

中規模町村における行政評価の適用に関する実態的考察 — 事務事業評価システムを中心として —

700-026 柳橋 智 指導教官 齋藤達三

A Study of Administrative Evaluation as Actually Applied within a
Medium Size Municipality:
Focusing on the System for Evaluating the Performance of the Clerical Duties

Satoru YANAGIBASHI

はじめに

2000年4月から地方分権一括法が施行され、権限や財源の委譲によってその自治体行政（ここでいう自治体行政とは、都道府県及び市町村を指す。以下同様とする）の特色を生かした経営や運営をすることが実質的に出来るようになった。しかし、平成13年度末における国及び地方の長期債務残高は、666兆円程度に上ると見込まれており¹⁾、自治体行政の特色ある経営や運営を行うことは、非常に難しい状況である。こうした状況に対して、特色のある自治体にしていくためには、自治体行政は行財政改革を積極的に推進していく必要があると考えられる。

こうした課題に応えうる行政改革の手法の1つに、「行政評価²⁾」が提案されている。行政評価とは、政策や施策、事務事業について一定の基準や指標を設定しながら、妥当性、達成度や成果を判定するものであり、全国の自治体行政に導入されつつある。

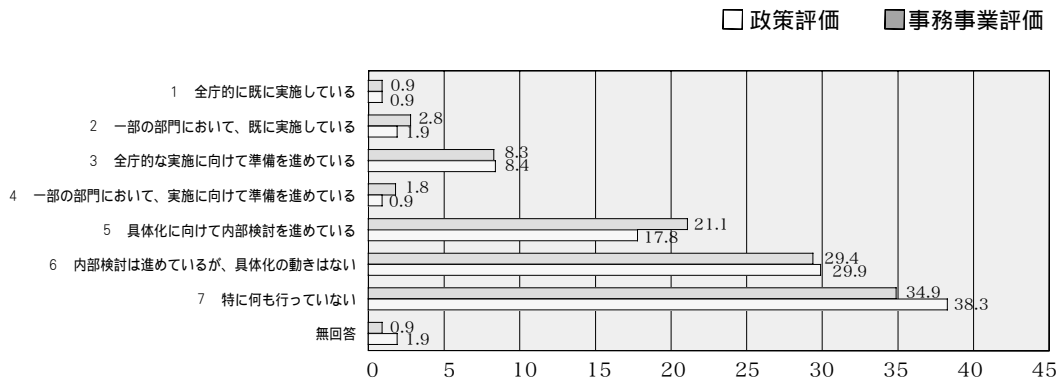
本論における分析は、中規模町村を中心とした行政評価の導入状況及びアンケートを用いた行政評価の関心及び意識の分析、並びに行政評価の必要性を論じ、事務事業評価からの導入による行政評価システムの体系化を試みた。また、町村で取り組まれている事例について調査と分析を行い、中規模町村にとって必要な行政評価システムについて、実態的な部分を中心に考察をしてきた。従って、ここにおいては、これまでの分析を総括し、まとめとする。

Ⅰ. 自治体行政における行政評価の実情

現在、行政評価は、特に各都道府県及び人口が比較的大きい市において積極的に検討されている。例えば、三菱総合研究所が行った調査結果をみると、実践的なシステムの構築に着手している自治体行政、及び、制度化を図っている自治体行政が認められる³⁾（都道府県：「導入済み」47.8%、「試行錯誤」21.7%、「検討中」30.4%{回答率97.8%、2000.8実施} 市区：「導入済み」10.3%、「試行錯誤」17.4%、「検討中」50.6%、「計画なし」21.7%{2000.8実施}）。また、行政評価に対する関心は、日本都市センターが行った調査では、自治体行政の企画部門を始めとしたトップレベルにおいて、非常に関心が高いことが確認できる。⁴⁾（企画課長の関心：「大変にある」都市自治体57.0%、中規模町村37.4%、「どちらかといえばある」都市自治体40.0%、中規模町村51.4%）。

一方、中規模町村に対するアンケート調査結果から行政評価の導入状況を見てみると、その取り組みの事例は少なく、ほとんどの自治体で「計画なし」の状況である⁵⁾。図-1において細部をみると、「政策評価」については、約3割近くの中規模町村が「実施及び具体的な検討、準備」を行っている。次に、「事務事業評価」については、34.9%の中規模町村が「実施及び具体的な検討、準備」を行っていることが分かる。しかしながら、都市自治体と比較すると、政策評価及び事務事業評価の導入状況は依然低いことが調査結果から明らかになった。

図1-1 町村の各評価の導入状況



Ⅱ. 行政評価の必要性

行政評価の必要性については、中規模町村にある周辺課題及び実情、また、A自治体の調査結果からの結びつき、さらに、自治体行政をとりまく財政問題について取り上げた。今後においても、町村が不安材料として抱えこむ財政問題及び自治体行政の変革の必要性とした時代的背景、さらに、

中規模町村からのアンケート調査結果及び終章（1）から「行政評価を導入している」もしくは、「導入していない」に関わらず、行政評価への関心及び、必要性については十分認識されていることが分かった。

しかしながら、議会及び住民からの積極的な提案がない状況が、自治体の中に行政評価を普及させるスピードを遅くさせていることも考えられる。また、行政評価の必要性は認識されつつも、行政評価の導入をするか否かについては、現在のところ各自治体の主体性に任されているのが実情である。例えば、調査結果をみる限り、町村においては、現在のところ行政評価を必要と感じているところが少ない。さらに、行政評価なども含めた「評価」という言葉についても、各自治体により定義が違うため、統一的な解釈がないことが混乱を生じさせているのも事実である。そのことが、行政評価を導入するかしないかの決断を下すのに、時間を有してしまうのであろう。

以上のことから、行政評価を導入するには、当該自治体における統一的な解釈が必要とされる。この部分を曖昧にしてしまうとそれぞれの評価についてズレが生じる可能性が考えられるので、注意する必要がある。

Ⅲ. 事務事業評価⁶⁾が多くの自治体で取り組まれている理由

（1）段階的なシステム導入

事務事業評価が多くの自治体で取り組まれている理由の1つとして、段階的なシステムを構築できる点が挙げられる（図2 - 1）。

まず、タイプ1は、政策体系の下位のレベルである事務事業からの取り組みを行う手法である。このタイプは、埼玉県菟瀨町及び福井県今立町が該当する。また、このタイプは、行政改革の第1歩を踏み出すには非常に適しているといえる。

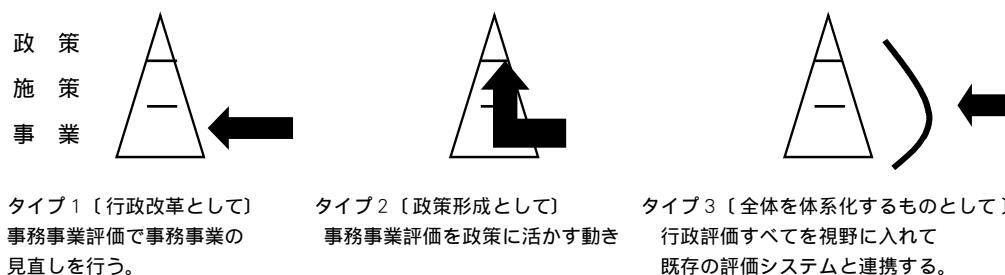
次に、タイプ2は、タイプ1の発展型であり、個別の事務事業評価を上位系列である施策評価、政策評価へと活かす働きをするものである。このタイプは、北海道の白老町及び三重県がこれに該当する。その特徴は、段階的に評価を行っていく点及び政策形成にも結び付けている点が挙げられる。

最後のタイプ3は、評価全体を体系化するものとして取り組まれるタイプである。より具体的にいうと、総合計画の進行管理及び予算システムに評価を組み込ませたものであり、タイプ2を連動させた評価システムであるといえる。例えば、白老町及び三重県がタイプ2及び3を含めた取り組みを行っており、独自の評価システムを構築している。

事務事業評価を導入するにあたっては、以上の3タイプが挙げられるが、「段階的な導入を行うことの重要性」は、中規模町村及び都市自治体等の調査結果からもみることができる（「投入コストや労力を踏まえて、できる分野から進めること」都市自治体 58.4%、中規模町村 63.6%）。職員間のコンセンサスや評価システムの成熟なども考慮すると、やはり段階的な導入を行う必要があ

る。

図3 - 1 導入目的3方向からの取り組み



出所) 島田晴雄『行政評価』東洋経済新報社, 1999, 115頁を参考にして筆者が作成した。

(2) 職員の意識改革も含めた行政評価の取り組み

事務事業評価が多くの自治体行政において取り組まれている理由の2つ目として、評価を行うことにより、職員の意識改革を促進させることにも結び付けていることが挙げられる。

評価については、例えば、多くの自治体行政の場合、総合計画の進行管理などの評価は、係長以上の職員が企画財政部門との協議により進められている。従って、係長以下の職員は、事業に対する評価などには関与することはなかった。即ち、職員全員が統一した意思を持っていないため、当該事業が施策的及び政策的、また住民に対してどのような役割及び効果があるのかを把握できず、さらには政策形成能力の育成にも積極的な関与を成し得なかったと思われる。

しかし、事務事業評価を導入することにより、事業を対象とする職員全員が評価に携わり、その結果として、職員間の政策形成へのインセンティブを促す状況を作り出されると考えられる。

それは同時に、システム構築を行っていく上で最大の課題を克服することにつながる。中規模町村の企画課長に対する記述式アンケート結果において、「町村で行政評価を進めていく場合にネックになるところはどこか」との設問に対し一番多い回答は、「組織の中で行政評価が何故必要であるのかなど職員に対する認識を高めること、職員への反応、職員へのコンセンサス」(19.2%)であったからである。

さらには、「町村で行政評価を進めていく場合、必要と感じるところはどこか」の問いに対し、「全職員の意識改革、政策形成能力の向上等の研修、職員の理解」が59.5%と高い回答をしており、職員の意識改革及び理解がなければ行政評価が進まないということが調査結果からみることができ

IV. 北海道白老町と埼玉県菖蒲町の事例

白老町における「行政評価制度」は、事務事業評価から導入を行い、段階的かつ総合的な評価体系の構築を試みている事例である。また、菖蒲町の「事務事業評価制度」は、事業の評価を行い、効率的な経営を目指し、さらに、事務事業を限定し、極めて精査することに主眼が置かれている事例である。

白老町の行政評価制度が成功している要因は、明確な目標（ビジョン）を持ち、かつ既存の行政改革システムを活かした評価システム構築を行っていることである。また、年度ごとに目標を設定し、段階的に組み込んでいることが、職員に対してもコンセンサスを得やすくしていることが挙げられる。様々な手法による独自調査から判断すると、全国の町村における行政評価制度の取り組みでは、白老町が体系的かつトータルの行政評価制度を構築していると思われる。

また、菖蒲町の事例では、事務事業評価制度を導入した2年間の実績をみると、予算の削減額や事業の統廃合化及び一般財源の抑制額をみても顕著である。菖蒲町では、体系的なシステム構築について、今後検討されていない。事務事業評価の成果が出るのは、評価システム導入の当初2～3年が一番数字として出されやすいと思われるが、今後の評価システムがどのように変革していくのか非常に関心がある。

V. 中規模町村における行政評価について

(1) 身の丈にあった評価システムを

行政評価は、地方が先に導入したと認められているが、町村において導入が行われてこそ、本当の意味で地方から主導から行われたと言えるであろう。行政評価が都道府県レベルにおいて多く導入されているのは、県の事業・役割は、市町村及び国が行う事業を調整する間接的な役割、いわばパイプ役を担っている。それ故に、県は市町村の実態や事業の成果見込みに関する数値をほとんど握っており、当該事業に対する目標及び効果を数値化し、評価することが比較的容易な環境にある。

逆に、市町村において行われている業務は、住民と直接接する事業及び活動を行っているものが多く、数値として表しにくい、また、評価しにくい環境である。従って、町村が、都道府県と同じ観点及び手法からの導入は、非常に無理を生じさせることにつながるのである。

町村が行政評価を取り組むにあたっては、既存の行政活動をベースとした評価システムを構築するのが望ましい。すなわち、身の丈にあった評価を行っていくことである。

(2) 地域政策主導型事務事業評価システムを重視したシステムの提唱

「地域政策主導型事務事業評価システム」とは、町村の目指すべき将来像を基本にしながら、地

域性を考慮した政策及び事業を展開していくとともに、行政及び地域住民がコラボレーションを行うためのコミュニケーションツールとして機能するシステムであり、さらに、評価結果を住民に提示し、アカウンタビリティを図っていくものである。そのアプローチは、やはり住民が享受する事業、すなわち事務事業からのアプローチによるものとして考え、評価を体系的に構築していくものとする。

しかし、計画及び評価の連動した行政評価システムを構築することについては、現段階においては、理論的にも実践的にも未熟なところがある。しかも、町村の取り組みが統一的でないために、当面は、事務事業評価を中心にいき、段階的に導入を行っていくことが望ましいと考える。

a. 目標（目的）設定の重要性

まず、地域政策主導型事務事業評価システムの導入のためには、町村における「目標の設定」が重要である。目標の設定とは、言い換えると、町村の進むべき方向性及び目指すところのあるべき姿（将来像）である。同評価システムは、目標の設定を明確にすることにより、優先する事業の選択が可能になり、適材適所への予算配分も可能となる。目標の設定には、いろいろな要素が含まれるが、例えば、総合計画を目標に設定するもの、又は首長の公約によるもの、あるいは、事業ごとの住民協議会によるものなどが想定できる。特に、事業レベルにおいて目的の決定が重要である。というのも、目的の設定により、事業の方向性、優先性及び評価指標の適合性を把握できるからである。

b. システムの運用及び定着

(3) 組織及び職員の育成

中規模町村での調査結果及び日本都市センターが行った都市自治体への調査結果をみると、「評価の方法に問題点及び課題点があるか」の項目において注目されるのは、「指標等を設定していないため、客観性や合理性に欠き、適切な成果の判定が出来ていない」とした回答が非常に多いことである。

より具体的には、「どの段階において、どう思うか」の設問に対し、「基本計画の事前評価」（中規模町村 22.1%、都市自治体 47.8%）、「基本計画の事後評価」（中規模町村 23.3%、都市自治体 45.7%）、「事務事業の事中評価」（中規模町村 20.0%、都市自治体 40.8%）、「事務事業の事後評価」（中規模町村 15.8%（2位）、都市自治体 43.3%）と事後評価の段階での中規模町村の数字以外はすべて1位の回答となっている。

こうした回答結果は、客観的な指標の設定の難しさが行政評価の大きな障害になっていることを示しているが、これを克服するには、町村職員の政策形成及び政策能力のさらなる向上が求められることを意味している。

事務事業評価を始め、体系的な評価を行っていくためには、数値指標による目標達成度、成果の

中規模町村における行政評価の適用に関する実態的考察

測定及び評価を行う場面が多くあり、職員の高度な政策形成能力や評価をする能力などを強化し育成していくことが望まれる。

注)

- 1) 財務省 平成 13 年 11 月検索 <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014.htm>
- 2) 行政評価という用語については、未だに統一的な定義はなされていないので注意を要する部分であるが、ここでは、日本都市センターで行った調査と、町村に対して行った調査が同様の定義で行ったため、「政策／施策、事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもので、それらを総称するもの」と定義したい。また、用語が広く使われ始めたのは、「1990 年の半ばに『行政における評価』の短縮形として使われはじめた。まずは実務で使われ始め、一般に広げたのは上山信一氏の『「行政評価」の時代』である」と述べている 古川俊一「政策評価の導入について」、自治研究, 2000, 12, 44 頁
- 3) 小野達也 + 田淵雪子『行政評価ハンドブック』東洋経済新報社, 2001, 29 頁
- 4) 日本都市センター『行政評価の設計・導入とその視点・手順』日本都市センター, 2000.3, 209 頁
- 5) 中規模町村のデータは、独自にアンケート調査を実施した(対象町村:人口規模 2 万 3 千人～3 万 5 千人の 173 自治体、回答率 61.85%、調査実施期間 2001 年 3 月から 4 月)。
- 6) 事務事業評価についての定義は、「個々の事務事業の企画・立案、予算化、執行、見直しなどの一連のサイクルにおいて、一定の指標を用い、その事業の必要性や成果を判定し、結果を予算と計画の整合性に反映させるもの」とする。