

四国行政評価局支局

平成30年度 政策評価に関する統一研修

政策評価の総論

NTTデータ経営研究所 社会システムデザインユニット
シニアマネージャー 小島卓弥

簡単な自己紹介

● プロフィール

- 1977年静岡県生まれ
- 2000年成蹊大学法学部・政治学科卒業
- 2002年中央大学大学院総合政策研究科博士前期課程修了
- 2001年大学院在学中にアドバンストビジネスマネジメント(現ABM)入社
- 2005年ウッドランド(株)コンサルティング事業部チーフコンサルタント
- 2007年フューチャーアーキテクト(株)経営企画室
- 2008年(株)アセンディア・コンサルティング事業部シニアコンサルタント
- 2010年6月総務省行政評価局専門官
 - 行政評価局の実施する評価の高度化や、人材育成、ナレッジマネジメントなどの企画立案を担当
- 2015年6月EY(Ernst & Young)アドバイザリー株式会社マネージャー
- 2017年9月NTTデータ経営研究所社会システムデザインユニットシニアマネージャー
- 2018年10月参議院・行政監視委員会調査室 客員調査員を兼務

2001年12月～2002年3月
大阪府庁出向

その他、日本評価学会・理事
(研修委員会担当等)を勤める

● 主な書籍・論文など

- 「自治体 予算要求の実務」2016年・学陽書房
- 「ここまでできる実践公共ファシリティマネジメント」2014年・学陽書房
- 「公共施設が劇的に変わるファシリティマネジメント」2012年・学陽書房
- 「自治体の外部評価」2010年・学陽書房
- 「自治体の予算要求 考え方・作り方」2009年・学陽書房
- 「実践！自治体ABCによるコスト把握」2006年・ぎょうせい

2019年春に「政府・自治体の業務改革(仮)」と題した書籍を出版予定

第8回日本ファシリティ
マネジメント大賞
奨励賞を受賞



1. はじめに①

- 自治体に行政評価が導入されたのは1996年の三重県の事例が嚆矢だとされており、20年以上が経過
 - この間多くの自治体において行政評価が導入された一方で、それらが既に廃止・休止された例も出てきている
- 政府における政策評価制度に関しても2001年に導入され、15年以上が経過している
- 行政評価の導入目的として、職員の意識改革、成果意識の醸成、業務改革の推進、アカウンタビリティ機能の発揮など、幾つかの効果が期待されたところ
 - それらの中で、成果を挙げたもの、そうでもなかったものいろいろあった
 - 明示的に成果を挙げることができたこと
 - 明示的ではないがしっかりと組織に根付いた成果となっていること
 - 過去には成果を挙げたが現在はそれ程でもないこと
 - 成果を挙げることができなかったこと
- 特に予算や定数の削減という意味では十分な成果を挙げることができなかった部分もあった(細かい事情は追って)
 - それをもって「行政評価不要論」や所謂「評価疲れ」の大きな要因となっているとの分析も少なからずされてきたところ

詳細は後述



1. はじめに② 本講演の目的

- 本日は日頃、政策評価・行政評価制度を所管し、原課との調整に苦勞している皆さんや、原課で「評価」をやらされている皆さんがお集まりのことと思います
- 日々の業務の中で原課からこんなことを言われたり、自分で思うことはないですか？
 - 何で評価をやらなければならないのか？
 - 評価なんかやっても意味がないのではないか？
 - 忙しいのに何でこんなことをしなければならないのか？
 - 評価を実施して何か良いことがあるのか？
 - 評価に疲れた。もうやだ。

確かに、評価は(きちんとやればやろうとする程！)めんどくさい部分もあります

実際に、評価を行うことで、メリットが感じられないことも多分にあると思います



そこで、本講では評価制度がなんで導入されたのか、歴史的な経緯を少し振り返りつつ、政府・自治体の評価の現状や評価に関するそもそも論を確認しながら、評価を行うことの意義を再確認するきっかけとしていただければと思っています

日本における行政評価・政策評価の歴史を 振り返る(ダイジェスト版)

2. 日本における行政評価・政策評価の歴史を振り返る前に①

• 行政評価・政策評価制度が導入された前後の概況

– 我が国に行政評価制度が導入された時期

- 行政評価制度が導入されたのは平成8年に三重県で導入されたのがスタート
- 但し、政府においても導入は平成13年だが、平成9年には既に同様の議論が展開されている



– この時期は、右肩上がりの高度経済成長が限界を迎えつつあり、その最後の徒花となったバブル景気も崩壊を迎えつつあった

- 高度経済成長が実現した右肩上がりの税収増加が見込めなくなった
- 一方で、1970～80年代にそれを前提としたばらまき型福祉や公共事業も維持が困難に
 - 現在も、高度成長期に集中的に建設された施設や各種インフラの維持管理、更新に膨大なコストが投入されている
- 社会構造の変化(少子高齢化の影がひたひたと・・・)等が見え始めていた
 - ⇒低経済成長を前提とした政策運営(スクラップ&ビルド、選択と集中)や限られた予算の中で最大の成果を生み出すことが求められるように
 - ⇒さらに高度経済成長を前提として実施・計画された各種施策や時代にそぐわなくなった施策の見直しや廃止も併せて議論する必要がある時期を迎えた

– 今では考えられないことだが、「成果や効果」という概念がきわめて希薄であった

- 予算をぶんどってきて、それを使い、その後の成果や効果に対してふりかえりを行うことが、きわめて希薄な時代
 - 例; 旧国鉄時代の赤字区間
- 上記、右肩上がりの経済成長が困難になった結果として、限られた予算を以下に用いるかが議論されるようになり、同時に「成果や効果」という概念が必要な時代を迎えつつあった

3. 日本における行政評価・政策評価の歴史・自治体編①

- 既述の通り、日本における行政評価のスタートは1996年(平成8年)に三重県で事務事業評価が導入されたことが嚆矢となっている
 - 背景としてその前後に食料費の不正支出やカラ出張の問題が全国的に問題に
 - これらで裏金を作り、官官接待や職員の飲食などに用いていた・・・
 - 当時の北川知事(現早稲田大学教授)の時代に「生活者起点の行政運営」を進めるため「さわやか運動」をスタート
 - この他、職員の意識改革と政策形成能力の向上とした職員研修制度の抜本的な見直し、県と市町村との連携の強化(一部権限の委譲などを実施)、組織再編等大胆な見直しを実施
 - その根幹として「事務事業評価システム」を導入し、全ての事務事業を総合計画の政策体系に基づき「目的志向」「結果重視」の視点から見直すこととした。

平成7年度	幹部職員約600名に対する研修
平成8年度	本庁で運用開始、 廃止268事業、リフォーム142事業
平成9年度	出先機関で運用開始、 廃止371事業、リフォーム175事業

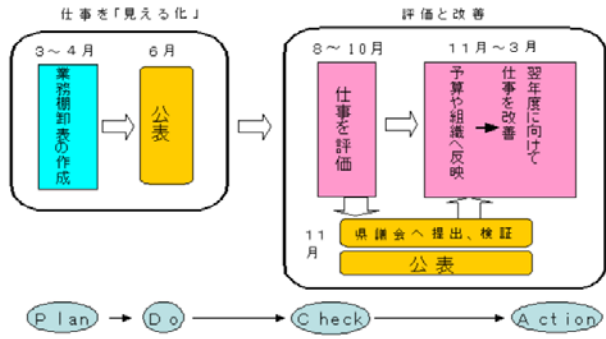
これが我が国初の行政評価

出所;三重県HP



3. 日本における行政評価・政策評価の歴史・自治体編②

- その後、様々な形で他の自治体にも行政評価が伝播
- 初期の主な事例



出所：静岡県HP

- 静岡県・業務棚卸表；平成9年に開始
 - 北大路・現明治大学教授が主導し導入
 - 県庁で行っている仕事を、課ごとに全て整理
 - 一般的な政策・施策・事務事業単位の評価とは少し異なる
 - 「何の目的のために、何をするのか」という仕事（業務）の内容を、目的別に表に整理（棚卸）して、「見える」化し、それを元に評価を実施し、予算や組織へと反映
- 北海道・時のアセスメント；平成10年に開始
 - 平成8年度に平成9年度重点政策展開方針の基本的視点の一つとして「時代の変化を踏まえた施策の見直し」を決定
 - 施策が必要とされた社会状況や住民要望などが大きく変化し、施策に対する当初の役割や効果について、改めて点検・評価を加える必要のあるものについては、現状を踏まえ、多角的、多面的な視点から、大胆な見直しを行い、事業の変更や休・廃止も視野に入れ、道予算の効果的な執行に努めるものとする。
 - 平成10年4月に対象となる事業が選定され見直しがスタートした

その後、全国の自治体に行政評価は様々な形を変えて広がり、現在59.6%（H25年度現在）の自治体で行政評価が導入されるに至る

一方で、既に行政評価を廃止してしまった自治体も少なからず存在・・・
⇒詳細は後述

4. 日本における行政評価・政策評価の歴史・政府編①

政策評価制度は、何を指して導入されたのか？

平成9年12月：行政改革会議最終報告

プラン偏重の行政
からの脱却

- ◇ 従来、わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがち
- ◇ しかしながら、政策は実施段階で常にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要であり、政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要

平成10年6月：中央省庁等改革基本法成立

平成11年7月：内閣府設置法、国家行政組織法、総務省設置法等成立

4. 日本における行政評価・政策評価の歴史・政府編②

平成13年1月：政策評価制度導入

政策評価に関する標準的ガイドラインが決定。各府省で実施要領等を策定

◇ 「政策評価」とは、「国の行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること」

◇ その目的は、次の三つ

- ① 国民に対する行政の説明責任(アカウンタビリティ)を徹底すること
- ② 国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること
- ③ 国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ること

平成13年6月：行政機関が行う政策の評価に関する法律成立

国の行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。(法第3条)

4. 日本における行政評価・政策評価の歴史・政府編③

平成13年12月：政策評価に関する基本方針を閣議決定

政策評価は、これを「企画立案(Plan)」、「実施(Do)」、「評価(See)」を主要な要素とする政策のマネジメント・サイクルの中に制度化されたシステムとして明確に組み込み、その客観的かつ厳格な実施を確保し、政策評価の結果を始めとする政策評価に関する一連の情報を公表することにより、政策の不断の見直しや改善につなげるとともに、国民に対する行政の説明責任の徹底を図るもの

平成14年4月：行政機関が行う政策の評価に関する法律施行

平成17年12月：政策評価に関する基本方針の策定
政策評価の実施に関するガイドラインの策定

平成19年10月：規制の事前評価の義務付け開始

平成21年10月：租税特別措置の事前評価の義務付け開始

平成21年11月：行政刷新会議・事業仕分け⇒行政評価局・抜本的機能強化

平成24年3月：目標管理型政策評価への移行

4. 日本における行政評価・政策評価の歴史を振り返る の まとめ

• 自治体の場合

- 食料費・カラ出張問題に端を発して、三重県では目的指向・結果重視の観点から行政評価が導入された
- その後、「自治体業務の見える化」や「時代の変化を踏まえた施策の見直し」等、様々な観点・目的に即した行政評価へと発展
- ただし、後続自治体に導入された際には、先行自治体の様々な視点を取り入れた行政評価に
- 結果として・・・
 - 行政評価に対する期待値が上がりすぎ、行政評価への失望へ
 - 機能を増やすためには評価シートの記載項目が増大してしまい、現場の負担が増大
⇒評価疲れや評価不要論へ繋がっていく要因となってしまった部分があった

• 政府の場合

- 「プラン偏重の行政からの脱却」を目標に政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組み造りを狙った
- 導入当初に比べ、規制や租税特別措置への事前評価が導入されるなど対象が拡大
- 民主党への政権交代時に事業仕分けが導入され、その後継の行政事業レビューとは棲み分けが進む
- 目標管理型政策評価が導入されたことで、現場の負担軽減にも一定の効果があった
 - 逆に、行政事業レビューの肥大化が進んでいることが懸念される・・・

参考：国会・行政のレビュー機能のポジショニングマップ（イメージ）

国会・予算委員会（衆・参）

予算関係

財務省・主計局
（予算査定・予算執行調査等）

行政刷新会議
行政事業レビュー
（事業仕分け）

政策評価（各省）

総務省・行政評価局
行政評価・監視

目標管理

効率性の向上

会計検査院

国会・行政監視委員会（参）

決算関係

国会・決算行政監視委員会（衆）

国会・決算委員会（参）

※備考

本ポジショニングマップは筆者が論点整理のために作成したもので、各省の見解とは異なる可能性がある。

自治体における行政評価の現状 ～予算との関係を中心に～

5. 自治体における行政評価の現状①

- 総務省自治行政局のH25年度の調査では、全体で59.3%の自治体で行政評価を導入
 - 全体としてもH22年度比で増加しているが、町村レベルの小規模自治体での導入は34.9%に留まっている

表1. 行政評価の導入状況

	都道府県	指定都市	市区町村				合計	
			中核市	特例市	市区	町村		
導入済	47	19	994	41	40	588	325	1,060
導入予定あり	0	0	551	1	0	81	469	551
導入予定なし	0	1	177	0	0	41	136	178
合計	47	20	1,722	42	40	710	930	1,789
導入割合 (平成22年度導入割合)	100% (97.9%)	95.0% (94.7%)	57.7% (52.7%)	97.6% (95.0%)	100% (100%)	82.8% (78.1%)	34.9% (29.8%)	59.3% (54.4%)

※全地方公共団体を対象。

表2. 行政評価を導入した狙い

出所:総務省自治行政局「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結果 概要版」p1

	都道府県	指定都市	市区町村	合計
行政運営の効率化	87. 2	84. 2	93. 4	92. 9
行政活動の成果向上	97. 9	84. 2	81. 3	82. 7
予算圧縮・財政再建	38. 3	47. 4	55. 0	54. 2
企画立案過程の改善	59. 6	47. 4	37. 9	39. 1
PDCAサイクルの確立	89. 4	89. 5	75. 7	76. 5
顧客志向への転換	31. 9	26. 3	23. 9	24. 3
住民サービスの向上	48. 9	73. 7	67. 0	66. 3
アカウントビリティ	85. 1	100. 0	66. 4	67. 8
職員の意識改革	66. 0	78. 9	82. 0	81. 2

※行政評価を導入している団体を対象、複数回答あり。

5. 自治体における行政評価の現状②

表6.行政評価を導入した成果

	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(%)
住民の関心が高まった	21	44.7	10	52.6	210	20.3	241	21.9
成果の観点で施策や事業が検討された	45	95.7	18	94.7	798	77.3	861	78.3
事務事業の廃止、予算削減につながった	28	59.6	13	68.4	551	53.3	592	53.9
業務体制の再検討につながった	23	48.9	8	42.1	454	43.9	485	44.1
個別の事務事業の有効性が向上した	27	57.4	13	68.4	542	52.5	582	53.0
個別の事務事業の効率性が向上した	24	51.1	11	57.9	522	50.5	557	50.7
予算配分を大きく変更できた	1	2.1	1	5.3	67	6.5	69	6.3
人員配分を大きく変更できた	0	0.0	1	5.3	8	0.8	9	0.8
職員の企画立案能力が向上した	15	31.9	3	15.8	119	11.5	137	12.5
職員の意識改革に寄与した	27	57.4	13	68.4	714	69.1	754	68.6
議会で評価結果が取り上げられるようになった	19	40.4	11	57.9	236	22.8	266	24.2

出所：総務省自治行政局
「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結果 概要版」p9

2. 自治体における行政評価の現状③

表7.行政評価を導入した課題

	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(%)
評価指標の設定	37	78.7	19	100.0	807	78.1	863	78.5
評価情報の住民への説明責任	16	34.0	6	31.6	311	30.1	333	30.3
予算編成等への活用	30	63.8	16	84.2	738	71.4	784	71.3
定数査定・管理への活用	10	21.3	7	36.8	373	36.1	390	35.5
議会審議における活用	1	2.1	2	10.5	146	14.1	149	13.6
外部意見の活用	9	19.1	5	26.3	377	36.5	391	35.6
長期的な方針・計画との連携	14	29.8	7	36.8	543	52.6	564	51.3
職員の意識改革	25	53.2	12	63.2	543	56.3	619	56.3
行政評価事務の効率化	37	78.7	16	84.2	821	79.5	874	79.5

出所：総務省自治行政局「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結果概要版」p10

5. 自治体における行政評価の現状④

- 行政評価を一度導入したが廃止した自治体も52自治体に上る

表3.過去、行政評価を実施していた団体の廃止時期

	指定都市 (1)		市区町村 (51)		合計 (52)	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
平成24年度	0	0.0	5	9.8	5	9.6
平成23年度	1	100.0	5	9.8	6	11.5
平成22年度	0	0.0	13	25.5	13	25.0
平成21年度	0	0.0	8	15.7	8	15.4
平成20年度以前	0	0.0	20	39.2	20	38.5

出所:総務省自治行政局「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結果 概要版」p3

5. 自治体における行政評価の現状⑤

- 行政評価廃止の理由
 - その理由として「評価制度の充実に向けた見直し」という前向きなものがある
 - 一方、「事務量に対して効果が少ない」「職員の事務負担が大きい」「評価の有効性・妥当性に疑問」という、行政評価そのものへの有効性や費用対効果に疑義を抱いて廃止されたケースも少なくないようだ

表4.行政評価を廃止した理由

	指定都市 (1)		市区町村 (51)		合計 (52)	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
所期の目的を達成	0	0.0	11	21.6	11	21.2
評価制度の充実に向けた見直し	0	0.0	8	15.7	8	15.4
事務量に対して効果が少ない	0	0.0	7	13.7	7	13.5
職員の事務負担が大きい	0	0.0	5	9.8	5	9.6
自治体規模が小さく体制が取れない	0	0.0	4	7.8	4	7.7
評価の有効性・妥当性に疑問	1	100.0	4	7.8	5	9.6
その他	0	0.0	12	23.5	12	23.1

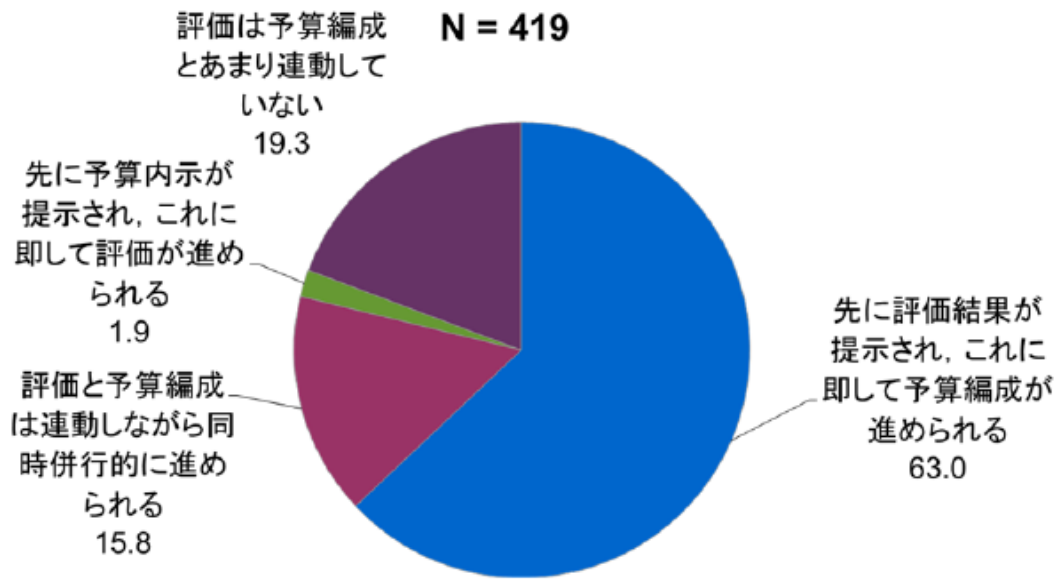
出所:総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果 概要版」p3

ここでいう効果とは何か？⇒端的に言えば予算(あるいは定数)削減
 ↓
 ところで、ここまでの議論の中で行政評価の導入目的の中に
 予算削減ってありました？

6. 行政評価と予算の関係①

- 「先に評価結果が提示され、これに即して予算編成が進められる」と回答した自治体が63%
- また、72.9%の自治体が何らかの形で行政評価結果を予算要求に反映している

図1. 事務事業評価と予算編成の関係



※数値は%を示す

出所；佐藤徹『行政経営に関する全国自治体調査（概要版）－第2報－』（2013年5月）p43

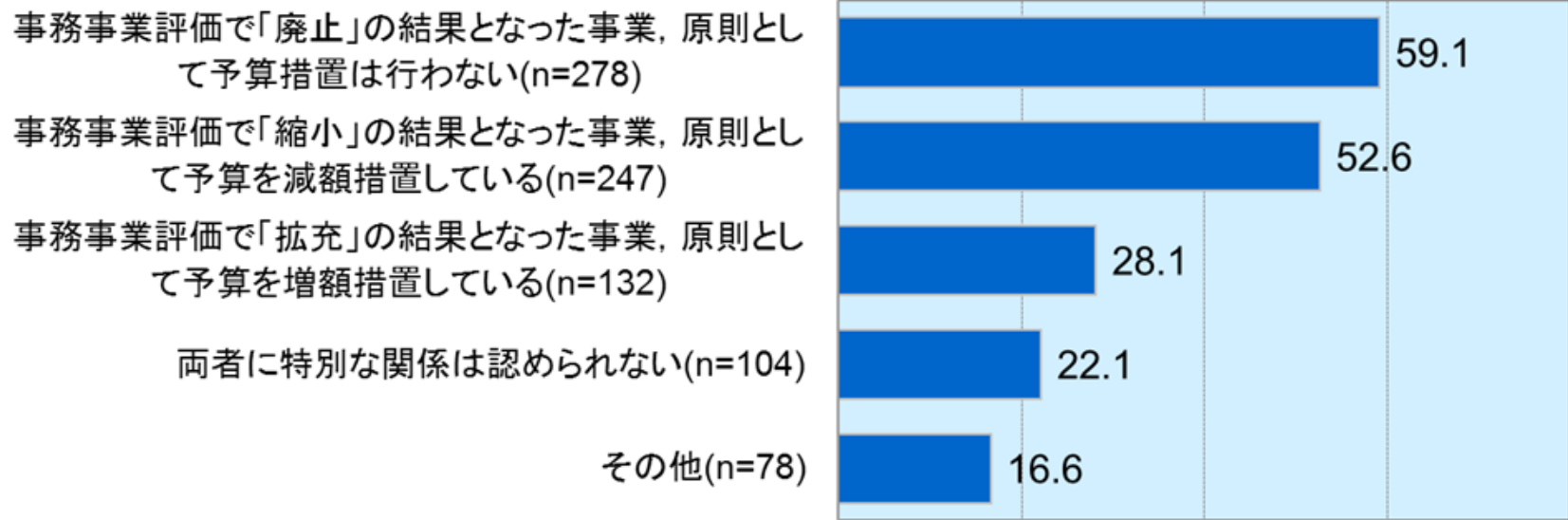
表5. 予算要求への反映状況について

	都道府県 (47)		指定都市 (19)		市区町村 (994)		合計 (1060)	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
反映している	45	95.7	17	89.5	711	71.5	773	72.9
反映していない	2	4.3	2	10.5	283	28.5	287	27.1

6. 行政評価と予算の関係②

- 反映するのは
 - 「廃止」や「縮小」等の予算を削る方向については50%超反映している
 - 逆に「拡充」については28.1%に留まっている
 - ⇒実際にはもっと少ないのでは???

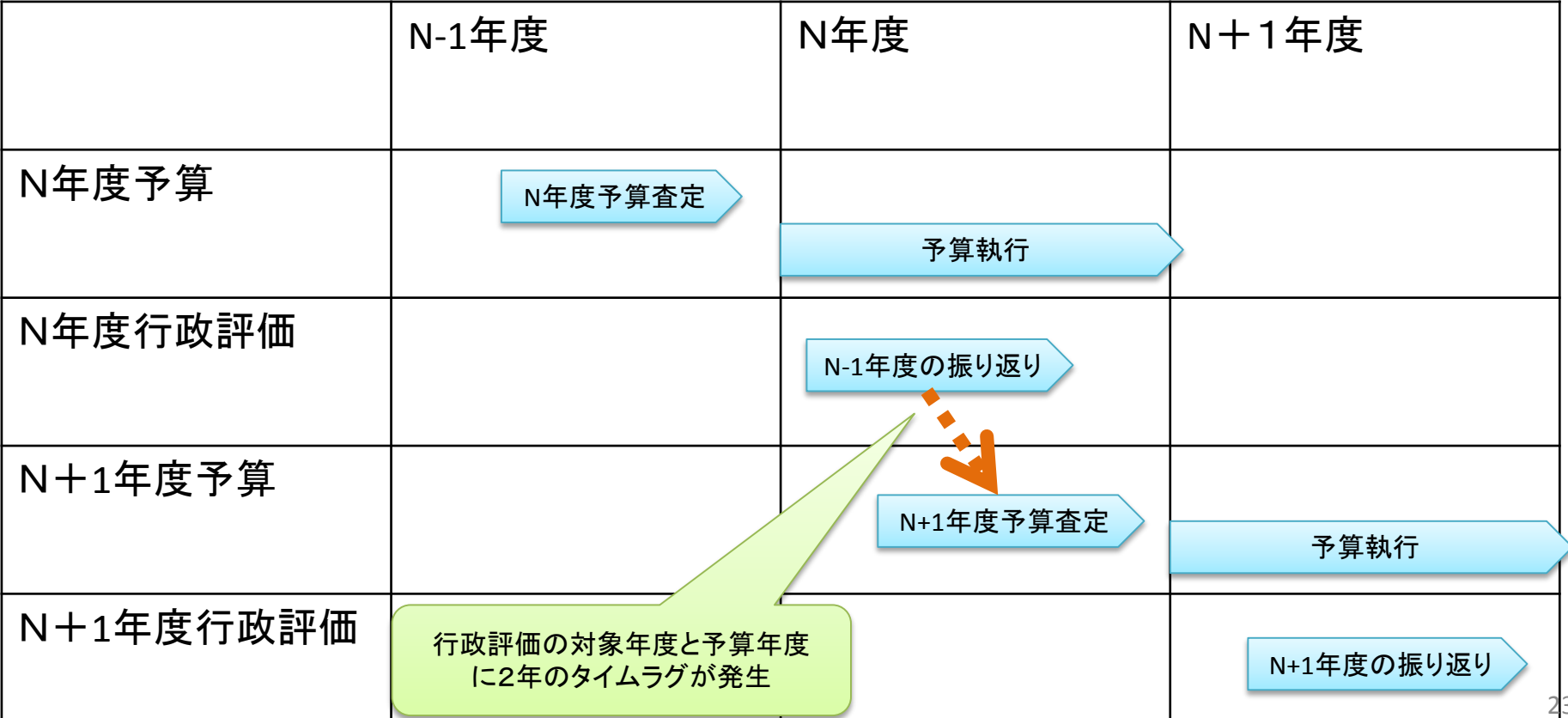
図2. 事務事業評価と予算編成の関係



出所 ; 佐藤徹『行政経営に関する全国自治体調査 (概要版) - 第2報 -』 (2013年5月) p75

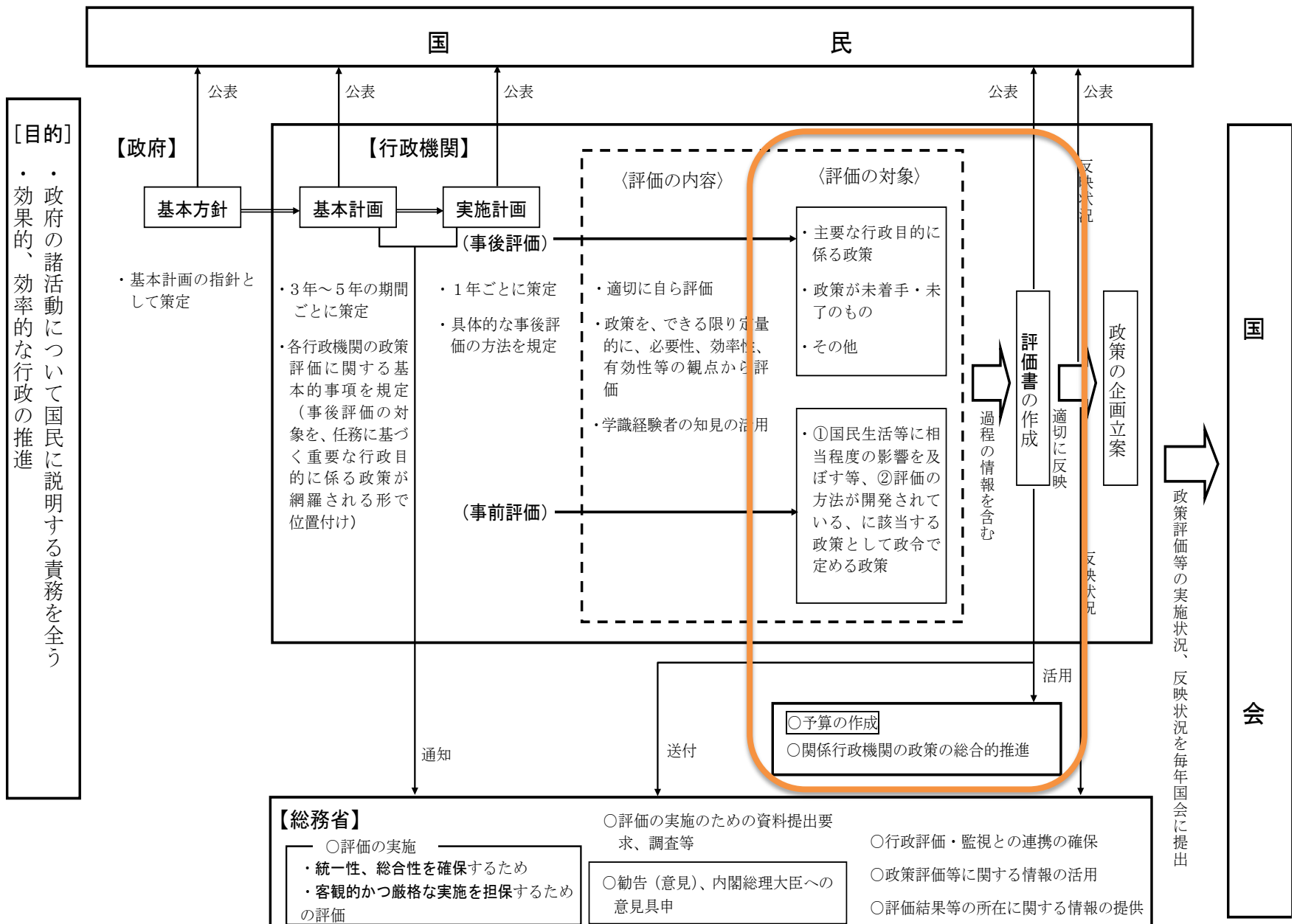
6. 行政評価と予算の関係③

- そもそも論でスケジュールが合わない行政評価と予算
 - 当然のことながら、行政評価は前年の業務執行状況に対して評価を実施する
 - 一方、予算編成は翌年度の予算を査定しているため、最短でも2年度分のタイムラグが発生
- 連動性を確保させるためには・・・
 - 横浜市等では中田市長時代、予算執行をできるだけ当該年度12月までに終了⇒第四四半期は振り返り
※行政評価とは連動していない
 - この形であれば年度中に行政評価を実施し、翌年度は年度当初に目標設定を実施できる
 - ただし、それでも予算編成には間に合わないため、執行ベースでメリハリを付けて行く形になってしまう
⇒その為には、部局に予算を流用権限を与える枠予算的な仕組み(権限の委譲)が必要



参考; 政府における政策評価と予算イメージ

行政機関が行う政策の評価に関する法律の概要



7. 行政評価は予算削減ツールなのか①

- 行政評価導入の目的と予算削減
 - 我が国の行政評価の草分けとされる三重県の事務事業評価の導入目的は「職員の意識改革」と「政策形成能力の向上」であったとされている(2002 梅田)。
 - 表2. にあるように現在においても行政評価導入の狙いは、既述の通り「行政効果の成果向上」「職員の意識改革」「PDCAサイクルの確立」「アカウンタビリティ」「住民サービスの向上」と続いて、「予算圧縮・財政再建」という順番となっており、必ずしも予算削減ありきで行政評価が導入されているわけではないことが分かる。
 - 政府の政策評価政府「プラン偏重の行政からの脱却」を目指す (平成9年12月の行政改革会議最終報告)
 - ここでいう「プラン偏重」とは「企画を立て、予算を獲得し、それを執行するところまでに重きが置かれ、政策の効果(成果)の評価(振り返り)が十分に行われていない」
- いずれをとっても「評価で予算削減をする」という考え方とは違うところに導入の目的があったことが見て取れる。

表2. 行政評価を導入した狙い (再掲)



	都道府県	指定都市	市区町村	合計
行政運営の効率化	87. 2	84. 2	93. 4	92. 9
行政活動の成果向上	97. 9	84. 2	81. 3	82. 7
予算圧縮・財政再建	38. 3	47. 4	55. 0	54. 2
企画立案過程の改善	59. 6	47. 4	37. 9	39. 1
PDCAサイクルの確立	89. 4	89. 5	75. 7	76. 5
顧客志向への転換	31. 9	26. 3	23. 9	24. 3
住民サービスの向上	48. 9	73. 7	67. 0	66. 3
アカウンタビリティ	85. 1	100. 0	66. 4	67. 8
職員の意識改革	66. 0	78. 9	82. 0	81. 2

※行政評価を導入している団体を対象、複数回答あり。
 出所: 総務省自治行政局「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結果 概要版」p. 25

7. 行政評価は予算削減ツールなのか②

- 自己評価の原則と「お役所」の論理としての予算
 - － 行政評価は事務事業を担っている担当課室の職員が自ら評価を行うのが大前提
 - － 一方で、お役所の厳然たる掟として「予算をいかに獲得するか」というのが職員・課室長の評価に直結しているのもまた事実(2009年 吉田・小島)
 - もっとも、財政悪化が長期化している現状では予算を獲得すると言うよりは「予算をいかに削られないか」ということが課室内の命題になっている。
 - － 財政が厳しい時代だが・・・
 - 予算をいかに効率的に使ったか、少ない予算でも従前以上のパフォーマンスを示せば評価するような考え方が自治体内で徹底されれば、行政評価を用いた予算を削減も？
 - しかし、予算を「確保する・維持する」方が、行政評価を用いて「予算を削減に貢献する」よりも役所の中での総合的(上司・部下・議会等からの)な評価・評判が高い
 - ⇒「担当課室の職員が自ら評価を行う」行政評価を用いて予算が削減されるように機能しないのはやむを得ないところ
 - － 予算獲得に有利な方向に行政評価が機能⇒外形上は行政評価が積極的に活用
 - 「目標が達成されれば予算が付く」
 - ⇒当初目標値が低く設定され、大半の評価書が「達成した」
 - 逆に「目標が達成できない場合に不足分を予算でフォローする」
 - ⇒当初目標値が厳しく設定され、大半の評価書が「達成できなかった」
 - ⇒こうなってしまうと、もはや評価書は実態を指し示さないただの紙の束⇒極限まで形骸化

単純な予算削減ツールとしては活用するのは難しい

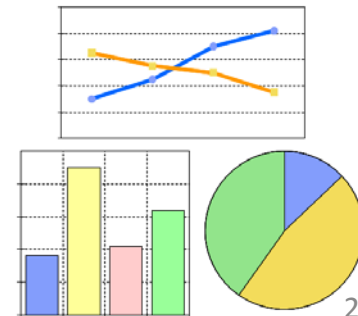
予算を獲得する
予算を削られない

自治体
組織内での評価

行政評価を用いて
予算削減

8. マネジメントツールとしての行政評価の可能性①

- 「パフォーマンスメジャーメント型の行政評価」を直訳の「業績測定」とすれば民間企業経営と近似性が出てくる。
 - 民間企業(上場企業)であれば決算期に併せて半期毎、四半期毎に業績結果と見通し(この場合は売上、利益等)を公表している
 - 公表されない情報として組織内では更に細かく月次・週次単位で業績測定を行っているケースが一般的
 - 全社的には売上目標との比較における達成状況の確認
 - 現場レベルではむしろ業務や仕事の進捗状況を確認
 - それが十分でないようであれば原因を分析し、プロジェクトへの増員等によって早めにてこ入れし、もってプロジェクトが大幅に遅延したり破綻したりするリスクを極小化することに役立っている。
 - 同様に自治体においても、行政評価を用いて施策や事務事業の進捗状況を確認
 - 遅延や停滞が生じているのであればてこ入れ策を検討
 - 逆に目標値を楽々達成しているのであれば、目標値の見直しや投入している予算や定数(資源)の最適化を検討
- ⇒マネジメントツールとして活用すれば行政評価は十分に有用なツールであり続けることが可能ではないだろうか。



8. マネジメントツールとしての行政評価の可能性②

- 実際に、自治行政局調査によれば、自治体における行政評価は総合計画等の進行管理に70.9%が活用されているとの結果もある(表6.)

表6.行政評価結果の活用方法

	都道府県(47)		指定都市(19)		市区町村(994)		合計(1060)	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
当該年度の事業の執行	47		19		994			
直接反映	17	36.2	6	31.6	303	30.5	326	30.8
参考	26	55.3	12	63.2	542	54.5	580	54.7
活用していない	4	8.5	1	5.3	149	15.0	154	14.5
定員管理要求、査定	47		19		994			
直接反映	6	12.8	2	10.5	61	6.1	69	6.5
参考	29	61.7	13	68.4	489	49.2	531	50.1
活用していない	12	25.5	4	21.1	444	44.7	460	43.4
次年度の重点施策や重点方針	47		19		994			
直接反映	20	42.6	4	21.1	205	20.6	229	21.6
参考	25	53.2	11	57.9	610	61.4	646	60.9
活用していない	2	4.3	4	21.1	179	18.0	185	17.5
継続中の事務事業の見直し	47		19		994			
直接反映	18	38.3	10	52.6	372	37.4	400	37.7
参考	25	53.2	8	42.1	569	57.2	602	56.8
活用していない	4	8.5	1	5.3	53	5.3	58	5.5
総合計画等の進行管理	47		19		994			
活用している	36	76.6	13	68.4	703	70.7	752	70.9
活用していない	11	23.4	6	31.6	291	29.3	308	29.1
トップの政策方針	47		19		994			
活用している	28	59.6	7	36.8	376	37.8	411	38.8
活用していない	19	40.4	12	63.2	618	62.2	649	61.2

出所:総務省自治行政局「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結果」p.11

8. マネジメントツールとしての行政評価の可能性③

千葉県山武市の取り組み

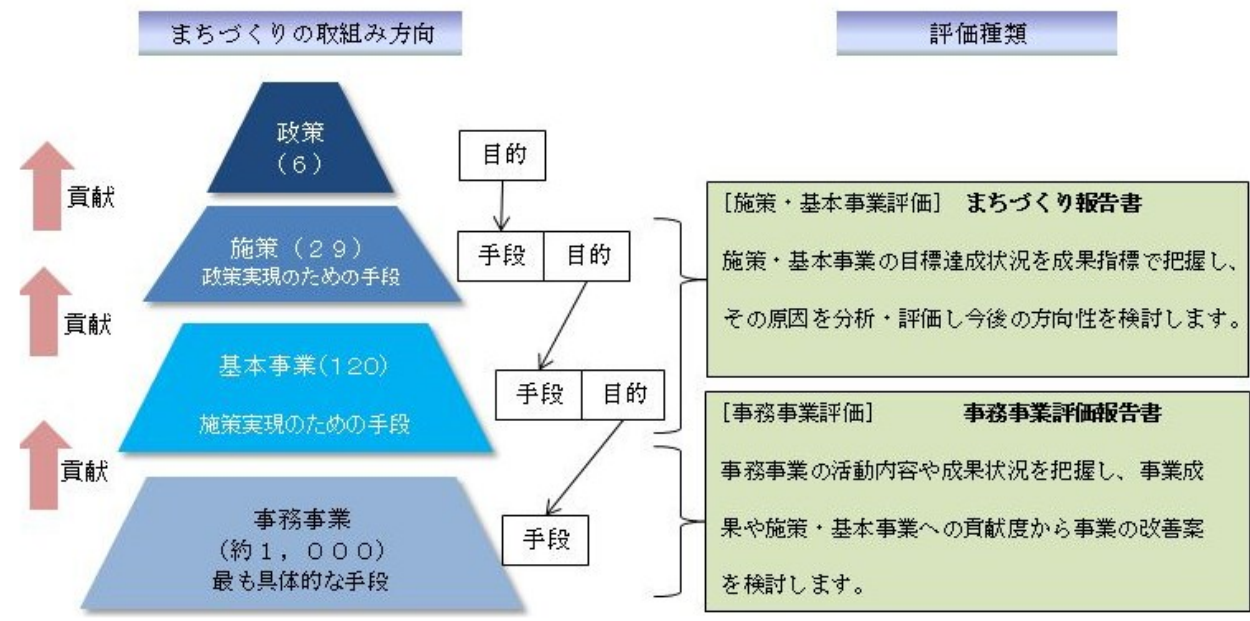
総合計画自体に「行政評価」の考え方を導入

- 総合計画の施策および基本事業に目的達成度を表す成果指標と目標値を設定・評価し、総合計画の進行管理を実施
- また、施策の目標達成度が向上するように資源配分の工夫や事業の見直し・改革を行っているという。

図3. 山武市行政評価体系

評価の種類

総合計画の構成に合わせ「施策・基本事業評価」と「事務事業評価」の2本立てで行政評価を行います。
総合計画の施策体系と評価種類



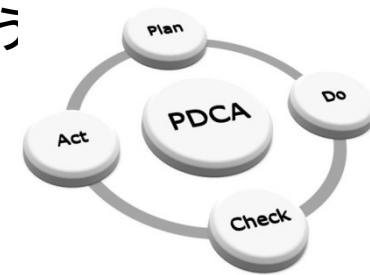
出所: 山武市HP 行政評価について

<http://www.city.sammu.lg.jp/soshiki/4/gyousei-hyouka.html> (2017年11月現在)

このように行政評価を予算以外の自治体内の既存計画・業務等と連動させることで活用度が上がり、いわゆる「評価疲れ」や「評価廃止」から脱却させることが可能となるのではないだろうか？

8. マネジメントツールとしての行政評価の可能性④

- ただし、行政評価をマネジメントツールとして機能させるには
 - 課長・部局長・首長(大臣)がそれぞれの立場で行政評価をきちんと使いこなすことが必要
 - 自身が所管している事務事業や施策の成り立ちや最終的に期待されている成果、そこに至るまでの目標値を明らかにし(Plan)、どのように進捗し(Do)、どのような成果を上げ、どこに課題があるのかを明らかにし(Check)
 - その結果に基づき仕事のやり方や予算や定数の配分の見直しを行うはその機能を果たすことが可能になるだろう。
- Plan-Do-Checkのマネジメントサイクルが適切に運営されれば
 - 自ずと予算や定数の最適化が図られることになる
 - ⇒結果的にそれらの最適化にも繋がるということが出来るだろう。
 - 特に、枠予算制度を導入している自治体であれば、部局長を中心に組織内の枠配分を見直す必要性ある
 - ⇒その際、行政評価は業務の状況を明らかにし、最適化を図る有用なツールとなる可能性がある。
 - 実際に、「枠配分予算を実施している都道府県の75%で評価結果を資源配分の改善に活用できた(田淵 2010)」との分析結果もあり、検討の余地があるだろう。



参考；大野城市・フルコスト計算書

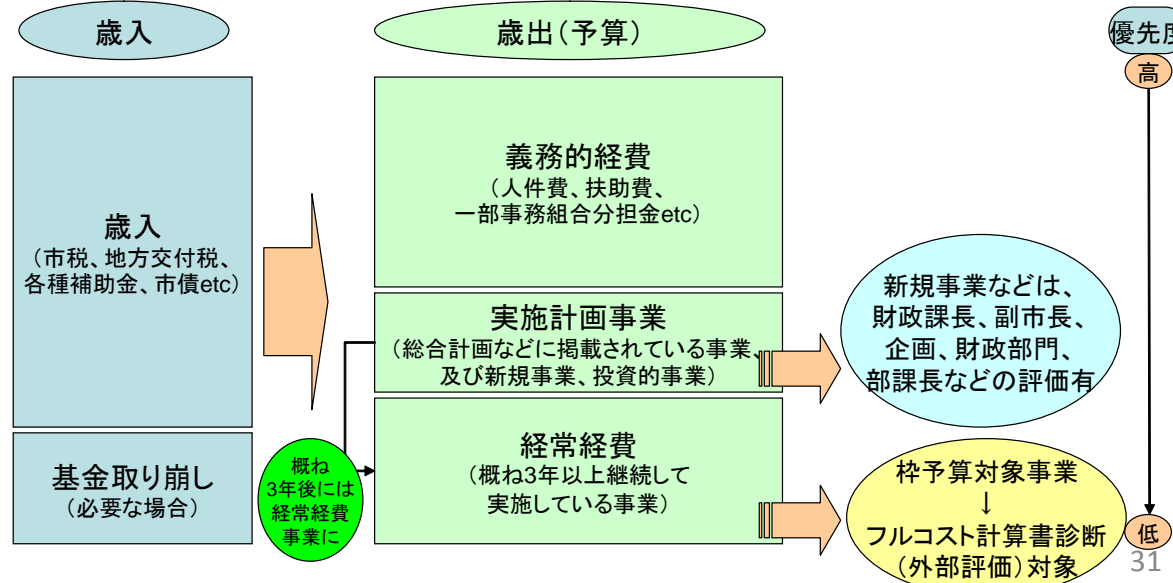
● 枠予算制度と連動した行政評価システムに外部評価を包含

- 予算編成(枠予算)～内部評価～外部評価～決算を一本化した仕組み
- 予算を部局単位で枠配当する「枠予算制度」を導入
 - 予算全体を歳入見通しに基づきシーリングでコントロールし、部内での予算の使い方は部/課長の責任により、配当を任せる方法
 - 財政再建と財政部門による一件査定の時間的ロスを解消！
- ただし、事業そのものの有効性や効率性の議論が充分でなくなる弊害も・・・
- そこで外部評価を導入し、枠予算でありながら、お手盛りになり過ぎない制度を模索

● 特徴

- 3年に1回全ての経常経費事業を対象に実施
- 外部評価結果はあくまで予算枠に反映され、予算削減の方法は各部に委任

※手数料などの引き上げ、他の事業を廃止などでもOK



統一研修・共通資料編

...

I あらためて「評価」とは

...

Evaluation revisited

評価とは

「評価は物事のメリット、値打ち、意義を体系的に明らかにすることである」 (Scriven, 1991:139)

“Evaluation is the systematic determination of merit, worth and significance of things”

評価 = 事実特定 + 価値判断
(Evaluation) (Factual identification) (Value determination)

出所: 佐々木亮(2015)評価士養成講座テキスト

評価の目的(1)

- 形成的評価と総括的評価 (Scriven)
 - ① 形成的評価 (Formative evaluation)

「コックが調理中にスープを味見すること」

 - ・事業や活動の開発・形成
 - ・継続的改善
 - ・立案、実施段階で行う評価
 - ② 総括的評価 (Summative evaluation)

「客が出来上がったスープを味わうこと」

 - ・事業や活動の成果の把握
 - ・プログラム継続・縮小・拡大の判断
 - ・一定期間経た段階で行う評価



相互に補完し合うことで、より効果的なプログラム形成につながる

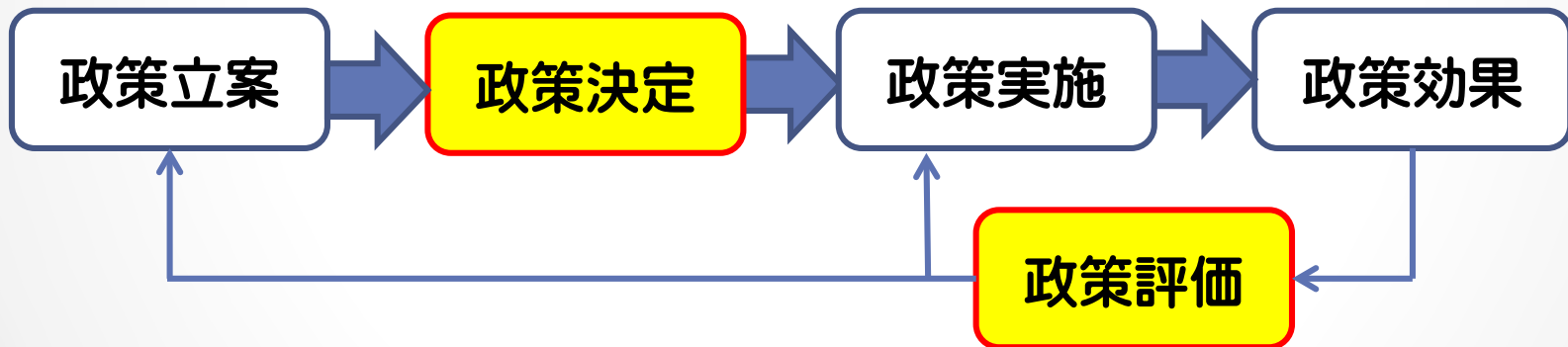
評価の目的(2)

- 評価情報を何のために使うのか (Scriven, 2004)
 - 事業や活動の改善を目的としたもの(形成的評価)
 - 介入(政策等を実施したこと)のアカウンタビリティの確保を目的としたもの (総括的評価)
 - 科学的な知識・知見を生み出すことを目的としたもの
- その他にもあるが、重要なことは、評価の「目的」をまず明らかにすること。それに合わせて評価方法(誰が、いつ、どのような手法で行うのか)を選択する必要がある。

政策評価の目的

●「政策評価」とは何か？

- 政策評価活動は、「情報提供活動」の一種です。
→「政策評価」は、「政策決定」とは異なります。



- 政策実施の改善へのフィードバック ➡ 形成的評価
- 政策立案へのフィードバック ➡ 総括的評価

Ⅱ プログラム評価について

...

Program Evaluation

プログラム (Program) とは

- 「プログラム」とは
 - プログラムとは、ある社会目的を達成するための一連の活動群をさし、それらの活動を実施に導くルール、制度、組織体制や人材を含む取組み全体をさすものである。
 - 特定の組織が主体となって実施する場合もあれば、複数の組織・関係者が協働で実施する取組みもある

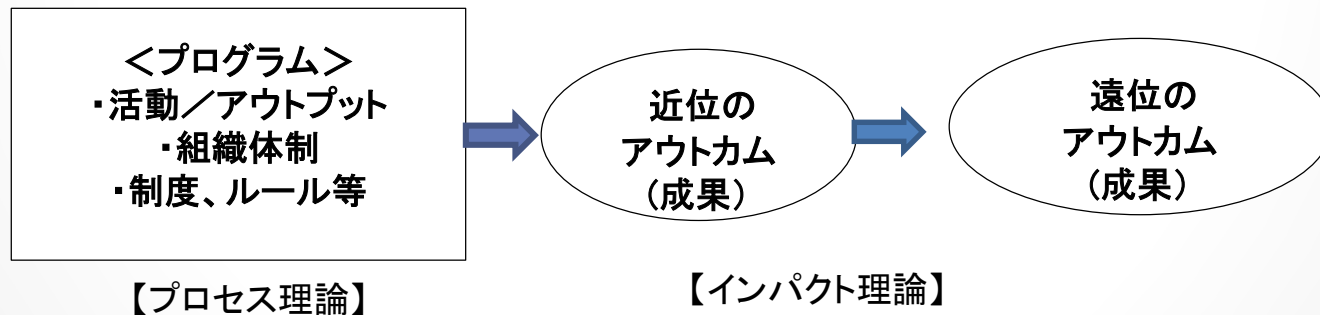
プログラム評価の定義

- プログラム評価とは社会調査の方法を活用し、社会プログラムによる介入の有効性を体系的に調査し、評価を行うこと。その評価は、プログラムを取り巻く政策的・組織的な文脈を考慮した方法で行われるもので、社会状況を改善するための活動の情報源となるものである(Rossi, Lipsey & Freeman, 2004: 16)
- 評価とは、プログラムや政策の改善に寄与するための手段として、明示的または暗示的な基準と比較しながら、プログラムや政策の実施やアウトカムを体系的に査定することである(Weiss, 1998:4)

プログラム理論とは

• プログラム理論 (Program Theory) という考え方

- ・「プログラムの実施と成果との間に存在する媒介メカニズム」(Weiss)
- ・プログラムの作戦や活動内容を決定するにあたり活用できる考え方であり、「めざす成果を得るためには、おそらくこういう活動が必要であろう」という「仮説」である
- ・その「仮説」が有効か、有効にするにはどうしたらよいか、を問う
- ・「インパクト理論」と「プロセス理論」のふたつの理論が包含される



Rossi, Lipsey & Freeman, 2004: 140

ロジック・モデル

●ロジック・モデルとは何か？

→プログラム理論を踏まえてプログラムを表現する汎用的枠組み(世界標準)である。

●なぜ、ロジック・モデルが必要なのか？

→プログラムの運営方法や実施プロセスを明らかにすることでブラック・ボックス評価を回避できる。(インパクト理論のみならずプロセス理論の明確化)

→介入のメカニズムを明らかにすることで体系的な評価(5階層)が可能になる。

→目的の設定、指標の検討を行うときの枠組みとして活用できる。

→ステークホルダー間で、プログラムのコンセプト、作戦を検討し、共有するためのツールとして活用できる

☆基本的に政策は「風が吹けば桶屋が儲かる」式に展開していくが、その仮説を流れ図で示すことで、そのロジックに破綻がないかを確認することができる

→実際に、書いてみるとロジックが繋がっていないこともしばしば・・・

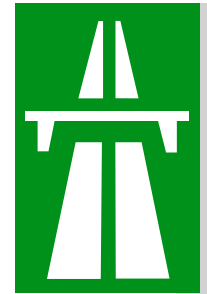
●ロジック・モデルの構成要素は何か？

→4つの基本要素でプログラムを表現するものである。

「インプット」「アクティビティ」「アウトプット」「アウトカム」

ロジックモデルの例

- 行政におけるインプット・アウトプット・アウトカムを端的に示す事例
- インプット
 - 渋滞が発生していた道路の近くに迂回用の道路(橋のケースも)を建設するため、予算を執行
- アウトプット
 - 予算を消化して迂回用の道路を建設
- アウトプット
 - 迂回用道路が完成・供用開始
- アウトカム
 - 迂回用の道路を利用するドライバーが増えて、渋滞が緩和された！



インプット

迂回用の道路
建設予算を執行

アクティビティ

迂回用道路
を建設

アウトプット

迂回用道路
が完成・供用開始

アウトカム

道路を迂回する利用者が
増加し、渋滞が緩和

プログラム評価の5階層～体系的に介入を評価する～

(Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 80)

プログラムのコストと効率性の評価
Assessment of Program Cost and Efficiency

プログラムのアウトカム／インパクト評価
Assessment of Program Outcome/Impact

プログラムのプロセスと実施の評価(プロセス評価)
Assessment of Program Process and Implementation

プログラムのデザインとセオリーの評価(プログラム理論評価／セオリー評価)
Assessment of Program Design and Theory

プログラムのニーズ評価
Assessment of Need for the Program

Ⅲ.業績測定について



Performance Measurement

業績測定 Performance Measurementとは

- 実績測定、業績評価、パフォーマンス・メジャーメントとも
- いくつかの定義
 - ＜業績測定のエッセンスというべき定義＞
 - サービスやプログラムの結果(アウトカム)と効率を定期的に測定すること(Hatry, 1999)
 - ＜業績測定という手法の定義＞
 - インプット・作業(活動)・アウトプット・アウトカム・効率(生産性)などの一連のデータを定期的に収集し報告すること(U.S.GAO 1992)
 - プログラムの実績、特に事前に設定した目標や基準の達成度合いについての体系的で継続的なモニタリング(U.S.GAO 2012)
 - ＜業績測定による評価システム・制度の定義＞
 - 業績(performance)の定期的な測定・評価・対策提言・公表」(上野・上野2007)

業績測定とプログラム評価の補完関係

- ①手法としての業績測定の基本は、プログラム評価のプロセス評価・アウトカム評価の階層にほぼ相当する。
- ②評価システム・制度としての業績測定の目的は、個々のプログラムにとどまらず、プログラムの集合や機関全体の継続的なパフォーマンス向上や効率化である。
- ③両者は、目的の異なる評価であり、役割分担によって互いに補完すべき(下表)。
- ④業績測定の結果を踏まえてプログラム評価の対象を選ぶ、プログラム評価の結果を踏まえて業績測定の指標を設定するなど、両者の連携も。

Nielsen&Hunter[2013], Hatry[2013]

項目	業績測定	プログラム評価
タイミング	定期的・継続的	定期的でない
評価対象(数)	多数(しばしば全数)を対象に、一律	少数を対象に、1本ごと
情報の深さ	シンプルな業績データ	因果関係を追究
評価体制	内部評価が基本	専門的リソースが必要

業績測定 of 指標に求められるもの

- 妥当性のある指標を設定すること
 - 業績測定において妥当性とはシンプルに「測定すべきものを測定していること」
 - ロジック・モデルに基づいて指標を設定することが推奨されている。
- 目標値は明確に設定すること
 - 根拠となるデータに基づいて、意味が明らかで曖昧さのない数値を
 - 目標達成の難しさが異なれば、達成度合いの評価も異なる。
- 実績値と目標値は的確に比べること
 - 最終的な水準とそこまでの変化のどちらに着目するか、などの的確に選択
- 指標間・プログラム間の比較、集計・集約は丁寧に行うこと
 - 比べられないものは比べないこと(例. フロー指標とストック指標の直接比較は禁物)

小野達也[2018]評価士養成講座テキストより

成果指標の設定は慎重に・・・

- 道路建設のようにはっきりと効果が出てくる事例は少ない
 - 道路のように具体的な数値になって効果が出てくる事例はそもそも少ない
 - 効果が出てくるとしても「じんわりと長期間」かかって出てきたり、他の様々な取り組みと複合的に発生して、特定の事業や施策の効果として現れる事例は少ない
- それでも、成果指標の設定を強要すると・・・
 - 無理に変な成果指標を設定しようとする、おかしい事業を展開する事になる
- 図書館の事例(こんな指標、設定してませんか?)
 - アウトカム; 図書館の利用者や貸出冊数の増加に設定
 - アウトプット; 手っ取り早く利用者が稼げるベストセラー本を大量購入
 - 某政令市ではハリーポッターを全市で700冊購入???
 - 公共図書館にマンガコーナーやJ-POPのCDのコーナーが・・・
 - インプット; ベストセラー本に予算を重点消費⇒必要な学芸本の購入↓



インプット

より利用が増える書籍
に予算を投入

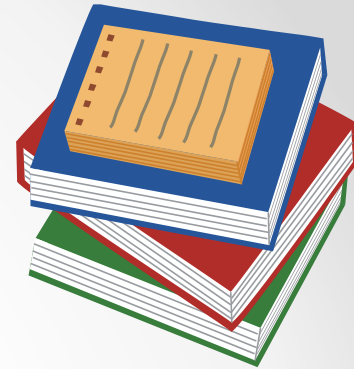
アウトプット

ベストセラー本やマンガ
の大量購入

アウトカム

図書館の利用者増加
貸出冊数の増加

あるべき姿の模索



● ベストセラー本と図書館

- ベストセラー本は確かに予約が殺到する⇒まともに予約待ちをすれば何百年
- しかしベストセラー本は旬の時期に読むからこそ意味がある
⇒1年後にはほとんどの市民が興味を無くしている
- また、大量に売られた本は大量に中古市場に売られる
⇒半年もすれば古本屋などで廉価に購入可能に
- 700冊購入しても1年後に必要なのは100冊以下に…
⇒残りの600冊は破棄⇒環境にも優しくない

某市の最重要政策目標の一つにゴミ減量30%がある矛盾…

● 図書館の設置目的

- 憲法の知る権利を保障するための行政サービス
- 誰でも簡単に入手できる書籍よりは、一般の市民が購入しにくいような高価な学術書や入手するのが難しい美術関連の書籍などを重点的に購入するべきではないか？⇒課題を提示(アカウントビリティ)して市民とのご相談

インプット

知る権利を保障するため幅広い書籍やイベントに予算を投入

アウトプット

入手困難な学術書や美術本などを重点購入

子供向け読書会など興味を持たせるイベント実施

アウトカム

国民の知る権利を保障

心豊かな市民生活の提供、等

9. まとめ①

- 行政評価は導入の目的は予算削減ツールにあらず
 - 予算削減機能と搭載していなかった(少なくとも重きを置かれてはいなかった)
 - にもかかわらず、自治体の財政悪化や様々な思惑、予算重視主義のお役所の掟の中で、予算に影響が及ぼせるか否かが重視された結果⇒予算削減機能への期待高まる
 - 結果としてそれが十分に機能しなかった(少なくとも継続的には)ことで、評価疲れ・評価離れの一因とされてきた
 - とはいえ、現時点においても事務事業評価のシート及びそこで把握された目標や成果の発現状況は予算査定の現場で基礎資料として活用⇒十分に意義のあること
 - また、枠(配分)予算制度を導入している自治体では資源配分の改善に活用されているとのデータもあり、行政評価と予算との連動性をより高めるためには予算制度そのものの改革が必要となるだろう(ex.大野城市 枠予算制度＋外部評価制度)
- ⇒行政評価と予算を強く連動させる必要はないのでは？



- 行政評価と予算は全く無関係に存在できるわけではない
- ただし、適切な距離感、役割分担が図られなければお互いに有効に機能することが難しい存在でもある
- 自治体に行政評価が導入され20年を迎えた今こそ、改めて両者の関係の最適化を考える時期を迎えているのではないだろうか

9. まとめ②

• マネジメントツールとしての行政評価

- 行政評価は本来課長・部局長・首長(大臣)が積極的に活用していくことこそが本当は一番重要
- それによって限られた予算の中で成果を重視した行政経営、プラン偏重の行政からの脱却こそが行政評価が真に求められる役割ではないか
- そして、その機能がきちんと発揮されれば、結果として評価結果が予算に反映され、最適化が図られることに

• 成果や効果を把握することってそんなに不思議なことですか？

- 行政が、住民(国民)の皆さんからお預かりした税金を用いて行った施策について、事前に目標設定をし、中間、終了時に評価をするのは、当然のこと
 - それにより、進捗状況を確認し、適正化を図っていくことが可能に
 - もううまくいかないのであれば、要因を分析し途中で中止することも可能に
 - また、結果としてうまくいかなかったことに対しては、今後実施する各種施策に活かしていくことで失敗を繰り返さない、そのツールとしていくことが大切
- ⇒きちんとPDCAサイクルを回すことで、施策の最適化を実現



9. まとめ③

- 行政評価最大の功績は行政に「成果」や「効果」の考え方を定着させたこと
 - － 現代の行政の現場において、「成果」や「効果」を全く考えずに施策を打っているケースは非常に減った(はず)
 - － 政府においては政策評価法に基づく政策評価以外にも、各府省が独自に各種施策、あるいは個別の政策テーマに対して評価や評価の名前が付いていなくても「効果測定(把握)」を行うように
 - 各府省が実施する「産学官連携施策」や「ITを用いた実証実験」等に対して、評価や効果測定を行っている
 - － これらは、政策評価が導入された際に謳われた「③国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ること」という大きな目標を達成した証といえるのではないだろうか
- もちろん、まだまだ行政評価・政策評価は未成熟の部分も多分にある
 - － 「① 国民に対する行政の説明責任(アカウンタビリティ)を徹底すること」「② 国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること」などは機能としては実装したものの、道は遠い⇒永遠に到達は出来ない目標でもある
 - － 政府では統計改革がスタートしEBPM(Evidence Based Policy Making)に資する統計情報やその開示のあり方が議論されるように⇒アカウンタビリティの新しい機能に？
 - － また、自治体でもさいたま市や氷見市でボルチモア市発祥のシティスタット制度が導入されるなど、行政評価・政策評価の外縁から補完する取り組みも進みつつある

行政評価・政策評価が導入されて20年が経過し、成果や効果の概念は定着



これからは改めて行政評価自体へのPDCAを回し、あるべき姿を模索し続けることが必要

参考文献

- ・梅田次郎「意識改革と政策形成：三重県庁における自治体組織運営の変革プロセス」『日本公共政策学会 公共政策研究 第2号』2002年 有斐閣 55-69
- ・行政改革会議「最終報告」1997年12月3日
- ・佐々木亮・西川シーク美実「パフォーマンス・メジャーメントー最近の傾向と今後の展望ー」『日本評価研究 第1巻 第2号』2001年 日本評価学会 45
- ・佐藤徹『行政経営に関する全国自治体調査(概要版)ー第2報ー』(2013年5月)46,75
- ・田淵幸子「地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望」『三菱総合研究所所報 53号』、2010年 三菱総合研究所、37
- ・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略ー新しい公共空間の形成を目指してー」2005年4月 総務省
http://www.soumu.go.jp/iken/kenkyu/050415_k04.html(2017年9月現在)70
- ・吉田博・小島卓弥『自治体の予算要求』2009年 学陽書房 136
- ・山武市 行政評価について
<http://www.city.sammu.lg.jp/soshiki/4/gyousei-hyouka.html>(2017年11月現在)

ご清聴ありがとうございました



- なお、本日まで説明した行政評価と予算の関係に関しては、『自治体 予算要求の実務——実践から新たな仕組みづくりまで』（吉田博、小島卓弥共著。学陽書房）において詳述している。
- また、本日まで説明した大野城市の事例など、自治体の外部評価については『自治体の外部評価』（小島卓弥著。学陽書房）において詳述している。