

<研究ノート>

自治体行政内部における政策評価情報の活用実態に関する考察

—埼玉県深谷市を事例として—

福 嶋 隆 宏

A Study on the Actual Use Condition of Policy Evaluation Information in the Inside of Local Government Administration

— A Case Study in Fukaya City, Saitama Prefecture —

Takahiro Fukushima

<要旨>

これまでもわが国の自治体行政の評価担当部門の評価担当者を対象として、政策評価情報の活用状況を尋ねる調査は行われてきたが、さらに一歩踏み込んで、全庁の個々の職員がどの程度評価情報を活用しているのかを調べる政策評価研究は行われてこなかった。そこで筆者は、個々の職員の活用状況に焦点を当てた評価情報の活用実態調査を、埼玉県深谷市を事例として取り上げ実施した。調査の結果、評価情報に関心を持ち、実際に見て、理解するといった手段的活用は、およそ職員の半数が行っていたが、評価情報を自分の仕事を進めるうえでの判断に利用する判断的活用と、評価情報を上司や他部門の職員などを説明や説得するために利用する説得的活用は8割以上の職員が行っていないことがわかった。また、個々の職員の評価情報の活用を促進するためには、上司や同僚などとの評価プロセスにおける情報共有やコミュニケーションが最も重要であることがわかった。

I 問題意識と研究のねらい

現在、わが国の多くの自治体において事務事業評価を中心とした政策評価システムが導入されている¹⁾。これまで不明確であった行政活動の目的を明確化し、その業績や成果を評価し、科学的、合理的な意思決定を支援するという意味において、このような取り組みが広く自治体に普及することはたいへん望ましいことである。

しかし、この政策評価システムが現実の自治体行政機構の中で有効に機能しているかどうかは、

実際のところはっきりとしていない。あまり有効に機能していないのではないかという認識は、自治体行政職員の中にぼんやりと存在するものの、その実態をわが国の政策評価研究は明らかにすることができていないというのが現状ではなからうか。

そこで本稿では、まず、自治体行政内部において政策評価情報が活用されるとは具体的にどういうことかを、理論的に明らかにする。次に、そのような活用の考え方にに基づき、実際の自治体の政策評価情報の活用がどのような状態にあるかを、筆者が埼玉県深谷市を事例として行った調査結果で明らかにする。そして、調査結果について考察を行い、評価情報の活用を促進するためには、職場内における上司や同僚などとの情報共有のためのコミュニケーションが重要であり、その具体的な実現方法としてグループ評価の考え方が存在することを紹介する。

II 自治体政策評価の活用概念

(1) 活用の解釈の現状と求められる視点

評価情報を自治体行政内部で活用するとはどういうことか。多くの自治体において、事業をいくつ見直した、また、予算をどれだけ削減したということを、政策評価情報の活用の成果だと示している事例が多く見受けられる。すなわち、評価情報の活用というものを表面的に捉える傾向が強く、最終的な結果としての活用のみに関心を集中させているのである。

しかし、このような視点は、多様な活用の解釈の一側面を捉えているに過ぎず、また、これらが正当な評価情報の活用の指標となりうるのかについては疑問が存在する。現実の自治体行政の現場では、評価情報のみでなく、政治的要因、社会経済状況、意思決定者の価値感など、さまざまな要因が複雑に影響し合って事業の見直しなどの最終的な結果は生じるものと考えられるからである。評価情報のみに基づいて、最終的な結果がもたらされるかのような誤った認識と説明は、評価情報の活用に誤解と不信感を与え、評価制度自体の信頼性を失墜させることにつながる。

むしろ、実際にはよりミクロな視点で、意思決定のプロセスにおける評価情報の影響の程度を見ていかなければならない。最終的な結果はともかく、政策形成に関係する個々の主体が、それぞれの意思決定の局面で、評価情報をどのように扱っているかを観察することが、政策評価本来の活用状況を把握するためには必要なのである。

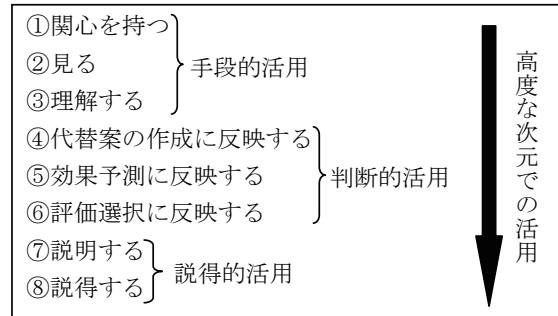
(2) 自治体政策評価の具体的活用内容

それでは、自治体行政内部における評価情報の活用をどう理解すべきか。論者によって多様な解釈が存在すると思われるが、ここでは政策形成過程における活用の実態を具体的に把握することを重視し、意思決定者の行動的側面から活用の内容を理解したい。なお、政策形成は個々の独立した主体の相互影響力関係により成立するものと認識し、意思決定者とは担当者から首長に至るあらゆる行政内部主体のことを指すことにする。

評価情報の活用内容は、段階的なものである。ここでは、図1のとおり8つの段階を設定した。①から③を手段的活用、④から⑥を判断的活用、⑦⑧を説得的活用と呼ぶことにする。なお、8つ

の活用内容は、①から⑧に進むにしたがって政策形成過程における高度な次元での活用段階を示している。そのプロセスを大別すれば、自ら理解し、自らの判断に応用し、最終的には他者の意識にまで影響を及ぼす段階に移行するものである。現実の行政組織の状況を踏まえ、意思決定過程における評価情報の純粋（ネット）な効果を把握しようという視点に立つと、実際にはこのよ

図1 政策評価の具体的活用内容



出所) 筆者作成

うな個々の意思決定者に共通する評価情報の活用行動が明らかとなる。

Ⅲ 自治体政策評価情報の活用実態調査

(1) 調査の目的

予算査定や職員定数査定、事業の見直しなどに評価情報を活用しているかどうかを、企画や行革部門等の評価担当職員に問う活用状況調査は、総務省の「地方公共団体における行政評価の取組状況調」を代表的な例として、これまで多くの場面で行われてきた。そのような調査は、各自治体で個別のケースに対応して発生する評価情報の活用がひとつの抽象的なパターンで代表されており（その信憑性は別として）、この意味で、それはいわば政策評価情報活用のマクロ分析といえるだろう。

この種のマクロ分析に依存するメリットのひとつには、大量の調査が比較的容易であり、したがって、調査結果の安定性が高いことと同時に、広いサンプルに基づく比較分析が可能となる点があげられるだろう。しかし反面、この場合には自治体における評価情報の活用状況を一層ブレークダウンした考察を進展させることは極めて困難であり、また、実態との結びつきが間接的で弱体となることも避けられない。

そこで、本稿ではこれらのマクロ分析によるアプローチの成果に対比し、あるいはそれを補完することを目的として、ミクロの視点から自治体行政内部における評価情報の活用の実態について分析を行うことにしたい。すなわち、筆者が前述のとおり提示した評価情報の具体的活用内容の視点に基づき、個々の自治体行政職員がそれぞれの職務を遂行する中で、評価情報をどの程度活用しているかを把握することを試みるのである²⁾。

ちなみにこれまでのところ、わが国の自治体行政を対象として、こうしたミクロな視点から評価情報の活用の実態に関する調査が行われた形跡は確認できない³⁾。

(2) 調査の概要

以上のような目的を果たすため、2007年10月末から11月にかけて、筆者は埼玉県深谷市の職員を対象として、「行政評価（事務事業評価）の内部での活用に関するアンケート調査」を実施した。

深谷市を調査対象の事例として選定した理由についてであるが、当市は平成13年度から事務事

業評価を実施しており、評価制度に関する一定の経験的蓄積があるということ、また、それに伴い、事務事業評価に何らかのかたちでかわりを持ったことのある職員が多く存在するということがある。さらに、当市は平成 19 年度時点において人口約 14 万 8 千人、一般会計予算は約 400 億円であり、当市独自の特殊性が存在することは承知しつつも、規模の観点から捉えた場合、標準的な中規模自治体と位置づけることが可能であると考えたためである。

なお、この度の活用調査では、事務事業評価の活用状況を尋ねているが、その理由は、深谷市では事前評価、施策評価をも行った実績があるが、それら 3 つの評価手法の中で職員の多くが実際に経験したことのある評価は、事務事業評価に限られているからである。また、事務事業評価はわが国の自治体における様々な政策評価手法の中で最も広く採用されている典型的な評価手法である。そのような事務事業評価の活用の実態が明らかになることは、多くの自治体における実務家や政策評価研究者の関心事であると考えられる。

(3) 調査の方法

調査の実施方法についてであるが、筆者が 140 の調査票を作成し、5 名の職員（筆者を含む）に、調査票の配布を依頼した⁴⁾。筆者は配布を行う職員に回答を依頼する職員の選定を任せた。ただし、5 名の職員が、同じ職員に重ねて回答の依頼を行わないように、あらかじめ配布を行う部署については調整し、かつ、できる限り多くの部署の職員から回答が得られるように配布先への配慮を依頼した。調査の対象者についてであるが、事務事業評価に取り組んだ経験のない、合併前の岡部町、川本町、花園町出身の職員⁵⁾、平成 19 年度新規採用職員、消防職と現業職の職員は今回の調査対象から除いた。調査期間は、平成 19 年 10 月 29 日から 11 月 30 日の間で、調査票の回収は返信用封筒にて郵送で行った。正直な回答を得るため、調査は匿名で実施し、職位とのクロス集計により個人が特定できないよう、所属する部署も尋ねなかった。本調査への職位ごとの回答者数と回答割合は表 1 のとおりであり、調査票の回収率は 73.6% だった。

表 1 評価情報の活用実態調査への回答者数とその割合

職位	対象数 (人)	回答数 (人)	回答割合 (%)
部長・次長級	38	3	7.9
課長・課長補佐級	115	12	10.4
係長級	135	29	21.5
主任級	160	33	20.6
主事級	139	26	18.7
合計	587	103	17.5

注 1) 平成 19 年 4 月 1 日現在の深谷市職員総数は 1,217 人

注 2) 事務事業評価に取り組んだ経験のない、合併前の岡部町、川本町、花園町出身の職員、平成 19 年度新規採用職員、消防職と現業職の職員は今回の調査対象から除いた。

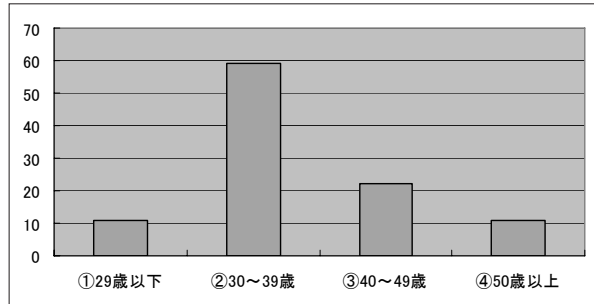
(4) 質問事項と回答結果

ここでは、上述のとおり埼玉県深谷市を事例として実施した、事務事業評価の個々の職員の活用状況に関する調査の全質問内容とその回答結果を、実数とグラフを用いて示すことにする。

質問 1 から質問 3 は回答者の基本属性を尋ねるものである。

質問1「あなたの年齢はおいくつですか。」に対する回答結果は以下のとおりであった。

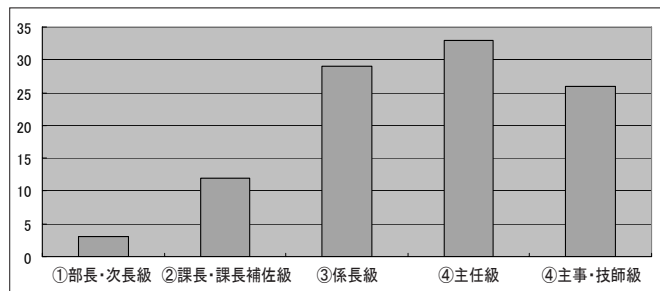
選択肢	回答数 (人)	回答割合 (%)
① 29歳以下	11	10.7
② 30～39歳	59	57.3
③ 40～49歳	22	21.4
④ 50歳以上	11	10.7



今回の調査への回答者の総数は103人で、30歳から39歳の回答数が最も多かった。

質問2「あなたの職位はどれですか。」に対する回答結果は以下のとおりであった。

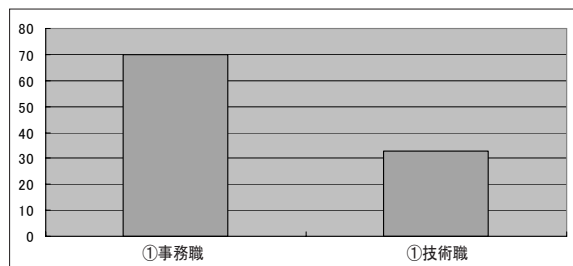
選択肢	回答数 (人)	回答割合 (%)
① 部長・次長級	3	2.9
② 課長・課長補佐級	12	11.7
③ 係長級	29	28.2
④ 主任級	33	32.0
⑤ 主事・技師級	26	25.2



職位ごとの回答者数の割合は、表1で示したとおりであり、係長の回答割合が21.5%と最も高かった。回答数の実数が最も多かったのは主任級の33人で、回答した全職員の32.0%を占める結果となった。

質問3「あなたの職種はどれですか。」に対する回答結果は以下のとおりであった。

選択肢	回答数 (人)	回答割合 (%)
① 事務職	70	68.0
② 技術職	33	32.0

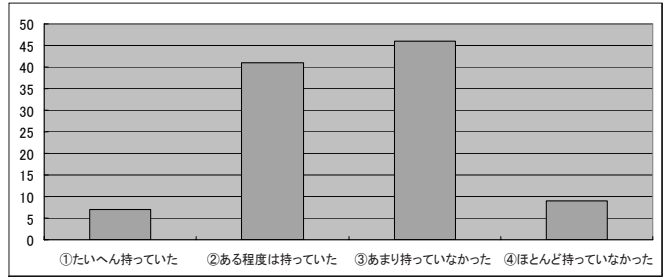


事務職と技術職の職員数の構成比はもともと異なり、今回の調査では事務職からの回答が7割弱を占める結果となった。

質問4以降は、評価情報の活用に関する実際の質問項目となる。なお、質問4から質問8では、図1で示した政策評価の具体的な活用内容を踏まえ、個々の職員の活用の程度を尋ねた。

質問4「あなたは、事務事業評価の評価情報に関心を持っていましたか。」に対する回答結果は以下のとおりであった。

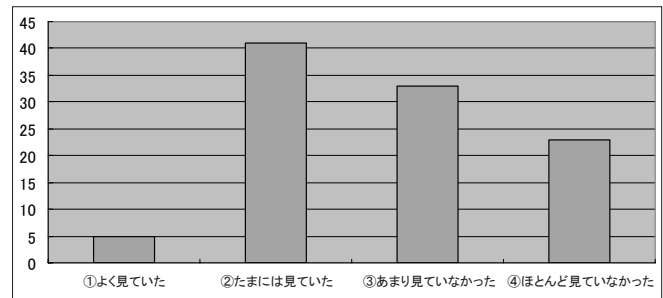
選択肢	回答数 (人)	回答割合 (%)
①たいへん持っていた	7	6.8
②ある程度は持っていた	41	39.8
③あまり持っていなかった	46	44.7
④ほとんど持っていなかった	9	8.7



「たいへん持っていた」と「ある程度は持っていた」を足した割合は46.6%で、「あまり持っていなかった」と「ほとんど持っていなかった」を足した割合は53.4%であった。関心を持っていた、持っていなかったの2分類で比較を行うと、若干、関心を持っていなかったの回答割合が上回るものの、おおよそ半数近くの職員は評価情報に関心を持っていることが明らかとなった。

質問5「あなたは、事務事業評価の評価情報を見ていましたか。」に対する回答結果は以下のとおりであった。

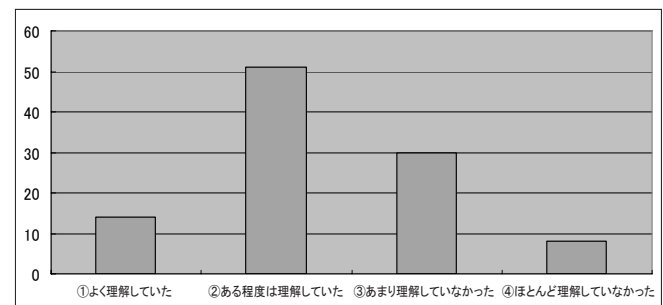
選択肢	回答数 (人)	回答割合 (%)
①よく見ていた	5	4.9
②たまには見ていた	41	40.2
③あまり見ていなかった	33	32.4
④ほとんど見ていなかった	23	22.5



「よく見ていた」と「たまには見ていた」を足した割合は45.1%で、「あまり見ていなかった」と「ほとんど見ていなかった」を足した割合は54.9%であった。見ていた、見ていなかったの2分類で比較を行うと、若干見ていなかったと回答した割合が上回るものの、職員の半数近くは何らかのかたちで評価情報を実際に見ていたことがわかった。

質問6「あなたは、事務事業評価の評価情報（自分が関係する仕事）を理解していましたか。」に対する回答結果は以下のとおりであった。

選択肢	回答数 (人)	回答割合 (%)
①よく理解していた	14	13.6
②ある程度は理解していた	51	49.5
③あまり理解していなかった	30	29.1
④ほとんど理解していなかった	8	7.8

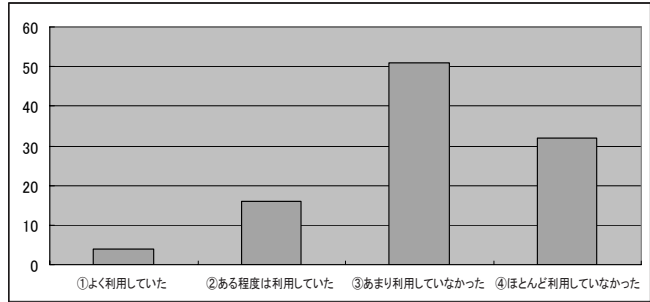


「よく理解していた」と「ある程度は理解していた」を足した割合は63.1%で、「あまり理解し

ていなかった」と「ほとんど理解していなかった」を足した割合は 36.9%であった。ここでは、半数を大きく上回る職員が自分が関係する仕事の評価情報を理解していることが明らかとなった。

質問 7「あなたは、事務事業評価の評価情報を、日頃の仕事を進めるうえでの判断に利用していましたか。」に対する回答結果は以下のとおりであった。

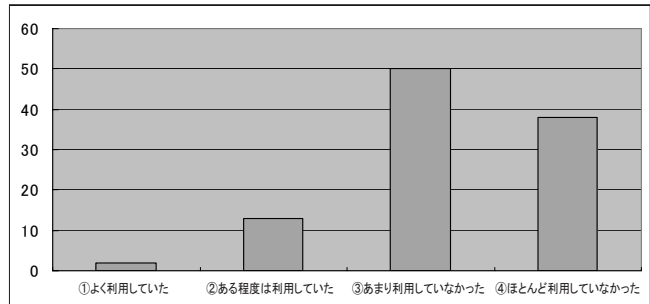
選択肢	回答数 (人)	回答割合 (%)
①よく利用していた	4	3.9
②ある程度は利用していた	16	15.5
③あまり利用していなかった	51	49.5
④ほとんど利用していなかった	32	31.1



「よく利用していた」と「ある程度利用していた」を足した割合は 19.4%で、「あまり利用していなかった」と「ほとんど利用していなかった」を足した割合は 80.6%であった。この結果から 8割を超える職員は、評価情報を仕事を進めるうえでの判断を行う際に活用していないことが明らかになった。

質問 8「あなたは、事務事業評価の評価情報を、上司や同僚、他の部署の職員に対する説明や説得の際に利用していましたか。」に対する回答結果は以下のとおりであった。

選択肢	回答数 (人)	回答割合 (%)
①よく利用していた	2	1.9
②ある程度は利用していた	13	12.6
③あまり利用していなかった	50	48.5
④ほとんど利用していなかった	38	36.9



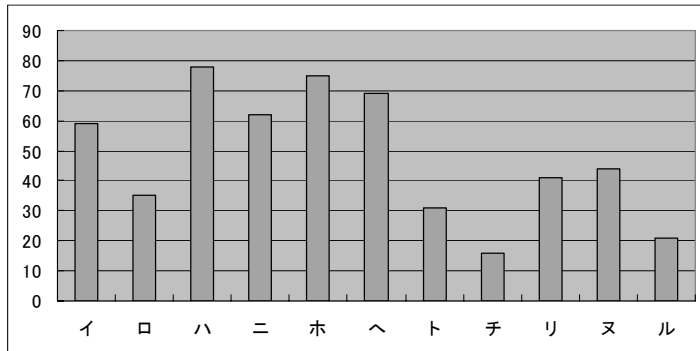
「よく利用していた」と「ある程度利用していた」を足した割合は 14.6%で、「あまり利用していなかった」と「ほとんど利用していなかった」を足した割合は 85.4%であった。この結果から上司や同僚など、行政内部の他の職員に説明や説得をする際に、個々の職員は評価情報をほとんど活用していないことが明らかとなった。

質問 9 と 10 は、個々の設問事項に○×で回答する形式の問いである。

質問 9「個々の職員が、事務事業評価の評価情報をあまり活用しない理由として正しいと思うものには○を、そうでないと思うものには×を、それぞれの項目の()内に記入してください。」に対する回答結果は以下のとおりであった。なお、()内の数字が○と回答した回答者の数である。また、()の右側の数字は全回答者 103 人のうち、その項目に○をつけた回答者の割合である。

イ. 評価情報の内容に、不確かな部分が多くあると思う (59) 57.3%

- ロ. どうせ評価情報を使って説明や説得をしても、上司や他の職員には理解してもらえないと思う (35) 33.4%
- ハ. 評価情報を同僚や上司とあまり共有できていない (78) 75.7%
- ニ. 自分自身が評価情報の活用者に含まれるとはあまり認識していない (62) 60.2%
- ホ. 評価のプロセスに関係するのは一部のからだ (75) 72.8%
- ヘ. 事務事業評価から得られる情報はごく限られている (69) 67.0%
- ト. 事務事業評価から得られる情報内容は多すぎて、理解が難しい (31) 30.1%
- チ. 評価情報に基づいて他人に仕事の管理をされるのは嫌だ (16) 15.5%
- リ. 評価結果に基づいて人事評価 (査定) を行ってくれない (41) 39.8%
- ヌ. 事務事業評価のような新しい制度に取り組むのがやっかいなのは、どうせその有効性が限られているからだ (44) 42.7%
- ル. その他 (自由筆記: 21) 20.4%

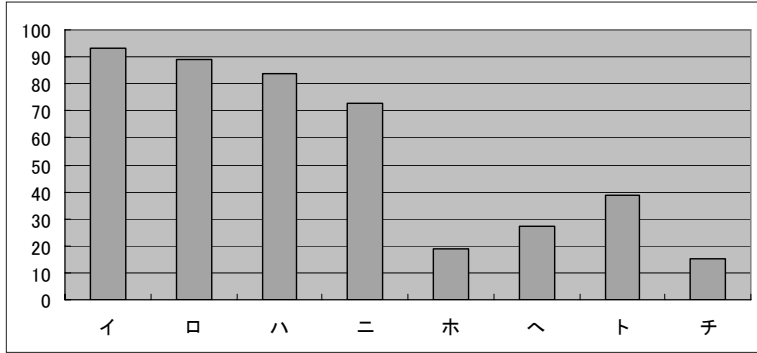


上記の結果から、個々の職員が評価情報をあまり活用しない最大の理由は、「評価情報を同僚や上司とあまり共有できていない」からであるということがわかった。

質問 10 「個々の職員が、事務事業評価の評価情報の活用を高めるために、今後必要だと思うものには○を、必要でないと思うものには×を、それぞれの項目の () 内に記入してください。」に対する回答結果は以下のとおりであった。なお、() 内の数字が○と回答した回答者の数である。また、() の右側の数字は全回答者 103 人のうち、その項目に○をつけた回答者の割合である。

- イ. 評価指標や目標値を設定する際に、職場内でよく話し合っ、あらかじめ上司や同僚との共通理解を深めておく (93) 90.3%
- ロ. 普段から職場内で目標値の達成状況等の話題にふれ、上司や同僚と評価情報の共有を図っておく (89) 86.4%
- ハ. 事務事業評価制度を管理ツールだけではなく、自分自身の仕事を改善するための手段と位置づける (84) 81.6%
- ニ. 評価情報を、自らの組織の目標がどれだけ実現したかを確認するための手段として使う (73) 70.9%

- ホ. 評価結果を人事査定に反映し、同僚との競争関係を高める (19) 18.4%
- へ. 事務事業評価の評価結果に基づいた定数査定を徹底して行う (27) 26.2%
- ト. 事務事業評価の評価結果に基づいた予算配分を徹底して行う (39) 37.9%
- チ. その他 (自由筆記: 15) 14.6%



上記の結果から、「評価指標や目標値を設定する際に、職場内でよく話し合って、あらかじめ上司や同僚との共通理解を深めておく」こと、そして、「普段から職場内で目標値の達成状況等の話題にふれ、上司や同僚と評価情報の共有を図っておく」ことが個々の職員の評価情報の活用を高めるためには非常に重要なことであることがわかった。また、従来から評価結果の典型的な使い道として示される予算配分、職員定数査定、人事評価への評価情報の活用が、必ずしも個人の評価情報の活用促進に効果的に作用するのではなく、むしろ、項目ハの回答数が示すとおり、評価情報を仕事の改善のために役立てることが、個人の評価情報の活用を高めると個々の職員は認識していることがわかった。

IV 調査結果の考察

以上のとおり、埼玉県深谷市を事例とする限定的な調査ではあるが、これまで行われてきた評価担当者に対する評価情報の活用状況調査から一步踏み込んで、個々の職員に評価情報の活用状況を尋ねるといふかたちで、わが国自治体行政における評価情報の活用の実態を把握した。

その結果、筆者が図1で示した評価情報に関心を持つ、見る、理解するといった手段的活用は、おおそ半数近くの職員が行っているものの、日頃の仕事を進めるうえでの判断に評価情報を活用するといった判断的活用や、自分の周りの職員に対して説明や説得を行うために評価情報を活用するといった説得的活用は、ほとんどの職員が行っていないという実態が明らかとなった。

また、質問9では評価情報を活用しない理由を尋ねたが、その最大の原因は評価情報を上司や同僚と共有できていないためであることがわかった。また、質問10では逆に、評価情報の活用を高めるためにはどうしたらよいか尋ねたところ、当然の帰結であろうが、質問9の活用しない原因の裏返しで、評価情報について職場内でよく話し合いを行い、上司や同僚と共通理解を深めておくことや、普段から情報共有を図っておくことが非常に重要であるということがわかった。

本稿では示さなかったが、筆者はグループ評価の実施が自治体行政内部における評価情報の活用を高めるとする仮説を持っている。グループ評価とは、課や係内で職員がフォーマルでない緩やかな評価ユニットを形成し、そのメンバーがディスカッションやコミュニケーションを行いながら評価プロセスを形成していくという考え方である。これは、これまで自治体で行われてきた、担当者、課長、その上の上司等という形で個人単位の評価を積み上げて、総合的な評価を行うというスタイルとは異なる。これまでの自治体行政における評価を縦軸の評価とするならば、グループ評価は事務事業等の目的の規模に応じて適宜評価主体を形成する、インフォーマルな横軸の評価であるといえるだろう。

実際、上述したとおり今回の調査結果からも、評価情報の活用を促進するためには同僚や上司との情報共有やコミュニケーションが重要であるというかたちで、グループ評価が有効に機能するのではないかというデータが明らかになった。また、手段的活用の結果を職位別にクロス集計すると、係長以上の上司では評価情報の活用の程度が高く、主任以下では相対的に低いという結果が明確に確認できた。この点に関しては上司としての建て前の回答が影響しているのではないかという見方もあると思われるが、そうだとすると判断的活用と説得的活用でもそのような差異が確認できると考えられるが、判断的活用と説得的活用では職位別の活用の程度にほとんど差は見られなかった。すなわち、手段的活用のレベルにおいて、比較的職位の上の者と下の者がグループを形成し共同して評価を行うことで、下位の職位の者の評価情報の活用に対する関心を引き上げ、全体としての活用が高まる可能性を示しているのである。

V 今後の研究課題

以上、埼玉県深谷市を事例として、自治体行政内部における政策評価情報の活用状況の実態を把握した。紙幅の都合もあり本稿では十分に明らかにできなかったが、今回の調査結果をさらに多角的に分析すると、調査結果の考察で若干ふれたようにグループ評価理論が個々の職員の評価情報の活用を高めるのに有効に作用するのではないかというデータが出ている。

今後はグループ評価理論の確立と今回の調査結果を活用してグループ評価の有効性を確認するとともに、実際にグループ評価の場面を設定し、その有効性を検証する実証データを得る必要があると考える。

(ふくしま たかひろ・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程)

<注>

- (1) わが国の自治体における政策評価の取組状況については、毎年度総務省が発表している「地方公共団体における行政評価の取組状況」を参照されたい。
- (2) マクロ分析の一般的な特性との比較におけるマイクロ分析の必要性については、加藤富子、斎藤達三、北大路信郷『地方自治体における政策形成過程のマイクロ分析』総合研究開発機構、1979年、p53-54を参考にした。
- (3) 筆者が、行政評価に積極的に取り組んでいると思われる、三重県、名古屋市、太田市、高崎市の評価担当者と日本都市センターに問い合わせたところ、職員個人に焦点を当てた評価情報の活用調査は実施したことがないし、また、そのような調査事例は聞いたことがないとの回答があった。
- (4) 筆者は、現在、深谷市総合政策部政策推進課に所属する市役所職員である。
- (5) 深谷市は平成18年1月1日に、隣接する岡部町、川本町、花園町と1市3町の枠組で合併を行った。