

第3章 イギリスにおける政策評価のチェックシステム —PSAシステムに対するチェックシステムを中心として—

南島 和久

本章ではイギリスの政策評価のチェックシステムについて記述する。

最初に本章で議論するイギリスの「政策評価」概念について触れておきたい。日本語（政府の用語法）と英語の「政策評価」は必ずしも一致するものではない。日本語の政策評価には、費用便益分析を中心とする「事業評価方式」、民間企業の目標管理をモデルとする「実績評価方式」、アメリカの会計検査院（GAO）が行っているような政策研究・調査型の「総合評価方式」の3つの異なる評価方式が含まれている。これに対し本章で議論する用語法では、大きくいえば民間企業の目標管理制度を模した業績測定（performance measurement）的な評価とその他の評価とが明瞭に区別されている。

本章は主に前者の「業績測定」的な評価のカテゴリーの、「PSA」（Public Service Agreements：公共サービス協定）や「SDA」（Service Delivery Agreements：サービス提供協定）およびそのチェックシステムを取り上げるものである。

1 イギリスにおける評価

（1）イギリスにおける「評価」

イギリスにおける政策評価について目立った存在であるのは PSA である。PSA についての研究は稲継（2001）や児玉（2001）、あるいは平松（2002）などに詳しい。PSA は 1998 年に導入された各省庁と大蔵省（HM Treasury）の間で合意された公共サービス達成目標のことであり、予算編成とも密接な関係のあるシステムのことである。PSA の制度官庁は大蔵省であり、したがって、PSA の制度運用状況を確認しようとするれば、各省の運用実態と大蔵省のチェックシステムについて論及することとなる。

なお、イギリスにおける政策評価としてはこのほかにも政策レビューや規制評価（影響分析：IA）、会計検査院（NAO）のレビューなどが知られている。日本との比較、あるいは国際比較（とくにアメリカとの比較）を考えるならばこれら各種の評価まで含めた総合的な比較が必要となる点には、あらかじめ注意を喚起しておきたい。

(2) 政治的な文脈－NPM

前置きとしてもうひとつ触れておかなければならないのが、イギリスの政策評価の議論をしようとする場合、しばしば NPM (New Public Management) に言及されることが多い点である。NPM は管理をめぐるドクトリンの集合であるといわれ、論者によっては政策評価の理論的背景ともいわれているものである¹。

NPM とは、公的部門の運営管理にかかる行政改革運動のことであり、20 世紀最終四半期におけるニュージーランドの公的部門改革にその起源を求めることができる (参照、和田 2007)。NPM は第一に経営学や企業経営の手法を、第二に市場重視の視点から近年の経済学 (近代経済学) のアプローチを摂取しようとするものであるので、しばしば「市場メカニズム」と「管理者主義」の組み合わせとして説明される (Hood 1999)。より具体的な改革としては、サッチャー保守党政権時 (1979-90) の規制緩和・民営化、FMI (Financial Management Initiative)、執行エージェンシー化、メージャー政権時 (1990-97) のシテンズ・チャーターや PFI (Private Finance Initiative)、ブレア労働党政権 (1997-2007) 以降の PPP (Public Private Partnership) や予算制度改革や PSA を中心とする評価システムなどをあげることができるだろう。

ところでこのうち本章が主題としている PSA は、保守党から労働党への政権交代期に登場した点に注意を喚起したい。NPM 論ではしばしば、大きな政府や福祉国家の見直しという視点が強調され、サッチャー政権からブレア政権までの改革の連続性が強調される。確かにブレア政権は労働党政権でありながら、サッチャー改革に由来する多くの遺産を継承した。だが、評価システムを考えるにあたって重要な点は、これが NPM の理論的系譜にあったか、改革が継続したかという点よりも、1997 年に保守党から労働党への政権交代が起きたこと、そしてこれに伴って歳出にかかるゼロ・ベースでの見直しがはかられた点の方が重要ではないかと思われる。少なくとも本稿では、PSA を中心とする評価システムについて、その理論的背景よりもこの歳出の全面的な見直しが中期支出計画たる CSR (Comprehensive Spending Review) として実現したことおよびその道具立てとしての PSA の位置づけがあった点に関心を寄せたいと考える。

¹ NPM と政策評価との関係を強調するのは会計学や経営学分野からのアプローチである。これは目標管理等が経営学や管理会計論で論じられること、これを公的部門に導入しようとするものであることなどを背景としている。

表1 イギリスの評価システムの導入経緯

1979年	・サッチャー政権発足
1990年	・メージャー政権発足
1991年	・「市民憲章」制定 ・「グリーンブック」(評価ガイダンス)の初版を公表
1995年	・「資源会計・予算(RAB)」(発生主義会計型財務管理システム)の導入を公表
1997年	・ブレア政権発足(政権交代)、「グリーンブック」の改訂版を公表
1997年	・大蔵省「包括的歳出レビュー(Comprehensive Spending Review)」を実施
1998年	・「サービスファースト・新憲章プログラム(SFNC)」を公表 ・経済財政戦略報告書(Economic and Fiscal Strategy Report)を公表 (3か年の歳出総額の決定及び歳出計画・管理に関する新システム導入方針を明示) ・最初の包括的なSRとなる「1998 CSR(1999-2004年)」を公表 ・「公共サービス協定(PSA)」を公表 ・財政安定化規律を議決・制定(透明性、安定性、責任性、公平性、効率性の5原則の設定)
1999年	・「アウトプットおよび実績に関する分析(OPA)」を公表 (各府省が達成すべき実績(一部に具体的数値目標を含む)を明示) ・「省庁別投資戦略(DIS)」を公表 ・「政府の近代化(Modernizing Government)」構想を公表
2000年	・中央省庁の1999年度決算をRABで作成 ・RABの導入にかかる「政府資源および政府会計に関する法律(GRA)」を制定 ・「2000SR(2001-2004年)」を公表 (新規の歳出3か年計画。2000、2002、2004の3回のレビューはたんに'Spending Review'という) ・PSAの改訂を発表 ・「サービス提供協定(SDA)」を公表(OPAとPSAの一部を統合) ・DISを改訂(このときからPSAの補足説明たる技術覚書(TN)の公表も開始される)
2001年	・中央省庁の2001年度予算をRABで作成(RABの完全施行) ・「シャーマン報告」(大蔵省の監査およびアカウントビリティに関する勧告) ・大蔵省、内閣府、会計検査院、監査委員会、統計局「業績情報の枠組み」発表
2002年	・「2002SR(2003-2006)」を公表、「シャーマン報告」への政府回答を公表
2003年	・「グリーンブック」の第3版を公表
2004年	・「2004SR(2005-2008)」を公表
2005年	・会計検査院、PSAの外部評価を公表(第1回)
2007年	・ブラウン政権発足、「2007CSR(2度目の包括的なSR; 2008-2011)」を公表 ・「新しい業績管理フレームワーク」の導入(「省庁戦略目標(DSO)」の設定)
2009年	・RABの会計基準をUK GAPP(国内基準)からIAS/IFRS(国際基準)へ変更

(出典) 児玉(2001)、総務省行政評価局政策評価官室(2002: 3-4)、平松(2002) 他関係資料をもとに作成。

2 PSAのフレームワーク

PSAはブレア政権下で導入され、ブラウン政権下でも継承されている。評価制度の全体像は複数のシステムが複合している。制度の基盤となっているのはRAB (Resource Accounting and Budgeting) と呼ばれる公会計システムである。その上に大蔵省が行うCSRやSR (Comprehensive/ Spending Review) と呼ばれる歳出の見直しと中期予算計画とをあわせたものが稼働している。CSRやSRに関連して各省庁側はPSA (Public Service Agreements) と呼ばれる公共サービス協定を大蔵省との間で取り結んでおり、これを補完するのがSDA (Service Delivery Agreements) という目標管理にかかるサブシステムである。これらのシステムの導入経緯については表1を参照されたい。本文ではこの順序にしたがってそれぞれの中身を具体的に見ていきたい。

(1) RAB (資源会計 (発生主義会計)・予算)

RAB (Resource Accounting and Budgeting) は英語名称からも読み取れるように、「資源会計 (発生主義会計)」と「予算」を組み合わせた統合パッケージである。RABは発生主義会計に基づき、財務諸表等は一般的会計基準 (UK GAAP) に準拠して作成されている²。

RABはメジャー政権下の1995年に『納税者の税金に対するよりよい会計システムのあり方』 (*Better Accounting for the Taxpayers Money: Resource Accounting and Budgeting in Central Government*) という白書の中で提唱された。その後このアイデアはブレア労働党政権に引き継がれ、1998年から導入が始まり、2000年の「政府資源および政府会計に関する法律」 (Government Resources and Accounts act 2000) の制定をまって2001-02会計年度より本格的に導入されている。

RABのアウトラインについてはHM Treasury (2001a) に詳しい。同システムの要点は発生主義会計と予算および成果管理との連結にあるといえ、政府の方針を省庁の計画や予算に落とし込み、効率的・効果的なサービス提供をはかり、その結果をつぎの予算に反

² 参照、東(2009)。なお、東によれば2009-10年度よりUK GAAPから国際会計士連盟のIASB (国際会計基準審議会) が設定する国際会計基準 (IAS/IFRS) に準拠することになるという。2008-09年はUK GAPP 準拠とIAS/IFRS 準拠の2種類の財務諸表が用意されるとしている。なお、民間企業は2004年の改正会社法よりIAS/IFRS 準拠の財務諸表が作成できるようになっている。UK GAAPからIAS/IFRSへの変更は、「2000年に行われたRABの導入以来の大改革」 (東2009: 137) であるという。

映していくという財務管理にかかるプラットフォームを提供しているものである(図1参照)。

図1 RAB概念図



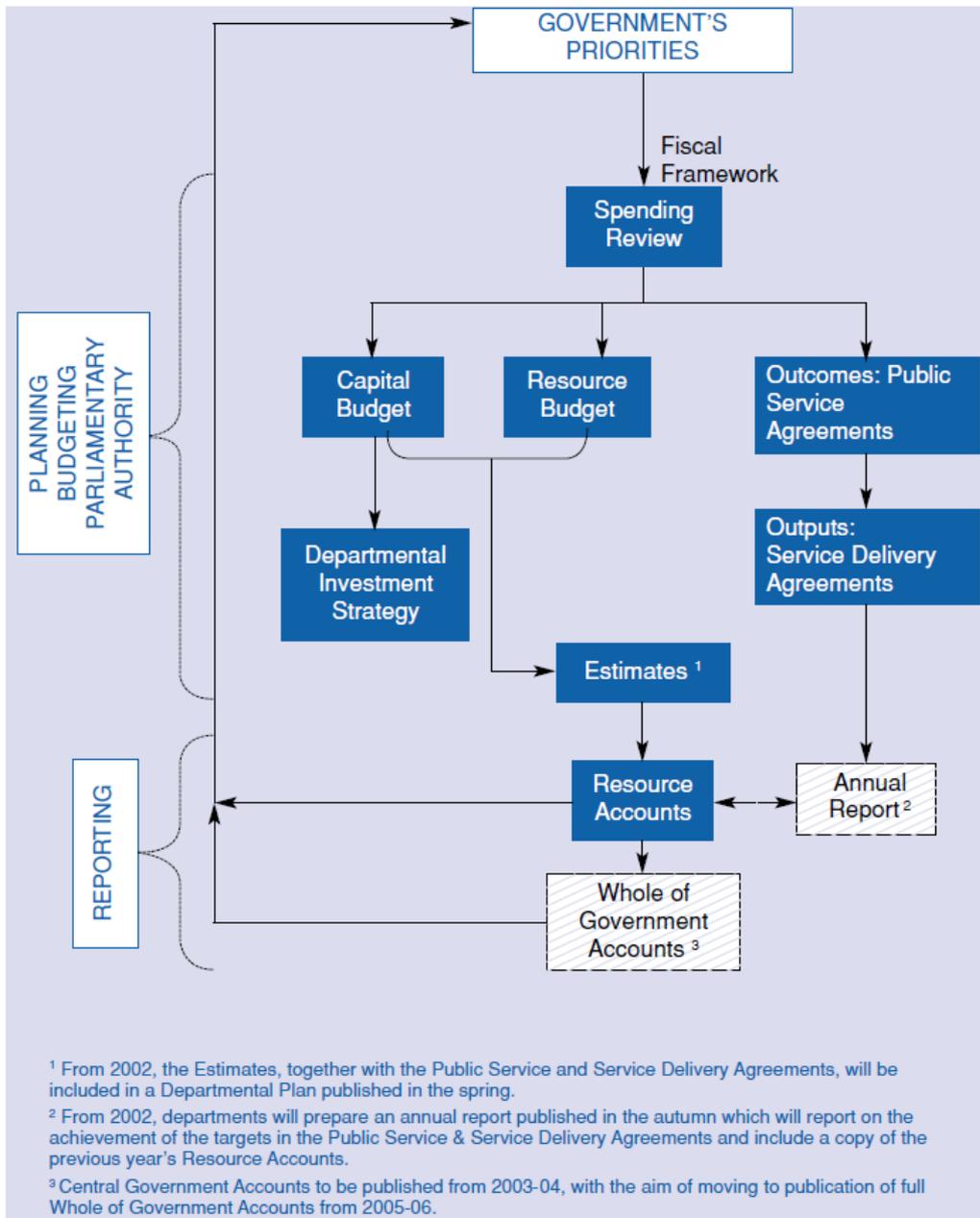
(出典) HM Treasury (2001a: 3)

図1では、国民へのサービス提供をめぐって、政府の優先政策の設定、政府の計画や予算の決定、そして報告が循環構造をなすべきことが理念として掲げられている。RABはこのためのツールであり、プラットフォームとなるものである。

より具体的な RAB の全体像は図2に詳しい。「政府の優先政策 (Government Priorities)」を中心としてこの下に3カ年の計画となる「SR (Spending Review)」が置かれており、さらにその下に予算管理 (Budget) と目標管理 (PSA および SDA) が置かれている。この図をみれば、RAB の中心は予算管理の部分であり、「資源会計 (Resource Accounts)」がその中核に位置づけられていることが分かるだろう。

なお平松 (2002) は RAB が導入されたことについて、「RAB の下では政府活動のアウトプットや業績の分析・評価も今まで以上に行うことになる」と述べている。RABの上では、民間企業の管理会計の各種の手法を活用する環境がいつそう整うことになる。後述するイギリスの評価システムもシャーマン報告以降の内部統制への展開も、この点と密接に関係しているといえるだろう。

図2 RABシステム



(出典) HM Treasury (2001a:5)

(2) CSRとSR

「CSR」と「SR」の違いは、ブレア政権の発足時およびブラウン政権の発足時が「CSR」、ブレア政権の継続中は「SR」であったことから、政権移行時、あるいは長期の抜本的な見直さないし政策目標の設定が「CSR」であり、定期的な見直さないし中期目標の設定が「SR」ということができる。

ところで、「Spending Review」は日本語に置き換えにくい言葉である。先行研究では、「包括的歳出レビュー」（稲継）や「支出審査」（児玉）、あるいは「包括的支出レビュー」（平松）という訳語があてられている。注意を要するのはこれがたんなる「歳出見直し」とどまらず、「計画」的な側面も有していることおよび後者の点がより重要であることである。この意味では SR は独立行政法人の中期目標終了時の評価・分析に新しい中期目標の設定を加えたものという表現に近いだろう。こうした用語法をふまえ、本章では「Spending Review」を「SR」と略記し、個々の SR については「1998CSR」や「2000SR」などと表記することとする。なお、これまでに公表された SR の一覧は表 2 の通りである。

SR のアウトラインについては稲継（2001）および児玉（2001）に詳しい。特徴は以下の 3 点である。

第 1 に、SR は 1997 年に導入され、最初の SR である 1998CSR が 1998 年に出された。SR 自体は包括的な支出見直しであると同時に、3 会計年度を対象とするローリング型の中期予算計画である。また SR そのものは図 2 で示された通り、政府の方針に基づいて行われるものである。ただし、表 2 をみて分かるように、実質的には 2 年に 1 回のレビューとなっている。（最後の 2007CSR は抜本的な見直しなのでこの限りではない。）

第 2 に、SR は図 2 で示された通り、省庁の目標となる PSA や SDA を包括する位置にある。なお、2007CSR より新たな枠組みとして省庁レベルの戦略計画（Departmental Strategic Objectives: DSO）が導入されている。東（2009）によれば、各省庁は CSR の期間において 1 又は 3 年の業務計画を策定するが、その中で DSO にかかる目標・指標、政策手段、実施機関、DSO と PSA の対応関係等の設定を行うこととされている。また、年 2 回の報告書を公表し、指標の実績の達成度を検証することとされている。

第 3 に、SR は財務規律をふまえている。1998 年に制定された財政安定化規律により、ゴールデンルール（政府借入は公共投資のみに限定。義務的経費での借入は不可）や持続的投資ルール（政府借入額は GDP に連動）などがルール化されている。これをふまえ省庁の予算には上限が設定されている。

表2 SRの一覧

SR の名称	計画期間	SR のタイトルと内容
1998CSR	1998 -2002	「英国における現代の公共サービス：改革への投資」 (<i>Modern Public Services for Britain: Investing in Reform</i>) 第1部 CSRの概観、第2部 政府の重点政策 (Key Objectives)、 第3部 省庁別及び省庁横断レビュー (全25章構成)
2000SR	2001 -2004	「目的のための儉約：すべての人のための機会及び安全の構築」 (<i>Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security for All</i>) ※(変更点) 1998CSRの第3部の「省庁別及び省庁横断レビュー」を細分化 第1部 概観および安定した力強い公共サービスの提供に向けて、 第2部 政府の重点政策 (Key Objectives)、第3部 各省別レビュー、 第4部 分権型の地域 (スコットランド、ウェールズ、北アイルランド)、 第5部 省庁横断レビュー (全37章構成)
2002SR	2003 -2006	「すべての人のための機会及び安全の構築：投資の積極化、英国の公平化」 (<i>Opportunity and security for all: Investing in an enterprising, fairer Britain</i>) ※部構成を簡素化 第1部 概観と重点政策、第2部 省庁別レビュー、第3部 省庁横断型レビュー (全31章構成)
2004SR	2005 -2008	「すべての人のための安心・安全と機会：英国の未来に向かっの投資」 (<i>Stability, Security and Opportunity for All: Investing for Britain's long-term future</i>) ※部構成は廃止され、章のみの構成へ変更 第1章 概観、第2章 効率、第3章 よりよい公共サービス (以上が総論) 第4章～第6章は重点政策、第7章～第23章は省庁別及び省庁横断レビュー 及び分権型の地域 (全23章)
2007CSR	2008 -2011	「英国人の希望との接点」 (<i>Meeting the aspirations of the British people</i>) ※Pre-Budget Reportと統合。章構成は大幅に見直され省庁別及び省庁横断型レ ビューは付録に収録。総論部分及び重点政策のみで構成。全7章。

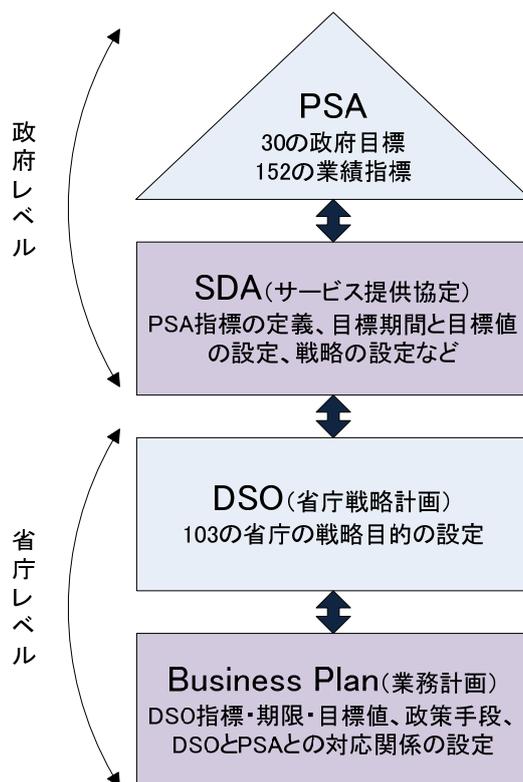
(出典) 筆者作成

(3) PSA (公共サービス協定) のシステム

PSAはSRをふまえたものであるが、省庁側はPSAにおいて今後3年間の目的・目標を示し、省庁内の戦略計画や業務計画に反映させることとなる(図3参照)。PSAは各省庁と大蔵省との間で毎年12月頃に協議され、政府の方針として決定される。平松(2002)は「PSAは立法によるものではなく、大蔵省と各省庁との間でかわされた合意に過ぎない

ため、その内容は議会の承認を必要とするものではない。PSA の主導権は大蔵省にあり、議会にとってみれば予算審議のための「参考資料」的なものとして情報を与えられるに過ぎないのである。」と指摘している。

図3 PSAシステム



(出典) 東 (2009: 146) の図及び HM Treasury 資料 ('Outcome Focused Management in the United Kingdom') などをもとに作成

1998年のPSAでは600もの指標が設定されていたが、2000年にはこれが160指標まで整理された。2007CSRの対象期間では152指標が設定されているので(1つの省庁では15前後)、2000年以降は安定的に推移しているといえる。なお、1998年(600)から2000年(160)への指標の整理に際しては枠組みが変更されている。当初は、PSAを支えるものとしてRABの発生主義の考え方をふまえた「アウトプットおよび実績に関する分析(OPA)」(1999年公表)が実施されていたが、2000年段階では旧PSAの一部とOPAとがPSAをふまえたアウトプットレベルのSDA(サービス提供協定)に統合されている。

表3 PSAの設定例（複数省庁にまたがる政策の場合）

【ねらい (Aim)】

薬物乱用が引き起こす被害を減らし、健康で安心して過ごせる社会をめざす。

【目標と業績指標 (Objectives and Performance Targets)】

目標Ⅰ 若者が社会で活躍できるようにするため、若者の薬物乱用からの離脱を支援する。

業績指標： 25歳以下のAクラス薬物を使っている人々の割合を2005年度までに25%（2008年までに50%）にする。（内務省のPSAとの共管事項）

目標Ⅱ わたしたちのコミュニティを薬物に関連する反社会的・犯罪的作用から守る。

業績指標： 薬物乱用者中の再犯者の水準を2005年までに25%にする（2008年までに50%）。（内務省のPSAとの共管事項）

目標Ⅲ 薬物問題を抱えた人々がこれに打ち勝ち、健康で犯罪にかかわりのない生活が送れるようにする。

業績指標： 薬物の不正使用の問題を抱える人々の薬物取扱プログラムへの参加者を2004年までに55%にする（05年までに66%、08年までに100%）。（保健省のPSAとの共管事項）

目標Ⅳ わたくしたちのまちでの薬物の使用を排除する。

業績指標： Aクラス薬物利用を2005年までに25%にする（2008年までに50%）。（税関のPSAとの共管事項）

【誰がサービスの提供に責任を持つか】

当該PSAは、内閣官房長官、保健大臣、教育雇用大臣、内務大臣及び国庫局長官との調整に基づく違法な薬物に対する政府活動を取り扱うものである。内務大臣は「業績指標Ⅰ」の解決を主導するが、保健大臣及び教育雇用大臣もまたこれを支援するものとする。内務省の主たる業務は薬物防止助言機関の効果的な運営及び薬物アクションチームの効果的な支援を通じたものとする。内務大臣は、「業績指標Ⅱ」の提供に対して責任を負うものとする。保健大臣は「業績指標Ⅲ」の提供に責任を負うものとする。国庫局長官は内務省の支援を受け、「業績指標Ⅳ」の提供に責任を負うものとする。スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの反薬物関連事業は、各地の自治体が責任を負うものとする。

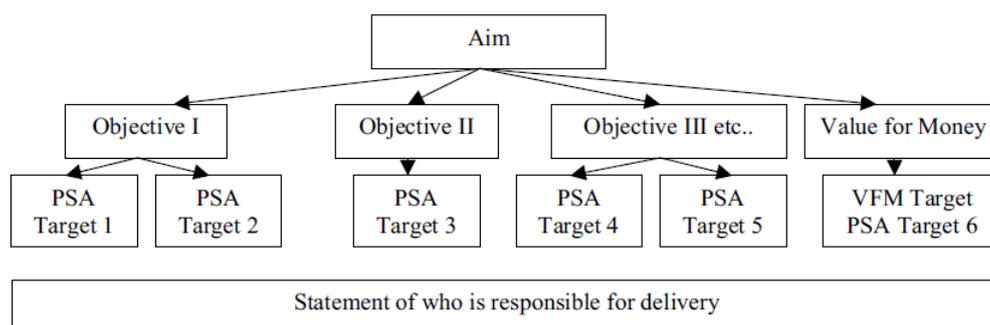
（出典）HM Treasury 資料（‘Outcome Focused Management in the United Kingdom’,p.4）より訳出

(4) PSAのチェックの視点

PSAは政府全体の「ねらいと目的」を明らかにし、「具体的なターゲット」(業績指標)を通じてそれをどの程度、いかなる期限で達成しようとするのかを明らかにするものとされる。また、PSAは「アウトカム志向」とされている。これは「国民が何を得るのか」に焦点があるためと説明されている(HM Treasury1998)。なお、実際のPSAは具体的な数値目標を掲げているもの、抽象的な方針にとどまっているもの、あるいはいわゆるアウトプットレベルにとどまっているものなど幅がある(具体的な設定例については表3を参照)。

PSAで設定される指標(PSA Target)と省庁の設置目的(Aim)や活動目標(objective)を省庁の側から整理すると図4のようなイメージとなる。目的が目標に分割され、指標(PSA Target)はその下に配置される。また、表4にもあるが、「だれがサービス提供に責任を持つのか」という点が確認されるべきものとされている(HM Treasury 1998)。

図4 PSAの構造



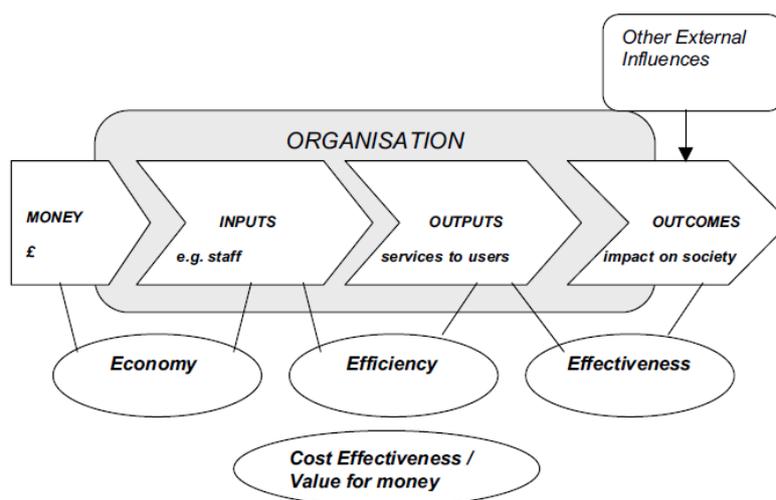
(出典) HM Treasury 資料 ('Outcome Focused Management in the United Kingdom', p.3)

なお、PSAの業績目標の設定にあたっては「SMART」であることが求められている。SMARTとは以下の頭文字を取った造語である。これらはPSA全体にかかるスローガンである。

- | | |
|-------------|--------------------|
| ①Specific | (活動方針は具体的か) |
| ②Measurable | (目標は測定可能に設定されているか) |
| ③Achievable | (その事業目標は無理がないか) |
| ④Relevant | (目的と手段の関係は適切か) |
| ⑤Iimed | (実施時期や期限は明示されているか) |

また、PSA では「支出に見合った価値 (Value for Money: VFM)」も重視される。VFM とはいわゆる「3 E」(経済性 (Economy)、効率性 (Efficiency)、有効性 (Effectiveness)) のことである。児玉 (2001) は「経済性とは、ある投資 (Investment) に対してどれだけの投入 (Input) が得られたか、効率性とは、ある投入に対してどれだけの産出 (Output) が得られたか、有効性とは、ある産出に対してどれだけの成果 (Outcome) が得られたか」ということである。VFM は、ある投資に対してどれだけの成果が得られたかということであり、経済性、効率性、有効性を掛け合わせたものと等しい。」と説明している。これを図示したものが図5である。

図5 VFMの概念



(出典) HM Treasury 資料 ('Outcome Focused Management in the United Kingdom', p.16)

(5) SDA (サービス提供協定) のチェックの視点

SDA (Service Delivery Agreements) は上でも触れたとおり、2000年のPSAをアウトカム志向とするという方向性の中で整理されていったものである。PSAをアウトカム志向というならば、SDAはPSAの下に整理されるアウトプットレベルである。省庁側からいえばSDAはPSAを詳しく説明したものであり、実質的にはアウトプットレベルの具体的な説明を充実させるためのものといえる。具体的なSDAの設定例は表4の通りである。

表4 SDAの例

<p>PSA ターゲット（業績指標）： 2002年までに刑事訴訟制度上の事件被害者及び証言者の満足度の5%増を目指すものとする。また、以後最低限の業績として当該水準を維持するものとする。</p>	<p>SDA： このサービスを提供するためにわれわれは以下のことを行うものとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事件被害者及び証言者（エスニック・マイノリティも含む）に対する支援の実施。治安判事裁判所における事件被害者及び証言者については2001年3月までに40%を適用範囲とする。 ・司法プログラムの活動の大半（非難されやすいあるいは脅迫のおそれのある証言者に対する各種の支援方策）を2002年春までに実施する。 ・事件被害者のための憲章を見直し、刑事手続きにかかる事件被害者の役割に関する協議を2001年7月までにおえる。
---	--

（出典）HM Treasury 資料（‘Outcome Focused Management in the United Kingdom’, p. 6）より訳出

大蔵省の説明によれば、各省大臣はつぎの5点について大蔵省との間で合意するとされている。SDAはこれを具現化する方法のひとつである³。

- ①省庁の上位レベルの目標達成する姿をどれだけ明確化できるか。
- ②省庁等の責任の範囲においてどれだけ業績が向上するのか。
- ③省庁の提供するサービスがどれだけ国民のニーズに近づけるか。
- ④省庁の人的資源またはIT資源がどの程度の変化をもたらすのか。
- ⑤政策形成が向上するような、『政府の近代化』白書に沿った、あるいはとくにエビデンスに支えられた政策となるような方向へのステップがふまえられているか。

また、SDAの主な要素としては以下の7点が掲げられている。SDAの各要素とその内容については表5にまとめた通りである。

³ ‘A Guide to the Service Delivery Agreements’
（http://hm-treasury.gov.uk/guide_to_the_service_delivery_agreements/htm/）

表5 SDAの7つの要素

SDAの7つの要素	各要素の主な内容
①アカウントビリティ	誰が合意事項の提供に責任があるか
②主な結果の達成	主要業績目標の設定、業績目標の達成方法、業績の測定方法など
③業績の改善	欧州品質経営財団（EFQM）の卓越モデル（Excellence Model）や内閣府が支援する Better Quality Service プログラムといった管理手法の利活用、上位の VFM 目標を捕捉する目標の設定、類似業績間での業績の差異の査定、政府調達に関する取り組みや虚偽および錯誤の取り扱いの改善など
④顧客志向	顧客志向のためのテストの設計、国民アクセスの改善、優良サービス提供事例の表彰、文書への即時回答など
⑤人的資源管理	公務員制度改革の計画項目の測定、病気欠勤や病気退職を減らすことなど
⑥電子政府	各省庁の電子政府計画など
⑦政策と戦略	『政府の近代化』白書で述べられた政策形成や調査分析のあり方についての実施方策など

（出典）児玉（2001: 187-188）及び‘A Guide to the Service Delivery Agreements’（注 3）から作成

（6）TN（技術覚書）－関連データの取り扱い

TN は SDA が導入とともに 2000 年から導入されている。これは、「業績目標の測定方法について、データの収集方法や用語の定義を定めるものであり」、「各省庁と大蔵省との間の目標の正確な測定方法に関する合意」であるという（児玉 2001: 188; 197）。

たとえば大蔵省の『大蔵省の技術覚書：公共サービス協定（PSA）2005-08』（2007 年）は、全 42 頁で 10 の章、1 つの付録で構成されている。その中身は、大蔵省が所管する 10 の PSA ターゲットについてそれぞれの章が設定されており、それぞれの章は「定義とデータ」、「ターゲットへの接近法」、「データの出典」などの項目が共通的といえるが、統一されているわけではなく、政策の特性に応じた説明のための項目だてがなされている。

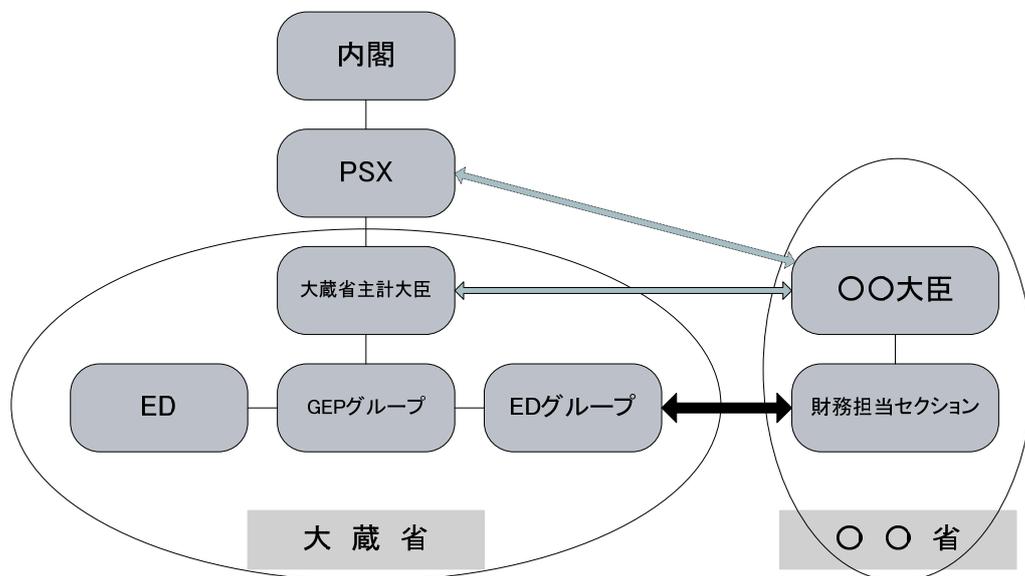
3 PSAのチェックシステム

(1) 政府部内のチェック体制と手順

PSAのチェックシステムについては稲継(2001)および児玉(2001)に詳しい。CSR2007時点においても基本的にこの態勢は維持されている。

PSAの編成は予算編成過程で行われる。大蔵省は「ガイダンス・ノート」(論点メモ)や予算関係のマニュアルをはじめいくつかの関連文書を出している。これらの強制力はないが、非公式な指導の際に用いられる。稲継(2001)の説明によれば、「ガイダンス・ノートの作成にあたっては、各省との協議(negotiation)はないが、実行可能性について各省と諮問・相談(consultation)する場合がある。その上で大蔵省主計大臣、さらには公共サービス歳出閣僚会議(PSX)の承認を得る。ガイダンス・ノート自体が明確な法的根拠を有しているわけではないが、PSXの承認を得ているということで、権威付けはなされており、各省庁はこのガイダンス・ノートに沿って、PSAs ターゲット等の作成にあたることになる。」とされている。

図6 CSR・PSA作成過程概念図



(出典) 稲継(2001)

また稲継はより具体的な政府部内でのチェックシステムについても説明している(図6)。まずガイダンス・ノートで注意喚起されるのは「ねらい」(Aims)、「目的」(Objectives)、

「業績達成目標」(Performance Targets)であり、これらの項目について各省側と大蔵省が検討を行うという。具体的なチェックの手順は、最初に各省の担当者が大蔵省の歳出担当各課(ED)と相談しながら草案を練り、ここで固められた草案が大蔵省の一般歳出政策課(GEP)に集められ、そこでチェックが行われる。最後にGEPに集められてチェックが終わったものが大蔵省主計大臣に渡され、大臣からPSXに報告される⁴。PSXでは個々のPSAターゲットのうち重要な点について各省大臣と協議が行われる。なお、稲継が調査を行った当時はCSRおよびPSAについて専門に扱う部局は存在していないということであったが、2009年版の大蔵省の組織図を見る限り、この体制に大きな変更はない。

かつてはこのほかに公共サービス生産性パネル(Public Service Productivity Panel)というチェック体制も存在していた(児玉2001:203)。同パネルは「チェックリストを作成し、各省庁が事業計画を作成する際、目的が長期に短期の達成目標と結びついているかどうか、政府の横断的な目的を組み入れているかどうか、機会の均等や多様な登用に関する目標があるかどうか」(同上)についての検証を行う品質管理機関であったが、2006年に廃止されている。

(2) PSAに関するガイドライン

PSAに関するガイドラインとしては大蔵省、内閣府、会計検査院、監査委員会、統計局の連名の『正当な枠組みを選択する：パフォーマンス情報の枠組み』(2001年)が重要である。この全文については総務省行政評価局政策評価官室(2002:11-51)に全文訳が掲載されているので、ここではその特徴に触れるにとどめたい。

同ガイドラインは、業績情報—とくにアウトプット、アウトカムなどの考え方—に関する一般原則がまとめられている。同ガイドラインは枠組みや考え方、基礎概念の説明のためのものであり、厳重なルールではないことが明記されている。

同ガイドラインは全8章で構成されている。第1章および第2章は序論であり、第8章はまとめであるから、本論は第3章から第7章までである。第3章から第7章の内容は以下の通りである。

⁴ 2009年3月現在のPSXの参加メンバーは次の通り。(Chancellor of the Exchequer (Chair); Secretary of State for Justice and Lord Chancellor; Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform; Chief Secretary to the Treasury; Minister for the Cabinet Office; Chancellor of the Duchy of Lancaster)
(<http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/committees/psx.aspx>)

第3章ではインプット、アウトプット、アウトカムが解説されている。先に触れたVFMも図5とともにここで説明されている。

第4章では業績情報体系の要件として、

- ①「重点性」
- ②「適切性」
- ③「バランス性」
- ④「強固性」(※政策が組織や人の変化で揺らがないこと)
- ⑤「統合性」(※管理プロセスに組み込まれていること)
- ⑥「費用対効果性」

の6点が必要であることが述べられている(※印はいずれも筆者。以下同じ)。

第5章では業績測定の成功条件が触れられている。ここで触れられている条件は、

- ①「(組織目標と業績目標との) 妥当性」
- ②「誤ったインセンティブの回避」
- ③「帰属性」(※外部要因の強さや行政責任の所在のこと)
- ④「明確な定義」(※データ収集・分析の前提として)
- ⑤「タイムリー性」
- ⑥「信頼性」(※または正確性)
- ⑦「比較可能性」(※他のデータや他のプログラムとの比較可能性)
- ⑧「検証可能性」

の8点である。

第6章では実際の業績測定として、SMART基準が重要であること、業績測定に際しては組織文化や主観、あるいは視座設定に注意を要するべきものであること、優良事例の発見を伴ったり理知的に行われるべきこと、分かりやすくかつ正確な情報提供たるべきこと、最新情報であるべきことなどについて触れられている。

第7章では専門知識の情報源として会計検査院、監査委員会、統計局、業績情報パネル⁵などが紹介されている。

なお、いわゆる内容にかかる客観性審査の項目としては、ここに掲げられたうち第5章

⁵ 業績情報パネル(Performance Information Panel)は、内閣府、統計局、大蔵省、会計検査院、監査委員の代表者からなる、大蔵省に設置される組織で、PSAおよびSDAの質に関する助言、SRの指針の作成などの活動を行う。

が参考になるだろう。

(3) その他の機関の関与

PSA を中心とする評価システムについては、大蔵省をはじめ、PSX、内閣が予算編成システムとの関係もあって密接な関係を持つことを述べてきた。このほか、上述の評価ガイドラインの第7章では、会計検査院、監査委員会、統計局および業績情報パネルが関与する旨が述べられていた。

このうち会計検査院は業績評価や PSA に対しての活動を活性化させている。評価ガイドラインにおいては業績測定局を中心に優良事例の確定・普及および費用対効果に関する技術面での支援を行っているとされている。

ところでこの評価ガイドラインが出された同年、「シャーマン報告」(HM Treasury 2001b) と呼ばれる改革案が出された。その内容は平松 (2002: 241-252) に詳しいが、シャーマン報告とは、大蔵省のもとでシャーマン卿 (元大手会計事務所会長) が出した「中央政府の監査とアカウントビリティのレビュー」という報告書のことである。平松は、①監査主体の多元化と連携、②監査対象の拡大、③PSA に対する外部評価の3点が特徴であるとしている。

第1の監査主体の多元化と連携については、行政の内部統制強化論および外部監査強化論である。内部統制は民間企業において近年注目を集めるリスク管理の手法だが、公金の番犬としてこの内部統制と外部監査を導入すべきこと、またそのガイダンスを大蔵省と会計検査院が行うべきことが勧告されている。

第2の監査対象の拡大とは、民間委託やパートナーシップの導入によって拡散した公金の使い道について監査対象の拡大によってこれを捕捉すべしという内容である。とりわけ執行的 NDPB や民間企業への監査対象の拡大に論及している点が特徴的である。

第3の PSA に対する外部評価は、これらの3点のうち本章にとってはもっとも重要なものである。PSA は予算編成にからむ政府の「内部」の議論であるが、シャーマン報告は PSA に外部からの「認証」(validation) が必要であり、その役割を NAO が果たしうることを主張している。また、この PSA の外部評価に関しては統計局等の他の機関との連携も示唆している。

このシャーマン報告に対し、政府は全面的にこれを受け入れた (HM Treasury 2002a)。これに基づき会計検査院はこれまでに4回の PSA に対する外部評価 (認証評価) を実施

している。初回が 2005 年 3 月、第 2 回が 2006 年 3 月、第 3 回が 2006 年 11 月、第 4 回が 2007 年 11 月である。この外部評価はデータシステムの質的な保証を中心とするものであり、日本の場合と比較すると、会計検査院よりも総務省の業務に親和性が高いのではないかと考えられる。

4 小 括

本章では PSA システムを中心にそのチェックシステムを概観してきた。最後に今後の研究課題等に触れて稿を閉じたい。論点は 3 点である。

第 1 に、本章で論じたのは PSA システムを中心とするチェックシステムであった。しかし冒頭に述べたように「評価」は業績測定的な評価だけではなく、その他の評価についても見ていく必要がある。この中で重要と思われるのは、大蔵省の出しているガイダンスである『グリーンブック』（総務省行政評価局政策評価官室（2003）に訳文所収）である。『グリーンブック』は‘appraisal’（事前評価）と‘Evaluation’（事後評価）に関するガイダンスであり、これまでに 3 回の改訂を経ている。こうした業績測定以外の評価については規制評価を含め広がりがある。‘Regulatory State’（Hood *et al.* 1999）とも表現される評価先進国のイギリスでは、評価文化の広がりや蓄積がある点には注意が必要であり、その広がりの中で PSA システムも把握し理解していく必要があるだろう。

第 2 に、シャーマン報告以降の動向についてである。シャーマン報告以降の動向については、国内では十分な研究蓄積がない。外部評価（認証評価）の蓄積についても何らかのレビューが必要となるものと思われる。とりわけ内部統制と外部評価のあり方については、政策の質をどのように確保するかという試行錯誤の中で検討されているので、とくに重要ではないかと思われる。

第 3 に、このうちとくに外部評価と連携することが予定される内部統制についてはとくに重視すべきものと思われる。PSA に対する認証評価についてはもちろんのこと、シャーマン報告のコンセプトにもあるように、外部評価と連携する内部統制システムの構築は現代政府の信頼の問題にかんがみ重要な論点である。日本の年金機構や独立行政法人でもこうした論点が出始めているが、比較研究も視野に入れながら、今後の研究課題となるものといえるだろう（参照、南島 2009）。

