

講義名：【地方公共団体】自治体行政評価の現状と可能性

講師：熊本県立大学総合管理学部 教授 明石 照久

講義時間：14 時 50 分～16 時 20 分

#### <はじめに～福岡県大野城市の事例に即して～>

- ・自治体で評価制度を導入後、やめている所も多い。何のためにやるかがはっきりすれば使い道もあると思うので皆さんのヒントになるような話をしたい。
- ・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。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、自治体行政評価の活用方策について理解を深めたい。基礎自治体の行政評価の具体的な事例について説明しながら今後の課題と可能性について考えていきたい。
- ・私は 2006 年に熊本県立大学に着任し地方自治、行政評価、自治体経営について教育と研究に当たってきた。その前 32 年間は神戸市役所・自治体現場の職員として業務に従事。阪神淡路大震災の復興業務、震災復興の区画整理や再開発に携わった。自治体職員としても実務に携わっていたので、行政評価・外部の評価委員の立場と実際業務に従事している職員として仕事にどう取り組むかの 2 つの機会を持っていた。いろいろな行政評価は役にたっていると実感しているので、お伝えできればと思う。

#### <国の政策評価と自治体行政評価>

- 国・都道府県では政策評価という言葉を使う。基礎自治体は行政評価という言葉を使うことが多いが、明確に規定されている訳ではなく一般的な傾向。東日本の団体は政策評価、西日本の団体は行政評価という言葉を使う。ここでは、政策評価・行政評価は同じとして聞いていただきたい。
- 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。
  - ・単なる要綱、首長の市政方針に基づいて行われる所も多い。
  - ・国の政策評価は法律で義務付けされているので、国会が法律を廃止しない限り止められないが自治体は首長の方針で取組む場合、次の選挙で別の方が首長になった場合やめる場合が多い。首長が変わるとやめる事例は多い。
- 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。
  - ・国は政策としてどうするかの話の政策レベルの話。
  - ・自治体行政評価は係・課の仕事をいかに効率的に進めるのか、年度が終わると事業の内容についてデータに基づいて評価をする。評価指標、活動指標や成果指標を使

い前年度の事業について振り返り次年度に向けて新しい改善を加え、P D C A サイクルを回す。

#### <行政評価の導入>

総務省の調査より（2014年3月）

- ・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

◎行政評価の仕組みが導入され10数年たち、仕事を一定の客観的な指標に基づき評価をして改善すべき点をあぶりだして改善点を組み立てる。P D C A サイクルを回す考えが普及してきている。

#### <外部有識者による評価の実施状況>

◎評価の仕方は内部評価と外部評価に別れるが、外部の有識者や市民に公募して市民代表として委員になっていただく方も結構いるが、外部の庁内以外の人をメンバーとして評価をすることを外部評価という。導入している状況は

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

※総務省調査（2014年3月）

◎外部評価を入れないといけないかというそうではない。自治体の行政評価はいかに係や課の仕事を効率的にうまくやっていかに焦点があてられているので、一番仕事を知っている実務に携わる職員。仕事をいかに効率的に回すかの観点では内部評価で充分。市のサービスを利用する住民の立場を聞きたい仕事もある。外部有識者や市民の生の声を聴ける外部評価が有効。都道府県や政令指定都市ではかなりの比率で外部評価を導入している。

◎外部評価のメリットは内部評価では予算査定・人事の査定の際、自分の仕事はいらないと言う課長はいない。事業を残すために仕事を作るために選択と集中。資源を集中させてどれかに集中するなどはっきりした方針があればやりやすい。選択と集中をうまく進めて合理的に説明ができるような施策の集中をしようと思うと外部有識者の声を聴くことが望ましい。

◎私も北九州市の第三セクター評価の委員長をしているが、外郭団体に仕事を任せべきか、やめるべきかは外部の有識者の声を入れないと内部だけでは話は前に進まない。メンバーは弁護士、企業の部長、会計事務所など組織運営に関わる専門の方に入って

いただき、経営としての第三セクターのマネジメントについて評価をして北九州市としては撤退したほうがいいのかの議論をする場として運用している。外部評価は有効。

●自治体の職員から外部評価は入れないとだめかと聞かれるが、仕事の中身による。

### <自治体行政評価のねらい>

#### ●行政運営の効率化

かけた費用以上の利得を得るようなことを効率性という。行政運営をいかに効率的に進めていくか、行政資源は人材も含めて減る一方であるが、仕事は増える。1人の職員が緊急事態や危機に対応できるかに役立てるような観点は自治体運営には重要。

#### ●行政活動の成果向上

いかに有効性を高めていくか。お金を掛けて道路を整備することで渋滞が解消する。公園を整備することで公園に魅力を感じ転入する住民が増えれば大きな成果。

#### ●予算圧縮・財政再建

いかに出て行くお金を抑えるか。今でも大事。

#### ●企画立案過程の改善

住民生活の隅々まで関わっているので大事な役目を担っている。市民に納得し協力してもらうかも重要な要素。この仕事はこうでこういう効果・成果があります。職員も数を減らして実現できることを目に見える形で示せば住民にも納得してもらえる。

#### ●PDCAサイクル確立

計画を立て評価をして改善策を講じて行政サービスの質を向上させる。

#### ●顧客志向への転換

以前は市民の意見を聞くより計画を作り市民に言う事をきかせた。現在は、住民の意向を聞いて住民の参画、協働のキーワード抜きには何事も一歩も前に進めない。

#### ●住民サービスの向上

#### ●アカウントビリティ

説明責任。主権者としての住民の命を受けて仕事をする代理人としての行政の関係において、住民から託された仕事を実行する。手段として行政評価は使える。

#### ●職員の意識改革

職員自身が住民の意向を聞き住民のために最大の成果を出す。

### <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

1つの仕事にどれほどのコストがかかっているかはっきり示す。直接事業費にしか頭に置かないがその他表に出てこないコストも積み上げる。

- ・民間活用のあり方診断。

人口 97,000 人。職員数は 385 人。人口 1,000 人当たりの職員数は少ない。なぜ、少ない人数でサービスを出来るかは民間活用。市役所の窓口に座るのは民間企業の人。初動の対応を行う。難しい事案は市の職員が引き継いで対応。2 段構えの対応システム。ほとんど全ての公の施設で指定管理者制度が導入されている。自治会にも仕事をやっていただく。

- ・業務・システム最適化診断

コンピューターのシステムを導入し業務の機械化、スピードアップを図るようないろいろな工夫をしている。似たような帳票を何回も書かされてうんざりする「やらされ感」「評価疲れ」の 1 つの理由。大野城市の場合 1 つの帳票にデータを入力するとリンクして他の帳票が全て出来上がるような工夫もされている。

- ・初期診断

導入 3 年に満たない事業を 3 年目で続けるか辞めるか判断する。

### <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。

- B S C (バランス・スコアカード) の考え方

- ・大野城市の統合型行政評価システムの概念図。どういうコンセプトで制度設計されているかの絵。B S C は 1 つの経営戦略手法。企業で主に使われている。杉並・世田谷区で試行的に導入している。究極の目指すべき方向は経営の最適化。少ない人員でどう対処していくか。安定的に最も効率的な仕事ができるにはどうすればいいか 4 つの視点で市の仕事を見直す。4 つの視点は経営の最適化を図る。
- ・財務の視点は入るお金が少なく出るお金は増えるがいかに出費を抑えて収入を確保するのかをチェックするのがフルコスト計算書診断。
- ・市民満足度の視点。サービスを受ける市民に満足いただけるかの役割は初期診断。新たにニーズが起こりそのニーズに新しく組み立てた新規の事業が本当に市民は満足を感じているかチェックする。満足が得られなければ手を引き、民間に任せる。そもそもそんなニーズはなかったのかもしれないなどを考える。
- ・業務プロセスの視点は、仕事のやり方、取り組み方。部屋のレイアウト・導線をうまく考えた合理的な導線計画を作るだけで効率が変わる。
- ・民間活用のあり方診断で市の職員の仕事を民間に任せることができないか。
- ・コンピューターのシステムを活用した事務の O A 化。

人財の育成と活用診断は、宝として輝く職員を 1 人でも多く作ることで効率的で効果的な仕事ができる。1 人 1 人の職員がいかに力量を高めて自治体職員としての責務を実感して対応できる仕事ができるかに課題がある。研修と人事評価に繋がる。目標管理の仕組みも入れ上司と部下が面談をして部下の思いを反映させながら人作りに役立てるような研修とそれを反映するような人事制度を組み立て

ている。

この4つの視点がB S Cの視点である。行政評価の制度に取り入れたのが大野城市型のB S Cの考え方。

#### ●外部評価

原課で評価帳票を作成し、コンサルタントが書面評価を行いヒアリング聞き取り調査を行い、総合評価を行い評価案を作成し外部委員会の席上に提出し外部評価委員会で内容を検討し外部評価委員会の意見として出す。大野城市の市長、副市長が調整し最終的に反映する。最終的に決定権を持つのは首長の判断に任される。外部評価委員会の意見も聞き入れて政策転換に役立てる。

#### ●バランス・スコアカード

- ・顧客の視点は市民満足の視点。
- ・財務の視点。
- ・業務・プロセスの視点
- ・学習と成長の視点

予算をいかに節減するか財務の話が多く、具体的に何をやるのか見えない中、細かい指標を作成する事例が多いが大野城市はバランス・スコアカードの視点で市の政策の中でどう位置づけどう取捨選択をして選択と集中をしていくか戦略的な観点で市の仕事の再編成・再構成をしていく。行政評価を使う姿勢がはっきりとしている。はっきりさせないと何のためにやっているか分からない。「評価疲れ」は細かい帳票を作りそれが反映されない。現場の仕事にプラスになっていない。何の役にも立っていないことから生じる。

#### ●行政評価制度の活性化

- ・住民の参画と理解

行政は主権者である住民から仕事を託されて代理人として仕事をしている。

- ・情報公開の徹底

評価委員会の議事録は公開し何を議論していたのか分かってもらう。

- ・分かりやすい評価書

国でも評価書を出している。分厚く文字が一杯で何が何だか分からないのもある。自治体でも実際仕事をしている人以外は分からないようになっていたりする。市民からすれば知りたい情報が入っていないので工夫が必要。

- ・評価結果の適切なフィードバック

うまく反映させて自分達の仕事が楽になる。市民から感謝してもらえるような道筋ができる。現場にうまく反映させるような仕組みが必要。「やらされ感」は企画・政策・自治担当課から帳票を作れと言われる。何のためにやるのかが分からないで企画部門の手柄になるだけでやってられない。そうならないために仕事の見直しと仕事がうまく回り職員の負担が軽くなることにつながることを示せない限り行政評

価制度をやめる団体は増えている。益々増えると思う。

- ・戦略の明確化

県・市町村として何がしたいのか戦略を明確化する。方向性がはっきりしないと個々の事務事業がうまくいってもそれだけ。県・市町村全体で意味のある仕事になっているかを示すのがないと説得力のある評価制度は機能しない。

- ・職員の意識改革と住民への働きかけ

職員・住民自身にも意識を変えてもらう。住民は行政に何でも丸投げして行政頼みはおかしい。公と民の役割分担。住民が自分達でやらないといけない解決しない問題も十分ある。しっかり切り分けをすることを意識しないと形だけの行政評価が空回りする。

- ・学習する組織文化

自分達の仕事の更なる効率化・有効性を高めることが求められる。

### ◎大野城市のフルコスト計算書

既に行政評価を導入している団体は同じような帳票が使われていると思う。評価の中では3年以上継続している仕事についてフルコストを抽出してその仕事がどれだけの効果を上げているかを考える帳票。

作り方は事業の目的「ソフトウェアをレンタルする」の業務。目的、対象、手段、成果を書き出し、自分達は何のためにこの仕事に取り組んでいるのかを明らかにし、評価は活動指標（アウトプット）は件数や本数などの数字。成果指標はどういう効果が表れてきたか。大野城市の成果指標は「事務に掛かる所要時間」が短縮でき成果があり短縮できた。効率性が上がったことになるので計測する1つの指標として取り上げている。調達コストの削減にどれほど効果があったのか。対象とする職員379数に対してどれだけのコストがかかっているか職員数1人当たりどれだけコストが掛かっているかをみる。反対側に要した費用・関わっている職員の給料・手当・共済費などを合わせ、レンタルをする直接経費。普通の団体でどれだけの費用が掛かるかを見るときは直接かかっている使用料・賃借料だけしか意識しないが、人が関わっているならば人件費も足しておかないとフルコストが出ないわけなので、どれだけの経費がかかっているのか。次の頁が診断・評価の結果。よくやっているか、改善点があるのかないか、最終評価に丸印が付けられ標記される。

これをやるのは専門のコンサルタント。まず、書面を見て、原課ヒアリングを行い全体として改善があるか最終評価して最後にコメントを付ける。約500の事務事業全てに評価を行った。個々の事務事業に評価を加えて改善点を明らかにし市が直接やらなくてもいいものは撤退していく方向でメリハリのある仕事の組立てに役立てる。

### ◎活動指標と成果指標

指標の選び方は大事。数値化できるものとできないものを整理し適切な評価指標を使わないと評価はできない。

### 「警察により町の安全を守る講習会・講演会」の例

アメリカの地域の犯罪をいかに減らすかのプログラム。研修会を開く。企画を立て会場を手配して案内状を出して関係者に集ってもらい講師から説明をしていくという具体的な組み立てをする。1回開催すればアウトプット単なる活動指標ではない。誰も来なければ告知の期間が短すぎた、告知のツールが悪かったか情報が伝わるようなチャンネルを使えば良かったかなどいろいろ振り返りも出てくる。それを測る指標は中間アウトカム。アウトプットよりは成果指標に近い。プログラム・研修に参加した人数と割合はすぐ出る。

右に進むと地域住民は態度を変える。前の数字と質が違う。教えられた安全行動。夜12時前後に街中うろついてはいけない、変な人がいるような所には近づいてはいけない、人通りの少ない所に足を踏み入れるな。いろいろな工夫がある。聞いて態度を変えた人がいたらアンケートや聞き取り調査で数字を把握する。教えられた安全行動をとる住民の数と割合は努力をすればこの数字は出る。

地域住民が警察に手がかりを与える。犯罪捜査や犯人逮捕に繋がる有力な情報は住民から得るのが最大といわれている。犯罪捜査や犯罪の解決に役立つ情報を得るためにこういう講習会に参加をしていただいた方に働きかけてそういうときは言わないといけないという効果はあるが、指標で表すと住民によって提供された手がかりの数も統計をとっていけば数字はつかめる。前と後で見比べて増えたか減ったかを対比できれば説得力のある数字になる。中間のアウトカム。

最終アウトカムは警察が手間暇かけてやるねらいは手がかりが犯罪解決と犯人逮捕につながった。手がかりで解決した犯罪の数と割合がどれ位あるのか、研修会を開催したから伸びたのか因果関係は立証できない。行政評価の難しいところ。行政の様々な働きかけが原因と結果の関係になるようなものはほとんどまれ。

研修会を開催することのねらいを最終アウトカム。犯罪が減少する。その地区の報告犯罪件数が研修会の前後でどれ位差があるか、犯罪が減ったら研修会は効果があった。地域住民は前よりも安全にこの地区で暮らすこと。どの位いるかが最終アウトカム。それを計測する成果指標はその地区が夜間安全と感じる住民の割合。

自治体現場にも応用できる。地域保健の保健師が食生活の改善などで塩分・糖分量を抑えた食事を取ることの重要性を伝えるような講習会はよく行われる。講演会を開催した回数。働きかけをしない限り次のステップには進めない。活動指標も大事な数字。何回か行いそこに地域の人が参加しそれを聞いて自分の食生活を見直して今迄少しだめだったなどと態度を変えて結果として生活習慣病の発症数が本当に減ったかどうか手間暇、お金を掛ければ調査はできる。そこまでやると施策の有効性を評価することは可能。

活動指標・アウトカムとアウトプットはしっかり頭に入れておいていただきたい。1回開催するのは単なるアウトプット。アンケートなどで調査して、態度変化を引

き出すことができる可能性も十分あれば行政の施策をやる値打ちがある。やろうがやるまいが関係ないという結果が出ればこのプログラムを行う必要はない。評価の意味するところ。

#### ●大野城市の窓口風景

総合受付に市民は用件を伝え内容を聞いてどちらに行ってくださいと言う。国保、転入届の窓口は市民が回らなければいけないが、大野城市はワンストップを意識して、後の流れは市が行う。市民は1つの窓口に行けば用件は終わるという形で受付業務は行われている。外部評価の意見を聞き窓口を立てて対応するハイカウンターから座って対応するローカウンターにした。椅子の横に仕切り板があり横の人の話が気にならないような工夫もされて椅子に座ってゆっくり相談できる。業務プロセス・仕事の仕方を具体的に変える。住民主体の行政サービスはいかにあるべきかを考えた結果である。子育て相談の窓口では、キッズコーナーで子どもの遊ぶ所がある。フロアマネージャー（民間の人）がいるので子供が変な人につれていかれない、どこかに行かないように見張り子守をする。お母さんは子育て相談に専念できる工夫をしている。住民票や戸籍謄本を取る際に手数料を払うが自動の証紙発券機が設置されていてコインを入れると証紙が出てきて、それと引き換えに書類を持って帰ることができる工夫をしている。今、何番の人が対応しているか表示する掲示板がある。自治体の窓口業務、仕事のやり方、進め方の工夫の1つの事例。外部評価を实际やって現場の形を変えることによりあるいは受ける役割分担をすることで職員の負担も軽くなり、サービスも良くなった。市民の間からは非常に評判はいい。問題は現場力が低下してきた。市民と窓口で対応することによりいろいろな相談を受け、たまには怒られる経験を踏まえて現場力を培っていくが、直接対応することがなくなるといろいろなケースに柔軟に対応する現場力が低下してきている。これをどうするかが今後の課題。バランス・スコアカードによる業務プロセス・仕事の進め方の工夫をしていく中で1つやると問題が出てくるので、それにどう対処・対応していくかを工夫していくのが行政評価の奥の深いところであり、実は意味のあるところ。行政評価に完成はない。やりながら、試行錯誤を繰り返しながら成果指標や活動指標についてはいろいろな視点でどういう指標を設定するのがいいのか考えるが、絶対的な正解はない。状況によって結構変わってくる。社会経済状況も市・町を取り巻く環境は変わるので、行政が期待されている役割ややらなければいけない仕事も大きく変わっている。住民の位置付けや参画のあり方も変わってきている。住民の意向を踏まえ住民サービスに直接つながるような市民満足度を最大限引き出すことができるような仕事を組み立てていく上で、行政評価は手間暇かかり面倒だがそれなりに役に立つ仕掛け・仕組み。

#### <質疑応答>

Q: 私の所では、財政課サイドで事務事業評価をして予算査定の1つとしてやっている



のが実情。ある事業を10年近くやってきて毎年やるが、継続する事業は同じ時期にやる。そうすると、毎回、担当課としても同じ話と同じ視点で事業評価が繰り返される。そういう面で疲れを感じる。新規事業を行うが、予算に限りがあるので当初は予算査定と連動させて、事業評価の中で現状維持やそれもシーリングも別にフラットに一律になって、施策評価ということで事業をある程度束ねて総合計画上の体系の1つのレベルでやり始めたところ。なかなか予算にインセンティブが働かない中で新たに施策評価をすると事務負担感が増すという状況になっている。先生が関わっている大野城市や他の自治体でもそうですが、同じような話なのかこのような観点でいくと施策評価は意味のあるものに近づくのではないかと、その辺の視点があればご紹介いただくと助かります。

A: 毎年毎年同じようなことを基本的に大野城市は500事業全部をフルコスト計算書診断をやったが、3順目に入っていると思うが、その辺は少し工夫がある。九州の近隣の団体の状況は、やめてしまう自治体、仕切り直しで見直す団体が結構増えている。具体的に言うと熊本市が外部評価を4年やっていたが、事業を絞り込んで20くらい毎年代表的な事業について事業仕分けみたいな手法でやっていたが、実は見直しを行っている。今、熊本市は中断している。福岡市も外部評価については中断している。福岡市も実は事業仕分け方式、民主党政権の時期と前後して自治体の行政評価でも出てきたが、年間20事業やるかやらないかの数だったが、手間暇かけてやるがそれに対して得られる成果があまりないということで今、仕切り直し、やめてはいないが新しいやり方を検討中、模索中ということは聞いている。久留米市も同じような方式で行政評価をやっていた。これもどちらかという仕分けみたいな感じでやっていたが、今、仕切り直しで見直している。おっしゃったようにどの団体も10年くらい進めてくるとマンネリになる。マンネリをそのまま続けると不満が残るだけ。そういう意味で福岡、久留米、熊本みたいに見直しをしていったん休止するのは1つの知恵だと思う。休止をしていろいろな団体の取組を参考にしたり、施策評価について、実は施策評価まで行かないと事務事業評価をいくらやっても、施策に対して事務事業が貢献できるかどうかの視点でこの事業がいるかいないか取捨選択をしていく形で、新しい組み直しを時間を掛けてじっくりされたらいいのかと思う。今あるのを小手先だけで変えてやろうとするとその場しのぎの対応になってしまう現場サイドからは反発をくらい協力を得られないようなことになる。いったん休止して仕切り直しをして新しい仕組、仕掛けを考えていくのが良いのではないかと。先ほどから強調しているように政策評価・行政評価は使い方をうまくやれば十分意味のあること。職員に自分の仕事の何たるかをはっきり認識させて改善方策を考える癖を付ける意味でも非常に意味のある仕組だと思うので、無理やりやらせようとする「やらされ感」という話になる。問題が起こっているのであれば思い切って福岡や熊本のようにいったん休んでみるのも1つの手ではないかと思う。