

# 市町村における自治体間比較評価のあり方

## - 先行事例をもとにしたその有効性と問題点について -

701-016 鈴木貴士 指導教官 斎藤達三

Ideal Way of the Comparative Performance Measurement  
Between Municipalities in Cities, Towns and Villages:  
About the Effectiveness and the Problem Based on the Early Case.

Atsushi SUZUKI

### はじめに

地方分権一括法が施行されるなど国・地方の関係が大きく変化している中で、従来の行政を変えようと、「行政改革」が行われている。その一環として国・自治体を問わず、政策評価・行政評価の導入が進んでいる。国家レベルでは、2002年に「政策評価法」が施行され、全省庁に政策評価の導入と結果の公表が義務付けられた。自治体での取り組みは国の取り組みに先行して行われている。

しかしながら、一部の先進自治体を除けば、その評価システムは行政評価の目的・目標に到達していない。行政評価の目的はPLAN - DO - SEEサイクルの確立にある。従来の行政はSEE、評価の部分に欠如しているといわれ行政評価の導入を図ってきた。しかし、評価の部分に焦点が絞られすぎてしまい、PDSサイクルの確立が必ずしもなされていない。また行政評価の導入自体が「目的」となってしまい、行政評価が有効に活用されていないのが現実である。そこで本論文では行政評価の新しい取り組みとして、自治体間比較評価の導入に向けた考察を行っていく。

これから述べていく自治体間比較評価は、複数の自治体が共同して指標の設定を行い、評価結果を比較し、その結果をもとに事業や予算の見直しを行っていく仕組みである。

### 第1章 行政評価の現状と問題点

日本における行政評価の始まりは、1970年代に新しい予算システムとして導入されたPPBSに

求めることができる。PPBSの自治体への適用は挫折したが、1990年代に入って三重県をはじめとする先進的な自治体で行政評価の導入が進められた。また2002年には政策評価法が施行された。

総務省のデータをもとに市町村における行政評価についてみていく。行政評価の導入状況は、平成12年の導入済み77団体から平成13年には150団体と増加をしている。試行中の団体も94団体から140団体へと増加している。これらの団体が評価対象としているのは、事務事業レベルである。また、公表状況は導入済み・試行中の290団体で、すべてを公表しているのが74団体、一部公表が41団体となっていて、公表していない団体も多い。

次に問題点を挙げていく。第1に導入時の目的と評価の効果に矛盾が生じていることである。導入時の目的として、行政運営の効率化やアカウンタビリティなどを挙げているが、実際の効果は職員の意識改革が最も高くなっている。これは行政評価導入後の有効活用がなされていないことと考えることができる。

第2に内部評価であるため客観性に欠ける事である。第3者評価の必要性はとり立たされているものの、その方法やシステムが確立しているとは言い難い。

第3に評価結果としての数値の捉え方が難しいことである。時系列での変化を単独自治体で考えた場合、その増加（減少）が社会全体からみて、正しいのかどうかの判断に疑問が残ることである。

つまり、時系列での変化を単独自治体での評価で捉えた場合、本当にその事業のインパクトによって改善されたのかということ信頼してよいのかという疑問が残る。例として以下のようなバス事業の利用率の向上という指標について考えることにする。その他の条件がほぼ同じであると仮定すると、従来A市の単独の評価であったならば利用率の向上という事業成果が評価結果からは見て取ることが出来るが、B・C市との比較が可能となれば、A市の事業への取り組みに対して疑問が残る。

	1999年	2000年	2001年
A市	15%	17%	20%
B市	7%	20%	42%
C市	8%	17%	39%

第4にフィードバック機能が未成熟で、評価結果が有効活用されていないことである。これは、総合研究開発機構（NIRA）が行った調査からも明らかである。

第5に職員にとって、インセンティブに欠けるという事である。行政評価の導入は職員の負担を増加させ、仕事の量が増える。そのため行政評価に対して嫌悪感を抱く場合があるとされている。

このような問題を一つの方法で解決することは不可能である。本論文では、現状の枠組みを可能な限り維持しながら、これらの問題に対するアプローチの一つとして「自治体間比較評価」を提案していきたい。

## 第2章 国内・海外における取り組み状況

この章では、国内の取り組みと海外の事例について紹介・考察しているが、それぞれの事例に共通していることは、対象となる自治体間をベンチマークという方法で比較しようとしていることである。

### 1. 国内の事例

国内事例として湘南ベンチマークと行政評価実験を取り上げる。湘南ベンチマークは、藤沢市・逗子市・鎌倉市を対象とし、地域の現状を比較によって捉えようという取り組みである。行政評価実験は、関西2府6県の111市を対象として、自治体間比較と第3者評価に同時に取り組んでいる。概要は以下のとおりである。

湘南ベンチマークと行政評価実験の比較

	湘南ベンチマーク	行政評価実験
目的	地域間比較、地域の個性の明確化、市民参加のツール	行政評価への提言、第3者評価の実践、自治体間比較評価
評価方法	ベンチマーク方式	ベンチマーク方式+評価点数化
評価主体	3市の担当職員	関西情報センター
評価時期	特になし	特になし
評価対象	「海」「やさしさ」関連	「環境」「住民参加」「情報公開」中心
公表方法	インターネット+冊子	インターネット上
特徴	①指標設定に中学生が参加 ②3自治体が協働して指標設定を行う	①自治体間比較と第3者評価を結びつけた ②近畿地方を中心とした大掛かりな取り組み

(出典：筆者作成)

### 2. 海外の事例

海外の事例として、アメリカの事例であるイノベーション・グループ・プロジェクト、ノースカロライナ・プロジェクト、ICMAプロジェクトを取り上げ、考察を行った。イノベーション・グループ・プロジェクトは、参加団体からデータを集めそれを元に独自に設立された機関が評価を行う取り組みであり、さらにノースカロライナ・プロジェクトは、ノースカロライナ州の郡や市を対象としてプロジェクトが進められた。

ICMAプロジェクトは、上述の2事例とは異なり、ICMA（国際市/郡経営協会）とアーバン・インスティテュートが共同でシステムを構築・運用しているもので、1994年から具体的に自治体間ベンチマーキングに取り組んでいて、その成果を毎年「Comparative Performance Measurement」というレポートで発信している。

これらの取り組みでは、期待通りの効果が出ていないことが調査の結果として出ている。しかしながら、自治体間のコミュニケーションが高まるなどのプラスの効果も出ている。

### 第3章 市町村における自治体間比較評価

この章では具体的な自治体間比較評価のあり方を考察している。これまでの事例と異なり、ベンチマーク方式ではなく、従来の行政評価の方式である業績評価方式での比較評価を行うことを目指して、条件整理を行った。その理由としては、現在日本において導入されている行政評価は業績測定評価方式であり、新たな評価方法を構築しなければならないベンチマーキング評価よりも、システム構築の面だけでなく、職員負担の点からも優位であると考えられる。

またベンチマーク方式は、事業との結びつきにかけていることから、政策・施策レベルでの目標管理に向いていると考えられる。

ベンチマーキング評価と業績測定評価の違いは、次のように表すことができる。

ベンチマークと業績測定の比較

	ベンチマーキング評価	実績測定評価
評価のレベル	全体の戦略計画	部局の戦略計画
評価対象	政策目標の達成度	政策目標の達成度・担当の施策、事業の有効性効率性など
評価指標	成果指標（ベンチマーク）	業績指標（インプット指標・アウトプット指標・成果指標）
成果指標の質	住民生活に直結した社会的な指標	施策・事業と直接関連するか関連性の強い指標
フィードバック	計画へフィードバック	予算へのフィードバック
評価のねらい	ビジョンの共有・政策調整・アカウンタビリティの明確化	マネジメントの合理化・アカウンタビリティの明確化
主たる評価主体	住民あるいはその代表の委員会	事業課・予算担当局・監査機関などの第三者機関

以下にはその7つの条件整理をした概要を示す。

1. 比較方法：地域間比較
2. 評価主体：内部主体（行政が中心）
3. 評価時期：事業実施後（事後評価）
4. 評価対象：自治体に共通で利用に選択を伴う事業・サービスを中心
5. 公表方法：比較評価結果を別に作成、対象別評価シートの作成
6. 自治体の特殊性：定量的または数学的なウエイト付けを試みて解決しようとするのではなく、定性的なウエイト付け、つまり自治体の独自性について記述を行い、事業の特徴や優先順位について説明を行うことという方法
7. サービスの比較要件：サービス（事業）の明確化・統一  
費用会計基準・コスト計算の統一  
サービス水準を把握するパフォーマンス指標の統一

## 第4章 自治体間比較の有効性と問題点に関する考察

この章では、斎藤達三著「自治体政策評価演習」をもとに、実際に政策課題を設定し、自治体間比較評価のための指標選択を行っている。

政策課題として、自治体に共通のサービスであり、サービス利用の際に選択を伴うサービスを取り上げることとした。そのようなサービス・事業の例として、公民館サービス、体育館運営事業、福祉サービスなどをあげることができる。

そのなかで本論文では、「ハコモノ」行政への批判や生涯スポーツへの関心の高まりから、体育館運営事業を取り上げ、それについて次のような指標設定を行った。

公共性に基づく指標区分表

評価指標分		有 効 性		
		サ ー ビ ス 成 果	社 会 成 果	住 民 満 足 度
公共性	成 果	・体育館利用率 ・パンフ配布数 ・イベント実施回数	・スポーツをした時間数	・住民満足度 ・利用者満足度
	コ ス ト	コスト対象 ・経常コスト ・資本コスト	負担主体 ・公的（一般財源） ・私的（利用料） ・自発的（寄付金）	コスト要素 ・直接事業費 ・間接費 ・人件費
公正性	必 要 性	・高齢者利用率 ・バリアフリー対応設備数 ・回数券など割引率	・健康のためにスポーツをする 人数	・高齢者の満足度
	公 平 性	・料金体系 ・地域別利用者	・スポーツに対する関心度	・地区別満足度
	応 能 性	・スポーツクラブの登録数 ・スポーツボランティアの登録 数		
安定性	継 続 性	・事故・障害発生率 ・苦情発生件数		
	柔 軟 性	・時間外利用回数		
参 加 性		・イベントの 住民企画数	・地域スポーツへの参加数	・イベント立案への満足度

自治体間比較評価の指標選択では、すべての指標を比較しようとする、何のために比較評価を行っているのか、焦点がぼやけてしまい、比較評価の意義や重要性が薄れてしまう可能性が考えられる。

そこで本論文では、最初に考えられた事業の問題点・目標に直接関連した指標による評価を行うことを提案したい。体育館運営事業でいえば、効率的な体育館運営、生涯スポーツの振興を主要な目標としていて、これに関連した指標となると、体育館利用率、地域別の利用者、スポーツをした時間数／週を代表的なものとして考えることができる。

問題点としては、大きく分けて5つのことが浮かび上がってくる。1つ目に自治体間比較評価を

行うサービス・事業の選択・設定である。第3章で分類したようにするとしても、最終的には比較評価に参加する自治体間でどのように線引きを行うか話し合いをする必要がある。2つ目に評価主体の位置付けである。行政評価の問題点として挙げたものの、自治体間比較評価でもこの問題は根本的には解決しない。3つ目にデータの問題である。評価に必要なデータが不足しており、その収集には職員の負担が増大することが予想される。4つ目に指標の選択・設定である。客観的な指標選択および設定が望ましいが、そのためには行政以外の主体、住民や市民グループを巻き込んだ指標選択・設定を考えなければならない。5つ目にフィードバックの問題である。評価結果を予算や計画にいかにか反映させるかが問題で

あるが、自治体間比較評価では評価結果をもとにした住民や議員からの自発的な圧力を期待しているものの、それが有効なフィードバックにつながるかは不明瞭である。

## おわりに

現在自治体において行政評価を導入する方向に向かっているものの、それを有効活用するには到っていない。それを打開するための一つの方法として、自治体間比較評価について論を進めてきた。自治体間比較評価の利点は大きく分けて3つあると考える。第1に自治体間のコミュニケーションが深まるということである。対象とするサービスの選択、指標の捉え方や設定、ベスト・プラクティスを学ぶために自治体間職員のディスカッション、などと言ったようにこれまではあまりなされなかった自治体の「横」のつながりが発生することである。第2に職員にとってインセンティブになるということである。強制的にはあるが職員に対して他の自治体との比較を通じて、やりがいのある業務を与えるというインセンティブにもつながる事になる。第3に評価の考え方が変革していくことが期待される。自治体間比較評価は自治体の行政評価に原点に立ち返った視点を与えることになる。

住民にとって見れば、隣の町のサービスと自分の町のサービスを比べることはいたって普通のことであろう。行政評価にそのような住民の視点を巻き込んでいくことは評価の客観性を高める上でも重要である。

自治体間比較評価にとって必要なことは、自治体の決断である。可能な範囲で競争を行い、自治体間が競いあってこそ、より良い地域が形成される可能性があると考えられる。その一つの方法として自治体間比較評価を提示してきた。

行政評価はあくまで道具であるということを忘れるべきではない。行政評価をいかに計画や予算などとリンクさせ、住民などの第3者を巻き込んだ仕組みとして活用できるかが、行政評価の今後の発展につながるカギとなるであろう。