

広域研究活動報告書

行政評価におけるスタンダード



行政評価に関する研究会

平成15年2月

財 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

はじめに

平成9（1997）年度に三重県で事務事業評価制度が導入され脚光を浴びて以来、行政評価システム、とりわけ事務事業評価を導入、または導入検討する自治体が増加している。

しかし、事務事業評価をまず導入し、成果指標設定から始め、行政評価システムの構築を開始する自治体が多いものの、まだ試行錯誤が続いている状態であり、広く様々な自治体が応用できるような最終形態としてのスタンダードの構築には至らない。

行政評価は、改革のツールのひとつであり、

- ①コミュニケーション・ツール
- ②ナレッジマネジメント・ツール
- ③意思決定のためのツール

など多岐にわたって活用できる。

ただし、行政評価を導入したからといって、自治体の行財政がV字回復したり、経営課題が解決するようなものではない。例えば、現在の府内各市町村の多くが陥っている財政状況の悪化は、その原因である構造的問題は同じであり、行政評価も一定、有効と期待されるが、各市町村が持っている資源（職員・住民、モノ、金、情報など）の状況や風土環境が違っている。したがって、行政評価の導入方法・アプローチの仕方は違って当然であり、スタンダード形が容易に構築できないのは、当然ともいえる。

しかし、敢えてこの問題に取り組もうと、行政評価の導入及び運用を担当している職員5人が集まり、

- 行政評価の最終形態としてのスタンダード
- 行政評価を導入する及び浸透させる手法（戦略）

について、各々の、これまでの経験・知識・知恵を持ち寄ることによって、アプローチを試みた。

当報告書は、私たちが「実務者」として議論、研究を行った結果をまとめたものであるが、情報をより広く共有化することを望み、読者として、行政評価の実務に携わっていない市町村職員を想定し、作成している。

私たちのこの研究会は、GPM（Go Public Management）という約40人の市役所職員・学識経験者で構成する、東海・近畿・北陸・中国地方にまたがる研究会を母体としているが、GPM発足のきっかけは、福岡県甘木市が主宰している事務事業評価研究会のM・L^{*}である。

私たちが出会ったのは、この甘木市M・Lのおかげであり、この場を借りて、関係者にお礼を申し上げたい。

*1 事務事業評価研究会のM・L（甘木市の公開ホームページ上で行われている事務事業評価研究のメーリングリスト。多数の自治体関係者及び民間人が加入。現在は、自治体関係者以外にも門戸を広げ公開・運用し、議論を展開している）

1 行政評価とは

(1) 本報告書における「行政評価」の定義

本報告書における「行政評価」とは、行政活動の「資源の投入量」、「投入した結果量」、「投入した成果量」を、定量的²⁾に把握する様々な取り組みとする。

(2) 地方自治体における行政評価の取組状況

平成13年7月末現在の導入状況（総務省調べ）は、以下のとおりである。

	都道府県		政令指定都市		市区町村	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
既に導入済み	37団体	79%	7団体	58%	150団体	5%
試行中	6団体	13%	5団体	42%	140団体	4%
検討中	3団体	6%	—	—	1,519団体	47%
考えていない	1団体	2%	—	—	1,426団体	44%

(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo.html>

行政評価は、既述したように、ひとつのツールに過ぎない。したがって、住民に対する説明責任が果たされており、住民と職員の議論若しくは職員同士の議論が徹底的に行われ、市政を健全に運営できるようなシステムが既に存在しているのであれば、行政評価を導入する必要はないであろう。また、行政評価を導入しても、その目的を実現できないような形式的なものにしかならないのであれば、精緻な制度設計だけに時間と労力を費やすだけになってしまう。

ただひとつ明確なことは、住民に対する説明責任を果たすためには、可能な限り客観的なデータで構成された合理的な理由をもって、市町村の意思決定方針を説明することが必要であり、行政評価に取り組むことによって、その実現が可能になることである。

(3) 行政評価とは

日本においては、様々な場面で気軽に「評価」という言葉が使用されているが、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント、後掲資料参照）の源流であるアングロサクソン諸国においては、evaluation（評価）と performance measurement（効果測定）が多く使用されている。これらの語句の使い分けは、世界的にも合意されたものではないが、現在の日本における行政評価の枠組みを考慮すれば、performance measurement（効果測定）の言葉の方が、その意味を良く伝えている。

つまり、（行政活動の）効果を測定するとは、これまで決算書で多くみられたような「投入した資源の量（職員・様々なインフラ・税金・情報）」や「資源（職員・様々なインフラ・税金・情報）を投入した結果」のレベルから、もう一歩進み、住民の生活に与える影響＝「成果」を測定することである。

一方、「評価」という言葉が使用されたことにより、行政評価とは、行政活動の「良い」「悪い」が、機械的・一律的に判断できるものだと誤解されることがある。しかし、行政評価は行政活動の効果を測定することが基本であり、その測定結果を議論し、判断していく作業が最も重要である。つまり、効果の測定を行い、その結果が良かったから、その活動に対する資源の集中を行うとか、結果が悪かったから廃止するといった、一律的なルールはあり得ない。行政

*2 定量的な把握の重要性は、定性的な把握と比較して、不特定多数の人間が共通理解を得ることができる確率が高いためである。また、積算根拠を同一のものにすることによって、他市の事例と比較することが可能となり、さらに現実の状況を深く理解できる可能性もある。

*3 しかし、現実には、一部の自治体を除き、「投入した資源の量」は、事業費のみの把握にとどまっており、人件費や公債費などの資源量は、各活動結果毎には明らかになっていない。

として戦略的あるいは投資的に資源を投入すべき分野においては、比較的それが可能であるが、シビルミニマム^{*4}的なサービスであるほど、効果が出ていなかったら、なぜ、効果が出ないのかを検証し、さらに多くの資源を配分しなければいけない場合があるからである。したがって、客観的なデータを測定できた後のステップとして、そのデータをもとに、いかに意思決定すべきかを議論する組織あるいは場面が必要である。例えば、先進的な自治体で行われている「第三者評価」組織の設置が、それである。

また、日本における「行政評価」は、多くの場合、事業費が計上されている予算事務事業^{*5}を対象に、効果測定・コスト把握を行う手法として表現される。しかし、一方で、大規模プロジェクトや各種建設・工事活動については、費用便益を重視する「プロジェクト評価」を活用する必要性も高い。

以下、様々な評価の手法について説明する。

プロジェクト評価の方法については、とっつきにくい印象を受けるが、まずは本質を端的に伝えたい。CVM（仮想市場法）は、応用次第で、様々な場面での活用が可能だと思われる。

政策評価	注意が必要なのは、国の各省庁で実施している評価が「政策評価」と呼ばれていることである。これと、各市町村が考える「政策－施策－事業」の体系で言う「政策」とは、相違している。各省庁で使用している「政策」評価の中身は、プロジェクト評価が多い。一方、市町村が「政策評価」という際には、事務事業評価の上位レベルを表現する場合が多い。
施策評価	現在の予算事業あるいは総合計画の進行管理上の「事務事業」をカテゴリーでまとめたもの＝施策で、行政評価を行うこと。 総合計画で策定される基本的な柱である政策を実施するための手段であり、各事務事業の目的となるレベルである施策段階での評価。
事務事業評価	現在の予算事業あるいは総合計画の進行管理上の「事務事業」を対象として実施する評価。 通常、予算事業の査定は財政部門が行い、総合計画の進行管理を企画部門が実施している市町村が多いため、予算事業と総合計画上の事務事業は一致していない場合が多いが、その齟齬が、総合計画の進行管理作業の実効性を失わせてきた。したがって、事務事業評価を予算に反映させるための第一歩として、予算事業と総合計画の進行管理上の事務事業を一致させる必要がある（後述）。
ベンチマーキング (ベンチマーク)	ベンチマークとは、「測定基準」のことである。民間企業においては、優良企業の数値と自社数値を比較し、よりよい数値に改善するためのとりくみを「ベンチマーキング」という。 地方自治体におけるベンチマーキングとは、総合計画における政策あるいは施策レベルにおいて、目標を設定し、その現状数値及び数年後の目標数値を設定することである。しかし、地方自治体においては、民間企業のように、相互に比較できるデータは数少なく、特に、都道府県レベルのデータに限定されることも多い。その場合、データを蓄積し、経年評価を行う必要があるが、その

*4 シビルミニマム…行政が市民に提供しなければならない必要最小限のサービス。行政の存在意義そのもの。

*5 予算事業と評価の対象となる事業は、評価と予算の連携を考えた場合、必ず一致する必要がある。評価の対象として適切な事業単位とは、共通の目的、対象、目標を設定できる活動グループである。

	ほかの現状打開策として、ベンチマーキングを志す自治体が連携し、共通する目標の数値積算方法を一致させ、同じ土俵で比較できる基盤を作ることも望まれる。ただし、地理的環境等によって、コストのかかり方は変化する場合もあり、単純に比較するだけではなく、なぜ、その差がでてくるのかを明らかにする作業も必要である。
ABC分析（評価） Activity Based Costing	事業ではなく、「活動」単位毎に、目的とコストを明らかにすることによって、サービスの提供方法そのものあるいは提供方法の改善を行おうとする手法。 たとえば、図書館の貸し出し業務は、本の整理、保管、貸し出し、取り寄せなど多種多様な活動によって構成されるが、それらの単位毎にコストを把握し、改善すべき点を明らかにする。
執行評価	プロジェクト評価が、意思決定の是非を問うのに対し、執行評価とは、事業等の進行管理を行うため、その進捗状況を明らかにするためにを行う。
CVM（仮想市場法） Contingent Valuation Method	人々に直接、支払意思額（WTP:Willingness To Pay）を尋ねることによって、非市場財の価値を求めようとするもの。 対象となるものが仮想的なものも含めて可能であり、近年、多くの環境評価に用いられている。
ヘドニック法	地価や住宅価格を被説明変数とし、これを説明する環境質を変数とする市場価格関数を推定したうえで、そのパラメータから環境質の変化を評価しようとするもの。
旅行費用法 Travel Cost Method	人々の実際の行動変化から環境質などの評価を求めるもの。対象は、現実の行動を把握できるものに限られる。

(4)日本における行政評価の先進事例とその特徴

行政評価におけるアプローチの仕方には、様々あることは既に述べた。その先進自治体をいくつか列挙する。多くの場合、各自治体のインターネットホームページに、その取り組み状況は公開されており、事業を担当する職員が、各先進自治体でどのような調書を作成し、どのような評価を得ているのかを確認することにより、自らの職務を振り返る良い機会になると思われる。

- 三重県：日本で初めて「事務事業評価」を導入した超先進自治体。全ての面で一歩先を進んでいる。
- 静岡県：業務棚卸しが有名。アウトソーシングをはじめとする組織改革とも連動。
- 長浜市：目的体系図の考え方及びその作成実行によって、市町村のなかで最も早く事務事業評価を確立した。その波及効果が、現在の行政評価の流れにつながっていると言える。
- 尼崎市：綿密なコスト評価を実施。コスト評価について、これ以上に精緻なものは見当たらない。
- 豊橋市：バランスの良い行政評価（事務事業評価）を実施。
- 名古屋市：政令市とは思えないほどのハンドリングの良さによって、実効性の高い第三者評価を筆頭として、急速に行政経営の体制を整備。

2.行政評価のスタンダードを提案する

行政評価のスタンダードを考えるにあたり、まずスタンダードとして、必要と思われる機能は、以下のとおりである。

- ①総合計画（実施計画）と行政評価がリンクしている。特に、総合計画の政策体系と行政評価の（目的）体系図が一致している。かつ、総合計画の進行管理上の事業と予算事業がイコールである。
- ②ソフト事業について、成果指標・目標数値を設定している。
- ③建設・工事関係の事業について、費用便益を測定する仕組みがある。
- ④各施策について目標を設定しており、かつ、それを達成するための手段である事業について、評価を実施している。
- ⑤事業について、結果指標・目標数値を設定している。
- ⑥事業について、対象・活動指標を設定している。
- ⑦行政活動毎に、フルコストを把握している。
- ⑧評価結果を議論材料として、予算の要求・査定を行っている。
- ⑨行政評価と人事制度が、間接的にリンクしている。
- ⑩行政評価の仕組み・結果を公表している。
- ⑪第三者評価（外部評価）を実施している。
- ⑫行政評価の実施を要綱あるいは条例によって担保（規定）している

以下、上記①から⑫のうち、特に重要な機能について、その必要性を明らかにする。ただし、まとめた方が考えやすい場合においては、まとめて説明することとする。

(1)総合計画とのリンクは、なぜ必要か。また、総合計画の進行管理上の事業と予算事業を、なぜ、一致させる必要があるか

総合計画は、各自治体が長期間にわたる行財政運営について、計画的かつ効率的な運営を行うことを目的として策定されているものであり、基本構想は議会で議決を受けて策定される。したがって、総合計画を無視した行政評価は、行政運営の根本を無視するものとなり、大きな矛盾をはらむことになる。

総合計画とのリンクで最も重要なことは、総合計画の政策体系をもとに、行政評価の体系を作成することである。もちろん、いつか一致すれば良いわけであるから、ずっと昔に策定し、既に現実的なものでなくなった総合計画の体系図に、無理に当てはめることもない。その場合は、現実に即した政策体系を行政評価導入の際に作成し、総合計画の見直しあるいは改定の際に、反映させれば良い。

また、プレ行政評価の時代から、科学的・計画的な行財政運営をめざし、実施計画のローリングを実施してきた自治体が、行政評価を総合計画の進行管理手法として活用した事例も見受けられる。メリットとしては、これまで「積ん読」になりがちと揶揄された総合計画を実際に活用することで、「計画性」並びに行政評価の作業を通じて培われた「合理性」を獲得できることである。また、それらの自治体の多くは、次年度予算との連携をめざしており、これまで、絶妙な部分最適^{*6}によって配分されてきた予算に、全体最適の視点を取り入れることをめざしている。

一方、住民にとってわかりやすく、かつ総花的でない総合計画をめざし、総合計画に数値目

*6 部分最適…全体を考えず、限られた一部の部分だけで、最も適切と思われる判断をすること（反対語：全体最適）。限られた資源のなかで、最大の効果を求める、経営的視点にもとづく行政運営では、全体を見ながら資源の最適配分（ポートフォリオ）をめざすべきである。

標を設定する自治体が増えている。しかし、総合計画の計画期間は、おおよそ10年以上のものが多く、数値目標にどれだけの実効性があるか、疑わしい。マネジメントサイクルとして、10年以上の期間は、あまりに長すぎる。これまで多くの批判を受けてきた総合計画の定性表現は、計画期間中に予想される不確定要素を考慮した当然の結果である。

多くの自治体は、総合計画として基本構想と基本計画を策定し、その基本計画部分をさらに短期間（3年～5年）の実施計画を策定している。それならば、議会の議決を経る基本構想のみ（将来都市像）を策定し、基本計画は定めず、その代わりに短期間（3年～5年間）の実施計画を、目標の設定もあわせて策定した方が、効率的かつ現実的であると思われる。

（2）活動指標・結果指標・成果指標及び事業の対象等の設定がなぜ必要か

行政評価の基本理論となるNPMにおいて、顧客志向が重要な基本原理である（参考資料参照）。成果指標とは、すなわち顧客の設定と顧客に提供できる影響を設定することである。

先進自治体である長浜市において作成された「目的体系図」が、全国自治体に与えた衝撃は、それまで殆どの自治体が踏み込んで考えていなかった、「どんな結果を得るために、どんな活動を行うのか」を、一定のチャートを作成することで、明らかにしようとしたことに起因している。「目的体系図」が明らかにするチャートとは、資源の投入→活動→結果→成果の論理の構築である。

ところで、行政評価を導入した際の、最初の障壁が、成果指標の設定である。投入→活動→結果の一連の流れは、決算書の作成などに関して、これまでも各自治体のなかで把握に努めていたが、成果については、あまり検討さえされなかった。しかし、担当する事業について、「この事業は無駄だ」とか「この事業は役に立つ」などと感じるとき、整理された形ではないものの、無意識に、この「成果」についての検討が行われてきたはずである。

だが、行政評価導入の際に、度々見られる、現場からの拒否反応は、この成果の段階の指標設定に集約される。

もちろん、今までのやり方がすべて悪いわけではない。しかし、これまでは、事業立案などの場面において、目的や結果への期待よりも手続きや様々な方向からのパワーバランスが主に議論されてきた。あるいは、総合計画の一文を拡大解釈し、総合計画に記述されている課題を解決するのだと説明することで、その妥当性を主張してきた。

しかし、自治体は、住民が支払う税金の代償として、住民ニーズに基づいたサービスを提供する必要があり、その住民ニーズは、多様化・高度化・複雑化している。まして、各自治体の財政状況が悪化しているなか、すべてのニーズに応えることはできない。「これはできません」あるいは「これをやります」と説明しなければいけない場面が必ず起こり、その際に、説明責任を果たすためには、この成果に至るチャートが必要である。

事業を担当している部門は、住民に対して、自分たちが決定した結果であるとのスタンスから説明するよりも、企画や財政が決定したことであると説明した方が、好都合である。しかし、その姿勢からは、住民と議論をしながら、ともに行政運営を考える「住民との協働」は実現しない。味方を増やすためには、味方にしたい人を説得することが必要であり、そのためには、包み隠さず情報を公開すること及び説得する材料が必要である。

*7 投入→活動→結果→成果の流れは、欧米では「Logic Model」、「Action Theory」、「Program Model」などと呼ばれており、何が原因で期待した改善効果が生み出されないのか、コストがかかりすぎるのか、といったことを考える際に、第一に点検される基本事項である。

※ 成果指標をどのように設定するか

成果指標を設定するレベルであるが、事務事業（＝予算事業）毎に成果指標を設定する方法と、事務事業の上位にある施策について成果指標を設定する方法がある。

現在、評価制度を導入している多くの自治体は、事務事業評価であり、その目的は、自治体が活動する基礎単位が「事務事業」であることから、各活動毎に成果指標を設定することで、緻密な効果の検証を行うことである。また、事務事業の効果の検証を行うことによって、予算への連携を直接的に行うことができる。しかし、事務事業で成果指標を設定する方法は、非常に膨大な作業を伴い、また、その結果については、内部事務改善への反映が主である。住民が各事務事業に設定された成果指標やその評価を見ても、それぞれの微妙な違いやそのあまりに膨大な量で、理解することは難しいと思われる。

一方、施策評価は、施策は事務事業の上位目的である（＝事務事業は施策を実現するための手段である）との定義に基づき、当然、施策の数が事務事業よりも少ないことから、施策レベルで成果指標を設定することによって、作業の省力化と、住民への情報提供の際の分かりやすさを目的としている。また、施策→事務事業の関係性・体系の根拠を総合計画に求めることになることから、総合計画と評価制度のリンクを強く意識した自治体で導入されることが多い。

加えて、予算との連携において、財政部門の予算査定と齟齬が発生しやすい事務事業における直接的な連携と違い、分野的に連携できるため、スマートな連携が可能である。

しかし、現実には、施策と事務事業の論理的因果関係（Logic Model）の整理を明らかにしている自治体はまだなく、これからの取り組みにおける課題である。

(3) 建設・工事関係の事業について、費用便益を測定する仕組みがなぜ必要か

建設・工事関係の事業については、特に必要であるのが、事前評価である。建設・工事が終了した後に成果を測定して、実は効果が殆どなかった、あるいは事前に設定していた効果に対して、全く見当違いな効果が出た場合、それをなかったことにするなどということは、非現実的である。つまり、ソフト事業のような、ある程度の継続スパンにおけるPDCAサイクルを意識した手法と違う厳しさが求められているといえる。

したがって、事業実施の前には、不要な建設・工事となるリスクを回避するために、工事費の何%かのコストをもって、費用便益を明らかにする仕組みが必要となる。しかし、これまでには、そのような費用便益分析のために予算を使うことは、多額な予算を必要とする工事のみしか認められてこなかった。しかし、これから、建設・工事関係の事業に対する評価はますます厳しくなるものと思われる。例えば、1,000万円以上の事業であれば、その5%～10%を、費用便益を明らかにするためのコストとして認めるべきではないだろうか。

国の省庁において、簡易に費用便益効果を測定する基準も発表されているが、実際には、便益が少ないという結果になりにくいものとなっているようであり、各自治体においては、便益の算出方法について、さらに厳しい基準を設け、住民に納得してもらえるものとする必要がある。

(4) 各施策について目標が設定されており、かつ、それを達成するための手段である事業についても、評価する仕組みがなぜ必要か

現在、行政評価を導入している自治体において、最も浸透しているのは、事務事業評価である。しかし、なぜ評価を実施するのかという行政評価導入の目的を考えた場合、事務事業評価では、住民生活における実感にそぐわない場合も多い。また、事務事業の数は膨大であり、住民が評価結果を読破し、その意味するところを理解するのは、多大な労力を必要とすると思わ

れる。各自治体のインターネットにおけるホームページにおいて、評価結果を公表し、間接的な外部評価であると宣言しても、住民からの反応がほとんどないところが多い原因は、そういったところにあると考えられる。

したがって、事務事業の上位目的である施策において目標を明らかにし、住民にとって、よりわかりやすい施策レベルでの評価を実施する必要があると思われる。

また、今後、限られた資源のなかで「集中と選択」を実現するためには、事務事業レベルでの議論よりも、施策レベルでの議論が、より有効であると思われる。現実として、資源を投入しても、全く結果と成果を生み出せない事業はなく、あくまで比較のなかで、何を削り、何を選択するのか、が重要であるからである。

しかし、だからといって、事務事業評価の導入が不要であるというわけではない。なぜなら、施策は事務事業において実現されるものであり、施策評価を実施して、今後の方向性を議論することができて、それを実現する手段である事務事業の効果や効率性の改善なくして、施策における効果向上、効率性の向上はないからである。

施策と事務事業における評価がセットになって、はじめて、議論する環境が整うといえる。

(5)フルコストでの把握がなぜ必要か

国内における経済成長が著しく、住民税や法人税が「右肩上がり」で増加していった時代に、各自治体は、その歳入増に合わせ、公共サービスを拡大してきた。そのサービス対象分野は、主に都市基盤整備であった。また、大阪府内の自治体では、福祉分野においても、手厚いサービスを行ってきた。これらの施設整備に必要であった経費の借金や、施設の維持に必要な経費、加えて、経常的経費の増加が、現在の財政危機の最も大きな要因である。今後、少子化と高齢化が進行し、人口ボリュームも増加しない（減少する）現状において、住民一人あたりの借金は増加の一途を辿るばかりである。

つまり、過去につくってきた膨大な借金を、想定していたよりも少ない人数で、かつ劣悪な経済状況のなかで負担することを求められているのである。

このような中、行政評価を実施し、例えば、発生主義に基づくフルコストでの把握を行うことによって、マクロの視点（バランスシート）に立脚し、自治体（住民）が負担できないほどの借金（公債費）の増を避けることが可能となる。

また、人件費の算出もフルコストを把握する際に重要な事項である。

人件費を算出する目的は、主に、説明責任の確保と、「人」に着目したマネジメントの発揮である。

説明責任の確保とは、それぞれの行政活動毎に、予算事業費のみでなく、自治体の歳出の20%以上を占めている人件費が、何のために使用されているのかを明らかにし、住民に伝えることである。予算としての金額が少ないものは、職員の人件費で補われている事業も少なくない。したがって、人件費を活動毎に算出することによって、予算事業費の観点からのみであった「評価」が、さらに複眼的に検討できることになる。

次に、「人」のマネジメントであるが、各行政活動毎に必要な人工が明らかになることで、そのなかで無駄な作業あるいはアウトソーシングできる仕事はないか、などの検討を行うことができる。

ただし、この人件費の算出については、いくつか留意すべき点もある。

人件費を算出することの効果は、現時点でどれほどあるのか、ということである。説明責任の確保については、人工×職員の平均給与で算出された人件費は、現実の金額ではない。本当

*8 一方で、受益者負担を考慮すると、施設整備は後世代も負担すべきであるという考え方もある。しかし、その際には、緻密で正確な人口推計をもとに、未来に、今のツケを回すような事態にならないよう、計画的にローンを組むべきである。

に説明責任を果たしていることになるのか、疑問がある。職員一人一人の給与を公表する必要はないが、各部局（各政策・各施策）単位での公表は、必要ではないだろうか。

人事管理と行政評価が連動することは、どれだけの現実的な効果があるのか、まだ不明確である。例えば、民間の年俸制の基礎となる「売り上げ」にあたるものが、担当する指標の実績になると考えることはできるが、理論的には可能であっても、それでも全てが測れるものでもなく、慎重に検討すべきであろう。むしろ、人事考課の透明性の確保と説明責任の確保、異議申し立ての確保が実現されないと、形式的な制度変更になってしまう。

人件費の算出については、詳細に算出する方法は、手間と労力さえ惜しまなければ、色々あるが、目的に対して十分な効果を得ることができるか、注意して考えるべきである。

(6) 予算との連動がなぜ必要か

行政評価を導入する目的は、先進事例を見た限りでは、

- ①効果的・効率的な行政運営の実現
 - ②行政運営に対する説明責任の確保
 - ③職員の意識改革
- の大きく3つに集約される。

そのなかの①効果的・効率的な行政運営の実現について、具体的にどのようなことを実現できれば、目的を果たしたことになるのかを考えると、住民ニーズに基づく行政サービスの充実を、低コストで実現することである。そして、その前提条件は、各自治体の「健全財政」を確保することである。とすれば、各自治体の財政規模に応じて、提供するサービスを取捨選択する必要がある。それには、予算との連動が必要十分条件となる。

ただし、予算との連動とは、上述したように、行政評価で測定した各実績の良し悪しが、一律的に予算に反映されるわけではなく、各データに基づいた議論を経て、予算配分する必要があるということである。

また、予算配分には、政治的配慮が加えられるものがあるが、それについても、評価のデータを元に、説明責任が果たされるべきである。

予算との連動については、評価担当課と財政課の連携が不可欠であるが、現実的には、うまく連携がとれているとは限らない。情報の共有化、評価結果の活用に対する考え方の一致はもちろんのこと、人事による担当職員の交換的配置換え、また、評価担当課と財政課の合体（企画財政課）も、その打開策のひとつとして考えられる。

(7) 行政評価の仕組み・結果の公表、第三者評価(外部評価)がなぜ必要か

繰り返すが、行政評価は、改善・改革のひとつのツールである。また、説明責任の確保のツールでもある。

改善・改革のツールという点からは、庁内の運動だけで改革できることは、なかなか難しい。外部からの健全な圧力が必要なきも多い。その際には、行政評価の仕組み、結果を公表し、外部の目にさらす必要がある。

また、むしろ、行政評価の仕組み、結果は、それを基準として、市政運営の改善・改革に努めるのであるから、積極的に、住民に知らせるべき情報の一つとも言える。

外部評価についても、同様であるが、留意しなければいけない点がいくつかある。ひとつは、外部評価は、住民ニーズの把握と別物に考えなければならないことである。大抵の外部評価の場合、公募などの方法で、住民が参加されることと思うが、その際の委員発言が、個人的な意見になるようなことは避ける必要がある。

(8) 行政評価の実施を要綱あるいは条例による担保(規定)の必要性

行政評価が予算と連携すべきであることは、既に述べたところであるが、予算との連携を保つことを目的とすれば、また、行政評価が住民に対する説明責任の確保を目的とする限り、一過性の「流行」にとどまることなく、永続的にその作業が行われる必要がある。行政評価条例を定めることも考えられるが、まちづくり基本条例の一文のなかに定めることも可能であろう。

3 行政評価を導入及び浸透させる手法(戦略)

(1) 行政評価を導入する王道はあるのか

行政評価を導入する際、担当者あるいは評価システム構築論者が孤独に陥ることは、よく見られる光景である。なぜなら、現在の市町村の地方自治が合理的な理由だけでなく、むしろ多くの場合、様々な人間的あるいは組織的なパワーバランスによって、意思決定がなされているからである。

その現実を見据えたうえで、行政評価を導入する際に大切なポイントとなっていることは、まずは、職員のなかで味方を増やすことである。味方を増やすための方法としては、オフサイトミーティングを開催することによって、若手を中心に、「新しい改革手法を学ぶ」、あるいはそこまでいかななくても、「日頃の愚痴をこぼす」ことから始めるのが、はじめの第一歩としてふさわしいかもしれない。

避けるべきは、新しい用語、新しい概念を知ったからといって、自分が正しいと思いきないうことである。「啓蒙する」あるいは「啓発する」のような相手を頭から否定する態度、相手を論破しようとする姿勢は、絶対に禁物である。頑固な現状肯定派の職員においても、彼らがそのような考え方を持つに至った経過は必ずある。過去の把握の仕方、打開方法の選択の仕方等を互いに確認し、現状の把握、選択肢の設定等の作業を行っていくことで、人の考え方、価値観を変えることは可能である。コーチングの基本は、互いの感情を高ぶらせることなく、目標の設定、現状の把握、選択肢の列挙、選択決定を行うことといわれているが、行政評価を導入する際にも、同じである。

また、行政評価導入を検討する場合には、できるだけ多くの職員を巻き込むような仕掛けをつくる必要がある。決定・判断する人間は少数でよいが、そこに至るまでの経過で、可能な限り議論を尽くすことが、その後の評価システムの浸透に影響を与える。自分たちのつくったものに愛情を感じない人間はいない。

必ずしも先進自治体の行政評価が正しいわけではない。また、行政評価を語る有識者が正しいわけでもないことを、例え蛮勇であっても、常に気持ちのどこかに持つべきである。

次に、トップの支援を得ることも重要である。そして、大きな組織である市にとっては、トップとボトムをつなぐミドルの体制強化も重要であろう。

行政評価を導入している市町村で時々聞かれるのは、トップ自らが指示をして行政評価を構築したものの、最終的な場面(最終予算査定)において、行政評価を活用せず、別の超(!)現実的な理由で意思決定をしてしまうことである。担当者は現場からの突き上げを喰らい、自らも梯子を外された気になり、次年度からの取り組みがおろそかになってしまう。そうすると、行政評価を導入しても、今までと何も変わらないという結果に終わってしまう。本来、行政評価を行うことで意思決定のプロセスが明確になり、また、このプロセスで明らかにされる意思決定の理由こそが、実は、住民にとって最も大切なデータであるのだ。

また、効果的な外圧を活用することも有効である。外圧とは、すなわち、議会議員、有識者有権者、それに不特定多数の人々による「評判」である。本来、組織内部の「外圧」として監査事務局が存在しているが、現在の監査の取り組みは、ルールにコミットメントする組織としての各種事務手続きに重きを置いている感がある。新しい監査の取り組みを既に始めている自治体もあり、今後の展開が期待される。

(2) 行政評価を浸透させる王道はあるのか

行政評価を浸透させるためには、まず行政評価を実施する根拠をつくる必要がある。上述した条例あるいは規則による制定が、それである。また、PDCAのマネジメントサイクルを確立する「行事」を、年間業務の仕組みとしてつくってしまうことである。実務レベルのPDCAは現場に一任するにしても、それらの実務を積み重ねた事業あるいは施策レベルのPDCAは、規則的にトップが自ら確認しなければ、年に一度の予算査定のみでは、よりベターな意思決定ができないのは当然である。

事業あるいは施策レベルPDCAをサイクルする適切なタイミングについては、良くも悪くも、市町村が予算型組織であることから、改善方法が予算査定で確立されるのが適切である。すなわち、A（Action）は、1月頃となる。そして、予算査定を終えて、新年度当初までに、年間達成目標の確認、年間スケジュールの確認を含めたP（Plan）を行うこととなる。しかし、一方で、Pを行うためには、現状を把握する作業（評価）が必要である。むしろ、Aの前にもC（Check）が必要であるが、Aの前の季節である夏あるいは秋頃にC（Check）を実施していると、実際の改善（D）に至るまでに、約1年のタイムラグを生じることになってしまう。この課題を解決するためには、遅くとも新年度の5月頃には、C（Check）を実施しておく必要がある。つまり、決算時期に、コストとともに、各種目標の実績を調査、公表するわけである。しかし、この場合にも、それほど早い時期に、前年度の各種データを収集できるかという問題がある。現在の多くの市町村の体制では、なかなか難しいであろうが、現状を把握する作業（評価）は、住民にとっても非常に重要な作業であるから、現予算の何%かを設定し、データ収集に当てても理解は得られるのではないか。あるいは、データ収集と評価を扱うNPOの存在に期待したい。

PDCAの流れ（案）

- | | | |
|---|-------|-------------------------|
| ① | 4月～5月 | 前年度データの収集及びプランニング |
| ② | 6月 | 決算確定及び評価結果の公表 |
| ③ | 9月～ | 現年度中間評価及び下半期プランニング |
| ④ | 12月～ | 予算要求&査定作業 |
| ⑤ | 3月 | 次年度予算確定及び現年度データの最終データ収集 |

また、大切なことは、NPMの基本原理のひとつでもある「現場への権限委譲」である。行政評価も、本質的には、企画部門や財政部門のためのものではない。事務事業実施部門におけるPDCAサイクルを確立するものである。

現在は、財政部門が予算決定権を現場に委譲するなどの動きは、限られた先進自治体においてしか実現していないが、次期総合計画の策定期間に、組織変革とあわせ、財政課の権限を各部門に移していくべきではないだろうか。それにより、現場の実態を熟知した各部門で、予算に対する責任感が増し、より一層の「集中と選択」が実現できると考える。

4 おわりに

行政評価の最終形態としてのスタンダードの構築と行政評価を導入及び浸透させる手法（戦略）について、アプローチするという大きなテーマで研究を進めたが、スタンダードについては、結果的に最低限何を押さえておくべきか、というところに留まった。

しかし、これは、まだ自治体において行政評価が導入されて間もないということもあり、今後さまざまな自治体の取り組みとその問題点を詳細に研究を進めることで、諸課題をクリアしたスタンダードの構築に結びつくと考えている。

このテーマは、今後も引き続き取り組むべき大きな課題であるため、さらに研究を進めたい。

本研究会の活動は多くの方に支えられたが、特に大分県臼杵市、福岡県福岡市へは直接同ってお話を聞く機会に恵まれた。

臼杵市はバランスシートで有名であるが、サービス勘定システムを進める中での事務事業評価本格導入にあたり、担当者の方と意見交換ができたことは非常に有益であった。

福岡市では全庁的意識改革という観点から、担当者の方に DNA 運動について実施の経過等、詳しくお話を聞き、本には書かれていないところまで教えていただいた。

そして、関西学院大学の石原教授には、研究全般にわたり貴重なアドバイスをいただき、一方ならぬお世話とご指導をいただいた。

この場をお借りして、お世話になった方々にお礼申し上げたい。

参考資料)行政評価に関する語句一覧

<p>NPM (ニュー・パブリック・マネジメント)</p>	<p>世界の中の行革先進国であるニュージーランドやイギリスを中心に、1980年代の半ば以降、行政業務の現場を通じて形成された革新的な行政運営の考え方。 関西学院大学の石原教授によると、NPMの基本原理は、 ①市場原理の活用(サービスする側の競争) ②顧客志向(お客様第一) ③成果志向(お客様の何を変えることができるのか) ④権限委譲・分権化(自分のことは自分で決めることができる) の4つとされる。 その本質は、「戦略」、「内部管理」、「外部マネジメント」の3要素からなるマネジメントにある。</p>
<p>outcome (成果指標) output (結果指標) activity (活動指標)</p>	<p>平成13年度に全国的に実施された「IT講習」開催事業を事例として説明する。 <u>活動指標</u>：IT講習を〇〇回開催 ↓ <u>結果指標</u>：IT講習受講者(人) ↓ <u>成果指標</u>：インターネットを活用する人数を増やす しかし、上記成果指標の設定に対して、疑問を抱かれる方もあるはずである。その疑問とは、 ①インターネットを活用している人の数をどのように把握するのか。 国レベルでは、総務省による調査によって把握が可能であるが、各市町村では、その把握は不可能である。 ②なぜ、インターネットを活用する人の数を増やす必要があるのかである。 ①については、市内にあるプロバイダーに依頼し、講習を行った前後の登録者数を把握する方法、できる範囲でのアンケート調査を実施する方法(広報紙の活用、HPの活用)のほか、受講者を対象とした追跡調査を行う方法などが考えられる。 行政評価の導入検討あるいは試行段階において、成果指標を理論優先で検討し、現実のデータ把握ができないものを設定する場合が見受けられるが、データの無い成果指標は、PDCA(Plan/Do/Check/Action)の対象となり得ないこと、住民への説明責任を果たすことができないといった理由により、あまり意味がない。本格的な導入の際には、必ずデータの把握の目処をたてる必要がある。 ②については、住民ニーズを把握し、なぜ、その事業を実施するのかを合理的に説明できるよう、議論する必要がある。すなわち、雇用の確保あるいは新産業の振興といった施策を実現するための事業とするか、あるいは生涯学習など、住民生活の利便性向上の施策に位置づけるかで、成果指標の質が変わり、成果を実現するための事業展開が変化するためである。 住民ニーズの把握は、過去から、その必要性が重要視されてきたところであるが、行政活動の根幹として、本格的に位置づけているところは、未だないのではないだろうか。 ただし、誤解を恐れずにいえば、「顕在化した住民ニーズ」だけで行政活動が行われないことも、また正しいことである。</p>
<p>費用便益</p>	<p>コスト・パフォーマンス。投資した資源量に対して、どれほどの便益が生じたか、あるいは生じるかを明らかにすることによって、事業の実施に関する決定材料とするもの。この場合の便益とは、貨幣価値で明示される。</p>

【参考文献】

- 石井幸孝・上山信一『自治体DNA革命』（東洋経済新報社 2001年）
石原俊彦『地方自治体の事業評価と発生主義会計』（中央経済社 2000年）
後正武『意思決定のための「分析の技術」』（ダイヤモンド社 1998年）
監査法人トーマツ（著） 石原俊彦（監修）『行政評価導入マニュアルQ&A』（中央経済社 2001年）
上山信一・玉村雅敏・伊関友伸『実践・行政評価』（東京法令出版 2000年）
行政経営フォーラム海外調査会 上山信一・玉村雅敏・吉川富夫監訳『行政評価による地域経営戦略 ムルトマ郡におけるコミュニティ・ベンチマーキング』（東京法令出版 1999年）
斎藤達三『実践・自治体政策評価』（ぎょうせい 1999年）
高崎経済大学附属地域政策研究センター（編） 斎藤達三（著）『自治体政策評価演習 ～評価手法の習得と人材育成のすすめ～』（ぎょうせい 2001年）
島田晴雄・三菱総合研究所『行政評価』（東洋経済新報社 1999年）
中地宏（編著）『自治体経営と機能するバランスシート』（ぎょうせい 2001年）
龍慶昭・佐々木亮『「政策評価」の理論と技法』（多賀出版 2000年）

広域研究活動構成員名簿

〈構 成 員〉

有山 泉	摂津市 市長公室政策推進課
大橋 徹之	摂津市 市長公室政策推進課
上月 達子	東大阪市 職員部職員研修所
南 昌則	八尾市 地域経営室
岡本 秀	箕面市 市民生活部商工観光課

広域研究活動報告書

(行政評価におけるスタンダード)

2003年(平成15年)2月

「行政評価に関する研究会」

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター