

政策評価とガバナンス

山 本 清

要 約

政策評価は政策のマネジメントサイクルに組み入れられようとしており、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）に基づく経営改革と一体化しようとする。しかしながら、NPMは政治・行政と国民の関係の見直しを求める。社会問題の解決を行う主体は政府・行政（ガバメント）でなく、市場原理の活用その他、国民や企業を巻き込んだガバナンスによるからである。ガバナンス関係においては、アカウントビリティはガバメントにおける階層的かつ線形的連鎖構造と異なり、複雑かつ相互依存になり、評価や監査職能のアプローチも見直しが迫られる。

そこで、本稿では、NPMにおける評価の位置づけを明らかにし、評価の財務管理的側面と業績管理的側面の2つの流れのなかで、前者の評価の一形態である監査がどのような発展を遂げ、後者の評価やNPMとどのように対応しているかを諸外国の会計検査機関の動向を踏まえて考察する。そして、わが国の評価制度とガバナンスおよび政府監査の係わり合いのあり方と課題について述べ、最後に政策提言を行う。

キーワード：政策評価、アカウントビリティ、会計検査、NPM、ガバナンス

1. はじめに

国や自治体の行政活動の一定のまとまりである政策、施策、事務事業に関する評価を「政策評価」と定義すると、多くの自治体や国は試行から本格適用の時代に入りつつある。条例で評価を制度化する自治体も現れているし、国の方では中央省庁等改革基本法や国家行政組織法改正に引き続き「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律第86号）が2002年度から施行される。また、政策評価は政策のマネジメント・サイクルに組み入れることで効果を発揮することから、マネジメント制度の改革と一体化することが肝要である（政策評価の手法等に関する研究会2000）。その点で、先進的自治体に続き国の方でも経済財政諮問会議（2001）が、政策プロセスの改革の一環としてニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の考え方を活かす方針を初めて公式に表明した点は注目できる。NPMは欧米の行政改革の理論的背景になっている考え方であり「企業経営的な手法」を公的部門に適用するものとされる。したがって、わが国の現状は政策評価とその基盤となる政府のマネジメント改革が車の両輪のように揃った段階である。

こうした状況下で、政策評価と政治・行政の関係を分析検討するのが本稿の目的であるが、題名には政治行政という用語でなくガバナンスを評価と対峙させている。この理由は、最近の評価や行政改革の基礎にあるNPMを検討する場合には、従来の代議制民主主義下で政治・行政と国

民の関係を位置づけることが適切でないことによる。社会問題の解決を行う主体が政府（行政）であり、そこへの資源配分を決定する議会（政治）および決定の委任者たる国民からなる明確な単一階続関係に基づくガバメントでなく、国民や企業を巻き込む階続的、水平的関係およびその組み合わせからなるガバナンスによる問題解決を図るものだからである。階続的關係では民主主義でのアカウントビリティの線形的連鎖が明確かつ確立されているが、ガバナンス関係ではアカウントビリティが複雑かつ相互依存にならざるを得ない。政策評価は業績の改善にも資するものであるものの「政策評価に関する標準的ガイドライン」（平成13年1月15日政策評価各府省連絡会議了承）で述べられているように、第1の目的は「国民に対する行政の説明責任（アカウントビリティ）を徹底すること」である。すると、ガバナンス関係に移行後のアカウントビリティを視野においた検討が要請されるし、わが国におけるアカウントビリティ検証の専門独立組織である国の会計検査院や自治体の監査委員の監査と評価の関係も見直しが迫られることになる。そこで、まず、政府のマネジメントとガバナンスの関係について整理する。

2. ガバナンスと政府マネジメント

2.1. ガバナンスと政府マネジメント

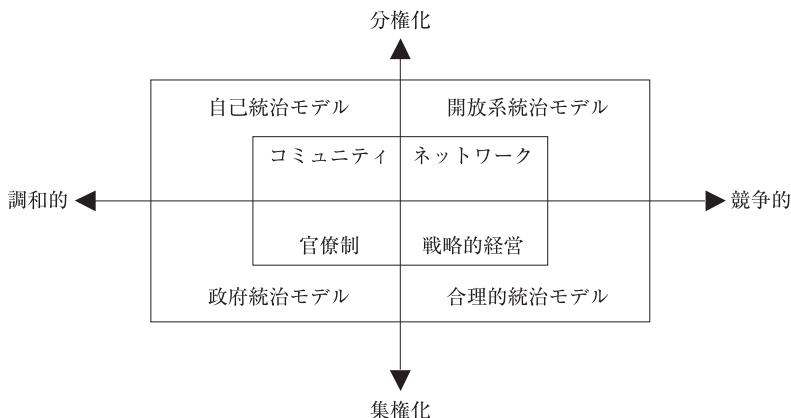
ガバメントからガバナンスへ社会問題の解決装置が変化しており、NPMはそれへのマネジメント的適応の1つであると前節に述べた。ガバナンスという用語もまたアカウントビリティやNPMと並び急速に普及した言葉であるが、ここでのガバナンスは「会社は誰のものか」を問うコーポレート・ガバナンスでなく「政府による統治だけでなく、政府以外の主体が関わって問題を解決する相互作用」である^[1]。つまり、問題解決を政府単独でなく関係者を動員する方策と理解してよい。

したがって、ガバナンスはNewman（2001）が述べるように決定過程が分権的か集権的か、および手段・方策が競争的か調和的かで区分すると、開放系統治、合理的統治、自己統治および政府統治モデルの4つに類型化できる。そして、各統治モデルに政府のマネジメント・システムを対応させると、開放系統治にはネットワーク経営、合理的統治には戦略経営、自己統治にはコミュニティ経営、政府統治には官僚制となる。明らかに、ガバメントからガバナンスへの変化は、マネジメントでは官僚制から戦略経営への移行を促がすことになり、NPMは戦略経営の一種とみなすことが可能である。もっとも、NPMの主要原理は成果志向、顧客志向、市場原理の活用および分権化であり、前3者は競争環境に適合するが分権化は合理的統治に適合しない矛盾を内在すること、また、プログラム予算のPPBSは政府内部の社会工学的な予算編成を目指すものであり、集権的合理性と非競争性を併せもつ時点で政府統治と合理的統治の中間領域に位置する^[2]。

2.2. 政府のマネジメントサイクル

政策評価が政策のマネジメントサイクルに組み込まれる必要性は前出ガイドラインに限らず多くの者が述べるところで、理論的にもそのとおりであろう。しばしば企業経営の計画、実施、評価、修正行動のサイクルに比して、政府は計画、実施の反復で評価や修正行動がないという認識である。この指摘は正しいが、政府のマネジメント・サイクルを上位の政策レベルについてみる

図1 ガバナンスと政府マネジメント

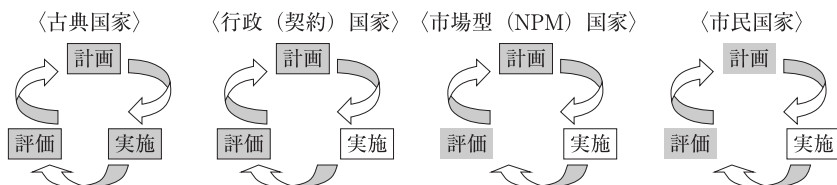


と、民主主義国家では、計画は議会の承認・決定、実施は行政の執行、評価は行政の内部評価・会計検査および議会の決算審議というように、異なる主体により分担され企業経営のように企業という同一の経済主体で完結するものでないことに留意すべきである（山本 2001a）。図2は夜警的な古典国家では、それでも議会・行政・財政監督機関を政府として統合してとらまえれば、計画、実施、評価が同一主体で担われていた。しかし、現代民主国家では広義の政府レベルでも完結しない状況になり、NPMの経営システムでは計画機能というより予算編成と戦略計画策定のみが広義政府に残り、実施は民間事業者、評価にも顧客志向からサービスの受け手である国民が満足度評価を通じて直接関与する構造に変化すること示す。つまり、市場型では市場原理（需要）でサービスが提供されるから供給予測に基づく計画機能が低下し、政府内部者による独占的評価でなく顧客たる政府組織外部者の市場での継続的評価が組み込まれる。NPMを導入した場合、評価は専門職の職務領域から大衆的領域という開放系の要素に拡大する質的变化をもたらすのである。

2.3. マネジメントと評価

NPMに代表される合理的統治や戦略経営における評価を他のガバナンスにおける場合と比較したのが表1である。この比較表は、Hanberger（2001）の市民社会および民主主義と評価の関係をガバナンスと経営システムと拡張したものであるが、経営システムに適応して評価も異なることが理解できよう。現在の改革の流れは、経営システムでいえばわが国では官僚制からNPMへの移行とみなせるが、この場合、かつてのPPBS時の経済合理性に基づく供給側が評価主体

図2 政府モデルとマネジメントサイクル



（注） 枠で囲まれ網掛けしてある過程は国家が主体であることを、枠で囲まず網掛けのみしてあるのは市民・国民が主体であることを、また、枠で囲まれ網掛けがないのは民間部門が主体であることを示す。

表1 評価とガバナンス及び経営システムとの関係

市民社会像	民主主義	国民	政治家	公務員	経営システム	評価アプローチ	評価手法
大衆社会	代議制	委任者	決定者	執行者	行政管理 (官僚制)	専門家・技術的 (PPBS)	経済合理的手法
自由主義	自立的参加	自立的消費者	戦略経営者	執行経営者	NPM (企業システム)	監視・監査的 (PIs*)	企業経営的手法
合意主義	討議	主権者	共同決定者	共同執行者	協働経営 (ネットワーク/NPS**)	合意・討議支援	シミュレーション手法
コミュニタリアン	自然的参加	構成員	市民と同一化	同左	共同地域経営	唱導・促進的	参加型政策分析

(注) * Performance Indicators の略で業績指標のことである。

** New Public Service の略で政府と市民、企業、NPO が協働でサービスを供給する経営方式である。

(正確には国民を代理して) となり高度な経済分析や社会工学的分析を行う構図から企業経営のような顧客側が評価主体となる構図に変わる。

3. NPM と評価

3.1. NPM と評価の関係

前節で明らかにしたようにNPMが自由主義社会の市民社会像、自立的参加の民主主義を前提にしていることから、そこでのガバナンスは市場原理による問題解決を図ることになる。したがって、政府活動も競争的なサービス供給と自立的消費者たる市民のサービス需要によって運営が行われることになる。このモデルでの究極の姿は、市民の委任を受けた議会での集合的意思決定、それを受けた官僚制による財源調達とサービス供給、市民のサービス受益が、市場原理によるサービス供給に置き換わってしまう状態である。確かに大きな政策群単位の資源配分決定が議会で行われるが、具体的な個別サービスについては配分された資源制約の下で、政府が官民をとわず競争入札(民間事業者が存在しない場合は公的部門に内部市場³⁾を形成する)で供給者からサービス購入契約を結び、供給者が消費者・顧客たる市民にサービスを提供する構図になる。

ここでの経営原理は、供給契約をめぐる競争により効率化と質の改善努力が促され、また、契約方式(法的な契約でなくとも)の採用によりサービス内容が明確化・定量化されアカウンタビリティも向上されると期待する。同時に、サービスの受け手である市民は自ら供給者を選択(契約事業者が複数の場合)する場合に事前・事後評価を行い、単独事業者の場合でもサービス業績を顧客満足度などで事後評価し、次の契約時の判断情報を提供することになる。したがって、従来の「お上」から無条件に与えられたサービスを受けるだけの状態から、自立的にサービスを選択・評価することが要求される。評価も費用便益分析のような事前の専門家による経済合理性モデルによらず、事後的なサービスの質に関する民間財・サービスの評価に近い満足度調査と供給コストが重視される。

公共サービスについて供給者の決定・契約および顧客である市民の間に完全競争状態の競争市場が近似的に成立するようにすれば、事前の合理的な資源配分計画は不要であり、評価コストもサービスの受け手である顧客側に負担させることができるとする。ここでは、サービスのコストと質に関する情報が民間財での価格に相当するシグナルとして市場での「見えざる手」を機能させることになる(このNPM理論の詳細は山本 2000, Barzelay 2001)。

つまり、政策分析、プログラム評価といった伝統的合理主義の評価概念よりも業績測定が評価において重要な機能を担うことになる。しかしながら、サービス供給を購入契約方式で行うということは、サービス供給の成果を監視・測定できることを前提にするから、価格（コスト）、質、場所、時間という4要素以外の長期的な成果や効果について規定することができないことを意味する。たとえば、医療行為について契約できるが治療成果で報酬支払は困難であるし、たとえ可能でも確認に時間を要しマネジメントサイクルに組み込めない。また、多くの論者が指摘（Smith 1995）するように契約化による業績管理は監視を容易にしアカウントビリティも改善する反面、業績指標にのみ関心が集中し契約に盛り込めない（盛り込まない）要素を無視したり、革新を阻害する負の側面もある。Campbell（2001）はNPMが伝統的な投入・手続き遵守的な行政管から成果管理に移行するとするものの、アウトプットの測定自身が困難であることから、コストに焦点があてられ投入最小化になる危険性を説いている。ここでのアウトプットは前述したコスト、質、場所、時間で規定され最終成果のアウトカムでないが、4要素のうち質の測定・管理は質の定義・定量化が困難であることから、顧客満足度で代理測定してもバイアスや不完全な測定になるからである。同時に、コストと質の測定を比較すると、コストは発生主義会計などの企業会計の手法を適用することで従前より信頼かつ正確な情報を提供できるのに対し、質の測定の向上は相対的に遅れる非対称性が生じる。財務能力の養成・向上は他の対応力、戦略能力および政策能力に比して確立されていてモデルが存在するからである。

こうしたNPMの限界を克服する試みはNPS（Denhardt and Denhardt 2000）や「第三の道」（Giddens 1998）の協働経営にみられるが、依然としてアウトカムの測定とアウトプットとの因果関係の特定化という技術的困難性に加え、アウトカムの発現への長期性や認識ラグの時間制約から政治的意思決定に使用されにくいというPPBSと同じ課題を有している⁴⁾。したがって、NPMを発展する見地をとるならば、市民が評価や選択活動に自立的に参加するという民主主義的利点（理想的には全市民が評価に関わり満足度が測定される過程に内在する政治的合理性）と評価の簡易性という技術的優位を活かしつつ、アウトプットとアウトカムの関係特定化や質の測定の改善に努めることが重要と思われる。

3.2. 組織管理と評価

こうしたNPMに基づく政府マネジメントは市場原理からくる外部志向で特徴づけられるが、内部管理においても影響を与える。それは、業績評価が組織管理や人事管理にも従来以上に体系的かつ制度的に連動させるようになる。まず、内部市場で業績を組織単位で比較したりあるいは民間事業者とコストや質を比較することが制度化されるから、事前および事後評価が組織の業務方法や組織形態を規定することになる。たとえば、同一省庁内部の地方事務所間で業績が比較され標準値や最高値が測定されれば、低位業績の事務所は改善に向けた取組みが要請されるし、民間事業者を含めた競争環境がサービス購入契約で導入されれば組織存続のため効率化や質の向上努力を行うことになるからである。また、組織内部においても職員の業績が組織の使命や業績と関連づけられ、組織目的を達成しようとするから、人事考課・評価が従来の個人能力や態度・努力といったインプットやプロセスに基礎をおいた評価基準がNPMに対応した業績（アウトプット）に焦点がおかれるようになる。さらに、財政当局が各部門の資源を配分する予算システム

も部門業績や組織目的への貢献度に基づいて実施されるようになる。

このように、評価はNPMの組織管理において測定焦点の移動に留まらず、内部管理システムを機能させる基礎的要素の性格を帯びることになる。その意味で、評価の正当な位置づけや実施なしのNPMの成功はありえないが、同時に評価を活かす内部管理システムが成果志向で評価結果と結び付けられない限り評価単独の改革は失敗するといえる。

3.3. 評価の意思決定への有用性——NPMの観点から——

NPMは業績の評価を軸に運営されることを述べたが、全ての情報は意思決定に利用されて初めて有用性が価値あるものになるし、また、意思決定が実行に移されることが前提になる。したがって、NPMの所期の効果を発揮させるには、意思決定に利用される業績指標（PIs）の質的属性に注目した議論では充分でない。しばしば、わが国を含めて指標の満たすべき要件やどのようにして指標として定量化するかが業績測定で盛ん⁵⁾であるが、要件を満たしても情報を利用される側の属性や利用時の環境を考慮しなければ意味がない。そこで、意思決定側が適正かつ信頼できる情報を入手できることを所与としてもNPMの制約は何か、どのように克服することが必要かを明らかにする。ここでは制約を、意思決定の場と時間、意思決定者自身の属性、情報（適正・信頼な）の与え方の4つに区分して検討する。

3.3.1. 非一貫性・非合理性

NPMは厳密な経済合理性に基づくものでないが、成果は顧客満足度などで測定（政治的合理性）でき、誘因に基づきヒトは動機付けられ業績が改善するという点で合理性モデルに含められる。ここでは、最適解を選択できないまでも、より合理的（費用対効果が高いものを選択する）な代替案を追及するという前提がおかれている。現実には、費用対効果にしたがった規準で意思決定が行われているかを決定環境を変えて調査したのが表2である。

当初の設例からも費用対効果の合理性規準のみで決定していないことが明らかであり、しかもニーズを勘案する状況下では経済合理性は大きく修正されていることが理解できる（経済合理性のみの規準ならばBへの配分はゼロとなる）。

3.3.2. 選好の時間変化

次に意思決定の時間効果についてみると、表3に示すようにわずか3年の時間経過で市民の選好は大きく変化していることがわかる。NPMでは顧客志向で市民によるサービス評価が重要であるが、自立的に市民が評価に関与するような構造が確立されたとしても、成果の効用や影響が3年以上継続するか3年後に発生する場合には当該サービス受領時の評価を次年度に反映させるサイクルはバイアスが生じることになる。NPMは基本的にアウトプットに焦点をおく（かつアウトプットとアウトカムに単調増加を仮定する）のはこのためであるが、アウトカムの多くは時間差を伴うから将来変化を見通せない限界を有する。

表2 意思決定における経済合理性の強度（山本 2001b）

項目	費用対効果が低いBへの配分割合
・当初の設例（費用対効果の高いAと低いBへの資源配分）	30.1%
・ニーズと効果情報を付加したときの配分	47.9
・道徳性に関する情報を付加したときの配分	39.4

表3 選好の経時変化（A市での調査結果）

項目	2001年	1998年	開差
・コストや採算性を重視し、企業的なセンスで事業を行う	30.9	24.2	6.7*
・高齢化や環境問題などの社会的課題への対応力を強化する	45.1	50.5	-5.4*
・情報公開を進めるとともにお役所言葉を是正する	27.0	32.1	-5.1*

* p<0.05

3.3.3. 意思決定者の多様性

一方、決定者側の属性も多様である。公共サービスは「あまねく公平に」サービスを提供することを原則とするが、市民のニーズに対応した政策でなければならない。だが、表4からも明らかかなように行政への要求や選好は属性に応じて異なり、全市民のニーズを同等に勘案することは困難である。民間財・サービスのように消費者ニーズに応じたサービスの差別化（価格や質に多様性を消費者ニーズもって応える）を行うことはできないからである。公共財に近い集合的サービス（防災・治安など）では問題は少ないが、顧客のニーズが異なる個別的サービス（図書館など）の場合には標準的サービスでは顧客満足度を高めることが難しいのである。

3.3.4. 意思決定への情報効果

最後は情報効果である。市民を顧客とみなすNPMは民間財の市場での消費者と同じ構造を持ち込むといえるが、一般の消費者と異なり、多くの公共サービスにおける直接の購入者は政府であって、市民はサービスの受け手であり財・サービスの供給との交換取引関係ではない。このため、住民満足度の評価は顧客満足度の評価とは意味合いが異なる。交換の対価たるコスト情報が公共サービスでは直接提示されないからである。表5に示すようにコスト負担情報を追加した場合の評価は大幅に変わるのである。

3.3.5. 対策

評価情報のおかれる環境や状態において適正な業績指標が活用されても、非合理的な決定がもたらされることが明らかになった。すると問題はこのバイアスへの対処方策である。非一貫性・非合理性については経済合理性以外に公平性・公正性の評価基準を明示的に考慮し両者を評価で総合化することが重要である。過疎地での公共事業で議論されることであるが経済合理性だけで

表4 属性による選好の違い（A市での調査結果）

項目	300万未満	300~500	500~800	800~1000	1000~1500	1500万以上
コストや採算性を重視し、企業的なセンスで行う	23.0	26.5	30.4	33.6	41.6	46.0
市のやることは必要最小限にして職員減	40.4	30.3	33.1	35.9	24.1	28.0

(注) 数字は各項目を支持する割合(%)

表5 追加情報による効果（税負担情報を与えた場合の効果）（山本 2001c）

項目	警察・消防	病院	運動施設	保育所	義務教育	老人福祉
負担情報あり	0.043	-0.304	-0.608	-0.565	-0.695	-0.043
負担情報なし	1.815	0.926	0.222	0.852	1.741	1.074

(注) 税負担に対して、賛成、やや賛成、やや反対、反対の回答につき、それぞれ、2, 1, -1, -2として平均値を算定。

決定しようとするから評価に技術的操作（需要の過大予測など）が行われるのである。第二の選好の時間性については、アウトプットとアウトカムの関係の特定化を図り業績測定以外にプログラム評価を実施して補完することが肝要である。第三の属性の多様性については、NPMは市場原理と顧客志向を原理にすることから民間財に類似した個別的・選択的サービスについて優先的に適用されねばならない。最後に情報効果については、サービスコストに関する情報を併せて提供して評価すること、つまり、発生主義に基づく原価情報システムを開発することが必要である。

4. 評価の財務管理的側面と業績管理的側面

ここまでNPMに代表される合理的統治モデルに適合した経営システムにおいて評価がどのような位置づけにあり、いかなる役割を期待されているかについて検討してきた。マネジメントサイクルという用語に企業経営原理の適用を見出すことができ、そのサイクルの完結に学習による合理性の補完効果があると認識することも可能である。しかし、財務管理に目を転じれば公金の管理サイクルが制度化されていることがわかる。財政学で予算循環過程といわれる予算編成、予算執行、会計および監査であり、計画、実施、測定、評価に対応している。予算重視・決算軽視と言われながらも政策評価の法制度化に先立ち財政統制の枠組みで古くから存在している。マネジメントサイクルの評価を検討するということは、財務管理面での監査を検討することに通じる。確かに財務的測定や評価、財務的なサイクルは財・サービスに焦点をあてたものと対の概念である。

もっとも両者は異なる概念と発展を経ていることに注意が必要である。公金という財務的側面に焦点をあてることに加え、多くの監査担当組織が財政監督機関とか「財政の番犬」と称されるように統制機能に力点を置くことを起源としている。先述したように、評価はアカウントビリティという統制の裏返しとしての責任を果たす側面と資源管理の改善を図る側面があり、両者のバランスをどうとるかが課題になっており、先行している監査の場合も同じ問題を抱えているからである。そして、現在NPMを含めた政府経営の改革とは業績管理面と財務管理面の統合を図るものであり、アウトプット予算とか目標管理型予算あるいは業績予算は業績管理と財務管理の予算編成の統合にすぎない。計画担当の企画部門と予算担当の財務部門が分断され、計画だけの政策立案、財政原理だけで政策理念なしの行政といわれる問題がNPMで解消されると期待する向きも多い（上山 2002）。

しかしながら、Pollitt（2001）が説くように財務改革はこの統合の失敗の歴史でもあり、PPBSから現在の米国の政府業績成果法（Government Performance and Results Acts of 1993；GPRA）、英国の公共サービス合意の3ヵ年予算、豪州のアウトカム予算、ニュージーランドのアウトプット予算のいずれをとっても完全な統合に未だ成功していないのである。とりわけ、NPMは業績測定を通じて質と効率性の改善を行うものであるが、市場原理による資源配分には企業経営に類似した財務情報が不可欠であり、財務管理面からの評価の視点が重要である。

4.1. 予算：財務的事前統制としての評価

財務管理面での評価は、しかしながら、監査の過程に限定されない。むしろ、資源配分決定段階で成果の明確化・定量化を通じて執行管理し、監査で統制して目標を達成しようとするから、予算編成段階でのアウトプット単位の資源割当や発生主義の適用が業績管理を機能させる上で要請される。インプットやプロセスの管理を止めて成果管理とアカウントビリティを徹底するには、成果の測定とか管理の基礎として資源使用につき成果単位で自律性を与えることが前提になるからである。このため、投入資源量を管理するのではなく成果を産出するのに消費した資源量を管理すること、つまり、支出（現金主義）でなく費用（発生主義）で予算編成を行い、執行及び事後統制も発生主義が基本になる。

4.2. 会計：財務的事後測定としての評価

財務管理の執行にかかる測定を行うのが会計である。会計は公的部門では企業経営に比して影響力や重要性が低いとされてきたが、NPM 下での財務管理では発生主義によるアウトプット単位での予算付与のため必須の測定技術となる。利益やキャッシュ・フローが企業業績を評価し、投資や取引の意思決定になくしてはならないようにである。とりわけアウトプット予算ではアウトプットを産出するための資源を付与し、供給者を選定し、その実績を管理する一連の流れのなかで、経常的経費と資本的経費の双方を含める必要性（アウトプットを生み出す過程は自律性が保証されるから、資本設備を取得しなくても借り受ける方策の選択権を認めたり、民間事業者との公正な競争条件のため資金調達コスト等のイコールフットィングをするため時価主義や機会費用を認識する）がある。このことからNPMとは、技術的には「企業会計化（accountingization）」（Power and Laughlin, 1992）と称されるのである。そして、Chan が表 6 で示すように、NPM の進展しているアングロサクソン諸国では予算に従属的な関係（予算会計）から、会計が予算に影響を与える構図に変化しているとみられる。

さらに、現代では非財務情報を含む業績全体を測定しようとする包括的アプローチが管理会計を中心に発展してきている。有名なバランスト・スコアカード⁶⁾以外にも最近では1970年代の社会会計の進化モデルとして経済成果、社会効果および環境影響の3次元業績測定システム（Triple Bottom Line）が提唱され公的部門にも適用されつつあるが、これらは公的部門の業績測定の多次元性をヒントにして開発されたという。いまや業績管理からの評価アプローチは、こ

表 6. 予算と会計の関係（Chan 2001）

項目	モデル X	モデル Y
予算と会計の関係	会計は予算にしたがう	会計は予算に影響を与える
焦点となるアカウントビリティ	行政府の立法府に対する義務	有権者・一般大衆への政府のアカウントビリティ
主要な財務尺度	キャッシュフロー（資金） 現金主義	資産（権利）・負債（義務） 発生主義
統制	議会統制	人民統制
主要なアクター	政治家・法律専門職	会計士と監査人
地域	大陸国家	アングロサクソン諸国*

（注） * 最近まで米国連邦政府はモデル X であった。

のように財務管理面の会計の進展と密接な関係を有している。

4.3. 監査：財務的事後統制としての評価

政府部門の監査は各国で発展過程に違いがあるものの、今日では先進国の会計検査院はすべて行政活動の法令への準拠性や財務諸表監査以外にその経済性・効率性・有効性を検証する業績監査を実施している。そして、この業績監査は監査の基準となる経済性（投入の最小化の観点）・効率性（産出の最大化の観点）・有効性（目的達成度の観点）がインプット、プロセス（インプットとアウトプットの過程）およびアウトカムを焦点にすることから、評価と密接な関係を有する。とりわけ、経済性・効率性の監査から政策が所期の効果を発現したか、どの程度目標を達成したかの有効性に発展するに伴い、評価研究やプログラム評価という政策評価と実質的に内容が同一化してきた。特に、米国においては会計検査院（General Accounting Office ; GAO）が1980年代以降から1993年のGPRA制定までの間、連邦政府内部で財政再建の関係もあって評価予算が削減され評価能力が低下したため、唯一ともいえる専門的評価機関として機能したが、一層監査と評価の境界をボーダレスにした特殊事情がある。わが国を含めた他の諸国でも行政改革の流れのなかで、予算削減や不要政策の廃止といった財政主導の経費抑制が実施され、アウトカムの有効性を確認するような長期かつ相当の労力を要する評価を行政部門が実施する誘因がなかった。このため、財政監督機関が批判的あるいはアカウンタビリティ目的の側面をもちつつ、経済性・効率性監査を有効性監査に拡大していく中で評価能力を蓄積していくことになった。

4.4. 監査の進展と評価への近接性

こうしてアウトカム評価への志向を強めるなかでNPMが登場したわけであるが、NPMは監査に新たな機能の要請と伝統的機能の再生を促がすことになった。なぜならば、NPMは業績測定を核として政府マネジメントサイクルを市場原理を活用して企業並みに完結しようとするからである。前述したように業績指標が、価格に相当するシグナル情報として公共サービスの供給者の決定や見なおし、次年度の予算編成さらには内部管理としての人事管理（給与決定）に利用される。そして、マネジメントサイクルの時差を少なくするため、成果の測定に顧客満足度やコストといったサービス供給とほぼ同時に把握できる仕組みを採用する。したがって、NPMが効果的に機能するには、市場での価格の信頼性に見合う程度の情報の妥当性を第三者が保証する行為がきわめて重要になってくる。供給者の決定を内部市場において行うにはコストと質の比較がなされるが、その妥当性がなければ不適正なものが供給者に選定されるし、アウトプット予算も必要な資源が割り当てられるには正確なコスト計算と質の吟味が重要で、この予算査定的基础は実績のコストと質になるからである。既にニュージーランドの会計検査院は公的部門の財務諸表と併せてサービス業績報告書と呼ばれる業績指標を体系化した報告内容について監査を実施しているし、英国においても今後制度化される予定にある（Sharman, 2001）。

この意味で業績監査の一部として業績測定の妥当性を検証する活動はNPMを機能させる基礎的要素として重要であり、かつ、基準と実績を独立の専門家が検査する監査行為の自然な進展といえる。先のガバナンスとの関係で整理すれば大衆社会および自由主義社会に適合した監査といえる。しかしながら、NPMはアウトカム志向に弱く、また、公共サービスのうちには非交換的

性格から市場原理の活用に限界がある領域も少ない理論的制約がある（Mintzberg, 1996）。この制約を緩和するため行政部門がアウトカムにかかる事前の政策分析や事後のプログラム評価を実施するのを監視・検証したり、実施されない場合には自ら評価を行って議会の意思決定を支援することが重要である。多くの国の議会は米国（GAOは議会附属機関）を除き、行政府に対抗するだけの評価・分析スタッフを擁していないから、技術的専門性に起因する情報の非対称性を解消することが要請される。

NPMへの会計検査としての対応は業績測定の検証とその不完全性への補完で足りるが、先のガバナンスの関係（表1参照）における合意主義やコミュニタリアンにおいて要求される評価アプローチとは相容れない要素がある。評価者は利害関係者集団や構成員の間に入って合意形成を支援したり討議を促進する役割を演じることが必要であり、会計検査の独立性と矛盾するからである。この分野では外部の有識者や専門的分析評価者が仲介人や補助者として審議に参加することが適切である。

こうした会計検査における評価機能の拡充に加え最近注目されているのは、監査人という意思決定者への情報提供者の役割で十分かという議論がある。確かにアカウントビリティ目的で財務諸表や決算あるいは業績報告を監査することおよび検査に基づき業務改善の勧告をして業績改善に貢献することは会計検査の2大機能であるが、意思決定や政策の具体的改革には間接的影響にとどまる。そこで、会計検査は監査人を超えた役割を独立性・中立性保持に留意しつつ実施することが求められているとする。たとえば、INTOSAI（2001）は会計検査院（SAIs）が行政改革への関与形態として、監査人、助言者、研究開発者およびモデル者の役割が有り得るとし、権限と独立性の制約下でこれらの役割を果たすべきとしている。ここでの監査人は財務監査だけでなく有効性を含めた業績監査を行うのに対し、助言者とは政府から相談を受け改革政策の建設的議論に参加することを、また、研究開発者とは優良事例やマニュアルの編纂・作成の他、政策が効果的な否かを検証する評価研究を行うことであり、最後のモデル者は、政府改革のモデル組織となることである。現在のところ、この4役を完全に担っているのはGAOだけであるが、北欧やアングロサクソン諸国は監査人以外の機能を強化させてきている⁷⁾。Pollitt *et al.*（1999）は、こうしたSAIの傾向に対して、SAIの政治システムでの位置づけおよび歴史的発展過程を視野に置いて、会計士（監査人）、経営コンサルタント、学術研究組織および司法官の4つの役割を担っているとし、各国SAIの今後の発展パターンを①有効性調査への優先的移行、②漸進的移行、③保守的戦略（準拠性監査中心）および④ポートフォリオ戦略（4つの役割を同時に行うハイブリッド組織）をあげる。わが国の会計検査院は最後のポートフォリオ戦略に近い印象を受けるが、会計検査手続きや会計検査院法にみられる会計経理の司法官の色彩を優良事例作成やコンサルタント的活動に要求される協同的問題解決アプローチと調和化させるか、また、評価研究的なアウトカム評価に必要な専門的知識と技能を外部からいかに獲得するかの課題をかかえていると思われる。SAIの権限や他の監査・評価機関との分担関係から、全てのSAIがアカウントビリティと改善双方を同程度に高める必要はないが、GAOが議会附属から影響力の行使水準を政策レベルにまで有し、かつ、アカウントビリティと改善が均衡していることが特徴的であろう。もっとも、これは監察総監が連邦政府機関におかれ内部監査が充実していることからアカウントビリティへの資源投入を節減できること及び議会の調査需要に応えるため政策に関心が向けられる

特性に起因する。

わが国での中央省庁等改革及び政策評価制度の確立を踏まえると、財務面からの評価機関である会計検査院と管理面からの評価機関である総務省行政評価局の分担による相互補完と財務管理面での監査と予算編成との関係づけが重要である。各府省でも評価専任組織が設置されると、会計検査院の会計検査と総務省の行政評価・監視はいずれも横断性、総合性、継続性という利点で共通するから、従来以上に業務の重複の印象を国民に与える他、行政機関の負担増大を引き起こす可能性がある。会計検査としては、内閣からの独立性と予算執行を含む会計決算書類を定期的に入手している点が、準外部的かつテーマ志向な行政評価局との最大の差であることから、政策分野に対象を広げ政策の価値を問わない目的達成度の有効性検査を充実することおよび業績測定に関する信頼性保証の証明検査を実施することが肝要であり、同時に財政当局や総務省との連携を図る上で優良事例の共同編集や行財制改革への助言を実施することが期待されている。とりわけ、事務事業レベルに限定的であった会計検査院法第36条による「法令、制度又は行政に関し改善を必要とする事項」に対する意見表示・処置要求および同第37条第1項の会計経理・簿記に関する規定に関する意見表示権限は、検査の観点年第20条第3項で経済性、効率性および有効性が平成9年改正で明示されたことから、政策レベルで行政活動の改善やアカウンタビリティ向上に影響力を行使する上で重要性を増している。

5. まとめと将来展望

政策評価法や政策評価制度の確立でわが国では評価の基盤が整備された。NPM 的な考え方も閣議決定の文書に正式に登場し、NPM における評価の重要性も認識されたかに見える。評価、特に業績測定が NPM に不可欠であることは当然であるが、NPM の効果は市場原理と分権化によるプロセスへの自律性付与と顧客志向による成果に関するアカウンタビリティ強化のセットで生じるものである。したがって、評価制度の整備に併せて経営システムの改革も実施されることが前提になる。この点では、予算の科目別議会議決、経費細目別の投入基準の予算要求と査定をアウトプット単位に変更することが不可欠であり、成果の測定評価の向上だけでは不十分である。

評価に限定しても NPM の前提となる業績測定が意思決定のシグナルとして活用されるには、バイアスがなく信頼できることを確認・証明することが、監査を通じて確保されねばならない。また、NPM は自由主義社会で自立的な個人主義に基づいていることから、個別のかつ交換的性格を有する個人的サービスに適し純粋公共財に近い集合的サービスには適合しないから、国民の代理人である議会審議や合意形成を支援したり、地域での自己決定を促進することが必要である。市場取引が成立すれば専門家による個別評価は不要で市場が価値を評価してくれるが、注文建築や請負工事に似た政策・施策については第三者による保証や審査が必要である。消費者・顧客側と供給側に情報の非対称性が大きく、取引後の期待効用期間が長期であることあるいは消費者側の被害回復が困難な場合には民間財においても質の保証機関や検査認定が行われている。顧客満足度調査などで必ずしも適正な評価ができない場合には、行政による評価に加え第三者による評価の検証が避けられないし、検査・認定機構がなく影響が大きい場合には、評価を会計検査院等が代わって実施することが国民経済的にも要請される。

最後に、評価を意思決定に活かすには、評価者が伝達・対話能力を上昇させるとともに、政治及び行政の資源管理の決定者への影響力を確保することが肝要である。これには、Pollitt (2002) がSAIに関して指摘するのと同じく、評価の中立性・客観性を維持しつつ、①非公式のネットワークを政治・行政との間に形成すること、②評価者の影響力を増大するべく自らの能力・権威を高めることあるいは③強力な庇護者を見出すこと、の選択がありえるが、いずれも技芸 (art) に近い微妙な舵取りが評価者に要求される。したがって、学界においても評価技術の進化以外に評価の影響性・有用性に関する研究と議論が期待される。

[注]

- (1) ガバナンスの各種の定義や論争の詳細については、Pierre and Peters (2000) や宮川・山本 (2002) を参照のこと。
- (2) PPBS の失敗を予算編成の政治的側面を無視して政府内部の社会工学的アプローチで処理しようとしたことおよび費用便益の計算困難性に求めるのが通説であるが、本稿のようにガバナンスとマネジメントの不適合から説明することも可能である。同様にNPM の分権化と合理的統治モデルの矛盾はNPM の将来を暗示しているかもしれない。
- (3) 内部市場とは財・サービスを特定の部門あるいは組織内部において仮想的に競争状態を構築し、内部で交換取引をする構造である。
- (4) 1960年代のアウトカム志向の予算編成方式であるPPBSが、1980年代にアウトプット志向のNPMに、そして1990年代からの第三の道に代表されるネットワークとアウトカムの重視の流れは、時計周りの循環的移行を示して興味深い。もちろん、PPBSとNPM及びNPSは政府組織の内部志向か外部志向かそれともステイクホルダ志向かの違いがある。
- (5) 英国や米国で種々の質的属要件のリストが提案されている。具体的にはGASB (1990), NAO (2001b), Audit Commission (1999) 参照。
- (6) 組織の業績を財務、顧客、内部プロセスおよび学習と成長の4つの観点から総合的に把握するモデルである。詳しくはKaplan and Norton (1996) 参照。
- (7) GAOはGPRAに関連して行政府および議会にその推進を支援する指針やチェックリストを数多く作成 (GAO/AIMD-94-115, GAO/AIMD-10.1.18) してきたし、1990年代になりNAO (2001b) 及び ANAO (1996) も優良事例を作成している。

[参考文献]

- ANAO (1996). *Asset Management Handbook*.
- Audit Commission (1999). *Performance Measurement As a Tool for Modernising Government*.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press.
- Campbell, C. (2001). "Juggling Inputs, Outputs, and Outcomes in the Search for Policy Competence: Recent Experience in Australia," *Governance*, Vol.14, No.2, pp.253-282.
- Chan, J. (2001). "Global Government Accounting Principles," mimeo.
- Denhardt, R.B. and Denhardt, J. V. (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Vol.60, No.6, pp.549-559.
- GAO (1994). *Executive Guide: Improving Mission Performance through Strategic Information Management and Technology*, GAO/AIMD-94-115.
- (1998). *Agencies' Annual Performance Plans Under the Results Act: An Assessment Guide to Facilitate Congressional Decision-making*, GAO/AIMD-10.1.18.

- GASB (1990). *Service Efforts and Accomplishments Reporting : Its Time Has Come : An Overview*.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Polity Press (佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社, 1999).
- Hanberger, A. (2001). "Policy and Program Evaluation, Civil Society, and Democracy," *American Journal of Evaluation*, Vol.22, No.2, pp.211-228.
- INTOSAI (2001). *The Contribution of SAIs to Administrative and Government Reforms*, INCOSAI KOREA 2001.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1996). *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press.
- 経済財政諮問会議 (2001) 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」。
- Mintzberg, H. (1996). "Managing Government Governing Management," *Harvard Business Review*, May-June, pp.75-83.
- 宮川公男・山本清 (2002), 『パブリックガバナンス——改革と戦略』日本経済評論社。
- NAO (2001a). *Measuring the Performance of Government Departments*, HC 301, The Stationery Office.
- (2001b). *Better Regulation : Making Good Use of Regulatory Impact Assessments*, HC 329, The Stationery Office.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance*, Sage Publications.
- Pierre, J. and Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*, Macmillan.
- Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. and Waerness, M. (1999). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management Reform in Five Countries*, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2001). "Integrating Financial Management and Performance Management," *OECD Journal on Budgeting*, Vol.1, No.2, pp.7-37.
- (2002). "Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices," *Critical Perspectives on Accounting*, No.1, pp.1-14.
- Power, M. and Laughlin, R. (1992). "Critical Theory and Accounting" in N. Alveson and H. Willmott (eds.), *Critical Management Studies*, Sage Publications
- 政策評価の手法等に関する研究会 (2000). 「政策評価制度の在り方に関する最終報告」。
- Sharman, Lord (2001). *Holding to Account : The Review of Audit and Accountability for Central Government*, The Stationery Office.
- Smith, P. (1995). "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector," *International Journal of Public Administration*, Vol.18, No.2/3, pp.277-310.
- 上山信一 (2000). 『日本の行政評価』第一法規。
- 山本清 (2000). 『自治体経営と政策評価』公人の友社。
- (2001a). 『政府会計の改革』中央経済社。
- (2001b). 「資源配分における意思決定の経済合理性について」『地方自治研究』, Vol.16, No.1, pp.9-18。
- (2001c). 「政策評価と行政改革」『地域政策——あすの三重』No.2, pp.4-11。