

地域主権時代の行政評価 (埼玉県における行政評価の現状と課題)

埼玉県企画財政部計画調整課

高野 雄規 黒澤 学 清水 一憲

1 はじめに

都道府県における行政評価は、まず平成8年度に三重県において導入され、数年のうちにほぼすべての都道府県に行き渡った。本県でも、平成10年度に施策評価を試行してから早12年が経過している。

多くの自治体では、導入することが目的であった初期段階から、最近では予算編成や組織編成にいかん反映できたかが課題となっている。

必要な内部手続きや資料作成が多いことから、ともすると「評価疲れ」などと揶揄される行政評価であるが、効率的で開かれた県政を運営していくために必要不可欠なツールであることは、論を待たない。

本稿のテーマは、本県の行政評価の現状を踏まえ、よりよい評価制度の構築に向けた提言を行うものである。

なお、本稿の意見に係る部分は、執筆者の私見であり、所属する組織の意思を表明するものではない。

2 行政評価制度の概要

(1) 行政評価とは

行政を効率的に運営するためには、行政活動の全容を把握した上で今後の方針を定め、有限の予算・人員を的確に配分することが不可欠である。

また、透明で開かれた行政運営のためには、住民への積極的な情報提供が必要となる。しかし、多岐にわたる行政活動の情報を五月雨式に公開した場合には、これを閲覧する住民の負担は非常に重いものとなるため、何らかの形で行政活動に係る情報を整

理し、分かりやすい形で提供することが求められる。

これらのニーズに応えるため必要となるのが行政評価であり、多くの自治体では、行政活動を政策一施策一事務事業の3階層に区分した上で、情報を整理している。

(2) 行政評価の種類

行政活動を政策一施策一事務事業の3階層で把握する以上、評価制度も「政策評価¹」「施策評価」「事務事業評価」の3つが存在することとなる。

このうち政策評価は、行政活動全体を概ね数個～十数個程度の政策に区分して把握するものであり、主に、行政全体の方針を決定するための情報として活用される。ただし、最も広範な概念である政策を直接把握することは実務上困難であるため、まず施策又は事務事業の情報を収集し、その結果を取りまとめて政策評価を行うこととなるのが通常である。

施策評価は、各政策をさらに数個の施策に分割し、行政活動を概ね数十個に区分して把握するものである。適度に整理された情報であり、住民への情報提供に適した形態であると考えられる。そのため、評価制度単独ではなく、総合計画の進行管理の手段として運用されることも多い。

事務事業評価は、各事務事業の状況を直接把握するものであり、すべての事務事業を評価する場合には、対象は数百～数千にのぼる。評価対象が膨大であるため、公表に当たって一覧性を欠く面もあり、主に、行政内部での予算・組織編成の基礎資料として用いられることが多い。

また、この3種を組み合わせたり、アレンジした

りしている制度も存在する。

〈表1〉行政評価の種類（一般的な形態）

	政策評価	施策評価	事務事業評価
評価者	内部（必要に応じ、外部の意見を聴取）		
調査対象	事務事業・施策	事務事業・施策	事務事業
評価対象	政策	施策	事務事業
適した目的	政策判断	施策の進行管理・情報提供	予算・組織の編成

（3）類似の制度

前項でみた3種の評価に類似するものとして、「事業仕分け²」「行政監査」等³がある。

まず事業仕分けであるが、仕分け人という外部の視点の導入と審査経過の公開により、行政自身が行う事務事業評価と比較して、より中立な視点が確保されるものである。さらに、事務事業という一般には馴染みの薄い単位に対する審査を、分かりやすく住民に伝えるという効果もある。ただし、事業仕分けはしばしば「劇場型」と言われるように、住民の目を意識し過ぎた形で実施される可能性がある。その結果、短期的な財政状況の改善に特化した議論が行われた場合には、中長期的に取り組むべき事業、多額の予算を投入してでも推進すべき事業等については妥当な結論が得にくいであろう。そのため、事業仕分けを実施する場合であっても、並行して行政評価を実施し、適宜役割を分担するべきであると考えられる。

行政監査は、地方自治法第199条第2項に基づき実施されるものである。外部（監査委員）の視点から実施されるものであり、主な対象は事務事業、又は事務事業を構成する個々の執行行為である。事務事業評価との相違点としては、

- ・ 事務事業が問題の有無で評価され、通常を上回る成果を上げた事務事業等に対しても、特段のプラス評価がないこと
- ・ 主として、適法性の観点から審査されること（ただし、近年は費用対効果などが意識される傾向になりつつあるようである。）
- ・ 外部の視点でありながら、監査委員は財務監

査（地方自治法第199条第1項）等を通して行政情報に精通しており、中立かつ緻密な審査が期待できること

などが挙げられる。

〈表2〉評価類似の制度

	事業仕分け	行政監査
評価者	外部(仕分け人)	外部(監査委員)
調査対象	事務事業	主に、事務事業に係る執行行為
評価対象	事務事業	事務事業
適した目的	予算の適正配分・情報提供	予算の適正な執行
主な着眼点	費用対効果	適法性 (近年、費用対効果を重視)
主な特徴	原則、公開の場で実施	特段のプラス評価はない

3 本県における行政評価

（1）本県の行政評価の概要

本県で現在行っている行政評価の取組は次の3つである。一つは総合計画の評価として施策の効果に着目した「施策評価」、二つ目に予算編成の参考として事業の費用対効果に着目した「事務事業の総点検」、そして三つ目は一般の県民に事業のコストを分かりやすく知らせるため、費用対効果に着目した「行政の値札」である。

本章では、我々が担当している施策評価を中心に論を進める。

〈表3〉埼玉県の行政評価

	施策評価	事務事業の総点検	行政の値札
区分	施策評価	事務事業評価	施策評価＋事務事業評価
評価者	内部＋外部の視点	内部	内部
調査対象	一部の施策	ほぼすべての事務事業	一部の事務事業
評価対象	一部の施策	ほぼすべての事務事業	一部の施策・事務事業
主目的	施策の進行管理	予算・組織の編成	県民への情報提供
主な着眼点	効果	費用対効果	費用対効果

（2）本県の施策評価について

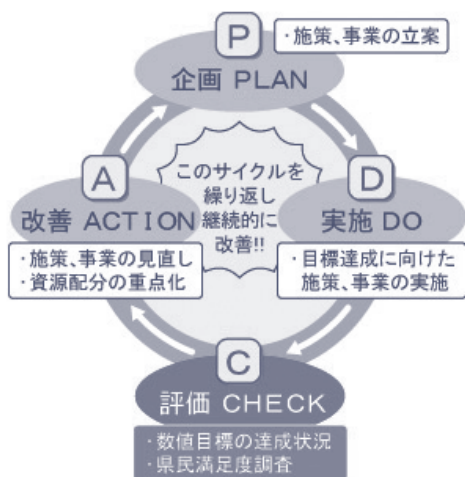
本県では現在、総合計画「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」のマネジメントサイクルの一つとして、施策評価を行っている。この評価により総合計画の進行状況を管理するとともに、予算・組織の適正な編

成に資することを目的としている。

またあわせて、評価結果を公表することにより、透明で開かれた行政運営を推進している。

〈図1〉マネジメントサイクル⁴

● PDCAサイクル(埼玉県の場合)



(3) 施策評価に係るこれまでの取組

本県の施策評価は、平成10年度から試行としてスタートし、翌年の平成11年度から本格的な実施、公表が始められた。これは、総合計画「埼玉県新5か年計画」(当時)の進行管理のため実施されたものである。

その後、平成14年度、平成20年度に評価制度の見直しが行われたが、いずれも新たな総合計画の策定に伴うものであった。本県における施策評価は、常に総合計画と一体として運用されてきたのである。

〈表4〉これまでの取組

平成9年度	「埼玉県新5か年計画」(～13年度)
平成10年度	施策評価の試行
平成11年度	施策評価の本格実施・公表 (12年1月)
平成14年度	「埼玉県5か年計画21」 (～18年度) 新しい評価制度による評価を試行的に実施(15年2月) ※政策指標レポート・施策評価・事務事業評価

平成15年度	本格実施・公表(15年10月)
平成16年度	新たに「事務事業の総点検」を実施
平成19年度	埼玉県5か年計画 「ゆとりとチャンス埼玉プラン」 (～23年度)
平成20年度～現在	現在の評価システムによる 政策評価を実施・公表(20年9月) ※指標の達成状況、県民満足度調査
平成22年度	新たに「行政の値札」を実施 「事務事業の総点検」を実施

(4) 現行施策評価の手法

総合計画で設定した「埼玉安心戦略」の23項目51指標と「分野別施策」の17項目46指標、合わせて97の指標の達成状況を調査する「指標達成状況調査」と、埼玉安心戦略23項目に対する満足度や重要度について県政サポーターと施策関係者に伺う「県民満足度調査」の結果に基づき、施策評価を行っている。

(5) 評価結果の公表

平成22年5月に実施した指標達成状況調査・県民満足度調査では、本県の施策が概ね順調に進捗していることが確認できた⁵。

この評価結果を、平成22年8月までに取りまとめ、パンフレットを県民に公表している。

4 他自治体の状況

総務省の調査⁶によれば、行政評価の導入団体数は、平成14年度の調査開始以来着実に増加しており、現在では、全国の47都道府県のうち46都道府県で何らかの行政評価が導入されている状況にある。

〈表5〉全都道府県の行政評価実施状況

政策評価のみ	1	政策+事務事業	2
施策評価のみ	3	施策+事務事業	20
事務事業評価のみ	3	政策+施策+事務事業	16
政策+施策	1	実施なし	1

総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況(平成21年10月1日)」を基に作成

全国の状況をみると、政策・施策・事務事業の各評価を単独で行うのではなく、2つ以上の評価を

行っている自治体が大半を占めている。これは、前述のとおり各制度に一長一短があり、組み合わせて機能を補完する必要があるためと考えられる。

また、3つの評価の中では、事務事業評価を行っている都道府県が最も多く、41にのぼる。現在の行政運営において、予算・組織の適正配分、適正配置が強く要請されていることの表れではないだろうか。

なお、事務事業評価には全事業を対象とするものと、一部の事務事業を抽出して実施されるものがあるが、前者は14都道県、後者は27府県で実施されている。

5 本県における行政評価の課題

(1) 施策評価の活用に係る課題

本県の施策評価には前述のとおり、予算・組織編成への活用も期待されている。しかしながら、実務上は十分活用されているとは言いがたい。

その理由としては、総合計画の進行状況を測定するための指標が、事務事業と対応しない形で設定されていることが大きい。

例えば、総合計画の施策の1つである「地域防犯対策の推進」については「犯罪発生件数（人口千人あたり）」という指標が設定されている。この指標が順調に減少していれば、施策「地域防犯対策の推進」が順調に進捗していることは確認できるが、県の中の事務事業が当該結果をもたらしたのかは、現行の施策評価からは読み取れないのである。

そのため、事務事業単位で管理を行っている予算・組織の編成事務においては、参考とにくい情報になっている。

(2) 各評価の実施方法に係る課題

事務事業が、いずれかの施策に関連して実施されるものである以上、事務事業の情報は、施策の情報でもある。そうであれば、事務事業評価と施策評価は、共通の情報に基づいて実施できるはずである。

しかしながら、本県においては、事務事業の総点

検では主として行政活動の費用対効果に着目し、施策評価は主として行政活動の成果に着目しているという相違もあり、各々の評価結果を互いに活用することができない。

また、「施策評価」「事務事業の総点検」「行政の値札」の三者では、評価対象が異なることから、それぞれ別個に調査を行う必要が生じている。

そのため、効率的な行政の実現を目的の1つとする行政評価自体が、さほど効率的に行われていないというジレンマを抱えている状態にある。

(3) 検討の方向性

本県で現在行われている3つの評価については、前項でみたように必要な情報が異なる部分も多いが、重複して収集している情報も相当程度存在する。そのため、三者を統合した新たな評価制度を構築することで、行政評価全体に係る行政コストを引き下げることが可能である。

また、冒頭で述べたように、行政評価には様々な効果が期待されている。新たな評価制度は、現在3つの評価制度が担っているこれらの役割を、引き続き担うものである必要がある。とりわけ、施策評価の結果が予算・組織編成に当たって参考とにくい状況を、解消することが急務であろう。

6 あるべき評価制度の姿

(1) 3つの目的を実現する評価手法への転換

これまで述べてきた課題を踏まえ、「施策評価」「事務事業の総点検」「行政の値札」と、これまでバラバラに行っていた事務を統合し、事務事業評価と施策評価を併せて行う評価制度へ転換することを提言したい。

この新たな評価制度では、予算・決算、組織・人役⁷、指標などの情報が一元的に管理されるため、情報の提供目的（予算や組織に反映させるための情報か、又は県民向けの広報か）に応じて、情報を適宜組み合わせて活用することが可能となる。

一方、この新たな評価制度の課題としては、予算

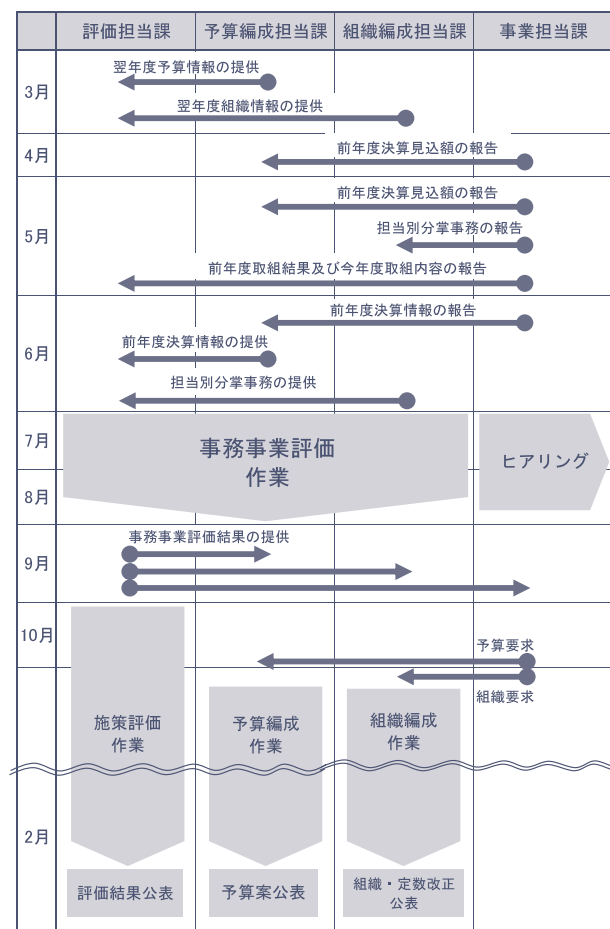
編成担当課や組織編成担当課と評価担当課では情報を必要とするタイミングが異なる⁸ため、事業担当課からの情報収集時期などに工夫が必要となることが挙げられる。

そのため、まず第1段階として、各事業の進捗状況や「行政の値札」で導入されたコスト情報を含め、事務事業レベルの情報を収集し事務事業評価を行う。この評価は、予算・組織の編成時期に間に合わせるよう短期間で実施する。

次に、同じ事務事業の情報をベースに、総合計画の進行管理やコスト情報を施策レベルで分かりやすくまとめ、施策評価を行い公表する。この評価については、予算・組織の編成時期後まで内容を精査し、より県民に伝わりやすい内容を追求することとする。

具体のスケジュールとしては、(図2)のようなものが考えられる。

〈図2〉実施スケジュール (イメージ)



なお、施策評価に当たっては、経常費のように施

策単位で分類することが困難な事務事業の取扱いや、事業の新設改廃により複数年で経過を追うことが困難な施策への対応が課題として想定される。しかし、これらはあらかじめ取扱いをルール化することで対応が可能である。例えば、経常費を一定率ずつ各施策に割り振ることや、事業の新設改廃時に、各事業と施策の関連性を十分整理しておくといったことが考えられる。

(2) 実効性のある評価制度とするために

前項でみたとおり、事務事業評価は短期間のうちに実施する必要があるが、本県の場合、この評価対象は1,800事業を超える。しかし、事務事業評価の業務は年度前半に集中しているため、当該ピーク時の業務量に合わせた規模の専担組織を設けることは効率的でない。

そのため、庁内で臨時にプロジェクトチームを作って事務事業評価を行うことが望ましい。メンバーとしては、評価担当課の職員のほか、予算編成担当課及び組織編成担当課の職員にも協力を求めるのが効果的であろう。年度後半に予算編成や組織編成に携わる職員が、これらの準備段階とも言える事務事業評価に従事することで、より実務に即した情報収集が期待できる。また、評価の実施は当該職員の業務の一助となるものであるから、「やらされ感」がなく、職員のモチベーション向上にもつながる。

また、事務事業評価と同時に、各事業の予算、決算情報や当該事業の人役情報だけでなく、本県のポジション（全国順位やシェアなどの行政サービスの水準）が分かるデータを評価担当課が自ら作成・収集し、施策評価に活かすとともに、予算編成担当課や組織編成担当課に提供していく。これにより予算や組織の担当課は、本県の行政サービスレベルを把握した上でメリハリの効いた効率的な予算編成、組織編成が行えることとなる。

さらに、評価対象を総合計画に位置付けのない施策（事務事業）にまで広げることとすれば、総合計画に係る事務事業とそれ以外の事務事業を、同一の

仕組みの中で比較することが可能となる。このことにより、事務事業が総合計画に位置付けられていることの重要性が一層際立ち、予算編成や組織編成において重点的な資源配分が可能となるため、県の施策の方向性をより明確にすることができるであろう。

(3) より適正な評価制度とするために

現行の政策評価制度においては、評価の過程で「県民満足度調査」を行い、県民の視点を取り入れた評価を行っている。新たな評価制度においても、同様に外部の視点を導入し、より高度の中立性を確保すべきである。前述のスケジュールを勘案すると、庁内で一通りの評価を実施した後、事後の検証として導入することが妥当であろう。

具体的には、類似の制度である行政監査と連携させ、行政情報に精通しつつも中立性が担保されている監査委員の審査を受けることとしてはどうか⁹。また、必要に応じ、一般県民を含む評価委員会を設置して事後評価を行うことも考えられる。

〈表6〉新たな評価制度

評価者	内部（プロジェクトチーム） +事後に外部（監査委員）の検証
調査対象	ほぼすべての事務事業
評価対象	ほぼすべての事務事業+施策
主目的	適正な予算・人員の配分に寄与、施策の進行管理、県民への分かりやすい情報提供のすべてを充足する
主な着眼点	費用対効果

7 おわりに

本稿で提案した新たな評価制度を、単年度で終わらせることなく持続可能なものとするためには、手続きをできるだけ簡略化しなければならない。

新制度を実際に運用する段階においても、組織の壁を越えて情報を共有することを徹底し、事業担当課の負担を軽減する努力を続けていく必要がある。

「ニア・イズ・ベター」の名のもと、地域のことは地域で決める地域主権の時代にあって、最少のコストで最大の効果を上げることが自治体運営に求められる。そのような中で、行政評価の必要性、重要性は今後ますます高まるであろう。そのカギになるのは、評価担当課が「活用できる評価結果」を、いかに予算編成担当課や組織編成担当課に提供できるかではないだろうか。

脚注

- 1 政策評価・施策評価・事務事業評価を包括する概念として「政策評価」の語が用いられることもあるが、本稿では混同を避けるため、この包括的な概念は「行政評価」と呼ぶこととする。
- 2 いわゆる事業仕分けについては定義が定まっていない面もあるが、概ね、①事務事業を対象とし②外部（仕分け人）の視点で③公開の場で審査、といった特徴をもつ制度を「事業仕分け」と呼んでいるようである。
- 3 このほかに外部監査契約に基づく監査（地方自治法第252条の27）もあるが、ここでは行政監査について論じる。
- 4 出典「彩の国だより」平成22年10月号
- 5 「指標達成状況調査」では、97指標のうち90指標（約93%）が順調又は概ね順調。
「県民満足度調査」では、23項目すべてについて前年度よりも満足度が上昇。調査結果の詳細は、埼玉県ホームページ <http://www.pref.saitama.lg.jp/page/seisaku-hyouka.html#tassei-joukyou>を参照のこと。
- 6 総務省自治行政局が毎年行っている、「地方公共団体における行政評価の取組状況」調査。今回参考としたのは、平成21年10月1日現在の全国の状況である。
- 7 施策や事業に要する人員。

- 8 (例) 予算編成担当課では、4～5月に事務事業毎の費用の情報（前年度決算見込み額）が必要。組織編成担当課では、5～6月に担当毎の人員配置状況（担当別分掌事務表）が必要。評価担当課では、予算編成開始時期である10月頃までに事務事業評価が完成するよう、5～8月に事務事業毎の進捗状況が必要。
- 9 現在、国（総務省）では監査機能の見直しが検討されており、行政監査は議会の監視機能や長の行政評価に委ねるとする案がある。

本稿では新たな評価制度が執行部の内部評価にとどまることのないよう、事後検証の場として、行政情報に精通しつつ中立性のある監査機能に期待するものである。

参考文献

- ◎ 「地方自治体の行政評価と統計活動－『聞き取り』調査の成果と展望－」（岩崎俊夫：平成20年）立教経済学研究 第62巻 第2号
- ◎ 「地方行政の進行管理に果たす統計の役割」（岩崎俊夫：平成22年）立教経済学研究 第63巻 第3号
- ◎ 「都道府県の評価の10年－定量評価のこれまでとこれから－」（小野達也：平成20年）日本評価研究 第8巻 第1号
- ◎ 「都市自治体の評価：本格普及から10年後の実態」（田中啓：平成20年）日本評価研究 第8巻 第1号
- ◎ 「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成21年10月1日現在）」（総務省：平成22年3月）
- ◎ 「行政評価」（島田晴雄・三菱総合研究所：平成11年12月）東洋経済
- ◎ 「『行政評価』の時代」（上山信一：平成10年3月）NTT出版
- ◎ 「『行政経営』の時代」（上山信一：平成11年7月）NTT出版
- ◎ 「自治体の行政評価システム」（高寄昇三：平成11年6月）学陽書房