

Articles

論文

NPM の導入による地方自治体の
改革に向けて客員研究員
(立命館大学教授)

白 川 一 郎

主任研究員

小 野 達 也

目 次

はじめに

I. 地方自治体における NPM の取り組み
とその効果について

1. 危機に直面する日本の自治体財政
2. 抜本的改革を迫られる自治体
3. 日本の自治体におけるNPM的手法
の導入実態と効果について

II. 地方自治体の NPM による改革の鍵を
握る行政評価

1. NPMにおける行政評価の役割
2. 現行の行政評価が抱える諸課題
3. 行政評価による経営革新に挑む先進
事例
4. 行政評価を軸としたNPMへ — 3つ
の提言

要 旨

1. 日本の自治体における財政状況は90年代以降悪化しており、いまや危機に直面している。自治体が抜本的な行財政の改革を迫られるなか、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の手法が注目を集めており、行政評価や企業会計的手法など、かなりの程度 NPM 的手法が導入されつつあることが最近の調査で明らかになっている。
2. こうした NPM 的手法がどのような効果をもたらしているか、新たに市区を対象に実施されたアンケートをもとに分析すると、日本における自治体の NPM 的手法の導入はそれなりの効果を上げていると考えられる。また「何を改革しようとしているのか」という明確な目的意識と政策的コミットメントがその効果に影響を与えていることや、NPM 的手法を使いこなすノウハウの欠如といった課題も明らかになった。
3. NPM 的手法のうちでも比較的導入が進み、NPM の鍵を握るといってもよい行政評価の現状には、①行政評価導入のマネジメント確立、②行政マネジメント・サイクルの実現、③行政評価と市民など自治体の外部との関係構築、④職員の意識改革と能力開発、⑤手法、ノウハウ、ツールの開発・獲得・蓄積といった課題がある。
4. 行政評価による経営革新を進める先行事例などをみると、行政評価を軸とした NPM 的改革においては、①行政評価の導入にあたり改革の戦略をもたねばならないこと、②行政評価の基本原理は効率の把握にあること、③顧客志向の徹底が必要なこと、の重要性が明らかになった。

Toward Administrative Reforms in Local Governments with New Public Management

Professor, Ritsumeikan University **Ichiro Shirakawa**

Research Fellow **Tatsuya Ono**

CONTENTS

Introduction

- I . Current status of 'New Public Management' in local government
- II . Performance measurement as a key element in administrative reforms

SUMMARY

1. Local governments in Japan are now going to face financial crisis. To reform their administrative systems, an increasing number of local governments are trying to implement methods of "New Public Management" like performance measurement, accrual accounting, etc.
2. An recent survey on the subject of NPM shows that many entities introducing NPM methods recognize their effect to a certain extent. It also suggests that the firm intention of reforms and actual commitment in government affect the effectiveness of the NPM methods, and that know-hows of methods are not sufficiently established.
3. Local governments have consistently led the way in the implementation of performance measurement, which plays a key role in NPM. However, there are various problems to be solved, which are categorized in five groups: i) management of performance measurement; ii) implementing management cycle in administration; iii) external relation; iv) attitude, capability and behavior of government officials, and v) development of basic methodology.
4. Study of preceding cases in local governments gives us a three conditions to be met for successful practices of performance measurement as a key element of NPM: i) strategy of reforms should be well prepared; ii) "efficiency" should be measured accurately as most basic principle; and iii) customer-oriented approach should be fully understood.

はじめに

1990年代の後半以降、地方自治体における NPM 的手法への取り組みが急速に広まりつつある。とりわけこの 2、3 年地方分権一括法成立を始めとする国と地方の関係の見直しの進展、更には経済の停滞が長びき自治体の財政状況が一層深刻化するなかで、地方自治体の行財政システムの改革に向けての取り組みが加速しつつある。

先行する形で NPM 的手法に取り組む自治体では、様々な問題に直面すると同時に、その克服への努力がなされている。また所期の進展がみられぬまま、停滞を余儀なくされている団体もある。

NPM による公共部門の改革は、先行する欧米の様々な取り組みをみても長期間を要するものである。日本においても行政評価を始めとする新しい行政運営への改革が効果を上げるまでには、まだ多くの努力と時間を要するのは間違いない。

本稿は、このような認識にたち、地方自治体の NPM への取り組みの最新状況を把握するとともに、行政評価などの NPM 的手法が自治体経営革新の成功をもたらすための課題を明らかにしようとするものである。まず第 I 部では、最近のアンケート¹⁾の結果をもとに自治体の NPM 的手法の導入がどれだけ広まり、またどれだけ先に進んでいるかを明らかにする。第 II 部では、NPM 的手法のなかでも鍵を握ると考えられる行政評価に取り組む過程で自治体が遭遇する多種多様な問題点を整理し、先行事例を参照した上で行政評価による経営革新を実現するための条件を提言する²⁾。

I. 地方自治体における NPM の取り組みとその効果について

1. 危機に直面する日本の自治体財政

日本の自治体における財政状況は90年代に入ってから悪化を示している。とりわけ、90年代後半に入ってから、東京都・神奈川県・大阪府など大都市において相次いで財政危機宣言が出されるなど深刻の度合いが一層増している。自治体財政の健全度を図る指標として、通常「公債費負担比率」が用いられることが多い。公債費負担比率とは、一般財源にしめる公債の元利合計額の割合である。総務省（旧自治省）の出している基準では、公債費負担率が15%を越えると警戒水準、20%を越えると危機水準となっている。

1999年度のデータでは、公債費負担率が15%を越える自治体の数は実に62.4%におよんでいる。更に、20%を越える自治体の数は26.8%をしめるに至っている（図表1）。つまり、日本の6割強の自治体がその財政状況が警戒すべき状況にあり、3割弱の自治体が危険な状況にあるということになる。全国都市財政年報で、都市規模別に見ても都市の規模を問わず財政状況が悪化していることが分かる。図表2は、人口43万人以上の都市について、具体的に公債費負担比率を見たものである。最も悪い神戸市では、28%近くに達している。この状態で、空港建設などが取り沙汰されているが、この上更に借金を重ねるなど尋常の態度とは言えない。

図表1 地方自治体における公債費負担比率（1999年度）

（単位：％）

公債費負担比率	20%未満	20%以上
都道府県	68.1	31.9
市町村	73.3	26.7
合計	73.2	26.8

（資料出所）総務省、「地方財政白書、平成13年度」

日本の自治体が、現在危機的状況にあることは事実である。財政状況が悪化した背景には、不況で税収が減少したことももちろんあるが、それだけではない。むしろ、90年代の構造的な不況のなかで規模の大小を問わず行われた公共投資を中心とした景気対策のツケが現在自治体にまわってきているのが、大きな背景として指摘できる。この点は、自治体における経常収支比率が90年代に入ってから大きく上昇していることにも反映されている。経常収支比率というのは、人件費・公債費など毎年経常的に支出される経費が、経常的一般財源に占める割合のことである。経常収支比率の上昇は、毎年の経常的経費が増加していることを反映しており、自治体財政の弾力性を示す指標として注目される。90年代後半以降、急速に上昇し、現在87%

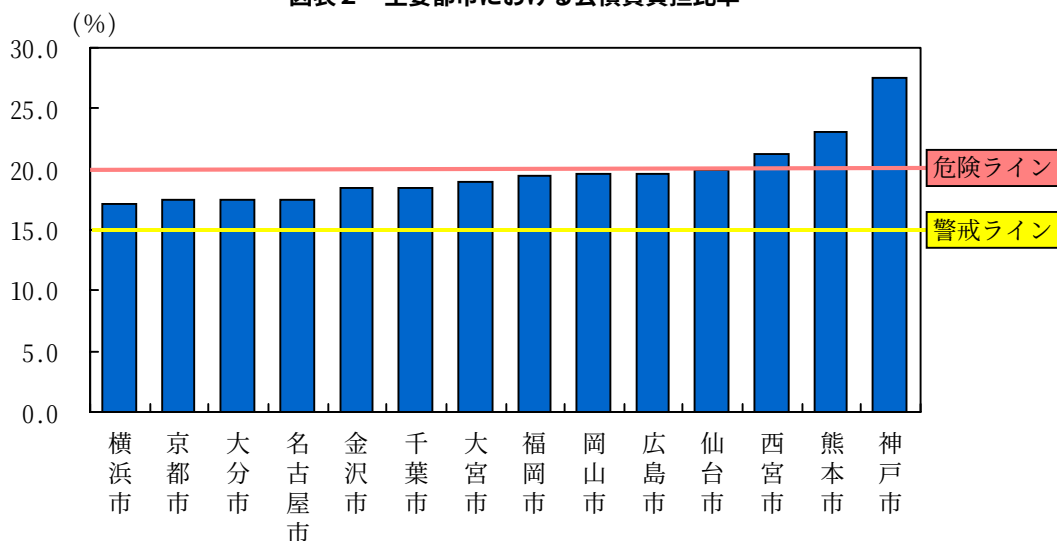
程度となっている（図表3）。それだけ、財政的に切迫した事態に直面しているということになる。とりわけ、公債費（公債の元利支払い）のウェイトが増大しているのが特徴である。

2. 抜本的改革を迫られる自治体

日本の自治体の財政改革が、景気の回復をまつ従来型の処方箋では対処できないことは誰の眼にも明らかである。こうした憂慮すべき事態に対する自治体の首長の財政の現状に対する認識はどうなっているのだろうか。

ここに興味ある調査結果がある。PHP 総合研究所が2001年10月に行った全国知事・市長へのアンケート調査の結果（PHP 総合研究所2001）である。この調査で、『今日の財政状況についてど

図表2 主要都市における公債費負担比率



（資料出所）「全国都市財政年報」99年度

図表3 経常収支比率の推移

（単位：％）

年度	93	94	95	96	97	98	99
都道府県	83.0	87.4	88.1	86.7	91.7	94.2	91.7
市町村	76.2	81.2	81.5	83.0	83.5	85.3	83.9
合計	79.4	84.1	84.7	84.8	87.4	89.4	87.5

（資料出所）総務省、「地方財政白書、平成13年度」

う考えるか』という質問を行っている。これに対する答えとして、①『危機的状況であり、これまでの財政再建策では乗り切れない。』②『厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる。』③『健全な状況』、の三つが用意されている。既に見たような状況から、さすがに『健全な状況である』という答えは少ない。しかし、やや驚いたのは②の『厳しい状況だが、数年辛抱すれば乗り切れる。』とする答えが、大半をしめている点である。知事・市長あわせて49.3%がそうした認識を示している。特に、市長では56.3%が現状について甘い認識を示している。さすが知事レベルでは、この数字は4分の1に減少している（図表4）。

こうした実態認識は、先に述べた6割以上の自治体が財政状況において警戒ラインに達していることと合わせて考えると、現状判断として甘い認識と言わざるを得ない。既に述べたように、今日の財政悪化の一つの背景が、公債費の負担増にある。これは、90年代の構造的な不況に直面して、地方自治体が国の景気対策に協力した結果でもある。日本の場合、景気対策は公共投資を中心として行われてきた。公共投資の実施は、最近では国が2割に対し地方が8割というウエイト配分になっているが、地元負担分の公債費が累積して大きな負担になっており、景気対策によるツケが自治体財政にしわ寄せされるという結果を招かざるを得ない構造になっている。

こうした状況に対して、国は地方自治体の財政負担を補填するかたちで国の施策への協力の見返り策を実施している。地方交付税による公債費の一部肩代わりがそれである。自治体が赤字になった場合、投資的経費については地方債の発行による穴埋めが認められているが、経常的経費については借金による穴埋めが認められていないため、こうした措置が取られている。これの原資は、財政投融资からの借入金であるが、こうした補填の結果、地方交付税特別会計の赤字が90年代に入って急激に増加し、2000年度末では38兆円を超える赤字になっている。

実は、こうした自治体の借金の国からの穴埋め措置ともいえる制度的仕組みが、地方自治体のモラルハザードを助長しているのではないかと懸念されているのである。自治体にとっては、国から交付税をもらっているという意識のため、必ずしも自らの借金が大変だという意識につながらないからである。自治体の首長の多くが自らの財政問題について、楽観的な認識をもつのも一つには上に述べた制度上の問題もその背景にあるように考えられる。国自体が大変な借金をかかえて、財政再建を余儀なくされている現在、国からの地方への借金の補填という措置も早晚行き詰まることは間違いない。

図表4 自治体財政に対する首長の危機意識

(単位: %)

	①危機的状況であり、これまでの財政再建策では乗り切れない	②厳しい状況だが数年辛抱すれば乗り切れる	③健全な状況	④その他
知事	18.6	25.6	0.0	55.8
市長	16.0	56.0	3.4	24.5
全体	18.9	49.3	2.5	29.4

(資料出所)「地方分析の現状と課題に関するアンケート」(PHP 総合研究所、平成13年10月)

3. 日本の自治体における NPM 的手法の導入 実態と効果について

地方財政の悪化を背景に、日本においてもこれまでのやり方と異なる抜本的な改革の手法が最近注目を浴びている。それは NPM 的手法の導入である。NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）については、1980年代の英国・ニュージーランド・オーストラリア更には90年代のアメリカにおいて、行政改革の手法として注目を集めたものである。各国の制度的背景の相違から、そのやり方には国によって自ずから相違が見られる。NPM 的手法についての明確な定義が必ずしもあるわけではないが、ここでは NPM 的手法として、行政改革・企業会計的手法・PFI・民営化・顧客志向の実践などを具体的事例として取り扱う。

日本においては、三重県の行政評価の導入、大分県臼杵市の発生主義会計の導入などが有名であり、既にいくつかの自治体において NPM 的手法が導入されて久しい。総務省や日経産業消費研究所の調査結果（総務省2001、日経産業消費研究所2001）によれば、事務事業評価を始めとする行政評価及び発生主義・バランスシートなど企業会計的手法については、日本の自治体でもかなりの程度 NPM 的手法が既に導入されつつあることが明らかになっている。遅ればせながら、日本でも抜本的な改革が自治体においても、緒につきはじめたと見ることもできよう。それでは、こうした NPM が本当に効果をもたらしているのだろうか。最初に述べた自治体の財政問題、行政改革に具体的な効果をもたらしつつあるのであろうか。NPM 的手法が日本の自治体に導入され始めて、まだ日も浅いことから具体的な成果を問うことは、早急にすぎるかもしれない。しかし、これほど日本の自治体が強い関心を示している NPM 的手法が、アングロ・アメリカンの風土とは異なる日本において果たしてどういう具体的手法をもたらし

ているかを知ることは、NPM を実践的に研究する立場の人間にとっては、強い関心をもたざるを得ない課題の一つであると考えられる。

以上の問題意識のもと、NIRA（総合研究開発機構）は市区レベルの自治体に対して、NPM 的手法導入の効果についてのアンケート調査を実施した。以下では、この結果に基づいて、日本の自治体における NPM 的手法導入の効果と更にそれを阻むいくつかの要因について見てみよう。

(1) NPM 導入の実態とその背景

この調査は、2001年11月に総合研究開発機構によって実施されたものである（総合研究開発機構2002）。調査対象は、671市・東京23区を含む694の自治体で、回収率は35.6%である。この調査でも NPM 的手法の導入状況について調査を行っており、この点からまず見ておこう。

市区レベルで、導入済みの自治体を比較すると企業会計の手法が32.8%と最も導入が進展している結果となっている。ついで、民営化（24.7%）、行政評価（15.8%）となっている。PFI については、2.8%にとどまっている（図表5）。行政評価、企業会計の手法ともに既存の調査結果と同じような結果となっている。

これら手法の導入目的について見てみよう。行政評価については、「行政運営の効率化（53.9%）」、「アカウントビリティ（37.3%）」、「PDCA サイクル確立（35.3%）」となっている。企業会計の手法では、「アカウントビリティ」が最も多く79.4%、ついで「行政運営の効率化（40.2%）」となっている。また、PFI では、「行政運営の効率化（57.1%）」と「予算圧縮・財政再建（57.1%）」が並んでいる（図表6）。

導入の背景としては、行政評価については「行革大綱など行政改革」を64.7%があげている。企業会計の手法では、「他自治体の事例の検討」「行政大綱など行政改革」がそれぞれ4割近くとなっている。PFI については、「首長の公約・指示」

図表5 NPM手法の導入状況

		導入済み	試行中	検討中	予定なし	無回答	計
行政評価	団体数	39	63	124	20	1	247
	構成比	15.8%	25.5%	50.2%	8.1%	0.4%	100.0%
企業会計的手法	団体数	81	20	63	69	14	247
	構成比	32.8%	8.1%	25.5%	27.9%	5.7%	100.0%
PFI	団体数	7	0	99	125	16	247
	構成比	2.8%	0.0%	40.1%	50.6%	6.5%	100.0%
民営化	団体数	61	1	60	105	20	247
	構成比	24.7%	0.4%	24.3%	42.5%	8.1%	100.0%
顧客志向の実践	団体数	15	8	67	133	24	247
	構成比	6.1%	3.2%	27.1%	53.8%	9.7%	100.0%

(注) 1. 「企業会計的手法」には、総務省方式によるものと、その他の方式によるものが含まれる。

2. 「民営化」には、1980年代以前など古くから取り組みも一部含まれている。

図表6 NPM手法の導入目的

		1 効率化	2 行政運営の 財政再建	3 予算圧縮、 P D C A サイクル確立	4 顧客志向への 転換	5 住民サービス 向上	6 市場メカニ ズム導入	7 アカウンタ ビリテイ	8 職員の意識 改革	9 組織・人事 制度改革	10 市民参加	11 その他	導入済・試 行中の件数
行政評価	回答数	55	7	36	9	9	0	38	33	0	1	4	102
	割合	53.9%	6.9%	35.3%	8.8%	8.8%	0.0%	37.3%	32.4%	0.0%	1.0%	3.9%	
企業会計的手法	回答数	39	12	3	0	6	3	77	12	0	4	5	97
	割合	40.2%	12.4%	3.1%	0.0%	6.2%	3.1%	79.4%	12.4%	0.0%	4.1%	5.2%	
PFI	回答数	4	4	0	0	2	0	0	0	0	0	2	7
	割合	57.1%	57.1%	0.0%	0.0%	28.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	28.6%	
民営化	回答数	55	22	0	0	18	8	0	1	4	0	2	61
	割合	90.2%	36.1%	0.0%	0.0%	29.5%	13.1%	0.0%	1.6%	6.6%	0.0%	3.3%	
顧客志向の実践	回答数	1	0	3	10	16	1	0	3	0	2	0	18
	割合	5.6%	0.0%	16.7%	55.6%	88.9%	5.6%	0.0%	16.7%	0.0%	11.1%	0.0%	

(注) 1. 選択肢から2つ以内を選んだ結果

2. 「導入済・試行中の件数」は、各手法に関する有効回答数。ひとつの手法について複数の取り組みを持つ自治体もある。(以下同様)

3. 「割合」は「導入済・試行中の件数」に占める割合。(以下同様)

が42.9%となっている。

更に、NIRA 調査の結果に基づいて、NPM 導入の実態についてより詳細な分析を行ってみよう。

まず、地域的な特徴としては一般に東高西低の様相を呈しているように見られる。一般的に言って、関東地区の導入が進展しているのに対し、近畿・四国・九州地区の導入が遅れているという結果が見られる。例えば、事務事業評価については、関東地区の導入が22.2%であるのに対し、近畿・

四国地区は8.6%、四国・九州地区は14.3%となっている。また、民営化についても同様の結果が見られる。企業会計的手法では、事務事業評価ほど顕著な差はないものの、北海道・東北及び関東地区の導入が高い結果となっている。

自治体の人口規模別に見た導入実態については、おしなべて人口規模の大きい自治体ほど導入が進んでいる。事務事業評価については、人口規模10万人から20万人及び20万人以上の自治体において

は、25%程度が導入しているのに対し、人口5万人以下の自治体では5%弱に止まっている。企業会計的手法においては、その傾向は一層顕著に読み取ることができる。人口規模20万人以上の自治体においては、48.3%が導入しているのに対し、人口5万人未満の自治体では25.4%に止まっている。

次に、財政状況との関連において、どのような導入実態になっているかを見てみよう。本来、NPM は行財政の効率化を図る意図で導入されるものである。NPM 導入の背後には、バリューフォーマネーの基本的哲学があると言われるのもそのためであり、すぐれて行財政面での効率化と関連していると言っているだろう。この点は、英国での NPM の導入が、財政赤字の深刻化を背景に導入された経緯を振り返っても明らかであろう。

日本の場合も、自治体の財政状況との関連で見ると、当然のことながら財政状況の悪化している自治体においてこうした新しい手法の導入が求められると考えるのが自然であろう。一般的な傾向として、また一つの仮説として自治体の財政バランスが悪化している自治体において、NPM 的手法の導入が盛んであると考えていいだろう。しかしながら今回のアンケート調査結果では、財政バランスの悪化と NPM 的手法の導入との間には、必ずしも明確な関係は観察されていない。

財政バランスの悪化の指標として公表されているものとして公債費負担比率を取り上げてみた。

事務事業評価など行政評価の導入実態との関連では、公債費負担比率の高い自治体ほど導入が低いという結果になっている。また、企業会計的手法においても公債費負担比率が12.4%以下の自治体において、その導入割合が高い結果となっている。NPM 的手法と離れて従来から行われていた民営化においては、公債費負担比率が高い自治体ほどその導入割合が高くなっている（図表7）。

こうした実態は、政策的インプリケーションとしても重要であると考えられる。日本の地方自治体が直面する今日の財政危機に対して、NPM 的手法が最適であるかどうかは別として、日本の自治体の首長の現状認識の甘さと財政危機克服への政策的コミットメントの欠如を反映したものと言っているだろう。この点は、既に見たように、NPM 的手法の導入の背景が行政改革大綱によるとする結果が多いという点からみても読み取ることができるように考えられる。自治体自らの危機意識を背景に、行財政改革に強くコミットするということではなく、中央政府からのいわば上からの指示で、改革に取り組んでいるという姿勢の裏返しを姿を示しているとも見ることができよう。

更に、財政との関連では、自治体の自主財源とクロスした分析を行った。自主財源との関連で地方交付税依存度との関連を見たところ、民営化ではそれほど明瞭な関係は見られないが、事務事業評価などの行政評価、企業会計的手法では地方交付税依存度の低い自治体ほど導入の割合が高いと

図表7 公債費負担比率と NPM 導入との関係（導入自治体数）

公債費負担率	事務事業評価	企業会計的手法	PFI	民営化
0 ～12.4%	19 (27.1)	29 (41.4)	2 (1.4)	19 (27.1)
12.5～14.9%	7 (10.9)	15 (23.4)	3 (4.7)	10 (15.6)
15.0～17.4%	7 (12.3)	19 (33.3)	2 (3.5)	13 (22.8)
17.5～	6 (11.3)	18 (34.0)	0 (1.9)	19 (35.8)

(注) () 内数字は、公債負担比率別の自治体総数に占める割合 (%)

いう結果が観察された（図表8）。NPM 的手法の導入にあたっては、自治体が責任をもってマネジメントを行うということが前提になると考えられるが、このためには自治体への補助金・地方交付税といった中央政府からの税金の還流システムのあり方が大きな問題点になることをこの結果は示唆していると思われる。

(2) NPM 的手法の導入の効果について

本論の主テーマである NPM 的手法導入による効果について見てみよう。最も効果があったと思われるのは、民営化である。「大いにあった」が49.2%、「ある程度効果があった」が47.5%をしめている。つぎに、サンプルは少ないが PFI も「大いに効果があった」が42.9%となっている。これに対して、導入が比較的進展していると思われる

行政評価、企業会計的手法については、「大いにあった」「ある程度効果があった」とする自治体がそれぞれ40.2%、41.2%に止まっている（図表9）。約4割の自治体がそこそこの効果はあったという結果となっている。既に見たように、PFI の導入件数が少ないにもかかわらず、「効果があったとする」回答が大きい点は、注目に値する。

効果について、更に具体的内容としては、行政評価では「職員意識の改革」（35.3%）、「行政運営の効率化」（16.7%）などとなっている。企業会計的手法では「アカウントビリティ」が最も多く40.2%となっている。ついで「行政運営の効率化」が13.4%でつづいている。PFI では「予算圧縮・財政再建」が最も多く、42.9%となっている。民営化の効果としては「行政運営の効率化」が最

図表8 地方交付税依存度と NPM 導入との関係（導入自治体数）

地方交付税依存度	事務事業評価	企業会計的手法	PFI	民営化
0 ～ 4.9%	14 (30.4)	20 (43.5)	1 (2.2)	13 (28.3)
5.0～14.9%	10 (16.9)	18 (30.5)	3 (5.1)	16 (27.1)
15.0～24.9%	12 (17.4)	24 (34.8)	2 (2.9)	19 (27.5)
25%以上	3 (4.3)	19 (27.1)	1 (1.4)	13 (18.6)

（注）（ ）内数字は、地方交付税依存度別の自治体総数に占める割合（%）

図表9 NPM 導入の効果の有無

		1 た 大 いに あ っ	2 あ る 程 度	3 な い 今 の と こ ろ	4 わ か ら な い	5 無 回 答	行 導 中 入 の 済 件 試 数
行政評価	回答数	3	38	17	41	3	102
	割合	2.9%	37.3%	16.7%	40.2%	2.9%	100%
企業会計 的手法	回答数	2	38	21	35	1	97
	割合	2.1%	39.2%	21.6%	36.1%	1.0%	100%
PFI	回答数	3	0	0	3	1	7
	割合	42.9%	0.0%	0.0%	42.9%	14.3%	100%
民営化	回答数	30	29	0	0	2	61
	割合	49.2%	47.5%	0.0%	0.0%	3.3%	100%
顧客志向 の実践	回答数	2	9	3	4	0	18
	割合	11.1%	50.0%	16.7%	22.2%	0.0%	100%

（注）選択肢から1つ以内を選んだ結果。

も多く83.6%、ついで「予算圧縮・財政再建」が45.9%となっている（図表10）。

また、「効果が上がらない理由・効果を阻む要因」についての質問では、行政評価、企業会計的手法ともに共通して「手法・制度の未完成・未成熟」を指摘するところが多い（行政評価では41.2%、企業会計的手法では69.1%）のが特徴である。PFIについては、「手法・制度の未完成・未成熟」（28.6%）について、「補助金・交付税などの歳入の制約」、「部局間の連携不足・調整困難」（ともに14.3%）が多い結果になっている。

なお、NPM 導入の効果といくつかの変数とのクロス分析を行ってみると、自治体の人口規模との関連では、事務事業評価などの行政評価では人口規模の大きい自治体での効果が高いという結果が見られるが、それ以外の手法では人口規模にかかわらず効果があるという結果になっている。

例えば、行政評価では効果が『大いにあった』、『ある程度あった』と答えた自治体の割合は、人口20万人以上の自治体では50%、人口10万人以上20万人以下の自治体では48.2%となっているのに対し、人口5万人以下の自治体では2割台となっている。一方、企業会計的手法では、人口20万人

以上の自治体での効果があったとする割合は（『大いにあった』、『ある程度あった』を含め）、37.1%であるのに対し、人口5万人以下の自治体では45%となっている。こうした傾向は、民営化についても見られる。

NPM 導入の目的とクロスさせた分析では、手法にかかわらずいずれも導入目的が明確な自治体において、その効果が高いという結果が観察される。行政評価では、『行政運営の効率化』や『財政再建』を目標に導入された自治体での「効果があった」とする割合が4割から7割の割合になっている。企業会計的手法でも、『行政運営の効率化』を目的に導入された自治体の「効果があった」とする割合が54%程度となっている。

導入時期と効果との関連では、行政評価、企業会計的手法では早い時期に導入された自治体ほど高い効果があるという結果になっているが、民営化については最近の導入でも効果が高いという結果になっている。

以上、アンケート調査の結果から見て、日本における自治体の NPM 的手法の導入はそれなりの効果をあげていると考えられる。NPM 的手法によって、その効果は異なるが、そもそもどうい

図表10 NPM 手法の導入による効果の具体的内容

		1 行政 運営の 効率化	2 財政 再建 予算圧縮、	3 P D C A イ ク ル 確 立	4 顧 客 志 向 へ の 転 換	5 住 民 サ ー ビ ス 上 向	6 市 場 メ カ ニ ズ 導 入	7 ア カ ウ ン タ ビ リ テ ィ	8 職 員 の 意 識 改 革	9 組 織 ・ 人 事 制 度 改 革	10 市 民 参 加	11 そ の 他	導 入 済 ・ 試 行 中 の 件 数
行政評価	回答数	17	5	6	2	2	0	8	36	0	0	3	102
	割合	16.7%	4.9%	5.9%	2.0%	2.0%	0.0%	7.8%	35.3%	0.0%	0.0%	2.9%	
企業会計 的手法	回答数	13	5	2	0	1	2	39	8	0	0	4	97
	割合	13.4%	5.2%	2.1%	0.0%	1.0%	2.1%	40.2%	8.2%	0.0%	0.0%	4.1%	
PFI	回答数	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	7
	割合	0.0%	42.9%	0.0%	0.0%	28.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
民営化	回答数	51	28	0	0	17	5	0	1	6	0	2	61
	割合	83.6%	45.9%	0.0%	0.0%	27.9%	8.2%	0.0%	1.6%	9.8%	0.0%	3.3%	
顧客志向 の実践	回答数	0	0	2	3	9	0	1	6	0	1	0	18
	割合	0.0%	0.0%	11.1%	16.7%	50.0%	0.0%	5.6%	33.3%	0.0%	5.6%	0.0%	

（注）選択肢から2つ以内を選んだ結果。

目的でそうした手法が導入されたのか、目的意識が必ずしも明確でないように思われる。例えば、行政評価ではその導入目的が「行政運営の効率化」にあったとする答えが多いにもかかわらず、効果の具体的内容としては「職員の意識改革」が最も多い結果になっている。こうした結果については、今後詳細に分析する必要があるものの、NPM 的手法の導入によって、「何を改革しようとしているのか」という自治体における明確な目的意識と政策的コミットメントがその効果に影響を与えている点が重要であると考えられる。NPM 的手法の導入にあたっては、今回の調査結果では、「NPM 的手法を使いこなすノウハウが欠如しているのではないか」といった点が課題の一つとして明らかになっている。NPM 的手法が日本の自治体改革において効果を発揮するためには、こうした点を含めての制度面での整備の必要性を示唆していると考えられる。

II. 地方自治体の NPM による改革の鍵を握る行政評価

1. NPM における行政評価の役割

NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の本質は、民間企業における経営理念や手法を行政運営に導入し、新しい「行政経営」（パブリック・マネジメント）への転換を成し遂げることにある。NPM のポイントとしては、次の6点を挙げることができる（Kettl 2000）。

- ① 生産性向上
- ② 市場原理の導入
- ③ サービス志向
- ④ 集中の排除、分散化
- ⑤ 政策プロセスの改革
- ⑥ 結果志向・成果志向のアカウンタビリティ（説明責任の遂行）

このような NPM の理念による行政経営を実現

するために、行政評価を始め、発生主義による公会計改革、PFI など様々な手法や仕組みが導入され、実践されてきているのであるが、このような NPM の核心となる概念が業績（パフォーマンス）である（古川2000，大住2002）。この業績による統制（マネジメント）を実行する仕組みが行政評価であり、この意味で行政評価は NPM の一手法であると同時に、NPM の鍵を握る制度・活動であるといえる³⁾。

さて、日本の自治体では近年、NPM という概念枠組みを意識しているか否かは別として、行政評価の導入が進みつつあることは第 I 部で見たとおりである。以下では、この行政評価について、行政の経営改革に資するという観点から、これまでの取り組みの効果と課題を論ずることとしたい。

なお、自治体における行政評価の取り組みには内容・呼称とも様々なものがあるが、現在主流をなしている取り組みは次の、互いに共通部分のある4種類に分類することができる（小野2001）。

- ・事務事業評価システム
- ・政策・施策レベルの評価システム
- ・総合計画の進行管理システム
- ・ベンチマーク指標によるベンチマーキング・システム

また一般に、行政評価を「プログラム評価」と「業績測定（パフォーマンス・メジャーメント）」の和集合と捉えれば、上に挙げたような自治体の行政評価はそのほとんどが「継続中または終了後の行政活動の実績を主たる評価対象とし、場合により将来の予測や目標設定を含む」タイプであることから、業績測定あるいは業績測定を中心とする業績評価に相当するといえる（小野2002）。なお、業績測定に相当しない行政評価としては、一部政策の評価をプログラム評価として行っている場合、古川2001が指摘するように欧米では（狭義）政策分析（ポリシー・アナリシス）とされることが多い大規模プロジェクトの費用便益分析などに

よる事前評価などがある。

2. 現行の行政評価が抱える諸課題

現在、他に先駆けて行政評価に取り組んでいる自治体では、様々な課題に直面している。このことは、第1章での分析に用いた NIRA（総合研究開発機構）の市・区を対象としたアンケート（総合研究開発機構2002）からも読みとることができる。これらの課題は、以下に示す5項目に集約されよう⁴⁾。

① 行政評価導入のマネジメントの確立

行政評価の導入決定から制度やシステムの構築、行政評価の定着までのマネジメントに関する課題である。

今回の NIRA アンケート結果を用いた分析では、第I部で見たとおり、財政事情の厳しい団体において行政評価が進んでいることはなく、むしろ逆の傾向がみられる（図表7、8）。また、自治体の規模別にみると、人口規模の大きい団体ほど導入が進んでいる傾向ははっきりしており、これらのことから財政的に多少の余裕があり（あるいは

相対的に厳しくなく）、新しい取り組みに人員を割ける自治体において、より導入が進んでいることがうかがえる。都道府県や政令市ではほとんどの団体が行政評価に取り組んでおり、このような行政にとって新しい試みに投入できる予算や人員など行政資源の量が、導入状況に影響を与えていると考えられる。

財政事情と行政評価の導入度の間に全体での相関はなくとも、厳しい財政事情の認識が起因となって行政評価に取り組む場合は多いはずである。それは各自治体独自の判断（財政事情の絶対評価）に基づくものであって、他自治体との比較など相対的な水準認識によるものではないということであろう。第I部で紹介した自治体の首長アンケート（図表4）が示唆するとおり、財政指標が同じような水準にあるとしても、その受け止め方は自治体によって大きく異なるのである。

各自治体における行政評価の取り組み状況と他の NPM 手法の取り組み状況を対照させると（図表11）、行政評価への取り組みが進んでいる団体では他の手法への取り組みが進んでいる傾向があ

図表11 NPM の他の手法への取り組み状況（団体数）

		行政評価				
		導入済み	試行中	検討中	予定なし	無回答
企業会計的手法	導入済み	24	23	33	1	0
	試行中	3	8	9	0	0
	検討中	5	10	47	1	0
	予定なし	6	13	32	18	0
PFI	導入済み	3	1	2	0	1
	試行中	0	0	0	0	0
	検討中	22	20	56	1	0
	予定なし	12	31	63	19	0
民営化	導入済み	20	16	22	3	0
	試行中	0	0	1	0	0
	検討中	9	15	36	0	0
	予定なし	8	20	60	17	0
顧客志向の実践	導入済み	6	7	1	1	0
	試行中	3	4	1	0	0
	検討中	16	12	39	0	0
	予定なし	13	26	75	19	0

り、また逆に他の手法について取り組みが進んでいる団体では行政評価の取り組みも進んでいる傾向が読みとれる。

また、第Ⅰ部で示したとおり、行政評価導入の背景事情としては「行革大綱など行政改革」が圧倒的に多く挙げられており、このことから、財政事情の厳しさを深刻に受け止めている自治体において行革の流れにおいて行政評価の導入が決められ、一定の行政資源を投入できるとともにそもそも改革に前向きな状況があれば、行政評価の導入が進む、という典型的な導入形態が浮かび上がる。

行政評価を本格的に実行しようとすれば、少なくとも初期段階においては様々な負荷が各所にかかることになる。NIRA アンケートでは「効果が上がらない理由、効果を阻む要因」として3番目に多い19.6%の団体が「職員の過大な負荷、事務煩雑化」を挙げている。また、行政評価導入の効果の有無を自治体の人口規模とクロスさせてみると、人口規模の大きい団体ほど、行政評価の効果があつたとする傾向がある(図表12)。すなわち、行政評価の効果を挙げるには本格的に実行せねばならず、そのためには一定の行政資源を投入すべきことが示唆される。

以上をとりまとめれば、行政評価未着手の自治体を含めて、行政評価の必要性の認識と行政評価

の導入目的の明確化が多くの自治体でまだ不十分であり、また導入に際しては、行政評価の本格的実行に必要な行政資源が十分投入されていない傾向があるといえる。小規模な自治体においては、行政評価に取り組む人員や予算を割けないという声もあるが、行政評価が効果を上げられるか否かは、本来改革意識の浸透や職員個々の努力といった無形の行政資源投入にかかっている。また「行政評価導入に必要な財源を国が補助してくれないか」という声をきくことがあるが、このような発想を無くすことがまず必要であろう。行政評価に比較的大きな予算を投入している自治体も、全体の予算規模からすればごく一部であり、他所でも捻出できないはずはないのである。もっとも、ツールである行政評価パッケージ・ソフトを購入したり、コンサルタントと契約する予算を計上・執行したからといって、行政評価を導入したことには全くならないことはいうまでもない。

② 行政評価による行政マネジメント・サイクルの実現

NPM の核心は、民間企業における経営理念や手法を行政運営に導入し、新しいパブリック・マネジメントへの転換を成し遂げることにあり、と述べたが、これは「マネジメント・サイクル」を形成することである、と言い換えることができる

図表12 人口規模別にみた行政評価導入の効果

		1 た 大 いに あつ	2 あ る 程 度	3 な い 今 の と ころ	4 わ か ら な い	5 無 回 答	行 導 中 入 の 済 件 試 数
20万以上	回答数	2	15	3	13	1	34
	割合	5.9%	44.1%	8.8%	38.2%	2.9%	100%
10万以上 20万未満	回答数	1	13	5	10	0	29
	割合	3.4%	44.8%	17.2%	34.5%	0.0%	100%
5万以上 10万未満	回答数	0	7	6	12	1	26
	割合	0.0%	26.9%	23.1%	46.2%	3.8%	100%
5万未満	回答数	0	3	3	6	1	13
	割合	0.0%	23.1%	23.1%	46.2%	7.7%	100%

(白川・富士通総研2001, 大住2002)。すなわち PDCA (Plan-Do-Check-Act) あるいは PDS (Plan-Do-See) サイクルの実現である。これまでの行政においては、Check あるいは See に相当する「評価」が弱い、または全く無かったのである。だが、行政評価制度ができればマネジメント・サイクルが形成されるわけではない。評価結果を踏まえた Act や Plan が行われて初めて本来のサイクルが形成されるのであり、そのことによって Do が変わることが NPM の核心である。

NIRA アンケートの結果から、行政評価の導入目的(図表6)と導入による効果(図表10)を比べてみよう。当初の導入目的が導入効果として認識される割合が高いのは「職員の意識改革」(「目的として」32.4%→「効果として」35.3%)、「予算圧縮、財政再建」(6.9%→4.9%)である。前者は当初の主目的でなくても評価作業を通じてある

程度発現することが多く、それが導入効果として実感できると考えられる。後者は事務事業評価制度によってムダな事業を摘出して廃止・休止することによって即効性のある結果が得られることなどが考えられる。一方、導入目的として多く挙げられている割に効果が認識されていないのが、「PDCA サイクル確立」(35.3%→5.9%)である。このような根本レベルで効果をあげるまでには一定の努力と時間を要すると考えられる。また、PDCA サイクル確立を掲げないまでも「行政運営の効率化」を行政評価導入の目的としている自治体は53.9%と多いが、効果の認識は16.7%にとどまる。

また、行政評価の導入目的別に(調査時点での)効果の有無をみると(図表13)、「予算圧縮、財政再建」と「職員の意識改革」を導入目的として掲げている取り組みにおいては、効果が「大いにあ

図表13 導入目的別にみた効果の有無

		1 大いに あつ	2 ある 程度あ	3 今の ところ	4 わからない	5 無回答	導入済・ 試 行中の 件数
行政運営の効率化	回答数	1	22	8	24	0	55
	割合	1.8%	40.0%	14.5%	43.6%	0.0%	100%
予算圧縮、財政再建	回答数	1	4	1	1	0	7
	割合	14.3%	57.1%	14.3%	14.3%	0.0%	100%
PDCA サイクル確立	回答数	1	13	3	19	0	36
	割合	2.8%	36.1%	8.3%	52.8%	0.0%	100%
顧客志向への転換	回答数	0	4	2	3	0	9
	割合	0.0%	44.4%	22.2%	33.3%	0.0%	100%
住民サービス向上	回答数	0	3	3	3	0	9
	割合	0.0%	33.3%	33.3%	33.3%	0.0%	100%
市場メカニズム導入	回答数	0	0	0	0	0	0
	割合	—	—	—	—	—	—
アカウントビリティ	回答数	1	12	9	16	0	38
	割合	2.6%	31.6%	23.7%	42.1%	0.0%	100%
職員の意識改革	回答数	2	13	7	11	0	33
	割合	6.1%	39.4%	21.2%	33.3%	0.0%	100%
組織・人事制度改革	回答数	0	0	0	0	0	0
	割合	—	—	—	—	—	—
市民参加	回答数	0	0	0	1	0	1
	割合	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100%

った」「ある程度あった」とする割合が高いことがわかる。一方「PDCA サイクル確立」「行政運営の効率化」を挙げた自治体では「(効果の有無が) わからない」の多さが目立つ。

なぜ、PDCA サイクルが回らないか、その最大の原因が、NIRA アンケートの「効果が上がらない理由、効果を阻む要因」において2番目に多い24.5%の団体が「政策形成や予算等との連携不足」を挙げていることに現れている。實際上、自治体の行政運営として決定的に大きな意味を占めている予算査定・編成の過程に行政評価の結果が反映されなければ、PDCA サイクルの形成は望めない。

制度としての行政評価の導入は改革の終わりではなく始まりである。行政運営を効率化しマネジメント・サイクルを形成できるか否かは、そこからの各自治体における取り組み次第であるといえる。

③ 行政評価と市民など自治体の外部との関係構築

行政評価の目的は、一般にマネジメントの改善とアカウンタビリティに大別される(小野2002)。実際 NIRA のアンケートをみても、行政評価導入目的として「アカウンタビリティ」は37.3%と、「行政運営の効率化」の53.9%に次いで多くの団体が挙げている(図表6、選択肢から2つ以内を選んだ結果)。しかし、行政評価導入の効果として「アカウンタビリティ」を挙げた自治体は7.8%にとどまっており、市区レベルでは評価結果の公表がまだあまり進んでいないこと⁵⁾がわかる。

評価結果の公表は、評価表のコピーの閲覧、インターネットのサイト上に評価表をそのまま掲載するといった形態が多い。しかし、これでは一般の市民が関心を持ちようもなく、また関心のある市民もその内容を理解するには相当の努力を要するのが実態である。

行政のアカウンタビリティの概念は近年拡張さ

れ、今日では行政機関が税金の使途に限らず自己の遂行する政策・施策・事業についてその目的、方法とその成果を広く国民・市民に明らかにし、その理解を求める責任と解される(西尾1993)。したがって、単に評価結果など評価に関する情報を公開・公表するだけではアカウンタビリティとして全く十分ではない。アカウンタビリティとは、行政活動がいかなる成果を挙げたかを納税者に説明する責任、国民・市民が理解・納得できるように説明する責任を含む。評価結果の公表には何らかの工夫がなされなければならないだろう。

市民との関係としては、アカウンタビリティより更に一步進んで、行政と住民のコミュニケーション・ツールとすることが考えられる。地方自治・地域づくりを担う一翼として市民を捉えれば、行政評価を通して市民をも巻き込んだマネジメントの改善を行うのである。NIRA アンケートをみると、行政評価導入の目的2つのうち1つに挙げるかどうかはとりあえずおくとしても、「市民参加」を効果として挙げている団体はなく、「顧客志向への転換」「住民サービス向上」を効果として挙げた団体も各2%と、行政評価導入にあたって市民を余り意識していないことがうかがえる(図表10)。

行政評価の発展方向として、市民など自治体の外部との関係を構築していくことは、重要な意味をもつ(Pollitt & Bouckaert 2000)。すなわち、行政評価を自治体(首長部局)の内部管理だけでなく外部(との関係)において活用、すなわち市民一般へのアカウンタビリティ遂行、議会や様々なステークホルダー、行政サービスの対象者などへの情報提供、コミュニケーション、連携を目指す方向である。この方向への発展という観点では、日本の自治体はまだ歩み始めたばかりというところであろう。

④ 職員の意識改革と能力開発

行政評価というのは、これまでの行政にはない

新しい手法であるため、その導入にあたって職員の意識改革が必要なことはいうまでもない。評価の必要性に始まり、事業の効率や成果という概念、事業と市民の関係の再認識など、これまで馴染みのない多くの事柄が意識改革を必要とする。

行政評価をはじめとする NPM 的な手法、あるいは行財政システム改革において職員の意識改革が必要なことは広く認識されており、NIRA アンケートでも、既にみたように多くの自治体（32.4%）が導入目的2つのうちの1つとして掲げている（図表6）。そして、行政評価の効果としては35.3%と導入目的として掲げた数を上回る数の団体が認めている。これは上で述べたとおり、行政評価をともかくも実行する過程で必然的に関わる職員の意識が改革されることを意味している。意識改革を導入目的として掲げた自治体も効果が「大いにあった」「ある程度あった」とするのは半数弱（図表13）であるから、他の事項を主たる目的として掲げていても、認識できた効果が意識改革である、という自治体もかなり多いことになる。

一方、行政評価の導入に反対する（理由は「そもそも必要ない」「行政の仕事は指標では表せない」など様々）、あるいは回避しようとする（理由は「忙しくてやってられない」「悪い評価はできない」など様々）抵抗勢力も発生する。

更に、行政評価の作業を進めることができるように意識が改革される、というだけでは十分でない。行政のマネジメント・サイクルが形成されるためには、評価結果を活用し、行政運営や事業執行に反映させるという、更に進んだ意識改革が必要になる。

そして意識改革が進んだとしても行政評価の質を大きく左右するのが評価能力である。最近では（数値）指標をつくるのが難しい、というのが定説になりつつある（小野2001）が、行政評価という新しい手法を理解することがどうしても必要で

ある。

意識改革と能力開発については、行政評価を導入する担当職員から、第一次的に自己の所管する事業や施策を評価する一般職員へと、如何に効果的・効率的に伝播させるかという課題もあり、ひとまず行政評価の導入を果たした多くの自治体が直面している。

このような職員の意識・能力に関する課題は NIRA のアンケート結果でも、「効果が上がらない理由、効果を阻む要因」として17.6%の団体が「職員の反対や理解不足」を挙げていることや、自由記入形式の「行政評価導入上の問題点、課題、実務上の苦勞」として「職員の意識改革」「職員の行政評価に関する理解」という意識に関する回答、及び「指標・数値化の難しさ」「手法自体の難しさ」という評価能力に関係する回答が多くを占めていることに現れている（図表14）。

図表14 行政評価導入上の問題点、課題、実務上の苦勞

職員の意識改革	9件
指標・数値化の難しさ	8件
職員の行政評価に関する理解	8件
評価結果の反映	6件
手法自体の難しさ	4件

（自由記入形式の回答を類型化したもの、上位5項目、回答を寄せたのは32団体）

⑤ 手法、ノウハウ、ツールの開発・獲得・蓄積

第Ⅰ部において既に述べたように、NIRA アンケートにおいて行政評価の「効果が上がらない理由、効果を阻む要因」として、他の項目を引き離して最も多くの自治体（41.2%）が指摘したのが「手法・制度の未完成・未成熟」であった。実際、日本に行政評価が導入されて、つまり先行自治体が取り組み始めてまだ数年しか経っていない⁶⁾。また実務ベースでの導入が、理論的な研究や手法の開発に先行したこともあり、政策科学としての

理論・方法が十分に形成されていない。しかも、欧米の行政評価による改革実績に触発され、日本の従来の行政においては余り馴染みのないアングロサクソン流の改革思想・手法に多くを学んでいるという事情もある。

いろいろな取り組みが知られていても確立した手法のメニューがなく、またわかりやすいテキストやマニュアルも余りなく、公共財として流通するか安価で購入できるノウハウやツールが乏しい状態にある。コンサルタント等が個別自治体向けに作ったり、個々の自治体が相応の努力をして内部で開発したりしているのが現状である。

このような事情が、図表14に示した「行政評価導入上の問題点、課題、実務上の苦勞」として「指標・数値化の難しさ」「手法自体の難しさ」に関する回答が多いことの背景にあらう。

これは、個々の自治体の範囲を超えた課題ともいえ、米国のように中央・地方政府、大学、シンクタンク等の間で情報が盛んに流通し、ノウハウが共有されるような環境の醸成が望まれる。しかしより重要なのは、今行政評価に取り組む自治体として、自ら考え、最適の手法を選び、ノウハウを効率的に調達し、IT 活用を含む各種ツールを整備する努力である。

3. 行政評価による経営革新に挑む先進事例

前節で述べたように地方自治体の行政評価には様々な課題があるといえるが、導入自治体が増えるなか、先行する自治体では強い意気込みや様々な工夫によって成果を上げたり、ユニークな手法を実行したりするところが出てきている。上記の課題に取り組む上で参考になる自治体の行政評価関連の取り組みの特徴を以下に示そう。

① 三重県

- ・知事の強力なリーダーシップのもとでの全庁的なチャレンジ
- ・徹底した意識改革

- ・評価表は事務事業評価シートのクラシックに
- ・事務事業評価システムと他の改革プログラムの連携
- ・現場の業務改善運動としての事務事業評価から
- ・外部評価組織は設けず

② 静岡県

- ・業務棚卸表（職員教育に用いていた）を作戰書として採用
- ・業務棚卸表の作成は行政評価の前処理に相当
- ・目的志向で全庁的に仕事を体系的に整理し、目標管理する
- ・今年度から総合計画の作戰書に

③ 岩手県

- ・総合計画の体系に沿った、政策・施策・事業各レベルの「政策評価」（行政評価）
- ・アンケート結果を含む数値指標重視
- ・数値指標を軸とした各階層の評価の連動
- ・「政策評価」（総合計画の評価）と「事務事業評価」「公共事業評価」の共存
- ・かなりの部分を自前で構築

④ 青森県

- ・市民の政策ニーズをマーケティングして政策目標の体系を構築し、数値指標でベンチマーキングする政策マーケティング・システム
- ・県民の理想と行政等の現実のギャップを明らかにした上で、このギャップを埋めるために官民様々な主体が参入する政策市場の形成を目指す
- ・第三者機関が中心となってシステムを構築
- ・シェアード・アウトカム（成果の分担）を志向
- ・市民など県庁外を巻き込んだ PDCA サイクルの形成を目指す
- ・県庁内の若手職員のプロジェクトチームの研究からスタート
- ・事務事業評価や総合計画の進行管理システムとの連携は今後の課題

⑤ 福岡市

- ・「DNA 計画」という全庁的経営改革により NPM

的な新行政経営システムを目指した試み

- ・市長の私的諮問機関である福岡市経営管理委員会が行政改革の作戦書を作成するなどの推進役
- ・管理ツールとしての行政評価（政策評価・執行評価）の実行
- ・諸改革の基本にある「評価」の視点
- ・経営管理委員会は2002年4月に活動を終了、今後は市役所自身が改革を継続

⑥ 逗子市

- ・行政評価導入計画「バージョンアップ2002」により、市民満足度向上のための行政経営を目指す
- ・政策・施策・事業の3階層それぞれの評価手法を採用
- ・職員の各階層を巻き込む仕掛けにより全庁的な意識改革をねらう
- ・当初から庁内 LAN やインターネットを活用

⑦ 瀬戸市

- ・NPM の手法によって、次期総合計画までに経営改革を目指す
- ・行政評価を始め、各種手法を同時並行で進める
- ・庁外の専門家からなる行政経営委員会のもとで推進
- ・情報システム化を一つの柱として位置づけ

⑧ 沼津市

- ・プロセス・マネジメントによる年間を通じた事業の進行管理によってPDCA サイクルを徹底
- ・プロセス・マネジメントと年度単位の事業評価のリンク
- ・時間軸での効率を重視

⑨ 新宿区

- ・施策評価と事業評価のリンク
- ・庁内の二次評価機関を通じたPDCA サイクル

⑩ 横須賀市

- ・IT 活用によって事務事業評価の事務量軽減を図る
- ・まちづくり評価委員会による再評価など、市民

志向の試み

4. 行政評価を軸とした NPM へ

— 3つの提言

最後に、アンケート結果の分析と先進事例の考察に基づいて、行政評価を軸に NPM 的な改革を実現するための提言を述べる⁷⁾。以下「戦略」「効率」「顧客」という3つのキーワードで括って端的に示そう。

① 行政評価の導入にあたっては改革の戦略を持たねばならない

改革には戦略が必要である。そしてその戦略を練るための、強力な組織が必要である。できれば行政外のメンバーで構成されるか、含むのがよい。その組織が、行政評価の導入から稼働まで、更に行政評価を含む NPM の工程表をつくる。現在いくつかの自治体で設けられている、審議会形式の評価委員会などが事務局の作成した資料を検討するネガティブ・チェックではこの役割は果たせない。

行政評価を導入する戦略は、評価結果を反映させるPDCA サイクルの形成まで目指す必要がある。そのサイクルは予算編成や総合計画の策定・進行管理、組織・人事管理に繋がるものでなければならない。またPDCA サイクルは、全庁レベルの他に部局単位でも形成されるはずである。

行政評価を導入する過程では、自治体の内外のリソースを効果的・効率的に活用しなければならない。外からはノウハウや人的資源を効率的に調達し、内では職員の意識改革・能力開発が欠かせない。

評価対象のレベルが異なるなど複数の評価システムを持つ場合には、できるだけ早い段階でそれらの関係を明確にする必要がある。また公共事業の（採否を決定する）事前評価や、事業開始後の進行管理についても同様である。

IT の活用も重要である。行政評価は本格実施

ともなれば膨大なデータを取り扱うことになるため、パソコンでの作業が前提となるが、LAN の活用やコンピュータ・システム化が望ましい。既存のパッケージを購入・活用する場合には、その機能の吟味が必要である。また、行政情報化・電子自治体を全庁的に推進する場合、BPR (Business Process Reengineering) や ERP (Enterprise Resource Planning) 導入などにおいては、行政評価システムとの連携が必要である。

② 行政評価の基本原理は効率の把握

NPM の最大のポイントは生産性向上、つまりより少ない税収でより良く、より多くのサービス提供を行うことにある。この生産性は「効率」として評価される。効率は一般に「産出÷投入」として捉えられるが、民間企業とは異なり、多くの自治体の現状では行政活動の産出と投入の測定に容易でない面がある。

産出の方はアウトカム指標とアウトプット指標で把握するが、特にアウトカム指標は、当該活動の目的や行政の目的——手段の体系における位置づけが明確でなければならない。

投入については、より精密なコストの把握が何よりも必要である。総合計画など評価単位と予算事業との整合（事業別予算）、アクティビティ・ベースのコスト把握、発生主義・複式簿記による資産と負債の把握の細分化など、課題は多い。

また、評価を年度単位で行えば十分という訳ではない。年間を通じた進行管理、つまり投入量一定の条件のもとで「産出÷時間」という効率の把握も重要である。

③ 顧客志向を徹底せよ

NPM の基本コンセプトであり、大きな意識改革が必要なのが顧客志向である。まず、先に述べたようにアカウンタビリティの観点から、市民にわかりやすく行政評価に関する情報を伝える努力が求められる。そして行政評価を通じた市民とのコミュニケーション、更には市民との協働へと発

展させることが望ましい。

市民の視点での評価という観点からは、アウトカム指標を重視すべきなのはもちろん、アウトカム指標のうちでも顧客満足度など市民生活や地域の生活条件に即した指標の積極的な採用が有効である。

また、「顧客」すなわち行政サービス、行政活動の対象の明確な把握がなくては、顧客満足の上を検討することができない。地域の生活者たる一般市民の他にも、民間企業やその他の団体、場合によっては自治体内の他の部局など「顧客」の把握が顧客志向の前提となる。

【注】

- 1) 総務省などによる既存の調査結果の他に、筆者の1人(白川)が座長を務める総合研究開発機構「NPM手法の地方自治体への導入に関する研究会」が新たに全国の市区を対象に実施した「行政運営の新しい手法に関する調査」の結果を用いている。
- 2) 本稿では紙幅の関係上、図表や事例の詳細等を省略している。白川・小野2002を参照されたい。
- 3) NPMに関する内外の文献も、行政評価に同様の位置づけを与えている。白川・富士通総研2001、大住2002、Pollitt & Bouckaert 2000など。
- 4) 小野2002は、この5項目を、行政評価の普及・定着を阻む要因や行政評価の発展方向の分析から導いている。
- 5) 総務省の調査(総務省自治行政局2001)によれば、行政評価を導入及び試行している団体のうち評価結果を公表している団体の割合は、都道府県で93%(うち全面公表91%)、指定都市58%(うち全面公表42%)に対して市区町村では40%(全面公表26%)にとどまっている。
- 6) 一般に、1995年の三重県による事務事業評価システム導入開始が、日本における行政評価の最初の取り組みとされる。
- 7) 行政評価の手法自体に係る技術的な問題とその対策等については、小野2002、小野2001を参照されたい。

【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』
- 石井幸孝・上山信一『自治体 DNA 革命』
- 上山信一（2002a）『行政の経営改革』第一法規
- 上山信一（2002b）『日本の行政評価 総括と展望』第一法規
- 梅田次郎（2001）「業績測定型・三重県事務事業評価システムの発展過程と展望」『日本評価研究』、1（2）
- 大住荘四郎（2002）『パブリック・マネジメント』日本評論社
- 小野達也（2002）「地方自治体の行政評価システムの課題と展望」『日本評価研究』、2（1）
- 小野達也（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」（『富士通総研研究レポート』No.117）
- 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
- 白川一郎・小野達也（2002）「NPM の導入による地方自治体の改革に向けて」（『富士通総研研究レポート』No.140）
- 白川一郎・（株）富士通総研経済研究所編（2001）『NPM による自治体改革』経済産業調査会
- 政策マーケティング委員会編（2002）『政策マーケティングブック2001～2002』政策マーケティング委員会事務局（青森県政策推進室）
- 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』政策マーケティング委員会事務局（青森県政策推進室）
- 総合研究開発機構（2002）『地方自治体における NPM の導入状況』
- 総務省自治行政局（2001）『地方公共団体における行政評価の取組状況』
- 西尾勝（1993）『行政学』有斐閣
- 日経産業消費研究所（2002）「全国調査／自治体の民間管理手法（下）進化する行政評価」（『日経地域情報』、No.393）
- 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

- PHP 総合研究所（2001）『全国知事・市長への「地方分権の現状と課題に関するアンケート」調査結果』
- 古川俊一（2001）「地方自治体の行政評価」（『日本評価研究』、1（1）：25-37）
- 古川俊一（2000）「政策評価の概念・類型・課題（上）（下）」（『自治研究』76巻2，4号）
- 古川俊一・北大路信郷（2001）『公的部門評価の理論と実際』日本加除出版
- Kettl, D.K. (2000), *The Global Public Management Revolution — A Report on the Transformation of Governance*, Brookings, Washington, D.C.
- Pollitt, C.; and Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform — A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

【自治体の行政評価関連サイト（本稿関連）】

- 青森県「政策マーケティング・システム」
<http://www.pref.aomori.jp/koutyou/marketing/index.html>
- 岩手県「政策評価課」
<http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/seisaku/>
- 静岡県「業務棚卸表」
<http://www2.pref.shizuoka.jp/all/gyotana.nsf/>
- 新宿区「企画課」（平成12，13年度行政評価制度）
<http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/division/210101kikaku/index.htm>
- 逗子市「行政評価@zushi」
<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/hyoka/index.html>
- 瀬戸市「行政経営システム」
<http://www.city.seto.aichi.jp/index.htm>
- 福岡市「経営管理委員会」
<http://www.city.fukuoka.jp/keiei/index.htm>
- 三重県「みえ政策評価システム」
<http://www.pref.mie.jp/GYOUSEI/plan/jimu00k/index.htm>
- 横須賀市「まちづくり評価」
http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/m_hyouka/index.html