

200/0024

平成13年度
厚生科学研究費補助金
政策科学推進研究事業
(H13-政策-05)

英国の社会保障政策の評価に関する研究

報 告 書

主任研究者 児玉 博昭

平成14(2002)年3月

目 次

I. 総括研究報告

第1章 英国における政策評価システム	1
児玉 博昭	

II. 分担研究報告

第2章 保健省における政策評価	31
第1節 保健省の旧包括的支出審査	31
児玉 博昭	
第2節 保健省のサービス提供合意	43
山岡 由加子	
第3節 保健省の公共サービス合意に関する技術覚書	72
山岡 由加子	
第4節 保健省の省庁別投資戦略	80
鈴木 賢志	
第3章 社会保障省における政策評価	115
第1節 社会保障省の旧包括的支出審査	115
児玉 博昭	
第2節 社会保障省のサービス提供合意	133
中尾 友紀	
第3節 社会保障省の公共サービス合意に関する技術覚書	148
中尾 友紀	
第4節 社会保障省の省庁別投資戦略	159
鈴木 賢志	
第5節 労働年金省の公共サービス合意	172
中尾 友紀	
第6節 給付庁、児童援護庁、戦争年金庁の業績評価	175
児玉 博昭	

第1章 英国における政策評価システム

第1章 英国における政策評価システム

主任研究者

白鷗大学法学部専任講師

児玉 博昭

はじめに

- 1 英国の政策評価システムの背景
 - 2 英国の政策評価システムの構造
 - 3 英国の政策評価システムの具体例
 - 4 英国の政策評価システムの運用
- むすびに わが国への示唆

はじめに

「政策評価」あるいは「行政評価」という言葉がわが国で関心を集めるようになってから、さほど多くの年月は経っていないが、その取り組みは着実に広まりを見せている。地方公共団体においては、2001年8月末時点で都道府県及び指定都市のすべてと過半数の市区町村（指定都市を除く）で導入又は検討がなされている¹。中央省庁においても、2001年1月に示された「政策評価に関する標準的ガイドライン」に基づき実施が始まっている²。

こうしたわが国の政策評価の取り組みは、英国や米国など諸外国の行政改革を範としたものであるが、その海外においても、さらに次の展開に進んでいる。とりわけ最も先進的な国の1つとされる英国では、1998年にブレア政権が新しい政策評価の枠組みとして始めた「包括的支出審査（Comprehensive Spending Review: CSR）」及び「公共サービス合意（Public Service Agreements: PSA）」が2000年には早くも改訂されており、その取り組みのスピードには目を見張るものがある³。今後、政策評価を本格的に導入するわが国にとっても、目標設定や業績測定の方法、予算編成への活用など、英国の経験から学ぶべき点は少なくない。

本稿は、この英国政府における新しい政策評価システムの構造と運用を明らかにすることを目的とする。本稿では、まず、英国の政策評価システムを支える背景として、新公共管理の考え方と英国の行政改革の流れを整理する。続いて、英国の政策評価システムを構成する「2000年支出審査」以下、一連の政府文書を概説した上で、その骨格となる「公共サービス合意」及び「サービス提供合意」を中心に、社会保障政策の具体例を提示しつつ、運用の実際を検討する。むすびに、英国の政策評価システムの特色とわが国への示唆に言

及する。

1 英国の政策評価システムの背景

実際の政策評価システムを見る前に、それを支えている理論的な基礎、歴史的な経緯を確認しておこう。ここでは、英国をはじめ世界的な潮流となっている「新公共管理論」にふれるとともに、英国の行政改革の流れ、とくにブレア労働党政権の行政改革の動きをふり返る。

(1) 理論的背景

英国の政策評価システムを支える理論的な背景としてよくあげられるのが、「新公共管理 (New Public Management, NPM)」である。新公共管理 (NPM) とは、民間企業の経営手法などをできる限り行政現場に取り入れ、行政部門の効率化・活性化を図ろうとする考え方であり、諸外国の行政運営の中で培われてきた理論である。成果志向、競争原理、顧客志向などを重視する点において、法適合性、手続を重視する伝統的な官僚システムとは対比される⁴。具体的な手法としては、行政活動の成果や効率などを評価する「業績測定 (Performance Measurement)」、国有企業を株式会社化し、公共サービスを民間委託する「民営化 (Privatization)」、公共施設の整備・運営に民間のノウハウや資金を活用する「PFI (Private Finance Initiative)」、財政状況を資産と負債から把握する「貸借対照表 (Balance Sheet)」の作成などがあげられよう。NPM が新制度経済学と新経営主義という 2 つの異なる流れを汲むことは、ほぼ衆目の一致するところであるが、NPM の理論的性格、系譜間の関係などについては理解が分かれている⁵。NPM が元来、実務的な性格が強いことにかんがみると、本稿の目的に関する限り、あまり理論的な深追いはせず、それが培われた諸外国の行政運営の流れから共通項を探り出すほうが適当であるように思われる。

この行政経営の新しい潮流は、1980 年代の半ば以降、英国や米国などで発達してきた。その足取りを見ると、英国では、1980 年代にサッチャー政権が、「支出に見合う価値 (Value for Money)」を理念として、行政サービスを競争入札にかける「強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering)」、執行部門を分離・独立させる「執行庁 (agency)」などを導入した。1990 年代に入り、続くメージャー政権は、行政サービスの水準を明示する「市民憲章 (Citizen's Charter)」や、業務の廃止や民営化を検討した上で行政と民間が公開入札で競争する「市場化テスト (Market Testing)」などを導入した。現在のブレア政権も、市民憲章に利用者の視点を加えた「サービス第一 (Service First)」、行政サービスの質的改善を図る「最高の価値 (Best Value)」など、顧客志向を強調しつつも行革路線を継承している。

一方、米国では、1991 年に誕生したクリントン政権が、ゴア副大統領を中心として「国家業績審査 (National Performance Review: NPR)」とよばれる行政改革運動を開始し、現場主導の改善活動を展開した。さらに「政府業績結果法 (Government Performance and

Results Act of 1993: GPRA)」によって、連邦政府機関に対し戦略計画や業績報告などを義務付けた。また、連邦政府のほか地方政府でも、業績評価が広く取り組まれており、オレゴン州やミネソタ州などの先進事例はわが国でもしばしば紹介されている⁶。

NPM の考え方に基づく取り組みは、当初、英国や米国のほか、豪州やニュージーランドなどに見られたが、今日ではアングロサクソン系以外の諸国にも普及している。わが国でも、財政が逼迫し政策的な閉塞感が漂う中で、政策力の高い効率的な行政経営システムを構築する処方箋としてすこぶる関心が高い。具体的な制度手法は国ごとに異なるが、基本的な考え方、すなわち目標を設定しその業績を検証する業績評価システムを骨格として、手続主義から結果主義的な行財政運営への転換を図るという点は各国に共通している。

(2) 歴史的背景

英国の行政改革の流れが 1980 年代に始まることは、先述のとおりである⁷。現在ブレア政権の下で実施されている業績評価システムも、1982 年に始められた「財務管理イニシアティブ (Financial Management Initiative: FMI)」にすでにその原型を見出すことができる。また、1997 年に改訂された政策評価の手引書である「グリーン・ブック (The Green Book: -Appraisal and Evaluation in Central Government-)」も、初版は 1991 年に公表されている。

もともと、FMI は、管理者に権限を委譲し執行部門を効率化することに主眼を置いており、政府全体の方針管理や財政運営の仕組み自体を改革するまでには至らなかった。業績評価の仕組みが政府の各部門に統一的に導入され、予算編成などと有機的に連動するという枠組みが整ってきたのは、1997 年に発足したブレア政権以降のことである。

ブレア労働党政権は、保守党政権における NPM 型の行政改革を踏襲しながらも、軌道修正を図っている。1998 年に発表された「サービス第一・新憲章プログラム (Service First the New Charter Programme: SFNC)」は、メジャー保守党政権の「市民憲章」を発展させたもので、労働党政権の政策に則する形で修正されているものの、国民を行政サービスの消費者と捉えた上で行政サービスの効率、質の向上を目指すという基本的な考え方は受け継がれているといえる。ただし、保守党政権で徹底されていた市場原理の追及に対しては、政府の役割を再評価する立場をとり、1999 年に発表された白書「政府近代化 (Modernising Government)」では、「大きな政府」対「小さな政府」といった対立軸にとらわれることなく、「より良い政府」を目指すことを打ち出している。

ブレア政権は、こうした理念に基づき改革を次々と実行に移していくことになる。政権発足直後から包括的な支出の見直し作業に取りかかり、1998 年 6 月には「経済・財政戦略報告 (Economic and Fiscal Strategy Report: EFSR)」を発表し、経常支出と投資支出の区分、総管理支出額の分類などの方針を提示した。同年 7 月には「改革への投資—包括的支出審査 (Investing in Reform- Comprehensive Spending Review: CSR)」を発表し、EFSR の方針に基づく向こう 3 か年の新しい公共支出計画を策定した。並行して、「財政安定化規律 (The Code for Fiscal Stability)」を制定して財政規律を強化するとともに、メジャー政権期から検討が進められてきた「資源会計予算 (Resource Accounting and Budget:

RAB)」を中央政府にも適用して会計制度を整備した。1999年4月には「省庁別投資戦略 (Departmental Investment Strategy: DIS)」が発表され、各省庁の資本形成に関する戦略が策定されている。

また、「包括的支出審査 (CSR)」と関連して、1998年12月には「公共サービス合意 (Public Service Agreements: PSA)」が発表され、1999年3月には「産出業績分析 (Output and Performance Analyses: OPA)」が実施された。CSRでは、公共支出計画とともに政府全体の目的及び各省庁の任務や目標が設定されているが、PSAでは、これらの任務や目的に沿った業績達成目標を設定しており、OPAは、業績達成状況の測定指標を提示するものであった。

こうして、目標を設定しその業績を測定した結果を支出計画や投資戦略に反映させるという政策評価の基礎的な枠組みが一応出揃うこととなった。もっとも、これらの仕組みは短い期間に矢継ぎ早に導入されていったため、必ずしも設定目標や測定方法の完成度は高くなく、また、先述の「政府近代化」白書などとの整合性もとれていなかった。

2000年に入ると、これらの精緻化と整合性を図るため、2度目の包括的な支出の見直しとなる「2000年支出審査 (2000 Spending Review: 2000SR)」を策定し、同時に「省庁別投資戦略 (DIS)」及び「公共サービス合意 (PSA)」も改訂された。また、従来のPSAの1部とOPAが改編される形で「サービス提供合意 (Service Delivery Agreements: SDA)」が新たに策定され、併せて、業績の測定方法を詳述する「技術覚書 (Technical Note: TN)」が作成された。これらの政府文書が、現在の政策評価システムを形成することになる (図表1参照)。

図表 1 英国の行政改革の流れ

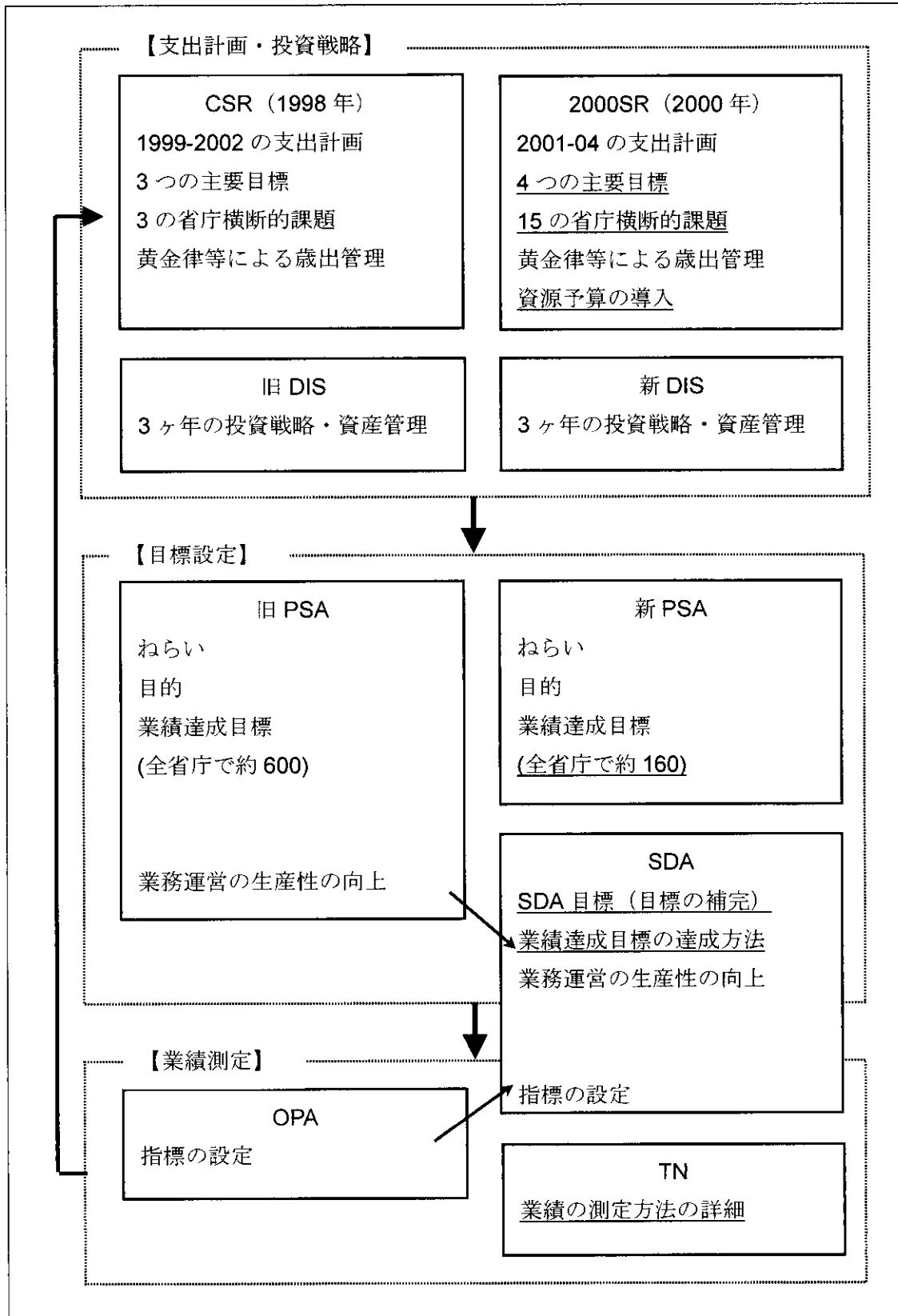
1979年	サッチャー保守党政権が発足
1982年	財務管理イニシアティブ (Financial Management Initiative: FMI) を発表
1988年	ネクスト・ステップス (Next Steps) を発表
1990年	メージャー保守党政権が発足
1991年	市民憲章 (Citizen's Charter) を制定 グリーン・ブックの初版を発行
1995年	資源会計・予算 (Resource Accounting and Budget: RA&B) を発表
1997年	ブレア労働党政権が発足 グリーン・ブックの改訂版を発行
1998年	サービス第一・新憲章プログラム (Service First the New Charter Programme: SFNC) を発表 経済・財政戦略報告 (Economic and Fiscal Strategy Report: EFSR) を発表 包括的支出審査 (Comprehensive Spending Review: CSR) を発表 公共サービス合意 (Public Service Agreements: PSAs) を発表 財政安定化規律 (The Code for Fiscal Stability) を議決
1999年	政府近代化 (Modernising Government) を発表 産出業績分析 (Output and Performance Analyses: OPAs) を発表 省庁別投資戦略 (Departmental Investment Strategies: DISs) を発表
2000年	中央省庁の1999年度決算を資源会計・予算で作成 2000年支出審査 (2000 Spending Review: 2000SR) を発表 公共サービス合意 (PSAs) の改訂を発表 サービス提供合意 (Service Delivery Agreements: SDAs) を発表 技術覚書 (Technical Notes: TNs) を発表 省庁別投資戦略 (DISs) の改訂を発表
2001年	中央省庁の2001年度予算を資源会計・予算で作成

(出典) 各種資料より作成。

2 英国の政策評価システムの構造

英国政府における政策評価システムは、法律に基づくものではなく、2000年支出審査をはじめとする一連の政府文書によって構成されている(図表2参照)⁸。このうち、目標を設定しその業績を測定するという政策評価システムの中核を担うのは、公共サービス合意およびサービス提供合意である。しかし、その結果を支出計画や投資戦略に反映させるという意味では、支出審査や省庁別投資戦略との関連も強い。そこで、ここでは、公共サービス合意、サービス提供合意のほか関連文書を含め、それぞれの概要を述べる。

図表 2 英国の政策評価の仕組み（1998年と2000年の比較）



(資料) 全国建設研修センター・富士総合研究所 3 頁を一部修正。

(1) 2000年支出審査

2000年7月に発表された「2000年支出審査(2000SR)」は、1998年の包括的支出審査(CSR)を引き継いで実施された2度目の包括的な支出の見直しであり、2001年から2004年までの3会計年度を対象とする公共支出計画である。前回のCSRは1999年から2002年までを対象としているが、ローリング形式の計画であるため、前回の最終年度を初年度とする形で策定されている。

2000SRは、全体として5部から構成されており、政府全体の主要目的、省庁別の目標、省庁横断的な課題に対する目標と、それぞれに関する支出計画などが記述されている。

第1部の概観では、まず、政府の主要目的として、①全ての人に与えられる機会を増やすこと(教育、雇用など)、②責任ある安全な地域社会を築くこと(警察、国民保健サービスなど)、③生産性を高め持続可能な成長を遂げること(交通、科学など)、④英国のために近代的・国際的な役割を守ること(国防、開発援助など)の4つが掲げられる⁹。また併せて、支出計画が示されているが、この支出項目には、「省庁別支出限度額(Departmental Expenditure Limits: DEL)」と「年次管理支出額(Annually Managed Expenditure: AME)」があり、両者を合わせて「総管理支出額(Total Managed Expenditure: TME)」と呼んでいる¹⁰。DELは、人件費や物件費のような経常的な支出に関して、いわば各省庁に3年間の予算配分を保証するものであり、各省庁は流用や繰越しなど一定の裁量が認められる。AMEは、社会保障関係費や欧州連合への拠出金、利払い費のような景気や物価、金利等の動向により変動しやすい支出に関して、毎年度必要額を判断するものである。これら支出区分により支出の柔軟性と確実性が図られる。第1部ではさらに、財政運営に関する規律として、「黄金律(the golden rule)」と「持続可能な投資律(the sustainable investment rule)」を定めている。前者は「景気の循環を通じて、政府は投資目的のみに借入れを行い、経常支出を賄うための借入れは行わない」という規律であり、後者は「景気の循環を通じて、公共部門の純債務残高は対GDP比で安定的かつ手堅い水準を保つ」という規律である。これらの財政規律により長期的に健全な財政運営が行われる。

第2部では、第1部で掲げられた4つの政府の主要目的(The Government's Key Objectives)ごとに、どのような支出措置が講じられるのかを説明している¹¹。これらの主要目的に応じて重点的な予算配分がなされる。

第3部の省庁別審査(Departmental Reviews)では、省庁ごとに、どのような目的でどのような施策に支出措置が講じられるのかを示している。教育雇用省(DfEE)、保健省(対人社会サービスを含む)、環境交通地域省(DETR)、内務省、法務省、国防省(MOD)、外務連邦省(FCO)、国際開発省(DFID)、貿易産業省(DTI)、農漁食糧省(MAFF、調停委員会及び森林委員会を含む)、文化メディアスポーツ省(DCMS)、社会保障省(DSS)、省及び内閣府、北アイルランド省(NIO)の14章からなる¹²。

第4部の委託事務(Devolved Administrations)では、地域政府に対してどのような予算措置が講じられるのかを説明している¹³。

第5部の省庁横断的審査（Cross-Departmental Reviews）では、省庁横断的な項目が設定されており、①貧困地域での政府介入、②確かな出立（Sure Start）と乳幼児（the Under Fives）へのサービス、③危機に立つ若者、④福祉から就労（Welfare to Work）と総合雇用対策（ONE）、⑤刑事裁判制度、⑥犯罪削減、⑦麻薬、⑧活力ある社会、⑨高齢者への介護と支援、⑩へき地対策、⑪地方政府財政、⑫科学技術研究、⑬知的経済（The Knowledge Economy）、⑭紛争防止、⑮旧ソ連での核の安全の15項目が設定されている¹⁴。前回のCSRでは、刑事裁判制度、麻薬対策、確かな出立の3項目にすぎなかったが、今回の2000SRでは大幅に増加している。この横断的な審査により省庁間の連携と効率的な実施を促している。

（2）省庁別投資戦略

2000年11月に発表された「省庁別投資戦略（DIS）」は、1999年の旧DISを改訂したものであり、2000SRと併行して作成されることにより、両者の整合性を図っている。

DISの要約（Summary）では、まず、公共投資の重要性を訴え、公的資産は英国の全資産の8分の1を占めており、公的資産を維持し投資する理由として、経済成長を促進し、良質な公共サービスの提供に必要な資本ストックを創出し、公共サービスの費用と品質を改善することをあげる¹⁵。1970年代以降、公的投資が削減されてきた経緯を示しながら、1997年からは新しい公共投資戦略が打ち立てられていることを述べる¹⁶。この戦略では、①社会資本の改善、②公共サービスの近代化、③長期への焦点、④資源と結果の結合、⑤売却益の再利用という5つの主要目的を達成するため、新規規律として、先述の「黄金律」及び「持続可能な投資律」を設定するとともに、新規改革として、①3会計年度予算の作成、②資本予算と経常予算の区別、③公共サービス合意の導入、④不要資産売却益の再利用や資源予算の導入、国家資産登録制度の導入といった資産管理、⑤資本近代化基金（CMF）の設立、⑥省庁別投資戦略の策定などを実行している。そして、今後3年間で政府の純投資額を2倍以上にすることを提示している¹⁷。

DISは、おおむね①戦略政策（Strategic Policy Context）、②現有財産（The Current Asset Base）、③新規投資（New Investment）、④進め方と仕組み（Procedures and systems）の4部から構成されており、各省庁の目標や長期戦略を達成する上で投資がどのような役割を果たすのかを整理している¹⁸。

（3）公共サービス合意

2000年7月に発表された「公共サービス合意（PSA）」は、2000SRの一環として1998年の旧PSAを改訂したものであり、2001年から2004年までの3会計年度を対象とする。公共サービス合意を政府が国民にどのようなサービスを提供し、誰が責任を負うのかを明らかにする。

PSAは、全体として3部から構成されており、第1部の序論に続いて、公共サービス合意が省庁別（Departmental）、省庁横断的（Cross-Departmental）に記述されている。

第2部の省庁別公共サービス合意は、主要省庁別に構成されており、教育雇用省(DfEE)、保健省、環境交通地域省(DETR)、内務省、大法官省(LCD)、訴追局(CPS)、国防省(MOD)、外務連邦省(FCO)、国際開発省(DFID)、貿易産業省(DTI)、農漁食糧省(MAFF)、文化メディアスポーツ省(DCMS)、社会保障省(DSS)、財務省、関税物品税庁、内国歳入庁、内閣府、北アイルランド省(NIO)の18章からなる(保健省及び社会保障省については後述する)¹⁹。

第3部の省庁横断的公共サービス合意は、①確かな出立、②福祉から就労、③刑事裁判制度、④麻薬対策、⑤地方政府、⑥その他の省庁横断的審査から現れる目標の6章からなっている(確かな出立及び福祉から就労については後述する)²⁰。

各章の項目はおおむね統一されており、①ねらい(Aim)、②目的(Objectives)と業績達成目標(Performance Targets)、③提供責任者(Who is Responsible for Delivery?)という3つの節から構成されている²¹。

①「ねらい」では、各省庁の任務が簡潔に示されている。②「目的」は、各省庁の任務を遂行するための重点目標であり、「業績達成目標」は、任務や目的の達成度合いを定量的に測定する尺度である。旧PSAではこの業績達成目標が約600にもものぼったが、新PSAでは約160に絞り込まれている。また、目標の設定にあたっては、できるかぎり成果志向で、SMARTであること、すなわち具体性(Specific)、測定可能性(Measurable)、達成可能性(Achievable)、関連性(Relevant)、計時性(Timed)があることが求められる。さらに、この目的や業績達成目標と併せて、「支出に見合う価値(Value for Money: VFM)」という項目が設けられており、公共サービスの経済性(Economy)、効率性(Efficiency)、有効性(Effectiveness)を改善するための目標を記述する。なお、経済性、効率性、有効性はそれぞれの頭文字からまとめて3Eとよばれるが、英国の政策評価システムにおいては、VFMは3Eと同義に解されている。経済性とは、ある投資(Investment)に対してどれだけの投入(Input)が得られたか、効率性とは、ある投入に対してどれだけの産出(Output)が得られたか、有効性とは、ある産出に対してどれだけの成果(Outcome)が得られたかということである。VFMは、ある投資に対してどれだけの成果が得られたかということであり、経済性、効率性、有効性を掛け合わせたものと等しい²²。

③「提供責任者」は、業績目標の達成について責任の所在を明確にするものであり、多くは担当大臣となっている。これにより議会及び国民に対する説明責任(accountability)が果たされる。

(4) サービス提供合意及び技術覚書

2001年11月に発表された「サービス提供合意(SDA)」は、各省庁が向こう3年間で効率性と業績を改善させる青写真を提供するものであり、1999年の「産出業績分析(OPA)」を発展させた成果の実現に関する部分と、旧PSAの一部から移行した業務運営の生産性の向上に関する部分から構成されている。SDAは、PSAを補完するもので、PSAを作成している主要省庁については、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

が近代化改革を進めて目標を達成するのかを明らかにし、その他の官庁については、どのような成果をどのように提供するのかを示している。

SDA は、各省庁の役割や規模により詳細は異なるが、基本的には、①説明責任 (Accountability)、②主要結果の達成 (Delivering Key Results)、③業務の改善 (Improving Performance)、④消費者の重視 (Consumer Focus)、⑤人事管理 (Managing People)、⑥電子政府 (Electronic Government)、⑦政策と戦略 (Policy and Strategy) といった7項目から構成されている。

①「説明責任」では、誰が合意事項の提供に責任があるかをまず明記する²³。②「主要結果の達成」では、主要業績目標の設定、業績目標の達成方法、業績の測定方法などが示される²⁴。③「業績の改善」では、支出に見合う価値や調達慣行を改善し、不正を防止するといった庁内改革に焦点をあてる。業績を改善するための誘因と構造を明らかにし、欧州品質経営財団 (European Foundation for Quality Management: EFQM) の「卓越モデル (Excellence Model)」や内閣府が支援する「良質なサービス (Better Quality Services)」プログラムといった管理手法を利用すること、上位の VFM 目標を補足する目標を設定すること、類似サービス間で業績の差異を査定すること、政府調達に関する取り組みや虚偽及び錯誤の取り扱いなどを取り上げており、一部では資産の管理にもふれている²⁵。④「消費者の重視」では、消費者の行政への理解を深め、サービスを利用しやすくするための方策として、消費者テストの設計、消費者アクセスの改善、優れたサービス提供の表彰、文書への即時回答などを述べている²⁶。⑤「人事管理」では、目標達成が職員の献身と技能にかかっているとの認識に立ち、「公務員制度改革 (Civil Service reform)」の計画項目を測定すること、広義の公共部門改革 (Wider Public Sector Reform) の一環として執行庁職員の管理計画も含むこと、病気欠勤や病気退職を減らすことなどを述べている²⁷。⑥「電子政府」では、2005年の完全電子政府の実現に向けて、各省庁の電子事業戦略を示している²⁸。⑦「政策と戦略」では、政府近代化白書で強調されている政策形成及び調査分析のあり方について実施方策が示されている²⁹。

なお、PSA や SDA と併せて作成されている「技術覚書 (TN)」は、業績達成目標の測定方法について、データの収集方法や用語の定義などを定めるものである。

3 英国の政策評価システムの具体例

次に、英国の政策評価システムの中核となる公共サービス合意とサービス提供合意に絞って、具体的な記述例を見ることにしよう。ここでは、社会保障政策の分野に焦点をあて³⁰、保健省 (Department of Health)、社会保障省 (Department of Social Security) 各省の PSA、また、両省と関連の深い省庁横断的 PSA として「確かな出立」(Sure Start) と「福祉から就労 (Welfare to Work)」を取り上げることにする³¹。

(1) 保健省³²

保健省のねらいは、「保健及びソーシャルケアシステムを変革して、より良好な健康を提供し、健康面での不平等に取り組む、より迅速かつ公正なサービスを生み出すこと」である。

保健省では、5つの目的と10の業績達成目標が置かれている。

第1の目的は、「国民すべての健康状態を向上させること」である。この業績達成目標では、まず、①2010年までに主な死因による死亡率を大幅に減らすことを定めており、75歳未満の心臓病による死亡率を少なくとも40%、75歳未満のがんによる死亡率を少なくとも20%、自殺と不慮の事故による死亡率を少なくとも20%減らすこととし、心疾患と精神衛生のための「国民サービス制度 (National Service Frameworks)」と「国民がん計画 (National Cancer Plan)」を実施が目標達成のかぎを握る。また、②社会経済学的な集団の間、最も恵まれない地域と国の残りの地域との間において、幼年時代及び生涯を通じて、健康格差を狭めることを定めており、具体的な目標は外部の関係者や専門家と協議のうえ作成され、2001年初めに決定するとしている。その具体的な目標とは、i 保健当局 (HAs) と共同で、出生時平均余命が最低の地域と全人口との格差を2010年までに少なくとも10%減らすこと、ii 0歳児と共に、肉体労働者集団と全人口の死亡率の格差を2010年までに少なくとも10%減らすことである。

第2の目的は、「国民保健サービス (National Health Service: NHS) と社会サービスの患者と介護者の処遇を改善すること」である。この業績達成目標として、③患者の都合が良いときに、医療ニーズに合った治療を行うことを定める。すべての外来患者の予約と入院患者の計画的な入院許可の3分の2が2003年度までに事前予約となり、2005年までに完全事前予約にする。また、④2005年末までに、外来患者の最大予約待ち時間を3か月までに、入院患者の最大治療待ち時間を6か月までに減らす。さらに、⑤衛生及び食事の水準を含め、地域の独自調査で測定された患者の満足度を、年々確実に向上させるとしている。

第3の目的は、「適切なケアを効果的に提供すること」である。この業績達成目標としてあげられているのは、まず⑥いわゆる社会的な入院を減らし、75歳以上の患者の退院が遅れることを年々確実に減らすことで、高齢者ができる限り自立して生活できるよう質の高い入院前ケアとリハビリケアを提供することである。少なくとも13万人がこのケアによる恩恵を受けると期待されており、業績評価制度 (PAF) で進捗状況を監視する。また、⑦保護を受けている児童の生活上の様々な機会を改善するとして、(a) 保護を離れた19歳者への教育、訓練と就職の水準を改善し、2004年3月までに、同じ地区の若者全体が達成する水準の少なくとも75%とする、(b) 保護を受けている児童及び若者の教育の達成を改善し、保護を離れた16歳以上の児童のうち、中等教育総合成績証明書 (General Certificate of Secondary Education: GCSE) で少なくとも5つがAからC評価の者の割合を、1998年の4%から2004年には15%に増やす、(c) 2004年までに、保護を受けている児童とその他の児童との間で、非行・犯罪者の割合の格差を縮めるため、必要な保護と指導を与える、(d) できる限り多くの児童に生涯の家族を得られる養子縁組を取り持つ

(首相の審査に照らして具体的な目標が設定される)としている。その具体的な目標とは、
i 保護を受ける児童の数を 40%増やし、できればこれを超えて 50%増やすようにして、
2004 年度までにカウンシルでの実施を最高水準に引き上げること。ii これを質の面で妥協
せずに達成すること。現在の養子縁組の安定した状況を維持すること。iii 養子縁組の手順
が全国基準の規定どおりの日程で確実に実行されるようにすることで、児童にとって不必
要な遅れがないようにし、カウンシルは 2004 年度までにこれらの目標を達成することが
求められる。基準が確定した際には個別目標を設定し、カウンシルは 2004 年度までにこ
れらの目標を達成することが求められる。政府は全ての関係者と共同で作業を行い、生涯
の斡旋が成功した例について定期的に情報を適切に入手する方法を開発すること。これに
は養子縁組も含まれる(例えば任意の匿名による調査を通じたり、養子縁組成立後、居住
後の支援サービスを通じてなど)。そして、⑧問題麻薬常用者の薬物治療プログラムに参加
する割合を、2004 年までに 55% (2005 年までに 66%、2008 年までに 100%) に増やす
とする。この目標は省庁横断的な「麻薬対策」に関する PSA に寄与するものである。

第 4 の目的は、「公正な利用機会」である。この業績達成目標では、⑨2004 年までに、
24 時間以内に 1 次診療の専門家、48 時間以内に 1 次診療の医師の手当が確実に受けられ
るようにすることを定めている。

また、支出に見合う価値については、⑩公正な利用機会や品質、迅速に関する指標に対
して良い業績をあげている基金から委託されたケアの費用は、NHS のための評価基準にな
る。いずれも 2003 年度の間合意目標とともに、向こう 5 年にわたり最高の水準に届く
ことが期待されている。

保健大臣がこの PSA で示された目標の提供に関して責任がある。公衆衛生担当大臣は
「確かな出立」に関する業務に日常的な責任を持ち、教育雇用大臣は内閣レベルで当該業
務に責任を持つとなっている。

(2) 社会保障省³³

社会保障省のねらいでは、「社会保障省が貧困への取り組み、機会の促進、政府近代化と
いう政府の全体的な目的に活発に貢献する」と述べている。

社会保障省では、4 つの目的と 10 の業績達成目標が置かれている。

第 1 の目的は、「全ての児童に最高の門出を保証し、そして 20 年以内に児童の貧困を終わ
らせること」である。この業績達成目標では、①2004 年までに、貧困にある児童の数を少
なくとも 4 分の 1 まで減らすことで、児童の貧困をなくすことに向けて大きく前進するこ
とを定めており、これは財務省との共同目標である。また、②2002 年 4 月までに、「改正
児童支援制度 (the reformed Child Support scheme)」を導入して新たな事情に合わせ、
2003 年 4 月までには、査定と審査の正確度は少なくとも 90%とする、支給調整は平均 6
週間以内に確定させる、遵守の水準は少なくとも 75%とするなどの事情に合わせることを
定めている。

第 2 の目的は、「ニーズの最も強い人々の立場を守りつつ、働き盛りの人に対する最も

良い福祉のあり方として就労を促進する」ことである。この業務達成目標は、③景気の循環にかかわらず、雇用を増やすこと、④2004年までの3年にわたり、未就労家庭にある児童の数を減らすこと、⑤同じくその3年にわたり、景気の循環をみながら、障害者、ひとり親、少数民族、50歳過ぎ者、最低位の労働市場のある30の地方当局区域といった、恵まれない地域と集団の雇用率を上げ、これらの雇用率と全体の雇用率の格差を小さくすることである。これら3つの目標はいずれも「福祉から就労」に関するPSAに寄与するものである。

第3の目的は、「貧困と闘い、今日と明日の年金受給者のために引退における保障と自立を促進する」ことである。この業務達成目標では、⑥2004年までに、年金給付者及び雇用者と協働して、二階部分の年金給付を改革することを定め、その結果、「持分年金(stakeholder pensions)」でより多くの人々が割安な(good value funded)第2年金を利用できるようになること、断続的な職歴を持つ200万人の介護者と200万人の障害者がはじめて第2年金を組み立て始めること、1400万人の低中所得者が「国家収入関連年金制度(State Earnings Related Pension Scheme: SERPS)」の場合よりも良い第2年金を組み立て始めることが示されている。また、⑦年金受給者に給付金と情報を提供するため改良的、統合的、近代的なサービスを導入するとし、このサービスにより2004年までに、「退職年金(retirement pension)」の請求を処理し、取扱件数を維持する平均費用を20%減らすこと、「最低所得保証(Minimum Income Guarantee: MIG)」の請求を処理し取扱件数を維持する平均費用を15%減らすこと、MIGの請求の90%が証拠要件の充足後13日以内に確実に処理されるようにすること、過誤払いのMIGの総額を20%減らすことがあげられている。この目標は第4の目的にも寄与するものである。

第4の目的は、「サービスを利用しやすく正確なものとするように福祉の提供を近代化すること」である。この業績達成目標には、⑧福祉の提供を近代化することに向け意味ある前進として、2004年までに、顧客の85%について給付金が銀行預金口座に支払われるようにすること、年金と所得補助の提供を支援するコンピュータシステムの60%が置き換えられること、「所得補助(Income Support)」「求職者手当(Jobseeker's Allowance)」「就労不能給付(Incapacity Benefit)」の電子請求手段を利用できるようにすることや、2001年から顧客を扱う全職員に新しい情報通信機器を配備し始め、提供されるサービスを向上させることが示されている。また、⑨所得補助と求職手当において虚偽及び過誤による損失を、2004年までに25%、2006年までに50%減らすとしている。

また、支出に見合う価値については、⑩社会保障行政の効率を上げる方策として、目標②と併せて「児童援護庁(Child Support Agency)」の業績を改善すること、目標⑦と併せて年金受給者へのサービスの効率を改善すること、目標⑧と併せて「新就労年齢庁(the new working age agency)」を通じて就労年齢請求者に対するサービスの効率を改善すること、目標⑨と併せて過誤及び虚偽を減らすこととしている。

社会保障大臣はこのPSAの提供に関して責任がある。財務大臣は目標①を提供することに共同で責任を持つ。目標③から⑤は「福祉から就労と総合雇用対策」の審査から生じて

おり、財務大臣、社会保障大臣と教育雇用大臣は目標③の提供に関して、社会保障大臣と教育雇用大臣は目標④と⑤の提供に関して共同で責任が持つとなっている。

(3) 確かな出立³⁴

「確かな出立」のねらいは、「親になる人やすでに親の人、子どもと力を合わせて、乳幼児、特に恵まれない乳幼児の身体的、知的、社会的発達を促し、彼らが元気に振る舞い、就学に備え、それにより今の世代の幼い子ども達に繰り返される不遇を打ち破るよう努めること」である。

「確かな出立」では、4つの目的と業績達成目標が置かれている。

第1の目的は、「社会的、情緒的発達を向上させること」である。この業績達成目標では、①500の確かな出立地区（the 500 Sure Start areas 以下、対象地区とする）にいる低年齢児（children aged 0-3）で、児童保護登録の12か月の期間内に再登録される低年齢児の割合を2004年までに20%減らすとしている。

第2の目的は、「健康を増進すること」であり、この業績達成目標は、②対象地区において妊娠中に喫煙する母親を2004年までに10%減らすことである。

第3の目的は、「子どもの学習能力を向上させること」であり、この業績達成目標は、③対象地区において会話と言語に問題があり4歳までに専門家の介入を必要とする児童の数を、2004年までに5%減らすことである。

第4の目的は、「家族と地域社会を強化すること」であり、この業績達成目標では、④対象地区にいる未就労家庭の低年齢児の数を減らすとしている。

このPSAに責任のある大臣は、確かな出立推進グループの座長である公衆衛生担当大臣、責任閣内大臣である教育雇用大臣となっている。

(4) 福祉から就労³⁵

「福祉から就労」のねらいは、「すべての人に雇用の機会を与え、それにより生活の機会を改善し、貧困を減らし、技能を不足させずに経済が成長できるようにすること」である。

「福祉から就労」では、2つの目的と4つの業績達成目標が置かれている。

第1の目的は、「できるだけ多くの追加失業者と就労不能な生活保護受給者を仕事と求職活動にふり向けることで、有効な労働供給を増やし、それにより構造的な失業と就労年齢者の休業率を減らすこと」である。この業績達成目標は、①景気の循環にかかわらず、雇用を増やすこと、②2004年までの向こう3年間にわたり、景気の循環をみながら、18歳以上の失業者の数を減らし続けることである。

第2の目的は、「最も厳しい不遇に直面する生活保護受給者が、効率的に職を探し、経済の変化により迅速に適応し、所得と生活の機会を引き上げることができるよう支援することで、貧困と社会的排除に対抗すること」である。この業績達成目標は、まず、③2004年までの向こう3年間にわたり、未就労家庭の児童の数を減らすことであり、④同じくその3年にわたり、景気の循環をみながら、障害者、ひとり親、少数民族、50歳過ぎ者、労

働市場が最低水準の 30 の地方当局区域といった、恵まれない地域と集団の雇用率を上げ、これらの雇用率と全体の雇用率の格差を小さくすることである。

この目標は、2000SR の「福祉から就労と総合雇用対策」という省庁横断的審査から出たものであり、教育雇用省、財務省、社会保障省により共同で提供される。財務大臣、社会保障大臣、教育雇用大臣は目標①の提供に関して共同で責任を持つ、財務大臣と教育雇用大臣は目標②の提供に関して共同で責任を持つ、社会保障大臣と教育雇用大臣は目標③と④の提供に関して共同で責任を持つとなっている。

4 英国の政策評価システムの運用

公共サービス合意及びサービス提供合意は、どのように策定されたのか。また、いかなる点に留意されたのか。ここでは、ガイダンスノート等をもとに³⁶、両合意の策定の体制と手順、両者の機能の分担や体系の整理、目標の設定、事業計画と業績管理の関係などを検討する。

(1) 策定の体制と手順

英国の政策評価システムを運営する中心的な組織としては、閣僚協議の場である「公共サービス・公共支出閣僚会議 (Ministerial Committee on Public Services and Public Expenditure: PSX)」と、事務局となる「公共サービス局 (Public Services Directorate: PSD)」があげられる。

PSX は、財務大臣を議長とする閣内委員会の 1 つで、予算配分の見直し、内閣府への勧告、各省庁の投資や改革の進捗状況の査定などを行っている。2001 年度現在の構成を見ると、財務大臣 (Chancellor of the Exchequer) の他は、副首相兼第一大臣 (Deputy Prime Minister and First Secretary of State)、枢密院議長・下院院内総務 (President of the Council and Leader of the House of Commons)、大法官 (Lord Chancellor)、雇用年金大臣 (Secretary of State for Work and Pensions)、財務省主計大臣 (Chief Secretary, Treasury)、国璽尚書・上院院内総務 (Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords)、無任所大臣 (Minister without Portfolio)、内閣府担当大臣兼ランカスター公領大臣 (Minister for the Cabinet Office and Chancellor of the Duchy of Lancaster) となっており、予算折衝とは利害関係の薄い閣僚で占められている³⁷。

PSD は、予算査定を担当する財務省の部局の 1 つで、各省庁の支出を担当する「支出担当班 (Spending Teams: ST)」と、省庁横断的な事項を担当する「一般支出政策班 (General Expenditure Policy Team: GEP)」などがある。ST は、PSD 内に 10 の担当班があり (農業・環境・田園政策、文化・中央省庁、国防・外交・情報、委託国・地域、教育・訓練、内務・法務、保健、住宅・都市・交通、地方政府、福祉から就労)、他の部局にも 4 つの担当班がある (社会保障、税務、企業、負債・開発・輸出金融)。これらの ST は、各省庁に対する支出関連の窓口となり、PSA や SDA の合意、省庁別支出限度額の設定、生産性

向上策等の採用の認定や説得を行う。GEP は、予算編成や査定調整、支出制限などに責任があり、PSA、SDA、DIS、資源予算の導入ならびに議会の承認要求にも責任をもつ³⁸。

現在の PSA 及び SDA は、次のような日程で策定されている。1999 年 10 月 15 日、各省の大臣は 2000SR の主要目的と成果に関する文書を財務省に提出し、11 月、PSX はこれらの文書をもとに各大臣と議論し今後の方向性を合意する。同年 11 月から翌 2000 年 2 月中旬、各省は PSA の素案を提出時まで財務省と議論し、なるべく適当な PSA 方策の合意を図り、正確な目標は資源に関する議論を待って行われる。同年 2 月 18 日、PSA の素案が産出費用分析と一緒に財務省に提出される。PSA を策定しない小さな官庁については業績達成目標の素案が提出され、SDA の残り部分が 3 月に追加される。そして、3 月 30 日、SDA の素案が財務省に提出される。PSX では、2000 年 3 月から 5 月にかけて各省庁から提出された情報と省庁横断的見直しから明らかになった結果を検討し、6 月から 7 月にかけて見直しの全体結果を検討し、PSA を合意する。このようにして、2000 年 7 月 28 日には、PSA が財務省から支出計画と併せて白書で発表され、同年 11 月 3 日には、SDA が財務省から白書で発表された。12 月 14 日には、各省庁と財務省との間の目標の正確な測定方法に関する合意 (TN) が作成されている³⁹。

(2) 機能の分担

2000SR では、PSA の体系を整える (streamlined) とともに、新たに SDA が作成されており、従来の PSA が異なる役割をもつ 2 つの文書に分けられている。

PSA は、議会と一般国民を対象に、公共サービスの戦略課題を説明することを目的とするものであり、一方の SDA は、議会と一般者のほか、職員を対象に、公共サービスの管理に係る主要な合意事項を内容とするものである⁴⁰。

このように変更したのは、政府が期待する成果とその実現手段をより明確に区別し、また、より簡潔で戦略的、理解しやすい PSA を作成するためであり、さらには、「政府近代化及び公務員制度改革」の課題を新しい PSA と SDA にできるかぎり統合するためである。政府近代化及び公務員制度改革プログラムの戦略目標 (strategic goals) と、各省庁がプログラム推進のために作成する行動計画 (action plans) を、新しい SDA に反映させることがねらいであり、中心となる課題を調整することで監視 (monitoring) を統合し、各省庁の負担の軽減を図っている⁴¹。

新しい PSA は、議会と一般国民の便宜に供するよう、誰もが理解できる単純明快な言語で記述し、本当に問題となる少数の達成目標を範囲としており、紙幅も 2、3 頁以内に制限されている。目標数を削減し政府の戦略課題を明確にするため、PSA の作成主体は、主要な省庁に限られている。PSA 本体の記載項目は、先述のとおり、説明責任の主体、省庁または横断的単位のねらいと目的、目標に関連する業績達成目標、VFM に関する目標である⁴²。

SDA は、議会と一般国民、職員に説明するものであり、各省庁の詳細な事業計画を代用するものではない。紙幅も 6 頁以内に制限されている。SDA は「卓越モデル」の考え方が

ら構築されてきたものなので、各省庁が SDA の内容を検討する際は同モデルを参考にしている。SDA は、一部を除き公共部門全体を範囲とする。SDA の記載項目は、先述の説明責任、主要結果の達成、業務の改善、消費者の重視、人事管理、電子政府、政策と戦略の 7 項目であるが、これらにはさらに必須項目と任意項目が定められており、例えば、業務の改善に関しては、業績の差異を査定することや VFM 目標、政府調達への取り組み、不正の取り扱いなどについては必須であるが、業績改善の誘因と構造を明らかにすることや卓越モデルの利用、業務プロセスの再構築、資産の管理などについては任意でよい。消費者の重視に関しては、消費者テストの設計については必須であるが、消費者アクセスの改善、優れたサービス提供の表彰、文書への即時回答については任意となっている⁴³。

(3) 体系の整理

2000SR は、政策の階層性にとどまらず、関係者との連携性や過去との連続性を含めて、すぐれて体系的である。

第 1 に、関係者との連携性という点では、横断的な (cross-cutting) 見直しの拡充、共同目標 (joint targets) の設定、関係機関の積極的な関与 (involving) があげられる。

横断的 PSA は、CSR での成功を受けて、2000SR にも引き継がれている。財務省を中心とする省庁横断的なグループが CSR の研究を進め、新たな横断的 PSA をどこに設定すべきかを検討している。横断的 PSA は、省庁間の事業を調整する際に常に最善の策というわけではないが、複数の省庁が多数の関連する成果に関与する場合や、政府の主要目的に重要な事業である場合、地域だけでなく国レベルでも協働することに実現がかかっている場合、共同目標だけでなく目的の共有を明示することが有益な場合などは、貴重な方法となることがある。重要なのは、目標を達成すべく各省庁が協働すると共同目標に定めることである。共同目標を明示しなくても、目標の達成が他省庁や外部機関にかかっている場合は、SDA で言及しなければならない⁴⁴。

また、PSA と SDA は、多くの場合、執行庁 (Agencies)、非省公共団体 (Non-Departmental Public Bodies)、地方当局 (local authorities) など、中央政府の外部にある他の団体の業務によって提供される。そのため、PSA と SDA にそれら関係機関の業務が含まれるよう、PSA や SDA の作成段階では、なるべく関係機関を関与させることが求められる。様々な関係者を関与させることは、PSA の品質を向上させるのに役立ち、提供責任者の中で最終的な結果を共有する助けともなる。また、関与の仕方としては、公式の諮問にとどまらず、様々な非公式の手法をより多く用いることが、多数の利害関係者 (関係機関、利用者、職員等) との対話を設けるのに役立つことがある。見直しの場に幅広く関与させることは、外部の専門知識を持ち込む有効な方法の 1 つである⁴⁵。

第 2 に、過去との連続性という点では、CSR における未達成目標の引継ぎ、OPA などの取込みがあげられる。

CSR の PSA の目標で有効な (live) ものはすべて 2000SR に移行している。有効な目標とは、2000 年 7 月以降まで達成されない目標のことをいう。有効な目標の数を合理化す