

わが国地方公共団体の行政評価制度に関する一考察

— 英国中央政府と三重県行政評価制度の比較研究 —

石 田 晴 美

1. はじめに

平成13年1月の中央省庁等の改革に伴い、わが国に政策評価制度が導入された¹⁾。本制度は、平成9年12月に行政改革会議の最終報告において導入が提言されたものである。この行政改革会議最終報告では、政策評価導入の背景として①バブル経済が崩壊し、それまでの右肩上がりの経済成長が終焉したこと、②財政赤字が拡大していること、③社会が成熟化し、国民の価値観が多様化していること、④戦後型行政システムの制度疲労等を挙げ、旧来型の行政では、限られた資源を有効に活用し、多様な国民のニーズに応えられないと指摘した。つまり、旧来型行政は、縦割りの弊害や官僚組織の自己増殖・肥大化のなかで深刻な機能障害をきたしており、そこには、個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門の硬直性、利用者の利便を軽視した非効率な実施部門、不透明で閉鎖的な政策決定過程、政策評価やフィードバック機能の不在、各省庁の縦割りと自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専横的・領土不可侵の所掌システムによる全体調整機能の不全、といった数多くの問題が存在するというのである。そして、これらの問題点を打開するためには、効率的で透明な政府を実現させることが必要であると、政策評価制度の導入が提言されたのである²⁾。したがって、本制度の目的は、①国民に対する行政の説明責任を徹底し、②国民本位の効率的で質の高い行政を実現することによっ

て、③国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ることである³⁾。

そして、これらの目的は、そのまま地方公共団体（以下、自治体という）の行政評価制度にもあてはまる⁴⁾。自治体の行政評価制度は、中央省庁のそれと異なり法律等で制度が一律に導入されるものではなく、各自治体が独自の判断で導入の可否を決めるものである。平成14年度に行政評価制度を導入済みの自治体は、都道府県で43団体（92%）、政令指定都市で8団体（67%）、市区町村では254団体（8%）となっている⁵⁾。

中央省庁に導入された政策評価制度、および、自治体の行政評価制度を構築するにあたっては、ニュー・パブリック・マネジメントの理論⁶⁾を用い、既に積極的に行財政改革を行っている欧米先進国の多くの例⁷⁾が参考とされてきた。しかしながら、こうした海外のある制度を導入する場合には、その表面的な制度の移植のみでは、似て非なるものを作り、期待された効果をあげることが出来ない場合がある。真に有効に機能する制度を構築するためには、制度の理念を理解すると同時に、制度の実効性を担保するための諸制度の整備が欠かせないであろう。

本章ではこのような認識のもと、英国の政策評価制度である公的サービス協定（Public Service Agreement, PSA）およびPSAの有効性を担保する諸制度を検証する。また、わが国自治体の行政評価制度導入の先駆けである三重県の行政評価制度を検証する。そして、行政評

価制度がより良く機能するための課題、および、課題克服のシナリオを考察する。そこで、まず第2節では、PSAおよびPSAを直接支える制度であるサービス提供協定 (Service Delivery Agreement, SDA) の概要を具体的な事例を検討しながら明らかにする。第3節では、英国の行財政改革の経緯を概観したのち、予算・歳出管理制度、資源会計・予算および省庁投資戦略の諸制度がそれぞれどのようにPSAの有効性を担保しているのかを考察する。第4節では、予算・歳出管理制度とPSAとの関係を明らかにしたうえで、PSAを含む予算・歳出管理制度全体のフレームワークおよび意義を考察し制度全体の評価を行う。第5節では、三重県の行政評価制度を概観し、第6節で三重県制度と英国制度の比較、および、三重県制度の評価を行う。そして、第7節で、わが国自治体の行政評価制度の課題および課題克服のための改革のシナリオを考察する。

2. 公的サービス協定 (PSA) およびサービス提供協定 (SDA) の概要

PSAは、ブレア政権が掲げる政府の近代化 (Modernizing Government) 政策の一貫として成果志向の行政を目指す行政改革の手法として、1998年の包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review, CSR)⁹⁾ において導入された。このCSRでは、より良い公的サービスを提供するためには、限られた資源を成果に結びつけていかに効果的に利用するかが重要であるとの認識から、省庁毎の3年間の歳出予算を示すと同時に、その資源を用いて国民に対しどのようなサービスを具体的に提供するかを明らかにした。

この各省庁毎に、具体的なサービスの成果 (アウトカム) 目標を明らかにするものがPSAである。各省庁はPSAにおいて、省庁の①設置目的 (Aim)、②目標 (Objective)、③各目標に対する具体的なターゲット、④VFM⁹⁾ ターゲット、および⑤ターゲット達成についての責

任の所在を明らかにすることが求められる。そして、その内容は、政府が表明する重要基本方針¹⁰⁾ に焦点を置いた原案が各省庁によって作成された後、大蔵省、閣僚委員会、首相との議論によって定められる。

PSAは、後述する予算・歳出管理制度である歳出見直し (Spending Review, SR) の核となる構成要素に位置づけられ、SRというタイトルの下で3年間を対象とする内容を2年ごとに発行する。98年の7月に発行されたCSRは、99年度から2001年度の3年間を対象とし、2000年7月に発行されたSR (SR2000) は、2001年度から2003年度を対象としている¹¹⁾。したがって、2001年度は、CSRの最終年度であると同時にSR2000の開始年度となっている。このように各SRは最初と最後の1年間が重複するように設計されているが、特段の要因がない限り、重複している年度の予算およびPSAについて次のSRで大きな変更は加えられないこととなっている。

さらに、PSAを具体的に支える制度であるSDAは、PSAで示された具体的なターゲットをどのように達成するかを明らかにする。各省庁のPSAのターゲットの達成状況および進捗状況は大蔵省によって4半期毎に確認が行われるとともに、年次の各省庁報告書で報告と公表が行われる。

(1) 教育雇用省の公的サービス協定 (PSA)

SR2000で発表されたPSA¹²⁾ では、18の省庁と5の省庁横断的課題についてそれぞれPSAが作成され、全体で約160のターゲットが明らかにされている。

表1は、その中の教育雇用省 (Department for Education and Employment) のPSAである。そこでは、「教育、訓練、仕事を通じ全ての人々にチャンスを与える」という教育雇用省の設置目的が明らかにされ、さらに「①16才までの子どもの教育水準の向上」、「②全ての人々に対する生涯学習の機会の提供」、および「③失業者支援」という3つの目標が示されている。

表1：教育雇用省のPSA

<p>設置目的：潜在能力をフルに発揮することによって適正な社会と競争力のある経済を作るために、教育、訓練、仕事を通して全ての人々にチャンスを与えること</p>
<p>目標1：16才までの全ての子どもに、急速に変化している社会において生涯学習や仕事、市民性の確固たる基礎を与えるであろう技術、態度、個人的資質を身に付けさせる。</p>
<p>ターゲット1：11才の子どもについて、その年齢で期待される読み書きと算数の能力のレベルに達する割合を増加させる。 2002年までにその割合を英語で80%、算数で75%まで増加させる。</p> <p>ターゲット2：14才の子どもについて、その年齢で期待される読み書き、算数、科学、情報技術の能力のレベルに達する割合を増加させる。 ・2007年までに英語、算数、情報技術を85%、科学を80%に増加。 ・2004年までに算数を80%、英語と情報技術を75%、科学を70%に増加。</p> <p>ターゲット3：GCSE（全国試験）においてAからC、あるいは5以上の評価を得る生徒数の割合を増加させる。 ・2002年～2004年までに増加率を4%とする。</p> <p>ターゲット4：英語と算数を含むGCSEにおいてAからG、あるいは5以上の評価を得る生徒数の割合を増加させる。2004年までには16才の92%がこのレベルに到達すること。</p> <p>ターゲット5：生徒の在籍 ・ズル休みの全体数を2002年の数から10%減らす。 ・退学した全ての生徒に適切なフル・タイムの教育を受けさせる。</p>
<p>目標2：生活の質を高め、変化する労働市場において労働能力を向上させ、経済と労働者が求める技術を創造するために、全ての人々に対する生涯学習の機会を開発し、提供する。</p>
<p>ターゲット6：2004年までに2002年比で、19才の国内職業資格レベル2の到達比率を3%上げる。</p> <p>ターゲット7：高等教育において ・今後10年間で18-30才の参加を50%まで高める ・公正なアクセスを高める ・卒業できない者の率を下げる</p> <p>ターゲット8：読み書きまたは計算に問題がある成人数を2004年までに75万人までに減らす。</p>
<p>目標3：失業者の就職を支援する。</p>
<p>ターゲット9：雇用者を増加させる。</p> <p>ターゲット10：2004年までに18才～21才の失業者を減らす。</p> <p>ターゲット11：2004年までに3年以上働き手が1人もいない世帯の子どもの数を減らす。</p> <p>ターゲット12：2004年までに、不利な立場にいる人や不利な地域の雇用率を上げる。 障害者、1人親、少数民族、50才以上、30の特に貧困な地域の人々に対する雇用率と全国平均との差を縮小する。</p>
<p>VFM</p>
<p>ターゲット13：2002年12月までに全ての学校を対象とするベンチマークを完成させる。 これにより、学校間のコスト比較を可能にし、VFMの改善に役立つようにする。</p>

出典：HM Treasury, *Spending Review 2000: Public Service Agreements 2001-2004*, Cm4808, 2000. Chapter 2.

表2: SDAの構成内容

1. 責任の所在	当該SDAに対し責任のある大臣を明らかにする
2. 重要な成果の提供	PSAの各ターゲットをどのように達成するかを明らかにする
3. 業績向上	業績向上のために内部組織の改革をどのように行うかを示す
4. 顧客の視点	組織がどのように顧客の視点に立ち、顧客のニーズに焦点を置くようにしているかを明らかにする
5. 人事運営	組織がどのように人事運営方法の改善に取り組んでいるかを示す
6. 電子政府	主要なサービスをいつまでに電子化して提供できるかを示す
7. 戦略・方針	より良い戦略・方針策定のために組織が採用しているリサーチおよび分析手法を明らかにする

出典: HM Treasury, *Spending Review 2000: Service Delivery Agreements 2001-2004: A Guide to the Service Delivery Agreements*, 2000.

そして、全体ではVFMターゲットを含め13のターゲットが設定され、各目標を実現するために達成すべき具体的な数値等が明らかにされている。

これらのターゲットは、例えばターゲット1の「11才で到達すべき読み書き、算数の能力レベルに達する割合を2002年までにそれぞれ80%、75%まで増加させる」や、ターゲット8の「読み書き、計算に問題のある成人数を2004年までに75万人までに減らす」、さらにVFMターゲットの「2002年12月までに全ての学校を対象とするベンチマークを完成させる」というように、国民に対し非常にわかりやすい形で、サービスの具体的な成果を示すものとなっている。

(2) サービス提供協定 (SDA)

SDAは、SR2000で新たに導入された制度で、各省庁がPSAで明らした各ターゲットを組織として具体的にどのような方策で達成するのか、さらに、より良いVFMを達成するために組織運営をどのように改善するのかを明らかにするものである。

表2は、各省庁が明らかにすべきSDAの構

成内容である。

SDAの導入に際し発表された白書「SDAガイド」では、各省庁が作成すべきSDAの内容を以下のように説明している¹⁹⁾。まず、「責任の所在」では、当該SDAに対し責任ある大臣を明らかにする。次に「重要な成果の提供」においては、PSAで明らかにされた各ターゲットをどのように達成するかをより具体的に明らかにする。さらに、各ターゲットに対する進捗状況をどのように確認するかを示す。「業績向上」では、業績を向上させるために組織として内部組織改革をどのように行い、またインセンティブを付与する制度や他部門との比較を可能にするベンチマークを導入しているか等を明らかにする。「顧客の視点」では、組織がどのように顧客の視点に立ち、顧客のニーズに焦点を置くようにしているかにつき、顧客満足度調査等の具体的な計画を明らかにする。「人事運営」では、より良い公的サービスの提供は、熟練し働機づけられた労働力に依存することから、各組織が新たな報償・評価システム等どのような方策をもって人事運営方法の改善に取り組んでい

るかを明らかにする。「電子政府」では、政府が2005年までに全てのサービスを電子化し提供することを公約しており、これについて各組織の主要なサービスがいつまでに電子化で提供することが出来るかを明らかにする。「戦略・方針」では、より良い戦略や方針の決定とリサーチ・分析が政府の近代化において重要なテーマであるとし、各組織がより良い戦略・方針の策定のためにどのようなリサーチ・分析手法を取り入れているかを明らかにする。

教育雇用省では、この「SDAガイド」に従ったSDA¹⁰を作成している。具体的には、「重要な成果の提供」では、「11才の読み書きと算数のレベルの向上」というターゲット1は、「全国読み書き・算数戦略の実行によって達成する」とし、「この戦略は、小学校の教師に対し高品質で専門的な支援ツールを開発し提供すると同時に、必要とする学校に対し徹底的なサポートを行う」と説明している。また、「読み書き・計算に問題がある成人数を減少させる」というターゲット8は、「カリキュラムやテスト、教師のトレーニング等の開発を行い、失業者への支援を改善する成人基礎知識戦略を実施する」とサービスの提供方法を明らかにしている。そして、各ターゲットの進捗状況は、全国の公式統計データを用い監視するとし、内部監査人が収集したデータの信頼性のチェックを行うとしている。「業績向上」では、業績向上の組織改革として、各部局がそれぞれ年次改善計画を策定すること、および5年間で全てのサービス活動についてランニング・コストや人員配置の適切性を検証するレビュー・プログラムを実施することを挙げている。また、2002年12月までに全ての学校のコストを比較可能とするベンチマークを作成すること、および各学校が業績について自校との比較が可能となるような全国生徒の成績データを毎年提供すること等を明らかにしている。「顧客の視点」では、2002年度から顧客の意見がどのように方針に活かされているかについての年次報告を行うこと、およ

び、大学における教育水準の質のレビューにおいて、生徒に対する面接調査を含むこと等が挙げられている。さらに、失業者支援では、2000年度に求職センターのサービスに対する顧客満足度調査を行うこと、および顧客アクセスの増大として失業者への電話による求人情報の提供時間を1日あたり3時間拡大することとインターネットによる情報提供の開始を挙げている。「人事運営」では、業績向上へのインセンティブを付与するために業績達成の最上位者と最下位者を特定し報酬へ反映させる新しい業績マネジメント・報酬制度を導入すること、およびマネジメント能力、リーダーシップ能力の向上のための訓練プログラムの開発を行うこと等が挙げられている。「戦略・方針」では、方針の決定は確たる証拠に基づくアプローチによって行うとし、主要な方針決定事項について代替案やリスクの検討のために、専門の調査センターを設置すること、および、適切な評価を行い、次期の方針策定に間に合うよう適時に結果を報告するシステムを策定すること等が明らかにされている。

3. PSAの有効性を担保する諸制度等の意義と役割

PSAをより良く理解するためには、英国の行財政改革の経緯を無視することはできない。また、予算・歳出管理制度、資源会計・予算および省庁投資戦略は、PSAを有効に機能させるために欠くことのできない制度である。以下では、これらを検証する。

（1）行財政改革の経緯

英国の行財政改革は1979年に誕生した保守党のサッチャー政権から始まったと言える。サッチャー政権では、それまでのいわゆる「英国病」と呼ばれていた累積財政赤字、行政の肥大化等を一掃するために、中央および地方政府の双方において市場競争原理の導入による徹底的なコストの削減と、民間で出来ることは民間に任せ「大きな政府から小さな政府」への移行を目

指す改革を数多く実施した¹⁵⁾。その主なものとしては、中央政府では1983年の会計検査法によるVFM監査の導入、および1988年のネクスト・ステップによるエージェンシーの創設が挙げられる。会計検査院によるVFM監査の導入により、それまでの合規性監査に加え、経済性・効率性・有効性の観点から中央政府の業務について監査が行われるようになった。さらに、政府の政策実施部門を政策立案部門から分離し、大幅な裁量権を与えるエージェンシー化では、その前提条件として、全ての政策実施業務を①廃止できるか、②民営化できるか、③民間委託が可能か、という3つのふるいにかける必要かつ民営化できず、民間委託できないもののみエージェンシーの設置を認めた。また、地方政府では、1980年から始まった強制競争入札制度および1982年の地方財政法改正による監査委員会の創設とVFM監査の導入等が挙げられる。強制競争入札制度は、当初、建物や道路の維持管理という地方政府の現業部門の一部に民間との競争入札を義務づけていたが、次第にその対象を拡大し、ゴミ収集や給食、ケアサービスといったサービス提供分野にまで民間との競争を義務づけた。

1991年にサッチャー政権を引き継いだメージャー政権では、中央および地方政府に対し、公的サービスの達成すべきサービス水準、達成されない場合の事後措置と是正手段を住民にわかりやすく提示することを要求する「市民憲章」(Citizen's Charter)を導入した¹⁶⁾。これにより、公的サービスはコスト削減だけでなく、質を向上させることが命題となった。地方政府では、この市民憲章を受け、1992年に、監査委員会が全国共通の業績指標を設定し、それにもとづく業績測定と結果の公表を各地方政府に義務づけた。これにより、地方政府のサービスのコストおよび質が全国で比較可能となった¹⁷⁾。また、1993年には、地方政府のコストの比較可能性をより高めるために、発生主義会計が導入されている。中央政府においても、1992年に、社会資

本整備において民間資金を活用し、政府が固定資産を購入するのではなく、最終的に生み出されたサービスを購入するPFI (Private Finance Initiative) が始まる等、有限の資源を効率的に最大限活用する工夫と努力が引き続き行われた。

1997年に保守党から政権を交替した労働党のブレア政権も、これら行財政改革の流れを引き継いでいる。したがって、1998年に導入された後述する歳出見直し (SR) やPSAも一連の行財政改革の延長線上に位置づけられるものである。また、地方政府においても、さらなるサービスの質の向上とコスト削減のための戦略計画の策定を義務づけるベスト・バリュウ制度が2000年から導入されている。

(2) 予算・歳出管理制度

英国の予算・歳出管理制度は、歳出見直し (Spending Review, SR) である。SRは、前述のとおり、政府の3年間の活動計画を歳出予算および提供するサービスの両面から定めるものであり、98年のCSRで導入された。SRの策定にあたっては、政府は財政安定化規律として定められている2つの財政ルール、すなわち①ゴールデン・ルール (当期の経常的経費をまかなうための借入は認めず、投資についてのみ借入を行うこと) および、②持続可能な投資ルール (公的債務残高の純額を対国内総生産 (GDP) 比で安定的かつ慎重なレベルに保つこと) を遵守しなければならないこととなっている。そのため、SRでは、これら2つの財政ルールを守りつつ、政府の重点政策・優先順位に焦点を置く予算および提供するサービスの内容をそれぞれ「歳出計画」と「PSA」で策定する。

この「歳出計画」で明らかにされる各省庁の歳出予算は、各省庁歳出上限 (Departmental Expenditure Limits, DEL) と年次管理歳出 (Annually Managed Expenditure, AME) に分けられる。そして、これらは、後述する資源会計・予算による発生主義会計の導入により、さらにそれぞれ資本的予算と経常的予算に分けられる。

表3：教育雇用省の歳出予算

£ million				
	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
教育雇用省-教育 (DEL)	17,455	19,600	21,753	23,928
うち経常的予算	15,223	17,088	18,741	20,116
うち資本的予算	2,232	2,512	3,012	3,812

出典：HM Treasury, *Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security For All, Spending Review 2000, New Public Spending Plans 2001-2004, Cm4807, 2000, Chapter 7.*

DELとは、各省庁の向こう3年間の各年の歳出上限が定められる事項であり、3年間の歳出の確実性を保証し、その利用に関するある程度の裁量の幅を認めるかわりに、行政活動の成果を的確に生み出すことを各省庁に求めるものである。ある年度のDELの予算額を使い残した場合には、次年度に繰り越すことが認められている。

これに対し、AMEは、各省庁が単独で見積もることや管理することが困難なために、単年度で管理される歳出事項であり、これには、社会保障関係費等が含まれる。

表3は、SR2000の「歳出計画」¹⁹⁾で明らかにされた教育雇用省の歳出予算である。

この「歳出計画」は、2001年度から2003年度を対象とし、前年比較のために4年分のDELおよび対象年度のPSAの要約が各省庁ごとに示されている。また、AMEは全省庁分を合計した形で明らかにされている。

このSRが今までの政府の歳出計画と異なる特徴点および利点について、英国大蔵省は以下の3点を指摘している¹⁹⁾。①それまでの単年度予算をやめ、各省庁に対し大幅な裁量権を認める3年間の歳出計画を2年毎に実施することに改めた。これにより、歳出予算の未消費額を次年度に繰り越すことが可能となり、無駄な駆け込み消費を止めさせ、計画をより良く支援することができるようになった。②歳出を資本的予

算と経常的予算に分け、それぞれを別々に管理することにより、短期の歳出削減圧力から重要な資本的投資が無理に圧縮されることを防ぐと同時に、資産の適切な管理を行うことが可能になった。

③PSAおよびSDAによって、配分された資源(予算)を用いて提供すべきアウトカムとアウトプットを明らかにすることで、より良いサービスの提供を確実に行うことができるようになった。

つまりSRは、PSAで策定した提供すべきサービスの成果を達成させるために必要な予算を3年間確保するものである。そして、同時に予算を3年間確保した見返りとして、各省庁に目標の達成につき明確な責任を負わせるものである。各省庁は、3年間という比較的長い期間で目標達成のための実施計画を策定することができる。そして、それは、成果の進捗状況を自ら監視・分析することでその分析結果を次年度の計画にフィード・バックさせることを可能にする。このように、達成すべきサービス成果とリンクした複数年度予算制度は、省庁に目標達成に向け、創意工夫を発揮する余地を与えるものであり、インセンティブを付与するものであるといえるだろう。

(3) 資源会計・予算 (Resource Accounting and Budgeting, RAB)

英国政府は1995年に、発生主義に基づく決算書を1999年度から作成すること、および発生主義に基づく予算書を2001年度から作成することを決定した。発生主義を決算・予算に導入することにより、歳出は現金を実際に支払った時ではなく、経済資源が消費された時に認識することとなり、固定資産の貸借対照表価額は原則時価で計上され、固定資産の減価償却費や固定資産を保有する場合の資本コスト(キャピタル・チャージ)が認識されることとなった。RABの決算書では、通常の財務諸表の他に、各省庁の設置目的と目標毎のコストを明らかにする決算書を別に作成することが定められており²⁰⁾、行政活動のコストと成果の対応関係がより明らかとなるよう制度設計がなされている。

RABが政府会計に導入された理由としては、①アカウントビリティを確かなものにする、および、②より良い意思決定に資するために情報の質を向上させることが挙げられている。つまり、発生主義に基づいて決算書および予算書を作成することは、行政活動のコストを明確にし、これによりコストと成果の対応関係が明らかになることから、「納税者がVFMを得ているか否かを自ら評価できるというのである²¹⁾」。

さらに、初めて資源予算を導入して作成されたSR2000について、英国大蔵省は、マクロ・レベルとミクロ・レベルの2つに分けて資源予算導入による便益を次のように説明している²²⁾。まず、マクロ・レベルでは、①提供する個々のサービスについて資産保有コストを含む真のコストを明らかにできること、②より正しい減価償却コストを明らかにすること、③資本的予算と経常的予算をより明確に区分することで投資額が明らかになること、および、④政府資産の合計価値のより良い尺度となることを便益として挙げている。さらに、ミクロ・レベルでは、①キャピタル・チャージを認識することにより、不必要な資産の除却や適切な資産の管理、およ

び投資計画により良いインセンティブを付与すること、②債権・債務等の運転資本管理により良いインセンティブを付与すること、および、③借入金と補助金をより明確に区別することができることを便益として挙げている。

つまり、RABは、経済資源を測定の焦点とする発生主義会計を決算および予算に導入することによって、経常的支出・予算と資本的支出・予算とを明確に区分し、さらに固定資産の減価償却費およびキャピタル・チャージを認識することでPSAの目標達成のために必要な予算・コストを適正に算定することを可能にするのである。適切なコスト計算は、サービス間のコスト比較を可能とし、より良い資源配分の意思決定に役立つことにつながる。その意味で、RABは、PSAの目標達成につき、適切な予算額の決定を支援するという役割を担うものであるといえる。さらに、適切なコスト計算は、各省庁に対しコスト削減のインセンティブを付与するものでもある。各省庁のPSAには、VFMターゲットがそれぞれ設定されており、適切なコスト計算はその達成を支援するものである。

(4) 省庁投資戦略 (Departmental Investment Strategy, DIS)

DISとは、「公的サービスにおいて、政府が提案した改善を実行するために必要とされる資本的ストックの規模と質を策定する各省庁の投資戦略計画」²³⁾である。このDISは、98年のCSRで導入されたが、その際には各省庁の設置目的や目標、さらには予算とのリンクが不完全であった。しかしながら、SR2000においてDISは、SRのプロセスに完全に組み込まれることにより、これらとの統合が図られ、各省庁のDISには「歳出計画」で明らかにされるDELの資本的予算の決定額が反映されることとなった²⁴⁾。

今までの予算編成の問題点としては、短期の経費削減圧力が適正なインフラ資産の長期的便益を無視してきたことが指摘されている。つまり、投資において、短期的には低コストでも耐久性の無いその場しのぎの修繕が繰り返され、

表4：DISの構成内容

1. 戦略方針
2. 現存資産の計画
3. 新規投資計画
4. システムと手続

出典：HM Treasury, *Spending Review 2000: Investing in the Future, Departmental Investment Strategies: A Summary*, Cm4916, 2000.

長期的には高コストがもたらされていたという。そのために、①新規投資から最大の便益（best value）を得るため、および②現存の資産から最大の便益を得るために各省庁は資本的資産の投資とそのマネジメントについて明確な長期計画を策定することが必要となったのである²⁵⁾。したがって、DISは、各省庁がPSAで明らかにした目標を達成するために、次期3年間の資本的資源のより良い配分を行うために策定する投資戦略計画である。

表4は、各省庁が策定すべきDISの構成内容である。まず、「戦略方針」では、各省庁の目標達成のために投資の果たす役割を明らかにしたうえで、長期戦略と「歳出計画」のDELの資本的予算額を明らかにする。「現存資産の計画」では、現存の資産ストックの範囲と利用状態等についての分析を行い、資産の利用を促進・改善するための計画および除却の計画を明らかにする。「新規投資計画」では、これから行おうとする新規投資計画を明らかにし、「システムと手続」では、現存の資産の利用を最大化し、かつ、新規投資においてVFMを提供することを確固たるものにするために各省庁が採用するシステムおよび手続を明らかにすることが求められている。

教育雇用省のDIS²⁶⁾では、省の投資戦略をPSAで明らかにした3つの目標および高等教育、管理的資産の5つに分け、それぞれについて表4の内容を明らかにしている。

「16才までの子どもの教育水準を向上させる」という目標に対する投資戦略では、学校への設備投資は教師のモチベーションに強い影響を与え、より良い学校環境は生徒および教師の双方にプラスの影響を与えるという調査結果、ならびに、コンピューター等の情報技術環境の整備されている学校の生徒の方が、整備されていない学校の生徒に比べ、英語、算数、情報技術、科学の各教科の成績が優れているという調査結果を示し、PSAの目標を達成するためには、学校の建物および情報技術設備により多くの新規投資を行うことが重要であることを「戦略方針」において強調している。そして、この方針に基づき、学校設備の維持管理・除却・新規投資の計画を具体的に策定している。

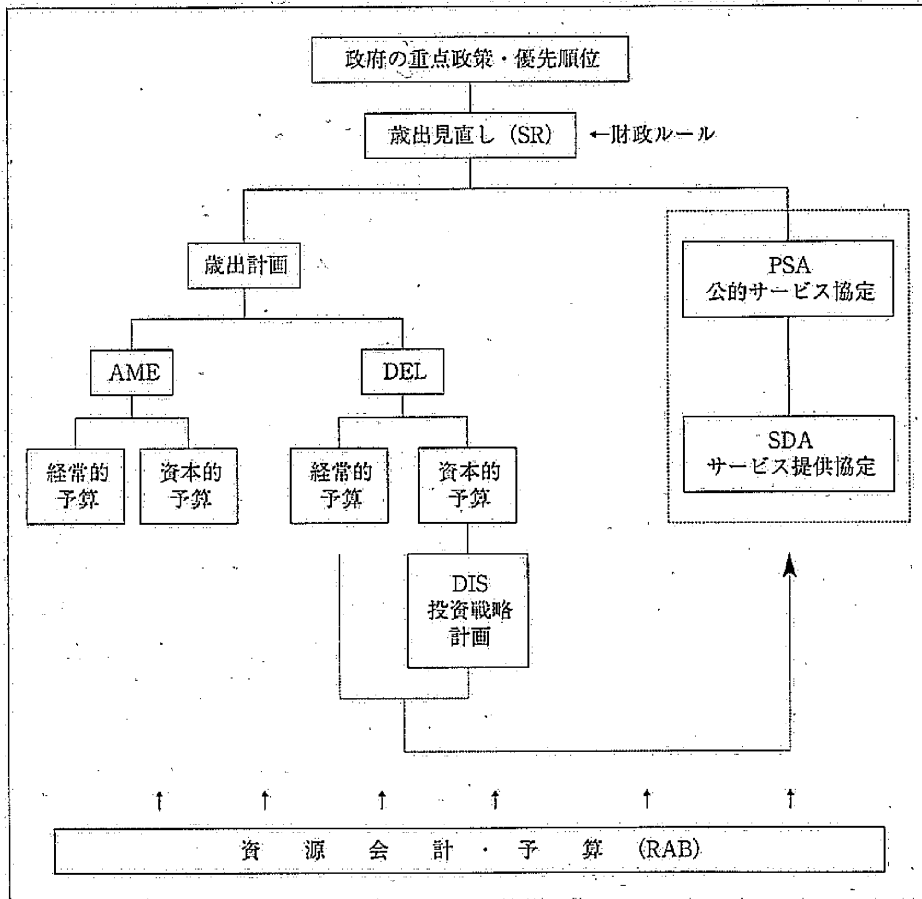
このように、DISは、PSAの目標の達成を投資の側面から支援するものであり、計画的かつ適切な投資戦略が欠ければPSAの達成が危ぶまれるものである。

4. 予算・歳出管理制度全体のフレームワークおよび意義・評価

(1) 予算・歳出管理制度全体のフレームワークおよび意義

PSAは、既に検証してきたようにPSA単独で機能する制度ではない。PSAは、高品質でコスト効果的な公的サービスを提供するための予算・歳出管理制度における重要な構成要素として位置づけられるべきものである。この予算・

図1：予算・歳出管理制度全体のフレームワーク



出典：HM Treasury, *Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting*, 2001, p. 5.を参考に作成

歳出管理制度全体のフレームワークをまとめたものが図1である。

SRは、政府の重点政策・優先順位をゴールデン・ルールおよび持続可能な投資ルールという2つの財政ルールに合致させながら、3年間で各省庁が提供すべきサービスの成果（PSA）およびその実現に必要な予算額（歳出計画）を明らかにする。そして、歳出計画では、各省庁に権限を委譲するかわりにサービスの提供に責任を持たせるDELと各省庁が単独で管理することが困難なAMEを区別する。さらに、DELと

AMEは、RABにより、それぞれ経常的予算と資本的予算が明確に区分され、減価償却費やキャピタル・チャージを含む適切なコスト計算が行われる。

SDAは、PSAで明らかにしたサービス成果を達成するために各省庁が具体的にどのような方策で実施するのかを明らかにすると同時に、組織全体としてその達成を確実に行うためのインセンティブの付与や顧客満足度向上の方策、人事考課制度の改革等、組織改革の戦略を明らかにする。また、DISは、PSAとSDAで明らか

にしたサービスの提供を支えるために必要な資産の取得・維持・除却を策定する投資戦略計画である。ここでは、借入による投資がゴールデン・ルールによって認められる一方、際限のない借入残高の増加を防ぐために、持続可能な投資ルールにより、政府全体の借入総量の上限が設定される。さらに、RABのキャピタル・チャージにより、各省庁では、目標の達成に不必要な資産を積極的に整理するというインセンティブが働くようになっている。つまり、RABが予算・歳出管理制度全体を支えるという構図である。

このフレームワークが持つ意義は、①3年間という長期的視点に焦点を置くことにより、公的資金マネジメントの長期的な首尾一貫性を確保し、さらに未消化予算の次年度への繰越を認めることで各省庁への裁量権を拡大していること、②PSAの導入により、資源と成果を直接結びつけ、投入管理から成果管理への移行を図っていること、③PSAで具体的に明らかにされたサービス提供の成果を確実にかつ効率的に実施するために各省庁にSDAとDISを策定させ、さらに組織としてVFMへの取り組みを促していること、および、④RABの導入により、適正なコスト計算を図り、経済性・効率性の追求を可能にすると同時に、より良い資産マネジメントへのインセンティブを付与していることであると言えよう。そして、このフレームワーク全体を予算策定段階および実施後の報告段階で支えるRABはまさに、政府の優先順位を各省庁の戦略と予算に落としこむと同時に、議会に対し、提供したサービスの効率性と有効性を報告するものである²⁷⁾。

(2) 予算・歳出管理制度全体の評価

(1)で明らかにした予算・歳出管理制度全体のフレームワークは、1998年にCSRでPSAが導入された当初から形成されたものではない。PSAの導入時には、SDAは存在せず、PSAを支えるものとして各ターゲットの成果の測定とモニタリングを行うための指標を示したアウト

プット・業績分析 (Output and Performance Analyses, OPAs)²⁸⁾が存在するのみであった。しかし、PSAで明らかにした各ターゲットの達成をより確実にいき、かつ説明責任を果たすためにはOPAsでは不十分であるとし、PSAのターゲットを各省庁が組織として具体的にどのような戦略で達成するのかを明らかにするSDAが開発された。また、DISも1998年の導入当初は、各省庁の設置目的や目標、予算とのリンクが不完全であったが、SR2000でこれらとの統合が完全に図られた。さらに、RABについても発生主義にもとづく決算書の導入は1999年度からであり、1998年のCSRでは未だ準備段階で、SR2000で初めて資源予算が導入されたのであった。このように、英国の予算・歳出管理制度全体のフレームワークは実際に制度を稼働していく中で、不具合部分を逐次発見し、改良と改革を行い続けているものであり、現在進行形で発展を続けている制度であると言えよう。その意味で現行のフレームワークが完成されたものとして維持され続けると断定することは出来ない。

さらに、本制度は、質的にも確実に進歩を遂げている。CSRで約280あったPSAの設定ターゲット数は、より焦点のはっきりした具体的なものとターゲット設定数の絞り込みが行なわれた結果、SR2000では、約160と4割以上が削減された。また、アウトカムに焦点を置くことによって複数の省庁が協働して共通のターゲットの達成を目指す省庁横断的課題についてのPSAはCSRでは、3分野(麻薬撲滅、犯罪司法システム、児童育成)であったが、縦割り行政の弊害を排除し省庁間の協調を促すのに非常に効果があったということで、SR2000では、上記3分野に加え、2分野(地方政府との協働、労働福祉)が追加された。さらに10分野について、各省庁のPSAにおいて、協働する省庁と共通のターゲットが明確に定義され、省庁間の協働を促している²⁹⁾。

また、提供すべきサービスを定量的に明らか

にするPSAによる成果も著しい。教育の分野では11才で到達すべき読み書きの目標レベルに達した割合が、96年の57%から99年では70%までに、算数では96年の54%から99年では69%まで上昇した³⁰⁾。また、犯罪司法システムの分野では、青少年の審理日数が平均142日から96と1ヶ月半以上短縮されたという³¹⁾。

さらに、PSAをより充実させるための環境整備も進んでいる。2001年3月には、「業績情報の枠組み」³²⁾と題する報告書が大蔵省、内閣府、会計検査院、監査委員、政府統計局の5つの機関の共同で作成された。この報告書では、「業績情報は政府の近代化の基礎であり、政府活動のアカウントビリティ、業績マネジメント、リスク・マネジメント、経営計画の改善を支えるための必要なツールである」³³⁾とし、業績情報の役割、インプット・アウトプット・アウトカム の定義、業績情報システムが満たすべき基準、業績尺度が満たすべき基準、業績測定の実務的課題が詳細に示されている。そして、この報告書の内容に基づき、各機関の業績情報システムが適切であるか否かの自己診断を行うための簡便なチェック・リストが開発され³⁴⁾、各省庁のより良いターゲットの設定や業績情報システムの構築を支援している。

このように、PSAを含む予算・歳出管理制度は、限られた資源を効率的、効果的に投入し、国民により良い公的サービスを提供すると同時に政府の透明性とアカウントビリティを高めるために、常にさらなる改善・改革を指向している制度であるといえる。

5. 三重県の行政評価制度

三重県は、事務事業評価システムを最も早く導入した先進的自治体として有名である³⁵⁾。1995年に北川知事は、生活者起点の行政運営を目指した「さわやか運動」と呼ぶ新たな行政改革運動をスタートさせた³⁶⁾。この運動は、生活者の視点に立った行政サービスの向上のために、行政を事業の量ではなく質の問題としてとらえ

ることを職員に求め、その中核的ツールとして事務事業評価システムを1996年に導入した³⁷⁾。この事務事業評価システムは、継続的な見直しと改良が行われ、現在では「みえ政策評価システム」として、図2に示す「みえ行政経営体系」のPlan-Do-Seeというマネジメント・サイクルのSee(評価)を担う仕組みとして位置づけられている。

「みえ行政経営体系」は、県政運営がより体系的、効果的に機能することを目指し、2004年に導入された。これは、職員アンケートやインタビュー等による徹底した現状分析と課題整理を行って、今まで行政改革として展開してきた様々な既存のマネジメント・システムを「全体最適」の考え方に基づき再構築したものであると説明されている³⁸⁾。

以下、この「みえ行政経営体系」のPlan-Do-Seeというマネジメント・サイクルを構成する主要な仕組みを検討する。

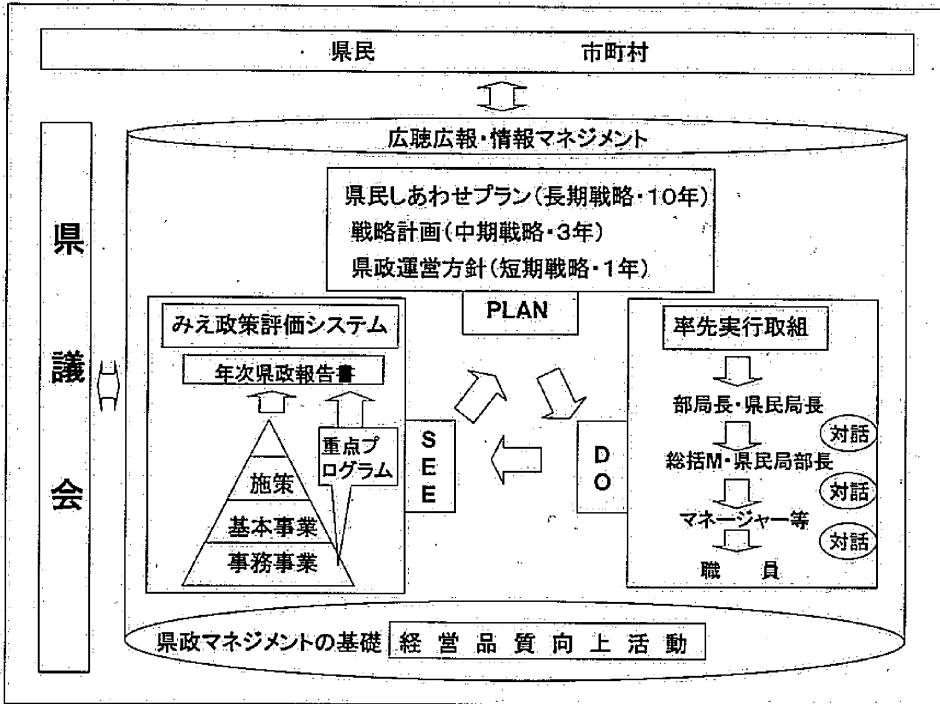
(1) 計画 (PLAN)

図2に示すとおり、PLANを構成するのは、10年間を対象とする長期戦略である「県民しあわせプラン」と3年間を対象とする中期戦略の「戦略計画」、および、1年間を対象とする短期戦略の「県政運営方針」の3つである。これら3つの計画と政策・事業体系との関係を示したものが図3である。

①長期戦略「県民しあわせプラン」

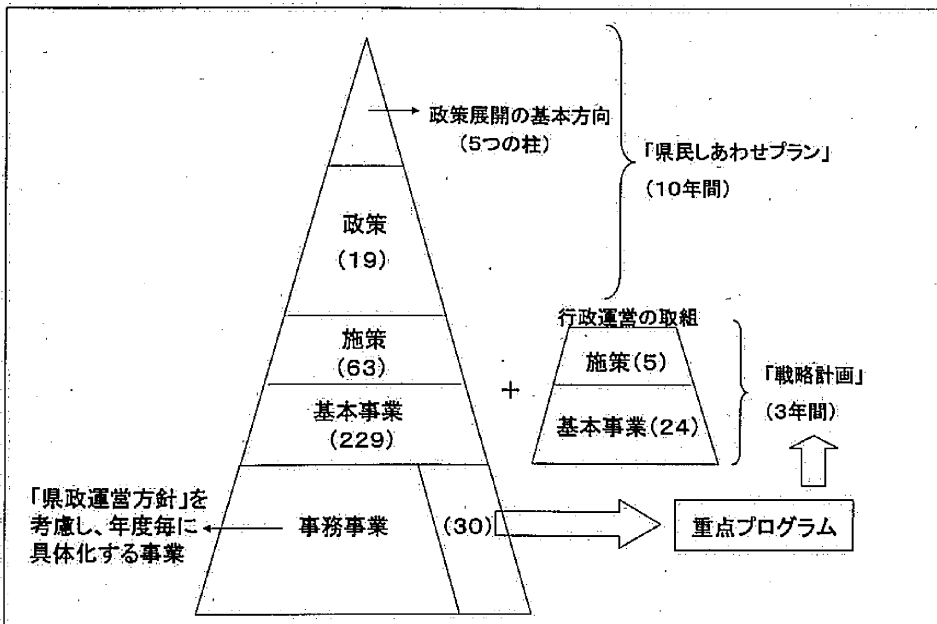
「県民しあわせプラン」は、今後10年間の三重県の総合計画である。2004年4月に策定された「県民しあわせプラン」は、政策展開の基本方向として、①一人ひとりの思いを支える社会環境の創造と人づくり、②安心を支える雇用・就業環境づくりと元気な産業づくり、③安全な暮らしの確保と安心できる生活環境の創造、④持続可能な循環型社会の創造、および、⑤人と地域の絆づくりと魅力あふれるふるさと創造、という5つの柱を掲げ、さらにその下に19の政策を掲げている³⁹⁾。

図2：「みえ行政経営体系」の主要な仕組み



出典：三重県「「みえ行政経営体系」による県政運営（トータルマネジメントシステムの検討結果）」, 2004年3月, p.12.

図3：計画と政策・事業体系との関係



出典：三重県「県民しあわせプラン概要版」2004年, p.10を参考に作成

図4：「戦略計画」の施策・基本事業の具体例

施策：学校教育の充実				
目的	対象	児童生徒が		
	意図	学校教育により個性に応じて自己の能力を伸ばしている		
施策目標項目	学校生活が充実していると感じている児童生徒の割合	目標値 2006年度	76%	
		現状値 2003年度	73%	
<現状と課題>		省略		
<施策の取組方向>		省略		
<施策展開するために取り組む基本事業>		・児童生徒の基礎学力の向上 他		
基本事業：児童生徒の基礎学力の向上				
目的	対象	児童生徒が		
	意図	基礎・基本の学力を確実に身につけている		
基本事業の目標項目	児童生徒の授業の理解度	目標値 2006年度	85%	
		現状値 2003年度	80%	
<主な取組内容>		省略		

出典：三重県「戦略計画」2004年，第1編第2章より抜粋

②中期戦略「戦略計画」

「戦略計画」は、「県民しあわせプラン」を的確に進行管理するための3年間の中期実施計画である。2004年4月に策定された「戦略計画」（対象：2004年～2006年）は、まず始めに計画期間中の財政の見通しを説明し、次に「県民しあわせプラン」で掲げた19の政策の実現手段としての63の施策と229の基本事業、これらの施策・基本事業を推進するための行政運営の取組に関する5の施策と24の基本事業、および、重点プログラムとして策定した戦略的な30の事務事業について、それぞれ具体的な数値目標と目標達成のために何を行うかを明らかにしている⁴⁰⁾。図4は、2004年の「戦略計画」において明らかにされた施策と基本事業の具体例である。

図4の施策「学校教育の充実」⁴¹⁾では、その目的を「児童生徒が、学校教育により個性に

応じて自己の能力を伸ばしている」という状態にすることであると、達成すべき目標として「学校生活が充実していると感じている児童生徒の割合を2004年度の73%から2006年度に76%にする」ことを掲げている。そして、<現状と課題>では、施策に取り組むにあたって踏まなければならない現在の状況や解決しなければならない課題を明らかにし、<政策の取組方向>では、施策の目的を実現するために取り組む事業の方向を示す。さらに、<施策展開するために取り組む基本事業>において、「児童生徒の基礎学力の向上」の他7つのこの施策の下に位置づけられる基本事業を明らかにしている⁴²⁾。

施策の下に位置づけられる基本事業においても、施策と同様にその目的と達成すべき目標を掲げている。上述の「学校教育の充実」という施策を具体化する基本事業「児童生徒の基礎学

図5：「戦略計画」の重点プログラムの具体例

重点プログラム：基礎・基本の学力定着プログラム		具体的な取組内容				
<p>●30人学級等少人数教育推進事業</p> <p>児童生徒が基礎・基本の学力を確実に身につけ、その能力や個性を最大限に伸ばし、自ら学び、判断するなどの「生きる力」を育成します。このため、児童生徒一人ひとりに応じた、きめ細かくいきどいた30人学級等の少人数教育を推進します。</p> <p>(1)小学校において30人を基準とした学級編成(下限25人)等少人数教育を推進します。</p> <p>(2)わかりやすい授業を行うために、児童生徒の学習状況を調査し、その結果を分析することにより、指導方法の工夫改善に取り組む市町村を支援します。</p>						
年度		(現状) 2003	2004	2005	2006	
事業目標	児童生徒の授業の理解度	80%	82%	83%	85%	
事業内容 (項目)	(1)30人学級の推進	小1	小1、2		→	
	少人数教育を支援する非常勤講師の配置(人数)	177人	220人		→	
	(2)学力調査等を活用した「わかりやすい授業」への工夫改善の取組への支援(市町村数)	8 市町村	12 市町村	16 市町村	20 市町村	
事業費(千円)	3ヶ年(2004～6)の概算	2,859,000	793,145	931,147	971,000	957,000
内訳	県費	2,235,000	708,320	729,643	756,000	749,000
	国費	624,000	84,825	201,474	215,000	208,000

出典：三重県「戦略計画」2004年、第3編より抜粋

力の向上」では、その目的を「児童生徒が、基礎・基本の学力を確実に身につけている」という状態にすることであるとし、「児童生徒の授業の理解度を2003年度の80%から2006年度に85%にする」という数値目標を設定し、これを達成するための〈主な取組内容〉を示している。

図5は、2004年の「戦略計画」において明らかにされた重点プログラムの具体例である。「戦略計画」における重点プログラムと施策・基本事業との大きな違いは、重点プログラムが目標および事業内容について3ヶ年の具体的な数値目標を掲げていること、および、3ヶ年の事業費の概算額とその内訳(県費および国費)を示している点である。

③短期戦略「県政運営方針」

「県政運営方針」は、県民しあわせプランの実現に向けた知事の思い、メッセージを部局

長・県民局長をはじめ職員一人ひとりへ伝える役割を担うとともに、戦略計画と各部局の戦略展開の橋渡し役を担う単年度の方針であり、職員一人ひとりが、1年間の業務を行うための拠り所とするものであると説明されている⁴⁹⁾。これは、戦略計画の目標を達成するために当年度、特にどのような点に留意すべきかという知事の指針を示すものであって、個々の具体的な目的や目標をどのような方法で達成すべきかを示すものではない⁴⁹⁾。

上述の「戦略計画」では、①戦略計画で明らかにした施策は、毎年度のPlan-Do-Seeの進行管理を行う中で、各年度、その成果を検証し、必要な事務事業の見直しを検討して翌年度の「県政運営方針」に反映する、②「県政運営方針」に従って予算を調整し、県議会での予算審議および議決を経て事務事業を実施する、と

「県政運営方針」に関する説明がなされている⁴⁵⁾。

(2) 実行 (DO)

図2に示すように、DOを担うものが「率先実行取組」である。「率先実行取組」は、一般に公表されていないが、統一された様式を有し、そこでは、各部局においてミッション(自分たちの組織の役割)を明確化したうえで、①事務事業をどのように進めるか、②プロセスをどのように改善するか、③ヒト・モノ・カネという資源をどのように使うか、④顧客満足度をどのように高めるか、を明らかにするものであるという⁴⁶⁾。これは、部局長・県民局長から示されるミッションに基づき、総括マネージャー・県民部局部長、マネージャーおよび担当の職員がそれぞれ作成するものであり、「対話」をとおして当該年度の業務や業務のやり方の改善、その手法や目標を共有することにより、組織の運営や業務の進捗管理を行うものである。「率先実行取組」は、年度末に「みえ政策評価システム」を用いて成果の確認と検証を「対話」により行い、業務手法の良否や成果と課題を明確にし、翌年度の「率先実行取組」に反映させていくこととなっている⁴⁷⁾。

(3) 評価 (SEE)

前述したように、「みえ政策評価システム」は、現在SEEを担う仕組みとして位置づけられている。三重県は、「みえ政策評価システム」の目的を、政策や行政活動の質を向上させ、かつ、行政のアカウンタビリティを果たすものであるとし、具体的には、評価の結果を次の意思決定に反映すること、マネジメントツールとして活用すること、意識改革・政策形成能力の向上につながることであり政策や行政活動の質を向上させることであるとしている⁴⁸⁾。「みえ政策評価システム」による評価は、施策、基本事業、事務事業の3段階でそれぞれ目的評価表を作成することにより行われ、これらは、最終的には「年次県政報告書」としてまとめられる。平成15年度実績として作成・公表された目的評価表は、政策展開の基本方向の下の施策62、基

本事業224、継続事務事業1,489、および、行政運営の取組の施策5、基本事業24、継続事務事業87となっている⁴⁹⁾。

表5は、「学力フォローアップ推進事業費」という継続事務事業の平成15年度の目的評価表である。目的評価表の様式は、まず、事務事業名、評価者の所属、室長、作成者、連絡先、評価年月日、および、当該事務事業の政策・事業体系上の位置づけを示す。次に、事務事業の目的として、何が対象なのか、その対象が現在抱えている課題やニーズは何なのか、それをどのような状態になることを意図しているのか、および、その結果として実現したい当該事務事業の上位に位置する基本事業の目的を明らかにする。そして、公共関与の根拠、県の関与の根拠、および、税金投入の妥当性を明らかにする。三重県は、公共関与の根拠として公共財、外部(不)経済、ナショナル・ミニマムの確保等の6つを挙げ、また、県の関与の根拠として複数市町村にまたがる広域事業等の5つを挙げて、当該事務事業がそれぞれどの根拠に該当するかを示させ、最終的に税金投入の妥当性を判断させている⁵⁰⁾。〈事務事業目標指標及びコスト〉では、2002年度から2006年度までの各年度において達成すべき数値目標および実績値、必要概算コスト、予算額等、概算人件費、所要時間、人件費単価、必要概算コスト対前年度比が明らかにされる。図6は、ここで示される必要概算コストの算出方法を示したものである。

〈事務事業の評価〉では、目的達成のために具体的に何を行ったのか、それにたいして成果が上がったのかどうか、残された課題と要因は何かについて担当者が自己評価を行う。〈事務事業の展開〉では、当該事務事業の上位の基本事業を担当する室長が当該事務事業に対する注力や改革方向、方針・指示を示す。表5の「注力」の↑は、「相対的に力を入れて取り組んでいく」ことを示すものである。そして、「評価結果を踏まえた今後の取組や改善点」では、室長からの方針・指示を受けたうえで、残った課題やそ

表5：三重県・平成15年度目的評価表（実績）

2003（平成15）年度 実績 継続事務事業目的評価表						
事務事業名		学力フォローアップ推進事業費				
評価者	所属	教育委員会事務局小中学校教育室				
	室長	職名・氏名	作成者	職名・氏名		
	電話番号		メール			
評価年月日		2004年4月15日				
政策・事業体系上の位置づけ	政策	豊かな個性を育む人づくりの推進				
	施策	学校教育の充実				
	基本事業	児童生徒の基礎学力の向上				
	基本事業の数値目標	児童生徒の授業の理解度				
事務事業の目的	【誰、何が（対象）】 児童生徒、教員					
	【抱えている課題やニーズ】 学校週5日制の実施に伴い、小中学校では教育内容や授業時数の削減などにより、児童生徒の学力低下が懸念されている。という状態を					
	【どのような状態になることを狙っているのか（意図）】 各学校において児童生徒の学力の定着状況を把握・分析（検証）し、その結果を公表するとともに、これをもとにして指導方法の工夫改善を行い、学力の定着や向上を図る。という状態にします。					
	【その結果、どのような成果を実現したいのか（結果＝基本事業の目的）】 児童生徒が基礎・基本の学力を確実に身につけている					
公共関与の根拠	外部（不）経済					
県の関与の根拠	複数市町村にまたがる広域事業					
税金投入の妥当性	児童生徒に、基礎・基本の学力を身につけさせるため、客観的な学力分析を行いそれを基に指導方法の工夫改善を図る必要があり、県教育委員会がその費用の一部を負担することは妥当である。					
＜事務事業目標指標及びコスト＞						
【目標指標】 児童生徒の授業の理解度（%）	年度	2002	2003	2004	2005	2006
	目標		80	82	83	85
	実績	74.5	81.2			
必要概算コスト（千円）			9,598	14,847		
予算額等（千円）			7,111	12,732		
概算人件費（千円）			2,487	2,115		
所要時間（時間）			588	500		
人件費単価（千円/時間）		4.30	4.23	4.23	4.21	
必要概算コスト対前年度比（千円）			9,598	5,249		
＜事務事業の評価＞						
目的達成（対象が抱える問題解決）のために行った具体的な取組内容（手段）と結果	①児童生徒の学力の定着状況を把握するために客観的な学力調査を実施しました。 ④児童生徒の学力の定着状況や学校の取組を、児童生徒や保護者に説明を行いました。 ⑤学力の定着状況の分析結果（検証）から、児童生徒の学力のフォローアップを図るとともに、指導方法や教材等について見直し、工夫改善を図りました。					
総合的見地からの評価コメント（成果の有無、成果の内容と判断根拠・理由）	●各学校において、個に応じた指導の取組が充実したことにより、学校満足度調査の結果が良かったです。 ●より客観的なデータを基にして、保護者に児童生徒の学力の定着状況や学校の取組等の説明を行うことができました。 ●全国的なデータと比較することにより、指導方法の工夫改善が行われ、個に応じた指導が充実してきたと考えます。					
残された課題と要因	個に応じた指導方法の工夫改善を図る必要があります					
＜事務事業の展開＞						
2004年度基本事業での事務事業取組方向	注力	室長の方針・指示				見直方向
	↑	児童生徒の基礎・基本の学力の定着を図る				改善する
評価結果を踏まえた今後の取組や改善点（事務事業のあるべき中長期的な姿も含めて） 学力調査を実施する市町村を支援し、増やしていく必要がある。						

出典：三重県、平成15年度目的評価表より抜粋

図6：必要概算コストの算出方法

必要概算コスト	=	概算人件費	+	事業の予算額
概算人件費	=	人件費平均時間単価 (全庁)	×	所要時間
人件費平均時間単価	=	(平均給与 + 退職給与引当金繰入額も含めた退職手当総額 + 共済費・福利厚生費などの雇用主負担) ÷ 年間労働時間		

出典：三重県「平成15年度目的評価表(実績)をご覧になる際の参考資料」1. 評価表の見方、および、中嶋年規「行政を変え、地域を変える可能性を秘めた評価システム～三重県事務事業評価システムの現状と課題～」【JICPAジャーナル】2000年5月号

の要因分析を踏まえ、2004年度にこの事務事業をどのように展開していくのか、狙う成果が何であるかを中心に記述することとなっている。

(4) 「経営品質向上活動」

図2の「みえ行政経営体系」において「経営品質向上活動」は、Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクル全てを支える県政マネジメントの基礎として位置づけられている。三重県は、「経営品質向上活動」を、県民に対してより良い行政サービスをより効率的に提供できるよう、行政運営の仕組みを継続的に改善しながら卓越した行政組織を目指すものであり、行政を経営という視点で捉え、県民を顧客と位置づけることにより、職員の意識改革を促すとともに、行政運営の変革につなげようとするものであると説明している⁵¹⁾。この「経営品質向上活動」は、平成11年度に行政システム改革バージョンアップの一貫として取り組みが始まった。これは、具体的には「日本経営品質賞」⁵²⁾の「アセスメント基準」を経営革新のためのツールとして用い、職員の日常の行政活動の改善を促すものである。「日本経営品質賞」は、顧客の組織に対する最終評価に影響を与えるすべての要素をクオリティと呼び、高いクオリティを生み出すために必要な組織活動とそれを可能にする経営体制を「経営品質」と定義して、これを「アセスメント基準」という共通の尺度によって測定する⁵³⁾。そして、この共通の尺度である「アセスメント基準」は、組織が顧客の視点に立った

クオリティを効率よく達成しているか否かに主眼を置き、その達成手段としての仕組みやプロセスが効果的に機能し、かつ、人材育成が十分に行われているか否かを診断するためのツールであるといわれている⁵⁴⁾。「日本経営品質賞」では、賞の審査だけでなく、「アセスメント基準」に基づく組織内の自己診断(セルフ・アセスメント)を奨励しており、審査を行う人をアセッサーと呼んでいる⁵⁵⁾。「日本経営品質賞」の審査、および、セルフ・アセスメントでは、書類審査と現地審査の2段階があり、審査終了時には、総合評価とアセスメント基準のカテゴリー毎の「強み」と「改善に向けての提言」が評価レポートとして提出されることとなっている⁵⁶⁾。このような「日本経営品質賞」の考え方を導入するメリットには、①競争力のある強い経営体質を創る、②経営レベルの改善領域が明確になる、③経営幹部の思いが組織全体にどれだけ伝わっているかが検証できる、④アセスメント基準によるセルフ・アセスメントの実施により継続的な改善の仕組みができる、⑤事業部門ごとの導入にも大きな成果がある、⑥現在の改善活動をやめて新たに始めるものではない、という6点があると指摘されている⁵⁷⁾。

三重県では、このような「日本経営品質賞」の「アセスメント基準」を用いた「経営品質向上活動」の推進体制として、各部署のアセスメント担当総括マネージャーと副局長で構成する行政経営品質推進責任者会議を設置し、副知事

を議長として全庁的な推進についての協議を行うとともに、行政経営品質アセッサー会議を毎月1回開催し、各部局・県民局の取組事例や成功事例についての情報交換・共有に基づく改善にむけての議論を行っている。さらに、各部局の取組として、前述の「率先実行取組」を展開するなかで職員相互の対話の促進を図り、職員自身の内発的な取組を促すとともに、セルフ・アセスメントである部局間の相互アセスメントを外部アセッサーを招聘して毎年度実施している⁵⁸⁾。また、2004年策定の「戦略計画」において、「2003年度にB+であった日本経営品質賞評点総括レベルを2006年度にA-まで引き上げる」ことを目標とする基本事業「行政経営品質向上活動の推進」を策定し、具体的な取組として、専門研修を受講したアセッサーを継続的に養成すること、部局長・総括室長・室長・一般職員への各種研修を行うこと、行政経営品質向上活動の日常実践を「率先実行取組」として進めること、部局間の相互アセスメントを実施すること等を掲げている⁵⁹⁾。

6. 三重県行政評価制度の評価

(1) 英国政策評価制度と三重県行政評価制度の比較

英国の政策評価制度と三重県の行政評価制度を比較すると、いくつかの共通点および相違点が見受けられる。まず、共通点としては、①目標とリンクした予算、および、裁量権の拡大、②戦略的かつ適切な目標値および指標の設定、③目標達成に向けてのインセンティブ、の3点が挙げられ、相違点としては、④発生主義会計情報の利用が挙げられる。

【共通点】

①目標とリンクした予算、および裁量権の拡大

英国のPSAは、既に検証したように、PSA単独で機能する制度ではなく、予算・歳出管理制度に組み込まれた制度である。SRは、3年間で各省庁が提供すべきサービスの成果（PSA）とその実現に必要な予算額（歳出計画）を明ら

かにする。これにより、各省庁は、サービス成果の提供に責任を負うかわりに、向こう3年間の歳出の確実性の保証と未消化予算の次年度への繰越など予算利用に関するある程度の裁量を得るのであり、目標と予算は完全にリンクしているといえる。

一方、三重県では、2002年度当初予算から3つの基本的な考え方（ビジョン・戦略に基づく予算編成、権限委譲・分権化に基づく予算編成、成果志向・結果重視の予算編成）に立った新しい予算編成の仕組みを導入し、目標と予算をリンクさせている。これは、施策単位でヒト（職員定数）およびカネ（予算）を事業担当部局に包括的に配分するもので、各部局はビジョン・戦略に基づき独自の判断で各事務事業に予算を配分できるようになっている。また、事務事業目的評価表をもとに目標達成の観点から前年度の成果の確認と検証を行い、その結果を翌年度予算に反映させることとなっている⁶⁰⁾。つまり、施策毎に予算を包括的に配分することで、施策・基本事業・事務事業の目的・目標をどのようなやり方で達成するかについて各部局の裁量権を拡大しているといえる⁶¹⁾。

②戦略的かつ適切な目標値および指標の設定

英国の1998年のPSAでは、「1学級の人数が30人を越えている47万7千人の5～7才の小学生の数を2001年9月までにゼロにする」⁶²⁾と非常に具体的で戦略的なターゲットが掲げられている。これは、予め目標を設定し、その達成状況を測定する政策評価において最も重要なことは、適切な目標値を設定することであり、適切な目標値は、特定でき（Specific）、測定可能（Measurable）、かつ実現可能（Achievable）であり、目的適合（Relevant）および適時（Timed）でなければならないとされているためである⁶³⁾。そのため、前述の報告書「業績情報の枠組み」においても、適切な目標値は成果の改革や改善に組織を奮い立たせるような挑戦的なものでなければならないことが明記され、そのような目標設定を含む業績情報システムの

構築を支援する内容となっている⁶⁴⁾。

三重県においても、既に検討した「戦略計画」で明らかにしたように、各施策・基本事業で設置されている目標値は、非常に具体的で戦略的であるといえる。これは、平成14年度から本格的に運用を開始した政策推進システムにおいて、従来の目標値では県民に成果を示せないとして数値目標の見直しを図り、それまで多かったアウトプット指標をやめ、原則としてアウトカム指標を採用することにした結果である⁶⁵⁾。

また、「経営品質向上活動」も戦略的な目標値設定に大きく貢献していると考えられる。「経営品質向上活動」のベースである「日本経営品質賞」の「アセスメント基準」は、組織の経営品質を8つのカテゴリーに分けて測定するが、カテゴリー1から7の各アセスメント項目には全て目標の設定と達成状況の把握を記述することが求められている。そこでは、アセスメント項目で要求されている経営の実行状況や達成度をどのような尺度あるいは指標を使って把握しているか等、目標設定の方法と根拠の妥当性が試されることとなっている。さらに、目標設定には競合比較やベンチマーキングの手法を用い、競合組織やベストの活動を実施し高い成果をあげている組織の成果に着目してそれを上回る目標を設定することが奨励されている⁶⁶⁾。したがって、セルフ・アセスメントを実施する都度、各部署は、アセッサから目標設定の妥当性を評価されるとともに改善点を指摘されるため、戦略的かつ適切な目標値および指標の設定が動機づけられているといえる。

さらに、行政評価制度の運営の蓄積による精緻化も適切な目標値の設定に大きく寄与していると考えられる。三重県の行政評価制度は1996年度に導入され、2004年度で9年目を迎えている。既に述べたように「みえ政策評価システム」の目的の一つは、職員意識を改革し政策形成能力を向上させて政策や行政活動の質を向上させることであるため、毎年の目標値の設定と達成状況を把握するという作業を続けることによ

り、設定した目標が目的の達成を測る指標として適切であるか否かが明らかとなり、測定尺度および目標値の設定が精緻化されてきたと考えられる。また、目的評価表の公表を行うことで、県民によって絶えず監視され批判を受けることから、県職員は県民の目を常に意識して事務や事業の妥当性を考えるようになり、目的が希薄な単なる部課運営費的なものが自然となくなっていくと分析されている⁶⁷⁾。

③目標達成に向けてのインセンティブ

英国では、大蔵省が4半期毎にPSAの目標達成状況をチェックしている。さらにSDAでは、業績を反映させる人事考課制度の導入や組織改善計画の策定等、PSAの目標の達成を確実にを行うための組織的な取り組みを明らかにすることが求められており、目標達成に向けて強いインセンティブが付与されていると考えられる。

三重県での目標達成へのインセンティブには、「経営品質向上活動」、Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクル、能力・成績を反映した人事・給与システム、および、目的評価表の公表が挙げられる。「アセスメント基準」は、上述のようにカテゴリー1から7の各アセスメント項目で目標の設定と達成状況の把握を評価したのち、把握した達成状況をどのように評価・分析して改善や改革をおこなっているかを検証する。同様に三重県のPlan-Do-Seeのマネジメント・サイクルにおいても目的評価表を用いて成果の確認と検証を行った結果を次年度の活動の計画と予算に反映させるため、目標達成へのインセンティブは大きいと考えられる。また、2000年度から管理職員にたいし業績の評価を勤勉手当に反映させる新たな人事・給与システムを導入し、個々人に対する目標達成へのインセンティブを付与している⁶⁸⁾。さらに、目的評価表の公表も、適切な目標値の設定に寄与すると同じ理由から、目標の達成へのインセンティブになっていると考えられる。

【相違点】

④発生主義会計情報の利用

英国では、RABの導入により、発生主義会計情報を多様な段階で利用している。まず、発生主義会計情報は各省庁の財政状態と行政活動のコスト、および、コストと成果の対応関係を明らかにするため、予算策定段階において歳出計画策定の意思決定情報として利用される。そして、歳出予算は資本的予算と経常的予算に分けられるため、資本的資産は、キャピタル・チャージや減価償却費を認識することにより、DISにおいて資本的資産の長期的で適切なマネジメントが動機づけられる。また、行政活動の真のコストが明らかとなることから、PSAにおいてVFMターゲットの設定が求められ、常に不必要かつ非効率なコストを削減するインセンティブが働くようになっている。

これにたいし、三重県では、行政評価制度において発生主義会計情報を適切に利用しているとは言い難い。三重県は、1998年に現行の単式簿記による現金主義会計制度の下で、わが国の都道府県としてはじめて発生主義に基づく貸借対照表と収支計算書を議会の了承を得て公表するなど、発生主義会計に基づく財務諸表の作成に早くから取り組んできた先行自治体である。発生主義会計の導入は、平成10年度行政システム改革において、「簡素・効率」（最少の費用で最大の効果をあげる）を推進するために実施する11の具体的方策の一つに位置づけられ、その意図は「従来の官庁会計は、現金の流れだけに着目しているので県行政がどれだけの黒字（または赤字）であるのかが的確に表現できません。このため官庁会計が資産・財産等を把握し、民間企業のようなコスト意識を持つため、従来の会計方式にあわせて、発生主義会計によって財務内容を公表していきます」と説明されている⁷⁰⁾。しかしながら、発生主義会計に基づいて作成した財務情報を県政運営の改善のために具体的にどのように利用するかについては、明確に定められていない。

三重県は、将来も持続的に県行政サービスを提供できるよう財政を健全化するために、また、「県民しあわせプラン」を実現するために、庁内に財政問題検討会を設置し財政健全化の方策等の検討を行い、ここでの報告提言を基に「戦略計画」の策定を行った。しかしながら、この財政問題検討会が作成した報告書では、発生主義会計に基づく財務諸表からの分析検討は全く行われていない⁷¹⁾。また、「みえ政策評価システム」の目的評価表に記載される必要概算コストも図6に示したように、単に概算人件費（人件費平均時間単価に所要時間を乗じて算出）に事業の予算額を加えたものであるため、そこでは、資本的資産の減価償却費や事業毎の正確な人件費は考慮されておらず、正確なコスト情報を示してコスト削減に結びつけるものとはなっていない。つまり、三重県では、英国制度とは異なり、発生主義会計による適正なコスト計算を用いた行政コストの経済性・効率性の追求、および、減価償却費や退職給付引当金等を考慮にいれた長期的なより良い資産・負債マネジメントを行っていないといえる⁷²⁾。

(2) 三重県行政評価制度の評価

三重県の行政評価制度において大きく評価すべき点は、この制度が常に改善・改革を指向し制度の見直しを図っていること、および、Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクルが実際に機能しその効果が着実に上がってきていることである。このことは、施策-基本事業-事務事業体系をみると明らかである。平成10年度の「施策：学校教育の充実」の「基本事業：学校教育総合推進事業」の事務事業は、25あり、その名称は、「委員会総務費」、「学校管理費」、「指導主事活動費」、「指導行政事務費」など、その名称だけでは住民が具体的に何を行う事業なのかを理解できないものが多数を占めていた⁷³⁾。これに対し、平成15年度では、同じ「施策：学校教育の充実」であっても、その基本事業名は「教育改革の推進」「児童生徒の基礎学力の向上」「特色ある教育の推進」等に変更し、その下の

事務事業名も「学力フォローアップ推進事業」「時代の変化に対応する教育改革推進事業」「自ら創る学校支援事業」等、住民にとって事業内容がよりわかりやすく、かつ、総合計画の体系と完全に一致したものとなっている。また個々の内容についても、平成10年度の「指導主事活動費」の事務事業目的評価表では、その事務事業の目的と成果を「各学校、各教育研究団体に対し、教育効果をあげるため指導主事による指導を実施し教育行政の円滑な推進を図り、学校教育の充実を行うこと」であると述べ、成果指標として「年間の学校等への訪問回数」というアウトプット指標を挙げている⁷⁹⁾。これにたいし、平成15年度「学力フォローアップ推進事業」の目的評価表の成果指標は、すでに表5で明らかにしたように、「児童生徒の授業の理解度」という住民に非常にわかりやすいアウトカム指標となっている。さらに、平成15年度の目標値は、「平成14年度実績で74.5%だった理解度を平成15年度に80%に引き上げる」というものであり、必ずしも容易に達成可能とはいえない目標値となっている。したがって、これは、挑戦的な目標を掲げて実効をあげるために努力するという行政評価制度の本来の目的にかなうものであり、行政評価制度が着実に進歩していることを示すものといえる。

このような実効性をあげている背景には、常に制度の見直しと改善を図っていること、および、職員の意識改革が大きいと考えられる。平成15年度の目的評価表の様式は、多少変わっているとはいえ、基本的に平成10年度の目的評価表と大きな違いはない。変わったのは、書き込む内容そのものであり、書き込み、行政活動を行うヒトであるといえる。

三重県においてこのように常に制度を改善に向けて見直すなど職員の意識改革が大きく進んだ要因には、「経営品質向上活動」とPlan-Do-Seeのマネジメント・サイクルの蓄積にあると考えられる。「経営品質向上活動」は、職員に常に「自分たちの顧客は誰か」「自分たち

の使命・存在意義は何か」「顧客は何を価値あるものと認めているのか」等の組織のミッションを組織間で共有し、「改善すべき領域」を常に明らかにしていくものである⁷⁹⁾。そして、Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクルの構築は、担当職員が行う自己評価を上司が点検し外部に定期的に情報を開示することで、自治体職員の業務の執行が常に住民のモニタリングの対象になり、職員が絶えず住民へのアカウンタビリティを意識しながら業務を遂行することをもたらすのである⁷⁹⁾。

しかしながら、既に指摘したように三重県の行政評価制度には、発生主義会計情報を利用するという視点がみられない。三重県の行政評価制度を推進する立場にある職員も認めているように、行政評価制度におけるコストの認識方法は極めて未熟であり、発生主義会計に基づく事業のフルコストを把握する必要があるのである⁷⁹⁾。また、適切な財政計画を立案し、資産と負債のより良いマネジメントを行うためにも、行政評価制度において発生主義会計情報を利用する仕組みを構築することが必要である。

7. わが国行政評価制度の課題および克服のシナリオ

(1) わが国行政評価制度の課題

平成14年度に総務省は、行政評価制度を積極的に導入している自治体の実態調査を行い、その分析を基に課題の提言を行っている⁷⁹⁾。ここでは、まず行政評価制度の導入にあたっての課題として、①適切な評価指標を設定すること、②評価作業の負担の軽減と職員の理解を得ること、③評価制度と総合計画・予算体系との連携を図ること、④外部からの視点を反映させること、の4点を挙げ、さらに、今後の行政評価制度の展開のためのこの他の重要なポイントとして⑤評価結果を予算編成や組織・定員・人事管理へ反映することを挙げている⁷⁹⁾。すなわち、行政評価制度の導入にあたっては、①今まで種々の行政活動にたいし明確な目標の設定を行

っていなかったために、何を目標値とするか、それを測る指標・尺度として何を選択するかが難しいということであり、かつ、②新たな制度の導入による事務量の増加にたいし、職員が「無駄なことをやらされている」という負担感だけを持つことのないように、評価作業の負担を軽減する工夫を行うと同時に職員に行政評価制度の必要性を十分に理解させることが重要であるということである。また、行政評価制度をPlan-Do-Seeのマネジメント・サイクルの中でよりよく機能させるためには、③行政評価の対象である政策・施策・事務事業と総合計画、予算体系との関連を明確にし、⑤行政評価制度を総合計画の進捗管理に役立たせるとともに、評価結果を予算編成や組織・定員・人事管理に反映させることが必要である。さらに、④制度を精緻化させるためには、行政外部の視点・意見を反映させることが重要であり、評価結果を住民にわかりやすく公表するとともに、住民や有識者の意見を行政評価制度に反映させる仕組みを作ることが必要であるということである。

日本公認会計士協会近畿会も平成14年度に近畿圏の自治体にたいしアンケート調査を行い、その分析を基に行政評価制度の問題点を指摘している⁷⁹⁾。そこでは、①評価結果が十分に活用されていない、②コストの正確な把握がなされていない、③適切な成果指標の選択が困難である、④総合計画と事務事業の関係が整理されていない、⑤首長・幹部・職員の理解が不足している、⑥発生主義会計と行政評価制度が結びついていない、等を問題点として挙げている。これは、先の総務省の掲げる課題と重なる部分が多いが、特筆すべきなのは、②コストの正確な把握がなされていない、および、⑥発生主義会計と行政評価制度がむすびついていない、という2つの指摘である。つまり、現行の単式簿記・現金主義会計の下では、固定資産の減価償却費や退職給与引当額などを含む正確な行政コストを行政評価の対象である各事業毎に把握することができないということである。また、た

とえ総務省方式に基づいて決算統計により発生主義会計に準拠した財務諸表を作成するとしても、それはあくまでも年に1回の作成にとどまるため、正確な会計帳簿に基づいてコストを把握し、これを日常的な行財政活動の管理・統制に資することは困難といえる⁸⁰⁾。そのため、行政評価制度において発生主義会計を活用していると回答した自治体は皆無であったという。

しかしながら、本来、行政評価制度において、成果と正確な行政コストを対応させることは、事務事業の経済性や効率性の判断を行うために必要不可欠である。したがって、わが国自治体の行政評価制度の課題には、総務省の指摘する5つの課題に加え、発生主義会計に基づく正確なコストを把握し活用すること、が挙げられるだろう。

（2）課題克服のシナリオ

行政評価制度の課題として先に挙げた①適切な評価指標を設定すること、②評価作業の負担の軽減と職員の理解を得ること、③評価制度と総合計画・予算体系との連携を図ること、④外部からの視点を反映させること、⑤評価結果を予算編成や組織・定員・人事管理へ反映すること、⑥発生主義会計に基づく正確なコストを把握し活用すること、のうち、最後の⑥発生主義会計に基づく正確なコストを把握し活用すること、を除いた5つの課題については、三重県の取組が課題克服のための一つのモデルを示しているといえるだろう。

既に明らかにしたように、三重県では、戦略的かつ適切な目標値および指標の設定が行われている。また、評価制度の対象である施策・基本事業・事務事業はすべて総合計画と完全に一致し、毎年行政評価制度に基づく成果の確認と検証を通じて、施策ごとに予算と人員が各部局に包括的に配分されるとともに、評価結果を反映する人事評価制度も導入されている。その結果、行政評価制度は単に「やらされている無駄な仕事」から、事務事業を実施するための予算・人員確保のため、目標の進捗管理のため、

人事評価のために「なくてはならない必要不可欠なもの」として容容してきているといえる。さらに、行政評価制度について外部からの視点を取り入れ、反映させていく取組も積極的に行われている。三重県では、総合計画、戦略計画、県政運営方針を公表するとともに評価結果である目的評価表と年次県政報告書を作成・公表し、県議会、県民、市町村の意見を広く募り、それを積極的に反映している⁸¹⁾。また、経営品質向上活動において、外部アセッサーを招聘して行うセルフ・アセスメントも、Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクルがより良く機能しているか否かを外部からの視点で検証し、改善点を見いだす取組であるといえる。

さらに、三重県では平成14年度から監査委員の行政監査方法についても改善を図り、施策・基本事業、事務事業について自己評価が適正に行われているか、事業の成果や行政活動の状況が妥当なものとなっているかなどについて、事業妥当性、目標達成度、有効性など7つの項目を設けて5段階に評価する方式を取り入れた行政監査を実施し、その結果を公表している⁸²⁾。

しかしながら、⑥発生主義会計に基づく正確なコストを把握し活用するという課題は、三重県でも克服されていない。これは、行政評価制度を運用していくなかで努力や工夫によって改善されるものではなく、公会計制度上の問題であるといえる。すなわち、現行の単式簿記・現金主義会計の下では、行政活動の正確なコストを把握することは不可能なのである。したがって、これを克服するためには、わが国の自治体会計に複式簿記・発生主義会計を導入し、事務事業毎の正確なコスト情報を日常の管理に利用可能とするようなシステムを作ることが必要である。

8. おわりに

英国のブレア首相は、1998年のCSRで「ここで述べているPSAは、このCSRによって提供する資源の見返りとして、どのようなサービスを

我々が提供するかを明らかにするものである」⁸³⁾と述べている。英国のPSAは単なる「目標」とどまらず、「これだけのサービスを実施します」と首相が国民に約束するものである。そして、そこで明らかにされるPSAのターゲットは「2001年9月までに5～7才までの小学生の1クラスの人数を30人以下にする」⁸⁴⁾、「11才の子どもの読み書き・算数のレベルを2002年までにそれぞれ80%、75%まで引き上げる」⁸⁵⁾などむしろ「公約」に近い。

同様のことは、三重県の行政評価制度においてもあてはまる。三重県の戦略計画の重点プログラムは、「児童生徒の授業の理解度を2006年度までに現在の80%から85%に引き上げる」「30人学級を現在の小学1年生から2年生までに対象を拡大する」という目標を設置しており、まさに県民にサービスの実施を約束するものであるといえる。

このように、政策評価制度および行政評価制度の本来の目的は、終わってしまったことを評価するだけのものではなく、むしろ、これから何をやるのかを明らかにして、設定した目標の達成のための努力を促すものである。そして、そのためには、Plan-Do-Seeというマネジメント・サイクルをよりよく機能させることが必要となる。

わが国自治体の多くが抱えている「適切な評価指標の設定が困難であること」、いいかえれば「挑戦的な目標の設置が困難であること」を克服するためには、常に改善するという視点を持って行政評価制度を継続していくこと、および、自治体職員の意識改革を行うことが必要不可欠である。住民にとって最良のサービスとは何か、アウトカムは何か、ミッションは何かを常に意識し、住民にわかりやすいアウトカム指標の設置を徹底すれば、三重県の教育行政の目標値が安易なアウトプット指標から達成が困難なアウトカム指標に変化したように、挑戦的かつ、適切な指標の開発は可能だろう。また、職員意識改革を促すためには、「経営品質向

上活動」など組織として意識改革を進めることはもちろん、行政評価の結果を責任の所在とともに公表し、住民の意見・批判や外部の視点を取り入れる努力を行うことが重要である。

また、英国政策評価制度と三重県行政評価制度を比較した結果、英国政策評価制度には発生主義会計・予算制度が組み込まれ、限られた資源を効率的に活用するインセンティブが働くよう制度設計されているのに対し、三重県を含むわが国自治体の行政評価制度には、それが無いことを明らかにした。つまり、わが国の自治体の行政評価制度は、正確なコストの把握についてシステム内部で満足のできる計算体系を有しておらず、経済性や効率性の評価を下すことはできないのである⁶⁰⁾。したがって、日常の管理に資する正確なコストを事務事業毎に把握しコスト削減のインセンティブを働かせるためには、いいかえれば、行政評価制度と発生主義会計をリンクさせるためには、総務省方式のように年に一度、決算統計を用いて発生主義会計に準拠した財務諸表を作成するのではなく、現行の単式簿記・現金主義会計に代えて、複式簿記・発生主義会計を導入するなど公会計制度の抜本的な改革が必要である。

注

- 1) 平成12年12月に総務庁行政監察局の政策評価の手法等に関する研究会が「政策評価制度の在り方に関する最終報告」をとりまとめた。そして、この報告を反映した「政策評価に関する標準的ガイドライン」が平成13年1月に各府省間で了承決定され政策評価が行われることとなった。また、本制度の確実性を担保するため「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が平成13年6月に成立している。
- 2) 行政改革会議(会長:橋本総理大臣)「最終報告」平成9年12月、I参照。
- 3) 政策評価の手法等に関する研究会「政策評価制度の在り方に関する最終報告」平成12年12月、pp.2-3。
- 4) 「政策評価」という用語に対し、「行政評価」「業績評価」「執行評価」「業績測定」等の類似用語が存在する。しかしながら、これらの用語の定義は未だに確定しておらず、論者によ

ってまちまちなのが現状である。しかしながら、わが国の自治体では「行政評価」という用語が、中央省庁では「政策評価」という用語が最もよく使われている。本章においても、これにならない自治体の場合は「行政評価」を、中央政府の場合は「政策評価」という用語を用いることとした。しかしながら、どちらも行政運営を改善するために、予め政策目標を設定し、その活動を評価するという意味で違いはない。

- 5) 総務省自治行政局行政体制整備室「地方公共団体における行政評価の導入の実態と今後の展開について」2003年3月。
- 6) ニュー・パブリック・マネジメントとは、公的部門に民間企業の経営理念・手法を可能な限り導入しようという新しい公共経営理論である。具体的には、従来の資源の投入による管理に代えて、経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績/成果による統制を行い市場メカニズムを可能な限り活用するものである。大住荘四郎「ニュー・パブリック・マネジメント-理論・ビジョン・戦略-」日本評論社、1999年、pp.1-40参照。
- 7) 政策評価の手法等に関する研究会では、米、英国、ニュージーランド、オーストラリア等の政策評価制度が取りあげられている(第1回~第15回議事録参照)。また、三重県も、平成8年にニュージーランドの行財政改革を調査するための調査団をニュージーランドに派遣している。
- 8) HM Treasury, *Public Service for the Future: Modernisation, Reform, Accountability Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002* (CSR1999-2002), Cm4181, 1998。
- 9) Value for Moneyの略。支出に見合う価値。つまり、税の対価として価値あるサービスの提供であるか否か、資源が経済的、効率的、有効的に利用されているか否かに重点を置くものであり、費用対効果を最大にすることを目的としている。
- 10) 2001年から2004年までを対象とする歳出予算である「Spending Review 2000」では、政府全体の重要目標として①全ての国民に対し教育と雇用の機会を増加させること、②信頼でき安全な社会を作ること、③生産性を上げ持続可能な成長を遂げること、および、④国際社会において英国が重要な役割を果たすこと、の4つを挙げている。
- 11) 英国の会計年度は、日本同様、4月1日から3月末までを1会計年度としている。1998年のCSRは、予算額と提供するサービスを一つ

- にまとめて公表したが、SR2000では、それらをそれぞれ「歳出計画」と「PSA」に分けて公表している。
- 12) HM Treasury, *Spending Review 2000: Public Service Agreements 2001-2004 (PSA 2001-2004)*, Cm4808, 2000.
 - 13) HM Treasury, *Spending Review 2000: Service Delivery Agreements 2001-2004: A Guide to the Service Delivery Agreements (A Guide to SDA)*, Cm4915, 2000.
 - 14) Department for Education and Employment, *Service Delivery Agreement for the Department for Education and Employment 2001-02 to 2003-04*, 2000.
 - 15) これらについては、大住荘四郎「New Public Managementの展望と課題」【神戸大学経済学研究会】年報44, 1998年3月や岸道雄「海外4ヶ国の公的セクター改革と日本への視点」【FMI Review】Vol.2 No.1, 1998年, (財)自治体国際化協会「英国の公共サービスと強制競争入札」CLAIR REPORT No.60, 1993年等に詳しい。
 - 16) 「市民憲章」については, (財)自治体国際化協会「シティズン・チャーター」CLAIR REPORT No.69, 1993年に詳しい。また, 2001年2月現在, 教育・裁判・医療等に関する国レベルのナショナル・チャーターは118個, 地方政府等におけるサービス毎のチャーターは1万個以上設定されているという。自治体国際化協会「英国における行政評価制度」CLAIR REPORT No.217, 2001年, p. 2.
 - 17) 隅田一豊「住民自治とアカウンタビリティ」税務経理協会, 1998年に詳しい。
 - 18) HM Treasury, *Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security For All, Spending Review 2000, New Public Spending Plans 2001-2004 (Spending Review 2000: Spending Plans)*, Cm4807, 2000.
 - 19) HM Treasury, *Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting (Full Implementation of RAB)*, 2001, pp.6-7.
 - 20) HM Treasury, *Resource Accounting Manual*, 1999, Chapter 13.
 - 21) HM Treasury, *Managing Resources: Analysing resource accounts: user's guide*, 2001, p.2.
 - 22) HM Treasury, *Resource Budgeting and the 2000 Spending Review*, 2000.
 - 23) HM Treasury, *Spending Review 2000: Investing in the Future, Departmental Investment Strategies: A Summary (DIS Summary)*, Cm4916, 2000, p.1.
 - 24) HM Treasury, *Aspect of the 2000 Spending Review*, 2000.
 - 25) HM Treasury, *DIS Summary*, op.cit., Foreword.
 - 26) Department for Education and Employment, *Departmental Investment Strategy 2001-04*, 2000.
 - 27) HM Treasury, *Full Implementation of RAB*, op.cit., p.3.
 - 28) HM Treasury, *The Government's Measures of Success, Output and Performance Analyses*, 1999.
 - 29) HM Treasury, *PSA 2001-2004*, op.cit., Chapter 25.
 - 30) HM Treasury, *Spending Review 2000: Spending Plans*, op.cit., Chapter 7.
 - 31) HM Treasury, *PSA 2001-2004*, op.cit., Foreword.
 - 32) HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office For National Statistics (HM Treasury et), *Choosing the right FABRIC, A Framework for Performance Information (FABRIC)*, 2001.
 - 33) HM Treasury et, *FABRIC*, ibid., p.1.
 - 34) HM Treasury et, *Checklist for Performance Information Systems*, 2001.
 - 35) 三重県は, わが国における行政評価制度の先駆けとして紹介されることが多い。島田晴雄, 三菱総合研究所「行政評価」東洋経済新報社, 1999年, p.116.
 - 36) 「さわやか運動」とは, さ=サービス(行政の価値を見つめること), わ=わかりやすさ(生活者を起点に行政を見つめること), や=やる気(一人ひとりが目標を立て挑戦すること), か=改革(既成概念を捨て白紙で考えること)をキーワードとして1995年度から3年計画でスタートした行政改革推進運動である。詳しくは, 石原俊彦「地方自治体の事業評価と発生主義会計」中央経済社, 1999年, pp.31-62参照。
 - 37) 1996年の導入から1999年までの3年間の三重県事務事業評価システムについては, 詳しくは, 島田晴雄「前掲書」, および, 石原俊彦「前掲書」参照。
 - 38) 三重県「みえ行政経営体系」による県政運営(トータルマネジメントシステムの検討結果)』, 2004年3月。
 - 39) 三重県, 三重県総合計画「県民しあわせプラン」, 2004年。
 - 40) 行政運営の取組とは, 施策・基本事業を推進するために行う効果的な行政運営と行政委員会(教育委員会, 公安委員会を除く)の取組を目的と手段の関係で整理したものであり, 施策として「効率的で効果的な組織・体制づくり」や「人材育成の推進」等が策定されている。また, 重点プログラムとは, 「県民の皆さんが感じている不安や不満の解消を主なねらいとした, 戦略的な新しい取組である」と説明されている。三重県, 「県民しあわせプラン・概要版」2004年, pp.10-13.
 - 41) この施策の政策展開の基本方向は「一人ひと

- りの思いを支える社会環境の創造と人づくり」であり、政策は「豊かな個性を育む人づくりの推進」である。
- 42) 施策「学校教育の充実」を実現するための他の基本事業とは、「教育改革の推進」「特色ある教育の推進」「障害児支援教育の推進」「健やかな心身を育む教育の推進」「私学教育の振興」「教職員の資質の向上」「学校施設等教育環境の整備」である。
- 43) 三重県、「平成16年度県政運営方針」2004年、p.1.
- 44) 「平成16年度県政運営方針」では、「施策・事業に取り組むに当たって」と題し、「目的・目標をどのようなやり方で達成するかは、総括室長（県民局長）、室長のリーダーシップとマネジメント、そして室員のチームワークにまかされています。」と述べている。
- 45) 三重県「戦略計画」2004年。
- 46) 三重県総務局に問い合わせた回答を得た。
- 47) 三重県「みえ行政経営体系」による県政運営（トータルマネジメントシステムの検討結果）、pp.30-31.
- 48) 三重県、三重県ホームページ「みえ政策評価システムとは？」
www.pref.mie.jp/gyosei/plan/hyouka/system/p01.htm
- 49) 戦略計画では、施策63、基本事業229となっているが、このうち警察本部に関わる施策1、基本事業5は目的評価表を作成していないため、作成された評価表が施策62、基本事業224となっている。三重県「平成15年度目的評価表（実績）の構成について」。
- 50) 三重県は、公共関与を行う根拠を以下のように説明している。①公共財：等量消費と排除不可能性の性質を持った財・サービスで受益者が特定できず、コストに見合う料金の徴収が困難なもの、又は、徴収するコストが高いため徴収することが合理的でないもの、②外部（不）経済：ある経済主体の市場での活動がその経済取引（市場）の当事者以外のものに利益をもたらしたり（外部経済）、不利益をもたらす（外部不経済）場合で、その社会的効果が市場価格に確実に反映されにくいため、公共部門が市場機構に介入し、社会的に望ましい供給がなされるよう調整する必要があるもの、③独占性：1社が独占すれば、市場における適正な価格が保障されないため、価格について公的関与が必要なもの、④市場の不完全性：投資に必要な資金やリスクが大きく民間では負担しきれない等市場のメカニズムが働かないもの、⑤ナショナル・ミニマムの確保：県民が健康的で文化的な生活を享受するために不可欠な最低限の基準を確保しようとするもの、⑥その他。また、県の関与の根拠としては、①複数の市町村にまたがる広域事業、②主要な市町村で実施されているが、小規模な市町村では実施することの困難な事務の補足的執行、③市町村では実施が難しい大規模な公共施設の設置・管理、④広域的な地域計画の企画・立案、市町村間の行政事務の連絡調整、格差の是正、技術的援助、争議の裁定にかかわる事務、⑤その他を挙げている（三重県「平成15年度目的評価表（実績）」を閲覧になる際の参考資料）2. 公共関与・県の関与の判断基準）。
- 51) 三重県「みえ行政経営体系」による県政運営（トータルマネジメントシステムの検討結果）、p.21.
- 52) 「日本経営品質賞」とは、米国で1988年に始まったマルコム・ボルドリッジ賞（米国大統領が毎年、最も優れた6組織に賞を与える）の日本版であり、明確な経営理念の下で経営幹部のリーダーシップによって優れた経営品質と高い成果をあげている組織を毎年1回表彰する制度として1995年に財団法人社会経済生産性本部が中心となって創設したものである。これは、組織の「経営品質」を「アセスメント基準」という共通の物差しにより8つのカテゴリー（①経営幹部のリーダーシップ、②経営における社会的責任、③顧客・市場の理解と対応、④戦略の策定と展開、⑤個人と組織の能力向上、⑥顧客価値創造のプロセス、⑦情報マネジメント、⑧活動結果）の20のアセスメント項目を組織外部の審査員が測定し（1000点満点）、優れた組織を表彰する制度である。「日本経営品質賞」と「アセスメント基準」の真の狙いは、「アセスメント基準」を「日本経営品質賞」の審査のためにだけ用いるのではなく、経営品質向上を目指す企業や組織が自己診断（セルフ・アセスメント）のツールとして活用することにより、各組織の何が強みで今後それをどう活かしながら強化すればよいか、どこをどう改善すればいいのかを明らかにして、顧客本位にもとづく卓越した業績を達成することに役立たせることであると説明されている。詳しくは、社会経済生産性本部「2004年度版日本経営品質賞とは何か」生産性出版、2004年、および、大久保寛司「経営の質を高める8つの基準、日本経営品質賞のねらい」かんき出版、1997年参照。
- 53) この「アセスメント基準」の基本理念は、顧客本位、独自能力、社員重視、社会との調和の4つであり、経営品質を向上させるための原点は、組織が「顧客」「競争市場」「社員」「社会」との対話を通して、絶えず変化する現状を把握し、改善・改革への気づきを組織的

- に実行することであるという。社会経済性本部「前掲書」pp.15-16.
- 54) 社会経済性本部「前掲書」pp.31.
- 55) アセッサーになるためには、組織がアセスメント基準の基本的な考え方に沿った活動をして成果をあげているか否かを正しく評価するために、経営品質協議会が定める研修を受けなければならない。
- 56) 社会経済性本部「前掲書」pp.36-40.
- 57) 大久保寛司「前掲書」pp.214-215.
- 58) 部局間相互アセスメントでは、外部の視点でのアセスメントの実施と内部アセッサーの資質向上のために、各部局のアセスメントを実施するアセスメントチーム（アセッサー6人で構成）の半数の3人を外部アセッサー（県職員ではない）とし、外部からアセッサーを招聘している（三重県「行政経営品質向上活動・平成16年度の取組」）。
- 59) 「日本経営品質賞」では、組織の経営能力を組織の成熟度ととらえ、評点総括レベルによりD, C-, C+, B-, B+, A-, A+, AA-, AA+, AAAの10段階で評価を行う。ちなみに「日本経営品質賞」の受賞にはA+レベル以上の評点が必要である。
- 60) 三重県「『みえ行政経営体系』による県政運営（トータルマネジメントシステムの検討結果）」、pp.32-33。および、三重県財政問題検討会「財政問題検討会報告」2004年、pp.90-92.
- 61) また、配分された予算を必要がないのに使い切ることを改善するために、予算節約制度を平成8年度から導入している。これは、経費節約の努力の成果として予算を節約した場合には、節約額全額を次年度の予算に加算するものである（平成14年度予算までは節約額の半分までだったが平成15年度予算から全額になった）。三重県予算調整室の回答による。
- 62) HM Treasury, CSR1999-2002, op.cit., p.11.
- 63) 適切な目標値として、特定でき (Specific)、測定可能 (Measurable)、かつ実現可能 (Achievable) であり、目的適合 (Relevant) および適時 (Timed) でなければならないことは、その頭文字をとってSMARTと呼ばれている。HM Treasury, CSR1999-2002, op.cit., p.1.
- 64) HM Treasury et.FABRIC, op.cit., p.24.
- 65) 三重県「政策推進システムの基本的な考え方」2002年。この政策推進システムでは、数値目標の見直しとして、アウトカム指標を採用することの他に、定性的目標を定量的目標に改めること、数値目標に使用する指標はデータ入手が容易な実用的なものにすること等を挙げている。
- 66) 社会経済性本部「前掲書」pp.27-30, 207-217.
- 67) 石原俊彦「前掲書」p.18. 目的評価表は、情報公開総合窓口の常設コーナーで、いつでも閲覧・コピーができるとともに、インターネットでの公表も行われている（中嶋年規「行政を変え、地域を変える可能性を秘めた評価システム～三重県事務事業評価システムの現状と課題」【JICPAジャーナル】2000年5月号）。
- 68) 三重県「平成10年度行政システム改革の主な取組成果（平成10年度から平成15年度）」2004年、p.22. 三重県では、2000年に管理職にたいし業績を反映させる「管理職員定期勤務評定制度」を導入するとともに、2001年に「管理職員の希望降任制度」を、2004年に複線型人事として専門監、スペシャリストコースを設置している。
- 69) 石原俊彦「三重県における企業会計方式の導入」【JICPAジャーナル】1998年6月号.
- 70) 三重県財政問題検討会「財政問題検討会報告：危機的な財政の健全化に向けて」2004年。この報告書では、県財政の健全化の目標として、10年後に経常収支比率を90%前後にすること、および、公債費負担比率を20%以下にすることの2つを掲げている。
- 71) このように、三重県では全庁的な観点で発生主義会計情報を利用して資産マネジメントは行われていないといえるが、平成12年度以降建設する大規模施設については、発生主義会計に基づく予想貸借対照表および予想損益計算書（収支計算書）を個々に作成し、建設の適否の意思決定に利用するとともに、平成12年度以降建設した大規模施設については、各施設の貸借対照表と収支計算書を作成し、施設運営の効率性の追求に役立てるとしている。三重県「県有建築物の望ましい姿」2000年3月.
- 72) 三重県、「平成10年度継続事務事業目的評価表」政策体系一覧.
- 73) 三重県、「平成10年度継続事務事業目的評価表」指導主事活動費.
- 74) 三重県、「三重県における行政経営品質向上活動の進め方」
www.pref.mie.jp/gyosei/gyosei/guide/keihin/susumekata.htm
- 75) 石原俊彦「地方自治体における行政評価システムの導入」【JICPAジャーナル】2000年5月号.
- 76) 中嶋年規「前掲書」。中嶋氏は2000年当時、三重県の総務局政策評価推進課所属である。
- 77) 総務省自治行政局行政体制整備室「前掲書」。総務省は、平成11年度以前に行政評価制度を導入した団体、行政評価制度を専門に担当する部署を有する団体、および、総務省設置の行政評価についての研究会が推薦する団体として以下の21団体を選出し、書面およびヒア

- リング調査を行った。21団体の構成：北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、群馬県、埼玉県、石川県、静岡県、三重県、滋賀県、大阪府、兵庫県、岡山県、山口県、佐賀県、札幌市、川崎市、埼玉県草加市、新潟県発田市、三重県四日市市。
- 78) 総務省自治行政局行政体制整備室「前掲書」, pp.18-20,34-37.
- 79) 日本公認会計士協会近畿会社会公会計委員会「近畿圏における行政評価システム導入とBS・行政コスト計算書に関する現状分析(中間報告)」2003年。これは、近畿圏109団体(2府5県102市)にたいし、2002年3月から5月にかけて実施したアンケート調査(回答率62.4%)に基づく分析である。
- 80) 隅田一豊「自治体行財政改革のための公会計入門」ぎょうせい、2001年、p.136.
- 81) 三重県では、2002年から、県民から寄せられた意見、および、その意見にどのように対応したかを施策別に検索できる「県民の声」をインターネットで公開している。
- 82) 平成14年度の行政監査では、13施策を対象に、①事業妥当性、②目標達成度、③有効性、④経済性・効率性、⑤品質十分性、⑥公平性・計画性、⑦行政活動、の7つの評価項目について1から5までの評点を付し、それを総合判定してAA,A,B,C,Dの5段階による評価を行っている。三重県監査委員「平成14年度行政監査(評価)結果報告書」2002年。
- 83) HM Treasury, CSR1999-2002, op.cit., p.i.
- 84) HM Treasury, CSR1999-2002, ibid., p.i.
- 85) HM Treasury, *Spending Review 2000: Public Service Agreements 2001-2004*, op.cit., Chapter 2.
- 86) 石原俊彦「前掲書」p.222.

[いしだ はるみ 文教大学情報学部専任講師]

[2005年5月30日受理]