

行政評価の自治体改革における役割と 今後の課題

松 田 典 久

- 1 はじめに
- 2 行政評価と自治体改革
- 3 自治体改革の必要性と変遷
- 4 行政評価導入のねらいと成果
- 5 導入自体の苦悩
- 6 今後の課題と方向性
- 7 自治体改革の進展と行政評価の進化
- 8 住民参加型の自治体改革をめざして

1 はじめに

わが国の経済社会は、1990年代に入ると、バブル経済が崩壊し景気低迷が長期化する中で、国・地方を通じた財政状況が危機的な状況に直面するとともに、戦後日本の経済社会を支えてきた諸制度にひずみが生じてきたことから、その再生をめざして抜本的な改革が求められてきている。

こうした状況を踏まえ、国においては、平成9年に行政改革大綱が策定され、その基本方針に基づき平成13年1月には、1府22省庁から1府12省庁への省庁再編が実施され、併せて、政策評価の導入が図られた。また、平成13年4月には「聖域なき構造改革」を掲げる小泉純一郎内閣が発足し、特殊法人改革に始まり、規制改革、国立大学の独立行政法人化等多くの改革が進められつつある。一方、地方においても、地方分権化の動きの中で、先進的な自治体を中心に、国よりも早い時期から自治体構造改革に取り組んでいる。特に、財政状況の窮迫と平成12年4月からの地方分権一括法施行による制度改正に伴い、その動きに一層拍車がかかったと言える。

こうした国・地方を通じた最近の改革の手法には、1つの共通点が見い出

せる。それは、行政運営に、民間企業の経営理念や手法を取り入れて、その効率性や効果を高めていこうという新しい考え方である。この改革の考え方は、ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management：NPM）と呼ばれ、海外のイギリスやニュージーランド等アングロサクソン系の諸国において広まった考え方で、この考え方に沿った改革が実施され相当の成果を上げたとされている。その中で、改革推進のマネジメント手法として高い評価を受けるようになったのが、数値指標等を使った政策評価（又は行政評価）である。

こうした中で、わが国では、いち早く三重県が北川知事^{注1}の提唱した「さわやか運動」^{注2}という改革運動の一環として平成8年度に事務事業評価システムを導入し、それ以来都道府県や都市を中心にNPM型行政評価を行政改革又は財政改革の目的実現のためのマネジメント手法として位置付け導入する自治体が急速に増加してきている。既に、都道府県・政令指定都市のほとんどが導入又は試行を行い、市町村においても多くの団体が導入の検討を進めている状況となっている。

確かに、わが国の自治体においては、従来政策形成力が弱いのに加えて政策過程の中で政策実施の成果を評価して計画又は予算に反映させる（フィードバックさせる）過程が欠如していたため、計画（PLAN）—実施（DO）の過程のみが繰り返され、計画（PLAN）—実施（DO）—評価（SEE）というマネジメントサイクルがほとんど機能していなかった。その結果、無駄な公共投資やカラ出張等の不適正支出が行われる事態を招いてしまったのである。このため、地方分権時代に適合した、抜本的な改革の手法を求めていた自治体は、成果重視及び顧客主義を基調としたNPM型行政評価を導入することにより、改革の目的を実現できるという期待感をもって積極的な導入を図っていると推測される。しかしながら、これまで導入した自治体の状況は、必ずしも期待通りにいっていないようである。諸問題点を解決しながら次の段階へステップアップしている自治体もあれば、壁にぶつかりもがいている自治体も見られる。

本稿では、以上のような状況を踏まえて、改めて自治体改革における行政評価の位置付けを確認するとともに、行政評価導入のねらいとその成果の実

態を検証し、行政評価に自治体改革の成果が期待できるのか、また、成果をあげるための課題とその対応策は何か、について考察を進めていきたい。

2 行政評価と自治体改革

(1) 行政評価導入の広がり

行政評価については、三重県の「事務事業評価システム」(平成8年度)、静岡県の「業務棚卸評価」(平成9年度)、北海道の「時のアセスメント」(平成9年度)などが先進例として取り上げられるが、平成14年7月末現在の状況(総務省調べ)を見ると、都道府県においては、すでに導入済みが43団体、試行中が3団体、該当なし(考えていない)が1団体となっており、98%の団体が何らかの形で実施している。政令指定都市においては、導入済みが8団体、試行中が4団体と、全ての団体が何らかの形で実施している。市区町村においては、すでに導入済みが254団体、試行中が261団体と何らかの形で実施している団体は、全体の16%となっている。(表1)

平成12年8月末と比較すると、「既に導入済み」及び「試行」の割合が、都道府県では79%から98%、指定都市では50%から100%、市区町村では5%から16%と、それぞれ導入が急速に進んでいることがわかる。

表1 地方自治体における行政評価の導入状況

区 分		都 道 府 県		指 定 都 市		市 区 町 村	
		団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
すでに導入済み	H14	43団体	92%	8団体	67%	254団体	8%
	H12	24団体	51%	4団体	33%	77団体	2%
試 行 中	H14	3団体	6%	4団体	33%	261団体	8%
	H12	13団体	28%	2団体	17%	94団体	3%
検 討 中	H14	—	—	—	—	1,571団体	49%
	H12	10団体	21%	6団体	50%	1,569団体	48%
該 当 な し	H14	1団体	2%	—	—	1,143団体	35%
	H12	—	—	—	—	1,500団体	46%

(注) 1 総務省ホームページによる。
2 H12年は8月末、H14年は7月末。

（２）行政評価導入の契機と自治体改革

各自治体は、取り巻く環境の変化の中で、具体的には何を契機に行政評価を導入しているのだろうか。先進的な取組を行っている自治体の状況は、表２の通りである。また、NIRA（総合研究開発機構）が実施した市区レベルのアンケート調査^{注3}（以下、「NIRAのアンケート調査」という。）の結果によると、契機としては、その名称は異なるものの「行政改革」が最も多く、続いて、「担当部門の発案」、「他自治体の事例検討」、「首長の公約・指示」の順となっている。（表３）

つまり、行政評価を導入している自治体の多くが、自治体改革を契機として導入を図り、その自治体改革推進の重要なツールあるいは手法として位置付けていることがうかがわれる。また、行政評価を導入し持続的に推進する原動力としては、首長のリーダーシップと職員の意識改革運動が鍵を握っているのではないかと考えられる。

例えば、三重県は、全国で最も早い平成８年度からNPM型行政評価（事務事業評価システム）を導入したが、これは平成７年に就任した北川知事の強力なリーダーシップのもとにスタートした職員の意識改革運動「さわやか運動」の基礎となるマネジメント手法と位置付けられたものである。その後も職員の自立的改革意識が養成され、わが国のトップランナーとして持続的な取組が行われている。

また、宮城県においては、平成５年に就任した浅野知事^{注4}の二期目がスタートした、平成９年からそれまでの県政を抜本的、総合的に見直す行政改革を職員と県民の共同参画のもとに運動論的に推進するため「新しい県政創造運動」^{注5}が展開され、６つの評価から構成される行政評価体系（事務事業システム改革）の構築とともに、予算編成や人事評価、パートナーシップ等５つのシステム改革と連動させながら、改革目標の実現に向けた積極的な取組が続けられている。

表2 主な先進自治体の導入契機等

自治体名	評価システム名	年度	導入契機等
北海道	時のアセスメント	H9	公共事業等施策見直し
青森県	政策マーケティングシステム	H12	行政改革
宮城県	行政評価システム	H10	行政改革（新しい県政創造運動）
静岡県	業務棚卸評価	H9	行財政改革
三重県	事務事業評価システム	H8	行政改革（さわやか運動）
滋賀県	しがベンチマーク	H12	県民の生活満足度
三鷹市	行政経営品質評価	H11	行財政改革システム
長浜市	事務事業評価システム	H11	行政改革
川西市	事務事業評価システム	H11	行財政改革（行政SR作戦）
臼杵市	サービス検証システム	H12	市役所の変身

表3 行政評価の導入背景

区分	行革大綱など行政改革	職員の自主研究	首長の公約・指示	他自治体の事例検討	審議会、コンサルの提案	担当部門の発案	その他	導入済み・試行中の件数
回答数	66	4	21	26	2	27	1	102
割合	64.7%	3.9%	20.6%	25.5%	2.0%	26.5%	1.0%	100%

(注) 1 NIRA のアンケート調査結果による。
2 重複回答あるので、合計は100%を超える。

3 自治体改革の必要性和変遷

(1) 自治体を取り巻く環境の変化と自治体改革の必要性

近年、バブル崩壊後のわが国経済の低迷、これに伴う財政状況の悪化並びに少子高齢化の進行等経済社会情勢の変化に対応し、将来に向けての閉塞感を打破するために、国・地方を通じて、民間との関係も含めて従来の制度を根本から見直す改革が多方面において進められている。

全国レベルでは、国行政改革（省庁再編）、経済構造改革、社会保障制度改革、司法制度改革、大学改革そして地方分権改革などこれまでのわが国の基礎構造を形成していた諸制度について、その基本理念や運営・経営理念の転換及び実施手法の改善などにより抜本的に変革しようという動きが出てき

ている。

一方、地方においても、①未曾有の財政危機、②地方分権の推進、③地方自治体への不信感・不満の増大等を契機とした住民意識の変化、④行財政システムの硬直化を背景に、抜本的な自治体改革が求められてきている。

まず第1に、未曾有の財政危機である。今回は戦後3回目の財政危機と言われているが、これまでの財政危機については、自治体自身の内部努力もあるものの、いずれも経済の回復と国の手厚い財政支援措置等により克服してきたと言える。^{注6}しかし、今回の財政危機は、容易に克服することは困難である。理由としては、①国・地方を通じて700兆円を超える多額の長期債務残高を抱える借金地獄に陥っており、財政の硬直化が著しく新たな地方債発行は極力抑制せざるをえないこと、②大幅な景気回復等による税収の増が見込めないこと、③国においても極端な財政状況悪化により、従来のような地方財政支援措置は望めず、逆に国庫補助負担金や地方交付税が縮減の方向にあることなどである。

したがって、従来の総合計画偏重主義や予算消化主義及び地方交付税依存症の財政運営方式を改め、優先順位に基づく政策の選択が必要となってきた。

第2に、地方分権の推進である。地方分権一括法の平成12年4月施行に伴い、地方分権時代がスタートしたが、これにより、自己決定・自己責任のシステムが構築され、各自治体は、自らの知恵と力による自主的・自立的な政策経営が求められるようになった。このため、職員の政策形成能力が求められるが、決して職員の独断専行で政策経営が行われてはならない。つまり、政策体としての自治体は、住民の意向を反映させながら、限られた財源や人材等の中で効率的・効果的な政策の立案・選択が重要となってくる。

第3に、地方自治体に対する不信感・不満の増大等を契機とした住民意識の変化である。市民社会の成熟とカラ出張・官官接待等公費の不適正な使用問題の発生等により、住民の自治体の税金の使い道や政策運営に対する関心が高まってきており、行政活動の透明化、つまり情報の共有化が求められてきている。このため、自治体は、行政活動の結果や意思決定過程等に関する情報公開や積極的な情報提供を行い、説明責任（アカウンタビリティ）を果

たすことが必要となってきたのである。併せて、住民に提供する行政サービスについて、顧客である住民の満足を向上させていくことが重要な課題となってきた。

第4に、行財政システムの硬直化である。長年機能してきた行財政システムが制度疲労を起こしてきており、新たな行政ニーズに対して迅速にかつ効率的に対応できにくくなってきている。こうした状況を打開するためには、予算編成や組織・人事等硬直化したシステムを改革することが必要となってきた。

因みに、「地方自治体における行政改革等に関する住民意識調査（以下、「地方行革に関する住民意識調査」という。）」（平成12年2月実施、自治省）によると、地方行革の必要性については、「大いに推進すべきだ」「推進すべきだ」という肯定派が7割以上を占めており、前回調査（平成9年2月実施）に比べ数ポイント減少したものの、依然として住民の地方行革に対する期待の高いことがうかがわれる。この結果は、前回調査時点以降、多くの自治体において、新たに行財政改革の取組が見られたことに対する一定の評価はなされるものの、まだまだ抜本的な改革を求める強い国民の意思を反映しているのではないだろうか。

それでは、これまでの自治体改革は、どのような経過の下に、どのような観点と手法により、実施されてきたのであろうか、検証してみたい。

（2）自治体改革の変遷と期待する効果

行政機関の改革は、通常「行政改革」と言い、官庁用語として使われているが、本稿では、各自治体において行政改革のほか、行財政改革、システム改革などと多彩な名称が使われている現状から、これらの自治体における改革を総称して「自治体改革」とする。

昭和48年のオイルショック後の自治体改革の変遷を概観してみることにする。

<1970年代>

昭和48年のオイルショック後の景気後退に伴う財政窮迫に対処するため、各自治体において財政主導型の行政改革が強力に進められた。内容としては、

組織の再編・職員数の削減・職員給与の引き下げ・福祉サービス水準の引き下げなど規模の縮小，サービス抑制を中心とした，緊急対応型の「マイクロ改革」であった。また，マネジメント・ツールとしては，予算編成システムとして，「サンセット方式」「ゼロ・シーリング方式」の採用，事務事業見直しのシステムとして，「事務事業総点検」の手法が開発され，その導入が図られた。

<1980年代>

第二臨調行革に際し，自治省が，昭和60年1月に簡素にして効率的な地方行政の実現を目指して「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）」を示したことから，各自治体はその方針に従って行政改革大綱を策定した。しかし，内容は，ほとんど国の大綱の項目に沿ったものとなっており，行政改革大綱を作成すること自体が目的となっている自治体が多く見られた。そこには，自治体の独自性，主体性はほとんどなく，いわゆる「外発型」の改革となっていた。

<1990年代>

平成6年10月には，自治省がバブル崩壊後の財政状況や地方分権の動き等を踏まえて「地方公共団体における行政改革推進のための指針」を通知し，行政改革推進委員会の設置や住民の意見の反映及び推進状況の公表等住民参加に基づく行政改革大綱策定を指針として示したことから，各自治体はその方針に従い行政改革大綱を策定した。

その内容は，情報公開や職員の能力開発等人材育成が強化されたものの前回とほぼ同様の内容となっており，依然として「外発型」の改革であった。

しかし，平成7～8年にかけての「官官接待」や「カラ出張」問題が発覚したことによる住民の自治体に対する不信感の増幅，財政状況の悪化，情報公開制度の進展に伴い，自治省は，平成9年11月に，「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」を策定し，内容は「公正の確保と透明性の向上関係」「経費の節減合理化等」「公共工事関係」等を追加して充実したものとなっている。しかし，残念ながら「行政評価」についての記載はなかった。多くの自治体が指針に従い従来の行政改革大綱を改訂しているが，内容は指針の示す項目等に沿った内容にとどまっており，依

然として「外発型」の改革から脱皮できていない。しかしながら、この時期一部の先進的な自治体においては、意欲的な首長のリーダーシップと職員の熱意と努力により抜本的な改革を意図とした「マクロ行革」の行政改革プランが策定され、また東京都や大阪府等大都市地域の自治体が赤字団体に転落し財政改革プランが策定されるなど、漸く地方分権社会に適応した「内発型」の改革が推進され始めた。

これまでの自治体改革の流れを概観すると、1990年代以降の先進自治体の例を除き、自治体の自発性に乏しく、内容も財政収支を重視した財政主導型の「ミクロ改革」が中心となっており、また行政改革推進委員会等の設置により形式的には住民の意見を反映させているものの、地方分権時代に適合した住民参加を基調とした抜本的改革にはほど遠い状況であった。

それでは、住民は自治体改革に対してどのような効果を期待しているのだろうか。「地方行革に関する住民意識調査」（平成12年2月実施、自治省）によると、地方行革に求める事項としては、前回調査時点（平成9年2月実施）で地方自治体における公費不適正支出の問題等があり「公費の支出を適正にしてほしい」が最も多かったが、今回は、都道府県、市町村ともに「無駄な仕事や無駄な施設整備に対して是正を求める」意見が最も多く、効率的・効果的な行財政運営に対する期待の大きさがうかがえる。また、「住民の意見を積極的に取り上げてほしい」が上位となり「住民がもっと参加できるようにしてほしい」が大きく伸びるなど住民参加拡大への志向が高まってきていることがうかがえる。

要するに、住民は、最近の経済社会情勢から、自治体の主たる財源である地方税の増収が望めず、国庫支出金や地方交付税の縮減が見込まれる一方、高齢者等を対象とした福祉等のサービス関係支出の増加は避けられないという厳しい財政見通しの中で、自治体に対して「適正性」や「合規性」以上に「効率性」「有効性」を求め、住民参加型の抜本的な改革を期待しているといえる。こうした住民のニーズに適切に対応した改革を模索していたわが国の自治体は、欧米で改革の実績を上げている手法あるいはその理念と遭遇するのである。それが、NPM（新しい公共管理）である。

(3) NPM の考え方による自治体改革

近年わが国において導入されている国の行政改革・自治体改革は、ニュー・パブリック・マネジメント（以下、「NPM」とする）の影響を大きく受けていると言われている。このNPMとは、1980年半ば以降、イギリスやニュージーランドをはじめとするアングロサクソン系の諸国を中心に形成された新たな行政運営の考え方である。それは、民間企業における経営理念及びその手法を可能な限り行政活動に取り入れることによって、その効率性や有効性の向上を図ろうとする考え方である。大住莊四郎氏は、このNPMの特徴を、具体的に以下の4点に集約できるとしている。^{註7}

- ① 業績／成果による統制：経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績／成果による統制を行う
- ② 市場による統制：市場メカニズム（民営化手法，エイジェンシー，内部市場など）を可能な限り活用する
- ③ 顧客主義への転換：住民を行政サービスの顧客とみる
- ④ ヒエラルキーの簡素化：統制しやすい組織に変革する

以上の4点を自治体改革の重要な視点とする場合、これまでの行政運営と比較してどのような効果が期待できるのでしょうか。

まず、成果重視について考察すると、先述したとおり、これまで多くの自治体においては、予算や計画を尊重しその忠実な執行に専念し、その実績や成果を評価して見直すという過程は軽んじられてきた。また、行政活動を外部から監視する機能を有する議員による決算の審査及び監査委員による監査は、実施した内容・量及び手続の合法性・合規性のチェックにとどまり、効率性や有効性についての評価はほとんど行われてきていなかった。その結果、予算消化主義及び計画偏重主義の行財政運営が行われ、公費の無駄使い等が全国的に指摘されることにもなったのである。この業績／成果による統制により、住民の満足度を基準に住民のニーズに対応した効率的で効果的な行財政運営の実現が期待されるのではないか。

次に、市場による統制を考察すると、これまでも経費節減の手法として、民間活力の活用は検討されてきたが、せいぜい民間委託か、第三セクター方式の採用にとどまっていた。従来の民間活力の活用は、委託先が公共的団体

行政評価の自治体改革における役割と今後の課題

に集中したり、委託先や第三セクターに自治体職員が出向するなどしたため、必ずしもねらいとした効果は得られなかった。この市場による統制、つまり積極的な市場原理の導入により、効率性だけでなく、サービスの質の向上等による有効性の高い行政運営が期待されるのではないか。

顧客主義については、政策形成の面で考えると、従来、国等上級官庁、首長、議員及び関係団体等の意向に配慮しながら自治体内部で政策が形成されており、住民参加も形骸化し、住民の声が政策に反映されないことが多かった。住民が顧客として尊重されることは、住民が主権者である地方分権型社会では、むしろ当然のことであり、自治体が説明責任を十分果たし、住民参加を促進することにより、住民の意向を十分活かした個性のあるまちづくりが期待されるのではないか。

組織形態については、これまでピラミッド化した職階制に基づくものとなっており意思決定に時間がかかるなど柔軟で機動的な行政対応を阻害している傾向がみられることから、ヒエラルキーの簡素化（「組織のフラット化」とも言われる。）により、迅速かつ柔軟な対応を必要とされる分野においては、効果を発揮できるのではないか。すでに、先進自治体の三重県、宮城県、広島県では、こうした組織機構の改革が行われている。

こうした観点から自治体改革として取り組まれている具体的な手法としては、公的事業の民営化・民間委託、PFI（Private Finance Initiative）、エイジェンシー、内部市場システムの導入があげられるが、政策経営の視点から自治体改革を円滑に実現するためのマネジメント手法として、住民を顧客とみなし業績／成果を基準に行政活動を評価するシステムがNPM型行政評価システムである。

表4 これまでの公共管理とNPM（新しい公共管理）

	これまでの公共管理	NPM（新しい公共管理）
公共サービス	政府による独占的供給	競争による供給
行政組織	ピラミッド型・一元的	組織のフラット化や分解
管理方法	手続きの正当性の重視	効率性、有効性の重視

（注）（財）日本都市センター研究室資料による。

(4) 自治体改革における行政評価の位置付け

現在各自治体で導入が進められている行政評価は、業績／成果を統制基準とする NPM の理念に基づく自治体改革にとって、改革の目的を実現するためのツールあるいはマネジメント手法として必要不可欠なものとして位置付けられると考える。高寄昇三は、「行政評価は、自治体改革のまさに第一歩である」とし、「行政評価の核心は、自治体の行財政活動における『システムの変革』であり、問題は、行政評価をいかにしてシステム改革に連動させるかである。」と指摘している。^{注8} つまり、行政評価はあくまでも手段であり、行政評価そのものが目的となってはならない。

したがって、NPM 型行政評価の導入は、NPM 型自治体改革の基礎をなすものであり、他のシステム改革と連動しながら自治体改革の目的・目標を達成するよう効果的に機能するものでなければならない。

しかしながら、この行政評価は、客観的な業績／成果を表す指標により自動的に施策・事務事業の最適な選択が達成されるものではない。窪田好男は、NPM 型行政評価は「政策評価と政策決定の連関の間接化」されたものであり、情報公開過程には「自己評価によって低下するであろう評価プロセスと評価結果の信頼性を外部の監視の下におくことによって担保しようとするねらいがある」と、自治体内部における政策決定サイクルの非完結性と住民参加の必要性を指摘している点は、留意する必要がある。^{注9}

4 行政評価導入のねらいと成果

(1) 行政評価とは

ここで改めて、行政評価とは、どういう目的あるいはねらいをもち、どういう特徴があるのか、について考察することとする。

「行政評価」という用語については、政策評価、施策評価、事務事業評価、執行評価など研究者や実務家の間で様々な類似した用語が使用されているが、本稿では、古川俊一が言うように「行政における評価の短縮形」と広く捉えることとする。つまり、古川俊一の政策評価の定義と合わせると、「行政という広範な政策体系や政策過程における評価活動を包括的に表現したもの」

ということになる。

政策過程は、通常「Plan-Do-See」つまり「計画-実施-評価」という政策マネジメントサイクルで表現されるが、行政においてこれまで軽んじられてきた行政活動の評価の過程を重視し、より統一的により科学的に評価を行い、より効率的でより効果的な政策形成に反映させようとする手法が行政評価である。

したがって、本稿での行政評価の定義としては、島田晴雄の「行政機関が主体となって、ある統一された目的や視点のもとに行政活動を評価し、その成果を行政運営の改善につなげていくこと、さらに、それを制度化して、行政活動の中にシステムとして組み込んで実施すること」という広義の定義を用いることとしたい。つまり、行政評価を、①統一した視点で行政活動を評価すること、②評価の成果を行政運営の改善に役立てること、③行政活動の中にシステムとして組み込むこと、の3点を満たすものとする。

(2) 行政評価の導入目的

行政評価、特にNPM型行政評価の導入の目的については、多くの要素があることから、研究者や実務家の間で、理論的にも現実的にも様々に論じられ、検討されている。

因みに、平成13年1月に導入された国の政策評価の目的としては、①国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）の徹底、②国民本位の効率的で質の高い行政の実現、③国民的視点に立った成果重視の行政への転換、という3点を掲げている。

導入する行政の立場から、古川俊一は、「①アカウンタビリティと②行政管理の改善」とし、また行政を監視すべき住民の立場から、上山信一は、「①自主的な管理を行わせて、経営効率を上げさせること、②外部の議会、住民などが行政を監視していくツールにすること」とであると主張している。

筆者は、NPM型行政評価が自治体改革の重要なツールであることとその特性から、導入の目的としては、大きくとらえて①行政管理の改善及び②説明責任（アカウンタビリティ）の2点と考える。

まず第1の、行政管理の改善については、効率的・効果的な政策経営を推

進することによりその結果として行財政運営の改善が図られること、つまり行財政面の改革を目的とするものである。その目的を実現するために達成すべき副次的目的としては、①成果重視のマネジメントサイクルの定着、②住民本位の効率的な質の高い行政の実現、③職員の意識改革の3点が考えられる。

第2の説明責任（アカウンタビリティ）については、窪田好男の「NPM型行政評価は、政策評価と政策決定の連関の間接化されたもの」という指摘にもあるように、政策形成過程が円滑にかつ効果的に遂行されるためには住民参加が極めて重要な要素であり、その住民参加を機能させるための絶対要件となることから、行政評価のもう一つの重要な目的として当然位置付けられるべきものといえる。

以上のことについては、NIRAのアンケート調査結果によると、導入目的として、「行政運営の効率化（53.9%）」、「アカウンタビリティ（37.3%）」、「PDCAサイクルの確立（35.3%）」、「職員の意識改革（32.4%）」の順となっていることから、自治体の現場においても同様の認識を持っていることが裏付けられる。

（3）NPM型行政評価の特徴

近年自治体に導入されているNPM型行政評価については、古川俊一が座長を務める国の行政評価研究会では、「政策、施策及び事務事業について、成果指標等を用いて有効性又は効率性を評価するものであって、行政の現状を認識し、行政課題を発見するためのツールである。」とし、また、上山信一は、「行政評価とは、行政の各部門に成果志向かつ顧客志向の、数値による行動目標を設定し、その達成度合いを第三者の視点から定期的にチェックして、その結果を情報公開していくという手法である。」としている。

このような「評価」がこれまで全く行われてこなかった訳ではないが、今回の評価手法の特徴として、次の5点が挙げられる。^{注10}

まず第1に、統一的評価方法による自己評価が基本である。これまでも事務事業見直しあるいは事務事業総点検という名称で統一的評価が行われている自治体もあり、統一性という点では基本的に変わらない。しかし、これま

での評価は、定性的かつ内部管理型であったことから、どうしても事業の継続を前提とした主観的なものになりがちであったが、今回は住民の満足度を前提とした客観的な基準のもとに統一的な方法により自己評価を行うことが特徴となっている。

第2に、成果重視である。これは、NPMの基本理念の1つであり、NPM型行政評価の最も重要な視点である。行政活動を行うに際して、その行政活動を行うことによりもたらされるであろう影響（成果）を基準として、政策を立案・執行・評価していくという考え方であり、自治体職員はそうした意識に転換していくことが必要である。ただ、行政活動の成果をアウトプットで測定するか、アウトカムで測定するか意見の分かれるところではあるが、現在わが国の自治体では可能な限りアウトカム指標を設定して評価することを目指す傾向が強いようである。また評価の時点としては、事前・事中（途中）・事後の段階があるが、事後が中心となっている。

第3に、顧客である住民の満足度重視である。地方自治法においては、住民の福祉の増進が目的として規定されているが、これまでの行政活動は住民を顧客とみなし住民がどれくらい行政活動の結果に満足しているかを評価の基準とするという考え方は、非常に希薄であった。近年地方分権化の進展とともに徐々に浸透しつつあるものの、行政評価においてこの満足度を客観的に把握する方法等が課題となっている。

第4に、数値目標管理による政策経営である。NPM型行政評価は、数値指標によるマネジメントが基礎となるものであり、これまで抵抗の強かった数値目標を設定し、その達成度等で自治体経営を統制しようとするものである。

第5に、積極的な情報公開である。行政評価の目的の一つがアカウンタビリティにあること及び顧客である住民の満足度が評価の基準となることから、評価の結果は住民に公表することが必要となる。ここでは、住民がどのような情報を求めているか、またいかに住民にわかりやすい方法で公表し、自治体の説明責任を果たすかが大きな課題となっている。

(4) 期待される効果

これまで述べてきたとおり、自治体改革のマネジメント手法として位置付けられる NPM 型行政評価に対する期待は大きく、研究者や実務家からその効果として非常に様々なものが指摘されているが、主なものとしては、次の3点であると考ええる。

まず第1に、財政効果（予算への反映による減量化・効率化）である。

自治体が行政評価を行財政改革の手法として期待している第一番の理由は、なんと言っても、効率的な財政運営による減量化であろう。つまり、事務・事業の事中・事後評価を行うことにより、非効率的な事業を廃止したり、効率的な方法に改善するほか、新規の事業案について事前評価を行うことにより、最も効率的な手法による事業を選択する。こうした政策形成過程を繰り返すことにより、非効率的な財政支出を縮減でき、財政の健全化につながる効果が期待できるのである。しかし、それを実現するためには、評価結果を予算編成に反映させるシステムの構築が課題となる。

第2に、政策選別効果（目的志向政策経営）である。

NPM 型行政評価の基本理念は、成果重視と顧客主義である。つまり、NPM 型行政評価には、顧客である住民の満足度を施策、事務・事業の主要な評価基準とし、効率性・有効性の観点から最適の施策、事務・事業を選択することにより、安いコストで質の高い行政サービスを提供し住民の満足度を高めていくことが期待されているのである。

ただし、そうした効果を実現するには、窪田好男が指摘するように、評価と政策形成過程は間接化されているので、住民が希望する分野の施策が優先的に取り組まれているか、質の高いサービスを享受できているか、など住民の意見や満足度を的確に把握し、それらの結果を政策形成に適切に活かしていくことが必要となる。

第3に、意識効果（職員及び住民の意識改革）である。

行政活動は、個人で行うものではなく、多数の職員等による施策・事業の運営の集合体であり、また、いかなる科学的手法が確立しようとも、それを使用する職員の理解が伴わなければ「絵に描いた餅」に終わってしまう。このため、NPM 型行政評価は、マネジメント手法として日常的な事務・事

業の企画から実施、評価そして企画へというマネジメントサイクルを定着させることにより、従来の「計画偏重・予算消化主義」から「成果重視・顧客主義」へと、職員の意識を改革することが期待されている。佐々木信夫は、地方分権化により自治体は、次の3つの能力を求められているという。^{註11} まず①政策形成能力、次に②評価能力、そして全体を通じた③経営能力である。経営能力を支えるのが、マネジメント手法であり、それが変わるということは、動機付けや判断の基準を根本的に変えていかなければならない。要するに、行政評価が監視のツールとして位置付けられることから、自治体の職員は、常に住民に監視されているという意識と緊張感を持って行政活動を推進していくことが重要となる。

また、併せて、住民自身が、自治体運営の財源は、自分たちの税金によって賄われていることを認識し、自治体運営に関心を持ち、政策形成過程から積極的に住民参加していくという意識の改革を行っていく必要がある。

5 導入自治体の苦悩

(1) 成果と限界

上記の効果を期待して、現在までに多くの自治体において、この行政評価の導入・試行が行われているが、ほとんどの担当者が達成感を感じずの間もなく、新たな問題点・課題に苦悩する日々を体験しているようである。総務省行政評価研究会の調査^{註12}結果においても、「評価の自己目的化」、「職員の理解、意識改革」、「事務負担の増と成果」、「成果指標づくり」、「内部評価と外部評価」、「公表に当たっての工夫」等様々な悩みが寄せられている。

また、NIRAのアンケート調査結果をみると、導入の効果の有無では、「大いにあった(2.9%)」「ある程度あった(37.3%)」が約4割を示すにとどまっている。その内訳をみると、「職員の意識改革」については期待とほぼ同様の高い効果がみられるが、「行政運営の効率化」、「PDCAサイクルの定着」、「アカウンタビリティ」については期待と効果に大きなギャップがみられ、導入・試行はしたものの期待した効果が得られず苦悩する自治体の担当者の姿を垣間見ることができる。(表5)特に「アカウンタビリティ」の

大きなギャップについては、公表をめざしたものの、結果として公表に至っていない自治体の苦悩を表していると考えられる。

また、効果が上がらない理由等をみると、「手法・制度の未完成・未成熟」が最も多く、続いて「政策形成や予算等との連携不足」、「職員の過大な負荷・事務煩雑化」、「職員の反対や理解不足」の順となっている。導入の効果として、「職員の意識改革」が高くなっている反面、行政評価の効果が上がらない等の要因として「職員の反対や理解不足」を挙げる自治体が多いことから、自治体の職員の理解度・納得度が行政評価の成否を左右するものと考えられる。

表5 行政評価の導入目的と導入効果

(単位：%)

	行政運営の効率化	予算圧縮 財政再建	PDCA サイクルの確立	顧客志向への転換	住民サービス向上	市場メカニズム導入	アカウントリテリ	職員の意識改革	組織・人事制度改革	市民参加	その他	導入済み・試行中の件数
導入目的	53.9	6.9	35.3	8.8	8.8	0.0	37.3	32.4	0.0	1.0	3.9	102
導入効果	16.7	4.9	5.9	2.0	2.0	0.0	7.8	35.3	0.0	0.0	2.9	102

行政評価の効果が上がらない理由、効果を阻む要因

(単位：%)

	財源不足・財政の逼迫	補助金交付税等歳入の制約	政策形成や予算等との関係不足	手法・制度の未完成・未成熟	職員の反対や理解不足	職員の過大な負荷・事務煩雑化	部局間の関係不足・調整困難	住民の理解・協力の不足	その他	特になし	導入済み・試行中の件数
理由等	1.0	0.0	24.5	41.2	17.6	19.6	8.8	0.0	18.6	2.9	102

(注) 1 NIRAのアンケート調査結果による。

2 重複回答があるため、合計が100%に合わない。

ここで、導入に当たって認識しておかなければならないことは、NPM型行政評価は万能ではないこと、つまり機械的に施策、事務・事業の優先順位が判明し合理的な選択ができるわけではなく限界があるということである。諸外国において行財政改革に相当の成果を上げたという実績はあるものの、それは結果であり、あくまでも、行政評価結果は、施策、事務・事業の実績・成果を測定したものであって、政策形成に向けた一定の判断材料である。この点については、多くの研究者が警告しているところであり、窪田好男は、

「従来の政策評価理論の見地から評すれば、・・・評価の信頼性の低下は容認しがたい欠点である。」とまで言っている。ただ、同氏は「情報公開によって評価プロセスと評価結果を外部の監視の下におき、その信頼性を確保しようとする。」ものであるとして、情報公開による住民と行政とのコミュニケーションの重要性を指摘しており、これが期待される効果を実現する前提条件と言える。

(2) 苦悩の実態

それでは、行政評価担当者は、どのような障害にぶつかり苦悩しているのか、いくつかの問題点について、考察してみよう。

○ 労多くして成果上がらず（職員の納得度と住民の満足度）

まず、運営上の問題として、職員にとって事務負担が大幅に増加したにも関わらず、その成果が見えないという点である。

行政評価といえども1つの事務事業である。これを新たに導入するということは、行政評価担当部局職員は当然のことながら各施策・事業所管部の担当職員においても事務量の増加を伴う。しかも、各施策・事業所管部の担当職員においては、監査や検査等の既存のシステムとの重複感が大きく、またその成果は予算に反映されるという直接的な効果が見られない場合、徒労感のみが蔓延し、行政評価に対する真剣みが薄れ形式的なものとなる恐れがある。このことは、表5の「行政評価の効果の上がらない理由、効果を阻む要因」として、「職員の過大な負荷・事務煩雑化」が19.6%、「職員の反対や理解不足」が17.6%と高い数値を示しており、職員が行政評価の趣旨を理解することが如何に重要であるかを物語っている。

因みに、三重県においては、第二次実施計画で行政評価の成果指標として、「評価結果が活用されていると思っている職員の割合」を掲げているが、2001年度は27.7%と低い水準にとどまっている。このため、2010年度には100%を目指すと言う目標を掲げるとともに、「職員の作業負担が大きい」ことをバージョンアップの課題の1つとして取り上げ改善を図っている。行政評価の目的を効率的に実現するためには、住民の満足度と併せて職員の納得度を高めることが必要である。

○ 住民の声が反映されない

政策過程のフィードバックの段階で必要な住民の意見や評価が十分反映されていないということである。理由としては、①行政評価のシステムとして、公表されず住民の声を聞く手順や機会が設定されていないということ、②公表の内容や公表方法が住民にとってわかりやすくなっていないこと、③住民が無関心なため住民の声が自治体に対して伝わらないこと、以上の3点に集約されるのではないだろうか。

①については、自己評価の結果を住民に公表していない自治体、住民の意見を聞く手法を取り入れていない自治体が依然として多い。(表6)つまり、自治体内部の自己評価にとどまっている。②、③については、近年ホームページや広報誌等において、行政評価の結果を公表している自治体が増加してきており、そのほとんどが、住民からの意見や要望を求めているが、公表内容が複雑で大量であったり、そもそも住民が地方行政に対し関心を持っていないこと等もあって、住民からの反応が非常に少ない状況である。^{注13}

窪田好男が指摘するように、NPM型行政評価を有効に機能させるためには、情報公開等による住民との双方向のコミュニケーションが非常に重要となるが、評価結果に対する住民の意見(満足度)をフィードバックして政策立案に反映させる機能がほとんど働いていないといえる。

表6 地方自治体における行政評価結果の公表状況

区 分		都道府県		指定都市		市区町村		
		団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	
公 表	H14	43団体	93%	8団体	67%	183団体	36%	
	H12	29団体	78%	5団体	83%	63団体	37%	
	すべて公表	H14	41団体	89%	6団体	50%	122団体	24%
		H12	27団体	73%	2団体	33%	33団体	19%
	一部公表	H14	2団体	4%	2団体	17%	61団体	12%
		H12	2団体	5%	3団体	50%	30団体	18%
公表していない	H14	3団体	7%	4団体	33%	332団体	64%	
	H12	8団体	22%	1団体	17%	108団体	63%	

(注) 1 総務省ホームページによる。

2 H12年は8月末、H14年は7月末。

○ 評価基準と成果指標づくりがむずかしい

NPM 型行政評価の評価基準は、3Eが基本となるといわれる。つまり、経済性（Economy=Output を一定にして Input を極小化）、効率性（Efficiency=Input を一定にして Output を極大化）、有効性（Effectiveness=Output を通じて Outcome を達成）の3視点である。その中で、特に成果重視の観点から有効性が重視されているが、その成果は、顧客主義の観点から住民の満足度を基準に評価することが適切とされている。理論上は理解できるとしても、実務上この住民の満足度をどのような方法で把握するかが大きな課題となっている。

また、数値で表わす成果指標による評価を最大の特徴としていることから、可能な限りの成果指標設定が要請されているが、ただでさえ行政活動の結果や目標を数値で表示することに抵抗の強い中で、成果を数値で示す指標をつくることは、地方自治体の担当職員にとっては大きな悩みの種であり困難な作業となっている。

地方自治体において数値指標の設定が困難な理由は、首長をはじめ職員に数値化に対する偏見、拒否反応が根強いからである。まず第1に、行政は、利益を追求するのではなく、公共の福祉の増進を目的とするということから、企業のように単純に数値によってのみ業績／成果を測定することは困難であるという数値指標不信である。また、政策課題は多様な側面を有し限られた数値指標では、特定の政策を正確に評価できないこと、職員が都合のいい指標のみ選択した場合正確な評価ができないことが懸念されている。第2に、数値で目標を設定することに対するアレルギーである。つまり、数値目標の設定により自己の業績が評価されることへの警戒心が根強いためであろう。

6 今後の課題と方向性

「導入済み」又は「試行中」の自治体においては、上記の問題点を解決するために日々その改善・拡充に努力しており、「検討中」の自治体は、先進自治体の事例を参考としつつも想定される問題点を克服しうる評価システムの設計に余念がない。こうした問題点の中から、NPM 型行政評価を有効に

機能させるための課題を取り上げ、その課題解決のための取組の方向性について考察する。

(1) 既存の行政評価との調整と関係

これまで行政評価が全く行われてこなかったわけではない。監査が現在もなお定期的に行われている。また、財政主導の事務事業見直し（総点検）作業も実施されてきた。

○ 監査

まず、監査については、地方自治法第196条の規定に基づき、地方自治体の長が議会の同意を得て選任される監査委員によって行われるもので、実際はほとんどが、自治体職員OBや議会議員である。その職務は、(地方自治法第199条に規定されており、)自治体の財務に関する事務や自治体経営に係る事業の執行・管理状況を監査する財務監査と自治体の事務の執行について監査する行政監査が中心となる。いずれも、「住民の福祉の増進に努め、最少の経費で最大の効果をあげているか」、「その組織及び運営の合理化に努め、その規模の適正化に努めているか」という、「効率性」及び「合理性」の観点が求められている。しかし、現実には、いかに正しく計理がなされているかという「正確性」及び、いかに法令や予算規則・財務規則等に基づいて適正に執行されているかという「合規性」の追求にとどまっている。

このような取組の中で、官官接待やカラ出張等の問題、いわゆる公費問題が多く自治体で噴出したことから、平成9年の地方自治法改正により、客観的かつ専門的な監査が実施されるよう外部監査制度が創設され、都道府県を中心に導入が図られたが、現在のところ部分的な成果にとどまっている。

こうした状況を踏まえ、東京都においては、新たな取組として監査委員による行政評価方式の行政監査が平成13年度から実施されている。また、鳥取県では、数値指標によるNPM型行政評価の導入は予定しておらず、現在、専任職員による行政監査を重点的に実施することにより、適切な行政運営を確保できるとしている。

○ 事務事業見直し（総点検）

昭和48年秋のオイルショック後のわが国の経済基調が高度経済成長から安定成長へ変化した中で、地方自治体は、財源不足問題を抱えながら、高度化・

多様化した行政需要に的確に対応するため、事務・事業を客観的・論理的に分析・評価し、見直しを行っていかうとする傾向が強くなった。この実施作業が、事務事業見直し（総点検）である。NPM型行政評価とも、①統一的な視点で評価を行う点、②全員参加システムの自己評価が基本である点では共通点があるものの、あくまでも財政危機克服のための財政主導の評価手法であった。評価基準に住民の満足度という視点はなく、また評価内容の公表はされず内部的に実施されており、事業担当課からは事務事業の継続を肯定化する、アライズづくりのための手法として活用される傾向が強かった。

この事務事業見直しは十分な効果は上げられたのか、なぜNPM型行政評価が新たに導入されることになったのか、調査・分析する意義は大きいと考えるが、今後の研究課題としたい。

なお、職員に過重な負担を強いることなく効率的に行政評価を実施していくためには、監査や事務事業見直し（総点検）という既存のシステムとの役割分担・連携が今後の課題と考えられる。

（2）職員の意識改革と評価作業の効率化

自己評価の主役は、職員の一人ひとりである。したがって、職員の一人ひとりが行政評価の趣旨や手法について十分理解していることが重要であり、そのためには、研修会や説明会を定期的に行うとともに、その理解度の確認や改善を把握するためのアンケート調査を行うことが必要である。この理解の浸透こそが、職員の意識改革につながるものと考えられる。三重県においては、導入に当たって部長・次長・課長レベルを含め延べ3000人にも上る徹底した研修を実施し、民間の経営感覚やマネジメント手法を行政に活かすことについての意識啓発を図ったという。つまり、意識改革とは、行財政運営の基本的視点を行政本位から住民本位に転換し、「主権者である住民の監視のもとに住民の福祉を最大化するため」に業務を推進することである。

また、評価作業が職員の業務量を増加させ、その負担感が行政評価に対する意欲を喪失させている状況も見られることから、情報技術を活用してデータベース化や財務会計システムとの連動等を検討するなどして、評価作業の効率化を図る必要がある。

(3) 住民の意識改革と住民参加の促進

NPM 型行政評価を機能させるためには、住民参加がキーポイントである。つまり、多くの自治体において2段階評価を行うことにより精度を高める取組が行われているが、そのほとんどが内部評価に止まっており、より客観的な評価を求めるならば、外部の意見を反映させることが必要である。また自治体は、評価結果を公開し、施策、事務・事業の企画・決定までの間に住民のフィルターを通すことにより、その住民の意向を政策経営に反映させていくことが重要な課題である。

そのためには、まず、住民自体の意識改革が必要である。つまり、住民自身が、地方自治の主役であることを自覚し、自治体の行う行政に関心を持ち、行政を監視し、意見を出していくという姿勢を保持していくことが必要となってくる。そうした住民の参加を促進するため、まず自治体が、住民の意見や満足度を把握する機会や仕組みを創出することが必要であり、具体的手法としては、外部委員を構成員とする評価委員会による評価、パブリック・コメント制度の導入、満足度調査の実施等が考えられる。将来的には、NPO 等第三者機関による外部評価も更に積極的に実施されるべきであろう。^{注14}

(4) わかりやすい公表の工夫

自治体が行政評価の目的の一つである「説明責任」を果たすためには、政策形成過程を透明化し、住民と行政が情報を共有化する観点から、情報公開及び積極的な情報提供が必要となってきている。窪田好男が指摘するように、情報公開を伴わない NPM 型行政評価は、極めて限定された役割しか果たし得ない。伝達手段としては、従来の広報誌への掲載や印刷物の公表等に加えて、近年 IT 化の進展により、ホームページ上に公表する自治体が増えつつある。したがって、情報提供量は確実に増えているのであるが、上述したとおり住民からの反応はほとんどない状況である。住民の無関心もあろうが、様式や用語が複雑・意味不明なために住民が意見を伝えられない事態を招いていることも考えられる。単に評価シートを全て公開するだけで公表が終了したと考えるのではなく、住民が理解しやすい言葉で、理解しやすい形式で公表する工夫を行っていく必要がある。

その意味では、施策レベルのベンチマーク方式による評価を行い、公表していくことが自治体と住民とのコミュニケーション・ツールとして望ましいのではないかと考える。^{注15}

(5) 指標と評価基準

NPM 型行政評価の評価基準とすべき住民の満足度をどのような方法でより的確に把握するかが、行政評価の有効性を左右することとなる。このため、各自治体において、外部委員を構成員とする第三者委員会による評価、満足度のアンケート調査等の取組が行われている。これについては、住民意識の成熟度や費用対効果も勘案しながら、自治体に適した手法を選択すべきであろう。また、数値で表す成果指標による評価を最大の特徴としていることから、可能な限りの成果指標の設定に自治体の担当職員は悩まされている。いわゆる成果指標づくり自体が目的となっている自治体も見受けられるが、あくまでも、これは手法であることを認識することが必要である。あまりにもこうした技術的な事項に振り回され行政評価の目的を見失うことがないように、自治体は慎重に導入を進めていくべきであると考えられる。

7 自治体改革の発展と行政評価の進化

行政評価を導入又は試行中の自治体においては、実施プロセスや実施結果の蓄積のもとに、「期待した効果があがっているか」を検証し、効果が上がっていない場合は「何が障害となっているのか」を究明することにより、より効率的・効果的な行政評価手法に改良する取組が継続されている。特に、先進的自治体においては、自治体改革の推進と併せて、行政評価システムの大規模なバージョンアップが行われ、新たな段階へ進展しつつある。当該自治体の地域資源や環境条件の制約のもとで最適な行政評価手法を目指して評価手法は絶えず進化しうるものであり、持続的に進化させること自体に大きな意義があるのではないかと筆者は考える。

そこで、主な自治体の最近の進化の動きを紹介する。

(1) 自治体の課題克服に向けた取り組み

ア 三重県の行政評価のバージョンアップ

三重県は、平成8年度に全国の自治体に先駆けて「事務事業評価システム」を導入した以降も毎年のように改善を続けていたが、抜本的な見直しを行い平成13年度から「みえ政策評価システム」へとバージョンアップが図られた。これは、一連の行政システム改革の集大成として掲げられた戦略の1つである「政策推進システム」のマネジメントシステムであり、「事務事業評価システム」の進化形として位置付けられている。

このバージョンアップは、次のような課題の克服と機能の拡充を目的としたものと言われている。

- ①「三重のくにづくり宣言」との不整合があったことから、政策・施策・事業体系や数値目標の一元化を図ること。
- ②評価対象が事業レベルにとどまっていたことから、施策レベルの評価を導入すること。
- ③県職員の内部の自己評価にとどまっていたことから、「三重のくにづくり白書」の発行や監査委員による行政評価を導入するなどして、客観性の確保を図ること。
- ④評価内容や仕組みが県民にわかりにくいということから、わかりやすさを重視した施策評価を実施すること。
- ⑤職員の作業負担が大きかったことから、情報技術の活用によりデータベース化を図ること。

要するに、行政評価の効率化と精度の向上を図るとともに、アカウントビリティの充実と住民参加の促進をねらいとした改善であり、住民との連携による住民参加型の行政評価へさらに前進していると言える。

また、併せて行政システム改革として、組織のフラット化、予算編成方式の改革、人事システムの改革等多くのシステム改革を着実に実行している。

イ 宮城県の条例化

宮城県は、平成10年12月に策定した行政改革推進計画において、「県民サービス改革」、「パートナーシップ改革」、「事務事業システム改革」、「人事・組

織・運営改革」,「予算システム改革」の5つの改革を柱とし、その中軸となるものとして、事務事業システム改革の「行政評価システム」を位置付け、平成10年度から導入している。その特色は、公共事業再評価まで含め6種類の評価システムが体系的に実施されるシステムとなっている点である。

新たな取り組みとしては、全国ではじめて、「行政活動の評価に関する条例」(平成13年12月)が制定されたことと、県民満足度調査が平成13年度から実施されたことである。

条例については、行政評価の内容、手続を定めたものであり、従来の要綱で特に支障はなかったが、行政評価システムがPDSマネジメントサイクルを確立する上で必要な恒常的仕組みであり、また住民に対する説明責務(アカウンタビリティ)を確保するための基本的仕組みであることから、住民代表機関である議会の制定した条例という法規の形式をとることが望ましいと判断したことから条例化を行ったとされている。県民参加で行う行政評価は、その地域内の重要なルールと位置付けられ、そのルールを議会の審議を経た上で決定することが制度の実効性の向上、県民の信頼の確保、職員の意識向上という面で意義があると考えられる。^{註16} 北海道及び秋田県においても平成13年度末に同様の条例が制定されている。

また、県民満足度調査は、約4000名の一般県民調査と約1000名の有識者調査からなる大規模なもので、行政活動の成果に対する県民の意向を把握する手法として効果的なものと考えられる。

条例において、県民の参加が明確に規定され、県民の満足度の把握、委員会や県民の意見の聴取及び評価結果の反映等についての考え方が示され、また県民満足度調査による客観的な評価への取組が行われるなど、住民との連携による行政評価が一層進捗しつつある。

ウ 青森県の政策マーケティングシステム

行政評価のユニークな取組として、ベンチマーク方式を取り入れた、この「政策マーケティング」が挙げられる。青森県庁内のプロジェクトチームの研究に端を発しており、平成12年12月に「政策マーケティングブック」として創刊され、以後毎年度刊行されている。その特色は、①システム構築の主

体が、県民の代表や専門家から構成されている委員会であり、県職員や市町村職員も一緒になって作業を行う形態となっており、様々な主体の協働体制が創られていること、②県民意識調査、グループインタビューのほか、政策目標の設定、評価指標の設定、目標値の設定の各段階でアンケートを実施し、住民の声をきめ細かく把握していること、③「政策マーケティングブック」の毎年度刊行により評価結果が県民にわかりやすい形でオープンになっていること、などが挙げられる。

つまり、県民の満足向上を目指し、県民の声を常に反映させながら行う評価システムとなっており、まさに住民との連携型の行政評価と言える。

エ 大分県臼杵市のサービス検証システム

臼杵市は、「市役所は、市民の役にたつ所であるべき」とする市長のトップダウンで導入が検討され、平成13年度から「サービス検証システム」として本格実施されている。事務事業評価及び施策評価で構成され、内部で2段階の自己評価を行った上で市民評価を得るシステムとなっている。市のホームページ上ですべてのシートを公表し、市民評価については、約2300件（約800世帯にメール送信、残りは配付）を対象とした「行政サービス改善アンケート」として、満足度、必要度を把握することとしており、市民参加型の行政評価を目指している。

オ 埼玉県志木市の条例制定

志木市は、全国の市町村で初めて「行政評価に関する条例」を制定し（平成14年7月1日施行）、また全国自治体で初めて第三者機関の行政評価委員会による外部評価を導入している。

また、志木市長は、市と市民が協働して運営する自治体、いわゆる小さい自治体を作り上げることを目標としている。このため、平成13年から、「市政運営基本条例」や「自然再生条例」、「公共事業市民選択権保有条例」の制定、市民委員会の設置、25人学級の導入等の取組を行い、平成14年8月には「地方自立計画」を策定し話題を呼んだ。この他にも、決算等のわかりやすい公表に努めるなど、住民を主人公とする自治体制の整備を目指した改革が

進められつつある。こうした土壌における行政評価の効果が期待される。

(2) 自治体改革の発展段階と行政評価の進化

行政評価の手法は、自治体改革の目的と連動しながら、その目的達成のために進化するもの、あるいは進化すべきものであると考えられる。しかしながら、全国には、先進的な取組を行っている自治体もあれば、試行の段階で右往左往している自治体もあり、一様ではない。こうした自治体改革への取組を類型化すると、次の3つの発展段階に区分できるのではないだろうか。

(表7)

まず第1は、専ら自治体のスリム化を目指す「縮減型」の改革である。このタイプは、これまでの自治体改革の特徴を示すものであり、当面の財政の収支を均衡させるため組織を小さくし、職員数を減らし、給与水準を引き下げ、財政支出（特に非投資的支出）を減らすことを重点としている。統一的な行政評価手法がなかったわけではなく、多くの自治体において事務事業見直しの総点検システム等が採用されたが、いずれも財政主導で財源捻出のためのスクラップ&ビルドを促進する手法として採用されている。また、改革の内容もほとんどが国主導で自発性に乏しく、形式的な住民参加はあるものの、情報が住民に十分公開されないまま閉鎖的な中で行政改革の方針が決定されている。

第2は、NPM型行政評価等の手法を用いて自己評価を行い、行財政運営の効率化等を目指す「自己点検型」の改革である。自治体が主体的に行政評価を導入し、施策、事務・事業の自己評価を行い、施策、事務・事業の見直し・選別を行うことにより、効率的・効果的な行財政運営を実現することを目指している。しかし、自己評価の結果を公表することを目標としながらも公表していない自治体もまだ多く、また、自己評価の結果を公表し説明責任（アカウンタビリティ）を果たすものの、住民からの反応が得られず、実質的に自治体内部の評価にとどまっているところが次の段階と異なる点である。つまり、一方通行の情報公開となっている。

第3は、住民とのパートナーシップ（協働）関係を樹立し、自治体と住民との連携により行財政運営の総合的なシステム改革を目指す「市民参加型」の改革である。^{注17} 行政評価を公表しても住民からの声が自治体に届かない、つまり「計画－実施－評価」のマネジメントサイクルが有効に機能しない課題を克服するためには、このタイプの自治体改革が必要となる。つまり、自治体と住民が協働して行政評価に関わるもので、評価の過程において、住民又は学識経験者等外部の意見等を積極的に取り入れるシステムを構築することにより客観的かつ民主的な評価を行うとともに、その評価結果を効果的に政策経営に反映させるために、人事評価システム、予算編成システム、会計システム等諸システムの改革も併せて実施することが期待される。^{注18} 三重県や宮城県等一部の先進自治体ではすでにこうした取組が進められており、今後各自治体が目指すべき方向性と考ええる。

表7 自治体改革の発展段階

縮 減 型	自 己 点 検 型	住 民 参 加 型
国主導	自治体主導	自治体・住民連携
組織・定員・経費削減	行財政運営の効率化・有効化	行財政運営システム改革
事務事業見直し（総点検）	内部評価型行政評価	外部評価型行政評価
非公開	情報公開	情報提供（協働体制）

8 住民参加型の自治体改革をめざして

わが国の経済・社会面の閉塞性を打開し、新たな可能性を切り開き活力ある地域社会を形成していくため、地方自治体においても従来の制度疲労を克服しうる抜本的なシステム改革が求められ、鋭意推進されているところである。こうした自治体改革を成功に導くためのマネジメント手法として、行政評価が大きな期待をもって導入されつつある。

しかし、地方自治の成り立ちや制度、市民の意識等の異なる外国において成功したとされる改革手法が、わが国の地方自治体において成功するとは限らない。ましてや一朝一夕に成功することはないと考えるべきであろう。

行政評価の自治体改革における役割と今後の課題

本稿では、自治体改革の実現に向けて自治体及びその担当者が苦悩している状況と前向きに努力する事例をみてきた。従来のように、他の自治体のやり方を模倣することにより目的が達成されるというものではない。自治体により、取組の進度が違う、首長・職員の意識が違う、住民の意識が違う、財政力が違う、など条件が異なっている。その中で、自治体職員は、自分たちの目指すものは何か、その実現に適した手法はどんなものか、と苦悩しているのである。筆者は、今後の行政評価の効果を高め、進化させていくためには、次の3つが重要な要件だと考える。^{注19}

- ①首長のリーダーシップ（戦略性の明確化、住民との連携の姿勢）
- ②職員の意識改革と改善への意欲（成果重視・顧客主義の徹底、客観的な評価への取組）
- ③住民意識の高揚（行政との連携、住民主導型行政）

これらの要件がそろふことにより、行政と住民とのパートナーシップが構築され、新たな段階のNPMともいえる統治システムの中で、相互の信頼と牽制により住民参加型あるいは協働型の行政評価システムが確立し、期待する大きな成果が得られるものと考えられる。^{注20}

また、自治体は、所与の制度的環境条件の中で最適解を求める作業を続けているが、それも限界があり、併せて環境条件の改変も実行すべきではないかと考える。要するに、行政評価システムを有効に機能させるには、それを支援するシステム（予算編成、組織・人事評価等）の改革が必要となってくる。

そして、改革の効果を性急に求めるのではなく、短期的効果と中長期的効果を見極めながら、環境条件の熟度に合わせて行政評価システムを段階的に進化させて行くことが必要であり、この行政評価システム普及の動きを単なるブームに終わらせることなく、行政と住民の相互理解のもとに自治体にしっかりと根付かせていくことが重要である。

なお、本稿は、既に導入又は試行を行っている自治体を中心に調査分析結果を展開してきたが、筆者が居住する鹿児島県内においては、行政評価への取組が遅れている。

現時点で、鹿児島県においては平成14年度に試行が行われ、県都の鹿児島

市においては、平成14年度開発を行い15年度試行、16年度導入の予定となっているほか、独自の調査では、導入済1市、試行4市という実態で、ほとんどの市町村がこれから検討・試行・導入という段階を迎える状況である。

先進自治体の行政評価の開発、再検討の成果を参考としながら、まず自ら考え自ら作成し、試行していただくことが必要である。

そのためにも、各自治体が、内部だけでなく他の自治体、大学、シンクタンク等と連携しながら、中長期的視点をもって、行政評価に積極的に取り組み、自治体改革を実現することを期待したい。

【注】

- 1 三重県の北川正恭知事は、昭和19年生まれで、三重県鈴鹿市出身。三重県議会議員（3期連続）、衆議院議員（4期連続）を経て、平成7年4月に三重県知事に初当選し、現在2期目。
- 2 「さわやか運動」とは、三重県の北川知事が提唱した行政改革運動である。（平成7年度～9年度）具体的には、行政の役割を「サービス」という観点から見直し、県民一人ひとりに目を向けた「わかりやすい」伝え方、伝わり方を工夫し、その過程で職員全員が「やる気」を起こして、「改革」を強力に推進していくという考えから、「生活者を起点とする行政運営」を基本目標に展開することにより、「地方分権時代にふさわしい県政の確立」をめざした運動である。
- 3 この調査は、「地方自治体におけるNPMの導入状況」について、平成13年1月に総合研究開発機構によって実施されたものである。調査対象は、全国671市及び東京23区の694の自治体で、有効回答数は247団体で、回収率は35.6%となっている。
- 4 宮城県の浅野知事は、昭和23年生まれで、仙台市出身。旧厚生省に入省し、生活衛生局企画課長などを歴任した後、平成5年11月に宮城県知事に初当選し、現在3期目。
- 5 「新しい県政創造運動」とは、宮城県が、平成9年度から展開している職員と県民の共同企画による行政改革運動である。「県民の視点に立った、使命・成果・効率重視の宮城県政の再構築」を基本理念に、①県民の満足向上のための行政スタイルの確立、②市町村等との新たなパートナーシップによる協働・共創型県政の構築、③使命・成果・効率重視による県政のシステム向上と行動的創造集団への転換を目指すものである。
- 6 林省吾『自治体行政講座7 地方財政制度』（第一法規、1986）の「第2章社会経済の発展と地方財政の成長」を参照。
- 7 大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』（日本評論社、1999）「第1章ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）とは」を参

行政評価の自治体改革における役割と今後の課題

照。

- 8 高寄昇三『自治体の行政評価導入の実際』（学陽書房，2000）の「第1章行政評価の課題」を参照。
- 9 窪田好男（神戸学院大学助教授）の論考『NPM型行政評価と政府の失敗－地方行革との関連で－』を参照。
- 10 NPM型行政評価の特徴として、島田晴雄は、『行政評価』（東洋経済新報社，2000）の中で、①成果重視，②顧客満足度重視，③数値目標管理，④利害関係者に対する情報公開を挙げ、また、窪田好男は、①画一的な評価手法，②政策実施担当者による自己評価，③評価手法の簡易化，④評価プロセスと評価結果の積極的な情報公開を指摘している。
- 11 佐々木信夫『地方分権と地方自治』（勁草書房，1999）「第4章政策官庁としての自治体」を参照。
- 12 総務省自治行政局行政体制整備室が作成した『行政評価導入上の悩みと解決策』（2001）を参照。これは、同室が平成12年9月に行った「地方公共団体における行政評価の取組状況調査」により、行政評価を導入する際に各地方自治体の実務担当者が感じた問題点や悩み等を集約したものである。
- 13 ホームページで公表している自治体においても、住民からの反応はほとんどなく、臼杵市の「行政サービス改善アンケート」の回答率も22.8%に止まっている。
- 14 三重県では、「評価みえ」が、平成11年に発足し12年4月にNPO法人となり、県からの外部評価の受託事業や評価システムの開発等の活動を行っている。外部評価の課題としては、粉川一郎「外部評価実践に伴う課題－三重県生活創造圏ビジョンの協働評価を通じて－」『地域政策－あすの三重』No. 2（2001. 夏）を参照。
- 15 大住莊四郎「第6章ニュー・パブリック・マネジメントによる自治体改革」『地方財政改革－ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用－』（有斐閣，2001年）を参照。わが国でも、ベンチマークを用いる自治体が徐々に増えてきている。都府県では、青森県，岩手県，東京都，福井県，滋賀県，大阪府が既に導入しており、三重県でも検討を始めている。また、市町村では、神奈川県内の鎌倉，逗子，藤沢市の3市において、合同の「湘南ベンチマーク」構想が進められている。
- 16 宇賀克也『政策評価の法制度』（有斐閣，2002）「第6章宮城県「行政活動の評価に関する条例」」を参照。
- 17 山本清（国立学校財務センター研究部教授）は、『自治体経営と政策評価－消極的顧客主義を超えるNPMを－』（公人の友社，2000）の中で、NPMの問題点の一つとして、顧客たる住民の消極的参加を挙げており、自立した個人として行動する住民の積極的参加によるNPMの発展型の「第三の道」を展望している。古川俊一は、「協働型社会と自治体評価」『地域政策－あすの三重』No. 2（2001. 夏）の中で、評価の活動をガバナンスとアカウンタビリティをつなぐ鍵とし、市民参加の類型と発展を海外の事例で検証し、協働の効用を指摘している。

- 18 上山信一は、行政評価の運用上の三大原則として、①種々の改革活動との連携作用を考えた運用を行うこと、②予算と政策につなぐための実効性を担保すること、③情報公開を徹底することを挙げている。高寄昇三は、行政評価システムが、行政内部の行財政運営システム改革の促進剤となるとともに、いかに人事・給与・財務システムへ波及させられるかが、重要な鍵となると指摘している。
- 19 大住莊四郎は、日本版 NPM の飛躍の鍵として、①住民参画、②首長のリーダーシップ、③ベンチマーキングの導入を指摘している。古川俊一は、成功への条件として、①トップの理解と意欲、②中間管理職の同調、③正しい理論的接近、④継続的な努力、⑤外部の建設的批判と貢献を挙げている。
- 20 白川一郎・(株)富士通総研経済研究所『NPM による自治体改革』（財団法人経済産業調査会，2001）「第 5 章 NPM 論の新たな展開 2．住民参画・協働（パートナーシップ）へ」及び、山本清「政策評価と行政改革－自治体経営からガバナンスへ」『地域政策－あすの三重』No. 2（2001. 夏）を参照。

【参考文献】

- 今井照『わかりやすい自治体の政策評価』（学陽書房，1999）
- 上山信一『「行政評価」の時代』（NNT 出版，1998）
- 大住莊四郎『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』（日本評論社，1999）
- 小野達也・田渕雪子『行政評価ハンドブック』（東洋経済新報社，2001）
- 斎藤達三『自治体政策評価』（ぎょうせい，1999）
- 佐々木信夫『地方分権と地方自治』（勁草書房，1999）
- 佐藤克廣『自治体における政策評価の課題』（公人の友社，1999）
- 島田晴雄『行政評価（スマート・ローカル・ガバメント）』（東洋経済新報社，2000）
- 白川一郎・(株)富士通総研経済研究所『NPM による自治体改革』（財団法人経済産業調査会，2001）
- 高寄昇三『自治体の行政評価システム』（学陽書房，1999）
- 古川俊一「政策評価の概念・類型・課題（上・下）」（自治研究第76巻2号・4号，2000）
- 村松岐夫『行政学教科書』（有斐閣，2000）
- 山谷清志『政策評価の理論とその展開』（晃洋書房，1997）
- 行政管理研究センター『政策評価ガイドブック』（ぎょうせい，2001）
- 新世紀自治研究会『行政評価のツボ』（ぎょうせい，2000）