

# 『省庁スコアカード』を活用した行政マネジメントの実践 ～機能するマネジメント・ツールのあり方とは～

Public Management Practice by Utilizing the "Management Scorecard"  
- What are the conditions for functional Management Tools? -

わが国では国や自治体が政策評価・行政評価を導入しているが、現実には真に行政マネジメントの改善が実現したとは言えないのが現状である。わが国における行政評価の取り組みでは、評価制度を説明責任（アカウンタビリティ）実現のためのツールとして位置付ける傾向が強く、それをマネジメント改善の手法に位置付けて制度設計を行って運用されている事例は、まだ少ない。

本稿では、民間企業における経営改革の手法と同様に「マネジメント改善」を主たる目的として成果をあげている米国連邦政府ブッシュ政権の評価枠組みである「省庁スコアカード（Executive Branch Management Scorecard）」などを分析して、これらが改革の進展に果たした役割と成果をもとに、わが国公共部門の改革に対する示唆を整理する。

具体的に米国の事例は、評価枠組みが経営改善の観点で機能するための要因として、現場や幹部の「意思決定」に使えるツールであること、四半期ごとなどに評価され公表されること、（省庁間などの）「競争」が組み込まれていること、経営トップの改革方針が一貫していること、全体省機関に横断的な基準が適用され、かつ徐々に基準が高度化されていること、評価結果が（閣議や省庁内での）コミュニケーションに活用できること、などであることを示している。

これらを分析したのち、本稿では、わが国に対する示唆として導入の留意点を抽出するとともに、「規制影響分析」を例として、政策評価を具体的に検討するための試案を提示している。



Despite the adoption of policy and administrative evaluations by the central and local governments in Japan, it is difficult to say that administrative management as it stands now has truly realized any improvement. There is a strong tendency for administrative evaluation systems to be implemented by positioning them as tools to meet accountability requirement, and there are still few cases in which the system is designed and implemented as a methodology for management improvement.

This paper analyzes the Executive Branch Management Scorecard and other evaluation frameworks adopted by the U.S. Federal Government under the Bush Administration, which are achieving results by setting "management improvement" as their main objective, with the same methodology as the management reforms undertaken by private companies, and will lay out the implications for Japan's public sector reform based on the roles and achievements of these various U.S. reforms.

Specifically, the cases from the U.S. indicate that the factors required for an evaluation framework to function in terms of management improvement, are for the framework to be a tool which is useful (or usable) in "decision-making" in the operation or by senior officials, to have evaluations conducted and publicly reported quarterly or on another periodic basis, and to have "competition" (among ministries) built into it, for top management's policy for reform to be consistent, and for coherent criteria to be applied cross-sectionally to all ministries and agencies. In addition, such criteria must be progressively upgraded, and the evaluation results made available as a communication resource (in Executive Office meetings and within ministries).

Following an analysis of the above-mentioned factors, this paper extracts the implied necessary points for consideration in adopting such frameworks, and presents a draft proposal using Regulatory Impact Assessment (RIA) as an example for a concrete discussion on the implementation of policy evaluation systems in Japan.

# 1 | はじめに

わが国では、1990年代後半以降における地方公共団体における行政評価の導入および進展、そして、その影響等を受け、2001年には中央府省庁における政策評価の実施を義務化した評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律）の施行等を機会に、公共部門における行政評価の実施が普及している。行政評価は、民間企業におけるマネジメント改善の手法を公共部門に取り入れ、これまでの管理を軸とした行政運営から、成果を重視する行政経営に転換することを意図して導入されたものである。

しかし、現実には行政評価の導入によって、真に行政マネジメントが変化したとはまだ言えないのが現状である。わが国における行政評価の取り組みでは、評価制度を説明責任（アカウントビリティ）実現のためのツールとして位置付ける傾向が強く、それをマネジメント改善の手法に位置付けて制度設計を行って運用されている事例は、まだほぼ皆無といっても過言ではない。他方、民間企業における評価にあたる業績評価では、その結果を事後的に集約・整理することで、説明責任を果たす機能および役割もあるが、主目的は短期（四半期～年度）、そして中期（経営計画の期間）の双方を視野に入れ、事前に想定した水準の成果を確実に実現するため、経営者を中心とするマネジメント層が日常のマネジメントに使うことに主眼が置かれている。すなわち、業績情報は経営改善に必須のツールとして位置付けられている。

本稿では、民間企業における経営改革の手法と同様に、マネジメント改善を主たる目的として成果を挙げている米国連邦政府ブッシュ政権における取り組みを紹介する。行政評価との直接の関連では、同政権下における予算と業績の統合（Budget and Performance Integration：BPI）イニシアティブ<sup>1</sup>があり、同取組を通じて、予算と業績との関連性や、上位政策に位置付けられている省庁全体の政策目標とプログラムとの関係がよりクリアに整理されるなど、大きな進展を実現している。このイニシアティブを実務的に協力を推進させる機能を果たしたのが、本稿において取り上げる「省庁スコアカード（Executive Branch Management Scorecard）」である。本稿では、この省庁スコアカードがブッシュ政権の改革の進展に果たした役割と成果をもとに、わが国公共部門の改革に対する示唆を整理する。

# 2 | 省庁スコアカードの運用実態

## (1) 省庁スコアカードとは

省庁スコアカードは、ブッシュ政権誕生直後に公表された「大統領の経営課題（President's Management Agenda: PMA）<sup>2</sup>」に示された同政権におけるマネジメント改革のうち、政府横断的な改革イニシアティブの進捗度合いを定期的に評価するためのツールとして導入されたものである（図表1）<sup>3</sup>。

省庁スコアカードでは、共通して各イニシアティブの現状（Current Status）および進捗（Progress）につ

図表1 ブッシュ政権の「大統領の経営課題（PMA）」の骨格

<p><b>【改革のビジョン】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 官僚主導ではなく市民中心の改革（Citizen-centered, not bureaucracy-centered）</li> <li>・ 成果志向（Results-oriented）</li> <li>・ 市場原理・競争原理の活用（Market-based, actively promoting rather than stifling innovation through competition）</li> </ul> <p><b>【政府横断的な改革イニシアティブ】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人的資源の戦略マネジメント（Strategic Management of Human Capital）</li> <li>・ 競争的な資源調達／市場化テスト（Competitive Sourcing）</li> <li>・ 財政パフォーマンスの改善（Improved Financial Performance）</li> <li>・ 電子政府の拡大（Expanded Electronic Government）</li> <li>・ 予算と業績の統合（Budget and Performance Integration）</li> </ul>
--

出典：大統領の経営課題（President's Management Agenda：PMA）より

図表2 各イニシアティブにおける標準的な評価項目

<p>○人的資源の戦略マネジメント (Strategic Management of Human Capital)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人的資源計画の策定</li> <li>・ 幹部能力開発に関する継続的な取り組み</li> <li>・ メリット・ベースの人事評価と報酬の仕組みの構築</li> <li>・ 職員の多様性を確立するプロセスの維持</li> <li>・ コンピテンシー・ギャップの可視化</li> <li>・ 全ての採用プロセスに係る実績の情報収集と分析の実施</li> <li>・ OPMが承認する説明責任システム (HCAAF) の導入</li> </ul> <p>○競争的な資源調達/市場化テスト (Competitive Sourcing)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市場化テスト計画の策定およびOMBの承認</li> <li>・ 官民競争(標準競争)の実施</li> <li>・ 官民競争推進のための諸規制の見直し</li> <li>・ 効率化表現(コスト純減、業績改善)のための能力向上</li> </ul> <p>○財政パフォーマンスの改善 (Improved Financial Performance)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 正確でタイムリーな財務報告の実現と、当該情報に基づく意思決定体制の構築</li> <li>・ 財務報告に対する監査意見の反映</li> <li>・ 財務報告の提出期限遵守</li> <li>・ 歳入欠損の回避</li> </ul>	<p>○電子政府の拡大 (Expanded Electronic Government)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ OMBが承認したエンタープライズ・アーキテクチャ</li> <li>・ 民間企業の成功事例の採用</li> <li>・ 主要なIT投資に関する情報公開と評価</li> <li>・ 効果的な認証プロセスの実施</li> <li>・ 適切な内容の電子政府化計画の実行</li> <li>・ プライバシー影響評価の実施</li> <li>・ オペレーションの維持・継続のためのインフラ構築</li> </ul> <p>○予算と業績の統合 (Budget and Performance Integration)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ アウトカム・ベースの省庁の戦略目標、目的の設定</li> <li>・ PARTの運用を通じた業績改善</li> <li>・ 業績目標レベルにおける正確なフル・コスト情報の報告</li> </ul>
---	--

注：PARTとは、連邦政府のプログラムの業績をもとに格付けして予算配分する評価ツール。詳細は左近（2005）、左近（2008）を参照。  
出典：OMB資料等をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成

図表3 労働省ウェブサイトより抜粋

Period	Current Status				Progress Implementing the PMA					
	Human Capital	Competitive Sourcing	Financial Perf.	Egov	Budget/Perf Integration	Human Capital	Competitive Sourcing	Financial Perf.	Egov	Budget/Perf Integration
FY 2006 Q3	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
FY 2006 Q2	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
FY 2006 Q1	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
FY 2005 Q4	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
FY 2005 Q3	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
FY 2005 Q2	G	Y	G	G	G	G	G	G	G	G
FY 2005 Q1	G	Y	G	G	G	G	G	G	G	G
FY 2004 Q4	G	Y	G	G	G	G	G	G	G	G
FY 2004 Q3	G	Y	Y	Y	Y	G	G	G	G	G
FY 2004 Q2	G	R	Y	Y	Y	G	G	G	G	G
FY 2004 Q1	Y	R	Y	Y	Y	G	Y	G	G	G
FY 2003 Q4	Y	R	Y	Y	Y	G	Y	G	G	G
FY 2003 Q3	Y	R	Y	Y	Y	G	Y	G	G	G
FY 2003 Q2	Y	R	Y	Y	Y	G	Y	G	G	G
FY 2003 Q1	Y	R	Y	Y	Y	G	Y	G	G	G
FY 2002 Q4	Y	R	Y	Y	R	G	Y	G	G	G
FY 2002 Q3	Y	R	Y	Y	R	G	Y	G	G	G
2001	Y	R	R	Y	R	G	Y	G	G	G

出典：労働省ウェブサイトより抜粋

いて、信号機のように、「緑（成功）」「黄（成功と不十分が混在）」「赤（不十分）」の3区分で評価される仕組みになっている。そしてこのスコアカードは、全ての省庁が対象になっており、横断的な比較が可能になっている。改革に対する省庁の取組姿勢およびその進展（実績）を測る評価基準（図表2）は、いずれの区分も定性的な内容であるが、運用においては、この基準が一定期間を経

て見直されており、省庁では緑を達成した後も、さらなる改善を行うことが促される仕組みになっている（図表3は、労働省のスコアを事例として掲載したものである。縦軸が評価時点、横軸の内の左半分は各イニシアティブの現状、右半分は前期からの改善状況を示している）。

図表4は、「予算と業績の統合」の採点基準の導入初年次および最新年次の採点基準である。これらの基準を概観

すると、2002年次には評価体系の構築が内容の大半であるが、2008年次には構築した評価体系の運用面が中心となっている。また、最新年次のものは、より基準が具体的かつ詳細なものになっている。この結果、この基準は「予算と業績の統合」から「業績の改善（Performance Improvement）」に名称が変更されている。

## （2）省庁スコアカードによる評価の実施体制

省庁スコアカードによるマネジメント改革において、組織として中心的役割を果たしているのが大統領府行

政管理予算局（Office of Management and Budget：OMB）および大統領マネジメント協議会（President's Management Council：PMC）である。省庁スコアカードによる評価はOMBが行い、PMCは、OMB、そして国立の行政マネジメント研究機関である国家行政管理アカデミー（National Academy of Public Administration）に参加する実務家、学者らと共同して、評価基準の策定を行うなど、共同体制が構築されている。

なお、ブッシュ政権では、OMBにおいて初となるマネ

図表4 「予算と業績の統合」の採点基準（導入時2002年評価：上 最新2008年評価：下）

緑	黄	赤
<p>以下の基準すべてに該当</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>計画と評価の担当者と予算の担当者がプログラム・マネージャーと協力して、計画と予算の一体化を進めるとともに、その導入状況を評価している。</li> <li>計画と予算は、合理的かつ明瞭で、一体的なものである。その内容として、アウトカム目標、アウトプットの水準及び過去の業績を基に算定した予算要求額が掲載されている。</li> <li>予算費目、投入人員、プログラム及びアクティビティが、アウトカム目標の達成を支援する形式で整理されている。</li> <li>政策体系、事業の単位でフル・コストが明示されている。予算要求と執行において、プログラムのコストと、業績との関係が明示されている。</li> <li>プログラムの効率性が、明示されている。プログラムのアウトプットが達成すべきアウトカムにどのように影響を与えたかの分析がなされている。このように、予算と業績との関係が系統的に明示できていることで、業績情報が予算編成において活用されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記基準のうちのいずれかを達成している。</li> <li>「赤」の基準に該当するものが一つもない。</li> </ul>	<p>以下の基準のいずれかに該当</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>計画と予算の機能が別のものとして位置付けられており、協力関係が構築されていない。組織間でのコミュニケーションが希薄である。</li> <li>伝統的な予算編成手法を活用しており、予算と成果との関係に注目していない。</li> <li>予算費目数が多く、それらが長期にわたり見直されていないため、予算配分の対象となるプログラムが整理されていない。歳出予算の区分の括りが大きい。共通性の無いプログラムが共通の費目で整理されている。</li> <li>予算の獲得に注力している。過去の経緯が、予算要求の根拠になっている。予算編成においてアウトカムに注目していない、あるいはプログラムがどのようにアウトカムに影響するのかに注目していない。</li> </ul>

緑	黄	赤
<ul style="list-style-type: none"> <li>上級マネージャーは、少なくとも四半期ごとに全施策の業績、財務報告の分析を行っていること。また、省庁は、業績向上に向けて改善取組を毎年行っていること。</li> <li>戦略計画には、重要なアウトカム目標が示されている。また、年次の業績予算報告は、PARTで示されている指標と一体化していること。</li> <li>業績予算において、目標単位でフル・コスト計算が正確に行われていること。その上で、業績改善と限界費用の関係が正確に推計されていること。</li> <li>全てのPARTで少なくとも一つ効率性を測る指標が設定されている。</li> <li>政府直轄プログラムに関して、PART評価の結果がマネジメント改善、説明責任の場面で活用されていること及びPART結果の活用方針が一貫していること。</li> <li>「成果は示されない」に格付けされたプログラム件数が10%以下であること。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上級マネージャーは、少なくとも四半期ごとに主要施策の業績、財務報告の分析を行っていること。また、業績改善に関する情報を請う費用で切ること。</li> <li>戦略計画には、重要なアウトカム目標が示されている。また、年次の業績予算報告は、PARTで示されている指標と一体化していること。</li> <li>業績予算において、目標単位でフル・コスト計算が正確に行われていること。</li> <li>PARTの半分の件数で少なくとも一つ効率性を測る指標が設定されていること。</li> <li>PARTの結果が予算要求、マネジメント改善、制度見直し等に用いられている。</li> <li>「成果は示されない」に格付けされたプログラム件数が50%以下であること。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>上級マネージャーが、財務、業績情報の分析を定期的に行う仕組みが導入されていないこと。結果、施策の改善・見直しを行う際に、財務、業績情報が活用されていないこと。</li> <li>戦略計画上のアウトカム目標が多すぎて、省庁の優先度が明確ではないこと。業績予算に示されている指標は、PARTと整合していないこと。</li> <li>フル・コスト計算を行う仕組みが確立されていない。</li> <li>効率性指標が設定されているプログラム件数が50%以下であること。</li> <li>PARTの結果活用の方針に一貫性がないこと。或いは、「成果は示されない」に格付けされたプログラム件数が50%以上であること。</li> </ul>

出典：FY2004、FY2008の各予算書より該当部分を三菱UFJリサーチ&コンサルティングが要約。なお、FY2008の基準は期初のものである（期中に基準が変更されている模様である）。

図表5 PMCに設置されている委員会および担当省庁

委員会	担当省庁
人的資源の戦略マネジメント 競争的な資源調達／市場化テスト	○人事管理庁 ・ 国務省、農務省、司法省、運輸省、住宅都市開発省、 社会保険庁、中央情報局、連邦航空宇宙局
電子政府の拡大	○労働省 ・ 商務省、国防総省、エネルギー省、退役軍人省、保健 福祉省、連邦調達局、連邦緊急事態管理庁 等
財政パフォーマンスの改善 予算と業績の統合	○教育省 ・ 内務省、財務省、環境保護庁、国際開発庁、国立科学 財団、中小企業庁 等

注：○は議長

出典：国土交通省国土交通政策研究所（2003）より作成

ジメント改革専任の副長官（Deputy Director for Management at the Office of Management and Budget）が責任者として配置され（現在は、Mr. Clay Johnson Ⅲ）、さらにこの副長官以下に5つのイニシアティブごとに政治任命による専任の担当責任者が配置されるなど、PMAに掲げる改革実行に向けての体制整備が図られたことも、改革の実行に向けての姿勢を表している<sup>4</sup>。またPMAの実行に併せて設置されたPMCは、OMBのマネジメント改革責任者および担当官と共同体制の下、マネジメント改革を実行する役割が付与された組織として、各省庁の副長官により構成される最高運営責任者（Chief Operating Officer：COO）により構成されている（図表5）<sup>5</sup>。具体的には、以下のように、5つの改革イニシア

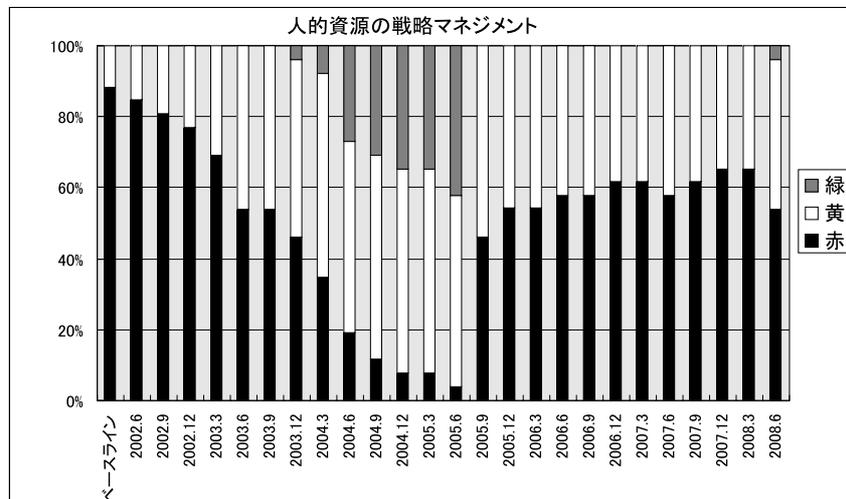
ティブを「人的資源の戦略マネジメントおよび競争的な資源調達／市場化テスト」「電子政府の拡大」「財政パフォーマンスの改善および予算と業績の統合」の3つに整理・区分して、委員会ごとに議長を設置し、OMBとともに実務的な検討を行う体制となっている。

### （3）省庁スコアカードの運用実態

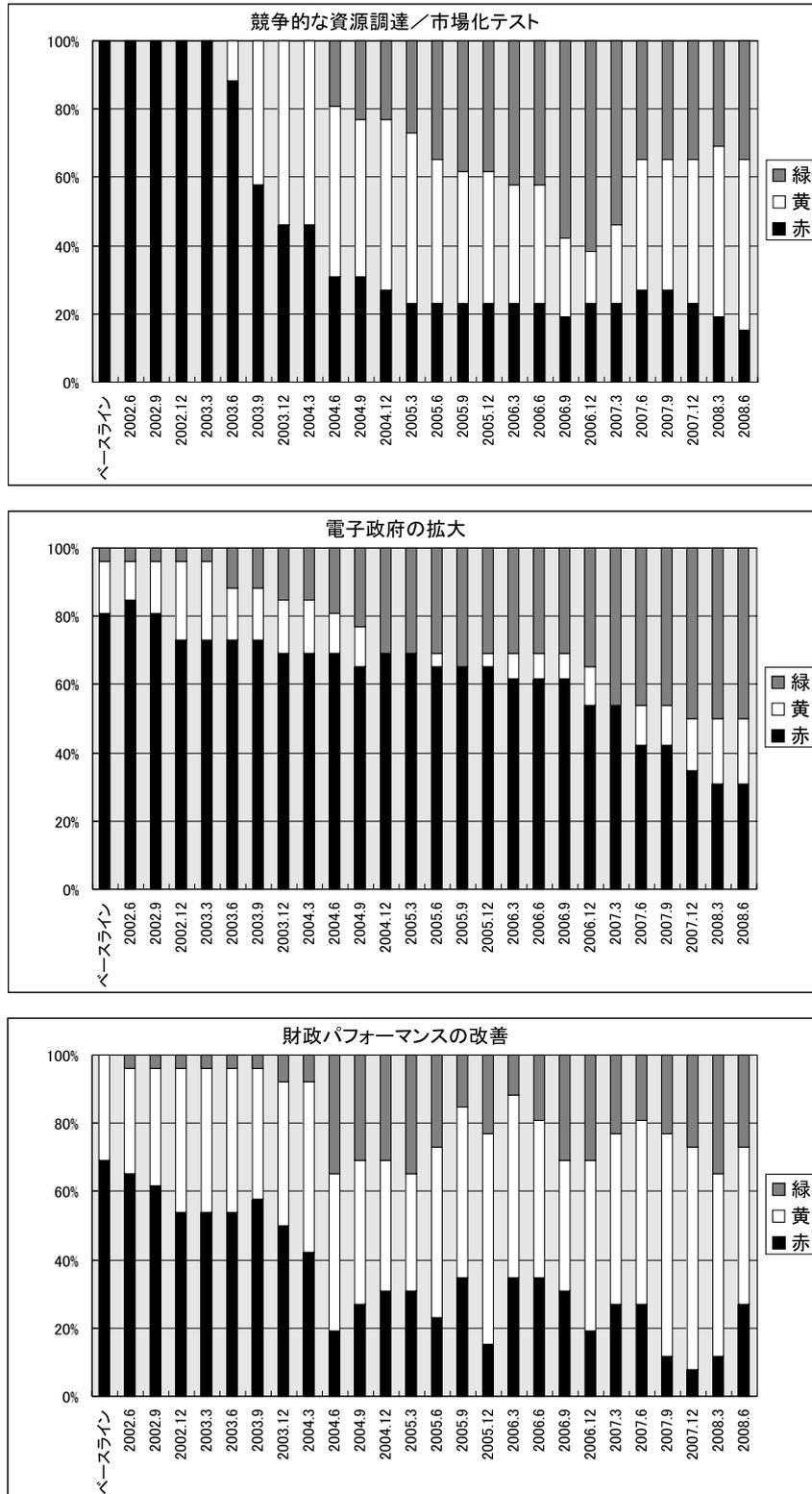
省庁スコアカードによる評価は、2001年に現状を示したベースラインが確認され、それ以降、2002年6月からは、9月、12月、3月、そして6月と四半期を目途としたに定期的な評価が行われており、最新の2008年6月時点までに計25回の評価結果が公表されている。

図表6に示しているように、ベースライン時点から約1年以内は、大半のイニシアティブにおいて、スコアが赤

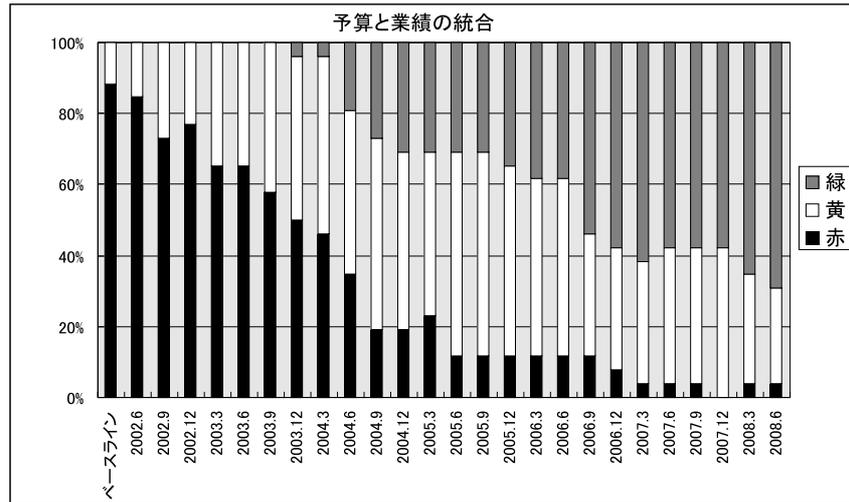
図表6 省庁スコアカードによる評価結果（導入時より最新時点までの傾向）①



図表6 省庁スコアカードによる評価結果（導入時より最新時点までの傾向）②



図表6 省庁スコアカードによる評価結果（導入時より最新時点までの傾向）③



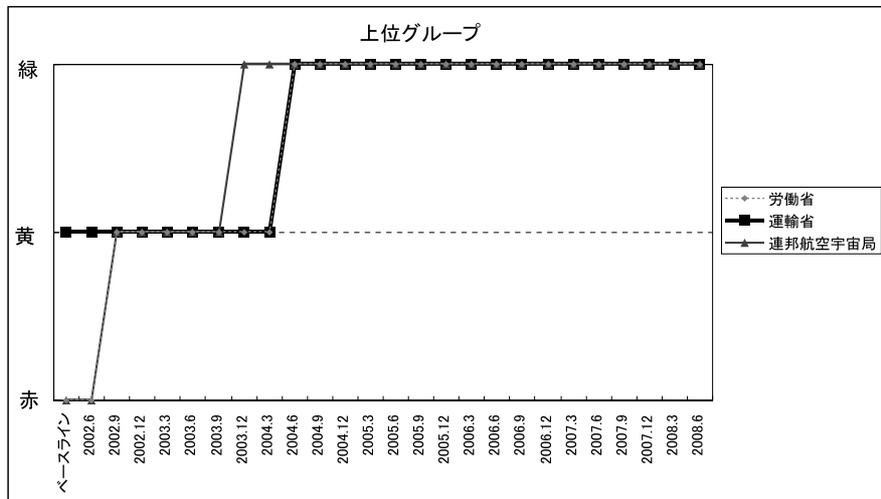
注：人的資源の戦略マネジメントは、2005年6月以降の評価基準見直しにより、包括的な人的資源計画の策定が義務付けられるようになったことが、スコア低下の要因と考えられる。  
出典：OMB資料（<http://www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html>）より作成

(不十分) もしくは黄 (成功と不十分が混在) であったが、以降、イニシアティブによって傾向が異なるものの、緑 (成功) の評価の範囲が拡大するなど、政府全体で改革が実行され、成果が挙がっていることが確認できる。特に、「電子政府の拡大」および「予算と業績の統合」では、基準改定を経ながらも、着実に緑 (成功) の割合が増えている。(なお図表6は、26省庁のイニシアティブごとのスコア結果を示している。)

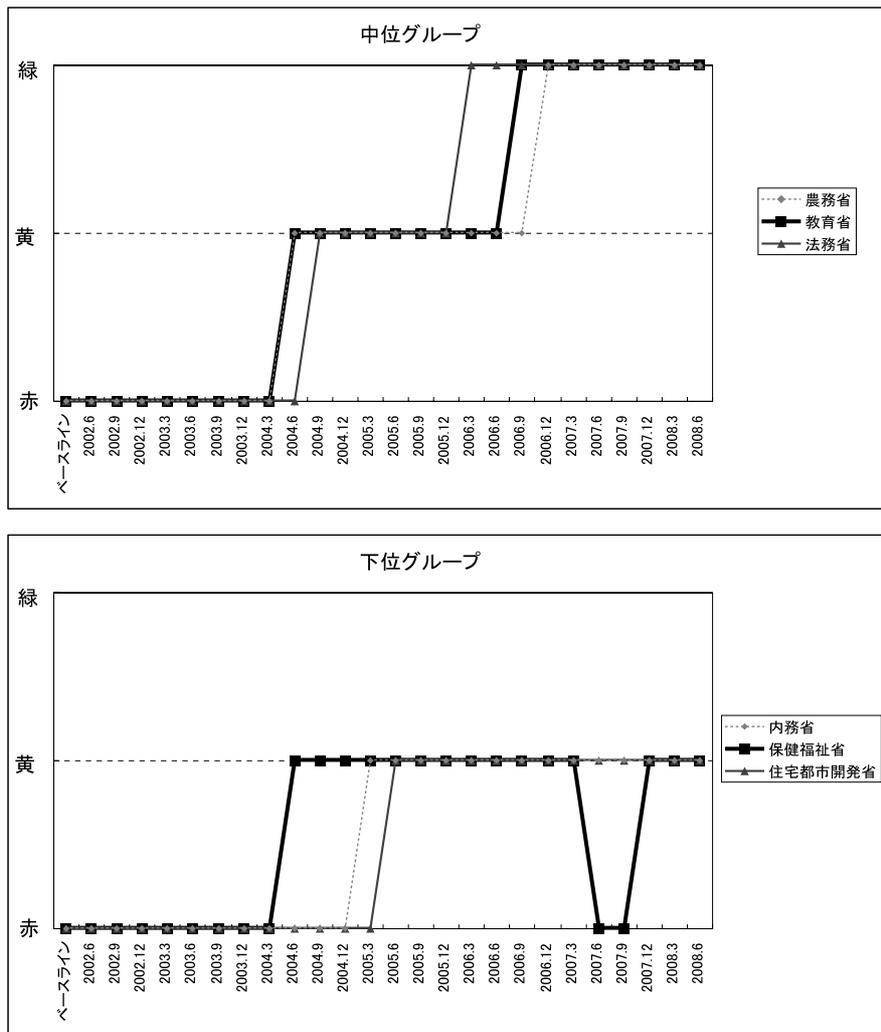
図表7は、「予算と業績の統合」に関する省庁スコア

ードの評価結果を、主要省庁別に分析したものである。労働省、運輸省、連邦航空宇宙局などの改善が進んでいる上位グループでは、本格実施から2年目頃以降において、緑 (成功) を達成している。農務省、教育省、法務省などの中位グループでは、本格実施から4年目頃以降において、緑 (成功) を達成し、以降、その水準を維持している。そして、内務省、保健福祉省、住宅都市開発省などの下位グループは、当初のベースライン段階より赤 (不十分) が続き、以降は黄 (成功と不十分が混在)

図表7 主要省庁における「予算と業績の統合」に関する評価結果の推移①



図表7 主要省庁における「予算と業績の統合」に関する評価結果の推移②



注：上位グループの図表上では、労働省と連邦航空宇宙局が重なっている。  
 出典：OMB資料（<http://www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html>）より作成

の水準に停滞するなど、改善がみられない。上記のように「予算と業績の統合」は全体として改善しているものの、詳細に見ると省庁によって改善傾向が異なっている。

このように、省庁スコアカードの評価結果は、イニシアティブや省庁によって、改善動向は異なるものの、PMAに掲げた改革アジェンダは、全体としてみると改善が継続して実行されている状況が確認される。このような信号機型のシンプルな格付け評価システムが改革の推進に機能するかどうかは、導入された当初は米国内でも懐疑的な意見も少なくなかった。しかし、ブッシュ大統領が閣僚会議を通じて各省庁の長官に結果および改善に

ついて報告を求めたことや、評価結果が分かりやすいため長官以下マネージャーから現場に至る組織全体で現状と進捗を認識できるなど組織的な共有がスムーズに進展したこと、そして各省庁横断的にかつ定期的に評価結果が公表されることによって競争意識が高まったこと、などによって、結果として「機能する制度」になったと評価されている<sup>6</sup>。

**(4) マネジメント改善で成果を挙げている米国地方自治体の例に見られる取組の共通性**

次に、成果重視の行政マネジメント改革において、米国内で高く評価されている地方政府の取組事例を概観

する。図表8に整理したように、「マネジメント層における活用」「定期的な報告と速やかな方針決定」「組織全体への方針浸透」「競争意識、インセンティブの醸成」などの特徴は、連邦政府の省庁スコアカードの例に類似していることが確認できる<sup>7</sup>。

### 3 | 省庁スコアカードが機能する要因・鍵

省庁スコアカードは、ブッシュ大統領自らが各省庁（閣僚）に対する改革への取組の評価として積極的に活用したこともあり、ブッシュ政権の行財政改革の主要なテーマであるPMAの実行の促進に成果を挙げるなど、改革支援のツールとして機能したと評価できる。その要因・鍵を、制度および運用の双方を視野に入れて整理・総括すると、以下の6点に整理できる。

#### ① 幹部、マネージャーの意思決定に活用できる内容

省庁スコアカードは、信号型の評価システムを採用しており、シンプルで分かりやすい内容・構成になっている。一見すると、単純に見えるこの仕組みが行政府内のマネジメント改善に機能したことは、ひとえに以下の示

すように、「幹部、マネージャーの意思決定に活用しやすい」ということに尽きる。

\*評価結果と改善方針が一体：評価結果は3つに区分されているが、各評価結果は改善方針も暗に含まれている。すなわち、緑（成功）は維持を、黄（成功と不十分が混在）、赤（不十分）は、改善して緑になることが求められている。これは、確固でぶれない方針、目標値が制度にビルトインされていると言える。

\*組織全体に方針が浸透：評価結果および改善方針がシンプルであるが故に、その結果は幹部、マネージャーから現場に至る各階層において理解・浸透される仕組みになっている。

\*方針はトップダウン、改善と検証はボトムアップ：ブッシュ大統領は、閣議の場で閣僚に対して、「何故、黄（成功と不十分が混在）、赤（不十分）のスコアなのか」と問い、未達成状況の責任を各省庁に求めたという（ヒアリングより）。この結果、省庁においても、大臣がマネージャーに、マネージャーは現場に

図表 8 マネジメント改革において評価されている米国地方政府の例

団体名	マネジメント改革において評価されている点
ボルティモア市	<p>■Citistat Program</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>定期的な幹部会議による意思決定： 各部局の活動、成果に関する情報をデータベース化し、市長を中心とする幹部で構成されるCitistat会議において定期的（隔週）に業績情報を報告。</li> <li>改善実行に対するコミットメント： 同会議では、市長自らが幹部に質問し、その場において課題及び改善方針が協議・調整され、即座に方針として提示。</li> <li>部局横断比較による競争促進： 業績情報は部局共通で、比較可能なフォーマットにて整理されており、かつ全て公開されており、部局間の競争促進にも一定寄与。</li> </ul>
オースティン市	<p>■Managing for Results</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>戦略、予算、個人の目標が一体化： 市の予算は各部局の戦略体系に沿って構成される業績予算（Performance Budget）を採用。個人の業績目標もこの戦略体系、予算にリンク。</li> <li>意思決定プロセスを積極的に公開： 予算編成過程において、市の部局が業績情報を交えて、市民向けに予算編成方針を説明するワークショップを開催。質疑応答も含めて結果も公表。</li> <li>四半期ごとに業績を報告： 財務、業績に関する実績は四半期ごとに報告され、公表されている。</li> </ul>
シャーロット市	<p>■Balanced Scorecard</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>全市レベルで方針を整理： 組織全体の市全体で、5つの戦略課題（City Council Focus Area）を設定し、それらの課題のもとに全市を対象とするコーポレート・スコアカードを策定。同コーポレート・スコアカードの下に、部門別（Key Business Unit / Division / Team）更にその下に、個人別にバランス・スコアカードを策定。</li> <li>改革・改善の進捗を客観・合理的に可視化： 成果指標として、Lead Measure（成長を促進する指標＝アウトプット指標）とLag Measure（中長期的に達成すべき指標＝アウトカム指標）を設定し、両方重視。これにより成果実現に向けての方向性、進捗を確認。</li> <li>現場の改善インセンティブにも配慮： 予算削減による成果達成が可能な場合は、従業員のインセンティブという形で、コスト削減をベースに、それをそのチームや事業の部門に一部配分するというインセンティブを設定し、組織一丸で改革に取り組むモチベーションを醸成。</li> </ul>

出典：諸資料をもとに作成

対して、同様に「何が問題か、どうすれば改善するのか、いつまでに実行できるか、何故出来ないのか」と問うようになり、改革を遅延させる事実、理由に対する対処責任が現場にまで、きちんと浸透するようになった。

#### ②定期的な評価および意思決定の実践

省庁スコアカードは、2001年のベースライン確認以降、2002年6月からは、四半期を目途に定期的に評価が行われており、最新の2008年6月時点までに計25回の評価結果が公表されている。このように定期的にかつ頻繁に評価および方針が示されることから、閣僚も現場も逃げることができず、そのことによって改革が進展した。このような定期、頻繁の報告は、月次、四半期、そして会計年度ごとに成果の進捗報告が求められ、それによって経営幹部、マネージャー、現場が評価される民間企業と同様の方法であり、改革を必ず実現するというブッシュ大統領の強い意思が表われている。

#### ③相対評価を通じた省庁間の競争の醸成

評価結果は、全省庁に共通して各イニシアティブで、緑（成功）、黄（成功と不十分が混在）、赤（不十分）と示されることで、省庁間での取組の進展が明瞭に示される。政府、民間などの複数の関係者に対するヒアリングによれば、このように評価結果を相対比較できることが省庁間での競争意識を醸成し、そのことが改善をさらに促進している、とのことである。なお、全てのイニシアティブについて現状、全て緑（成功）を達成している（All Green）のは、労働省（2007.9より4期連続）、社会保障庁（2007.12より3期連続）、環境保護庁（2007.12より3期連続）で、政府内外においてもこの点が高く評価されている。

#### ④一貫した改革に対する実施方針

ブッシュ政権のマネジメント改革の特徴の一つでもあるが、省庁スコアカードの対象、運用に関する実施方針は、導入時よりほぼ一貫している。これは、ブッシュ大統領自身の考えが揺れていないことや、制度設計が優れていたこと（スタッフの優秀さ）によるものと考えられ

るが、トップの実施方針が結果としてであっても一貫性を持つことは、改革に対する抵抗勢力の力を漸次に縮小し、結果として改革の実践につながる。

また、ブッシュ大統領の一貫し、かつ徹底した改革方針・姿勢は、理念や基本的な方針を維持しながら、省庁スコアカードの評価基準を随時に見直しを行い、継続的な改善に向けてのインセンティブを醸成する、という点にも表れている。

#### ⑤制度所管官庁と実務官庁の共同体制

省庁スコアカードの評価は、政府の予算・マネジメントを所管するOMBが行っているが、評価基準の策定などの運用改善は、各省庁の副長官が参画するPMCとOMBが共同で検討する体制となっている。制度所管官庁が一方的な立場・視点から評価するのではなく、OMBおよび各省庁が一体となって改革を実行し、併せて進捗を評価する仕組みにより、共同責任を果たす形になっている。この結果、各省庁では、関係者であるが「やらされる」という姿勢ではなく、当事者として「やらなければならない」という意識となる。

#### ⑥省庁（政策分野）横断的に同一基準を適用し、かつ徐々に高度化

事例としてみた省庁スコアカードは、国・自治体を問わず、様々な政策分野を担う省に対して横断的に同一基準を適用している点が特徴的である。政策分野の違いによりマネジメントの在り方が全く異なるにせよ、それらを超えた横断性を確保している。ここではいずれの省も、自省の独自性による適用除外は認められていない。

また、適用される基準がどんどん見直され高度化されていく点も、不断の改善への取組みへと誘導する観点から、重要である。一旦、基準をクリアして高いスコア（緑など）を獲得してもそれが継続するわけではなく、一定期間で設定し直される基準に対して新たに挑戦することが求められる。

## 4 わが国への示唆

以上、省庁スコアカードを中心としてその運用実態と

それらが機能する要因を概観してきた。最後にこれらの分析を踏まえて、「省庁スコアカード」というマネジメント・ツールをわが国の行政評価の高度化に役立てていくことを想定した場合の留意点を整理するとともに、今後の検討のための試案を提示する。

### (1) わが国にとっての留意点

まずわが国にとっての留意点を、以下の3点にて整理した。ここでは、冒頭にて言及した問題意識（行政評価がマネジメント改善に用いられていないこと）を踏まえるとともに、同時にわが国におけるもう一つの現実である評価疲れ（評価実施者が、多忙な中で行う評価作業に対して徒労感をおぼえていること）を踏まえて、留意点を整理する。

#### 1) 高度化（改革）の方向性を明確にしないと省庁スコアカードは機能しない。

省庁スコアカードは評価のツールであるとともに、誘導のためのツールとしてマネジメントに活用されるべきものであることを踏まえると、「マネジメント改革の方向性が見えていること」（すなわち、政策評価をどのように高度化していくのかその方向性が見えていること）が、まずその前提として極めて重要である。基準設定側がこのような認識をして、しっかりとした方向性（ビジョン）を持つことが求められる。「何がどうなることが望ましいのか」を示すことで、誘導するツールとして省庁スコアカードを活用しうようになる。

なお、基準を設定する際には、（当然のことではあるが）スコアを付けられる側の権限と責任の範囲を明確にした上で、その範囲内での工夫・努力にて達成しうることを基準化することが求められる。スコアを付けられる側は、如何に高度化の望ましい方向性が明快に示されたとしても、自らの権限では実施できないことに挑戦することはできない。

#### 2) 省庁スコアカードの基準はマネジメントに活用できるよう工夫することが重要である。

省庁スコアカードを導入する際には、採点される側がその結果をマネジメント改善に活かせるように基準を工

夫することが重要となる。この点に関して、わが国の行政評価の高度化のために省庁スコアカードを導入する際には、以下のような工夫が求められよう。

まず、行政評価の仕組み（制度）そのものを省庁スコアカードで格付けするケースでは、単に評価技術の観点からのみならず、評価結果が目標水準をクリアしているか否かの判断や「評価結果の活用」が仕組み（制度）として組み込まれているかなどを省庁スコアカードで採点することが重要となる。

また、（制度だけでなく）行政評価への省庁や原課による具体的な取組みを省庁スコアカードで格付けするケースでは、制度と運用のギャップ（制度通りに実施されているか）を省庁スコアカードにて見る事が重要である。

#### 3) 省庁スコアカードを用いた「コミュニケーションの枠組み」をきっちり構築しないと機能しない。

省庁スコアカードを機能させるには、これを用いた改善に向けてのコミュニケーションの枠組み（①主体、②内容、③双方のメリット）を予め明確に構築しておく必要がある。つまりスコアにより、誰が誰を詰めるのか、それは何についてか、詰める側・詰められる側にインセンティブがあるのか、ということである。これが曖昧のままであると、如何にしっかりした基準を設定しても機能しない。

まず主体については、a) 「評価制度を所掌する機関（国では総務省など）」や「資源配分する権限を有する機関」とそれらを「受ける機関」とのコミュニケーション、b) 「マネジメント・トップ（大臣・首長）」や「マネジメントをチェックする機関（議員、監査部門）」とそれらを「受ける機関」とのコミュニケーション、c) 「評価実務を取り纏める部門」と「評価実務を行う部門」とのコミュニケーション、などが想定しうる。

次に内容については、これらコミュニケーションの主体により大きく異なるものであるが、一般的には上記2) 2にて示したように、行政評価の制度（評価技術、結果活用）、および政策評価・行政評価の実施実態が主要な内容として想定しうる。

図表9 基準の項目イメージ（検討試案）

基準のカテゴリー	基準の項目（例）
評価制度 （評価技術）	<p>&lt;全般&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・施策体系（業務の「見える化」、ロジック・モデル）の導入状況</li> </ul> <p>&lt;実績評価&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・適切な「目標」「成果（中間成果）指標」設定の考え方の導入状況</li> <li>・評価に必要なデータ、及び収集方法の特定状況</li> </ul> <p>&lt;総合評価&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・執行評価、プロセス評価の導入状況</li> <li>・インパクト評価（With-Without分析）の導入状況</li> </ul>
評価制度 （評価の活用）	<p>&lt;全般&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・評価のカバー率</li> <li>・評価リソースの整備状況（評価の体制・予算、外部リソース）</li> </ul> <p>&lt;実績評価&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・評価と予算の統合状況（フルコスト把握、業績予算）</li> <li>・評価と人的資源の統合状況（施策別人員把握・計画、など）</li> <li>・評価結果の「測定」「判断」の仕組み導入状況（誰がどのような基準で実施するか）</li> </ul> <p>&lt;総合評価&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・対象施策「選定の仕組み」の導入状況</li> <li>・評価結果の意思決定への反映状況</li> </ul>
制度の運用結果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上記制度の運用状況（制度と運用実態とのギャップ有無・程度）</li> </ul>

出典：三菱UFJリサーチ&コンサルティング

図表10 規制影響分析に対する基準イメージ（検討試案）

カテゴリー	緑	黄色	赤
評価制度 （評価の活用）	「意思決定」のツールとして位置付けられている。	「意思決定」のツールとしての位置付けが、省内で曖昧である（ばらつきがある）。	「意思決定」のツールとされていない。
制度の 運用結果	<p>&lt;ベースライン&gt;</p> <p>50%以上の規制影響分析が、以下①②を満たす。</p> <p>①実証的な（根拠のある）ベースライン分析、リスク分析の実施</p> <p>②それを用いた規制の必要性和目的の導出</p>	25%以上50%未満の規制影響分析が、①②を満たす。	25%未満の規制影響分析が、①②を満たす。
	<p>&lt;代替案&gt;</p> <p>50%以上の規制影響分析にて、規制以外の案を含めて複数の「代替案」が分析されている。</p>	25%以上50%未満の規制影響分析にて、規制以外の案を含めて複数の「代替案」が分析されている。	25%未満の規制影響分析が、規制以外の案を含めて複数の「代替案」が分析されている。
	<p>&lt;費用便益分析（費用）&gt;</p> <p>50%以上の規制影響分析が、以下①～⑥を満たす。</p> <p>①全ての費用要素が示されている。</p> <p>②「行政コスト」（人件費、事業費）が示されている。</p> <p>③「規制遵守費用」が示されている。（「事務作業負担」を含めて）</p> <p>④主要な要素が金銭価値化されている。</p> <p>⑤金銭価値化に用いた「原単位」の根拠が明解である。</p> <p>⑥費用の金銭価値化手法に「トレーサビリティ」がある。</p>	25%以上50%未満の規制影響分析が、①～⑥を満たす。	25%未満の規制影響分析が、①～⑥を満たす。
	<p>&lt;費用便益分析（便益）&gt;</p> <p>50%以上の規制影響分析が、以下①～④を満たす。</p> <p>①全ての便益要素が示されている。</p> <p>②主要な要素が金銭価値化されている。</p> <p>③金銭価値化に用いた「原単位」の根拠が明解である。</p> <p>④便益の金銭価値化手法に「トレーサビリティ」がある。</p>	25%以上50%未満の規制影響分析が、①～④を満たす。	25%未満の規制影響分析が、①～④を満たす。
	<p>&lt;コンサルテーション&gt;</p> <p>50%以上の規制影響分析にて、規制原案の段階から「利害関係者との協議」を実施している。</p>	25%以上50%未満の規制影響分析にて、規制原案の段階から「利害関係者との協議」を実施している。	25%未満の規制影響分析が、規制原案の段階から「利害関係者との協議」を実施している。

出典：三菱UFJリサーチ&コンサルティング

そしてインセンティブについては、コミュニケーション主体双方の業績への反映、資源配分への反映、スコア結果への説明責任（対内弁明、対外公表）などが想定される。

## （２）検討の具体的な視点

上記のような留意点を踏まえ、例えば国の政策評価（制度所掌機関とそれを受ける機関を想定）にスコアカードを導入しようとする際には、図表9のような基準項目が想定されるのではないかと考える。

最後に、国の政策評価に関して、高度化の方向性が相

対的に明確になっている「規制影響分析」を例として、その基準の一部を試案として作成した（図表10）。これは今後の検討に資するために、基準のイメージを例として提示するものである。（ここでも、制度所掌機関とそれを受ける機関を想定し、また内容としては個々の規制影響分析、特定府省の取組み全体を対象とすることを想定している。）このような具体的な採点基準の案を策定して、様々な主体にて協議していくことでわが国にても機能しかつ有効な仕組みとしてスコアカードの導入を促進させていくことが重要である。

## 【注】

- <sup>1</sup> プッシュ政権における予算と業績の統合（Budget and Performance Integration：BPI）イニシアティブに関する成果については、左近（2005）、左近（2008）を参照。
- <sup>2</sup> 原文は次を参照。<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>
- <sup>3</sup> 「大統領の経営課題（PMA）」の背景、取り組み内容等については、安井（2004）「プッシュ政権の行政改革」『みずほ総研論集2004年Ⅱ号』が詳しい。
- <sup>4</sup> 5つのイニシアティブのうち、人的資源の戦略マネジメントの専任担当官の所属は人事管理局（Office of Personal Management：OPM）出身者である。
- <sup>5</sup> プッシュ政権のマネジメント改革のウェブサイトより。<http://www.whitehouse.gov/results/agenda/presmgmtcouncil.html>
- <sup>6</sup> 複数の関係者へのヒアリングによる。また、GAO（2003）、GAO（2005）、GAO（2007）においても、PMAによる改革、省庁スコアカードを肯定的に評価している。
- <sup>7</sup> わが国同様、米国においても、地方政府における改革が連邦政府での取組に影響し、米国全体で成果重視の行政マネジメント実現に向けての改革が進展している。クリントン前政権における諸改革は、Dオズボーン、Tゲブラーの『行政革命（Reinventing Government）』が影響したことは広く知られている。また、プッシュ大統領の改革も自身のテキサス州知事時代における諸改革の経験をもとに連邦政府における改革を実行したこと、またその際には州政府時代のブレインの多くがホワイトハウス入りしたことなども広く知られている。

## 【参考文献】

- ・小林慎太郎（2003）『「市の統計」革新～自治体経営システムのあり方を考える』「地域経営ニュースレター」
- ・左近靖博（2005）『米国連邦政府プッシュ政権における「予算と業績の統合」の取組み』「UFJ Institute REPORT Vol.10 No.2」
- ・左近靖博（2008）『米国連邦政府プッシュ政権における「予算と業績の統合（BPI）」の結果考察—予算編成プロセスにおける業績情報活用の成果総括—』「季刊政策・経営研究2008 vol.4」
- ・安井明彦（2004）『プッシュ政権の行政改革』「みずほ総研論集2004年Ⅱ号」
- ・国土交通省国土交通政策研究所（2003）『英米におけるNPM最新事情～seeからplanへのフィードバックの試み』
- ・Lenneal J. Henderson（2003）“The Baltimore CitiStat Program：Performance and Accountability” IBM Managing for Results Series
- ・Robert D. Behn（2007）“What All Mayors Would Like to Know About Baltimore’s CitiStat Performance Strategy” IBM Managing for Results Series
- ・GAO（2003）“MANAGEMENT REFORM：Continuing Progress in Implementing Initiatives in the President’s Management Agenda”
- ・GAO（2005）“MANAGEMENT REFORM：Assessing the President’s Management Agenda”
- ・GAO（2007）“President’s Management Agenda：Review of OMB’s Improves Financial Performance Scorecard Process”
- ・ウェブサイト “Results GOV” <http://www.whitehouse.gov/results/>
- ・ウェブサイト “CITY OF AUSTIN BUDGET” <http://www.ci.austin.tx.us/budget/default.htm>