

地方自治体における業績測定のあり方と 監査制度改革への示唆

～英国地方自治体の実務・制度事例を参考に～

澤田 晋治

I はじめに

わが国の地方自治体の行政運営に行政評価が導入されてかなりの年月が経過している。総務省の調査結果¹によれば、全体の54.4%の団体で導入されており、調査が開始された2001（平成14）年度から着実に増加している。しかしながら、行政評価が期待されたような成果をあげているのかと言え、そうではないという指摘もよく見受けられる。導入していた団体の中には、制度自体の見直しを検討しているところも出てきている。一方、総務省が設置した地方行財政検討会議では監査制度の見直しが検討されているが、そのなかでは行政監査について類似の機能を持つ行政評価などとの役割分担を図るとしている²とされており、地方自治体の内部統制機能としても、その役割はさらに重要になりつつある。

ところで、行政評価とは業績測定（performance measurement）型であると多くの有識者が指摘しているが、業績測定とは「事業の達成度合を常時監視し報告するもの」³であり、そのために業績指標（performance indicator）が用いられるものとされる。しかし、総務省の調査結果では行政評価の課題のなかでもっとも多いのが「評価指標の設定」であり、導入済み団体の約8割が課題であるとしている。行政監査を行うためには、このような業績指標と業績測定システムをしっかりと確立することが求められる⁴ため、この課題を早急に解決する必要がある。本稿は、わが国より先んじて業績測定を取り入れた行政経営を行っている英国において、地方自治体への制度導入を促進した英国自治体監査委員会（Audit Commission）などの団体が作成した資料をもとに事例を振り返ることで、今後の

1 総務省『地方公共団体における行政評価の取り組み状況（平成22年10月1日現在）』2011年3月。

2 総務省『地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）』2011年1月、23頁。

3 古川俊一「業績管理と会計制度改革の視点」『会計検査研究』第19号、1999年3月、49頁。

4 鈴木は、業績監査が実施可能であるためには、「業績（行政成果）報告書の作成とこれに記載されるべき業績測定と業績測定システムの開発が急務である」としている。鈴木豊「政府・自治体の業績（行政）監査の構造」『経理知識』2001年9月、31頁。

わが国の業績測定のあり方と監査制度改革への示唆を得ようとするものである。

II なぜ業績を測定するのか

1990年代以降、わが国の行政経営改革にさまざまな影響を与えたニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）は、政府を管理する仕組みとして、積極的に業績測定の重要性を強調するものであった。しかしながら、1980年代後半及び1990年代前半の欧米諸国では、主として政府の財政赤字の上昇により、可能な限り小さい政府を維持しようというイデオロギーに鼓舞されていた。この段階では、業績測定の主な目的は、いかにして効率性を増すか、または費用を削減するかであるとみなされていたが、近年では、公共機関への信頼低下が、業績測定システムを生活の質やガバナンスの質を測定する方向に拍車をかけており⁵、その役割はますます重要になっているといえる。

英国では、1979年のサッチャー政権以後、NPMに基づき、「市場原理に軸足を置いたウェストミンスター型改革」⁶が実施されてきたが、その際に用いられた手法は、わが国の行政経営手法としても導入されてきた。市場化テスト、PFI、独立行政法人はその代表例といえるであろう。また、サッチャー政権を受け継いだメージャー政権ではシティズンズ・チャーターが導入され、このなかで定めたサービスの提供水準をわかりやすく住民に公表するために1993年から業績指標が導入されている。その後、1997年にブレアの労働党政権が誕生し、2000年に地方自治体における強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering）制度を廃止するとともに、公共サービスの品質が評価されることになるベストバリュー制度に置き換えられた。このベストバリューは四つのフェーズによって構成されている。「①戦略経営体系の構築、②業績マネジメント体系と品質マネジメント体系の構築、③外部評価、④失策による国の介入権行使」⁷であり、業績管理の中核として、「業務見直し（performance review）」と「業績測定」が位置づけられたのである。

この業績測定の基本的な目的とは、公共サービスの改善とアカウンタビリティの改善で

5 Bouckaert, Geert and Wouter Van Dooren, "Performance measurement and management in public sector organizations," in *Public Management and Governance Second edition*, edited by Tony Bovaird and Elke Löffler, Routledge, 2009, pp151-152.

6 稲沢克祐『英国地方政府会計改革論』ぎょうせい、2006年1月、172頁。

7 『同上書』186頁。

ある。「公共サービスの継続的な改善を保証することは、業績管理における業績測定の本質的な要素」であり、「用いられた資源により達成されたアウトプットとアウトカムを明確化することで、組織が説明責任を果たすことをより容易にする」⁸のである。業績測定は、このような改善の機会を識別することを促進するものなのである。

さらに、ベストバリュースでは「挑戦 (Challenge)、比較 (Compare)、協議 (Consult)、競争 (Compete)」のいわゆる「4C」のアプローチが重要視されているが、業績測定の結果についても、それを他の自治体やその他のサービス供給者と比較することによって、グッド・プラクティスを識別し、他から学ぶことで組織の業績改善へとつなげていくことが求められている。これによって、「組織が重要な優先事項に焦点を合わせ、低い業績分野が問題にされることも保証することができる」⁹のである。

このような業績測定によって得られた情報は、マネジャーによって二つの統制手段として用いられ得ることが、勅許公共財務会計協会 (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: CIPFA) の報告書で指摘されている。一つには、制約や罰則を課すこと、そしてもう一つはPDCAのマネジメント・サイクルを不可欠な要素として促進し、動機づけすることである¹⁰。自治体のように公共サービスを提供する団体の活動は、直接サービスの提供から、政策立案の場面で求められるような高度な質的助言の提供にまで及ぶものである。「組織の業績測定システムの形式と内容は、通常その中核となる組織の活動を反映するものであり、その目的に応じたマネジメント・システムを設計することは、経営陣に課された任務の一部」¹¹だとされており、業績による統制を行うことがその責務となっているのである。

III 確かな業績指標とするために

業績測定を行う上で、業績指標は非常に重要である。また、わが国の行政監査を機能させるためには、英国地方自治体で実施されてきた包括的業績評価 (Comprehensive

8 Audit Commission, *Aiming to Improve – the principles of performance measurement* –, June 2000. (以下、“*Aiming to Improve*”と略記する) para. 4.

9 *Ibid.*, para. 5.

10 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, *Measuring up – an introduction to theories and concepts of performance measurement in the public services* –, 1998. para. 2. 5.

11 *Ibid.*, para. 2.6.

Performance Assessment: CPA) や包括的地域評価 (Comprehensive Area Assessment: CAA) のような業績指標を活用した自治体の業績の相対評価の重要性も指摘してされている¹²ところである。山田によれば、業績を指標化する意義は①情報の開示・公開による行政と住民との間における情報格差の縮小、②指標の公開による説明責任の明示と共通言語化による協働へのきっかけ、③行政活動の結果の算出やその具体的成果の監視・照合・点検の実施、④指標の比較による業績比較が可能になることである¹³としており、指標の明示によるアカウントビリティの向上とモニタリングの実施に加え、多様な公共を担う主体の行政への参画を促す基盤整備の一つともとらえられている。

英国自治体監査委員会では、業績指標について2000年に“*On Target – the practice of performance indicators*”を公表している。これは、中央政府が全国的に定めている指標や、英国自治体監査委員会が定めるベストバリュージェ績指標だけでなく、地域の状況に応じて各地方自治体が地域業績指標を設定することで、公共サービスの効果的な運営を行おうと意図されたものである。このなかでは、「サービスのすべての局面を反映する、バランスの良い指標を開発することが重要」¹⁴だとされている。

1. 業績指標の開発方法

まず、業績指標を開発する一般的な方法は、経済性 (Economy) ・効率性 (Efficiency) ・有効性 (Effectiveness) のいわゆる「3E」を用いるものとされ、これらはコスト・インプット・アウトプット・アウトカムとの関係から図表1のように示されている。また、これら業績の三つの次元は、以下のように定義される¹⁵。

- ①経済性：最少のコストで適切な質と量の人員および物質的な資源を獲得すること
- ②効率性：投入された資源で最大のアウトプットを生み出すか、求められる質と量のサービスを提供するために最少のインプットを行うこと
- ③有効性：住民の要求に合った組織を持ち、確立された目標と意図された目的を達成するプログラムと活動を持つこと

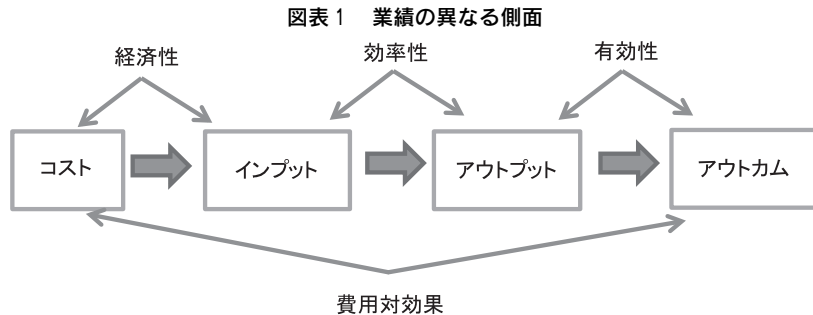
12 石原俊彦「地方自治体の監査と内部統制—ガバナンスとマネジメントに関する諸問題の整理—」『ビジネス&アカウントングレビュー』第6号、2010年12月、12頁。

13 山田治徳「なぜ指標なのか—行政評価の実効性の向上のために『比較—改善』サイクルの活用を—」『会計検査研究』第34号、2006年9月、18-21頁。

14 Audit Commission, *On Target—the practice of performance Indicators*—, June 2000. (以下、“*On Target*”と略記する) para. 12.

15 *Ibid.*, para. 15.

わが国では、経済性と効率性の区別があいまいな場合が多いという指摘もあるが、このようにコスト・インプット・アウトプット・アウトカムの関係から明確に定義することは、指標を作成する上で非常に重要であろう。また、英国の事例では、これ以外にも、第四のEとして平等性（equality）または公平性（equity）を加えている場合もある¹⁶。



なお、サービスのバランスのとれた表示を行うには、品質・コスト・時間という区分もある。コストは組織活動の財務的・経済的側面を、品質は利用者にとってアウトプットとして行われるサービスの適切性を、時間はサービスが提供されるまでの反応という側面を取り扱う¹⁷。この場合、コストは資金を「税」として提供した市民の、品質はサービス利用者の、時間はサービス管理者のそれぞれの目線が必要であり、自治体を取り巻くさまざまな利害関係者によって、バランスよく指標を定義することが可能となる。

このような業績指標には、サービス目的の達成をモニタリングするために成果基準を定めることが必要となる。しかしながら、自治体が行うサービスの最終的な成果が発現されるには長い期間を要する場合があること、さまざまなその他の要因により影響される場合があることから、その成果基準を考案することは非常に困難である。英国自治体監査委員会では、サービスの目的とその成果基準の関連を特定することを支援するものとして、波及効果アプローチを紹介している。

この波及効果アプローチとは、サービスを水の中に放り投げた石と見なし、その際に形成される幾重の波紋をサービスの及ぼす影響に重ね合わせるものである（図表2参照）。

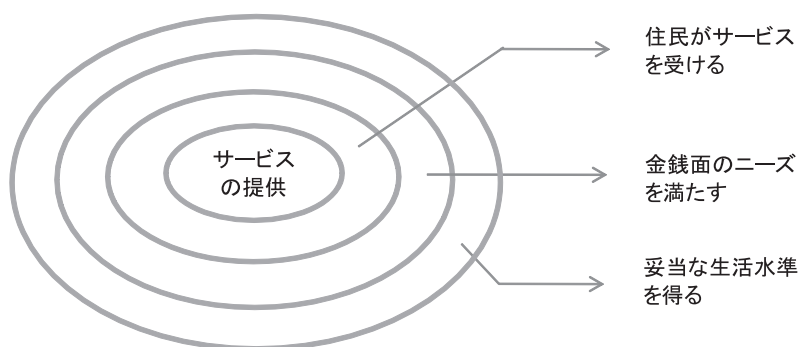
¹⁶ ベストバリュー業績指標やNHS業績評価枠組みなどは「公平なアクセス」という枠組みを持つ。Ibid., para. 16.

¹⁷ CIPFA, *op cit.*, para. 4.11.

外側の波紋は全体にわたるサービスの目的を反映し、内側の波紋はサービスのより測定可能な側面を反映するのである¹⁸。このアプローチは、サービス分野の目的から遡って指標を開発するために活用できるほか、それぞれの部署で設定された成果基準を、サービスの全体的な戦略目的に関連づける際にも有用であろう。

図表2 波及効果アプローチ

生活支援を行う際の単純化した事例。円の内側は測定可能な指標や目標であり、外側になると測定が難しいサービスの要素となる。



出所：Audit Commission, “On Target”

2. 業績指標の類型

行政評価については、前述のとおり成果指標が課題とする自治体が多い。しかしながら、この場合の「成果指標」には、複数の種類の指標が混在して取り扱われているため、混乱を招いている可能性がある。石原は「指標に関しては、成果指標といった標記ではなく、明確にアウトカム指標、アウトプット指標、活動指標、インプット指標といった表現を行うほうが適切であることを忘れてはならない¹⁹と述べている。ここでは、このような指標の類型を、英国自治体監査委員会がどのようにとらえているのかを確認する。

上記では、コスト・インプット・アウトプット・アウトカムとの関係から、3Eを用いた指標の一般的な開発手法を提示したが、生活の質に対するサービスの影響のように、

18 Audit Commission, *On Target*, para. 23.

19 石原俊彦「自治体行政評価における個別評価と総合評価の形成—名古屋市行政評価を参考に—」『会計検査研究』第30号、2004年9月、138頁。

サービスの成果の出現に長い時間を要するものについては、そのプロセス²⁰を見ることでしかサービスを管理することはできないものが多く存在する。このため、最終結果を導くであろう活動を測定する「プロセス（活動）指標」が必要となる。この種の代用指標は、プロセスと成果が関連づけられるという根拠、または少なくともプロセスが成果に寄与しているという一般的なコンセンサスに左右される²¹ために、その関連について波及効果アプローチのような視覚的に分かりやすい説明が、住民などの利害関係者に対して求められるだろう。

英国自治体監査委員会では、インプット・プロセス・アウトプット・アウトカムのそれぞれの指標には図表3で示すような質問が対応するとしている。ここで、プロセスとはアウトプットである結果を導き出す活動を表し、前もって定めた目標を達成するためにその努力をどのように表出させるのかを組織に対して示すものである。サービスの提供はプロセスに依存するものであり、これを統制することが重要である。

なお、わが国ではアウトカムで目標値を設定し統制しようという意識が強く²²、施策評価を行う場合、その指標は施策の達成度などを示すものが重視される傾向にあるが、NPMがPDCAサイクルの確立を目的とするなら、プロセスを重視したマネジメントを確立することが重要であり、プロセス指標を設定することにも留意が必要である。

図表3 指標の異なる種類と対応する質問

アウトカム	<ul style="list-style-type: none"> ▪ サービスの影響とは何か。 ▪ 自治体は目的を達成しているのか。 ▪ 目的を採用することにつながった問題は、まだ存在しているのか。
アウトプット	<ul style="list-style-type: none"> ▪ どんなレベルのサービスが提供されているのか。 ▪ どれぐらいのサービス単位が提供されているのか。
プロセス	<ul style="list-style-type: none"> ▪ アウトプットを提供するために、何をすることが求められているのか。 ▪ 目標に向かって真つすぐ進んでいるか。
インプット	<ul style="list-style-type: none"> ▪ サービスを提供するためにどんな資源が用いられるのか。

出所：Audit Commission, “On Target”

20 プロセスには、直接利用者に強い影響を与える「初期プロセス」、初期プロセスを行うよう要求する「サポートプロセス」、初期およびサポートプロセスの双方を導く「マネジメントプロセス」がある。CIPFA, *op cit.*, para. 4.20.

21 Audit Commission, *On Target*, para. 25.

22 稲沢克祐「地方自治体のNPM改革の実情と課題」村松岐夫編著『公務改革の突破口』東洋経済新報社、2008年3月、216頁。

3. 業績指標の特質

行政評価が上手く機能していない理由としてよく聞かれるのは、その情報が十分に活用できないというものである²³。これは、目標とする値そのものの妥当性の検証や、結果として達成された成果を有効性の観点から評価することが困難であることに起因すると考えられる。このような課題に対しては、一つには前項で検討したように異なる種類の指標を整理し直すことと、もう一つは導出される評価情報やデータの質を向上させることで対応すべきだと考えられる。“*On Target*” では、業績指標が有用で効果的であるための特質を以下のように分類している²⁴。

①目的適合性 (relevant)

指標は、組織または特定のサービス分野の戦略目標や目的に関連づけられることが求められる。もし、業績指標が適切でないと思われれば、わざわざ情報を正確に集めようとしないう危険性が高まる。また、業績指標の利用者に対して適切なものとなることで、そのデータは組織内のニーズに合わせるよりも利用可能なものとなる。

②明確な定義 (clear definition)

指標は、首尾一貫した収集と公平な比較を保証するために、明確で分かりやすい定義をすべきである。このため、既に他の政府機関によって定義され、収集されているデータを活用することは、一貫性を保証するために有用である。

③理解・活用の容易さ (easy to understand and use)

定義そのものが専門的な用語を用いなければならないとしても、情報利用者が理解できる用語で指標が記述されることは重要である。住民に焦点を合わせる指標には、「常勤換算した職員数」のようなマネジメントの専門用語や抽象的な概念を避けるべきである。

④比較可能性 (comparable)

指標は、長期に渡り一貫した比較可能性を持つべきである。これは、データ基準・収集・手法などの相違のために達成することが難しく、熟考され、承認された定義に左右される。

⑤検証可能性 (verifiable)

23 行政評価の結果の利用面での問題点については、田中啓『日本の自治体の行政評価』財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、2009年7月、19頁を参照。

24 Audit Commission, *On Target*, para. 44.~65.

指標は、その情報とデータが検証され得るような方法で、収集され、見積もられることが必要である。確かなデータ収集システムに基づくべきであり、マネジャーたちが情報の正確性と用いられる手法の一貫性を検証することができるようにすべきである。このことは、組織の異なるレベルでの良好な内部品質管理の重要性を強調する。理想的には、外部監査や検査の形式による外部評価が、これらの内部統制プロセスを補完すべきである。

⑥費用対効果 (cost effective)

情報を集めるコストとその有用性とのバランスを保つことも重要である。可能な場合は、利用可能な情報に基礎づけられ、既存のデータ収集活動に関連づけられるべきである。また、新しい指標が必要とされる際は、組織と情報を収集する職員の負担を最小限にするよう意図すべきである。

⑦明確性 (unambiguous)

指標の値の増加が、サービスの改善あるいは低下を示すのかどうかを明確にすべきである。指標は、その改善がサービスの改善を通してのみ可能であるように設定され、測定されるべきである。

⑧帰属性 (attributable)

サービス管理者は、指標によって測定された業績に対し、影響を与えることができなければならない。もしそうでなければ、業績を改善する努力を行うインセンティブは減少し、業績指標は不公平なものとしてみなされる。このため、予算等に関して権限を委譲することが必要である。

⑨反応性 (responsive)

指標は、変化に対して鋭敏でなければならない。業績の変化があまりにも小さく表示されるような指標は、使用を限定すべきである。

⑩誤った誘因の回避 (avoid perverse incentives)

指標を構築する際、指標がどのような行動を奨励すべきであるかを考慮することは重要である。問題を他の組織や測定されない分野に移したり、その活動に不釣り合いな資源配分を奨励するような指標は避けるべきである。

⑪イノベーションの容認 (allow innovation)

指標の定義は、組織が革新的なプロセスを開発したり、代替的な手法・システム・手続を生み出すことにより、サービス提供の改善を妨げるようなことがあってはならな

い。そのようなイノベーションが起きることを容認し、奨励するために業績指標は構築されるべきである。

⑫統計学上の正当性 (statistically valid)

指標は、統計学的に正当であるべきである。少数の事例に基づいた業績指標は、本質的に年度ごとの変動を示す可能性が高いため、このような事例ではそれが業績を測定する正しい手法かどうか、より多くのサンプルが可能かどうかを考慮すべきである。

⑬適時性 (timely)

サービスの運営管理で必要とされるデータは、頻繁に収集されるものであるため、このような指標は合理的なタイムスケール内の利用可能なデータに基づくべきである。

以上、すべての特徴を兼ね備えた指標を開発することは困難ではあるが、まずはこのうちのいくつかを満たす指標を開発することから始めることが必要であろう。小野は、業績指標が満たすべき条件のなかで最も重要なものとして、妥当性と信頼性の二点を挙げている²⁵。まず妥当性についてであるが、これは測定結果は設定された目標に対して効果的な影響を与えるものであるかであり、目的適合性に該当する。前述のとおり、わが国の行政評価ではアウトカム指標が重視される傾向があるが、アウトカムは指標化することが難しいことが多く、このため自治体では定性的な表現にとどまっている場合もある。このため、業績として提示された成果が、その目標に対して最も影響を与えるものであるのか、あるいは、それが困難であるなら次善のものとなっているのかということが、必ずしも住民に対して明確に説明し得るものにはなっていない可能性がある。たとえば、よくあるケースとして、啓発事業としてイベントや説明会などを開催する事例が挙げられるだろう。この場合、指標として設定すべきものはイベントなどの開催数やその参加人数ではなく、目指すべき具体的な行動がどれだけ生じたかということが重要である。これは容易に設定できることではないが、先の波及効果アプローチなどを活用することで、段階を踏んだ展開を考慮し、具体的に測定可能な対象を見出すことができるのではないかと考えられる。また、そのような成果指標が利用できない場合には、求める成果との関連性が強いプロセス指標を設定することにより妥当性を向上させるよう努めなければならないだろう。

つぎに、信頼性であるが、結果の再現性、情報の検証可能性や正確性が重要な観点であろう。“*On target*”では、指標は確かなデータ収集システムに基づき、マネジャーが情報

25 小野達也「業績測定型評価のかんどころ—プログラムのロジックと指標の妥当性—」『評価クォーターリー』第11号、2009年10月、9頁。

の正確性と用いられる手法の一貫性を検証することができるようにすべきであり、外部監査や検査によって内部統制プロセスを補完すべきであると指摘していた²⁶。実際に、英国自治体ではベストバリュース業績指標の監査が導入されており、「地方自治体が業績情報を収集し、記録し、報告するために適切な体制を整備しているか否かを検証することによって」²⁷業績情報の正確性が保証されている。業績指標の品質管理向上のためには、このような業績指標監査も必要であろう。

IV 効果的な業績測定を行うための条件

英国自治体監査委員会では、2000年に“*Aiming to Improve – the principles of performance measurement –*”を公表し、効果的な業績測定システムの構築のためにいくつかの重要原則を示すとともに、2002年には地方改善開発機構（Improvement and Development Agency: IDeA）と地方自治体を実地調査して得られた知見を“*Acting on Facts – using performance measurement to improve local authority services –*”で報告している。以下では、その内容を踏まえて、今後わが国地方自治体の業績測定システムが改善すべき方向性を整理しておく。

1. 目的の明確さ

業績測定を実施するに当たり、まずもっとも重要であるのはその目的と対象者を明らかにすることである。IIで述べたとおり、業績測定の目的は公共サービスの改善とアカウントビリティの改善である。しかし、多様な公共サービスを提供する行政には、さまざまな利害関係者が存在する。このため、誰が情報を活用するのか、そしてその情報をどのように、なぜ活用されるのかを理解することが重要である。

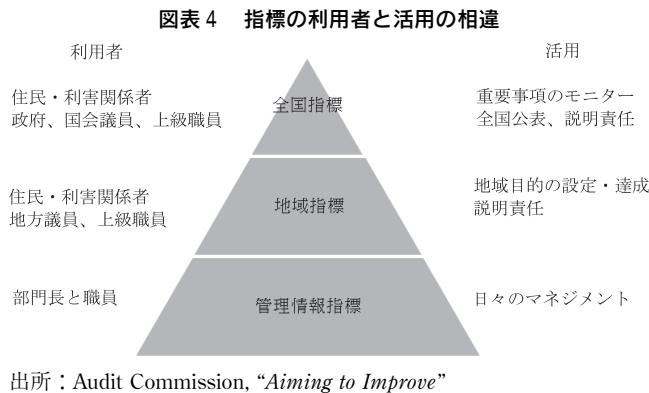
図表4は、指標の利用者とその活用方法の相違を示したものである。たとえば、住民や議員に対しては、当該自治体が説明責任を果たすための情報を提供しなければならないだろう。その組織が公表している計画に従ってどのように行動しているのかを示すことによって、サービスを受けている住民などの意識を高めることも可能であり、サービス提供

26 Audit Commission, *On Target*, para. 52.

27 石川恵子『地方自治体の業績監査の研究』学校法人実践女子大学、2011年2月、67頁。

者としての説明責任を促進することができる。また、組織の中では、長期的に、あるいは異なる部門や組織間での比較を通じて、改善のための機会を特定するために用いられる。そして、組織の業績が十分なのか不十分なのかを特定するため、比較情報を全国的に公表することによって、サービス改善を奨励することができるだろう²⁸としている。

このように、業績情報の利用者に対して、その利用目的に応じた適切な情報を提供することができるよう利用者目線に立った業績評価システムが構築されなければならないが、株式会社三菱総合研究所が行っている調査結果²⁹によれば、住民や議員からの問い合わせは乏しい。また、行政内部での活用が部分的な活用にとどまっているのであれば、報告方法や内容を再考する必要があるだろう。



2. マネジメントとの連携

業績測定は組織の業績管理（performance management）の中心ツールであり、それぞれの管理・監督者に対し、自分たちが組織の目標に向かってどのように寄与しているのかを理解できるようこれらの戦略目的が伝えられなければならない。そのため、目標管理や人事評価などのマネジメントシステムと連携させることが重要になってくると考えられる。この点について山中は、英国・バッキンガムシャーの事例を挙げるなど欧米における先進的な自治体では何らかの形で目標管理が導入されているとしている³⁰。このことは英

28 Audit Commission, *On Target*, para. 5.

29 行政評価に対する住民などからの照会の状況については、株式会社三菱総合研究所『地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査』（2009年調査結果 データ版）、2009年11月、6・13・21・29頁を参照。

30 山中俊之『公務員人事の研究』東洋経済新報社、2006年6月、94-96頁。

国自治体監査委員会と IDeA が共同で行った調査でも、業績測定プロセスを開発した地方自治体で、組織目標をサービス計画と個人の目標に結びつけている事例が紹介されている³¹。

組織のマネジメントと業績測定との連携を図ることには、二つの意義がある。第一に、業績測定によってサービス改善の機会が特定されることにより、関係する管理者や職員に改善活動を誘発する可能性が非常に高くなることである。第二に、業績情報の日常的な活用によって、その信頼性と正確性が増すことである。業績測定システムと既存のマネジメントシステムとが関連していなければ、並列し、統合されない資源消費システムが形成されることになる³²ことに留意が必要であろう。

わが国の行政評価は、予算編成システムとの連携がうまくいかないという意見が多いが、予算編成のみならず、他のマネジメントシステムとの連携を図らなければ、組織全体の業績の向上へとつなげることは困難だと考えられるため、現在各地方自治体で導入が進められている人事評価なども連携させることで、その実効性を高めることが必要である。

3. バランスのとれたフレームワークの活用

業績評価システムは、組織全体のバランスのとれた視点を持たなければならない。長期・短期、財務・非財務、コスト・品質といった二律背反する視点のバランスがとることが必要なのである。このため、英国地方自治体は多くのアウトカム指標を開発する一方で、バランス・スコアカードや戦略目的、費用対効果、サービス提供の成果、品質、公平なアクセスというベストバリューのフレームワークのように、サービスの全体像を提供するために多くのフレームワークを用いながら地域業績指標を活用していたと“*Acting on Facts*”では報告されている³³。

また、業績測定を行うためには、単に技術的によい指標を開発することで成り立つわけではない。測定の結果判明した改善点を修正していく PDCA サイクルを組織内に「業績

31 Audit Commission and the Improvement and Development Agency, *Acting on Facts—using performance measurement to improve local authority services—*, May 2002. (以下、“*Acting on Facts*”と略記する) para. 32-37.

32 Audit Commission, *Aiming to Improve*, para. 18.

33 Audit Commission, *Acting on Facts*, para. 18.

文化³⁴」として確立することがその根底には求められる。このためには、業績管理が日常の業務であることを管理・監督者が理解していなければならず、幹部職員がリーダーシップを発揮し、職員の参加と学習を促すために組織内のコミュニケーションを活性化させることなどが求められる。

ここで忘れてはならないのは、英国では質の高い公共サービスの提供を目指したベストバリュー施策の導入に当たり、さまざまな品質経営スキームの採用が奨励されていることである。なかでもビジネス・エクセレンス・モデル³⁵は、アメリカのマルコム・ボルドリッジ国家品質賞、わが国の日本経営品質賞に相当するもので、組織活動全体のフレームワークを提供するものである。M. Kennerley & A. Neely は、ビジネス・エクセレンス・モデルについて業績評価のフレームワークとして考えられたものではないとしながらも、「業績に関してより広い見方をしており、バランス・スコアカードでは考慮されていない業績領域の多くに取り組んでいる。ビジネス・エクセレンス・モデルは、業績を向上させる要素をはっきりと強調し、測定すべき結果領域を示す広範なマネジメント・モデルである」³⁶と評している。わが国でも、バランス・スコアカードや日本経営品質賞に取り組む地方自治体があるが、業績測定システムのなかにしっかりと組み込み、組織経営のフレームとして活用を図るべきであろう。

V おわりに

わが国と英国とでは、地方自治体の制度が異なる部分が多い。また、これまで見てきたような英国の取り組みは、国が主導的立場でインセンティブや介入権をちらつかせながら

34 業績文化とは、活動を測定し、何が良好な業績で何が劣悪な業績かを理解することを啓発したいと望む文化であり、このためにはリーダーシップ、職員の関与とやる気、間違いから学ぼうとする意欲、支援と助言、コミュニケーションと言語、恩恵を示し成功を称賛しようとするメッセージの強化が必要だとしている。Audit Commission, *Acting on Facts*, para. 14.

35 組織活動全体のフレームワークを提供するもので、その審査項目はリーダーシップ、職員マネジメント、政策と戦略、資源、プロセス、職員満足、顧客満足、社会へのインパクト、事業活動の結果の9項目に及ぶ。平野は、生産性を高めながら最高品質のサービス提供を行うためには、このような品質管理ツールを適用することが有効だとしている。平野誠也「英国地方自治体における Quality Management (経営品質マネジメント) とベストバリュー施策」『UFJ Institute REPORT』第6巻第1号、2000年11月、11頁。

36 Kennerley, Mike and Andy Neely, "Performance measurement frameworks: A review," in *Business Performance Measurement: Theory and Practice*, edited by Andy Neely, Cambridge University Press, March 2002, pp148-149. 清水孝訳『業績評価の理論と実務』東洋経済新報社、2004年4月、172頁。

推進してきたという点で、地方主権をおびやかしてきたのではないかという批判もある。しかしながら、組織運営を効率化させ、住民に対して品質の高いサービスを提供しようという点ではまったくその志向するところは同じである。英国では、以上のような取組をもとに CPA や CAA のような包括的な業績測定システムを構築してきたが、わが国では業績測定システムの基盤がまだ十分に確立できていないと感じられる。一方で、英国の公共部門で導入されているさまざまな手法が、わが国の公共部門における行政改革の手段として次々と導入されている現状を考慮すれば、現状のように各地方自治体で独自に取り組まれている行政評価についても、英国の事例を参考に確固たる業績測定システムとして整備を図る必要があるだろう。

一方で、英国では英国自治体監査委員会をはじめ、CIPFA や IDeA のような専門機関が、地方自治体の業績測定システムに監査、検査、レビューという多様な形態で関わっている。また、英国自治体監査委員会では、それらに基づく膨大な報告書を自身の持つウェブページで公開しており、CIPFA や IDeA では地方自治体職員に対する専門的な知識の修得に向けた研修が行われている。これに対し、わが国の場合はこれらの対策がまったく立ち遅れていると言わざるを得ないであろう。現在進められている監査制度改革において、行政監査が廃止され、その機能が行政評価に委ねられることがあるならば、併せてこれらの業務に取り組む地方自治体職員の人材育成に早急に取り組む必要があり、この方面でも英国の事例は大いに参考になるだろう。

参考文献

- Audit Commission, *Aiming to Improve – the principles of performance measurement –*, June 2000.
- Audit Commission, *On Target – the practice of performance Indicators –*, June 2000.
- Audit Commission and the Improvement and Development Agency, *Acting on Facts – using performance measurement to improve local authority services –*, May 2002.
- Bouckaert, Geert and Wouter Van Dooren, “Performance measurement and management in public sector organizations,” in *Public Management and Governance Second edition*, edited by Tony Bovaird and Elke Löffler, Routledge, February 2009.
- Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, *Measuring up – an introduction to theories and concepts of performance measurement in the public services –*, 1998.
- Kennerley, Mike and Andy Neely, “Performance measurement frameworks: A review,” in *Business Performance Measurement: Theory and Practice*, edited by Andy Neely, Cambridge University Press, March 2002. (清水孝訳『業績評価の理論と実務』東洋経済新報社、2004年4月。)

- 石川恵子『地方自治体の業績監査の研究』学校法人実践女子大学、2011年2月。
- 石原俊彦「自治体行政評価における個別評価と総合評価の形成—名古屋市行政評価を参考に—」『会計検査研究』第30号、2004年9月、129-143頁。
- 石原俊彦「地方自治体の監査と内部統制—ガバナンスとマネジメントに関する諸問題の整理—」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第6号、2010年12月、1-19頁。
- 稲沢克祐『英国地方政府会計改革論』ぎょうせい、2006年1月。
- 稲沢克祐「地方自治体のNPM改革の現状と課題」村松岐夫編著『公務改革の突破口』、東洋経済新報社、2008年3月。
- 株式会社三菱総合研究所 地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査（2009年調査結果 データ版）、2009年11月30日。
http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2009/_icsFiles/afieldfile/2010/04/13/pr091130_rmu02.pdf
（2011年5月22日アクセス）
- 小野達也「業績測定型評価のかんどころ—プログラムのロジックと指標の妥当性—」『評価クォーターリー』第11号、2009年10月、2-15頁。
- 鈴木豊「政府・自治体の業績（行政）監査の構造」『経理知識』2001年9月、17-33頁
- 総務省『地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）』2011年1月。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000099280.pdf（2011年5月22日アクセス）。
- 総務省『地方公共団体における行政評価の取り組み状況（平成22年10月1日現在）』2011年3月。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000106463.pdf（2011年5月22日アクセス）。
- 田中啓『日本の自治体の行政評価』財団法人自治体国際化協会、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、2009年7月。
- 平野誠也「英国地方自治体における Quality Management（経営品質マネジメント）とベストバリュー施策」『UFJ Institute REPORT』第6巻第1号、2000年11月、1-14頁。
- 古川俊一「業績管理と会計制度改革の視点」『会計検査研究』第19号、1999年3月、49-60頁。
- 山田治徳「なぜ指標なのか—行政評価の実効性の向上のために『比較—改善』サイクルの活用を—」『会計検査研究』第34号、2006年9月、17-32頁。
- 山中俊之『公務員人事の研究』東洋経済新報社、2006年6月。