

## アカウントビリテイ（答責性）と業績評価

——イギリス地方自治改革の文脈の中で——

君 村 昌

はじめに

「アカウントビリテイは現代におけるファッションナブルな言葉の一つである<sup>(1)</sup>」と指摘されているように、アカウントビリテイという言葉はイギリスの政治・行政改革においても中心的概念となってきた。それは第一に統治者と被治者との間の連鎖における決定的なリンクであり、有効なデモクラシーは前者が後者に確実に責任を負うように保障するシステムを意味すると言うことができる。さらに第二にアカウントビリテイは、また限られた資源を活用する手段と見なされるようになっており、公共部門で「支出に見合う価値」(value for money) <sup>(2)</sup> が達成されるべきだとすれば、アカウントビリテイの有効なシステムが必要であると論じられている。

アカウントビリテイ（答責性）と業績評価

同志社法学 四四卷六号

一 (八五二)

実際、イギリス経済の衰退に対する懸念の高まりとともに、この概念は王立委員会やその他の多くの報告書の改革論の底流をなしてきた。例えば、地方自治改革についての現代的論争が展開されるさいにもアカウンタビリティは大きな争点となっている。過去一〇年以上にわたる騒然たる時代に導入された改革の多くは、地方政府システムへのアカウンタビリティの回復の必要性という観点から保守党政権によって正当化されてきた。まず地方財政システムの変革は、多くの場合、この言葉で正当化されてきた。とくに人頭税（community charge or poll tax）の導入は、地方責任（local accountability）が再び地方サービスにおける支出と優先順位の決定要因となりうる改革として政府によって推進された。またウイデイコム委員会の勧告に基づく一連の改革もこのような言葉で正当化された。例えば「これらの改革は、地方デモクラシー及び地方アカウンタビリティが実質的に強化されるように意図している。」と政府の提案は述べている。

ところでアカウンタビリティの概念について、まず若干の説明が必要であろうが、「アカウンタビリティはカメレオンのような、つかみどころのない、あいまいな用語である」と言われることが多く、その定義や類型化は簡単ではない。その理由は、アカウンタビリティの概念は、古代ギリシャに始まると言われるように市民社会の性格及び市民社会での人間の位置付けについての論議と同じ程古いものであるとしても、その言葉自体は比較的最近になって政治的議論の通常用語になったからである。今日用いられているごとく、アカウンタビリティという用語がつかみどころのない、あいまいなものになりがちなのは、このためである。そのさまざまな意味は、時系列的に変化する慣用法と文脈を反映して、しばしば混乱した結果を伴う、一つの言葉に融合される傾向を持つてきた。<sup>(4)</sup>とくにサービ提供国

家 (Service Delivery State) といわれる現代国家のもとで問題は一層複雑化している。しかしそれは反面、多くの懸念と改革論を呼び起しているのである。

したがって小稿も公共部門のアカウンタビリティのすべての性格と意義を述べようとするものではなく、イギリス新保守主義政権の改革の中に見出される一層市場志向的、業績志向的特色を持つアプローチがアカウンタビリティ問題にどのような問題を投げかけているかに焦点を合わせ、とくに地方自治体レベルにおける動向と問題点について若干の考察を加えようとするものである。むろん、アカウンタビリティの問題はさらに今後、研究を深めて行くべき多くの側面を持っており、小稿はあくまで最近のイギリス行政改革との関連において、現代国家におけるアカウンタビリティ問題の一側面を考察しようとする試みにすぎない。

一

前述のようにアカウンタビリティはきわめて多層的概念であり、アカウンタビリティの定義および制度的形態を把握しようとするれば、多層的な意味を解明する必要がある。しかしそこには、時代や分野にかかわらず存在する二つの基本的要素がある。すなわち責任がある (To be accountable) ということは、「責任が問われる」 (to be "hold to account") ということであるとともに「弁明する」 (to "give an account") ということである。

報告 (account) すると言うことは、義務の履行に対して弁明することであり、行ったことの満足のいく理由を述べることである。それはまたある人の行動の責任 (responsibility) を認めることである。実際アカウンタビリティと

リスポンシビリティは同義語であると考えられることも多い。もし人がある事の実施に権限を持たない場合には、責任を負うことはできない。

このように、公共部門の文脈の中で、委任権限をもつ人は、その行動について国民に答弁責任を負う。デーとクラインは、委任という概念に言及している。委任権限を持つ人々は国民から承認された権限を持つことを意味している。彼らの見解では、アカウントタビリティとはその厳密な意味において委任の「取消し可能性」(revocability)をも意味している<sup>(5)</sup>。

したがってアカウントタビリティは、まず成功とか達成について他の人に論証することを指している。それは人の行為または責任を遂行する仕方を説明し、正当化することを伴っている。あることを論証するためには、業績について利用できる情報を作成する必要がある。換言すれば、なされたことについて報告を提供する必要がある。アカウントタビリティの狭い定義は、財政明細書の合法性及び正確性を論証する財政情報の提供による財政責任である。例えば、ある組織の財政報告は、委託された資源の状況を示すものである。収入と支出の証明できる明細書、貸借対照表及び資金の流れを作成することが重視されてきた。民間企業では基本的財政書は、業績の一つの尺度として使用されている。とくに純投資との比率として表わされる利益数値は会社の成功または失敗の究極の判断基準となり、純益とされている。

しかし、このような尺度は、公共部門の場合には、その活動の非利潤的、公的性格の故に、そのままの形では利用できないし、適切ではない。そこで「支出に見合う価値」というより広い概念を含むアカウントタビリティの一層広い

定義が導入され、より積極的な管理運営を重視する概念へと発展してきた。<sup>(6)</sup>

<sup>(7)</sup>これは管理的責任と呼ばれ「業績の規準に従って、委任権限を持つ人々に課題の遂行に対する責任を負わせること」と定義されている。後述のように保守党政府が一九八〇年代に中央の監査機構を強化し、財政管理イニシアティブ (Financial Management Initiative: FMI) や「ネクスト・ステップ」プログラムに基づく公務員制度の大改革を導入し、地方自治体などの経済性、能率、有効性を監査する責任を担う監査委員会 (Audit Commission) を設立したのは、結果志向的公共サービスを確保するためであった。

他方、政治的責任は一層つかまえていない概念であり、アカウントビリティのすべての概念と同様、決定の正当化を意味するが、それは「市民の利益の受託責任 (stewardship) と特徴づけられる価値」の観点から正当化される。政治責任はアテネの都市国家に始まると言われ、長い、多彩な歴史を持っているが、イギリスのチャールズ一世と議会の争い (一六四二―五一年) も政治的責任の本来のあり方をめぐる争いであった。その後、この概念は、国家と社会の間の関係に関する自由民主主義的視座において中心的役割を果たすようになってきた。この視座において、政治家は市民に答弁責任を負う代表者と見なされている。政治家はその行動が納得のいくものであり、公平で、正直で、敏速であることを論証しながら、報告を行う義務を負っている。<sup>(8)</sup>したがって、政治的責任とは、権限を委任された者が彼らの行動に対して国民に答弁責任を負うことである。イギリスの国政レベルでは、大臣の下院に対する責任及び政府の決定に対する閣僚の連帯責任といった大臣責任の教義がその基本原則である。

これとは対照的に、管理的責任とは、権限を委任された者が同意された業績規準に従って、同意された仕事を実施

する責任を負うことにかかわっている。管理的責任は、多くの次元を含んでいるが、伝統的には三つの次元に分けられる。(1)財務・合規性責任は、資金が適切な規則に従って、同意されたものとして支出されるように保障することに。かかわっている。法的責任は、意思決定の手續及び規則が守られるように保障する限りにおいて、財務・合規性責任の別の側面と考えられる。(2)過程・能率性責任は、一定の活動のコースが確実に実施され、資源の使用のさいに「支出に見合う価値」が確実に達成されるようにすることについてである。(3)プログラム・有効性責任は所与の活動コースとか資源の投資が意図した成果を達成するように保障することにかかわっている。<sup>(9)</sup>

さまざまな次元におけるアカウンタビリティの政治的、管理的概念を集約すると、イギリスの議論の流れのなかには、次のような単純な階統制的モデルが見出される。トップに政策目標を設定する政治的責任があつて、管理的責任の中立的、技術的プロセスで使用される規準を生み出すが、管理的責任は相対的に単純な財務・合規性責任からより複雑なプログラム・有効性責任にわたっている。

しかしこのモデルは、後にも検討する多くの仮定に基づいている。現代において、アカウンタビリティの全概念が問題を含んだものとされるのはまさにこれらの仮説である。第一は、政治的責任と管理的責任の間に制度上、組織上の連結が存在しており、有効であるということ、つまりその過程は事実上網の目のようになり合っていると仮定している。第二に、政治過程は正確で、明瞭な目標及び規準を事実上生み出すと仮定している。このことは管理的責任が価値自由な技術の適用のさいに中立的な性格をもつとされる場合には必要なことである。第三に組織構造についてみると、政治家に責任を負う管理者は、サービス提供者の行動と業績に対して答弁責任を負うことができるような構

造であると仮定している。<sup>(10)</sup>

しかしサービス提供国家 (service delivery state) といわれる現実のもとで、このようなアカウントビリティ論の前提には、多くの疑問が提起されうるように思われる。まず公共サービスの拡大と質的变化のもとでのアカウントビリティの問題状況をイギリス福祉国家の発展の中で眺めてみよう。

## 一一

「現代福祉国家はまた、サービス提供国家であり、その発展につれてサービス提供者をサービスの財政をまかなう人々及びサービス利用者の両方に責任を負わせるという問題は複雑化してきた。また専門職業主義と専門能力の発展とともに、専門職業人がその行為と業績を判断できるのは、その仲間だけであると主張する限り、アカウントビリティは仲間内のもの (privatization) になっていった。さらに、サービス提供システムが複雑になる時、責任を割り当てることは一層困難になってきた<sup>(11)</sup>」。こうしてアカウントビリティの現存のリンクは荷重超過 (overload) となり、または破壊されるようになり、そこから新しいアカウントビリティの探求が始まった。

しばしば指摘されるように、イギリスの制度は一九世紀のニーズに合わせて設計されていた。このシステムのアカウントビリティ構造は、一九世紀以来出現してきた政治的アカウントビリティのメカニズムによって補充された二つの伝統的メカニズム (監査及び司法審査) に基づいていた。しかし一九世紀後半以来の国家の役割の転換とともに、このシステムはきびしい緊張状態におち入った。

もつとも一九世紀システムへの圧力の多くは、当初、公共部門への専門職集団の出現によって緩和されてきた。地方政府内部では、一九世紀末から二〇世紀にかけて専門職グループ（法律家、技術者といった古い専門職グループに加えて会計士、教師、ソーシャルワーカー、プランナー等）が地方自治体職員の主流になってきたが、最近に至るまで、このシステムはうまく機能していると考えられ「専門職の誇りは、物質的インセンティブよりも高いレベルの業績を保障するものである」と考えられていた。<sup>(12)</sup>

しかしながら過去二〇年間にわたって、イギリス政府の構造は、二〇世紀の過重負担の緊張のもとにゆがんできたという見解が支配的になってきた。政府の業績に対するこのような不満の増大は、一方において、政府の荷重超過という観点から表明されてきた。荷重超過という考え方には多くの側面があるが、とくに重要な点は、国民の期待の増大によって政府に課されてきた重荷にかかわるものであり、また政府機能の範囲がその能力以上に延びてしまったという観点からの公共政策の失敗という問題にかかわっていた。すなわち現代の政府プログラムは、きわめて高いレベルの異質性、複雑性、不確実性を示すようになったので、受容できないほどの政策失敗を生み出すことになったという確信が広範に現われてきた。

この種の懸念は、公共支出抑制が強く迫られる状況の中で、近年さらに高まってきた。この時期に、ある種の公共政策問題がより突出した問題となってきた。例えばプログラムは目的と適切に連結されているか。同一資源でより多くことが達成されうるか。同じ目的を達成する代替案はあるのか。この種の関心は公共部門の業績問題に関心を集中することになり、ついでアカウンタビリティ問題を批判的検討の俎上にのぼすことになった。<sup>(13)</sup>



他方、イギリス政府システムに見られる最近の緊張のもとで、政府における専門職の伝統的役割に対する挑戦も起ってきた。とくに業績基準を決定する専門職の伝統的能力は、疑問視されるようになった。政府プログラム目的の不確実性問題への挑戦は、業績の一層明確な、比較できる数量化できるターゲットが発展させられる必要があるという観点から表明された。また制度目的の異質性への挑戦は、主として、組織にその目的を正確に特定化するように要請した。さらに複雑性への挑戦は大規模組織を分割し、競争原理に従わせるという形をとった。これらすべてのレベルで提起された挑戦は経済性志向を持っていたとも言えよう。

これらの傾向は、地方政府システムに大きなインパクトを与えた。これらの傾向によって提出された地方政府における専門職業主義への挑戦は、近年きわめて強力であり、改革論の背後にある推進力となった。このことは一定の基本的緊張を生み出しており、経済的合理性と専門的基準の間の緊張、節約、能率及び有効性の間の緊張、一方における節約、能率、有効性と他方における公平の間の緊張、生産目標と組織目標の間の緊張を含んでいる。<sup>(14)</sup>

### 三

このような問題状況との関連で中央政府レベルの動向を簡単に素描してみると、アカウンタビリティに対する関心は、荷重超過となった、または破裂状態になったリンクに対する懸念から始まった。システムとしてのアカウンタビリティを考える場合、ラインまたはリンクが妨げられたり機能しなかったとすれば、システムが崩壊する危険性があることは明らかである。実際こうした懸念が、一九六〇年代及び一九七〇年代における議会改革や立憲上の改革に関

する論争の主流となったのである。この論争は、現代政府の複雑さがアカウントビリティに関する憲法上のシステムを破壊してきたという主張から始まったが、この主張は間もなく広く同意を得るようになった。例えば、公務員は大臣に責任を負い、次いで大臣は下院に責任を負うという前提（大臣責任の原則）は、もはや現実と合致しないと主張された。このリンクが実際に切断されていないとしても、リンクはもはや有効に機能していない。そこでこの主張から、現行システムの変革または改善、あるいはアカウントビリティの新しいメカニズムの創設といったさまざまな提案が生み出された。

改革には二種類のものであった。第一は、説明及び正当化を強制する仕組を強化することによって、大臣が下院に対して一層責任を負うようにするための国会手続の変革（特別委員会の設置）であり、第二は、既存の監査機関の強化に加えて、新しい監査機関の導入（会計検査院の改組及びオンブズマンの設置）といった制度改革であった。

他方、大臣たちも自分の省庁をコントロールする能力を強化しようとしていた。もし大臣たちが自分の省庁に対して効果的な管理ができないならば、どうして国会、政党、国民などに責任を負うことが期待できようか。こうした疑問に対して王立委員会その他の調査委員会の報告、政府の白書、学界の論文および新聞の論説などが多くの論議を提供した。

そこには二つのテーマが浮き彫りにされたように思われる。第一のテーマは、能率と責任（efficiency and accountability）は、同じ貨幣の二つの側面であるという前提である。実際、一九六〇年代から提案され、導入された改革は、政府における能率増進の追求によって促進されたが、それは同時に能率増進の必要条件として管理的責任

の改善を伴っていた。第二のテーマは、アカウントタビリティはオンブズマンの審査を受ける類の個々人の行動よりも全般的業績 (overall performance) にかかわるべきであるという前提である。

この二つのテーマは一九六九年のフルトン報告の中で、責任管理 (accountable management) の強調という形で明瞭に現われてきたが、ほとんど同じテーマが、異った文脈であるが、一九八二年の財務管理イニシアティブ (Financial Management Initiative: FMI) の中でも提出されている。そのイニシアティブは、業績が評価できるような形で目標を設定することによって、責任改善の二つの関連ある主張を提出している。一方において、目標を明確にし、可能などころでは産出を測定することは、「資源に関する競合する要求間の選択」を明らかにし、大臣と下院に対して「能率と有効性を監視する手段を提供する」。

他方、それは権限の委譲 (devolution) を容易にする。省の中枢部が、資源の利用と活動の有効性について情報を経期的に入手していれば、個々の管理者はその業績に対して責任を負うことができる。またこれらの条件が充たされる場合には、管理者は予算編成への発言力を強め、予算管理をより自由に行なうことができる。こうした権限の委譲は、管理者が自分の部局の能率・有効性を改善するのに役立ち、一層責任の確保を容易にする助けになるであろう。

財務管理イニシアティブはこのような形で、公共部門の管理的責任の改善による能率の増進に対する探求の二つの側面を説明している。ここではもう一度アカウントタビリティのための専門能力の増大が強調されている。そこではアカウントタビリティの改善は、新技法にかかっているものと考えられている。新しい管理、情報システムが設立されねばならないし、業績の適切な指標及び尺度が開発され、特定の技法・技術分野での公務員の研修が促進されなければ

ならないとされた。こうして、新たに情報についても重視されている。そこには、アカウンタビリティの機構を生き返らせるのは情報の流れであるという認識がある。

責任システムの有効性を決定するものは、パイプを流れる情報の質である。「よりよき情報」は省に対する大臣統制を強化する鍵であるだけでなく、大臣の責任を問う下院の能力を強力にするものと見なされている。したがって白書によれば、目標に関する情報及び進捗度を示す指標は、下院特別委員会が「省の業績を一層詳細に検討する出発点」を提供するとされている。この主張に含まれているものは、単純だが明瞭な責任モデルであるように思われる。大臣はその目標について明瞭であるにちがいないし、目標への進捗についての情報が提供されれば、下院は大臣にその業績の責任を負わせることができる。したがって、有効な政治的責任は、有効な管理的責任に依存するものと考えられる。責任のサイクルは完結することになる。

さらに、この公式は、政府活動の量及び複雑性の増大を反映している限り、現代のアカウンタビリティの問題に対する一つの解決法を提示しているように思われた。責任を委譲し、名目上の部下による個人的な行為に対する責任から自らを解放することによって、大臣及び下院は効果的なコントロールを強化することができるであろう。重点は活動のコントロールから業績のコントロールに移るであろう。すなわち合規性からアウトプットへ、また回顧的から展望的アカウンタビリティへとということであり、単に過去になされたことのみでなく政策決定に先行する「過程、見解、前提、理由」についても説明を求めるということである。こうしてアカウンタビリティのための新しい機関、新しい技法及び新しい専門能力がリンクの荷重超過を緩和し、システムを貫通する情報の新たな流れを提供するものと考え

られている。これは情熱的に追求された見解である。しかし過度に楽観的な前提に基づく見解であった。<sup>(15)</sup>このような改革方向は、いくつかの相違点はあるが、地方政府に関する論議においても見出される。そこでも同一のテーマが再浮上しており、アカウンタビリティへの懸念は中央政府と議会との関係の内側よりも、むしろ外側でより大きくなってきたといっても過言ではなかった。

なぜならアカウンタビリティ問題への関心は、サービス提供国家の発展を大きく反映しており、それは国民へのサービス提供に対して実際に責任を負っている者に責任を問うという問題であるとすれば、こうした問題は中央政府から離れたレベルでより鮮明になってくるからである。そこで地方自治体レベルの議論及び改革動向に注目してみよう。

#### 四

すでに「地方政府の管理に関するモード委員会」（一九六七年）も「わが国の地方政府が独特の民主的実体を持っているという一般的な確信を支持する証拠を何ら見出せなかった。選挙における投票率に見られるような住民の関心という点からみても、あるいは住民が個人としてまたは団体として政治過程に関与する度合いということからみても、わが国の政府が特に民主主義的であるとは思えない」と指摘し、議員と住民とを結ぶリンクは崩壊しており、住民の疎外感は蔓延しているとしている。こうした状況を招いた理由は、主として地方政府の存在理由に疑問を投げかけ、住民へのアカウンタビリティを侵食した非効率かつ非効果的な地方政府の統治機構にあるとモード委員会は結論づ

けて、地方自治体の組織構造の合理化、伝統的な委員会の役割を簡素化し、限定するための一連の改革を勧告するに至った。また民主主義と能率性のディレンマの解決が改革の中心テーマであるとも指摘している。

その後次第に、アカウントタビリティの中心的ディレンマは、地方の選挙民への責任と中央政府に対するアカウントタビリティとのコンフリクトであると考えられるようになった。例えば、一九七六年の地方政府財政に関するレイフィールド委員会は、その主要テーマとして現行制度の二つの特徴の結合によって齊らされる地方責任の弱体化を取り上げた。二つの特徴とは、中央政府の補助金が地方税に比べて伸び率が高いという傾向及びそこから生じてくる地方政府支出の総額に対する政府の当然の懸念である。支出の総額及び特定サービスの供給レベルに対する中央統制の増大のプロセスは「地方責任を破壊」するものと考えられた。ここから、地方財政のシステムを変革して、収入をあげる権限の所在とアカウントタビリティの所在を一致させるというレイフィールド委員会の勧告が導き出された。

こうして、委員会は二つの選択肢を提起した。第一は、中央政府が地方歳出に責任を負う中央責任型（central responsibility）の道である。この場合には、中央政府が地方歳出総額のみならず、個別地方自治体の歳出についても統制することになる。第二の、より望ましい選択肢は、地方自治体が自ら歳出の型を定める地方責任型（local responsibility）の道である。この場合には、伝統的な地方税（レイト）に加えて地方所得税の導入が必要となる。

しかし当時政権にあった労働党政府は、この提案にあまり大きな関心を示さず、また地方所得税の導入にも反対した。他方、一九七九年政権をとった保守党政府も、レイフィールド委員会の地方財政制度改革の主張には抵抗を示したが、別の理由から、支出に関する地方政府の決定を住民にわかり易くすると考えられるアカウントタビリティの仕組

を強化したいと考えるようになった。すなわち、地方政府の支出は抑制されるべきであり、「支出に見合う価値」という管理上の要請が達成されるべきであるならば、より多くの情報を提供するという意味でのアカウントビリティが強化されるべきであると主張された。なぜなら、これによって、能率と節約の増大に対する住民の圧力が高まることが期待できると考えられたからである。この論理によって、地方政府の業績に関する情報の流れを改善し、新しい監査機関（アカウントビリティのために働く専門能力）を導入することが強調されることになった。<sup>(16)</sup>

アカウントビリティの改善との関連で一九八〇年代以後の動向をたどってみると、一九八〇年地方政府・計画・土地法（Local Government, Planning and Land Act）は、地方自治体の業績についての情報発表を要請した。その後、地方自治体の業績を測定し、報告するように勧めるいくつかの圧力が加えられていった。<sup>(17)</sup>

第一に、保守党政権は「経済性、能率性、有効性」（'economy, efficiency, and effectiveness'）の探求の一部として、すべての公共部門にその活動をモニターし、評価するように勧告した。例えば、一九八一年に環境省は、地方自治体が年次報告書に「供給した主要なサービスに関する業績統計を示す短いリスト」を載せるように勧告した実務規定を公布した。このような統計指標は他の自治体との比較、時系列にわたる傾向及び計画と達成との間の比較を含む、と実務規定は述べている。指標は「サービスのコスト、規模及び質、サービスへの需要、顧客の満足度、相対的な効率性など、業績の複数の局面を測定する」とされている。これは政府の政策の一般的方向、すなわち管理的アカウントビリティの主要な手段として業績の測定に力点をおこうとする傾向と軌を一にする進展であった。

第二に、一九七〇年代以来、多くの地方自治体は「財政ストレス」に悩まされてきた。それは、増大するサービ

ス・ニーズと収入欠陥の増大という双子の圧力によって生じてきた。中央政府は補助金を削減することによって、この問題の一方の側面を一層先鋭化した。したがって財政ストレスは「より少ない支出でより多くのことをなす」方法の探求を地方自治体に強制した。また業績測定（performance measurement）は、資源配分及びサービスの供給における「支出に見合う価値」の達成の一つの方法を提供するものと考えられた。

第三に、地方自治体が自らの体質改善をはかるために、その活動の管理においてPSO（Public Service Orientation）を採用することも推進されてきた。このアプローチは、中央政府による地方自治体に対する厳しい批判という状況の中で、自治体が自らのイニシアティブを取り戻そうとする試みの一部であった。PSOはアメリカ合衆国の超優良私企業の特徴について論じたピーターとウォーターマンの書物（Peters and Waterman, *In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies*, 1982）からその教訓を汲みとっている。PSOの中心的構成要素は、「住民に自治体を開放し」市民にサービスの基準を示す文書を提供し、基準によってサービスを評価するように自治体を奨励する必要があるということである。

第四に、業績評価への中央政府の圧力は「強制競争入札」（Compulsory Competitive Tendering: CCT）及び地方サービスの「外部委託」（contracting-out）に関する法律によって持続的に行使された。競争入札のプロセスの中には、必然的にサービス供給に対して明示的ターゲットを設定することが含まれている。その結果、サービスの目標及び所与の価格で要求される供給の量と質に注意が払われることになる。したがって、競争入札と業績評価は非常に深くリンクしている。



第五は、業績報告の一層の強調は、住民が地方議会によるサービス提供から離脱する（opting out）新しい機会から生じてきた。最も重要なケースは、学校が地方自治体の支配から離脱して、中央政府による直接の資金提供に基づき運営される例（direct granted school）とか、公営住宅テナントが地方自治体以外の新しい家主を選ぶ例などに見られる。このような政策は地方自治体にかなりの脅威を与えることになる。このような動きは、質の高いサービスを提供するだけでなく、顧客が自治体の努力を評価するようなシステムを作る方向への圧力となった。

最後に人頭税（poll tax）導入の公式の理由は、地方責任（local accountability）の確立であった。実際には、その逆進性の故に納税者の怨嗟はサッチャー政権に向けられ、大きな政治的混乱を引き起し、サッチャー退陣の一因ともなった。このように政府の意図は実現しなかったが、そのねらいは地方サービスのコストの可視性（visibility）を増大させ「支出に見合う価値」の問題を一層先鋭に提起しようとするものであった。

このような地方政府の業績評価への動きは相対的に短い歴史を持つが、その出発点は一九六〇年代後半及び一九七〇年代初めにおける、ベインズ報告書の勧告に基づく改革やコーポレート・プランニングの推進にさかのぼることができる。これ以前に存在した公式の業績評価は、支出が正当に、無駄なく行われるようにすることを第一の目的として、会計および監査の手続によるインプットの適切な利用の確保に関心の焦点をおいていた。

一九七〇年代のコーポレート・マネジメントの消滅とともに、地方政府の業績評価は一九八〇年代に復活するまでほとんど注目されなかった。復活は、前述の中央政府レベルの財務管理イニシアティブ（FMI）の採用から始まった。また、国民保健サービス（National Health Service: NHS）と同様、住宅とか教育などの地方政府サービスでも、

節約、能率及び有効性の審査への機が熟したものと見なされてきた。このような背景のもとで、一九八二年地方政府財政法（the Local Government Finance Act）によって、地方自治体監査委員会（Audit Commission for Local Authorities）が創設された。以前は、各地方自治体はそれぞれ地区監査サービス（District Audit Service）または民間の監査法人から監査人を指名していたが、一九八二年法は新しい制度を創設したばかりではなく、中央における会計検査院長（the comptroller and auditor-general）の役割の変化に対応して、その機能の拡大をはかった。したがって、新しい監査委員会（regularity audits）を行うという従来からの責任に加えて、すべての地方自治体が「その資源の使用において、経済性、能率性及び有効性を確保するために適切な包括的措置」を確実にとることができるようになる責任を負うことになった。

このような方向にそって、監査委員会は、業績測定（performance measurement）のため指標の開発に努めてきた。その特徴は以下のごとくである。監査委員会によると、公共部門の業績測定は、民間部門の市場原理の代用物であり、地方政府における価格メカニズムの限定された役割を前提にすると、業績指標は、地方議会の責任を問う「改善」の方法を提供するものと考えられた。

監査委員会は地方サービスの業績指標を明示するさまざまな刊行物を公表した。地方政府における「アカウンタビリティ・ギャップ」に対する外見上の関心にもかかわらず、これらの指標は、業績の外部への報告であるよりは内部管理過程に焦点をおいている。しかし業績測定に関する委員会の仕事は、二つの仕方で政府の「実務規定」の視座を拡大している。第一に、一層詳細な指標が、特定サービスに規定された。第二に、指標は節約それ自体であるよりも、

アウトプット及び能率を強調している。有効性は委員会の刊行物の中であまり注意を払われていない。しかし「能率だけでは十分でない」と認識されており、正しいことに資源を支出することが肝要だと認識されており、地方自治体は政策目的及び有効性を定義し、これらのものが達成されているかどうかチェックすることが必要であると考えられている。(Audit Commission, 1986) さらに委員会の一層新しい刊行物は、アウトカム、とくに顧客の不満によって示されているようなアウトカムにやや大きな力点をおいている。(Audit Commission, 1988) しかしながら、指標リストの一般的ほこ先は、依然として内部管理と能率問題に向けられている。<sup>(18)</sup>

またさらに一九八〇年代の後半に、いくつかの出版物は、業績測定の方角を一般的にサービスの有効性に向け、とくに消費者の満足感に向けた。全国消費者協議会 (National Consumer Council: NCC) は、地方政府の「消費者志向」形態の重要性を強調してきた。このことは、「住民が要求し、必要とすることは何か、また住民が供給されたサービスに満足している程度やこれらのサービスが個人及び地域社会に影響を及ぼす仕方を見出すこと」を意味している。「それはまたサービスの明示的目標やターゲットを設定することを伴っている」(National Consumer Council, *Measuring Up*, 1986, p. 3)

こうして、全国消費者協議会は、消費者にとって最も重要なサービスの側面に焦点を合わせるべきだと主張している。重要な側面とはサービスのアウトプットの質であり、例えば、サービスの適合性 (appropriateness) 及び信頼性 (reliability) である。またサービス提供過程の質であり、例えば「使い易さ」 ('ease and pleasantness of use')、情報の提供、待時間の長さ及び救済機構などである。このような消費者中心の考え方は、労働党によっても、最近の政

策文書の中に取り入れられている。それは一部は、職員や労働組合の利益の擁護者というイメージを払しょくするためである。

労働党は、公共サービスにおいて「ユーザーに対する質及び応答性が優先順位のトップを占めなければならない」と主張している。労働党はサービスの質を「ユーザーに好意的」「アクセスのしやすさ」「選択と多様性」「環境に対するやさしさ」及び平等性という観点で定義している。質（quality）と消費者の満足に中心をおくように地方自治体を励ますために、労働党は監査委員会の代りに「質委員会」（Quality Commission）を設置することを提案した。この委員会は、地方自治体のサービスの基準を評価する「質監査」を監視することになる。そこには業績の報告の基礎を形成する「顧客契約」を自治体が遵守するという要請が含まれている。

消費者優先の視座に従うと、アウトカムが地方自治体の業績の中心指標である。より明確に言えば、サービスの質についての消費者優先の考え方は、地方自治体活動の成否を測る最も重要な尺度であり、業績の報告はすべての地方自治体に共通の特定の指標に限定されるべきではない。各地域において適当な業績の特定の尺度は、その地域の公衆の求める優先順位に左右されると考えられていた。

公共部門における業績の重要性の重視は、新しい動向ではなく、すでに一九七〇年代の改革を特色づける主要なテーマの一つであったが、とくに一九七九年以来、浪費の削減、能率、有効性及び質の改善がより重視されてくると、業績管理は管理改革の中心的存在となってきた。しかも新保守主義政権の在任期間の長期化のもとで、業績評価の今日のうねりの最も顕著な特徴は、中央政府による一貫したコミットのもとで推進されているということである。

そこで意図されていることは当然、支出の増大を抑制するために地方自治体に圧力をかけることであり、浪費に対して世論を動員することであった。しかし業績指標を作成しようとする主張には管理者的次元とともにポピュリスト (populist) 的次元もあったと言えよう。前述の FMI の背後にある主要な推進力は、公共支出から「支出に見合う価値」を生み出そうとする伝統的関心であったが、業績測定への強調は明らかに、統治スタイルに対しても広汎な意味を持つことになった。

## 五

そこには、消費者責任 (consumer accountability) の強調への方向が見出される。しかしこの傾向の中には大きな問題点も含まれている。「消費者優先志向」は民間部門と公共部門との間の類似性を強調し過ぎるといふ危険性をもっている。消費者優先主義 (consumerism) のモデルの中には「スーパーマーケット」における消費行動のように公共サービスを取扱う立場がある。そこでは唯一の業績基準はコストであり、個々の「買手」によって受けとられる財の量と質にすぎない。

これらの点は、住宅行政の事例研究においても次のように鋭く指摘されている。<sup>(19)</sup> 市場自由主義者 (market liberals) は消費者主権の概念の中にアカウントビリティを位置づけようとしており、完全競争自由市場で行動するよく情報に精通したテナントが彼らの要求と資産に最もよく適合したサービスを求めて、いくつかの住宅供給機関を物色して回ると考えられている。市場競争、入場と退場は、消費者に対するサービス生産者の責任を最大にするだろ

うと考えられている。この理想的自由市場状況は、公共部門のサービス提供の現実とはへだたりがあるが、自由市場の内部に含まれている消費者権力を模倣する試みがいくつかなされてきた。このようなタイプの考え方においては、消費者優先主義の「スーパーマーケット・モデル」が生み出されると言われてきた。

だが、「スーパーマーケット」モデルは、公共サービス供給の通常の形態と必ずしも一致していない。例えば、公共サービスは二つの理由の故に私的サービスの消費者と同じ立場に立つものではない。第一に私的サービスの消費者は通常、別のところで買物をする選択権を持っている。この権利はしばしば制限された選択の程度によって抑制され、ある人々は他の人々よりも選択をより多く行使することができるという点で、平等には分配されていない。しかしながら、私的サービスの消費者は、伝統的な地方自治体サービスの消費者よりも一層多くの選択の中を持っている。他方、地方自治体サービスが民営化された時でさえ、「個々の住民は、ゴミ収集者、消防サービス、水資源会社、電力委員会等を取り代えることはむずかしい」。(R. Hambleton, "Consumerism, Decentralization and Local Democracy," *Public Administration*, Vol.66, 1988, p.129.)

第二に、多くの公共サービスは、集合的に供給され、消費される。この状況の中で、「スーパーマーケット消費者優先主義」の個人主義は、選択を拡大し、消費者の権力を確保するのに適当な方法ではない。集合的サービスは、政治的統制の行使によってのみ消費者権力による影響を受けることができる。したがって「われわれは、消費者や市民のさまざまなグループがサービスの集合的供給についての政治的意思決定に影響を及ぼすメカニズムの改善を必要としつつある」(Hambleton, *op. cit.*, pp.129-30.)

こうして公共部門労働者とそのクライアントの間の関係は、市場におけるサービスの供給に見られる関係とは異なっている。この相違は、住民は単に政府サービスの消費者ではなく、彼らはまた市民であるということに由来する。このことは、地方自治体の業績は、個人の消費者満足に加えて、基準によって判断されるべきであるということ在意味している。その基準とは「市民権」を反映するものであり、サービス供給への住民参加の程度及びサービス配分の平等性を含んでいる。参加は住民の選好に対する地方自治体の応答性を増大するという直接の利益を約束するだけではなく、市民意識を発展させ、個人及び集団の自律性を高めると信じられている。より広く言えば、サービス立案や提供への住民参加は民主的社会の一般福祉の利益になると主張されてきた。

したがって地方自治体の業績を評価する最終的基準は、サービスのアウトプット及びアウトカムの分配上の「公平」(equity) または公正 (fairness) である。市民の概念は個々人が個人的に受け取るサービスの基準によるだけでなく、他の人々のニーズへのサービスの応答性によって地方自治体の業績を判断すべきであるということの意味している。こうして、サービスを消費しない個人でさえ、市民としてサービスの供給の公平さに直接の関心を持っている。したがって、地方自治体はその業績について十分な説明を行うべきであるならば、単に消費者に対してよりも市民に向けられた報告を作成する必要がある。

## 六

ところで最近の改革論の根底にある議論の発展の中には、一連の仮説が含まれていた。その仮説とは、不偏不党の

専門家が中立的技法を使って政治的アカウンタビリティを有効なものにするのに必要な情報を提供することができる。また目標が明確にされており、業績が測定され、インプットとアウトプットの関係が調査されれば、アカウンタビリティは疑問の余地のない問題となる。したがって統治者の活動は被統治者にはガラス張りとなり、合意された正当な規準や共通の容認された正当化のための言語を手に入れるといった問題も解決されるであろうということである。

しかし無論、これらはすべて非常に疑わしい仮説である。まず、誰が目標を決定するのか。目標を作るための政治的過程とはどういうものか、と言う問題が提起されうる。<sup>(20)</sup>もともと業績測定とは、中立的、技術的行為から程遠いものであり、最も厳密な意味で技術的な会計でさえ、社会的に意味のあるものの創造と呼ばれてきたことは理由なしとはしないからである。

このような論点と関連して、前述の住宅行政の事例研究の中でも、業績評価は「すぐれた管理」または「支出に見合う価値」と結びついた政治的に中立的なプロセスであるという考え方に対する鋭い反論が見出される。そこには、三つの重要な疑問点が指摘されている。第一は、評価の目的は何かという問題である。また第二は、評価においてどんな規準が使用されるかという問題である。さらに第三に誰が評価を実施し、その範囲と規模を決定するかの問題である。<sup>(21)</sup>

すなわち、公共住宅管理のアカウンタビリティは二つの方向（国家および消費者）に対して考えられるが、近年、消費者へのアカウンタビリティがとくに強調されてきた。この主張は、生産者の消費者に対するアカウンタビリティの基礎を提供するものであり、この主張の中には二つの選択肢が見出される。一方は、前述のスーパーマーケット型



消費者優先主義であり、住宅管理サービスの生産者と消費者の関係は、他の市場関係と同じ仕方で見られている。しかしこのアプローチは公共部門サービスの特殊性と政治制度としての供給者の性格を無視しているが故に批判されてきた。他方、市民権型消費者優先主義は、スーパーマーケット型消費者優先主義とは二つの主要な点で異なっている。第一に、消費者とともに、市民一般の見解が考慮されるべきであるということが認識されている。第二に、消費者優先主義・市民権アプローチは、個人の権利と同程度に集合的権利を強調する。ユーザーを消費者および市民として扱う公的組織の責務は、地方自治体および住宅協会によって生み出された住宅管理サービスに明瞭に適用することができる。

ここで略述されたアプローチは、住宅管理における業績評価システムの分析の基礎を提供する。中心問題は、これらのアプローチは国家へのアカウンタビリティを高めることになるのか消費者へのアカウンタビリティを高めることになるのかという問題であり、後者の場合、このアカウンタビリティは「スーパーマーケット」の視点で見られるのか「市民権」の観点から考えられるかという問題である。<sup>(22)</sup>

今日、住宅における業績評価システムの大部分は、中央政府またはその機関の一つによって地方自治体または住宅協会に課されてきた。これらのシステムは、業績の定義が限定されており、大部分有効性よりも節約と能率に集中している。それらは中央政府への責任を強化するようにもくろまれており、消費者の視座を十分組み込んでいない。

こうして、業績評価についての前述のような三つの問題との関連で次のような点が指摘されている。<sup>(23)</sup> 第一の業績評価の目的は何かということに関しては、中央政府主導のシステムにとって、目的は中央統制を強化するメカニズムを

提供することであり、民間部門のサービス原理を採用することによって、公共部門における市場志向的アプローチを強化しようとするものとも言えよう。この方向は他の公共サービスの一般的状況とも一致しており、「業績測定方式の大部分は下級レベルの公務員が従事する活動の経費及びタイプを統制しようとする政治家と上級公務員の関心によって推進されたトップ・ダウン型のように思われる」（C. Pollitt, 'Bringing Consumers into Performance Measurement' *Policy and Politics*, Vol.16, No.2, p. 77.）

第二の業績評価において使用されている規準については、中央政府から課されたシステムにおいては、関心は圧倒的に節約と能率であり、サービスの質または適合性（*suitability*）に対する関心はほとんど見出されない。しかし地方主導の方式では、有効性のごく限定された評価が含まれていた。

第三の誰が評価を行い、その範囲と基準を決定するかの問題については、外部から課されたシステムにおいて、中央政府はプロセスを完全に統制しており、そのすべての側面を決定している。地方で採用されたシステムにおいて、住宅機関は運転席に座っており、消費者は住宅機関で決定された条件で諮問を受けるにすぎない。消費者が大きな影響力を行使する業績評価制度の実例はほとんど見出されない。

したがって住宅管理における業績評価の流行は、公共部門再構築の産物であると解釈することができる。一方において、それは公共サービスにおいて「支出に見合う価値」を達成し、公共部門への支出を削減し、公共部門を一層市場志向的にしようとする政府の試みの産物である。また、他方において、地方住宅機関は新しい状況に適應する手段として、競争に耐えてその生存を確保するために自らに市場原理を導入する手段として業績評価を使用してきた。

しかし業績評価は、事実上中央政府に対する住宅管理のアカウントビリティを強化するために使用され、消費者に対するアカウントビリティ強化はごく限られた仕方でのみ行われてきたに過ぎなかった。この零和ゲーム (zero sum game) の敗者は、地方住宅機関であった。かつて地方政府に見られた伝統的な「官僚主義的パターンリズム」において、顧客としてのテナントにはほとんど注意が払われず、専門職能集団の価値意識や地方議員によって定義された公益が重視されてきた。このことは、大蔵省からだけでなく、一般レイト基金 (General Rate Fund) から住宅会計 (Housing Revenue Account) に支払われる大規模な補助金によって正当化されていた。発言権及び選択権の表現手段としての選挙への依存および職員と議員の「官僚的パターンリズム」の両方が重なってテナントのためと言うよりテナントにサービスを提供する体制が確立されることになった。公営住宅の配分は権利としてより報賞であると考えられ、テナントは品行上の規準に従って等級づけられた。「スーパーマーケット」消費者優先主義が採用されたところでは、テナントはいくつかの限定された権力を持つようになり、住宅管理者と地方議員の態度は変化した。しかしながら、変化の程度は過度に評価されるべきではない。多くの地方自治体及び住宅組合は以前と同一のやり方を続けており、消費者優先主義と業績評価の考え方にたとい敵対しないまでも、慎重な態度をとっている。

このような状況の中で、業績評価の重視が一九六〇年代後半や一九七〇年代のように一時的現象にとどまるかどうかは、将来の政策発展にかかっていると考えられる。現実にはメージャー政権は、「市民憲章」 (Citizen Charter, 1991) によって、さらに「質のための競争」 (Competing for Quality, 1991) という白書によって、市場志向的アプローチを公式に表明している。この白書は管理者がその業績にどのように責任を負うかに焦点を合わせている。

過去一〇年以上にわたり競争の強調が公共部門の基本的管理改革と並行して進んできたが、このことは伝統的なピラミッド型マネジメントからの移行を意味している。旧いアプローチの欠陥は広く認識されてきた。例えば、あいまいな責任と権限を伴った過度に長い管理者階層、イニシアティブ及び革新へのインセンティブの欠如、業績より手続を重視する文化等の改革が強調されている。その結果、公共サービスは、その関係が官僚的であるよりも契約的である文化への改革をめざすことになった。

政府の改革プログラムは、一九九〇年代に次のようなねらいを持って継続していくであろう。

- (1) 目的及び資源の明瞭な枠組の内部で、管理者層に業績に対する責任を負わせる。
- (2) 政策形成の役割とサービスの実施の役割を区別する。
- (3) 可能などころでは、業績基準とそれを充たす責任の規準を規定する契約及びサービス・レベル協定 (service level agreement) を導入する。

これらの改革によって、管理者は所与の予算の中で達成可能なサービスの最善の基準を購入することに集中することができるとができる。中央政府レベルにおいて、一九八八年に発足したネクスト・ステップス、プログラムは顧客のニーズを一層考慮するように政府のビジネスを再認識しようとしている。また地方自治体サービスに関しては、条件整備型自治体 (enabling authority) という保守党政府のモデルは、顧客の要求及び「支出に見合う価値」に注意を一層払う、より有効な、ビジネスライクな管理を促進するだろう。戦略的責任からサービス実施を分離することによって、自治体は優先順位及び基準を設定し、それらを充たす最善の方法を見出すという中核権限に集中することができるように

なる。われわれは地方自治体の内部管理に関する協議書（一九九一年六月）の中でも一層ビジネスライクな管理方法を達成する新アプローチを見出すことができる。<sup>(25)</sup>

このような改革志向の中で、公共サービスを供給するさいの市場メカニズム（例えば教育における親の選択、国民保健サービスにおける内部市場、強制競争入札）の導入は、公的責任の伝統的形態の必要を除去し、市場責任の可能性を伴っているという主張がなされてきた。顧客としての市民が有権者としての市民にとって代る。この主張はメジャー首相の市民憲章の中でも、暗黙のうちにとられている立場である。顧客は直接選択し、その選択について他人に責任を負わせる必要はない、と主張される。

しかしこの主張には二つの問題がある。公共サービスの転換の中で起っていることは、顧客が選択権を持つ競争市場にそれらのサービスを置くことではなく、市場メカニズムの部分的導入である。すなわち選択は顧客によってなされるのではなくて、彼らに代って購入者によってなされることが多い。また選択が実際に顧客によってなされる場合でも、それは政府によって設定された限界の中でなされるから、制限された選択である。したがって、親は一定の制約の中で学校を選択することができるが、中央政府によって大枠を設定されたカリキュラムを選択することはできない。

市場責任導入の限界は、多くの公共サービスは市場を通して供給されるのではなく、市場における限界の故に公共部門におかれてきたと言う事実によって設定されている。公共領域で、多くのサービスは需要を充たすためではなくニードを充たすために供給される。その結果、マネジメントの課題は配分のマネジメントであり、それは必然的に市

場責任ではなく、公的責任を伴う。公共サービスの供給においては、さまざまなニーズのバランスをとる必要がある。特定顧客の選択が正しいと仮定することはできない。

したがって市場責任及び契約責任は公的責任にとって代わることはできない。必要なことは、公的責任の伝統的形態を広く再検討することである。伝統的形態においては、何年間おきの選挙によって公的責任の適当な基礎が提供されるものとされてきた。しかしそこには、一定の間隔を置いて行われる弁明を評価することに満足している消極的市民という前提がある。<sup>(26)</sup>

今日イギリスにおいては、公共サービスの質の改善をめざす広汎な関心が、主要政党をはじめ、多くの人々の間に生じており、アカウントビリティと業績評価のあり方が新たに問われている。そこには「市民権」「公的責任」「能率と有効性」のような問題領域が相互に関連しながら新たな再構築の課題となっている。これらの問題はイギリスのみにとどまらないポスト福祉国家の共通の課題であり、われわれも今後一層研究を深めて行きたい。

- (1) P. Day and R. Klein, *Accountabilities*, (Tavistock Publications, 1987) p. 1. アカウンタビリティ概念の多義性および「サービス提供国家」のもとにおける問題状況については、本書から多くの示唆をえた。また山谷清志「行政責任論における統制と倫理」修道法学（第十三巻第一号、一九九一年）、山本清「英国政府における業績評価の展開」会計検査資料一九九〇・七月号—一九九一・二月号も参照。
- (2) D. Day and R. Klein, *Ibid.*
- (3) *The Conduct of Government Business*, Cm. 433 (1988) なお、イギリス地方自治改革の動向と問題点については、君村、北村編著「現代イギリス地方自治の展開」法律文化社、一九九三年を参照されたい。

- (4) Day and Klein, *op. cit.* p. 26.
- (5) *Ibid.*, p. 125.
- (6) K. Isaac-Henry, C. Painter and C. Barness, *Management in the Public Sector*(Chapman & Hall 1933) p. 63.
- (7) Day and Klein, *op. cit.* p. 27.
- (8) C. Pollitt and S. Harrison, *Handbook of Public Services Management*, (Blackwell, 1992) p. 3.
- (9) Day and Klein, *op. cit.* p. 27.
- (10) *Ibid.*, p. 28.
- (11) *Ibid.*, p. 1.
- (12) M. Loughlin, *Administrative accountability in Local Government*, (Joseph Rowntree Foundation, 1992) pp. 4-5.
- (13) *Ibid.*, pp. 5-6. なお、業績 (performance) 自体つかみにくい概念であるが、次のように説明することもできよう。「業績測定」の議論の多くは、公共部門における生産過程についての暗黙の「モデル」に基づいている。この生産過程は一般的に三つの段階から構成されていると見なされる。

「インプット」(投入) 段階は、支出、充員、設備のような項目を指している。このようなインプットは「アウトプット」(産出) を創造するために使用される。このアウトプットとは実際に生産されたサービスの単位である。アウトプットの性格は多様であり、マネー (例えば、住宅給付) のこともあるし、また「物理的」サービス (例えば、ゴミの収集)、「対人的」サービス (例えば、ホームレスに対するアドバイス)、施設の供給 (例えば、レジヤール・センター) 規制の作成 (例えば、土地利用の改定とか建築制限) 等の場合もある。これらのアウトプットはサービス供給の結果または効果である。「アウトカム」を生み出す。業績の定義は、インプット、アウトプット、アウトカムのそれぞれの段階への力点の違いによって変化する。ある定義は生産過程の一つの段階だけ、例えばインプットの経済的使用にのみ焦点を合わせている。他の定義は三つの段階のうちの一つの特性、例えばアウトプットの量とかアウトプットの質に力点をおく。最後に業績のいくつかの定義は、生産過程の段階の間の関係を指している。例えば、能率はアウトプットに対するインプットの割合として測定されるか、あ

るいはアウトプットの単位当りコストとして測定される。同様に「費用効果」(cost-effectiveness) は、支出インプットとサービス・アウトカムとの関係を示している」(G. Boyne and J. Law, "Accountability and Local Authority Annual Reports, *Financial Accountability & Management*, Autumn 1991, pp. 181-82)

- (14) *Ibid.*, pp. 21-23.
- (15) Day and Klein, *op. cit.* pp. 42-44.
- (16) *Ibid.*, p. 49.
- (17) *ユキヤマ*な圧力についての以下の記述は、G. Boyne and J. Law, *op. cit.*, pp. 180-85. 及び I. Sanderson (ed.), *Management of Quality in Local Government*, (Longman, 1992) を主として参照した。なお、イギリス地方自治体改革のより詳しい内容については君村、北村編著「前掲書」を参照されたい。
- (18) なお、一九九二年地方政府法 (The Local Government Act) は地方自治体監査委員会 (Audit Commission) にサービス提供との関連で、地方自治体の業績に関する資料を収集し、公表する新しい権力を賦与するように規定している。監査委員会は、この情報を利用して、地方自治体の業績一覧表を作成し、地方サービス生産者が次のような基準との対比で比較できるような仕組を考えている。その基準とは、① 納税者にとってのサービスの全体的コスト、② 供給されるサービスの量、③ 住民によるサービス利用の程度、④ サービスの質または有効性、⑤ 支出に見合う価値 (value for money)。しかし監査委員会は地方自治体の情報収集コストを最小限にする必要を示しているが、比較のための厳密な業績指標については明示してゐない。(G. Stoker, "Local Government, in Terry and Jackson (eds.) *Public Domain 1992*, Public Finance Foundation, 1993) p. 72.
- (19) D. Clapham and M. Satsangi, "Performance Assessment and Accountability in British Housing Management" *Policy and Politics*, Vol. 20 No. 1, 1992, p. 66.
- (20) Day and Klein, *op. cit.* p. 51.
- (21) Clapham and Satsangi, *op. cit.* p. 63.



- (22) *Ibid.*, p. 67.
- (23) *Ibid.*, p. 72.
- (24) 「ネクスト・ステップス」プログラムを中心とした公務員制度改革と大臣責任の問題については別稿で論じる予定である。  
なお拙稿「サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題」同志社法学第二〇〇号Ⅲ（三九卷五・六号）も参  
照されたい。
- (25) J. Wilson and P. Hinton (eds.), *Public Service & the 1990s*. (Tudor Business, 1993) pp. 130–32.
- (26) J. Stewart, *the Rebuilding of Public Accountability* (papers presented at the Forum's Conference in Westminster 9 December 1992).

〔付記〕 本稿は一九九〇年度同志社大学学術奨励研究費による研究成果の一部である。