

大会論文

市町村における行政活動の評価

武藤博己
(法政大学)

要約

「行政評価」や「政策評価」が重要な課題となっている。とりわけ、市民への直接的サービスを提供する市町村（基礎自治体）において、重要な課題となっている。しかしながら、どのような評価方式が望ましいのかについて、市町村の現場では混乱が生じている。そこで本稿は、市町村レベルでの導入を前提にして、行政活動の評価に関する基本的な論点を整理した後、8つのステップによる評価の実践的な導入について検討した。

8つのステップとはすなわち、施策体系の整理（第1ステップ）、評価対象施策の選択（第2ステップ）、評価の目的・目標の確認（第3ステップ）、具体的指標の作成（第4ステップ）資料の収集・整理・分析と指標への適用（第5ステップ）、施策の総合的な評価の実施（第6ステップ）、評価レポートの作成（第7ステップ）、そして市民に対する評価レポートの公開方法の検討（第8ステップ）である。

キーワード：政策評価 施策体系 必要行政 選択行政 市民評価

はじめに

行政活動の評価の特徴として、第1に行政分野ごと、業務・作業ごとに視点・方法・判断が大きく異なっていること、第2に評価をするための前提である目標設定がきわめて困難であり、しかも目標自体が重層的であるため、評価指標も重層的にならざるを得ないこと、第3に評価を行うための制度的な障害の多いこと、が指摘できる。しかしながら、現実の行政を見ると、第三者の観点からの評価が欠落しているため、問題回避と自己満足がまん延し、「行政劣化」と言われる状況が通常化している。

こうした状況において、基礎自治体における行政活動の評価を実施することは、行政の市民社会化にとって第一歩となる可能性が高い。ところが、基礎自治体の現場においては、評価をどのように実施すべきかについて、混乱と誤解が生まれている。残念ながら、研究者レベルの抽象的な議論ではほとんど役に立たないし、また評価を実施している自治体の場合にも評価とはいえない部分が多い。とはいえ、現在用いられている評価方式はいずれも完成されたものではなく、本稿における考え方も同様である。そこで、

1つの中間報告的な試みとして、こうした自治体現場の混乱を解消し、具体的にどのように評価を実施するかについて、手順や考え方を検討し、そこから評価の法制化（制度化）について、考察を進めていくことにしたい。

1.市町村における行政活動の評価の特徴

本稿は「市町村における行政活動の評価」というタイトルを付けているが、「行政活動の評価」という概念を用いる理由から説明する。行政活動の評価については、政策評価や事務事業評価、行政評価など、多様な概念が用いられているが、これらの概念規定は、論者によって異なり、いまだ確定した使い方はないようである。本セッションのタイトルには政策評価という語が用いられているものの、その意味内容について企画委員会から明確に指示されていないわけではない。そこで、概念規定をめぐる無用な論争にならないよう、「行政活動の評価」というきわめて一般的な概念を用いることにした。

また、「市町村における」という限定をつけたことの意味は、政策を「問題解決の手法」（松下圭一 1991）にとらえることと関連している。すなわち、国や都道府県の場合

には、その行政に関して政策という語が多用されるとはいえ、政策の最終的な目的であるところの問題の解決という段階にまで至らないことが多い。それに対し、市町村の行政については、市民社会における具体的な問題解決を最終的な目標としており、その意味では市町村行政によって政策プロセスが完成すると考えられる。したがって、本稿は市町村の行政活動を中心に検討する。

なお、現在、東京都多摩地域の27市等で構成される東京市町村自治調査会において、実務家とともに、実務に適用できる評価方式の検討を行っている。近々、中間報告的な文書も公表されることになっているが、本稿ではそこにおける調査研究の成果を利用しつつ、記述していきたいと考えている。

評価の多様性・異質性

さて、市町村の行政活動の評価を考える場合、いくつかの特徴がある。第1に、評価を行おうとする場合、まず分野ごと、業務ごとに評価の方法が大きく異なっていることがわかる。市町村の行政活動には多様な分野が含まれており、したがってその評価方法も多様にならざるを得ない。具体的な評価指標を検討すればするほど、個別の分野・業務ごとに異なる考え方が必要になることがわかる。例えば、福祉事業と建設事業で同じ指標が使えないことは誰でもわかるが、福祉の中の一分野、たとえば保育を考えても、直営施設における保育、民間施設への補助、無認可に対する補助等々、同じ視点・指標で捉えて、何らかの評価・判断ができるものではない。また、道路管理などの建設事業においても、道路の新設、維持管理を同じ指標で評価・判断できないし、維持管理についても、類似している街路灯と街路樹の維持管理は、同じ指標で評価・判断できないことがわかる。ということは、一般論・抽象論を議論しても、現実の行政を見るための材料は出てこないことになる。すなわち、画一的な方法や指標ではほとんど無意味であるということになる。

目標設定の困難性・多層性

第2に、行政活動の評価を行うためには、行政活動の目標値を設定しなければならないが、この目標設定がきわめて困難である。すなわち、その目標値に対して現状がどのようになっているかを判断することが評価の基本的視点と

なり、目標値を設定しなければ評価できないといえよう。量的な基準はまだ設定しやすいとはいえ、質的な目標については主観的な要素が強くなるため、客観的な目標を設定することがきわめて困難である。むしろ、質的な目標水準を設定することが政策であり、政治である、といえるかもしれない。いずれにしても、簡単な作業ではなく、政策論争に近い検討が必要である。

しかしながら、現実の行政運営の上では、そうした目標が明示的ではないとしても機能している場合があり、その把握が第一の作業となる。また、目標・手段の連鎖構造を前提とすれば、目標は多層的・重層的な構造をとることになる。どのレベルの目標値をとるのかにより、評価のレベルも異なってくることになる。

制度的制約による困難性

目標設定の困難性の1つに、法令が決める水準がある。たとえば、生活保護のミニマム水準が国によって決められている。市町村行政から考えると、国・都道府県が設定した目標に対して、異議を申し立てることは現実的に困難である。また、補助金申請事務、補助金配分事務など、国の基準に従って行う事務については、どんなに非効率であろうと、それを維持することが求められている。こうした中で、市町村がおかれている現実、その行政活動を多面的に評価することを困難ならしめている。

しかしながら、以上に述べてきたような困難性を理由として、評価活動を無視したり、反対することはできない状況にある。今日における財政の逼迫した状況だけでなく、アカウントビリティの確保、分権への対応、市民運動の高揚など、様々な理由から、行政活動の評価を実施することが求められている。

成果指標と評価

最近の評価論においてしばしば指摘されることとして、成果指標の重要性がある。成果指標とは社会に対してどのような成果（効果あるいはインパクト）があるかという観点から評価すべきだという議論である。成果指標の重要性については異論がないが、現実の行政をみると、はたしてどこまで成果指標を追究すべきかという疑問を感じる分野が多い。

たとえば、生活保護行政を考えてみると、生活保護が社

会に対してどのような成果を有しているのかを検証することは容易なことではないが、たとえ検証して効果がないとしても、国の法令で定められている以上、市町村として中止することはできない。また、たとえ検証の上、もっとアウトリーチ活動を展開してサービス水準を高めるべきであるという結論が得られたとしても、生活保護行政としてそれを実施することは4分の3という補助が期待できなければ、ほぼ不可能である。ということは、成果指標を検討することは無駄である、ということになる。

したがって、成果指標が重要であるとしても、市町村の現実から考えれば、成果指標が意味をなさない場合があるということ踏まえておく必要がある。しかしながら、生活保護行政を改善しなくてもよいということではないのはいうまでもない。そこまで踏み込んだ評価を行うことももちろんあり得るが、それなりの時間と労力を必要とする評価作業となるであろう。

2. 評価の概念

さて、本論に入ることにするが、まずは評価の概念を確認しておきたい。国語辞典的な意味では、「何らかの優劣や価値の判断」とされている。したがって、評価という活動は、事務的な作業というより、何らかの価値観に基づく序列づけであり、政治的な活動である。国語辞典的な意味でということは、一般的に社会で用いられている評価という概念がこうした価値的な判断を伴っているということを確認しておきたい。

では、もう少し具体的に考えると、どのような判断基準があるのだろうか。ここでは、有効性と効率性という二つの判断基準が重要であることを指摘しておきたい。

有効性

有効性とは、社会にとってどのような成果（効果）があるのかという判断基準である、と考えられている。注釈を必要とするほど、特別な解釈ではないと思うが、有効性は「結果のよしあしを直接的に評価する概念」（西尾、1990:269）であり、主観的な判断である。したがって、当然のごとく、人によって評価は異なることになる。とはいえ、その判断基準は社会にとってどのような結果のよしあしがあるのかを考えたり感じたりすることあるから、社会にとって何がよい結果なのかについての判断にある程度の

一致があれば、意外とその評価についてはバラツキのないものとなる可能性がある。

効率性

他方、効率性とは、入力と出力の比において効率的であること、すなわちできる限り少ない入力（たとえば費用）でできる限り大きな出力（たとえば効果）を得ようとすることである。ほぼ能率と同じ概念である。すなわち、「浪費は美德」とか「大きいことはいいこと」という価値観に立たず、いわゆる経済合理主義を善とする価値観がその根底にあることが前提となる。また効率性は、単に「大きいだけでは意味がない」ことになり、入力との関係において相対的に出力の大きいことが重要と考える。したがって、効率性判断は入力量と出力量を確定すれば、客観的な数値として示すことが可能となる定量的な判断といえる。それに対して、有効性に関しては、「大きいことはいいこと」という価値観が成立し、入力にかかわらず、成果の絶対的に大きいことが意味を持つことになり、その大きさを判断する基準は定性的な場合が多い。

誰にとっての有効性か

ここまで一般的に説明されていることであるが、誰にとっての有効性か、あるいは誰にとっての効率性か、ということ考えると、それぞれの特徴を別の側面を浮き出させることになる。すなわち、「誰にとっての有効性か」という判断について考えてみると、そもそも有効性とは「社会にとって」の効果であるから、どのような立場に立とうと、社会の捉え方が同一であれば、合意の得やすい側面もある。たとえば、ある自治体の区域を社会として判断すれば、その自治体の住民にとって全体として有効か否かという判断となり、同一の判断に到達する可能性があるといえる。「地域エゴ」と呼ばれる状況はその1つかもしれない。もちろん、社会の捉え方が異なると、異なった判断が生じてくる。たとえば、近隣社会を社会と考えるか、自治体の区域を社会と考えるか、都道府県の区域を社会と考えるか、日本全体を社会と考えるか、あるいは世界全体を1つの社会と考えるかによって、大きく異なることになる。

誰にとっての効率性か

それに対して、誰にとっての効率性かについては、それ

それぞれの個人や立場にとっての入力・出力が異なるため、個人や立場によって効率性判断が大きく異なってくる。たとえば、筆者もその1人だが、保育サービスを受ける保護者の立場から考えると、入力とは保育料であり、出力は子どもが受ける保育サービスである。合理的な効率判断は、入力が小さく、出力が大きければ、効率性は高まると判断されることになるため、保護者からみた効率性は安い保育料で長時間の保育を受けることになる。それに対し、保育の管理者にとっての効率性は、単純化すれば、入力が一般財源（+補助金+保護者負担）であり、出力が保育サービスの総量（保育児童数と保育時間）である。児童1人1時間当たりのコストを保育単価とすると、保育単価を引き上げずにサービス量を増やすこととか、保育単価を引き下げることが効率的となる。保育労働者の立場もこれらとは異なり、また納税者の立場に立てばさらに異なった効率性判断が可能となる。

3. 評価の目的

評価の三要素と評価主体

次に、行政活動の評価は何のために行うのであろうか、という問題を検討したい。現実に行われている評価の目的は、不要な事業の廃止、効率の悪い事業の削減、歳出の抑制などである場合が多いと考えられる。財政逼迫の状況において、歳出を削減し、自治体財政を立て直すことは至上命題である。確かにその通りであるが、やがて財政が持ち直した場合、再び不要な事業や非効率な事業が生まれ出されることになってしまわないか。歳入に合わせて仕事をするという現在の仕組みでは、歳入が減れば、歳出も減らざるを得ない。逆に、歳入が増えれば、歳出も増え、その時には再び不要な事業や非効率な事業が始まることにならないだろうか。すなわち、歳出削減を目的とした評価は、歳出削減という目的がなくなれば、評価の意味が失われることになってしまわないだろうか。

では、何のために評価を行うのか。評価の目的は、行政の質を高めることでなければならないと考えられる。ここでの質の高い行政とは、有効性の高い行政であり、効率性の高い行政である。質の高い行政をめざして評価を行う場合、誰が評価するかという評価の主体が重要である。市民のかかわる評価でなければならないし、議会のかかわる評価でなければならない。

評価の三要素

しかし、その前に指摘しておくこととして、評価に不可欠な要素の問題がある。すなわち、評価を行うためには、

基準となる目標を設定し、その目標との差を客観的に示す指標が必要となる。続いて、その指標に適用するためのデータが必要であり、データを収集し、整理し、分析しなければならない。そして最後に、データを指標に適用した結果として出てきた数値を判断することになる。このような目標・データ・判断をここでは評価の三要素と呼んでおきたい。

この三要素のうち、目標の設定については、法令や条約に目標が明示されていることはほとんどない。たとえ目標が書かれているとしても、きわめて抽象的で、操作可能な目標となっていることはない。とはいえ、現実の行政は何らかの目標に規定されており、それに向けて行政活動が展開されていると考えなければならない。とすれば、現実の行政にとっての目標を明確にするという作業は、担当者でないとほとんどできないと考えられる。また、データの収集・整理・分析に関しても、担当者以外の人間がそうした作業を行うことはほとんど不可能である。

評価主体と評価レポート

こうした理由から、評価活動の第一歩は評価対象となる行政の担当者が相当程度かかわる必要があるということになる。そのため、本稿での前提は、行政担当者による評価、すなわち評価主体は行政職員となる。ただし、行政職員によって行われた評価作業は、「評価レポート」にまとめられ、それが市民および議会に公開されることも不可欠な前提となる。その意味では、行政職員による評価作業の目的は、<市民のための評価資料づくり>となる。

したがって、ここでの前提としては、担当者（あるいは担当者を含むプロジェクトチーム）が評価を行う、それを市民・議会などの第三者に公開する、市民・議会などの第三者がそれを評価する、という3段階のステップを踏むこととするが、本稿では第1段階としての評価を検討することにしたい。

4. 評価の深度

行政活動の評価は重要であるとしても、その評価活動に対して、どの程度の時間・労力（コスト）をかけるのかも

同様に重要な問題である。担当者が評価を行うことを本稿では前提としているが、担当者の負担が重すぎれば、担当者からは積極的な評価レポートは出てこないであろう。逆に片手間仕事であれば、浅薄な評価レポートにしかならない。しっかりした評価レポートの提出を期待するならば、評価作業に対してそれなりの配慮が必要であろう。

現状前提の評価活動

もっとも簡易な評価としては、現状の制度枠組みや目標量の変更を視野に入れず、もっぱら現状の把握とその評価を試みる方式が考えられる。この方式は、<現状前提の評価活動>とでも呼ぶことができる。たとえば、歳出削減を目的として、すべての事務事業を対象として、比較的簡略な相対指標を用いて、不要の程度や非効率の程度を判断したり、類似事業や重複事業などを洗い出し、その結果に基づいて事務事業を廃止したり縮小したりする場合はそれに相当する。

この場合、なぜ非効率なのかを検討することはしない。どうせ廃止することになる事業であるから、非効率であることがわかれば、あるいは継続する要因がなければ、投入量を変更したり、効率的になる目標量に変更したりする必要性は低い。歳出削減を目的とした評価活動の場合には、こうした簡易な評価方法が適していると考えられる。

最適目標追究の評価活動

それに対して、現状の制度枠組みの変更は前提としないが、目標量の変更を前提として評価を行うという方法が考えられる。<最適目標追究の評価活動>と呼ぶことができる。たとえば、ある事業が非効率であることがわかれば、なぜ非効率であるのか、どのような改善方法があるのかを検討し、非効率でなくなる目標量の変更があり得るのかどうかをある程度のコストをかけてシミュレーションを行い、行政活動の質を高めようとする場合がこれに相当する。また逆に、行政として行わなければならない事業であるが、効率化できなくなれば、最低限の目標量に変更し、非効率の程度を低下させるということも考えられる。

このような評価活動は、政策目標の変更という要素を含んでいるため、評価活動というよりむしろ政策論の世界に入ることになる。その意味では、事務的な作業というより、政治的な活動であり、そこでの評価レポートは政治性

がきわめて高くなる。こうした評価レポートを出すこと自体が大きな問題を提起することになる場合もあり、政治的なリーダーシップが不可欠となる。

最適行政のための評価活動

さらに評価の深度を一步進めて、目標量の変更のみならず、現状の制度枠組みの変更をも含めて、あらゆる側面から質の高い行政活動へと向かうことを目的とする評価活動もあり得る。たとえば、効率性の観点のみならず、有効性の観点からも、徹底的な分析を行い、事業の存続が廃止か、存続の場合にはどのように変更するのか、何を維持するのか等々について、評価レポートに書き込まれることになる。

このような評価は、<最適行政のための評価活動>と呼ぶことができようが、当然のことながら、政治行政の制度論、制度の政策論に踏み込むことになる。評価レポートの公表は、市民・議会を含めて大きな議論を引き起こす可能性が大きいであろう。首長の政治的リーダーシップのみならず、議会を含めた市民社会がこうした評価レポートの公表を強く望むという政治的リーダーシップが必要となる。このような評価の深度にまでいたれば、評価活動は評価することが目的ではなく、現状を認識し、質を高めるための道具であり、政策決定過程を見直すための道具となる。そして、市民からみれば、政治システムの機能性を評価するための資料であり、行政活動の結果の善し悪しを判定するための一次資料であり、道具である。

5. 政策と施策と事務事業

次に、政策と施策と事務事業について検討しておきたい。その理由は、しばしば用いられる概念である政策評価と事務事業評価をどのように識別するかという問題に対する本稿での対応を明らかにするためである。

政策・施策・事務事業について、自治体の基本構想や長期計画で用いられている一般的な概念を整理すると、政策が大目的に即した分類であり、施策はそれぞれの大目的を細分化した中目的に即した分類であり、事務事業はさらにそれぞれの施策に関して具体的な事業を示したものと、考えればよいのではないだろうか。

こうした政策・施策・事務事業の分類に即して、政策評価・施策評価・事務事業評価を分類すれば、政策評価は政策を評価するもの、施策評価は施策を評価するもの、事務

事業評価は事務事業単位に評価するものと定義することが単純明快であると思われる。事務事業評価については、現実に行われている事務事業評価はこうした考え方に即したものである。

しかし、政策評価については、政策を直接的に評価しようとするものは存在しないと思われる。すなわち、政策は抽象度が高すぎるため、操作可能な評価指標を設定することがあまりに困難なため、現実には行われていないと考えられる。とすれば、しばしば用いられる政策評価という概念は、政策を直接に評価することを意味するのではなく、評価活動の中の一部について一定の意味づけをした上で、特定の評価活動を政策評価と呼んでいるものと考えられる。こうした政策評価は狭義の政策評価であり、政策評価に対するある種の「思い入れ」が感じられる。それに対して、行政活動の評価を全体として政策評価と呼んでいる場合もしばしばあり、あるいは多様な評価の活動を総称として政策評価と呼んでいる場合もある。こうした政策評価を広義の政策評価と呼ぶことができる。

要するに、事務事業評価については現実に行われている活動からその概念をつかむことができるが、政策評価については広義と狭義の両者の使われ方があり、それらは確定していないといえよう。

さて、本稿では、一定の社会的な効果を持つ複数の事業から構成される<施策>を評価の対象として取り上げたいと考えている。個別の事業は、それ自体でも社会に対する働きかけであることに間違いはないとはいえ、たとえば施設の建設事業の場合、その建設された施設がどのように利用されるのかによって、はじめて社会に対する影響を及ぼすと考えるべきであろう。しばしば建設事業の効果として指摘される乗数効果や生産誘発効果は、どのように利用されるかにかかわらず、建設事業に伴って発生する経済的な効

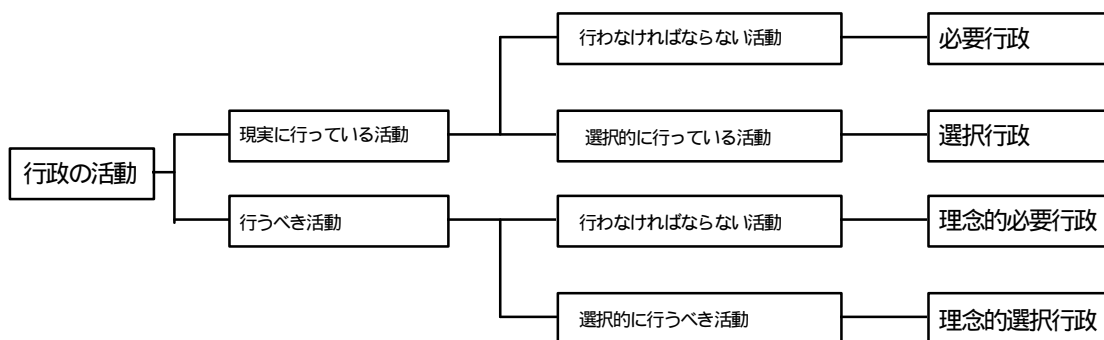
果と考えられている。だが、そうであれば、民間の建設事業も同様である。行政の施設は、行政目的を遂行するために建設されるものであり、どのように利用するのかという行政目的と合わせて評価の対象とすべきである。また、福祉施策の場合も、同様である。たとえば、高齢者に対する居宅サービスについても、ホームヘルプサービスのみでは多くの場合高齢者の居宅サービスとしては完結せず、デイサービスや訪問看護サービスと一体となって、介護サービスを必要とする高齢者のニーズを満たすことになる。こうした一定の社会的効果を持つ事業のまとまりを<施策>と呼ぶことにしたい。

このような社会的効果のまとまりとして、高齢者居宅サービスは1つのまとまりとして考えられるが、さらに広く高齢者施設サービス、保健サービスなどを含めて、高齢者福祉サービスとして捉える方法もあり得る。さらに広く、児童福祉や障害者福祉なども含めた福祉サービス全体を1つのまとまりとして施策に位置づけることも可能である。どのような範囲を施策として捉えるかは、確定しているわけではないので、従来の施策との関連などを考慮しながら、自治体ごとの施策体系を構想すればよいと思われる。

6. 必要行政と選択行政

必要行政

評価方法の手順を説明する前に、前提として考慮しておくことの後として、必要行政と選択行政について解説しておきたい。必要行政は、レジメの段階では、ミニマム行政と呼んでいた概念である。さて、必要行政とは下記の図に示してあるように、行政の活動のうち、現実に行われている活動のなかの「行わなければならない活動」を意味している。また、選択行政とは、現実に行われている活動のなかの「選択的に行っている活動」を意味してい



る。

上の「成果指標と評価」のところでも述べたように、たとえば生活保護行政は自治体にとって行わなければならない活動であり、ここでいう必要行政である。このほか、道路のき損箇所の補修、3 5 歳児の保育、汚水処理、小学校教育等々が必要行政と考えられる。

これらの必要行政の分野で、なぜ行政がその活動を行わなければならないのかについては、法令や条例の規定、あるいは政治的公約などから明らかにすることができよう。逆にいえば、実務上、行うことが義務づけられている行政分野を必要行政と呼ぶことができる。

このような必要行政について、有効性を検討することは、担当者として本来的には必要なことであるが、市町村の現実からみれば、多くの場合、不要である。すでに述べているように、社会的効果があるかないかにかかわらず、行うことが義務づけられているならば、社会的効果をあえて検討する必要はないことになる。不要な作業に時間を費やさないことも、効率的な行政運営の重要な要素であるといえよう。ただし、必要行政の分野は、有効性判断が不要であるとしても、効率性評価については必要である。むしろ、効率性評価を重視する分野として、必要行政があるといえよう。

さらに付言するならば、必要行政の分野を根本的な視点から見直すことが必要な場合もある。生活保護行政について、地方分権推進委員会が自治事務にすべきであるとして、根本的な見直しを求めたことは周知のことであるが、制度発足以来半世紀近くを経過して、実態にそぐわない様々な制度劣化が見え始めているからこそ、取り組んだものと考えられる。こうした取組を評価活動の観点から行うことは可能であり、最適行政を追求するという評価深度がそれに相当するであろう。

選択行政

このような必要行政に対して、選択行政とは、選択的にしている活動を指す。具体的には、自立と判断される高齢者へのサービス、新道の建設、零歳児保育、住宅支援行政、市民病院、社会教育などの分野が選択行政と考えられる。

これらの選択行政については、なぜ行政が実施するのがまず問われることになる。すなわち、社会的効果は何か、

それを行政が行う必要があるのか、などの有効性評価が必要となる。財政が豊かになると拡大しがちな行政分野であるが、しっかりと有効性評価を行うことにより、財政状況がたとえ改善されたとしても、安易に拡大しない仕組みをつくっておくことが可能となろう。さらに、効率性評価も行うことによって、質の高い行政を目指すことが可能となる。

以上のように、必要行政か選択行政かによって、評価方法が異なるため、まず評価対象施策の中の事業が必要行政か選択行政かを認識し、あるいは事業のどの部分が必要行政でどの部分が選択行政かを認識しておく必要がある。

7. 評価方法の手順

さて、以上のような行政活動の評価を行うに当たっての前提として考慮すべき諸点を踏まえた上で、以下のような手順に従って、市町村レベルでの評価活動を実施することを提案したい。

第1ステップ：施策体系の整理

基本計画、実施計画、予算書などから、行政活動全般に関する施策を体系化する。すなわち、政策 施策 事務事業の関連性を明確にする。その際、市町村のケースでは、施策レベルで30 50程度になるよう体系化する。たとえば、下記の表のように、「理念レベル」として4つに区分し、さらにそれぞれを「施策レベル」としていくつかの施策のまとめりとして体系化していく。「快適で安全なまち」という理念は、生活道路、幹線道路、河川、市街地整備、公園・緑化、住宅、防災の7施策によって構成される。

また、行政機能の維持、議会機能、監査などの管理的業務も、理念レベルに相当する業務に区分し、さらにそれぞれを施策レベルに相当する業務に区分して、行政活動全体の体系化を試みておくことが必要であろう。

施策体系

施策体系

理念レベル	施策レベル
快適で安全なまち	生活道路 幹線道路 河川 市街地整備 公園・緑化 住宅 防災（消防） 環境 上下水道 清掃
豊かに暮らせるまち	高齢者福祉 児童福祉 障害者福祉 生活保護 保健
文化が息づくまち	学校教育 市民文化 体育
活気のあるまち	商工 農林 市場

なお、施策評価のための体系を検討する際には、横割りの業務をどのように検討するかも重要である。国際化対応、男女共同参画、バリアフリーのまちづくり、人権擁護などの施策は、1980年代以降に現れてきた現代的な課題であり、従来の縦割り組織の中に位置づけることが困難なため、横割り組織として置かれることが多い。これらの施策は、上の体系図の中には位置づけられていないが、評価の対象として考えることが必要であろう。

行政機能の維持	施策レベル
首長業務	政策補佐 秘書業務 施策評価
選挙（首長）	選挙事務
行政組織の維持	総務 企画 財政
住民対応	広報・広聴 窓口業務

議会機能	施策レベル
議会の補佐	議会事務局
	政策補佐
選挙（議員）	選挙事務

監査機能	施策レベル
監査の補佐	監査事務局
	施策監査

第2ステップ：評価対象施策の選択

施策体系から評価対象施策を選択する際、客観的な基準を用いる。すなわち、経過時間（10年以上継続）、予算額、計画外事業、等である。また、3か年ですべてを選択するという方法もありえる。

なお、選択した施策に関しては、基礎的な資料や関連資料などを十分に備えておく必要がある。それによって、どのような経緯で開始されたのか、どのような事業を実施しているのか、どのような点が従来から問題とされてきたのか、などの諸点を踏まえることが可能となる。

第3ステップ：施策の目的・目標の確認

施策レベルにおける活動の目的・目標を定性的に記述する。すなわち、第1ステップで整理された施策ごとに、施策を実施する目的を条例や法令を参照しながら記述し、つづいてそれをさらに具体化した目標に分解する。その際、具体化した目標がどのような性格を有するのかについて、検討しておく。

その際、必要行政と選択行政の考え方を参考にして、次のようないくつかの基準が考えられる。

量的充足を図ろうとするもの（必要行政）

機能維持を図ろうとするもの（必要行政）

施策	成果としての指標・考え方(目的)	具体化した目標
生活道路	安全性は確保されているか	生活道路における事故は抑制されているか<量的充足>
		き損箇所の補修は迅速に行われているか<機能維持>
		危険箇所に歩道が設置されているか<量的充足>
		危険箇所にガードレールが整備されているか<量的充足>
		生活道路への通過交通は抑制されているか<機能維持>
		必要な箇所に街路灯が設置されているか<量的充足>
	快適性は確保されているか	バリアフリー化(段差の解消など)は進んでいるか<機能改善>
		景観は改善されているか<質的改善><住民満足度>
		ゴミは散乱していないか<機能維持>
		緑化は進んでいるか<質的改善>
		タテ看や道路にはみ出した自販機等<機能維持>
		放置自転車の減少<質的改善>
	自転車が適正に位置づけられているか	駐輪場は整備されているか<量的充足>
		放置自転車は片づけられているか<量的改善>
		自転車道路(自転車用の車線)は整備されているか<機能改善>

ステップ3 ()

ステップ4 ()

具体化した目標	指標
生活道路における事故は抑制されているか <量的充足>	交通事故の発生率 <経年変化>
き損箇所の補修は迅速に行われているか <機能維持>	き損箇所発見から補修に至るまでの平均時間 <前年度との比較><類似団体との比較>
危険箇所に歩道が設置されているか <量的充足>	歩道延長と危険箇所ですべて歩道のない道路延長 <前年度との比較><類似団体との比較>
危険箇所にガードレールが整備されているか <量的充足>	ガードレール延長と危険箇所ですべてガードレールがない道路延長 <前年度との比較><類似団体との比較>
生活道路への通過交通は抑制されているか <機能維持>	生活道路に侵入してくる通過交通の量的把握とそれに対する抑制施策
必要な箇所に街路灯が設置されているか <量的充足>	犯罪の発生と街路灯の関係、街路灯の設置が必要な箇所の確認、街路灯の必要数

質的改善を図ろうとするもの(選択行政)

機能改善を図ろうとするもの(選択行政)

住民の満足度の向上を図ろうとするもの(必要行政・選択行政)

第4ステップ: 具体的指標の作成

第3ステップで作成した具体的目標が達成されているどうかを判断するための指標を考える。その際、できる限り客観的な数値や考え方で示すようにする。客観的に示すことができない場合もあるが、その場合には定性的な判断方法を示すことでやむを得ないと考えられる。

第5ステップ: 資料の収集・整理・分析、指標への適用

第4ステップで検討した指標に関して、データを収集し、整理し、分析しつつ、指標への適用を試みる。資料の入手が困難な場合もあり得るので、そうしたデータをどのように収集するのかについても検討する必要がある。入手が不可能であったり、収集コストが高すぎるような場合であれば、指標を変更することもやむを得ないであろう。

またその際、当然のことであるが、事務事業との関連性を検討することが必要である。また、客観的な数値で表現できる場合には、データを蓄積することにより、前年度との比較や類似団体との比較が望ましい。

論理的には、第3ステップから第5ステップは、上に述

べたような手順に従うことになると思われるが、実際には同時並行的に作業が進められるものと考えられる。

第6ステップ：施策の総合的な評価の実施

評価対象となった施策に関して総合的な観点から評価を実施する。第5ステップで検討した指標のうち、どの指標を重視するのか、それはなぜなのか、総合的に判断するためにはどのような資料が必要となるのか、住民満足度はどの程度調査すべきか、などの諸点を検討し、総合評価として記述する。その際、どのような問題点や課題があるのかについても、記述する必要がある。

第7ステップ：評価レポートの作成

以上のステップで検討した事項を市民・議員などの第三者に報告することを目的として、評価レポートを作成する。評価レポートは、全施策に関して統一的であることが望ましいが、施策によって統一フォーマットでは記入が困難な場合もあるので、すべての施策に関する評価ができあがるまでは、統一フォーマットと独自フォーマットの両者を検討しながら、評価レポートの作成を行うことになろう。また、重要な点として、評価のプロセスもできる限り明らかにすることであり、それによって評価活動がかかえる問題点や課題に対する市民の理解が高まることになる。

第8ステップ：市民に対する

評価レポートの公開方法の検討

評価レポートは、市民や議員など第三者に公開してこそ、意味あるものとなる。しかしながら、どのように公開すべきか、その際どのような説明を行うべきか、関連資料として何を添付すべきかなどについて、担当者の観点から市民が理解しやすい方法を検討する。

しかしながら、そうした担当者の観点を、市民や議員がすべて受け入れるわけではないため、第三者からの質問や批判が十分に受け入れられるような公開や説明の方法を準備しておく必要がある。

また、すべての関係者や関心がある市民に対して配布できるよう、できる限りコストの低い方法で印刷・製本することが望ましいであろう。

市民評価への展望

担当者として検討しておくべき手順は以上の通りであるが、さらに評価に対する市民のかかわりを実質的なものとするための仕組みが必要である。そのためには、まず政治的なリーダーシップが必要であり、首長の直接的な判断の下で、仕組みづくりが進められるべきであろう。具体的には、首長直属のプロジェクト・チームが結成され、そこに市民が加わって、具体的な仕組みが検討されることが望ましいと考えられる。

おわりに

市町村における行政活動の評価は、市町村行政を大きく変革する可能性を有している。しかし、評価の深度で述べたように、現状前提の評価を目的として、歳出の削減を目指す方法では、財政再建は可能であっても、行政の質の改善を期待することはできないであろう。もっとも、不要な事業が廃止できるのであれば、全体としての質は改善されたといえるかもしれないが、存続する事業や施策については、現状維持が前提とされることになる。

評価の深度を進め、最適目標追究の評価や最適行政のための評価という段階にいたれば、市町村行政が大きく変わる可能性が高いし、またそれが期待されていると考えられる。すでに指摘しているように、このレベルの評価は、政治的リーダーシップを必要とし、それがなければ実現しない評価活動である。その意味では、評価活動はきわめて政治的であり、視点を変えれば、評価活動はまさに政策論を結果（あるいは予測）という客観的データに基づいて検討することに他ならないのではなからうか。

さて、評価の法制化については、本稿では評価の制度化として理解しておきたい。すなわち、ここでの制度化とは、条例・規則による制度化のみならず、慣例・慣行としての制度化も含めて考えたい。また、評価という形式的活動の側面（評価を行うこと）と、実質的に評価的機能を有する活動の側面（効率性・有効性を評価すること）の両者を含めて考える必要がある。さらには、評価が内部評価にとどまらず、市民や議会による評価も含めた評価の外部化についても、その制度化を図る必要がある。

こうした視点から評価の制度化を推進するための考え方を示せば、まず第1に、実質的に評価的機能を有する活動を含まない限り、形式的な活動としての評価を制度化して

も、評価としての意味はないことがわかる。しかし、制度化という点では、形式的な活動を何らかの形で義務づけることが必要であろう。それによって、職員の意識改革や予算の削減が可能となることがある。とはいえ、形式的な評価活動を義務づけたからといって、実質的な評価活動が行われるとは限らない。そこで、実質的な評価が可能となるためには、そのための実施体制をとることが制度化にとって重要である。

第2に、その実施体制の問題であるが、〈市民のための評価資料づくり〉という本稿が扱った評価活動は当事者が中心となって行うことはすでに述べているが、行政活動の評価を担当する総務系の部局や企画・財務などの側面的な支援が必要である。そのため、担当者を中心としたプロジェクト・チームを設置し、できればそこに学識経験者などの参加を含め、幅広い視点から評価レポートを作成する必要がある。すなわち、組織的には、評価を担当する部局を設置すること、評価を実際に行うプロジェクト・チームを設置することがポイントとなる。

第3に、こうして作成された評価レポートをどのように公表し、市民や議会の議論に供するかの問題である。まず評価レポートは広報と同様な形式をとることにより低コストの印刷が可能となり、全戸配布が実施できよう。また、評価レポートについての説明会や勉強会のような方式をとることも必要であろう。関連する市民活動団体や関心の高い市民には、評価レポートに対するコメントを個別に依頼することも有意義である。これらの方法をどのように制度化するかがポイントとなる。

議会に関しては、議会の側で自主的に評価特別委員会の設置などの方法を検討する必要がある。議会は住民の代表という意識が強いため、傍聴とか請願・陳情という方法によって間接的に市民の見解を取り入れることは行われているが、議会活動に市民参加を求めるといった積極的な活動は行われていない。選挙に勝つことが形式的に住民代表としての地位を獲得する方法であるが、実質的には個人としての議員活動に基づくことから、議会全体と市民全体の意識の乖離が拡大していると思われる。そこで、評価特別委員会に市民参加の仕組みを導入して、幅広い議論を可能とさせ、また市民意識と議員意識との乖離を縮小することが必要であろう。

参考文献

- ・今井照 1998、「市区町村向き『安くてよく効く』事業評価のノウハウ」、『地方自治職員研修』1998年9月
- ・上山信一 1998、『行政評価の時代』、NTT出版
- ・北大路信郷 1998、「業務棚卸による行政改革」、『地方自治職員研修』1998年9月
- ・北大路信郷 1999、「成果主義に基づく自治体経営システム」、『自治フォーラム』1999年4月
- ・斉藤達三編著 1999、『実践自治体政策評価』、ぎょうせい
- ・自治体学会編 1999、『自治体の政策責任』、良書普及会
- ・西尾勝 1990、『行政学の基礎概念』、東京大学出版会
- ・古川俊一 1998、「評価システム設計の視点」、『地方自治職員研修』1998年9月
- ・松下圭一 1991、『政策型思考と政治』、東京大学出版会
- ・松下圭一 1995、『現代政治の基礎理論』、東京大学出版会
- ・山本清 1998、「事務事業評価システムの目的と可能性」、『地方自治職員研修』1998年9月
- ・山谷清志 1997、『政策評価の理論とその展開』、晃洋書房
- ・山谷清志 1998、「我が国の政策評価の現状分析 誤解と限界」、『季刊行政管理研究』No.84
- ・『自治フォーラム』1999年4月、「特集・地方自治体における政策評価」
- ・『地方自治職員研修』1998年9月、「特集・事業評価・行政評価の可能性」

Policy Evaluation for Basic Local Governments

Hiromi Muto
(Hosei University)

Abstract

“Evaluation of public administration” or “policy evaluation” is now one of critical matter in Japan, especially to municipalities (basic local governments), which provide basic public services for citizens. Most municipalities are, however, in confusion at introducing evaluation system, because they do not know which system is appropriate to their situation.

Therefore this paper discusses some theoretical matters and suggests a new evaluation system appropriate to municipalities with 8 steps.

Keywords : policy evaluation , policy system , minimum / optional program , citizen evaluation