すると予想される。

このような仕組のPARTによる評価の特徴は、業績を最重視しながらマネジメント改善も評価項目に組み入れることで、より良いプログラムに改善する機能がビルトインされている点及び評価の際には根拠データの提示が求められる等エビデンスを重視している点にある。加えて、連邦政府全体のマネジメント改善（前述の「大統領の経営課題PMA」）への対応の進捗を評価するために導入されている、省庁スコアカード（Executive Branch Management Scorecard）¹⁶により、PARTを中核とする「予算と業績の統合（BPI）」への省庁の取組は、四半期ごとにOMBにより「赤（不十分）」「黄（成功と不十分が混在）」「緑（成功）」の三段階で評価されている。この評価では、基準が過去に2度大きく見直される等、各省庁では、継続して改善に取り組む必要性が制度的に取り入れられている点も工夫といえる¹⁷。なお、この省庁スコアカードによる最新の評価基準では、「緑」を獲得するために、以下の点をクリアすることが要求されている。

図表 省庁スコアカードの評価の視点（予算と業績の統合）

- 大統領令¹⁸に基づく有効性実現計画の実行
- 各戦略目標におけるアウトカム指標の設定及びフルコストの提示
- 各プログラムにおけるアウトカム指標、効率性指標の設定
- 省内における四半期ごとの業績報告会議の開催
- 継続的に「緑」を獲得するためには、『毎年度の成果、効率性の向上の説明』『（予算編成の際）業績改善に向けての投入コストの説明』が必要

（出典）OMB 資料より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

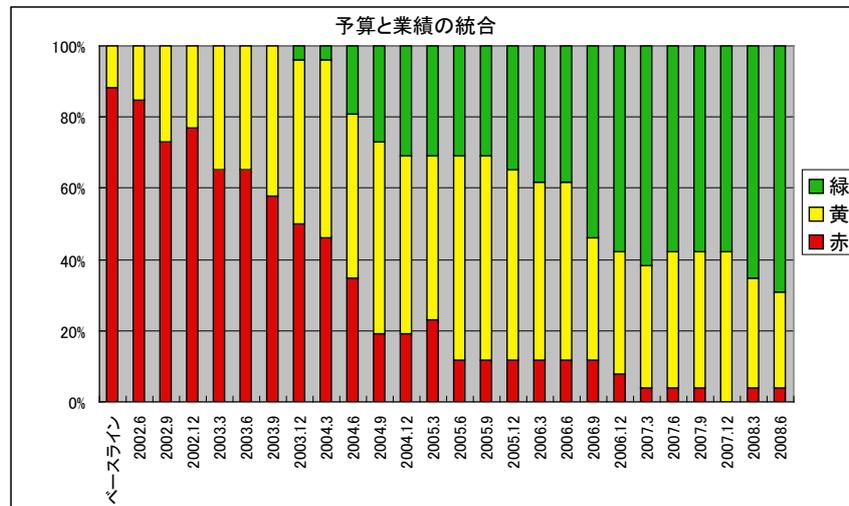
以下に示しているように、ベースライン時点から約1年以内は、スコアが赤もしくは黄で占められていたが、以降、基準改定を経ながらも、緑の評価の範囲が着実に拡大する等、政府全体で改革が実行され、成果が挙がっていることが確認される。

¹⁶ この省庁スコアカードの詳細は、荒川、左近（2008）「『省庁スコアカード』を活用した行政マネジメントの実践～機能するマネジメント・ツールのあり方とは～」『季刊政策・経営研究 2008 Vol.4』参照。

¹⁷ 省庁スコアカードによる評価は、大統領の経営課題に示された5つの課題それぞれについて、2001年に現状を示したベースライン確認が行われ、以降、2002年6月から9月、12月、3月、そして6月と四半期を目安に定期的に評価が行われており、最新の2008年6月時点までに計25回の評価結果が公表されている。

¹⁸ 詳細は Executive Order : Improving Government Program Performance を参照。<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/11/20071113-9.html>

図表 省庁スコアカードの推移（予算と業績の統合）



(出典) 荒川、左近 (2008) 「『省庁スコアカード』を活用した行政マネジメントの実践～機能するマネジメント・ツールのあり方とは～」『季刊政策・経営研究 2008 Vol.4』より抜粋

(注) 人的資源の戦略マネジメントは、2005年6月以降の評価基準見直しにより、包括的な人的資源計画の策定が義務付けられるようになったことがスコア低下の要因と考えられる。

③新たな取組 ～オバマ政権（現在進行中）

2009 年にオバマ政権が発足し政権交代がなされた米国連邦政府では、これまでの業績マネジメントシステムの改革が現在進行形で取り組まれている状況にある。OMB 副長官兼最高業績責任者（Chief Performance Officer：CPO）である Jeffrey Zients 氏は、2009 年 10 月 29 日の上院委員会での議会証言において、これまでの実績評価制度・業績マネジメントシステムについて、以下のような課題があると指摘している。

- GPRA・PART の結果、数千もの業績指標と、オーバーラップする複数の業績マネジメントシステムができたが、その結果、議会・省庁・国民の誰も評価結果を使っていない。
- 業績指標のほとんどはプロセス重視でアウトカムベースではない、省庁横断的な目標を誰も見ていない、業績情報は要請事項を満たすためだけに作り出され、変革をもたらすために使われていない。

これらの状況を改め、マネージャーからスタッフに至るあらゆる層で、優先順位をセットし、進捗をモニタリングし、問題を診断するために業績情報・指標を使うべきであると、オバマ政権として業績マネジメントシステムの改革に関する 5 つの原則・5 つの取組を打ち出している。

■5 つの原則

- 1) 業績マネジメントの過程・結果について上級職〈長官・副長官〉が責任を持つ
- 2) 目標・指標の階層化（cascading）
- 3) アウトカム重視、省庁横断の目標・指標の設定
- 4) 厳格なレビューとアカウントビリティ
- 5) プロセスの透明化

■5 つの取組

- 1) 高優先順位目標の抽出・設定
- 2) マネジメントダッシュボード
- 3) 顧客の方を向いた業績情報の提供
- 4) 厳格な評価
- 5) 業績マネジメントを推進するポストの設置

なおこれに先立ち、前ブッシュ政権から現オバマ政権への移行期に合わせて、会計検査院（Government Accountability Office：GAO）及び業績マネジメントで著名な研究者が、新政権における業績マネジメントのあり方を提言している。なお後者の著者は、2009 年秋より、OMB 副長官兼 CPO のチームの一員として参加しており、新「業績マネジメント」システムの構築と運用に従事している。

【GAO】

■新政権への教訓：業績情報の活用による成果の改善／2008年

“Lessons Learned for the Next Administration on Using Performance Information to Improve Results”

- ・ 過去 10 年間で、連邦政府職員（マネージャー）が業績指標に基づき情報を整備・入手する機会は増加した。（GPRA、PART 等の要請により）
- ・ しかし、業績情報の活用の程度については、ほとんど改善が見られない。
- ・ これを教訓として、次期政権は以下に取り組むべき。
 - ① 「成果重視のマネジメント」に幹部層が強力に関与していることを示す
 - ② 個人業績がいかに関組織全体の成果につながるのか「見える化」（line of sight）する
 - ③ 職員の能力強化（業績情報の入手と活用）

【シェリー・メッツェンバウム教授（マサチューセッツ大学）】

業績マネジメントについての新政権への勧告／2009年

“Performance Management Recommendations for the New Administration,”

- ・ 大統領への勧告
- ・ OMB への勧告
- ・ 閣僚及び行政機関の長への勧告

 - ① 自らの機関の業績傾向を直ちに確認して、優先度・目標を再設定すること
 - ② 「成果（ゴール）重視」かつ「データを駆使した」ミーティングを実施すること
 - ③ 主要な利害関係者の業績情報ニーズを特定すること
 - ④ 幹部層自体が業績情報の入手、活用（利害関係者への提示・公表、意思決定等）にもっと留意して、能力を高めること
 - ⑤ 省用の業績ポータルサイトを設置すること-----
- ・ 業績改善協議会への勧告

(2) 英国政府

①PSA 導入・改訂 ～ブレア政権（1998 年）

英国には、政策評価の実施及び予算・決算のプロセスに関する行政府の役割等を包括的に定めた基本法等が制定されておらず¹⁹、現在の中央政府全体レベルの実績評価制度（Performance Measurement）の基本的枠組である「公共サービス合意（Public Service Agreement：PSA）」は、前ブレア労働党政権におけるマネジメント改革政策として、1998 年に導入され、現在まで基本的な枠組が維持・踏襲されている。ブレア政権は、「政府の近代化（Modernizing Government）」を政権公約に掲げており²⁰、この実現のために中央政府全般にわたる新たな予算・業績マネジメントの仕組として導入されたのが直接的な経緯となっている。

このPSAは、同時期に実施された予算制度の大幅見直しである「包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review：CSR）」と密接に関連している²¹。CSRは、中長期の財政収支安定化を目的として、複数年度で予算管理する枠組で、2 年ごとに歳出の大枠配分の見直しが実施され、その結果に基づいて英国中央政府の各省庁では、次の 3 か年の歳出予算の上限が設定される仕組になっている。そして、このCSRと同時に、各省庁が（CSRと同じ）向こう 3 か年の期間で達成すべき「目的（Aims）」「目標（Objectives）」「業績目標（Performance Target）」「資源（Resource）」等を明記するものとして、PSAが導入された²²。PSAは、予算編成権を持つ財務省（HM Treasury）と各省庁との間で交わされる、予算配分に対する成果達成に関する合意事項に位置付けられており、CSR以降、2 か年ごとに実施される歳出見直し（SR）のタイミングで、3 か年予算の上限決定と同時期にPSA目標が調整・設定されている。このように英国中央政府の実績評価は、各省庁の目標であるPSAと、その前提になっている複数年度の予算管理の枠組であるCSRを通じて実施されている。なお、PSAとその前提となるSRによる予算総枠は、財務省と各省庁との政策に関する合意事項であるが、議会の承認事項でもなく、何らの法的拘束力を有するものではない²³。

¹⁹ 松浦茂（2008）「イギリス及びフランスの予算・決算制度」『レファレンス 2008.5』より。

²⁰ 原文は次を参照。<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>

²¹ 1998 年に発表された「経済と財政の戦略報告（Economic and Fiscal Strategy Report）」が直接の根拠になっている。ここでは「今後の 3 か年の財政支出の伸び率（2.25%）」「歳出項目の新たな区分の設定（各年歳出管理、省庁別歳出限度額）」「経常支出と投資支出の区分」「省庁単位の 3 か年の歳出枠組の設定」等の方針が明記されている。以下を参照 http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/economic_and_fiscal_strategy_report_1998/ukecon_efsr_index.cfm

²² PSA を達成するための省庁の資本投資や資産管理に関して、省庁の戦略を規定する「省庁別投資戦略（Departmental Investment Strategies）」も、このタイミングで導入されている。

²³ 財政制度審議会財政構造改革特別部会（2000）「財政構造改革特別部会・海外調査報告」等による。

図表 CSR・SR と PSA の対象期間

年度 SR	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CSR 1998	CSR1998	→→ PSA1998											
SR 2000			SR2000	→→ PSA2000									
SR 2002					SR2002	→→ PSA2002							
SR 2004							SR2004	→→ PSA2004					
CSR 2007										CSR2007	→→ PSA2007		

(出典) 英国財務省資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

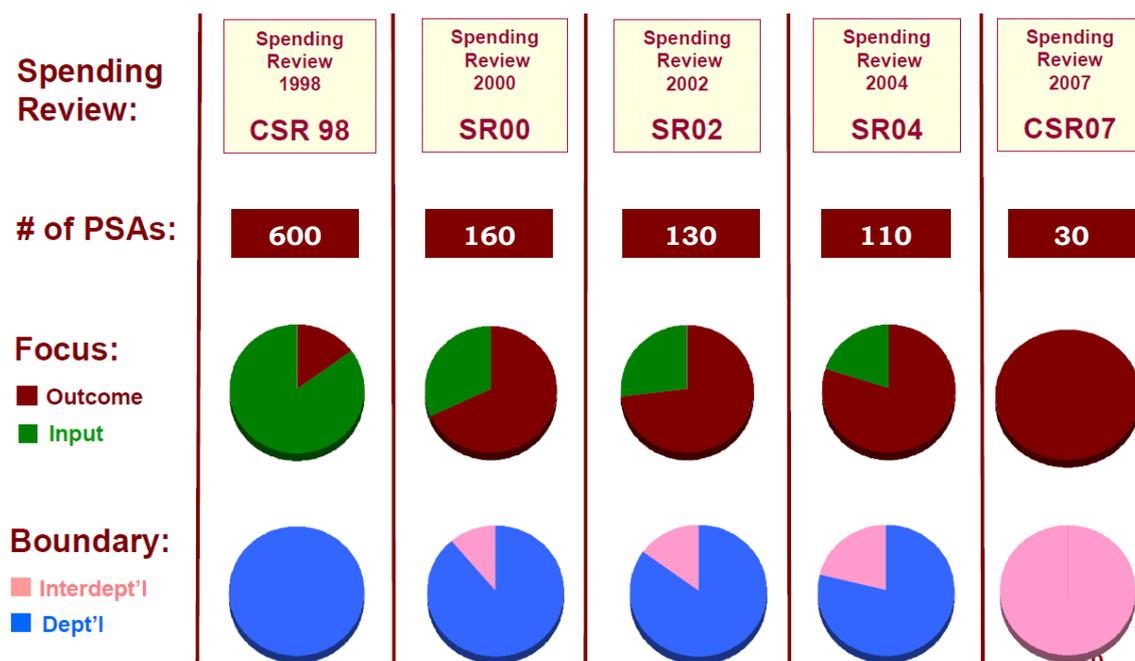
1998 年に導入されたCSRは、上図表のように、その後、見直しの範囲・規模をやや縮小し、「歳出見直し」(Spending Review: SR)と名称変更され、2000年、2002年、2004年に実施されている。うち、2000年のSRの際には、PSAの達成目標を実現するための方針とその具体的な内容を明記する「サービス提供合意 (Service Delivery Agreement: SDA)²⁴」が添付されている。また、PSA2000には、各省庁単位でのPSAと併せて省庁横断的なPSAも一部設定されている。その他、PSA2004では、政府全体の業務効率化施策として、効率化テクニカルノート (Efficiency Technical Notes: ETNs) が示され、計8万人規模の人員削減を含む見直しが実施されている。

²⁴ 1998年のCSRの際には、PSAの実績達成目標 (Performance Target) の実現手段の業績を測定する指標 (Indicators) として、既に「アウトプット・業績分析 (Output and Performance Analysis)」が導入されていたが、2000年のSRの際に、これを見直して現行のSDAが導入された。

②PSA 大幅改訂 ～ブラウン政権（2007年）

2007年に発足したブラウン政権でも、前ブレア政権が導入したPSA制度の基本的枠組は継承されているが、2007年に包括的SRが実施されており、そこで、政策資源配分の見直し、長期目標の再設定、それに伴う目標数縮減等の大幅見直しを実施された。

図表 PSA 目標の変遷



(出典) Hughes (2008), Performance Budgeting in the UK: 10 Lessons from decade of experience を三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが一部修正

それまでにも、1998年、2000年、2002年、2004年の変遷を経て、PSAは改訂が加えられてきており、徐々に「インプット・アウトプット志向からアウトカム志向へ」「各省単独の取組から省庁横断的な取組へ」「多数の目標・指標から少数の目標・指標」へと段階的にシフトして来つつあったが、会計検査院（National Audit Office：NAO）によれば、実際には以下のような課題が残されていたと指摘している。

- あまりに多く、焦点の合っていない目標
- 目標間の優先順位に関して、関係者間での認識の違い
- 目標と政策資源・手段との間のリンクがない
- 目標に対する責任の所在、目標への貢献の不明瞭さ
- 業績データの信頼性の軽視

これらの状況を改めるべく、2007年のPSAでは、それまでの省庁単位で作成する方針から、政府全体で作成する方針へと舵を切ることとなる。

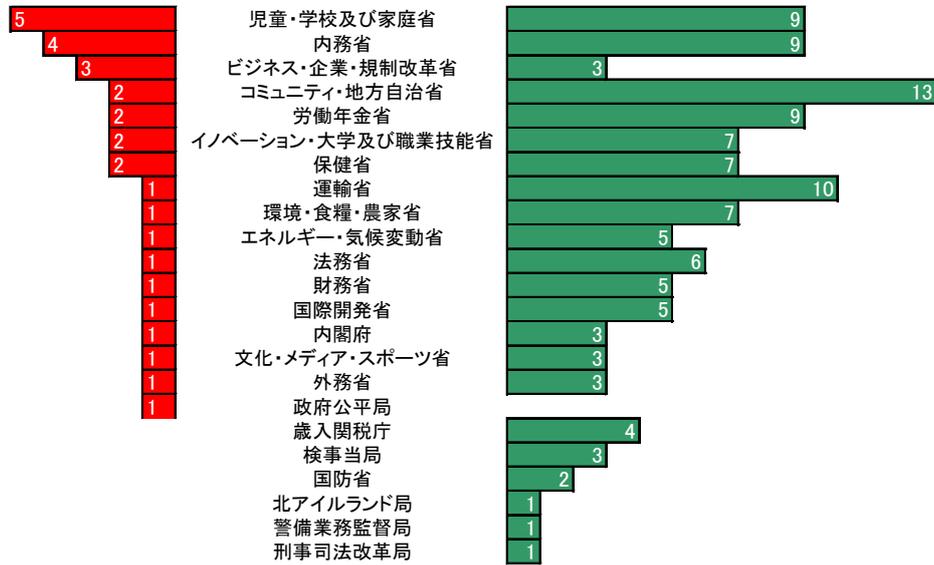
- 政府レベルの目標として、省庁横断的・高優先順位の30目標（PSA）に収斂。各省庁の日常業務・マイクロマネジメントでなく、政府の高優先順位のアウトカムを反映。そのそれぞれについて、
 - 国民への約束という趣旨での提供合意（Delivery Agreement）を作成・公表。
 - 目標達成の責任を有する主導省庁（Lead）と貢献省庁（Contributing）とを明確化。
 - 各PSAに設定する指標数はごく少なく（1～8個）、目標値設定も限定的に。
- 各省庁レベルの目標として、新たに省庁戦略目標（Departmental Service Objective：DSO）を導入、日常業績・財務マネジメントに活用。全部で103目標。

図表 PSA 目標（PSA2007）

区分	PSA 目標
持続的な経済成長と反映	<ul style="list-style-type: none"> ・ 英国経済の生産性向上 ・ 人材能力の向上 ・ 適正かつ公平な水準での移民受け入れ ・ 科学技術の向上 ・ 信頼性と効率性を備えた交通ネットワークの提供 ・ ビジネスの発展の基盤の提供 ・ 地域全体での経済成長と地域間格差の縮小
全国民に対する公平性と機会確保	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用機会の確保 ・ 貧困層にある児童の解消 ・ 基礎教育における就学目標の達成 ・ 貧困層、障害児等の学力格差解消 ・ 児童、若者における健康と福祉の向上 ・ 児童、若者の安全 ・ 進学率の向上 ・ 性、人種、障害、年齢、性的志向、地域、信仰等の違いに伴う不利益の解消 ・ 住まい、雇用、教育・訓練の機会の提供 ・ 貧困撲滅と自立した豊かな生活の実現
コミュニティの発展と生活の質の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全ての人にとっての健康と福祉の実現 ・ 全ての人に対する支援と介護の機会提供 ・ 長期住宅の提供 ・ 結合性、自立、活力のあるコミュニティ実現 ・ ロンドン五輪の成功 ・ 安全なコミュニティの実現 ・ 効率的で透明、信頼のある司法システムの確立 ・ アルコール、ドラッグによる犯罪減少 ・ 英国に対するテロの撲滅
より安全・公平・環境配慮的な社会の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地球環境問題の解決に向けてのリーダーシップ ・ 自然環境の保全 ・ 世界の貧困撲滅（ミレニアム開発目標の達成） ・ 国際紛争の回避

（出典）英国財務省資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

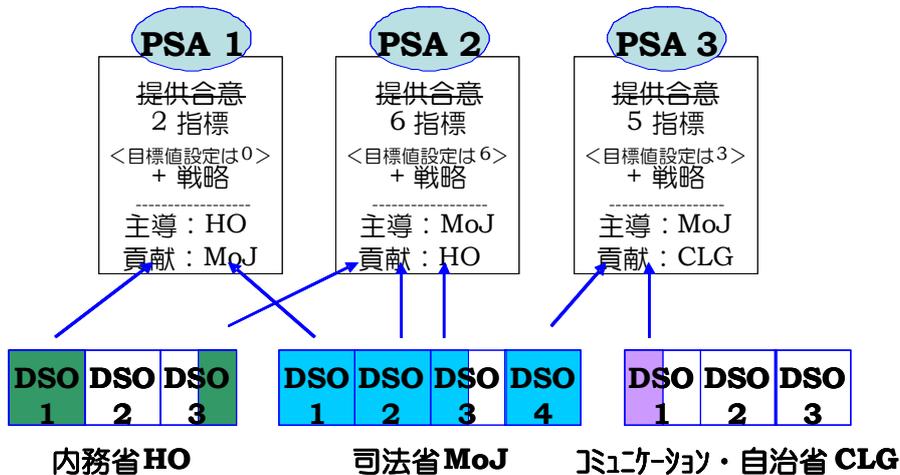
図表 省庁における主導省庁（左）と貢献省庁（右）の担当状況



(出典) 英国財務省資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

政府（全体）レベルにおける PSA では政府全体として実現すべきハイレベルのアウトカム目標が設定されている。一方、省庁レベルにおける DSO では、所掌する政策分野の課題やプログラムの成果を示すアウトカム目標の体系が設定されており、省庁単位でのモニタリングと評価が行われている。下図表は、PSA と DSO との関係を示したものであるが、PSA 目標は政府横断的かつ政策分野も限定的に設定されていること等から、PSA と DSO との関係は完全に体系化されたものではない（全ての DSO が PSA に結びついているわけではない）。

図表 PSA と DSO との関係



(出典) 英国財務省資料を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

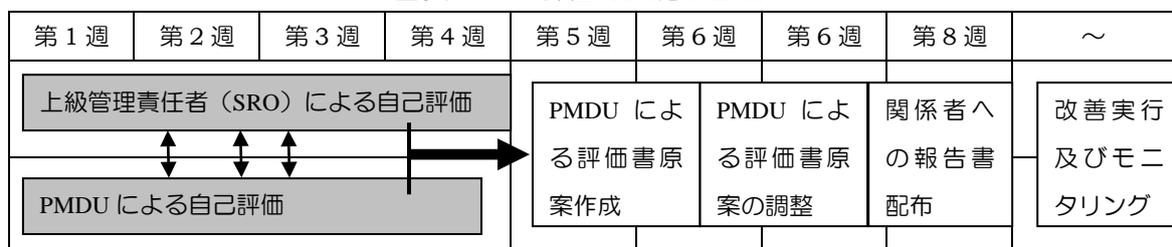
さらに、PSA・DSOに掲げられた目標に関連する指標について、国と各地方政府の双方が自らの政策課題（地方政府にとっては地域の課題）として重要と考える指標を選定してモニタリングする仕組みとして、地方政府協約（Local Authorities Agreements：LAAs）も導入されている。このLAAsは、国が課すものではなく、あくまでも国と地方政府との協議によって設定されるもので、現在198の指標がLAAsの対象になっている。

PSA目標のモニタリングは、まず各省庁（主導省庁、貢献省庁）において各PSAに対する提供合意（Delivery Agreements）に基づいて、財務省に対して実績報告を行い、これをPMDUがとりまとめ、四半期ごとに閣僚会議である「公共サービス及び歳出委員会（Ministerial Committee on Public Service and Public Expenditure：PSX）」に報告される仕組みになっている。

さらにこれとは別途、PMDUによるPSXへの報告がある。かつては特定のPSA目標、あるいはテーマを対象にしたアドホックなレビューが中心であったが、現在は、30ある目標全てを対象に「アウトカム目標達成」「プログラム・ガバナンス」「サービス提供パートナー」「市民」「VFM」の5つの視点からそれぞれ総合的な評価を実施し、最終的には『良い』『混合』『問題あり』『特に問題あり』の4段階に格付けされて報告される仕組みである。

下図表は、このPMDUによるPSA評価の実施プロセスである。全体8週間のうち4週間は、PMDUによる評価と平行して、プロジェクト・プログラムの上級管理責任者（Senior Responsible Owner：SRO）による自己評価が実施され、続く4週間においてPMDUによるレポート作成が行われる。PMDUによる評価では、各視点に照らして総合的な視点からの検証が実施され、その結果をPSXに報告する仕組みになっている。なお、PSXに報告されるPSAの進捗状況報告は、それ自体は公表対象ではなく、各省庁が作成・公表する年次業績報告書（Departmental Performance Report）等を通じて実績が示されている。

図表 PSA評価の実施プロセス



（出典）英国財務省作成資料を基に三菱UFJリサーチ&コンサルティング

他方、各省庁レベルでは、各省庁レベルの目標である省庁戦略目標（DSO）に対するモニタリングと評価を実施しており、この結果は毎年 3 月に公表される年次業績報告書及び毎年秋に公表される業績に関する進捗報告である秋季業績報告書（Autumn Performance Report）を通じて公表されている。概ね、第一章が省の政策に関連する PSA 目標の進捗状況の分析、続く第二章において DSO にモニタリングと評価、そして第三部には過去の PSA 目標に関する指標の進捗状況の分析が掲載されている。

図表 秋季業績報告書の構成

第一章 PDA 目標の進捗
・ 全体要約
・ 指標ごとの達成度分析（進捗、指標、地方政府との役割分担、方針・課題・支援、財務、根拠法・関連法、ベストプラクティス・経験の活用と共有、データ及びその質）
第二章 DSO の進捗
・ 全体要約
・ 指標ごとの達成度分析
第三章 過去の PSA の現状
（出典）英国運輸省秋季業績報告書（Autumn Performance Report）を基に三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング要約

(3) カナダ連邦政府

①PRAS ～クレティエン政権（1995年）

カナダ連邦政府の実績評価制度は、クレティエン政権下で、①省庁レベルの戦略体系を構築する取組である「計画、報告及び説明責任の構造化」（Planning, Reporting and Accountability Structure : PRAS）により、実績評価のベースとなる体系図の作成が各省庁に義務付けられ、続いて、議会に対する説明責任強化を目的に、実績評価報告を予算書の一部に組み込む「歳出計画・優先報告（Reports on Plans and Priorities : RPP）、省庁業績報告書（Departmental Performance Reports : DPR）導入」の作成により制度化されることとなった。

■計画、報告及び説明責任の構造化（PRAS）

「計画、報告及び説明責任の構造化（PRAS）」は、各省庁に対して省庁の使命、目的、優先、ビジネス・ライン等によって構成される体系を構築することで、省庁のマネジメントの強化、戦略・業務の可視化を実現することを目的としている²⁵。1995年に財務委員会事務局（Treasury Board Secretariat : TBS）より各省庁に対して、PRASの作成と運用が通達され、2年以内（1998年度予算より本格運用）に全省庁が体系の原案を作成して、TBSとの協議により完成させることが要求された。

このPRASの体系の見直しは、予算編成のタイミングで、各省庁の戦略、優先の見直しに応じて適宜に修正することになっており、変更の判断は各省庁の裁量事項であるが、その際に各省庁は必ずTBSと協議することが義務付けられている。このような新しいプロセスは、省庁経営計画策定プロセス（Departmental Business Plan Process）として、以降、カナダ連邦政府のマネジメントの基本的な要素に位置付けられている。

なお、PRASによって構築された各省庁の体系、戦略を基にしたマネジメントの計画及び実績報告は、後述する歳出計画・優先報告（RPP）、省庁業績報告書（DPR）を通じて、国民及び議会に報告される位置付けになっている。

²⁵ 以下の内容は、“PRAS Guidelines - 1996”より整理した。なお、同制度導入前に同様の考え方のマネジメント枠組として“Operational Plan Frameworks”が存在していた。PRASの導入により、前制度より新たに戦略的マネジメントの視点、要素が組み込まれるようになっている。

http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/old-PRAS-vieille-SPRR_e.asp

図表 計画、報告及び説明責任の構造化（PRAS）の構成及び記載事項

セクション I：導入（1 頁） ・ 概要、全体像（副大臣による）
セクション II：省庁の概要（1-2 頁） ・ 省庁の義務 ・ ミッション、ビジョン ・ 戦略的アウトカム（省庁の優先） ・ 事業内容
セクション III：事業内容（1 事業につき、1-2 頁） ・ 目的、概要 ・ 鍵になる成果、業績測定戦略 ・ 成果に関する説明
別添 ・ 事業別予算 ・ 事業内容と省庁の戦略的アウトカムとの関連

（出典）TBS（1996）“PRAS Guidelines - 1996”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

■歳出計画・優先報告（RPP）、省庁業績報告書（DPR）導入

カナダ連邦政府の歳出計画・優先報告（Reports on Plans and Priorities：RPP）は、省庁の年次の戦略、優先事項、成果目標及び業績指標が示されている計画書で、一方の省庁業績報告書（Departmental Performance Reports：DPR）は、RPP の達成状況の報告書である。このように、カナダ連邦政府では、RPP によって成果目標を設定して、DPR を通じて、成果実績を報告するという方法によって、1998 年以降、本格的に実績評価が行われている。

図表 カナダ連邦政府の実績評価の主要要素

◆ <u>歳出計画・優先報告書</u> ： 向こう 3 カ年を視野に入れた政策方針、戦略アウトカム、施策優先順位、及び施策の成果を明らかにし、当該年度の予算を通じて達成する目標を議会、国民に説明するもの。
◆ <u>省庁業績報告書</u> ： 上記歳出計画・優先報告書で明示したアウトカムに関して、その達成状況、課題、次年度以降の方針を説明するもの。3 月の時点では暫定値を使用し、10 月に決算値により報告。

（出典）Canada TBS（2007）“Guide for the Preparation of 2007-2008 Part III of the Estimates：RPP and DPR”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

このような実績評価の仕組みが導入された契機になったのは、政府から議会への報告の質的な改善を図ることを目的に実施された「業績報告向上プロジェクト（Improved Reporting to Parliament）」である。このプロジェクトは、「限られた財源を前提に政府が優先的に行うべきことをレビューする」というプロセスをマネジメントに恒常的に組み込むことを意図するもので、政府と議会が協力する体制の下で検討が行われ、歳出見積書の第三部（Part III of the Estimates）を見直し、業績計画（RPP）と業績報告（DPR）を予算書の一部として制度化する試行が進められた²⁶。

実績評価報告の試行は、協力が得られた 16 省庁を対象にしており、1996-7 年度（96 年 4 月～97 年 3 月）及び 1997-8 年度（97 年 4 月～98 年 3 月）の 2 か年にわたり実施された。これら試行の結果を基に、DPR 及び RPP の基本構成の調整が政府、議会において進められ、翌 1998-9 年度から、カナダ連邦政府では本格的に実績評価が実施されるようになってきている。

DPR 及び RPP は、予算の一部を構成する文書であるため、毎年、3 月 31 日に連邦政府の予算編成権を持つ TBS が取りまとめを行い、議会に提出されている。なお、3 月に提出される DPR は、決算が確定していないため暫定版として作成・提出され、決算期の翌月にあたる 10 月に、確定版の DPR が各省庁において作成され、TBS を通じて、議会に提出されている。

図表 カナダ連邦政府の DPR 及び RPP の共通フォーマット

セクション I 省庁の概要
大臣のメッセージ
次官声明
プログラム体系 プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ（Program Activity Architecture : PAA）
報告書要約
計画と優先の全体像
セクション II：戦略的アウトカム単位でのプログラム・アクティビティの分析
各プログラム・アクティビティが、どのように戦略的アウトカムを支えているのか、業績指標も踏まえた詳細分析

²⁶ カナダ連邦政府の予算は、「予算（Budget）」及び「歳出見積（Estimates）」によって構成されている。「予算」は、政府のマクロベースの包括的財政枠組を示し、経済環境と関連付けて歳入・歳出・財政余剰等の全体的水準を論ずるもので、通常、予算演説（Budget Speech）、予算概要（Budget in Brief）、予算計画（Budget Plan）から成る。政府の文書で、議会の議決対象ではない。一方、「歳出見積」は、政府歳出の詳細で 3 部で構成されている。パート I は歳出の全体像を示すもの。パート II は本予算（Main Estimates）で、議会の議決対象経費を含む各省各支出の明細情報であり、この内容が形式を変えて歳出法案となる。そして、パート III が実績評価の主要素である RPP 及び DPR によって構成される。

セクション III：補足情報
定型様式で作成が求められている財務情報、その他の政策において作成・報告が求められているマネジメントや、政策、イニシアティブに関する報告
セクション IV：その他必要事項
セクション V：インデックス

(出典) Canada TBS (2007) “Guide for the Preparation of 2007-2008 Part III of the Estimates : RPP and DPR”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

②カナダの業績 ～クレティエン政権（2002年）

「カナダの業績」は、連邦政府の各省庁において作成される実績評価報告書に該当する省庁業績報告書（DPR）を TBS が毎年秋に取りまとめて、政府全体の業績報告書として議会に提出されるものである。この取組がなされた背景には、以下の課題があったとされる。

- PRAS により業績マネジメントの実施方針が示されたが、省庁内部のマネジメントは何も変わっていない、またプログラムも定義されていない。
- DPR と RPP の対応関係が不明確であることや、政府全体の業績報告がない等、効果的な議会報告が実施されていない。

この「カナダの業績」の作成の目的は、以下の通りである。

- ハイレベルの業績の動向の概要を体系的に整理することで、政策判断をする議会が、意思決定に必要な情報へのアクセス可能性をより高めるため
- 各省庁の取組及び各取組を通じて実現したアウトカムが、どのように政府全体の上位目標に貢献しているのかを議会に説明するため
- 政府全体の歳出を分野別に可視化するため
- 政策分野で、各省庁、機関が、どのように関係、連携しているのかを可視化するため

現行の「カナダの業績」は、以下に図示しているように、「経済」「社会」「国際」3つの歳出分野、13のアウトカムに整理され、業績モニタリングが行われている。

図表 政府全体の実績評価の歳出分野、アウトカム別の歳出額

単位:億カナダドル

経済	所得・雇用	\$50.4
	経済成長	\$10.1
	イノベーション、知識に依拠する経済	\$6.9
	クリーンで健康な環境	\$3.0
	フェアで安全な市場	\$0.7
	地方への財政支出	\$18.3
	経済分野への支出 計	\$89.3
社会	健康	\$25.3
	安全・安心社会	\$8.0
	社会の多様性	\$5.8
	文化、遺産	\$3.0
	社会分野への支出 計	\$42.2
国際	経済協力を通じた世界の安全・安心	\$18.4
	持続的な開発・発展を通じた貧困削減	\$4.4
	相互に恩恵がある北米同盟	\$1.5
	国際社会におけるカナダの発展	\$0.9
	国際分野への支出 計	\$25.1
	うち政府部門への支出	\$10.6
総計		\$167.2

（出典）“Canada’s Performance2006-07”より三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング作成

<http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cp-rc/2006-2007/cp-rctb-eng.asp>

③MRRS ～マーティン政権（2005年）

2005年1月に導入された「経営、資源、成果の構造」（Management, Resources and Results Structure：MRRS）は、1995年に導入されたPRASに代わる政策で、各省庁の戦略的アウトカム、プログラムの体系構築をより強固に進めることを意図するものである。PRAS政策においても体系が指示されていたが、2002年に実施されたPRASの見直し（Planning Reporting and Accountability Structure Policy Review）²⁷において、「80%の省庁において、PRASは継続的に実行されておらず、TBSの指示は『ペーパー・エクササイズ』として、意思決定の改善には活用されなかった」という実態が判明し、それを踏まえた運用の見直しとして、このMRRSが実施されることとなった。

MRRSでは、戦略的アウトカムと、省庁の全プログラムとのリンケージが各省庁に求められており、各省庁では、「戦略アウトカム（Strategic Outcome：SO）」「プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ（Program Activity Architecture：PAA）」「ガバナンス・ストラクチャ（Governance Structure）」の3要素から構成される「体系図（structure）」を作成し、TBSに提出して承認を得ることが求められている。PRASとの違いは、『全プログラムを包含することが求められていること』『TBSの承認が義務化されたこと』『TBSは政策資源の配分（予算編成）において、MRRSの体系を活用すること』にある²⁸。

このMRRSを通じて各省庁が作成する新たな体系は、大別すると以下のように2つで構成されている。

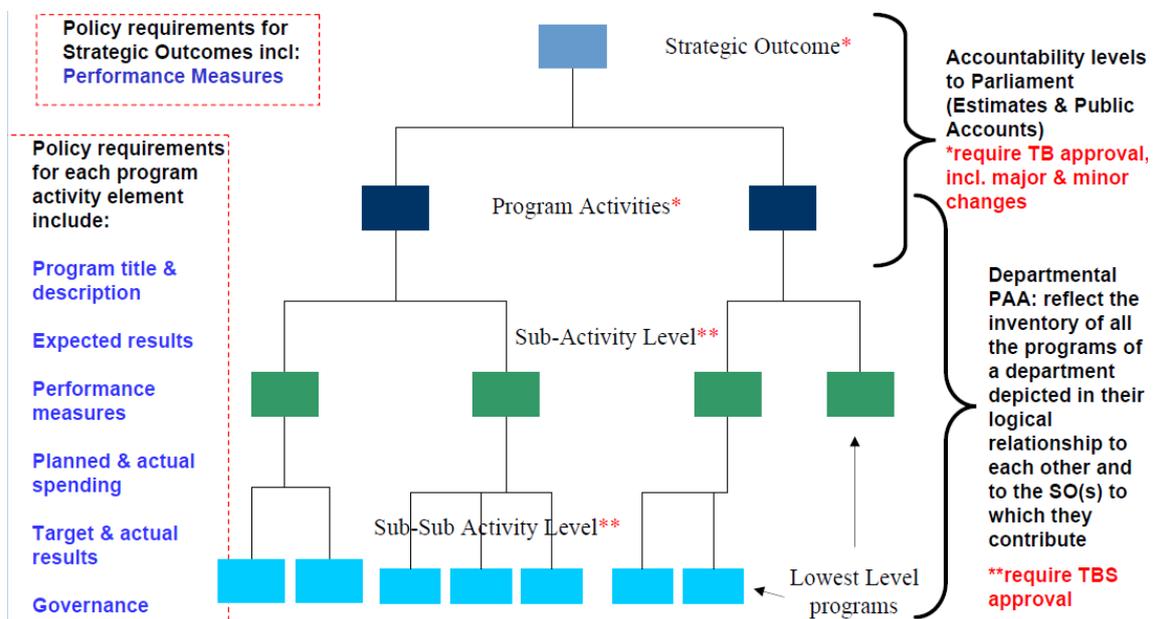
- 戦略的アウトカム：政策体系の最上位に位置付けられるアウトカム。以前の政策であるPRASにより構築されたものを継承しており、省庁によってその設定数は異なるが、3—5程度が標準的である。
- プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ（PAA）：戦略的アウトカムの実現を支える政府の取組が、プログラム・アクティビティ・アーキテクチャ（PAA）で、プログラム、サブプログラム活動、サブ・サブプログラム活動によって構成されている。

²⁷ 左記より入手できる。http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/team-equip_e.asp

²⁸ MRRSについては、（財）農林水産政策情報センター（2006）『新しい行財政手法の合理化に関する調査研究』pp.74-81、（財）農林水産政策情報センター（2006）『カナダにおける行財政改革等の調査報告』pp.29-39に詳しい。

なお、構築される体系のうち、「戦略的アウトカム」及び「プログラム」は、議会報告に関係する部分であることから、変更の程度に関係なく、TBS の承認が求められている。また、「サブプログラム活動」以下の体系については、基本的には省庁所管事項になっているが、この部分の変更についても同様に TBS の承認が求められている。その他、TBS による管理機能強化の手段として、各省庁と TBS との間で、「アカウントビリティに関する協約 (Accountability Agreement)」が締結されることとなっており、これに伴い各省庁は、TBS からの要求に応じて、PAA に関する情報を提供する義務が課されるようになっている。

図表 MRRS 体系のイメージ

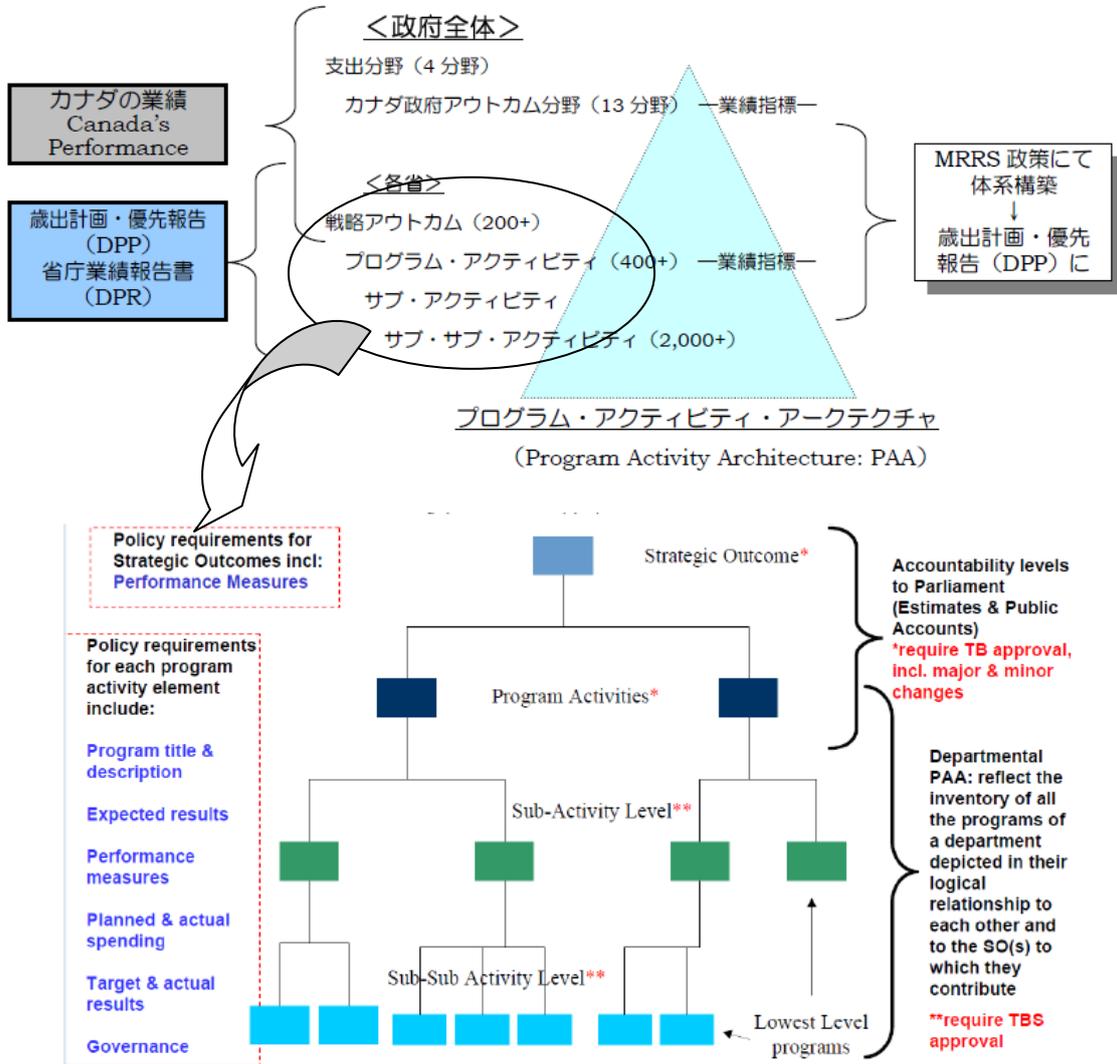


(出典) TBS (2007) “Results-based Expenditure Management : Agenda for the next two years”

MRRS は、以下のように段階的に導入が進められており、第一段階では、プログラム体系の構築、第二段階では指標設定と体系化、そして第三段階において本格活用が要求されている。

- 第一段階：2006年12月～07年5月： 各省が PAA を構築する。
- 第二段階：2007年秋： 各省が構築した PAA に対して、指標とガバナンス・ストラクチャを設定。2008年1月以降、各省は適宜に PAA を更新、併せて TBS がシステムを開発。
- 第三段階：2008年度以降： MRRS により作成された情報を、歳出管理システム (EMS) のプロセスに組み込む。

図表 カナダにおける実績評価体系 ～カナダの業績+MRRS



(4) 対象国の概要比較

	アメリカ	イギリス	カナダ
評価制度概要	<ul style="list-style-type: none"> クリントン政権下で、政府業績成果法 GPRAにより、各省庁は省庁レベルの中長期戦略目標である“戦略計画”と、年次単位での評価である“年次業績計画”“年次業績報告書”を作成して実績評価を実施。 ブッシュ政権下で、04年度予算要求から上記の戦略目標と全てのプログラムとの関連付け等を目的とする、プログラムレベルの施策の格付け評価制度 PARTを導入。 	<ul style="list-style-type: none"> ブレア政権下で、歳出見直し SR により各省庁は向こう3か年の歳出予算の上限が設定されると同時に、各省庁と財務省の合意事項として“目的”“目標”“業績目標”“資源”等が明記された公共サービス合意 PSAが確認される。この PSA に掲げる目標達成を前提に、各省庁に予算が配分される仕組み。 	<ul style="list-style-type: none"> クレティエン政権下で、省庁レベルでの実績評価を開始。95年に計画・報告・説明責任の構造化 PRASを導入、97年から省庁優先事項計画書 RPP、同報告書 DPRを作成。2002年から DPR をさらに政府レベルで束ねたカナダの業績を発表、議会報告。 マーティン政権下で、05年に PRAS に変わる経営・資源・成果の構造化 MRRSを導入。各省庁の政策体系見直し、“戦略的アウトカム”“プログラム”“サブプログラム”の複数段階での業績指標設定、を中核とする改革を実施。
政策体系	<ul style="list-style-type: none"> 概ね戦略目標—戦略目的—サブ目的—プログラムの構成で省庁レベルの体系構築。上位部分の目標は法により“戦略計画”に明記を義務化。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府レベルの目標である PSA の“目的・目標・業績目標”と、それ以下の省庁レベルの目標である省庁戦略目的 DSOの体系にしたがい、全体の体系構築。 	<ul style="list-style-type: none"> 概ね戦略的アウトカム—プログラム—サブプログラムの構成で省庁レベルの体系構築。上位部分の体系は TBS 承認事項。これにカナダの業績による上位目標が加わり、全体の体系構築。
評価と予算との関連	<ul style="list-style-type: none"> 大統領予算は、議会が成立させる予算法と別構成。大統領予算では、ブッシュ政権以降、予算と業績の統合 BPI を推進。 	<ul style="list-style-type: none"> 評価と予算との関連付けは PSA による。ブレア政権で複数年度・発生主義が基本の資源会計・予算制度 RAB を導入。 	<ul style="list-style-type: none"> RPP・DPR は予算書の第三部を構成し、議会に提出される仕組み。ただし、予算項目と評価の単位は別立て。
近年の取組	<ul style="list-style-type: none"> 現オバマ政権下で、政府レベルでの目標設定・評価を行う取組。省庁の戦略目標からHigh-priority performance goalを数を絞って提出要請。現在進行中。 業績指標は、長・短期のアウトカム指標、効率化指標が基本。目標達成度の分析を重視 (PART によるもの) 	<ul style="list-style-type: none"> 現ブラウン政権下でも基本の枠組は継承されているが、2007年に包括的 SR を実施し、政策資源配分の見直し、長期目標の再設定と、それに伴う政府レベルの目標数縮減等の大幅見直しを実施されている。 	<ul style="list-style-type: none"> 各省庁において政策体系が脆弱であることから2005年に MRRS を導入、各省庁の政策体系を抜本的に見直し。これにより、下位レベルでの業績評価の充実化を進めている。 2006年に自由党マーティン政権から保守党ハーパー政権への政権交代が起きたが、MRRS の枠組は現在も続いている。

