

# 米国OMB（機構改革からITまで）の調査研究報告書

—行政マネジメントセンターとしての重要性とその影響力—

平成 19 年 3 月

社団法人 行政情報システム研究所

## まえがき

本調査研究は、米国連邦政府の行政管理予算庁（**Office of Management and Budget: OMB**）の全体像をその歴史とともに明らかにし、行政マネジメントセンターとしての機能の全貌、その動態、業績を分析・整理・評価することを目的に、早稲田大学公共政策研究所が社団法人行政情報システム研究所の委託を受けて実施したものである。

## 目 次

まえがき

第1部：OMBのすべて	1
はじめに	3
第1章 OMBのあらまし	5
第1節 大統領のスタッフ機関としての機能	5
第2節 任務及び機構・定員・予算	6
第3節 OMBの人事	16
第2章 OMBの現行業務	19
第1節 予算に関する業務	19
第2節 行政改革及び行政管理に関する業務	31
むすび	50
別添1 OMB戦略計画2006	53
別添2 OMB戦略計画2001-2005	56
第2部：OMBの実力とその源泉	71
はじめに	73
第1章 OMB行政マネジメント小史	76
第1節 前史：大統領府予算局時代	76
第2節 設立以降各政権の行政マネジメントとOMB	79
第2章 近時における行政改革とOMBの役割	104
第1節 クリントン政権-NPRとGPRAを中心に	104
第2節 ブッシュ政権-PMAを中心に	112
第3章 OMBの課題	124
第1節 OMBにおける行政マネジメント部門体制の弱体化問題	124
第2節 行政マネジメント改革におけるOMBのウェイト低下問題	125
第3節 OMBマネジメント部門の分離独立論	126
第4節 マネジメント・予算融合体制は終着点か	128
むすび	130
別添1 OMBマネジメント関係機構の変遷	138
別添2 OMBの人員規模(1971-2005)	146

# 第1部

## OMBのすべて



## 第1部：OMBのすべて

### はじめに

米国連邦政府の行政管理予算庁（Office of Management and Budget: OMB。以下、本報告書において「OMB」という。）は、大統領府に属する機関である。その名称が示すとおり、連邦政府の行政管理（マネジメント）と予算に関わる広範な機能を遂行し、各省庁のみならずホワイトハウスや議会に強い影響力を有している。

OMBは、1970年に当時のニクソン大統領の行った行政機構改革により、大統領府の予算局（Bureau of the Budget: BOB）を改組して設置された。予算局は、1921年の予算及び会計法により財務省に設置されたものが、1939年の大統領府の設置に伴いその一部となったものである。予算及び会計法にはすでに、「予算局は各省その他の機関の機構、活動及び業務の方法につきどのような改変が必要かを（行政の実施における経済と効率の向上を旨として）大統領が判断できるように各省その他の機関につき詳細な調査検討を行うこと」という権限規定があり、予算に関する機能と並んで、行政管理の機能が財務省予算局に与えられていた。また、その後、大統領直属の独立機関として置かれていた能率局（Bureau of Efficiency）が予算局に移管されたりもした。しかし、財務省予算局では予算機能の方が重視されており、行政管理機能が重要な柱となっていたのは予算局の大統領府設置のきっかけを与えた1937年のブラウンロー委員会（President's Committee on Administrative Management）の報告以降とされる。同委員会は大統領の有すべきマネジメント機能として人事管理、計画管理とあわせて財政及び組織管理をあげ、そのための組織として大統領府予算局を置くことを求めたのである。大統領府予算局には行政管理部（Division of Administrative Management）が設けられた。

1970年のOMBの設置は、その名称の正面に行政管理（マネジメント）が出されたことからわかるように、OMBを予算・財政を含めた総合的なマネジメント面における大統領の補佐機構と位置づけるものであった。長官、副長官に次ぐランクで行政管理（マネジメント）をもっぱら統轄する上席長官補（Associate Director）の下に予算局以来の機能も含め行政管理部門が確立された。以降、OMBは、連邦政府をとりまく環境の変化に対応して、財政運営のみならず、歴代の大統領の進める行政改革や日常的なマネジメント改善において、重要な役割を果たしてきている。

米国連邦政府では、行政の制度・機構・運営に関わる改革方針が、極端に言えば、4年に一度の大統領選挙のたびに打ち出されてきた。それらの中には、政権の交代などにより導入・廃止が繰り返されるもの（PPBS: Planning-Programing Budgeting System）やゼロベース予算など予算制度改革が例）や議会の反対等で実現しなかったもの（大規模な省庁再編が例）も少なくないが、規制改革（規制負担削減）のように政権交代があっても継続

して取り組まれてきているものや公会計その他財政運営改革のように地道な成果を積み重ねてきているものが少なくない。近年は、いわゆる市場化テスト（官民競争入札）など調達改革や電子政府・ITの推進が目覚ましい。そして、これら改革の中心にあるのが OMB なのである。

これらの改革は、我が国も同じく取り組んでいるものであるが、推進のスピード等においていささか米国に先行を許しているきらいもある。米国連邦政府におけるマネジメント面の改革の進展に見るべき点があるとするれば、その秘密はどこにあるのか。OMBの存在と政府における位置づけがそれなのか。OMBが予算と行政管理の任務・権限を一体として有する機関であることは何らかの関係があるのか。それとも改革に関するリーダーシップや推進体制・手続さらには議会との関係等がポイントになるのか。

OMB（行政機構から IT まで）に関する調査研究—行政マネジメントセンターとしての重要性とその影響力—と名づけられた本調査研究は、このような問題意識に立って行ったものである。その目的は、21世紀における我が国の多方面にわたる行政の改革課題を解決していくためのしくみについて広く公共の場における議論の材料を提供するところにある。

この第1部「OMBのすべて」は、この調査研究の出発点として、名前はよく知られているものの、その具体のすがたは必ずしも明らかでない OMB という機関そのものについて、その全体像を一次的に把握し、示している。

## 第1章 OMBのあらまし

### 第1節 大統領のスタッフ機関としての機能

OMBは、米国連邦政府大統領府（Executive Office of the President）に置かれている。1970年にそれまでの大統領府予算局（Bureau of Budget）を改組して設置された<sup>1</sup>。その定員は、2005年度で484人（大統領予算書別添による常勤換算の現員）であり、大統領府最大の組織である。

その名称が示すように、14の省、100以上の庁・委員会と480万人（軍人を含む。）の職員からなる連邦政府全体の予算と行政管理に関する広範な権限を有し、大統領府の諸機関<sup>2</sup>のうちでも政府の内外に並外れた影響力を誇っている。大統領をお膝元で補佐するスタッフ機構であることは、OMBが伝統的に誇りを持ち、実績も積んできているところである。

OMBは、2000年に策定されたその「戦略計画（2001-2005）」<sup>3</sup>において、政府における位置づけと基本機能を以下のように記している。

OMBは大統領のスタッフ機構であり、政府の中核においてユニークな地位を占めている。政府の戦略的利益と施策優先順位に関する総合的な視野を持つことができることにより、OMBは、大統領に代わり、予算、政策、施策マネジメント、立法、規制、情報、調達、財務管理その他関連する諸問題の対応方針の企画立案と解決に携わる。このことは、OMBを大統領の考える優先度とその具体化のための施策における一貫性と整合性を確保し持続させるために必要な資源配分と調整に関する複雑かつ微妙な政策形成の渦中に置くこととなる。

OMBは、行政府における政策立案の総合調整を先導し、政策実施の整合性、効率、有効性を確保する基幹的機関として大統領及び国家に奉仕する。OMBはこうした責務を法律により与えられた権限、委任された権限及び確立された慣行と実務の蓄積にしたがって遂行する。それらの責務の主要なものは以下のとおりである。

- 大統領の議会提出予算案の編成
- 連邦政府の財務管理、調達及びITに関する監督
- 法律案、規則案、大統領行政命令案の審査と承認
- 各省庁による施策の運営管理（management）の監督
- その他法律により与えられた権限の実施、並びに
- 政権交代に当たり、次期政権への移行期間内にこれらの業務実施の継続性を確保すること

OMBは、各種の政策課題に関し、OMBの内部はもとより、大統領行政管理会議（President's Management Council）などの省庁連携機関との関係で施策、マネジメント及び予算に関する専門性

その他の能力・資源を最大限に発揮・活用し、また、大学・研究機関、専門職業団体、議会及びその補助機構との間で常時意見交換を行うことにより、その総合的な解決策を提案する。OMB の強みは、大統領府に位置することに伴う固有の全政府的視野と、政治指導のもとでの、法律及び行政命令の実施に関する監督の権限にある。現代の大統領が処理しなければならない重要政策課題で単一の省の所管にきれいに収まるものはほとんどない。経済の活性化、医療の供給の改善、禁止薬物の売買と使用の規制、環境の保全、教育改革、社会福祉制度改革、雇用の創出、国際関係の維持と安全保障など、これらの個々の問題領域そして他の多くの問題が各省庁にまたがる調整のとれた分析検討と対応措置を求めている。

OMB は急激に変化する環境の下で、日々各種の複雑な課題に取り組んでいる。OMB は、行政府において、財政規律の保持、限られた財政資源の配分、そして施策の効率性と有効性推進の中心的役割を担う。OMB は、政府における財務管理、調達、情報収集と提供その他の政府全体にわたる行政管理機能遂行についてリーダーシップをとり、支援を行う。大統領による行政府のマネジメント機能の遂行を補佐するに際し、OMB は、数多くの個別法により与えられた OMB 固有の権限を遂行し、多様な委任権限を行使する。行政府の他の省庁と異なり、OMB は、いかなる個別の施策の実施にも当たらない。

## 第2節 任務及び機構・定員・予算

OMB の任務及び機構・定員・予算のあらまきは以下のとおりである。

### 1. 任務

OMB ホームページ<sup>4</sup>の述べるところによれば、OMB の支配的な任務は、大統領が連邦政府予算の作成を統轄するのを補佐し、政府の各省庁によって予算が実施されるのを監督することである。このため、OMB は、各省庁の事業、政策方針及びそれらの実施手続の有効性を評価し、各省庁の予算要求を査定し、政府における予算の優先順位付けを行う。また、OMB は、各省庁の議会等への報告、規則制定、議会証言及び立法提案が大統領の予算案及び政府の方針と矛盾するものでないことを確保する任務も負う。

これらに加え、OMB は、政府の調達、財務管理、行政情報及び規制に関する政策についてこれを統轄し、その総合調整に当たる。これらの分野における OMB の役割は、業務マネジメントの改善の推進、業績指標及び調整メカニズムの開発向上、並びに国民への無用な負担の軽減である。

## 2. 機構・定員・予算のあらまし

### (1) 機構・定員

OMB の機構は、各省庁単位、施策単位又は所管する機能単位に編制された部局から構成されている<sup>5</sup>。機構図は別図 1 のとおりである。その定員（2006 年 10 月時点。）は 494 人である。OMB ホームページ、OMB 戦略計画 2006 から得られる部局別の内部組織・定員と所掌事務のあらましは以下のとおりである<sup>6</sup>。定員については、幹部職員の算入の関係で部と課合計の数が一致しない場合がある。

#### ① 資源管理部門：Resource Management Offices (RMO) (257) 【予算と行政改革】

##### 【天然資源プログラム：担当上席長官補】(60)

エネルギー・科学・水資源部 (26)：エネルギー担当課 (9)、科学・宇宙担当課 (6)、  
水資源・電力担当課 (9)

天然資源部 (32)：農業担当課 (10)、環境担当課 (9)、内務担当課 (10)

##### 【人的資源プログラム：担当上席長官補】(70)

保健部 (30)：保健財政担当課 (11)、公衆衛生担当課 (11)、  
保健・人的サービス担当課 (6)

教育・人的資源部 (38)：教育担当課 (9)、所得保障担当課 (11)、労働担当課 (9)、  
人事政策課 (7)

##### 【一般政府プログラム：担当上席長官補】(64)

運輸・国土安全・司法・共通役務部 (32)：運輸・共通役務担当課 (10)、  
国土安全保障担当課 (11)、  
司法担当課 (8)

住宅・財務・商務部 (29)：住宅担当課 (9)、財務担当課 (8)、商務担当課 (9)

##### 【安全保障プログラム：担当上席長官補】(63)

国際問題部 (20)：国務・USIA 担当課 (8)、経済問題担当課 (9)

安全保障部 (41)：指示・統制・通信・コンピュータ・諜報担当課 (6)、  
作戦・サポート担当課 (11)、編制・投資担当課 (10)、  
退役軍人・国防衛生担当課 (9)

資源管理部門 (RMO) の部局は、大統領の予算と行政改革・行政管理に関する方針を策定し、推進する。各部局は、連邦政府の予算及び財政政策に関する毎年の議会との折衝に中心的な役割を演じ、また、政策及びその運営管理すなわちマネジメントに関し、各省庁に日常的に指導指針を提供する。

部局は、事項対応・省庁対応の課とそれを統括する部を包括する 4 つの大きな政策テー

マ別のグループで編成されている。職員は、各政策分野の専門家としての能力を深め、政策対応の分析、評価及び実施並びに政府の統一的行政管理改革方針の実施に当たる。

具体的には、RMO は、大統領が議会に提案する予算の編成、予算が議会で成立した後の配賦を行い、また、ブッシュ大統領のマネジメント・アジェンダ (President's Management Agenda: PMA) のような行政改革方針の連邦政府内での進捗をチェックし、また各省庁と連携してその推進に当たる。

こうした責務の一環として、RMO は、各種の政策対応に関し、その分析、評価を行うとともに実施に当たり、また全省庁にわたるマネジメント改革努力をサポートする。

RMO には、OMB の人員のほぼ半数が勤務している。大多数はプログラム査定官 (Program Examiner) という職名の者である。

## ② 個別法により設置された部局 : Statutory Offices (95) 【個別改革分野】

連邦財務管理局 (The Office of Federal Financial Management: OFFM) (18)
連邦調達政策局 (The Office of Federal Procurement Policy: OFPP) (16)
情報・規制問題局 (The Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA) (52)
電子政府・IT局 (The Office of E-Government and Information Technology) (9)

OMB には個別法により設置された部局が上記の4つ存在する。そのうち電子政府・IT局を除く3つは、大統領のマネジメント・アジェンダその他全省庁に及ぶマネジメント改革方針の立案と総括を所管し、主として RMO と合同し、あるいは RMO を通じて、各省庁と連携し、それら方針の実施を確保する。

②-1 連邦財務管理局 (18) : 財務健全性・分析課 (4)、財務基準・補助金課 (7)、 連邦財務システム課 (4)
--

連邦財務管理局 (OFFM) は、連邦政府の財務管理とこれに関わる制度の改善に関する方針を立案し推進する。OFFM はまた、各府省の監察総監 (Inspectors-General) 及び最高財務統括責任者 (Chief Financial Officers) から成る連絡会議の活動の総合調整に当たる。

②-2 連邦調達政策局 (16) : 取得政策課 (7)、取得法制課 (5)、官民競争入札課 (1)
--

連邦調達政策局 (OFPP) は連邦政府の調達に関する法律、政策方針及び事務の改善に関する業務の総合調整を所管し、その業務は、連邦行政機関及び連邦政府の補助に係るすべ

ての物品、資産及びサービスの購入・取得に及ぶ。大統領の官民競争入札政策（Competitive Sourcing initiative）を推進し、また、連邦省庁の全般にわたる調達手続の改善に当たる。

②-3 情報・規制問題局（52）：保健・運輸・一般政府担当課（12）、  
情報政策・技術担当課（15）、  
天然資源・エネルギー・農業担当課（10）、  
統計・科学政策担当課（8）

情報・規制問題局（OIRA）は、連邦政府の規制政策、情報収集及び内容規制、統計制度および運用、ならびに政府の情報利用等政策の監督と総合調整に当たる。具体的には、規制及び情報に関する各種義務の各省庁による遵守の監督と、政府の統計及び情報マネジメントの改善に関する政策方針の企画立案が主要業務である。

OIRA には政策分析職（Policy Analyst）という職名の者が勤務する。

②-4 電子政府・IT局（9）

電子政府・IT局は、各省庁におけるITの活用と電子政府施策の立案と推進に当たる。

### ③ 組織横断的サポート部局（142）【官房】

法律顧問（General Counsel）（11）  
議会対策（Legislative Affairs）（8）  
広報（Communications）（5）  
総務（Administration）（7）  
経済政策（Economic Policy）（10）  
法令審査部（Legislative Reference Division）（24）  
予算総括（Budget Review）（63）

これらの部局は、それぞれ、法律上の問題に関する指導、議会及び国民との適切な関係維持、そしてOMBの円滑な任務遂行を支える基幹的業務を提供する。主要なものの業務のあらまは以下のとおりである。

③-1 経済政策（又は経済政策局：The Office of Economic Policy：EP）（10）

経済情勢、経済・人口・技術発展等の長期動向及び財政政策の分析を所管する。EPは、

財務省 (Treasury) 及び経済諮問委員会 (The Council of Economic Advisors: CEA) とともに大統領予算案の前提となる経済見通しを作成し、また、それら見通しあるいはその数字の変動の予算案への影響について後述の予算総括部門 (Budget Review Division: BRD) と連携調整する。同局の金融エコノミストは、RMO と合同で、金融情勢が政府に及ぼすリスクを査定し、その緩和のための方策を検討上申する。EP は費用便益分析に関してのガイドラインを策定公表し、各省庁の施策の成果の向上に関し、BRD 及び RMO と協力して事に当たる。その金融エコノミストは、RMO と連携して、政府に対する金融上のリスクを査定し、その軽減に関して提言を行う。また、EP は OMB 各部局のスタッフや国家経済会議 (National Economic Council) とともに政策課題の経済分析に参画する。

③-2 法令審査部 (24) : 経済・科学・一般政府担当課 (7)、  
労働・福祉・人事担当課 (6)、資源・国防・国際担当課 (6)

法令審査部は、各省庁の立案に係る法律案、政府関係者の議会証言内容及び法案の議会審議経過での政府見解の表明内容の RMO や個別法設置部局による事前審査と承認を統括・調整し、各種立法に係る政府としての対応の明確化と統一を図る<sup>7</sup>。この業務は、多くの場合、各省庁間の意見の調整と大統領の望む立法やその内容を実現するための折衝を必要とする。

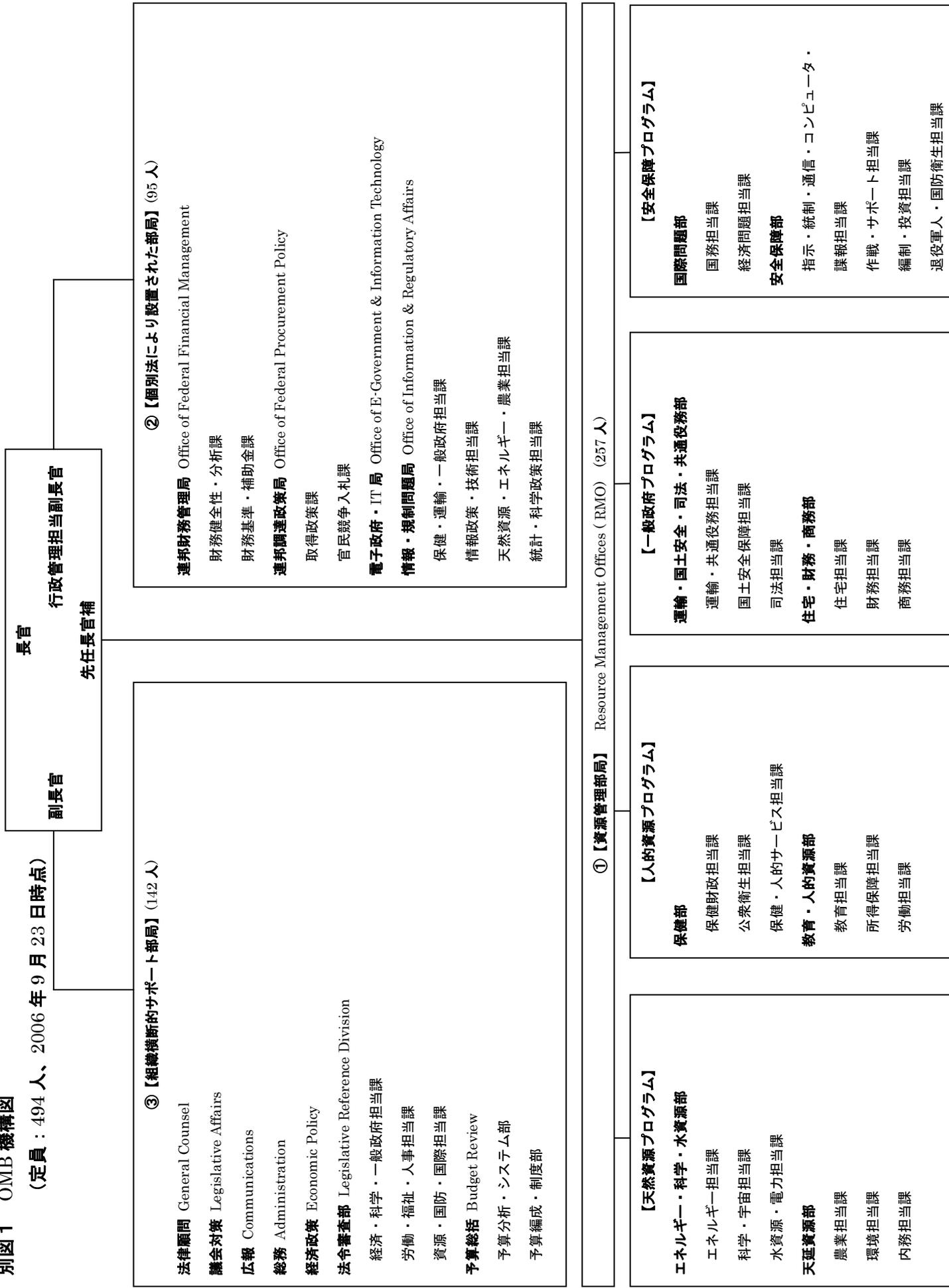
③-3 予算総括 (63) : 予算分析・システム部 (30)  
予算分析課 (17)、予算システム課 (12)  
予算編成・制度部 (31)  
予算編成課 (16)、予算制度課 (13)

予算総括部門は、大統領予算案の編成と実施に中心的役割を演じる。連邦予算全体の現状及び将来見通しを分析し、各省庁全体にわたる必要な指導と分析面でのサポートを行う。また、各 RMO の提出するデータを総合集計し、RMO が各省庁の要求の査定と折衝に当たるに際して戦略・データ作成の面でこれを支援するとともに、議会による予算法案・歳出法案審議<sup>8</sup>の動向をフォローする。加えて、予算に関わる制度的事項や予算の執行手続に関する専門技術的事項を所管する。

この部局には、例えば予算編成スペシャリスト (Budget Preparation Specialist) という職名の者が勤務する。

別図 1 OMB 機構図

(定員：494 人、2006 年 9 月 23 日時点)



## (2) 予算

2007年度大統領予算書附属書によれば、OMBの2007年度予算(債務負担)見積もり額は6,900万ドル(約81億4,200万円)、2005年度予算(債務負担)実額は6,800万ドル(約80億2,400万円)である。その内訳は、それぞれ以下のとおりである。

### ①施策別・活動別(単位:100万ドル)

区分	2007年度見積額	2005年度実額
安全保障プログラム	10	9
一般政府プログラム	8	8
天然資源プログラム	8	8
人的資源プログラム	10	10
連邦財務管理局	3	3
情報・規制問題局 (IT・電子政府局含む。)	7	7
連邦調達政策局	2	2
組織横断サポート部局	21	21
合計	69	68

### ②目的別(単位:100万ドル)

区分	2007年度見積額	2005年度実額
給与(常勤恒常職)	50	49
文官職員手当	12	11
印刷・複写費	1	1
その他役務費	4	6
文具・用品費	1	1
器具・備品費	1	—
合計	69	68

## 3. OMBの関係法律

上記の個別法設置組織といわれるものの設置根拠を始め、これら業務の実施内容や実施権限の多くが、議会主導によるものを含め、法律で定められている。その一覧を掲げると以下のとおりである<sup>9</sup>。これらは米国における政府・議会における行財政改革への取組みの足跡を示すものとして見ることもできる。

(1) 予算関係

**Budget and Accounting Act (1921)**

(予算及び会計法：財務省予算局及び議会会計検査院の設置)

**Antideficiency Act (1921,1950 改正,1982 再整理)**

(適正支出法：配賦資金額内かつ配賦後の支出・債務負担行為の原則)

**Budget and Accounting Procedure Act (1950)**

(予算及び会計手続法：業績予算の定め)

**Congressional Budget and Impoundment Control Act (1974)**

(議会予算及び支出差止統制法：予算制度改革；議決済予算支出に対する差止など大統領権限の制約)

**Omnibus Budget Reconciliation Act (1981)**

(包括予算調整法：支出削減)

**Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act**

**(Gramm/Rudman/Hollings)(1985)**

(均衡予算・緊急財政赤字削減法：財政赤字見込み額が法の規定する赤字上限を超える場合に、一定の計算式にのっとり大統領行政命令により支出を一律削減)

**Budget Enforcement Act (1990)**

(予算執行法：裁量的支出に係る支出上限設定；義務的支出及び歳入措置に係る財源担保 pay-as-you-go 原則；財政赤字目標額の弾力的な設定など)

**Federal Credit Reform Act (1990)**

(連邦融資改革法：政府融資の後年度予算負担額の予算書計上など)

**Government Performance and Results Act (1993)**

(政府業績成果法：戦略計画・業績測定・成果報告書の作成公表)

(2) マネジメント関係

1) 一般行政管理関係

**Government Corporation Control Act (1945)**

(特殊法人統制法：特殊法人を政府の統轄の下に置く)

**Reorganization Act (1977) [現在失効]**

(一定の条件の下、大統領に機構改革計画による省庁の新設改廃権限授権)

**Reorganization Act Amendments (1984) (現在失効)**

## 2) 財務管理関係

### **Federal Managers' Financial Integrity Act (FMFIA) (1982)**

(連邦管理者財務公正法：内部統制・会計システムの強化、OMBによるガイドラインの作成と各省庁による点検・対応措置報告の義務づけ)

### **Debt Collection Act (1982)**

(債権回収法：延滞債権の回収強化)

### **Single Audit Act (1984)**

(単一監査法：連邦政府、地方自治体、連邦補助金交付団体における一般に認められた政府監査の準拠)

### **Chief Financial Officers Act (1990)**

(最高財務統括責任者法：OMBに行政管理担当次官と財務管理局を設置；23の省庁に最高財務統括責任者を法律設置)

### **Federal Debt Collection Procedure Act (1990)**

(連邦債権回収手続法：延滞債務者を公的助成の対象から除外)

### **Cash Management Improvement Act (1990)**

(手元資金管理改善法：補助金に係る連邦・地方政府間の資金流通の効率化等)

### **Government Management and Reform Act (GMRA) (1994)**

(政府管理改革法：連邦政府機関及び連邦政府の連結財務諸表の作成（監査済）の義務づけ)

### **Unfunded Mandate Reform Act (1995)**

(地方政府超過負担改革法：地方への資金手当なしの業務付加の慎重化)

### **Federal Financial Management Improvement Act (FFMIA) (1996)**

(連邦財務管理改善法：基準を遵守した適正な財務管理システムの保持、議会への弱点報告義務づけ)

### **Debt Collection Improvement Act (1996)**

(債権回収改善法：債権回収の集中化、政府内相殺の活用等による効率化・強化)

### **Single Audit Amendment Act (1996)**

(単一監査法の一部改正：手続の改善)

### **Federal Financial Assistance Management Improvement Act (1999)**

(連邦補助金管理改善法：補助金事務手続きの簡素化)

### **Accountability of Tax Dollars Act (2002)**

(納税者へのアカウントビリティ法：監査済の財務諸表作成提出義務対象機関の拡大)

### **Improper Payment Information Act (2002)**

(不適正支払情報法：各省庁は過誤支払に関する自己点検・見積もり及び対応措置の進捗をとりまとめ大統領及び議会へ報告)

### 3) 連邦調達政策関係

#### **Office of Federal Procurement Policy Act (1974)**

(連邦調達政策局法：局の設置)

#### **Prompt Payment Act (1982)**

(迅速支払法：事業者からの請求後 30 日以内の支払いを義務づけ)

#### **Office of Federal Procurement Policy Act Amendments (1983)**

(連邦調達政策局法の一部改正：設置期限の延長と権限強化)

#### **Competition in Contracting Act; small Business and Federal Procurement Enhancement Act (1984)**

(連邦政府契約における競争性の強化)

#### **Prompt Payments Act Amendments (1988)**

(迅速支払法の一部改正：規定の強化)

#### **Office of Federal Procurement Policy Act Amendments (1988)**

(連邦調達政策局法の一部改正：設置期限の延長)

#### **Federal Acquisition Streamlining Act (FASA) (1994)**

(連邦調達簡素化法：調達手続の簡素化)

#### **Federal Acquisition Reform Act (FARA) (1996)**

(連邦調達改革法：調達担当官の裁量拡大、簡略手続の導入など)

#### **Federal Activities Inventory Reform (FAIR) Act (1998)**

(連邦政府業務改革法：政府固有業務と民間実施可能業務の分けと委託検討など)

#### **Services Acquisition Reform Act (SARA) (2003)**

(サービス調達改革法：担当者の能力向上、最高調達統括責任者 CAO の設置、成果主義契約の導入など)

### 4) 情報・規制関係

**Federal Reports Act (1942)** (連邦報告法：民間企業からの報告・統計調査等の統合による負担軽減)

#### **Regulatory Flexibility Act (1980)**

(規制弾力化法：規則制定に当たり規制の影響の公表を義務づけ)

#### **Paperwork Reduction Act (1980)**

(書類作成提出負担削減法：政府による情報収集の民間負担軽減；情報・規制問題局を設置) (1995 年改正)

#### **Federal Reports Elimination and Sunset Act (1995)**

(議会報告削減法：連邦政府から議会への報告書提出義務の廃止と見直し)

**Congressional Review Act (Small Business Regulatory Fairness Act) (1996)**

(議会審査法：政府規制からの中小企業の保護と規制の議会提出・審査)

**The Data Quality Act (The Information Quality Act) (2000)**

(データの質確保法：政府の公表するデータの質等に関するガイドラインの作成と各省庁による厳守)

5) 電子政府・IT 関係

**Information Technology Management Reform Act (Clinger-Cohen Act ) (1996)**

(IT マネジメント改革法 (クリンガー・コーエン法)：IT 調達 of 簡素化、共通役務庁から OMB への権限移し替え、各省庁分権化、最高情報統括責任者 CIO の設置等)

**Government Paperwork Elimination Act (GPEA) (1998)**

(政府文書削減法：書類の電子化、電子署名の導入等)

**E-Government Act (2002)**

(電子政府法：電子政府の推進②関し OMB への権限付与、CIO 会議の法制化など)

**Federal Information Security Management Act (2002)**

(連邦情報セキュリティ管理法：情報セキュリティの強化；議会及び OMB への基準遵守報告義務づけ等)

第 3 節 OMB の人事

1. OMB の幹部

別図 1 の機構図には、幹部役職として、長官、副長官、行政管理担当副長官及び前任長官補のみが表示されているが、各内部組織は、上席長官補、長官補等の職名を持つ幹部がそれぞれ担当を与えられて率いている。政府印刷局発行の U. S. Government Manual2006-07 に登載されている OMB 幹部職名は記載順に以下のとおりである。

長官 (Director)

副長官 (Deputy Director)

行政管理担当副長官 (Deputy Director for Management)

前任長官補 (Executive Associate Director)

連邦調達政策局長 (Administrator, Office of Federal Procurement Policy)

情報・規制問題局長 (Administrator, Office of Information and Regulatory Affairs)

総務担当副長官補 (Assistant Deputy Director for Administration)

予算担当長官補 (Assistant Director for Budget)  
法令審査担当長官補 (Assistant Director for legislative Reference)  
広報担当上席長官補 (Associate Director for Communications)  
経済政策担当上席長官補 (Associate Director for Economic Policy)  
人的資源プログラム担当上席長官補  
(Associate Director for Human Resource Programs)  
一般政府プログラム担当上席長官補  
(Associate Director for General Government Programs)  
IT・電子政府担当上席長官補  
(Associate Director for Information Technology and E-Government)  
議会担当上席長官補 (Associate Director for Legislative Affairs)  
安全保障プログラム担当上席長官補  
(Associate Director for National Security Programs)  
天然資源プログラム担当上席長官補  
(Associate Director for Natural Resource Programs)  
連邦財務管理局长 (Controller, Office of Federal Financial Management)  
法律顧問 (General Counsel)

これらの幹部はいわゆる政治的任命にかかる者 (political appointee; political official) である。特に、OMB が大統領にとっては、予算の査定等を通じて連邦政府の各省庁に強いグリップを有し、ひいては各省の長官を抑える道具ともなりうる特別な機関であることから、従来から「政府で二番目に権力のある職」といわれるその長官には大統領に極めて近い者ないし政府・議会関係者から一目おかれるだけの地位と業績を有する者が任命されるケースが多い。

現在の長官 (2006 年 4 月任命) はロブ・ポートマンであり、前通商代表である。それ以前は、父ブッシュ大統領のホワイトハウスで法制顧問補や議会対策局長を務め、その後オハイオ州から下院議員に出馬、当選後、予算委員会副委員長、共和党議員会長として現政権と議会との橋渡し役を務めてきた。

ポートマンは前長官のジョシュア・ボルトン (就任前は大統領次席補佐官) が大統領首席補佐官としてホワイトハウスに戻ったことからその後任となったものである。ボルトンの場合は大統領側近の典型といえよう。

## 2. OMB の人員構成

OMB は、政治的任命にかかる職員と生涯職公務員 (career employees) とから構成されている。OMB 長官は閣僚レベルの地位にあり、副長官及び行政管理担当副長官は、大統領

任命上院承認にかかる職である。これは、個別法で設置されている局のうち連邦調達政策局、情報・規制問題局及び連邦財務管理局の局長も同様である。資源管理部局や組織横断サポート部局の担当幹部は非生涯職上級幹部職群<sup>10</sup>（Senior Executive Service）に属するものとされ、非生涯職として任命される。

OMBの500人弱のスタッフの90パーセント以上は生涯職公務員（career employees）である<sup>11</sup>。政権の如何にかかわらず長期に在任することから、その役割は、大統領個人と大統領による統治に「組織記憶（institutional memory）」を供給し、「中立的専門能力（neutral competence）」に基づく最大限客観的な分析結果を提供することにあるとされる<sup>12</sup>。4年に一度の大統領選挙ごとの政権交代があり得る連邦政府において、予算あるいは行政管理という長期的な視野での対応や長年月を経ての定着・効果発生を伴う機能をそれぞれの大統領に効果的に発揮させる上で、この組織記憶の概念は重要であり、OMBを語る場合にはアメリカの識者によってつとに強調されるものの一つである。

OMBの生涯職公務員の職名としては、プログラム査定官（Program Examiner）、予算編成スペシャリスト（Budget Preparation Specialist）、政策分析職（Policy Analyst）、立法分析職（Legislative Analyst）、経済職（Economist）、統計職（Statistician）などがある。OMBホームページ<sup>13</sup>によれば、職員の70パーセント以上が専門職能を有しており、ほとんどが経済学、MBA、会計学、行政学、公共政策、工学、ITその他の修士号以上の学位の保有者である。規制審査の業務分野では、公衆衛生、毒物学、疫学等の専門家も勤務している。採用に際しての競争率は高い。

職員は、日常的に政府の上層部と接触を持つ。業務遂行には、とぎすまされた分析的・数量的スキル、提案及び分析結果の口答及び文章による説得力あるプレゼンテーション能力、そして状況のプレッシャーが高く、時間の猶予のない中で関係者と建設的に仕事を進める対人能力が必要とされる。こうして、職員は能力、モチベーションともに高く、またよく鍛えられた連邦政府のエリートと評されている。

## 第2章 OMBの現行業務

OMBの業務は、予算そのものに関するものと予算の下での政策目的達成のための行政改革・行政管理（マネジメント）に関するものとに大別することができる。以下、やや詳細にその内容を見る。

### 第1節 予算に関する業務

大統領予算の作成等予算・財政政策の策定とその審議における各省庁をまきこんでの議会との接触・折衝が内容となる。

#### 1. 米国の予算制度

##### (1) 予算制度に関する法令

憲法は、税の賦課・徴収及び国債の起債を議会の権限とする。また、国による財務省からの資金の支出は法律に基づく歳出承認（appropriations）を要すると定める。これら以外の予算に関する制度は法律により規律されている。それら法律は以下のとおりである。

**Budget and Accounting Act**（予算及び会計法）

**Congressional Budget Act**（議会予算法）

**Antideficiency Act**（適正支出法）

**Impoundment Control Act**（予算差止統制法）

**Government Performance and Results Act**（政府業績成果法）

**Federal Credit Reform Act**（連邦融資改革法）

うち政府にとって最も基本的な予算及び会計法（**Budget and Accounting Act**）（1921年）は各省庁の議会への予算要求を大統領が一本化して提出すること及びその手続を定め、それを補佐する機関として、財務省に予算局（**Bureau of the Budget**：後のOMB）を設置した。同時に、議会の附属機関として会計検査院（**General Accounting Office**：2004年に**Government Accountability Office**に改称）を設置した。

一方、議会での予算審議手続の基本を定める現行法は、議会予算法（**Congressional Budget Act**）（1974年）である。この法律は、議会で関係委員会がばらばらに行っていた歳出法の制定過程を統合化し、また、別途の手続であった租税法律の審議も予算審議過程に統合化した。さらに、その他の予算関連法律をも合わせた議会の審議過程全体が生み出す歳入・歳出予算総額及び黒字・赤字額を把握する手続もはじめて置かれることとなった。そしてこれを補佐する機関として議会予算局（**Congressional Budget Office**：CBO）が置かれた。

適正支出法（**Antideficiency Act**）及び支出差止統制法（**Impoundment Control Act**）（1974

年)は予算の執行過程を規律する法律である。また、政府業績成果法 (Government Performance and Results Act ) (GPRA)(1993年)は、予算執行の成果の確保に関するものであり、連邦融資改革法 (Federal Credit Reform Act) (1990年)は、政府の行う融資や債務保証の利子補給等コストを歳出予算法に計上するものである。

## (2) 大統領と議会

連邦政府予算の形成において、大統領は、議会に対する予算要求である予算書を提出することによって、各年度の予算形成過程をスタートさせ、議会はこれを審議して予算に関する立法を行い<sup>14</sup>、大統領はそれら法律に署名するというかたちでそれぞれが関わることになる。形成された予算の各省庁による執行の監督は大統領の責任である。

大統領の予算書には法的な拘束力はない。議会はそれをそのままのかたちで予算として形成する必要はない。しかし、予算書の内容は、大統領が政府とその政策の方向性を明らかにしたものであり、議会審議においてもそれとして重みを持つものである。大統領はそれがそのまま実現するよう最大限の働きかけを行うことになる。

## (3) 予算の過程

大統領のサイドから見た予算の過程は以下のとおりである<sup>15</sup>。

### ① 予算の編成

行政部による大統領予算の作成の段階である。米国の会計年度は10月から9月であるが、OMBと各省庁は、大統領が次年度の予算書を議会に提出したとほぼ同時に翌年の10月から始まる次次年度の予算書の作成に着手する。

この過程は、まず、春にOMBが各省庁に予算編成のガイダンスを送付するところから始まり、大統領が法律に定められた2月の第一月曜日までに予算書を議会に提出することをもって完結される。なお、この提出期限はさまざまな事情で守られない場合もある。

### ② 議会での審議

この段階は、議会が予算書を受け取る1月末ないし2月にスタートする。議会は大統領の予算書そのものを議決の対象とするわけではなく、また、議会として「予算」というものを成立させるものでもない。大統領の予算に関する提案を審議し、「予算決議」(budget resolution)と呼ばれる歳入・歳出に関する全体の枠組を議決し、個々の歳入と歳出を統制する通常の歳出法その他関係法律を制定するのである。

### ③ 予算の執行

この過程は最低5年を経過するものであり、二つの部分からなる。配賦 (apportionment)の部分と報告・支出 (report and outlay)の部分である。

## 2. 大統領予算の編成

### (1) 予算編成の手順

予算編成の手順は以下のとおりである<sup>16</sup>。

時期	内容
春	OMB から次期予算編成に関する <b>Spring planning guidance</b> (春季作業ガイドダンス) を各省庁に発出。OMB 長官名で各省庁の長あて、OMB への予算要求に関する政策面での指針を示す書簡を発出。具体的指示のある場合を除いて、議会提出中の予算書の後年度支出見積りの数字が次年度予算の積算基礎数字になる。ここから翌年 2 月に大統領が提出する予算書の作成過程が始まる。
春から夏	OMB と各省庁が予算に関わる論点と解決策に関し意見交換。OMB は各省庁を巻き込んで①次期予算における重要な懸案を特定する、②これを踏まえて秋の査定時期において議論すべき解決案を導き、吟味する、③将来判断を要する課題について分析の準備をする。
6 月	各省庁に <b>Circular</b> (回状) A-11 を発出して予算に関する提出データと説明資料に関する指示を行う。
9 月 x 日	各省庁からの予算要求提出期限
10 月 1 日	会計年度開始。2 月提出の予算書が結実する「予算年度」。次期予算との関係では、「当年度」。
10-11 月	OMB の秋季査定 ( <b>Fall review</b> )。OMB スタッフは、大統領の政策重点、プログラムの成果及び財源に照らして各省庁の要求を分析。問題点を明らかにし、対処方針案を付して、長官その他政治的任命幹部の判断を仰ぐ。
11 月末	OMB が予算編成方針に関して大統領及び側近に説明。最終的な予算案については、OMB 長官から、個別の査定が完了し、予算の全体枠の検討が修了して後、大統領に提出。
11 月末	OMB 査定の各省庁への打ち返し ( <b>passback</b> ) (内示に相当)。通常各省庁に OMB の判断を一斉に通知。
11 月末から 1 月初旬の 特定日	各省庁及び立法府、司法府の機関が予算書作成用に、予算事務管理コンピュータシステムにデータを打ち込み、また必要な印刷物と追加データを OMB に提出。この作業は、打ち返し直後から印刷原稿送り込み期限に合わせた各府省からのデータ打ち込み締切日まで続く。
12 月 (特定 日期限)	各省庁から OMB 又は大統領への上訴 ( <b>appeal</b> ) (復活折衝に相当)。各省庁の長は OMB に対し、その判断を修正し或いはくつがえすよう求めることができる。ほとんどの場合、議論は両者の間で折り合いをつけることになるが、

	つかない場合、双方で案を作って大統領の裁断を得ることになる。
1月	各省庁は議会への大統領予算説明資料を作成、OMBが審査。各省庁は議会の所管委員会への自らの所管に係る予算説明資料を並行して作成。
2月第一月曜日	大統領予算書の議会提出

## (2) 具体的作業

### 1) マクロ予算

#### ア. 経済政策局

予算特に歳出の規模をどうするかは、経済政策運営上の重要な意思決定である。これをマクロ予算と呼び、OMB長官は経済閣僚の一人として、これに深くかかわる。OMBでは、経済政策局（Office of Economic Policy：EP）が、マクロ予算の編成に関し、経済情勢、長期的な経済、人口及び技術変動並びに財政政策の分析を行っている。EPは、財務省及び経済諮問委員会（Council of Economic Advisors：CEA）と共同して<sup>17</sup>、大統領予算編成に当たっての経済見通しの作成を行い、それらの数字及びその修正が予算案の数字に与える影響に関し予算総括部門（BRD）と密接に連携作業する。EPとBRDは、経済的与件や政策の変更の予算に与える影響について75年先まではじくことのできる長期予算モデルを共同開発し使用している。

金融政策とならんで歳出及び税制は経済政策の重要手段であることは言うまでもない。このうち税制は行政府においては、財務省（Department of the Treasury）の租税分析局（Office of Tax Analysis）が所管している。これに対応して経済政策上の歳出を所管するのがOMBの経済政策局である。局を率いる経済政策担当上席長官補（Associate Director for Economic Policy）は、OMBのチーフ・エコノミストと呼ばれ、一流のエコノミストが就任する。政府や議会あるいは民間金融機関・研究機関の経済スタッフを歴任しているエリートである。経済政策形成におけるOMBの影響力はどのようなものであろうか。

#### イ. 経済政策形成機構

米国の経済政策形成にかかわる組織は権力分立を背景にして、議会をも巻き込む多岐なものになっている。ある研究は、以下のものを挙げている<sup>18</sup>。

1. ホワイトハウス
2. 経済諮問委員会
3. 国家経済会議（National Economic Council：クリントン政権から）
4. OMB

5. 財務省
6. 議会予算局 (Congressional Budget Office: CBO)
7. 両院の歳出委員会 (歳出削減関係)
8. 下院歳入委員会 (Ways and Means Committee) 及び上院財政委員会 (Finance Committee) (税制改正)
9. 両院の予算委員会
10. 内国歳入庁 (Internal Revenue Service)
11. 有力研究機関・シンクタンク
12. 財界団体
13. 利益団体
14. 経済ジャーナリスト

これらのうち、大統領による意思決定に関与するのは、1から5までである。では、そのうち、経済政策上の主導権をにぎるのはどの組織か。

大統領の経済政策については、伝統的にはもっぱら経済諮問委員会の動きが関心の対象となってきた。しかし、近時、上掲の国家経済会議が図式に加わるに至っている。民主党のクリントン大統領が設置し、共和党のブッシュ大統領も継続させているこの組織は、OMB、通商代表部、経済諮問委員会、労働省、商務省及び財務省から構成される経済政策の調整機関である。会議の主宰は、経済政策を担当する大統領補佐官（「大統領のチーフ・エコノミスト」）が行う。この会議の設置の結果、経済諮問委員会の役割はやや不透明になったとされる<sup>19</sup>。

国家経済会議の設置は、近時の大統領選挙で経済や雇用の問題が最大の争点となり、政権発足後もホワイトハウスの大統領側近が中心となって経済政策を調整する運営をとっている事実を反映している。これを行うのが大統領の経済チームである。

#### ウ. 大統領の経済チーム

大統領の経済チームは選挙期間中の参謀やアドバイザー（これらはホワイトハウスや政権の経済首脳となる。）が中心となり、これに新たに閣僚等として指名されるものを加えて構成されるグループを指す。基本的に国家経済会議のメンバーと重なる。そして、この中で誰が最も影響力を持つかは、当該個人と大統領との距離で決まるといえることができる。必ずしも経済担当の大統領補佐官とは言い切れず、OMB長官である場合もあるわけである。

#### エ. 大統領との人的関係と OMB の影響力

前述したように経済政策の形成にかかわる機関は多岐にわたるが、近時の米国に特徴的であるのは、予算や税制改正に関して議会の権限が無視できず、特に議会が野党支配であるときには、議会との調整が枢要事になり、政府関係者が一丸となって大統領の政策意思

を実現しなければならないことから、ホワイトハウスの統合力が強く発揮されることである。

逆にいうと、OMB、CEA、財務省の意見の対立は当然それぞれの主要関心が異なることから不可避であるが、これが大きく表面化し、結果が勝ち負けというかたちで喧伝される実態は見られない。仮に財政重視の意思決定がされても、大統領及びホワイトハウス経済チーム・メンバーの識見による集団意思決定という色彩が強く、組織としてのOMBが一方的に主導ないし壟断するという事態は成立しにくい。日本とのちがいである。

ブッシュ政権の現在のOMB長官はポートマンであるが、前任者のボルトンがホワイトハウス首席補佐官に転出したことから任命された。ボルトンは金融機関のゴールドマンサックスからブッシュの選挙対策本部政策顧問に馳せ参じ、政権誕生時にはホワイトハウスの次席補佐官に就任した大統領の信頼厚い人間とされる。その後OMB長官に転じたのであるが、この人事は大統領の歳出削減重視の現れであるとともに、ボルトンを政権の経済政策の支柱とするねらいと報じられた。経済チームの国家経済会議担当補佐官、経済諮問委員会委員長等との大統領との関係での政治的ウェイトの比較から生まれた観測であることは想像に難くない。

この結果として、ボルトン長官時代のOMBの経済政策上の影響力は高かったことが想像に難くない。また、その長官を支える経済政策局や長官任命にかかるチーフ・エコノミストの影響力も同様であったであろう。しかし、現在のポートマン長官のもとでのOMBについては同じことが言えるわけではない。特に、ボルトン前長官がホワイトハウスで権勢をほこる立場になったことから、経済政策の重心はホワイトハウスに移ったと見るのが自然であろう。

OMBは一般に強い権限と影響力を有する機関ではあるが、大統領制と政治的任命という風土のもとでは、日本におけるようにそうした機関が特定の事項に関し恒常的に影響力を保つという事態は成立しにくいのである。日本でいう官邸主導がもっと強力に具現しているといつてよいだろう。

## 2) 個別査定

### ア. 資源管理部門のはたらき

資源管理（査定）部門（Resource Management Offices: RMO）は、連邦予算の立案及び執行において枢要な役割を果たし、また、各省庁に対し施策面およびマネジメント面で継続的に方向性（guidance）を提示する。RMOは一般的に政策別あるいは省庁別に編成される。スタッフは、それぞれの政策分野における専門家であり、政策オプションの分析、評価及び実行並びに政府全体を対象にするマネジメント改善方策の実施を担当する。

その主力部隊は省庁担当のプログラム査定官であるが、OMBホームページ<sup>20</sup>によるその職務記述は以下のとおりであり、RMOの業務を理解する一助となる。

プログラム査定官は、その担当分野における予算の編成と執行を分掌し、OMB の焦点となるポストである。査定官は、政策、業務マネジメント及び規制に関する分析；特命事項に関する検討；政府が求める法律案及び議会での政府証言の審査・承認；OMB 起案の大統領行政命令その他の文書の審査を行う。具体的には、

- ①担当予算に関し、内容となる政策や事業の政治的任命幹部その他（policy officials）による検討を補佐する；その波及効果その他問題点について予測し指摘する；特別の調査あるいは検討プロジェクトを必要とするような場合、その趣旨、内容、期限等について提案する；新規立法あるいは法律改正の必要を提起する；OMB 内他部局あるいは他省庁との共同の取り組みに関し提案し実行する。
- ②担当予算の編成と執行に関する調整を行う。予算・財政政策について意見を述べ、その実施を推進する。各府省の予算要求を審査する；要求ヒアリングを主宰する；その結果を踏まえ、担当部長その他査定庁議メンバーへの査定案を作成する。予算の執行・実施に関する OMB 方針の検討に参画し、その実施にあたり各省庁にアドバイスする。
- ③大統領の求める政策の実施推進に関しその進捗を監視・評価する。既存の政策や事業に関し、その進捗や効率が大統領の求めるものとなっているかどうかにつき、政治的任命幹部その他に適宜報告する。
- ④担当施策分野における立法、経済、マネジメント、規制及び組織体制に関する分析を行う。政治的任命幹部その他を機構改革提案の検討に当たって補佐し、施策の一元化その他の改善に関し、検討材料を提供する。
- ⑤予算教書、年次教書、特別声明、拒否権発動声明及び大統領行政命令など公式文書の作成に関し、担当分野に関する部分の起案、審査及び意見具申を行う；大統領あるいは長官から各省庁の長への書簡を審査しあるいは自ら起案する。
- ⑥職務命令を受けて、予算あるいは施策に関する問題につき、議会の委員会又はそのスタッフと共同作業を行う。

以上のようにプログラム査定官のしごとは担当省庁について予算とマネジメント両面の広範な内容をカバーするものであり、その専門性は、OMB 上層部や他部局は言うに及ばず大統領府やホワイトハウス首脳にとって、ある省庁に関するいわば「ワンストップサービス」を提供するものになっているとされる。

#### イ．予算総括部門のはたらき

予算総括部門（Budget Review Division: BRD）は、その性質上急激に変動する変数への対応を内容とする反復的プロセスである予算編成過程における中心的リーダーシップの役割を担い、また、庁全体に対してリーダーシップ面及び分析面でのサポートを提供する。

BRD は、予算全体のトレンドと後年度への影響を分析する。また、各省庁の施策及び予算要求に関する意思決定や折衝に戦略面及び技術面でのサポートを提供し、議会における予算関係法律の審議動向をフォローする。さらに、予算制度及び予算執行に関する専門知

識の提供も任務である。

この部局の予算編成・制度部には予算編成スペシャリスト（**Budget Preparation Specialist**）という職名の者が勤務するが、その職務記述<sup>21</sup>を通じて同部門の業務の一端を理解することができる。内容は以下のとおりである。

- ①歳出法案に関する議会審議状況の監視。スペシャリストは、議会による歳出関連措置に対する政府の立場表明の準備と実施の中心となる。法案の最終仕上げの議事に出席する；各歳出委員会及び議会予算局との連絡調整を行う；歳出法案審議監視のためのコンピュータデータファイルを更新する；歳出予算法案審議に関し、OMB 幹部あるいはホワイトハウスが議会と折衝するのに必要な議会首脳への書簡、政府見解その他の必要資料を作成する。
- ②大統領予算の編成への寄与。スペシャリストは部の他のスタッフとともに、大統領予算書の基礎となるデータベースの整備を調整し、予算書の数表その他技術的部分の作成に寄与する。各省からの要求書が技術的あるいは制度的に誤りなく整ったものとなっているかどうかを精査する；査定部門での問題解決に協力する；予算編成が予定通り進捗することと、予算書とそれを支えるデータベースが質の高いものであることを確保する。
- ③定期的あるいは臨時的分析レポートの作成。スペシャリストは、コンピュータプログラムを活用して、OMB の政治的任命幹部が使用する統計その他の分析レポートをデータ・情報の収集整理と分析を行うことにより作成する。分析の対象課題は、当年度の歳出見積もりと実績の比較、予算執行法（**Budget Enforcement Act**）の定める裁量的予算科目の支出上限と予算案との関係、法律案通過の場合の必要予算経費見積もりのOMB 算定と議会予算局算定との比較など、多種多様である。
- ④予算に関する諸問題の分析。スペシャリストは、単独で、また多くの場合グループ作業により、予算過程に関連する概念的、技術的、そして手続的問題（例えば OMB の議会報告義務に予算執行法が与える影響や予算編成における新たな要請に対応するためのコンピュータプログラムの高度化）を検討するため、その理論的能力を発揮する。その結果は、例えば、議会予算局、両院の予算委員会、各歳出委員会との情報の交換をスムーズにするために必要な概念上の問題の解決についての OMB の考え方の決定あるいは OMB の査定部門あるいは各省庁へのガイダンスの作成というようなものに結びつく。

### 3. 予算の議会審議と OMB

#### （1）議会の予算審議の手順<sup>22</sup>

1974 年議会予算法（**Congressional Budget Act of 1974**）は、議会での予算審議手続を確立した。この手続は、予算決議（**budget resolution**）、歳出法案（**appropriation bills**）、

調整法案 (reconciliation legislation)、歳入措置 (revenue measures) と呼ばれる手続のための審議及びその他の予算関係法案に関する議会審議を統合したものである。議会予算法第 300 条は、会計年度開始前に議会が予算を通過させるための基準日程を以下のように設定している。

時期	内容
2月第一 月曜日	大統領が議会に予算書提出
2月15日	議会予算局が両院の予算委員会 (Budget Committees) に経済・予算展望報告 (economic and budget outlook report) を提出。
大統領の予算書提出から6週間後	両院の関係委員会が予算委員会に対して予算に関する見解と経費見積もり (view and estimates) を提出。
4月1日	上院予算委員会が予算決議を報告。
4月15日	予算決議に関する議会手続終結
5月15日	下院において歳出法案審議開始 (予算決議が係属中であっても)
6月10日	下院歳出委員会の歳出法案13本中最後のものの議決
6月15日	下院における調整法案の手続終結 (予算決議の求めがある場合)
6月30日	下院の歳出法案に関する手続終結
7月15日	大統領が議会に予算書の間見直し (mid-session review) を提出
10月1日	会計年度の開始

大統領の予算書提出後6週間以内に、議会の各委員会はその所管に関する歳出と歳入に関する考え方と見積もり (views and estimates) を上院・下院の予算委員会に送付しなければならない。これらは各委員会の重点事項を示したものである。両院の予算委員会はこれを各種の公表レポート、自らの聴聞会での証言その他の情報とあわせ検討し、それぞれの院に報告する同一決議 (concurrent resolution) を起草する。そうした情報には議会予算局、OMB、連邦準備制度理事会、各省庁や議会上層部からの予算や経済見通しにかんする情報や各種政策に関する情報が含まれる。

同一決議は法的効力を有しないが、議会予算審議の中核をなすものである。同一決議は上下両院の合意であって、歳入歳出の規模や予算の目的別の配分を設定し、その後の予算審議における大枠を示す。これに基づき歳出、歳入及び公債発行法に関する立法が行われていく。

歳出には、裁量的支出 (discretionary spending) と直接支出 (direct spending) (義務的支出あるいは受給権支出とも呼ばれる) がある。前者は毎年、歳出法案による議決が必要である。後者は別の法律に根拠を持つ。ある年の同一決議内容の実現にこれらの法律の

改正が必要とされる場合には、同一決議における指示（**instruction**）に基づき、調整（**reconciliation**）手続がとられる。

指示は、調整上の法律改正措置を取る必要がある上下両院の委員会を指定し、それら委員会はそれぞれの予算委員会に改正文言を提出し、予算委員会はこれを一括法案のかたちにして、それぞれの院での議決に持ち込むのである。

裁量的支出の根拠となる歳出法案は全部で 13 本あり、慣行上、下院において提案審議可決された後、上院に回される。歳出法案の可決が会計年度開始に間に合わなかった場合には、関係する歳出に関し継続決議（**continuing resolution**）がなされ、行政の継続が保証される。歳出法案の審議は、上下両院の歳出委員会の 13 の小委員会で行われる。

予算決議には歳入の合計額（下限）が示されるが、その具体内容は、下院歳入委員会（**Ways and Means Committee**）及び上院財務委員会（**Finance Committee**）が審議上程する。歳入に関しても下院先議の慣行がある。予算決議は公債発行額についても定め、その具体化についても別途の立法を要する。

## （2）議会審議における政府の役割

既に見たように大統領の予算書は議会の予算審議を開始させるきっかけになり、大統領が予算に何を求めるかを議会に明らかにするものにすぎない。このため、議会審議開始後は、大統領の指揮のもと政府が全体としてその予算方針を決議や法律の制定のかたちで議会にさせるような働きかけが必須となる。

大統領予算書の提出後、OMB 幹部及び政権幹部は議会の関係委員会で証言を行う。また、各省庁はそれぞれその予算や施策を所管する議会の公聴会で予算審議の進行に応じて所管分の予算について証言を行う。各省庁は、それぞれを所管する両院の歳出委員会小委員会には、歳出の増減の詳細な理由説明書を提出する。

OMB は、これらの各省庁の動きが大統領の方針と整合一致していることを確保する観点から、各種説明文書、発言内容その他議会への提出資料等を事前に提出し、OMB の了解を得ることを求めている。

また、大統領は、毎年 7 月 15 日に、予算書の中見直し（**Mid-Session Review**）を議会に提出・公表することを求められている。これは、予算書提出後の経済情勢の変化、議会における法律の成立その他予算書の提出時点以降の変化を反映させて予算書の数字を見直すものである。大統領は、また、随時予算書の補正を行うことができる。

OMB は、また、予算関係法律案の議会審議に際し、これに関する政府の方針を明らかにするため文書を提出する。これは、「政府方針声明書（**Statement of Administration Policy: SAP**）」と呼ばれる。予算関係法律案を政府の望む方向で成立させるためには、これに加えて大統領及び側近による議会指導部への働きかけと折衝が行われるのが通例である。こうした折衝は、予算の総枠から個々の事業にわたるまで幅広い問題につき行われる。

なお、歳出法その他予算関係法律案については、他の法律案と同じく大統領は拒否権を

有する。拒否権発動の場合、議会が 3 分の 2 以上の多数で再可決すれば、大統領はこれに署名をしなければならない。

### (3) 議会審議の監視と各省庁対応の審査

以上のように予算に関する議会審議開始後の OMB の重要な業務の一つは審議動向の監視と各省庁の対応の審査となる。その主たる役割は、動向把握については予算総括部門 (Budget Review)、各省庁対応の審査と了解については資源管理部局 (RMO) の各省庁担当が法令審査部 (Legislative Reference Division: LRD) の必要な調整のもとに演じる。議会成立法案の署名・拒否に当たっての大統領声明の起案は法令審査部のしごとである。

法令審査部には立法分析職 (Legislative Analyst) という職名の者が勤務するが、その職務記述<sup>23</sup>を通じて LRD の業務の一端を理解することができる。

立法分析職の基本的な任務は以下のとおりである。

- ①大統領の各年度の立法の計画すなわち政府として各年度議会に提案を行う法律案の作成を補佐すること。
- ②各省庁が提案する法律案の作成と省庁間協議を調整すること。
- ③議会審議中の法律案に対し政府見解を表明するための各省庁による議会証言・説明又は書簡についての省庁間協議を調整すること。
- ④議会での法律案審議の状況を常時監視し、各法律案に対する政権としての立場や懸念が適切なタイミングで議会に示されることを確保すること。
- ⑤議会から大統領に署名を求めて送付された通過法律案について、署名に当たっての声明、あるいは必要に応じての拒否権発動声明を含め、大統領が使用するメモや文書を作成すること。

## 4. 予算の執行

この過程は最低 5 年を経過するものであり、二つの部分からなる。配賦 (apportionment) の部分と報告・支出 (report and outlay) の部分である。その過程は以下のとおりである。

時期	内容
10 月 1 日	会計年度開始
9 月 10 日 (又は歳出 関係法案可 決から 30 日 以内)	OMB が、議会の年次歳出予算審議の結果支出可能となった資金その他の資金から資金の配賦を行う。各省庁は、8 月 21 日又は歳出予算法の可決の日から 10 日以内のいずれか遅い日までに、各勘定別の配賦申請を指定の様式により OMB に提出する。OMB は、費消の期間別と対象施策・事業・活動別の金額を明示して、申請を承認しあるいは修正承認する。

会計年度中	各省庁は、予算のついた施策・事業・活動を遂行するため、債務負担をし、支出をする。具体的には、要員を雇用し、契約を締結し、補助・助成の合意等を行う。 各省庁は、資金統制手続に沿って債務負担及び支出を記録し、財務省に報告し、財務諸表を作成する。
9月30日	会計年度終了
歳出期限到来から5年を経過した年の9月30日まで	期限到来後期間（期限の定めのない資金は該当しない）。各省庁は歳出期限内の現実の債務が正確に反映されるよう残余の債務を弁済し、数字を精算する。 各省庁は、これらにつき引き続き資金統制手続に沿って債務負担及び支出を記録し、財務省に報告し、財務諸表を作成する。

各省庁は OMB からの配賦を受けて後、資金を関係部局に配分する。配賦は勘定（あるいは基金）単位で行われるので、これを具体的にどう使うかはその限りで各省庁に主導権ないし裁量（歳出法と法案についての委員会報告には使途等に関し、詳細な文言があり、これには制約される）があることになる。しかしながら、OMB の配賦は事務的な手続でありつつも、同時に、OMB が各省庁の経費支出をコントロールできる最後の機会でもある。実際、配賦の際、OMB が経費の使用について条件をつけたり、各省庁の業務の改革・改善について注文をつけたりすることが行われる。

すでに見たように議会での予算審議に当たっては、各省庁と所管の歳出小委員会との間に密接な接触が積み重ねられており、議会の付す条件は、各省庁（及びこれをチェックする OMB）も承知しているところであるが、これに改めて OMB が条件等を付加することは、OMB によるマイクロ統制（micro-management）と呼ばれ、その対応への負荷もあって各省庁が嫌うところである。

方法としては、配賦申請があった際、様式に注を付して、報告や調査表への回答あるいは資金の使途の厳守を求め、これへの応諾をまって配賦を行うなどのことが行われると伝えられる。また、資金の組替えや流用などの事前承認を求めることもあるようである（なお、これには歳出法等との関係で、議会の歳出小委員会の了解も必要）。

このような各省庁へのマイクロ統制については、大統領を補佐する立場や財政規律の趣旨から当然とする見方もあり、また、大統領や OMB 幹部の関心が財政赤字等のマクロ統制にシフトしていることとのバランスの観点から意義を認める議論もある。資源管理部の組織は、予算とマネジメントの機能を融合し、その両面の目的を各省庁との関係で効果的に達成することをねらいとしている。融合は第一義的にはプログラム査定官の業務実施すなわち各省庁との接触のレベルで実現されるわけであり、年間の予算編成・執行の過程でのマイクロ統制をテコにして、マネジメント面での大統領の政策を推進していく仕組みがとられることは理の当然でもある<sup>24</sup>。

なお、配賦については、会計年度につき一括配賦あるいは4半期ごとの配賦を受ける省庁もあり、このような統制が全般的に行われているわけではない点にも留意する必要がある。また、大統領や各省庁が、議会が歳出法で認めた使途や金額どおりにこれを支出しない（支出の後送りや予算の取り消し）は法律による手続が設けられており、厳しく制限されている。

## 第2節 行政改革及び行政管理に関する業務

### 1. 連邦政府における行政改革・行政管理の推進と OMB

行政改革は歴代の大統領が取り上げてきた優先課題の一つである。OMBは大統領の補佐部局として、また、「組織記憶」の担い手として、一貫して改革の企画と推進に関わってきた<sup>25</sup>。各省庁による施策の実施は、大統領の意図を極力反映させるための対議会での努力の結果形成された予算を具体化するものと位置づけられるところであり、そのための各省庁の機構、定員及び運営管理を包括する行政管理はOMBの前身の予算局当時から重視されてきた。1970年ニクソン政権での予算局のOMBへの改称は、こうした思想を一層鮮明にしたものであった。

これらマネジメントに関する業務は現在、予算担当副長官とならぶ、専任の行政管理担当副長官の統轄のもとに関係の部局が行っている。

### 2. 現行ブッシュ政権の行政改革

ブッシュ政権下での行政改革の状況を概観すると、まず、行政機構に関しては、9.11テロに対応するため、国土安全保障省(Department of Homeland Security)が設置された。議会の主導で進められた構想を大統領が受け入れたものとされる。

また、政府全体を通じた行政管理面の方針としては、2001年の就任直後に掲げられた「大統領のマネジメント・アジェンダ(President's Management Agenda)」がある。これは、国民中心、成果志向、市場主義、組織のフラット化等の理念に基づくマネジメントの改革であり、①戦略的な人的資本管理、②官民競争入札、③財務パフォーマンス向上、④電子政府の拡大、⑤予算と業績の統合を政府共通課題として対応が進められている。

その各省庁による積極的な取組みの担保措置として使われているのが、毎年度発表される「マネジメント・スコアカード(採点表)」であり、各省庁による政府共通課題の実施状況の評価が赤・青・黄の三色でわかりやすく公表されている。これは、各省長官等をマネジメントの改革に強力に取り組ませる最大の武器になっているとされる。

なお、予算と業績の統合は、1993年制定の政府業績成果法に基づき各省庁が実施・公表

する業績測定の結果を大統領の予算編成に反映させることをねらいとしており、このため OMB は、「プログラム査定格付けツール (Program Assessment Rating Tool : PART)」を導入した。各省庁は、この下で、OMB 予算査定に各省庁プログラムの設計・運営管理・成果の自己評価調査票を提出するものとされ、OMB は当該評価を査定して、予算査定に活用しているとされる。(詳細は第 2 部第 2 章参照。)

### 3. 行政改革・行政管理の実務体制

#### (1) 関係部局

政府のマネジメント推進には資源管理 (査定) 部門 (RMO) と個別法設置部局と呼ばれる財務管理、調達、規制・情報及び電子政府・IT の部局が主として取り組んでいる。その際、ブッシュ政権誕生以前からの仕組みである財務、調達、IT 等の各省庁最高業務統括責任者や各省庁の管理担当次官補からなる大統領行政管理会議など政府横断的組織を OMB が主宰して活用し、効果を上げているのが特徴である。

RMO は、連邦予算の立案及び執行において重要な役割を果たし、また、各省庁に対し施策面およびマネジメント面で継続的に方向性 (guidance) を提示する。政策別あるいは省庁別に編成されたスタッフは、マネジメント面でも、政府全体を対象とするマネジメント改善方策の実施を分担担当する。

個別法設置部局は、OMB の業務において決定的に重要な役割を演じる。これら部局は、政府全体を対象とするマネジメント改善方針を立案・実施監督する。これは各省庁との関係では、RMO と合同しあるいはそれを通じて行われる。

具体的には、連邦財務管理局 (Office of Federal Financial Management: OFFM) は、連邦政府の財務管理政策及び制度の立案とその実施の指導を行う。その活動は、財務報告、財務システムから国債管理や補助金プログラムの管理まで幅広い。OFFM は、また、各省庁の監察総監 (Inspectors General) や最高財務統括責任者 (Chief Financial Officer) の連絡会議の活動を調整する。

連邦調達政策局 (Office of Federal Procurement Policy: OFPP) は、小さな物品の購入から大きなシステム、製品、サービス、建設工事にいたるまでの政府によるすべての購買活動に及ぶ政府調達法制、政策及び実施の改善努力を先導する。OFPP 局長は、原価計算基準を定める原価計算委員会 (Cost Accounting Standard Board) を主宰し、OFPP は、調達責任者会議 (Procurement Executive Council) の活動を調整する。

情報・規制問題局 (Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA) 及び電子政府・IT 局 (Office of E-Government and Information Technology) は、連邦省庁による規制の実施と情報収集活動プロセスを監督し、統計に関する政策と運用、連邦情報政策 (例: プライバシー保護とコンピュータセキュリティ) 及び IT 推進計画のそれぞれの調整に力を貸し、最高情報統括責任者会議 (Chief Information Officers Council) に対し支援を提供

する。OIRA は、規制プロセス、対官庁報告プロセス及び情報管理の改善に関する政策を立案し、各省の規制あるいは情報収集についての新規提案あるいは改正案の OMB による審査を主導する。

## (2) 部局間連携

個別法設置部局は、資源管理（査定）部門（RMO）の査定官（プログラム審査職）に対してコンサルタント機能を果たし、各省庁の財務報告、大きな IT 投資支出あるいは新規あるいは議会係属中の法律案など重要問題の検討チームのメンバーとなる。

こうした連携の実態について、OMB の「戦略計画 2001-2005」はあらまし以下のとおり記述する。

例えば、情報・規制問題局（OIRA）の各省庁担当官は、規制及び情報に関する案件について、RMO と密接に連携して業務を行う。こうしたチームワークの発揮の一例であるが、OIRA と RMO は、各省庁が政策面及び予算面で相当程度の潜在的な重要性を持つ重要規制措置をより効率的かつ効果的に実施するのを手助けする。これは、各省庁が規制を立案するに際して頻繁かつ前広に協議を行い、関連する他の省庁とも適切なタイミングで調整を行うことで可能となる。規制に関しては、OIRA は規制の経済的・社会的潜在的な重要性に注意を集中する傾向があり、規制措置の便益と費用を中心とした全体的影響（**impact**）を評価する。一方、RMO は規制の具体的実施、マネジメント及び予算面での潜在的な重要性に特に注目する。連邦予算に影響する規制について、OIRA は RMO に対し、各省庁の行った分析の内容やレベルについてアドバイスし、RMO はそれを全体的な予算上及び運営上の既定の方針の観点から吟味する。

電子政府・IT 局のスタッフは、各省庁の情報システム投資支出に関して RMO にアドバイスする。同局は各省庁がその提案を健全な投資計画と投資管理プロセスを経て行っているかどうか、また、適切なセキュリティ及びプライバシー保護対策を盛り込んできているかの判断に関し、専門的助言を提供する。RMO はその助言をもとに各省庁の任務と政策目的の達成に向けての IT の活用に予算措置をし、その適切な運営を図る

連邦財務管理局（OFFM）の財務管理、公会計及びシステムのスペシャリストは、各省庁の財務管理スタッフと密接に連携して、財務管理の改善のための取組と計画の進行をフォローし検討する。こうした検討には、当該省庁にくわしく、予算上の権限を持つ RMO のスタッフが同席する。OFFM と RMO のスタッフは合同で、各省庁の監査済み財務諸表、年度監査計画及び財務システムに関する予算要求を審査する。

連邦調達政策局（OFPP）の調達政策スペシャリストは RMO スタッフ及び各省庁と連携して、省庁の任務達成をサポートするためその購買活動をビジネス感覚でマネジメントして良い結果を得ることをねらいとして調達改革の推進に当たる。OFPP スタッフはまた、RMO や各省庁と連携して、各省庁が物品やサービスにより低い価格を支払い、単位費用あたりの価値を向上させ、終局的に購買が施策の成果達成に与えるサポートを改善するため

の成果向上指向調達システム確立の推進に当たっている。

### (3) 省庁間会議の活用

OMB はまた、マネジメントに関する省庁間グループを主宰し、またその触媒役を果たす。これらのグループを通じて、OMB は事務運営、税務、調達、廉潔、労働関係、及びシステム技術などに関する専門家を糾合し、政府の業績の向上をもたらすため、それぞれの分野における政府全体にわたる目標の設定と個別省庁における資源の優先配分を図っている。そうした会議の例は以下のとおりである。

- 大統領マネジメント会議 (President's Management Council : すべての省と主要な庁の最高運営統括責任者 Chief Operating Officers で構成 )
- 国家パートナーシップ会議 (National Partnership Council: 連邦公務員組合及び管理監督者、連邦斡旋調停庁、連邦労働関係庁、人事管理庁、国防省及び労働省の代表で構成)
- 最高財務統括責任者会議 (Chief Financial Officers Council )
- 最高情報統括責任者会議 (Chief Information Officers Council )
- 大統領廉潔性効率性会議 (President's Council on Integrity and Efficiency ) 及び廉潔性効率性幹事会議 (Executive Council on Integrity and Efficiency )  
(省庁の監察総監がメンバー)
- 調達担当最高幹部会議 (Procurement Executive Council )
- 予算担当官諮問会議 (Budget Officers' Advisory Council )

## 4. 個別分野のマネジメント推進に関する主要な業務

いわゆる個別法設置部局による個別分野のマネジメント推進に関する主要な業務をOMB のホームページなどにより見ると、以下のとおりである。

### (1) 連邦財務管理局関係

(連邦財務管理局の組織)

局長 (Controller)

局長顧問

局長秘書

連邦基準及び補助金課 (Financial Standards and Grants Branch)

課長

事務官

学生インターン (2)

会計士 (2) 政策分析職 (4) 財務公正及び分析課 (Financial Integrity and Analysis Branch) 課長 政策分析職 (3) 連邦財務システム課 (Federal Financial Systems Branch) 課長 政策分析職 (3)
---

1) 財務管理に関する基準及び補助金事務手続 (連邦基準及び補助金課)

各省庁及び補助金受給主体に関する財務管理方策を策定し、意思決定のサポートのため、必要な時にすぐ利用でき、正確で、有用な情報の産出を促進し、連邦の補助金施策に関し、アカウントビリティと受給者における利用効果発揮のために行うべき配慮の実施を確保する。

①財務諸表

すべての省庁は、1990年最高財務統括責任者法 (Chief Financial Officers Act of 1990) 及び2002年納税者へのアカウントビリティ法 (Accountability of Tax Dollars Act of 2002) により、OMB及び議会に対して、会計士監査を経た財務諸表を提出することを義務づけられている。OMBは、一つの文書に財務情報と業績情報をまとめることで各省庁の業績を総合的かつ一体的に示すことができるという認識から、2000年連結財務諸表法 (Reports Consolidation Act of 2000) の要件を拡大し、各省庁が毎年度連結の業績・アカウントビリティ報告書 (Performance and Accountability Report) を提出することを求めている。財務省は、OMBとの協議を経て、合衆国政府財務報告書を公表する。

(関係法律)

Improper Payments Information Act of 2002 (IPIA) (不適正支払情報法)

Accountability of Tax Dollars Act of 2002 (ATDA) (納税者へのアカウントビリティ法)

Recovery Auditing Act (Section 831, Defense Authorization Act, for FY2002)

(回収監査法)

Reports Consolidation Act of 2000 (連結財務諸表法)

Federal Financial Management Improvement Act of 1996 (FFMIA)

(連邦財務管理改善法)

Government Management Reform Act of 1994 (GMRA) (政府管理改善法)

Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA) (政府業績評価法)

Chief Financial Officers Act of 1990 (CFO Act) (最高財務統括責任者法)

Federal Managers' Financial Integrity Act of 1982 (FMFIA) (連邦管理者財務公正法)  
Government Corporation Control Act

(関係回状)

A-123 : Management's Responsibility for Internal Control (内部統制の責任) ほか。

## ②会計基準の策定

OMB は、連邦会計基準の策定に当たる連邦会計基準諮問委員会 (Federal Accounting Standards Advisory Board: FASAB) の創設・推進メンバーの一つとして、会計基準の設定過程に参画している。1990 年最高財務統括責任者法に基づき、OMB は、各省庁の財務諸表の様式及び記載事項を定める。

(関係法律)

Chief Financial Officers Act of 1990 (CFO Act) (最高財務統括責任者法)

(告示)

OMB Bulletin No. 01-09 : Form and Content of Agency Financial Statements

(行政機関財務諸表の様式と記載事項)

## ③財務監査

OMB は、旧会計検査院 (General Accounting Office。現在の Government Accountability Office) と米国公認会計士協会 (American Institute of Certified Public Accountants: ACIPA) が公表した方針に準拠した各省庁財務諸表監査要領を示している。また、各省庁の監察総監 (Inspector General: IG) の業務に関わる諸問題を分析検討するとともに、監察総監と協力して、その業務が最大限の効果をあげるよう努める。OMB は、また、連邦補助金等の受給団体の監査についての要領も示している。

(関係法律)

Federal Financial Management Improvement Act of 1996 (FFMIA) (連邦財務管理改善法)

Government Management Reform Act of 1994 (GMRA) (政府管理改善法)

Chief Financial Officers Act of 1990 (CFO Act) (最高財務統括責任者法)

Inspector General Act of 1978 (監察総監法)

Budget and Accounting Procedures Act of 1950 (予算及び会計手続法)

Budget and Accounting Act of 1921 (予算及び会計法)

(回状)

A-50 : Audit Follow-up (監査のフォローアップ)

## ④補助金マネジメント

OMB は、補助金交付省庁及び受給主体と共同して、補助金の交付・執行等管理が適正に

行われ、法令規則に則って使用されることを確保するための連邦政府全体にわたる方針を策定している。

(関係法律)

**Federal Financial Assistance Management Improvement Act of 1999** (連邦補助金管理改善法)

**The Lobbying Disclosure Act of 1995** (ロビイング情報開示法)

**Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1997** (連邦助成及び協力協定法)

(回状)

**A-102 : Grants and Cooperative Agreements with State and Local Governments**

(州政府その他地方団体との助成及び協力協定) ほか。

#### ⑤単一監査 (Single Audit)

連邦政府は毎年度、州政府、その他自治体及び先住民居留区、大学、非営利組織（非連邦主体）に 4,000 億ドル以上の補助金を交付している。1984 年単一監査法及び同 1996 年改正法 (**Single Audit Act of 1984 with amendment in 1996**) と OMB 回状 A-133 (州政府その他地方自治体および非営利組織の監査) は、それら補助金が適正に使用されることを確保するための監査の義務につき定めている。

単年度に 50 万ドル以上の補助金を使用する非連邦主体は、1996 年改正単一監査法、OMB 回状 A-133 及び OMB 回状追補及び政府監査基準 (**OMB Circular Supplement and Government Auditing Standards**) に従い、毎年度の監査を受けなければならない。単一監査は、個別の補助金ごとに監査を受けることに代えて統一監査を行うことにより、非連邦主体の負担を減じ、監査効果をあげることをねらいとしている。

(関係法律)

**Single Audit Act Amendment of 1996** (単一監査法改正法)

**Single Audit Act of 1984** (単一監査法)

(回状)

**A-133 : Audits of States, Non-profits, and Local Organizations** (州政府その他地方自治体および非営利組織の監査) 及び同 **Compliance Supplement** (規定遵守補遺) など。

#### 2) 資産・債権管理及び財務の適正化 (財務公正及び分析課)

連邦各省庁の財務管理において、所期の成果をあげるような計数の収集管理が行われ、また、成果があがり、非効率な事態あるいは不適正な事態が防止され、優れた実務慣行にならって財務関係業務が遂行されることを確保すること。

#### ①資産管理

各省庁は、不動産、動産、金融資産など多額の資産を保有、貸与、管理している。それ

らの管理を改善すること、例えば台帳の一元化、正確な資産査定、取得・処分計画と省庁の任務との関係の密接化などは、税金が賢明かつ効率的に使われるという観点から重要である。

(関係法令)

**Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (as amended)**

(連邦財産及び行政事務法)

(回状)

**A-129 : Managing Federal Credit Programs** (連邦融資プログラムの管理)

## ②債権管理

各省庁は、個人その他の主体に対して、融資の返済、補助金や給付金の支払過誤、罰金や過料にかかる債権を保有している。その額は政府全体で巨額に上る。これら債権の管理の改善とりわけ延滞債権の回収の効果をあげることは、税金が賢明かつ効果的に使われることを確保する上で重要である。

(関係法律)

**Debt Collection Improvement Act of 1996 (DCIA)** (債権回収改善法)

(回状)

**A-11 : Preparation, Submission, and Execution of the Budget**

(予算要求、提出及び執行)

**A-129 : Managing Federal Credit Programs** (連邦融資プログラムの管理)

## ③不適正支出

各省庁は年間 200 億ドル以上の支払を個人その他の主体に対して行っている。不適正な支出とは、支払相手を間違えること、間違った金額を支払うこと、支払を受けた相手が不正な使用を行うことを含む。各省庁がこれら不適正支出のリスクを感知し防止することができるよう財務管理における統制機能を強化することは、税金が賢明かつ効率的に使われることを確保するために重要である。

(関係法令)

**Improper Payments Information Act of 2002 (IPIA)** (不適正支払情報法)

**Recovery Auditing Act (Section 831, Defense Authorization Act, for FY2002)**

(回収監査法)

## ④財務業績指標測定

議会、財務管理者その他の関係当事者は、主要な財務関係業務の業績指標の数字を定期的に把握することにより、連邦政府の総合的な財務の健全性を評価することができる。例えば、帳尻の合わない科目の減少、電子決済の拡大、回収可能債権の減少等の数字である。

これらの業績指標の定期的把握は財務管理の改革の方向性を決め、財務管理の強化の必要な分野に資源を重点投入するのに役立つ。

#### ⑤大統領マネジメント・アジェンダの推進

2001年8月に打ち出された大統領マネジメント・アジェンダ（PMA）は、連邦政府の行政管理において、欠陥が明らかであり、それだけに改善の可能性が最も大きいと考えられる問題に取り組むものである。OMBは、財務管理の成績を含む5つの全政府的要改善分野における各省庁の取組みを評価するために、赤、黄、青の交通信号採点システムを導入した。財務管理において青の評価をもらうためには、監査において満点を得ること、支出における法令違反がないこと、財務諸表を期限内に公表すること及び日々及び長期的な業務の意思決定のサポートに財務データを活用することが必要である。

2004年2月には、あらたな重点分野が加わった。それは、土地保有面積の大きい省庁の不動産管理改善対策であり、その進捗が四半期ごとに評価される。

#### ⑥公用クレジットカード

各省庁は、公用の物品購入や出張の便宜のために職員にクレジットカードを発行している。これは、職員による公費支出状況を最新時点で把握できるメリットがある。これは、公用性の確認と期限内の支払をたしかにするために重要である。期限内支払いのリポートは経費節減の戦略的手段である。

（関係法律）

Section 846, TTHUD Appropriations Act of 2006（財務、運輸、住宅都市開発歳出法）

（回状）

A-123 別添B：Improving the Management of Government Charge Card Programs

（連邦政府カード制度の改善）

### 3) 統一財務管理システムの設置運営（連邦財務システム課）

政府統一財務管理システムのシステムアーキテクチャーが第一級の財務管理をサポートするに必要な情報を産出することを確保すること。課は、政府全体をカバーする財務管理システムのコンポーネントを統一的かつ整合的なものになるよう調整する責任を有している。現在、課は、各コンポーネントとその相互関係を明示するアーキテクチャプランを作成中である。

ここでいうコンポーネントは以下のものを含む。

○各省庁財務管理システム基準及び共同財務改善計画基準

○各省庁財務管理システムと人的資源、調達、成果マネジメントサポートデータベースなどの業務用システムのインターフェイス

○政府共通業務システム：電子出張、電子学習、省庁間決済、請負業者登録管理、省

- 府間支払徴収システム及び電子署名システム
- 政府会計管理その他データ統合システム
- 各省庁及びOMB予算編成システム

(関係法律)

**Federal Financial Management Improvement Act of 1996 (FFMIA)**

(連邦財務管理改善法) など。

(回状)

**A-123 : Management’s Responsibility for Internal Control** (内部統制の責任)

**A-127 : Financial Management Systems** (財務管理システム) など。

(2) 連邦調達政策局関係

<p>(連邦調達政策局の組織)</p> <p>局長 (Administrator)</p> <p>補佐官</p> <p>次長</p> <p>業務補佐官</p> <p>法務担当職(General Attorney)</p> <p>調達政策分析職 (2)</p> <p>法務担当職</p> <p>調達政策分析職 (2)</p> <p>官民競争入札担当次長</p> <p>政策分析職</p>
--

連邦政府は、毎年度、その任務を達成するために 3,500 億ドル以上を多種多様な財・サービスに使っている。連邦調達政策局は、これら財・サービスの取得に関する政策や実務慣行を確立するために中心的な役割を担う。局は、1974 年に、調達に関する政府全体にわたる政策、規則及び手続についての総合的指導を行わせ、また調達過程における経済性、効率性、有効性を推進するために、議会の法律により設立された。

法律に基づく各種権限と成果重視の政策立案を通じて、局は連邦調達制度が納税者にベストバリューを提供することを確保するよう図っている。現在の業務の力点は、①職務能力が高く、状況に柔軟な対応が可能な調達担当職員の育成強化、②競争の一貫した、かつ、効果的な活用、③政府の購買力を反映した契約形式の開発、及び④調達の評価と計画のために管理者が必要とする情報を供給するデータシステムの開発・運用にある。

連邦調達政策局法 (Office of Federal Procurement Policy Act) 等に基づく局の具体的所掌事務は以下のとおりである。

### 1) 調達規則の制定

局は、連邦調達に関する規則の全体的な方向性を定める。特に重視するのは、政府全体を規制する連邦調達規則 (**Federal Acquisition Regulation: FAR**) である。FAR と各省庁が定めるその補足規則の案について、局のスタッフは、それらが法律、政権の方針及びよきマネジメントの原則に反するものでないかどうか審査する。その際、情報・規制問題局と必要な調整を図る。また、資源管理 (査定) 部門 (**Resource Management Offices**) とも先方が関心を有する問題については、調整を図る。審査の対象となるのは、年間約 200 件の規則と書類作成報告負担軽減法 (**Paperwork Reduction Act**) により求められる若干の案件であり、規則の策定の過程で省庁間の意見の食い違いを調整するに当たり中心的な役割を演じることになる。

局長は、連邦調達規制会議 (**Federal Acquisition Regulatory Council: FAR Council**) の議長でもある。同会議は、国防総省の調達政策局長、航空宇宙局の調達担当副長官及び共通役務庁の調達最高責任者を含むが、連邦調達規則の策定と改正を監督する。局は、四半期ごとに開かれる規則改正審議のための会合を主宰して、重要あるいは議論のある規則につき検討し、結論をまとめる。

局長は各省庁がそれを遵守する必要がある、そのため規則に盛り込まれる必要がある基本的な考え方を述べた政策書簡 (**policy letters**) を必要に応じて出す権限がある。局の設立以来、40 件を超す政策書簡がだされている。最近の例としては、調達担当職員の増員の必要性を述べたものがある。これに加え、局長は、OMB 部内の了解を得れば、各省庁の調達規則であって、政府の方針と反するものを無効にすることができる。

### 2) 調達関係法案の作成と関連調整

局は、調達に関するすべての法律案に関する政府の見解の形成を監督する。また、調達業務ウェイトの大きい官庁と連携しながら政府としての法律案を立案し、また調達に関わる議会提案の法律案に対する見解を作成する。さらに、法律案が議会で公聴会、委員会採決、両院協議会、成立という流れを踏む中で、OMB の法令審査部 (**Legislative Reference Division**)、議会对策部 (**Legislative Affairs**)、さらには議会の委員会と協力、連絡しながら、法案の説明を行い、また、内容を改善する。局長は審議中の法案に関し、あるいは政府の調達に関する方針に関して議会で頻繁に証言を行う。設置以来、局は、競争強化法 (**Competition in Contract Act**)、連邦調達簡素化法 (**Federal Acquisition Streamlining Act**)、クリンガー・コーエン法 (**Clinger-Cohen Act** = IT マネジメント改善法)、サービス調達改革法 (**Services Acquisition Reform Act**) などの主要な調達関係法律の制定に重要な役割を果たしてきた。

### 3) 最高調達統括責任者会議 (**Chief Acquisition Officers Council: CAOC**) の主宰

CAOC は連邦調達制度の運営状況を把握し、必要な改善を図るための第一義的な省庁間

連携の場である。会議は、大統領マネジメント・アジェンダ及び個別の大統領指示にかかる政策方針の推進を図る。会議の正式の議長は OMB の行政管理担当次長であるが、局長がこれに代わって会議の運営を取り仕切る。局の職員は、現在官民競争入札、中小企業調達、調達関係人的資本、電子政府、業績マネジメント、緊急事態契約の課題について置かれているワーキンググループのサポートを行う。

#### 4) 政府調達データシステムの運営

局は、調達に関するデータの収集、作成及び配付を所管する。このため使っている政府を通じたデータ収集手段として第一のものは、連邦調達データシステム (FPDS) である。局は共通役務庁に置かれ OMB のために運用しているこのシステムの総合調整を行う。局は現在、共通役務庁と密接に連携して、各省庁の調達管理者がそれぞれの行う調達の有効性を評価し、将来の調達計画を定めるために必要なリアルタイムの業務情報が提供できるよう、このシステムを単なるデータベースから経営情報システムに転換する作業を行っている。このシステムのほかに、局は共通役務庁や他の省庁と連携して契約業者の成績に関する情報を収集し、また業者に FedBizOpps として知られる統一ポータルサイトから入札機会に関する情報が見られるよう図っている。

#### 5) 連邦調達研修所 (Federal Acquisition Institute: FAI) の運営

局は調達に関わる職員の能力と職業倫理を伸長させるための連邦調達研修所を指揮している。研修所は一般省庁のために研修その他要員のためのサポートを提供し、また、国防調達大学と積極的に連携して、職員能力拡大の取組みを強化している。2004 年に、局は、研修所に理事会を設置して、研修の重点が連邦政府全体の優先課題と外れることのないよう確保することにした。

#### 6) 政府調達への中小企業の最大限の参入促進

局は、中小企業庁と協議しつつ、中小企業による政府調達への最大限の参入の促進責務を負っている。2002 年には、契約を分割して中小企業の参入機会を拡大する戦略を立案した。また、2004 年には、兵役で障害を負った退役軍人の契約機会を増大させるための大統領行政命令 13360 号を立案した。局は中小企業庁と常時連携して、女性、傷痍軍人及び社会的・経済的に不利な立場にある人々が所有するものを含めた中小企業からの法定の政府調達率の達成を推進している。

#### 7) 原価算定基準委員会 (Cost Accounting Standards Board) の主宰とサポート

局長は、政府調達における原価の測定、指定及び配分における統一性と整合性の実現のため、元請業者及び下請業者により使われる基準の確立を専管する独立委員会である原価算定基準委員会の委員長を務める。同委員会の定める基準は規則として公布される。委員

会の事務局は局が務める。

(各業務全体の関係法律)

Office of Federal Procurement Policy Act of 1974 (1983, 1988 amendments)

(連邦調達政策局法)

Prompt Payments Act (1988 amendment)(迅速支払法)

Competition in Contracting Act; Small Business and Federal Procurement Enhancement Act (契約における競争強化法)

Federal Acquisition Streamlining Act of 1994 (FASA) (連邦調達簡素化法)

Federal Acquisition Reform Act of 1996 (FARA) (連邦調達改革法)

Federal Activities Inventory Reform Act of 1998 (FAIR) (連邦政府業務改革法)

Services Acquisition Reform Act of 2003 (SARA) (サービス調達改革法)

(回状)

A-76 : Performance of Commercial Activities ; Attachments (民間提供業務の実施)

(3) 情報・規制問題局関係

(情報・規制問題局の組織)

局長 (Administrator)

次長

顧問

特別補佐官

上級アドバイザー

秘書官

事務官 (Administrative Assistant) (2)

記録管理事務官

情報政策・技術課

課長

省庁担当官 (11)

事務官

統計・科学政策課

課長

省庁担当官 (6)

事務官

保健、運輸及び一般政府担当課

課長

省庁担当官（12）

事務官

天然資源、エネルギー及び農業担当課

課長

省庁担当官（10）

事務官

## 1) 各省庁による規制措置の審査・承認

### ア. 経緯

各省庁が 1946 年行政手続法に基づきその規制の新設・改廃について利害関係者の意見提出 (public comments) の機会を与える官報公示 (public notice) を行うに先立っての OMB の統一事前審査制度はかれこれ 30 年の歴史を有している。それは、ニクソン政権での「生活の質審査 (Quality of Life Review)」プログラムを嚆矢とし、1970 年代には、フォード政権が大統領行政命令 11821 号及び 11949 号で各省庁に物価・経済への影響報告 (inflation/economic impact statements) を求め、カーター政権は、「政府規制の改善」に関する大統領行政命令 12044 号による手続を設けた。OMB による事前審査が正式の制度化されたのは、レーガン政権下 1981 年の大統領行政命令によってであり、これはレーガン・ブッシュの両政権を経て、クリントン政権発足 9 ヶ月後まで有効であった。クリントン大統領は新たに大統領行政命令 12866 号を發布したが、OMB の事前審査手続は基本的に従前のままとされており、それが今日まで引き継がれている。

### イ. 制度の概要

大統領行政命令 12866 号は、規制に関する新たな提案を行うに当たって、①規制に係るリスクの程度と内容を考慮すること、②規制は、「その便益が規制に伴う費用を正当化することを合理的に検証できてはじめて実施すること、及び③規制の目的を達成するために社会にかかる負担を最小限にするように設計することを各省庁に求めている。OMB による事前審査は、この原則の遵守を確保するために行われる。審査件数は年間 500 件に達する。

#### (ア) 審査の対象

審査の対象は、独立規制委員会を除く行政機関による、年間 1 億ドル以上の影響を及ぼすものなど、大統領行政命令が定める要件に該当する「重要な」規制である。

#### (イ) 審査の手続

①各省が規制の案を情報・規制問題局の案件登録管理官 (docket librarian) に電子メール送付するか、直接持ち込み提出。

②案件登録管理官は案件登録を行い、担当の各省庁担当官へこれを回付。

③担当官による審査開始

#### (審査の目的)

規制措置が法令の規定、大統領の政策優先順位及び大統領行政命令 12866 号の明

記する原則に反しないこと、及び他の行政機関の政策又は行為と矛盾しないこと。  
(審査の観点：大統領行政命令に明記された以下の原則への準拠)

- ・各省庁が、直接規制以外の方法を検討し、可否の評価を行っていること
- ・規制の目的を達成する上で、もっとも費用効果が高くなるように措置を設計していること
- ・規制措置案の費用と便益の双方を算定し、便益の発生が費用をかけることを正当化するものであることを合理的に説明できることを確認した上で提案ないし採択するものであること
- ・そうした意思決定が、合理的に入手できる最善の科学的、技術的、経済的その他の情報に基づいて行われていること
- ・規制の他の形態の方法について検討し、可否の評価を行っていること
- ・社会に加わる負担が最小限のものになるよう最大限に工夫していること

なお、以上の原則のほか、大統領行政命令は、「規制を全く行わないことを含め、考えられるすべての代替策の費用と便益を検討すること」及び「法律が規制のアプローチを規定している場合を除き、純便益が最大となるアプローチを選択すること」を求めている。

(審査期間)

審査期間は 90 日間とされている。

- ④担当官と各省庁との E メール又は電話でのやりとり、担当官と OMB 関連部局とのやりとり、必要に応じての大統領府内関係者・部局あるいは関係省庁の意見聴取
- ⑤差し戻し：OMB は、規制措置案が大統領行政命令の原則に反していると認めた場合には、当該省庁に規制措置案を見直すことを「差し戻し書簡 (return letter)」を副えて求める。この場合、各省庁は必要な見直しを行ったうえで、改めて規制措置案を OMB に出しなおすのが通常である。
- ⑥促し：OMB は別途、規制措置の追加を示唆し、あるいは規制そのものの見直しを示唆するため、「促し書簡 (prompt letter)」を出すことがある。
- ⑦審査終了の通知：これにより、各省庁は規制措置案を官報に公示し、利害関係者の意見を求める手続に移ることができる。

## 2) 各省庁による情報収集の事前審査・承認

1980 年 (1995 年改正) の書類作成提出負担軽減法 (The Paperwork Reduction Act) は、OMB に情報・規制問題局 (OIRA) を設置し、各省庁が調査研究や政策評価等のために行う情報収集活動については、OMB のガイドラインのさだめるところにより、事前に同局に申請し、審査・承認を受けることを義務づけた。OIRA は、同法の定める基準に基づき審査を行い、問題がなければ承認番号を付与する。

この制度の対象となる「情報」は広範にわたり、記入様式 (例：納税申告書様式)、統計

調査（例：国勢調査）、報告・記録作成義務（例：労働安全衛生庁への労働安全に関する企業からの報告や環境保護庁への大気観測報告）及び対外公表（例：食品の栄養成分ラベル貼付）を含む。

承認審査の観点とは、法律の定めるところであり、情報収集が①対象の負担を最小にし、また他と重複していないこと、②有用な情報を生産するものであること、及び③当該省庁の任務の適正な達成に結びつくものであることである。

審査の効果としては、仮に承認が与えられない場合には、当該省庁は承認申請に係る情報収集をすることはできず、そうした情報収集に応じなかった何人も「一切不利益を受けることはない」こととなる。

法は、このほか、OMB 長官が議会に対し、各省庁の法律の趣旨の実行のための活動状況を取りまとめて報告することを求めている。また、OMB に対して毎年各省庁による情報収集活動の効率化・効果化と国民・事業者の負担軽減の状況を「情報収集予算書 (Information Collection Budget)」として報告・公表することを求めている。

### 3) 統計制度・統計基準

連邦の統計政策すなわち統計制度及び統計基準に関する業務は、一時商務省センサス局に移管されていたが、1980年書類作成提出負担削減法（前出）により、1981年にOMBに再移管された。

同法は、前述のとおり、OMBに情報・規制問題局を設置したが、その業務の一つとして、統計に関する政策の企画立案と総合調整を掲げた。具体的には、下記に係る政府全体の政策、原則、基準及びガイドラインの企画立案と実施である。

- ①統計調査の方法及び方法
- ②統計データの分類
- ③統計情報の提供及び普及
- ④統計データの迅速な公表
- ⑤連邦行政の実施に必要な統計データの収集源

情報・規制問題局長は、別の法律により、各省庁による統計情報の集積、分析、公表及び普及の改善のための施策を立案し、規則を制定する権限を有している。

情報・規制問題局の統計・科学政策課は、これに基づき、統制政策に関する各省庁連絡会議 (Interagency Council on Statistical Policy) などの仕組みを設け、活用して、統計調査、統計に関わるプライバシー及び機密保護、調査結果の公表、産業分類、職業分類等に関するガイドラインや基準の策定と遵守確保を進めている。

### (4) 電子政府・IT局関係

電子政府・IT局 (Office of E-Government and Information Technology) は、連邦政府の電子政府とITに関する取組み全体を所掌している。2002年電子政府法 (E-Government

Act of 2002) により、OMB で既に内部設置されていたものに法律上の設置根拠と権限が与えられた。同法は、全体として、ブッシュ政権が成立以来進めてきた電子政府の推進の取組みに法的基盤を与えたものである。

同法の骨格は以下のとおりである。

- ①政府全体の IT 政策と実施措置につきより国民本位のアプローチを求める。
- ②IT 政策の総合調整を行わせるため、OMB に電子政府局 (Office of Electronic Government) を設置する。
- ③最高情報統括責任者会議 (Chief Information Officer Council) の設置に法的根拠を与える。
- ④連邦情報セキュリティマネジメント法 (Federal Information Security Management Act (FISMA) (注：本法律の一部である。)) により、行政機関の情報セキュリティ措置義務に恒久的な根拠を与えかつ改正する。
- ⑤政府全体にわたり一定の種類データの機密を保護し、主要な統計部局が企業データを機密情報保護及び統計効率法 (Confidential Information Protection and Statistical Efficiency Act (CIPSEA) (注：本法律の一部である。)) の規定に基づき相互利用することを認める。
- ⑥大統領のマネジメント・アジェンダ (前出) に基づく電子政府拡大方針に沿って OMB 及び各省庁が推進している活動を支援する。

同局は、また、情報品質法 (The Information Quality Act of 2000) も所管する。

電子政府・IT 局は、こうした枠組みの下で、電子政府推進、情報品質確保、IT 政策、コンピュータセキュリティ、コンピュータプライバシー、行政手続オンライン化等につき、回状や長官メモランダム等を発出し、また各省庁 CIO 会議を活用する等して、法律あるいは大統領の行政改革アジェンダに示された方策の推進を図っている。これらの取組みの多くは大統領マネジメント・アジェンダの内容ともなっており、同アジェンダは各省庁の進捗状況を四半期ごとに評価し、緑、黄、赤で公表する仕組みとなっている。また、関係法律の多くは、OMB に各年度における取組みの報告を求めており、このため、OMB は各省庁から進捗と取組みの報告を徴取している。これらも OMB としての政策推進の有効な手段となっていると考えられる。その主な状況は以下のとおりである。

#### 1) 電子政府戦略全般<sup>26</sup>

ブッシュ政権は大統領マネジメント・アジェンダを 2001 年 8 月に公表し、その柱の一つが「電子政府の拡大 (Expanding Electronic Government)」とされた。OMB が中心となって 46 省庁 81 人からなるタスクフォースが設けられ、2002 年 2 月に 24 のプロジェクト (クイックシルバープロジェクトと呼ばれる) とその工程表を作り上げた。「2002 年電子政府戦略」と呼ばれるものであり、これはその経過において省庁横断の大統領行政管理会議の承認を経ることで全政府レベルでの実行を確保する手立てがとられている。

その後、議会の超党派により上記の 2002 年電子政府法 (E-Government Act of 2002) が成立し、大統領の署名を得た。この法律は、各省庁の取組みを OMB と CIO 会議の下に結集させ、「市民中心、市場ベース、結果重視の連邦政府」の構築に向けて IT を本格活用するという基本理念を明確に打ち出した。

この下で、「2003 年電子政府戦略」が策定され、新たな工程表のもとで、大統領マネジメント・アジェンダで採用された四半期ごとの進捗評価を活用して、プロジェクトが推進されている。

## 2) IT 投資査定<sup>27</sup>

いわゆるクリンガー・コーエン法 (Information Technology Management Reform Act of 1996) は、IT プロジェクトの導入と管理プロセスの改善を求め、これに対応するため、OMB は予算要求の手續等に関する回状 A-11 にセクション 300 を設けた。このセクションは、主要 IT 投資に関して各省庁が行うべき予算要求根拠の説明と報告の要領を示しており、提出資料として費用効果等に関する「Exhibit 300 (ビジネスケース)」を指示している。ビジネスケースは、予算要求査定の一環として電子政府・IT 局や情報・規制問題局のアナリストが評価してスコア付けし、改善が必要な分野を特定した評価結果を添えて、各省庁に打ち返し (passback: 内示に相当) される。これにより、IT 投資の失敗を招かないことが目指されている。

## 3) 情報品質の確保

2000 年に成立したいわゆる情報品質法 (Information Quality Act of 2000) は、OMB に対し、各省庁が外部に提供する情報の「品質、客観性、有用性及び正確性」を確保するための情報品質ガイドラインを策定することを義務づけた。この下で、各省庁はそれぞれの政策や業務の特質に応じた独自のガイドラインを策定し、情報の提供に当たってこれを適用するとともに、情報の提供に先立って、その内容を検証するための内部審査手続を設けることとされている。仮に各省庁が提供する科学的、技術的、経済、統計その他の情報が OMB 又は省庁のガイドラインに適合していないと判断した際には、「影響を受けた者」は、各省庁にその訂正を求めることができ、これに基づいて取られた措置が満足すべきものではないと認めた場合には、当該省庁に不服申立てできるものとされている。

OMB は各省庁の内部審査に当たっては、「当該分野の外部専門家による検証 (Peer Review) を実施することを推奨しており、そのためのガイドラインも公表している。

## 4) 情報セキュリティ

情報セキュリティマネジメント法 (FISMA) により、OMB は各省庁の情報セキュリティの政策とその実践に対する監督を行う。具体的内容は以下のとおりである<sup>28</sup>。

①情報セキュリティのポリシー、原則、標準、ガイドラインの実践についての展開と監

督

- ②リスクや被害の大きさに見合うセキュリティ保護対策の設定及び実践に関する連邦機関への要請
- ③各連邦機関が FISMA に準拠しているかの管理・監督
- ④各連邦機関の情報セキュリティプログラムに対する年1回以上のレビューと承認又は不承認

OMB は、また、各連邦機関の FISMA への準拠の進展状況に関する議会への報告を毎年3月までに行うことが義務づけられている。

情報セキュリティのポリシー策定においては、セキュリティ管理のためのコストを算定し、最低限許容できるシステムの要件を策定しなければならない。このため、OMB は各省庁に対して、予算要求時に、IT 投資のライフサイクルにおけるセキュリティのコストを示すよう求めている。

また、FISMA は、各省庁がセキュリティの取組みにおいて、セキュリティ上のインシデントの検知、報告及び対応を行い、大きな被害を受ける前にリスクを緩和させること等としている。OMB は各省庁に対して、セキュリティインシデントに関する情報を報告するよう義務づけている。

## むすび

以上、第1部では、OMBという機関そのものについて、その全体像を一次的に示した。いくつかの特徴をあげることができよう。

まず第1に、連邦政府の長たる大統領の政見を連邦政府が一体的に実施していくためのコントロールタワーであることが、組織的にも（大統領府に置かれる）機能的にも（予算と行政管理を所管する）極めて明瞭であることである。その意味ですぐれて上級官庁であり、エリート官庁である。これは庁の戦略計画もおける記述ぶりにも、また、現実の幹部任命や人員構成にも強烈に現れている。法令審査と訳した権限も、ここまでのものは我が国には見られない。ある意味で驚くべき徹底ぶりであり、凄味を感じさせる官庁である。

第2に、皮肉にも、そうした明瞭さは、内部組織に関する限り失われていることである。かなり分かりにくい。これは、引き続きの調査研究で扱っていくが、民主党のクリントン政権時代に行われたOMB2000と呼ばれる機構改革で、それまで独立の部門であった予算（査定）部門と行政管理（マネジメント）部門とを統合し、資源管理部門（Resource Management Offices）が置かれたことで、双方の機能区分が不可視化されたことや、議会主導の立法で個別法設置部局といわれる部門が次々と付加され、統一した組織設計理念を論ずる余地がなくなってしまったことが手伝っている。なお、査定部門とマネジメント部門の統合の得失は今日も議論の絶えない問題となっている。

第3に、前記議会主導の立法によるものを含め、その権限の多くを法律に負っていることである。日本的な理解としては、これは、各省庁の抵抗に対して有効な梃子となるわけであるが、OMBについてみれば、大統領が改革に十分にコミットさえしてくれていれば、伝統的な地位と威信がみずからに備わっているだけに実行には必ずしも懸念がないとも考えられ、現実には、議会発の改革については、屋上屋となる場合があったり、改革実施計画や実施要領を各省庁に示すことや実施状況の議会報告が義務づけられるなどの点で業務量が他律的に増加し、必ずしも歓迎すべきものでもないという受け取りもあるようである。

調査研究の副題である「マネジメントセンターとしての重要性和影響力」はまさにこうした点の実態把握と分析を経ることにより明らかにすることができるものであり、第2部においては、この点を考察する。

1 予算局の歴史は、1921年に予算及び会計法 (Budget and Accounting Act) により財務省に予算局が置かれたことにさかのぼる。同法は、政府からの議会提出予算書の一本化、歳入・歳出立法手続の制定など、アメリカ連邦財政制度につき重要な改革を行った。予算局の設置もその一環である。その後、予算局は有名なブラウンロー委員会の大統領機能強化の提言に基づき1939年に大統領府が設置されたのに伴い、財務省から大統領府に移された。この機構改革では、予算に関する機能に加えて政府全体の行政管理に関する機能が付加・強化された。1970年の機構改革は、大統領による行政管理機能をさらに前面に押し出したものである。

2 大統領府の機関としては、他に経済諮問委員会 (Council of Economic Advisors)、環境の質会議 (Council on Environmental Quality)、安全保障会議 (National Security Council)、総務局 (Office of Administration)、薬物規制政策局 (Office of Drug Control Policy)、科学技術政策局 (Office of Science and Technology Policy)、通商代表部 (United States Trade Representative)、組織としてのホワイトハウス (White House Office) などがある。

3 戦略計画 (Strategic Plan) の策定・公表は、1993年制定の政府業績成果法 (Government Performance and Results Act: GPRA) により、各省庁に義務づけられている。

4 OMB ホームページ “OMB’s Mission”

(<http://www.whitehouse.gov/omb/organization/role.html>)、2006年9月23日取得。

5 OMB ホームページ “The Mission and Structure of the Office of Management and Budget” (<http://www.whitehouse.gov/omb/organization/mission.html>)、2006年9月23日取得。

6 OMB ホームページ “The Mission and Structure of the Office of Management and Budget” (ibid.)、”OMB Strategic Plan (May 2006)”

(<http://www.whitehouse.gov/omb/organization/strategic-plan2006pdf>)、2006年9月23日取得。Wikipedia “United States Office of Management and Budget” ([http://en.wikipedia.org/wiki/Office\\_of\\_Management\\_and\\_Budget](http://en.wikipedia.org/wiki/Office_of_Management_and_Budget))、2006年9月24日取得。定員は総務省伊藤勲氏調査による。

7 アメリカ連邦議会では、法律案は議員のみが提出できる。政府の立案した法律案は書簡などを付して議会に送付し、例えば所管委員会の委員長が提出するなどの手続きによることになる。いわゆる一般教書は大統領がその年に制定を求める法律案について議会にメッセージを送るものである。その審議入りに当たっては通常公聴会で政府の見解が聴取される。一方、政府の方針に沿わない法律案の提出があった場合には、公聴会その他の機会に政府の見解を表明し、必要な対応措置を取ることになる。

8 アメリカでは、連邦政府予算の作成・決定権限は議会にあり、予算審議と各種の決議及び権限付与法 (Authorization Acts)・歳出予算法 (Appropriations Acts) の議決によって事が運ばれる。毎年度大統領が議会に提出する予算書は参考資料にすぎないとの言い方がされる。ただし、前記の各法律は大統領の署名によって発効する。

9 Light, Paul C. (1997). *The Tides of Reform*. New Haven and London: Yale University Press. の Appendix A “Major Government Reform Statutes, 1945-1994”、Congressional Research Service, *General Management Laws and the 9/11 Commission’s Proposed Office of National Intelligence Director (NID) and National Counterterrorism Center (NCTC)*, September 21, 2004 及び U.S. Office of Management and Budget, *The Office of Management and Budget Strategic Plan 2001-2005* の Appendix 1 “OMB-Specific Statutory Responsibilities” をもとに作成した。

10 1978年の公務員制度改革で新設された幹部職群であり、大統領任命上院承認職幹部の直下でしごとをし、前記幹部と生涯職公務員層との組織的結節点の役割を担う。政治的任命の制度がある中で、省庁幹部へのとりわけ内部からの有能な人材の登用・配置拡大と業績

---

主義導入により、トップマネジメント層の強化をめざしたものである。

11 政治的任命に係る幹部はホワイトハウス隣の大統領府ビルに部屋を持ち、生涯職職員の大部分は、向かいの新大統領府ビルで勤務している。

12 OMB 戦略計画 2001－2005

13 “The Staff of the Office of Management and Budget”(http://www.whitehouse.gov/omb/recruitment/staff.html)、2006年9月24日取得。

14 日本のように議会が成立させる「予算」というものはない。

15 OMB Circular No. A-11, Part 1 General Information, Section 10—Overview of the Budget, 10.5 What happens during the Federal budget process and when, June 2006.

16 同。Major Steps in the Formulation Phase.

17 政府経済見通しは、経済諮問委員会、財務省と OMB の共同記者発表のかたちで、毎年12月と6月に発表される。

18 Roy, Ravi K. and Denzau, Arthur T. (2004). *Fiscal Policy Convergence from Reagan to Blair: The left veers right*. London and New York: Routledge, p. 25.

19 ブッシュ大統領はクリントン大統領の遺産である国家経済会議を存置したが、これと期を同じくして、経済諮問委員会がホワイトハウス隣接の大統領府ビルから移転させられた。このことを同委員会の降格と見る向きもあったという。

20 “Generic Position Descriptions for OMB's Major Occupations”(http://www.whitehouse.gov/omb/recruitment/genericpd.html)、2006年9月24日取得。

21 注18に同じ。

22 Saturno, James V. (2004). *The Congressional Budget Process: A Brief Overview*, CRS Report for Congress Received through the CRS Web, Order Code RS20095, Updated December 9, 2004 (http://www.

holt.house.gov/pdf/CRS\_overview\_of\_Fed\_budget\_process.pdf 2006年9月26日取得)を参考にした。

23 注18に同じ。

24 ミクロ統制 (micro-management) については、Tomkin, Shelley Lynne(1998). *Inside OMB: Politics and Process in the President's Budget Office*. Armonk and London: M.E. Sharpe, pp. 197-190 が論じている。

25 連邦政府の行政改革は、歴史的に見ると、大統領のほかに議会の主導で進められる場合もあり、また、大統領主導であっても OMB が重用されなかった例もある。したがって、OMB が「常に」中心的な役割を演じてきたと言い切ることは厳密を欠くことになる。こうした観点からの連邦政府の行政改革及び OMB の役割の分析については引き続きの調査研究にゆずる。

26 社団法人行政情報システム研究所「米国連邦政府における先進的電子政府実態調査」『日米電子政府比較：マネジメントの視点から』平成18年6月、pp. 127-149を参考とした。

27 村岸友紀・小橋哲郎「Information Technology: OMBはIT投資の審査結果をより有効に活用できる」『行政とADP』2005年9月号、pp.36-43を参考とした。

28 村岸友紀・伊藤正樹「情報セキュリティ：連邦政府において依然として残るセキュリティの脆弱性」『行政とADP』2006年10月号、pp.48-56を参考とした。

## 別添 1

### OMB 戦略計画 2006

2006年5月

OMB は、大統領が連邦政府の活動を監督 (oversee) するのを補佐する。具体的には、OMB の任務は大統領が自らの政策上、予算上、マネジメント上、規制上の目標 (objectives) を実現するのを補佐し、また、OMB に与えられた制定法上の責任を遂行することにある。

OMB の戦略計画は、これらの責務を反映している。戦略計画は、OMB の業務執行の道標となる任務 (missions) と目標 (goals) を規定するものである。

#### 組織及び業務

OMB は大統領府 (Executive Office of the President) の一部である。後掲の機構図が示すとおり、OMB は省庁別及び施策別に編成された4つの資源管理部局 (Resource Management Offices : RMO)、4つの法律設置にかかる部局 (statutory offices)、そして組織横断的サポート業務に当たる7つの部局から構成される。

RMO は、第一義的には、連邦予算に係る政策の立案及び執行を所管し、また、連邦の各省庁に対し政策とマネジメントに関する日常的なガイダンスを提供する。RMO は一般に事項別及び省庁別に編成される。RMO は、大統領が議会に提案する予算の編成、予算が議会で成立した後の配賦を行い、また、大統領のマネジメント改革大綱 (President's Management Agenda) の連邦政府内での進捗をチェックし、また各省庁と連携してその推進に当たる。こうした責務の一環として、RMO は、各種の政策対応に関し、その分析、評価を行うとともに実施に当たり、また全省庁にわたるマネジメント改革努力をサポートする。

OMB には個別法により設立された部局が4つ存在する。そのうち3つは、大統領のマネジメント改革大綱その他全省庁に及びマネジメント改革方針の立案と総括を所管し、主として RMO と合同し、あるいは RMO を通じて、各省庁と連携し、それら方針の実施を確保する。まず、連邦財務管理局 (The Office of Federal Financial Management: OFFM) は、連邦政府の財務管理とこれに関わる制度の改善に関する方針を立案し推進する。OFFM はまた、各府省の監察総監 (Inspectors-General) 及び最高財務統括責任者 (Chief Financial Officers) から成る連絡会議の活動の総合調整に当たる。次に連邦調達政策局 (The Office of

Federal Procurement Policy) は大統領の官民競争入札政策 (Competitive Sourcing initiative) を推進し、また、連邦省庁の全般にわたる調達手続の改善に当たる。3つ目の部局である電子政府・IT局 (The Office of E-Government and Information Technology) は、各省庁におけるITの活用と電子政府施策の立案と推進に当たる。4番目の個別法設立部局である情報・規制問題局 (The Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA) は、連邦政府の規制政策、情報収集及び内容規制、統計制度および運用、ならびに政府の情報利用等政策の監督と総合調整に当たる。

組織横断的サポート部局と位置づけられるのは、総務 (Administration)、予算総括 (Budget Review)、広報 (Communications)、経済政策 (Economic Policy)、訟務 (General Counsel)、議会对策 (Legislative Affairs) 及び法令審査 (Legislative Reference) の各部局である。

予算総括部門 (The Budget Review Division: BRD) は、大統領予算案の編成と実施に中心的役割を演じる。BRD は、連邦予算全体の現状及び将来見通しを分析し、各省庁全体にわたる必要な指導と分析面でのサポートを行う。同課は、各 RMO の提出するデータを総合集計し、RMO が各省庁の要求の査定と折衝に当たるに際して戦略・データ作成の面でこれを支援するとともに、議会が行う歳出法の議決その他歳出に関わる法案の審議状況をフォローする。これに加えて、BRD は、予算制度及び予算執行に関する専門技術的問題を所管する。

経済政策局 (The Office of Economic Policy: EP) は、経済情勢、経済・人口・技術発展等の長期動向及び財政政策の分析を所管する。EP は、財務省 (Treasury) 及び経済諮問委員会 (The Council of Economic Advisors: CEA) と共に大統領予算案の前提となる経済見通しを作成し、また、それら見通しあるいはその数字の変動の予算案への影響について BRD と連携調整する。同局の金融エコノミストは、RMO と合同で、金融情勢が政府に及ぼすリスクを査定し、その緩和のための方策を検討上申する。

法令審査部 (The Legislative Reference Division) は、各省庁の立案に係る法律案、政府関係者の議会証言内容及び法案の議会審議経過での政府見解の表明内容の RMO による事前審査と承認を統括し、各種立法に係る政府としての対応の明確化と統一を図る。

他の各部局は、それぞれ、法律上の問題に関する指導、議会及び国民との適切な関係維持、そして OMB の円滑な任務遂行を支える基幹的業務を提供する。

## OMB の目標

1. 大統領の議会提出予算案を立案し、成立させ、執行して、国家としての優先度の高い分野に有効に財政資源の使用をシフトさせること。
2. 政府のプログラムの有効性と効率性を改善すること。
3. 政府の規制と義務付けの有効性と効率を改善すること。
4. 各省庁が大統領の考える政策の優先度に沿って政策を立案し、対外説明し、実施することを確保すること。

## 別添 2

### OMB 戦略計画 2001-2005

2000年10月2日

#### 行政管理予算庁の任務

行政管理予算庁（The Office of Management and Budget: OMB）は、大統領の考える政策優先度に沿って、各年度の大統領予算案の編成その他の法律に定められた責務を遂行し、財政、予算、施策及び行政管理（マネジメント）に関する一体的な政策を立案し、政策形成に関し政府全体に及ぶ総合調整を主導し、行政管理に関する監督を通じて政策実施の有効性と整合性を確保することにより、大統領に仕える。

#### OMB は大統領のために仕事をする

OMB は大統領のスタッフ機構であり、政府の中核においてユニークな地位を占めている。政府の戦略的利益と施策優先順位に関する総合的な視野を持つことができることにより、OMB は、大統領に代わり、予算、政策、施策マネジメント、立法、規制、情報、調達、財務管理その他関連する諸問題の対応方針立案と解決に携わる。このことは、OMB を大統領の考える優先度とその具体化のための施策における一貫性と整合性を確保し持続させるために必要な資源配分と調整に関する複雑かつ微妙な政策形成の渦中に置くこととなる。

OMB は、行政府における政策立案の総合調整を先導し、政策実施の整合性、効率、有効性を確保する基幹的機関として大統領及び国家に奉仕する。OMB はこうした責務を法律により与えられた権限、委任された権限及び確立された慣行と実務の蓄積にしたがって遂行する。それらの責務の主要なものは以下のとおりである。

- 大統領の議会提出予算案の編成
- 連邦政府の財務管理、調達及び IT に関する監督
- 法律案、規則案、行政命令案の審査と承認
- 施策マネジメントの監督
- その他法律により与えられた権限の実施、並びに
- 政権交代に当たり次期政権への移行期間内にこれらの業務実施の継続性を確保すること

OMB は、各種の政策課題に関し、OMB の内部はもとより、大統領マネジメント会議（President's Management Council）などの省庁連携機関との関係で施策、マネジメント及び予算に関する専門性その他の能力・資源を最大限に発揮・活用し、また、大学・研究

機関、専門職業団体、議会及びその補助機構との間で常時意見交換を行うことにより、その総合的な解決策を提案する。OMB の強みは、大統領府に位置することに伴う固有の膳政府的視野と、政治指導のもとでの、法律及び行政命令の実施に関する監督の権限にある。現代の大統領が処理しなければならない重要政策課題で単一の省の所管にきれいに収まるものはほとんどない。経済の活性化、医療の供給の改善、禁止薬物の売買と使用の規制、環境の保全、教育改革、社会福祉制度改革、雇用の創出、国際関係の維持と安全保障など、これらの個々の問題領域そして他の多くの問題が各省庁にまたがる調整のとれた分析検討と対応措置を求めている。

OMB は急激に変化する環境の下で、日々各種の複雑な課題に取り組んでいる。OMB は、行政府において、財政規律の保持、限られた財政資源の配分、そして施策の効率性と有効性推進の中心的役割を担う。OMB は、政府における財務管理、調達、情報収集と提供その他の政府全体にわたる行政管理機能遂行についてリーダーシップをとり、支援を行う。大統領による行政府のマネジメント機能の遂行を補佐するに際し、OMB は、数多くの OMB 固有の個別法により与えられた権限を遂行し、多様な委任権限を行使する（別添 1 参照）。行政府の他の省庁と異なり、OMB は、いかなる個別の施策の実施にも当たらない。

## 目標 (Goals )

その行政管理及び政策に関する責務に関し、OMB は 3 つの目標を有している。

### OMB の目標

1. 予算、立法、規制、情報、財務管理及び調達の各分野における、行政府各府省間の政策総合調整に基づく国家政策の選択肢を分析し提出することにより、大統領を補佐すること。
2. 予算、法律、施策、規制及び政策方針の効果的な実施を確保するため、行政府全体にわたり行政管理上のリーダーシップをとること。
3. 高度の能力を有し使命感のあるスタッフを採用して定着させ、最新の情報処理・通信システムを利用を可能にすることにより OMB の業務プロセスを改善すること。

## 第一の目標：大統領を補佐すること

第一の目標は、連邦政府の財政力強化と国の経済的・社会的健全性向上に貢献するための政策を立案することにおける大統領の補佐に焦点がある。これは各年の予算編成過程に代表される。なぜなら、それは国防、内政及び外交の全般にわたる政策の選択肢を分析し、

政策及び施策の具体的提案を行い、資源配分に係る意思決定を行うことを内容とするからである。OMB は、以下のかたちで大統領を補佐する。すなわち、予算から規制にわたる多様な課題に関わる各省庁からの要求や対応措置案を審査し、それらが関係法令及び大統領の政策方針と抵触しないことを確認し、各種の問題に関して分析と助言を提供し、行政府全体にわたって業務の効率的かつ効果的な運営を図るための政策を立案することである。

大統領と国民が直面する課題は近時ますます複雑性を加えている。しかも政府にとっても国全体にとっても、情勢変化の速度は加速している。大統領の補佐に当たり、OMB は長期的政策・施策分析を重要視している。具体的には、政策意思決定の将来にわたるコストと影響に焦点をあわせた多年度予算計画、長期的な経済的、予算的、制度的動向への留意、そして大統領の政策選択に資するための政策・施策課題の分析である。例えば、OMB は、年齢その他の人口構成に想定される大きな将来変化を分析し注視していく必要がある。それは、これが、労働力の維持のみならず年金や医療などの給付施策に大きな影響を及ぼすからである。

## 第二の目標：行政管理におけるリーダーシップをとること

第二の目標の達成のため、OMB のスタッフのすべてが各省庁における施策のマネジメント、法令上の責務の遂行その他政策や規制の実施が効果的に行われることを確保することに日夜取り組んでいる。OMB は、効率を最大にし、マネジメントの成果を向上させるために各省庁がシステムとプロセスの立案と運用を図る努力を政府全体を対象に主導推進し、指導助言し、総合調整する。連邦政府のマネジメントは、複雑なプロセスであり、OMB の政策指導、総合調整、実施への支援が個別省庁そして省庁横断的に必須である。自らのスタッフの能力を最大限に生かすため、OMB は各省庁において、連邦政府の資源をより有効に活用していくための政策立案とそのための具体的方策の具体化と実施に当たる責任者によって構成される各省会議を主宰する。

アメリカ国民は、政府がしごとの成果をあげ、自分の家族の生活の質を向上させることができるかと信じている。こうした期待に応えるため、OMB は、成果指向マネジメントへの移行の努力を先導し、要員体制（workforce）を強化し、連邦政府の政策目的を達成するために他の主体と連携・協働するために用意された各種のツール（補助金、融資、租税特別措置、規制など）を有効に活用し、施策の効果の厳密な評価を支援し、高い成果をあげている公的あるいは民間組織のベストプラクティスと経験を発掘し普及しなければならない。

OMB は、各般のマネジメント改革方策に関し、各省庁と常時連携している。政府としてのマネジメント改革の優先目標を掲げることにより、OMB は、各省首脳が力を入れるべき課題、これには省庁横断的なものと個別省庁限りのものがあるが、に対して特に重点を置

いて推進することが出来る。そのようなものの例は以下のとおりである。

- 各省庁の任務達成の使命を制する課題の解決策を明らかにすること。
- 施策のマネジメントと予算に関する意思決定の改善のために業績情報（**performance information**）を用いること。
- 各省庁における調達において、経費節減、品質改善、顧客満足度向上を実現すること。
- 財務管理情報の改善、財務ポートフォリオの適切な管理及び給付対象・給付内容の適正化を図ること。
- 各省庁の要員体制を強化すること。
- 各省庁が、セキュリティの高い電子政府を目指して移行計画を立案し、効率的に予算化し、移行を果たすことにより、国民との関係を密接なものにする基盤を形成することを確保すること。
- 連邦の施策と情報関連活動が国民と事業者にとって効果があり負担の少ないものになるよう、IT、プライバシー対策、情報の提供、情報へのアクセス、統計の収集利用に関する効果的な政策と実施を推進すること。

### 第三の目標：OMB の業務プロセスを改善すること

上記の二つの目標を達成するため、OMB は引き続き高度の能力を有し使命感のあるスタッフを採用し、その長期定着を図っていかねばならない。したがって、第三の目標は、やりがいのある仕事を継続的に与え、効果的な人事管理を行い、コミュニケーションと情報処理・分析の最新のシステムを利用可能にすることにより、スタッフに達成感があり、効率的で、生産的な執務環境を用意することである。

その他、OMB は大統領府における組織の継続（**institutional continuity**）を提供する。これは、政権の移行が行われるときには特に重要である。社会そして政府がますます複雑化する中で、大統領個人及び大統領による統治に対し、組織記憶（**institutional memory**）と中立的専門能力（**neutral competence**）を提供する特定の部署が存在することは非常に重要なことである。

### 目標を達成するための組織体制

OMB は大統領府の一部である。OMB 長官は閣僚レベルの地位にあり、次長及び行政管理担当次長は、大統領任命上院承認にかかる職である。この点は、個別法で設置されている三つの局<sup>1</sup>の局長も同様である。OMB の 500 人強のスタッフの大多数は生涯職公務員（**career employees**）であり、大統領に「組織記憶（**institutional memory**）」と最大限客観的な分析結果を提供する。OMB の組織は、非生涯職上級幹部職群（**SES**）に属し非生涯職として任命される者が長となり、省庁別及び施策分野別の分担をとる五つの資源管

理（査定）部局（**resource management offices : RMO s**<sup>2</sup>）、機能別分担に係る三つの個別法設置部局、そして組織横断的サポートを提供する七つの部局<sup>3</sup>から構成される。これらの部局は共同して、大統領が財政政策を立案し、連邦政府施策を効果的にマネジメントしていく環境を形成するのを補佐している。

RMO は、連邦予算の立案及び執行において重要な役割を果たし、また、各省庁に対し施策面およびマネジメント面で継続的に方向性（**guidance**）を提示する。RMO は一般的に政策別あるいは省庁別に編成される。スタッフは、それぞれの政策分野における専門家であり、政策オプションの分析、評価及び実行並びに政府全体を対象にするマネジメント改善方策の実施を担当する。

三つの個別法設置部局は、OMB の業務において決定的に重要な役割を演じる。これら部局は、政府全体を対象とするマネジメント改善方針を立案・実施監督する。これは各省庁との関係では、RMO と合同しあるいはそれを通じて行われる。連邦財務管理局（**Office of Federal Financial Management: OFFM**）は、連邦政府の財務管理政策及び制度の立案とその実施の指導を行う。その活動は、財務報告、財務システムから国債管理や補助金プログラムの管理まで幅広い。OFFM は、また、各省庁の監察総監（**Inspectors General**）や最高財務統括責任者（**Chief Financial Officer**）の連絡会議の活動を調整する。連邦調達政策局（**Office of Federal Procurement Policy: OFFP**）は、小さな物品の購入から大きなシステム、製品、サービス、建設工事にいたるまでの政府によるすべての購買活動に及ぶ政府調達法制、政策及び実施の改善努力を先導する。OFFP 局長は、原価計算基準を定める原価計算委員会（**Cost Accounting Standard Board**）を主宰し、OFFP は、調達責任者会議（**Procurement Executive Council**）の活動を調整する。情報・規制問題局（**Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA**）は、連邦省庁による規制の実施と情報収集活動プロセスを監督し、統計に関する政策と運用、連邦情報政策（例：プライバシー保護とコンピュータセキュリティ）及び IT 推進計画のそれぞれの調整に力を貸し、最高情報統括責任者会議（**Chief Information Officers Council**）に対し支援を提供する。OIRA は、規制プロセス、対官庁報告プロセス及び情報管理の改善に関する政策を立案し、各省の規制あるいは情報収集についての新規提案あるいは改正案の OMB による審査を主導する。OFFM、OIRA 及び OFFP は、RMO の査定官に対してコンサルタント機能を果たし、各省庁の財務報告、大きな IT 投資支出あるいは新規あるいは議会係属中の法律案など重要問題の検討チームのメンバーとなる。

予算総括部門（**Budget Review Division: BRD**）は、その性質上急激に変動する変数への対応を内容とする反復的プロセスである予算編成過程における中心的リーダーシップの役割を担い、また、庁全体に対してリーダーシップ面及び分析面でのサポートを提供する。BRD は、予算全体のトレンドと後年度への影響を分析する。また、各省庁の施策及び予算要求に関する意思決定や折衝に戦略面及び技術面でのサポートを提供し、議会における予算関係法律の審議動向をフォローする。さらに、予算制度及び予算執行に関する専門知識

の提供も任務である。

経済政策局（Office of Economic Policy：EP）は、経済情勢、長期的な経済、人口及び技術変動並びに財政政策の分析を行う。EPは、財務省及び経済諮問委員会（Council of Economic Advisors：CEA）と共同して、大統領予算編成に当たっての経済見通しの作成を行い、それらの数字及びその修正が予算案の数字に与える影響に関しBRDと密接に連携作業する。EPとBRDは、経済的与件や政策の変更の予算に与える影響について75年先まではじくことのできる長期予算モデルを共同開発し使用している。EPは費用便益分析に関してのガイドラインを策定公表し、各省庁の施策の成果の向上に関し、BRD及びRMOと協力して事に当たる。その金融エコノミストは、RMOと連携して、政府に対する金融上のリスクを査定し、その軽減に関して提言を行う。また、EPはOMB各部局のスタッフや国家経済会議（National Economic Council）とともに政策課題の経済分析に参画する。

法令審査部（Legislative Reference Division）は、歳出予算法律（appropriations）以外のすべての議会審議法律に対する政府のポジションの明確化・公表に関し必要な調整を行う。同部は、RMOや個別法設置部局による政府作成法律案、議会証言及び議会審議中の法律案に対する政府見解の審査と承認に関し必要な調整を行い、また、議会通過法律案（enrolled bills）に対する大統領の対応に関するメモを作成する。この任務遂行は、多くの場合、立法あるいは政策に関する省庁間の対立の解決を必要とする。

上記の各部局はそれぞれ固有の任務と重点領域を有しているが、OMBとしては、その責務を各部局の継続的な協働により達成している。OMBは、日常的に、横断的部局、個別法設置部局及びRMOが協働し庁の任務の達成に当たる権限平等組織（collegial organization）として運営されている。その状況は、例えば以下のごとくである。

OIRAの各省庁担当官は、規制及び情報に関する案件について、RMOと密接に連携して業務を行う。こうしたチームワークの発揮の一例であるが、OIRAとRMOは、各省庁が政策面及び予算面で相当程度の潜在的な重要性を持つ重要規制措置をより効率的かつ効果的に実施するのを手助けする。これは、各省庁が規制を立案するに際して頻繁かつ前広に狭義を行い、関連する他の省庁とも適切なタイミングで調整を行うことで可能となる。規制に関しては、OIRAは規制の経済的・社会的潜在的な重要性に注意を集中する傾向があり、規制措置の便益と費用を中心とした全体的影響（impact）を評価する。一方、RMOは規制の具体的実施、マネジメント及び予算面での潜在的な重要性に特に注目する。連邦予算に影響する規制について、OIRAはRMOに対し、各省庁の行った分析の内容やレベルについてアドバイスし、RMOはそれを全体的な予算上及び運営上の既定の方針の観点から吟味する。

OIRAのIT担当スタッフは、各省庁の情報システム投資支出に関してRMOにアドバイスする。OIRAは、各省庁がその提案を健全な投資計画と投資管理プロセスを経て行っているかどうか、また、適切なセキュリティ及びプライバシー保護対策を盛り込んできているかの判断に関し、専門的助言を提供する。RMOはその助言をもとに各省庁の任務と政策目的の達成に向けてのITの活用に予算措置をし、その適切な運営を図る。

OFFM の財務管理、公会計及びシステムのスペシャリストは、各省庁の財務管理スタッフと密接に連携して、財務管理の改善のための取組と計画の進行をフォローし検討する。こうした検討には、当該省庁にくわしく、予算上の権限を持つ RMO のスタッフが同席する。OFFM と RMO のスタッフは合同で、各省庁の監査済み財務諸表、年度監査計画及び財務システムに関する予算要求を審査する。

OFPP の調達政策スペシャリストは RMO スタッフ及び各省庁と連携して、省庁の任務達成をサポートするためその購買活動をビジネス感覚でマネジメントして良い結果を得ることをねらいとして調達改革の推進に当たる。OFPP スタッフはまた、RMO や各省庁と連携して、各省庁が物品やサービスにより低い価格を支払い、単位費用あたりの価値を向上させ、最終的に購買が施策の成果達成に与えるサポートを改善するための成果向上指向調達システム確立の推進に当たっている。

このように、OMB の各部署がそれぞれ重疊的かつ統合的に業務を行っていることから、OMB の戦略計画と予算との関係は OMB の予算要求の形態と同様に一つの予算勘定項目でとらえるかたちとなっている。

## 仕事のし方

OMB は、1921 年に予算局（Bureau of the Budget）として設置されて以来、大統領に仕えてきている。OMB の生涯職公務員スタッフは、政治的任命に係る者と共同して、大統領が目指す政策と施策が立案・遂行され、行政府の責務がまっとうされるための分析サポートを提供している。そして、政権の交代がある場合には、生涯職公務員スタッフは大統領に組織記憶を提供し、前政権の目標達成に臨んだと同じ仕事への献身の姿勢をもって新政権の目標達成に取り組む。

予算及び政策に関する決定は、必然的に政治的選択を伴うことから、政権の上層幹部と連絡をとりつつ大統領の意思決定プロセスを取り運んでいく OMB の政治的任命幹部により行われる。これら政治的任命幹部は、大統領予算案の編成と執行に深く関与し、それは原案の作成、議会との接触から運用と執行における各省庁との関係にまで及ぶ。政治的任命幹部は、ほとんどの場合生涯職公務員であって客観的かつ非党派的分析と助言を提供する OMB スタッフにサポートされる。

OMB は、その目標を達成するためにさまざまな手法と戦略を用いる。OMB は行政府にあって、全体としての財政規律の保持、大統領の政策意図に基づいての特定の分野や施策への資源の配分あるいは再配分、及びサービスの効率的な供給の推進につき、先導役を演ずる。これは、財務管理、調達、IT その他行政部の全体に及ぶ行政管理機能につき同様である。OMB は各省庁の見解を聴取し、これを代弁することにより、各省庁との、あるいは各省庁間の協議・調整の絶え間ないプロセスを総合調整する。政策の立案・調整の多くの部分は、政府としての計画及び予算編成、具体的には、手続きに関する指示、ヒアリング、

審査、予算原案作成、根拠の説明というプロセスの中で行われる。OMB のスタッフは議会における歳出法案の動向をそれに対する議会の手続きの一部始終についてフォローする。OMB はまた、施策の改善のためその効率性と有効性について吟味し、大統領の優先順位の考え方と法令上の義務づけに基づいて資源を配分し、大統領の政策意図を知らしめる。OMB スタッフはまた将来見通しの策定も行う。これには、情報及び各種分析の収集と総合化、経済及び社会変動のモニタリング並びに政府の政策及び施策のこれまで及び将来の有効性に関する評価を要する。このため、OMB スタッフは、シンクタンク、学界、各種利害関係団体、そして議会予算局 (Congressional Budget Office)、会計検査院 (General Accounting Office)、議会調査局 (Congressional Research Service) などの補助機関を含め議会の動向を把握していなければならない。

OMB はまた、大統領マネジメント会議 (President's Management Council: すべての省と主要な庁の運営責任者 Chief Operating Officers で構成)、国家パートナーシップ会議 (National Partnership Council: 連邦公務員組合及び管理監督者、連邦幹旋調停庁、連邦労働関係庁、人事管理庁、国防省及び労働省の代表で構成)、最高財務統括責任者会議 (Chief Financial Officers Council)、最高情報統括責任者会議 (Chief Information Officers Council)、大統領廉潔性効率性会議 (President's Council on Integrity and Efficiency) 及び廉潔性効率性幹事会議 (Executive Council on Integrity and Efficiency) (省庁の監察総監がメンバー)、調達担当最高幹部会議 (Procurement Executive Council) 及び予算担当官諮問会議 (Budget Officers' Advisory Council) などの省庁間グループを主宰し、またその触媒役を果たす。これらのグループを通じて、OMB は事務運営、税務、調達、廉潔、労働関係、及びシステム技術などに関する専門家を糾合し、政府の業績の向上をもたらすため、それぞれの分野における政府全体にわたる目標の設定と個別省庁における資源の優先配分を図っている。

OMB は、優先度の高い政策課題に関し、完成度が高く、客観的で上質の分析を行い、大統領あるいは大統領府内の政治的任命幹部又はその双方に提供する。施策に関する中立的かつ冷静な分析は OMB の最も基本的な機能の一つである。おそらく他のどの機能にまして、これこそが OMB が大統領につかえる最大のみちであったし、現在もそうである。もとより最終的な意見具申を行うという場合には他の要素も勘案されようし、またしなければならないのであるが、OMB は伝統的に客観的な分析を行ってきた。そうした分析はいくつかのタイプに分類される。すなわち、(1) かなり前から起きることが認識されている事態 (例: 歳出法あるいは歳出権限付与法の議会での成立) に備えての施策に関する分析、(2) 突発事項あるいは事態 (例: 災害への対応) に対応しての分析、あるいは (3) 複雑かつ議論の分かれる問題 (その故に解決を OMB スタッフにしか分有されていない施策に関する理解、並びに予算及びマネジメントに関する専門知識の一体化に負うところが大きいもの) の解決に関するものである。

大統領により良く仕えるため、OMB は、その人的能力及び情報システムを開発し有効利

用することにより、迅速的確に業務を遂行する能力の向上に努めている。OMB は今後も、有能かつ多様な分野にわたるスタッフの採用、能力開発及び定着を図り、スタッフが自らスキルと能力を向上させる機会を増やしていく。

これに加え、OMB は、スタッフがその与えられた任務を遂行するのを支援するため今後も IT 資源を優先事項としていく。OMB はスタッフに利用可能な情報源を増強し続け、情報がより円滑に入手できるよう情報アクセス及び情報処理の方法の可能性を追求し続けており、また OMB 組織内及び各省庁との情報コミュニケーションの方法についても検討を行っている。

### 今後 5 ヶ年の課題

OMB のスタッフは、日夜その能力の最大限発揮に努めている。同時に我々は今後 5 年間に展望した場合自らが直面しなければならない課題についても認識している。それらは以下のようなものである。

1. 庁の任務の遂行に必要な人材を引き付け定着させることのできる環境を維持・改善すること。
2. OMB の行う分析と意思決定のすべての側面において予算と行政管理の統合を果たし続けること。
3. 財政黒字の環境の下においても厳密な分析に基づいた意思決定と財政規律を維持すること。
4. 電子政府への円滑な移行をリードしていくこと。
5. スタッフの業務効率が最大のものとなるよう情報通信システムをアップグレードすること。
6. 政権交代に当たり、円滑な移行が行われるよう準備を怠らず、またそれを実現すること。

第一の課題については、業務量の管理をうまく行い、マネジメントスキルと人事管理を改善し、業務向上に必要な IT ツールの取得により対応したい。第二の課題については、OMB の柔軟な組織構造を活かして、OMB 内部及び各省から問題解決に必要なマネジメント上及び施策上の知識を備えた人材を糾合することにより対応していく。第三の課題については、長期的視野からの分析とモニタリングを重視することにより財政黒字という機会及びその維持の責任に応えて行きたい。第四の課題については、IT 投資計画の予算編成過程への統合及び現行の情報の縦割り状況をオンラインで解消していくための各省庁協力を監督することを含め、セキュリティの高い環境でのオンライン情報提供を進めるための方針立案と各省庁との共同作業で対応していきたい。第五の課題については、OMB としては、IT の

活用は、自らの最重要の資源すなわちスタッフの専門性と能力が最大限に発揮されるための決定的な要素であるということを改めて明確な認識として表明する。第六の課題については、現大統領に対する最大級の補佐を継続し続ける一方で、次期政権を補佐するために必要な資料や説明の準備を行う。これらの詳細については、2002年度の年度業績計画において明らかにしたい。

## 年次業績目標との関係

この戦略計画は、より具体的な年次業績計画により裏打ちされるものである。多くの場合、OMBが対応する政策課題はその内容が事前には予想困難である。しかしながら、OMBの業務のいくつかのものについては、その成果を、政権の重要政策の形成及び検討討議における役割の度合、特定の具体化された目標の達成度合やOMBの「顧客」に当たると考えられるところのOMBが共に政策の立案、調整及び実施に当たるホワイトハウスや行政各部の政治的任命幹部、さらには歳出委員会（Appropriations Committees）、政府問題委員会（Committee on Governmental Affairs）、政府改革委員会（Committee on Governmental Reform）、議会予算局（Congressional Budget Office）及び会計検査院（General Accounting Office）を含む議会のOMBへの満足度といった指標によって判定することが可能である。

## 戦略計画の前提

OMBとしては、戦略計画期間内は大統領の2001年度予算書に計上された経費と定員が横ばいであるものと想定している。また、最新のIT技術が利用でき、そのことにより大統領の予算及びその他の政策指示を補佐することができるのみならず、各省庁及び議会に対して、適時に、正確かつよく内容の調整された情報が提供できることを前提している。

## 外部要因

OMBによるその目標（goals）と達成目標（objectives）の達成には多くの外部要因が影響を与える。そのようなものの例としては、OMBの将来の予算配分額の本計画想定レベルとの関係での変動、OMBの法律上の権限範囲に対する制定法による変更、あるいは大統領府の各機関の政策あるいは分析業務に係る所掌事務の変更である。

## 政策評価

OMBは常に改善への努力を欠かさない。例えば、OMBは、予算編成終了後、その予算

情報システムのユーザーのアンケート調査を行い、業務量管理委員会（Workload Management Committee）や予算担当官諮問会議（Budget Officers' Advisory Council）を開催して各年度の予算編成過程の評価を行っている。しかし、OMBは「施策」を所管しているわけではないため、戦略計画に記載の求められている政策評価そのものは2000年度において行われておらず、今後における計画もない。

### 戦略計画の策定及びこれに関する協議

2000年の春、OMBの庁内にその戦略計画の改定作業を監督するための運営委員会（steering committee）が設置された。その委員長は行政管理担当副長官であり、メンバーは政治任命あるいは生涯職公務員の副長官補（Deputy Associate Directors）、各課の課長及び査定官である。何回かの会合を経て、運営委員会は、現大統領とは異なる政見と優先順位の考えを有する次期大統領が数ヶ月後に就するという事実の認識の下に、いつかのねらいをもって戦略計画の改訂版を作成した。ねらいとは以下のものである。

- 大統領のスタッフとしてのOMBということに焦点を置きつつ、OMBの任務と目標を戦略的に明らかにすること。その記述は、1997年に作成された戦略計画についての我々の経験を活かして行なわれたが、重要な部分のニュアンスについては次期政権移行チームに委ねることとされた。
- 記述は簡潔にしながらか包摂的であってOMBの各部局及び政治任命及び生涯職の双方の公務員のしごとの精神をもれなくカバーし、しかも政策の方向性には触れないようにすること。

運営委員会はOMBスタッフのできるだけ多くが戦略計画について理解しまた策定に参画できるよう積極的に巻き込むことが重要であると考えた。そして、5月30日及び6月1日に、OMB内からの幅広い意見を求めるべく、運営委員会の各メンバーが主宰し、補助職員まで含めた全職員が参加する24のワーキンググループが会合して計画の内容の全般の及び討議を行った。その議事内容は庁内ネットに掲載された。その後2回の会合が開催され職員の意見に基づく修正内容についてさらに討議が行われた。

8月初旬、OMBは戦略計画素案を議会両院の予算委員会、歳出委員会、下院政府改革委員会及び上院政府問題委員会に手交した。同様のことが、大統領府内の各機関、各省及びその他の独立行政機関（大統領行政管理会議を通じ）及び財務責任者、監察総監、情報責任者、予算担当官及び調達担当幹部などの各省庁連絡会議に対しても行われた。さらに、会計検査院長、議会図書館議会調査局長、議会予算局長、全米行政アカデミー会長（President of the National Academy of Public Administration）及び卓抜した政府のための会議

(Council for Excellence in Government) の CEO に対しても行われた。計画素案は OMB のホームページにも登載され国民の閲覧に供された。それらの結果よせられた意見や示唆に基づき素案は修正された。最終案は、上記の協議プロセスにおいて顕著に見られたコメントと OMB 内部における最終的な検討結果を反映している。

- 
- <sup>1</sup> 個別法で制定されている三つの局は、連邦財務管理局 (Office of Federal Financial Management)、情報・規制問題局 (Office of Information and Regulatory Affairs) 及び連邦調達政策局 (Office of Federal Procurement Policy) である。
  - <sup>2</sup> RMO は、安全保障及び国際問題、一般政府及び財務、天然資源、エネルギー及び科学、保健・人事、教育、所得保障及び労働に分野区分されている。
  - <sup>3</sup> 組織横断的部局は、総務、予算総括、広報、経済政策、法律顧問、議会対策及び法令審査の各部局である。

## OMB 戦略計画 2001-2005

### 行政管理予算庁固有の個別法権限

大統領が行政府のマネジメントを行うのを補佐するに当たり、OMB は固有の、制定法によって付与された多くの業務を遂行し、また、さまざまな委任権限を行使する。そうした条文は 200 以上に及び、**Budget and Accounting Act** (予算及び会計法)、**Budget Enforcement Act** (予算執行法)、**Antideficiency Act** (適正支出法)、**Balanced Budget Act** (均衡予算法)、**Impoundment Control Act** (支出差止統制法)、**Government Performance and Results Act** (政府業績成果法)、**Chief Financial Officers Act** (最高財務統括責任者法)、**Government Management and Reform Act** (政府管理改革法)、**Federal Acquisition Streamlining Act** (連邦調達簡素化法)、**Office of Federal Procurement Policy Act** (連邦調達政策局法)、**Paperwork Reduction Act** (書類作成提出負担削減法)、**Clinger-Cohen Act** (クリンガー・コーエン法)、**Federal Credit Reform Act** (連邦融資改革法)、**Government Paperwork Elimination Act** (政府文書削減法) などに含まれている。

OMB に業務を付与した最近の法律としては、以下のようなものがある。

**Government Performance and Results Act** (政府業績成果法) (公法 103-62)  
**Federal Acquisition Streamlining Act** (連邦調達簡素化法) (公法 103-355)  
**Government Management and Reform Act** (政府管理改革法) (公法 103-356)  
**Evaluation of DC report** (コロンビア特別区報告の評価) (公法 103-373)  
**Unfunded Mandate Reform Act** (地方政府超過負担改革法) (公法 104-4)  
**Paperwork Reduction Act** (書類作成提出負担削減法) (公法 104-13)  
**Federal Acquisition Reform Act** (連邦調達改革法) (公法 104-106、第 D 部)  
**Information Technology Management Reform Act** (IT マネジメント改革法) (公法 104-106 第 E 部)  
**Regulatory Flexibility Act Amendments** (規制弾力化法一部改正) (公法 104-121 第 II D 章)  
**Congressional Review of Agency Rulemaking** (行政機関規則制定の議会審査) (公法 104-121 第 II 章 E)  
**National Technology Transfer and Advancement Act** (国家技術移転進歩法) (公法 104-113)  
**Debt Collection Improvement Act** (債権回収改善法) (公法 104-134)  
**Single Audit Amendment Act** (単一監査法一部改正) (公法 104-156)

Federal Financial Management Improvement Act (連邦財務管理改善法) (公法 104-208 第Ⅷ章)

Fiscal Year 1998 Defense Authorization Act (1998 会計年度国防総省予算権限付与法) (公法 105-85)

Government Paperwork Elimination Act (政府文書削減法) (公法 105-227 第 XVII 章)

Federal Activities Inventory Reform (FAIR) Act (連邦政府業務改革法) (公法 105-270)

Submission of an Accounting Statement and Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Rules and Paperwork Treasury/General Government (財務報告提出等) (財務省その他歳出法) (公法 106-58)

Counterterrorism & Antiterrorism (テロ対策及びテロ反対) (公法 105-85 第 1051 条)

A report on total Federal expenditure of all official international travel during the previous fiscal year (Omnibus Consolidated & Emergency Supplemental Appropriation Act) (前会計年度公用海外出張経費報告) (緊急補正歳出一括法)

A report providing a final accounting of the finances and operations of international agencies abolished under Division G of the Act (Omnibus Consolidated & Emergency Supplemental Appropriations Act) (廃止国際機関最終会計報告等) (同)

Federal Financial Assistance Management Improvement Act (連邦補助金管理改善法) (公法 106-107)

Submission to Congress of an inventory of Federal grant programs (連邦補助金リストの提出) (財務省その他歳出法) (公法 106-58)

An accounting of climate change programs in the FY 2001 Budget (2001 会計年度気候変動対策予算説明書) (歳出一括法) (公法 106-103)

Designation of OMB to Chair the National Commission on Use of Offsets in Defense Trade, and submit a report to Congress (OMB による会議の主宰等) (2000-01 会計年度外交歳出権限付与法第 1247 (d) 条) (公法 106-113)



## 第2部

# OMB の実力とその源泉



## 第2部：OMBの実力とその源泉

### はじめに

OMBのアメリカ政治・行政における存在感を否定する関係者は、内にも外にもおそくない。それはOMBがアメリカ連邦政府の機関の中で最もホワイトハウスに近いOld Executive Office BuildingとNew Executive Office Buildingの建物に入っているという単純な事実によるものではもちろんない。OMBの制度的位置づけとその果たしてきた役割がその存在感を形づくっている。それはまた、その前身である大統領府予算局Bureau of Budgetにまでさかのぼるものである。

第1部では、OMBの組織・機能や業務プロセスを全体的に見たが、そこからは存在感の淵源として以下のようなものが推定される。

#### ①大統領との関係

OMBは大統領府に置かれているが、大統領府には他にも多数の機関が属している。その中でもOMBが特に重い存在であるのは、大統領との距離によるところが大きいと考えられる。

まず、OMB長官と大統領との関係である。長官には大統領の腹心が就任している場合がほとんどである。総じていえば大統領首席補佐官に次ぐポストである。

また、連邦政府の中で大統領がホワイトハウスの側近以外にまず目を向ける組織であるということも言われる。それは、予算というものを所掌することによるところが大きい、ほとんどの政権が公約にかかげる行政改革やより日常の政策調整あるいは議会対策についても、その予算と行政マネジメントにおける長い歴史の中で培われた連邦政府組織と行政さらには議会にまでに及ぶ諸事情に関する専門官僚制としての蓄積と優秀な人材獲得の伝統そしてこれに基づく定評に、就任当初の認識はともかく、遅かれ早かれ大統領が懐刀あるいは知恵袋としての有用性を見つけることが少なくないことにもよる。最近の例としては、9.11テロに対応しての国土安全保障省の設置準備にOMBが中枢的機能を果たしたことがあげられる。

#### ②所掌事務・権限

所掌事務・権限は第1部で見たとおり、広範かつ強大である。連邦政府各省庁との関係では、伝統的な予算査定権限、法令審査権限（対議会での政府方針の統一）、統計報告調整をはじめ、後年追加されてきた調達関係、規制新設審査、IT・電子政府関係など、その範囲は広がる一方である。

予算編成に関する権限は各年度の要求・査定・大統領への復活折衝という各省庁の死命

を制する行政部内の手続のみならず、議会への予算提出後も大統領予算案の堅持及びそのための政府の防衛戦線統一と必要に応じての妥協案作成まで、各省官僚のみならず閣僚を巻き込んで行使される。この故に OMB は大統領が閣僚を統制するための秘密兵器となる場合もあるという<sup>1</sup>。特に、1974 年議会予算及び支出差止統制法 **Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974** の成立で、議会の予算議決手続が統一整序されて以降は適時適切な議会審議への対応等が可能かつ必要となったため、各省への統制が強化されたと言われている。

これに加え、予算の執行段階での、第 1 部で見たような権限関係がある。大統領の政策方針や支出の根拠となる歳出法等の規定との整合などについてマイクロ・マネジメントといわれる細かな統制が行われるのである。

行政改革その他行政マネジメント改善についても、政権により例外的なケースもあったが、OMB はその中枢において推進・助言指導・調整の役割を果たすものとして、各省庁が好むと好まざるにかかわらず、その正面に存在し続けてきた。政策評価、目標による管理 **Management by Objectives (MBO)**、ゼロベース予算 **Zero-Based Budgeting**、業績測定 **performance measurement** など個別改革ツールの導入も含まれる。ただし、実行形態はさまざまである。予算の権限と表裏一体となった場合もあれば、省庁間連絡会議の場の活用のようなよりソフトな形態を取る場合もある。

議会は、1974 年の連邦調達政策局法 **Office of Federal Procurement Policy Act of 1974** 以降、行政マネジメントの改革立法において政府における推進主体あるいは統制主体として OMB を指名するのが通例となっている。調達に加え、情報収集・規制行政、財務管理、電子政府推進がその対象となり、OMB の中にこれら機能に特化した部局が法律で直接設置され、庁内で一定の自律性をもったかたちの業務を行っている。これら部局の設置が OMB の権限主体としての追加的な存在感を各省庁に与えてきたことは想像に難くない。

議会によるこれら個別分野に関する部局設置の動きは、それら分野における OMB の既往の取組みの認知に基づく場合が多いが、そのこと自体、OMB が議会に対して予算のみならず行政マネジメントの部面において実行推進主体としての存在感を有していることを示し、転じて個別立法による権限付与がさらに議会との関係での存在感を高めるという循環ともなっている。分野によっては、例えば規制の事前審査など利害が反する個別事案については、そうした存在感は対立的構造において現れるということもあろう。

### ③官僚制の質とその伝統

OMB の職員構成・リクルート等については、第 1 部で述べた。OMB には前身の予算局当時から質の高い職員による予算及び行政マネジメントに関する思想とノウハウが「組織記憶」**institutional memory** として引き継がれてきた。これは、政権の如何にかかわらず最良の情報とアドバイスを大統領に提供するという「中立的専門性」の本質でもある。

行政に関する実務家及び研究者の間で、こうした伝統は政府の機構やマネジメントに関

する改革の基盤ないし原動力として根強い定評を有し、改革の成功の上でのその重要性が指摘されてきた。これは、また、連邦政府各省庁及び議会関係者においてもそれぞれの OMB との接触の経験から共有されている。

1980 年代中盤以降、OMB の組織については、政治任命に係る幹部職（部長級）の増加によるその政治化 **politicization** あるいは“B”（予算部門）に対する“M”（マネジメント部門）の衰退について持続的に批判が行われ、あるいは懸念が表明されている<sup>2</sup>。例えば、政治化により、例えば生涯職専門職員のモラルの低下や組織記憶の軽視が起き、政治的便宜と短期的成果確保に走って思慮を欠き実効のない改革が打ち出される<sup>3</sup>。また、マネジメント部門のウェイト低下は、財政赤字解消のための近視眼的意思決定が行われて、マネジメントの根本的問題への対策がとられないことになったり<sup>4</sup>、各省庁の統制を重視する傾向が強まって、各省庁におけるマネジメントの能力を涵養するという視点がないがしろにされる<sup>5</sup>などである。いずれも OMB の大統領補佐組織・行政マネジメントセンターとしての存在意義を失わせるとされるのである。

こうした批判等の存在自体、OMB 官僚制の伝統への積極的評価、特にマネジメント改革には、単なる政府不信や官僚バッシングへの刹那的対応にとどまらない実質的な成果をあげるための基礎条件として「組織記憶」や「中立的専門性」に基づく大統領へのアドバイスが必要であり、それが現実の成果をあげてきたという認識が広範囲かつ無視できないものとして存在していることのあらわれと考えることができる。

以下では、米国連邦政府における OMB と行政マネジメントの歴史をやや詳細にたどり、また、その役割を近時の行政改革にさぐることにより、OMB のそうした存在感の淵源を確認し、重要性和影響力の理解に資することとしたい。

## 第1章 OMB 行政マネジメント小史

本章では、OMB が時々の政権の下で行政マネジメントにおける役割をどのようにして果たしてきたかを振り返ることを通じて、その重要性和影響力の発現のすがたを明らかにする。

### 第1節 前史：大統領府予算局時代<sup>6</sup>

#### 1. 大統領府予算局と行政管理部の設置

OMB の前身は、議会提出政府予算を大統領のもとに一本化された行政府予算 **executive budget** とするなどの改革を内容とする予算及び会計法 **Budget and Accounting Act of 1921** により、1921 年に財務省に設置された予算局 **Bureau of Budget** である。それ以前、各省予算はそれぞれが議会に提出し、議決されていた。これは財政赤字の原因として問題視され、改革も模索されていたが、第一次大戦後の財政再建の要請に対応してようやく政府・議会が一致したものである。同局には、各省経費を査定し統合して大統領予算を編成する機能に加えて、「節約及び能率」(**economy and efficiency**) の観点から行政に関する調査研究を行う機能が与えられた。

予算及び会計法第 209 条は、OMB が、「予算局は各省その他の機関の機構、活動及び業務の方法につきどのような改変が必要かを（行政の実施における経済と効率の向上を旨として）大統領が判断できるように各省その他の機関につき詳細な調査検討を行う権限を与えた。これが、本調査研究が取扱う OMB の連邦政府全体に及ぶ行政マネジメント機能の出発点である。ほどなく法令審査の権限も与えられた。

ただし、この行政マネジメント機能の意義はその後ほとんど注目されることなく推移し、状況が大きく変わったのは、大恐慌後のニュー・ディール政策の実施などに伴い膨張し、非効率も目立つようになった行政の管理統制体制を確立する必要が認められてからであるという<sup>7</sup>。時のフランクリン・ローズベルト大統領が委嘱したブラウンロー委員会 **Committee on Administrative Management** は、1937 年に大統領府を設置し、ここに予算局の体制・機能を強化して財務省から移管することを提言した。ブラウンロー委員会は、後述の第 1 次フーパー委員会及びアッシュ委員会に共通するが、大統領の施策方針というものには適切な陣容を持った中央行政管理機関の存在があつてはじめて実現されるという考え方を取っていた<sup>8</sup>。

#### 2. 行政管理部の黄金時代

ブラウンロー委員会の構想は 1939 年に実現し、大統領府予算局が誕生するとともに、査

定、財政、法令審査、統計に並んで行政マネジメントに関する部局として、行政管理部 **Administrative Management Division** が設置された。同部は、「行政管理のためのより良い計画の立案のための検討を行い、また、行政機構と行政実務の改善に関し、政府各省庁に助言を与える」ことを任務とした。その業務は予算査定部門とは独立して行われた<sup>9</sup>。

行政管理部は、第二次世界大戦中、戦時行政の体制づくりや運営に「中立的専門性 (**neutral competence**)」を発揮して大きな貢献をした。体制も 100 人を超え、政府部内で一目置かれる存在となっていた。大統領に重用され、またマネジメント体制の整っていなかった各省からもその助言機能が頼りにされたこの時期は行政管理部の黄金時代と呼ばれ、その後の OMB にも引き継がれる予算局の組織風土が形成されたとされている<sup>10</sup>。

第二次大戦終了後、予算局は、業務が拡大する中で体制がこれに追いつかず、内外からの批判の対象となった。トルーマン大統領が行政改革のため元大統領フーバーに委嘱した第一次フーバー委員会 **Commission on Administrative Management (1947-1949)** の審議では、予算局に関し、行政マネジメント部門と予算査定部門の連携欠如の問題が指摘された。ここで打ち出された部門間連携のテーマは、以下に示すとおり、その後の OMB 時代に至るまで、この組織れが政府全体のマネジメントに有効に機能するためのあり方が論じられる際、常に浮かび上がる論点のひとつとなるが、その原点のひとつがフーバー委員会報告である。なお、行政管理部自体は第一次フーバー委員会にスタッフを提供し、個々の委員に対するものを含め、審議を補佐するとともに、報告の立法化など具体化方策の立案と実施に当たった<sup>11</sup>。

### 3. 1950年代：予算局機構の改革

1952年、予算局は自ら機構改革を行った。これは局業務拡大に伴い、各省庁との関係で縦割りの弊害（特に各省庁サイドからの対応負担への不満）が目立つようになったためとされる<sup>12</sup>。予算局査定部門は省庁別に編成・強化されるとともに、これに行政管理部からマネジメント専門家が移されて査定官と協働することになり、行政管理部はマネジメント・機構室 **Office of Management and Organization** に縮小されて、マネジメント、調達及び省庁間調整という省庁横断的課題に対応することとなった。しかし、現実には協働するたてまえのマネジメント専門家は査定作業の年次サイクルにとりこまれることになり、予算局トータルとしてのマネジメント機能はそれまでの最低レベルに落ち込む結果になったとされる<sup>13</sup>。

1953年、アイゼンハワー大統領はフーバーに行政改革に関する検討を依頼した（第二次フーバー委員会）。同委員会は 1955年に今度は予算局の行政管理部門の強化と局名称の予算・総合管理局 **Office of Budget and Executive Management** を提言したが、実現したのは財務管理の強化に資する財務管理室の設置のみで、これはかえってマネジメント・機構室を分割するかたちとなり、一層の弱体化を招いたとされる<sup>14</sup>。

さらに、1957年に任命された政府機構諮問委員会 **President's Advisory Committee on Government Organization** (ネルソン・ロックフェラー委員長：後のニューヨーク州知事・副大統領)は1959年に政府全体のマネジメントに関する機能の予算局からの分離を提言した。これに対して、予算局は組織・機能の自己点検を行い、マネジメント機能の予算査定機能からの分離に反対の意思を表明するとともにマネジメントに関する各省庁へのアドバイス体制の増強を対応案として打ち出した。

#### 4. 1960年代：OMBへの道

1960年代、アイゼンハワー、ケネディ、ジョンソンの各大統領が新規政策の実施・拡大に力点を置き、行政マネジメント問題には必ずしも熱心でない中で、連邦政府及び連邦・地方政府間関係でのマネジメントの問題は深刻化し、予算局は批判にさらされることとなった<sup>15</sup>。それらを受けて、予算局自体によるものを含め、組織のあり方検討が行われた。予算局は、1967年に大統領のスタッフ機能を十全に果たすことを課題とする結論を出した。そして、同年8月、予算査定部門の **Assistant Director for Budget** のもとではあるが、査定部門から切り離された総合管理室 **Office of Executive Management** を設置した。同室は連邦・地方政府関係行政改革に取り組み、行政管理部時代の1940年代以降マネジメント改革では最も効果のあるしごとを行ったとされる<sup>16</sup>。

また、同時期、ジョンソン大統領が委嘱した財界人で弁護士のハインマン・タスクフォース **President's Task Force on Government Organization (Heineman Commission)** (1966-1967) は、1967年に大統領の「偉大なる社会」プログラムには施策間の総合調整が欠けているとし、対策として予算局の行政管理・政策企画調整機能を強化することを指摘した。この提言は大統領が棚上げにしたと伝えられる。

1969年に就任したニクソン大統領は、財界人ロイ・アッシュを長とする大統領補佐機構諮問委員会 **President's Advisory Council on Executive Reorganization** (1969-1971) (アッシュ委員会と呼ばれた。)に行政改革案の検討を依頼し、委員会はその中で予算局から独立した行政管理庁 **Office of Executive Management** の設置を提言した。政府の検討においては、予算局との分離は退けられて、予算局の改組というかたちとなり、また名称にも予算の文字が残されることになったが、この行政管理庁構想が議会での承認(当時の行政機構改革法による大統領授権のもとで提出された行政機構計画に対するもの)1970年に実現したのが行政管理予算庁 **OMB** である。1970年7月大統領行政命令11541号での設置に当たってのニクソン大統領のメッセージは、**OMB** の誕生が、「行政マネジメントの課題に総合的かつ統一的に取り組むという政府の明確な政策方針を組織設置というかたちで明らかにしたものである」と述べている。

## 第2節 設立以降各政権の行政マネジメントとOMB

### 1. ニクソン政権の取組みとOMB（1969－1974）

#### （1）行政改革等の動向

OMBが誕生したのはニクソン政権の行政改革においてである。ニクソン大統領は、1969年就任すると、行政改革の立案に当たって、リットン・インダストリー社の会長であるロイ・アッシュ（後にOMB長官に任命）を長とする委員会 **President's Advisory Council on Executive Reorganization（1969－1971）** に検討を依頼し、委員会は各省の4巨大省への統合、内政会議 **Domestic Council**・行政管理庁 **Office of Executive Management** の設置、環境保護庁の設置等を提言した。このうち、行政管理庁構想が大統領府予算局の改組というかたちで1970年に実現したのがOMBである。これは、当時の行政機構改革法 **Reorganization Act** に定められていた「行政機構改革計画制度」による包括委任権限を使って **Reorganization Plan** を大統領が議会に提出することにより実施された。なお、内政会議設置、環境保護庁設置も同年同一手続で実現した。4つの巨大省（天然資源、コミュニティ開発、人的資源、経済問題）への省庁統合については、1971年、これに必要な4法案が議会に提出されたが、これが議会に委員会体系の再編成を余儀なくさせるのではないかという点で有力議員の警戒と反発をかい、その会期では成立を見なかった。そして、ニクソン大統領は1972年の再選後は、同じ目的を4つの分野をそれぞれ担当する大統領補佐官 **Assistant to the President** あるいは参事官 **Counsellor** を置くことにより実現する方策に転じた<sup>17</sup>。

ニクソン政権はそれに先立ち1969年から連邦・地方関係行政改革 **Federal Assistance Review** に着手・実行している。これは、出先機関管轄区域統一、地域別省庁出先機関連絡会議設置、連邦補助金制度改革（歳入分与金 **revenue sharing** 及び 総合補助金 **block grant** の導入、補助金事務手続改善などを内容とするものである。

ニクソン大統領はいわゆるウォーターゲート事件で途中退任することとなるが、政権後半に推進したのが目標による管理(MBO : **Management by Objectives**)の導入(1973年4月)である。これは統一的な定着に至らなかった。

#### （2）OMBの役割

OMBはこれら改革の推進部隊であった。連邦・地方関係行政改革の立案には、OMBの前身である予算局の総合管理室 **Office of Executive Management**（予算局が大統領府に移管されたと同時に設置された有名な行政管理部 **Division of Administrative Management** が1967年8月に機能再生強化のねらいから改組されてできたもの）がOMBに移行する前から携わっていた。巨大省設置に関する法案は、ホワイトハウス内に形成された大統領補佐官とOMB幹部の統轄のもとでOMBスタッフが作成作業に当たった。

また、目標による管理の導入に当たっては、アッシュ長官とマレク (F. Malek) 副長官のコンビが、行政改革・行政管理部門 (以下「マネジメント部門」という。) の査定部門との統合の方針を取り、査定部門の省庁別のグループごとにマネジメント部門を並置し、また、各グループを統括する政治任命にかかる長官補 Assistant Director のポストを新設して、査定とマネジメントの融合のもとに強力な推進を図った<sup>18</sup>。いわゆる政治化 politicization であり、それ以降これらの長官補は Political Assistant Director (PAD) と呼ばれて、終身職公務員幹部と区別されている。そして、このため、マネジメント部門の業務の一部 (調達政策、財産管理、ADP、財務管理など) を担当者ごと共通役務庁 General Services Administration に移管することも行われた<sup>19</sup>。このような動きについては、予算局以来発揮されてきた行政マネジメント機能 (その行政管理部が培い引き継いできたもの) を侵食 (erosion) するものであったとされる<sup>20</sup>。

### (3) OMB 機構・定員の動向

#### A. 機構 (行政マネジメント関係に限る。以下本章において同じ。)

OMB の発足時の全体の機構は以下のとおりである<sup>21</sup>。

長官 Director

副長官 Deputy Director

上席長官補 Associate Director (マネジメント部門を統括)

首席エコノミスト Economist

法制顧問 General Counsel

広報担当長官補佐官 Assistant to the Director for Public Affairs

総務担当長官補佐官 Assistant to the Director for Administration

長官補 Assistant Director : 査定担当 Program Divisions (4)

長官補 Assistant Director : 予算総括担当 (予算総括部 Budget Review Division)

長官補 Assistant Director : 評価担当 Evaluation

長官補 Assistant Director : 幹部能力開発及び労使関係担当

Executive Development and Labor Relations

長官補 Assistant Director : 法令審査担当 (法令審査部 Legislative Reference Division)

長官補 Assistant Director : 機構及びマネジメントシステム担当

(機構及びマネジメントシステム部 Organization and

Management Systems Division)

長官補 Assistant Director : 政策調整担当 (政策調整部 Program Coordination Division)

長官補 Assistant Director : 統計政策及びマネジメントシステム担当

Statistical Policy and Management Systems

首席統計官 Chief Statistician (統計政策部 Statistical Policy Division)

副長官補 Deputy Assistant Director, Management Information Systems

(マネジメント情報システム部 Management Information Systems Division)

OMB の名称において行政管理 (マネジメント) は予算にならぶ位置づけを与えられた。機構の上では、マネジメント部門については、副長官に次ぐ位置づけの上席長官補 Associate Director が統括することとされ、その下に各部門担当の長官補 Assistant Director が配されるかたちになっていた。マネジメント部門の人員は 140 人を超えた<sup>22</sup>。

OMB におけるマネジメント部門の役割と位置づけを見る上で、この副長官に次ぐマネジメントを統括する位置づけの上席長官補 Associate Director の系譜に属するポストがその後の政権でどのような取扱いになっていったかは興味あるところである。そこで連邦政府行政機構要覧 U. S. Government Manual を手がかりにして各政権の時期ごとに点検を加えることにする。その際、機構の変動については、その実施と前記機構要覧への登載・刊行との間に時間的ずれがあり得ることに注意する必要がある。

ニクソン政権下でのマネジメント関係の部以上の組織の主な変動は以下のとおりである。なお、ニクソン政権に関するこの記述を含め、全政権にわたる記述を別添 1 として一本化してある。

72/73 年版： 上席長官補は変わらない。統計政策及びマネジメントシステム担当長官補がなくなり、その統括していた部局は政策調整担当長官補の下に入った。マネジメント情報システム部がマネジメント情報・コンピュータシステム部に名称変更された。

73/74 年版： 上席長官補がなくなっている。政策調整担当長官補もなくなり、機構及びマネジメントシステム担当長官補の呼称がマネジメント及び機構担当に変わって、1 人でマネジメント部門を統括するかたちになっている。各部局に対応しては副長官補が置かれている。機構及びマネジメントシステム部に代えて機構及び特別研究部 Organization and Special Studies Division が置かれている。また、マネジメント情報・コンピュータシステム部は情報システム部 Information Systems Division に名称が変わっている。

## B. 人員規模<sup>23</sup>

OMBの現員は、1971年717人、1972年703人、1973年642人と減少した。なお、設立以降2005年までの人員規模の推移は別添2のとおりである。

### 2. フォード政権の取組みとOMB（1974－1976）

#### （1）行政改革等の動向

ニクソン大統領の途中退任に伴い大統領に昇格したフォード大統領の行い得た行政改革は限定的なものであった。しかし、この時期には後のOMBによる政府マネジメントの展開において重要な意味をもつことになる改革も登場している。

まず、包括的な改革としては、大統領マネジメント改革措置 **Presidential Management Initiatives** があった。これは現在も連邦政府においては課題となっている予算とマネジメントの統合を目指したものであったが、政権末期の導入であったこともあり成果は限定的であった<sup>24</sup>。

次に規制行政に関し、大統領行政命令 11821号及び11949号が出され、各省庁の主要規制の物価への影響分析及び経済影響分析の提出義務が課された。これは、以後の各政権を経て強化されていく規制影響分析その他政府規制管理の嚆矢となるものであった。

また、議会サイドのイニシアティブによって、行政監視制度の改革が行われ、保健教育福祉省に監察総監 **Inspector General** が法律設置されることになった（1976）。その後監察総監制度は主要省庁に法律設置されるなど連邦政府に広がり、政府マネジメントの重要な構成要素となる。この種マネジメント関係立法としては、さらに連邦調達政策局法 **Office of Federal Procurement Policy Act (1974)** が成立し、1974年8月30日連邦調達政策局 **Office of Procurement Policy** がOMB内に事実上自律的 **autonomous** な組織（たとえば局長の任命には上院の承認を要することとされた。）として設置された。第1部で見たように、現在OMBには、こうしたかたちで法律により直接OMBに置かれることになった組織が多数存在するが、その先駆けとなったものである。こうした組織の存在は行政マネジメントセンターとしてのOMBのあり方にそれまでにない色合いを持たせることになった。

さらに、第1部の予算制度に関する記述でふれたが、1974年に議会予算及び支出差止統制法 **Congressional Budget and Impoundment Control Act** が立法された。この法律により、大統領の提出した予算案に対する議会による予算審議の手續や定められたが、その結果、OMBとしては、従来以上に議会の関係委員会等における予算案関係審議の情報収集や政府側の説明等のフォローアップ及び調整に精力を注ぐ必要が生じたとされる。議会の予算審議を含む予算制度の改革はその後1990年代にかけて続くが、そうした展開は、OMBの業務負担を増大させる方向に作用し、機構・定員の簡素化の基調のもとで、OMB部内での非予算すなわちマネジメント部門への資源配分をうすくし、また、ひいては、予算・マ

ネジメント双方における各省庁の統制・助言指導など実務的接触の深度等にも影響を与えてきているとの議論も行われている<sup>25</sup>。

## (2) OMBの役割

フォード大統領は上記大統領マネジメント改革措置をニクソン政権の目標による管理と同様に OMB の権限と能力を最大限に活用するかたちで推進した。なお、上述の連邦調達政策局法が権限を OMB に与えたことは政府全体にわたる改革の推進は OMB の責任であることを大統領のみならず議会も暗に認めていたことを示すだろう。

ただ、議会はニクソン大統領の強引とも言える政権運営（そのひとつのあらわれが予算の支出差止めであった。）に対する苦い経験から、フォード政権時代に OMB の長官・副長官人事を上院承認にかからしめるよう変更した。前出の連邦調達政策局長人事を同じく上院承認にかからしめたのも軌を一にするものといえよう。

## (3) OMB 機構・定員の動き

### A. 機構

74/75 年版： 副長官に次ぐ上席長官補のポストはなくなったままである。マネジメント部門としてはマネジメント及び運営担当上席長官補 **Associate Director for Management and Operations** が従前の機構及びマネジメント担当長官補 **Assistant Director for Management and Organization** に代えて置かれている。格上げと解される。その下の部局は、それぞれ専任の副上席長官補 **Deputy Associate Director** が率いるもので、機構及び特別研究部 **Organization and Special Studies Division**, 統計政策部 **Statistical Policy Division**, 情報システム部 **Information Systems Division** は従前のままであるが、政府間関係及び地域行政部 **Intergovernmental Relations and Regional Operations Division**, 調達政策部 **Procurement Policy Division** 及び 評価及び施策実施部 **Evaluation and Program Implementation Division** が新設されている。

75/76 年版： 資料が入手できず不明

76/77 年版： 基本的構成は変わらないが、機構及び特別研究部と担当副上席長官補の記述が見当たらない。ただし、次の 77/78 年版には記載されているので、記載漏れの可能性もある。

## B. 人員規模

OMBの現員は、1974年 646人、75年 664人、76年 694人と増勢に転じた。

### 3. カーター政権の取組みとOMB（1977-81）

#### （1）行政改革等の動向

カーター政権の行政改革への取組みは、華々しく、また幅広いものであった。まず、機構面では、省庁機構改革 **President's Reorganization Project (PRP)**への取り組みが行われた。OMB内に設置され各省からの出向者を含めたプロジェクトチームでの検討の結果、1977年にエネルギー省、教育省、天然資源省など10の機構改革案が作成された。また、同年、一時失効していた行政機構改革法（前出。法律によらず一定の条件の下に大統領行政命令で一定範囲の機構改革を可能にするもの。）を提出し、成立させた。ただし、実現した機構改革はエネルギー省（昇格）（1977）、連邦危機管理庁（FEMA）（1978）及び教育省（昇格）（保健教育福祉省は厚生省に改称）（1979）にとどまった。議会の同意の取りつけがうまくできなかったことに原因があるとされる。

機構面ではほかに審議会の整理も1977年に行われた。

また、予算制度に関しては、同じく1977年、大統領がジョージア州知事時代取り組んだゼロベース予算制度 **Zero-Based Budgeting (ZBB)**が導入された（1979年度予算編成から）。同制度は1994年に廃止されている。

さらに、1978年から79年にかけては、100年ぶりといわれる公務員制度改革も行われた。その内容は上級幹部公務員群 **Senior Executive Service**の創設、人事委員会 **Civil Service Commission**の廃止と人事管理庁 **Office of Personnel Management**、メリットシステム保護委員会 **Merit System Protection Board**、連邦労働関係院 **Federal Labor Relations Board**の設置などである。

フォード政権が口火を切った規制行政改革も進められ、1978年の大統領行政命令12044号で規制分析の実施、既存規制の定期見直し等が定められた。

カーター政権時代のマネジメント関係立法としては、12の主要省庁に監察総監を置き、財務監査と不正支出・浪費の調査権限を与えることとした1978年監察総監法 **Inspector General Act of 1978**があるほか、1980年には、規制行政改革関係で書類作成提出負担削減法 **Paperwork Reduction Act**及び規制弾力化法 **Regulatory Flexibility Act**が立法された。このうち書類作成提出負担削減法はOMBに情報・規制問題局 **Office of Information and Regulatory Affairs**を法律設置することとしたものであり、同局は1981年4月1日に設置されて、以後規制新設審査の権限行使という側面でOMBが連邦政府内での新たな影響力を獲得するきっかけを作った。

## (2) OMBの役割

この時期、OMBは行政機構改革の立案主体となることにより連邦政府内で脚光を浴びる存在となった<sup>26</sup>。そのための体制として、新たに副長官クラスの行政機構改革及びマネジメント担当先任長官補 **Executive Associate Director for Reorganization and Management** が新設され、スタッフ 33 人の追加が行われた。OMB 内に置かれた機構改革企画チームは、OMB 職員と各省出向者半々で構成され、その人数は最大時 300 人に達した<sup>27</sup>。大きな改革の推進のためにはOMBの組織としての影響力と大統領とその腹心であるOMB長官の政治力を最大限に活用することが得策という目論見によるものである<sup>28</sup>。

## (3) OMB 機構・定員の動き

### A. 機構

77/78 年版：OMB 設立当初にあった上席長官補ポストは復活していないが、新たに機構改革及びマネジメント担当先任上席長官補 **Executive Associate Director for Reorganization and Management** が置かれた。対応するように予算担当先任上席長官補 **Executive Associate Director for Budget** が同時に置かれている。マネジメント部門の強化であると同時に OMB 設立当時のようにマネジメント部門が予算部門から明確に区別された意義を持つものである。

先任上席長官補の下には従来のマネジメント及び運営担当を名称変更した行政管理担当上席長官補 **Associate Director for Administrative Management** が置かれて、副上席長官補と各部を統括している。部の構成はフォード政権時代の機構及び特別研究部、統計政策部、情報システム部、政府間関係及び地域行政部、調達政策部及び評価及び施策実施部のままである。

78/79 年版：機構改革及びマネジメント担当先任長官補 **Executive Associate Director for Reorganization and Management** がマネジメント部門の最上位統括者であることは変わらない。下に、新たに機構改革プロジェクト事務局長 **Director, Reorganization Project Management Staff** が置かれている。また、同じく新たに、機構研究担当上席長官補 **Associate Director for Organization Studies** が置かれ、その下に、それぞれ専任の副上席長官補 **Deputy Associate Director** が率いる大きくプロジェクト別の安全保障・国際問題 **National Security and International Affairs**, 人的資源 **Human Resources**, 経済発展 **Economic Development**, 天然資源 **Natural Resources**, 一般政府 **General Government** の各部がある。これは、省庁機構改革部門が通常のマネジメントの部門から独立した位置づけを与えられた意味を持つものであろう。

通常のマネジメントの部門については、行政管理担当を名称変更してマネジメント及び

規制政策担当上席長官補 **Associate Director for Management and Regulatory Policy** が置かれ。その下に副上席長官補 **Deputy Associate Director** や長官補 **Assistant Director** が率いるものであるが、従前の部の構成が一新されて、政府間関係部 **Intergovernmental Affairs Division**, マネジメント改善及び評価部 **Management Improvement and Evaluation Division**, 規制政策及び報告マネジメント部 **Regulatory Policy and Reports Management Division**, 情報システム政策部 **Information Systems Policy Division** 及び連邦人事政策部 **Federal Personnel Policy Division** の各々が置かれている。政権の行政改革の重点方針を反映したものと考えられる。

なお、OMB 設立以来置かれてきた幹部能力開発及び労使関係担当長官補の記述がこの年版から消えている。公務員制度改革で人事管理庁が設置されたことと関係するものであろう。

79/80 年版 : 機構改革及びマネジメント担当前任長官補 **Executive Associate Director for Reorganization and Management** が最上位統括者であることは変わらない。機構改革プロジェクト事務局長の下に新しく機構改革プロジェクト調整監 **Domestic Reorganization Coordinator** が置かれ、機構研究担当上席次官補が直轄することとなった安全保障・国際問題部以外の各部と担当副上席次官補を統括している。省庁機構改革の体制がさらに強化されたものと見てよい。

通常のマネジメントの部門の組織には変化がない。

80/81 年版 : 機構改革及びマネジメント担当前任長官補 **Executive Associate Director for Reorganization and Management** が最上位統括者である体制に変わりはない。しかし、この時期までに省庁機構改革の推進が断念され、従来あった機構改革プロジェクト関係の組織はすべて廃止された。

マネジメント及び規制政策担当上席長官補の下の組織は、規制政策及び報告マネジメント部が規制・情報政策室に名称変更され、長官補が統括することとなった。1980 年書類作成提出負担削減法の成立の事態に関係したものと考えられる。

## B. 人員規模

OMB の現員は、1977 年 721 人とそれ以降今日までの最大数に達した。省庁機構改革プロジェクト要員の増加が要素となっていると考えられる。しかし、翌年 1978 年には 617 人と激減し、1979 年 638 人、1980 年 631 人と増減を繰り返した。事情は不詳である。

#### 4. レーガン政権の取組みとOMB（1981-89）

##### （1）行政改革等の動向

レーガン政権の政策は供給重視の経済学にもとづき、均衡予算のもとでの減税財源の生み出しのため、強力な歳出削減、公費詐取・浪費・不正支出（**fraud, waste, abuse**）の排除、過剰規制撤廃を眼目に小さな政府を実現し、民間活力による経済成長を目指すものであった。まず初めに打ち出されたのは採用凍結（1981）による公務員数削減方針である。また、不正支出・浪費排除については、カーター政権時代に整った各省庁の監察総監制度を活用することとし、監察総監等で構成される大統領公正能率会議 **President's Council on Integrity and Efficiency (PCIE)** が設置された（1981年3月）。議長はOMBの副長官であり、構成員は、司法副長官、人事管理庁長官、連邦捜査局（**FBI**）捜査担当先任長官補及び20省庁の監察総監である。同会議は大統領の意を受けて監察総監が厳しい目を各省庁内で光らせるよう引き締める場として使われたといわれる。

次に規制行政の改革については、カーター政権時代に成立した1980年書類作成提出負担削減法でOMBに1981年4月情報・規制問題局（**OIRA**）が設置された流れを受けて、大統領行政命令12291号（1982）で費用便益分析の義務づけとOMBによる規制事前審査制度が導入された。改革はその後も進展し、航空規制の撤廃に伴い民間航空委員会 **Civil Aeronautics Board** が廃止（1985）され、また大統領行政命令12498号（1985）では規制活動の年次計画制度が導入された。

連邦政府から地方政府への分権も新連邦主義の旗印のもとに図られ、例えば1981年には57の各省庁補助金が9つの一括交付金 **block grants** に統合された。地方の自立性発揮と歳出合理化がねらいである。

レーガン大統領は、また、冗費節減に民間人の識見を活用することとし、財界人 **J. P. グレース** を委員長とするコスト・コントロールのための民間人による調査委員会 **President's Private Sector Survey on Cost Control**（1982-84）を設置し、大々的な作業を行わせた。委員会はOMBが関与することなくすべて民間企業人ボランティア延べ2000人が作業し、効率性、有効性、ムダべらし、小さな政府を目指し、47冊の報告書で2478事項の勧告を行った<sup>29</sup>。内容にはOMBを廃止し、マネジメントに関してはこれを専門に所掌する連邦管理庁 **Office of Federal Management** を設置する提案まで含んでいた。しかし、同委員会の提案には議会の同調が得られなかったなどの状況があり、実現されたものは限定的であった。

これと並行するようにしてレーガン大統領は史上最長の持続的マネジメント改革とされる改革88（大統領マネジメント改善プログラム）**Reform 88 (President's Management Improvement Program)**を1982年秋に打ち出した。これは本格的な定員削減などコスト節減と歳入強化、生産性向上、財務管理システムの改革などにより、マネジメントの近代化とムダ減らしを図るもので、債権・貸付金管理、財務管理、公務生産性向上、IT活用、

調達管理、民間委託の拡大などを内容としていた。

改革 88 の推進のための機関としては、行政管理閣僚会議 **Cabinet Council on Management and Administration** (1982)、大統領管理改善会議 **President's Council on Management Improvement (PCMI)** (議長は OMB 副長官。各省管理担当次官補等で構成) (1984 年 5 月) が設けられ、活用された。また、OMB は各省庁にマネジメント点検 (**management review**) を求めるかたちで個別項目の改善を推進した<sup>30</sup>。

改革項目に関連する立法も相次いだ。その例としては、制定順に、連邦管理者財務公正法 **Federal Managers' Financial Integrity Act** (1982)、迅速支払法 **Prompt Payment Act** (1982)、連邦調達政策局法一部改正 **Office of Federal Procurement Policy Act Amendments** (1983)、競争契約強化法 **Competition in Contract Act** (1984)、債権回収法 **Debt Collection Act**(1984)、単一監査法 **Single Audit Act** (1984)、財政赤字削減法 **Deficit Reduction Act** (1984)、迅速支払法一部改正 **Prompt Payment Act Amendments** (1988) 及び連邦調達政策局法一部改正 **Office of Federal Procurement Policy Act Amendments** (1988)がある。財政赤字削減法は大統領が議会にマネジメントレポートを提出することを求めている。

改革 88 の成果については、会計検査院が評価を下しており、債権・貸付金管理、財務管理については成功、調達管理、民間委託については失敗としている<sup>31</sup>。特に OMB の機能との関係で特に注目されるのは財務管理の改革の進展である。OMB は立法による財務管理強化と並行して 1982 年には予算サイドの予算総括部 **Budget Review Division** に財務管理課 **Financial Management Branch** を設け、さらにその後の改革の進展に対応して、1987 年 7 月には、最高財務統括責任者 **Chief Financial Officer (CFO)** を OMB (政府全体の CFO とされ、マネジメント部門の統括者である **Associate Director for Management** が就任) 及び各省庁に設置するとともに政府の CFO 会議も設置した。

なお、省レベルの機構改革としては、この時期、復員軍人省 **Department of Veteran's Affairs** が復員軍人庁の昇格のかたちで設置されている (1989)。

レーガン政権の行政改革は、官庁業務の基本的な部分 (**nuts and bolts**) を近代化したという点で評価できるとの指摘がされている<sup>32</sup>。

## (2) OMB の役割

レーガン政権の眼目は予算特に歳出削減であり、OMB は長官のストックマンを先頭にこれを文字どおり体現するものとして各省庁及び議会との関係で目立つ存在であった。カーター政権で OMB が機構改革との関係で目立つ存在であったのとは対照的である。マネジメント部門は花形である予算部門の影にかくれていた。

しかし、歳出削減のいわば裏打ちとして進行した 1982 年からのマネジメント改革において、OMB のマネジメント部門と幹部はそのサポートサイドで実質的な役割を果たしたとされる。それはグレース委員会の調査への支援においてであり、また、関係閣僚会議や省庁

会議の主宰者あるいは議案調整進行役としてである<sup>33</sup>。さらに、各省庁のマネジメント点検を義務づけるという手だても講じており、表立って派手な動きはなかったが、総じて政権の求めるマネジメント改革推進に中枢的役割を演じたと評される<sup>34</sup>。

しかし、そうした動きはあくまでも、公費詐取・浪費・不正支出（**fraud, waste, abuse**）の排除という目的が大前提にあり、従来型の行政機構・運営のマネジメントとは一線を画するものであった。実際、庁内の体制面ではカーター政権時代と好対照を見せ、政権初期にマネジメント部門は縮小再編された<sup>35</sup>。議会により設置が義務づけられた情報・規制問題局（**OIRA**）設置の原資とされたとの見方もある<sup>36</sup>。レーガン時代のそうした経過および **OMB** の予算機能重視の姿勢を踏まえて、議会は 1990 年に制定した財務最高統括責任者法 **Chief Financial Officer Act of 1990** で **OMB** の全般管理機能を高める必要があることを指摘している<sup>37</sup>。そうした指摘は外部の機関や識者からも絶えなかった。

なお、情報・規制問題局（**OIRA**）に強い規制事前審査権限が与えられたことは、**OMB** に連邦政府内での新たな影響力を与えることになった。

### （3）**OMB** 機構・定員の動き

#### A. 機構<sup>38</sup>

81/82 年版：カーター政権で設置された副長官レベルの機構改革及びマネジメント担当先任上席長官補は廃止されている。予算担当先任上席長官補の名称も見られないが、担当が付されていない先任上席長官補のポストが副長官のすぐ下にある。マネジメント部門の最上位統括者はマネジメント担当上席長官補 **Associate Director for Management**（マネジメント及び規制政策担当上席長官補の名称変更と考えられる）である。マネジメント部門の格下げと見える。しかも空席である。その下の組織は、情報システム政策部の記述が消えたほかは前政権当時のままである。

なお、新たに情報・規制問題局長 **Administrator, Information and Regulatory Affairs** と次長 **Deputy Administrator, Office of Information and Regulatory Affairs**（**OIRA**）の名称が登場している。同局は 1981 年 4 月 1 日法律により設置されたものである。上述の情報システム政策部は同局に移管されたに伴い記述がなくなったものと見られる。

82/83 年版：予算担当先任上席長官補のポストが復活した。一方マネジメント部門の最上位統括者は引き続きマネジメント担当上席長官補 **Associate Director for Management** である。その下に新たに副上席長官補 **Deputy Associate Director** とその統括する機構及び特別研究部が置かれている。他の組織は変化がない。

なお、情報・規制問題局（**OIRA**）に規制・統計分析担当次長 **Deputy Administrator for Regulatory and Statistical Analysis** が新設されている。

83/84年版：予算担当先任上席長官補のポストが予算及び立法担当と改称されている。マネジメント部門は、最上位統括者が引き続きマネジメント担当上席長官補 **Associate Director for Management** である。その下の組織は一新され、カーター政権で作られた政府間関係部、マネジメント改善及び評価部及び連邦人事政策部が消えて、副上席長官補 **Deputy Associate Director** が率いる省際活動部 **Interagency Activities Division**、マネジメント改革部 **Management Reform Division** 及び財務・会計部 **Finance and Accounting Division** が置かれている。改革88の推進に対応するための変更と考えられる。

なお、情報・規制問題局（OIRA）次長の名称が情報・規制マネジメント担当次長 **Deputy Administrator for Information and Regulatory Management** に変わっている。

84/85年版：同上

85/86年版：同上

86/87年版：予算及び立法担当先任上席長官補が担当明記なしの先任上席長官補に変わっている。マネジメント部門は、最上位統括者が引き続きマネジメント担当上席次官補 **Associate Director for Management** であり、その下の組織も変化がない。

なお、情報・規制問題局（OIRA）の規制・統計分析担当次長が廃止された。

87/88年版：最上位統括者は引き続きマネジメント担当上席次官補 **Associate Director for Management** であるが、その下の組織が一新され、省際活動部、マネジメント改革部及び財務・会計部に代えて、同じく副上席次官補 **Deputy Associate Director** が率いるマネジメント改善部 **Management Improvement Division**、計画・コミュニケーション部 **Planning and Communication Division** 及び財務管理部 **Financial Management Division** が置かれている。

88/89年版：最上位統括者は引き続きマネジメント担当上席次官補 **Associate Director for Management** であるが、その下の組織は簡素化され、それぞれ副上席次官補 **Deputy Associate Director** が率いる政府運営部 **Government Operations Division** と前年改称された財務管理部だけになっている。

## B. 人員規模

OMBの現員は、1981年679人と増加したが、その後は1982年617人、1983年619人、1984年605人、1985年569人、1986年537人と減少を続けた。翌1987年に573人と増加、1988年は変わらずであった。

## 5. ブッシュ政権の取組みとOMB（1989-93）

### （1）行政改革等の動向

ブッシュ（父）政権の行政改革には見るべきものが少ない。基本的にはレーガン政権の路線を引きついで連邦政府の引き締めを図ったとされ、省庁別の問題分野や課題事項をねらいうちしたOMBの「狙撃チーム」（‘SWAT’ Teams）の取組みが成果をあげたとされている。その一方で、議会ではマネジメント改革に関する立法が盛んに行われるようになったため、行政改革の機能はむしろ議会サイド（野党民主党が支配）に移行し、大統領・OMBサイドの体制・能力は衰退したとの指摘も行われた<sup>39</sup>。

### （2）OMBの役割

この時期にははなばなしい行政改革等がなく、OMBの役割についても特記すべきことがない。ただし、レーガン政権時代からの財務管理改革の流れの中でOMBのマネジメント部門の庁内での位置づけに大きな変化があった。それは政府の財務マネジメントにおいてOMBが果たしてきた実績を認知するものであった<sup>40</sup>。

具体的には、1990年制定の最高財務統括責任者法でOMBに行政管理担当の副長官Deputy Directorが置かれ、これが政府全体の最高財務統括責任者となることとされた（前述のように、政府部内ではそれ以前からそのような措置がとられていた。）ことである。OMBのマネジメント部門の統括者としては、設立当時に置かれ副長官に次ぐ地位にあった上席長官補Associate Directorがニクソン政権で廃止されて以降、カーター政権下でそれに匹敵すると見られる前任上席長官補Executive Associate Directorが置かれた以外は、予算部局の各部幹部並びにすぎない上席長官補Associate Directorが最高であったので、これは、OMB内でマネジメント部門の予算部門との関係での「昇格」が起きたものと理解された<sup>41</sup>。

しかし、連邦政府のマネジメントにOMBは十分な機能を果たしていないとの批判は絶えず、外部からは例えば独立した連邦管理庁Office of Federal Managementを設置すべきとの議論が行われた。

### （3）OMB機構・定員の動き

#### A. 機構

89/90年版：最上位統括者として新たに前任上席長官補兼連邦最高財務統括責任者Executive Associate Director and Chief Financial Officerが従前のマネジメント担当上席次官補に代えて置かれた。その下の組織は変わっていない。なお、副長官の下の前任上席長官補（担当明示なし）は従前のまま置かれているが、空席である。

90/91年版：最上位統括者は前任上席長官補兼連邦最高財務統括責任者で変わらない。その下に、マネジメント一般担当長官補 Assistant Director, General Management が新たに置かれた。この時期総合管理部 Office of General Management の新設があったとされ、これに符号するものと思われる。総合管理部の構成は、評価、計画及び目標による管理課 Evaluation, Planning and Management by Objectives Branch, 連邦業務課 Federal Services Branch 及び連邦職員給与政策課 Federal Personnel Pay Policy Branch である<sup>42</sup>。副長官の下にあった選任上席長官補は消えている。

なお、従来からある政府運営部は、政府運営担当副上席長官補とのみ記述され、財務管理部も財務管理担当長官補と記述変更されて、部の記述が消えた。

91/92年版：最上位統括者は同一人物が副長官のすぐ下に置かれ、前任上席長官補とのみ表記されている。その下の組織は、政府運営担当副上席長官補の名称がマネジメント一般担当副上席長官補に変更され、上司の長官補の担当呼称と整合されている。ほかは変わらない。

92/93年版：最上位統括者は行政管理担当副長官と表記が変わった。マネジメント部門の位置づけが向上したと見てよい。OMB 設立当時は副長官に次ぐ上席長官補がマネジメント担当と目されていたのであるが、それを上回る高い位置づけをマネジメント部門の統括者が与えられたことになる。

その下の組織は、マネジメント一般担当副上席長官補が副長官補の呼称になっている。なお、財務管理部門については、長官補統括体制に代えて、財務統括官 Controller, 副統括官 Deputy Controller の体制となった。財務 Controller は同時に新設された連邦財務管理局 Office of Federal Financial Management の長である。

## B. 人員規模

OMBの現員は、1989年536人と一旦減少したが、1990年568人、1991年608人と増加し、1992年に553人と再び減少した。マネジメント担当副長官の新設に際して、マネジメント部門に新規採用があったとされており<sup>43</sup>、これが増加の要因のひとつと考えられる。

## 6. クリントン政権の取組みとOMB（1993－2001）

### （1）行政改革等の動向

クリントン政権の行政改革はナショナル・パフォーマンス・レビュー National Performance Review (NPR：政府業務自己点検改善)であり、政権の第1期、第2期を通じて、副大統領ゴアを責任者として推進された。その開始は政権誕生直後の1993年3月であ

る。いわゆる新公共経営（NPM）の考え方と共通する企業経営に学んだ企業的発想に富む政府 **entrepreneurial government** を目指すものであった。推進体制の特徴は OMB を主体としなかったことである。改革は、ゴア副大統領が指揮し、業務に通暁した各省庁の職員約 250 名から構成されるタスクフォース・チームに委ねられた。ホワイトハウスや OMB からの細部にわたる統制を排した創意と自発性に富む省庁マネジメントのあり方を省庁サイドから考えさせるという思想によるものであった。

NPR は開始後早くも半年後の 1993 年 9 月に第 1 次改革レポート「官僚主義から結果主義へ：よりよく機能しよりコストのかからない政府の創造」(**From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less**) を行った。38 報告書 1250 事項の勧告が内容であった。その実施状況については 1 年後の 1994 年 9 月 第 1 回結果報告が行われた。

1995 年 1 月からは NPR フェーズ 2 に入り、9 月に第 2 次レポート「常識的な政府：より良く機能し、よりコストのかからないかたち」が出された。第 1 次レポートに新たに 200 事項を追加するものであった。その後も改革検討が続けられ、1996 年 9 月には第 3 次レポート「政府の知られざる実情とその改革」、1997 年 9 月には第 4 次レポート「企業のような政府」が公表され、実施に移されている。ホームページなどによる政府の結果報告には経費節減、顧客サービス基準の設定、定員削減、人事その他の政府内部規制の廃止・簡素化、各省庁における「政府再生実験室」と名づけられる改革案立案・試行活動による業務の民間化その他業務改善などの成果が掲げられている。

こうした経過のもとに、政権第 2 期の 1998 年 1 月には NPR が政府再生パートナーシップ **National Partnership for Reinventing Government** に改称され、力点が政府の風土改革へシフトした。2 月にはマネジメント改革優先目標 **Priority Management Objectives** が公表され、政府全体及び各省庁別のマネジメント改革分野と目標数値・期限が明らかにされている。

NPR の推進に当たって行われた工夫としては、1993 年 3 月の改革開始と同時に、各省庁に最高業務統括責任者 **Chief Operating Officer (COO)** を置き、これを同時に設置した大統領行政管理会議 **President's Management Council** に集合させ、大統領の威令のもとで改革推進を図ったことがあげられる。会議の主宰者は前政権時代に設置された OMB 行政管理担当副長官 **Deputy Director for Management** であった。

クリントン政権では、規制行政改革も一層進展した。大統領行政命令 12866 号（規制の計画及び審査：**rulemaking review**）（第 1 部参照）が出され、行政規制原則の明確化と省庁間規制ワーキンググループの創設や費用便益分析対象の絞込みなどが行われ、今日の規制新設審査の手続が固まった。

クリントン政権は、発足当初は議会の両院とも与党民主党が多数を占めていたが、第 1 期の中間選挙以降は野党共和党が両院を支配する、いわゆる「分割された政府」**Divided Government** の状況に置かれた。こうした政治状況の中で、共和党議会が政権に行政改革

を求めて立法を行っていく構図も目立ったとされる<sup>44</sup>。実際、クリントン政権時代には、多くのマネジメント改革関係立法がなされた。その中には、議会在法律の規定で改革の推進あるいは実績のとりまとめ機能が OMB に付与されるケースも少なくなく、OMB の業務量は増大したとされる。それら立法は以下のとおりである（それぞれの概要は第 1 部「OMB の関係法律」参照）。

政府業績成果法 Government Performance and Results Act (1993);  
政府管理改革法 Government Management and Reform Act (1994);  
連邦職員リストラ法 Federal Workforce Restructuring Act (1994);  
連邦調達簡素化法 Federal Acquisition Streamlining Act (1994);  
書類作成提出負担削減法一部改正 Paperwork Reduction Act Reauthorization (1995);  
議会報告削減法 Federal Reports Elimination and Sunset Act (1995);  
地方政府超過負担改革法 Unfunded Mandate Reform Act (1995)  
議会審査法 Congressional Review Act (1996)  
連邦財務管理改善法 Federal Financial Management Improvement Act (1996)  
債権回収改善法 Debt Collection Improvement Act (1996)  
単一監査法一部改正 Single Audit Amendment Act (1996)  
連邦調達改革法 Federal Acquisition Reform Act (1996);  
IT マネジメント改革法（クリンガー・コーエン法） Information Technology Management Reform Act (1996);  
政府文書削減法 Government Paperwork Elimination Act (1998)  
連邦政府業務改革法 Federal Activities Inventory Reform Act (1998)  
連邦補助金管理改善法 Federal Financial Assistance Management Improvement Act (1999)  
データの質確保法 The Data Quality Act (2000)

## （2）OMB の役割

### 1) NPR

クリントン政権の NPR では、当初 OMB はカーター政権時代のように表舞台に立つことなく、むしろ退けられた。前述の NPR チームはゴア副大統領直属とされ、OMB とは切り離され、各省出向者のみで構成された。改革案は各省庁が省内に政府再生チーム *reinvention team* を作るなどして検討し、それを NPR チームと OMB がチェックして、

最後に副大統領の決裁を得るというかたちで固められていった<sup>45</sup>。OMB は引き続き改革プロセスに関与はしているが、主導権をとる存在ではなかったとされる<sup>46</sup>。

1994 年の中間選挙で、共和党が議会を支配するようになると、省庁事務の民営化、地方委譲や廃止など議会の反対の見込まれる改革の実行のために、政府サイドでの連絡調整を高度化する必要が生じ、各省代表、NPR チーム、OMB、大統領行政管理会議 **President's Management Council** さらにはホワイトハウスの政策スタッフとのワーキンググループが組まれる例も出てきた。OMB は当初より前に出ることになった。また、案件によっては、OMB が制度上主導権をとることもないではなかったが、全体としては、改革推進体制の中でその在来の機能を生かして情報連絡・調整の役割を發揮していたとされる<sup>47</sup>。

ただ、NPR が提案し、議会在 1994 年連邦職員リストラ法で法制化した 1999 年までに 272,900 人を退職一時金を支給するなどにより実現するという方針については、予算編成過程などでの OMB の権限の發揮により実施が推進された<sup>48</sup>。また、上述したようにこうした改革と並行するようにして、マネジメント改革関係立法によって OMB に所掌事務・権限が付与されるようになった。例えば、1994 年の政府管理改革法では、各省庁による財務諸表を作成・公表を指導することが任務とされ、1995 年の書類作成提出負担削減法一部改正では各省庁を督励して事業者や国民の報告・届出等の負担を一層減少することが求められた。さらに、1996 年の IT マネジメント改革法（クリンガー・コーエン法）は、)政府全体の IT の調達・利用を改善・高度化する責務を OMB 長官に与えた。この結果、こうした個別分野では、OMB は必然的に各省庁の業務に対して積極的な関与を深めていくことになった<sup>49</sup>。

## 2) OMB2000 機構改革

クリントン政権下の 1994 年 3 月 1 日に OMB は大きな機構改革を行った。OMB2000 と呼ばれるこの改革では、マネジメント部門と予算査定部門が統合され、資源管理部門 **Resource Management Offices (RMO)** と呼ばれる組織ができて、各省庁対応の体制が強化された。大括りの省庁分野ごとの資源管理室 (**Resource Management Office**) が作られ、従来の予算査定官 **budget examiners** の任務は拡大され、その名称もプログラム査定官 **program examiners** となった。

この機構改革の背景としては、一つには、NPR において各省庁に組織体制や業務の根本にかかわる見直しを求めている関係上 OMB 自体も見直しを行わざるを得なかったことがある。しかし、本質的には、設立以来 20 年を経過して、OMB にも新たな任務権限が付与されるなど内外環境の変化が見られ、その体制を一度見直すことが必要と考えられたことが要因であると指摘されている。

特に、予算査定部門については 1980 年代中盤以降、財政健全化の流れの中で、例えば 1985 年の均衡予算・緊急財政赤字削減法 **Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act** や 1990 年の予算執行法 **Budget Enforcement Act** の制定に伴う新たな作業が負荷され、

また、80年代以降の財務管理をはじめとするマネジメント改革の推進についても、各省に対する最も強力なテコを有する窓口として何かにつけ出番が与えられ、その業務は拡大する一方であった。しかしながら、歳出削減の続く中で、定員自体は縮減されざるを得なかったことから、体制面での限界が生じていた。その弊害のひとつは業務がその日暮らしとなり、中長期的視野を失っていたことであった<sup>50</sup>。

このような査定部門とマネジメント部門の統合による各省庁のマネジメント問題への総合的対応の発想は、ブッシュ政権で用いられた「狙撃チーム」が両部門からの人員で構成されていたことから、決して新しいアイデアではない。新たな資源管理部局は、予算編成と執行を所掌するのみならず、施策についてその効率性と有効性を確保するとともに、政策・事務事業の単年度及び中長期にわたる分析を行い、また、政府全体のマネジメントに関する方針の実行に当たるほか、施策評価を所掌する組織であると位置づけられた<sup>51</sup>。例えば1993年に制定された政府業績成果法 **Government Performance and Results Act (GPRA)**では、連邦政府機関に戦略計画と業績目標設定・達成状況測定・年次報告公表が義務づけられたが、これを各省庁に徹底し推進することは **OMB** の責任となった。まさに新しい体制としての資源管理部門 **RMO** に発揮がすぐれて期待される機能であるということになろう。

部門統合の基本的考え方は、マネジメントの改革を政府全体にわたって推進するためには、年次予算サイクルの下で、査定部門が伝統的に有する各省庁に対する権限・影響力を使うことが最も効率的であり、また改革の実効ある実施のためには査定部門に蓄積された各省行政に関する知見が不可欠であるという点にあった。この考え方に対しては、しかし、マネジメント部門と査定部門を一緒にした場合には、予算編成上の配慮が優先され、マネジメント独自の考慮がないがしろにされるという反論があり、こうした論者は、それまでの時期においても、政府全体のマネジメント改革の強力な推進のためには **OMB** のマネジメント部門を独立させて直接大統領の指揮下におくことを幾度となく唱えていた。事実、議会下院の政府改革及び監視委員会 **House Committee on Government Reform and Oversight** は、1995年12月に **OMB** を **Office of Budget** と **Office of Management** に分割することが適切とする報告書<sup>52</sup>をとりまとめている。ただし、委員会の民主党メンバーの少数意見が付されており、これは **OMB2000** の方向を支持している<sup>53</sup>。

**OMB2000** の実施に伴い、従来のマネジメント部門は、総合マネジメント部を筆頭に大きく整理再編された。これは、上述した予算機能に対するマネジメント機能の独自性を強調する立場の論者からは、大統領府予算局時代に威信と実績を誇り、政府全体のマネジメントに関する組織記憶と専門的中立性の担い手であったが、**OMB** 改組以降、長期的に地位の低落を見てきたとされる旧行政管理部 **Division of Administrative Management** の最後の残滓を事実上解体したものと指摘された<sup>54</sup>。

なお、法令設置の部局である連邦調達政策局 (**OFPP**)、連邦財務管理局 (**OFFM**) は再編の対象とされなかったが、一部組織が **RMO** への廃止統合の対象となり、人員規模も縮小

した。結果的に再編の影響を受けなかったのは、情報・規制問題局（OIRA）、予算総括部 Budget Review Division 及び法制審査部 Legislative Reference Division のみであったとされる<sup>55</sup>。

こうした経過を総合的に見て、NPR は、いわゆる制度官庁による各省庁のマネジメントに対する統制を排除することを大きなねらいとしており、事実こうした「規制緩和」が実施された結果、人事管理庁 Office of Personnel Management や共通役務庁 General Services Administration は縮小されたが、OMB について見れば同一のかたちにはならず、各省庁への統制力はむしろ強化されたとする見解もある<sup>56</sup>。

### （3）OMB 機構・定員の動き

#### A. 機構

93/94 年版： 最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 Deputy Director for Management であるが、空席である。NPR を副大統領が直轄していることとの関係であろう。その下の組織は、変化がない。

94/95 年版： 最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 Deputy Director for Management であるが、依然空席である。その下の体制については、総合マネジメント担当長官補 Assistant Director のみで副長官補 Deputy Assistant Director がなくなった。ほかは変わっていない。

なお、別途連邦調達政策局 Office of Federal Procurement Policy に次長 Deputy Administrator for Federal Procurement Policy が新たに設置された。

（注）1994年3月のOMB2000機構改革による予算部門とマネジメント部門の統合によって、本記述の対象外の課レベルで以下の変更があったと伝えられる。

総合管理部：評価、計画及び目標による管理課 Evaluation, Planning and Management by Objectives Branch, 連邦業務課 Federal Services Branch 及び連邦職員給与政策課 Federal Personnel Pay Policy Branch 廃止。

連邦財務管理局：融資・資金管理課 Credit and Cash Management Branch 及び管理統制課 Management Control Branch 廃止。

95/96 年版： 最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 Deputy Director for Management であり、任命が行われた。その下の組織については、総合マネジメント担当長官補がなくなった。OMB2000による総合マネジメント部の廃止を示すものと考えられる。

96/97 年版： 最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 Deputy Director for Management である。その下に新たに副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management が設けられた。その他に変化はない。

97/98 年版： 最上位統括者として行政管理担当副長官 Deputy Director for Management、その下に副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management の体制は変わらない。

連邦調達政策局長の下に、新たに調達政策立案担当次長 Associate Administrator for Procurement Policy Development と調達立法担当次長 Associate Administrator for Procurement Law Development が設置された。

98/99 年版： 最上位統括者行政管理担当副長官 Deputy Director for Management（空席）、その下の副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management の体制は変わらない。その他は変化がない。

99/00 年版： 最上位統括者行政管理担当副長官 Deputy Director for Management、その下の副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management の体制は変わらない。

連邦調達政策局長の下に置かれた次長の呼称が調達革新担当次長 Associate Administrator for Procurement Innovation と調達法制・立法担当次長 Associate Administrator for Procurement Law and Legislation に改められた。

00/01 年版： 最上位統括者行政管理担当副長官 Deputy Director for Management（空席）、その下の副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management の体制は変わらない。その他に大きな変更はない。

## B. 人員規模

OMBの現員は、1993年522人と前年からさらに減少した後、1994年544人と一旦増加した。これはOMB2000機構改革による統合後のRMOにおけるマネジメント機能強化のための増員を反映していると思われる。しかし、その後は1995年533人、1996年522人、1997年513人、1998年504人、1999年504人と減少を続けた。これはOMBが人員削減の推進につき、「まず隗より始め」なければならない立場にあったことと無縁ではなからう。2000年には516人に微増した。

## 7. ブッシュ政権の取組みとOMB（2001ー）

### （1）行政改革等の動向

ブッシュ政権はクリントン政権の NPR に終止符を打った。ブッシュ政権での行政改革としては、まず、政府全体を通じたマネジメント改革方針として、2001年8月に掲げられた「大統領のマネジメント・アジェンダ（President's Management Agenda）」がある。これは、国民中心、成果志向、市場主義、組織のフラット化等の理念に基づくマネジメントの改革であり、戦略的な人的資本管理、官民競争入札、財務パフォーマンス向上、電子政府の拡大、予算と業績の統合を政府共通課題として対応が進められている。

これにつき各省庁による積極的な取組みの担保措置として使われているのが、毎年度発表される「マネジメント・スコアカード（採点表）」であり、各省庁による前記5課題の実施状況の大統領としての評価（実質的にはOMBによる審査結果）が赤・青・黄の三色でわかりやすく公表されている。これは、各省長官等をマネジメントの改革に強力に取り組みせる最大の武器になっているとされる。

なお、予算と業績の統合は、1993年制定の政府業績成果法に基づき各省庁が実施・公表する業績測定の結果を大統領の予算編成に反映させることをねらいとしており、このためOMBは、PART（Program Assessment Rating Tool：プログラム査定格付けツール）を導入した。各省庁は、この下で、OMB予算査定に各省庁プログラムの設計・運営管理・成果の自己評価調査票を提出するものとされ、OMBは当該評価を審査し、協議確定して、予算査定に活用しているとされる。

行政機構に関しては、9.11テロに対応するため、国土安全保障省（Department of Homeland Security）が2002年11月に設置された。議会の主導で進められた構想を大統領が受け入れたものとされる。

### （2）OMBの役割

クリントン政権時代特にNPRに見られた状況と対照的にブッシュ政権は行政マネジメントセンターとしてのOMBを正面から使っている。国土安全保障省は20以上の省庁の統合を内容とするものであったが、その設計と設立準備は大統領行政命令によりOMBが主導した。また、マネジメントに関する改革についても、上述のマネジメント・スコアカードやPARTを使って、大統領の方針を背後にしながら、マネジメント・スコアカードの評価基準は大統領行政管理会議 President's Management Council の場で定め、またPARTについては、各省庁の自己評価をOMBが審査し、不服申立てを受け付けるというプロセスで各省庁との合意を確保するという工夫をしながら、実効ある推進を図っている。

ブッシュ政権は、予算編成・執行とマネジメント改革を融合させ、これを成果主義の一点にしぼって推進するとともにOMBがしっかりとその進捗を押さえているため、各省庁もこれに対応をせざるを得ない状況を作り出しているという評価がある<sup>57</sup>。

### (3) OMB 機構・定員の動き

#### A. 機構

01/02 年度版： 最上位統括者は従前に引き続き行政管理担当副長官 **Deputy Director for Management** である。空席である。副長官上級顧問 **Senior Advisor to the Deputy Director for Management** の記述はなくなった。

その他について大きな変化はない。

02/03 年度版： 最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 **Deputy Director for Management** である。空席である。

IT 及び電子政府担当上席長官補のポストが新設された。その他に大きな変化はない。

03/04 年版： 前年と変化はない。

04/05 年版： 前年と変化はない。

05/06 年版： 前年と変化はない。

06/07 年版： 前年と変化はない。

#### B. 人員規模

OMBの現員は、2001年は不明であるが、2002年508人とクリントン政権の最終年より減少し2003年491人、2004年497人と動いた後、2005年には484人とOMB設置以来最小となった。

### 8. まとめ

これまでは、1970年のOMB設置以降各政権の行政改革を含むマネジメントへの取り組みの流れを追った。その内容をOMBの役割も含めてまとめると次の表のようになる。

政権	行政改革の特徴	成果	OMB の役割	OMB の動き	備考
ニクソン (共) (1969-74)	省庁機構改革 連邦地方政府間 関係改革 目標による管理	△ ○ ×	改革推進部隊	査定部門とマ ネジメント部 門の融合	
フォード (共) (1974-77)	マネジメント改 革 規制影響分析開 始	× ○	OMB の 権 限・能力活用	(長官・副長官 が上院承認人 事に)	議会で連邦 調達政策局 法制定(OMB に局設置)
カーター (民) (1977-81)	省庁機構改革 公務員制度改革 ゼロベース予算 規制影響分析の 拡大等	△ ○ × ○	改革の表舞台 に。OMB に機 構改革本部。	査定部門とマ ネジメント部 門の分離	議会で書類 作成提出負 担削減法制 定(政府規制 の監視部門 の OMB 設 置)
レーガン (共) (1981-89)	人員削減 不正支出・冗費 節減、財務管理、 民営化等マネジ メント改革 (改革88) 規制審査制度	○ ○ ○ ○	改革のサポー ト役。改革項目 ごとの各省会 議を設置・活 用。その主宰・ 運営。これら を通じて実質 的に改革の中 枢。ただし、 財務管理に 限定されてお り、他のマ ネジメント領 域は軽視され たとの指摘も。	財務管理組織 拡充。カーター 設置のマネジ メント組織縮 小	議会で財 務・調達関係 改革立法 (野党民主 党支配)

政権	行政改革の特徴	成果	OMB の役割	OMB の動き	備考
ブッシュ (共) (1989-93)	問題業務狙撃チーム	○	各省のコントロールに重点。	行政管理担当副長官新設(政府財務最高統括責任者兼務)総合管理部新設	議会で財務最高統括責任者法制定(財務管理部のOMB設置)
クリントン (民) (1993-2001)	ナショナル・パフォーマンス・レビュー(NPR:政府業務自己点検改善) 定員削減 規制審査の強化	○  ○ ○	OMBとは別組織で行革立案。OMBに全体として主導権与えられず。定員削減等その推進や工程管理にはOMBを活用。新たに付与された権限は積極行使。	査定部門とマネジメント部門を統合し、資源管理部門に。(OMB2000)総合管理部廃止	議会で多数のマネジメント関係立法制定(野党共和党支配)
ブッシュ (共) (2001- )	機構改革(テロ対策) マネジメント・アジェンダ(重点5項目)	○ ○	OMBの地位・権限・指導力活用。	IT・電子政府局設置	議会で電子政府法制定(OMBのIT・電子政府局を法律設置化)

この表を見ると、政権によって OMB の使われ方が異なることがわかる。ある時は大統領・ホワイトハウスと一体になるかたちで各省庁あるいは議会との関係で正面に立ち、また、ある時は下支え役にまわるという具合である。しかし、OMB の関与がないというものは見られない。

行政改革については、改革の対象となる各省庁とそれを率いる閣僚、改革の影響を受ける議会・利益団体等からの抵抗があり、離心的・分散的のモーメントが働く。改革に当たる大統領サイドは、これに対して強い統合力を持たない限り、改革の実現と成果は望めない。

そうした統合力を大統領・ホワイトハウスから政治力というかたちで発動するというアプローチも可能であり、レーガン、クリントン、ブッシュ（息子）の両政権がそれに近い。そのような姿勢の裏には、ワシントンに乗り込んできた新政権にとって、OMB といえども（政権政党の交代を伴った場合には OMB こそが）官僚制の一部であり、信頼に足りないという感情があることも推測される。しかし、改革にいざ着手し、具体化しようという段階になると、手足になり得るしっかりした組織としては OMB しかないということになったことは想像に難くない。また、連邦政治の経験のまったくない大統領といえども、ホワイトハウス側近には・各省幹部には、過去の政権で政府経験を持つ者を任命するケースが多い。これらの者が予算に関する権限をはじめ、法令審査権限・政策審査・規制審査権限を通じて OMB の「存在感」を体験していることも、何らかのかたちで OMB の活用に至っていることと無関係ではないだろう。

米国の行政学研究者なかんずく行政実務経験者に「連邦政府の改革に最も力を持っているのは？」とたずねると、昔も今も「OMB」とほぼ異口同音の回答がある。政府における行政改革ないし行政マネジメント改革の組織基盤としての OMB の確立された定評を示すものと考えてよいだろう。

## 第2章 近時における行政改革と OMB の役割

本章では、近時における行政改革と OMB の役割として、クリントン政権と現在のブッシュ政権において行われたそれぞれ代表的な行政改革、とりわけマネジメント改革の取組みについて、OMB の役割を中心に概説する。本章の目的は米国の行政改革における OMB の関与と役割を明らかにしていくことにあり、行革に向けた取組みに影響を及ぼすことになる OMB 人事から制度創設における OMB の関与、制度運営における OMB の役割などを解説する。

### 第1節 クリントン政権—NPR と GPRA を中心に

#### 1. 長官人事

クリントン政権における行政改革の取組みを見る前に、政権による最初の OMB 長官人事について紹介しておく必要がある。とりわけ政権最初の OMB 長官については、クリントン政権とその後のブッシュ (George W. Bush) 政権それぞれにおいて、きわめて興味深い人事が行われており、両政権におけるその後の行政改革に対する取組みを比較する意味からも重要かつ見逃すことのできない事実と言える。

クリントン政権で最初の OMB 長官に任命されたのは、レオン・パネッタ (Leon Edward Panetta) である。パネッタは、連邦下院議員を 1976 年から 1993 年まで合計 9 期務め、この間 1979 年から 1985 年、1989 年から 1993 年には下院予算委員会に所属し、このうち OMB 長官に指名される直前の 1989 年から 1993 年の間は予算委員長を務めていたいわゆる著名な議会人である。またパネッタは単に財政問題に精通した大物政治家というだけではなく、OMB 長官を 1994 年まで務めた後には、クリントン大統領の首席補佐官に任命されたことが示唆するように、大統領の信頼も厚い人物である。

このような著名な議会人の OMB 長官への任命は当時大きな注目と関心を持って捉えられた。特にクリントン政権の前のブッシュ (George H. W. Bush) 政権下の 4 年間 (1989-93)、OMB 長官を務めたダーマン (Richard Darman) は、レーガン政権 (1981-89) 下において、大統領補佐官、財務副長官を務めたワシントン・インサイダーではあったものの、決して著名とまではいかず、大物政治家といえるものでもなかった。また歴代の OMB 長官人事をみても、レーガン政権下のストックマン (David Stockman、1981-1985) のような名の知れた大物はいるもののこうした事例はむしろ少数で、大統領に近い人物は多いものの、知名度また政治的にみれば比較的地味な人事が目立つ。ニクソン政権下の 1970 年から 1972 年まで OMB 長官を務め、その後ニクソン政権下で財務長官、レーガン政権下で国務長官を務めたシュルツ (George Schultz) や、レーガン政権下においてシュルツの後任として 1972 年から 1973 年まで OMB 長官を務め、その後同政権下で国防長官を務めたワインバーガー

(Caspar Weinberger) のような名の知れた大物の場合も、これらはいずれも OMB 長官在籍以降の功績が認められ、その後名を馳せたものであり、就任当事において十分に著名な大物政治家であったパネッタとは異なるパターンである。

このような異例の人事については異なった解釈が行われた。大勢は、経済政策を重視するクリントン大統領が米国経済再生のためには財政再建が不可欠と考えたことによるもの、また選挙公約の一つである行政改革の実行に向けた強い姿勢の表れとの見方が中心だったが、一部からはクリントンが自分のライバルとなりかねないパネッタを政略的な意図から政権内に取り込んだとの憶測も囁かれていた。パネッタの OMB 長官在職は、1993 年 1 月から 1994 年 10 月までの 2 年弱に過ぎないが、クリントン政権において行われた行政改革の取組みの中心的なもの、すなわち後述するナショナル・パフォーマンス・レビュー、そして連邦政府業績評価法はすべてその決して長いとは言えない任期中に行われている。そしてその後、パネッタが大統領首席補佐官に就任していることから、パネッタの人事は政略的なものではなく、むしろ戦略的なものと評価すべきだろう。

## 2. ナショナル・パフォーマンス・レビュー (NPR)

### (1) 検討から策定まで

クリントンは 1992 年の大統領選挙において、「Putting People First」と題する綱領を発表し、連邦公務員の 10 万人削減や管理コストの 3%削減、ホワイトハウス職員の 25%削減などを公約として掲げ、選挙戦を戦った。当時、クリントンは行政改革について、今となっては有名なフレーズとなった「Reinventing Government」をキャッチフレーズに掲げてはいるが、その具体的な内容については、綱領に表れているような人員削減と経費削減が中心のいわゆる従来型のものにとどまっていた。また政権発足後における取組みも、これら公約に基づくものに過ぎなかったため、当初クリントン大統領は経済政策を重視しており、行政改革には消極的だったとも見られている<sup>58</sup>。

これに対し、クリントン大統領は、政権発足から 2 ヶ月弱あまりとなる 1993 年 3 月 3 日、政権による最初の本格的な行政改革の取組みとなる計画を発表した。これが「ナショナル・パフォーマンス・レビュー」(National Performance Review、以下「NPR」と略する。)である。NPR は行政の組織や業務の抜本的な見直しを目的としたものであり、クリントンは大物副大統領と言われたゴア副大統領を NPR の最高責任者に任命するとともに、NPR の活動について 6 ヶ月の期限を設けることで、この改革に対する政権の意気込みをアピールした。

NPR の発案に関与していたのは、大統領選の際のキャッチフレーズに用いられた『Reinventing Government』と題する書(邦訳:『行政革命』)の共著者の一人であるジャーナリストのデビッド・オズボーン(David Osborne)である。彼がクリントン政権の内政アドバイザーとして中心となり NPR が計画されたという<sup>59</sup>。またクリントン大統領は

NPR について、テキサス州で行われた「Texas Performance Review」をモデルにしていると言われ<sup>60</sup>、Reinventing Government が「思想的、理論的源泉」であるのに対し、Texas Performance Review は「組織、実施方法のモデル」との見方もされている<sup>61</sup>。

NPR の最高責任者に任命されたゴア副大統領は、各省庁の職員（職業公務員）約 250 名からなるプロジェクトチームを編成し、これを 11 のテーマ毎のタスクフォースに分け、改革の検討が行われた。プロジェクトチームが政府職員によって構成されたのは、「政府職員こそが最も政府事業に精通している人間」<sup>62</sup>との考えによるもので、学者や民間人を委員に任命してきたブラウンロー委員会やフーバー委員会などの従来の行政改革委員会に比べ、特徴的である<sup>63</sup>。この点について、NPR のスタッフの一人は、委員会方式では妥協しか生み出さないのに対し、NPR は妥協の場ではない、また NPR はゴア副大統領のリーダーシップにより政府を変えていくためのものだからと説明している<sup>64</sup>。またクリントンは同時に各閣僚に対し、各省庁に「改革チーム」(Reinvention Team) の結成を命じ、改革を推進するとともに、ここを通じて新しい仕事のやり方を試行することを求めた。結局、これらのタスクフォースやチームには数千もの連邦職員が参加したという<sup>65</sup>。

NPR のタスクフォースは、地方政府や民間企業における成功事例の調査を行い、そして改善点を明らかにして行く作業を進めるのに並行して、積極的な啓蒙活動も行っている。たとえば行政サービスに対する国民の意見をフリーダイヤルや手紙等を通じて吸い上げたり<sup>66</sup>、最高責任者のゴア副大統領が各連邦政府機関に自ら赴き、NPR の目指す目的や活動を説明したり意見交換などを行う「タウン・ホール・ミーティング」などの活動を行った。こうしたトップ自らが積極的に関与した啓蒙活動は NPR の特徴の一つと言え、またこうした活動においては、政府の無駄や非効率を表す実例を巧みに利用することで、世論の喚起が行われている。

## (2) 内容

NPR による検討の成果は、1993 年 9 月 7 日に報告書『From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs less』として発表された。報告書は全 4 章から構成され、100 を超す行動、384 に上る提言が含まれている。これら 4 章では NPR の目指す理念がキーワードとして章題に掲げられている。

第 1 章「Cutting Red Tape」は、官僚主義の排除として、予算過程の簡素化、人事管理権限の現場への移譲、政府調達手続きの簡素化、監察官の業務の転換、過剰規制の排除、州・地方政府の権限強化など 6 つのステップを求めている。

第 2 章「Putting Customers First Part」は、顧客第一として、行政サービスに顧客の声を反映させ選択を与えること、サービス提供機関間で競争させること、政府機関を再編して市場の原動力を作り出すこと、環境等の諸問題解決のためには市場機能を活用することの 4 つのステップを求めている。

第 3 章「Empowering Employees to Get Results」は、成果実現のための職員への権限

付与として、決定権限の分権化、全職員が結果に責任を持つように業績評価法の制定を行うこと、全職員が職務遂行に必要な技能の向上を図ること、フレックスタイム制など労働環境の改善、労使間における共同協力関係の形成、大統領によるリーダーシップの発揮など6つのステップを求めている。

第4章「Cutting Back to Basics」は、基本に立ち返るとして、不要な事業の廃止、収入の確保、生産性向上のための投資、情報化の推進や事務のリエンジニアリングによるコスト削減などの4つのステップを求めている。

以上が NPR の求める提言の概要であるが、そこには従来の行政改革との基本的な姿勢の相違が鮮明に表れている。ブラウンロー委員会を始めとするこれまでの行政改革の提言では、大統領府の権限強化や各省の管理体制の強化など集権的な管理強化が主張されてきた<sup>67</sup>。これに対し、NPR の報告書では、予算、人事などにおける管理機能の簡素化、組織のフラット化や職員への権限付与など、分権化が基本となっている。あえて述べるまでもなく、このような NPR の考えの源泉は、民間企業の経営手法を政府に応用、導入することにあるが、一部の行政学者からは、大統領による民主的アカウンタビリティを無視するものとの批判も行われている<sup>68</sup>。

### (3) 実施

クリントン大統領は、NPR 報告の4日後となる1993年9月11日に大統領令12861号「Elimination of One-Half of Executive Branch Internal Regulations」を發布し、各省庁に対し、内部規則を3年以内に少なくとも50%削減することを求め、OMB が本令の執行に関する必要な指示を行うこととした。また同日に発表された大統領メモランダム「Streamlining the Federal Workforce」では、1999年度末までに連邦政府職員25万2千人（または少なくとも12%）を削減するとして NPR 報告を実行するためのファーストステップとして、各省庁に合理化計画を策定し、OMB 長官に提出することを求めた。また10月1日には大統領メモランダム「Implementing Management Reform in the Executive Branch」を発表し、各省庁に副長官相当の職として Chief Operating Officer (COO) を置き<sup>69</sup>、各省庁内の改革責任者とし、また NPR の取組みが全省庁で遂行されることを確実にするため、各省庁の Chief Operating Officer をメンバーとする President's Management Council を設置した。そして President's Management Council の委員長は OMB の行政管理担当副長官が委員長を務めることとした。

NPR 報告の提出後、NPR のスタッフの多くは元の出身省庁に戻ったが、およそ50名のスタッフは NPR に残り、提言の実施推進や具体化を行った。提言内容の3分の2を占める個別省庁が所掌すべき問題については各省庁が行うものの、残りの全省庁間にまたがる問題については、省際グループ、OMB、NPR が責任を持つこととされ、OMB はその後、後述する連邦政府業績評価法 (GPRA) 施行の中心として活動することになった<sup>70</sup>。

#### (4) OMB の役割

NPR については、クリントン大統領のイニシアティブに基づくものであり、その検討過程においては、ゴア副大統領が最高責任者として、啓蒙活動も含めて積極的な役割を果たした。実務面においてゴア副大統領を支えたのも各省庁からの職員や外部スタッフなどが中心であり、ここでも OMB の存在感は希薄である。

NPR の考えは 1993 年の報告書にあるとおり<sup>71</sup>、現場 (front-line and front-office workers) 主義である。これは行政機能を監督 (supervision) や統制 (control) から現場に権限を移譲すること (empowerment) にあり、特に連邦政府調達局 (General Services Administration) と連邦人事局 (Office of Personnel Management) では権限、人員が大きく削減された<sup>72</sup>。これらに比べれば OMB は NPR の目指すコスト削減、人員削減を所掌しているため例外として扱われ、その機能はむしろ増加しているとの見方もあるが<sup>73</sup>、少なくとも NPR の企画・立案への関与に関しては、存在の希薄化を否定することはできない。

NPR は 1980 年代以降、いわゆる国際的な行政改革の潮流を支えている NPM (New Public Management) の考えに基づくものであるが、NPM の二つの側面、すなわち「making managers manage」と「letting managers manage」のうち、後者、つまり自律的な管理を目指す側面が強いといえる。ここでは OMB は前者、すなわち他律的な管理を行う機関であり、NPR の理念からは相対する存在として位置づけられることになる。NPR は政府部門全体としてのマネジメント改革というよりもむしろ各省庁を基本とした現場改善運動に近いものといったほうが適切かもしれない。NPM においては、自律的な改革が志向された結果、大統領のイニシアティブにより半ば公然と「OMB 外し」が行われ、つまり大統領によって大統領府の機関の役割が軽視されるという自己矛盾が行われたことはきわめて興味深い事実と言ってよいだろう。

### 3. 連邦政府業績評価法 (GPRA)

NPR が大統領のイニシアティブに基づく改革であるのに対し、連邦政府業績評価法 (Government Performance and Results Act、以下「GPRA」と略する。) は議会の立法措置に基づく改革である。GPRA は、共和党のブッシュ (George H. W. Bush) 政権下の 1990 年に共和党のウィリアム・ロス (William V. Roth) 上院議員によって提案され、その後 2 度にわたって法案修正、再提出を行い、民主党のクリントン政権下の 1993 年 8 月になって成立したものである。なお GPRA はクリントン政権下では野党となる共和党議員の提出によるものであるが、超党派的な圧倒的な支持を受け成立しており<sup>74</sup>、その検討についても議会主導で行われたにもかかわらず、クリントン大統領もこの法案の成立を支持する姿勢を明らかにしていた。

## (1) 内容

GPRA は、「連邦政府の能力に対するアメリカ国民の信頼を向上させること」、「一連のパイロットプロジェクトの実施を通じて業績改革を開始すること」、「施策の有効性と国民への責任を向上させること」、「行政サービス供給の改善」、「議会の意思決定の改善」、「連邦政府における内部管理の改善」を目的として、これらを達成するために連邦政府機関に業績評価制度を導入するものである。

業績評価においては、まず各省庁は自らの使命 (mission) や総合目標 (general goals)、達成目標 (objectives) などを明記した 5 ヶ年以上の戦略計画を策定し、OMB 長官と議会に提出することが求められる。そして年度毎に戦略計画で示された目標を実現するための具体的な業績目標 (performance goals) やそれを測定するための業績指標 (performance indicators) を明示した年次業績計画 (annual performance plan) を作成し、OMB 長官に提出する。OMB 長官は各省庁の年次業績計画をまとめ、これが政府業績計画 (federal government performance plan) として、大統領が議会へ提出する予算書に盛り込まれる。また各省庁は毎年度終了後に、業績目標の計画値と実績値の比較や未達となった目標についての原因の分析や改善計画などを記録した年次業績報告 (program performance report) を作成し、大統領と議会に提出することが求められる。

## (2) 議会との関係

GPRA において特に留意する必要があるのは、議会との関係である<sup>75</sup>。GPRA は、目標の設定と実績の評価を制度化することにより、成果指向の行政運営と目標達成に向けた努力を促す仕組みである。しかし、GPRA においては、具体的な手段として、目標の未達成や遅延に関して、予算への反映を含め、行政に対する機械的な不利益措置は盛り込んでいない。このような制度設計が行われた背景には、予算提出権を有する議会への配慮があるものと思われる。米国はわが国とは異なり、予算編成権は連邦議会にあり、議会が歳入、歳出の各法案を作成し審議を行う。わが国に比し米国では、議会が予算編成において大きな役割と権限を有している。

このような状況において、目標を設定し、その実現について行政に強い責任を負わせるためには、各省庁の予算執行等の裁量権を拡大することが必要になり、当然のことながらこれは議会の権限と対立することになる。これに対し、GPRA の仕組みでは、各省庁の予算執行の権限は拡大しておらず、議会の予算編成に対する権限は縮小していない。つまり GPRA においては、一連の計画や目標、実績を公開し、議会や国民に対する説明責任を果たすことにより、目標達成に向け行政に対する事実上の強制力が働くものと期待しているようである。

また、かつて 1960 年代に行われた PPBS の失敗の原因として、一連の作業過程が行政府内の手続きにとどまり議会の関与がなかったことが挙げられることから、政策評価を予算編成に活用するに当たっては、議会の関与のあり方が重要な要素となる。GPRA では、

業績計画と予算の間に明確な（合理的な）対応関係が形成されることになり、議会の予算に対する影響力、とりわけ政治的な影響力が低下することになりかねない。このため GPRA では、こうした経験も踏まえ、政策評価に係る一連の作業の中に議会の関与を制度的に盛り込み、行政府と議会が協働してその実施に当たることを求めている。

具体的に見れば、GPRA においては、戦略計画の議会への提出だけではなく、その策定に際して議会と事前協議を行うことが求められる。また政府業績計画の議会への提出と会計検査院（GAO）による議会への報告、会計検査院による各省庁の年次業績報告に対する議会への報告、会計検査院による GPRA の実施状況等に関する評価と議会への報告を行うことで、業績評価過程に議会の関与を法的に保証した。このような議会への配慮を行うことで、議会の予算に対する影響力には問題が生じないようにしているのである。

このように GPRA においては、議会に対する配慮が行われてはいるものの、その後行政と議会の関与のあり方を巡り、両者の立場が衝突することになる。1994 年度から 1996 年度のパイロットプロジェクト期間を終え、初めての戦略計画となる 1997 年度戦略計画（1997-2002）の策定を巡り、議会と OMB の間で行われたやり取りはその一端を垣間見せてくれる。

先に述べたように、各省庁は戦略計画を議会へ提出するだけではなく、その前段階として、その策定に際しても議会と事前協議を行うことが求められる。これに対しレインズ OMB 長官は 1996 年 11 月 12 日、各省庁に対し、戦略計画策定における議会との事前協議の前に関係する全ての書類を OMB に提出するように求めた<sup>76</sup>。その目的は、各省庁に議会の関心事項についての情報を供することや、政府内各省庁間における統一性の確保、他省庁の得た情報の活用などにあり、関連する資料を議会に提出する前に、これらが政府の施策や予算に対する方針と矛盾しないことを示す OMB のコメントをこれら資料に盛り込むとした。

これに対し議会は 1997 年 2 月 25 日に、ギングリッジ（Newt Gingrich）下院議長、ロット（Trent Lott）上院多数党（共和党）院内総務、アーメイ（Richard Armey）下院多数党（共和党）院内総務を始め上下両院関係委員会の委員長合計 10 名の連名でレインズ OMB 長官宛に書簡を送り、OMB が各省庁に余計な用件を課すことにより事前手続きを煩雑にし、議会との事前協議を遅延させることのないように警告するとともに、各省庁に対し、その仔細な構成要件を定めたうえで戦略計画案の提出を求め、また事前協議についても協議事項について仔細に定めたうえで各省庁にその準備を求めた<sup>77</sup>。

このような議会の警告および要求に対し、レインズ長官は 3 月 17 日に返書を送り、OMB が事前協議を遅らせる意図がないことを説明しながらも、その一方で、議会の提案については必ずしもすべてが各省庁の計画に盛り込まれるわけではないと念を押している。「とどのつまり、これらは各省庁の、つまり大統領の計画ということである<sup>78</sup>。」OMB の立場はコスキネン（John Koskinen）行政管理担当副長官のこの言葉に端的に表れている。

### (3) OMB の役割

大統領主導による行政改革の取組みとしての NPR に対し、GPRA は議会発による取組みとして知られているが、ロス上院議員が作成した法律案の検討や修正においては、OMB が実質的に中心的な役割を果たすなど、GPRA 導入当初から密接に関与してきたことが知られている<sup>79</sup>。GPRA 生みの親となったロス議員は、業績予算 (performance-based budget) で知られるカリフォルニア州サニーバール市の事例を参考に、最初の GPRA 法案を 1990 年に提出した。その後上院委員会における審議や公聴会における意見を参考に法案の見直しが行われ、1991 年に修正法案が提出されたが再び成立には至らなかった。その後、従来の法案に対し、OMB のスタッフが修正作業に加わり、それまでの法案にはなかった戦略計画に関する規定が盛り込まれるなどの修正が行われ、1992 年に再修正法案が提出、1993 年に成立に至ったのである<sup>80</sup>。

また GPRA の実施に際しても、OMB は政府全体における GPRA の実施を統括する立場にある。具体的には、戦略計画の具体的な策定方法について OMB はガイドライン (OMB Circular A-11) の提示を行い、各省庁は OMB と協議を行い戦略計画の策定を行い、策定された戦略計画は OMB 長官と議会に提出が行われる。同じく各省庁の作成する年次業績計画に対して OMB は査定を行い、これらを取りまとめたものが政府業績計画として、議会へ提出する予算書に盛り込まれる。

このうち GPRA に基づく年次業績計画の策定作業は、予算編成と合わせて進行するように定められており、予算要求額の査定とあわせて、年次業績計画における目標の内容や水準についても各省庁と OMB の間で協議が行われる。このように GPRA 導入により、OMB の役割は、単なる予算要求の査定や取りまとめから政策立案やその執行管理に重心が移ることとなり、大統領予算教書だけでなく、GPRA に基づく各省庁の目標の内容や水準についても責任を負うこととなった<sup>81</sup>。このように GPRA において、OMB は様々な役割を果たしているが、これについては「OMB の権力の拡大」であり、「繁文縟礼 (red tape) の増殖」との見方もある<sup>82</sup>。

こうしたなか、1994 年に OMB では「OMB2000」と呼ばれる機構改革が実施され、各省庁ごとの行政管理・政策立案に関する機能の拡充が行われた<sup>83</sup>。具体的には、予算査定と行政管理に二分化されていた組織が見直され、予算査定と行政管理を統合する部署として、5つの資源管理室 (Resource Management Office) が設置され、それまでの予算査定の組織に比べ 26%多いスタッフが配置された<sup>84</sup>。また予算査定を担当していた予算査定官 (budget examiner) はプログラム査定官 (program examiner) として、各省庁の行政管理についての業務も担当することになり、行政管理で得られた情報を予算編成で活用することが可能になった。

その一方で従来からの行政管理部門は縮小されることとなり、縮小された陣容で政府全体の行政管理のみを所掌することとなった。ところが OMB の行政管理部門は 1970 年代以降行われてきた「大統領による管理責任からの撤退」 (presidential retreat from

management responsibilities) <sup>85</sup>により既に人員の縮小が続けられてきたため、OMB は GPRA において政府全体としての立場から指示を行うとしても、これを実施するには十分な能力が備わっていなかったと言われている<sup>86</sup>。このため OMB は政府全体における GPRA の実施を統括する立場に置かれたにもかかわらず、「チアリーダー」の役を演じることはできても、各省庁に期待されたような明確な指示を行うことはなかったとの評価も行われている<sup>87</sup>。

GPRA においては、議会の附属機関としての GAO (General Accounting Office(当時)、現在の Government Accountability Office) は、実施監視機関として GPRA の実施状況を評価する役割を果たしているが、その他にも各省庁の業績評価の実施状況に関する包括的な報告書の作成や、各省庁が戦略計画や年次業績計画等を作成するに当たっての手引を作成するなどの取組みを行っている。このように GAO が「業績評価の定着と質的向上に向けた取組みに積極的」な理由として、「GPRA が議会主導で制定されたため、…OMB があまり積極的な動きを見せていないことなどが考えられる」という見方もある<sup>88</sup>。

GPRA においては、OMB がその企画・立案から成立後の執行過程においても能動的な役割を果たしており、自律的な改革が志向され、OMB の役割が軽視乃至無視され、半ば公然と「OMB 外し」が行われた NPR に対し、OMB に積極的な役割を付与する OMB 復権の動きのようにも見受けられる。しかし、そもそも GPRA が議会主導により成立した側面を重視するなら、大統領府の懐の中心に存在する OMB に対し、議会が大きな役割を付与することは議会の利益にむしろ逆行し、大きな矛盾となる。NPR で起こった矛盾（行政府の長による行政府外し）とは立場を換えた矛盾（立法府による行政府への役割付与）が再び起こっている。ましてや議会にとって政治的影響力の発揮の場となる予算に係わることとなれば一層である。そこに他律的な改革の主導者、いわばマネジメント・センターとしての OMB の役割が、GPRA においては中途半端なものにとどまっている原因があるのかもしれない。

## 第2節 ブッシュ政権—PMA を中心に

### 1. 長官人事

前任のクリントン政権における初代 OMB 長官人事については前節で述べたとおりである。これに対し、ブッシュ政権における最初の OMB 長官人事においては、これとは対照的な人事が行われた。ブッシュ政権最初の OMB 長官に任命されたのは、ミッチェル・ダニエルズ (Mitchell Daniels) (2001.1~2003.6) である。ダニエルズは、それまでインディアナ市長補佐官、上院議員スタッフ、レーガン政権補佐官、ハドソン研究所、イライリリー社上級副社長などを務めた経歴を持ち、特に共和党の大物上院議員として知られるルーガ

ー (Richard Lugar) 上院議員がインディアナ市長時代に補佐官を務め、その後ルーガーが上院議員に就任後の最初の8年間に首席補佐官を務めた経歴を持つなど、ワシントン・インサイダーとして十分な経歴を持つ人物である。

しかし、ダニエルズの OMB 長官への任命は大きな驚きをもって迎えられた。ブッシュ政権初代となる OMB 長官については、財政問題の専門家であるスタンフォード大学フーバー研究所のコーガン (John Cogan) が指名されるとの見方が有力だったからである。当時伝えられた共和党の消息筋からの情報によれば、ダニエルズの人事は、コーガンに断られたための代償措置とも言われており、大きな驚きと意外性をもって迎えられている<sup>89</sup>。

ブッシュ大統領の意中の人物であったとされるコーガンは、レーガン政権下で OMB 副長官を務め (1988-89)、2000 年の大統領選においてブッシュの予算、税制に関するアドバイザーを務めた財政の専門家である。これに対しダニエルズは、これまで連邦議会、ホワイトハウス、そして民間企業での勤務経験を有するものの、OMB が所管する重要事項の一つである財政に係る職務の経験はほとんど皆無とあってよい。さらにダニエルズについては、そのワシントン・インサイダーとしての政治、行政経験の豊富さと特に政治的手腕への期待から別のポストが予測されていたことから、ダニエルズの人事はコーガンに就任を断られたための選択肢と見方がされたのである。クリントン政権下における最初の OMB 長官に任命されたレオン・パネッタが下院議員を連続 9 期務めた政治経験のみならず下院予算委員長を 2 期務めた財政問題の専門家であったという事実からみれば、本来意中の人物とされるコーガンでさえもやや見劣りすることは否めず、ダニエルズについてはさらに対極にあるといってもよいだろう。

このためダニエルズの OMB 長官への任命について、特に財政の専門家からは、ダニエルズが財政問題において効率的な対応を行えるようになるには時間がかかるだろうとして、ブッシュ大統領の父のいわゆる旧ブッシュ政権時がそうであったように、OMB が政権においてパワーセンター (power center) としての役割を果たす意志がないことを表しているのではないかとの見方が強かった<sup>90</sup>。これに対し、これまで連邦議会やホワイトハウス、民間企業における豊富な経験や政治的スキルを有するダニエルズの任命は、OMB がこれまで軽視してきた行政管理機能を重視することの表れではないかとの評価も行われており<sup>91</sup>、後講釈ではあるがその後の政権における取組みをみれば、こちらのほうがむしろ正鵠を得る評価だったといえることができる。

## 2. 行政管理担当副長官人事

ブッシュ政権において予想外の展開を見せたのは、初代 OMB 長官人事だけではない。OMB 内では長官、副長官に次ぐナンバー 3 であり、行政改革については長官に次ぐナンバー 2 となる行政管理担当副長官 (Deputy Director for Management) の人事においては、長官人事の意外性を上回る迷走を行うこととなった。ブッシュ政権発足の 2001 年 1 月から

ようやく 2002 年 8 月にマーク・エバーソン (Mark Everson) が任命されるまで、およそ 1 年半に亘って OMB 行政管理担当副長官ポストの空席が続くという異例の事態となった。このような異例の行革担当責任者の不在の期間中には、地方政府のシティ・マネージャーやカウンティ・エグゼクティブなどを務めてきた全米行政協会 (National Academy of Public Administration) 会長のロバート・オニール (Robert O'Neill) が 2001 年 5 月から 9 月の間、OMB 長官の行政管理担当顧問として、実質的に行政管理担当副長官職の代行を行うというさらに異例の事態となった。

ところで行政管理担当副長官不在の間、その職務を行ったのは、OMB ナンバー 2 のショーン・オキーフ (Sean O'Keefe) 副長官である。本来、副長官の所掌の多くは OMB の所掌のうち政治的にもまた国民的にも関心の高い予算に関するものであるが、オキーフ副長官はその間、NASA (連邦航空宇宙局) 長官へ異動のため 2001 年 12 月に退任するまで、行政管理に関する重要な事項にも積極的に関わっている。

このような行革担当責任者不在という異例の事態に対し、当時 GAO の職員でクリントン政権の NPR において中心的な役割 (deputy project director) を務めたカメンスキー (John Kamensky) による評価はおもしろい。カメンスキーによれば、ダニエルズ長官とオキーフ副長官はクリントン政権における担当者 (長官、副長官) に比べ、行政管理により多くの関心を有しているため、この問題により積極的な個人的なリーダーシップを発揮しようとし、このため担当副長官不在の期間が続いたとして、異例の事態をむしろ肯定的に評価している<sup>92</sup>。ちなみに行政管理担当副長官不在の間、一時的に行政管理担当副長官職の代行を行ったロバート・オニールは、オキーフ副長官の友人でもある。

またカメンスキーによれば、長官と副長官が行政管理の問題に積極的な役割を果たすことで OMB の職員を味方に引き入れており、OMB の組織文化として、長官から直に指示を受けることにより、職員の間には自分の果たしている役割に対する大きな盛り上がりが起こっているという<sup>93</sup>。いわばブッシュ政権の政敵の側で重要な役割を果たした人物によるこのような評価はきわめて興味深い。

### 3. GPRA に対する評価

ブッシュ政権における行政改革に対する取組みについて説明する前に、同政権の GPRA に対する評価について明らかにしておく必要がある。あえて申し上げるまでもなく GPRA は立法措置であるため、政権の意向にかかわらずこれを遵守する必要がある。しかし、これに対するブッシュ政権の取組み姿勢は当初明らかではなかった。

ブッシュ政権下における最初の予算教書となった「新しい始まりに向けたブループリント (A Blueprint for New Beginnings)」(2001 年 2 月 28 日) において、政権の行政改革についての基本方針が明らかにされている (第 9 章「行政改革」)。ここでは、①住民本位の行政の構築、②結果志向の行政の構築、③市場原理に基づく行政の構築を政権の基本方針

として掲げ、GPR A に対し「議会は良い仕組みを作ってくれた」として評価する。しかし、仕組みの創設自体については評価しながらも、GPR A が求める目標設定と業績測定は始まりに過ぎないものであり、予算と業績水準の関連付けがより重要であるにもかかわらず、これに対する取組みが遅いとしてこれを批判し、この問題を政権の優先課題として取組むことを明らかにする。しかし、本予算教書が公表された同日に開かれたオキーフ OMB 副長官承認のための上院ヒアリングにおいて、オキーフ副長官は予算と業績の連関を 2002 年度予算において行うには時期尚早であるとして、その実施は 2003 年度予算教書まで待つ必要があるとしており<sup>94</sup>、この問題に対するブッシュ政権の取組みには、さほどの喫緊性や熱意が感じられるものではなかった。

このような状況に対し、2001 年 3 月には、この問題に詳しい学会や研究機関などから構成される **Government Performance Coalition** がブッシュ大統領へ業績評価の推進を求める公開書簡「**Memos to the President: Management Advice from the Nation's Top Public Administrators**」を送っている。これに対し、オキーフ副長官は 3 月の終わりにメディアとのインタビューに答え、業績評価を最優先課題として考えていること、しかし GPR A については省庁によって対応に差があり問題がまだ残っているとして、ブッシュ政権としての対応については OMB 内で検討中であり、夏までにこれを公表する予定であることを明らかにした<sup>95</sup>。また 5 月には、GAO が"**Managing for Results: Federal Managers' Views on Key Management Issues Vary Widely Across Agencies**"と題する報告書を公開し、業績情報が実際の業務運営に活用されていないなど GPR A の実効が上がっていない現状を明らかにした。これに対し、オキーフ副長官は失望を明らかにするとともに、これまで GPR A が完全には活用されてこなかったことをあらためて認めている<sup>96</sup>。その後、6 月（5 日）には与党共和党のトンプソン（Fred Thompson）上院行政委員会委員長までもが「崖っぷちにある政府」（"**Government at the Brink**"）と題するレポートをダニエルズ OMB 長官に送り、この問題に対する取組みを求めるなど<sup>97</sup>、ブッシュ政権に対し、早急な取組みを求める動きがさらに活発になった。

こうしたなか 4 月にブッシュ政権は、GPR A で求められた業績予算のパイロットプロジェクト（1998 年度および 99 年度予算において少なくとも 5 機関）でさえも、実施上の困難等から実質的には行われなかったことから明らかなように、業績と予算のリンクは決して容易でないことが分かっているにもかかわらず、各省庁に対し 2003 年度予算では業績に基づいた予算の提出を求めることを明らかにした<sup>98</sup>。そして 6 月（19 日）にはオキーフ副長官が下院行政改革小委員会のヒアリングにおいて、この分野における政権の最優先課題は業績と予算を連関することであると、成果志向の行政を実現することを明らかにするために GPR A の遂行を成功させると発言した<sup>99</sup>。このようにブッシュ政権の GPR A に対する評価と考え方、そしてそれを踏まえた取組みについて、これらが明らかになるためには時間を要したが、GPR A の理念を尊重したうえで、さらにその実効性の向上を企図する取組みが始められることとなった。

#### 4. 大統領マネジメント・アジェンダ (President's Management Agenda)

##### (1) 概要

「大統領マネジメント・アジェンダ」(President's Management Agenda、以下「PMA」と略する)はブッシュ政権による最初の本格的な行政改革の取組みである。ダニエルズ OMB 長官を中心に OMB 内で検討が進められ、2001 年 8 月に大統領のラジオ演説を通じて発表された PMA は、政権の行政改革に対する基本方針を明らかにしたものである。先にみたように、ブッシュ政権の GPRA に対する取組み姿勢がなかなか明確にならず、周囲をやきもきさせたあげく、ようやく 2001 年 6 月の下院行政改革小委員会におけるオキーフ副長官の証言となったのは、2 ヶ月後の PMA 発表につながる伏線であったことが今更ながら明らかになる。また PMA の検討が行われ、発表に至るその間は、行政管理担当副長官不在の間であり、OMB 内の実質的な責任者はオキーフ副長官が務めている。ここからも先にみたカメンスキーの OMB 人事に対する評価が再確認できるとともに、オキーフ副長官の友人でもあるロバート・オニールがいわゆるピンチヒッターとして OMB 長官の行政管理担当顧問に任命され、実質的に行政管理担当副長官職の代行を行った時期が 2001 年 5 月から 9 月であることから、PMA に対する政権の取組み振りが明らかになる。

ちなみにオキーフ副長官は、シラキュース大学マクスウェル行政学大学院にて行政学修士号を取得し、先代のブッシュ政権下で海軍長官を務め(1992-93)、その後 OMB 副長官に任命されるまでは母校シラキュース大学マクスウェル校の教授を務めていた経歴を持つ。そのオキーフ副長官が PMA の検討作業を行うに際して多くの時間を費やしたとしているのが、連邦議会において業績管理に対する中心的な支持者であるヴォイノヴィッチ上院議員(George Voinovich)である<sup>100</sup>。同議員はかつて 1980 年から 89 年までクリーブランド市長を務め、その間財政など危機的な状況に直面していた同市を「Comeback City」として知られるまでに建て直しに成功した経歴を持つ<sup>101</sup>。またオキーフ副長官の友人でもあるロバート・オニールも地方政府の改革に携わってきた実務家であり、PMA が実務と学の双方の面から検討された側面を表わしている。

PMA では、改革に向けたビジョンを導く 3 つの原則として、「市民中心」(Citizen-Centered)、「成果重視」(Results-Oriented)、「市場基軸」(Market-Based)を掲げ、そのうえで一連のイニシアティブを追い求めるのではなく、最も明白な問題を見極め、これらを解決することを目指すこととし、PMA を改革の出発点として位置づけた。そして政府の行政管理を向上し、国民に成果をもたらすことを目的とした政府全体における 5 つの目標と個別省庁における 9 つの目標を掲げた。このうち政府全体の目標として挙げられたのが、「人的資本の戦略管理」、「競争的調達」、「財務業績の改善」、「電子政府の展開」、「予算と業績の統合」である。PMA の目指すところはクリントン政権最初の NPR と似ているようにも見えるが、NPR に比べ、報告書の量、内容双方ともより簡潔に構成されている。これについてオキーフ副長官は記者会見において、「実行する意思の表れである」

("These are things we really intend to do.") と説明している<sup>102</sup>。

PMA では、現在の政府では職務を遂行するに際して、予算や人材など資源の投入に当たって制約が多く、民間企業のスタッフに付与されているような裁量がなく、こうした官僚主義が政府機関の効率的な運用の障害となっているとして、政権として効率的な行政管理の実現のために法制的障害を除去するために3項目から構成される「管理の自由」(Freedom to Manage) イニシアティブを行うとした。このイニシアティブにおいては、

- ・ 法的クリーンアップ (statutory cleanup) として、OMB は各省庁に対し、廃止されることによって効率的な行政管理の障壁を除去することになると見込まれるような良い管理のための法的障壁を見分ける作業の実施を求めること
- ・ 優先条項権限 (fast-track authority) として、各省庁が法律に基づく障壁を認定した場合、連邦議会は直ちにこれらの障壁を除去するために検討を行い行動することを求める法的措置をとること
- ・ 管理の柔軟性と権限 (managerial flexibility and authority) として、OMB は人事や予算、資産管理などの分野において管理者が自由な決定を行えるような提案を包括する立法措置を行うこと

を明らかにしている。ここからは、効率的な行政管理の実現にとっての法制的障壁を取り除くことの必要性とそれに向けた政府の強い意志、とりわけ議会の行動についての立法措置も求める強い姿勢が明らかになる。そして詳細は、この後で説明していくことになるが、中心的な役割を担うことになるのが OMB である。

ブッシュ政権はPMAの中で、GPRAについて「失望すべき」(discouraging)<sup>103</sup>と表現しているが、PMAとGPRAとの関係については特に説明はしていない。しかしPMAの発表に先立つ2001年6月、オキーフ副長官は、これまで大半の省庁はGPRAを改善のための管理手法として効果的に活用していないとして、政権としてGPRAを成功に導くための策を講じることを表明している<sup>104</sup>。この限りではPMAはGPRAの補完的な措置とも受け取れるが、同時にオキーフ副長官は、「最も決定的に重要なのは、大統領が政権と政府を成果志向にするという明確なシグナル」を発することであるとしている。ここからは、立法によるGPRAとは異なる政府主導の改革としてのPMAの位置づけが明確になる。GPRAが各省庁の戦略計画とそれに対する評価を通じた改革という形で個別省庁をベースとする改革であるのに対し、PMAで表明された5つの目標をみれば明らかのように、その目指すものは、政府のイニシアティブ、そしてマネジメントによる改革の遂行にある。

## (2) 行政府マネジメント・スコアカード

GAOが2000年にGPRAに対する連邦公務員の意識について調査 "Managing For Results: Federal Managers' View Show Need for Ensuring Top Leadership Skills" (GAO-01-127)を行っているが、これによれば、成果の達成に強い決意を有している管理者(マネージャー)の割合が、前回同様の調査を行った1997年の57%から今回の調査では53%

と、GPRAが試行段階から本格導入の時期に移ってきているにもかかわらず、逆に減少している。またGPRAにより多くの情報が集積されながら、これらがあまり活用されていないこと、そして成果志向の業績計画によって行政が変わったと思う管理者はわずか16%に過ぎず、さらにこの数字は1997年調査から変わっていないことなどが明らかになっている<sup>105</sup>。同じくGAOの調査"Managing for Results: Federal Managers' Views on Key Management Issues Vary Widely Across Agencies" (GAO-01-592)によれば、3分の2以上の上級管理者が成果に基づいた管理にコミットしていると回答したのは28省庁のうち4省庁に過ぎず、過半数の管理者が施策の優先順位の決定や資源配分等に業績情報を活用していると答えたのは28省庁のうち7省庁に過ぎない<sup>106</sup>。

このような状況に対し、PMAの公表の2ヵ月後、2001年10月30日のOMBから各省庁長官宛のメモランダム "Implementation of the President's Management Agenda and Presentation of the FY 2003 Budget Request" (M-02-02) が示された。この中で「行政府マネジメント・スコアカード」(Executive Branch Management Scorecard) と名付けられた仕組みは、PMAで示された5つの目標、「人的資本の戦略管理」、「競争的調達」、「財務業績の改善」、「電子政府の展開」、「予算と業績の統合」の各分野について、現状評価と進捗状況評価の2つの側面から各省庁のマネジメントを「緑」、「黄」、「赤」の3段階で評価を行う。PMAに対する各省庁の取組み状況を単純且つ平易ながらきわめて明示的な方式で評価する仕組みである。

評価基準はPresident's Management Councilで定められ、OMBは各省庁における改善の進展状況について監視を行い、またスコアカードに表れた評価結果は予算要求にも用いられる。既述したが、President's Management Councilはクリントン政権のNPRにおいて設けられた省庁横断的な組織であり、各省庁の改革責任者として置かれた副長官相当職のChief Operating Officer がメンバーとして参加し、OMBの行政管理担当副長官が委員長を務める。PMAの5つの目標にそれぞれに対応する形でOMBに5人のオーナー (owner) とよばれる担当責任者が置かれ、President's Management Councilと密接に協力しながら業務を行っている。President's Management Council はOMBが一方的に他省庁を管理、または指示を強制するような場ではなく、各省庁がOMBに対し意見を述べる場としても機能しているという<sup>107</sup>。

スコアカードは評価基準も含め、インターネット等を通じて一般にも公表されており、これをみれば各省庁のPMAに対する取組み状況が視覚的に明らかになる。スコアカードの公表については、低評価の省庁を公然と批判することとなるため、すなわち身内を批判することとなりかねないため、当初この計画を聞いたカード (Andrew Card) 大統領首席補佐官は驚きを隠せなかったという。これに対しダニエルズOMB長官が各省庁に実行を促すための仕組みであることを説明し納得を得たという。ここからは本制度におけるOMBの主導的な役割が明らかになる。またブッシュ大統領はスコアカードを常に携帯しており、その結果についてもOMB から各省庁に連絡するのではなく、大統領から各省庁の長官一人ずつ

つに対し、コメントと共に手渡されるという<sup>108</sup>。また大統領は、閣議の場で定期的に各閣僚にPMAの進捗状況を尋ね、「赤」評価の閣僚に対しては指名することもあり、これが取組みに対する動機付けとなっているという。ここからはこの制度に対する大統領の肝いりの強さを窺い知ることができる<sup>109</sup>。

### (3) PART (Program Assessment Rating Tool)

既述したように業績予算はGPRAにおいて一定の成果を達成することができなかった分野であり、ブッシュ政権はこれを最優先課題として位置づけ、PMAにおいて「予算と業績の統合」として5つの目標の1つとして取り上げている。PART (Program Assessment Rating Tool) はGPRAの理念を引き継ぎながら、より実効性を重視するブッシュ政権によって示されたPMAに基づく具体的な施策の一つであり、各省庁の施策についてその業績を評価し、これを予算編成に活用するための仕組みである。行政府マネジメント・スコアカードは各省庁を横並びで比較するための格付けツールに留まっているのに対し、PART はプログラム評価の仕組みであり、その結果について事後的に検証を行うことができる<sup>110</sup>。

PARTは、2003年2月の大統領予算教書において公表され、2004年度予算の編成から導入された。PARTでは、毎年各省庁の施策のおよそ5分の1が評価対象となり、5年すなわち2008年度予算までにはすべての施策が一通りの評価を受けることになる。ちなみに2004年度予算では234の施策が評価対象となった。PART は基本的には自己評価が基本となっているが、2004年度についてはPARTの初年度ということもあり、省庁からの代表とOMBのスタッフが共同で行った<sup>111</sup>。

2004年度の大統領予算教書では、PARTを「調査票」(questionnaire) であると表現としている<sup>112</sup>。PARTはおよそ30の質問から構成され、これらの質問は、「目的と設計」(purpose and design)、「戦略計画」(strategic planning)、「マネジメント」(management)、「結果とアカウントビリティ」(results and accountability) の4分野から構成される。質問に対する回答は基本的に「イエス」、「ノー」の二択であり（「結果とアカウントビリティ」のみ「イエス」、「ノー」の間に「大部分」、「一部」が入る四択）、これに対する回答に基づいて100点満点方式で部門別評価が行われる。そしてさらに部門別評価が部門ごとのウエイトに基づいて合算され、「有効」(effective)、「やや有効」(moderately effective)、「許容」(adequate)、「有効ではない」(ineffective)、「評価不能」(results not demonstrated) の5段階評価が行われる。

このようにPARTは、最初の質問に対する各省庁の回答、すなわち自己評価がベースとなるが、その高評価を表わす回答を行うには、「確固とした証拠」(solid evidence) や「これを証明するデータ」(supportive performance data) の提示が求められる。PARTによる評価結果は、各省庁の予算要求の際に資料としてOMBに提出され、OMBによる審査、そして協議を経て最終的な評価が確定し、政府内における予算編成作業において活用されることになる。このようにOMBはPARTにおいて重要且つ積極的な役割を務めていることから、

PARTに対しては「絶大な権限をもたないOMB が、各省庁をコントロールするために考案したマネジメントツールと考えることもできる」との評価もされている<sup>113</sup>。

PARTの大まかな仕組みは以上であるが、PARTは発展途上の仕組みであり、大統領予算教書でも認めるとおり、「完全にはほど遠く<sup>114</sup>」、「限界や欠点も多い<sup>115</sup>」。このため政権はいくつかの課題を挙げ、意見や提案を募り、改善を行うとしている。またPARTの直面する大きな問題点の一つとして、PARTが予算編成権を有する議会に浸透しておらず、実際的意思決定においては従来からのように何千頁にもわたる予算要求書がいまだに用いられており、PARTはほとんど用いられていない現実がある<sup>116</sup>。

ところで2003年5月、エバーソン (Mark W. Everson) 行政管理担当副長官が内国歳入庁長官 (Internal Revenue Service commissioner) に転出し、クレイ・ジョンソン 3 世 (Clay Johnson III) が後任の行政管理担当副長官に任命された。エバーソンの副長官としての任期は2002年8月から2003年4月までの短さだった。エバーソンは、レーガン政権や民間企業で要職を務めた後、ブッシュ政権下でOMBの連邦財務管理局長 (Controller of Office of Federal Financial Management) に任命され、既述したように、行政管理担当副長官不在の異例の期間を受けて、2002年8月にブッシュ政権初代の行政管理担当副長官に就任した。なぜエバーソンがもっと早く行政管理担当副長官に任命されなかったのかは素朴な疑問であるが、エバーソンが大手監査法人 (アーサー・アンダーセン) 勤務の経験もある公認会計士 (CPA) であること、そしてPARTの原案がパブリックコメントのために公表されたのがエバーソン就任直前の2002年5月であること、そして退任がPART導入の予算教書公表後まもなくであるなど、その任期とPARTとの対応期間から推察するに、おそらくはPARTの企画・立案に対応させた人事ではないかと推測される。

#### (4) 業績予算

PMAで掲げた「予算と業績の統合」を進めるため、2005年度予算から業績予算 (performance budget) が導入された。業績予算は、業績評価を大統領予算の作成に活用するための仕組みであり、施策の目標値、目標の階層関係 (省の戦略目標と成果指標との関連性)、施策のフルコストを明示したうえで予算編成を行う方式である<sup>117</sup>。業績予算では、業績目標とこれを達成するために必要なコストの関係が示される。また業績予算では、戦略目標を長期業績目標および年次業績目標、そしてこれらの目標を達成するための活動に必要なコストを関連づけることとなる<sup>118</sup>。そのため、業績予算は次の項目から構成される<sup>119</sup>。

- ・ 省庁が実施したいと計画することの概観 (戦略目標ごとに)
- ・ これまで実施してきたことの背景
- ・ 成果に影響を及ぼすために用いる戦略の分析とその改善方法
- ・ 各目標に貢献するプログラムとそれらに関連する役割と有効性についての分析 (プログラム評価とPARTを用いること)

- ・ 施策と戦略目標に対する業績目標、そしてこれらを如何に成果に関連づけるか、これらを如何に実現するか
- ・ 目標を実現するために要求する資源

業績予算の構成を簡単に説明するなら次のようになる。業績予算は、まず最初に省庁が年度内に実施したいことについての概観で始まる。概観は、各戦略目標ごとに、これまで実施してきたこと、成果に影響を及ぼすために用いる戦略についての分析、そしてそれらをどのように改善したいのか、関係する費用や有効性についてPARTを用い目標達成に貢献する施策の分析などについて説明するための情報を提供するものとなる。さらに概観には、同様に各戦略目標ごとに、期待する成果とそれを支援するプログラムの業績目標とともに、成果を最大化するために関連のプログラムを如何に管理するかについての要旨が盛り込まれる<sup>120</sup>。

業績予算における予算要求では、各省庁はGPRAに定められた戦略計画で示される戦略体系に沿った内容や形式、そしてそれらの達成度を評価するための業績目標や業績指標を設定することが求められるようになり<sup>121</sup>、この制度によって、各省庁の予算要求とGPRAに定められる年次業績計画が一体化することとなり、2005年度予算編成以降は、年次業績計画の作成および提出は行われず、業績予算に一本化されることとなった<sup>122</sup>。

#### (5) GPRAとの関係

ここで明らかになったように、ブッシュ政権による取組みとクリントン政権時代に導入されたGPRAとの関係が次第に複雑になってきた。ブッシュ政権もGPRAの理念については評価し、その重要性については認めている。2004年度予算教書では、ジョンソン政権のPPBS (Planning Programming Budgeting System) 以降これまでの政権による改革を振り返り、その中でGPRAについては、「政府の施策にアカウンタビリティを持ち込んだ最も重要な進歩<sup>123</sup>」と礼賛し、さらにこれによって「政府の施策は、その業績を判断することを目的に手段と目的を明示的に認定し、施策が目標に適っているか判断するための情報を毎年収集することが、初めて求められるようになった<sup>124</sup>」と評価する。しかし、その執行は失敗し、予算編成でほとんど無視されることになる13,000頁を超える業績計画を毎年作ってきたと批判する<sup>125</sup>。そして「ブッシュ大統領は、法の文言と同じようにその精神にも真の効果をもたらそうと意図する<sup>126</sup>」として、PARTの導入、そしてそれを活かすための業績予算の導入が行われた次第である。

GPRAの理念は評価し、問題は執行にあると判断している以上、GPRAにおける具体的実行手段の見直しはもはや必然的なものと言え、両者の関係が複雑になってくるのは当然の成り行きと言ってよいだろう。この点について指摘したGAOの報告書によれば<sup>127</sup>、PARTの手続きがGPRAと競合しており、これがGPRAの手続きにとって障害となり事務的な負担となっていること、一部の省庁からはOMBがPARTによってGPRAを代替しようとしているとの見方がされていること、GPRAで定められた目標と手段がPARTによって修正を余儀

なくされる場合があること、またPARTが評価と予算との関係を行うために、別々のプログラムを集約したり、逆に一つのプログラムを細分化することが、各省庁の組織や戦略計画の要素と合わない場合があることなどが指摘されている<sup>128</sup>。

こうした問題の背景としてGAOの報告書は、GPRAが戦略計画の視点に基づくもの、すなわち戦略目的や業績目標を戦略計画や年次計画の中で展開するというより広いプロセスであるのに対し、PARTは詳細な予算的観点に基づくものであること、またPARTが特定のプログラムを見直すものであり、現在までに何が達成されたのかを評価するのに対し、GPRAが横断的、長期的な目的、目標を職務や事務にもたらすものであり、長期的且つ将来を展望するという違いを指摘する<sup>129</sup>。そして報告書は、PARTはOMBのニーズを満たすものではあるものの、その他の利害関係者（ステークホルダー）のニーズを満たしているかは疑問であるとし、議会との対話の必要性など見直しを求めている<sup>130</sup>。

#### （6）OMBの役割

当初から行政改革に熱心だった（また少なくともそのように受け止められた）クリントン政権に比べ、政権発足直後のブッシュ政権は逆に行政改革に取り組む姿勢が不明確で、人事的にも迷走とも受け取られかねない対応を行い、混乱とも受け取られかねない事態を招くこととなった。しかし、一旦その方針が明らかにされてからはより積極的な対応が目立っている。クリントン政権と比較した場合に特に際立つのは、大統領の主体性に基づく改革、そのため大統領府の懐刀とでも言うべきOMBの役割である。クリントン政権の場合、特に最初のNPRにおいては、NPM、ニュー・パブリック・マネジメントの理念のうち、「let managers manage」の側面、すなわち自律的管理による改革を標榜し、その後、立法措置ではあるもののGPRAにおいて、NPMの理念のもう一つの側面、「make managers manage」、すなわち他律的な管理の側面を持ち出し、OMBに役割が付与されることになったが中途半端な側面は否定することができなかった。

これに対し、ブッシュ政権では、当初から大統領府のマネジメント・センターとしてのOMBによる他律的な管理による改革を推し進めた。特にその際に重要なのはOMB高官の人事である。当初はむしろ懐疑的な見方の強かったダニエルズ長官の任命はOMBの役割のうちマネジメント重視の現れであり、行政管理担当副長官人事を巡る異例の事態はむしろ長官主導の側面の現れであった。その中でも特に補足しておく必要があるのは、2003年5月に内国歳入庁長官に転出したエバーソンの後を受け、行政管理担当副長官に任命されたクレイ・ジョンソン3世の人事である。ジョンソンはブッシュ当選後の政権移行チームの最高幹部（executive director）や人事担当補佐官を務めた後の人事であるが、特筆すべきは大統領との親交である。ジョンソンは、ブッシュ大統領の高校時代の同級生、大学時代のルームメイトであり、ブッシュが公職に就く以前からのアドバイザーと言われ、公私また家族も含めてブッシュ大統領との親交が長い、きわめて近い親友である。「アポ無しに大統領に面会できる一握りの人間の一人」、「大統領の愛犬を大統領執務室内で叩くことのでき

る唯一の人間」などと、ジョンソンと大統領の個人的な親密振りを示すエピソードは多い<sup>131</sup>。この中でも特に興味深いのは、ジョンソンはMIT（マサチューセッツ工科大学）ビジネススクールを修了し、民間企業や行政機関の要職の他、大統領のテキサス州知事当時の首席補佐官などを務めた経歴を持ち、ジョンソンが大統領にはきわめて近い人物であるにもかかわらず「政治には全く興味がない」（カード首席補佐官）と言われていることである<sup>132</sup>。

ジョンソンの人事が行われたのは、一期目の大統領任期後半の始まりであり、PMAがPARTなどの具体的な施策によって本格的な取組みを始めた時期でもある。ジョンソンの人事は、ブッシュ大統領が行政改革を推進していく姿勢の現れであり、比喩的に表現するならば、これによって大統領とOMBが一体化したと言ってよいだろう。またPART自体が完全な制度ではなく、GAOからも議会との対話の必要性などが指摘されている。PMAもGPRAと理念を共有するものであり、党派的な利害を超えた取組みが求められるテーマにおいて、大統領との近さと政治との遠さを併せ持つジョンソンの人事は、まさにこれを意識した絶妙なものとも言えるのではないだろうか。

ブッシュ政権においてOMBは、改革の主導者としてだけでなく、行政府マネジメント・スコアカード、PART、業績予算などPMAの具体的な施策の中では、管理の当事者としても様々な関与を通じて積極的な役割を果たしている。いわばクリントン政権下で失われたプレゼンスを取り戻すOMBの復権とでもいうべきこうした流れは、大統領による大統領府の強化であり、前任者の時に起こったそれとは異なり、きわめて分かりやすい。その結果OMBがマネジメント・センターたる所以であるが、これが他省庁や議会と少なからぬ軋轢を生じさせていることは既に述べたとおりでもある。

### 第3章 OMBの課題

旧予算局が行政管理・予算庁 **Office of Management and Budget** と改称され、「行政管理」が「予算」の前に出たことは、予算局発足の当初はともかくその後予算局において大統領による連邦政府運営のマネジメント面での補佐機構が継続的に縮小ないし予算部門に劣後する扱いを受けてきたことを好ましくないとする論者からは、大統領によるマネジメントが改めて重視され、新生 **OMB** においては対等の地位を有することになったものとして歓迎された。この調査研究にいう行政マネジメントセンターとしての地位の確立である。

しかし、その後の歴史の中で、そのような期待は必ずしも実現していないのではないかという議論が起り、また持続している<sup>133</sup>。以下のような指摘である。

- ①たしかに **OMB** への改組により、組織部内における行政マネジメントの重視の意図は示されたものの、政府全体にわたり行政管理を推進する体制能力が整備されたとは評価できない。**OMB** の組織は予算に関する活動が支配しており、体制面でも行政マネジメント部門の体制は長期的に弱体化している。
- ②行政マネジメント改革において大統領・**OMB** のウェイトが低下し、議会や **GAO** の役割が拡大している。

果たしてこれらは正鵠を射ているであろうか。以下、本章では、**OMB** の組織体制をめぐる論議を紹介し、**OMB** が政府における行政マネジメント推進において直面するジレンマと苦悩の実態を明らかにする。

#### 第1節 **OMB** における行政マネジメント部門体制の弱体化問題

米国会計検査院の報告書は、**OMB** について、発足した 1970 年代以降、行政マネジメントサイドについて構造的な資源収奪 (**disinvestment**) が行われてきたと指摘する<sup>134</sup>。**OMB** の“**M**”として議論される問題である。

第1章で見たように、**OMB** 設置の当初は、旧予算局行政管理部時代からあった行政機構や統計政策・統計調整のほかに新たに加わった政策調整、政策評価、情報システム、幹部能力開発などいわゆる行政管理の中核機能が予算を所管する部局とは区別されるグループとして置かれていた。このグループとそれが行政管理部以来体现する思想とエトスが“**M**”といわれるものである。

しかし、その後各政権下での機構改革を経て、個別立法で設置された政府調達、情報・規制改革、連邦財務管理、IT・電子政府といった個別マネジメント部局はあるものの、かつての行政管理部のように一つの部局で連邦政府のマネジメント問題を包括的にカバーし、庁内で独立して業務を行う部局はいま存在しない。歴史の経過の中で、マネジメント部門

は組織的な位置づけの浮き沈みを繰り返したが、クリントン政権下での OMB2000 機構改革によるマネジメント部門と査定部門の統合がとどめを刺したかたちになっている。

現政権において、財務管理の強化のための立法によりマネジメント担当の副長官ポストが設置以来はじめて OMB に誕生した。これは、マネジメントの重要性を表象する点で OMB という名称の登場に匹敵する意味を持つできごとと見ることもできたが、あわせて行政管理部のような組織が復活することはなかった。

すでに見たが、レーガン大統領時代まで既にマネジメント部門の人員は OMB の発足当時と比べ激減していた。OMB 全体の人員はその後も減少を続けており（第 2 章参照）、マネジメント部門も当時以下の状況にあると見られる。

前記会計検査院報告書は、この“M”の衰退の原因として、OMB において、予算に関する業務が支配的であったこと、OMB の行政マネジメントにおける役割について庁内コンセンサスが得られていなかったこと及び行政マネジメントに関し、OMB 内のマネジメント部門スタッフと予算部門スタッフの間、さらには、OMB、各省庁、議会の間適切な関係を築くのが難しかったことをあげている。

OMB の設立後、庁内の政治的任命職の増加が時間を追って拡大したことや、歳出削減等の圧力の中で OMB の方向性が査定と各省庁の統制にシフトしていったことを原因としてあげる論者もある<sup>135</sup>。“M”は、大統領が任命し、政権交代とともに退任する政治的任命職と対比される生涯職公務員（career employees）が担っており、このことが中立的専門性と組織記憶の源でもあった。しかし、政治的任命職の増加は、大統領の指令への即応性や政策の短期的成果への強い関心の結果としての中立的専門性や客観的分析能力の軽視を招き、査定一辺倒の思想は持続的なマネジメント改革の契機を消滅させて、“M”の存在意義の軽視を招いたとされるのである<sup>136</sup>。

## 第 2 節 行政マネジメント改革における OMB のウェイト低下問題

長い間、米国連邦政府の行政機構改革やマネジメント改革の提案は、ホワイトハウスか OMB から出されるのが通例であった<sup>137</sup>。しかし、最近の改革、特に立法による改革はいずれもホワイトハウス発ではないとの指摘がある<sup>138</sup>。

これにはいろいろな背景が考えられる。かつて行政機構の再編を、法律によることなく、議会の拒否権に服することを条件に一定の範囲内で大統領の行政機構改革計画で可能にする行政機構改革法 **Reorganization Act** の制度があった。OMB もこの制度を使って作られた。この制度は 1939 年が最初でその後何度も延長されてきたが、1984 年 12 月を最後に失効し、新たな立法措置はとられずに今日に至っている<sup>139</sup>。そのことが原因でホワイトハウス発がなくなったと見るのか、逆にホワイトハウスの発案力が弱まったので法律の期限延長が行われなかったと見るのかはあるが、このことも何らかの関係があると思われる。

よう。

一方、1980年代以降、行政マネジメントに関する立法が増加している。その中には行政府が発意し与党に提出を依頼したものと純粋に議員が提出したものが含まれているが、例えば、クリントン政権時代の立法は議会を支配していた野党共和党発議のものが多かったとされる<sup>140</sup>。

ライト (Paul C. Light)<sup>141</sup>によれば、今や、米国の行政マネジメント改革の主体は大統領と議会が並立し、立法による改革に関する限り、大統領のウェイトが大きく下がりつつある。行政不信に基づく行政改革が推進されるにつれ、議会の関与が強まってきている状況である。言い換えれば、大統領が OMB を通じて行政マネジメント改革の方向性を設定していく能力が低下しているのである。OMB は行政マネジメント改革における当事者としてはその実質的意義が徐々に薄れつつある。これに対して、1980年代以降の財務管理関係立法の増加のもとで会計検査院 General Accounting Office の役割がゆっくり増大しつつある。

別の論者によれば、広く行政マネジメント関係の立法の増加は、OMB のカウンターパートが議会に出現していることを示している<sup>142</sup>。この過程では、例えば議会サイドで 1982年に連邦管理者財務公正法 Federal Managers' Financial Integrity Act の立法があった際には OMB の抵抗があったと伝えられる<sup>143</sup>。

大統領が連邦政府を統轄してその職責を全うするためには、適切な人材を備えた中央行政管理機関が必要であるというのは、OMB の設置を提言したアッシュ委員会のことばであった。この思想は、1937年のブラウンロー委員会報告や 1949年の第一次フーバー委員会にも共通している。

しかし、ライトらの指摘はこうした条件が失われつつあることを示しているのである。これを OMB の“M”の衰退と重ねあわせる議論も有力である。ライトはかねてから、連邦政府の各省庁において、日本で言えば中二階といわれる準局長級等のポストが増加し、意思決定のスピード等組織効率を下げ、一方で人件費の増大を招いている状況を「着膨れした政府 (Thickening Government) として批判しているが、その元凶のひとつを行政組織の番人たるべき OMB の弱体化に見ている<sup>144</sup>。“M”の衰退は現実の弊害を招いているということでもある<sup>145</sup>。

### 第3節 OMB マネジメント部門の分離独立論

OMB のマネジメント部門のあり方については、“M”の衰退を背景に、従来から、ことあるごとに論議されてきた。大統領と野党間の政争の様相を示したこともある。構図としては、“M”の機能が適切に発揮されていないと考える立場の者が、その地位の復活を内容とした適切な位置づけを提言するということになり、多くの場合、論点は、OMB のもう一

方の機能である予算の機能と行政マネジメントの機能との適切な関係をどう見るかに帰結してきた。具体的には、改革・マネジメント機能の OMB からの分離論と OMB 内での統合融和強化論の対立である。

前者の例は、全米行政アカデミー **National Academy of Public Administration** である。優れた行政研究者・実務家を始め行政に関する識見を有する者をメンバーとする議会の認めた調査・評価・提言機関である同アカデミーのパネルは、1970年代以来、いくつかの機会に OMB の現状を分析し、改善のための提言を行った。

同アカデミーは、例えば 1976年には、ニクソン・フォード政権での OMB の状況を総括して、行政管理機能が全体として弱体化していること、政治的任命幹部の増大の弊害としての専門性後退が起きていることを指摘しつつ、OMB の設立構想自体は有効であったとし、大統領と長官・副長官の行政管理面への認識配慮が必須であると結論している<sup>146</sup>。しかし、その後、レーガン政権に至って、歳出削減に関する関心が OMB を支配するようになると、1983年に OMB は予算査定一辺倒の状況にあり、政府全体を包括した持続的なマネジメント改革には連邦管理庁 **Office of Federal Management** の設置が必要であると提言した<sup>147</sup>。

さらに、1989年には、1980年代の OMB を総括するかたちで、1990年代におけるあり方を提言した<sup>148</sup>。それによれば、行政マネジメント部門は人員、予算とも減少し、見るべき業務も行われていない。OMB 全体としては、その活動の重点、時間、人員のすべてが予算関連の業務と議会審議の情報収集・対応及び調整に投入されており、大統領サイド及び OMB 首脳が行政マネジメントに関する課題に関心を向け、これへの取組に支援を与える姿勢はおざなりである。このような状態を改善するためには、まず、OMB の体制の問題として、現行の副長官 1人に加え、行政管理担当の副長官を増置する必要がある。さらに、根本的な問題として、超党派の機関を設け、大統領府に OMB から行政マネジメント機能を分離した管理庁 **Office of Management** を設けることの可否を検討する必要があるという内容である。

行政マネジメント機能の OMB からの分離論は議会でも論議の対象となっている。議員からの法案の提出や関係委員会での審議・報告も行われてきた<sup>149</sup>。1980年代の一例としては、上院政府問題委員会 **Committee on Governmental Affairs** 委員長のロス (William V. Roth, Jr.) 議員提出の連邦行政管理機構改革及び経費抑制法案 **Federal Management Reorganization and Cost Control Act of 1986** がある<sup>150</sup>。

一方、このような分離論にはそのたびごとに反論が行われてきた。統合融和強化論である。例えば、1989年の全米行政アカデミーの提言に対しては、高名な行政学者チェスター・ニューランド (Chester A. Newland) が、OMB からの分離独立は権限を分散させて、OMB のままであれば本来達成できるはずの機能を減殺し、大統領府の総合的なリーダーシップ発揮を阻害する批判し、また、会計検査院長エルマー・スターツ (Elmer B. Staats) は、行政マネジメント改善の推進が必要とすれば、それには予算査定等予算に関する権限のテコを適切に働かせることの方がよほど有効であり、行政マネジメント改善の推進を予算に

関する意思決定プロセスから切り離すのは非現実的である」と主張した<sup>151</sup>。予算査定プロセスの圧力でマネジメント改革を徹底し、それに必要な予算措置を機動的に行うというメリットに注目するものである<sup>152</sup>。また、予算査定というのは行政マネジメントに関する定期的見直しの唯一無二の機会であるという議論もある<sup>153</sup>。これに対する反論は、マネジメント部門と査定部門を一緒にした場合には、予算編成上の配慮が優先され、マネジメント独自の考慮がないがしろにされるというものである。

1989年段階のこの論争については、1994年3月、第1章で見たクリントン政権のOMB2000機構改革でマネジメント部門と予算部門とを統合して、資源管理部門とし、行政マネジメント改革が予算関係業務と一体に行われることになったことによって、事実上の決着がついた。また、別途、財務管理の強化要請を背景に議会のイニシアティブで法律によりマネジメント担当副長官のポストが設立されたのも第1章で触れたところである。この点に限れば、全米行政アカデミーの提言は実現したことになる。

しかし、その後も議論は絶えていない。クリントンによる機構改革直後、下院の政府改革委員会 House Committee on Government Reform は、1995年12月にOMBをOffice of BudgetとOffice of Managementに分割することが適切とする報告書<sup>154</sup>をとりまとめた。ただし、委員会の民主党メンバーの少数意見が付されており、これはOMB2000の方向を支持している<sup>155</sup>。

さらに1996年から2000年にかけては、下院政府改革委員会の政府マネジメント、情報及びテクノロジー小委員会 Government Management, Information and Technology Subcommittee, House Government Reform Committeeで、OMBのあり方や、小委員長ホーン (Stephen Horn) 議員の大統領府への管理庁 Office of Management の設置提案について一連の公聴会が開催されている<sup>156</sup>。OMBのマネジメント機能の分離はこうして20年以上も論議に上っているのである。

#### 第4節 マネジメント・予算融合体制は終着点か

現実には、OMB2000機構改革の体制は政権が共和党のブッシュ大統領に移った後も維持されている。前掲の下院政府改革委員会が名称変更された政府改革及び監視委員会政府マネジメント、情報及びテクノロジー小委員会での1999年の公聴会証言<sup>157</sup>で、当時のOMB行政管理担当副長官ディセベ (G. Edward Deseve) は、OMB2000機構改革によるマネジメントと予算の融合による体制強化の効果について述べている。

同副長官によれば、1993年制定の政府業績成果法 Government Performance Results Act (GPRA)が求めるように政策の成果の確保がマネジメントの目的であるとすれば、それはOMBのある部局が縦割りの行うべきものではなく、すべての機能を糾合して実施されるべきもので、機構改革によって資源管理部局を作ったことで、マネジメント担当副長官が

この資源管理部局と別途自立的運営が行われている法律設置部局、さらには予算総括部などを問題ごとに統一的に動員指揮するという体制がスムーズに形成できるようになり、また、こうした統合的アプローチが経済の再生、薬物乱用防止、環境保全、教育改革、福祉改革や雇用の創出という各省庁にまたがる政策の実現のための行政マネジメントの推進に必要であるとしている。

同副長官はまた、1998年5月に会計検査院 Government Accounting Office が OMB の所掌事務と運営に関する総合マネジメントレビュー (general management review) を行った結果にも付言している。その勧告では、マネジメント部門と予算部門とを分立させるとか連邦マネジメント庁を新設するとかの提言はなされていないというのである。

OMB2000 機構改革によるマネジメント・予算融合体制は発足後 10 年以上を経過した。会計検査院のいうところが大方に受け入れられ、論議は落ち着いたとみてよいのかどうか、今後も興味を呼ぶところである。

## むすび

連邦政府における OMB の影響力はゆるぎないものがある。その背景として予算に関する権限があることは疑いがない。また、第 2 次世界大戦にさかのぼる予算局行政管理部以来の伝統と実績に基づく地位と定評も重要な要素である。

しかし、OMB が 1970 年に誕生してからの歴史の中で、環境は大きく変化した。特に 1974 年議会予算及び支出差止統制法成立によって議会での予算審議手続が変化したことは OMB に議会での予算審議対応特に関係委員会における審議経過の継続的フォローや政府対応の統制等の業務負担を課すことになった。1980 年代中盤以降の財政健全化・歳出削減の要請の度重なる出現は大統領及び OMB 首脳が財政赤字対応という短期的課題に走らざるを得ない状況を作り出した。この結果、人員が継続的に減少する中で、OMB 全体としては予算業務に資源が偏らざるを得ない状況になっている。さらにそれにもかかわらず予算の編成・執行の各段階で各省予算の詳細にかかわれる余地が減少しつつある。

こうした状況は行政マネジメント機能にも影響を与えてきた。ひとつはマネジメントの根本問題への関心の希薄化とされる問題と庁内における体制縮小・資源配分の低下である。これは同時に行政管理部以来の組織記憶や専門性の伝統維持について疑念を与え、マネジメント機能の質に関する懸念を外部から生じさせている。また、議会サイドにおける行政マネジメントに関するイニシアティブと能力の向上の流れもある。

OMB のいわゆる“M”に関する絶え間ない論争はこうした状況の結果であるだろう。クリントン大統領の OMB2000 機構改革による資源管理部門の設置は、OMB の総合力を上げることにより、各省施策・マネジメントの最適化の課題への対応にひとつの解答を与えようとするものであった。その成果については概ね肯定的な評価を与えられている。今後もその動向に注目していく必要がある。また、折々の行政マネジメント関係立法で OMB に置かれてきたいわゆる法律設置部局はかつての行政管理部がそうであったように、その自立的な運営が可能であることにより有効性を発揮してきたという評価がある。しかし、一方、その長が上院の承認人事であることなどにより、OMB の統一的運営を阻害するような独走の危険も指摘されており、これについても、継続的な評価が必要である。

行政の範囲、規模、多様性、複雑性の拡大が引き続く一方で、政府と行政に対する不信は低下することはあっても容易に回復しない。行政の成果を確保し国民の満足度を最大にすることはいかなる大統領にとっても政治上の至上命題であり、行政マネジメントへの取り組みは必須の政治アジェンダである。こうした中で OMB は今後も限られた体制の下で政府全体のマネジメント課題と政治的要請による個別課題に対応を迫られていくこととなるであろう。

歴代の政権における OMB の行政マネジメント改革における役割を見ると、それは単なる知恵袋あるいは司令塔から議会発改革の受け皿、さらには議会や会計検査院（GAO）との協働までを含む幅広いものになっていることに気付く。いろいろな意味で OMB はたしか

に昔の OMB ではない。

しかしながら、官僚制という難物を相手にする行政マネジメント改革の困難性に鑑みる  
とき、大統領の統轄のもと、政府統一的立場からの対応を浸透させ、徹底していくという  
機能の必要性は失われることがない。それを担えるのは大統領補佐機関としての独自の視  
点と年来批判あるいは懸念の対象となりつつも定評のある職員の資質・専門能力を有する  
行政マネジメントセンターとしての OMB をおいてないという議論に有効な反論を行える  
者はおそらくないであろう。

- 
- <sup>1</sup>レーガン大統領について、Hess, Stephen (2002). *Organizing the Presidency (Third Edition)*. Washington: Brookings Institution Press, pp. 140-145.
- <sup>2</sup> Burke, John P. (2000). *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton (Second Edition)*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. Dean, A., Ink, D., & Seidman H.(1994). “OMB’s ‘M’ Fading Away.” *Government Executive*, 62 . Moe, Ronald C. (1994) “The ‘Reinventing Government’ Exercise.” *Public Administration Review* 54(2) . 同(2000). Statement, U.S. Senate Committee on Governmental Affairs, May 4, 2000. Light, Paul C.(2006). “The Tides of Reform Revisited.” *Public Administration Review* 66(1).
- <sup>3</sup>U.S. General Accounting Office (以下 GAO)(1989). *Managing the Government: Revised Approach Could Improve OMB’s Effectiveness*, GAO/GGD-89-65, p. 25.
- <sup>4</sup> 同上。
- <sup>5</sup> Moe, Ronald C. (1991). “The HUD Scandal and the Case for an Office of Federal Management.” *Public Administration Review* 51(4) .
- <sup>6</sup>以下の記述については、上記 GAO (1989)に多くを負っている。
- <sup>7</sup> Tomkin, Shelley Lynne (1998). *Inside OMB: Politics and Process in the President’s Budget Office*. Armonk and London: M. E. Sharpe, pp. 190-191.
- <sup>8</sup> Moe, Ronald C. (1990). “Traditional Organizational Principles and the Managerial Presidency: From Phoenix to Ashes.” *Public Administration Review* 50(2): 130.
- <sup>9</sup> Mosher, Frederick C. (1984). *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*. Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, p. 104.
- <sup>10</sup> Tomkin, p. 33.
- <sup>11</sup> Mosher, pp. 70-71.
- <sup>12</sup> 同上, p. 106.
- <sup>13</sup> 同上, p. 192.
- <sup>14</sup> 同上, p. 108.
- <sup>15</sup> Tomkin, pp. 42-43.
- <sup>16</sup> Mosher, p. 111.
- <sup>17</sup> 穴見明 (1982) 「ニクソン政権下の連邦政府行政機構の改革」 田口富久治編『主要諸国の行政改革』 勁草書房、 pp. 146-155。
- <sup>18</sup> Tomkin, p.51.
- <sup>19</sup> 同上, p.193. Mosher, pp. 113-114.
- <sup>20</sup> Light, Paul C. (1997). *The Tide of Reform: Making Government Work 1945-1995*. New Haven and London: Yale University Press, p. 106.
- <sup>21</sup> U.S. Government Organization Manual 1971/72 及び Tomkin, p. 50 による。
- <sup>22</sup> Tomkin, p. 50.
- <sup>23</sup> 以下、人員規模の数字は、1971年から1994年までについては、行政改革事務局編『諸外国の行政改革の動向』 行政管理研究センター、1997年、 pp. 253-254 による。1995年以降については、U.S. Office of Management and Budget, *Appendix, The Budget of the United States Government for Fiscal Year 1997*以降 Fiscal Year 2007 までの Personnel Summary における Total compensable workyears の Full-time equivalent actual によっている。
- <sup>24</sup> Tomkin, p. 194.
- <sup>25</sup> 例えば、GAO (1989)。
- <sup>26</sup> Hess, p. 141.
- <sup>27</sup> Moe (1990), p. 132.
- <sup>28</sup> Radin, B. A., & Hawley, W. D. (1988). *The Politics of Federal Reorganization:*

- 
- Creating the U.S. Department of Education*. New York: Pergamon Press, p.111.
- <sup>29</sup> Arnold, Peri E. (1995). "Reform's Changing Role." *Public Administration Review* 55(5): 413.
- <sup>30</sup> GAO (1989)に詳しい。
- <sup>31</sup> GAO (1989), pp. 4-6.
- <sup>32</sup> Levine, Charles H. (1986). "The Federal Government in the Year 2000: Administrative Legacies of the Reagan Years." *Public Administration Review* 46(3): 200.
- <sup>33</sup> Tomkin, pp. 196-197.
- <sup>34</sup> Savoie, Donald J. (1994). *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, pp. 215-217.
- <sup>35</sup> OMB のマネジメント部門の人員は、発足当初の 1970 年には 224 人であったが、カーター政権末期の 1980 年には 111 人であり、レーガン政権では 47 人であったとの記述がある。Riso, Gerald (1989). "The New OMB: In Search of a Management Role." *Government Executive* (April 1989): 59 参照。
- <sup>36</sup> 同上。
- <sup>37</sup> 小林麻理 (2002) 『政府管理会計：政府マネジメントへの挑戦』成文堂、p.78。
- <sup>38</sup> レーガン政権下で OMB マネジメント関係部局機構は以下に示すように激しい変遷を見せている。その詳細については、GAO (1989)の 71-73 ページにも記述がある。
- <sup>39</sup> Moe (1990), p. 129.
- <sup>40</sup> 財務マネジメントの改革については、会計検査院 General Accounting Office も徐々にそのウェイトを増してきているとの指摘がある。例えば、Light (1997), p. 106。
- <sup>41</sup> Tomkin, p. 201。
- <sup>42</sup> 同上, p. 202。
- <sup>43</sup> 同上, p. 201。
- <sup>44</sup> Light (1997), p. 156.
- <sup>45</sup> Kamensky, John M. (1996). "Role of the 'Reinventing Government' Movement in Federal Management Reform." *Public Administration Review*, 56(3) .
- <sup>46</sup> Tomkin, p. 218。
- <sup>47</sup> 同上, p. 261-263。
- <sup>48</sup> 同上, p. 253。
- <sup>49</sup> 同上, p. 303。
- <sup>50</sup> こうした背景については、Tomkin, pp. 240-244。
- <sup>51</sup> 同上, p. 244 引用の OMB Memorandum No. 94-16, pp. 4-5。
- <sup>52</sup> U.S. House Committee on Government Reform and Oversight (1995). *Making Government Work: Fulfilling the Mandate for Change*, 104th Congress, First Session, December 21, 1995.
- <sup>53</sup> Tomkin, p. 275.
- <sup>54</sup> Light (1997), p. 220.
- <sup>55</sup> Tomkin, p. 242.
- <sup>56</sup> Thompson, J. R., & Ingraham, P. W. (1996). "The Reinvention Game." *Public Administration Review* 56(3).
- <sup>57</sup> Kettle, Donald F. "Reforming the Executive Branch of the U.S. Government" in Aberbach, J. D., & Peterson, M. A. eds. (2005). *The Executive Branch*. New York: Oxford University Press, pp. 355-356.
- <sup>58</sup> 小池治 (1995) 「クリントンと行政改革—ナショナル・パフォーマンス・レビューの概要と意義」藤本一美編『クリントンとアメリカの変革』東信堂、p.98。
- <sup>59</sup> 同上, p.99。
- <sup>60</sup> 平井文三 (1998) 「アメリカ・カナダの行政改革の動向」堀江湛記念論文集『行政改革・

---

地方分権・規制緩和の座標』ぎょうせい、p.64。

61 平井文三(1994)「アメリカ連邦政府におけるマネジメント改革の動向(1)」『行政とADP』行政情報システム研究所、1994年8月号、p.62。

62 小池(1995)、p.100。

63 同上。

64 平井(1994)、p.63。

65 Kamansky, John M.(1996) "Role of 'reinventing government' movement in federal management reform." *Public Administration Review* 56(3), p.251.

66 Kamansky によれば、およそ3万人からの意見を聴いたという。

67 小池治(1998)「アメリカの行政改革」片岡寛光編『国別行政改革事情』早稲田大学出版部、p.45。

68 同上、p.46。

69 多くの省庁では副長官がCOOを兼務した。

70 平井(1998)、p.67。

71 Gore, Albert(1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs less*, Government Printing Office, p.71.

72 Carrol, James D.(1995) "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review." *Public Administration Review* 55(3), p.305.

73 同上、p.305。

74 Radin, B A(1998). "The Government Performance Results Act(GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?" *Public Administration Review* 58(4), p.308.

75 議会との関係を著した本目は、建設経済研究所米国事務所レポート(2003)「米国の政策評価制度(議会との関係)と公共事業」を参考にした。

76 OMB(1996). *Congressional Consultations on the Implementation of the Government Performance and Results Act (GPRA)*. M-97-03, November 12.

77 書簡は、<http://www.govexec.com/archdoc/oddayfed/0297/022797t2.htm> で確認できる。

78 Laurent, Anne(1997). "Results--or Else." *Government Executive* 29(6), National Journal, pp.16-22.

79 財務省財政制度審議会財政構造改革特別部会(2002)「海外調査報告」p.16。

80 田中啓(2003)「アメリカのGPRA-10年の評価と日本への含意」『Research Paper』富士通総研経済研究所、p.18。

81 財務省財政制度審議会財政構造改革特別部会、p.26。

82 Carrol, p.306.

83 同上。

84 茂木康俊(2003)「アメリカ行政における総合調整機構の変容-米連邦政府OMB2000改革に着目して」『九大法学』87号、p.226。

85 Moe, Ronald(1994). "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences." *Public Administration Review* 54(2): 111-122.

86 U.S. General Accounting Office(1997). *GPRA: Managerial Accountability and Flexibility Pilot Did Not Work As Intended*, GAO/GGD-97-36. Washington, DC: Government Printing Office, p.309.

87 同上、p.313。

88 東信男(2002)「NPMにおける会計検査院の役割-その国際的動向」『会計検査研究』26号、p.272。

89 Baumann, David(2001). "Daniels brings private and public sector experience to OMB." *Government Executive* (<http://www.govexec.com/dailyfed/0201/020501nj.htm>), February 5.

- 
- 90 同上。
- 91 同上。
- 92 Peckenpaugh, Jason(2001).”OMB centralizes control of management issues.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0701/071301p2.htm>), July 13.
- 93 同上。
- 94 Peckenpaugh, Jason(2001).”Bush not linking performance to budget yet.” *Government Executive* (<http://www.govexec.com/dailyfed/0201/022801p1.htm>), February 28.
- 95 Shoop, Tom(2001).”OMB deputy says Bush will use Results Act to push reforms.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0301/032801ts1.htm>), March 28.
- 96 Ballard, Tanya N. (2001).”Managers say agencies are still not using Results Act.” *Government Executive* (<http://www.govexec.com/dailyfed/0601/061401t1.htm>), June 14.
- 97 Saldarini, Katy(2001).”Mismanagement 'shocking,' says outgoing Senate panel chair.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0601/060601k1.htm>), June 6.
- 98 Peckenpaugh, Jason(2001).”Bush to link agencies' budgets to performance in 2003.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0401/041001p2.htm>), April 10.
- 99 Lunney, Kellie(2001).”OMB deputy says performance-based budgeting is top priority.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0601/062001m2.htm>), June 20. また本項については、(財)建設経済研究所米国事務所(2002)「米国の政策評価制度(議会との関係)と公共事業」を参考にした。
- 100 Shoop, Tom(2001).”OMB deputy says Bush will use Results Act to push reforms.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0301/032801ts1.htm>), March 28.
- 101 Wikipedia, the free encyclopedia” George Voinovich” ([http://en.wikipedia.org/wiki/George\\_Voinovich](http://en.wikipedia.org/wiki/George_Voinovich)) 参照。
- 102 Peckenpaugh, Jason(2001).”Administration unveils targeted management agenda.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0801/082701p1.htm>), August 27.
- 103 OMB(2002). *The President's Management Agenda*, Government Printing Office, p.27.
- 104 Lunney.
- 105 Ballard, Tanya N.(2000).”Survey finds managers aren't using Results Act measures.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/1100/110900t1.htm>), November 9.
- 106 Ballard, Tanya N.(2001).”Managers say agencies are still not using Results Act.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0601/061401t1.htm>), June 14.
- 107 国土交通省国土交通政策研究所(2003)「英米におけるNPM最新事情—seeからplanへのフィードバックの試み」『国土交通政策研究』33号、p.37。
- 108 同上、p.39。
- 109 Peckenpaugh, Jason(2003).”OMB plans top-level pressure to move agencies out of 'red'.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0503/052703p1.htm>), May 27.
- 110 国土交通省国土交通政策研究所、p.40。

- 
- 111 同上、p.41。
- 112 OMB (2003). *The Budget of the United States Government for Fiscal Year 2004*, Government Printing Office, p.49.
- 113 同上。
- 114 同上、p.46.
- 115 同上、p.52.
- 116 Gruber, Amelia (2003).”OMB ratings have little impact on Hill budget decisions.” *Government Executive*(<http://www.govexec.com/dailyfed/0603/061303a1.htm>), June 13
- 117 左近靖博(2005)「業績予算導入に向けた我が国の公共経営の在り方 (2) —米国連邦政府ブッシュ政権における「予算と業績の統合」の取組み」『UFJ Institute Report』10(2),p.67。
- 118 OMB, Circular A-11.*Preparation, Submission and Execution of the Budget*, Section51-220.
- 119 同上,Section51-2.
- 120 同上,Section51-220.
- 121 左近、p.68。
- 122 同上、pp.68-69。
- 123 OMB(2003),p.48.
- 124 同上、p.49.
- 125 同上。
- 126 同上。
- 127 GAO(2004).*Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*, GAO-04-174, Government Printing Office.
- 128 同上,pp.27-29.
- 129 同上,pp.30-31.
- 130 同上,pp.32-33.
- 131 Kessler,Ronald(2006).”Clay Johnson III: The President's Close Friend.” NewsMax.Com(<http://www.newsmax.com/archives/articles/2006/8/7/180125.shtml>), August 8.
- 132 同上。
- 133 例えば、GAO (1989)、同 (1995). *Office of Management and Budget: Change Resulting from the OMB 2000 Reorganization*, GAO/GGD/AIMD-96-50 , 同 (1999). *Government Management: Observation on OMB's Management Leadership Efforts*, GAO/T-GGD/AIMD99-65 , Light (1997)など。
- 134 GAO (1989), pp. 24-6.
- 135 Moe (1994), p. 116.
- 136 例えば Tomkin, pp. 277-8 及び Burke, p. 212.
- 137 Gilmour, R. S. , & Sperry, R. L. (1986).”Pushing the String: Moving Central Management Reform from the Senate.” *Public Administration Review* 46(5): 392.
- 138 Light (2006), p.14.
- 139 制度の内容及び 1984 年当時の状況については、「行政機構改革法 1984 年改正法」『外国の立法』第 24 巻第 6 号 (1985) を参照。その後の経過については、Relyea, Harold C. (2003).”Executive Branch Reorganization and Management Initiatives.” CRS Issue Brief for Congress Received through the CRS Web, updated August 5, 2003. Congressional Research Service. The Library of Congress, p. 2.
- 140 Light (1997), pp. 155-156.
- 141 Light (2006), pp. 13-14.
- 142 Moe (2000), p. 5.

- 
- <sup>143</sup> GAO (1989), p. 39.
- <sup>144</sup> Light, Paul C. (1995). *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Washington: The Brookings Institution, p. 128.
- <sup>145</sup> Moe (1990), p.134. Moe は一例として 1989 年の金融機関改革、再建措置及び実施法 Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act に基づいて政府が設置した関係行政機構の法制上、指揮系統上の不明確さと相互関係の不明瞭さを批判している。
- <sup>146</sup> Tomkin, p. 195。
- <sup>147</sup> National Academy of Public Administration (1983). *Revitalizing Federal Management: Managers and Their Overburdened Systems*. その内容を論じたものとして、寺嶋佳子「アメリカ連邦政府における管理 (management) 改善への動き」『季刊行政管理研究』No. 27、1984。
- <sup>148</sup> Tomkin, pp. 199-201 に引用された National Academy of Public Administration (1988). *The Executive Presidency: Federal Management for the 1990s*.
- <sup>149</sup> 例えば、House Committee on Government Reform and Oversight (1995). *Making Government Work: Fulfilling the Mandate of Change*, 104th Congress, First Session, Dec. 21, 1995. この報告では、管理庁 Office of Management を設立するという結論が出されているが、これに反対する少数意見報告書も付されている。
- <sup>150</sup> Gilmour and Sperry, “Pushing the String” 参照。
- <sup>151</sup> Tomkin, Inside OMB, p. 201.
- <sup>152</sup> GAO, “Managing the Government”, pp. 93-94.
- <sup>153</sup> GAO, “Government Management”, p. 17.
- <sup>154</sup> U.S. House Committee on Government Reform and Oversight (1995). *Making Government Work: Fulfilling the Mandate for Change*, 104th Congress, First Session, December 21, 1995.
- <sup>155</sup> Tomkin, p. 275.
- <sup>156</sup> 例えば、U. S. Congress, House, Subcommittee on Government Management, Information and Technology (1996). *Federal Budget Process Reform*, Hearings, 104th Congress, 2nd Session. Washington: GPO, 同(1998). *Creating An Office Of Management*, Hearings, 105th Congress, 2nd Session. Washington: GPO 及び同 (2000). *The Office of Management and Budget: Is OMB Fulfilling Its Mission?*, Hearings, 106th Congress, 2nd Session. Washington: GPO.
- <sup>157</sup> “Testimony of G. Edward DeSeve, Deputy Director for Management, Office of Management and Budget Before the House Committee on Government Reform and Oversight, Subcommittee on Management, Information and Technology, February 4, 1999”, <http://clinton3.nara.gov/OMB/legislative/testimony/19990204.44392.html> (2007 年 3 月 26 日ダウンロード)

## 別添 1

### OMB マネジメント関係機構の変遷

(本文から抜粋・再掲)

#### 1. OMB 発足時の機構

OMBの発足時の全体の機構は以下のとおりである。

長官 Director

副長官 Deputy Director

上席長官補 Associate Director (マネジメント部門を統括)

首席エコノミスト Economist

法制顧問 General Counsel

広報担当長官補佐官 Assistant to the Director for Public Affairs

総務担当長官補佐官 Assistant to the Director for Administration

長官補 Assistant Director : 査定担当 Program Divisions (4)

長官補 Assistant Director : 予算総括担当 (予算総括部 Budget Review Division)

長官補 Assistant Director : 評価担当 Evaluation

長官補 Assistant Director : 幹部能力開発及び労使関係担当

Executive Development and Labor Relations

長官補 Assistant Director : 法令審査担当 (法令審査部 Legislative Reference Division)

長官補 Assistant Director : 機構及びマネジメントシステム担当

(機構及びマネジメントシステム部

Organization and Management Systems Division)

長官補 Assistant Director : 政策調整担当 (政策調整部 Program Coordination Division)

長官補 Assistant Director : 統計政策及びマネジメントシステム担当

Statistical Policy and Management Systems

首席統計官 Chief Statistician (統計政策部 Statistical Policy Division)

副長官補 Deputy Assistant Director, Management Information Systems

(マネジメント情報システム部 Management Information Systems Division)

OMB の名称においてマネジメントは予算にならぶ位置づけを与えられた。機構の上では、マネジメント部門については、副長官に次ぐ位置づけの上席長官補 **Associate Director** が統括することとされ、その下に各部門担当の長官補 **Assistant Director** が配されるかたちになっていた。

OMB におけるマネジメント部門の役割と位置づけを見る上で、この副長官に次ぐマネジメントを統括する位置づけの上席長官補 **Associate Director** の系譜に属するポストがその後の政権でどのような取扱いになっていったかは興味あるところである。そこで連邦政府行政機構要覧 **U. S. Government Manual** を手がかりにして点検すると以下のとおりになる。ただし、その際、機構の変動については、その実施と前記機構要覧への登載・刊行との間に時間的ずれがあり得ることに注意する必要がある。

## 2. OMB 発足以降の変遷

**U. S. Government Manual** の各年版によれば、各政権下でのマネジメント関係の部以上の組織の主な変動は以下のとおりである。

### 72/73 年版

上席長官補は変わらない。統計政策及びマネジメントシステム担当長官補がなくなり、その統括していた部局は政策調整担当長官補の下に入った。マネジメント情報システム部がマネジメント情報・コンピュータシステム部に名称変更された。

### 73/74 年版

上席長官補がなくなっている。政策調整担当長官補もなくなり、機構及びマネジメントシステム担当長官補の呼称がマネジメント及び機構担当に変わって、1人でマネジメント部門を統括するかたちになっている。各部局に対応しては副長官補が置かれている。機構及びマネジメントシステム部に代えて機構及び特別研究部 **Organization and Special Studies Division** が置かれている。また、マネジメント情報・コンピュータシステム部は情報システム部 **Information Systems Division** に名称が変わっている。

### 74/75 年版

副長官に次ぐ上席長官補のポストはなくなったままである。マネジメント部門としてはマネジメント及び運営担当上席長官補 **Associate Director for Management and Operations** が従前の機構及びマネジメント担当長官補 **Assistant Director for Management and Organization** に代えて置かれている。格上げと解される。その下の部局は、それぞれ専任の副上席長官補 **Deputy Associate Director** が率いるもので、機構及び特別研究部 **Organization and Special Studies Division**、統計政策部 **Statistical Policy Division**、情報システム部 **Information Systems Division** は従前のままであるが、政府間関係及び地域行政部 **Intergovernmental Relations and Regional Operations Division**、調

達政策部 Procurement Policy Division 及び 評価及び施策実施部 Evaluation and Program Implementation Division が新設されている。

#### 75/76 年版

資料が入手できず不明

#### 76/77 年版

基本的構成は変わらないが、機構及び特別研究部と担当副上席長官補の記述が見当たらない。ただし、次の 77/78 年版には記載されているので、記載漏れの可能性もある。

77/78 年版：OMB 設立当初にあった上席長官補ポストは復活していないが、新たに機構改革及びマネジメント担当先任上席長官補 Executive Associate Director for Reorganization and Management が置かれた。対応するように予算担当先任上席長官補 Executive Associate Director for Budget が同時に置かれている。マネジメント部門の強化であると同時に OMB 設立当時のようにマネジメント部門が予算部門から明確に区別された意義を持つものである。

先任上席長官補の下に従来のマネジメント及び運営担当を名称変更した行政管理担当上席長官補 Associate Director for Administrative Management が置かれて、副上席長官補と各部を統括している。部の構成はフォード政権時代の機構及び特別研究部、統計政策部、情報システム部、政府間関係及び地域行政部、調達政策部及び 評価及び施策実施部のままである。

#### 78/79 年版

機構改革及びマネジメント担当先任長官補 Executive Associate Director for Reorganization and Management がマネジメント部門の最上位統括者であることは変わらない。下に、新たに機構改革プロジェクト事務局長 Director, Reorganization Project Management Staff が置かれている。また、同じく新たに、機構研究担当上席長官補 Associate Director for Organization Studies が置かれ、その下に、それぞれ専任の副上席長官補 Deputy Associate Director が率いる大きくプロジェクト別の安全保障・国際問題 National Security and International Affairs, 人的資源 Human Resources, 経済発展 Economic Development, 天然資源 Natural Resources, 一般政府 General Government の各部がある。これは、省庁機構改革部門が通常のマネジメントの部門から独立した位置づけを与えられた意味を持つものであろう。

通常のマネジメントの部門については、行政管理担当を名称変更してマネジメント及び規制政策担当上席長官補 Associate Director for Management and Regulatory Policy が置かれ。その下に副上席長官補 Deputy Associate Director や長官補 Assistant Director が率いるものであるが、従前の部の構成が一新されて、政府間関係部 Intergovernmental Affairs Division, マネジメント改善及び評価部 Management Improvement and Evaluation Division, 規制政策及び報告マネジメント部 Regulatory Policy and Reports Management Division, 情報システム政策部 Information Systems Policy Division 及び連邦人事政策部

Federal Personnel Policy Division の各部が置かれている。政権の行政改革の重点方針を反映したものと考えられる。

なお、OMB 設立以来置かれてきた幹部能力開発及び労使関係担当長官補の記述がこの年版から消えている。公務員制度改革で人事管理庁が設置されたことと関係するものであろう。

#### 79/80 年版

機構改革及びマネジメント担当前任長官補 Executive Associate Director for Reorganization and Management が最上位統括者であることは変わらない。機構改革プロジェクト事務局長の下に新しく機構改革プロジェクト調整監 Domestic Reorganization Coordinator が置かれ、機構研究担当上席次官補が直轄することとなった安全保障・国際問題部以外の各部と担当副上席次官補を統括している。省庁機構改革の体制がさらに強化されたものであると見てよい。

通常のマネジメントの部門の組織には変化がない。

#### 80/81 年版

機構改革及びマネジメント担当前任長官補 Executive Associate Director for Reorganization and Management が最上位統括者である体制に変わりはない。しかし、この時期までに省庁機構改革の推進が断念され、従来あった機構改革プロジェクト関係の組織はすべて廃止された。

マネジメント及び規制政策担当上席長官補の下の組織は、規制政策及び報告マネジメント部が規制・情報政策室に名称変更され、長官補が統括することとなった。1980 年書類作成提出負担削減法の成立の事態に関係したものと考えられる。

#### 81/82 年版

カーター政権で設置された副長官レベルの機構改革及びマネジメント担当前任上席長官補は廃止されている。予算担当前任上席長官補の名称も見られないが、担当が付されていない前任上席長官補のポストが副長官のすぐ下にある。マネジメント部門の最上位統括者はマネジメント担当上席長官補 Associate Director for Management (マネジメント及び規制政策担当上席長官補の名称変更と考えられる) である。マネジメント部門の格下げと見える。しかも空席である。その下の組織は、情報システム政策部の記述が消えたほかは前政権当時のままである。

なお、新たに情報・規制問題局長 Administrator, Information and Regulatory Affairs と次長 Deputy Administrator, Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) の名称が登場している。同局は 1981 年 4 月 1 日法律により設置されたものである。上述の情報システム政策部は同局に移管されたに伴い記述がなくなったものと見られる。

#### 82/83 年版

予算担当前任上席長官補のポストが復活した。一方マネジメント部門の最上位統括者は引き続きマネジメント担当上席長官補 Associate Director for Management である。その下

に新たに副上席長官補 **Deputy Associate Director** とその統括する機構及び特別研究部が置かれている。他の組織は変化がない。

なお、情報・規制問題局（OIRA）に規制・統計分析担当次長 **Deputy Administrator for Regulatory and Statistical Analysis** が新設されている。

#### **83/84 年版**

予算担当先任上席長官補のポストが予算及び立法担当と改称されている。マネジメント部門は、最上位統括者が引き続きマネジメント担当上席長官補 **Associate Director for Management** である。その下の組織は一新され、カーター政権で作られた政府間関係部、マネジメント改善及び評価部及び連邦人事政策部が消えて、副上席長官補 **Deputy Associate Director** が率いる省際活動部 **Interagency Activities Division**、マネジメント改革部 **Management Reform Division** 及び財務・会計部 **Finance and Accounting Division** が置かれている。改革 88 の推進に対応するための変更と考えられる。

なお、情報・規制問題局（OIRA）次長の名称が情報・規制マネジメント担当次長 **Deputy Administrator for Information and Regulatory Management** に変わっている。

#### **84/85 年版**

同上

#### **85/86 年版**

同上

#### **86/87 年版**

予算及び立法担当先任上席長官補が担当明記なしの先任上席長官補に変わっている。マネジメント部門は、最上位統括者が引き続きマネジメント担当上席次官補 **Associate Director for Management** であり、その下の組織も変化がない。

なお、情報・規制問題局（OIRA）の規制・統計分析担当次長が廃止された。

#### **87/88 年版**

最上位統括者は引き続きマネジメント担当上席次官補 **Associate Director for Management** であるが、その下の組織が一新され、省際活動部、マネジメント改革部及び財務・会計部に代えて、同じく副上席次官補 **Deputy Associate Director** が率いるマネジメント改善部 **Management Improvement Division**、計画・コミュニケーション部 **Planning and Communication Division** 及び財務管理部 **Financial Management Division** が置かれている。

#### **88/89 年版**

最上位統括者は引き続きマネジメント担当上席次官補 **Associate Director for Management** であるが、その下の組織は簡素化され、それぞれ副上席次官補 **Deputy Associate Director** が率いる政府運営部 **Government Operations Division** と前年改称された財務管理部だけになっている。

#### 89/90 年版

最上位統括者として新たに前任上席長官補兼連邦最高財務統括責任者 **Executive Associate Director and Chief Financial Officer** が従前のマネジメント担当上席次官補に代えて置かれた。その下の組織は変わっていない。なお、副長官の下の前任上席長官補（担当明示なし）は従前のまま置かれているが、空席である。

#### 90/91 年版

最上位統括者は前任上席長官補兼連邦最高財務統括責任者で変わりがない。その下に、マネジメント一般担当長官補 **Assistant Director, General Management** が新たに置かれた。この時期総合管理部 **Office of General Management** の新設があったとされ、これに符号するものと思われる。総合管理部の構成は、評価、計画及び目標による管理課 **Evaluation, Planning and Management by Objectives Branch**, 連邦業務課 **Federal Services Branch** 及び連邦職員給与政策課 **Federal Personnel Pay Policy Branch** である<sup>ii</sup>。副長官の下にあった選任上席長官補は消えている。

なお、従来からある政府運営部は、政府運営担当副上席長官補とのみ記述され、財務管理部も財務管理担当長官補と記述変更されて、部の記述が消えた。

#### 91/92 年版

最上位統括者は同一人物が副長官のすぐ下に置かれ、前任上席長官補とのみ表記されている。その下の組織は、政府運営担当副上席長官補の名称が総合マネジメント担当副上席長官補に変更され、上司の長官補の担当呼称と整合されている。ほかは変わりがない。

#### 92/93 年版

最上位統括者は行政管理担当副長官と表記が変わった。マネジメント部門の位置づけが向上したと見てよい。OMB 設立当時は副長官に次ぐ上席長官補がマネジメント担当と目されていたのであるが、それを上回る高い位置づけをマネジメント部門の統括者が与えられたことになる。

その下の組織は、総合マネジメント担当副上席長官補が副長官補の呼称になっている。なお、財務管理部門については、長官補統括体制に代えて、財務統括官 **Controller**, 副統括官 **Deputy Controller** の体制となった。財務 **Controller** は同時に新設された連邦財務管理局 **Office of Federal Financial Management** の長である。

#### 93/94 年版

最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 **Deputy Director for Management** であるが、空席である。NPR を副大統領が直轄していることとの関係であろう。その下の組織は、変化がない。

#### 94/95 年版

最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 **Deputy Director for Management** であるが、依然空席である。その下の体制については、総合マネジメント担当長官補 **Assistant Director** のみで副長官補 **Deputy Assistant Director** がなくなった。ほかは変わっていない。

なお、別途連邦調達政策局 Office of Federal Procurement Policy に次長 Deputy Administrator for Federal Procurement Policy が新たに設置された。

(注) 1994年3月の OMB2000 機構改革による予算部門とマネジメント部門の統合によって、本記述の対象外の課レベルで以下の変更があったと伝えられる。

総合マネジメント部: 評価、計画及び目標による管理課 Evaluation, Planning and Management by Objectives Branch, 連邦業務課 Federal Services Branch 及び連邦職員給与政策課 Federal Personnel Pay Policy Branch 廃止。

連邦財務管理局: 融資・資金管理課 Credit and Cash Management Branch 及び管理統制課 Management Control Branch 廃止。

#### 95/96 年版

最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 Deputy Director for Management であり、任命が行われた。その下の組織については、総合マネジメント担当長官補がなくなった。OMB2000 による総合マネジメント部の廃止を示すものと考えられる。

#### 96/97 年版

最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 Deputy Director for Management である。その下に新たに副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management が設けられた。その他に変化はない。

97/98 (政権第2期) 年版: 最上位統括者として行政管理担当副長官 Deputy Director for Management、その下に副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management の体制は変わらない。

連邦調達政策局長の下に、新たに調達政策立案担当次長 Associate Administrator for Procurement Policy Development と調達立法担当次長 Associate Administrator for Procurement Law Development が設置された。

#### 98/99 年版

最上位統括者が行政管理担当副長官 Deputy Director for Management (空席)、その下の副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management の体制は変わらない。その他は変化がない。

#### 99/00 年版

最上位統括者が行政管理担当副長官 Deputy Director for Management、その下の副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management の体制は変わらない。

連邦調達政策局長の下に置かれた次長の呼称が調達革新担当次長 Associate Administrator for Procurement Innovation と調達法制・立法担当次長 Associate Administrator for Procurement Law and Legislation に改められた。

#### 00/01 年版

最上位統括者が行政管理担当副長官 Deputy Director for Management (空席)、その下の副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management の体制は変わら

ない。その他に大きな変更はない。

#### 01/02 年版

最上位統括者は従前に引き続き行政管理担当副長官 Deputy Director for Management である。空席である。副長官上級顧問 Senior Advisor to the Deputy Director for Management の記述はなくなった。

その他について大きな変化はない。

#### 02/03 年版

最上位統括者は引き続き行政管理担当副長官 Deputy Director for Management である。空席である。

IT 及び電子政府担当上席長官補のポストが新設された。その他に大きな変化はない。

#### 03/04 年版

前年と変化はない。

#### 04/05 年版

前年と変化はない。

#### 05/06 年版

前年と変化はない。

#### 06/07 年版

前年と変化はない。

---

<sup>i</sup> U.S. Government Organization Manual 1971/72 及び Shelly Lynne Tomkin, *Inside OMB: Politics and Process in the President's Budget Office*(Armonk and London: M.E. Sharpe, 1998), p. 50 による。

<sup>ii</sup> 同上, p. 202。

別添2

OMBの人員規模（1971-2005）

年度	人員数	備考
1971	717（第2位）	ニクソン政権
1972	703	
1973	642	
1974	646	フォード政権
1975	664	
1976	694	
1977	721（最大）	カーター政権
1978	617	
1979	638	
1980	631	
1981	679	レーガン政権
1982	617	
1983	619	
1984	605	
1985	569	
1986	537	
1987	573	
1988	573	
1989	536	ブッシュ（父）政権
1990	568	
1991	608	
1992	553	
1993	522	クリントン政権
1994	544	
1995	533	
1996	522	
1997	513	
1998	504	
1999	504	
2000	516	

2001	不明	ブッシュ（息子）政権
2002	508	
2003	491	
2004	497	
2005	484（最小）	

（出典）

1971年から1994年まで：行政改革事務局編『諸外国の行政改革の動向』行政管理研究センター、1997年、253～254 ページ。原典は、U.S. Office of Personnel Management, Federal Manpower Statistics 及び Federal Civilian Workforce Statistics, bimonthly release。

1995以降：Appendix, The Budget of the United States Government for Fiscal Year 1997 以降 2007 までの Personnel Summary における Total compensable workyears（人・年）の Full-time equivalent employment（常勤換算雇用数）actual（実績数字：前々年度）を記載。