

アメリカ行政における総合調整機構の変容：米連邦政府OMB 二〇〇〇改革に着目して

茂木, 康俊
九州大学大学院法学府

<https://doi.org/10.15017/10966>

出版情報：九大法学. 87, pp.197-254, 2004-02-14. Kyudai Hogakka i
バージョン：
権利関係：

アメリカ行政における総合調整機構の変容

— 米連邦政府OMB二〇〇〇改革に着目して —

茂 木 康 俊

序論

第一節 本稿の対象

第二節 日本における総合調整

- 第一項 予算局モデルの内閣府設置案
- 第二項 総合管理機能の強化
- 第三項 頓挫した「内閣予算局」案
- 第四項 新たな省間調整システム

第三節 OMB 2000改革の結果とその評価

- 第一項 GAOによる調査の概要
- 第二項 OMB 2000改革の実施の概要
- 第三項 OMB 2000改革が行われる以前の状況
- 第四項 OMB 2000改革後の変化
- 第五項 報告書の結論
- 第四節 OMB 2000に対する肯定的評価

第一章 OMB 2000改革の概要

第一節 OMB 2000改革の背景

第二節 OMB 2000改革の計画案

- 第一項 OMB 2000改革の概要
- 第二項 法定部署に対する変化
- 第三項 行政管理審議会の創設
- 第四項 OMBの職場環境の改善
- 第五項 省庁とOMBとの関係
- 第六項 優先度の低い業務の削減もしくは廃止

第二章 OMB 2000改革後の行政管理と予算

第一節 戦略計画一九九七〜二〇〇一

第二節 行政管理と予算の分離論

- 第一項 モーの連邦行政管理庁案
- 第二項 行政管理庁法案の審議状況
- 第三節 行政管理と予算をめぐる最近の動き
 - 行政管理の予算への反映 —

おわりに

序論

第一節 本稿の対象

我が国における第一次臨調からの行政改革の試みの中で、しばしば省庁間の縦割りの弊害が指摘され、それを解消するために「総合調整」をいかに確保するかということが論じられてきた⁽¹⁾。その中でアメリカ合衆国における予算局をモデルとした予算策定機能と行政管理機能を統合した内閣の補佐機構の創設が提案されることもあったが、それは実現せず、予算策定機能は大蔵省に残したまま内閣機能の強化のみが図られた。そして、その後の中央省庁改革により、内閣機能強化のため内閣府が設けられた(二〇〇一年一月)。このように予算局モデルとは離れた形で内閣における総合調整のための機関は誕生した。その結果、予算局をモデルとする改革論が機構改革論として直接論じられることは少なくなったが、行政管理と予算をめぐる議論としては、近年行政評価を予算に反映させることの是非が論じられ、ニュージーランドやイギリスにおける具体的な取り組みがわが国でも紹介されている。今後、執行府における予算機能と行政管理機能の関係、あるいは中央政府の総合調整機構の役割に再度注目が集まるのではないかと考えられる⁽²⁾。

これに対し近時、アメリカ合衆国のOMB (Office of Management and Budget : 行政管理予算庁) では一九七〇年にニクソン大統領により予算局から改組された際に匹敵するほどの大きな組織再編が行われた。一般にOMB 2000と言われる改革である。この再編においてはしばしばその強化が論じられてきたOMBの行政管理機能と予算機能が、新しく創設された資源マネジメント室において同時に扱われるようになった。日本においては実現

しなかった、いわゆる予算局モデルをさらに純化させるかのような、このOMB 2000の改革を考察することにより、日本の行政改革における総合調整機構のあり方に対して示唆を得ることができるとはならないかと考える。

欧州の先進諸国の行政改革と同じく、アメリカにおいてもNPM (New Public Management) 型改革が進められている。NPM型改革の特徴である管理者に対する自由の付与や統制の緩和により、予算権限を中心とした中央の調整機構（例えば、OMB）によるヒエラルヒー的調整は弱められる傾向にあると認識されている。まさに行政改革の中で垂直的調整から水平的調整に重心が移りつつある状況の中で、中央の調整機構であるOMBに大きな組織改革が行われたのである。アメリカの事例をみることで、垂直的調整（例えば、総合調整）から水平的調整に移行しつつある組織間調整、および中央の調整機構の役割変化の格好の事例を得ることができると考えられる。

OMBについては、OMBの創設から一九八〇年代までの組織変遷や改革論についての研究が既に存在している。穴見明は、予算局の設立の過程および一九八〇年代までの予算政治過程について研究を行っている。³⁾ また、その設立過程と管理機能を中心としたOMBの機能の変遷などについては香川宏明の論文がある。⁴⁾ しかし、一九九〇年代以降とりわけクリントン政権下の行政改革の動きと連動したOMBの改革、すなわちOMB 2000改革について詳細に論じているものは少ない。⁵⁾

本論文においてはOMB 2000改革を検討する前にまず、その前提として第一次臨調以後の日本における総合調整に関する議論について次節で整理し、特徴を述べる。その上でアメリカ合衆国におけるOMB 2000改革の背景とその内容について検討し、日本における改革に対する示唆を求める（第一章）。その際には、OMB 2000改革の青写真を描いたメモランダムおよびGAOにより発表された報告書を参考にする。また、OMB 2000改革の後にもOMBの行政管理機能と予算機能のあり方について議論が続いている。第二章においては、議会におけるそれらの

議論を中心に検討しつつ、ブッシュ政権以降の変化についても見ていくことにする。

第二節 日本における総合調整

第一項 予算局モデルの内閣府設置案

第一次臨調の答申は予算機能を含む内閣の補佐機構として内閣府の設置を提案している⁽⁶⁾。ここで提案された内閣府の所掌事務は、(ア) 閣議事項の整理その他内閣の庶務に関すること、(イ) 内閣の基本政策の立案および各省所管行政の総合調整に関すること、(ウ) 内閣の首長としての内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督に関すること、(エ) 総合調整に付帯して必要ないわゆる実施事務に関すること、(オ) 行政の最高機関たる内閣が直接処理することが適当な事務に関すること、である。この内閣府は内閣官房、内閣法制局、総務庁で構成され、内閣官房の内閣補佐官は「あらかじめ予算編成上の重要事項をみずから調整し、これに基づいて大蔵省が事務的な整理を行う⁽⁷⁾」とされた。

第一次臨調の審議過程でアメリカ大統領府における予算局が参考にされたことは、臨時行政調査会第一専門部会⁽⁸⁾の中間報告に表れている。「総合調整に係る機関の在り方」の項において、アメリカ、イギリス、フランス、西ドイツの例が挙げられ、アメリカの事例において大統領府、予算局、経済顧問会議、および国家安全保障会議の機能について言及している⁽⁸⁾。

この内閣府設置案は実現されず、総合調整に関する議論は第二次臨調に引き継がれた。

第二項 総合管理機能の強化

一九八一年三月一六日に土光敏夫を会長とする臨時行政調査会（第二次臨調）が発足した。行政組織の改革については、縦割り行政の弊害の克服が大きな課題とされた。⁹⁾ 総合調整機能を担う組織として総合管理庁（仮称）が「行政改革に関する第三次答申——基本答申——」において提言された。

行政改革を進める観点として、答申は(1)変化への対応、(2)総合性の確保、(3)簡素化・効率化、(4)信頼性を挙げている。(2)総合性の確保について、「各省庁の機構、権限、及び活動範囲が複雑化・多面化し、それに伴って相互の干渉や依存・競合関係が増大したにもかかわらず、既存のタテ割りの壁はかえって固定化し、十分な総合調整が行われないきらいがある¹⁰⁾」と指摘している。この問題点に対しては、「内閣の総合調整機能の強化や省庁の再編、統合を行ったり、省庁間の人事交流と情報交換を積極的に行ったりするとともに、人事・予算・計画・組織の管理等様々な調整の方策をとることにより、総合性を確保していくこと¹¹⁾」が重要であるとしている。

詳しく見てみると、総合調整機能の強化については、内閣および内閣総理大臣の指導性を発揮させることの重要性を指摘した上で、(1)予算による調整、(2)計画による調整、(3)人事・組織による調整を挙げている。¹²⁾ その上で、「現状においてとりわけ必要なのは、計画及び人事・組織による調整機能の活性化とその総合的な機能発揮である」と指摘している。

内閣機能の強化に関しては、(ア)内閣総理大臣に対する補佐・助言機能の強化、(イ)内閣の総合調整機能の強化、(ウ)内閣官房の充実強化、(エ)内閣総理大臣官邸機能の近代化、を挙げている。(イ)内閣の総合調整機能の強化の方策としては、無任所大臣制、および関係閣僚による会議の活用が論じられている。

総合管理機能の強化の考え方としては、「政府全体として行政の一体性、整合性、効率性等を確保し、セクシヨ

ナリズムによる行政の停滞を回避するためには、内閣の機能強化及び予算・計画による調整の強化と並んで、人事・組織による調整が効果的に機能しなければならない⁽¹³⁾」としている。

答申は、総理府人事局、行政管理庁などの事務や権限を統合した総理府の外局としての総合管理庁の設置を提言している。提案された総合管理庁の所掌事務は以下の通りである⁽¹⁴⁾。

- ① 国家公務員等の人事管理に関する各行政機関の方針、計画等の総合調整等現行の総理府人事局の事務
- ② i) 現行の人事院の事務のうち行政の執行責任を有する内閣総理大臣が所掌することが適当と考えられる事務
ii) 人事院の承認事項の整理・基準化の推進により各省庁が実施する事務について統一保持上必要な総合調整に関する事務
- ③ 行政機構、定員及び運営の総合調整、行政機構、定員及び特殊法人の設置等の審査、行政管理監察等現行の行政管理庁の事務
- ④ 特殊法人職員の人事管理に関する政府としての方針等の調整等新たに実施すべきであると考えられる事務

第二次臨調の第五次答申では、第三次答申において触れられている事項についての具体的方策が述べられている。「総合調整機能の強化」として、(1)政府計画の総合調整機能充実の必要性、(2)マクロ計画と部門別及び地域別計画との関係の明確化、(3)予算編成における長期的な視点の導入、(4)政府計画の弾力的見直しの確保、(5)総合企画会議の設置、を挙げている⁽¹⁵⁾。

(5)の総合企画会議は、(1)～(4)までの「総合企画機能の強化を担保し、内閣総理大臣が長期的・総合的観点から

政策運営の基本を決定するのに資するため¹⁶⁾、設けられるもので、「長期的・総合的な観点からの政策の重点、政府諸計画間の整合性確保のための方策、長期的な計画と短期の経済・財政運営との関連等について調査・審議し、内閣総理大臣に答申又は意見を提出する」¹⁷⁾ものである。

第三項 頓挫した「内閣予算局」案

一九八五年七月二二日に公表された「行政改革の推進方策に関する答申」において、臨時行政改革推進審議会は内閣の総合調整機能について特に対外政策や緊急事態の場面に重点を置き論じている。内閣の総合調整機能の全般の強化については、省庁レベルの総合調整と内閣レベルの総合調整に分け、内閣レベルの総合調整を「原則として各省庁とりわけ総合調整官庁による調整努力を前提とし、必要な場合に、内閣総理大臣及び内閣が指導性を発揮して行う最終的な調整¹⁸⁾」と位置付けている。

一九九〇年四月一八日に発表された臨時行政改革推進審議会(第二次行革審)の最終答申において、総合調整について触れている部分があるが、答申全体の分量が少ないこともあって、記述は少なく抽象的である。例えば、「内閣の総合調整機能の強化と中央省庁の再編・統合」の項において、「内外を通ずる重要政策課題に関し、主要閣僚間の会議を活用するとともに、内閣官房や総合調整官庁の機能及び関係省庁間の調整の充実を図る¹⁹⁾」という部分と、「社会経済情勢の変化や従来の省庁組織の枠を超えた行政ニーズに対応し、関係する行政の総合的、一体的な実施が必要であり、それに向けた中央省庁の再編・統合を進める²⁰⁾」という部分などに限定されている。

一九九三年一〇月二七日に発表された臨時行政改革推進審議会(第三次行革審)の最終答申においては総合調整について詳細に論じられている。総合調整機能の項は、(1)内閣総理大臣の指導力の発揮、(2)内閣機能の充実・活性

化、(3)内閣官房の在り方、(4)各省庁レベルの総合調整、に分けられている。(4)各省庁レベルの総合調整においては、ア 予算による調整、イ 人事・組織による調整、ウ 計画による調整、エ 各省庁段階の調整、オ 行政の情報化、カ オンブズマン的機能、を挙げている。冒頭に挙げられていることからわかるように、予算による調整を重要視している。「予算は行政運営の基盤であり、予算による調整が行政の総合性の確保に果たすべき役割は極めて大きい」と述べている。「内閣予算局」を設置すべきという議論が紹介されているが、「我が国を始め主要先進諸国に見られるように、予算編成は、税制、歳入と一体の組織で行われるべきであり、この体制によって、財政投融资や税制、金融等の手段と相まって多様な行政需要への対応も可能となる」として、採用されていない。

第四項 新たな省間調整システム

日本の場合、二〇〇一年一月から実施された行政改革会議の提案に基づいた省庁再編により内閣官房、内閣府および総務省と総合調整を担う機関が三層に分かれることになったと言われている。⁽²³⁾

一九九八年一月三日に行政改革会議は最終報告を出した。「限られた資源のなかで、国家として多様な価値を追求せざるを得ない状況下においては、もはや、価値選択のない『理念なき配分』や行政各部への包括的な政策委任では、内外環境に即応した政策展開は期待し得ず、旧来型行政は、縦割りの弊害や官僚組織の自己増殖・肥大化のなかで深刻な機能障害を来しているといっても過言ではない」として、解決すべき問題点として、政策企画部門の硬直性、実施部門の非効率性、全体調整機能の不全などを挙げ、それらの解決が「今日われわれが取り組むべき行政改革の中核にある」と強調している。⁽²⁵⁾

新しい行政システムの仕組みや特性としては、次の四点を挙げている。(1)総合性、戦略性の確保、(2)機動性の重

視、(3)透明性の確保、(4)効率性、簡素性の追求である⁽²⁶⁾。縦割りの弊害の解消に関連するのは、第一に挙げられている総合性、戦略性の確保である。具体的には、「内外環境が時々刻々変化し、時に相互に矛盾する多様な政策課題に即応し、国政全体と国際社会を見渡して、時と課題にに応じていかなる価値を優先するかを総合的、戦略的に判断し、大胆な価値選択と政策立案を行うことが何より必要である⁽²⁷⁾」、と述べられている。

課題の解決のための処方箋として、(1)総合性、戦略性の確保に対しては「基本的な政策の企画・立案や重要政策についての総合調整力の向上などを目指して官邸・内閣機能の思い切った強化」を挙げている。これは、第二点目の(2)機動性の重視にもつながると指摘している。それに加えて、企画・立案機能と実施機能を分離し、中央省庁の行政目的別大括り再編成・相互提案システムを導入することで、「個別事業の利害や制約、縦割りの視野狭窄を超越した、高い視点と広い視野を備えた、自由闊達かつ大所高所からの政策論議を帰結⁽²⁸⁾」、行政の総合性につながるとしている。

内閣機能の強化の議論の前提として、最終報告は、内閣を「日本国憲法上『国務を総理する』という高度の統治・政治作用、すなわち、行政各部からの情報を考慮した上での国家の総合的・戦略的方向付けを行うべき地位⁽²⁹⁾」にあると論じている。また、内閣機能強化の骨格として、まず、「合議体としての『内閣』が、実質的な政策論議を行い、トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり、新たな省間調整システムの要として機能できるよう、『内閣』の機能強化が必要である⁽³⁰⁾」としている。その上で、内閣総理大臣のリーダーシップの明確化の必要性を挙げる。そして、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制について、抜本的な変革を加え、その強化を図る必要があるとしている。内閣の機能強化としては、(1)閣議、(2)関係閣僚会議、(3)特命事項担当大臣などについて論じている。

内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制として、内閣官房、内閣府、および総務省を挙げている。内閣官房の役

割は、「内閣の補助機関であるとともに、内閣の『首長』たる内閣総理大臣の活動を直接に補佐・支援する強力な企画・調整機関とし、総合戦略機能を担う⁽³¹⁾」こととされている。内閣府は、「内閣総理大臣を長とする機関として、内閣官房の総合戦略機能を助け、横断的な企画・調整機能を担うとともに、内閣総理大臣が担当するにふさわしい実施事務を処理し、及び内閣総理大臣を主任の大臣とする外局に係る事務⁽³²⁾」を扱う。総務省は、「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化の一環として設置し、行政の基本的な制度の管理運営を担うほか、同省にふさわしい機能⁽³³⁾」を担当する。

内閣官房の基本的な機能としては、内閣の補助機関としての機能に加え、(1)国政の基本方針(内閣としての総合戦略)の企画立案、(2)新たな省間調整システムにおける最高・最終の調整、(3)情報、(4)危機管理、(5)広報を挙げている。また、内閣官房が人事に関して中核的な機能を担うとされている⁽³⁴⁾。最高・最終の調整機能に関しては、「国政上の重要な事項について、分野、レベルを問わず、内閣としての最高かつ最終の調整の場となる」と内閣官房の役割を強調している。

内閣府の内部部局は、a. 企画・調整部門とb. 栄典等実施部門に分かれ、a. 企画調整部門に関しては「経済財政政策、総合科学技術政策、防災、男女共同参画、沖縄対策等、各省行政に広範にかかわる横断的な企画・調整に当たる部門を置く⁽³⁵⁾」としている。内閣府による調整は、政府全体の立場から積極的な調整を必要とするものに限定されている。

総務省は、最終報告の中で内閣および内閣総理大臣の補佐・支援体制の一角として位置づけられている。具体的な任務は、「行政の基本的な制度の管理運営、地方自治制度の管理運営、電気通信・放送行政、郵政事業、及び固有の行政目的の実現を任務とした特定の省で行うことを適当としない特段の理由がある事務⁽³⁶⁾」である。

中央省庁の再編成における基本的な方針として、(1)目的別省編成、(2)大括り編成、(3)利益相反性への考慮、(4)省間バランス、(5)省間の相互調整(省の目的・任務に即した相互調整)を挙げている。具体的には、目的別省編成となることに伴い、新たな省が他の省との間で積極的な調整を進める必要があると述べ⁽³⁷⁾、各行政目的において中心となる省が、関係省と第一次的な調整を主体的に行うことを基本とする「新たな省間調整システム」を示している。

新たな省間調整システムの背景として次の二点を挙げている。まず第一に、各省庁の特定行政分野についての排他的な分担管理原則が所掌範囲内の政策の独占と縦割りの硬直性、省庁を横断する政策課題への対応力の欠如の原因となっているという点、第二に、大括り省編成による、各省の巨大化により、相互の政策連携がさらに不十分になることへの懸念が存在する点である。⁽³⁸⁾ 各省間の調整システムに関しては、(1)内閣官房による総合調整、(2)内閣府(担当大臣)による総合調整、そして(3)省間の相互調整の三類型の調整を挙げている。⁽³⁹⁾ 内閣官房による総合調整について次の四点が挙げられている。⁽⁴⁰⁾

- (1) 国政上の重要事項について、分野、レベルを問わず、内閣としての最高かつ最終の調整プロセスとして位置付けられる
- (2) 内閣官房は、内閣総理大臣の活動を直接に補佐・支援する組織として、内閣総理大臣の国政に関する基本方針の企画立案及びその推進の任を担う
- (3) 次項以下の内閣府(担当大臣)による総合調整及び省間の水平調整に対するイニシアティブの発揮、及び調整の最終処理を行う
- (4) 機動性、柔軟性をもった組織運営を基本とし、部外資源を積極的に活用する

内閣府(担当大臣)による総合調整に関しては次の五点が挙げられている。⁽⁴¹⁾

- (1) 担当する主たる省を特定することが困難な課題であつて、全政府的に調整が必要なものについて、恒常的又は臨時的に政府全体の見地から各省の上に立つて総合調整(受動的調整のみならず、企画、積極的発議、調整を含む)を行う
- (2) 必要な調整課題について担当大臣を置き、当該担当大臣には、内閣総理大臣を補佐し、強力な調整権(提案、資料・報告の徴収、拒否、指示)を付与できるよう措置する
- (3) 調整の場として、関係閣僚会議その他の調整会議を設置し、計画の策定、推進等を行う
- (4) 内閣又は内閣総理大臣は、必要に応じ、総合調整内容について報告等を求め、又は指示、承認する
- (5) 各課題に対応し、必要に応じ内外の人材や情報の積極的な活用を行い、調整の実効を高める

次に調整プロセスについて、A. 内閣(内閣官房)の発意、主導によるもの——内閣による調整事項、調整官庁の指定——、B. 各省の発意によるもの、C. 上記両タイプとともに活用する調整の場(インターエージェンシー)に分け、A～Cに共通して留意すべき点としてD. 情報公開による調整の透明化の必要性を指摘している。

Dの情報公開による調整の透明化については、調整の過程において、「非建設的な権限争いなど、縦割りの弊害を排除するとともに、政策協議の透明性の向上を図るため、情報公開の趣旨に沿い、可能な限り、省間の協議過程を明らかにする⁽⁴²⁾」と指摘している。

以上見てきたように日本においては行政における総合調整についての議論が続けられてきた。しばしば、アメリカ

カ合衆国における予算局（後のOMB）をモデルとする制度改革論が論じられたが、最終的にはそれとは異なる行政改革会議の最終報告を基礎にした中央省庁再編が行われ、総合調整を担う機関として内閣官房、内閣府、総務省が分立することとなった。

(1) 「総合調整」という用語の用いられ方は論者によってまちまちであるが、片岡寛光は「組織の編成は、組織と組織との間の関係を如何に調整するかという新しい問題を生み出す。この組織間の調整、つまり『調整の調整』が我が国で総合調整の概念によって意味されているものに最も的確に当て嵌まるであろう」（片岡寛光「総合調整の一般理論に向かって」『季刊行政管理研究』第三二号、一九八五年、六頁）と論じている。本論文において「総合調整」という語を用いる場合は以上のような、組織間の調整を行うこと、あるいは組織間の調整が確保されている状態として用いることとする。

(2) 真淵勝は、内閣府の設立などの二〇〇一年の中央省庁改革が主計局移管論の形を変えた実現であると言ひ、予算編成過程の変容の可能性を指摘する（参照、真淵勝「予算編成過程」福田耕治・真淵勝・縣公一郎編『行政の新展開』法律文化社、二〇〇二年）。なお、わが国においては「行政管理」という語は人事管理や統計行政も含むものとして用いられてきた（例えば、旧総務庁の白書は『行政管理・総合調整白書』であった）。本稿の中で、とりわけアメリカ合衆国の文脈で「行政管理」を用いる場合、人事管理は含まず政策評価などの専ら行政の効率化を図る機能を指している。ここでいう「行政管理」はManagementの訳語である。

(3) 穴見明「アメリカ合衆国連邦政府予算局の設立」（『名古屋大学法政論集』第八七号、一九八一年）、二一一～二七二頁、および穴見明「一九七四年議会予算法と一九七〇年代アメリカの議会における予算政治過程」（『名古屋大学法政論集』第一〇〇号、一九八四年）、四六～八〇頁、参照。

(4) 香川弘明「米國行政管理予算庁についての一考察——ニクソンの偉大なる遺産——」（『季刊行政管理研究』第三八号、一九八七年）、四〇～五〇頁。

(5) 宮川公男「アメリカ連邦政府の行政改革——GPR Aを中心にして——」（『経済経営研究』第二〇巻第一号、一九九九年）、

四五～四七頁においてOMB 2000について概説的な記述がある。

- (6) 参照、臨時行政調査会『内閣の機能に関する改革意見』(一九六四年)、一五～一六頁。
- (7) 臨時行政調査会、前掲『内閣の機能に関する改革意見』、一九頁。
- (8) 参照、臨時行政調査会第一専門部会第一班『第一専門部会第一班中間報告 第二分冊(第二章 内閣または内閣総理大臣の補助部局)』(一九六三年)、二～五頁。予算局は、「予算編成、支出の統制のみならず、法令の整備統制、行使機構およびその運営の改善、統計業務の調整を担当し、大統領府のいわば中核となつている」と説明している。
- (9) 参照、総務庁史編纂委員会『総務庁史』(二〇〇一年)、四頁。
- (10) 臨時行政調査会『行政改革に関する第三次答申——基本答申——』(一九八二年)、四頁。
- (11) 臨時行政調査会、前掲『行政改革に関する第三次答申——基本答申——』、四～五頁。
- (12) 参照、臨時行政調査会、前掲『行政改革に関する第三次答申——基本答申——』、三六～三七頁。
- (13) 臨時行政調査会、前掲『行政改革に関する第三次答申——基本答申——』、三七頁。
- (14) 臨時行政調査会、前掲『行政改革に関する第三次答申——基本答申——』、三八頁。
- (15) 参照、臨時行政調査会『行政改革に関する第五次答申——最終答申——』(一九八三年)、二六～二八頁。
- (16) 臨時行政調査会、前掲『行政改革に関する第五次答申——最終答申——』、二七頁。
- (17) 臨時行政調査会、前掲『行政改革に関する第五次答申——最終答申——』、二七～二八頁。
- (18) 臨時行政改革審議会『臨時行政改革——行政改革二〇〇〇日の記録』(行政管理研究センター、一九八七年)、五一七頁。
- (19) 臨時行政改革推進審議会『最終答申』(一九九〇年)、一七頁。
- (20) 臨時行政改革推進審議会、前掲書、一七～一八頁。
- (21) 臨時行政改革推進審議会、前掲書、二八頁。
- (22) 臨時行政改革推進審議会、前掲書、二八頁。
- (23) 参照、武藤圭一「日本の行政改革における内閣機能の強化」(片岡寛光編『国別行政改革事情』早稲田大学出版部、一九九八年)、二〇二頁。
- (24) 行政改革会議『最終報告』(一九九七年)、四頁。

- (25) 行政改革会議、前掲書、五頁。
- (26) 参照、行政改革会議、前掲書、五頁。
- (27) 行政改革会議、前掲書、五頁。
- (28) 行政改革会議、前掲書、六頁。
- (29) 行政改革会議、前掲書、九頁。
- (30) 行政改革会議、前掲書、九頁。
- (31) 行政改革会議、前掲書、一三頁。
- (32) 行政改革会議、前掲書、一三頁。
- (33) 行政改革会議、前掲書、一三～一四頁。
- (34) 参照、行政改革会議、前掲書、一四頁。
- (35) 行政改革会議、前掲書、一七頁。
- (36) 行政改革会議、前掲書、三三頁。
- (37) 参照、行政改革会議、前掲書、三一頁。
- (38) 行政改革会議、前掲書、五六頁。
- (39) 参照、行政改革会議、前掲書、五六頁。
- (40) 参照、行政改革会議、前掲書、五六頁。
- (41) 参照、行政改革会議、前掲書、五六～五七頁。
- (42) 行政改革会議、前掲書、六〇頁。

第一章 OMB 2000改革の概要

第一節 OMB 2000改革の背景

OMBは、一九七〇年ニクソン大統領の時代に予算局から改組された。予算局は、一九二一年に予算会計法により設置され、一九三九年に大統領府に移管された。OMBは大統領のスタッフのなかで最も制度化された部分の一つであり、議会への大統領の予算要求の準備、法令審査、および政策調整と政策開発に関わっている。⁽⁴³⁾

OMBの機能として以下のものが挙げられる。⁽⁴⁴⁾

- (1) 行政部の組織構造、管理手続を見直すことで、効果的な政府を作り維持することに関して大統領を補佐する
- (2) 政府の活動を実施し、省庁間の協力を促進するための効率的な調整メカニズムの発展を助ける
- (3) 大統領が予算を準備し、財政プログラムをまとめるのを補佐する
- (4) 予算行政を監督、制御する
- (5) 法律案についての各省の意見を審査・調整し、そして先例に照らし法律の制定に対する大統領の取るべき行動について勧告することにより大統領を補佐する
- (6) 規制改革についての提案および、文書事務削減のプログラムの改善において大統領を補佐する
- (7) 行政命令案および宣言案の検討、審査、準備において大統領を補佐する
- (8) 大統領にプログラムの業績情報を提供する情報システムを企画、開発する

- (9) プログラムの目標、業績、および有効性の評価の企画、実施、促進を行い大統領を補佐する
- (10) 政府の活動の進捗状況について大統領に情報を提供する
- (11) 公共調達の政策、規制、手続きおよび様式について全体の方向を示し、公共調達過程の経済性、効率性、有効性を促進する

大統領の予算要求案の作成におけるOMBの果たす役割は大きく、「各省庁から上がってくる要求見積もりを、大統領の行政目標の観点から査定することによって、プログラム相互の調整をOMBは主導することができる。」⁽⁴⁵⁾ OMBは予算査定機能、法令審査機能、プログラム評価機能により留保された調整機能を果たしている。また、省庁の施策実施の質の向上を図るために、予算部門および行政管理の機能を担う部署である情報・規制問題室(The Office of Information and Regulatory Affairs : OIRA)、連邦財務管理室(the Office of Federal Financial Management : OFFM)、および連邦調達政策室(the Office of Federal Procurement Policy : OFPP)がそれぞれの機能を果たしている。

OMBには、大統領の党派にかかわらず職にとどまる一般職(キャリア)公務員が置かれている。そのため、連邦政府の活動およびプログラムに関する組織に蓄積された記憶(institutional memory)に基づき、長期的な知識・経験からの助言・補佐が可能である。⁽⁴⁶⁾ このOMBの一般職公務員は約五二〇人(一九九七年)である。⁽⁴⁷⁾

OMBの行政管理機能の低下については以前から議論されている。⁽⁴⁸⁾ 一九七〇年に二二四人であった行政管理部門の職員(内、三一人が上級公務員)は一九八〇年までには一一一人(上級公務員二三人)になり、一九八八年に四七人(上級公務員七人)となった。⁽⁴⁹⁾ 一九八一年に開始された主に行政管理改善のための「改革'88」による成果を検討

することでOMBの行政管理機能に検討を加えているGAOの報告書では、一九八〇年代におけるOMBの行政管理機能について詳細な記述がある。⁽⁵⁰⁾ 行政管理機能と予算機能の統合に関しては、「一九七〇年代の繰り返し返されている試みにもかかわらず、OMBは行政管理と予算の活動を統合する永続的なプロセスを確立することができなかった。レーガン政権において、行政管理の問題を予算過程によりよく関連づけるための歩みを進めた」として、歴代政権による行政管理機能と予算機能の統合の試みを検討し、行政管理機能の状況について記述している。その中で、予算審査官が行政管理担当の職員からの情報を得たり、利用したりすることはあまり行なわれていないという点を挙げるなどして、行政管理担当の職員と予算担当の職員との意思疎通がうまく行われていないことを示している。⁽⁵²⁾

次節以降で詳しく考察するOMB 2000改革は、クリントン政権下の「ナショナル・パフォーマンス・レビュー」(NPR)と名付けられた行政改革の取り組みのなかで行われた。ゴア副大統領を責任者とする政府職員を中心とするプロジェクトチームにより、六ヶ月間の調査の成果として一九九四年九月七日に『官僚主義から結果主義へ…より少ない経費でより良く機能する政府づくり』(From Red Tape to Results: Creating Government that Works Better and Costs Less)が、クリントン大統領に提出された。

このNPRの最初の報告書では、予算過程などOMBの機能にかかわる記述がある。予算過程については、「要するに、予算過程の特徴は、架空の要求と見込み、成果よりも入力への執着、重要な国家的ニーズについての議論の欠如である。我々の支出を、優先度およびパフォーマンスと関連づけることを戦略的に計画し始めなければならない。まず、我々は合理的な予算システムを創設しなければならない」と記述している。⁽⁵³⁾ 新しい予算システムとして提案されているのは、「執行府予算決定」(executive budget resolution)である。⁽⁵⁴⁾ これは予算過程の初期において、大統領が関与して予算全体の大枠や方向性について決定するというものである。また、予算過程の単純化につ

いても言及がある。「OMBは、特定の期間、活動、もしくはプロジェクトにしたがって少しずつ利用できるように資金を分割することにより省庁を無力にしている配分プロセスを単純化する。省庁はしばしば時間通りに資金を得られず、資金を得た後には配分指針に忠実であったことを示すために多量の書類事務を行わなければならない。」⁽⁵⁵⁾ このようにNPRの改革の対象はOMBが関わる予算過程にも及んでいた。それに加え、このNPRの改革においてOMBは主要な役割を果たすことになる。NPRの報告書が道筋を示した各省の人員削減の計画や退職優遇制度 (buyout) の評価にあたって、NPRのチームとOMBは協力した。⁽⁵⁶⁾

第二節 OMB 2000改革の計画案

第一項 OMB 2000改革の概要

一九九四年五月一日にOMBのすべての職員に宛てた指針としてのメモランダムが長官レオン・パネッタ (Leon Panetta) と副長官アリス・リブリン (Alice M. Rivlin) が署名し、発表した。このメモランダムの目的は内部で自主研究を行った運営委員会 (the Steering Committee) の勧告に対して、行った決定とその理論的根拠を説明することである。⁽⁵⁷⁾ このメモランダムは七つの部分に分けられている (1. 行政管理と予算における有効性のために組織化、2. よりよい成果のための異なったプロセス、3. OMBの労働環境を改善、4. 省庁とOMBとの関係の改善、5. 優先度の低い仕事の削減あるいは廃止、6. 実施のスケジュール、7. 結語)。

OMB 2000は近年OMBにより行われた自己点検の試みの中で、最も包括的なものである。OMB長官らは運営委員会に対して、「再編後二〇年が経過し、OMBの責任が本質的に変化したため、OMBの効率性と有効性を改善するための勧告を出すように」求めた。⁽⁵⁸⁾ 同時に、すべての職員に対して活発に参加し、固定観念を廃し柔軟な考

え方で課題にあたるように要請した。

プロジェクトチームのメンバーは、OMBを分析するために通常業務から離れ二ヶ月以上を費やした。そして、OMB全体にわたり一二五回の内部インタビューを行った。インタビューの対象は、OMBにおける職員の三分の一近くであった。⁽⁵⁹⁾それと同様に一般職、政治的任用職の元職員、省庁の職員、議会の職員、およびその他の予算に関わる者に対して三五回のインタビューを行った。また、チームのメンバーは例えば定期的な管理職の昼食会などにおいてOMBの職員のグループと何回も面談し、「OMBの強さと弱さ、ならびに改善の方法についてのできるだけ多様な意見⁽⁶⁰⁾」を聴取し活用しようとした。補助職員のグループはOMBの職場環境の改善に関して情報をもたらしした。すべてのOMBの部局は各分野のミッション、活動そして最終成果を記録した「職務プロフィール分析(work profiles)」を完成させた。これらの資料および各課から提供された時間配分予測が、OMBの資源の配分に関する分析に用いられた。⁽⁶¹⁾

OMB 2000改革の基本的方向については、以下の部分によく表れている。「予算分析、行政管理の審査、そして政策開発の役割がよりよく統合されることが、執行府の活動を改善するために必要であるということが、我々が選択したOMBの進むべき新しい方向の基本前提である。また、我々は中期的分析能力を伸ばし、その機会を増やすことで、大統領への助言に利用可能な分析を、より多くの時間をかけて行わなければならない。⁽⁶²⁾」

行政管理と予算との統合の問題は、OMBの内外でのOMB 2000のインタビューの中で繰り返し語られた。メモランダムは次のように述べる。「一年間以上この組織を指揮し、現在のOMBの職員、前長官、生涯職員および外部からOMBを見ている者の考え方に注意深く耳を傾けた結果、行政管理(management)は予算に不可欠であるし、予算は行政管理に不可欠であると確信した。⁽⁶³⁾」

予算と行政管理の統合を行うために資源マネジメント室を設けるなど組織の再編を行っているが、OMB 2000改革は組織上の再編だけには止まっていない。「組織再編は我々が行なう諸改善の一つに過ぎない。我々は新しいプロセスに取り組んでいる。例えば、アドホックなチームを積極的に用い、横割り(cross-cutting)の問題を扱わせ、OMBはOMBと連邦各省間に特有な組織の壁を越える分析を行うことが可能になるだろう。以下で述べる改革がOMBの職場環境に関する職員の懸念を解消し、職員は内部の行政管理の問題に関心を向け、OMB 2000の過程を通じて職員自身により指摘された諸問題に注力することになる。」^(註)このように、組織の運用の面でも新しい取り組みがなされている。

OMBにおける行政管理と予算を統合するために設けられたのが、五つの資源マネジメント室(Resource Management Offices: RMO)である。資源マネジメント室に行政管理を担当する法律による設置が定められている法定部署(statutory office)から一部の職員と権限が移された。

資源マネジメント室の任務は、

- (1) 予算編成、予算分析、および予算執行、
 - (2) プログラムの有効性と効率性、
 - (3) 毎年行う中期および長期のプログラム分析、
 - (4) 法定部署によりまとめられた政府全体にわたる行政管理政策の実施、
 - (5) プログラム評価
- である。

NPRにより挙げられたOMBと省庁との関係に関する懸念についてはメモランダムに記述がある。「NPRの

動きに関して) OMBはこれらの努力の中心に位置することになる。そして、省庁がこれらの目的を達成するのを我々が助ける前に、我々は我々自身の仕事の行い方を精査しなければならない。⁽⁶⁵⁾「このように、OMB 2000改革はOMB側のクリントン政権下のNPR改革に対し対応しようとする動きである。

OMB 2000改革がねらっている行政管理と予算の統合に対して、短期的な予算の問題の緊急性により、行政管理の責任がかえって十分に果たされなくなり、単により大きな予算部門を生み出すことに終わってしまうという批判が考えられる。このような批判に対しては、「(このような批判は)『行政管理』と『予算』の問題を別々に考えることができるという誤った前提に基づいているのである。実際、今回の変化はOMBの省庁のプログラムと政策を監督し省庁の効率性と有効性を確保する能力を改善することをねらったものである」と答えている。⁽⁶⁶⁾

OMBは数回の再編を経験していて、それらはOMBの行政管理の扱い方を改善することを目的にしたものであった。そのような例として、一九七三年の事例が挙げられている。⁽⁶⁷⁾当時の副長官のマレック(Fred Malek)は行政管理の能力を持った職員を予算部門に移した。ただし、行政管理と予算は依然として別々の部署であった。その後、特定の行政管理機能を他の機関に移した。しかし、その再編を推し進めたのは副長官のマレックだけであったために、提案された改革は定着せず、彼の離職後数年で、その動きは終わった。

OMBが最後に大きな再編を経験した一九七三年の事例と比べ、一九九四年は比較的はずっとめぐまれた再編のための環境にあると、メモランダムは指摘している。「OMBは今や改革を考えるには十分なほどの二〇年以上の経験を持している。OMB 2000のインタビューの結果明らかになったのは、行政管理の技能をプログラムごとの知識を持つOMBの部門と統合することにより、OMBがプログラムの効率性向上に重点を置くべきであることについて意見の一致が見られるという点である。さらに、OMB 2000のプロセス自体により職員がOMBの効率的な

運営について考えることになるという点で、OMBの政治任用職が一般職のサポートと助言を得ながらOMBを変化させるための他に類を見ない機会となっている。これが、また今後長官および大統領のためにOMBを強化するための制度的基盤になる。⁽⁶⁸⁾」

行政管理と予算の統合を支持する根拠の一つとして挙げているのが、予算提案、プログラムの有効性、政策開発、予算執行を審査する際に予算部門は必ず行政管理の問題を取り扱うという点である。一方でメモランダムは、行政管理の部署が、しばしば省庁のプログラムの実施を改善するのに必要と考えられているプログラムに関する知識なしに個別の行政管理政策を進めていると指摘している。OMBの職員などに対するヒアリングの結果をメモランダムは行政管理と予算の統合の根拠に挙げている。⁽⁶⁹⁾

また、行政管理と予算分野の間で不必要な重複があることを指摘している。それにより同じ問題について、省庁に対する矛盾した指示がなされることの影響を懸念している。「矛盾した指示は、行政管理の職員が省庁ごとの事業の実施の監視に関わるときに主に起こる。法律によって要請されている多くの主要な活動は、（行政改革と予算との）統合が十分でないため、OMBにおいてあまり重視されていない可能性がある。この不必要な重複と矛盾する政策の指示が省庁の不満の源であり、OMBの縮小しつつある資源を効果的に活用する能力を低下させる原因となっている。⁽⁷⁰⁾」

OMB 2000改革により新たに創設する資源マネジメント室についてメモランダムは以下のように指摘している。「我々が創設した新しい資源マネジメント室は、より多くの人員により増強された現在の予算部門でもないし、現在の行政管理部門でもない。やがてそれらはミッション、訓練、人員配置、そして運用のスタイルにより現在のOMBにおけるいかなるものとも違う新しい存在になるだろう。⁽⁷¹⁾」

資源マネジメント室の任務は、(1)予算編成、予算分析、および予算執行、(2)プログラムの有効性と効率性、(3)毎年の中期および長期のプログラム分析、(4)法定部署によりまとめられた政府全体にわたる行政管理政策の実施、(5)プログラム評価である。

新しい資源マネジメント室に所属するOMBの職員が担う責任は、担当の省庁あるいはプログラムの行政管理、予算および政策の側面についての統合された責任である。彼らは、「特別な状況の場合を除き、現在予算部門にいる予算審査官 (budget examiners) でもないし、個別の行政管理技術あるいは能力の専門家でもない。その新しい職員は政策分析官 (policy analysts) であり、新しいミッションと機能を持った部署において新しい職務記述書を持ち、これらの新しい役割にリンクした成果評価を受けるものである」と定義されている⁽⁷²⁾。

メモランダムは、資源マネジメント室の創設により、OMBが長い変化の時期に入ろうとしていると強調している⁽⁷³⁾。「既存の予算部門の職員は彼らの仕事を違う方法で考え、幅広い行政管理の問題を彼らの日々の仕事に組み込むようにならなければならない。個別の行政管理部門、すなわち連邦財務管理室 (OFFM)、総合管理課 (GM)、連邦調達政策室 (OFPP)、および情報・規制問題室 (OIRA) の職員の一部は新しい資源マネジメント室に異動し、彼らが来ることが施策監督および予算の問題によりエネルギーを投じる必要がある資源マネジメント室に資源を与えるだろう⁽⁷⁴⁾。」連邦財務管理室 (OFFM) 及び連邦調達政策室 (OFPP) の中核的な職員は、資源マネジメント室の活動により情報がもたらされた政府全体にわたる行政管理の政策の促進と調整に重点を移し、個々の省庁の監督をあまり行なわなくなると指摘されている。

第二項 法定部署に対する変化

行政管理機能を担っていた法定部署については、連邦調達政策室（OFPP）と連邦財務管理室（OFFM）がそれらの法定の政策役割を保持し、また職員の一部が新しい資源マネジメント室に再配置される。連邦調達政策室（OFPP）は政府全体にわたる調達政策の発展のための中核的な責任を担い続け、この業務のため職員を一定程度保持する。連邦財務管理室（OFFM）は財政管理についての政府全体にわたる政策開発の問題について責任をもち続ける。これらの部署の職員の一部が資源マネジメント室に異動する。「我々は中核的な行政管理担当部署がそれらの法定の分野において政府全体にわたる政策の発展について焦点を合わせることを望む。これらの中核的部署が省庁に対し、より大きな影響力を持つと確信する。なぜならば、日常的にこれらの問題を扱うOMBの職員の数が増大するためである。」⁽⁷⁶⁾

第三項 行政管理審議会の創設

NPRの勧告に基づいて、クリントン大統領は行政管理審議会（Management Council :PMC）を設立した。行政管理審議会の目的は、「OMBとともに戦略的および質的な行政管理の原則、行政過程のリエンジニアリング、および成果測定が執行部全体で実施されることを確実にする」⁽⁷⁶⁾ことである。行政管理審議会のメンバーは自身の組織の行政管理について責任を持ち、大統領に対して執行部全体の行政管理に関して助言することについて共同で責任を持つ。行政管理審議会はOMBの行政管理担当副長官（DDM）が議長を務め、メンバーとして内閣の各部署の最高執行責任者（Chief Operating Officer :COO）を含んでいる。

大統領によるメモランダムに概説されているように、PMCは以下のことについて責任を持つ。

- (1) 行政管理のコントロール、財政管理、人事、予算、および調達のような政府全体のシステムの改革を含む、執行部全体の行政管理の改善を行う
- (2) 行政水準の向上につながる行政管理に関連した努力を調整し、必要な場合は特定の省庁間の行政管理の問題を解決する
- (3) 新しい行政管理の導入を確実にする
- (4) 最良の行政管理の実践 (best management practice) に関する省庁間の情報交換のための方法例を調査し、提供する

メモランダムは、OMBが政策を形成するために用いる過程で改善すべき四つの主要な分野を明らかにした。(1) 税収と支出政策を統合する、(2) 横断的な省庁間政策開発を促進する、(3) より長期の分析、中期の分析を実施する、(4) 予算過程における省庁の参加を増大させる、である。これに関連する問題として、(5) 戦略的政策思考および政策形成を改善する、(6) OMBの議会との相互作用、を挙げている¹⁷。

第四項 OMBの職場環境の改善

メモランダムにおいて、OMBの職場環境に関する記述がある。補助的職員については、OMB 2000の過程でなされた多くのインタビューおよび補助的職員のチームの調査により、補助的職員の間には仕事へのかなりの不満があり、一方で、専門職員の間には提供される補助業務のタイプと水準に不満があるということが明らかになった。補助的職員を過剰に有している部署もあれば、逆にあまりにも少なすぎる部署もあり、全体として補助職員のリソー

スを効率的に用いていないとされている。

OMB 2000メモランダムは、行政管理委員会の設立を提言している。この委員会は二人の政治職、五人の一般職の上級公務員の管理職、二人の上級公務員ではない専門職員、および一人の補助職員から構成される。長官が行政管理委員会の委員長を任命し、二人の副長官が参加する。管理担当次官補は委員会のメンバーになる。それに加え、長官の直接のスタッフで主要な管理の責任を持つものもメンバーとなる。行政管理委員会は内部の行政管理問題について助言を行い、長官や副長官の提案を広く知らせる手段となる。また、OMBの管理の活動に引き続き責任を持つ管理室（AO）に指針を与え、その働きを助ける。行政管理委員会は、「内部の行政管理に関する組織に蓄積された記憶、および効果的な組織として我々を『再生（reinventing）』し続ける継続的な必要性に関わるOMBにおける常置の組織として機能する」とされている。行政管理委員会は、補助職員、上級公務員、およびその他の職員を代表する一般職で構成される内部の行政管理の問題について助言する初の常置の組織である。

第五項 省庁とOMBとの関係

予算過程における省庁とOMBとの関係については、NPRの報告書が改善を求めていた。省庁とOMBとの関係を改善するための最も重要な新しい実践の一つとして、予算過程におけるより早期かつ広範囲な省庁の参加を挙げている。一九九五年の予算過程は、大統領の優先事項を反映した予算を編成するための創造的な方法を見つけるために、省庁を「実質的に」そして「共同で」参加させるように行われた。

新しい予算過程に加え、さらに省庁とOMBとの関係を改善するための新しい取組みとして以下のものを挙げている。⁽¹⁹⁾

- (1) 省庁と関わりがある審査官・分析官、部署の長、および副次官補(DAD)に対し、省庁とよい関係を保っているかについての付加的な要素を含んだ成果の評価を求める
- (2) 省庁からの苦情の対象に常になっている職員に昇進、ボーナス、賞与を与えない(究極的にはOMBを離れるように求める)
- (3) OMBの上位の職位への選抜の必要条件として、省庁でのあるいは他の形での業務経験により重点を置く
- (4) 「ベストプラクティス」の特定とその普及を進める「省庁との仕事の仕方」についてのワークショップを毎年行う
- (5) (OMBと省庁との) 関係を評価するために、OMBと省庁の職員との間で毎年会合を行う(より包括的で義務的な研修カリキュラムの一部として)
- (6) お互い相手の役割の理解を深めるために、省庁とOMBの職員の人事交流プログラムを行う
- (7) 省庁とOMBとの間でコミュニケーションを円滑にするため電子メールの接続を行う

第六項 優先度の低い業務の削減もしくは廃止

締め切りまでの間がないものさほど重要ではない業務に忙殺されるため、詳細な分析を行う時間がないということがOMBの職員の共通の不平の源となっている。このため、職員に分析的で将来を見通した業務を行う時間を与えるよう、メモランダムは一定の業務の廃止あるいは削減を提案している。具体的な選択肢は、運営委員会により示された。

業務の削減にあたっては、審査にかかわる業務については削減に慎重な姿勢をとっている。「特定の規則および

書類事務を除き、OMBの審査の役割を一方的に放棄するという考え方には我々は基本的に賛成しない。我々が耳にした多くの意見は、OMBの強みは大統領に強力な中央の審査と政権の政策の調整を与える能力にあるというものである。我々は現在国家経済会議(National Economic Council:NEC)のようなホワイトハウスの他の組織とともにある程度そのような責任を担っているが、我々は依然として省庁の予算と立法提案を中心となって審査している。⁽⁸⁰⁾」その他、市民からの問い合わせへの応答、通達、立法審査に関して業務削減の勧告が行われた。

第三節 OMB 2000改革の結果とその評価

第一項 GAOによる調査の概要

一九九五年一月二九日にGAOによりOMB 2000の改革を評価する報告書が出された。『行政管理予算庁——OMB 2000再編により起こった変化——』である。⁽⁸¹⁾ GAOのレポートの目的は、以下のことを記述することである。⁽⁸²⁾

- (1) OMB 2000の結果によるOMBの組織構造、責任、人員管理の変化
- (2) OMBの三つの法定部署への変化
- (3) OMB 2000改革の前後の予算編成過程において行政管理の問題に向けられる注目の変化
- (4) OMB 2000を評価するためにOMBが計画した方法

OMB 2000改革について詳細に検討した政府機関による調査報告としてはこれが唯一のものである。この報告書の内容に沿って、以下ではOMB 2000改革の実際の結果について検討する。

この報告書はOMBの管理職と職員への多くのインタビューと、一九九五、一九九六年度の予算文書の評価に基づいている。すべてのOMBの職員の一五パーセント以上にあたる八七人のOMBの職員とスタッフに対するイン

レビューが行われた。一九八九年に行われたOMBに対する一般的な行政管理の調査とは対照的に、今回の調査は特定の再編に焦点を当てている。調査は一九九四年一月から一九九五年七月までワシントンD. C. で行われた。

第二項 OMB 2000改革の実施の概要

資源マネジメント室には省庁の行政経営、予算、そして政策課題の実施に関して統合された責任が割り当てられた。基本的には、二つの法定部署の省庁に関する監督責任は資源マネジメント室に移行したが、OMBは法定部署に政府全体にわたる行政経営政策に関して責任を保持させた。総合管理課 (General Management Division) は廃止された。⁽⁸³⁾ 資源マネジメント室は、それぞれいくつかの係を持つ各課で構成されている。資源マネジメント室はかつての予算プログラム分野 (budget program area) に比べ二六パーセント多いスタッフが割り当てられた。OMB全体の一九九四年度のスタッフの割り当ては変わらなかった (OMB 2000改革前後の職員配置の変化は表1に示した)。

OMB 2000以前には、省庁の行政管理活動の実施を審査する個別の行政管理に関する部局があった (OMB 2000改革が行われる以前のOMBの組織は図1に、OMB 2000改革後のOMBの組織は図2に示した)。総合管理課 (General Management Division) が行政評価、政策評価、連邦の職員そして財産管理の問題を扱っていた。それに加え、連邦財務管理室 (OFFM)、連邦調達政策室 (OFPP)、そして情報・規制問題室 (OIRA) という法律によって定められた二つの行政管理に関する部局を持っていた。改革により、かつての総合管理課 (General Management Division) と行政管理に関する部局からスタッフが、省庁の特定の行政管理、予算、そして政策課題を取り扱う資源マネジメント室に再配分された。⁽⁸⁴⁾

表1 OMB 2000改革前後の職員配置

部署	構成組織	OMB2000より 前の職員の数	OMB2000以後 の職員の数	変化の割合
長官室、スタッフ組織、支援組織	長官室	13	16	23.1
	広報室	2	2	0.0
	法令問題室	6	6	0.0
	法律顧問	8	8	0.0
	経済政策室	11	10	-9.1
	法令審査室	27	27	0.0
	管理室	15	19	26.7
	予算審査室	73	72	-1.4
	小計	155	160	3.2
予算プログラム分野/ 資源マネジメント室	国家安全保障・国際問題	56	64	14.3
	天然資源・エネルギー・科学	64	72	12.5
	経済・政府問題	55	73	32.7
	人的資源	39	39	0.0
	保健・人事	27	56	107.4
	小計	241	304	26.1
行政管理および法定 部署	連邦財務管理室	41	20	-51.2
	連邦調達政策室	30	20	-33.3
	情報・規制問題室	56	52	-7.1
	総合管理課	33	0	-100.0
	小計	160	92	-42.5
総計		556	556	0.0

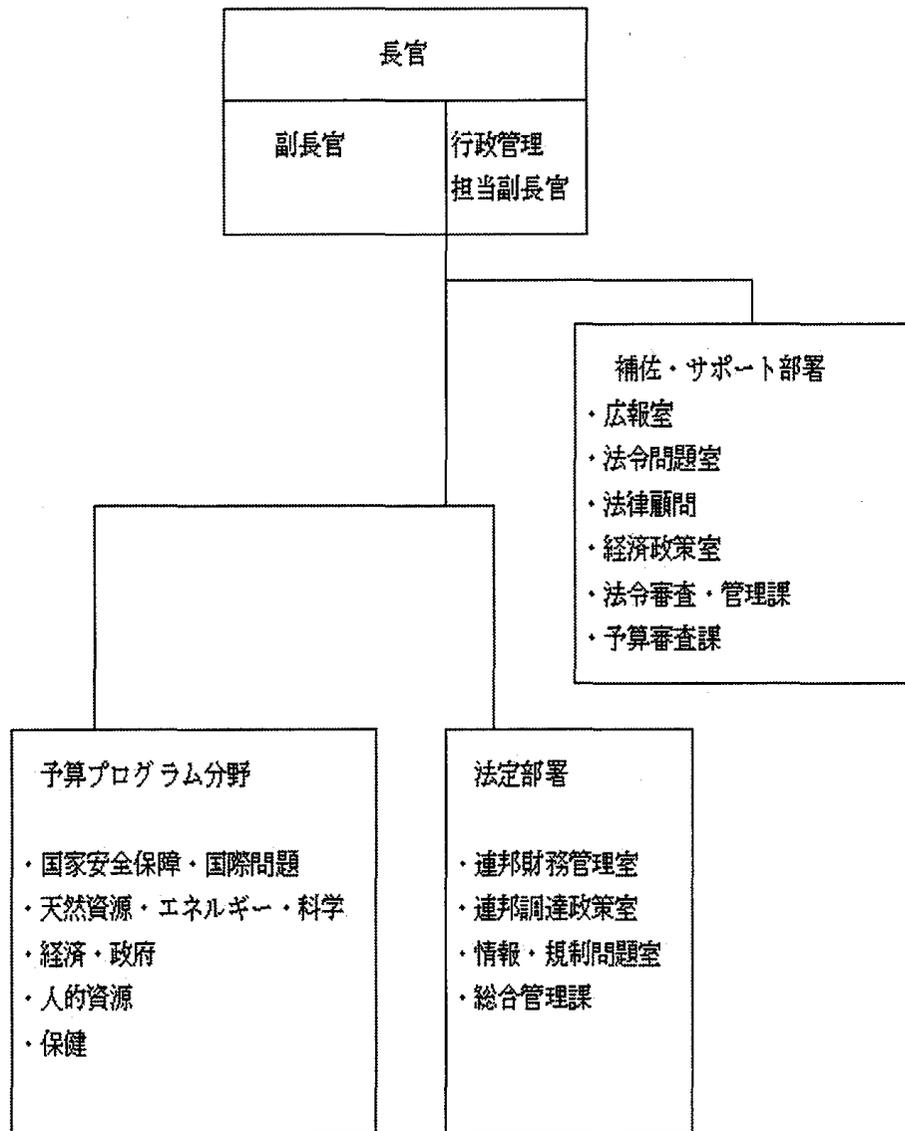
注1：OMB2000改革より前の職員数は1994年1月1日時点のものである。

注2：OMB2000改革以後の職員数は1994年6月18日時点のものである。

注3：部署名は、行政管理庁行政管理局監修：ジャパントイムズ編『主要国行政機構ハンドブック』（ジャパントイムズ、1993年）、4～5頁を参考にし訳した。

出所：General Accounting Office, Office of Management and Budget, *Changes Resulting From the OMB 2000 Reorganization* (1995), p.34をもとに作成した。

図1 OMB 2000改革が行われる以前のOMBの組織



出所：General Accounting Office, Office of Management and Budget, *Changes Resulting From the OMB 2000 Reorganization* (1995), pp. 8～9をもとに作成した。

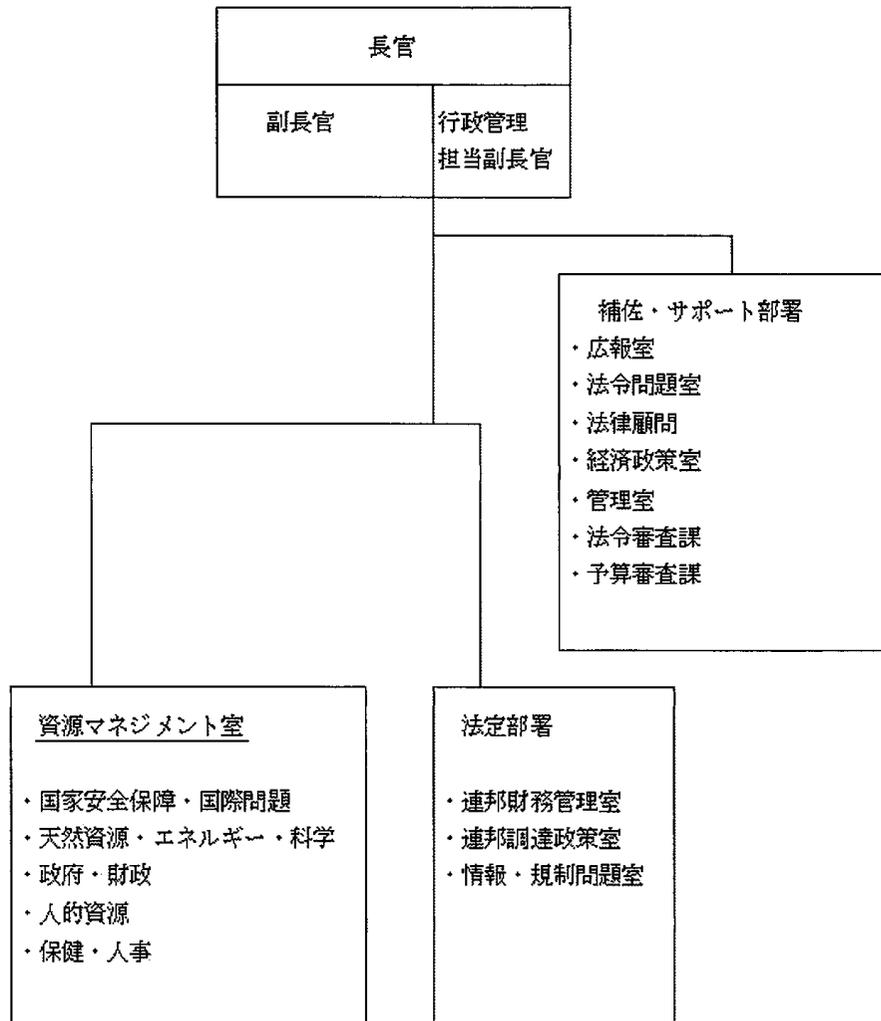
法定部署が担当していた行政管理機能の資源マネジメント室への割り当てがなされた例として、資源マネジメント室が省庁の監査された財政計算書の審査および省庁のリスクの高い問題、調達、情報資源の管理の問題を評価することに責任を持つことになったことがある。OMBは連邦財務管理室(OFFM)の債権・現金管理課と五つの予算プログラム分野のうち三つに関連づけられていた特別研究課を廃止した。特別研究課は元々予算プログラム分野に行政管理の専門知識を与えるために創設されたもので、最近では長期の政策分析を中心的に行っていた。

政府業績結果法(GPRA)の責任を担った職員は、まず総合管理課(General Management Division)から人的資源資源マネジメント室に移った。一九九五年の五月にOMBは政府業績結果法(GPRA)の調整とOMBの通達A-76の業務に責任を持つ職員を資源マネジメント室から予算審査課に移した。これらの横断的問題は集権的に扱われる方がよいと判明したためである。

資源マネジメント室の中の各部署には行政管理の問題の取り扱い方について決定する裁量が与えられていて、用いた方法もそれぞれ異なっていた。資源マネジメント室の部署の中には以前の行政管理担当の職員を主として行政管理の専門家として用いるものもあったが、それらの責任を特定の省庁を審査するプログラム審査官に割り当てた場合もある。⁽⁸⁵⁾

OMB 2000以前は予算審査官(budget examiner)が予算審査と担当の省庁もしくはその政策の監督を行っていた。OMB 2000改革の結果として、かつての予算審査官の役割はプログラム審査官(program examiner)に担われるようになり、予算プログラム分野(budget program area)、総合管理課、各予算プログラム分野内の特別研究課、および法定部署から異動させたスタッフにより資源マネジメント室の事務は担われることになった。⁽⁸⁶⁾ 連邦調達政策室から異動となった一〇人の職員のうち六人は「マトリックス管理」のアプローチの下で管理されるようになった。

図2 OMB 2000改革後のOMBの組織



出所：General Accounting Office, Office of Management and Budget, *Changes Resulting From the OMB 2000 Reorganization* (1995), pp.12~13をもとに作成した。

た。このアプローチは、一人の職員に資源マネジメント室における省庁ごとの審査と、連邦調達政策室のチームでの公共調達の事務の両方を扱わせるものである。一方で、資源マネジメント室への職員の異動が比較的少数にとどまった情報・規制問題室の任務の一部に関しては、資源マネジメント室のプログラム審査官と情報・規制問題室の職員により構成されるプロジェクトチームを用いる方法が用いられた。

プログラム審査官の職務記述書は予算審査官のものと比べ、行政管理の問題をより明確に含むようになった。この例として挙げられているのは、OMB 2000以前は予算審査官は総合管理課 (General Management Division) を組織再編の提案の分析において補佐することになっていたが、OMB 2000の後はプログラム審査官がこれらの審査の実施について自ら責任を負うことになったことである。プログラム審査官は財政管理と調達についての研究の計画と実施にも責任を負うことになった。しかし、職務記述書は、情報資源管理 (Information Resource Management: IRM) の責任に明確には触れていない⁽⁸⁷⁾。

プログラム審査官へのオンザジョブ・トレーニングに加えて、行政管理の職務に関して研修も行われた。例えば、行政管理の部署から異動した新しいプログラム審査官のために主に予算の構想、法律、手続きについての研修が行われた。八〇%から九〇%のOMBのプログラム審査官および法定部署の職員がこれらの訓練に参加した。それに加えて、法定部署のいくつかはプログラム審査官と資源マネジメント室の部署の長に特定の行政管理の問題について公式の研修もしくはその他の指導を行った⁽⁸⁸⁾。

第三項 OMB 2000改革が行われる以前の状況

本報告書においてはG A Oの一九八九年に公表された報告書についても記述がある。OMBについてのG A Oの

一九八九年の報告書は、OMBの繰り返される再編と行政管理の改善の努力を分析した結果、OMBはその行政管理機能と予算機能を効果的に調整することができず、安定した行政管理機能を確立していないと結論付けた。その報告書は、OMBが短期的で予算中心の考え方をしていることで、長期的な行政経営の問題を解決するのが困難になつているとして、以下のことを提案したものである。⁽⁸⁹⁾

- (1) 一年の予算サイクルの中に、省庁の主要な行政管理の問題の進展を特定し調査する体系的な過程を創設する
- (2) 予算部門に、省庁の行政管理政策の実施を監督する責任と資源を与える
- (3) 行政管理のスタッフと予算スタッフとの調整を改善する
- (4) 行政管理担当副長官のポストの創設の検討

OMBの行政管理機能の変遷について報告書は以下のように記述している。「過去の五〇年の間、多数の大統領の諮問委員会がOMBの中央行政管理機能の強化をねらった改革案を勧告してきた。これらの諮問委員会の一つの提案に従って、予算局は一九七〇年に再編されOMBと名称が変わり、その機関における行政管理への注目を高めようとする意図を示した。しかし、OMBの創設によっては政府全体にわたる行政管理の機能は強化されなかった。OMBの予算機能が行政管理の責任より優先され、執行府に対して行政管理の進むべき方向を示す能力は懸念され続けているままであった。」⁽⁹⁰⁾

これに対し、行政管理の問題が予算に左右されないようにするための方法として、報告書は二つの機能を統合することと、政府全体にわたる行政経営において指導力を発揮する専門の部署あるいは別個の省庁を創設することという二つの意見を紹介している。⁽⁹¹⁾ 過去のOMBの再編は、これらの異なった考え方を反映して、行政管理機能を予算審査過程に統合することと、独立した行政管理の部署を創設することを交互に繰り返している。

第四項 OMB 2000改革後の変化

「行政管理と予算の問題は大統領府において競合し、リソースを奪い合っていたものの、行政管理への関心は通常、予算過程にある緊急性の高い問題と比べて下位に置かれていた⁽⁹²⁾」が、再編の後には予算過程の間に出される行政管理の問題に対する情報の量が増加し質が向上したと評価されている⁽⁹³⁾。この変化はOMBの上層の政治任用の職員がリーダーシップを発揮していることによる面が大きいので、長期的に保持されるかについて懸念する声が職員の中にある⁽⁹⁴⁾。報告書のなかで予算文書の分析及びOMBの職員とのインタビューにより、一九九六年度の予算過程においては一九九五年度より省庁の行政管理の問題への関心がより多く示されているということが明らかにされている。それによれば、一九九六年度の予算文書においては大変さまざまな行政管理の問題がより詳細に取り上げられている。これらの結果は、OMBの上層職員が予算サイクルにおいて行政管理の問題を確実に扱うのに明確に関与していることを反映していた。OMB 2000の後に予算過程において行政管理に対する注目が増し、これが仕事に变化をもたらした⁽⁹⁵⁾。

資源マネジメント室の職員を含む数名の職員の意見として、行政管理の問題が予算審査の文脈で取り上げられ、予算と関連づけられた場合は、OMBと省庁が行政管理の問題に取り組む可能性が高まるようであるということが紹介されている⁽⁹⁶⁾。連邦財務管理室（OFFM）の職員の挙げた事例によれば、財政管理の再構築の問題が連邦財務管理室（OFFM）により予算の議論の外側で扱われたときよりも、予算審査過程で資源マネジメント室により扱われた場合の方が省庁が、より迅速に行動を起こした。

しかしながら、行政管理の責任の拡大により、短期的な予算の圧力が、長期の行政管理の問題をより重点的に取り扱うことを制限するのではないかという懸念を生んでいる。プログラム審査官は責任を負っている特定の行政管

理の問題の解決のために必要な専門知識を持っていないし、簡単に得ることはできないというプログラム審査官の意見も紹介されている。プログラム審査官の中には行政管理の問題をどのように扱うか知らない者もあり、法定部署における行政管理の専門知識の減少と総合管理課 (General Management Division) の廃止により、専門知識と援助を求める場所が少なくなったという問題が挙げられている⁽⁹⁷⁾。しかし、実施の初期段階におけるこれらの懸念にもかかわらず、OMB職員の大半はOMB 2000に対し積極的な見方をしていたと評価されている。

OMB 2000の一つの目標は、プログラム審査官がより長期の「中期」分析を行えるように資源を割り当てることであったが、OMB 2000の後、「政府の再生 (Reinventing Government)」と議会の省庁再編の提案への対応など資源マネジメント室の責任が増えた。しかし、その利用できる資源は限られているため、行政管理の問題の中で①予算への効果が明確でないもの、②すぐに実施する必要がないもの、③政権が優先していないもの、などは重視されなくなったというプログラム審査官の意見が取り上げられている⁽⁹⁸⁾。とりわけ、短時間でなさねばならないという予算過程の圧力が長期分析のための時間を奪っているとされている。

第五項 報告書の結論

報告書の結論部分では、GAOにより行われた調査をまとめ、OMBに対し取るべき行動について勧告している。特定の行政管理を扱う部署を設けることにより行政管理の機能を確保しようとする従前のアプローチについては、「議会とOMBの行政管理の地位を上げ、それを予算の圧力から守るためにOMBにおいて独立の行政管理の部署を作るという以前の試みは、行政管理に一定のレベルの努力がなされることを確保しようとしたものであった。しかし、これらの努力は予算の決定に影響を与えることと、省庁における行政管理の改善を指揮するOMBの役割へ

の関心を保つことにあまり成功していないと広く認められている。行政管理の問題への関心はしばしば予算への関心と視点に従属したままであって、行政管理施策の実施に有効な予算の影響力を行政管理の部署は直接利用できなかった⁽⁹⁹⁾とのべ、批判的である。OMB 2000については、「行政管理のリーダーシップの能力と役割を強化しようとするOMBのもうひとつのアプローチである」と位置付けている。そして、多くの問題が資源マネジメント室の職員の間で競合しているということ念頭に置き、資源マネジメント室で一定の指針を確立し、政府全体にわたる行政管理の問題に継続した関心を向けることについてのトップのリーダーシップの重要な役割を強調している。

また、それに加えて、行政管理の政策と改革の取り組みに対する、継続した議会の監視の役割を重要視している⁽¹⁰⁰⁾。最近の議会による、予算過程に行政管理の問題を統合に資する法律として、すべての省に主席財務官(CFO)を設置することを定めた主席財務官法、政府業績結果法(GPRA)を挙げている。

また、報告書は資源マネジメント室と法定部署との行政管理の問題への協力の程度についての定期的な評価の必要性を指摘している⁽¹⁰¹⁾。この評価は予算の圧力からどのように行政管理を守ればよいのか、とりわけ独立した行政管理担当の庁が必要かどうかということについての議論に示唆を与えることが可能であるとされている。また、OMBがそれ自身の機能を評価し、行政管理の問題のリーダーシップを強化するための機会として、政府業績結果法(GPRA)の戦略プラン策定の過程について言及している。この戦略プランの内容については次章で詳述する。

第四節 OMB 2000に対する肯定的評価

ケトル(Donald F. Kettl)は、クリントン政権によるNPRの試みを評価する報告書のなかで、NPRにおけ

るOMBの役割、およびOMB 2000改革についての評価を行っている。OMB 2000改革は「まさしくOMBの創設以来の最も根本的な変化」であって、いくつかの重要な革新を保障した、と肯定的に評価している⁽¹⁰²⁾。そのような重要な革新というのは、(1)以前にはばらばらになされていた予算と行政管理の問題との関連づけを行った、(2)予算と行政管理の問題により幅広く、長期的な視角を持つことを確実にした、(3)毎年の予算過程に成果の問題を統合する可能性をもたらした、(4)OMBと省庁との間の意思疎通の手法を変化させようとした、という点である⁽¹⁰³⁾。

一九九四年九月に公表されたNPRの状況報告書 (Status Report) では、上記のケトルの評価を引用し、OMB 2000の取り組みについて肯定的に評価している。「OMB:さらなるコラボレーション」という項は、「OMBの内部的変化は結果重視のパフォーマンスというNPRの原則に省庁が関心を持つことに役立つだろう。OMBはNPRの基礎をなす行政管理のテーマを制度化する推進力となるだろう」と結んでいる⁽¹⁰⁴⁾。

- (43) 参照: John P. Burke, *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*, 2nd ed. (The Johns Hopkins University Press, 2000), p.15.
- (44) 参照: Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, *United States Government manual 2000/2001* (Office of the Federal Register, 2000), pp.97-99.
- (45) 行政管理研究センター編『諸外国における行政の総合調整に関する調査研究報告書』(行政管理研究センター、一九八〇年)、七一頁。
- (46) Shelly L. Tomkin, *Inside OMB: Politics and Process in the President's Budget Office* (M. E. Sharpe, 1998), p.3.
- (47) Tomkin, *Inside OMB*, p.23.
- (48) 参照: Mark L. Goldstein, "The Flickering M in OMB," *Government Executive* (March 1990), pp.26-32.

- (49) 参照 Gerald R. Riso, "In Search of a Management Role," *Government Executive* (April 1989), p. 59.
- (50) 「改革'88」については、行政管理研究センター『行政改革の理念と実践——日本・アメリカ——』（行政管理研究センター、一九八六年）、二五～二九頁において詳しい記述がある。
- (51) General Accounting Office, *Managing the Government, Revised Approach Could Improve OMB's Effectiveness* (1989), p. 68.
- (52) *Ibid.*, p. 79.
- (53) Vice President Al Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (Report of the National Performance Review, Government Printing Office, 1993), p. 16.
- (54) *Ibid.*
- (55) *Ibid.*, p. 19.
- (56) 参照 Tomkin, *Inside OMB*, p. 253.
- (57) Office of Management and Budget, *Office of Management and Budget Memorandum No. 94-16* (1994), p. 1.
- (58) *Ibid.*
- (59) *Ibid.*
- (60) *Ibid.*
- (61) *Ibid.*, p. 2.
- (62) *Ibid.*
- (63) *Ibid.*
- (64) *Ibid.*
- (65) *Ibid.*, p. 3.
- (66) *Ibid.*
- (67) *Ibid.*
- (68) *Ibid.*
- (69) *Ibid.*, p. 4.

- (70) *Ibid.*
- (71) *Ibid.* 原文ではこの部分はイタリック体で強調されている。
- (72) *Ibid.*, p.5.
- (73) *Ibid.*, p.7f.
- (74) *Ibid.*, p.8.
- (75) *Ibid.*
- (76) Office of Management and Budget, *Office of Management and Budget Memorandum No.94-16*, p.7.
- (77) *Ibid.*, pp.10-13.
- (78) *Ibid.*, p.16.
- (79) *Ibid.*, p.18.
- (80) *Ibid.*, p.19.
- (81) General Accounting Office, *Office of Management and Budget: Changes Resulting From the OMB 2000 Reorganization* (1995).
- (82) *Ibid.*, p.1.
- (83) *Ibid.*, p.4.
- (84) *Ibid.*, p.5.
- (85) *Ibid.*, p.15.
- (86) *Ibid.*
- (87) *Ibid.*
- (88) *Ibid.*, p.16.
- (89) *Ibid.*, p.3.
- (90) General Accounting Office, *Office of Management and Budget: Changes Resulting From the OMB 2000 Reorganization* (1995), p.2.
- (91) *Ibid.*

- (92) *Ibid.*
- (93) *Ibid.*, p. 20.
- (94) *Ibid.*, p. 23.
- (95) *Ibid.*, p. 20.
- (96) *Ibid.*, p. 24.
- (97) *Ibid.*, p. 24f.
- (98) *Ibid.*, p. 24.
- (99) *Ibid.*, p. 25.
- (100) *Ibid.*, p. 26.
- (101) *Ibid.*, p. 26f.
- (102) Donald F. Kettl, *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review* (The Brookings Institution, 1994), p. 41.
- (103) 反対に、OMBの再編により定員管理の実施が以前より系統的でなくなる可能性がある」と批判する議論もある。参照：Paul C. Light, *The True Size of Government* (The Brookings Institution, 1999), p. 142.
- (104) National Performance Review, *Creating a Government that Works Better & Costs Less: Status Report* (National Performance Review, 1994), p. 56.

第二章 OMB 2000改革後の行政管理と予算

第一節 戦略計画一九九七～二〇〇一

一九九五年のG A O報告書は、戦略計画の策定の中でOMB 2000改革の評価を行うようにOMBに対し求めていた。OMBは一九九七年九月三〇日にG P R Aで義務づけられている戦略計画の公表を行った⁽¹⁰⁵⁾。ここではOMBのミッション、目標、目的を定め、それを達成するための手段を示している。戦略計画の中でOMB 2000改革について直接言及する部分はないものの、OMBのミッションや目標を挙げ、それを達成するための手段を記述することにより今後のOMBが目指すべき組織のあり方を示している。

OMBのミッションは「大統領がその憲法的小よび法的義務を果たすのを補佐すること」とし、具体的には

- (1) 歳入歳出、規制、情報および立法に関する政策を策定する
- (2) 法、政策、プログラムの忠実な実施について政府の行政部を管理する
- (3) 幅広い問題に関して高度の分析および助言を提供するという機能を挙げている。

さらに、OMBの主要な行政管理および政策の責任に関連する一般的な目標 (Goal) として四点を挙げている。

目標1. 大統領の政策目標を満たし、維持可能な経済成長を促進するための支出、規制、税、およびその他の政策について勧告をする。

A. 二〇〇二年までに均衡に達するために五年間の予算合意を実施する。

- B. 予算文書が時宜を得たもので、正確で、質の高いものであることを確保する。予算に影響を与える立法を迅速で正確に評価する。
- C. OMBにより具体化され審査された政策が、予算に反映された大統領の財政、経済、その他の政策優先と一貫することを確保する。
- 目標2. 成立した予算、施策、規制および政策の忠実な実施を確実にするために行政管理について指導力を発揮する。
- A. ミッションに関して重要な問題への解決策を特定するため省庁の中でおよび省庁を越えて業務を行う。
- B. 政府業績結果法(GPRA)の実施の際に、(ア)省庁の行政計画が予算過程において十分に統合されることを確保する、(イ)機能に基づいて成果目標を示し、予算の中で施策と政策に対する成果情報を含む政府全体にわたる成果計画を準備する、(ウ)成果に基づく予算の試行プロジェクトの実施、(エ)省庁の施策の成果報告書と、政府マネージメント改革法の下で準備された省庁のアカウントビリティレポートが整合することを確保する。
- C. 省庁の公共調達における節約の実施、質の向上、および顧客満足の向上を行う。
- D. 毎年の連邦財政管理現状報告書、および五ヶ年計画の中で明らかにされた目標の達成のため、財政システム、監査を受けた財政文書、および政府業績結果法(GPRA)の実施に関する特に優先的な目標を特定し、省庁と協力する。
- E. 規制のコストと負荷を最小化しつつ、社会的規制の利益を最大化する。
- F. 信頼できる連邦および国の情報、情報技術、および統計に関わる政策およびその実施を促進することにより、連邦のプログラムのパフォーマンスと市民の情報とサービスの利用の質を改善する。

G. 効果的な省庁間の立法および行政命令の調整ならびに立法審査プロセスを実施する。

目標3. 重要な長期的人口、財政、および経済の傾向およびその他の重要な問題についての分析と助言を供給することで大統領を補佐する。

A. 正確で時宜にかなった連邦政府の財政状況の評価を行う。

B. 財務省および経済諮問会議との調整の下、毎年人口、財政、経済の状況について正確で長期の分析を行い、提供する。

C. 優先的な政策課題について客観的で質の高い分析を行い、その結果を大統領と大統領府におけるその他の適切な政治職員の両方、もしくははそのどちらかに伝える。

目標4. 人的資源と情報システムの開発と利用を含む、業務の達成のためのOMBの手法を改善する。

A. 優秀で多様な職員を採用、養成、および雇用し続ける。

B. 全ての職員が技能と能力を高めるための機会を増やす。

C. OMBの職員がそのミッションを果たすことを援助できるように情報技術の資源を活用する。

一般職職員は政治職職員とともに、大統領に対して組織に蓄積された記憶を提供し、大統領が政策やプログラムを開発し、実施するのを助け、執行府の責任を実施するために、有能で客観的な補佐的サポートを行うとされている。

OMBの機能は(1)資源配分、(2)行政管理、(3)法律に基づく責任の実施、の三つに大別されている。

(1)資源配分については、「OMBは政府の資源の適切な配分と効果的な利用を推進する」とされており、大統領の支出計画の策定を助ける中で、OMBは省庁の施策、政策、および手続きの有効性を審査するものとされている。

このように予算機能の説明に関連して、行政管理機能の実施が強調されている。この行政管理の機能に関しては、すべてのOMBの職員が関わるものとされている。

(2)行政管理に関しては、「連邦政府の調達、財務管理、情報および規制政策の開発、監督、調整さらに実施に指導力を発揮する中心的な役割を持つ」と規定されている。さらに、政策評価指標の開発、行政部の業務の調整の改善について触れられている。

(3)法律に基づく責任として、二〇〇以上の法律による責任をOMBは果たすとし、予算会計法、一九九七年均衡予算法、政府業績結果法(GPRA)、主席財務官法などを挙げている。

目標達成のための手段・戦略として、予算過程および規制審査・立法審査過程が挙げられている。また、省庁との関係としては、さまざまな政策開発、予算、調整、および行政管理の問題について省庁とともに継続的に業務を行うとし、この場面として公式な審議会、非公式なワーキンググループ、個々の会議を挙げている。

OMB自身に対するプログラム評価としては、直接施策の実施をしていないため、プログラム評価は必要でなく、「プログラム評価は予定されていない」と記述されている。

第二節 行政管理と予算の分離論

第一項 モーの連邦行政管理庁案

議会調査局のロナルド・モー(Ronald C. Moe)は、OMB 2000が行われる以前からOMBの行政管理機能を独立させる連邦行政管理庁(Office of Federal Management: OFM)の創設を提案し続けている。その提案の内容は、Public Administration Review 誌の五一巻において「住宅・都市開発省(HUD)スキャンダルと連邦行政管理

庁案擁護論」⁽¹⁰⁶⁾として掲載されている。

モーが提案するOFMは、長期的な政府の視点を持ち、組織管理、立法審査および調達政策、財務管理システム、規制審査と規制管理、その他の大統領もしくはOFMの長官に重要だと考えられる分野に責任を持つ。OFMの長官は、管轄権と限定されたリソースに関して競合関係にある省庁の間の最初の段階の調整を含む、行政管理への包括的なアプローチの開発に責任を持つ。⁽¹⁰⁷⁾

モーは、議会の果たすべき役割を重視し、OFMは公法に基づき行政管理の機能を果たすべきだと考える。OFMは一五〇以上ある一般的な行政管理に関わる法の管理を通じてその主要な責任を果たす。一般的な行政管理に関する法とは、全ての政府の省庁の活動、手続き、管理を統制する横断的な法律である（法律により除外されている省庁を除く）。この例として、公社法、書類事務削減法、情報自由法が挙げられている。

政府全体にわたる一般的な法律を実施し、関連する規制を行うことができるのは、OFMのような比較的小さな組織であり、かつ大統領直接補佐するものである。効果的な行政管理が可能になるのは、次の三つの戦略が同時に行われた場合であるとモーは主張している。

- (1) 組織管理戦略
- (2) 制度的支援戦略
- (3) 能力開発戦略

OMBの支配的な哲学と組織の下ではこれらの戦略に基づいて活動することができず、OFMによってのみ達成可能であるという点をモーはOFM創設の提案が支持される理由の一つにしている。

さらに、住宅・都市開発省の汚職から五つの教訓を挙げ、自身のOFM設置案を補強している。⁽¹⁰⁸⁾

1. 政策とその政策を実施するための法律は内容自体が適切なものでなければならぬ。
2. 組織とプログラムのデザインは、OFMの積極的な関与と審査とともに優先されねばならぬ。
3. プログラムの成功に経験と恒常的な利害関係を持つ管理職は、重要な行政管理の地位を占め、政治家の干渉から守られねばならぬ。
4. 省庁のトップが潜在的な行政管理の体系的な問題解決能力を持つべく、省庁のトップは十分なリソースと政治的サポートを必要としている。過去の行政管理の失敗の調査と処罰に頼りすぎるのは非効率であって、効果的でないことが多い。
5. 主にOMB(そして提案したOFM)にあたる中央の行政管理機関、そして議会、GAOなどの外部の機関はそれぞれ適切な監督責任を果たさねばならぬ。

第二項 行政管理庁法案の審議状況

一九九八年五月一二日に下院の行政改革・行政監視委員会の行政管理、情報、技術小委員会において、大統領府に行政管理庁 (the Office of Management : OM) を設置し、OMBがこれまで扱ってきた行政管理機能を担当させ、予算過程から行政管理を切り離すことの是非を検討する公聴会が行われた。⁽¹⁰⁾

小委員会の委員長のステイブ・ホーン (Stephen Horn) は公聴会の開始にあたり、連邦政府の執行府はよりよいマネジメントを必要としており、政党やイデオロギーは問題ではなく、むしろマネジメントの問題が複雑化し、それに対する需要が増しつつあることが問題であると述べている。⁽¹¹⁾ また、OMBに行政管理の役割を残すかどうか

は必ずしも理論的に解答が出る問題ではない。現実の問題として予算に比べて行政管理が常に優先されていたわけではないと指摘する。彼が主張するO F M創設の目的は、「実績のある公務員が正当に評価され、それにより執行府全体の一般的な行政管理の質を著しく改善すること」⁽¹¹⁾である。

G A Oの課長補佐のクリストファー・ミン (J. Christopher Mihn) と課長のポール・ポスナー (Paul L. Posner) が証人としての準備書面の中で、特定の組織編成とは無関係に行政管理の活動の実施を成功させうる要因を挙げている。しかし、行政管理機能と予算機能の組織上の分離に関しては特に触れていない⁽¹²⁾。また、議会調査局のハロルド・レリー (Harold C. Relyea) は証言の中で、最近の政府業績結果法 (G P R A) の実施がO M Bの行政管理の役割を見直し、行政管理の責任を果たすのに最適な組織構造を検討するよい機会であるとする。しかし、議会調査局はO F Mを設置すべきという立場は取らないと明確に述べている。このように、O M Bの予算機能を切り離す議論に必ずしも賛成しない立場からの証言も行われている。

一九九九年二月四日に下院の行政改革委員会の行政管理、情報、技術小委員会において、O M Bを行政管理庁 (the Office of Management : O M) と連邦予算庁 (the Office of Federal Budget : O F B) の二つの庁に分け、O Mに連邦政府における行政管理の問題を扱わせるための一九九九年行政管理庁法案を検討する公聴会が行われた。ここではO M Bにおいて行政管理の問題が予算の問題に従属する傾向があると懸念について議論が行われた。

O M Bの行政管理担当副長官 (D D M) であるエドワード・ドウセーブ (G. Edward DeSeve) は準備書面において行政管理機能と予算機能の分離に反対している。「私は省庁の合理化、顧客サービス、もしくはは政府業績結果法 (G P R A) の実施を扱おうとするのに二つに分かれた行政管理予算庁をもってすることはまったく理解できない」⁽¹³⁾。その理由として、次の三点を挙げている。

第一に、「行政管理は予算からどうしても切り離すことができない。実社会では資源配分とマネジメントは同義である⁽¹⁴⁾」と主張し、OECD（経済協力開発機構）の諸国の二九の民主主義国の例を挙げ、予算と行政管理の意思決定の統合と、インプットと成果との関連づけに効果的であると述べている。

第二に、OMBのすべてのリソースは行政管理担当副長官（DOM）が利用可能であるとしてOMB 2000を取り上げ、それが『予算部門』の関心を拡大し、より公式的にそして積極的に『行政管理』の問題を認識させるようにした⁽¹⁵⁾と言う。行政管理担当副長官（DDM）の役割はOMBにおける行政管理の活動の調整者であり、行政管理の問題の解決にあたりOMBの全ての部分が積極的に関わることを確保することとしている。その上で、行政管理担当副長官（DDM）の職位は単に行政管理の部門の長であるというよりむしろ、OMBのすべての機能を利用できるものであると強調している。

第三に、OMBの広角的な視点として、主要な政策分野は一つの部署だけに関わるということとはほとんどないとし、そのような政策は「調整された分析と執行部の多くの省庁にまたがった行動⁽¹⁶⁾」が必要であると述べている。さらに、OMBの活動は政策開発から政策実施と評価までにわたる包括的なものであって、このような重要な役割を果たすためには統合された方法により行われなければならないとして、組織編成の面での行政管理と予算の統合に賛成している。

また、OMBを評価した一九八九年のGAOの報告書を取り上げ、それが行政管理と予算機能を分離し、新しい連邦行政管理庁（Office of Federal Management）を創設することも主張していないことを挙げる。加えて、一九九五年のGAOの報告書の中のOMB 2000再編後、予算過程において行政管理が重視されるようになったことを評価する部分を引用し、その主張を補強している。

結論として、「統合のアプローチによってのみ、我々は財政的規律、ダウンサイジング、再構築、その他の『少ないコストでより機能する』政府を作るための行政管理の試みにより引き起こされる複雑な問題に取り組んでいる大統領に最もよく仕え、連邦の省庁を補佐することができる。」⁽¹¹⁷⁾と述べている。

モーは新しく行政管理庁を創設する提案に賛成する立場から意見を述べている。企業の経営と行政の経営を同一視する学派と別個のものであると考える学派の存在を指摘し、彼は議会の統制の役割を重く考え、後者の立場をとる。つまり、公法が行政管理のシステムの基礎であり、行政管理における公法の役割を重視する立場をとっている。また、行政管理の起業家モデルと憲法モデルの違いが問題であり、起業家モデルでは予算が最も重要視されるもので、それが制御の手段であると指摘する⁽¹¹⁸⁾。彼は、連邦政府の上層での行政管理は改善しているというより、むしろ悪化しているという認識を示している。

準備書面において、彼は理論的に予算と行政管理は分離可能であるだけでなく、実際問題としても分離すべきであるという議論が大勢を占めていると主張している。その上で、予算の短期性と行政管理の長期性との違いを挙げている⁽¹¹⁹⁾。また、「政府の再生 (Reinventing Government)」の取り組みは政府セクターと私的セクターを同じと考へ、一般的な企業セクターにおける経営原則に従って最もよく政府を管理できるとする前提に立っていると主張し、NPRの報告書が改革すべき対象としてタイトルに挙げた red tape (官僚的形式主義) が誰かの「基本的な権利」である可能性を指摘している。このように、モーはNPRによる「政府の再生」の考え方に批判的で、専ら法律を用いることで行政管理を向上させるべきと考えている。

モーは、予算の影響力に対し、彼が言うところの「一般的な行政管理」の影響力を強調している。「一般的な行政管理」は、原則として、すべての政府の省庁の活動、手続き、および管理を規律する横断的な一般法である⁽¹²⁰⁾。

このような行政管理法の策定と改正がOMの主要な責任と考えられている。OMの組織には、OFBと同様に大統領により任命され、上院に承認された長官・副長官が置かれる。

このように議会でOMBの新たな再編も議論されているが、現在のところ立法化などの具体的な動きにはなっていない⁽¹²¹⁾。むしろ、OMB 2000によって進められた行政管理と予算とのリンクを補強するような動きも出てきている。

第三節 行政管理と予算をめぐる最近の動き——行政管理の予算への反映——

二〇〇一年八月に発表された「大統領行政管理アジェンダ (The President's Management Agenda)」では、ブッシュ政権の行政管理全般に渡る方針が示されている⁽¹²²⁾。この中で一四の具体的な目標を示している。内訳としては、五つの「政府全体に渡るイニシアティブ」と、九つの「プログラムイニシアティブ」である⁽¹²³⁾。このうち、五番目の予算とパフォーマンスの統合の中で、二〇〇三年度予算からパフォーマンスに基づいた予算を行うことが示されている。具体的には、「パフォーマンスにより重点を置くため、本政権は予算決定とパフォーマンスを公式に統合する⁽¹²⁴⁾」とイニシアティブの冒頭で示されている。また、執行府における予算と行政管理をパフォーマンス志向にする立法措置の可能性も明らかにしている。

「大統領行政管理アジェンダ」に基づいて二〇〇三年度と二〇〇四年度の予算過程においては、予算審査と同時にプログラム評価が行われている。このプログラム評価は、プログラム評価評定ツール (The Program Assessment Rating Tool: PART) に基づいて、OMBが評価主体となって政府プログラムの一部を評価している⁽¹²⁵⁾。「パフォーマンスと行政管理評価報告書 (Performance and Management Assessments)」二〇〇四年度版での各政策分野の評価対象は、大統領行政管理アジェンダで挙げられていた競争的サービス供給、電子政府の推進、予算とパフォーマンス

ンスの統合等の項目であり、現状と進展状況のそれぞれについて赤・黄色・青で評価している。個別プログラムごとの評価では、グラフによって示されており、昨年度の支出実績と向こう二年の支出見通しが掲載されている。

このようにOMBにおける組織再編以降、共和党への政権交代も行われたが、行政管理、とりわけプログラム評価と予算過程をリンクさせる試みが継続している。

- (105) Executive Office of the President. Office of Management and Budget, *Strategic Plan FY 1998—FY 2002* (1997), <<http://clinton3.nara.gov/omb/organization/stratplan.html>> (25 November 2003). この戦略計画は共通役務庁図書館 (GSA Library) および国立公文書記録管理庁図書館 (the NARA Library) に所蔵されており、クリントン大統領図書館を設置するためのクリントン大統領資料プロジェクト (the Clinton Presidential Materials Project) の所蔵資料については二〇〇六年まで公開されないため作成されたもの自体を入手することができなかった。なお、最新の戦略計画についてはOMBホームページ上から入手可能である。<<http://www.whitehouse.gov/omb/organization/index.html>> (25 November 2003)
- (106) Ronald C. Moe, "The HUD Scandal and the Case for an Office of Federal Management," *Public Administration Review*, Vol.51 (Jul./Aug., 1991), pp. 298-307.
- (107) *Ibid.*, p. 299f.
- (108) *Ibid.*, pp. 302-304.
- (109) 二〇〇三年一月現在このような行政管理機能を独立させる法案は連邦議会において提出されているが、採決には至っていない。⁵⁰
- (110) 参照: United States. Congress. House. Committee on Government Reform and Oversight. Subcommittee on Government Management, Information, and Technology, *Creating an Office of Management* (Government Printing Office, 1999), p. 1.

- (111) *Ibid.*, p. 2.
- (112) *Ibid.*, pp. 17-34.
- (113) United States. Congress. House. Committee on Government Reform. Subcommittee on Government Management, Information, and Technology, *To Establish an Office of Management in the Executive Office of the President* (Government Printing Office, 2000), p. 11.
- (114) *Ibid.*
- (115) *Ibid.*, p. 12.
- (116) *Ibid.*, p. 13.
- (117) *Ibid.*, p. 14.
- (118) *Ibid.*, p. 77.
- (119) *Ibid.*, p. 80.
- (120) *Ibid.*, p. 84.
- (121) 行政管理機能と予算機能を分離するようなブッシュ政権のイニシアティブは見られない。なお、このような最新の状況に関しては、現地時間の二〇〇二年八月二八日にアメリカ連邦政府大統領府の New Executive Office Building の OMB を訪れ、フィリップ・デーム (Phillip R. Dame) 副次官補に行ったヒアリング調査の結果を参考にしている。
- (122) 参照: Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *The President's Management Agenda* (Government Printing Office, 2000).
- (123) なお、「政府全体に渡るイニシアティブ」は、1. 人的資源の戦略管理、2. 競争的サービス供給 (Competitive Sourcing)、3. 財政パフォーマンスの改善、4. 電子政府の推進、5. 予算とパフォーマンスの統合からなっている。また、「プログラムイニシアティブ」は、6. 信頼とコミュニティイニシアティブ、7. 軍用住宅の民営化、8. 研究開発投資基準の改善、9. 学生支援プログラムにおける無駄と財政管理における非効率の解消、10. 住宅都市開発政策のマネジメントとパフォーマンス、11. 州のイニシアティブによる健康保険適用の拡大、12. 「適正な」海外人員の規模、13. 食糧援助プログラムの改革、14. 退役軍人問題と防衛プログラムおよびシステムの調整、から成り立っている。
- (124) *Ibid.*, p. 29.

(125) Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *The Performance and Management Assessments, Fiscal Year 2004* (Government Printing Office, 2000), p. 2.

おわりに

本論文においては、これまであまり検討がなされていない最近のOMBの再編、すなわちOMB 2000改革について検討した。さらに、OMB 2000改革後に議論されているOMBにおける行政管理機能と予算機能のあり方について議会における審議などを中心に検討し、ブッシュ政権下の最近の動きとあわせ今後の見通しを論じた。

日本においては第一次臨調から行政改革会議に至るまで、行政における総合調整についての議論は続けられてきたが、最終的には行政改革会議の最終報告を基礎にした中央省庁再編が行われ、行政における総合調整を担う機関として内閣官房、内閣府、総務省が分立することとなった。

OMB 2000改革は、クリントン政権下の「ナショナル・パフォーマンス・レビュー」(NPR)と名付けられた行政改革の取り組みのなかで行われた。NPRの改革の対象はOMBが関わる予算過程にも及んでいた。NPRの報告書が道筋を示した各省の人員削減の計画や退職優遇制度の評価にあたってNPRのチームとOMBは協力するなど、このNPRの改革においてOMBは主要な役割を果たした。

OMB 2000改革の機構面での最も大きな変化は、行政管理機能と予算機能を担う内部組織の統合であった。新設された資源マネジメント室には法定部署から行政管理を専門とする職員とその責任が移った。資源マネジメント室

では(1)予算編成、予算分析、および予算執行、(2)プログラムのおよび予算執行の有効性と効率性、(3)毎年行う中期および長期のプログラム分析、(4)法定部署によりまとめられた政府全体にわたる行政管理政策の実施、(5)施策評価などが行われるようになり、行政管理と予算の一層の統合が図られた。OMBにおいて行政管理機能と予算機能はこれまでも担われてきたが、OMBの内部で別々に扱われ、統一的に扱われてはいなかったのである。GAOによるOMB 2000改革の評価においては、OMB 2000以前に比べ、再編後、予算過程において省庁の人員合理化案と成果情報の使用などの特定の行政管理の問題により一層注意が向けられるようになったことが明らかになっている。ただ、職員の中にはその傾向が継続するかについて懸念を示す者もいた。

組織の運用面でも新しい試みが行われた。連邦調達政策室(OFP)が扱っていた行政管理の問題の予算機能との連携においては、マトリックス・アプローチが用いられた。また、情報・規制問題室(OIRA)が扱っていた行政管理機能の実施にあたっては、異なる部署の職員から構成されるプロジェクトチームを用いる方法がとられた。それらの手法の成否について詳細な評価は行われていないが、組織再編に止まらない改革の手法として注目値すると考えられる。

OMB 2000改革後、議会においては再び行政管理を予算から切り離すことにより行政管理機能を強化しようとする提案が審議されている。OMBを二つの庁に分け、行政管理庁(OM)と連邦予算庁(OFB)とし、OMに連邦政府における行政管理の問題を扱わせるための一九九九年行政管理庁法案などである。しかし、ヒアリング調査の結果からも推測されるように、当面はそのような組織再編はないものと考えられる。実際、ブッシュ政権下においても行政管理、とりわけ政策評価を予算過程に組み込んでいく試みが続けられている。

本稿の検討により明らかになった、日本の改革論に示唆する点は次の三点である。第一に、わが国において知ら

れているほどは、OMBの組織内部で行政管理と予算は一体のものではなく、そのリンクが今回の改革で改めて目標とされたという点である。第二に、OMBにおける行政管理と予算との関係については分離論と融合論の二つの対立があり、両者を部分的には参考にする形で改革がなされてきたが、OMB 2000改革以後は概ね行政管理機能を予算機能により結びつける形で実際の運営が行われているという点である。第三に、PART (プログラム評価評定ツール) の評価結果を予算文書に添付するという形でプログラム評価に実効力を持たせようとする方法が取られている。具体的な実効性確保の方策として注目に値すると考えられる。

本論文においては、OMB 2000改革を中心に検討し、アメリカ連邦政府において総合調整機構として機能する組織の変化について運用の実態に着目した分析を行った。そのため、最近の改革を一九八〇年代以前からのOMBの機能の変遷あるいは組織改革の歴史の中に位置付けることについては十分には行っていない。今後は一九八〇年代以前のOMBの研究および原資料を再検討し、現在の改革の動きとの関連をさらに検討したい。また、執行府における行政管理と予算との関係に関しては、政策評価の理論や実際の動きを踏まえる必要がある。アメリカ行政における政策評価の理論史や実際の展開について検討を行い、OMBの機能変遷との関連を分析したい。