

# 行政評価の意義と今後の方向性について

大 谷 美 咲

## 序

19世紀におけるいわゆる夜警国家観によると、国家は国民の生活・経済に極力介入せず警察的な機能に限定した任務を果たしていれば、経済や社会は、「神の見えざる手」により、安定した秩序を保てると考えられていた。しかし、この放任主義的考えは、産業資本主義が発達するにつれて、修正をせざるを得なくなる。即ち、資本主義の発達に伴い、貧富の格差が、著しくなり、経済的な力関係のバランスが崩れ、裕福な者と貧しい者との格差が、相互の立場の転換可能性を有しないほど拡大してしまったのである。その結果、社会的な緊張が高まり、労働者による争議運動の発生に至った。ここで、これらの財産を持たない人に対する対応を検討する必要が生じたのである。現代の自由主義国家は、自由競争により拡大化する社会経済的不平等について、自由主義を前提としつつも、貧富の格差是正など、実質的平等の実現にむけて、国家活動を行わなければならない<sup>1)</sup>。また、現代国家の多くは、国民に対し、生存権の保障を行っている。即ち、国民の生存権を実現するために、国家の役割を、夜警国家的サービスから、各種の社会保障、社会福祉、医療、教育、住宅供給等、社会福祉全般に対するサービスの提供へとその範囲を拡大してきたのである<sup>2)</sup>。

このように国家に求められるサービスの領域が拡大すると、必然的に国家の業務量が急激に増大し、当然、国家が必要とする財源も大幅に拡大する。経済がうまく機能し、現代国家が多様なサービスを行いうるための財源として、十分な税収が確保できれば良いが、長引く不況などで、担税力が減少した場合、国家における収入と支出のバランスが崩れ、支出超過、即ち、赤字財政となってしまう。現在、日本の財政も、前例のない大幅な赤字財政となっている。国債・地方債等を含めた債務残高は、約600兆円とも言われている。<sup>3)</sup> このような現状に対して、政府は、いまだに有効な対策を立てることができず、相変わらず、ばら撒き型の財政出動を行

い、景気を刺激することにより、景気回復による税収の自然増を待つという消極的で陳腐な対応しか見えてこない。しかし、このような対処療法的な対応で果たして、現在の未曾有の債務超過が解消されるといえるであろうか。もっと根本的な問題として、国家の財政構造の再構築や財政に対する有効なチェック・アンド・コントロール制度の確立について、十分な議論が必要と考えられる。欧米等諸外国においても、行政評価や、公会計制度の導入などを検討し、国家の財政問題について、真剣に取り組む動きが生じている。本論文においても、現代の福祉国家観を前提とし、政府の財政制度に関する問題点、特に行政組織及び行政活動の効率化の問題について、アメリカで行われている政府の業績及び成果に関する法（GPRA）等を参照しつつ論じる。

## 第1章 国家の税収と民間企業の収益との比較

現代においても、政府の行政活動に必要な財源は、主に国民の税金によりまかなわれるが、その税金は、現代国家が社会経済的不平等の是正を目的としていることから、一般的に累進課税制度に基づいて徴収される<sup>4)</sup>。従って、受益者負担、即ち、サービスを受けるものが、その対価として税金を払うのではなく、社会保障等のサービスをあまり享受しない高額所得者が、より多くの税金を支払うのである。この税金は、一定の法的手続きに基づき国家権力によって、強制的に徴収される。

これらの税金の性格と比較して、私的自治のルールに基づく、民間企業の収入は、次の点で、大きく性格が異なる。まず第1に、企業の収入の源泉は、顧客の自由意思に基づく契約によって得られるものである。従って、権力などの強制力を背景としていないので、常に収入が得られるという保証が全くない。第2に、企業は、自己の責任において生産する財やサービスの対価として、収入を得ている。即ち、財やサービスを提供するだけでは、直ちには収入に結びつかず、相手に購入してもらって始めて収益が計上される。しかも、販売価格は市場原理に基づき、売り手と買い手の自由意志により形成されるので生産コストを回収し得る保証は、どこにもない。<sup>5)</sup>

このように、民間企業は、市場原理のもとで、強制力に基づかない、即ち必ず売れるという保証のない財やサービスを提供し続けるリスクを常に負いつつ、経営を営んでいる。企業が創る商品が売れなかったり、売れても継続的に赤字販売という状態が続くと、経営が行き詰まり企業倒産という事態が生ずることになる。これに対して、国家の税収は、国家の徴税権に基づき、強制的に国民から徴収する。国民側から言えば、納税は、義務として行われる。即ち、税金は、支払う者の自由意思に基づき任意に支払われるものではなく、強制的に徴収されるものである。国家の場合は、このように徴税権という強制力に基づき税収を獲得するので、税収は

国家が国民に提供する財やサービスの内容や質とは、直接的な関係はないのである。即ち、国民は、国家が提供する財やサービスが気に入らないので、その提供を受けない代わりに税金は払わないという自由な行動の選択ができないのである。

民間企業は、上記のように、常に市場における競争にさらされているので、商品としての財やサービスの質を向上させ、生産や企業経営の効率化を図り、商品コストを極力削減し、安くて品質の良い商品を生産することで、市場競争に生き残る努力を行っている。この努力は、単に市場競争に生き残るだけではなく、市場で競争に勝ち成功を収めることにより、より大きな収入を得るためのものでもあり、そしてそれが企業努力を支える大きなインセンティブとなっている。

一方、国家における財やサービスの生産及び提供についてはどうであろうか。国家の税収は徴税権という法的強制力に基づいている。従って、民間企業のように、提供する商品の質的向上や生産コストの削減を行わなくても、収入を獲得できる仕組みになっているのである。また、国家に代わり得る別の組織が存在しないという意味で真の競争原理も働かない。これらの点で、国家には企業における新たなサービスの創造や、徹底的なコストダウンへのインセンティブが働かない。

それでもやはり、国家は、サービスの質的向上や生産コストの削減を行う義務を負うべきである。何故なら、現代民主主義国家において、国家は、主権者である国民の信託のうえに成立するのであり、国家の税収や国有財産もすべて、主権者である国民の信託に基づき、国民のために存在するものであるからである。従って、国家は国民の信託に、有効かつ適切に応えるため、効率的な行政運営を行い、国民に対して効果的な行政サービスを提供しなければならないのであり、その過程や結果について、信託者である国民に対し説明する義務があるといえる。

## 第2章 行政に対する調査の現状

しかし、日本における現代行政の実情をながめると、無駄な公共事業への支出、官々接待、薬害エイズ問題、業者に対する過剰支払等々、はたして国民の税金が有効に使われているか疑問を抱く人が多いのではないだろうか。これらの税金の無駄遣いについては、会計検査院が、独立の行政機関として、法的調査権に基づいて調査を行う仕組みとなっている。会計検査院は、国の会計及び政府関係機関、国が補助金等の財政援助を与えている都道府県、市町村、各種法人に対し、決算が予算執行の状況を正確に表示しているか（正確性）、会計経理が予算や法令などに従って適性に処理されているか（合規性）、事務事業が経済的、効率的に実施されているか（経済性・効率性）、事業全体が所期の目的を達成し、また、効果をあげているか（有効性）などの視点から、会計検査を行っている。因みに、平成9年度の会計検査院による検査結果（平成11年版会計検査院ガイドブック p 40～41「平成9年度決算検査報告掲記事項の省庁等別、

事項別の件数・金額一覧表」参照)として、

①不当事項<sup>6)</sup>に該当するもの

大蔵省，文部省，厚生省等9省，農林漁業金融公庫，環境事業団等4事業団において，計304件，金額133億8279万円，

②意見表示事項・処置要求事項<sup>7)</sup>に該当するもの

厚生省，農林水産省の2省で計4件，金額77億3610万円（及び意見表示又は処置要求等をする背景として問題があるとして取り上げた金額（背景金額）に該当するものとして文部省，農業者年金基金において計2件，金額52億3697万円）

③改善処置済事項<sup>8)</sup>に該当するもの

防衛庁，科学技術庁，農林水産省，厚生省等2庁5省，住宅都市・整備公団等4公団，日本国有鉄道清算事業団，日本電信電話株式会社，日本たばこ産業株式会社等5株式会社において計30件，金額32億4984万円（及び背景金額に該当するものとして防衛庁，農林水産省，厚生省等1庁3省において，計7707億円7644万円）

④特記事項<sup>9)</sup>に該当するもの

背景金額，1件1454億円，総合計341件

⑤上記①～④の総合計

341件，金額243億5961万円（背景金額：9214億1341万円）

が公表されている。この数値が国家としての一年間の無駄使いとして大きいと考えるか小さいと考えるか，又，国家の無駄使いの実態をどの程度把握しているかは，様々な見解があるであろう。確かに，会計検査院は，限られた時間と人員で，国家の行政活動全体を検査しなければならず，それには大変な労力を要する。それは，会計検査院が公表している9年度の実績数値<sup>10)</sup>の中で，書面検査に要した検査対象機関から計算証明書類として提出された計算書の枚数が，23万1,000余冊，計算書に示された裏付けとなる証拠書類の枚数が7,676万1,000余枚に上ることからも推測できる。しかし，実地検査の対象数をみると，職員が赴いて実地に検査を行なった箇所は，検査対象機関の官署，事務所等38,433箇所のうち3,347箇所（割合比8.7%）にとどまっており，現代の福祉国家現象により，膨大に増加した行政活動に対し，総勢1,253人（平成10年12月末現在）の会計検査院が検査を行いうる範囲も，必然的に限定せざるを得ない。

1つの機関のみで，国のすべての行政活動の適法性，効率性，有効等を監視することは，事実上非常に困難である。世界の各国では，オンブズマン制度，情報公開制度等，国民が行政の適正性を監視するための制度を設け，国民に対しても，国政の適正性を確保するための手段や機会を提供している。特に，近年になって，各国で財政再建等に効果が期待される制度として，行政評価制度が挙げられる。アメリカやイギリス，ニュージーランド等の各国は，行政評価制度に基づき，行政の効率化に一定の効果をあげている。アメリカでは，クリントン政権発足後，

「NPR (National Performance Review)」という行政評価システムが制度化され、さらに 1993 年には「GPRA (Government Performance Results Act)」が法律として制定され、行政評価システムが大幅に前進した<sup>10)</sup>。イギリスでは、サッチャー政権の下、小さな政府の実現のために、新たな行政評価手法が導入された。その 1 つは、「バリュー・フォー・マネー」(財政資金の効果が十分であるか否かの評価)である。また、公共団体の行う事業が、どの程度まで、市場化しうるかをテストする「市場化テスト」も採用されている。ニュージーランドでは、国の保有するすべての資産を市場価値で評価し、処分可能なものは、徹底的に処分し、財政再建を進めた。

この論文では、特にアメリカにおいて、行政組織及びその活動を評価するにあたり、合理化の努力を進めて民間企業を参考とし、その長所を積極的に導入しようとしている点に着目し、行政組織と民間企業がよって立つ条件の違いについて考察したうえで、アメリカにおける行政評価の代表的な法制度として、「GPRA (Government Performance Results Act)」が、特に行政活動の結果を重視し、結果を数値化することにより、行政評価を客観化する試みを制度化したことを紹介し、今後の行政評価の方向性について検討を試みる<sup>11)</sup>。

### 第 3 章 行政評価の方向性

民間企業では、業務の効率化・生産財の品質向上・新たな商品の開発など、組織の存続を図るための努力を行っている。この企業努力は、自由市場の形成・発展とともに継続的に行われており、それに伴い、企業規模は大幅に拡大し、生産性の飛躍的な増大、技術の著しい発展などがもたらされた。一方、国家においては、積極国家化に伴い社会保障・福祉活動などの国家責務が増大し、その結果、行政組織や財政の規模が拡大された。このように国家も企業も、ともに近代から現代にかけて、その規模を著しく拡大してきたが、民間企業は、常に自由市場における競争にさらされ淘汰される環境で発展してきたのに対して、国家の行政組織は、自由市場や競争という環境の外側で拡大化してきたのである。

現代において、行政組織の非効率性、硬直性等について、改革の必要性が活発に論議されているが、そのなかで、民間企業の考え方、経営手法を積極的に導入しようとする動きが、特に英米を中心とする先進国に生じている。

例えば、顧客志向の考え方について言うと、民間企業では利益の主要な源泉である顧客を経営目標の中心として取扱うことは当然のことであり、ほとんどの企業は、必然的に顧客志向に向かう<sup>12)</sup>。この顧客志向は、国家行政において、どのような機能を果たし得るであろうか。

顧客は、通常、2つの面を有する。ひとつは、サービスの提供先であり、もうひとつは、対価としての収益の提供者としての意味である。一般に企業の顧客は、これらの両面を同時に有

している。即ち、サービスの提供先から、対価としての収益を得ている。これに対し、国家行政機関において、顧客とはどういう位置付けになるであろうか。国家の行政機関においてもサービスの提供先は国民であり、そういう意味では国民が顧客であろう。しかし行政機関がサービスを提供する具体的な相手先と、実際の納税者とは、通常、一致していない。即ち、「低所得層の国民は、さまざまな行政サービスを受けながら、これに見合うだけの納税をしていないのに対して、高所得層の国民は多額の税金を納めながら、これに見合うだけの行政サービスを享受していない」<sup>13)</sup>のである。

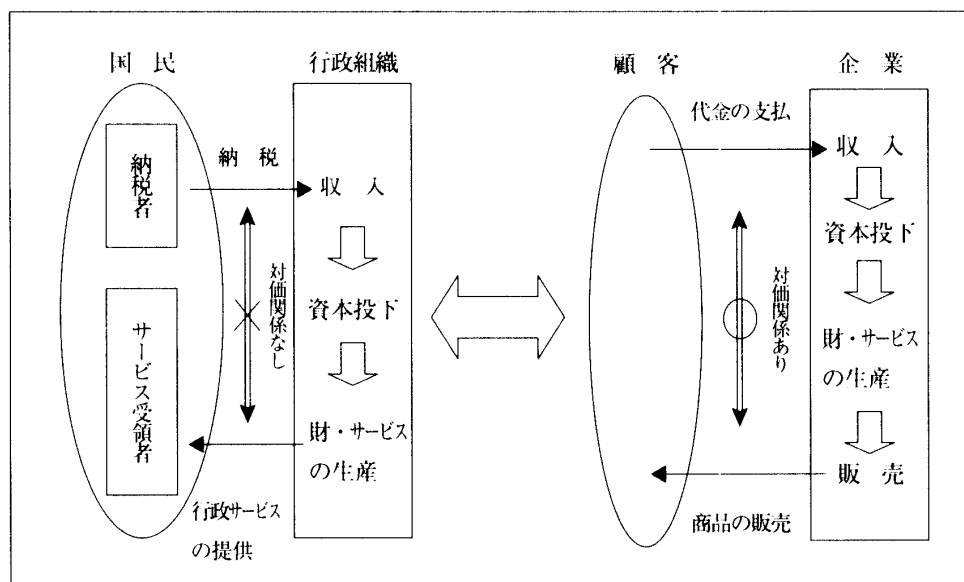
このように、等価交換を前提とする市場原理からすれば一見不合理に見える累進課税制度を前提とした場合の行政における顧客概念は、企業におけるそれとは明らかに異なる。累進課税制度は、いわば、20世紀的国家概念である福祉国家概念に基づくもので、日本においても憲法上保障されている生存権の確保のための制度であり、制憲者である国民の意思の表れであるといえる。さらに、この制度を具体化している各種税制は法律に基づき執行されており、民主的ルールに則り、国民の合意のもとに運用されているものである。従って、行政において顧客を考える場合、国民全体を一つの顧客とみなして、国民に対する行政サービスに対し、国民から納税を受けることに一種の等価交換的取引の擬制が成立し、ここに、企業における顧客概念との同質性を見出すことができる。しかし、この擬制は、当然、国民の生存権確保、累進課税の合意のうえに成立するものであり、この合意が得られなければ、成立し得ないのである。

従って、行政は常に、この合意に沿うように、各種の行政活動において、その活動内容及びそれぞれの活動に費やしたコスト、その効果や能率性などについて、積極的に国民に対して情報を公開し、説明を行う義務があるといえる。この義務の的確な遂行こそが、行政における顧客志向の表れと考えられる。<sup>14)</sup>

行政組織は、国民から徴収した税金により国民に対しサービスを提供している。従って、行政組織の大きな責任として、徴収した税金を無駄なく国民に還元することが重要となる。これは、いかに少ない費用で大きな役務の提供が実現できるかという能率性の問題でもある。能率性の評価及び基準は能率を測る視点により様々であるが、INPUTとしての費用のほうは主に金銭による測定が可能である。一方、OUTPUT, OUTCOMEに対応する効果の測定であるが、民間企業の場合は効果の結果としての対価である収益が測定される。従って、どのような効果が得られたかは収益の金銭的測定を手がかりに分析が可能である。しかし、行政組織においては、税収は国家権力によって累進課税的に徴収されるため、行政組織の提供するサービスと個別の対価関係を有していない。従って、その効果を評価するためには税収以外の評価基準を必要とする。アメリカの「政府の業績及び成果に関する法律 (GPRA)」は、このような行政組織が及ぼす効果を、なんらかの数値として測定し<sup>15)</sup>、当該数値により組織に目標を持たせ、このような数値の評価分析を行うことにより、行政組織のアカウンタビリティを遂行させ、さら

に、予算の編成方針として<sup>16)</sup>、このような行政評価を中心的に検討する、という大きな動きが生じている。

(図1) 行政組織と企業の投下資本の回収サイクル対比



#### 第4章 アメリカにおける行政評価について（GPRAの紹介）

1990年代当初に行われたアメリカにおける世論調査で、「アメリカ政府の諸制度に対する国民の信頼が低下し、議会や行政府も国民からの尊重の意識も失われつつあり、その傾向は特に連邦政府について強い」<sup>17)</sup>ということが、明らかとなっていた。

広範囲の政府サービスを求める国民の欲求と、国民の政府に対する軽蔑や高い税金に対する国民の反対という一見矛盾した現象に対し、政府業務委員会（CGA）は、アメリカ人は「税金を払っているだけのレベルと質の政府サービスを受けていない」（「連邦税1ドルにつき48セントも浪費されている」）と考えていると判断を下した。

連邦プログラムにおける浪費、非効率、無効果に関して、従来、政府業務委員会（CGA）は、政府全体を通じて調査し、明らかにしてきた長い歴史を有する。特に「監察長官法」や「主席財務官法」は、上記の問題解決に重要な役割を果たした。

政府業務委員会（CGA）は、さらに、これらの法に引き続き、あらかじめ定められた目標と比較して、プログラム業績の定期的、組織的計測と報告作成について、新たな提案を行った。それは、政府の運営を変えるためには、成果（Result）に対する焦点（視点）を創り出すことが必要であるという考えに基づくものであった。<sup>18)</sup>

現在、議会の政策作成、支出決定、監視（の機能）は、十分に正確なプログラム目標も十分

なプログラム業績情報もないので、その機能を大きく妨げられている。連邦政府の管理者も、明確な目標と成果に関する情報の同様な欠落によって、プログラム効率や有効性を改善しようとしても、困難な状態である。目標設定、業績計測、成果報告というGPRAの要求は、議会と連邦政府のこういった必要性に応えることを目的としている。<sup>19)</sup>

この改革は「管理者、政策作成者、アメリカ国民の三者が、政府はどんなサービスを提供すべきか、政府はいかにそれをうまく運営するか」を考えるという点で重大な変化を生む可能性を有している。プログラム運営を強め、プログラム業務の客観的な評価を行い、将来の業務の現実的で計測可能な目標を設定するのに必要な情報は立法府が提供するであろう。但し、その情報の信頼を保障するためには、行政予算局 (OMB)、会計検査院 (GAO)、議会などの機関によるチェックが必要である。<sup>20)</sup>

このような経緯により成立した「政府の業績及び成果に関する法律」(GPRA)の目的は「プログラム業績の目標を設定し、成果を測定するための制度を設立することにより、連邦政府のプログラムの効率と有効性を改善する」ことにある。<sup>21)</sup>

さらに、1993年3月24日の政府業務委員会 (CGA) は、1994会計年度から、プログラム業績の目標設定、計測と報告に関して最低でも10カ年の試験計画と、より大きなプログラム業績への責任と引換えに運営の柔軟性を大幅に拡大する事に関する5カ年の試行計画が必要とする修正法案を作成した。この試行計画に対し、OMB (行政管理予算局) とGAO (会計検査院) は、その成果について、1997年度に報告を行うことを義務付けられた。さらに1998年会計年度までには、5カ年戦略的計画立案、年次プログラム業績計画、年次プログラム業績報告等のGPRAの要求事項は、政府全体にわたって実施しなければならない。<sup>22)</sup>

各行政機関の業績計画にて報告すべき内容については、具体的に次の6つの項目を盛り込むことが義務付けられている<sup>23)</sup>。

- ①プログラム活動によって達成されるべき業績のレベルを定義するために業績目標を設定すべきである。
- ②別の形式によることを行政管理予算庁長官が認めていない限り、客観的で計量可能かつ計測可能な形でそれらの目標を表現すべきである。
- ③当該業績目標を達成するために必要な業務のプロセス、技能やテクノロジー、人員、資金、情報等の資源を簡潔に記載すること。
- ④各プログラム活動の OUTPUT、サービスレベル、アウトカム等を測定・評価するために用いる業績指標を確立すること。
- ⑤業績目標と実際のプログラムの結果とを比較する基礎を提供すること。
- ⑥測定された価値を立証し有効化するために利用されるべき手段を記述すること。

このように GPRA は、アメリカの各省庁に自署の行政サービスの効果について、具体的な数値目標を立てさせ、この目標の達成度合によって効果を測定するという、非常に民間企業的

な、しかし、行政組織においては斬新な法制度である。各省庁で立てられる数値目標の具体的内容は、それぞれの省庁に委ねられており、法的には具体化するに至っていない。今後は、GPRA を運用するなかで、行政の効果を適正に示す数値目標の定立方法、さらにその評価基準の確立が重要な課題となるであろう。第5章では、民間企業の一般的な例と比較して、GPRA における数値目標の取扱いの方向性について論ずる。

## 第5章 GPRA に対する評価と今後の方向性

GPRA では、主に OUTPUT・OUTCOMEの数値化による測定評価を中心として分析が行われているが、このような分析を行うことにより、税金の使途目的と使途実績及びそれが社会に対して実際どれだけの影響を及ぼしているかを客観的に明確化しようと試みている。このことにより、納税者である国民に対しても、行政活動の効果を具体的に報告することによって、政府の国民に対する行政活動の報告義務を果たすことを目指している。<sup>24)</sup>

しかし、GPRA では、上記で述べたように主に OUTPUT・OUTCOMEの評価・分析が中心であり INPUT については、ほとんど考察の対象になっていない。組織の存続について、重要な指標である能率の概念は、INPUT と OUTPUT の差異の最大化の測定分析であり、OUTPUT のみの分析で INPUT の測定分析を行わなければ、当該 OUTPUT のためにどれだけの INPUT を必要としたか、不明であり、例え、OUTPUT の評価が高くても、INPUT との関連性が分からなければ、能率という視点からの評価ができず、結局、片手落ちの評価になる。

多くの民間企業においては、OUTPUT とともに INPUT の測定評価分析も行っている。当該分析は、貸借対照表、損益計算書などの財務諸表を中心として、例えば、流動性比率、資本回転率、株主資本比率、損益分岐点分析、キャッシュフロー計算などを通じて、組織全体の業績に対して行われるが、さらに各セクション、部門、地域など、組織の様々な構成要素ごとに同様の分析が試みられる。そのような財務指標による組織全体及び各組織ごとの分析により、組織運営のどこに問題があるのか、能率は、良かったか悪かったか、悪いとすればどこに原因があったのかを追求する。この分析のためには、INPUT と OUTPUT の数値による測定が必要である。民間企業によれば、原則的に INPUT は費用に OUTPUT は生産される財やサービス、さらにそれらの価値が転化された収益に置き換えられる。行政組織における業績評価を行っていく場合、なにが INPUT でなにが OUTPUT であるかを見極め、INPUT と OUTPUT の差の拡大化など、能率の視点からの分析が今後、重要となるであろう。

このような INPUT と OUTPUT による評価・分析を行うにあたり、当然、その基礎となるデータは客観的かつ公正でなければならない。客観的な評価を行うためには、できるだけ客観的な実績データに基づかなければならないが、客観的な実績データをどのような方法で入手し得るかが問題となる。企業においては、基本的には、財務会計データを中心として、業務運営

の過程で生成される取引毎に生ずる仕訳データ及びその詳細な付随データから入手するのが一般的である。例えば、OUTPUT 関連のデータとしては、代表的なものとして売上高があるが、いつ、いくら売上げたかという仕訳データを中心として、例えば、どの組織の誰が、どの取引先に対して、何を、どれだけ販売したのかなどの実績データを入手し、評価に役立てようとする。また、これらの詳細なデータを把握するために、業務管理システムを構築し、日々の業務の効率化を図り、迅速かつ正確に実績データを入手し、多角的に分析できるよう情報システム化を推進している。

さらに、このような詳細な実績データをベースとして、どのような評価を行うかが問題となる。上記の売上実績の例をとると、通常、その売上を達成した組織や従業員毎の金額の多寡によるランク付けにより、目標を達成したかどうかの分析を行ったり、どの商品が、今現在売れ筋なのか、また、その地域別の売れ筋商品の傾向値、逆に、下降傾向にある商品はどれか、などの分析を行うのであるが、この分析を評価するためには、なんらかの評価基準が必要となる。例えば、売上高の目標として、年間売上高予算を編成し、それぞれの組織毎、あるいは従業員毎の年間売上高達成目標へブレイクダウンしていく。あるいは、商品毎の原価率を想定し、その定価に対し、いくらまでの値引きが可能か、その限度枠を設定するなどの評価基準を設定しなければならない。何故なら、いくら実績に基づく詳細な分析を行っても、評価しえない、あるいは、結局主観的な評価に終わってしまう可能性が高いからである。

このようにして、分析や評価を行っていても、最終的には、何のために分析や評価を行っているのか明確にならない場合が、往々にして存在する。手間隙をかけて、様々な分析・評価資料を作成しても、それが次の行動に結びつかない場合が、少なからず生じるのである。例えば、売上高の組織別、従業員別の目標達成率については、そのような組織や従業員の報酬の増減へ影響を与えて、初めて、自己の営業活動に対するインセンティブとなり得るのである。<sup>25)</sup>

このように民間企業における数値目標は、財務データに基づくケースが非常に多い。その理由は、現代の企業運営は複式簿記の原理に基づき、企業における膨大な取引を仕訳におきかえ企業の財政状態及び経営成績を貸借対照表、損益計算書で表すことが法制度化されており、社会のルールとして客観化されているからである。企業をとりまく様々な利害関係者、株主、債権者、従業員、税務署などはまず第一に上記のルールに基づき作成される財務諸表によって、その会社の状況を把握しようと試みる。

現在のアメリカや日本では、国家レベルでの複式簿記や財務諸表の導入（公会計制度）は実現していない。最近ようやく、学会や政府委員会で内容の検討が行われ始めた段階である。GPRA の今後の方向性を検討するにあたっては、民間企業の例から見ても、このような公会計制度の実現と密接な連携をとっていく必要があるものと考えられる。さらに、評価の対象となる行政の業績データの取得方法についても、行政が有している複雑多様で膨大な業務から、その業務内容及び効果を的確に表すデータをどうやって取得するか。さらに取得したデータを管

理し、多角的な評価分析に役立てるためのデータベースをどのように構築するかなど行政組織にとって未開拓の課題が存在しており、加えて個人のプライバシーの保護、平等原則など憲法上における各種の国民の権利との調整の問題など国家の活動に大きな制約を与える要素も存在している。このような問題について今後、如何に対応していくべきか、これからの GPRA の運営動向について、注目する必要がある。

## 注

1) 芦部「憲法学 I 憲法総論」p 113

「…貧富の差が激しくなり、憲法の保障する自由が有名無実化し、社会的弱者にとって自由は『貧乏の自由』『空腹の自由』でしかなくなったので、人間の自由と生存を確保するためには、国家が、むしろ従来自律に委ねられていた市民生活の領域に介入する責務を負わなければならなくなった。」と論じている。

2) 同上 p 118

「福祉国家・社会国家における国家権力は、国民の権利・自由に対して、一方では消極的な地位に局限されているが、他方ではむしろ積極的な関与が要求され、実質的平等を実現・維持すべく義務づけられている…」

3) 杉本「図説 日本の財政」p 42

4) 西尾「行政学 Public Administration」p 5～p 6 では福祉国家の要件として「…①生存権の保障を国家の責務として受け入れ、②所得の再配分を国家の当然の権能と考え、③景気変動を調整するために市場経済に積極的に介入するようになった国家…」と定義している。

5) P. F. ドラッカー「マネジメント(上)―課題・責任・実践」p 61

「経済的な職能の遂行のために存在するというのが、「企業」の定義なのである。……企業の経営陣は、消費者が願望する財貨とサービスを、消費者が支払う意欲がある価格で供給しなければ失敗したことになる。」

6) 「会計検査院ガイドブック」p 37

**[不当事項]**

院法第 29 条〔検査報告掲記事項〕第 3 号の規定により検査報告に継起することが義務付けられているもの(必要的掲記事項)で、検査の結果、会計経理の取扱いや事務の執行が予算や法令に違反し、または不経済・非効率になっているものなど、違法不当と認められた事態のうち、当該違法不当な会計経理や事務のうち、当該違法不当な会計経理や事務の執行に関与した会計職員等の落ち度の程度や違法不当と認められた金額の大きさなどからみて、検査報告に掲記して国会や一般国民に報告するに値すると会計検査院が判断したものである。

7) 同上 p 38

**[意見表示事項・処置要求事項]**

院法第 29 条第 7 号及び第 8 号の規定により検査報告の必要的掲記事項とされているもので、院法第 34 条又は第 36 条の規定により主務省庁等の責任者等に対して公文書で意見表示し又は処置を要求した場合に、その内容を検査報告に掲記することとされているものである。

8) 同上 p 38

**[改善処置事項]**

会計検査院法施行規則第 15 条〔検査報告掲記事項〕に規定する「その他必要と認める事項」として、昭和 42 年度の決算検査報告以降掲記しているもので、前項の意見表示や処置要求を行うつもりで検査を進め、違法不当又は不合理な事態に関し当局者に質問を発するなどして指摘したところ、その指摘を契機として、

正式の意見表示や処置要求を待つまでもなく、相手方が逸早く是正改善の処置をとった場合に、同種の会計経理や事務事業を行っている他の機関の参考に資するため、指摘の内容及び当局の取った是正改善の状況を掲記しているもの。

9) 同上 p 39

**[特記事項]**

改善処置済事項と同様、院法施行規則第 15 条に規定する「その他必要と認める事項」として昭和 50 年度の検査報告から掲記しているもので、検査の結果、会計経理や事務事業の執行に関し、不経済・非効率、不合理、効果未発現などの事態が現に存在していることが確認されたが、その原因が、政治問題や高度な政策問題に関わっていたり、事業の推進に対する利害関係人等の反対によるものであるなどとして、当該会計経理や事務事業の執行の衝にあたる当局者の責にのみ帰することができない事情に起因する場合に、検査の結果に基づく客観的な事実や数値等によりその事実を披瀝し、当局者はもとより広く国会・国民・利害関係人等にその打開策を考究してもらい、事態の進展を図ることを期待して掲記しているもの。

10) 小池「米国の「政府の効果及び業績に関する法律」について」会計検査研究(18号) p 63

11) 宇賀「アメリカ行政法」p 59

12) P. F. ドラッカー「マネジメント(上)－課題・責任・実践」p 59

「企業は——また公共サービス組織体も同様に——社会の「機関」である。それらの組織体は、自分自身のために存在するのではなくて、ある特定の社会的目的を実現し、社会、地域、個人に必要な特定のニーズを満たすために存在する。それらの組織体は、自身を目的とするのではなくて、手段である。

13) 西尾「行政学」p 6

「低所得層の国民にも最低限度以上の生活を保障することが国家の債務とされた以上、現代の政府は生活保護政策を始め、広く社会保障、社会福祉、公衆衛生、医療、教育、住宅等の諸領域にわたって、低所得者層向けの政策を実施しなければならない。だが、これらの政策に要する経費をその対象者であり受益者であるところの低所得層の国民に負担させることはできないので、現代国家はこの種の政策に要する財源を担税力のある納税者から徴収せざるを得ない。そこで、現代国家では、所得が高ければ高いほどこれに高い税率を課す累進税率制度を加味した所得税・法人税制度が導入された。そして、資産に対して課税する財産税の領域でも、相続税については類似の効果をもった税制を確立している。要するに、現代国家は、その歳入政策と歳出政策の両面を通して、ある所得階層の国民からその所得の一部を収奪してこれを他の所得階層の国民に分配するという、所得再配分機能を営むようになったのである。

このことを国民の側からみれば、低所得者層の国民はさまざまな行政サービスを受けながらこれに見合うだけの納税をしていないのに対して、高所得者層の国民は多額の税金を納めながらこれに見合うだけの行政サービスを享受してはいないということになる。いずれにしろ、国民と政府の間の負担と受益の交換は不等価交換になっているのである。…」

14) 西尾「行政学の基礎概念」p 114

「『情報の公開』は行政の民主的統制にとって基本的な前提条件である」

15) 高寄「自治体の行政評価システム」p 3

「行政評価は行政活動の効果を“数値化”していく評価システムである」

16) 同上 p 16

「行政評価は行政活動の評価によって、自治体運営における「政策選択の最適化」を図っていく政策決定の土壌を培養していくことになる」

17) U.S.CODE. CONGRESSIONAL AND ADMINISTRATIVE NEWS p 328

18) Ibid. p 329

19) Ibid. p 329

- 20) Ibid. p 328
- 21) Ibid. p 328
- 22) Ibid. p 328
- 23) 31 U.S.C § 1115
- 24) 古川「業績管理と会計制度改革の視点」会計検査研究 (19号) p 50
- 25) 島田「行政評価」p 74

「たとえ顧客(住民)へのサービス水準を示したとしても、報償やペナルティーの動機付けがなければ、継続的な改善は期待できない。結果戦略を併用することにより、職員が持続的に高い顧客満足を追求するように動機付けを行う」

### 《参考文献》

- (1) 芦部信喜「憲法学Ⅰ 憲法総論」第1版第1刷、有斐閣、1992年12月
- (2) 杉本和行(編)「平成11年度版 図説 日本の財政」、東洋経済新報社1999年7月
- (3) 西尾 勝「行政学Public Administration」初版第15刷、有斐閣、1999年9月
- (4) 平成11年度版「会計検査院ガイドブック」、経済調査会、平成11年3月
- (5) ハーバード・A・サイモン、クラレンス・E・リドレー「行政評価の基準 — 自治体活動の測定 —」(本田弘訳)、初版第1刷、北樹出版、1999年12月
- (6) P. F. ドラッカー「マネジメント(上) — 課題・責任・実践」(野田一夫、村上恒夫監訳)、23版、ダイヤモンド社、1999年10月
- (7) 古川俊一「業績管理と会計制度改革の視点」会計検査研究 (19号)、会計検査院、1999年3月
- (8) 後 千代「GAOアニュアルレポートに見る検査機関の役割」会計検査研究 (16号)、会計検査院、1997年9月
- (9) 島田晴雄「行政評価 スマート・ローカル・ガバメント」、東洋経済、1999年12月
- (10) 高寄昇三「自治体の行政評価システム」、初版、学陽書房、1999年6月
- (11) 宇賀克也「アメリカ行政法」、第2版第1刷、弘文堂、平成12年2月
- (12) 窪田好男「NPM型政策評価と政府の失敗 — 地方行革との関連で —」会計検査研究 (18号)、会計検査院、1998年9月
- (13) 小池昌明「米国の「政府の効果及び業績に関する法律」について」会計検査研究 (18号)、会計検査院、1998年9月