

英国における政策評価としてのピアレビュー

(海外調査報告)

平成14年3月

(財)農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

目 次

はじめに	1
1. ピアレビューの実施状況	4
2. ピアレビューへのガイド	10
3. 内閣府に対するピアレビュー報告書	16
(参考資料) 米国会計検査院レポート	31

はじめに

ピアレビューは、学術論文等の審査において広く採用されているものである。インターネット上の文書でも、それがピアレビューされたものであり、信頼度の高いものであることを主張しているサイトもある。学術論文の審査以外では、英国や米国の研究業績や研究機関の活動を評価する際にこの方式が採用されている。わが国の農林水産省が採用していた試験研究機関に対する「研究レビュー」も、農林水産技術会議事務局の研究管理官や専門を同じくする研究者、教授等で作るグループによって実施されていたことから、ピアレビューであったといえる。

英国では、学術論文の審査や研究機関の活動の評価手法であったピアレビューを行政機関の業績評価の手法として 2000 年から採用した。政府の白書である“**Modernising Government**”でもピアレビューを推進していくことが表明されている。政府機関の政策評価として国家レベルで採用した最初の国であるといえる。

ピアレビューの「ピア」は、同じ専門分野の人をいうが、英国の内閣府（Cabinet Office）の「管理政策研究センター（CMPS）によると、「批判的な友人」（Critical Friends）であるとしている。ピアレビューチームは、通常 6～8 人で構成され、他省庁、公的部門や民間部門から選任され、対象となる省庁が中心となって選任しているとのことである。これは、自分達の選んだ人達（ピア）が勧告するのだから実行しようという機運が対象省庁内で生まれることを期待してのことである。

ピアレビューは、1 週間かけて行われている。チームは、その間対象となった省庁について次の点のうちいずれかについてレビューすることとされている。

- ① 政府の白書である「モダナイズング・ガバメント」への取組み
- ② 対象省庁の業務のすべて、または主要部分における業績
- ③ 主要プロジェクト、または業務分野への取組み

チームは、この 1 週間に対象省庁の幹部職員、一般職員、ステークホルダー（利害関係者）に対するインタビュー、グループ・セッションの開催、訪問調査等を実施し、さらにチームと幹部および大臣との面談も行われている。レビュー期間は 1 週間と限られているが、対象省庁は約 4 か月前から内閣府のアドバイスを受けて準備している。

わが国では、「行政機関が行う政策評価に関する法律」によって、実質的に政策評価の実施において学識経験者の意見を聞かなければならないことになっている。しかし、学識経験者とはいかなる者を想定しているのかが明らかでない上、何を学識経験者に期待してい

るのかも明らかにされていない。そして依頼された学識経験者が熱心であればあるほど、評価作業が緻密になり、分析も採用する指標も細かく、かつ多くなっている。

学識経験者で構成される第三者委員会が有効に機能するためには、学識経験者が政策評価の実施に関して必要な知識とテクニックを有していることが前提となるが、政策評価は、わが国だけでなく、米国においても英国においてもまだ開発途上にあるとあってよく、確立した手法があるわけではない。

例えば、米国や英国の動きをみると、報告書のページ数は減らすこと、指標の数を少なくすることが大きな流れになっているように思われる。これには国民に対するアカウンタビリティの考え方が関係している。英国の 2000 年の PSA では業績達成目標は前回の約 600 から約 160 に絞り込まれたとのことであり、また米国農務省の戦略計画は 2000 年に議会に提出されたものは前回から約 5 分の 1 に縮小されている、米国オレゴン州のベンチマーク数は 1994 年版では 259 であったが、現在は約 3 分の 1 になっている。これには国民・州民に対して分かりやすくするという姿勢がある。レポートの分量が多い場合や指標の数が多い場合は、物事の説明はしやすいが、その反面煩雑で、分かり難くなることは否めない。

わが国の中央省庁の政策評価においては、第三者委員会において熱心に検討されていることもあってか、指標の数は増加し、分析も緻密になっていく様子が見え、米国や英国とは異なった動きとなっている。

英国におけるピアレビューは、2000 年が開始年であり、実施数も多くないが、ピアレビューは、政府の政策白書である「モダナイジング・ガバメント」に基づいて内閣府がその実施方法について調査研究することになっていること、各省の実施経験を積み上げていくシステムが内閣府にできていること、同業の専門家によって行われていることなど、わが国の政策評価を実施方法について検討する上で参考になるのではないかと考え、内閣府に対するインタビューを中心に調査を行った。

この調査は、当センター調査部長谷口敏彦が「農業情報の提供」、「コンサルティングの実施」に関する調査と並行して行った。内閣府では懇切丁寧な対応をいただいたことに感謝する。

<参考> 英国におけるピアレビューの実施状況

1. 文化メディア体育省 2000 年 5 月
2. 内閣府 2000 年 7 月
3. 国税庁 2000 年 9 月
4. 教育雇用省 —
5. 総務省 (the Lord Chancellor's Departmentthe Lord Chancellor's Department)
2000 年 11 月
6. ウェールズ庁 (National Assembly for Wales) 2001 年 2 月

なお、政策評価に近いピアレビューとしては、米国の監査官 (Inspector General) の「外部精度管理検査」 (external quality control review) がある^注。

^注 巻末で紹介したのは、GAO-02-252R DOD IG Peer Reviews の抄訳である。

1. ピアレビューの実施状況

これは、平成 13 年 11 月 14 日（水）、ロンドンの内閣府（Cabinet Office）管理政策センター（Centre for Management and Policy Services ; CMPS）における ピアレビューチーム長の Mr. John Fairclough に対するインタビューの概要である。

少々長いが、ピアレビューの考え方、実施状況を理解する上で、参考になると思われるので紹介する。

<ピアレビューの開始>

1. ピアレビューの開始には二つの目的があった。一つは Modernising Government White Paper から来るもので政策の立案が適切に行われているかをみること、もう一つは Civil Service Reform で、ビジネスプランニングの方向性を示すことである。

2. 今までここ 1 年半の間に、6 つのピアレビューが行われた。来週 7 つ目を行う予定で、それは省全体に対してではなく、その中の一部 Directorate を対象とするものである。

<ピアレビューチーム>

3. 経験豊富な者を外部の色々な組織から呼び、その人たちを一つのチームにまとめて、ピアレビューの対象となる機関に出向いて意見を聞く。政策を立案する上でどういうところが良くて、どこが悪いか、いろいろな方面から意見を聞く。チームメンバーは、政府を助けようと思って動いてくれるが、1 週間の最後に、まとめとして、非常に厳しい意見もいう。

<ピアレビューの 1 週間>

4. 月曜日はチームメンバーが一緒に対象機関に行き、幹部クラスの人たち個人個人と話し合いを行う。月曜日はその人たちに絞っている。火曜日、水曜日は、色々なレベルのスタッフと話をし、同時に省の主たるステークホルダー（利害関係者）、これは外部の人たちであるが、彼等にも話を聞く。たくさんの人たちにインタビューするので、非常にたくさんの情報が入ってくる。チームメンバーがその中から大切なメッセージを選んでまとめて、何を伝えていくか話し合いを始める。ピアレビューの週が終わると、チームはレポートにまとめて、省に提出する。そのレポートには、発見したこと、どう改善していくかが書かれている。

5. ピアレビューは、非常に効果のあるものだといわれている。特にピアレビューが行われている週は、スタッフもとても楽しいというか、興奮するというか、積極的に参加するし、結果としてそれで変わっていき、効果が現れていると思っている。

<ピアレビューの強制力>

6. ピアレビューは強制ではない。したがって、提出されたレポートについては、省は義務としてそれを受ける必要はなく、二つ目に、省は何をレビューにかけかを選ぶことができ、3 つ目に、誰をチームに入れるかを選ぶことができる。内閣府は、チームメンバーを選ぶのを手伝いはするが、最終的には省が選ぶ。

7. ピアレビューは、自主的にやってもらうということが大切である。ピアに誰を選ぶかというシステムを続けていくことが大切だと思っている。結果として、レポートを受け取ったとき、省は自分達が選んだ人がやってくれたものだから、自分たちのレポートであって、この人たちがやったから私たちは信用できる、このとおりにやるべきであるという気持ちになる。そのことが大切だと思っている。

<共通した問題点、コメント>

8. 共通してあった問題点やコメントの一つは、リーダーシップの問題である。幹部会の人たちは、どの省を見ても一人ひとりがバラバラに行動する傾向がみられる。まとまていない。ピアレビューをすることによって、その人たちを纏めていこうという動きを助長することができるようになった。

9. ビジネスプランニングやステークホルダーの管理は、省によって色々と違いがあった。中には良い計画をたてて、はっきり見極めて動いているところもあれば、それが全然できていないところもあった。ステークホルダーをうまく参加させているところもあれば、それが出来ていないところもあった。

ピアレビューはたった 1 週間のプログラムなので、その中で **Best Practice** (最高の実施例)、**Good Practice** (良い実施例)を見つけるのはむずかしい。それが非常にいいからどこの省でも一緒にやっていきましょうという形にもっていくことはできない。

<内閣府を対象としたピアレビュー>

10. 議長にはカナダの人が選ばれているが、このことについては、二つの理由がある。この女性は、カナダ政府の中で似たようなポジションに就いていて、中央の方でそれをコーディネートするという立場にいて、また、たまたまこのときの内閣府の代表者の友達であったこと、そういう関係で依頼した。

11. (Cabinet Office のピアレビューというのは、英国でピアレビューの議長をする人は極めて心理的負担があるのではないかと、それで引き受け手がなくてカナダの方に頼んだのではないかと質問に対して)、間違いなくそれも一つの理由である。

1 2. (ニューキャッスル市議会の議長が入っていることに對して), この方がピアレビューの専門だから依頼したのではなく, この方は地方都市をいかにモダナイズンしていかにかに携わっていて, その経験が豊富なので参加してもらった。

1 3. (ピアレビューメンバーは, 結果として見知らぬ人 (Stranger) が集まってきたのか, あるいは依頼するときに, 知り合っている人が集まるのを意識的に避けたのかとの質問に對して), お互い知り合っているからとか知り合いでないからとかという理由で選んだ訳ではない。違つた分野の意見が聞きたくて, 色々違ふ方面から, また国家的なレベルから地方的なレベルに分けて選んだ結果が, 知らない人たちということになった。あくまでも色んな人たちを集めたいということであつた。

1 4. (中の 2 日間はかなりフレキシブルに動いていること, この場合はランチタイムを利用して意見交換, フィードバックをしていることに對して), 月曜日は幹部の方たちと會つて, どういう問題を聞いていくか, どういう質問をしていこうかというのを決めるための日であるので, 中のこの 2 日間が実際に情報を集め, 探す日になる。確かに重要な日である。

<内閣府のアドバイス>

1 5. まずピアレビューを受ける省の人たちと自分達が話し合つて, どの人にインタビューするか, どの人に聞いて欲しいか, スタッフだけでなく, 外の人リストを出してもらう。それに基づいて, 誰に, いつ, どうインタビューするかプログラムを作ることを行っている。

1 6. ピアレビュー・チームメンバーになってくれる方たちは非常に忙しいので, その人たちにいかに 1 週間をうまく利用してもらうのかも重要。1 週間を有意義に過ごしてもらうため, またインタビューがスムーズに行われるようにするため, すべてをしっかりと準備するのは基本的に大切なことと思つている。

<ピアレビューチームとの意見交換>

1 7. (内閣府に對するピアレビューのレポートには, 「新しいことをするな」と書かれているが, 内閣府からピアレビューチームに對してコメントをすることはあるかとの質問に對して), ピアレビューの最後の日にチームがどんなことを発見したか, どういうようにすればいいかというのを省の幹部の人たちと話すので, そのとき, 彼等の見解に對するコメント, 反論する機会がある。この件に關しては, 内閣府もこういうことを言われるだろうと思つていたので, これは驚きではなかつた。

18. (ある程度予見していることを外部から言われたので改善していかなければいけないという気持ちが強くなったということかとの質問に対して), こういうことを聞くことによって自分達もこれを基にどんどん改善しようという気持ちが大きかった。実際, このレポートが出たことで, この指令やガイドラインでキャンセルした部分もある。

内閣府の中でも, 各省に要求 (Demand) を出す段階で, 少し考えてから出す傾向が高まった。

19. (日本から見ると, 英国はよく組織を変える。かなり踏み込んだレビューチームの見解だと思うが, そういうところについても金曜に突っ込んだ議論するのかとの質問に対して), 当然金曜日に話される。チームリーダーは省 (府) の代表者を呼び, 二人だけで話し合う。自分達はこういうことをあなたに言うと言え。そのことによって, こちらも反論なり, 色々と準備ができる。

色々と熱い議論を戦わせるとは言わないが, 色々と話し合うことはある。この金曜日に自分達はこういうことを見つけたと, 例えばそれが間違っているかもしれない。もし間違っていたとすれば, レビューされた側が, 実はこうなんだと弁解する時間も与えている。最終的なレポートがまとまる前にそれを正すこともできる。

<DEFRA のピアレビュー>

20. (環境食料農村省 (DEFRA) の Modernising Government の文書には, ピアレビューについては, この夏から研修に参加するとあるが, 実施計画があるのかとの質問に対して), DEFRA とは何か月か前に会合を持った。そのとき DEFRA もピアレビューを受けたいということであったが, その時期がたまたまパフォーマンスと効率をレビューされている時期だったので, まずそちらをやってからということになった。DEFRA としてはピアレビューをしてほしいという姿勢である。DEFRA は, 新しく完全に入れ替わったばかりなので, 来年ピアレビューをやるという予定になっている。DEFRA の職員がピアレビューのチームに参加するかどうかは, 最終的にはピアレビューを受ける省が決めることである。

<ピアレビューと組織文化の変化>

21. ピアレビュー自体が組織の人たちや, 組織がどう行動するかにターゲットを絞って, スポットライトをあてるようなものなので, 色々と変わってきていると思う。幹部クラスが今まで1人ずつで動いていたのが, 一緒にしなければならないという意識は持ち始めている。ただ, 変えるまでには長い年月がかかると思う。しかし, それを認識したことで変わってきていると考えていいのではないか。その他にもどのように人を管理するかもターゲットになるので, そういう変化も出てくると思う。

<ピアレビューの使い方>

22. ピアレビューを **Policy Evaluation** として使うことは、無理と考える。ピアレビューは、各省に対して **Policy Evaluation** をしっかりと役立てているか、どのように動いているか、その動き方が正しいかを見るツールであり、これに対して、**Policy Evaluation** は一つのポリシーに対して調べていくものになるので、二つは全く違ったものである。

<レビューアの訓練>

23. 自分達はトレーニングをしていない。自分達が選んだ人たちは確かに才能がある人たちであった。選任に当たっては、二つのことを重視している。一つはたくさんの人たちにインタビューしてそれを集めていくので、インタビューできる能力、人から話を聞く能力である。そしてそれらをうまくまとめ利用していく能力である。その二つは基本的に重要であると考え。ほとんどのレビューアは大きな機関や会社を運営している人達なので、大体彼等はそれを持っている。

24. (レビューアは育てられないとしても、各省で準備する人たちのための訓練コースは要るのではないかとこの質問に対して)、各省には計画をたててうまく実行し、まとめていく技術を持った人たちがいるので、レビューを受ける省がチームを用意し、自分が行ってお手伝いすることになる。実際の準備は各省がしている。

<コンサルタントにとってのメリット>

25. レビューチームに参加するコンサルタントは、いつも相談を受けた人たちのところに行行ってアドバイスを与えている人達なので、政府の内側でこういうことをやったということが言える。その人に信用が加わる。そういう形の利益はあると思う。

<ピアレビューにかかる費用>

26. ピアレビューにかかる費用は、一件につき約1万5千ポンドである。それに自分達スタッフの時間である。ピアレビューを受ける省側が5千ポンドを、内閣府が1万ポンドを負担している。

なお、コンサルタント以外のプロフェッサー等に対しては経費だけが支払われる。

<ピアレビュー後の取りまとめ>

27. レビューが終わって正式のペーパーを作成する段階の作業は、すべてメンバーがする。内閣府やレビュー対象の省と調整することはない。

<ピアレビューはオーラル>

28. ピアレビューについて一つ強いて言えば、大切なのはオーラルであるということ。オーラルには二つ（oral と aural のこと、発音は同じ）あって、聞くことと話すことである。実際に行って、聞いたり話したりすることが大切である。書き上げたレポートというのは、それほど大切ではないと思う。実際に聞いたことは覚えているが、レポートはあまり読まれない。当然自分達がそう思っていることであっても、他の人から言われた方がインパクトがある。

<参考：訪問機関>

- ・ Cabinet Office
 - Centre for Management and Policy Services, Consultation Policy Team
 - Centre for Management and Policy Services, Peer Review Team
 - Civil Service College Directorate
- ・ Department of Environment, Food, and Rural Affairs(DEFRA)
 - Plant Variety Rights Office / Seeds Division
 - E-Business Directorate
 - Central Science Laboratory
 - Farm Business Advice Scheme
- ・ Department of Trade and Industry, Small Business Service
- ・ Government Office for the East Midlands
- ・ ADAS (Agricultural Development Advisory Service)
- ・ The National Farmers' Union of England and Wales
- ・ The East Midlands Agricultural Business Desk

2. ピアレビューガイドブック

これは、内閣府管理政策センター（CMPS）が作成したガイドブックである。
ピアレビューとは何か、実施方法、実施に当たって留意すべき事項等が書かれている。

1. なぜピアレビューなのか

今多くの組織が官民両部門において、それぞれの組織を支援し発展させるためのツールとしてピアレビューを採用している。省庁の優先事項の見直しをするためおよび、良い実施例（Good Practice）の普及を促進するためにピアレビューを利用することができる。モダナイズ・ガバメントの基本方針を各省庁が確実に実行できるように CMPS (管理政策研究センター)がピアレビューのプログラムを組織することがモダナイズ・ガバメント白書（Cm4310）に記されている。リチャード・ウィルソン卿による首相宛ての公共サービス改革に関する報告書（内閣府，1999）では、ピアグループを通すか、もしくは外部の組織とともに各省庁が個々に事業計画の見直しを実行することを確約させる点で白書よりさらに踏み込んでいる。

Wiring it up と Adding it Up という題の二つの PIU(業績革新部会)の報告書でも各省庁が政策立案において分析やモデリングの質を診断するためにピアレビューを採用するよう勧め、またこうすることで良い実施例を普及させ、改善への弾みとなることも採用の理由であるとしている。

2. レビューのタイプ

当該組織が問題に直面しているとき、好意的な批評家として行動できるよう、その問題と同様の分野または状況において実地経験を積んでいる人材をピアレビューは登用する。官民両部門で利用されているピアレビューの例は下記のとおりである。

・ 相互のチャレンジ

二つ以上の組織が相互に見直しを行う。当該組織はある程度相互の信頼関係が築かれているものとする。このような関係を築いている二つの組織の例としてウェスト・サセックスとサリーの郡議会があげられる。

・ 内部のチャレンジと同僚の支援

これは本質的に経験を分かちあうものである。一つの組織内部で問題の担当者と同様な職務につく者が担当者に提案の準備や、それに基づく助言、提案のプロセスで実地経験に

基づく観点から支援をするよう要請を受ける。BP はこのモデルを組織内のすべてのレベルで発展的に利用している。

- ・ **外部からのチャレンジ**

組織外部のピアが主要書類に目を通し、職員やステークホルダー（利害関係者）に厳しい質問をすることによって見直しを行う。その結果について幹部と話し合う。この方法では、他からその組織がどう思われているかについて公平な見解を得ることができ、改善案を提示してもらえる利点がある。

- ・ **設定された基準の見直し**

この例が、地方自治体改善プログラムである。まず理想的な地方自治体としての目安となる基準を設定し、レビューチームがそれらの基準に基づいて自治体組織の判定を行うよう要請される。

- ・ **ピアグループ**

継続的に良い実施例を交換し、相互援助ができるよう、一省庁内で同様の業務を担当している者、または別々のプロジェクトで同様な段階にある者をグループにまとめることである。この例は、国防省や国税庁において見られる。

- ・ **ピアレビューの文書**

科学および学術論文を刊行する前にこの方法による見直しが広く行われている。さらに委員会宛ての文書を検証することにも利用されていて、監査委員会でも採用されている方法である。

- ・ **IT 関係プロジェクトのピアレビュー**

このプロセスでは、一つの組織内または政府内の組織グループの一つから実務者を登用し、同じ組織の別部門におけるプロジェクト目標について調査を行う。この見直しはプロジェクトの立ち上げから終了に至るまでの主要な段階で行われる。政府の IT プロジェクトに対する勧告の主要項目の一つがこの形式のピアレビューの採用である。詳細は **Successful IT Modernising Government in Action** と題された最近の CITU（中央情報技術部会）の報告書に記載されている。

3. 省庁のピアレビュー

CMPS は外部からのチャレンジモデルの一つの形式として、省庁のピアレビューを開発した。

当該省庁とチームメンバーの両者にとって、省庁のピアレビューは監査ではなく学習プロセスである。これはその他の自己査定法または、エクセレント・モデルやインベスターズ・イン・ピープルのような調査用ツールを補助するものであっても、それらを置換するものではない。省庁ピアレビューは省庁において、下記のような目的で利用される。

- ・客観的に当該省庁を見るため
- ・外部の組織を統率、またはそこで働いている者の経験に基づいた判断によって恩恵を得るため
- ・各省庁内、および政府全体にもっと広く良い実施例を普及させるため

見直しは1週間かけて行われ、その間にチームは当該省庁の下記の点のいずれかについて高水準の調査を行う。

- ・モダナイズ・ガバメントへの取組
- ・その責務のすべて、または主要部分における業績
- ・主要プロジェクトまたは業務分野への取組

省庁ピアレビューは、通常1チームで6～8人から構成され、人材は政府の他の省庁や、もっと広義の公的部門、民間部門、およびCMP Sから登用される。しかし、正確な構成は対象となる省庁の合意に基づいて行われる。チームは主要な書類を調査し、省内の人およびその省の外部の利害関係者代表に面接を行う。

4. 省庁ピアレビューとエクセレンス・スキーム

CMP Sでは、良い実施例を普及し、人同士や組織同士が相互学習をするという方法に関するレビューについて研究を行っている。この比較のプロセスはエクセレンスを達成するために重要である。省庁の業績を伸ばすためにピアレビューは幹部に開かれた数ある選択の一つとしてみなされるべきである。

モダナイズ・ガバメントの課題の全範囲において業績向上を目指す一つの方法として、ピアレビューには普及すべき多くの良い経験が集約されていることから、CMP Sは省庁ピアレビューを開発してきた。ピアは監査役や監視役ではなくチームの構成員であり、成果がうまく上がったことについて自信を高め、さらにその自信を広める一方で、見直しが学習の刺激となって変革を起こすための働きかけを行う。

公的部門がエクセレンスを目指すために利用できるツールは他にも多々ある。以下に著名な例を挙げる。

- ・EFQM(品質管理のためのヨーロッパ財団)のエクセレンス・モデル。これは当該組織の業績の自己査定や、その組織の長所の確認、改善の機会のための枠組みを提供し、またそうすることによって効果的で目的を絞った事業計画が作成できるよ

うにするものである。

- ・ IiP（インベスターズ・イン・ピープル）による当該組織の業績向上のための国家規格。職員の育成をその組織の目標達成および業績向上に結び付ける。
- ・ チャーター・マーク賞計画。これは公共サービス業務において改善を奨励し褒賞が得られるものである。
- ・ ISO 9000。当該組織の顧客のニーズに合う業務過程と文書処理を促進するものである。

エクセレンス・モデルは組織的活動の査定のための全体的な枠組みを提供し、他の三つのスキームは特別な観点から業績改善についてより深く詳細に至るまで査定を行う。

事業計画や政策立案など、当該省庁の業務の観点から省庁ピアレビューを行うことはエクセレンス・スキーム、特にEFQMのエクセレンス・モデルを補足することになる。このモデルによって、当該省庁は戦略的なモダナイズ計画の目標を達成するためにその組織の発展やプロセスの進展をはかり、人材育成の戦略的枠組みを構築することができる。

柔軟性のある学習ツールとしての省庁ピアレビューを採用することで、当該省庁は自己査定で確認された必要な改善を推進し、その進捗状況について外部からの「健康診断」を受けることができる。さらに客観的な観察を受け、モダナイズ計画の目標実施上独特の問題について実行可能な解決法を得ることができる。

4. 省庁ピアレビューの準備

当該省庁は約4か月前に省庁ピアレビューの準備を始める必要がある。その過程は下記のとおりである。

- ・ CMPS との話し合いおよび果たすべき役割についての合意
- ・ 当該省庁の最高責任者とレビューの範囲についての合意
- ・ その省庁内でレビューのプロセスを支援する人材の選択
- ・ レビューチームの選任 — CMPS はレビューチームの人材を確保している
- ・ チームで練り上げる重要な質問の確認
- ・ ステークホルダーの確認と面接スケジュールの作成
- ・ チームへのブリーフィング

卓越した組織が省庁ピアレビューを成功に導く鍵である。CMPSの役割は準備過程からレビュー週間まで助言や指導、支援を行い、さらに最終的にフォローアップを行い、全体のプロセスを評価することである。

しかし、準備段階においてはレビューを受ける省庁が主導権を握る。

レビュープロセスの概要

- 4 か月前 レビューの日程、範囲、チームリーダーについての合意
レビュー支援チームとCMP Sの連絡の確認。
チームメンバー確保の開始。
- 3 か月前 チームメンバーの選任、主要な面接のスケジュール作成開始。
- 2 か月前 重要な質問と面接スケジュールについての合意、ブリーフィング用パ
ックの送付、職員と労働組合へのブリーフィング、職員、幹部会、大
臣にレビューについての確認。
- 1 か月前 レビューチームのメンバーへのブリーフィング、職員、幹部会、大
臣へのブリーフィング。

5. 省庁ピアレビュー週間

レビュー自体は1週間にわたって行われる。レビュー週間は直前のチームメンバー会議
で幕が開き、省庁の幹部会にレビューチームが調査結果を発表するときに頂点に達する。

典型的なレビュー週間の概要を以下に記す。

- 金曜日または土曜日 チーム結成のためにメンバーが集合、レビューの段取り、チー
ム内調整のチェック。
- 月曜日 午前 チームがインタビュー・スケジュールの確認、質問文について
の合意。
- 午後 チームと幹部会および大臣との面談、インタビュー開始。
- 火曜日および水曜日 チームは部長、職員、ステークホルダーから下記事項の組み合
わせによる方法で調査のための証拠を収集。
- ・インタビュー
 - ・グループ・セッション
 - ・訪問調査
- 木曜日 昼食時間にメンバーがチームにフィードバックをする。
夕方は調査結果の整理や証拠の確認に費やされる。レビュー週間
の水曜日までにチームは調査によって顕在化したテーマを確認。
チームは再び面接の必要がある人すべて、または新たに聞取を行
う必要のある人すべてを訪問調査。これは火・水曜日に持ち上が
った問題のフォローアップとなる。
- 午後・夕方 チームは結論をまとめる。
- 金曜日 午前 チームは調査結果の口頭による発表の準備
- 昼食 チームリーダーと省庁の最高責任者が主要事項について面談。
- 午後 チームが調査結果を省庁の幹部会で発表。

6. 省庁ピアレビューの報告文書

レビュー週間後4週間以内にチームによる調査結果の報告書を当該省庁の最高責任者宛てに送付する。レビューの結果を職員等に報告するための最善の方法は省庁内で決定する。

省庁ピアレビューは省庁とその提携先向けの業績向上のための学習ツールとして生まれた。レビューチームは欠陥を探しそれを記録することであるが、その意図はあくまでも担当省庁がさらに発展することを支援するためのものである。過去の業績を擁護する姿勢をとる必要はない。

報告書はレビューに参加した職員やステークホルダー、または要求があればその他 — 例えば議会などが利用できるようにすべきである。この報告書をさらに広く回覧する意向の有無は当該省庁が決定するとはいえ、特に情報自由化法に則ると、この報告書は要求があれば部外者にも利用できるようにすべきだとの期待があることに留意されたい。

7. フォローアップと評価

省庁の計画

以上の調査結果の基づいた提言への対応は各幹部会が決定する。

省庁ピアレビューの評価

省庁ピアレビューは中央政府の新規プロセスであり、CMPS がその主旨に則ってそれぞれの見直しを評価し、実践方法を調整する。レビューメンバーや省内の幹部会、支援職員からフィードバックを求めることができ、またすべての参加者にフィードバックができる。チームリーダーは直接的な分析結果を十分に提供するように要請される。

変化を起こすための刺激策であるレビューの効果、さらにチームのまとめた結論が、反省が行われた後、当該省庁にとって健全なものと受け止められるかどうか、またチームの提案が有益であるかどうかについて、レビューの3か月後 CMPS はその省庁の見解を求める。

よい慣行の普及

CMPS は、さらに大きな規模のプログラムの一環として良い実践例を集め、普及する予定である。

3. 内閣府に対するピアレビュー報告書

これは、内閣府が率先して実施対象となったピアレビューの報告書で、2000年7月に報告されたものである。

このピアレビューの実施責任者は、カナダ管理開発センターPC総裁のジョセリン・バーゴン女史で、メンバーには、大学教授や環境運輸地方省の部長ら7名がなっている。

組織の再編はエネルギーの消耗をもたらすと指摘したり、各省に対する報告書などの提出要求を減らすように求めたりしている。

予想された「結論」であるようであるが、思い切った勧告がなされたように思われる。

変革となれ：モダナイジング・ガバメントにおける内閣府の役割に関する ピアレビュー報告書

ピアレビューチームの構成：

責任者：

カナダ管理開発センター PC総裁 ジョセリン・バーゴン女史

メンバー：

ダルハウジー大学行政担当教授 ピーター・オーコイン

マルベリー・コンサルティング社社長 ジリアン・アシュモア

GCGQ政策戦略部会 ジェイムズ・ブラック

ニューキャッスル市議会最高行政責任者 ケビン・レーバリー

ICIユニキーマ最高経営責任者 デイビッド・マクラウド

慈善委員およびフリーランスコンサルタント ジュリア・アンウィン

環境運輸地方省地方自治体部部長 アンドルー・ハウエットノール

1. はじめに

1.1 リチャード・ウィルソン卿、ブライアン・フォックス氏、およびお二人の同僚の方々に対して、内閣府の機能について直に状況判断をして下さったことにピアレビューチームはここに感謝の意を表する。ピアレビューのプロセスに政府中央部がその実体をさらすのは勇気を要することであるが、内閣府はそれをものともせず学習する一組織としての心構えを見せている。

1.2 ピアレビューチームのメンバーは見知らぬもの同士が集合した。この経験およびメン

バーの深い関わり合いによって、今充実した気持ちでこの業務を終えようとしている。

1.3 当方の任務は、「モダナイズ・ガバメント」の中で提示されているように、内閣府がモダナイズ・ガバメント・プログラムをどのようにして推進しているかを検証することである。67回の面接、7回のグループ・セッション、28の組織において聞取を行い、調査対象の延べ人数は170人にも及ぶ。調査対象組織は付録に全部リストアップしてある。持っている知識や経験について時間を割いて語って頂いたすべての方々のご厚情に報いるためにも、この報告書がこれらの方々の忍耐と貢献に値するものとなることを望む。

1.4 ピアレビューチームはステファン・プールの確固たるご支援に対して感謝の意を表する。

2. モダナイズ・ガバメント — 状況の理解

2.1 モダナイズ・ガバメントの改善事項はそれぞれの状況に応じて決まる。すべて国でグローバル化の影響によって市場経済や富の創造、政府の役割、国民と国家の関係、および公共サービスの機能に変化が起きている。わが国近辺においても、EUではその拡大と統合、および地方分権化という状況からモダナイズ・ガバメントが持ちあがっている。

2.2 しかし、他の多くの国とは違い、英国においては「危機」によってモダナイズ化に追い込まれたわけではない。事実、経済状態は好調であり、マクロ・ミクロ両方の経済指標は良好で財政状態も健全である。つまり、国民のニーズにもっと答える必要性のあるものを対象として、わが国のモダナイズ・ガバメントが進められているのである。そのためには政府の役割やサービス、制度を公共の利益および全体的な福利のためにさらに役に立つように変える必要がある。この意味においてはモダナイズ・ガバメントはプロジェクトではなく次の段階へ進むための移行過程である。

2.3 レビューを行うに当たって、以上の要因に留意することは重要なことであると感じた。聞取調査には1週間を要し、内閣府すべての業務をカバーしたわけではない。例えば事務局の仕事などは調査していない。本当に新しいものや未発見のものが見つかることは期待しなかった。主要な観察結果の裏にはもっと複雑な現実が確かに隠れている。

2.4 1週間にわたり内閣府の耳や目となって、新しい見解を示し、その業務について多くの観察者から聞取を行った結果を報告することがレビューの目的である。このようにしてモダナイズ・ガバメントに向けて内閣府が進めている取組にレビューは貢献して

いる。

2.5 この報告書では、以下の項目について説明を行っている。

◇総合的観察結果

◇白書のそれぞれの章についてのコメント

◇総合的結論

◇数項目の勧告

3. モダナイズング・ガバメントの総合的観察結果

3.1 内閣府は自覚しているより大きい業績をあげている

3.1.1 モダナイズング・ガバメント白書は重要な役割を果たしている。各省や公共サービスの数々の取組に一貫性を持たせるための枠組みをこの白書が示しており、しかもそれらの取組のほとんどが既に進行中である。白書の存在によってモダナイズング化への弾みがつき、幹部や職員は政策またはサービス提供のモダナイズング化を力強く推進する中で奮闘しているのは自分達だけではないことを知っている。

3.1.2 政策の展開とサービスの提供を別々に扱うのではなくもっと関連性を持たせ、それぞれの重要性を平等にしなければならないことへの認識が高まっている。提供者から利用者へ、さらにインプットからアウトプットおよびアウトカムへと内閣府の焦点が転換している。

3.1.3 この白書とその重点項目はよく知られていて、多くの省庁はそれぞれの改善項目を白書の5つの章に従ってまとめている。

3.1.4 次の段階への準備においてはモダナイズング・ガバメントに関する言い回しに一貫性を保つ必要がある。不注意に言い回しを変えると、混乱が生じ、弾みが失われてしまうであろう。

3.2 自覚しているよりも多くのことが起きている

3.2.1. これまでに聞取調査を行ったすべての組織におけるすべてのレベルで、すでに改革がなされているものがあり、また今後に期待が持たれる改革案があることが確認できた。しかし、現在進行中の改革の範囲や規模については誰も総合的な見解を持ちあわせていないように思える。内閣府は公共部門の組織を訪問調査し、最も有望な取組を記録することに時間を割くべきである。

3.2.2. この調査結果に内閣府は感銘を受けると信じる。進行中の改革を成し遂げるため

の意気込みを失わないように、進歩を認識し成功を祝うことは大切である。成功が新たな成功を生むのである。

3.3 内閣府がリーダーシップをとり支援するよう強い要請がある

3.3.1 この点において、ピアレビュー・チームが明確にしておきたいことは、これ以上の監視や要求、指図、指導、書類、プロセスなどは全く必要ではないということである。しかし、次のようなリーダーシップを発揮するよう強い要請がある。

はっきりした方向づけを行い、結束をもたらすことができる

提携者の気心を合わせて優先事項を決め先にすすめる

知識と最高の実施例を集め、普及する

中央でしか取り組めない問題に対処する

他人の力をリードするときと頼るときをわきまえる

3.3.2 リードするときには例を示すことが強く要請されている。

3.4 推進中の変革計画の模範となるのは内閣府である

3.4.1 行動は言葉よりも雄弁である。内閣府が公共サービスに対してそうなって欲しい望むような組織に内閣府自体がなること、また公務員に対してそうあるべきと望むような職員に内閣府内の職員がなることを国民は期待している。

3.5 内閣府には思っているより多くの改革のための「梃子」がある—十分に利用する

3.5.1 現代の世界、つまり知識を基盤とした経済と社会において、力による伝統的な「梃子」としての法の支配や金力は効力を幾分か失っている。

3.5.2 内閣府のような組織はリードするための新しい方法を学ぶ必要がある。人は革新を「命令」したり、創造性を「コントロール」することはできないし、また「打開策」や「先見性」を金で買ったりすることもできない。

3.5.3 内閣府の権限の一部は首相と直結していることに頼っているが、しかしこの特権は内閣府の権限の唯一の源ではない。

3.5.4 リーダーとしての次の資質は真の改革の「梃子」となり得る。

◇ 召集する力

◇ アイディアの力

◇ イニシアティブの力

◇ 知識を集め、分かち合う能力

◇ 説明し、教える能力

- ◇ 統一した見解に基づいて話す能力、および
- ◇ 公共サービスの異なった意見を全体としてまとめる能力

3.6 結束はまず中央からはじめる

3.6.1 結束は人の心構えと職場の気風のことであって、システムや構造そのものが一体化することではない。誰もすべての知識や情報源をもっているわけではないし、複雑な問題に対して維持可能な解決法を打ち出す手段のすべてをコントロールできるわけでもないことを踏まえたものが結束の概念である。

3.6.2 共通の目的、チームワーク、パートナーシップおよび関係構築について学ぶことが結束した行政機関となる鍵である。人々の知識やノウハウが中心になって結束した組織が築かれる。これは、業務、組織、単位、肩書きなどを中心とした過去の組織の規範とは異なる。

3.6.3 現在、内閣府は結束した組織として十分に機能しているわけではない。もっと結束を固めるには以下の事項が必要である。

- ◇ 閣僚チームが行政機関のモダライジング計画の陣頭指揮をとる
- ◇ 継ぎ目のない内閣府
- ◇ 首相官邸と財務省との結束した中心組織

3.6.4 どのレベルでも結束に失敗するからといって、別のレベルにおいて単独でならうまく機能するということは正当化できない。

3.7 決定的な分岐点

3.7.1 ピアレビューチームは今後数年間が次の点において決定的な時期になると予想する。

- ◇ 改革計画の全体的成功
- ◇ 内閣府の変革
- ◇ 将来公務員が果たすよう要求される役割

3.7.2 内閣府は過渡期にある機関であると強く感じる。過去のものではなく、新しい役割と責任を担っているが、まだ将来の機関になっているわけではない。

4 モダライジング・ガバメント — 重点要素

4.1 この節では白書のそれぞれの章を検証し、方向付けの訂正を進める上で役に立つと思われる所見を付け加える。

● 政策立案

4.2 この章における改革計画は基本的に健全で海外諸国の最新の改革の流れに沿っている。

<観察所見>

4.2.1 行政事務がどの程度までこの章における基本原則を採用したかについて判断できるほど、省庁が行っている政策立案のプロセスは十分であるとは思えなかった。ただ、その原則は徹底し、同意も得られ、業績向上のための努力が積み重ねられていることは認められる。

<全体像>

4.2.2 特に白書のこの章では、全体像に的を絞る必要性について述べている。しかし、世界的問題や国際的動向、または EU のことにおいてさえも聞取調査ではほとんど話題に上らなかった。EU 事務局の専門知識や P I U が行った国際比較がなぜ組織内にそれほど浸透しないようにみえるのか疑問が残る。欧州における同等の組織の改善計画を理解すること、および 1998 年、首相のイズリングトン演説で発表された方法を欧州の中で具
体化するため、欧州のこれらの組織と提携しようという新しい試みは全くないようであった。

<先見性と研究結果という根拠による基盤>

4.2.3 政策づくりとは先を見とおすことであることをはっきりさせるために、政策研究と政策構想を区別しなければならない。政策研究には中・長期の時間を要し、データベース作りにも数年かかる。政策分析と政策構想の膳立てを行うには同じ時系列を要する。また政策構想においては、構想時期と突発的危機、または機会があるときに逃さないようにする必要にせまられる時期とが重なることがよくあるので、別の時間的制約を受ける。政策研究の結果得た、完全な知識に基づいて政策構想が練られることはないであろう。

4.2.4 政策研究の結果による根拠があっても、政策解決に役立たないこともある。事実、公共政策の成功例には全く別な発想によるものもある。根拠に基づいた研究の最も重要な役割は我々がどの程度無知であるかをより正確に理解し、そのギャップを埋めるために必要な仕事に専念できるようにすることである。

<別の部門からの介入、包括性、結果主義>

4.2.5 政策立案の基盤を広げるという最近の試みのため、行政事務外部からの支援について多くを耳にする。特に SEU や PIU, RIU などが、外部からのアドバイスと、政策行動チームのような包括的諮問方法を持ちこむ例があげられる。公共サービス組織内部ではそれらの例については疑問の声がまだ幾分残ってはいるが、改善項目についての異議

の支援がなされていないので、内閣府は強い立場をとることができない。

●要望に答える公共サービスと質の高い公共サービス

4.3 サービス提供のモダナイズ化は、内閣府がその強い立場を利用して働きかけができる部門ではない。内閣府内の組織と政府中央機関の間にはライバル関係がある。

<リードする時期を知る>

4.3.1 多くの責任を負っていることを考慮すると、内閣府がサービス提供の専門知識を集めた中心として認められる機関となり得るかどうかには疑問がある。内閣府は利用者に直接サービスを提供してはいないし、内閣府の知識は各省庁またはサービス提供の経験者を通して間接的に入手されたものである。サービス提供者も政府中央部の取組が大いなる意気込みでスタートしてもその後が続かないがよくあることを感じている。

4.3.2 内閣府はサービス提供のモダナイズ化計画に最もよく貢献する方法を再考する必要がある。サービス提供のモダナイズ化計画のリーダーシップとアカウントビリティ（説明責任）は利用者に一番近い担当者に委ねられるべきである。

<継ぎ目のない取組>

4.3.3 サービス提供者の期待している事項：

- ◇ 内閣府内の継ぎ目のない取組
- ◇ 内閣府と財務省との単一のチームによる取組
- ◇ 優先事項の設定と主要な割当て決定のための単一の系統による取組

4.3.4 内閣府内の継ぎ目のない取組

内閣府はサービス提供に関して、関係省庁への対応に当たっては継ぎ目のない取組を行うことを確約すべきである。そうすればすべての内閣府の組織は各省庁と協調体制を取り、情報を交換したり省庁からの要求を調整することが可能になるであろう。

4.3.5 内閣府と財務省間の単一のチームによる取組

内閣府と財務省の両者はサービス提供改革に当然の関心がある。前者にとってモダナイズ化・ガバメントは推進しなければならないし、後者にとってバリュー・フォ・マネー（投入資金に対する結果の価値）とアカウントビリティ（説明責任）ができることが必定である。政府の中心部で協調した取組がなされることを各省庁は必要とし期待している。内閣府と財務省は省庁間の協調関係において模範的な手本となるべきである。内閣府と財務省間が単一のチームを組んで取り組めば、サービス提供における共通の責任を担う者すべても結束するであろう。さらに見解の違いを埋め協調した取組が可能にな

るであろう。

4.3.6 政府全体の優先事項については、統一した見解に基づいて政府中央部にいる者が話す必要がある。

4.3.7 単一の系統による取組

内閣府と財務省および各省庁が一体となった取組を行うには共通のツールが必要である。結果を出すために必要な情報源を分担することによって、財務省のニーズに答える一方で、政府および行政事務全体にわたる優先事項を支援することを各省庁に確約させる機会を新しいP S Aは提供している。

4.3.8 進展を確実なものとし、改革計画を成し遂げるためには、これ以上の取組をスタートしないことを前提とする。

●情報化時代の政府

4.4 英国の行政事務のオンライン化の是非よりも何の目的でそれを行うかが問題である。世界中、各国政府は情報化の将来にすでに向かっているが、その理由は国によって様々である。

<目的を絞る>

4.4.1 現代の民主化した社会では、I T戦略というものは電子商取引や電子政府を通して可能になる社会的目的のために作り上げられるべきである。

4.4.2 電子政府は国民と国家の関係にインパクトを与えるであろう。社会における政府の役割、例えば公共サービスの提供方法や将来公務員に期待されることなどに影響するであろう。これらの構成要素がまとまったものをいかに政府がうまく把握するかで電子政府のインパクトの規模と付加価値が決まる。

4.4.3 電子政府の目的を明確化するにはもっと準備が必要である。現状における機能不全の点やプロバイダー間のリンケージ不足をオンラインで再生することを避ける必要があるからである。

<情報化時代の戦略とサービス提供の戦略には協調体制が必要である。>

4.4.4 情報化時代の戦略においては、現在目的が明確であり、対象も的確である。これらは重要な改革の「梃子」である。

4.4.5 電子政府の利点の多くはサービスの提供を中心としている。電子政府へは、国民それぞれが、自分でときと場所を選べるという条件でアクセスができる。利用者にとってセルフサービスであることと、一貫性があるという質の高いサービスが受けられるという利点がある。

4.4.6 ITの向上は改善する側の状況で判断するのではなく、行政サービスをすべて経験する国民の側に立ってなされるべきである。IT戦略において、既存または昔のITインフラストラクチャーに画期的な改善を行うという難問に取り組んでいたかは定かでなかった。

4.4.7 IT戦略事業を減速せずに、情報化時の戦略とサービス提供の戦略が協調体制を取ることができるような措置を内閣府が講ずるべきである。

<内閣府のリーダーシップが求められている。>

4.4.8 内閣府のリーダーシップが強く求められている。その貢献度は今日に至るまで認められている。最大限の効率をあげ、事業計画に対する重複した要求を避けるために、財務省と首相官邸が緊密なパートナーシップのもとで業務を行う必要がある。内閣府が省庁間の協調関係を育て、政府全体の優先事項の合意のために協力することを、各省庁もまた歓迎するであろう。

4.4.9 すべての公共サービスのパートナーシップ先が恩恵を得るためにも、下記の例のような多くの全体的な問題の解決手段として内閣府のリードが歓迎されている。

- ◇ 電子署名
- ◇ セキュリティの問題
- ◇ 機密性と内閣府の信用、そのプライバシー、および法的問題

<人と組織文化について>

電子政府が成功するには人と組織文化がその中心になっているかどうかで決まる。技術は最も簡単な部分ではあるが、通信情報技術が知識やノウハウ、新しい発想、協力関係を生み出すのではなく、人間が生み出すのである。

高レベルの技術が利用できる者とできない者、つまり基本的なITインフラストラクチャーにおける先進国と第三世界に例えられるような状況が公共サービス部門と英国全体において同時に存在することがわかる。

IT戦略を成功させるには現場の状況を適切に評価することが基盤にあり、人への投資を準備する必要がある。電子政府の支援のために人的資源戦略が立てられているかどうかはわからない。

● 行政サービスの評価

この章では広範囲にわたる問題を取り扱う。リチャード・ウィルソン卿の「行政事務改革」と題された首相への報告書は行政事務部門にこれまでよりも強い焦点が当たるきっかけとなった。

<真のコミットメントは行動に表れる。>

4.5.1 最も高い地位にある人物の行動は演説や宣言よりも雄弁である。つまり価値観や信念、また真のコミットメントは行動に表れる。当方が行った聞き取り調査によると、矛盾するシグナルが出される機会があることがわかった。行政サービスの業務向上をめざした建設的な批評と公務員のプライドと自尊心を傷つけるコメントは別物である。

4.5.2 公共サービス改革には幹部やすべてのレベルにおけるリーダーの首尾一貫した行動によるリーダーシップが必要である。

4.5.3 白書は公共部門全体に向けられたものである。内閣府は行政事務の外部のパートナーを通して計画を進めることを躊躇している。しかし外部とのパートナーによって良い実施例の普及が促進可能なのである。

<人を引きつける説明>

4.5.4 ほとんどの公務員は社会における公共サービスへの共通の使命感を持ち、またその重要性を深く信じている。

4.5.5 現状における公共サービスの重要性について人を引きつける説明が必要である。グローバル化している環境や知識が基盤になっている経済や社会における公共サービスの付加価値についての説明がなされるべきである。

<行政事務のトップによるリーダーシップ>

4.5.6 リチャード・ウィルソン卿は行政事務改革において、改革の重要性と行政事務のトップのコミットメントについて力強いメッセージを送り、希望と期待感を生み出している。リーダーシップの役割は不可欠であり、その責務は全うされなければならない。

<パーマナントセクレタリーの全体的役割>

4.5.7 内閣秘書官を議長とする行政事務管理委員会の設立は前進の重要な1歩である。パーマナントセクレタリーには個別のおよび包括的な責務がある。個別적으로는それぞれの大臣に仕え、所属の省の業績と進行中の改善業務を監督する責務があり、また包括的には政府の計画を支援し推進することによって政府全体に仕える責務もある。制度とし

て行政事務のモダナイズ化をはかり、今日の問題に対処することができるような措置をとるといふ包括的な責務があるのである。公務員のすべての世代は引き継いだときよりもより良い制度を後世に残していく義務がある。

4.5.8 パーマネントセクレタリーは内閣次官や行政サービストップのリーダーシップのもとで、チームとして業務を行うときに包括的な責務をベストの状態ですたすことができる。

4.5.9 行政サービス運営委員会はその業務を全うするように奨励されるべきである。計画の目的の新しい声明は正しい方向に進行している。パーマネントセクレタリーの包括的責務を支援するための新しい手段を探す必要がある。

<共通の問題の解決>

4.5.10 行政サービスのクロスカッティングな問題は全体もしくはほとんどに影響し、中心で省庁が対応しなければならない。これらは行政サービスの経歴の概念、すなわち、料金を払って移動するというものである。

<多様性>

4.5.11 この章で概説されている最も大変な難問の一つは、本当に社会を代表する行政サービスになることである。閣僚やすべてのレベルの幹部がその決意を試される重要な試験である。新人募集はその途中段階でしかない。とりわけ制度の中の士気を変えるには協調的努力が必要になるであろう。行政サービスの幹部と従業員は異文化の環境の中で本当に働きごこちがよいと感じられるようになるべきである。この難問に対処するには行政サービスはひらめきの多様性だけでなく社会の多様性を重要視する開けた環境を提供しなければならない。

5. 将来の内閣府

1 週間が経過して、現状の限られた、表面的な現状理解をしている。しかし将来の計画を立てるために役に立つようにと希望を込めて当方の所見の結果をお伝えすることを決定した。この節ではより良い将来の夢のために事実や証拠とは別の方向をとることにする。

5.1 内閣府は過渡期にある組織である。

5.1.1 内閣府の伝統的な役割は問題を解決し、閣僚や省庁のより広い合意を促し、内閣の意思決定機構の門番であった。聞取調査の対象者はこれらの機能は継続すべきだと述べる一方、新しい役割が見え始めてきたと答えている。「伸張、リンク、学習、解決」とい

う旗印の下にこれらの役割がとらわれていたことがこの調査で分かった。この調査の対象者はがみがみ小言を言うのではなく、チャレンジできる内閣府があたらしいアイデアを培い、新しい活動を育み、星や成功の偵察役として機能して欲しいと望んでいる。

5.1.2 内閣府は知識やノウハウ、特に物事を実現させるノウハウを通して付加価値をもたらすべく期待が高まっている。また学習する組織の模範として知識を集約し普及し、それを付加価値として転換する模範を見せることも期待されている。さらに、提携事業をリードし、そのエキスパートとなることも期待されている。

5.1.3 将来の内閣府は下記の役割として認められる。

- ◇ 変革の模範
- ◇ 提携のエキスパート
- ◇ 他の部門と同等の立場で業務に当たる
- ◇ 内部の結束が固い
- ◇ プロジェクトの運営方式を採用し実現させる
- ◇ 時間と目的により団結する柔軟性のあるチームとネットワークを通して業務を行う

5.2 付加価値連鎖を進める

5.2.1 現在の活動とそれに関連した業務の一部を廃棄することによってのみ新しい内閣府が誕生する。戦略上より重要性の高い活動に譲って、付加価値の一番低い業務は廃棄すべきである。このためには体系的な検証と慎重な決断を要する。ただ熱心に長時間取り組みれば成就できるものではない。

5.3 部外者を取り込む — パートナーシップの概念

5.3.1 提携とは他人の力を借りる方法である。パートナーはそれぞれの利害によって別々に存在する。個人では達成できない共通の目的や利害のために結束する。

5.3.2 パートナーは彼らの弁護士や指示や指導を通して協力するわけではない。良い状況であっても、悪い状況であっても彼らにとって役に立つ堅固な関係を築く。

5.3.3 関係構築はいかなる組織の影響力も視野も勢力範囲も拡大するが、パートナーを知り、耳を傾け、本当に彼らを尊敬し、一緒に行動を共にし、お互いから学ぶために持続できる信念が必要である。

5.3.4 提携を行うことは新しい内閣府に向けての将来の方法である。

5.4 技能の向上

5.4.1 新しい内閣府の機能がどうあるべきかが見えてきて、その業務は付加価値連鎖へと移動することになると、内閣府の職員の業務処理技能を向上する必要性が常に必要になってくるであろう。

5.4.2 職員とセカンディ（secondes, 補助員）は内閣府の進化している役割と彼等が内閣府へどう貢献するかについては明確にするべきである。彼等もまた学習し、試し、模索し、経験し、先を見るチャンスを与えられるべきである。

5.4.3 プロジェクト運営、人事管理、知識管理の方面、またネットワーク構築や簡便化、交渉、提携関係構築などの業務の面、さらにすべてのレベルでリーダーシップとイニシアティブを取ることに於いて、新しい役割を果たすには新しい技能が必要である。

5.4.4 内閣府は多様性の概念というものが社会の多様性だけでなく、技能、思考、経験の多様性も包含していることを諒解しておかなければならない。

5.4.5 内閣府の職員の創造的エネルギーを制約するような障壁は体系的に除去すべきである。

5.5 学習する組織の模範

5.5.1 学習する組織は研修や開発などよりもはるかに価値がある。そのような組織は学習が使命の中心であり、進行中の関連業務において学習は不可欠であることを理解している。学習している組織というものは新しいアイデアを通して継続的に業績を向上させる能力があるという特徴がある。学習意欲のある組織は期待することができ、またその使命を果たすための新しくてより良い方法を見つける。学習する組織は人および人の持つ知識、ノウハウ、革新を起こす能力を中心として築かれる。将来の内閣府はそのような学習する組織になるべきである。

6 結論

6.1 当方の所見を「観察結果」と言い表している。これに基づいて、行政機関のモダナイズ化の責務を支援する事業の推進のために最良のものを判断するのは内閣府である。

6.2 次の段階の準備をしながら、ピアレビューチームは考慮して頂きたいコメントを残したいと思う。行政機関のモダナイズ化はプロジェクトではなく、現在進行中のある段階から次の段階への移行過程であって、終着点というものはない。物事は思ったほど

迅速に進むことは決してないので、もどかしさを感じるであろう。しかし、途中で投げ出さないよう忍耐が肝要である。

6.3 この際、従来官僚が行ってきた再編成をしてみたい気分にかられるかも知れないが、それは得策ではない。再編成を行う度にエネルギーを消耗してしまい、改革の実現を遅らせる危険をもたらすだろう。最後に、改革項目を追加するのも賢いやり方ではない。その代わり、モダナイズ・ガバメントに関するオーバーヘッドを削減するためのありとあらゆる手段を探さなければならない。イニシアティブや報告、要求、計画などの数を削減すれば、士気が上がり、改革への弾みを失わずに済むであろう。

6.4 終りに、レビューチームは三つの勧告を一つの希望を表明したい。チームとして次の事項について勧告する。

1. この報告書についての報告書を書かないこと — **ただ実行する**
2. ためらわないこと — **継続する**
3. 模範であること — **変革となれ**

6.5 行政サービスが社会における役割を果たす方法を向上させる改革をもたらす機会を頂いたことはめったにないチャンスであり、大変な名誉である。

6.6 この機会には大きな責任が伴うが誇りと心の高まりを感じるであろう。すべてを準備して、未来に対する負担を感じよ！ 責任を負い、きつい仕事をして長時間働け。しかし、新境地を開いた興奮と喜びは味わわなければならない。レビューチームが成し遂げたことに対する誇りと違いを作ることができた喜びを感じてほしい。

変革となれ、それが永遠の変化をもたらすこと、これが当方の願いである。それが変革をもたらしたもののへの褒賞である。

付録1

ピアレビュー調査対象組織

政府省庁

内閣府

教育雇用省

環境運輸地域省

保健省

社会保障省

財務省
関税・消費税省
内務省
首相府

実行機関・政府事務所

児童支援庁
運転者・車両免許庁
政府イングランド北東部事務所
英国パスポート庁

地方自治体

監査委員会
地方政府協会
ロンドン自治区内ルイシャム地区
ニューキャッスル市議会
SOLACE

その他の組織

エイジ・コンサーン・イングランド（全英の高齢者関連組織団体の統合組織）
ベター・レギュレーション・タスクフォース
中央行政事務組合
人種平等委員会
英国産業連盟
機会均等委員会
国民諮問局全英協会
全英監査局
全英消費者委員会
職能別労働組合会議
Architectural Engineers

これは、会計監査に関して実施されている外部監査（他省庁の同部門の担当官が実施するレビュー）に関する GAO のレポートの抄訳である。

英国で実施されているピアレビューとは異なるタイプでありが、そのあり方を厳しく問うているので、紹介する。

国防総省監査官（Department Of Defense IG）ピアレビューについて 会計検査院から Grassley 上院議員への文書

「外部精度管理検査」(external quality control review) として知られるピアレビューは、政府監査基準によって「少なくとも 3 年に 1 回」「検査対象団体と関連のない団体によって」行うことが求められている。

ピアレビューの目的は、その団体に内部精度管理体制が存在し、効果的に機能し、それについて方法と手順および適用監査基準が設定されているという合理的保証が示されているかどうか判断することである。

会計検査院では、1997・2000・2001 年の国防総省監査官（DODIG）ピアレビュー結果および 2001 年ピアレビュー作業監視結果について情報提供している。

上記目標を満たすため、ピアレビュー作業ペーパーを精査し、環境保護庁（EPA）、財務省税務管理監査官（TIGTA）、保健厚生省（HHS）のピアレビュースタッフに聴取を行った。2000 年ピアレビューが改ざんされたという疑惑申し立てに関しては、DODIG による内部調査の作業ペーパーを精査し、調査結果とピアレビュー結果について DODIG に聴取を行った。

2001 年ピアレビュー監視のため、①HHSIG ピアレビュースタッフと会ってピアレビュー追加措置について話し合い、②HHSIG と DODIG の間で行われる主要会議に出席、③HHSIG ピアレビュースタッフに検査結果について聞き、④HHSIG ピアレビュー作業ペーパーを精査した。

1997 年のピアレビューは、環境保護庁監査官によって行われ、同年 12 月 10 日に条件付監査報告として発表され、①国防総省の品質保証体制は不適切であること、②見直された監査は政府監査基準に完全に従うものではないことが指摘されている。

2000 年のピアレビューは、TIGTA によって行われ、同年 8 月に無条件監査報告として発表された。散発的問題が言及されたものの、国防総省の品質保証体制は監査基準に従い

合理的保証が示されているとされた。

しかしその後、DODIG と TIGTA、行政管理予算局、上院軍事委員会議長、代表メディア等に宛てた 2000 年 12 月 14 日付け書簡で、DODIG が TIGTA のピアレビュースタッフに提供した資料の整合性を問う重大な疑惑申し立てが寄せられ、DODIG 内部調査の結果、ピアレビューに選ばれた監査のうち一つにおいて、その作業ペーパーが不適切に改ざん・破棄されたことが確認され、この行動が政府監査基準と DODIG 内部監査規定を侵害し、外部ピアレビュースタッフの期待を踏みにじるものであるとの結論が出された。TIGTA は 2001 年 3 月 15 日に 2000 年ピアレビュー見解を取り消し、3 月 25 日にはこの疑惑申し立てによって DODIG の精査管理体制に影響が与えられるか見極めることは不可能とし、見解の否認を表明。2001 年 6 月初旬より DODIG は監査報告修正を開始し、政府監査基準に示されているピアレビューの条件を十分満たさなかったと説明した。

DODIG は HHSIG から同年 11 月に条件付監査報告を受けた。会計検査院は、DODIG の過去のピアレビュー結果、および TIGTA ピアレビュースタッフに提出された作業ペーパーが改ざんされたことを考慮し、2001 年ピアレビューおよび HHSIG スタッフによる追加措置について作業監視を行った。この追加措置とは、①監査の選定について DODIG スタッフへ事前通告が行われずに選定された監査の作業ペーパーを入手すること、②検査対象の作業ペーパーが改ざんされていないという証明を DODIG 監査管理者から得ること、③監査精度にし DODIG スタッフに対する質問表を作成すること、④検査のためのサンプル監査を増やすこと、⑤作業ペーパーが改ざんされる典型であった財政監査にさらに重点を置くことである。HHAIG による追加措置は、前回ピアレビュー結果と、疑惑が重大でなものであると確認したことを示しており、申し分のない適切なものであった。

2001 年ピアレビューでは、1997 年の結果同様、DODIG の品質保証体制には改善が必要であり、政府監査基準に必ずしも従っていないとされ、(例：内部精度検査が十分でない；監視が文書で記録されていないものがある；監査計画が文書で記録されていないものがある；作業ペーパーが完成していないものがある；DODIG が一つの監査に十分独立性をもっていなかった)。DODIG に対し、①包括的是正措置計画の実施、②新たな方法と手順の導入、③2 年以内に次の外部精度管理検査を予定することを勧告した。DODIG からは、「不十分な点に取り組むための行動計画」が挙げられたが、具体的には、行動計画に沿って①監査計画の作業ペーパーの証拠固め、②上級管理者レベルの監査要員で構成される管理委員会を設け監査精度を監視、③報告書で事実を述べる前の監視証明、④最終報告前の作業ペーパー完了証明を求めている。また、研究を重ね他の監査機関の最高の実施例を適用して、監査人の独立性の確保を行う予定である。監査官が使用するピアレビュー指導書のもと、この計画の実行成果は次回ピアレビューで精査されることになっており、2 年以内の完成予定になっている。