

Articles

論文

結果志向の自治体改革

研究員

岸 道 雄



目次

はじめに	・ 地方行財政改革に向けての提言
・ 現行の地方行財政の問題点	1. 結果志向の行財政管理システムの構築
1. 国と地方との財政関係	2. 機能・事務事業の見直しと競争原理の導入
2. 地方分権推進計画	3. 発生主義会計導入と固定資産の時価評価
3. 地方自治体の実施体制の充実	4. 監査体制の充実強化
・ 地方行財政改革の先進事例	5. 行政サービス基準の設定
1. オレゴン・シャインズとオレゴン・ベンチマークス	6. 権限と自主財源の拡大
2. テキサス州の包括的行財政改革	
3. 三重県の行財政改革	終わりに

要旨

1. 地方分権推進委員会の勧告に基づいて地方分権推進計画が策定され、地方分権への動きが進展しつつある。その一方で、三重県の事務事業評価システムを始めとして、何らかの評価システム導入に取り組み、行政改革を目指す動きも全国で高まっている。
2. 現在の地方行財政の問題を整理すると、大きく、積み上がった債務残高、地方分権の遅れ、アカウントビリティの欠如、官僚主義・非市民志向の4つに分けられる。特に、大幅な借入金残高は、地方分権の遅れとも密接に関わっており、国と地方の財政関係によるところも大きい。アカウントビリティの欠如は、住民の税金を、何の目的で、何に対して、無駄無く、目的を達成するように行政活動を行っているかについて、一般市民に明らかとされていないことである。
3. 効率的かつ効果的な行政を行い、住民へのアカウントビリティを向上させるための自治体側の体制確立が重要である。これが、市民を交えた戦略的プラン作成と業績測定を中心とした結果志向の行財政管理システムの構築である。この先進事例として、米国オレゴン州、テキサス州、我が国三重県の先進事例が参考となる。
4. 戦略的プラン、業績測定、分析・評価、公表、予算編成といった「結果志向の行財政管理システム」を構築し、住民の満足度の向上を目指す必要がある。そして、こうした大きな結果志向のフレームワーク下で、行政サービス提供の効率化を目指すメカニズム、すなわち、官民競争入札による民間委託の検討、PFIの推進、官民競争の実施を可能とさせる発生主義会計導入と固定資産の時価評価、これに基づくキャピタル・チャージの適用等が望まれる。

Toward Implementation of Results-oriented Local Government Reform in Japan

Economist **Michio Kishi**

CONTENTS

- . Issues regarding current local fiscal and administrative systems in Japan
- . Advanced examples of results-oriented state government reforms
- . Policy recommendations toward implementation of results-oriented local government reform in Japan
- . Conclusion

SUMMARY

1. While the plan for local decentralization has been made based upon recommendations by the committee of promotion for the local decentralization, there are more and more prefectures which introduce any evaluation systems regarding their projects and programs.
2. It is generally said that there are four major problems regarding current local fiscal and administrative system in Japan: accumulation of government debt, delay of local decentralization, lack of accountability, and red tape and non-citizen-oriented public services.
3. In order for local governments in Japan to provide efficient and effective public services which meet needs of the citizen, it is necessary for them to create results-oriented public management systems that include medium or long-term strategic planning with the citizen and performance measurement. Reforms in Oregon, Texas, and Mie may be good models as advanced examples in outcome-focused performance measurement systems.
4. To enhance the welfare of the citizen, it is essential to establish the results-oriented public management system as a comprehensive management framework which consists of strategic plans, outcome-focused performance measurements, analyses and evaluations, performance-based budgeting. Under this large results-oriented framework, specific mechanisms which pursue efficiency in providing public services should be introduced. They include competitive tendering in providing public services between the public sector entities and the private companies, active use of PFI, introduction of accrual accounting and capital charges that are based upon valuation of fixed assets at a current cost.

はじめに

1995年の地方分権推進法成立以来97年までに、地方分権推進委員会による4次にわたる勧告が出され、これに基づき地方分権推進計画が98年5月に策定され、99年の通常国会に法案が提出されることとなっている。国庫補助負担金の整理合理化と地方税の充実確保については依然として不透明な面があるものの、この地方分権推進計画によって、地方自治体の自主権限が従来に比べて増大することになる。こうした地方分権の動きとは別途に、三重県をはじめとして各地方自治体での行政改革も進展しつつある。中でも、事務事業評価システムといった行政活動の「結果」と「費用対効果」を測定する試みも三重県のみならず、他自治体にも広がる動きが見られつつある。ある調査によれば、全国の都道府県のうち、何らかの評価システムを導入もしくは導入予定の県は、21県と全体の約半数であり、検討もしくは検討予定まで含めると、全体の約3分の2までに達するなど¹⁾ 評価システムへの関心が高まっている。しかしながら、こうした地方分権の動きと自治体の事務事業評価等による自治体の行政改革の動きが、別々に進んでいることもあり、双方を関連付けて議論されることが少ないように思われる。

本稿は、こうした動きを鑑みて、いかにして効率的かつ効果的な地方行政を実現させるかという視点から、地方自治体への業績測定システム（Performance Measurement System）の導入による結果志向の行財政管理制度の構築と、行政の効率化のためには、どういったメカニズムが必要かについて、提言を行うことを目的とする。

本稿の構成は、まず、現在の地方行財政の一体何が問題かを整理し、次にこうした問題の解決における地方分権推進計画の役割を議論する。そして、自治体側の体制確立の重要性を指摘し、改革の方向性を探るために米国オレゴン州、テキサス

州、そして我が国三重県の先進事例を概観し、評価を行う。最後にこうした先進事例とその評価を踏まえて、我が国の地方自治体における「結果志向の行財政管理システム」の構築に向けて、必要と思われる政策について提言を行う。

・ 現行の地方行財政の問題点

自治体職員のカラ出張、官官接待に伴う食糧費の内容についての住民からの開示要求等地方自治体職員の不祥事、あるいは大阪府、神奈川県、東京都などの財政危機が報道されるなど、現行の地方行財政システムには問題が多いと漠然とした印象を持っている人も少なくないと思われる。現在の地方行財政に関わる問題点を整理すると、大きく次の4点に集約されるだろう。

積み上がった債務残高

地方分権の遅れ

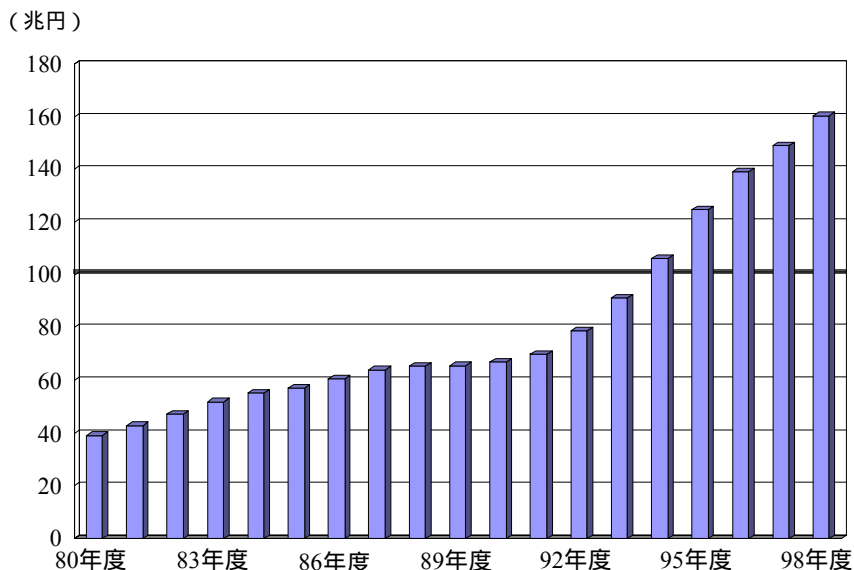
アカウントビリティの欠如

官僚主義・非市民志向

まず、の積み上がった債務残高については、バブル崩壊後の景気低迷による地方税収の落ち込み、数次にわたる景気対策によって地方債が大幅に増発されたことなどにより、地方自治体の借入金残高が急増し、98年度末で約160兆円、名目GDP比30.9%が見込まれている（図表1）。これは、91年度の約70兆円からすると、2倍以上の水準となる。では一体なぜ、国の景気対策が地方の債務残高急増につながったのか。この要因を考える上で、重要となるのが、国と地方の財政関係である。

まず、財政収支の概念であるが、地方自治体では、歳入決算額から歳出決算額を差し引いた形式収支、通常、地方自治体の財政収支を示すのに用いられる実質収支²⁾も、地方債を発行した場合もその発行額が歳入として計上されるため、財政赤字がそのまま債務残高増ということではなく、実質収支上、黒字あるいは均衡していても、地方

図表1 地方自治体の借入金残高



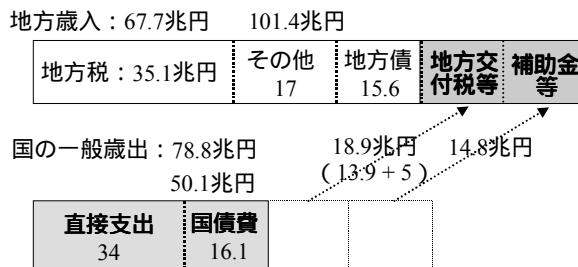
(出所)『平成10年版地方財政白書』

債発行あるいは、交付税特別会計からの借入金等によって、債務残高が増加していることに注意する必要がある。

1. 国と地方との財政関係

平成8年度の決算ベースの統計によると、国民が支払った租税総額は、90.3兆円で、このうち国税が55.2兆円、地方税が35.1兆円となっている。すなわち、全租税総額に占める国税、地方税の割合はそれぞれ、約60%、40%である。地方歳入は、この地方税、地方債起債による収入とその他諸収入³⁾を合わせて、67.7兆円、そして更に、国からの財政移転として、地方交付税等(地方交付税、地方譲与税)、国庫支出金(補助金等)がそれぞれ、18.9兆円、14.8兆円受け取ることから、地方歳入は総額101.4兆円となっている(図表2)。一方で、国の一般歳出は、総額78.8兆円で、ここからこの地方交付税(13.9兆円)国庫支出金分を差し引くと、直接支出と国債費(国債元利償還費)を合わせた50.1兆円となる⁴⁾。地方歳入額と地方歳出額はほぼ同額であるため、この101.4兆円と

図表2 国・地方財政の関係(平成8年度)



(注) 地方交付税等は、地方交付税特別会計での借入れ約3兆円、地方譲与税約2兆円を含む。
(資料)『平成10年版地方財政白書』他

50.1兆円を足した150.5兆円のうち、国の歳出の割合が約33%、地方が約67%といった形となり、全租税総額に占めるの国・地方の割合と全歳出額に占める国・地方の割合はほぼ逆転するのである。

こうした背景には、まさしく上記の地方分権の遅れが関係しており、神野・金子(1998)、神野(1998)等が指摘するように、機関委任事務の存在、必置規制、補助金による関与等によって、地方の歳出に関する決定権限、裁量の余地を大きく奪っている、という事実がある。

機関委任事務とは、国が、都道府県あるいは市町村の長を国の「機関」とみなし、地方へ委任される事務である。これによって、日本の地方政府は、「中央政府の事務を執行する中央政府の出先機関」になっており、更に「地方政府が実行している事務のうち市町村では40%～50%が、道府県では、なんと80%～85%が機関委任事務といわれている。⁵⁾」必置規制とは、国が、法律、政令などによって地方公共団体の組織や職の設置を義務づけている制度である。例えば、国庫補助に係る公立図書館の司書や司書補の配置基準や公立博物館の学芸員、学芸員補の定数規定などがある。国庫支出金と総称される補助金等には、国が、当該事務の円滑な実施について責任を有するものに対する支出の国庫負担金、国会議員の選挙に要する経費等もっぱら国の利害に係る事務を行うための支出の国庫委託金、国が奨励的ないし財政援助的意図に基づいて支出する国庫補助金の3つに大きく分けられる。こうした国庫補助金等は、国からの補助要綱によって細かく規定され、その用途が特定されているものである。これが狭義の国からの事業の「強制」となり、広義には、事業の「誘導」といったことにつながる⁶⁾。そして新たな地方税を創設する権限も、地方税率の設定の権限も中央政府が握っているといった中央政府による「課税否認」と「課税制限」が行われているため、地方の歳入の自治が奪われていることと相俟って、国が決定し、地方が実行するといった形となり、神野直彦東京大学教授が呼ぶところの「集権的分散システム」が成り立っているのである⁷⁾。

地方の債務残高の増大は、こうした国と地方との主従関係といった基本的な財政システムの上に、更に地方債起債と交付税措置といった国からの財政措置によって拡大した面が大きい。国の景気対策時には、国は地方へ単独あるいは補助公共事業を要請する。しかし、前述のように自主財源を持たない地方政府は、地方債起債といった手段によ

って資金を調達するしかない。この地方債発行の際には、自治大臣の許可を必要としているが、地方債の種類によっては、起債許可と同時に、後年度の元利償還費を交付税算出の基礎となる基準財政需要額に算入し、国が地方交付税で措置するという手法が取られている。対象事業によってこの交付税がカバーする割合は異なるものの、例えば、単独事業のうち、地方特定河川等環境整備事業の場合、総額の75%が地方債（臨時河川等整備事業債）で賄われ、後年度交付税措置はこのうちの30～55%となっている。一般廃棄物処理施設整備単独事業の場合は、総額の75%が地方債（一般廃棄物処理事業債）により充当され、後年度の交付税措置は、このうち50%となっている。したがって、地方にしてみれば、借金をするものの、その支払いはある程度国が肩代わりしてくれるということで、景気対策に協力してきた側面がある。しかしながら、国が交付税で手当てするといっても地方債償還額全額ではなく、また、交付税自体、国の所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税のそれぞれ一定割合の額であるため、景気に左右され、将来地方が必要とされる総額を確保できないことも当然起こりうる。その場合は、上述した大蔵省資金運用部から「地方交付税特別会計」が借入れるといった地方にとっての「隠れ借金」が増えることになるのである⁸⁾。

のアカウントビリティの欠如に関しては⁹⁾、我々市民の税金を使って、何の目的で、何に対して、無駄無く、そしてその目的を達成するように行政活動を行っているかどうかを一般市民に明らかにしているかといったことであり、これが実際には、実践できていない自治体がほとんどである。

の官僚主義・非市民志向は、役所にていくつかの手続きのために、複数の窓口をたらい回しにされる。あるいは、仕事をしている者が、役所を利用しようとした場合、夕方から夜にかけて、あるいは週末の土日にしか、行きにくいといった

ことがあるにもかかわらず、平日は5時に閉まり、土日も一般企業と同様に休んでいる役所が多く、事実上、役所を利用しようとした場合、就業時間中に行かざるを得ないケースが多いといったことである。こうした例をはじめとして、利用者を第一義として考えているのではなく、公務員が自分達の都合を優先させて行政サービスを行っているケースが少なくないとみられることである。

2. 地方分権推進計画

上で述べた国と地方の権限、財政関係を改革し、地方分権の進展を図るために、地方分権推進委員会は97年までに4次にわたる勧告を実施し、これに基づいて「地方分権推進計画」が98年5月に策定された。この計画に基づき、原則として99年の通常国会に各法案が提出されることになっている。

地方分権推進計画の骨子は、

機関委任事務制度の廃止

必置規制の見直し

国庫補助負担金の整理合理化と地方財源の充実確保

地方行革の推進、市町村合併等の地方公共団体の行政体制の整備・確立

等である。中でも、地方分権委員会の最大の成果と言われているのが、の機関委任事務制度の廃止である。これは、これまでの機関委任事務を、()事務自体の廃止、()国の直接執行事務、それ以外の事務を()自治事務、()法定受託事務の2つに分ける、といったように再構成し直すものである¹⁰⁾。法定受託事務とは、「国が本来果たすべき責務に係る事務であって、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から都道府県又は市町村が処理するものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」¹¹⁾とし、端的に言えば、機関委任事務の場合は、従来の国と地方を主従関係と捉えていたのに対し、法定受託事務では、国と地方を対等な関係として捉えている。この自治

事務と法定受託事務を合わせた総数のうち、約6割が自治事務とされている。

の必置規制の見直しについては、上で述べた、公立博物館の学芸員、学芸員補の定数規定や国庫補助に係る公立図書館の司書及び司書補の配置基準の廃止等が見直しの一例として挙げられる。

の国庫補助負担金の整理合理化と地方財源の充実確保については、地方分権推進委員会の成果の中で、議論の分かれるところであるが、上で述べたような、中央からの政策「誘導」的要素の強かった国庫補助負担金の整理合理化、特に国庫補助金については、国家補償的なものなど一定の極めて例外的なものを除き、原則として廃止・縮減を図るものとなっていることの意義は大きいとみられる¹²⁾。また、法定外目的税の創設などの課税自主権の拡充、地方交付税について算定方法の簡素化や算定方法に関する地方公共団体の意見申し出制度の創設、地方債許可制度の廃止と事前協議制度への移行、等が盛り込まれ、全体としては国の財政面からの地方への関与が縮減される方向とみて良い。しかしながら、補助金の具体的な削減対象数が明示されていないこと、地方税の充実確保については、具体的な税源移譲にまで踏み込まれていないこと等から、実効性という観点からは不十分とする向きも多く、今後の国庫補助金の縮削減と地方税充実がどの程度進むのかについては、やや慎重にならざるを得ない。

3. 自治体側の実施体制の充実

こうした地方分権推進の動きで、現在の地方行財政システムの課題が克服され、地域住民にとって、効率的かつ効果的行政サービスの提供が可能となるのであろうか。この点を考える上で、重要となるのが、権限と財政資金における自由裁量権のみだけでは、必ずしも「効率的」かつ「効果的」の実効性の担保とはならないということである。この自由裁量とともに、鍵となるのは地方自治体

側のマネジメント体制である。つまり、こうしたある程度の自由裁量の上に、効率的、効果的な行政の展開を可能とする包括的なシステムと個々の実施メカニズムの確立が必要不可欠である。この点において、我が国との行政制度の違いを考慮しても、米国州政府等の結果志向の行財政改革は我が国の地方自治体にとって極めて参考になるものと思われる。次に、米国オレゴン州とテキサス州、そして我が国で逸早く事務事業評価システムを導入した三重県の改革の例を概観しながら、その意義と課題を探るものとする。

・地方行財政改革の先進事例

最近、行政評価あるいは政策評価といった言葉が新聞等のメディアによって伝えられる機会が増えている。特に、上山(1998)は米国等の自治体改革の先進事例を、行政評価と位置付け、これを政策評価と執行評価に分けて紹介し、我が国自治体への適応可能性を示した意義は大きい。しかしながら、政策評価という言葉の定義は、必ずしも確立されたものでなく、この言葉を用いる人によって、対象としている概念、範囲が異なるように思われる。例えば、山谷(1997)では、「政策評価は組織目標である政策やプログラムの効果を直接に評価するものであり」¹³⁾「政策評価とは、第一義的にプログラム評価であるが、プロジェクト評価も、政策評価の理論の発展に貢献するものとして配慮するという立場をとっているのである」¹⁴⁾また、山谷(1997)は、行政評価をアウトプット、節約と能率に焦点を当てたものと区分けしているが¹⁵⁾、上山(1998)では、これは、執行評価に区分けされ、行政評価を政策評価、執行評価を含む包括的概念としている¹⁶⁾。また、政策評価研究会¹⁷⁾(1998)は、政策評価を次のように幅広く捉えている¹⁸⁾。

・時代の変化に応じて公共事業などの再評価を行

ういわゆる「時のアセスメント」

- ・事務や事業の具体的な目標を明示することで、行政の効率化と結果指向を高めようとする試み
- ・米国の地方政府に見られる、業績目標に加え、他の組織の類似業務との効率性等の比較や自治体間での順位をも測定した上での予算の重点配分
- ・プロジェクトの検討段階で、社会的な便益と費用を対比して、無駄な事業を排除しようとする「費用便益分析」や「費用対効果分析」
- ・規制の導入に際して、その社会的便益と費用を比較する「規制インパクト分析」
- ・一般的に、政策立案段階で、十分な合理性の検討や目標の設定等を求めること
- ・事後的に、手法の限定なく施策等の評価を行う「プログラム評価」
- ・行政サービスや事務について、外部供給者が行う場合のコストに注目する「市場化テスト」等

こうした「政策評価」の定義の多様性を鑑みて、以下の議論では、原則として政策評価、執行評価、といった言葉を使用しないものとする。後にみるように、米国の自治体での「結果志向の改革」の焦点は、業績測定(Performance Measurement)である。特に、この業績測定が、上山(1998)の言うところの政策評価と執行評価を含む概念と言って良い。そしてこの業績測定の前提として、組織のヴィジョン、使命、目標とそれを達成する戦略を明確にする戦略的プランニング(Strategic Planning)が重要な政策形成手法として位置付けられている。こうした結果志向の行財政管理のフレームワークと、官民競争入札による民間委託の推進といったニュー・パブリック・マネジメント(NPM)¹⁹⁾型の効率化手法が用いられて、米国の各自治体の改革が進展しつつあるというのが、大きな流れである。

1. オレゴン・シャインズと オレゴン・ベンチマークス

上山(1998)に詳しく紹介されているように、米国オレゴン州は、結果志向の自治体改革の先進州として、米国内でも有名である。その改革の意義は、州政府の目指すべき長期的政策方向性 - ヴィジョン、目標 - すなわち、「オレゴン・シャインズ」と呼ばれる長期的戦略的プランを市民と共に作成したこと²⁰⁾、そして更にそのプランに沿って、オレゴン州が実際に進んでいるかどうか、その進捗度合いを測定するオレゴン・ベンチマークスと呼ばれるアウトカム業績指標 (Outcome-based Performance Indicators) を開発したこと、そしてこのアウトカム業績指標において達成すべき目標としての具体的数値ターゲットを設定し、それに向かって行政活動を行っている、ということにある。

ここで、行政活動に関わる定量的指標としてのインプット、アウトプット、アウトカムの違いについて簡単に触れておきたい。インプットとは、その名の通り、行政活動に必要な資源投入額・量で、予算額、あるいは総労働人時間数といったものである。アウトプットとは、インプットを基にした行政活動のことであり、警察を例にとれば、パトロールの回数あるいは時間数であり、政府の職業訓練所では、職業訓練を実施した人数となる。アウトカムは、このアウトプットの効果、有効性を示すもので、警察の例では、人口千人当たり犯罪率、職業訓練所の例では、実際に就職できた人数がアウトカムを表す指標となる。

このオレゴン・シャインズが作られた背景としては、オレゴン州の経済構造が深く関係している。オレゴンはもともと、天然資源産業、特に木材産業に依存した経済体質であった。80年代初めの第二次石油危機に端を発した高インフレ、高金利が住宅投資を抑えることとなり、木材需要が大きく

落ち込んだ結果、木材産業は縮小、人員削減を余儀なくされ、失業率は二桁台へ上昇し、多くの住民がオレゴン州を去ったのである。80年代半ばになって、ようやく経済も好転の兆しを見せてきたものの、オレゴン州民1人当たりの個人所得は全米平均水準よりも約10%も下回る水準のままだった。これが、当時のニール・ゴールドシュミット知事が最も憂慮したことであり、経済再活性化に向けての長期的戦略的プラン作成の契機となった言われている。

1989年に作られたオレゴン・シャインズの最大の目標は、「オレゴン州民により多くの職、しかも単なる職ではなく、家族を養える賃金が得られる職を多く創出する」というもので、このプランではオレゴン州の平均収入を2000年までに全米平均収入と同レベルまで引き上げ、2010年までに全米平均より10%以上にするというものであった。オレゴン・シャインズは、更に、オレゴン州民を優秀な労働力とする、魅力的かつ高品質な生活環境を確保する、国際志向の精神を養う、といった3つの目標を柱としていた。そして、97年1月に公表されたオレゴン・シャインズでは、「あらゆる生活領域においてオレゴン州民が卓越した状態」となることをオレゴン州のヴィジョンとし、すべてのオレゴン州民に良質な雇用機会を、安全で関心を持ち合い、参加する地域社会、健全で持続的な地域環境、の3つの大きな目標に修正されている。この目標の下に、経済実績、教育、等7つの具体的項目が設けられ、92個のアウトカム指標、すなわちベンチマークスが設定されている(図表3、4)²¹⁾。このオレゴン・シャインズへの改定の意義は、それまでの「経済戦略プラン」から、より社会的側面をも含むプラン、すなわち、雇用、地域社会、環境の3つの要素からなる包括的プランへと進化したこと、オレゴン・ベンチマークスの数は、オレゴン・シャインズ期間中に160から259に

増加した後、92へ削減されたこと、ベンチマークが、改定された戦略的プランの中の目標（Goals）とより密接に結びついている、といったことが挙げられている²²⁾。

こうした戦略的プランは、実際にオレゴン州の活性化に貢献したのか。

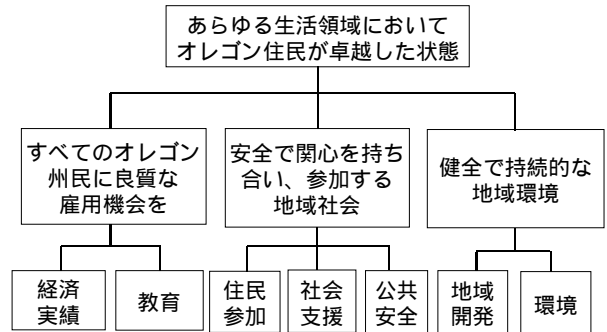
この問いに対しては、オレゴン・シャインズが公表される直前の96年12月に出された「オレゴン・ベンチマークス・パフォーマンス・レポート」、オレゴン・プロGRESS・ボードのディレクターであるジェフリー・トライアンス氏の97年の議会証言（Tryens（1997））が参考になる。

まず、96年パフォーマンス・レポートによれば、最優先ベンチマークス10指標を学校の成績表に做って、A、B、C、D、Fの5段階評価を行っている²³⁾。1人当たり個人所得の全米平均比率、州全体にわたる雇用増加（ポートランド・メトロ地域以外での雇用増加率）、森林・農地・湿地保全、大気質、健康保険のカバレッジの4つの指標はAと評価されたものの、B、C、Dそれぞれ1つずつ、そしてF3つ（中学2年生による飲酒、麻薬、喫煙の削減、犯罪削減、低所得者にとって賄えることのできる住宅の提供）となっている。トライアンス氏は、こうした「混じり合った結果」を正直に認めながらも、教育と人的投資を重視した経済戦略プランを持ったことのメリットは大きい、オレゴン・シャインズによってアウトカムに対する州全体のコミットメントが作られた、

オレゴン・シャインズの目標に自省庁の活動を合わせる機関が増加している、といった3つの効果を指摘している。

このように、オレゴン・シャインズ、オレゴン・ベンチマークス導入によるこれまでの目に見える成果は必ずしも画期的なものではないものの、この2つがオレゴン州政府のマネジメント・ツールとしての位置付けがより確固たるものになるにつれて、より一層の改善は期待されうる。現状のオ

図表3 オレゴン・シャインズ とオレゴン・ベンチマークス



（出所）Oregon Progress Board (1997) Oregon Shines

レゴン・シャインズ、オレゴン・ベンチマークスの改善されるべき点とは何か。

第一に、各州政府機関も戦略的プランを作成することになっているものの、オレゴン・シャインズとのリンクを求められていない。この結果、州政府機関が州政府全体としての戦略的プランに基づいて行政活動を行うことに対して一貫性に欠けている面がある。

更に、各機関の業績指標とベンチマークスのリンクは求められているものの、その実行は各機関に任せられており、オレゴン・プロGRESS・ボード自体も、各機関のどのアウトプットとベンチマークスがリンクしているかの情報については、一括して管理していない²⁴⁾。「10代の妊娠率削減」など6つのプロジェクトに関してのみ、ベンチマークス、中間指標、アウトプット指標の3つの指標のリンクを明確にしている。したがって、オレゴン・シャインズ、オレゴン・ベンチマークス、各機関の戦略的プラン、各機関のアウトプットを整合的かつ一貫性のあるものとし、その相互関係が誰の目にもわかる形で公表し、各機関の行政活動が、州政府全体としての戦略的プランの目的を達成するように体系を整備する必要があると思われる。

また、これまでオレゴン・シャインズ、オレゴ

図表4 オレゴン・シャインズ とオレゴン・ベンチマークスの骨格

政策目標	具体的 目標	キー ベンチ マー ク
1すべてのオレゴン州民に 良質な雇用機会を	1.1 オレゴンの労働力を2000年までに、米国で最 高の教育技術水準と、2010年までに世界の 最高水準とする(教育)	— 中学2年生の読み書き算数における設定された水準を 達成する割合 — 大学学士号を取得する割合 — 中級の読み書き能力を持つ成人の割合
	1.2 2000年までにオレゴン州を、八行企業が育 つ州として全米でトップ10内の州とする(経済 実績)	— R&D支出の州民総生産(gross state product)に占める割合
	1.3 オレゴン州の地方経済を多様化強化するた めに、州政府 機関は各地域とコミュニティ協力 する(経済実績)	— ボー トランド地区3郡以外の地域以外で 雇用されているオレゴン州民の割合
	1.4 より多くのオレゴン企業が、高付加価値 製品 を 輸出する(経済実績)	— 米国外へ輸出されるオレゴン企業の工業製品の割合 (金額ベース)
	1.5 2010年までにオレゴン州を高い専門サー ビス の純輸出州とする(経済実績)	— 全オレゴン産業需要に占める専門サー ビス (法律金融建設エンジニアリング等)の輸出(輸入)の 割合(専門サー ビス雇用者数/全体の雇用者数の オレゴン州と全米平均の相対化)以下を輸入(定義)
	1.6 ビジネスを抑え、適切なインフラを提供 することによって小企業を支援する (経済実績)	— 新規設立企業数の全米ランキング
	1.7 オレゴン州民 1人 当たり所得を全米平均以上 とする(経済実績)	— 1人 当たり所得のオレゴン州と全米平均の相対比
安全で関心を持ち合い 参加する地域社会	2.1 親が親としての責任を果たし、大人 が子供の 指導的 役割を果たすことを奨励する (教育、社会的 支援)	— 高校中退 率 — 中学2年生における飲酒麻薬喫 煙をした割合
	2.2 社会的 問題の根本 的原因を明らかにする ための州地方政府 のパートナーシップの 展開におけるリーダー になる(社会的 支援)	— 連邦貧困水準の100%以下のオレゴン州民の割合
	2.3 費用対効果の高い防犯プログラムによって、 犯罪 防止を行な(公共安全)	— 住民1000人 当たりの犯罪 件数
	2.4 弱者虐待を減らし弱者を守ることに リーダー になる(社会的 支援)	— 18歳以下の子供1000人 当たりの虐待件数
	2.5 より多くのオレゴン州民が健康で 自立的 になる(社会的 支援)	— 健康保険未 加入のオレゴン州民の割合
	2.6 より多くのオレゴン州民が地域 コミュニテ を強化することに従 事するようにする (住民参加)	— 年間に50時間以上のボランテ ィア活動をする オレゴン州民の割合
3. 健全で持続的 な地域環境	3.1 オレゴン州民にとって納得できる人口増加 戦略を支援する(地域開発、環境)	— ビーク時間帯に渋滞している地域においてアクセス制限 される高速道路のマイル数の割合 — 1970年の農 地の現在でも農 地として利用されている 面積の割合 — 1970年の森林地の現在でも森林として残されている 面積の割合 — 1990年の湿地の現在でも湿地として残されている 面積の割合
	3.2 天然資源管理において 前進 的システムを持つようになる(環境)	— 政府 の定め た大気質基準を満たす地域に住む オレゴン州民の割合 — 指定された地域におけるサケとマス の生息数の目標 数に対する割合

(注) キー・ベンチマークス(代表的ベンチマークス)のみ取り上げている。

(資料) Oregon Progress Board (1997) Oregon Shines .

ン・ベンチマークと予算措置が結びついていなかったこともオレゴン州の戦略的プラン、業績測定システムの弱点として挙げられよう。この点に関しては、ようやく99年度から各機関の予算要求時に、オレゴン・ベンチマークとのリンクの記述が求められるようになった。しかしながら、アウトカムの改善度合いと資源配分の増減をリンクさせる「業績予算システム (Performance-based Budgeting)」には、程遠い状況である。したがって、次のテキサス州の例で述べるように、アウトカムの目標水準と実際の結果との違いを検討・考慮し、その業績情報を予算編成へ生かす業績予算システムの導入が次のステップとして考慮されて良いだろう。

2. テキサス州の包括的行財政改革

テキサス州は、91年に包括的行財政改革を開始し、戦略的プランニングと業績測定、これに基づく予算編成システムの導入、特別行革チームによる徹底的な政府機能の見直し等によって効率的かつ効果的な行政を遂行するための行財政管理制度を構築している。

テキサス州政府の改革は、まさにクリントン政権における連邦政府の行政改革の縮図とも言えるものである。具体的には、ゴア副大統領を責任者として93年にスタートしたナショナル・パフォーマンス・レビュー²⁵⁾は、91年から既に実施されていたテキサス・パフォーマンス・レビューをモデルにしたものである。また、93年に成立し、現在漸次的に連邦政府省庁全体に実施されつつある「政府業績結果法 (Government Performance and Results Act, GPRA)」の骨格である、戦略的プランニング、業績測定、業績に基づく予算編成 (Performance-based Budgeting) は、同様に91年から既にテキサス州で導入されている²⁶⁾。

このテキサス州政府の「戦略的プランニングと業績に基づく予算編成システム (Strategic Planning

and Budgeting System)」とテキサス・パフォーマンス・レビューといった2つの改革の動きを中心にその内容について以下で概観したい。

(1) 改革の背景

戦略的プランニングと業績に基づく予算編成システム導入とテキサス・パフォーマンス・レビューが開始された時期が91年というのは偶然ではない。80年代末からの財政的困難が、それまでの行財政運営システムの抜本的見直しを迫ったということが、この2つの改革の背景として挙げられる。テキサス州はもともと第二次世界大戦後以降、構造的に支出に見合う歳入ベースが脆弱という問題を抱えていた。唯一の例外期間が72年代から81年までの期間で、石油価格の上昇が石油関連の大幅な税収増につながり、財政黒字をもたらした。しかし、その後、一次産品価格の低迷、州人口の増大、政府プログラムの重複、予算編成・業績評価システムの構造的欠陥などによって財政赤字の圧力が高まり、84年、85年、86年、87年、90年と増税あるいは政府サービスの手数料引き上げを余儀なくされた。そしてまたこの91年に増税の圧力にさらされていたのである²⁷⁾。

こうした財政的困窮に対応して91年に次の3つの動きが開始された。

第1に、91年にテキサス州知事となったアン・リチャーズは、知事室にて執務を開始後すぐに、テキサス州政府をより一層アカウンタブルかつ顧客志向にすることを宣言した。そして彼女は、テキサス州政府が、あらゆる面において受動的になってしまっており、長期的なニーズを満たすような計画がなされていないことを指摘、議員と住民が各州政府機関が行っていることの有効性を評価できるよう、すべての州政府機関に目標と業績基準を含んだ、5年間にわたる戦略的プラン作成を義務づけることを要求し、これが法制化された。

第2に、それまでの予算編成プロセスを改革しようとする動きが始まった。当時のポブ・ブロック

副知事は、議会予算局 (Legislative Budget Board) と州知事に、従来のプログラムに基づく予算制度から、成果 (アウトカム) に基づく予算編成システムへの移行を提案し、これに基づいて、すべての予算付与が期待される成果目標と実際の成果との対比において考慮される、新たな予算編成システムの開発プロジェクトにつながった。そして、後に述べるようにこの戦略的プランニングと予算制度改革のプロジェクトが一体化していったのである。

第3に、時の財務会計管理官 (Comptroller)²⁸⁾ であったジョン・シャープを責任者として、テキサス州政府の全省庁の業務内容、プログラム内容を徹底的に見直すというテキサス・パフォーマンス・レビューが実施された。

(2) 戦略的プランニングと業績に基づく予算

テキサス州における業績測定システムの歴史は1970年代までさかのぼる。

テキサス州は、1973年にそれまでに費目 (給与、旅費等) ごとによる予算編成からプログラムによる「ゼロベース予算 (Zero-based Budgeting)」に基づいて予算編成を行うことに切り替えた。ゼロベース予算とは、概念的には、毎予算編成ごとに一度ゼロベースからその予算を考え、最終的に予算額すべてが正当化されねばならず、単に現状の予算額からの増減は認められない、とするものだった。しかし、現実には、すべての支出プログラムをゼロから予算査定するといったことは行われず、前回の予算額が査定的基础とされていた。このゼロベース予算制度には各プログラムの業績測定システムも含まれていた。しかしながら、このシステムにおける1万以上にも上る業績測定指標のほとんどがインプットあるいはアウトプットに関わるものだった。このため、業績指標を政府活動の結果、そのプログラムの目的をどれほど達成したかを示すアウトカム指標に焦点を移し、これを予算編成とリンクさせた「業績に基づく予算

システム (Performance-based Budgeting System)」の導入が提案されたのである。

この提案の中には、更に 効率性追求のため標準化された単位コスト指標の開発、 主要な業績指標を監視し、 業績に応じた予算増減という「報酬とペナルティ」制度まで含めた、目標達成度合に基づく予算配分を行うことが盛り込まれていた。

予算制度改革プロジェクトが進行する一方で、州政府全体と各省庁に中期的な政策目標設定とその達成度をアウトカム指標を用いて測定し、評価するといった戦略的プランニングのプロジェクトが開始されていた。戦略的プランニングとアウトカムによる業績測定においては、上で紹介したように、当時、オレゴン州が全米で最も進んでおり、テキサス州も戦略的プランニング研究のためにスタッフをオレゴン州へ送っている。

上述の予算制度改革プロジェクトとこの戦略的プランニング導入プロジェクトも、 住民に対するアカウントビリティの改善、 資源配分の改善、 住民への便益の向上、 により大きな焦点を当てるといった共通な目的を持っていたため、結果的にこの2つのプロジェクトが統合されたのである。

テキサス州の戦略的プランニングは次の9つの要素で構成されている。

州政府全体のビジョン、使命、哲学

- ・ビジョン：望ましいとする将来像
- ・使命：テキサス州政府の基本的な目的と役割を簡潔に述べたもの
- ・哲学：テキサス州政府のサービスの基礎となる中心的な価値と原理に関する叙述

州政府全体の目標とベンチマークス

- ・州政府全体の目的：州政府の全体的な活動目的
- ・ベンチマークス：州政府の目的達成度を測定するための定量的業績指標

各省庁の使命：その機関の存在理由
 各省庁の哲学：各機関がその使命を遂行することにおける、行動規範と中心的価値の叙述
 外部／内部評価：各機関がその使命と目的を達成することにおいて、成功の鍵となる要因についての評価
 各省庁の目的：各機関の全体的な活動目的
 具体的目標とアウトカム指標：特定の活動に関する明確な目標とその行動によってもたらされる定量的成果あるいはインパクト
 戦略とアウトプット、効率性、説明指標：目的と目標を達成するための方法と行政活動を示す定量的指標、単位コスト指標、各機関の業務運営に影響を及ぼすとみられる外的要因を示す指標
 行動プラン：戦略を実施する具体的方法（各機関で作成され、保持されるものの、戦略的プランニングとしての提出義務には含まれない）
 この9つの関係を簡単に整理したものが図表5である。予算とのリンクについては、各機関の目的をアウトカム指標として、戦略をアウトプット指標として、そして単位コストを効率性指標として表し、その実績目標を予算額とともに予算書

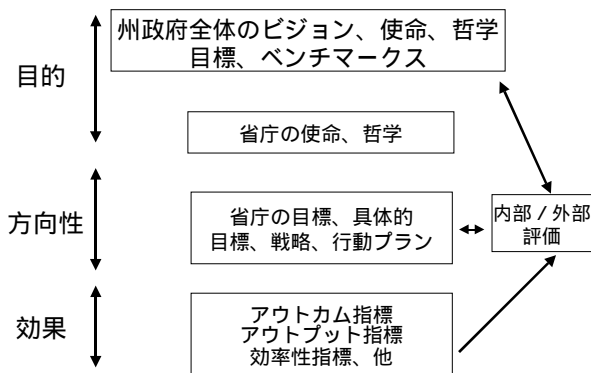
の中に盛り込むことになっている（図表6、7）。また、各機関は四半期ごとに業績報告書（Performance Report）を議会予算局に提出することが義務づけられており、この各指標の目標値に対する達成度が次回予算編成の際に意志決定者にとっての重要な客観的基礎情報となる。
 こうした実績目標を達成するためには、予算使途における自由裁量権の拡大が必要という見地から、各機関には1つの予算の費目（戦略）の最大35%までを他の費目（戦略）に自由に移す権限が与えられている。

図表6 戦略的プランと予算とのリンク

戦略的プラン	業績測定	予算
使命		
哲学		
内部／外部評価		
省庁の目的		
具体的目標 →	アウトカム指標	→ 実績目標
戦略 →	アウトプット指標	→ 予算項目と実績目標
	効率性指標	→ 実績目標
	説明指標	

（出所）Governor's Office of Budget and Planning, and Legislative Budget Board (1998) *Instructions for Preparing and Submitting Agency Strategic Plans: Fiscal Years 1999-2003*.

図表5 テキサス州の戦略的プランニング



（出所）Governor's Office of Budget and Planning, and Legislative Budget Board (1998) *Instructions for Preparing and Submitting Agency Strategic Plans: Fiscal Years 1999-2003*.

図表7 テキサス州予算書の実例

労働補償委員会（Workers' Compensation Commission） 目的：安全かつ健全な労働環境の促進	99年度
アウトカム指標 フルタイム従業員100人当たり 州全体のけが・病気率	7.3%
戦略：労働環境に関する指導・ コンサルティング等	\$ 3,909,127
アウトプット指標 職業上の安全・健康に関する コンサルティング回数	2,850
効率性指標 コンサルティング平均コスト	\$ 817

（注）99年度は98年9月1日から99年8月31日まで。
 （出所）State of Texas (1997) *General Appropriations Act : 75th Legislature Regular Session*.

(3) テキサス・パフォーマンス・レビュー

テキサス・パフォーマンス・レビューは、16の省庁と民間部門から集められた100人を越える混成チームによって開始されたプロジェクトであり、財務会計管理局（State Comptroller's Office）の常設組織となっている²⁹。その使命は、「すべてのテキサス州政府機関と、州政府によって提供されるすべてのプログラムの基礎をなす前提に疑問を投げかける（challenge and question）」というものである。このプロジェクトの具体的目的は、

- ・ 州政府の組織とマネジメントのあり方を精査し、組織再編と統合について適切な提言をする
- ・ 重複した機能、時代遅れとなった分野を特定するために、州政府の政策・プログラムを評価する
- ・ 州政府の財政管理制度と省庁間の財政関係を精査する
- ・ 州政府の負債管理における基本的な規律について助言する
- ・ 日々の業務運営管理において改善の機会を探る
- ・ 民間部門に移すことのできるプログラム、サービス領域を特定する
- ・ 州政府機能に適用可能な技術革新を特定する
- ・ 新規増税措置（税率引き上げ、課税ベースの拡大等）を伴わずに、歳入システムを改善し、歳入増となる方法を検討する

等であった。プロジェクト開始に当たって特に強調されたのが、テキサス・パフォーマンス・レビューは、単なる「予算削減運動」ではなく、継続的な財政システムの改善に主眼を置き、そのためにいかにしてテキサス州政府は組織され、管理運営され、ファイナンスされるべきかといった、より幅広く構造的な改善を目指すということだった。こうした改善勧告の例としては、州政府すべての公用車両を統合することによって、維持・修繕、車両コストを削減する、26の独立した各ライセンス発行機関を1つに統合する、情報技術システム

を用いることによって内部での税処理コストを効率化する、等が挙げられる。

これまでにテキサス・パフォーマンス・レビューに関する4つの報告書が発表され、議会に対して約2,000にも上る提言・勧告を行い、このうち約4分の3が法制化された結果、80億ドルもの州政府予算の節約につながったとされている³⁰。

数々の実現した提言の中でも、特に興味深いのは、競争的政府に関する委員会（Council on Competitive Government）の創設で、これは93年1月に発表された報告書の中の提言に基づいて同年11月に設置された組織である。その任務は、州政府の行政サービスの運営の中で特定業務について民間業者と競争入札させ、一定のサービス基準を満たすことを前提に、より低コストでサービス提供できる方に業務運営を任せるというもので、これはイギリスの自治体で実施された強制競争入札あるいは中央レベルの「マーケット・テストング」に類似するプロジェクトと言える。この競争入札プロセスにより、これまでに郵便の選り分けや印刷関係など11の業務が民間委託され、98年度（97年9月～98年8月）までに総額約4千万ドルにも上る予算節約が達成されたとみられている³¹。

こうしたテキサス州の行財政改革についての若干の評価を試みたい。「戦略的プランニングと業績に基づく予算編成システム」は行政府側から、議会、一般市民に対する結果におけるアカウンタビリティの向上と予算配分における客観的材料の確保、行政機関職員にとって、プランニング、マネジメントのための有用なツールとなった点において意義があると言える。オレゴン州と同様に、住民の税金が中期的な戦略的プランの目標に対していかに効果的かつ賢明に使われているかについて誰の目にもわかる形で明らかにしたことも評価されて良い。そして更に、オレゴン州と異なり、当初からアウトカムの達成度合と予算とのリンクをシ

ステムの中に位置付けたことは全米の州の中でも先駆的であった。当初の目論見では、アウトカム指標における目標達成度の高い（良いパフォーマンス）場合、予算増額といったボーナスを、目標達成度が低い（悪いパフォーマンス）場合、ペナルティとして予算削減を計画していたが、時期尚早として、これに関しては先送りされている³²⁾。

アウトカムは、政府のアウトプット以外の外的要因の影響を受けるため、業績目標値を達成できなかった場合、「なぜ達成できなかったのか」という原因特定が重要となる。この点に業績予算の意義があると言える。つまり、十分なパフォーマンスを上げることができなかったのは、単に予算不足だったためか、単一機関だけでは手に負えないほど事態は複雑なのか、マネジメント体制は正当化されるのか、業務のやり方に工夫の余地はないのか、政府として目標達成に向けてより有効な措置を実施することができないのか、といったことを検討することが求められる。したがって、アウトカム目標の達成度合に応じて有無を言わず自動的な予算増減ということではなく、予算配分の意思決定に客観的な業績情報を生かす、という点に業績予算システムのメリットが見い出されるのである。

ただし、アウトプットの単位コストといった効率性指標があるものの、業績評価の焦点はアウトカムであるため、効率性追求という点においては、「戦略的プランニングと業績に基づく予算編成システム」のみではやや弱い面がある。したがって、行政の効率性追求のために、この結果志向の大きな行財政管理のフレームワークとは別途に、テキサス・パフォーマンス・レビューと「競争的政府に関する委員会」による行政サービス提供における官民競争入札が行われているのである。

なお、戦略的プランニングと業績測定システムにおけるオレゴン州との違いは、オレゴン・シャインズ、オレゴン・ベンチマークスは、州政府全体

かつ省庁横断的であるが、テキサス州の「ヴィジョン・テキサス」は、そのベンチマークス指標に具体的数値が与えられていない。つまり、オレゴン・ベンチマークスのようにテキサス州政府全体のアウトカム指標で進捗具合を測定するというのではなく、「ヴィジョン・テキサス」に基づいて、約250の州政府機関がそれぞれの戦略的プランを作成し、これに基づくアウトカム指標による業績測定に重点が置かれている。

3. 三重県の行財政改革

本稿の冒頭でも述べたように、米国の州政府のみならず、我が国の地方自治体の中にも、結果志向の行財政改革を実施あるいは検討しているところが増えつつある。そうした中でも、アウトカムに焦点を当てた業績測定・評価システムにおいて我が国で最も先駆的かつ包括的に実施している自治体が三重県である。三重県は、その先進性ゆえに新聞等メディアで取り上げられることが多いが、その改革は事務事業評価システムの導入に限ったことではなく、「住民満足度の向上：サービスの受け手の立場に立った生活者起点の行政」を理念とした包括的な行政システム改革を実施している。これは、「分権・自立」「公開・参画」「簡素・効率」の3つをキーワードに基づき、公的関与基準に照らした事務事業の見直しによる202事務事業の廃止、ガイドラインに沿った外部委託の推進、マトリックス予算の作成による部局横断的予算の編成、発生主義会計に基づく貸借対照表と普通会計収支計算書の作成、等幅広い改革が行われつつある³³⁾。

こうした中でも、事務事業評価システムは、事務事業を目的そのものから見直し、その目的を「成果指標」という概念で表すことによって明確にするとともに、その数値で事務事業の目標管理、進行管理を行うための仕組みと位置付けられている。

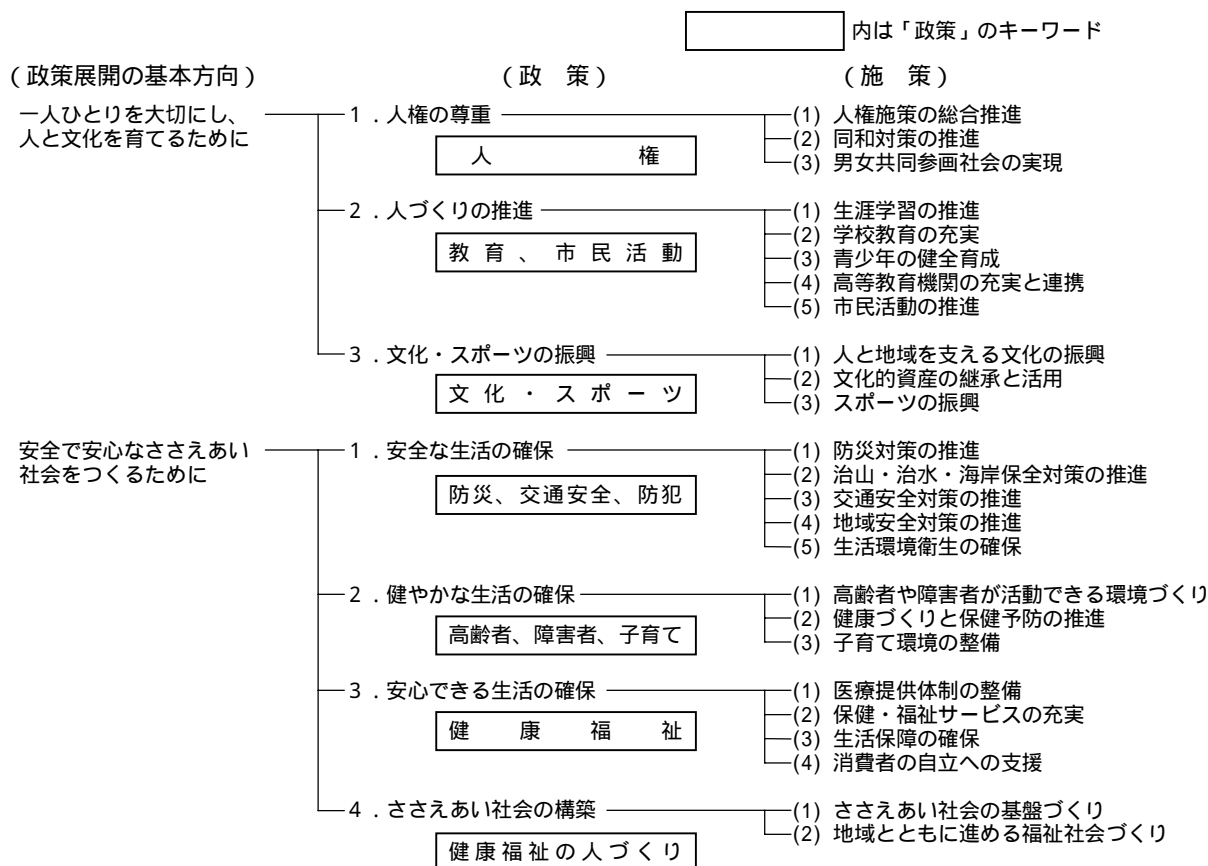
特に、目的の明確化に関しては、対象：事

務事業の対象とするもの、人、意図：対象をどのような状態にしたいか、結果：何のために意図するのか、の3つの基準を設けている。そして、2010年度を目標とする新しい総合計画「三重のくにづくり宣言（平成9年度）」とリンクさせ、政策展開の基本方向6本、政策21本、施策75本の下の基本事務事業526本、事務事業3,381本に関して評価を行うこととしている（図表8）³⁴。成果指標の一例としては、「集会広聴推進事業（みえ出前トーク）」という「県政の課題や関心事項を知りたい県民」を対象に「幹部職員が県民の開催する集会に出向き、話をするとともに県民の県政に対する意見等を聴く」という事務事業があり、この事務事業における成果指標は、「参加者評価

度（参加者の中で、有意義な集会であったと感じた人の割合）」で、評価をしたアンケート枚数 / アンケート回収数 × 100といった算定式によるものとなっている。

この三重県の事務事業評価システムは、オレゴン州、テキサス州の戦略的プラン、業績測定システムと比較してどのような差異があるだろうか。まず、三重県の場合、戦略的プランに相当する新しい総合計画「三重のくにづくり宣言」は、部局横断的であり、この点では、オレゴン州のオレゴン・シャインズ と同形式である。ただし、三重県の場合、この新しい総合計画よりも先に事務事業評価システムが導入されたという経緯がある。つまり、既存の事務事業を対象にした業績測定シ

図表8 新しい総合計画の政策体系表（一部抜粋）



（出所）三重県（1998）「平成10年度 事務事業目的評価表索引簿」

システムを開発した後に、戦略的プランとリンクさせている。これは、今後この戦略的プランに基づく事務事業評価という観点からは何ら問題はない。しかしながら、先にみた政策展開の基本方向「政策 施策 基本事務事業 事務事業」という体系になっている中で、個々の事務事業の効果を測定することに焦点が当てられており、各事務事業が、基本事務事業、施策、政策の目標達成に貢献しているかどうかの測定・評価については、事務事業より1つ上のレベルの基本事務事業の測定・評価に取り組んでおり、施策、政策レベルに関しては今後、視野に入れつつも検討課題のようである。すなわち、戦略的プランの進捗度合を測定するという観点からは、個々の事務事業の業績測定のみでは不十分であり、自治体の政策目標の測定可能なレベルである、政策、施策のアウトカム改善に、今後は業績測定と評価の焦点が当てられるべきものと思われる。極端な場合、個々の事務事業レベルでの成果目標が達成できても、それが自治体の目指す政策方向への改善につながらなければ、戦略的プランと業績測定の意義が薄れてしまうことになりうる。新しい総合計画における67本の各施策のうち、大半において業績指標と2010年度（第一次実施計画では2001年度も含む）の目標値が設定されてはいる。ただし、事務事業評価システムとこの施策レベルの業績測定・評価のリンクが今のところ明確に公表されていない。また、この施策レベルのすべての指標が施策の効果を示すアウトカム指標ではなく、事業実施目標であるアウトプット指標も含まれている。例えば、政策：「地域づくりの推進」における施策：「地域振興プロジェクトの推進」の設定指標は、施設と事業の着手率となっている。地域振興のアウトカムは、施設を作ったり、事業を実施することによって、企業数を増やす、あるいは人口数を増やすといったことが目標となるはずであり、そうしたアウトカム指標の設定が必要であろう。事務事業の効果

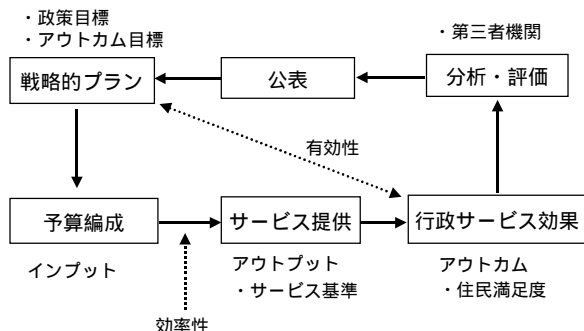
を測定すること自体、意義のあることであるが、自治体の行政活動が、大きな政策体系の中で有効かどうか、つまり、個々の事務事業が、施策の効果の改善については政策目標の達成につながっているかどうかを測定することが、より重要であり、今後は三重県も意図しているように、現在の事務事業評価システムをそうした方向へ発展させていくことが望まれる。

・地方行財政改革に向けての提言

「行政は誰のために何を目的として行われるのか？」この基本的な問題を認識し、行政活動の枠組みを考えることが何よりもまず求められている。そうした場合、住民本位の行政、住民に対する行政のアカウントビリティの向上、効率的かつ効果的な行政サービスの提供、を追求するメカニズムを備えた包括的なシステムが必要となる。

上で見たように、現在、地方自治体の多くは財政赤字と地方債等積み上がった借金に苦しんでおり、これに対応して、公務員数の定員削減、組織統廃合・再編、経費削減等の支出削減策に取り組まざるを得ない状況となっている。行政のスリム化は当然のことながら必要であるが、より重要なのは、住民が求めていることを行政活動の目的とし、それを達成するようにする、すなわち、住民の満足度の最大化を目指すという視点を忘れてはならないだろう。住民が望んでいないことをいくら効率的に行ってもそれは意味がないことである。地方自治法第二条十三項に「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と書かれてある。したがって、目指すべきは、まさしく、クリントン政権のナショナル・パフォーマンス・レビューのキーワードの「Government that woks better

図表9 結果志向の行財政管理システム



and costs less」なのであり、そのためには、政策形成、実行戦略、事務事業、予算、会計までを含めた、包括的かつ一貫した「結果志向の行財政管理システム（Results-Oriented Public Management System）の構築が求められているのである。

1. 結果志向の行財政管理システムの構築

我が国の自治体にとって理想的なシングル・モデルを見出すことは難しいものの、オレゴン、テキサス、三重県の事例を参考として、我が国の自治体に導入が望まれる結果志向の行財政管理システムを整理すると図表9のようになる。この結果志向の行財政管理システムによって、住民、議員へのアカウンタビリティの改善が図れる、

行政職員にとって、行政活動を、より効率的かつ効果的に行うことのできるためのマネジメント・ツールが与えられる、といった大きく分けて2つの利点が得られる。

住民へのアカウンタビリティの改善とは、繰り返しになるが、単に予算を消化して、行政サービス活動を行ったということではなく、いかに住民にとって、行政府が効率的かつ賢明に税金を使って、設定した目標を達成しているかどうかを住民に伝えるといったことである。つまり、行政活動が、住民の望む成果をもたらしつつあるのかを住民に明らかにすることとなる。まさしく、上の地方自治法第二条十三項の「最少の費用で最大の効

果」を行政活動が挙げているかどうかを、住民に広く知らしめることである。

第2の行政職員にとっての、マネジメント・ツールとしての位置付けに関しては、業績測定情報によって、どの事務事業/プログラムがその目的を達成しつつあるか、あるいは問題がある場合、いかにしてその問題点を解決できるかといった目標達成のための改善策を考え出す客観的材料となりうる。例えば、予算不足のためなのか、現行の事業が、成果達成のために有効でないのなら事業（プログラム）自体を変更する必要がある。また、事業のマネジメントの方法が悪いのなら、現行と同じ事業、同水準の予算で、業務遂行のプロセスを改善する必要がある。また、予算配分の意思決定においても、限られた自治体全体の予算の中で、どの事務事業/プログラムにより重点的に予算を配分すべきか、あるいは、現行の予算水準が、設定された目標を達成するのに、最も効率的なレベルかを決定する情報となりうる。したがって、テキサス州の事例で述べたように、単純な「報酬とペナルティ」といったことではなく、政府として予算配分の優先順位付けを行う際に、こうした問題点を徹底的に議論し、これまでの成果、今後望まれる成果に照らして、予算配分を行うことが可能となるのである。

この「結果志向の行財政管理システム」において、第一に必要なのは、自治体としての中長期的な戦略的プランである。どのような自治体になりたいか、そしてそのためにはどのような目標を設定すべきか、ということから市民を交えて作成する。新規5ヵ年計画策定を民間機関に委託し、総花的な計画を作るといったことから、180度発想の転換を迫られる作業である。次に、その計画の進捗具合を測定するためのアウトカム指標の開発と目標値設定である。そして、こうしたアウトカム目標に、各施策、各事務事業がどのように貢献できるかを関連付けていく必要がある。すなわ

ち、それぞれのアウトカム目標のために、自治体として行うべき行政活動 - アウトプット - を設定する。既存の事務事業がまずありき、といったことではなく、設定されたアウトカム目標達成のために、組織あるいは事務事業が廃止を含めて再編成されるべきである。こうして特定化された個々の事務事業によるアウトプットを生み出す際に、最少の費用（インプット）で最大のアウトプットもたらす手法、すなわち、効率的に行政サービスを提供する手段が考慮される。これが、次項で述べる競争入札に基づく民間委託、あるいはPFIの積極的利用の検討である。行政の事務事業が政策目標に対して「効果的」かどうかは、アウトカムの目標値と実際の測定値との差異によって特定されうる。この差異の徹底的検討に基づき予算編成が行われ、そして戦略的プラン自体にも修正が加えられることもありうる。したがって、従来のインプット（予算）まずありきの行財政システムと発想の起点が逆となる。

しかしながら、このアウトカムに焦点を当てた業績測定システムは、理念としては明快であるが、実際には、山本（1998a）山本（1998b）が指摘しているように、アウトプットとアウトカムの因果

関係の特定は、そう簡単ではないことに留意する必要がある。ニュージーランドでは、この点を重視して行財政管理と業績測定の焦点をアウトプットに当てている。したがって、ただ単純に既存の事務事業／プログラムを基にして、アウトカム指標を設定することで良しとするのではなく、回帰分析等統計的検証による客観的因果関係の特定が望まれる。

図表10は単純かつ初歩的な一案に過ぎないものの、各変数についてデータ入手可能という前提の上で、犯罪率というアウトカム指標に対する複数のアウトプット指標による重回帰分析の理論式を示している。犯罪率自体も、窃盗・強盗、傷害・殺人、薬物犯罪等、に更にブレイクダウンする必要があるかも知れない。また、アウトプット指標の妥当性を検討することも必要であろう。ここでは、逮捕者数を変数として入れているが、仮に一定の因果関係が認められたとしても、警察が疑わしき者をやみくもに逮捕すれば良いかというわけでもなく、犯罪件数と犯人逮捕件数との比率と裁判での有罪確定率まで考慮すべきという議論もありうる。また、パトロールの時間数、小・中学校の道徳教育の授業時間数にしても、実際に鍵とな

図表10 アウトプットとアウトカムの因果関係の検証

政策目標	: 安全なコミュニティの確保
施策	: 防犯の推進
アウトカム指標	: 犯罪率（犯罪件数／人口1000人当たり）
アウトプット指標	: パトロールの時間数、逮捕者数、小・中学校の道徳教育の授業時間数、メディアによる市民への防犯呼びかけ回数（宣伝）
外的要因指標	: 失業率、県平均個人所得／全国平均個人所得
「犯罪率」 =	+（パトロールの時間数）+（逮捕者数）+ （小・中学校の道徳教育の授業時間数）+ （メディアによる市民への防犯呼びかけ回数）+ （失業率）+（県平均個人所得／全国平均個人所得）

るのは、その時間内にいかに有効な内容のパトロールなり、授業を行うかということである。授業で教えるカリキュラムの内容、教師の授業の行い方等、指標そのものでは捉え切れない点をいかに充実させるかということも極めて重要となるのである。また、自治体が短期的かつ直接的にコントロールできない、失業率や平均所得水準が重要ということもありうる。そうした場合、いかにして地域の雇用増や所得水準の向上を自治体の政策として実行するかといったことまで検討する必要があるかも知れない。しかしながら、こうした外的要因やデータ、指標の持つ制約を十分に認識しつつも、アウトプットとアウトカム間の因果関係の検証を行えば、得られる各変数の係数が予算配分における貴重な客観的情報になりうる可能性も高い。政府の既存の事務事業に対する予算は長年の慣行から硬直化しているものも少なくないため、設定した政策目標を達成するよう、施策や事務事業を効果的に行い、限られた予算を有効に配分するためには、こうした統計的検証は今後必要になるものと思われる。当然のことながら、業績測定システム導入時には、統計的検証に必要とされる十分なデータが揃わない場合も多いかも知れない。この点、早急な結論を得られずとも、中長期的な課題として位置付け、常により客観的な因果関係特定の努力を続ける姿勢が重要である。

2. 機能・事務事業の見直しと競争原理の導入

上で述べたアウトカムに焦点を当てた結果志向の行財政管理システムという大きな枠組みの中で、「最少の費用」で必要されるアウトプットを提供する、すわなち、効率性追求の仕組みを設定せねばならない。まず、アウトプットを特定する前に、既存事務事業に重複はないか、細かな事業に分割されており、これを統合することで規模の利益が得られないか、目的に沿わない事務事業はないか、

といった事務事業の見直しが必要である。これは、三重県のように公的関与基準に照らして、行政の守備範囲をチェックするとともに、「長期的な財政システムの改善に資する」という観点から、目的に照らしたアウトプットの提供方法を精査することが求められよう。この点、5～6年間に一度見直すといったことではなく、テキサス州のテキサス・パフォーマンス・レビューのように、常設の行革専門組織（チーム）を設置して、効率化改善策を継続的に検討することが必要のようと思われる。

また、更に、独占事業である行政サービス提供に、可能な限り、民間との競争原理を導入し、競争入札による民間委託、あるいはPFIの積極的推進といったことも求められよう。この際に、重要となるのが、次項の発生主義会計と民間委託を検討する際のコスト算定方法である。

3. 発生主義会計導入と固定資産の時価評価

三重県を始めとして、大分県臼杵市等自治体会計に従来の単式簿記による現金会計から複式簿記による発生主義会計を導入しようとする動きが高まりつつある。発生主義会計の意義は、大きく、

貸借対照表を導入することにより、単年度の歳出、歳入のみでは捉えきれない財政の実態を明らかにすることができる、適切な資産管理を行うためにより正確な情報が提供される、といったことに分けられる³⁵⁾。に関しては、現金主義では、単年度の収支尻に焦点が当てられるため、支出義務が生じているにもかかわらず、これを会計上先送りしたりするなどにより、一見問題がないようにみせることが可能である。例えば、債務負担行為、あるいは外郭団体の債務保証等は、現金主義会計では一切計上されない。しかし、発生主義会計では、債務負担行為は、未払金として、また債務保証は、融資内容に応じて、貸し倒れ引当金といった形で計上することになる。つまり、

貸借対照表を導入することにより、負担の先送り等安易な財政運営に歯止めをかける情報を得られることになる。 に関しては、我が国一般政府の公共投資の対名目 GDP 比は近年でも約 6%と先進国の中では、著しく高い水準である。しかし、この高水準の公共投資は、維持補修費・更新投資といった形で、国民の将来負担を伴うものであるが、これが現金主義会計では、直接認識されない。発生主義会計では、適切な評価額に基づく減価償却が行われ、将来の建て替え等の投資に備えるという発想が盛り込まれることとなる。また、適切な資産評価に基づいて、必要とされる維持補修費を算定することも可能となる。

更に、発生主義会計に基づき、政府事業と民間の比較可能性を考慮し、当該事業に係る固定資産を時価評価し、経済学上の機会費用の概念であるキャピタル・チャージを導入した「資源会計」がニュージーランドで既に予算と一体化された形で導入されており、イギリス中央政府では、1999-2000年度決算からこの会計方式に基づき公表されることとなっている³⁶⁾。

行政サービス提供事業について、民間委託の可能性を探るために、官民間で競争入札を実施する場合(マーケット・テスト)、当該サービス提供に、退職金まで含めた人件費、施設費等を含めて一体いくらのコストがかかっているかをまず明らかにし、さらに、官民間でのコスト比較を同じベースにする必要がある。この際にも、発生主義会計が不可欠となる。山本(1997a)が指摘しているように、民間の場合、資本調達コストがかかるうえ、行政サービス提供事業に参入する場合、新規に設備投資をする必要がある。もし、政府の設備が取得減価であれば、政府部門の方が、減価償却費も安くすむことになる。したがって、この場合、明らかに政府の担当部署あるいは公社等が有利となる。そこで、こうした資本コスト(資本調達コストと減価償却費)を民間企業と比較可

能とするために、政府部門の設備等の固定資産を時価評価し、これに概念上の資本調達コストである、地方債金利等を参考にしたキャピタル・チャージが課される必要がある³⁷⁾。したがって、我が国自治体が、行政サービス提供に競争原理を導入し、民間委託の一層の推進を目指すならば、発生主義会計の導入とともに、こうした効率性追求の実現を可能とする仕組みを設定することも必要となろう。

4. 監査体制の充実強化

97年の地方自治法改正によって原則として99年4月より、全国都道府県と政令指定都市等において外部監査員制度が導入されることとなった。各自治体が、業績測定システムを導入する動きが進展するにつれて、各業績測定が果たして正確であるかどうかをチェックする体制も必要になるものと思われる。テキサス州では、テキサス州の会計検査院(State Auditor's Office)が、各機関の業績指標の正確性を精査する役割を担っている。

経済性(Economy)、効率性(Efficiency)、有効性(Effectiveness)という3つのEに着目して、監査を行う「3E監査(あるいはValue For Money監査)」も今後本格的に実施されることが望まれるが、この3E監査とは別に、業績測定システムが、行政側にとって盲点となっている点はないかや指標自体の正確性等を利害関係のない第三者機関がチェックする体制を構築する必要があると思われる。そのためには、従来の財務監査とは異なる、業績測定という側面においても、地方自治体の監査体制をより一層充実強化させることが今後重要となるであろう。

5. 行政サービス基準の設定

本稿の冒頭でも述べたように、行政サービスが行政側からの一方的な押し付けとならないためにも、相談・書類交付等の窓口業務、公共施設等の

運営業務など、市民の日常生活において密接に関わる行政サービス事務には、予め発行に要する時間、日数を明確にし、それに対して市民からの不満を含めたフィードバックを受け入れ、それを業務改善に生かす体制の構築が求められよう。これが、政策形成時に住民を交えるといったことと共に、非市民志向から脱却する仕組みとなりうる。

三重県では、イギリスの市民憲章（Citizen's Charter）をモデルにして、こうした行政サービス基準の設定・明確化に取り組んでいる。「誰のための行政サービスか」「住民満足度の向上」という視点から、市民の求めている行政サービスのあり方を検討し、そのニーズに応じていく努力を継続的に行っていくことが求められよう。

6．権限と自主財源の拡大

アウトカムに焦点を当てた業績測定を中心とした「結果志向の行財政管理システム」を実施する上で、連邦国家の米国と単一国家である我が国の自治体において制度面で決定的に異なるのが、自主財源と権限の差である。例えば、米国では連邦政府からの財政移転額の全体の歳入に占める割合は、オレゴン州で約20%、テキサス州で約30%であり、税収の占める割合は50%を越える。州政府は、連邦憲法に限定列挙された外交・国防等以外の全ての権限を留保し、事務に関する裁量権は大きい³⁸⁾。我が国は、国と地方との財政関係の項でみたように、これまで地方自治体の歳出の自治が制約されており、これが地方分権推進計画によってどれほど緩和されるかは、未だ不透明な面がある³⁹⁾。業績予算まで含めたこの結果志向の行財政管理システムが有効に機能するためには、政策立案から予算配分まで一貫した自己決定型のマネジメント体制が前提となる。したがって、国の関与の存在といった点からその実効性にある程度は制約がかかることを認識せねばならないだろう。しかしながら、この点によって、これまで述べてき

た「結果志向の行財政管理システム」が無効ということにはならない。地方税と交付税を合わせた一般財源は、自治体にもよるが、マクロベースでは全体の歳入の半分以上を超える。政策決定権と予算配分における裁量権が確保できる範囲において、住民の満足度が向上するよう、戦略的プラン作成、業績測定、評価、予算編成をといったことを実施していくことが肝要である。また、予算上裁量の余地がない事務事業であっても、その事務事業が目的を達成しているのかについて、アウトカムを測定し、その業績情報に基づき、事務事業の実施プロセスやマネジメントのあり方を変える、といったことは可能である。現に全国の各自治体の公共料金や福祉・医療、教育等の行政サービス水準には、かなりの差がみられる⁴⁰⁾。したがって、現行の枠組みの中で、「結果志向の行財政管理システム」を構築・運用し、業績測定といった客観的情報に基づき、「財政資金と権限における一層の自由裁量があれば、問題解決に向けた重点的予算配分と施策の実施が可能となり地域住民の望む行政も実現できる。したがって、各自治体の権限と地方税源の一層の充実が必要である」ことを、情報公開によって住民・世論に積極的に訴えかけていくことが必要であろう。結果志向の行財政管理システムを運用していく中で、このシステムがより一層有効に機能するために国の関与のどういった点が障害となるのかについて一つずつ具体的に世論に訴えかけていくことが真の地方分権推進にとっても大きな力となるはずである。

終わりに

98年6月に、民主、社民等4党によって「行政評価基本法案」が議員立法という形で衆議院に提出された。この法案は、国の財政の透明性と効率性の向上を目的として、中央政府に発生主義会計と事前事後の「政策評価制度」の導入を求める内

容となっている。この法案が成立するかどうかについては予断を許さないものの、国レベルでこうした動きが出てきたことは望ましい。しかし、重要なのは、我々国民が、一市民として改革に向けた意識を持つことである。我々がどのような行政を望み、そのために何ができるかということを一一人が真剣に考えることがまず何よりも改革推進の大きな力となるのではないだろうか。政策形成における市民参画も行政側から準備されたメニューを受動的にただ受け入れるのではなく、参画のあり方を主体的に要求していくことが大事であろう。また、業績測定にしても、その業績結果を行政側が情報公開しても、市民がそれに関心を持たなければ、その意義も半減してまうであろう。「結果志向の自治改革」が実を結ぶためには、我々市民と行政との共同作業の産物であるという認識と我々市民の積極的支援が不可欠なのである。

【注】

- 1) 『日経地域情報』1998年3月16日 No. 291
- 2) 「当該年度に属すべき収入と支出との実質的な差額をみるもので、形式収支から、翌年度に繰り越すべき継続費通次繰越（継続費の毎年度の執行残額を継続最終年度まで通次繰り越すこと。）繰越明許費繰越（歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由等により年度内に支出を終わらない見込みのものを、予算の定めるところにより翌年度に繰り越すこと。）等の財源を控除した額。」（『平成10年版地方財政白書』）
- 3) その他諸収入には、使用料、手数料、財産収入、貸付金元利収入等が含まれる。
- 4) ここでは、大まかな計算を示している。地方への地方交付税は、交付税特別会計を通じて地方自治体へ交付される。この際に、国の一般会計からの地方交付税交付金とともに資金運用部からの借入れ、すなわち交付税特別会計借入金を含むため、実際は、

地方が受け取る地方交付税と一般会計からの地方交付税交付金の額は一致しない。

- 5) 神野（1998）p113.
- 6) 神野 前掲文献 p117-118. 同ページに次のような誘導の例が挙げられている。「1億円の財源のある地方公共団体が地域住民の要望からすれば、費用1億5,000万円の福祉施設を建設したいと計画したとしても、国から、補助率50%で1億円の補助金を交付するから2億円の別の施設を建設しないかと誘われると、その補助事業へと「誘導」されてしまう」
- 7) 神野（1998）p123-124.
- 8) 神野・金子（1998）p43-44.
- 9) 山谷（1997）によればアカウンタビリティの概念は、

レベル1：政策に対するアカウンタビリティ

政策の選択に対する責任

レベル2：プログラム・アカウンタビリティ

プログラム目標の設定とその達成に対して負う責任（有効性）

レベル3：パフォーマンス・アカウンタビリティ

経済的手段の能率的運営（経済性・効率性）

レベル4：プロセス・アカウンタビリティ

適切で有用性の高い手段の使用

レベル5：法的アカウンタビリティ

法律や（会計などの）規則の遵守

の5つのレベルに分けられる（P.71）。本稿では、主としてレベル2、レベル3の意味でアカウンタビリティという言葉を用いている。

- 10) それぞれの具体例としては次の通りである。事務自体の廃止：都道府県の区域内における国勢調査の実施に関する市町村に対する指揮監督、市町村選挙管理委員会の事務に対する指揮監督等。国の直接執行事務：健康保険の事業主からの報告徴収等、国立公園及び国定公園の公園計画の決定等に関する実地調査等。自治事務：都市計画の決定、農業振興地域の指定、飲食店営業の許可等。法定受託事務：国政

- 選挙、旅券の交付、国道の管理等。
- 11) 平成10年5月「地方分権推進計画」
- 12) 特に、()原則として終期の設定を図り、サンセット化を更に推進することとし、一定期間(5年)の終期を設け、特別の理由がなければ、期限延長は行わないこととする、()補助率が低いもの(3分の1未満)又は創設後一定期間経過したものについては、廃止又は一般財源化などの見直しを行うこととする、としている。更に、存続する国庫補助負担金についても、統合・メニュー化、交付金化、運用の弾力化、補助条件等の適正化・緩和、などが盛り込まれている。
- 13) 山谷(1998)p30.
- 14) 山谷 前掲文献 p107.
- 15) 山谷 前掲文献 p17の表1-2に基づく。
- 16) 上山(1998)p3.
- 17) 通産省大臣官房政策評価広報課が事務局となっている。
- 18) 政策評価研究会(1998)p7.
- 19) Hood(1991)は、ニュー・パブリック・マネジメントの特徴として、競争原理の導入、パフォーマンスにおける基準と指標の明確化、裁量権の付与、行政サービスの「提供」と「生産」の分離、公的セクター内外における「契約」の使用による効率化、等を挙げている。
- 20) 150人以上ものオレゴン州のビジネス・リーダー、政府、地域関係者がこの戦略的プラン作成に関わったとされている。
- 21) 43人から成る市民タスクフォースが組成され、10回の公聴会で延べ400人以上のビジネス、地域リーダーからオレゴン州の将来に影響を及ぼす地域的課題についてヒヤリングを行ったとされる。
- 22) Tryens, Jeffrey (1997) *Aligning Government Priorities with Societal Hopes and Expectations: Oregon's Strategic Planning Model*, Oregon Progress Board.
- 23) 米国の学校ではEは用いられない。Aは95年のターゲット達成率100%以上、Bは67%-99%、Cは34%-66%、Dは、0-33%、Fは悪化(-%)。
- 24) 「ブルー・ブック」と呼ばれる、各ベンチマークとそのベンチマークに貢献する政府機関とのリンクの関係を示したドキュメントはあるが、当該機関のどんなアウトプットがリンクしているかについては、示されていない。この点について、筆者の質問に対して、プログレス・ボードも「中央としての各機関のアウトプット情報の一括管理の欠如」を認めている。
- 25) 98年から「National Partnership for Reinventing Government」と名称が変更された。
- 26) ただし、GPRAはテキサスのシステムを直接モデルとしたものではなく、カリフォルニア州サニーベール市の行財政管理制度、ニュージーランド、イギリス等の行革先進国の先進事例を参考にしている。
- 27) 米国州政府のほとんどが、州憲法あるいは州法によって均衡予算を義務づけられており、予算編成の段階で、赤字が予測される場合には、増税、支出削減の措置がとられねばならない。なお、テキサス州の予算編成は2年ごとに行われる。
- 28) Comptrollerは日本語では会計検査官と訳されることがあるが、この訳は通常Auditorに対応するため、本文のように訳した。Comptroller's Officeの業務は、税徴収、財務会計管理、歳入予測、等である。
- 29) テキサス・パフォーマンス・レビューの責任者は前述の通り、ジョン・シャープで、彼はクリントン大統領にナショナル・パフォーマンス・レビューを開始することを直接進言した。また、テキサス・パフォーマンス・レビューの陣頭指揮を取った副財務会計検査官(Deputy Comptroller)ピリー・ハミルトンはナショナル・パフォーマンス・レビューのスタッフの一員となり、テキサス州での経験をクリントン政権の連邦政府改革に生かす重要な役割を果たしている。
- 30) この金額は累積的なものであるため、単年度の予算額と比較することは適当ではないが、参考までに、97年度のテキサス州の予算額は409億ドルであり、

この金額に対する比率は約20%である。

- 31) ちなみに、完全な民営化ではなく、独占事業である公共サービス提供に競争原理を持ち込む手法を米国では、「管理された競争 (Managed Competition)」と呼ばれており、この政府と民間の間で競争入札を広範に適用し、改革を成功させた例として、米国では特にインディアナ州インディアナポリス市が名高い。
- 32) テキサス州会計検査院 (State Auditor's Office) によって98年3月にまとめられた業績予算制度に関する各省庁へのサーベイ結果では、約7割がこうした「Reward and Penalty」に反対との立場を取っている。この理由として、様々な外的要因のために当該機関がパフォーマンス・ターゲット達成に影響を及ぼす能力は限られている、ペナルティは、当該機関ではなく顧客、すなわち当該機関によって提供されているサービス利用者に与えられることになる、予算削減といったペナルティは事態を悪化させるだけである、「報酬とペナルティ」は各機関によるゲーミング(できるだけ目標値を低く設定しようとする)を助長することにつながる、等の意見が出されている。
- 33) 事務事業評価システムの導入(平成8年度)、マトリックス予算の作成(平成8年度)は、平成7年度~平成9年度にかけて実施された「さわやか運動」(サービス、わかりやすさ、やる気、改革の頭文字による名称)という行政改革の一環として行われた。これに引き続き、平成10年3月に「行政システム改革」が開始されている。
- 34) 政策展開の基本方向は、図表8に示した2つ以外は、「自然と調和した美しい環境を創造するために」、「産業を盛んに、経済を活発化するために」、「多様な交流・連携を通じ、個性と魅力のある地域を育てるために」、「計画を実現するための行政運営」の4つである。
- 35) 発生主義会計を我が国に導入するという視点からは、筆谷(1998)、大住(1997)、石原(1998)が詳

しい。

- 36) HM Treasury (1998) *Resource Accounting and Budgeting: A Short Guide to the Financial Reforms*.
- 37) 山本(1997a) p108-109.なぜ米国、イギリス、オーストラリアがニュージーランドのように完全発生主義導入に至っていない理由について制度的背景を基に分析したのが、山本(1997b)である。キャピタル・チャージの基本概念とマネジメントにおける意思決定に与えた影響に関して Pallot and Ball (1997) が詳しい。ニュージーランドが発生主義会計を導入する際の背景・経緯に関しては、Norman (1997) が参考になる。
- 38) 経済企画庁(1997)『地域経済レポート'97』P.132
- 39) 98年11月にまとめられた地方分権推進委員会第5次勧告では、「統合補助金」の創設を盛り込み、自治体にとって補助金使途に裁量の余地がやや広がる内容となっている。
- 40) 1998年9月16日『日本経済新聞』朝刊25面「行政サービス個性競う」

【参考文献】

- Governmental Accounting Standards Board of the United States (1994) *On concepts related to Service Efforts and Accomplishments Reporting*, Concepts Statement No.2.
- Governor's Office of Budgeting and Planning, and Legislative Budget Board (1998) *Instructions for Preparing and Submitting Agency Strategic Plans: Fiscal Years 1999 - 2003*.
- Governor's Office of Budgeting and Planning, Legislative Budget Board, and State Auditor's Office (1995) *Guide to Performance Measurement for State Agencies*.
- Governor's Office of Budgeting and Planning (1995) "Strategic Planning and Budgeting in the 'New Texas': Putting Service Efforts and Accomplishments to Work", *International Journal of Public Administration*, 18 (2&3).
- Hatry, Harry P., Sullivan, Jonathan M., et al. (1990) *Service*

- Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come: An Overview*, Governmental Accounting Standards Board of the United States.
- Hood, Christopher (1991) "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration* Vol.69.
- Merjanian, Ara (1996) *Strategic Budgeting in Texas: A Systems Approach to Planning, Budgeting and Performance Measurement*, ASPA's Center for Accountability and Performance.
- Norman, Richard (1997) *Accounting for Government*, Victoria University of Wellington.
- Oregon Progress Board (1996) *Oregon's Benchmark Performance Report: Key Indicators of Progress from 1990 to 1995*.
- Oregon Progress Board and Governor's Oregon Shines Task Force (1997) *Oregon Shines : Updating Oregon's Strategic Plan, A report to The People of Oregon*.
- Osborne, David and Peter O'Leary (1997) *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley.
- Pallot, June and Ian Ball (1997) "What Difference Does Resource Accounting Make?: The Case of New Zealand" *Public Expenditure: Effective Management and Control*, ed. by Dan Corry, The Dryden Press.
- Sharp, John (1991) *Breaking the Mold: New Ways to Govern Texas*, Texas Performance Review.
- Texas State Auditor's Office (1998) *Performance-Based Budgeting Survey Results*.
- 上山信一 (1998) 『行政評価の時代』 NTT 出版
- 大住莊四郎 (1997) 「ニュー・パブリック・マネジメントによる財政システムの改革」(『国民経済雑誌』第176巻、第6号)
- 石原俊彦 (1998) 「三重県における企業会計方式の導入 - 行政システムの改革と発生主義」(『JICPA ジャーナル』6月号)
- 山谷清志 (1997) 『政策評価の理論とその展開』 晃洋書房
- 自治省 (1998) 『平成10年版地方財政白書』
- 神野直彦・金子勝 編著 (1998) 『地方に税源を』 東洋経済新報社
- 神野直彦 (1998) 『システム改革の政治経済学』 東洋経済新報社
- 政策評価研究会 (1998) 『政策評価の現状と課題～政策評価研究会中間報告～』 事務局：通商産業省大臣官房政策評価広報課
- 地方交付税制度研究会 (1998) 『平成10年度 地方交付税のあらまし』
- 筆谷勇 (1998) 『公会計原則の解説：自治体外部監査における実務指針の検討』
- 三重県 (1998) 『平成10年度 行政システム改革』
- 三重県 (1998) 『平成10年版 県政レポート』
- 山本清 (1997a) 「公的会計に NPM の導入を急げ」(『論争 東洋経済』7月号、東洋経済新報社)
- 山本清 (1997b) 「政府部門における固定資産会計の国際的動向と展望」(『会計』11月号、森山書店)
- 山本清 (1998a) 「地方自治体の行政改革戦略と政策評価(上)(下)」(『地方財務』7、8月号、ぎょうせい)
- 山本清 (1998b) 「事務事業評価システムの目的と可能性」(『地方自治職員研修』)9月号、公職研