

マネジメント理論とアカンタビリティに基づく地方公共団体の
行政改革について (三三)

——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

佐藤 隆

目次

序論

問題の所在

本稿の概要

第一部 行政機関におけるマネジメント理論の導入

第一章 マネジメント理論の概要

第一項 NPM理論の基本理念および歴史の変遷(以上、第三八卷第一号)

第二項 行政機関におけるマネジメント理論導入に関する前提条件

第三項 戦略計画の策定

第四項 行政機関におけるマネジメント理論の実践

第二章 各国の行政改革の実例

- 第一項 イギリスの行政改革
- 第二項 ニュージーランドの行政改革（以上、第三九卷第一号）
- 第二部 行政運営における行政評価制度の導入
 - 第一章 マネジメント・サイクルにおける行政評価制度の定義
 - 第二章 日本の行政評価制度の検討
 - 第三章 行政評価の実例（以上、本号）
- 第三部 地方公共団体における企業会計制度の導入
 - 第一章 企業会計制度導入の論点
 - 第二章 地方公共団体における行政コスト計算書の導入
 - 第三章 地方公共団体におけるキャッシュ・フロー計算書および連結財務諸表の導入
 - 第四章 監査委員制度
- 第四部 地方公共団体の行政改革に向けた提言

第二部 行政運営における行政評価制度の導入

第一章 マネジメント・サイクルにおける行政評価制度の定義

第一項 アカウンタビリティと行政評価の関連性

行政活動のチェック機能である行政評価制度および公会計制度改革を考察する前に、本稿で取り上げる主要なテーマの一つであるアカウンタビリティ (Accountability) について概観する。

アカウンタビリティとは、現代の民主主義下の行政運営において、「政府の権威の源泉は、市民に存する」とされる理論に基づき、市民からの信託を受けて活動する行政機関の義務である。例えば、既述した行政機関における戦略計画の策定では、行政活動の数値上の目標やその方向性を明確化し、行政運営の委託者である市民に対してその内容を公表する責務がある。ただし、本来のアカウンタビリティの概念では、戦略計画の公表よりもむしろ、以下で論じる行政評価結果や行政機関の正確な財政状況を、委託者に財務諸表を通じて公表することの方が重要である。換言すると、行政運営の総体に関して、市民から信託を受けている政治家および官僚が行った行政活動は、それに必要な権力を市民から信任を受けたうえで権利委任されていることから、市民に代わって実施した行政活動結果等に関しては、責任ある説明を行う必要があるのである。このことから、行政活動の状況およびその結果を測定する行政評価制度は、アカウンタビリティの観点からも導入しなければならないツールとなっている。また、行政評価制度と同様に、行政機関の正確なコスト情報を含む財政状況の公開は、民間企業で株主等に対して提出される年次報告書および各種財務諸表等と同等の類のものであることから、委託者である市民に対するアカウンタビリティの観点からも、その作成お

よび公表が必要不可欠であろう。

ところで、アカウントビリティの核心は、Mulgunによれば⁽¹⁾、所有権の原則 (Principle of ownership) ないし民主主義の原則 (Principle of democracy) を振りどころとするもので、信託者である市民の視点から、行政に対する権利として、行政の活動に関する情報 (Information) および活動に関する弁明 (Justification) を求めることができる。同時に、その活動に関する調査 (Investigation)、精査 (Scrutiny)、争論をする (Debate) 権利と、救済策を要求し、賞罰を与える権利が保障されるものである。他方で、市民からの信託を受ける行政の市民に対する義務としては、行政活動における情報、弁明の機会を提供し、調査、精査、争論に応ずる義務と、救済策を施し、賞罰を受け入れる義務が課せられることになる。このように行政機関に課せられるアカウントビリティとは、市民 (委託者) と行政 (受託者) との間に生じるもので、委託された行政活動全体の活動状況や結果等に関する説明責任を指すものである。なお、民間企業に課せられるアカウントビリティとは、「株主は、資本の提供者であり会社の所有者の地位にあり、経営者は所有者である株主の使用人である⁽²⁾」という関係に基づき、株主 (委託者) と経営者 (受託者) 間で生じる営利活動全体の会計責任 (説明責任) を指すものとなる。

このような委託者と受託者間の権利と義務関係の確立によって、以下の点が防止できるとされている。⁽³⁾

- ① 従僕 (行政・経営者) が主人になり、主人 (市民・株主) が従僕になること
- ② 代理人 (行政・経営者) が本人 (市民・株主) の利益に反し、代理人の利益を追求するおそれ
- ③ 責任ある説明をする人 (行政・経営者) が責任ある説明をさせる人 (市民・株主) に対して、情報を隠し、責任を回避する危険
- ④ 受託側 (行政・経営者) が、委託側 (市民・株主) の信頼を裏切るおそれ

- ⑤ 専門家(行政・経営者)が、素人(市民・株主)の無力につけこみ、自分の失敗の責任を回避する可能性
- ⑥ 政治家や官僚が市民や公衆に諮らずに、彼らだけで判断・決定し、市民の運命を決定する越権行為

現代の行政は、総じて市民の権利と利益に悪影響を及ぼしうるほどに強力な強制力を付与されていることから、市民が有する権利として、公権力の行使に関する責任ある説明を行政に課すことを可能にしなければならない。そして、この行政のアカウンタビリティについては、一般市民(Full citizens)のみならず、一時居住者(Temporary residents)や短期滞在外国人(Transient foreigners)に対しても生じるものと考えられている。⁽⁴⁾このことから、行政活動の状況を測定し、その結果を公表する行政評価制度は、行政が課せられるアカウンタビリティの観点からは必要不可欠なシステムと言える。そして、行政評価制度はこれに留まらず、既述した行政機関におけるマネジメント・サイクルのC(Check)に相当し、現代の行政運営には必要不可欠な運営ツールでもある。

しかしながら、これまでの日本の行政運営では、行政評価制度が存在していなかったことから、活動に対するチェック機能が不十分であったため、いわゆる「P(Plan)―D(Do)」が巡回するシステムとなっていた。このことは、これまでの会計監査や行政監察のあり方に原因があると考えられる。つまり、これらは法令・規則等の遵守面に関するチェックや行政執行の手続き等の確認を主眼としており、事業の効率性や効果性よりも行政機関が策定した計画のとおり施策・事業が実施されているかということを重要視していたためである。また、決算数値における利益額により、事業の成果や活動結果が明らかになる民間企業とは違い、決算書が機能していない行政機関では、総じてこれまでに予算重視、決算軽視の傾向にあった。

一方、明確化された目標である戦略計画に基づいたPDCAサイクルによる行政運営では、行政活動の成果や業績に関する計量化が必要不可欠となる。この点については、P・F・ドラッカーが非営利組織の結果志向の重要性とと

もに、「成果の計量化が可能である」⁽⁵⁾と論じており、このことから、行政機関では活動成果や業績を客観的に計量化する評価システムを機能させ、第三者性および信憑性に留意しつつ、行政活動のチェック機能の充実を図ることが必要である。この点について日本では、二〇〇一年六月二十九日に成立した「政策評価法」において、行政機関の政策評価制度は①政策評価の実施を推進し、結果を政策へ反映することで効率的な行政運営を推進する、②政策評価の情報公表する、③国民への説明責任（アカウンタビリティ）を果たす、という三点の目的が掲げられている。特に、③のアカウンタビリティについては、情報公開法と同内容の記載がされている。そして、政策評価法の目指す効率的な行政運営のためには、行政機関のみならず市民等による行政機関への監視、関与および参画が必要となる。一方、「主権者国民による行政当局への制御権の中核となるのは、『行政情報へのアクセス権である』⁽⁶⁾との指摘があるように、本来、行政活動は主権者から監視されるものであることから、行政活動の成果を正確に公表する政策評価・行政評価制度は、行政機関のアカウンタビリティに寄与するものであると言える。

なお、行政評価制度は、アメリカを中心に一九九〇年代から急速に普及を始めたツールであり、その評価基準は目標管理の観点から、インプット（投入された経営資源であるヒト・モノ・カネ等の投入量）に対するアウトプット（行政サービスが住民等に実際に提供した財やサービスの量）や、アウトカム（施策を実施したことによる住民や社会への影響度）の達成度合いを測定するものである。換言すると、行政評価は「Economy（経済性）アウトプットを一定としてインプットの最小化を図ること」、「Efficiency（効率性）インプットを一定としてアウトプットの最大化を図ること」、「Effectiveness（有効性）アウトプットを通じてアウトカムを達成すること」という、これらの「3E」の視点に基づき実施されるものである。この点に関して、民間企業の業績評価では、売上高や利益額等のアウトプット部分および収益を生み出すために必要な効率性に重点が置かれることになる。しかしながら、行政機関では、

一部の公的企業を除き公共財を産出しているため、行政評価の実施時には、「Efficiency」よりも「Effectiveness」の視点を民間企業と比較してより重要視しなければならない。そのため、行政評価では「Efficiency」および「Effectiveness」の視点に関して、行政活動がもたらす社会的便益を何らかの形で指標化、数値化を図りつつ、そのうえで、当該事業の有効性を判断することが可能となるシステムを運用しなければならない。

現在、都市交通や水道などの現業部門は、日本でも公営企業会計により民間企業的な経営が行われており、その点では民間企業の業績評価と同様な手法で評価が可能である。一方、現段階では、都市計画、教育や福祉といった一般的な行政活動の評価は、明確な指標を示すこと自体が困難な状況にあることも事実である。しかしながら、このような課題を抱えながらも行政評価制度は、一九七〇年代以降におけるアメリカの地方政府や自治体、あるいはサッチャー政権とメージャー政権におけるイギリスの中央・地方政府の行政改革で採用され、「民間企業の業績評価手法がかなりのところまで応用できている。」⁽⁷⁾という指摘もあることから、行政評価の評価手法の研究は着実に進展しており、より精度が高いシステムになりつつある。

このような行政評価制度を導入するメリットとして、次の二点が挙げられる。

まずは、行政評価制度が実際に機能することにより、行政府にも数字によるチェック機能と市場競争原理が生まれ、それらが刺激となり、組織として行政運営方法を改善しようとする気運が表れる点である。このことは、既得権益やあらゆる「しがらみ」を断ち切ることに繋がるものである。

次は、行政評価結果と行政情報の公開システムを連携させることにより、これまで以上に行政運営の透明化が図られる点である。つまり、行政評価結果をありのまま公開することで、非効率な事業やサービスが明確となり、市民や議会といった外部からの監視機能のみならず、行政内部での自浄作用が働き、結果として組織運営能力が向上するも

のである。

これらの長所を活かすためには、現段階では情報公開システムと連携する行政評価制度の導入の条件として、以下の二点の課題が挙げられている。⁽⁸⁾

第一は、行政評価の実施の際に、アウトプットとアウトカムのどちらに重点を置くかを明確にするという点である。現時点では、行政機関のミッション・ステートメントやビジョンといった基本政策の策定に関する評価は、政策の企画および立案を担う議会と行政機関の中枢部門の機能であることに鑑み、行政機関側では行政評価に関してはアウトプット評価に重点を置くべきであると考えられている。なお、住民および納税者は、提供されるサービスのアウトプット情報よりも、それがもたらすアウトカム情報を必要としているため、将来的にはアウトカム評価の重要性が増すことであろう。ただし、それらの視点の優劣はなく、行政評価制度では双方の視点について必要であることを付言しておく。

第二は、アウトプット評価とアウトカム評価の因果関係の問題である。アウトカム評価はその事業のアウトプット評価を基礎とし、その因果関係の検証を必要とする。しかしながら、この因果関係は、行政機関の内的要因によるものか、あるいは、外的な環境要因の変化によってもたらされるものであるかということを判断しなければならないが、評価指標が適切ではない場合にはこの検証が困難となる。さらに、アウトカム指標を評価するためには長い歳月を要することがあり、タイムラグが生じることも珍しくない。そのため、アウトカム評価を厳密に実施するには、プログラム評価 (Program Evaluation) を導入することが効果的である。プログラム評価とは、「予算計上されているサービスや活動の集合体であるプログラム (Program) について、設定した目標を達成しているか、あるいは、アウトカムや行政の関与の影響等を評価することが可能であるかという観点から調査するもの」⁽⁹⁾と定義されている。ただ

し、現状では地方公共団体のサービス提供の領域では、プログラム評価をそれほど重視していない。これには、プログラム評価の実施には時間を要することや、経営管理システムが未整備であることが理由として挙げられる。そのため、現時点での実際の運用では、アウトプットからアウトカムの因果関係については、「ロジックモデル」を適用し、明確化することが妥当である。なお、この点の詳細は後述する。

今後の行政運営では、アカウンタビリティの観点から行政評価制度を本格的に運用することが肝要であり、その際には、戦略計画および行政評価結果と予算を一体的に運用する業績予算 (Performance-Based Budgeting) システムを構築する必要がある。以下ではその視点に基づき、行政評価制度の詳細について論じたい。

第二項 行政評価制度の概要

行政評価制度は、一般的に基本政策 (Policy) - 施策 (Program) - 事務事業 (Task) というピラミッド型の政策体系を構築し、各段階において適切な活動目標と評価指標を設定することにより、評価を実施するものと解されている。このことから、行政評価の実施の際には、戦略計画と評価指標の整合性を図る必要がある。基本政策、施策、事務事業の各カテゴリそれぞれに、ミッション・ステートメント、ビジョン、基本方針、到達目標、具体的目標の要素を加味しつつ組織の活動目標およびそれに対応する評価指標を策定しなければならない。その際、最上位目標である基本政策では、短期目標である到達目標や具体的目標よりはむしろ、長期的な組織目標たるミッション・ステートメントおよびビジョン等の内容をより重要視する必要がある。その一方で、施策および事務事業では、これらの基本政策を実現するために必要な部門別の個々の事業目標を基礎とするため、より到達目標や具体的目標という短期目標を策定しなければならない。換言すると、行政評価指標は基本政策レベルでは社会指標がより選択されやすく、

施策・事務事業レベルでは、業務執行管理の観点による指標が選択されやすい傾向にある。そのため、行政評価結果を行政内部の改善のみならず、アカウンタビリティの観点から市民に公開しつつ住民参画等を促すには、基本政策では社会的指標を中心とした外部公表向けの指標を、施策や事務事業に関しては、目標管理や費用対効果の側面を中心とする内部管理機能に適した指標を設定し、評価することになる。

また、現代の行政運営では、行政評価制度をPDCAサイクルの一つの機能として位置付けることが可能であることは既に述べたが、このシステムを有効活用するためには、政策体系の確立と戦略計画の策定が前提条件となる。なぜならば、行政評価制度は戦略計画の達成状況を評価するツールであることから、その際に用いられる評価指標は、行政機関が策定する計画等と関連したものになるためである。このことから、市民ニーズを踏まえた行政運営を円滑に遂行するためには、有効な行政活動に繋がる評価手法の開発および評価指標の策定にとどまらず、PDCAサイクルを確立させるため、評価結果と予算編成システムを時間差が生じないよう可能な限りスムーズに連携させることが肝要である。さらに、行政活動は本来、そのインプットに対するアウトプットやアウトカムについて、活動結果をアカウンタビリティの観点から市民に公表することが求められており、評価指標を策定する際には、この点にも留意しなければならない。その際には、住民向けの評価指標は行政活動果を通じて住民が享受することとなるアウトカム指標を主に利用することになる。

以上の点から、行政評価の実施に際しては、①評価指標の設定や評価の実施そのものが組織内で目的化すること、②行政機関の都合を優先させた評価指標の設定の防止、③組織モラルの低下の抑制、といった点に留意することにより、行政活動の遂行状態を正確に把握することが可能となるよう、さらには、今後の行政活動および組織活動に関する意思決定に繋がるように、有用な評価指標を多様な視点からマトリックス的に策定しなければならない。このこ

とから、評価指標の策定は客観性を担保するため、多面的に指標を設定しなければならないが、その一方で、評価指標が多量になるほど、職員が指標の策定やその管理に忙殺されることに繋がり、評価の実施に向けて多大な時間、労力、コストを必要とする。このことは、行政運営の効率化の観点からは本末転倒であって、そのため、評価指標を設定する際には、指標の収集とモニタリングにかかるコストが見合うものであるかどうかを十分に吟味し、最小限度の指標を設定することが求められる。

これらの観点により、実際に評価指標を策定する際には、数値化が可能なインプット指標およびアウトプット指標は、組織活動の目標から指標が導き出せることから策定は容易である一方で、アウトカム指標は社会的影響度といった数値化が困難な指標が介在するため指標の設定は容易ではない。そのため、アウトカム指標の策定は、アウトプット指標からアウトカム指標を導く「アウトプット連鎖」⁽¹⁰⁾の手法を利用しつつ、評価指標を設定することが妥当である。

これは、インプット (Inputs) → プロセス (Process) → 直接的アウトプット (Immediate Outputs) → 中間的アウトプット (Intermediate Outputs) → 究極的アウトプット (Ultimate Outputs) の順に、アウトプット指標がアウトカム指標 (究極的アウトプット) に近づく過程を利用して評価指標を策定するものである。つまりこの手法は、一つの事務事業の成果を一つのアウトプット指標のみで評価するのではなく、アウトプット指標が複数のアウトプットに連鎖するこの概念に基づき、複数の段階によるアウトプット指標を設定することにより、社会的インパクトのある指標や行政活動に有用なアウトカム指標の設定を可能にするものである。

実際に行政評価制度を運用する場合には、これらの点を加味しつつ評価指標を策定することになるが、とりわけ、アウトカム指標の策定については、その前段階におけるアウトプット指標の内容を重要視する必要があるため、その点を踏まえ、アウトプット指標を策定する際に留意すべき四点の事項を取り上げる。⁽¹¹⁾

第一は、アウトプット指標を策定する際には、最終的な評価指標であるアウトカム指標の策定を見据えつつ、各事業のアウトプット連鎖を通じた評価指標の関連性を検討しなければならないことである。つまり、アウトプット連鎖は新たな指標を生み出すばかりではなく、事業間あるいは指標間の関係を明確にするため、改めて行政機関内部においてその事業目的を再確認することが可能となる。そのため、これらの点を踏まえつつ、アウトプット指標およびアウトカム指標を策定しなければならない。

第二は、評価指標の選択である。特定の指標に関する追跡が必要な場合を除いては、意思決定に役立つか、あるいは、行政活動に影響を及ぼすのかという視点から指標を設定することが肝要である。つまり、既に評価データが用意されていることや、データが収集しやすいという観点から指標を決定するべきではないということである。

第三は、バランス感覚を持った指標の設定である。つまり、アウトプット連鎖の初期における評価指標は、一般的に測定が容易である指標や行政機関側でのコントロールが可能な指標を設定する傾向にあるため、アウトカム指標との関連性が薄いものになりがちである。そのため、行政機関では、アウトプット連鎖の後期の指標を工夫することにより、バランスがとれた評価指標を設定することが求められる。

第四は、住民満足度に関する測定に関しては、中間的アウトプット指標を利用する点である。例えば、事業効果の測定をアウトカム指標を利用して実施する場合には、事業効果が現れるまでには相当の時間を要することや、直接的アウトプットでは事業全体の効果を測定することが困難であることから、事業計画の変更が可能な中間的アウトプットの時点で住民満足度を調査することが有用なためである。

これらの点を加味し、次に評価指標設定の事例として犯罪対策プログラムを取り上げたい。このプログラムの行政評価は、行政活動に対する直接的アウトプットの「逮捕件数」から、まずは地域の安全に直結する「有罪判決の数」

を指標化する。次に、中間的アウトプットでは当該プログラムの実施により「犯罪率の減少」に繋がることを想定し、「犯罪により失われる財産の減少」、「犯罪により失われる人数の減少」、「安心感の増大(夜間活動の促進、財産価値の向上等)」等のアウトプット指標を導き、最終的にはアウトカム指標の「地域全体の安全の拡大」という犯罪対策プログラムが目指す社会的影響度を評価するものである。

行政評価の実施の際には、これらの手法により評価指標を策定することになるが、導入当初もさることながら、規模が小さな行政機関が継続的に評価指標を策定しつつ評価を実施することは物理的な困難を伴う。この点について、過去の数値目標や他の地域との数値の比較を行う「ベンチ・マーキング」手法を評価指標の設定の際に併用することが有用である。これは、古くは米国企業で導入されたものであり、組織に学習の機会を与え、業務プロセスの改善や業績の向上に大きく貢献した手法であり、これを行政機関に導入することにより、住民満足度、先進性、優位性、生産性の向上、業務プロセスの改善等を目的として他団体との比較や他業態の事例の収集が可能となり、行政組織のマネジメント力の向上に大きく寄与するのである。この点について、イギリスでは政府の自治体監査委員会が全自治体の業績目標の収集および公表を実施しており、自治体がベンチ・マーキングを活用しつつ自主的に業務改善に取り組んでいる状況にある。また、アメリカの州政府を含む地方政府では、最上位の基本政策レベルから政策目標を数値化しており、これは必ずしも行政サイドの利便性に資する指標ではないが、住民サイドからは非常に理解しやすいフレームとなっている。

ところで、行政評価結果は「行政活動成果報告書」とも言えるものであり、民間企業の貸借対照表や損益計算書等の財務諸表をはじめとする株主および市場への報告書に値するものであることから、先にも述べた行政機関のアカウンタビリティの観点から、原則として、行政評価結果は基本政策の達成状況から個々の事務事業の成果に至るまで非

公開情報を除き、すべて公開することが前提となる。さらに、行政評価制度はPDCAサイクルの「C (Check)」に相当することから、行政活動を「3E」の視点から評価する機能として、内部管理ツールとして運用することも可能である。その際には、行政サービスの提供に関するコスト情報といった民間企業会計の損益計算書的な概念を取り入れ、費用対効果の側面からも行政活動結果に関する正確な分析を実施することが求められる。このため、①高度な専門性を持つ行政評価専門の担当者を配置すること、②評価結果の客観性を担保するために議会や監査委員をはじめとする第三者的な視点を取り入れること、③イギリスのように行政評価に関する全国統一的な評価基準を策定する、といった工夫が必要になる。

この点に関して付言すると、昨今、日本の地方公共団体で人件費や事業費等削減等の事務改善を目的とする「事務事業評価システム」は、本来の意味での行政評価制度とは次元が違うものである。それにもかかわらず、事務事業評価システムの導入を行政評価制度の導入として論じられることが多い。つまり、行政評価制度は施策体系が構築されていることを条件として、策定された目標に関する達成状況を数値的に評価するものである。事務事業評価システム単体での運用は想定されていないのである。ただし、既存の行財政システムの状況下においては、事務事業評価制度が予算査定等に利用しやすいシステムであるため、組織能力の向上を目指したPDCAサイクルによる行政運営への転換に向け、その前段階として事務事業評価制度を導入することは有効な手法ではあるが、それ以上の意味をなすものではない。

今後の地方公共団体では行政評価制度について、評価システムの構築にとどまらず、戦略計画の策定や住民参画を視野に入れたPDCAサイクルの確立を目指し、その一環として行政評価制度を整備する必要がある。つまり、地方公共団体は地方分権による自立した行政運営を前提とし、福祉や教育、街づくり分野といった住民に身近な行政サ-

ビスの領域では、ガバナンス論の発展とともに住民との協働および参画が広がりを見せることは確実な状況にあることから、必然的に行政運営と住民参画の関連が重視されるためである。その際、行政機関が住民参画や協働に期待していることは、主に住民ニーズの把握および政策の優先順位を決定するための情報といった、行政活動の方向性を決定するために必要となる情報の提供である。そのため、行政機関では住民参画を促すための環境整備として、アカウンタビリティによる行政情報の全面的な公開とともにベンチ・マーキングを用いた評価指標による行政評価制度を活用することにより、行政機関が目指すべき目標を明確に住民に示すことが可能となり、このことが積極的な住民参画に繋がるものと考えられる。

このような視点に基づき運用する行政評価制度では、①PDCAサイクルの運用に基づき、評価結果を速やかに予算システムに適用する、②行政サービス内容を適切に評価するための指標を設定する、という二つの視点が特に重要である。PDCAサイクルの運用の観点から、行政評価結果を予算システムに反映させることは、行政活動の成果を適切に今後の行政施策に反映することのみならず、現場の業務改善にも繋がるものである。そのため、戦略計画の実現を目指す目標管理および行政運営の効率化を図るためにも、行政評価制度と予算管理システムとの統合が必要不可欠であり、また、その際には行政コストについても正確に把握することを要する。換言すると、マニフェストに基づく組織目標の達成を目指しつつ、市民が必要とするサービスを3Eの視点から提供するために、行政機関では生産性、経済性、有効性に留意したPDCAサイクルを的確に運用することが求められるため、行政評価制度と予算管理システムの統合を進めることが必要となるのである。

しかしながら、日本の行政機関では現在でも予算編成と行政活動結果の連携については、予算要求が事業年度の前年度中途に実施されるために、予算要求段階では当該事業の前年度の事業成果を把握できないことから困難な状況に

ある。このことは、行政評価結果をタイムリーに予算編成に反映させることができなればかりか、運営そのものの効率化を阻む障壁となっている。また、現行の日本の行政機関の予算制度は、細目予算（支出対象予算）に焦点を当てた予算システムであり、支出科目における支出項目および支出額が明記されていることから、厳重な予算管理を行うことが前提となっている。そのため、細目予算はインプットに焦点を置いた購入対象物とそれに費やされる金額を強調するシステムであり、これらの支出額および支出の対象について、そこから生み出される成果に焦点を当てるシステムにはなっていない。換言すると、政策立案者が行政機関の将来の方向性や目標の計画を策定するために必要な情報について、細目予算は実質的には何も提供していない状況にある。また、執行部門においては、支出行為の事実の確認できるが、支出項目における有効性等の有益な情報を得ることは困難となっている。

これらの課題を克服するために、欧米諸国では以前から、行政機関の活動成果と予算編成を連携させる業績予算、プログラム予算、ゼロベース予算が次々と考案されていた。

まず、業績予算 (Performance Budgeting) について、これはインプットよりも行政活動量や作業負荷に関する指標に基づいた業務プロセスに焦点を当てた予算システムであり、それにより当該業務の効率性の把握が可能となっている。その特徴は、コスト分析に優れていることから、提供される業務プロセスや直接的なアウトプットに要するコスト分析情報について、利用可能な組織の資源 (ヒト・モノ・カネ) を最大限活用するための有効な情報を与えることである。しかしながら、このシステムの欠陥として、コスト分析に膨大なコストを要する点が挙げられる。そのため、事実上はすべての事業の業績指標を測定することが困難であり、主要なプログラムや多額の支出を要する事業に対してこのシステムを適用することが妥当である。

次に、プログラム予算 (Program Budgeting) である。これは、アウトプットや組織が実施したプログラムについ

て、それらが市民等に与える影響度を測定するものである。換言すると、プログラム予算はそれを組織計画の中核に位置付ける行為であり、予算決定に伴う目的および手段を明確化することにより、予算編成をより理論的に実施するものである。そのため、インプットあるいはプロセスよりも、むしろアウトプットに重点を置いた予算システムであり、「構造(Structure)」「予測(Projections)」「プログラムメモ(Program memoranda)」「分析的研究(Analytic Studies)」の四つの要素で構成されている⁽¹²⁾。具体的には、「構造(Structure)」とは、「部門」との「組織」をベースとするのではなく、組織活動の内容であるプログラムを基礎として予算を編成することを意図するものであり、その際には、複数の部門にまたがるプログラムも想定される。「予測(Projections)」とは、プログラムの実施に伴う将来のコスト額を算定するものであり、当該事業の詳細な実施計画を示すものである。また、「プログラムメモ(Program memoranda)」とは、具体的な支出の目的を表すものである。最後に、「分析的研究(Analytic studies)」とは、プログラムが実際に目的を達成しているか否かという観点から、分析ツールを用いて長期的なアウトプットを判定し、費用対効果(便益)に関する分析に基づき、支出額が妥当であるか否かを調査するものである。しかしながらこのシステムは、プログラムの影響度を毎年分析することが不可能であるため、分析的研究は最も重要なプログラムあるいは変更中のプログラムだけを包括している点に留意する必要がある。

最後に、ゼロベース予算(Zero-base budgeting)とは、最も近年に開発された予算システムである。これは、アメリカ連邦政府で一九七七年に開発され、レーガン大統領時代に連邦政府レベルでは廃止されたが、現在でも主にアメリカの州および地方政府レベルで利用されているシステムである。具体的には、「ゼロベース予算」という名称とその内容は異なり、各プログラムをゼロベースから評価するものではなく、各プログラム領域を様々な資金レベルに細分化することで、プログラムごとの資金レベルでの比較と分析を可能とするシステムである。このことから、これ

は予算配当や事業選択の優先順位付けを支援することが可能なシステムであり、その運用は優先順位に従って予算を配当することから、下位にランクされたプログラムには予算が配当されない可能性が生じる。このような事態を避けるため、予算を要求する担当部局では要求資料を詳細に作成する傾向になり、その作成に要する時間が膨大になる点が指摘されていたことから、このシステムはプログラムの順位付けや選択に資する分析ツールとしては有効なものであったが、実際には広く普及することはなかった。

これらの予算システムは、一九八〇年代を中心に導入されたもので、アメリカの州政府レベルではプログラム予算が三十七州、ゼロベース予算は二十州、業績指標は三十一州で利用され、大部分の州政府がこの手法を「有効」あるいは「やや有効」と評価していた。また、地方政府レベルでは七十八%で細目予算を利用しており、そのうち五十二%がプログラム予算を、十八%が業績予算を使用している。なお、細目予算単独で利用している割合は約半数となっていたという。⁽¹³⁾ また、これらの一部は、先にも述べた「アウトプット連鎖」と関連するものになっている。つまり、アウトプット連鎖の最初の部分で最もインプット寄りの段階では「細目予算」システム、中間的あるいは究極的アウトプットに段階では「プログラム予算」システム、そして、双方の中間に位置する段階では「業績予算」システムの情報が必要となるためである。しかしながら、現実には必要なアウトプットデータすべてを行政機関は持ち合わせていないため、現段階では多くの行政機関におけるプログラム予算は、業績予算の多くの特徴を組み合わせた混種となっている。

なお、日本では政府が二〇〇四年度から一部業績予算を導入しているが、依然として地方公共団体では細目予算のみを導入している団体が多く、現時点では本格的な行政改革に取り組んでいる一部の地方公共団体のみがこれらの予算システムの検討および導入を図っている状況にある。今後は行政評価制度が定着するにつれ、これらの予算システ

ムの導入が進むことが予想されるが、その際は、民間企業会計方式における損益計算書作成の概念を取り入れ、行政コストを正確に算出することも視野に入れなければならない。

以下ではこれらの点を踏まえつつ、日本で導入されつつある行政評価制度をマネジメント・サイクルの一部であるという認識の下、これを有効活用する手法について実例を概観しつつ論じたい。

第二章 日本の行政評価制度の検討

第一項 行政評価の歴史的変遷

日本の行政機関における行政評価制度については、一九九六年に三重県で導入された「事務事業評価システム」や静岡県の「業務棚卸し」が有名であるが、それ以前にも行政活動を評価・監視するシステムである「行政監察制度」⁽¹⁴⁾が存在していた。

行政監察とは、一九四八年から内部統制および自己改善機能を促すために導入された「行政部自身が行う監察」として、旧総務庁が所掌していた。この対象は、行政管理局発足時当初は、政府の行政機関のみを対象としていたが、一九八〇年五月には公団および事業団をはじめとするすべての特殊法人が行政監察の対象となった。その内容は、旧総務庁設置法第四条十二号で「各行政機関の業務の実施状況を監察し、必要な勧告を行うこと」および、同法第四条十三号で「前号の監察に関連して、第十一号に規定する法人の業務及び国の委任又は補助に係る業務の実施状況に關し必要な調査を行うこと」と規定されており、総務庁に強制調査権が認められていた。さらに、これは「中央計画監察」と「地方監察」とに分類される。

まず、中央計画監察とは、総務庁行政監察局が企画し、管区行政監察局および行政監察事務所が現地調査を通じて実施するものである。そして、現地調査結果を基に改善を要する事項を本庁でまとめ、長官から各省庁大臣に勧告し、勧告内容を公表するという方法で実施されていた。実際に監察する内容は、行政制度や施策、組織および運営方法等であり、行政課題の解決の促進や行政改革の推進、実効性の確保という観点から監察が実施されてきたものである。

次に、地方監察は、管区行政監察局や行政監察事務所が地域住民の生活に密着した行政上の問題を、現地で具体的に改善することを主眼として実施するもので、政府の地方支分局や地方公共団体に対して問題点と改善方策を通知するものであった。具体的には、地域に密接に関わる行政上の問題や地域住民から多数の苦情を寄せられているもの、あるいは、行政懇談会で意見や要望が出された事項等を考慮し、監察が実施されたのであった。

このような行政監察は、二〇〇一年の中央省庁等改革に伴い、総務省行政評価局で既に実施されていた新制度である政策評価制度とともに引き継がることになった。

政策評価制度とは、一九九七年十二月に公表された「行政改革会議最終報告」を契機として、一九九八年六月に公布された中央省庁等改革基本法第四条六号で「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること」と規定され、一九九九年四月に中央省庁等改革推進本部決定の「中央省庁等改革の推進に関する方針」にて基本方針が決定された評価制度である。この方針に従い、二〇〇〇年七月には旧総務庁が、政策評価制度導入のためのガイドライン案を発表したことにより、各省庁はこれを参考にして政策評価制度の導入準備を進めたのであった。例えば、国土交通省の政策評価導入へのスケジュールを例に挙げると、まず、同省発足後に政策評価を推進する政策統括官（局長級）を新規に配置し、二〇〇一年一月には「国土交通省政策評価実施要領」を策定した。そして、同年五月には「平成十三年度政策

評価の運営方針」を決定したのであった。なお、「国土交通省政策評価実施要領(国土交通省ガイドライン、以下「国交省ガイドライン」という。)⁽¹⁵⁾」では、つぎの三つの視点から政策評価システムを運用している状況にある。

まずは、事前評価に関する視点である。これは、新たな施策の立ち上げ時に実施する評価であり、各事業の目的や期待成果を明確にして、必要性、効率性や有効性などを事前にチェックするものである。国交省ガイドラインのこの点について特筆すべき点は、すべての事業を網羅的に評価し、その結果を最終的には公開すると規定したことである。具体的には、二〇〇一年八月末に行われた二〇〇二年度の予算概算要求時において、三十八の新規施策に関する施策の必要性、効率性および有効性等を自己点検する様式に基づき評価を実施したのであった。なお、この事業評価書の個票は、予算概算要求内容の発表と同時に公表された。

次に、業績測定に関する視点である。これは、事業よりもむしろ組織の業務遂行能力を評価の対象としている。そして、測定は①各局ごとにどのような成果(アウトカム)を目指すのかを明確化し、その達成に必要な施策を列挙する、②列挙した施策それぞれについて、数値目標(目標値)を事前に設定し、年度ごとにその達成状況(現況値)をチェックする、という内容により実施された。

最後は、プログラム評価に関する視点である。この時点では、日本では「プログラム」に関する定義が明確化されておらず、日本語で使用する場合の「施策(特定部局内で完結するルーティンの事業)」と「プログラム(組織横断的な課題に対応した特定の「予算事業」を設定する単位)」とは、若干の相違がみられた。このような状況の中、国交省ガイドラインでは、日本的な「プログラム評価」を定義づけたのであった。具体的には、二〇〇一年五月に今後五年間で計画的に実施するプログラム評価のテーマとして、「都市圏の交通渋滞対策」、「都市居住の推進」等の二十九テーマを決定したのであった。

一方、「政策評価法」の制定については、まず、二〇〇〇年九月に「政策評価制度の法制化に関する研究会」が総務庁長官の研究会として開催され、同年十二月に最終報告が提出された。また、二〇〇〇年十二月一日に閣議決定された「行政改革大綱」では、先の研究会における検討を踏まえながら、「できる限り早期に成案を得て、所要の法律案を次期通常国会に提出する」という方針の下、二〇〇一年三月二十一日に法案が国会に提出され、同年六月二十九日に成立した。

このような変遷とは別に、日本でも行政評価制度の研究が一九九〇年代半ばから活発化しており、それらは行政評価を①行政活動を数値化する評価システムである、②行政評価には「政策・施策・事業評価」の三段階の評価レベルがある、③行政評価は「選別・執行・成果」指標による三つの評価方式に分類できる、④行政評価は事前・現状・事後評価と時系列的には三つの時点で行われると定義している⁽¹⁶⁾。なお、本稿では「行政評価」と「政策評価」という用語を併用して論じるため、以下では原則として、法律名および中央政府が行う評価を「政策評価」と記述する。また、地方公共団体の評価は「行政評価」という用語により論じるが、行政評価は「政策・施策・事業評価」と分類して述べるため、この場合は、「政策評価」という用語を用いることとするが、これは中央政府が実施している「政策評価」とは別の意味で使用するものである。

第二項 政策評価法および政策評価に関する標準的ガイドラインの検討

ここでは、行政機関におけるPDCAサイクルの必要性およびアカウンタビリティの観点から、日本で導入する政策評価法およびそれに関連する「政策評価に関する標準的ガイドライン（二〇〇一年一月十五日政策評価各府省連絡会了承、以下、「ガイドライン」という。）」について論じたい。

まず、政策評価法について、政府の政策評価に関する対象機関は、政策評価法第二条第一項で「内閣府及び各省」と規定している。これは、政策の大きなマネジメントの単位である府省を基本的単位とすることが適当なためである。また、府省から一定の独立性を有する組織である宮内庁、内閣府の外局委員会・庁である国家公安委員会、防衛庁、金融庁、さらには総務省の外局委員会である公正取引委員会、公害等調整委員会および警察庁についても、この法の対象機関として定義されている。しかしながら、会計検査院は憲法上、内閣から独立した機関であることが考慮されたことから、政策評価法の対象機関としては規定されていない。

そして、政策評価の実施に必要な政策体系については、これまで、一般的に「政策・施策・事業」の三つのカテゴリーにより区分されていたが、このことについて、政策評価法第二条第二項で「政策」について、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案する行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するもの」と定義した。そのため、政策評価法では「政策」について、「政策(狭義)」、「施策」、「事務事業」のすべてが内包されていることになる。

また、政策評価のあり方については、政策評価法第三条で「政策に関して効果を把握し、必要性、効率性又は有効性の観点から評価することや、評価結果を適切に反映させる」と規定している。つまり、行政機関では、行政評価の導入とともに、評価結果を政策に反映させるため、今後は行政機関の運営にPDCAサイクルを導入することも意図しているものと考えられる。このことにより、行政機関では、政策評価結果を予算要求や企画立案そのものに適切に反映させることが求められる。その際には、政策の必要性、効率性および有効性を考慮しつつ、適宜、到達目標の見直しを含めた多角的な視点から政策の方向性を検討する必要がある。そのためにも、行政評価そのものの信憑性や客観性が担保されていなければならない。この点については、政策評価法第三条第二項で政策評価の客観性を担保するた

めに、定量的な指標を活用することや、学識経験者の知見を活用することが定められており、早期に評価項目および評価基準の検討を行うとともに、学識経験者をはじめとする専門家を育成する必要がある。

政策評価の公表については、政策評価法第五条で「インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する基本的な事項を定める」と規定している。つまり、情報の即時性および意見交換における行政機関と主権者の双方向性および時代的背景等を考慮し、インターネットを利用することがこの前提とされていることは評価できよう。

さらに、評価結果の公表については、政策評価法第十条で評価内容を記載した評価書の作成および総務大臣への送付、さらには、評価結果の要旨を公表することを義務付けている。この点について、評価結果の要旨の公表のみならず、評価内容すべてをインターネット上で公開することが妥当であろう。なぜならば、市民が当該行政活動の適否を判断するためには、評価内容は非公開情報を除き、すべて公開することが肝要なためである。特に、市民生活に多大な影響を及ぼす可能性がある重要政策の評価については、政策形成過程情報を取捨選択する権利は市民の側にあり、行政機関の側で決めるべき問題ではないと考えるためである。このことから、重要政策は企画立案の過程で実施する政策評価の段階から、評価結果の公開を要するものである。

この点に関連して、政策評価法では行政活動結果の評価のみならず、「事前評価」および「事後評価」の実施も義務付けている。まず、「事前評価」については、政策評価法第九条で、「国民生活もしくは社会経済に相当程度の影響を及ぼすこと、効果が見込まれるまでに多額の費用を要することが見込まれる研究開発や公共事業および政府開発援助等の政策」の実施の際には、事前評価が義務付けられた。さらに、この点について、政策評価に関する基本方針（二〇〇一年十二月二十八日閣議決定。以下、「基本方針」という。）では、事前評価について「見込まれる政策効果

を基礎としての確な政策の採択や実施の可否の検討」、「複数の政策代替案の中から適切な政策を選択する上で有用な情報を提供する」ことを目的とするものであり、政策評価法第九条で定められた政策以外でも、政策効果の把握の方法等に関する研究・開発を積極的に行い、順次、実施に向けて取り組むことが定められている。

次に、事後評価については、政策評価法第七条で「行政機関の長は一年ごとに、事後評価の実施に関する計画（実施計画）を定めなければならない」とされ、「実施計画においては、政策ごとに具体的な事後評価の方法を定めなければならない」と規定されている。この点については政策評価法第八条で、「政策評価の基本計画・実施計画に基づき事後評価を実施すること」を定めている。さらに、基本方針では事後評価を「政策の見直し・改善や新たな政策の企画立案・実施に反映させるための情報を提供するために行うもの」とされ、社会経済情勢の変化や政策効果の状況等を勘案して、適切なタイミングでこれを実施することが求められている。

なお、二つ以上の行政機関が共同で実施する政策評価については、政策評価法第十二条で統一性を確保する見地から、総務省が政策評価を実施するものと規定されている。さらに、総務省は政策評価における評価専担組織という立場から、政府内の調整役や各府省の政策評価に関するアドバイザー的な役割も求められており、行政機関間の連携に基づき政策評価制度の取り組みを促進するため、各行政機関で構成される連絡会議を開催するものとされている。

次に、「ガイドライン」に関して論じたい。これは、政策評価を全政府的な取り組みとするため、各府省が政策評価に関する実施要領を策定するための標準的な指針を示すものとして策定された。そして、これは政策評価の目的を、政策評価法よりもさらに踏み込み、「国民本位の効率的で質の高い政府の実現」と「国民的視点に立った成果重視の行政への転換」と規定しており、具体的な政策評価は、評価の実施体制や業務量等を考慮し、①新規に事業を開始するもの、②一定期間を経過した未着手又は未完了な事業、③新規に開始した制度等で一定期間経過したもの、④急激

な社会的状況の変化等で見直しが必要とされるもの、を対象として年度ごとに計画的に実施するものとされている。

また、政策評価の客観性および信頼性を確保するために、政策評価法第三条二項では、合理的かつ定量的な評価手法を用いるとともに、学識経験者等の知見の活用も規定している。さらに、ガイドラインではこの点について、学識経験者を政策評価に活用する際には、①高度の専門性や実践的な知見が必要な場合、②客観性の確保および多様な意見の反映が強く求められる場合、の二点について第三者等の活用するものとされ、具体的な学識経験者の知見や外部研究機関等の活用は、主に研究会および審議会の形式を利用するものとして想定している。この規定に基づき、総務省は政府全体の政策評価の統一性および客観性を担保するために、「政策評価・独立行政法人評価委員会」を設置した。また、各府省ごとの政策評価については、高い専門性が求められることから、必要に応じて各府省が独自に政策評価専門組織を設置し、それも活用することにより、総務省が設置する「政策評価・独立行政法人評価委員会」を中心とした政策評価の統一性や客観性が全政府的に担保されることになる。

政策評価法が規定する評価時点については、ガイドラインでは「第二 政策評価の実施に当たつての基本的な考え方」の中で「政策の性質によっては途中（中間）の評価を行う」と規定している。つまり、これは事前評価および事後評価のみならず、事業実施期間中において政策評価を実施することを意図するものであり、「アウトプット連鎖」における中間的アウトプットに該当するものである。具体的には、長期間にわたる事業について当初の事前評価との差異を確認し、事業計画を再考する機会を設けるものであり、これにより、事業規模の拡大や廃止を含めた多角的な視点からの効率的かつ効果的な事業実施が可能となる。その他、ガイドラインは政策評価の標準的な手法として、事業評価、実績評価、総合評価に分類してその手法を示しており、政策評価の適正な実施に必要な環境が整備されつつある。

さらに、政策評価の実施は「基本方針」の中で、「評価の対象とする政策の特性に応じて適切な観点を選択、具体化して総合的に評価する」と定められており、データおよび情報の収集は、「政策効果の把握に要するコスト、得られる効果の分析精度等を考慮した適切な方法を用いるもの」と規定されている。この点について、政策評価実施時に利用する評価データは、それを利用する目的や要因、その背景等を十分に検証したうえで利用することが肝要である。しかしながら、政策評価導入当初から厳格な手法に基づく評価の実施は、データの入手および評価者の評価能力等を考慮すれば困難であることは想像に難くない。そのため、基本方針では政策評価の実施、人材の確保や資質の向上を通じて、評価に関する知見を蓄積することとされ、総じて評価手法の高度化や評価の精度を高めることを目指している。また、職員の人材の確保・質の向上については、「一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律（平成十二年法律第一二五号）」を活用した公認会計士等専門家の採用および、評価分野の官民交流、政策評価担当職員の人事交流等を図ることとされており、同時に、総務省は評価に従事する職員の体系的かつ継続的な研修を行うこととされている。

政策評価の本格的な実施に伴い、このような環境整備が講じられることになるが、欧米諸国よりも評価行為そのものに不慣れな日本では、政策評価の手法が定着し、精度が高い評価を実施するためには、数年の歳月が必要であろう。

第三項 政策評価情報と情報公開制度との関連性

政策評価結果の公表に関する取り扱いは、基本方針の中で詳細に規定されている。具体的には、アカウンタビリティの観点から政策評価結果に関する行政情報について、これを情報公開法と同質の理念により位置付けており、そのため、政策評価結果に関する情報は、情報公開法第二条で定められている「行政文書」とみなすことが可能である。こ

のことから、この情報を広く公開することが義務付けられると同時に、基本方針では政策評価を「企画立案 (Plan)」、「実施 (Do)」、「評価 (Check)」という事業サイクル (本稿では、「PDCA」サイクルと記述) の中で実施する点についても規定している。以上の点を通じて政府は、行政活動に関する情報を公開することにより、国民に対するアカウンタビリティを充実させると同時に、行政機関にマネジメント・サイクルを導入し、これを有効に機能させることで、透明性の高い主権者の視点に立った行政の政策形成能力の向上および成果重視の効率的な政策の実現を目指しているものといえよう。

このことから、行政機関ではマネジメント・サイクルと関連した行政文書の管理方法についても再考が求められる。つまり、これらの行政情報は公開が原則であることから、これまでの廃棄を前提とする文書管理規程に基づいた文書管理を改め、事業に関する起案文やその資料、さらには、事前評価や事後評価を含む政策評価結果や事業の改廃の検討資料に至るまで、事業のライフサイクルに付随する一連の行政文書を保存、公開するシステムを構築する必要がある。具体的には、企画立案段階では、事業の実施に必要な起案文や予算要求資料、さらには、環境アセスメント資料等の行政文書とそれに付随する資料が該当する。実施段階では、実際に事業を運営するために必要となる資料や歳入および歳出に関する資料を、評価段階では評価の実施および事業の見直し等に関する文書等がこれに相当する。

このように、政策評価実施のためには、行政文書の存在およびその適正な管理が必要不可欠であることから、既存の文書管理規程に基づく文書廃棄までのサイクルを見直さなければならぬ。つまり、当該政策に関する文書が存在しなければ、政策の一連の業績等が不明確となり、客観的な評価を実施することが不可能になるためである。今後は、従来の紙ベースのみならず、電子的データを主体としたデータ・ベースによる文書管理を行うことで、文書管理の簡略化とインターネットによる公開を意識した文書管理が可能となろう。

また、評価結果の公表については、基本方針で、評価書の作成については可能な限り具体的に記載するものとされ、「簡潔に記述することにより評価の結果をわかりやすく示すものとするよう留意する」ことと定められている。その際、評価書の公表は情報公開法に基づき適切に対応するものとされ、インターネット上での公開と同時に、意見・要望を受け付けるための窓口を整備することが規定されている。この点については、情報公開法第三十八条で規定する総合的な案内所と同様に、クリアリング・ハウス機能を整備することが妥当である。この点から、政策評価結果およびそれに付随する情報は、行政情報という位置付けにとどまらず、この情報をアカウンタビリティの観点から市民と共有することにより市民参画に大きく寄与するものといえよう。その際には、インターネット特有の双方向性によるメリットに着目し、特に電子メールを活用することにより、容易に政策・評価に関する意見および要望を収集することが可能となることから、主権者の視点から親しみやすく分かりやすい評価結果を公表しなければならない。

ところで、政策評価手法の改良および開発については、基本方針で「政策の特性を踏まえ、事前評価に必要な政策効果の把握のための手法の開発、調査及び研究を行うと同時に、類似事業間における評価指標や政策効果の把握のための手法の共通化について重点的に取り組むもの」とされており、各府省間で積極的に情報交換を推進するものとされている。この点について、各府省が実施する政策評価に関するデータの中には、府省間で共通する情報も存在するため、全省庁の評価手法や情報をデータ・ベース化することにより、効率的かつ精度の高い評価の実施が可能になる。そのためにも、総務省は継続的かつ計画的に定点観測的な政策評価に必要な調査を実施することにより、各府省が政策評価で利用するであろう基礎的な情報やデータを整備することが求められる。

また、政策評価法第二十一条に規定されている政策評価に関する情報の活用については、基本方針で「政策評価等の実施に必要な情報の活用の促進に関し検討を進めるとともに、政策評価等の実施に必要な情報の行政機関相互間にお

ける活用の促進のためのシステムの整備を図るもの」とされている。具体的には、行政機関同士の文書交換に用いられている政府専用ネットワークである「霞ヶ関WAN」を活用することが想定されている。そのため、霞ヶ関WANの中に政策評価に関する全行政機関共通のフォルダーおよびフォーマットを作成することにより、各府省の政策評価に関するデータの入力を支援すると同時に、各府省から自由にデータを閲覧、利用することが可能となる環境を整備することが費用対効果の観点からも有効である。さらに、霞ヶ関WANと地方公共団体の総合行政ネットワークである「L G W A N」との接続が可能な環境を整備することで、政府および地方公共団体間での情報交換が可能になるため、このシステムを通じて政府は、政府内のみならず地方公共団体が実施する行政評価制度の効果的な実施を支援する体制が構築できるものと考えられる。

今後、政府および地方公共団体では、政策評価システムとICT技術を融合させ、PDCAサイクルの運用とともに、アカウンタビリティに即した政策評価システムを整備することが求められるであろう。これらの視点を前提として、以下では従来の行政評価に関する取り組みについて、アメリカと日本の行政評価制度の実例を概観したい。

第三章 行政評価の実例

第一項 アメリカの行政評価

アメリカは、イギリスやニュージーランドと同様に、行政改革を推進する先進国の一つではあるが、その手法はイギリス等の事例とは大きく異なるものである。つまり、イギリスやニュージーランドでは、中央政府の主導による「トップ・ダウン」的な要素が強い、NPM理論に基づいた政府システムの制度改革がその中心であるのに対し、ア

アメリカでは、地方政府が連邦政府に先んじてTQM運動や行政評価制度を導入し、行政サービス提供の現場からサービスの改善に向けたボトム・アップ的な行政改革を実践していたという相違がある。これは、議員内閣制と大統領制という政治システムの相違が、行政改革における議会機能および住民参画に関する両者の程度の違いに繋がったものと推測できるが、両者の改革の指向および手法には同一性を見出すことは容易に可能である。

ここで、アメリカの行政評価制度を論じる前提として、行政改革の変遷を述べたい。近年のアメリカの行政改革は、クリントン大統領が一九九三年に大統領へ就任後、ゴア副大統領を中心として政府への改革の提言を行う特別チーム「NPR (National Performance Review、以下、「NPR」という。)」を設立させ、政府の業務範囲の再構築や業務プロセスの改革に取り組んだことから始まった。連邦政府は、NPRを通じて連邦政府の行動原理を「手続志向」から「顧客志向」と「成果志向」へと転換することを目標としており、行政サービス現場の業務そのものを大きく変革することにより、先に述べたイギリスやニュージーランドと同様に、「成果指向」の行政システムの構築と提供するサービスの質の向上を目指したものであった。

NPRの発足は、クリントン政権発足当初からの膨大な財政赤字を解消することを大きな目的としており、その結果として、財政赤字の大幅な解消と連邦政府職員の一割以上の削減に成功した。また、NPRは連邦政府の機能向上と経費削減についても取り組み、イギリスやニュージーランドの行政改革と同様に、連邦政府が行うべき業務範囲を見直し、省庁再編と州および地方政府への権限の委譲や民営化、さらには、事業の廃止についても検討したのであった。

さらに、連邦政府は政府経営の観点から予算と事業計画を統制することを目的とし、一九九三年に政府業績/評価法 (Government Performance And Results Act 以下「GPRA」という。) を制定し、全省庁に政策評価と執行

評価を義務付けるとともに、二〇〇〇年以降にはこの二つの評価システムの運用を予算配当の必要条件とした。そのため、連邦政府の個々の政策と予算については、明確な目標とビジョンを具体的な数値を用いて説明することが求められた。換言すると、政府が実施するすべての業務について、顧客である市民に対してどれだけの成果（アウトカム）をもたらすのかという点が重要視されることになり、数値により行政サービスの成果を明確に管理することがGPR Aの目的となったのである。

このように、アメリカの行政改革は、NPRとGPR Aの導入を中心とするものであり、これらの手法に基づく行政改革は概ね成功したと考えられる。その理由は、クリントンとゴアのコンビによる政府の強力なリーダーシップと好景気が追い風になったことも挙げられるが、最大の要因は、アメリカの行政機関における行政情報の公開に関する法律であり一九九六年に改正された「情報自由法（Freedom of Information Act [FOIA]）」に基づき、アカウントビリテイの観点から行政運営の透明性が確保された点にある。

以上の点を前提として、以下ではアメリカで普及している行政評価制度について、主に「執行評価システム」と「政策評価システム」を論じたい。

まず、執行評価システムであるが、これは、カリフォルニア州サンバール市で一九七〇年に導入されたものであり、連邦政府の行政改革に関する実験プロジェクトの一環として市の公共安全部の事業が政府のパイロットに指定されて開始した評価システムである。このシステムは、P M A S (Planning and Management System 「計画管理システム」) に基づき、市の長期戦略計画、短期行動計画、業績評価の二つの要素を連携させたのであり、具体的には、①長期の戦略計画の策定、②①と連携させた二年単位の複数年予算をベースとする短期行動計画の策定、③①および②の達成度合いを示す業績評価の実施、という二つの要素から構成されるシステムであり、これらは相互に連携する

ものとなっている。

このシステムの特徴は、行政活動をプログラムの単位で捉える点である。つまり、活動プログラムは「オブジェクト (Object)」と呼ばれる達成目標別にブレイク・ダウンされ、最終的には「タスク (Task)」と呼ばれる具体的な事務事業と連携するもので、このシステムの導入の最終目標は、生産効率を測定することにより、その結果を事務改善に繋げることである。そして、このシステムは以下の三点の段階を経て実施するものである。

第一ステップは、首長と行政官が評価対象を括り出して、労働生産性や時間生産性等の効率性を測定するための評価指標を設定することである。

第二ステップは、生産効率の変化を定期的にモニタリングすることにより、原因分析を実施することである。この時点では、各指標の実績データを収集し、分析したうえで、政策テーマおよびプログラム・レベルとの整合性に留意しつつ、指標結果が悪化した場合には原因を究明し、具体的な解決策を講じることである。

第三ステップは、一定期間の業績評価を踏まえた経営判断を行うことである。例えば、成果があがらない非効率なタスクは、人員および予算の増額によるテコ入れ、または事業の廃止等を検討し、次年度に向けた政策判断を下すことである。さらに、この業績評価は人事評価とも連携するものであり、マネージャー相当職については、四箇月ごとの評価結果に従って、マイナス5%からプラス10%の範囲でその結果が賞与に反映されることになっている。そして、このシステムでは、執行評価結果が担当者本人へ明確に数値でフィードバックされることから、TQMの観点から担当者自身で課題や問題点の解決策を講じることが可能なため、着実な成果を上げる評価システムといえよう。

しかしながら、これはすべての行政サービスに有効に機能するシステムとはなりえない。なぜならば、例えば信号機のメンテナンス等の単純な事業については、効率性に関する指標は有効ではあるが、アウトプットでの数値による

測定が不可能な企画立案部門および行政指導等の非定型的な業務には、このシステムは不向きなためである。このような短所を有するものの、このシステムは市民に何をもたらしたのかという観点からアウトプット指標を効率測定に利用した意義は大きい。その後、サニーベール市では、市民の満足度と市の効率改善の目指す方向性に差異が生じてきたことや、執行評価の目標設定がアウトプット指標に偏りがちであったため、このシステムに九〇年代にはOM (Outcome Management「成果管理システム」)を追加することとなった。さらに現在では、PMASやOMの外、成果指標の設定や改善、さらには、アウトカム指標の策定にも取り組んでいる。

次に、現在のアメリカの行政機関で行政評価の主流を占めている政策評価を取り上げたい。これは、上記の執行評価におけるPMASの領域を超え、行政活動のビジョンおよび戦略目標の設定といった民間企業の経営手法を取り入れた評価システムである。そのため、政策評価システムは、①中長期的な組織が目指すビジョン、②ゴール(政策目標)および重点解決課題、③これらを達成するために必要な行政活動における目標項目、という三つの要素から構成されている。例えば、このシステムで最も完成度が高いと評されているオレゴン州では、九十二個のアウトカム指標を用いて州の現状や目指すべき姿を定量的に表現している。具体的に、オレゴン州の政策評価は「オレゴンシャインII」という州のビジョン、すなわち、「すべてのオレゴン住民があらゆる生活の局面で卓越した状態」を目指すことが行政活動の基礎となっている。これを基にして検討された政策目標(Goal)は、「すべてのオレゴン州民に価値ある職を提供」、「安全で思いやりと責任感のある地域の創造」、「健全で信頼できる環境づくり」の三つの要素で構成され、その下に「千人中の幼児死亡率」、「免疫を受けた二歳児の割合」といった具体的な事業の指標となる項目や数値目標を設定する。これらの活動に関する評価項目は、ベンチ・マーキングを利用してアウトカムおよびアウトプット指標を策定し、数値的に組織の達成目標と地域行政の実態を示すものとされ、行政機関のみならず議会や市民にも問

題意識を喚起するものとなっている。また、政策評価結果は政策の変更や予算および資源の配分の判断材料にもなっている。

実際の政策評価は、①市民のアンケートやヒアリングを通じての州の重要課題の洗い出しと政策の優先順位付けを行い、これらをもとに行政官と市民が評価指標の選択を行いつつ具体的な目標を設定する。②ある一定期間を経た段階で指標数値の測定を行政官が行い、その結果を行政官以外の第三者や首長を交えて情報の分析を行う。分析結果は評価報告書により議会や市民に向けて公開される。③その結果については、世論の喚起を行ったところで、指標結果に基づき首長が議会に対して政策の変更や予算の提言を行う。というプロセスを辿る。

このような政策評価の効果は三点ある。まず、行政活動を分かりやすく外部に公表する点である。行政活動の実態や目標は不明な点が多いが、オレゴン州では誰でも理解可能な項目がリストアップされており、アカウンタビリティの観点からも高く評価できるものである。

次に、行政活動の結果を数値で表すため、評価結果の客観性に優れている点である。なぜならば、行政活動は元来、数値で測ることは困難を伴うとしても、極力、数値により定量的に活動状況を表すことにより、議会や市民に行政活動結果を客観的に公表できるためである。

最後に、行政運営に競争原理を導入できる点である。オレゴン州では九十二の指標のうち約十五%について、ベンチ・マーキングを使用している。そのため、州民、議会や行政官にとり州の行政活動の状況について、客観的に全米でどの程度に位置するのかが一目瞭然で明らかになる。このことは、行政官に緊張を与えるばかりではなく、議会や市民を巻き込んだ行政運営に役立つものである。

このように、政策評価は情報公開と相まって、客観的に行政活動を外部に公開することにより、円滑な行政運営に

も繋がるツールとなっており、この執行評価および政策評価の導入が、アメリカの地方政府の行政改革を成功に導いた要因になっている。この点については、①首長自らが一連の行政評価制度をトップ・ダウンの施策ツールに活用し、目標達成のための指標を策定したこと。②行政評価制度は行政活動を数値化し開示することで、市民が行政事務に対する関心を持つ機会を提供し、このことを通じて、行政機関が自らを律することに繋がったこと。③行政評価指標を議会が活用することにより、議会が行政に対して問題を提起することが容易になり、総じて議会機能の強化に繋がったこと。という主なメリットが改革を成功に導いたと考えられる。

アメリカでは、上記のように行政評価システムを中心とした行政運営システムを構築しているが、その核心は P D C A サイクルを行政運営に導入し、これを適切に運用することだといえよう。まさに、これが現代の行政改革の最終ゴールである。以下では、この点に留意しつつ、日本の地方公共団体の行政評価制度の取り組みを考察したい。

第二項 日本の地方公共団体の行政評価導入の現状と問題点

日本の行政評価制度は、アメリカと同様に中央政府からではなく、地方公共団体から中央政府にその制度が波及したものである。つまり、日本では一九九六年に三重県庁が行政改革に向けた職員の意識向上を目的として「事務事業評価システム」を導入したことがその始まりとされ、続いて、一九九七年には北海道庁で時代の変化を踏まえた施策の役割や効果の再評価を目的とする「時のアセスメント」を導入したことから全国に波及したのであった。

日本で発展した行政評価制度には、一般的に政策、施策、事務事業から構成される政策体系に従い、「政策評価」、「施策評価」、「事務事業評価」の二つの評価段階が存在する。しかしながら、行政運営に関する P D C A サイクルが構築されていない現状では、行政評価制度が単独で運用されていることから、地方公共団体が実施している行政評価

制度は大きく分けて、「政策評価型」と「事務事業評価型」に分類することが可能である。具体的には、前者は地方公共団体の政策内容やその水準を評価するものであり、後者は具体的な個々の事業の評価を行うものである。

この点について、三重県は事務事業評価を起点とし、現在は政策評価も実施していることから、「政策評価型」として分類が可能であるが、個別事業の成果指標設定による達成度を基準とする事務事業評価も実施しており、政策評価と事務事業評価の複合型との見方も可能である。また、静岡県で実施されている「業務棚卸方式」は、特定の行政分野ごとの目標達成度をメルクマールとして、施策グループの目標達成状況を査定していく政策評価型に該当すると考えられる。一方、北海道で導入されている「時のアセスメント」は、主に公共事業等の事業評価を行うという側面から事務事業評価型に分類することができる。

これらを踏まえ、総務省が二〇〇一年に行った調査によると、行政評価の導入状況は、都道府県では導入済が七十九%、試行中が十三%、検討中が六%であり、政令指定都市では導入済が五十八%、試行中が四十二%であった。また、市区(東京二十三区)町村では導入済が五%、試行中が四%となっている。傾向的には、都道府県、政令指定都市ではすべての団体に政策評価の導入・計画が進められており、市区町村レベルでは概ね人口規模の大きい団体に導入が進んでいる状況にあることから、「行政評価」を導入する地方公共団体が徐々に増加しているといえる。一方、行政評価の評価対象については、三菱総合研究所が二〇〇〇年に行った調査によると、評価対象を「政策(狭義)」、「施策」、「事務事業」に分類したうえで、都道府県の場合は三階層すべてが二十八・一%、二階層が三十七・五%、一階層が三十四・四%である。また、市区の場合は、三階層すべてが十一・五%、二階層が二十・七%、一階層が六十七・八%となっている。さらに、町村の場合は三階層すべてという団体はなく、一階層のみが八十・〇%であった。このように、規模の小さい地方公共団体では、「事務事業」を評価対象とすることが多く、都道府県をはじめとする

(参考資料) 行政評価の評価対象 (三菱総合研究所調べ)

	都道府県	市区	町
3 階層 (政策 (狭義)・施策・事務事業)	28.1%	11.5%	0%
2 階層 (施策・事務事業)	37.5%	20.7%	20.0%
1 階層 (事務事業)	34.4%	67.8%	80.0%

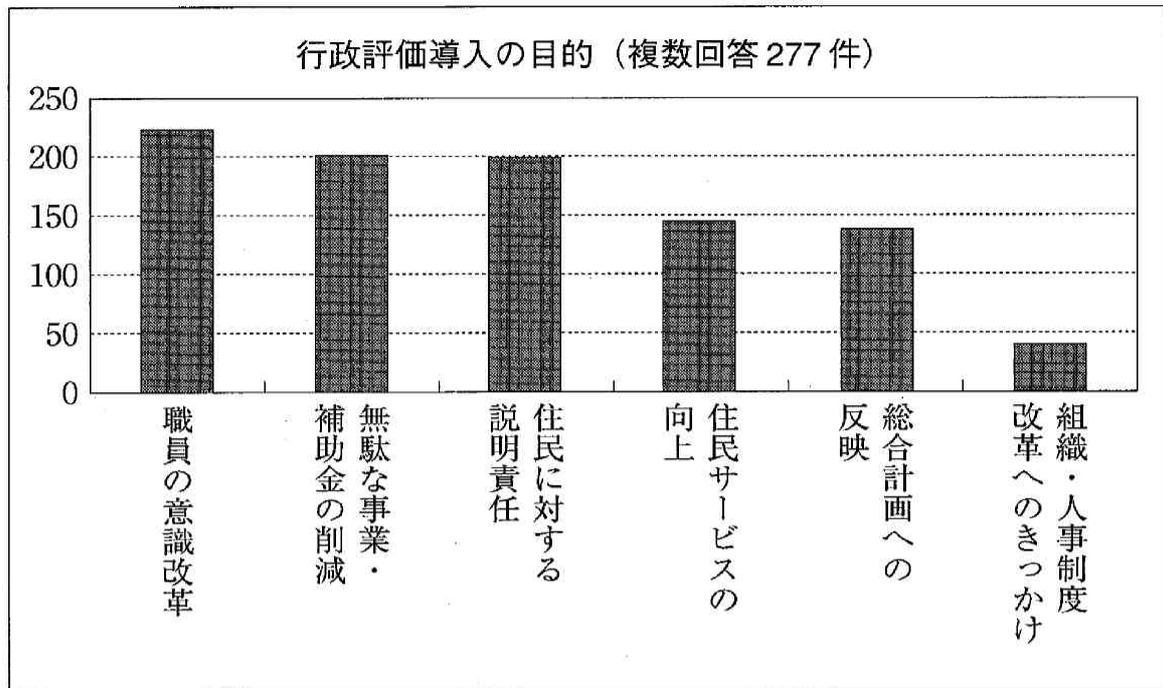
(宇賀克也. 2002 年. 『政策評価の法制度』. 有斐閣. 99 頁から抜粋)

大規模な地方公共団体では、多階層で行政評価を行う傾向が窺える。⁽¹⁸⁾

このような状況を分析すると、広域自治体である都道府県は、政策評価型と事務事業型の複合型が多く、基礎的自治体である市区町村では事務事業型が主流となっているといえよう。つまり、小規模の地方公共団体では、事務量の増加や組織構造を考慮し、当初は事務事業評価を導入し、漸次、政策や政策 (狭義) に対象を拡大することが一般的な流れになっていることをこの調査は示している。しかしながら、本来の行政評価制度の趣旨から逸脱し、「行政評価」⇨「事務事業評価」⇨無駄な事務事業・補助金の廃止、という図式により、行政評価制度を認識している地方公共団体も多い。これは、行政評価制度を「行政のスリム化に最も適した理論的なツール」として認識していることがその原因として考えられる。即ち、地方公共団体が財政難に苦慮している状況では、事務事業評価を実施し、歳出を抑制するために無駄な事業や補助金を洗い出すことが事務事業評価の導入目的となっていると考えられるためである。

事実、行政フォーラムと時事通信社が共同で、一九九九年に行った全国の地方公共団体における行政評価の実態調査 (「行政評価」の実施に関する疑問と悩みに関する調査。対象は都道府県とすべての市、東京二十三区の計七百四十一団体である。) によると、「行政評価の導入の目的」(図 1) という問いに対しては、最も多い回答が「職員の意識改革」、続いて「無駄な事業、補助金の削

図1



減」、「住民に対する説明責任」（複数回答可）であった。⁽¹⁹⁾

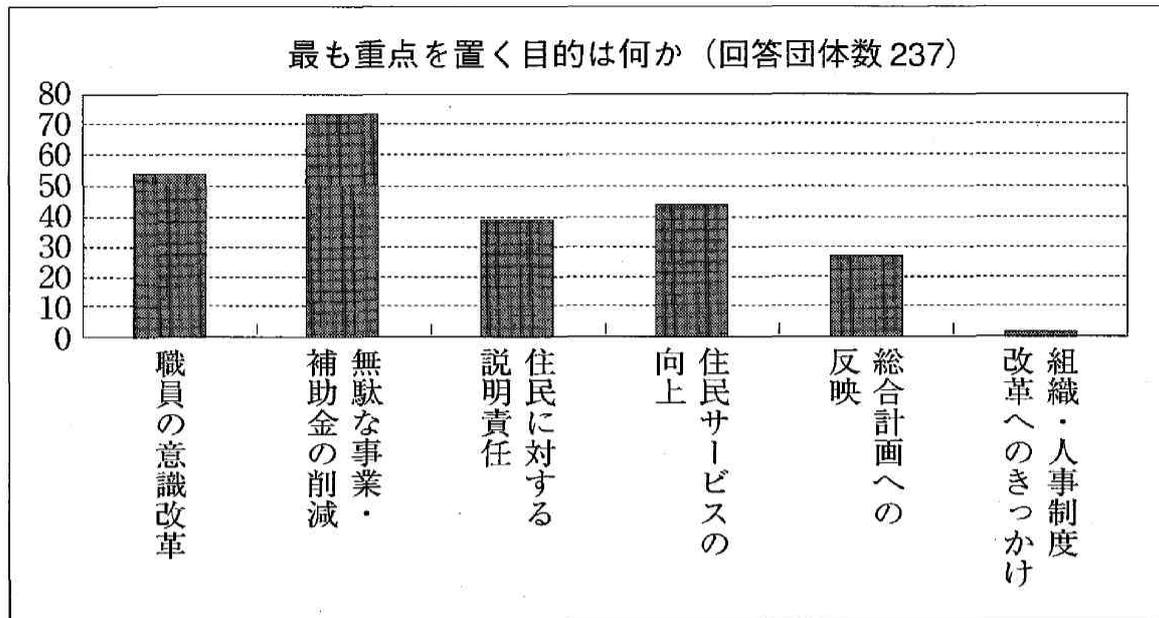
また、この調査では「行政評価の導入目的で最も重点を置く目的を一つ選ぶとすれば」（図2）という質問項目があり、この間に対する回答では、「無駄な事業、補助金の削減」がトップになり、財政危機による事業の見直しが迫られている地方公共団体が事務事業評価結果を事業の改廃の理由としている実態が窺える。

この点に関連して、以下ではアンケート内容を分析したい。

まず、「無駄な事業・補助金の削減」を行政評価制度の導入目的と考える団体が最も多いが、この理由は行政評価制度の本質から考えるといささか心許ない。つまり、「無駄な事業・補助金の削減」という目的の裏を返せば、それはこれまで地方公共団体は無駄な事業および補助金の支出を続けていたことを認めるものであり、行政機関のマネジメント能力が不足していることを露呈するものと考えられるためである。

一方、「住民サービス向上」の観点からこのシステムを導入する点は評価できる。しかしながら、行政評価の導入のみでは住民サービスの向上には繋がらない。なぜならば、行政評価制度

図 2



は行政活動の結果を示すものであり、行政評価結果を行政活動に生かすことや住民満足度の指標を取り入れた評価を実施することが、「住民サービスの向上」に繋がるためである。

最後に、「職員意識改革」・「組織・人事改革のきっかけ」を導入目的とする点にも異議がある。特に、「職員意識改革」は行政評価制度の導入だけでは解決しない問題である。なぜならば、意識改革は行政機関全体で取り組むことにより、職員個々にその思想が浸透するものであるから、幹部層によるトップ・ダウンによる意思決定や職員へのインセンティブの付与だけでは、職員個々の意識の改革を行うことは困難なためである。換言すると、職員意識改革は、組織改革や人事制度改革といった一連の行政改革の中で取り組むべき課題であり、行政改革の全般の過程で職員意識改革が醸成されるのである。

ところで、日本では行政評価制度の充実が社会的に要請されているにもかかわらず、現在でも例えばイギリスとは異なり全地方公共団体が活用可能である統一的な評価指標および基準が示されていないことから、現実的にこの制度の取組状況についての温度差が生じている。そのため、全地方公共団体で導入が可能な行政評価制度に関するガイドラインを政府が早急に示すことで、一定水準の評価が実施可能にな

ろう。ところで筆者は、今後の行政評価制度が地方公共団体独自の指標による活動結果のみならず、市民等のステイクホルダーへの情報公開を前提に、民間企業における財務諸表をはじめとする実績報告書に類似したものを作成することが必要であると考えている。さらに、この点を視野に入れ、彼らに対して後述するバランスシートおよび損益計算書をはじめとする財務諸表等の情報も加味した行政評価結果を公開する必要がある。そのため、行政評価制度の充実の観点から、①イギリスの自治体監査委員会の手法を手本とした全国レベルまたは都道府県レベルでの行政評価制度に関する協議会を立ち上げる、②第三者の視点を加味した評価を実施する、の二つの視点が今後必要不可欠になるであろう。

この点について、まず、行政評価制度に関する協議会については、全国レベルであれば総務省が、都道府県単位で設置するのであれば該当都道府県が設立の主体となることのみならず、複数の都道府県が共同で設置する場合には事務組合方式で設置することが考えられる。具体的にこの協議会は、標準的な評価指標の設定やベンチ・マーキング指標の収集、さらには評価手法の研究を目的とする組織となる。さらに、この協議会が地方公共団体向けのバランスシートと行政コスト計算のソフトの開発およびその活用に関するガイドライン等の作成をはじめとする、一般の地方公共団体では人材面から開発が難しい課題を手掛けることも考えられる。そして、この運営は、各地方公共団体からの出向職員、研究者および公認会計士等のスタッフによるものし、運営経費等の費用は協議会を構成する地方公共団体からの賛助金で賄うことが妥当であろう。

次に、行政評価制度の第三者性の確保に関しては、住民、議会または専門家等の外部のマネジメント機能を活用することになる。特に、大規模な事業や住民の関心が高い施策等について、行政活動のチェック機能として第三者性を確保し、評価結果の信憑性を担保することが行政運営の透明性の観点からも重要である。その際には、監査委員や学

識経験者、会計の専門家のほか、議員や一般住民等の地域の代表者がこれに参画することが考えられる。このような委員会を設置することにより、お手盛りのな行政評価の実施を防ぎつつ、精度の高い行政評価の実施が可能となり、真の意味でのアカウントビリティを果たすことになる。そのためには、一部外部委員の専門性を担保することが求められ、例えば、教育、都市計画、福祉等の各部門ごとに独立した委員会を設け、各委員会にはそれぞれの分野に精通した委員と学識経験者および会計の専門家等を配することが妥当であろう。

これらの点を考慮しつつ、以下では、三重県と宮城県の実例を紹介したい。⁽²⁰⁾

第三項 三重県の行政評価の実例

三重県の事務事業評価の事例は、既に多くの論文等で取り上げられていることもあり、本稿では事務事業評価システムを中心に、これまで三重県が取り組んだ行政改革に関する取り組みを総括したい。

事務事業評価システムの導入を始めとする三重県の行政改革は、一九九五年に前知事・北川正恭氏が知事に就任した直後から取り組んだものであり、知事の強いリーダーシップのもと、行政サービスの質的転換を継続して取り組むことができる組織への実現に向けた改革が断行された。

具体的には、一九九五年度から一九九七年度まで行政改革運動として、「サービス」、「わかりやすさ」、「やる気」、「改革」の頭文字を取り命名した「さわやか運動」を展開した。この運動は、イギリスやアメリカの行政改革、特に結果志向や業績志向をはじめとするNPM理論の思想に基づくものとされている。そのため、さわやか運動では、県庁の役割を行政サービスの提供という観点から見直し、県民一人ひとりに目を向けて「生活者を起点とする行政運営」を図ることを目的に運動が展開され、この運動では行政活動を手続・計画志向から使命や成果および結果志向に転換

するために、行政運営の意思形成過程とその仕組みを根本から改革することが目指されていた。このことから、三重県では事務事業評価を起点として、運営計画・予算・組織および人事管理に連動する新たなPDCAサイクルを構築することにより、行政改革に着手したのであった。

この行政システムの改革は、「県が行う事務事業範囲の確定」、「行政運営のあり方」、「組織機構のあり方」の三点を主要な改革メニューに掲げ、集中的に取り組んだのであった。特に「県の行う事務事業の範囲の確定」は、最も重要な取り組みと位置付けられた。その際、「県行政が関与する基準」は、公共財、外部不経済効果をもつ財、独占による供給が効率的な財、リスク財、ナショナル・ミニマム（又はシビル・ミニマム）を確保することとされた。この点を踏まえ、県（行政）の関与は①事業実施主体、②補助金交付、③資金給付、④助言・指導、の四点から分類および整理を実施した。これは、政府の行政改革委員会・官民活動分担小委員会の報告である「行政関与の基準について（一九九六年十二月）」とも符合するものであり、三重県の行政システム改革は、地方分権時代に相応しい行政責任の範囲を限定することに強い関心が払われていた。

このような行政システム改革の全貌は、「平成十年度行政システム改革（一九九八年三月）」にまとめられており、具体的方策は、「事務事業の見直し」、「組織の見直し」、「外郭団体の整理縮小」、「定員および給与」、「人材の育成・確保」、「行政サービスの向上」、「公正の確保と透明性の向上」、「経費の節減合理化等財政の健全化」、「『ハコ物』建設の抑制」、「公共事業のコスト縮減」、「地方分権の推進」に分類されている。

特に、「組織運営方法の見直し」については、グループ制の導入（係制の廃止をはじめとする組織階層のフラット化）、総務部の権限の縮小（人事・予算等の権限を各部署裁量とする）、県民局長の総合調整権の強化、庶務経理事務の集中化等の権限委譲が実施された。具体的には、知事直属の総合調整組織として、企画立案部門を所掌する総合企

画局および評価機能を担当する総務局の「横割組織」と、生活部、健康福祉部、環境部、農林水産商工部、地域振興部、県土整備部の目的別縦割組織に改編された。さらに、組織改編に伴い、部局長および県民局長の権限を拡大させたことが特徴として挙げられる。つまり、各部を擬似エージェンシー化したうえで、各部署の活動と組織運営の効率化を目指す改革であった。また、県内市町村の活性化の観点から、組織改編により新たに県民局長が本庁各部署局長と同様に、組織・定数、人事および予算に関する一定権限を持つこととなり、新総合計画の「市町村境をこえた九つの生活創造圏」で示されている広域行政への推進体制が整備されることになった。

また、「経費の節減合理化等財政の健全化」については、中期的な財政見通しの公表、事務事業の見直し、補助金および委託費交付等への競争原理の導入を目指すものであった。そして、これまでの公会計制度の下では費用と収益の関係や資産と負債の関係が不明確であり、コスト意識が働きづらいとの観点から、発生主義に基づく貸借対照表の作成を始めた。勿論、この段階では総務省による「作成マニュアル（詳細は後述）」が示されていないため、「行政活動の何を費用や収益と考えるか」についての検討から始まったが、当時から発生主義の視点を公会計制度に導入すべきだと考え、検討したことは評価に値するものである。

ところで、このような一連の行政改革の中で実施されている事務事業評価システムは、「行政活動とは目的・成果志向であるべきではないか」という発想から生まれたものであり、これまでの行政運営が目的や使命を自覚することなく活動を行っていたという自戒の中で、事務事業評価システムを構築し、この評価表を公表した点で、全国の地方公共団体が注目したと考えられる。つまり、これまでの地方公共団体の活動目的は、法令や条例等に明記されており、それらに基づき行政活動が実施されていたことから、行政活動は法令等の目的に従い、適正な手続により執行することが使命であると考えられていたために、行政活動を目的・成果により評価することが彼らにとって衝撃的であった

ためである。また、事務事業評価システムの特徴は、「すべての事務事業の成果は、数式により数値化(成果指標化)するべきである」という前提から、数値にて事務事業の成果を表すとともに、これらの評価結果の情報を職員間のみならず住民と共有することで、総合行政の実現や住民の行政への参画の基盤が整備されるという考えに基づく点にある。

このような視点により、三重県の評価システムでは、対象、意図(どのような状態を目指すのか)および結果の三つの要素を加味しつつ評価を実施するものである。なお、新総合計画では、政策体系を政策—施策—基本事務事業—事務事業の四つの階層に体系化しており、この体系に基づき、各事業が構成されている。そして、事務事業評価システムは新総合計画の進行管理の仕組みとして構想されたものとなっている。

具体的にこのシステムにおける指標の数値は、「行政価値Ⅱ(行政活動量÷行政コスト)×(行政成果(目標達成度)÷行政活動量)」で算出される。つまり、「行政活動量÷行政コスト」は効率性を、「行政成果÷行政活動量」は効果(有効性)を表すものであり、行政成果(目標達成度)を数値で表現するものになっている。また、行政活動の効果(有効性)は、成果と活動量の比で表現されている。しかしながら、この手法では、行政活動の成果を数式化(指標化)することが目的であるため、評価対象となる事務事業の内容や性質に応じて、測定内容と評価の視点が多種多様となることから、評価結果の誤差が生じる点が懸念されている。また、この手法による評価では、コスト削減の視点から効率性が重要視されるが、本来は費用対効果の追求のみならず、大局的に見た事業の有効性も評価の中で考慮することが必要である。このような制度的欠陥があるものの、行政活動の成果を数式化する三重県の試みは評価に値するものであり、また、現在もこのシステムは改善を続けており、時間の経過とともに評価手法が成熟化する方向にある。

事務事業評価結果は、A4版二枚の「事務事業目的評価表」⁽²¹⁾に集約される。これは、「事務事業の目的と成果（対象、手段、意図、結果、予算、全体事業計画、事務事業指標名、指標式等）」、「事務事業の環境変化（開始当初または五年前と現在との環境比較、今後の予測等）」、「事務事業の評価（事業主体としての公的関与および県の関与の妥当性、事業対象、他部門・他事務事業との機能重複および関連性等）」、「改革案・予算要求案（改革の方向性、方法改善等の概要、改革後の事務事業概要等）」を記入する書式になっている。さらに、「事務事業の目的と成果」には、活動指標と事務事業成果指標を記入することになっており、この成果指標の作成が行政システムを活動指標（予算額に対する執行額比）重視の運営から、成果指標（事業の目的達成度）重視の運営への転換を意図するものとなっている。

このような一連の改革を実施した三重県について、TQMに基づく職員の意識改革と前北川知事のリーダーシップにより、組織全体で行政改革の推進体制が構築されたことや、予算査定と総合計画を連携させた行政評価を導入したことが一定の評価を得ている。その一方で、行政組織内部改革の評価および課題が二点指摘されている。⁽²²⁾

第一は、都道府県は政府と市町村との中間的な地方公共団体であるが故に、直接住民と接する業務は少なく、市町村への補助金の分配、法令の解釈や運用がメイン業務なることから、都道府県が住民満足に視点を置いた効率的な行政運営を目指すために、NPM理論に基づく改革が進めば進むほど、都道府県そのものの「存在否定」というジレンマに陥ることに繋がるという点である。

第二は、行政運営全般における官房部門主導からの脱却である。つまり、行政評価制度そのものの運用が軌道に乗るためには、現場に近い各事業部門が自立して戦略計画を策定し、事業を実施することにより事業結果を評価することが肝要である。しかしながら、政府から市町村に流れる補助金の資源配分を司る都道府県では、現在でも資源配分

を効率的に行うために企画、財政、人事等の管理部門を中心とした官僚統制に基づく行政運営が主流である。このことは、一連のNPM理論とは正反対の思想となっており、行政改革のトップランナーである三重県庁でも、依然として人事・財政部門の統率力は衰えていないという。

そのため、今後は三重県をはじめとする都道府県において、官房主導による官僚統制型の組織を真の意味で解体させることが可能なのか、このことが行政改革に取り組む上では重要な課題になると考えられる。

第四項 宮城県の行政評価の実例

宮城県も三重県と同様に、比較的早い一九九九年四月から本格的に行政評価制度の導入を中心とした、新たな行政運営システムの構築に向けた改革に取り組んでいる。⁽²³⁾

まず、一九九八年十二月には「宮城県行政改革推進計画第三次報告」に基づき、「新しい県政創造運動(宮城県の行政改革)」を発表し、「県民の幸せと誇りと活気に満ちた地域社会の実現」を目指した改革に向け、基本理念を明確化しつつこれを実現するための具体的な方針を示した。

そして、新しい県政創造運動の基本理念は、「県民の視点に立った使命・成果・効率重視の宮城県政の再構築」であり、その具体的方針は、「県民の満足向上のための行政スタイルの確立」、「使命・成果・効率重視の行政システムの確立」、「市町村や民間企業・団体との新たなパートナーシップの確立」の三点である。さらに、基本的方針をブレイク・ダウンさせて、二〇〇一年度を目標年次とする「人事・組織・運営改革」、「予算システム改革」、「事務事業システム改革」、「県民サービス改革」、「パートナーシップ改革」の五つの改革メニューを柱とする行政改革推進計画を策定し、一九九九年四月から取り組んでいる。

これらの中で、最重要課題と位置付けられたのは「人事・組織・運営改革」である。これは、予算システム改革や事務事業システム改革といった行政機関内部の改革には、職員の改革意識の醸成をはじめとする人事システム全般の改革が必要となるためである。特に、予算システム改革では、「健全で効果的・効率的な財政運営システムの確立」を基本目標とし、予算制度と行政評価制度を連携させた目標管理に基づく行政運営システムの構築を目指していたことから、人事・組織・運営改革が重要視されたのであった。

このような一連の改革の中で導入された行政評価制度は、「行政活動の評価に関する条例（平成十三年十二月二十五日宮城県条例第七十号。以下、『宮城県条例』という。）」および「行政活動の評価に関する条例施行規則（平成十四年三月十九日宮城県条例第二十六号。以下、『宮城県規則』という。）」で定められている。この中で、行政評価制度の根幹をなす政策体系の定義は、宮城県条例第二条で規定されており、政策は「県の行政運営における特定の目的を実現するための基本的な方針」、施策は「政策を実現するための個々の具体的な方針」、事業は「施策を実現するための手段として実施される個々の行政活動」と規定されており、政策体系は三重県の四層構造とは異なり三層構造となっている。

また、宮城県は前浅野知事の取り組みから行政情報の公開に関して先進的な県として知られているが、行政情報たる行政評価結果の公表については、宮城県条例第五条でアカウンタビリティの観点から「評価に関する書面」の作成を義務付けている。この点に関連して、行政評価制度に関する県民の参画についても、宮城県条例第七条に規定する「県民の満足度調査」等を通じて県民の意識を把握しつつ、同条例第九条で規定する意見の聴取等により行政評価制度への参画の機会を確保している。

行政評価は、宮城県規則第二条で「政策評価」、「施策（執行）評価」、「大規模事業評価」、「公共事業再評価」およ

び「事業箇所評価」を実施することが規定されている。実際には、「事務事業総点検」を加えた六種類の行政評価が実施されている。

具体的には、「政策評価」とは、政策を構成する施策ごとに、それぞれの政策の目標達成状況、県民の満足度、社会経済情勢の変化等の把握および分析のうえ、政策評価指標を設定し、その達成状況を毎年追跡調査して公表するものである。実際には、百程度の成果指標を設定して評価を実施するものであり、シビル・ミニマム方式やベンチ・マーク方式を採用したものとなっている。

「施策（執行）評価」とは、施策を構成する事業ごとに業績および成果等を把握・分析しつつ事業の有効性や効率性等を客観的に判定するものであり、政策評価指標の下位に位置することから政策評価の効果を検証する判断の基準となる評価である。そのため、評価指標は政策評価指標との関連から見た事業効果、インプット量、提供サービスの質や事業コストおよび業務量削減の余地等の視点から設定され、事業成果や効率性を重視した事業展開の基礎となる指標を提供するものである。

「大規模事業評価」とは、大規模事業の効果や費用、さらには、時間経過による社会情勢の変化等を加味しつつ事業実施による影響を分析し、施策目標と当該事業の関連性に基づき、事業実施の必要性や効率性等の客観的な判定を行うものである。そのため、評価は事業の事前および事後に実施するものとなっている。そして、事業費三十億円以上の事業については事前評価を義務付けており、この場合の事後評価は、事業実施後概ね五年後を目途に実施されることになっている。

「事業箇所評価」とは、一定の公共事業について事業の効果性および効率性の向上を図るため、客観的な評価手法により県の公共事業、補助事業等に関する事業実施箇所の優先性を分析し、事業箇所の選定および優先順位付けに資

する情報を提供するものとなっている。

「公共事業再評価」とは、一九九八年度から実施されており、上記の五つの評価とは別枠で設けられた評価制度である。これは、一九九七年から実施されている北海道庁の「時のアセスメント」でも導入されている評価手法であるが、公共事業の計画・着工から一定期間経過したものについて、時間の経過により生じた社会情勢の変化や事業の進捗度等を分析するとともに、上位目標との関係性を見直すことにより、事業の方向性の判断に資する情報を提供するものとなっている。

「事務事業総点検」とは、定期的に全事務事業を総点検することであり、事業の業績、成果および費用等の観点から分析を行い、事業の廃止および効率化の観点から事業の見直しを図ることである。具体的には、「県の関与や役割分担」、「コストや成果の適正さ」、「県民のニーズの把握・反映や他事業との連携など事業の展開」といった視点から検討されるものである。

このように宮城県では、行政情報の公開と並び、行政評価を通じて行政システム全般の改革に取り組んでいるが、その基本理念や手法は多くの地方公共団体でも参考になるであろう。

- (1) Mulgan, R. *Holding Power to Account-Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2003, pp.8-13.
- (2) 吉田寛、二〇〇三、『住民のための自治体バランスシート』、学陽書房、一七頁。
- (3) Mulgan, R., *ibid.*, p.12.
- (4) Mulgan, R., *ibid.*, p.13.
- (5) Peter F. Drucker. 2003 『非営利組織の経営』（上田惇生訳）ダイヤモンド社。（原書名：MANAGING THE NONPROFIT

ORGANIZATION) 一七五～一七九頁。

- (6) 後藤仁・三宅弘、二〇〇二、「行政手続・情報公開・政策評価」、並河信乃編『検証 行政改革』、イマジン出版、二七九頁。
- (7) 上山信一、二〇〇二、『行政経営』の時代—評価から実践へ—、NTT出版、二〇七頁。
- (8) 大住莊四郎、二〇〇二、『パブリック・マネジメント』、日本評論社、五五～五六頁。
- (9) プログラムおよびプログラム評価に関する定義は、上山信一、二〇〇一、『行政評価の世界標準モデル』、東京法令、九〇頁。
- (10) 「アウトプット連鎖」については、James E. Swiss, 2001『行政機関のマネジメントシステム』(柿崎平訳)、ピアソン・エデュケーション、(原書名: Public Management Systems) 一四二～一五二頁。
- (11) アウトプット指標の総括は、前掲書、『行政機関のマネジメントシステム』、一五六～一六七頁。
- (12) プログラム予算の詳細は、前掲書、『行政機関のマネジメントシステム』、二二四～二二六頁。
- (13) 予算システムの導入状況は、前掲書、『行政機関のマネジメントシステム』、二二六～二二七頁。
- (14) 以下、行政監察については、宇賀克也、二〇〇二年、『政策評価の法制度』、有斐閣、一～七頁。
- (15) 以下、ガイドラインの詳細は、上山信一、二〇〇二、『日本の行政評価 総括と展望』、第一法規、一六三～一九三頁。
- (16) 以下、行政評価の定義に関しては、高寄昇三、二〇〇〇、『自治体の行政評価システム』、学陽書房、三～九頁。
- (17) 評価方式については、田辺国昭、一九九九、『政策評価の仕組み』、ジュリ第一一六一号、一四九頁。
- (18) 総務省・三菱総合研究所の調査結果については、前掲書、『政策評価の法制度』、九六～一〇二頁。
- (19) 実態調査の概要及び数値は、上山信一、二〇〇〇、『実践・行政評価』、東京法令出版、五～二六頁。
- (20) 三重県の事例全般については、三重県地方自治研究会編、一九九九、『事務事業評価の検証』、自治研究社、九～五五頁。
- (21) 以下、事務事業目的評価表の実例等の詳細は、前掲書、『事務事業評価の検証』、六二～八〇頁。
- (22) 三重県の行政改革に関する課題は、前掲書、『自治体再生戦略』、九八～九九頁。
- (23) 宮城県の事例全般については、前掲書、『政策評価の法制度』、一一一～一三六頁及び、前掲書、『自治体の行政評価システム』、五一～七二頁。