

州政府と米環境保護庁との間の全米環境問題パフォーマンス・パートナーシップ・システム(NEPPS)

Elke Löffler、Christina Parker 共著

平成12年 3 月

農林水産政策情報センター

目次

アメリカの公共セクターの中心概念としてのアカウンタビリティ	3
アメリカの公共セクターにおけるパフォーマンス・パートナーシップの登場	6
広く受け入れられているが曖昧な言葉	6
パフォーマンス・パートナーシップの例	9
政府間パートナーシップの形態例	11
全米環境問題パフォーマンス・パートナーシップ・システムの経緯と背景	12
NEPPS の基本的な要素	14
システムの実施において浮上した問題	17
NEPPSのアカウンタビリティ・マネージメント	20
連邦レベルと地域レベル間に欠如したパフォーマンス・パートナーシップ	22
参考文献	25
注	27

アメリカの公共セクターの中心概念としてのアカウンタビリティー

アメリカの政治システムにおいては、中央集権型政府に対する不信が基本的な文化として根づいており、それが政府のアカウンタビリティーのありようを非常に複雑なものにしている。

この不信は、三権分立と自由主義を掲げる憲法が、公共政策について曖昧に規定しているという認識からきている。歴史的に、異なる民主主義モデルが3つの行政モデルを形成しており、それらはそれぞれ憲法上の立法、行政、司法という、3つの機能にそれぞれ結びついている(Ingraham and Rosenbloom, 1990:212)。これまでこの3つのモデルは、それぞれうまく機能してきた(Stillman, 1988:269-284; Ingraham and Rosenbloom, 1990:212-214)。今日のアメリカの公共政策が直面しているジレンマは、多様な価値の伝統を管理・統合する、あるいは1つの価値を絶対的なものにするような強力な政治勢力が存在しないということであり、結果として、アメリカ人は3つの異なる価値の合成によって公共政策を運営し続けている。これが非常に複雑な状況を作りだしている。

こうした価値の多様性に加え、アメリカでは、アカウンタビリティーのメカニズムが重複しているということが歴史的なパターンであり、これが複雑さを一層増している。すなわち、あるアカウンタビリティーに関する問題が浮上すれば、それが再び起こらないよう確保するというメカニズム設計になっている。このような新しいメカニズムは、それ以前のメカニズムに従属するのではなく、政府の行動に対するチェックとして、従来のメカニズムに混じりあう形で、追加される(Radin and Romzek, 1996:59)。その結果、程度も起源も統制の種類も異なる、複数のアカウンタビリティーの関係ができるのである。

こうして、実際には、ある政府機関が関連するプログラムの管理について、他機関の要請と異なったり、しばしば対立することが生じる。さらには、その機関内部の異なる政治的任命を受けた人々の期待が衝突することさえある。また連邦議会においても、委員会と小委員会とが異なる見解と優先事項を掲げることもある。結果として、アメリカの政府システムは、連邦政府機関と州政府機関の二重構造となっており、資金や時間、国民とメディア、高級官僚の関心の奪い合いが起きている(National Academy of Public Administration, 1998:39を参照)。

一つの政策分野において、様々な有権者に対して対応するために必要な複数のプログラムを設定しなければならない場合、連邦と州政府はそうした必要性から、双方ともより積極的になる。しかし一方で、プログラムに統一性がなく、プログラムの管理が分散していると、経費が高くなってしまふ。時には、経費があまりにも高くなってしまふため、取組みが行われなかったケースさえもある。

しかし、期待の内容自体が変わりつつある。かつては、経費や労働時間などのインプットや、許可

証の発行数などのアウトプットの評価に比重が置かれていたが、最近では成果(outcomes)に対するアカウントビリティを重視する傾向が見られる。これは基本的には、成果を重視した目標(outcome-based goals)や、パフォーマンス指標(indicators)とその評価(evaluations)へと、重点が移行していることを意味している。こうしたアカウントビリティに対する新しい理解は、政府の行政部門に「国家のパフォーマンス再検討(NPR)」を設けること、司法部門に GPRA と呼ばれる「1993 年の政府のパフォーマンス及び結果に関する法律」を設けることに、示されているといえよう(Public Law 103-62—8 August, 1993)。

非常に興味深いことは、1993 年に出された NPR の第一次報告書(*From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*)において、ゴア副大統領が「お客様を第一に」ということで、対応の良い政府という考え方を強調していることである(Gore, 1993:43-64)。NPR の第 2 の局面では、改善されたアカウントビリティに基づいた、異なるレベルの政府間での協力に関する取り決めが強く打ち出されている。また、GPRA は法律の主旨の一つとして、「結果やサービスの質、顧客の満足といった新たな視点の重視を促進することによって、連邦レベルのプログラムの有効性と、国民に対するアカウントビリティを改善する」ことを強調している[Public Law 103-62—3 August 1993, SEC.2.b. (3)]。

大統領と連邦議会が、伝統的な管理システムに、成果重視(outcome-based)のパフォーマンスの考えを導入する方向に政策転換したことは、異なる価値の伝統をもつアメリカの公共政策が最終的に統合されることを意味しているのかもしれない。しかし、こうした新しいアカウントビリティの概念が、大統領と連邦議会との間に新たな争いを生じさせているという見方もある。つまり、GPRA は議会が政府機関に対して影響力を強めようとするイニシアチブであり、NPR は行政府が政府機関を支配しようとする動きと解釈できるからである(Rosenbloom, 1997: 172,175)。

アカウントビリティ・マネジメントの視点から見て、NPR と GPRA が結果重視のアカウントビリティを主眼としていることは何を意味しているのであろうか。GPRA は全ての行政部門の運営と予算が以下の 3 点に基づいていることを要求している。

- (a) 政府の使命、目標(goals)、目的を達成するための長期の戦略的計画
- (b) 測定可能なパフォーマンス・ターゲットを掲げた、毎年のパフォーマンス計画と予算
- (c) 設定された目標(goals)、目的の達成を追跡する毎年のパフォーマンス報告書

一方で、全ての省庁が既に GPRA に関する戦略的計画を作成しており、議会に年次パフォーマンス計画を提出している。2000 年の 3 月までに、これらの省庁は設定された目標(goals)への進展状況を示す、明確かつ簡潔な年次パフォーマンス報告書を提出することになっている(OECD, 1998:4 参照)。重要なことだが、GPRA は中央情報局(CIA)と会計検査院(GAO)には適用されないため、いったい誰が管理者を管理するのかという問題が生じている。

こうした手続きは政府のパフォーマンスを改善するために設定されているが、予算配分には直結

していないということに注目したい。これは特に驚くには値しない。というのは、インプットとアウトプット、成果との関係が明確にならない限り、予算措置が公共政策の成果目標に直結し、望まれる成果を達成する可能性を高めるような、予算上の優遇を受けるべき政府の活動を定めることはできない。したがって資金を当てられた活動が、望まれる成果と十分に関連していることが証明され、それらの影響が明確に測定される前に、多くの管理者が成果目標(outcome goal)に縛られた予算を受けることを拒否することは十分に理解できる(U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1996:46)。

NPR(<http://www.npr.gov>を参照)は、州や地元政府レベルから連邦政府レベルに、再構築の動きとイデオロギーを移転するために、ゴア副大統領が 1993 年に創設したものである。ゴア副大統領が「第一次 NPR 報告書」において示したように、NPR の主な焦点は長期的に「全ての連邦政府機関の習慣、文化、パフォーマンスを変換する」といったことであった(Gore, 1993:9)。NPR の最初の局面では、組織レベルの再設計によってコスト節約や規模縮小することが焦点となっていた。しかし現在その焦点は、政府間レベルにまで及んでいる。NPR が 1998 年に「政府再構築のための国家的パートナーシップ(NPRG)」と名称を変更したことに、こうした新たな方向性が表れている。

この NPRG という新しい名称とプログラムは、2 つの傾向を反映したものといえよう。第一に、組織どうしの間に再構築のイデオロギーを導入する必要があるとする見方は、組織の末端レベルの管理の改革が限界に達したということの意味している。例えば、もし他の組織が目標達成に必要な程度の相当の影響力を行使することになれば、組織レベルで成果重視のパフォーマンスの目標を立てることの意味はなくなってしまう。第二に、多様な政治レベルにおける現在の責任の配分が、激しさを増している国際的競争や高い資金の流動性、製品のグローバル化などの、対外問題への適切な対応を行うのに不適切であるために、大規模な政治的再編成が敢行されているということだ。

現在の政府の再編成は、様々な方法で行われており、必ずしも全てが同じ方向に向かっているとは限らない。共和党は 1994 年の選挙後、責任を連邦制度の高い階層から低い階層に移行することに言及することで、地方分権の概念を支持した。責任の移転がどのようにして行われるかを無視すれば(他の地方分権の概念については OECD, 1997:11 を参照)、地方分権とは「国家変容の固有に空間的なプロセス」である(Kodras, 1997:81)。第一に、アメリカの連邦制の構造は、境界によって区分された領土の政府の階層的な構造になっている。第二に、州や地元の政府の発展がまちまちのため、地方分権への統一された対応が不可能になっている。実際、アメリカの政治では、地方分権は、地元や地域にではなく州に対して行われている。

このような傾向は、地方分権を支持しない連邦政府に、多くの矛盾した行動がないということの意味しているのではない。例えば農務省には、連邦政府機関の職員は、正式なメンバーとして組合組織に加入してはならないという決まりがあった。また、議会の社会保守派は、州の社会問題に関

して、強制力を及ぼすことを、ほとんど躊躇したことがない。いくつかのケースでは、議会はパフォーマンス・パートナーシップを単なる巨大な補助金と変わらないとして、そうしたパートナーシップを妨げてきた。

地方分権よりもっと明らかな傾向は、下からの（ボトム・アップの）発言力が強まってきているということである。このような現象は、1960年代と1970年代の州政府の専門化の現象からきている。その一部は、連邦政府の補助金を受ける条件として課された義務が原因であった。最近の選挙に関するレトリックが示すように、州が強い発言力をもつという現象は、いまなお顕著である。

以上をまとめると、現在のアメリカの公共セクターにおけるパートナーシップの重視は、パフォーマンスをベースとする管理の動きと、州の強い発言力という、2つの要素によって培われている。そのアメリカの公共セクターをめぐる2つの傾向が、パフォーマンスをベースとしたパートナーシップの形成を押し進めているように思われる。

アメリカの公共セクターにおけるパフォーマンス・パートナーシップの登場

広く受け入れられているが曖昧な言葉

もし政治と公共政策の言葉が、公共政策管理について今起きている変化のバロメーターであるならば、アメリカの公共セクターにおいてパートナーシップは、広汎に及ぶ現象となっていると考えざるをえないであろう。連邦政府であっても（大統領命令 12875 号 “Enhancing the Intergovernmental Partnership” 参照。 <http://www.npr.gov/initiati/Stateloc/index.htm> で閲覧可能）、地元の政府であっても、公共セクターは伝統的な境界線を越えて、営利団体や非営利団体との新しい関係を構想し、複数レベルの政府との関係を再設計することを、求められている。アメリカの公共セクターにおいては、パートナーシップはは今に始まったものではないとする意見もあるだろうが（例えば、資金が必要な援助プロセスあるいは、プログラムの連邦政府の補助金など）、これ以前のものはパフォーマンス・パートナーシップとは言えないものであった。

パフォーマンス・パートナーシップという用語は広く受け入れられているが、これはいかなるものとして、定義づけられるのであろうか。アメリカの公共セクターの他のパートナーシップとはどう異なるのであろうか。NPR の連邦主義チームの定義によれば、「パフォーマンス・パートナーシップは、改善された成果に対するアカウントビリティの拡大と引き換えに、プログラムを実施する上での柔軟性の向上をもたらすもの」となっている。（<http://www.npr.gov/library/fedstat/2572.htm>）NPR は、柔軟性の高まりの具体例として、統合整理された（単に集められたでなく！）資金の流れ、マイクロ・マネジメントの除去、国家の目標と目的を達成するための管理の自由、文書事務の削減などをあげている。結果に対するアカウントビリティが高まったということは、アウトプットと同様に、成果を成功を測る尺度として用いること、目標達成に近づくような良いパフォーマンスに対して資金を与え

るなどの、何らかのインセンティブを与えることを意味する。

当然のこととして、パートナーシップは、複数の独立した組織間の関係を意味するものである。この組織とは、アメリカではしばしば企業や非営利団体をも含むものとして、考えられている。しかし驚くべきことは、カナダの場合とは異なって(Zussman, 1998:1)、パフォーマンス・パートナーシップという言葉は、公共セクターと企業のパートナーシップや、公共セクターと非営利団体とのパートナーシップにはあまり用いられていない。これは、公共セクターへの市民や企業の参加は、アメリカの公共政策において昔からある慣習であり、したがって企業や非営利団体とのパートナーシップは、決して新たなアカウンタビリティの問題とはなっていない。

しかし、アメリカの公共セクターにとって、成果重視のパフォーマンスは新しいものである。アカウンタビリティの概念が、アメリカの公共セクターの中心にあることを考えれば、パフォーマンス・パートナーシップという言葉は、公共セクター内の、及び市民に対するアカウンタビリティを改善するという主要な目標をもつ、政府間のパフォーマンスを測るための、成果を重視した指標の適用と解釈できるかもしれない。こうした定義は些細なことのように聞こえるが、実はアメリカのパフォーマンス・パートナーシップの重要な2つの特徴を捉えている。1つは、パフォーマンス評価は3E(経済性・効率性・有効性)よりも、重要とされているプログラムの影響に焦点を置いているということである。もう1つは、パフォーマンス・パートナーシップは主に管理する道具としてではなく、アカウンタビリティを改善する道具として理解されているということである。ある予算長官が、「成果に対する評価は、主に資金を得るための戦いに用いられ、対象の有権者の種類に応じて様々に発表されている」と明かした。

政策領域によって(または、協力かあるいは対立の習慣かによって、データが入手可能あるいは入手不可能かによって)パフォーマンス・パートナーシップの目的は、一様でないこともある。したがって、パフォーマンス・パートナーシップの範囲は広い。以下にパートナーシップの3つのカテゴリーをあげてみた。

「ベンチマークを利用したパフォーマンス・パートナーシップ」

この基本的なアイディアは、異なる管理部署どうしの、同じようなプログラム・パフォーマンスを測る複数の成果重視の指標を、調整するためのものである。これは様々な利害関係者が、有効な結論を出せるよう、あらゆる管轄部署の数年間のパフォーマンス達成度を測ることができるような、比較可能なベンチマークを作ることを目的としている。ところが、管理部署によって異なる報告形式をとり、全く同一のパフォーマンスの側面を測定しているとは限らないので、しばしば測定することができないこともある。したがって、一貫したデータを収集するには、政府の高級部署はプランニングや報告方法を統一する必要がある。そうした統一に向けたイニシアチブの例としては、連邦母子健康局と、全米母子健康に関する教育センターが協働して、州の政府補助金申請の電子報告パッケージを開発したことがある(<http://www.ncemch.org>で18の全国のパフォーマンス評価と、6の全国の成

果評価を見ることができる)。

多くの場合、連邦レベルでは、全てのパートナーが、ある最低限度のパフォーマンスを達成することを保証することに関心事項としている。例えば、州政府レベルでは、連邦教育省の全米教育向上評価が、各州の4年生と8年生を対象とした統一テストに基づいて、各州の科学、数学、読解における成果の比較を出している(アメリカ教育省, 1998:12)。これによって、連邦の教育省は、OECDの全国教育向上の数値に対する州のパフォーマンスの値を比較して知ることができる。また、連邦政府が州政府に対して支援することの中には、他の連邦レベルの省庁と、州、地元組織とのパートナーシップの観点から取り組むべきパフォーマンス基準の発展について、省自らが運営を改革することも含まれている(アメリカ教育省, 1998: 7-9)。

しかし、全国レベルの評価は、地方政府から見れば、全国標準の設定の第一歩にすぎない。アメリカでは、学校は地元レベルで管理されており、州政府がほとんどの教育に関する規則に関して責任を負っている。また、クリントン政権が提案した全国統一テスト案は、議会によって阻まれている。

「共同管理パフォーマンス・パートナーシップ」

この種のパフォーマンス・パートナーシップは、主に複数レベルの政府のサービスに関する業務を一つに統合することによって、より顧客のニーズに対応した政府間のサービス提供を可能にすることを目的としている。顧客が、サービスがスムーズに行われていると思えるように統合することが、基本的なアイディアである。政府補助金を受けて活動している機関もあれば、全ての参加省庁間の合意に基づき、共同出資・スタッフで運営している組織もある(これに関する概観は<http://www.npr.gov/library/fedexec/stores/index.htm>を参照)。最近では、いわゆる「ワンストップ・キャピタル・ショップ(一ヶ所で片付く資本調達のお店)」と呼ばれる、主に小規模のビジネスを対象としたものも開発されている。

異なるレベルの政府が共同作業に従事することは、非常に複雑である。規則がそれぞれの政府によって異なると、それを無視することはできないからだ。既存の法的枠組みには、他のレベルの政府に対し職権を委任する自由が与えられていることもある。他にも、必要な管理上の柔軟性を許容するために、権利放棄(権限の行使を自粛すること)をしなくてはならない場合もある。

「地方分権パフォーマンス・パートナーシップ」

パフォーマンス・パートナーシップは、地方分権のための新しい規制・管理上の枠組みを作成するために構築されることもある。ある特定のレベルのパフォーマンスを達成するために、管理上の柔軟性を、より低いレベルの政府に認めることが基本的な考えである。これにはカテゴリー別の補助金を、包括的な補助金に変え、連邦レベルが要求する義務を一時的または永久に放棄するといった形式もありうる。

政府の執行部門がこうしたパフォーマンス・パートナーシップを強く支持したとしても（<http://www.npr.gov/library/direct/orders257e.htm>の大統領命令の”Enhancing the Intergovernmental Partnership「政府間のパートナーシップの向上」”と、<http://www.npr.gov/library/reports/isd.htm>のNPRの勧告”Strengthening the Partnership in Intergovernmental Service Delivery（政府間のサービス提供におけるパートナーシップの強化）”を参照）、現在、政府補助金のほとんどは包括的でなく、その内容はまちまちであるということを知っておくことは、重要である。1996年の包括的政府補助金の割合は、全体のほんの10パーセントであった（McDowell, 1996:54）。現在では、社会福祉改革によって、包括的政府補助金は増えているが、それは州政府や地元政府の一般会計に組み込まれ、連邦政府が提示する条件無しに費やすことができるような歳入割り当てと違い、柔軟性が低い（McDowell, 1996:57）。

上記にあげたようなパートナーシップの形式が、一つの選択肢として考えられていないことは明らかである。例えば、最近ではほとんどの人がベンチマークを試行している。繰り返すが、当事者が1つもしくはそれ以上の種類のパートナーシップを用いるかは、政策領域によって変わるのである。

パフォーマンス・パートナーシップの例

パフォーマンス重視による管理の観点から、最近、州レベルで新しい協調的な関係を作ろうとする連邦レベルの試みの例が、少なくとも2つある。それは、オレゴン・オプション（詳細は<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/account/doclist.htm>にある1997年のJeffery Tyresによる解説を参照）と、全米環境問題パフォーマンス・パートナーシップ・システム（NEPPS）である。前者は異なる政策領域をもカバーする広範な協調的取組みであるのに対し、後者は特定の1つの政策領域における、州政府と連邦レベルの環境保護庁のパートナーシップである。

オレゴン・パートナーシップに関しては、すぐ次のような疑問が出てくる。つまり、なぜこうした地理的なパートナーシップはオレゴン州では発展したのに、他の州では発展しなかったのかということだ。オレゴン州の政治文化は、協調的かつ革新的な問題解決、州民の政府に対する監督といったスタイルを長年とってきたことを、頭に入れておくことは重要だ。加えて、オレゴン州は比較的同質的な小さい州であることも見逃せない。この2つの要素が、なぜオレゴン州が1980年代初頭の深刻な不況に対応するために、新しい統治方法を求め、実行したのかを説明するものとなるかもしれない。

オレゴンの再構築は3つの革新的な要素によって構成されていた。第一に、州政府がオレゴン・シャインズと呼ばれる包括的な経済開発戦略を立てたことである。この戦略は、1989年に州議会によって州の公式の戦略として承認され、ビジネス界と市民のリーダーも参画したものである。つまり、この戦略には、高い政治的指導性と、幅広い政治的支援があったことを意味する。第二に、州

議会が、成果重視の指標に基づいて戦略計画の履行状況を評価するために、オレゴン発展会議 (Oregon Progress Board) という媒体組織を創設したことである。発展会議は、州政府の政策が、合意された一連のベンチマークによって運営されているかを確認し、さらに省庁間のプランニングを刺激するように州知事と協働して取り組んでいる。第三は、政府間の関係を再設計するためにとられた、新しい戦略的プランニングと政策決定である。1994年に、連邦政府とオレゴン州政府及びオレゴンの地元政府が、オレゴン・オプションズと呼ばれる、3つのレベルの政府間の覚書を作成し、それによって連邦、州、地元単位で政府間のサービスの運営を再設計し、これについて成果を重視するアプローチを試行することを促進するための、協力関係を構築することで合意した。

オレゴンのパフォーマンス・パートナーシップの概念の主な目的は、オレゴン州民によって設定され、合意された成果重視のパフォーマンスの目標を、どのようにして達成するかを共同して確認することである。これはしばしば、連邦のパートナーに対し、負担の大きい行政上のルールを放棄する権利を与え、法令の変更を追求することで法律上の障害を除去し、行政プロセスを合理化する必要性を示唆している。これまでにオレゴン・オプションズは、教育や労働力の開発、自立促進、母子健康に関するオレゴンのベンチマークに取り組む、特別委員会を召集した。この特別委員会の任務は、全国政府再構築のためのパートナーシップのスタッフによって、遂行されている。これはもともとオレゴン州のみに与えられていた権利放棄が、全国的に採用されたことを示している。あるケースにおいては、いくつかのオレゴンの特別委員会の作業が、ベンチマークとパフォーマンス評価を取り入れた全ての州に対し、いくつかの義務を放棄する権限を労働長官に与えるとした法律となったこともある(National Academy of Public Administration, 1998:36)。

オレゴン・オプションズの発展と機能からしてみれば、こうした種類のパートナーシップは、地方分権型のパートナーシップというよりは、共同管理の取り決めとしての性質を有するものと評価できるだろう。権利放棄という形式をとる管理上の柔軟性が、オレゴン・パートナーシップによるものとしても、基本的な目的は、政府間のサービス提供を合理化し、円滑にすることである。パートナーシップは明らかに、オレゴンのベンチマークで優先事項とされている経済、社会状況の改善を主要な目的とした、下からの(ボトムアップ)イニシアチブの結果によるものである。全国政府再構築のためのパートナーシップに関しては、オレゴン・オプションズは様々な政策において権利放棄の試行を行い、全国的な体系的な地方分権のための下地を作るための実験の場を提供している。

オレゴン・オプションズと全米環境問題パフォーマンス・パートナーシップ・システム(NEPPS)を比較すると、NEPPSの出発点が異なることが注目される。NEPPSは「アカウンタビリティを伴う地方分権」のシステムから始まった(National Academy of Public Administration, 1998: 37)。連邦法は、もし州政府がプログラムを管理する法的な権限と技術的な能力を有するのであれば、州政府に対し、連邦プログラムの管理する責任を委任する権限を、米環境保護庁(EPA)に与えている。

オレゴン・オプションズと NEPPS は、両方とも連邦レベルと州レベルのパフォーマンス・パートナーシップである。双方とも、連邦政府が重要な権限を、地域や地元の政府ではなく、州政府に委譲してきたという事実を表している。州政府への垂直的な権限委譲により、連邦レベルの能力は弱められ、地域レベルにも及ぶ、より包括的なパフォーマンス・パートナーシップが促進された。これは2つのことを意味している。第一に、少数の既存の地域パートナーシップは、ボトム・アップ・イニシアチブと、地元政府と企業の資金によって成り立っていることだ。第二に、目標達成の観点から見た既存の地域パートナーシップの成功は、一連の人的、政治的、状況にみたアドホックな要因に、強く依存しているということである。

こうしたポイントを示すケースとして、「湾岸エリア・パートナーシップ：サンフランシスコ地域の経済的繁栄のための健康的で自給自足的なコミュニティの構築」がある。公私のパートナーシップは「上から(トップダウン)の中央集権型政府の構造というよりは、経済的自己利益のための戦略的なビジネス提携である」(National Academy of Public Administration, 1998: 29)。このパートナーシップは、1994 年に、地元の高級連邦職員と、地域のビジネスグループのリーダーの働きかけによって形成された。これは 8 つの指導的な取組みによって発展し、現在では4つの連邦の地域事務所のディレクターと、10 の地方政府、15 の非営利団体、20 の提携非営利団体、州の省庁、大学、学区を抱えるまでになった。

この意味するところは、社会福祉改革法案が、市民団体、非営利団体、地域組織の活動を変化させる必要があることを明らかにするずっと以前に、湾岸エリア・パートナーシップは存在していたことである。また、パートナーシップは最初から、自身の活動や他のコミュニティ・プログラムのために、成果重視のアプローチを採った(この活動のアウトプットとして Northern California Council for the Community, 1997a の Understanding Outcomes Handbook を参照)。湾岸エリア・パートナーシップの目標と指標、教育、権利放棄及び柔軟性、並びに地域能力の開発 (Neighbourhood Capacity Building) に関する委員会は、以下のようなワークプランの目的を反映している。つまり、経済的な競争の問題を解決し、権利付与や分類されたプログラムに対して増大しつつある人々の懐疑心といった、非営利団体が伝統的に取り組んできた問題に対応するためのワークプランである(Northern Californian Council for Community, 1997b)。

オレゴン・オプションズと同じように、湾岸エリア・パートナーシップは、連邦、州、地元のプログラムといった複数の要素を調和させるためには、下からのイニシアチブが重要だということを示している。しかし、今日では、こうした新しい市民協力の方法を維持するには、湾岸エリアと州政府、連邦政府間のより包括的で垂直的なパートナーシップの関係が必要となっている。それは「地域に支給されている社会福祉とヒューマン・サービスの資金についている全てのヒモと拘束を除去し、その代わりに、援助に依存する人々に対する成果に関してアカウントビリティを導入するようなパートナーシップ」の関係である(McPeak, President of the Bay Area Council, in the San Francisco Business Times, October 17-23, 1997: 43)。

政府間パートナーシップの形態例

上記のパフォーマンス・パートナーシップ以外にも、成果よりもプロセスに焦点を当てた政府間パートナーシップがいくつかある。中でも資料がよくまとめられている例が、全国地方開発パートナーシップ(NRDP)で、連邦評議会とリンクしている約 35 の州の地方開発評議会からなるネットワークである(詳細は Radin et al., 1996 を参照)。オレゴン・オプションズと違い、これらのパートナーシップはトップダウン・イニシアチブから始まった。それは、1980 年代後半の地方の経済的、社会的問題に対する的確な解決方法を発展させるために、ブッシュ政権下の米農務省(USDA)が、州レベルと連邦レベルの職員との関係を奨励した結果のものである。USDA と他のいくつかの省庁が、各州の評議会の理事の給料や他の評議会の運営上の費用のために、資金を集めた。これは連邦と州の職員間のネットワークが、プログラムのための資金を受取らないということを意味している。

比較的短期間に、評議会は、地元政府、ビジネス、非営利団体、コミュニティー・グループ、民族団体を含む、広い範囲の構成員を集めた(Radin and Romzek, 1996: 65 に参加者のリストが載っている)。また、州の地方開発評議会は、1997 年までにメンバーを当初の 8 人から、40 人近くに増やした。しかし、果たして、州の地方開発評議会の存続と拡大は、NRDP が目標を達成することについて、成功しているといえるであろうか。評議会の記録はやや混合されている。その運営戦略は協調的で、問題の確認や地方開発の解決方法のために、ボトムアップ・アプローチがとられており、政策の境界線画定やネットワークを構築するような活動をも含むものとなっている。こうした控えめな戦略により、評議委員は他のプログラムと関係性がない、余剰な、もしくは目的が重複している地方開発プログラムを減らしてきたのである。しかし、評議会が関わってきたほとんどの活動は、プロセス・マネージメントにおいて高い出費を伴っている。時が経つにつれて、何人かの評議会のメンバーや他の利害関係者は、プロセス・アプローチを本質的な目標を支える手段として見なすようになり、さらに、成果に焦点を当てるようになった(Radin et al., 1996: 210ff.)。また、新たに成果を重視することは、NRDP が法律に基づいたプログラムでなく、正式に GPRA から免除された連邦プログラムであるとしても、GPRA の存在によって触発されたものである。

しかし、NRDP のプログラムに関しては、パフォーマンス評価について考慮しなくてはならない。その発展の観点から、評議員に対して、在ワシントン D.C.の全国パートナーシップ・オフィスとの協調的な合意に向けた努力への圧力が強まっている。このために、成果の指標の定義や、協調的合意の起草と交渉において、州の評議会を助けるような、いわゆる成果の枠組みが作成された(National Rural Economic Development Institute, 1998) 。多くの州の評議委員にとって、成果に焦点を当てることは、ネットワーク構築活動に対する障害として映った。流動性が高く、複雑な環境の中で活動する、柔軟なネットワークに対する干渉が、成果という視点から捉えることができるか、あるいは、捉えられるべきであるか、ということがまさに問題なのである。

全米環境問題パフォーマンス・パートナーシップ・システムの歴史と背景

全米環境問題パフォーマンス・パートナーシップ・システム(NEPPS)は、1995年5月に州と米環境保護庁(EPA)によって形成された。NEPPSは、州とEPAが、既存の連邦、州の環境法下で、環境問題における目標を立て、取組めるような、新しい枠組みを作成した。NEPPSを成り立たせている州とEPA間の協定は次のように述べている。即ち、システムは、「希少な公的資源を環境問題の改善に向けることにより、国民の健康と環境の保護を強化することを目指し、この目的を達成するために、州により大きな裁量を認め、かつ、人々や納税者に対するアカウンタビリティを向上させるという手法によって実現するために、設計された」。NEPPSは、州が州の環境問題委員会を代表するような、無党派で、非営利の州環境問題委員会(ECOS)を設置するのと並行して、交渉された。ECOSは、州の新しいシステムを実施する取組みを調整する責任を負っている。

州は、NEPPSが、環境保護における3つの重要な変化に対応する上で必要であると考えた。第一に、州のプログラムの充実度の向上と、同時に日常のプログラム運営についての責任が州に移行していることである。大部分のアメリカの環境法下では、EPAは州政府に対し、プログラム実行の責任を委任することができる。よって州は、水質管理法、大気保全法、資源保護と回復法、安全な飲料水管理法などの、法律の執行について責任を負っている。今日、州は、環境問題対策費の75%を負担し、連邦政府の3倍の数の環境問題担当職員を抱え、国の環境問題関連法の75%を強制執行している。また、NEPPSは、州のプログラムは成熟しており、連邦政府の監督はあまり必要でないと認めている。NEPPSの原署名者の1人であるイリノイ州のMary Gadeは、こうした変化を以下のように述べている。「お互いに助け合い、困難な問題に立ち向かい、環境保護の将来を形作るなど、州は変革への強力な勢力となり得る。ではいったい、EPAに役目はあるのだろうか。もちろんEPAにも役目はある。連邦政府は、全国的な基準を設定し、手厚い科学・技術的な支援、セーフティーネットによって、州を助けることができるし、また助けるべきである。簡潔に言えば、私たちにはもう後見人のような連邦政府はいらないのだ。私たちはパートナーとしての連邦政府を求めているのだ。」

NEPPSを促進している第二の変化は、農業用水や暴風雨の雨水、自動車の排気物、他の汚染物質分散源などの、発生源を特定することが困難な汚染問題が顕著になったことである。大規模で規制が容易な汚染源に取り組むことには成功したものの、州とEPAは、特定の産業や場所、生態系に影響を及ぼしている、多様かつ複雑、局地的な汚染源の問題に直面した。州は、産業廃棄物や土地の埋め立て、煙突などを効果的に規制してきた伝統的な指令と統制のアプローチが、そうした特定が困難な汚染源には通用しないということを発見した。州は、履行補助、教育、汚染防止や他の規制的でない方法を用いる能力を求めてきた。また同時に、州とEPAは多くの汚染問題は、大気、水質、廃棄物というカテゴリーに分けることができないということにも気づいた。こうして、州は、環境問題を河川流域全体、コミュニティの全体、全産業セクターの問題として捉えるようになり、

特定の場所や施設に対する革新的なアプローチを考案するようになった。NEPPS は、初めて、州が環境問題に関するプランニングを統合し、昔からある大気や水質、廃棄物についてのプログラム全体において優先事項を設定することを許容した。州は新しいシステムによって、今までのシステムでは不可能であった革新的なアプローチを試みることにについて自由にさせてくれるよう望んだ。

第三の変化は、環境問題の成果に基づいて進歩を管理し、評価したいという州や EPA、連邦議会、国民の要請である。以前は、環境問題プログラムは、許可証の発行数や、査察、強制措置などの政府の活動に基づいて評価されていた。しかし NEPPS は、政府の活動を測定することは信頼性のある環境問題対策の達成の指標になり得ないとしたのである。NEPPS は、州と EPA が環境問題にアカウンタビリティを負うような、環境問題の目標(goals)と評価(measures)を作成するよう取組ませた。1994 年の議決で ECOS は次のように述べている。「環境保護の努力は、プロセスではなく、成果に重点が置かれなければならない。我々がチェックリストを遵守したかが問題ではなく、環境が良好に扱われたかということが問題である。」

NEPPS の基本的な要素

NEPPS はもともと 7 つの要素から構成されていた。

- ・環境問題の目標(goals)と指標(indicators)の使用の増加
- ・環境問題プログラムを実施する州自身による自己評価(self-assessment)
- ・個々の州と EPA の現地スタッフの間の環境問題パフォーマンス協定
- ・州のプログラムに対する差異ある監督
- ・新しいインセンティブとしてのパフォーマンス・リーダーシップ・プログラム
- ・市民との接触、市民の参加
- ・州と EPA による新しいシステムの共同評価

パフォーマンス・リーダーシップ・プログラムは、高度なパフォーマンスを行っている州に、追加的にインセンティブを提供することを図るものであった。しかしこれは未だに実施されていない。いくつかの州は、パフォーマンス・リーダーシップが不適當な州の格付けや比較につながるのではないかと、懸念していた。また、パフォーマンス・リーダーシップの基準や利益に関して、他の州と合意することができないのではないかと心配していた。さらに、絶えず NEPPS のシステム内で、政策や要素が評価され、改訂されているにも関わらず、州と EPA による新システムの共同評価は、まだ正式には行われていないのだ。

上記の理由から実際には、NEPPS は、5つの基本的な考え方を内容としている。それは、環境問題の目標(goals)と評価による成果へのアカウンタビリティ、州の自己評価(self-assessment)というプログラム評価(evaluation)の新しいアプローチ、州と EPA 間の正式な協定、連邦政府に

による監督の削減、市民との接触と市民の参加による公共政策のアカウンタビリティの拡大である。

1. 環境問題の目標(goals)と評価(measures)による成果(results)のアカウンタビリティ：
1995年5月のNEPPS協定の2つの指導的原則によると、「全国的な環境問題の改善は、環境問題の状況、傾向、成果を反映するような指標を用いて報告されるべきである。また、EPAと州の共同プランニングは、国全体の「レベル・プレイング・フィールド(レベルを競い合う場)」の必要性を尊重する一方で、地域の条件に適応した環境問題の目標に基づくべきである。」NEPPSは初めて、州のプログラム管理者に対して、自らが達成したプログラムの成果に対して、アカウンタビリティを持つよう求めた。NEPPS以前には、EPAの補助金に関する協定によって、年間の許可証、査察、強制措置などの活動の義務が、州に課された。州とEPAのプログラム責任者は、年間の義務を果たしたことに對して、別名「豆」と呼ばれる報酬が支給された。このプロセスは「豆数え」と言って、あまり意味のあるものでなく、単純に数えることができるようなものを数えるという意味で知られるようになった。州のコミッショナーは、数えるという活動は、環境問題の改善を測定(measure)するものでも、環境保全を確保するものでもなかったことに気が付いた。当時のインディアナ州の環境管理局のコミッショナーであったKathy Prosserが指摘したには、「州にとって必要な数字に合わせ、継続的に経費を確保するための最も簡単な方法は、当然迅速で単純な行動を追求することである。他方EPAと州は、これが州と環境問題にとって最高の利益でないと承知していても、国はこうした時代遅れのシステムを続けざるを得ない。」NEPPS下で、州は環境問題の目標(goals)と目的を設定すること、さらに、州の環境問題政策の進展度合いを測定する指標(indicators)を採り入れることに合意している。

連邦議会と国民に対するアカウンタビリティを確保するために、NEPPSは州とともに作業しているEPAの全国プログラムの管理者に対し、いくつかの可能な中心的パフォーマンス評価(measures)を行うよう求めた。何人かの州職員とEPAの職員は、中心的なパフォーマンス評価を、「全国レベルで、環境問題とプログラムの成果を測るのに必要不可欠な、基礎的な判断基準(yardsticks)」と表現した。こうした評価は、周辺環境を測定する環境指標や、汚染源の反応もしくは、放出物質の変化を測定する中心的なプログラムの成果(outcomes)、州もしくはEPAの行動を測定する中心的なプログラムのアウトプットを含むものである。時間をかけて、州とEPAはアウトプット評価への依存を弱め、より適した環境指標や成果評価を採用するつもりだ。下記に詳しく述べるように、中心的なパフォーマンス評価の実施は、議論の的となった。

2. 州の自己評価(self-assessment)によるプログラム評価の新しいアプローチ：ある意味では、州どうしが、環境保護の目標を設定し優先事項を決定することにおいて、平等なパートナーとなるよう、既存の連邦によってコントロールされているプランニング・システムを、覆そうとNEPPSが試みたと言えるのかもしれない。州による自己評価は、新しいシステムを覆すことの一要素であった。州の管理者は、初めて、EPAの管理者による毎年の再検討に従うので

はなく、自己評価することを求められたのである。これによって多くの州は、長所や短所、環境整備に関して、厳しい自己分析をするよう強いられるようになった。当然、自己評価には、他にも長所があった。デラウェア州は、EPA によって任命されたプログラムだけでなく、漁業資源や野生動物、公園の管理などの天然資源管理プログラムや、他の EPA とは無関係のプログラムをも自己評価の対象として含めた。デラウェア州の環境庁長官である Christophe Tulou によると、自己評価によって、一つ一つのプログラムを全体の一要素として審査することができるようになったという。NEPPS 以前は、他のプログラムが並行して何を行っているかを一切考慮せずに、EPA と共に各プログラムのプランニングと優先事項を設定していた。EPA の現地スタッフは定期的にプログラムの再検討をし、コメントをしているが、自己評価は州が自らのプログラムの問題点を発見し、改善する能力を持っていることを示す。

3. 州と EPA 間の正式な協定： 州の自己評価(self-assessment)と EPA の地域ごとのコメントに続いて、州と地域はパフォーマンス・パートナーシップ協定(PPA)について交渉する。2 つの主体間の目標(goals)と関係、それぞれの責任、改善をどのようにして測るかを協定によって決め、州の環境問題コミッショナーと、EPA の地域行政官が署名をする。また EPA は議会の別の承認によって、州が最高 13 の部類別補助金を予算に組み込むことができる、パフォーマンス・パートナーシップ補助金(PPGs)を与える権限を取得する。これは通常、環境問題についてのプログラムの資金は、連邦政府によって用途を特定され、割り当てられるものだからである。つまり、飲料水用の資金は飲料水プログラムだけに、空気清浄用資金は空気清浄プログラムだけにしか、使用することができないといった具合である。こうした資金の使用法の制限は、必ずしも特定の場所のニーズを満たすとは限らず、したがって、州は水質管理用の資金が不足し、大気管理用の費用が余ったとしても、その余剰分を水質管理の費用にすることができないといった事態が生じる。しかし PPG は、州が連邦政府からの資金を、不足しているプログラムに流用し、補充することができるのだ。州は、補助金を PPG に組み込んでも、組み込まなくても PPA に加入することができ、また、PPA を交渉せずに PPG に加入することができる。パフォーマンス・パートナーシップ協定は、2 つのパートナーがお互いに、また、人々に対して負う、特定の環境、プログラム、財政についてのアカウントビリティを設定するものだ。PPA は、主に州の年間の活動をまとめた旧来のプログラム運営計画に取って代わるものとなった。決まった形式がなかったために、PPA は様々な形態をとった。中には 10 ページにも至らないものや、100 ページ以上にまで及んだものもあった。ほとんどの PPA はインターネット上のホームページに掲載されている(州・EPA 間の PPA へのリンクは、EPA のホームページ<http://www.epa.gov/regional/pps/docs.htm> で見ることができる)。

4. 連邦政府による監督の削減： 一旦合意に達すれば、EPA は委任した州のプログラムにケースごとに介入するのではなく、プログラム全体の、限定的な、成果を中心とする再検討に、活動の重点をおくことを認める。1995 年の協定において、EPA は「州と協力して、連邦政府の監督を減らすような他の方法を確立する」ことを誓い、そして「差異ある監督(監督に差を設け

ること)が、州の確固たるパフォーマンスへのインセンティブとなり、EPA は、運営を改善する必要のある州のプログラムを支援するために資源を集中することができるようになるだろう」と述べた。日常の活動に対する連邦政府の不必要な監督に慣れていた多くの州にとって、この点が NEPPS の最大の魅力であった。州は州がどのように税金を使っているかを連邦政府がチェックする必要があることは認めたが、州の細かい支出をチェックする連邦政府の無駄な慣行と、州のプログラム管理者がただ同じ活動を繰り返すことに賛成することはできなかった。例えば、18 年間もイリノイ州が排水放出の許可証を発行してきたにも関わらず、EPA の V 地域は 1995 年まで、全ての排水放出許可証について、全く同じ見直しをすることを継続してきた。イリノイ州の最初の PPA で、V 地域は限定的な、成果を中心とする許可証の見直しに限ることに合意した。コロラド州も、州の能力からみれば不必要な、特定の場所の、毎日の活動に対する連邦政府によるチェックを、PPA によって減らした。

5. 市民との接触と市民の参加による公共政策のアカウンタビリティの拡大: 1995 年の NEPPS 協定は、「このシステムは、今までになかった、環境問題プログラムの管理への建設的な市民参加の機会を与え、国の環境問題に関するパフォーマンスへの理解を改善する」ことを約束したものである。伝統的に、州・EPA 間のワークプラン作成への市民参加は、実現されていなかった。NEPPS は人々が環境問題の目標を設定することや、環境の状況を理解すること、解決に向けた一歩を踏み出すことにおいて、重要な役割を担うことを確認している。ほとんどの州は、既存の諮問委員会や、リスク格付けプロジェクト、特別なミーティング、フォーラム、再検討・意見付与期間によって、市民や利益団体を NEPPS のプロセスに参加させている。また、多くの州は「環境問題の状況」報告書を発行し、一般市民が理解できるような平易な言葉を用いて、環境問題、環境問題の現状について説明している。また、利害関係者を、優先事項の設定に関する討論会に出席させたところもある。こうして NEPPS は、州、EPA、国民の間の 3 通りのアカウンタビリティ・システムを形成したのであった。

システムの実施において浮上した問題

予想されていた通りに、この新しいアカウンタビリティ・システムを実施する上で、いくつかの問題が浮上した。1997 年 12 月に、およそ 30 の州、EPA の地域と事務所から 125 人の代表がロードアイランド州のプロヴィデンスに集まり、NEPPS の進展と将来について議論した。出席者には、州と EPA 内の NEPPS 実施担当者も含まれていた。その会議においては多くの問題点が指摘されたが、その中には次のようなものが含まれていた。

1. NEPPS 下におけるパフォーマンス評価(measures)。NEPPS 下の中心的なパフォーマンス評価(CPMs)の使用と定義が、システムの最大の問題となった。州と EPA は、NEPPS において CPMs が NEPPS 加入州と非加入州に対し強制されていること、各評価について許容されている柔軟性の程度、全国的な CPMs に代わるものについて交渉する権限について、

合意に達することができなかった。EPA は、政府のパフォーマンスと成果に関する法律 (GPRA) で、NEPPS に加入しないと表明した州をも含めた全ての州に対して、CPMs を強制するという新しい規定に反発しているようだ。1993 年に連邦議会を通過し、GPRA は、全ての連邦政府の省庁に対し、成果重視 (results-based) の目標と評価を設定するよう要求した。NEPPS と GPRA がたまたま同時に実施されたため、相互の相違を調整するのが困難であった。EPA は、CPMs が連邦議会への報告に編入できるよう、一貫したものであるべきだと主張した。一方で州は、進展度合いの評価への厳格なアプローチによって、NEPPS に内在する柔軟性が一貫していないと主張した。州は、CPMs を自身の情報と報告システムに結び付ける権能を望んでおり、EPA は CPMs と GPRA を結び付けることを求めている。さらに、州は州の環境問題についての優先事項とパフォーマンス評価に対し、EPA が全面的に承認することを望んでいる。

2. 法の遵守確保と NEPPS。環境保護に関する法の執行の的確な役割について、州と EPA の意見は分かれている。デラウェア州の環境庁長官の Christophe Tulou は、1997 年に、「EPA は、有害かつ違法な活動を抑制するという重要な役割から、法の執行自体を最終目標とする傾向がある。多くの州は、法の執行を一つの手段、つまり、法の遵守と環境改善を触発するための完全装備された装置の一つとして見ている」と述べた。州は、よりきれいな空気と水、環境法の遵守を最優先事項とし、法の強制措置の記録と政府の財源のための罰金徴収をあまり重視していない。さらに伝統的な法の執行に加え、州は規制についてのワークショップ、現場での支援、市場インセンティブ、査察などの手段を用いて、環境の改善と法の遵守の強化を図っている。いくつかの州では、例えば、町や小企業に対し 1 対 1 の支援をすることによって、自分が何を求められ、どのようにして遵守するべきなのかの理解を促進している。少なくとも 1 つの州は、その企業の規制に関するニーズを調整する責任を州の一職員に与えることによって、全ての規制対象の企業との接点を作ったのである。ある州では、ドライ・クリーニングの全ての必要事項を韓国語に翻訳することで、その州内でドライ・クリーニング店を運営している多くの韓国移民を助けた。これらのケースの一つ一つにおいて、州は法の遵守を強化するために、伝統的な強制措置をとることもできたが、それは環境改善への最短の方法ではなかった。

こうした州と EPA との間の理論上の違いは、実施に関する意見の不一致を引き起こしている。プロヴィデンスでのワークショップで、州と地域は、EPA の法の執行と遵守確保局 (OECA) からの法の執行に関する要求を、NEPPS の枠組みと理念に統合することの問題を数多く確認した。OECA が、継続して地域が毎年の査察と強制措置数の見積りをたてることを求めることは、地域が州に対し同様の見積りをするよう要求することにつながる。OECA が新しい産業に対し法の執行戦略を打ち出す時期は、通常、州・地域間の PPA 交渉の後半にあたる。ワークショップの参加者は、重複を避けるために、州と連邦レベルの強制措置を NEPPS 協定の枠組み内で調整すること、州が EPA の法の遵守と執行計画に一層関与

すること、州とEPAが環境法執行のための新しいアプローチを導くことを勧告した。

3. 文化的変容。1996 年の米上院小委員会での証言の前に、Gade が、「過ちをおかしてはならない。既存のシステムを変換するには、州と連邦レベル双方の、組織としての行動の根本的なシフトと、大幅な文化的変容が必要である。州は、プランニングと政策決定における真の責任をひきうけるべきであり、これ以上我々は、EPA のみを名指して批判することはできない。一方で、EPA はこれまで長らく保持してきた権限のいくつかを譲らなければならないし、同じように重要なこととして、組織自体と任務を再定義しなければならない」と述べた。州が望むより速度は遅く、範囲は狭いが、両組織内で変化が生じていることは確かだ。文化的変容の速度を上げるために、プロヴィデンスのワークショップ参加者は、NEPPS についての訓練と教育と、利害関係者の参加を勧めた。また、ワークショップ・プランニング委員会は以下のように言及した。「NEPPS の実施に成功するには、これまでに私たちが相互に、または、利害関係者と共に取組んできた方法について、EPA と州が抜本的な改革を行うことが必要だ。抜本的な改革の中には、より包括的なアプローチへの移行、問題解決のためのより創造的なアプローチの採用、指令の実行からより地元のレベルの主導性へと変化することが含まれる。」
4. インセンティブの不足。州が NEPPS に参加することのインセンティブは、当初みこまれていたより多くはなかった。さらに、州の報告では、負担はあまり減っておらず、多くの EPA の地域は、州の進展を評価するのに、未だに「豆数え」と呼ばれるものに依存しており、州リーダーに対する差異ある監督という概念は、少なくとも一時的に休止しなくてはならなくなった。こうした分野において具体的な進展がみられなかったために、いくつかの州は NEPPS に投資することに対して疑念を抱くようになった。しかし、ほとんどの州は、柔軟性の高い連邦政府からの資金と、環境問題の成果への重視という、2つの要因によって、システム内にとどまっている。「NEPPS は、ゆっくりと古いシステムに取って代わっている新しい管理システムである」と、ワークショップのプランニング委員会が述べた。「この変化を起こすためのインセンティブは、必ずしも一つ一つのステップを監視する基本的な責任を与えられたスタッフにとって、明白とは限らない。多くの場合、このインセンティブの欠如によって、システムの変革に固有な障害を克服するのには不十分で、中途半端な努力しかない結果となっている。」
5. システムの実施における不一致。詳細な指示や規制なしに NEPPS の発足が決まったため、州と地域はそれぞれ異なるアプローチによって、システムを履行してきた。州は自己のニーズに合ったシステムを自由に形作る柔軟性を歓迎したが、このことによって、システムの利益、政策の解釈と実施が地域ごとに異なるという、好ましくない結果が生じてしまった。ある地域の州が NEPPS に多大な利益を見出す一方で、旧来のワークプランよりも PPAs を交渉するほうが困難と考える州もあった。地域の事務所は、しばしば PPG 規制や PPA 政策に関して、反対する。プロヴィデンスのワークショップ参加者は NEPPS についての訓練と教育の必要性和、NEPPS の管理プロセスを改善する必要性を確認した。また、ワークショップのプランニング委員会は、NEPPS に関する全国的な政策には、統率者はたった 1 人で足り、NEPPS に

ついて、州と地域間に明確なコミュニケーションが求められている、とも提言した。「地域は、州との NEPPS 実施に関して、関係やアプローチにおいて異なることは明らかだ」とプランニング委員会は述べた。「さらに、本部は、NEPPS に対するメッセージとアプローチについても異なる。EPA はこうした不一致に取り組むべきだ。」

6. 継続した改革の障害。州は、NEPPS がワシントンで設計された、全てについて対応可能な一つの解決方式に挑戦するような、環境問題への新しいアプローチを各州が追求できるようになることを望んだ。しかし、NEPPS 下でさえも、州が旧来とは異なったアプローチによる、許可証発行、査察、強制措置などの活動について、EPA の承認を得ることは難しかった。1996 年に、州と EPA は、州の革新的なアイデアを評価し、承認するプロセスに関して合意するために、それぞれ交渉を開始した。1998 年 4 月に署名された、EPA・州の規制上の革新の追求に関する協定は、NEPPS が「州と地元の規制の革新を活性化できる、または活性化すべき環境」を整備したと規定している。協定は、革新的なアプローチへの EPA の承認を得ることができるような、規制上の革新的原則とプロセスをいくつか設定した。まだその効果を評価するには早すぎるが、州は、この協定によって、革新的なプログラムに関するいくつかの障害が除去されるであろうと考えている。

7. NEPPS の今後。このシステムは、州と EPA 間の協定に基づいて設立された。一つの例外を除けば、システムの存在を規定するような法律上の基盤はない。PPG システムだけが法律上の基盤を有していて、1996 年度の EPA 歳出承認法で規定されている。これは毎年更新することが義務付けられている。たとえ州が、このシステムを廃棄することが、州と EPA の協力関係をひどく損なう結果を招くと信じていたとしても、新しい連邦政府の行政がこのシステムを廃棄する可能性がある。また、州が NEPPS に参加するのに必要な投資をしても、なんらリターンを見込むことができないような方法で、連邦レベルがシステム管理を行う可能性もある。州が良い成果をあげ、EPA の地域が、NEPPS が目的達成に貢献できる方法を良く理解するのなら、NEPPS は成功することだろう。

EPA が 25 年前に創設された時、アメリカには明確で用意に認識されるような環境問題に関する要請を抱えていて、それは様々な理由で果たされていなかった。この 25 年間に、EPA と州は、国の環境問題について提言し、多くの場合問題を解決するようなプログラムを作成してきた。しかし、環境保護の焦点は、パイプの端、煙突の端というような汚染源が特定できる問題から、少数の大きな汚染源ではなく、数百、数千にも及ぶ農家や、小企業、家庭から排出される汚染物質といった、汚染源を特定することが困難な環境汚染の問題へと移行している。

また同時に、資源や技術、管理能力の面で、州は非常に力をつけた。州は、環境事業において「主要な株主」となり、「シニア・パートナー」としての地位を求めるのではなく、アメリカの連邦制度において望まれているような、真のパートナーシップを求めるようになった。

NEPPS は、こうした新たな現実に環境保護プログラムを適応させる重要な方法である。旧来のシステムは機能していたが、今や世界は変わり、我々は NEPPS というメカニズムによって、そうした変化に適応することができ、これまでに築き上げられてきた進歩を継続することができる。

NEPPSのアカウンタビリティ・マネージメント

州とEPA間のパートナーシップのケーススタディーは、地方分権型のパートナーシップという特徴をもつ。契約の両当事者によって定義されたアカウンタビリティが、改善したかどうかをこの時点で評価するのは時期尚早だが、中間評価では、NEPPS システムの概念や実施に関する問題が中心となるだろう。上記の、NPR によって与えられたパフォーマンス・パートナーシップの定義は、NEPPS の概念の一貫性を評価する上で、良い参考となる。NEPPS の7つの基本要素は、パートナーシップ・システムの履行を評価するのに用いられるだろう。

NEPPS の2つの構成要素である PPA と PPG を、改善されたアカウンタビリティと、柔軟性をトレードするという、パフォーマンス・パートナーシップの基本概念に照らして比較すると、その2つの要素は、必ずしも NEPPS のなかで関連していないということが、明らかにわかる。PPAs は、2つのレベルの政府のパフォーマンスに対する期待を調整し、双方の合意によって明確にすることを目的としている。しかし、PPAs は連邦政府からの補助金の使い方に柔軟性を与えるものではない。これが可能なのは、州が、連邦政府の資金を他のプログラムに流用することが許されている PPG の場合のみである。州は、PPA なしに PPG に加入することができるので、成果の指標(outcome indicators)について交渉、報告するといった複雑な過程を経なくても、限定された予算に柔軟性をもたせることができる。ただ、パフォーマンス・パートナーシップの理念から、予算の柔軟性はいつもパフォーマンスの報告とリンクしていなければならない。

NEPPS の実施についていえば、技術的なパフォーマンス評価は高度に政治性を帯びる可能性があることは明らかだ。未解決の問題は、パフォーマンス評価においてどの程度まで地方分権が進むだろうかということである。全国的に固定された目標(goals)と基準(standards)を達成する方法についての一定の管理上の自由に限定されるべきなのか、独自のパフォーマンス指標を定義する自由も含むのか、州は独自の基準を設定する自由まで与えられるべきなのかということである。他の OECD 諸国のパフォーマンス評価(measurement)の実績を見ると、パフォーマンス指標と目標(goals)の定義が中央で決定されている国では、それらは主にアカウンタビリティの目的で使用されていると言っても、差し支えない。他方、中央政府による調整なしに、下からの公共セクターのパフォーマンス評価が発展した国では、パフォーマンス評価は管理を変革するための、重要な装置となっている。

こうして、パフォーマンスを評価する自由度が高い州ほど、より多く独自の指標をもち、パフォーマ

ンス評価がパフォーマンス・マネジメントに発展する可能性が高くなるという、仮説を立てることができる。しかし、州のパフォーマンス目標(goals)は、もし継続的な改善を目ざすならば、より挑戦的なものとなるということは重要な点だ。逆に、州が、パフォーマンス指標と目標が上から課されたものだ意識した場合、パフォーマンス評価は主として報告する目的のみに用いられることになるだろう。もし強制的な中心的パフォーマンス評価が、資源を報酬として支給するなんらかのシステムとリンクしていたならば、州は過剰に積極的な形で指標を公開するようになるだろう。これは、アカウンタビリティと管理の効率性の間に、好ましくないトレードオフの関係があるということを意味するのではないだろうか。

これに関連した他の問題は、地方分権が「異なるシステムによる競争」へとつながるだろうかということである。環境政策における州の管理能力について、何らかの形の競争を生じさせるには、州には、相当の管理上の自由と、比較可能なベンチマークが必要だ。NEPPS の観点からしてみれば、これは一連の中心的なパフォーマンス評価を示すものなのかもしれない。しかし、特に環境政策においては、成果について個々の州の管理能力のパフォーマンス評価が適当であるか、全ての州で評価することができるかということに合意することは、大変難しい。地方分権の主要な理由が、性質や範囲がより局地的になっている環境問題の性質に大きく関係しているため、「全てに対応する一つのサイズ」のパフォーマンス指標を、地方分権的な環境問題の解決に用いるのは、適当ではない。

こうした種類のジレンマの解決方法はあるのだろうか。解決方法の一つとしては、州と連邦レベルの信頼を醸成するために、パフォーマンス目標(goals)と評価を主に「ベンチ・ラーニング(学習)」に用いる方法がある。これは、パフォーマンス指標(indicators)と基準(standards)を完全に全国的に統一するのではなく、パフォーマンス指標と目標の定義に、連邦政府が何らかの形で参加することを意味する。(米教育省がゴール 1.1.の下で、困難なパフォーマンス目標を設定することにおいて州を助けたことは、EPA にとって意味深いこととなるかもしれない)またこのことが、パフォーマンス評価を州にとって有意義なものにするだろうし、また同時に、データというものが、州のアカウンタビリティのレベルを連邦レベルまで向上させることとなるだろう。

連邦レベルと地域レベル間に欠如したパフォーマンス・パートナーシップ

現在、アメリカの公共セクターのパフォーマンス・パートナーシップには、その体制を支えるいくつかの要素がある。それは、政府の末端レベルの成熟した管理能力であり、問題解決のためにより局地的で、柔軟性のあるアプローチを求める政策の質的变化であり、さらに、連邦レベルと州レベルにおける成果評価(outcome measurement)への移行である。特に後者の要素は、ほとんどの成果(outcome)が省庁単独もしくは、政府の同一のレベルではコントロールできないため、パフォーマンス・パートナーシップの必要性を高めている。

しかし、アメリカの政府の部局間と、政府内のレベル間には、コントロールと不信の伝統がある。おそらく、特定のアカウントビリティの側面に取組んでいる、全ての行政府と立法府の委員会や小委員会は、自ら「再設計(re-engineer)」することはしないだろう。さらに、プログラム管理の細分化はしばしば、利益団体によって支持されている。例えば、環境政策の分野では、利益団体はプログラム管理の柔軟性を、管理力の低下として捉え、しばしば国民に対しては、環境政策自身の弱体化として宣伝する。

全米環境問題パフォーマンス・パートナーシップに関する詳細なケーススタディーは、パフォーマンス・パートナーシップが非常に困難であることを明らかにした。今のところ、連邦レベルと州レベルの間には、分散した「パイロット・パートナーシップ」しか存在しない。さらに、連邦レベルと地域レベルの間のパートナーシップは例外的である。貿易障壁の除去は、州や市町村の境界とほとんど関わらないような地域を、直接グローバルな競争へと追い込む。組織的な階層(都市政府)による統合や、技術的な専門知識(政治から遠く離れた職務機関)への依存は、両方とも、ローカル・ガバナンスを改善するための問題を解決する戦略としては、適当ではないという見方が強まっている。

問題は、単に、連邦政府からの補助金が地域レベルにおいてなかなか調整されないということだけでなく、全ての都市地域の 40%が州と州の境界にまたがっているということに、州のプログラムは着目していないことである。南カリフォルニアはそのよい例で、環境を改善すると同時に、急速な人口増加と経済発展にも対応するといった、大きな問題に直面している(Kirlin, 1996:115-120 を参照)。これは、南カリフォルニアが地域機関を有していないからではなく、資金がたった一つの目的のためだけに割り当てられているからだ。広範な関心事項を受け持つ地域の統合された機関である、南カリフォルニア政府協会(SCAG)は、ごく僅かな資金しか受取っていない(Kirlin, 1996: 117f.の南カリフォルニアの職務機関の財政の概観を参照)。財政のパターンが共同措置を促進するようなものでなかったため、統合的な政策はあまり有効的ではなかった。さらに、この地域には、既存の地域組織の中で直接市民に対し、アカウントビリティを負うものは一つもなかった。サンフランシスコ・湾岸エリアパートナーシップと類似して、南カリフォルニアの 6 つの郡のエリアでは、SCAG を改革するような、公と私と市民との間のパートナーシップが発展した。SCAG を管理する組織が拡大し、計画を統合する地域の役割について、いくつかの団体の間で覚書(MOUs)が署名され、いくつもの準地域が地元政府のボトムアップから形成され、連邦レベルの、地上交通網の効率に関する法律(ISTEA)で使用可能な資金の多くは、新しい包括的な地域開発に役立てるよう、新しい準地域に割り当てられた。

ワシントンポスト執筆者グループの Neal Peirce(1998)は、アメリカ公共政策アカデミーのパネルとともに、連邦政府に対し「連邦主義ライト」を勧めた。つまり、地域への連邦助成金プログラムは、公と私と市民のコミュニティー・パートナーシップによって計画、調整、実施されるべきだということである。また、これは、連邦法が、重要な地域政策に関する決定については、地元の人々の参加を促進するよう、インセンティブを提供するべきだということも示している。そして最後に、連邦レベル

以下のレベルが自己のパフォーマンスを他と比較することができるよう、連邦レベルが、地域・地元レベルでのベンチマークに関するデータへのアクセスが容易になるようにすべきということである。

連邦レベルと州レベルの間に既に存在する、パフォーマンス・パートナーシップの成果と失敗は、連邦レベルと地域レベルのパートナーシップを形成するために、参考となるだろう。まさにこれこそが、アメリカの連邦政府にとっての「次のステップ」プログラムとなるのかもしれない。

参考文献

- GORE, AL (1993), Creating A Government that Works Better and Cost Less. *Report of the National Performance Review*, Washington, D.C.
- INGRAHAM, P. W. and ROSENBLOOM, D. H. (1990), "Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base", *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 2, pp.210-219.
- KIRLIN, John J. (1996), "Emerging Regional Organisational and Institutional Forms": Strategies and Prospects for Transcending Localism in the United States", in: Jun, Jong S. and Wright, Deli S. (eds.), *Globalization and Decentralization. Institutional Contexts, Policy Issues and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*, Georgetown University Press: Washington, D.C., pp.107-133.
- KODRAS, Janet E. (1997), "Restructuring the State: Devolution, Privatization, and the Geographic Redistribution of Power and Capacity of Governance", in: Staeheli, Lynn A.; Kodras, Janet E. and Flint, Colin (eds.), *State Devolution of America*, Sage: Thousand Oaks, London and New Delhi, pp. 79-96.
- MCDOWELL, B. D. (1996), "Is there a Block Grant in Your Future?", *Information, Administration, Accounting*, Vol.8, No.1, pp.53-62.
- MCPEAK, Sunne (1997), "Smoothing the Journey from Welfare to Work", *San Francisco Business Times*, October 17-23, 1997, p.43.
- NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION (1998), *Building Stronger Communities and Regions: Can the Federal Government Help?* Washington, D.C.
- NATIONAL RURAL ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE (1998), *Using the Outcomes Framework* (internal document).
- NORTHERN CALIFORNIA COUNCIL FOR THE COMMUNITY (1997a), *Understanding the Outcomes. A Handbook for Understanding, Developing and Evaluating Outcomes*, San Francisco.

NORTHERN CALIFORNIA COUNCIL FOR THE COMMUNITY (1997b), *Bay Area Partnership: Building Healthy and Self-Sufficient Communities for Economic Prosperity. A Community Approach to the Region's Future*, San Francisco.

OECD (1997), *Managing Across Levels of Government*, Paris.

OECD (1998), *Public Management Developments in the United States 1998*,
<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/us.ht>

PEIRCE, Neil R. (1998), "Stronger Regions: How Can the 'Feds' Help?", Web-site address: <http://www.allianc...3d377?OpenDocument>.

RADIN, Beryl A. and ROMZEK, Barbara S. (1996), "Accountability Expectations in an Intergovernmental Arena: The National Rural Development Partnership", *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 26, No.2 (Spring), pp. 59-81.

RADIN, Beryl A. et al., (1996), *New Governance for Rural America. Creating Intergovernmental Partnerships*, University Press of Kansas: Kansas.

ROSENBLOOM, D. H. (1997), "The U.S. Constitutional Separation of Powers and Federal Administration", in: Farazmand, a. (ed.), *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Sage: Thousand Oaks London and New Delhi, pp. 159-180.

STILLMANN, R. J. (1988), *The American Bureaucracy*, Nelson-Hall, Chicago.

US ADVISORY COMMITTEE ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1996), *Intergovernmental Accountability. The Potential for Outcome-Oriented Performance Management to Improve Intergovernmental Delivery of Public Works Programs*, Washington, D. C.

U.S. Department of Education (1998), *FY 1999 Annual Plan. Volume 1. Objective Performance Plans and Data Quality*, Washington, D. C.

ZUSSMAN, D. (1998), "Ensuring Successful Partnerships through Performance-based Management", *The Alternative Network. A Newsletter on Alternative Delivery*,

Institute of Public Administration of Canada, Ottawa, Vol. 2.3., pp. 1-2.

注:著者はアメリカ公共政策アカデミーの Dewitt John 氏と、ニューヨーク州立大学アルバニー校の Beryl Radin 氏にこの論文へのインプットを提供してくれたことを感謝する。