

《1》『横浜型行政評価システム』

執筆者

驚巢 研一

監査事務局行政監査課担当課長

近年、行政評価が自治体の間で脚光をあびている。行政評価は、多くの自治体で既に行財政改革のツールとして実際に用いられている。横浜市でも平成15年度より「民間度チェック」(注1)が導入され、本年度からは、それに監査委員による評価を加えた「横浜型行政評価」が開始された。また、幾つかの区役所では、独自の取組を行うところも出てきている。

このミニ特集では、行政評価の背景を探り「横浜型行政評価システム」を概観するとともに、既存の区民会議の役割を變更した泉区、新しく評価のために組織を立ち上げた緑区、意識調査を業務改善に積極的に生かしている磯子区の3つの事例を紹介する。(編集部)

1 行政評価の基本的考え方

① 行政評価の背景

昨今は伝統的な公共の概念を新たな視点から再構築しようとする動きもある(注2)が、いずれにしても行政の領域とされる分野はかなり広く、福祉・保健行政だけを見ても「ゆりかごから墓場まで」(注3)という比喩に象徴されるほど広範である。こうした広範な分野の仕事を賄った

めの経費である税金が順調に伸びていた時代の行政運営においては、新たな事業の予算化と予算の消化に力点が置かれる傾向があった。しかし、こうした傾向は、税金増を前提として成り立っているものであったから、当然、税金が落ち込めば早晩、破綻するとは時間の問題であった。先進国の中で、こうした現象が顕著に表れたのがサッチャー政権(注4)下の英国であっ

た。そこで、当時の英国では経済の活性化とともに、国・地方を通じた行財政改革が叫ばれ、「小さな政府」が標榜されることとなったのである。そうした社会環境の中で、行政の効率化・スリム化を図るための手法として「行政評価」という新たなツールが考え出された経緯がある。

この手法は、80年代後半から90年代にかけて、米国にも広まり、大いに発展した。わが国で「行政評価」を導入する自治体が現れるようになったのは、90年代も後半のことである。それは、わが国の経済が、1985年のプラザ合意(注5)を契機として経験した、いわゆる「バブル経済」と、その後の同経済崩壊による洗礼を受けたことと無縁ではない。バブル経済の崩壊は、土地価格・株価の暴落とデフレをもたらし、国と自治体に税金の減少という厳しい試練を突きつけることとなった。

バブル経済崩壊後の経済停滞と、それに伴う税金の減少傾向が長引くにつれ、予算のシリング一本槍では、本当に予算を必要とする事業にお金が行き渡らないために、行政に対する市民の不満が増幅することとなる。行政は、本来「最少の経費で、最大の効果」(地方自治法第2条第14項)を挙げなければならず、予算の効率的・効率的な配分と執行を通じてこれを達成することが求められるはずである。にもかかわらず、シーリングという手法のみでは税金の減少に伴う行政運営の危機的な状況を切り抜けることができないということになれば、これとともに税金の減少に対応した相応しい新たな手法が考えられなければならない。ここに「行政評価」の存在意義を認めることができ

る。もともと「行政評価」にはこうした財政的な側面だけでなく他にも、効率性の視点

(注1) 「民間度チェック」については、調査季報157号を参照のこと。

(注2)

新しい公共の概念 これまでは公共と言え、行政の独占的な分野であると考えられてきたが、健全で成熟した市民社会が形成されつつある環境においては、「官」か「民」かという二元論に拘泥すべきではなく、むしろ、行政と民間(市民、事業者、NPO等)がそれぞれの役割を担うことによって協働して形作る公共というものがあるのではないかと、とする考え方を「新しい公共」という。

(注3)

ゆりかごから墓場まで 第二次世界大戦後に英国の労働党が掲げたスローガン。社会保障制度の充実を、人の一生になぞらえて言い表している。

(注4)

サッチャー政権 英国保守党の政治家であるマーガレット・ヒルダ・サッチャーが、経済の復活と小さな政府の実現を掲げて、1979年の総選挙で初めて的女性首相として就任した。在任中、効率の悪い国営企業の民営化や所

から組織・人員のあり方や市民満足の上とという視点から事務の進め方の改善にもつながらるなど複数の存在意義を認めることができる（行政評価の多面的効用）。

② 行政評価の定義

「行政評価」は歴史が浅いことと、非常に広範な領域をその対象としていることもあり、今のところ、確立した一義的な定義があるわけではない。とはいえ一般的には「行政機関の活動を一定の視点から評価することによって課題を発見し、その課題の解決を通じて行政運営の改革と改善を図るため」のツールと定義されることが多い。そこで、本稿では「行政評価」を一応右のように定義しておくこととする。

「行政評価」という手法が考案された経緯と、右肩上がり経済が終焉した今日における多様な市民ニーズに的確に応える必要性とを考え合わせると、行政活動を評価するためのツールとしては、(a)評価項目（着眼点）の妥当性、(b)成果（アウトカム）（注6）の重視、(c)市民ニーズ・市民との協働・市民満足の視点、を備えたものであることが大切である。すなわち、評価項

目が、より一層客観的で、その上着眼点が時代の要請に応えるものであれば、説得力のある評価につながるからである。もともと、ここでいう客観性とは相対的なものをいい、絶対的な意味での客観性ではない。つまり、普通の平均的な市民の理解と納得が得られる内容の評価項目といふほどの意味であり、ひとつの例外もない哲学的な真理のような客観性という意味ではない。市民ニーズ、市民満足という場合のニーズや満足も、これとほぼ同様の意味である。なぜなら、一人の例外もなくすべての市民ニーズに込めることや、市民全員の満足を求めることは、およそ非現実的であり空理空論だからである。また、施策なり事業が市民の期待に応え、市民にとって満足できるものであったかどうかは、その結果を評価することができるのであるから、行政評価は、成果（アウトカム）を重視するものでなければならぬ。このことは、行政評価を実施する上で、必然的に成果（アウトカム）指標の設定が求められることに帰着する。

③ 行政評価の対象

「施策評価の必要性」

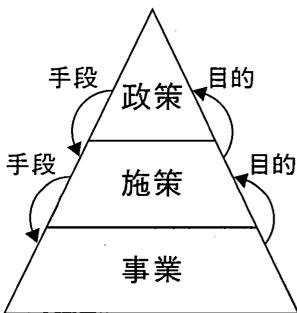
行政評価を前述のとおり「行政機関の活動を一定の視点から評価することによって課題を発見し、その課題の解決を通じて行政運営の改革と改善を図るため」のツールであるとすると、その評価対象は「行政機関の活動」であり、具体的には予算計上された事業ということになる。しかし、人件費や扶助費のように法令に基づく義務的な経費については裁量の余地が乏しく、行政評価による改善効果がほとんど期待できないので、これを評価対象から除外している自治体が多い。事業とは、個々の具体的な行政上の課題について、一定の方針または目的をもつてその解決に向けられた取組のことで、行政機関の活動の基礎的な単位である。この基礎的な単位である事業のうち、その目的や内容を共有するものの「まとまり」が施策であり、それは単なる事業の集合体ということではなく、事業を方向付けるとともに、上位の政策目的を達成するための手段として位置づけられるものである。行政評価では事業のみをその評価対象とすることも勿論可能であり、そのような考え方もあり得る。しかし、「小さな政府」「最少の経費で最大の効果」

「行政経営資源（注7）の効率的な配分」といったキーワードに象徴される時代背景の中で行政評価という手法が考案されてきた経緯を考えると、事業だけを単体で評価していたのでは、同じカテゴリに属する事業間の優先順位や、政策目的ないしは施策目的を達成するために相応しい事業構成となっているのかといった、事業相互の関連性・妥当性を相対評価することができないのである。

④ 政策・施策・事業の体系化

政策・施策・事業（注8）は、それぞれ前者が後者を手段としており、一方、後者は前者を目的としているという関係に整理することが出来る。すなわち、政策は施策を手段としており、施策は事業を手段としており、また、事業は施策を目的としており、施策は政策を目的としている

[政策・施策・事業の関係]



得課税から消費課税へとシフトした税制改革（サッチャーの「税制改革」）として有名を断行し、また当時のソ連に対しても強硬であったところから、「鉄の女」などと称された。在任期間は、1979年から1990年まで。（注5）

ブラザ合意 1985年9月に米国ニューヨークのブラザホテルで行われた先進5か国蔵相・中央銀行総裁会議のこと。当時、財政赤字と貿易赤字という双子の赤字を抱えていた米国内部の危機的状況からくるドル通貨の不安定（いわゆるドル危機）を解消するために、先進5か国が為替相場に協調介入して、これを回避しようと合意したものである。これによって、ドル安円高となり、米国の対日貿易赤字が改善される一方、わが国では株式等への投機熱が一気に高まり、いわゆるバブル経済の引き金になったといわれている。（注6）

アウトカム (Outcome) 行政評価における施策・事業の成果のこと。行政評価ではこのほか「インプット (Input)」施策・事業を実施するために、どれだけ予算・人員を投入したか、「アウトプット (Output)」施策・事業を実施するために、どれだけのことを行ったか」という用語を用いることが多い。（注7）

経営資源 事業主体がその目的を達成するために投入する要素のことをいい、具体的にはヒト（人材）、モノ（サービス等）、カネ（財源）、情報（ノウハウを含む）の4つから成る。（注8）

政策・施策・事業 必ずしも確立した定義はないものの、総務省のガイドラインによれば、「政策」とは、大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すものであり、「施策」とは、政策という上位目的を達成するための個々の方策のことをいい、「事業」とは、施策目的を達成するための具体的な手段のことであるとされている。

といった具合である(政策・施策・事業のピラミッド構造)。

細部を捨象して単純化すれば、行政評価は、政策を頂点とした以下の施策・事業が、それぞれ上位の目的に寄与・貢献しているかどうかという尺度で評価して課題を発見し、その解決を図ることによって、その後の行政運営に反映させるといふものである。したがって、行政評価を実施するためには、目的と手段の関係によって整理された政策・施策・事業の体系を構築する必要がある。つまり、政策・施策・事業相互の関係において、それぞれの目的が明確でなければ、それに対して評価対象が果たして寄与・貢献しているのかがどうか評価することが不能だからである(または曖昧で当を得ないものとなる恐れがあるからである)。しかし、本市を含めた多くの自治体では、これまで長年、計画・予算という枠組みの中で仕事をしてきたこともあり、目的と手段という関係によって新たに政策・施策・事業を整理し、体系を構築するには一定の時間が必要であるように思われる。

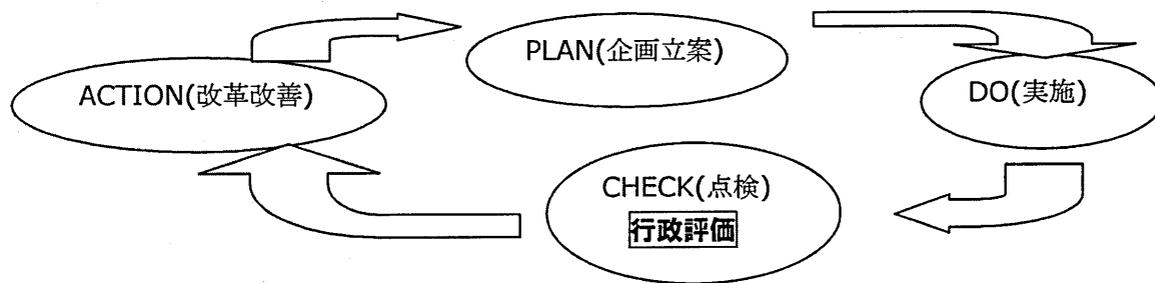
⑤ 行政評価の目的 (PDCA サイクル)

行政評価の目的のうち最も重要なことのひとつとして、行政運営の中にPDCAのマネジメントサイクルを確立し、納税者である市民に「事業の成果だけでなく、課題とそれに対する取組」を積極的に公表することが挙げられる。

PDCAのマネジメントサイクルは、一連の行政運営を、PLAN(企画立案)→DO(実施)→CHECK(点検)→ACTION(改革・改善)という流れの中で実践することによって市民に分かりやすく、かつガラス張りにしていくとするものである。つまり、施策や事業を実施したところによって市民はどのようなメリット(効果)を享受することができたのか、また、それぞれの目標は達成されたのか等の視点から評価し、それを公表することによって、それが次のACTION(改革・改善)に活かされるかどうかを確認することができるわけである。行政評価の結果を公表することによって、行政運営上の課題について市民と認識を共有することができるようになる。それは、行政運営の透明性を高めることになるだけでなく、市民が行政の実情を把握することにもなり、その意味では、行政評価

というツールは、市民への説明責任としての側面もある。

[PDCAサイクル]



2 横浜型行政評価の特徴と今後の展望

① 横浜型行政評価の特徴

前述のとおり、今のところ行政評価にはこれといった標準型があるわけではない。国や自治体で行われている行政評価を見てみると、事業のみを評価するものや、事業と施策を評価するもの、あるいはそれに政策を含めて評価するものまで様々である。評価の形態にしても、行政内部で評価するものや、監査委員による評価を入れるもの、市民の意見を評価に反映させるものなど、これまた多彩である。

このように国や自治体における行政評価が百花繚乱状態にある中で、本市は、区・局による行政評価を一次的な評価とし、監査委員(注9)による行政評価を、二次的な評価として位置づけた。また、評価対象を事業とすることだけでなく、施策も加えることとした。これは次のような理由による。

ア 監査委員による評価

まず、区・局自身による自己チェック(民間度チェック)を一次的な評価として、(二次的な評価とは別に)自らを振り返ることによって「自省によるPDCAサイクル」を

(注9)

監査委員 地方公共団体の事務を監督し、検査(「監査」)することを職務とする独立制の必置機関(地方自治法第195条から第199条の3)。監査委員は複数いる(本市の場合4人)が、委員一人ひとりが意思決定の権限をもっているため、「独立制」であると考えられる。

(注10)

地方自治法第199条第10項 監査委員は、監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、前項の規定による監査の結果に関する報告に添えてその意見を提出することができる。

区・局内に定着させるといふ趣旨があった。PDCAサイクルは、二次的な行政評価と不可分のものというわけではなく、従来の「民間度チェック」を通じても可能であったし、事実、導入時のねらいはそこにあったのである。つまり、二次的な評価の結果を俟って初めてPDCAサイクルが可能になったのではなく、たとえ自己チェックであったとしても、事業を振り返ることが仕事のサイクルとしてシステマチックに組み込まれてさえいれば十分可能なのである。しかし、従来の「民間度チェック」には、甘い評価に傾きがちであるという自己チェック故の課題があった。そこで、監査委員という独立制の執行機関による二次的な行政評価を加えることによって、評価の客観性・中立性を高めることとしたのである。

行政評価を、点数化された「通信簿」として捉え、その点数に一喜一憂するのは行政評価の本義ではなく、また単なる「ひとつの見方・考え方の表明」に過ぎないとして過小評価すべきでもない。単に評価する(点数をつける)ことだけに終わらせず、一歩進んで相手(監査対象の部署)に「見直しや検討を求めろ」ことで改善の実効を挙げるとともに、監査委員の意見を改革・改善へのモーメントとすることができるとは、行政評価が監査と融合したからこそ可能となったのであり、これが横浜型行政評価の特徴となっている。

イ 施策の評価

横浜型行政評価では、事業評価だけでなく施策評価も行うこととしたわけであるが、それは、右肩上がりの経済が終焉した今日、施策に含まれている事業が最適な形で構成されているか、また事業の優先順位や課題は明確になっているかといった視点で評価する必要があるからに外ならない。施策評価のメルクマールはまさにこの点にあると言っている。

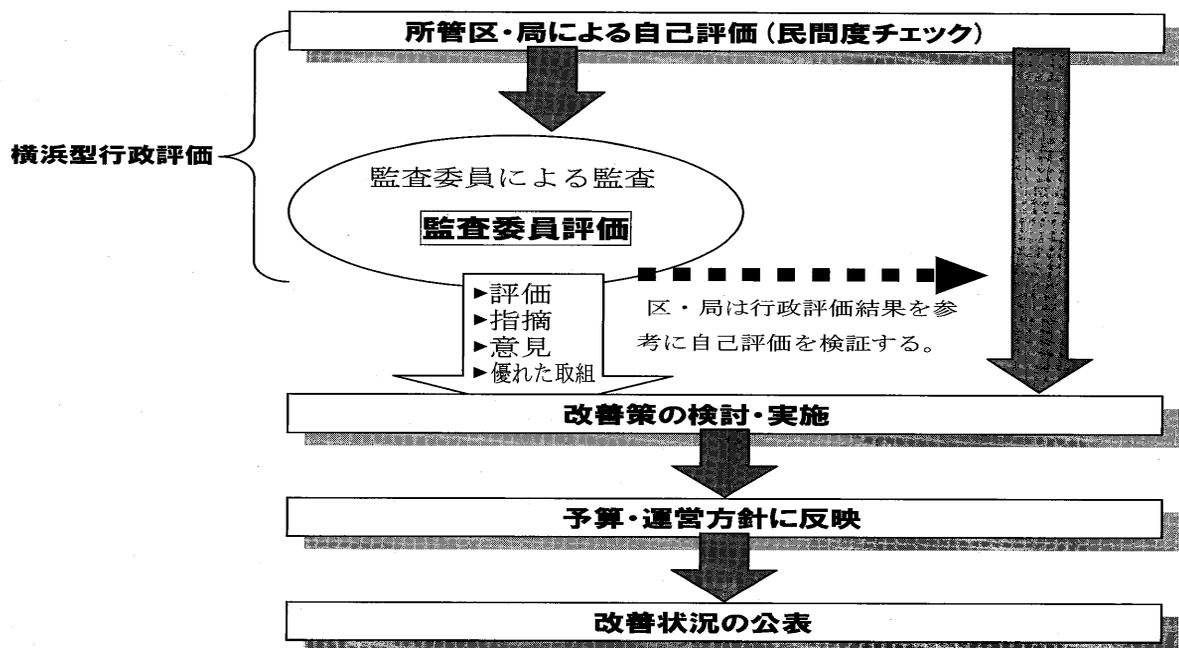
施策の評価のポイントは、対政策(上位)との関係では、それが手段として有効に機能

し得るものとなっているかどうかであり、対事業(下位)との関係では、事業が全体として施策目的を達成するために最適な形で構成されているかどうかということである。手段として有効であったかどうかは、予め設定された目標が政策との関係で適切なものであったかどうか、そしてそれが適切なものであったとすれば、次にそれを達成することができたのかどうかを評価することとなる。だからこそ施策にも成果(アウトカム)指標が必要なのである。施策を構成する事業が、施策の目的を達成するために必要なものであったのかどうか、またそれらが効率的・効果的な組み合わせであったのかがどうかを評価するのが、事業との関係における施策の評価のポイントである。すなわち、事業単体での評価だけ(部分最適)でなく、施策を構成する事業総体を評価すること(全体最適)によって始めて、目的との関係において事業の必要性や優先順位が明瞭になるのである。

② 横浜型行政評価の内容

横浜型行政評価では施策と事業を、まず所管の区・局が自己評価(民間度チェック)

図1 横浜型行政評価の流れ



(注) 監査委員による監査の対象には、監査委員が選定する項目のほか、市長が要求する項目も含む(要求監査)。

し、そこで使ったのと同じ評価項目によって監査委員が評価することとなっている。このように区・局の自己評価と監査委員による評価とを対比することによって、それぞれの認識の違いや課題を浮き彫りにすることができる。自己評価（民間度チェック）は、区・局がそれぞれ所管する事

業について行うものであるから毎年反復することになるが、監査委員による評価については、市が所管する行政分野を概ね3か年で一巡することを想定している。横浜型行政評価の実施初年度である平成18年度は、中期政策プランで掲げている施策と事業を中心として評価を進めることと

した。これは同プランが、政策・施策・事業の体系として比較的整理されているからである。ただ、PDCAのマネジメントサイクルの一環である行政評価の視点から言えば、同プランには、施策の目標が必ずしも定量的に明確でないなど幾つかの課題もあった。事業の評価（表1）について

では、9つの項目、20の着眼点から評価することとし、着眼点ごとの評価については、分かりやすいものとするため点数化し、合計点を出してその事業の総合評価とした。施策の評価（表2）については、3つの項目、6つの着眼点から評価することとし、着眼点ごとの評価について

は、事業と同様に点数化し、視覚的にも分かりやすいものとした。そして、施策が事業のまとまりであることを考慮して、施策の評価では、施策固有の評価と事業評価の割合を、30%と70%に設定して、合計が100点となるようにした（図2参照）。事業評価と施策評価は、そ

表1 事業の評価

評価項目	着眼点
適応性 (15点)	①市民ニーズを踏まえた対応が図られているか。 ②社会経済情勢の変化を踏まえた対応が図られているか。 ③官民の役割分担の視点から、事業のあり方について検証を行っているか。
有効性 (15点)	①事業の成果・効果を、より高めるための工夫がされているか。 ②事業の重複や欠落を避けるために、関係機関との連携・調整が図られているか。 ③上位の政策、施策の目的に合致した形で事業が進められているか。
目標達成度 (15点)	①具体的な目標を設定しているか。 ②チャレンジ性のある目標になっているか。 ③目標を達成しているか。
経済性・効率性 (15点)	①コスト削減に向けた工夫が図られているか。 ②歳入の確保や新規財源の開拓に向けた工夫が図られているか。 ③迅速で無駄のない事業執行のための工夫が図られているか。
合規性・正確性・安全性 (10点)	①事業は、関係法令や要綱等に則り、適正かつ正確に行われているか。 ②事故の未然防止や、事故が起こった後の迅速な対応のための体制が整備され、適切に運用がされているか。
社会的公平性・公正性 (10点)	①事業の実施基準(水準を含む)や手法は、社会的公平性・公正性に照らして適切なものとなっているか。 ②社会的公平性・公正性の観点から、適切な受益者負担となっているか。
説明責任・情報公開 (10点)	①適時かつ適切な方法により、広く市民に対して情報が提供されているか。 ②市民に提供する情報の内容は、十分かつ分かりやすいものとなっているか。
市民との協働 (5点)	①市民(地域、NPO、企業等)の活動と適切な連携が図られているか。
環境負荷の低減 (5点)	①環境負荷低減に向けた取組が行われているか。

表2 施策の評価

評価項目	着眼点
適応性 (10点)	①施策は、市民ニーズに適ったものとなっているか。 ②施策は、社会経済情勢の変化に適ったものとなっているか。
有効性 (10点)	①施策の目的を実現するために相応しい事業構成となっているか。 ②上位の政策の目的または理念に合致した形で施策が進められているか。
目標達成度 (10点)	①具体的な目標を設定しているか。 ②目標を達成しているか。

図2 施策の評価の仕組み

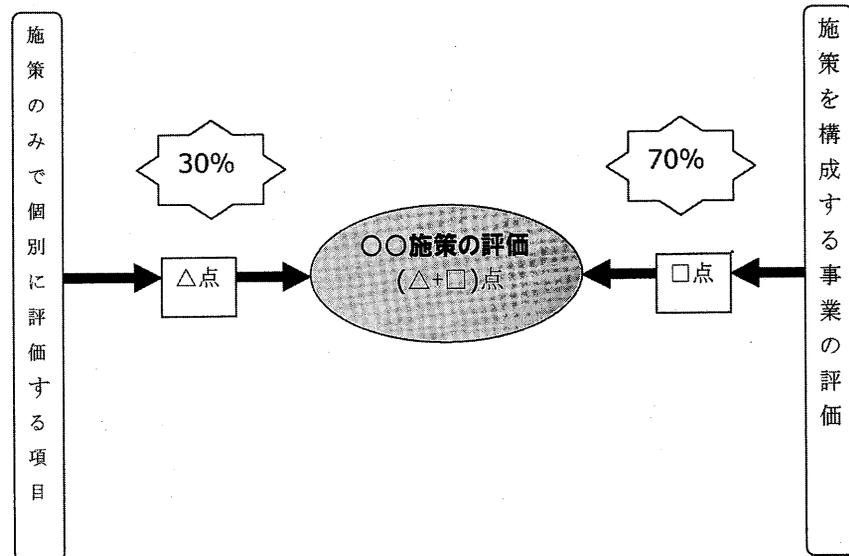


表3 総合評価の区分と内容

段階	点数	内 容
A	91～100	優れた取組が多く、成果が十分に上がっている。
B	71～90	優れた取組が幾つかあり、成果が上がっている。
C	51～70	一定の成果は上がっているが、課題もあり、更なる取組によって、より上位の段階を目指す必要がある。
D	31～50	成果が十分に上がっておらず、課題の解決に向け、更なる改善が必要である。
E	20～30	成果がほとんど上がっておらず、抜本的な見直しが必要である。

少ない
↑
課題
↓
多い

それぞれ評価項目ごとに点数化して、その合計点による総合評価（AからEの5段階）としたが、各段階には点数の幅があることと、総合評価にかかわらず個々の着眼点から言える課題もあることから、総合評価の結果は、当該事業または施策の絶対評価ではなく、課題の多寡を推測させる目安として位置づけている。すなわち、総合評価がAに近い場合は、比較的課題が少ないことを意味し、これに対してEに近い場合は、より課題が多いことを意味している（表3）。

③ 横浜型行政評価の課題と今後の展望

今年（平成18年）産声を上げたばかりの横浜型行政評価は、まだ幾多の課題を抱えており、今回実施したことを検証し、より一層効果的・効率

的な視点から見直しをする必要がある。今後、解決すべき課題のうち、主なものを摘記すれば次の通りである。
ア 職員一人ひとりの共感と支持
今後、横浜型行政評価が、市民本位の行財政改革のための手法として確固たる地位を占めるためには、内容の合理性は勿論であるが、それが本市職員一人ひとりの共感を得ることができ、同時に支持されているという裏打ちがあってこそはじめて持続的な取組として定着していくものと確信している。そのためには、(a)職員の疑問や要望に応える研修の充実、(b)分かりやすいマニュアルの整備、(c)評価に伴う事務負担の軽減、などに一層の工夫と努力が求められるものと思う。この点に関しては、『どんなに精巧で立派なシステム（評価表、マニユ

アル、データベース）を構築しても、それを活用する職員のやる気、姿勢、能力の底上げ、組織だった動きを伴わなければ、行政評価システムそのものが絵に描いた餅にとどまる。』（社団法人 日本能率協会自治体経営革新センター）ということ肝に銘じる必要があるだろう。
イ 目的・手段の関係により整理された政策・施策・事業の体系化
とりわけ施策については、予算編成の過程で単に類似の事業を事務的に分類し、括る（グループピングする）だけでなく、上位の政策（目的）を効果的に実現するための行政活動のまとまりとして、PDCAサイクルによるマネジメントを意識して、明確に位置づけることが大切である。
ウ 市民満足度の把握
行政評価は、つまるところ

納税者である市民の幸せ（満足）のために行うものであるから、その評価結果を公表することはもちろんのこと、それに加えて市民の関心や評価（批判、意見、提言、要望なども含む）を把握して、市民満足度を測定する仕組みを構築する必要がある。
横浜型行政評価が、職員一人ひとり、そして広く市民の共感と支持を得ることができ、持続的な取組として定着するかどうかは、区・局による自己評価（民間度チェック）も含めた評価の一つひとつを、説得力のあるものにしていく努力を積み重ねていくことと、職員及び市民に対して目に見える形の成果を提示できるかどうかにかかっている。