

# 地方公共団体における行政評価の機能とシステム・デザイン

山 口 直 也<sup>\*</sup>

(新潟大学経済学部准教授)

## 1. はじめに

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成13年法律第86号。以下、「政策評価法」とする。)の施行に伴い、国の各行政機関に対し、政策評価が義務付けられる一方で、地方公共団体においても、行財政改革を推進するための手段として行政評価への取り組みが進んでいる。

総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況』(以下、「取組状況調査」とする。)によれば、平成14年7月末現在では、行政評価を「既に導入済み」としている地方公共団体が都道府県43団体(構成比91%)、政令指定都市8団体(67%)、市区町村254団体(8%)であったのに対し、平成19年10月1日現在では、都道府県46団体(構成比97.9%)、政令指定都市17団体(100%)、中核市32団体(91.4%)、特例市42団体(95.5%)、市区420団体(59.2%)、町村207団体(20.3%)となっており、市町村合併による基礎自治体の規模拡大の影響もあると考えられるが、都道府県や政令指定都市だけでなく、団体の規模に関わらず増加しており、特に市区町村で大幅に増加している。また、行政評価の対象についても、事務事業だけでなく、施策レベルでも取り組んでいる団体数が増加している(図表1)<sup>1)</sup>。市区町村でも、行政評価を行っている627団体のうち、33.8%にあたる212団体(市区164団体、町村48団体)が施策を対象とした評価も行っている<sup>2)</sup>。

このように、政策評価法の施行から6年が経過し、都道府県から市区町村に至るまで行政評価に取り組む地方公共団体の数が増加するとともに、行政評価の範囲も、事務事業のみならず、施策・政策レベルま

<sup>\*</sup> 1971年生まれ。93年 北海道大学経済学部卒業、98年 北海道大学大学院経済学研究科博士後期課程単位取得退学、98年 新潟大学経済学部講師、99年 新潟大学経済学部助教授、現在に至る。研究分野：管理会計(主に公的機関管理会計及びBPM(ビジネス・プロセス・マネジメント)に関する研究)。主要な著書：単著『PFIの意思決定理論』(溪水社、2006年)。

<sup>1)</sup> 総務省行政評価局政策評価官室『地方公共団体における行政評価等の取組に関する調査研究報告書』(平成19年3月)によれば、調査時点(平成18年12月から平成19年1月)において、都道府県、政令指定都市、中核市及び特例市の合計132団体のうち123団体が行政評価等を実施しており、評価対象の組み合わせについては、「事務事業のみ」が59団体(48.0%)で最も多く、以下、「施策+事務事業」45団体(36.6%)、「政策+施策+事務事業」12団体(9.8%)、「施策のみ」6団体(4.9%)、「政策+施策」1団体(0.8%)の順であった。また、「施策+事務事業」45団体のうち22団体、「政策+施策+事務事業」12団体のうち9団体が、政策評価法の施行に伴い、早くから行政評価を導入していた都道府県であることから、地方公共団体においては、まず事務事業評価から導入し、その後、施策評価、政策評価へと展開する傾向がうかがえる。

<sup>2)</sup> 本調査では、事務事業評価については「事務事業のすべて」と「事務事業の一部」に分けて回答を求めているが、施策評価と政策評価については、導入済みか否かだけを問うているため、これを包括的に実施しているのか、重点領域を明確化した上で実施しているのか、あるいは、一部の政策・施策に対し試験的に実施しているのかといったことを伺い知ることはできない(事務事業評価の取組状況については、図表1と注3を参照)。

で徐々に拡大しており、地方公共団体における行政評価の取り組みは着実に浸透しているといえる。

図表 1 地方公共団体における行政評価の評価対象（団体数（カッコ内は構成比））<sup>3)</sup>

○平成 14 年 7 月末現在			
	政策	施策	事務事業
都道府県	16 (34.8%)	33 (71.7%)	44 (95.7%)
政令指定都市	5 (41.7%)	8 (66.7%)	12 (100%)
市区町村	79 (15.3%)	161 (31.3%)	491 (95.3%)
○平成 19 年 10 月 1 日現在			
	政策	施策	事務事業 <sup>4)</sup>
都道府県	17 (37.0%)	40 (87.0%)	39 (84.8%)
政令指定都市	5 (29.4%)	12 (70.6%)	17 (100%)
中核市	6 (18.8%)	15 (46.9%)	32 (100%)
特例市	6 (14.3%)	17 (40.5%)	42 (100%)
市区	51 (12.1%)	164 (39.0%)	411 (97.9%)
町村	18 (8.7%)	48 (23.2%)	204 (98.6%)

(出所) 総務省『平成 14 年度 地方公共団体における行政評価の取組状況』及び『平成 19 年度 地方公共団体における行政評価の取組状況』（総務省「行政評価ライブラリー」(<http://www.soumu.go.jp/click/003.html>))。

しかし、評価結果の活用については、特徴的な取り組みを行っている団体もみられる一方で、評価結果が政策形成や予算編成に十分反映されておらず、行政評価の見直しに着手している団体も少なからず存在する。この理由の1つとして、住民への説明責任を果たすために不可欠なシステムであるとする、住民に対する説明責任遂行機能（外部報告機能）が行政評価の目的として強調される一方で、行政評価の導入にあたって、政策形成や予算編成といった計画策定、あるいは、各部署における目標管理や自己点検・評価といった組織内管理のようなマネジメント・サイクルにおいて、評価結果をどのように活用するかについて、事前に十分検討されなかったことが考えられる。

本来、外部報告において求められる情報とマネジメントに役立つ情報とでは情報の性質や詳細さといった点で異なるため、住民に対する説明責任機能を重視して構築された行政評価システムをそのままマネジメントに役立てようとしても、それだけでは十分に機能しない可能性が高い。評価の目的に応じた評価システムの設計が必要であり、行政経営に役立つ情報を得るためには、外部報告機能に主眼を置いたシステムとは異なる行政評価システムが必要となる。

本稿ではこのような視点に立ち、行政評価に本来期待される機能とこれら諸機能の遂行にあたっての留

<sup>3)</sup> 平成 14 年 7 月末現在の構成比は、「既に導入済み」もしくは「試行中」と回答した団体（都道府県 46 団体、政令指定都市 12 団体、市区町村 515 団体）に対する割合を、平成 19 年 10 月 1 日現在の構成比は、「既に導入済み」と回答した団体に対する割合である。  
<sup>4)</sup> 平成 19 年 10 月 1 日現在において事務事業評価を「既に導入済み」と回答した団体のうち、「事務事業のすべて」と回答した団体は、都道府県 20 団体（構成比 43.5%）、政令指定都市 9 団体（52.9%）、中核市 18 団体（56.3%）、特例市 23 団体（54.8%）、市区 220 団体（52.4%）、町村 111 団体（53.6%）であり、団体の規模に関わらず、事務事業評価を導入している団体の 50%前後が事務事業評価を包括的に導入している。

意点・問題点を論じた上で、行政評価システムのデザインのあるべき姿について論じていく。

## 2. 行政評価に本来期待される諸機能

### (1) 政策評価制度における政策評価の目的

『政策評価に関する標準的ガイドライン』(平成13年1月15日政策評価各府省連絡会議了承)によれば、政策評価の主な目的として、次の3点を挙げている。

- ①国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底すること
- ②国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること
- ③国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ること

①は、行政と国民との間に見られる行政活動に関する情報の偏在を改善し、行政の透明性を確保することによって、国民に対する行政の説明責任を徹底し、行政に対する国民の信頼性の向上を図るというものである。②は、行政活動の範囲について、行政が関与する必要性がある分野への重点化・適正化を徹底することで、質の高い行政サービスを必要最小限の費用で提供する効果的・効率的な政策運営を実現するとともに、政策評価の結果を企画立案や実施に反映させ、また、政策評価から得られる知見を学習・蓄積することで、政策の質的向上と政策形成能力の向上を図るというものである。③は、政策の実施に投下した資源（インプット）や提供したサービスの種類・量（アウトプット）だけでなく、国民に対して実際にどのような成果（アウトカム）がもたらされたかを重視した行政運営を推進することで政策の有効性を高めるとともに、職員の意識改革を進め、手続面を過度に重視するのではなく、国民的視点に立って成果を重視する行政運営に重点を置くことで国民にとって満足度の高い行政を実現するというものである。

同ガイドラインは国民への説明責任の遂行を政策評価制度の目的の最上位に掲げているが、これら3つの目的は優先順位を付けたものではなく、単に並立するものとも考えられる。いずれにせよ、政策評価制度の目的として、①国民に対する説明責任の遂行、②政策の質的向上と政策形成能力の向上、③政策の有効性と国民満足度の向上、という3点を挙げている。

一方、『政策評価に関する基本方針』（平成17年12月16日閣議決定）<sup>9)</sup>によれば、その前文において、政策評価制度の目的を次のように述べている。

「政策評価制度は、政策の効果等に関し、科学的な知見を活用しつつ合理的な手法により測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供するものであり、その結果を政策に適切に反映させ、政策に不断の見直しや改善を加え、もって、効率的で質の高い行政及び成果重視の行政を推進するとともに、国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底するものと位置付けられる。」

同基本方針は政策評価制度の目的として、①政策の企画立案・実施に役立つ情報を提供すること、②評

<sup>9)</sup> 政策評価法では、附則第2条において、「政府は、この法律の施行後3年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」との規定が設けられており、この規定に基づき政策評価制度に関する見直しを行い、基本方針の改訂を行うとともに、新ガイドラインの策定を行った。

価結果を政策の見直しや改善に役立てること、③国民に対する行政の説明責任を徹底させること、の3つを挙げている。また、同基本方針「I. 1. 政策評価の実施に関する基本的な方針」では、政策評価の実施に関する基本的な考え方を次のように述べている。

「政策評価は、各行政機関が所掌する政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価を行うことにより、政策の企画立案や政策に基づく活動を的確に行うための重要な情報を提供するものであり、政策の決定とは異なるものである。政策評価はこれを「企画立案 (Plan)」、 「実施 (Do)」、 「評価 (See)」を主要な要素とする政策のマネジメント・サイクルの中に制度化されたシステムとして明確に組み込み、その客観的かつ厳格な実施を確保し、政策評価の結果を始めとする政策評価に関する一連の情報を公表することにより、政策の不断の見直しや改善につなげるとともに、国民に対する行政の説明責任の徹底を図るものである。」

これは先述した前文と同様の内容であるが、ここでは、「政策評価はこれを「企画立案 (Plan)」、 「実施 (Do)」、 「評価 (See)」を主要な要素とする政策のマネジメント・サイクルの中に制度化されたシステムとして明確に組み込み」とあり、政策評価制度をマネジメントに役立つ情報を提供する制度として明確に定義している。

以上から、政策評価法の成立に伴い公表された『政策評価に関する標準的ガイドライン』とその後の政策評価制度の見直しを受けて公表された『政策評価に関する基本方針』のいずれにおいても、国が実施する政策評価の機能として、説明責任遂行機能（外部報告機能）とマネジメントへの情報提供機能（経営管理情報提供機能）の両機能を明確に規定しているが、後者において、よりマネジメントへの役立ちを重視しているものと思われる。

## （2）総務省「取組状況調査」からみる行政評価の機能

総務省の「取組状況調査」によれば、行政評価の活用方法として、『予算要求や査定』、『定員管理要求や査定』、『次年度重点施策・方針の策定』、『事務事業の見直し』、『総合計画等の進行管理』、『トップの政策の達成を測るツール』といった項目を挙げており、これらが、地方公共団体の行政評価に期待される機能であると思われる（図表2）。

ちなみに、平成19年10月1日現在の回答状況を見ると、『予算要求や査定』や『事務事業の見直し』に「直接反映している」とする団体の割合が相対的に高いのに対し、『定員管理要求や査定』や『次年度重点施策・方針の策定』に「直接反映している」とする団体の割合が相対的に低くなっている。

『予算要求や査定』が高い理由としては、近年、多くの地方公共団体が財政悪化に直面しており、財政制約の高まりに伴って予算編成段階における予算査定の厳格化が強く求められているという事情が挙げられる。また、『事務事業の見直し』が高い理由としては、財政制約の高まりに伴って事務事業の縮小や削減が避けられないという事情に加え、事務事業の見直しは、必ずしも事務事業評価を体系的・包括的に行っていないなくても、個々の事務事業評価の結果を踏まえ、継続、廃止、縮小等の決定を行うことが可能であることが考えられる。図表1の通り、事務事業評価を導入済みの団体の割合が非常に高く、市区町村においても98%ないし99%が「既に導入済み」であることから、『事務事業の見直し』については最も高い割合（40.0%から64.7%）となっている。

図表2 地方公共団体における行政評価の活用方法（団体数（カッコ内は構成比））

	都道府県	指定都市	中核市	特例市	市区	町村
予算要求・査定	43 (93.5)	17 (100)	32 (100)	39 (92.9)	380 (90.5)	196 (94.7)
直接反映している	20 (43.5)	7 (41.2)	14 (43.8)	7 (16.7)	125 (29.8)	89 (43.0)
参考資料としている	23 (50.0)	10 (58.8)	18 (56.3)	32 (76.2)	255 (60.7)	107 (51.7)
定員管理要求・査定	27 (58.7)	10 (58.8)	14 (43.8)	18 (42.9)	155 (36.9)	60 (29.0)
直接反映している	5 (10.9)	0 ( 0.0)	3 ( 9.4)	1 ( 2.4)	17 (4.0)	15 ( 7.2)
参考資料としている	22 (47.8)	10 (58.8)	11 (34.4)	17 (40.5)	138 (32.9)	45 (21.7)
重点施策・方針策定	39 (84.8)	11 (64.7)	20 (62.5)	23 (54.8)	273 (65.0)	126 (60.9)
直接反映している	17 (37.0)	3 (17.6)	8 (25.0)	8 (19.0)	81 (19.3)	46 (22.2)
参考資料としている	22 (47.8)	8 (47.1)	12 (37.5)	15 (35.7)	192 (45.7)	80 (38.6)
事務事業の見直し	41 (89.1)	16 (94.1)	29 (90.6)	39 (92.9)	369 (87.9)	174 (84.1)
直接反映している	23 (50.0)	11 (64.7)	18 (56.3)	19 (45.2)	168 (40.0)	92 (44.4)
参考資料としている	18 (39.1)	5 (29.4)	11 (34.4)	20 (47.6)	201 (47.9)	82 (39.6)
総合計画等の進行管理	33 (71.7)	7 (41.2)	15 (46.9)	28 (66.7)	222 (52.9)	83 (40.1)
トップの政策達成測定	8 (17.4)	2 (11.8)	2 ( 6.3)	4 ( 9.5)	36 ( 8.6)	17 ( 8.2)

（出所）総務省『平成 19 年度 地方公共団体における行政評価の取組状況』（総務省「行政評価ライブラリー」  
<http://www.soumu.go.jp/click/003.html>）。

一方、『定員管理要求や査定』や『次年度重点施策・方針の策定』が相対的に低い理由としては、行政評価自体に取り組む団体が増加する一方で、「政策－施策－事務事業評価」に至る政策体系全般について体系的・包括的に導入している団体がそれほど多くないという事情が挙げられる。『事務事業の見直し』とは異なり、『定員管理要求や査定』、『次年度重点施策・方針の策定』といったものは、組織全体もしくは部局レベルでの大幅な資源配分の変更を伴うものであるから、行政評価の結果をこのような意思決定に反映させるためには、政策体系を定義した上で、ある程度、体系的・包括的に評価が行われる必要がある。また、職員数は、事務事業を縮小もしくは廃止したからといってすぐに削減できる性質のものではないことから、これが『定員管理要求や査定』に行政評価が活用されにくい一因とも考えられる。

### （3）地方公共団体の行政評価に期待される機能

政策評価制度の目的や総務省の「取組状況調査」から、地方公共団体の行政評価に期待される機能として、以下の3つを挙げることができる。

#### （A）資源配分コントロール機能

これは、政策決定を通じて、住民の行政ニーズに即した必要性の高い重点領域へ柔軟な資源配分を行うために、首長、行政幹部、企画立案機関・部門及び議会議員といった政治的意思決定に関与する主体に対し、行政評価を通じて得られる情報を提供するものである。つまり、政策決定（行動計画）と予算編成（財

務的計画) とを結びつけ、資源制約の下で戦略的資源配分を行うために行政評価を活用するものであり、計画策定(政策決定と資源配分)への役立ちといえる。但し、資源配分は政策決定に基づくものであり、政策決定は政治的意思決定を伴うものであるから、行政評価の信頼性の確保に加え、意思決定を担う主体が行政評価を尊重し、評価結果を重視する姿勢が確立されなければならない。優れた行政評価システムを構築しても、意思決定主体がこれを活用しなければ、政策決定に及ぼす効果は限定的である。

この機能の重要性は、公共事業であれば国の直轄事業以外の補助事業や単独事業、事務事業であれば法定受託事務以外の自治事務といった、地方公共団体が自身の裁量によって独自に行う事業の数・範囲と財政制約に依存しているといえる。例えば、団体の規模が著しく小さいため、そもそも事業の数が少なく、事業範囲が狭い場合や、財政状況が著しく悪化しており、政策の硬直化が避けられない場合には、政策体系の選択肢はそれほど多くない。このような場合、「柔軟な」資源配分の必要性や実行可能性は低く、基本的には縮小均衡型の意味決定の下で、現行事業のうち無駄な事業を洗い出すことに専念することとなる。

資源配分コントロール機能は、コントロールの対象に応じて、次の2つに区分することができる。

①全庁的(部局横断的)な資源配分コントロール

②部局内部における資源配分コントロール

①は、政策体系の定義と行政評価の結果に基づいて、ゼロベースに近い形で資源配分を見直すものである。行政評価をこの意思決定に活用するためには、政策体系を定義した上で、ある程度、政策体系全般について体系的・包括的に行政評価を行うとともに、部局間で評価結果を相互に比較できるようにする必要がある。②は、全庁的な資源配分コントロールは一律マイナス・シーリング方式のような形で財政規律を設け、その制約の下で、各部局は自部局の事業について必要性や有効性の観点から取捨選択を行い、資源配分を見直すものである。

全庁的な資源配分コントロール機能については、国の場合、いわゆる族議員や官僚機構による省益確保優先志向から生ずる評価結果の歪みが問題となる。政策評価制度では各府省が自ら評価を行うことから、自府省の利益を維持すべく、評価結果を自身に有利なようにインフレートさせる恐れがあり、評価結果の客観性が確保されない限り、府省間での比較可能性を確保することができず、これを府省横断的な資源配分に役立てることは困難である。但し、政策評価制度においては、総務省が評価専担組織として各府省庁による評価結果を点検するとともに、財務省による予算査定への活用も図られていることから、部分的には、政策評価制度が政府全体での資源配分コントロールに寄与しているといえなくもない。これに対し、地方公共団体においては国と異なり、団体間での程度の差はあれ、部局間での人事異動が頻繁に行われることから、少なくとも行政機構においては自部局の利益を優先する考えや立場は育ちにくく、全庁的な資源配分コントロールにあたっての障害は低いと考えられる。したがって、政策体系を明確に定義し、行政評価を包括的・体系的に導入することで、評価結果を全庁的な資源配分に役立てることが期待できる。

一方、部局内部における資源配分コントロール機能については、全庁的に明確な財政規律を設けることで、各部局は既存事業を取捨選択する必要性に迫られるため、行政評価の結果に基づき、必要性や有効性の観点から自律的に資源配分を見直すことが期待される。また、受益者集団の範囲が狭く、事業ごとに受益者集団が異なるような場合、受益者集団の異なる事業同士で事務事業評価の結果を単純に相互比較することには問題がないとはいえないが、同一部局内で実施している事業には、事業目的や受益者集団が類似しないしは重複する事業が複数存在するものと考えられ、これらを相互に比較することで、このような問題も緩和されると考えられる。さらに、この場合には、包括的・体系的な行政評価は必ずしも必要でなく、事務事業評価のみでも意思決定に役立てることが可能である。但し、全庁的な資源配分を専ら一律方式の

財政規律に依存するならば、過去の配分実績が基準となることから、既得権益が温存しやすく、全庁的にみた資源配分の改善効果は限定的となる。

### (B) 成果モニタリング機能

これは、政策レベル、施策レベル、事務事業レベルのそれぞれに責任を負う管理職職員が、自部門・部署、あるいは職員による業務の遂行状況と目的・目標の達成状況について業績評価を行うために、行政評価を通じて得られる情報を活用するものであり、組織内管理（政策実施と配分資源の活用）への役立ちといえる。但し、行政評価が組織内管理に役立つためには、政策体系を定義し、「政策－施策－事務事業」相互間で「目的－手段」の関係を明確にした上で、この目的体系にしたがって施策と事務事業の目標を明確に設定するとともに、部門・部署、チーム、個人といった組織階層にしたがって目標展開を行う必要がある。こうすることで、各階層において、政策体系レベルでの目的・目標に基づいて組織階層ごとに設定された目標に対して業績評価を行うことが可能となり、政策目的・目標の実現に向けた動機付けを図ることが期待できる。

行政評価では、一般に「必要性」、「有効性」、「効率性」といった観点で評価を行うが、こうした観点で評価を行うためには、評価対象となる政策、施策や事務事業の目的（意義）が明確にされるとともに、政策目的を実現する手段である施策や事務事業の目標が具体的に設定されなければならない。

一方、組織内管理を通じて、組織目標の達成に向けて職員を動機付け、職員が自らの能力を発揮し、これを組織成果の向上に結び付けるためには、単に職員個人が自身の業務内容とその目標を理解するだけでは十分でない。自身の業務が、政策目的や施策・事務事業の目標といった政策体系との関わりでどのような意義を有するのか、また、組織全体、部門や部署といった組織階層に基づいて展開される業務体系との関わりでどのような意義を有するのかを理解することで、自身に期待される役割を理解することが重要である。したがって、組織内管理にあたっては、政策体系とその目的体系を組織全体に浸透させるとともに、政策体系で設定された施策、事務事業の目標を、組織全体、部門・部署、個人といった組織階層へと目標展開するための仕組みが必要となる。さらに、職員のモチベーションを向上させるとともに、成果の実現に向けた改善活動を行うためには、組織階層へと展開された目標体系に基づき目標管理を実施し、目標の達成度に応じて業績評価を行い、職員個人と部門・部署・チームの評価を行うとともに、目標が達成できなかった場合には目標未達の原因分析を行い、これを次の計画や実践へと反映させていく必要がある。

但し、目標未達の原因には、職員個人や部門・部署の取り組みに問題がある場合だけではなく、目的や目標が不明確である場合、明確であってもそれが十分に浸透していない場合、さらには、外的な要因が影響している場合といった管理不能要因もあるため、その原因を慎重に検討する必要がある。

### (C) 説明責任遂行機能

これは、主権者であり、納税者であり、受益者である住民に対して、行政活動の成果を説明するために行政評価から得られる情報を活用するものである。地方公共団体は住民からの負託を受けて行政活動を担う主体として、受託責任の遂行状況を適切にかつ、わかりやすく住民に説明する義務がある。住民は行政活動の成果を確認することができてはじめて、行政機関が住民の負託に応え、その任務や責任を適切に果たしているかをチェックすることができる。さらに、住民が行政活動への関心を高め、積極的に意見を述べ、参加や協働を進めていくためにも、行政機関からの情報提供は重要である。

但し、この機能を遂行するにあたってはいくつかの問題がある。

行政評価は政策体系からみた政策・施策・事務事業の評価を行うものであるが、「評価」というからには、組織評価としても機能する。そして、行政評価は自己評価を基本としていることから、住民からより良い評価を受けたい、批判を受けたくないといった潜在的な動機によって評価結果をより良くみせたいという欲求が支配する可能性がある。

また、公的機関においては、民間企業とは異なり、組織全体の成果を表す客観性の高い代表的な成果指標が存在しない。企業においては、「利益」という組織全体の経営成績を表す客観性の高い代表的な定量的成果指標が存在するため、投資家や債権者はこの利益指標に基づいて企業間比較を行うことが可能となる。利益数値は多くの見積要素や会計方針選択の影響を受けるため、キャッシュ・フロー指標に比べて「硬度が低い」ともいわれるが、会計方針の影響を調整するとともに会計監査を強化することで、経営者による主観性や恣意性をかなりの程度排除し、企業間での比較可能性を高めることができる。

一方、行政評価の場合、事務事業評価で用いられる指標は事業分野ごとに異なり、既存統計を中心とした定量的指標は主にインプット（投入資源）、プロセス、アウトプット（産出物（提供したサービスの種類・量など））に関するものであり、アウトカム（成果）を示す定量的指標はほとんど存在しない。一方、アウトカムに関する指標には、住民に対するアンケート調査等を通じて得られる住民の印象や満足度に関する指標、住民の行動パターンの変化を表す指標といったもの、あるいは、実施主体による評点（例えば、1～5点の5点評価）や階級付け（例えば、A～Eの5段階評価）に基づく自己評価結果といったものが挙げられるが、これら指標は調査対象や質問項目・質問の仕方（住民調査の場合）、あるいは実施主体による主観性（自己評価の場合）による影響を受けやすい<sup>9)</sup>。そのため、調査の方法や前提条件が異なったり、自己評価の基準が異なったりすれば、指標の差が必ずしも事業間や施設間での成果の差を適切に表現していることにはならず、住民調査や自己評価に基づくアウトカム指標の事業間もしくは施設間での単純比較に基づく順位付けは情報利用者に大きな誤解を与える恐れがある。さらに、施策評価にあたっては当該施策の一環として実施されている全事務事業を、また、政策評価にあたっては当該政策の一環として実施されている全施策を総合的に評価することになるため、政策や施策の有効性に関する指標は、その多くが実施主体による自己評価に基づく評価指標であると考えられる。

このように、行政評価は自己点検・評価を基本とする一方で、代表的な客観性の高い共通の指標が存在せず、評価指標には多様性や主観性があることから、指標の取舍選択、目標値の設定、自己評価といった点でそれぞれ恣意性が介在する恐れがあるとともに、特に自己評価に基づく指標に関しては、評価主体による主観性や恣意性が介在したり、点数化や階級付けにあたっての基準が評価主体ごとに異なったりするために、評価結果の比較可能性や検証可能性を十分確保できない恐れがある。

さらに、このような評価指標に関する問題に加えて、受益者の範囲が特定の受益者集団に限定される場合、事業の継続や規模の維持を求める受益者は、自らの受益に直結する事業を批判的に評価しづらいため、有効なチェックが働かない可能性がある。年金問題や後期高齢者医療制度の問題のように、受益が一般的でかつ批判的評価が直接、事業の廃止につながらないようなものであれば、批判的に評価することもできるが、厳しい財政制約の下で、評価結果が事業の縮小や廃止に大きな影響を与えるような状況の下では、自らが受益者となっている事業に批判的な評価を下しにくいものと思われる。

<sup>9)</sup> 例えば、図表1のデータは行政評価の実施（アウトプット）を示す定量的データといえるが、これだけでは行政評価が地方公共団体において有効に機能したか（アウトカム）を明らかにすることはできない。また、図表2のデータは行政評価を各種の意思決定に活用しているか否かを問うており、行政評価の成果（アウトカム）の一つの側面を示すものといえるが、あくまで自己評価に基づく回答である。

### 3. 行政評価のシステム・デザイン

これまで、行政評価の機能として、計画策定や組織内管理といったマネジメントに役立つ情報を提供する機能（経営管理情報提供機能）と住民に対する受託の責任遂行状況を説明するために情報を提供する機能（説明責任遂行機能）とが並立していることを確認し、それぞれの機能の特徴とその留意点・問題点について考察してきた。

では、果たして両機能は並立して有効に機能するだろうか。この点について、住民に対する説明責任遂行機能を主眼に置いて設計した行政評価システムは、マネジメントに役立つ情報を提供できない可能性が高いと考えられる。説明責任重視型行政評価システムが経営管理情報提供システムとして機能しない理由は、主に以下の3つの要因によって、行政評価システムによって提供される評価結果がインフレートしやすく、政策体系の定義、施策や事務事業の「必要性」や「有効性」、事務事業や組織の「効率性」といった観点から見た真の問題点を把握することが困難となるためである。

- ①組織の自己防衛機能によって、評価指標の恣意的な選択、目標値の引き下げ、評価結果の引き上げが起りやすい。
- ②客観的な成果指標を一義的に定義できないため、評価指標・評価水準の適正性を検証できない恐れがある。
- ③住民への理解度を重視するあまり、情報内容が過度に簡素化されてしまう恐れがある。

①については、行政評価は自己点検・評価を基本としていることから、第三者評価や監査システムといった評価結果の客観性を確保するシステムが整備されない限り、組織の自己防衛機能を十分抑制することができないため、自らに有利な評価指標を選択したり、目標値を引き下げたり、評価結果を引き上げたりして、組織や部門業績をより良く見せようとする可能性がある。②については、成果指標は事業分野ごとに多様であるとともに、施策・政策レベルでは自己評価に基づく指標が中心となるため、第三者評価や監査システムを導入しても、評価指標や評価水準の適正性を十分に検証することができない可能性があり、これが組織の自己防衛機能と結びつくことで、評価結果のインフレートが起りやすくなると思われる。③については、説明責任重視型の行政評価システムでは、住民に理解しやすい情報の提供を重視するため、評価結果に関する要約情報が中心となると考えられるが、このような情報では政策体系レベル、もしくは組織階層レベルでの真の問題点を把握するための詳細な内容を提供することができない可能性がある。

一般に、評価結果を外部に報告しなければならない場合、できるだけ良いところを探し出し、これを好意的に評価しようとするのに対し、評価を内部管理に用いる場合には、真の問題発見に役立つ業績評価を行う必要がある。同様に、説明責任重視型行政評価システムは住民に対する評価結果の開示を重視していることから、地方公共団体が自己の正当性を支持する情報内容となりやすく、また、住民への理解度を重視するあまり、情報内容が要約され、簡素なものとなりやすい。したがって、そのままでは、真の問題点を把握するために詳細な情報を提供しなければならない経営管理情報提供重視型システムとしては機能しない可能性が高い。

行政評価が経営管理情報提供機能と説明責任遂行機能の両システムとして有効に機能するためには、以下の3つの順序にしたがって、行政評価システムを導入する必要がある。

- (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) 評価結果を住民に伝達する外部報告システムの構築

まず、行政経営にあたって行政評価をどのように活用していくのかについての方針を明確にした上で (1) マネジメント・ポリシーの明確化、資源配分コントロールと成果モニタリングに役立つシステムを構築し (2) マネジメントに役立つ評価システムの構築、評価システムがマネジメント・サイクル上で安定的に機能した段階で、評価結果を適切に、わかりやすく住民に伝達する説明責任遂行のための報告システムを構築する必要がある (3) 評価結果を住民に伝達する外部報告システムの構築)。なお、(2) にあたっては、評価システムそれだけでは計画策定や組織内管理といったマネジメントにおいて十分に機能しないことから、予算制度 (計画策定) や人事制度 (組織内管理) の改革も同時に行うとともに、これら制度と行政評価システムとの連動性を確保する必要がある。また、(3) にあたっては、情報内容がマネジメントの実態と乖離することがないように、第三者評価や外部監査システムといった評価結果の客観性を確保するシステムを併せて整備する必要がある。

#### 4. 結語

政策形成や予算編成といった計画策定に行政評価を活用するためには、首長をはじめとする行政幹部、企画立案機関・部門及び議会議員といった政治的意思決定に関与する主体がこれを積極的に活用する姿勢が求められるのはいうまでもないが、それに加えて、行政評価システムが計画策定に真に役立つ情報を提供できることが不可欠である。同様に、目標管理や自己点検・評価といった組織内管理に行政評価を活用するためには、各部署がこれを積極的に活用する姿勢を示すだけでなく、行政評価システムが内部管理に真に役立つ情報を提供できることが不可欠である。

しかし、外向けに積極的に自己を否定し、自己に対して批判的評価を下せる組織はそれほど多くはない。住民への説明責任の遂行を主たる目的として構築された行政評価システムでは、住民からより良い評価を得たいという潜在的な動機と評価指標の多様性・主観性によって、評価結果がインフレートしやすいため、重要な問題が開示されにくい。また、専門知識を持たない多くの住民が理解できるように情報の理解可能性を強調するあまり、情報内容が簡素化されすぎてしまい、計画策定や組織内管理に役立てる上では不十分なものとなってしまう可能性が高い。

ただ、説明責任重視型のシステムであっても、それが体系的・包括的に導入され、政策体系の定義 (政策・施策・事務事業の定義と「政策－施策－事務事業」の三者間での「目的－手段」の関係の定義) とそれに基づく目的・目標の明確化がなされるのであれば、これが今後のマネジメントにあたっての基礎を提供する。また、前述したように、公的機関は国民・住民からの負託を受けて行政活動を担う主体として、受託責任の遂行状況を適切にかつ、わかりやすく国民・住民に説明する義務がある。説明責任の遂行は公的機関にとって不可欠かつ重要な責務である。行政評価の機能としての説明責任遂行機能を否定しているのではなく、問題はシステムのデザインにある。

資源配分の最適化とその有効活用に向けて行政評価を活用するためには、行政経営にあたって行政評価をどのように活用していくのかについての基本方針 (マネジメント・ポリシー) を明確にした上で、まずは資源配分コントロールと成果モニタリングに役立つシステムとして構築し、評価システムがマネジメント・サイクル上で安定的に機能した段階で、評価結果を適切にかつ、わかりやすく住民に伝達する説明責任遂行のための報告システムを構築する必要がある。

説明責任を果たすために他の団体にならって行政評価を導入したものの、マネジメントに十分に活用さ

れていない団体は、行政評価システムのデザインを今一度見直した上で、経営管理情報提供機能の導入から説明責任遂行機能の導入へと段階的に機能を拡張していく必要がある。目的・機能に応じたシステムのデザインが必要であり、一つのシステムで複数の機能を同時に果たそうとしても、複数の機能は同時に有効に機能しない。専ら説明責任に主眼を置いた行政評価システムは、経営管理情報提供機能において機能不全となる恐れが高い。

【付記】本稿は、平成18・19年度の科学研究費若手研究（B）（「公的機関におけるマネジメント・コントロールの理論」（課題番号：18730292））の交付を受けて行った研究成果の一部である。

## 参考文献

- 東信男(2001)「我が国の政策評価制度の課題と展望」『会計検査研究』No.24, 103-126 ページ。
- 石原俊彦 編著, INPM 行政評価研究会 著(2005)『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社。
- 総務省(2001)『政策評価に関する標準的ガイドライン』。
- 総務省(2002)『平成14年度 地方公共団体における行政評価の取組状況』。
- 総務省(2005)『政策評価の実施に関するガイドライン』。
- 総務省(2008)『平成19年度 地方公共団体における行政評価の取組状況』。
- 総務省行政評価局(2007)『政策評価Q&A（最終更新日平成19年11月19日）』  
([http://www.soumu.go.jp/hyouka/QandA/seisaku\\_hyouka.html](http://www.soumu.go.jp/hyouka/QandA/seisaku_hyouka.html))。
- 高沢賢一(2007)「地方公共団体における行政評価等の取組に関する調査研究報告書について」『地方自治』第721号, 28-62 ページ。
- 林信光 編著(2007)『図説 日本の財政（平成19年度版）』東洋経済新報社。
- 真山達志(2001)「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会計検査研究』No.24, 45-53 ページ。
- 宮川公男(2002)『政策科学入門(第2版)』東洋経済新報社。
- Simons, R. (2000) *Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy*, Prentice Hall. (邦訳：伊藤邦雄監訳(2003)『戦略評価の経営学—戦略の実行を支える業績評価と会計システム—』ダイヤモンド社。)