

自治体行政評価における個別評価と総合評価の形成 名古屋市行政評価を参考に

石原俊彦*

(関西学院大学産業研究所教授)

1 自治体行政評価の意義

住民を顧客とみなす地方自治体では、継続して住民満足度を向上していくために、住民からの新たなニーズにたえず対応してゆかなければならない。しかし、少子高齢化社会の到来を向かえ社会経済の環境が変動している現在、これまでの施策を見直して、新たな施策に大きくベクトルを転換すべき時期を迎えているのも事実である。ところが、これまで実施してきた施策や事業を縮小もしくは廃止するのは容易なことではない。一方で、地方交付税交付金の大幅な削減と三位一体改革のダブルショックで、歳入は大きく減少している。多くの地方自治体が新たな行政需要の発生と歳入の減少という局面に直面しているいま、それぞれの自治体はどのような手法を用いてこの難局を克服すべきであろうか。

家計や企業であれば、こうした事態に直面したとき、歳出に優先順位をつけ、家計や財務のリストラを敢行する。ところが、地方自治体ではそれが容易なことではない。自治体の財政でとりわけ特徴的なことは、多くの行政サービスに関して、「受益者と負担者」が一致していないという点にある。受益者はこれまでの権益に執着する傾向がある。しかし、その受益者がその行政サービスに対価を直接的に負担するケースは、ごく一部に限定される。自治体の一般会計において、受益者負担等の特定財源の歳入に占める割合が、わずか数パーセントというデータが、この事実を物語っている。

歳出の削減がなかなか進まないなかで歳入が低減すれば、自治体の財政はいずれ破綻する。平成16年度予算の編成においても、財政調整基金や特定目的基金の取り崩しによってかろうじて、黒字予算を組んだ自治体は非常に多い。しかし、基金はいずれ枯渇する。そうしたときに自治体が甘受しなければならないのが赤字予算である。そして、その赤字額が標準財政規模の一定割合を超えた時点で、自治体は起債に大きな制限を受け、事実上、財政再建団体への道を歩まざるを得なくなる。財政再建団体に転落しても、政府からの資金援助は、現状、見込めない。あくまでも、自治体職員と住民が痛みをシェアして、財政再建

*1960(昭和35)年生まれ。1984年関西学院大学経済学部卒業。1989年同大学院商学研究科博士課程修了。博士(商学)、公認会計士・税理士。名古屋市行政評価委員会委員長、兵庫県尼崎市施策評価委員会委員長、京都府参与(行財政改革担当)、島根県、神戸市、愛知県豊橋市、福井市などの行政評価アドバイザーなど公職多数。1996年第24回日本公認会計士協会学術賞受賞、1998年第12回日本内部監査協会青木賞受賞。主な単書に『地方自治体の事業評価と発生主義会計』(1995年、中央経済社)、編著に『自治体バランス・スコアカード』(2004年、東洋経済新報社)などがある。メールアドレスは、「toshikun@kwansei.ac.jp」。

を果たすほかないのである。その結果、財政再建が達成されるまでの一定期間、自治体職員と住民には想像を絶する困難が付きまとうのである。

こうした事態を回避するためには、自治体職員と住民が一致団結して、役所の財政再建を進めてゆかなければならない。しかし、住民と役所とのパートナーシップが叫ばれる状況でも、役所から住民への財政に関する情報公開や説明責任の遂行は、不十分な状態である。一方、住民の側にも、役所から発信されているさまざまな財政情報を学習し共有するための努力が、大きく不足している。結局、住民が役所の厳しい財政事情を理解することなく、次から次へと新たな行政需要を役所に突きつけ、役所もそれにずると応えざるをえないという、お決まりのパターンに陥ることになる。

今後の自治体経営は、情報公開や説明責任、生涯学習のフレームワークを充実させるとともに、役所が関与している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ことが課題である。とりわけ行政評価 (performance measurement) は、後者の優先順位や劣後順位を明確にする上で、必須のツールといえよう。役所が住民に情報公開や説明責任を遂行しようとするときに、現状求められていることは、事務事業の成果を明らかにすることであり、総合計画に定められた街づくりの進捗度を測定することである。もし、行政評価の手法を用いないとすれば、こうした成果や進捗度の認識や測定は不可能である。

この点に関して、行政評価は自治体経営改革のツールに過ぎないという指摘が、行政評価に疑義を持つ研究者・実務家から指摘されることがある。しかし、行政評価はツールに過ぎないが、不可欠なツールであると、理解することが重要である。理念や目的だけで自治体の改革を実践することはできない。理念が重要でツールはそれほど重要なものではないという発想では、実務を変革することはできない。ツールあつての理念であることを忘れてはならないのである。行政評価というツールを活用しなければ、自治体経営改革という理念は、果たしえないのである。

行政経営改革に取り組む地方自治体では、行政評価の手法を軸に、抜本的な事務事業等の見直しを行っている。財政状況が悪化し、将来の予測も困難な時代には、自治体が住民に対して提供するサービスにも、選択と集中が求められる。行政評価は、この選択と集中を行うための有用なツールである。本稿では行政評価を、「行政活動を対象とした評価」と定義する。行政活動はその「目的と手段」の関係から政策評価、施策評価、事務事業評価と分類されるのが一般的である。また、評価に関しては、「事前評価と事後評価」¹⁾、「内部評価と外部評価」、「自己評価と第三者評価」、「第1次評価と第2次評価」など時期や主体の相違による分類のほか、「個別評価と総合評価」「絶対評価と相対評価」という極めて重要な分類がある。

2 総合評価と相対評価

行政評価に関して重要なことは、事務事業であれ施策であれ、絶対評価ではなく相対評価を目指すという点である。事務事業間あるいは施策間の優先順位や劣後順位を明確にするという相対評価の発想が、行政評価においては何よりも重要である。多くの自治体でこれまで展開されてきた行政評価には、この相対評価という視点がかかなり欠落している。どれほど精緻にコスト計算やアウトカム指標の設定を行っても、相対評価を付すことのできない行政評価では、実務的な魅力は半減する。絶対評価だけでは、せいぜい職

1) 事前評価と事後評価に関しては、前者が将来の不確定情報に基づく評価であるのに対して、後者は過去の確定情報に基づく評価であるという本質的な相違がある。両者の優劣を比較しようとする試みは、利用している情報に相違があり、意味のない考察である。

員の意識改革や住民に対する情報提供の点で効果が認められる可能性があるだけで、翌年度の予算編成との連動といった自治体の抱える火急の課題に対する処方箋としての効用は、認められないからである。

相対評価を強く意識した行政評価として広く全国に認識されているのが、名古屋市の実施した事務事業評価である。名古屋市ではすべての事務事業を、「必要性」「有効性」「達成度」「効率性」という4つの視点で個別の評価を行い、それらを統合する形で、総合評価を行っている。ここでたとえば私立中学の入学試験をイメージするとしよう。必要性や有効性の個別評価は算数、国語、理科、社会の点数に相当する。また、総合評価は受講生全体におけるランキングということになる。入試においては4つの科目に等しく配点する中学もあるし、算数や国語に傾斜配分する中学もある。事務事業評価も同様で、名古屋市のこの例によれば、4つの個別評価に加重平均を行うことによって、名古屋市の実情を反映した総合評価を行うことが可能になる。実際、名古屋市では、必要性和有効性を相対的に重視しつつ、達成度と効率性に関しては、相対的に低いウェイト付けを行っている。このことは、名古屋市の行政評価が、「いくら職員が一生懸命に取り組んだ事務事業であっても（達成度高）、また、どれほどコスト削減に成功した事務事業であっても（効率性高）、そもそもニーズがなく公共関与の度合いも低く見積もられる事務事業（必要性低）や、上位の施策に対して効果的ではない事務事業（有効性低）には、人・もの・金・情報・時間といった行政経営の資源を、分配することはない」というメッセージを包含していることと表裏の関係にある。

本稿の目的は、第1に行政評価に必須の要件として総合評価と相対評価の重要性を確認することであり、第2に事務事業評価に関して、相対的な評価結果の導出を目的とする自治体行政評価のフレームワークを考察することにある。個別評価の実施と総合評価への統合という問題に取り組んでいる自治体は、それほど多くはない。また、絵に描いたもち、実践を伴わない行政評価をここで取り上げるわけにもゆかない。本稿では、名実ともにわが国の行政評価を先導する代表事例として、名古屋市の事務事業評価²⁾を題材に取り上げる。そして、随所で名古屋市の事例を垣間見ることで、事務事業評価における総合評価と相対評価の意義を明らかにする³⁾。

3 政策体系と行政評価

政策体系図と目的手段の関係

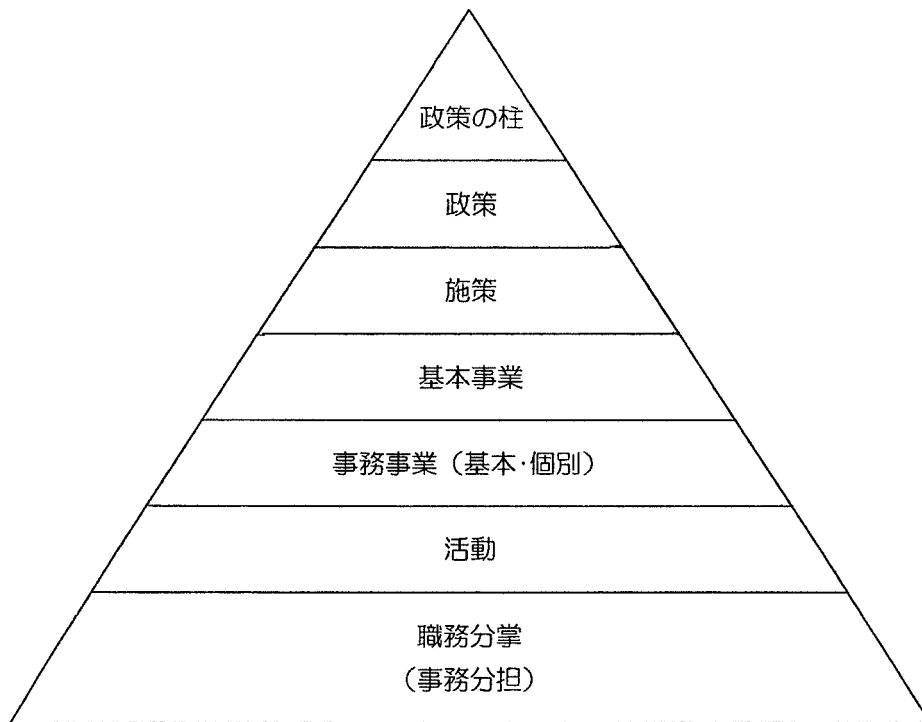
地方自治体における行政評価の目的は、政策を実現するために実施されている各種の手段を現状分析し、その改善と改革を実践するところにある。これを受けて、地方自治体で導入されている行政評価にも、さまざまな類型がある。その形態を政策実現のための目的と手段の関係で整理すると、図表1「政策のヒエラルキー」のような階層構造に整理することができる。この階層構造では、上と下の関係で「目的と手段の関係」が整理されている。

図表1に説明されているように、地方自治体の総合計画（基本構想と基本計画）では、政策をいくつか

2) 名古屋市の事務事業評価は政令指定都市初の全事務事業の内部評価と、おおよそ2000の事務事業に対する外部評価で有名である。名古屋市の行政評価に関しては、石原俊彦稿「連載：名古屋市の経営改革と行政評価」『地方行政』2003年11月10・13・17・20・27日を参照されたい。

3) 三重県監査委員が平成14年度より取り組んでいる「評価方式による行政監査結果と意見」は、いわゆる施策評価のレベルで総合評価に基づく相対評価を行った先進事例として注目すべき内容になっている。この行政監査は、三重県が平成8年度から導入している行政評価の手法を援用し、施策の優先順位付けを実現している。施策評価はもとより、事務事業評価においてすら総合評価による相対評価を実施できない自治体が非常に多いため、三重県監査委員の取り組みは特筆に値する。本稿においては、行政評価の諸類型を政策体系に照らして再整理するとともに、事務事業評価における総合評価と相対評価の重要性を確認している。本稿の議論は当然、施策評価における総合評価と相対評価の議論に進展するわけであるが、三重県監査委員の施策評価については、紙数の関係から、稿を改めて検討することにする。

図表 1 政策のヒエラルキー



図表 2 施策・基本事業・事務事業の関係

基本事業 \ 年度	2000	2001	2002	2003	2004
PJ・A					
PR・B					
PJ・C					
PJ・D					
PR・E					
PR・F					

PJ : プロジェクト
PR : プログラム

事務事業 (arrow pointing to PR・F cell)
施策 (arrow pointing to PJ・C cell)

の「柱」に区分し，その下に「政策」(policy) を関連づけるパターンが非常に多い。また，政策を実現する手立てとして「施策」(Plans) を定義することで，政策と施策の関係を目的と手段の関係で整理することができる。政策が住民と行政のパートナーシップで実現を目指すもの（官と民の役割分担の議論が生じる）であるのに対して，施策には行政の主導的役割が期待されている。この施策を実現する手段として通常，3年程度の実施計画において策定されるのが「基本事業」と呼ばれるものがあり，その実態はハード事業のプロジェクト (project) とソフト事業のプログラム (program) から構成される。一般に基本

事業として認識されるのは、(長期の)基本構想や(中期の)基本計画の下位計画として位置づけられる(短期の)実施計画上の主要事業の場合が多い。

基本事業が複数年度をかけて事業計画されているものであるのに対して、事務事業は単年度予算が配分された基本事業の一部もしくは全部を意味することになる。予算との関係において事務事業が、基本事務事業(予算事業目)と個別事務事業(予算事業細目)に細分されることもある。また、事務事業を構成するのが活動(activity)である。活動は事務分担や職務分掌(task or job)を組み合わせることで形成される最小の目的を持った行為を意味する。事務事業は、活動を時系列に並べて整理したものであり、プロジェクト(ハード事業の場合)やプログラム(ソフト事業の場合)の、一会計年度相当分を構成している。

行政評価の諸類型

行政評価は、現状分析や改善改革案の検討を、政策ヒエラルキーのどのレベルで適用するかにより、複数の類型に区分することができる。たとえば、業務棚卸と呼ばれる手法は、それぞれの組織単位(通常最小単位としての「係」が想定されている)における事務分担や職務分掌を、組織の目的に照らして体系的に整理することを目的としている。業務棚卸の手法は本来、事務分担等を組織の目的に関連付けて整理するという発想をベースにしている。しかし、組織の目的や目標が、必ずしも政策の実現と連動していない自治体組織⁴⁾で、政策実現のツール(すなわち、行政評価)として、どの程度有効性を具備しているのかについては懸念の声もあった。ただ、昨今の業務棚卸の方法では、組織の事務分担や業務分掌を、活動を媒介に政策実現の手段である事務事業との関係で整理するというアプローチが採用されており、行政評価の一つの類型として整理することが一般的である。

業務棚卸以上に、行政評価という用語と表裏一体のように用いられているのが事務事業評価である。事務事業評価は本来、さらに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り、基本事業や施策の視点から事務事業の有効性(貢献度)を評価して改善改革の糸口を見出すことが重要である。ところが、多くの自治体でこれまで導入されてきた事務事業評価は、上位の基本事業や施策の責任者からの評価ではなく、当該事務事業の実務責任者が必要性・有効性・達成度・効率性などの評価を行うにとどまっている。より上位の視点からの評価という視点を持たない事務事業評価システムの構築は、職員の意識改革には効果を見出すことが可能であっても、役所のシステム改革(予算編成・組織定数査定など)には、なかなか有効な手立てとはなり得ていないのが実情である⁵⁾。

ABC(Activity Based Costing: 活動基準別原価計算)やABM(Activity Based Management: 活動基準別マネジメント)と言及される活動別の原価計算は、こうした事務事業と事務分担・職務分掌の間に位置する「活動」を原価計算の単位として認識するもので、一部の自治体で積極的に導入されようとしている。供給側で「負担=サービス原価」、需要側で「サービス原価=受益」の関係が成立することから、受

4) 地方自治体の組織において、政策や施策と一致していないという点は、政策と組織のマトリックス予算を作成してみると一目瞭然である。本稿末尾の別表「平成10年度三重県マトリックス予算」では、20ある政策のうち「人権」に関しては10あるすべての部局が予算を持っていることが示されている。一つの政策を推進するのに、10名の部局長に予算が配分されている状況は、政策と組織の不一致を具体的に示している。政策や施策と組織が一致していれば、予算は健康福祉の人づくりのように1対1の関係で整理されるはずである。この点、岡山市ではすでに平成13年3月から「岡山市の組織及び任務に関する条例」を策定し、政策と組織の一致を条例のレベルで果たしている。岡山市をベスト・プラクティスに、筆者が行政評価推進会議顧問を務める愛知県豊橋市では、平成16年3月に「豊橋市の政策推進における部等の役割を定める条例」を策定している。

5) この点、名古屋市では、事務事業の責任者である課長・主幹の立場にある職員が書いた評価票を、各局から行政評価を所管する総務局へ提出する際には、各局の見解として提出することを求めている。つまり、課長や主幹の書いた評価票は、参事・部長・理事・局長などの事実上の決裁を経ているものと見なされるのである。

益と負担の関係を重視する自治体のマネジメントでは、コストで受益を説明しようと大きな関心が向けられている⁶⁾。

基本事業（事務事業ではない）の評価は通常、プロジェクト評価もしくはプログラム評価と言及されている。ここで注意しなければならないことは、地方自治体の行政評価の一類型としてプロジェクト評価やプログラム評価を認識する場合、それらは、単純な「B by C」による費用便益分析であってはならないという点である。霞ヶ関の中央省庁とは異なり、自治体で展開されるプロジェクト評価やプログラム評価は、何れも上位の施策目的を実現するうえで、最少の経費と最大の効果を導き出すものでなければならない。すなわち、基本事業の評価で求められているのは、施策目的を実現する手段としてのプロジェクトやプログラムの相対評価なのである。そして、費用便益分析で基本事業間の相対評価を行うことは、実務的な作業負荷を考えると不可能なのである。

最後に、施策や政策の評価について整理してみよう。施策評価が施策間の優先順位付け、すなわち、相対評価であるという点に問題はない。しかし、頻繁に政策評価という用語が自治体関係者の間でも使われているが、この漠然とした用語に、私たちは何をイメージすべきであろうか。私見ではあるが、筆者は総合計画に掲げられた政策目的の実現度合い（目的達成の進捗度）を測定することが、自治体行政評価でいうところの政策評価であるべきと考えている。少なくとも、一部の識者が指摘しているような政策間の優先順位をつけることは、行政評価としての政策評価のあるべき姿ではないのではなかろうか。自治体の行政活動において、政策は議会や民意を反映してすでに策定された所与の目的である。所与の目的である政策を実現するための手段である施策や基本事業の評価と、政策そのものの評価は、評価の本質を異にするものである⁷⁾。

4 事務事業評価における個別評価の規準

個別評価規準のヒエラルキー

現在、多くの自治体で導入されている行政評価の目的は何か。基本的なこの問題に解答を準備せず、行政評価システムの構築に取り組んでいる自治体を垣間見ることがある。たとえば、行政評価導入の担当者、あるいは、その自治体職員に「行政評価の目的は」という質問を行っても、明確にその課題を言明できる職員は意外と少ない。

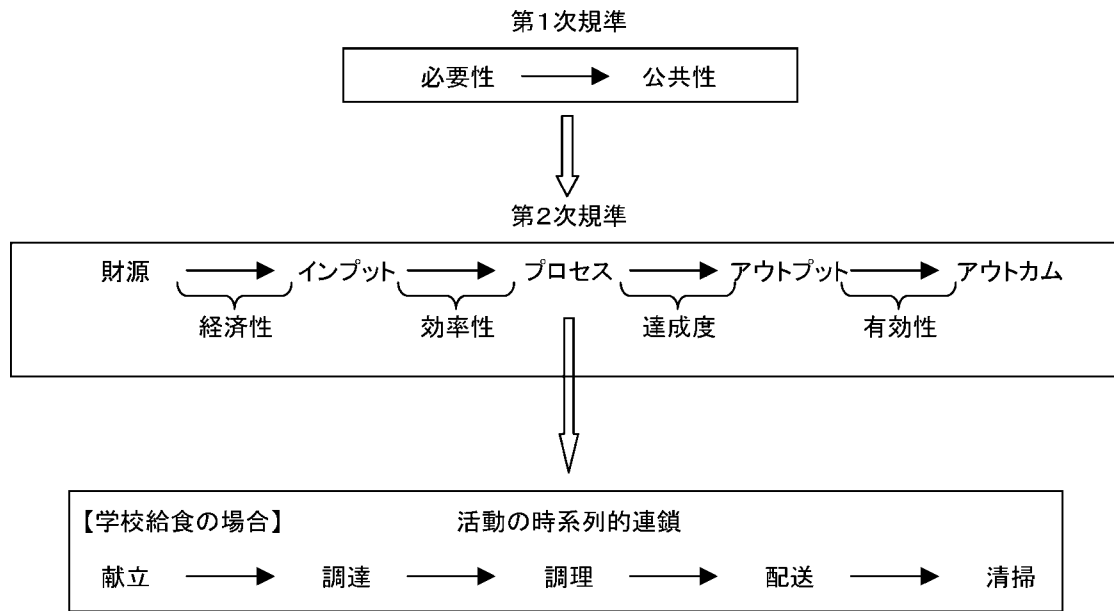
本稿では、行政評価の目的を「現状分析に基づく改善改革」と位置づけることにする。手続・前例・形式主義と揶揄されている行政全般の発想を改めて、顧客志向や成果志向の視点で行政サービスの提供を見つめ直そうとするとき、まず必要とされるのが、こうした新しい視点での現状分析である。そして、十二分な現状分析を展開することで、改善改革の糸口が解明されてくるのである。

行政評価の価値判断規準は、こうした現状分析を行う際の、分析視角のことをいう。学校給食の残飯率、生活保護の措置率や自立率、博物館のリピーター率などの指標は、有効性の典型的な指標として広く知られているところである。しかし、分析視角はこの有効性の視角だけにとどまらない。いくつかの基本的な分析視角、すなわち、個別評価規準が行政評価には認識されなければならない。

6) 東京都千代田区の財政白書の取り組みがこれに該当する。また、コストを通じて受益を説明するという手法は、多くの自治体トップが関心をもっている。筆者は全国の自治体で講演や研修の機会に恵まれているが、住民への情報公開や説明責任の遂行に努めている市長や町長は、「コストを計算することで受益の説明ができません。受益は行政評価のアウトカム指標を使わなくとも、伝達することが可能です」という筆者の説明に、大きな関心を持たれる傾向が強い。

7) 政策の優先順位付けという議論は、議会もしくは政治の世界の課題であり、行政の領域における評価の課題と混同してはならない。

図表3 事務事業評価の価値判断規準



図表3「事務事業評価の個別評価規準」には、事務事業評価を実施する際の現状分析の視角として必要性・公共性・有効性・達成度・効率性・経済性が体系的に説明されている。このうち、必要性和公共性は事務事業評価を実施する際の第1次評価規準である。第1次評価規準は、有効性・達成度・効率性・経済性といった第2次評価規準を適用する際の前提条件である。つまり、第1次規準が事業評価の大前提の確認であるとすれば、第2次規準は事業の評価そのものであると整理することができる。

必要性和公共性

事務事業の必要性は住民ニーズを意味する。そして、それを決定するのは事務事業の上位にある施策の優先順位である。施策と事務事業は目的と手段の関係にあり、手段である事務事業の必要性を決定する唯一の要因は、施策評価の優先順位である⁸⁾。また、必要性の要件は、行政サービスを提供する対象を明確に定義することを求めている⁹⁾。その上で、さまざまな環境変化を斟酌し、本当の意味でのニーズの存在を整理するのが、「必要性」の概念である。

公共性は、「公的関与の考え方」あるいは「補完性の原則」として多くの自治体で検討が開始されている。その嚆矢(こうし)となったのが三重県の公的関与の考え方(『平成10年度三重県行政システム改革』)である。これによると、民間部門と公的部門の役割分担の判断基準として、①公共財、②外部効果、③スケールメリット、④巨大リスク、⑤ナショナル・ミニマム(シビル・ミニマム)が掲げられている。また、国・県・市町村の役割分担の基準として、国家としての存立に関かわる事務と、全国的に統一して定めることが望ましい事務と、全国的規模や視点で行わなければならない事務を国の役割とする一方で、県の

8) 目的と手段の関係を明確に意識すれば、手段の重要性を決定するのは目的以外にありえない。それゆえ、事務事業評価を精緻に遂行しようとするれば、緻密な施策評価が不可欠になる。三重県監査委員の取り組みが特筆に値するのは、この点に関して明確な手法(方法論)を確立しているからである。

9) 平成8年度に三重県が導入した事務事業評価では、目的の3要素として対象と意図と手段が説明されている。個別評価の第2次規準との関係を整理するならば、必要性から対象が、有効性と達成度から意図が、効率性と経済性から手段が、それぞれ演繹されることになる。

役割を単一の市町村では対応できない問題やその効果が複数の市町村に及ぶ事業に限定している。

名古屋市の事例を見ると、事務事業の公共性は、その事務事業に行政が関与することの妥当性（公共関与の妥当性）と、市役所が関与することの妥当性（市関与の妥当性）から構成されている。事務事業評価の先進自治体では、図表4と5のような指針を作成するケースが増えてきている。図表4では、公的関与の必要性が検討され、図表5では、公的関与の必要は認められても、名古屋市役所が関与する余地を狭めてもよいケースが明記されている¹⁰⁾。

有効性規準がもつ二つの意味

事務事業のアウトプットが、どれだけ事務事業のアウトカムの上昇に寄与しているのか。これを測定する概念が有効性である。しかし有効性は、事務事業のアウトプットが、上位の基本事業や施策のアウトカム向上にどれだけ貢献しているのかを説明する概念でもある。ここでは前者（事務事業レベルで）の有効性を「有効性A」、後者（施策レベルで）の有効性を「有効性B」と呼ぶことにしよう。有効性Bの評価において注意しなければならないことは、事務事業の有効性B（すなわち事務事業の上位目的への寄与率を評価する「事業評価」と、事業の実施に権限と責任を持つ担当者の「業績評価」を識別しなければならないという点である。

たとえば、ある課長（甲課長）が自己の権限と責任を部下である係長の乙氏と丙氏に委譲しようとしているとしよう（図表6参照）。乙氏はベテラン係長であり、丙氏は最近昇任した若手の係長である。甲課長は自分自身にとって重要な事業（Y）を執行する権限と責任をベテラン係長である乙氏に委譲する一方

図表4 名古屋市における公的関与の範囲

区分	事務事業の性質	行政と民間の活動領域
1	法律で実施が義務づけられている事務事業	行政
2	受益の範囲が不特定多数の市民におよび、サービス対価の徴収ができない事務事業	
3	市民が社会生活を営むうえで必要な生活環境水準の確保を目的とした事務事業	
4	市民の生命、財産、権利を擁護し、あるいは市民の不安を解消するために、必要な規制、監視指導、情報提供、相談などを目的とした事務事業	民間
5	個人の力だけでは対処し得ない社会的・経済的弱者を対象に、生活の安定を支援し、あるいは生活の安全網（セーフティー・ネット）を整備する事務事業	
6	市民にとっての必要性は高いが、多額の投資が必要、あるいは事業リスクや不確実性が存在するため、民間だけではその全てを負担しきれず、これを補完する事務事業	
7	民間のサービスだけでは市域全体にとって望ましい質、量のサービスの確保ができないため、これを補完・先導する事務事業	
8	市の個性、特色、魅力を継承・発展・創造し、あるいは国内外へ情報発信することを目的とした事務事業	
9	特定の市民や団体を対象としたサービスであって、サービスの提供を通じて、対象者以外の第三者にも受益がおよぶ事務事業	

[出所] 名古屋市公的関与のあり方に関する点検指針

10) 市関与の妥当性については、もちろん三重県のように、当該自治体が関与すべき事例を区分して明記する方法もある。しかし、事業の選択と集中を率先実行する場合には、図表5のように当該自治体が関与してはならない区分を明記するほうが効果的である。

図表5 名古屋市における市関与の妥当性

区分	関与の妥当性が薄れている事務事業
1	事業開始時と比較して社会経済情勢が変化、あるいは目的が既に達成されるなど、実施意義が低下している事務事業
2	利用者数が減少するなど市民ニーズが低下、あるいは市民ニーズと比較してサービスの供給が過剰となっている事務事業
3	国や他都市の水準と比較したとき、サービスの対象範囲や水準を見直す余地がある事務事業
4	国又は県において、同種のサービス提供が行われている事務事業
5	民間の活動を阻害、あるいは民間と競合している事務事業
6	限られた財源の中で実施すべき緊急性が認められない事務事業

[出所] 名古屋市公的関与のあり方に関する点検指針

図表6 事務事業の有効性評価 有効性Aと有効性B

	責任者	有効性A	寄与率	有効性B
事務事業Y	乙係長	50%	80%	40%
事務事業Z	丙係長	100%	20%	20%
施策X	甲課長		100%	60%

↓
↓
 係長の業績評価
 ↓
↓
 課長の業績評価

で、若手係長である丙氏には比較的重要性の乏しい事業（Z）を執行する権限と責任を委譲したとしよう。YとZはそれぞれ、甲課長が担当する施策（X）に対して、80%と20%の寄与率があるものとする。

ここでベテランの乙係長は、Y事業で設定されたアウトカム目標の50%を達成したとしよう。また、若手の丙係長は、Z事業で設定されたアウトカム目標の100%を達成したとする。この場合、Y事業のX施策に対する有効性は「80%×50%」で計算することができるし、Z事業のX施策に対する有効性は「20%×100%」で計算されることになる。事業として有効性Bの評価（「事業評価」）をするのであれば、Y事業はZ事業の2倍の有効性BをX施策に対して達成したことになる。しかし、この評価を乙係長と丙係長の個人レベルでの評価（「業績評価」）に置き換えてはならない。与えられた仕事のアウトカムの達成度を見れば、丙係長（100%）は乙係長（50%）の2倍の業績を残したことになるからである（もとよりY事業とZ事業には難易度の相違があり、この点を斟酌することも不可欠ではある）。

このように有効性には、「有効性B = 寄与率 × 有効性A」という関係が存在する。事業の評価はもちろん有効性Bで行うべきものであるが、その事業に従事している担当者の業績評価は、寄与率を除いた有効性Aを「ものさし」として利用しなければならないのである。

達成度と現場改善

達成度は行政サービスの質と量に関連する指標である。自治体によっては、行政評価からサービスの質を分析する局面を度外視しているケースも垣間見られるが、現場で直接住民と対峙している行政職員の業務改善には、サービスの品質を分析する視点が非常に重要になる。行政評価を単純な財政再建のツールと

位置付けるのではなく、行政サービス全般の品質改善にも有用なツールとして認知を得るためには、達成度にサービスの品質を包含することを忘れてはならない。

換言すると、達成度は、提供された行政サービスの品質的な側面を強調する概念である。住民票を市民に交付する場合に、接遇の優れた市役所職員とそうでない職員を比較すれば、市民の感じる満足度（アウトカム）に相違が生じているのは明らかである。あるいは、住民票を提供するまでの待ち時間を10分から5分に短縮するという改善は、市民の感じる満足度を必ず向上する。このような達成度の概念は、これまで地方自治体で実施されてきた行政評価において、必ずしも十分に検討されてきたわけではない。

しかし、筆者の体験として、自治体に行政評価システムを構築しようとする場合に、市民と直接対峙している市民課や福祉課の職員、あるいは、保育士・看護師・現業職員などによる日常の業務改善をインボルブすることのできないシステムを構築しても、改革は絶対にうまく進まない。役所全体が一丸となって、行政サービスの品質改善に取り組むことが、住民満足度（アウトカム）の向上に直結するという筋道を、きちんと説明できる行政評価でなければならないのである。達成度の判断規準を組み込んでいない行政評価では、多くの自治体職員の悩みや思いを汲み取ることはできない。行政評価の導入が全庁的に展開できない自治体では、達成度概念の看過が大きな要因になっていることが多い。

「成果指標」という混乱

ところで、事務事業評価への関心が高まった平成10年度頃、この有効性と達成度の評価が「成果指標」という用語のもとで混乱して用いられ、その設定の困難さが多くの自治体で事務事業評価導入の障害となった。そこでは、成果指標とはアウトカム指標のことであり、アウトカムを正確に測定できないような場合には、代理指標としてアウトプット指標の使用も許されるといった解説が行われていたのである。アウトプットが行政サイドの努力で操作可能な供給サイドの指標であるのに対して、アウトカムはそれが顧客である住民の立場からどのようにイメージされたのかを表象する需要サイドの指標である。ここで重要なことは、アウトプットとアウトカムの間には、必ずしも正の相関関係が成り立つわけではないという点である。

たとえば、いくつかの自治体で依然として執行されている誕生祝金の事業では、役所の職員がその事務に真摯に取り組むことで、祝金の交付件数が増加し、交付までの期間も短縮されることになる（達成度の向上）。これらの努力はいずれもアウトプット指標の好転となる。ところが、少子化対策という施策の目的を実現する上で、果たして誕生祝金事業は、どの程度の有効性Bをもつのであろうか。おそらく、誕生祝金と少子化の改善にはほとんど相関関係はないであろう（つまり、有効性Aが仮に高くとも、上位の施策に対する寄与度は限りなくゼロであり、有効性Bの数値は非常に低いものとなる）。とすれば、アウトプット指標をどれほど好転させても、その成果は有効性Bに対するアウトカム指標には反映されないのである。

このように有効性と達成度は、まったく性質を異にする別個の評価の視点であり、両者を混同した「成果指標」という概念は、事務事業評価を導入しようとする際に開けてはならないパンドラの箱だったのである。指標に関しては、成果指標といった標記ではなく、明確にアウトカム指標、アウトプット指標、活動指標、インプット指標といった表現を行うほうが適切であることを忘れてはならない。

単価コストの低減と効率性

効率性は行政サービス一単位当たりのコストをできる限り削減しようとする概念であり、経済性は財政

余力（affordability）を示唆する概念である。経済性が効率性の要素であるかのような説明がなされている場合もあるが、それは誤りである。経済性を効率性の構成要素として位置づけている自治体もあるが、経済性はそれほど重要性の乏しい規準ではない。むしろ、非常に重要な最終の評価規準として位置づけることが、財政状況の悪化した今日のあるべき姿である。ここで重要なことは、財政部門による予算調整の前段階に位置づけられる行政評価においては、財源問題を別個の問題として位置づけ、評価システムに経済性の概念を持ちこまないという工夫も、意味のある整理であるという点である。

ところで、プロセスは活動を時系列に並べたものと定義できる。また、活動自体は目的をもった最小の行政行為と定義できる。業務は職務分担や事務分掌の諸類型（施設管理、企画、調査調整、経理など）であり、活動は業務を一定の目的に照らして体系化したものである。プロセスの効率性を推進する手立てとして昨今、ABCやABMが複数の自治体で導入されている。これは、コストを活動別に認識・測定し、新たな改善と改革の糸口を見出そうとする手法である。

たとえば、図表7の学校給食の場合、筆者が経験したある自治体での試算では、1食当たりのコストは約900円で、性質別にこれを細分すると人件費が600円、その他の材料費等で300円となる。通常自治体で実施される行政コストの計算は、せいぜいこのレベルの計算で終わることが多い。しかし、行政コストは変動費と固定費に区分することも可能であり、この自治体の事例では、固定費が500円、変動費が400円であった。さらにこの事例をABCで再計算すると、5つある活動のうち調理活動（材料費含む）に400円、清掃活動に300円が必要とされていることが試算される。

「本当に清掃だけで300円も必要なのか」。活動別のコスト計算からは、こうした当然の疑問が沸き、これが改善改革の切り口になる。「成果指標」の議論を行わなくとも、コスト分析だけで十分に改善改革のきっかけを見出すことができる。現状分析には、いろいろな方法が存在するというのを忘れてはならない。

図表7 給食1食分のコスト分類

給食1食 900円				
固定費 500円		変動費 400円		
人件費 600円		物件費 300円		
献立費 50円	調達費 50円	調理費400円	配送費100円	清掃費300円

5 事務事業評価における総合評価の形成

個別評価の序数化

事務事業評価においては、これまで確認したような個別評価の規準（分析の視角）に基づいて、評価者は評価結果をまとめなければならない。結果の集約に際しては、文章により整理する方法、指標により数値化する方法、これらを統合して最終的に序数化する方法がある。どの方法にも長所と短所がある。しかし、最も一般的な方法は序数化であり、数値化、文書化がこれに続くことになる。本稿で考察の素材としている名古屋市でも、4つの個別評価の結果を、4から1の4段階の数値で序数化している。図表8はその概要をまとめたものである。

名古屋市の事務事業評価は、個別評価の規準として、必要性、有用性、達成度、効率性を想定してい

図表 8 名古屋市の事務事業評価における個別評価と総合評価

評価規準		高 ←—————→ 低			
個別評価	必要性	4	3	2	1
	有効性	4	3	2	1
	達成度	4	3	2	1
	効率性	4	3	2	1
総合評価		A	B	C	D

る。そして、これら4つの個別評価規準を4段階でランク分けして、それぞれの事務事業に関する個別評価としている。ここにおいて、4は「適切・十分」、3は「概ね適切・概ね十分」、2は「やや不適切・やや不十分」、1は「不適切・不十分」を意味する。自治体によっては、個別評価のこうしたランク分け(序数化)について、評価規準ごとにデシジョン・ツリーを作成し、Q & A方式により4から1のどのランクに序数化されるのかを整理している自治体もある。一方、名古屋市は、4から1の序数化は、すべて事務事業の評価担当者(課長もしくは主幹)の主観的な判断に基づいている。

必要性は、施策の相対的重要性や公共関与、市関与の妥当性を斟酌して判断される。有効性は、事務事業が生み出したアウトプットが事務事業や施策のアウトカムに及ぼす効果を考慮して判断される。事務事業のアウトカムに対する評価は、アウトカム指標の数値に表象されるものであり、アウトカム指標をみることで、事務事業レベルの有効性Aを評価することはそれほどむずかしいことではない。問題は、有効性Bをどのように判断するのかという点である。事務事業レベルでのアウトカムが、施策レベルのアウトカムに連動しないケースは多く、この部分の明確な見極めが主観による有効性評価の課題である。

この課題は、有効性の評価をデシジョン・ツリーで行うような場合においても、程度の差こそあれ、必然的に存在する。事務事業のアウトカムと施策のアウトカム間の寄与率(あるいは貢献度)をどのように判断するのが、ここでの本質的な課題である。この問題は、現行多くの自治体が行っている行政評価の手法では現在のところ、ほとんど説明されていない部分である。しかし、福井市の施策進行管理のように、事務事業の第2次評価を施策推進進行の観点から行う場合には、施策のアウトカム向上に寄与しない事務事業を排除することも可能である。福井市では、少子化対策として実施してきた誕生祝金事業を廃止して、その節約された財源を乳幼児医療費助成金の支給対象年齢の引き上げに転用している(平成16年度予算より)。この事例などは、事務事業のアウトカムと施策のアウトカムの間の寄与率を、主観によってではあるが判定し、寄与率の低い事務事業を廃止した典型的な事例として理解することができる。

達成度に関しては、事務事業評価のアウトプット指標の進捗状況で、そのおおよそを理解することが可能である。達成度はもっぱら、自治体職員が事務事業の展開において流した汗の量と比例する、というイメージで理解することが可能である。達成度の評価は、事務事業の自己評価担当者にとって、もっとも容易に評価の結果を導出できる規準ではなからうか。

効率性は、単位当たりのコストを、現行水準以上に引き下げることができるかどうかを見極めるための規準である。たとえば、行政サービスを提供する主体を変更(直営方式から外部委託や民営化方式への移行)することで、単位あたりコストを大きく引き下げることができるような場合、効率性は「やや不適切」もしくは「不適切」と判断されることになり、序数としては2もしくは1が付されることになる。一方、サービス提供主体の変更が不可能もしくは非効率な場合、効率性改善に向けた努力は、現行業務の改善に限定されることから、効率性は「概ね適切」もしくは「適切」と評価されることになる。その結果、序数

としては3もしくは4が付されることになる。

事務事業評価に客観的な評価の手法を求める声は非常に強い。しかし、事務事業評価では、たとえば、費用便益分析のように、精緻な数学計算に基づいて結果を導出するというよりも、評価主体の主観的な判断を、思考のロジックが明確なプロセスで説明するという側面が強調されている。事務事業評価をはじめとする行政評価では、なぜその評価主体が、たとえば必要性を4、有効性を3、達成度を3、効率性を3と評価したのかを、正確にフォローできるような説明のロジックが求められているのである。この程度の説明を明確に行うのが目的であれば、名古屋市の事務事業評価票がそうであるように、一つの事務事業あたりの評価票は、A4用紙の表のみでも問題はないのである。

総合評価の形成 個別評価の統合

図表8では、名古屋市の事務事業評価における総合評価の4グレードが説明されている。平成15年度名古屋市行政評価実施要綱によると、AからDという総合評価の結果には、次のような意味があるとされている（カッコ内の記述は施設の管理・運営に関する内容）。

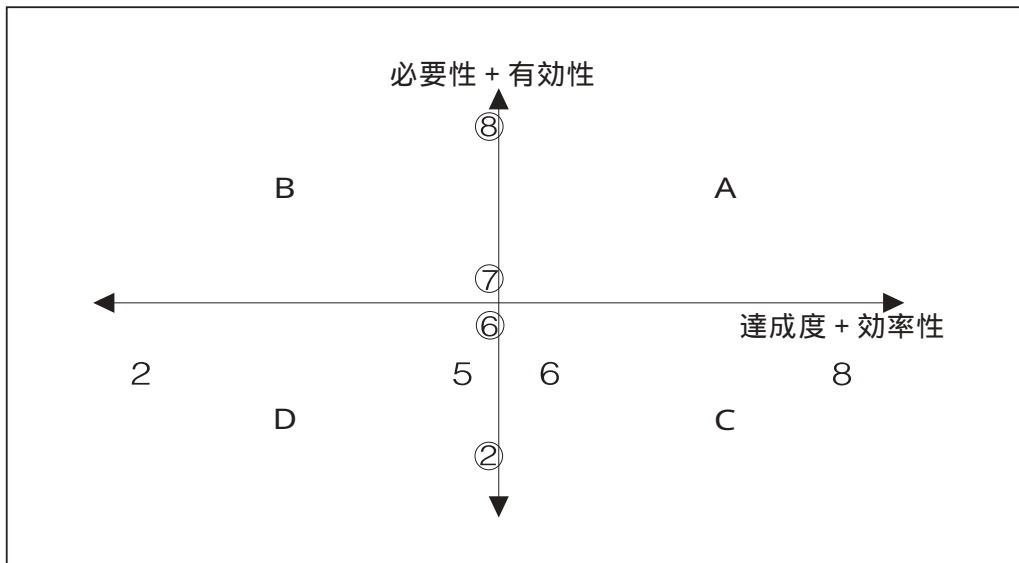
- A...計画どおりに事業を進めることが適当（現状どおり管理・運営を進めることが適当）
- B...事業の進め方の改善の検討（利用率向上等の改善の検討）
- C...事業規模・内容または実施主体の見直しの検討（施設運営主体の見直しの検討）
- D...事業の抜本の見直し、休・廃止の検討（休・廃止を含めた施設のあり方の検討）

ここで問題となるのが、どのようにして4つの個別評価を総合評価に統合するのかという点である。まず、個別評価と総合評価の関係であるが、ここでは4つの個別評価が存在し、それらを統合した結果として総合評価が導出されるという点を確認しなければならない。自治体で実施されている事務事業を、個別評価の存在なくして総合評価として認識することは不可能なのである。この意味で個別評価は事務事業の直接評価であり、総合評価は事務事業の間接評価であると整理することもできる。直接評価は事務事業の実態から演繹される評価の結果であり、間接評価は直接評価を加工することで導き出される評価である。

名古屋市では、4つの直接的な個別評価を間接的な総合評価に統合するプロセスを、図表9のように整理している。そこでは、4つの個別評価のうち必要性和有効性を第一のグループ、達成度と効率性を第二のグループとして識別し、それぞれのポイント（序数）の合計でもって、総合評価を4つの範疇に区分している。図表9では、第一のグループに関しては7点以上と6点以下を、第二のグループについては6点以上と5点以下を、それぞれグループ内での認識閾に設定している。もちろんこの認識閾の設定は、恣意的に変更することが可能であり、その自治体特有の与件をもとに、もっとも適切な水準を認識閾として設定すればよい。

図表9のように認識閾を設定する大きな理由は、4つの個別評価をすべて3と序数化した場合への対応でもある。4段階で個別評価の序数化を行った場合、評価主体（自治体職員）は、しばしば（3333）という評価を付す傾向がある。ところが図表9のように認識閾を設定すると、（3333）は総合評価で「C」と判定されることになる。Cの場合には、事業規模・内容または実施主体の見直しの検討、あるいは、施設運営主体の見直しの検討が結論として求められることになるので、自治体職員にとってはショックの大きな結論である。財政健全化を果たし、将来の厳しい財政環境にも耐えることのできる強い財政を構築するためには、必要性もしくは有用性で4点満点を獲得できないと、その事務事業は、実施主体や運営主体の見直しを迫られることになる。個別評価で4点を獲得するためには、事務事業の必要性もしくは有効性が適切であるということを、きちんと説明しなければならない。このことは事務事業の第1次評価者である

図表9 個別評価と総合評価の統合



事業担当の職員には、容易なことではない。つまり、客観的に見てそうした説明のかなわない事務事業は、必然的に大幅な見直しに直面することになる。

このように、個別評価を総合評価に統合するプロセスは主観性が強く、場合によっては、前提となる価値観の相違によって、大きく総合評価が異なる可能性がある。しかしそれは、総合評価そのものが唯一の客観的な規準に基づいて形成されるものではないということの意味している。自治体を構成する自治会やコミュニティは、多様な価値観をもつ個人の集合体である。それゆえに、街づくりを推進するといっても、利害の対立が顕著になるケースも決して少なくはない。個別評価から総合評価を形成する統合のプロセスでは、こうした住民の価値観を反映することができる。また価値観そのものが、自治体を構成する住民の変動によって変化することも、めずらしいことではない。事務事業の個別評価を総合評価に統合し、その他の事務事業と相対評価するプロセスでは、どのような価値判断を優先して、地域の特性や魅力をより磨いていくのかが、問われているのである。

別表 平成10年度 三重県マトリックス予算表（当初予算）
（単位：千円）

政策	総合企画局	総務局	生活部	健康福祉部	環境部	農林水産 商工部	地域振興部	県土整備部	警察本部	教育委員会	合計
人権	12,888	8,168	2,910,493	224,870	116,511	2,922,365	1,435	486,486	5,674	1,201,011	7,889,901
教育・市民活動	42,755		7,730,847	759,974	2,336,673	524,591	79,182		32,996	15,886,752	27,393,770
文化・スポーツ	19,585		2,499,251			568,790				4,628,281	7,715,907
防災，交通安全，防犯	1,830		141,028	752,748	8,077,749	4,296,372	1,004,800	79,389,253	8,499,379	1,660,670	103,823,829
高齢者・障害者子育て			238,360	28,167,325	412,250	30,673		31,815	23,436	151,793	29,055,052
健康福祉	46,371		45,138	50,081,041	123,355	9,620		63,921			50,369,446
健康福祉の人づくり				4,148,001							4,148,001
自然環境	25,857				8,884,798	3,570,135	70,965	8,247,440		2,993	20,802,188
資源循環型社会	114,020				4,379,157	4,572,806	123,637	3,815,806		900	13,006,326
環境保全活動	29,718		1,711		3,308,339	2,025,984	182,863				5,548,615
農林水産業	271,588				3,865,808	39,747,647					43,885,043
商工業，集客交流産業	296,250				462,323	6,731,292	8,458	10,800			7,509,123
技術の高度化	1,048,865		209,423		617,880	48,921,588	56,000				50,853,756
労働			3,090,874			597,560					3,688,434
国際化，広域交流	902,125	12,129	402,891		195,567	182,210	1,475,329			473,744	3,643,995
情報	72,353		34,387	262,482	309,158	201,275	2,062,906	5,129	636,716	477,871	4,062,277
交通網整備	1,576,142			12,500		1,470,000	740,769	79,662,544			83,461,955
都市環境，農山漁村	23,353			68,133	2,413,338	9,136,770		16,279,657	29,945		27,951,196
地域振興	34,931		1,012,271	193,127	9,276,157	1,530,942	2,842,484			66,601	14,956,513
県土利用，資源	1,036,499				10,909,990	1,924,532	2,989,481	666,711			17,527,213
その他（注）	7,305,366	157,024,618	1,714,329	8,228,088	1,661,908	8,706,709	6,273,225	4,674,860	29,473,123	162,442,042	387,504,268
合計	12,860,496	157,044,915	20,031,003	92,898,289	57,350,961	137,671,861	17,911,534	193,334,422	38,701,269	186,992,058	914,796,808

（注）その他には，政策ごとに把握できない人件費や公債費が含まれている。