

## 行政評価の意義と今後の方向性について（２）

大 谷 美 咲

### １．はじめに

自由主義の高度な発達により，現代社会における国家の役割は，複雑かつ多岐にわたるものとなっている。経済的自由は，市場原理のもと，多様な経済主体をはぐくみ，様々な経済活動の結果，生産及び取引形態は高度に複雑化し，さらに国民の価値観も経済の発展とともに多様化している。このような現代社会において，国家の果たすべき役割については，従来からいろいろな議論が行われている。この議論は，結局，現代社会における国家の存在意義如何ということに帰着すると思われるが，現実的には，国家運営にかかる費用及びその費用をまかなう税金との関係で，国家が果たすべき役割とその規模の大きさについて論じられる場合が多い。即ち，経済的自由を出来る限り認めて，国民の生活や経済に極力介入を避け，国民の安全を確保するための必要最小限の役割を果たすことを国家の目的とする近代的国家論（「小さな政府」論）<sup>1)</sup>と，資本主義の高度化は，絶対的な貧富の格差を必然的に生じさせ，そのまま放置しておくと，経済的弱者の生存権を奪いかねない事態に至るとして，このような貧富の格差を是正する役割を国家が担うべきであるとする福祉国家概念に基づく現代的国家論（「大きな政府」論）の２つの国家のタイプを両極とする国家論である。当然「大きな政府」の運営には大きな費用を要するが，「小さな政府」には，「大きな政府」より少ない費用による運営が可能であり，税金の負担が軽くなる。従って，高度成長時代などの景気が上向きの状態で，国家財政も黒字であれば，福祉国家概念に基づく「大きな政府」としての国家の役割が議論されるが，景気が悪化し，国家財政が逼迫すると，近代的国家論に基づく「小さな政府」論が取り立たされるのである。このように国民経済（景気）の動向及び国家財政と密接に関連して，この議論が繰り返されているのである。

上記のように国家の役割や規模については，その存在意義の捉え方によって，意見は異なる

ものの現代においても、必要不可欠のものであることについては通常、共通した認識を有するものと思われる。国家の役割については、「大きな政府」か、「小さな政府」かという議論が存在することは上記のとおりであるが、いずれにせよ現代国家の役割は、国民の多様な価値観、複雑な利害関係のなかで、その調整を含めて、複雑多岐にわたっており、それを遂行するために通常、複数の行政機関をその内部に有している。従って、国家の活動について、何らかの具体的評価を試みる場合には、これらの行政機関の具体的活動を観察し、その意義や結果あるいは具体的な行為態様やその能率性・有効性などについて評価する必要がある。<sup>2)</sup>

## 2. 行政評価の必要性

行政評価とは「行政活動の効果を“数値化”していく評価システムである」<sup>3)</sup>り、「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」<sup>4)</sup>といわれる。行政活動の効果を“数値化”して評価するということは、その目的の一つとして、行政組織の最終的な所有者である国民に対し、国民の税金により、運営されている行政組織が、自署の活動は、どのような意義を有し、どのようなことを行い、自己の責任をどのように全うしているのかについて、国民にわかりやすく説明を行うことが挙げられる。これは、株式会社が自己の所有者である株主に、自己の経営成績や財政状態を報告する義務を有するのと類似した趣旨に基づくものであり、受託者は当然、信託者に対し受託業務の内容や結果を報告すべきであるという理由に基づくものである。

しかし、最近までこの常識的な内容のことが、わが国において、あまり認識されていなかった。国家の予算や決算等については、一応、国民に公開されているが、内容を国民にわかりやすく説明し、信託者である国民が納得して承認するような内容のものとは程遠いものとなっている。確かに、現代の行政組織が受け持つ領域は、社会福祉国家現象とともに、広範に広がっており、さらに、価値観の多様化により、その利害調整も複雑多岐に深化している。また、現代における科学技術は、理論の高度化、対象領域の拡大化が急速に進んでいる。このように、行政組織を取り巻く環境は、急激に変化し、かつ、細分化、専門化が進んでいるが、この状況に合わせて、行政組織が、変化・進化するためには、外部状況とともに変化し続ける必要がある。この要請に行政組織が対応できる手段としては、国会による行政組織の変更・改正など間接民主主義的な方法、あるいは、国民の外部からの監視による直接民主主義的な牽制機能に基づく方法、さらに、行政組織の内部からの自浄努力による自己改革的な方法などが考えられる。ただし、先程も論じたように現代社会は、価値観の多様化、科学技術の目覚ましい進歩などにより、行政組織にとって何が問題となっており、どのように解決すべきなのか、さらに、問題を解決するためには、どこをどのように改めればよいのか、そう簡単に答えを導き出せるものではないことは、論ずるまでもないことである。現代における行政組織が時代の変化に対応して

民主主義的に存続しうるためには、①その果たすべき役割や現代社会における目的の明確にすること、さらに②当該役割や目的を的確かつ迅速に遂行するためには、指揮命令系統・コミュニケーション経路を含めて、どのような組織体制によるべきか、また、③行政組織においてこれらの活動が有効かつ能率的に遂行するための方法等について十分に検討する必要がある。本稿では、行政評価の意義が、「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」ことであるという認識を前提に、行政組織が有効な指標を策定しうる為には、如何なる行政評価を行うべきかについて論ずる。

### 3. 現代民主主義国家における行政評価

現代国家は、高度資本主義社会における国民の生存権確保のために、広範囲な国民生活に多様なサービスを提供する社会国家・福祉国家<sup>5)</sup>としての役割が益々重要性を帯びてきている。その結果、国の行政サービスは高度に細分化され、様々な利害調整を行いながら、複雑多岐にわたり、国民の生活へ影響を与えている。

このような現象は、行政国家現象とも呼ばれ、立法、司法、行政の国家活動のなかでも、行政が有する機能や役割、活動範囲が必然的に大規模化してきたことが、一般に指摘されている。

国家のサービスの役割や範囲が拡大化すれば、当然、それに伴う国家の財源も、増大化する。今日の先進国における国家財政の規模は、過去と比較にならないほど、大幅に増えている。このような財源は、当然、原則的に国民の税金により賄われており、先進国においては、累進課税による高率の税金を国民が負担させられている。

国民からの税金は、国の財源として、一旦国庫に収納されるが、国家予算の配分額に応じて、多様な国家活動のために支出される。その財政規模は、各国の国家予算が示すとおり、莫大な金額となっている。この国家財政は、ほかのだれのものでもなく、当然国民のものであり、現代の民主主義社会においては財政民主主義(「国民の国民による国民のための財政」)が採択されているのである。

行政評価とは、文字通り、行政を評価することであるが、その行政については、学說的に行政控除説と積極的定義説に見解が別れている。即ち、「国家作用のうちから立法と司法を控除したものを行政という」とする行政控除説に対し、「近代行政は、法のもとに法の規制を受けながら、現実具体的に国家目的の積極的実現をめざして行われる全体として統一性をもった継続的な形成的国家活動として理解すべき」ものである、として行政に積極的定義を付与しようとする積極的定義説との対立である<sup>6)</sup>。積極的定義説を採るとするならば、「統一性をもった継続的な形成的国家活動」に対する評価であるといえる。

行政評価の必要性は、国民主権、財政民主主義から当然導かれる。民主主義国家においては、国家は国民の信託を得て、国民のために存在するのであり、そのためのシステムとして、法治

主義、選挙、三権分立などの制度が存在する。しかし、これらの制度のみでは、今日の行政国家現象に対して、適正な民主主義を保持するだけの役割を果たしえない。それぞれは、原則として、国民の自由を確保するために、国家の行為に対して、ある種の制限を加える方向性であるが、今日の福祉国家においては、「国家からの自由」から「国家による自由」へと自由概念が変化している。この変遷により国家が果たす役割が、大きく変化している。すなわち、国家は国民の経済や生活に対し、積極的に介入することにより、実質的な不平等の是正や、国民の生存権の確保に大きな役割を果たしているのである。これらの国家の役割の変化・増大に対して、従来の憲法制度は、かつての夜警国家概念に基づく国家の統治機能が中心となっており、いまの積極国家観における国家の統制のシステムとしては十分な機能を有していない。国民の自由を確保するための法治主義の考えは、国家の行為を事前に法により規制することを中核としており、制限規範が中心となる。しかし、積極国家においては、国家の任務は積極的な行為がその本質であり、それを統制する規範としては、命令規範が対応することになる。しかし、命令規範である「…せよ」という法律を全てのケースについて制定することは不可能に近い。そこで、どうしても、行政機関の自由裁量等に委ねる領域が存在することとなる。これら行政機関の自由裁量に基づく活動については、法律に基づく行政活動の民主主義的な統制が不十分になる恐れがある。したがって、国民の知る権利を背景として、国民が直接、行政に対して評価・判断できるための基盤整備として行政評価制度が重要となっていくのである。<sup>7)</sup>

#### 4. 行政評価に対する2つのアプローチ

##### (1) 組織論的アプローチ

行政評価とは前述したように行政活動の効果を評価するシステムであるが、その趣旨は、国民の信託に基づいて活動を行う行政機関が、信託者である国民に対して、自己の活動結果を報告し、評価を仰ぐためのものである。従って、その報告は国民の平均的知識レベルのものが理解できる内容となっていなければならない。また、このシステムそのものが、各行政機関にとっても、自己の行政活動の無駄やムラを排除し、有効かつ効率的な行政活動を目指して業務改善が可能となるようなものでなければならない。そのためには、どの行政機関のどのような活動の結果によって効果が現れたのか、行政機関の活動と効果の紐付けを行う情報表示のルール構築が必要である。即ち、ある一定の効果とその効果をもたらした行政活動との因果関係をどう説明するかも行政評価の内容の重要な一つである。

行政活動の効果を評価するにあたって、行政機関の活動との因果関係の説明が重要となってくると、当然、当該活動を生み出す行政機関そのものについての評価が重要となる。従って、評価される行政機関が組織として、有効に活動しているかを、組織論的立場より評価するという方向性について検討の必要性が生じるのである。行政機関という組織の活動及びその活動が

及ぼす効果を評価するにあたって、当該機関の組織としてのあり方が適切であるか否か、についてその機関が有する目的・使命、その機関の費用対効果などの能率や有効性、組織におけるコミュニケーション経路などについて、具体的に評価する必要がある。これらの組織論的アプローチを試みるために、組織論、意思決定論などを参考にしつつ、行政評価制度のあり方について今後検討していく必要がある。

## （２）原価計算論的アプローチ

行政評価は、本来、行政活動の効果を数値化し、それを測定していくシステムであるが、その過程で、行政活動とその結果生ずる効果との因果関係及び行政機関の組織としてのあり方も含めた全体としての評価が重要となることについては、上記で論じたとおりである。組織論は、組織の能率性に着目する。INPUTとOUTPUTとの関係、即ち、費用対効果についても、この能率性の一つの指標となっている。

では、このような費用対効果について、どのようなシステムがあれば測定が可能となるのだろうか。OUTPUTは、行政活動の結果であり、行政活動の効果を数値化していく過程で、算定の対象となるものである。しかし、INPUTについてはどうだろうか。通常、組織は、“ひと”、“もの”、“かね”で構成されるといわれるが、現代資本主義社会における等価交換を前提とした市場経済では、資本の投下及びその回収過程や現在の状態を計算し表示する場合、すべて貨幣価値によっている。従って、“ひと”や“もの”について“かね”によって、評価し計算を行うことが前提となっている。その場合、企業の財政状態及び経営成績を管理し、表示する技術として、世界的に複式簿記の原理を採用しており、この技術を前提として、企業が算定する製品やサービスにかかったコストを測定し、計算する技法として原価計算制度が、産業革命時代において誕生した<sup>8)</sup>。一方で、国家財政においても貨幣価値に基づく計算を前提に、国家予算の策定や国家財政における決算の報告が各先進国家を中心として確立されているが、その過程において、残念ながら、企業におけるような複式簿記に基づく理路整然とした帳簿原理による記録はほとんど実施されていなかった。しかし、近年、この弊害を認識し、国家財政についても複式簿記原理に基づく、記録計算システムを採用する国家が現れ始めている（公会計原理の採用）。

さらに、有効な行政評価制度を確立するためには、この公会計とともに、国家財政に対する原価計算システムの確立が必要不可欠である。国家は、民間企業と違って、国民の税金によって成り立っている。従って、自己が産出する製品やサービスの質や価格の如何にかかわらず、国家権力の一つである徴税権に基づき、国民から強制的に税金を徴収することにより、存立している。この仕組みが、国家のサービスの質を低下せしめる大きな要因となっていることは、多くの場面で指摘されているとおりである。行政評価は、この弊害を是正する為の制度であるといっても過言ではないであろう。しかし、この弊害を是正する為には、単に、行政活動の効

果のみを数値的に測定するだけでは、大きな効果は期待できない。行政活動の効果を測定するとともに、その効果を生み出すためにかかった費用を算定してはじめて、その効果の評価が可能となるのである。そして、その費用を正確に算定する技術が、上述した複式簿記や原価計算の原理なのである。産業革命以来、各先進国家における民間企業の発展の歴史を振り返れば、この考えの妥当性は疑う余地がないものと思われる。今後は、的確な行政評価を行うためには、国家の行政活動に対してどのような原価計算制度が必要か、その具体的検討が必要となる。

次章では、アメリカにおける行政評価システムの法制度 (Government Performance And Results Act (GPRA)) 化の過程において、政府機関の業績計測やその評価について、どのような視点から考察されていたかを知る手段として、立法当時における政府業務委員会 (Government Affairs Committee) の上院レポート (No.103-58) の内容について紹介する。

#### 5. 政府業務委員会 (Government Affairs Committee) の上院レポート (No.103-580) の内容紹介

GPRAは、すべての政府機関に対し業績目標を設定させ、その成果を報告させるシステムであり、1997年より、年次計画及び5ヶ年長期計画について会計年度毎に議会に対して行われることとなっている。その立法過程のなかで最も重要視されたのは、世論調査などにより、アメリカ国民が政府機関に対し自分たちが支払っている税金に相当するだけの行政サービスを受けていないと感じているという結果である。この国民の感情をいい方向に変えていく努力の一つとしてGPRAに基づく各種の業績目標設定とその目標に対する成果の客観的測定が求められているのである。

政府業務委員会 (Government Affairs Committee) は、連邦政府の戦略的計画の設定、テスト、評価及び業績測定、その他の目的のために提出された法案「S.20 (政府の業績及び成果に関する1993年の法律)」(これがGPRA成立のベースとなった法案である) についての審議の結果、下記のレポートを作成し、この法案が法律として成立するよう強く勧告している。

以下では、このレポートの内容を要約して紹介し、それぞれに若干の私見を付け加えることで、GPRAの立法過程について検討する。

##### (1) GPRAの目的及び概要について<sup>9)</sup>

GPRA (政府の業績及び成果に関する1993年の法律) の目的は「プログラム業績の目標を設定し、成果を測定する為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」ことである。

1993年3月24日に、政府業務委員会 (CGA) は、S.20について修正案どおり、可決した。その法案は1994年の会計年度から、プログラム業績の目標設定、計測及び報告について、最低

10カ年の試行的計画を作成することを要求する。また、1997年には行政管理予算局(OMB)と会計検査院(GAO)は試行計画の成果について報告を義務付けられる。1998年の会計年度までには、さらに5カ年戦略計画立案、年次プログラム業績計画、年次プログラム業績報告等について、政府全体に亘って実施するように要求される。

## (2) 立法の必要性について<sup>10)</sup>

アメリカ政府の諸制度に対する人々の信頼は、それらの制度がうまく機能していないという印象により、失われている。議会も行政府もアメリカ国民の敬意を失っており、これは特に連邦政府について特に当てはまることは、最近の世論調査の示すとおりである。

広範囲に亘る政府のサービスを求める国民の要求と、その同じ国民の政府に対する軽蔑やより高い税金に対する国民の反対との間にある一見矛盾とも思える結果を重視すべきである。当委員会(政府業務委員会(CGA))はこの矛盾とも思える現象の説明の一つとして、最近の世論調査の結果に表れていると判断している。即ち、その世論調査では、アメリカ人は、平均して、「連邦税1ドルにつき48セントもが浪費されている」と考えていることが示されているのである。言い換えれば「支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」と国民は考えているのである。

連邦プログラムにおける浪費、非効率、無成果に関して、当委員会は国民と同様に失望している。上院の政府業務委員会(CGA)として、当委員会は政府全体を通じてこの種の問題を調査し暴いてきた長い歴史をもっている。また当委員会は一連の立法による対策をも作成してきた。

これらの対策に続いて、本委員会は、あらかじめ定めた目標と比較して、プログラム業績の定期的・組織的計測と報告作成を行うことは、大きな追加事項となり、運営改善の面で本委員会の以前の検討事項への価値ある補足を提供すると確信する。連邦政府機関の運転に変化があるまでは政府の浪費と業績不振は続く可能性がある。政府の運営を変える重要な一步は成果(RESULT)に対する焦点を創設することである。

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ある。連邦政府も、目標と成果に関する確実な情報が不足しているため、プログラム効率や有効性を改善しようと努力しても大変困難な状況におかれているのである。目標設定、業績計測、成果報告というS.20の要求事項は、議会と連邦政府プログラム管理者のこういった必要性を扱うことを意図したものである。

この改革は「管理者、政策作成者、アメリカ国民の三者が、政府はどのようなサービスを提供すべきか、政府はそれを有効に実施するか、について考える」という点で、重大な変化を生じさせる可能性を秘めている。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、立法府が提供するだろう。

その情報が信頼できるという保証は、もちろん行政管理予算局 (OMB)、会計検査院 (GAO)、議会などの機関による監視が前提である。

「これは連邦政府機関にとって、必要であるが、新しく困難な方針である」ということを認識して、立法府は一連の試行計画を試みる。しかし「最終的な結果は、より良い監督、改善された業績の実現によって、政府の諸制度に対する国民の信頼が大きくなることである」と本委員会は考える。

### (3) 会計検査院 (GAO) のGPRAに対する期待<sup>11)</sup>

戦略的計画立案と業績測定による政府運営の改善について、会計検査院 (GAO) は長年にわたって関心をもってきた。1973年以来、GAOは業績測定尺度について70回以上にわたりレポートを作成し、現在、特定機関の業績測定を評価する為に10項目以上の継続的検討を行っている。「政府運営の失敗に対するOMBの回答」についての本委員会の1990年10月3日のヒアリングで、会計検査委員長 (Comptroller General Charles A. Bowsher) は次のように証言した。

「我々は業績計測の進展を強く支持する。我々がこのところ説いてきたことは重要なことである。特に興味深いことは、財産管理の問題について、この数年間ロンドンからきた人々と接して、彼らを驚かせたのは、我々が会計検査制度の改善についていまだに議論していることである。彼らはすでに業績測定を行っている。言い換えれば、彼らは財政管理と会計監査を適切にし、有効なコスト情報を得ており、今や大きな論点は業績計測とは何かということに及んでいる。しかも彼らはそれを防火部門、ゴミ運搬などのようなサービスを担当する地方政府のレベルまで下ろしている。それは画期的なことで、私はそれをこの連邦政府レベルで行うことは可能であると考える。

そのヒアリングでMr. Bowsherは「もともとの目標と比較して、客観的で計測可能な業績を確認する定期的なプログラム業績レポートは、議会の効果的な監視という点で有益かどうか、またそれはGAOのプログラム評価活動に役立つかどうか」と質問されて、次のように答えた。

「いずれも肯定する。この情報を持つことは議会にとって大変有益だと思われる。そういう理由で、私企業部門で持つと同様に、全ての省庁から年次報告が必要だと思われる。私企業部門であれば、あなた方は『業績目標は何であるか』『業績目的を達成するためにどんなことをしているか』『それをどのようにして実行してきたか』などと尋ねるだろう。それは我々にとっても大変有益である。『達成されるべき目標は何か』『その情報はどこにあるのか』を見い出そうとしているときでさえ、我々はプログラム評価の仕事や会計検査の仕事に時間の半分以上を浪費しているのである。我々はいつもデータを得るのに手一杯なのである。データは機関自らの手で組織的な方法で集められるべきである。」

さらに会計と財政運営を担当する会計検査院長補佐官 Donald. H. Chapin は追加していった。

「我々にとって明白であり合理的でもある目標のいくつかを取り上げて、それらを財政情報



と結びつけるために、我々は最近VA (Veterans Administration 復員軍人庁) と農務省の職員と仕事をしている。これらの共同作業において、一定期間の業務に対し、驚くべき発見がある。傾向値が何であるか、数字が何を意味するかがわかるのである。そして『そのお金はうまく使われているか』を知ることができる。そして私の楽天的な希望だが、我々はそれを我々のシステムに取り入れ、それを議会の各種委員会に報告する。そうすれば委員会は自分たちが配分する予算の効果をを知ることができる。」

業績計測の問題は、「政府のコストを管理すること－効果的な財政管理構造の構築」(GAO / AFMD - 85 - 35) と題する1985年2月のGAOのレポートの大きな焦点であった。そのレポートは『連邦財政管理の改革は(4つの重要な分野の一つとして)「業績の組織的計測」を重視すべきである』と強調して、「資源の効果的管理はコストのみならず政府活動の成果を調査することを必要とする」と論じた。そのレポートはこう述べている。

目標が国家を防衛することであろうと子供に病気の免疫注射をすることであろうと、公務員も国民も「政府がその意図された目的を如何にうまく達成しているか」を知る必要がある。政府の業績を評価することは従業員業績とプログラム業績を計測することを必要とする。政府の大きさと複雑さがその計測を困難にするが、効果的な業績計測システムを開発することは明らかに可能である。

例えば、政府従業員の三分の二近くの仕事は型どおりの生産性計測システムで計測できる。残りの三分の一については、実質的な時間と努力(形式的なものではなく、つまり何時間どのくらい真剣に努力したかを見かけで測るのではなく)は、業績の信頼できる尺度を開発することが必要になるだろう。実際、量的な尺度が使用不可能な政府活動(例えば、基礎的研究など)もあるかもしれない。しかし、このような場合でも、質的尺度は開発し利用できるのが普通である。有効な財政管理制度は、日常業務及び政策や予算作成の決定に対し、利用可能な業績情報を含んでいる必要性がある。

州政府においては、連邦政府よりはるかにこのことの実施が進んでいる、とこのレポートは指摘し、「そのような構造が連邦政府にとって構築できる」と結論づけている。

S.20に関する1992年5月5日に委員会のヒアリングで、会計検査院長は自分の立場を次のように繰り返し述べている。

「(政府)機関は制度上の目的に関連してその使命を、またサービスに関して市民の期待をはっきりと表現する必要性がある。これらの目的はその達成への進歩を判定するために使うことのできる用語で書かれなければならない。議会、OMB、行政機関が進歩を評価するデータを使おうと思うなら、現実的な、結果指向の目標について、その三者の間に合意が成立することが重要である。」

次にこれらの業績目標設定や成果評価について具体的にどのようなものが考えられるかについて「州や地方などにおける行政評価制度の実績」、「業績計測のコスト」、「機関業績計測に関

する会計検査院 (GAO) の研究」について紹介する。

(4) 州や地方などにおける行政評価制度の実績<sup>12)</sup>

本委員会は、カリフォルニア州のサニーヴェイル市の管理者から証言を聴取した。その市は1973年に、直接予算システムに組み入れられたプログラム業績計測の精巧な制度を開発し始めた—合衆国会計検査院と共同で開発した試行プロジェクトの一部として—。サニーヴェイル市の制度は「合衆国内で我々が発見した業績計測への徹底的な対策の最高の例の一つである」と行政予算管理局は証言した。サニーヴェイル市で達成された成功の根本的な理由は、全てのプログラム管理者が、日々のプログラムを計画し、管理し、評価する為にそのシステムを使用すると言う事実である。

サニーヴェイル市は、試行計画に基づいてその制度を始め、まず「公衆安全局」(Public Safety Department) を手始めに、市庁全体にそれを広めるにつれて、次第に精巧性をを増していった。この市は今、何百もの作業量のアウトプットとサービス結果を追跡する。プログラム業績目標には次のようなものが含まれている。

- \* 市庁舎のロビーの受付や電話情報サービスによる貧弱な情報サービスへの苦情を年間10件以下にすること。
- \* 破損行為による被害の修理を3日以内にすること。
- \* 図書館利用者の情報要求には少なくとも95%は首尾よくこたえること。
- \* レクリエーション教室の参加者は少なくとも90%からプラスの評価を得ること。
- \* 緊急警察呼び出しには90%の場合は5, 6分以下で応答すること。
- \* 犯罪率を同等規模の市の25%以内に維持すること。
- \* 全ての書類のファイルを、要求件数の85%は5分以内に検索できるように維持すること。

サニーヴェイル市の最近の市民調査では、90%以上の市民が市のサービスの質に満足していることを示した。

業績計測に関する外国の経験については、パリに本拠地を置く「経済協力開発機構」による研究は「いくつかの国ではこの努力について合衆国より5年または10年進んでいるかもしれない、またその国々の業績測定努力は、成果の為によりよく管理する幅広い努力の重要な一部である」ことを示している。彼らの重要なテーマは第一に、目標を明確に定義し、測定尺度を開発し、進歩について報告することによって成果の為に機関と管理の責任を明確にすることである。そして第二に、管理者に行動する道具とインセンティブを与えることによって、結果の為に管理する柔軟性を管理者に与えることである。

イギリスの実績についても報告があった。この国の努力は1982年にFinancial Management Initiative (財政管理イニシアティブ—アメリカの主席財務官法 (CFOs Act) に相当するもの) に着手した。それは行政機能のためにアウトプットと業績計測の灰初を特に重視するものであ

る。国家政府のあらゆるレベルの管理者がその目標と計測の手段を明確に理解し、その目標に関連して評価する為のシステムを、各省は開発することを求められる。

イギリス会計検査院（U. K.'s National Audit Office）は「各省は相当な進歩を成し遂げ、業績情報の量と質は近年非常によくなった」と報告している。イギリスの経験に対する行政管理予算局（OMB）の評価は「進歩は省の複雑さと構造、省の仕事の性質、利用できる財源などによって決まるようだ」としている。また、政策の影響を計測し、政府の支配の外にある要因の影響を考慮し、提供されるサービスの質を評価し、基礎的研究の成果を計測する業績指標を考案することは、しばしば本来的な困難を伴う。

#### （５）業績計測のコスト<sup>13)</sup>

業績計測が連邦プログラムに大きな追加的コスト項目や事務処理の負担を課さないことは非常に重要なことである。この問題はS.20のヒアリングの間特別な調査の主題であった。ほとんどの関係者は、プログラム業績計測には大きなコストや管理負担は必要でないと述べた。しかしながら、本委員会はS.20の移行計画の中に「このコストや管理負担は必要ではない」と述べた。しかしながら、本委員はS.20の試行計画の中に「この問題（コストと事務負担の問題）が調査され議会に報告されるように」という必要条件を含めた。

連邦政府全体に業績計測を行うコストについての質問に答えて、OMB管理担当副長官 Frank Hodsohl は、業績計測のこの分野におけるOMBの各種機関に対する研究に基づいて、「そのコストは少額で、現在のシステムの中で吸収できるだろうと思う」ことを証言した。この見解は連邦会計検査長 Charles Bowsher に支持された。かれはそのコストはたいしたことはなく、初期のコストは追加的な訓練経費に含められるだろうと答えた。

州及び地方政府からの特殊な例を見て、本委員会は類似のケースを見出した。カリフォルニア州サニーヴェイル市は、国内の政府の中でもっとも完全な業績計測のシステムをもっていると一般にみなされる。その市の管理者 Tom Lewcock は「サニーヴェイルのプログラム業績計測と予算作成のシステムは、いかなる人員の追加もなしに実行された」と証言した。「これはそのシステムが、ただ単に追加されたのではなく、以前の伝統的な説明責任のシステムに取って代わったからである」と彼は説明した。

フロリダ州のCYFはプログラム結果や成果の精巧な計測で全国に認められた州のプログラムである。その研究開発のチーフ Denis Affholter はS.20によって命じられるものとよく似た情報を生み出し、「適切に配置された少数のスタッフでこの仕事をさせる経費は25万ドルである」と証言した。

本委員会は「この種の計測は潜在的には高価なものかもしれないが、諸機関はプログラム資金のわずか1%で（いくらかの機関ではそれよりずっと安く）自分たちの機関の業績を効果的に測ることが出来るはずだ」という他の証言をも受け取った。「連邦プログラムのなかにその

ようなデータは既に大量に集積されつつあり、業務活動は再指導され、調整されてもよい。そうすればデータはもっとよく報告され利用される」という指摘もなされた。

この後者の論点はS.20に関する第2回のヒアリングで発表されたGAOの研究によって支持された。

#### (6) 機関業績計測に関する会計検査院 (GAO) の研究<sup>14)</sup>

本委員会の求めにより、会計検査院 (GAO) は連邦諸機関での業績計測の現状を調査した。「業績データの連邦機関による収集と利用 (GAO / GGD - 92 - 65)」と題されたプログラム業績計測が1992年5月5日に発表された。

連邦機関がどの程度戦略目標を作成し、その目標に対応する方法への尺度をどの程度集めたかを決定するために、GAOは103の連邦機関を調査した。それらの機関の三分の二は「単一の長期戦略プランをもっている」といい、四分の三は「プログラム業績を評価するために多種多様なデータを集めた」と言った。

機関の活動についての更なる調査からGAOが到達した結論をふまえ、Charles. A. Brousher 会計検査委員長は次のように証言した。

しかし、我々がこれらの機関の中の一つの具体例を調査したとき、「ほとんどはプログラムレベルでその情報を利用している」ことが判明した。この情報はプログラムレベルで役立つけれども、それは基本的に、機関全体のために管理し戦略的政策決定をするのに必要な情報とは違っていた。成果を挙げ、報告するために管理のインフラストラクチャー (基礎構造) を備えている機関は103あるなかで9機関しかなかった。このことから我々が言いたいことは「業績データを日常的に収集し、戦略プランに定められた目標への進歩についての定期的なレポートを準備している役所は少ない」ということである。

「諸機関は多種多様な目的に業績計測システムを利用しておりー例えば、組織の説明責任、予算決定、個々の従業員の報酬などー最近の数ヶ月では成果志向の業績尺度を開発しようとする動きがある」と会計検査委員長は述べた。しかし、GAOのレポートが指摘するように、その利用は「過去の活動あるいは現在の作業に関する内部情報を提供するため」だけにほとんど限られていて、「戦略プランに定めた目標へ前進を評価するため」ではなかった。

連邦諸機関による業績計測の利用はこのように限られたものではあるが、本委員会はGAOの調査結果に励まされる。そのレポートはS.20の実行のための基礎を提供する多くの現在の活動を示すものだからである。この立法はこれらの取組みに、方向と構造と調整を与えることができる。それは業績計測などの情報を議会へ普及する為の準備を可能とする。

## 6. おわりに

業績を計測するための尺度について、具体的な計測尺度を如何に定立するかについては、各業務内容などに沿って個別に検討する必要があるが、それらの尺度は、GPRAの趣旨からみて、国民に政府業績の成果について報告し、国民の税金に釣り合った成果を生み出していることを分かりやすく説明できることが重要な要素となる。さらに、政府機関内でそれらの尺度に基づく業績計測により、自己の業務の目標や改善可能性の検討にも資するものでなければならない。なぜなら、これらの業績計測が政府機関の日々の業務と直結し、常に各業務担当者の行動の指標となるようであれば、業績計測が形骸化し、現実と遊離した、実態的裏づけに欠けるものとなるからである。これらの点について、上院レポートは、実際の地方都市や外国において既に実施されている業績計測の内容について紹介し、業績計測にかかるコストについて具体的に言及している。さらに、会計検査院(GAO)の過去における各政府機関の業績計測に関する調査研究の結果を引用し、GPRAが目指す方向性が現在、各政府機関が現実に行っている業績計測と合致していることを論じている。今回の論文では、行政評価が目指す方向性についての私論とアメリカにおけるGPRAの立法過程における上院レポートを紹介し、GPRAをたたき台として私論の方向性の確認とした。今後は、行政評価論の具体的な内容について、私論である組織論と原価計算論からのアプローチの詳細化を試みるとともに、アメリカ各省におけるGPRAの施行結果の評価を平行して行っていく予定である。

## 注

- 1) 西尾「Public Administration 行政学」p3

「1801年にアメリカ合衆国第3代大統領に就任したトーマス・ジェファークソン(T. Jefferson)のことは『最小の行政こそ最良の政治なり』も、この国家観を表している。」

- 2) C. I. バーナード「経営者の役割」p67

「協働の永続性は、協働の(a)有効性と、(b)能率という二つの条件に依存する。有効性は本質的に社会的・非個人的な協働目的の達成に関連する。能率は個人的動機の満足に関連し、本質的に個人的なものである。有効であるか否かのテストは共通の目的の達成であり、したがってそれは測定される。能率のテストは協働しようとする個人的意思を引出すことである。」

- 3) 高寄「自治体の行政評価システム」p3

- 4) 高寄「自治体の行政評価システム」p16

- 5) 芦辺「憲法学 I 憲法総論」p114

「社会国家・福祉国家 この概念は、必ずしも明確ではないが、その条件として次の諸点が挙げられる。①国家が基本的な理念として国民の福祉の増進をはかることを使命とすること、②そのため最小限社会保障制度が確立されること、③国家が完全雇用政策をはじめとする各種の経済政策および経済計画をもつこと、④政治制度が民主的であること、⑤豊かな社会であること。」

- 6) 塩野「行政法 I [第二版増補]」p2

## 7) 大橋「行政法学の構造的変革」p16

「(4)政策評価の導入……権利保障を至上命題として法治国の完成に努めてきたドイツ法においても、効率性といったマネージメントの要素が考慮されてきている……。例えば、投入される労力・資金、それに要する時間といった諸要素も重視される傾向にある。」

## 8) 岡本「原価計算 四訂版」p1

## 9) U.S.CODE. CONGRESSIONAL AND ADMINISTRATIVE NEWS P328

## 10) Ibid. p328～p329

## 11) Ibid. p329～p331

## 12) Ibid. p335～p339

## 13) Ibid. p339

## 14) Ibid. p339～p340

### 《参考文献》

- (1) 西尾 勝「Public Administration 行政学」初版第15刷，有斐閣，1999年9月
- (2) 芦辺信喜「憲法学Ⅰ 憲法総論」第1版第1刷，有斐閣，1992年12月
- (3) 塩野 宏「行政法Ⅰ[第2版増補]」第2版増補第2刷，有斐閣，2000年10月
- (4) 岡本 清「原価計算 四訂版」13版，国元書房，平成3年9月
- (5) 大橋洋一「行政法学の構造的変革」初版第2刷，有斐閣，2000年8月
- (6) C. I. バーナード「経営者の役割」初版，ダイヤモンド社，昭和31年9月
- (7) 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
- (8) U. S. CODE. CONGRESSIONAL AND ADMINISTRATIVE NEWS