

# 英国中央政府における 業績モニタリングとその予算編成への活用

——包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review: CSR）と  
公共サービス合意（Public Service Agreements: PSAs）の  
フレームワークに基づく検討——

坂 元 英 毅  
稲 澤 克 祐

## 要 旨

本稿では、英国中央政府における CSR および PSAs のフレームワークを、業績評価とそこから得られる評価情報の予算編成への活用を企図する仕組みとしてとらえ、その制度的意義を確認した上で個別の省庁における業績モニタリングの実態を検証している。コミュニティ・地方自治省（Department for Communities and Local Government）では、PSAs にもとづいて設定された DSO ごとにその達成状況についてのモニタリングを実施しており、頻回のモニタリングは予算要求においてその質を高めることに貢献している可能性がある。わが国地方自治体において業績モニタリングの概念は一般的であるとは言えず、英国中央政府の実践から示唆を得ることが期待される。

## はじめに

公的部門における業績の評価の意義はかねてより指摘されてきたところである。特に、財政赤字の累積や、住民からの信頼の失墜は、政府にその業績に関する説明責任を果たさせるのに十分な動機となるであろう<sup>1)</sup>。さらに、1990年台後半の地方自治体に端を発する行政改革においては、国・地方を問わず業績評価に取り組んできたところである。しかし、予算とのリンクという観点においては、わが国における業績評価は効果的な仕組みを構築できていない。

他方で、英国中央政府ではそれよりもはるか以前、特に1979年にサッチャー（Thatcher, M.）保守党政権が誕生して以降、政府の業績評価もしくは予算編成改革に関する様々な取り組みを実施してきた。その取り組みは1997年に政権交代した労働党政権においても引

き継がれ、包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review。以下、CSR という。）および、公共サービス合意<sup>2)</sup>（Public Service Agreements。以下、PSAs という。）が同政権によって導入され現在に至っている。

本稿では、業績評価の予算編成への適用はいかにすれば可能になるかという問題意識に立って、その先進例と考えられる CSR および PSAs について導入に至るまでの背景と仕組みを明らかにする。次に、PSAs に基づく実際の業績評価がどのように実施されているかについて、特に業績モニタリングの視点から検証することによって、業績情報の予算編成への活用について検討する。

## I CSR 以前の保守党政権下における英国政府の取り組み

1979年に誕生したサッチャー保守党政権にとって、財政赤字の解消は喫緊の課題であった。そこで、サッチャー・メジャー（Major, J.）保守党政権下（1979～1997年）において、いわゆるニューパブリックマネジメント（New Public Management。以下 NPM という。）型の行政経営改革がさかんに実施されるようになった。サッチャー政権期（1979～1990年）の1982年に導入された財務管理イニシアティブ（Financial Management Initiative: FMI）は、組織の管理者（マネジャー）に対して目標を設定し、この目標に対応した形で業績を測定し評価を行う、といったものであり、NPM 型行政改革の核心である成果による統制の端緒とも言えるものである。

南島（2009）によればこれらの改革は、大きな政府・もしくは福祉国家の見直し、という論理に立脚している<sup>3)</sup>。この思想的背景が CSR の誕生につながったかどうかは定かではないが、少なくともそれまでの数多くの取り組みによって、改革の気風もしくは計算技術といった部分での土壌はできていたのではないかと推察される。

こうした取り組みの結果、財政赤字は一旦縮小に転じたが、その後再度赤字額は拡大しメジャー政権下（1990～1997年）の1993年には過去最大の赤字額を記録することとなった。

そこで同政権が1993年度予算（1992年秋の予算編成）から導入したのがコントロール・トータル（Control Total。以下 CT という。）による支出統制である。CT とは政府が統制可能な公共支出のことであり、その総額は中央政府支出、地方政府支出、国有企業への拠出金の合計で表される。

CT の意義を稲沢（2006）は、第1に公共支出を可能な限り統制可能なものと不可能なものに区別したこと、第2に、毎年度の予算編成に先立って、翌年度の CT の実質伸び率を閣議決定すること、としている<sup>4)</sup>。

その結果、この保守党政権の末期には、支出の抑制に加えて、1993年前後から堅調に転じた経済によって税収が増加したことにより財政状況は改善へと向かった<sup>5)</sup>。1997年に保守党政権から労働党政権に移行したが、既に設定されていた1998年度のCTは政権交代後も引き継がれる形で存続することとなった。

## II 労働党政権下におけるCSRとPSAsの概要

### 1 CSR/PSAs導入の経緯

ブレア労働党政権（1997～2007年）は政権発足直後からCTに換えて健全財政を目指すためのルール作りに着手している。まず、1997年7月にゴールデン・ルールを表明した。ゴールデン・ルールとは稲沢（2006）によれば「景気のいかなる局面においても、経常経費の補てんのための借入は認められないとするもの」である。さらに稲沢は、これは日本における建設国債に似た考えであるが、とした上で、英国においては過去に社会資本整備よりも財政再建を優先した経過への反省から、本来必要な投資が税収減や消費的支出に回されることへの対抗措置である、としている。またゴールデン・ルールと同時に公表されたルールとして公的債務の増加抑制がある。これは公共部門の純債務額の対GDP比を、マーストリヒト条約経済収斂基準に保持することを約束するものである<sup>6)</sup>。

こうした考え方を受けて、また政権交代の時流のもとで政府は、全省庁を挙げて歳出予算のゼロベースでの見直しに着手した。これが包括的歳出見直し（CSR）である。CSRは、政府歳出がいかに政府の優先順位に適合するように各省庁によって使われているかを徹底的に調査することを目的として行われた。なお、当初設定された政府の主要目的とは、①持続可能な経済成長と雇用拡大（Sustainable Growth and Employment）、②公正さと機会均等（Fairness and Opportunity）、③効率的かつ現代的な公共サービス提供（Efficient and Modern Public Services）である<sup>7)</sup>。

こうしてまとめられた歳出見直しの成果は2段階にわたって公表されている。第1段階として、1998年6月に公表された「経済財政戦略報告書（Economic and Fiscal Strategy Report。以下「報告書」という）」は、1999～2001年度という複数年度にわたる省庁ごとの歳出計画であり、その主な視点は以下の4点に整理される。第1に3年度に渡って歳出の実質伸び率を平均年2.25%とすること、第2に3年度に渡る省庁ごとの歳出計画を設定して安定性をもたせること、第3に資本予算と経常予算とを区別して資本投資が経常支出に浸食されないようにすること、第4に現時点で不要となった政府資産を処分することである。

第2段階として、報告書の歳出計画を詳細に示す、CSR白書「改革への投資-包括的歳

出見直し1999～2002- (Modern Public Service for Britain: Investing in Reform -Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002)」が1998年7月に公表された<sup>8)</sup>。

このCSR白書に導入が示されていたPSAsについては財務省(HM Treasury)と各省庁の調整を経て、同年12月PSA白書「未来のための公共サービス：現代化，改革，アカウントアビリティ-包括的歳見直し：公共サービス合意1999～2002- (Public Service for the Future: Modernisation, Reform, Accountability-Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1990-2002)」が公表されている。ここでは、冒頭でPSAsの根本的な思想が述べられている。すなわち、「PSAsは、CSRによって供給される特別の資源によって我々が何を提供するのかを明らかにするものであり」、「我々はPSAsにおいて各省庁のねらいと目的を明らかにし、具体的なターゲット（以下、PSAsターゲットという）を通じてそれをどの程度、いかなる期間で達成しようとするかを明らかにするものである」。また白書では、PSAsターゲットについて、可能な限り、納税者の金が使われる最終結果またはサービス水準に関連して設定した、としている<sup>9)</sup>。

## 2 CSR/PSAsの意義

### (1) CSR白書からみる制度の意義

CSR白書の構成は大きく区分すれば、序文を除いて三部構成となっている。

序文では、ブレア首相によって白書の趣旨が次のとおり説明されている。「この白書は、次期3年度間の省庁全体の計画と、歳出に関する政府の新しい戦略的なアプローチを公表する。これは、各省庁と財務省との間の公共サービス合意-すなわち省庁が達成について合意した明確な目標のもとに、歳出総額がいかに使われるかに関するもの-を反映している。」「我々の目的は、資金を優先順位の高いものに振り向けること、資金がより良く使われるように政策を変更すること、省庁がサービスを改善するために共同することを確保すること、不必要な、もしくは無駄な支出を撤廃することである。この白書は、3年間でいかにこれらの目的を達成しようとするかを説明するものである。」

続く第一部は「概要(CSR Overview)」であり、CSRにもとづく政府の支出計画についての戦略が述べられている。

第二部は「政府の主要目的(the Government's Key Objectives)」であり、前節に挙げた3つの主要目的に沿って詳細な政府の政策目標が記述されている。第1の「持続可能な経済成長と雇用拡大」では、教育に対する投資を拡大すること、それによって5-7歳児の学級サイズを30人以下にすること、生涯学習を促進し雇用可能性を増進すること、科学とイノベーションを促進すること、企業活動を支援することなどが挙げられている。第2

の「公正さと機会均等」については、高質で現代的な NHS へのアクセスを普遍的に供給すべく NHS を改革すること、犯罪を減少させるために刑事司法システムを改革することなどが挙げられている。そして第3の「効率的かつ現代的な公共サービス提供」では、よりよい公共サービスを提供するための戦略として、「調整 (Co-ordinated)」「効率的かつ有効的であること (Efficient and Effective)」「応答的であること (Responsive)」という原理を掲げた。「調整」については、政策目的と業績のリンクを強化するために、政府の部門間での連携を強化する必要性が述べられている。また、省庁横断的な予算やプログラムの必要性についても同様に述べられている。「効率的かつ有効的であること」に対しては、資源を効率的かつ有効的に使用するために2つの手段を掲げている。第1に、歳出管理の枠組みを改革することである。すなわち3年間にわたって予算配分を行い、省庁は節約した額を次年度に繰り越すことができるようにし、資本支出と経常支出を区別することで、短期的な経常支出の圧力に資本支出が侵食されることがないようにする。第2に、財務省と各省庁の間で、後述 ((2) PSA 白書からみる制度の概要)する PSAs を締結し、その中に各省庁の目的と計測可能な効率性、有効性目標を含むこととすることである。最後に「応答的であること」に関しては、達成度合いを国民に対して明らかにすることの必要性などが掲げられた。

そして第三部は第二部にあげた政府の戦略のもとで、各省および省庁横断的な歳出予算の見直しについて記述されている。

稲沢によれば、CSR 白書は歳出見直しの着眼点を提示しており、第二部で述べられた政府の戦略と総合すれば以下のことが理解できる、としている。第1に、政策目的達成のため可能な限り省庁に歳出額決定の権限を分権すること。第2に、目的達成についてはアウトプット・アウトカムベースの具体的な数値目標値によって示すことを CSR 制度の根幹としている。なお、この分権化および成果による統制は NPM 理論の核心であり、サッチャー政権期から続く NPM 改革が継承されていることがわかる<sup>10)</sup>。

また田中 (2011) によれば、CSR において歳出は、省庁別に設定された各年管理歳出 (Annually Managed Expenditure: AME) と省庁別歳出限度額 (Departmental Expenditure Limit: DEL) に分かれ、これらを合計したものを歳出総額 (Total Managed Expenditure: TME) としていることから、TME は保守党政権において導入された CT に代わるものである<sup>11)</sup>、と分析している。

つまり、FMI によりもたらされた業績の定量化および成果による統制への移行、そして CT で導入された歳出総額のコントロールといった思想がこの CSR へと引き継がれていると考えられるのである。

## (2) PSA 白書からみる制度の概要

PSA 白書は、CSR によって定められた支出上限に対応する形で、3 年間で達成すべき目標を設定し、財務大臣と各省大臣で合意形成するもの<sup>12)</sup>である。前述のとおりまず序文では、ブレア首相によるその趣旨が述べられ、その後省庁ごとに同じ構成を採っており下記のとおり説明されている<sup>13)</sup>。

### ① ねらいと目的 (Aims and objectives)

既に CSR 白書と同時に公表された各省庁のねらいと目的を再掲するものである。

### ② 資源 (Resources)

CSR によって割り当てられた資源が記載されている。

### ③ 業績目標 (Performance targets)

白書の主要部分であり、上記のねらいと目的の達成に貢献する主要な業績目標を示すものである。

### ④ 執行時における生産性の向上 (Increasing the productivity of operations)

効率的で現代的な公共サービスを提供することは、「生産性向上」という政府の行動指針の鍵となる部分であるとの認識を示し、「利用可能な資源から最も有効な結果を得るために、さらなる効率性を公的機関内で求める必要がある」としている。

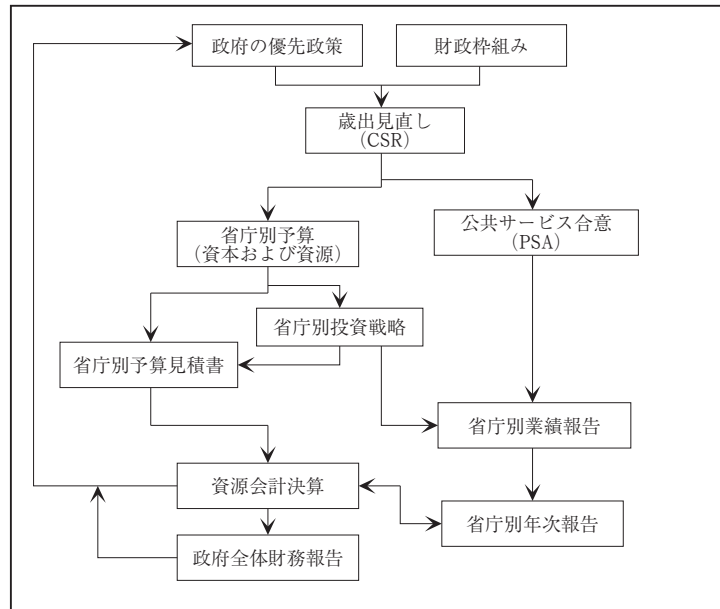
そこで、各省庁共通で効率性向上のために取り組むターゲットとして掲げられているのは、第 1 に不正行為の削減 (Reducing Fraud)、第 2 により質の高いサービス (Better Quality Service)、第 3 に電子政府 (Electronic Government)、第 4 に病気休暇の削減 (Reducing Sickness Absence)、第 5 に調達に関する改善 (Improving Procurement)、第 6 に革新性とより顧客応答的なサービス (Innovation and more Responsive Services)、第 7 に資産の売却 (Asset Sales) である。

このように、PSAs と CSR との対応関係が明確にされており、業績目標値やそれを測定する指標と、省庁が主張する支出が明確にリンクされることになる。したがって、PSAs における業績目標が CSR における支出の妥当性への根拠となるとともに、省庁が達成する成果の担保となりうると考えられるのである。

これまでの整理にもとづき、CSR および PSAs を含んだ全体のフレームワークについて CIPFA (2006) に従って図表 1 に示しておく。まず政府の優先政策およびマクロ財政の枠組みに基づいて CSR が設定され、それが省庁別の予算と PSAs に落とし込まれる。さらに省庁別予算は、その資本予算を省庁別投資戦略として明らかにしながら予算見積書としてまとめられる。そして報告段階では資源会計決算と、PSAs にもとづく成果の報告とを対比させながら、次の政府の優先政策へとフィードバックされていく仕組みとなっている。



図表 1 CSR/PSAs のフレームワーク全体像



【CIPFA (2006) をもとに筆者作成】

### III CSR/PSAs のフレームワークによる予算と業績モニタリングの関連付け

#### 1 CSR/PSAs 作成プロセスにみる予算との連動性

稲継 (2001) は、当時の CSR および PSAs の作成プロセスについて、各省大臣は、「省庁の目的・政策・歳出計画のゼロベースでの包括的見直し」を行うこととなったが、具体的には政府全体の目的に各省庁のプログラムがいかに貢献できるか、という観点での検証となった、としている<sup>14)</sup>。

CSR の作成は、従来の予算編成過程の中で行われているため、特別な作成部門やフローが存在するのではなく、予算編成とともに成立するものである。

また CSR の制度は、予算計画の一部として行われているものであり、法的根拠は存在しない。一方で、PSAs は財務省と各省庁との合意であり、財務省の同意が無ければ決定には至らない。この意味で、財務省や公共サービス歳出閣僚会議 (Ministerial Committee on Public Services and Public Expenditure。以下、PSX という。) のもつ権限が非常に強いと考えられる。なお、PSX は閣内委員会の一つであるが、財務大臣が議長であり、かつメンバーには財務省主計大臣 (Chief Secretary to the Treasury) が含まれることからわか

るように、財務省の意向が強く反映される委員会になっている<sup>15)</sup>。

予算編成過程において財務省の同意を得る PSAs について、以下、その作成プロセスを整理しておく。PSAs 作成にあたって、まず財務省は「ガイダンス・ノート」とマニュアルを出しているが、ガイダンス・ノートは、その作成に際して財務省主計大臣もしくは PSX の承認を得ることにより権威付けがなされることで、各省庁はこのガイダンス・ノートに沿って PSAs ターゲット等の策定<sup>16)</sup>に当たる。

ガイダンス・ノートではねらい、目的、業績目標の設定に関して一般的な注意点を記しており、これに基づいて各省と財務省が検討を行う。まず、各省の担当者が財務省歳出担当課 (Spending Teams) と相談しながら草案を作成する。この段階で、利害関係者等との調整を試みることを財務省は推奨している。次に草案は財務省一般歳出政策課 (General Expenditure Policy Team) に集約され、チェックされる。

財務省一般歳出政策課のチェックが終了したものは、財務省主計大臣に渡り、PSX へ報告がなされる。PSX ではターゲットのうち重要なものについては直接各省の大臣と協議を行い、そうでないものは主計大臣と各省大臣の間で協議が行われる<sup>17)</sup>。

このように、CSR や PSAs の作成プロセスに関しては、従来の予算編成過程の枠組みを利用して行われており、財務省歳出担当課が各省庁の財務担当課と連絡を取り合い、その過程で CSR を行い、PSAs を作成している、ということである。

## 2 CSR2007 における PSAs と予算とのリンクについての検証

前節で確認した CSR/PSAs のフレームワークに企図された PSAs と予算のリンクに対して、財務省財務総合政策研究所 (2001) は、「PSA の目標と予算の項目は 1 対 1 で対応しているわけではない。」ことから、「より効率的な資源配分を行うために結果をフィードバックするということであるが、現段階 (2001 年時点) でそのようなレベルに達しているわけではない。」としている<sup>18)</sup>。

この指摘について、本節では、より新しい状況を確認するため、2007 年に公表され 2008 年度から 2010 年度までを対象期間とする CSR、およびそれと同時に設定された PSAs (以下、これらを総称して CSR2007 という。) および財務省書類 (Budget 2008 Stability and opportunity: Building a strong, sustainable future) に基き検討する。

CSR2007 における PSAs は 2007 年の予算協議書 (Pre-Budget Report)<sup>19)</sup> の中で示されており、その概要については図表 2 のとおりである。まず導入部分として、ここに示される PSAs ターゲットは各省庁との個々の提供合意 (Delivery Agreements) によるものであり、それぞれの省庁との提供合意については同時に公表されていること等が記載されている。続いて、政府全体の PSAs ターゲットが、大きな 4 つの柱、すなわち第 1 に持続可能な成



長と繁栄、第2に公平と機会均等、第3に強固なコミュニティと生活の質向上、第4により安全で公平かつ持続可能な環境の世界のもと30項目にわたって記載されており、それぞれについていくつかの成果指標（合計で152指標）が示されている。そして最後に、これら PSAs のフレームワークを支えるためサービス転換合意を策定したことを付記している。

さらにこの予算協議書においては、前述したこれら PSAs ターゲットを達成するための省庁ごとのサービス提供についての達成目標である省庁別戦略目標（Departmental Strategic Objectives: DSO）が示されている<sup>20</sup>。これらを含む CSR2007 における PSAs のフレームワークについては図表3に示した。

次に、CSR2007 対象期間における年次予算について財務省報告書に基き確認する。2008年度予算について、前述の予算協議書においては CSR2007 と同時公表であることもあり、経済環境など総論部分を除いた大きな柱立て、すなわち第1の持続可能な成長と繁栄、第2の公平と機会均等、第3の強固なコミュニティと生活の質向上、第4のより安全で公平かつ持続可能な環境の世界、については共通している。しかし、例えば第1の持続可能な成長と繁栄の詳細な項目立てを確認すると、労働力・技術と移住、科学とイノベーション、インフラ構築、ビジネス環境、地域経済の成長促進となっており<sup>21</sup>、各 PSAs と要素が類似していることは推察できるものの必ずしも1対1で対応していない。このために、各 PSAs が予算編成に対してどのようにリンクしているのかについて明確に示されているとは言い難いのである。さらにこれらの項目が予算編成の段階になると、ビジネス需要への対応、ビジネス税と規則、労働力と技術への投資、インフラ構築への投資、競争と市場原理の強化、公共部門の生産性向上、と変更されており<sup>22</sup>、より関連性が不明確になっている。

さらには、大きな柱立て自体も翌年度の2009年度予算では、ビジネス支援、公平・公正な国民の支援、公共サービスの向上、低炭素社会の構築、となり、続く2010年度予算では、ビジネスと成長の支援、公平性と機会均等の実現、公共サービスの保護、低炭素成長の保護、と年度ごとに変更されている。

以上から、公表資料において確認できる限りではあるが、PSAs で設定された政策目標のアウトカムと予算額とのリンクについては、設定当初から明確にはされておらず、また年度ごとにその関連性が希薄になっていると言えるのではないかと。

この点について、NAO（2006）は、「ほとんどの省庁は、業績情報を報告、アカウントビリティ、計画目的に利用しているが、財務マネジメントやサービス供給の効率性や有効性の最大化に対してはそれほど多く利用していない。」としている<sup>23</sup>。

図表2 CSR2007におけるPSAsの概要

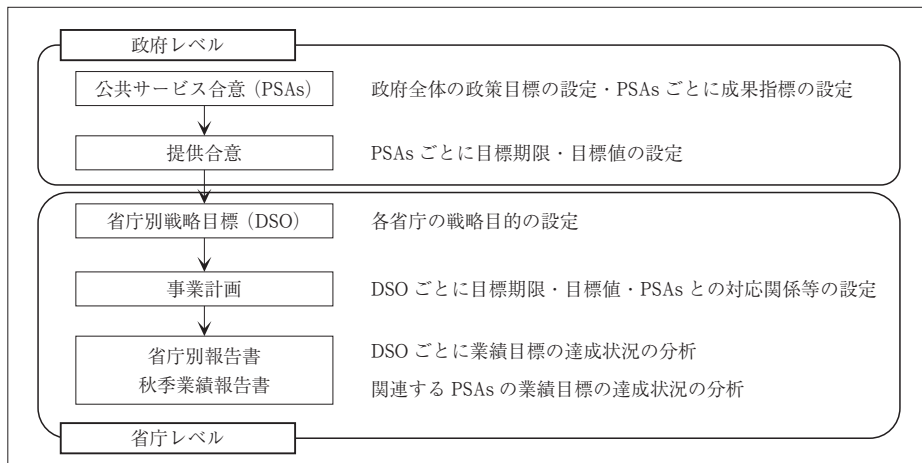
<p><b>概要</b></p> <p><b>持続可能な成長と繁栄</b></p> <p>PSA1：英国経済の生産性向上</p> <p>PSA2：2020年までの世界基準の技術レベル達成を確実にするための、国民の技術力向上</p> <p>PSA3：国民を保護し経済成長に貢献する公平な移住の管理・統制</p> <p>PSA4：世界基準の科学とイノベーションの促進</p> <p>PSA5：経済成長に貢献する安全で効率的な交通網の提供</p> <p>PSA6：国内における事業成功に資する環境の提供</p> <p>PSA7：全ての地域における経済成長促進と地域間成長率格差の縮小</p> <p><b>公平と機会均等</b></p> <p>PSA8：雇用機会の最大化</p> <p>PSA9：貧困児童の2020年までの撲滅に向けた2010～2011年度までの貧困児童数の半減</p> <p>PSA10：全ての子ども・青少年の教育達成度の向上</p> <p>PSA11：低所得者および貧困世帯等間における子どもの教育達成度の格差是正</p> <p>PSA12：子ども・青少年の健康、幸福の増進</p> <p>PSA13：子ども・青少年の安全の向上</p> <p>PSA14：成功へと向かう子ども・青少年数の増加</p> <p>PSA15：性別、人種、障害、年齢、性的性向、地域、信念による差別への対応</p> <p>PSA16：社会的に排除された成人に対する住居、雇用、教育、訓練の機会の提供割合の増加</p> <p>PSA17：高齢者層における貧困への取り組みとより良い自立と幸福の増進</p> <p><b>強固なコミュニティと生活の質向上</b></p> <p>PSA18：健康と幸福の増進</p> <p>PSA19：医療の確保</p> <p>PSA20：安価で長期的な住宅供給の増加</p> <p>PSA21：団結した強力で活発なコミュニティの構築</p> <p>PSA22：将来世代へつながるオリンピック・パラリンピックの成功と子ども・青少年の高品質な体育・スポーツへの参画</p> <p>PSA23：コミュニティの安全確保</p> <p>PSA24：犯罪被害者と公共のためのより効果的かつ明瞭で責任ある刑事裁判制度の提供</p> <p>PSA25：アルコール・ドラッグに起因する危害の減少</p> <p>PSA26：英国およびその海外における権利に対する国際テロによるリスクの低減</p> <p><b>より安全で公平かつ持続可能な環境の世界</b></p> <p>PSA27：危険な環境変化回避のための全世界的取り組みの先導</p> <p>PSA28：現在および将来の健全な自然環境の保護</p> <p>PSA29：ミレニアム開発目標に向けた取り組みの推進を通じた貧困国における飢餓の削減</p> <p>PSA30：英国および国際的な取り組み強化による紛争の影響削減</p> <p><b>サービス転換合意</b></p>
--

【HM Treasury (2007) をもとに筆者作成】

## 小 括

CSR の仕組みが期待するような、PSAs を一種の担保として予算編成の質を高めようとする目論見は少なくとも政府レベルにおいては現時点で十分な効果を発揮していない、と言わざるを得ないのではないかと推論できる。一方で、PSAs の策定が財務省主導で進められている点から、予算編成において事前の業績目標設定を重視していると考えられる。事前に設定された業績目標値であれば、執行途中と事後の測定とによって、いわゆる「成果による統制」が行われているのではないかと推論できる。実際、業績モニタリングの頻回な実施が地方自治体において予算編成の意思決定の質を高めている事例が確認されている<sup>24)</sup>。そこで、モニタリングを実施する省庁レベルにおいては、最新の業績情報を用いることによって予算要求時に状況の変化に迅速に対応するなど、その意思決定の質を高め、間接的に予算編成全体の質を高めることにつながっている可能性もあるのではないかと仮説を立て検証することとする。

図表 3 CSR2007 における PSAs のフレームワーク



【東 (2012) をもとに筆者作成】

## IV 政府省庁における業績情報のモニタリング事例

前節では、CSR/PSAs のフレームワークにおいて、財務省主導による業績目標値の設定が重点的に行われていることから、予算執行中及び執行後の業績測定、すなわち、業績モニタリングによる目標の達成という「成果による統制」を仮説として検討している。その

検討の際には、英国地方自治体の調査において頻回の業績モニタリングが実施されているという事実を確認していることにもよる。英国の地方自治体は全般的に国からの依存財源率が高く、調査した地方自治体においても、国庫支出金の配分額が業績目標の達成度によるため、頻回のモニタリングが必要となってくる、としている<sup>25)</sup>。これを敷衍すれば、モニタリングを実施する省庁レベルにおいては、CSR/PSAs のフレームワークの中で、最新の業績情報を用いることによって予算要求額の妥当性を高め、一方で、財務省側は、次期業績目標値の妥当性を検討していくという、いわゆる予算編成の質の向上につながっている可能性もあるのではないかと考えられる。

本節では、業績情報のモニタリングについて予算要求省庁の一つであり、地方行財政制度の所管官庁であるコミュニティ・地方自治省（Department for Communities and Local Government. 以下、DCLG という。）の事例にもとづき検討する。

## 1 PSAs のモニタリングの仕組み

稲継（2001）は、当時の PSAs のモニタリングの仕組みについて下記のとおり整理している。

「PSAs のモニタリングは、これらが実効性を有するための次のステップのために不可欠なものであり、PSAs の枠組みの中においてきわめて重要な要素となっている。モニタリングは大きく分けて四半期ごとの事務レベルのモニタリングと年 2 回のディスカッションがある。さらに四半期ごとのモニタリングは 2 段階からなり、まず第一段階として、四半期ごとに財務省が各省の目標達成についての進捗状況に関する情報を収集する。この四半期ごとの事務レベルの会議は技術的なものであり、ターゲットに対する進展度合いを測定することが主要課題となる。また、達成度合いについて最終的な判断をするのは財務省サイドである。第二段階として、各チームからの情報が、評価を加えて中央部である財務省一般歳出政策課に集められる。ここではこれをまとめて報告書を作成し、主計大臣、さらには PSX に報告することになる。

年 2 回のディスカッションは、現実としては、主計大臣と各省大臣との間で行われる。より小さな省庁については、事務レベルで行われることもある<sup>26)</sup>。」

さらに CSR2007 においては図表 3 に示したように、PSAs や DSO に対応する形で各省庁から業績報告書が公表されることとなっている。

## 2 DCLG における業績モニタリング

### (1) CSR2007 における DCLG の DSO

ここで、DCLG において実際に行われている業績モニタリングについて詳細に検討する。

CSR2007 において設定された DCLG の DSO は図表 4 に示したとおり、6 つの目標が掲げられている。

図表 4 DCLG の CSR2007 における DSO

DSO1：個人やコミュニティを支援し、高品質のサービスを効率的に供給する地方自治体の支援
DSO2：個人やコミュニティ、経済のニーズにより対応する住宅の供給、環境性能、品質の向上
DSO3：都市や近郊、周辺地域の経済力向上および復興促進、欠乏への対応を通じた富裕なコミュニティの構築
DSO4：団結力ある活発な、過激派に対して強靱なコミュニティの発展
DSO5：持続可能な発展を支援および促進し、住宅増加やインフラ構築、経済成長と気候変動に関連する政府目的を包含する効率的、効果的で透明な計画システムの供給
DSO6：消防・救急サービスのフレームワークおよびその他緊急事態に対応する機関の提供を通じた安全なコミュニティの実現

【HM Treasury (2007) をもとに筆者作成】

## (2) DSO に対する進捗状況の評価、報告とモニタリングの状況

### (a) DSO 1 に関する業績モニタリングの状況

2009年のアニュアルレポート<sup>27)</sup>には、2007年のCSRにおいて設定されたDSOターゲットに対する評価が報告されている。この内容として個々のDSOごとに支出額、全体的な進捗状況、測定指標が確認され、測定指標ごとに最新のデータ、次回更新時期等が示されている。その一例としてDSO 1に関する報告の一部を抜粋して示した(図表5)。なお、DSO 1から6については基本的に全てこの構成を採っている。

例えばDSO 1「個人やコミュニティを支援し、高品質のサービスを効率的に供給する地方自治体の支援」に対する指標として、第1に地方における全体的な満足、第2に地元への意思決定に影響を与えていると考える地域住民の割合、第3に3つの不利なグループ(黒色人種や少数民族、障害者、若者)の住民参加における不平等の解消、第4に監査委員会基本方針評価の測定、第5に監査委員会資源利用評価の測定、第6にバンドDカウンシルタックスの平均割合の増加、第7にVFMが設定されている。

このうち、第1の測定指標は「統計的優位性の増加」であるが、最新のデータとしてはCSR期間初年度の報告であるがゆえか「現時点で測定されていない」、としている。しかし次回更新時期について、2009年7月に2008年度の年次住民調査によるデータが出る、ということに加えて、以降は四半期ごとにモニタリングされると明言している。

DSO 1の7つの指標のうち四半期ごと、という頻回のモニタリングが明言されている

図表5 DCLGのアニュアルレポートにおける業績報告

DSO1の指標に対する進捗状況	
DSO目標1：地方政府-より良い地方サービス	
定義： 個人やコミュニティを支援し、高品質のサービスを効率的に供給する地方自治体の支援	
指標：	
1.1 地方における全体的な満足 ・全体的満足に対する統計的優位性の増加（SSI）	
1.2 地元への意思決定に影響を与えていると考える地域住民の割合 ・全国的な統計的優位性の減少（SSD）抑制	
1.3 3つの不利なグループ（黒色人種や少数民族、障害者、若者）の住民参加における不平等の解消 ・住民参加における質低下を除外した上での、対象グループ（少数民族、障害者、若者）の格差に関する統計的減少	
1.4 監査委員会基本方針評価の測定 ・「不適切」評価を受ける地方自治体が無いこと、および「良い」あるいは「大いに改善」評価を受ける地方自治体の割合の増加	
1.5 監査委員会資源利用評価の測定 ・4段階のうち評点1を受ける地方自治体がないこと、および評点3もしくは4を受ける地方自治体の割合の増加	
1.6 バンドDカウンスルトックスの平均割合の増加 ・イングランドにおける平均カウンスルトックスの実質5%未満での増加	
1.7 VFM ・年間最低3%の支出削減によるVFM向上を達成した自治体数	
2008-09支出額：100万ポンド	全体的な進捗：一部前進
全体的な評価	
一部前進 - 6指標のうち3指標で改善	
DSO1.1 - 地方における全体的な満足	
測定指標：全体的満足に対する統計的優位性の増加（SSI）	
最新のデータ：まだ測定されていない。基準年度は2008-09年度である。市民調査の年間データは2009年7月まで出ないが、2008年4月から12月の結果を見ると81%の人々は自らの住む地域に満足している。進捗状況は市民調査を用いて四半期ごとにモニタリングされる。	
次回更新：2008-09年度の市民調査データは2009年7月に利用可能となり、その後四半期ごとにモニタリングされる。	
(以下省略)	

【HM Treasury (2007) をもとに筆者作成】

のは第1の「統計的優位性の増加」だけであったが、これについては測定指標の特性によって頻回の測定が事実上不可能な場合もあるのではないかと考えられる。

次に2009年12月の秋季業績報告書（Autumn Performance Report 2009）では、①の指標についてアニュアルレポートにおいて未報告であった2008年度の年間データ及び2009年4月から6月期の最新データが報告され、かつ2008年度との比較が行われており、実際に四半期ごとのモニタリングが実行されていることを裏付けている<sup>28)</sup>。

続く2010年7月の報告書では2009年4月から12月期のデータが報告されているが、CSR



の最終年度を対象とする2011年アニュアルレポートでは DSO や PSAs に対する達成状況等について明確に記載されてはいない。

(b) DSO 2 に関する業績の報告

DSO 2 は、「個人やコミュニティ、経済のニーズにより対応する住宅の供給、環境性能、品質の向上」であり、DSO 1 と同様の構成によって各測定指標に沿って評価、報告がなされている。ただし、DSO 2 は PSA20 「安価で長期的な住宅供給の増加」との関連を一部持っており、その具体的な対応関係についても図表 6 のとおり示されている。

このように DSO と PSAs の対応関係が明らかになっていることによって、部分的ではあるにせよ、省庁ごとの業績情報が上位政策にどのように貢献しているかを知ることができるようになっており、結果的に PSAs と予算とのリンクが図られているものと考えることができる。

図表 6 CSR2007 における DCLG の DSO 測定指標と PSA20 との対応関係

PSA20 測定指標	対応する DSO 測定指標
1 住宅供給の純増戸数	2.1 住宅供給の純増戸数
2 安価性の状況	2.2 安価性の状況：収入の下位四分位数に対する住宅価格の下位四分位数の割合
3 安価な住宅供給数	2.3 安価な住宅供給数
4 仮設住宅に居住する世帯数	2.4 仮設住宅に居住する世帯数
5 新たな住宅の平均エネルギー効率	2.5 新たな住宅の平均エネルギー効率
6 PPS 3 に即して十分な住宅用に開発可能な土地を提示するため、地域開発計画に示されたマイルストーンに従って必要な開発計画文書を採択させる地方自治体の都市計画部門	5.2 住宅用に開発可能な土地を提示する地方自治体の都市計画部門

【DCLG (2009) をもとに筆者作成】

(c) DSO 3 に関する業績の報告

アニュアルレポートにおいて DSO 3 「都市や近郊、周辺地域の経済力向上および復興促進、欠乏への対応を通じた富裕なコミュニティの構築」の評価については、測定指標 9 指標のうち 7 指標が現時点で測定されていないため「未評価」、となっている。

その中で測定済み指標の 1 つである指標 3.1 は PSA22 との関連を持っており、オリンピックおよびパラリンピックの成功を目指すための環境整備であるが、マイルストーンであるいくつかの到達目標、例えば計画書素案の策定やオリンピックパーク跡地のマネジメントに関する基本合意などについて、順次達成をしているところである<sup>29)</sup>。

もう 1 つの測定済み指標は、3.3 「開拓地域の対応するリージョンに対する住宅価格に

における15パーセント値の比率」であるが、2009年第1四半期はベースラインである2005年第1四半期に対して平均して0.74倍で、前四半期の0.76倍を下回っており2007年第2四半期以来最低である、とされている<sup>30)</sup>。ここから、この指標については四半期ごとに測定されていることがわかる。また秋季業績報告書においては続く2009年第2四半期の指標が報告されている<sup>31)</sup>。

(d) DSO 4 に関する業績の報告

DSO 4 は「団結力ある活発な、過激派に対して強靱なコミュニティの発展」で、PSA21 とほぼ対応関係にあるが、測定指標は図表7のとおり完全に対応しているわけではない<sup>32)</sup>。

図表7 PSA21 測定指標と DSO 4 測定指標の対応関係

PSA21 測定指標	DSO 4 測定指標
1 地域の中で異なる出自の人々がうまくやっている、と信じている人々の割合	4.1 地域の中で異なる出自の人々がうまくやっている、と信じている人々の割合
2 異なる出自の人々と意義ある相互作用を持つ人々の割合	4.2 異なる出自の人々と意義ある相互作用を持つ人々の割合
3 隣人関係の中に属していると感じる人々の割合	4.3 隣人関係の中に属していると感じる人々の割合
4 地域の意思決定に影響を及ぼしていると感じる人々の割合	—
5 発展する第三セクター	—
6 文化・スポーツに参画する人々の割合	—
—	4.4 家族的コミュニティ、例えばイスラム教徒のコミュニティが暴力的過激派を排除、非難する程度
—	4.5 人種や出自による差別が地域の中で問題であると認識している人々の割合

【DCLG (2009) をもとに筆者作成】

秋季業績報告書では DSO 測定指標のうち、4.1、4.2、4.3、4.5について2009年4-6月期における測定値が報告されており、4.4については測定方法が模索中であるとして報告されていない<sup>33)</sup>。

(e) DSO 5 に関する業績の報告

DSO 5 「持続可能な発展を支援および促進し、住宅増加やインフラ構築、経済成長と気候変動に関連する政府目的を包含する効率的、効果的で透明な計画システムの供給」についてのアニュアルレポートにおける全体的な評価は6つのDSOの中で唯一の「進展なし」となっている<sup>34)</sup>。

個別の測定指標においては、8つの測定指標のうち3つの指標、すなわち5.4「関連する開発計画文書や受容可能な期間に従って効果的に開発を管理する地方自治体計画部門の割合」、5.5「計画システムにおける申し立て手続きが適切に、顧客志向で、有効かつ十分な財源が確保されるよう改善される度合い」、5.6「CSR期間終了時点までに異議申立てのある計画申請の全体的なパーセンテージの削減」について四半期ごとの測定を表明しており、秋季業績報告書においてそれらは測定され、報告されていることが確認できる<sup>35)</sup>。

#### (f) DSO 6に関する業績の報告

DSO 6「消防・救急サービスのフレームワークおよびその他緊急事態に対応する機関の提供を通じた安全なコミュニティの実現」の4つの測定指標のうち3つ(6.1, 6.2, 6.3)については年度単位での情報となり、アニュアルレポートにおいては原則として2007-08年度の業績が報告されている。ただし、6.4「計画されたマイルストーンと、新次元・ファイアコントロール・ファイアリンクの各プロジェクトによる成果物の達成による、消防と復興の統合されたプログラムの提供」に関しては、あらかじめ設定された中間目標値に対する進捗状況となっている<sup>36)</sup>。

このため、秋季業績報告書において6.1から6.3についての情報は最新化されず6.4について進捗状況の更新が報告されている<sup>37)</sup>。

## 小 括

以上の公表資料からわかるように、DCLGにおいては、少なくとも一部の業績目標に対して四半期といった周期で頻回にモニタリングが実施されている。この事は、翌年度の予算を編成するにあたり、予算要求を行う時期において既に最新の業績情報が用意されている、ということの意味している。すなわち、予算要求省庁として財務省と折衝を行うにあたり鮮度の高い情報を根拠として利用することができるのである。これによって、前述したように結果的に業績モニタリングが予算編成全体の質を高めることに一定程度貢献している可能性があると考えられる。

## お わ り に

わが国地方自治体においては、行政評価と呼ばれる業績評価のツールが浸透している。しかし、一般的に業績のモニタリングという観点はそこには無く、予算要求時点では半年から1年以上前の情報を何とか活用しようと工夫を凝らしている自治体が多い。本稿では

英国中央政府における業績モニタリングについて、政府の報告書にもとづき検討した。ここでの予算要求省庁と財務省、という関係を、わが国地方自治体における予算要求課と財政課という関係に対比すれば、業績モニタリングによる予算編成の質向上の可能性が示唆される。

本稿では、DCLGにおいてモニタリングされた業績情報を財務省との折衝の中でどのように利用しているのか、という点については十分に確認ができなかった。この点については、今後調査を進めて行きたいと考えているところである。

#### 注

- 1) 島田，三菱総合研究所，1999，p 1.
- 2) Comprehensive Spending Review は，文字通り Review（見直し）を意味するが，実態は今後数年における支出限度額を規定するものであり，本稿においては，CSR をインプット値と捉えてアウトカムの目標を設定する PSAs とともに業績測定，評価のツールとして理解している。
- 3) 南島，2009，p 56.
- 4) 稲沢，2006，p 152.
- 5) 稲沢（2006）の整理によれば，CT の対前年度伸び率を1.5%以内とする政府目標は堅持され，1993年から1997年まで-0.3%～1.2%に抑えられ，結果として1993年に7.0%あった単年度政府債務の対 GDP 比は，政権末期の1997年には2.0%まで圧縮されている（稲沢（2006）pp. 152-153）。
- 6) 稲沢，2006，p 156.
- 7) HM Treasury，1998a.
- 8) 前労働党政権下において，1998年度の CSR では，1999年度から2001年度までの3ヵ年度間，以後2000年度の SR（Spending Review）として2001年度から2003年度，2002年度の SR として2003年度から2005年度，2004年度の SR として2005年度から2008年度，さらに，2007年度には2度目の CSR として2008年度から2010年度分の財政計画が公表されている。現連立政権は，2010年度 SR として，2011年度から2014年度分の財政計画を公表している。
- 9) HM Treasury，1998b，前文.
- 10) 稲沢，2006，pp 159-160.
- 11) 田中，2011，p 175.
- 12) 田中は，PSAs には業績目標が達成できなかったからといって大臣や次官の罷免，給与の削減といった罰則を与える仕組みはない，としている（田中（2005）p 33）。しかし後述する業績報告の仕組みによって，目標の未達成は国民の目にさらされることとなるため，大臣等が政治的責任を問われる可能性はあると考えられる。
- 13) HM Treasury，1998b，pp 5-7.
- 14) 稲継，2001，pp 30-31.
- 15) 現時点（2013年8月）でこの組織が存在しているのか，また存在していなければ代替的にその役割を担っている組織があるのかについては確認できなかった。

- 16) ターゲットの策定に関しては、SMART, すなわち Specific (特定性, 具体性), Measurable (測定可能), Achievable (達成可能), Relevant (関連性を有すること), Timed (達成の年月が記されていること) が求められる。さらに, 政府全体の目標や省庁の目的に適合していることが求められ, 可能な限りアウトカムベースであることが求められる。
- 17) 稲継, 2001, pp 38-40.
- 18) 財務省財務総合政策研究所, 2001, かつこ書きは筆者.
- 19) 本格的な予算編成に先立ち, 政府の編成方針等を国民に向けて開示しパブリック・コメントに付すための書類。重要政策について同様の役割を果たす書類が「グリーン・ペーパー」と呼ばれることから, 「グリーン・バジェット」とも呼ばれる。
- 20) HM Treasury, 2007, pp 187-267.
- 21) HM Treasury, 2007, pp 49-69.
- 22) HM Treasury, 2008, pp 41-55.
- 23) NAO, 2006, p 2.
- 24) 坂元は2012年10月から11月にかけて, 英国地方自治体 (Watford Borough Council および Mole Valley District Council) を訪問し, 業績モニタリングとその予算編成への活用状況についてインタビュー調査を実施した。これらの地方自治体ではいずれも四半期ごとにモニタリングを実施し, 最新の業績情報にもとづいて翌年度予算編成を行っていた。本調査にかかる詳細は本稿においては割愛する。
- 25) 前注のヒアリングによる。
- 26) 稲継, 2001, p 40.
- 27) Department of Communities and Local Government, 2009a. (対象期間は2008-2009年度)  
また, ここでは一部の DSO と PSAs との関係についても整理した上で, 進捗状況について評価している。
- 28) Department of Communities and Local Government, 2009b, p 8.
- 29) Department of Communities and Local Government, 2009a, pp 100-101.
- 30) Department of Communities and Local Government, 2009a, p 102.
- 31) Department of Communities and Local Government, 2009b, p 24.
- 32) Department of Communities and Local Government, 2009, pp 118-120.
- 33) Department of Communities and Local Government, 2009b, p 30.
- 34) Department of Communities and Local Government, 2009a, pp 129-132.
- 35) Department of Communities and Local Government, 2009b, pp 35-36.
- 36) [Department of Communities and Local Government 2009] pp 144-147
- 37) [Department of Communities and Local Government 2009] pp 41-43

#### 参 考 文 献

CIPFA (2006) *GUIDE TO CENTRAL GOVERNMENT FINANCE AND FINANCIAL MANAGEMENT FULLY REVISED SECOND EDITION*

Department of Communities and Local Government (2009a) *Annual Report 2009*

Department of Communities and Local Government (2009b) *Autumn Performance Report 2009*

- Department of Communities and Local Government (2010) *Core Financial and Performance Tables 2009-2010*
- Department of Communities and Local Government (2011) *Annual Report and Accounts 2010-11*
- HM Treasury (1998a) *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform - Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002*,  
<http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/csr/4011.htm> [アクセス日：2012年9月21日]
- HM Treasury (1998b) *Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2000*
- HM Treasury (2001) *Managing Resources Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting*
- HM Treasury (2007) *Meeting the aspirations of the British people 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review*
- HM Treasury (2008) *Budget 2008 Stability and opportunity: Building a strong, sustainable future*
- National Audit Office (2006) *SURVEY REPORT PSA Targets: Performance Information*
- Smith, P. (2007) *Performance Budgeting in England: Public Service Agreements*, Performance Budgeting Linking Funding and Results, edited by Robinson Marc, International Monetary Fund,
- 東信男 (2012) 「イギリスにおける発生主義財務情報の活用状況」『会計検査研究』No. 46
- 稲沢克祐 (2006) 「英国地方政府会計改革論 NPM 改革による政府間関係変容の写像」ぎょうせい
- 稲継裕昭 (2001) 「英国ブレア政権下での新たな政策評価制度—包括的歳出レビュー (CSR) ・公共サービス合意 (PSAs) —」『季刊行政管理研究』No. 93
- 大住莊四郎 (1999) 「ニュー・パブリックマネジメント 理念・ビジョン・戦略」日本評論社
- 財務省財務総合政策研究所 (2001) 「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」
- 島田晴雄, 三菱総合研究所 (1999) 「行政評価」東洋経済新報社
- 田中秀明 (2005) 「業績予算と予算のマイクロ改革 (中) —コントロールとマネジメントの相克—」『季刊行政管理研究』No. 111
- 田中秀明 (2011) 「財政規律と予算制度改革 なぜ日本は財政再建に失敗しているか」日本評論社
- 南島和久 (2009) 「イギリスにおける政策評価のチェックシステム—PSA システムに対するチェックシステムを中心として—」『諸外国における政策評価のチェックシステムに関する調査研究報告書』総務省行政評価局, 第3章