

BSK第21-4号

# 新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その2)

## 防衛調達改革の考察と主要国公務員制度との関連

(一橋大学 イノベーション研究センター 西口敏宏 研究室の調査研究成果報告)

平成21年3月

財団法人 防衛調達基盤整備協会



## 発刊にあたって

当協会は、設立の目的にもあります「防衛装備品の生産及び調達に関する正しい知識と理解を広める」という観点から、防衛装備品の生産及び調達に関する自主的な調査研究に取り組んでまいりました。

昨年3月に防衛省から出された「総合取得改革推進プロジェクトチーム報告」によれば、装備品のライフサイクルコスト管理の強化策として、諸外国で活用されているIPTの手法を参考に、組織横断的な連絡調整会議を設置し、ライフサイクルコスト管理の取り組みを推進することとあります。

このような時節を踏まえ、防衛装備品の適正、円滑かつ効率的な実施に協力し、もって防衛基盤の強化に寄与する当協会としては、防衛調達改革でご高名の一橋大学イノベーション研究センターの西口教授に「新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その2)」を調査委託したものです。

この「新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その2)」は、昨年度の防衛調達制度の現状及び防衛調達改革に関する考察に伴う課題を基に、スムーズな防衛調達改革を妨げる各種の制度的要因、とりわけ、人材マネジメントとしての公務員制度の問題点を研究テーマとして捉え、その内容の洗い出しと整理・分析を行い、抜本的な改善案を考察したものであります。

本報告書が、今後の防衛装備品の生産及び調達に寄与するとともに、関係者の皆様方にご活用いただければ幸甚であります。

平成21年3月

財団法人 防衛調達基盤整備協会  
理事長 宇田川 新一

# 目 次

はじめに	1
<b>第1章 我が国の公務員制度の特徴と問題</b>	<b>3</b>
1 中央省庁等改革から公務員制度改革へ	3
2 明治にさかのぼるセクショナリズムの弊害	4
3 我が国の公務員制度の特徴と問題	7
<b>第2章 ガバナンスとしての公務員制度</b>	<b>9</b>
1 政府のガバナンスと政官関係	9
2 中立性と応答性	11
<b>第3章 人材マネジメントとしての公務員制度</b>	<b>13</b>
1 近年の人材マネジメントの特徴	13
2 任免方法・公務員の身分	14
3 業績志向の仕組み	17
4 人材マネジメント・公務員制度の責任主体	20
<b>第4章 主要国の公務員制度</b>	<b>21</b>
1 アメリカ	21
2 フランス	26
3 イギリス	30
4 ニュージーランド	35
5 オーストラリア	39
6 総括	46
<b>第5章 諸外国における省庁間連携を促す取り組み</b>	<b>51</b>
1 英国政府の取り組み	51
2 米国政府の取り組み	66
3 米国連邦政府におけるEVMの導入	77
<b>第6章 防衛調達改革を促進する新たなガバナンスと人材マネジメント</b>	<b>87</b>
1 総合取得改革推進プロジェクト	87
2 装備品等のライフサイクルコスト管理の強化	88
3 統合運用の視点に立った装備品取得	89
4 技術研究開発の評価の強化等	90
5 中央調達・地方調達の見直し	91
6 装備品選定についての計画段階・調達段階の業務分担のあり方	92
7 課題に対する考察	93
<b>第7章 新たな防衛調達モデルを求めて</b>	<b>97</b>
参考文献	101

## 1 はじめに

第2次世界大戦後初めての抜本的な行政改革といわれた中央省庁等改革が2001年1月に実施されてからちょうど5年余が経過した。改造された車(霞ヶ関)のハンドルを握り、構造改革路線を疾走してきたのが2001年4月に誕生した小泉内閣である。日本道路公団や郵政公社の民営化を初めとする特殊法人等の改革や規制緩和、三位一体改革、特別会計の改革など、改革の分野は多岐にわたる。

こうした改革の中でも注目されるのが公務員に関する諸改革である。その柱は、国家公務員数の定員と人件費の削減である。「行政改革の重要方針」(2005年12月閣議決定)では、能力主義や実績主義に基づく処遇、キャリア・システム等、公務員制度改革の推進も課題に挙げられたところである。

これまでの改革の成果は、現段階では、必ずしも目に見えるものになってはいないが、中央省庁等改革に始まる政府部門の構造改革は、霞ヶ関改革の本丸に徐々に近づきつつあるといえる。しかしながら、こうした改革案や提案によって、霞ヶ関を真に変革することができるだろうか。筆者が様々な改革案を分析した限りにおいては、基本的な問題意識は共有する部分が多いものの、残念ながら、必ずしも正しい処方箋が描かれているとはいえない。霞ヶ関の構造問題は様々な観点から指摘されているが、最も本質的な問題は何か。筆者は、各省庁のセクショナリズムであると考えている。

では、省庁セクショナリズムの問題にどう対処すればよいのか。これが本稿の基本的なテーマである。また、公務員の専門的能力や政策立案能力を向上させるための方策についても考える。改革の本質は、人件費の削減といったものではなく、幹部公務員のあり方や政と官の関係にかかわる。各国の改革はそれぞれの置かれた政治経済社会情勢の下で行われたものであり、単純に他国へ応用できるものではないが、我々は多くを学ぶことができる。

本稿では、まず、我が国の公務員制度改革と各国の公務員制度改革とその成果を分析する。諸外国での経験を学びつつ、我が国の問題点を整理する。その後、先進諸国である英国、米国における政策評価制度を概観し、省庁セクショナリズムを解消し、省庁間の連携を強める各国の取り組みからインスピレーションを得る。その後、我が国の現状を踏まえつつ、そこで提起されている課題を、それまでの議論と共に検討する。

## 第1章 我が国の公務員制度の特徴と問題

### 1 中央省庁等改革から公務員制度改革へ

中央省庁等改革によって、省庁あるいは内閣府といった器は整えられたといえるが、そこで働く公務員のあり方についての検討は、公務員制度調査会に引き継がれることになる。同調査会は、「公務員制度改革の基本方向に関する答申」（1999年、以下「基本答申」）をまとめて役割を終え、その後、改革に向けた政府の具体的な方針は、「公務員制度改革大綱」（2001年、以下「大綱」）として発表された。大綱を受けて、政府は、改革法案の国会提出を目指したものの、紆余曲折を経て断念するに至っている（公務員制度改革に関する主な動きは表1）。したがって、公務員制度改革については、一部先行したものがあつたものの、本格的な改革には至っていないのが現状である。

その後、公務員制度改革の動きには目立つものがなかったが、2005年、郵政民営化の是非を巡る衆議院選挙を契機として、小さな政府や構造改革の一層の推進の観点から、公務員人件費の削減が政治的な問題として議論されるようになった。こうした検討の結論は、2005年12月に、「行政改革の重要方針」（以下「重要方針」）としてまとめられ、さらに、その着実な実施のため、2006年3月、「行政改革推進法案」が国会に提出され、6月に成立した。

重要方針では、公務員の数や人件費の削減が主題であり、公務員制度改革の本体については、課題として認識しつつも、大綱での苦い経験を踏まえ慎重である。職階制を意識した給与制度改革が盛り込まれており興味深いが、残念ながら、目指すべき公務員制度についてのビジョンについては明確にはなっていない。

表1 公務員制度改革に関する主な動き（1990年代半ば以降）

1996年	11月	行政改革会議発足
1997年	4月	公務員制度調査会発足
1997年	12月	行政改革会議「最終報告」
1998年	3月	新たな時代の公務員人事管理を考える研究会「報告書」
	6月	中央省庁等改革基本法成立
1999年	3月	公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」
2000年	3月	官民交流促進法施行
	4月	国家公務員倫理法施行

	11月	任期付職員採用法施行
	12月	「行政改革大綱」(閣議決定)
2001年	1月	新府省発足 公務員制度等改革推進室設置
	4月	独立行政法人の発足(57法人)
	6月	行政改革推進本部「公務員制度改革の基本設計」
	12月	「公務員制度改革大綱」(閣議決定)
2002年	3月	自民党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会「政治システム最終提言」
	7月	「政・官の在り方」(閣議懇談会申合せ)
	8月	人事院「公務員制度改革が向かうべき方向について」 ※2003年通常国会提出を予定していた公務員制度改革法案を断念
2004年	12月	「今後の行政改革の方針」(閣議決定)
2005年	8月	人事院の給与構造改革についての勧告
2005年	12月	「行政改革の重要方針」(閣議決定)
2006年	5月	行政改革推進法国会で可決

## 2 明治にさかのぼるセクショナリズムの弊害

本章では、公務員制度全般をレビューするのではなく、政と官の関係や幹部公務員のあり方に焦点を合わせ、現在の公務員制度の基本的な問題点を整理する。

### (1) 歴史的な経緯

我が国の公務員は様々な観点から批判にさらされている。官僚主導の政策決定、天下り、閉鎖的な人事、予算や事業の極大化行動、前例踏襲主義など、批判は枚挙に暇がないが、筆者は最大の問題は省庁のセクショナリズムにあると考えている。これは、霞ヶ関全体の構造的な問題であり、公務員のセクショナリズム的行動原理といってもよい。この問題は明治以来の近代日本の政府の生い立ちに密接にかかわるものであることを述べておく。

辻(1969)は、明治初期における内閣制度発足以来の特徴として、政府の「割拠性」を挙げた。大日本帝国憲法(1889年公布)においては、天皇の輔弼は各省大臣が直接行うとされ、いわゆる「単独輔弼制度」が採られていた。各省大臣がそれぞれ責任を負い分担する仕組み、法令用語でいう分担管理原則はここに由来する。日本において「内閣」が制度

化されたのは、1885年（明治18年）に制定された「内閣職権」によってである。内閣職権は、実は、内閣総理大臣に大きな権限を付与するものである。この内閣職権の仕組みは、わずか4年後、大日本帝国憲法の公布に伴い、改正され、総理大臣の権限の脆弱性の起因となる「内閣官制」が導入された。内閣官制の下では、各大臣は天皇に対する輔弼において平等であり、総理大臣は各省大臣と同輩としての地位しか与えられなかった。

第二次世界大戦後、新憲法が制定され、行政権の行使について、内閣は国会に対して連帯して責任を負うように位置付けられた。すなわち、単独輔弼制から連帯責任制へ変わったわけである。しかし、今村（2006）が述べるように、国务大臣は、連帯して責任を負う内閣の一員であるとともに、各省の行政長官である「主任の大臣」を兼任する位置づけになり、従前の各省官制は実質的に継承されてしまった。

法制度は整備されたものの、省庁の「割拠主義」は是正されるどころか、実態は逆になってしまった。片岡（1982）は、総理大臣の下に結集する各閣僚は利害を調整し統一ある政策を生み出すための触媒となる必要があるが、日本の内閣には連帯責任の意識が乏しく、各省が拒否権集団として振る舞っていると指摘した。

日本の省庁のセクショナリズムは、第二次世界大戦後の新生日本においても、脈々として息づいているといえるが、新憲法そのものがそれを助長しているとの批判もある。片岡（1982）は、行政権が国民から議会を通じて内閣に与えられたものであるとする意見と、内閣が憲法によって設置された直接的な国家機関であり、それに与えられている行政権は、立法権、司法権と並存するものであって、従属するものではないとする意見の対立があると述べる。議院内閣制を採用している諸国の中で対比させると、イギリス等の議院内閣制の国では、内閣は議会から執政を任されるという位置づけであるが、日本では、内閣、さらに各省大臣は、議会とは独立して存在するという位置づけである、すなわち、政府に対する議会の統制が弱く、さらに、総理大臣の権限が実態として弱いことも相まって、省庁のセクショナリズムを抑制することが難しいのである。

## **(2) 現在の基本的な問題**

霞ヶ関の最大の問題はセクショナリズムと述べたが、それに加えて公務員の専門的能力の低下も大きな問題である。ここでは、セクショナリズムと公務員の専門的能力低下の2点に絞り、近年の霞ヶ関の実体的な問題を整理する。

## ア 政府全体の方針と各省庁の利害の対立

中央省庁等改革の最大の柱は内閣・官邸機能の強化であり、それを実践しているのが小泉内閣である。総理大臣のリーダーシップは、従来と比べれば格段に強化されており、内閣と与党の関係は完全に一元化されているわけではないものの、重要な政策の意思決定は集権化されつつある。しかしながら、構造改革の推進に力を入れれば入れるほど、それに抵抗しようとする既得権益との衝突が激しくなっている。

セクショナリズムの問題は政府のガバナンスの問題であり、既に多くの識者が指摘しているところである。例えば、青木（2004）は、「仕切られた多元主義」と呼び、この体制下では、様々な経済利益団体が、それぞれに特別な関係にある族議員を通じて管轄官庁による保護政策や予算配分を引き出し、引き換えに族議員や管轄官庁の官僚は業界から投票と天下り先を期待するという相互もたれ合いの構造になっていると分析する。セクショナリズムは、本質的には、政府のガバナンス、あるいはリーダーシップの問題であるが、閉鎖型（流動性低い）、各省庁への人事管理の分権化といった我が国の公務員制度によって助長されている。

## イ 省庁の専門的能力の低下

行政改革会議の最終報告書等多くの報告書は、霞ヶ関の政策立案能力が低下していると指摘している。しかし、例えば 30 年前と現在を比べて、政策立案能力がどの程度低下しているかを数量的に分析することは難しい。能力の低下を直接検証することは容易ではないので、ここでは、傍証という意味でそれを整理することとしたい。

初めに、日々業務を行っている公務員の問題意識を紹介する。内閣官房行政改革推進事務局が、公務員制度改革の検討の参考とするため、各省庁に勤務する若手職員及び早期に退職した職員に対して、職務や公務員制度等についての意見を聴取しており、この中から指摘されている問題点を紹介する（内閣官房行政改革推進事務局・公務員制度改革推進室（2001））。主な意見は次のとおりである。

- ・定員の大幅な削減や業務量の増大により、雑務の処理に追われ、政策をじっくり考えたり、勉強する余裕がない。
- ・国会議員から要求された資料の作成等に関する作業が膨大である。
- ・与党内の意見調整に各府省の幹部職員が走り回るなど、本来政でやるべき業務まで官に担わされている気がする。



・前例踏襲主義から脱却できず、また、行政の無謬性の問題もあり、時代の変革に対応した政策が立案できない。

政策の質そのものは判断できないが、彼らの意見を端的にまとめれば、調整等その場しのぎの業務に追われ、今の霞ヶ関には政策を企画立案するのに十分な環境がないということである。

政策立案能力だけではなく、霞ヶ関では、実施機能が軽視されているという問題も顕著になっている。最近の例では、社会保険庁の目標管理のあり方などが問題になっているが、政府サービスを効率的に提供するという「マネジメント」の視点が乏しい。特に、業績マネジメント、発生主義会計に基づくコスト管理、政府調達等において、トップのリーダーシップが欠けており、効率化が進んでいない。

こうした背景の中で、公務員制度の具体的な改革の方向を提示したのが「公務員制度改革大綱」である。ここで大綱の問題点を吟味する余裕はないが、大綱が十分検討しなかった1つの重要な視点を明らかにしたい。公務員制度改革についての大綱の基本的な考え方は、人事行政・人材マネジメントの各省庁への分権化である。その概念は必ずしも明確ではないが、いわゆる「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」である。NPM は、事前統制（インプット）に重点を置くこれまでの行政システムでは、行政活動の結果であるアウトプットやアウトカムは軽視されるとして、事前より事後統制、あるいは裁量の現場への賦与と結果責任の重視などを主張する（注）。確かに、こうした「分権化」はNPMの1つの特徴であり、多くのOECD諸国において実践されているといえる。しかし、NPMを実践している国を注意深く観察すると、分権化と同時に、「集権化」していることに気がつく。

分権化の考え方そのものに大きな誤りはないが、大綱は、同時に考えるべき集権化についての視点到欠していたのである。これは、特に、幹部公務員のあり方と密接にかかわる問題であり、公務員制度改革を検討するに際して重要な論点である。

### **3 我が国の公務員制度の特徴と問題**

これまで主として実態面の問題を議論したが、我が国の公務員制度のあり方を議論するためには、制度面の基本的な問題点も整理しなければならない。それは、以下の2つに整理できる。

## (1) 法的裏付けのないキャリア・システム

キャリア・システムとは、「国家公務員の人事管理において、採用時の 1 回限りの試験結果で幹部候補者の選抜を行い、採用同期の者は一定年齢まではほとんど差を付けない早い昇進と遅い選抜による」仕組みである（人事院（2002a））。稲葉（1996）が、日本型公務員制度は、キャリアとノンキャリアとのカテゴリ間の均衡に配慮した部内均衡型の人事・給与システムをとってきたと指摘するとおり、国際比較の点では、キャリアとそうでない者の格差はそれほど大きくないが、問題は、キャリアの人事管理や昇進を規定する法令・規則はなく、人事管理上インフォーマルに処遇していることである（川手（2005））。

どこの国でも、幹部公務員、一定のエリートは存在しているが、我が国のそれは、制度の裏付け（法令や選別試験等）がないシステムといえる。

## (2) 職階制の未整備

我が国の公務員制度において、亡霊となっている制度がある。それは、職階制である。国会公務員法第 29 条第 2 項は、「人事院は、職階制を立案し、官職を職務の種類及び複雑の程度と責任の度に応じて、分類整理しなければならない」と規定する。また、これを具体化する法律として、「国家公務員法の職階制に関する法律」が制定されている（1950 年施行）。

これらの法律に規定された職階制は、戦後 60 年経過した現在においても、実施されていない制度である。なぜ、職階制が実施されなかったか。端的に言えば、官職を科学的に分類して職務を定義し、任用・昇進させる仕組みが、年功序列を重視する日本の官僚制になじまなかったからである。

要するに、職階制の未整備とは、それぞれのポストに就く公務員のやるべき仕事は定義できていないことを意味する。我が国の公務員、特に幹部公務員は、基本的にジェネラリストとして育てられるため、政策・職務・職員の対応関係が曖昧になっている。こうした状況は、公務員の流動性にブレーキをかけ、省庁のセクショナリズムを強める問題をはらんでいる。省庁間の移動にしる、民間からの外部登用にしろ、職務が定義されなければ、組織の外から手を挙げることは難しいからである。

## 第2章 ガバナンスとしての公務員制度

公務員は、「政府」を構成する1つのプレーヤーであり、公務員の役割やあり方は政治システムや政府のガバナンスと密接な関係にある。特に、公務員と政治家（大臣）の関係は、フォーマルであろうとインフォーマルであろうと、公務員制度を規定する重要な要因であり、それは、各国ごとに大きな特徴がある。本章では、政治家と行政官の関係に焦点を合わせ、ガバナンスとしての公務員制度を議論し、次章以降では、人材マネジメントとしての公務員制度を議論する。

### 1 政府のガバナンスと政官関係

近代公務員制度の発展は、猟官制から政治的な中立的へという流れにあると要約できるが、各国において、公務員の任免等の人事に関して、政治的な影響力が全くなくなったわけではない。政治家の影響力が及ぶ範囲や対象は、国によって異なる。後述するように、イギリスでは、省庁の最高レベルには、大臣や副大臣など選挙で選ばれた多くの政治家が入る一方、行政のトップである事務次官に至るまで公務員は政治的に中立が建前である。他方、アメリカでは、選挙で選ばれた大統領及び副大統領の下、省庁の最高レベルである長官や、一定の課長職や局長以上は、大統領あるいは長官の政治任用である。民主主義体制における政治機構を設計する際に、政治家と官僚制の関係をどのように制度化するかという問題は、代表性と有効性・能率性という2つの異なった原理をどのように関係付けるかという問題である（山口（1995））。言い換えれば、政府のガバナンスの構造は、政治的要素と行政的要素をどう組み合わせるかによるのであり、その組み合わせは国によって様々なパターンがありうる。

次に、そのパターンのうち、政府内における政治家と行政官の関係、すなわち政官関係について整理する。両者の関係のとらえ方には、いろいろなアプローチがあるが、ここでは代表的なアプローチを紹介する。

西尾勝（1990）は、行政官には、行政官僚と行政職員が存在し、前者には、政党政治家に代わって行政職員の業務を統制するとともに、行政職員の声を代弁して政党政治家を補佐するという、微妙な任務が課せられていると述べる。それは、政官関係のインターフェイスであるとする。

Silberman（1993）によれば、国家官僚制の合理化の方法として、専門職業的な教育の過程での技能と倫理による方法（専門志向型）と組織による監視と統制による方法（組織

志向型)の2つがあるという。前者は、政府組織に入る前の個人の教育歴や専門知識・能力に重点を置くため、高級公務員としての経験を事前に準備しておくという機会費用を支払う必要がない。後者は、若い段階の選抜試験により採用し、その後、組織の中でのキャリアを積むというモデルであり、若い頃から経験を積んでいくことによる機会費用を補うために、キャリア形成の高い予見性を強調する。ある国が、この2つの合理化のうち、どちらを選択するかについては、政治リーダーシップの継承に関する不確実性の差異によると結論付けた。不確実性が高い国、すなわち旧体制を革命的に転覆させた国は組織志向型を選択し(フランス・日本)、不確実性が低い国、すなわち参政権の拡大によって選挙結果が不安定であった国は専門志向型を選択したとする(アメリカ・イギリス)。

赤間(1998)は、Silberman(1993)による官僚組織の合理化戦略の2つの方法と、政治システムが利益の表出・集約に果たす2つの役割(政党動員志向と多元主義志向)を組み合わせることで、政官関係を分類している。また、政官関係は協力の条件と政治的リーダーシップの受容を巡る長期的な暗黙協定にならざるを得ないとし、こうした微妙な関係が集約されるのが政官のインターフェイスであるとする。政権交代と政策転換がどれだけ関連するかによってインターフェイスも影響を受けるとして、次のように分類する。

① フランス・ドイツ(政党動員志向×組織志向)

上級官僚の威信と凝集性が高く、インターフェイス部分での政官の役割は高度に融合しており、大臣官房などへの上級官僚の政治的任用が公式に行われる。

② 戦後日本(多元主義志向×組織志向)

一党長期政権の下で政官が密接な協力関係を築き、官僚は与党の政策スタッフとして補佐した。

③ イギリス(政党動員志向×専門職業志向)

多数の政党政治家が行政機関の公式役職に任命される。政官の役割意識は強く、官僚制は中立性・匿名性を厳守する。

④ アメリカ(政党動員志向×専門職業志向)

政権交代に伴って非政党人、特に政党と直接関係のない政策専門家の広範な政治的任用が行われ、終身職の上級官僚層は発達していない。

政官関係のとらえ方については、基準や尺度が異なるため、国の分類も異なってくるが、

これは我が国における公務員制度改革を議論する際に重要な論点であり、第7章で詳しく論じる。

## 2 中立性と応答性

本節では、中立性や応答性等の概念・定義について整理する。Kaufman (1956) は、「中立性」とは、政府の仕事を専門的に処理することであり、個人的、政党の、あるいは他の要請によるのではなく、明確な客観的な基準によって仕事をする能力である、あるいはより長期的な視野でのあり方を議論できることと定義する。他方、「応答性」については、Putnam (1973) は、「応答性」とは、国民やその代表である政治家のニーズや要請（不可避免的に多様で複雑）に対して、迅速に、誠心誠意、効果的に応答する能力と定義する。

問題は、トレード・オフの関係にある中立性と応答性をどのようにバランスさせるかにある。中立性と応答性のバランスをどのように確保するかは国によって異なるし、また、同じ国においても、政治経済環境によっても変化する。第6章で述べるように、多くの先進諸国において、1980年代以降、政治システムが変革を求めるようになり、公務員の応答性を高める改革が進展している。その手段として、公務員の「政治化」が大きな流れとなっている。各国のアプローチを検討するために、公務員の「政治化」について、概念を整理する必要がある。

Peters and Pierre (2004) は、「政治化」とは、広義には、公務員の選考、保留、昇進、報酬、規律の面で、メリットベースの基準を政治的な基準に変えることを意味すると述べる。政治化が顕著になるのは、伝統的なメリットベースの価値より、政治的な基準の方が民主的な価値を担保するためには重要であると認識される場合、恒久的な職業公務員は、政治的なリーダーシップの優先順位の変化に応答的ではない場合であると指摘する。ただし、公務員の活動や行動の何が政治的で、何が非政治的であるか、また、価値判断として、そうした公務員の活動や行動の何が妥当であるかは一義的には定まらない。Hojnacki (1996) は、公務員が政治的に行動するように圧力を受けるのは、官僚は政府内部で生き残りたいと思っていること、選挙で選ばれた大臣や政治任用された者は、彼ら自身の政治的アジェンダを有しており、しばしば、公務員にそれを支援してほしいと望むこと、そうした要請に何らかの方法で応えないと、幹部公務員は成功することはほとんど不可能であること、が背景にあると述べる。中立性を守るための公務員の終身保障は、公務員の政治化を防ぐ一方、公務員が自らの利益で行動することを促すことになる。

このように公務員の政治化は広範囲に及ぶが、狭義には、公務員の任免、公務員の行動様式の2つに、政治家あるいは大臣が影響を与えることと定義する。具体的には、第6章の各国別のケース・スタディにおいて、この2つの観点から政治化について整理する。

### 第3章 人材マネジメントとしての公務員制度

本章では、人材マネジメントの観点から、OECD 諸国の公務員制度の整理及び類型化を試みる。人材マネジメントの範囲は広範囲に及ぶが、ここでは、① 任免方法や公務員の身分、② 業績志向の仕組み・幹部公務員を対象とする人事管理、③ 人材マネジメント・公務員政策の責任主体、の3つに絞って整理する。

#### 1 近年の人材マネジメントの特徴

各国の公務員に関する近年の大きな流れは、第一に公務員の削減である。OECD のデータで見ると、国によって削減幅には相違があるものの、フランスや韓国など一部の国を除いてほとんどの国において、1980～1990年代にかけて、公務員数が削減されている。

削減といっても、我が国の「定員削減」といった計画的に削減する場合に加えて、民営化やエージェンシー化などによって公務員の身分の取扱いが変更される場合などがあり、公務員数の減少が実質的な減少を意味するとは限らない。1990年代における主要国の公務員削減の方法は、表2の通りである。

表2 OECD 主要国の公務員の削減方法

国名	削減の方法
オーストラリア	総合的な公務員削減計画は存在しなかったが、各省庁は、それぞれの予算削減目標を達成しなければならず、それに伴い、公務員数は削減された。
カナダ	予算削減プログラムが実施され、それに伴い、すべてのプログラムやサービスが見直され、公務員数は削減された。
フランス	大規模な削減計画は存在しなかった。大臣レベルの指示により削減されたものの、多くのポストは重点分野での人員増で相殺された。
スウェーデン	省庁や政府関係組織のリストラ、民間委託の増大等によって、公務員数が削減された。
イギリス	公務員削減計画は存在しなかったが、政府サービスの効率化、地方への移管、民営化等によって公務員数は削減された。
アメリカ	1994年に、議会が連邦政府の全公務員を1999年までに12%削減するための法案を制定し、NPR (National Performance Review) によって、削減が行われた。

(出典) OECD (1999b)

公務員制度改革の内容は多岐にわたるが、Pollitt and Bouckaert (2004) は、その基本的な流れを、① 終身地位の保障から任期付の業績契約へ、② 資格と年功による昇進から

より短期志向の任用へ、③ 政府統一的な公務員制度から人事管理の分権化、の 3 点にまとめている。この分類を参考にして、本稿では、次の 3 点について、公務員制度の類型化あるいはその改革の流れを整理する。

#### ① 任免方法・公務員の身分

任期付公募作用、流動化、民間と同じ労働条件

#### ② 業績志向の仕組み

上級管理職制度、マネージャー・クラスの育成、業績契約、業績給与

#### ③ 人材マネジメント・公務員政策の責任主体

雇用条件や給与の決定権を省庁へ委譲

## 2 任免方法・公務員の身分

最初に、人事マネジメントのうち、任用の方法に焦点を合わせ、公務員制度を分類する。第一のアプローチは、閉鎖型か開放型である。閉鎖型とは、「キャリア・システム」とも呼ばれ、典型的には、大学卒業者を公平な競争試験により新規の公務員として採用し、そうした者を組織の中で教育訓練し、将来の幹部候補者を育てる仕組みである。基本的には、終身公務員であり、中途採用は限定的である。我が国において、一般に「キャリア」と呼ばれる第 I 種公務員試験合格者がこの分類に該当する。開放型とは、「ポジション・システム」とも呼ばれ、課長や局長等のポストに空きが出た場合に、新しい者を政府組織内あるいは広く民間部門から候補者を募り、採用する仕組みである。各ポストに最適な者を内外から選別するものであり、中途採用も頻繁に行われる。典型的には、アメリカ、イギリスやオーストラリア等のアングロ・アメリカン諸国が該当する。

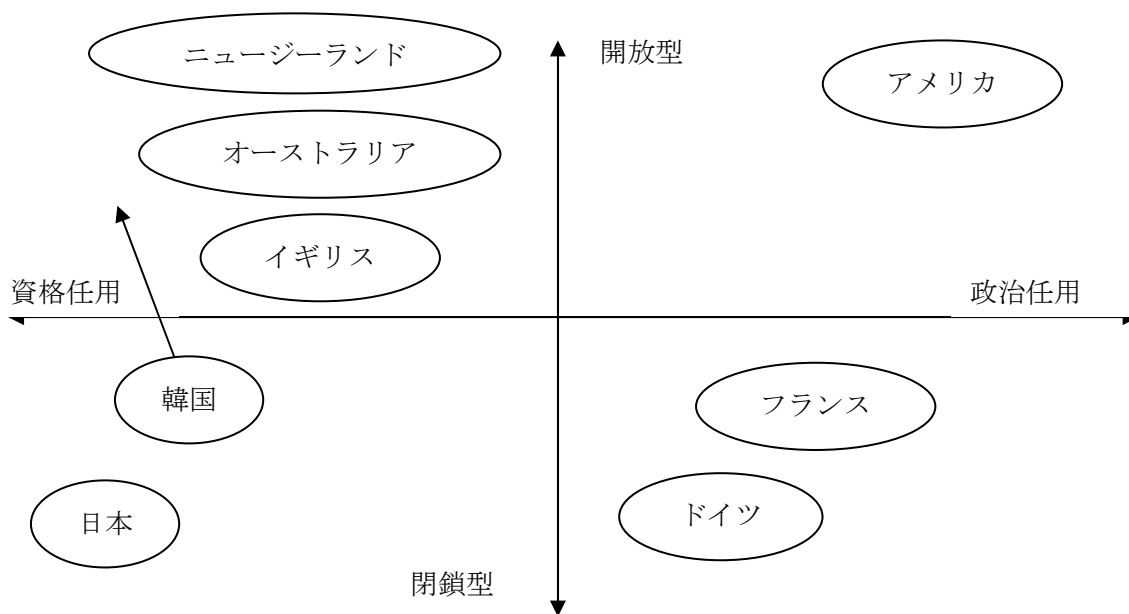
第二のアプローチは、資格任用か政治任用かである。資格任用は、成績主義（メリット・システム）とも呼ばれ、公務員の新規採用あるいは中途採用、昇任・昇格を、一般競争試験やこれまでの業績や成績に基づいて決定するものである。我が国は、この分類に該当する。政治任用は、一般に、大臣等の政治家の意向によって公務員を任用するものであり、職業公務員のような身分保障は通常ない。大臣が変われば、政治任用によってポストに就いた者も退任するのが通例である。アメリカ、ドイツ、フランスなどが該当するが、政治任用といっても、具体的な仕組みは各国でそれぞれ異なっている。例えば、フランスでは、通常、職業公務員が政治任用されるし、また、公務員としての身分が一定程度保障される。

この 2 つのアプローチによって、主要国の公務員制度、特に幹部の公務員制度を概念的



に分類したのが、図1である。開放型・政治任用と閉鎖型・資格任用の両極に位置するのが、アメリカと日本である。イギリスを筆頭とする旧英連邦諸国は、開放型であるが、公務員は中立であるべきという基本理念があり、政治任用は通常行われていない。ただし、近年、大臣の政策顧問やアドバイザーが政治任用されるケースが多くなっており、政治任用が皆無というわけではない。フランス・ドイツは、職業公務員が幹部公務員になるのが通常であり、アメリカのように民間から登用されることは一般的ではないが、幹部公務員は政治任用されており、必ずしも政治的中立性が公務員に求められていない。といっても、通常、公務員が政党活動することまで許容されているわけではなく、ドイツでは、法令上は、政治任用される幹部公務員も資格主義に基づく任用とされており、「政治任用」の意味するところはアメリカとは異なる。韓国は、従来は、日本に類似した閉鎖型・資格任用システムであったが、1990年代末より抜本的な公務員制度改革を進めており、イギリス等のモデルに近づきつつある。

図1 主要国の公務員制度の基本的なアプローチ



政治任用と資格任用の概念については既に論じたので、ここでは、閉鎖型と開放型について整理する（両者のメリット・デメリットは表3参照）。閉鎖型は、強い公務員精神を涵養する仕組みであり、国家のために熱心に働くことを奨励する。他方、開放型は、一般的な公務員精神を養うことが難しい反面、専門的能力をもつ候補者から最適な人材を充てるのが可能であり、政府のポストは広く国民に開かれている。人事管理の方法は、閉鎖

型では、集権化の方向であり、開放型では分権化の方向である（OECD（2003））。次章で諸外国の公務員制度を詳しく比較するが、諸外国の大きな流れとしては、開放型に向かっているといえるが、閉鎖型から開放型への転換はそれほど容易ではない。閉鎖型では、採用時の条件をクリアした後は、努力は必要であるものの、より複雑な責任の重い職に昇進できるという暗黙の契約がある。しかし、ある職を開放することは、こうした暗黙の契約を反故にするものであり、モラルや意欲を低下させる危険がある。また、開放型に向かうと、公務員全体の共通の価値や倫理の保持という観点からは、マイナスの影響が予想される。

表3 閉鎖型と開放型のメリット・デメリット

タイプ	閉鎖型（キャリア・システム）	開放型（ポジション・システム）
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>○採用における公正な競争</li> <li>○強い公務員精神や倫理を身につけることができる</li> <li>○長い時間をかけて教育訓練するため一定の資質を保つことができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○社会全体からそれぞれのポストに応じて最適な者を選ぶことができる</li> <li>○ポストごとの公正な競争</li> <li>○個人別の公正な評価</li> <li>○人材育成のための投資が少なくて済む</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>○一般社会から遊離したエリートを生み出す危険がある</li> <li>○採用時に降競争が乏しいため、専門的能力の開発が難しい、ジェネラリストへの偏重</li> <li>○昇進等における評価が弱く、透明性が低い</li> <li>○政府は人材育成のために投資する必要があり、それに時間がかかる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○政府全体としての共通的な公務員精神の培養が難しい</li> <li>○採用時に政治任用の危険がある（メリット・システムを損ねる危険がある）</li> <li>○省庁横断的な異動が難しい</li> </ul>

OECD（2003）が指摘するように、閉鎖型か開放型かによって、公務員の移動性に差がある。閉鎖型では、内部移動性は一般に高く（フランス・イタリア）、外部移動性は一般に限定的である。開放型では、外部移動性は、採用そのものには制限はないものの、一般に低い。閉鎖型は、フランスや日本のようにジェネラリスト志向である。他方、同じ開放型

でも、アメリカはスペシャリスト志向であるが、イギリスはジェネラリスト志向である。

### 3 業績志向の仕組み

業績志向、あるいは業績マネジメントは、NPM の最も代表的な要素である。具体的には、戦略計画、業績測定、業績予算、業績契約などが挙げられる。こうした業績向上に向けた組織レベルの取組みを公務員個人レベルに応用するのが、業績志向の人材マネジメントである。代表例としては、目標の設定である業績契約、達成度の評価である業績評価、達成度に基づく給与支給である業績給与などがある。また、幹部公務員という特定のグループに特化した制度を適用する「上級管理職制度」が、いくつかの国において導入されている。最初に、上級管理職制度の導入の流れを整理し、その後、個別の仕組みを整理する。

「上級管理職制度」とは、狭義に言えば、一定の幹部公務員を一般公務員と区別し、彼らに特化した人事上のルールを適用する仕組みである。上級管理職制度の基本的なコンセプトは、省庁や機関の職員ではなく、政府横断的に企業的な形態として働くべき、エグゼクティブ・グループであり、彼らの積極的な能力開発に重点が置かれている（Halligan (1996)）。狭義の上級管理職は、1979 年にアメリカで導入されたのが最初である。Halligan (2003b) は、上級管理職制度の第一世代（1970、1980 年代）として、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドを、第二世代（1990 年代）として、イギリス、オランダを分類する。更に、2000 年代に入っては、韓国が導入している。

上級管理職制度の導入目的は国によって差があるものの、一般的には、公務員の幹部層において、より流動性のある、弾力的な、応答的な、マネージ能力のある集団をつくることが目的である（Pollitt and Bouckaert (2004)）。上級管理職について、業績志向のマネジメントを強調することは各国に共通しており、目標設定、アカウントビリティ、個人ベースの報酬というメカニズムによって達成しようとしている（OECD (2003)）。

公務員個人の業績向上にかかわる仕組みとしては、特に、業績契約、業績評価、業績給与の 3 つが重要である。OECD の調査（2004 年に集計）によれば、調査した加盟国 29 か国のうち、ギリシャ、アイスランド、日本、ルクセンブルグ、スペインを除く、すべての国で、公務員に関する業績マネジメントあるいは業績評価が導入されている（OECD (2005b)）。業績契約（performance agreements）とは、大臣と次官の間、次官と職員の間などで締結される契約であり、達成すべき目標やその計測指標などが含まれる。大臣と次官、あるいは次官と上級管理職の間の業績契約は、省庁の全体戦略との関係で責任を負

うべきプログラムやアウトカムの達成、年間目標、その計測指標、手続きなどが規定される。一般には、幹部公務員の目標を明示するため業績契約を導入している。個人の業績契約は、通常、1年間に個人が遂行すべき仕事や業務について規定する場合が多い。業績評価は、公務員個人の職務上の業績をレビューし、その評点のための手法である。

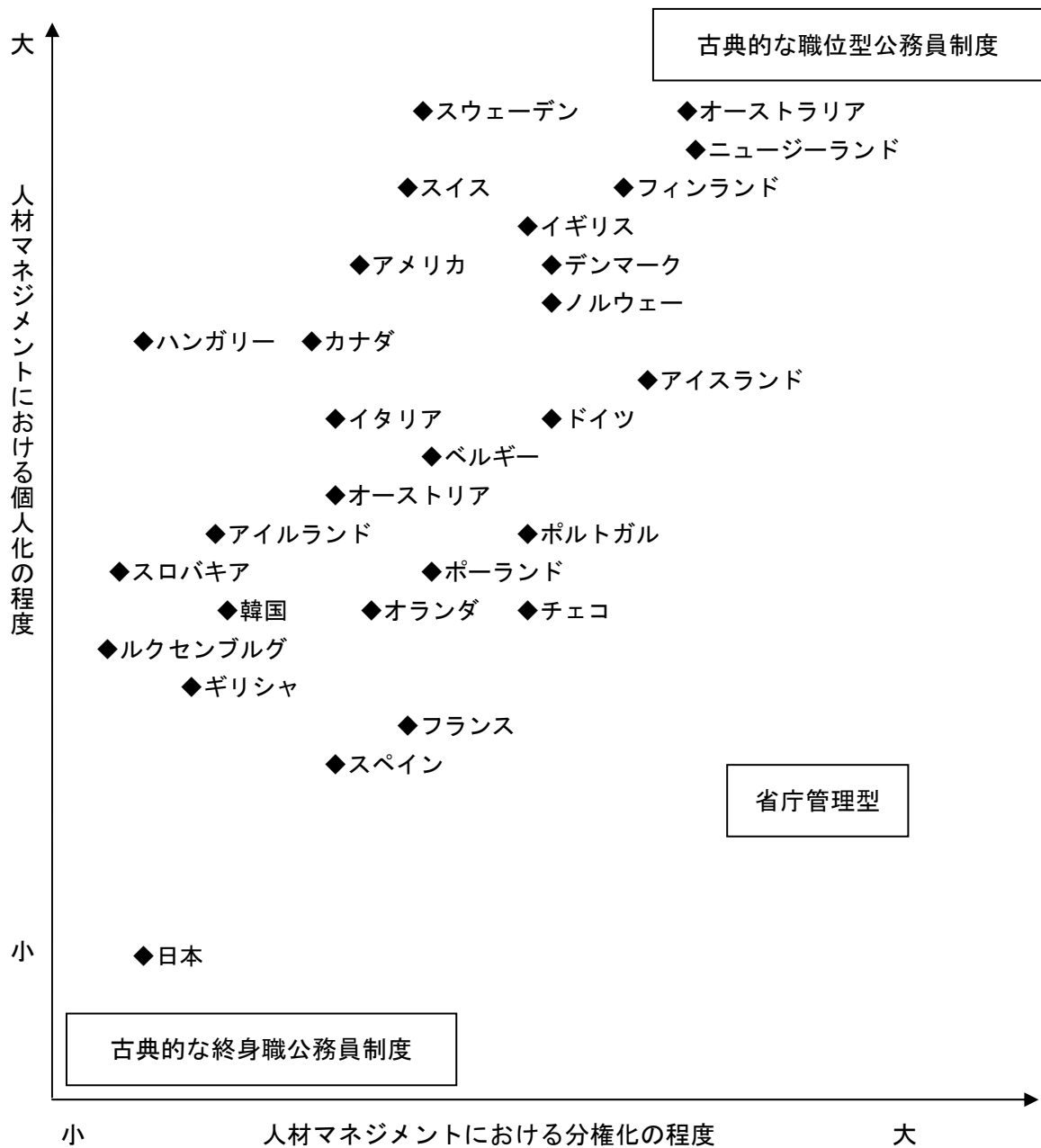
主として業績向上のためのインセンティブとして導入されているのが業績給与であり、業績に応じて毎年、あるいは一定の期間に与えられる可変的な給与である。多くの OECD 諸国で業績給与は導入されているものの、その内容や仕組みは、国により様々である。OECD (2005a) から、業績給与の導入状況について、ポイントを拾い上げる。

- ① OECD 諸国の 3 分の 2 が、業績評価と給与に何らかのリンクを設けているが、広範で正式な業績給与制度があるとみなされるのは、10 か国にも満たない（デンマーク、フィンランド、韓国、ニュージーランド、スイス、イギリス）。また、多くの事例では、業績給与は管理職層のみ、あるいは特定の省庁のみを対象としている。
- ② 職員のインセンティブとして、業績評価と給与を最も強く結び付けている諸国は、概ね人材や予算のマネジメントについての権限委譲の水準が高く、たいていは、開放型のシステムを有する国である。ただし、近年では、終身公務員中心の国においても、業績給与が導入されている（ハンガリー、韓国、フランス）。
- ③ 業績給与の導入目的としては、モチベーションの向上、有能で活力に満ちた職員の獲得と保持、経営改革を促す、給与支出のコントロール、説明責任の強化などが挙げられる。
- ④ 業績給与の規模は様々であるが、業績給与を全体としてみたときの最大規模は、職員の基本給与の 10% 以下であり、一般に給与総額の一部に過ぎない。ただし、管理職では 20% になることもある。さて、業績給与の導入の結果はどうであろうか。OECD (2005a) は次のように整理している。
  - ① 一部の動機づけにはなっているが、職員の大半はインセンティブと捉えていないようである。いろいろな調査からは、やりがいのある職務内容やキャリア開発のほうが公務員にとっては最も強いインセンティブであることがわかった。
  - ② 業績給与の導入は、様々な設計上、実施上の問題を提起している。特に、業績の監視と測定、職員の業績評価の実施に関する問題である。業績マネジメントのインフラが不適当な場合（透明性や信頼性、権限委譲の欠如など）、業績給与の大きな障害となる。
  - ③ 業績給与は、職員のモチベーションへのインパクトというよりは、広範な組織改革、経営改革を導入する「てこ」となりうる。個人またはチームレベルで目標設定を効果的に

導入するためのインセンティブとなる。

これらをまとめると、業績給与は、多くの実施上の課題を抱えているのが現状であり、必ずしも成功しているとはいえないが、組織全体のマネジメントの改革の1つとして捉えるべきものであると考えられる。

図2 OECD 諸国における人材マネジメントの個人化・分権



(出典) OECD (2005b) の Figure 1

#### 4 人材マネジメント・公務員政策の責任主体

NPM の教義を端的に示すのが、人材マネジメントの分権化である。OECD (2005b) は「個人化」と「権限委譲」を尺度として、各国の人材マネジメントを分類している (図 2)。

「個人化」とは、マネジメントのルールや実践が個人によって異なることを意味し、「権限委譲」とは、人材マネジメントに関する意思決定権限が、中央人事機関から各省庁に移譲されていることを意味する。この図を見ると、右上のオーストラリア・ニュージーランドと左下の日本を両極端として、各国がその間に位置付けられていることがわかる。

人材マネジメントの権限が委譲されていることは、中央人事機関の役割が変化していることでもある。伝統的な細部のコントロールからより戦略的な役割に変化しており、多くの国において、中央人事機関の役割は、幹部公務員の任免・給与・分類、幹部公務員のマネジメント、雇用の機会均等、健康・安全等における責任の監視、行動規範・雇用の基本的条件・余剰人員の整理などに特化している (OECD (2005b))。ただし、人材マネジメントの分権化は、政府全体の統一的な公務員制度の喪失を意味しており、上級管理職制度の導入、彼らの能力開発やリーダーシップ育成など、集権化する動きが生じている。

全体の傾向として、開放型の国では人材マネジメントの個人化、閉鎖型の国では省庁への権限の委譲が進展しており、いずれの方法によるかは異なるとしても、弾力性を高めることによって変化するニーズに対する応答性の改善が大きな課題となっている (OECD (2005b))。

## 第4章 主要国の公務員制度

世界の公務員制度の大きな流れは、19世紀から20世紀前半にかけて一般的であった獵官制・情実採用が、20世紀半ば以降、政治的中立性に基づく資格任用やメリット・システムに変わってきたこと、あるいは幹部公務員に政治任用は一部残っているものの一般公務員にはメリット・システムが導入されたことである。しかし、1980年代以降、基本的な流れは逆になりつつある。従来の獵官制とは異なるものの、公務員に政治的中立性を求める国にあっても、政治（大臣）が行政（公務員）をより強くコントロールする観点から、政治任用の要素を導入する改革がおこなわれている。例えば、イギリスやオーストラリアにおいては、大臣によって政治任用される政策顧問が増大している。

本章では、主要国のケース・スタディを行うが、各国の公務員制度を網羅的に調べ比較するのではなく、主として幹部公務員に焦点を当て、

- ① 経緯（改革の契機・目的等）
- ② 基本的な仕組み（幹部公務員の位置付け・役割、政官関係、任免等）
- ③ 改革の成果・問題点

を整理することとしたい。具体的には、アメリカ、フランス、イギリス、ニュージーランド、オーストラリアの5か国を取上げ比較する。これらの国は、OECD諸国の中でも際立った特徴を有しており、比較の対象として取上げた。

各国の幹部公務員に焦点を絞るが、多くの国で、上級公務員や幹部公務員は制度的に、あるいは慣習として、一定の位置付けを与えられているものの、制度的に区分した仕組みをもつ国とそうでない国があることに留意する必要がある。また、改革も、幹部公務員についての改革か、公務員全体の改革の中で幹部公務員も含めた改革を行ったのか違いがある。そもそも公務員制度の国際比較は容易ではないことに注意する必要がある。

### 1 アメリカ

アメリカは、1978年の公務員制度改革法（Civil Service Reform Act: CSRA）により、世界に先駆けて、幹部公務員に関する制度を導入した国である（1979年7月施行）。その後の1980～1990年代においても、公務員制度改革に関する議論は行われたものの、大統領と議会に権限が分散化した政治システムの影響から、抜本的な改革は合意されず、また、実行されていない。そこで、以下では、1978年の改革によって導入された上級管理職制度とその成果を中心に議論する。

現在、省庁の幹部公務員には、高級管理職 (Executive Service: ES) と上級管理職 (Senior Executive Service: SES) の 2 種類がある。前者は、長官・副長官等の閣僚と次官・局長等であり、全体で約 1000 人である。彼らは、一部を除き、上院の承認に基づいて大統領が任命する政治任用となっている。後者は、CSRA によって導入されたものであり、審議官・課長クラスが該当し、全体で 8000 人弱である。SES は終身職が基本であるが、総数の 10% (法律による上限数値) は政治任用される。

#### (1) 経緯

アメリカでは建国以来、幹部公務員は、大統領による政治任用が基本になっている。しかし、ジェファーソン大統領の時代から猟官制の問題が顕著になり、1883 年にペンドルトン法の成立により、メリット・システムが一般公務員に導入された。メリット・システムを上位のポストにも導入しようとしたのが、カーター大統領がイニシアティブをとった 1978 年公務員制度改革法により誕生した SES である。これは近年のアメリカにおける最も重要な改革であり、これ以降、上級管理職制度を導入した多くの国の手本となった仕組みである。

SES は次のような問題を克服するために導入された (US/OPM (2001))。

- ・政府の幹部職員を選定し、教育訓練し、給与を与え、管理する政府統一的な制度が欠如していた。
- ・幹部職員のマネジメントの技能や経験が不足していた。
- ・省庁は、その使命の達成やプログラムの改革を行うために、幹部職員の任命や再任用できる権限をほとんど有していなかった。rank-in-position 型の制度は、終身公務員の配置転換や再任用の機会を困難にし、幹部公務員の能力を最もうまく活用することを妨げていた。
- ・当時は、高位の終身職の多くのポストは、若い時に政府に入り、そのすべてのキャリアを連邦公務員として、多くは 1 つの省庁において過ごしてきた者によって占められていた。

#### (2) 基本的な仕組み

SES の基本的な仕組みを述べる前に、CSRA による関係機関の改廃について述べておこう。同改革によって、連邦人事委員会 (United States Civil Service Commission : CSC)



が廃止され、人事管理庁（Office of Personnel Management : OPM）とメリット・システム保護委員会（Merit System Protection Board : MSPB）が創設された。OPM は、大統領直属の機関で公務員法等の施行、管理、執行を担当する。MSPB は、公務員からのメリット・システム原則違反、侵害に関する不服申立てを審査し、裁定する。

SES は、政府全体の枠組みの中で、任用等の人事面で省庁に大きな裁量を与えるため、幹部公務員についての統一された人事システムを導入するものであり、その基本的な目的は、

- ・政府の幹部公務員に関するマネジメントを改善する。
- ・リーダーシップとマネジメントについて高い能力をもった幹部公務員を選定・開発する。
- ・幹部公務員を、個人の成果や部門の業績についてアカウンタブルにさせる。
- ・中央省庁の運営から政治性を取除くために幹部公務員をコントロールする一般的な仕組みを整備する。
- ・幹部公務員の流動性を高める、ことである。

SES のポジションには、一般職（general position）と終身職用職（career reserved position）の 2 種類がある。SES の任命には、次の 4 つがある。

- ・終身職（career）：競争的選抜が要求され、身分保障がある。任期の限定はない。
- ・政治任用（noncareer）：競争的選抜は必要とされず、身分保障はない。任期の限定はない。
- ・任期付（limited term）：プロジェクト型の雇用であり、3 年までの任期であり、その更新はできない。
- ・任期付の緊急任用（limited emergency）：緊急の要請に対応するもので、18 か月までの任期であり、その更新はできない。

また、これらの任命に関しては、

- ・政治任用は、全 SES の 10%を超えてはならない。
- ・省庁ごとの政治任用は、当該省庁の全 SES の 25%を超えてはならない。

という法的な制限がある。

SES の数の割当てについては 2 年ごとに見直しがある。各省庁は、ポストの改廃、終身職の再配置についての権限があり、2 年ごとに、SES のポジションをレビューし、OPM に対して、向こう 2 年間の SES の数についての要求書を提出する。OPM は、各省庁の要求を精査し、OMB に相談した後、SES のポストの数を各省庁に 2 年ごとに割当てて。議

会で承認された SES の総数は、ピークである 1993 年 9 月末の 8805 人から 1997 年 9 月末の 7698 人に削減され、2004 年 9 月末では、7868 人である。

終身職の SES の任命プロセスは、新規の採用の場合、2 段階で行われる。第一段階は、政府内でのプロセスである。省庁は、SES の空席リストを公表しなければならない。具体的には、OPM が運営する「空席リスト通知システム」を通じて、政府部内に公募しなければならない。ただし、政府の外にも公募するかは省庁の裁量に委ねられている。各省庁の長は、一人あるいは複数の管理職人材委員 (Executive Resources Board) を任命し、同委員は、応募者が管理職としての資格の有無を検討し、任用候補者を決定する。

第二段階は、第三者による評価である。任用候補者は、OPM が設置する資格審査委員会 (Qualification Review Board) によって審査され、最終的な採用が決定される。

既に SES のポジションに就いている者の異動や再任用、あるいは過去に SES の経験がある者の復職については、省庁は、競争的なプロセスを経ることなく、任命することができる。

SES は、通常、任期付ではない恒久契約によって任命されるが、厳しい業績評価プロセス (業績給与とも連動) のため、解雇を含め、伝統的に流動性は高い。SES は、職業公務員としてのほぼ最終的なポストであり、更に昇進する機会はほとんどない。また、特別の賞与等によりインセンティブを導入しているものの、SES の省庁間の異動は少ない。

SES 一人ひとり、終身職・政治任用を問わず、目標と評価期間に対する業績の達成度等を記した個別の業績計画をもたなければならない。計画は、上司が省庁幹部に相談をして作成する。SES は、その上司によって毎年業績が評価される。その成績は、省庁の長によって任命される業績レビュー委員会 (Performance Review Boards) によって精査される。通常、3 人からなり、省庁内外の連邦公務員 (SES レベル以上) や外部の者が任用される。同委員会の審査の後、年間の業績を要約した「格付け」が、公式な記録として残される。この格付けに対して不服を申立てることはできない。この格付けは、給与の見直し、業績褒賞、資格の更新、解任などの決定のための判断材料として使われる。

Ethics Reform Act of 1989 によって、1991 年以降、すべての終身職 SES は、SES にとどまるためには、3 年ごとに、資格の更新を受けなければならなくなった。これは、終身職 SES の業績が SES に相応しいかを確認するためのプロセスであり、省庁の長が上司の評価と業績レビュー委員会の勧告を受けて、資格の更新の有無を決定することになる。判断は、「更新」、「条件付更新」、「更新せず」の 3 つである。

近年の SES に関する動きとしては、業績マネジメントや業績給与の重視である。SES は、新しいシステムでは、毎年均一的な給与の調整を受けることはできなくなり、省庁は、SES 個人の業績や省庁の業績への貢献度などに基づいて、給与の調整を行うことになった。

### (3) 改革の成果・問題点

「パトロネージかメリットか」という問題は、アメリカの公務員制度にかかわる最も基本的かつ絶え間のない問題である。歴史的には、政治的中立性という理想は勢いを増してきたが、連邦政府機関のトップに就く数千の職を政治任用することについては、政府に参加するほとんどすべての人が広く受けているのが現実である。要するに、アメリカでは、メリット原則と政治的な応答性の間の実現可能なバランスを見出すことが難しいのである。一定のバランスを作り出そうとしたのが SES であり、以下では、主として、SES の成果・問題点について整理する。

SES が、当初期待した成果をもたらしたのかについては様々な議論がある。SES の導入によって、終身職公務員の政治的応答性は高まり、彼らは、より技術的・法的な業務に専念し、彼らの利害や業界を守ることにはそれほど関心を示さなくなった (Aberbach (2003b))。

しかし、高度の専門的能力をもつ幹部公務員を政府全体で育成しようという SES の試みは、政治的応答性の達成の裏返しという意味で、期待通りの成果をもたらしているとはいえない。その最大の原因は、多くの調査や識者が指摘するように、政治任用者との関係である。アメリカにおける幹部公務員のあり方については、ES 及び SES にかかる政治任用の問題を議論しなければならない。彼らは、選挙で勝利した大統領の政策を、各省庁において具体化することを主な任務としている。彼らには身分保障がなく、競争原理に基づき、ポストを勝ち取る。こうした仕組みは、選挙で選ばれた大統領のリーダーシップが発揮しやすいこと、大統領が約束した目標達成に向けて短期に成果を出すこと、政策形成がオープンで省庁が政策立案を独占するわけではないことなどのメリットがある。他方、こうした政治任用は、SES との関係では、次のような問題が指摘される。

- ・政治任用者の平均在職期間は約 24 か月に過ぎず、それは、緊密な職場関係を築くには十分な時間をいつも提供できるものではない。むしろ、この調整機関は、政治任用者と終身職の幹部との間の不信感を醸成するものとなっている。短期の政治的なアジェンダを追求することは、継続的な計画や組織の変革といった長期的なイニシアティブを涵養

することに寄与していない（NAPA（2002））。

- ・幹部公務員を非政治化する試みは、職業公務員によって埋められている SES のポストの数の減少によって頓挫している。各省庁の流動性は高まっておらず、官僚機構は、単なるカルチャーと忠誠心をもつ公務員によって断片化している。省庁間で任命する制度は導入されておらず、また、上級管理職向けの能力開発訓練は限定的である（Nunberg（1992））。
- ・能力や準備不足、短い在職期間などによって、政治任用者は十分な指導力を発揮できない。多数の政治任用者がいるため意思疎通が困難である。終身公務員を政策立案の議論から締め出すため、効果的な政策立案を妨げている。職業公務員のモラル・やる気が低下している（Dunn（1997））。

これらの問題は、SES の問題等を包括的に調査分析したボルカー委員会（Volcker（1989））が指摘するように、SES の制度設計の問題にあるのではなく、主として投入資源不足と政治化によってもたらされていると考えられる。同委員会は、SES の給与レベルは質の高い人材を確保するのに必要なレベルを下回っていること、SES の人材開発が不十分であること、中央による総合調整も欠けていると指摘した。また、改善を図るため、1969年の給与水準の回復、教育訓練、政治任用者の削減が必要であると勧告した。

SES の重要な目的であった幹部公務員の流動性については、US Merit System Protection Board（1990）は、rank-in-person システムの弾力性は省庁間の流動性をほとんど高めていないと分析する。その大きな障害は、経験のない業務に就くことの抵抗感、組織の文化に精通していない SES を任用することのためらいであると整理する。

SES については、いろいろな改革案も提案されているが、議会やホワイトハウスが提案する公務員制度が相反することが多く、改革が進まない大きな要因となっている。大統領制の分散的な性質が改革を極度に漸進的なものにしていく。

## 2 フランス

フランスの幹部公務員は政治任用されるが、その任用・昇進は開放型ではなく、基本的には、職業公務員が昇任を経て任命される閉鎖型である。ただし、アメリカやイギリス等で議論されている公務員の「政治任用」という概念そのものが、フランスでは希薄であることに留意する必要がある。

フランスでは、アメリカの SES のような法令上明確に規定された幹部公務員制度はない。

公務員は、一般公務員である官吏と補助、臨時等の職員である非官吏の 2 種類から成る。官吏を規定する法律により、官吏は、職種と責任の度合いに応じて「職員群」に分類される。官吏の人事は基本的には職員群単位で行われる。職員群は約 800 あり、それぞれの職員群は等級（グレード）によって垂直的に分類される。職員群の中でも、「高級官僚群（グラン・コール）」と呼ばれる、国務院職員群、会計検査院職員群、財務監察官群は、他の職員群から秀でており、政治任用される確率が高いグループである。政治任用されるのは、「高級職」と呼ばれる本省局長クラスおよび「大臣キャビネ」と呼ばれる大臣の側近であり、ここでは、この 2 つの政治任用者を中心に整理する。

#### (1) 経緯

フランスでは、19 世紀末に至っても、行政官僚に対する身分保障は確立されず、一種の政治的なネポティズムによる抜擢昇進が人事の重要なルールであった。グラン・コールと呼ばれる職員群は 19 世紀初頭に設立され、行政事務の複雑化に伴い、職業公務員の位置付けが高まっていく。特に、大臣の職務として議会对策の重要性が増したことから、大臣に忠実で有用な側近が必要になったといわれている。局長や大臣キャビネのスタッフの大層は専門的知識をもつ職業公務員から登用されるようになったが、政治的応答性を確保する観点から、彼等は大臣が自由に任命できる政治任用であった。ただし、フランスにおいても、公務員は特定の政治的党派に仕えるものではないという政治的中立性の考え方は伝統的に存在している。

幹部公務員にかかわる近年の改革は、1945 年の ENA の創設である。ENA は、将来の幹部公務員を一括して採用し、教育訓練を行い、また、省庁間の流動性を高めること等を目的としていた。その後の改革としては、生涯教育や流動性の拡大（1989 年）、幹部公務員は 3 年間に 2 度以上同じポストに就くことはできない（2002 年）、幹部になる前には強制の再教育を受ける（2002 年）、人事評価制度（2002 年）などがあるが、大きな制度改革は行われていない。

#### (2) 基本的な仕組み

将来の幹部候補生としては、ENA の卒業生が極めて重要である。毎年、厳しい競争試験を経て、100 人弱が ENA に入学する。ENA において 2 年間の研修を受けて、卒業生は、成績順に、本人の希望に従い、いずれかの職員群に属することになる。中でも、国務院職

員群、会計検査院職員群、財務監察官群の3つのグループに配属されるのは、毎年10～15人程度であり、そのほとんどが将来、最高幹部に昇進する。グラン・コールに配属されなかった大半のENA卒業生は、各省庁のマネージャー・クラスである行政官となる。

幹部公務員は、基本的には、こうした一般公務員（官吏）から政治任用される。政治任用そのものは法令上規定されたものではないが、競争試験によらない採用であり、法律による身分保障もない。この政治任用となる対象には、「高級職」と「大臣キャビネのスタッフ」の2種類がある。

高級職は、「国の官吏の身分規定に関する法律」に基づいて定める政令において、具体的な職が規定されるものであり、本省の総局長・局長、大使などが対象となっており、全体で約600であり、そのうち本省は約250である。高級職は、通常、職業公務員の中から大臣が候補者を選定し、大統領が主宰する閣議を経て、大統領が任免する。政治任用であるが、アメリカのように、政権交代によって、すべてのポストが入替るわけではなく、段階的に交代する。高級職の7～8割はENAの卒業生である。

大臣キャビネのスタッフは、大統領、首相、大臣等の側近であり、その構成は1948年の政令に基づいている。全体では、約700人のスタッフがいる。通常、大臣の個人的なつながりによって選任される。大臣キャビネのスタッフは、大臣の交代に伴い辞するのが通常である。大臣キャビネの基本的な役割は、政策立案について大臣を補佐し、省内各部局と連絡・調整を図ることである。キャビネは大臣の政治的リーダーシップの下で総合調整機能を果たすとともに、政治と行政の触媒的機能、すなわち、大臣の政治的な決定を具体的な政策に立案する機能を果たしている。

フランスにおける幹部公務員の養成にかかわる特徴は、①個人の才覚や能力を重視する個人主義、②キャリアパスにおいて重要な役割をもつ職員群、③特権的な権利や優遇である（Rouban（1997b））。幹部公務員は、有力省庁のポストに就くこと、大臣キャビネに入るための政治的な交友関係を築くこと、専門家集団のネットワークを活用することなどによって、自らのキャリアを積上げていかなければならない。ENAを優秀な成績で卒業することは幹部公務員への第一歩となるが、幹部ポストは政治任用されるため、公務員は様々な競争を経てキャリアを積んでいかなければならない。また、それを支える種々の弾力的な仕組みが導入されている。フランスでは、公務員は党员となることが許されており、公務員の身分を保持したまま、国・地方の選挙に立候補することもできる。政治任用ポストを去った後も、官吏としての身分を保持しているため、職業公務員のポストへ復帰するこ

とができる。公的セクターの人々を中心に、意欲と能力のある人材を政治の中へ吸引するためのシステムが作られている。

幹部公務員は政治任用されることが大きな特徴であるが、フランスにおける「政治任用」の意味には注意が必要である。政治任用といっても、省庁の幹部はほとんど職業公務員からの任用であり、例えば、党员から幹部が任命されるという意味での政治任用はほとんどない。

近年、公務員の流動性は重視されており、特に幹部公務員については異動が義務付けられている。局長の約 40%は当該省庁から選抜されるが、約 3 分の 1 は他省庁や他の職員群から登用され、約 5 分の 1 は政府企業や民間企業などの外部から登用される。

### (3) 問題点

フランスの幹部公務員について一般的に指摘される問題は、職員群の階層化、流動性の欠如、学歴重視、政府全体に共通する政策の弱さ、マネジメント能力の弱さなどである (OECD (2003))。特に指摘されるのはエリート主義の問題であり、採用は民主的になっておらず、幹部公務員は、上級階級、弁護士、医者、企業の役員の師弟がなっているという (Raadschelders and Rutgers (1996))。ただし、国民がエリート主義を肯定してきたことも事実であり、幹部公務員制度の見直しについては、これまでそれほど議論の対象にはなっていない。

しかし、1980 年代以降、政府の近代化が課題になり、公務員の専門的な役割を強化する必要性が高まってきている。すなわち、高い地位を約束される幹部公務員という概念から、行政システムを舵取りしていく「マネージャー」という近代的な概念が必要になってきた。

フランスの幹部公務員の特徴は、セルフ (1981) が指摘するように、政治家の役割と行政官の役割が混同され、あいまいなことである。そもそも、本質的には、政治と行政の領域は分離できないと考えられている (Heady (1991))。フランスの公務員は、政策プロセスへの関与を通じて、直接的に政治的な活動に関与している。

最後に、フランスでは省庁のセクショナリズムを是正するメカニズムがあることについて触れる。第一に、人事制度である。幹部公務員は、それぞれ職員群に属し、人事が行われるため、そもそも省庁への帰属意識が日本ほど強くない。また、幹部公務員、あるいはそれを目指す者は、政府の内外を渡り歩きながら政治任用されるよう競争しなければならない。第二に、政治的なリーダーシップである。大臣キャビネを通じて、大臣は担当省庁

をコントロールしており、大統領制という政府の構造も影響している。

### 3 イギリス

イギリスの公務員制度は、19世紀半ばまでは情実主義に支配されていたが、1854年のノースコート・トレヴェエリン報告を契機として改革が進められてきた。長い歴史の過程の中で、政権が交代しても、それに伴って辞職することなく政治的な中立を基本とする公務員制度が形成された。

イギリスは、「ウェストミンスター・モデル」と呼ばれる政治システムを構築している国であり、ニュージーランドやオーストラリアなどもこのモデルを継承し、公務員制度も類似の制度を輸入している。Gamble (1990)によれば、ウェストミンスター・モデルの特徴は、単一構成の国 (unitary state) であって、

- ・ 国権の最高機関としての議会
- ・ 強固な内閣による政府
- ・ 選挙を通じたアカウンタビリティ
- ・ 最大多数の政党が執政府（総理大臣、内閣、公務員）を支配
- ・ 議会活動に関する入念な伝統
- ・ 制度化された野党
- ・ 討論のルール

である。政治的中立を基本とする公務員制度は、こうしたガバナンスの構造の中で発達した制度と考えられる。イギリスには、日本の国家公務員法のような公務員を定義する法律は存在しない。以下では、1980年代以降の公務員制度改革を追いながら、政官関係を中心に整理する。

#### (1) 経緯

公務員制度改革を政治的なアジェンダとして最初に取り上げたのは、1964年に誕生したウィルソン労働党政権である。1966年、彼は、公務員制度を初めとする政府部門の改革を検討するためフルトン委員会を設置した。同委員会の報告は、技術的な業務を担うスペシャリストと一般行政を担うジェネラリストの二分構造を批判し、階級構造の一元化、公務員大学の創設、公務員省の創設等を提案した。提案は、公務員大学や公務員省の創設など一部を除き、大部分は実行されなかった。ただし、同報告に基づき、1972年、「公開構造」



と呼ばれる仕組みが導入されたことは重要である。これまでは職種ごとに閉鎖的な人事が行われてきたが、これを改め、有能な人材を確保するため、専門的職種を問わず最も適切な者に解放するという原則が導入された。この仕組みは、サッチャー政権下の1983年に、グレード4（局長と課長の間のクラス）・5（課長クラス）までに対象が広げられ、1984年には、グレード6（上席主査）、7（主査）までに広げられた。この結果、公務員は、主査から課長・事務次官までの管理職的な公開構造に属するグループと一般行政職、経済職、法制職などの専門職業グループの2つに分かれるようになった。

1979年に首相の座に就いたサッチャーは、民営化・規制緩和などを始めとする政府部門の抜本改革を進めたが、公務員制度に関連しては、公務員省の廃止（1981年）やエージェンシーの導入等がある。エージェンシーは政府部門の構造を大きく変える試みであり、公務員の7～8割はエージェンシーに異動することになった。また、その長官（チーフ・エグゼクティブ）は民間からも公募され、公務員の世界に業績主義によるマネジメントを導入する契機となった。サッチャーは政府部門に対する強い疑念を有していたものの、公務員制度そのものについてはそれほど大きな改革を行ってはいない。

次の大きな動きは、サッチャーを受け継いだメージャー政権が発表した白書“*The Civil Service: Continuity and Change*”（1994）である。同白書は、プロフェッショナルリズムやマネジメントを強化するとともに、省庁間の協力と結束性を促進させるために、「上級管理職制度」（*Senior Civil Service: SCS*）の導入を提案し、それは1996年4月に実施された。1990年代以降の特徴は、公務員の人事管理についての権限が省庁に分権化されたことであり、SCSの導入によって、SCSより下位の公務員の人事管理は省庁に移管され、SCSを除いて中央政府に統一的な公務員制度はなくなった。

1997年に誕生したブレア政権は、基本的にはそれ以前の保守党政権の経済政策を受け継いだものの、1999年に、政府部門のあり方を示す白書「政府近代化」を発表し、各省横断的な政策の連携調整、そのための首相官邸や内閣府の機能強化などをアジェンダとして取上げた。公務員に関しては、中立性の堅持等公務員に関する原則を明確にするとともに、外部からの登用促進、省庁間の流動性拡大、業績給与システム、女性やマイノリティの比率拡大、経営管理能力・専門的技術の取得などが盛り込まれた。また、1999年には、公務局（*Office of Public Service: OPS*）が廃止され、その業務は内閣府に吸収された。内閣府は、公務員制度の企画立案や各省庁への助言などを行う中心的な機関となった。

ブレア政権において議論を呼んでいるのは、大臣の特別顧問の増大である。特別顧問は、

政治的中立性を求められる一般公務員とは異なり、大臣により政治任用される者である。特別顧問の役割は、「政治的な認識の上に立った観点から大臣に助言する」ことであるが、その主な目的は、政と官のインターフェイスに位置して、政府の政策の総合調整を行うことである。しかし、現実には、特別顧問が、その領分を越えて政策決定に関与するなどの問題が指摘されている。

## (2) 基本的な仕組み

SCS は、チーフ・エグゼクティブに類似した仕組みを中央省庁の幹部職員にも導入し、政府部門のマネジメントを変革しようとするものであった。その基本的な目的は、「公務員の基本的価値を維持するために、明確なリーダーシップを提供する」ことである。SCS は内閣統一の制度によって運営されているが、それ以外の専門職グループの任用等は、各省に大幅に権限が委譲されている。各省は、独自の採用制度を作ることができる。SCS についても、制度は統一されているが、人事管理の責任は各省庁にある。

グレード 2 (次官補) 以上の任命は総理大臣、その他は省庁の事務次官またはエージェンシーの長官が行う。公務員は、原則として、内閣府 (試験等はアウトソースされている) または各省庁・エージェンシーが実施する公開競争試験に基づく成績によって採用される。公開競争試験による任用には、幹部候補生 (ファースト・ストリーマー) を採用するものがある (内閣府実施)。これは、民間企業との競争の中で人材を確保するため、グレード 7 に達するまで研修等を行い、最終的にはグレード 5 以上に達することができる潜在的能力を付与することを目的とするものであり、通常、ファースト・ストリーマーは、採用後、3~5 年で、グレード 7 (主査) に到達する。ファースト・ストリーマーになることは SCS になるための唯一の方法ではなく、SCS 全体の 3 分の 1 がファースト・ストリーマーであるに過ぎない (Cabinet Office (2001))。

2002 年において、SCS の採用は、430 人がファースト・ストリーマーからであり、200 人が公募による (Cm5718)。全体の約 3 割が公募されているが、そのうち民間からの採用は 37 人であり、公募の約 2 割である。幹部公務員はより競争に晒されるようになったが、結果としては、民間からの作用は約 6%に過ぎない。

ブレア政権になり公務員の専門的能力の強化が重要な課題になっているが、それを具体化するプログラムである “Professional Skills for Government” (PSG) が、2004 年 10 月に開始されている。PSG は、公務員に対して、① リーダーシップ、② 核となるスキル

(人材マネジメント、財務マネジメント、プロジェクト・マネジメント、証拠に基づく分析、SCS の場合は更に、戦略思考、コミュニケーション・マーケティングが加わり、合計 6 つの領域)、③ 職務に関係するスキル、④ 多様な職務経験 (SCS 及び SCS 候補者の場合)、の 4 つの領域で一定水準の能力を要求するものであり、グレード 7、SCS の給与バンド 1 及びバンド 3 の 3 つのレベルに達する際に試験が行われる。特に、SCS の能力開発に重点が置かれており、2007 年 9 月までには、SCS の 75% は核となるスキルの全 6 領域について水準を達成することが目標となっている。

既に述べたように、イギリスでは、職業公務員は政治的中立性、そして専門性を規範として、政権が交代しても忠実に仕える役割を果たしているが、他方で、大臣が政治任用する「特別顧問」が存在する。特別顧問は、臨時的公務員として位置付けられており、通常、大臣と任期をともしにする。特別顧問には、政治的中立性は要求されないが、その職務、行動、報道機関との接触、与党との関係等についてのルールである「特別顧問行動規範」に従わなければならない。

### (3) 改革の成果・問題点

ウェストミンスター・モデルの公務員は、政治的中立 (パトロネージの禁止)、メリットに基づく昇進、統一された制度によって特徴付けられてきた。イギリスの政官関係について、セルフ (1981) は、大臣と行政官の間の「奇妙な共生的協力関係」にあるとし、行政官の役目は「十分説明してから沈黙すること」であり、大臣に対する腹心の政策的助言者であると述べる。大臣が特定の政策領域に長期間とどまって専門家になることはない。行政官も、トップマネジメントにおいてはジェネラリストとしての性格をもつ。幹部公務員は省庁間の異動が激しく、1945 年以降、次官の 18.2% が 4 以上の省庁に勤務経験をもち、1 省だけは 3 分の 1 程度である (セルフ (1981))。そして、政治家と公務員の接触が禁止されるといった公務員の中立性や匿名性は、大臣の責任と議会へのアカウンタビリティの原則を裏付ける役割を果たしている。

こうした政治的中立性、ジェネラリストといった伝統的な公務員のエートスは、1980 年代以降、政治的応答性、専門性、マネジメント重視といった方向に徐々に転換することになる。

サッチャー政権がもたらした大きな変化は、助言機能の多様化と幹部公務員の「政治化」である。Campbell and Wilson (1995) は、サッチャーの登場以来、大臣に対する助言に

ついでに職業公務員の独占は失われ、大臣の特別顧問の関与、官邸の Policy Unit の権限の増大、シンクタンクの活用等が顕著になったと分析する。ウェストミンスター・モデルでは、公務員が助言機能を独占し、政策は閣議によって総合調整されることとされていたが、こうした伝統が失われたというわけである。

こうした批判がある一方、サッチャー改革は、1970年代を通して増大した官僚機構に対して大臣の権限を成功裏に強化したと評価する見方もある (Richard (2003))。Richard (2003) は、サッチャーの事務次官の任命に関して、

- ・サッチャーは長い期間首相に就いたので、多くの事務次官を任命した。その結果、任命システムを個人化したという印象を与えている
- ・彼女は、マネジメントの能力のある、実行力のある者を多くのポストにつけたので、上級公務員のカルチャーは変化した
- ・サッチャーは、外部からの登用はそれほど多くは行っておらず、内部登用が中心であった

と述べる。同様に、Mascarenhas (1993) も、外部登用は限定的であり、政治的中立な公務員からアメリカ型の政治任用への転換にはならなかったと分析する。

ブレア政権になってからは、総理大臣の権限が更に強化されるとともに、特別顧問の増大が議論的になっている。端的な批判は、ブレア政権が「大統領化」したというものである (Kavanagh and Seldon (1999))。第1に、総理の特別顧問が、メジャーの8人から27人へ急増したことである。第2に、ブレアは、個人事務所、No.10 Policy Unit、内閣府の調整機能を強化したことである。この結果、ウェストミンスター・モデルの建前であった「閣議の総合調整機能」は内閣府等が担うことになり、閣議は形骸化したと指摘されている。

1980年代に始まる改革の結果を総括しよう。サッチャー・ブレアともに、官僚機構に対する政治のコントロールを強化した。その結果、政策立案に関する公務員の役割は、相対的に低下したといえる。こうした変化に対する最大の批判は、Campbell and Wilson (1995) が指摘するように、公務員の中立性などを基本原理とするウェストミンスター・モデルの「終焉」というものである。「終焉」という表現は極端であるが、官僚主導から政治主導への転換は、公務員の「政治化」を招いているといえる。次官等の任用に対する総理大臣の影響力、総理官邸の機能強化、公務員の外部からの登用、特別顧問の増大等、「政治化」しているとの断片的な証拠を見出すことはできるが、これらがイギリスの議院内閣

制を著しく損ねているといえるかどうかについては明確ではない。政治的応答性と中立性はトレード・オフの関係にあるため、そのバランスが変化したとしても、公務員の中立性やメリット・システムが崩壊したといえるだろうか。

Marsh et al (2001) は、事務次官を始めとする公務員にインタビューを行い、多くの場合、大臣と公務員の信頼関係は良好であり、両者の関係を疑問視するのは一部であったと分析する。また、両者の関係は省庁や大臣の性格によって様々であり、改革の結果、大臣が強くなったというのは両者の関係を単純化していると述べる。そして、ウェストミンスター・モデルの基本は引き続き維持されていると結論付ける。特別顧問の数（ブレア政権全体で約 200 人）が増大したといっても、上級管理職の総数（約 4000 人）と比べれば少数である。公務員の政治化によって「ウェストミンスター・モデルが崩壊した」というよりは、イギリスにおける公務員の「政治化」とは、公務員に対する政治的コントロールの強化、政権期間の長期化によって、公務員のカルチャーやエートスが変化していると解釈する方が妥当といえる (Sausman and Locke (2004))。

また、Marsh et al (2001) は、公務員の政策助言機能は失われたわけではないが、事務次官はよりマネジメントに関与するようになったとして、その役割が変化していると述べる。

改革の影響としては、公務員の政治化と並んで「公務員制度の断片化」が挙げられる。こうした懸念に対する抵抗として導入されたのが、上級管理職制度 (SCS) である。SCS については、まだ評価は定まっていないようであり、リーダーシップの強化など、引き続き関係する取組みが行われているところである。

#### 4 ニュージーランド

ニュージーランド・オーストラリアは、イギリスの諸制度を輸入したものの、特別の採用と教育によってジェネラリスト的な「行政官僚」を育てるというイギリス流の制度は導入しなかった (Halligan (2003b))。

ニュージーランドは、イギリスとともにいわゆるニュー・パブリック・マネジメント (NPM) の代表国として挙げられるが、公務員制度に関しては、政治的中立性を維持しつつも、イギリスと比べてより急進的な改革を進めている。同国の改革は、経済理論に基づき、大臣と事務次官の役割を峻別し、政官関係を再定義するものであった。

## (1) 経緯

ニュージーランドでは、1980年代前半の経済危機を契機として、1984年に政権についたロンギ労働党政権が経済構造改革を実施した。改革の当初は、財務省の提言「経済運営」(Economic Management, 1984)に基づき、規制緩和、税制改革、補助金削減など経済システムに重点が置かれた。政府部門の改革については、やや遅れたものの、80年代後半から90年代にかけて実施された。その核となるのが、1988年に制定された国家部門法であり、大臣と事務次官の役割分担が明確にされるなど、公務員制度が抜本的に見直され政府のガバナンス構造が再定義された。

国家部門法は、国家公務員法(1962年)、国家公務員雇用条件法(1977年)等を廃止し、公務員制度に関して次のような改革を行った。

- ・各省庁の行政官のトップとして、チーフ・エグゼクティブ(chief executive: CE)を位置付けるとともに、CEを各省庁の人事権者として位置付ける。
- ・省庁の幹部公務員として、上級管理職(Senior Executive Service: SES)を導入する。
- ・従来の行政人事管理委員会(State Services Commission: SSC)を改編し、CEの引用・評価等を行う機関として位置付ける。

この結果、ニュージーランドにおいては、CEとSESを除いて、全省庁に共通する国家公務員制度や給与システムはなくなった。一般公務員の採用等の人事はCEに移譲され、政府部門の職員も民間の労働者と同じ労働法規が適用される。政府部門の職員は、CEに至るまで、能力主義によって組織の内外から採用することを基本としている。なお、公務員の政治的中立性が損なわれることのないよう、イギリスと同様、厳しいルールが定められている。

## (2) 基本的な仕組み

国会部門法導入前は、次官の任用はSSCの権限であり、大臣はSSC委員長から非公式の相談があったものの任用プロセスから外されていた。新たに、CEは5年の任期付きで公募採用される。業績によって3年までの延長が可能であり、同一ポストでは、最長8年まで勤めることができる。CEの採用プロセスは、SSCによって詳細に定められており、空席の広告、採用のための選考委員会の設置と同委員会での審査、所管大臣や公務員制度大臣への相談、SSC委員長による最終候補者の推薦、内閣による承認を経てSSC委員長がCEを任命する。CEの任用プロセスでは、大臣の関与が明確にされたが、大臣の関与

を透明にすることにより、政治任用の可能性を最小限にとどめている。

CE は、雇用契約については SSC（委員長）と結ぶが、業績については、大臣と結ぶ。CE の大臣に対するアカウントビリティの明確化こそ、国家部門法が導入した新しいガバナンスの構造であり、ニュージーランド・モデルの核心である。国家部門法は大臣と次官の関係を再定義したが、具体的には、大臣はアウトカムの達成に責任を負い、CE はアウトプットの達成に責任を負う。大臣は、アウトカム達成のための、CE からアウトプットを「購入」する位置付けとなり、CE には、アウトプットの達成のためのインプットについての裁量が与えられた。契約的な関係は、CE を大臣に対してアカウントブルにするものと考えられた。

国家部門法は、人材マネジメントの権限を SSC から CE に移譲し、SSC の役割を公務員の雇用主・マネージャーから CE の雇用主と公的部門のマネジメントについて政府に助言することに変えた。この結果、CE のマネジメントの役割が強化されている。国家部門法は、CE の職責として、省庁の業務の遂行、大臣への助言、省庁の指揮監督、省庁の業務を効率的、効果的、経済的に管理することを挙げている。また、財務法によって、CE は省庁の財務管理と財務業績に責任を負うことになった（同法第 33 条（2））。

公務員制度に関連するもう 1 つの変化は、大臣による政治任用である。1980 年代以前には、大臣は政治顧問を雇うことはほとんどなかったが、80 年代後半以降、大臣は 1 人当たり 1～2 人の政治顧問を政治任用するようになった。

大臣による政治的な影響力が強まったことなどを背景として、公務員の政治的中立性を明確にすることが求められるようになり、公務員の行動規範が 2001 年に導入されている。

「政治的中立性」とは、公務員が、彼らの仕事を専門的に、政治的なバイアスなしに遂行することと定義されている。そして、公務員の政治的中立性の核となっているのが、大臣に対しての「偏りのない率直な助言」である。

### (3) 改革の成果・問題点

ニュージーランドの行財改革は、危機的な経済状況を反映して急進的なものであった。公務員制度については、CE に当該省庁の職員の採用を任せること及び CE を含む全ての幹部職員の雇用形態を終身から契約ベースに変えることによって、統一された終身公務員制度を実質的に廃止した。急進的な故に、多くの職が失われ、大規模なリストラ、様々な圧力、混乱が生じた。これまで存在した公務員の価値を変えたばかりではなく、相当の不

安と不確実性をもたらした (Masacarenhas (1990)) といった批判が一般的に強い。以下では、契約に基づくアカウンタビリティ、SES、公務員の政治化の3点に絞り、改革の成果を分析する。

CEに経営の裁量を与える一方で大臣に対してアカウンタブルにする手段が「業績契約」である。伝統的な政府部門では、業績向上や効率性向上のためのインセンティブは自律的に発生しにくいいため、業績契約により目標の設定とその検証を行うことは、インセンティブを与える。他方、業績契約は複雑なアカウンタビリティ・システムであり、理論どおりに機能していないとして、次のような批判がある。

- ・ 毎年の作成コストが大きく、時間がかかる (Boston (1991))。
- ・ 契約システムは、目標の置き換え、チェックリスト志向、問題を狭く捉える傾向、短期的志向等から、アカウンタビリティを低下させるリスクをもっている (Boston (2001))。
- ・ 次官と大臣の関係は相互の信頼・協力に基づくものであり、それは契約かできない (Schick (1996))。
- ・ 幹部レベルにおける雇用関係は、責任や期待を特定化することで最もうまく規定できるとは限らない。弾力性は仕事の定義より重要である。CEや上級マネージャーは、政府の業績の向上の多くは、形式的な契約よりはマネージャーに与えられた裁量によるところが大きいと感じている。そもそも、大臣は総じて業績契約を重要視していない (Boston (2001))。

ニュージーランドの改革の大きな問題点の1つは、総合調整機能の低下であり、その1つの解決策がSESであった。国家部門法は、省庁のセクショナリズムと公務員の倫理の低下を、SESの導入によって是正しようとしたが、結局、SESは廃止され、機能しなかった。その理由としては、次のような点が挙げられる。

- ・ アメリカに倣ったSESは、CEに人事管理についての大幅な権限を与える仕組みであったが、これは **administrative class** を持たない伝統と、構造的に相容れなかった (Masacarenhas (2003))。
- ・ 高度に分権化した状況では、SESの育成は難しい (Halligan (2003b))。
- ・ SESの失敗は、改革によって官民の間にできた高い流動性に起因する。公務員の人事管理の弾力性・流動性を高めることが重要と考えられたが、それは、他方で、質の高い公務員の不足という問題をもたらした (Masacarenhas (2003))。
- ・ SESはリーダーシップの開発を重視しなかったことから失敗した (Bhatta (2001))。



最後の問題は公務員の「政治化」である。改革により新しい幹部公務員の任用プロセスが導入されたが、任用の政治化、すなわちパトロネージは基本的には生じていないと考えられる。その理由としては、政治家と公務員が中立性やメリット・システムという伝統について強いコミットメントを持っていることが挙げられる（Boston (2001)）。

大臣の公務員に対する「優越」という意味では、ニュージーランドの改革は政官関係を再定義するものである。そのポイントとして、Masacarenhas (2003) は次の点を挙げる。

- ・ 政策立案に関する次官の役割を引き下げ、幹部公務員の経営的役割を強化する。
- ・ 次官を任期付任用とし、忠誠を誓わせることにより、次官の独立性を引き下げる。
- ・ 大臣に政治任用のアドバイザーを置くことにより、大臣の政策立案に関する役割を高める。
- ・ 大臣が政策助言を省庁以外からも購入できる契約的な仕組みを導入する。

関連して、Halligan (2001) は、経営上のアカウントビリティは増大したものの、大臣の政治的な責任はあいまいになったこと、非継続性と短期的な任命についての懸念が増大したことを挙げる。こうした「政治化」については、Gregory (2004) は、パトロネージではなく、「政策に関する政治化」と「経営上の政治化」であると述べている。

本稿では、ニュージーランドの政府部門の改革全般の評価を行う余裕はないが、一言だけ付言しておく。改革は、組織、予算・財政、人事管理など広範にわたり、「政府のオーバー・ホール」と呼べるものであり、OECD 諸国の中でも最も包括的かつ急進的であったが、評価そのものの難しさもあり、今なお賛否両論が続いている。改革は不可避であったといえるが、総括的に言えば、アウトプット予算や業績契約等の仕組みは非常に人工的であり、多様な価値観を必要とする公的部門に適用することの限界が現れていると考えられる。ただし、マクロ経済・財政の視点では、回復に時間を要したものの、アジア通貨危機以後の経済は OECD 諸国の中でもトップ水準であり、財政も 1994 年以降黒字を継続しており、優れたパフォーマンスを示している。

## 5 オーストラリア

オーストラリアの政府部門の改革は、ニュージーランドのそれと同様同時期に労働党が主導し、NPM の典型例として取り上げられるが、そのアプローチと結果は異なる。オーストラリアのアプローチはより漸進的でプラグマティックであった。共に導入した上級管理職制度については、ニュージーランドでは廃止されたものの、オーストラリアでは現在

においても継続し、重要な役割を果たしている。オーストラリアの公務員制度改革は、ウェストミンスター・モデルの国の中では、「政治化」という観点からよりアメリカ型に近いと指摘されるが（Halligan（1996））、公務員の中立性を維持しつつも、政治的応答性を強化したという点において、興味深い。本稿では、労働等の改革のうち、事務次官と上級管理職に焦点を絞り、その成果と問題について分析する。

## (1) 経緯

オーストラリアにおける各省の事務次官は、従来、イギリスと同様、“permanent secretary”と呼ばれていた。その名が示すとおり任期がなく、強い身分保障によって守られていた。それは、大臣（政治家）に対して不偏不党の助言を行うことを担保するための仕組みであったが、他方で、政治家より官僚の優位、省庁のセクショナリズム、内閣のリーダーシップの欠如という問題をもたらしていた。公務員制度や予算・会計制度等政府部門の抜本的な改革は、1983年に誕生したホーク労働党政権が、経営収支の赤字拡大等を背景とした経済的な行き詰まりを契機として行った。それは、オーストラリアの伝統的な官僚主導システムを政治主導に転換する改革であった。

労働党は、1983年の選挙を控えて政府部門の改革の必要性を認識していた。特に、公務員制度改革については、政治主導を確立するための前提であるという強い問題意識を持っていた。選挙に勝利すると、ホーク首相は、ドーキンス財務大臣を長とする行政改革タスクフォースを発足させ、1983年12月、検討結果が首相に報告された。報告書（Commonwealth of Australia（1983））は、行政を大臣と議会により応答的にかつアカウンタブルにするために改革することを目的として、

- ・大臣に省庁をより強くコントロールする権限を与える
- ・次官の任用手続きを見直し、任用について政府の裁量を増大させる
- ・上級管理職制度を導入し、外部登用も行う
- ・Merit Protection and Review Agencyを創設し、メリット原則を堅持
- ・プログラム予算の導入
- ・マネジメントの改善を重視

などを提案した。

具体的な改革は、1984年の連邦公務員法の改正によって開始され、その柱は、事務次官の任期制と上級管理職制度（Senior Executive Service: SES）の創設である。労働党の選

挙綱領（Hawke and Evans（1982））では、次官や幹部公務員の政治任用が提案されていたが、実際の改革では、任期付制度等は導入されたものの、公務員の政治的中立性という原則は変更されなかった。結局、ホーク政権は、政治的中立性という公務員の伝統を根本的に変えることなく、大臣顧問を制度化するなど、大臣を支える仕組みを強化する道を選んだ。

1987年の選挙に勝利すると、ホーク労働党政権は省庁再編に乗り出す。省庁の数が28から17に削減されたが、公務員制度に関しては、人事院（Public Service Board: PSB）が廃止され、代わりに公務員委員会（Public Service Commission: PSC）が設立された。これにより、SESの承認、業績管理、能力開発等の役割はPSCに移管されたものの、それ以下の公務員の人事管理に関する権限は次官に移譲された。次官の任命に関して助言を行う権限は、PSBから首相内閣府次官に移譲された。同時に、マネジメント能力強化を推進するマネジメント諮問委員会（Management Advisory Board）も設置された。

1996年の選挙で誕生したハワードを首相とする自由党・国民党の保守連立政権は、旧来型の中央集権的な人事管理を基本とする連邦公務員法（1922年制定）を全面改訂し、新しい連邦公務員法を1999年に制定した。新法は、①能率的かつ効果的で、政治的中立な公務員制度を確立すること、②公務員の公正かつ効果的な管理等のための法的な枠組みをつくること、③公務委員会等の権限・役割・責任を定めること、④公務員の権利と義務を確立すること、を目的として掲げる。

## (2) 基本的な仕組み

労働党政権の改革の第一の柱は、事務次官の任期制の導入と任免プロセスの見直しである。事務次官は、1984年の改正、更に1993年の改正によって、恒久職から任期付任用に変わった。当初は5年間の任期であったが、1994年以降は5年とは限らない期間となり、再任用もできる仕組みになった。

事務次官の任命は、1987年に人事院が廃止されたことを受けて、首相内閣府の次官が候補リストを作成し、それを受けて首相が勧告し、総督が決定することになった。また、1994年以降、次官は、残存契約期間の3分の1の退職金（最大12ヶ月）が支払われるものの、理由を示されることなく解雇されうるようになった。なお、1984年の改正により、次官を任命する際には、所管大臣に相談することが制度化され、次官の任用プロセスに正式に政治家が関与することになった。

労働党の改革のもう 1 つの柱である SES は、アメリカ及びオーストラリアのビクトリア州で導入された制度をモデルとしている。連邦公務員法（第 26 条）は、SES は、「政策に関する高度な助言、管理、専門的な職務を遂行する公務員であり、省内での異動の場合は事務次官により、省間を異動する場合は、公務員委員会により、配属される」と規定する。SES の基本的なねらいは、高度の管理能力・専門性を有する幹部公務員を、各省の枠にとらわれずに連邦政府全体で一元的に育成し管理しようとするものであった（MAB（1992））。また、SES は、任期付任用により、政府組織の外部からの登用を促し、流動性を高めることもねらいとしていた。SES は、事務次官の推薦を受けて、人事院（後に PSC 委員長）が任用するという形式をとる。1999 年以降は、公務員委員会の関与は残されているものの、次官が任用する仕組みになっている。

SES に関する近年の動きとしては、1999 年に、Senior Executive Development Prospectus 2000 など、SES のリーダーシップや能力開発のためのプログラムがある。また、同年には、SES の新しい選考基準として Senior Executive Leadership Capability Framework（SELCF）が導入されており、戦略志向、成果志向、生産的な職務関係の構築、専門性や自己統制力、対外説明能力がコンピテンシーとして位置付けられている。

労働党政権におけるもう 1 つの重要な改革は、1987 年の省庁再編によって、人事院が廃止されたことである。人事院は、公務員の採用、給与や処遇の決定、不服申立て、定員管理・職の分類についての総督への勧告など、公務員制度全般に強い権限を有していた。廃止によって、SES に関する人事管理や公務員制度全般に関わるガイドラインの作成などの事務は、新たに創設された PSC に継承されたが、労使関係の問題は新設の労使関係省へ、給与面での官吏は予算省へ、SES の個別の採用や一般公務員の人事管理全般は事務次官へ委譲された。つまり、幹部公務員の管理を除いて、各省庁へ大幅な分権化が進んだ。

ホーク労働党政権は、事務次官や SES を初めとする公務員一般に政治任用を導入する道は結局選択しなかったが、他方で、大臣の政治顧問制度の強化を図った。1984 年の議会職員法により、大臣は、3 年間（選挙サイクル）の任期付で 2 人の政治顧問を任命できることが制度化された。

大臣のスタッフには、通常、政治顧問の他に、「リエゾン・オフィサー」と呼ばれる、省庁の一般公務員から「派遣」されるスタッフが含まれている。大臣スタッフの主な役割は、① 各種政策提案、大臣説明資料、スピーチ原稿等内部部局が作成する資料の評価、② 大臣が省庁を指揮する際の支援（特に、大臣と内部部局の意見が異なる場合の調整）、③ 内

部部局と大臣のコミュニケーションの円滑化、④ 内部部局が行う大臣への助言・批判（ただし、スタッフが独立的に政策を立案することは一般にない）、⑤ 異なる大臣スタッフ間の連絡調整、⑥ 国会での質疑の準備、などである（Dunn（1995））。

最後に、ハワード保守連立政権が旧法を全面改正し新たに制定した 1999 年連邦公務員法について触れる。新連邦公務員法は、これまでのつぎはぎで改革された公務員制度を整理するものであり、その内容は多岐にわたるが、ここでは、幹部公務員に関連する事項のみを紹介する。事務次官については、既に任期付任用になっていたが、書面による通知で解雇できることが規定された（違法解雇への救済措置はない）。新法により、事務次官の雇用主としての役割が明確化され、事務次官は、公務員の数や種類（職階）、採用、給与や勤務条件等、自由に決定できることが規定されたが、SES についても、その任用は、PSC 委員会から事務次官の権限とされた。

### (3) 改革の成果・問題点

1980 年代半ばより始まった一連の公務員制度改革の最大の成果は、首相を中心とする政治的なリーダーシップが強化されたことである。逆に言えば、公務員の大臣に対する応答性の強化である。それは、政策の意思決定は内閣・大臣の役割であり、省庁のマネジメントは公務員の役割であるという役割分担が再確認されたということである。また、公務員に競争原理が導入され、セクショナリズムが低下したことも重要である。ここでは、最初にオーストラリアの改革の特徴や成果を総括した後、個別の問題として、公務員の「政治化」や人材マネジメントの問題について整理する。

オーストラリアの改革は、西村（1995）が「大胆かつラディカル」と評するように、集権的・閉鎖的・ヒエラルキーを特徴とする伝統的な公務員制度を抜本的に改革するものであった。それは、公務員制度の分類や等級・任免手続き、労使関係、公務員人事を巡る組織の再編と役割分担の整理など、広範囲に及ぶ。オーストラリアの改革は、以下のようにそのアプローチが評価されている。

- ・オーストラリアは、慎重でよく計画された戦略をとった。こうしたアプローチの違いは、オーストラリアの公務員制度改革を、十分な相談と協議に基づく大規模な改革に仕上げた（Mascarenhas（1990））。
- ・1983 年から 96 年まで労働党政権が継続したことが、改革を前進させ維持した大きな要因である。ニュージーランドの理論的な改革アプローチと異なり、オーストラリアはプ

ラグマティックであった。オーストラリアの公務員制度は、政治的な方針、民間部門のマネジメント、市場原理を組み合わせた持続的なアプローチによって、多くの OECD 諸国より抜本的に改革された (Halligan (2003a))。

- ・一連の改革には、官僚たたき、その能力への懐疑、彼等は応答的であるはずがないという前提がなかった (Campbell and Halligan (1992))。
- ・ホーク政権の改革はイデオロギーではなかった。それは公共部門を解体しようとするものではなく、より効率的、効果的、応答的な公共部門を作るものであった (Keating (2003))。

応答性の強化によってもたらされた問題は「政治化」である。両者はトレード・オフの関係にあるからである。ただし、「政治化」が意味するところは厳密に分析する必要がある。

次官の任免に関しては、第三者機関である公務員委員会の関与が引き続き残されているものの、首相の関与が強まり、次官を政治任用する可能性が高まったことは事実である。労働等の改革によって、確かに、次官を政治任用する、あるいは首相との相性のよい次官を選ぶ余地が大きくなったが、他方、従来の強固な終身雇用制度は次官に過大な権限を与えているとの指摘 (Rhodes and Weller (2001)) もあり、結局、これはバランスの問題である。Dunn (1997) は、オーストラリアとアメリカの政官関係を比較し、前者の政治家と公務員の関係は、両者が公務員の中立性の原則を重んじている、職業公務員の政策立案への積極的な関与と選挙で選ばれた政治家が示した政策や方向への服従が基本である、政策立案を行うに当たり一方が他方を必要としていることにおいて、アメリカとは異なると述べる。ただし、次官の任期制や首相の関与は許容されるとしても、ニュージーランドのような中央人事機関の関与、あるいは次官の任免に関する閣内委員会など、より透明性を高める工夫の余地はある。

次に、次官の人材マネジメントの観点から改革の成果を整理する。次官の役割についての変化は、一言でいえば、政策の企画立案から組織のマネージャーとしての役割である。前者については、Weller and Young (2001) は、

- ・大臣は複数のアドバイザーを有するようになり、彼等は、一般公務員より、大臣によりアクセスするようになった。次官は、彼らがオファーできる内容に基づいて、アドバイザーと競争しなけりばならなくなった。
- ・次官は、1970年代のように、助言機能を独占できなくなった。アドバイザーだけではなく、シンクタンク、大学、ロビー・グループ、メディアなどが登場した。

- ・政策立案についての独占は消滅したが、それは、民主主義の観点からはよいことであり、多くの次官は受け入れている。

と述べる。次官のマネジメント機能重視は、法令によって明確にされている。1997年の財務管理責任法によって、当該組織の財務管理責任が明確にされ、次官に所管する省庁の財務上の業績に責任を持つ。人事については、1999年の新連邦公務員法により、次官は、公務委員会の同意なく、SESを除く一般公務員を任用できるようになり、人事管理者としての責任が明確にされた。また、2000年までには、次官は、職場関係法に基づいて、ほとんど全ての職員と交渉することになった。給与や雇用条件の多様化は、業績向上に向けたインセンティブとなるが、他方で、分権化が進み、公務員全体の中で給与や雇用条件についての格差が拡大しているとの指摘もある（Kernaghan（2001））。

次に、SESについて整理する。Halligan（2003a）は、一定の流動性、外部からの登用、グループ全体としての統一性、業績評価・給与などにより、合理的な制度が構築されたと評価するが、問題がないわけではない。SESを評価するいくつかの調査が行われており、紹介する。

1980年代からの政府部門の改革全般について政府自身が行った自己評価（Task Force on Management Improvement（1992））では、改革全般として、マネジメントの改革は適切な方向に進んだ、それらは公務員一般に受け入れられ、その便益は費用を大きく上回ったと述べつつ、SESそのものについては、従前の仕組みとそれほど大きな変化はないと指摘している。

Hall-Taylor（2000）は、SESに対するアンケート調査の結果から、任期付任用は業績志向のマネジメントを導く方法として一般的なコンセンサスがある一方、次のような問題を指摘している。

- ・優秀なスタッフは、契約が終わりに近づくと他の職を探すようになるとともに、昇進の機会がなくなる。
- ・一般職の最高位であるグレード12とSES1の間に、報酬等であまり差がなく、契約でアカウントビリティを求められるSESになるよりグレード12にとどまるインセンティブがある。
- ・SESの条件は民間の人にも魅力あるものと思われていたが、現実には、その期待に応えるものではない。彼等は政治的な環境やルール重視の仕事をうまくやり遂げられない。
- ・必要なコンピテンシーが明確ではなく、選考プロセスや採用方法の見直しが必要である。

技術的なスペシャリストとマネージャー職が必要との意見もある。

・リクルート、昇進、省庁の方向等について、政治的な介入が見られる場合がある。

大臣の政治顧問については、省庁内部部局や職業公務員との関係や議会へのアカウントビリティの問題が指摘されている。

オーストラリアの公務員制度改革は、公務員の政治的中立性と応答性のバランスについての問題を提起している。公務員が「政治化」したとの指摘は否定できないが、それに対しては、Keating (1999) の見解が参考になる。

「公務員が政治化しその独立性が失われたという批判は大臣と公務員のそれぞれの役割と責任についての誤解から生じている。民主的な政府では、大臣が最終決定権限を有しており、公務員は、提案、助言、大臣の決定の実施を担う。ただし、両者の関係は単純ではない。独立性（中立性、専門性）と応答性のバランスをいかにとるかがポイントであるが、それは、不確実性と価値判断に依存している。」

## **6 総括**

主要国の公務員制度、特に幹部公務員制度についてのケース・スタディを行った。改革の主役はアングロ・アメリカン諸国であるため、以下では第一に、これらの国の改革の全体的な動向・特徴と成果・問題を整理し、第二に上級管理職制度についてまとめる。最後に、我が国の改革に向けた教訓を抽出する。

1980年代以降、サッチャー、レーガンを代表とする政治的なリーダーシップの下に、先進諸国において、肥大化した政府部門の改革が始まった。当初は民営化や規制緩和、予算の削減、税制改革等が行われたが、改革の波は公務員制度にも及んだ。その背景には、公務員が現状維持を主張し、改革に抵抗しているとの認識を政治家たちが認識するようになったことが挙げられる。幹部公務員は、政治的な方針に非応答的であり、業績を上げるための必要なスキルや専門性に欠けており、公務員制度は政治的な方向にそぐわず、アカウントビリティが欠如していた。こうした問題を分析し改革の青写真を描いたのが、第三者的な外部委員会であり、アメリカではフーバー委員会、イギリスではフルトン委員会、オーストラリアではクームス委員会などであった。

これらの国での改革は、公務員の数や人件費の削減なども含むが、その基本的な特徴は、Peters and Savoie (1994)、Halligan (1996)、Ingraham (1998)、Aucoin and Bakvis (2003) などが指摘するように、



① 公務員の政治家への応答性の強化、トップダウンによる官僚機構のコントロール、公務員の政策提言機能の弱体化（バイアスのない助言を要求する）

② 公務員のマネジメント能力の強化、民間企業の同様の経営手法の導入の2つである。後者は、しばしば、NPMの教義であるとして引用されるが、NPMをより広義に捉えるならば、前者の政治的なリーダーシップの強化や集権化が重要である。

改革の成果については、2つの大きく異なる見方がある。公務員の政治的な応答性が高まり、成功したと見る立場と終身雇用が崩れて、公務員の政治化や優秀な職員の流出・確保困難、モラル・倫理の低下などをもたらし、弊害が大きいと見る立場である。

Ingraham (1996) は、政治家による評価、業績給与、特権の剥奪等によって、公務員の応答性が増大するとともに、効率性が高まったと指摘する。

他方、Peters (1991) は、政治化とマネジャリズムは、公務員のモラルに重大なマイナスの影響を与えていると分析する。また、Peters (2003) は、アングロ・アメリカン諸国における公務員の中立性はかなりの圧力に晒されているものの、アングロ・アメリカン諸国の「政治化」は、公務員の任用についてのパトロネージというよりは、政策と実施をコントロールする意味合いが強いと述べている。Aucoin and Bakvis (2003) は、公務員は政策選択の助言に関して信頼できないという見方が広がり、政策助言に関して公務員を脇に追いやってしまい政策顧問の役割が増大した、上級管理職を短期の業績ベースの契約制にすると伝統的な終身公務員の専門的な誇りを損ねてしまう、と述べる。

Aberbach (2003a) は、幹部公務員の政治化が、政策助言、キャリアパターン、公務員へ登用される者の性質、公務員が専門的な助言を提供する意欲などにどう影響を与えているかについては、必ずしも明確ではなく、その検証は今後の課題と述べている。政治（大臣）と行政（幹部公務員）の協力関係は政府が効率的に機能するためには不可欠であるが、その最適な関係をどのように定義するかは容易ではない。また、幹部公務員と大臣は、お互いの利益やエリート主義を守るために、非公式な協力関係を築くため、両者の現実の関係は簡単に分析できるものではない。

次に、上級管理職について各国を比較する。基本的な相違は対象であり、課長級以上とするか（アメリカ、イギリス）、局長級以上とするか（オーストラリア、ニュージーランド、韓国）にある。イギリスでは、上級管理職に事務次官も含まれる。次の相違点は、任期付任用が原則か（オーストラリア、ニュージーランド）、それとも恒久任用が原則か（アメリカ、イギリス、韓国）である。共通点としては、部分的にせよ公募採用が一般的に導入さ

れており、また、任用に際して第三者委員会の関与があることである。

上級管理職は、アメリカに続いて、オーストラリア、ニュージーランドで導入された。初期の試みについての全般的な評価として、Nunberg（1992）は、

- ・ 適当な報酬、高次の政策立案者への応答性の向上を図り、省庁横断的な幹部職員を育成しようという試みは、これまでのところ中庸な結果しかもたしていない。
- ・ 特別の給与制度、一般とは異なる業績基準、省庁横断的な教育訓練、省庁間の異動などは、独立した集団をつくることにそれほど貢献していない
- ・ 上級管理職の試みは継続中であり、再評価と見直しが必要、と述べる。

上級管理職制度は、1990年代以降も、カナダ（1992）、オランダ（1995）、イギリス（1996）などが導入している。上級管理職制度は、これまで主として開放型を採用している国において導入されてきたが、近年、韓国という閉鎖型の国でも導入されており、発展している。今回ケース・スタディとして取り上げた国の中では、オーストラリアの事例が興味深い。同国では1980年代半ばより始った公務員制度改革の最大の成果は、首相を中心とする政治的なリーダーシップが強化されたことである。また、公務員に競争原理が導入され、セクショナリズムが低下したことも重要である。応答性が強化される一方、上級管理職制度はアメリカ型の政治任用にはならず、中立性が維持された。大臣の政策顧問の増大や事務次官の任用についての首相の影響力拡大等の懸案はあるものの、政治と行政の適切なバランスが保たれていると考えられる。ただし、次官の任用については、ニュージーランドのアプローチには学ぶ点が多い。ニュージーランドでは、次官任命の最終決定は内閣の責任であるが、SSCへの協議が必要であり、SSCは正式な推薦を内閣に提出する。また、委員長は雇用者であり、毎年の業績も評価する。しかし、オーストラリアでは、新しい次官の任用に関する報告は、人事委員会の議長が行っていたが、改革により、その責任は首相内閣府次官が追うことになった。メリット原則の堅持が懸念されている。また、ニュージーランドでは、次官選考の基準が明確にされており、こうした透明性は政治任用の可能性を低下させる。

各国の改革を踏まえ、その教訓を整理する。オーストラリアの経験から得られる教訓は、アメリカやフランスのような政治任用を導入しなくても、公務員の応答性を高め変革することは可能であることである。公務員の応答性強化は、多くの先進国で共通するものであり、必然的な方向であるとする、問題はその副作用をどう抑制するかである。懸念すべき問題は、客観的・専門的な助言機能の低下である。客観的・専門的な助言は、時には政

権には批判的であるとしても、正しい議論と政策立案のためには必要である。政治的中立性と一定の身分保障を担保する仕組みを強化する必要がある。例えば、任用・評価システムの運用の客観性・合理性を担保する選考委員会や評価委員会の権限強化であり、メリット・システムの番人としての中央人事機関の役割強化である。また、改革を進めた国では、公務員共通の価値や政府全体の一体性の維持が難しくなっており、政治・国民への応答性と政府部門共通の *coherence* の必要性のバランスをどうとるかが重要な論点になっている。

## 第5章 諸外国における省庁間連携を促す取り組み

### 1 英国政府の取り組み

1997年の英国総選挙において、トニー・ブレア党首に率いられる労働党が勝利し政権の座についた。労働党政権は政府の改革を打ち出し、様々なレビューを行い、改革プロジェクトに取り組んでいる。大蔵省は、1998年、ブレア政権の下、包括的歳出レビュー（Comprehensive Spending Review：CSR）を導入し、そのプロセスを通じて省庁間の連携を強めている。CSRは政府の中長期的な優先事項と目標を確認し、その達成に適切な予算配分になるように3ヵ月を1タームとして歳出の総見直しを行い、三年間の歳出の枠組を決定するものである。このレビューの過程で、各省は大蔵省との間に公共サービス協定（Public Service Agreement：PSA）を締結する。PSAは各省が三年間に達成する目標を示すもので、目標達成のための具体的な活動については、別途サービス供給合意文章（Service Delivery Agreement：PSA）が作成される。予算編成は基本的に大蔵省と各省との交渉を通じて行われるが、政府はCSRに政府の重点施策を盛り込み、各省庁に連携して取り組むように要請する。

以下英国における政策評価システムについて、それを包含する政府改革の背景、内容と合わせて概説する。

#### (1) ブレア政権下における改革の全体像

##### ア 行政改革

英国政府は、行政改革をよりよい英国を実現するための重要な部分として位置づけ、その現代化のための多くの取り組みを進めており、これらの取り組みが1999年3月に「政府の現代化」白書（Modernising Government）としてまとめられ、公表された。

公的部門は民間部門よりも効率的な場合もあるが、逆の場合もあり、公的部門に共通して改善されるべき問題点として、同白書では次のような点を指摘している。

- ・自己組織を中心に物事を考えることが多く、利用者の視点が薄いという点。
- ・惰性的な対応が多く、表面的な解決のままで根本的な解決が図られないという点。
- ・予算という投入面が重視され、結果（アウトカム）が軽視されていること。
- ・減点主義がリスク回避的な対応をもたらし、創造性をもたらさないこと。
- ・組織単位のマネジメント改善が行われたが、横断的分野での対応が遅れていること。
- ・民間部門が常に優れているとして公的部門が不当に過小評価されていること。

## イ 改革の基本的考え方

ブレア政権下では、前述の現代化白書において以下の5つの基本的考え方を示している。

### ① 政策形成過程の改革

政策形成は、政府の政治的理想を施策として具現化する過程であり、この政策形成が不適切であれば、十分な結果（アウトカム）を生み出すことはできない。短期的な課題への対処的な対応ではなく、結果に重きを置いた政策形成に努める。保守党が行ってきた行政改革は行政の業務運営効率を向上し、国民が払った税金によって得られる行政サービスの価値（Value For Money(VFM)）を改善してきたと評価できる。しかしながら、政策形成過程のあり方が政府の国民ニーズに応える能力を大きく左右するという点については、ほとんど注意が払われてこなかった。個別組織を超える分野では政策の一貫性、有効性が不十分である。また、政策形成と執行の分離によって、行政の最前線で行政施策の結果に責任を負っている人々の政策形成への参加が妨げられてきた。これらの点を踏まえ以下の原則のもと政策形成に新しく、より創造的な方法を取り込んでいく。

- ・組織中心ではなく、目標や成果を中心に政策形成すること。
- ・公平であらゆる人々のニーズ、経験を考慮した政策を形成すること。
- ・安易に規制という手段を選択せず、社会的な費用と効果をよく考慮すること。
- ・政府は、既存政策を弁護するのではなく、多様な主体に議論への参加を求めること。
- ・リスク・マネジメントの方法を改善すること。
- ・政策形成を一過性のものではなく過去の経験を活かす反復継続的な過程とすること。

### ② 利用者重視の公的サービス

公的サービスは、それを提供している組織の都合ではなく、利用者のニーズを最重視して供給されるべきである。このため、政府は利用者である国民が本当に欲しているのは何かについて把握に努めなければならない。行政サービス協約（Public Service Agreements）で設定された業績達成目標（performance targets）の達成状況の測定に当たっては、顧客の評価も含めなければならない。また、国民はその属性によって様々なニーズを有しているが、全ての属性の人々のニーズに対応して公的サービスが提供されなければならない。

### ③ 公的サービスの品質向上

英国政府は、公的サービスの向上のため必要な分野の投資については拡大を決めている。これまでは、結果の改善に確信のないまま、投資を削減し、逆に拡大することもしばしば

であった。投資の優先順位は明確にされなければならない。これらの投資を効率的かつ効果的に公的サービスの品質向上に結実させるためには、目標設定とそれに関連付けた業績評価を中心とする新たなマネジメント・システムを導入・活用しなければならない。また、よりよい取組事例についての情報の共有化を図るべきである。更に、外部監査も活用すべきである。

#### ④ 情報・技術革新の活用

市民や企業のニーズに合わせて新技術を導入し、技術進歩に遅れを取ってはならない。

#### ⑤ 公的部門への信頼

英国政府は、公的部門を評価する。過去において行われてきたように不当な過小評価はしない。民間が常に最善である訳ではない。社会は急速に変化しており、公的部門もリスク回避的ではなく、創造的で改革に前向きでなければならない。このため、公的部門の職員は、訓練と才能開発が行われなければならない。有能な人材を確保するため、給与その他においてインセンティブが与えられなければならない。公的部門では一律に昇給すべきだとか全国一律に決定されるべきだとかいう考えは時代遅れである。成果や業績に応じた給与とすべきである。また、特定グループについては、その採用促進のため雇用割合を目標として定める。例えば、1998年度では約3000の幹部公務員（senior civil service）ポストの17.8%に過ぎない女性幹部の比率を2004年度には35%まで引き上げる。公務員のあらゆるポストについて有資格者に応募の機会が与えられなければならない。

## (2) 包括的支出レビュー（CSR）の導入

まず、ブレア政権は政策評価システム導入に先立って、1997年夏に包括的支出レビュー（Comprehensive Spending Review）として政府の全支出の見直しに着手し、政府の目標の達成にどのように貢献するのかを決めるために、30に及ぶ各省庁の目的、政策、そして歳出計画についてゼロベースでの見直しを行った。その成果は2度にわたって公表されることとなる。

第1段階は1998年6月に、まず経済財政戦略報告書（Economic and Fiscal Strategy Report）として公表され、3ヶ年にわたる歳出総額の決定や歳出の計画と管理に関する新たなシステムの導入の方針が明らかにされる。具体的には、① 政府支出は今後3年間は実質2.25%の伸びに抑えること、② 国家歳出を、DELとAMEに区分すること、③ 経常支出と投資支出に区分すること、④ 省庁ごとに3ヶ年の歳出の枠組みを定めるこ

と、⑤ 不要となった資産を売却・処分することが定められた。

第2段階は、改革への投資を実現するために、各省庁毎の歳出計画を作成することである。これは、その翌月の1998年7月に「英国の行政サービスの現代化：改革への投資 包括的歳出レビュー（CSR）」白書（Modern Public Services for Britain: Investing in Reform Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002）が財務省から議会へ提出されることで実現される。CSRでは、先の経済財政戦略報告書の方針に基づき、各省庁ごとに、1999～2001年までの、経常支出・投資支出、DEL・AMEの具体的な数値を提示するとともに、政府全体の目的及び各省庁の目的と目標を設定することによって、政府の優先度の高い政策がどのように実現されるのかを説明している。

更にCSRによってその導入が提言された、いわゆる政策評価システムに対応するものとして、同年12月には、「行政サービス協約」（Public Service Agreements）が公表され、「改革への投資」白書で定められた支出を用いて3年間で目指すべき達成目標（Targets）が設定された。また、1999年3月に、「行政サービス協約」の補足を行うとともに、達成目標の達成状況の尺度（measures）を定めた「アウトプット・業績分析」（Output and Performance Analyses）を公表した。

1999年3月には、「行政サービス協約」に定められた達成目標を達成するための資本投資・資産管理戦略が「省庁別投資戦略」（Departmental Investment Strategies）としてまとめられ公表された。これによって3ヶ年の歳出目標と連動した形で個々の施策別目標を設定し、それを達成するための詳細な投資計画が策定されることとなり、政策評価制度の基本的枠組みは一応の完成を見た。

### (3) PSA

英国の政策評価の中心的部分である「行政サービス協約」について、達成目標（PSA Targets）を中心として詳説する。

#### ア 行政サービス協約（PSAs）に対する基本認識

PSAsは、CSRを受ける形で、1998年12月に白書の形をとって財務省から議会に提出された。その性格は、政府の全分野の目標（objectives）に対応した達成目標（targets）を初めて定量的に公表し、政府の現代化、改革を宣言したものである。

PSAsの冒頭では、ブレア政権が掲げる政府の現代化と改革にPSAsがどのように貢献するのかを① 成果の重視（Focusing on results）、② 効率性の改善（Improving efficiency）、

③ 公共サービスの測定 (Measuring what public services deliver)、④ よりよい政府の実現 (Better government) の点から説明している。

① 成果の重視 (Focusing on results)

予算額や職員数によってサービス供給に必要な投入 (inputs) を計測することができるが、それによって何が達成されたかまでは示されない。導入した施策の数や成立した法律の数は改革が実現に近づいたことを示す重要な指標とされるが、それらは政府が必要と考えているだけのことであり、本当に重要なのは、公的サービスの効果であり効率である。これこそが人々の生活の質を変えるものである。

行政サービス協約で公表される達成目標は、新しいタイプのものである。これらは、できる限り、保健や教育の改善や犯罪の減少等のように税金の使途として目的された最終的な成果として、あるいは少人数学級や入院順番待ちの削減、迅速な司法手続き等のようにサービス水準として、表現されている。政府は、可能な限り結果 (outputs) と関連付けつつ、具体的で、計測可能で、実現可能で、関係性があり、時機に即した達成目標を設定している。更に、この新しい取り組みを通じて、目標設定が向上・改善されていくことが期待されている。

② 効率性の向上 (Improving efficiency)

政府の新たな取り組みによって、公的機関の効率性の向上と生産性—すなわち、財政投資によって生み出されるサービスの質と量—の向上がより容易に達成される。政府にとっての最重要課題は、経済成長と経済活動における機会保障のための適切な環境を用意することであり、公的機関の業務運営効率を向上することによって、国民の税金が 1 ポンドに至るまで効率的かつ効果的に政府目標を実現するために用いられるような政策を樹立することである。

③ 公的サービスの測定 (Measuring what public services deliver)

政府の政策の多くは、経済動向と社会福祉の改善を追求するものである。これらは、民間事業者の産出 (outputs) よりも客観的な測定が困難である。しかしながら、政府はできる限り、最終成果やサービス水準と関連のある達成目標を設定している。もちろん、そのうちいくつかは、構成要因が明確になり、よりよい情報が得られるにしたがって、運用技術という面から改善が必要となっていくであろう。

④ よりよい政府に向けて (Better government)

政府が提供するサービスは、刑事司法システムのように行政管轄を超え、関係省庁の協



働を必要とする場合がある。その場合には、組織横断的に公的セクター全体の資源投入が政府目標 (goals) を実現するために重点化される。重要なステップとして、政府は、刑事司法システム、違法薬物対策、児童育成という 3 つの横断的な「行政サービス協約」を公表する。その中で、複数の組織に関係する施策について、複数省庁を横断する目標、達成目標、投入資源 (resources) が共同で定められている。その他にも、いくつかの省庁が共同達成目標 (shared targets) を設定している。そこでは、社会的疎外や女性問題のように横断的課題として対処するため、共同して施策を講じ、個別の達成目標の実現に向けた努力が行われている。

公共サービスの提供に当たり、ブレア政権では、それぞれの行政サービスがどのように効率的に実施され、それによってどのような成果が生まれたかを重視し、そのための仕組みとして、政府の業績測定を実践すると謳っている。また、複雑化する行政ニーズに対応するためには、省庁横断的な課題について一体的に取り組む必要があるとし、PSAs においても、刑事司法システム、違法薬物対策、児童育成という政府の重要課題については共通目標を定めている。

#### イ PSAs の作成プロセス

PSAs の作成は、財務省が作成するガイダンスノート等に従って各省庁が原案を作成するが、その後は財務省と各省庁で段階的な協議が行われ、最終的には財務大臣が委員長を務める公的サービス及び支出関係閣僚会議 (Ministerial Committee on Public Services and Public Expenditure; PSX) で各省大臣との協議が行われて公表されるというプロセスを経る。このように、PSAs の作成プロセスは財務省が非常に大きな影響を及ぼしているが、これは、PSAs が基本的に従来の予算編成プロセスの枠組みを利用して進められているからである。

#### ウ 行政サービス協約 (PSAs) の構成

PSAs は、各省庁別に、目的 (aims)、目標 (objectives)、投入資源 (resources)、業績 (performance) と効率性 (efficiency) の達成目標 (targets) と関係新規施策 (policy initiatives) という重要な情報を 1 つの文書にまとめ記述している。その対象期間は、CSR と整合性を取る形で 1999 年から 2001 年としている。

##### ① 目的 (aims) と目標 (objectives)

各々の PSAs は、最初に当該省庁の目的 (aims)・目標 (objectives) と、場合により、横断的分野の目的・目標が記述される。以下の 3 つの政府全体の目標を勘案し、各省庁は CSR において新しい目的と目標を定めている。

- ・ 持続的成長と雇用
- ・ 公平性と機会の保障
- ・ 効率的で現代的な公的サービス

この目的と目標は投入資源の配分決定の出発点であり、また、業績及び運営効率の達成目標を定める際の基礎となり、ひいては全体として現政権の施政方針を構成するとされる。なお、「目的」とは、当該省庁の役割を 1 文にまとめたものであり、「目標」とは、省庁の業務全般について作成された高次の目標のことであるとされる。

#### ② 投入資源 (resources)

この項では、CSR で配分された投入資源が主要なプログラム単位で DEL と AME に区分して記述される。なお、次に記述する業績達成目標と整合のとれた予算項目は必ずしも設定されておらず、ある費目の予算が複数の業績達成目標の実現に貢献したり、複数の異なる費目の予算が 1 つの業績達成目標に関係したりする等、予算と業績達成目標の関係を整合的に理解することは困難である。なお、投入資源に関する記述は 2001 年度から 2004 年度を対象期間とする新 PSAs では削除されている。

#### ③ 業績達成目標 (performance targets)

各々の PSAs には、目的や目標の実現に寄与する主要な業績達成目標 (performance targets) が定められる。また、CSR で定められた主要な目標や業務効率化を実現するための政府全体戦略に、これらの目的や目標がどのように貢献するかが記述される。これらの達成目標は PSAs の核心部分であり、第 1 次 PSAs では全省庁で約 600 の目標が定められた。その設定に当たっては、できる限り SMART (Specific (具体的)、Measurable (測定可能)、Achievable (実現可能)、Relevant and Timed (関連性とよいタイミング)) なものとし、アウトカムに焦点を当てたものとするのが要請されている。そうでない場合には、政府の現代化と改革の取り組みに応じて修正されることとなる。

#### ④ 業務運営効率の向上 (productivity of its operation)

効率的で現代的な公的サービスの提供は政府の業務効率改善の中心的部分であり、PSAs はそれを推進するための革新的な施策を定めている。利用可能な資源の範囲で最大限の効果を確保するため、公的機関の一層の効率化が追求されている。このため、PSAs は、公

のサービス全体に共通する特定の生産性向上の達成目標を含んでいる。各省庁は主要な業務成果（outputs）を1つ1つ計測し、常に水準の高いサービスを適正価格で提供するよう努めなければならないとされ、そのため、各省庁は、よりよい効率計測方法を開発し、より多くの事務分野に広げていくことになっている。更に、個別指標を統合し、それぞれの省庁の全体効率の向上を示す指標が検討されることとされている。

業務運営効率の向上の観点から取り組むべき課題として、PSAs では、不正行為の削減、よりよいサービス、電子政府、病気休暇の削減、調達の改善、革新的プロジェクトと迅速に応える利用者サービス、資産売却の7項目を挙げている。なお、業務運営効率の向上に関する項目は PSAs を簡素化するという観点から、新 PSAs では削除され、新たに設けられた SDAs の中で記述されている。

#### エ モニタリング・プロセス

PSAs の公表によりシステムが完成した訳ではなく、あくまで出発点に過ぎず、その実効性を確保するためには PSAs の定期的な進捗状況の管理が重要となる。そのための仕組みとして、PSAs では以下のような仕組みを採用している。

- ・ 四半期ごとに財務大臣が委員長を務める行政サービス及び支出関係閣僚会議（PSX）に各達成目標の進捗状況を報告する
- ・ 半年ごとに PSX 若しくは財務省主計大臣と関係する閣僚が主要な達成目標について議論する
- ・ 毎年、進捗状況をとりまとめて年次業績報告書として公表する

#### オ 「行政サービス協約」以降の取り組み

##### ① アウトプット・業績分析（Output and Performance Analyses: OPAs）

前述のとおり、PSAs の公表は第一歩にしかすぎず、達成目標を設定した後は、その実現のためには、監視と報告が重要である。このため、PSAs では各目標毎の業績達成目標の測定指標を体系的にとりまとめることが予告された。

これを受け、1999年3月に財務省からアウトプット・業績分析（OPAs）が公表されたが、その構成は以下の通りである。

- ・ 省庁の目標
- ・ 各目標毎の業績達成目標

- ・ 業績達成目標の進捗状況を測定するための指標
- ・ 組織の効率性を示すための PSA 生産性目標に対する業績

しかし、OPAs は財務省がその前文において認めていたように、その構造は開発途上で、今後改善の余地があるものとして留保条件付きで公表されたため、例えば、PSA 生産性目標の全てを含んでいなかったり、個々の業績達成目標と測定指標の対応関係が不明確であったり、単純に PSAs の業績達成目標を再掲載しただけの指標も多く、当初意図していたほどの効果を上げた訳ではなかった。このため、次期 PSAs 体系下では、SDAs 等によって発展的に解消されることとなる。

#### ② 省庁別投資戦略 (Departmental Investment Strategies: DISs)

省庁別投資戦略 (DISs) は、CSR を受け、各省庁が目標 (objectives) 達成のために効率よく資本投資・資産管理を行っていく方法を示すものであり、財務省が作成する総論部分と各省庁が作成する部分からなる。経済・財政戦略報告 (EFSR) で記述されており、省庁別投資戦略 (DISs) は財務省が承認し、3 月に公表された。各々の投資戦略は、対応する PSAs の一部とされる。達成目標の効率的達成のための投資戦略として、情報化、PPPs (Public/Private Partnerships)、優先順位の明確化、投資・運用リスク分析、委任システム、調達方法改善、保有資産の利用・売却等が上げられている。なお、DISs では OPAs を細かくする形で付表により業績達成目標と測定指標との対応関係を整理しているが、測定指標の内容が改善されたわけではなく、OPAs と同様にこの部分については SDAs 等に再編されることとなる。

#### ③ 年次業績報告の作成

各省庁では、PSAs に基づく業績達成目標の達成状況を毎年、年次業績報告の形でとりまとめることとされており、1999 年に公表された PSAs に対応する最初の業績報告は、2000 年 4 月に議会へ提出された。これにより、CSR—PSAs—OPAs—DISs という英国における第 1 次政策評価体系は一応完結することとなる。

#### (4) 新 PSA と 2000SR

CSR に始まる一連の政策評価体系は、その目標期間を 2001 年までの 3 ヶ年としていることから、2001 年以降の新たな評価体系を構築する必要がある。このため、英国では、CSR 等の作成後、次の体系構築に向けた作業が開始され、CSR に相当するものとして、まず「2000 年度歳出レビュー」(Spending Review 2000: New Public Spending Plans

2001-2004 Prudent for a Purpose : Building Opportunity and Security for All) 白書が 2000 年 7 月に公表された。また、新 PSAs はこの 2000 SR と同時期に公表され、更に PSA を補完し、OPAs を発展させたサービス提供合意 (Spending Review: Service Delivery Agreements 2001-2004) が公表される等、矢継ぎ早に新たな文書が姿を現すこととなる。以下では、2000 SR 以下の新たな体系が CSR 等の改善を加えたものとして公表されていることから、両者の相違点やその背景を中心に説明することとする。

#### ア 2000 年度歳出レビューの策定

CSR は、全省庁の目的や目標を包括的に見直し、歳出プログラムについても全てゼロベースから分析を行ったものであり、こうした規模の歳出見直しは未だかつて実施されたことがないと財務省が評しているが、2000 SR では個々の計画やプログラムについて 1 つ 1 つゼロベースから見直すのではなく、CSR をベースとしながら、必要な項目について見直しを加えるという形で作成されたとしている。

政府全体の主要目標 (key objectives) としては、CSR で定められた主要目標に代えて以下の 4 つを設定し、この主要目標に整合する形で各省庁の予算配分の大枠が決められていくこととなるが、2000 SR では、3 ヶ年の歳出の増加額のうち 50%以上が教育・医療分野へ、20%が交通・住宅・法秩序の維持関連へ配分されていることが特徴的である。

- ・ 全ての人に対する機会の増進 (教育、雇用等)
- ・ 責任のある安全な社会の構築 (警察、国民医療制度 (National Health Service) 等)
- ・ 生産性の向上と持続可能な成長 (交通、科学等)
- ・ 英国の国際的な地位の確保 (国防、開発援助等)

また、2000 SR82 の新たな特徴は以下の通りである。

#### ① SDAs (サービス提供合意) の策定

第 1 次 PSAs は業績達成目標の数が全省庁で 600 以上にものぼっていたが、こうした細かな目標設定は、

- ・ 政府が何を達成しようとしているかの戦略的メッセージを不明確にする
- ・ 運営上の優先度が明らかでない
- ・ 施策の実施に当たり近視眼的になるおそれがある

との反省から、第 1 次 PSAs の業績達成目標の数を大幅に削減し (全省庁で約 160)、そ

れを補完するものとして新たにサービス提供合意（SDAs）を作成することとした。PSAs と SDAs を分離することにより、「何が重要なのか」、「何を優先すべきか」、「その達成に向けてどのような過程が含まれてくるのか」といった点がより明らかにできることがその目的とされる。

## ② 省庁横断的な課題の見直し

省庁横断的な課題については、CSRにおいても刑事司法システム、麻薬撲滅、児童育成の3分野の目標設定が行われていたが、2000 SR では省庁横断的な課題を更に15分野（貧困地域への対策、確かなスタートと5歳以下の者へのサービス、危機に立つ若者、雇用の安定、刑事裁判制度、犯罪削減、麻薬撲滅、生き生きとした社会、老人介護、地方対策、地方財政、科学技術、知的経済、紛争防止、核からの安全）まで拡大することとし、新たな業務調整、省庁のプログラムの焦点の再確認、プール予算等の面でより一層の展開に結びつくこととなったとしている。

## ③ 資源会計の導入

2000 SR では、資産の効率的活用を図る観点から、発生主義に基づく予算システムを導入し、資産の減価償却費や資本コストを明確化することとしている。なお、資源会計の導入は1994年7月のグリーン・ペーパーによってその導入が提案されていたものであり、2001-2002年度の議会に対する予算書（Estimates）が資源ベースで提出されることにより、資源会計予算制度が完全導入される。

## イ 新 PSAs の公表

従来の PSAs と同様、ある期間内に政府が国民に何を提供するのかを具体的に明らかにするものであり、アカウントビリティの改善と業績・成果重視のマネジメントを目指す英国の政策評価制度の中核をなすものとしている。

財務省が各省庁に向けたガイドラインによれば、新 PSAs の作成に当たり、

- ・ 政府が達成すべき主要な目標とそれを実現するための手段を明確に区別する
- ・ より簡潔で、より戦略的で、より近づきやすい PSAs とする
- ・ 政府の現代化と公務員改革をできるだけ統合する

という観点から見直しを図ったとしている。特に、2番目の観点からは、PSAs を作成すべき省庁を主要な18省庁に限定しており、小規模な省庁については PSAs の代わりに SDAs の策定をもって代えることとしている。また、第1次 PSAs については、下院の財務理事会で財務省による各省庁への微細な介入（micro-manage）につながりかねないと

の懸念が示されているように、詳細な事項まで定めすぎていたという嫌いが指摘されていたが、PSAs が簡素化されたことについて、後の下院財務理事会ではこれを評価すべき事項であるとしている。

このような見直しの結果、新 PSAs の構成は、① 目的 (aim)、② 目標と業績達成目標 (objectives and performance targets)、③ 責任者 (Who is responsible for delivery?) という形に大幅に簡素化された。

新旧 PSAs の主な相違点として、① アウトカムのいっそうの重視の傾向、② 説明責任の明確化、③ SDAs との整理、の 3 点が挙げられる。

#### ① アウトカムの一層の重視の傾向

アウトカム指標とアウトプット指標の区別は実際には困難であるが、第 1 次 PSAs では全体の約 3 分 2 がアウトカム指標であったとされる。アウトカム指標の重視は業績目標の数の削減にも結びつくため、新 PSAs ではこの割合を更に引き上げることとしている。

#### ② 説明責任の明確化

各省庁の業績に関して議会に対する最終的な説明責任を有するのは各省庁の大臣であり、この点を改めて確認するためのものと考えられる。なお、業績を達成する責務は各担当職員にあるので、各業績達成目標についても具体的な職員名を掲げるべきではないかとの指摘が議会でなされたが、この点に関しては、業績達成とその処遇に関する明確な基準がない中で、説明責任だけを負うことは困難であるとの反論がなされている。

#### ③ SDAs との整理

新 PSAs では、業績達成目標の数を大幅に減らしており、その一部を新たに作成された SDAs に移行させることとしているが、両者の整理の仕方は、省庁の業務運営上重要な要素であり、効率性やバリュー・フォー・マネーの改善につながる業績目標は PSAs に含まれるように財務省ガイダンスにより要請されている。

#### ウ サービス提供合意 (SDAs) の公表

PSAs を補強し、どのように業績達成目標が達成されるのか、どのように政府が現代化改革を進めて目標を達成するのかを示すことにより、今後 3 年間で各省庁が効率性と業績を改善するためのプランを提供するものとして、2000 年 11 月にサービス提供合意 (2000 Spending Review: Service Delivery Agreements 2001-2004) が議会に提出された。

SDAs は、1999 年 3 月公表の「アウトプット・業績分析 ( Output and Performance Analyses )」を引き継ぎ、発展させた部分と内部マネジメント改革等に焦点を当てた第 1

次 PSAs の「業務運営の生産性の向上」から移行した部分からなる。

#### エ 技術的合意 (Technical Agreements) の策定

データの正確な収集、モニタリング、進捗状況の報告の基礎とし、透明性の向上を図るため、業績達成目標の測定方法の詳細を定めたもので、各省庁別に発表される。DETR では、PSAs の一部をなすものとして、2000 年 12 月に技術的合意 (Public Service Agreement 2001-04:Technical Agreement) として公表された。業績達成目標の測定方法に関する透明性と有効性の向上については、1999-2000 年度の財務委員会第 9 回報告でも指摘されており、これを踏まえての改善点であるといえる。

技術的協約では、OPAs では必ずしも明らかではなかった統計データの出所、データ収集方法、業績達成目標中の用語の正確な定義等を行うことにより、業績達成目標の達成状況を把握するための一助となるよう工夫されている。

#### オ 省庁別投資戦略 (DISs) の策定

省庁別投資戦略については、PSAs を実現するための資本投資計画や資産管理方法が規定されている。ここでは、資産のストックとフローの関係の整理が重要であるとの認識に立ち、旧 DISs に比べストックの有効活用が詳細に整理されている。旧 DISs は CSR 作成後に作成されたが、新 DISs は 2000 SR の作成段階に組み込まれる形で一体的に草案が作成され、両者の整合性の確保に配慮したとしている。

財務省は効果的な資産管理を実施するためには、「総資産の数量化」、「サービス提供戦略と現有資産の調和」、「現有資産の分析と維持修繕の遅れの把握」、「資産の利用度の把握」、「不要資産の把握」を必要としている。そして公的分野への投資の重要性については、「公的資産は英国の全資産の 8 分の 1 を占め、公的分野への投資は、経済成長への影響、良質な公的サービスを供給するための資本ストックの創出等に重要な役割を果たしている」と説明し、長期保守党政権下での公的分野への投資額が減少していることを示したうえで、1997 年から投資目標 (インフラの改善、公的サービスの現代化、長期への焦点、資源と成果の結びつき、売却益の活用) 及び投資ルール (黄金律 88、持続可能な投資ルール) を策定し、公的分野に対する投資の改革 (会計 3 年度予算の作成、資本支出と経常支出の明確化、PSAs の導入、資源会計及び資源予算の導入、不要資産売却益のリサイクル、国家資産登録制度の導入) を実行しており、今後 3 年間で政府の純投資額を 2 倍以上 (£70 億 → £180 億) にすることを提示した。

DISs では、各省庁の目標や長期戦略を達成する上での投資がどのような役割を果たし



ているのかについて整理されている。中でも、「維持修繕の遅れ等現有資産の状況や廃棄を含めた有効活用の方策」、「各業績目標に対応した新規投資計画と PFI の活用」、「現有資産を最大限に活用するプロセスと新規投資により value for money を実現する方法」について整理されていることが、2000 SR でも着目すべき点である。

#### カ 資源会計・予算 (RAB) の導入

財務管理の面からは、公会計に発生主義の導入を図ることを目的として、2001 年度から資源会計予算が全面的に導入された。RAB は 1995 年に白書 (Better Accounting for Taxpayer's Money) でその導入が予定されていたものであり、資源会計予算の導入の効果を財務省は

##### ① 議会にとってのメリット

- ・ 目的を達成するために資源がどのように使われているか、また、納税者が value for money の利益を享受しているかどうかについての詳細な情報を提供する。
- ・ 詳細でより焦点の絞られた情報により議会への説明責任が強化される。

##### ② 政府にとってのメリット

- ・ 公共支出に関するより戦略的なアプローチの採用を可能とし、資源配分に関する意思決定のためによりよいデータを提供する。
- ・ より信頼性の高いデータを提供することにより消費と投資を区分する現在の財政枠組みを強化する。
- ・ 「政府の現代化」計画に貢献する。

##### ③ 各省庁にとってのメリット

- ・ 資源マネジメントを支援するコストと資産に関するより多くの情報を提供する。
- ・ 資源配分と資本支出を行政サービスの提供と関連づける。
- ・ 発生主義に基づき、活動に関する全コストを測定し、コストを記録する。
- ・ 資産がサービスを提供する期間にわたって配分される。
- ・ 債務者、債権者、株式、固定資産に関するマネジメントを改善するインセンティブを与える。

と整理しており、その眼目は、政府の施政方針を各省庁の戦略や予算に関連付け、提供された行政サービスの効率性や有効性について議会へ報告することにより、次期の歳出見直しに反映させることである。

## **(5) SDA の構成**

SDAs では各業績達成目標に対応する指標 (indicators) の設定のほか、各業績達成目標の具体的な実現方法、各業績達成目標を補完する SDA ターゲットの設定等を定めている。

### **① 説明責任 (accountability)**

SDAs は説明責任の表明から始まる。説明責任を有する大臣は、財務省と以下の点について合意したこととなる。

- ・省庁の高次の目標がどのように達成されるのか
- ・責任を負っている省庁の業績はどのように改善されるのか
- ・行政サービスの顧客のニーズにどのようにより密接に焦点を当てるのか
- ・省庁の人的資源や IT が変化をもたらすためにどのように管理されるのか
- ・政府の現代化白書に合わせた政策形成を改善するためのステップと政策を支える基礎を改善するためのステップ

なお、先の PSAs の説明責任は基本的に大臣が負うこととされていたが、SDAs の場合は、閣外大臣の名前が記載されている場合が多い。

### **② 成果の実現 (Delivering key results)**

PSAs で設定された業績達成目標が運営のレベルまでどのように落とし込まれていくかを記述する。PSAs でアウトカム目標が定められている場合には、アウトプット目標を定める場合もあるし、業績達成目標が包括的な場合には、複数の異なる部局がそれぞれ目標を定める場合もある。また、業績達成目標に関連する事項を全てこの項で記載するのではなく、必要に応じて省庁が独自に公表する報告書等と相互参照することも認められている。

そのほか、業績達成目標の進捗状況を測定するために利用する情報の有効性や情報の確認方法等も記載される場合がある。

なお、PSAs の作成が要請されていない小規模な省庁では、この部分が当該省庁の主要な業績達成目標となる。

### **③ 業務の改善 (Improving performance)**

業務改善のためのインセンティブ構造 (組織の業務を継続的に改善するためのマネジメント・モデルである優良モデル (Excellence Model) の活用や行政サービスのバリュー・フォー・マネーを確保するために廃止、内部改革、外注、市場テスト、民営化のいずれによってサービスを提供するかをチェックする「よりよいサービスプロジェクト (Better

Quality Service)」の活用等)、VFM (Value for Money) や政府調達慣行の改善、不正の防止等内部マネジメント改革に関する目標と施策を記載する。

#### ④ 消費者の重視 (Consumer focus)

消費者の行政への理解の増進と行政サービスが利用しやすいものとなるよう各種取り組み (消費者テスト、消費者のアクセス、チャーター・マーク等) を説明する。

#### ⑤ 人事管理 (Managing people)

優良なサービスの提供のためには優秀な労働力が必要であるという観点から、政府の現代化白書や公務員改革の方針を活用して公務員をいかに現代化させるかといった人事管理上の施策 (給与システム、女性やマイノリティの採用、官民の人事交流、病欠の削減等) について説明している。

#### ⑥ 電子政府 (Electronic government)

英国では 2005 年までに全てのサービスのオンライン化を図ることとしており、各省庁ごとの e-ビジネス戦略を説明している。

#### ⑦ 政策と戦略 (Policy and strategy)

優れた政策形成、調査及び分析が政府の現代化白書で強調されており、これを実現するための方策を説明している。

## **2 米国政府の取り組み**

米国国防省における IT 調達では、プロジェクトを調達者・受注者間に留まらず、ユーザや資本投資者を含めて統合プロジェクトチーム (IPT ; Integrated Project Team) を編成し共同して問題解決し効率運用を目指している。ここでは、EVM (Earned Value Management) を中心とした情報をそれぞれがシェアしている。このように、米国国防省における IT 調達では、IPT を編成することでセクショナリズムによる問題を解決し、そこでの情報をシェアする為のツールとして、EVM を用いている。また、EVM におけるプロジェクトの戦略、及びプロジェクト業績の計画は、政府業績評価法 (Government Performance and Results Act : (以下、「GPRA」と言う) に基づいて行われる。

以下で、①GPRA における政策評価を概観し、②米国国防省における EVM の導入と効果を概観する。

### **(1) 政府業績評価法 (GPRA)**

米国では、政策評価は GPRA に基づいて行われている。また、公会計に発生主義を導入した公会計制度改革は 1990 年に制定された首席財務官法（Chief Financial Officers Act: CFO）に基づいて行われている。

このように、政策評価と公会計制度改革は、別々の法体系で行われているが、各省庁が CFO 法に基づいて作成する決算書の一つである純コスト計算書（Statement of Net Cost）において、各省庁の行政サービスの提供に要したコストが算定されている。この計算書におけるコストの集計区分は、行政管理予算局の告示（OMB Bulletin No.97-01）により、GPRA に基づいて作成される年次業績計画書の施策区分などになって、部局別及び主要な施策ごとに集計されることになっているため、米国では、主要な施策（Program）ごとに各省庁が提供した行政サービスの成果とその提供に要したコストを把握できる体制が整備されている

## (2) GPRA による目標設定・達成の枠組み

ア GPRA における政策評価の全体像

GPRA では、政策評価スキームとして、以下のような計画策定から報告に至る作業が規定されている。

- ・戦略計画（strategic plan）

機関の組織及び予算構造を機関の使命と連携させるための最低 6 年間の計画。

- ・年次業績計画（annual performance plan）

戦略目標と関連して、ある年度において達成される予定の測定可能な業績目標を設定する。この目標は、結果的に予算等の水準を反映する。

- ・年次プログラム業績報告（annual performance report）

年次計画において設定された業績目標に対する実際の業績の比較を行い、報告する。

### イ 戦略計画（strategic plan）

各機関の長は、OMB 長官及び議会に、プログラム行動についての戦略計画を提出しなければならないとされている。戦略計画は 6 年以上の期間を含むもので、その後 3 年ごとに更新される。

#### ① 戦略計画における記載事項

GPRA により、戦略計画においては、以下のイ～へが要請されている。以下でその内容、及び OMB のガイダンスの内容を紹介する。

(ア) 各機関の主要な機能及び運営を含む包括的な使命の宣言

使命は、主要なプログラム及び活動に焦点を当て、機関の基本的な目的 (purpose)を規定した短いものとすべきである。加えて、議会が各機関に課している問題の特定だけでなく、(使命を)可能し、又は規定する法令に関する簡潔な記述を通じて、これを補うことができる。ビジョン (vision)は、機関の価値又は原則を特に明示するものであり、戦略計画に含めることができる。(ビジョンの叙述は、要請されていない。)

(イ) 一般的なアウトカムに関連した目標

・一般目標 (general goals)

戦略計画に含まれるもので、長期にわたりどのように各機関が自らの使命を実行するかを定義する。目標が達成されたか否かについて将来の調査が可能となるように表現される。目標は、プログラムの、政策的、又はマネジメント的性格を有する。一般目標は、通常アウトカム形式の指標となる。

・一般到達目標 (general objectives)

戦略計画に含まれるもので、一般目標が既に達成されたか否かについての調査を補助するために用いられる。到達目標は、通常、一般目標よりも特定された水準の目標を記述する。戦略計画は、長期のプログラム、政策及びマネジメントに関する目標を設定し、その達成計画と履行スケジュールを概観するものである。一般目標及び到達目標は、各機関がどのようにして使命を実行するかを詳細に説明するものであり、多くはアウトカム形式の目標となる。

一般目標及び到達目標は、使命を達成するための活動に職員を誘導することが可能となるよう正確なものとする必要がある。また、一般目標及び到達目標は、目標が達成されたか否かについての将来の調査が可能となるように記述されるべきである。定量的に定められた一般目標は、こうした調査を容易にする。しかし、測定可能な目標は、定量的である必要はない。

(ウ) 当該目標の達成方策並びに必要とされる運営のプロセス及び資源についての記述

一般目標及び到達目標の達成するために、機関はその戦略計画に、

- ・プロセス：運営のプロセス
- ・技術：熟練及び技術 (skills and technologies)
- ・資源：人間、資本、情報及びその他の資源

を含むことができる。

プロセス、技術及び資源についての記述は、簡潔であるべきである。各機関は、計画対象期間中に利用できる資金及び職員について、合理的に予測しなければならない。また、重要な活動を開始又は完了する際のスケジュール、その前提や予測を含めなければならない。

各機関は、使命に重大な影響を与えるマネジメント上の問題を解決する手段について簡単に記述するべきである。機関にとってこうした問題は、使命の実現や一般目標・到達目標の期間内での達成の上での障害となる。

戦略計画中の手段及び戦略の部分は、目標及び到達目標に関する機関内のコミュニケーションのプロセスを概観し、管理職員及び職員に到達目標達成の説明責任を課するものである。

(エ) 当該目標がどのようにして、年次業績計画と関係しているかについての記述

年次業績計画における業績目標 (performance goals) 及び業績指標 (performance indicators) は、戦略計画で定められた一般目標及び到達目標に基づくべきである。戦略計画は、以下に掲げる事項の要点を記述すべきである。

- ・年次業績計画に含まれる業績目標の型、性質及び範囲
- ・業績目標と、一般目標及び到達目標の関係
- ・一般目標及び到達目標の達成度を決定する際の業績目標の活用方法

業績目標は、戦略計画で定められた一般目標及び到達目標に関する年度内の進捗状況を示し、達成に向けた道標を表す業績目標が適切なものである。特に、アウトカム目標が特定の年に達成されることになっている場合、戦略目標における一般目標と業績計画における業績目標は、同一のものとなる場合がある。

(オ) 目標の達成に重大な影響を与え、各機関の外部にあり、かつ制御の働かない、鍵となる要素の特定

一般目標及び到達目標の達成は、予測されていたある事態が計画対象期間内に現実に起こることによって影響を受ける可能性がある。こうした事態は戦略計画において鍵となる要素として位置づけ、目標及び到達目標を定める際に各機関に重要な視点を提供するもの

である。これらの要素は、外部の力や主体によって引き起こされるために、しばしば外的要因と呼ばれ、機関自らが生み出すものではない。

戦略計画においては、鍵となる個々の外的要因を記述し、それらと特定の目標との関係を示し、それらの要因によって目標の達成がどのように直接的かつ重大な影響を受けるのかを記述すべきである。

戦略計画においては、鍵となる要因が目標達成に影響を実際に与え始めたときに採用すべき緩和措置、条件付きの手段又は代替方策について、詳述する必要はない。各機関は、戦略計画にこのような緩和措置のリストを含めるよりも、外的な要因が目標達成に影響を与え始めた場合に、内部的な見直しを行うことで戦略計画を修正すべきである。

※ 戦略計画は3年ごとの見直しのほか、適宜微修正を行うことが認められている。

(カ) 各機関が一般目標及び一般到達目標の設定又は見直しのために用いるプログラム評価(将来のプログラム評価のスケジュールを添える)

・プログラム評価 (program evaluation)

プログラム評価とは、客観的な測定及び系統的な分析を通して、連邦プログラムが意図した到達目標の達成の度合い及びその達成の方法について調査することを意味する。

GPRAの下では、プログラムのアウトカムよりもその実行に関心がある場合には、プログラム評価は、プログラムの実施プロセス、運営方針及び運用実態を含むものとなる。こうしたプログラム評価は、プロセス評価と呼ばれる。

戦略計画には、将来のプログラム評価のスケジュールが含まれる。このスケジュールには、一般的な評価手法、時間表及び一般的な評価の範囲並びに特記事項について記述すべきである。

プログラム評価を行う必要性及び適切性は、機関のプログラムの性格やどのように一般目標及び到達目標が定められているかによって異なる。機関が計画における期間中にプログラム評価を行わない場合は、その旨記載すべきである。

時点修正された戦略計画を準備する際に利用されたプログラム評価について簡潔に記述すべきである。戦略計画における目標及び到達目標を定める際のプログラム評価の効果は、強調されるべきである。

② その他の法定事項事項：関係機関等との協議

GPRA は、戦略計画の策定において、各機関は、議会、戦略計画に利害関係を持つ主体等と協議することを要請している。以下、枠内は OMB ガイダンスの内容である。

戦略計画を策定する場合は、各機関は、議会と協議し、戦略計画に潜在的に影響を受け、又は利害を有する主体（例えば、顧客及びその他の関係者(stakeholders))の見解及び提案を求め、それらを考慮しなければならない。

各機関は、この協議をどのように行うかについて裁量権を有している。各機関の既存の協議プロセスの中で行う場合もある。一般目標や到達目標が機関横断的な機能、プログラム又は活動と関連を有している場合は、横断的領域における一般目標及び到達目標の定義付けやその達成について、各々責任を分担することになる。各機関は、機関横断的な一般目標や到達目標を有する戦略計画を策定する際には、他機関と適時適切に協議を行うべきである。また、戦略計画が、法令の要請に適合し、国家政策と一致するようにするため、OMB と機関職員との間の継続的な協議を計画の準備期間を通して行うべきである。

### ③ 機関横断的なプログラム

機関横断的なプログラムや活動は、複数の機関が共通の目標や目的を達成するために実行される。これは、しばしば各機関の相互の努力によってなされる。改定された戦略計画を準備する際に、機関は横断的なプログラムに参加している他の機関の戦略計画についてレビューを行うべきである。これにより、戦略計画の準備期間に機関間の連携を補完することができる。

横断的なプログラムの主務機関は、合意された目標や目的をその戦略計画の中に記載すべきである。特定の目的に関して主たる責任を負っている他の機関がある場合には、それを特定すべきである。

### ウ 年次業績計画 (annual performance plan)

年次業績計画は、戦略計画で策定された長期目標と、管理職員及び職員の日常の業務運営との関係を示すものである。戦略計画の目標と到達目標は、年次業績計画を作成する際の枠組みとなるものであり、GPRA は、年次業績計画は、現行の戦略計画によってカバーされていない年度に提出することはできないとしており、戦略計画と年次業績計画の間の緊密な対応関係を想定している。

1999 年度以降、各機関は、各機関の予算における個々のプログラム行動を記述した年次業績計画を OMB に毎年提出しなければならない。OMB は、当該計画を用いて、大統領の年次予算教書の議会提出に連邦全体の業績計画を含めるように準備しなければならない



い。

① 法定事項

各機関の年次業績計画においては、以下のイ～へに掲げる事項を行わなければならない。

(ア) プログラム行動によって達成される業績のレベルを規定した業績目標 (performance goal) を設定する。

(イ) 代替的な形式が OMB によって認められないかぎり、業績目標は、客観的、定量的かつ測定可能な形で表現される。

(ウ) 個々のプログラム行動に関連するアウトプット、サービスの水準及びアウトカムを測定し、評価するために用いられる業績指標 (performance indicators) を設定する。

(エ) 設定された業績目標と現実のプログラムの成果とを比較する基準を提供する。

年次計画に含まれる業績目標及び指標を選択する際に、各機関は以下に掲げる原則に従うべきである。目標及び指標は、

- ・ OMB が認めるものでない限り、客観的かつ定量的に示すべきである。
- ・ プログラム又は活動により期待される達成水準について、大統領、議会及び他の利益集団 (interested parties) に情報を提供するものであるべきである。
- ・ 主に、管理職員に対してどのようにプログラムが実行されているかについて方向性を与え、監督するために利用されるように設定されるべきである。

(オ) 当該目標の達成のために必要とされる運営プロセス及び資源について記述する。

年次業績計画には、業績目標及び指標を達成するために必要となる資源、プロセス及び技術についての記述が含まれる。これらは、各機関が用いる手段 (多くの場合、インプット) であり、運営プロセス、スキルや技術、人間、資本、情報、資金その他の資源を包含するものである。

機関が業績目標を達成するために特別の戦略を用いる場合は、その旨特記すべきである。各機関は重要なマネジメント上の課題を特定し、それを解決するための活動について記述することができる。こうした課題が使命に重要な関連を持ち、主要なプログラムの目標の

達成を脅かす場合には、それを記述することは特に重要である。

(カ) 測定された価値を確認・根拠付ける手法を記述する。

年次業績計画には、測定された実績の価値を各機関がどのように確認・根拠付けているかについて明確に記述しなければならない。各機関は、どのような確認・根拠付けの手法を用いるかについて裁量権を有している。ただし、機関外のデータ源は、年次業績計画の中で特定するべきである。

② 機関による代替の尺度 (measures) の使用

GPRA においては、特定のプログラム又は行動への業績目標を、客観的、定量的な形で定義づけられない機関は、OMB の認可に基づき、代替の尺度を提案することが認められている。

③ 業績目標に対する要請の暫定的適用除外 (waiver) についての機関の要求

各機関は、OMB の認可に基づいて、特定のプログラム行動について、業績目標を設定しないことを提案してもよい。

④ 予算との関係 (法定事項以外の OMB による要請事項)

年次業績計画は、後述の業績予算 (performance budgeting) との関連もあり、OMB によって、予算に直接関連を持たせることが強く要請されている。

⑤ 戦略計画との関係

GPRA は、現行の戦略計画が、年次業績計画がカバーする年度について効力を持っていることを要請している。更に OMB は、戦略計画と年次業績計画の間に、緊密な対応関係が存在する必要があるとしている。

エ 年次プログラム業績報告 (annual program performance reports)

年次プログラム業績報告は、年次業績計画に対応した、事後のチェック作業を行うものである。毎年 3 月 31 日までに、各機関は、大統領及び議会に対して、前年度の業績に関する報告を提出しなければならない。また、2002 会計年度以降の報告は、過去 3 年分にわたる実際のプログラム業績の結果を含まなければならない。

年次プログラム業績報告は、政府の管理職員、政策決定者及び一般国民に対して、どれだけ当初の目標が達成されたかについてのフィード・バックである。こうした情報は年間を通じてプログラムの管理職員に伝わっていることが望ましいが、少なくとも結果について毎年とりまとめ、報告する必要がある。報告と業績計画の目標との間には関連がある必要があり、測定されるものの変化は最小限にしておく必要がある。

## ① 法定事項

当該報告においては、イ及びロに掲げる事項を行わなければならない。

(ア) どのように業績目標が成功裏に達成されたかを概観する。

業績報告は、業績計画で設定された業績の目標達成水準と業績の実績を比較する。目標達成水準は、最終計画又は修正後の最終計画のうち、いずれか最新のものに記載されているものである。

業績報告は全ての業績目標に関する実績を記述しなければならない。実績は、業績報告がカバーしている年度に起きたことについて報告される。また、機関は、業績測定指標と関連する業績目標が直接測定可能な場合には、業績測定指標に関する実績の情報を掲載する必要はない。

(イ) 報告がカバーする年度において達成された業績目標に対して、報告年度の業績計画を評価する。

年次業績報告を準備する際に収集した業績に関する情報は、現在の会計年度における業績計画を修正する際に利用できる。修正された最終計画では、業績目標や手法や戦略を修正することができる。もし業績情報に関する実績が業績報告によってカバーされる会計年度の終了間際に手に入る場合でも、業績目標等を修正できる。こうした修正は、年次報告が提出される数ヶ月前であることが通常である修正最終計画が準備される時点で行われる。業績報告は、当該会計年度の業績計画における業績目標のあらゆる変更点を特定すべきである。年次業績報告は、業績達成目標、そのための手法及び戦略、当該会計年度最終計画又は修正最終計画の確認・根拠付けのための要素を見直すための基礎として利用することができる。

② 目標が達成されていない場合、以下のイ～ハ事項を説明する。

(ア) 目標が達成されなかった原因

目標が達成されなかった場合には、報告にその理由を記載する。どの程度まで説明するかは、未達成の状況がプログラムや活動へ与える影響の程度により異なる。また、目標の未達成が重大な場合には、特別の説明が必要である。

(イ) 未達成の目標に関する目標達成の計画とスケジュール

達成目標水準が達成できない業績目標について、機関は、将来に向けて目標の達成のためにとるべき行動とそのスケジュールについて記述する。これらの行動とスケジュールは、省庁の年次報告書の手法と戦略の項にも含まれるべきである。

(ウ) 目標が非現実的又は実行不可能な場合、その理由と推奨される行動。

省庁は、実績に基づき、業績目標が将来達成できないと結論付けることができる。そのような目標については、年次報告で、なぜ当該目標が現実性に欠け、実行できないのか、また当該目標に対する一連の推奨すべき行動について説明すべきである。

③ あらゆる暫定的適用除外 (waivers) について、その使用を記述して、その達成の効果を評価する。

暫定的適用除外は、業績の改善につながるという期待のもと、管理者や組織に対して大きな柔軟性、裁量、権利を与えるものである。暫定的適用除外を受けた省庁は、業績報告において、この暫定的適用除外の利用及び目標を達成する上での効果に関する評価を記述しなければならない。2000 会計年度には暫定的適用除外は認められておらず、また、2000 会計年度の業績報告においても暫定的適用除外に関する記述や評価をしている省庁はない。

④ 当該会計年度の間に完了したプログラム評価における結論の要約を含める。

当該会計年度に終了したプログラム評価の発見点や推奨すべき点の要約を含める。評価が行われなかった場合には、その旨を業績報告に記載すべきである。

⑤ 実績に関する情報が入手できない場合 (法定事項以外の OMB による要請事項)

業績報告が大統領と議会へ送付される時点で、実績に関する情報が入手できない場合、若しくは入手できる情報が不完全で仮のものである場合がある。

年次業績報告では、こうした実績情報に関する業績目標について特定すべきである。そのような目標に対しては、業績報告書は、実績情報、業績達成目標の水準と正確な比較をするために十分な実績情報が入手できるおおよその期日を示すべきである。

もし実績に関する情報が入手できない場合には、機関は、参照のため、前会計年度の業績情報を掲載することが好ましい。

業績報告を提出する時点で、実績情報が入手できるが、未達成の目標や将来未達成の目標を達成するためにとるべきステップについての解説ができない等、データの分析ができない場合には、データは年次業績報告に仮のものとして掲載し、分析を省略することができる。

### **(3) GPRA によるその他の事項**

ア 運営上のアカウントビリティ及び柔軟性

1999 年以降、より高い水準で業績目標を達成するため、特定の個人又は組織の説明責

任を課した上で、GPRA では、各機関が一定の手続き的要請や管理について暫定的適用除外 (waiver) を提案し、また、OMB が承認することを認めている。これによって、例えば、効率性の向上によって得られた余剰資金について再配分し、その利用について裁量を認めたり、ラインの管理責任者に調達に関するより多くの権限を委譲することが可能となる。

各機関は、その年次業績計画に waiver の使用やその有効性について記載せねばならず、waiver が 3 年以上効力を有していた場合には、当該 waiver を恒久化することを提案できる。

#### イ パイロット・プロジェクト

##### ① 業績計画及び報告

OMB 長官は、1994～1996 年にわたり、業績計画と業績報告の準備のためのパイロット・プロジェクトを実施する。このため、OMB は対象となる 10 機関以上を指定することができる。OMB 長官は、各指定機関が作成した業績計画及び業績報告の費用・便益・有用性、問題点等について評価を行い、1997 年 5 月 1 日までに大統領及び議会に対してその結果報告を行う。

##### ② 運営上の説明責任と柔軟性

OMB 長官は、waiver を活用して管理面での柔軟性が増加した場合の検証を行うために、1995～1996 年の間に 5 機関以上を指定できるとされていた。しかしながら、対象となる waiver がうまく設定できず、パイロット・プロジェクトは実施されなかった。

上記のように、米国連邦政府における政策評価は、政府業績結果法 (GPRA) に基づいて行われている。また、公会計に発生主義を導入した公会計制度改革は 1990 年に制定された首財務官法 (Chief Financial Officers Act: CFO) に基づいて行われている。

### **3 米国連邦政府におけるEVMの導入**

EVM (Earned Value Management) とは、プロジェクトの目標達成に向けて、その進捗を作業スコープ、スケジュール、そしてコストの側面を統合して評価できるプロジェクトマネジメントのツールである。EVM におけるプロジェクトの戦略、及びプロジェクト業績の計画は、上記の GPRA に基づいて行われる。以下では、米国国防省における IT 調達を事例とし、まず、米国国防省における調達の構造を概観し、その後、DCMA における EVM の導入の経緯、効果を概観する。

EVM が IT サービス調達にもたらす負荷と有益性は以下の通りである。

#### ア 負荷：投資

- ① 調達者及び受注者に EVM 知識や実践性が求められる。
- ② ベースライン(プロジェクトを完成するために必要な作業に分解し、各作業のスケジュール、判断基準、コストなどを考慮して作成された作業順列を、EVM で言う PV に記述されたもの) の適正と妥当性の確認には、ベースラインを評価するチームに、提出されたベースラインの評価実施に必要な学習が求められる。
- ③ EVM が有効に働くには、調達者や受注者にはプロジェクトマネジメント及びプログラムマネジメントの知識のみならず実践性が求められる。

#### イ 有益性

- ① 調達者は受注者に要求するプロジェクトのベースラインのレビューを通じて、事前に、その実践能力と方向性を確認が出来る。
- ② 調達者と受注者は価格とスケジュールの適切性と妥当性の確認が出来る。
- ③ 成果物の進捗を時間軸と完成度が科学的に同時に解読できる。
- ④ 事前に最終完了日の予知ができることで、その他の関連する業務への影響を抑制できる(プロジェクトの進捗早期の段階で、完了日や完了時でのコストなどの予測ができる)。
- ⑤ 出来高払いの契約やインセンティブ付加のプロジェクトの活用にも有効なツールとなる。
- ⑥ 計画変更が明確に判る。
- ⑦ 受注者の設計開発に係るプロジェクトマネジメントの能力や成熟度を高める。
- ⑧ 調達者及び受注者のプロジェクト実施に係るアカウントビリティを確保できる。

#### **(1) 米国連邦政府 (取得関連) の構造**

##### ア 米国連邦政府の構造

合衆国の連邦政府調達における登場人物は、大統領、連邦予算管理局、連邦政府 CIO (Chief Information Officer 最高情報統括責任者)、CIO 協議会、各省庁の CIO、プログラムマネジャー、プロジェクトマネジャー、連邦議会、GAO (General Accounting Office)、裁判所 (司法) である。

まず各省庁内において、省庁 CIO、プログラムマネジャー、プロジェクトマネジャーの 3 者間で、取得に関する計画・戦略を立て OMB に予算申請する。OMB は大統領府に属す予算と資産の管理を行う機関であり各省庁との予算折衝を行う。OMB—各省庁間で合意された取得計画は連邦政府 CIO、及び大統領の承認を得た後、議会に提出され、議会の承認を受けた段階で予算が決定される。

議会による予算承認により、OMB は各省庁に予算を配布する。

尚、議会は省庁活動の監視役として GAO という組織を持っている。GAO は議会並びに納税者からの依頼に基づき、省庁の行う活動を監視し、場合によっては代替案の提示まで行っている。政府調達においても大きな調達プロジェクトでは GAO が活発に活動している。尚、省庁業務に改善が見られない場合、議会はプロジェクト関係者を行政訴訟に持ち込むことが出来る。

#### イ 米国連邦政府の取得の過去

1990 年代以前は、過去の連邦政府における「マネジメント」や「パフォーマンス」について真剣にレビューし改善に向けた時間と姿勢がホワイトハウスや議会に欠けていた。当時、調達は連邦政府の全予算の 15% が民間企業からの調達に使われていたが、その割合はアウトソーシングの増加と共に増え続ける一方で、予算金額と受注者の最終成果に、議会を始め多くの関心が集まった。

レーガン政権時代には、米国国防総省(DoD)において、市場価格 3 セントのネジを 91 ドルで購入したり、6 ドルのハンマーを 600 ドルで購入していたことが表ざたになり、連邦政府機関のマネジメントの未熟さに関し国民の関心が寄せられた。

1992 年に就任したクリントン大統領は、大統領選挙演説で「政府の再生 ; Reinventing Government」を呼びかけて当選を果たした。

それを受けて 1993 年に、クリントン政権はゴア副大統領を実施責任者に任命し、NPR(National Performance Review)を設定した。NPR の結果として次の 4 項目を柱に掲げた。

① 官僚形式主義の排除 (「取得・調達の合理化」が包含)

- ② 顧客主導
- ③ パフォーマンスベース取得の為の職員への権限委譲
- ④ 基本に向けて後戻りしない。

この中にある「取得・調達合理化」がその後の連邦政府の取得・調達の進化に拍車をかけたことになる。

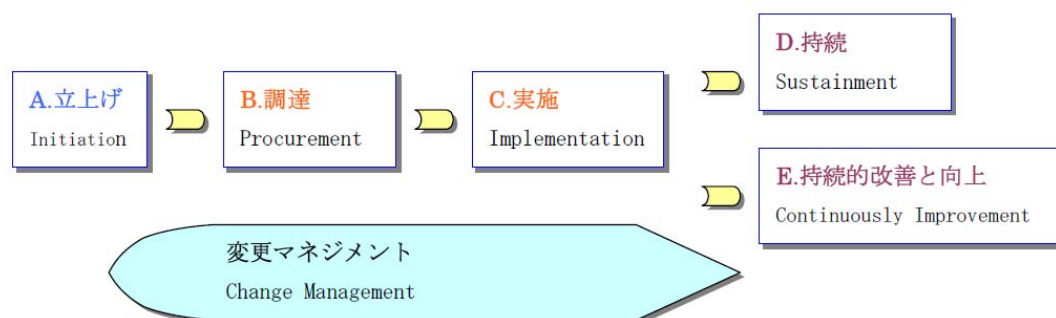
#### ウ 取得および調達全般の特長

連邦政府の取得及び調達に関する特長は次の通りである。

- ① ライフサイクル（企画から設計・開発・運用そして維持に至る全プロセス）で捉えた全プロセスを取得とし、全プロセスを統括してマネジメントを実施している。
- ② 取得したモノは、消耗品以外を「国家資本投下資産(Capital Asset)」とし、取得プロセスのマネジメントはその資本投下資産に焦点を置いている
- ③ 調達者側と受注者側が Win-Win 契約（双方に利益のある契約）の元で、両者が有益性を確保することを目標にしている。
- ④ 成功する取得は、受発注が伴う調達よりも契約以前での取得戦略企画と調達後の管理に依存する。
- ⑤ プロジェクトを調達者・受注者間に留まらず、ユーザや資本投資者を含めて統合プロジェクトチーム (IPT; Integrated Project Team) を編成し共同で問題解決し効率運用目指す。その信頼関係を確保する為に、EVM を中心とした情報を互いにシェアしている。
- ⑥ 調達担当者として十分な教育プログラムが準備され、適正な知識とスキルを確保した担当者を配置している。
- ⑦ EVM は受発注間のみならず、予算及び取得プロジェクトのプロセスをマネジメントしている連邦政府機関 (OMB; Office of Management and Budget) との間で、ライフサイクルの視点に立ち EVM 指標で情報シェアをしている。
- ⑧ OMB は各省庁に対し、毎年取得したプロジェクトのレビューを要求し、その結果を OMB が実施する予算見直しの為の重要な情報としている。



図3 ITサービスプロジェクト取得のプロセス全景



(出典) 情報処理振興事業協会 (2003)

### A. 立上げ

- ① 業務方針と取得方針をレビューする
- ② 取得全体のプロセスと責任（組織と体制）を明確にする（下記は一例）
  - ・ 資本投資者
  - ・ ユーザ
  - ・ 各委員会
  - ・ 外部アドバイザー
  - ・ プロジェクトマネージャー
  - ・ 技術統合マネジャー
  - ・ 変更マネジャー
  - ・ 研修マネジャー
- ③ ITサービス提供設計の意図と業務方針との整合性を確認
- ④ 作業ごとに分解し、そのインプットとアウトプットの判断基準を記する

### B. 調達

- ① 契約するまでの活動計画の策定
- ② 第三者エキスパートの必要性
- ③ 調達チーム編成と責任及び権限・役割
- ④ ユーザの要求事項の明確化（業務目標と業務プロセス）
- ⑤ マーケティング調査と分析
- ⑥ COTSの誘導と類似プロジェクトや製品の調査と活用

- ⑦ 投資対効果の分析
- ⑧ システムのレビュー（アーキテクチャーのフレームワークの策定；データウェアハウス・その構成・技術・セキュリティー・キーパフォーマンスのマトリクス）とトップの承認
- ⑨ 潜在応札者のリスト
- ⑩ 契約タイプの選定
- ⑪ RFP の策定及び公示手順
- ⑫ 応札者からのプレゼンテーション
- ⑬ 受注者の選定
- ⑭ 請願と契約締結

## C. 実施

- ① 準備
  - ・ プロジェクト計画書
  - ・ プロジェクトチームの研修
  - ・ プロジェクトリスクの評価
- ② 詳細要求
  - ・ プロジェクトのマネジメント
  - ・ 詳細プロジェクト計画書要求内容の作成
  - ・ アーキテクチャーのレビュー
  - ・ ユーザ研修の要求事項
  - ・ リスクマネジメント計画書
- ③ 設計・開発
  - ・ BPR（Business Process Reengineer；業務プロセスの改善）及びセキュリティー
  - ・ プロジェクトマネジメント
  - ・ IPT の活用
  - ・ 詳細設計
  - ・ 詳細プロジェクト計画書（リスク計画及び EVM とそのベースラインの設定を含む）
  - ・ プロジェクトチームに対する研修
  - ・ IBR（Integrated Baseline Review 統合ベースラインのレビュー）の実施

- ・ 技術及びユーザーサポート業務

#### D&E. 持続及び継続的改善と向上

- ① ユーザの受入
- ② プロジェクトレビュー
- ③ サービスレベルの監視
- ④ 全体のレビューと PM および取得マネジメントの改善

#### ・変更マネジメント

- ① リーダシップとコミュニケーション
- ② 変更評価と変更マネジメントチームの設立
- ③ 組織の再体制と研修

## (2) DCMA (Defense Contract Management Agency)

### ア DCMA の組織概要および事業概要

DCMA は米国国防総省(DoD)の 1 機関として、契約に関わる全ステージに亘り、契約締結前は、効果的な入札実行の補助、潜在的リスクの特定、最適な調達者の選定、米国国防総省(DoD)・連邦政府並びに同盟政府省庁を顧客として、彼等のニーズに沿った契約書の作成を行う。また、契約締結後はコスト、製品パフォーマンス(品質)、納期の契約遵守を確保する為に、契約者のパフォーマンスとマネジメントシステムを監視している。

### イ EVM 運営に係る具体的な内容

#### (ア) 政策とプロセス

- ① DCMA は米国国防総省(DoD)の EVM に関する執行エージェントとして、米国国防総省(DoD)の EVM の効果的な導入と調整の請負に責務を負っている。また、EVM に関連するプロセスを使って統合性と効果を確保する責務も負っている。
- ② EVM システムは通常コスト、スケジュール、技術パフォーマンスマネジメントの情報をもたらす。米国 EVM 規格である ANSI EIA 748-A と顧客要求に沿った EVM システムを開発、実行、運用、利用することは受注者の義務であるが、システム調査や顧客の EVM に関するプログラム分析を提供するのは DCMA の仕事としている。
- ③ EVM 情報はコスト、スケジュール、テクニカルパフォーマンスを含む予見的なもので

無ければならない。プログラム統合者による継続的なリスク査定とリスク抑制の努力、プログラムサポートチームそして、EVM モニターが規定要求事項の適合性を確実にする為の本質である。本プロセスにおいて、適正価格 (right price)、適正時間(right time)、適合アイテム(right items)ということが上位概念での本プロセスのメトリクスである。EVM は、顧客に EVM ビジネス (業務) 技法のコツを提供する為のフィーダーメトリクスである。

(イ) パフォーマンスマネジメント及びプロセス記述書内でのリスク査定書

リスク査定書に記される内容は次の通りである。

① リスク査定

② リスク運用

③ リスクモニタリング (監視)

- ・ システム調査
- ・ コスト差異 (CV)
- ・ スケジュール差異 (SV)
- ・ スケジュールパフォーマンス指標 (SPI)
- ・ コストパフォーマンス指標 (CPI)
- ・ 完成価格指標 (TCPI)
- ・ 完了予想 (EAC)
- ・ ベースラインの変更

④ リスクの文書化

・ 契約マネジメントオフィスに関連する全情報と、システムとプログラムの調査結果を含むリスクマネジメントファイルを作成する。

・ 受注者の EVM がガイドラインに沿ったものかどうか査定する。適格とされた供給者は現在或いは将来にわたって契約される全ての業務マネジメントシステム並びに文書作成に EVMS を使用することとなる。このシステムが変更された場合に、DCMA は再査定を行う。

・ 受注者に DCMA 指定のプログラムのリスク査定ソフト並びに EDI フォーマットを採用するように促す。

### (3) DCMA EVM センターの活動

ア ミッション

このセンターでは、EVM を適用したプロジェクト取得を実行する為に集約されたもので、全 DCMA 組織レベルで顧客に対するテクニカルサポートを提供している。米国国防総省(DoD)の EVM に関する代表官庁としてプログラムマネジメント・諮問委員会を誘導・指導している。方法としては、受注者の EV プログラムの検証を行い、武器システムに係る EVM 導入プログラムもレビューしている。

イ プロセス

① 取得マネジメントにおける各フェーズの主要な要素と DCMA のサービスを実行する為の実務プロセス。

② DCMA のサービスを行う為の最低要件と資源は次のとおりである。

- ・ 国防調達大学校 (DAU; Defense Acquisition University) の提供している当庁主催の EVM コースの受講。

- ・ 専門家の知識及びスキルレベルは表 4.5-1 に示した DAWIA レベル 2 以上が必要

- ・ DCMA が定めた EVM および取得マネジメントに係るガイド「OneBook」の適用

#### (4) EVM 導入経緯

DCMA は米国国防総省 (DoD) の主体なるエージェンシーとして、特に EVM の実施規定として存在する C/SCSC の適合性への準拠と EVM の有効なる実施、コーディネーターとして確実に実行することの責任部署として設立された。そして連邦政府内の EVMS 顧客 (例えば; DCAA; Defense Contract Audit Agency, CMO; Contract Management Office, PMO; Program Management Office) に対しシステム分析監査とプログラム分析を提供することがキーとなる活動とした。そのトップレベルでの指標目標は適正価格 (right price)、適正時間(right time)、適合アイテム(right items)の確保であり、EVM がそのツールとするとしている。

#### (5) EVM 導入および活用手法

EVM は基本的には有る一定規模以上のプログラムに適用されている。但しより小さなプロジェクトの場合、過度な契約上の報告要求を避ける一方で、有効な契約管理を遂行する為に、C/SSR (Cost/Schedule Status Report) を有効に活用しており、これは米国 EVM 規格と同様ではないが、EVM の基本アプローチを活用してプロジェクトやプログラムの進捗管理を記録することである。この C/SSR は OMB が発行したフォームで、CPR と違い、各省庁が EVM を小規模プロジェクトに適用する場合に活用できるようによりシンプルにしたフォームである。

顧客である連邦政府機関が使用している EVM の有効な活用を評価する為に EVM センターがあり、顧客の組織にいる EVM 担当責任者に助言を提供している。

## (6) 導入の効果

EVM の捉え方は、その他の組織と同様に EV を明確にする為に必要な様々なプロジェクトマネジメント要素の配慮が必要である。正しい EVM におけるベースライン（計画された基礎となるベースライン PV）を確保する為に前述にある「EVMS センターのプロセスチャート」に記載されているインプット要素、それを処理するプロセス要素（プロセスのメカニズム及び管理）、そしてプロセスからのアウトプットにおける精度、タイムリー、活用性がなければならない。

彼等の効果要素をまとめると次のようになる

### ① 資源

- ・ 適正な取得／調達に係るマネジメント判断力の確保
- ・ 的確なプロジェクトコスト及びプログラム基金（予算）の明確化

### ② 業務プロセス

- ・ 受注者の構築プロセスの妥当性確認
- ・ 早期の段階でプロジェクトの最終点を予測でき、予防処置が可能
- ・ リスクマネジメントの強化
- ・ 適正な契約タイプの確保
- ・ プロセスの改善の機会
- ・ 適正な価格決定のプロセス

### ③ 顧客・ユーザ及び資本提供者

- ・ 価格の適正に対するアカウントビリティ
- ・ タイムリーなデリバリーの確保
- ・ 出来高払いを含めた適正契約タイプの決定

### ④ 財務的側面

- ・ コストの妥当性
- ・ 出来高払い実行の適切性

## 第6章 防衛調達改革を促進する新たなガバナンスと人材マネジメント

最近の防衛装備品の大きな特徴は、単体製品の購入運用ではなく、装備品を組み合わせでシステムを構成する傾向へと変わってきたこと、及び技術変化速度の速さにより内容が複雑化していることと市販品の兵器システム等への大幅採用傾向などである。このことにより、調達装備品の仕様書のある程度のレベルにまで記述することが政府側要員のみでは困難になってきたこと、さらに仕様書は契約時点では決めきれず契約後の契約者との交渉により詳細が設定されていく傾向にあること、が指摘される。そして現行の業者選定方式や入札方式が一回限りで決めるという仕組みが、各競争参加者の応札基準を揃えることを困難にしている。

さらに防衛装備品の複雑化は政府側要員によるシステム統合を困難とさせ、統合の責任を負いかねて契約者側に依存せざるを得ない傾向にあることの変化が指摘される。すなわち防衛システム調達構築に係わるリスクを政府側ですべて背負うことが極めて困難となってきたのである。契約制度上の大きな問題の具体例をあげれば、システムコンポーネントを個別に調達して政府側でシステムをまとめることができなくなったばかりでなく、個別に調達して官給の形でシステム統合契約者に支給しシステム統合契約者にシステム統合を依頼する場合でも、官給の場合に本来発注者側が負わねばならない責任を果たすのが困難になりつつある。

### 1 総合取得改革推進プロジェクト

より良質の装備品をより安く取得することが総合取得改革の一貫したテーマの一つであるが、上記のような状況の変化も踏まえ、総合取得改革の一層強力な推進を図ることが必要となり、平成19年10月18日に、石破防衛大臣（当時）により「総合取得改革の加速に関する大臣指示」がなされ、総合取得改革推進プロジェクトチームが設置された。

総合取得改革推進プロジェクトの中では、①装備品等のライフサイクル管理の強化、②効果的効率的な研究開発の在り方の検討、③調達維持整備の効率化に向けた施策の強化、④中央調達、地方調達の見直し、⑤計画段階調達段階の業務分担の在り方の検討、という五点について、検討し、平成20年3月に報告している。

同報告書では、それぞれの現状の課題、及び、その後の取り組みについてそれぞれ報告している。以下で、その要旨を概観する。

## 2 装備品等のライフサイクルコスト管理の強化

### (1) 現状の課題

装備品は、相当の期間と費用をかけて、構想から開発を経て量産され、量産後は、長期間使用されるのが通例である。装備品の価格の高低は量産単価で比較される場合が多いが、装備品の構想、開発、量産、運用（維持・修理・改修を含む）、廃棄に至るライフサイクル全体に要するコスト（ライフサイクルコスト：Life Cycle Cost）を適切に管理していくことで、開発や量産への着手等の結節点において、費用（LCC）対効果の判断を踏まえた意思決定が可能になるとともに、コスト面に係る説明責任を強化することが可能となる。これまでLCCについて、個別装備品毎に部分的な見積が行われてきたが、全省的な体制、統一的な算定基準等を早急に整備し、管理していく必要がある。

### (2) 今後の取り組み

#### ア 体制整備

① LCC管理については、平成20年3月末に、次の事項を主な内容とする管理手続等を策定する。

- ・ 装備品取得(開発、量産着手)に係る意思決定時にLCC見積を審議対象とし、意思決定の資とする。
- ・ 毎年度、LCCの追跡（見積値の実績値による更新）を行うことで、事後検証を行うこととし、この結果などを年次報告として防衛大臣に報告するとともに、全省的に共有する。
- ・ LCC管理の全省的な取組を推進するため、諸外国等で活用されているIPT（注）の手法を参考にし、組織横断的な枠組として、連絡調整会議（仮称）を設置する。なお、LCC管理状況、特にLCC見積に特に重大な差異が生じた場合には、部外有識者で構成される防衛調達審議会に報告する。
- ・ さらに、連絡調整会議における参加機関の担当職員からなる作業チームを設ける。

② LCCに係る情報を一元的に収集・整理・蓄積し、LCCの追跡、分析、検証等を行う専門組織（コスト管理部署）を装備施設本部に整備することとし、平成21年度概算要求を行う。

#### イ 統一的なLCCの算定方法等の確立

これまで、当省におけるLCC見積は、各機関毎に独自に行われてきており、斉一性に欠けているため、LCCの統一的な算定方法等の早急な確立が必要であることから、装備品のカテゴリー別に統一的なコスト構造を定め、これに基づき見積りを行う算定要領を平



成 20 年 3 月末に整備する。

#### ウ LCC管理の試行

平成 20 年 3 月末から、主要な装備品を対象に LCC 管理の試行に着手する。その上で、対象とする主要な装備品は漸次拡大していくこととする。このような試行を通じて、必要に応じて制度の見直し等を進め、平成 21 年度から本格実施の予定である。

#### エ 人材育成

LCC 管理は、契約や原価計算に係る知識の他、装備品に係る知識やリスク・マネジメント等のプロジェクト・マネジメントに係る広範な知識・能力が必要である。このような知識・能力を培っていくためには、単に教育研修のみを実施するだけでは十分ではなく、LCC 管理について統一かつ計画的な専門教育体系を整備し、関連知識やノウハウの蓄積を図っていく必要がある。LCC 管理に係る知見を全省的に浸透させるため、平成 19 年度に、トヨタ自動車㈱を始めとする民間企業のコスト管理手法等の説明会等を実施した。平成 20 年度に、部外有識者の知見を活用して、研修体制を装備施設本部に整備し、平成 21 年度より、LCC 管理に関する本格的な研修を開始するとともに、一定の LCC 関連ポストにつく者に研修受講を義務づけるなどの措置をとることとしている。

### **3 統合運用の視点に立った装備品取得**

#### ア これまでの取り組み

自衛隊の装備品については、これまでも、統合運用を前提に、① 護衛艦に陸・空自衛隊のヘリコプターを搭載可能とする等の装備品間の仕様の整合化、② コスト低減も図りつつ、部品の相互融通等により相互運用性等を向上するための装備品の共通化、③ 各自衛隊の指揮システムや業務系システムの統合化等による統合運用基盤の強化、④ 上記①～③を考慮した研究開発の推進等の取組を行ってきた。

#### イ 今後の取り組み

統合運用における三自衛隊の役割分担と装備の在り方を踏まえた上で、類似装備品の仕様共通化や計画的な各自衛隊間の一括調達等によるコスト低減効果を検証しつつ、救難・衛生、輸送、警戒監視等の分野において、統合運用に資する適切な装備品整備について、今後検討を促進する。また、統合幕僚監部及び陸上・海上・航空幕僚監部等の関係者により装備品に関する運用構想、共通化・ファミリー化、統合運用ニーズ等について包括的な検討及び調整を行うため新たに設置する枠組の具体化、統合運用の視点を踏まえた研究開

発事業の評価、研究開発における車両・誘導弾のファミリー化の検討、各自衛隊間で装備品・部品の在庫情報や仕様書情報などを共有するシステムの構築（平成22年度からのシステム運用開始を目指す）、等を推進する。

#### **4 技術研究開発の評価の強化等**

##### (1) 現状の課題

① 防衛省においては、研究開発が効果的・効率的に行われるよう、事業の各段階（事前・中間・事後・追跡）で評価を実施している。この評価については、開発経費や量産コストの抑制等総合取得改革の観点からの評価が必ずしも十分でないことや、政治任用者を含めて省内で評価内容を共有する時期が必ずしも適切ではなく、予算要求などの意思決定プロセスへの反映が十分でないことが課題となっている。

② また、近年、諸外国では装備品の国際共同研究・開発が活発化しており、防衛省としても、米国との間で国際共同事業を進めてきているところである。国際共同事業が欧州を中心に活発化している背景としては、NATO諸国間の協力の深化や欧州統合の流れとともに、冷戦終結等を背景とした防衛産業の多国籍化の進行等が挙げられる。国際共同事業には、資金分担による開発経費の低減、技術リスクの低減、量産効果による調達経費の低減等の利点がある一方、参加国間での要求性能の調整や経費・生産分担の交渉が困難であること、他国の計画変更によるリスク等の問題点がある。

##### (2) 今後の取り組み

###### ア 研究開発評価体制の確立

研究開発評価に係る課題に対応するため、平成20年度より、防衛大臣政務官を委員長とする技術評価委員会を設置し、新たに実効性のある効率的な評価体制を構築する。技術評価委員会では、予算要求を検討している開発事業及び主要研究事業について、予算要求に関する省内検討・調整の早期の段階において、統合運用の視点も踏まえつつ、個々の事業で達成しようとしている目標及びその目標を達成するための手段として適用技術、事業経費、事業期間等が適正かどうかを評価する。開発経費や量産コストの抑制等総合取得改革の観点を重視して優劣を評価することとする。技術評価委員会での評価を踏まえ、経費の見直しなど必要な事業の適正化を行った上で、研究開発の効率化を図ることとする。

###### イ 技術交流の推進

① 効率的・効果的な研究開発に資する国際協力を推進するため、各国との技術交流をより

活性化する。米国との間においては、さらなる交流の深化（新規研究開発案件の調査、技術者交換計画の活発化等）を図るとともに、デュアル・ユース技術分野を足掛かりに米国以外の各国との技術交流（相互比較試験の実施、職員の派遣、情報交換等）を推進する。また、各国の技術及び研究開発の方向性に関する技術調査等を実施する。

② また、防衛省として効果的・効率的な研究開発に資する国際協力を推進するためには、活発化しているこうした国際共同研究・開発に係る背景や利点・問題点等について、一層検討を深める必要がある。

## 5 中央調達・地方調達の見直し

### (1) 現状の課題

防衛省では、装備施設本部において主に艦艇、航空機、武器、車両等の主要な装備品や各部隊で共通的に使用するものを調達し、各自衛隊やその他の機関において主に部隊等の任務遂行に密着したものを中心に調達しており、前者を中央調達、後者を地方調達と呼んでいる。中央調達、地方調達では、その性格から、取扱う品目や手続に相違があるが、近年、調達に関する手続等のよりいっそうの透明化、多様な事態や海外での自衛隊の活動への迅速な対応が求められており、その観点から、中央調達、地方調達に関する手続等の見直しを行う必要がある。

### (2) 今後の取り組み

#### ア 調達の透明性の一層の向上

##### ① 地方調達に係る第3者監視の実施

装備品等の調達に関する第3者監視機関として、本省に防衛調達審議会が設置されているが、昨年11月、公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議において、本省のみならず、相応の発注規模の地方支分部局にも第3者監視機関を原則として設置することとされた。これを受け、従前、地方防衛局の発注する建設工事について契約の監視を行っていた各地方防衛局に設置している入札監視委員会（部外有識者で構成される第3者監視機関）を見直し、全ての契約の監視を行うこととした。

##### ② 高額な随意契約の大臣承認等

平成20年度から、地方調達においても、業務の効率に配慮しつつ、現行の中央調達と同じ基準（主要な装備品は1.5億円以上）で、高額な随意契約に関する大臣の承認を得ることとする。

### ③ 調達に関するデータの一元管理

地方調達を含めて調達に関するデータを一元的に管理する体制を整備することとし、平成 21 年度予算要求を行う(平成 20 年度からマニュアルで実施し、21 年度にシステム設計、22 年度予算要求によりシステムを整備する)。これにより、調達に関するデータを必要に応じて迅速に取得できること、調達に関する各種分析が容易となること、同様の調達を検索し、まとめ買いを行うための検討の資を得ることが容易となること等、調達の透明性向上、効率化に大きな効果が期待できる。

#### イ 多様な事態や海外での自衛隊の活動への迅速な対応

部隊運用上の要求への即応性及び柔軟性を確保するため、緊急の必要がある場合に地方調達とすることができる基準に、現行の災害派遣等の他、緊急の海外派遣、緊急の故障修理緊急性の高い安全対策を平成 20 年度に追加する。

## 6 装備品選定についての計画段階・調達段階の業務分担のあり方

### (1) 現状の課題

現状においては、装備品の選定・調達について、その種類、取得形態によって、防衛政策局と経理装備局との業務分担が異なっており、それに伴って、対外説明、価格低減、競争性拡大等に関する責任にも差異がある。また、装備品選定等について、意思決定の透明性をより高くする必要がある。他方で、装備品選定については、付加的な機能・性能の評価等といった細部事項に、相当の労力が費やされる面がある。

### (2) 今後の取組

① 個別の装備品選定・取得における責任を明確にし、その透明性を向上させるとの観点から、装備品選定手続の競争性、透明性及び効率性向上のための方策について具体的に検討する。検討に際しては、防衛政策局、経理装備局、各幕僚監部、技術研究本部、装備施設本部から人員を選出し、組織横断的な作業チームを設置する(作業チームは、関係者の連携強化を目的とするものであり、意思決定が必要な際には、作業結果を適宜大臣等の幹部や関係部局に報告し、判断を仰ぐ)。

② より透明で効率的な装備品選定手続を具体的に検討の上、機能・性能や選定手続についての検討が今後本格化する次期救難ヘリコプター(UH-X、海自・空自の救難ヘリコプター(UH-60J)の後継機)又はその他の適当な装備品について、防衛政策局が必要な機能・性能の検討、経理装備局が機種・取得方式の検討等を担当する形で、業務分担に

関する試行を実施する。この際にも、組織横断的な作業チームを設置する。

③ 以上の措置等と並行して、航空機の機種選定について、参加者募集の公示等の制度化、選定理由の説明内容の拡充等の手続の見直しを図り、さらには競争入札方式の適用拡大を検討する。

④ 個別装備品についての試行等の状況、航空機の機種選定についての検討の状況等を踏まえて、爾後の計画段階・調達段階の業務分担の在り方及び透明性の高い、かつ合理的な装備品選定手続の在り方について検討する。

## 7 課題に対する考察

我が国の現状、および課題は、① 各プロジェクトにおいて、適切に関係する部門や利害関係者の間の情報共有と意見調整を図る仕組みが備わっていない、② それぞれのプロジェクトを行う際の、優秀な責任者を設置していない、という点であると考えられる。

米国連邦政府では、ライフサイクルで捉えた全プロセスを取得とし、全プロセスを統括してマネジメントを実施しており、調達チームの編成の際にそれぞれの責任・権限・役割を明確化する。そして、プロジェクトを実行する際に調達者・受注者間に留まらず、ユーザーや資本投資者を含めて統合プロジェクトチーム (IPT; Integrated Project Team) を編成し共同で問題解決を行い、効率運用目指している。その信頼関係を確保する為に、EVM を中心とした情報を互いにシェアしている。また、EVM は受発注間のみならず、予算及び取得プロジェクトのプロセスをマネジメントしている連邦政府機関 (OMB; Office of Management and Budget) との間で、ライフサイクルの視点に立ち EVM 指標で情報シェアをしている。OMB は各省庁に対し、毎年取得したプロジェクトのレビューを要求し、その結果を OMB が実施する予算見直しの為の重要な情報としている。また、プロジェクトや予算使途のパフォーマンスが悪い場合、契約をキャンセルできる権限が OMB には付与されており、損失の拡大を防止できる。

米国では、上記のようにプロジェクトを実行する際に IPT を編成し、組織横断的な情報共有・意見調整を行っており、また、OMB が各省庁との情報を共有し、予算見直し、及びそのプロジェクトの有効性を監視している。

上記の「総合取得改革推進プロジェクトチーム報告書」においても、IPT の導入の検討が報告されているが、それを効果的にさせるにはその活動の中核たるプログラムマネージャを支援する制度、体制が確保されていなくてはならない。最大の問題はプロジェクトマ

ネージャへの権限と義務の明確化である。組織を横断して業務を遂行するにあたっては権限の明確化とプロジェクトマネージャを支援する上司、スタッフの確保が必須である。

以下で、米国における、プロジェクトマネージャの支援、及び、調達担当者の教育の取り組みを概観する。

#### (1) 調達担当者

現在の防衛調達契約担当官の数は約 1000 人強とされるが、契約件数あたりの人数としては絶対的に不足しており、米国に比べても 10 倍以上の仕事量を担当していると思われる。これらの担当官が契約以前に調達仕様書の内容や要求事項を正確に理解して仕様説明を行い、対象企業全ての技術開発能力・製造能力等の資格審査を十分に行い、企業提案の内容を判断して、将来にわたる企業側のワランティを確認し、監査の実施と製品検査までを十分に実施することは、現在の人数では殆ど実行不可能である。

担当官の質についてみれば、度重なる改革委員会の検討のたびに指摘され、実施されているという職員の資質向上の施策によっても早急な改善は困難である。また、現場実務の多忙さにより、教育研修への参加機会の拡大が困難である。

米国では、連邦調達に係る契約担当者 (Contracting Officer) は、MBA をもっているか、あるいはほとんどビジネススクールの交渉 (Negotiation) などいくつかのコースで教育を受けていることが要求されているといわれている。国防契約監査庁 DCAA では監査職員の 36% が公認会計士の資格を有し、21% が MBA 保持者であるという。

防衛装備品の取得調達担当官は武官、技官、事務官のいずれもが国防取得大学 (Defense Acquisition University) において所定の教育を受け一定の資格を持っていることが前提となっている。彼らの教育研修への参加と資格獲得のモチベーションは昇給と職位の向上にあるとされている。防衛省にはこのような教育機関がなく、Contracting Officer に相当するような専門の教育を受けた担当官はほとんどいないのが現状である。

調達担当者の知識とスキルについて、米国では、連邦政府機関 GSA (General Service Agency) の中の FAI (Federal Acquisition Institute) は連邦政府の取得に関わる職員にキャリアを提供する為の教育プログラム (GS-1102) を開発している。この GS-1102 に基づくプログラムでは 11 種類の知識エリアに分別され、更にその深さ (進化) を 3 レベルに分類されている。

調達に携わる職員はこれに基づいた十分な知識とスキルを確保してなければならない。ちなみにレベル 3 のプログラムには 18 ヶ月のコンポーネントから成り立っている。

但し官民間問わず 10 年以上調達に関わった経験のある職員は一部免除されるプログラムがある。求められている知識体系については、表 4 の通りである。

表 4

キャリア分野	レベル1 発注担当者	レベル2 IPT リーダ	レベル3 プログラムマネジャー
プログラムマネジメント	ビジネス管理	プログラム MGT	ビジネス MGT プログラム MGT オフィス
IT	情報システム	コンピュータサイエンス	IT 調達
契約	契約価格と契約規定	契約法規制と契約 MGT	契約監督者の MGT
購買	スマートな業務	取得プロセス	—
資産マネジメント	資産管理	契約に基づく資産 MGT	上級契約管理
システムの計画と R&D	—	システム取得 MGT の基礎	システムエンジニア R&D
テストと評価	取得テストと評価の基礎	取得テストと評価の進化	テストと評価の上級編
製造・構築と品質保証	製造と品質の基礎	中級の製造と品質 MGT	上級の製造と品質 MGT
取得とロジスティクス	システム取得 MGT	取得及びロジスティクス コンフィギュレーション MGT	取得 MGT
財務マネジメント	EVM の基礎	財務 EVM とコスト分析	ビジネスと財務 MGT
監査	文書と報告	監査手順 契約監査	監査の管理とマネジメント

(出典) 情報処理振興事業協会 (2003)

## (2) Program Manager

Program Manager (PM) は、任期 3~4 年で、システム全体の調達を管理する権限と責任を持っており、管理事務局構成メンバーの人事権と全経費の要求・執行権が与えられている。20 数年以上の調達関連業務経験のある士官あるいは事務官に、国防取得大学 DAU での規定教育の後 PM 資格が与えられ、特定システムの PM としての任命を受けるとシステム全体経費の 5% 程度の運営経費を予算要求し、この予算を使って必要メンバーを採用し、所要スタディを行ってシステムの要求機能・性能を確定し、Sub-System ごとに Project Group を構成し、調達契約を行い、受注企業と共にいくつもの IPT を作って生産管理を行い、納入配備に至るまでの全業務を管理している。

先述のように、最大の問題はプロジェクトマネージャへの権限と義務の明確化である。組織を横断して業務を遂行するにあたっては権限の明確化とプロジェクトマネージャを支援する上司、スタッフの確保が必須で、このためには仕様決定の仕組みや契約方式問題等のひずみを正すことが並行して行われる必要がある。米国では、プログラムマネージャ制度を支える DoD5000.2 の規定や上司スタッフの制度と管理のための予算の確保の仕組み等が整備されている。

さらに米国では、プロジェクトマネージャや契約担当官等の政府側契約担当者に対する、契約締結、契約履行上における裁量権が付与されている。2003 年の米国防省調達規則

DoD5000 シリーズの改定では、リスクの裁定やその補償としての利益率設定に発注者の裁量があるなどの従来の制度に加え、プログラムマネージャ他調達関係者への調達規則適用における裁量権の拡大が盛り込まれている。我が国では契約上の不祥事を防ぐためにこれまで政府側の担当者の裁量を極力狭める方向へ終始してきているが、プログラム/プロジェクトマネージャ制度の効果を得るには、この裁量権の付与が大きな課題である。



## 第7章 新たな防衛調達モデルを求めて

本稿では、現在の我が国の行政における課題を、特にセクショナリズムに焦点を当て、論じてきた。そこでまず、我が国の公務員制度、公務員改革、及び各国の公務員制度について概観した後、英、米における政策評価制度、省庁連携を促す取り組みを概観した。

我が国の政策評価の実施主体は各省庁、及び総務省である。各省庁については政策を企画立案し遂行する立場からその政策について自ら評価を実施するとされている。また、総務省については、統一的又は総合的な評価を実施し、政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価を実施するとされている。

しかし、実績評価では、各省庁が事前に評価の対象とする各施策ごとの基本目標・達成目標を設定し、これと実績値を比較することによって有効性の観点からの評価が行われる。その為この評価には、各省庁の主観的な判断が含まれることになるため、予算要求を正当化するために特定の施策が評価の対象として選定されたり、意図的に高め又は低めの基本目標・達成目標が設定されたりする可能性がある。

2001年1月に政策評価各府省連絡会議が了承した「政策評価に関する標準的ガイドライン」では、各省庁が政策を企画立案し遂行する立場からその政策について自ら評価を実施するとされていることから、評価の対象とする施策、各施策ごとの基本目標・達成目標などを定める政策評価実施計画の策定に当たっては、単独で決定できることになっている。また、政策評価に関する各府省の事務を総括している総務省には、各省庁の政策評価実施計画について、審査し改善を求める指導・監督権限は与えられていない。

先述のように、英国では、1998年、ブレア政権の下、包括的歳出レビュー（Comprehensive Spending Review: CSR）を導入し、そのプロセスを通じて省庁間の連携を強めている。CSRは政府の中長期的な優先事項と目標を確認し、その達成に適切な予算配分になるように3ヵ月を1タームとして歳出の総見直しを行い、三年間の歳出の枠組を決定するものである。このレビューの過程で、各省は大蔵省との間に公共サービス協定（Public Service Agreement: PSA）を締結する。PSAは各省が三年間に達成する目標を示すもので、目標達成のための具体的な活動については、別途サービス供給合意文章（Service Delivery Agreement: SDA）が作成される。予算編成は基本的に大蔵省と各省との交渉を通じて行われるが、政府はCSRに政府の重点施策を盛り込み、各省庁に連携して取り組むように要請する。

また、米国における政策評価では、GPRAを中心とした政府内部による目標設定と達成

の努力を中心とした評価が行われている。GPRA では、政策評価スキームとして、①戦略計画（機関の組織及び予算構造を機関の使命と連携させるための最低 6 年間の計画。）②年次業績計画（戦略目標と関連して、ある年度において達成される予定の測定可能な業績目標を設定する。）③年次プログラム業績報告（年次計画において設定された業績目標に対する実際の業績の比較を行い、報告する。）という、計画策定から報告に至る作業が規定されている。GAO は、GPRA について横断的プログラムにより無駄な資源消費や顧客を混乱させることが少なくなると指摘しており、GPRA は、戦略計画、業績計画等の作成過程で関係省庁の連携を支援するものとして機能すると指摘している。

米国国防省における IT 調達では、全プロセスを統括してマネジメントを実施しており、調達チームの編成の際にそれぞれの責任・権限・役割を明確化する。そして、プロジェクトを実行する際に調達者・受注者間に留まらず、ユーザーや資本投資者を含めて IPT を編成し共同で問題解決を行い、効率運用目指している。そこでは EVM を中心とした情報を互いにシェアしており、また、そこでの情報は、OMB との間でシェアされている。

その為、OMB は各省庁から取得したプロジェクトのレビューの結果を予算見直しの為の重要な情報として扱うことができ、さらにプロジェクトや予算使途のパフォーマンスが悪い場合、契約をキャンセルできる権限が OMB には付与されており、損失の拡大を防止できる。

このように、諸外国では各省庁間の連携を促す為、様々な取り組みが行われている。特に米国国防省における政府調達の仕組みは我が国に大きな示唆を与えている。我が国と異なり、IPT を編成することで組織横断的な意思疎通を可能にしている。また、そこでの情報を、EVM というツールを用いる事によって予算及び取得プロジェクトのプロセスをマネジメントしている連邦政府機関である OMB が適切にプロジェクトを評価することを可能にしている。

しかし、先述の通り、IPT を効果的にさせるにはその活動の中核たるプログラムマネージャーを支援する制度、体制が確保されていなくてはならず、特に、プログラムマネージャーの育成は大きな課題である。本稿で示した我が国の各省庁の職員のインタビューの内容（定員の大幅な削減や業務量の増大により、雑務の処理に追われ、政策をじっくり考えたり、勉強する余裕がない。等）から判るように、米国のような教育プログラムをいかに組み込んでいくかが、我が国の課題であると考えられる。また、プロジェクトマネージャーへの権限と義務の明確化、組織を横断して業務を遂行するにあたり、プロジェクトマネ

ージャーの権限の明確化とプロジェクトマネージャーを支援する上司、スタッフを確保することも、IPT 導入の際の重要な要素である。我が国では、政府プロジェクトについて原則として失敗は許されず、表面上は予定通り、すなわち実質的にはコスト上昇やスケジュール遅延は性能との妥協や時間的に後回しでの解決、さらには別プロジェクトや保守維持段階契約での收拾、により対処されることが多い。これはそのプロジェクトで発生した諸問題を根本的に解決した訳ではなく、その問題解決の責任を受け流しているにすぎない。このような我が国の政府プロジェクトにおける課題を解決する為には、IPT の編成による問題解決し、その際にプロジェクトマネージャーの権限、責任を明確化することが効果的であると考えられる。これら実現する為には、単に公務員の人数を削減するだけの行政改革ではなく、各省庁のセクショナリズムを解消し、各省庁の人的資源を生かしていく行政改革が必要である。

今回の研究の課題として、まず装備品調達に関してIPTの導入を始めとする組織横断的な意思決定を促す諸外国の取り組みを概観することができなかったことが挙げられる。特に、本稿の中で、プログラムマネージャへの権限と義務の明確化の重要性、またプログラムマネージャの育成の重要性を述べているが、米国の仕組みを我が国にいかに関り込んでいけばよいのか、本調査では提案することが出来なかった。

また、IPTを編成して行われたプロジェクトについてOMBがどのように評価し、そこで得られた情報を予算見直しに反映させているのか、という事についても、本稿では触れることができなかった。

以上の点については、今後更なる調査・研究が必要である。

## 参考文献

\* 本報告書は、平成 20 年度（財）防衛調達基盤整備協会の調査研究委託の一環として、一橋大学イノベーション研究センター西口敏宏教授の指導のもとで、一橋大学商学研究科修士課程生 好井俊春 が第一草稿をまとめ、中間報告で得たフィードバック等を参考にしながら、適宜、加筆修正を経て完成した。なお、各章ごとに参照した主な文献は次の通りである。

- Aberbach, Joel D (2003a) , “Introduction: Administration in an Era of Change”, *Governance*, 16(3), pp.315-319
- 赤間祐介 (1998) 「政官関係」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店
- 青木昌彦 (2004) 「なぜ財政改革か」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革』東洋経済新報社
- Aucoin, Peter and Herman Bakvis (2003) , *Public Service Reform and Policy Capacity: Recruiting and Retaining the Best and the Brightest*, a paper prepared for Workshop on “Challenge to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives”, City University of Hong Kong, April 5-6
- Bhatta, Grambhir (2001) , A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand, *State Service Commission/Working Paper*, No.13
- Boston, Jonathan (1991) , “Chief Executives an the Senior Executive Service”, in John Martin, June Pallot, Jonathan Boston and Pat Walsh(ed), *Reshaping the State: New Zealand’s Bureaucratic Revolution*, Oxford University Press
- Boston, Jonathan (2001) , “New Zealand: ‘Cautionary Tale or Shining Example?’”, in R.A.W. Rhodes and P. Weller(ed), *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets?*, Open University Press
- Cabinet Office (2001) , *Redefining the Fast Stream*, Review Report
- Campbell, Colin and John Halligan (1992) , *Political Leadership in an Age of Constraint: The Australia Experience*, University of Pittsburg Press
- Campbell, Colin and Graham K. Wilson (1995) , *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*, Oxford, Blackwell
- Cm5718 (2003) , *Review Body on Senior Salaries*, Twenty-Fifth Report on Senior Salaries
- Commonwealth of Australia (1983) , *Reforming the Australian Public Service: A Statement of the Government’s Intentions*, Canberra, Australian Government Publishing Service
- Dunn, Delmer D. (1995) , “Ministerial Staff in Australian Commonwealth Government”, *Australian Journal of Public Administration*, 54(4), pp.507-519
- Dunn, Delmer D. (1997) , *Politics and Administration at the Top: Lessons from Down Under*, University of Pittsburg Press
- Gamble, Andrew (1990) , “Theories of British Politics”, *Political Studies*, 38, pp.404-420
- Gregory, Robert (2004) , “Dire Expectations But Subtle Transformations?: Politicisation and the New Zealand Public Service”, in B. Guy Peters and Jon Pierre(edt), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge
- 行政改革会議 (1997) 『最終報告』
- Halligan, John (1996) , “The Diffusion of Civil Service Reform”, in Hans A.G.M.

- Bekke and James L. Perry and Theo A.J. Toonen(ed), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press
- Halligan, John (2001) , “Politicians, Bureaucrats and Public Sector Reform in Australia and New Zealand”, in B. Guy Peters and Jon Pierre(ed), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge
  - Halligan, John (2003a) , “The Australian Public Service: Redefining Boundaries”, in John Halligan(ed), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar
  - Halligan John (2003b) , “Anglo-American Civil Service Systems: Comparative Perspective”, in John Halligan(ed), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar
  - Hall-Taylor, Brenda (2000) , “Perspectives from the Senior Executive Service”, *Australian Journal of Public Administration*, 11(4), pp.443-462
  - Hawke, Bob and Gareth Evans (1982) , *Labor and Quality of Government*, Australian Labor Party
  - Heady, Ferrel (1991) , *Public Administration: A Comparative Perspective*, 4th Edition, Marcel Dekker
  - 東信男 (2006) 「省庁別財務書類の課題と展望」、会計検査院研究 No.33、pp289～301
  - Hojnacki, William P. (1996) , “Politization as a Civil Service Dilemma”, in Hans A.G.M. Bekke and James L. Perry and Theo A.J. Toonen(ed), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press
  - 今村都南雄 (2006) 『官庁セクショナリズム』東京大学出版会
  - 稲垣連也 (2006) 「防衛取得調達改革実現のための制度と仕組みに関する基本的考察」、DRC 年報 2006、pp125～133
  - 稲垣連也 (2008) 「わが国の防衛装備品の取得改革に関する基本的考察」、DRC 年報 2008、pp81～90
  - 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
  - Ingraham, Patricia W. (1998) , “Making Public Policy: The Challenging Role of the Higher Civil Service”, in B. Guy Peters and Donald Savoie(ed), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, McGill-Queen’s University Press
  - 人事院 (2002a) 『年次報告書』(14 年度版)
  - 自由民主党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会 (2002) 『政治システム (最終提言)』
  - 情報処理振興事業協会 (2002) 「平成 14 年度情報技術・市場評価基盤構築事業「EVM 活用型プロジェクト・マネジメント導入ガイドラインの作成」調査報告書」
  - 片岡寛光 (1982) 『内閣の機能と補佐機能—大統領制と議院内閣制の比較研究』成文堂
  - Kaufman, Herbert (1956) , “Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration”, *American Political Science Review*, 50, pp.1057-1073
  - Kavanagh, D. and A. Seldon (1999) , *The Powers Behind the Prime Minister: The Hidden Influence of Number Ten*, Harper Collins
  - 川手撰 (2005) 『戦後日本の公務員制度史』岩波書店
  - Keating, Michael (1999) , “The Public Service: Independence, Responsibility and Responsiveness”, *Australian Journal of Public Administration*, 58(1), pp.39-47
  - Keating, Michael (2003) , “The Public Service and management of the public sector”, in Susan Ryan and Troy Bramston(ed), *The Hawke Government: A Critical Retrospective*, Pluto Press Australia
  - Kernaghan, Kenneth (2001) , *International Comparison in Human Resource Management Reform*, Canadian Centre for Management Development
  - 国土交通省 (2001) 「NPM の展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度

- の最新状況に関する研究－最新NPM事情－2001」、国土交通政策研究第7号
- ・ 公務員制度調査会（1999）『公務員制度改革の基本方向に関する答申』
  - ・ Marsh, David, David Richards and Martin J. Smith（2001）, *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?*, Palgrave
  - ・ Mascarenhas, R.C.（1990）, “Reform of the Public Service in Australia and New Zealand”, *Governance*, 3(1), pp.75-95
  - ・ Mascarenhas, R.C.（1993）, “Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand”, *Public Administration Review*, 53(4), pp.319-328
  - ・ Mascarenhas, R.C.（2003）, “The New Zealand Public Service: National Identity and International Reform”, in John Halligan(ed), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar
  - ・ 内閣官房行政改革推進事務局・公務員制度改革推進室（2001）『各府省の若手職員等に対するヒアリングの結果（概要）について』2月23日
  - ・ National Academy of Public Administration(NAPA)（2002）, *Strengthening Senior Leadership in the U.S. Government*, A report by a panel of the NAPA for the U.S. Office of Personnel Management
  - ・ 西村美香（1995）「オーストラリア公務員制度における HRM（Human Resource Management）改革の推進（上）（下）」『季刊行政管理研究』No.71, pp.16-28, No.72, pp.23-39
  - ・ 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
  - ・ Nunberg, Barbara（1992）, *Managing the Civil Service: What LDCs Can Learn from Developed Country Reforms*, *World Bank Working Papers*, WPS0945
  - ・ OECD（1999）, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*
  - ・ OECD（2003）, *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, presented at 28th Session of the Public Management Committee, 13-14 November, Paris
  - ・ OECD（2005a）, *Performance-related Pay Policies for Government Employees*（平井文三監訳『世界の公務員の成果主義給与』, 2005, 明石書店）
  - ・ OECD（2005b）, *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*, paper at the Human Resources Management Working Party, Paris, 7-8 October 2004, GOV/PGC/HRM（2004）3/FINAL
  - ・ Peters, B. Guy（1991）, “Morale in the Public Service: A Comparative Inquiry”, *International Review of Administrative Sciences*, 57(3), pp.403-419
  - ・ Peters, B. Guy（2003）, “Administrative Tradition and the Anglo-American Democracies”, in John Halligan(ed), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar
  - ・ Peters, B. Guy and Jon Pierre（2004）, “Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences”, in B. Guy Peters and Jon Pierre(ed), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge
  - ・ Peters, B. Guy and Donald J. Savoie（1994）, “Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient”, *Public Administration Review*, 54(5), pp.418-425
  - ・ Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert（2004）, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Second Edition, Oxford University Press
  - ・ Putnam, Robert D.（1973）, “The Political Attitudes of Senior Civil Services in Western Europe: A Preliminary Report”, *British Journal of Political Science*, 3(3), pp.257-290

- Raadschelders, Jos C.N. and Mark R. Rutgers (1996), “The Evolution of Civil Service Systems”, in Hans A.G.M. Bekke and James L. Perry and Theo A.J. Toonen(ed), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press
- Rhodes, R.A.W. and Patrick Weller (2001), “Conclusion: Antipodean Exceptionalism, European Traditionalism”, in R.A.W. Rhodes and Patrick Weller(ed), *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets?*, Open University Press
- Richards, David (2003), “The Civil Service in Britain: A Case Study in Path Dependency”, in John Halligan(ed), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Edward Elgar
- Rouban, Luc (1997), “The Administrative Modernization Policy in France”, in Walter J. M. Kickert(ed), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar
- Sausman, Charlotte and Rachel Locke (2004), “The British Civil Service: Examining the Question of Politicisation”, in B. Guy Peters and Jon Pierre(ed), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge
- Schick, Allen (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, A Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand
- Self, Peter (1972), *Administrative Theories and Politics*, George Allen & Unwin (ピーター・セルフ (1981)『行政官の役割』, 片岡寛光監訳, 成文堂)
- 庄野凱夫 (2005)「装備品の取得に係る防衛政策」、DRC 年報 2005、pp59～65
- 庄野凱夫 (2006)「防衛装備品の取得改革はなぜ進まないのか」、DRC 年報 2006、pp119～125
- Silberman, Bernard S. (1993), *Cage of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, The University of Chicago Press (武藤博己他訳『比較官僚制成立史—フランス、日本、アメリカ、イギリスにおける政治と官僚制—』, 1999, 三嶺書房)
- 田中秀明 (2006a)「公務員制度改革—上級管理職制度の意義と課題— (上)」, 季刊行政管理研究 No.115、pp45-64
- 田中秀明 (2006b)「公務員制度改革—上級管理職制度の意義と課題— (中)」, 季刊行政管理研究 No.116、pp28-54
- 田中秀明 (2007)「公務員制度改革—上級管理職制度の意義と課題— (下)」, 季刊行政管理研究 No.117、pp15-62
- Task Force on Management Improvement (1992), *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform*, Australian Government Publishing Service
- 辻清明 (1969)『日本官僚制の研究』東京大学出版
- US Merit System Protection Board (1990), *Senior Executive Service Pay Setting and Reassignments: Expectations vs. Reality*
- Volcker, Paul (1989), *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*, The Report of the National Commission on the Public Service, Washington, D.C.
- Weller, Patrick and Liz Young (2001), “Australia: Mandarin or Lemon?”, in R.A.W. Rhodes and Patrick Weller, *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets?*, Open University Press
- 山口二郎 (1995)「現代日本の政官関係—日本型議院内閣制における政治と行政を中心に」日本政治学会編『現代日本政官関係の形成過程』年報政治学, 岩波書店, pp.151-172

## 平成20・21年の発刊・平成21年度発刊予定資料

- BSK 第20-1号『対情報訓練資料(企業秘密を盗み出す手口とその対策)』  
BSK 第20-2号『人的セキュリティ：脅威、挑戦、および対策』  
— 英国における人的セキュリティの取り組み —  
BSK 第20-3号『わが国をめぐる兵器技術情報管理の諸問題(平成19年度)』  
BSK 第20-4号『技術情報セキュリティの現状と動向(平成19年度)』  
BSK 第20-5号『米国における情報セキュリティ関連のユーザー教育、資格付与及び管理について(平成19年度)』  
BSK 第20-6号『インサイダー犯罪防止のための監視・監査体制の在り方(平成19年度)』  
BSK 第20-7号『新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(総論)』  
BSK 第20-8号『国の安全保障に係わる装備品等を生産している企業に対する外国資本による買収に関する各国の法規制の状況』  
BSK 第20-9号『管理者用情報セキュリティ・ハンドブック』(保全講習受講用)  
BSK 第20-10号『効果的な意識向上促進の取り組み方』『携帯電話、携帯用パソコン、携帯情報端末(PDA)、その他電子装置を携帯する海外旅行』  
BSK 第20-11号『雇用中の人的セキュリティ：優れた実践事例ガイド』
- BSK 第21-1号『わが国をめぐる兵器技術情報管理の諸問題(平成20年度)』  
BSK 第21-2号『米国における情報システムの不測事態対応計画について(平成20年度)』  
BSK 第21-3号『外国の経済情報収集および産業スパイ活動に関する年次報告(2007)』  
BSK 第21-4号『新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その2)(防衛調達改革の考察と主要国公務員制度との関連)』  
BSK 第21-5号『中央政府における究極の省庁別財務責任者である会計官、首席財務官等の役割に関する国際比較研究』

当協会の保全小冊子は、より多くの方々に呼んでいただくため当協会のホームページに順次掲載していきます。

### 新しい防衛調達モデルの探索的調査研究(その2) 防衛調達改革の考察と主要国公務員制度との関連

平成21年3月 発行  
非売品 禁無断転載・複製  
発行：財団法人 防衛調達基盤整備協会  
編集：防衛調達研究センター刊行物等編集委員会  
〒160-0003 東京都新宿区本塩町21番3-2  
電話：03-3358-8754  
FAX：03-3358-8735  
メール：[hozen@bsk-z.or.jp](mailto:hozen@bsk-z.or.jp)  
BSKホームページ：<http://www.bsk-z.or.jp>