

地方自治体における業績測定と報告

隅 田 一 豊

I 住民の行政参加と能率の測定

わが国の地方自治法では、周知のごとく、「能率的な行政の確保を図る」ことを、その目的の一つとして規定し、地方自治体における行政の指導原理を能率に求めている。そして「能率的な行政の確保を図る」ために、地方公共団体に対して、その事務を処理するに当たっては、「常にその組織及び運営の合理化に努める」ことを要求しているのである。すなわち、地方自治の運営は、「一面能率の高い『安価な政府』の実現を確保し『最少の経費負担で最大の効果を挙げる行政』であることが強く要請」¹⁾されているのである。

こうした「行政の簡素合理化・能率化」の要請は、政令諮問委員会の答申(昭和26年8月)の基本方針²⁾においてすでに表明されているところである。昭和56年に発足した臨時行政調査会も、かかる要請を継承して、「行政の肥大化を防止し、簡素で効率的な行政」の実現を行財政改革の基本にすえ、諸般の改革を実現してきた。また地方レベルでも、「地方行革大綱」(昭和60年)において、事務事業の見直し、組織・機構の簡素合理化、給与、定員管理の適正化、OA化等事務改革の推進など7つの重点事項を掲げ、住民の理解と協力のもとに、これらを計画的に推進することを要請してきたのである。

さらに「新行革審答申」(平成元年)では、「国・地方を通じ、官民の役割分担や行政サービス水準の在り方を見直し、国民負担の増大を

抑制するとともに、簡素で効率的な行政を実現していくべきである」、とくに「地方行政は、都市化、高齢化等が進展する中で多様な行政ニーズに直面している。官民の役割分担を見直し、地方行政として真に果たすべき課題に重点的に取り組むためにも、行政の効率化、事務・事業の見直し等を積極的に進めるべきである」³⁾と主張している。

もとより、こうした行財政改革を推進するには、住民の理解と協力が不可欠である。しかし、住民の理解と協力を得るには、行政が有限な資源を有効に活用し、緊要な課題に重点的に取り組んでいることを広く住民に開示して、行政のコストと負担に関する的確な現状認識を深めさせる必要がある。もちろん、行政活動における非能率は、増税や料金等の値上げを通じて、最終的には主権者である住民の財政的な負担の増加をもたらすために、住民の側でも、近年、能率的な行政運営の確保に対する関心がしだいに高まってきているのである。

しかし、残念ながら、現行の集権型行政システムのもとにある財務会計制度、情報公表義務制度及び監査委員制度は、極めて不備・不完全であり、住民の「知る権利」を保障する制度として殆ど機能していないのが実態である⁴⁾。とくに、利潤の獲得を主要な目的としない行政活動の場合には、営利企業並の競争原理が働きにくく、とかく非能率的に陥り易いために、行政活動の効率性や有効性に関する情報を適時・適切に開示することは、行財政改革の推進のみで

はなく、地域行政の活性化にとっても不可欠なものであるといえよう。

ただ先進的な諸外国の地方公会計においても、行政活動の効率性や有効性を測定し、その業績評価に役立つ情報を住民に報告するという実務は、その緒についたところであり、未だ制度として確立されていないのが現状である。その主要な理由は、政府の主要な目標が質的・非貨幣であり、その活動業績が、営利企業における純利益または一株当たりの利益といった、単一の包括的な業績尺度によっては満足に測定しえないこと、また多様なサービスの成果を測定するための技法が十分開発されていなかったことなどに求められうる⁵⁾。

ところが、近年、アメリカでは、政府が希少資源の配分という厳しい現実と直面していること、納税者、マスコミ、議員等による資源の利用に関する会計責任の改善要求が増大していること、公的部門でも目的別管理及び総合品質管理の採用が非常に重視されていることなどの理由⁶⁾から、連邦、州及び地方政府レベルでの業績測定報告の重要性に関する認識がますます高まってきているのである。このため、アメリカ公会計基準審議会(GASB)では、こうした状況を踏まえて、業績測定報告に関する積極的な調査研究活動を展開し、すでに、概念報告書第1号(CS第1号)「財務報告の目的」⁷⁾(1987年)、研究報告書「サービスの提供努力と成果の報告(SEA報告)」⁸⁾(1990年)、CS第2号「SEA報告」⁹⁾(1994年)など、多くの研究報告書を公表してきたところである。

本稿では、以上のような現状認識のもとに、住民の行政参加を促進し、監視機能を充実するという見地から、GASBの研究報告書、CS第2号、Duquette and Stowe¹⁰⁾の論稿などを中心に、勧告されたSEA指標の内容、SEAの測定、SEA情報の報告等について考察し、SEA情報の意義と限界を明らかにし、わが国地方自治体への業績測定報告の導入の可能性を探ることにしたい。

II SEA指標の勧告

GASBのCS第1号では、周知のように、一般目的外部財務報告は、公式に会計責任を明らかにすべき政府の義務の履行を助け、かつ利用者による会計責任の評価を可能ならしめるために、サービスの提供努力、コスト及び成果の評価に役立つ情報を提供すべきである¹¹⁾と規定した。しかし、当時、州政府等が公表する財務報告は、当該政府の活動成績に関する完全な情報を、マネジメント、議員、市民等に対して提供しておらず、このため、政府の業績の適正性を十分に評価できないという問題が情報利用者によって提起されていたのである¹²⁾。そこで、GASBは、かかる状況を改善するために、SEA測定報告の現状を調査し、各々のサービスに対して総合的な指標を勧告するべく、SEAに関する調査研究を開始したのである。

この調査研究では、12のサービス分野(大学、経済開発、初等・中等教育、消防、病院、交通、警察、公共援助、保健、道路整備、ごみ収集・処分、上下水道)を取りあげ、次のような事項について検討を行っている¹³⁾。すなわち、(1)SEA指標のタイプ、(2)SEA指標の分解、(3)SEA指標の比較基準、(4)説明データ、(5)SEA指標の検証可能性、(6)SEA情報の伝達・開示、(7)追加コスト・実行可能性及び(8)SEAデータの利用・利用者の8項目である。なお、本調査に際しては、州政府等の包括的年次財務報告書、予算書、特別報告書等を分析・検討し、また報告書等の内容、情報システム等について自治体の官吏にインタビューを行い、さらに勧告した指標についてサービスの提供者及び受益者にアンケート調査を実施している。本節では、上記(1)及び(2)を中心に、上水道業における調査結果¹⁴⁾について、その概要を明らかにすると共にしたい。

SEA指標のタイプ 本調査研究の主要な目標は、業績評価に役立つ効率性と有効性に関する客観的で検証可能な指標を確認することにあ

る。このため、例えば、水道事業の場合には、有用性、実行可能性・コスト及び検証可能性の3つの規準を用いて指標の選定を行っている。すなわち、回答者がランクづけした指標のうち、有用性と検証可能性が平均3以下(1=非常に有用または大いに検証可能, 7=有用でないまたは検証可能でない)で、かつ追加コストが2以下(1=追加コストなし, 3=多額の追加コストが必要)の指標について、更に詳細な検討を加えている。

本調査では、SEAの測定に関する技術は、プログラムの管理における指標の利用及び年次報告書の一部として外部利用者への報告を保証しうるほど、十分に展開されているという結論に達し、3つのタイプのSEA指標を勧告している¹⁵⁾。すなわち、サービス提供努力の指標(インプット)、サービス成果の指標(アウトプット、アウトカム)及びサービス成果に努力を関係づける指標(効率性・コスト-有効性)である。なお、報告書では、これらのSEA指標のうち、特にアウトカムと効率性の報告を重視している。

インプット指標 特定のサービスまたはプログラムのために利用された財務資源・非財務資源を報告する指標である。例えば、上水道の場合には、活動総コスト、一世帯当たりのコスト、活動規模を示すパイプラインのマイル数、浄水場の数及び処理能力、職員の勤務時間数を勧告している。

アウトプット指標 あるサービスまたはプログラムによって生産された単位または提供されたサービスを報告する指標である。例えば、既存のインフラの整備は水道水の適切な供給を行うための重要な局面であり、ここでは、整備、修理及び点検を行った水道管のマイル数、修理した破損や漏水の件数、配水、有収水及び浄水の総量、新規建設の水道管のフィート数などを勧告している。なお、整備プログラムの有効性は漏水率で測定される。

アウトカム指標 サービスの結果を報告する

指標である。ここでは、整備プログラムの有効性に関するアウトカム指標として、漏水、破損、断水に係わる苦情件数、また水道水の安全性や水質に関する指標として連邦及び州の水質基準を充足しなかった日数、水圧、味、臭い、色などに関する苦情件数を勧告している。

効率性及びコスト-有効性指標 アウトプットまたはアウトカム単位当たりのコストまたは数量を測定する指標である。ここでは、目標時間内に苦情を処理するサービス部門の能力、サービスの提供コスト及びコストの分析情報を提供するために、目標時間内に解決した断水の割合、通知した時間内に修理した破損、漏水等の割合及び配水した100万ガロン当たりの浄水、送水、貯水等のコストを勧告している。

ところで、上水道事業は、通常、独占状態にあり、またその料金は一般に原価や公債約款の要件を充足するように設定されており、競争を通じて利益を極大化するという効率性の動機づけは存在しない。したがって、財務及び非財務的なSEA測定は、受益者、有権者及び納税者による生産性のレベル、サービスの質及び設定した料金の適正性の評価を可能ならしめるために、不可欠なものである。また水質等に関する連邦及び州の規則を遵守するためのコストが増大するにつれて、SEAの測定は、資源が経済的、効率的及び効果的に利用されていることを保証するために、ますます重要なものとなっているのである¹⁶⁾。

SEA指標の分解 分解したSEAデータは、単に管轄地域の全体的なデータを提示するよりも有用である。けだし、全体の平均は、情報利用者にとって有用なかなりの情報を開示しないことになるからである。しかし、現在、地域別の犯罪、火災等のデータの報告を除き、分解したデータの定期的な報告は一般的なものとはなっていない。このため、ここでは、業績指標の有用性を高めるために、各指標を顧客のタイプ別、利用施設別及び地域別の3つに分解するよう勧告している¹⁷⁾。

上水道の場合に、最も一般的な分解の開示形態は、顧客別(家庭用、商業用、工業用など)の分解である。とくに顧客の混合比は、要求されるサービスのタイプやコストに密接な関連を有するために重要とされる。また施設別の分解では、施設利用率(一日配水能力/一日平均配水量)などの能力指標が用いられる。これは、施設の生産性または処理能力が著しく異なる場合には、全組織の中でどの施設が能力上問題をもつかを、利用者により明確に理解させるのに役立つ。さらに、地域別の分解は、地域の特性がサービスの質に影響を与える場合に有用とされる。例えば、丘陵地域が平坦な地域に較べて、水圧に関してより多くの問題を有する場合、またある地区が他の地区よりも、より古く非効率なインフラを有するために、断水、破損、漏水等の発生の可能性が高い場合には、この分解は、相対的なサービスのレベルを分析するのに役立つであろう。

Ⅲ SEA の測定

政府レベルでのサービスの提供努力及び成果の測定報告は、プログラムまたは報告実体の目標、目的、ターゲットなどの達成度を検討評価しかつ報告するために、業績指標を使用するプロセスである。このプロセスには次のような6つの段階が存在している¹⁸⁾。すなわち、(1)使命等を確認すること、(2)業績指標を確認すること、(3)目的等の達成度を測定すること、(4)結果を分析すること、(5)傾向や結果の原因を明らかにすること、及び(6)結果を報告することである。これらの測定報告プロセスのうち、本節では便宜上、(1)~(3)について考察し、(4)~(6)は次節で検討することにする。

使命等の確認 業績測定の第一段階は、プログラム等の使命、目標、目的及びターゲットを確認することである。Duquette 等によれば、使命とは、報告実体が存在するための全体目的であり、これは通常法律で規定されるものである。また目標は使命を達成するための一般的な

計画または全体的な政策であり、これは法律や行政管理予算局の方針等で確認されうる。さらに目的は目標を達成するために設定された特定のプランであり、財貨・サービスを効果的に提供すること、資産を確実に保全すること等をめざしている。そしてターゲットは目的を達成するために設定された定量化の段階である¹⁹⁾。例えば、水道事業の場合には、使命は公共の福祉を維持・増進すること、目標は適当な水圧と最低のコストで安全な飲料水を適切に供給すること、そして目的は現在のインフラを整備・更新すること、適切な顧客サービスを提供することなどである。なお、このような使命、目標、目的及びターゲットは階層をなしており、しかもこの目標レベルの階層は、対応する組織レベルの階層から引き出されるものである。

指標の確認 業績測定の第二段階は業績指標を確認することである。Duquette 等は、プログラムの使命、目標、目的及びターゲットの達成度を評価するために、目標レベルの各階層に対応する次のような指標及び尺度を提唱している²⁰⁾。すなわち、業績指標として、(1)インプット(プログラムのために提供された資源の数量)、(2)アウトプット(インプットを使用して提供された財貨・サービスの数量)、(3)アウトカム(プログラムによって達成された直接的な結果の数量)、(4)インパクト(プログラムの目標の達成度合)及び(5)シグニフィカンス(プログラムの目標の達成傾向)を、また業績尺度として、(1)効率性(アウトプットに対するインプットの比率)、(2)有効性(アウトカムに対するアウトプットの比率)、(3)目的適合性(プログラムのインパクトに対するプログラムのアウトカムの比率)及び(4)持続可能性(プログラム便益の持続期間の測定)をあげている。組織レベルと目標レベルに対応する業績指標と尺度の関係を示せば、**第1表**のようになる。

これに対して GASB の CS 第2号では、業績指標と業績尺度とを特に区別せず、SEA 報告の構成要素として、SEA 測定の3つの類型、

第1表 組織レベルと目標レベルに対する指標と尺度の関係

組織レベル	目標レベル	業績指標	業績尺度
議会及び行政部 法律又は命令	使 命 全体目的	シグニフィカンス 目標の達成傾向	持続可能性 便益の持続期間の測定
省・行政管理予算局 TQM・MBO など	目 標 一般計画又は政策	インパクト アウトカムによる達成の程度	目的適合性 インパクトに対するアウトカムの比率
省・プログラム マネージャー プログラム計画	目 的 目標を達成するための特定の計画	アウトカム 達成された直接的な結果の数量	有 効 性 アウトカムに対するアウトプットの比率
プログラム マネージャー・職員 プログラムの手続き及び実施戦略	ターゲッ ト 目的を達成するための数量化の段階	アウトプット 提供される財貨又はサービスの数量	効 率 性 アウトプットに対するインプットの比率

資料出所：D. J. Duquette and A. M. Stowe. *op. cit.*, p. 23.

すなわち、(1)サービスの提供努力を測定する指標としてインプット指標、(2)サービス成果を測定するものとしてアウトプット・アウトカム指標及び(3)努力と成果の関係を測定する指標として効率性・コスト・アウトカム指標を確認している²¹⁾。

達成度の測定 業績測定第三段階は、業績指標を用いて、使命等の達成度を測定することである。CS第2号によれば²²⁾、インプット指標は、支出額/費用(給料、年金、原材料・消耗品、契約サービス、設備などサービスの提供に要したコストを含む)によって測定される。例えば、教育のために支出した金額・学生一人当たりの教育支出額、道路整備のための支出額・道路整備にかかる1マイル当たりの支出額などがその例である。インプットはまた職員数等によっても測定される。例えば、教員総数・学生一人当たりの教員数、道路整備作業員の総数・道路1マイル当たりの作業員数などの測定があげられる。

アウトプット指標は、提供したサービスの数量、例えば、進級または卒業した学生の数、整備した道路のマイル数によって測定される。アウトプットは、また一定の質的要件を充足して提供されたサービスの数量、例えば、事前に決定された最低限の達成基準を充足して進級また

は卒業した学生の比率、最低の条件を満たして整備された道路のマイル数によっても測定されるのである。

アウトカム指標は、サービスの提供によって発生する成果または結果を測定するものであり、例えば、リーディングにおいて一定の技能水準を達成している学生の比率、優、良または可の状態にある道路のマイル数の比率によって測定される。またアウトカムの測定は、過年度の結果、実体が設定したターゲットや目的、一般に認められた標準などと比較して提示される時に、特に有用なものとなるのである。さらに、アウトカムの測定には、サービス提供の結果として発生する重要な間接的影響、例えば、退学する学生の割合が減少した結果、失業率が減少するといった第2次的な影響の測定が含まれることがある。

効率性はサービスの提供努力をアウトプットに関係づける測定であり、アウトプットの単位当たりの利用資源またはコストで測定される。例えば、これには進級または卒業した学生一人当たりのコスト、良好な状態に修理された道路の1マイル当たりのコスト等が含まれる。効率性の指標は、一定のレベルでの資源の利用によるアウトプットの生産情報を提供するものであるから、過年度の結果、内部で設定した目標や

目的などと比較することにより、当該実体の相対的な効率性を明らかにすることが可能になるのである。

コストアウトカムはサービスの提供努力をアウトカムに関係づける測定であり、アウトカムの単位当たりのコストで測定される。例えば、これには、リーディングにおいて一定の技能水準を達成した学生一人当たりのコスト、優、良または可の状態に整備された道路1マイル当たりのコストなどが含まれる。この指標は、マネジメント、議員及び住民が提供されたサービスの価値を評価できるように、コストと結果を関係づけるものである。

IV SEA情報の報告

結果の分析 業績測定の第四段階は、分析技術または比較基準を用いて結果を比較・分析することである。SEA情報の利用者は、報告される業績レベルの良否、良否の程度及び業績が改善されているのか、悪化しているのか、あるいは現状維持の状態にあるのか、について重要な関心を有するものである。SEA報告がこうした利用者のニーズに応えるためには、単に当該期間の業績を報告するだけでなく、業績レベルの妥当性を判断しうる情報を提供しなければならない。そこで、報告書は、業績レベルの妥当性を判断するための比較尺度として、次のような基準を勧告している。すなわち、過年度の業績（業績は年度によって相違するため、数期間の傾向または時系列データが必要となる）、期首に設定したターゲットや目標、類似の管轄地域、承認されうる業績水準を示す標準及び他の地区または管轄地域全体の平均値との比較である²³⁾。

例えば、水道事業の場合には、これらの比較基準のうち、内部で設定した標準や過年度の業績との比較（傾向分析）が、他の基準に較べてより合理的で、かつ実行可能であるとされる。ただし、他の自治体との比較は、統制不能な地域的特性（例えば、水源への距離、土地の自然構

造、気象条件など）がコストや業績測定に重要な影響を与えるために、合理的な比較を行うことが困難であるからである。また外部で設定された標準についても、連邦・州の水質基準及び15%の漏水基準を除き、比較及び有効性の評価のために採用しうる全国的な統一基準は存在していないのが現状である²⁴⁾。

結果の解釈 業績測定の第五段階は、傾向や結果の原因を確認することである。SEA情報は、単に傾向や結果を報告するだけでなく、それらの発生原因に関する説明データの開示によって、その有用性を高めることが可能となるのである。そこで、報告書では、SEAデータに関する誤解や誤用を避け、利用者の理解をよりの確なものとするために、サービスが提供されている環境及び当該サービスの結果に影響を及ぼす要因について、追加的な説明情報の提供を勧告²⁵⁾しているのである。

SEA報告に含められる説明情報には、数量情報と叙述情報がある。前者は、環境や人口特性といった当該実体による統制不能な要因と職員構成のパターンのような統制可能な要因に関して数量的な説明を行うものである。これに対して後者は、どのレベルの業績が報告されているか、説明要因が業績に与えると予想される影響及び報告業績を変更するために採用された行動について説明するものである²⁶⁾。この情報は、他の管轄地域との比較または同一地域内の類似の構成単位の比較が報告される時に、特に有意義なものとなるのである。

説明情報は、サービスのタイプにより異なるが、例えば、水道事業の場合²⁷⁾には、水道水の原価は、水源の種類、原水の質、水源から浄水場までの距離及びその導水の難易度により重要な影響を受けるものである。このため、コスト有効性を評価するには、水源の種類、水源への距離及び取水地での水質に関する説明情報が不可欠となるのである。また水道事業では、規模の経済性がその業績に重要な影響を与えるために、給水人口、給水地域の平方マイル数及

第2表 ABC市の上水道事業のSEA報告様式案とSEA指標

	1987	1988	予算 1989	実績 1989	変動率 1987-1989
インプット：					
活動総コスト(単位100万)	\$ 12.3	\$ 14.1	\$ 17.4	\$ 18.4	49.6%
一世帯当たりのコスト	\$ 220	\$ 255	\$ 301	\$ 317	44.1
パイプラインのマイル数	2,669	2,801	2,900	2,890	8.0
職員の勤務時間数(1000時間)	228	226	248	260	14.0
浄水場の処理能力(日量)					
浄水場1(100万ガロン)				50	
浄水場2(100万ガロン)				30	
浄水場3(100万ガロン)				40	
アウトプット：					
整備した水道管のマイル数	2,135	2,297	2,175	2,370	11.0
地区1	1,281	1,332	1,240	1,232	-3.4
地区2	854	965	935	1,138	33.2
修理した水道管のマイル数	13	15	16	14	8.0
地区1	9	9	9	9	0.0
地区2	4	6	7	5	25.0
点検した水道管のマイル数	400	407	428	429	7.3
地区1	267	280	290	289	8.0
地区2	133	127	138	140	5.3
新規に建設した水道管のフィート数	11,055	7,990	8,693	8,693	-21.0
新規サービス契約数	45	51	60	57	26.7
修理した破損, 漏水等の件数	170	150	175	174	2.3
地区1	92	83	95	99	7.6
地区2	78	67	80	75	-3.8
有収率	85.3	85.4	85.6	85.5	0.2
総配水量(10億ガロン)	27.6	36.2	38.1	37.7	36.5
総有収水量(10億ガロン)	23.6	30.9	32.6	32.2	37.0
総浄水量(10億ガロン)	27.6	36.2	38.1	37.7	36.5
用途別総配水割合					
家庭用	66	68	67	67.25	1.7
商業用	24	22	21	21.6	-12.5
工業用	4	3	5	4.5	12.5
部局使用分	2	2.8	3	2.8	42.5
学校などの無料分	2.8	2.2	2.5	2.5	-9.0
漏水分	1.2	2	1.5	2	60.0
合計	100	100	100	100	
アウトカム：					
断水に係わる電話の件数	6,079	6,025	6,000	5,950	-2.12
主要な破損の件数	400	300	400	375	-6.25
パイプライン100マイル当たりの					
破損, 漏水等の件数	32	37	35	29	-9.6
地区1	24	25	26	23	-4.2
地区2	8	12	9	6	-25.0
苦情の件数					
水圧	11	6	5	5	-54.5
地区1	8	5	4	3	-62.5
地区2	3	1	1	2	33.3
味	23	17	15	14	-39.0
地区1	15	13	10	9	-40.0
地区2	8	4	5	5	-37.5

	1987	1988	予算 1989	実績 1989	変動率 1987-1989
臭い	10	8	6	5	-50.0%
地区 1	6	5	4	4	-33.3
地区 2	4	3	2	1	-75.0
色	9	8	5	5	-44.0
地区 1	7	5	3	2	-71.4
地区 2	2	3	2	3	50.0
その他	7	10	8	8	14.0
地区 1	5	6	5	4	-20.0
地区 2	2	4	3	4	100.0
連邦及び州の水質基準 を充足しなかった日数	0	0	0	0	0
第一次—健康					
遵守しなかった理由	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
遵守しなかった日数	0	0	0	0	0
第二次—感覚					
遵守しなかった理由	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
効率性：					
目標時間内に解決した 断水の割合	75%	80%	85%	90%	20.0%
24時間以内に修理した 破損、漏水等の割合	65%	73%	80%	75%	15.4%
配水した100万ガロン当たりのコスト					
浄水	\$226	\$230	\$230	\$245	8.4
送水	\$ 99	\$101	\$ 99	\$103	4.0
貯水	\$ 50	\$ 54	\$ 56	\$ 60	20.0
その他					
薬品	\$ 29	\$ 27	\$ 28	\$ 30	3.4
資材及び消耗品	\$ 42	\$ 45	\$ 47	\$ 51	17.6

資料出所：GASB, Research Report, Water and Wastewater Treatment, *op. cit.*, pp. 46-49.

び月別の一日平均給水量について説明し、組織の規模を明らかにする必要がある。

さらに、水道水の供給の適切性は、需要及び給水能力のデータを調査することによって評価されうるために、一日最大給水量/一日最大給水能力、浄水場別の処理能力、貯水能力等に関する説明データが要求されるのである。特に、成長・発展段階にある地域では、将来の給水能力は重要な問題であるため、将来5年間の見積給水量/現在の給水能力といった指標の開示が必要となる。なお、この他の説明情報としては、債務返済の補償比率(当期純利益/当期要返済元利合計額)、用途別の料金水準及び総料金収入/総活動費用比率等のデータの開示が要求されて

いる。

結果の報告 業績測定の最後の段階は、図表、グラフ及び叙述的な形式により、解説や分析を書くことである。例えば、ポートランド市のSEA報告では、居住者用の水道料金の都市比較や居住地域の安全性に関する住民の評定率をグラフや図表を用いて報告している²⁸⁾。解説や分析は、簡潔で読み易かつ読者に大きなインパクトを与えるものでなければならない。したがって、今後、図表やグラフなど読者の視覚に訴える業績結果の提示方法の開発が一層必要となるであろう。

従来、SEA データは、一般に年次予算書において報告され、年次財務報告書には殆ど非財

務情報は含まれていなかった。しかし、財務報告書にSEA指標を含めることは、利用者がプログラムの妥当性、プログラムの質、効率性、結果等に関する議論を行う際に役立つ、会計責任を明らかにするための文書としての財務報告書の有用性を高めることになるであろう。したがって、報告書では、SEAデータを包括的年次財務報告書に含めるように勧告しているのである²⁹⁾。第2表は上水道事業におけるSEA指標の報告様式を例示したものであるが、ここでは、傾向分析のために過去2年間の非財務指標、当年度の予算と実績情報及び3年間の変動率を表示している。なお、説明データは紙数の関係から割愛することにした。

V 結 び

行政活動は、営利企業とは異なり、競争を通じて利潤を極大化するという効率性の動機づけが存在しないために、とかく非能率に陥り易い。いうまでもなく、非能率は、増税等を通じて最終的には住民の財政的な負担の増加をもたらすために、住民が行政運営の能率に重大な関心をもつのは当然のことである。しかも、近年、希少資源の有効活用や資源の効率的・効果的な利用に関する会計責任の改善要求等の増大に伴い、業績測定報告の重要性の認識は一段と高まってきたのである。しかし、行政活動の場合は、その目標等が質的・非貨幣的であるために、その業績を純利益等の単一の包括的な貨幣的尺度によって測定・評価することは困難である。かくして、政府の業績をより完全に評価するには、SEAの測定・報告、すなわち、資源の取得と利用だけでなく、提供したサービスのアウトプット・アウトカム及び資源の利用とアウトプット・アウトカムの関係についての情報が不可欠となるのである。

もとよりSEAの測定・報告は、未だ実験段階にあり、解決すべき幾つかの問題点を孕んでいる。例えば、SEA情報の利用に関して、次のような限界が指摘されている³⁰⁾。すなわち、

1つだけの指標では業績を適切に伝達しえないこと、業績情報そのものは業績報告のレベル、業績の改善方法などを説明しえないこと、SEA測定にはサービス提供のために採用したプロセス・戦略の測定を含まないこと、現行のSEA指標が目標等の達成度を測定する最善の指標であることを決定しえないこと、特定のサービスに関してはアウトカムを測定しえないこと、そして目標等の妥当性や政策会計責任の評価に役立つ情報を提供しえないことである。

しかし、SEAの測定・報告は、実験過程を経て、漸次、精緻化され、体系化されうるものである。事実、一部の都市では、SEAの測定報告を実践に移し、プログラムの合理的な管理、公会計責任の改善、効果的な業績監査の遂行などすでに一定の成果をあげており、またその実行可能性も確認されているところである。

これに対して、わが国では、行政の指導原理を能率に求め、地方自治体はその事務処理に当たっては、最少の経費で最大の効果をあげ、その組織及び運営の合理化に努めるよう義務づけているのである。しかし、わが国の会計、監査及び情報公開に関する諸制度は、甚だ未成熟な段階にあり、特に行政活動の効率性や有効性に関しては、住民の「知る権利」は全く保障されていないのが実態である。これはまさにわが国における地方民主主義の遅れを天下に示すものであるといえよう。地方自治体が住民の理解と協力のもとに、地方行財政改革を推進し、かつ地域行政の活性化を図るためには、業績測定報告の導入を積極的に検討し、その制度化に真剣に取り組むべきである。集権型行政システムから脱却し、地域の個性と主体性を発揮しうる分権型行政システムへの転換が図られようとしているこの時期にこそ、上記諸制度を含めて抜本的な改革が断行されるべきものと考えらる。

注

- 1) 長野士郎『遂条地方自治法』(第11次改訂新版、学陽書房、1993年)、p. 28.

- 2) 山内一夫他編『注釈地方自治法』(第一法規, 1985年), pp. 32-33.
- 3) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『「地方の時代」の新展開—新行革審答申』(ぎょうせい, 1990年), p. 5 及び p. 31.
- 4) これらの諸制度が孕んでいる問題点とその改革の方向性については, 例えば, 隅田一豊「参加型行政の推進とアカウントビリティの拡充」, 『地方自治研究』, 日本地方自治研究学会, 第10巻, 第1号(1995.5), を参照されたい.
- 5) 隅田一豊「地方自治体における会計責任概念の拡充とSEA報告」, 『横浜経営研究』, 第15巻, 第3号(1994.12), を参照.
- 6) P.A. Burnaby and J.R. Fountain, "Service and Accomplishments: Its Time Has Come", *Government Accountants Journal*, Fall 1994, pp. 45-47. 隅田一豊「地方自治体における会計責任概念の拡充とSEA報告」, pp. 37-38.
- 7) GASB, Concepts Statement No. 1 of the GASB, *Objectives of Financial Reporting*, GASB, May 1987.
- 8) GASB, Research Report, *Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come*, An Overview, GASB, 1990.
- 9) GASB, Concepts Statement No. 2 of the GASB on Concepts related to *Service Efforts and Accomplishments Reporting*, GASB, April 1994.
- 10) D.J. Duquette and A.M. Stowe, Enter the Era of Performance Measurement Reporting, *Government Accounting Journal*, Summer 1992.
- 11) GASB, Concepts Statement No. 1, *op. cit.*, pp. 27-28.
- 12) GASB, Research Report, *op. cit.*, p. 2.
- 13) GASB, *Ibid.*, pp. 11-35.
- 14) GASB, Research Report, *SEA Reporting: Its Time Has Come*, Water and Wastewater Treatment, GASB, 1990.
- 15) GASB, Research Report, An Overview, *op. cit.*, pp. 10-16.
- 16) GASB, *Ibid.*, pp. 288-289.
- 17) GASB, *Ibid.*, pp. 38-39.
- 18) D.J. Duquette, et al., *op. cit.*, p. 20 and R.B. Raaum, Measuring and Reporting Performance in Government, *Government Accountants Journal*, Fall 1992, p. 21.
- 19) D.J. Dequette, et al., *op. cit.*, pp. 21-22.
- 20) D.J. Dequette, et al., *Ibid.*, pp. 20-21.
- 21) GASB, Concepts Statement No. 2, *op. cit.*, p. 20.
- 22) GASB, *Ibid.*, pp. 21-24.
- 23) GASB, Research Report, An Overview, *op. cit.*, p. 39. なお, Duquette等は一様に採用されている分析技法として, 傾向(時系列)分析, 差異分析, 横断分析, 構造(分解)分析及び因果分析をあげている. Dequette, et al., *op. cit.*, pp. 25-26.
- 24) GASB, Research Report, Water and Wastewater Treatment, *op. cit.*, p. 41.
- 25) GASB, Research Report, Overview, *op. cit.*, pp. 39-40 and p. 42.
- 26) GASB, Concepts Statement No. 2, *op. cit.*, p. 24.
- 27) GASB, Research Report, Water and Wastewater Treatment, *op. cit.*, pp. 42-44. 隅田一豊「公営企業の業績評価とSEA報告—上水道事業を中心に—」『公営企業』第26巻第9号(1994.12)を参照.
- 28) R.C. Tracy and E.P. Jean, Measuring Government Performance, *Government Finance Review*, December 1993, pp. 12-13.
- 29) GASB, Research Report, An Overview, *op. cit.*, p. 38 and p. 43.
- 30) GASB, Concepts Statement No. 2, *op. cit.*, pp. 28-30.

[すみた かずとよ 横浜国立大学経営学部教授]