

日本の自治体の行政評価

田中 啓

静岡文化芸術大学文化政策学部 准教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麹町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: webmaster@clair.or.jp

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: localgov@grips.ac.jp

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成20年度には、17年度から実施しております『自治関係の主要な統計資料の英訳』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を引き続き行うとともに、新たに『我が国の地方自治の成立、発展に関する資料』の調査研究をスタートしました。また、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を引き続き作成するとともに、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についてはこれまで作成した10分野に加え、20年度においては新たに4分野について作成をすすめることとしました。

本事業については、平成21年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成21年7月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成20年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』(No.11～14の4冊)の作成は、以下の5人の委員を中心にとりまとめられました(役職名は平成21年3月現在)。

(主査)

大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学部教授

(副査)

石川 義憲 財団法人JKA理事

河藤 佳彦 高崎経済大学地域政策学部准教授

島崎 謙治 政策研究大学院大学教授

田中 啓 静岡文化芸術大学文化政策学部准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo.14として、日本の自治体の行政評価について、田中委員によって執筆されたものです。

この冊子では、多くの自治体が行っている行政評価の現状をさまざまな角度から概観しています。とりわけ、評価結果の利用状況や評価を実施した効果など、行政評価の実践面に注目した現状の解説に力点が置かれています。

今後も、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた田中委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成21年7月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

「日本の自治体の行政評価」

田中 啓

静岡文化芸術大学文化政策学部 准教授

はじめに

公共部門における評価が日本で多くの関心を集めるようになったのは、1990年代後半以降のことである。国内で最初に本格的に評価に取り組んだのは、三重県をはじめとする一部の県であった。その後、他の都道府県や規模の大きい市がこれに続き、現在では、大半の都道府県と市が評価を実施するようになっている。さらには、自治体の取り組みに触発されて、国も評価への取り組みを開始している。

地方自治体が実施する評価は、日本では一般に「行政評価」と呼ばれている。本稿の目的は、自治体が行う行政評価の現状を概観することである。以下では、まずアメリカにおける評価の登場と発展の経緯を整理し、日本の自治体の行政評価がアメリカで生まれた評価とどのような関係にあるのかを明らかにする。次に、自治体における行政評価の現状をさまざまな観点から整理する。その中には、自治体が行政評価を実施した効果や行政評価が抱えている問題点についての考察も含まれる。さらには、行政評価に関連する最近の新しい動きも紹介する。

1. 評価 (Evaluation) と自治体の行政評価

1.1 評価の登場と発展 (歴史的概観)

(1) アメリカにおける評価の登場とその後の発展

公共部門における「評価 (evaluation)」とは、社会科学的な手法 (社会調査法や統計手法など) を用いて、政府が実施する政策の効果やその他の側面を把握する活動のことである。

評価の理論や手法は、主にアメリカで誕生し発展を遂げてきたものである。アメリカでは、既に第一次世界大戦前から教育や公衆衛生等の分野において評価が実施されていたが、評価が飛躍的に発展したのは 1960 年代である。この時期に、ジョンソン政権は「貧困との戦い (War on Poverty)」というスローガンの下、巨額の連邦政府施策を実施した。これらの施策の有効性を把握する目的で評価に対する社会的需要が高まり、評価手法の発展と評価研究の増加をもたらした。

このような経緯で発展してきた評価は、プログラム評価 (program evaluation) と呼ばれており、公共部門における評価の主流をなしている。アメリカで単に「評価」という場合、プログラム評価のことを指している場合も多い。プログラム評価は、政策効果を厳格に把握することに主眼が置かれているため、信頼性の高い評価結果を期待できる反面、評価の実施者には高度な専門性が求められる。また厳格性を追求するために、プログラム評

価の実施に必要な時間や費用が多くなる傾向がある。これらの理由から、行政機関が日常的にプログラム評価を実施するのは容易なことではない。

そこで、プログラム評価に替わってアメリカの州や地方自治体の間に広く普及したのが業績測定（performance measurement）である。業績測定とは、行政が実施する政策の効果や効率性などに注目し、それらの側面を数量的に把握するための業績指標（performance indicator）と呼ばれる指標を設定し、その指標を計測することにより、政策の実態について必要な知見を得ることを目的とする手法である。

業績測定においてもプログラム評価と同様、政策効果の把握に主眼を置くが、プログラム評価ほどは厳密性を求めず、むしろ簡便性や速報性を重視するのが特徴である。業績測定は、アメリカの行政学において伝統的に発展してきた科学的管理法を起源とするものであり（注1）、プログラム評価と同様、少なくとも数十年の歴史がある。しかし、業績測定の実体は「測定」活動であり、プログラム評価に代表される「評価」とは別物とみなされてきた。

数十年前から実施されてきた業績測定であるが、これがアメリカ国内で画期的に広まったのは1990年代以降のことである。この背景には、この後で述べる新公共管理の普及がある。今や業績測定の普及はアメリカ国内にとどまらず、世界中の行政機関が業績測定を実施している。しかも、中央政府、地方政府の別を問わず、幅広い種類の機関がこれに取り組んでいる。

実は、日本の自治体が行っている行政評価も業績測定をその中心的な手法としており、アメリカにおいて評価の本流とみなされているプログラム評価を応用したものではない。行政「評価」という呼称にもかかわらず、その実体はむしろ「測定」であるというのが、自治体の行政評価の現状である。

なお、業績測定は伝統的に評価とは区別されてきたが、近年、業績測定が世界中で広く実施されるようになった現状を反映して、これを評価の一手法として認知する専門家も増えている（注2）。

(2) 公共管理の新潮流と評価

業績測定が世界的に普及し、日本でも多くの自治体が行うようになった背景には、いわゆる新公共管理（New Public Management）の影響がある。

新公共管理とは、1980年代に欧米主要国の間で顕著となった行政改革に共通の思潮や手法を総称した概念であり、「小さい政府」を志向し、規制緩和や民営化などを進めることにより、政府による社会への関与を縮小しようとする点に特徴がある。また公共サービスの供給に競争原理を導入したり、企業の経営理念や手法を公共部門に応用したりすることも、新公共管理に共通する傾向である。1980年代に多くの国が直面した財政悪化や世界的な保守主義の風潮などを背景として、後に新公共管理とひとくくりにして呼ばれることになる思潮や手法が形作られ、それらは世界中に急速に広まっていった。

新公共管理では、公共サービスの統制・管理において事後的な結果や成果を重視することから、政府部門による事後的な評価活動、特に業績測定の実施が強調される。このため、新公共管理の普及は業績測定の普及を必然的に伴うことになった。日本も例外ではなく、1990年代後半に新公共管理が一般に普及しはじめるのとほぼ軌を一にして、行政評価が国内の自治体に広まっていった。この時期に自治体が新たに導入した行政評価が、プログラム評価ではなく業績測定をその中核に置くものであったことは、新公共管理の性格上必然であった。

ところで、新公共管理との関係に注目すると、業績測定を便宜的に「新公共管理の普及以前」と「普及以後」に分けることが有用である。業績測定はアメリカで生まれ、発展してきたものであるが、新公共管理が普及する以前の業績測定とは、文字通り政府の業績を「測定する」ことに主眼が置かれていた。したがって、政府のさまざまな活動分野別に業績指標を開発し、実際に業績を測定することがその主要な関心事であった。(注3)

一方、新公共管理が普及して以後の業績測定においては、業績を「測定する」だけでなく、その結果を「利用する」ことが強調されるようになってきている。つまり、新公共管理の影響を受けて、公共サービスの供給を統制・管理するための手段として業績測定が利用されるようになってきているのが最近の傾向である。

このため、現在の業績測定は、政府の業績（特に成果）を「測定し」、その結果を統制・管理に「利用する」という意味をまとうようになってきている。このような変化を反映して、アメリカでは、現代的な意味での業績測定を表す概念として、「結果志向の管理(Managing for Results)」(注4)という表現が使われるようになってきている。日本において自治体の行政評価の実体が業績測定であることも、日本の自治体が新公共管理の影響を受けて「結果志向の管理」に傾いた結果だと解釈することができる。

(3) 日本における評価の概念

評価について論じる際に避けて通ることができないのは、評価に関する用語や概念の定義の問題である。そもそも「評価」自体が多義的な概念(注5)であることから、評価の世界をリードするアメリカ評価学会においてさえ評価の定義は確立していない。これに加えて、日本ではこの分野の用語が曖昧でかつ統一されておらず、その使用法も首尾一貫性を欠いており、そのことが人々の評価に関する正確な理解を妨げている側面がある。

日本において公共部門の評価に関連する用語としてよく用いられるのは「政策評価」と「行政評価」である。政策評価は、国が実施する評価活動を指す場合に用いられることの多い用語であるが、評価一般を示す言葉としても用いられるほか、特定の評価手法(費用便益分析に代表される政策分析手法)として使用されることもある。また、政策一施策一事務事業という政策体系を想定し、このうち最上位の政策レベルを対象として実施する評価を政策評価と称する場合もある。

一方、行政評価という用語は、自治体が実施する評価を指す場合のほか、中央、地方を

問わず行政機関が行う評価を一般的に指す言葉としても用いられる。なお、日本の自治体
が実施している評価活動が、純粋な評価ではなく業績測定（または結果志向の管理）に近
いことについては、既に触れたとおりである。

1.2 日本における評価の導入と普及

(1) 地方自治体における評価の導入と普及

日本の地方自治体が評価に注目し、これに本格的に取り組み始めたのは 1990 年代後半
以降である。そのさきがけとなったのは、三重県が 1996 年に開始した「事務事業評価シ
ステム」であった。

事務事業評価システムとは、三重県が実施する全ての事務事業（当時、約 3,200 本）を
対象として、1つ1つの事務事業を継続的に点検していくための制度である。事務事業評
価システムが登場するまでは、全事務事業の見直しを組織的・体系的に進めていくような
取り組みは、国内にほとんど存在しなかった。折しも、多くの自治体が財政状況の悪化に
直面し、行政改革の必要性を強く認識していたことから、三重県の取り組みは行政改革の
新しい手法として、自治体関係者の関心を集めることになった。

三重県が事務事業評価システムを導入したのに続き、一部の県や市（岩手県、山形県、
埼玉県、札幌市、川崎市など）が三重県と同様の制度を導入した。また北海道や静岡県は、
それぞれ独自の事情から、三重県とは異なる評価の取り組みを開始した。しかし、後続の
自治体の多くが採用したのは、三重県に倣った事務事業評価制度であった。

1990 年代末頃から行政評価制度を導入する自治体は顕著に増加しはじめ、2000 年を過
ぎる頃には「行政評価ブーム」と形容されるような状況が現出した。その後も行政評価に
着手する自治体は着実に増加を続け、その結果、現在では都道府県や市に限れば、大半の
自治体が行政評価制度を実施するようになっている。一方、町や村においては、行政評価
に取り組む自治体はまだ少数派にとどまっている。

三重県が事務事業評価システムを導入してから 10 年以上が経過し、都道府県や市の間
に行政評価は広く普及している。しかし、これまで行政評価に取り組んできた自治体にお
いては、行政評価に関してさまざまな問題点を認識するようになっている。このためか、
現在も行政評価に新たに着手する自治体は増え続けているものの、以前の「行政評価ブー
ム」と呼ばれた時期と比較すると、自治体の行政評価に対する熱意には陰りが見られる。

(2) 中央省庁における評価の導入

一方、日本の中央省庁は 2001 年から制度的に評価の取り組みを開始している。中央省
庁が評価に取り組む直接の契機となったのは、首相の諮問機関である行政改革会議が 1997
年末に提出した最終報告であった。この報告には、後の中央省庁等の再編につながる重要
な改革提言が数多く含まれていたが、国における評価の導入もその一つであった。

それまで日本では、中央省庁レベルで評価制度の導入が公式に検討されたことはなかつ

たが、アメリカで 1993 年に誕生したクリントン政権下で、業績測定を重視する改革が進められていたことや、1996 年に三重県が事務事業評価システムを導入していたことなどが、中央省庁において評価の導入が検討されるきっかけとなった。

行政改革会議の提言を受けて評価制度の検討が進められた結果、2001 年 1 月に中央省庁が再編されるのと同時に「政策評価制度」が導入された。ただしこの時は、各省庁内における評価の実施体制の整備や、政策評価の取り組みに関するガイドラインの策定など、本格的な評価の実施に向けた準備にとどまった。各中央省庁が本格的に評価を開始するのは、2002 年 4 月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（通称、政策評価法）が施行されて以後である。

新しく導入された政策評価制度の下で、国の全ての行政機関は政策評価（以後、政策評価制度の下で中央省庁が実施する評価を「政策評価」と表現する）を実施することが義務づけられることとなった。

政策評価制度においては、事業評価、実績評価、総合評価という 3 種類の評価方式（注 6）が推奨されている。このうち事業評価は、事業の実施を決定する前に行う評価のことであり、事業の必要性や費用に見合った効果（費用対効果）が得られるかといった観点から実施するものである。事業の費用対効果については、定量的に推計することが望ましいとされていることから、費用便益分析（cost-benefit analysis）手法を利用することが想定されている。

次に、実績評価とは、成果に着目して政策の目標を設定し、政策の目標達成度合いを事後的に評価するものである。これは明らかに業績測定を実施することを想定して設定された評価方式である。

最後に、総合評価は政策の効果とその発現状況を多面的かつ詳細に明らかにすることを目的とする評価方式である。総合評価においては、評価対象や評価目的に適した評価手法を自由に選択することができるが、一般的には、プログラム評価を実施することを念頭に置いて設定された評価方式であると理解されている（注 7）。

多くの中央省庁がこのような 3 方式にしたがって政策評価を実施している。このうち実績評価としては、ほとんどの省庁が実際に業績測定を実施している。一方、その他の 2 方式（事業評価と総合評価）においては、費用便益分析やプログラム評価の実施がそれぞれ想定されているものの、これらの手法が厳密に実施されている例は少なく、費用便益分析やプログラム評価が簡便化された形で実施されているに過ぎない。このように、中央省庁においても、自治体の行政評価と同様、業績測定が最も代表的な手法として広く利用されていることは、特筆すべき事実である。

(3) 評価の普及を促進した要因

中央省庁と違い、地方自治体においては行政評価を実施することが法令等によって義務づけられているわけではない。にもかかわらず、各自治体の裁量の結果として、数多くの

自治体が行政評価に取り組むようになった背景には、先に挙げた新公共管理の思潮が深く関連している。

1990年代後半の日本では、バブル経済の崩壊による税収の減少や公営事業の収益悪化による財政悪化が、自治体において深刻な問題として認識されていた。このため既存の事業を見直し、財政の改善につなげるための手段として、多くの自治体が新公共管理という新しい思潮と、それが推奨する行政評価という仕組みに期待し、飛びついたというのが実情であった。

総務省（2000年以前は自治省）が事務次官通達等を通じて、自治体に対して行政評価の導入を繰り返し示唆してきたことも、自治体のこのような動きに拍車をかけることとなった。総務省（あるいは自治省）の示唆を受けて、多くの自治体が行政評価の導入を行政改革大綱等の中に盛り込み、将来的な行政評価への取り組みが既定路線化されていった。

自治体に特有の「横並び」意識が、行政評価の普及を後押しする要因となったことも忘れてはならない。自治体間の横並び意識は、後発自治体による行政評価への着手を単に誘発するでなく、先行自治体の行政評価制度を模倣させる効果を伴い、極めて類似性の高い行政評価制度が自治体の間に広まる結果につながった。

1.3 地方自治体の行政評価

(1) 定義

これまでの整理から明らかなように、日本の自治体の行政評価は、アメリカで開発され、発展してきた業績測定を核としている。しかも、業績測定が、近年の新公共管理の影響を受けて統制・管理ツールとしての身をまとった「結果志向の管理」により近いものである。以上から「行政評価＝業績測定」または「行政評価＝結果志向の管理」という見方が成り立ち、事実、日本の研究者の中にはこのような整理を行う者も少なくない（注8）。

いずれにせよ、行政「評価」とは呼ばれているものの、それは評価の本流とみなされているプログラム評価を応用したものではない点には留意が必要である。事実、日本の自治体においては、プログラム評価はほとんど実施されていない。

ただし、行政評価は自治体が行う評価活動を広く含む概念であることから、「行政評価＝業績測定」という単純な整理が不正確さを伴うことも事実である。例えば、北海道の「時のアセスメント」（開始から長期間経過した公共事業を見直すための仕組み）や静岡県の「業務棚卸表」（組織ごとの業務体系を詳細に整理したもので、組織の管理や評価に利用するための仕組み）は、いずれも評価の仕組みとみなされているものの、業績測定とは異なる手法を採用している。また、業績測定を採用している自治体においても、それ以外のさまざまな定性的手法を組み合わせて評価を実施している。

とはいうものの、行政評価を導入している多くの自治体が業績測定を実施しており、しかもこれを行政評価の核としていることは紛れもない事実である。行政評価とは、自治体が行っている多様な評価活動を全て含むうる概念であることを確認した上で、その本質

が業績測定（または結果志向の管理）であるという実態を把握しておくことは、日本における自治体の行政評価を理解する上で極めて重要である。

なお、英語で表記する場合、「行政評価」には適当な訳語が存在しないことから、その本質を捉えて行政評価を”performance measurement”または”Managing for Results”と訳すことには一定の合理性が認められる。

(2) 公共事業評価と行政評価

自治体を実施するさまざまな活動の中で、行政評価に関連する活動として公共事業の評価がある。公共事業評価とは、自治体を実施を検討している公共事業（例えば、道路整備や公共施設建設など）を対象として、その必要性や事業としての効率性を事前に検討することである。一般には、費用便益分析という手法を用いて、公共事業の経済的価値を事前に計算し、その計算値を参考にして公共事業を実施するかどうかを検討されている。

公共事業評価は、自治体に行政評価が普及する以前から広く実施されてきたものである。特に都道府県では、ほとんどの団体が公共事業の計画時に事前評価を実施している。

公共事業評価も自治体が行う評価活動の一つである。しかし、自治体自身が行政評価制度と公共事業評価の関係をどのように整理しているかという点、公共事業評価を行政評価制度には含めず、これとは別個の仕組みとして扱っている場合が多い。自治体では、従来から実施してきた公共事業評価と近年普及した業績測定型の評価活動とを関連づけるという意識は総じて希薄である。ただし、新たに行政評価制度を導入する際に、既存の公共事業評価を視野に入れて制度設計を行った自治体においては、公共事業評価を行政評価制度の一要素として明確に位置づけている例もある。

2. 地方自治体における行政評価の現状

2.1 行政評価の導入・普及状況

(1) 導入・普及状況

自治体が行政評価を実施するという事は、一般に、行政評価を庁内で進めていくための体制・手続き・手法等を定めた「行政評価制度」という全庁的な仕組みを構築し、運用することである。このような意味で行政評価を導入・実施している自治体は、2007年10月時点で、都道府県の98%（46団体）、市・特別区の63%（511団体）、町村の20%（207団体）に達している。

表1 日本の地方自治体における行政評価の導入状況

	導入済・試行中						検討中		該当なし		合計	
	導入済		試行中		団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
	団体数	構成比	団体数	構成比								
都道府県	46	97.9	46	97.9	0	0	0	0	1	2.1	47	100
市・特別区合計	623	77.2	511	63.3	112	13.9	172	21.3	12	1.5	807	100
政令指定都市	17	100	17	100	0	0	0	0	0	0	17	100
中核市	33	89.2	32	86.5	1	2.7	4	10.8	0	0	37	100
特例市	43	97.7	42	95.5	1	2.3	1	2.3	0	0	44	100
市区（上記以外）	530	74.8	420	59.2	110	15.5	167	23.6	12	1.7	709	100
町村	329	32.3	207	20.3	122	12.0	561	55.1	128	12.6	1,018	100

（出典）総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成19年10月1日現在）」

（注）構成比の単位は%。

都道府県では、1県（鳥取県であることが広く知られている）を除く全ての団体が行政評価に取り組んでいる（注9）。市・特別区では既に63%が行政評価制度を導入している。さらに、試行中の団体が14%、検討中の団体が21%であることから、数年後には普及率が80%を超える可能性が高い。

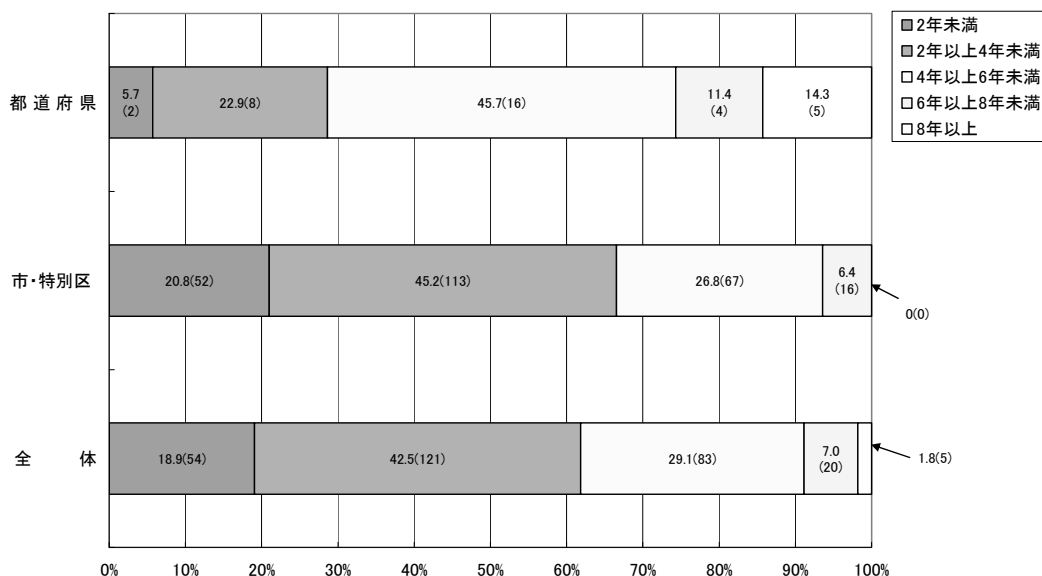
一方、町・村においては、行政評価制度の普及率は2割程度にとどまっている。元々、町や村は人材や資源面の制約のために、行政評価に対してはあまり積極的に取り組んでこなかった。加えて、近年の市町村合併（「平成の大合併」）において合併の当事者となった町や村では、合併をめぐる組織体制の移行が一段落するまで、行政評価制度の導入は先送りされることとなった。しかし、現在では市町村合併がほぼ一段落したことで、表1に示すように、行政評価制度を試行中または検討中の団体が7割近くに及んでいることを勘案すれば、町・村においても今後は行政評価に取り組む団体が増えていくことは確実である。

図1は、都道府県と市・特別区を対象として、行政評価制度を導入後の経過期間を調査した結果である（調査時点は2006年3月）（注10）。この図は、調査に回答した自治体において、行政評価を実施している期間の長さを示したものと解釈することができる。

この資料によれば、都道府県は行政評価の実施期間が4年以上の団体が大半を占めており、8年以上の経験を有するところも存在する。一方、市・特別区の実施期間は相対的に

短く、4年未満の自治体が大半を占めている。しかし、実施期間が6年以上8年未満の自治体も6%近く存在しており、市・特別区の間でも、行政評価の経験年数には大きな幅がある。

図1 自治体（都道府県、市・特別区）における行政評価の実施期間
(2006年3月時点)



(出典) 田中 (2008)

(注1) 国内の都道府県、市・特別区を対象として2006年3月に実施した調査の結果。36都道府県(回収率76.6%)、528市・特別区(回収率67.2%)が回答。

(注2) 行政評価制度を「導入済み」と回答した自治体(都道府県は35団体、市・特別区は250団体)のみについて集計。

(注3) ()内は回答団体数。市・特別区は無回答が2件あったので、各区分の合計は100%にならない。

(2) 導入の目的

自治体が行政評価制度を導入する目的は、大別すれば、事務事業の見直し・改善と市民等に対するアカウントビリティの確保の2つが代表的である。

表2はこのことを示す調査結果である。調査対象となった都道府県と市・特別区の大半は、事務事業の廃止・削減や効率性・有効性の向上という事務事業に関連する目的と、住民等の外部の主体に対して行政の活動状況を明らかにするという、アカウントビリティに関連する目的を選んでいる。都道府県においては、総合計画の執行状況を把握することを行政評価制度の目的とする自治体も6割を超えている。一方、全庁的な予算配分や人員配置の変更を行政評価の目的とする自治体は、全体の2割程度にとどまっている。

以上から、行政評価に取り組む自治体の平均像として、(三重県が取り組んだように)個々の事務事業を対象として評価を実施し、その結果を事務事業の見直しや改善につなげてい

くとともに、評価結果を一般市民に対して公表し、アカウントビリティを果たすこともめざしているという姿を描くことができる。

表2 自治体（都道府県、市・特別区）における行政評価の導入目的

導入目的	都道府県		市・特別区		全体	
	回答	割合	回答	割合	回答	割合
事務事業の廃止・削減	21	60%	156	62.4%	177	62.1%
事務事業の効率性向上	26	74.3%	207	82.8%	233	81.8%
事務事業の有効性向上	29	82.9%	207	82.8%	236	82.8%
全庁レベルの予算配分の変更	8	22.9%	62	24.8%	70	24.6%
全庁レベルの人員配分の変更	3	8.6%	23	9.2%	26	9.1%
長期計画（総合計画など）の進行管理	22	62.9%	118	47.2%	140	49.1%
官民の役割分担の見直し	11	31.4%	79	31.6%	90	31.6%
住民等の行政外の主体に対して行政の活動状況を明らかにする	31	88.6%	180	72%	211	74%
その他	7	20%	59	23.6%	66	23.2%
合計	35		250		285	

（出典）田中（2008）

（注1）国内の都道府県、市・特別区を対象として2006年3月に実施した調査の結果。36都道府県（回収率76.6%）、528市・特別区（回収率67.2%）が回答。

（注2）行政評価制度を「導入済み」と回答した自治体（都道府県は35団体、市・特別区は250団体）のみについて集計。

（注3）網掛けした項目は、回答した自治体の割合が60%以上のもの。

（注4）複数回答であるため、各項目（列）の回答割合の合計は100%にはならない。

（3）行政評価の特徴

中央省庁の場合と異なり、自治体の行政評価に関しては、その導入の是非はもとより、これを導入する場合でも特定の手法や枠組みが法令等で強制されているわけでもない。にもかかわらず、各団体が実施している行政評価には、極めて高い類似性をみることができる。そこで、多くの自治体の行政評価に共通する特徴を整理する。

第1に、全庁的に行政評価に取り組むための仕組みを「行政評価制度」として制度化し、毎年、この制度を全庁的、継続的に運用する。このため、行政評価制度を導入した自治体においては、分野、部門を問わず、全庁的に画一的な手法で行政評価を実施するのが基本となり、特定の分野や部門のみを対象として評価が実施されることはあまりない。

第2に、三重県をはじめとする先行自治体の取り組みの影響を受けて、ほとんどの自治体が、行政評価の対象を「事務事業」としている。事務事業を対象とする行政評価は一般に「事務事業評価」と呼ばれている。

事務事業とは、行政機関が実施する最も基本的な業務の単位である。法令等の根拠があるわけではなく、各自治体が独自にその定義や内容を定めている。行政評価を導入する以前には、事務事業という単位が明確に存在せず、行政評価の導入に併せて事務事業の体系を整理した自治体も少なくない。

行政評価を実施する際には、事務事業を主要な評価対象とし、できるだけ多くの事務事

業を評価することが一般的な傾向である。事務事業は、自治体の規模にもよるが、都道府県では数千本、市町村でも数百から1、2千本程度存在することから、役所内では膨大な数の事務事業を対象として評価が実施されることになる。

なお最近では、事務事業評価の発展形として、複数の事務事業を束ねた「施策」やさらに上位の「政策」を評価対象として新たに追加する自治体も増えている（詳しくは後述する）。ただし、そのような自治体においても、事務事業の評価を継続して実施するのが一般的であり、行政評価の主眼が事務事業の改善に置かれているという意味では、従来の事務事業評価の延長線上に位置づけられる取り組みと言える。

第3に、既に指摘したように、自治体の行政評価においては、新公共経営の影響を受けて、事後的な成果の評価が重視されているため、業績測定が行政評価の中心的な手法となっている。業績測定を採用することから、評価対象（多くの場合は事務事業）に対して業績指標と業績目標（**performance target**）を設定し、その目標を達成できたかどうかを事後的に検証することが、行政評価の主な観点となる。

また業績指標には、インプット（投入）指標、アウトプット（活動）指標、アウトカム（成果）指標といった種類があるが、近年の成果志向を反映し、アウトカム（成果）指標を重視するのも、自治体の行政評価に共通する特徴である。

第4に、業績測定を中心としながらも、それ以外の多様な手法を組み合わせる評価を実施するのも自治体の行政評価の特徴である。顕著なのは、事前評価と事後評価、定量評価と定性評価の併用である（ちなみに業績測定は、事後的に行う定量評価である）。

例えば、多くの自治体では、次年度の予算策定作業に先立って、事務事業等の必要性を検討する。これは事前評価であり、その手法としては、主に定性的な評価手法が用いられている。事務事業等の有効性や効率性に関する事後評価も、業績測定によって得られる定量的な情報だけに頼るのではなく、評価者の主観的判断による定性的評価を併用する場合がほとんどである。

第5に、行政評価を主に実施するのは自治体内部の行政職員自身である。しかも主要な評価者は、事務事業等の直接的な担当者やその上司の管理職（係長や課長など）である場合が多い。自治体の行政評価は、担当部門自身が実施する自己評価が基本となっていると言える。

この点をとらえて、自治体の行政評価は「お手盛り評価」であるとして批判する向きもある。だが、このような評価の実施方法は、日本に限ったものではなく、新公共管理の影響を受けた多くの国々が採用しているものである。新公共管理においては、公共サービスの供給に関わる行政機関自身が、その統制・管理のために、みずから責任を持って評価（主に業績測定）を実施することが求められるのである。

とはいうものの、担当者がみずから行う評価は、信頼性の点で問題があることも否めない。このため、多くの自治体では、担当者による評価結果を庁内で2次的、3次的に再評価する仕組みを設けたり、行政外部の専門家や市民をメンバーとする第三者評価機関に評

評価結果のチェックを依頼したりしている。

最後の特徴は、「評価シート」の利用である。行政評価に取り組む自治体では、一般に評価シートと呼ばれる共通の様式を用意し、これを評価対象（例えば、事務事業）別に作成することが評価の中心的な活動となっている。

具体的には、行政評価制度の運用スケジュールに基づき、1年の特定時期に評価シートが評価者（多くは事務事業の担当者）に配布される（注11）。評価シートには、業績指標や業績目標をはじめとして、評価に必要な情報を記載するための記入欄が設けられており、評価シートの必要項目を記入すれば、その評価担当者の評価活動はほぼ終了したことになる。さらに庁内で2次評価、3次評価を実施する場合には、それらの評価担当者（管理職など）が評価シートの所定欄に2次評価、3次評価結果を記載する。こうして完成した評価シートを庁内の行政評価担当部門（企画政策部門であることが多い）が集約し、その結果を内部で利用したり、一般市民向けに公表したりする。

このように、自治体における行政評価は、評価シートの作成を中心に運用されている。評価シートには、評価の主要な項目がほぼ全て記入欄として設けられていることから、評価シートはその自治体の行政評価制度の本質を体現している。このため、自治体が初めて行政評価制度を導入する際には、評価シートの設計に力を注ぐ傾向がある。

多くの自治体が評価シートを導入していることは、評価の内容や質を標準化するとともに、評価活動を効率化するという点で意義が認められる。一方、このような傾向に対しては、「評価シート偏重」との批判もある。特に、評価シートを作成すれば、（庁内手続き上は）評価が終了してしまうので、本来は多様な活動であるべき評価活動が、評価シートの作成に矮小化されている嫌いがあることは否定できない。

2.2 行政評価の運用と成果

(1) 導入過程と運用体制

自治体が新たに行政評価に着手する場合の直接の契機としては、行政改革大綱に行政評価の実施を盛り込むケース、庁内部門からの発案、首長による指示が代表的なものである。特に前二者が大半のケースを占めている。

行政評価の導入を決めた自治体においては、当初の準備としては、行政評価制度の設計、制度を運用するための要綱や体制等の整備、評価に関する職員の研修などが必要となる。庁内の企画政策部門がこれらの任に当たり、制度導入後の運用においても主導的な役割を果たす場合が多い。企画政策部門以外では、財政部門や行革担当部門が同様の役割を果たす場合もある。

行政評価制度の設計にあたっては、外部の有識者や民間シンクタンク・コンサルタントの支援を求める自治体も少なくない。ただし、小規模な自治体においては、資金面の制約により、専門家の助力を得ず、内部の職員のみで制度設計を行う傾向がある。

行政評価制度を構築後、直ちに制度の本格的な運用に移行する例は稀であり、通常は1、

2年の試行期間を置く。この期間は、評価制度を改良するためだけでなく、職員が行政評価という新しい概念や手法に習熟する期間として重要な意味をもっている。評価結果を公表するかどうか、公表する場合にどのような方法で公表するかといった点も、この期間中に検討される。

試行期間後に行政評価の導入を取りやめる例はほとんどなく、基本的に全ての自治体が行政評価制度の本格的運用に移行する。運用開始後は、行政評価を着実に実施するための庁内の連絡や調整、評価者に対する実務的説明、評価の実施に関わるさまざまな照会への対応、評価結果の取りまとめと報告などの業務が発生する。また、職員の行政評価に関する理解やスキルを向上させるためには、継続的に職員研修を行うことが不可欠であるほか、行政評価制度を絶えず見直し、改良していく努力も必要とされる。

既に指摘したように、自治体の行政評価では、庁内の大半の事務事業が評価対象とされる。主な評価者は事務事業の担当者であることから、必然的に数多くの職員が行政評価に関わることになり、行政評価は全庁的・組織的に実施されることになる。さらには、評価の質を確保するために、2次評価、3次評価が実施される場合もある。これを実施するのは、事務事業担当部門の責任者（部長や課長）、庁内の特別組織、外部の有識者による第三者評価委員会などである。

このように、行政評価を導入・運用するためには、自治体内部の制度としては、他に類例をみないほど全庁的・総合的な取り組みを必要とする。しかも、企画政策部門等の行政評価担当部門において、実際に行政評価の運用に携わる職員は、一般に数名程度に過ぎないことから、担当部門の職員にかかる業務負担は大きい。

行政評価は、1年の決まった期間に庁内で一斉に進められる。自治体によって実施スケジュールは異なるが、前年度の決算数値が出揃う6月頃に開始され、あらかじめ定めた段階を踏みながら、予算策定作業が本格化する秋頃まで続けられるのが一般的である。

(2) 既存制度（予算、総合計画など）との関係

庁内に常時かつ継続的に存在し、かつ全庁的に適用される制度としては、行政評価制度は比較的新しいものである。行政評価制度は、新公共管理の影響を受け、行政改革の手法として自治体に導入された側面があることから、庁内の既存制度、特に予算制度や総合計画との関連性を無視することはできない。逆に言えば、行政評価制度が予算制度や総合計画とどのような関係があるかによって、その行政評価制度が特徴づけられることになる。

まず、行政評価と予算制度を関連づけて運用している自治体は極めて多い。これは、1990年代以降の財政状況の悪化が、多くの自治体における行政評価制度導入の背景にあることから必然である。

両者を関連づける方法としては、予算策定過程と評価実施のスケジュールを連動させ、評価結果を各部門における予算要求の作成や財政部門による予算査定に利用するのが一般的である。特に各部門においては、事務事業等の担当者やその上司が評価を行うことから、

予算要求に反映させることを前提として行政評価が行われている。一方、財政担当部門の予算査定においては、評価結果に全幅の信頼を置いて査定に利用するまでには至っていないものの、評価結果を予算査定の判断材料の一つとして利用している自治体は少なくない。

一方、総合計画は自治体の長期的な目標とそれを達成するための施策を総合的に記述した計画書である。総合計画の進捗度合いを把握することは、中長期的な観点で自治体の行政運営の成果を明らかにすることにつながる。既にみたように、都道府県を中心として、総合計画の進捗度合いを把握する目的で行政評価制度を導入する自治体が存在し、それらの自治体においては総合計画と行政評価制度は一体的に運用されている。この場合、総合計画に明記された目標が達成されているかどうか、行政評価を実施する際の焦点となる。

なお、総合計画の進捗度合いの把握を行政評価の目的としていない自治体でも、総合計画に示された政策・施策・事務事業等の政策体系をそのまま行政評価の対象としている自治体は多い。

ところで、最近の新しい動きとしては、行政評価と人事評価制度を連動させようとする自治体が増えている。行政評価と人事評価を連動させる方法としては、行政評価によって得られる事務事業等の目標達成度合いを（事務事業等の）担当者の評価に反映させることが想定されている。

既に中央省庁では、人事評価に業績面の評価を導入する方向性が打ち出されていることから、自治体においても、従来の人事評価制度を見直し、職員の業績を人事評価に反映しようとするところが今後増えるものと予想される。ただし、このような動きは始まったばかりであり、有効な手法がまだ確立しているわけではない。民間部門では、以前から多くの企業が成果主義の人事評価制度に取り組んでいるが、行政機関よりも成果の把握がしやすいと思われる民間企業においてさえ、成果主義の人事評価制度は十分に機能しているとはいえない。

(3) 評価結果の利用

行政評価を実施すれば、必ず評価結果が生産される。行政評価を実施するのは、そもそも評価結果を何らかの目的に利用するためであり、誰が（利用者）が、どのように（利用方法）評価結果を利用するのかは、行政評価において極めて重要な観点である。

評価結果の利用者は、一般に政策決定者と市民に大別される。このうち政策決定者とは、自治体の場合、行政内部（首長、職員）と外部（議会・議員）に大別される。

行政内部では、事務事業等の担当者が、担当する事務事業の改善のために評価結果を利用するのが最も一般的な利用方法である。各部門の管理職（部長や課長など）には、組織管理のために、評価結果を利用して予算配分や人員配置を行うことが期待されるが、管理職に対する権限や責任の移譲が十分でない場合、その評価結果の利用は限定的なものにとどまる。

予算制度との関連では、先にみたように、各部門が予算要求を作成する際に、評価結果

を参考にして既存の事務事業の存廃や予算要求額を決定することは一般的になりつつある。また財政部門においても、各部門の予算要求を査定する際に、各事務事業の評価結果を判断材料の一つとしてみなすようになりつつある。

一方、自治体の首長が評価結果を直接用いて意思決定等を行う場面は、あまり多くない。行政評価制度の運用は一般職員に任せ、行政評価にはあまり直接的に関わらないというのが、行政評価に取り組む自治体の首長に見られる傾向である。その理由としては、首長の行政評価に対する認識が十分でないことはもとより、現在の行政評価が事務事業評価を中心としていることから、評価結果が膨大な量となり、しかも首長が必要とする大局的な意思決定に有用な情報ではないことが挙げられる。

地方議会や地方議員は、行政の監視役として、行政評価を利用することが期待される存在である。しかし、現状では地方議員の行政評価に対する関心は低く、これを積極的に利用している議員は極めて少ない。地方議会として、行政評価を組織的に利用しようとする取り組みもほとんど存在しない。ただし、静岡県のように、行政機関側が行政評価の結果を議会で報告している例はあり、そのような議会では、行政評価に関心を持ち、議員活動に評価結果を利用する議員が存在する。

最後に、市民は評価結果のもう一方の利用者と目される存在である。市民に対するアカウントビリティを確保する観点から、評価結果等をできるだけ一般に公表しようとする自治体が多く、一般市民でも関心さえあれば、自治体が実施している行政評価の制度概要、評価の手順、評価結果等について豊富な情報を入手することが可能となっている。

しかし、残念ながら、現在のところ一般市民の行政評価に対する関心は低く、自治体のウェブサイト上で公開されている行政評価に関する情報を閲覧している市民はほとんど存在しない。また、NPO や市民オンブズマン等の市民団体などが、市民に代わって行政評価を利用することも想定されるが、今のところそのような動きはほとんど見られない。

(4) 行政評価を実施した効果

三重県が最初に行政評価に取り組んでから 10 年以上が経過し、この間に行政評価は国内の自治体に広く普及し、定着してきた。このため、行政評価に取り組んでいる自治体や、これから新たに取り組むことを検討している自治体においては、既存の行政評価制度がどのような効果をもたらしたのかという点についての関心が高まっている。

しかし、残念なことに、行政評価の効果については、まだほとんど実態の解明が進んでいない。これは日本に限ったことではなく、業績測定を長く実施しているアメリカにおいてさえ、業績測定型の活動の効果は十分には把握されていない。

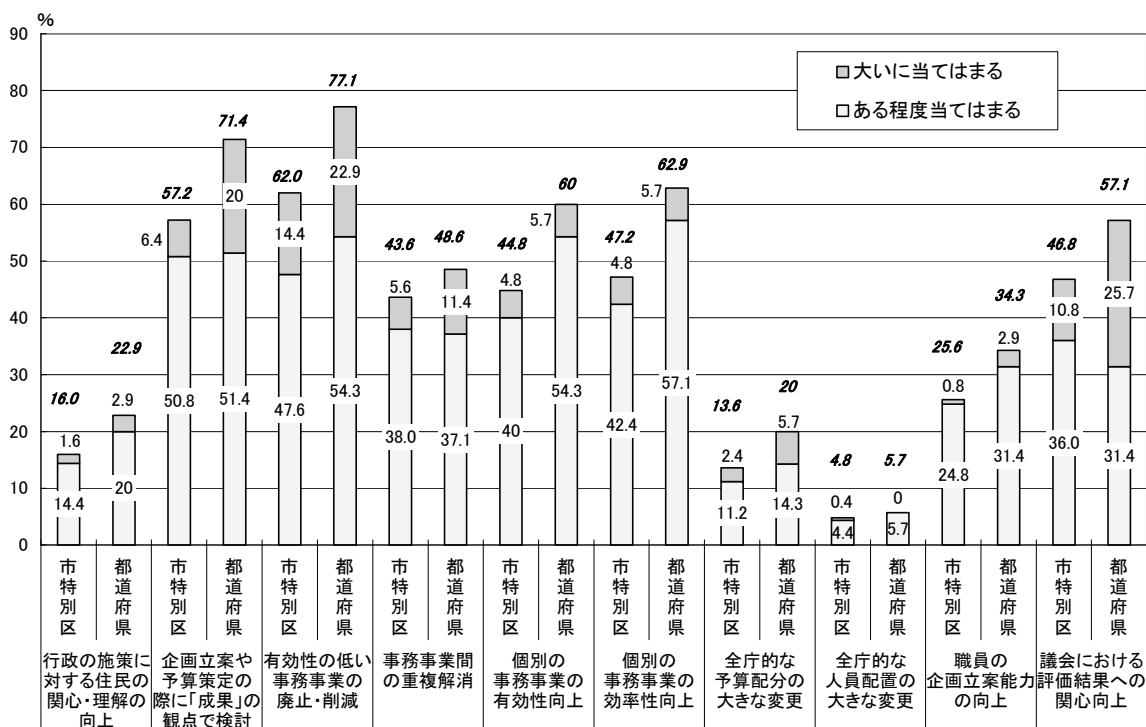
これは、行政評価（または業績測定）の効果を概念化し、それを数量的に把握するのが容易ではないことに加え、これまでは行政評価（また業績測定）を「いかに実施するか」が関係者の主要な関心事であったため、行政評価の効果に対する関心があまり高くなかったからであると考えられる。

図2は、行政評価の効果の把握を試みた数少ない例である。この図は、2006年3月に国内の都道府県と市・特別区を対象として実施した調査結果に基づいている（注1 2）。この調査では、行政評価の効果として予想される項目をあらかじめ選択肢として用意し、行政評価を既に実施している自治体に、行政評価の効果として認識している項目を選んでもらった。

都道府県と市・特別区の回答の傾向はよく似ており、行政評価の効果として認識度合いが高かったのは、「企画立案や予算策定の際に『成果』の観点で検討するようになった」という職員の意識面の変化と、「有効性の低い事務事業の廃止・削減につながった」という事務事業の削減効果であった。

事務事業に関連する効果の認識度は全般的に高く、「個別の事務事業の効率性向上」「個別の事務事業の有効性向上」「事務事業間の重複解消」といった面の効果を認識している自治体は4～6割に達している。また「議会における評価結果への関心が向上した」と回答した自治体も5割前後に達している。一方、予算配分や人員配置といった、全庁的な資源配分面の効果を認識している自治体は極めて少数にとどまっている。

図2 自治体（都道府県、市・特別区）における行政評価の実施の効果



(出典) 田中 (2008)

(注1) 国内の都道府県、市・特別区を対象として2006年3月に実施した調査の結果。36都道府県(回収率76.6%)、528市・特別区(回収率67.2%)が回答。

(注2) 行政評価制度を「導入済み」と回答した自治体(都道府県は35団体、市・特別区は250団体)のみについて集計。

(注3) 太字斜体の数字は、「大いに当てはまる」と「ある程度当てはまる」を合計した数値。

以上を総合すれば、自治体が行政評価制度を導入し、行政評価を継続的に実施した結果として、自治体職員の意識面に変化が現れていることが認識されているほか、行政評価制度の主要な評価対象となっている事務事業について、廃止・削減や効率性・有効性の向上の効果が認識されている。

ただし、効果が認識されているといっても、「大いに当てはまる」と回答した自治体は少なく、行政評価の効果が強く認識されているわけではない点には留意が必要である。また、予算配分や人員配置については、評価結果が十分に利用されていないか、利用されているとしても、その効果が極めて限定的であることをこの調査結果は示唆している。

この調査結果は、自治体における行政評価の現状をある程度反映していると考えられるが、自治体の職員（主に行政評価担当部門の職員）による主観的な認識を反映したものである点には留意が必要である。

同じ自治体の中でも、他部門の職員に同じ調査をする場合には、大きく異なる結果となる可能性がある。さらに、そもそも主観的な認識を問うているため、実際に回答どおりの効果が現れているかどうかを検証することが難しい。特に、事務事業の廃止・削減の効果が顕著に認識されている点については、行政評価制度を導入する以前と比較して、実際に無駄な事務事業を廃止・削減することができるようになったのかどうかは、大いに疑問の余地がある。この調査の回答者は、たとえ実例が少なくても、事務事業の廃止・削減の実績があれば、「効果があった」と回答した可能性があるからである。

3. 行政評価の今後の展望と課題

3.1 行政評価の問題点

(1) 手法面

国内の自治体の中に行政評価が普及し、各自治体が行政評価に関する経験を蓄積する中で、行政評価に関するさまざまな問題点が認識されるようになっている。

手法面では、多くの自治体が適切な業績指標や目標値を設定することの難しさに直面している。特に業績指標については、新公共経営の影響で成果志向が喧伝された結果、アウトカム（成果）指標を設定することの重要性が強調されているが、一般にアウトカム指標を設定することは容易なことではない。なぜならば、多くの行政職員にとって、アウトカム（成果）というものが新しい概念であり、まだ十分にその思考方法に慣れていないからである。また、既存の事務事業の中には、目的が不明確なものが少なくなく、そのような事務事業についてアウトカム（成果）指標を設定することは至難の技である。

このような事情はあるものの、自治体の行政評価の中心が業績測定である以上、質の高い業績指標と業績目標を設定することが求められる。残念ながら、多くの自治体はこの課題を解決することができていないというのが現状である。

三重県が始めた事務事業評価の限界も明らかになっている。事務事業評価は、個々の事務事業を対象として評価を行うことから、各事務事業の現状や問題点を把握するには適

しているが、複数の事務事業間の優先順位を決める用途にはあまり有効ではない。

事務事業間の優先順位を決めることができなければ、どの事務事業を残し、どの事務事業を廃止するかを判断することができない。このため、事務事業の廃止や削減を目的として事務事業評価を導入した自治体においては、当初の期待ほどは事務事業の廃止や削減ができないことに対して失望感が広がっている。

そこで、自治体の中には、複数の事務事業を束ねた「施策」という階層を事務事業の上位に新たに設け、この単位を対象として評価を実施するところが増えている。これは「施策評価」と呼ばれるもので、施策という上位の階層の目標達成に対して、施策の構成要素である個々の事務事業の貢献度合いを測ることにより、事務事業間の優先順位づけを行うことをねらいとしている。施策評価の発展形として、施策よりもさらに上位の「政策」を対象とする「政策評価」を実施する自治体も増えている。

総務省の調査によれば、2007年10月時点に行政評価を導入している自治体のうち、都道府県の87%、市・特別区の41%、町村の23%が、それぞれ施策評価を実施している。また政策評価を実施しているのは、都道府県の37%、市・特別区の13.3%、町村の8.7%である。

このように、施策評価さらには政策評価へと行政評価の取り組みは広がりつつあるものの、これらの手法の有効性はまだ立証されておらず、その真価が問われるのはこれからである。

(2) 運用面

運用面で多くの自治体が直面しているのは、評価に関わる職員の作業負担の問題である。自治体に行政評価が普及してきた過去十数年の間、自治体職員の数は一貫して減少している。一方、地方分権の進展等を背景として、自治体職員の仕事は減るどころかむしろ増えている。国の主導の下、新しい改革案件（集中改革プランの策定、民間委託の推進、指定管理者制度やPFIの導入、公営企業改革、公会計改革など）が次々に登場していることも、このような傾向に拍車をかけている。

業務が増える中で、職員が評価に費やすことのできる時間は短くなっており、評価を担当する職員は多忙を強いられている。行政評価が全庁的な取り組みであるとはいえ、健康・福祉部門や建設部門など、特定の部門の職員に評価対象事務事業が集中する傾向もある。

一方で、明確な成果が表れにくい行政評価への取り組みは、余分な仕事として敬遠される傾向がある。このため、真剣に評価に取り組んでも、そのことが上司から認められることはほとんどない。多忙な業務をやりくりして評価を実施したにもかかわらず、その結果が庁内でほとんど利用されないため、徒労感を抱く職員も少なくない。

このように、重い作業負担と心理的なストレスによって、評価に関わる職員の評価に対する意欲が著しく低下する傾向が見られ、このような現象は「評価疲れ」と呼ばれている。評価疲れに直面した自治体においては、評価に関わる職員の作業負担と心理的なストレス

を軽減することが切実な課題として認識されている。

(3) 結果の利用面

担当部門が事務事業の改善に利用したり、予算要求の作成時に参考にしたりするのが、評価結果の主な利用方法である。それ以外の利用方法（部課長による組織管理や財政部門による予算査定など）も期待されているものの、現実には、それらの用途に評価結果が積極的に利用されているとはいえない。

ところで、先にみたように、行政評価を実施した成果として、事務事業の廃止・削減や効率性・有効性の向上を挙げた自治体が多かった。その一方、「評価結果を利用できない」という悩みを訴える自治体の職員（特に行政評価担当部門の職員）は少なくない。この2つの現象は、一見すると矛盾しているように思われる。

パズルを解く鍵は、事務事業の廃止・削減がどのような状況で実現されているかという点にある。実は、無駄な事務事業が何であるかということは、行政評価を実施する以前に自治体内部では自明である場合が少なくない。このような場合、行政評価の最大の役割は、そのような事務事業を名指しすることである。名指しされた事務事業は、廃止・削減される対象候補として検討され、(少なくともその中の一部は) 実際に廃止・削減されることになる。その意味では、確かに行政評価を「実施」した結果として事務事業の廃止・削減が実現したことになる。

言うまでもなく、このような効果は行政評価に期待される本来の効果でない。また、このような効果は長続きする性格のものではない。あらかじめ狙いを定めていた事務事業の廃止・削減が実現してしまうと、それ以後は、無駄であることが「自明」な事務事業をみつけることが難しくなるからである。このような効果が見込まれるのは、行政評価制度を導入した初期に限られる。

以上の考察を踏まえれば、行政評価の結果は、行政内部で積極的に利用されていないと考えるのが妥当である。それゆえに、行政評価を実施した成果も見かけほどは大きくはないのではないかという予想が成り立つ。

(4) 自治体の対応

以上では、自治体の行政評価が直面しているさまざまな問題点を挙げ、一部の問題点については、自治体の対応の現状についても言及した。ここでは、行政評価の問題点への自治体の対応のうち、これまでに触れていないものを紹介する。

まず手法面では、事務事業評価の限界を反映して、当の三重県自身が数度にわたり、行政評価制度を大きく変更している。岩手県や新潟県など、早期に行政評価に取り組んだ自治体においても、行政評価制度を大きく見直す自治体が現れている。このような動向は、これまで自治体に広く普及してきた行政評価制度が転換期を迎えつつあることを示唆している可能性がある。

運用面では、評価に従事する職員の作業負担を軽減するために、評価対象の事務事業数を絞り込んだり、評価シートの記載内容を減らしたりするなど、全般的に行政評価制度を簡略化・省略化する傾向が強まっている。評価対象を減らしたり評価シートを簡素化したりすることが一概に悪いとは言えないが、それが評価の質の向上のためではなく、評価者の作業負担を軽減するためだけであるとすれば、問題視すべき動きである。

最後に利用面では、評価結果の利用を促進するような方策を打ち出している自治体はほとんど見当たらない。予算策定過程において評価結果の利用を促進するために、予算項目の体系と評価対象である事務事業の体系を整合させたり、予算策定と評価実施のスケジュールを合わせたりしている自治体は数多い。しかし、そのような措置は予算と評価を連動させるための条件整備に過ぎず、実際に予算策定において評価結果が利用されるようになるためには、評価結果の質を高めることや、予算策定において真に必要とされる情報を行政評価が生み出すような制度変更が必要である。

3.2 評価に関連する新しい動き

(1) 事業仕分け

本節では、行政評価とは区別されているものの、行政評価との関係性が認められ、行政評価のあり方に影響を与える可能性がある動きをいくつか紹介する。

まず事業仕分けとは、構想日本という非営利組織が提唱・実施している行政改革手法である。主に自治体を対象として実施されており、2002年から現在までに30以上の自治体で実施されている。最近では、文部科学省や財務省など、中央省庁においても実施されるようになってきている。

事業仕分けは、自治体を実施する一部の事業を対象として、その必要性、実施主体、改善の方向性等を公開の場で検討する取り組みである。事業仕分けを実施する際は、構想日本のスタッフが自治体に出向き、事業仕分けの検討会議を開催する。事業仕分けには、当事者である自治体の職員のほか、他自治体の職員、有識者、一般市民等が参加することができる。

公開の場で行われることと、自治体外部の主体が評価に参加すること、単発の取り組みであることを除けば、事業仕分けの内容は行政評価と大きくは異ならない。その意味では、事業仕分けを行政評価の一手法と捉えることも可能である。事業仕分けに取り組む自治体の多くは、既に行政評価制度を導入しており、行政評価と事業仕分けを併用していることになる。

事業仕分けの結果は参考意見に過ぎず、自治体はその結果を反映する義務がないことから、その実効性を疑問視する向きもある。また、事業仕分けはマスコミの注目度も大きく、テレビ、新聞等で報道される場合も多いことから、行政のパフォーマンスであるとの批判もある。

しかし、行政評価に取り組んでいる自治体が、事業仕分けを併せて実施しているという

事実は、既存の行政評価制度の限界を示唆していると解釈することも可能である。事業仕分けが行政評価制度に取って代わるという事態は想像しにくいだが、行政評価を補完する仕組みとして定着する可能性はあり、今後の動向には注目が必要である。

(2) ベンチマーキング

ベンチマーキングとは、元々は民間企業の経営手法であり、比較対象を競合企業など他者に求め、自己を他者と比較することにより、改善につながる知見を得ようとするものである。アメリカでは、自治体間でベンチマーキングを応用しようとする取り組みが以前から盛んであり、ICMA (International City/County Management Association) によるプロジェクト (Comparative Performance Measurement Consortium) やノース・カロライナ州における取り組み (The North Carolina Local Government Performance Measurement Project) が特に有名である。

日本では、総合研究開発機構 (NIRA) の主導により、ICMA の取り組みを範とするベンチマーキングの取り組みが 2005 年に開始されている。この取り組みは「都市行政評価ネットワーク会議」と呼ばれており、既に 90 近い自治体 (市または特別区) が参加している。

都市行政評価ネットワーク会議では、自治体に共通する 18 の基本的な施策 (健康診査、保育サービス、ごみ収集、消防・救急など) を対象として共通の業績指標を設定しており、参加自治体が業績指標の実績値を共有することにより、自治体間のベンチマーキングが可能となっている。

ベンチマーキングが従来の行政評価と異なる最大の特徴は、数多くの自治体による共同の取り組みである点である。また、基礎自治体に共通の施策を対象とすることから、一般的な行政評価と比較すると、評価対象は極めて選択的・限定的にならざるを得ない。

ベンチマーキングは、自治体内部の行政評価では困難であった他自治体との比較を可能にするものであり、従来の行政評価の有用性を高めるものとして意義が認められる。また、NIRA の取り組みでは、業績指標の設定、指標に使用するデータの選択、自治体の指標値の統計的分析等が厳密に行われており、業績測定の実施方法面でも、自治体の間で広く参考にされるべき取り組みである。

(3) ローカル・マニフェスト

マニフェストとは、選挙に際して政党や政治家が作成して有権者に示すもので、新しいタイプの公約である。従来の公約と異なるのは、マニフェストを立候補者と有権者との間の契約とみなし、立候補者が当選した場合には、マニフェストに掲げた政策の内容を実現することが、従来の公約以上に強く求められる。このため、マニフェストの中には、各政策について達成をめざす具体的な「数値目標」、目標の「達成期限」、政策を実施するための「財源」の調達方法を明記することが必要とされている。

マニフェストの発祥地であるイギリスでは、19世紀頃から選挙時にマニフェストが利用されてきた。しかし、現代的な意味でのマニフェストが確立したのはサッチャー政権時代の総選挙（1987年）以来と言われている。

日本では、2003年4月の統一地方選挙に際して、マニフェストを掲げて選挙に臨む知事選候補者が初めて登場した。この選挙では、北海道、岩手県、神奈川県、福井県、福岡県、佐賀県の6道県において、マニフェストを掲げた候補者が知事に当選した。これ以後、自治体の首長選挙においては、候補者がマニフェストを作成する例が増えている。

一方、国政レベルでは、2003年10月公示の総選挙に際して、自民党や民主党をはじめとする主要6政党がマニフェストを作成し、国政選挙としては初めてマニフェストを用いた選挙が行われた。その後は、総選挙や参議院選挙のたびに主要政党がマニフェストを掲げることが慣例化している。

ローカル・マニフェストとは、主に地方の首長選挙に際して作成されるマニフェストを指し（地方議員候補者や地方議会会派がマニフェストを作成する場合もあるが、首長候補者の場合ほど一般的ではない）、国政選挙のマニフェストと区別するためにこのような呼び方が用いられている。

本来、ローカル・マニフェストと行政評価の間に直接的な関係はない。だが、マニフェストを掲げた候補者が知事や市長に当選した場合、行政には、マニフェストに盛り込まれた数値目標の達成度を把握し、有権者に対して公表することが求められるようになる。マニフェストの数値目標の達成度を把握することは、行政評価に極めて近い活動であり、マニフェストの登場により、自治体では従来の行政評価に加えてマニフェストの達成度評価という新たな評価「的」活動が発生することになっている。

このような事態に直面した自治体で問題となっているのは、検証されるべき政策目標の体系が、従来の行政評価制度における業績目標体系と、新たに登場したマニフェストの数値目標体系の二重になっている点である。特に、選挙により首長が交代した自治体においては、以前の首長の元で構築した業績目標と、新しい首長が自身のマニフェストに盛り込んだ数値目標とが整合しておらず、その調整が必要となる場合も少なくない。

このように、ローカル・マニフェストは既存の行政評価に対して、一種のかく乱をもたらす面もある。一方、政治側からの新しい評価ニーズとして捉えることもできる。自治体には、既存の行政評価制度との関係に留意しながら、この新しい評価ニーズに対応することが求められている。

(4) 公会計改革

新公共管理は公会計のあり方にも変化をもたらしている。新公共管理で重視されている効率化を進めるためには、民間企業における企業会計手法（発生主義や複式簿記）を公共部門に応用し、行政活動を財務面で管理していくことが望ましいと考えられるからである。事実、新公共管理に基づく行政改革に取り組んだ国々（イギリス、アメリカ、ニュージー

ランド、オーストラリア、アメリカなど)においては、1990年代に中央政府や地方政府で公会計に発生主義が導入されている。

日本では、総務省が地方自治体における財務諸表の標準的な作成方法を示したことにより、2000年以降、各自治体で企業会計に倣ったバランスシートと行政コスト計算書の作成が進んできた。さらに「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(通称「地方財政健全化法」)が2007年6月に公布されたことに伴い、自治体は連結ベース(一般会計に公社や第三セクター等の会計を含めたもの)の財務諸表を2009年秋(一部の自治体は2011年秋)までに作成することが求められている。

自治体が企業会計手法に基づく財務諸表を作成することにより、これまでの現金主義の会計では把握することが難しかった財務情報(例えば、固定資産の減価償却費や退職金の引当金等)が明らかになる。このことは、行政評価に必要な事務事業等の費用面のインプット(投入)情報をより正確に把握することにつながる。これは、行政評価の観点においても望ましいことである。

ただし、財務諸表は自治体全体としての財務状態を示したものに過ぎず、財務諸表を作成することが即ち事務事業別の費用を把握することを意味するわけではない。事務事業等の正確な費用を把握するためには、財務諸表の情報を基礎として、事務事業別の費用を算出する作業が必要となる。公会計改革の成果を行政評価に活用するまでには、もうしばらく時間がかかりそうである。

3.3 今後の展望と課題

これまで概観したように、行政評価という新しい取り組みは国内の自治体の間に広く普及している。行政評価制度を未導入の自治体においても、導入の準備や検討を進めているところが多いことから、今後も当面の間は、引き続き行政評価が普及していくことがほぼ確実である。

しかし、長期的にみて行政評価が自治体に定着し、利用されていくかどうかという点については予断を許さない。最近では、行政評価に関するさまざまな問題点が指摘されており、その中には、行政評価の実務面や有用性に関する重要な問題提起も含まれているからである。

そこで、今後の行政評価の帰趨に影響を与える方向性として「脱事務事業評価」と「予算と評価の連動」を挙げたい。前者は、三重県型の事務事業評価の限界が認識されてきたことに伴うものであり、事務事業評価に代わる新しい評価手法が開発され、普及していくかどうかによって、自治体における行政評価の位置づけが大きく変わる可能性がある。

後者の「予算と評価の連動」は、現在、多くの自治体がめざしているものの、まだ十分な成功をみていない。この方向性における有効な解決策が見つかれば、行政評価の有用性が高まり、自治体における行政評価の重要性がこれまで以上のものとなる可能性がある。

なお「脱事務事業評価」と「予算と評価の連動」のそれぞれの方向性を追求する結果が

1つに解決策に収斂する可能性も大いにありうる。

本稿ではあまり詳しく触れなかったが、市民や議員による行政評価に対する関心とその利用も行政評価の長期的な動向に影響を与える可能性がある。特に、市民や議員による行政評価の利用方法に関しては、国内外で参考となる取り組みがあまり存在しないことから、関係者（行政、市民、議員、研究者等）による前向きな取り組みや提案が期待される。

最後に、自治体においては、行政評価がブームでなくなった今だからこそ、行政評価を客観的にとらえる姿勢が求められている。新たに行政評価に取り組もうとする自治体においては、先行自治体の経験に学んだ上で、行政評価を導入する目的を明確にし、その目的に合わせてできるだけ有効な行政評価制度を構築し、これを着実に実施していくことが必要である。既に行政評価を実施してきた自治体においては、既存の制度の有効性を定期的に検証し、評価の質と有効性を高めるための工夫や改良を継続的に進めていく必要がある。また既存の制度を大きく変更することには勇気が必要であるが、検証の結果、制度の有効性が低いと判断された場合には、思い切って行政評価制度全体を再構築していくという姿勢が求められる。

注釈

- 注 1 : この点については、古川・北大路 (2004) p.36-37 の解説を参考にされたい。
- 注 2 : 例えば、プログラム評価の定評あるテキストである Rossi, Lipsay, & Freeman(2004) においては、2004 年に改訂出版された第 7 版から業績測定が独立した章を与えられるようになっている。
- 注 3 : アメリカでは行政改革に関する独自の歴史があるためか、近年の公共部門の改革を新公共管理の思潮と関連づける意識は希薄である。しかし、1980 年代以降のアメリカの公共部門におけるさまざまな改革は新公共管理との共通項が多く、アメリカ国外では、アメリカの改革を新公共管理と結びつけて解説するのは一般的である。
- 注 4 : これと類似の概念を表す言葉として、Governing for Results、Results-based Management、Performance-based Management、Outcome-oriented Management 等の表現がある。
- 注 5 : 例えば、英語で「評価」を意味する言葉としては、evaluation の他に assessment、appraisal、appreciation、estimation などがある。
- 注 6 : 評価方式とは、各省庁が実施することが想定される評価の種類を、評価目的、評価対象、評価時点等に着眼して便宜的に分類したものであり、評価手法のことではない。
- 注 7 : 『総合評価』は、特定のテーマに着目するものであり、プログラム評価に相当類似している。」(古川・北大路 (2004) p.54)
- 注 8 : その代表として、島田・三菱総研 (1999)、古川・北大路 (2004)、田中 (2008) がある。
- 注 9 : 鳥取県では、他自治体が行っている行政評価に相当する検討作業を予算策定過程において実施しているとして、行政評価制度を導入する必要性を認めていない。
- 注 10 : この調査は、2006 年 3 月に筆者が実施したものである。調査対象は国内の都道府県と市・特別区であり、36 都道府県(回収率 76.6%)、528 市・特別区(回収率 67.2%) から回答を得た。回答自治体のうち、行政評価制度を既に導入済みと回答したのは、都道府県の 97.2% (35 団体)、市・特別区の 47.3% (250 団体) であった。
- 注 11 : 記入用の評価シートを配布せずに、庁内情報システムやイントラネットにつながったパソコン端末上で必要な評価項目を入力させる自治体もある。
- 注 12 : 注 10 に示したのと同じ調査である。

参考文献

- 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
- 公会計改革研究会編（2008）『公会計改革』、日本経済新聞出版社
- 島田晴雄・三菱総研（1999）『行政評価－スマート・ローカル・ガバメント－』、東洋経済新報社
- 総務省（2008）『地方公共団体における行政評価の取組状況』
- 田中啓（2004）『自治体の行政評価－組み込まれた不機能とそれへの対応－』、富士通総研経済研究所 Research Paper Public Series No. 2
- 田中啓（2005a）「米国における自治体経営とベンチマーキング」、『月刊 NIRA 政策研究』、Vol.18, No.7
- 田中啓（2006）『行政評価の実態に関する調査・調査結果報告書』
- 田中啓（2007）「行政評価の実態に関する調査－調査結果の要約－」、『評価クォーターリー』、1 : 38-46
- 田中啓（2008）「都市自治体の評価：本格普及から 10 年後の実態」、『日本評価研究』、8(1) : 39-57
- 古川俊一・北大路信郷（2004）『新版公共部門評価の理論と実際』、日本加除出版株式会社
- 三菱総合研究所（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』
- 山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開：政府のアカウンタビリティ』、晃洋書房萌書房
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題：アカウンタビリティのジレンマ』、萌書房
- Hatry, H. (1999). Performance measurement: getting results. The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Hatry, H. (2006). Performance measurement: getting results. 2nd Edition. The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Osborne, T. & Gaebler, T. (1993). Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector. Addison-Wesley, Reading, MA.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford Univ. Press, New York: NY.
- Posavac, E. J. & Carey, R. G. (1997). Program Evaluation: Methods and Case Studies. 5th Edition. Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). Evaluation: A Systematic Approach. 7th Edition. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Tanaka, H. (2006). Current State of Performance measurement in Japan: Are They Properly Functioning? A paper presented at the EGPA conference 2006 in Milan.