

地方政府の行政評価の成果と課題

—都市データを用いたクロス集計分析—

金 坂 成 通
広 田 啓 朗
湯之上 英 雄

1. はじめに

行政評価とは、近年、地方政府が実施している政策・施策・事務事業に対して、有効性と効率性を評価するための一つの手法である。日本の地方政府における行政評価の最初の事例は、三重県による事務事業評価の導入である。三重県の導入を受けて、当初は事務事業評価の導入が広がりを見せたが、個別の事務事業にのみ評価を施すのでは不十分であるという考えから次第に政策や施策レベルについても評価を行うようになってきている。そうした行政評価が広がりを見せた経緯について、田淵（2010）によると約3年ごとに変化が見られたとされる。まず、第Ⅰステージ（1997～1999年頃）は、先述のとおり事務事業評価が中心であり、続く第Ⅱステージ（1999～2002年頃）は総合計画の進行管理に行政評価を活用し、評価対象は政策・施策・事務事業の三つのレベルとなった。この頃から住民や学識経験者など行政外部の評価が重要視され始めたという。その後、第Ⅲステージ（2002～2005年頃）では、NPM（New Public Management）が注目され、評価手法も資源の最適配分を主眼とする戦略重視型の手法を採られるようになったとされる。さらに、最近の第Ⅳステージ（2005～2008年頃）では、NPMの流れを受け住民を顧客と捉えるなど、行政評価の取り組みに経営的視点を取り入れられたと指摘されている。

これまでの研究では、行政評価の導入ばかりが注目されてきた。ようやく近年には、成果や課題が注目され、総務省の調査でまとめられてきている。行政評価を通じて、行政の政策や施策、事務事業について、行政内部で見直しが進められているとされる。しかし、行政評価を導入したことで、どのような効果が認められるのかについては、まだ十分な学術的議論がされたとはいえない。

地方政府の行政評価について、数少ない定量分析を行っている先行研究としては、長峯（2004）があげられる。長峯（2004）では、事務事業の見直しが実際に歳出の増減にどのような影響を与えたかを寄与度分析を用いて検証している。その結果、事務事業の見直しによる歳出削減効果よりも、新規事業による歳出増加効果の方が上回っており、事務事業の見直しがそのまま歳出抑制や財政再建につながるわけではないことを指摘している。また大幅な歳出削減がなされた年度もあるが、それは事務事業評価の結果ではなく、歳入減少を背景にした首長の指示による歳出削減の結果であるとし、事務事業評価システムによる財政再建の限界を指摘している⁽¹⁾。

上述のとおり、三重県の実務事業評価導入から、行政評価は全国的な広がりを見せてい

る。行政評価を導入したことによる効果を分析するためには、まず行政の現場で、どのような行政評価の成果があると考えられ、そしてどのような課題を抱えているのかを知る必要がある。

そこで本稿では、総務省（2009）による『地方公共団体における行政評価の取組状況』を用いて、クロス集計分析を行うことで、地方政府における行政評価の成果と課題をみていくことにする。総務省による『地方公共団体における行政評価の取組状況』を用いた研究は、たとえば松田・鈴木（2009）があげられるが、項目ごとのクロス集計分析を行ったのは、著者らが知る限り本研究が初めてである。本稿の分析を通じて、地方政府が行政評価をどのように実施し、活用しているのかについて概観する。さらに、行政評価を実施したことでのどのような成果があり、どのような課題があると、地方政府が考えているのかをみていくことにする。

2. データ

本稿で使用するデータは、2008年度の市区データである。総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況』から作成した。行政評価の導入状況については、欠損データは除いている。行政評価を導入している市区は、全サンプル中455団体であった。

行政評価の対象として政策レベルの評価を導入している市区は59団体、施策レベルの評価は207団体、事務事業全ては211団体、事務事業（公営企業を含む）は137団体、事務事業の一部は233団体、事務事業の一部（公営企業を含む）は147団体である。各行政レベルのうちで、政策レベルの評価を行っている市区はまだまだ少数派であった。一方、事務事業レベルの全て、もしくは一部を評価している市区は444団体と、ほぼ全ての団体が導入を済ませている。事務事業の範囲を一般会計にとどまらず、公営企業会計にまで広げている市区は284団体で、約60%の団体が公営企業会計を含んだ事務事業評価を行っている。

また、行政以外の主体による評価を実施している団体は141団体であった⁽²⁾。その内訳は、「外部有識者を入れた第三者機関」による評価を導入している市区は96団体、「NPO等他団体」による評価は1団体、「議会」による評価は4団体、「住民」による評価は43団体、「その他」は15団体である。

他にも、総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況』には、行政評価の実施根拠や評価結果の活用方法として「予算要求や査定」、「定員管理要求や査定」など10項目、行政評価の成果として「成果の観点で施策や事業を検討」「事務事業の廃止や予算削減」など10項目、行政評価の課題として「評価指標の設定」や「予算編成等への活用」など8項目が調査されている。

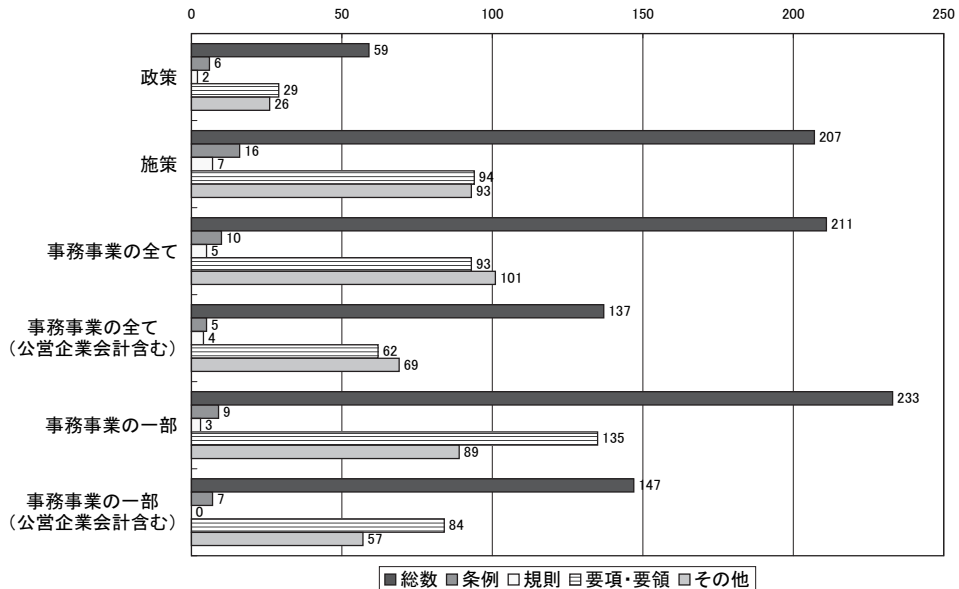
(1) その他宮崎（2004）は、公園維持管理事業に関して、事務事業評価の導入が費用削減に効果が見受けられないと結論づけている。

(2) 行政以外の主体による評価（外部評価）についての概念整理は、たとえば、本間・齊藤（2001）、上山（2002）、砂原（2003a, 2003b, 2006）、中里（2004）に詳しい。

3. 行政評価の対象について

まず、行政評価がどのように実施されているのかを知るため、行政評価の対象である政策レベル、施策レベル、事務事業レベルの評価についてみていくことにする。図1は、行政評価の対象と行政評価が根拠としている条例、規則などとの関係を示したグラフである。図中の「総数」は、「政策」、「施策」、「事務事業」の各行政レベルで行政評価を行っている団体の数を示している。たとえば、「政策」の総数59とは、政策レベルに対して評価を行っている団体が59団体存在していることを示している。順に、施策レベルに対して評価を行っている団体が207団体、全ての事務事業を評価対象としている団体が211団体、一部の事務事業を評価対象としている団体が233団体である。また、公営企業会計を含んで、全ての事務事業を評価している団体が137団体、一部の事務事業を評価している団体が147団体であった。

図1 行政評価の対象と行政評価の実施根拠



まず、政策レベルについては、59団体が評価を導入している。評価を導入している団体の約半数が「要項・要領」を根拠としている。またほぼ同数が条例、規則、要項・要領以外の「その他」を根拠としている。現在、政策レベルの評価を導入している団体のほとんどが、市区にとって最も上のレベルにある「政策」を評価する根拠として条例や規則でなく、要項・要領やその他を根拠としている実態がうかがえる。

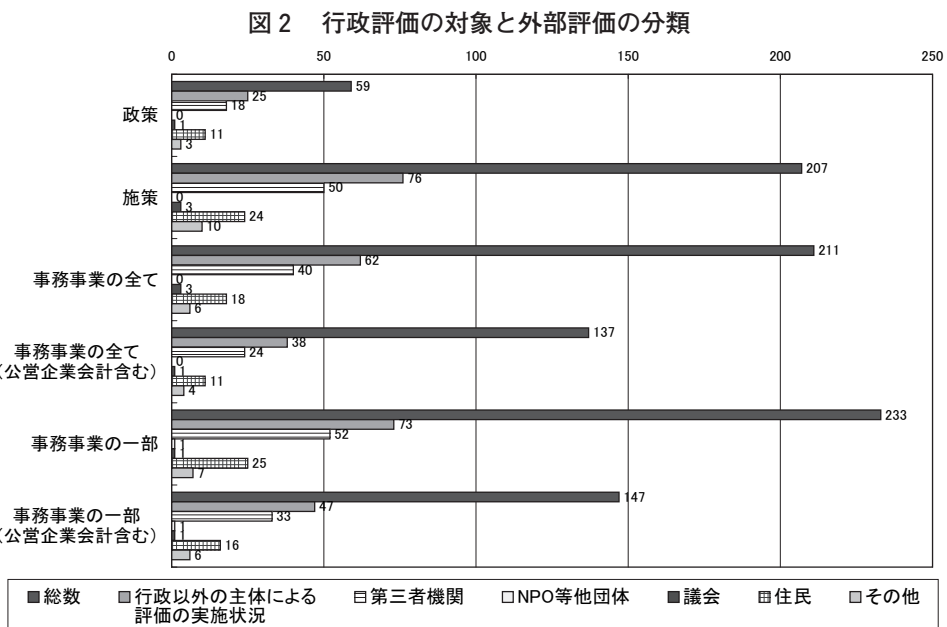
次に施策レベルの評価は、207団体が評価を実施している。施策レベルについても、政策レベルの場合と同様で、約半数弱の団体が「要項・要領」を根拠とし、それとほぼ同数の団体が「その他」を根拠としているようである。ここでも「条例」や「規則」を根拠とする団体は、施策レベルの評価を導入している団体の10%程度で少数派であった。

事務事業の全てを評価対象としていたのは、211団体であった。そのうちで公営企業会

計も含めて評価を実施している団体は137団体である。事務事業の全てを評価している団体においても、半数を少し下回る団体が「要項・要領」を根拠としている。わずかな差ではあるが、「その他」を根拠として事務事業の全てを評価している団体が、「要項・要領」を根拠とする団体を抑えて、多数派を占めている。

事務事業の一部を評価対象としていたのは、233団体で、公営企業会計を含めて評価している団体は147団体であった。一番下のレベルである事務事業を評価対象とし、しかもその一部と評価対象が限られていることで、導入している団体が最も多くなっている。実施の根拠についても、50%を超える団体が「要項・要領」を根拠としており、約40%の団体が「その他」を根拠としている。他の項目では、「要項・要領」と「その他」がほぼ拮抗していたのに対し、本項目では「要項・要領」が、やや「その他」を引き離している。

図2は、行政評価の対象と行政以外の主体による評価（以下、外部評価）の有無と、外部評価が行われているのであれば、どのような主体によって評価されているのかについて示したグラフである。政策レベルの評価を導入している団体のうち、40%程度が外部評価を実施している。「第三者機関」による評価を導入している団体が18団体、「住民」による評価を導入している団体が11団体であった。



施策レベルの評価について、外部評価を導入している団体は76団体であった。施策レベルの評価を実施している団体の約40%弱が何らかの外部評価を行っていることになる。「第三者機関」による評価を行っている団体は50団体であった。住民による評価を行っている団体は24団体であった。

全ての事務事業レベルの評価を実施して外部評価を導入している団体は、62団体であった。約30%弱の団体が何らかの外部評価を行っていることになる。内訳を見ると、40団体が「第三者機関」、18団体が「住民」による評価を実施している。評価対象に公営企

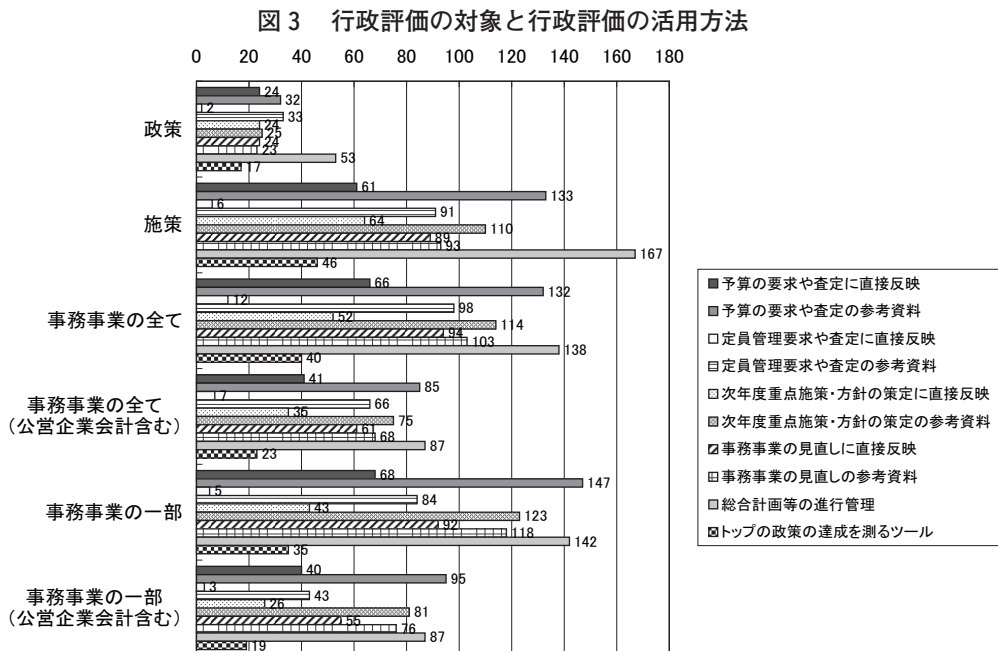
業会計を含む場合も、同じ傾向で、38団体が外部評価を導入しており、そのうちで、第三者機関による評価が24団体、住民による評価を実施している団体が11団体であった。

一部の事務事業の評価を実施して何らかの外部評価を導入している地方政府は、73団体であった。そのうちで多数派は「第三者機関」による評価を行っている52団体で、「住民」による評価を行っている25団体がそれに続いていく。公営企業会計を含む場合も、約30%となる47団体が外部評価を行っている。そのうち33団体が「第三者機関」、16団体が「住民」による評価を導入している。

いずれの政策レベルにおいても「第三者機関」もしくは「住民」による外部評価を実施しており、「議会」や「NPO 等団体」が外部評価を行っている市区は極めて少数であった。また、外部評価の導入率については、政策レベルが約40%、施策レベルで約35%程度、事務事業レベルで約30%であり、より大きな政策の枠組みに対して外部からの評価を導入しているようである。あるいは、事務事業レベルになると専門的になりすぎて、行政以外の主体では評価ができないという実際の・実務的な理由があるのかも知れない。

4. 行政評価の活用方法について

次に、行政評価の活用方法について、地方政府の現場でどのように捉えられているのかをみていくことにする。図3は、行政評価の対象と行政評価の活用方法との関係を示したグラフである。政策レベルの評価を導入している団体は、56団体が「予算の要求や査定に直接反映」もしくは「予算の要求や査定の参考資料」として行政評価を活用しているとされる。政策レベルの評価を導入している団体数が59団体であることを考えれば、ほぼ全ての団体が、予算要求に何らかの反映をさせていることがうかがえる。「定員管理要求や査



定」については、「直接反映」させている団体は少ないものの半数を超える団体が「参考資料」として行政評価を捉えている。「次年度の重点施策・方針の策定」については、49団体が「直接反映」もしくは「参考資料」として用いているようである。「事務事業の見直し」についても47団体が何らかの反映をしているようである。「総合計画等の進行計画」については、ほぼ全ての53団体が行政評価を活用していた。「トップの政策の達成を測るツール」としては、17団体と他の項目に比べて活用している団体が少ないことが見受けられる。もっとも上位に位置している政策レベルに対する行政評価は、予算や重点施策、総合計画等に活用されている一方で、定員管理には資料程度にしか用いられていないようである。また、トップの政策に対しても余り活用されていないようである。

施策レベルを評価対象としている団体のうちで194団体が「予算の要求や査定」に「直接反映」もしくは「参考資料」の形で活用している。施策レベルの評価を実施している団体が207団体であったので、ほぼ全ての団体が予算要求と査定に何らかの反映をしていることがうかがえる。「定員管理要求や査定」については、やはり「直接反映」している団体がほとんど存在せず、半数弱が「参考資料」としているだけであった。「次年度の重点施策・方針の策定」については、174団体が「直接反映」もしくは「参考資料」として活用している。「事務事業の見直し」についても、182団体が活用している。「総合計画等の進行管理」に約80%の団体が活用しており、政策レベルと比べるとやや少なくなるが、多数の団体が活用していた。「トップの政策の達成を測るツール」としての活用は、約20%にとどまっている。

事務事業レベルの評価を実施している団体については、評価対象が全部であるか、一部であるかにかかわらず、90%を超える団体が「予算の要求や査定」に反映させている。「定員管理要求や査定」については、全ての事務事業を評価している団体で約50%、一部の事務事業を対象としている団体で約40%となっており、やや活用方法に温度差が見受けられる。「次年度重点施策・方針の策定」でも同様の傾向があり、全ての事務事業を対象としている団体では、80%を超える団体が活用しているのに対し、一部の事務事業を評価対象としている団体では、活用が70%程度にとどまっている。「事務事業の見直し」については、評価対象が全部であるか一部であるかにかかわらず、90%を超える団体が活用している。5%~10%程度の団体が、事務事業に対する評価を実施しておきながら、「事務事業の見直し」に何ら活用していないというのは、導入の経緯等も含めて検討されるべきかも知れない。

それでは、行政評価の活用方法ごとの関係はどうなっているのだろうか。表1は、行政評価の活用方法のクロス表である。表の性質上、当然のことであるが、対称行列になっており、対角成分にはそれぞれの項目の回答した団体の総数が示されている。

「予算の要求や査定」と「定員管理要求や査定」の関係であるが、「予算の要求や査定」と回答した団体のうちで「直接反映」や「参考資料」のいずれの場合においても、約半数が「定員管理要求や査定」に活用していると回答している。一方、「定員管理や査定」と回答した団体は「直接反映」や「参考資料」にかかわらず、ほぼ全ての団体が「予算の要求や査定」に何らかの活用をしていると回答している。

活用方法の団体数を見てもわかるように、行政評価を実施している団体の中でも「定員管理要求や査定」に活用している団体は少数である。「定員管理要求や査定」に活用して

表1 行政評価の活用方法のクロス表

(団体数, 括弧内は割合)

	評価結果の活用方法																					
	予算の要求や査定に直接反映		予算の要求や査定の参考資料		定員管理要求や査定に直接反映		定員管理要求や査定の参考資料		次年度重点施策・方針の策定に直接反映		次年度重点施策・方針の策定の参考資料		事務事業の見直しに直接反映		事務事業の見直しの参考資料		総合計画等の進行管理		トップの政策の達成を測るツール			
	135	288	17	191	97	244	187	228	289	79												
評価結果の活用方法	予算の要求や査定に直接反映	135	135	0	16	51	63	42	112	16	100	30	(100.0)	(0.0)	(11.9)	(37.8)	(46.7)	(31.1)	(83.0)	(11.9)	(74.1)	(22.2)
	予算の要求や査定の参考資料	288	0	288	1	137	34	192	70	197	175	49	(0.0)	(100.0)	(0.3)	(47.6)	(11.8)	(66.7)	(24.3)	(68.4)	(60.8)	(17.0)
	定員管理要求や査定に直接反映	17	16	1	17	0	9	6	14	3	13	8	(94.1)	(5.9)	(100.0)	(0.0)	(52.9)	(35.3)	(82.4)	(17.6)	(76.5)	(47.1)
	定員管理要求や査定の参考資料	191	51	137	0	191	45	132	79	107	134	49	(26.7)	(71.7)	(0.0)	(100.0)	(23.6)	(69.1)	(41.4)	(56.0)	(70.2)	(25.7)
	次年度重点施策・方針の策定に直接反映	97	63	34	9	45	97	0	73	17	83	28	(64.9)	(35.1)	(9.3)	(46.4)	(100.0)	(0.0)	(75.3)	(17.5)	(85.6)	(28.9)
	次年度重点施策・方針の策定の参考資料	244	42	192	6	132	0	244	76	157	163	46	(17.2)	(78.7)	(2.5)	(54.1)	(0.0)	(100.0)	(31.1)	(64.3)	(66.8)	(18.9)
	事務事業の見直しに直接反映	187	112	70	14	79	73	76	187	0	138	45	(59.9)	(37.4)	(7.5)	(42.2)	(39.0)	(40.6)	(100.0)	(0.0)	(73.8)	(24.1)
	事務事業の見直しの参考資料	228	16	197	3	107	17	157	0	228	128	31	(7.0)	(86.4)	(1.3)	(46.9)	(7.5)	(68.9)	(0.0)	(100.0)	(56.1)	(13.6)
	総合計画等の進行管理	289	100	175	13	134	83	163	138	128	289	75	(34.6)	(60.6)	(4.5)	(46.4)	(28.7)	(56.4)	(47.8)	(44.3)	(100.0)	(26.0)
	トップの政策の達成を測るツール	79	30	49	8	49	28	46	45	31	75	79	(38.0)	(62.0)	(10.1)	(62.0)	(35.4)	(58.2)	(57.0)	(39.2)	(94.9)	(100.0)

いる団体を他の団体よりも、より踏み込んだ行政評価を実施している団体であると考えられるならば、「定員管理要求や査定」と「予算の要求や査定」との包含関係は理解しやすいと考える。なお、「次年度重点施策・方針」や「事務事業評価の見直し」に活用している団体が、行政評価を「定員管理要求や査定」に活用しているのは50%にとどまるのに対して、行政評価の結果を「定員管理要求や査定」に活用している団体のうちで90%が「次年度重点施策・方針」に、ほぼ全ての団体が「事務事業評価の見直し」にも活用しており、ここでも活用項目の包含関係が確認できる。

「トップの政策の達成を測るツール」は、「定数管理要求や査定」と同様に活用している団体数が少ない。「トップの政策の達成を測るツール」として活用している団体は、行政評価を「予算要求」「次年度重点施策の策定」「事務事業の見直し」に活用している。一方で、予算要求、次年度重点施策の策定、事務事業の見直しに活用している団体の20%~30%程度が「トップの政策の達成を測るツール」として活用しており、包含関係が見受けられる。行政のトップであったとしても究極的には行政の一員であるので、トップの実施し

た政策も本来なら行政評価からのフィードバックを受けるべきであろう。現状は、まだそうした環境に達していないことを示している。

5. 行政評価の成果と課題について

それでは、どのように行政評価を活用すれば、どのような成果が得られるのであろうか。表2は、評価結果の活用方法と行政評価の成果の関係をまとめたものである。まず、行政評価を「予算の要求や査定に直接反映」に活用している団体が、行政評価の成果として多く回答したのが、「成果の観点で施策や事業を検討（104団体、77%）」や、「事務事業の廃止や予算削減（108団体、80%）」であった。それに次ぐ回答が「個別の事務事業の効率性が向上（87団体、64%）」、「個別の事務事業の有効性が向上（74団体、46%）」、「業務体系の再検討に繋がる（62団体、46%）」であった。個別の事業を成果の観点で評価し、場合によっては廃止や予算削減できているとしている。一方で、「予算配分が大きく変更」という項目に対しては、31団体（23%）程度となっている。おそらく質問項目の「大きく」という表現のとらえ方でこのような結果になったのではないかと想像される。また、予算に直接反映しているにもかかわらず、「住民の関心や理解が深まる（37団体、27.4%）」、「議会で結果が取り上げられる（31団体、23%）」のように、行政以外の主体が関心を持つには至っていないようである。

表2 行政評価の活用方法と行政評価の成果

		行政評価の成果										
		住民の関心や理解が深まる	成果の観点で施策や事業を検討	事務事業の廃止や予算削減	業務体系の再検討に繋がる	個別の事務事業の有効性が向上	個別の事務事業の効率性が向上	予算配分が大きく変更	人員配置が大きく変更	職員の企画立案能力が向上	議会で結果が取り上げられる	
評価結果の活用方法	予算の要求や査定に直接反映	135	37	104	108	62	74	87	31	2	28	31
	予算の要求や査定の参考資料	288	56	176	166	130	123	144	17	1	56	76
	定員管理要求や査定に直接反映	17	6	14	16	11	8	11	7	2	3	9
	定員管理要求や査定の参考資料	191	50	131	129	93	97	112	21	1	45	46
	次年度重点施策・方針の策定に直接反映	97	32	83	78	54	59	63	29	2	26	28
	次年度重点施策・方針の策定の参考資料	244	47	155	145	112	97	124	17	2	53	62
	事務事業の見直しに直接反映	187	43	137	144	93	106	125	35	2	41	50
	事務事業の見直しの参考資料	228	44	134	125	100	90	106	12	2	45	55
	総合計画等の進行管理	289	71	213	179	140	140	159	37	3	66	75
	トップの政策の達成を測るツール	79	26	62	49	45	44	46	12	2	22	31

行政評価を「予算の要求や査定の参考資料」として活用している団体も、傾向としては上述の「予算の要求や査定に直接反映」と同様である。ただし、成果としてあげられている項目全てにおいて、「予算の要求や査定に直接反映」の回答比率を下回っている。たと

えば、多くの団体が成果としてあげた「成果の観点で施策や事業を検討」や、「事務事業の廃止や予算削減」は、288団体中で、それぞれ176団体（61%）、166団体（58%）となっている。同様に、「個別の事務事業の効率性が向上（144団体、50%）」、「個別の事務事業の有効性が向上（123団体、43%）」、「業務体系の再検討に繋がる（130団体、45%）」となっており、いずれも比率は下回っている。予算に直接反映するか参考資料とするかで、成果として現れる地方政府の比率に違いがあるのは興味深いといえよう。

行政評価を「定員管理要求や査定に直接反映」もしくは「定員管理要求や査定の参考資料」に活用している団体の多くが、行政評価の成果として「成果の観点で施策や事業を検討」や、「事務事業の廃止や予算削減」と回答している。それに続く「個別の事務事業の効率性が向上」、「個別の事務事業の有効性が向上」、「業務体系の再検討に繋がる」も概ね50%から60%の回答を得ている。「住民の関心や理解が深まる」、「議会で結果が取り上げられる」のような外部者の関心を高められたかどうかという成果については、「定員管理要求や査定」に何らかの活用をしている団体が他の団体よりも多く回答している。因果関係には議論の余地が残ってしまうが、もしかすると住民や議会の関心の高い団体において、行政評価を「定員管理要求や査定」という領域に踏み込んで活用しているのかも知れない⁽³⁾。

「次年度重点施策・方針の策定」に活用している団体が、成果として一番多くあげているのが「成果の観点で施策や事業を検討」である。僅差ではあるが「事務事業の廃止や予算削減」が続いている。約30%の団体が「予算配分が大きく変更」、「職員の企画立案能力が向上」を成果としてあげている。行政評価を用いて、次年度重点施策を策定する上で、予算配分が変更されそれが成果として考えられている可能性がある。

「事務事業の見直しに直接反映」している団体は、「個別の事務事業」について「有効性が向上（106団体、57%）」、「効率性が向上（125団体、67%）」と回答している。同じく「事務事業の見直しの参考資料」として活用している団体は、「個別の事務事業」について「有効性が向上（90団体、40%）」、「効率性が向上（106団体、47%）」と回答している。事務事業の見直しに活用しているのにも変わらず、直接反映している場合で30%~40%程度、参考資料としている場合では50%~60%の団体が事務事業の有効性や効率性が向上していないと捉えている結果となっている。

表3は、行政評価の活用方法と行政評価の課題についてのクロス表となっている。いずれの活用方法においても、一番多く課題としてあげられた項目が「評価指標の設定」であった。概ね70%~80%の団体が課題としてあげている。特に「予算の要求や査定の参考資料」や「次年度重点施策・方針の策定の参考資料」、「事務事業の見直しの参考資料」に活用している団体のうち約80%が「評価指標の設定」を課題としてあげていた。行政評価を「参考資料」として活用している団体は評価指標の設定の困難さから「直接反映」に踏み切れない可能性もある⁽⁴⁾。

(3) 踏み込んだ行政評価を行っているという事実が、住民や議会の関心を高め、「住民の関心や理解が深まる」、「議会で結果が取り上げられる」ことに繋がっている可能性もある。

(4) 「評価指標の設定」とほぼ同じ数の団体が課題としてあげていたのが「職員の意識」である。項目の意味する領域がとても広く、解釈することが難しい。一つは行政評価がまだ職員間に浸透していない点を示している可能性がある。あるいは、行政評価を職員のモチベーション向上に用いたが、まだうまく活用できていないということを課題と捉えているのかも知れない。

表3 行政評価の活用方法と行政評価の課題

		行政評価の課題								
		評価指標の設定	評価情報の住民への説明責任	予算編成等の活用	定数査定・管理への活用	議会への活用	外部意見の活用	長期的な方針・計画との連携	職員の意識	
		346	184	305	169	68	229	266	331	
評価結果の活用方法	予算の要求や査定に直接反映	135	92	51	57	47	19	71	66	103
	予算の要求や査定の参考資料	288	230	120	204	116	45	149	176	204
	定員管理要求や査定に直接反映	17	8	6	4	4	1	9	8	11
	定員管理要求や査定の参考資料	191	141	77	136	84	26	94	110	138
	次年度重点施策・方針の策定に直接反映	97	69	38	52	41	17	54	44	79
	次年度重点施策・方針の策定の参考資料	244	190	97	175	90	33	123	151	172
	事務事業の見直しに直接反映	187	138	75	105	74	33	106	100	145
	事務事業の見直しの参考資料	228	178	92	171	85	31	109	142	160
	総合計画等の進行管理	289	215	113	190	105	45	151	149	222
トップの政策の達成を測るツール	79	54	34	50	33	16	45	40	58	

同様に、「直接反映」と「参考資料」の間で、課題に掲げた団体の比率が異なるのが「予算編成等の活用」である。「予算の要求や査定に直接反映」している団体のうちで「予算編成等の活用」を課題にした団体が40%程度である一方で、「予算の要求や査定の参考資料」にしている団体の場合、70%を超える団体が課題と考えている。「定員管理要求や査定」や「次年度重点施策・方針の策定」、「事務事業の見直し」に活用している団体でも、同様のことが観察されている。

「外部意見の活用」を行政評価の課題としてあげているのは、概ね50%の団体であった。一方で、「評価情報の住民への説明責任」、「議会への活用」を課題としてあげている団体が、前者で約40%程度、後者では20%弱であった。行政評価を何らかの用途に活用している団体のうち約半数の団体が、行政評価が内部だけで完結しているという問題意識を持っているようである。

行政評価の成果と行政評価の課題について、各地方政府はどう考えているのであろうか。表4には、行政評価の成果と行政評価の課題の関係が示されている。行政評価の成果としてあげられている各項目と行政評価の課題を並べてみても、やはり最も課題としてあげられている項目が「評価指標の設定」であり、70%から80%の団体がこの項目を選択している。そもそも客観的な数値として表れにくい行政サービスを評価しようとしているので、この結果は当然といえれば当然といえる。

行政評価の大きな成果といえる「事務事業の廃止や予算削減」を成果として回答した団体のうち、181団体（65%）が「予算編成等の活用」を課題としている。あるいは、「個別事務事業の有効性が向上」や「個別事務事業の効率性が向上」したと回答した団体においても、それぞれ139団体（67%）、160団体（65%）が課題であるとしている。事務事業の

表 4 行政評価の成果と行政評価の課題

		行政評価の課題								
		評価指標の設定	評価情報の住民への説明責任	予算編成等の活用	定数査定・管理への活用	議会への活用	外部意見の活用	長期的な方針・計画との連携	職員の意識	
		346	184	305	169	68	229	266	331	
評価結果の成果	住民の関心や理解が深まる	96	71	27	62	34	12	54	51	67
	成果の観点で施策や事業を検討	293	227	124	124	114	50	157	159	222
	事務事業の廃止や予算削減	280	211	111	181	109	42	151	164	209
	業務体系の再検討に繋がる	206	160	92	143	88	43	118	126	161
	個別の事務事業の有効性が向上	208	158	83	139	83	36	112	125	157
	個別の事務事業の効率性が向上	246	189	100	160	94	40	133	151	183
	予算配分が大きく変更	49	34	22	23	23	12	33	24	41
	人員配置が大きく変更	4	2	4	2	2	3	3	4	4
	職員の企画立案能力が向上	92	74	47	64	38	18	53	51	63
	議会で結果が取り上げられる	110	91	36	79	43	15	66	62	82

廃止や有効性・効率性が高められたとしても、行政全体の問題である予算編成については、課題が残っているようである。

6. おわりに

以上のように、本稿では『地方公共団体における行政評価の取組状況』の市区に対するアンケート調査を利用して、「行政評価の実施根拠」、「行政評価の対象」、「行政以外の主体による評価の実施状況」（以下、「外部評価の実施状況」）、「行政評価の活用方法」、「行政評価の成果」と「行政評価の課題」について、それぞれクロス集計分析を行った。

結果を概観すると「行政評価の対象」と「行政評価の実施根拠」の比較では、概ね全ての政策レベルにおいて、「要項・要領」を根拠として行政評価が実施されていること、特に「事務事業」レベルの「一部」について評価を行っている団体の多数が、「要項・要領」を実施根拠としていることが確認された。「行政評価の対象」と「外部評価の実施状況」の比較では、政策レベルが最も外部評価を導入しており、レベルが下がるにつれて、外部評価の導入率も下がることが確認できた。

「行政評価の活用方法」と「行政評価の対象」では、行政評価の対象がどの政策レベルであるかに関わらず、「予算の要求や査定」に活用されていることが確認できた。「定員管理要求や査定」については、「直接反映」している団体は極めて少なく、40%～50%が「参考資料」としていた。また、政策レベルの段階が下がるごとに「定員管理要求や査定」に活用している団体の割合が減少していた。

「行政評価の活用方法」同士を比較したクロス分析では、行政評価を「定員管理要求や

査定」に活用している団体は、「予算の要求や査定」「次年度重点施策・方針の策定」「事務事業の見直し」にも活用していることがうかがえた。「定員管理要求や査定」に対して行政評価を活用することは、現状においては、かなり先進的な取り組みであるといえそうである。

「行政評価の活用方法」と「行政評価の成果」の比較では、主な成果として「成果の観点で施策や事業を検討」できる点や「事務事業の廃止や予算削減」できる点を地方政府が考えていることがうかがえた。また、各項目で「直接反映」とした団体と「参考資料」とした団体とで、成果の捉え方が異なっており、「直接反映」と回答した団体の方が、成果を認める回答が多かった。

「行政評価の活用方法」と「行政評価の課題」の比較や「行政評価の成果」と「行政評価の課題」の比較では、「評価指標の設定」を課題とする団体が多かった。客観的な数値化の困難な行政サービスを評価するため当然の回答であるといえる。次に多くの団体があげた課題として「予算編成等の活用」があった。ただし、これは各活用方法について「直接反映」している団体と「参考資料」としている団体で温度差があり、「直接反映」している団体では約50%程度にとどまったのに対し、「参考資料」としている団体の70%以上が課題として回答している。また、住民や議会といった行政以外の主体への説明はそれほど課題としてあがっていない。一方で、「外部意見の活用」は約半数の地方政府が課題としており、加えて「職員の意識」も高い回答率になっている点を考えれば、行政評価が行政内部だけでとどまっている点を課題としていることがうかがえる。

このように行政評価の成果として「成果の観点で施策や事業を検討」でき、「事務事業の廃止や予算削減」ができた一方で、「予算編成等」への活用は課題である、と地方政府は受け止めているようである。また、外部からの意見の受け入れも課題とされていた。以上をふまえると、今後の課題として、行政評価による予算・決算への影響や、外部による評価が財政にどのような影響を及ぼしたのかについて、研究を進めていくべきであると考えられる。

謝辞

本研究に対して、広田は日本学術振興会科学研究費補助金（若手研究（B）、課題番号22730266）から、湯之上は日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（B）、課題番号20530291、研究分担者）からの助成を受けた。記して感謝の意を申し上げたい。なお、本文中の誤りは全て筆者の責任に帰するものである。

※本研究は、著者らの個人的見解を示すものであり、所属する機関の見解とは一切関係しない。

参考文献

- 上山信一（2002）「わが国の行政評価ブーム～人と組織と経営の視点から」『地方財務』573, pp.153-173.
砂原庸介（2003a）「行政と評価：地方自治体の行政評価導入が意味するもの（上）」『自治

- 研究』79巻8号, pp.116-131.
- 砂原庸介 (2003b) 「行政と評価：地方自治体の行政評価導入が意味するもの (下)」『自治研究』79巻11号, pp.120-134.
- 砂原庸介 (2006) 「評価制度の制度設計—有益な『評価情報』提供のために—」『国際文化研修』52号, pp.39-43.
- 田淵雪子 (2010) 「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』No.53, pp.30-53.
- 中里透 (2004) 「政策評価と地方財政改革 自治体の組織運営と政策決定に着目した分析」土居丈朗編著『地方分権改革の経済学』第4章, pp.157-177, 日本評論社.
- 長峯純一 (2004) 「地方分権・政策評価による資源配分のガバナンス」『フィナンシャル・レビュー』No.71, pp.59-78.
- 本間正明・齊藤愼 (2001) 『地方財政改革—ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用—』有斐閣.
- 松田敏幸・鈴木正穂 (2009) 「地方自治体の政策評価」, 伊多波良雄編著『公共政策のための政策評価手法』第2章, pp.29-55, 中央経済社.
- 宮崎毅 (2004) 「公園維持管理事業における事務事業評価—市区パネルデータによる分析」『日本経済研究』第50号, pp.63-87.
- 総務省 (2009) 『地方公共団体における行政評価の取組状況 (平成20年10月1日現在)』総務省.

〔抄 録〕

近年、行政評価は全国的な広がりをみせており、行政評価の結果については行政内部で活用がなされてきている。しかし、行政評価が導入されたことで、どのような効果が得られてきているのかについては、いまだ十分な結論を得ていない。そのためには、まず行政の現場で、どのような行政評価の成果があると考えられ、そしてどのような課題を抱えているのかを知る必要がある。そこで本稿では、行政評価の導入による成果を検証するための第一ステップとして、総務省（2009）のアンケート調査をもとに、行政評価の成果と課題について地方政府がどのように捉えているのかを知るためにクロス分析を行った。

分析結果をまとめると、地方政府は、行政評価の成果として「成果の観点で施策や事業を検討」できたとともに、「事務事業の廃止や予算削減」ができたとしている。一方で、成果があったとする団体であっても「予算編成等」への活用は課題であると受け止めているようである。また、外部からの意見の受け入れも課題とされていた。