

## はじめに

現代社会は、経済の拡大という共通の価値観を失い、複雑さを増している。国や自治体は莫大な債務を抱え、閉塞感さえ漂っている。相次ぐ「政府の失敗」は、国や自治体への信頼を著しく低下させている。右肩上がりの社会で機能してきた従来の行政システムでは、もはや現代社会に対応できないと言えよう。

市役所は、「市民に役立つ所」である。行政は、常に市民のためにあることを念頭に仕事を進め、成果を検証しながら改善を行い、社会の課題を解決して行くことが使命である。しかし、従来の行政のあり方は、前例踏襲や法令・手続き重視に偏り、成果よりも「どのくらいのお金をかけ、どれだけ量の事業をしたか」に重きを置いてきたのである。

このような行政のあり方を改善し、職員の意識改革と「生活者起点の行政運営」を目指して、三重県が事務事業評価を取り入れたのは、1996年のことである。同県が先駆的に実施した事務事業評価は、目標管理型の行政評価である。簡便で専門的知識が不要なため、瞬く間に全国に波及した。総務省の調査では、2003年7月末現在、約21%の市と区が行政評価を実施または試行中である。約10年間で行政評価ブームが全国を席卷したのである。

しかし、このブームの陰では、行政評価本来の目的が果たせないまま形骸化し、単なる書類作成の作業と化した実態も見受けられる。巷では、「行政評価ブームはもう終わった」というささやきも聞こえはじめている。

では今、全国の行政評価はどのような状況にあるのだろうか。機能する行政評価とは一体いかなるものか。そして、今後目指すべき方向は何か。本稿では、行政評価の現状と課題について考えてみたい。

## 1 行政評価とは何か

行政評価とは何であろうか。論者によって様々な定義があるが、本稿では行政評価を「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」とする（総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」による定義）。

行政評価の効果は、効率性、有効性、経済性の向上、アカウントビリティの実践、市民との対話促進、行財政改革の推進、職員の能力向上などが挙げられる。

行政の仕事は、「Plan（計画）-Do（実施）-Check（評価）-Action（改善）」というサイクルで進められる。評価と改善で、効率性や政策の有効性の向上を図る。職員は、事業の目的、必要性、効果、コストなどを常に意識して企画・運営を行い、政策形成能力を一層高める。そして、評価情報を通じて、行政と市民が情報共有を図り、コミュニケーションを深めていくという構図である。

## 2 高度化、多様化、外部化が進む評価

三重県の事務事業評価の導入以降、全国で様々な取り組みが進んでいる。評価システムは、次第に高度化が進み、政策レベルの数値目標の設定や住民満足重視を志向した仕組みが登場している。

例えば2000年から公表されている青森県の「政策マーケティングブック」がある。これは、マーケティング（市場調査）手法を取り入れ、政策目標として66の成果指標を設定している。評価主体は、県庁ではなく、県民の代表や専門家などで構成する第三者機関が取り組んでいるという特徴がある。「マー

「ケッティングブック」は、例えば、「学校が楽しい児童・生徒の割合を 90%に（現状：85.9%）」などというように、近い将来（5年後）に実現すべき県民生活の水準を具体的な「めざそう値」として示している。この指標は、国、県、市町村や県民など誰がどの程度の役割を果たすべきかという「分担値」も設定し、外国にも例のない独自のものである。関係する主体が目指す政策の成果は「めざそう値」の達成度で測定し、それぞれの次の行動に反映させ、いわば社会の協働を目指したものである。

次に、評価対象では、体系的評価を志向し、当初の事務事業評価から、施策評価へ、そして政策評価へとといった動きが加速し、評価システムの高度化がしだいに広がっている。例えば、評価の経営への活用を目的にし、戦略経営を志向した三重県の「政策推進システム」（2002年に導入）などが生まれている。これは、現在「みえ政策評価システム」へ再構築され、評価情報等のデータを最大限活用しながら政策議論の活発化が図られている。

また、個別具体的ないわば分野別評価や外郭団体の経営評価など多様化が進んでいる。分野別評価の代表的なものとしては、京都市の「公の施設評価」などがある。これは、公の施設を対象に、公共性、行政関与や受益者負担の妥当性などのほか、目標達成度、効率性など評価するものである。外郭団体の経営評価では、北海道の「関与団体点検評価」などがある。これは、団体の効率的運営や効果的な活用などを点検評価するものである。

さらに、より客観的な評価を目指して、外部評価に取り組む自治体も増加している。内部評価は、お手盛り評価になりがちという批判もある。このため、主として委員会形式で外部の意見を聴く外部評価委員会タイプやアンケート形式で市民に施策の重要度、満足度を問う市民満足度調査タイプなどの評価が実施されている。前者では、杉並区、志木市な

ど、後者では、宮城県や太田市など多数の例がある。市民参加が叫ばれる今日、何らかの形で外部評価を導入することは、行政評価の不可欠な要素になっている。

## 行政評価の問題点

行政評価を導入して、果たして成果はあったであろうか。残念ながら、当初の目的に照らして大きな成果を上げているという声はなかなか聞こえてこない。なぜ、わが国の行政評価は十分機能していないのであろうか。自治体の計画、予算、評価情報、そして、組織文化などの点から考えてみよう。

### 1 戦略性に欠ける自治体計画

自治体が策定する長期の総合計画は、概して、「何を」「どのような状態にしたいか」という成果目標や、目標達成のためにどのような資源を「いつまで」「どのように」投入するかなどを盛り込んでいない。非常に総花的で、抽象的である。

行政評価では、成果指標が大切な要素となる。「計画 実施 評価 改善」というマネジメントサイクルで行政運営を目指しながら、成果を捉えた明確な目標を設定していないのである。欧米の行政評価は、本来戦略計画とセットで実施されている。戦略があつての評価である。戦略とは、「組織の使命、将来像、および目標（mission, vision and objectives）をどのようにして実現するかを明示した総合的なプラン」である。このような戦略計画を組織の内部、市民と議論しながら策定し、その上で評価していくのが本来的な行政評価である。戦略計画のシステムが確立していないことが、成果に結びつかない一つの要因ではないだろうか。

次に、評価者と権限という問題がある。行政の意思決定は、通常は担当 係長 課長

部長などのボトムアップで行う。行政評価は、評価調書を用いることが一般的である。事業の可否を決定する権限がない担当者が記入して、稟議という形で権限者の意思決定を伺い、評価内容をオーソライズする。しかし、担当者が事業自体の要不要を率直に公式の意思決定の場面で表明することは難しい。その結果、評価が、評価調書の記入という単なる書類の作成作業と化している。評価には、組織内部での情報共有をしっかりと行い、活発な政策議論が前提になければならないのである。

## 2 方法論や分かりやすい情報の欠如

評価と予算とのリンクといわれるが、事務事業評価で事業間の重づけを決定することはできない。高齢者の交通費等が無料になる敬老パス事業と雇用創出のためのコールセンター誘致事業では追及する価値が全く異なる。行政評価は、価値判断をするものではない。意思決定するためのひとつの材料になり得ても、決定そのものは担えないのである。予算を作成するとき、行政評価をどのように活用するのか、明確な方法論は確立されていない。

また、行政評価は、行政が何をどう考え、どのように取り組んでいるかを明らかにする。これにより、市民が行政をチェックするとともに、行政と市民のコミュニケーションツールとなるのである。しかし、政策、施策、事業の背景などに関し、十分な情報を持っていない市民にとって、現行の行政評価は、容易に理解できる代物ではない。行政職員であっても、担当が異なっていれば、評価調書の情報だけは内容を十分理解できないであろう。

## 3 トータルな組織文化変革が必要

ニュー・パブリック・マネジメント（以下「NPM」という。）という公共経営の考え方がある。民間企業の経営手法や成功事例を行

政経営に取り入れて、行政の効率化や活性化を目指すという考え方である。NPMに根ざした業績・成果による統制は、行政資源の活用に対する裁量を広げる庁内分権が前提になる。これらは、「させる」という従来の官僚システムから脱し、「任せる」という自己革新のシステムを組み込んだものである。行政評価は、これらの考え方と密接に関係を有している。評価システムだけで機能するのではなく、トータルな行政のシステム改革が必要である。

また、行政評価には、次のような弱点が指摘されている。測定された改善効果のうちどれだけが公共プログラムによって引き起こされたものかは明らかにしない、直接測定されない成果がある、評価情報は、意思決定するときの、一部の情報を提供するに過ぎない、成果指標値の収集には意外とコストがかかるなど、簡便さゆえの弱点である。行政評価を導入すれば、何でも解決できるという“打ち出の小槌”のような期待と、こうした弱点を抱えた現実の狭間で、その真髓が理解されないままブームとして広がっている。評価の目的を明確にして、目的に沿った評価システムを構築してこそ、行政評価は、機能できるのである。

## 今後の課題

### 1 信頼向上に市民参加は不可欠

評価活動は、内部のみで完結するものではない。例えば、よく「選択と集中」と言われるが、厳しい財政事情の中で事業の重点化を図ろうする場合を想定してみよう。Aという施策目的のために、B事業は止めて、C事業を選択し、投資を集中して実施しようとするとき、B事業やC事業の評価結果は重要な判断材料になる。利害関係者や市民に対する説明責任を果たすとともに、合意形成のための議論の題材にもあるのである。廃止のB事業

の評価は、市民に論議を呼ぶかもしれないが、次の改善や計画などに連続しているのである。

また、行政評価は目標管理型の評価であるが、その目標は行政単独のものではない。目標によっては、市民とともに協働しなければ実現できない。市民の意見が反映された目標でなければ、協働につなげることは難しいであろう。目標は、市民の望むことなのか、水準として妥当なのかなどは、行政が単独で設定・評価できることではなく、市民とのコミュニケーションがあって可能になるのである。評価に市民の参加をどのように担保していくかも重要な課題である。

最近では、政策・施策の重要度や満足度を尋ねる市民満足度調査が盛んになっている。市民の視点に軸足を置いて、「選択と集中」という今日的な行政の課題に答えを出そうという取り組みでもある。この夏、島根県が総合計画の70施策を13のグループに分けて優先順位をつけて公表した。県民満足度調査を併用しながら、限られた財源による選択と集中を実現するため、優先順位という価値判断を敢えてした意欲的な試みである。同県が、十分政策論議を尽くしたかどうかは別にして、価値の選択を志向した今後の評価の活用法を示唆していると言えよう。

## 2 参加型評価の可能性

評価に市民が参加するためには何が必要であろうか。最も重要な前提条件は、市民に対し、行政活動をしっかり理解できる情報を提供することである。評価システムに、情報を分かりやすく発信する機能を組み込んで、マネジメントサイクルを確立することにより、適切な評価が期待できる。いわば、「情報発信型評価」を確立することが必要である。

市民は、すべての事業ごとの詳細な情報までは求めていない。まず市民は、評価に関し言えば、事業レベルでは、どのような事業

をはじめめるか、どのような事業を止めるかに関心をもっている。施策レベルでは、何を重点としているか、施策内容をどのように見直していくのか、さらに政策レベルでは、政策の質をいかに向上させるかなどに、注目しているのではないだろうか。そのポイントを捉え、評価情報を活用した価値の高い政策情報を提供することが、評価への参加につながって行くのである。

具体的には、評価に用いる指標を有効に活用し、他との比較ができる指標やコストで判断基準を提供し、分かりやすい表現を工夫した業績評価報告を定期的に提供することが必要である。これにより、評価が説明の手段になり、コミュニケーションツールになるからである。

次に、行政が意思決定を行うとき、外部との関係で、市民の意見集約と合意形成が決定過程の主要部分を占めていなければならない。この決定支援の役割を担うのが「意見集約型評価」である。具体的には、二次評価組織を確立して内部評価の精度を高めること、客観性を担保する外部評価委員会を活用すること、参加のための多様な手段を用意すること、評価結果を確実に政策に反映するしくみを構築すること、の4つが必要である。

このように情報発信と意見集約の機能を組み込んだ評価が、参加型評価といえるのではないだろうか。そして、参加型評価には、政策過程のあらゆる場面での参加を担保しなければならない。評価のみの参加では、効果的な評価は困難である。自治体の政策は連続している。評価の場面で途切れているわけではない。現状分析、課題の抽出、政策決定の場面から、市民の主体的な参加があってこそ、振り返って評価ができるのである。また、こうした積み重ねがあって、政策実施前の事前評価も、将来をイメージできるようになり、精度を向上させることができる。

また、評価への参加については、外部評価

委員会の設置 ,市民パネル ,市民満足度調査 ,  
フォーラム , 電子会議室など様々な参加のチ  
ャンネルを構築してこそ , 多様な価値観を反  
映した評価が可能になるであろう。評価から  
得られる政策情報を基に , 庁内はもとより市  
民との対話・議論を巻き起こして合意形成を  
進めていくことは , 行政評価の重要な機能で  
ある。多様なニーズを捉えた価値の選択には ,  
多様なアンテナ , チャンネルを揃えて得られ  
た評価情報が生かされるであろう。

(以上20字×330行)

プロフィール 長谷部英司(はせべ・えいじ)  
札幌市北東白石まちづくりセンター所長。地  
方自治土曜講座実行委員会事務局長。1955  
年生まれ。北海道大学法学部卒 , 放送大学大  
学院修士。札幌市で主に福祉部門を担当後 ,  
現職。修士論文に「機能的な参加型評価シス  
テムのあり方」2003年 , 共著に「自治体バラ  
ンススコアカード」2004年東洋経済新報社。  
Web「行政評価を考える」を運営。  
<http://homepage3.nifty.com/npm/hyouka/>