

都道府県における政策評価システムの総合化に関する考察 ～評価体系の階層化からの三つのアプローチ～

704-003 遠藤 弘康 指導教官 斎藤 達三

The study about synthesis of a policy evaluation system in the metropolis and districts

～ Three approach from hierarchization of an evaluation system ～

Hiroyasu ENDO

近年の自治体は、深刻な財政状況を背景に行財政改革が求められている。その中で改革の一手法としての「政策評価」の導入が大きな関心を集めている。先駆的自治体である三重県や静岡県、北海道などでは早くから改革のツールとして採用されてきた。政策評価のアプローチは様々で、評価対象を政策から事務事業あるいは業務のどの段階に設定するか、評価基準にどの指標を重視するのか、これらは、採用する自治体の改革への問題意識、または地域性や住民のニーズの違いによるところが大きかった。

現在では、政策評価の導入を検討・試行する時期をすぎ、導入後の更なる研究、あるいは試行錯誤を続けている段階にさしかかっているように思われる。精緻な評価シートの作成、研究された指標の設定などシステムとしての充実が進行した。その一方で、評価活動が定着しルーチンワーク化を招きつつある結果や、導入に際して多大な時間と経費をかけたために多くの成果を求めるきらいがある。職員の中には負担のみが増加していると感じる向きもある。筆者は、現在の政策評価は以下のような課題に直面しているのではないかと考える。

- 導入期に掲げられた意識改革から職員の改革意識の定着
- 財政再建だけではなく、評価結果による政策マネジメント
- 補助金事業などの間接的な政策の効果を追跡的に把握

このような課題を克服し役立つ評価システムの再構築を行わなければならないだろう。

具体的事例を交えながら、政策・施策・事業の三階層にそってトップダウン型、ボトムアップ型、

上下双方向からのアプローチの3パターンから考察していく。「総合化」のシステムのあり方を提案していきたい。そこでは、今後全体を総合化していく、一つのシステムとして完成された評価が導入されると筆者は考える。本論文で分類する現在のアプローチに加え、それぞれのアプローチを結びつける調整役を担うシステムを新たに介在させ、そのシステムを用いて総合化がなされていくものと推察する。

＜都道府県における政策評価システム導入＞

1 「政策評価」の定義

最近の研究では、西尾『行政学 新版』（西尾 2001）による、行政にかかわる諸評価を包括する概念として行政評価を捉え、「行政の活動を何らかの角度から何らかの基準に照らして評価する活動」と定義し、その下位概念として政策評価、執行・実施評価、管理評価の三つを置くという定義が定着しつつあるように思われる。

本論文においては、行政評価は西尾が指摘するように行政全体を覆う包含的評価であるとした上で、『政策形成の本質』（真山 2001）の「政府や自治体によって採用される、問題解決のための基本方針に沿って採用される解決手段の体系」を「政策」と定義したい。これに基づいた評価を政策評価と定義する。

2 政策評価導入の背景

政策評価のシステムを導入した背景とされているものは何か。本論文では各都道府県の説明にはほぼ共通している三点に注目した。

- 1) 職員の意識改革のため。
- 2) 自治体の行政活動の透明性を高め、住民に対するアカウンタビリティ（説明責任）を果たすため。
- 3) 事務事業の改善、さらには事務事業の見直しに役立てるため。

3 都道府県の取り組み状況

平成 16 年 7 月末現在の都道府県での導入状況は 46 都道府県で導入済み、残り一県で該当なしとなっている。該当なしの県は、鳥取県となっており、鳥取県では政策評価という制度・システムではなく監査制度による評価活動を行っている。

4 政策評価の評価対象

政策評価では、「政策」を政策→施策→事務事業の体系を前提にして、そのいずれかのレベルの活動を評価の対象にしている。この体系は、行政の使命→政策→施策→基本（主要）事務事業→個別事務事業といった体系により細分化されている場合もある。

本論文においては、政策評価の対象を数年おきに行われる評価や、特定事業評価を除き、業績評価を想定して議論を進めている。

5 評価基準の設定

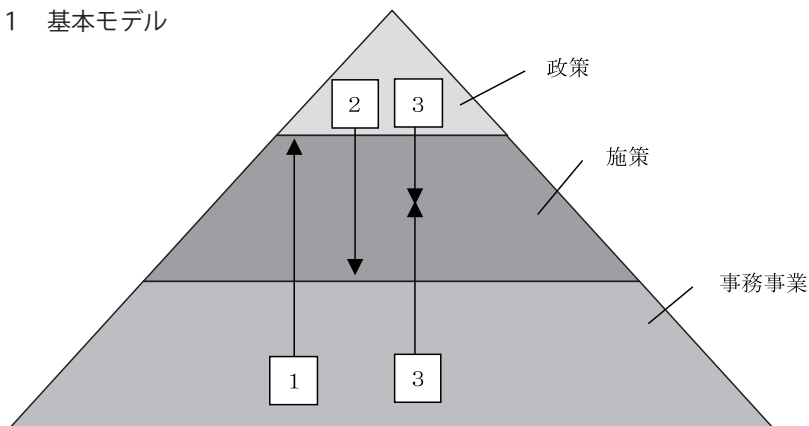
多くの自治体で採用されている評価基準は、必要性（住民ニーズの強度）、緊急性、妥当性（民間または市町村に委ねられないかといった当該自治体による関与の当否）、適合性（手段が自己目的化していないか）、有効性（目的・目標の達成度）、経済性（より経費の低い代替方策はないか）などである。政策の評価を行う自治体では県民意識調査を実施し、そこに現れた住民満足度を加味して評価することとしているなどもあげた。

<評価システムのアプローチ分析>

1 アプローチの種類

評価システムが前提とする体系、つまり計画体系との関係をここで一度確認しておく必要がある。体系整理のひとつの方法としては、それぞれの階層を目的と手段の関係で整理するという考え方がある。また、組織体系と計画レベルを一致させるという考え方もある。つまり、担当者レベルを個別事業とし、係単位を基本事業、課単位を施策、部の単位においては政策という考え方である。

図1 基本モデル



出所：筆者作成

体系化された計画体系をもとに、現状の都道府県は図1のような三つのアプローチをしているといえる。大枠として政策→施策→事務事業の三階層をもとに事業レベルからのボトムアップ型アプローチをする第1のアプローチ。政策レベルからのトップダウン型アプローチをする第2のアプローチ。そして、その両方からのアプローチを試みる第3のアプローチである。なぜ、このような3つのアプローチをとるのか、その目的と実態を分類した。

2 システム化の実態

（1）事務事業評価からのアプローチ

後述するが日本発の評価理論として注目すべきは、三重県が独自の行政改革運動である「さわや

か運動」の一環として 1996 年度から導入を開始した「事務事業評価システム」が有名である。

(2) 政策評価からのアプローチ

これまで先行的に導入している自治体の事例を概観すると、政策・施策評価には大きく分けて、「ベンチマーキング」「有効度分析」「優先順位付け」といった3つの視点が存在している。

1) ベンチマーキング 政策・施策レベルで評価指標と目標数値を設定したうえで、時系列で目標達成度の推移を観測することや、全国の平均値や他地域の数値と比較することで、当該施策の水準を把握することが主なねらいである。

2) 有効度分析 政策・施策の実現に対し、事業がどれだけ貢献・寄与しているかを評価分析するものである。

3) 優先順位付け 政策あるいは施策を多様な評価基準を用いて総合的に評価し、政策・施策を構成する事務事業間に重みを付けたり、プライオリティを与えることである。

(3) 施策からのアプローチ

施策から政策評価を導入することの重要性は、以下に挙げる三点が考えられる。

1) 庁内に政策評価を導入する素地を作りやすい。

2) 施策を扱うことで事務事業の優先順位やウェイトを課長層が判断することが可能となる。

3) 施策別枠予算制度への移行の可能性が広がる。

(4) 事務事業・政策評価からのアプローチ

このアプローチを導入した都道府県はどちらかという、導入時期の遅い自治体に多く、先駆的自治体が試みた長所と短所を分析し、いかにして長所を生かすシステムを構築したらよいかを考えた結果、同時にボトムアップ型とトップダウン型を採用するに至ったというのが正しい理解であろう。

<都道府県の取り組み>

1 事務事業評価からの導入

日本における事務事業評価といえば、三重県事務事業評価システムが有名である。その三重県の取り組みは多くの研究者の対象となっている。本論文でも、三重県の行政改革に触れながら、その中で事務事業評価の特徴と課題を抽出していきたい。

2 政策評価からの導入

トップダウン型アプローチとして青森県の「政策マーケティング」の取り組みをもとに考察をしていきたい。青森県の「政策マーケティング」とは、青森県における政策的なニーズを生活者の視点から発掘し、県民の理想と行政等のギャップを明らかにしたうえで、このギャップを埋めるために官民さまざまな主体が参入する政策市場を形成しようという取り組みである。ここでは、マーケティングの考え方を導入してベンチマーキングを試み、より効果的なベンチマークのあり方を考え

る青森県の「政策マーケティング」を、トップダウン型アプローチの代表事例として取り上げていく。

3 事務事業・政策評価からの総合化アプローチの試み

この事務事業・政策評価からの総合化アプローチを採用している自治体は少数である。しかし、筆者の提案する総合評価の将来を考えると、今後増加していくことが十分予測されるアプローチであると思われる。

本論文においては、筆者の出身県である山形県の政策評価システムをこのアプローチの具体的事例として取り上げる。

＜政策評価システムの総合化＞

1 総合の必要性

都道府県における政策評価の取り組みは、都道府県の組織運営や職員意識の自己改革手段として、あるいは財政危機を背景とする無駄な事務事業の見直しやコスト削減方策として検討や導入が進められてきた。しかし、政策・施策は個々の事務事業の相乗的・波及的な成果によって実現されるため、事務事業レベルの評価からスタートしても、最終目的である政策・施策の実現にどれだけ貢献・寄与したかを評価しようとするれば、評価の対象は政策・施策を含めた計画体系全体を網羅する総合評価へと向かわざるを得ない。

今後はいずれの都道府県においても、予算編成や定数管理などの基幹行政システムと有機的に連携を図りながら、すべての政策の根幹となる総合計画に基づく評価体系の整備と、マネジメントシステムの確立を前提とした新たな自治体経営への転換が求められている。

2 総合化の効果

- 1) 全庁的でトップマネジメントが統一されたものになり得る。
- 2) 今までの職員意識改革が全庁にまで波及。
- 3) 住民側からの視点になるが、都道府県の政策が何を目指し、どんな効果があがったかを把握しやすくなる。

3 総合化に向けての課題・問題点

課題の中心は、どのアプローチにも長所と短所があり、加えてすべての都道府県の実情に合う、普遍的なアプローチが提案できないことである。そのため、総合化の前提として各都道府県においてボトムアップ型もしくはトップダウン型のアプローチだけでなく、もう一方からのアプローチを行うという双方向のアプローチを行うことが必要となる。そして、基準の違う両者のシステムをいかに調整し、合理的判断を導くことが可能とする方法を考えなくてはならないのである。

4 総合化の今後

総合化への取り組みを行っている事例として、横須賀市の評価システムを取り上げた。横須賀市のホームページ¹より抜粋すれば、「統合評価とは、基本計画の大柱（政策）、中柱（施策の方向）、

小柱（施策）ごとに（１）政策・施策評価結果と（２）事務事業評価結果の個々の評価結果を積上げた結果の２つの評価結果を統合化し、差異分析を行い、統合評価を行っています。」となっている。

この事例のように両者の内で差が出ることを認識したうえで、その差がなぜ生じているのかを評価していくことが重要であり、今後はそうした調整を図るためのシステムが必要となると考える。その点、この事例は新たなシステムの必要性を掘り起こし問題を提起したものであり、今後もその展開は十分期待されるところが多いと思われる。

＜結論＞

本論文においては、現在の都道府県の評価システムを三つのアプローチから類型化し分析を行った。そこから得られた知見を今後の総合化政策評価システムとして確立するには、今回抽出された課題・問題点の克服を含めた複合的、網羅的な視点が必要になってくるだろう。そのとき、自治体の最上位に位置する行政計画である総合計画といかに連動して総合評価を行っていけるかということになると筆者は考える。

これからの自治体経営は、総合計画をいかに活用し、政策主導型の行政運営への転換を図ることができるかどうかにかかっている。近年の総合計画は、多様な住民参加手法を駆使しながら策定を行っているが、総合計画に掲げた将来像や目標を決して風化させないようにするためには、事業実施の評価が総合計画と連動するシステムである必要がある。

ゆえに、現在のボトムアップ型・トップダウン型のアプローチを基本としながら、マネジメントとして全体を把握し発展していける調整システムの導入が、今後は全国で見られるのではないかと筆者は考える。

¹ 横須賀市成績表ホームページ <http://www.yokosuka-seiseki.jp/index.htm>

＜参考文献＞

- | | | | |
|------|---------------------|-------|------|
| 窪田好男 | 『日本型政策評価としての事務事業評価』 | 日本評論社 | 2005 |
| 斎藤達三 | 『総合計画の管理と評価』 | 勁草書房 | 1994 |
| 西尾勝 | 『行政学 新版』 | 有斐閣 | 2001 |
| 真山達志 | 『政策形成の本質』 | 成文堂 | 2001 |