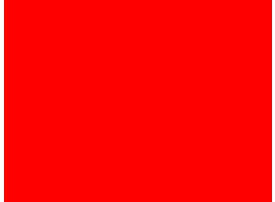


---



# 研究レポート

---

No.117 November 2001

---

---

地方自治体の行政評価システムの課題と成功への条件

主任研究員 小野達也

---

富士通総研(FRI) 経済研究所

# 地方自治体の行政評価システムの課題と成功への条件

主任研究員 小野達也

## 要旨

1. 1990年代後半以降、全国の多くの地方自治体が行政評価の仕組みを導入しつつあるが、実際に取り組む過程で共通に遭遇する課題として、以下の20項目を挙げることができる。

### [ 行政評価システムの設計 ]

評価の客觀性の確保	情報・データの蓄積・整備・活用
アウトカム（成果）の重視	数量データの正しい取り扱い
コスト・効率の把握	ＩＴの活用
住民の方を向いたシステム	

### [ 行政評価システムの導入・試行 ]

明確な目的と中長期的な戦略	評価結果の活用
「前向きの」改革	評価ノウハウの蓄積
職員の意識改革・浸透	行政活動の体系の整理
行政評価の効率、職員の負荷への配慮	

### [ 行政評価システムの本格運用 ]

評価の結果・プロセスの公表・公開	評価対象の拡大と分散型の評価
目標値の設定と達成度評価	他制度・システムとの連携・一体化
行政運営サイクルにビルド・イン	住民の意識改革、住民との協働

2. 上記の課題を解決し、行政評価システムを自治体経営革新のエンジンとして機能させるためには、地方自治体の内外において次の9条件が整えられることが必要である。

### [ 自治体の一層の努力が求められるもの ]

- A . 行政評価を基軸にした経営戦略の策定
- B . 全庁的な意識改革
- C . 評価能力の向上

### [ 自治体の内外において早急に取り組まれるべきもの ]

- D . 方法論の研究開発と成果の共有

### [ 自治体を取り巻く環境整備が必要なもの ]

- E . 行政評価に活用できるデータベースの整備
- F . 住民との協働環境の醸成

### [ 自治体運営において評価システムを成功に導く前提となるもの ]

- G . 行政評価システムの導入・運用に必要な体制・人材・予算の確保
- H . 首長、議会の理解・支持・支援
- I . 行政の情報化

## 目次

はじめに	1
1 地方自治体の行政評価とは	2
(1) 行政評価とは	2
(2) 行政評価システムの機能と役割	2
(3) 自治体における行政評価システムの導入状況	4
2 行政評価システムが越えるべきハードル	6
(1) 行政評価システムの設計段階における課題	8
(2) 行政評価システムの導入・試行段階における課題	22
(3) 行政評価システムの本格運用段階における課題	34
3 提言：自治体経営革新のエンジンとして機能するために必要な条件	45
(1) 自治体の一層の努力が求められるもの	47
(2) 自治体の内外において早急に取り組まれるべきもの	50
(3) 自治体を取り巻く環境整備が必要なもの	51
(4) 自治体運営において評価システムを成功に導く前提となるもの	53
おわりに	55
補遺	56
参考文献	63

## はじめに

1990 年代後半以降、財政事情の逼迫や行革・地方分権などを背景として、地方自治体における行政評価の導入が本格化している。先行したいくつかの自治体では、経験を積みながらすでに数次のバージョンアップを経ているところもあり、自治体を対象とした各種のアンケートによれば、ますます多くの自治体が行政評価について検討し、導入に取り組むようになってきている。

また、中央の府省においても、中央省庁等改革の流れに沿って、地方自治体の後を追う形で行政評価に関する検討が始まり、今年 1 月には総務省がとりまとめた国の行政機関の行政評価に関する「政策評価に関する標準的ガイドライン」が決定し、6 月には「行政機関が行う政策の評価に関する法律案」が国会で成立、各府省においても具体的な取り組みが始まっている。

このように多くの行政機関が取り組む行政評価であるが、確立した理論や手法が存在する段階にはいたっていない。また実際に行政評価の仕組みを構築する際には、各行政機関の置かれた状況や業務の遂行体制などに対応したオリジナルなシステムでなければ十分な成果をあげ得ないであろう。したがって、行政評価に取り組む機関においては、内外の先進・先行事例に学びながら、独自の研究も進め、必要に応じて外部の専門家やシンクタンクなどの支援を得て試行錯誤を重ねている。すでに行政評価の実践段階に入ったといえる地方自治体をはじめ多くの取り組みがある中で、様々な課題も明らかになりつつある。個々の自治体において行政評価システムの設計に着手してから、導入・本格運用にいたるまでには、種々の制約条件のもとで、多くの課題を解決していくなければならない。

本稿は、自治体の行政評価システムについて、現実の局面で遭遇する課題に焦点をあて、より効果的・効率的な仕組みとするための必要条件を論ずるものである。まず第 1 章では自治体の行政評価システムの現状について総括的に述べる。続く第 2 章では多くの自治体が現在直面し、またこれから直面するであろう課題を整理し、そのひとつひとつについて処方箋を提示する。最後の第 3 章では、行政評価システムは自治体経営革新のエンジンとなりうるという観点から、行政評価システムを本格的に確立し機能させるために自治体の内と外において必要と考えられる条件について述べることとする。

## 1 地方自治体の行政評価とは

### (1) 行政評価とは

1990 年代後半以降、全国の地方自治体で行政評価の導入が本格化しているが、「行政評価」とされる取り組みには様々なものがあり、「行政評価」とは何をさすのか、どのようなシステムが行政評価システムに含まれ、どのような制度は行政評価制度に該当しないのか、統一的な了解はないといってよい<sup>1</sup>。国の府省における行政評価制度も含めて、用語も様々なものが混在している<sup>2</sup>。本稿では最も一般性の高い語として「行政評価」を用いることとする。

本稿では、行政評価とは「行政機関の活動を何らかの統一的な視点と手段によって客観的に評価し、その評価結果を行政運営に反映させること」と定義する。また「行政評価システム」を「(上述のような) 行政評価の仕組みを行政運営の中に組み込んだもの」と定義する。このように幅広く定義した上で本稿では、第3節で述べるように地方自治体において現在顕著な潮流である「継続中または終了後の行政活動の実績を主たる対象とし、場合により将来の予測や目標設定を含む」タイプの行政評価システムを主たる対象として論ずる。

この意味で英語の用語でいう *program evaluation* の一部としての、あるいは *program evaluation* とは区別される *performance evaluation* または *performance measurement*, *outcome monitoring* などに相当する<sup>3</sup>。

なお、本稿では「システム」という語を広い意味で用いており、コンピュータ上のシステムに限定したものではない。いわば「体系的な構造をもつ仕組み」のことであり、「制度」などと適宜読み替えて構わない。

### (2) 行政評価システムの機能と役割

行政評価の導入がいよいよ本格化してきている背景には、ここ 10 年ほどの間に行政を取り巻く環境が激変し、それへの対応が求められる中で、行政評価システムの必要性が高まってきたという事情がある。この辺りを整理すると、図表 1 のようにまとめることができる。「行政」とは主として地方自治体を想定しているが、2 番目のポイント以外は中央省庁にも概ねあてはまるであろう。

<sup>1</sup> 例えば小野他(2001)、古川(2001a)、古川(2000)、山谷(1997)など参照。最近では多くの論考が定義・用語の問題に触れており、統一的見解がない、という統一見解がすでに形成された感がある。

<sup>2</sup> 「行政評価」と「政策評価」など、行政評価に関する用語の整理例を巻末の補遺 A に示した。

<sup>3</sup> 行政評価の先進地域の米国でも用語が統一されていないのが現状である。山谷(1997), Hatry et al.(1981), Hatry(1999), Ammons(1995)など。「行政における評価」をプログラム評価（英語の狭義 *program evaluation* に相当）と業績測定（英語の *performance measurement* に相当）に分類すれば（古川(2001a)(2001b)など）、本稿で取り上げる行政評価は「業績測定」に相当す

図表1 行政を取り巻く環境変化と「評価」制度の必要性

背景	改革(対策)	行政評価の役割
1 財政事情の悪化	- 行財政運営の効率化 - 財政再建、予算の圧縮	- 事業のチェックと見直し - 効率的な資源配分
2 地方分権の推進	- 主体的な政策形成	- 客観的情報 データに基づく判断、選択、配分など
3 行政に対する信頼低下 監視する意識の高まり	- 説明責任(アカウンタビリティ)の確保 遂行	- 結果・プロセスの公開・公表
4 市民社会の成熟、 行政ニーズの多様化	- 顧客(=住民)満足の向上 - 住民参加、住民との協働	- 住民視点の評価 - 住民参加による評価
5 行財政システムの 硬直化	- 行政活動全般(制度・管理など) の見直し、改革 - 地域経営、行政経営の視点	- 職員の意識改革 - 組織改革(フラット化等) - 経営戦略の策定

出所 小野他(2001)

経済の右肩上がり成長の終焉に伴う財政事情の悪化は、行財政運営の効率化を否応なく迫っており、行政評価はそのための強力なツールとなる。また国を挙げて行政改革に取り組むなか必然的に地方分権が進み、地方自治体もより一層の主体的な政策形成が求められるようになるが、行政評価はそのために必要な客観的情報を提供する。

市民の行政を見る目も厳しくなってきた。汚職や不正支出など残念な事件もあったが、各家庭の財政状況も厳しくなる中、当然の帰結として納めた税金が有効に使われているか、関心が高まった。行政評価の結果・プロセスを公開・公表することでアカウンタビリティを遂行することができる。

また多様化する行政ニーズに対しては、住民を行政サービスの顧客として捉え、きめ細かな対応をすることが求められている。住民の方を向いた行政評価が役立つ。

以上の項目も含め、長きにわたって機能してきた行財政システムが制度疲労を起こしているともいわれる。環境変化を乗り切るためにも、戦略的な行政経営が求められるが、行政評価はそのための中核的なツールとなりうるのである。

行政評価とは、行政機関・地方自治体に課せられたこのような課題に答えるため、施策や事業を客観的に評価してその効果・効率・目標達成度などをチェックし、行政資源の効率的な配分に役立てる、また評価の結果やプロセスを公開・公表することによって説明責任を果たす、さらには職員の意識改革や組織改革にも結びつけようという活動に他ならない。

どちらかというと、自治体にとっての外圧によって改革が進められている様子が窺えるが、それは行政評価の先進地域である米国やイギリスでも同様であったといえる。

---

るといえる。

### (3) 自治体における行政評価システムの導入状況

旧自治省(2000年8月末現在、12月発表)<sup>1</sup>や三菱総合研究所(2000年8月調査、10月発表)<sup>2</sup>、日経産業消費研究所(2000年6月発表)<sup>3</sup>による調査など、最近の行政評価の導入状況に関する調査によれば、ほとんどすべての都道府県・指定都市、および過半の市で行政評価が導入されるか検討されている。

地方自治体における行政評価の取り組みには様々なものがあり、その分類も一通りではないが、行政評価システムの「道具立て」という観点からは、次の4本の太い潮流を挙げることができる。

#### 事業を評価する(事務事業評価)

事業レベル、あるいは行政活動の最も具体的で細かな単位で評価を行うもの。このカテゴリーの多くの評価システムが「事務事業評価」制度などと呼ばれる。通常は、事業の必要性や意義、執行状況、問題点などをチェックするために一定のフォーマット(評価シート、評価表、評価調書などと呼ばれる)を定め、それへの記入によって評価作業が進められる。有名な三重県を始め多くの自治体が導入している。

#### ベンチマー킹

ベンチマーキングとは、目標値など基準(ベンチマーク)となる値と実績値を比べて評価することである。行政活動を評価する指標(ベンチマーク指標などと呼ばれる)を定めて、達成度評価などを継続的に行っていくことが行政評価としてのベンチマーキングである。米国の有名事例であるオレゴン・ベンチマークのように、住民生活の多くの部分をカバーするような、あるいは行政活動を広くカバーするような一定数の評価指標(社会指標に相当するものも多い)を並べ、毎年その目標達成度を評価し、行政運営に反映させるとともに住民にも公表するのがひとつの典型である。

#### 総合計画の進行管理

総合計画の進行管理を行政評価システムとして行う。多くの自治体では従前より何らかの形で総合計画の進捗状況を把握する仕組みを持っているものの十分に機能しておらず、科学的、客観的な評価システムを導入するものである。計画策定時の事前評価や目標値の設定なども含まれる。

#### 政策を評価する(政策評価)

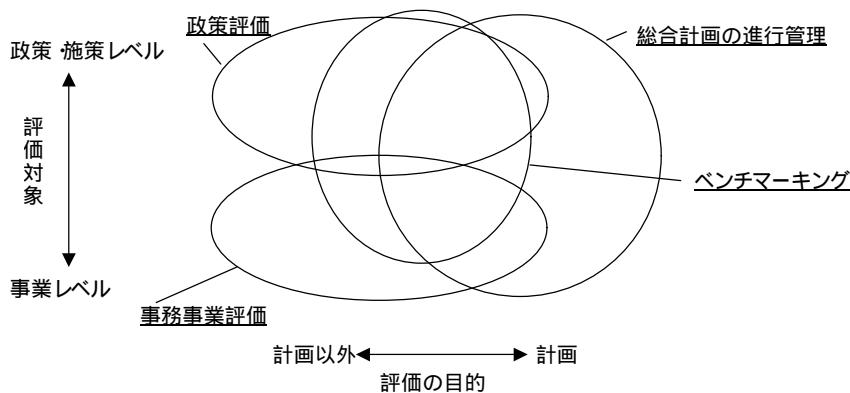
政策レベル、即ち行政活動の最も上位の、大きな括りで総合的な観点から評価を行うもの。上の から に比べると、未だ試行錯誤の段階にあるともいえる。

<sup>1</sup> 自治省行政局(2000)参照。都道府県、指定都市、市区町村が対象。

<sup>2</sup> 三菱総合研究所(2000)参照。都道府県、指定都市、市、東京23区、町が対象。

<sup>3</sup> 日経産業消費研究所(2001)参照。市、東京23区が対象。

図表2 地方自治体の行政評価システムの類型



この4類型は、行政活動の階層構造における評価対象のレベル、および総合計画との関係という2軸を用いて、図表2のように示すことができる。

これら～は互いに重なり合う分類で、の事業評価において評価指標を使って達成度評価を行えばそれはのベンチマークリングでもあり、総合計画の階層のあるレベルで目標数値を設定して達成度評価をすることものベンチマークリングに相当する。また従来の総合計画とは別のベンチマークリング体系をつくる動きもいくつか見られる。また、の総合計画の実施計画の進行管理をの事業レベルの評価として行う場合もある。の政策評価は、特定のテーマに絞ったり、総合計画の政策レベルでベンチマークリングを行ったり、それに加えて踏み込んだ議論を加える場合などがある。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 小野(1999)では、(株)三菱総合研究所が1999年に実施した自治体対象のアンケートを集計し、導入済みまたは試行中の行政評価制度について、その適用分野が複数にまたがる状況を明らかにしている。

## 2 行政評価システムが越えるべきハードル

行政評価に取り組むと一言でいっても、実際に導入する過程では多くの課題があり、行政評価システム導入の担当者に加えて施策・事業の担当所管である多くの職員や、場合により市民も直接・間接に様々な形で関わることになる。本稿では、筆者がこれまで直接構築に関わった延べ20件以上の地方自治体の行政評価システムをはじめ、全国の自治体の取り組みに取材し、現実に多くの自治体が直面し、あるいはこれから直面するであろうと考えられる多種多様の課題<sup>1</sup>を次の3段階に分けて論ずることとする。

行政評価システム（制度、手法、ツールなど）の設計・・・道具立ての用意

行政評価システムの導入・試行（方針決定、着手から試行まで）・・・初期の段取り

行政評価システムの本格運用・・・行政運営に生かす

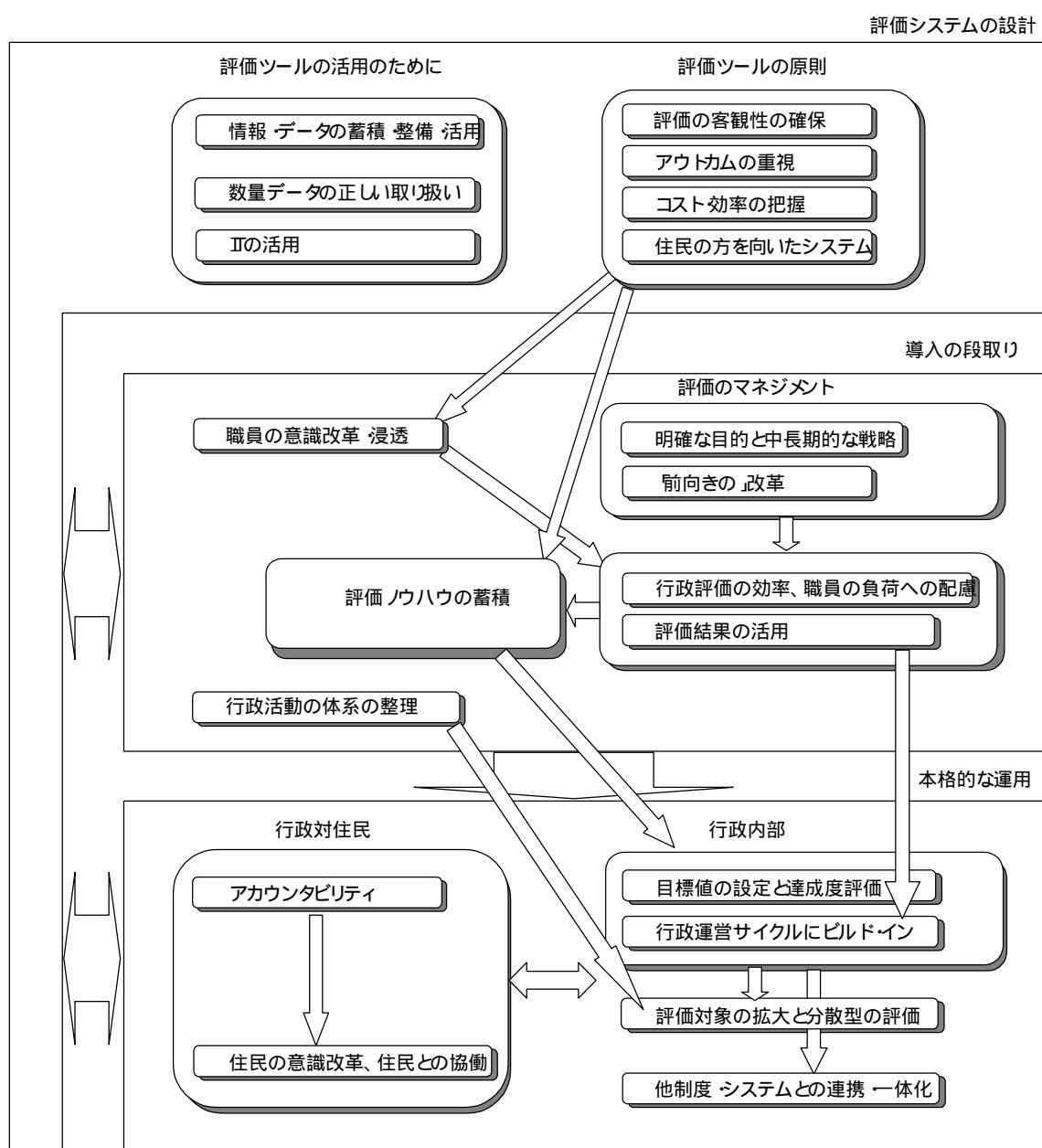
本章ではこの3つの段階あわせて20の課題を挙げ、本来目指すべき方向や水準と現状とのギャップ、そのギャップを埋めるために考えられる処方箋などについて順に検討を加える。これらは、第1章において示した事務事業評価、ベンチマークング、総合計画の進行管理、政策評価という4類型のいずれにおいても、程度の差こそあれ遭遇すると考えられる課題である。

その20課題の一覧を先取りして示せば図表3の通りである。上記3段階のうち は当初の段階で一定水準の準備が必要なのは言うまでもないが、導入・試行、本格運用の各段階でも並行して改良・拡充されるべきものである。また、自治体によっては評価システムの設計後、試行期間を設けずにいきなり本格運用に入るところもあるが、最初から万事うまく運ぶということはありえず、当初は必然的に事実上の試行にならざるを得ない。図中において課題の間を結ぶ矢印は、それらの間に直接の論理的な順序関係（ひとつの課題がある程度解決して始めて次の課題が解決しうる）があることを示す。

---

<sup>1</sup> 行政評価の課題に関するアンケート結果を示したものに、総務省(2001)、上山他編(2001)などがある。総務省(2001)及び上山他編(2001)に挙げられている課題群と本稿第2章の20項目との対応関係を参考までに巻末の補遺Bに示した。

図表3 地方自治体の行政評価システムの課題



## (1) 行政評価システムの設計段階における課題

評価システムの設計段階では、評価ツール（評価システムを構成する個々の道具立て）開発の原則に関わる問題群（～）と、それら評価ツールを活用するための取り組みに関する課題（～）を指摘することができる。

### [評価ツールの原則]

#### 評価の客観性の確保

何十年も前から、日本のすべての自治体では予算を編成するために、毎年度（予算を伴う）事業の査定が行われてきている。また、ほとんどの自治体では、総合計画（基本計画、実施計画など）に謳われている内容のうち何がどこまで実行されたのか、何らかの点検やチェックが行われてきた。これらは何れも行政活動を評価する営みであるといえるが、充分な客観性があったとはいはず、現在導入が進む行政評価とは本質的に異なるものである。これに対して、いま取り組まれている行政評価システムは、そのすべてが「より客観的な」評価を目指しているといってよいであろう。

#### - 1 評価を客観的にするための仕掛け

行政評価は客観的に行わなければ意味がない、という命題は少なくとも建前としては広く浸透しており、評価の客観性は行政評価システム設計の大前提となっている。客観性を確保するための仕掛けとしては、次のようなものが一般的である。

##### a 数量ベース<sup>1</sup> の評価を行う

データを整備して評価指標をつくる、数値目標を定めて達成度評価をする、事前に事業の実施によって得られる成果を数量的に把握する、など。

##### b 論理的な構造をもつ評価シート<sup>2</sup> を使用する

数量化がなじまない場合、不可能な場合などにおいても、客観的な判断・記述を要求するような評価シートを用いる。

##### c 二次評価の機会を設ける

職員が自分の担当する事業や施策の評価を行う一次評価に加えて、上司や評価委員会等の機関が二次評価を行う、など。

<sup>1</sup> 本稿では、順序尺度以上の尺度（比例尺度、間隔尺度、順序尺度）をもつデータによる評価を「数量ベース」の評価とする。詳細は巻末の補遺C参照。

<sup>2</sup> 本稿では行政評価システムにおいて用いる、評価作業を進めるための様式、帳票、フォーマットの類を「評価シート」と総称する。事務事業評価制度において一般に用いられる事務事業評価シート（評価表、評価票など呼称は様々である）の他に、事業の事前評価（事業の採否チェック）用シート、施策評価シート、政策評価シート、評価指標設定シート、目標値設定シートなど、様々な評価シートがある。

### (a) 数量ベースの評価をめぐる課題

数量ベースの評価に関する最大の問題は、数値化すればよい、というものではないということである。数値による評価の重要性が強調されるあまり、やや強引なやり方も含め何とか各種の評価指標<sup>1</sup> が作られるものの、その意味するところが十分に吟味されていない場合が少なくない。そして評価指標として実際の数字が入ると、その数字が一人歩きしがちである。

この状況だけで十分に危険な部分があるが、さらに危険なのは、吟味不十分なまま評価指標を機械的に取り扱うことによって、職員が長年の経験や業務上の直観との乖離を根拠に「数値化した指標は使えないものだ」という誤った印象をもってしまう事態である。

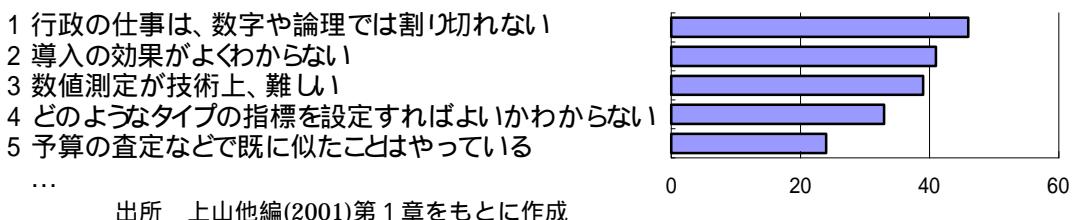
評価指標を使った数値評価に取り組む自治体が多い(2000年の三菱総合研究所のアンケート<sup>2</sup>によれば都道府県の導入済み・試行段階のシステムのうち 78%、市区町では同 71% が評価指標を使った数値評価を行っている)一方、評価指標が質的に十分でない事例が多い背景には、その取り扱いが容易でないこととそれに起因するネガティブな反応がある。例えば、行政経営フォーラムと時事通信社が共同で1999年11,12月に実施した都道府県・市・東京23区を対象に行ったアンケート<sup>3</sup>(以下では「行政経営フォーラム・時事通信社アンケート」とする)でも、行政評価導入時にあった反対意見として、数値・指標に関する回答が多くみられる(図表4)。

評価指標による「評価の客觀性」の確保は次の2つの段階に分けて考えることができる。

- i) (事実の裏付けをもつ) 数字自体で表すこと
- ii) 判断の根拠として、客觀的な指標をもちいること

図表4 行政評価導入時の反対意見(行政経営フォーラム・時事通信社アンケートより)

(反対意見(複数回答可)についての回答団体数73、多いものから5項目)



…

出所 上山他編(2001)第1章をもとに作成

<sup>1</sup> 評価指標の類型は様々な整理の仕方が示されている(例えば Ammons(1995)、ASPA's CAP (1998)、Hatrty(1999)、斎藤(1999)、高寄(2000)など。小野他(2001)では、評価指標を一次指標(行政活動の実績や現状を数・量で直接表す指標)と二次指標(一次指標や、その他の評価結果をもとに二次的につくられる指標)とに分け、一次指標をインプット指標、アウトプット指標(活動指標)、アウトカム指標(成果指標)、効率指標などに分類した)。

<sup>2</sup> 4頁の脚注2参照。

<sup>3</sup> 「「行政評価」の実施に関しての疑問と悩みに関する調査」。都道府県、市、東京23区が対象。上山他編(2000)第1章に結果が紹介・分析されている。

ii)は、数値で示された評価指標の値をもとに、評価システムの中でさらに評価を行う場合をさす。例えば目標達成度を測る指標の高い値を根拠に、事業の達成度を3段階評価の「高い」とする場合などである。

いうまでもないが、数字の指標であれば客観的になるということではない。客観性を高める評価指標の前提条件は「事実の裏付けをもつデータにもとづく」ことである。例えば、主観的な判断のみに基づいて、「まあ概ね滞りなく仕事を進めているので（5段階評価の）上から2番目の評価にしておこう」といった類の自己評価は評価指標とはいえない。

一方、「住民満足度」というタイプの指標がある。住民対象のアンケートで行政サービスについて満足か否かを尋ねて、例えば満足と答えた人の割合で表す。個々の回答は住民の主観であり、行政の外からの評価ではあるものの客観的な評価とはいえないであろう。しかし、アンケートが科学的に設計されたものであれば、集計した住民全体の「満足度」は客観的な評価指標となる。

数量ベースでの評価については、特に上の ii)の段階においては、数値化することが客観的な評価のための必要条件に過ぎないこと、決して十分条件ではないことを認識する必要がある。ではどのように数値化のルールをつくればよいのか、その方法論に関してはやはり一定した視点からの吟味が必要であり、一般に外部の良質なリソース（専門家や文献）を活用することが有効であろう。評価指標などの方法論上の問題については稿をあらためて論ずることしたい<sup>1</sup>。本稿の範囲においては、客観的な評価の方法をいかに確立させ、いかに浸透させるか、評価ツール一般の活用の課題（　　）に直接関連がある。

#### (b)評価シート等の論理的構造をめぐる課題

評価において数値指標を用いない部分は、評価者の何らかの判断によらざるを得ない。例えば、事務事業評価シートなどの評価シートの記入において、数値の指標以外の部分は、一次評価の段階では基本的に記入者の判断によらざるを得ないが、次のような事態に陥りやすい。

- ・根拠のない個々の判定・評価・・・根拠を示さずに「十分な成果が上がっている」「効率的に執行されている」等の記述がなされることである。単に根拠の提示が省略されている場合もあるが、明確な根拠がない場合、事実と反する場合もありうる。望ましいのは、数値データ、評価指標を根拠にして定性的な判断を加えることである。それが難しい場合でも、何らかの判定や評価を下す際には、根拠を明記する欄を設けるのがよい。その上で、十分な根拠を示さない恣意的な判断は、評価システムの所管部局や二次評価機関から差し戻すくらいの運用をすべきである。
- ・尺度不明の点数化・・・明確な根拠なく、5段階評価や百点満点の評点がつけられる場合がある。これも上と同様根拠のない不十分な評価であるばかりか、これを評価の計量で

---

<sup>1</sup> これまでに、筆者のアプローチを述べたものとして小野他(2001)の第5章、第6章がある。

あるとして扱えば（機械的な大小比較、平均点の算出など）弊害も心配される。「5段階評価をするための基準・根拠」などを求める動きもあるが、目標達成度（実績値／目標値）が80%以上は「5点」と機械的に計算できるようなルールを作ることは不可能であると考えたほうがよい。機械的な評価方法を求めるのではなく、いかに評価者によって実際に与えられる評価値の基準を揃えるか、そのための工夫が求められる。

- ・論理的でない総括的結論・・・事務事業評価の評価シートなどでは、様々な観点からの整理や点検、評価を踏まえ、最終的に総括的な評価を加えるものが多い。そのような評価シートによる評価においては「始めに結論ありき」となってしまう場合が少くない。それでは何のための評価作業（評価シートへの記入）か分からず、総括的な評価は前段の点検・評価を踏まえて論理的に導出されねばならない。そのためには、評価シート全体に論理性な構造をもたせたい。つまり、評価シートの各部分に順に記入していくことによって、事業の目的の再確認から始まって総括的な評価まで、自然に論理的な評価ができるような構造である。

このように、各種の評価シート等において、特に定性的な評価を行う場合においても、全体と各部分における論理的な構造が求められる。

#### (c)二次評価をめぐる課題

二次評価の仕組みは、評価の客觀性を多かれ少なかれ向上させることは確かである。実際、2000年の三菱総合研究所のアンケート<sup>1</sup>によれば、都道府県の導入済み・試行段階のシステムのうち51%、市区町では同39%が二次評価を実施しているが、現状において次のような課題があるといえよう。

- ・一次評価の記入チェックと二次評価・・・一次評価の結果（記入された評価シートなど）を二次評価者が見る場合に、一次評価が正しい方法で行われているか（見解の相違はあるにせよ）のチェックと、正しい方法で実施された一次評価のより客觀的なレビューとを混同しないようにしなければならない。可能な限り、一次評価結果が二次評価者・機関にわたる前に、一次評価における不足や誤りをチェックする仕組み・段階を設けたほうがよい。
- ・一次評価情報にもとづく二次評価・・・例えば府内の管理職クラスで評価委員会を構成して二次評価を行う場合など、一次評価を踏まえた二次評価が行われなければならない。二次評価機関のメンバーがもつ知識や経験を活用した二次評価が行われることは望ましいことであるが、一次評価を軽んじることになっては本末転倒となる。
- ・二次評価結果の活用・・・二次評価結果は、一次評価結果とあわせて活用されなければならない。二次評価が一次評価の単なるチェックにおわっていたり、二次評価結果が一次と異なっても両論併記をするにとどめる、などは本来の二次評価としては不足である。

---

<sup>1</sup> 4頁の脚注2参照。

二次評価の結果は何よりも意思決定や政策立案に活用されなければならないし、一次評価との乖離については、それを一次評価者・機関にフィードバックしなければならない。それが最良の形であるかどうかは別として、行政評価の二次評価機関が、部課単位や全局的な経営戦略を論じる場となっている自治体もある。そのような場は建前としてはあっても、実際に機能してきておらず、行政評価導入を機に設けられた機関が、初めて責任をもって施策・事業の取捨選択や資源配分を検討することになったようなケースである。

## - 2 評価の客観性と横断的比較

行政活動を評価した結果を行政運営に反映させる場合、投入する行政資源には限りがあることから、必然的に他（事業、施策、政策）との比較が求められる。ここで留意する必要があるのは、ひとつひとつの事業や施策、政策を客観的に評価するのと、複数の事業や施策、政策同士を客観的に比較するのとでは、かなり様相が異なることである。例えば事業の評価を、数量データや評価指標を活用して「かなり客観的に」実行したとしても、事業同士を即比較するためには、事業評価が同一の基準・尺度など「直接比較できる形で」実行されていなければならないのである。

したがって、少なからぬ自治体が試みているが、評価対象の事業すべてを同一の評価項目で点数化し、それらの平均点をとって比較し順位をつけるという方法には、多くの危険な点がある。なぜなら、同一の評価項目で様々な事業を評価することはすべての事業を平等にみていることにはならないし、複数の項目の点数化が同じ尺度でなされたとして、それら項目間のウェイトは本来均一ではないだろうし、そのウェイト・バランスは事業の類型ごとに変わるとも考えられるからである。

事業同士を数量ベースで比較しようという場合、次のような方法が考えられる<sup>1</sup>。

- a 共通の指標を使う
- b 共通の尺度に変換する
- c 二次指標を直接つくる
- d 総合評価指標をつくる

これらの方法によって、事業同士を比較することができれば、優先順位をつけて予算編成に活用する、実施計画事業の採否の基準にする、などきわめて強力なツールとなりうるのであるが、危険や困難も多いといえる。手法の限界を認識し、どのような算式であれそれが何を意味するかを直観的に把握できなければならない。込み入った仕組みを作り上げて点数を計算しながら、計算結果を信用できないのでは元も子もないである。一般に、簡潔な方法であればその限界を認識の上、比較に直接用いる数量情報を他の情報・データで補完するのがよい。また、より洗練された手法を目指すのであれば、ある程度の研究が欠かせないであろう。

---

<sup>1</sup> 詳しくは小野他(2001)第6章第2節を参照。

## アウトカム（成果）の重視

行政評価の基本的な姿勢として「成果志向」はかなり浸透しつつあるといえる。成果すなわち施策や事業など行政活動が実施された結果として何が得られたか、特に住民の側からみた生活条件や社会状態がどれだけ向上したかによって、行政活動を評価しようというものである。そのための手段として多くの自治体が取り組んでいるのがアウトカム（成果）指標<sup>1</sup> の測定である。例えば行政経営フォーラム・時事通信社アンケート<sup>2</sup>では、数値指標を測定していると回答した150団体のうち131団体がアウトカム指標を測定していると回答している。

しかし、アウトカムはこれまでの地方行政においてあまり注目されてこなかった概念であり、多くの自治体において試行錯誤が続いているのが現状である。上記の行政経営フォーラム・時事通信社アンケートでも、アウトカム指標に関して多くの悩みが寄せられたことが報告されている。事業であれ施策であれ、行政活動のアウトカム（指標）を把握しようとする際に明示的に意識すべきポイントとしては、次の項目を挙げることができる<sup>3</sup>。

- a どこに発生したアウトカムを測るのか・・・アウトカムといえば、住民満足度を始め住民側（あるいは地域社会の側）からみた成果に重点が置かれるが、その他に行政運営に及ぼす効果、例えばひとつの事業が施策の推進という上位目的のための手段として挙げる効果がある。
- b 初期的～最終的アウトカムの流れ・・・行政活動のアウトカムは、一般に、段階的に波及する。例えば事業の実施によって発生・実現するアウトカムのうちでも、実施の結果直接的に時間を置かずに実現する、いわば初期的な事業よりのアウトカムもあれば、様々な波及や時間経過を経て最終的に実現するアウトカムもある。事務事業評価におけるアウトカム指標としては、いわゆる「事業よりのアウトカム」の方が使いやすい一方、政策・施策レベルの評価においては、「最終的段階のアウトカム」のもつ意味が大きくなる。

---

<sup>1</sup> 行政評価の分野では、アウトカム outcome という用語が、行政評価における成果を表すものとして定着した感がある。アウトカム指標は特に、下のような行政活動の局面の整理を踏まえて、施策・事業を実施するのにどれだけの予算・人を投入したか（インプット）どれだけの量を実施したか（アウトプット）と対比的に、行政活動の結果どれだけの成果が挙がったか（生活条件や社会状態の変化）を測る指標とされる。

＜行政活動の局面＞

インプット：投入（の量）＝費用と作業（職員労働、物品、設備など）

アウトプット：事業（の量）＝行政体系が社会生活に供給する財・サービス

アウトカム：事業の成果＝行政活動が社会状態・生活条件に与える変化  
市民の主観的な評価、心理的な満足・不満

<sup>2</sup> 9頁脚注3参照。

<sup>3</sup> 詳しくは小野他(2001)第5章第5節を参照。

c 成果向上の担い手と行政活動以外の要因・・・行政活動のアウトカムの中には、行政以外の要因が影響を及ぼすものが多く考えられる。事務事業評価におけるアウトカム指標としては、行政以外の要因があまり影響しないものが適している一方、政策レベル・施策レベルの評価においては、行政以外の主体が担う部分も「シェアド・アウトカム」(役割や責任を分担して、アウトカムを得ること)という視点で、関係各主体がその役割を認識するべきであり、その認識の上にたってアウトカム指標を考えるべきである。

また、アウトカム指標を設定できない(ケースがある)という声も行政評価の現場では多く挙がる。アウトカム指標を設定するのが困難なケースとしては、次のようなものがある。

- ・アウトカム(成果)の概念が想定しにくい

内部のルーチン的な連絡などの役所内部の定型業務や、法的に執行が義務づけられ、その手段の詳細も変更の余地がないような事業など、いわゆるアウトカムそのものない事務事業というものがある。このような事務事業については、滞りなく執行したことをチェックするなどのアウトプット指標で評価せざるをえない(問題の全くない状態をアウトカムと考えることもできる)

- ・アウトカムが発生するのに時間がかかる

例えば、ハード事業、道路や施設を建設したり、区画整理を行うといった、長期間を要する事業で、本来のアウトカムは短期的には計測できないものがある。

このような事業の場合、工事の終了まで本来の成果を測ることができないため、年度毎に事業の評価を行う事務事業評価制度の場合、何らかの方針を定める必要があろう。

工事終了後に測る成果が最も重要であることは動かないが、工事完了までは、計画通りに設計や工事が進捗しているか、という観点からの達成度評価が中心にならざるを得ない。アウトカム指標としては、副次的なものを考えることができる。例えば工事に伴う苦情件数や、施設などが完成し供用されることの認知度など。

- ・アウトカムは想定できるが、数値では表せない

例えば行政の電子化・情報化を進めることによって行政事務の効率化を図る事業の場合、アウトカムは明確だが、それを直接測る手立ては難しい。このような場合、成果の一部であっても数値で測るものを見極め、それを指標化する(例えば特定の府内手続きに要する時間など)。事業の対象者を対象とするアンケートを行う(職員アンケートを実施して業務におけるIT活用度を問うなど)など、側面からでもアウトカムを測る工夫が必要となる。

アウトカム指標を設定する(というルールを設定する)というだけでは、成果志向の行政評価として十分ではない。評価指標として適切なアウトカム指標を設定し、実際に計測した結果によって、どのようなアウトカムが得られたかを把握して初めて、成果志向の行政評価となる。

また、アウトカムを重視しつつも、アウトカム指標などの内容の吟味が不可欠であり、設定義務にしたがってどこから借用した指標を並べても意味はない。アウトカム指標とアウトカム以外の指標との連携も重要である。

### コスト・効率の把握

行政評価において、アウトカム（成果）の測定と並んで重要なのがコスト・効率の把握である。個々の事務事業や施策の人事費などを含むコストの正確な把握と、それに基づく効率の把握は、これまでの行政運営においてアウトカムの場合と同様、明確に取り扱われてこなかったものである。

現行の行政評価における投入コストの取り扱いについて、行政経営フォーラム・時事通信社アンケート<sup>1</sup>結果によれば、コストとして予算（いわゆる一般経費）のみの計上にとどまっている自治体を、人事費を加えた額を計上している自治体の数が上回っている（図表5）。この傾向は望ましいことではあるが、現実の評価において人事費を把握することは、多くの自治体においてそれほど容易な作業ではない。

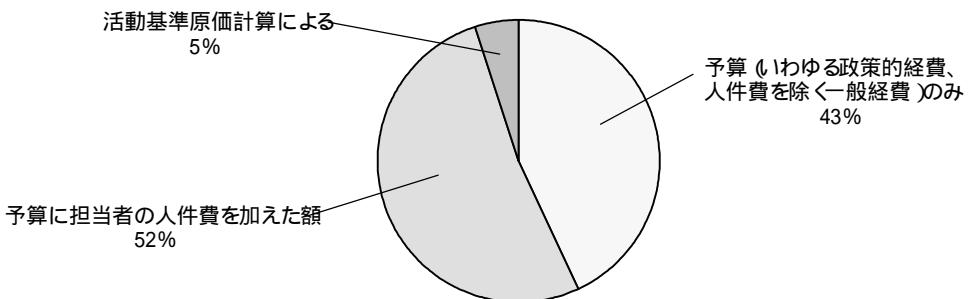
行政評価における投入コストの把握については、次のような段階別の課題があるといえる。

#### a 事業ごとの予算（及び決算）の把握

ひとつひとつの事業（あるいは施策）にどれだけの予算を投じたか、この基本的情報の把握が容易でない自治体が少なくない、という事実は（少なくとも行政の仕事にあまり縁のない人にとっては）驚きに値する。予算を事業単位で整理していない自治体も少なからずあり、また予算が事業単位で整理されてもその「事業」が行政評価対象の「事業」単位（例えば実施計画事業など）と異なる場合も多い。

図表5 投入コストとして計上しているもの

（行政経営フォーラム・時事通信社アンケートより）



出所 上山他編(2001)第1章をもとに作成

<sup>1</sup> 9頁脚注3参照。

事業に投入したコストを予算・決算(財源別)で把握するのは行政評価の大前提である。行政活動の体系の整理(課題<sup>1</sup>)がすぐには難しくても、予算編成単位との対応を整理して、評価対象となる行政活動の一般経費を把握する必要がある。

#### b 事業コストの計画、予想

事業の事前評価システムはもとより、通常の事務事業評価や施策評価においても、将来の効率を予想・評価したり、評価指標の目標値を設定する上で、将来の事業コストを予想し、あるいは計画する必要が生じることは多い。前年度や当該年度途中までの実績にもとづく(事後評価としての)行政評価であっても、現在時点以降の行政運営に反映させるための仕掛けとして、将来時点の予想・計画と繋げて評価するのである。

しかし、建設・土木分野の事業でインフラや建物の完成後の管理運営コストを事前に見積もっておくことは小規模自治体ではあまり行われていない。なお、建設事業と管理運営事業は形式上別の事業であっても、ひとつ(一繫がり)の事業として取り扱うべきなのは当然である。またソフト事業であっても主たる取り組みの後にフォローアップ事業が必要な場合もある。

また、継続事業であっても、行政の意思に関係なく(手段を変えない限り)時間の経過とともにコストの増大が見込まれる事業(例えば一定の年齢以上の高齢者に一律に提供するサービスなど。高齢化の進展によって確実にコストが増大する)においては、その将来の予想コストも現在時点の評価の材料とならなければならない。

#### c 人件費の把握と事業別コストの正確な把握

いわゆる一般経費に計上されていないものとして、人件費と間接費がある。特に事業費に人件費を含めて考えることが重要である。予算を伴わない事業や少額の予算を計上している事業も、人件費を加えた事業費をみると少なくない金額になることが多い。事業ごとの人件費の定義は

$$(職員 i の従事時間) \times (職員 i の人件費単価)$$

であるが、事務事業評価では多く、近似的な事業ごとの人件費として

$$\text{従事職員数 (従事時間)} \times \text{人件費平均単価 (平均給与額)}$$

で算出される。民間企業では常識とさえいえる、事業ごとの人件費の把握にも容易でない面がある。多くの場合どの事業に誰がどれだけ関わったかが必ずしも明確でなく、従事時間の基礎データがない(尼崎市での取り組み<sup>1</sup>のようにいくつかの自治体で作成されている事務分担表があれば、それを使うこともできる)。そこで通常は評価の時点で、評価シート記入者が誰がどれだけ従事しているか、合計してどれだけの職員が従事したかを見積ることになる。

図表5にも示されている通り、活動基準原価計算(Activity Based Costing, ABC)を

<sup>1</sup> あまがさき未来協会(1999)所収「住民満足度向上を目指して - 尼崎への行政評価導入について」参照。また、尼崎市の事業別コスト計算については石原(2001a)、石原(1999)に簡潔に紹介されている。

導入する自治体も出てきている。ABCとは、行政活動を基本的な活動単位に分解し、その活動単位がどれだけ直接経費、人件費やその他の間接経費を消費したかに基づいて行政活動の原価計算をする手法である<sup>1</sup>。

なお、「事業別予算」が導入されている自治体では、事業別の正確なコスト把握が可能なはずであるが、現実には必ずしもそうなっていない（課題において述べる）。

#### d 行政評価と公会計システム改革との連携

正確なコスト計算を追求していくと、単年度予算主義という制度のもとでの現金主義会計の力にぶつかることとなる。行政評価システムにおいては、発生主義による事業別のコスト把握が求められることになるが、これはやや先の課題とならざるをえない（課題）。

行政活動の効率は、投入コスト（インプット）とアウトカム、アウトプットの比で把握する（一定のインプットからどれだけのアウトカム・アウトプットが得られるか、一定のアウトカム・アウトプットを得るのにどれだけのインプットが必要か（経済性とも呼ばれる））というのが基本であるが、場合によりアウトプットとアウトカムの比や、アウトカム・アウトプットを時間で割った時間効率も有効な視点となる。いずれの視点にたつにせよ、客観的な議論をするためには、効率を測る指標を工夫するのが望ましい。

#### 住民の方を向いたシステム

行政活動の目的が住民の福祉向上である限り、行政評価とは第一義的に行政活動が住民の福祉をどれだけ向上させたか、あるいは向上させるかを計測することに他ならない。したがって、行政評価システムに住民の視点を取り入れることは非は論ずるまでもない。

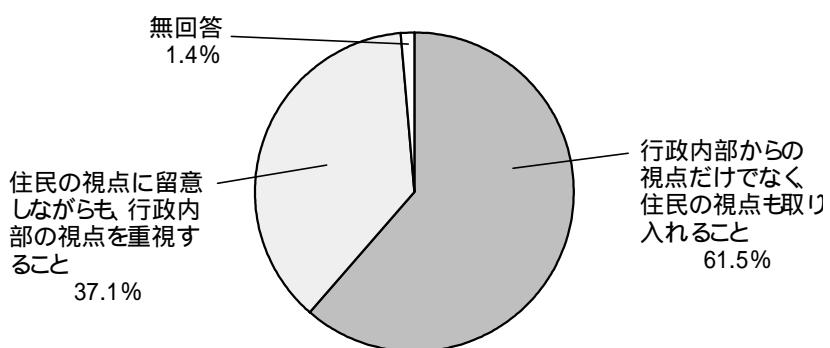
実際、行政評価システムにおいて住民の視点を導入している（とする）自治体（その姿勢は、住民主役、住民本位、生活者起点、住民満足向上、顧客志向など様々に表現されている）が多い。（財）日本都市センターが1999年2～3月に都道府県、市、東京23区を対象に行った「自治体における行政評価に関する実態調査」<sup>2</sup>（以下「日本都市センターアンケート」とする）によれば、6割の自治体が行政評価において住民の視点を重視している（図表6）。

6割ではまだ少ないといふこともいえるが、住民の視点を重視するとして、それを行政評価システムのなかで実現するのは容易なことではない。まず何よりも、住民の立場にたって行政活動を眺める、さらに一步進んで住民を行政サービスの顧客として捉える（顧客志向）という意識の浸透が必要であるが、これは行政評価システムの導入に係る意識改革のうちでも難しい部分であるといえる（意識改革についてあらためて課題において述

<sup>1</sup> 行政におけるABCの活用については、山本(2001)第7章、武田他(2000)第3章、櫻井(2000)第14章などに簡潔な紹介がある。

<sup>2</sup> （財）日本都市センター(2000)参照。都道府県、市、東京23区が対象。

図表6 行政評価を導入する場合（導入した場合も含む）に重視する視点  
(日本都市センターアンケートより)



出所 (財)日本都市センター(2000)より作成

べる。<sup>1</sup>

住民の方を向いたシステムとして、つまり行政評価の道具立てとしては、(a)評価の尺度はアウトカム中心とする、(b)評価制度の構築と運用に住民が直接的に参加する、(c)住民からの声や意見を評価システムの構築・運用において反映させる、(d)住民からのデータを収集し評価に反映させる、などのアプローチが考えられる。(a)のアウトカム重視については既に課題<sup>2</sup>において述べたが、住民の視点に立つという観点からは、評価（指標）の体系（課題<sup>3</sup>参照）において住民の生活と評価対象の行政活動とが対応していることが望ましい<sup>2</sup>。(b)(c)の直接・間接の住民参加については、当初のシステム設計の段階から考えることが望ましいものの、現状ではシステムの導入がある程度進んだ段階で取り組むことが多い（2000年の三菱総合研究所アンケート<sup>3</sup>でも、行政評価制度を導入済み・試行段階が121団体に対して、「住民の声を反映させている」のは20団体にとどまる。大半は「今後反映させる予定」）こともあり、本稿では課題<sup>3</sup>において論ずる。

アプローチ(d)は、政策・施策・事業の評価にあたって、満足度など住民の意識に基づく評価が有効であると考えられるものや、住民の利用状況・実績など評価のためのデータを住民から収集できるものについて、住民調査の活用などによりデータを収集し、指標化しようというものである。米国の自治体の行政評価では、“Citizen Survey”と呼ばれかなり広く用いられている。わが国でも住民意識調査は広く行われているが、行政評価にその結果が活用されている例はまだあまり多くない。データの収集形態としては、次のようなものがある。

<sup>1</sup> 事務事業評価の有名先進事例であり、事務事業評価システムを「生活者起点の行政運営を基本目標とする行政改革の根幹的ツール」と位置付ける三重県においても、期待される職員意識変革のうち「顧客志向」は「コスト意識」「目的志向」に比べて浸透が遅れている、とする調査報告（湯下(2001)）がある。

<sup>2</sup> 詳しくは小野他(1999)参照。

<sup>3</sup> 4頁脚注2参照。

既存の市民意識調査など無作為標本調査型のアンケートの活用  
特定の施策・サービスの利用者・対象者向けアンケート（既存・新規）  
行政評価のための住民一般を対象とするアンケート  
通常の広聴手段の定量的な活用  
行政評価システムの一環として、個別の事業のCS（Customer Satisfaction, 顧客満足度）調査<sup>1</sup> や住民全体を対象とする無作為抽出調査<sup>2</sup> に取り組む自治体も出てきている。

#### [評価ツールの活用方策]

##### 情報・データの蓄積・整備・活用

行政評価システムは、より本格的な段階に進むにつれ、大量の情報・データを取り扱うのが普通である。情報・データを効果的・効率的に蓄積・整備・活用できるか否かは、行政評価システムの効率的な運用（スムーズな作業と人件費を含めたコスト削減）、評価結果の質を左右することにもなる。次の通り3つの局面にわけて考えることができる。

###### a 評価に用いる（主として数量的な）データの入手

総合計画や政策評価など各種のベンチマーク指標の作成において、統計担当セクションなどの社会指標のデータ蓄積やデータベースが活用されることがあまりなく、ベンチマーク指標を所管するセクションや府内の作成チームが中心となって統計指標や各種データを府内外から急遽かき集めるということが珍しくない。事務事業評価においても、評価シートに記入する一次評価者が、評価指標などに必要なデータを府内外から（事業担当セクションにおいても関連データが整理されていないことが少くない）探し出す、という状態がある。

数量ベースで評価を行うにあたっては、その数量データが利用可能になっていることが前提である。行政評価システムの導入は、業務に関連する統計やデータの入手・管理を事業担当セクションにおいても、マネジメント・セクションにおいても見直すよい機会となりうる。

###### b 評価に用いる情報・データの管理・保存

評価指標の数値や、指標値算出に用いたデータ、評価シートに記載された情報などは、データベース（必ずしも狭い意味でのコンピュータ上の单一のデータベース・システムに限定しない。パソコン上であれ、紙ベースのファイリング・システムであれ、情報・データが整理され任意に取り出せればよいのである。もちろん最近ではパソコンやネットワークを活用した方が圧倒的に効率的であることは間違いない。）化することが必須である。

評価作業においては、途中で評価シートを修正・更新する作業などが必ず発生する。

---

<sup>1</sup> 逗子市ではいくつかの事業を対象に、事業ごとのCS調査を設計・実施している。逗子市(2001)参照。

<sup>2</sup> 例えば新宿区企画部企画課(2001)など。

このため、評価結果の確定前に、体系的に修正・更新できる仕組み・手続きを用意しておく必要がある。

#### c 評価結果の蓄積・整備・活用

行政評価は年に1回（1サイクル）実施するのが最も一般的であるが、過年度を含む各年度の評価結果を、施策・事業の所管部局においても、評価システムを所管するセクションや二次評価機関においても隨時参照できるようにしておくことが肝腎である。評価内容の時系列比較（過去の評価を踏まえて現時点の評価を行う、あるいは現在時点の評価終了後に過去の評価と対照するなど）はもちろん、まだほとんど行われていないが評価結果、特に評点化したものについて感応度等を分析することにより評価基準等の検討に資することができるはずである。

また、評価結果を公表する際に、一般市民向けにわかりやすく要約・加工したりする作業が膨大になる場合もある。あらかじめ評価結果の情報・データの管理方法を考えておきたいところである。

#### 数量データの正しい取り扱い

行政評価において、数量データを活用することの重要性、そして大半の評価システムにおいて評価指標による数値評価が採用されていることは既に述べた通りであるが、数量データによって評価の客觀性を確保するためには、それなりに正しい取り扱いが必要である。取り扱いを誤れば、あるいは不十分であればむしろ弊害のほうが大きくなりかねない危険についても既に述べたとおりである。

これまでの通常の行政事務においては、数量データの分析に基づく意思決定の機会や必要性は多いとはいはず<sup>1</sup>、行政評価システムの導入に伴って直面することとなる。これを一朝一夕に解決することは不可能であり、行政評価システム導入という局面では研修や相談体制、マニュアルの整備などによるサポートが求められる。

行政評価システムのタイプや手法により、次のような統計的（統計学的）基礎知識・能力が必要とされる。

##### a データの統計的な取り扱い（記述統計、データサイエンス）が必要な行政評価

（事務事業評価等のアウトカム指標、各種ベンチマーク指標など）

###### a-1 評価指標を用いる評価における統計的な取り扱い

- データの分布、評価指標値の分布
- データの尺度などの属性
- データの規準化や達成度評価などにおける演算

###### a-2 評点（5段階評価など）を用いる評価における統計的な取り扱い

- 評点化の基準

---

<sup>1</sup> 評価における数理的能力向上の必要性については古川(2001a)、古川(2000)なども触れている。

- 評点のデータ尺度

a-3 総合評価と横断的比較

- 複数の評価基準による評価結果の総合化（ウェイト算定など）

- 複数の評価基準による評価結果の横断的比較

a-4 社会指標的な行政評価指標とベンチマーク

- 時間（時系列・経時）比較と空間（通時）比較

- 基礎データから指標への加工

b 住民調査（各種アンケート、意識調査）を活用する行政評価

b-1 実査

- 調査の企画

- 標本設計・サンプリング

- 調査票設計

- データ・チェック

- 集計

b-2 結果の分析

- 製表・記述統計

- 統計的データ解析

b-3 誤差の評価

c 数理統計学的な分析を用いる行政評価（政策評価、個別事業の総合評価、プログラム評価など）

c-1 個々の政策・施策・事業の目的（目標）達成の検証

- 目的変数の変化の検証（検定など）

c-2 個々の政策・施策・事業の「手段 目的」「原因 結果」という観点からの効果の検証

- 目的変数 - 説明変数の因果関係の検証（回帰分析など）

c-3 公共投資・社会資本整備の経済効果（需要創出効果、生産力効果、効用増加、所得再分配）

- マクロ経済モデルによる生産力効果の分析

- 地域マクロデータを用いた多变量解析

- 産業連関分析による需要創出効果等の分析

- 便益の推計・計測に基づく費用便益分析

## IT（情報技術）の活用

課題 において述べたとおり、行政評価システムの本格運用ともなれば大量の情報・データを取り扱う必要があり、ITの活用は必須である。自治体によってパソコン、ネットワークなどの情報インフラ・技術の導入程度は様々であるが、行政評価システムにおける

活用は、情報化のレベルに応じて考えることができる。

a 評価シート記入等の評価作業をパソコン上で行うこと

評価シートを紙ベースで作成・記入するのは、試行段階(あるいはその前の検討段階)においても避けたほうがよい。1枚1枚のアップデートや書き直しの作業や、全体の整理・活用においても、評価シートが電子化されていなければ困難な作業にならざるをえないからである。パソコンが一人一台体制になっていなくても、当初から電子化を徹底したほうがよい。

b 評価結果をインターネット上で公表・公開すること

公表・公開の媒体としてインターネットのホームページは大変便利であり、実施する自治体が増えている。公表・公開する情報自体が最も重要なのはいうまでもないが、情報量が多くならざるをえない場合、利用者側からみた閲覧のしやすさには自治体によって大きな差があるようである。

c 評価システムをLAN上で運用すること

一次評価者がパソコンで入力した評価シートをプリントアウトして、あるいはフロッピィ・ディスクに落として評価システム担当セクションに提出するのと、LAN上で一次評価者が入力し、それをそのまま評価システム担当セクションがハンドリングするのとでは、効率が大きく異なるのはいうまでもない。情報量の大きさを考えると、随所でプリントアウトが必要になるとしても、運用のベースをパソコン(ネットワーク)に置くことの効果は大きい。

d 統合型のデータベース・システムを構築すること

最終的に、個別の評価シートなどばかりでなく、関連データの管理や行政活動の体系、財務会計等他システムとのインターフェースなどを一体化したデータベース・システムを構築することが考えられる。

## (2) 行政評価システムの導入・試行段階における課題

ここでいう「導入・試行段階」とは、行政評価システムの設計後、事務事業や施策、政策を対象にして実際の評価を始めた段階を指す。評価対象とすべき行政活動の一部(少数の事務事業など)を対象に試行として開始するケースが多いが、導入初年度から評価対象レベルの行政活動全体(全事務事業など)を対象に評価を実行する自治体もある。ただし後者の場合でも、初年度など最初期の段階の成果を踏まえて、制度の改善・改良をする必要があり、事実上の試行を経ることとなる。逆にいえば、一通りシステムを作り上げていきなり本格実施しようという試みがないではないが、こと行政評価システムに限っては拙速の誇りを免れないであろう。

この段階では、評価システムを所管するセクションが抱える、あるいは対処すべき課題(評価システムのマネジメント、  
、  
、  
、  
)と、試行段階で評価に参画する職員に  
関わる課題(  
、  
)さらにこの段階で整備すべき評価ツールとしての課題( )がある。

## 明確な目的と中長期的な戦略

行政評価を何のために行うか、目的を明確にすることはいうまでもなく重要である。目的を定め、「誰が、何を、何のために、どのように評価し、その結果をどのように活用するのか」を明確化し、それを職員が意識として共有する。これが評価システム導入という事業の効率、費用対効果を向上させる。

行政評価を導入するに至る契機、経緯はさまざまである。企画部門や行革担当部門などの部局における研究・発案の他、職員の自主的研究や庁内の公募型のプロジェクトチームの研究がもとになるケース、首長が当初より（公約など）旗振り役を務める場合、総合計画や行革の審議会・委員会からの提言による場合、や庁外のコンサルタントなどからの提案がもとになる場合などがある。行政経営フォーラム・時事通信社アンケート<sup>1</sup>によれば、行政評価導入の最も大きな要因として、回答を寄せた269団体のうち、3分の1以上の91団体が「首長の提唱」「他の自治体が導入・検討したこと」「審議会などからの発案」など行政の現場以外からの項目を挙げている。

また、三菱総研のアンケート<sup>2</sup>では、導入済み・試行段階・検討中の298自治体のうち、56%にあたる166団体が行政改革大綱において行政評価導入を打ち出していると回答、21%にあたる64団体が総合計画において打ち出していると回答している。このように公式に行政評価の導入を宣言する場合にも、充分に検討した上で導入方針を方針を打ち出せねばよいが、まず方針がたてられて、実際にどのようなことをすべきか、どのようなことができるのかを検討する、という順序になってしまふ場合も多い。

導入までの経緯は様々あるにせよ、システムの構築にあたっては建前ではなく本当の目的を明確にした上で、戦略を立てるべきである。評価システムの構築自体が目的化してしまっては何のための取り組みかわからなくなってしまうし、行政のアリバイづくりとして評価システムを使うのは、新たな無駄遣いとなりかねない。現在の各所における取り組みの中には、そもそも何のために評価するのかが十分明確でなかったり、評価の目的が庁内に全く浸透していない例が残念ながらあると思われる。評価システムの目的の明確化はシステム構築に着手した時点で確立していくなくても、試行段階や導入の初期段階で練り上げればよい。また、評価の目的が職員に浸透するのに時間が必要なのはいうまでもない。

そのためには、行政評価の導入について「主体的な」目的を明らかにすることが必要である。「主体的な目的」とは、たとえ財政支出削減のために事業を絞らなければならず、そのために客観的な物差しが必要、といった差し迫った事情があったにしても、導入しなければならないという強制によって取り組むのではなく、積極的に主体的な選択として評価システムの構築に挑戦するべきだということである。なぜなら、評価システムがキチンと機能するためには職員の理解・認識が欠かせないが、主体的な取り組みでなければ多くを望めず、現行の行政システムに根付くのが難しいからである。評価システムの導入を行政

<sup>1</sup> 9頁脚注3参照。

<sup>2</sup> 4頁脚注2参照。

の現場に迫る事情には、首長の自治体のトップとしての政治判断、周辺自治体における導入の動き（あるいは導入の成果）議会・住民からの要求なども挙げられよう。それらの事情があれば、それを逆手にとって、もともと取り組むべきであった評価制度に主体的に取り組むための追い風として利用すべきであろう。

一般論としては、行政評価とは行財政システムの改革や行政運営のための手段であるが、具体的な目的によって採用すべき手法やツールも変わってくる。例えば財政のスリム化をめざすのと、成果志向をめざすのとでは、同じ事務事業評価でもすべきことが違う（現実の取り組みにおいてはこの二つについても、二者択一というより両者にどれだけのウェイトをおくか、あるいは段階的に重視するポイントを設定する、などが考えられる）。行政評価の本来の役割を踏まえて、各自治体における導入目的について具体的に検討し、それを関係者間で共有の上、それを庁内・庁外（住民）に浸透させていくことが求められる。

「中長期的な戦略」が必要な理由は、一般に行政評価システムの構築・導入を段階的に進めることができることにある。また道具としての行政評価システムが一応の完成をみたとして、時間をかけて評価システムをフルに機能させるべきである。行政評価に取り組むにあたっては拙速を尊ぶべきではない。効率の悪い事業を摘出して休止・廃止する、そのことによって次年度の何億円かの支出を削減する、といった評価システムの短期的かつ直接的「成果」の意義を否定するものではないが、評価システムを導入して、職員の意識が変わり、行政運営がより効率的・効果的になっていくには時間が必要である。米国の自治体における様々な先行事例、先進事例をみても、時間をかけている。

行政評価システムの導入においては、あまり急がないこと（可能な範囲で段階的に取り組むこと）、そして一過性のイベントで終わらせないことが肝要である。

### 「前向きの」改革

実際に行政評価に取り組む自治体が、導入目的としているのは「財政、予算のスリム化」「職員の意識改革」「説明責任の遂行」などが多い。行政経営フォーラム・時事通信社アンケート<sup>1</sup>でもこの三者が最も多く、最も重点を置く目的では「無駄な事業、補助金の削減」が最も多い（図表7）。

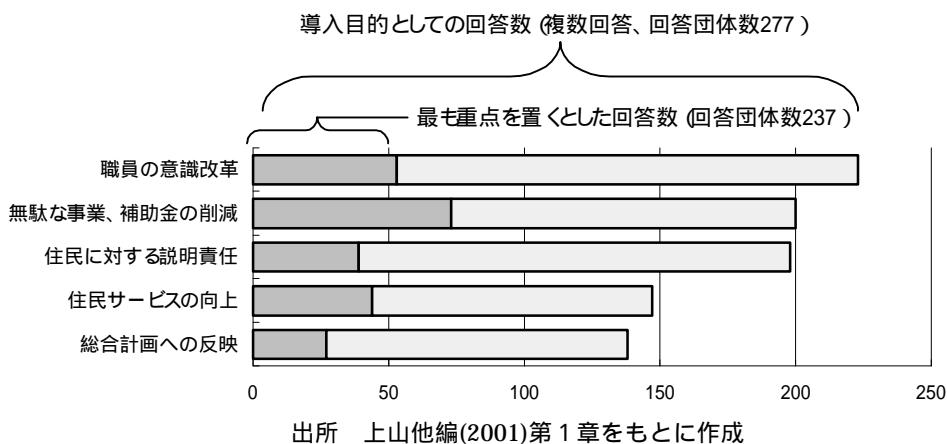
さて、導入目的を明確にすることの重要性は上の課題において述べた通りであるが、さらにその目的が「前向き」なものであることが重要である。このことは、行政評価に取り組む自治体でも認識が芽生えつつあるものの、中長期的な戦略と持続的な取り組みが求められるところである。

「前向きな目的」とは、評価システムを行政運営を改善する、そしてそれが住民にもプラスになるという前向きの二面性をもつ制度として捉え、導入することである。そして行

---

<sup>1</sup> 9頁脚注3参照。

図表7 行政評価導入の目的（主なもの）  
(行政経営フォーラム・時事通信社アンケートより)



政運営の改善には、マネジメントの向上と、施策・事業の所管部局における行政サイクルの円滑化（P D C A）という二面性がある。

図表7において最も重点を置くものとして最も回答の多い目的「無駄な事業、補助金の削減」にしても、単に財政事情が厳しいから事業を減らすというのでは、昨今の行政改革の流れの中で住民側にある素朴な反応である「行政改革（行政評価と言い換てもよい）」というが、結局これまでの無駄遣いのツケなどのせいで、住民サービスを減らそう（減らすための言い訳をつくろう）というだけのことではないのか？ 住民にとって何かよいことがあるのか？」（これは視野が狭いともいえるが、ある程度的を射ているともいえよう）に十分に答えることができないであろう。評価システムは住民のためになるものとして導入されるのが本来であり、そうであれば、積極的にその旨広報すべきである。行政評価の結果、限られた行政資源の配分をより効率的にすることによって、行政サービス全体のもたらす効果は拡大する可能性がある。また財政事情の悪化の中で、行政サービスの低下をより少なくできる。あるいは、一度贅肉を落とした上で住民サービスの再構築に取り組むこともある。場合によっては、財政再建を果たさなければどうなるか、あるいはこれまでどのような経過をたどって現時点にいたったかを率直に明らかにする必要もある。

職員の意識改革でも、単にこれまでの考え方の変革を迫るのではなく、評価システムが稼働することで、自身の仕事を客観的にコントロールし、部・課内はもとより予算や計画担当部局ともより科学的な根拠に基づくやりとりができるなどの点で仕事がやりやすくなる、ということの意味は大きい。また、住民に対するアカウンタビリティも、住民が税金の使途や不正のチェックをするという行政監視のニーズに答えるというよりも、積極的に行政評価という重要度の高い行政情報を公表することで、住民との協働を志向していく姿勢が望ましい。前向きな目的の行政評価であれば、必ずや住民の理解・支援は得られるはずである。今、市民の意識は高く、これから行政評価についても、主体的・前向きな取

り組みを求めるはずである。

#### 職員の意識改革・浸透

行政評価は全庁を挙げての改革運動であるべきであり、全職員が評価活動に関わることが望ましい。そして行政評価とは新しい取り組みであり、職員の意識改革が欠かせない。行政評価導入の目的として「職員の意識改革」が挙げられることも多いが、意識改革とは本来それ自体を目的にするというよりも、行政評価に必要な心構えや視点を身につけるなど評価活動の前提となる部分と、行政評価の実践を通じて結果的に成し遂げられる部分とからなるものであろう。

行政評価システム導入に際しては、事前に研修や講演会などが開催されることが多い。しかし、成果志向、コスト意識、目的の明確化など一般の職員にとってこれまであまり馴染みがない考え方方が少なからず必要となるのが行政評価であり、短期の啓発機会だけではなかなか浸透しないのが実状である。研修等の内容を工夫する必要もあるのだが、長期間かつ大規模な研修を実施できる自治体は多くないであろうから、評価の試行段階や本格実施を通じていかに発想の転換を実現できるかが重要である。事前の研修や説明抜きで評価作業の指示を出すのは得策でない。

この評価作業の前提となる意識改革や発想の転換は、具体的な評価作業である評価シートの記入や評価指標の設定・算出などを通じてなされる部分が大きい。したがって試行段階や導入初期の段階では特に、記入マニュアルや解説書の用意にとどまらないサポートをすべきであろう（課題 参照）。実際に行政評価に取り組み始めた自治体では、評価作業に携わった職員から自分の仕事を目的や成果など客観的に見直すことができる、自治体の行政全体における事業の位置づけを考えさせられる機会になる、というような肯定的な感想が寄せられることも多い。また当然行政評価への否定的感想・意見もあり、評価作業に携わった職員を対象にしたアンケートなどを通じて得た情報は、意識改革や考え方の浸透を図る上で参考になることが多い<sup>1</sup>。

また、成果志向、コスト意識、目的の明確化など行政評価のコアをなす思想の浸透・定着は、行政評価の実践（本稿でいえば課題への取り組み）を通じて結果的に成し遂げられるものであるといえる。

意識改革や行政評価の発想等の浸透ルートとして、次のような道筋が考えられる。すなわち全職員への浸透に向けては、管理職が行政評価の必要性と意義を理解し、評価結果の活用について適切な関心と責任をもつこと、また試行段階など先行的に評価作業に携わる職員は評価手法のノウハウの修得を通じて行政評価の何たるかを実感し、次の段階で取り組む職員の媒介証になることが期待される。

---

<sup>1</sup> 導入初期における職員アンケートの結果が紹介されている一例として新宿区(2000)など。

リーダー、キーパーソン、プロジェクトチームなど

評価所管部局、評価担当チーム

管理職

試行に関わる職員

全職員

意識改革の過程では、守旧的・前例踏襲的な発想や業務の過負担感からくる回避的態度、無関などに根ざす「抵抗勢力」が発生する場合もある。例えば「今になって行政評価というが、とっくの昔から予算査定において事業の評価は行っている」という見解がある。これについては、その従来からの評価なるものは十分に客観的・科学的ななものなのか、評価結果が真に活用されているのか、などいくつかの質問でチェックをしてもらえば結果は自ずと明らかであろう（以前から予算査定時等に行政評価と呼べるような制度を運用している、という例外的な自治体があるとすれば、そのようなケースは除く）。「自分は今まで常にコスト意識や住民立場にたったアウトカムを考えてきたので今更事務事業評価などやりたくない」という声も出る。これは百歩譲ってこの言葉が100%真であるとしても、ほかの職員がみな同様であることはあり得ないし、評価結果は個人ベースでのみ活用するのではなく、統一的なフォーマットなどで全庁的に流通し、公表・公開されるというのが本来である。

また「客観的な評価は本当にできるのか？（行政の仕事は様々な要因や経緯があり、一律評価できるようなものではない）」「数値による評価は意味があるのか？（行政の仕事は数字で評価するべきでない・できない）」といった質問もある。これらにはいろいろと回答が用意できるが、まず第一に、難しければやらなくてよいのか、という選択の余地がない反問がある。財政事情が厳しくなる中、一方でいま住民は「よりよいサービスをより安く」という要求を行政につきつけているのである。行政評価は万能ではないが、以前より良い判断を可能にするのである。

#### 行政評価の効率、職員の負荷への配慮

行政評価システムの導入もひとつの事業として効率を考えなければならない。効率をアウトカム／インプットとすれば、インプットは直接経費に職員の投入した時間を換算した人件費をえたもの、アウトカムは所期の目的をどれだけ達成したか（個々の評価システムによって異なる）となる。アウトカムをいかに向上させるかは本章のほぼすべての課題に関わることであるから、ここではインプットに関して述べる。

直接経費については、情報収集や外部リソースの活用、内部職員による調査研究など、特に導入初期にあっては一定の投資をすべきである、というにつきるが、評価が難しいの

が職員の労働のインプットである。人件費となる労働時間に加えて、新しい考え方での評価作業という質的な負担感にも配慮が必要である。導入段階の効率や職員の負荷に関して課題含みであると考えられる典型的なケースに次のようなものがある。

- ・詳細な評価シートなど評価作業に多くの時間がかかり、スケジュール上も評価作業が予算や計画のための事務と輻輳している

検討の末、詳細な評価シートを用いるなど各種の作業を求めることがある。そのための説明や作業時のサポートが必要なのはいうまでもないが、既存の予算や計画の関係の調書等の作成事務と重ならないようにするための配慮が必要である。評価結果を予算査定や編成に使う、あるいは基本計画や実施計画の策定やローリングに使うためにタイミングが重なるのであれば、できるだけ早い段階でフォーマットの統合・共有化を進めるべきである。行政評価に必要な情報のある部分は、予算や計画の従来からの調書に含まれているのが普通である。当然のことながらスケジュールが重ならない場合にもフォーマットの重複解消は、評価作業の効率を向上させる<sup>1</sup>。なお、記入項目の共通化は、例えば事業の目的という欄ひとつをとっても、従来型の帳票の記入姿勢を見直すことになるのが普通である。

もちろん、行政評価システムの導入という事業のコストとして、職員の労働時間（所定労働時間の配分及び新たな財政負担となる時間外労働）についての配慮も必要である。

- ・事前の研修や説明も省いて作業を指示、評価シートは提出されるものの記入には時間が割かれておらず、とりまとめる側も評価内容のチェックをせずに総括的な評点のみを活用する

このような場合、行政評価の考え方は浸透せず、評価シートへの記入も他の文書からの転記や恣意的な自己判断に終始し、記入内容の適否が問われないまま、評点が一人歩きする、という事態も考えられる。次年度以降はさらに形骸化して記入済み評価シートの束が活用されないファイルの列に加わったり、予算や計画の担当セクションにおいて評価結果（十分に吟味されていない評点）は結局使えないものとの認識が成立したりするという末路を辿りかねない。抜本的な対策を講ずる必要がある。

### 評価結果の活用

行政評価の結果はたとえ試行段階であってもきちんと取り扱い、目に見える形で活用することが望ましい。評価結果がどのように使われるのかが明確になることで次のステップにおける評価作業が充実するが、評価結果がどこにいったのか不明なままでは職員の士気の低下を招きかねない。また、評価結果を活用する段階で評価手法の改良すべきポイント

---

<sup>1</sup> 評価シート作成のタイミングと項目の共通化の工夫の一例として青森県政策推進室(2001)など。青森県では導入当初から事務事業評価シートと総合計画の実施計画進行管理調査票とを一部共通様式とし、LAN上の連動したシステムとしている。それぞれの記入時期に統一フォーマットのうちの該当部分に入力することで、評価シート、進行管理調査票が完成する。

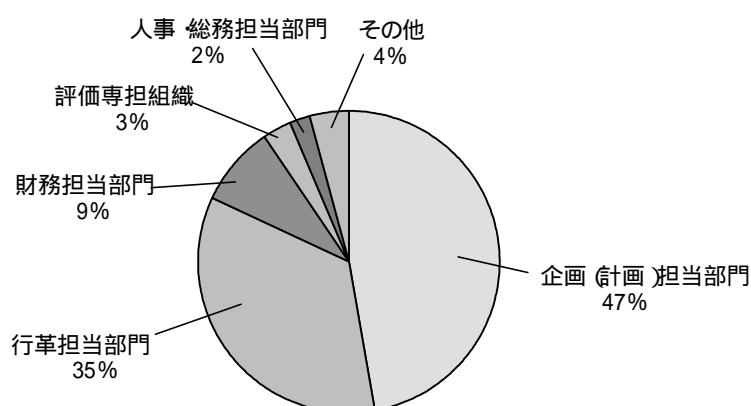
が明らかになることもある。

評価結果を活用する対象として、代表的なものが、行政評価の導入目的としても多く挙げられている予算と総合計画であろう。この場合多くの評価システムにおいて課題となっているのが、セクショナリズムの打破である。行政評価の設計・推進の担当部門は導入までの経緯や目的によって異なるが、行政経営フォーラム・時事通信社アンケート<sup>1</sup>の結果にもあるように（図表8）やはり総合計画担当部門と行革担当部門が多い。企画部門が総合計画に活用するために行政評価システムの導入担当となる場合、評価結果を計画の進行管理にとどまらず、予算編成にいかに反映させるかが鍵となる。もともと計画の策定やローリングが予算と連動していればよいが、多くの場合には行政評価システムを導入して初めて計画と予算の本格的連動が課題として浮かび上がる。また行革部門が行政改革の手法として行政評価システムを担当する場合は、評価結果をいかに予算の査定や編成に反映させるか、さらには実施計画等の策定・ローリングや進行管理と連動するかが課題となる。事務事業評価制度による事業のチェック・選別と、財政部門の主導する歳出カットのための見直し作業が互いに独立に並行して実施されているケースも珍しくなく、効率がよいとはいえない。

なお、評価結果を予算や計画に反映させるためには、年度の行政サイクルに合致するよう、行政評価のスケジュールを試行段階から配慮・調整しておく必要があろう。

また、評価結果を予算に反映させる場合、評価結果を客観的な判断材料として用いることが求められる。最後の総括的評価部分や総合的な評点のみを機械的に用いたりしては、「率直に書くと（厳しく評価すると）予算が削られる」といった類の防御的な姿勢を誘発

図表8 行政評価の設計・推進担当部門  
(行政経営フォーラム・時事通信社アンケートより)



出所 上山他編(2000)第1章より作成

<sup>1</sup> 9頁脚注3参照。

してしまう。また、評価結果を単に予算査定の参考資料の一つとする、というのではなくそのための行政評価システム構築か、ということになりかねない。

### 評価ノウハウの蓄積

行政評価のノウハウ - 用いる手法やツールによって異なるが、例えば評価シートの記入テクニック、評価指標の設定・計測手法など - は、課題 の職員の意識改革とともに、一朝一夕に獲得できるものではなく、段階的に蓄積を進める必要がある。評価システムの設計・推進部門、(一次)評価作業に携わる施策・事業を所管する部門、さらに二次評価があればその機関など行政評価に関わる各所においてノウハウを蓄積する必要がある。一回の説明をきいたりマニュアルを配付することだけではなかなか浸透しないこともあり、工夫を必要とするところである。実際に自治体が取り組んでいる手法で評価ノウハウの蓄積に有効であると思われるものに次のようなものがある。

- ・数次にわたる段階的な研修

例えば試行に関わる職員を対象に、評価対象事業選定時(評価の総論) 試行開始時(評価手法の各論) 試行終了後( Q & A や試行の総括、意見・感想の収集など)と段階的に研修を行うなど。

- ・研修における演習

研修では、具体的な評価シート記入などの時間を取れれば、より効果があがる。

- ・各部局における評価担当者の指名

各部局の担当者を決め、できるだけ部局内で疑問等を解決する体制をつくる。

- ・各部局の管理職を二次評価者に設定(その後に全庁的な三次評価機関を設置)

各部局の二次評価者が、一次評価の記述などのチェックも行うこととする。

- ・評価シートの段階的な記入・提出

どうしても締め切り間際の集中作業となるケースが多いため、例えば事務事業評価であれば、基礎的な情報を整理する部分 指標を設定して項目別に評価する部分 総括的評価と改革方針を記す部分、というように段階的に提出期限を設ける。

- ・評価作業中の相談所開設

部局ごとに日時を決めて、評価作業場の疑問を持ち寄ってもらい、外部リソースを動員するなどして、その場で相談に応じる。

### 行政活動の体系の整理

行政におけるすべての業務は通常何らかの形で体系化されている。すなわち、機構・組織ごとの所掌があり、予算を伴う事業はすべて款・項・目という科目に位置づけられ、主要な事業を中心に多くの施策・事業が総合計画の体系に位置づけられている。ところが多くの自治体において、これらの体系の間に十分な整合性がないのである。

近年、行政評価を導入する機運が高まるにつれ、この行政活動の体系の問題があらため

てクローズアップされている。地方自治体の行う行政活動は、本来政策・施策・事業といった階層構造をもっており、目的とその手段という観点からツリー構造（木構造）を形成している。これは目標・戦略・戦術の体系と言い換えてよいだろう。これまでの行政運営においては、この階層とツリーは、機構や予算編成の科目、総合計画の体系などの形をとっており、多くの場合それらは別個の体系で互いの連携が十分ではないまま並存している状態であった（図表9）。

政策・施策レベルの評価はもとより、事業レベルの評価においても評価対象の個々の活動が行政運営のどこに位置づけられるのかが明確でなければ、評価作業や評価結果の活用にも支障をきたす。また政策・施策・事業のどのレベルであれ全庁的に、あるいは各部局の行政活動全体に関わる議論をするためには、全部でどれだけの活動があつてどう整理されるのかがわからなければ始まらないからである。

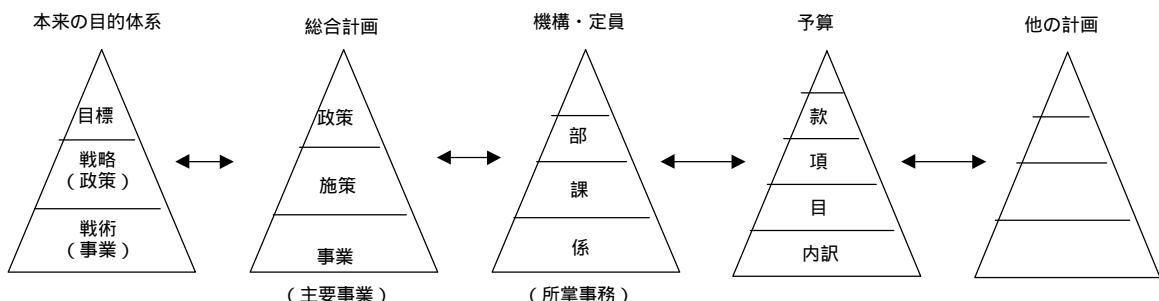
したがって、本来は行政評価システムの導入に取り組む前に、体系の整理ができていることが望ましいが、多くの自治体においてこれは簡単な作業ではない。だが、行政評価を本格的に全庁展開して行政経営を進めるためには欠くことができない。そこで、行政評価の試行段階など導入初期において整理作業を進めることが考えられる。

行政評価の実行に際して行政活動の体系をあらためて整理しようという場合、評価の目的・対象・規模に応じて3つの選択肢があろう。

#### a)既存の体系のどれか1つを軸とする

総合計画の体系を使う（計画外の事業をどれだけ整合的に取り扱えるかがポイント）予算編成における「事業」を使う（評価対象となる（評価対象として適切な）「事業」単位で編成されている（あるいは読むことができる）か、予算を伴わない事務事業の取り扱いがポイント）など。そして必要に応じて、総合計画（基本計画、実施計画など）と予算編成の科目の対応関係などを整理して、評価作業において参照し、評価結果を活用でき

図表9 行政活動の体系



出所 小野他(2001)より

るようとする<sup>1</sup>。

b)軸とする既存の体系を改良する

行政評価システムの導入を機に、総合計画や基本計画、実施計画の改定時に体系の整理をしたり、予算編成システムにおける事業の取り扱いを変えたりすることによって、体系間の連絡をよくし、行政評価の本格的な稼動を可能にする。

c)新しい体系をつくる

本来の目的体系を新たに整理し、既存の体系との関係も合わせて整理する。当然これが最も望ましいといえ、実際にツリー状の目的体系図の作成に取り組んでいる自治体もあるが、完全な体系をつくるには膨大な作業を必要とする。

多くの自治体で取り組まれている事務事業評価について言えば、行政活動の体系化の必要性は主として次の3点にある。

)「事業」の括りの明確化と統一

実施計画事業が評価対象として予め定まっている場合などを除いて、「事業」の単位を明確にする必要がある。一般に最も詳細な括りを単位にしてしまうと、ひとまとめの活動が多数の「事業」に分割されてしまい、活動自体の評価が見えにくくなることがある。どの括りを事業とするか、それを統一的に定めるには、事業レベルを把握できるような行政活動の体系整理が必要である。

)上位施策への寄与度の視点

事業の成果を考える場合、目的体系の上位に位置する（はずの）政策や施策の遂行や目的実現に対してどれだけ寄与したか、寄与すると考えられるか、は重要な観点である。また、評価作業のなかで、あるいは評価結果を踏まえて、どう改善するかを考える際には、手段の代替や事業の見直しなど、目的体系のより上位の視点から考えることが求められる。

)評価結果の予算や計画への反映

事務事業の評価結果を反映させる場合、評価における「事業」と予算や計画における「事業」とが対応しないようでは、反映させようがないともいえる。別の体系における「事業」が一致していなくても、対応関係がわからなければならない。

ところで、予算における「事業」の考え方の整理というのは、「古くて新しい」課題である。かなり以前より多くの自治体が取り組んだものに「事業別予算」方式がある。平成6年度において人口5万人以上の自治体の64%、人口2~5万人の44%で事業別予算を採用しているという調査結果がある<sup>2</sup>。「事業別予算」という理念は、古くからの科目で構成する

<sup>1</sup> 一例として、事務事業評価を行うに際して、最小限必要な対応関係を把握するためのフォーマットの例を巻末の補遺Dに示した。

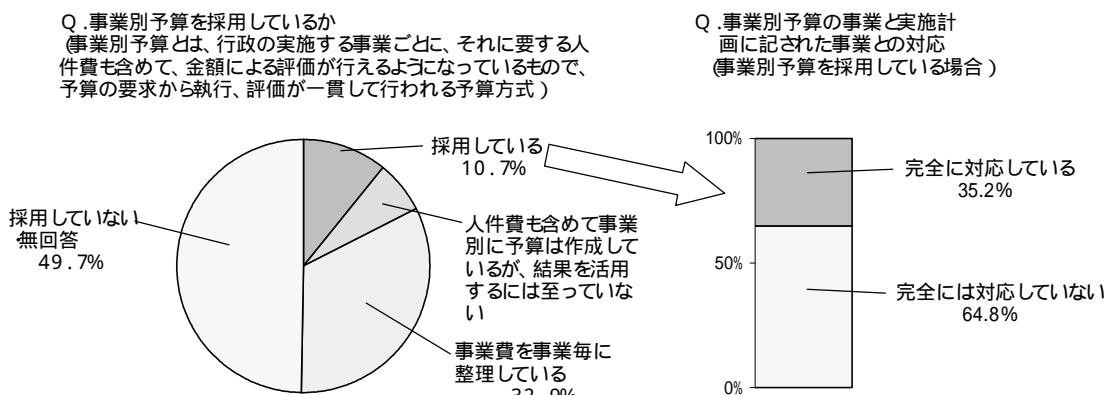
<sup>2</sup> 事業別予算研究会が平成6年8月に人口2万以上の全自治体を対象に実施した、事業別予算システムに関するアンケート。斎藤(1995)参照。また過半数の自治体が「事業別予算」を導入しているという別のアンケート結果が古川(1999)に紹介されている。

予算編成において「事業」の概念を明示的なものとし、そのことによって成果重視、目標指向の予算執行管理を可能たらしめるものである<sup>1</sup>。その趣旨からいえば、上で述べた体系整理の半分以上はできているはずであるが、実情は異なる。

まず多くの自治体では、目、節といった予算科目で積み上げている予算を事業単位に集計できる、あるいは「目」すなわち事業とみなすことができる<sup>2</sup> ということを事業別予算であるとする誤解があるようである。多くの場合、財務会計を管理するコンピュータ・システムに「事業」という欄を設けて、目・節といった従来の予算編成科目を串刺しでみられるようにした、というレベルの改革に留まっていると思われる<sup>3</sup>。実際、日本都市センターのアンケート<sup>4</sup>では、事業別予算について「行政の実施する事業ごとに、それに要する人件費も含めて、金額による評価が行えるようになっているもので、予算の要求から執行、評価が一貫して行われる予算方式を指す」と詳細に規定して実施状況を問うているが、この定義の事業別予算を実施している自治体は1割強にとどまる（図表10左）。

さらに、本来の事業別予算方式を採用している自治体においても、総合計画など他の体系における事業との整合性が十分でないものである。事業別予算の事業と実施計画に記された事業とが完全に対応している自治体は3分の1程度である（図表10右）。

図表10 事業別予算の実施状況（日本都市センターのアンケートより）



出所 日本都市センター(2000)より作成

<sup>1</sup> 事業別予算の米国での原語は performance budgeting であり、最近は「業績予算」と訳されている。本来行政活動の業績の測定ができるような予算システム、あるいは業績測定そのものを含む概念である。古川(2000)参照。

<sup>2</sup> 従来型の予算システムにおいて、予算科目の目が行政目的を意味していることから、目に従うことを事業別予算であるとする、予算担当者の「誤解」については古川(1999)参照。

<sup>3</sup> 日本都市センターのアンケート（注19参照）によれば、本文にて後述の、より厳密な定義による事業別予算を導入している自治体のうち、70.4%が財務会計システムの導入が事業別予算導入の理由・きっかけとなったと回答（選択肢から主なもの3つを選択、これが最も多い回答）している。本来のものでない「事業別予算」についても、そのきっかけについては同様であろう。

<sup>4</sup> 17頁脚注2参照。

つまり、「事業別予算」を導入しているか否かにかかわらず、「予算の事業は　　でいう事業とは違う」という状態にとどまっている自治体が多いのである。

最後にもうひとつ、自治体における総合計画の現状に触れておきたい。どの自治体でも総合計画は体系的な構造をもち、重要施策・事業を中心に多くの業務が位置付けられているのが普通である。したがって、行政評価を計画の進行管理のために導入する場合に限らず、この体系を活用することが考えられるが、その場合多くの自治体において基本計画や実施計画が日頃の業務と縁のないものとなっているという問題がある<sup>1</sup>。総合計画の体系による場合には、公式の地位ではなく現実の行政において計画がどう用いられているかに留意する必要があり、行政評価の導入を契機に計画のあり方を見直すことも考えられる。

### (3) 行政評価システムの本格運用段階における課題

行政評価システムの「本格運用段階」においては、全庁を挙げて取り組むべき課題（～）と、さらに行政と住民との関係において行政評価システムのもつ課題（、）とがある。なお、～と～については、中長期の視点で捉えるべきものである。

#### アカウンタビリティ - 評価の結果・プロセスの公表・公開

行政評価には説明責任（アカウンタビリティ）の遂行という機能が求められること、また行政評価という事業に関するアカウンタビリティが求められていることは自治体において近年急速に認識されつつあり、評価結果を公表しないという自治体は少数派になりつつある（図表11）。

評価結果を住民（行政の外部）にオープンにする場合、評価結果や評価プロセス、評価システムの仕組み等を積極的に広く発表する「公表」と、それらの情報を隠さない、閲覧可能な状態にするという「公開」とはわけて考える必要がある。公表の方法としては、インターネット上のサイトに掲載、報告書発行、広報誌への掲載、マスメディアの利用などがある。また、公開の方法としては、窓口や情報センター等での閲覧、インターネット、情報公開制度による公開などがある。

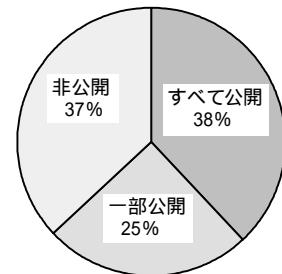
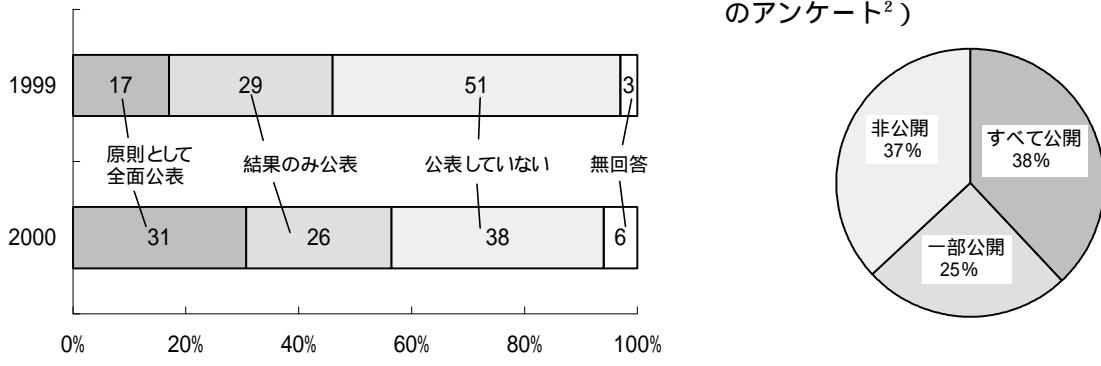
行政評価の取り組みの概要や重要な評価結果は積極的に公表し、行政評価の全結果やプロセスについては全面的に公開するのが理想であろう。公表においては、住民がアクセスしやすく理解しやすい形態（形式、用語など）が必要である。公表の先には住民との情報

<sup>1</sup> 地方自治体の現場では、一部の例外を除いて総合計画は驚くほど使われていない。事業を担当する職員の間で「自分の事業が計画のどこに位置付けられるか知らない」「自分の事業について計画にどのように書いてあるか知らない」「計画書をみたことがない」というのは珍しくない。計画を担当する企画課で「(策定から時間が経った)最近は使わないので、どこにしまったか…」という声をきくこともある。なお、小林(1999)には、4つの都市自治体でのアンケート結果として、一般職員の計画策定過程への関与が少なく（「関与なし」が64%）、業務における利用もきわめて少ない（「ほとんど利用しない」が53%、利用も計画立案、予算折衝が多く本来の利用ではない）ことが示されている。

図表 11 評価結果等の公表・公開（導入済み・試行段階の自治体）

(三菱総研のアンケート<sup>1)</sup>

(行政経営フォーラム・時事通信社  
のアンケート<sup>2)</sup>)



共有など（課題）があり、いろいろと公表・公開の手立てを用意しても肝腎の住民からのアクセスや反応が（行政が組織した住民代表の機関や問題意識をもつNPOなどを除いて）乏しいという多くの自治体の現状を考えると、住民に適切な关心をもってもらうための公表彰形態や仕掛けの工夫が必要であろう。

なお、行政評価の先進国であると同時にインターネット活用の先進国でもある米国地方政府のサイトは参考になる点が多い<sup>3</sup>。

評価結果の公表が評価作業に与える影響には、プラスとマイナスの両面がある。まず、記入された評価シートなどが公表されるとなると、県民・市民（民間セクターの利害関係者やNPOなども含む）の目を意識することによって評価作業の質が向上する。この効果は事務事業評価の先進県三重県を始め多くの自治体で報告されている。特に事業の責任者の名前が明記される場合には、当該責任者が評価作業に実質的に関わるようになる。ただしこれを裏返せば、本格的な評価作業に対する回避的態度に起因する公表反対（表面の理由は時期尚早など）となって現れる。

一方、「公表されるなら本当のことは書けない」という声もきく。このことは大変重大な問題であるのだが、残念ながら現段階では、多くの自治体にとって多かれ少なかれ現実的な問題であるだろう。早期に公表・公開に踏み切った多くの自治体では、率直な評価結果をそのまま公開しても、当初懸念したような問題は発生しなかったという結果が出ている。「公表できないような実態」の解消と「率直な公表・公開」の遂行は強く求められる。

<sup>1</sup> 4 頁脚注 2 参照。

<sup>2</sup> 9 頁脚注 3 参照。

<sup>3</sup> 一例を挙げれば、ベンチマークリングの先進事例オレゴン・ベンチマークスで有名なオレゴン州のオレゴン・プログレス・ボードのサイト <http://www.econ.state.or.us/opb/> や「業績予算」の成功事例として、また情報公開の面でも高く評価されているバージニア州の計画予算局のサイト <http://www.dpb.state.va.us/index.htm> など。

## 目標値の設定と達成度評価

事務事業評価に用いられる各種の評価指標や、総合計画などのベンチマークングに用いられる評価指標を用いる場合、目標値（と目標年度）を明らかにして、継続的に実績値を目標値と比べて達成度評価を行うことが望ましい。目標値がなければ指標は役にたたないということはないが、指標は何かと比べることで初めて機能するものであり、目標値はその比較対象として最も有力なものである。目標値以外の基準としては、過去の水準、前年度実績、他自治体の値、全国平均、県内平均、国・県の基準値などが考えられる。

目標値の設定と達成度評価の仕組みは、もちろん試行段階から用意したほうが望ましいが、これから述べる通り困難な点もあることから、本稿では本格運用段階における課題としている。

### - 1 目標値の設定

現在、多くの行政評価システムにおいて目標値の設定が試みられつつある。大きな動きとしては、総合計画を新たに作成する際に、ベンチマーク指標を設定してその目標値を設定・公表しようというものがある。しばらく前までの総合計画においては、基本計画においても実施計画においても具体的な目標値はほとんどないといってよかつた。そのため、計画期間の途中・終了後に計画の進捗状況を評価しようとしても定性的で不明確な議論に流れがちであったといえる。ただし、最近の総合計画にみられる目標値も、誰がどのように（どういう責任で）設定したのか、その数値はどのような意味の目標なのか、といった点が明確でないものが多い。

多くの事務事業評価システムにおいても、事業ごとに評価指標を定めて目標値を掲げさせるものが増えている。総合計画の目標値に比べて、目標値の意味や設定根拠を明らかにする必要性は小さいが、指標の選択と目標値の設定が一次評価者（またはその部局）まかせになっているためにかなり不揃いなものとなってしまっている。

目標値の設定は、評価指標の設定より難しく、重要な作業であるといつてもよい。具体的な設定作業にあたっては次のような点を明らかにしておかなければならない。

### 目標値設定の方針

#### ) 目標値設定の主体

目標値を誰が設定するか。所管部局が設定するのか、所管の設定値はあくまで第一次案として全庁的判断によって設定するのか、第三者を加えるのか、など。

#### ) 目標値設定の視点

目標値として、本来あるべき水準・行うべき量を設定するのか、一定の努力によって達成可能な水準・量か。アウトカム指標であればその趣旨からいって、当然前者が望ましい

が、現実の取り組みにおいて前者の視点はほとんど無いようである。<sup>1</sup>

日本の自治体の参考になりそうな事例として、イギリスの現在の地方自治体の業績指標の目標は、「業績目標(performance target)」 - 達成するのが望ましいサービスの水準 - と「業績標準(performance standard)」 - 達成しなければならないサービスの水準 - の二つに分かれている<sup>2</sup>。

#### ）目標値を設定する年度

目標値を設定する年度を何年後にするか。事業毎に決める、一律同じ年度で設定する、毎年（次年度の目標値を）設定するなどの方法がある。

一律同じ年度に設定する場合、総合計画の進行管理としてのベンチマークングであれば、基本計画や実施計画の節目が考えられる。総合計画と独立であれば5年後・10年後や2005年・2010年など区切りのよい年度がよく用いられる。

事業開始から終了まで長期間を要するハード事業などでは、進捗状況を測るアウトプット指標は毎年度設定できるであろうが、アウトカム指標については事業完了年度以降に設定する他ないであろう。

#### 目標値設定の拠り所

目標値設定の主体が誰であれ、評価指標ベースで目標値を考えるにあたって拠り所とする方法として次のようなものがある。

##### A 本来めざすべき水準を直接設定する方法

- a 絶対的な基準（例えば、普及率100%など）

##### B 既定・既存の目標値

- a 自治体の総合計画や他の個別分野の計画の計画値・目標値

- b 国や都道府県の設定している基準値など

##### C 時系列データに基づく方法

過去の実績値（できるだけ長い期間が望ましい）をもとに、将来の目標値を設定する。

- a 目標値を直接設定する（切りのよい目標水準や上昇率など）

- b 将来値の推計を行ってから、設定する

- c 一定のルール（一定伸び率など）を定めて、設定する

##### D 自治体の外に基準を求める方法

- a 全国平均値（まで上げる、下げる）

<sup>1</sup> 青森県の政策マーケティング・システム（青森県(2001)、政策マーケティング委員会編(2000)）は設定主体が行政ではなく第三者機関であるが、前者の視点で目標値（青森県のシステムでは「めざそう値」と呼んでいる）を設定している。政策マーケティング・システムの概要は小野他(2001)第8章参照。

<sup>2</sup> イギリスの自治体のPerformance Indicatorsについては、Department of Environment, Transport and the Regions(1999)参照。

- b 現在全国第一位の県の水準、県内第一位の市の水準
- c 国内第一位（都道府県別）、県内第一位（市町村別）を目指す、国内・県内の順位を目標値とする

#### E その他 の方法

- a 項目間（指標間）で、直接比較できるものについて、他項目（指標）の水準を目標値とする
  - b すでに高い水準にあるものは、現状維持を目標値とする
- など

米国のベンチマークリング・システムの先進事例であるオレゴン・ベンチマーカスでは次のような方法によっている。目標値設定の視点は、"aggressive but realistic"（積極的だが現実的）とされ、ベンチマーカス・システムを所管するオレゴン・プログレス・ボード（O P B）が目標値設定の第一段階として、時系列の実績値の推移に基づいて目標値を設定する。具体的にはベンチマーク指標がこれまで良くなっている指標かどうか、またよりアグレッシブな目標値とすべきかどうかによって、Standard-Positive（上昇基調の指標、標準型）、Standard-Negative（下降基調の指標、標準型）、Aggressive-Positive（上昇基調の指標、積極型）、Aggressive-Negative（下降基調の指標、積極型）の4通りの手法を設定している<sup>1</sup>。そのうえで、可能であれば全国や地域の標準値との比較を行って、実現可能な改良・前進の量か否かを検討し、また政策の専門家と協議して、目標値を調整している。

#### 目標値設定ワークシート

さて、目標値の設定も、評価指標の設定同様、「目標値設定ワークシート」など一定のフォーマットで行うのが望ましい。

例えば、目標値の設定（あるいは目標値の第一次案の作成）を所管において行うとした場合、事業の目的や手段、意図する成果といった基本情報は、指標設定時に整理されていりとして、上の「目標値設定の拠り所」に挙げたような事項を指標ごとに明示的に書き込み、その上で目標値を設定し、その設定根拠を記す、といったフォーマットが考えられる。

#### - 2 達成度評価

達成度評価は、当然目標値と実績値とから計算される「目標達成度」に基づいて行うが、その際次の4点についての配慮・認識が不足なまま行われている場合が多い。

- ) 目標値を達成することの難易度
- ) 予算額など行政内部の環境（変化）
- ) 行政以外の主体の果たした役割
- ) 指標・データの属性による算式の選択

---

<sup>1</sup> 4通りの手法の概略を巻末の補遺Eに示した。詳細はOregon Progress Board(1997)参照。

)は、目標達成度の計算においては、評価指標が「フロー」型(1年間の活動量などを計測したもの)か「ストック」型(複数年にわたる事業の積み重ねで到達した状態などを計測したもの)かにより、以下に示す通り計算の仕方が異なる。すなわち、評価指標の設定時、目標値の設定時に指標のタイプに関する認識が必要ということになる。

フロー型

$$\text{目標達成度} = \frac{\text{実績値}}{\text{目標値}}$$

- 1 目標設定年度以前の、いわゆる中間年の達成度評価における「目標値」は、目標年度の数値をそのまま使う方法(計画に沿って進んでいても中間年では目標達成度100%にならない)と目標年度から評価時点まで比例配分した評価時点の目標値を使う方法(計画に沿って進んでいいれば中間年でも目標達成度100%になる)とがある。
- 2 上記 1の「比例配分」は、厳密にいうと、目標年度に向かって毎年度一定の増加幅を想定するか、毎年度一定の増加率を想定するかによって、計算が異なる。

ストック型

これまでの実績を重視するか、目標値までの残されたギャップを重視するかで目標達成度の計算式が異なる<sup>1</sup>。

実績重視

$$\text{目標達成度} = \frac{\text{実績値} - \text{当初値}}{\text{目標値} - \text{当初値}}$$

残されたギャップ重視

$$\text{目標達成度} = \frac{\text{実績値}}{\text{目標値}}$$

- 1 中間年の目標値に関する2つの方法は、フロー型の場合と同様。

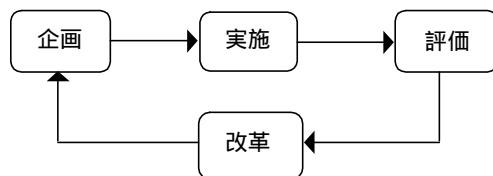
### 行政運営サイクルにビルド・イン

課題 においては、行政評価システムの試行段階においても評価結果を活用することの重要性を述べたが、本格運用段階においては評価結果をきちんと活用できなければ、そもそも本格運用とは呼べないであろう。行政評価のシステムと呼ぶにふさわしく(実際多くの自治体では行政評価システム、事務事業評価システムなど本稿と同様の意味で「システム」という語を用いている)行政経営の仕組みそのものにビルド・インすることが求められる。その典型的なイメージのひとつが最近では行政評価、行政経営の議論でよく見かけようになった、Plan(計画)-Do(実行)-Check(評価)-Action(改善)という行政経

---

<sup>1</sup> 2種類の算式による目標達成度の違いを示す例を巻末の補遺Fに示した。

図表 12 行政運営のマネジメント・サイクルのイメージ



図のマネジメント・サイクルである(図表 12)。旧来の行政運営のスタイルは C H E C K (評価) が十分でなかったために A C T I O N (改革) がうまく機能せず、一度策定された計画の硬直的な執行や、既存事業中心・前例踏襲の予算執行に陥りがちであったとされる。行政評価システムとは、C H E C K を明確に実行することにより、A C T I O N に繋げ、次の P L A N - D O - ... というサイクルに反映させていくものである。

行政評価システムの「システム」とはこのように「行政運営の中に組み込んだもの」であり、ある種のイベントとして行政評価を行い、一過性のものとして終わらせてしまうのではなく、行政運営の基本ツールとして定着させることに意義がある。そのためには、総合計画の進行管理であれ、行革の観点からの事務事業評価システムであれ、評価結果(評価システムの出力)を予算編成や計画のローリング・更新等に反映させるための手順と、その手順を実行するルールや体制が定められなくてはならず、評価作業のスケジュールもそれに沿って組む必要がある。

そして、行政評価の結果を活用する上で認識されるべきは、客観的な評価結果は判断材料として提出されるものであり、その評価結果をもとに行政判断(経営判断)がなされなければならない、ということである。すなわち、行政評価システムに工夫を加えいくら洗練させても、その出力をもってオートマチックに事業の取捨選択などの意思決定を行うべきでない(完全には行うことができない)。

このことは、義務的な事業や、住民の要望により実施された事業、首長の公約による事業など、「評価することが難しい」「評価しても仕方がない」といわれることが多い行政活動の取り扱いにも関わる。まず客観的な行政評価を行い、その結果を踏まえて行政経営の観点から必要な判断をすることに何の矛盾もないはずである。

### 評価対象の拡大と分散型の評価

一般に、行政評価システムの試行段階では、少数の事業や特定分野の行政活動を対象として評価を行うことが多い。また、評価対象を広く設定する場合には評価フォーマットなど評価の手順を試験的な簡略版とすることもある。このように全体としての作業ボリュームを抑えた試行を経て、より本格的な評価システムの稼動に移る段階で多くの自治体が直面するのが、より広範囲・多数の行政活動を評価対象とする段階での評価作業の量の問題である。

これには一次評価作業に携わる職員一人あたりの作業負荷、あるいは職員全体の投入労

働く時間の問題（課題 参照）も関わるが、まず解決すべきなのが評価システムの全体をいかにコントロールするかという問題である。行政評価システム専任の担当者をおく自治体は必ずしも多くなく（三菱総研のアンケート<sup>1</sup>によれば、自治体で導入済み・試行中・検討中の行政評価システムで専任職員をおいているのは、都道府県で37%、指定市・市・23区で10%）また専任職員がいたとしても、全事業の事務事業評価シートや総合計画の全体系に関する評価などに目を通せるものではない。また、評価結果を活用する際（一次評価を踏まえて二次評価をするとともに経営判断をする評価委員会や、二次評価後の結果をもとに経営判断をする機関など）にも、一次評価の隅々まで目を通すことができるのは明らかである。

そこでこのように評価対象が拡大すれば、中央集中型の体制から、様々に作業を分散させる必要がある。例えば、次のような分散化の手段がある。

#### [ 評価対象となる行政活動の数・量を調整する ]

- a) 毎年、何らかの基準で、評価対象とする事業や施策を（比較的少数）選択し、詳細な評価を行う
- b) 全事業・施策をいくつかのグループにわけ、毎年ひとつのグループを評価対象とする
- c) 評価作業自体を複数年に一度とする、基本計画・実施計画の節目の年度にのみ評価するなど
- d) 評価対象の属性によって評価作業の濃淡をつける（あるいは評価対象を限定する）（予算規模、施策・事業の重要度、新規・継続別、ハード・ソフト、計画事業・計画外事業など、a)～c)と組み合わせることも考えられる）

#### [ 評価作業を分散させる ]

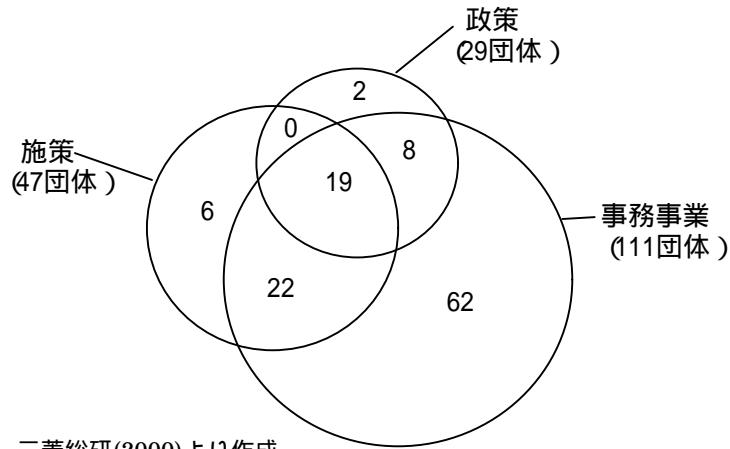
- e) 部局ごとに二次評価や評価結果を踏まえて検討する機関（評価委員会、行政経営会議など）を設置する
- f) 部局ごとに評価作業の担当者（評価システムの運用を任務とする）をおく
- g) 評価システム担当部門（企画課、行革セクションなど）のメンバーが特定の部局を担当する

上で述べた評価対象の拡大をヨコ方向の拡大（評価対象の事務事業や施策の拡大）とすれば、評価対象のレベル（行政活動の階層構造におけるレベル）をタテ方向に増やすというさらに重要な課題がある。理想的な姿としては、政策・施策・事業の各レベルにおける評価が体系的になされる評価システムがある。現時点では事務事業レベルを中心にひとつレベルにおける評価に取り組む自治体が多いが、複数の階層における評価を行っている

---

<sup>1</sup> 4頁脚注2参照。

図表 13 行政評価システムの対象レベル（三菱総研アンケート<sup>1</sup>より）  
 （各レベルの評価を導入済み・試行中の団体数、計 119 団体）



出所 三菱総研(2000)より作成

自治体も登場してきている（図表 13）。

ただし、現状では複数レベルの評価が別の評価システムによっているケース（事務事業評価システム、総合計画の施策レベルの評価システム、政策レベルの評価指標システムなどが別のシステムとして存在し、それを別の部局が所管しているなど）が多く、複数のレベルを対象としたひとつの評価システム（あるいは複数の評価システムが統合・連動する形）の実現が今後の課題である<sup>2</sup>。アプローチとしては、構築の進んだレベルから拡大する（事務事業評価に施策評価を加えるなど）、別個に開発したシステムがある段階で統合・連動させる、最初から複数レベルの評価システムを構想・設計する、などが考えられる。

#### 他制度・システムとの連携・一体化…継続的な拡張・改良

行政評価システムの本格的な運用にあたっては、行政活動を様々な観点からチェックする別の制度やシステムとの連携や場合によっては一体化を目指すべきである。ここでは、予算と計画のリンク、ISO、公会計改革、人事・組織管理、議会・監査の 5 点について述べる（評価対象の異なる複数の行政評価システムの連携・統合については課題において述べた）。

<sup>1</sup> 4 頁脚注 2 参照。

<sup>2</sup> 複数のレベルを対象とした野心的な評価システムの例として、岩手県(2001)、新宿区(2001)などを挙げることができる。

岩手県は、総合計画の施策（17 本）・分野（78 本）・主要指標（207 本）・主要事業（343 本）の階層別の評価調書を互いに体系的に連携したものとするなど、総合的な「政策評価システム」を構築している。

東京都の新宿区では平成 11 年度の事務事業評価制度のモデル実施の結果を受けて、平成 12 年度には評価対象を「施策」+「施策の下に位置付けられている事業」とし（評価制度の名称も事務事業評価制度から行政評価制度に改定）、施策評価シートと事業評価シートを連動する形で設計した。新宿区の評価シートの構成については小野他(2001)第 9 章で解説を加えた。

予算と計画の関係については、課題で触れた通りであるが、行政評価以前の問題として両者の連携が十分でないとすれば、それがすでに重大な問題である。しかし行政評価システムは府内の汎用的なツールとして、予算と計画をリンクする役割を担うことができる。そのためには、当初総合計画のためのシステムとして導入されたものであっても、また行革のツールとして予算編成に活用するために導入されたものであっても、行政評価システム構築・拡充のある段階から全庁的・部局横断的な体制で取り組む必要がある<sup>1</sup>。

近年多くの自治体が認証取得に取り組んでいるISO（国際標準化機構の国際規格）14001（環境マネジメント・システムの規格）は、二つの点で行政評価システムとの接点があろう。まず、行政活動を評価する観点として「環境への負荷」を考えるべき時代になつてきていること。そしてISO14001は環境のマネジメント・システムとしてP D C Aサイクルに基づいて運用されることである。また、ISO9001（9000シリーズ、品質マネジメントの規格）を取得する自治体もあるが、こちらは品質保証と顧客満足を目指すマネジメント・システムであり、行政評価システムの守備範囲によっては大いに重なることとなる。ISOの認証は取得してしまえばそれで終いというものではなく、取得と維持に必要な取り組みと作業（文書・マニュアル化、記録等）は、行政評価システムとの連携を考えるべきであろう。

従来型の現金主義の会計では、公有財産の価額や退職給与の引当などが把握されず、近年の財政事情から、発生主義、複式簿記といった企業会計方式を導入する試みがなされている。発生主義に基づいた人件費や公有財産の評価と施策・事業との関係を明らかにすれば、行政評価における発生主義による減価償却費などを含めたコスト計算が可能になるが、現行の単年度予算主義という制度のもと、発生主義の本格的導入は中長期の課題とされている<sup>2</sup>。

行政評価システムを行政経営のツールとして捉えるならば、その結果を組織管理（及び機構改革）及び人事評価に用いることは当然の成り行きであろう。個人や部門ごとの業績評価と人事評価の連動は民間企業ではかなり実施されているものであるが、公務員の能力評価自体がまだ緒に就いたばかりの段階ともいえ、三重県などの先進的な取り組みはあるものの、中期的な課題といわざるを得ない。

自治体の業務のチェック機能を本来の機能として有するものとして議会と監査委員による監査がある。議会、監査委員や外部監査人による監査とも、行政評価の結果を共有することによって第三者評価の機能を住民一般に変わって果たしたり、より一般に行政の監視機能や行政との協働関係を充実させることが大いに可能なはずである。しかしながら、両

<sup>1</sup> 総合計画の政策体系別に款・項・目別の予算・決算を組替えられるようにしたのが、三重県の「政策別部局別予算表（マトリックス予算）」である。事務事業評価を含む行政システム改革の一環として作成されている。石原(2001a)に簡潔な紹介がある。

<sup>2</sup> 発生主義など自治体の公会計改革の経緯と今後の見通しについては、石原(2001a)、石原(2001b)、石原(1999)、本間・斎藤編(2001)第7章、隅田(2001)など。

者とも行政評価システムとの連携を論じるには、本来あるべき関係（議会が合議体の代表機関として行政を統制する機能、財務監査から経済性・効率性・有効性のいわゆる 3 E の観点による業績監査への移行など）が行政の執行部門との間に実現しなければなるまい。その意味では、現在実効性のある連携が可能な自治体は多くないであろう<sup>1</sup>。議会との関係では米国の地方政府における事例、監査当局との連携についてはイギリスの事例などが参考になろう。

### 住民の意識改革、住民との協働

本章の課題において「住民の方を向いたシステム」ための道具立てに関して、(a)評価の尺度はアウトカム中心とする、(b)評価制度の構築と運用に住民が直接的に参加する、(c)住民からの声や意見を評価システムの構築・運用において反映させる、(d)住民からのデータを収集し評価に反映させる、の 4 つのアプローチを挙げたが、ここでは（自治体の実践もあまり進んでおらず）評価システムの本格運用段階の課題として位置付けられる(b)(c)の直接・間接の住民参加について述べる<sup>2</sup>。

行政評価システムが住民主役、住民本位、顧客志向を標榜するのであれば、直接・間接に住民参加を得るのは至極当然のことである。ここでは、行政評価システムにおける住民参加の意義を 2 点挙げよう。第 1 は、行政が（内部で）行う評価は自己判断に過ぎず、そのような評価は理論的にも本質的に客觀性を欠くとみなされることにある。その意味で、住民参加により評価は初めて正当性を確保することができるといえる<sup>3</sup>。第 2 に、「住民」と一言でいっても、その立場は様々である。行政サービスの消費者であり、様々な立場の利害関係者（ステークホルダー、受益者や被害者など）でもあり、税金の使途を監視する納税者でもある。このような多様な存在の意向を、彼らの参加を得ずに一義的に把握することは到底不可能である。

しかし、日本の自治体では、行政評価システムに住民を参加させるという機運はまだ非常に低調である。三菱総研のアンケート<sup>4</sup>でも、「評価制度に住民の声を反映させている・今後反映させる予定である」と回答している自治体のうちの多数は、その手段として「評価方法、評価結果等を公開して、住民の声を求める」を挙げているに過ぎない。その理由と

<sup>1</sup> 地方議会や外部監査委員による監査のあるべき姿は、本稿のテーマからは逸れるが、地方分権改革後の地方自治体のあり方において重大な問題であることは間違いないところであろう。

<sup>2</sup> 本稿では、行政機関の取り組みとしての行政評価システムに焦点を絞っている。したがって住民参加も行政側の視点から述べている。より広い視点からは、例えば市民参加型の評価方式を「政府機関による内部評価に市民の意見を取り入れ反映させる方式」「エンパワメント評価など、政府機関と N P O などとの協働で評価が行われる方式」「市民が政府機関から独立して評価を行う方式」に分類することもできる（西尾(2000)）。また山谷(2000)は協働型評価やエンパワーメント評価など、米国のプログラム評価において発展した、政府機関と市民・N P O などとの協働で行われる参加型評価を紹介している。

<sup>3</sup> 古川(2001b)pp13-14 参照。

<sup>4</sup> 4 頁脚注 2 参照。

しては、行政内部でも消化しきれておらず定着していない評価作業に間接的であれ住民の参加を得ることが難しいことに加えて、住民の側も（一部の例外を除いて）必ずしも行政評価に参加する準備ができているわけではないこと、などがある。

行政側が行政評価システムの導入を機に自らの発想を変えるとともに、課題 の説明責任遂行を超えた積極的な情報提供や広報活動などを通じて、住民の（利害を離れた）行政活動への理解、行政評価システムへの参加意欲を醸成していくことが求められる。

なお少ながら、青森県の第三者機関が主体となって取り組んでいる政策マーケティング・システム<sup>1</sup>（県民との協働環境を最重要視し、県民の意識や声を徹底的に探しながら進む政策評価・形成システム）のような野心的な試みも登場しつつある。

### 3 提言：自治体経営革新のエンジンとして機能するために必要な条件

第2章では、行政評価システムの導入・運用上の具体的な課題について、ひとつひとつ検討を加えた。本章では、これらの課題を解決する上で、自治体が実行し、関係機関・主体によって実現することが望まれる条件について述べる。これらが行政評価システムを取り巻く環境というメタ・レベルにおける課題であるといえよう。

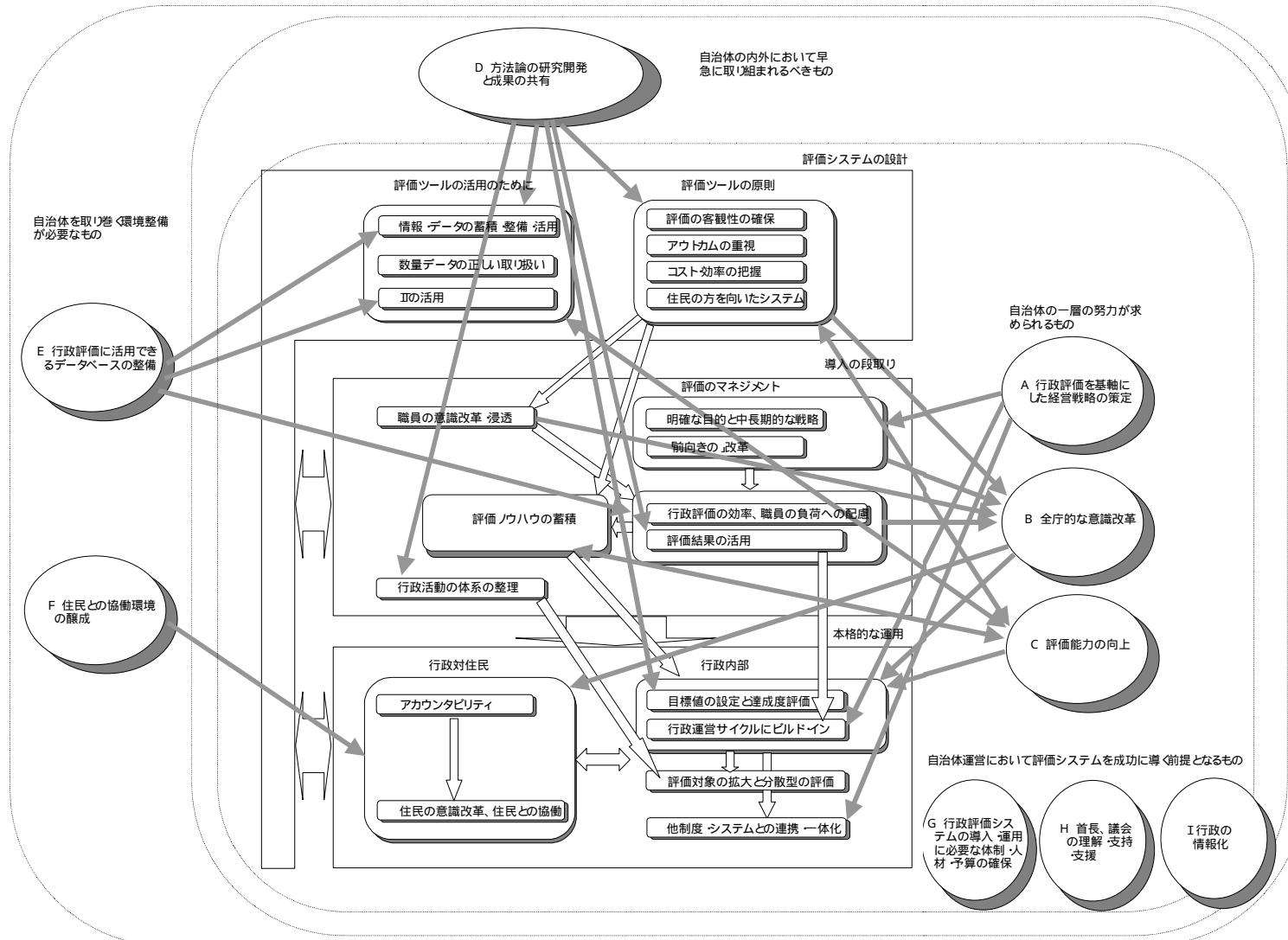
（1）自治体の一層の努力が求められるもの（行政評価の担当部門ではなく全庁的な取り組みが必要な条件）、（2）自治体の内外において早急に取り組まれるべきもの、（3）自治体を取り巻く環境整備が必要なもの、（4）自治体運営において評価システムを成功に導く前提となるもの、の4通りに分けて述べる。

図表14に、これから述べる全9条件と第2章の20課題との関係の見取図を示す。

---

<sup>1</sup> 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、県民の理想と行政の現実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。行政評価システムの範囲を大きく踏み出すものであるが、行政評価システムと共に各種の手法を駆使している。政策マーケティング・システムの構築作業については青森県(2001)、用いられている手法の概要については小野他(2001)第8章参照。また、平成11、12年度構築作業の成果物は政策マーケティング委員会編(2000)参照。

図表1 4 行政評価システムの課題 ~ と成功への必要条件 A ~ I



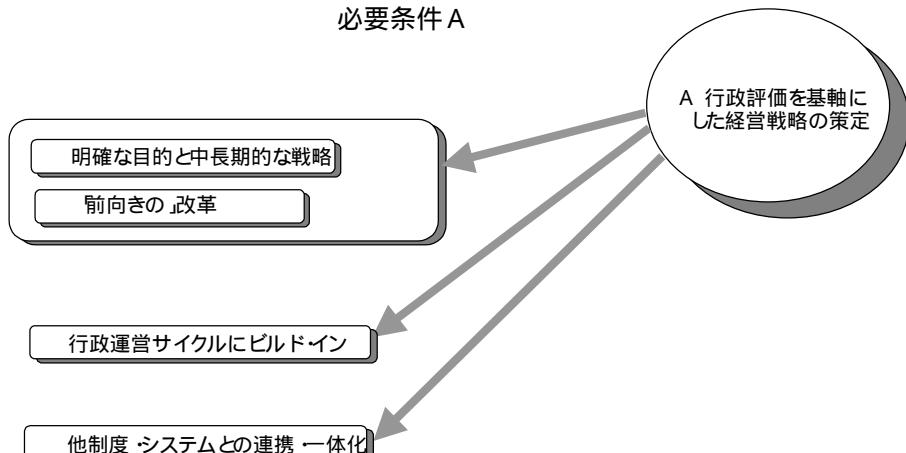
## (1) 自治体の一層の努力が求められるもの

まず、自治体において一層の努力が求められる3つの条件を述べよう。何れも行政評価システムの担当部門を超えた意思決定や全庁的な対応が必要なものである。

### A 行政評価を基軸にした経営戦略の策定

行政評価システムを本格的に運用するということは、必然的に行政運営の全体に関わる改革を推し進めることとなる。その改革を成功させるためには、ビルトインされた行政評価制度を全庁共有の中核的なツールとして位置付け、全庁的な経営戦略が練られることが必要である。そのような経営戦略があつてはじめて、明確な目的と中長期的な戦略のもと（2章の課題）前向きの改革として（課題）行政評価システムを行政運営サイクルにビルド・インし（課題）府内の他制度・システムとの連携・一体化を図っていくことができる。

必要条件A



近年、革新的な行政経営戦略を掲げて行政評価に取り組む自治体も登場している<sup>1</sup>。一度に革新的計画を策定・実行することが無理でも、従来型の総合計画等を超える戦略的な行動計画が求められる。

今多くの自治体が取り組んでいる行政評価システム<sup>2</sup>は、「ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management、NPM）」の中核的な手法である。NPMは民間企業における経営理念・手法を可能な限り行政現場に導入して、行政部門の効率化・活性化を図ろうとするもので、アングロサクソン諸国を中心に発展している<sup>3</sup>。このベクトルは先進諸国における伝統的な官僚の統制による行政管理（Public Administration）から市場の統制による行政経営（Public Management）への移行<sup>4</sup>と軌を一にする。ともあれ、NPMでは本稿第2章の課題で述べたP D C Aのマネジメント・サイクルの導入が基本であ

<sup>1</sup> 例えば福岡市（福岡市(2001)、石井・上山編(2001)）、逗子市（逗子市(2001)）など。

<sup>2</sup> ここでいう「行政評価システム」は、2頁脚注3で述べた分類でいえば「業績測定」である。

<sup>3</sup> ニュー・パブリック・マネジメントについては大住(2001)、大住(1999)など参照。

<sup>4</sup> OECD(1997)の Overview and synthesis 参照。

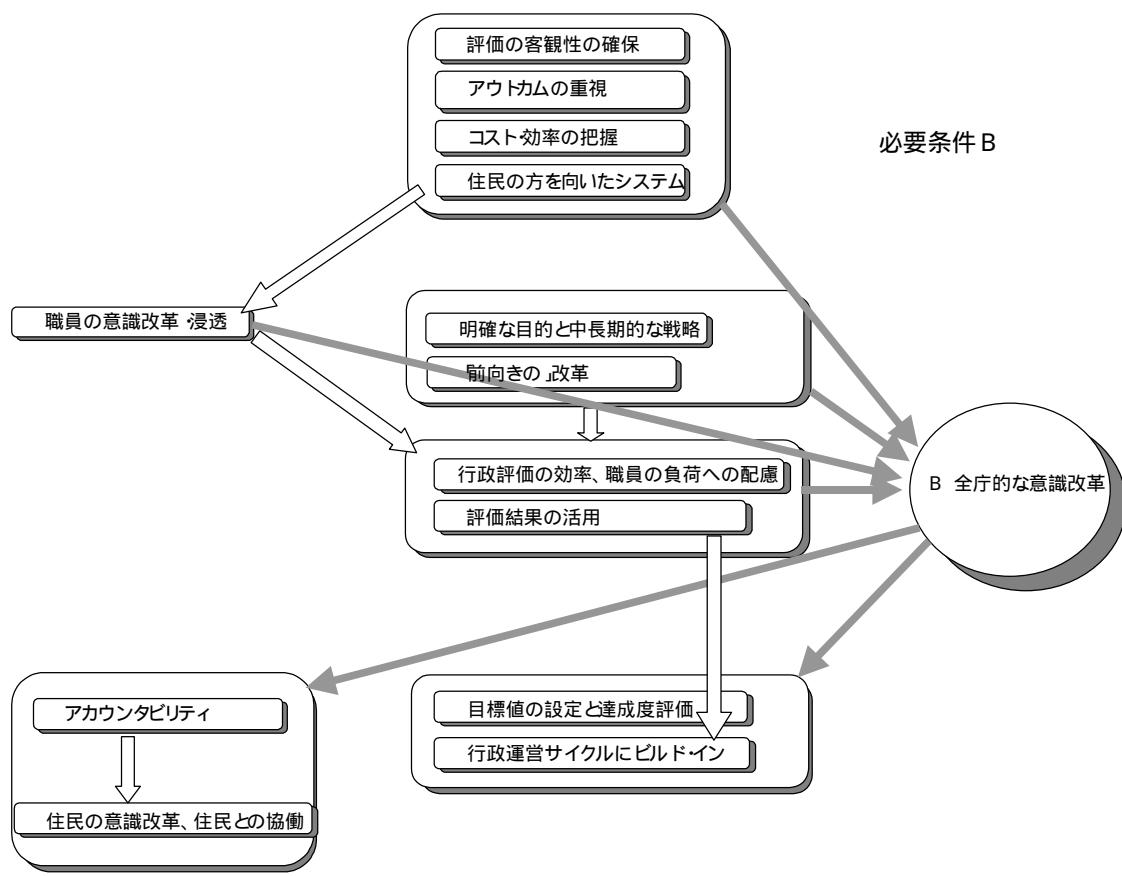
り、行政評価はそのために欠かせないツールである。

また、行政評価は地方自治体や地域社会の「ガバナンス」という観点からも論じられる。この「ガバナンス」とは、企業経営のコーポレート・ガバナンスと同様に、公共空間における行政や市民など各主体の協働による管理というようなものを指し<sup>1</sup>、行政評価システムはマネジメントの効率化や説明責任の遂行、住民参加の手法として位置付けられる。

## B 全庁的な意識改革

行政評価システムの手法やツールをいかに精緻に構築しようとも、行政評価を行うのは行政機関の職員（と場合により市民）であり<sup>2</sup>、職員の意識改革と評価能力の向上は、行政評価を成功させるために欠くことができない。まず意識改革についてであるが、第2章で述べた通り、行政評価に取り組む少なからぬ自治体が「職員の意識改革」そのものを導入目的に挙げてしまうくらいその重要性は認識されている。もっともこれを裏返せば職員の意識の低さという現状（あるいは行政評価導入前の状態）を示唆しているともとれる。

職員の意識改革は、試行段階～本格運用段階を通じて、継続的に取り組む必要があるであろう。下図の通り、課題～という原則で設計された評価ツールを用いて試行に取り



<sup>1</sup> 行政評価との関係で自治体のガバナンスのイメージ（及び定義）は様々に論じられている。真山(2001)、荒木(2000)、永田(2000)など参照。

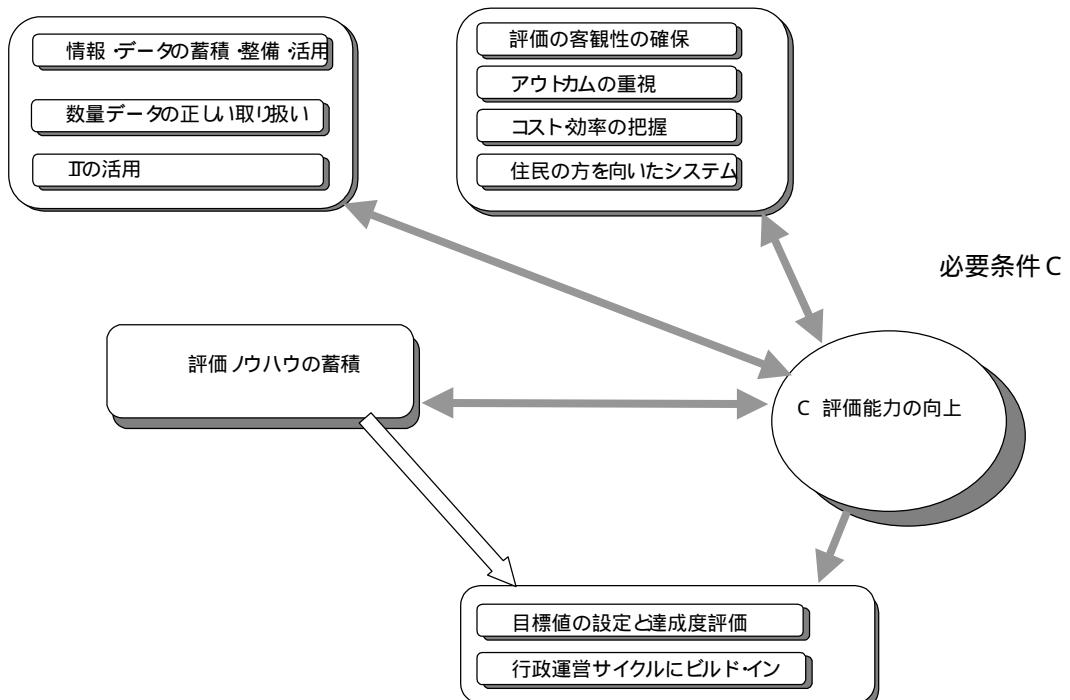
<sup>2</sup> 本稿では行政機関において構築する行政評価システムを主たる検討の対象としている。

組む過程で、課題<sub>1</sub>で述べた通り試行に関わる職員の意識改革が進めば、その職員を通じて他の職員の意識改革に資することになる。また課題<sub>2</sub>が試行過程で実現すれば、これも全庁的な意識改革に大きく資する。これには、行政評価の説明会や研修など行政評価担当部門の用意する手段のほかに、試行に先行的に関わった職員からの波及などを始め、全庁的な機運が欠かせないであろう。

本格運用段階で、アカウンタビリティの遂行（課題<sub>1</sub>）から住民との協働（<sub>2</sub>）へといたる対住民関係の課題や、目標値設定と達成度評価（<sub>3</sub>）・P D C Aサイクルの確立（<sub>4</sub>）といった行政評価の中核的な課題に取り組むためには、職員の意識改革の進展が前提となる。

### C 評価能力の向上

行政評価システムの運用において職員にどのような能力が必要かは、もちろん評価システムが採用した手法やツール次第であるが、一般に、課題<sub>1</sub>～<sub>4</sub>に掲げたような課題に答えるように設計された評価手法やツールを使いこなすこと、そしてそれらの評価ツールを活用するために必要な課題として掲げた「情報・データの蓄積・整備・活用（<sub>1</sub>）」「数量データの正しい取り扱い（<sub>2</sub>）」「IT（情報技術）の活用（<sub>3</sub>）」を挙げることができる。第2章の課題<sub>1</sub>では行政評価システムに関する大量の情報・データを取り扱うための仕組みや制度の重要性を述べたが、その仕組みや制度によって実際に情報・データをハンドリングするのは職員である。課題<sub>2</sub>は、数量データの正しい取り扱いとして、統計的・数理的・論理的な基礎知識・能力の必要性を指摘した。これはすでに述べたように多くの職員



にとってあまり馴染みのない知識・能力の習得が必要となるが、客観的・科学的な評価をする上での絶対的な必要条件としてあらためて強調しておきたい。課題のITは課題同様、ハード・ソフトの環境整備とともにそれを使うためのスキルアップが必要なものである。

これらの能力はマニュアルを読んだり、短期間の研修で身につくといったものではなく、課題で述べたように評価の試行段階や導入初期の段階において着実に強化すべきものである。評価システムで用いる手法やツールもそれを使う職員の能力に見合ったものでなければならず、職員の評価能力の向上に応じて評価システムの道具立ての高度化を進めるのがよい。その意味で、上図では両方向の矢印が結ばれている。条件Bの意識改革同様、目標値設定と達成度評価( )・PDCAサイクルの確立( )といった行政評価の中核的な課題に取り組むためには、職員の評価能力向上が前提となる。

## (2) 自治体の内外において早急に取り組まれるべきもの

### D 方法論の研究開発と成果の共有

自治体の内部と外部における並行した取り組みが必要なものが、方法論の研究開発と実践面の成果の共有である。行政評価システムの理論的枠組みや実際に構築されているシステムには様々なものがあるが、それらのうちには共通部分として論ずることができる領域がある。また、行政評価システムは各自治体が自らの状況に見合ったものをつくるのが本来である。行政にとっては新しい取り組みであり、確立した方法論に従えばよいというものではないため、どうしても外から情報やノウハウを獲得する必要がある。これは小規模な自治体において切実な問題であると同時に、大規模な自治体においてもシステム構築作業の効率に大きく関わる。

行政経営フォーラム・時事通信社アンケート<sup>1</sup>において、行政評価の設計・推進にあたって重視した情報源として選ばれた選択肢(複数回答)をみると、第1位が「国内先進自治体の動向」、第2位が「書籍・論文・雑誌記事」、第3位が「行政専門誌の報道」となっている。「(旧)自治省の動向」「(旧)総務庁の政策評価制度の動向」などはこれらを下回っている。選択肢を「内外の自治体の事例」「専門家の資料やメディアの情報」「国の動向」にグルーピングしてみると、専門家の執筆した書籍・論文やメディアの記事、シンクタンク・コンサルタントの作成資料などからなる「専門家の資料やメディアの情報」が総件数の44%を占め、「内外の自治体の事例」「国の動向」は各28%であった。日本でも米国同様、自治体が国よりも先行し、それを民間の専門家などが支援している状況がうかがえる。

自治体が必要とする情報は、理論から実践まで様々なレベルがあるが、方法論と事例に分けて考えることができる。方法論としては、行政評価の理論(自治体の実際の取り組み

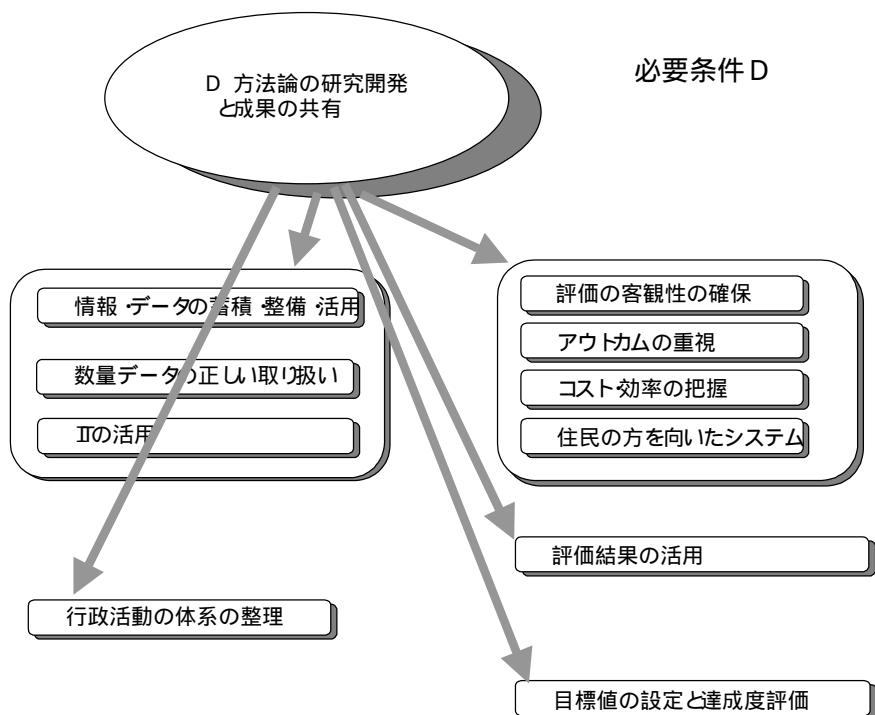
<sup>1</sup> 9頁脚注3参照。

の指針となるもの) 行政評価システムの道具立て・段取りなどの設計手法、個々の評価手法や評価ツールに関する実践的テクニック、特に多くの自治体が悩む評価指標の取り扱いなど、大学、シンクタンク、NPOなどからの貢献が待たれる。

事例とは、他の自治体におけるシステム・制度の設計(過程を含む) 各種ツールの使用例、評価結果、評価結果の活用状況や得られた成果などであり、総務省など国レベルでのとりまとめや、自治体間の共有・流通の機会の増大が期待される。

総務省など国から自治体への提供が期待されるものとしては、上記のほか、国自体の政策評価制度への取り組みに係る情報・データがある。しかし、国レベルにおいて自治体の行政評価に関する具体的なルールや統一的なマニュアル類を作ることは現実的でなく、適当でもないであろう。

本稿第2章の諸課題について言えば、次に示す通り、評価システムの設計に係る課題～は行政外からのサポートや事例を最も必要とするところであり、評価ツールを活用するために必要な課題～についても、ノウハウの吸收や直接的サポートが必要であろう。試行段階、実施段階でも、方法論が強く関わる課題や、実際の事例(成果があがっていない場合も含めて)が大いに参考となる課題などがある。



### (3) 自治体を取り巻く環境整備が必要なもの

ここでは、自治体における取り組みをより効果的なものとするために必要な、自治体における努力に呼応する形で整うことが期待される2つの条件を述べる。

## E 行政評価に活用できるデータベースの整備

個々の自治体における評価に係るデータの体系的な取り扱いについては、第2章の課題として掲げたが、各自治体が共同利用できるようなデータベースがあれば大いに役に立つことは間違いない。自治体が独自に収集・整備できる範囲には限度があり、効率の問題もある。行政評価に活用できる統計など数量データを蓄積・管理するデータベースから行政評価に必要なデータを部分的にでも入手できれば、数量ベースの評価の質的な向上も見込める。

行政評価に用いる地域別データの種類は、次のように分類することができる。

### [ どの自治体でも共通して利用可能なもの ]

- ) 統計調査やそれに準ずる調査のデータ
- ) 中央の府省庁や都道府県がとりまとめた報告等に記載のデータ
- ) 行政以外の組織が作成・とりまとめの上保有するデータ
- ) 地域別の社会指標として整理されているデータ

### [ 自治体ごとに作成・保有するが共通要素の多いもの ]

- ) 業務統計、業務データ
- ) 財務会計データ
- ) 特定の目的（個々の行政分野、行政評価）のために調査・測定したデータ

### [ 自治体の独自の設計によるもの、部分的に共通要素あり ]

- ) 住民調査（定期的、総合計画策定時、個別目的、行政評価用）より得られるデータ（行政サービスの利用形態・実績、行政サービスや政策の評価、生活意識等）

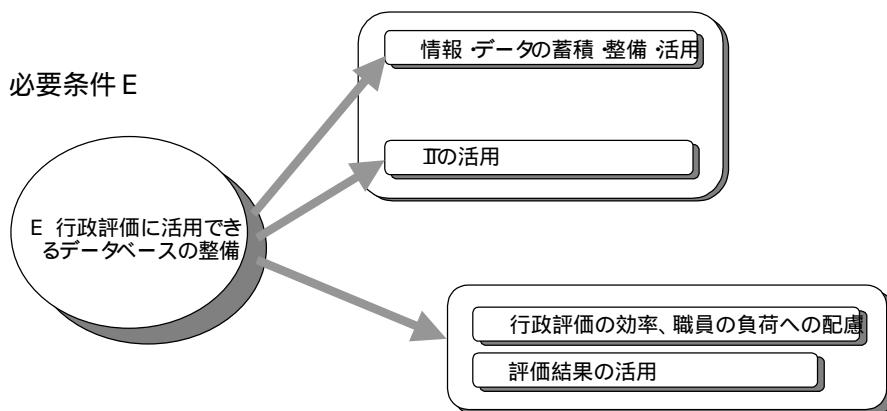
なお、行政評価においてこのようなデータを使う際には、原データをそのまま使う他、指標化のための加工（規準化、比や変化率の算出など）を施して用いることとなる。

今後国・地方間のネットワークが整備されていく中で<sup>1</sup>、「どの自治体でも共通して利用可能なもの」を中心に国がとりまとめて提供するコンテンツと、「自治体ごとに作成・保有するが共通要素の多いもの」を自治体が自らデータ提供するコンテンツとを加えて、相互利用するオンライン・データベースが整備されれば、行政評価システムの導入作業に大きく貢献することとなる。

本稿第2章の課題についていえば、課題 及び は、この条件が満たされれば大きな後押しとなり、課題 の評価作業の効率を左右し、課題 にも直結する。

---

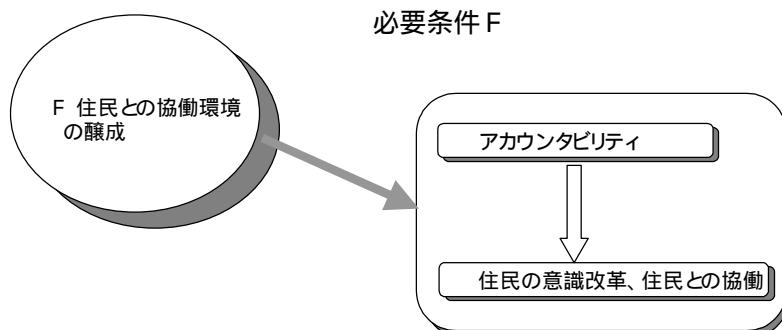
<sup>1</sup> e-Japan 重点計画のもと、行政系情報通信ネットワークとして霞ヶ関WANと、2003年度までに全地方自治体を相互に接続する予定の総合行政ネットワーク（Local Government Wide Area Network、略称 LGWAN）とが2002年には相互接続される予定である。



#### F 住民との協働環境の醸成

行政評価に関する行政と住民の協働については、行政サイドの課題としてシステム設計時の視点（課題 ）運用段階での行政から住民への働きかけ（課題 、 ）を取り上げたが、協働の成立のためには（行政から直接的に促されるのではない）住民サイドの課題がある。すなわち、住民も行政活動に関する（利害関係を離れた、あるいは不正の監視などに特化しない）正当な关心と理解、行政評価への参画意欲、地域づくりの担い手としての責任ある行動など、住民側の準備ができて初めて、第2章の課題 、 に対する行政側の取り組みと相まって、協働による行政評価が可能となる。

なお、ここでいう住民には、N P Oなど行政に対する関心が高く、ノウハウも有する一部の市民の集合も含まれるが、本来の協働にはより多くの一般市民が関与すべきであることはいうまでもない。



#### (4) 自治体運営において評価システムを成功に導く前提となるもの

本章の「(1)自治体の一層の努力が求められるもの」では、行政評価システムの導入に欠くことのできない直接的な3条件を述べたが、最後に、それら3条件を満たすための前提となる（行政評価システムに間接的に関わる）条件を掲げる。

## G 行政評価システムの導入・運用に必要な体制・人材・予算の確保

第2章に述べた全課題～に取り組むためには、庁内において必要な体制・人材・予算の確保が必要なことはいうまでもない。行政評価システムを専任で担当する職員をしているのは都道府県で37%、市区で10%というアンケート結果を紹介したが、同アンケートによれば専任・兼任を問わず行政評価システム担当の職員数は、県・市区とも「1名」が1割強、「2・3名」が3割強であった<sup>1</sup>。もちろんシステムの規模にもよるが、本格的に行政評価システムに取り組むためには、一定規模の体制や人材を確保する必要がある。また、システムの設計や導入初期段階においては、シンクタンクやコンサルタントを上手く活用することも大切である。ただし研究者を含め、外部の知見やノウハウを活用する際には、自治体自らが主体的にシステムを構築するという視点を忘れてはならない。

## H 首長、議会の理解・支持・支援

首長の提唱のもとトップダウンで導入が進む場合も増えているが、多くの自治体では問題意識をもった部局や職員の取り組みからスタートしている。その場合、行政評価システムを全庁的に展開し本格運用するためには、然るべき段階で首長の理解を得、さらには積極的な支持・支援を得ることが必要である。また議会との協働については第2章の課題において中期的課題としたが、行政の執行部門の重要な取り組みとして議会に正確に理解してもらう必要がある。

## I 行政の情報化

行政評価システムにおいてITを活用すべきであることは、第2章課題で述べた通りであるが、行政評価システム導入のためにIT関連のインフラを整備することは現実には難しいであろう。だが幸いなことに全国の自治体では行政の情報化が着実に進んでいる。パソコン、ネットワークのハードウェアとソフトウェアに加えて、一般職員のITリテラシー向上が必要であることはいうまでもない。

---

<sup>1</sup> 2章課題で紹介した三菱総研のアンケート結果。4頁脚注2参照。

## おわりに

本稿では、多くの自治体における現実の取り組みに取材し、帰納的なアプローチにより現状を整理・分析のうえ、提言を行った。行政評価システムの導入に関する実践的な方法論は、少なくとも現段階ではまだ帰納的な手続きによる議論が有効であろう。一方行政評価の理論面での研究は、行政学、政策科学、公共経済学、社会学、社会工学、統計学ほか様々な領域にまたがる学際的なものであり、こちらもまだ十分に成熟していない。

ところが、日本の経済社会の現状は、自治体はもとより、行政部門全体の経営革新を求めており、その強力なツールとなりうる行政評価の理論面での研究の進展と、理論と実際の行政をつなぐ実践的な方法の開発が早急に望まれるところである。

なお、本稿第3章においては、個々の自治体における行政評価システムの導入という観点から必要条件を論じたが、行政評価の導入を含む日本の自治体経営革新の取り組みにおいては、現在の補助金・交付税制度が大きな制約条件になっている<sup>1</sup>。現在国で検討されている構造改革のなかでは、国から地方への大規模な税源委譲が検討されているが、国の財政事情もあり、税源委譲と同時に地方財政の一層の健全化が求められている。今後自治体経営における行政評価システムの役割が増すとともに、本稿で論じたような課題や条件の持つ意味が一層大きなものとなろう。

---

<sup>1</sup> 日本の地方行財政改革における制約条件としての税源問題については、白川(2001)参照。

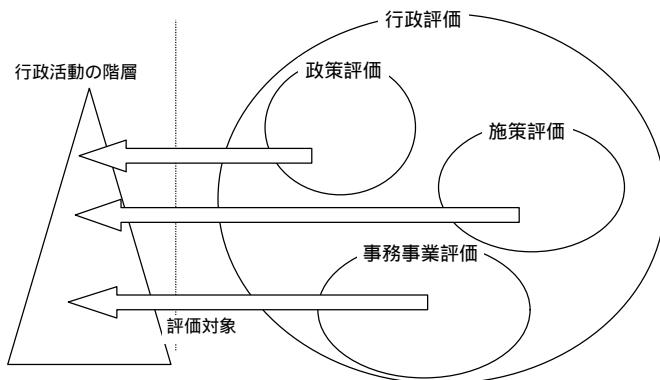
## 補遺A 行政評価システムの名称

行政評価とは優れて実践的な取り組みであり、言葉の定義を云々するよりもとにかく実際に前に進むことが大切である。従って行政評価システムの名称はどのようなものであれ結構なのであるが、少し紛らわしいのが「行政評価」と「政策評価」の二つであろう。

本稿を始め、多く用いられている整理では「行政評価」の「行政」に政策（ポリシー）もその1要素として含む、一般の行政活動という意味を込めている。しかし、「政策」を広い意味で用いて行政活動全般を指している場合もあり、また「政策評価」が「事務事業評価」である場合もある。また総務省を中心とする中央省庁の取り組みにあっては、各府省横断的な取り組みは「政策評価」と呼ばれ、「政策評価以外の行政評価」もある…というような状況にある。

次の図に、標準的な整理の例を示す。政策評価、施策評価、事務事業評価というときの政策・施策・事務事業は総合計画の体系など行政活動の階層的なツリー構造における各階層に対応している。

図表 行政評価、政策評価、施策評価、事務事業評価の関係（標準的な整理）



なお、「政策評価」「行政評価」は次のように複数の異なる意味・文脈で用いられている。

（一番上が最も標準的な概念）

行政評価 ・(文字通り)行政活動を評価する取り組みの総称

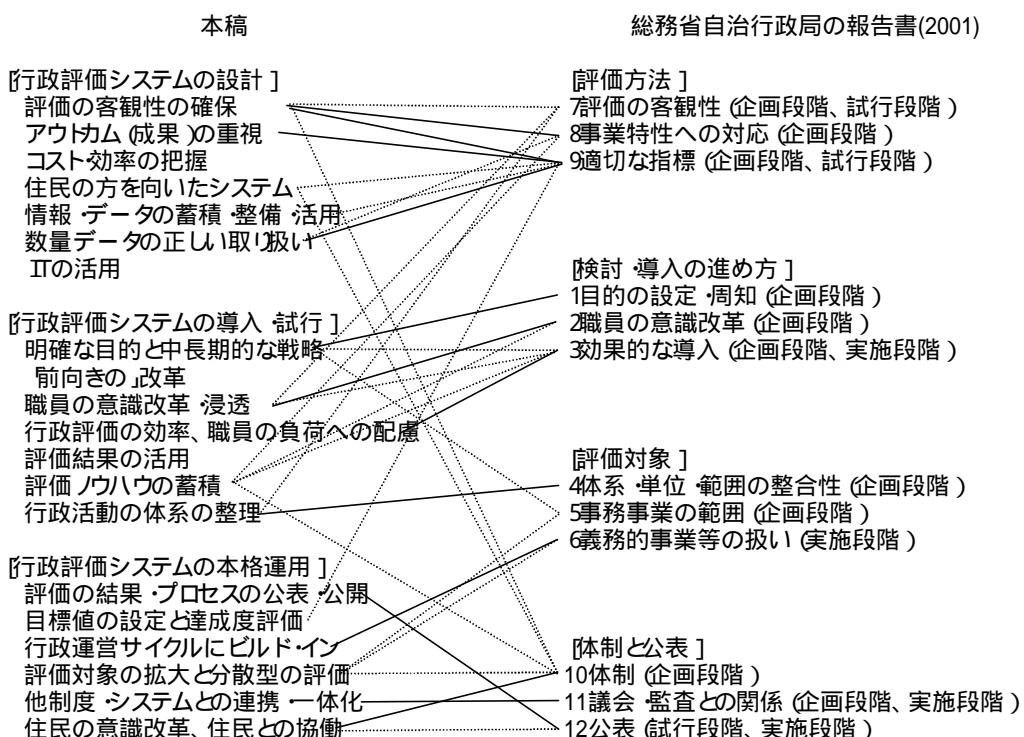
- ・総務省「行政評価」局
- ・総務省の「政策評価を除く」行政評価・監視
- ・政策選択など政治的な要因のない業務の評価

政策評価 ・政策レベル（政策 - 施策 - 事業の階層構造における）の評価

- ・国の各府省の政策評価（総務省のガイドラインなど）政策評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律）
- ・事務事業評価の別称、行政活動を評価する取り組みの総称

## 補遺B 行政評価導入に関する課題の本稿における整理について

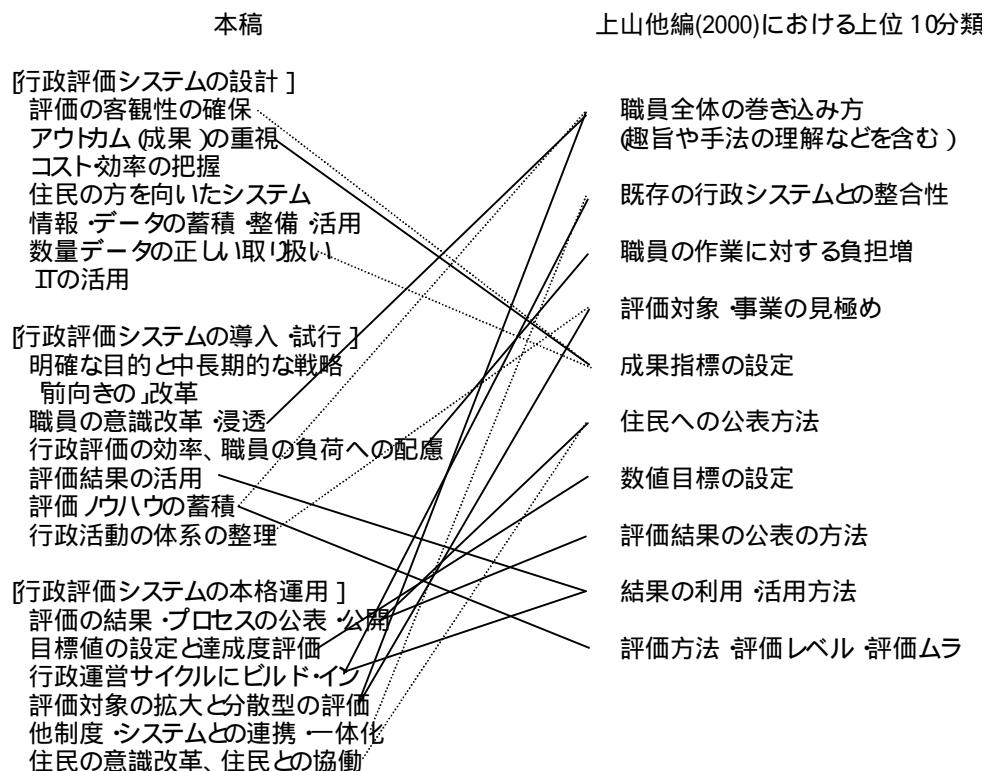
行政評価の課題に関連して、自治体の行政評価導入を担当する職員の悩みを尋ねたアンケート結果を示したものに、総務省(2001)、上山他編(2001)などがある。総務省(2001)は、旧自治省の研究会の報告で、自治省(2000)のアンケート結果で寄せられた職員の悩みを課題ととらえ、類型別に列挙している。類型は、企画段階・試行段階・実施段階に分類するとともに、4大区分・12小区分に整理している。なお、同報告には研究会委員からのコメントが悩みの区分ごとに列挙されている。参考までに、同報告における区分と本稿第2章における3段階・20項目との対応を示す。



古川(2001b)(及び古川(2001a))は、上のアンケート結果などを踏まえて、自治体の抱える課題を「概念と類型の整理」「評価の目的と評価対象の確定」「評価の本質と分析のわな」「評価能力をいかに持つか」「政策過程変革と評価の進化」「議会・監査・市民との関係」「中央地方関係と評価」の7点にまとめ、成功への条件として「トップの理解と意欲」「中間管理職の同調」「正しい理論的接近」「継続的な努力(計画的な取り組み)」「外部の建設的批判と貢献」の5条件を挙げている。

上山他編(2000)は、第1章で、これ以降も何度か引用する行政経営フォーラムと時事通信社が共同で1999年11,12月に実施したアンケート結果(都道府県・市・23区対象)を分析している。この中で「難しいと感じている課題」の自由記入(調査対象741団体中回答団体157、コメント総数408)が分類されており、参考までに回答の多い上位10分類と本稿

の項目との関係を示す。



## 補遺C 数量ベースの評価

本稿における「数量ベース」の評価とは、次のようなものとする。一般に、現象になんらかの規則によって数値を付与するやり方を尺度と呼び、水準の低い方から次の4段階に分類される。

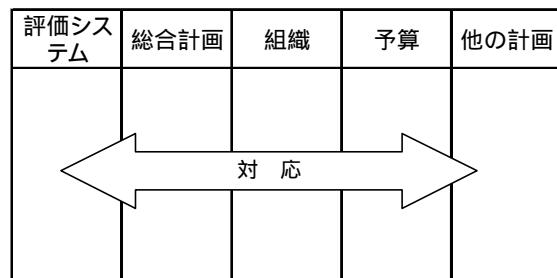
- a 名義尺度：分類することにのみ意味があり、数値で表現していても大小関係がないもの。「男 - 1」「女 - 2」という分類など。
- b 順序尺度：数値自体に意味はないが、大小関係が意味をもつもの。1位、2位、3位…といった順位や、「良い」「普通」「悪い」の3段階評価など。
- c 間隔尺度：数値の差(距離、間隔)に意味があるが、比を定義できないもの。温度(温度は10度から20度に変化しても2倍になったとはいえない)や学力テストの結果(0点でも学力ゼロとはいえない)など。
- d 比例尺度：数値の大きさ自体が意味をもち、比を定義できるもの。身長や体重、建設した道路の長さ、投入した事業費、アンケートで「満足」と答えた人の割合など。

これらのうち、順序尺度以上の尺度(比例尺度、間隔尺度、順序尺度)をもつデータによる評価を本稿では数量ベースの評価とする。行政活動の実績や現状を数・量で直接表す指標の多くは比例尺度か間隔尺度をもつものになり、一次指標やその他のデータをもとに二次的につくられる指標も順序尺度でなければ、数量として使える指標にはならない。

## 補遺D 行政活動の体系を整理する

例えば、事務事業評価を行うに際して、最小限必要な対応関係を把握するために、次のようなフォーマットを使うことが考えられる（小野他(2001)）。

図表 整理のためのフォーマットのイメージ



フォーマットへの入力は、できるだけ詳細レベルで行い、各体系における整理と評価対象の事業との関係を明らかにする。表計算ソフトを使えば自在にソートもできて、評価結果を活用する際にも役に立つ。このようにして作成した表は、簡単な構造のものであるが実は行政活動の階層構造のツリー表現を内包しており、ソート・キーを変えることで体系別のツリー構造を容易に把握できる。

## 補遺E オレゴン・ベンチマークスにおける目標値設定の基本的手法

ベンチマークス・システムを所管するオレゴン・プログレス・ボード( O P B )が、目標値設定の第一段階として、時系列の実績値の推移に基づいて目標値を設定する4通りの手法は具体的には次のとおり。詳細は Oregon Progress Board(1997)参照。

### a . Standard-Positive (上昇基調の指標、標準型)

時系列の実績値における上昇率を、直近年からそのまま適用して、2010年の目標値を設定する。もし2010年の目標値が、全米第一位の州の現在値を上回る場合は、その州の値を目標値とする。

### b . Standard-Negative (下降基調の指標、標準型)

2000年までに、時系列の実績値のうちの最高水準に戻す。2010年は、その水準を維持する。

### c . Aggressive-Positive (上昇基調の指標、積極型)

aと同様に過去の上昇率に基づいて2010年の目標値を計算した後、上昇幅を2倍にする。これまで満足すべき進展のないベンチマーク指標と州政府が特別の関心をもつ指標に適用。

### d . Aggressive-Negative (下降基調の指標、積極型)

2000年までに、時系列の実績値のうちの最高水準に戻し、2010年までにさらに20%上昇させる。

Oregon Benchmarksについては、O P Bのサイト <http://www.econ.state.or.us/obp/>上の各種資料参照。

## 補遺 F 2種類の目標達成度

2種類の算式の違いは、次の簡単な例でみることができる。

	当初値	現状値	目標値
事業 A	20	60	100
事業 B	50	70	100

実績重視  
事業 A の目標達成度 =  $\frac{60 - 20}{100 - 20} = \frac{40}{80} = 50\%$

事業 B の目標達成度 =  $\frac{70 - 50}{100 - 50} = \frac{20}{50} = 40\%$

ギャップ重視  
事業 A の目標達成度 =  $\frac{60}{100} = 60\%$

事業 B の目標達成度 =  $\frac{70}{100} = 70\%$

## 参考文献

- 青森県(2001)『政策マーケティングシステム構築報告書』
- 青森県政策推進室(2001)『事務事業評価システム』(システムの概要と平成12年度に実施した評価結果)  
<http://www.pref.aomori.jp/g-hyoka/index.htm>
- あまがさき未来協会(1999)『平成10年度研究報告書』
- 荒木昭次郎(2000)『わが国の新しいガバナンスと行政評価』、NIRA政策研究 VOL.13 NO.2
- 石井幸孝・上山信一編(2001)『自治体DNA革命』東洋経済新報社
- 石原俊彦(2001a)『地方自治体の公会計改革』、大住莊四郎編著「行政経営の基礎知識50」東京法令出版
- 石原俊彦(2001b)『行政評価と発生主義会計』、都市問題92巻1号
- 石原俊彦(1999)『地方自治体の事業評価と発生主義会計』中央経済社
- 岩手県(2001)『政策評価システム』(政策評価課のHP)  
<http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/seisaku/>
- 上山信一他編(2000)『実践・行政評価』、東京法令出版
- 大住莊四郎(2001)『NPM理論と政策モデル』、白川一郎・(株)富士通総研経済研究所編「NPMによる自治体改革」経済産業調査会
- 大住莊四郎(1999)『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社
- 大森彌編(2000)『分権時代の首長と議会』ぎょうせい
- 小野達也(2001)『地方自治体の行政評価制度の課題』日本評価学会第2回全国大会予稿集
- 小野達也(1999)『行政評価のかんどころ』、島田晴雄・三菱総合研究所「行政評価」東洋経済新報社
- 小野達也・田渕雪子(2001)『行政評価ハンドブック』東洋経済新報社
- 小野達也・田中啓・田渕雪子(1999)『住民主役の新しい行政評価導入のすすめ』三菱総合研究所所報第34号
- 監査法人トーマツ編(1997)『自治体監査の実際』中央経済社
- 小林弘和(1999)『政策過程への職員参加』、第4次市役所事務機構研究委員会「分権型社会の都市行政と組織改革」財団法人日本都市センター
- 財団法人日本都市センター(2000)『行政評価の設計・導入とその視点・手順』
- 斎藤達三編(1999)『実践自治体政策評価』ぎょうせい
- 斎藤達三(1995)『地域経営のための事業別予算入門』ぎょうせい
- 櫻井通晴編(2000)『ABCの基礎とケーススタディ』東洋経済新報社
- 自治省行政局(現総務省自治行政局)(2000)『地方公共団体における行政評価の取組状況』  
<http://www.home.soumu.go.jp/click/003.html>
- 白川一郎(2001)『日本の地方行財政制度』、白川一郎・(株)富士通総研経済研究所編『NPMによる自治体改革』経済産業調査会

新宿区(2001)『平成12年度行政評価制度モデル実施結果報告書』  
[http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/Download/gyousei\\_hyouka.pdf](http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/Download/gyousei_hyouka.pdf)

新宿区(2000)『平成11年度事務事業評価制度モデル実施結果報告書』

新宿区企画部企画課(2001)『行政評価のための新宿区政に関する区民意識調査』

逗子市(2001)『行政評価@zushi - バージョンアップ2002作戦-』(HP)  
<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/hyoka/index.html>

隅田一豊『地方公会計制度の改革と企業会計的方式』都市問題92巻1号

政策マーケティング委員会編(2000)『政策マーケティングブック2000』青森県政策推進室  
<http://www.pref.aomori.jp/koutyou/marketing/sub4-1.htm>

総務省自治行政局行政体制整備室(2001)『行政評価導入上の悩みと解決策』

高寄昇三(2000)『自治体の行政評価導入の実際』学陽書房

武田安正・後藤浩・吉竹正樹(2000)『役所の経営改革』日本経済新聞社

永田尚久(2000)『行政評価と政策主導型行財政運営システム』、NIRA政策研究VOL.13  
NO.2

西尾勝(2000)『行政の評価方式の拡張をめざして』、西尾勝編『行政評価の潮流』財団法人  
行政管理研究センター

西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会

日経産業消費研究所(2001)『全国調査670市・東京23区 本格化する民間管理手法導入』  
日経地域情報、No.368

福岡市市長室行政経営推進担当(2001)『福岡市経営管理委員会』(HP)  
<http://www.city.fukuoka.jp/info/keiei/index.htm>

古川俊一(2001a)『地方自治体の行政評価』、日本評価研究、1(1):25-37

古川俊一(2001b)『自治体行政評価の可能性と課題』、都市問題92巻7号

古川俊一(2000)『政策評価の概念・類型・課題』、自治研究76巻2,4号

古川俊一(1999)『予算システムの再編』、第4次市役所事務機構研究委員会「分権型社会の  
都市行政と組織改革」財団法人日本都市センター

本間正明・斎藤慎編(2001)『地方財政改革』有斐閣

真山達志(2001)『自治体における事業評価導入の多面的意義』会計検査研究NO.24

三菱総合研究所(2000)『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』  
<http://www.gyousei.gr.jp/index.html>

山本清(2001)『政府会計の改革』中央経済社

山谷清志(2000)『評価の多様性と市民-参加型評価の可能性-』、西尾勝編『行政評価の潮  
流』財団法人行政管理研究センター

山谷清志(1997)『政策評価の理論とその展開』晃洋書房

湯下健一(2001)『目的志向型行財政運営の確立に向けた行政評価システムの導入効果(ダイ  
ジェスト版)』千葉県職員研修所HP、<http://www.ccjc-net.or.jp/~sti01/news4001.htm>

- Ammons, David N.(ed.).(1995). Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government. International City/County Management Association, Washington,D.C.
- Center for Accountability and Performance(CAP), American Society for Public Administration(ASPA)(1998). Performance Measurement: Concepts and Techniques. (邦訳(2001)『行政評価の世界標準モデル』東京法令出版)
- Department of Environment, Transport and the Regions(1999). Best Value and Audit Commission Performance Indicators 2000/2001 Volume 1. London
- Hatry, Harry P.(1999). Performance Measurement. The Urban Institute Press, Washington,D.C.
- Hatry, Harry P.; Winnie, Richard E.; and Fisk, Donald M.(1981). Practical Program Evaluation for State and Local Governments. The Urban Institute Press, Washington,D.C.
- OECD(1997). In Search of Results : Performance Management Practices. Paris
- Oregon Progress Board(1997). Oregon Shines II: Updating Oregon's Strategic Plan. Oregon