

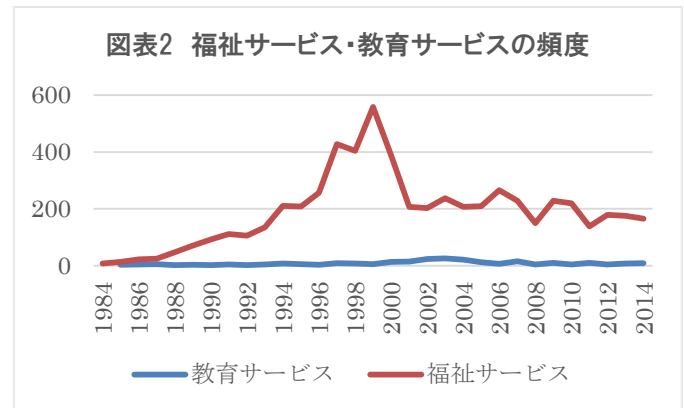
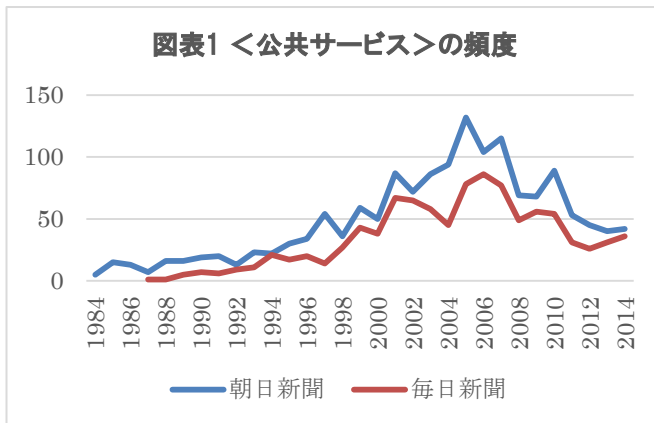
公共サービスの管理と評価——量と質のコントロール

武藤博己(法政大学大学院公共政策研究科・教授)

本日のポイント——①行政サービスと公共サービスの違いを理解する。②地方公共団体の役割から考えて、公共サービスを管理(サービス量と質のコントロール)について、どうあるべきかを考える。③公共サービスの管理のためには、<評価>が不可欠である。

はじめに

<公共サービス>という言葉



第1 <公共サービス>とは何か

1 法律の規定

○公共サービス改革法

「国の行政機関等の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務」であり、「施設の設置、運営又は管理の業務」、「研修の業務」、「相談の業務」、「調査又は研究の業務」、「その内容及び性質に照らして、必ずしも国の行政機関等が自ら実施する必要がない業務」、および「特定公共サービス」¹とされている(2条4項)。

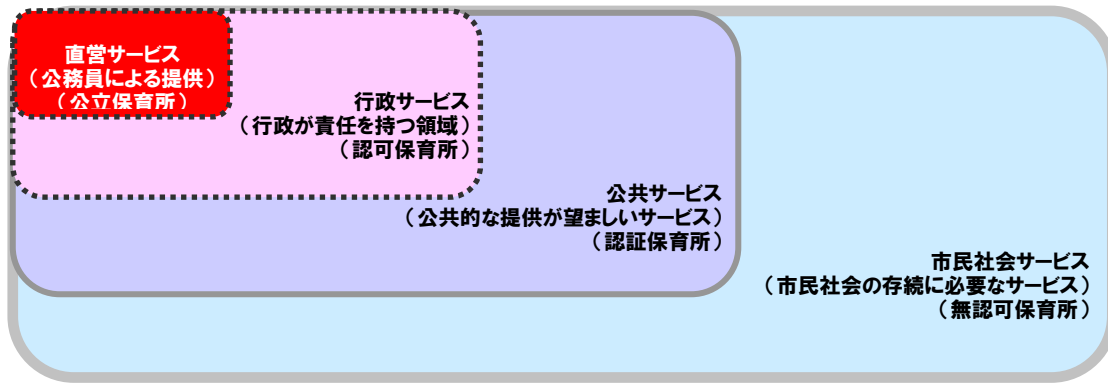
○公共サービス基本法

公共サービスとは「次に掲げる行為であって、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう」として、国と自治体の事務・事業であって、特定の者に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供、また国と自治体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為、と定義されている。(2条)²

¹ 特定公共サービスとは、「国の行政機関等又は地方公共団体の事務又は事業として行われる国民に対するサービスの提供その他の公共の利益の増進に資する業務であって、第五章第二節の規定により、法律の特例が適用されるものとして、その範囲が定められているものをいう」(第2条第5項)として、職業安定法の特例となる業務(第32条)や国民年金法等の特例となる業務(第33条)が列挙されている。

² 公共サービス基本法の第2条の条文は、「国(独立行政法人(独立行政法人通則法(平成十一年法律第百三十三号)第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。)を含む。第十一条を除き、以下同じ。)又は地方公共団体(地方独立行政法人(地方独立行政法人法(平成十五年法律第百十八号)第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。)を含む。第十一条を除き、以下同じ。)の事務又は事業であって、特定の者に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供、二 前号に掲げるもののほか、国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為」とされている。

図表3 直営サービス、行政サービス、公共サービス、市民社会サービスの関係



2 <公共サービス>とは

<市民社会サービス>:市民社会の存続に必要なサービス

<公共サービス>:公共的な提供が望ましいサービス(市場に委ねると不足するサービス)

(1)公共の意味

(ア) 広辞苑第六版

- ・【公共】こうきょう: 社会一般。おおやけ。「一の施設」
- ・【公共性】こうきょう-せい: 広く社会一般に利害や正義を有する性質。
- ・【公】おおやけ: (「大宅」「大家」の意)
 - ①天皇。皇后。中宮。伊勢物語「一思おぼして使う給ふ女」
 - ②朝廷。政府。官庁。官事。蜻蛉日記下「一は八幡の祭のこととのしる」
 - ③国家・社会または世間。孝徳紀「一の民とすべし」
 - ④表だったこと。公然。「事が一になる」「一にする」
 - ⑤私有でないこと。公共。公有。「一の施設」
 - ⑥私心のないこと。公明。公正。難波物語「詞うるはしく、論一なり」
 - ⑦金持。財産家。狂言。米市「こなたは一な事でござれば、少しばかりは出たのが無いと申す事はござるまい」
- ・【公共の福祉】こうきょう-の-ふくし: 社会構成員全体の共通の利益。基本的人権との調和が問題にされる。

(イ) ランダムハウス英語辞典 Public service

- [1](ガス・電気・運輸などの)公益事業。
- [2]公務,行政事務。
- [3](営利会社の無料)公共奉仕,サービス:
- [4]豪・NZ=civil service.

(ウ) 有斐閣法律用語辞典[第2版]

- ・【公共の福祉】
個々の人間の個別利益を超え又はそれを制約する機能をもつ公共的利益あるいは社会全体の利益を指す語。主として基本的人権その他の諸権利の制約要因として法令上用いられている概念であるが、その具体的内容については争いがある。現行憲法で用いられて以来、各種の法令で広く使われるようになった(憲一二・一三・二二・二九、民一、刑訴一等)。
- ・【公共用地の取得に関する特別措置法】1951(昭和26)年
大規模な道路、鉄道、空港等、公共の利害に特に重大な関係があり、かつ、緊急に施行することを要する事業について土地収用法の特例等を定めた法律。国土交通大臣が認定した特定公共事業について緊急裁決や国土交通大臣による裁決の代行等の措置をとることが認められている。

(エ) 平凡社『世界大百科』

- 【公共】こうきょう :公共は英語の public の訳語として用いられる。この意味での公共,すなわち公的領域は,私的領域に対立して人間生活の一半を構成する。それが典型的に成立したのは,ギリシアのポリスにおいてであった。H. アレントによれば,公的なものとは,万人によって見られ,聞かれ,かつ評価される存在を意味する。いいかえれば,それは人々が見る,聞く,評価するなどの主体的行動を通じて,ものごとの価値を問うることを意味している。すなわち,公的なものとは,その意味や価値が万人の自発的参加を通じて判断される存在である。同時に,公的なものとは人々の共通の関心の対象でもある。
- かくて公共とは,公開性あるいは参加可能性と共通性によって構築された世界にはほかならない。こうした公共の世界は,人々の参加行動を可能にする共有空間を含んでいる必要がある。ギリシアのポリスにおけるアゴラは,この意味での共有空間であった。近代国家の成立は,共有空間の形成を不可能にただけではなく,ギリシア的な意味では私的領域に属していた経済を共通の関心事とすることによって,

公共の世界を消滅させた。近代国家においても、公共は概念としては存在しているが、その実体的基盤は失われており、ただ擬制としてのみ存在しているにすぎない。それにもかかわらず、欧米における公共は、公開性や共通性を重視することによって、個別的関心との連続性を保持しているが、日本における公共は、逆に個人の集団への埋没を特徴とする。

日本では、公共(おおやけ)とは、一般の日本人が小家(こやけ)であるのに対して、皇室を大家(おおやけ)と呼んだことに由来するとされ(中村元《東洋人の思惟方法》)、あるいは公事(おおやけごと)とは、家長に対する家人の奉仕を意味したとされる(有賀喜左衛門《公と私》)。いずれにしても、日本の伝統的公共概念は、個人の帰属する集団全体が個人に優位し、個人は全体に無条件に奉仕する(滅私奉公)ことを当然の帰結として含んでいたといえよう。⇒公儀 (阿部 齊)

(オ) 公共性の3つの側面

村上弘、「公共性について」、『立命館法学』、2007年6号(316号)、pp. 345-99

- ①多くの市民や社会集団の共通利益
- ②市民や社会集団の異なる個別利益(私益)の総和
- ③国家や地方自治体等の「全体」の利益

(カ) シューバートの公益論

Glendon Schubert, *The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept*, New York: The Free Press of Glencoe, 1960.

合理主義者は、公衆の意志に絶対的な信頼を置き、それに従って実行するのが議員や裁判官を含む公務員の任務だと考える。彼らにとって「民の声は神の声」(vox populi, vox Dei)である。したがって行政の意思決定過程は価値中立的な技術過程にすぎず、公衆の意志が自動的に実現されるようにそれを合理化することによって公益が得られるとする。合理主義者が公衆およびその導管である議会の役割を重視するのに対して、**理想主義者**はそれらの不十分さに着目し、むしろ行政官が行政の意思決定過程において自由裁量の範囲を拡大し、社会的エンジニアとして、公益の判定とその実現に積極的に行動することを求める。「哲人王」の思想のようなものか。**現実主義者**は、公衆の意思とか公益といった観念に何らかの実体的内容を盛り込もうとする考え方を批判し、政府と国民との接触点が多い民主的政府における行政の意思決定過程の現実に即して、公益概念を一種の手続き概念として捉える。この立場の論者の多くは、利益集団の活動に肯定的である。したがって、そこでの関心は、諸利益間の闘争を既存の均衡状態にできるだけ波乱を生じさせないようにしながら継続的に調整するための仕組みや手続きの工夫に向けられることになる。(参照:今村・武藤他、『行政学基礎』、p.242)

3 <行政サービス>

<行政サービス>:行政が責任をもって提供しているサービス

<直営サービス>:公務員によって提供されるサービス

○公共サービスと行政サービスの違い

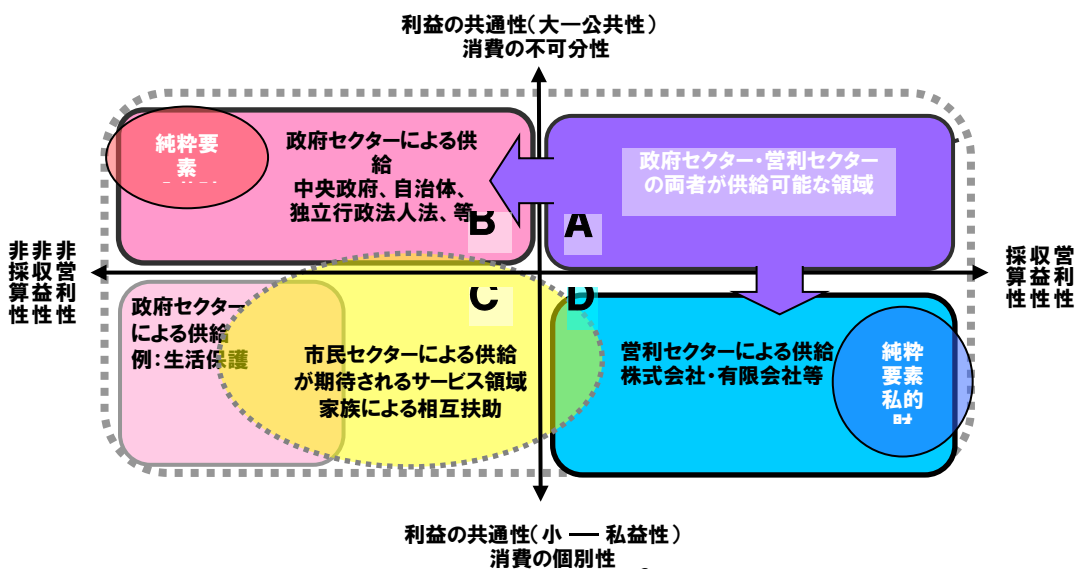
第2 <市民社会サービス>の提供システム

1 政府の規制、監督、助成、広報を受ける<公共サービス>

<公共サービス>の中には、行政からの「補助金」あるいは「規制、監督、助成、広報」(公共サービス基本法2条)を受けるサービスが含まれる。鉄道事業、電気事業、タクシー事業、その他……。市場に委ねるだけだと、サービスに過不足が生じることになる。

2 <市民社会サービス>

図表4 <市民社会サービスの提供システム>



(1) Aの領域は政府と民間企業が競合

事例:鉄道、ライフライン、郵便事業

(2) Bの領域は政府が独占

事例:国防・治安、裁判(司法)、議会(立法)、義務教育

(3) Dの領域は民間企業が独占

事例:コンビニ、デパート、ショッピングセンター、レストラン

(4) Cの領域の継続性が問題

事例:地域における見守り活動・安否確認、小公園(公共空間)の管理、防犯灯の管理

第3 公共サービスの量の管理

1 民間企業における量の管理

各個人がそれぞれの利益を追求すれば、結果として社会にとって最適なサービス量が決まってくるのであり、それによって適切な資源配分が達成されるとするアダム・スミスの「神の見えざる手」の考え方が基本である。しかしながら、見えざる手は見えない、存在しない。市民の選好が市場を動かす。市民が十分な情報を入手し、理解していることが前提となる。

2 行政における量の管理

行政サービスとしての保育は、予算によってコントロールされている。保育サービスの量は行政によってコントロールされている。しかし、市民社会サービスとしての保育を考えると、認可外保育施設の保育サービス量は行政のコントロールの外に置かれている。

図書館の場合はどうか。図書館の蔵書や利用スペース等は、すべて行政のコントロール下に置かれている。市民社会サービスとしての本屋さんの立ち読みは、行政のコントロール外に置かれている。

○保育は公共サービスか？

公立保育所は直営サービス、認可保育所は行政サービス、認証保育所は公共サービス、認可外保育所は市民社会サービスと分類できる。保育サービスの提供主体の違いによって、サービスの種類が異なってくる。

公共サービスとは、サービスの性質(公共的な提供が望ましい、市場に委ねると不足する可能性があるという性格)から考えた概念であり、提供者が誰かによって決まるサービスではないのではないか。

したがって、保育は公共サービスである、と考えるべきではないか。

第4 公共サービスの質の管理

1 民間企業における質の管理

民間企業における品質管理、改善運動(QC: quality control)から顧客満足度と結びつけた総合的品質管理(TQM: total quality management)へ。PDCA(plan-do-check-act)の推進。このような考え方は、NPM(New Public Management)として、行政にも影響を与えた。

2 行政における質の管理

質の管理における4つの側面

- ①事業主体への規制——免許、許可、認可、届出
- ②サービス提供者への規制——専門知識、資格、経験、技能
- ③施設の規制——設置基準
- ④サービス内容の規制——たとえば、介護認定とケアマネージャーによるサービスの決定

第5 公共サービスの管理のための行政評価

1 なぜ行政評価は必要か

○市場における評価

市場サービスは、市場が機能している限り、受益と負担が一致することから、消費者の選択が量と質のコントロール手段として機能する。ただし、消費者が正しい情報を有していることが前提となる。

○公共サービスにおける評価

公共サービス・行政サービスについては、受益と負担が一致しないため、利用者の選択は機能しないことが多い。無料サービスは過剰に供給される可能性があり、有料サービスは貧しい人には過少になる可能性がある。

2 市民評価のための「評価レポート」

市民が評価するための材料づくり、6つのポイント

- ①その行政活動が何のために行われているのか(目的)
- ②そのために何をしようとするのか(目標)
- ③具体的に何をするのか(活動)
- ④それはどのくらい経費がかかるのか(コスト)
- ⑤効率的に行われているか(効率性)
- ⑥当初の目的は達成されているか(有効性)

3 目的・目標と効率性——誰にとっての効率性が

①や②は明確なようで、実は明確でない場合が多い。

⑤効率性とは、入力と出力との関係において、相対的に少ない入力(たとえば費用)で大きな出力(たとえば事業量や便益)を得ることが望ましいという価値観である。効率性判断は、入力と出力を確定すれば、客観的な数値として示される定量的な判断となる場合が多く、またそれが望ましいともいえる。

4 有効性指標を考える

⑥有効性とは、社会的効果と言い換えられるが、社会にとってどのような効果があるのかという判断基準である。たとえば、道路については、ある特定の部分が渋滞し社会的損失が大きいと判断される場合、道路の拡幅やバイパスの建設によって渋滞を解消し、社会的損失を減少させ、利用者の便益を拡大することが社会的効果である。

5 評価の難しさが評価疲れの一因

「評価疲れ」といわれる原因は何か。

6 保育評価

保育の①目的、②目標、③具体的活動、④コスト、⑤効率性、⑥有効性を考える。

保育の政策目的・目標はなんであろうか？児童が保育に欠ける状況を生み出さないようにし、児童の健全な育成を図ること(有効性)であり、そのために投入するコスト・資源の効率的利用(効率性)である。

児童の権利擁護の観点から、待機児童ゼロは実現されているか(有効性)。保育サービスの総量はコントロールされているか？

保育サービスの効率性は、どのように測るべきか？保育園サービスによる保育は、1人あたりどのくらいのコストがかかるか？認可外保育サービスやファミリーサポートによるサービス、ベビーシッターと比較して、時間単価でどの程度の格差が生じているか？

7 図書館評価

公共図書館の①目的、②目標、③具体的活動、④コスト、⑤効率性、⑥有効性を考える。

図書館の政策目的・目標はなんであろうか？市民のニーズに即した図書館の蔵書・閲覧サービスと市民の満足度(有効性)、それを達成するためのコスト・資源の効率的利用(効率性)である。

市民ニーズの把握が必要である。利用者のニーズは把握しているが、市民ニーズは把握しているか？利用者の満足度は利用者アンケートでわかるが、市民の満足度はどうか？効率的な図書館運営とはどのような運営か？時系列比較と横の比較を活用する必要がある。

公共サービスとしての書籍・雑誌の提供は、本屋さんを含めて考える必要があるが、市場に委ねることで、多くの地域では問題が生じていない。かつて福島県飯舘村には村営の本屋さんがあった。

第6 おわりに

本日のポイント

①行政サービスと公共サービスの違いを理解する。

＜公共サービス＞とは、市場に委ねると不足しがちなサービスであるため、公共的な提供が望ましいサービス

②地方公共団体の役割から考えて、公共サービスを管理(サービス量と質のコントロール)について、どうあるべきかを考える。

行政は＜直営サービス＞＜行政サービス＞の提供に法的責任を有しているが、＜公共サービス＞の地域社会における量と質をコントロールする責任がある。

③公共サービスの管理のためには、＜評価＞が不可欠である。

公共サービスの管理は、公共サービスの政策プロセスの中で実現される。このプロセスは、①問題の発見、②公共的問題の選択、③問題解決手法の追究、④調整、⑤決定、⑥執行、⑦評価、⑧フィードバック、というPDCAサイクルを詳しくした8つのプロセスである。³

このプロセスのうち、公共サービスの質と量の管理に関して重要なものは、⑦評価である。この評価の段階において、行政サービス・公共サービスについて、①行政活動が何のために行われているのか(目的)、②そのために何をしようとするのか(目標)、③具体的に何をするのか(活動)、④それはどのくらい経費がかかるのか(コスト)、⑤効率的に行われているか(効率性)、そして⑥当初の目的は達成されているか(有効性)、の各項目が点検される。このことにより、公共サービスの状況が把握され、次のフィードバックの段階へ進み、改善が行われる。そこで、量の不足や質の低下が確認される場合には、適切な対応が求められる。

ここでは、保育サービスと図書館サービスについて、具体的な評価を試みた。保育については、公共サービス管理という視点からは、認可外保育施設を含めた地域におけるすべての保育サービスを対象として、量と質の管理を考える必要があることを指摘した。

公共図書館については、「絶対利用者数の割合」の図書館評価の指標として設定し、利用者の拡大を図ることが重要であると指摘した。公共サービスとしての書籍・雑誌の提供は、市場に委ねることで、多くの地域では問題が生じていない。

このような行政活動の評価を他の領域でも実施し、それを施策レポートとして公表し、市民の評価とともに、議会での評価を踏まえ、自治体として政策の改善に活かすことが今日の自治体行政に求められている。

参考文献

- 大森彌(1986)「日本官僚制の事案決定手続き」、日本政治学会編『日本の政治手続き』、岩波書店諸点
財・東京市町村自治調査会(2000)『市町村における政策評価制度——第二次研究会報告』
財・東京市町村自治調査会(2001)『政策評価における住民との協働方法——第三次研究会報告』
財・東京市町村自治調査会(2001)『昭島市における政策評価研究報告』
西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』、東京大学出版会
松下圭一(1971)『シビル・ミニマムの思想』、東京大学出版会
松下圭一(1991)『政策型思考と政治』、東京大学出版会
武藤博己(1995)『イギリス道路行政史——教区道路からモーターウェイへ』東京大学出版会
武藤博己(2002)「政策評価の手法開発」、松下圭一他編、『自治体の構想3・政策』、岩波書店、pp.93-115
武藤博己(2002)「自治体の政策評価と住民参加」、『TOMORROW』第16巻第2号、2002年3月号、pp.118-125
武藤博己(2003)『入札改革——談合社会を変える』、岩波新書
武藤博己編著(2004)『自治体経営改革』、ぎょうせい
武藤博己(2008)『道路行政』、東京大学出版会
武藤博己(2009)「行政活動の評価と説明責任」、『地方自治職員研修』2009年7月号、pp.14-16
武藤博己編著(2014)『公共サービス改革の本質』、敬文堂

³ 政策過程をどのようなプロセスで表すかについて、多様な見解がある。もともと簡略なものが、プラン・ドゥ・シーの3段階であり、PDCAは4段階である。大森彌は、PADIEF(Problem-Alternatives-Decision-Implementation-Evaluation-Feedback)の6段階を提唱している。松下圭一は、1争点選択、2課題特定、3目的設定、4選択肢の設計、5原案決定、6合意手続、7制度確認、8執行手法・準則、9執行手続、10進行管理、11評価・改訂の11段階を提唱している。

武藤博己(2015)「公共サービスの管理と評価——質と量のコントロール」、大森彌他『人口減少時代の地域づくり読本』、編集協力地域活性化センター、公職研

ホームページ関係

狛江市施策レポート(2011) 残念ながら削除されてしまった。

<https://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/36,37853,c,html/37853/20120307-174753.pdf>

狛江市外部評価委員会提言(2011) 残念ながら削除されてしまった。

<http://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/36,37898,c,html/37898/20120620-143028.pdf>

参考:「施策」評価(『自治総研』2012年5月号コラム)

昨年度、3つの自治体における外部評価にかかわったが、3つとも今年度も継続予定である。そのうちの1つである東京都狛江市の外部評価委員会について述べてみたい。

狛江市は99年から事務事業評価の検討を始め、01年から試行、03年から本格実施を行うなど、比較的古い段階から行政評価に取り組んできた。07年度に委員会を立ち上げて、①事務事業評価の見直し、②施策評価の導入、③外部評価の導入という3点の提言を受けて、08年から制度の見直しを行い、試行を開始した。10年には提言を受けた外部評価委員会を立ち上げ、筆者はこの段階からかかわることになった。

この委員会では、施策評価をどのように設計するかを議論し、市民が評価するための施策レポートの作成という筆者が従来から主張していた方法が採用されることになった。この評価の考え方は、『自治総研』2001年5月号のコラム「政策評価における『施策』の意味」でも述べたように、施策とは「一定の社会的効果を有する事業のまとまり」であり、それを評価しようとするものである。たとえば、在宅高齢者の介護の領域では、ホームヘルプ、デイサービス、ショートステイの3つのサービスが適切に組み合わせられて、介護を必要とする高齢者にとって社会的効果を有するのである。デイサービスだけを取り出して評価してみても、高齢者にとっての効果は評価できず、全体像が見えない評価となってしまう。そうした弱点を補った方式として開発した方法である。2000年に昭島市で試行し、その報告書(財・東京市町村自治調査会『昭島市における政策評価研究報告』2001年5月)が出たものの、その後実践する自治体がなかった。

それから10年経った2011年の段階で、狛江市が施策評価レポートを作成した。そのレポートを外部評価委員会で議論し、訂正すべき点を提言したが、この3月に訂正された「狛江市施策レポート」が公表された。(http://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/36,37903,288,html)

この施策評価レポートでは、3つの施策について10年度の実施状況が評価対象となっている。内容は、レポートごとに、現状と課題、施策体系、施策小項目の説明(そこには施策の方向性、施策展開の方針とその考え方、施策に関連する取組みの概要、施策の成果)が記述され、その後に施策の総合的評価、外部評価委員会の提言、外部評価委員会の提言に対する市の方針が述べられている。外部評価委員会の提言を受けて、市民が理解しやすい構成と内容となっている。

本年4月29日には、市民を対象とした施策レポートの説明会が開催された。施策レポートはそもそも市民が評価するための資料として作成するものであるから、市民への説明会は作成の趣旨から考えると、当然の流れともいえる。しかし、周知期間や開催日時との関係があるものの、担当者によると参加者が1名のみであったという。いかに魅力的な施策レポートにするかも重要であるが、施策レポートの意味や政策・施策評価の重要性を理解してもらった広報活動が重要であろう。今年度は秋に施策評価市民フォーラムを予定しているので、今後の課題である。

また、施策で評価することによって、施策を構成する事務事業の大きさや重要度が見えてくるが、まだ不十分である。今後は施策評価と事務事業評価を結びつける視点や基本計画との関係、評価のポイントを明確化すること等が課題である。なお、施策評価の意義については、南島和久「自治体における総合計画の管理と施策レベルの評価」『評価クォーター』2012年4月号、pp.35-45、も参考になる。

(むとう ひろみ 法政大学公共政策研究科教授)