

# 行政評価による自治体経営改革

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士課程  
千葉商科大学 講師  
玉村 雅敏

## はじめに

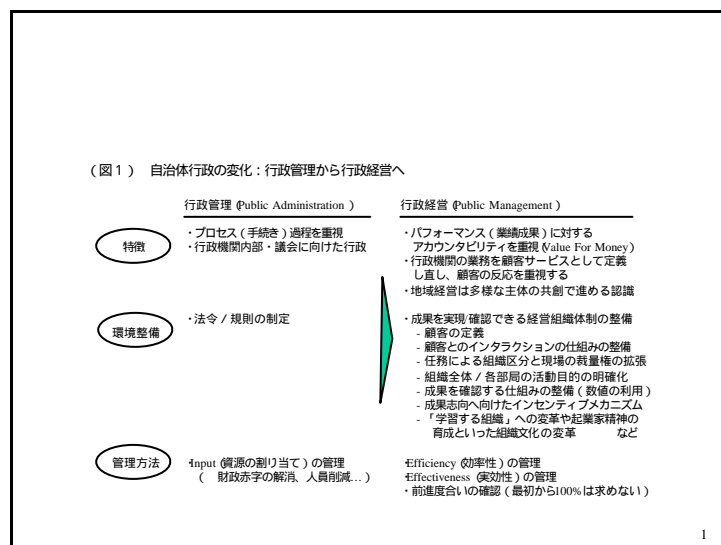
地方自治の世界で「行政評価」が話題となっている。三重県や静岡県、青森県、岩手県、東京都といった都道府県レベルから、長浜市や松戸市、ニセコ町といった市町村レベルまで、全国各地で多種多様な取り組みが行われている。実際に取り組みされている各事例は、事務事業の見直し、政策の棚卸し、会計制度の見直し、住民満足度追求、住民にわかりやすい報告書作成など、切り口はそれぞれ異なるものであるが、「行政が行ったことの成果を確認し、住民に明確に示していこう」という共通点を持っている。

こういった「行政評価」の動きは、米国の地方自治体で積極的に取り組まれている「業績評価(Performance Measurement)」や米国連邦政府での「GPRA法(Government Performance and Results Act、行政活動の成果測定とその報告を義務づける法律)」、英国の「市民憲章(Citizen's Charter、行政サービススタンダードの設定)」、ドイツのベルテルスマン財団によるドイツ地方自治体の業績評価の取り組みなどと共通する点も多く、世界的な動きであるといえる。

本稿では、行政評価を自治体の経営システムに取り込む方法や、その際に留意する点などについて、主にアメリカの「業績評価」の取り組みから学べることを中心に解説してみたい。

## 1. 行政評価によって実現する新公共経営

OECD 諸国(特にアメリカ・イギリス)では、近年、行政機関の活動に変化が現われ始めている(図1)。これは、言うならば、“Public Administration(行政管理)”から“Public Management(行政経営)”へと行政のスタイルが変化をしてきている、とまとめることができる。そこでは、住民・納税者に対して、行政の活動を通じて何が達成できたのかという「業績成果(Performance)」を示していくことが重視されており、「成果を獲得できる行政(Management For Result)」へと転換しているものであるといえる。



こういった変化の背景には、「民間企業で培ってきた様々な経営手法や発想を積極的に行政の運営にも取り込もう」という「新公共経営 (NPM、New Public Management) 」の動きがある。この動きは、

- 市場メカニズムの活用
- 顧客主義
- 業績成果による統制
- ヒエラルキー構造の簡素化 ( 機能 / 権限の細分化・分権化 )
- 契約型システム

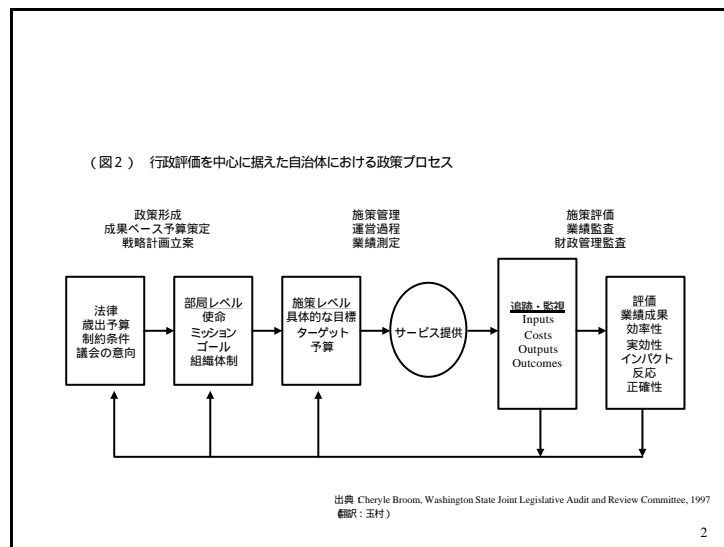
の5つの特徴を持つものである(玉村[5]参照)。

このNPMの動きを促進させている重要な要素として「数値指標によって行政活動の業績管理を行う」ということがある。これは、まず、行政の活動によって達成した業績成果を数値指標を利用して測定をする。続いて、この測定した数値を効率性や実効性といった形に加工した上で評価を行う。そして、この評価を受けて、必要ならば、組織や施策の改革・整備を行っていくというものである。

こういった「行政の活動による業績成果 (Performance) を数値で測定し評価 (Measurement) すること」が「行政評価」であり、「成果を獲得できる行政」を実現するには、この仕組みを如何に行政の活動に埋め込むかが重要になってきている。

## 2 . 行政評価を中心に据えた自治体経営

行政評価の仕組みを取り込んだ自治体の政策プロセスは図2のような流れとなる。この流れの中で鍵となるのが、行政サービスを提供した後の業績成果を、Input、Output、Outcome といった「業績評価指標」で追跡・監視をするという点である。



ここで、Input、Output、Outcome の違いについて説明しておく ( 図 3 ) 。

( 図 3 ) 業績評価指標の種類

	目的	Input	Output	Outcome
街灯整備	安全な道路と近隣環境実現	予算と実際のコスト	新しく設置された照明の数	安全な道路の割合
リサイクル	ゴミと埋め立ての少量化	予算と実際のコスト	リサイクルされた量	実際に減量したゴミの割合
ボランティア促進	ボランティア活動をする人を増やす	予算と実際のコスト	講習会の開催数 講習会への参加者数	実際にボランティア活動をした人の割合

3

Input とは「投入した資源」のことである。その算出には、給与や光熱費なども含めて、その活動に費やした全ての資源をコストに換算して捉えるといった方法が採られることが多い。その際には、伝統的な会計手法で捉えるのではなく、ABC ( Activity Based Costing ) 手法など、活動別に予算を組み替える方法が採用されている ( 図 4 ) 。

( 図 4 ) コストの算出方法

伝統的会計手法		ABC(Activity Based Costing) 手法	
給与	\$386,923	道路陥没補修	\$134,500
付加給付	\$124,058	再舗装	\$230,688
光熱費	\$ 74,765	歩道修理	\$162,546
設備費	\$ 24,612	ひび割れ補修	\$ 82,624
合計	\$610,358	合計	\$610,358

4

Output とは「提供された財やサービスの量」のことであり、サービス提供時間や提供されたものの数量の形を取る。

Outcome とは、地域や政策ターゲットに「実際に起こった変化やインパクト」といった意味であり「その施策がなぜ行われているのか ( ミッション、使命 ) 」によって、注目すべき Outcome は異なることになる。こういった Outcome は、民間の努力や受益者の嗜好など様々な要素が絡むものであり、行政によって実施された施策の影響そのものと直結しているとは限らない。しかし、地域社会において行政がその目的・使命を達成することができているかを確認するには、このレベルをチェックすることが重要となる。

こういった Input、Output、Outcome の指標は全て数値として測定する。ただし、Input、Output については、実際の活動から比較的容易に数値指標化できるが、Outcome の場合に、統計的データなどを使った「絶対指標」としては設定しにくいこともあるため統計的な数値指標化はやや難しいことがある。そのときは、満足度などの「主観的な指標」で数値化するか、全国順位や目標達成度といった「相対的な指標」を持ちいて代用することになる(図5)。

図5) Outcome指標の設定

利用データ	解説	例
絶対指標	・統計的データ データ採集が可能な指標 (ただし、数値と改善度が比例する指標)	・1000人中の乳がん死亡率 ・8年生の前月に喫煙した者の割合
相対指標	・全国順位 コスト・金額などの統計的データだけでは優劣がわかりにくい指標で、各自治体にデータがそろっている指標	・一人あたりの地方税の全国順位 ・一人あたりの州の芸術資金の全国におけるランキング
主観指標	・目標達成度 環境の改善度、教育における能力の取得など、絶対指標での管理が難しい指標	・高度の技術レベルに達した8年生の割合(数学)
	・住民満足度 データの無いものでマーケットリサーチ手法の応用などにより市民調査を行い指標化できる	・自分がコミュニティの一員だと感じる人の割合

数値指標化する利点は「比較(ベンチマーキング)ができる」ということである。すなわち、過去からの遍歴との比較、未来の目標値との比較、他の組織(同自治体内、同規模自治体、近隣自治体、民間・行政の成功事例)との比較ができるのである。こういった比較をすることによって、活動の質や政策目標達成度について客観的な評価を下すことが可能となり、さらに、この客観的な評価に基づいた目標管理や改善度合いの確認、予算の重点配分、成果ベースの契約(アウトソーシング)などができるようになる。

ただし、Output、Outcome の指標はサービスを提供したあとの「状態」を示す数値であり、これのみだけでは行政の活動が効率的であったのか、効果をあげているのか、といった切り口で客観的に判断をすることは難しい。そこで、Input、Output、Outcome を「効率性」「実効性」に加工し直した(図6)上でベンチマーキングを行うことになる。

図6) 効率性と実効性の捉え方

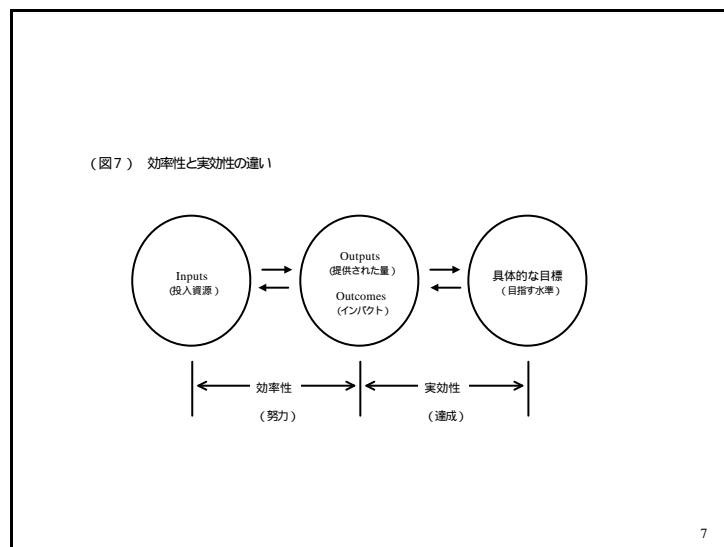
部局	施策	目的	評価指標		
			Output	効率性	実効性
交通	公共交通プログラム	移動性の提供	サービス提供時間	1時間当たりのコスト 乗客一人当たりのコスト	1時間当たりの乗客数 顧客満足度調査
	地域防犯プログラム	公共の安全性の向上	地域での活動時間	1時間当たりのコスト 警官一人当たりの緊急電話回数	応答までの時間 検挙率
警察	交通安全プログラム	交通の安全性の向上	交通取締の総実行時間	交通取締毎の平均コスト	事故発生率
	人事	効果的な人材配置	交通取締の実施数 応募倍率 応募数	従業員一人当たりの採 用数	他部門における満足度

「効率性 (Efficiency)」とは Input と Output の関係性に注目したものであり、「Output 1 単位を実現するために Input はどれだけ必要か」を見るものである。その示し方は、例えば「サービス提供 1 時間当たりのコスト」といったように「Output 1 単位当たりの Input ( Input / Output ) 」といった形を取ることが多い。こういった切り口で施策の影響を捉えることによって、比較をしたい対象である「効率性の面での成功事例」が予算規模や人口規模などが異なる自治体であったとしてもベンチマーキングすることが可能となり、効率性を改善することが必要かどうかの判断ができることになる。そして「効率性を改善することが必要」と判断した場合、効率性を構成する Input と Output に注目して、

1. Input はそのまま Output を増やす
2. Output はそのまま Input を減らす
3. Output を増やし、かつ Input を減らす

といった選択ができるようになる。

一方、「実効性 (Effectiveness)」とは Output や Outcome が「具体的な目標 (Objective)」へ向けてどれだけ前進しているか、貢献しているかを見るものである ( 図 7 )。

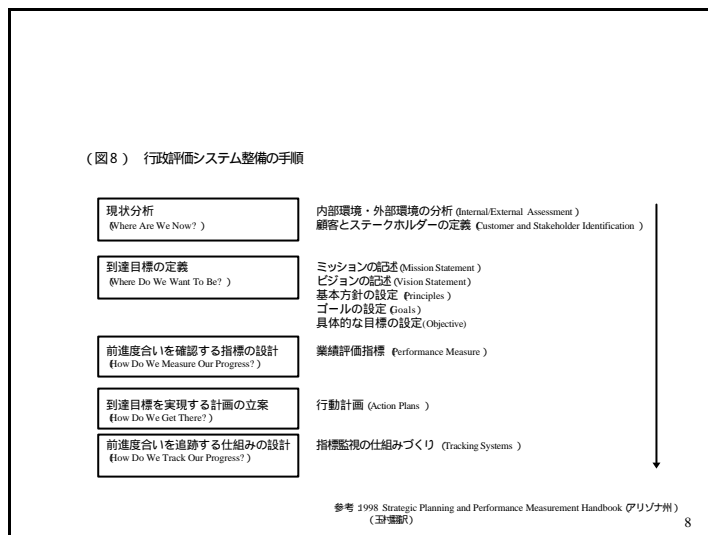


この「具体的な目標」とは、施策や部局の「ミッション」や「ゴール」から決まる、ある時期 (例えば 3 年後や 2005 年の時点など) までに達成したい具体的な水準のことであり、数値を使って表される。例えば「3 年後には犯罪者の検挙率を 90%にする」とか、「2005 年までに未成年の喫煙率を 10%にする」といった形で表現される。

「実効性」とは、この「具体的な目標」と「(行政の Input の結果として) 実現した Output、Outcome の水準」を比較することによって、施策が目指す「ミッション」や「ゴール」にどれだけ近づいているのかの評価を行うものである。この点での改善が見られない場合、目指すべく政策目標の達成へと近づいていないということがわかり、「具体的な目標」の変更や Input レベルの改革などについての検討が必要ということになる。

### 3 . ミッションの定義からはじまる行政評価

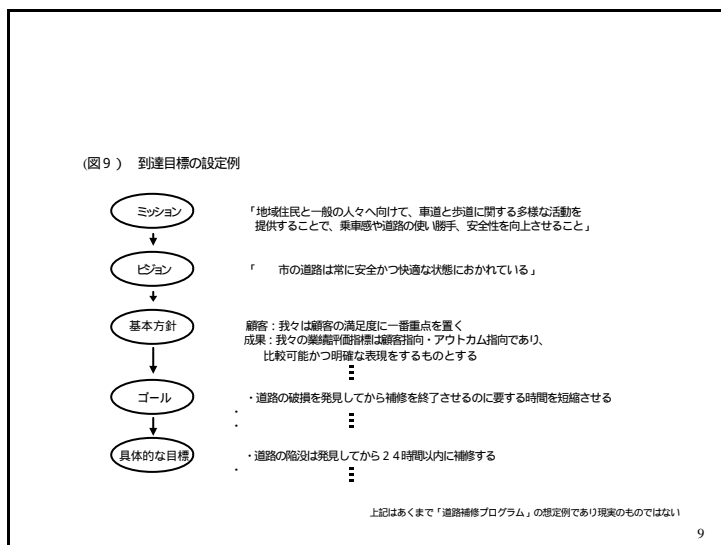
米国の行政評価の成功事例を見ると、部局 ( Agency ) や施策 ( Program ) の「ミッション ( Mission ) 」から体系づける形で、行政評価の仕組みを組み立てている事例が多く見られる。例えば、米国アリゾナ州の各部局では、「ミッション」からブレイクダウンしていく形で戦略プランの立案を行っている ( 図 8 ) 。このケースをもとに、行政評価の仕組みを構築する際の手順について解説してみたい。



まず最初に行うのが、置かれている状況、対象とすべき顧客などの「現状分析」を行った上で、「到達目標の定義」を行うことである。その際には、部局や施策の「ミッション ( 使命・役割 ) 」の定義から取り組んでいくことになる。

この「ミッション」とは「何を目指しているのか、なぜその活動をしているのか、誰に向けて活動しているのか? 」といった問いに答えるものであり、抽象的かつ総論的な表現で定義される。

そして、その「ミッション」を受けける形で「ビジョン ( Vision ) 」 「基本方針 ( Principles ) 」 「ゴール ( Goal ) 」 「具体的な目標」と絞り込んでいき、部局や施策が目指す「到達目標」を具体化していく。例として、ここでは道路補修プログラムをあげておく ( 図 9 ) 。



「ミッション」の次に位置する「ビジョン」とは「ミッションを追求することによって実現する未来イメージ像」のことである。「ミッション」から「未来イメージ像」へと変換することによって、この後の段階で行う「ゴール(ミッションを実現するための条件)」の設定が行いやすくなる。

このように「ミッション」を「ビジョン」に変換した上で「ゴール」を設定していくのだが、「ゴール」設定の前段階で「基本方針」についても検討をしておく。「基本方針」とは「ミッションへ向けて行動する際に意識すべき条件」の意味であり、その定義は、人(顧客や従業員の扱い方)、プロセス(組織の運営方法や意志決定方法、サービスなどの提供方法)、成果(サービスなどの水準について期待すること、計測方法)の3つの視点から行う。

そして「ゴール」を設定することになるが、その際には、数年後(大抵3年以上後を設定する)に到達してきたい結論を複数設定する。この複数の「ゴール」を達成できたかを見ることで、総論的な特色を持っていた「ミッション」や「ビジョン」の実現を確認するというわけである。

続いて「具体的な目標」を設定する。これは、前述したとおり、「数値を使って表す、ある時期までに達成したい具体的な水準」として設定をする。

このようにして「ミッション」の定義からスタートして、具体的な「到達目標の定義」まで行っていくのである。

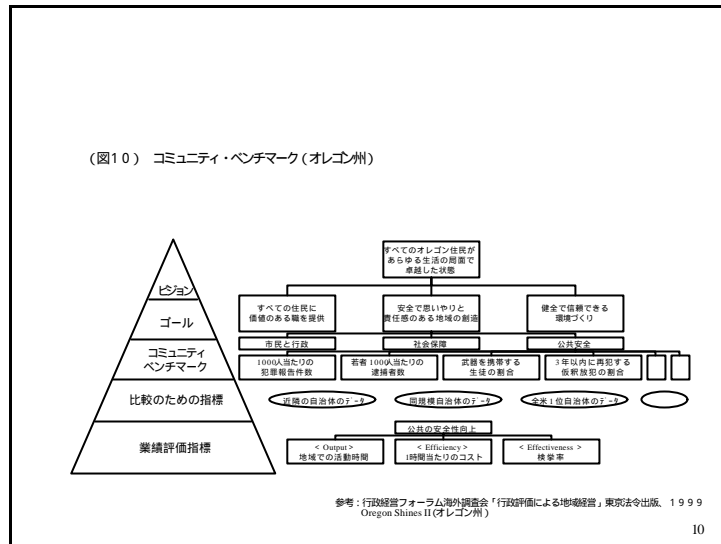
さらに、具体的に定義された到達目標について、Input、Output、Outcomeといった数値で確認していく「業績評価指標」の設定や、実現へ向けた「行動計画」の策定、「指標監視(チェック)の仕組みづくり」を行っていくことになる。

#### 4. コミュニティ・ベンチマーキングによるミッションの明確化

前項では「ミッション」から体系立てて行政評価の仕組みを整備をしていくことを解説したが、その最初の段階である部局や施策の「ミッション」を異論なく定義することは大変難しいことである。また、各部局が独自に「ミッション」を設定した場合、自治体の活動全体から見たときときに「偏り」が見られることもある。そこで「自治体は地域を経営している」という視点から、「地域の目標管理」と「各部局や施策のミッション」をすりあわせることに取り組む自治体も現れてきている。「コミュニティ・ベンチマーキング(または単にベンチマーキング)」と呼ばれる、「地域の目標管理」の1方法を利用するのである。

「コミュニティ・ベンチマーキング」とは、市民と地域にとって重要なテーマ毎に、計測可能な指標(コミュニティ・ベンチマーク)を時系列的に監視することにより、地域社会の豊かさや進歩を行政の成果として評価しようというシステムである。とくに、オレゴン州やオレゴン州MULTI郡の取り組みが有名である(詳細は、行政経営フォーラム海外調査会[2]参照)。

このシステムでは、地域の「ビジョン」の定義から始まり、そのビジョンを達成する条件としての「ゴール」、そのゴールが達成できたかどうかを数値で監視する「コミュニティ・ベンチマーク」、さらにそのベンチマークの水準がどうであるかを判断するための「比較のための指標」という順序で組み立てられている(図10)。

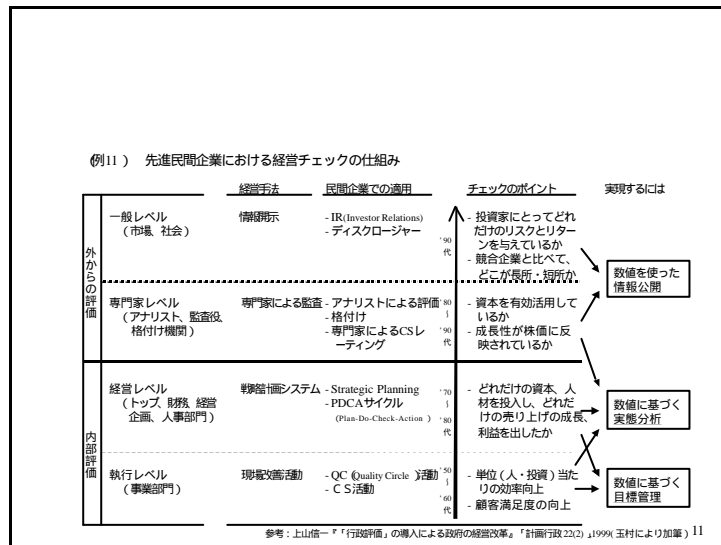


コミュニティ・ベンチマーキングでまとめた「地域の未来像」を実現するために各部局の活動や施策がある、というように定義をすることによって部局や施策の「ミッション」を明確にし、行政評価の仕組みを強力にしようとするアプローチもとられているのである。

## 5 . 経営評価環境の整備：内部評価と外部評価

最後のまとめとして、行政評価にとって今後必要となることを述べてみたい。

評価の環境を整備することは民間企業でも取り組まれている。それは大きく分けて4つの切り口である(図11)。



本稿においてこれまで述べてきたことは、図11でいう「内部評価」のものであるといえる。「コミュニティ・ベンチマーキング」は経営レベルでの評価環境の整備であり、部局や施策の「ミッション」から「業績評価指標」へとつながる一連のものは執行レベルの評価である。

今後の展望として、こういった内部評価に加えて、行政においても「外からの評価」が重要となってく

るであろう。

先進的な民間企業では、「IR(インベスターズ・リレーションズ)」や「格付け」といった「外から評価される仕組み」を整備することによって安定的に経営できる環境を整えている。

IR や格付けは、80 年代中頃の米国における「証券手数料の自由化」を契機に積極的に行われるようになったものである。証券会社は、主な収入源であった「株式の手数料」が自由化された結果として、強烈な競争にさらされることになった。そこで、株式以外のものについても証券化を行い、投資対象として設定をしたが、その際に、何らかの「格付け」が必要となったのである。結果として、証券アナリストや格付け機関による評価、J.D.パワーズのような専門機関による顧客満足度の評価など、企業外の専門家が第三者の立場で複数の企業を並べて監査し、格付けをするといった活動が一般化していったのである。

しかし、格付けをされる企業からみた場合、必ずしも十分な情報に基づいて格付けされているとは限らないため、専門家レベルの監査が盛んになり、成熟化してくるに従い、受動的に専門家による監査を受けているだけでは不十分と考えられるようになっていった。そこで、IR とよばれる、今後の戦略や配当方針などの情報を企業自ら積極的に発信し、投資家に直接訴えて支持を集める方向性も生まれてきたのである。

民間企業では、こういった方法を採用することによって直接・間接両面で資金を集め、その活動を安定させ・発展させてきたのである。

行政においても、今後、同様の発想が重要になってくるであろう。外部から評価され、理解を得られる環境を積極的に整備していくことは、行政にとっても、民間企業のように資金面での安定性を得られることが期待できる。さらに、地域の現状や今後の方向性や戦略について積極的に訴えて理解を得ることによって、住民や NPO などによる自主的な活動を引き起こしていくことも期待できる。その結果、Outcome レベルで高い成果を獲得することへと繋がるかもしれない。

こういった「外部からの評価」を受ける環境を構築するには、情報公開するといった「待ち」の姿勢ばかりではなく、IR のような、ターゲットに合わせて加工した情報をわかりやすく出していく「攻め」の姿勢の情報発信が重要となってくるであろう。

## 参考文献

- [1] Cheryle Broom, Washington State Joint Legislative Audit and Review Committee, 1997
- [2] 行政経営フォーラム海外調査会「行政評価による地域経営戦略～ムルトマ郡におけるコミュニティ・ベンチマーキング～」東京法令出版、1999
- [3] Strategic Planning Advisory Committee of Arizona, 1998 Strategic Planning and Performance Measurement Handbook, 1998
- [4] 玉村雅敏『米国地方自治体の新しい成功事例～フロリダ州の行政評価・詳報～』「地方行政」時事通信社、1998
- [5] 玉村雅敏『新公共経営(NPM: New Public Management)と公共選択』「公共選択の研究」勁草書房、1998
- [6] 上山信一「行政評価の時代」NTT 出版、1998
- [7] 上山信一『「行政評価」の導入による政府の経営改革』「計画行政 22(2)」, 1999

### 【玉村氏のプロフィール】

- ・慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程修了。  
現在、同大学院博士課程在籍、および千葉商科大学講師。
- ・専門は、公共経営、政策評価、公共選択論、ソーシャルマーケティング、情報メディア論など。
- ・自治省や各地自治体の研修講師、青森県政策マーケティング委員会部会員などを努め、日本における実務レベルの行政評価の研究・開発に従事。
- ・主な著書：「NTT vs. 郵政省」(PHP 1996 共著)、「行政評価による地域経営戦略」(東京法令出版、1999。監修・監訳)など。