

大会論文

政策評価導入の体験

事務事業評価システムの導入に対する 三重県庁内の組織的抵抗

梅田次郎
(三重県地域振興部長)

要約

1995年から取り組んでいる三重県の行政改革は、従来からの改革手法をとらず、事務事業評価システムの導入をその根幹に据えるという前例のないものであった。筆者は、当初からその実務上の責任者として携わってきた。

本稿では、三重県における事務事業評価システムの導入の経過を内側からたどることによって、まず官僚組織に内在する組織的抵抗とそれを突き破ろうとする職員の自発的な変革力とのせめぎ合いの状況を検証した。さらにシステムの進化とも言うべき発展段階での課題や「挑戦する役所」の悩みを整理し、政策評価を実効あらしめるために必要な基盤は何かについて言及した。

第一に信念あるリーダーの存在であるが、次に実務上欠かすことのできない推進力は、官僚組織の内部に潜んでいる自発的な変革力であり、これを潰さずにいかに育てるか、本稿で述べている官僚組織の病理現象の改善なくして政策評価の実効は期待できないと考えている。

キーワード：政策評価、行政改革、NPM (New Public Management)、官僚組織

1. 北川知事の誕生と目指す改革の方向

1995年4月、統一地方選挙で当選した北川正恭知事は、同年6月県議会の所信表明の中で、「新しい時代に向けて目指すべき三重県像は、生活者の視点に立った生活者重視の県づくり」とし、県政の基本理念を「生活者優先の県政」⁽¹⁾と定め、3つの改革「県職員の意識改革」、「行政の改革」、「三重県の改革」を掲げた。「県職員の意識改革」では、サービスの受け手である県民の立場に立つてどのような行政サービスをすべきかを真剣に考えること、民間の発想を十分取り入れることを、「行政の改革」では、どのような成果が上げられたかという結果を重視する行政

への転換、費用対効果の面から事務事業の自己評価を行い具体的な目標と成果を明らかにする行政運営の確立を、「三重県の改革」では、地方分権に取り組み、政策形成能力を高め自ら政策を立案し働きかける能動型・提案型の行政への脱皮、情報先進県づくり、人づくり、地球環境時代にふさわしい環境行政の構築、広域的な交流連携への取り組み等々を表明した⁽²⁾。そして、同議会の行政改革に関する質疑応答において、北川知事は「55年体制の崩壊という大きな歴史の変革期を迎えている現在、旧来の行政改革とは全く異なった視点で」取り組むことが必要であるとし、4つのキーワードである「サービス」、「わかりやすさ」、「やる気」、「改革」の頭文字をとった「さわやか運動」

を提唱した。その目標運動期間を3年間と明示するとともに、「事務事業評価システム」の確立をその根幹に据えた⁽³⁾。

推進体制として7月20日には、総務部とは別の知事直属の地方分権・行政改革総括推進室が設置され、筆者はその実務上の責任者となった⁽⁴⁾。

2. さわやか運動と事務事業評価システム

さわやか運動は、「生活者起点の行政運営」を基本目標とし、地方分権時代にふさわしい県政の確立を目指して具体的な展開を次のように提示している。

- [1] 目的・成果志向での事務事業見直し体制の確立 どのような成果を上げたか、またどのようなサービスを県民に提供できたかという「結果重視」の視点を確認することから始める。
- [2] 政策に反映される事務事業評価システムの確立 積極的に市町村に出向き、さまざまな層の県民の声を聞く場を通じて、政策に反映される事務事業評価システムを確立する。
- [3] 先進県としての行政目標挑戦体制の確立 事務事業評価システムを実際に運用し、「やるべきことを明確にする仕組み」「やるべきことを実施したか正しく把握する仕組み」へと展開して、先進県としての行政目標挑戦体制を確立する。

このさわやか運動の基本的な考え方や目指すべき方向、検討すべき方策について全体的、体系的に取りまとめた「三重県さわやか運動推進大綱」⁽⁵⁾には、いわゆる行革大綱に必ずといって掲げられる定数や事業量の削減目標数字は出てこない。量的削減の固定観念にまみれた「行革」という言葉を前面に出さずに「さわやか運動」とし、さ=サービス(=行政の価値を高める)、わ=わかりやすさ(=生活者を起点に行政を見つめる)、や=やる気(=一人ひとりが目標を立て、挑戦する)、か=改革(=既成概念を捨て、白紙で考える)を目指した。このような県庁の組織文化、職員の行動様式を根本的に変えようとする質的な改革は一朝一夕に実現できるものではなく、また強引に権力的に進めてみたところで身に付かず、すぐ元に戻ってしまうものである。そこで職員を意識改革を中心に据えた運動論⁽⁶⁾として展開することが重要であると考えた。まず最初に取り

組んだのが、課長級以上の意識改革を求める幹部研修であった。事務事業評価システムについては、その研修の中で、方法論としてどこまで有効か、また職員に果たして受け入れられるものかどうか、その可能性を探ろうとしたのである。

3. 事務事業評価システムの可能性の予感

(1) 幹部研修の実施

幹部研修は部長・次長級70名、課長級530名を対象に1泊2日の研修を2回行った。

「自治体経営革新研修」という部長・次長級研修の1回目は、三重県の現状分析として政策面と行政組織・運営上の問題点についてグループ討議を通じて明らかにしたうえで、行政の使命のあるべき姿を描き改革のシナリオづくりを行うものであった。2回目は、各参加者が作成した行革構想を確認しあいながら、成果指標づくりを通じて事務事業の評価を試行し、その進め方を議論するものであった。

「事務事業評価研修」という課長級研修では、事務事業評価システムの全体像について原案を示し、各自はそれぞれ担当している事務事業について具体的にワークシートに書き込み、その作業を通じて事務事業評価システムの意義を理解するとともに、問題点を指摘していった。

これらの研修は、95年8月から96年2月にわたって行われたが、この研修の中で特に呼びかけたことは、第1に民間の経営原理を素直に学ぼうとしたことであり⁽⁷⁾、第2にその原理を行政にも導入しようと民間の経営手法に準じた事務事業評価システムを提案したことである。

しかし、事務事業評価システムの可能性や実効性について、一挙に確実な手応えをつかんだわけではなかった。95年6月の三重県議会での知事の表明以降、手探りで、恐る恐る方法論を提示しながら第1段階として可能性を予感し、第2段階として実効性について見通しがつく段階に至ったのであった。

(2) 行政組織・運営上の問題点についての現状認識

事務事業評価システムの可能性を予感させたのは、課長級研修に先立って行われた部長・次長級研修における、三重県の行政組織・運営上の問題点についての受講者の共通した現状認識であった。ひたすらその問題点のみを集中的

に抽出するという研修の一過程ではあったが、次のような意見が出された。

[1] 基本理念

政策理念が不明確で、総合検討や全庁的議論が不足している。総花的になり計画倒れ、一貫性に欠けるうらみがある。前例や他県を気にしながら中位県意識に甘んじている。

[2] 組織機構

縦割り組織が細分化されて境界領域が不明確、その上に総合政策・調整機能が弱体。階層・役職が多く責任が不明確になりがち。部際間の調整スピードが遅く、新しい横断的な課題に対応しにくい。形式的な会議が多く無駄が多い。

[3] 組織風土

議論を避け、事なかれ主義で、厳しさに欠ける。前に出たがらず、長いものに巻かれる的で仲良しクラブのなあな主義。自発性に欠け、必要以上の仕事はしない。横の連携に欠け、管理部門中心主義。予算重視、決算軽視。

[4] 人的資源

評論家が多く、理論はよいが実施が伴わない。人材育成が不十分。年功序列で、若い人の意欲減退。自己啓発の不足。外部人材の活用不足。

[5] システム

本庁・財政当局主導の政策決定。発想を上げる場がない。事業遂行上の意思決定が遅い。行政・成果評価システムの欠如。数値管理が不十分。言葉で逃げる。能力（業績）評価制度がない。減点主義による人事管理。職場沈滞。

以上の現状認識は、一般的に官僚組織の病理現象といわれるものであるが、筆者は、その内容の率直さとともに、全てのグループが同じようなまとめ方をしていることに驚きを禁じ得なかった。と同時に、これだけの現状認識があれば改革に踏み込めるかも、という希望的な感触を初めて持ったのであった。

(3)自発的な変革力

さらに、以上の行政組織・運営上の問題点を踏まえて、今後の改革の方向として次のような指摘が出された。

[1] 基本理念については、政策機能の強化が必要であり、政策の計画的推進、財源の重点的配分、投資部門の進行管理のための「効果の評価」

[2] 組織機構については、課題解決中心の柔軟な戦略的組

織運営にすること、及び市町村・住民との連携強化、広域行政のコーディネーター機能強化のため地域機関の重視

[3] 組織風土については、各部・各課所の自主性と責任体制の確立を目指し、費用対効果から見た効率的運営

[4] 人的資源については、職員の意識改革 誰のための県庁かの確認、使命感、プロ意識、コスト意識、ファーストを目指す進取の風土、現状変革を美德とする風土。人材の活用 年功序列の打破、人事の一定期間固定化による責任体制強化、職員の自己実現を満足させる人事配置、外部の民間専門家の起用

[5] システムについては、目標管理、プロジェクト管理、事務事業評価システムの確立、単年度主義の排除、業績主義の人事管理システムの再構築

このような改革の方向は、行政改革が叫ばれる度に議論されてきたもので、別に目新しいものではなく、当たり前のものである。しかし、これらの改革を本気で実現しようとした手法として、これまでにどのようなものが取り込まれたのであろうか。行政組織は、官僚制の原理に基づいて機能的に運用されるべきであるが、その官僚制そのものを徹底することからくる病理現象に対する治癒力を開発しなければ、これまでの行革の限界をこえることはできない。従来の量的削減を中心とする行政改革の手法に幾度となく空しい思いを抱き続けてきた筆者にとって、上記のグループ討議で出された課題認識と改革の方向は、事務事業評価システムが官僚組織の病理現象に対して個別・部分的でなく、システムとして働きかけ、官僚制の合理性に対抗して内部から民主化する機能を持つ可能性を予感させるものであった⁽⁸⁾。

4. 事務事業評価システムの実効性の手応え

(1)事務事業評価システムの試行

事務事業評価システムの実効性の見通しについて実務面での手応えを感じたのは、課長級研修における事務事業評価システムの試行状況及び体験者の感想、意見の大勢であった。

研修においては成果指標づくりと事務事業の評価がテーマであった。成果志向の行政とは、生活者起点から行政使

命、政策、施策、事務事業をとらえ直し、目的・成果を明確化した上で行政価値（成果／コスト）を高めるような運営を行うことであるとし、その成果志向の行政システムとして事務事業評価システムを試行した。その手順は次のとおりである。

- [1] 行政使命設定表により政策分野別に行政使命を設定する。
- [2] 政策（施策）展開表により行政使命毎に政策・施策を体系化し、施策ごとに事務事業を整理する。
- [3] 政策、施策別に目的を確認し、成果指標を設定する。
- [4] 成果指標に照らし事務事業を見直す。
- [5] 総合的見地から、事務事業の優先付けをする。

[1] (2)意義を認める意見と実効性の手応え
受講者の感想・意見の大勢は、事務事業評価システムは有意義であり、体系的な思考が可能となり新しい見方ができたとするものであった。

段階的には、まず、「評価」の手法を初めて知り目を見開いた人々の感想がある。

- [1] 自己流の判断が多かったが、系統的・体系的思考が必要と分かった。
- [2] 「評価する」という考えは大変新鮮である。このようなやり方があるのだということを知った。自己改革には適している。
- [3] 行政の中にも効果測定や評価ができるかもしれないと民間指向に関心を持った。行政の事務に企業意識を取り入れることを学んだ。
- [4] 行政運営に使命・目的・成果の評価が重要であることを学んだ。事務事業を行政使命から成果指標まで関連付けてみる手法を勉強した。特に成果志向で業務を遂行する必要性を感じた。成果対コストを客観的にとらえることを学んだ。
- [5] 事業の目的が明確になり、上位の目的との関係も意識できるようになった。結果重視という考え方の重要性を再認識した。

次に、事務事業評価システムの意義をかなり正確に理解し、その実施に積極的に賛同する意見が出た。

- [1] 事業者主体に事業の展開を考えてきたが、生活者起点で対象者を明確化する必要性を理解した。

[2] 行政としてやるべきことは何かについて考える意識ができた。基本、原点に戻れた。自分の部門の問題点・欠点を再認識した。政策形成や部門改革についてまだまだ不十分であると理解できた。

[3] 事業評価とは、単に評価することではなく、これを母体に改革し、フィードバックして進めることが必要で、計画づくりと一つのサイクルをなす。計画や予算は作りっぱなしでは駄目であるという事務事業評価システムの流れが分かった。

[4] やれば何でも評価できるのではないか。事務事業改善に勇気が出た。この手法は今後仕事に生かせる。

[5] 県行政の新たな取り組み手法だ。現実的に難しい面もあるが、単なる研修でなく、実際に取り組んでほしい。まずはやってみること。

[6] 行政機関という競争相手のない組織には、このようなシステムが必要である。

[7] 一見複雑に見えるがルールを知れば理解でき、ある程度の画一化ができると思う。

[8] しかし、事務事業評価システムの意義を認めながらも運用上の問題点、疑問、悩みを提示する意見も相次いで出た。

[9] 概念、用語の理解把握に苦しんだ。慣れない作業に困惑した。頭が固い高齢者にとっては少し苦しい。

[10] 趣旨はよく理解できたが現実との違いに戸惑っている。

[11] 予算、人事、組織等との関連の道筋が見えてこない。コストと成果指標の具体的な議論を深める必要がある。

[12] 業務量や時間外の増をどうするのか。

[13] 意外な結果、効果に驚きうまく使えると思う反面、完全実施は無理だと思う。

[14] 安心、満足、生き甲斐といった主観的な要素が強い事業の評価、成果指標をより検討する必要がある。

[15] 行政使命の達成度が数値化し難い事業はどう評価するのか。成果指標に満足度、レベルアップ度等を取り入れたが、実際どう測定するのか。

[16] 効果が数量的に把握しにくいものの切り捨てにならないように留意する必要がある。

[17] 定量的な評価と定性的な評価との相互比較を取り入れる必要がある。自分の業務を対象に取り組んだが、多

様で絞り込めなかった。理論と現実とのギャップを感じる。

[18]公共事業評価についてはこれと別に評価をすべきである。

[19]自己評価なので独りよがりになりそう。外から客観的に評価する方法も必要に思う。

[20]公平性、民主性の担保はできているのか。

これらの意見に提示されている、業務量の増大、成果指標の精度、定性的評価との関連、自己評価と第三者評価、公平性の評価、公共事業の評価システムなどの問題は、現在も引き続き課題として取り組んでいる項目である。

(3)反対意見とその背景

もちろん、システムの意義を認めるよりも、その問題点を重視して結論としては導入に反対の意見が述べられた。

[1] すべての業務を画一的に評価することに難しさがある。実質的な効果は疑問。

[2] 今の方法が納得できるものなのか疑問がある。必ずしもこのシステムになじまない県の事務がかなりある。県民に客観的に説明できるか疑問。

[3] 効果測定のための要因が複雑すぎて数値化は難しい。成果指標を客観的に定めることはきわめて困難。システムの有効範囲を明確にしないと一人歩きする。

[4] 民間企業の発想が中心であり、県の事務事業にストレートに応用できない。

[5] 事務事業評価システムの作業に追われるために、本来の業務ができなくなることが生じないか。

[6] 事務事業の見直しは、いつものように10パーセントカットのような基準、方針が出ればやれるが、この方式ではどうか。

[7] 継続事業や内部管理業務にこのシステムを導入することは無理だと思う。今すぐこの手法を取り入れるのは危険が多い。

[8] 多様化、複雑化している県行政をこのシステムですべて評価できるとは考えられない。

[9] 事業には、それぞれ長年の蓄積があり、それに応じて機構ができているので、一朝一夕に変革は難しい。

[10] 現実に当てはめたとき、既成のシステムを変えることがいかに大変か、これに費やすエネルギーをどこから

生み出すのか。これからどのように生かしていくのかわからない。県行政がこの研修のとおり進むとは思わない。研修としてならよい。

導入に消極的な意見は、こんなことをしても所詮現実には変わらない、変えたくない、ならば膨大な事務量を考えれば導入したくないというところに集約される。「所詮現実には変わらない」という意識は、いわゆる55年体制の下、右肩上がりの経済成長を前提とした政官財の護送船団方式による政策展開を支えた長年の中央集権システムの中で「明日の補助金、明後日の許認可」を求めて毎日残業しながら懸命に働いてきた地方自治体の職員にとって、これまでの感想の総括、結論といえるだろう。仕事に精通し、現在の事業の経過や存在理由に思いを巡らせるほど事務事業評価システムは無駄な作業に見えてくる。こういうものは、研修の次元で対応しておくことが生活の知恵であるとするのである。

事務事業評価システムの理念は理解できても、そのシステムによって事業の不合理性が明らかになることが予想されればされるほど、生じるであろう混乱、痛みに敏感にならざるを得ない。だから、改革に飛び込まないのか。だから、飛び込むのか。それによって大きく向かう方向が違ってくる。

5. 事務事業評価システムの本格的導入

(1)導入方式

三重県は、知事の所信表明に始まり、さわやか運動の提唱とさまざまな取り組み、議会での議論、幹部職員の研修を通じた事務事業評価の試行と議論などを経て、事務事業評価システムの導入を決定していったのである。

事務事業評価システムは96年4月から導入を始めたが、その狙いが県庁の組織文化を改革することにあつたので、部分的・モデル的導入ではなく全庁一斉方式で本格的に導入し、1年目は本庁全体を対象とした。手引書を作成し、研修・説明会で改革理念と事務事業評価システムの説明を行った。さらにその後実際の書き込み作業にあたり個別のフォローをきめ細かく行った。

事務事業評価システムとは、事務事業を目的そのものから見直し、その目的を成果指標（または活動指標）という

形で表し、費用対効果の評価を行い、目標管理をしていく仕組みであるとし、その基本的な考え方は、次のとおりとした。

- [1] さわやか運動の7つの方向性（生活者起点の行政・行政使命に基づく事務事業の展開・成果志向の行政・結果重視の行政・政策形成能力の向上・横断的行政課題への対応・行政使命に基づく庁内運営体制）を現実の組織運営上に確立する。
- [2] PLAN-DO-SEE のマネジメントサイクルを実務レベルで回すための道具とする。
- [3] 評価は、目的の妥当性の評価、有効性（効果性）の評価、効率性の評価とする。
- [4] 自己評価を基本とし、出発点とする。
- [5] 職員だけではなく住民も含めた意識改革及び評価とその政策プロセスへのフィードバックが相互に深く関係していることを重視して、「情報公開」を前提とする。
- [6] 「参加」を基軸とする。
- [7] 作業プロセスの工夫や他のシステムと連動することにより資源管理の改善、資源の最適配分に寄与することを追求する。

評価の実際は、次のような手順を踏んで行っていくこととした⁽⁹⁾。

- [1] 政策体系の設定と事業の位置付け
- [2] 事務事業の目的・成果の明確化
- [3] 活動指標・成果指標の設定、数値化（目標値の設定）
- [4] 環境変化と行政課題の把握
- [5] 事務事業の評価 公的関与の妥当性、対象・意図・手段の妥当性、成果向上余地、コスト節約余地、事務事業のポジショニング
- [6] 事務事業の再設計

このような手順で、課単位・部単位での議論を重ねながら「事務事業目的評価表」を作成し、これを次年度の予算要求書に添付しなければならないこととした。

(2)職員の反応

毎年4月1日の定期人事異動後のまだ落ち着かない時期である4月中旬から、本庁の課長補佐・係長級の職員を対象に、研修・説明会は2日間の日程で始まった。対象者総数は600名を数え、十数回に分けて行う研修・説明会の出

欠の調整事務だけでも大変であった。

受講者の反応はどうであったか。導入については既に決定されておりその前提にたつて事務事業評価システムの意義・効果に理解を示しつつも、作業に直接携わる職員の立場から業務量の増大、成果指標の数値化の困難性、事務事業評価システムの実効性等に関する意見や悩みが出された。
[業務量の増大について]

- [1] 全事務事業を対象に一斉に実施するのは、時間、労力がかかり過ぎるのではないかと。多忙な係ほど作業も多くなり、円滑な事業の執行に支障を来すのではないかと。
- [2] 管理職がよくシステムを理解して、適切なマネージメントを実施しない限り、またまた余分な仕事を作っただけに終わってしまう。
- [3] 既成の結論を念頭に置いて作業してしまうおそれがある。多大の時間と労力をかけて行った作業がどのように効果的に活用されるのか、はっきりと示してほしい。
- [4] この作業を行ってできた"ゆとり"は人員削減等になり、せっかくの"ゆとり"がなくなってしまうという心配を職員が持っていると思う。これに取り組む県職員の心理を理解して進めてもらいたい。サポートや相談の時間を十分とる必要がある。

[成果指標の困難性について]

- [1] 成果指標の設定が難しい。成果指標を住民の目から見た形で設定しようとするれば、住民の満足度をストレートに反映する数字をどのように拾うかが最大のポイント。
- [2] 事業の効果が多岐にわたるため成果指標におけるウエイトのかけ方が難しい。成果指標のとらえ方で県民各人に差異が生じると思われるがどのように考えたらよいか。
- [3] 自分の担当している事務が一連の業務の一部でしかない場合、事業全体の理解ができないため、意図、結果、成果指標をどのようにとらえたらよいか。
- [4] ソフト事業では、指標の数値化が困難なものが多い。事業効果が5年、10年と長期でないといえないものについて、単年度指標では意味がないのではないかと。
- [5] 現在データのないもの、データ収集の難しいものがあるが、どうするか。本当の成果指標を正確に把握する

ためには、膨大な手間とコストがかかると思われる。どうしても入手可能なデータで成果指標を考えてしまう。

[6] 成果指標の算定は、とらえにくい基準を数値化しようとするものであるが、結果として示されるデータが主観的な判断に基づいて示されるおそれがあり、客観性に乏しくなるのではないか。事業の改善の手順としてはよく理解できるので、せつかくのシステムがより客観的なものとなり得るよう算定方法に工夫がいる。

[7] 数値が一人歩きしないか。成果指標以外の実情を考慮する道を残す必要がある。

[事務事業評価システムの実効性について]

[1] 事業を見直しても、結局予算への反映が難しいのではないか。財政当局の作業にどのように反映されるのか。

[2] コストを節約したら、予算が余るのではないか。

[3] いろいろな事情で計上している予算について、効果の上がっていないものは断固として切ることが全庁的に歩調を合わせてできるのか。

[4] 数字の上がらない部門に目が向けられなくなるのではないか。

[5] 全国一律の事務で、弾力的に運用できないものについては評価しにくい。

[6] 国補事業で、県はトンネル的な事務の場合、どう評価するのか。

[7] 事務事業評価システムになじみにくい事業がある。国の補助事業、許認可事務、内部事務（庶務、経理、管理、調整等）、企業会計事業、生活保護などのナショナルミニマムに関するもの、法制度や国全体の仕組みが変わらなければ実質上変えられない事業だ。

(3)従来の組織文化との戦い

これらの真剣な意見の背後には、長年の中央集権システムや右肩上がりの経済成長の中で育ってしまった地方自治体の組織文化を垣間見ることができる。

[1] 大きな制度設計は専ら国の仕事で、県は国の出先機関的にそれをいかに勉強し、咀嚼して市町村の指導に当たるかということに終始し、そのテクニックのみが発達してしまう。

[2] 国庫補助事業は全て無条件に善なりで、それをどれだ

け多くこなすかが価値基準となり、補助金をもらうことが目的化してしまう。

[3] 補助金や許認可をとることに熱心なあまり、"お上"の方ばかりに関心が向いて、結果を問うことなく予算獲得とその消化に良くも悪くも没頭する。

[4] 予算は一円も残さず消化しなければいけないかのような状況をつくってしまう。実際は必ずしもそうではないと思うのだが、来年の予算に影響するといわれる。また、予算残額について監査等で説明しなければならないので、"使い切る"方を選ぶこととなる。予算どおり事業を執行しなかった、予算残額を残したときには、それがサボタージュの結果なのか、または節約、効率化の結果なのか当然議論のあるところである。そのことについて説明する手間、煩雑さから、その議論を避けたいという思いがどうしても先立ってしまう。

[5] 一般的に年功序列人事の風土の中で、"大過"のないことが価値基準となりがちであり、思考停止の前例踏襲のスタイルが蔓延する。

このような従来の官僚組織の文化を改革し、地方分権時代に向けて政策の自立性を高め、国への追従的発想の転換、成果志向、結果重視の行政運営を確立することを目指したのが事務事業評価システムであった。

職員の反応には、従来の組織文化が染みついていると見せるところがある反面、その組織文化から脱却しようとするシステムの狙いを十分理解し共鳴する真剣な手応えも感じられる。しかし、そう願っても現実の厚い壁を思うとき、「結局無駄な作業」になるのではないかとということろへ行きつ戻りつしながら「膨大な作業」になだれ込んでいった。

事務事業評価システムを推進する立場の事務局にとって一番つらく、不安な時期であった。もう戻ることは許されない。この膨大な作業が膨大な無駄に終わるはずはない、終わらせてはならない。その理念を信じ徹底的に追い求めて行くしかない時期であった。

6. 導入2年目の進化

(1)拡大と浸透

導入2年目は、本庁だけではなく地域機関（出先機関）

にも拡大した。97年4月から県内各地で開催する研修・説明会の対象者も1,700名となり、事務局側の忍耐強い、しかもきめ細やかで真摯な対応が求められた。

地域機関における評価は「事務事業地域評価表」で行い、本庁での評価に県民生活により近い執行現場の意見を反映させることを狙いとしている。地域機関まで拡大したことにより、地域機関の評価と本庁の評価のかみ合わせ方に新しい工夫とその調整の場も必要となるなど、膨大な作業は、さらに拡大することとなった⁽¹⁰⁾。

業務量の増大に対する苦情は絶えなかったが、これまでにしなかった次のような積極的な改善案が出されるようになった。

- [1] 行政サービスを受ける側（県民）からの評価をくみ上げるシステムが必要である。
- [2] 成果指標の設定は、職員だけでは限界がある。当事者、専門家のチェックが必要。
- [3] 評価結果の県民への公表が必要である。
- [4] 事務事業によって、評価方法を変えたり、様式を変えたりすることも必要。
- [5] 目的評価表を、予算見積書だけでなく、組織定数要望書ともリンクしてほしい。

いろいろな問題点はあるが、試行錯誤を重ねるうちに、真剣に取り組む職員には次の課題が見えてくるものである。事務事業評価システムを推進している側にとっては、課題の指摘も力強い支持の発言になる。もちろん、事務事業評価システムに消極的な職員にとって、その発言はブレーキを踏む発言に聞こえる。

97年11月、2年間をかけて取り組んでいた新しい総合計画「三重のくにづくり宣言」を公表した⁽¹¹⁾。行政使命、政策、施策、事務事業という政策体系ができ上がり、事務事業の位置付け、目的と手段の連鎖関係が体系的に整備され、事務事業評価システムとのリンクが目に見える形となった。総合計画には、283の数値目標（98年3月策定の実施計画の数値目標597を加えると880の数値目標）が掲げられた。その数値は、必ずしも事務事業評価システムの成果指標・活動指標と全て整合しているわけではなかった。しかし、整合・不整合の精査は後々の課題として残しながらも、数値目標を公表した意義は大きかった。

導入2年目の事務事業目的評価表の作成後である97年12月、システム担当部局から各課に対して作成状況についてのアンケートを行ったが⁽¹²⁾、結果は次のとおりとなっており、かなり浸透してきた状況が分かる。

[1]目的評価表はよく書けているか。

- ・ 良く書けている 27.6%
- ・ まあまあ書けている 67.0%
- ・ あまり良く書けていない 5.4%

[2]事務事業評価システムは事務事業見直しに有効か。

- ・ 有効 88% 内訳（[1]有効52%、[2]有効だが指標は不要22%、[3]有効だが様式は別のものを14%）
- ・ 有効ではない12%

[3]成果指標、代替指標が設定できたか。及び数値化できたか。

- ・ 設定できた 95.7%
- ・ 数値化できた 86.1%
- ・ 設定できなかった 4.3%
- ・ 数値化できなかった 13.9%

[4]指標で目標管理ができるか。及び管理できない理由は何か。

- ・ 管理できる 30.2%
- ・ まあまあできる 51.6%
- ・ 管理できない 18.2%

（管理できない理由）

- ・ 指標式そのものが目標の管理に不適切である 41%
- ・ 数値データの客観性に乏しい 24%
- ・ 毎年の数値が一定している 11%
- ・ 毎年数値が大きく変動する 8%
- ・ その他 16%

[5]指標を数値化できなかった理由は何か。

- ・ データがない 43%
- ・ データを見つけられなかった 14%
- ・ 最近のデータがない 8%
- ・ その他 35%

[6]:上記の場合、数値化を行うための方策は何か

- ・ 事業の遂行過程で数値確保の工夫を行う 26%
- ・ アンケート等の調査を行う 18%
- ・ 既存のデータから探す 12%

- ・ 指標式自体を見直す 9%
- ・ 推計値を算出する 8%
- ・ その他 27%

[7]上記の場合、数値化を行えば目標の管理が行えるか

- ・ できる 57%
- ・ できない 43%

[8]成果指標等県民を含む第三者が理解しやすいか

- ・ 理解しやすい 36%
- ・ 多少の説明をすれば理解できる 51%
- ・ 難解で理解しにくい 9%
- ・ 不明 4%

(2)目的評価表の住民への公表

三重県では、1996年5月からいわゆるカラ出張問題に本格的に取り組み、同年9月、11億円余りの不適正執行額的全額返還を決定した。官官接待・食糧費問題に続くカラ出張問題であった⁽¹³⁾。

カラ出張による裏財源、これもまた県庁の組織文化であったといえる。しかし、これをなくすことによって、日本の文化ともいわれる"建て前と本音の使い分け"はなくなった。事業にも同じ構造がありはしないか。カラ出張問題の解決は、長年続いた県庁の組織文化の牙城が崩れ始めるきっかけとなった。予算の中にカラ出張分が含まれては、事務事業の評価どころではない。カラ出張問題の解決は同時に、県庁全体の情報公開を一気に進展させるはずみとなった。

98年2月、全ての事務事業目的評価表を公表した⁽¹⁴⁾。しかし、公表に踏み切るまでには約1年間にわたる議論を要した。公表したら職員は本当のことを書かなくなる、公表したらまずいことがある、今後自分の首を絞めることになる、目的評価表の記載内容が公表に耐えられるか、そこまでなくてもよいのではないかと等々の意見が続出していた。

しかし、筆者は、公表の決定をしないと職員は本気で書かない、公表に耐えられる内容にならない、本当の議論がなされないとの思いが強かった。もともと自己評価で出発したのであるから、その評価の客観性、妥当性を検証し確認する方法として、住民に公表して広く意見を求めることは必然的な一連の流れであるが、事務事業評価システムを

スタートさせるときに、将来公表するとは一言も言っていなかった。事務事業評価システムが構築できるかどうか最大の課題であった段階で、そこまで考えが及ばなかったのである。曲がりなりにも目的評価表が、1年目、2年目とでき上がっていくと、真剣に取り組む課、なおざりな課の区分けがはっきりしてくる。システムの意義を認め真剣に取り組む職員、反発する職員、無視する職員など、その姿勢は幹部職員を含めいろいろである。さまざまな課題はあるが、次の段階として職員全体を本気にさせる力、押し上げていく仕掛けは、もはや研修とか説明とかフォローとかではなく、公表しかない。ここまで行ってやっと一応の区切りとなる。膨大な無駄であったかどうかその時点で初めて判定されるのである。

目的評価表の公表は、恐れていた混乱をもたらすことなく、「これまで知ることのなかった情報であり、公表は評価できる」「住民が県政の意思形成に参画できる第一歩である」と評価され、一種の驚きをもって迎えられたと思う。反面、「分かりにくい」「もう少し説明がないと理解できない」との指摘とともに、公表の意義を過小評価する向きもあるが、筆者は、公表による効果としては、まず第一に役所の組織文化の変革が大きいと思っている。情報非公開の時代は、10万人、20万人の署名を集めて役所を攻めた。情報公開の時代は、ひとりの人間がじっと目を凝らしていれば、そのひと突きで役所が倒れることがあり得る。その可能性が大きな力となって、官僚組織の文化を官側から自ら変革してしまうのである。この土台の変革なくして、政策評価の専門性を高めてみても実効性は望めない。官僚組織の外にいる人々には分かりにくい構造なのかもしれないが、この意義をいくら強調しても強調しすぎることはないだろう。

首長も、議員も、上司も、民間事業者も、住民も、事務事業評価システムの公表の威力・自浄作用により筋の通らないことをお互いに押しつけにくくなり、議論もオープンな場で行われるようになる。毎年の数値目標と実績の記録も経年的に残るので、説明なく自己の勝手に変更することも許されなくなった。情報公開は、官僚組織に自己を律することを強制する効果において、最も確実で、他のいかなる方法より優れていると思う。

7. 導入3年目の進化

(1) 行政システム改革

98年4月さわやか運動も3年間が経過し、これまでの行政改革の作業の集大成として組織再編等を含む「行政システム改革」を行った⁽¹⁵⁾。改革の理念は住民満足度の向上とし、「分権・自立」「公開・参画」「簡素・効率」の3つのキーワードに沿い、21の具体的な項目についてそのシステムを改革しようとするものである。三重県は、「参加」を軸とするさわやか運動から出発し、これに「市場志向」の軸を加えて行政システム改革へ発展させながら、New Public Managementの考え方を取り入れていった⁽¹⁶⁾。

(2) 基本事務事業の評価

事務事業評価システム上の進展としては、成果指標による管理に適さない事務事業の取り扱いや目的評価表の様式改正を行ったほか、新しい総合計画の進行管理への活用を図るためにも、評価単位としてスタートした予算の単位である約3,000件の「事務事業」と「施策」(67本)の中間に位置する「基本事務事業」単位(約500件)の評価に本格的に取り組み、99年2月にはこれも公表した。評価を下からの積み上げだけではなく、行政使命や政策という上位からの視点を加えて政策議論を行い、個別の執行レベルの評価から政策の評価に挑もうとするものである。総合計画の数値目標との整合性といった形式的な課題だけではなく、「政策評価」の一番難しいところに踏み込もうとするものであり、これで十分といえる基本事務事業目的評価表が書けるまでにはかなりの努力と工夫を要するであろうし、さまざまな試行錯誤を経なければならぬだろう。

(3) インターネットで公表

99年4月からは、目的評価表を三重県のホームページに掲載した⁽¹⁷⁾。インターネットで広く住民に情報を提供することで、より多くの意見が県庁にもたらされる可能性が高まったといえる。また県庁内部においても県庁LAN及びWANで自由に随時閲覧できることとなり、簡単に他部署の情報を共有しあえる状況が実現した。今後は、どれだけこの情報ネットワークを活用して、行政と住民が「評価の協働」をしていくかである。

8. 職員アンケート調査と改善検討

98年8月に三重県職員労働組合が、行政システム改革に関する職員アンケート調査を実施した。その調査結果報告書によれば《三重県の行革は、「国等からの押しつけではなく地方自治体自らが提起して行革を推進する」トップバッターとしての評価や事務事業評価システムの導入など新たな試みへのトライが評価されるが、一方で改革を急ぐあまり、議論不足等による理念と現実のギャップが生じていること》、《これまでもマスコミ等で取り上げられ、礼賛する声が多い中、現実には改革の中におかれている職員の意思が必ずしも周囲の評価と一致しないことが、明らか》になったとしている⁽¹⁸⁾。

具体的な8つの質問項目の1つである事務事業評価システムについては、次のような結果となっている。現状をよく表していると思われるので長くなるが引用する⁽¹⁹⁾。

《「評価する」と「どちらかといえば評価する」肯定は26.6%、「あまり評価しない」と「評価しない」の否定は36.3%で否定が肯定を10ポイント程度上回っているものの、他の質問項目の結果に比べて肯定、否定の値は比較的拮抗している。これは、他のシステム改革が実施までに短期間の検討でしかも実施後4カ月余なのに対して、事務事業評価システムは、職員研修や実施後のフォローアップなどが行われ、実施後3年目を迎えたことが影響していると思われる。だが、具体的な理由で「評価結果が予算編成にほとんど反映されず、事務量が増えただけ」「全てを同じ基準で評価するには無理がある」と多くの人が述べているように否定が肯定を大きく上回っていることに変わりがない。》

《肯定の主な理由は、「事業に対する客観的な評価は必要」「事業を改めて見直す機会になった」「職員の意識改革につながる」などである。》

《一方、否定の主な理由は、先に記述したもの以外にも「行政の仕事には評価に馴染みにくいものが多い」「数値化できにくいものまで無理に数値化している」「評価表の作成が目的となってしまっている」「自分の行っている事業を自分で評価するのは評価を甘くしたり正確な評価にはなり難く、とりわけ事業を否定するのは自己否定につながるためできない」などであるが、この中にはどちらかといえ

ば肯定的な回答をした人がマイナス面の理由として挙げたものもある。》

《同様の比較を本庁と地域機関でみると否定は本庁 39.1%、地域機関 35.1%とほぼ近い数値であるのに対して、肯定は本庁 35.3%、地域機関 22.8%と大きな隔りがある。このことは本庁では直接予算編成に携わり事務事業評価システムの評価結果が多少なりとも業務に影響するのに対して、アンケートの理由で示されていた「地域機関での評価が本庁での議論に反映されにくい」「評価の結果が地域機関にはフィードバックされない」に代表されているように地域機関ではこれまで直接予算編成等に携わってこれなかったこととシステム導入後 1 年しか経過していないことが影響していると思われる。》

《又、役職別で肯定の割合をみると一般では 22.5%、係長級では 28.4%、課長補佐級では 27.2%であるのに対して課長級以上は 52.1%と、唯一課長級以上で肯定が過半数を上回り、他の役職の 2 倍程度を示している。》

《「分からない」は、全体で 19.6%と 5 人に 1 人と比較的高い数字を示しているが、このことは「対象職員への研修だけにとどまり職員全体への周知が十分されていない」とことと「評価するにはまだ早すぎる」と思っている人が多いからである。》

《このシステムに対しては、導入当初の目的である予算編成への反映がほとんどされておらず、ただ事務量だけが大幅に増えたこと、及び画一的に導入したことが職員の大きな不満となっており、まずこれらの解決を図ることが先決であり、さらに具体的な理由で記された「数値化出来ないものは別の基準を検討すべき」「評価表の作成などをもっと簡素化出来ないか」など職員等の意見を反映した改善が必要である。》

以上が事務事業評価システムに関する職員アンケート調査結果のまとめとなっており、システム担当部局では、さらに 99 年 1 月から 3 月にかけて職員から徹底的に意見を聞き取る作業を行い、どのように改善したらよいか鋭意検討を行っているところである。改善目標としては、[1]評価機能を高めること [2]分かりにくさの解消を図ること [3]作業負担を軽減することの 3 点に集約されたが、運用スケジュールや方法を具体的に見直してさまざまな案を比較検討し

ていくと、この 3 点のバランスをいかに考えるかによって議論がまちまちとなる。99 年 5 月現在、改善案はまとまっていない。

9. 導入により県庁の内部構造にもたらした変革

事務事業評価システムが、そもそも打破しようとした従来の職員の意識構造と県庁の組織文化によって、強い抵抗にあったのは当然である。長く続く中央集権システムが、今なお事実上存在する限り、事務事業評価システムを矮小化し無力化しようとする動きは絶えない。しかし、分権型社会の実現に向け、少しずつではあるが事務事業評価システムは、まず県庁の内部構造や管理システムに変革をもたらし始めている。さらには外部、住民の側から新しい動きが出始めている。

(1) 総務部の権限縮小

行政システム改革の 21 項目の 1 つに「総務部の権限縮小」がある。総務部の権限を縮小し、各部局の自己責任による行政運営を目指すものである。事務的経費の枠配分方式により各部局が自己責任で予算計上すること（98 年度から）、また予算節約努力分の半分を翌年度各部局の主体的な新規事業に充てることができる制度の採用（97 年度から）も、事務事業評価システムの目的評価表の公表がベースで支えているものである。

さらに 98 年度からは知事以下の三役、部局長で構成する「財政会議」において、財政フレームを議論することとなった。これまでは財政当局と三役のみ協議していたものであり、他の部局長は予算をひたすら要求することに専念していた。要求する側と査定側がはっきりと分かれる対立構造で、査定案に至るまでには長時間が費やされた。要求側には、横並びの面子によるがんばりからの予算獲得のためにする議論が見られがちであり、また、やりとりの中で総務部に対する不信感が募ることもあったが、総務部側も事業部の「だまし」にあって不信感にとられるという悪循環であった。財政会議で財政フレームを協議していくと、この壁は薄くなり、大枠の調整は総務局（総務部は 98 年度から総務局となった）の仕事となるが、大枠が絞られてきた後は各部局の「自己査定」となり、これまでの「予算要求を切られた」から「予算を自己編成した」感じが強く

なる。このように総務局の査定権が縮小しても、事務事業評価システムの公表で、その縮小した分は住民が担うことになるのである⁽²⁰⁾。

(2) 事務事業評価システムの深まりと広がり

事務事業評価システムは、全ての事務事業について全庁的に、かつ画一的に取り組む基本システムである。既に職員の指摘にもあったように、さらにもっと深掘りしなければならない分野として公共事業の評価がある。公共事業の評価にふさわしい方法を開発すべく、98年度より3年計画で公共事業評価システムの構築に取り組んでいる。また、99年度よりイベント評価に取り組み始めている。今後はこれ以外にも深掘すべき分野が想定されるので、その事務事業の内容にふさわしい方法論を研究していかなければならない。

ところで住民側から新しい動きが起こってきた。三重県のNPO関係者が、自分たちが携わった県の事業について自分たちで評価する「市民による事業評価システム99」⁽²¹⁾を作り、その評価結果を99年3月に公表したのである。

この評価は、三重県が98年度に行った「NPO・市民活動団体の事業」、「市民と行政とのパートナーシップ事業」を評価することを目的としており、事業の企画、運営に携わった者が、よりすぐれた事業計画を立案できるようになるための自己評価である。評価項目は、「予算・企画」「実施・運営」「市民社会貢献度」「市民参加度・公開性」で、それぞれに考えられた5問の設問に5点法で答える。それぞれの合計点をレーダーチャートに記入することによって、どの分野がよくでき、どの分野に問題がありそうかがはっきりと分かる仕組みとなっている。このシステムを始めた経緯は、《NPO事業に参加した市民の有志から自分自身が関わった事業を評価したいという機運が芽生えたが、しかし、三重県が使っている事務事業評価システムは必ずしも成果を十分表し得ず、また問題点の分析を行う上でも改善の余地があることが分かり、そこで、自分達自身で事業評価システムを作成することになった》と言う。趣旨説明には、以下のように書かれている。《右肩上がりの経済成長の時代は終わりました。21世紀は限られた予算の中でいかに効率的・効果的な事業を行いうかが大きな鍵となってきます。》《この事業評価システム99が、三重県や

各NPO広く用いられ、同時にこのシステムが開かれた市民社会を自分たちの手で実現していく第一歩となることを願っています。》

このような動きは、三重県のめざす「住民との協働」には欠かせないものであり、今後の発展拡大を期待するものである。

おわりに

国においては、中央省庁等改革基本法（法律第103号）が98年6月公布され、各省庁が政策評価に本格的に取り組むこととなったことは画期的なことである。筆者はその方法論や取り組む姿勢について大きな関心を持っているが、本論で述べた官僚組織の病理現象の改善なくして政策評価の実効は期待できないと考えている⁽²²⁾。都道府県や市町村にもさまざまな形で事務事業評価システムの導入が図られているところであるが、同じおそれを持っている。官僚組織は自らを否定しようとする変革力に対して、あらゆる方法と徹底さでこれを無力化し、呑み込んでしまう大きな流れを持っている。

これに抗い、あるべき官僚組織にするには、まず第一に信念あるリーダーの存在である。このリーダーシップがなければ、一歩たりとも進まない。進んだように見えても、すぐに元に戻ってしまう。次には、その内部に潜んでいる自発的な変革力に気づくことであり、これを潰さずにいかに育てるかである。そのためには内部に気骨ある異端者が存在することが必要で、これらの内なる変革力を支える外部からの力として、マスコミ、研究者の支持があり⁽²³⁾、最終的には「住民の参画・協働」がぜひとも必要となるのである。

注

(1)「生活者優先」は、その後「生活者起点」に統一された。

(2)「平成7年第2回三重県議会定例会会議録」pp.10-19。

(3)同上。pp.63-64。

(4)室長は副知事が兼務し、筆者は室次長であった。筆者はその後96年4月から当室長、97年4月から秘書室長、

98年4月から地域振興部長で現在に至っている。さわやか運動及び三重県事務事業評価システムについては、拙稿「三重県事務事業評価システム・出発点とその歩みについて」(ECO FORUM Vol 17, No 2, (財)統計研究会、1998年)及び「実践 自治体政策評価」(斉藤達三編著、ぎょうせい、1999年)第2編第1章「三重県の事務事業評価システム」(梅田次郎・竹内泰夫)で詳細に述べているので、参照していただきたい。

(5)三重県さわやか運動推進大綱は、96年10月取り纏められた。

(6)さわやか運動の中で実施した意識改革への取り組みの主なものを列挙する。 [1]職員提案(4076件。採用82件。予算化約19億円) [2]さわやかフリートーク(県庁内外で知事とフリーに語る) [3]さわやかサークル(職場内QCサークル) [4]若手ワーキンググループ(政策提案) [5]さわやかセミナー・講演会 [6]女性職員事務服自由化 [7]カジュアルウエアデーの採用 [8]庁内分煙の実施 [9]マトリックス予算(横割りテーマの予算編成)と予算節約奨励制度 [10]名刺の公費負担(10以上のパターンでデザイン化した名刺) [11]みえ出前トーク(県の重要政策についての出前講演と広聴)

(7)民間の経営原理についての研修は次のように行った。まず行政と企業経営の間には、おおよそ法の執行 顧客本位、秩序維持 サービス、権威主義 効率重視、平等主義 重点志向、手続重視 成果重視、独占 競争是認のような違いがあるとしながらも、経営という観点での共通性に注目して、行政は企業経営に学ぶべき点があったとした。参加者全員に邦訳「行政革命」(David Osborne and Ted Gaebler、「Reinventing Government」1992年。邦訳・日本能率協会マネジメントセンター、1995年)を渡し、読んでもらいながら、これを参考にして行政改革の方向を議論した。

(8)西尾勝「行政学」(有斐閣、1993年)第3章「官僚制批判の系譜」中に「一般に官僚主義と総称されている官僚制組織職員の行動様式に見られる機能障害現象は、官僚制組織の健全正常なる作動にとって必要不可欠な諸原則と裏腹の関係になっているので、これについては、その発現を抑制しその弊害を緩和することはできても、これを根絶す

ることはまずもって不可能に近いといわなければならない。」(199頁)とある。筆者は「その発現を抑制しその弊害を緩和すること」でさえも、いかに困難であるかを日々思い知らされており、システムとしてこの領域に踏み込める有効な行革の手法として、事務事業評価システムを位置づけている。この手法にも限界があることは理解できるが、その限界を語るにはまだまだ多くの挑戦項目と未開発の領域があると考えている。

(9)詳しくは、「実践 自治体政策評価」(斉藤達三編著、ぎょうせい、1999年)第2編第1章「三重県の事務事業評価システム」(梅田次郎・竹内泰夫)参照

(10)地域機関における評価については、99年4月の組織再編に向け地域機関の新たな役割や本庁との関係の見直し作業に入ったため、翌年度の98年度から暫時その運用を見合わせることにした。なお、現在もそのまま中断している。

(11)新しい総合計画「三重のくにつくり宣言」(三重県、1997年11月)においては、これからの県政のあり方を一人ひとりの住民を精神的な充実も含めた真に豊かな生活を求めて努力する「生活者」としてとらえ、その自主性を尊重しながら支援していくことを行政の主たる目的とする「生活者起点の県政の推進」とし、[1]住民の自主性を尊重する行政 [2]地域の自主性を尊重する行政 [3]より良いサービスを効率的に提供する行政の3点を基本方針としている。具体的な政策体系は、5本の政策の柱、20本の政策、67本の施策で展開され、その下にツリー状に事業が体系化されている。

(12)総務部地方分権・行政改革推進課が各課に照会し、取りまとめた。調査回答件数 2,791件。

(13)ドキュメント官官接待 公費接待からカラ出張まで(朝日新聞名古屋社会部、風媒社、1998年)pp.227-254にその経過が記載されている。

(14)公表開始日は98年2月27日、公開対象は「平成10年度当初予算用事務事業目的評価表」(3,381件)、公開場所は情報公開総合窓口。

(15)「平成10年度行政システム改革」(三重県、1998年3月)。行政システム改革の21の具体的な項目は、「分権・自立」として[1]地方分権の推進 [2]市町村への権限委

譲[3]県民局の充実強化・組織の総合化[4]総務部の権限縮小[5]民間の自立自助[6]本庁組織の検討[7]職員の育成、「公開・参画」として[1]情報公開の推進[2]広報・広聴機能の充実・強化[3]県民へのサービスの内容等の公表、「簡素・効率」として[1]事務事業の見直し[2]民営化・外部委託化[3]事務事業評価システムの定着[4]中長期的な財政見通しの公表[5]補助金及び委託費の一部の競争入札[6]公共工事のコスト縮減[7]「箱もの」建設の抑制[8]外郭団体の整理縮小[9]定員・給与の適正化[10]職種区分の見直し[11]発生主義会計の導入である。

(16)三重県の「行政システム改革」については、「動きだした地方自治体改革」(村尾信尚・森脇俊雅、関西学院大学出版会、1999年)に詳しく述べられている。

(17)三重県のホームページは、<http://www.pref.mie.jp/>であり、掲載しているのは、99年2月12日から公表している「平成11年度当初予算用事務事業目的評価表」(3,140件)、「平成11年度当初予算用基本事務事業目的評価表」(452件)である。

(18)「行政システム改革」に関する職員アンケート結果報告書(三重県職員労働組合1998年10月)P.2参照。アンケートは、病院職員を除く全職員を対象として、98年8月に実施、回収率76.1%(回収数4,371枚)、結果については詳しいクロス集計を行っている。

(19)同上pp.3-4参照。

(20)丸山康人「予算編成をめぐる「慣行」改善の取り組み・三重県における行政改革運動を事例として」(都市問題、89巻5号、東京市政調査会、1998年)及び「地方行政」(99年1月21日号)記事「予算編成に要求基準方式を導入・三重県、優先度高い事業に重点配分、政策的経費カットで「劣後順位表」も作成」参照。

(21)「市民による事業評価システム99」及び「市民による事業評価システム99別冊事業評価項目重要度検討表」(99年2月)。市民による事業評価検討グループみえ事務局、代表執筆者 粉川一郎 西川壮太郎。所在地 514-0004 三重県津市栄町1-954 県民サービスセンター, NPO室内。

(22)城山英明・鈴木寛・細野助博編著「中央省庁の政策形

成過程 日本官僚制の解剖」(中央大学出版部、1999年)では「行政の役割の再定義はあるとしてもその役割がなくなることはないと思われる以上、適切な情報回路の構築、行政官に対する適切なインセンティブシステムの提供等によって、行政活動の質をいかに担保するのが最大の課題となる」(まえがき)。「情報公開、行政手続法、評価制度の設立・運用といった政策課題は、透明性の確保による行政に対する一般的正当性の確保といった視角からだけではなく、個別的決定の感度、即ち、裁量行為の質をいかに上げることができるかという視角から検討すべきである。」「評価は単に行政活動を統制するものではなく、良いことを行った行政官を正当に評価しそれに報いることによって、行政官にインセンティブを与える制度としても理解することができる。」「評価制度は、また、行政内部においては、散逸しがちな経験を蓄積し、そのコミュニケーションを確保する手段として機能するといえる。」「これまでは、政策形成過程において活動的な組織は主に、省庁、議会、業界団体に限られていた。しかし、今後の政策形成過程においては、これら以外に、非省庁、新たな種類の民間団体であるNGO,NPO等を有効に組み込む必要があるであろう。次に、これまで組織化されてこなかった利益、これまで発見されなかった利益を政策形成過程に積極的に取り込むメカニズムが必要になる。」(p.332)としている。

(23)三重県の事務事業評価システムが全国的に注目されるきっかけとなったのは、日経ビジネス96年11月25日号の記事「住民満足度で成果を数値化、政策別予算で縦割り行政にメス」である。それまでもマスコミ(地域版)で取り上げられてはいたが、それ以降マスコミ、自治体、官庁、研究者、民間と広く大きく評価されることとなった。マスコミによる評価記事や研究者の評価は、これを推進する側にとっては「唯一の味方」であり、筆者は「これらに支えられて、ここまで来れた」といっても過言ではないと思っている。

Experiences in the Introduction of Policy Evaluation:

Systematic Resistance within the Mie Prefectural Government to the Introduction of the Project Performance Evaluation System

Jiro UMEDA

ABSTRACT

The administrative reforms which Mie Prefecture has striven to implement since 1995 include unprecedented efforts towards introducing a project performance evaluation system into core administration policies not involving methods of reform used in previous years. The author has been involved with these efforts in a position of responsibility in administrative affairs since their inception.

In this manuscript, the author, by following from within the Mie Prefectural Government the progress of the introduction of the project performance evaluation system, first clarifies the conflicts that exist among bureaucratic organizations such as a government body consisting both of employees who resist the introduction of such a system and those who make reform efforts on their own. The author also discusses the subject of the phases of development that should be followed in the evolution of the system and the concerns of "reform-minded offices", and touches upon the necessary foundation for making effective practical policy evaluation.

Within this foundation is, first, the existence of a leader with faith in such a system. Second is the inherent ability for change latent within bureaucratic organizations-an inherent ability for such a system in administrative affairs. In this manuscript the author considers how to foster this ability for change without crushing it, and contends that the effectiveness of policy evaluation can not be excepted without the improvement of current conditions within bureaucratic organizations.

KEYWORDS : Policy evaluation, Administrative reform, NPM (New Public Management) , Bueaucratic organization