

## 劇場活動にかかる評価リテラシー育成のための教育プログラムの開発

～自己評価ガイドブックの作成及び調査アプリの開発～

## 自治体における行政評価

東海大学政治経済学部（行政学）

教授 前田 成東

### 目次

1. はじめに
2. 行政評価と政策評価
3. 自治体における行政評価の導入
4. 行政評価の手法と活用
5. 補論：指定管理者導入施設の評価
6. おわりに：行政評価の課題

### 1. はじめに

1990年代半ば以降、自治体における行政評価（政策評価）が全国的に拡大し、それを踏まえた行政組織の見直し、政策体系の再検討、個別政策・施策の改善が進捗している。限られた資源を活用して政策・施策の成果を最大化するために、評価という視点の重要性が高まっている。本稿では、基本的前提として政策循環論および政策評価と行政評価の概念を簡潔に紹介した後、行政評価の背景、目的、手法、活用などを説明し、その課題についても言及する。また、指定管理者導入施設の評価についても補足する。

### 2. 行政評価と政策評価

#### （1）日本における政策研究の進展と政策循環論

日本において政策研究が進展してきたのは、1970年代以降である。政治学、行政学、公共部門を研究する公共経済学などでも関心が拡大し、主として欧米の政策研究の成果が導入されてきた。

こうした学問的展開において、政策循環論という考え方がある。これは、いわゆるPDCAサイクルとは多少異なる視点で、政策のライフ・サイクルを①「政策課題の設定」→②「政策の立案」→③「政策の決定」→④「政策の実施」→⑤「政策の評価」（→①）と捉えるものである。まず、世の中には様々な問題が存在している。それが政策課題として認識され、対応するために具体的な政策が立案、決定される。そして決定された政策が具体的に実施され、

それを評価する。その評価が次の課題設定につながるという考え方である。

本稿の対象は政策評価の部分である。政策の評価を仮に定義すると、「実施された政策について、その効果などを考案された基準にしたがって評価し、その継続・修正・転換・廃止を要請する過程」といえよう。

## (2) 政策評価と行政評価

学問的には政策評価という概念が定着してきたが、近年の自治体における評価では行政評価という用語が多用されている。一方、国レベルでも様々な評価の見直し、あるいは新しい評価の仕組みが構築されてきている。2001年に中央省庁が再編され、その際、総務庁は自治省、郵政省などとともに総務省となった。この再編にともない、行政監察局は行政評価局に名称が変更された。この時期、通称「政策評価法」が制定され、国においても政策評価が実施されるようになった。このように、行政評価、政策評価という文言が並立し、混在しているといえる。議論を自治体に戻すと、同様の評価を行っていても、ある自治体では政策評価、また別の自治体では行政評価と、かなり混在している。しかし、本稿は概念の考察が目的ではない。

そこで本稿では、総務省が実施している「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査」における定義「政策、施策及び事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」を採用し、以下、行政評価という文言に統一して議論を展開する。

## 3. 自治体における行政評価の導入

### (1) 自治体における導入の流れ

日本の自治体においては、1990年代半ば頃より行政評価、政策評価を導入する自治体が相次いだ。これは国の法律にもとづくものではない、自治体が独自に評価を導入し、全国に拡大したといえる。代表的な例をあげる。

三重県では1996年度以降「事務事業評価」を導入した。政策を「政策展開の基本方向」－「政策」－「施策」－「基本事務事業」－「事務事業」と体系づけ、基本事務事業と事務事業について目的を成果指標で示し、数値化した成果指標などを事務事業の評価、進行管理に活用するという手法を採った。この結果を県民に対して公にし、翌年度以降の事業改善につなげるというものである。

また、北海道では1997年度以降「時のアセスメント」を導入した。道路やダム建設など、予定はしているがその時点でまだ完成していない、もしくは中断しているものに対して、時間の観点で評価を行い、不要なものは取りやめるという手法である。評価の結果として中止された事業もあり、注目された。

## (2) 導入の背景

この時期に、New Public Management (「NPM」) の影響が行政評価にも及んでいたのではないかとされている。これは「新しい公共管理」などと訳されるが、民間の経営手法を行政にも積極的に導入していくべきであるという考え方である。

自治体の現場では、「PLAN 偏重」という指摘もなされていた。政策や施策を策定することに重点が置かれ、その成果を明確な指標をもって評価するという観点が弱かったのである。

また、自治体を取り巻く厳しい財政状況も背景となっている。“前例踏襲”で諸政策に同額の予算をつけていくことは不可能に近い。とりわけ少子高齢化の進行、さらに人口減少という大きな波は、さらなる財政圧迫に直結する。日本が高齢化社会に入ったのは前の大阪万博が開催された 1970 年であり、その後わずか 24 年 (1994 年) で高齢化率が 14% に達し、高齢社会に突入したが、この期間は当時世界最速であるとされた。2021 年現在は、94 年当時のさらに倍ほどに高齢化率が高まってきている。そのため、福祉サービスなどに大きな予算を投じていかなければならない。今まで同様の政策とそれに対する予算という枠組みでは立ちゆかなくなる。

こうした背景により、政策や施策の選択と集中を検討せざるを得ず、その根拠の 1 つが行政評価ということになる。

## (3) 導入の目的

導入の目的としては、前述したように PDCA のサイクルを明確に確立し、PLAN 偏重から脱却して評価を重視し、その結果を次の政策等に反映する、こうしたサイクルを明確に確立することに重点が置かれる。たとえば事務事業評価というもっとも細かい単位で仕事を見直していくことによって、その事業の廃止や類似事業との統合なども意識されることになる。

また、現状では必ずしも十分に反映されているとはいえないが、予算編成に活用することも重要な点である。予算編成への連動という問題意識は導入当初から存在していたといえる。予算編成の手法は、従来「インクリメンタリズム」という漸進主義、漸増主義が中心なり、各単位の予算を微調整するに過ぎなかった。これからは、予算についての考え方を「減らすものは大胆に減らす」、「必要とところに重点的につける」という発想の転換が必要である。そのためには、根拠として政策、施策、事務事業などの評価が前提となる。

さらに、職員の意識改革も目的の 1 つといえる。職員は定期的に異動し、その際の多くの業務は前年度の継承とならざるを得ない。そうではなく、本当にこの業務は必要なのか、あるいは無駄がないのか、効果が上がっているのか、という意識を職員に根付かせることが肝要である。

#### (4) 自治体における行政評価の導入状況

表 3-1 は総務省が実施している自治体の行政評価に関する調査にもとづく資料である。(以下の資料も出典は同様である。) 都道府県、指定都市、市区町村別に行政評価がどの程度導入されているかの現況を把握することができる。

表 3-1 行政評価の導入状況

(単位:団体数)

	都道府県	指定都市	市区町村					合計
				中核市	施行時特例市	市区	町村	
導入済	47 (47)	19 (19)	1,033 (994)	44 (41)	36 (40)	593 (588)	360 (325)	1,099 (1060)
試行中	0 (0)	0 (0)	66 (92)	0 (0)	0 (0)	20 (35)	46 (57)	66 (92)
導入予定あり	0 (0)	0 (0)	420 (459)	1 (1)	1 (0)	42 (46)	376 (412)	420 (551)
導入予定なし	0 (0)	0 (0)	118 (126)	0 (0)	0 (0)	12 (14)	106 (112)	118 (126)
過去に実施していたが廃止した	0 (0)	1(1)	84 (51)	2 (0)	0 (0)	44 (27)	38 (24)	85 (52)
合計	47 (47)	20 (20)	1,721 (1,722)	47 (42)	37 (40)	711 (710)	926 (930)	1,788 (1,789)
導入割合 (2013 年度 導入割合)	100% (100%)	95.0% (95.0%)	60.0% (57.7%)	93.6% (97.6%)	97.3% (100%)	83.5% (82.8%)	38.9% (34.9%)	61.4% (59.0%)

※全地方公共団体を対象。

出典：総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果（平成 28 年 10 月 1 日現在）」

2017 年 6 月 27 日公表により作成

2016 年 10 月 1 日現在 ( ) は前回 (2013 年 10 月 1 日現在)

この資料によれば、都道府県では 47 すべてで導入している。指定都市では 20 市中、19 市が導入している。1 市は導入したものの現在は廃止しているため、19 という数値である。市区町村全体では 6 割が導入しているが、人口規模の小さい町村では導入の予定のないところの比率もかなり高い。

市町村では一度は実施をしたものの廃止している例もあり、後述するように、効果が明確ではないと判断されること、いわゆる「評価疲れ」も要因となっている。導入しないと考えている自治体において、その理由は自治体の規模が小さく、評価をするための体制がとれないという要因が大きいといえる。また、評価の手法や基準をうまく確立できていない自治体もある。

## 4. 行政評価の手法と活用

### (1) 評価の対象

行政評価の手法と活用について、まず評価の対象について確認しておく。

表 4-1 では、評価の対象を事務事業、施策、政策の 3 つに分類している。各自治体では、総務省のアンケートに回答するため政策、施策、事務事業に分類しているが、すべての自治体の政策体系がこの 3 段階になっているとは限らないことに留意する必要がある。調査にあたって総務省はこの分類について一応の基準を示している。政策は、大局的な見地から自治体が目指すべき方向や目的を示すもので、大枠としての政策を意味する。施策は、大枠である政策目的を達成するためにつくられる方策である。その方策を具体的に達成するもっとも細かい仕事の単位が事務事業ということになる。この分類を前提とすると、事務事業の単位で評価を実施している自治体が圧倒的に多いことがわかる。

評価を導入している都道府県、市区町村および指定都市全体では、事務事業について評価を実施している自治体が 95.7%と、比率としてはかなり高い。予算に直接的に連動している事務事業単位で実施されるという要因もあろう。施策や政策は、事業のまとまりとなるため、それを全体として評価するのは現実的には困難であるという背景もある。

表 4-1 行政評価の評価対象

	都道府県		指定都市		市区町村		合計		
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	
行政評価を導入している団体	47	100	19	100	1033	100	1099	100	
事務事業について評価を実施	37	78.7	18	94.7	997	96.5	1052	95.7	
公営企業含む	全部	11	23.4	6	31.6	301	29.1	318	28.9
	一部	12	25.5	7	36.8	307	29.7	326	29.7
	全部	2	4.3	1	5.3	172	16.7	175	15.9
	一部	12	25.5	4	21.1	217	21.0	233	21.2
公営企業除き	全部	41	87.2	17	89.5	612	59.2	670	61.0
	一部	32	68.1	14	73.7	468	45.3	514	46.8
	一部	9	22.0	3	15.8	144	13.9	156	14.2
政策について評価を実施	全部	27	57.4	6	31.6	262	25.4	295	26.8
	一部	19	40.4	5	26.3	187	18.1	211	19.2
	一部	8	17.0	1	5.3	75	7.3	84	7.6

※行政評価を導入している団体を対象。

※該当するものすべてを選択するため、団体数に相違あり。

出典：総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果（平成 28 年 10 月 1 日現在）」2017 年 6 月 27 日公表

2016 年 10 月 1 日現在

## (2) 評価の体制と公表

評価をどのような体制で実施しているのかに目を転じると、基本は内部評価である。所管課が中心になり、それぞれの事業について毎年度評価を行う。その内部評価に対して、外部の有識者、あるいは市民の代表者などを評価の委員にして、外部評価を行うことも一定の自治体では実施している。ただし、その場合、すべての事業に対して毎年度実施することは、時間的、労力的、金銭的にも難しいといえる。

評価の担当は、第一義的には各事業を担当している所管課である。それ以外に、特に外部評価を行うような場合であれば、網羅的、全体的に事業の評価を行うため、各自治体の中で行政改革などを担当している部署が事務局的な立場を担って評価を行うことが多い。

ここで議会との関係について補足する。議会は行政をチェックするという大きな役割を持っているため、議会との関係をどのように考えるかという点である。議会に対して評価の結果がどのように伝わっているのかという観点では、評価の結果を議会で審議している、議会に報告し毎年度評価の結果を明らかにしている、資料の配布にとどまっているなど取り組みは様々である。

また、評価の結果を公開した後、住民から公開した結果について意見をどのように聴取しているか、これについては千差万別である。外部評価を行うケースでは、その評価の場を住民に公開することが一般的であるが、その際に住民からもモニター的な立場で意見を提出してもらい取り組みをしている例もある。さらに、公開された内容に対して一定の期間を設けて住民から意見を聴取するという例もある。

## (3) 評価の指標

評価をどのような指標にもとづいて実施するかは、大きなポイントとなる。

指標は、様々な数値によって、定量的に評価可能であるように考案される。これは、時系列での評価で有用であり、数値目標を立て、その目標に対してどの程度達成できたのかということを中心にレビューするという意味でも、きわめて重要である。

指標については、「活動指標」と「成果指標」に大別できる。この用語は総務省が調査している指標の捉え方から引用しているが、総務省が調査を行う以前より、「活動指標」を「アウトプット」、「成果指標」を「アウトカム」と捉え、「アウトプット」とともに「アウトカム」の把握が必要であるという認識が普及しつつある。以下、この2つの指標について概説する。

### ①活動指標

活動指標は、それぞれの事業において、箇所数、件数、参加人数など、数値で定量的に説明できるものである。たとえば、ある事業で行事（イベント）を行うとする。その行事の開催回数、想定していた参加者数に対する実際の参加者数などを把握するものである。この指標について、近年では詳細に構築するケースも増加している。ある行事の参加者に着目した

場合、女性や若年層などの参加がたいへん少ない場合、増加させる取り組みを行う。取り組みの工夫の結果が、女性や若年層の参加比率にどのように反映したのかを指標化して評価する。

## ②成果指標

成果指標は、活動指標と比較するとその把握が困難であるとされる。事業による成果を定量的に把握し、分析するには、アンケート調査を実施し、満足度を把握するという手法が活用される。しかし、アンケート調査による分析は容易ではない。かりに、ある施設で施設利用者の満足度を把握する際、アンケートの回数、時期、回答率の向上などが課題となる。回答率が低いとアンケートの正確性自体に疑念が生じてしまう。また、分析可能な設問にしておくということも重要である。最終的にその施設あるいはその事業に対する満足度を評価する際、4段階にすることが望ましい。4段階とは、「大いに満足」「やや満足」「やや不満」「大いに不満」といった設定で、「普通」を置かないことである。5段階で「普通」があると、回答がそこに集中する可能性がある。「普通」であっても、「どちらかと言えば満足」なのか、「どちらかと言えば不満」なのかを判断可能にすることが、その後の事業の見直しに繋げる際のポイントとなる。

## (4) 評価の活用

行政評価の活用方法は多様である。

もっとも期待されるのは、予算への反映である。しかしながら、通常その反映は早くても翌々年度となる。2020年度に前年度である2019年度の事業を評価しても、2020年度はすでに予算の執行が開始されているため、反映できるのは2021年度以降の予算になる。外部評価についてみると、翌々年度の予算に活かすために、7月から8月の夏の時期に実施するのが通例である。

次に、政策、施策、事務事業という政策体系の見直しや再編に繋げることが求められる。自治体の政策の根本は総合計画で、そのもとに分野別に個別の計画があり、それにもとづいて事業がある。最終的には、計画や事業の内容に行政評価が反映できることが望ましいが、予算と同様に、全体を鳥瞰して調整するというパワーを行使しない限り困難であろう。

さらに、理想としては、評価の結果にもとづいて組織あるいは定員の移し替え、再編が推進されることである。同時に、目的でも述べたとおり、職員の意識改革のツールになることも望ましい。個々の事業を担当している職員が、事業効果や課題を説明する能力を涵養することも必須であろう。

## 5. 補論：指定管理者導入施設の評価

### (1) 指定管理者制度の導入

補論として、指定管理者制度導入施設の評価について言及する。

2003年に地方自治法が一部改正され、指定管理者制度が導入された。公共施設の管理について、自治体に関わる外郭団体、第三セクターが大半であった「管理委託制度」から大きく転換し、指定管理者による管理運営が可能となった。指定管理者は、株式会社、NPO法人なども含め多様である。そして指定管理の期間は期限付きである。3年、5年、長期の例では10年などの期限が設定されている。期限があるということは、ある組織が永続的に携わるとは限らないため、当初より、評価の必要性が認識されていたといえよう。

### (2) 指定管理者に対する評価

指定管理者に対する評価の基本は所管課による評価である。毎年度、年度協定を締結することが原則のため、これを欠かすことはできない。これに加えて、外部評価を実施しているケースも増加している。指定管理の期間は有期であるため、毎年度の評価とともに、期間の終期が近づくと総括評価も行う必要がある。指定管理者を選定する際、公募あるいは非公募の選択肢があるが、いずれであっても選定時に審査を行うため、事前評価を実施しているとも考えることもできる。

指定管理者の評価は、ある意味で非常にわかりやすいといえる。個別事務事業の評価とは異なり、“施設単位”で評価を行うため、住民にも理解しやすい。

### (3) 評価の方法

評価の方法は自治体によって異なる。評価にあたっての基本的資料が多数あることは共通している。公募の要項、仕様書、基本協定書、年度協定書、あるいは指定管理者が各年度に作成する報告書なども評価の資料となる。

評価の視点については、前述した2つの指標は指定管理者においても重要である。利用者数などの状況、満足度、施設に対する要望・苦情などが出た際の対応などである。また、近年とくに注目されているのが、労働環境の確保に関する事項である。この点を重視して、社会保険労務士などの専門家が外部評価の委員に就任している事例もある。

### (4) 評価の課題

評価の手法はそれぞれの自治体が考案しているため、差が大きいともいえる。内部評価にとどまっている場合の有効性、指定管理期間における評価の回数、総括評価の時期など、課題は少なくない。また、運営を担っている企業等自体の評価も重視されてきている。当該企業等の経営破綻によって施設の運営が中断される可能性はゼロではない。

根本的な課題としては、施設の存立そのものに対する評価がある。近年、公共施設の老朽化に伴い、その運営を継続するかが議論されることもある。仮に施設の統合、廃止などを議



論する際には、指定管理者としての運営評価では限界があるといえる。各施設の評価を蓄積し、自治体全体として評価する部署を明確化することが必要となる。

## 6. おわりに：行政評価の課題

本稿のまとめとして、行政評価の課題について言及する。

課題は実に多様である。以下、主な点を列挙するが、これらは体系的なものではない。

第一に、評価結果の反映である。予算や、事務事業などの見直しに対して、行政評価に実効的な意味があるのだろうかという点である。個別の事務事業の評価を行った場合、事業間の優先順位に対してまで評価が及ぶことは困難である。所管課より上位である部局での調整、理事者のリーダーシップに期待するしかない。

第二に、外部評価を実施した際の実効性である。外部評価には相応のコストが生じているが、その一方で“拘束力”がないのが通例である。仮に拘束力がないことを前提とした場合には、評価結果に対する応答を公開することが重要であろう。

第三に、前述した「評価疲れ」の問題である。評価が年中行事となり、評価慣れから評価疲れへと移行し、マンパワー、コストに見合う効果が発揮されていない。その結果として、評価を廃止するケースも出てきている。

以上は主な課題に過ぎない。これらの点を前提に何点か補足する。

評価制度は各自治体で構築しているが、「評価制度の評価」も念頭に置く必要がある。現行の評価制度の仕組み、運用に問題があれば、それも評価に基づいて見直すという視点である。

また、自治体はそれぞれ歴史、規模、地域特性が異なるため、それに応じた独自の評価制度を構築することが前提となる。その際には、「住民にわかりやすい評価制度」でなければ意味がない。広報の手法も含めて、常に検討が求められるポイントであろう。

## 参考文献

- ・大森彌「政策」日本政治学会『政治学の基礎概念』1981年
- ・山谷清志『政策評価』ミネルヴァ書房、2012年
- ・総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果（平成28年10月1日現在）」2017年6月27日公表
- ・稲沢克祐『行政評価の導入と活用（第3版）』イマジン出版、2019年
- ・南島和久『政策評価の行政学』晃洋書房、2020年
- ・各自治体資料