

## 自治体行政評価の現状と可能性

熊本県立大学総合管理学部  
教授 明石 照久  
2016年1月27日

---

---

---

---

---

---

---

---

- 本日の研修では、福岡県大野城市の事例に即して自治体行政評価の課題と可能性について、皆さんと一緒に考えてみたいと思います。特に最近、自治体関係者がしばしば口にする「評価疲れ」「やらされ感」に焦点を当てながら、自治体行政評価の活用方策について理解を深めることを目指します。

---

---

---

---

---

---

---

---

## 政策評価・行政評価の役割

- 公共部門における評価は、どのような政策を選択すべきか、これまで実施してきた施策・事業が政策目的を達成しているか、達成していなければ、その理由は何か、また、その代替案は何かなどの課題を検討する際の情報提供ツールである。

---

---

---

---

---

---

---

---

## 国の政策評価と自治体行政評価

- 国の政策評価と自治体行政評価には、相違点がある。
- 国の政策評価は法律が根拠、自治体行政評価では条例を根拠としない場合が多い。
- 自治体行政評価では事務事業評価が中心の位置を占める。

---

---

---

---

---

---

---

---

## 行政評価の導入

- 都道府県の100%
  - 政令指定都市の95%
  - 中核市の97.6%
  - 特例市のすべて
  - その他の市及び特別区の82.8%
  - 町村の34.9%
- ※導入済みの団体の比率  
総務省調査より(2014年3月)

---

---

---

---

---

---

---

---

## 外部有識者による評価の実施状況

- 都道府県:46.8%
- 政令指定都市:52.6%
- 市区町村:39.7%

総務省調査(2014年3月)

---

---

---

---

---

---

---

---

## 自治体行政評価のねらい

- 行政運営の効率化
- 行政活動の成果向上
- 予算圧縮・財政再建
- 企画立案過程の改善
- PDCAサイクルの確立
- 顧客志向への転換
- 住民サービスの向上
- アカウンタビリティ
- 職員の意識改革

---

---

---

---

---

---

---

---

## 大野城市の取り組み

- 公共サービスDOCK事業
- 公共サービス改革委員会
- 統合型行政評価システム

---

---

---

---

---

---

---

---

## 各種の診断

- フルコスト計算書診断
- 民間活用のあり方診断
- 業務・システム最適化診断
- 初期診断

---

---

---

---

---

---

---

---

## 大野城市の取り組みの特徴

- 長い歴史をもつ改革の積み重ね
- BSC(バランス・スコアカード)の考え方
- 外部評価
- 総合評価との連動

---

---

---

---

---

---

---

## バランス・スコアカード

- 顧客の視点
- 財務の視点
- 業務・プロセスの視点
- 学習と成長の視点

---

---

---

---

---

---

---

## 行政評価制度の活性化

- 住民の参画と理解
- 情報公開の徹底
- 分かりやすい評価書
- 評価結果の適切なフィードバック
- 戦略の明確化
- 職員の意識改革と住民への働きかけ
- 学習する組織文化

---

---

---

---

---

---

---

## 自治体行政評価の現状と可能性

### 1. 行政現場の変容と行政ニーズの正確な把握

地方自治体の現場では、多くの問題が山積しており、職員は限られた資源をやり繰りして、問題の解決に向けて苦勞しているのが実情であり、自治体の仕事は、外からではなかなか見えないため、ブラックボックスになってしまっている。このような状態では効率的な組織運営や資源の有効活用ができにくいため、客観的な評価が求められるようになってきた。

住民のニーズは多様化しており、現代の地方自治体は実に多様な対応を求められている。従来の行政側の仕事の進め方には、公平性を重視するあまり具体的な住民ニーズを十分に把握していなかった面があることは否定できない。自分たちにとって誰が顧客なのか、顧客は何を求めているのかなど、自らの商品と市場などの環境に関する情報を正確につかむことなしに事業の展開をしようとする企業は考えられないが、行政の世界ではそれがあり得たのである。住民はあくまでも抽象的な存在ですべての人を対象とするサービスが公平に提供されるという建前で業務が進められていた。

しかし、すべての人のニーズに適合する同一のサービスを提供するという事は現実にはあり得ず、結局は公的なセクターからは非常に質の低いサービスしか提供できていなかった。行政サービスの質の向上を図るための第一歩は、正確に住民ニーズを把握することであるという認識が自治体間で広がりつつある。

### 2. 行政評価の必要性

上記のような顧客起点の視点に立った行政ニーズの把握は重要であるが、それ以上に事務事業や施策の評価が大きな意味を持つてきている。特に厳しい財政状況が続く中、自治体事業については、厳密な検証・評価と監視が必要となっている。事業を誰が実施するかという主体の妥当性、行政が関与する必要があるかどうかという関与の妥当性、さらにはコスト削減など、経済性の面で改善の余地があるのかなのか、などの諸点について、常に評価・判断していくことが求められている。そして、評価の結果、事業の妥当性が認められないときは、廃止すべきものは廃止し、民間に任せるべきものは任せるという判断も必要となる。事業の先行きに問題があるような場合は、的確な評価が必要となり、首長など判断をする人に適切な情報を提供する評価の機能が重要な意味を持つようになる。

### 3. 福岡県大野城市の取り組み

福岡県大野城市は、JR博多駅から電車で20分弱のところにある住宅都市である。人口は約10万人で、人口1000人当たりの職員数が約4名という全国でも有数の効率的な行政運営を行っている団体として注目されている自治体であり、マスコミなどで紹介されることも多い。大野城市では、行政評価の結果を現場の仕事の改善にフィードバックさせ、業務の改善に取り組んでいる。大野城市の行政評価の特徴は、統合型の行政評価を志向しているところにある。地方自治体の事務事業は単体で完結するものではなく、総合的・全体的な視点は不可欠である。戦略的に地域課題に取り組もうとすれば、個別の事務事業を超えた全体的な評価の枠組みがどうしても必要であり、統合型システムの利点が目立つよう

になる。

### (1) 窓口の改善

大野城市では、これまでの窓口を改修し、ワンストップ化を実現した。また、窓口のデザインや色の使い方にも工夫を凝らし、住民に親しみやすく、使いやすい窓口の実現を目指している。具体的には、キッズコーナーを設置し、子連れで来たお母さん方が安心して窓口で相談できるようにしたり、証明書等の発行手数料を払い込むための自動証紙発券機、さらには受付番号表示板などを設置したりするなど、細かな心配りを見せている。

そして、受付業務そのものを民間企業に委託し、受付業務のソフト化、効率化に努めているほか、電話交換業務もコールセンターに一元化し、この業務も民間企業に委ねている。職員は、判断を要する業務、団体としての意思形成に関わるような業務、公権力の行使に当たるような業務など、公務員として本来的に関与することが予定されているような業務に特化専念できるように職務設計が行われている。そして、以上のような職務分担を反映したオフィスレイアウトが採用され、円滑な事務の流れが確保できるような工夫がされている。



大野城市HPより。ワンストップ窓口の様子

ワンストップ・サービスの窓口は「まどかフロア」と名づけられ、全国でもほとんど例がない企業と行政の連携・協働によるワンストップ・サービスを実現した先駆的な取り組みとなっている。

「わかりやすく・使いやすく・心地よく・手続が早く終わる」総合窓口「まどかフロア」の開設により、日本一利便性の高い窓口サービスの提供を目指している。また平日に来ることのできない市民のために週末窓口サービスも実施している。

### (2) 行政評価制度への取り組みの経緯

福岡県大野城市では、行政改革の一環として、継続的に実施している約 500 件の事務事業に対して、決算データに基づく事後評価「フルコスト計算書診断」を 2003 年度から実施している。フルコスト計算書診断では、市民及びコンサルタントなどによる第三者評価方式を採用している。2003 年度から 2007 年度までの 5 年間ですべての事務事業の診断が行われ、第一ステージが終了している。2006 年度までに 104 事業の改善見直しを実施された。

2008 年度から第 2 ステージが開始され、2010 年度までの 3 ヶ年度の間で、対象となる事務事業のすべての診断が終了した。それらの多くは、第一ステージで一度診断が行われているため、問題点や課題は出てこないものと予想されていたが、2008 年度に実施された診断結果では、市民委員と担当課との活発な意見交換の結果、数多くの改善策が

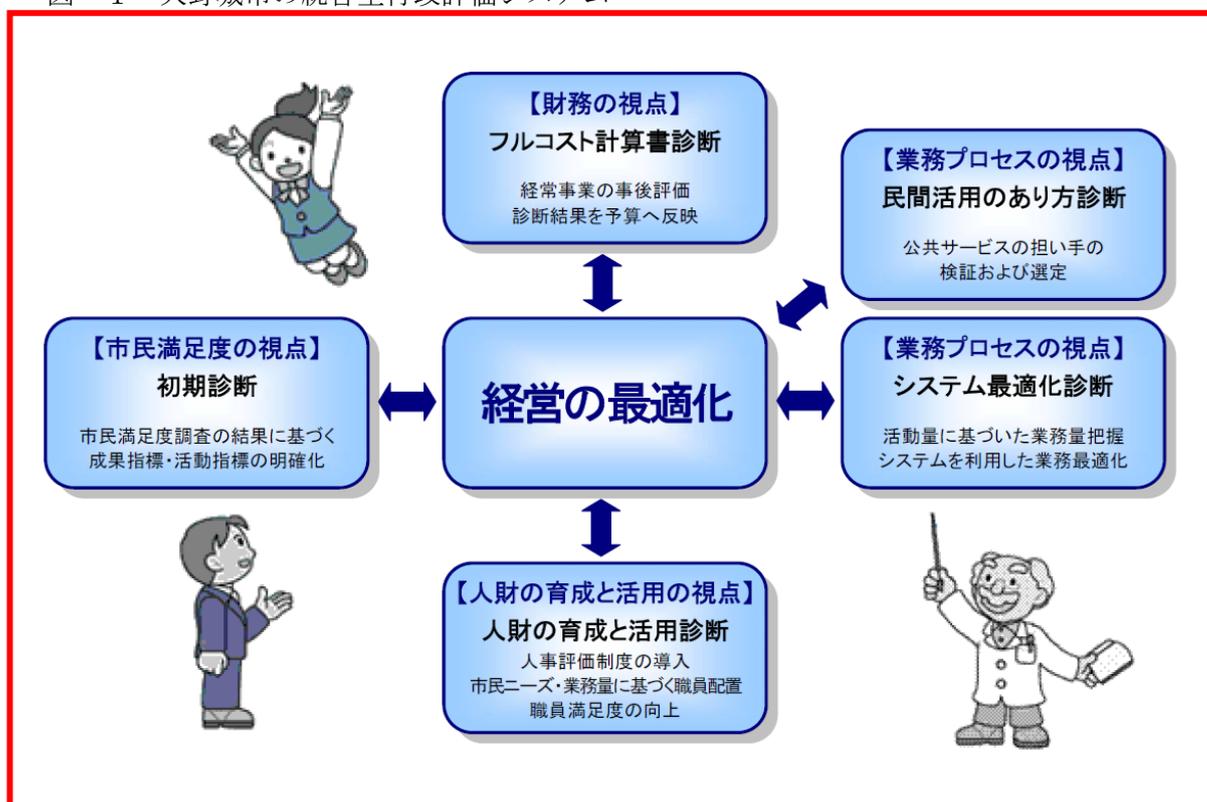
提示された。

大野城市ではより充実した行政評価を目指して、当初の「フルコスト計算書診断」に加えて、「民間活用のあり方診断」「業務・システム最適化診断」「初期診断」を新たに取り入れ、多角的に行政評価を行う統合型行政評価システム「公共サービス DOCK 事業」を構築している。因みに DOCK とは「誰でもオープンにチェックできる環境づくりを目指す統合型行政評価システム」の理念を示す言葉であり、D は「誰でも」の D、O は「オープンに」の O、C は「チェックできる」の C、K は「環境づくり」の K である。

### (3) 公共サービス DOCK 事業の概要

大野城市の統合型行政評価システムは、BSC（バランス・スコア・カード）<sup>1</sup>の四つの視点に即して組み立てられており、それぞれの診断を通して市の経営の最適化を目指している。

図一 大野城市の統合型行政評価システム



大野城市 <http://www.city.onojo.fukuoka.jp/shisei/gyoukaku/dock.html>より。

#### <公共サービス改革委員会>

以下に掲げる公共サービス DOCK 事業の各診断内容に対して、市民及び専門家の意見を反映させるために組織された委員会では、委員には、学識経験者、企業経営者、さらには

<sup>1</sup> BSC(Balanced Scorecard) 米国のノートンとキャプランが開発した戦略ツールである。  
①顧客、②財務、③業務プロセス、④学習と成長の視点から団体の成果を測定し、改善を加えていく手法であり、多くの自治体で行政評価に取り入れられている。

公募で選出された市民委員（2名）が充てられている。2015年4月現在、9名の委員によって構成されている。

<診断の内容>

①フルコスト計算書診断

3年以上継続して実施されている事務事業の決算データに基づいて作成された「フルコスト計算書」により、事務事業に要するコストを把握することで事務事業の効率性や必要性の検証を行うものである。

② 民間活用のあり方診断

公共サービスの担い手（実施主体）について、事務事業の性質などを勘案しながら、そのどちらの形態で実施した方が事業効果を市民により還元させることができるか、またサービス向上につながるかを十分に踏まえた上で、最適な担い手のあり方の検討及び選定を行うものである。

③業務・システム最適化診断

事務事業の内容及び実施方法を簡潔に示す「業務フロー」を作成し、公共サービス改革委員会（以下「委員会」という。）の意見を取り入れながら、事務事業の重複を整理したり、事務のOA化の推進をしたりすることなどを通して、全庁的な業務改善に取り組むものである。この診断の成果としては、2008年5月24日グランドオープンしたまどかフロアの総合窓口の改善があげられる。これは、とすれば、縦割りになりがちな従来型の市役所窓口を、一元的な受付ができるような形に改めることを目指した改革で、窓口のワンストップ化を図ることによって、市民の利便性の向上を図るとともに業務の効率化や職員の働きやすさを実現しようとしている。

窓口カウンター、手数料等支払のための証紙自動発券機、受付状況表示装置などのハード面の整備が進められたほか、受付の手順、事務所のレイアウトなどのソフトの面でも改善が加えられており、業務プロセスの全体的な改善が図られている。因みにオープン以来、各地からの見学者が相次いで来訪したとのことで、反響の大きさがうかがえる。

④初期診断

フルコスト計算書診断が3年以上継続して実施している事務事業を対象としているのに対して、市が現在実施している実施計画事業を対象に「市民満足度の視点」から成果指標・活動指標を明確化し、その推移や目標の達成状況などから市民ニーズや事業効果を検証することにより、必要な事業の見直し及び経常事業への移行を行い、新規事務事業の選定及びスリム化を図るものである。

（4）大野城市の取り組みの特徴

まず、第一点目は、非常に長い歴史をもつ行政改革の取り組みの中から、地道に組み立てられ、運営されてきた行政評価のシステムであるという点である。このため、フルコスト計算書診断の帳票類の様式などについて工夫が見られるほか、行政評価と具体的な業務プロセスの改善や職員の意識改革などが非常にうまく連携しており、大きな成果につながっているといえる。

次に、第二点目としては、行政評価の基本的な視点が明確に示されている点である。基本的には、いわゆるBSCの四つの視点である①財務の視点、②市民満足度の視点、③業務プロセスの視点、④人財の育成と活用の視点に各診断システムが位置づけられ、最終的に経営の最適化につながるように制度設計が行われている。

中でも、上記の窓口改革などのように行政評価とそれを反映した行政改革の成果が目

に見える形で示されている点は大いに注目に値する。各地で進められている行政評価がともすれば、形式化し、書類・資料づくりのレベルに終始している現状に照らせば、大野城市の取り組みは目立っている。さらに、ここから統合型行政評価システムの考え方の可能性を読み取ることもできる。

第三点目としては、公共サービス改革委員会、コンサルタントなど、外部の第三者による評価システムを確立している点である。内部評価だけでは、どうしても身びいきの評価につながりがちであるため、外部の専門家や公募の市民委員の参加した外部評価の重要性は高い。特に大野城市の場合は、各診断に対応した部会が委員会の下部機構として組織されているため、きめ細かな意見の交換が可能となっている。

大野城市は人口1000人当たりの職員数約4名という全国でも有数の効率的な組織運営を行っているが、これは指定管理者方式の積極的な導入、住民との協働の推進、民間活力の有効利用などの努力を怠りなく進めているからこそ実現できていると言うことができる。そして、このような政策展開を行う基本に「民間活用のあり方診断部会」が位置づけられており、積極的な業務改善が進められている。

第四点目は総合計画と関連付けられ、市民の視点に立った、市民にわかりやすいかたちで計画の進行管理を行うことが目指されていることである。基本構想、基本計画、実施計画に対応するように政策評価、施策評価、事務事業評価が組み入れられており、PDCAサイクルによる進行管理のツールとして位置づけられている。

## 5. 行政評価制度の展開

### (1) 既存の行政管理システムの問題点

今日、社会の高齢化、情報化、国際化などの進展によって社会環境は大きく変貌を遂げており、行政もそれに対応して変容していくことを強く求められている。特にわが国の場合、先進国へのキャッチ・アップが大前提であった時代に形作られた行政制度が至るところで制度疲労を示している状況にあり、国、地方を問わず行政改革が大きな課題となっている。もともと、わが国の行政制度は官主導の傾向が強く、国民や住民を顧客として捉える視点は非常に希薄であったと言わざるを得ない。しかも、会計制度は単年度主義の古色蒼然たるもので、経営という概念からは最も遠い方法で業務が運営されてきた。

### (2) 行政評価の現状

三重県、静岡県、青森県や岩手県などの先進自治体をはじめ、多くの地方自治体で行政評価の取り組みが行われており、現在、都道府県では、100%の団体、政令指定都市では95%の団体、中核市でも97.6%の団体、特例市ではすべての団体で導入が進んでいる。反面、市区レベルでは82.8%、町村の導入率は30%台に止まっており、団体の規模によるバラツキが目立ってきている（2014年3日総務省自治行政局「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」による）。

国においては、中央省庁再編に際して、2001年1月から導入されており、同年6月には、制度の法的な根拠を明確にするための法律（「行政機関が行う政策の評価に関する法律」平成13年法律第86号）が制定され、2002年4月より、同法に基づいて政策評価制度が運用されている。

### (3) 今後の課題

今後の課題としては、まだ、行政評価制度を導入していない市町村の導入率を高めることと、導入済みの団体について、制度の効果的な運用を推進することなどである。現在、各地の地方自治体で実施されている行政評価は、ほとんどがいわゆる「事務事業評価」レ

ベルのものが主体で、どちらかと言えば、内部マネジメントに偏った内容になる傾向が強く、必ずしも住民にとって分かりやすいものになっていない。さらに情報公開も十分とは言えず、役所による役所のための形だけの行政評価も多いと言われている

事務事業評価のレベルで一応の成果をあげたところでは、事務事業評価からレベルを上げて施策評価に取り組むところも現れてきている。また、役所のための行政評価と言われないためにも外部評価委員会や市民委員会など外部者による評価の実効性を上げていくことが求められる。

また、青森県の政策マーケティングの事例のように住民の参画を得て、評価指標の選定に当たったり、住民満足度などのアンケートを実施したりするなど、顧客としての住民の意向を十分に把握するだけでなく、主権者としての住民の意向をくみ上げる工夫も必要であろう。また、三鷹市などが取り組んできた「行政経営品質」による外部機関による格付け評価なども含めて、それぞれの団体にふさわしい制度設計が求められる。

## 6. 行政評価の限界

行政評価システムは政策決定権者に情報を提供するツールにすぎない。世の中に万能薬がないように、行政評価システムをいかに精緻に構築しようとしても自ずから限界がある。このため、行政評価の限界や意味を十分に認識しておく必要がある。

ここで大切なことは、行政評価の最終ゴールは決して評価の精度ではないということである。政策体系の中で示された自治体組織としてのビジョンや戦略に照らして、必要十分なレベルの評価を行えば足りるのであり、行政評価の精度を上げることに血道をあげることは本末転倒というほかない。ここを間違えると、評価疲れややらされ感が増幅し、本来の機能や役割を果たすことが難しくなる。

### 参考文献

- 稲生信男（2010）『協働の行政学』勁草書房。  
北村喜宣（2004）「地方分権時代の自治体運営と自治基本条例」『分権改革と条例』弘文堂。  
大住荘四郎（2004）『パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践』日本評論社。  
佐藤 徹（2005）「市民参加の基礎概念」佐藤 徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三共著『新説市民参加—その理論と実際』公人社。  
山谷清志（2012）『政策評価』ミネルヴァ書房。