『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会） 第６巻　第３号　2004　１頁～21頁

総合計画と行政評価のリンケージ

―広島市行政評価制度をもとに―

佐　藤　　徹

Linkage between the Comprehensive Planning and the Performance Measurements at Local Governments

－ A Case Study of the Performance Measurement in Hiroshima City －

Toru SATO

要　約

わが国自治体における行政評価は、職員の意識改革、コスト削減、成果重視の行政運営などの有効な手段として、近年、急速に導入が進められてきたが、さまざまな課題が残されている。とりわけ、システム上の課題として指摘されているのが、総合計画と行政評価の連動である。

本稿では、まず、総合計画と行政評価の連動に関する基本的な考え方を示し、つぎに、具体的な事例研究の対象として、広島市の総合計画と行政評価制度を取り上げ、その内容を分析したうえで、広島市が行政評価と総合計画の連動を図るための課題を明らかにした。最後に、これらを踏まえて、広島市が連動システムの構築に向けて取るべき具体的な方策を考察した。

〔キーワード〕行政評価、総合計画、連動、システム

Abstract

Recently, many Japanese local governments have introduced the performance measurements as a means of revolutionizing the general thinking taken by administrators, promoting cost-cutting and results-based government, however such has also been accompanied with various problems. In particular, in the course of constructing these administrative systems, a problem has risen regarding linkage between the comprehensive planning and the perfor-

mance measurements.

Firstly, this study illustrates the fundamental stance of linkage between the comprehensive plan and the performance measurements. Secondly, it analyzes the contents of the comprehensive plan and the performance measurements of Hiroshima City, and clarifies the points on linkage between these two systems. Finally, consideration is extended to the development of the next concrete plan for Hiroshima City.

Keywords: performance measurement, comprehensive plan, linkage, system.

Ⅰ．本研究の背景と目的

わが国自治体における行政評価は、職員の意識改革、コスト削減、成果重視の行政運営などの有効な手段として、近年、急速に導入が進められてきた。

こうしたなか、総務省では、平成11（1999）年度以降、地方公共団体における行政評価についての研究会を設置し、行政評価を円滑に導入するための方策を提示することを基本的な目的とした検討を進めている。平成14（2002）年度には、自治体における行政評価の導入の現状と課題等について全国調査と抽出調査を実施し、自治体の行政評価の今後の展開について方向性を検討した。その結果、導入にあたっての課題と改善策として、「評価指標の改善、評価対象に合った評価手法」、「評価に係る作業軽減、職員の理解」、「評価システム（プロセス）そのものの体系化や改善」、「外部からの視点、住民との協働」の4点を提示している。このうち、「評価システムそのものの体系化やプロセスなどの仕組みの改善についても、これを課題として捉え、何らかの取組をしているのとの回答があった。特に行政評価システムと総合計画の関連においては、多くの団体がその連携と体系的な整理の必要性を指摘している。」ということが明らかになった。

一方、昭和44（1969）年、地方自治法の改正に伴い、基本構想の策定が市町村に義務づけられて以来、30年以上が経過し、総合計画の意義がいま一度問い直されようとしている。

この点に関して、大森（2002）は、総合計画の策定に際して今日的な前提条件というべきものとして、人口の扱い、歳出の徹底した削減、計画期間と財務情報、そして、行政評価との連動を挙げ、さらに「自治体では、その活動を事務事業・施策・政策といった順序で評価していく、いわゆる行政評価の仕組みを導入し始めている。今後、総合計画の策定を機に、各事務事業の評価にあたっては総合計画との関連を明示すべきである。」としている[1)]。また、新川（2003）も、「総合計画あるいは計画行政は、その計画の策定過程のみならず、実施過程や評価過程をも含めて、再編を考えなければならない状況にある。この計画過程が機能するためには、市民参加の必要性と行政評価

システムとの連動とが必要条件になりつつある。」と指摘している[2)]。

本稿では、この点に着目し、具体的な事例研究の対象として、広島市の行政評価制度を取り上げる。広島市を分析対象としたのは、平成15（2003）年度に行政評価制度を導入したばかりであり、総合計画との連動が今後の課題となっているからである。

本稿では、まず、広島市の総合計画と行政評価制度の内容を分析し、つぎに、広島市が行政評価と総合計画の連動を図るにあたっての課題を明らかにし、これを踏まえて、連動システムの構築に向けて取るべき具体的な方策を考察する。

Ⅱ．総合計画と行政評価の連動に関する基本的な考え方

（1）システム連動の必要性

そもそも、なぜ、総合計画と行政評価の両者を連動させる必要があるのだろうか。

その理由としては、大きく、つぎの２点が挙げられる。

第１は、行政評価が、総合計画の実効性の確保に大きく貢献できると考えられるからである[3)]。行政評価の導入段階では、職員意識や組織運営の変革、無駄なコストの削減、説明責任の確保や透明性の向上、住民とのコミュニケーションツールとしての活用など、実に様々な目的が掲げられる。

しかし、住民にとっては、このような評価過程によって獲得される成果よりも、むしろ、評価活動の結果、自分たち市民の生活水準がどのように向上し、地域社会にどのような便益があったのか、つまり、自治体政策の根幹たる総合計画に掲げた目標にどれだけ到達できたかに最大の関心があるだろう。行政評価は、どちらかと言えば、行政内部の改革・改善に目が向けられがちであるが、決して行政の自己満足のみに終わらせてはいけない。

第２は、新たに行政評価を導入したことによって、総合計画が再構築の必要性に迫られるからである。これは、実務上の課題でもあるが、新旧のシステムが整理されないまま併存していることによって、行政評価に対する理解や協力が進むばかりか、逆に職員の混乱と反発を招きかねない。

現在のように行政評価がブームになる以前は、自治体内でまったく評価がおこなわれていなかったわけではなく、多くの場合、企画課が中心となって、実施計画の策定を通じ、総合計画の進行管理・評価をおこなっていた。その際、企画課は実施計画を策定するための事業計画書を各課に配布し、各課は事業計画書の作成をおこなう。その後、企画課と各課とのヒアリングや調整を経て実施計画を策定する。

しかしながら、各担当課にしてみれば、行政評価と実施計画の調査票の両方が配布され、調書作成にかかる事務的な労力や負担が大きく、しかも類似した記入項目が多数存在するとなれば、これらに困惑してもいたしかたないであろう。

こうした背景には、多くの場合、総合計画と行政評価の担当部局又は担当者が異なること、両者のコミュニケーションが十分でないこと、互いの担当者に問題意識はあったとしてもシステム連動

に関する有効な方策を持ち合わせていないことなど、様々な要因が考えられる。

（2）総合計画と行政評価の連動化のための諸要件[4)]

行政評価と総合計画とのシステム連動化にあたっては、大きく分けて、「基本計画体系」と「実施計画策定」の各系統について検討する必要がある。以下では、それぞれについては、検討すべき論点と課題を提示したい。

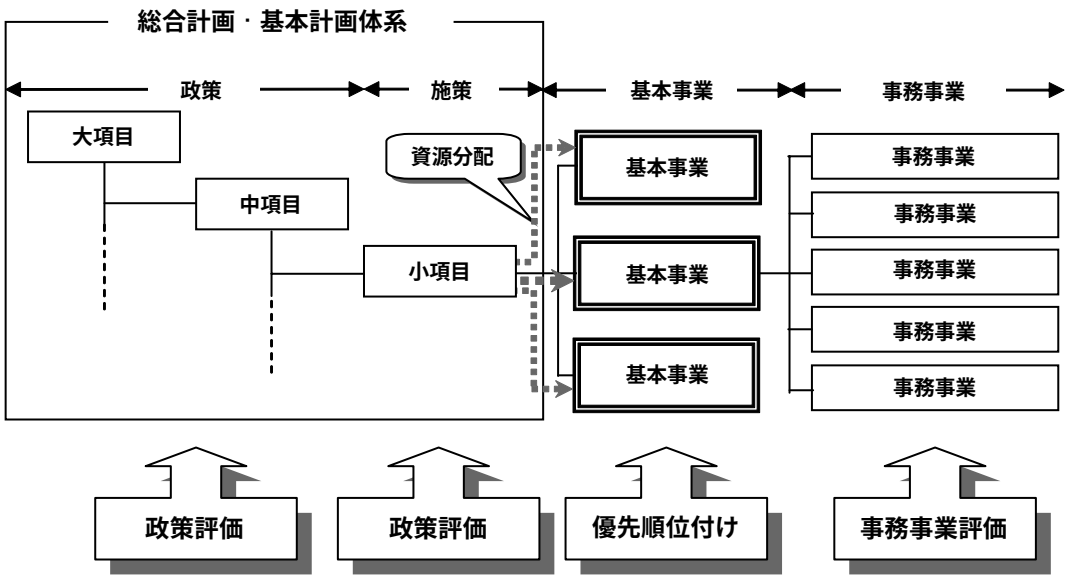
①基本計画体系との連動性

第１に、施策評価の対象となる「施策」を確定する必要がある。先行自治体では、その多くが総合計画の基本計画体系に評価対象を見出しているが、総合計画の下位にある個別分野別計画との整合性を重視する余り、これらの計画の集合体として再構成されたにすぎない基本計画であるならば、計画体系に基づく施策評価は困難である。それゆえ、基本計画体系が施策評価に耐え得るように、目的と手段によって階層的に構成された戦略体系になっているかどうかの検証をおこなう必要がある。

第２に、施策の実現手段としての事務事業を選定する必要がある。事務事業評価で対象とした事務事業の目的が、基本計画に掲げられた施策のどの部分に該当するかを見極めることにより、施策に事務事業をブランチさせることができる。

しかし、事務事業評価の事業単位は微細であるため、通常は評価対象となる事業数も千本以上に

図　1　総合計画・基本計画体系と行政評価の連動システム



注）一例として基本計画体系が大・中・小の３つの階層構造になっている場合を示した。
(出所）佐藤徹「自治体総合計画と連動した施策評価システムの構築に関する基礎的考察」『日本評価研究』第１巻第２号、P.56、2001年

なると考えられ、１つの施策にブランチする事務事業の本数も平均して数十本にのぼるであろう。それゆえ、事務事業を多角的に相対比較して重み付けや優先順位を付与することは容易なことではない。

そこで、施策と事務事業の中間レベルにこれらを連結させる基本事業を設定する必要があるだろう。設定に際しては、施策評価を定着させるためにも、施策を所管する関係部署で議論し合い、基本事業を設定するプロセスが重要である。その際、目的たる施策を実現する手段が何かを考え、そこから基本事業を導出するトップダウン・アプローチと、個別の事務事業の目的に着目し、類似の目的を有する事務事業を一括りにすることで基本事業を導出するボトムアップ・アプローチがある。

このようにして、図１に示したように、「政策－施策－基本事業－事務事業」からなる目的・手段の体系図（ツリー図）を完成させることができる。

ここでは、施策と基本事業を目的と手段の関係として捉え、基本事業の優先順位付けをおこなうことで、予算や人員などの行政資源を効率的に配分しやすくなる。これにより、基本計画体系・施策評価・事務事業評価の連動を図ることが可能となる。

さらに、施策評価では、できる限り、組織の目標とリンクさせて、組織としての目標達成へのインセンティブを高めることが必要である[5)]。

その前提として、施策を所管する組織（部課）を確定し、責任の所在を明らかにしておかなければならない。ただし、このとき基本計画体系と組織体系のズレが問題となるであろう。なぜならば、基本計画体系と組織体系は、必ずしも１対１の関係にはなく、かなりの部分で１対nの関係になっているからである。これは、施策は、個々の事務事業とは異なり、複数の部や課が担当するケースが多いということに起因している。

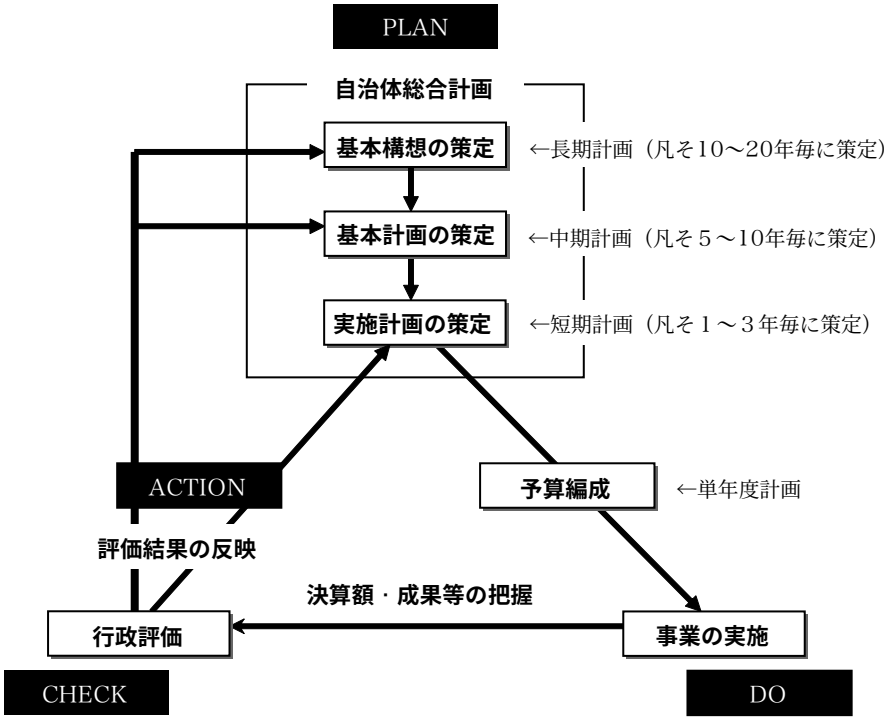
このように複数の部・課に関係する施策を評価する場合には、それぞれの組織が相互に横断的な連携を図りながら議論や調整をおこなうための機会や場を設定することが重要である。こうした取り組みは、縦割行政の弊害を克服することにも大きく貢献することになるであろう。

②実施計画策定との連動性

総合計画は自治体の最上位に位置する行政計画であるが、一方では、「どの自治体の総合計画も、公表される計画書を作成するまでは、全体の関心が集中して注がれても、それが出来上がってしまえば、後は日常業務の中で忘れ去られ、ほとんど放置された状態が続いているといっても過言ではない」との指摘もあった[6)]。

こうした要因としては、第1に自治体総合計画と予算編成の連動性が十分でなかったこと（two-track system)、第2に定量的な評価指標や数値目標がほとんど設定されなかったこと、第3に前回の計画改定はバブル期ないしそれ以前であったため評価に対する行政側の認識が希薄であったこと、第4に住民に対する説明責任が現在ほど要請されていなかったことなどが考えられる。それゆえ、計画の進捗状況や事業の執行状況を把握することに主眼が置かれ、計画目標からみた成果の達成度を問う姿勢はあまりみられなかったといえる。

図　2　PDCAサイクルによる自治体総合計画の進行管理システム



（出所）佐藤徹「自治体総合計画と連動した施策評価システムの構築に関する基礎的考察」『日本評価研究』第１巻第２号、P.57、2001年

しかし、これからの自治体行政は、総合計画をいかに活用し、政策主導型の行政運営への転換を図ることができるかにかかっている。近年の総合計画は多様な住民参加手法を駆使しながら策定をおこなっており、総合計画に掲げた将来像や目標を決して画餅に帰さぬようにするためには、事業実施（Do）と計画策定（Plan）との間に行政評価（Check･Action）を組み込んだPDCAサイクルの構築が必要である（図２)。そして、総合計画の進行管理システムに位置付けられた行政評価には、将来に向けて実施する事業の選択を明らかにするという事前評価の側面と、過年度において実施した事業の成果を検証するといった事後評価又は途中評価の２側面があることがわかる。

このように総合計画の進行管理を視野に入れた行政評価システムを構築する際には、実施計画策定システムとの連動が不可欠である。そして、実施計画の策定過程では、個別事業の絶対評価だけではなく、効率性、需要性、公平性、緊急性など、多様な角度から複数の事業を相対比較し選択する必要があるため、とりわけ、施策評価システムとの連動が重要である。

ところで、一般的に、実施計画は基本計画に掲げた施策を実現するため、財政部局が作成する財政計画との整合を図りながら、おおよそ3～5年の計画期間内に行政各部局が着手又は実施する事業を企画部局が明らかにした計画であり、予算編成の拠り所となるものである。

しかし、これまでは、必ずしも実施計画への事業登載基準や事業の優先順位が明確ではないこと

が多かった。前述のような施策評価システムを実施計画の策定過程に導入することにより、事業選択に客観性と合理性を付与するとともに、住民に対する説明責任と意思決定プロセスにおける透明性を確保することが可能になる。

Ⅲ．広島市総合計画

（1）総合計画の体系と構造

現在、広島市の総合計画は、基本構想・基本計画・実施計画の３階層から成っている。

市では、昭和45（1970）年に、初めて基本構想と基本計画を策定し、その後、社会経済環境の変化や市の発展方向等を踏まえながら、概ね10年ごとに計画の改定をおこなってきた。

そして、平成10（1998）年６月、「広島市は、築城以来四百有余年の歴史、とりわけ五十有余年という被爆の廃墟からの復興と発展の歴史の上に立ち、今日をつくり上げ平和を訴え続けてきた先人の意思を受け継ぐとともに、豊かで美しい自然環境を守りかつ生かし、次の半世紀を展望した新しい時代の都市づくりを進めていかなければならない。」という考え方のもとに、基本構想を策定した。

基本構想では、「国際平和文化都市」をめざすべき都市像に掲げ、これを具現化するために、「共に生きる人づくり・まちづくり」、「個性と魅力ある都市「ひろしま」の創造」、「世界への展開と広域的な交流と連携の促進」という３つの柱を広島のアイデンティティの形成を図るものとして示すとともに、「平和をつくりだす、世界に開かれた都市づくり」、「水と緑を生かした住みよい都市づくり」、「生き生きと人が輝く都市づくり」、「豊かさと活力を生み出す都市づくり」の４つを施策の構想として打ち出している。

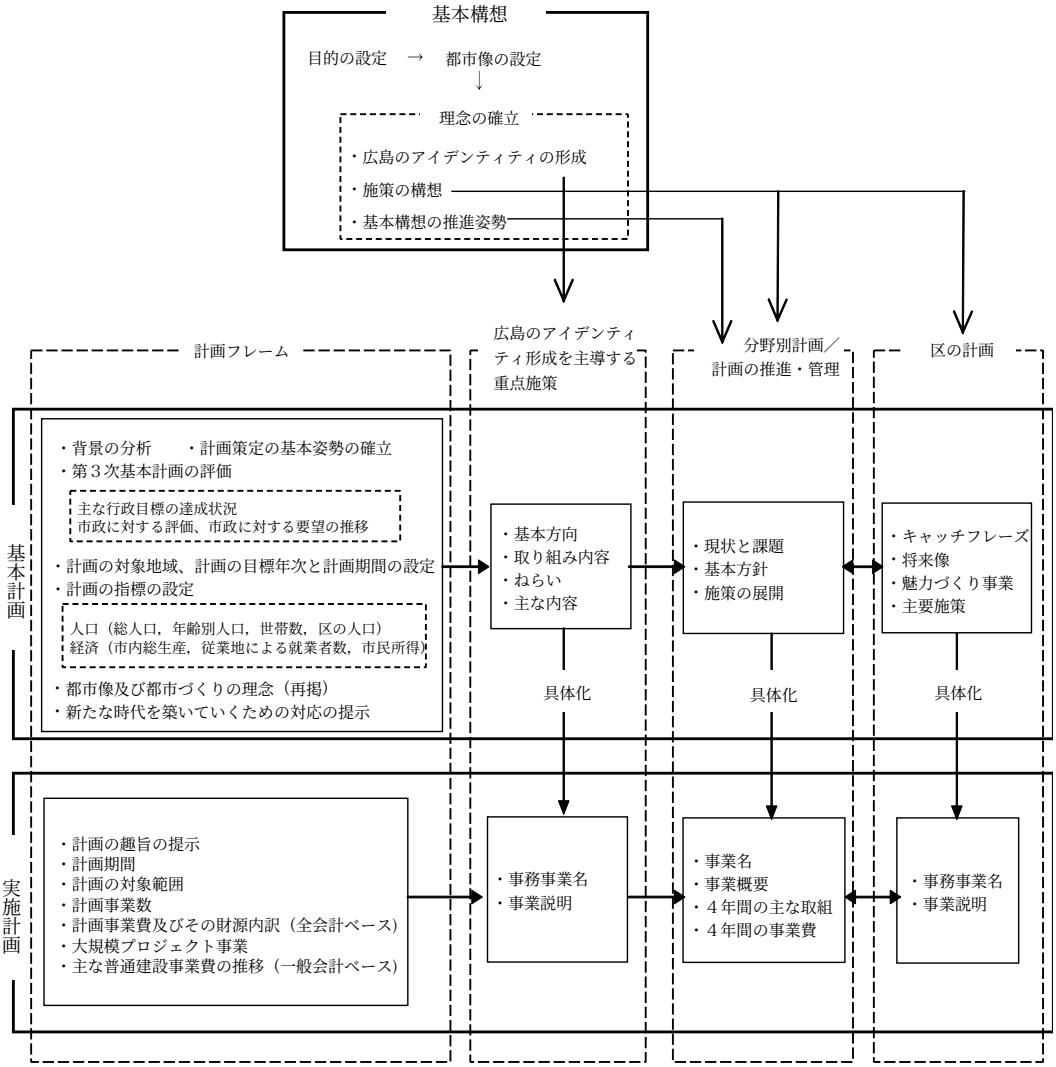
平成11（1999）年11月には、この基本構想に基づき、長期的展望に立った新しい都市づくりや都市経営をおこない、総合的かつ計画的に施策の展開を図っていくため、平成22（2010）年を目標年次とする第４次広島市基本計画を策定した。策定にあたっては、第３次基本計画の評価をおこなうとともに、広島のアイデンティティ形成のための基本方向と具体的な取組内容を示したうえで、７つの章からなる分野別計画と８つの章からなる区別の計画を明らかにした。

図　３　広島市総合計画の策定年月及び計画期間

	基本構想	基本計画（第４次）	実施計画（第１次）
策定年月	平成10（1998）年 6月23日（議決）	平成11（1999）年11月	平成12（2000）年10月
計画期間	明記されていない	平成11（1999）年度 ～平成22（2010）年度 （12年間）	平成12（2000）年度 ～平成15（2003）年度 （４年間）

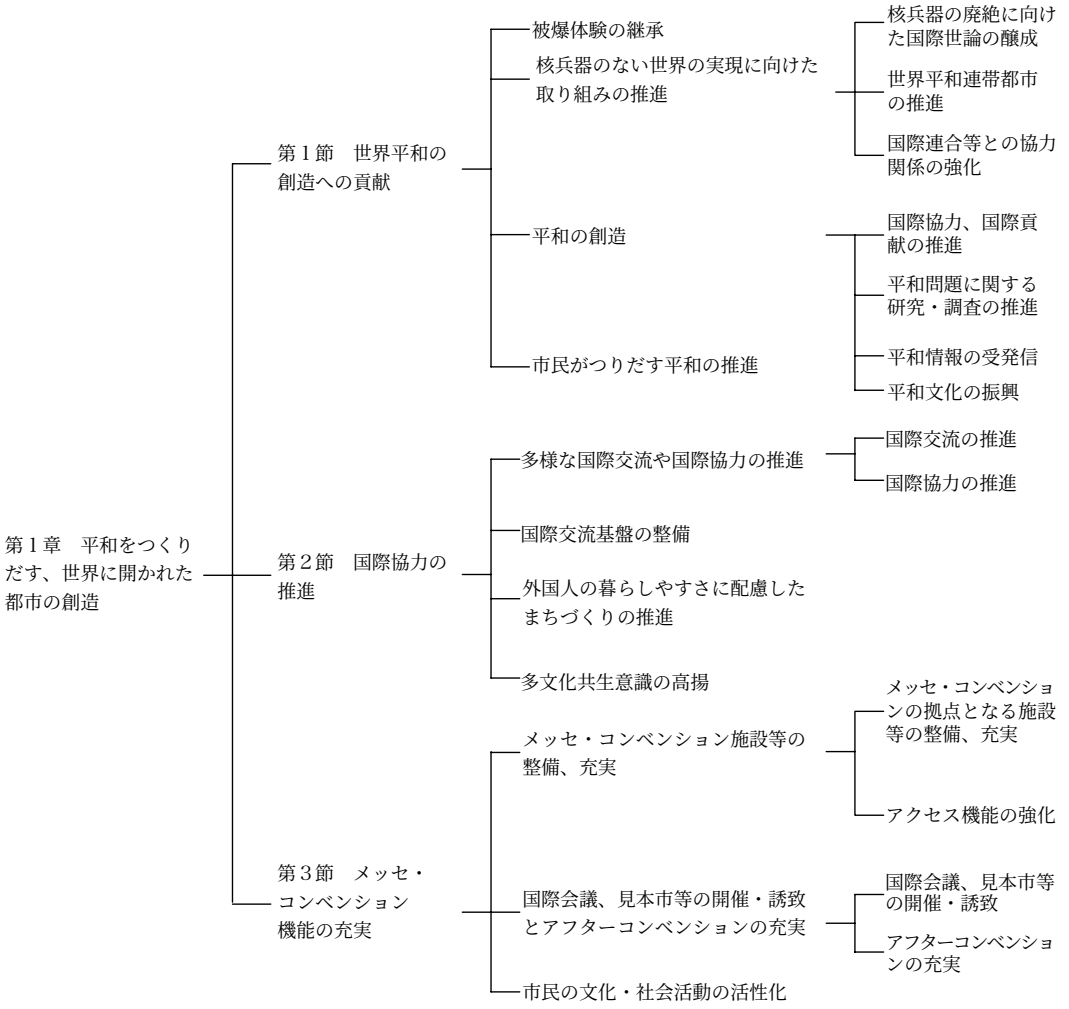
(出所）広島市資料をもとに作成

図　4　広島市総合計画の構成と項目間の関連性



(出所）広島市資料をもとに作成

図　5　第４次広島市基本計画における分野別計画の体系（第１章部分）



（出所）広島市資料をもとに作成

（2）実施計画

一般的に、実施計画は、基本計画で示した施策に基づき、実施主体である市町村が着実に実行していくための具体的な事務事業を明確にするものであり、毎年度おこなう予算編成の指針となるものである。したがって、実施計画は基本計画と予算編成の橋渡し役となる計画である。

広島市では、平成12（2000）年10月、平成12（2000）年度　から15（2003）年度までの4ヵ年を計画期間とする新しい実施計画を策定した。実施計画の対象範囲は、原則として、市が実施主体となるもの及び市の負担又は助成を伴うものであり、これには、新規・継続、ソフト・ハードのすべての種類の事業が含まれている。また、計画に掲載された事業数は281であり、このうち、新規事業数は88である。

一方、実施計画の策定方式は、４ヵ年の固定方式を採用しており、平成15（2003）年８月現在、第２期実施計画（計画期間：平成16（2004）年度～平成19（2007）年度）を策定中である。

計画内容に着目してみると、まず、計画の概要において、全会計ベースの年度別計画事業費及びその財源内訳、「道路・街路整備」、「下水道整備（一般会計繰出金)」「ごみ処理・リサイクル施設整備」「保健・医療・福祉関連施設整備」「公園整備」「住宅整備」「市街地再開発・土地区画整理」といったカテゴリー別・年度別の主な普通建設事業費の推移（一般会計ベース）といった財政情報を示している。大規模プロジェクト事業に関しては、平成12（2000）年度以降新たに着手するものと、平成15（2003）年度までに完成するものとに区分して、事業名及び概算事業費を記載している。

こうした計画フレームを踏まえ、第4次基本計画を一層具体化するために、「分野別計画」と「計画の推進・管理」では、事業名、事業概要、４年間の主な取り組み、４年間の事業費を明らかにしている。また、「広島のアイデンティティ形成を主導する重点施策」及び「区の計画」では、事業名と事業概要を示している。

なお、自治体によっては実施計画を公表しないケースもみうけられるが、広島市の実施計画は公表されている。

Ⅳ．広島市の行政評価制度

（1）導入の目的と経緯

①行政評価の目的

一般的に行政評価導入の目的は自治体によって様々であるが[7)]、広島市では行政評価を推進する目的として、次の３点を掲げている。

第１は、職員の意識改革である。ここでいう意識改革とは、主として、成果（Outcome）重視型意識への転換をさす。

第２は、効率的・効果的行財政運営の実現である[8)]。当初の目標を達成できたかどうかという観

点から行政活動の実績を評価・反省し、職員がコスト意識と成果意識を持って事業等を段階的に分析・見直しをおこなう。

第３は、行政の説明責任の確保である。行政活動の目的や目標のみならず、その達成状況を公表することにより、行政サービスの内容とそれにかかるコストおよび成果を市民に知ってもらうことをねらいとしている。

上記の３つの目的のうち、第１の職員の意識改革は第２・第３の目的の前提であるとしたうえで、評価制度の推進を通じて、職員が仕事の価値と意味を再認識し、より効率的・効果的に仕事をすること、仕事を行った結果生み出される成果に着目すること、これらの意識を日頃から持つようになることを目指す、としている。さらに、市民の満足度（Customer Satisfaction）だけでなく、職員の満足度（Employee Satisfaction）を向上させることも意図としている。

②導入までの経緯

平成11（1999）年2月に広島市長に就任した秋葉忠利氏は自らの公約に行政評価制度の導入を掲げていた。市では、平成12（2000）年度に評価制度導入にあたっての全庁横断的組織を立ち上げ、施策評価に用いる帳票や施策レベルの評価指標と目標値（ベンチマーク）の検討を始めた。また、第4次基本計画の第3編各論にある基本方針を施策評価の対象である施策と定義し、当初150本であった施策を検討のすえ、最終的に143本とした。

平成13（2001）年度には、各課に照会し、施策に関連する予算事業の洗い出しをおこなった(事務事業の棚卸し)。さらに、平成13（2001）年11月から12月にかけて、市はベンチマークに関する市民アンケート（無作為抽出、8千人、回答率51.3%）を実施し、「ベンチマークへの関心」、「わかりにくい言葉の有無」、「追加してほしい指標の有無」の3点を調査した結果、市の原案に3指標が新たに追加された[9)]。

平成14（2002）年度には、市の施策143項目に数値目標を設定するとともに[10)]、棚卸しされた事務事業の目標（目標値を含む）を設定し、評価制度の部分的な試行がおこなわれた。

図　６　広島市のベンチマーク（第1章部分）

分類 基本計画の章	中分類	ものさし【指標】	目　標　値	目標値の単位、数値等				目標値についての説明
				単位	現　状 13年度	目標年度 (平成)	数値	
平和をつくりだす、世界に開かれた都市の創造	平和への取組	修学旅行等の平和記念資料館入館者数を増やす	修学旅行等の平和記念資料館入館者数	人	361,192	22	375,000	少子化と旅行先の多様化により、修学旅行等団体の入館者数は減少傾向にあり、全国の生徒総数に占める入館者数割合も、過去１０年間は概ね２．４％～２．２％と減少傾向にある。 こうした状況の中、入館者増加対策を行うことにより、過去２０年間の最高値である２．７％を回復するよう目標値を設定。 具体的な目標値は「平成２２年度の生徒数推計値（13,865,743人）」×2.7%＝374,375人　375,000人とする。
		ヒロシマの核兵器廃絶運動に賛同する核兵器保有国の都市数を増やす	核兵器保有国（印パを含む７か国）における平和市長会議の加盟都市数	都市	137	22	227	平成１０年度から未加盟都市に加盟の呼びかけ文書を郵送している。過去４年間（平成１０～１３年度）の新規加盟都市数が約７都市／年であることから、１０都市／年の新規加盟がされるよう目標値を設定。
		ヒロシマの発する平和に関するメッセージを受け取る人の数を増やす	ピースサイト等アクセス件数	件	665,939	22	1,970,000	平成１４年度の国内のインターネット普及率(人口）の伸び率は５％と見込まれる。 この伸び率は今後は鈍化が予想されるが、年５％のアクセス増となるよう目標値を設定。
		市民の自主的な平和活動に関する支援件数を増やす	原爆展、平和学習用資料貸出件数	件	1,358	22	1,640	過去の実績を基にした平成１４年度以降の新規資料貸出分の増加及びＰＲ効果による増加を見込み、目標値を設定。
		平和学習を基に自主的、実践的な取組を行う児童生徒の割合を増やす	こどもピースサミットへ作品応募した児童の割合 (応募児童数／小学校第６学年児童数)	%	1.93	22	4.09	過去２年間における応募率の伸びを基に目標値を設定。(こどもピースサミットとは、平和についての意識を高揚するため、「平和の大切さ」についての意見作文を募集し、平和の歌声・意見発表会を行うもの。)
		被爆実態の正確性を高める（氏名の判明）	本市が公式に使用している原爆死没者の推計約１４万人に対する原爆被爆者動態調査における「昭和２０年死没者」として氏名が判明した人数	人	88,865 (11年8月)	22	90,000	原子爆弾による人的被害については、現在も正確に把握されていないが、その実態を解明していくことで、本市が現在公式に使用している原爆死没者の推計数約１４万人に近づくべきものと考えられる。 平成１１年度以降、新たな被災資料の収集が困難な状況にあるが、現在氏名が判明している死没者数 88,865 人を、平成２２年度には 90,000 人にするよう目標値を設定。
	国際交流・協力	市内の外国人留学生の数を増やす	市内の外国人留学生数	人	605	22	900	国が進める「留学生受入れ10万人計画」の目標達成が目前に迫り、今後大幅な増加希望が見込まれることから、現在の５割程度の増加を見込んで目標値を設定。
		国際交流・協力事業を行う団体の数を増やす	「国際交流ネットワークひろしま」加入団体数	団体	167	22	260	平成６年の発足以来８年が経過し、今後急激な増加は望めないが、毎年１０団体程度の増加を目指し、目標値を設定。
		広島を訪れる外国人の数を増やす	外国人来広者の数	人	173,000	22	200,000	アジア大会の開催された平成６年の１９万７千人が過去最高である。過去最高値を３千人上回った２０万人を目指し、目標値を設定。
		暮らしやすいと考える外国人を増やす	広島が外国人にとって暮らしやすいまちだと思う人の割合 (アンケート調査)	%	34.4	22	70	アンケート調査の結果、「はい」と答えた人の割合（３４．４％）を倍増するよう目標値を設定。
						22		

以上のような準備段階を経て、平成15（2003）年度に施策評価と事務事業評価を同時期に導入した。わが国自治体の行政評価は、事務事業評価を実施する自治体の割合に比べ、政策評価及び施策評価を実施する団体の割合が現状では低く[11]、施策評価先行型自治体としては大阪府箕面市の例など数少ない。広島市が施策評価と事務事業評価を同時に導入した背景には、政令指定都市のなかにあって行政評価の導入に関し後発グループに属していたため（図６）、他都市へのキャッチアップを一気に図ろうとするねらいがあったものと推察される。

（2）評価制度の構造

広島市では、行政活動の体系を「都市像（理念）－政策－施策－事務事業」としている。このうち、施策と事務事業の双方のレベルを行政評価の対象としており、施策レベルの評価としては「施策評価」が、事務事業レベルの評価としては「事務事業評価」と「執行評価」がある。いずれの評価も、事後評価を基本としている。

なお、執行評価は、主として、内部管理事務や窓口サービス業務などを評価対象とするものであるが、現時点では導入されていない。

①施策評価[12]

施策評価における「施策」とは、第４次基本計画の第３編各論にある基本方針のレベルを指し、計143本を評価対象としている。

各担当課は､毎年度自らが担当する施策に関し、施策評価票の作成を通じて、ベンチマークの設定、目標値の達成度、施策目標達成のための事務事業のリストアップ、事務事業の施策目標に対する有効性などを分析し、施策の取組方向や改善策を総合評価する（第１次評価)。このように各担当課が自己評価をした後、主管課以外が２次評価をおこない、その結果を公表することにしている。

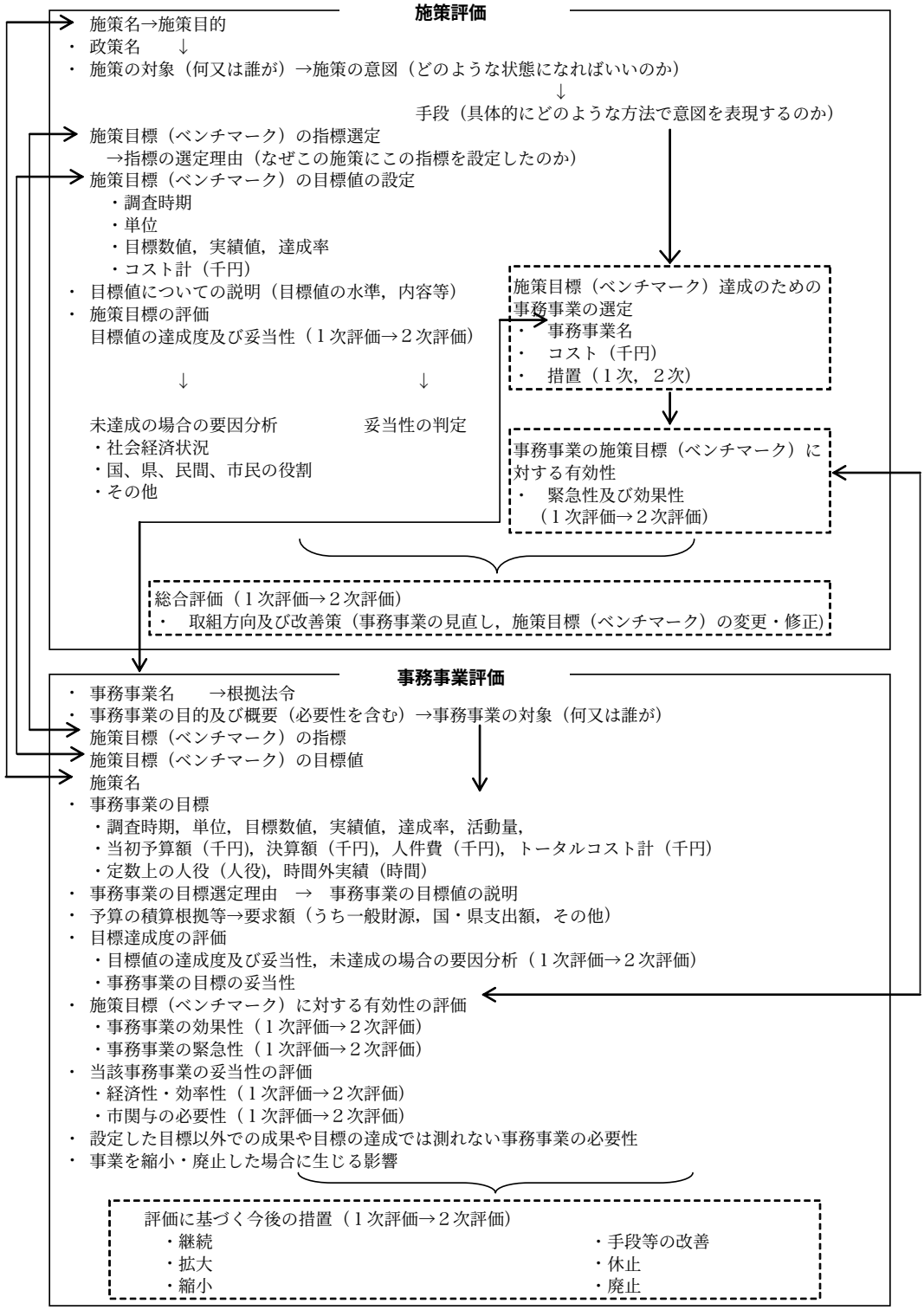
②事務事業評価[13]

事務事業評価における「事務事業」とは、施策評価において設定した施策目標の達成に関係する事務事業（基本的に予算事務事業）である、としている。事務事業評価対象事業の種類は、ハードとソフトを問わないが、業績評価（Performance Measurement）がねらいであるため、継続事業が評価対象となっている。

事務事業評価では、施策評価と同様、各担当課は毎年度評価票を作成し、ベンチマークに対する有効性や当該事務事業の妥当性などの観点から事業の実績評価と見直しをおこない、その後各担当課の1次評価（自己評価）に対し、主管課以外が2次評価をおこなう。

なお、評価指標についてであるが、事務事業評価で設定する指標は、アウトプット指標（活動量)と事務事業に関連するベンチマーク（施策評価指標と施策目標）を設定するようになっている。

図　9　施策評価票と事務事業評価票の記載項目の連関性



(出所）広島市資料をもとに著者作成

Ⅴ．広島市における総合計画と行政評価の連動可能性

以上これまで、広島市の総合計画（第Ⅲ章）と行政評価制度（第Ⅳ章）の内容をそれぞれ概観してきたが、本章では、第Ⅱ章で示した基本的な考え方に沿って、広島市における総合計画と行政評価が有機的に連動するための課題を明らかにするとともに、システムの連動化に向けた具体的方策について考察してみたい。

なお、一般的に、総合計画と行政評価の連動化にあたっては、(Ⅰ）新たな総合計画の策定（改定）に伴い、行政評価との連動を図るケースと、(Ⅱ）既に策定済みの総合計画を前提に、行政評価との連動を図るケース、の大きく２つが存在するが、広島市の場合は、後者のケース（Ⅱ）にあたる。

(1）基本計画体系との連動性

まず、施策評価の対象となる「施策」が総合計画の基本計画体系のどのレベルを指すものであるのかについてであるが、この点、第4次基本計画の分野別計画に掲げた基本方針を「施策」と定義し、施策評価の対象を確定している。

つぎに、施策の実現手段としての事務事業の選定に関しては、評価対象としての施策を確定後、施策に結びつきが強いと思われる事務事業の選定を、企画調整課が各課に検討するように要請している。このときの事務事業を事務事業評価の対象事業とすることによって、施策に事務事業をブランチさせるだけでなく、事務事業評価と基本計画体系との連動を図っている。

このように、行政評価と基本計画体系との連動性を確保するうえで一定の前提条件は整備されているが、いくつかの課題も残されている。

第１は、基本計画体系に内在する課題である。第4次基本計画における分野別計画の体系は、「章－節－基本方針－施策の展開」というように4階層から成り立っている（図５)。すなわち、基本方針のもとに施策の展開が存在している。このとき、施策評価対象である基本方針のすぐ下に事務事業をブランチさせたため、施策の展開が宙に浮いてしまい、施策の展開と事務事業との関係性が不明確となっている。これを回避するためには、たとえば、施策の展開を施策と事務事業を連結するための基本事業として中間レベルに位置づけるなど、基本計画体系の再構築を検討するとよいであろう。

またその際、往々にして、従来の総合計画の基本計画体系は、計画書の目次としての価値はあるが、評価体系としての機能性に乏しいため、評価軸となる基本計画体系が目的とそれを実現するための代替案（あるいは手段）からなる階層構造として体系化されたものであるかどうかを検証することも必要である。

第２は、ベンチマークの設定に関する課題である。一般的に、計画体系の各階層を評価するため

には、政策レベルに応じた評価指標の設定が必要である。つまり、基本計画体系と整合させながら、評価指標の設定とその体系化をおこなうことが、総合計画と行政評価の連動化を図るポイントである。

現在の広島市のベンチマークのなかには、アウトカム指標とアウトプット指標の混在がかなりの程度見受けられる。たとえば、「修学旅行等の平和記念資料館入館者数（人）」や「市民１人あたりの公園緑地整備面積（m^2）」などは、量的な客観指標であるがゆえに市民にとってはわかりやすいものではあるが、基本計画に掲げた施策内容と照合し、矮小化されたものでないか、妥当であるかどうかといった観点からの再検討が必要であろう。こうした指標は、むしろ、オペレーショナル・レベルのものであり、事務事業評価で用いる評価指標と考えたほうがよい。施策内容が、入館者数自体を増やすこともよりも、入館した人々が平和に対する関心や理解を深めることを重視するというのであれば、「入館者のうち、平和に対する関心や理解を深めた人々の割合（%）」や、市内あるいは国内における「平和への関心度（%）」といったベンチマークのほうが望ましい。

しかしながら、施策評価の導入当初から、基本計画体系との連動を念頭に入れて評価指標の体系化をおこなうことは困難を伴うことが多い。今後は、ロジック・モデル（Logic Model）の活用などを通じて、施策内容を評価するのにふさわしいベンチマークへと進化させればよいだろう[14)]。

（2）実施計画策定との連動性

広島市の実施計画は計画期間4ヵ年の固定方式である。第１次実施計画〔平成12（2000）年度－平成15（2003）年度〕は、4年前に策定された計画で、当時は行政評価が導入される前であったため、現行の実施計画と行政評価との連動性はない。しかし、今後、総合計画と行政評価との連動を図るうえでは、実施計画策定と行政評価との連動が不可欠である。以下では、施策評価と事務事業評価の各評価が実施計画と連動するための課題と今後の方策について考察してみたい。

①　実施計画策定と事務事業評価との連動

第１に、実施計画掲載事業と事務事業評価対象事業との対応関係を明確にする必要がある。対応関係が不明確であることの最大の要因は、実施計画に掲載されている事務事業（280本）と事務事業評価の基本単位である予算事業（約600本）とが、必ずしも１対１の対応関係にはなっていない点にある。

これは、事務事業評価の対象範囲や基本単位の設定方法に起因する問題である。事務事業評価の対象範囲や基本単位を確定する際には、大きく分けて、（ａ）まず事務事業（多くの場合は予算事業）の棚卸しをおこない、それをもとにした取捨選択や統合によって確定するケースと、（ｂ）実施計画に掲載されている事務事業を評価対象とするケース、の２種類がある。広島市では、前者のケースに該当し、すべての事務事業（予算事業ベースで約4000本）の中から、施策に直結していると思われる事務事業を各課が取捨選択して約600本にまで絞り込み、それを事務事業評価の基本単位としている。そのため、実施計画掲載事業と事務事業評価対象事業との対応関係が明確でないのである。

いずれにしても、事業単位をどちらか一方に統一するか、あるいは、統一しないまでも１対nの関係に整理し直すことによって、実施計画と事務事業評価の連動のための前提条件を整備することができる。

第２に、事務事業評価の情報と結果を活用して、実施計画を策定する必要がある。実施計画が毎年ローリング方式の場合には、毎年度実施する事務事業評価の結果を機動的に実施計画に反映させることができる。

しかし、広島市の実施計画は、４ヵ年の固定方式であるため、事務事業評価の結果、事業の廃止・停止が確定したとしても即座に対応できない。そのため、計画の記載内容と評価結果に乖離が生じ、実施計画そのものが形骸化するおそれがある。実施計画が固定方式である場合は、ローリング方式に比べ、策定に係る事務量は軽減されるが、こうした点にも留意しておかなくてはならない。

さらに、実施計画の掲載対象は、継続の事務事業だけでなく、新規の事務事業も対象となるため、事後評価と事前評価の両方が必要である。特に、ハード系の新規事業（公共事業）に関しては、別途、現行の事務事業評価とは異なる評価をおこなう必要があるだろう。

②　実施計画策定と施策評価との連動

現在の施策評価は、施策目標（ベンチマーク）の達成度及び妥当性、施策目標達成のための事務事業の抽出とコストの算出、事務事業の施策目標に対する有効性評価などを踏まえて、事務事業の見直しや施策目標の変更・修正などを総合的かつ事後的に評価するものである。この施策評価が実施計画の策定とどのような関係にあるのかについて、評価と計画のサイクルに着目し、検討してみよう。

施策評価のサイクルが１年であるのに対して、実施計画の改定サイクルは４年である。

したがって、事務事業評価の場合と同様、施策評価の結果が即座に実施計画に反映されるわけではない。むしろ、４ヵ年分の施策評価の結果をもとに、継続事業の見直しと新規事業の立案をおこない（事務事業のラインナップを再構築し)、実施計画の策定過程に活用する、と考えたほうがよいだろう。４ヵ年固定の実施計画の策定では、４年先を見据えた十分な議論と政策形成が求められるため、評価結果がプランニング段階での有用な情報となる。またこのとき、上述のように、実施計画に掲載する事務事業と、事務事業評価の対象とする事務事業の対応関係を明確にしておくことが望まれる。

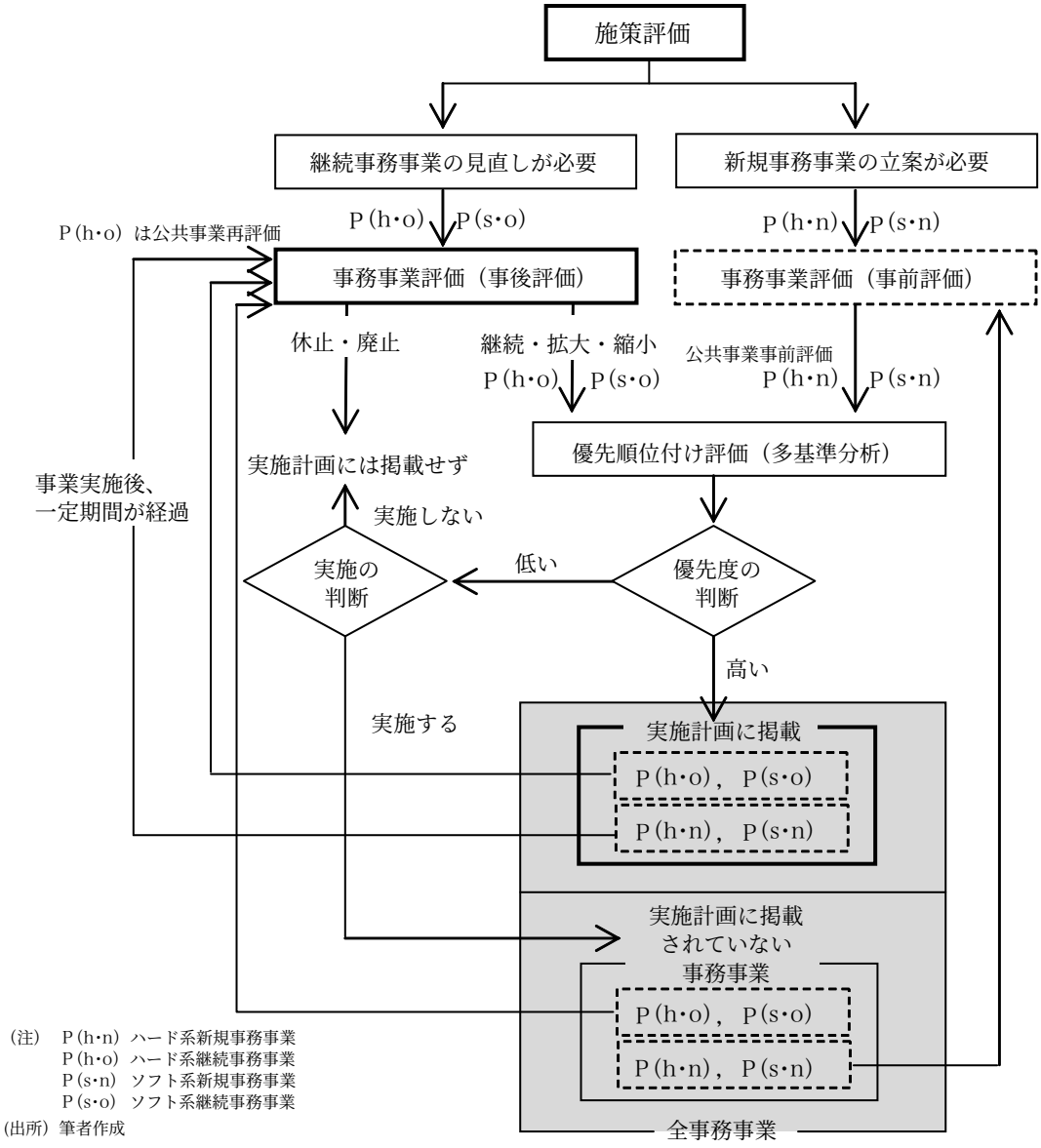
さらに、計画期間内に実施すべき重要な事務事業を選択し、予算編成を先導するという実施計画の本質的な機能に着目すると、事務事業の選択基準、すなわち、実施計画の掲載基準を明らかにしておく必要がある。さらに、ベンチマークだけでは、優先順位づけや重点化を図ることができないので、優先順位付け評価機能を有する施策評価のあり方も検討の余地があるだろう。

ところで、施策評価を毎年度おこなう意義はどこにあるのだろうか。たしかに、評価制度の初動期では、実際に制度を動かし、その結果をみて、柔軟に見直し・改善していく必要がある。しかし、一定期間経過し制度が安定してくれば、ベンチマーク型の施策評価を毎年度実施する意義は乏しい

のではなかろうか。ベンチマーク自体の数値が毎年度大きく変動することは考えにくく、データの測定・調査にかかるコストや労力も大きいからである。ただし、施策目標に対する事務事業の貢献度を評価したり、施策にブランチする事務事業間の相対比較によって優先順位付けをおこなうタイプの施策評価であるならば、予算編成システムとの連動性という観点からも、毎年度実施する意義はじゅうぶんにある。

以上の内容を総合化し整理したものを、図10に示す。

図　10　事務事業評価・施策評価・実施計画の連関図



（注）　P(h･n) ハード系新規事務事業
　　P(h･o) ハード系継続事務事業
　　P(s･n) ソフト系新規事務事業
　　P(s･o) ソフト系継続事務事業

（出所）筆者作成

謝辞

最後になりましたが、広島市企画総務局企画調整課の佐藤幹氏には、業務多忙のなか、ヒアリングや資料提供に応じていただきました。心から感謝申し上げる次第です。なお、本稿における誤りは筆者に帰するものです。

（さとう　とおる・高崎経済大学地域政策学部専任講師）

[注]

（1） 大森彌、「自治体計画の課題転換」、松下圭一・西尾勝・新藤宗行編『岩波講座　自治体の構想３』2002、pp.1－19、岩波書店を参照のこと。

（2） 新川達郎、「自治体計画行政の現状と課題」、『都市問題』第 94 巻第 10 号、p.25、2003 年 10 月号、東京市政調査会を参照のこと。

（3） 「実効性」については、斎藤が指摘するように、計画に盛られた内容が、どのように実現されたかに着目した概念であり、計画によって事前に想定されたものとは関係なく、実際に計画の実行の結果から生み出された効力（効果）を指す。『総合計画の管理と評価』（斎藤達三著、勁草書房、1994 年）参照。

（4） この小節は、拙稿「自治体総合計画と連動した施策評価システムの構築に関する基礎的考察」（『日本評価研究』第１巻第２号、2001 年、pp.53－60）の一部分を加筆補正したものである。

（5） 山中俊之、『マネジメントのツールとしての行政評価』、Japan　Research　Review（2001.8): pp.112－145、日本総合研究所を参照のこと。

（6） 斎藤達三、『総合計画の管理と評価』、1994 年、勁草書房、参照

（7） 総務省の行政評価研究会がおこなった調査によると、行政評価の導入目的について、比較的共通して見られる回答としては、「行政の説明責任の確保」、「行政の効率化」、「総合計画の進行管理や行政運営のツールとしての活用」の３点があげられるとしている。

（8） 同市の第４次基本計画の第３章で「効率的な都市経営」を掲げ、第一の基本方針として「効果的、効率的な行財政運営の推進」を提示しており、そこには、「施策の重点化や事務事業の抜本的見直し、財政の健全化などにより、成熟社会における都市経営を効率的に進めることができる行財政システムを構築する。」とある。

（9） 市民アンケートの結果を踏まえ、「暴走族の数を減らす」、「市内の交通事故による件数を減らす」、「光ファイバー網を普及させる」の３指標が市の原案に追加され、14 項目は今後の検討となった。また、36 項目についてはベンチマークとして設置しないことが決定された。なお、市民アンケートでは、ベンチマークに関心があると回答した者は 20％未満であった。

（10） 目標値設定に関する基本的な考え方は、①部門計画等ですでに定められている数値を目標値として設定(25 目標値)、②全国平均、政令市平均、国の目標値などを参考として設定（16 目標値)、③広島市における過去の最高値を参考として設定（67 目標値)、④過去からの実績の推移を参考として設定、⑤その他個別に判断して設定（31 目標値）の５パターンがある。なお、143 指標に対し、151 の目標値を設定している。

（11）「地方公共団体における行政評価の導入の実態と今後の展開について－平成 14 年度地方公共団体における行政評価についての研究会報告－」（総務省自治行政局行政体制整備室、平成 15 年３月）によると、事務事業評価を実施する団体は都道府県 44 団体、政令指定都市 12 団体、市区町村 280 団体であるのに対し、政策評価を実施する団体は都道府県 16 団体、政令指定都市５団体、市区町村 50 団体、また施策評価を実施する団体は都道府県 33 団体、政令指定都市８団体、市区町村 161 団体となっている。

（12） 施策評価の機能には、ベンチマーキング（Benchmarking)、有効度分析（Effectiveness-Analysis)、優先順位付け（Priority-Setting）の３つが存在する（拙稿、「総合計画の統合的評価体系の考え方と手法」、『総合計画と政策評価』、pp.213－214、2003 年、地域科学研究会を参照)。広島市の施策評価は、ベンチマーキングと有効度分析の２つの機能を含んでいる。

（13） 財政状況の厳しさが増し、平成 15（2003）年度から、公共事業に関しては、公共事業見直し委員会を設置し、外部の専門的かつ客観的視点で、将来にわたる公共事業のあり方及びその見直し方法について検討するとともに、個々の公共事業を再検証し、その結果を公共事業の見直しに反映させることになった。

（14）拙稿、「自治体の政策・施策評価指標の設定過程におけるロジック・モデル活用法の提案－大阪府豊中市の実践事例を通じて－」、『日本地域政策研究』創刊記念号第 1 号、pp.147－153、2003 年を参照のこと。