

大会論文

政策評価と会計検査

山本清
(岡山大学)

和文要約

行政改革会議の最終報告を受けて実施される今回の行政改革の特徴の一つは、政策評価機能の拡充強化である。従来の我が国の行政は計画・予算重視でしかも手続き・準拠性が主たる運営原理であったのに対し、今後は成果重視の結果志向に移行することが意図されている。しかしながら、今回の改革の政策評価は行政内部の評価であり、内部統制と外部監査機関等による外部統制は評価に関しどのような関係にあるべきかという問題の他、どのレベルの行政活動を対象にするのか、いかにアカウンタビリティ確保と質及び効率性の向上を達成するのかに関しては不透明な点が少ない。そこで、まず、評価と会計検査のアプローチを比較し、ついで外部監査機関が従来型の監査から評価に重点を移行している背景を整理する。そして、我が国の行政改革にも大きな影響を与えている新公的経営管理 (New Public Management; NPM) 下においては、評価が行政活動の成果を定量化した業績指標体系を前提にして国民を顧客、サービスの提供者を供給者とする仮想市場のシグナル的機能を担うことを明らかにする。こうした NPM が適用されると、外部監査機関に求められる機能も自ずと異なり、会計検査の評価のタイプも業績指標のモニタリング的评价と行政庁の評価を補完する評価、つまり、第三者として政策の枠組みの検討と政策の効率性・有効性の改善を図ることに分かれることを示す。

キーワード: 評価、会計検査、行政改革、アカウンタビリティ、新公的管理

1. はじめに

財政悪化と行政の不祥事多発を背景にして、近年政府活動の効率化とアカウンタビリティの改善をめざす取り組みが中央政府、自治体を問わず本格化してきた。1997年12月の行政改革会議の最終報告を受けた1998年の中央省庁等改革基本法第2条には、改革の基本理念として簡素・効率化とならんで総合性・機動性及び透明性の向上が謳われており、前者は独立行政法人(第36条)、実施庁(第16条6項)及び公社化(第33条)により、後者は政策評価機能の充実強化によりそれぞれ推進されることになっている。また、1999年1月には「中央省庁等改革に係る大綱」がとりまとめられ、独立行政法人制度及び政策評価に関する枠組みが設定された。

こうした、政府の動きは、従来の不透明な政策過程や計画された事業が環境変化により「不要」になっても継続されるという行政の「無駄」を改善するものとして歓迎すべきものである。しかしながら、行政内部の政策評価制度の確立だけで国民に対するアカウンタビリティは確保されないし、また、評価制度は予算や業績管理と結びつかない限り効率化をもたらさない。これまでの取り組みでは行政内部の評価にとどまっており、この内部評価を立法府がアカウンタビリティの検証に利用するのは、立法府独自の評価が必要である。省庁再編後の総務省による「第三者評価」といっても行政内部の評価であり、政府の設定した政策目的や枠組みにまで及ぶことは困難であり、正当化の「隠れ蓑」とみなされる恐れがある。

一方、評価を通じた改善は政策への反映を謳っているも

ののアカウントビリティ目的が強い。評価により改廃等を伴うことは当然あるが、その割合は少なく、むしろ評価により政策執行の改善や見直しを図ることが重要である。さらに、評価結果を利用して効率化を促す工夫・システムを行政内部に組み込まないと一時的な改善運動に留まってしまふ。残念ながら、立法府の行政統制については今回の行政改革の対象ではないことから除外されており、効率化促進策も独立行政法人の創設という制度的対応が主たるものである。

そこで、本稿では、行政統制の観点から、外部監査機関としての会計検査院が新しい枠組みでいかに機能すべきかその限界は何かを検討し、同時に、行政効率化の観点から、我が国の行政改革にも大きな影響を与えている新公的管理(New Public Management; NPM)下における評価の在り方と留意点を考察していくことにする。次節では、まず、評価と監査の関係を整理し、第3節においては、政府監査の財政統制から効率改善及び検査から評価への移行を概観する。そして、第4節では、監査のアプローチ自体の変容を主要国最高会計検査機関(Supreme Audit Institution; SAI)の事例に即して検討する。続く第5節では、NPM下における評価と監査の役割を伝統的な行政管理と対比して考察する。最後に、我が国での評価の課題と展望を述べる。

2. 評価と監査

2.1. 評価の観点と対象

政策評価はその名の通り「政策」の「評価」であるが、先の改革基本法案でも「政策」とは何か、何について「評価」するのかは明確でない。まさに、山谷(1998)が指摘するように「政策評価の理解が混乱している」のである。前記大綱でも評価の観点として「必要性、優先性、有効性等」を挙げているが、定義はない。

しかしながら、評価の専門職(たとえばCIPFA,1998)では概ね下図のように政策過程に着目して評価の観点を整理している。つまり、政策執行に伴う資源投入の節約に焦点を置くのが「経済性」、資源投入に対する財・サービスの産出の関係である「効率性」、産出による意図した効果に着目する「有効性」である。ここで、若干の論議が残されているのは、「有効性」を産出との直接的関係を問わず

所期の計画目標と効果の実績との対比である達成度と定義するか、あるいは、この図のように産出との因果関係的に把握する概念と定義するかである。両説の比較検討は別稿(山本,1986)を参照していただくとして、より重要なことは、評価はこうした政策過程の計画・予想値または実績値だけで行えないということである。たとえば、「経済性」の評価には、介護施設建設に要した支出額(評価対象を認識する評価基準・指標)を測定しただけでは何の判断もできず、この支出額を同様な施設建設費と比較するなどの過程(測定値を判断する評価規準・目標)を必要とする。いかに正確に因果関係的に政策過程を測定しても、評価規準がない限り判断はできないのである。後述するように「有効性」の会計検査で検査対象機関と論争になるのも、何でもって活動結果(成果)を測定するかといかなる数値でもって有効と判断するかなのである。この点で、評価指標と同時に目標値等の評価規準値の開発が前提になり、多くの先進自治体の評価もこの評価規準の設定が遅れているのである。

次に、評価の対象では表1に示すように、政府の活動単位と政策過程のマトリックスに対応した種々の測定タイプが存在する。ここでも、注意すべきは政策単位でかつ「効果」の評価であっても、費用便益分析等のように測定する過程は「効果」とか「インパクト」に限定されず、配分・投入・産出過程もあることである。上図から明らかなように、誤った資源配分(本来の目標集団以外を対象とする等)、不適切な投入時点(景気対策で遅れた財政出動等)、あるいは遅れた産出(完成しない施設等)は政策の意図した効果を発現しないからである。

2.2. 評価と監査

我が国で評価と監査が混乱して使用されているのは、監査の質的拡大の側面もあるが基本的には、両者ともある事象を測定して一定の評価規準で判断するという過程において共通性を有するからである。伝統的監査は、監査対象の活動記録を調査して所与の基準(一般に公正妥当と認められた会計基準等)に照合して適正に処理されているかを所定の手続き(監査基準)に従い検証し、独立の専門家がその適正性に関する意見を表明するものである。つまり、判断の基礎となる評価規準が監査人及び被監査人双方に外在

的に存在していることを原則にしている。これに対して、評価では評価人自身が評価規準を設定することがある他、何を評価基準とするかについても裁量性がある。この意味において、監査は評価概念に含まれ、評価の特定タイプとみなすことができる。

以上の点を整理したのが下表である。監査は歴史的にみると、事前に測定対象や基準・規準が明確になっていることを前提にし、かつ、法的強制力を持って行われるから、その実施過程の独立性・客観性が肝要である。これに対し、評価は実施過程の自由度が高く、反面、客観性・権威性に劣る場合がある。言い換えれば、監査は階統的であり、評価はより対等的・相互作用的である。

しかしながら、政府部門における監査はこうした伝統的な境界区分を不明確にする方向で進展しており、監査と評価を一体として考察する必要性を要求しているのである。そこで、次節はその展開と背景を整理する。

3. 政府監査の展開-国際比較の視点から-

3.1. 合規性・準拠性の監査

伝統的な政府監査は、監査人が民間部門と同様に専門職として確立していたアングロサクソン系でもそれ以外の大陸系（我が国、フランス、ドイツ等）でも財務合規性及び準拠性の監査から開始されている。主たる監査の焦点が財務諸表か会計行為かの違いはあっても、監査人の判断の基礎となったのは外在的な会計基準であったり法令・規則である。これは、政府監査の主たる目的・機能が行政府の財政の監督・財務規律の維持にあったことに起因する。しかしながら、政府活動が定められた基準にしたがって運営されていることを確保するだけでは、アカウンタビリテイの向上及び効率性の改善が図れない事態が生じてきた。いわゆる福祉国家による政府規模の拡大と行政の専門化・契約国家化である。財政規模の拡大は政府の財源となる国の経済成長が順調な場合には問題が少なかったが、経済が1970年代後半から低成長になり財政悪化が国際的に進むと、財政支出の削減を必要とした。また、政府内部の専門職の増大と契約化は、立法府による行政府の統制（逆にいえば行政府の立法府に対するアカウンタビリテイ）を技術的遠隔性・情報の非対称性から困難にし、アカウンタビリテイの

空白状態をもたらした（Day and Klein, 1987）。

3.2. 業績監査

こうした状況の変化は、政府監査の内部及び外部から監査の質的変革と拡大を求める動きを引き起こした。

まず、内部的には行政府に対する統制範囲の拡大を目指す動きがある。専門化・複雑化した行政活動において専門的アカウンタビリテイにより、外部からの統制を受けず自律的な専門家の行動についてもアカウンタビリテイを確保しようとするものである。たとえば、我が国では公共事業の設計とか医療・年金分野の検査が挙げられるし、諸外国では軍事技術に関する検査が該当する。

一方、外部的には財政規律の確保に留まらず、行政活動の効率化に資する勧告を期待する政権からの期待や議会に対する情報提供を求める議会側の要求がある。英国会計検査院(National Audit Office; NAO)に対して、経済性・効率性・有効性のいわゆる 3E の観点からの検査(支出に見合う価値の監査) (Value for Money Audits)権限を与えた 1983年国家会計検査法は、サッチャー保守党政権下で政府効率を統制面から向上させる制度改革の一つであり、また、米国会計検査院(General Accounting Office; GAO)にプログラム評価権限を与えた 1974年議会予算留保統制法は議会側の意思決定に資する政策情報を得る目的を有していた。

1970年代から1980年代にかけての各国 SAI において政府活動の妥当性を検証する業績検査権限が追加されたり業績監査が開始された⁽¹⁾のは、内部の自発的対応と外部からの制度的対応が合わさって生じたもので、決して偶然ではない。

3.3. プログラム監査・評価

上記の業績監査への拡充は、単なる評価規準と実績の照合を対象範囲を財務から業績に広げたという以上の意味を有する。それは、監査から証明 (attestation) という流れを超え、監査人が自ら評価基準及び評価規準を設定することを余儀なくしたからである。公的資源管理の妥当性を検証する場合に、検査対象の活動単位で目的が不明確であったりあるいは目標が定められていないから監査を断念してしまえば、評価システムが適切でないという結果が得られるに留まる。多くの SAI が包括的ではないものの、特定の目的を自ら明確化して業績を測定し、設定した目標値に照

らして判断しているのは、まさに監査人による代理測定・評価活動そのものである。

注目すべきは、質的拡大がこの 3E からさらに評価研究でいう「プログラム評価」にまで達しようとしていることである。SAI の国際組織である INTOSAI(International Organization of Supreme Audit Institutions)は 1995 年に会計検査のタイプの一つとして「プログラム評価」を「業績監査」と区分して以下の性格を有するものと定義した。

[1]業績監査は政策目的を所与とした範囲内で経済性・効率性及び有効性を評価するのに対し、政策目的や枠組みの妥当性の評価も行う

[2]明文化された目的の達成度に限定せず、効果を総合的に評価する

[3]政策と効果との因果関係の特定化を行う

こうしたプログラム評価を SAI が行えるかは、山本(1996)及び Pollitt and Summer(1997) その法的位置づけにより規定されると認められるが、政権が設定した政策目的や枠組み自体を評価対象とすることは、行政府の内部評価の限界を独立性だけでなく範囲の点において克服しようとするものである。しかも、米国、フランス、スウェーデンに並び我が国も「プログラム評価」への検査拡大の可能性はあるとしている⁽²⁾のである。この段階においては、SAI が監査と同時に完全なタイプの評価を従来の内部者中心の評価研究を超えた独立の制度的担保を得て実施することになり、監査と評価の機能による二分類は意義を失ってしまう。

以上の関係を整理したのが図 2 であり、また、活動単位の次元で焦点を比較したのが図 3 である。これから、GAO は政策の「プログラム評価」に力点を置いているのに対し、現状では我が国の会計検査院は事業や施策の統制を重視しており、政策の評価は今後の充実する方向とみなせる。もっとも、この SAI の分類は必ずしも GAO が最も進んでいることを示しているのではなく、各国の SAI の果たしている職能を現していると理解されるべきものである。なぜならば、SAI が議会に属しているか、議会からも独立しているか及び議院内閣制が大統領制かにより、外部監査機関の果たす機能は異なるからである。たとえば、大統領制の米国では、大統領府に対抗して政策目的や枠組みについても独自の視点から提案したり統制することが三権分立からも要

求されるから、GAO がプログラム評価を実施し易い環境にあり、同時にそのことが期待されているからである。

4. 政府監査のアプローチの変化—監査の「評価」化—

4.1. アプローチ

政府監査のアプローチは、監査の特性から多くの論者(たとえば Chelimsky,1985; Robert and Pollitt,1994)も指摘するように証拠資料に基づく意見形成という過程を踏むことから、ミクロ的かつ実証的アプローチの性格を有する。先の政策から課業の階統構造を前提にすれば、たとえ政策とか施策レベルの監査を実施する場合でも、政策なり施策を構成する個々の課業レベルを調査することから開始される。そして、監査人としての判断形成には、客観的な証拠、つまりハード(定量的で信頼性が高い)なデータに基づくことが要請され、かつ、被監査人との監査意見についての合意を得よう努力が払われるのが通常である。

こうしたアプローチは、Roberts and Pollitt (1994)が NAO の業績監査報告を分析した結果、有効性の監査において意図しない政策効果を把握しようとし、ミクロ的、「ボトムアップ」的と述べているのに典型的に現れている。政府監査が統制機能と改善機能のいずれを重視するにしても、まず行政活動のある特定の局面・単位に焦点を当てる特性から、包括的評価というより特定項目の部分的調査になる可能性は高い。実際のところ、我が国会計検査院の有効性の観点からの検査報告でも、たとえば平成 9 年度「科学研究費補助事業の実施について」の処置要求事項は、研究成果報告書等が提出されていないことを報告内容にしており、産出局面の特定事項に測定焦点を置いた効果の評価といえる。研究費の採択が適切であったかという配分や額・使途の妥当性という投入局面を対象にしておらず、学術雑誌への掲載件数等の効果の直接評価を行っているものではない。また、伊藤(1993)が土地改良事業の政策評価について指摘するように、「隠された目標」について会計検査は及んでいない。

以上の理論的・経験的考察をより明らかにしたのが Keen(1997)である。彼は NAO が 1995 年 10 月から 1997 年 7 月までに公表した業績監査報告 81 件を分析した。そして、業績監査の特質を問題の認知タイプと判断規準の 2

要素からなるマトリックスで整理し(下図参照)、認知タイプとしては半分析的、判断規準としては帰納的色彩が強い(演繹的・合理的と認められた件数も20件と約1/4)こと、つまりⅡのタイプが卓越していることを示している。認知タイプは、監査対象とか焦点をどうするか決定において監査人の経験・勘によるか、種々の資料を分析して行うかであり、我が国でも不当事項の検査はこの直観による認知タイプが該当することが多いように思われる。

4.2. 監査アプローチの変容

上記のボトムアップ的・ミクロ的かつ半分析的アプローチは、しかしながら、業績監査の拡大に対応して変化してきている。

第一に、監査における評価手法の高度化である。監査の範囲を拡大し内容を充実するとともに監査業務の効率化のため、伝統的な記述統計的なアプローチから統計解析や経営科学あるいは社会・マーケティング調査等の手法を活発に利用しようとするものである。70年代からプログラム評価を開始し分析技術の高度化を図っているGAO以外でも、80年代からは各SAIがINTOSAIを通じて業績監査の手法の開発や研修を行っている。ミクロ的・半分析的といわれたNAOでも、近年は手法の相談・研修を担当する専門班(統計・経済・OR・評価の専門家約10名から構成される)の設置や外部専門家の活用を行っており、かなり高度な分析を行っている。

第二は、ミクロからマクロ的視点への拡大である。前記Roberts and Pollittの調査は1991年の検査報告を分析したものであり、最近のNAOの検査報告にはマクロ的あるいは分析的アプローチを採用したものが見られるようになっている。たとえば、分析技術的には、「貿易産業省の技術革新支援(HC715,1994-95)」は多属性効用関数による施策の総合評価を費用対効果の観点から行ったものであり、「民営化企業の政府保有株式の売却」(HC265,1996-97)は残差分析により売却価格の適正性を検証している。また、「スコットランド博物館のサービスと収集管理」(HC14,1995-96)はエジンバラ市民に対する層別サンプリングによる満足度調査を行って全体的なサービスの質を把握しようとしている。さらに、エージェンシー化された「気象庁の業績評価」(HC693,1994-95)は、気象庁の業績測定システム全

体の妥当性を評価しておりNAOが独自に新たな指標及び目標を提案している。

一方、我が国では、従来から不当事項、意見表示または処置事項、処置済み事項及び特記事項については、有効性の観点からの検査でも、たとえば、平成9年度の「農産物処理加工施設、農産物集出荷施設の設置及び運営について」のように、特定抽出により不適正な事態を発見して改善処置を要求するものが原則である。しかしながら、平成2年度検査報告からの特定検査事項及び平成9年度検査報告からの国会要請事項という新しいタイプでは、なるだけ検査対象に関する包括的・全体的報告を行う姿勢が認められるのである。

たとえば、平成9年度検査報告の特定検査事項である「公共工事の入札・契約制度の運用について」は、平成9年度に契約された公共工事(国・特殊法人及び自治体契約の)のうち一定規模以上のもの全て(41,115件)を対象にして、入札方法及び契約実施状況を政府が定めた「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」にある透明性・客観性及び競争性の改善をもたらしているかを調査している。この調査方法は、先の農産物施設の処置要求事項の調査が47都道府県のうち30道県、事業費4959億円のうち389億円について行ったのと対照的である。同様に、国会要請事項の「公的宿泊施設の運営について」も、国会から要請があった5機関(厚生省、郵政省、雇用促進事業団、簡易保険福祉事業団、年金福祉事業団)の設置した全ての宿泊施設370施設を調査対象にして、運営状況の分析を行っている。こうした動きは議会及び国民に対する情報提供機能の観点から理解されるもので、行政に対する直接の統制とか改善を目的としたものではない。

もちろん、GAOも含めてSAIの監査がすべて評価特性に見られる包括性・分析性・マクロ性に移行している訳ではない(たとえばOECD,1996参照)。ここで重要なことは、政府監査の局面が効果に及んでいるという評価範囲の拡大に加え、監査のアプローチとして完全な評価とみなされるタイプが出現して伝統的なアプローチと併存しているという事実である。

すると残された疑問は、どうして業績監査に留まらず政策・施策の包括的な評価(場合によってはプログラム評価)

を SAI が実施するようになったかである。実はこの疑問を解く鍵は、行政改革による新しい政府モデルにおける SAI の役割なのである。そこで、次節では行政改革における評価と監査の関係を検討することにする。

5. 行政改革と評価及び監査

5.1. NPM

アングロサクソン系の諸国の行政改革を支える理論は、NPM と呼ばれるものであり、新制度派経済学と経営管理学を組み合わせたハイブリッドモデルである。この詳細(たとえば Hood,1991; Grey and Jenkins,1995;OECD,1995 参照)について解説する紙幅はないので、要点だけを述べると、成果志向、顧客志向、市場原理の活用、アカウントビリティの強化と裁量性付与、分権化を基本原理とする。成果志向は、先の政策過程の概念図によれば投入中心の管理から産出及び効果の管理に移行することをさす。そして、顧客志向及び市場志向は、従来の独占的で「お上」意識に基づくサービス供給形態を逆転して、サービスの受け手である「顧客」が主人となるべく供給過程に官民の競争メカニズムを導入することで効率化と質の向上を図ろうとするものである。こうした成果志向や民間が政府サービスの供給者になることは、産出に至る過程について裁量性を付与したり、分権化することになるから、その見合いとして当然成果に関するアカウントビリティを強化する必要がある。しかしながら、成果のアカウントビリティを確保するにはアカウントブルな内容(目的と目標)を事前に明確化しなければならず、また、その実績と事前の目標と対比することが前提になる。

5.2. NPM と評価・監査

投入局面とか投入と産出の中間の過程については手続き規定が定まっているから、アカウントビリティを検証するのは比較的容易であるが、成果のアカウントビリティを確保するには目的・目標の明確化の他、成果の測定・評価を行わねばならない。しかし、この作業は PPBS の「挫折」の例が示すように困難である。確かに、公共事業の一部は費用便益分析が手法的にも確立されているが、その他の政策分野では効果測定は容易でない。

このため、NPM では効果を直接測定する場合でも特に

因果関係の特定化を行わず、効果指標によるモニタリング管理を行うか、あるいは、効果測定をあえて断念し産出及びサービスの質の局面に焦点をあてた業績測定を行う。特に、後者の場合にはサービス供給者の統制権限の範囲内であるから業績測定によるアカウントビリティの検証が整合的である。

ニュージーランドの政府部門の購入者と供給者の分離や英国のエージェンシーの業績管理が産出の効率化とサービスの質に力点がかけられるのは、責任と権限の一致によるアカウントブル・マネジメントの発想に基づくのである。

しかし、かかる政府の供給システムが機能するには、顧客である国民に供給者のサービスの質とコストに関する情報が提供されること及び供給者間で適正な競争が行われることが前提⁽³⁾になる。民間財の市場取引に際して判断に用いられる価格に相当するシグナルとして質とコストが必要とされ、供給者側の業績測定システムが確立されていなければならない。同時に、提供される情報が信頼でき妥当なものであることを保証されることが必要であり、外部監査はこの情報の信頼性を保証することが期待されるのである(下図参照)。NPM では、質と効率性の改善が市場機能を通じて間接的になされるから、SAI が直接供給者の活動を統制・改善する業績監査は質の変容を遂げる。換言すれば、監査対象が会計行為の財務・合規性でなく会計行為の結果であるサービス属性に関する保証という点で監査の原型回帰なのである。

5.3. 政策評価の重要性

それでは、NPM に基づく行政改革が進行中の各国 SAI が、Power(1997)らによる監査職能の拡大という批判がある中で、なぜこうした情報保証を超えた政策・施策評価に踏み込んでいるのであろうか。NPM を徹底すれば財務諸表監査とほぼ同類系の業績報告情報の監査を行えば十分でないかという疑問が生じるかもしれない。確かに、市場原理の政府部門への適用を徹底し、原則として効果の局面を評価から除いているニュージーランドの SAI である OAG は、政府の財務諸表の会計基準準拠と業績報告の適正表示に関する意見表明を主たる業務としている。しかし、それ以外の NPM を推進している国の SAI はいずれも政策・施策評価への拡充を図っている。

これは、3つの側面から妥当である。なぜならば、第一にNPMの理論的前提を所与としても、先のNAOの気象庁に対する業績監査やGAO(1997b,1998)の政府業績成果法(Government Performance and Results Act of 1993; GPRA)による各省庁の戦略計画のレビューで示されているように、供給者(政策の執行・実施者)の設定する計画目標及び業績指標が適正でない場合がある。この時には、行政府から独立した外部機関が妥当性を検証するとともに修正を勧告することが必要である。誤った情報で意思決定すれば市場機構による供給システムに歪みが生じるからである。

第二に、NPMでは、供給者はその実施する政策の枠組みに制約されて裁量性を有し、業績向上を図る構図になっている。つまり、政策決定者をプリンシパル(本人)、政策執行者である供給者をエージェント(代理人)とみなし、プリンシパルはエージェントにどのような誘因を与え最大の利得を獲得するかが課題になっている。しかし、政策決定者自身は国民の代理人にすぎないから、政策の枠組みに関する吟味を行わないと政策立案及び決定についてはアカウンタビリティが問われないことになる。同時に、成果を向上させるには代理人を動機付けるだけでなく、枠組みの見直し・改善を行わねばならない。この後者の意味で、政策・施策の実施と効果の因果関係の解明を含めた評価活動が必要なのである。しかも、政策の枠組みの検討は政権が決定した政策目的・意義を再吟味することであるから、行政の内部で行うことは困難を伴う。したがって、行政府から独立した機関が実施する他ないのである。また、施策レベルでは行政内部で実施可能であるが、やはり行政府に不利な結果となる十分な成果・効果が挙がっていないという批判的評価を行う動機付けは低く、たとえ、可能でも信頼性を担保できない。

第三に、NPMの前提である市場原理や顧客志向が機能しなかったり、不適切なサービス部門があることである。たとえば、顧客の嗜好に反する公権力の行使を伴う司法・警察行政や環境保護目的のためサービス水準を低下させるエネルギー・廃棄物処理政策である。こうした場合、政策目的の達成には政府による直接的な介入が必要であり、政策執行の効率性や有効性について改善すべき事項を第三者が行政府に対して助言的に勧告する必要がある。

このため、情報監査に並んで全体的な視点からの政策・施策評価及び従来型の業績監査が要請されるのである。ただし、この外部評価をSAIが全面的に担うべきかそれとも別の評価専門機関を創設すべきかは議論が分かれる(Glynn,1997)ところである。

6. 我が国での課題

最後に我が国における評価と監査の課題であるが、「政策評価」がその目的とするアカウンタビリティ及び政策の質と効率向上に資するには、何よりも行政府における評価システムの確立が必要である。特に、NPM的な行政管理に向かおうとするならば、三重県等で実施されているように全ての施策・事務事業単位での事前評価・事後評価が前提になる。同時に、行政府の評価結果が事前及び事後に第三者のチェックを受けることが重要である。評価という事後評価に限定する意見も見られるが、公共事業等のように歳出規模も大きく不可逆的な行政活動は、事前に不適切なものを排除しないと壮大な埋没費用を残したり環境に大きな影響を与えてしまう。行政府の事前評価で妥当性を審査する機構を設けても正当性を主張したり場合によっては評価に恣意性が介在する恐れもあるから、独立した立場のレビューが必須である。現在の評価結果の公表はアカウンタビリティの点で前進であるが、結果の受け手である議会なり国民は情報公開を通じて詳細な資料を入手しても全てをチェックすることは物理的・技術的に困難であり、何よりも非効率である。また、市場原理を機能させるには情報の信頼性を担保する必要があるから、業績指標の結果についてニュージーランドや英国の自治体等で実施されているように情報監査を行わねばならない。具体的には、独立行政法人の業務実績の内容や自治体の評価指標の信頼性に関する保証であり、いずれも監事・監査委員の監査に加え会計検査院及び外部監査人の監査が求められよう。

一方、行政府から独立した外部評価としては、行政府の評価が及ばない範囲をカバーする視点が重要である。つまり、図2における行政府を顧客としない上段にかかる評価である。上段左側の情報保証は上述した通りであるが、我が国であまり関心が払われない政府・自治体全体並びに一般会計及び特別会計単位の財務諸表監査も含まれる。今後

NPM を推進していく立場をとるならば、地方債市場で競争メカニズムが働くことになり、格付け等が適正になされるためにも重要である。独立行政法人では民間の会計監査人の会計監査が課される構想になっているが、国からの出資や運営費交付金の交付がなされるため、政府全体の財務諸表でないと政府活動の財政状態や運営成績を把握できないからである。

右側の政策・施策及び法案審議に資する評価は、行政庁が「政策評価」結果を議会に提出しない場合には外部評価として実施する他ないが、提出される場合でもその内容の審査を行う必要がある。前述したように評価は評価者の価値規範により左右されることは避けられないから、価値前提や評価計算の仮定を明確にする作業が必要であり、その後において政治的議論が行われるべきだからである。英国のエージェンシー化も政策の実施面のアカウンタビリティと質の向上には貢献しているとする意見が多いものの、政策の枠組みが妥当か否かといった評価を含め政策立案面のアカウンタビリティが空白になっているという批判（たとえば Pyper,1995）がある。つまり、大臣なり政策立案の議会に対するアカウンタビリティである。我が国でも独立行政法人の業績評価は、評価委員会において行われ独立行政法人からの独立性は保たれるが、当該法人の業務及び組織運営の基本事項は大臣所轄事項であり直接の評価対象でない。こうした政策の枠組みに関する評価こそ外部評価が担う領域である。たとえば、平成9年度検査報告の「かんがい排水事業全体の効果的な実施について」という処置済事項は、土地改良事業の経済効果の算定において一体として効果を発揮する附帯事業の予定実施時期が遅れている実態を反映していないため効果が過大に評価されることを指摘している。これは、施策の有効性の観点から改善を図るものであるが、政策立案や枠組みの観点からすれば、土地改良事業の経済効果は生産者である農家経済の視点での効果測定を行っていて、道路や治水事業のような国民経済的見地からのものでないことが問題なのである。いわば交通基盤整備の運営者側の便益である財務分析に相当するものであり、利用者側に相当する消費者の便益でない。費用便益分析は本来国民経済的見地から費用対効果を貨幣尺度で算定しようとするものであり、このままでは形式的に費用便

益分析を装っているが実質は異なる費用対効果の数値が一人歩きをしてしまう。その結果、議会の資源配分で重要となる事業間の相互比較・優先順位の判断にバイアスを生じかねないのである。そして、こうした枠組みに関する正確な評価情報（直接算定しなくても評価結果の意味する経済効果が異なるという情報でもよい）は、政策目的（本件であれば土地改良の目的）の妥当性に踏み込まなくとも可能である。

もちろん、こうした取り組みは先の INTOSAI における「プログラム評価」の定義にかかる政策・施策の妥当性、換言すれば政策・施策目的の価値に及ぶこともあり得るから、国民から直接信託を受けていない機関が行えるかという議論はあろう。しかし、政策・施策目的の価値に踏み込まなくても、政策・施策評価システムの評価を通じて政策審議に資する情報提供は十分可能である。たとえば、費用便益分析の活用における費用及び効果の測定項目とか割引率の設定あるいは感度分析の実施などについてレビューすることは、行政庁の評価システムの改善につながったり、議会が結果を理解し解釈する場合に有益である。なによりも多くの政策・法律の目的自体は抽象的で政治的合意を得る過程で定められれているから、その批判的検証を行わねばならないケースは限られると考えられる。「プログラム評価」を行っている自ら認めている GAO の報告においても、政策評価のほとんどは政策目的をチェックしているというより政策の評価システムが整備されているか、また、評価手続きは妥当か及び適正に運用されているかという観点のものである。

したがって、残された問題は、外部評価機関が図2で示した4つの領域についてどのような資源配分をすべきかということになる。各国 SAI の実態が示しているように、伝統的な行政管理を採用している場合は左下の規律保持が中心になり、特に内部監査機構が十分でない場合には外部監査が内部統制機能をも担うことになる。また、内部監査が発達していても行政府が立法府に比して優位な場合には、監査・評価の顧客は議会よりも行政府になり右下の業務改善的な機能が主たるものとなる。反対に、NPM 等の市場原理を活用した新産業国家の政府を目指す場合には、統制機能でも行政府に対する規律保持でなく行政府を含めたサ

ービス供給者の報告する情報を保証することが主眼になる。ただし、市場原理の不完全性を認識し、かつ、議会の行政庁への政策的統制（個々人の意思決定がなされる市場でなく集合的意思決定の場における）を重視する政府システムでは右上の政策・施策の審議に資する情報提供に力点がおかれている。我が国の現状と政府・自治体内部における「政策評価」システムの整備を考慮すれば、より上段の方向にシフトすることが民主的統制と資源の効率的管理の双方から望ましいであろう。そして、右上の領域を会計検査院が実施するか別の独立機関が担うかは高度の政治的判断を要するが、外部監査の重点を議会の意思決定に資する方向に移せるならば、保証と評価機能を異なる部局に区分することで対応することが有力な選択肢になることは確かである。もちろん、この前提には法律改正と同時に会計検査院の組織とスタッフの改革が必要である。

脚注

- (1) 我が国の会計検査院は1965年、イスラエル会計検査院は1950年頃とされる。ただし、1997年開催の国際会計検査フォーラムにおける各国の回答による。
- (2) もっとも第2回国際会計検査フォーラムでは明確に「可能性あり」としているが1998年の第3回フォーラムでは「直ちに結論を出すことは難しい」としてやや後退している。
- (3) 内部市場が社会福祉サービスに関して十分機能しないという実証研究については、Grand and Bartlett(1993)及びGAO(1997a)参照

引用文献

- Chelimsky, E.(1985), "Comparing and Contracting Auditing and Evaluation: Some Notes on their Relationship", *Evaluation Review*, Vol.9, No.4, pp.483-503.
- CIPFA (1998), *People + Pounds + Property = Services*, CIPFA.
- Day, P. and Klein, R.(1987), *Accountabilities*, Tavistock.
- GAO(1997a), *Social Service Privatization*, GAO/HEHS-98-6.
- (1997b), *The Government Performance and Results Act*

- 1997 *Governmentwide Implication will be Uneven*, GAO/GGD-97-109.
- (1998), *Managing for Results Agencies' Annual Performance Plans Can Help Address Strategic Planning Challenges*, GAO/GGD-98-44.
- Glynn, J.J.(1997), "VFM Auditing in the Public Sector" in Lapsley, I. and Wilson, R.M.S.(eds.) *Explorations in Financial Control*, Thomson Business Press.
- Grand, J. L. and Bartlett, W.(1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan.
- Gray, A. and Jenkins, W. (1995), "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", *Public Administration*, Vol.73, pp.75-99.
- Hood, C.(1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol.69, pp.3-19.
- 伊藤大ー(1993)「会計検査と政策評価-土地改良事業の事例をめぐる政策分析論的考察-」『会計検査研究』第7号, pp.65-80.
- Keen, J. (1997), "On the Production of Value for Money Studies" paper prepared for the ESRC/CIMA Conference at the University of Edinburgh, 25-26 September 1997.
- OECD(1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD.
- (1996), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, OECD.
- Pyper, R.(1995), *The British Civil Service*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Pollitt, C. and Summa, H.(1997), "Reflective Watchdog? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves", *Public Administration*, Vol.75, pp.313-336.
- Power, M. (1997), *The Audit Society*, Oxford University Press.
- Roberts, S. and Pollitt, C. (1994), "Audit or Evaluation? A National Audit Office Value for Money Study", *Public Administration*, Vol.72, pp.527-549.
- 山本 清(1986)「業績評価の理論と手法(一)」『会計と監査』第37巻第12号, pp.23-27.

- (1996) 「政府マネジメントの展開と会計検査」統計研究会 『会計検査の現状の比較制度論的研究 -ドイツを事例にして-』 新展開』東洋経済新報社
山谷 清志 「わが国の政策評価の現状分析 -誤解と限界-」 『季刊行政管理研究』第 84 号,pp.52-64.
- (1997) 「会計検査と政策科学」宮川公男編 『政策科学の

Policy Evaluation and Government Auditing

Kiyoshi Yamamoto
(Okayama University)

Abstract

Strengthening of policy evaluation is an innovative element of the current administrative reform in the Japanese central government. The reform aims at transforming planning and procedure oriented management into result oriented management. However, it is still unclear about the interrelation between internal and external controls including auditing and evaluation, since the focus is internal evaluation. It is also vague in the evaluating targets and the compatibility between ensuring accountability and improving efficiency and quality of service. On the other hand, government audits in the developed countries have generally moved their manpower from traditional compliance auditing into performance or policy evaluation since the 1980s. The Board of Audit in Japan is not exceptional. Also it is noteworthy that government audits would play an additional (partly original) role in certificating the performance indicators (PIs) under the new public management (NPM) which has recently influenced the Japanese public sector reforms. It is assumed that PIs are considered the mediating signals corresponding to the prices in the competitive market between the public as customers and service providers as suppliers , and monitoring evaluation plays a significant role; market mechanism could function when there is the symmetry of information between customers or consumers and suppliers. However, internal evaluation might not examine the merits of policy objectives or the policy framework. Therefore, it is necessary for successful reform that government auditing implements the complementary evaluation on these areas in addition to examining the monitoring evaluation of government agencies, while the approach is not easy because of its political neutrality.

Keywords: evaluation, audit, public sector reforms, accountability, New Public Management