

米国の政府支援研究開発における 予算算入費目の範囲と 会計原則の合理的運用に関する実態調査

2000年3月29日

(財)日本情報処理開発協会 (JIPDEC)
先端情報技術研究所 (AITEC)

調査委託先: MUSE Associates (USA)



報告会資料: 本資料はプレゼンテーション用のものであり、
口頭による付加説明を前提としております。

Introduction

米国の政府支援研究開発における**予算算入費目の範囲と会計原則の合理的運用**に関する実態調査

1. 米国の**政府支援研究開発**(特に**ソフトウェア開発に関わる領域**)における**予算算入費目**のシステム
2. 1993年に成立した**政府業績結果法**の意義、及び同法が政府支援研究開発に与える影響

- 本調査によって、米国の政府支援研究開発においては、**事実上企業活動において発生するほぼ全ての費用を、合理的な配賦の理由がある限り、直接間接に政府契約に賦課できる事が判明した**。このような仕組みの背後には、連邦政府の費用会計制度(Cost Accounting Principles)が、民間の会計基準であるGAAP/FASBをほぼ全面的に取り入れ、**費用会計のプラットフォームを民間と政府が共有していることにある**。

- さらに、現在進行中の行政改革(1993年政府業績結果法を中核とするクリントン政権の政府業績評価タスクフォース)の下では、**「調達」規則や省庁の内部細則を鵜呑みにせずに、実情に合わせた合理的運用が可能**であることもわかった。特に担当調達官による裁量権限の拡大については、**実情に即した合理的運用を保証する「Waiver(免除)」の仕組みが確立されつつある**(1998年大統領令)。このクリントン政権の行政改革は、「Performance Budgeting (業績に基づく予算の作成・決定・執行)」を柱としており、FY1999に初めて全政府規模でのコミットメントがスタートし、2000年3月末に初の業績結果報告書が各省庁から議会と行政府に提出される予定である。

1

Cost allocation systems of federally-funded R&D activities

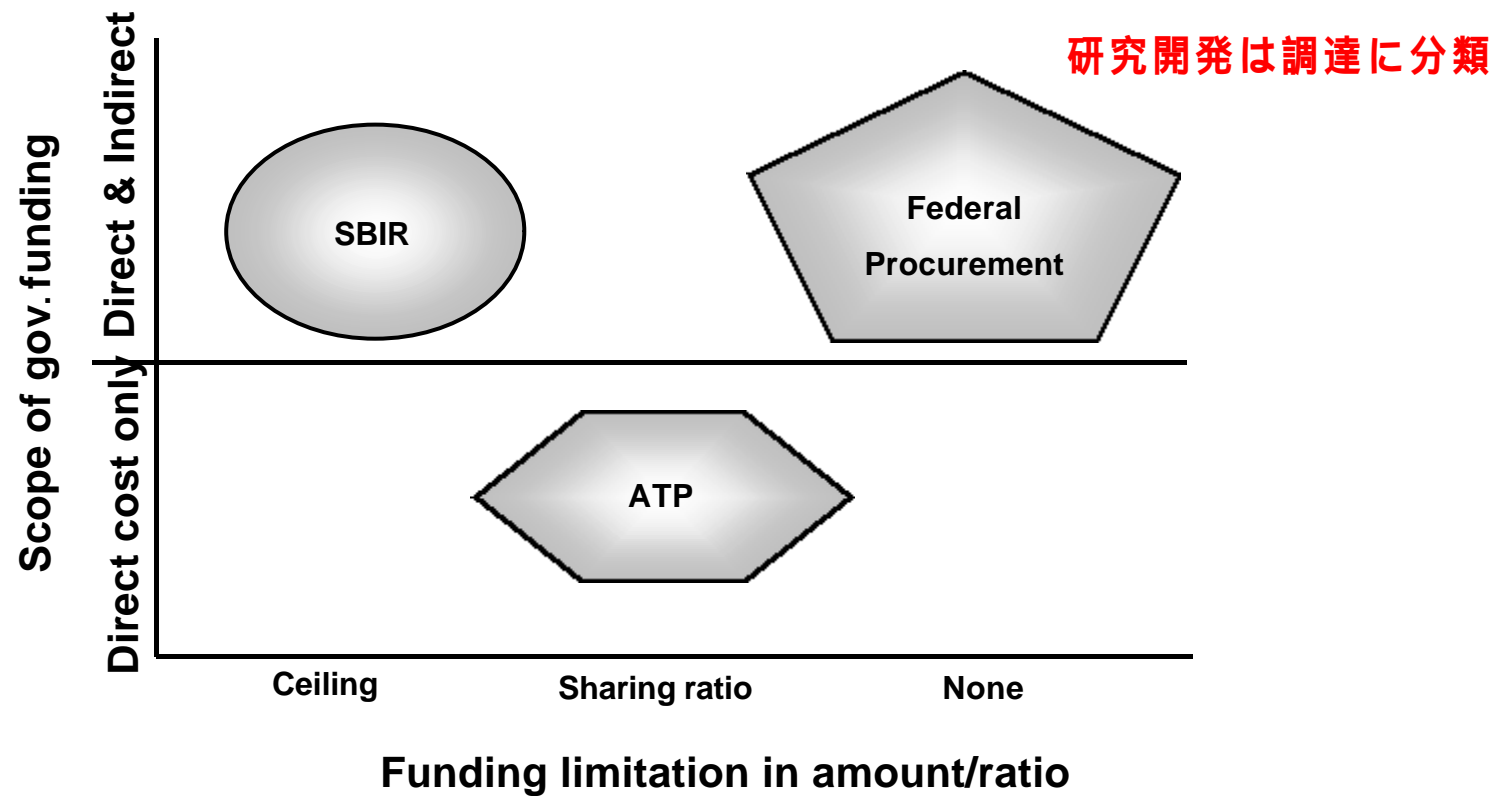
A Systems to study

B Cost accounting practices

FAR, ATP and SBIR

Systems to study	A
Cost allocation system of federally-funded R&D activities	1

3つの研究開発に対するファンディング制度とその費用負担のスキーム



FAR, ATP and SBIR

Systems to study

A

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

SBIR (Firms are not allowed to make profits.)

Cost coverage: the actual allowable direct costs plus the allocable portion of the allowable indirect costs,

Grant amount ceiling:

Phase I (Feasibility study) = up to \$100,000 for up to 6 months.

Phase II (Development) = up to \$750,000 for up to 2 years.

ATP (Firms are not allowed to make profits.)

Cost coverage: only for direct costs for single company recipients.

Cost sharing:

Single small&med Cost

ATP shares direct costs up to \$2M for up to 3 years.

Single large Cost

at least 60% of total costs. ATP shares direct costs up to \$2M for up to 3 years.

Joint ventures

at least 50% total costs. ATP shares costs without limitation for up to 5 years.

Federal procurement
(Possibly profitable “Contracts”)

Cost coverage: “Total costs” (direct + indirect costs)

Unallowable costs: Costs that are not allowed to allocate in the private contracts as well.

研究開発案件: Mostly federal agencies driven.

FAR, ATP and SBIR

Systems to study

A

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

契約形態	適する内容
1. Cost-reimbursement (費用払戻し契約)	研究開発の政府調達に最も適し、通常はこの契約形態を選択。
2. Fixed-price incentive (固定価格及出来高払契約)	費用削減度合や成果に対応するインセンティブを契約上設けることが望ましく、實際上可能である場合。
3. Cost-plus-incentive-fee (費用及出来高払契約)	費用削減度合や成果に対応するインセンティブを契約上設けることが望ましく、實際上可能である場合。
4.Short-duration fixed-price (短期固定価格契約)	契約者の成果を、事前に短い期間ごとに細分化することが可能な場合。
5. Fixed-price (固定価格契約)	研究の目的/定義が事前に明確であり、価格の交渉に際しての費用の推定が高度に確からしい場合。または費用分担契約による研究開発契約に続く契約で当該研究開発契約が「製造」の必要性をその内容に含んでいる場合
6. Cost sharing (費用分担契約)	ATPやSBIRで採用される契約形態。1. Cost-reimbursement(費用払戻し契約)の1種である。契約請負者は利益金を受けず、合意によって合法的費用の一定部分のみを払い戻される。

Note: The SBIR funding agreement is either a cost sharing contract or grant entered into between an SBIR participating Federal agency and a small business concern. Basic nature is “cost sharing” rather than fixed-price contracts.

Cost coverage schemes

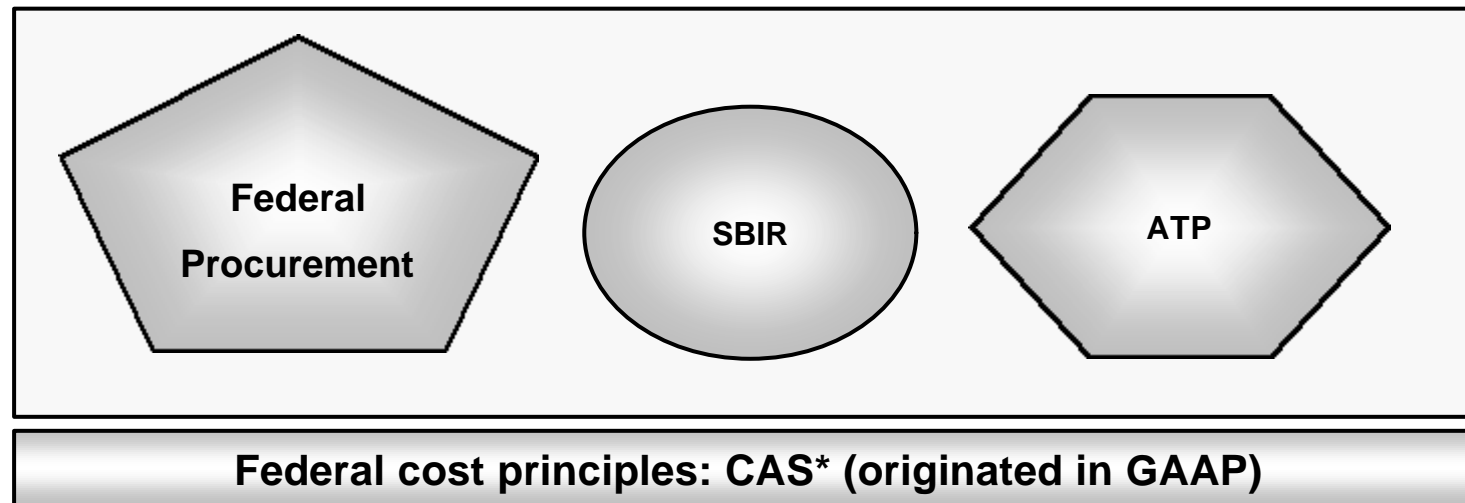
Systems to study

A

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

3種のシステムは費用負担の構造が互いに異なるものの、費用を捕捉する上で用いられる基準は連邦政府共通の費用原則 (Federal cost principles)、すなわち **GAAP (一般に受け入れられている会計原則)** に基づく **CAS (Cost Accounting Standards、費用会計基準)** である。



What's GAAP?

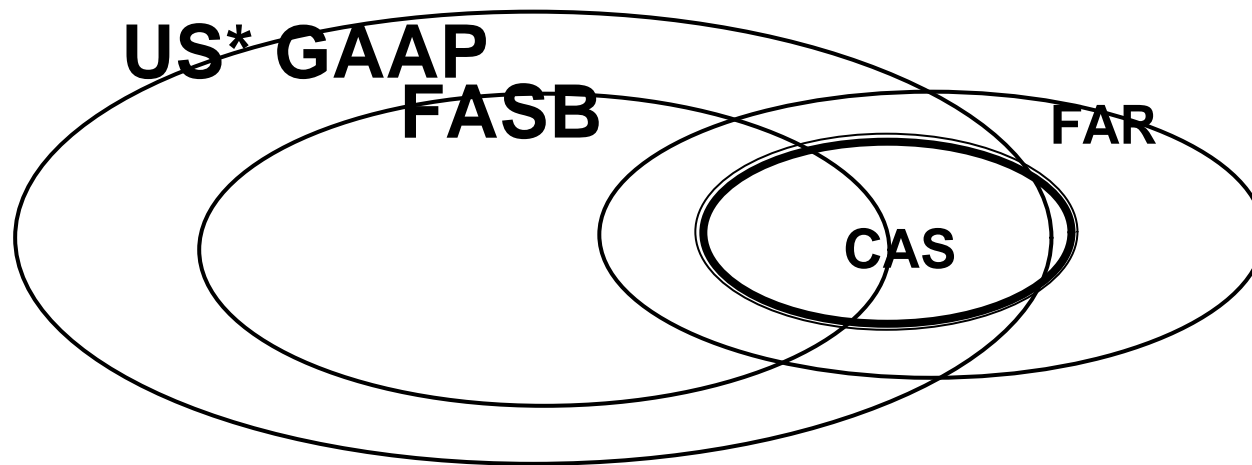
Systems to study

A

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

GAAPとは、その全てが当初から明示的に条文化されてきたものではなく
「実践されている会計手法を定義づける、過去からの因習、規則、手続等の総称」
(Statement 4、Accounting Principles Board 1958-1972) であり、暗黙的に広く一般
に受容された合意である。



Particular foci of this chapter

Cost accounting practices

B

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

重点項目

直接費用と間接費用の定義、振り分け方法

直接・間接に賦課可能な費目内容（特にソフトウェア開発で大部分を占める人件費関連の費目内容）

既存の社内設備を政府支援研究開発で使用情况の費用負担

社内で既に開発済みの無形資産(特許、ソフトウェア、ノウハウ)を政府支援研究開発で使用情况の費用負担方法

「人件費基準額」の設定とアップデートの方法

下請け契約に関する条件（全体の何割までOKか。また、外国企業・外国人への下請け依頼の制限等）

契約期間前に発生した費用の負担方法

会計手法の変更（例：費目間振替え等）に関する条件・制度

会計手法の変更（例：費目間振替え等）に関する条件・制度

1. Direct and indirect costs

Under CAS (Cost Accounting Standards、費用会計基準)
total cost = direct costs
+ indirect costs - credits
+ cost of money

“Direct cost”

直接費用とは、ある特定の最終費用目的（例えば特定の政府調達契約）の為にのみ発生したと明確に把握することができる費用である。直接費用とは、単に最終製品の内部に原材料や人件費として含まれる費用項目のみに限定されない。その特定の調達契約の為に発生したと判別できる費用全てを直接費用として計上する。

1. Direct and indirect costs

Cost accounting practices

B

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

全ての契約応募者は「Disclosure Statement」を
事前（契約前）に提出することが義務付けられて
いる。

このステートメントにより、契約請負者は**自社の
間接・直接費用の配賦に関する会計原則・メソ
ド**を事前に申告することを求められる。

2. Allowable cost items

Allowability of costs = “Reasonableness” + “Allocability” + CAS/GAAP and terms of the contract.

Reasonableness : その費用が、思慮のある経済合理的な人間が競争状況にあるビジネスにおいて当然請求するであろう内容と金額を越えていない時、その費用は「合理的」である。

Allocability : 以下の条件のいずれかを満たす場合、その費用は政府契約に「配賦可能」。

- 1) その費用がある特定の契約のためのものである、と判別できる時。(直接費用として配賦可)
- 2) その費用による便益が当該契約以外の契約/業務にも貢献し、それら複数の業務間での相対的貢献度によってその費用が配分可能な時(間接費用として配賦可)
- 3) その費用による便益が、当該契約業務を含む契約請負者の事業全体の遂行に不可欠であるが、特定の費用目的への直接的貢献は認められない場合(間接費用、特にいわゆる管理費、G&Aとして配賦可)

Appendix A: comprehensive list of allowable and unallowable costs

2. Allowable cost items

労務関連費用項目

General allowability	Article number in FAR–Name of cost items
allowable	31.205-6 – 人的サービスに対する報酬
allowable	31.205-13 – 従業員の士気、健康、福祉、食事、並びに寮に関する費用、手当
allowable	31.205-18 – 独自の研究開発、及び入札や契約プロポーザルに関わる費用
allowable	31.205-21 – 労組関係に関する費用
allowable	31.205-24 – 施設、設備の維持、修繕費用
allowable	31.205-25 – 製造及び生産エンジニアリングの費用
allowable	31.205-29 – 工場、施設の警備費用
allowable	31.205-33 – 専門家、コンサルタントサービスの費用
allowable	31.205-34 – 採用費
allowable	31.205-35 – 社員の業務転回による転居費用
allowable	31.205-43 – 業界団体、産業別団体等における活動、定期刊行物、販売費用
allowable	31.205-44 – 教育訓練費用
allowable	31.205-46 – 旅費
conditional	31.205-38 – 販売費（直接販売費及び短期のマーケティング宣伝費用）
unallowable	31.205-22 – ロビー活動、政治活動の費用
unallowable	31.205-27 – 組織変革のための費用

2. Allowable cost items

国が負担する人件費関連項目

General allowability	Compensation for personal services
allowable	給与・賃金
allowable	上級管理者、ボードメンバーへの報酬
allowable	社外勤務手当
allowable	勤務地の物価水準の相違による生活補助手当
allowable	従業員保険料
allowable	付加給付（有給休暇、傷病休暇、バケーション、軍隊休暇等）
allowable	駐在員等に対する国情に応じた勤務手当（Hardship pay）
allowable	改善提案や安全提案に対する報奨金
allowable	生産性や費用削減に連動した奨励給（Incentive pay）
allowable	その他退職後給付（健康保険、生命保険、授業料援助、デイクア等）
allowable	年金費用（積立て費用か支払発生時費用かを選択特定）
conditional	ボーナス（株式付与によるボーナスを含む）
conditional	失業給付（Severance pay、Dismissal wage）
allowable	従業員ストックオプション
allowable	従業員持株会費用

2. Allowable cost items

“Shares” and “Stock options”

株式付与・ストックオプション

CAS9904.415に定める株式ベースの報酬（自社株式の付与やストックオプション）は**その費用額が固定金額として測定される限りにおいて*、繰り延べ報酬として契約期間相当部分は賦課可能である**。固定金額としての測定とは、株式付与の場合は付与株式数の決定日における市場価値であり、ストックオプションの場合は付与するオプション数とオプション価格が決定した日における〔（市場価格 - オプション価格）× オプション数〕で計算される。測定日においてオプション価格が市場価格を上回っている場合は費用計上できない。

*FAR31.205-6に、企業債券の市場価値の変動に応じて計算される報酬は賦課不可能、とされている。

3. Allocation of existing facilities cost

Cost accounting practices

B

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

CAS/FARの下で、既存施設利用の費用は二通りの方法で「賦課可能」とされている。一つは「資本(資産)コスト(Cost of money)」として、もう一方は「減価償却費」としてである。

FAR 31.205-10 -- Cost of Money.

FAR31.205-11 -- Depreciation.

Q: Direct or indirect costs? Either way. It depends.

CAS9904.409-40

4. Allocation of in-house intangible assets

Cost accounting practices

B

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

特許、ソフトウェア、ノウハウといった社内で開発・醸成された無形資産 (Intangible assets) は「資産化」が可能であり、それらが政府調達契約で使用された場合、GAAPに基づいて「原則として」配賦・賦課が可能である。

ケース１．政府契約による研究開発活動でのパテント使用コスト

FAR 27.204-3 -- Patents -- Notice of Government as a Licensee.

(a) When the Government is obligated to pay a royalty on a patent because of a license agreement between the Government and a patent owner and the contracting officer knows (or has reason to believe) that the licensed patent will be applicable to a prospective contract, the Government should furnish information relating to the royalty to prospective offerors since it serves the interest of both the Government and the offerors. In such situations, the contracting officer should include in the solicitation a notice of the license, the number of the patent, and the royalty rate recited in the license.

(b) When the Government is obligated to pay such a royalty, the solicitation should also require offerors to furnish information indicating whether or not each offeror is a licensee under the patent or the patent owner. This information is necessary so that the Government may either --

(1) Evaluate an offeror's price by adding an amount equal to the royalty; or

(2) Negotiate a price reduction with an offeror-licensee when the offeror is licensed under the same patent at a lower royalty rate.

(c) If the Government is obligated to pay a royalty on a patent involved in the prospective contract, the contracting officer shall insert in the solicitation, substantially as shown, the provision at 52.227-7, Patents - Notice of Government Licensee.

4. Allocation of in-house intangible assets

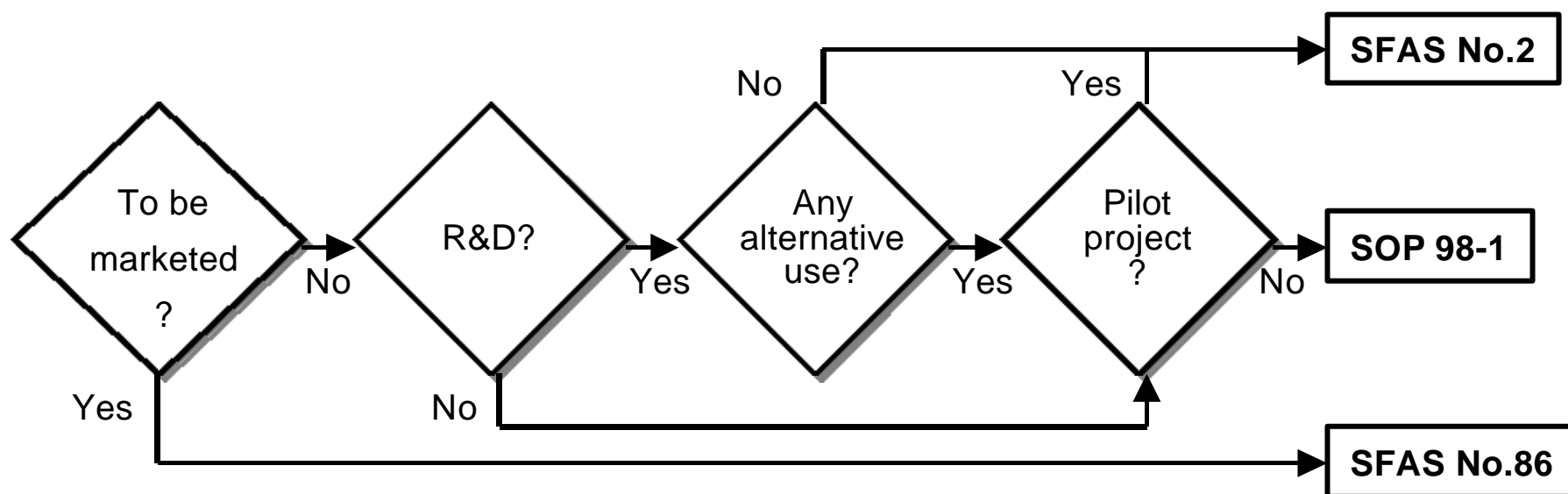
Cost accounting practices

B

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

ケース2 . コンピュータソフトウェア



Source: CPA Journal February 1999

4. Allocation of in-house intangible assets

Cost accounting practices	B
Cost allocation system of federally-funded R&D activities	1

AT&Tは、自社開発ソフトウェアの取り扱いとして、前述のSOP98-1とSFAS No.86を使い分けている。

“Software Capitalization

In 1998, AT&T adopted Statement of Position (SOP) 98-1, Accounting for the Costs of Computer Software Developed or Obtained for Internal Use. This standard requires certain direct development costs associated with internal-use software to be capitalized including external direct costs of material and services and payroll costs for employees devoting time to the software projects. These costs are included in other assets and are amortized over a period not to exceed three years beginning when the asset is substantially ready for use. Costs incurred during the preliminary project stage, as well as maintenance and training costs, are expensed as incurred. AT&T also capitalizes initial operating system software costs and amortizes them over the life of the associated hardware.

AT&T capitalizes costs associated with software development in accordance with SFAS No. 86 Accounting for Costs of Capitalized Software to be Sold, Leased or Otherwise Marketed and related guidance. In accordance with this standard, AT&T capitalizes costs associated with the development of application software incurred from the time technological feasibility is established until the software is ready to provide service to customers. These capitalized costs are included in property, plant and equipment and are amortized over a three-year useful life.”

Source: AT&T 1998 annual report Financial highlights, Notes on Consolidated Financial Statements, Summary of Significant Accounting Principles

5. Labor standard cost update

CAS/FARの下で、契約者は**直接人件費 (Direct labor cost)** の計算において、**標準単価 (Labor rate)** を使用することができる。

この**標準単価**を算出し、Disclosure Statementを通じて提案するのは契約者であり、政府ではない。

この提案を受け、政府（各省庁）の調達契約担当官（Contracting officers）が、その合理性を評価・判断する。

6. Subcontracting

研究開発に対する政府支援という文脈では、外注に対する制限が 1) その仕事内容と 2) 全体の金額に対する割合、3) 外注部分が契約者の費用負担分としてカウントされない等、**外注への制限やdisincentiveが設定**されている。

SBIR

For Phase I, a minimum of two thirds of the research and/or analytical work

For Phase II, a minimum of one-half of the research and/or analytical effort

ATP

A project in which a substantial share of the ATP funds is going to subcontractors without significant justification will tend to score low because of concerns over the proposer's level of commitment to the project. Additionally, subcontractors may not contribute towards the cost sharing requirement.

FAR35.009 -- Subcontracting Research and Development Effort.

Since the selection of R&D contractors is substantially based on the best scientific and technological sources, it is important that the contractor **not subcontract technical or scientific work without the contracting officer's advance knowledge.**

6. Subcontracting

また、外国人、外国企業への外注に関しても制限がある。特に明白に外国企業への外注を実質上困難としているのはATPである。

ATP Proposal Preparation Kit:EXHIBIT 6. FORM NIST-1262 Subcontracts

ATPの目的は米国経済の成長を創り出すことにある。ATPから支援を得た者は、米国に存する米国の外注業者を使用し、その外注による便益が米国内で与えられることが期待されている。

従って、外国の外注先を含み、それを完全に正当化する事由を述べていない提案は、経済的便益が米国に帰属せねばならないという判断基準に基づくATP選考において、低い評価を受ける。

7. Precontract costs handling

FAR31.205-32により、**契約期間開始前に発生した費用**は、それがその契約を期日までに完了する為に必要と認められる場合、賦課することができる。

FAR 31.205-32 -- Precontract Costs.

Precontract costs are those incurred before the effective date of the contract directly pursuant to the negotiation and in anticipation of the contract award when such incurrence is necessary to comply with the proposed contract delivery schedule. **Such costs are allowable to the extent that they would have been allowable if incurred after the date of the contract** (see 31.109).

8. Practice changes

Cost accounting practices

B

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

契約者は、基本的に、承認されたDisclosure Statementで申請した会計原則を守る義務がある。調達契約担当官に無断で会計原則を変更/実施した場合、罰則がある。

この罰則は、その会計原則変更によって**政府がより大きな費用負担を強いられていたことが判明した場合に適用**される。

8. Practice changes

契約者による会計原則変更によって生じる政府への費用賦課額の変化が著しく小さい場合、契約者は合法的に事前に申告した会計原則を自発的に変更することができ、罰則も適用されない。(ケース3)

Three Cases in which changes are made to the CAS/FAR accounting practices

- 1) **New or modified standards:** New standards are enacted, or standards are modified on or before the date of contract award.
- 2) **Noncompliance with CAS Requirements:** Contractors' cost accounting practices do not comply with CAS/FAR requirements.
- 3) **Voluntary changes:** Contractors voluntarily make changes.

8. Practice changes

契約者による会計原則変更が条件付で認められるケースがある一方で、各省庁の契約担当官が第3章に述べるGPRA(政府業績結果法)の下で、「適用除外」を認められ、FARから逸脱した費用会計を行なうことが可能である。

FAR Subpart 1.4 -- Deviations From the FAR

1.402 -- Policy.

Unless precluded by law, executive order, or regulation, deviations from the FAR may be granted as specified in this subpart when necessary to meet the specific needs and requirements of each agency. The development and testing of new techniques and methods of acquisition should not be stifled simply because such action would require a FAR deviation. The fact that deviation authority is required should not, of itself, deter agencies in their development and testing of new techniques and acquisition methods.

Underlying principle

Cost accounting practices

B

Cost allocation system of federally-funded R&D activities

1

連邦政府は、研究開発契約にあたって、合理的な理由に基づく柔軟性（例：契約者の自発的会計原則変更やFARからの逸脱を認める等）と契約者に対する行政/事務的負荷の最小化（例：民間の会計原則の全面的採用、自社内の会計原則を一貫して使用することを認める等）、を基本精神としている。

FAR - Part 35 研究開発契約 （Research and Development Contracting） 35.002 – 一般事項 （General）

2

The Role of GPRA(Government Performance and Results Act)

A

Its missions and history

B

Overall mechanism

C

Performance budgeting and flexibility

Its missions and principles

Its missions and history

A

The Role of GPRA

2

1993年政府業績評価法(GPRA)は、クリントン政権(ゴア副大統領がリード役)の行政改革推進母体、National Performance Review(国家業績評価)タスクフォースの核となる法制である。公式的には、NPR/GPRAの使命は「**21世紀に向けて、政府をより上手に、より安く、米国民の望む仕事をやり遂げる**こと」と表明されている。

実質的にNPRの背後にある真の目的とは、

- 1) 各省庁が自己の「業績」や「結果」に基づく予算立案と執行を行なう環境を整備すること。
- 2) 「顧客(国民と産業界)の満足」を最重要の優先事項、業績/結果の評価尺度とすること。
- 3) 政府のサービスの質を低下させずに経費/予算を削減し、よって均衡財政を実現すること。

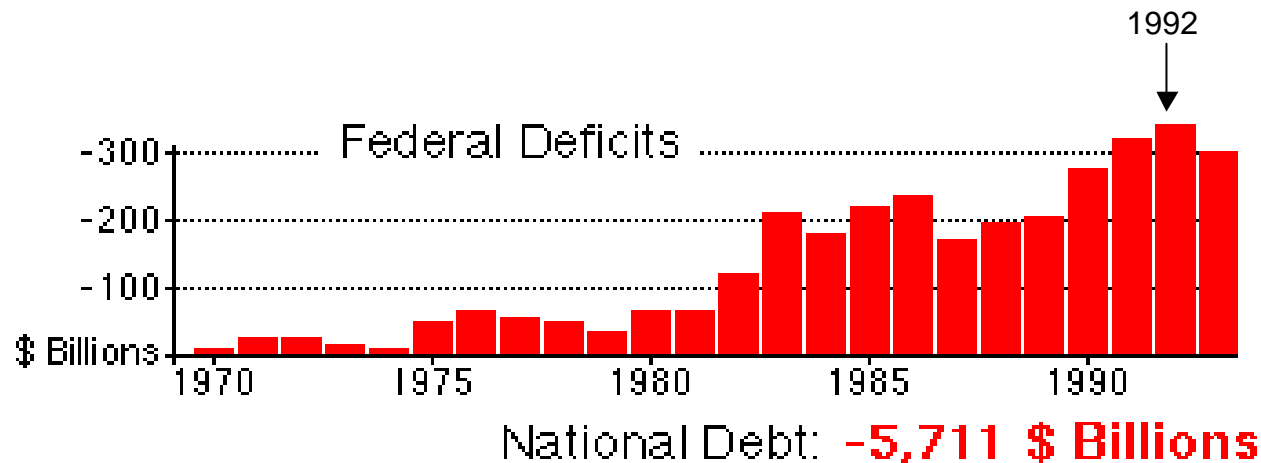
また、これらの目的を達成する方策として、

- 1) 産業界のベストプラクティスを積極的に公会計や調達制度に取り入れ、市場原理を働かせること。
- 2) 「顧客」や「市場」との接点を持つ前線の官吏へ「権限」と「説明責任」の双方を委譲すること。
- 3) 業務効率を改善すると共に効果的サービスを提供していくため、情報技術を積極的に活用すること。

Background problem

NPRが立ち上がった1993年は、その前年に連邦政府予算が赤字のピーク(\$300B超)に達し、累積財政赤字が\$5,000Bに到達しようか、という状況であった。

歳出削減のプレッシャーは日に日に増すばかりであった。このような状況の下で、「政府サービスの質の低下を招かずに(願わくば向上させつつ)コストを削減すること」が大命題として浮上してきたのである。



「Performance Budgeting」とは、ミッションに導かれた、結果重視の予算編成を意味し、まさにNPRの使命を体現するコンセプトである。

クリントン大統領は政府の予算に対する責任説明の尺度・体制 (Accountability System) を、これまでの「プロセス、手続き、誰がいくらもらうのか」から「予算をどれだけ使うと何が達成でき、実際にどこまで達成されたのか (Performance & Result)」へ根本的にシフトさせることの重要性を強調した。

Overall framework

Its missions and history

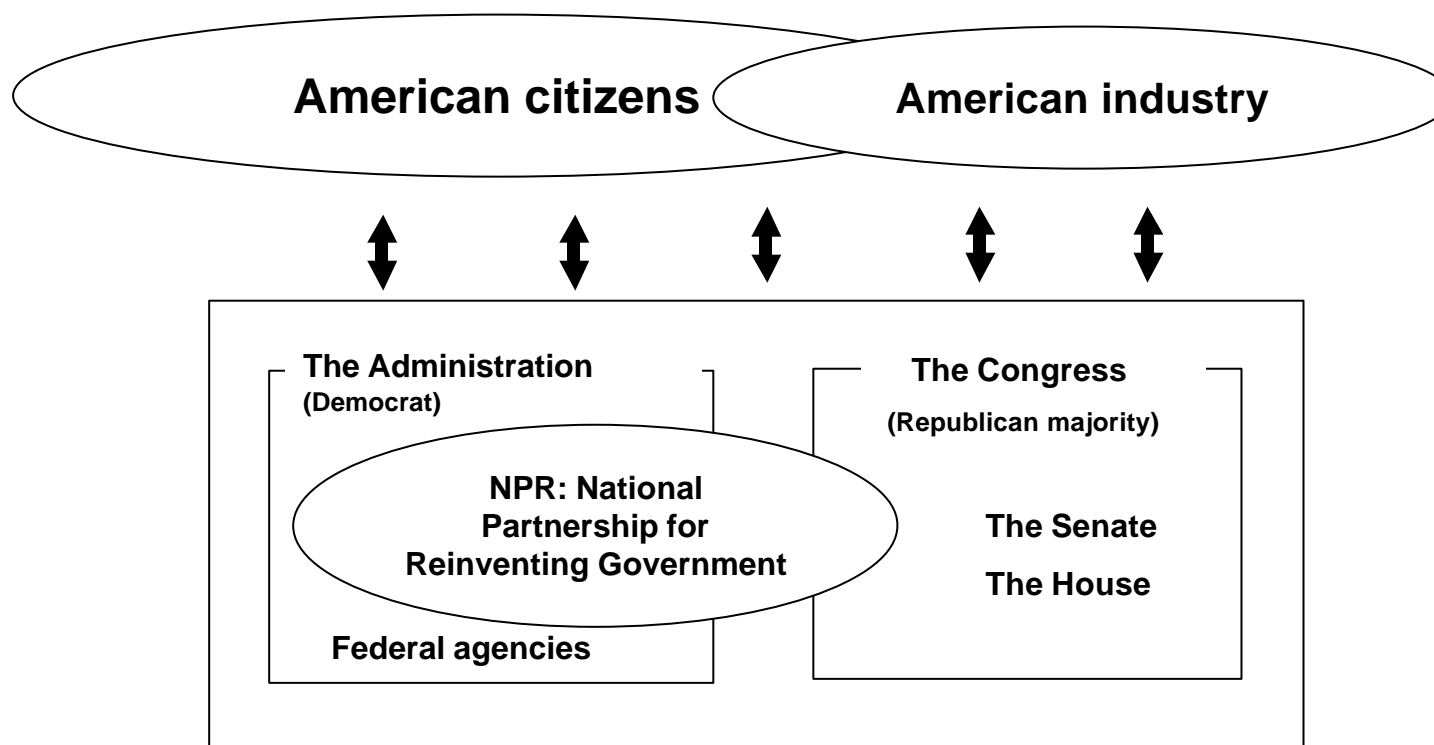
A

The Role of GPRA

2

NPRタスクフォースでは、**米国民と産業界は、「政府によってサービスを受ける顧客である」として認識されている。**

“Customers”



The US Federal Government (excluding jurisdiction)

History

Its missions and history

A

The Role of GPRA

2

NPRの先駆者達

.1949年、第1期フーバー委員会(共和党)による行政改革(肥大化していた第2次大戦直後の連邦政府のダウンサイジングを企図)

.1965年 ジョンソン大統領(民主党)による Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS)

.1973年 ニクソン大統領(共和党)による Management by Objectives (MBO)

.1977年 カーター大統領(民主党)による Zero-Base Budgeting (ZBB)

History

Its missions and history

A

The Role of GPRA

2

< NPR 年表 1993-2000 > (斜体字は報告書名)

1990 March	President Clinton created NPR with Al Gore as its leader.
1993 June	" Reinventing Government Summit " led by Al Gore.
1993 Sept.	1993 Report, "Creating a Government That Works Better and Costs Less" , made 384 recommendations. It as based on 38 "accompanying" reports which detailed 1,250 specific actions intended to save \$108 billion, reduce the number of "overhead" positions (management, procurement, financial management, etc.), and improve government operations.
1993 Sept.	Government Performance Results Act (GPRA) enacted.
1994 March	Federal Workforce Restructuring Act (Public Law 103-226) that mandated a civilian workforce reduction of 272,900 full-time equivalents (FTEs) by FY1999.
1994 March	Federal Acquisition Streamlining Act (Public Law 103-355) that incorporates many of the recommendations by the NPR's Phase I Report.
1994 Sept.	1994 Status Report, "Creating a Government That Works Better and Cost Less" , sets out the status of implementation of the recommendations in the 1993 Report.
1995 Sept.	1995 Annual Report, "Common Sense Government" , made 200 recommendations and reports \$58B savings.
1996 March	Background Paper, "NPR's Next Steps: Governing in a Balanced Budget World"
1996 April	Federal Acquisition Reform Act (Contained in PL 104-106)
1996 April	Information Technology Management Reform Act (Also contained in PL 104-106) that enhances the introduction of leading edge information technology by shifting the authority from GSA to OMB.
1996 Sept.	1996 Annual Report, "The Best Kept Secrets In Government"
1997 Sept.	The Strategic Plans submitted by all agencies.
1998 Feb	The first Performance Plans for FY 1999 submitted by all agencies.
1999 Feb	The Performance Plans for FY2000 submitted by all agencies.
2000 March 31	The first Program Performance Reports of FY1999 to be submitted by all agencies.

Planning, implementation and evaluation

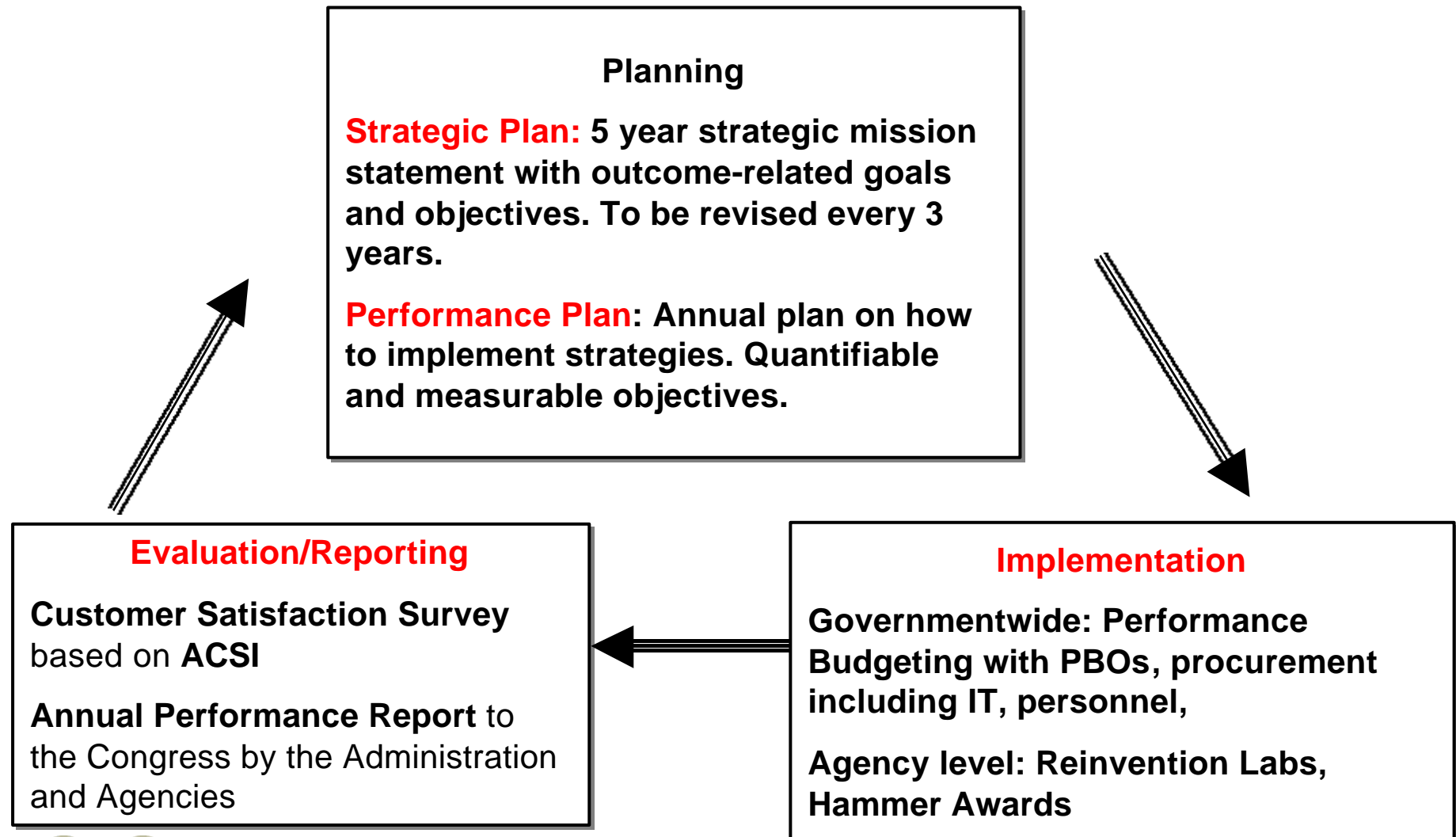
Overall mechanism

B

The Role of GPRA

2

NPRは、以下のように計画、実施、業績フィードバックの仕組みを作り上げた。



Overall mechanism	B
The Role of GPRA	2

Planning

1993年**政府業績結果法**は、各省庁が「**戦略計画 (Strategic Plan)**」と「**年間業績計画 (Performance Plan)**」の二つを提出することを義務付けている。

戦略計画 (Strategic Plan)

行政管理予算庁 (OMB、実質的に大統領) に5年ごとに提出、3年ごとに見直し義務付けられる。

本計画は以下の事項を明記していなければならない。

- (1) 当該省庁の包括的ミッションステートメント
- (2) 全般的目的と目標：実現すべきアウトプット、当該省庁の主たる機能や業務内容
- (3) 目的・目標を達成するための方策：業務プロセス、及び必要とされる資源（スキル、技術、人材、資本、情報等）
- (4) 業績関連の目的・目標（年間業績計画に記載）と本戦略計画の全般的目的・目標がどのようにリンクしているのか
- (5) 全般的目的・目標の達成に重大な影響を及ぼす可能性のある、コントロール不能の外部制約
- (6) 全般的目的・目標の評価基準と再評価のスケジュール

年間業績計画 (Performance Plan)

行政管理予算庁 (OMB) と議会に対し、予算案提出(1月か2月)に合わせ毎年提出が義務付けられる。

本計画は以下の事項を明記していなければならない。

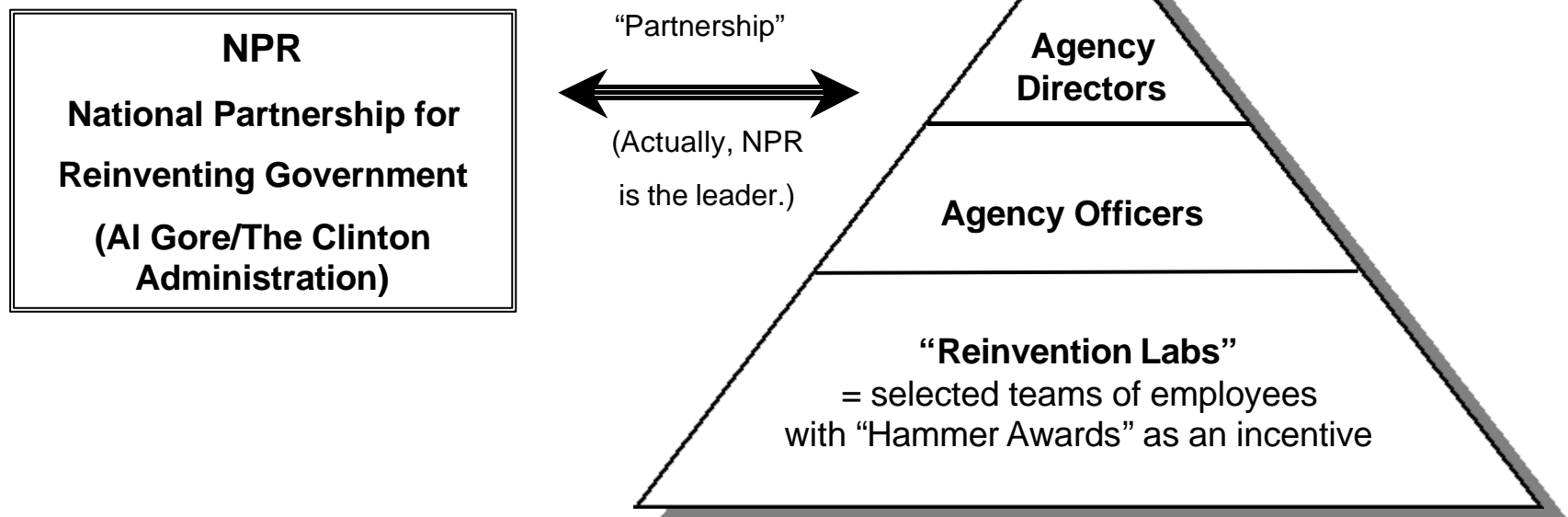
- (1) 各プログラム毎に達成すべき業績目標
- (2) より客観的に計測可能なように数値化された業績目標
(下記のSubsection (b)に該当し、免除される場合を除く)
- (3) ごく簡単に記述された業務プロセス、及び必要とされる資源（スキル、技術、人材、資本、情報等）
- (4) 業績を測定する具体的尺度
- (5) 実績と業績計画を比較する（達成度測定）ための尺度
- (6) 測定された数値の信憑性、正確性を確保・証明するための方策

Subsection (b): もしも業績目標を客観的、定量的、測定可能な形式で表現できない場合、業績計画は定性的表現で、1) 達成失敗のケース（達成度が最低の場合のプロジェクト状況）、2) 成功したプロジェクトの状況、を記述していなければならない。

Implementation mechanism

Overall mechanism	B
The Role of GPRA	2

Performance Budgetingを実施するにあたり、その**実行部隊としてReinvention Laboratory (刷新の実験室) なるチーム**が各省庁の前線の職場に設けられた。1998年現在でその数は325を越えたとされる。これらの「実験室」は、民間企業のQCサークルにも似たチーム指向のボトムアップ戦術であるが、QCサークルに無い強力な武器が存在する。それが各省庁規則やFARからの必要に応じた「Waiver(免除)」の権利である。



Implementation: Reinvention Laboratories

Overall mechanism	B
The Role of GPRA	2

NPRは、このReinvention Labを「官僚制の波間に浮かぶ革新のための橋頭堡」と呼んでそれへの期待を表明した。このLabは「NPRタスクフォースの先兵として、全く新しい仕事のやり方、情報共有の仕方、失敗と成功の省庁横断的相互学習の方策を積極的に試してみるための組織である。」

Definitions of Reinvention Laboratories by the NPR Task Force:

“Reinvention Laboratories are innovative organizations or activities that are established to test or prototype new ‘reinventing government’ initiatives. The reinvention laboratories are empowered to begin experimenting with radical new ways of doing business, and share their ideas, successes and lessons across government. The role of the Reinvention Labs is critical as we create a government that works better and costs less.”

Reinvention Labは、FY1999年の全面展開へ向けての、緻密に計算されたパイロットプロジェクトとして位置付けることができる。背後にはAndersen Consulting等、優秀なOC（組織変革）エージェント・コンサルティング集団が存在していた。

Implementation: High Impact Agencies

Overall mechanism

B

The Role of GPRA

2

Relenvention Labよりももう1ランク上のレベルでのNPR実施の仕組みは、1998年に決定されたHigh Impact Agenciesである。ここでは、特に**国民 (G to C)と産業界 (G to B)**に直接関わる度合いが最も高い32の省庁・組織をHigh Impact Agenciesと認知し、特に強力にNPR運動を展開するターゲットとして設定した。

<The list of High Impact Agencies>

Department of Agriculture

1. Animal and Plant Health Inspection Service
2. Food Safety and Inspection Service
3. Food and Nutrition Service
4. Forest Service

Department of Commerce

5. Bureau of the Census
6. U.S. & Foreign Commercial Service/ITA
7. Patent and Trademark Office
8. National Weather Service

Department of Defense

9. Acquisition Reform

Department of Education

10. Office of Financial Assistance

Department of Health and Human Services

11. Food and Drug Administration
12. Administration for Children and Families
13. Health Care Financing Administration

Department of the Interior

14. National Park Service
15. Bureau of Land Management

Department of Justice

16. Immigration and Naturalization Service

Department of Labor

17. Occupational Safety and Health Administration

Department of State

18. Bureau of Consular Affairs

Department of Transportation

19. Federal Aviation Administration

Department of Treasury

20. Customs Service
21. Internal Revenue Service
22. Office of Domestic Finance
/Financial Management Service

Department of Veterans Affairs

23. Veterans Health Administration
24. Veterans Benefits Administration

25. U.S. Postal Service

Independent Agencies

26. Environmental Protection Agency
27. Federal Emergency Management Agency
28. General Services Administration
29. National Aeronautics and Space Administration
30. Office of Personnel Management
31. Small Business Administration
32. Social Security Administration

Implementation: PBOs

Overall mechanism	B
The Role of GPRA	2

PBOは、1996年に創設されたNPRの連邦政府の予算及び業務遂行をマネージする概念である。議会が、省庁から申請のあった特定の部署をPBOとして認定すると、その部署の長は連邦調達規則や人事規則からの広範な免除を受けることができる(逸脱が裁量で認められるようになる)。その代償として、その部署は厳しい業績評価を受けることになる。

FY2000 Candidates of PBOs that applied for the Congressional approval this year

- Patent and Trademark Office
- Defense Commissary Agency
- St. Lawrence Seaway Development Corp.
- U.S. Mint
- Air traffic services division of the Federal Aviation Administration
- Seafood Inspection Service
- Rural Telephone Bank
- National Technical Information Service
- Federal Lands Highway Program

- FY1999, the Education Department's office of student financial assistance was made the first PBO. Until then, Congress had ignored several The idea is that some federal programs can perform better if they are run more like private companies.
- agency requests to become PBOs.

Implementation: ITMRA

情報技術の調達をより組織的・効果的に行なうことを企図したITMRAの要点は以下のようにとまとめられる。

1. The shift of authority from GSA to OMB
By this shift, the introduction of IT became more organized process (not ad hoc as needed basis) directly linked to the national budget decision making.
2. The Director of OMB became responsible in encouraging performance- and results-based management.
3. The Director of OMB is required to designate a Chief Information Officer (CIO) in each executive agency and offer the duties relating to IT acquisition and management.
4. The sense of Congress was expressed that, during the five-year period beginning with 1996, executive agencies should achieve each year at least a five percent decrease in information technology operation and maintenance costs, as well as a five percent increase in efficiency of operations.
5. The Federal Acquisition Regulatory Council shall ensure that the information technology acquisition process is a simplified, clear, and understandable process that specifically addresses the management of risk, incremental acquisitions, and the need to incorporate commercial information technology in a timely manner.
6. Each agency head is required, to the maximum extent practicable, to use modular contracting through the FAR for the acquisition of a major system of information technology.
7. The Administrator of Federal Procurement Policy (FPP) is required to conduct pilot programs in order to test alternative approaches for the acquisition of information technology by executive agencies.
8. Incentive-based Pilot Programs - Allows the FPP Administrator to authorize the heads of two executive agencies to carry out a pilot program in which a private contractor provides the Federal Government with an information technology alternative process, and the private contractor is paid a portion of the savings derived from improvements made through such alternative process.
9. The FPP Administrator is required to establish a joint working panel of Federal personnel and representatives of the information technology industry to design a plan for the conduct of any pilot program under this section.

Evaluation mechanism: Customer Satisfaction Standards

Overall mechanism	B
The Role of GPRA	2

GPRAに定められたごとく、各省庁は業務に直結した数値目標の進捗状況を、年度業績報告書を通じてOMBと議会に提出することが義務付けられている。

それに加え、以下の顧客満足度指標も用いられている。(So far, 4,000 standards across 570 federal organizations.)

Title: Executive Order 12862: Setting Customer Service Standards.

Author: The White House

Date: 11 Sept 1993

Section 1. Customer Service Standards.

In order to carry out the principles of the NPR, the Federal Government must be customer-driven. The standard of the services to the public shall be: Customer service equal to the best in business. "Customer" shall mean an individual or entity who is directly served by a department or agency. "Best in business" shall mean the highest quality of service delivered to customers by private organizations providing a comparable or analogous service.

All executive departments and agencies that provide significant services directly to the public (High Impact Agencies) shall take the following actions:

1. Identify the customers who are, or should be, served by the agency;
2. Survey customers to determine the kind and quality of services they want and their level of satisfaction with existing services by March 8, 1994;
3. Post service standards and measure results against them;
4. Benchmark customer service performance against the best in business;
5. Survey front-line employees on barriers to, and ideas for, matching the best in business;
6. Provide customers with choices in both the sources of service and the means of delivery;
7. Make information, services, and complaint systems easily accessible; and
8. Provide means to address customer complaints.

Evaluation mechanism: ACSI

Overall mechanism

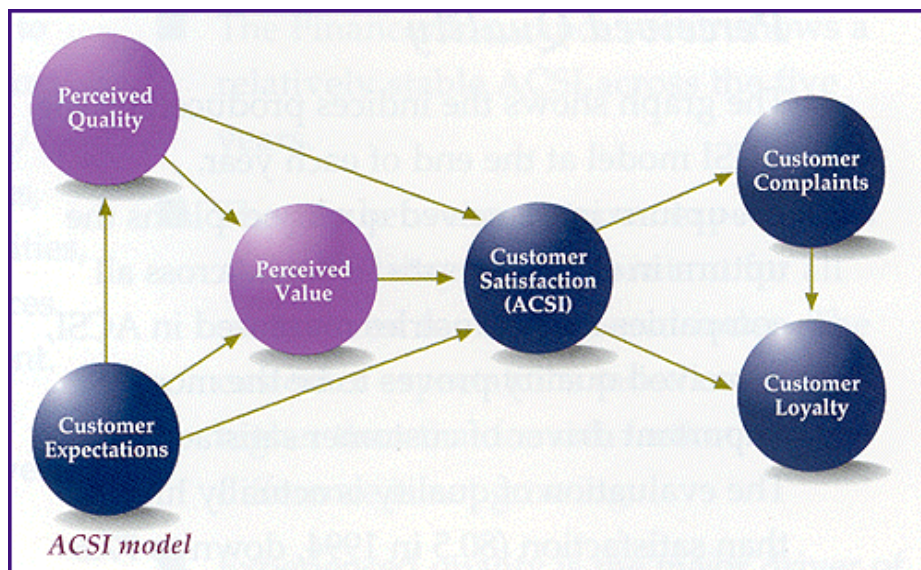
B

The Role of GPRA

2

民間とのシームレスなベンチマーキングをさらに徹底するため、**連邦政府はミシガンビジネススクールによって開発された顧客満足度指標を採用**、1994年から民間企業と全く同列の基準によって各省庁のサービスに対する**顧客満足度を測定**し始めた。

<Methodology: ACSI Model>



<American Customer Satisfaction Composite Index Scores by Industry Sector 1994-99>

	###	###	###	###	###	###
Manufacturing/Nondurables	81.6	81.2	79.0	78.5	78.8	80.0
Manufacturing Durables	79.2	79.8	78.8	78.4	77.9	77.3
Transportation/Communications/Utilities	75.1	75.1	75.5	71.6	71.2	70.3
Retail	75.7	73.6	74.6	73.2	70.8	74.7
Finance/Insurance	75.4	74.8	74.1	74.5	74.6	74.4
Services	74.4	74.2	71.2	67.7	72.2	70.4
Public Administration/Government	64.3	61.9	59.2	62.4	64.6	68.7
Federal Agencies	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	68.6

ACSI Index: 0-100

Managerial flexibility and “Waiver”

ここに言う「Waiver」とは、存在する省庁内規則や方針(Policy)から逸脱する権限/裁量を与えられることを意味する。この「Waiver」は、Performance Budgetingの基本方針を具現化する「経営管理上のフレキシビリティ」を実現する上で、重要な政策ツール/手段となっている。

- 大統領は1998年、各省庁の内部規則に関する「Waiver」授与のプロセスを促進/効率化するために以下のようなメモランダムを公表している。Waiver申請と授与がスムーズに進行させる実効性の高い内容となっている。

THE WHITE HOUSE April 21, 1998 MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES

Subject: Streamlining the Granting of Waivers

“Based on these experiences, I am directing you, where you determine that it is appropriate, to adopt some of the best practices developed by agencies. These best practices include the following characteristics:

1. Waiver requests are acted upon within 30 days or less. After 30 days, the originating entity within the agency can assume approval and implement the requested waiver.
2. Those officials having authority to grant or change internal agency rules can approve waiver requests, but only the head of an agency can deny a waiver request.
3. Officials who have the authority to grant waivers are encouraged to identify potential waiver opportunities and extend waivers to their own agencies.”

“This memorandum does not apply to waiver requests by grant program recipients nor does it apply to the granting of waivers to statutory requirements or practices required by law. It applies to those internal agency rules not codified in the Code of Federal Regulations.”

GPRAでは、**連邦予算費目を「逸脱」して費目間の柔軟な移行を認める「Waiver」**に関して言及している。

1993 GPRA SEC. 5. MANAGERIAL ACCOUNTABILITY AND FLEXIBILITY.

(a) **Managerial Accountability and Flexibility**.-Chapter 97 of title 31, United States Code, is amended by adding after section 9702, the following new section:

“Sec. 9703. Managerial accountability and flexibility

“(a)Beginning with fiscal year 1999, the performance plans required under section 1115 may include proposals to waive administrative procedural requirements and controls, including specification of personnel staffing levels, limitations on compensation or remuneration, and prohibitions or restrictions on funding transfers among budget object classification 20 and subclassifications 11, 12, 31, and 32 of each annual budget submitted under section 1105, in return for specific individual or organization accountability to achieve a performance goal.”

Managerial flexibility and “Waiver”

GPRAにおいて、費目間流用の禁止、または制限の適用が除外され得る予算費目コード

Object Class Code 20: Contractual Services and Supplies

21.0 Travel and transportation of persons

22.0 Transportation of things

23.1 Rental payments to GSA

23.2 Rental payments to others

23.3 Communications, utilities, and miscellaneous charges

24.0 Printing and reproduction

25.1 Advisory and assistance services

25.2 Other services

25.3 Purchase of goods and services from Government accounts

25.4 Operation and maintenance of facilities

25.5 Research and development contracts

25.6 Medical care

25.7 Operation and maintenance of equipment

25.8 Subsistence and support of persons

26.0 Supplies and materials

Object subclass in 10. **Personal services and benefits:**

11.1 Full-time permanent

11.3 Other than full-time permanent

11.5 Other personnel compensation

11.7 Military personnel

11.8 Special personal services payments

12.1 Civilian personnel benefits

12.2 Military personnel benefits

Object subclass in 30. **Acquisition of Capital Assets:**

31.0 Equipment

32.0 Land and structures

Managerial flexibility and “Waiver”

Performance budgeting and flexibility

C

The Role of GPRA

2

DOD example of waiver approval.

NPR Waiver Clearinghouse Information
Authority to Deviate from the FAR and DFARS

Department of Defense

Defense Logistics Agency

Synopsis: Defense Procurement has granted contracting activities participating as designated National Performance Review Reinvention Laboratories authority to deviate from the FAR and DFARS

Description: The FAR and DFARS authority applies only to those deviations necessary to support a reinvention objective. It does not apply to those deviations which require publication in accordance with the requirements of FAR 1.501 (the solicitation of agency and public views, those reserved for the Director, Defense Procurement in accordance with DFARS 201.402 (1) (i), requirements imposed by statute, or requirements that implement the regulations or directives of other agencies.

Anticipated Results: Provide authority to deviate from the Federal Acquisition Regulations (FAR or the Defense Federal Acquisition Regulation Supplement (DFARS)

(Progress and Accomplishments: Waiver approved Last Update: 04/16/98)

「Waiver」授与のシステムは決して順調に進んでいるわけではない。FY1998/1999では、省庁内規則に対する「Waiver」授与のパイロットプログラムが企画されたが、申請された「Waiver」の数がそもそも少ない上に、そのほとんどが却下されるという憂き目を見た結果、当該会計年度と同パイロットプログラムは事実上お流れになってしまった。その結果、OMBへ提出される年間業績計画で「Waiver」の申請を行なった省庁はなんと皆無だった。

各省庁レベルでの躊躇、そして予算プロセスが本質的に持っている政治的要素が、Performance Budgetingをそう簡単には実現させない要因として立ちはだかっているようである。

Deidre Lee, OMB's acting Deputy Director for Management

「各省庁が言うには、彼等はまだ業績評価の尺度や新しい予算構造の構築が済んでおらず、予算要求と業績を連動させる準備ができていない、ということです。各省庁はまた、業績に関する情報を予算に使うことで議会の注目を浴びてしまい、逆に予算カットの餌食になってしまうのではと憂慮しています。」

「しかしながら、FY2001にはパイロットプログラム省庁が選定され、予算を要求するさまざまなフォーマットを実験的に試していくことになっています。例えば、異なるレベルの予算額でどのくらい政策プロジェクトの成果に差が出るか、といった感度分析のようなものもそこには含まれています。」

Paul Posner, GAO's Director of Budget Issues（政府経営、情報、技術に関する下院政府改革小委員会での議会証言）

「たいていの省庁は、議会や大統領府と同様、いまだに予算要求を「意図された結果」よりも、人件費や旅費、設備費といった「費用そのもの」にリンクさせて考えている。」

「予算作成・決定プロセスは生来的に政治的選択（要は資源の取り合い）の実践である。業績に関する情報は究極の決断の背景となる一要素ではあり得るが、決して唯一のものではない。」

NPR/GPRAの成功の鍵は、いかに行政（予算要求を行なう大統領及び各省庁）と立法府（予算決定権者）が密接にリンクし、**業績情報に基づく予算配分を効果的に行なえるか**、というところにある。

第2次大戦以降4度にわたり試みられた業績主義予算への取り組みは、**行政サイド**の業績に基づく予算要求と**立法府**の資源配分プロセスのリンクに失敗し、うまく行かなかった。

それに比較し、NPR/GPRAは各省庁の戦略計画策定に際しての両者協議をより明確に義務付け、Performance Budgetingの実行メカニズムをより詳細に設計している点で成功する確率は高いと考えられる。

会計検査院 (General Accounting Office) は、議会への報告書「Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation」で、以下のよう な問題点・背景を指摘している

1. 生来的に拮抗・競争関係にある行政と立法の関係

立法府と行政府のチェック＆バランスの関係は常に存在していなければならない。であるが故に、立法府は自身の監視者としての役割に集中し、短期的業績を追求する傾向がある。一方、行政府の官吏は長期的目的の達成を強調し、変化するニーズへの適応性、政策実施におけるフレキシビリティを重要視する傾向にある。

2. 業績評価作業自体が省庁の重荷になるという懸念

GPRAの要求事項は、既存の情報公開や報告書提出の義務にさらに上乗せされるものであり、ことのほかわずらわしい厄介なものとなる可能性がある。

3. 予算削減圧力とGPRA推進圧力の相乗効果（負の効果）

複数の省庁関係者は、この二つの圧力のおかげで、省庁のスタッフの間にはより守りの姿勢を強めるかもしれないと指摘している。

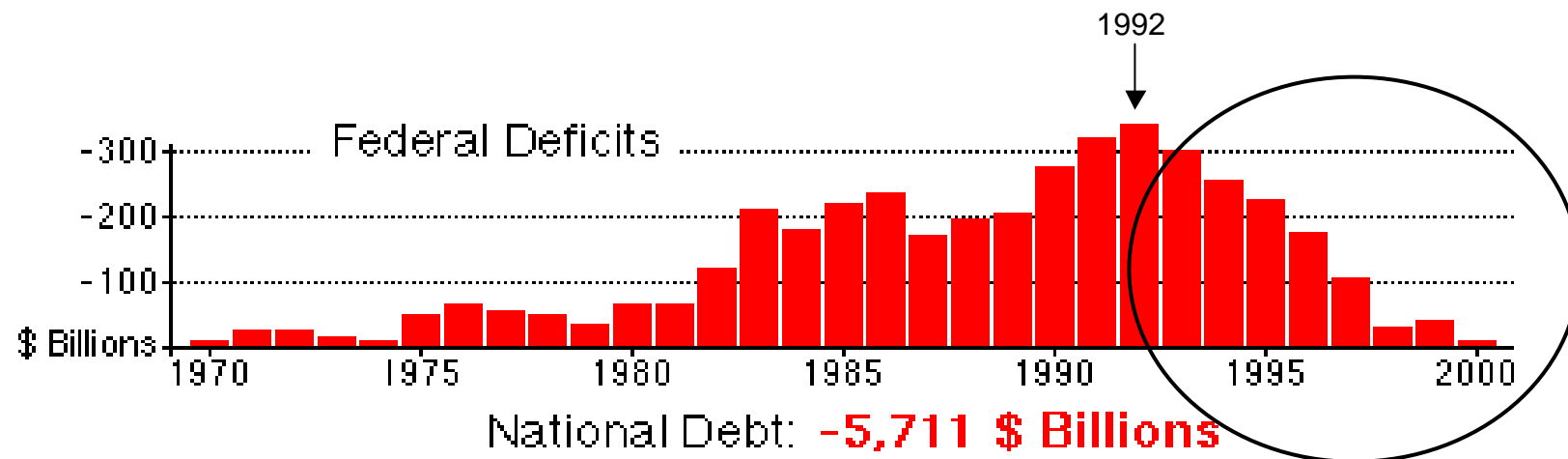
4. 省庁による情報操作の可能性（モラルハザード）

立法府のスタッフは、「省庁と議会が連邦政府歳出を削減する方策をめぐって議論することになると、省庁間やプロジェクト間の業績をめぐる軋轢や利害衝突がより頻繁に表面化するだろう。そうすると、省庁サイドは、あらかじめ情報を再加工して業績のばらつきを少なく見せかけ驕れど、情報操作を行なう心配がある。」と述べている。

5. プロジェクト廃止決定と省庁のGPRAへのサポート

GPRAによって業績と予算配分を連動させていく以上、自省庁のプロジェクトが廃止される決定がされる場合もあろう。その際、行政サイドでのGPRAへの支持を維持することが一体できるだろうか。

NPR・GPRAの成果を語るにはいまだ時期が早い。Performance Budgetingの全政府規模の実施はFY1999に始まったばかりであり、2000年3月末に最初の年間業績報告がなされるところである。



上図のように、クリントン政権は1993以降、莫大な額の歳出削減を達成し、ついに均衡予算を達成した。しかしここにPerformance Budgetingが果たしている役割は、いまのところはまだ非常に限定的であろう。

3

Implications

本レポートを通じて、

1) 連邦政府によるCAS/FAR/GAAPベースの費用会計システム、
2) 民間契約請負者への手厚い知的所有権保護、そして
3) クリントン政権に見られるGPRAによる業績ベースの予算実現による行政改革
への真剣な努力を見てきたわけであるが、ここから三者に共通する「米国連邦政府の信念」とでも言うべき根本原則を抽出することができる。

1. 競争に基づく「市場原理」が、資源や人材の配分を効果的かつ効率良く行なう最善の方策である。
2. 政府は、競争を促進する市場機能に手助けこそすれ、決して邪魔立てをしてはならない。
3. 競争に裏打ちされた市場で鍛えられた民間の能力/論理を導入することは、政府部内の業務の効率/効果を向上させるために不可欠である。
4. こうした政府による活動は、究極的に米国民の生活、米国経済をより豊かにするために役立つもので無ければならない。

さらに、本レポートでカバーした3つの 이슈をおしなべて考えてみると、これらに共通する根本的問題へ立ち返ることにならざるを得ない。すなわち、
「政府とは一体誰の利益を最大化するための存在なのか？」という疑問である。

本レポートから言えることは、米国政府は個々の米国企業が政府支援によって経済的利益を得ることは、それら企業が市場原理によって選ばれ、それら企業が政府支援に基づく便益を基礎にさらに市場での経済的發展を企図しているかぎり、望ましいことだと考えている、ということである。

すなわち、競争を通じて切磋琢磨する意志と能力のある個々の企業に対しては積極的に便益を与え、それがひいては国家經濟の發展や国民福祉の増進に長期的に寄与するであろう、という信念である。