

大学評価 第3号 平成15年9月(研究ノート・資料2)

[大学評価・学位授与機構 研究紀要]

三重県における行政評価による行政の品質保証の取り組み

Quality Assurance in a Public Body through Policy Assessment
: A Case of Mie Prefecture

森 利枝

MORI Rie

Research in University Evaluation, No. 3 (September, 2003) [the article]

The Journal of University Evaluation of National Institution for Academic Degrees and University Evaluation

1 . はじめに - 進む地方自治体の行政評価 -----	231
2 . 行政評価導入に至るまで -----	231
3 . 事務事業評価への取り組み -----	232
4 . みえ政策評価システムの導入 -----	234
5 . おわりに - 課題と展望 -----	235
ABSTRACT -----	236

三重県における行政評価による行政の品質保証の取り組み

森 利枝*

1. はじめに - 進む地方自治体の行政評価

地方公共団体における行政評価の取り組み状況に関する総務省の統計によれば、平成13年7月の時点で、行政評価をすでに導入している地方公共団体は、都道府県レベルで37団体(79%)、政令指定都市で7団体(58%)、政令指定都市以外の市町村で150団体(5%)となっている。ここに見られるように都道府県における行政評価の導入状況はそれ以下のレベルの地方公共団体と比較して高率であるが、前年平成12年8月末での統計によれば都道府県レベルでも導入済みの団体は24団体(51%)であり、ここ数年における導入の気運の高まりが推察される。なおここでいう「行政評価」とは、総務省に拠れば「政策、施策、事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定する」とことと定義されている¹

本稿では、この行政評価のシステムの導入を全国でも早い段階から検討し、実施している自治体として、三重県の事例について、主に県庁におけるインタビューに基づき概観し、その展開状況を明らかにすることを目的とする。

2. 行政評価導入に至るまで

三重県における行政評価を含めた行政改革の最近の大きな転換点は、公選知事として4代目となる前知事北川正恭氏の就任であるといえよう。23年間に亘る保守系知事の任期のあと、激しい選挙戦のあとに平成7年に就任した北川知事が就任後3ヶ月でまず展開した「さわやか運動」は、「サービス」「わかりやすさ」「やる気」「改革」の頭文字から命名されたもので、北川県政における行革の方針を示唆するものであった。この改革の気運は、三重県政、特に県職員にとって「カルチャーショック」であったと評されている²。県庁ではこの「改革」の一環として行政評価システムの導入を検討しはじめた。しかし当時わが国には参照すべき地方自治体の行政評価の実例が豊富にあったというわけではなく、そこで北川知事が就任後まもなく県の幹部職員と読んだデビッドオズボーン「行政革命」をテキストとすることにして、この書物を邦訳した日本能率協会をコンサルタントに迎え、同協会との共同開発による制度設計を行うこととした。ここに始まる行政改革への方向性の明示は、同時に県庁職員の意識改革を行うものでもあった。北川知事自身は以下のように述べている。「私は、三重県の行政改革を3段階で進めようとした。第1に、県職員の意識を変える。第2に、県庁の行政システムを変える、最後に県政を変えることである」³。

この、新任の知事による新機軸の導入とは別に行政改革の推進力となったのは、平成8年に県庁内で11億円の予算の不適正使用(カラ出張)が行われていたことが明らかになったことである。硬直化した予算執行上の規則を迂回するという目的も含めて、プール金をつくるために県庁内で行われていたことであった。このことが内部告発により外部に発覚し、スキャンダルとなり批判が高まった。県庁ではこのとき、この問題の発生を行政改革のための好機と捉えるという発想の転換がなされたとされている。長い引用になるが、北川知事はこの

* 大学評価・学位授与機構 学位審査研究部 助教授

不適正支出事件が行政改革への動力になったことについて次のように記している。「このことは大いに反省しなければならないが、結果として、この事件をきっかけに、職員に『生活者起点の行政経営』の考えが浸透し、県予算の元は税金であり、効率的に行政サービスを意識改革運動が大きく進んだ（中略）。この問題が明らかになったとき、私は、部局長に『県民にどうしたら理解してもらえるか徹底的に議論しろ』とだけ指示した。彼らは、幾晩もの深夜に及び議論を経て、『返還します、処分受けます、改革案出します』という3点セットの結論を出してきた。不適正支出の金利も含めた全額約15億円を幹部職員全員で返済することになった。これで、ようやく事態の収束を見たのである」⁴。

上述のような経緯を背景に、行政改革の核として導入された「さわやか運動」は、平成10年にニュー・パブリック・マネジメントのフレームワークに沿った行政システム改革へと切り替えられた。ここに見られる三重県における行政システム改革のキーワードとしては、以下のようなものが挙げられている。

「事務事業の見直し」	「経費の節減合理化等財政の健全化」
「組織の見直し」	「『ハコ物』建設の抑制」
「外郭団体の整理縮小」	「公共事業のコスト縮減」
「定員および給与」	「地方分権の推進」
「人材の育成・確保」	「事務事業評価システムの創設」と「事務事業目的評価表の公表」
「行政サービスの向上」	
「公正の確保と透明性の向上」	

次項では、これら多様な行政改革方針のうち、最後の「事務事業評価システムの創設」と「事務事業目的評価表の公表」について記す。

3. 事務事業評価への取り組み

また、それと並行して、県の事務事業評価システムについて平成7年から導入を検討、平成8年に導入、9年より運用を行った。事務事業評価システムでは、まず県の政策体系を図1のように整理することが求められた。そのうえで、政策実施のための事務事業（予算単位との見合いで約3,000件）を単位として、「事務事業目的評価表」を導入し、個々の事業の目的を把握し、コスト削減の可能性と改革の方向性を明らかにすることによって行政評価の嚆矢とするというものであった。この「事務事業目的評価表」には、新規事務事業用の「新規事務事業目的評価表」と、開始後2年目以降の事務事業のための「継続事務事業目的評価表」の別がある。当初、この評価は継続事務事業のみについて実施された（資料1）。

また、事務事業のより上位の単位として、事務事業をとりまとめた基本事務事業（約500件）に対する目的評価が実施され、平成10年に結果の公表を行うとともに新規事にも適用を開始した。この評価の時期は、当初は予算編成時期と連動していた。しかしこのシステムはあくまでも自己評価であり、予算獲得のため評価が甘くなりがちであると庁内から意見が出て、継続事務事業については年度代わりに評価することとされた。予算額の大きなものと、新規のものは予算編成時期に評価することとされた。

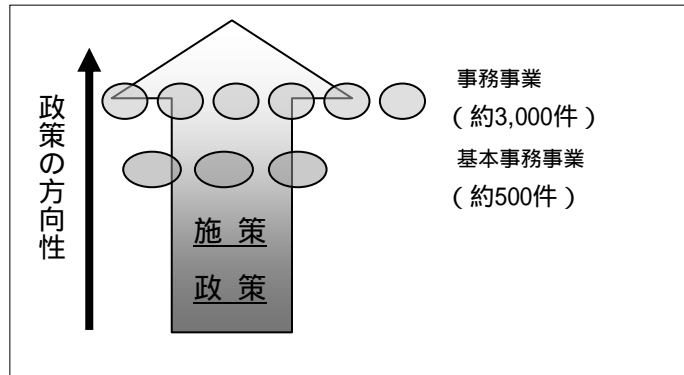


図1：事務事業評価に関わる政策体系（平成10年運用分）

評価表に見られるように、この評価手法の背景にあるのはPDCAあるいはPDSサイクルの発想である。総合計画で政策展開の基本方向、政策、施策、事業などを策定したうえで、事業を事務事業と基本事務事業に階層化し、その二者のみを対象に自己評価を行うところに特徴があるといえる。すなわちこれは日々の業務の見直しに重点を置いた評価であり、政策の当否を視野に入れたポリシー、プログラムの評価ではなく、むしろよりプラグマティックなパフォーマンス計測的なものであるということができよう。

評価表への記入は当然県職員が行うものであるが、このためのガイダンスは説明会レベルにとどまっており、特別な講習を行うことはない。これは、評価表が設計の段階から専門的な手法を用いていないことの現れでもある。政策評価推進課では、問題意識をもって業務にあたっていれば評価表には記入できると判断している。ただし事業、業務によっては評価表のスキームになじまないものもあるため、事務事業評価の対象外となっている事業も300件ほどであるとされている。

県では、評価システム運用の目的を

- 1) PDCA あるいは PDS サイクルによる事業の質的向上
- 2) アカウンタビリティの向上

の2点としている。そしてその特徴として、事業の対象、意図、結果といった、明確化された目的からの評価、改革を行い、より上位の観点（事務事業に対する基本事務事業・基本事務事業に対する施策）から存在意義を捉える評価であること、総合計画によって担保された「目的の体系性」に基づく評価であること、数値目標を含むことが特徴として挙げられている。この、最後の数値目標については、評価表に数値以外の記述的評価のための紙幅を多くとる、あるいは最終的評価は総合的に書くなどして、数値目標の評価のみに重点を置かれることを防ぐような設計が目指されている。ただし、ふたつの大きな目標のうちアカウンタビリティの向上については、評価結果を公表しても県民からの反応は必ずしも多くはない。その原因として、県庁ではPR不足のほかに、評価表の書式が、県民にとって読みやすいものではないことの可能性を挙げている。県の職員でも、担当以外の評価表は読みにくいという評価がなされている。そもそも設計の意図の通りには書けていない評価表もあり、成果の議論ができる水準まで書かれているのは全体の三分の一程度ではないかとされている。また、目標のうちPDCAに重心を置いてきたのでアカウンタビリティとしての機能向上はおろそかになってきたとの反省もある。

さらに政策評価推進課では、問題点は県庁と県民のあいだだけでなく、県庁の本庁舎と地域機関との、事務事業評価へのコミットメントの差にも現れたと判断している。事務事業評価システムは三重県における行政評価の大きな柱であるが、実際には津市の本庁のみに導入され、地域機関には評価の仕組みは組み込まれなかった。県職員のうちには地域機関にしか勤務しない職員もいるため、勤務地のちがいによる行政改革への意識の差が生じる結果となった。

また、事務事業目的評価と総合計画のあいだに構造上の不整合があることも指摘されている。すなわち総合計画はトップダウン的で理念優先型であるのに対して事務事業は予算見合いで積み上げたため、比較的ボトムアップで実務優先型である。このため外部への説明が困難であるうえ、県庁内部でも両者の目的の乖離が、解消すべき課題となったものである。

4. みえ政策評価システムの導入

以上見てきたように、三重県では、平成8年の導入以降事務事業評価を運用してきた。この試みは県庁内の意識改革に寄与したと受け止められているが、実際の改革には限界が指摘された。具体的には、事務事業レベルでしか評価がなされないこと、自己評価であり、客観性を担保する必要があること、県民への説明責任を果たす上で充分とは言えないこと、職員の事務量が増えることなどの問題点が明らかになった。

このような問題点に対応するため、新しい評価システムの導入が検討され、平成14年度当初予算からは、事務事業評価システムを発展的に「みえ政策評価システム」として改編、運用することとされた。事務事業評価が事業単位の評価を行うものであったのに対し、この新システムでは施策レベルでの評価を導入(対外的な67施策と内部的な6施策で合計73件)するところに特徴がある。これにより、政策、施策、事業を包括的に視野に入れるという総合計画との整合を図っている。またこの新システムでは評価内容のデータベース化が目指されており、そのためにコンピュータネットワーク上で評価表を作れるプログラムを、民間企業を入れて共同開発した。このプログラムの導入により評価表記入のための作業の軽減化だけでなく、マネジメントの責任の所在を明らかにする効果も期待されている。すなわち、基本事務事業の評価表の作成をコンピュータネットワーク上の入力権限で強制することによって、担当者本人以外(すなわち担当者の部下など)による作成の代行をふせぐことが可能になっている。このようにして作成された評価書は、6月に白書として公開し、県民への説明を経て県民の参画を求めた上で当初予算編成に反映させることとなっている。

さらにこの新たな評価システムは成果主義に基づく予算配分の根拠ともなりうるとされている。しかし、このシステム的设计においては、施策のアウトカムは行政上の事務の成否ないし当否以外の不確定な外部要因に左右される部分が少なくないということが強く意識されている。したがって、数値目標の達成度は尊重されるものの評価結果をそのまま配分予算額に直結することはできないと考えられている。

三重県では県民による行政参画をより広い意味での外部評価だと考えており、特に plan-do-see サイクルを回す上で、see から plan へのプロセスに、県民の意見を反映する必要が感じられている。そのためには県民個人の参画を推進するとともに行政評価を行う NPO に外部評価を求める部署もある。このとき、県民への説明責任を果たす上では事業ではなく個々の施策レベルで評価を行う方が理解を得られやすいという判断もなされている。目標設定も、

県民の分かりやすさを考慮してひとつの施策につきひとつの指標を設定して簡潔に提示することなどが目指されている。

4. おわりに - 課題と展望

このように、事務事業評価から政策評価システムへと具体的な方途を転換しながら、三重県における行政評価は8年の実績を持つに至っている。これまで行政評価システムを推進する過程で感じられているのは、津市の県庁本庁と、県下の地域機関との行政改革に対する温度差であるとされる。地域機関にしか勤務しない職員もいるため、意識の違いは自ずと生じることが指摘されている。これまで述べてきたような評価システムは本庁のみに導入されたもので、地域機関には導入されていない。むしろ地域主導の地域機関運営を目指して本庁レベルでは地域別の計画は立てないという方針を守ってきている。ただし、地域機関からは評価しうような個別の「ビジョン」が提示されており、それに関する目標達成度は評価の対象とされている。さらに、地域機関が県民に対するアンケートを行うなど改善の努力をするようになり、評価の文化は徐々に浸透しつつあるといえるかも知れない。

また、冒頭に述べたようにこの政策評価を含む行政改革路線は、北川正恭前知事の強力なリーダーシップによって推進されてきたものである。したがって、選挙で選ばれる知事が交代すれば路線変更あるいは政策の撤回という事態も考えられる。このため県庁としてはシステムの固定化を避けつつも、政策評価システムの制度化を視野に入れている。実際に北川前知事は三戦出馬を避け、平成15年4月に野呂昭彦前松坂市長が知事に当選している。野呂氏は松阪市が行政経営品質の手法を取り入れたときの市長でもあり、評価を用いた行政改革の基本路線は踏襲されると見込まれるが、三重県は全国的にも早い段階で行政評価を導入した地方自治体であり、その意味でも今後の展開が注目される。

謝 辞

公務ご多用中にもかかわらず長時間に亘るインタビューに応じてくださり、資料をご提供下さった三重県総務局政策評価推進課の西城昭二氏と三重県庁に心よりお礼申し上げます。また本稿をまとめるに際してはインタビュー参加者である大学評価・学位授与機構の大塚雄作教授、米澤純彰助教授、齊藤貴浩助教授、九州大学の八尾坂修教授、筑波大学の溝上智恵子教授、同志社大学の山田礼子教授のご協力を得ており、さらに多くの部分を京都大学の喜多一教授による記録に拠っています。記して謝意を述べる次第です。

【註】

¹ 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/click/jyokyo.html> (2002年6月現在)

² たとえば、ばばこういち『改革断行 - 三重県知事北川正恭の挑戦』、ゼスト、1999、pp.7-24

³ 北川正恭「三重のくにつくり」、『一橋ビジネスレビュー』、東洋経済新報社、2002年9月北川正恭「三重のくにつくり」、『一橋ビジネスレビュー』、東洋経済新報社、2002年9月号、pp. 52-67

⁴ 同前。

【参考文献】

三重県ウェブサイト

中村征之『三重が、燃えている』、公人の友社、1999年

[ABSTRACT]

Quality Assurance in a Public Body through Policy Assessment : A Case of Mie Prefecture

MORI Rie*

The idea of quality assurance in public body, along with that of accountability has begun to widespread in the contemporary society. Local public bodies cannot be exceptions. This tendency has already formed a trend to pay attention to the quality management. This short essay presents a resume of the quality assurance in Mie prefecture through a system of policy assessment, which started in 1996.

The notion of policy assessment was something a big switchover to Mie Pref. which had been experiencing a long conservative political calmness. A great transformation was brought about by a newly assumed governor. During his two terms of office, Mie Pref. introduced a system of project assessment in administration to revise it to assessment of policy scheme. Both of them were based on the political ground design aiming at the innovation of mentality of civil officials and involve the approach of Plan-Do-See. Though this kind of idea is, as mentioned before, has begun to widespread in the society nowadays, Mie Pref. was one of the first to attempt the quality improvement as a local government. The case of Mie Pref. also seems to show the importance of leadership in introducing a new policy based on evaluation.

* Associate Professor, Faculty for the Assessment and Research of Degrees, National Institution for Academic Degrees and University Evaluation