

大阪市大『創造都市研究』第6巻第1号（通巻8号）2010年6月

■ 査読論文 ■

19頁～42頁

自治体行政評価システムの運用実態と課題

山村和宏（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士（後期）課程）

An Analysis of the Actual Conditions and Challenges for the Future of Performance Measurement System in Local Government

Kazuhiro YAMAMURA (Doctoral Course for Creative Cities, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

【目次】

- I. はじめに
 1. 研究の目的
 2. 分析の方法
- II. 行政評価システムの発展経緯
 1. 導入期の行政評価システム
 2. 普及期の行政評価システム
 3. 混迷期の行政評価システム
 4. 発展経緯からみた今後の行政評価システム
- III. 行政評価システムの運用実態に関する分析
 1. 実態調査の概要
 2. 導入目的とその達成状況
 3. 導入目的の実効性
 4. 導入目的の必要性
 5. 導入目的の効果の改善可能性
 6. 行政評価システムの改善課題
 7. 分析結果のまとめ
- IV. 行政評価システムの今後の課題
 1. 品質管理を重視する行政評価システム
 2. 執行管理を重視する行政評価システム
 3. 政策協議を重視する行政評価システム
- V. おわりに

【要旨】

本稿の目的は、地方自治体が導入運用してきた行政評価システムの実態とその課題を明らかにすることにある。研究課題は、1) どのような目的で行政評価システムは導入運用され、なぜ、行政評価の成果が懐疑

的、批判的に問われるようになったのか、また、実際に成果は得られているのか、2) 現行の自治体行政評価システムにはどのような課題があり、行政評価システムはどのように再構築されうるのかの二点である。これらの点を明らかにするため、行政評価の発展経緯を把握するとともに、自治体への「実態調査」を活用し、行政評価システムの運用実態の分析を行った。

発展経緯及び運用実態の分析より得られた示唆は次のとおりである。まず、「成果の向上」をはじめ、実効性の高い導入目的を特定し、指標の見直しや評価精度の向上を図ることが合理的な行政評価システムの改善のあり方となる。しかしながら、多くの自治体では、行政評価と予算編成等との連携が重視されており、結果として、行政内部マネジメントの限界が示される。こうしたことから、利害調整を可視化するプロセスを行政評価システムに組み込むことが求められる。

以上に基づき、行政評価システムについて、1)品質管理の重視、2) 執行管理の重視、3)政策協議の重視の三類型を提示し、今後の課題を考察した。

【キーワード】

行政評価、品質管理、執行管理、政策協議、政策過程

【Abstract】

The purpose of this study is to analyze the actual conditions and challenges of performance measurement system in local government. More specifically, this study attempts to answer the following research questions: First, what kind of purpose was performance measurement system introduced? Why is the effectiveness of performance measurement doubted? And Is the outcome of performance measurement system shown? Second, what are the challenges of performance measurement system? How should performance measurement system be improved?

For this purpose, I grasped the outline of system development about performance measurement, and examined the actual conditions of performance measurement system by utilizing survey research of local governments.

The following results were obtained: It is rational to attempt the improvement of a function with high efficacy in performance measurement; However, in many local governments linking performance measurement with budget process is intended, and as a result, which presents a limit of the administrative management; On this account, it is necessary to incorporate the visualization process for stakeholder coordination in performance measurement system.

These results lead to the suggestion that there are following three dimensions about the challenges of performance measurement system: (1) quality management type; (2) administrative management type; and (3) policy deliberation type.

【Keywords】

Performance Measurement, Quality Management, Administrative Management, Policy Deliberation, Policy Process

I. はじめに

1. 研究の目的

わが国における行政評価¹⁾は、1996年に業績測定として導入された三重県事務事業評価にはじまった。1998年以降導入自治体が増加しはじめ、都道府県、政令指定都市を中心に普及が進んできた。総務省が経年的に実施している「地方公共団体における行政評価の取組状況」に関する調査(以下、「総務省調査」という)によれば、2007年10月現在、都道府県、政令指定都市ではほとんどが行政評価システムを導入し、中核市、特例市も導入率は9割を超え、これまで地方自治体が運用する行政評価は一定の成果をあげてきたとの

認識が示されている。一方、近年、評価結果が有効に活用されていない、評価に係る事務負担が膨大である、評価結果が分かりにくく市民がほとんど利用していない等、行政評価システムに対する様々な問題点が指摘されている。「総務省調査」等に表示される行政評価の運用に対する自治体行政評価担当部署の認識と、その成果に対する識者等からの批判や要請、あるいは事務事業担当部署を中心とする現場の声との間には明らかな乖離がある。しかしながら、この認識の乖離が、行政評価システムの発展の源泉となってきた一面もあると考えられる。

こうした状況にあって、「行政評価は役に立っているのか」²⁾ということが、行政評価をめぐる議論の中心的テーマの一つとなってきた。このテーマを検証するためには、少なくとも、1) 行政評価はいかなる目的で導入されたのか、2) 設定された導入目的はどの程度の効果を発揮しているのか、3) 期待された行政評価の効果が発揮されていないとすればその要因は何か、4) 評価結果はどのように活用されるべきなのか、5) 行政評価に対する批判や要請の政策的背景には何があるのかといった点について明確にする必要がある。しかしながら、行政評価の導入目的はそもそも多目的に設定される傾向があり、評価の効果の測定方法や活用のあり方、政策的背景に対する是非については、様々な見解や立場が存在しており、「行政評価は役に立っているのか」という問いの解明は容易ではない。

本稿は、これまで事務事業を中心に発展してきた行政評価を対象とし、地方自治体の行政評価システムの運用実態を分析するとともに、その課題について考察することを目的としている。このため、以下の二つの研究課題に焦点をあて、その解明を試みる。第一は、「どのような目的で行政評価システムは導入運用され、なぜ、行政評価の成果が懐疑的、批判的に問われるようになったのか、また、実際に成果は得られているのか」であり、第二は、「現行の自治体行政評価システムにはどのような課題があり、行政評価システムはどのように再構築されるのか」である。

2. 分析の方法

分析の手順と方法は以下のとおりである。第一の研究課題を明らかにするために、わが国の行政評価の発展経緯について、既往調査及び先行研究より整理し、行政評価システムの導入の背景、行政評価システムの普及と混迷の要因等を把握する。続いて、都道府県・政令指定都市・中核市を対象とした「行政評価の運用実態に関するアンケート調査(2008年実施)」(以下、「実態調査」という)を活用し、1) 行政評価の導入時の目的は何か、また、その導入目的はどの程度達成されているのか、2) 導入目的別にみた効果はどの程度発揮されているのか、3) その導入目的の効果を高めるために評価の実施が必要不可欠であるのか、他に代替手段はないのか、4) 導入目的の効果を高めるための改善の余地はあるのか、5) 現行の行政評価システムが抱える課題はどのようなものか等の視点から分析を行う。第二の研究課題については、行政評価システムの発展経緯と運用実態の分析結果に基づき、行政評価の担い手がどのような目的、手法で行政評価に取り組むのかという観点から行政評価システムの今後の課題について考察する。

II. 行政評価システムの発展経緯

事務事業評価を中心に発展してきたわが国の行政評価について、その過程を1) 導入期、2) 普及期、3) 混迷期の三つの時期に区分し、それぞれの時期における行政評価システムの導入の政策的背景、取組状況、先行研究における議論等を概観し、行政評価システムの問題点がどのように認識されてきたのかを把握する。

1. 導入期の行政評価システム

わが国で業績測定を組織的に行った最初の取り組みと位置づけられる三重県の事務事業評価(古川・北大路[2001] p.45)は、1995年に導入作業がはじまり、1996年4月に本格的な導入に至った。また、三重県と

並んで最も早く「業務棚卸表」という名称の行政評価に取り組んだのは静岡県であり、この「業務棚卸表」の本質は成果主義に基づくTQM(総合的品質マネジメント)にある(古川・北大路[2004] pp.56-57、山谷[2006] pp.152-153)とされる。

行政評価のパイオニアと言われた三重県で、北川正恭知事(当時)のリーダーシップによって行政評価システムの導入が進められた背景としては、「1) 行政論理の転換、2) 職員の意識改革、3) 競争原理の導入、4) 民間経営手法の導入、5) 民間経営コンサルタントの活用」(梅田[2004] pp.22-25、同[2008] pp.3-15)の五点が指摘されていた。三重県の事務事業評価システムは、北川正恭知事(当時)の「リーダーシップによる改革運動の中核に位置づけられる」(上山[2003] pp.18-20)のであり、「後にマネジメント改革と呼ばれ、政策よりも事務事業をマネジメントする体制、組織改革に関心が強く示されたこの取り組みは、直接には政策の評価ではなく政策実施過程の見直しであり、地方自治体がめざす政策評価のプロトタイプとなった」(山谷[2006] pp.28-30)と捉えられている。なお、三重県の行政評価は、NPM³⁾改革と同一視されることもあるが、北川正恭知事(当時)の「強力なリーダーシップ」(井上[1999] p.59)による行政改革の一環としてはじまった。三重県の行政改革は、オズボーン、ゲブラー著『Reinventing Government』の影響下で実践され(井上[1999] p.13、梅田[2004] p.23)、やがて「こうした動きと軌を一にして自治体へNPM理論が広がりを見せた」(上山[2004] pp.71-72)という。一方、「三重県ではNPMを用いたイギリスの行革の成功に刺激を受けて評価が導入されたのではなく、行政評価システムは日本の行政、地方行政、中でも県レベルの行政に特殊固有の背景から導入された」(窪田[2005] pp.103-106)との指摘もある。

1996年には北海道で「時のアセスメント」が開始され、1997年には岩手県と山形県が導入、1998年以降導入自治体が増加しはじめ、行政評価はブームの様相を呈しはじめる。1999年11月から12月にかけて「行政経営フォーラム」が行ったアンケートによれば、行政評価を導入した地方自治体が参考とした情報は、「国内先進自治体の動向」が第1位、続いて、2位「書籍、論文、雑誌記事」、3位「行政専門誌」、4位「シンクタンク、コンサルタント」となっており、この時期に地方自治体が先進事例、専門機関等の力を借りて進めていたことが示されている(上山[2003] pp.25-26)。

1995年に三重県ではじまった行政評価システムの導入は、政治のリーダーシップを背景にもった行政内部のマネジメント改革が主たる目的であった。この時期は、三重県や静岡県等の先進自治体によって自発的なシステムの設計構築が進められた導入初期の段階と位置づけることができる。そして、行政評価システムを導入する理論的背景として、NPM理論が地方自治体に普及しはじめたのもこの時期である。

2. 普及期の行政評価システム

三重県の取り組みから4年後の1999年、自治省行政局行政体制整備室が「地方公共団体における行政評価についての研究会」を立ち上げた。2000年には総務省に行政評価局が設置され、地方自治体への行政評価の普及が進められることになった。同年3月に報告された「研究会報告書」(自治省行政局行政体制整備室[2000] p.9)によれば、先進自治体で取り組まれてきた行政評価に対する誤解について次の二点が指摘されている。第一の誤解は、見直しされた事務事業の数や削減数を行政評価導入の本来の目的と捉えてしまう点であり、第二は、行政評価によって、機械的に事務事業の優劣が付き、合理的な事務事業の選択が行われ、ただちに優先順位が決定できると誤認することである。この「研究会報告書」は、行政評価の必要性を提言しており、この報告書に前後して、総務省(旧自治省)が行政評価の普及に主導性を発揮することになる。「研究会報告書」では、導入段階において評価の目的を明確にすること、評価を予算査定や基本構想策定のツールに限定すべきではないこと、評価の導入自体を目的とすることは避けなければならないこと等が指摘されていた(自治省行政局行政体制整備室[2000] p.14)。この時期に、評価の「マネジメント改革へ方向転換」(山谷[2007] p.5)への拍車がかかり、地方自治体のマネジメント改革ツールとしての役割が一層高まった。そうした行政評価は「1) 査定管理型モデル(行政内部の管理ツール)、2) TQMモデル(職員の意識改革ツール)、3) 住民コミュニケーションモデル(住民参画ツール)」(上山・伊関[2003] pp.48-50)の三類型に分類できると

指摘されている。

総務省自治行政局行政体制整備室による2003年3月の「研究会報告」に示された導入実態をみると、地方自治体が評価を導入した目的や理由は、「行政の説明責任や透明性など、行政の施策内容や結果を住民に対して明らかにし、説明する」が最も多く、「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行政評価を活用する」が続いている。他に、「職員の意識改革」「政策形成能力の向上」などがあるものの、「評価結果の予算査定への反映」等の導入目的は上位にあげられていない。また、行政評価システムの運用上の課題としては、「評価の内容（特に施策評価）が定性的主観的になりがち」「評価精度を向上させるための評価方法の改善」「施策（事業）の実施の成果を測定する指標の設定が困難な施策・事業がある」「事業評価は個々の事業の評価は可能であるが、異なる目的の施策間の優先づけを行うことが困難」等（総務省自治行政局行政体制整備室 [2003] pp.16-21）が報告されている。この「研究会報告」では、先進的な行政評価の取り組みについても言及されている。評価結果の活用に関しては、総合計画の進行管理や次年度の重点施策の立案への活用、予算査定時に評価書を参考資料として提出する等により予算編成への反映が行われており、評価結果が政策形成に与えた影響としては、「企画立案－実施－評価というマネジメントサイクルの定着」「成果重視の考え方の定着」（総務省自治行政局行政体制整備室 [2003] pp.20-21）等が紹介されている。

この「研究会報告」を受ける形で、総務省が公表した2003年7月現在の「総務省調査」に評価結果の活用方法がはじめて提示された。ここでは、ほとんどの都道府県が「予算要求や査定の参考資料」として活用しており、政令指定都市では8割台が活用していることが示されていた。「定員管理要求や査定の参考資料」としての活用は、都道府県、政令指定都市のいずれも概ね3割となっている。2007年10月現在の「総務省調査」をみると、評価結果の活用方法として「予算要求や査定に直接反映」している都道府県・政令指定都市・中核市はそれぞれ4割に達している。また、行政評価の導入成果については、三菱総合研究所が経年的に実施している実態調査（以下、「三菱総研調査」という）においても把握されている。2002年の「三菱総研調査」では、導入が先行的に進んでいる事務事業評価において十分な成果が認識されていないという状況にあったが、2005年には、都道府県の施策・事務事業評価では8割以上が「行政活動の成果向上」を認識している。市区においても事務事業評価で「成果が上がっている」とする認識が徐々に高まってきていることが示されていた。

2000年以降、行政評価局設置が契機となって、総務省が主導的に行政評価システムの地方自治体への導入を促進し、導入自治体は右肩上がりが増加を続けた。一方で、評価結果の活用に対する新たな要求が追加され、評価の成果が問われはじめた時期でもある。なお、「総務省調査」や「三菱総研調査」に明らかのように、評価結果は高い割合で「予算要求や査定の参考資料」として活用され、行政活動の成果向上に寄与しているとの自治体行政評価担当部署の認識が示されている。

3. 混迷期の行政評価システム

「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（以下、「分権型社会研究会」という）」報告書は、地方自治体において行政評価の導入が着実に進んでいるが、必ずしも本来の趣旨に沿って有効に機能していない状況について、第一に、評価結果が予算や組織・人事管理などの行政の意思決定の中核において十分に活用されず、現場の意識改革や施策・事業の改善のツールとしても有効に機能していないことが多く、第二に、行政評価の方式を精緻化するほど、その結果は専門的で難解、かつ、膨大なものとなり、住民や議員にとって分かりにくいものとなることが多い（分権型社会研究会 [2005] p.70）と指摘している。同報告書では、評価結果が予算や組織・人事管理などの行政の意思決定の中核において活用されることが議論の前提となっているかにみえる論旨が展開されていた。

2004年頃から行政評価をめぐる議論は、「評価がどのようなものであるべきかどうか」にではなく、「いかに予算に反映させるか、定員管理に使えるかどうか、業務と組織の削減・統廃合の議論にどのように活用するか」という難問への取り組みがはじまり、現場の実務担当者から評価に対する不満がはじまったのが2005年

であった」(山谷 [2006] pp.115-118) という。この頃から、行政評価システムの導入成果が懐疑的・批判的に問われはじめ、評価の見直しが要請されるようになったと考えられる。2004年から2005年にかけて、「政府において政策評価と予算の連携強化の指示、決議が行われ」(山谷 [2006] pp.251-253)、また、この時期には、2004年12月に「今後の行政改革の方針」が閣議決定、2005年3月に「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」が通知されていた。行政評価システムに追加要求が課せられた背景には、地方自治体に行政改革を求める強い圧力があつたと推測できる。

2007年の総務省による「調査研究報告書」では、評価制度の見直し等の動向が把握されている。調査対象の概ね2割(132団体24団体)が見直し検討中または新規検討中であり、見直しの主な理由は、評価結果が政策形成や予算編成に十分活用されていないという点があげられている(総務省行政評価局政策評価官室 [2007] pp.15-18)。また、2007年の「三菱総研調査」では、都道府県では導入成果を実感しているが、市・区で評価の成果に対する肯定的認識が後退しており、2008年「三菱総研調査」には、都道府県の導入成果に対する実感は変わらないが、市・区では「資源配分の改善」の実感が得られていないことが示されている。「分権型社会研究会」報告書に依る通りに、行政評価システムの見直し機運が形成・誘導されてきた一面があるが、「評価の成果を問うためには、その導入目的が何であったかに照らし合わせて検討する必要がある」(山谷 [2007] pp.4-10) と言えよう。

行政評価システムの有効性については、「行政サービス全般についての優先順位や劣後順位を明確にする上で必須のツールであり、行政評価の手法を用いないならば、こうした成果や進捗度の測定は不可能である」(石原 [2004] pp.129-130) とする見解がある。しかしながら、「事務事業評価は、本来、上位の目的である基本事業や施策の目的を実現する手段であるが、こうした上位の視点をもたない行政評価システムは、予算編成や組織定数査定への有効な手立てにはなり得ていないのが実情」(石原 [2004] pp.133-134) と述べられている。また、「行政評価の模範とされた三重県においても、事務事業評価の成果として喧伝された事業数の大幅減が必ずしも歳出抑制や財政再建につながっていない」(長峯 [2004] pp.59-78) との分析があり、評価結果を予算編成等の資源配分に反映することの難しさが示唆されている。行政評価を予算編成に関連づける試みに関しては、「事業の改廃や人件費を中心とした資源配分について行政評価システムは有意義であると言えるが、個々の事業の経済性、効率性、有効性を高めることについては期待された機能を必ずしも発揮できていない可能性がある」(松尾 [2006] pp.133-134) との事例に基づく分析がある。さらに、「評価指標を利用した業績測定の結果にかかわらず、事務事業単位の改廃や改善が実施されている可能性があり、行政評価を比較的早期に導入した自治体においても、行政評価制度の状態が大きく改善しておらず、評価導入後の経験年数だけでは行政評価制度の問題点を解決することが困難である可能性」(田中 [2008] pp.39-57) が実態調査に基づき指摘されている。

行政評価システムの機能不全に関しては、1) 評価に対する「疲れ」「馴れ」「飽き」といった評価の「ルーティン化」、2) 評価は政治過程での意思決定の産物であるため、評価には多様な目的が雑然と取り込まれる評価の多目的性の問題、3) 評価主体によって評価のとらえ方、関わり方が異なりうる評価主体の多元性の問題、4) 政策決定過程と評価過程の時間的ずれの問題等、自治体行政に内在する評価の諸問題が包括的に論述されている(金井 [2007・2008])。また、厳しい財政状況に対応するために、一部の自治体では行政評価システムとは別に財政削減に即効性のある「事業仕分け」制度が導入されていることが事例調査で観察されており、「行政評価制度が予算や組織編成に十分活用できないことが、行政評価の活用度を低下させ、同時に行政評価制度の影響力の低下にもつながっている要因」となっているという。加えて、厳しい財政再建計画の下で、「予め予算や人員の削減計画が詳細に示されており」、評価結果を予算査定に反映する余地はほとんど残されていないと指摘されている(三牧 [2008] p.122)。

このような様々な行政評価の困難性をめぐる議論に対し、「事務事業評価は日本版の業績測定というより、自己評価によって安価かつ網羅的に体系的評価を導入しようとした試みとして認識されるべき」とする論点が表示されている。ただし、「職員の能力や事務負担を無視している点で実行可能性に欠ける」(窪田 [2008])

pp.65-68) という。また、これまでの行政評価システムの欠点を改善し、評価のマネジメントツールとしての機能とアカウントビリティ機能を両立させるために、「1) マネジメントポリシーの明確化、2) マネジメントに役立つ評価システムの構築、3) 評価結果を住民にわかりやすく伝える外部報告システムの構築」(山口 [2008] pp.9-10) の必要性が提起されている。事務事業評価とは異なる観点からは、「サービス利用者、市民の側から評価にアプローチする参加型評価(ステークホルダー評価・協働型評価・エンパワメント評価)」(山谷 [2000] pp.77-105・[2006] pp.192-200) の意義が指摘されている。

住民参加を取り組む行政評価の考え方としては、ベンチマークモデル型の行政評価の有効性を指摘する見解もある。行政評価自体は、「経営改革のための業績目標と成果を測定する尺度に過ぎず、業績や成果を向上させるための手段として活用されなければならない。同時に、行政評価は、ある種の価値観についてのコンセンサスを形成し、これを実現するためのフレームワークである」(大住 [2005] pp.107-108) という。ベンチマークモデル型の行政評価は、住民やNPOと共有できる社会指標を設定し、「シェアード・アウトカムを前提とした参加・協働の枠組みを構築するために活用する」(大住 [2005] pp.111-114) ものである。さらに、これまで、「行政評価の対象は主に予算や組織であるとみなされてきたが、成果により直接的に影響力を持つのは行政活動であり、行政マネジメントの質の向上と行政の生産性向上を目的とする政策評価」(北大路 [2008a] pp.158-167) の意義が指摘されている。一方で、事務事業評価の役割は終えつつあるとし、「事務事業評価を漫然と継続するのではなく、首長マニフェストとの連動、部局事業計画との連動により行政評価の進化をめざすべき」(上山 [2007] pp.2-3) との見解もある。

2004～5年頃より、行政評価の成果が懐疑的、批判的に問われはじめ、評価結果と予算編成等との連携の必要性が提唱されるとともに、その難しさが議論されてきた。なお、行政評価の成果に対し、様々な観点からその限界が指摘されているが、2007年10月現在の「総務省調査」によれば、都道府県、政令指定都市、中核市では、4割以上が評価結果を「予算要求や査定に直接反映」し、5～6割が「事務事業の見直しに直接反映」していると回答しており、評価結果の予算査定への反映について、自治体行政評価担当部署は一定程度の成果があるとの認識を示している。行政評価の成果が懐疑的、批判的に問われる背景には、行政評価の導入時の目的に照らし合わせることなく、予算編成や組織管理に行政評価を活用することを求め、その成果があがっていないとする政策的誘導があると言えるが、こうした批判は「総務省調査」にみる行政評価担当部署の判断と必ずしも一致していない。しかしながら、このような認識の乖離が、行政評価システムに新たな役割・機能を付与し、発展を促してきたと捉えることもできよう。

4. 発展経緯からみた今後の行政評価システム

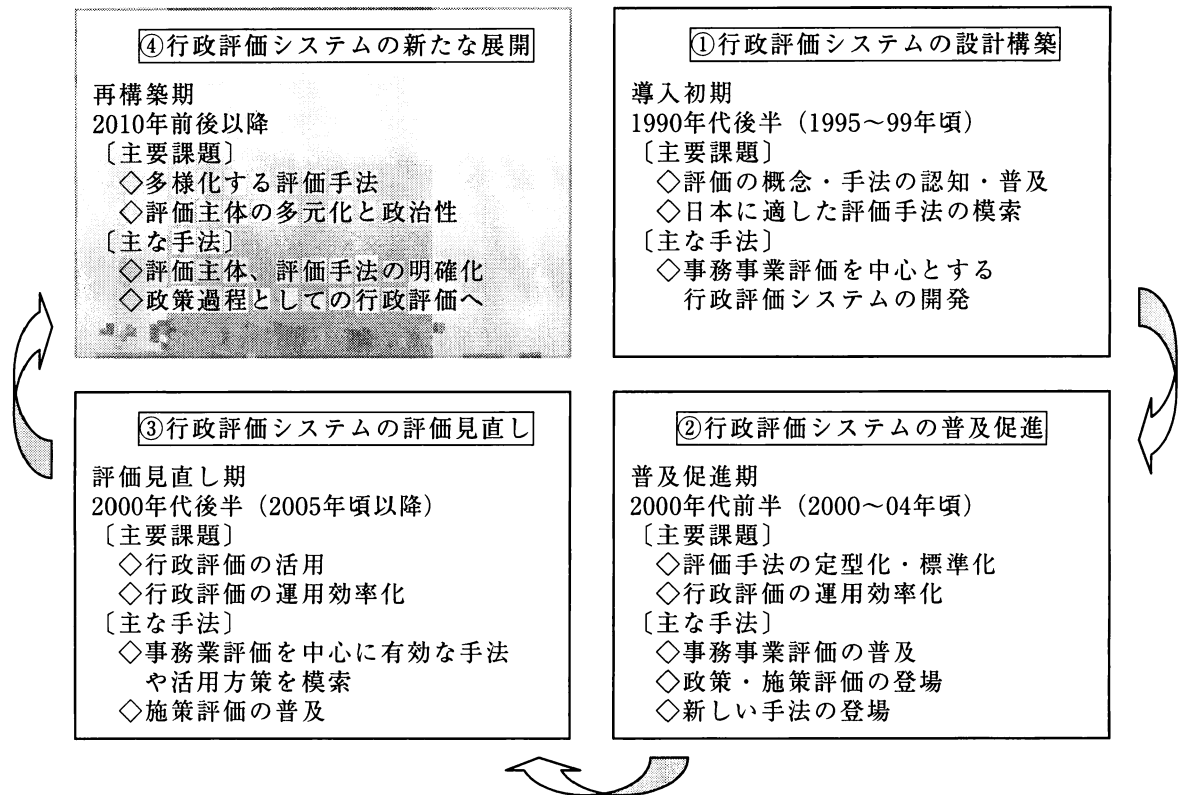
上述のとおり、予算編成等との連携をはじめ、多様な評価手法が提言されてきたが、これらを大きく概括するならば、1) 業績測定、ベンチマーキング、品質管理を重視する視点、2) 予算編成等との連携を重視する視点、3) 行政評価への住民参加、アカウントビリティ、マニフェストと行政評価との連動を重視する視点に分類することができる。これらの三つの視点は、行政評価の目的・手法や活用方法等が異なっているため、その優劣をつける論拠はない。また、行政評価システムがどうあるべきなのか、成果が得られているのか、どのような改善が望ましいのか、さらには、そもそも評価が必要であるのか等、論点は必ずしも噛み合わず、混迷の様相を呈しているかのようにみえる。「行政評価は役に立っているのか」をめぐる議論の難しさは、行政評価がどうあるべきなのかという根本問題に対する考え方が整理されずに、評価結果の効果の測定方法や活用のあり方、政策的背景に対する是非について、様々な見解や立場がとられてきたことによると考えられる。しかしながら、根本問題に対する考え方そのものが、評価結果の効果の測定方法、活用のあり方、政策的背景に対する是非への見解や立場に依拠しているため、考え方の整合性を求めることがそもそも困難であることに留意する必要がある。

行政評価システムの課題の考察にあたって、導入目的を特定し、導入目的ごとにどの程度効果が発揮されているのか、あるいは、導入目的ごとの必要性や改善可能性を把握する必要性があることは明らかである。

ただし、評価結果の活用のみに着目するのではなく、行政評価の担い手の多元性、手法の多様性を考慮し、いかなる評価主体がどのような目的や手法で行政評価システムを導入し、どのように活用するのか、これらの点を自治体行政の政策過程の一部として捉え、解明することが重要となろう。

なお、これまでの行政評価システムの発展経緯を概念的に図示すると、現在は、「評価見直し期」から「再構築期」への移行途上にあると考えられる(図1参照)。

図1 行政評価システムの発展経緯



出所) 田中啓 [2005] [2008] p.40、山谷清志 [2007] pp.4-10を参考に筆者作成

Ⅲ. 行政評価システムの運用実態に関する分析

自治体行政評価を対象とする「実態調査」(2008年実施)結果を活用し、事務事業評価を中心に発展してきた行政評価システムの運用実態を分析する。

1. 実態調査の概要

「実態調査」は、地方自治体の規模、行政評価の運用年数等を考慮し、都道府県(47団体)・政令指定都市(17団体)・中核市(39団体)の行政評価担当部署及び財政担当部署を対象とした⁴⁾。以下では、行政評価担当部署へのアンケートを中心に分析を進める。行政評価担当部署へのアンケートは、地方自治体を導入運用している行政評価システムおよび行政評価の結果を対象に、1) 行政評価の導入時の目的とその達成状況、2) 導入目的別にみた効果の状況、3) 導入目的の効果を得るための評価の必要性、4) 導入目的の効果を高めるための改善の余地、5) 行政評価システムが抱える課題等を把握するために実施した。

なお、アンケートの回収率は84.5%(表1参照)であった。

表1 回収状況

	対象数	回収数	回収率
都道府県	47	41	87.2%
政令指定都市	17	12	70.6%
中核市	39	34	87.2%
全体	103	87	84.5%

出所) 「行政評価の運用実態に関するアンケート調査」集計データより作成(以下、表20まで同じ)

2. 導入目的とその達成状況

行政評価を導入するにあたり重視した目的や期待された効果(表2参照)は、「住民への説明責任や透明性の確保」が最も高く9割を上回っており、「施策・事務事業の成果の向上」「職員の意識改革」が続いている。

導入時に最も重視した目的をみると、「施策・事務事業の成果の向上」が最も高くなっており、一方で「組織・定数管理」「総合計画・長期計画への反映」「予算配分の優先順位づけ」は重視されていなかったことが明らかとなっている。

導入時の目的の全体的な達成状況(表3参照)では、「十分達成した」は4%に満たないが、「ある程度達成した」を合わせると概ね8割となっている。

表2 導入時の目的(複数回答)

	都道府県		政令・中核市		全体		最重視(全体)	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
1. 施策・事務事業の進捗管理	34	82.9%	21	45.7%	55	63.2%	8	9.2%
2. 施策・事務事業のコスト削減	26	63.4%	26	56.5%	52	59.8%	3	3.4%
3. 施策・事務事業の成果の向上	38	92.7%	40	87.0%	78	89.7%	43	49.4%
4. 施策・事務事業の市民満足度の向上	21	51.2%	22	47.8%	43	49.4%	3	3.4%
5. 住民への説明責任や透明性の確保	37	90.2%	43	93.5%	80	92.0%	10	11.5%
6. 施策・事務事業の廃止・縮小	26	63.4%	20	43.5%	46	52.9%	3	3.4%
7. 予算配分の優先順位づけ	15	36.6%	20	43.5%	35	40.2%	5	5.7%
8. 組織・定数管理	6	14.6%	7	15.2%	13	14.9%	0	0.0%
9. 職員の意識改革	31	75.6%	39	84.8%	70	80.5%	5	5.7%
10. 総合計画・長期計画への反映	16	39.0%	14	30.4%	30	34.5%	0	0.0%
11. その他	3	7.3%	3	6.5%	6	6.9%	2	2.3%
無回答	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5	5.7%
計	41	-	46	-	87	-	87	-

注1) 最重視(単数回答): 導入目的の中で最も重視したもの。

注2) 政令・中核市: 政令指定都市と中核市の計(以下、同じ)

表3 導入目的の達成状況(単数回答)

	都道府県		政令・中核市		全体	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
1. 十分達成した	1	2.4%	2	4.3%	3	3.4%
2. ある程度達成した	34	82.9%	33	71.7%	67	77.0%
3. どちらとも言えない	2	4.9%	6	13.0%	8	9.2%
4. あまり達成していない	2	4.9%	5	10.9%	7	8.0%
5. 達成していない	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
6. わからない	2	4.9%	0	0.0%	2	2.3%
無回答	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
計	41	-	46	-	87	-

3. 導入目的の実効性

事務事業評価の導入目的別の実効性⁵⁾(表4参照)をみると、「測定可能な効果がある」と「実質的な効果がある」の計(以下、「実効性」という)は、「事務事業の成果の向上」「事務事業の縮小・廃止」「事務事業の進捗管理」がいずれも7割を上回っている。一方、「組織・定数管理」「事務事業への市民満足度の向上」「予算配分の優先順位づけ」「総合計画・長期計画への反映」に関する実効性は相対的に低くなっている。

次に、施策評価の導入目的別の実効性(表5参照)は、「住民への説明責任や透明性の確保」が8割台、ついで、「施策の進捗管理」「施策の成果の向上」「総合計画・長期計画への反映」が続いている。一方、「組織・定数管理」「施策のコスト削減」「予算配分の優先順位づけ」の実効性は相対的に低い。

施策評価、事務事業評価の実効性を合わせてみると、施策、事務事業の「成果の向上」や「進捗管理」が高い。一方で、「組織・定数管理」「予算配分の優先順位づけ」の実効性は低くなっているが、そもそも導入時の目的として最重視する割合がかなり低いという特徴がある。また、「測定可能な効果がある」は、事務事業評価で「事務事業のコスト削減」「事務事業の廃止・縮小」で全体の4分の1程度、施策評価では「施策の進捗管理」「施策の成果の向上」で同様に4分の1前後となっている。全体的には、評価結果の効果を数量化し具体的に測定することは必ずしも容易ではないと認識されている。

表4 事務事業評価の実効性(単数回答)

	1. 測定可能な効果がある		2. 実質的な効果がある		3. 参考資料とする程度		4. 活用できていない		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①事務事業の進捗管理	10	16.1%	34	54.8%	17	27.4%	1	1.6%	62
②事務事業のコスト削減	18	25.7%	24	34.3%	26	37.1%	2	2.9%	70
③事務事業の成果の向上	13	17.3%	43	57.3%	18	24.0%	1	1.3%	75
④事務事業への市民満足度向上	1	1.5%	19	29.2%	31	47.7%	14	21.5%	65
⑤住民への説明責任や透明性の確保	3	4.1%	45	61.6%	19	26.0%	6	8.2%	73
⑥事務事業の廃止・縮小	18	25.0%	34	47.2%	17	23.6%	3	4.2%	72
⑦予算配分の優先順位づけ	2	2.9%	23	33.8%	35	51.5%	8	11.8%	68
⑧組織・定数管理	1	2.1%	8	16.7%	21	43.8%	18	37.5%	48
⑨職員の意識改革	2	2.7%	48	64.9%	16	21.6%	8	10.8%	74
⑩総合計画・長期計画への反映	2	3.6%	21	38.2%	27	49.1%	5	9.1%	55

注1) 「評価の目的でない」とする回答及び無回答を除いた有効回答の計より各構成比を算出した

注2) 測定可能な効果がある：評価の効果が定量的な数値として把握できる

実質的な効果がある：測定可能ではないが、効果があったことが明らか

表5 施策評価の実効性（単数回答）

	1. 測定可能な効果がある		2. 実質的な効果がある		3. 参考資料とする程度		4. 活用できていない		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①施策の進捗管理	14	26.4%	29	54.7%	9	17.0%	1	1.9%	53
②施策のコスト削減	4	8.7%	13	28.3%	25	54.3%	4	8.7%	46
③施策の成果の向上	12	22.6%	31	58.5%	9	17.0%	1	1.9%	53
④施策への市民満足度向上	4	8.5%	15	31.9%	22	46.8%	6	12.8%	47
⑤住民への説明責任や透明性の確保	4	7.4%	42	77.8%	6	11.1%	2	3.7%	54
⑥施策の廃止・縮小	2	4.9%	19	46.3%	18	43.9%	2	4.9%	41
⑦予算配分の優先順位づけ	2	4.1%	17	34.7%	26	53.1%	4	8.2%	49
⑧組織・定数管理	0	0.0%	7	20.0%	17	48.6%	11	31.4%	35
⑨職員の意識改革	1	2.1%	30	62.5%	11	22.9%	6	12.5%	48
⑩総合計画・長期計画への反映	7	14.3%	30	61.2%	11	22.4%	1	2.0%	49

注1) 「評価の目的でない」とする回答及び無回答を除いた有効回答の計より各構成比を算出した

注2) 測定可能な効果がある：評価の効果が定量的な数値として把握できる

実質的な効果がある：測定可能ではないが、効果があったことが明らか

4. 導入目的の必要性

事務事業評価の導入目的別の必要性(表6参照)は、「事務事業の成果の向上」の必要性が6割台、ついで「住民への説明責任や透明性の確保」「事務事業の縮小・廃止」が続いている。導入目的の実効性が高く示されていた「事務事業の成果の向上」「事務事業の縮小・廃止」「事務事業の進捗管理」は必要性も相対的に高くなっている。

施策評価では(表7参照)、「住民への説明責任や透明性の確保」の必要性が7割台で最も高く、ついで「総合計画・長期計画への反映」「施策の成果の向上」が続いている。導入目的の実効性が高く示されていた「住民への説明責任や透明性の確保」「施策の進捗管理」「施策の成果の向上」「総合計画・長期計画への反映」は必要性も相対的に高くなっている。

一方で、「組織・定数管理」「予算配分の優先順位づけ」は、施策評価、事務事業評価のいずれにおいても必要性は低くなっているが、必要性の最も低い「組織・定数管理」においても、評価以外の「有効な代替方法がある」は1割台にとどまる。施策評価、事務事業評価のいずれも、「有効な代替方法がある」とする割合は全体的に低く、評価以外の有効な代替方法は具体的には見当たらない状況にあることが示されている。

表6 事務事業評価の必要性（単数回答）

	1. 必要不可欠である		2. どちらとも言えない		3. 有効な代替方法がある		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①事務事業の進捗管理	34	53.1%	27	42.2%	3	4.7%	64
②事務事業のコスト削減	35	49.3%	31	43.7%	5	7.0%	71
③事務事業の成果の向上	50	66.7%	23	30.7%	2	2.7%	75
④事務事業への市民満足度向上	29	42.6%	35	51.5%	4	5.9%	68
⑤住民への説明責任や透明性の確保	43	58.1%	28	37.8%	3	4.1%	74
⑥事務事業の廃止・縮小	41	56.9%	26	36.1%	5	6.9%	72
⑦予算配分の優先順位づけ	30	43.5%	33	47.8%	6	8.7%	69
⑧組織・定数管理	10	20.4%	33	67.3%	6	12.2%	49
⑨職員の意識改革	37	49.3%	34	45.3%	4	5.3%	75
⑩総合計画・長期計画への反映	24	42.9%	28	50.0%	4	7.1%	56

注1) 「評価の目的でない」とする回答及び無回答を除いた有効回答の計より各構成比を算出した

表7 施策評価の必要性(単数回答)

	1. 必要不可欠である		2. どちらとも言えない		3. 有効な代替方法がある		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①施策の進捗管理	36	67.9%	16	30.2%	1	1.9%	53
②施策のコスト削減	16	34.8%	26	56.5%	4	8.7%	46
③施策の成果の向上	37	69.8%	14	26.4%	2	3.8%	53
④施策への市民満足度向上	20	42.6%	25	53.2%	2	4.3%	47
⑤住民への説明責任や透明性の確保	41	75.9%	11	20.4%	2	3.7%	54
⑥施策の廃止・縮小	20	46.5%	19	44.2%	4	9.3%	43
⑦予算配分の優先順位づけ	19	38.0%	27	54.0%	4	8.0%	50
⑧組織・定数管理	4	11.1%	27	75.0%	5	13.9%	36
⑨職員の意識改革	26	54.2%	19	39.6%	3	6.3%	48
⑩総合計画・長期計画への反映	34	70.8%	10	20.8%	4	8.3%	48

注1) 「評価の目的でない」とする回答及び無回答を除いた有効回答の計より各構成比を算出した

5. 導入目的の効果の改善可能性

事務事業評価の導入目的別にみたその効果の改善可能性(表8参照)については、「事務事業の成果の向上」「事務事業のコスト削減」「事務事業の縮小・廃止」が概ね7割と上位にあげられている。

施策評価(表9参照)では、「施策の成果の向上」が7割を上回っており、ついで「住民への説明責任や透明性の確保」「施策の進捗管理」が続いている。「予算配分の優先順位づけ」も6割を上回っている。

改善の余地があると回答する割合は全体的に高くなっているが、施策評価で、「施策の廃止・縮小」「施策への市民満足度の向上」「組織・定数管理」は相対的に低くなっている。

表8 事務事業評価の効果の改善可能性(単数回答)

	1. 改善の余地がある		2. どちらとも言えない		3. 改善の余地はない		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①事務事業の進捗管理	42	66.7%	20	31.7%	1	1.6%	63
②事務事業のコスト削減	50	70.4%	20	28.2%	1	1.4%	71
③事務事業の成果の向上	53	70.7%	22	29.3%	0	0.0%	75
④事務事業への市民満足度向上	37	55.2%	30	44.8%	0	0.0%	67
⑤住民への説明責任や透明性の確保	50	68.5%	23	31.5%	0	0.0%	73
⑥事務事業の廃止・縮小	50	69.4%	21	29.2%	1	1.4%	72
⑦予算配分の優先順位づけ	45	65.2%	24	34.8%	0	0.0%	69
⑧組織・定数管理	26	53.1%	23	46.9%	0	0.0%	49
⑨職員の意識改革	46	62.2%	28	37.8%	0	0.0%	74
⑩総合計画・長期計画への反映	38	65.5%	20	34.5%	0	0.0%	58

注1) 「評価の目的でない」とする回答及び無回答を除いた有効回答の計より各構成比を算出した

表9 施策評価の効果の改善可能性（単数回答）

	1. 改善の余地がある		2. どちらとも言えない		3. 改善の余地はない		計
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①施策の進捗管理	34	64.2%	19	35.8%	0	0.0%	53
②施策のコスト削減	23	51.1%	22	48.9%	0	0.0%	45
③施策の成果の向上	38	71.7%	15	28.3%	0	0.0%	53
④施策への市民満足度向上	20	42.6%	26	55.3%	1	2.1%	47
⑤住民への説明責任や透明性の確保	35	64.8%	19	35.2%	0	0.0%	54
⑥施策の廃止・縮小	20	46.5%	22	51.2%	1	2.3%	43
⑦予算配分の優先順位づけ	31	62.0%	19	38.0%	0	0.0%	50
⑧組織・定数管理	18	48.6%	19	51.4%	0	0.0%	37
⑨職員の意識改革	27	57.4%	20	42.6%	0	0.0%	47
⑩総合計画・長期計画への反映	26	53.1%	23	46.9%	0	0.0%	49

注1) 「評価の目的でない」とする回答及び無回答を除いた有効回答の計より各構成比を算出した

6. 行政評価システムの改善課題

評価を実施する上での問題点・課題（表10参照）としては、「指標の設定が困難な施策・事業がある」が概ね9割と高く、ついで「行政評価を実施する事務負担が膨大」が続いている。「予算要求や査定に反映されにくい」は4割台、「施策や事務事業の見直しに反映されにくい」「組織・定数管理の見直しに反映されにくい」は2～3割台となっている。

事務事業評価にかかる事務量（表11参照）、評価の作業期間（表12参照）をみると、1事務事業あたりの評価にかかる事務量が多いとは考えられないが、評価の対象数が多く、結果として、全体の事務量が大きくなるものと考えられる。

表10 行政評価システムの問題点・課題（複数回答）

	都道府県		政令・中核市		全体	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
1. 評価が定性的・主観的になりがち	14	34.1%	24	52.2%	38	43.7%
2. 評価精度の向上が必要	14	34.1%	29	63.0%	43	49.4%
3. 指標の設定が困難な施策・事業がある	38	92.7%	41	89.1%	79	90.8%
4. 行政評価を実施する事務負担が膨大	26	63.4%	34	73.9%	60	69.0%
5. 予算要求や査定に反映されにくい	18	43.9%	22	47.8%	40	46.0%
6. 施策や事務事業の見直しに反映されにくい	9	22.0%	11	23.9%	20	23.0%
7. 組織・定数管理の見直しに反映されにくい	11	26.8%	16	34.8%	27	31.0%
8. 評価が担当部局の自己評価にとどまっており、外部の視点がない	3	7.3%	9	19.6%	12	13.8%
9. 外部評価等を実施しているが、評価者が施策や事業を理解していない	0	0.0%	1	2.2%	1	1.1%
10. 評価結果が膨大でわかりづらく、住民への周知が難しい	13	31.7%	18	39.1%	31	35.6%
11. 複数部局にまたがる施策について評価が難しい	9	22.0%	13	28.3%	22	25.3%
12. 首長の公約やマニフェストに連動していない	3	7.3%	3	6.5%	6	6.9%
13. 問題点・課題は特にない	1	2.4%	0	0.0%	1	1.1%
14. その他	3	7.3%	2	4.3%	5	5.7%
無回答	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
計	41	-	46	-	87	-

表11 平均的な事務事業評価の事務量

	全体
①1事務事業あたりの事務事業担当部署の自己評価の平均作業量	1.0人日
②1事務事業あたりの行政評価担当部署内部評価の平均作業量	0.4人日
③事務事業評価外部委員の平均作業量	23.2人日
④平成19年度の全事務事業評価平均件数	909件

表12 平均的な評価の作業期間

	作業期間	全体
①事務事業評価	内部評価	3.8ヶ月
	外部評価	2.6ヶ月
②施策評価	内部評価	3.7ヶ月
	外部評価	2.0ヶ月

注1) 事務事業評価外部委員の平均作業量 = 委員数 × 委員1人あたりの評価日数

改善実績(表13)をみると、事務事業評価、施策評価の6～7割が改善実績を有する。行政評価システムを定期的に見直す仕組み(表14参照)については、「定期的ではないが見直す仕組みが定められている」が概ね2割、「見直す仕組みは定めていない」は5割台となっている。なお、その他回答で、「見直す仕組みは定めていないが、随時見直しを行っている」等の意見が散見された。

表13 行政評価システムの改善実績(複数回答)

	都道府県		政令・中核市		全体	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
1. 政策評価を改善した	14	77.8%	2	28.6%	16	64.0%
2. 施策評価を改善した	23	65.7%	13	50.0%	36	59.0%
3. 事務事業評価を改善した	27	75.0%	31	68.9%	58	71.6%

注1) 構成比は評価ごとの導入数で算出した

表14 行政評価システムの見直し(複数回答)

	都道府県		政令・中核市		全体	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
1. 定期的に見直す仕組みが定められている	5	12.2%	3	6.5%	8	9.2%
2. 定期的ではないが見直す仕組みが定められている	13	31.7%	4	8.7%	17	19.5%
3. 見直す仕組みは定めていない	17	41.5%	31	67.4%	48	55.2%
4. その他	5	12.2%	7	15.2%	12	13.8%
無回答	1	2.4%	1	2.2%	2	2.3%
計	41	-	46	-	87	-

「評価疲れ」(表15参照)については、「『評価疲れ』がかなりみられる」「やや『評価疲れ』がみられる」合わせて6割台が「評価疲れ」を認識している。しかしながら、行政評価システムを休廃止することはほとんど考えられておらず、行政評価システムを継続していく必要性(表16参照)については、「現行のまま継続していく必要がある」「改善を加え継続していく必要がある」を合わせ9割近くになっている。なお、ごく少数であるが、事務事業評価を既に廃止している地方自治体もあった。

評価結果の議会・市民による活用状況は(表17参照)、評価結果を議会報告に「活用した」が全体の概ね5割、議会質疑「あり」が5割を上回っている。また、住民からの問合せ「あり」は概ね3割となっていた。

表15 「評価疲れ」の有無（単数回答）

	都道府県		政令・中核市		全体	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
1. 「評価疲れ」がかなりみられる	4	9.8%	10	21.7%	14	16.1%
2. やや「評価疲れ」がみられる	20	48.8%	23	50.0%	43	49.4%
3. どちらとも言えない	9	22.0%	10	21.7%	19	21.8%
4. 「評価疲れ」はあまりみられない	2	4.9%	0	0.0%	2	2.3%
5. 「評価疲れ」はない	2	4.9%	0	0.0%	2	2.3%
6. その他	1	2.4%	3	6.5%	4	4.6%
無回答	3	7.3%	0	0.0%	3	3.4%
計	41	-	46	-	87	-

表16 行政評価システムの継続の必要性（単数回答）

	都道府県		政令・中核市		全体	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
1. 現行のまま継続していく必要がある	4	9.8%	1	2.2%	5	5.7%
2. 改善を加え継続していく必要がある	30	73.2%	41	89.1%	71	81.6%
3. どちらとも言えない	4	9.8%	2	4.3%	6	6.9%
4. 毎年実施する必要はなく、実施方法を検討すべきである	0	0.0%	1	2.2%	1	1.1%
5. 一旦休廃止を検討する必要がある	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
6. 休廃止を検討している	0	0.0%	1	2.2%	1	1.1%
7. すでに休廃止している	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
8. その他	2	4.9%	1	2.2%	3	3.4%
無回答	1	2.4%	0	0.0%	1	1.1%
計	41	-	46	-	87	-

表17 評価結果の議会・市民の活用状況（単数回答）

		都道府県		政令・中核市		全体	
		回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
①議会説明	1. 活用した	25	61.0%	19	41.3%	44	50.6%
	2. 活用していない	13	31.7%	27	58.7%	40	46.0%
	無回答	3	7.3%	0	0.0%	3	3.4%
	計	41	-	46	-	87	-
②議会質疑	1. あり	21	51.2%	25	54.3%	46	52.9%
	2. なし	16	39.0%	21	45.7%	37	42.5%
	無回答	4	9.8%	0	0.0%	4	4.6%
	計	41	-	46	-	87	-
③住民からの問い合わせ	1. あり	12	29.3%	15	32.6%	27	31.0%
	2. なし	25	61.0%	31	67.4%	56	64.4%
	無回答	4	9.8%	0	0.0%	4	4.6%
	計	41	-	46	-	87	-

行政評価システムの改善の方向性については（表18参照）、「予算、総合計画、組織・定数管理との連携強化」が概ね8割と最も高く、続く「政策－施策－事務事業の戦略体系の構築」「評価結果を予算編成に反映するプロセスを透明化」を大きく上回っている。一方で、「議会への報告の義務化」「事業仕分けの導入」「首長が掲げるマニフェストとの連携」「評価への住民参加」「第三者評価の実施」「地方公共団体間での指標の統一・標準化」等への関心は低くなっている。

表18 望まれる改善の方向性(複数回答)

	都道府県		政令・中核市		全体	
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比
1. 首長が掲げるマニフェストとの連携	4	9.8%	5	10.9%	9	10.3%
2. 政策-施策-事務事業の戦略体系の構築	14	34.1%	23	50.0%	37	42.5%
3. 予算、総合計画、組織・定数管理との連携強化	29	70.7%	40	87.0%	69	79.3%
4. 予算編成・執行、組織・定数管理に関する権限の部局への一部移譲	4	9.8%	12	26.1%	16	18.4%
5. ベンチマーク、数値目標の設定	9	22.0%	17	37.0%	26	29.9%
6. 議会への報告の義務化	1	2.4%	2	4.3%	3	3.4%
7. 評価結果を予算編成に反映するプロセスを透明化	10	24.4%	19	41.3%	29	33.3%
8. 評価への住民参加	5	12.2%	4	8.7%	9	10.3%
9. 第三者評価(評価主体が行政から独立した機関による評価)の実施	2	4.9%	7	15.2%	9	10.3%
10. 部門長の責任強化(評価結果の人事査定への反映等)	5	12.2%	7	15.2%	12	13.8%
11. 事業仕分けの導入	4	9.8%	1	2.2%	5	5.7%
12. 地方公共団体間での指標の統一・標準化	2	4.9%	7	15.2%	9	10.3%
13. 評価の効果についての測定と公表	5	12.2%	9	19.6%	14	16.1%
14. その他	3	7.3%	5	10.9%	8	9.2%
無回答	3	7.3%	0	0.0%	3	3.4%
計	41	-	46	-	87	-

事務事業評価では(表19参照)、行政評価システムを改善した場合、「事務事業への市民満足度向上」「職員の意識改革」「住民への説明責任や透明性の確保」「総合計画・長期計画への反映」等で実効性の向上を確認できるが、「事務事業の廃止・縮小」「事務事業の進捗管理」「事務事業のコスト削減」での改善による実効性向上への寄与度は比較的低い。

施策評価では(表20参照)、「施策の成果の向上」「予算配分の優先順位づけ」「施策への市民満足度向上」「施策のコスト削減」で実効性が大きく向上している。

行政評価システムの改善は、概ね行政評価の実効性の向上に寄与していることが明らかになったと言える。

表19 事務事業評価の改善による実効性の向上(単数回答)

	①改善済み				②未改善				(3)実効性の向上 ポイント
	測定可能な効果がある(a)		実質的な効果がある(b)		測定可能な効果がある(c)		実質的な効果がある(d)		
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①事務事業の進捗管理	9	19.1%	25	53.2%	1	6.7%	9	60.0%	5.7
②事務事業のコスト削減	13	24.5%	20	37.7%	5	29.4%	4	23.5%	9.3
③事務事業の成果の向上	12	21.4%	32	57.1%	1	5.3%	11	57.9%	15.4
④事務事業への市民満足度向上	1	2.0%	18	36.7%	0	0.0%	1	6.3%	32.5
⑤住民への説明責任や透明性の確保	3	5.6%	36	66.7%	0	0.0%	9	47.4%	24.9
⑥事務事業の廃止・縮小	15	27.8%	24	44.4%	3	16.7%	10	55.6%	0.0
⑦予算配分の優先順位づけ	2	3.8%	19	36.5%	0	0.0%	4	25.0%	15.4
⑧組織・定数管理	1	2.6%	8	21.1%	0	0.0%	0	0.0%	23.7
⑨職員の意識改革	2	3.5%	40	70.2%	0	0.0%	8	47.1%	26.6
⑩総合計画・長期計画への反映	2	4.8%	18	42.9%	0	0.0%	3	23.1%	24.5

注1) 事務事業評価の行政評価システム等をこれまで「改善済み」とする回答((1)改善あり)とその他の回答((2)未改善)に分類し実効性を集計(算出方法は、表4に同じ)

注2) (3)実効性の向上 = (a+b) - (c+d)

表20 施策評価の改善による実効性の向上（単数回答）

	①改善済み				②未改善				(3)実効性の向上 ポイント
	測定可能な効果がある③		実質的な効果がある④		測定可能な効果がある⑤		実質的な効果がある⑥		
	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	回答数	構成比	
①施策の進捗管理	12	35.3%	18	52.9%	2	10.5%	11	57.9%	19.8
②施策のコスト削減	3	10.0%	12	40.0%	1	6.3%	1	6.3%	37.5
③施策の成果の向上	11	32.4%	22	64.7%	1	5.3%	9	47.4%	44.4
④施策への市民満足度向上	4	13.8%	12	41.4%	0	0.0%	3	16.7%	38.5
⑤住民への説明責任や透明性の確保	4	11.4%	28	80.0%	0	0.0%	14	73.7%	17.7
⑥施策の廃止・縮小	1	4.0%	14	56.0%	1	6.3%	5	31.3%	22.5
⑦予算配分の優先順位づけ	2	6.1%	15	45.5%	0	0.0%	2	12.5%	39.0
⑧組織・定数管理	0	0.0%	6	27.3%	0	0.0%	1	7.7%	19.6
⑨職員の意識改革	1	3.1%	21	65.6%	0	0.0%	9	56.3%	12.5
⑩総合計画・長期計画への反映	6	19.4%	20	64.5%	1	5.6%	10	55.6%	22.8

注1) 施策評価の行政評価システム等をこれまで「改善した」とする回答（(1)改善済み）とその他の回答（(2)未改善）に分類し実効性を集計（算出方法は、表5に同じ）

注2) (3)実効性の向上 = (③+④) - (⑤+⑥)

7. 分析結果のまとめ

行政評価システムの運用実態に関する分析結果の要点を以下のとおり整理する。

第一に、行政評価システムの導入時に重視した目的の上位には「住民への説明責任や透明性の確保」「施策・事務事業の成果の向上」「職員の意識改革」があげられており、「組織・定数管理」「総合計画・長期計画への反映」「予算配分の優先順位づけ」は導入時の目的として必ずしも重視されていたわけではないことが、今回の「実態調査」においても確認できた（表2参照）。なお、行政評価システムの導入時の目的の全体的な達成状況は、行政評価担当部署の判断によれば、概ね肯定的に捉えられていた（表3参照）。

第二に、導入目的ごとの実効性や必要性については明らかな差異が示されており、実効性では施策、事務事業の「成果の向上」や「進捗管理」が高くなっていった（表4～7参照）。一方で、「組織・定数管理」「予算配分の優先順位づけ」は、導入時の目的として重視されておらず、事務事業評価、施策評価のいずれにおいても、その実効性、必要性が低くなっていた。こうしたことから、導入時にどのような目的をもって行政評価システムが設計されたのかを把握し、導入目的ごとの実効性・必要性等に基づいた行政評価システムの改善を検討することが妥当かつ合理的な対応となろう。

第三に、行政評価システムの運用上の主要な問題・課題としては、「指標の設定が困難な施策・事業がある」「行政評価を実施する事務負担が膨大」が高く、「予算要求や査定に反映されにくい」を上回っている点に着目できる（表10参照）。ところで、調査結果からは、事務事業担当部署や行政評価担当部署の事務事業あたりの評価作業の事務量は必ずしも膨大とは言えない（表11・12参照）ことが示されている。評価にかかる事務負担については、事務量に計上されていない調整作業の煩雑さや、個々の事務事業あたりの評価作業の事務量が大きくなくとも、評価対象となる事務事業総数が相当量あることが影響しているものと推測される。また、地方自治体の評価の現場において「評価疲れ」が一定程度滞積していることを確認した（表15参照）。

第四に、これまでに6～7割の地方自治体で行政評価システムの改善実績があり（表13参照）、「評価疲れ」がみられるにもかかわらず、行政評価担当部署は行政評価システムの継続的改善の必要性を高く認識している（表16参照）。一方で、導入目的の効果をj得るために行政評価に代わる有効な代替方法があるとの認識は低く（表6・7参照）、導入目的の改善可能性は全体的に高くなっている（表8・9参照）。行政評価にかかわる手法は見出されておらず、行政評価システムには改善の余地があると考えられている。加えて、事務事業評価、施策評価ともに、行政評価システムを改善した結果、その実効性が向上していることが確認できた（表

19・20参照)。さらに、行政評価システムを定期的に見直す仕組みをもつ自治体はまだ少ないが(表14参照)、行政評価システムを休廃止する意向はほとんどみられず、今後も積極的に継続的な改善に取り組まれることが示唆されている。

第五に、行政評価システムの改善の方向性としては、「予算、総合計画、組織・定数管理との連携強化」「政策－施策－事務事業の戦略体系の構築」「評価結果を予算編成に反映するプロセスを透明化」が上位にあげられているが(表18参照)、これらは、導入時の目的として必ずしも重視されておらず(表2参照)、関連する導入目的の実効性、必要性は相対的に低くなっていた。また、「予算要求や査定に反映されにくい」は、行政評価システムの問題点・課題の上位にはあがっていない(表10参照)ことから、行政評価システムの改善の方向性は、行政評価システムの運用に基づき生じた内在的な課題からというより、政策誘導等によって方向づけられた可能性が高いと推測できる。一方で、「指標の設定が困難な施策・事務事業がある」が最も高くなっているにもかかわらず、改善の方向性では「ベンチマーク、指標の設定」への関心は低い。

第六に、評価結果を議会の説明で活用している地方自治体は半数程度、住民から問合せがあるのは3割程度であるものの(表17参照)、行政評価システムの改善の方向性をみると、導入時の目的として重視されていた「住民への説明責任や透明性の確保」(表2参照)に関連する「議会への報告の義務化」「首長が掲げるマニフェストとの連携」「評価への住民参加」についてはあまり関心が示されていない(表18参照)。行政評価担当部署は、行政評価システムの透明性、説明責任、さらには、行政評価と住民参加やマニフェストとの連携を確保することについて必ずしも重視していないことが明らかとなっている。

以上、「実態調査」において明らかになった点を小括する。第一に、行政評価と予算編成等との連携は導入時の目的として重視されていたわけではなく、現行の行政評価システムの問題点・課題として、「予算要求や査定に反映されにくい」点が最上位にないことを確認した。行政評価システムの改善の方向性として、予算編成等との連携が最上位に示されているが、それは、行政評価システムの内生的な課題からというより、政策誘導等によって方向づけられた可能性があることを推測できる。この点は、行政評価システムの発展経緯で確認されたことを側面的に裏づけていると言えよう。第二に、導入目的ごとの実効性はそれぞれ差異のあることが明らかとなっており、行政評価の成果は導入目的に照らし合わせて検討する必要があることを改めて確認した。また、行政評価システムを改善することで、事務事業評価、施策評価ともに導入目的ごとの実効性の向上が確認されており、これまでにあまり知られていない運用実態が明らかになったと言える。第三に、行政評価担当部署は、予算編成等との連携を重視しているが、一方で、行政評価システムの透明性、説明責任、さらには、行政評価と住民参加やマニフェストとの連携を確保しようとする意欲はほとんどみられない。一部の識者等が評価主体の多元化や政治的プロセスとの連動を提起しているが、これらの点も行政評価担当部署が行政評価システムの内在的な課題として捉えているわけではない。

IV. 行政評価システムの今後の課題

行政評価システムの発展経緯でみたとおり、行政評価システムの改善に対する様々な提言は、1)業績測定、ベンチマーキング、品質管理の視点、2)予算編成等との連携の視点、3)行政評価への住民参加、アカウントビリティ、マニフェストと行政評価との連動の三点に整理することができる。これらの視点に運用実態の分析結果を重ね合わせ、現行の行政評価システムに対する改善課題を類型化し考察する。すなわち、第一に、実効性の高い施策・事務事業の「成果の向上」「進捗管理」等をより重視する改善課題(品質管理重視型)、第二に、行政評価システムの改善の方向性の最上位に位置づけられる予算編成等との連携をより重視する改善課題(執行管理重視型)、第三に、現行の行政評価システムにほぼ欠落している評価の政治的プロセスを重視する改善課題(政策協議重視型)である。これら三つの改善課題はそれぞれ異なる視点を持つものであるが、行政活動の現場では混在し、輻輳する問題として存している。以下に、今後の行政評価システムの課題について、評価の役割や手法、評価がめざすべき成果等の観点から考察を試みる。

1. 品質管理を重視する行政評価システム

調査結果は、事務事業評価では「事務事業の成果の向上」「事務事業の縮小・廃止」「事務事業の進捗管理」において、施策評価では「住民への説明責任や透明性の確保」「施策の進捗管理」「施策の成果の向上」「総合計画・長期計画への反映」において、相対的に高い実効性、必要性、改善可能性を示している。一方、「組織・定数管理」「予算配分の優先順位づけ」は、施策評価、事務事業評価のいずれにおいても、実効性、必要性が低くなっており、また、「組織・定数管理」「予算配分の優先順位づけ」は、導入時の目的として重視されていない。

こうした点より、事務事業評価、施策評価のそれぞれで、調査結果に示される実効性、必要性の高い導入目的を特定し、指標の見直しや評価精度の向上を進めることが、妥当かつ合理的な行政評価システムの改善の方向性と考えられる。既にある程度高い実効性が得られている導入目的では、既存の行政評価システムの改善によって実効性が大きく向上することは期待できない面があるものの、今回の「実態調査」の分析結果は、全体として、行政評価システムを継続的に改善することの意義を示唆している。

一方、行政評価システムの問題点・課題をみると、「指標の設定が困難な施策・事務事業がある」が最も高くなっているにもかかわらず、改善の方向性では「ベンチマーク、指標の設定」への関心は低くなっており、施策や事業の経済性、効率性、有効性を高めるための改善が今後なおざりにされる可能性がなくはない。また、事務事業あたりの評価作業にかかる事務量が多いとは考えられないが、事務事業評価全体の事務負担は大きく、評価の現場に「評価疲れ」が広がっていることも確認している。こうした「評価疲れ」は、全体的な事務量の大きさや行政評価の成果に対する批判等、複合的な要因により発生していると考えられる。行政評価システムについて、「改善を加え継続していく」意思が高く示されているにもかかわらず、こうした「評価疲れ」を放置しておくことは、評価に対するモチベーションの減退や、評価の形骸化の進行等によりシステムの信頼性を損ね、「評価疲れ」のさらなる蔓延をまねくおそれがある。

2006年7月には「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（公共サービス改革法）」が施行されており、地方自治体へも「市場化テスト」の導入が進められつつある。今後、こうした公共サービスの民間委託が普及すれば、複合的な主体（公共・民間・NPO等）によって提供される公共サービスを全体としていかに統制し、公共サービスの質をいかに確保するのかが問われることになる。このため、導入時の目的として最も重視されてきた「施策、事務事業の成果の向上」を公共サービスの品質管理の概念として捉え直し、サービス利用者や市民のニーズに合った公共サービスの提供に資するための品質管理の仕組みとして再構築することが行政評価システムの改善の一つの方向性として考えられる。この品質管理重視型行政評価システムとしては、静岡県で取り組まれてきた「業務崩卸表」⁶⁾を一つのプロトタイプと想定でき、また、社会指標を活用したベンチマークモデルの行政評価⁷⁾も有効な評価手法としてあげることができる。また、公共サービス提供事業者の品質管理⁸⁾を目的とする評価も今後広がりをもちうると考えられる。

2. 執行管理を重視する行政評価システム

調査結果をみると、「組織・定数管理」「予算配分の優先順位づけ」の実効性、必要性は相対的に低くなっているにもかかわらず、行政評価システムの改善の方向性として「予算、総合計画、組織・定数管理との連携強化」「政策－施策－事務事業の戦略体系の構築」「評価結果を予算編成に反映するプロセスを透明化」が上位にあげられている。行政評価と予算編成等との連携は、行政評価の導入時の目的として必ずしも重視されていなかったが、国の政策誘導等を背景に2004～5年頃よりその必要性が強調され、今日の行政評価の中心的な論点の一つとなってきた。また、自治体行政評価システムの改善への取り組みとして、概ね「改善を加え継続していく」ことが調査結果で示されていることから、今後、行政評価システムの改善に伴う予算編成等との連携への取り組みが進められると予想され⁹⁾、行政評価と予算編成等を統合する執行管理プロセスをもつ行政評価システムの重要性は一層高まると考えられる。

調査結果から予算編成等との連携に関連する行政評価の実効性、必要性をみる限り、評価結果を予算査定

に反映させる仕組みを構築することは容易とは考えられない。しかしながら、行政評価システムを改善した場合、施策評価において、「予算配分の優先順位づけ」の実効性が向上することが確認されており、今回の「実態調査」の分析結果は、難問と考えられている行政評価と予算編成等との連携の可能性を示唆していると言える。また、財政担当部署への調査結果では、予算編成時に5～6割が評価結果を重視していることが確認されており(山村・三牧[2008] pp.274-276)¹⁰⁾、さらに、財政担当部署が評価結果を重視している場合、施策評価の「予算配分の優先順位づけ」と事務事業評価の「事務事業の縮小・廃止」「事務事業のコスト削減」の実効性が、相対的に高くなる傾向が把握されている(山村[2009] pp.30-33)¹¹⁾。具体的には、施策別予算配分方式により予算編成の権限委譲を行うことで、予算編成等との連携に関する実効性の向上が得られることが事例分析で確認されている。これらの点も行政評価と予算編成等の連携の可能性を間接的に支持している。

この執行管理を重視する行政評価システムとは、予算編成等にかかる政策過程の一部に行政評価システムを組み込むものである。ただし、このシステムが行政内部で自己完結的に機能する場合、外部の利害関係者は予算編成過程から排除される可能性が高くなる。利害調整が行われずに、評価結果が半ば機械的に予算要求や査定に反映されることになれば、施策間の優先づけや事務事業の改廃等の合意形成にかかる民主的正当性について議論の余地が生じることになる。一方で、行政評価システムに恣意的な利害関係が介入し、予算要求や査定が行われるならば、行政評価は利害調整の隠れ蓑ではないかとの疑念を生じさせ、結果として、システムの信頼性を低下させるであろう。したがって、予算編成等と連携する行政評価システムを有効に機能させるためには、利害調整の過程を明示的、統制的に可視化する役割・機能をシステムに付与することで、評価結果が予算要求や査定に反映されるプロセスを透明化し、そのアカウンタビリティを高める必要がある。同時に、公共サービスの発注者、提供事業者の観点ばかりでなく、サービスの受益者の目線で評価結果を活用する仕組みを行政評価システムに具備することも必要となろう。これらの仕組みは、執行管理重視型行政評価システムの外部プロセスと考えられ、以下の政策協議を重視する行政評価システムにおいて考察する。

3. 政策協議を重視する行政評価システム

調査結果には、施策評価において「住民への説明責任や透明性の確保」が高い実効性が示されていた。しかしながら、調査結果をみると、「議会への報告の義務化」「首長が掲げるマニフェストとの連携」「第三者評価」「評価への住民参加」に対する自治体行政評価担当部署の取り組み意欲は低い。また、評価結果の議会説明も全体の半数程度にとどまり、評価結果への市民からの問い合わせが活発ではないことも調査結果より確認できる。こうしたことから、住民の実際に関心の有無に関わらず、行政評価担当部署は、評価結果が公開されていること等をもって、説明責任や透明性が確保されたと認識している可能性がある。また、調査結果は、行政評価と予算編成等との連携といった行政評価担当部署の内部マネジメントへの高い意欲を示す一方で、住民参加をはじめとする多元的な主体が評価に関与することへの関心の低さを明らかにした。行政評価と予算編成等とを連携した場合も、直ちに評価結果によって事務事業の優先順位が決定し、予算が編成されるわけではなく、執行管理重視型行政評価システムを運用するためには、施策間の優先づけや事務事業の改廃の正当性をいかに担保するかという難問を避けて通ることはできない。

このような執行管理重視型行政評価システムの限界を補うためには、上述のとおり予算編成にかかわる利害調整を可視化できる役割・機能を行政評価システムに付与する必要がある。自治体首長、議員、住民等の利害関係者が関与する多元的な利害調整の過程を可視化することで、施策間の優先づけや事務事業の廃止・削減が決定されるプロセスが明らかになり、評価結果を予算査定に反映する際に、どのような利害調整が働いたのかについての説明責任が担保されうる。例えば、マニフェストに掲げられた政策を予算編成過程に連携させることで、民主的正当性を担保した予算配分を実現する手法への取り組みがはじまっている¹²⁾。首長がマニフェストに掲げた政策の実施状況や予算への反映を議員や住民等が評価する仕組みがあれば、政策の実施過程と予算の編成過程を一連の評価のプロセスとして、連続的に可視化することができよう。あるいは、

執行管理重視型行政評価システムによる施策や事務事業に対する予算配分に対し、評価結果がどのように、どの程度反映されているのかを議員や住民等が再評価することも想定できる。このような自治体首長、議員、住民等の利害調整を可視化するための政策協議プロセスを組み込んだ行政評価システムを、執行管理重視型行政評価システムと相互作用、連動させることによって、行政評価システムは政策実施過程から予算編成過程に至る政策過程を可視化させる新たな役割・機能を有することになる。ただし、このような政策協議プロセスを行政評価システムに組み込む場合、協議にかかる人的労力や時間等の観点でシステム運用がきわめて非効率になるおそれがある。したがって、政策協議プロセスを通じ、評価結果の予算査定や重点施策等への反映の正当性や妥当性を確保することと同時に、この協議プロセスを効率的で効果的にマネジメントすることが、政策協議重視型行政評価システムに課せられる重要な課題となろう。

以上の行政評価システムの三類型について、その目的、評価手法、成果等を整理する。

表21 行政評価システムの類型とその特徴

類型	目的	評価手法	成果等
品質管理重視型	公共サービスの質の向上、公共サービスの価値の創出	自己評価、第三者評価、ベンチマーキング	総合品質管理、地域住民との価値の共有
執行管理重視型	行政評価と予算編成、総合計画等との連携	自己評価、行政内部の調整会議、首長の関与	資源配分の戦略的マネジメント
政策協議重視型	行政評価に基づく予算編成の民主的正当性の付与	マニフェストとの連動、議員の関与、住民参加	政策過程の可視化、評価における参画・協働の枠組み

出所) 筆者作成

V. おわりに

本稿は、第一に、「どのような目的で行政評価システムは導入運用され、なぜ、行政評価の成果が懐疑的、批判的に問われるようになったのか、また、実際に成果は得られているのか」を問い、第二に、「現行の自治体行政評価システムにはどのような課題があり、行政評価システムはどのように再構築されうるのか」について考察してきた。

行政評価システムの発展経緯では、行政評価がどうあるべきなのかという根本問題に対する考え方がそもそも整理されないまま、行政評価システムに対する追加要求が政策誘導によって課せられてきたことを明らかにし、そうした要求が行政評価システムの発展の源泉となってきたことを推察した。「実態調査」の分析結果からも、予算との連携等を志向する行政評価システムの改善の方向性は、システムの内在的な課題からというより、政策誘導等により方向づけられた可能性があるかと推測することができた。また、行政評価の成果を問うためには、導入目的に照らし合わせて検討する必要があるだけでなく、評価結果が十分に活用されないとする要因が、行政評価システムの内在的な問題に起因するものか、システムの外部要因であるのかを見極めることの重要性を「実態調査」の分析結果は示唆している。この要因を捉えるためには、行政評価システムが自治体行政の政策過程においてどのような役割と機能を担っているか、あるいは担わせるべきなのかを明確にする必要がある。これらの点について、本稿では、今日の行政評価システムを三つに類型化し、その課題を考察した。三つの類型でみる行政評価システムは、それぞれ異なる役割と機能(表21参照)を有しているが、評価の現場では、品質管理、執行管理、政策協議のプロセスは混在し、輻輳しており、それぞれを独立した行政活動として捉えることは容易ではない。しかしながら、この三つの類型は、行政評価システムが今後いかにあるべきかを考察するにあたって、基礎となる概念枠組みを提示していると考えられる。

なお、三つの類型の中で、行政内部マネジメントツールとしての執行管理重視型行政評価システムと、利害調整を可視化する政策協議重視型行政評価システムとの相互作用、連動によって形成される評価のガバナ

ンス構造の解明は、行政評価システムを政策過程の観点から捉える研究テーマとして意義があると考えられ、今後に残された研究課題としたい。

【注】

- 1) 本稿において、行政評価は地方自治体が実施する政策、施策、事務事業についての評価を、行政評価制度は行政評価を導入運用するための地方自治体の体制、枠組みを指す。また、行政評価システムは実際に行政評価を運用する仕組み、体系を意味する。
- 2) 例えば、日本評価学会第9回全国大会のテーマは「評価は役に立っているのか」である。
- 3) NPM (New Public Management) とは、大住によれば、「①行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること。②施策の企画・立案部門と執行部門を分離し、前者は集権的に全体の整合性を配慮しつつ決定し、後者は分権化した業務単位に権限を委譲すること。③業績／成果に基づく管理手法を可能な限り広げること」とされる(大住 [2000] pp.36)。
- 4) 「行政評価の運用実態に関するアンケート調査」調査主体：大阪市立大学自治体評価研究会、実施期間：2008年7月12日～8月31日、調査対象：行政評価を導入・運用している都道府県・政令指定都市・中核市の行政評価担当部署・財政担当部署(担当課長もしくは担当係長に回答を依頼)、実施方法：郵送による配布回収。季刊経済研究「行政評価の運用に関する実態調査報告－都道府県・大都市アンケート調査－」に調査結果掲載。
- 5) 本稿において、「実効性」とは、行政評価の導入時の目的が一定の効果があると行政評価担当部署が認識していることを指し、具体的には、「行政評価の運用実態に関する分析」におけるアンケート設問選択肢(表4・表5)の「測定可能な効果がある」または「実質的な効果がある」のいずれかを回答していることを意味するものとして用いている。
- 6) 政策マネジメントの質の向上により生産性を向上させることは長期的な取り組みが可能であり、自治体における品質マネジメントを行うための政策評価へのシフトが提案されている(北大路 [2008a] pp.147-167)。業務棚卸表は、業績評価、目標達成度評価と異なり、セオリー評価とプロセス評価に比重が置かれ、生産性の向上に力を入れた行政活動の質を高めるためのマネジメントシステムである(北大路 [2008b] pp.149-151)。
- 7) 例えば、NIRA型ベンチマーキング・モデル(大住 [2005] pp.116-132)
- 8) 例えば、横浜市では指定管理者第三者評価制度が導入されている。
- 9) 田中は、予算配分に有効な行政評価制度への志向性が増すにつれて強まってくる可能性があることを実態調査より指摘(田中啓 [2008] pp.53-54) しており、この点は、本研究においても追認することができた。
- 10) 財政担当部署へのアンケートに関する「評価結果の活用方法」「予算編成時の各段階における評価結果の重要度」の分析については、山村・三牧 [2008] pp.274-276(財政担当部署へのアンケート分析は三牧による)に基づく。
- 11) 山村和宏 [2009] 「予算編成に影響を有する行政評価システムの分析」『地方自治研究』参照。財政担当部署の予算査定時における評価結果の位置づけと、行政評価担当部署の行政評価システムの運用実態との関係性を把握するため、財政担当部署へのアンケート結果を活用し、「財政部門での査定時」における評価結果の位置づけが重要である場合とそうでない場合に分類し、行政評価担当部署へのアンケート結果を上記の2群に振り分け、予算査定時に評価結果が重視される場合と重視されない場合の比較分析を実施した。その結果、予算編成において「重要である場合」は「そうでない場合」と比べ、予算編成に関連する評価目的(「予算配分の優先順位づけ」「施策の廃止縮小」「事務事業の廃止縮小」「事務事業のコスト削減」)の実効性が優位にあるという分析結果を得た。
- 12) ローカル・マニフェストの全般的な紹介は、UFJ総合研究所 [2004] 等。事例に基づく政策過程分析としては、藤本和巖 [2009] pp.101-116。また、契約に基づくサービス提供、住民の主体的参画、多元的・分権的統治秩序を要件とする行政評価の理想的進化モデルの提言もある(上山・伊関 [2003] pp.48-56)

【参考文献】

石原俊彦 [2004] 「自治体行政評価における個別評価と総合評価の形成」『会計検査研究』 第30号。

- 井上太郎 [1999] 「民間型・参画型行政改革」の意味するもの（三重県地方自治研究会編『「事務事業評価」の検証』自治体研究社）。
- 梅田次郎他 [2004] 「三重県事務事業評価システムの誕生と発展プロセス」『行政評価と統計』財団法人日本統計協会。
- 梅田次郎 [2008] 「自治体評価－パイオニアの苦しみ」『日本評価研究』vol. 8, No. 1。
- 上山信一・伊関友伸 [2003] 『自治体再生戦略』日本評論社。
- 上山信一 [2004] 「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）とわが国の行政改革」『年報行政研究』39、ぎょうせい。
- 上山信一 [2007] 「行政評価のこれまでとこれから」『自治フォーラム』vol. 575。
- 大住莊四郎 [2000] 『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社。
- 大住莊四郎 [2005] 『NPMによる経営革新』学陽書房。
- 金井利之 [2007・2008] 「行政評価(1)～(7)」『月刊自治フォーラム』。
- 北大路信郷 [2008a] 「地方における政策評価」（村松岐夫編著『公務改革の突破口』東洋経済新報社）。
- 北大路信郷 [2008b] 「自治体における品質経営実現のためのマネジメント・システム」（大坪壇・北大路信郷監修・静岡県編著『県庁を変えた「新公共経営」』）。
- 北原鉄也・山村和宏・三牧直美 [2009] 「行政評価の運用に関する実態調査報告－都道府県・大都市アンケート調査－」『季刊経済研究』第31巻第2号。
- 窪田好男 [2005] 『日本型政策評価としての事務事業評価』日本評論社。
- 窪田好男 [2008] 「公共政策学・政策評価論・日本型政策評価」『日本評価研究』8(1)。
- 自治省行政局行政体制整備室 [2000] 『地方公共団体に行政評価を導入するための進め方－地方公共団体における行政評価についての研究会報告書－』。
- 総務省自治行政局行政体制整備室 [2003] 『地方公共団体に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行政評価についての研究会報告書－』。
- 総務省行政評価ライブラリー [2003・2006・2007] 「地方公共団体に行政評価の取組状況」。
- 総務省行政評価局政策評価官室 [2007] 『地方公共団体に行政評価等の取組に関する調査研究報告書－測定のための指標を中心として－』。
- 田中啓 [2005] 「自治体評価にみる本質的課題とその解決方法に関する考察」（日本評価学会第6回全国大会・報告論文）。
- 田中啓 [2008] 「都市自治体の評価－本格普及から10年－」『日本評価研究』8(1)。
- 古川俊一・北大路信郷 [2001] 『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版。
- 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 [2005] 「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」。
- 藤本和巖 [2009] 「ローカル・マニフェストと自治体政策過程に関する一考察」『会計検査研究』第39号。
- 長峯純一 [2004] 「地方分権・政策評価による資源配分のガバナンス」『ファイナンシャル・レビュー』財務省財務総合政策研究所。
- 松尾貴巳 [2006] 「地方公共団体に行政評価システムの導入研究」『会計検査研究』第33号。
- 三菱総合研究所 [2002・2005・2007・2008] 『地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査』。
- 三牧直美 [2008] 「行政評価制度の衰退とその要因に関する分析」『公共政策研究』vol. 8。
- 山口直也 [2008] 「地方公共団体に行政評価の機能とシステム・デザイン」『会計検査研究』第38号。
- 山谷清志 [2000] 「評価の多様性と市民」（西尾勝編著『行政評価の潮流』）財団法人行政管理研究センター。
- 山谷清志 [2006] 『政策評価の実践とその課題』萌書房。
- 山谷清志 [2007] 「行政経営と地方自治体評価の動向」『月刊自治フォーラム』575。
- 山村和宏・三牧直美 [2008] 「自治体評価の効果」日本評価学会『第9回全国大会発表要旨集録』。
- 山村和宏 [2009] 「予算編成に影響を有する行政評価システムの分析」『地方自治研究』Vol. 24, No. 2。
- UFJ総合研究所 [2004] 『ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革』ぎょうせい。

本稿は2009年11月20日には最終受理されていましたが、諸般の事情で印刷が遅れていました。執筆者にお詫びします。執筆者の御肩書きも、この特別理由により、当時のものとさせて頂いております(発行時点では、大阪市立大学・客員研究員)。ご了承ください。(編集委員会)