

自治体の行政評価の動向、課題、改善策の検討

— 東京都26市の施策評価の分析を中心に —

田 中 啓 之

1. はじめに

地方自治体による行政評価は定着しつつあるが課題もあり、見直しを行っている自治体も多い。本稿は、東京都26市の施策評価に焦点をあて、行政評価の動向、課題、改善策を検討したものである。

2. 行政評価とは

1) 行政評価の目的等

自治体が行っている行政評価の目的は、1) 行政活動の質と効率性の向上、2) 説明責任や透明性の確保、3) 職員意識や組織運営の改革などにある。

自治体では、図1のとおり、政策を、政策、施策、事務事業という3階層に体系化している。政策とは自治体の実現を目指す大きな方向、施策とは政策を実現するための方策、事務事業とは施策を実現するための個別具体的な取組である。隣接する階層は、互いに目的と手段の関係となっている。例えば、「市民の安全安心」という政策に、「交通安全の推進」という施策があり、「歩道の整備」という事務事業があるという具合である。

行政評価には、この3階層に対応する形で、政策評価、施策評価、事務事業評価の3種類がある。

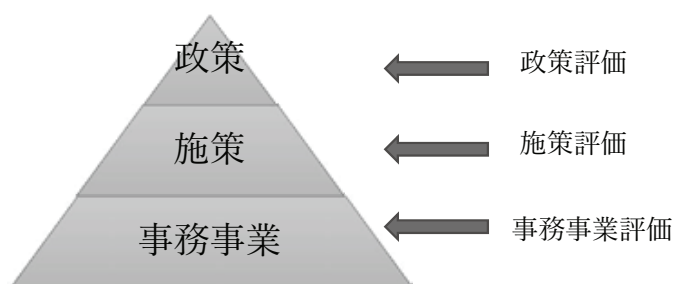


図1 政策の体系と行政評価

2) 行政評価の歴史

1980年代に、New Public Managementという考え方が英国などで誕生し、日本でも注目されるようになった。これは、「民間企業における経営手法を公共部門にも導入することで行政部門を効率化・活性化する」というものである。

このような中、1996年、三重県が、事務事業評価を全庁的な取組として導入した。1997年、自治省（当時）が、全国の自治体に事務事業評価の実施を要請し、それが広く行われるようになった。すなわち、自治体の行政評価は、当初は、事務事業評価が中心であった。その後、施策評価等も行う自治体が増える一方、事務事業評価を中止する自治体もあり、現在に至っている。

3. 先行研究と本研究の目的

田中啓（2014）は、「評価手法には、1) 政策分析（経済学を基礎として行政活動の効率性を評価するもので、費用便益分析などの手法がある）、2) プログラム評価（複数の手法からなり、中心的な手法はインパクト評価と呼ばれるもので、行政活動の正味の効果をできるだけ厳格に測定するもの）、3) 業績測定（政策の効果等を代表する指標を設定し計測するもの）がある。日本の多くの自治体で行われている行政評価は、3) の業績測定である」旨を述べている。

池田葉月（2021）は、「自治体の評価制度は、業績測定を中心とする簡易な体系的評価（プログラム評価）である。業績測定を中心とするものではあるが、体系的評価（プログラム評価）の要素も備えている」旨を述べている。

自治体の行政評価が「全庁的な業績測定が中心であること」の利点は、「行政評価の目的を相当程度実現できること」、「評価の専門家ではない一般職員による評価が可能であること」等であり、欠点は、「評価結果が予算や事務事業の本格的な見直しに結びつきにくいこと」、「一般職員が評価作業に負担を感じていること」、「一般職員にとっては適切な評価指標の設定が難しいこと」等であると言われている。

行政評価の欠点を改善するために、様々な提案がなされている。

田中啓（2014）は、「事業レベルの評価は、基本的には事業をより良くするための評価である。実施可否を含めて事業の在り方を問うためには政策や施策レベルの評価を行うべきである」旨を述べている。

佐藤徹（2017）は、「自治体の行政評価は、政策の論理構造（ロジック）がわかりにくいこと、評価対象にふさわしい評価指標の設定が容易でないこと等が課題になっている。行政のインプットからアウトプット、そしてアウトカム（成果）、インパク

ト（社会への影響）に至る一連の因果関係をビジュアルに表現したロジックモデルを取り入れる工夫が必要である」旨を述べている。

これらの提案は、行政評価の改善に有効であるが、ロジックモデルの本格導入は、行政職員の負担の増大につながってしまう。すなわち、「ロジックモデルの考え方を取り入れつつ、無理のない範囲で改善を試みる」という形が現実的である可能性がある。

このため、本稿は、東京郊外の位置し、共通する政策課題も多い東京都26市に焦点をあて、行政評価について、1) 施策評価や事務事業評価の実施動向、2) 基本計画と施策評価の関係、3) 施策評価における評価指標の設定状況（客観指標か主観指標か、指標間の因果関係はどのようになっているのか等）等を分析し、自治体の行政評価の課題と改善策を抽出することを目的とする。

4. 施策評価と事務事業評価の動向

全国の市区町村の行政評価の実施状況について、総務省（2014）と同（2017）で公開されている個票を用いて、2013年と2016年の比較を行ったものが図2である。「政策評価と施策評価を行う自治体は増えている」、「事務事業評価は全部実施の自治体が減り、一部実施の自治体が増えている」ことがわかる。

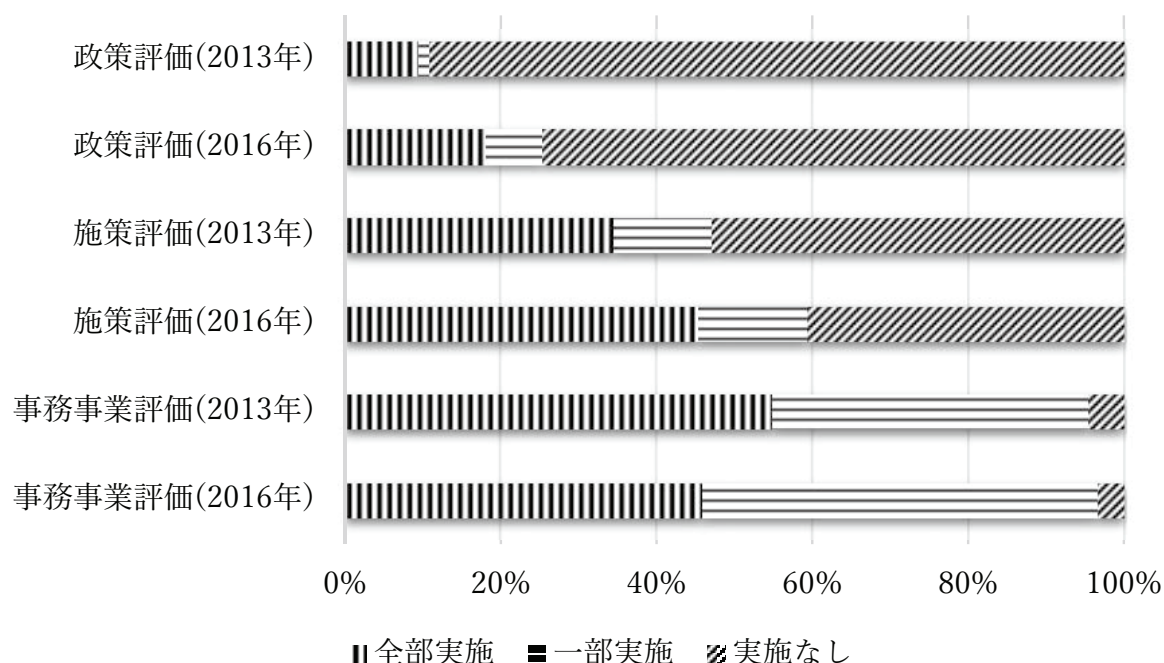


図2 行政評価の実施状況（全国の市区町村、2013年と2016年）
出典：総務省（2014）と同（2017）で公開されている個票を基に筆者作成

東京都26市の行政評価（施策評価と事務事業評価）の実施状況を、2013年と2021年について整理したものが表1と表2である。

表1 行政評価の実施状況（東京都26市、2013年）

		事務事業評価		
		全部実施	一部実施	実施なし
施策評価	全部実施	三鷹、府中、国分寺、国立、東久留米、多摩	小金井、西東京	
	一部実施	八王子、立川、小平、羽村	調布、福生	
	実施なし	青梅、日野、東村山、狛江、東大和	昭島、清瀬、稲城	武蔵野、町田、武蔵村山、あきる野

出典：総務省（2014）で公開されている個票を基に筆者作成

表2 行政評価の実施状況（東京都26市、2021年）

		事務事業評価		
		全部実施	一部実施	実施なし
施策評価	全部実施	<u>立川</u> 、府中、 <u>小平</u> 、 <u>国分寺</u> 、国立、 <u>東大和</u> 、 <u>東久留米</u>	<u>調布</u> 、 <u>羽村</u>	<u>三鷹</u> 、 <u>小金井</u> 、 <u>清瀬</u> 、 <u>多摩</u>
	一部実施			
	実施なし	<u>八王子</u>	<u>武蔵野</u> 、 <u>昭島</u> 、 <u>町田</u> 、 <u>日野</u> 、 <u>狛江</u> 、 <u>武蔵村山</u> 、 <u>稲城</u> 、 <u>西東京</u>	<u>青梅</u> 、 <u>東村山</u> 、 <u>福生</u> 、 <u>あきる野</u>

注1：「実施あり」とは、2020年～2021年に当該自治体のウェブサイト新たに公表された評価結果がある場合を指す。

注2：下線を付したのは2013年とは実施方法が異なる自治体である。

出典：各自治体のウェブサイトから筆者作成

2つの表を比較すると、施策評価を行う自治体が増え、事務事業の評価を行う自治体が減っていることがわかる。全体としては、事務事業評価から施策評価の方向にシフトしていると言える。この背景には、1) 事務事業の可否を含めた見直しには施策評価の方が適していること、2) 事務事業評価は作業量が膨大であることから職員が負担を感じていること、があるものと考えられる。

5. 基本計画と施策評価の関係

多くの自治体では、行政運営の最上位の計画として総合計画を定めている。自治体により名称は異なる場合があるが、基本構想、基本計画、実施計画の3階層で構成されている場合が多く、各階層は政策、施策、事務事業に対応している。すなわち、総

合計画と行政評価を連結させることにより、計画、実施、評価のサイクルを回すことができる。

東京都26市の基本計画と施策評価の関係を整理したものが表3である。「定量的な評価指標を基本計画に定めていない自治体は、定量的な評価指標を用いた施策評価を行っていない場合が多い」という傾向が見られた。

表3 定量的な評価指標に着目した基本計画と施策評価の関係
(東京都26市、2021年)

		基本計画の定量的な評価指標	
		設定している	設定していない
定量的な評価指標を用いた施策評価	実施している	立川、小平、東大和、府中、国分寺、国立、調布、三鷹、多摩、小金井、清瀬	東久留米
	実施していない	八王子、日野、狛江、昭島、武蔵村山、稲城、町田、西東京	武蔵野、青梅、東村山、福生、羽村※、あきる野

注1：ウェブサイトに2021年（存在しない場合は2020年）に公表された施策評価結果があり、そこで定量的な評価指標が用いられている場合を「実施している」とした。

注2：※の自治体は、施策評価は行っていたが定量的な評価指標を用いていなかった。

注3：施策評価の対象年度に対応した基本計画について調べた。

出典：各自治体のウェブサイトから筆者作成

6. 施策評価における客観指標と主観指標の設定動向

評価指標は、客観指標（いわゆるデータ）と主観指標（アンケート調査等の結果）に分けることができる。例えば、「防犯対策の推進」という施策において「刑法犯認知件数」は客観指標、「治安の面で安心して暮らせると感じている市民の割合」は主観指標である。

佐藤徹（2021）は、「実現度合いを定量的に計測するためには、客観指標と主観指標とを織り交ぜ、行政活動のアウトカム・レベルを多角的に測定することが重要である」旨を述べている。

東京都26市のうち2021年（存在しない場合は2020年）に定量的指標を用いた施策評価の結果を公表している12市について、客観指標と主観指標の設定状況を整理したものが図3である。施策あたりの評価指標の平均設定数は、各自治体の単純平均で2.5個であり、内訳は、客観指標1.8個、主観指標0.7個であった。

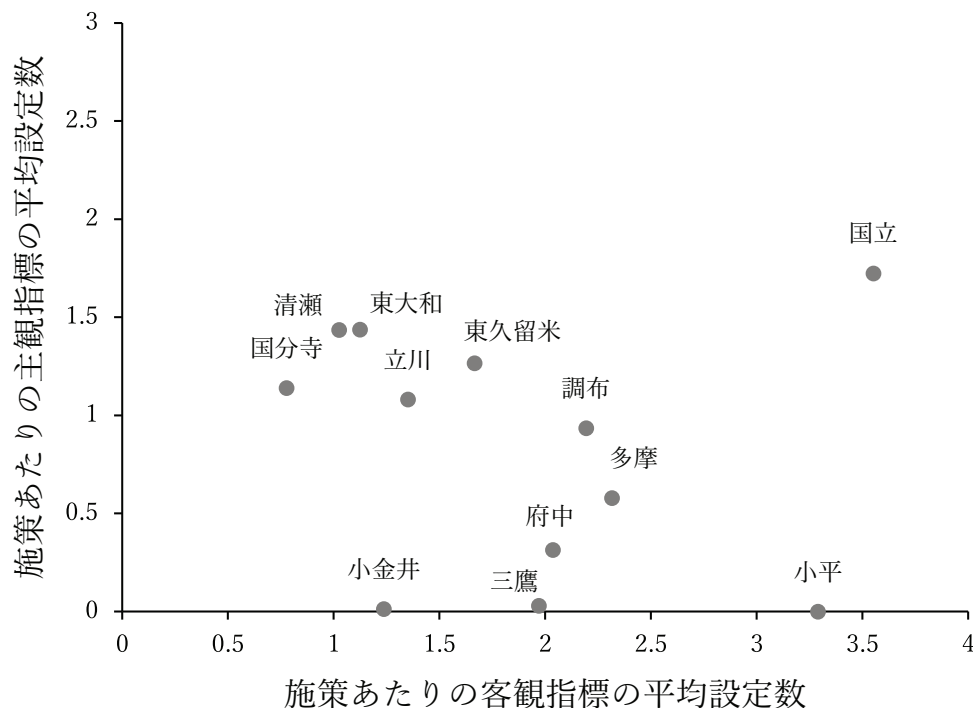


図3 施策あたりの客観指標と主観指標の平均設定数
(東京都12市の施策評価、2021年)

出典：自治体の施策評価（2021年公表（なければ2020年公表）を基に筆者作成

「多くの自治体が両指標を併用していること」、「客観指標の設定数と主観指標の設定数の割合は自治体間でバラツキが大きいこと」がわかった。なお、小平市、小金井市は、この時点では、評価指標に主観指標をほとんど用いていないが、2021年度からの新しい基本計画では評価指標として主観指標を多く設定しているため、今後の施策評価では主観評価が多くなるものと予想される。

「施策あたりの指標数をどの程度に設定すべきか」、「客観指標と主観指標の設定数の割合はどの程度であるべきか」、「それらは施策の内容によってどのように変えるべきか」についての分析は今後の課題としたい。

7. 施策評価における評価指標に関する事例分析

施策評価の現状、課題、改善策を具体的に探るため、定量的指標を用いた施策評価を行っている東京都12市について、「水と緑の保全」と「出産・子育て支援」の2つの施策に関する施策評価の分析を行った。

「評価指標が、直接的アウトカムに近いのか、最終的アウトカムに近いのか」の軸を用いつつ、因果関係が近い指標同士を近くにマッピングした。自治体により施策の名称やそれを構成している事務事業も異なるが、「趣旨を変えない範囲で評価指標を短い

表現に変える」、「類似している評価指標を1つにまとめる」という形で、大まかな整理を試みた。結果は図4、図5のとおりであり、この結果をさらに3つの観点から分析する。

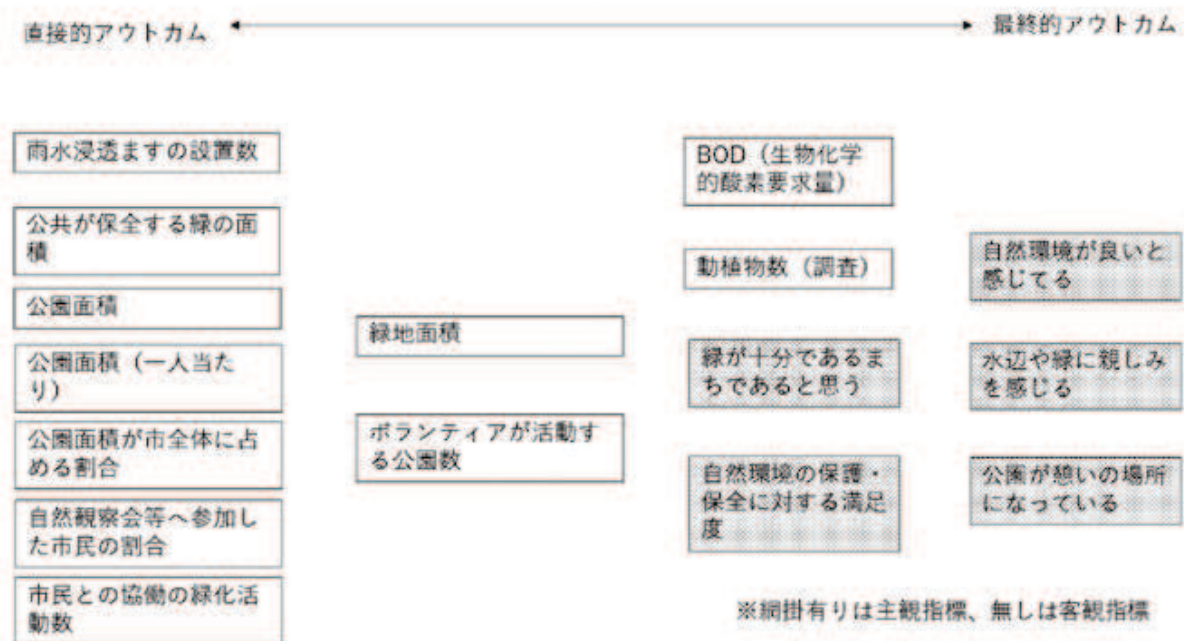


図4 「水と緑の保全」に関する施策の評価指標のマッピング結果
（東京都26市のうち定量的評価指標を用いている12市、2021年）

出典：自治体の施策評価（2021年公表（なければ2020年公表））を基に筆者作成

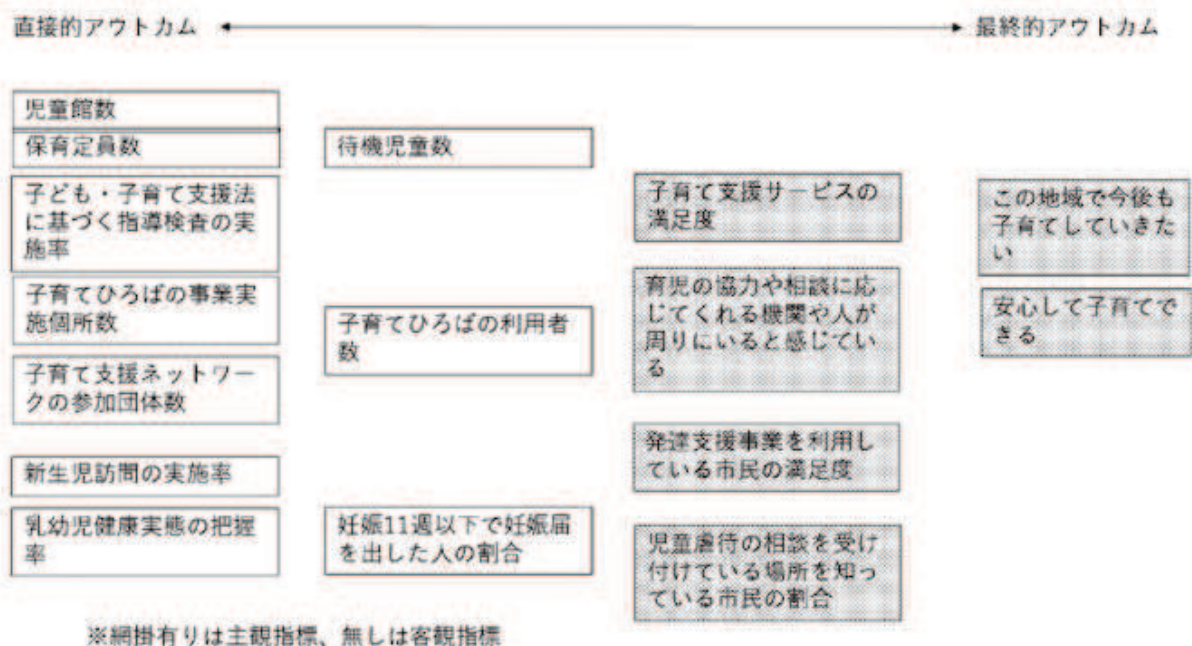


図5 「出産・子育て支援」に関する施策の評価指標のマッピング結果
（東京都26市のうち定量的評価指標を用いている12市、2021年）

出典：自治体の施策評価（2021年公表（なければ2020年公表））を基に筆者作成

1) 評価指標間の因果関係

1) 主観指標には最終的アウトカム指標が多く、客観指標には直接的アウトカム指標が多いこと、2) 直接的アウトカム指標と最終的アウトカム指標を因果関係でつなぐ中間的アウトカム指標（例：水や緑を楽しんでいる程度、子育てに困っている程度）が少ないことがわかった。

1) は、多くの自治体が客観指標と主観指標を併用していることから、結果として、アウトカムの段階が一方に偏ることを防いでいる面がある。2) は、指標間の因果関係を利用した評価が難しいことを示している。

改善策としては、1) 指標を増やすこと（特に多様な因果関係を含む施策の場合や、因果関係を把握するために中間的アウトカム指標が必要な場合など）、2) 指標間の因果関係に係る説明を評価報告書に記載すること（ロジックモデル、因果の程度など）が考えられる。仮に1) が難しくても2) が実現できれば、因果関係をふまえた評価を強化することができる。

客観指標（例：公園や緑地の面積）と主観指標（例：自然環境に対する満足度）の関係を別途分析しておき、両者の関係についての知見を蓄積しておくことも、因果関係をふまえた評価の強化につながる。

2) 複数の施策に関係する評価指標

複数の施策に関係する評価指標であっても、1つの施策でのみで設定されていることが多かった。例えば、「水と緑の保全」で設定されていた「雨水浸透ます」の指標は、自治体によっては「下水道の管理」の施策でのみ設定されていた。「出産・子育て支援」の施策で設定されていた「子育て支援ネットワークの参加団体数」の指標は、「市民参加・市民協働」の施策では設定されていなかった。評価において因果のリンクが切れてしまっている面がある。

施策の立て方が評価に影響を与えていた。例えば、自治体によっては、「出産・子育て支援」という施策の立て方をしておらず、「出産」を「医療・保健」の施策に含めていた。この場合、「出産」に係る行政活動は、主に保健衛生の観点から評価されていた。施策の立て方は、当該自治体の政策の目指す方向を反映したものであるので問題はないとも考えられるが、評価において因果のリンクが切れてしまっている面がある。

改善策としては、1) 1つの評価指標を複数の施策において設定する、2) 一方の施策のみに指標を設定する場合には、設定しない施策の評価報告にその旨を記載する、

3)「異なる施策の立て方をした場合にはどのような評価になるのか」に係る説明を評価報告に記載する等が考えられる。

3) 評価指標の内容

同じ施策でも、各自治体は様々な評価指標を用いていた。可能な範囲で指標を共通化できれば、「ベンチマーク評価が容易になる」、「広域での評価が可能となる」、「因果分析の精度を高められる」等のメリットがある。

同じ施策でも、自治体により目指しているアウトカムが異なると思われるものがあつた。例えば、「出産・子育て支援」の施策で、「サービスの利用者数」ではなく、「乳幼児健康実態の把握率」、「児童虐待の相談を受け付けている場所を知っている市民の割合」などを指標に設定している自治体があつた。指標を設定する際は、施策が目指していることの精査が重要であると考えられる。

自治体によりアウトカムの測定方法に工夫が見られた。例えば、「出産・子育て支援」において「この地域で今後も子育てをしていきたいと思う人の割合」や「妊娠11週以下で妊娠届を出した人の割合」という指標があつた。前者は、単純に満足度を質問する方法に比べ、人々の意識を正確に把握できる可能性がある。後者は、人々の意識をアンケートバイアスの小さい客観指標で把握しようとしている面がある。「主観指標での質問方法の工夫」、「人々の意識を客観指標で測定する工夫」などにより、評価の精度を高められる可能性がある。

「自然環境の保護・保全に対する満足度」について、市内の地域別、市民の年代別の集計結果を紹介している例があつた。属性を用いた可視化や分析は、市民への情報提供の充実、因果関係の分析や知見の獲得、当該属性に着目しての行政活動の見直し等に資するものであり実施するメリットは大きいと考えられる。

8. おわりに

本研究の成果は以下のとおりである。

東京都26市の行政評価の動向について調べ、1) 行政評価の重点が事務事業評価から施策評価に移りつつあること、2) 基本計画に定量的な評価指標を設定していない自治体は、定量的な施策評価に取り組んでいない傾向があることを明らかにした。

東京都26市のうち、定量的な評価指標を用いた施策評価を行っているのは12市であり、1) 施策あたり平均2.5個の評価指標（客観指標1.8個、主観評価0.7個）を設定していること、2) 客観指標と主観指標の設定数の割合は自治体間でバラツキが大きい

ことなどを明らかにした。

12市について「水と緑の保全」、「出産・子育て支援」の2つの施策評価について、評価指標の設定状況等を調べ、いくつかの課題と改善策を抽出した。例えば、「指標間の因果関係の把握が十分でない」、「複数の施策に関係する指標が一つの施策においてのみ設定されている」等、評価において因果のリンクが切れてしまっているという課題を明らかにし、「因果関係に係る説明を評価報告に記載すること」等の改善策を抽出した。

今後は、抽出した課題や改善策についてより具体的な分析を行っていきたい。本稿が、行政評価に携わっている人に少しでも役立てば幸いである。

【参考文献】

池田葉月（2021）『自治体評価における実用性重視評価の可能性』 pp.103-105

佐藤徹（2017）「自治体行政へのロジックモデルの導入戦略」評価クォーター第42号、pp.2-3

佐藤徹（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門』 p.29

総務省（2014）「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成25年10月1日現在）（平成26年3月25日）公表」

総務省（2017）「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成28年10月1日現在）（平成29年6月27日公表）」

田中啓（2014）『自治体評価の戦略』 pp.121-129, 309