

大塚 敬

◎ 研究開発第1部 主任研究員

重点的に取り組んでいる分野は大きく3つ、交通・運輸政策、地方自治政策と都市開発事業手法です。また、こうした分野に関わらず、常に頭においているのが、社会における共同体の再構築と自己責任の確立であり、そのための規制緩和のあり方についてです。誰もが感じているように、我が国は全ての面においてパラタイムを見直すべき時期にあり、共同体の再構築と自己責任の確立が目指すべき方向性ではないかと考えています。



Takashi Otsuka

特集—「地方自治体の行政システムの再構築」

地方公共団体における行政評価の 現状と実践的課題

1. 地方公共団体に行政評価が求められる 背景と目的

ライフスタイルの変化や少子高齢化等により、地方公共団体の行政サービスに対する住民のニーズは多様化し、行政需要は質・量ともに増大するとともに、地方分権の推進により地方公共団体の権限と責任が拡大していることなどから、地方公共団体の行政サービスは効率を向上させ、質を高めていくことが強く求められている。一方で、地方公共団体の財政は悪化し、こうした住民の多様なニーズに対応することが困難となっている。

こうした中で、地方公共団体の行政サービスの効率や質を評価し、その改善を推進するためのツールとして、行政評価システムを導入する地方公共団体が増えている。

本稿では、こうした動向を踏まえて、地方公共団体において、行政評価システム導入に具体的に取り組む際に留意すべき課題を整理し、対応の方向性について論ずる。

2. 地方公共団体における行政評価システムの概要と取り組み状況

(1) 地方公共団体における行政評価システムの概要

行政に関する評価は、公共事業の効果を貨幣価値に換算して評価する手法や規制等を設けた際のインパクトを評価するものなど、多種多様である。地方公共団体が自らの行政活動全般を対象として行う場合は、総務省(旧自治省)が平成12年3月に取りまとめた「地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方」の中で定義している通り、「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こと」を基本とした「行政の現状を認識し、行政課題を発見するためのツール」であると捉えることが一般的である。

国における公共事業評価などと異なり、地方公共団体における行政評価は、地域住民の生活全般に係る多岐にわたる事業を網羅的に評価することが求められる。このため、何らかの体系にそって行うことが必要であり、多くの場合、総合計画における政策・施策・事務事業の体系をベースとして構築される。

< 地方公共団体の行政評価の段階別構成 >

● 政策評価

大局的な見地から地方自治体が目指すべき方向性（基本構想の柱立てに相当）や目的を示すものを評価する

● 施策評価

政策目的を達成するための方策（基本計画の施策に相当）を評価する

● 事務事業評価

施策目的を達成するための具体的手段（実施計画や各年度予算における個々の事業）を評価する

(2) 地方公共団体における行政評価の意義

地方公共団体において行政評価を行う意義は、概ね次の5点に整理される。

① 成果を重視した評価による行政活動の効率化、質の向上

行政活動を適切に評価し、効率化や質の向上を図っていくためには、「計画通り政策や施策、事務事業を実施できたか」という執行状況を評価するだけでは不十分であり、「政策や施策、事務事業によって住民や地域に何をもたらしたか」という成果を評価する仕組みが求められており、行政評価システムはこうした評価を可能とするツールとしての役割を担っている。

② 施策・事業の選択・重点化による行政資源配分の最適化

今後の地方公共団体の財政は極めて厳しい見通しとなっている中で、行政評価システムによる政策・施策・事務事業の有効性の評価結果を活用することで、これらの選択・重点化を図り、行政資源配分を最適化することができる。

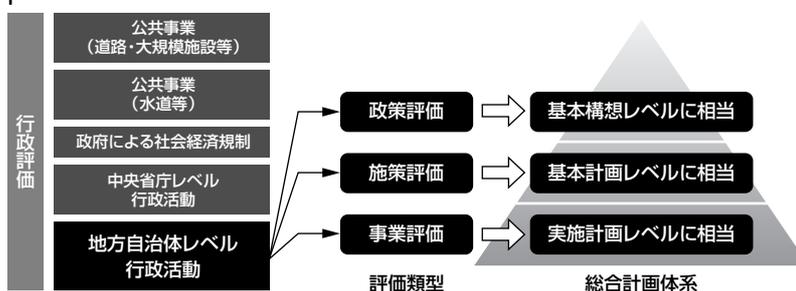
③ 市民へのアカウンタビリティの向上

行政評価システムの構築により、「どれだけ費用を投入してどれだけ効果が生み出されたのか、どの施策が有効性が高いか」といったことを明らかにすることができる。この評価結果を活用することにより、住民に対し、政策、施策、事務事業の執行状況のチェックと改善、見直しを含めた今後の推進の方向性を、客観的な根拠をもって明快に説明することができる。

④ 職員の意識改革への期待

行政評価システムは、各政策、施策、事務事業を所管する部署、担当者が一次評価を実施することが一般的であることから、こうした評価作業を通じて、自らが手がける政策・施策・事務事業が市民のた

図1 ● 地方公共団体における行政評価の位置づけと構成



資料) 三和総合研究所作成

めにどれだけ貢献しているかを理解することができる。この機会を通じて、職員一人ひとりが自らの業務の意義や効果、問題点などについて認識を深めることが期待できる。

⑤ 職員の政策形成能力の向上

地方分権の進展により、地方公共団体の政策形成能力の向上が強く求められている。このため、行政評価システムの導入により、職員一人ひとりがPLAN（計画）－DO（実践）－CHECK（評価）－ACTION（改善）というサイクルの中で、それぞれの立場で政策・施策・事務事業の改善や立案の検討を定期的に行うことにより、職員の政策形成能力の向上が期待できる。

(3) 行政評価システムへの地方公共団体の取り組み状況

① 行政評価システムの導入状況

都道府県や政令指定都市と市区町村とでは行政評価制度導入の進展度合いに大きな格差があり、総務省が実施した調査によると、平成12年8月末時点で都道府県の約8割、政令指定都市の約5割が、既に行政評価制度を導入済みないしは試行しているのに対し、市区町村では全体の5%で取り組まれているに過ぎない。

② 地方公共団体における行政評価システム導入の範囲

行政評価システムを具体的に政策、施策、事務事業のどのレベルで導入しているかをみると、都道府県、政令指定都市、市区町村のいずれにおいても現在取り組んでいる団体の大部分が事務事業評価レベルについては取り組んでいる一方、政策レベルで取り組んでいる団体は2～3割にとどまっている。

事務事業レベルでの評価は、行政評価システム全体の基礎となるとともに、事業の見直しによる財政改善への直接的な効果が期待できることから、まずこの段階から仕組みづくりに取り組んでいる団体が多くなっている。しかし、前述した通り地方公共団体が自らの行政活動全般を適切に評価するためには、最終的には政策、施策レベルも含めて体系的に評価システムを構築する必要があり、今後はこうした段階での取り組みが増加すると考えられる。

また、事務事業評価において、どの範囲の事業を対象とするかは、表2の通り評価を行う目的によって異なるが、事務事業評価に取り組んでいる市区町村の中で、すべての事務事業を評価対象としているケースと、一部の事務事業に限定して実施しているケースが同程度の割合となっている。

表1 ● 行政評価制度の導入状況(平成12年8月末現在)

	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
導入済み	24団体	51%	4団体	33%	77団体	2%
試行中	13団体	28%	2団体	17%	94団体	3%
検討中	10団体	21%	6団体	50%	1,569団体	48%

*構成比は、それぞれ全都道府県(47団体)、全指定都市(12団体)、全市区町村(3,240団体)に占める割合。
出所) 総務省資料

表2 ● 行政評価の対象・範囲(平成12年8月末現在)

	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
政策	11団体	23%	4団体	33%	314団体	18%
施策	25団体	53%	5団体	42%	636団体	37%
事務事業	40団体	85%	11団体	92%	1,351団体	78%
すべての事務事業	15団体	32%	5団体	42%	676団体	39%
一部の事務事業	25団体	53%	6団体	50%	675団体	39%
その他	-	-	-	-	14団体	1%

*構成比は、行政評価を導入、試行及び検討している団体に占める割合。
出所) 総務省資料

3. 地方公共団体で行政評価を導入するにあたっての課題や留意すべき事項

地方公共団体において、実際に行政評価の仕組みづくりに取り組むにあたって課題となる点や留意すべき事項は以下の通り整理される。

(1) 関連手続きの連携と統合

① 関連手続き間の事業単位の整合性の確保

評価の対象とする事業の単位が、予算における事業査定や実施計画における事業査定、行政改革の仕組みにおける査定など、既存の事業査定手続きにおける事業の単位と整合していないと、事業に関するデータや説明などの情報を、各査定手続きの度に整理、報告する必要があり、行政評価手続きの作業の効率化が図れない。このため、行政評価システムを構築するにあたっては、他の事業査定手続きとの整合性に充分配慮して評価対象の単位を設定することが必要である。

② 評価及び関連手続きに係る事務負担軽減に向けた手続きの統合

行政評価の導入は、実際に評価調書を作成する所管部署に対し、新たな事務負担を課すこととなる。このため、従来の予算査定、実施計画査定、行革のための事業査定手続きなどの間で共通するデータや説明などの情報を整理し、行政評価システムを中核に据えて関連手続きの統合を図ることが望ましい。この際、主として課題となるのは以下の2点である。

■ 年間の関連作業スケジュールを見据えた現実的な統合方法の検討

事務事業の評価結果を各年度の予算査定に活用することは、手続きの重複をさけることができるだけでなく、予算査定の精度を高める上でも有効である。しかし、実際には一般的に地方公共団体において前年度の決算が議会で承認されるのは、次年度の予算査定手続

きが開始される時期よりも後になってしまう。このため、出納閉鎖がなされた直後の仮決算の段階で、予算査定に活用するための仮評価を一旦行い、決算確定後に見直しを行って確定評価とするなど、関連手続き間のスケジュールのズレを調整する工夫が必要である。

■ 異なる手続き間の円滑な連携のための情報システムの整備

予算査定で収集された情報が、事務事業評価など他の手続きにおいても用いられる際に、所管課からの情報提供を一度で済むようにするためには、データを電子化して評価手続きに関わる職員がいつでも引き出せるように共有化することが必要である。

(2) 事務事業評価における評価レベルの統一性の確保

① 事務事業評価の指標設定における制約

行政評価に用いられる指標は、行政活動の結果(アウトプット)を評価する指標と、行政活動の効果(アウトカム)を評価する指標に大別され、これらと行政資源の投入量(インプット)の関係から、行政活動の効率や質を評価することとなる。

しかし、評価の対象によっては、効果(アウトカム)による評価が困難な場合もあり、特に事務事業レベルでの評価においては効果(アウトカム)による評価が困難な事業は少なくない。

② 政策、施策、事務事業の取捨選択や優先順位の検討に向けた評価レベル統一の必要性

評価の結果をもとに政策、施策、事務事業の取捨選択や優先順位の検討を行うためには、異なる政策、施策、事務事業間の評価結果の比較検討が必要であり、そのためにはこれらを同じ条件で評価することが前提となる。すなわち、評価に用いる指標の統一性を確保する必要があるが、結果(アウトプット)で統一する場合と、効果(アウトカム)で統一する場合とでそれぞれ一長一短があるため、事務事業評価の位置づけや目的に応じて適切な対応を選択する必要がある。

表3 ● 事務事業評価の対象範囲によるメリット、デメリット

評価対象範囲	メリット	デメリット
全事務事業評価 (施設の維持管理や組織内部の管理的事務など、経常的な事務も含めた全事務事業を対象)	行政活動全体を網羅的に評価できる	経常的事務など、評価になじまない事業や評価しづらい事業も含まれるため評価作業負担が大きい
一部事務事業評価 (政策性の高い事業や事業費の大きい事業など、目的に応じて評価の対象を限定)	目的に応じて評価の対象を絞り込むことにより、評価作業負担が軽減されるとともに個々の事業をより詳細に評価可能	行政活動全体を網羅的に評価することができない

<行政サービスを評価する指標の分類>

■投入量(イントプット)指標

行政活動にどの程度の行政資源が投入されたかを示す指標がインプット指標である。従来の予算管理で実施されていた事業費の執行管理はインプット指標による事業評価といえるが、事業費について評価するだけでは不十分であり、当該事業の執行にあたった職員の人件費や、当該事業に賦課すべき間接コストを加味した総コストで把握、評価することが必要とされる。

■結果量(アウトプット)指標

行政活動の結果を示す指標で、行政資源を投入した結果生まれたサービスの水準や量などを示す指標がアウトプット指標である。例えば「ボランティア活動の啓発・育成」という事業における啓発事業・育成事業への参加人数などで、行政サービスの結果を評価する。内部管理的な事業も含めて、すべての事業が何らかの結果を生みだしているはずであり、基本的にはすべての事業において指標が設定可能である。

■効果量(アウトカム)指標

行政活動がもたらす社会的な効果・成果を示す指標で、行政サービスの顧客である、住民自身の状態や住民を取り巻く環境にどのような変化をもたらしたかを把握することにより、事業の有効性を示す指標である。例えば「ボランティア活動の啓発・育成」という事業において、啓発・育成事業の成果として、実際にボランティア活動を行うようになった住民の数を、ボランティア登録者数といった指標で測定する。成果を数値で表現することができる事業で、且つ事業以外の要因の影響があまり大きくないなど事業と効果の関係性が明快でなければならぬため、指標設定が困難な事業も多い。

表4 ● 事務事業評価における評価レベルの設定とそのメリット、デメリット

	メリット	デメリット
結果(アウトプット)で統一	概ねすべての事務事業を、特別な処理をすることなく統一性の取れたレベル(指標)で評価できる。	事務事業ごとの本質的な成果(効果)を評価することができない。
効果(アウトカム)で統一	事務事業の本質的な成果(効果)を評価することができる。	単独では効果(アウトカム)指標を設定できない事業が少なくないため、評価できる単位に事業を構成しなおす必要がある。 *また、この処理を行った場合は、(1)で指摘した予算査定、実施計画査定との事業単位の不整合という課題に別途対処する必要がある。

(3) 厳密な評価を担保する仕組みの確立

行政評価は、通常まず評価対象とする行政活動を所管する部署で評価調査を作成し、これを検討・確認した上で評価を確定する手順を踏むが、この手順において最初に評価調査を作成する所管部署にとっては、厳しく評価を行うことは、自らの活動にハードルを課すこととなるため、厳密な評価がなされない懸念がある。このため、所管部署が行った自己評価を客観的な立場でチェックし、適正化を促す能力と権限をもった組織を用意しておく必要がある。一般的には庁内各部署の代表者からなる行政評価のための委員会やプロジェクトチームを組成し、所管部署から提出された評価調査を審査するといった方法が一般的であるが、こうした行政内部の評価、検討の仕組みだけでなく、外部の有識者や住民の代表が参画する外部強化組織を設置することが望ましい。

(4) 事務事業コスト把握方法の精緻化と評価結果の人事、機構最適化への活用

① 実態に即した事務事業コストの把握方法の確立

事務事業のコストは当該事務事業に係る予算、決算の額だけでなく、人件費や当該事務事業に賦課すべき間接費も含めた総コストで把握する必要がある。この際、人件費、間接費をできるだけ実態に即して把握することが望ましい。

特に、人件費について、既に取り組んでいる事例においては、全職員の平均人件費を算出し、延べ従事職員数にこの平均値を一律に乗じて算出しているケースがほとんどである。しかし、これではベテ

ランの職員でなければ対応できない高度な事務と、採用されたばかりの若手職員でも対応可能な平易な事務が、人件費面では同じように評価されてしまう。ソフトの事務事業においては、総コストの中で人件費が大きな割合を占めるケースも少なくないため、職種や階層別の人件費単価を設定し、人件費単価をより精緻に把握し評価に反映する仕組みを確立することが望ましい。

② 評価結果を活用した人事、機構の最適化

すべての事務事業における従事職員数及び投入人件費と成果との関連性を分析することにより、各部門ごとの適正な定員数の検討が可能である。また、各職員ごとに従事した事務事業の成果と各事務事業への貢献割合を数値化することができれば、このデータをもとに成果主義にもとづく人事管理を行うことが可能になる。

現実には、各職員の事務事業への投入時間の正確な把握や、投入時間の量では把握できない質も加味した各職員の成果への貢献度の把握など、技術的な課題も多いが、こうしたデータにもとづいた人事管理は民間企業においては既に取り組みされている例も多く、地方公共団体においても将来的には検討していく必要がある。

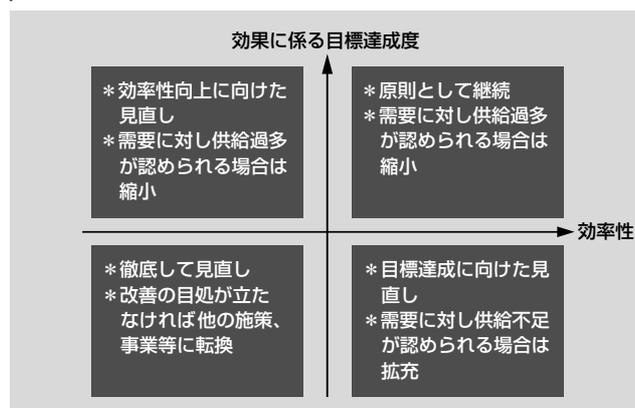
(5) 事務事業の評価結果を政策・施策評価にリンクさせる仕組みの確立

地方公共団体において、行政評価を体系的に行うためには、事務事業の評価結果が施策の評価結果に、さらに施策の評価結果が政策の評価結果に適切にリンクする仕組みを構築する必要がある。施策の評価は、当該施策の目的達成のための具体的な手段と位置づけられる事業群の評価結果をベースとして行われるべきであるが、施策を構成する個々の事業は、施策の目標達成に関する重要度が異なるため、単純に事業群の評価結果を積み上げることではできない。このため、各事業が施策の成果や住民満足度向上に寄与している度合いを、所管課による分析や住民満足度データを元にするなど、何らかの方法によって指標化し、これをウエイトとして用いるなど、個々の事業の評価結果を施策の評価に結びつけていく手法を確立する必要がある。これは、政策の評価に当該政策の目的達成のための手段と位置づけられる施策群の評価結果を結びつけていく際も同様である。

(6) 評価結果をもとに政策、施策、事務事業の取扱いを決定する分析方法とメルクマールの設定

指標と目標の設定によって、行政活動の成果を客観的に評価することが可能となるが、その結果をもとに、評価対象である政策や施策、事務事業を今後どう取り扱うかを客観的かつ公平に決定するためには、評価データの分析方法とメルクマールを設定する必要がある。このため、一般的には複数の評価データをもとにクロス分析を行い、各事務事業を各指標軸で構成される平面上の各象限ごとに取扱い方針を定義する方法が用いられている。このように、評価デー

図2●クロス分析による評価結果取扱ルールの例



タをもとに評価対象の取扱いに関するルールを明確化しておくことが重要である。

(7) 住民満足度の評価への反映と評価結果のわかりやすい公表

① 住民満足度の評価への反映

政策、施策、事務事業の評価に住民の満足度を反映させるため、定期的に行政活動の項目別に満足度調査を実施することが望ましい。

この際、以下の2点に留意して実施する必要がある。

■ 行政活動実施前後の変化を把握するための継続的調査の実施

住民満足度調査を行政評価に活用するためには、その時点での満足度の水準だけでなく、実行された行政活動によって、住民の満足度がどのように変化したかを把握することが重要である。このため、アンケートは時系列的な比較分析が可能となるよう、設問内容をできる限り固定して継続的に実施することが必要である。

■ 行政活動の分野に応じた個別調査の実施

住民満足度を効率的に把握するためには、無作為抽出された住民に対し、行政活動全般について、評価対象の項目ごとに質問を設けたアンケート調査を実施することが想定される。しかし、行政活動の対象が特定の住民に限定されているために、多くの住民にとって利益実感がなく、無作為抽出されたサンプルでは回答の信頼性が疑わしい分野も少なくない。例えば、特定の産業に対する支援、振興策への満足度は、この産業に関わりをもたない住民から適切な回答を期待することは困難である。このため、評価対象の項目ごとに、クロス集計によって、項目に対応した適切な属性の住民に絞り込んだ分析を行うほか、クロス集計では十分なサンプルが確保されない項目については、適宜必要に応じて個別調査を実施する必要がある。

②住民へのわかりやすい公表

既に述べた通り、行政評価を実施する目的の一つに、行政活動の成果を住民にわかりやすく説明するためのツールとしての活用が挙げられる。しかし、現状では、既に行政評価の仕組みを導入している地方公共団体において、都道府県や政令指定都市では8割前後の団体がその結果を公表しているのに対し、市区町村においては過半数の団体が公表しておらず、今後、市区町村においても積極的に評価結果を公表していくことが求められる。また、地方公共団体における行政評価は、多岐にわたる事業が評価対象であることから情報量が膨大となり、また評価結果の分析方法や評価結果と政策、施策、事務事業の改善方針との関連性など、住民にとって難解な部分も多々あると想定されることから、適切で必要十分な情報を住民にわかりやすい表現で公表していくことが必要である。

3. おわりに

既に述べた通り、地方公共団体、中でも市区町村における政策、施策、事務事業までを包含した体系的な行政評価の仕組みづくりは、まだ緒についたばかりである。

行政評価の基本的な理論や、標準的なスキーム、調書のフォーマットなどは、文献や資料等で一般に入手可能なものが豊富に存在する。ただし、評価を行う目的として何を重視するかによって、細部において最適な仕組みは異なってくる。このため、活用可能な既存のツールをたたき台として積極的に活用しつつ、住民の意見も踏まえた地域の志向や実情にあったきめ細かな仕組みを構築していくことが期待される。

表5 ● 行政評価結果の公表状況(平成12年8月末現在)

	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	29団体	78%	5団体	83%	63団体	37%
すべてを公表	27団体	73%	2団体	33%	33団体	19%
一部を公表	2団体	5%	3団体	50%	30団体	18%
公表していない	8団体	22%	1団体	17%	108団体	63%

※ 構成比は、行政評価を導入及び試行している団体に占める割合である。(都道府県においては37団体中、指定都市については6団体中、市区町村については171団体中)
出所) 総務省資料