

地方自治体における行政評価の基礎

石原俊彦

1 行政評価と NPM

自治体改革の処方箋

日本全国の自治体が厳しい財政状況に直面している。過去にも自治体が財政難に陥ることはあった。しかし、それらは景気循環の一環で好況と不況が繰り返されるプロセスでの財政難であった。今日のような将来を見通せないデフレ・スパイラルの状況は、自治体がこれまで直面したことのない経済情勢であると言えよう。

家計の預金に相当する基金がそこをつき、起債制限比率も限界水域に到達しつつある自治体では、ようやく「これではいけない。何とかしなければならない」という思いから、行財政システムの改革が火急の課題として認識されるようになってきた。NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）は、現在、わが国で行財政システムの改革に取り組んでいる自治体の多くで意識されている、改革のための理論と実践のフレームワークである。

NPM の核心は、民間企業の経営手法を参考に、行政改革を推し進めようとする点にある。民間企業では当然のように導入されているコスト計算・顧客志向・説明責任（アカウンタビリティ）・情報公開（ディスクロージャー）などをキーワードに、行政内部に新しい意識改革やシステム改革の息吹を吹き込もうとする視点で、昨今の自治体改革は共通性を有している。

日本型 NPM を認識する

NPM の手法を積極的に導入して行政改革に成功した海外事例として、ニュージーランド、

オーストラリア・ニューサウスウェールズ州、イギリス、アメリカのテキサス州やオレゴン州などのケースが、これまでわが国でもしばしば紹介されてきた。しかし、ここでまず確認しなければならないことは、これらの先進国の事例を参考にして実際にわが国で実践された NPM 改革のなかでも、ニュージーランド・モデルを援用した三重県の政策推進システム以外に、目立った成果はないのではないかという点である。

もとより、わが国では、現在、国も地方自治体も行財政改革が盛んである。そして、一部には成果を上げている改革も実際に存在する。しかも、それらの行財政改革は、NPM の手法を参考に改革を推進している。しかし、ここでイメージされている NPM は、海外事例のコピーを意味するものではない。

明らかにわが国の特に地方自治体には、日本型 NPM とイメージされる理念や手法の連鎖が潜在している。本稿では、日本型 NPM というフレームワークの存在を整理するとともに、日本型 NPM の中核に、行政評価や事務事業評価が位置していることを確認する。そして、日本型 NPM の今後のあるべき方向性について検討する。

日本型 NPM のフレームワーク

ニュージーランド・モデルを追求した三重県でも、2001年9月には「全体最適の自治体経営」を目指して新しい政策推進システムが構築された。全体最適の経営とは、ヒト・モノ・カネ・情報といった行政活動の経営資源を最も効果的に配分することで、県民の満足度を極大化しよ

うとする発想である。

地方自治体が全体最適の経営を実現しようとする時、忘れてはならないのが「PLAN（計画）→DO（実行）→SEE（評価）」のマネジメント・サイクルである。行政よりも生産性・効率性が高いとイメージされている民間企業では、このマネジメント・サイクルをプラットフォームに、厳しい経営環境を生き抜いている。民間企業の経営を行政に援用することで成立したNPMのフレームワークからは、マネジメント・サイクルの三つの局面に関して、図表1「マネジメント・サイクルとNPMの基本原理の関係」のような行動原理が導かれることになる。筆者は、この図を日本型NPMを説明するイメージの体系として位置づけたい。日本型NPMの核心には「PDS」があり、この3つの局面にそれぞれ2つの基本原理を関連付けることができる。このことが非常に大きな特徴なのである。

もとより、行財政システム改革のツールとして導入されている組織改正・予算制度改革・パブリックコメント制度・ベンチマーキング・発生主義会計の導入などは、何れもNPMのこれら六つの視点で導入効果を測定することが可能である。日本型NPMは、その中でも行政評価を体系の基幹に位置付けることで、成立しつつあると言えるのである。

2 行政評価の基礎フレームワーク

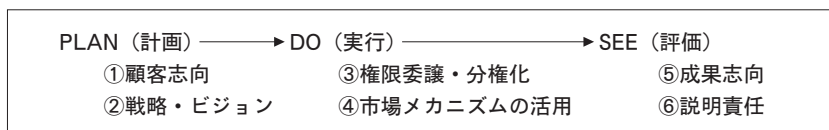
政策体系を理解する

地方自治体で導入されている行政評価にはさまざまな類型がある。ここでは地方自治体の行政評価を、政策を実現するために実施されている諸手段の現状分析と改善改革案と定義するこ

とにしよう。もとより政策を実現する手段にはいくつかの形態がある。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2「政策体系図」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、上下の関係で目的と手段の関係が整理されている。

図表2で説明されているように、地方自治体の総合計画では、政策をいくつかの「柱」に区分し、その下に「政策」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」を定義することで、政策（policy）の目的を大目的・中目的・小目的といった体系で整理することが可能になる。政策の小目的である施策を実現する手段が「基本事業」（project or program）と呼ばれるもので、通常は（基本構想・基本計画の次に位置づけられている）実施計画で掲げられている主要事業がこれに相当する。基本事業が中長期の複数年度をかけて計画されているものであるのに対して、事務事業は単年度の予算の裏づけをもった基本事業の一部もしくは全部を意味する。予算との関係で事務事業は、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。さらに、これらの事務事業（work）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目的を持った最小の行為を意味する。事務事業はこの活動を時系列に並べて整理したもので、プロジェクト（ハード事業）やプログラム（ソフト事業）の一会計年度相当分を構成するという本質を持っている（図表3を参照のこと）。

図表1 マネジメント・サイクルとNPMの基本原理の関係



行政評価の諸類型

地方自治体で導入されている行政評価は、現状分析や改善改革案の検討を、政策体系図のどの階層で適用するかにより、いくつかの類型に分類することが可能である。例えば、業務棚卸と呼ばれる手法は、各組織単位（通常最小単位としての「係」が想定されている）の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。もともと業務棚卸の手法は、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に基づいていたため、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は、組織の事務分担や業務分掌を、事務事業との関係で整理するというアプローチを採用しており、行政評価の一つの類型として整理することができよう。

行政評価という用語と表裏一体のように活用されているのが事務事業評価である。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貢献度を評価して、基本事業や施策の視点から改善改革の糸口を見出すためのツールである。ところが、多くの自治体で導入されている事務事業評価は、こうした上位の基本事業や施策の視点からの評価ではなく、事務事業そのものの必要性や経済性、効率性、目的達成度の評価にとどまっている場合が多い。より上位の視点からの評価の視点を持たない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できるが、より重要な役所のシステム改革にはなかなか有効な手立てとはなり得ていないのが現状である。

ABC（活動別原価計算）やABM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・業務分掌の間に介在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。「コスト＝サービス原価」「サービス原価＝受益」の

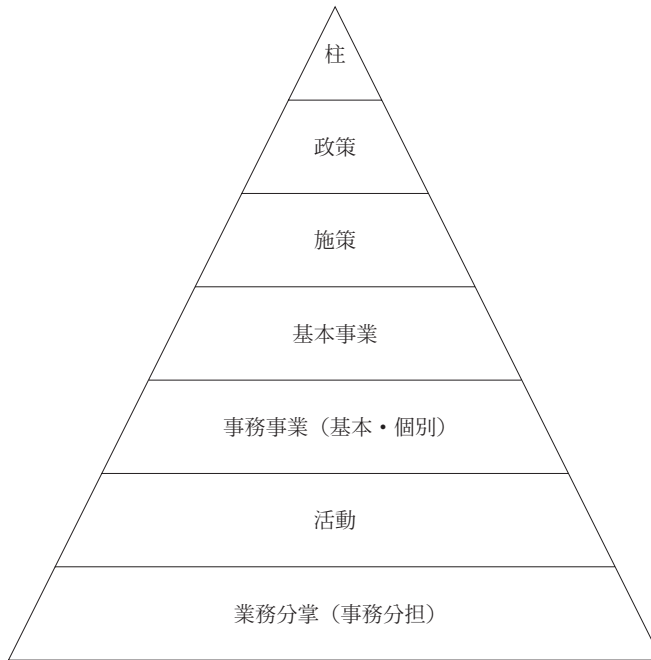
関係が成立することに注目して、受益と負担の関係を重視する自治体のマネジメントでは、とりわけ大きな関心が向けられている。

基本事業の評価は通常、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。ただ、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、何れも施策の目的を実現する上で、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、基本事業評価でも求められているのは、施策目的を実現するに際してのプロジェクトやプログラムの優先順位なのである。

最後に、施策や政策の評価について整理しよう。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目的の実現度合い（目的達成の進捗度）を全体が目線で測定することが、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と考えている。こうした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のである。

このように行政評価には非常に多くの類型が存在する。また、その一部については、具体的な内容についてコンセンサスが形成されていないものもある。こうした状況で行政評価を導入しようとする自治体には、導入目的の明確化が強く求められることになる。一般に行政評価には、職員の意識改革、役所のシステム改革、住民と役所の協働の促進といった効用が指摘され

図表2 政策体系図



図表3 施策と基本事業と事務事業の関係

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

PJはプロジェクト：
PRはプログラム：

事務事業

施策

ている。次の課題はこうした効用を行政評価の
類型ごとに整理することにある。

行政評価は現状分析の手法

現在、多くの自治体で導入されている行政評価（事務事業評価や一部の施策評価を含む。ただし、政策評価と声明している自治体のほとんどでは、実は政策評価など行っていない）。こ

の本質は何か。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もある。例えば、行政評価導入の担当者、あるいは、その自治体職員に「行政評価の本質は」という質問を行っても、明確にその本質を言明できる職員は意外と少ないのである。

本稿では、行政評価の本質を現状分析とその

改善改革案と位置づけている。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。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、生活保護の救済率や自立率、博物館のリポート率などの指標は、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、価値判断規準が行政評価には認識されているのである。

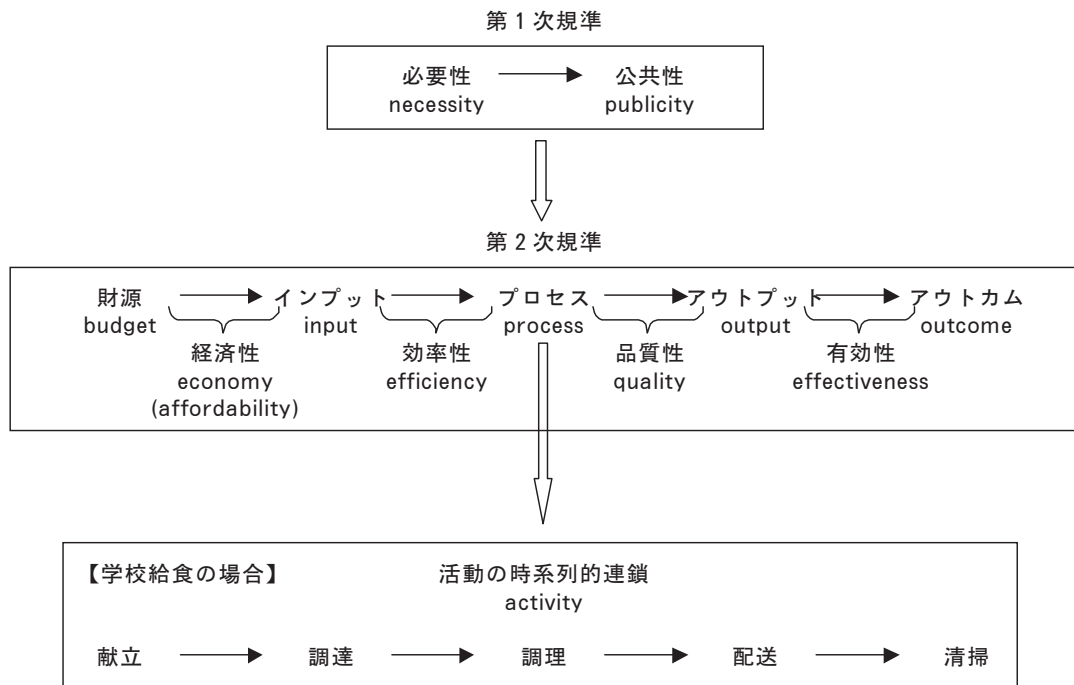
要性・公共性・有効性・品質性・効率性・経済性が体系的に説明されている。このうち、必要性と公共性は行政評価を実施する場合の、第1次評価規準として整理されている。第1次評価規準は、有効性・品質性・効率性・経済性といった第2次評価規準を吟味する際の前提条件である。住民ニーズやそのニーズの内容に公共性がないものについては、行政評価において詳細な分析を行う必要は、もとよりのみのである。

第2次評価規準のなかで、有効性は事務事業の目標達成度（進捗度）と上位施策への貢献度（寄与率）という二つの視点を構成要素にしている。事務事業評価の導入がわが国の自治体で本格化した平成10年度あたりでは、この有効性の評価をもって事務事業評価の核心と認識していた自治体も多い（そうした発想では十分な現状分析を果たすことは不可能である。有効性指標に過度に特化する評価システムの構築は、今日では好ましいものとして理解されていない）。品質性は行政サービスの主として質的側面に関

価値判断規準のヒエラルキー

図表4「行政評価の価値判断規準」には、行政評価を実施する際の現状分析の視角として必

図表4 行政評価の価値判断規準



連する指標である。自治体によっては、行政評価からこうしたサービスの品質を分析する局面を看過しているケースが垣間見られるが、現場で直接住民と対峙している行政職員にとって、本当に重要な視角はこの適合性の規準である。

効率性は、行政サービスの単位当たりコストである。また、経済性は財政余力として認識すべきものである。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多いが、経済性はそれほど重要性の乏しい規準ではない。むしろ、とりわけ重要な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。

プロセスで効率性を分析する

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。筆者は業務を、目的を持たない技術（施設管理、企画、調査調整、経理など）、活動はそうした業務を一定の目的に照らして体系化したものと整理している。プロセスの効率性を推進する手立てとしてABCが、昨今いくつか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し、新たな改善と改革の糸口を見出そうとするものである。

例えば、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、コストは約900円。このうち人件費が600円、その他の材料費等で300円である。これをABCで再計算すると、5つある活動のうち調理活動に400円、清掃活動に300円必要とされていることが試算された。「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いてくる。ここが改善改革の切り口になる。有効性の評価をしなくとも、こうしたコスト分析でも十分か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のである。

3 行政評価の価値判断規準

必要性と公共性

行政評価は事務事業や施策の現状分析の手法である。現状分析の結果は、改善や改革の切り口に反映させなければならない。人・モノ・金・情報・時間の5つの要素は、自治体が住民のアウトカムを高めるために所有している行政経営の資源であり、改善と改革の切り口は、常にこの5つの要素に照らして検討されなければならない。

行政評価の価値判断規準は、施策や事業評価のための6つの規準から構成されている。その第一次規準が「必要性」と「公共性」である。自治体が提供する行政サービスも、顧客である住民を具体的に定義できないのであれば、実施する意味はまったくない。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のである。

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かわる事務・全国的に統一して定めることが望ましい事務・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。

行政評価の価値判断規準には、こうした第1次規準について、有効性、品質性、効率性、経済性という4つの要素から構成される第2次規準がある。第1次規準が事業評価の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。

有効性規準がもつ二つの意味

アウトプットがどれだけアウトカムの向上に寄与しているか。これを測定する概念が有効性（アウトカム／アウトプット）である。有効性はアウトプットを生み出す事業が、アウトカムの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。ここで注意しなければならないことは、事業の有効性（すなわち「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。

例えば、ある課長（T課長）が自己の権限と責任を部下である係長のA氏とB氏に委譲しようとしているとしよう。A氏はベテラン係長であり、B氏は最近昇任した若手の係長である。T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A氏に委譲する一方で、若手係長であるB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、課長が担当する基本事業（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A係長は、Y事業で設定された目標の50%を達成したとしよう。また、若手のB係長は、Z事業で設定された目標の100%を達成したとする。この場合、Y事業のX基本事業に対する有効性は「80%×50%」で計算することができるし、Z事業のX基本事業に対する有効性は「20%×100%」で計算できることになる。事業としての評価（「事業評価」）をするのであれば、Y事業はZ事業の2倍の有効性をX基本事業に対して達成したことになる。

しかし、この評価をA係長とB係長の評価（「業績評価」）に置き換えてはならない。与えられた仕事の達成度を見れば、B係長（50%）はA係長（100%）の2倍の業績を残したことになるからである。

このように有効性には、「有効性＝寄与率×

達成度」という関係が存在する。事業の評価はもちろん有効性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、達成度を「ものさし」として認識してゆかなければならないのである。

品質性という価値判断規準

行政評価の価値判断規準を取り上げる場合、これまで検討した必要性・公共性・有効性に加えて、効率性と経済性についての説明が加えられるケースが多い。効率性は行政サービス単当たり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。

行政評価の価値判断規準には、これら5つの要素だけではなく、品質性（quality）という判断規準がある。品質性は、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。住民票を市民に提供する場合に、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市民の待ち時間を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。このような品質性の概念は、これまで地方自治体で実施されてきた行政評価では、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、自治体に行政評価の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、保育師・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は、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する行政評価でなければならない

のである。品質性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、品質性概念の看過が大きな要因になっていることが多い。

顧客志向と必要性

地方自治体が行政サービスを提供するときに、最初に検討しなければならないことが必要性の有無である。必要性の規準は、その行政サービスを欲する住民の存在を確認する概念である。事務事業評価の先駆となった三重県の目的評価票では、目的の三要素として対象・手段・意図の明記を求めている。市役所で展開される事務事業評価の場合、例えば、学校給食サービスであれば学童や児童、生活保護サービスであれば潜在的な生活保護対象世帯、市立美術館サービスであれば来館（入館）者が、行政サービスを提供する対象として位置づけられることになる。

このような必要性の概念は、行政サービスを提供する対象の定義を介して、顧客志向の原則と密接に関係している。筆者が自治体の職員研修にお伺いした際に、「あなたのお客様はどなたですか」という質問をすることがある。この場合、ほとんどの職員の回答は躊躇なく「市民」である。この市民という回答自体はもちろん誤りではない。しかし、行政評価や事務事業評価は、もっと厳密な市民の定義を求めている。学童や児童、潜在的な生活保護世帯、市立美術館の来館者は何れも市民には違いないが、もっと詳細な市民の具体化が行われていることに注意しなければならない。市民という抽象的な回答から、個別の事務事業に照らした詳細な市民の定義を職員に求めようとするのが、顧客志向を背景とする必要性の価値判断規準である。

公共性と補完性の原則

住民ニーズの認められる要求であっても、それが一部の特定個人に帰着するような行政サービスならば、行政はそれを提供するわけにはゆ

かない。ここでは必要性に加えて、公共性という価値判断規準が重要になってくる。公共性は、公平性や中立性を前提にして、行政サービスの提供に関して次のような内容の確認を求めている。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・ミニマムあるいはシビル・ミニマム（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』より）。

公共性の価値判断規準は、行政評価や事務事業評価で、事業の見直しに非常に大きな成果をあげることがある。多くの地方自治体は、このことを看過して、有効性・効率性・経済性の価値判断規準に偏重した評価システムを構築している。公共性の価値判断規準導入の成果は、例えば、三重県では平成9年度にこの公共性の概念を用いて、当時、3200存在した事務事業の評価を行い、202事業の廃止を決定したことからも明らかである（しかもこのうち、125事業については平成9年度中の廃止を実現している）。こうした公共性の価値判断規準には、さらに補完性と呼ばれる原則も具備されている。

EU（欧州連合）では、発足に際して締結されたマーストリヒト条約のなかで、行政サービスを提供（供給）する主体を、補完性の原則でルール化しようと試みている（図表5）。公益に資する公共サービスを提供する主体は、必ずしも行政（官）である必要はない。筆者が勤務する関西学院大学も、もちろん私立（民）の大学であるが、国立大学や公立大学との競争環境のなかで、大学教育サービスを提供し続けている。大学のような学校だけでなく病院や幼稚園、保育所、公共交通機関、介護などのサービスについても、立派に民間で自立して、あるいは、一部行政からの補助を得て、独立採算で経営されているのである。

補完性の原則は、こうして民間にできるものは、どんどんと民間に委ね、行政（官）は、民間で担いきれない部分についてのみ、行政サービス提供の主体として機能すべきであると整理

する。また、行政が提供するサービスであっても、それはできるだけ住民に近い基礎自治体が優先順位をもって、行政サービスを提供するように求めている。つまり、国よりも都道府県、都道府県よりも市町村にという具合である。このことから政令指定都市に設置されている区役所についても、この補完性の原則の発想が尊重されなければならない。政令指定都市では、市役所本庁ではなく区役所が率先して、区民に対する行政サービスを提供してゆかねばならない。本庁の出張所のような機能しか果たさない区役所の改革もまた、公共性の価値判断規準から演繹される改善改革の切り口である。

4 行政評価導入の効果

行政評価を導入しようとする地方自治体では、やり手あるいは有能と称されている幹部職員が思わぬ抵抗勢力になることがある。「企画は行政評価を導入して、われわれの仕事を検証しようとしているが、企画が知らないだけで、われわれはきちんと毎日シャープな仕事をしている」というのが、こうした幹部職員の説明である。評価すなわち悪もしくは無知と単純に整理をしてしまう幹部職員のいる自治体では、首長のリーダーシップが相当に強くないと、こうした職員の定年退職まで行政評価システムの構築はお預けとなる場合もある。

行政評価導入の効果を、事業や施策のスクラップ・アンド・ビルトに求めるのは、最も一般的な整理である。しかし、行政評価を導入もしくは構築しようとする過程では、スクラップ・アンド・ビルド以外にも、行政経営やNPMの視点でみたいくつもの効果が垣間見られるのである。すなわち、事業の評価（すなわち、政策の推進）と組織・予算・人事との関連を整理する

ことで、行政評価導入の効果がさまざまな諸相から認知できるのである。

ある市長の悩み

ある政令指定都市で市長から、「1億円もするような薬の購入の決裁が私のところに廻ってくるのです。しかし、1億円の薬の内容が私にわかるわけがない。せめて、8000万円に節約することはできないのか、とコメントするだけです」という相談を受けたとことがある。読者はこの市長の悩みの原因をどこに求められるであろうか。筆者は、この政令指定都市が経営する市立病院の最高責任者が市長であるという点、すなわち、病院事業における管理者の不在、権限と責任の委譲こそが、この悩みを解決する最大の課題と認識している。

政令指定都市で病院事業に地方公営企業法を全部適用しているのは仙台市、広島市、北九州市の3つの自治体だけである。このほかの自治体では、政令指定都市であっても、病院事業に関わる最高責任者は市長になる。病院経営といった専門性の著しく高い事業に、多くの地方自治体では経営の責任者をおいていないのである。このような組織運営の方法がまかり通ってきたところに、自治体経営の必要性を垣間見ることができる。病院事業に限定すれば、経営組織の改革を推し進め、地方公営企業法の全部適用もしくは地方自治体版の独立行政法人化を目指すべきである。さらに、自治体の経営全般にも、こうした責任者のいない事業が多々垣間見られるのではなかろうか。民間の企業経営者が自治体のトップに常に示唆する提案の中なかにも、「役所では誰が責任者かがあまりにも不明確」という内容のものが多い。組織がきちんとした目的（任務）を意識して、組織の責任者はその目的の遂行に、人・もの・金・情報・時間といっ

図表5 補完性の原則

市民<民間<ボランティア<NPO<市役所<県庁<国<(EU)

た経営資源を効率的に投入する。市長のボヤキを解消するには、役所内部にこうした組織改正を展開する必要がある。

政策と組織の一致

このような病院経営の例だけではなく、地方自治体では組織の構成が政策の推進と一致していないケースがほとんどである。総合計画の政策や施策の体系に準拠した組織改正を実現している自治体はなかなか見出しにくい。次の文章は平成13年3月に廃止される以前の岡山市の「職務分掌条例」（保健福祉局）である。

- (1) 社会福祉に関する事項
- (2) 保健衛生及び環境衛生に関する事項
- (3) 保健所に関する事項

多くの自治体ではこのように「…に関する事項」「…に関すること」と職務分掌が規定されている。しかし、この既定には保健福祉局の目的が説明されていない。政府や岡山県の下請け機関として、言われたことだけを実施する組織として岡山市の保健福祉局は存在するかのイメージを持ってしまう。もちろん、こうした条例では地方分権を推進することはできない。そのため、岡山市では平成13年3月にこの条例を廃止して、新たに「岡山市の組織及びその任務に関する条例」を制定した。そこでは、保健福祉局の目的（任務）が次のように説明されている。

- (1) 市民福祉の充実により、各世代がいきいきと暮らすことができる地域社会の実現
- (2) 高齢者、障害者などが社会・経済的に力が発揮できるまちづくりの推進
- (3) 勤労者が働き続けることができる環境の整備
- (4) 保健サービスの提供と衛生的な環境の確保による生涯を通じた健康づくり

これらの任務を既定する文章は、総合計画や実施計画で説明されている政策や施策の目的と非常によく似ている。つまり、総合計画（＝政策）と組織のあり方は、こうして密接に関連付けることが可能である。自治体の幹部職員には、

行政評価の導入に着手した企画の担当者が、自治体経営の重要な課題として最終的に認知する政策と組織の一致を、率先実行して解決してゆく姿勢がもとめられている。

政策と予算の一致に向けて－縦割りの弊害－

地方自治体では夏過ぎから、予算編成の時期を迎える。財政課職員は夜遅くまで残業を繰り返して、現課の職員は少しでも有利な予算編成を実現しようと、非常に多くの資料作成に奔走されるシーズンが、年末年始まで続くのである。

かなり早くから予算編成に着手する自治体では、お盆明けの頃からすでに作業が開始されている。「こんなに早くから新年度のことを考えるよりも、現在執行中の当年度予算が住民の目線から見るとどれほどの効果を発現しているのかを見極めるべきである」。こうしたまっとうな指摘があるにもかかわらず、自治体職員は新年度の予算編成に取り組んでいくのである。予算偏重主義の典型的な弊害を看過し、今年度の成果を評価することもなく、新年度の予算編成作業に着手する背景には、きっと次のようなイメージが自治体には根強く残っているに違いない。

- ① 予算と決算は別物である。決算や評価の結果を考慮した予算編成など、考える必要もない。
- ② 組織防衛のためには、予算をまず獲得しなければならない。
- ③ 予算を獲得し、定数を確保することが、管理職としての有能さの証である。

本稿ではNPMの6大原則を整理してきたが、①は成果志向、②は顧客志向、③は権限委譲・分権化の視点で重大な誤りを犯している。予算と決算は、よりよい成果を達成するために連携が不可欠であるし、自治体の目的は組織を防衛することではなく、顧客である住民の満足度を極大化することにある。また、管理職に求められる権限と責任のバランスは、事業遂行のインプットとアウトカムの関係から分析されるべきもので、インプットの一つである予算の獲得の

みをもって、その管理職の有能さを推し量るわけにはゆかない。

予算編成にこのような弊害が生じてしまう一番大きな原因は、組織の縦割りにある。ほとんどの自治体は機能部制の組織構造を採用しており、政策の遂行を強く意識した事業部制の組織形態にはなっていない。事業部製の組織を採用しなければ、政策から演繹される顧客志向に照らした目的を感知することができず、組織は必然的に内へ内へと向かってしまうのである。

マトリックス予算で検証する

自治体の予算がどのような政策あるいは施策を推進するために編成されているかを確認する一つの手立てがマトリックス予算である。マトリックス予算は縦軸に既存の組織、横軸に政策や施策を定義し、交差するセルに該当する金額を記入していくことで、通常は縦軸の部課別でしか認識されていない予算額を、政策や施策という横軸でも垣間見ることが可能にしている。平成10年度の行政システム改革に際して、三重県が当該年度の当初予算をマトリックスで整理したことで、この予算表の有用性が広く認知されている。筆者が顧問やアドバイザーとして深く関与している自治体には、首長自らがこのマトリックス予算の有用性に付言する自治もある。

例えば、愛知県豊橋市の早川勝市長からは、自治体運営における縦割りの弊害を排除し政策や施策を実現する視点から、マトリックス予算の重要性を指摘いただいたことがある。「発生主義でバランスシートや行政コスト計算書を作成する前に、まず、現金主義の枠内で良いから、マトリックス予算を作成することで、自治体はいくつもの改善や改革の切り口を見出すことができるのではないか」。早川市長が示唆されたこの的確なコメントに、筆者は大きな驚きさえ感じた。

豊橋市が現在編成している予算をマトリックスで描写すると、特定のセルに大きな金額が入り、それ以外のセルには、ほとんど金額が入ら

ない（つまり「0」の）状態になる。このことは、豊橋市の予算が、政策や施策別に主管部課を強く意識して編成されていることを意味するのである。特定の組織に特性の政策や施策を実現するための予算が貼り付けられている状況こそ、政策と予算が一致した状態である。

政策と予算の一致で成果をあげる

一定額の予算で、できる限りの成果をあげるためには、無駄や非効率が生じてはならない。しかし、現状の縦割り組織で予算が編成されている状況では、予算執行で無駄や非効率が必然的に発生してしまう。同じような種類の事業が別々の部課で行われていたり、事務事業を統合することで、より簡素高率な事業運営が可能になる場合も相当あるはずだ。

多くの自治体では縦割りの弊害で、政策と予算がほとんど一致していない。同じ政策や施策を実現するために、複数の部課が予算を確保している状況では、政策別の予算の一元管理ができていないわけだし、政策や施策を主管する責任者が不在であることを意味している。

NPMは民間企業の経営の発想を援用して、自治体の生産性を向上しようとする理論である。NPMの視点からは、政策と予算の適合がとりわけ重大な課題として浮かび上がってくる。そのためには自治体の組織構造を、機能部制組織から事業部製組織へと変革しなければならない。また、その過渡的な手立てとして、政策や施策を主管する部長や課長を組織上明確にする必要がある。

行政経営改革に先進的と評価されている自治体のなかには、豊橋市のように政策と組織の適合に特に留意して、予算編成を行う自治体が誕生してきている。これまでできないことと思われていた内容が、少しずつではあるが実践されてきている。こうした取り組みから、自治体の行政経営改革に、NPM理論が着実に浸透している現状を把握することができるのである。

予算編成方式の現状

ここまでの検討で明らかなように、政策と予算の連動は、NPM理論を自治体に本格的に導入する際の重要な課題である。その解決の糸口は、行政評価を政策別の予算編成会議あるいは政策別の執行責任者の意思決定における判断材料とすることにある。以下においては、この政策別予算編成会議と政策担当部長の設置について整理する。

言うまでもなく、現在多くの自治体が行っている予算編成の基本アプローチは、歳入見込み額に合わせて総量規制（シーリング）を行い、そのもとで予算要求された事業費をさらに「査定」という作業でカットしていく方式である。個別事業を積み上げて予算編成を進めるという方法は、現課の職員を「性悪説」的に見る考え方であり、官房部局から（住民にサービスを提供する）現場部局への権限委譲という方針とも、真っ向から対立するものである。

また、積み上げ方式の予算編成では、事業ごとに予算化された内容を、自治体内部で横断的に総合的に勘案する視角に欠けることになる。すなわち、各自治体で予算の査定（本来は調整）を行う財政課の「主査」は通常、部局ごとに予算の査定を行っており、各部局を担当する主査のコミュニケーションが十分に行われていなければ、同じ政策や施策に属する事務事業同士でシナジー効果が発現することなどは、ほとんど期待できないのである。

積み上げ方式から枠配分方式へ

これに対して予算配分を政策や施策ごとに枠で配分する方法がある。翌年度の歳入見込額（財源）を、政策や施策ごとに総額で配分し、政策や施策担当の責任者のもとで、個別の事務事業への予算配分額を決定しようとする方法である。この方法は多くの自治体が行っている部局別の予算の枠配分とは本質的に異なるものであるということに注意する必要がある。

政策や施策ごとの予算配分額の決定は、基本

的には現場の部局からの予算要求に基づいて行われることになる。各部局からの予算要求にはシーリングを課する必要も、もちろんない。現課は必要と判断する事業の予算要求を何の制約もなく行うことになる。

配分方式が採用されると、財政課は公的関与の考え方と、トップの予算編成の基本方針に照らして、予算要求された事業に不適切なもの、不必要なものがないかをチェックする。このチェックを通過した項目には、基本的には要求された予算が認められることになる。ただし、チェック後の予算要求額が、歳入見込みよりも大きい場合には、それに合わせた比例按分方式などで、個別事業当たりの予算要求額が決定され、その政策や施策ごとの合計額が、それぞれの配分額として決定されることになる。

政策別予算編成会議の設置

政策や施策ごとに配分された予算額を、政策や施策を効果的に実現するために簡素効率に活用するためには、政策や施策ごとの予算会議（以下、政策別予算編成会議という）が設置されなければならない。政策別予算編成会議は、県庁の場合、政策担当部長と各部局の次長級職員から構成されるのが適当であろう。例えば、20ある政策のうちの一つに人権を掲げている三重県では、平成10年度のマトリックス予算による、10ある部局のすべてが人権に関する事業の予算を持っている。このような場合、人権について最も多くの事業予算をもつ農林水産商工部長が人権担当部長を兼務するとともに、10ある部局の次長級職員が、「人権」という政策に関わる政策予算編成会議を構成することになる。

この会議では、人権という政策に配分された予算額を、個別の事務事業に配分するための協議が展開されることになる。もちろんここで活用される基礎資料が、行政評価あるいは事務事業目的評価票である。積み上げ方式では「予算ぶん取り型」「粉飾決算型」と揶揄されていた評価票が、配分方式では、人権問題に携わる関

係者の厳しい相互評価にさらされることになり、評価票の内容はこの二次評価のプロセスを経て、さらに精緻化が進められることになる。

政策ごとの予算額をあらかじめ決定する配分方式は、積み上げ方式の「性悪説」に対して「性善説」に基づく予算編成方式と整理することができる。配分方式では、公共関与の考え方、トップの予算編成方針に照らしてカットされなかったすべての事業について、予算編成における実質的な調整権限を、予算調整課からそれぞれの現課に委譲することが可能になる。予算調整課は、政策ごとの予算調整の権限を、その政策の最も近くにいる部局の責任者に権限委譲することで、現課の本質を「性善説」で対応することになる。

政策担当部長の決定

事業部制組織を採用して政策別の横割り組織を構築した場合、政策担当部長はどのようにして決定すべきであろうか。例えば、三重県のようにマトリックス予算で1人の部局長級職員が人権に関する予算の執行権限を持っている場合、各部局長が自治法の制約を受ける縦割り組織の長を務めると同時に、20の政策ごとに政策担当部長を決定する必要がある。この際に有用な一つの資料がマトリックス予算である。例えば、各政策について最も大きな歳出予算を抱えている部局長を政策担当の部長として決定してはどうだろうか。そうすると、すでに指摘したように、農林水産商工部長兼人権担当部長が誕生することになる。

政策担当部長は、各部局で当該政策や施策を担当する次長級職員（三重県では総括マネジャーという）を召集して政策別の予算編成会議を開催する。総括マネジャーには、当該政策や施策を実現する手段である基本事業を主担するマネジャーが同伴する場合もあろう。こうして構成される政策別予算編成会議で、政策ごとに配分された予算額が、施策や基本事業、事務事業別の予算配分額として配分されることになる。も

ちろん、事務事業目的評価票は、この会議で最も重要な資料として、現場の部局間の予算調整作業に活用されることになる。こうすることで、行政評価システムは、政策と予算を連動させる基幹ツールとしての機能を果たすことになるのである。

5 日本型行政評価の課題

—コストと経済性の軽視—

(1) コスト計算を軽視する日本の行政評価

生活者起点がNPMを支える公準

現在、わが国の先進的な地方自治体で進められている行政システム改革は、住民を行政サービスの消費者すなわち顧客と見立て、顧客である住民のカスタマーズ・サティスファクション（顧客満足度：CS）の向上を、抽象的ではあるが究極の目的として展開されている。ただしここで重要なことは、顧客がすべての住民を意味するものではないという点である。これからの自治体が行政サービスを提供する対象として意識すべき顧客は、自らが主体的にその自治体で生活を営んでいこうとする生活者でなければならない。自治体の首長や議員の選挙で、候補者が一同に「住民の目線で」と政策を訴える際、筆者はその住民は単なる受益者ではなく、行政と協働して街づくりに参画し、自己の生活を主体的に切り開いていこうとする生活者ではないのですか、と問いかけたくなってしまうのである。

NPMのフレームワークは、すでに説明したように、PDSのマネジメント・サイクルの導入と、P（計画）の局面での①顧客志向、②戦略・ビジョン、D（実施）の局面での③権限委譲と分権化、④市場原理・競争原理、S（評価）の局面での⑤成果志向、⑥アカウントビリティーの導入にある。わが国の行政評価は、これまでどちらかという「政策—施策—事業」という体系の整理とアウトカム指標の設定に大きな比

重があった。つまり、①②③⑤⑥の基本原則の遂行に、行政評価はそれなりの貢献を果たしてきたのである。ところが、④の市場原理や競争原理の活用に関連して、わが国の行政評価は一般的にみて、力が及んでいない。筆者はこの原因を、自治体における会計改革の遅れ、会計の重要性に関する自治体の意識の希薄さに求めるべきであると考えている。これでは、最少の経費で最大の効果といった生活者起点の行政を展開することはできない。

行政評価に会計手法を付加する意義

わが国で広く実施されている行政評価システムは、施策や事業の目標管理と進捗度管理を重視する一方で、「目標を達成するためには、予算をタレ流しの状態で消費してもよいのか」という問い掛けには、必ずしも精緻な計算体系を確立していない。換言すれば、わが国で開発された行政評価システムは、顧客志向や成果志向には一定の完成された体系をもつ評価手法ではあるが、市場原理や競争原理の活用から演繹される正確な費用（行政コスト）の計算に関しては、システム内部で満足のできる計算体系を有していないのである。

この現状は、行政評価の導入に携わっているコンサルタントの多くが、会計の専門的な知識（少なくとも会計学修士以上の専門的知識）を持っていないという現状からも明らかである。また、会計的な緻密な計算を展開するためにはITの活用が不可欠である。ITを活用した行政評価システムの構築を推進することのできるコンサルタントやソリューションを提供するベンダーが実際、ほとんどわが国には存在しないことも、この状況に拍車をかけている。

コストを計算できなければ、経済性や効率性の評価を下すことはできない。とすれば、地方自治体の職員が政策形成の基盤として行政評価システムを活用する場合、正確な行政コスト計算をつかさどる発生主義の思考とのリンクを当然に模索しなければならないはずだ。これが実

現されてはじめて行政評価システム上で、正確な行政コストと住民の満足度の対比を行い、あるべき費用対便益の分析が可能になる。現行の事務事業評価システムに、事務や事業の実施に要するコストを正確に反映するシステムを統合することで、本格的な執行評価のシステムが構築されるというイメージをもつことが、会計手法を自治体改革に援用するうえで特に重要になるのである。

正確なコストでなければ住民に説明できない

もちろん、自治体でも総務省が定めた方式で行政コスト計算書を作成する団体が増えてきた。このこと自体は、非常に好ましいことであるし、ほとんどの自治体では、外部の専門家の力を借りることなく、自前でコスト計算書を作成している。

しかし、いざ、コストデータを使って、住民、組合、議会に具体的な説明をしようとするとき、筆者の経験では必ずといっていいほど、「このコストは本当に正確な計算を行った結果ですね」という確認が交渉相手から求められる。この一言に、自治体職員は後退せざるを得ないのである。

日本型行政評価の欠点は、コスト計算ではアウトカムの測定とは比較にならないくらいの精密度が求められるという部分についての、認識のなさである。自治体が提供する行政サービスのコスト計算には、発生主義の思考を積極的に導入し、ITをどんどんと活用していくべきだ。制度で求められなくともつまり財務会計の範疇ではなく、管理会計の範疇であれば、発生主義とITの導入は、各自治体の自己責任で果たするはずである。筆者が関係する範囲でも、この管理会計の範疇でこうした改革を率先実行しようとする自治体が出てきた。やる気のある自治体とそうでない自治体の行政評価には、ひと目でその違いが明らかになる差がつかけている。

(2) 経済性を軽視する日本の行政評価

VFMと3E

行政評価を導入して施策や事務事業の評価を行うとき、評価規準としてしばしば言及されるのが有効性（effectiveness）、効率性（efficiency）、経済性（economy）の3つのEである。3EはVFM（value for money）あるいは「最少の経費で最大の効果」とも符合する。「施策や事務事業が上位の政策や施策に対して有効かいなか」「施策や事務事業の実施は簡素効率的な方法で行われているか」「施策や事務事業の経済性はどうか」。

自治体職員が何気なく整理しているこれらの3つのEに関連して、わが国では経済性について非常に軽視する傾向があるように思われる。例えば、あるコンサルタントは、効率性は「インプット／アウトプット」で判断するものとし、経済性は「インプット」の大小で判断すべきものであると整理されている。この考え方では、コスト概念をベースに効率性を定義し、そのひとつの側面として経済性を位置づけているように解釈される。果たしてそのような整理で良いのであろうか。

競争入札で、自治体が詳細な仕様書や要求書を事前に確定している場合、落札業者の選定はおそらく、入札価額の大小によって決定されるであろう。この場合に、どの業者が一番廉価な入札を行ったかどうかを問う概念が、経済性だと説明されているのである。

経済性は効率性の要素ではない

しかし、経済性をこのように定義する限りにおいては、経済性は効率性の一要素として位置づけられることになる。あらかじめ仕様書や要求書でアウトプットの水準が明記されて固定されている場合、効率性の「インプット／アウトプット」の値は、インプットの大小によって決定されることになる。つまり、競争入札でアウトプットの内容が定義されている場合には、効

率性＝経済性となって、経済性は効率性の特殊なケースとして整理されることになる。

日本全国の地方自治体の評価規準を垣間見ても、これと同じような誤解をしているケースがかなり多い。そうした自治体では、評価規準に効率性を明記しつつも、ほとんどの場合、経済性という評価規準を設定していないのである。潜在的に、経済性は効率性の特殊なケースであるという理解が、経済性を組み込んでいない評価規準を吟味することで、感じ取れるのである。筆者はこうした理解には、反対なのである。

カナダ連邦政府の6つのテスト

1980年代に深刻な財政危機に見舞われたカナダ連邦政府は、財政再建のために次のような6つのテストを実施した。①公共性のテスト、②公共関与のテスト、③公共部門内の役割分担（国・地方）のテスト、④民間委託のテスト、⑤効率性のテスト、⑥財源のテスト。これらの6つのテストは、三重県が平成10年度の行政システム改革で設定した公的関与の考え方にも租借されたことで、わが国でも非常なものとなっている。また、最近、あまりに深化しすぎた評価システム構築の現状から、カナダの6つのテストを参考に、公的関与の考え方を中心、行政評価の再構築を企図する自治体も存在している。

ところで第6番目のテスト、つまり、「この事業を展開するための財源がありますか」というテストが、ここでは大きな問題なのである。①から⑤のテストで、公共性や公共関与の妥当、公共部門間の役割分担、サービスの提供主体や手法の効率性のテストに合格しても、この6番目のテストに合格しなければ、カナダ連邦政府は事業に予算を措置しなかったのである。

この第6番目のテストこそ、筆者が経済性として強く意識する内容なのである。経済性とはすなわち、財政余力（affordability）を意味するという点を、多くの自治体関係者は行政評価の実施で看過しているのではなかろうか。

経済性こそ重要な評価規準

いくら必要性が高く、公的関与の度合いの高い事業であって、財源が確保されなければそれが事業として成立することはありえない。そう考えると財政余力すなわち経済性という評価規準は、とりわけ重要な評価の価値判断規準であることが理解されよう。

わが国のNPMに基づく行政評価では、成果志向がしばしば強調されている。アウトカムの指標を成果指標と誤解して、評価のシステムを構築している自治体もかなりの数に上っている（もちろん、成果はパフォーマンスであり、それはアウトカムとインプットもしくは財源との関係で定義されるべきものである）。しかし、ここで一旦立ち止まって、経済性という評価規準の持つ意味を冷静に分析する必要があるのではないだろうか。

わが国の行政評価システムをさらに精緻なものとして完成するためには、経済性という概念の整理が必要になる。経済性と効率性はまったく別個の価値判断規準である。行政評価に関わる自治体関係者は、このことを肝に銘じて日常の業務に関与すべきである。3つのEの間に主従の関係や強弱の発想はない。経済性は、有効性や効率性ととも、最少の経費で最大の効果を発現するための重要な価値判断規準なのである。

6 むすび

以上、本稿では日本型行政評価を展開する際の基礎として、その必要性、基本フレームワーク、効果、課題を整理してきた。わが国の地方自治体で展開されている行政評価は、まだ端緒についたばかりである。よって、本稿も考察内容も、今後の進展に基づいてさらに進化させなければならないものが多い。それらについての追加的考察は、今後の課題としつつも、本稿では日本型行政評価の現状を垣間見たわけである。