

# 施策評価が行政を変える —「事業思考」から「施策思考」への転換

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授 上級評価士(日本評価学会認定)

佐藤 徹

## 1 はじめに

本稿の目的は、自治体の行政経営においては「事業思考」から「施策思考」への思考パターンの転換が必須であり、そのためには具体的にどのような制度設計を行い、どのように戦略的展開を図ればよいのかについて、「施策評価」に焦点を当てながら論考することである。

筆者はこれまで佐藤(2001)をはじめとして、自治体の行政現場で導入されている施策評価制度を理論的に説明し得る基本フレームを提示するとともに、全国自治体を対象としたアンケート調査によって施策評価制度の運用実態の解明を試みてきた。また、本誌第33号においても、「施策評価の理論と実際」と題する論説(佐藤2015)を寄稿している。

そこで本稿では、まず今一度、施策評価の必要性及び手法について整理する。つぎに、事例研究として施策評価の先進自治体である戸田市(埼玉県)を取り上げ、施策評価制度の運用実態を明らかにする。さらに、同市の外部評価委員会における参与観察を通して浮かび上がってきた諸課題を踏まえつつ、「施策評価を基軸とした行政経営

システムの構築」に向けた今後の方向性について展望してみたい。なお、本稿の主題である「施策評価」は「プログラム評価」と同一ではない。評価学でいうところのプログラム評価を自治体行政に適用するといったアプローチを否定するものではないし、むしろ良いところは積極的に取り入れるべきであるが、施策評価はわが国自治体の行政評価の導入過程において独自に発展してきた評価類型である<sup>1</sup>。言ってみれば、施策評価は事務事業評価と同様、日本型政策評価の一類型だと捉えたほうが適切である<sup>2</sup>。

## 2 施策評価の必要性

三重県で平成8(1996)年に導入された事務事業評価システムは、わが国で最も早く導入された行政評価制度の一つである。当時、「事務事業目的評価表」という名称の評価シートは、行政評価制度の導入を検討していた多くの自治体にとって参照吟味され、類似の評価シートが加工生産されていった。それ以降、「事務事業評価」は行政評価の代名詞ともなっている。

事務事業評価の対象となる「事務事業」は、主

たる実施主体が行政であるため、担当課職員が成果やコストの管理が行いやすく、詳細に内容を評価分析することができる。その意味において、事務事業評価は個々の事務事業の改善や廃止にとって効果的な手法であるといえよう。しかし事務事業評価は、導入後当初は不要不急な事務事業の縮小・廃止による歳出削減といった財政効果が短期的には得られるものの、およそ数年経過すると事業費の削り代が逡減し、ほとんどの評価結果が「継続」と判定される傾向がある。また事務事業評価は企画部門よりも総務部門が推進部局となることが多く、事業内容の「質的向上」というよりもコストカッティングといった「量的削減」に重きを置いた行革色が濃厚となり、原課職員のやらされ感や負担感が増大し、評価そのものが形骸化しやすい。加えて、事務事業評価にはつぎのような制度上の限界が内在している。

第1は、事務事業評価では事務事業どうしの相対評価がほとんど行われず、個別の事務事業の縮小・廃止の検討に終始しがちな点が挙げられる。事務事業評価を実際に行っているのは主として係長クラスであり、事務事業評価の結果をとりまとめ、それを部長クラス等からなる経営幹部で構成される庁内評価委員会に提示してみても、大所高所からみた行政の経営資源の適正配分や事務事業の再構築といった政策判断や抜本的改革には結びつくような政策論議が活発に行われることはほとんど稀である。

第2は、事務事業評価はその評価単位が微細であるがゆえに、評価を行う事務事業の数が膨大となり、事務事業評価の結果を公表してもよほど行政に精通した住民でない限り、その内容を十分に理解し行政の全体像を把握することが困難であるという点である。また、事務事業評価結果の公開情報に対する住民の関心や反応はお世辞にも高いとは言えない。

第3は、事務事業評価はあくまで個々の事務事

業の改廃に関する評価を行うものであるため、事務事業の目的に相当する施策の現況がどのような状態であるかや、将来目標に向けて順調に推移しているかどうかを判断するための情報を得ることができない点が挙げられる。

### 3 施策評価の手法

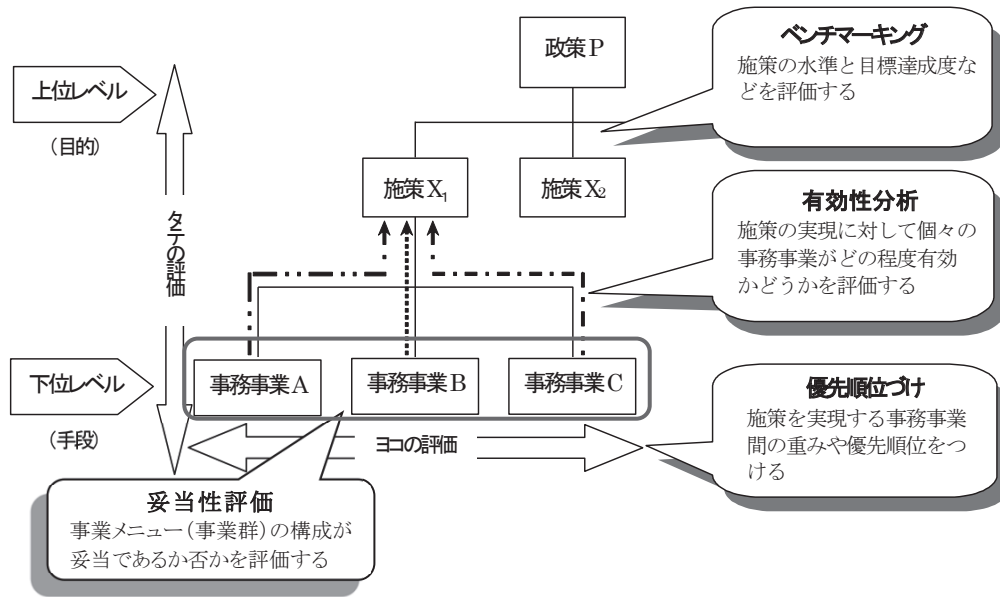
自治体の施策評価において実際に運用されている評価手法としては、大きくは次の4つが存在する(図1)。

第1は「ベンチマーキング」である。施策レベルの評価指標(施策評価指標)と目標数値を設定することにより目標達成度の推移を継続的にモニタリングしたり、全国の平均値や他の自治体や地域の数値と比較することで、状況が悪化していたり相対的に弱い分野を発見し、資源配分の見直しの参考にするものである。筆者の調査によれば、施策評価の導入自治体の約7割が実施しており、4つの手法の中で最も多い(佐藤2015)。

第2は「有効性分析」である。施策の実現に対して個々の事務事業がどの程度有効であるか、あるいは貢献・寄与しているかを評価するものである。これは総合計画の基本計画に掲げられた施策とそれを構成する事業群を、目的(上位)と手段(下位)の関係で捉えるという点で「タテの評価」ともいえる。有効度を定量的に分析するには統計データが必要であるが、実際には行政担当者が主観的に「高・中・低」や「A・B・C」などとランクづけを行っているか、文章で記述していることが多い<sup>3</sup>。

第3は「優先順位づけ」である<sup>4</sup>。これは施策を実現する手段としての個々の事務事業を複数の代替案として捉え、効率性、経済性、有効性、需要性、緊急性などの複数の評価基準によって、事務事業間に優先順位づけを行う多基準分析(Multi-Criteria-Analysis)である。同じ目的を有する事務

図1 施策評価の基本フレーム



出所：佐藤(2015)を一部改変

事業どうしの相対評価を行うことから、「ヨコの評価」と言えるものである。また政策選択のための事前評価でもある。

第4は「妥当性評価」である。施策という目的を実現するための手段である事務事業メニュー（事務事業群）の構成が妥当であるか否かを評価するものである。既存の事務事業の構成が十分であればよいが、不十分であれば既存事業を統廃合した上で新規事業を立案したりするなど施策の再構築（スクラップ・アンド・ビルド）を行う。

以上4つの手法のうち、ベンチマークは「施策レベル評価」であるのに対して、その他の手法は施策とそれを構成する事務事業を一つのパッケージ（単位）として捉えた評価という点で「施策単位評価」とも言える。

## 4 施策評価の実際

### (1) 戸田市（埼玉県）を事例に

自治体の施策評価は、実際どのように運用されているのであろうか。そこで本稿では、筆

者が長年にわたり外部評価委員を務めてきた埼玉県戸田市（人口約14万人）を事例として取り上げる。同市では、施策評価においてベンチマークだけでなく、事務事業ごとに施策への貢献度を評価したり（有効性分析）、事務事業間に優先度を付けたり（優先順位づけ）している。また外部評価では施策を実現する事務事業の構成が妥当であるか否かの評価（妥当性評価）を行うなど、ユニークな取り組みを行っている。

さて、戸田市をひと言で言い表せば、「勢いのある街」である。25年連続で県内1位の若さ（市の平均年齢41.1歳、2020年1月1日現在）、住みよさランキング県内1位（東洋経済新報社「都市データパック2020年版」）、伸びる街ランキング県内1位（ダイヤモンド社「伸びる街&地域活力ランキング」）、人口増加率県内1位（全国7位、2015年国勢調査）、財政健全度ランキング県内1位（東洋経済新報社「都市データパック2020年版」）である。また、JR埼京線で池袋・新宿・渋谷まで乗り換えなしで30分以内であり、交通の利便性が高いのも特徴である<sup>5</sup>。

戸田市では、行政評価の目的として、①業務の徹底的な振り返り、②成果の重視と資源の有効活用、③PDCAサイクルによる総合振興計画の進行管理、④職員の経営能力の強化、⑤市民への説明責任の5点を掲げている。現在、内部評価としては事務事業評価と施策評価を行うとともに、「施策」に焦点を当てた外部評価を実施している。なお、令和2年度は、2021(令和3)年度からスタートする「戸田市第5次総合振興計画」の策定作業が進められ、例年と同様の外部評価委員会は開催されていない。そのため、以下では、現行の第4次総合振興計画に掲げられた「施策」を評価対象とする、令和元年度に実施された内部評価および外部評価を取り上げることにする。

## (2) 内部評価

戸田市では、2002(平成14)年度から事務事業評価システムの検討を開始し、その後4年の試行期間を経て、2006(平成18)年度に事務事業評価と施策評価を本格実施した。

施策評価の対象となる「施策」とは、第4次総合振興計画の基本構想を実現するための具体的な方向性や方策を示したものであり、同振興計画の基本計画に掲げられた90本の施策をさす。

施策評価は、施策の中心となる課を所管する部局が評価する。施策を所管する部局が複数にまたがる場合は、関係部局間で協議した上で、中心となる課を所管する部局が施策評価シートを作成する。具体的には、施策の中心となる課を所管する部局の次長ないし課長級が事務事業評価の結果をもとに、施策の内容を分析・判断し、それらを部局長が評価する。

施策評価シートはA4判2頁であり、①施策の位置づけ(PPLAN)、②施策の主な取り組み(DO)、③施策の指標における成果(CHECK)、④施策の展開(ACTION)、⑤事務事業の検討、

⑥結果と今後の方向性の6項目で構成されている(図2)。

まず「①施策の位置づけ」では、総合振興計画における施策の位置づけを明らかにするため「基本目標」「分野」「施策名」「施策の目的」「中心となる課」「施策の関係課」の記載が求められる。「②施策の主な取り組み」では、施策の目的を実現するための主な取り組みを記述する。「③施策の指標における成果」では、総合振興計画に記載されている施策指標を基本として施策の成果を測るための「指標名」とそれぞれについての「指標の説明(算定式)」「指標の単位」「目標値」「年度別の達成値」を記載し、「④施策の展開」では施策における具体的な課題とその対応策などを記述する。「⑤事務事業の検討」では施策を実現するための事務事業の評価結果(決算額、予算額、事業の方向性、実施計画候補の有無、施策への貢献度、経費水準、事業手法、受益と負担の公平性)を一覧化するとともに、施策から下位の事務事業を見て「事業の方向性(現状で継続、拡大して継続、縮小して継続、他事業と統合、休止、その他見直し、終了など)を判断する。また実施計画の候補有無、施策内での事務事業の優先度(A/B/C)とそれらの根拠、今後の留意点などを記載する。

## (3) 外部評価

戸田市では、上記の内部評価に加えて、行政評価における客観性及び透明性をより向上させるため、2008(平成20)年度に外部評価委員会を設置し、外部評価の試行を開始した。当初、外部評価の対象は事務事業であったが、2010(平成22)年度からは施策を評価対象としている。さらに、2016(平成28)年7月からは外部評価委員会を市長の附属機関とする戸田市外部評価委員会条例を施行し、外部評価制度を本格実施している。

図2 施策評価シート(戸田市)

## 施策評価シート

施策を中心となって評価する部局の次長名及び部局長名が記載されています。

作成日	令和 年 月 日	作成者名		評価者名	
-----	----------	------	--	------	--

### 1. 施策の位置づけ <PLAN>

基本目標		中心となる課	
分野		関係課	
施策			
施策の目的	戸田市第4次総合振興計画における施策の位置づけを記載しています。具体的には、基本目標、分野、施策、施策の目的、評価シートの中心となる課、施策の関係課が記載されています。		

### 2. 施策の主な取り組み <DO>

取り組み①	
取り組み②	
取り組み③	
取り組み④	
取り組み⑤	施策の中心となる事業(実施計画に掲載されている事務事業名)が記載されています。
その他の取り組み	
その他の取り組み	

### 3. 施策の指標における成果(主な指標) <CHECK>

指標名	指標の説明 (算定式)	単位	目標値	達成値						
				H27	H28	H29	H30	R1	R2	
指標は、施策の成果を図る上で、また、進行管理していく上で、非常に重要なものです。戸田市第4次総合振興計画の各施策に記載されている指標を基本として、施策の成果を計る重要な物差しとして設定しています。										
その他施策の取組事項に係る成果										

### 4. 施策の展開 <ACTION>

課	施策における具体的な課題を記載しています。	対応策	左記の課題を解決するために、具体的にどのような対応策をとるのか記載しています。
題			

### ○結果と今後の方向性 (シート作成次長記入)

進捗状況 (A躍進中、B予定通り、C遅れ気味)	説明 (総評)	
今後の方向性(人員/予算) (↑増加、→維持、↓削減)	施策の進捗状況を「A躍進中」「B予定通り」「C遅れ気味」で表現し、これらの根拠となる説明を記載しています。 また、今後の方向性を「↑増加」「→維持」「↓削減」のいずれかで表現し、これらの説明を記載しています。なお、「資源」については、人員と予算の2つの側面から方向性を判断しますが、どこにどのような資源を投入するか(資源のメリハリづけ)の方針を表すものです。	
(評価者コメント)		
本施策に対する評価者の意見を記載しています。		

出所:「令和元年度戸田市行政評価報告書」、p.8

図2 施策評価シート(戸田市) (つづき)

当該施策を構成している事務事業の情報  
が、事務事業評価シートから自動入力され、  
一覧表で表示されています。

施策評価シート

施策という大きな括りから見て、事務事業の優先  
順位付けとともに、方向性を記載します。  
施策を担当する部局長・次長が協議して判断す  
るものです。

作成日		令和 年 月 日		作成次長名		評価者名									
5. 事務事業の検討 【一般会計】 (単位：千円)															
大 事 業	中 事 業	事務事業名	事業 区 分	事務事業評価の結果					★事務事業の方向性			R 2 計 画 額	事業費 うち 一般財源		
				H30決算額	事業 の 方 向 性	実 施 計 画 候 補	評価結果			事業 の 方 向 性	実 施 計 画 候 補			施 策 内 優 先 度	コ メ ン ト
				R1予算額			施 策 へ の 貢 献 度	経 費 水 準	事 業 手 法						
				R2計画額	事業費	事業の方向性	実施計画候補	経費水準	事業手法	変更・負担の公平性	事業の方向性			実施計画候補	
うち一般財源	人件費														
					2	○	A	A	A	B	2	○	A		
					1		A	B	A	B	1				
							B	C	C	B	3				
							B	B	B	B	5				
計 (千円)											H30決算額	R1予算額	R2計画額	R2予算額	
											事業費				
											うち一般財源				

施策から事務事業を見て、  
1現状で継続 2拡大して継続 3縮小して継続  
4他事業と統合 5休止 6その他見直し  
7令和2年度で終了 8令和元年度で終了  
9平成30年度で終了  
のいずれかの方向性で判断します。  
また、実施計画候補となる事務事業には「○」を付け  
ます。  
さらに、施策内優先度欄には、優先度の高いものか  
ら「A」「B」「C」のいずれかで判断します。その他、  
「法」(法定受託事務)、「義」(自治事務のうち義務的  
なもの)、「予」(予算管理上のシート)、「終」(令和2年  
度までに終了予定の事業)があります。

各事務事業に関する、方向性、優  
先度、次年度必要額などの判断に  
ついて、その根拠や今後留意すべ  
き点などを記載します。

次年度の各事務事業  
の必要事業費と、そのう  
ちの一般財源の額が記  
載されます。

事業の方向性： 1 現状で継続 2 拡大して継続 3 縮小して継続 4 他事業と統合 5 休止 6 その他見直し  
7 令和2年度で終了 8 令和元年度で終了 9 平成30年度で終了

出所：「令和元年度戸田市行政評価報告書」、p.9

外部評価委員会の目的は、市長の諮問趣旨に基づいて、「市が実施する行政評価について、市民等の外部の視点で評価することにより、客観性及び透明性を確保するとともに、職員の行政評価に係る能力の向上を図る」（同条例第1条）ことである。「客観性及透明性の確保」だけでなく、「職員の行政評価に係る能力の向上」をねらいとしている点が特徴的である。

そして、外部評価委員会の構成は、同条例第3条において、「委員会は、委員7人以内をもって組織する」とされており、現在は、学識経験者3名（うち公認会計士1名）、市内企業経営者1名、市民活動団体関係者1名、市民2名（公募）となっている。外部評価委員会については、学識者や専門家のみで構成されるケースもあるが、戸田市の場合は、専門性と市民性を融合させたメンバー構成をとっている。

令和元年度の第1回委員会（6月開催）では、外部評価の対象とする「施策」の選定について審議された。前述のとおり、外部評価は各部局において行われた施策評価（内部評価）シートの記載内容に対して行うものであり、毎年度、8つの施策を評価対象としている。評価対象施策候補の選定方法であるが、まず第4次総合振興計画の全90施策の中から、外部評価委員会の市民委員2名が8施策ずつ、最大で16施策の評価対象候補を選定する。つぎに市民委員が選定した評価対象候補に基づいて、委員会で対象施策を4つ選定する。残りの4施策については、施政方針等を参考にしながら、市長が選定する。

第2回及び第3回委員会（8月、2日間開催）は「外部評価ヒアリング」である。両日とも、午前9時30分から12時までと午後1時から午後3時30分までである。評価対象は、「民間活力の導入」「魅力ある公園づくり」「職員の育成による組織の活性化」「生涯学習活動の促進」「高齢者の社会参加の促進」「市内在住外国人への支援の充実」「市

民相談機能の充実」「地域公共交通網の充実」の8施策であった。

外部評価委員は、ヒアリングに先立ち、評価対象となった施策及び関連事業に関して事前質問を提出することができる。ヒアリング対象部局は、この質問に対して回答書を作成することにより、ヒアリング時の議論の深化や円滑化を図るよう努めている。

ヒアリング当日は、1施策あたり70分程度を目安として、外部評価委員会委員長が進行する。手順としては、最初に当該年度に外部評価の対象となった施策を所管する部局の次長ないし課長が、当該施策の概要を5分程度で説明する。つぎに、外部評価委員が施策評価シート、事務事業評価シート、補助資料等をもとに、外部評価シートの各項目（図3）に沿って、①事務事業の妥当性（20分）、②施策の進捗状況（15分）、③資源の方向性（15分）の順に質問し、その他意見等を述べ（5分）、最後に、⑥各委員が外部評価シートの記載内容を検討する（10分）。後日、外部評価シートに記載された評価結果や意見等を集約するが、現状では各委員の評価結果等を尊重し、それら意見分布の状況がわかるようなかたちで集計・公表している。

なお、外部評価の結果についてはヒアリング後に全庁的に広く周知されるとともに、議会や市のホームページ等で公表される。また、外部評価委員会からの指摘事項については、経営企画課から対象部局にフィードバックされ、対象部局が対策検討の方向性を記した「行動計画表」を作成している。さらに、各部局においては、検討した結果を次年度の予算などへの反映に努めている。

図3 外部評価の項目とポイント(戸田市)

	項目	内容	ポイント	判断区分			
①	事務事業の妥当性	この施策を構成する事務事業は妥当であるか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>●当該施策の推進において事務事業の過不足はないか。必要性・重要度が特に高い又は低い事業はないか。</li> <li>●施策評価シート「5. 事務事業の検討」の「施策内優先度」は妥当か。</li> <li>●内部評価で評価した根拠は妥当か。</li> </ul>	<table border="1"> <tr><td>A 効果的な構成である</td></tr> <tr><td>B 概ね妥当である</td></tr> <tr><td>C 構成に問題がある</td></tr> </table>	A 効果的な構成である	B 概ね妥当である	C 構成に問題がある
A 効果的な構成である							
B 概ね妥当である							
C 構成に問題がある							
②	施策の進捗状況	施策は計画通り進んでいるか？	<ul style="list-style-type: none"> <li>●施策評価シート「3. 施策の指標」における成果（主な指標）、「4. 施策の展開（結果と今後の方向性）」や「5. 事務事業の検討」の成果等を参考とする。</li> <li>●施策と事務事業の進捗状況の説明内容等を参考とする。</li> <li>●内部評価で評価した根拠は妥当か。</li> </ul>	<table border="1"> <tr><td>A 躍進中</td></tr> <tr><td>B 予定通り</td></tr> <tr><td>C 遅れ気味</td></tr> </table>	A 躍進中	B 予定通り	C 遅れ気味
A 躍進中							
B 予定通り							
C 遅れ気味							
③	資源の方向性	今後、この施策の資源(人員・予算)の方向性は？	<ul style="list-style-type: none"> <li>●施策の目的の達成に向け、現状の人員や予算を来年度以降、どのようにすべきか。</li> <li>●個別の事務事業の予算配分は妥当か。</li> <li>●内部評価で評価した根拠は妥当か。</li> </ul>	<table border="1"> <tr><td>↑ 増加</td></tr> <tr><td>→ 維持</td></tr> <tr><td>↓ 縮小</td></tr> </table>	↑ 増加	→ 維持	↓ 縮小
↑ 増加							
→ 維持							
↓ 縮小							

出所：『令和元年度戸田市行政評価報告書』、p.29

### 5 施策評価を基軸とした行政経営システムの構築に向けて

これまで筆者は、先述の戸田市をはじめとして様々な自治体の外部評価委員として参与してきた。そうした自治体の多くが施策評価に取り組んでいるが、ベンチマーク(施策評価指標及び目標

数値の設定、目標達成度の公表)に終始していたり、そもそも施策における成果を測定するのに適切な施策評価指標が設定されていなかったりするケースが非常に多い<sup>6</sup>。このような状況では、施策評価を基軸に据えた行政経営を行うことが困難である。だが、これは施策評価自体の問題というよりも、施策評価の対象となる「施策」が掲げら



れた総合計画の策定方法に重大な問題があると言っても過言ではない。そこで以下では、まずそうした筆者の問題意識を示した上で、「施策評価を基軸とした行政経営システムの構築」に向けた今後の方向性について展望する。

### (1) 自治体の最上位計画である総合計画がほとんど参照されない

自治体では「計画のインフレ」状態にあると言われるほど、実に多種多様な計画があふれている。なかでも総合計画は、まちづくりや行政運営の基本指針となるもので、自治体計画の最上位に位置づけられるものである。また、総合計画は基本構想－基本計画－実施計画というように、長期・中期・短期の3階層の計画で構成されることが標準的である。特に市町村では、1969(昭和44)年の地方自治法改正で基本構想の策定が義務付けられたことから、長年にわたり総合計画を策定し続けてきた。2011(平成23)年には同法が改正され、議会での議決を含め基本構想を策定するか否かは市町村が判断することになったが、都道府県も含め、今も大半の団体が総合計画の実現に向けた計画行政を推進している。

しかし、その内実はやや趣を異にしている。一般的に総合計画は自治体職員が案を作り、住民参加や審議会などの手続きを経て成案化する。特に基本構想から実施計画までをフルモデルチェンジする場合には、かなりの時間とコストと労力が投入される。すべての策定作業を自前で行う場合もあるが、民間のシンクタンクやコンサルタントに委託して数年間かけて基礎調査やアンケート調査を行ったり、庁内に実務担当者からなる策定プロジェクトチームを立ち上げたりすることも珍しくない。それなのに、策定後は時間の経過とともに計画の存在感が希薄になっていく。

ある自治体で、総合計画の意義や手法につ

いて講演した時のこと。大勢の課長クラスの方々が聴きにいられていたのだから、こんな質問をしてみた。「あなたが担当している施策が総合計画にどんなふうにかかれているかを言える人、手を挙げてもらえませんか」と。謙虚な方々が多かったせいかもしれないが、ほとんど誰も手を挙げない。後でこっそり理由を聞いてみたところ、それは前の市長がつくった総合計画だから顧みられていない、誰も見向きもしないということであった。「それでいいのか、いやそんなことないだろう」と考えているのは、総合計画を所管する企画部門の職員くらいである。これはほんの一例に過ぎないが、他の自治体の管理職研修で同じ質問をしてみても、回答にほとんど大差はない。課長級以上の管理職員は、自身が担当施策の管理責任者であるという自覚が希薄のようにも見える。

それでは、どうしてこのような状況になるかと言えば、総合計画の作り方に重大な問題がある。前例踏襲・横並びの策定手法に加え、企画部門が作成した案を担当課に照会し成案化するため、計画に関与する職員がかなり限られている。また、そうした計画の策定経過を知らないがゆえに、総合計画を意識して日々の業務を遂行できていない職員も少なくない。総合計画を所管している企画部門の職員でさえも、企画部門へ異動になってはじめて総合計画を見たという職員も少なくないのが現状である。その他問題点を挙げればキリがないが、結果的に総合計画に掲げた施策や目標を職員があまり意識していなかったり、予算編成過程において総合計画に基づく政策論議が低調であったりという状況を作り出している。

### (2) 総合計画における政策体系の戦略化

上記のような問題を解決するためには、総合計画をいわゆる「役人の作文」とするのではなく、政策体系に戦略性を持たせた計画とするこ

とが不可欠である。政策体系の戦略化は、主として総合計画の「基本計画」に向けられた課題である。ここでいう「政策体系」とは、庶務的業務や内部管理業務等を除いた、政策目的が比較的明瞭な行政活動全般を、目的実現のための連関性のある階層構造(hierarchy)として編成したものであり、通常は「政策－施策－事務事業」ないし「政策－施策－基本事業－事務事業」などと整理される。ここで、政策(広義)を体系化することの意義を確認しておこう。

第1は、総覧化である。これは「木を見て森を見ない」ということにならぬよう、政策目的を有する行政活動を一覧できる形に整えることで、重複や漏れを防ごうというわけである。総覧化によって政策の全体像を見渡せるので、同種の事業が別々の部局で行われ横の連携がうまく図られていない点などが顕在化する。その結果、部局の垣根を越えて横断的な行政運営へと展開する契機となる。さらに、政策体系を行政内部だけでなく対外的にも公表することによって、まちの将来像を実現するための種々の方策を住民にわかりやすく提示でき、参加・協働によるまちづくりへの促進が期待される。

第2は、職員の意識改革である。「当該事業が何のために行われているか」「事業実施によってどのような成果を住民や地域にもたらすのか」について、住民に自信をもって説明できない職員も少なくない。事業は政策目的を実現するための手段の一つでしかない。「はじめに事業ありき」の発想ではなく、目的実現のために現在行っている事業(群)が本当に妥当なのか、創意工夫する余地はないのかといった視点で、目的(施策)から事業を捉え、事業の手段性・手法性を職員自らが認識する機会を与えてくれる。

第3は、政策のマネジメント機能の強化である。施策(目的)に対する事業(手段)の有効度を分析評価したり、同じ施策(目的)を実現する事

業(手段)どうしを相対評価し優先順位を付けたりできるようにするためには、目的と手段(ないし原因と結果)で構成される戦略性の高い政策体系を構築する必要がある。ただし、しばしば見受けられるのは、事業を束ねたものが施策だとする「誤解」である。施策は事業の目的であり、事業は施策を実現するための手段である。つまり、 $\Sigma(\text{事業}) = \text{施策}$ ではない。ましてや、施策は“スローガン”や“お飾り”ではない。しかし、現実には基本計画に示された体系は「目的－手段」から成る階層構造とは程遠く、計画書の目次としての機能程度しか有しないものが少なくない。さらに深刻なのは目次が多階層であり、どれが「施策」であるのかがまったく判然としない基本計画書も散見されることである。

このような状況が生まれてしまうのはほとんどの場合、基本計画の策定(改定)方法に起因している。シンクタンクやコンサルトへの丸投げは論外として、計画策定の手順としては、まず各施策の担当課が将来のあるべき姿を構想し、抽象的・規範的・普遍的な理念から徐々に具体的・現実的・個別的な実現行動へと落とし込んでいくべきである。だが、現実には企画課が現行の計画体系や事務事業を基礎としてそれらを分解したり束ねたりしながら修正変更を行ったり、企画課やコンサルが作成した新たな体系案上の政策・施策に現行の事務事業を紐づけたりしている。

また、必ずしも体系が「目的－手段」ではなく、「全体－部分」の図式で編成されていくことにも一因がある。例えば、「交通体系の整備」という目的に対する手段として「道路交通整備事業」「鉄道・バス整備事業」「港湾整備事業」などとするのである。このような場合、「交通」を「道路交通」「鉄道・バス」「港湾」という3つの要素に分類したにすぎず、手段が目的の一部という恰好になってしまっている。

こうした事態にならぬよう、最近では「原因と結果」ないし「目的と手段」を論理的に図式化・可視化した「ロジックモデル」を作成・活用し、政策体系の戦略化を試みている自治体が現れつつある(佐藤2017)。前述の戸田市では、次期総合計画である第5次総合振興計画の策定にあたり、ロジックモデルを作成・活用して政策体系の戦略化を図り、次節で述べる施策評価指標の設定を行っている<sup>7</sup>。

### (3) 適切な施策評価指標と根拠のある目標数値の設定

自治体の施策評価ではベンチマーキングが最も普及している。しかし、ベンチマークの要となる施策評価指標や目標値が適切に設定されていない自治体が多数散見される。たとえば、施策評価指標が事務事業評価における成果指標を単に寄せ集めただけのものであったり、施策目標値の根拠に合理性がほとんどなかったりする。

これはある自治体の例であるが、X市の「高齢者の社会参加の促進」という施策では「老人クラブ会員数(人)」「シルバー人材センター会員数(人)」が、Y市の「高齢者が活躍できる場の確保」という施策では「老人クラブへの加入率(%)」「生きがいを持っている高齢者の割合(%)」「シルバー人材センター登録者就業率(%)」がそれぞれ施策評価指標として設定されていた。両市に共通して言えることは、これらの指標が施策評価時にはじめて設定されたのではなく、既に総合計画の基本計画において当該施策の評価指標として掲げられていたことである。無論それ自体は問題ないが、当該施策における成果を測定するのに相応しい評価指標であるかどうかは議論の余地があるだろう。例えば、「高齢者の社会参加の促進」という場合、ここでいう「高齢者」とはどのような高齢者をターゲットにしているのか不明である。ま

た「社会参加」とはどのような行為を指し示すのか判然としない。「高齢者が活躍できる場の確保」についても同様で、高齢者が活躍できる場が確保されている状態がどのような状態を指すのか定義がなされず漠然としている。このように現に設定されている施策評価指標が、施策における成果を評価するのに必ずしも適切とは言えない状況にあるのは、第1に総合計画の策定過程において施策そのものが、中長期的観点からどのような状態を目指すものであるのかが十分に議論されていないことが挙げられる<sup>8</sup>。それがゆえに、第2に施策に関連する主な既存事業の成果指標の中から施策評価指標を選択せざるを得ないことが要因である。

つぎに施策目標の設定は妥当であったかどうかについて検討しよう。目標値においても同様で、基本計画に掲載された数値がそのまま使用されている。かつて大森(1982)は「期待値は評価基準として機能するが、それが誰によってどの程度の量や水準あるいは状態として設定されるかが、ただちに達成度の高低を左右する」と指摘した。施策レベルで設定される目標値は事務事業のそれとは異なり、その多くが行政の活動だけでは制御困難であり、しかも行政以外の他律的要因に依存している。このため行政が住民・NPOや民間事業者など地域社会を構成する多様なアクターと協働して、はじめて達成される目標も多い。しかし、実際誰によって目標値が設定されたかと言えば、実質的には行政内部で決定している。しかも、庁内での十分な議論がないまま、キリの良い数字や根拠の乏しい数値が設定される場合も見受けられる。そのような数値を用いて目標達成度を算出・公表しても、住民や議会に向けての体裁は整うかもしれないが、行政はそれらを積極的に意思決定に利用しようとは思わないだろう。

以上のような問題を解決するには、結局のと

ころ、基本計画の策定過程で、施策における成果の定義(施策のめざす状態がどのようなものか、あるべき姿)について十分な議論を行っておく必要がある。例えば「地域の活性化」という施策の場合、わが自治体において「地域が活性化している状態がどのようなものであるか」について、ステークホルダーとともに議論し明らかにしておくのである。また、目標設定については過去からのトレンドの単なる延長であったり、国や県が定めた数値目標を無批判に受け入れたりするならば、施策評価指標を用いたモニタリングや目標達成度の把握にさほど意味はないことになる。前例主義のもと現行計画を加除訂正したり、横並び意識から他自治体の事例を参照したりすることで計画案を作成し、それを原課に書面で照会し文書で回答を求めたりするのではなく、現場を最もよく知る原課職員や地域住民らとの対話を通して、計画に掲げる施策の成果指標や目標値について議論する対話プロセスが重要である。ここでも、やはりロジックモデルを作成・活用することを勧めたい。詳細については、拙著『エビデンスに基づく自治体政策入門－ロジックモデルの作り方・活かし方』（佐藤徹編、公職研、2021年）をご覧ください。

#### (4) 施策評価と予算編成の連携強化

施策評価を基軸とした行政経営システムの構築には、予算編成との連携が不可欠である。図4からも見て取れるように、「評価」には、過年度において実施した事業の成果検証といった事後評価、将来に向けて実施すべき事業の選択という事前評価が存在する。このとき、事後評価と事前評価の間に存在するギャップとその間を連結するフィードバックをいかに行うべきかが課題となるが、業績測定(事後評価)の情報を活用し、事前評価に伴う不確実性への対応を図ることになる。さらに、図4に示し

たマネジメント・サイクルでは、評価から予算編成へのフィードバック回路として2つの系統がある。1つは「評価」から「予算編成」への直接的なフィードバック(図4中の(a))であり、これは実施計画が固定方式の場合(ただしローリング方式を採用する場合であってもローリングサイクルが2年以上で、かつ改定年度以外の年度も含まれる)である。もうひとつは、「評価」から「実施計画」の改定を經由して「予算編成」へ架かるフィードバック(図4中の(b))であり、これは実施計画が毎年ローリング方式(ローリングサイクルが1年のケース)の場合である。この点、実施計画の策定につき、どのような方式を採用すべきかが問題とされることもある。毎年ローリング方式では改定作業に伴う事務量がその他の方式よりも増大するため敬遠される向きがなくはないが、経営資源の配分といった予算との関連付けを重視する立場からは毎年ローリング方式を採用するべきであり、実際、毎年ローリング方式を採用する自治体は7割程度と最も多いのが現状である(佐藤2013b)。

ところで、かつて筆者が都市自治体を対象に実施した全国調査データをもとに、予算編成過程における施策評価情報の利用度がどのような要因によって決定されるかについて、その規定要因を統計的に分析したところ、「施策評価においてベンチマークよりも事業間の優先順位づけ(優先度づけも含む)を導入している自治体のほうが財政部門は施策評価情報を利用していること」が明らかとなっている(佐藤2011)。

さらに、枠配分予算と優先順位づけの関係を整理することも重要である。枠配分予算制度を導入する自治体も少なくないが、同制度における配分額は前年度実績に基づく算定を根拠としており、優先順位づけの結果に基づくシー

## 6 「はじめに事業ありき」の発想からの脱却

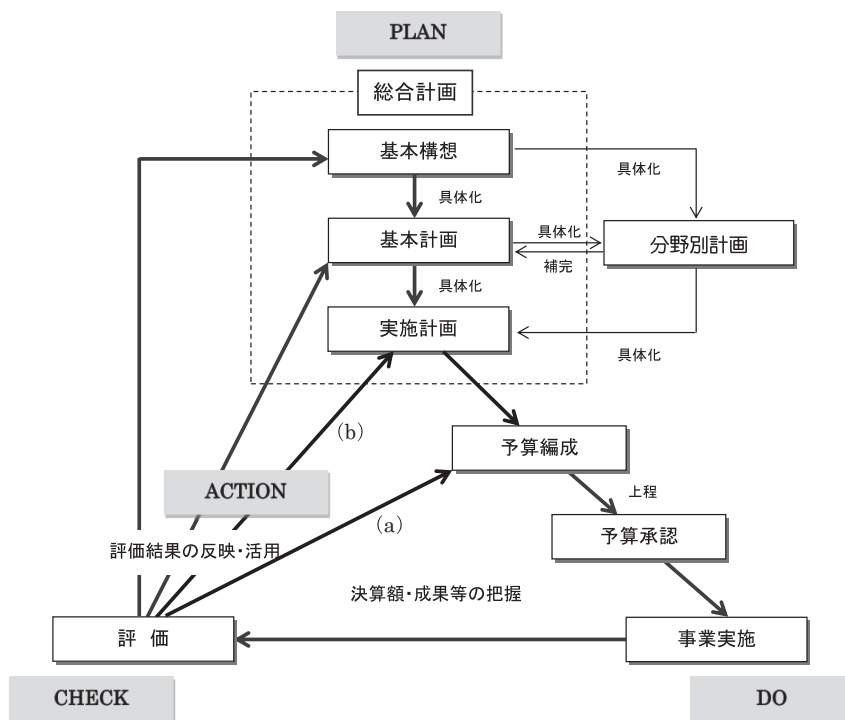
リングレベルの設定や予算配分とはなっていない。政策主導型予算編成を志向するのであれば、少なくとも政策の優先順位づけに基づく予算の枠配分を行い、その後には部局間調整が行われるべきであろう。

もちろん、こうした優先順位の設定は行政の恣意的操作のみに委ねるのではなく、何らかの民主的統制が必要である。マネジメントレベルの優先順位づけや資源配分は、首長の政策方針や公約、議会や住民の意思などによって一定の制約を受けるものである。またこれら価値前提と整合的でなければならない。さらに、マネジメントレベルでは行政内部の関係組織の討議を経て意思決定を行うことが、コンセンサスを得る上で重要な過程である。このようにして策定される実施計画は単なる事業メニューを羅列した情報ではなく、事業の優先順位を明瞭化したプライオリティ・リストともいえるべき性格を有するものである。

政策の定義(広義)に関しては諸説あるが、「政策」とは公共的問題を解決するための手段や方策という観点は重要である。しかし、この点は実務にどっぷり漬かっていると、ついつい見落としがちとなる。役所に入庁したら、初めに任される仕事は事業ないし業務である。いきなり政策(狭義)や施策を任されるわけではない。また、予算査定も人事異動に伴う引継ぎも事業や業務の単位で行われる傾向にある。

だが、事業には実現すべき目的がある。事業そのものが目的にはならない。ところが、往々にして事業の目的が見失われがちであったり、いつのまにかどこかへ忘れ去られていたりする。「事業」ばかりに目を奪われて、事業の「目的」に思いを巡らせることが稀だからである。そして、やがて「はじめに事業ありき」の発想から抜け出せなくなっ

図4 自治体行政経営におけるマネジメントサイクル・モデル



出所：佐藤(2015)

てしまう。単に国からの補助金が付くとか、前例があるとか、先行事例が豊富であるなどの理由だけで、事業を計画したり実施したりしてしまう。こうした事態を開解するための筆者なりの解決策が本稿である。

#### 参考文献

- 大森彌(1982)「施策評価の枠組みと手法-アメリカAIDの実例を中心に」『季刊行政管理研究』第18号、pp.26-37
- 大森彌(1986)「第4章 施策の形成と評価」西尾勝・大森彌編『自治行政要論(地方公務員のための法律講座第3巻)』第一法規出版、pp.151-184
- 窪田好男(2005)『日本型政策評価としての事務事業評価』日本評論社
- 佐藤徹(2001)「自治体総合計画と連動した施策評価システムの構築に関する基礎的考察」『日本評価研究』第1巻第2号、pp.53-60、日本評価学会
- 佐藤徹(2009)『自治体行政と政策の優先順位づけ-“あれもこれも”から“あれかこれか”への転換』大阪大学出版会
- 佐藤徹(2011)「評価と予算の連動メカニズムの実証分析-予算編成過程における行政評価情報の利用度の規定要因-」『公共政策研究』第11号、pp.71-84、日本公共政策学会

【本稿は、2019年12月6日、政策評価に関する統一研修・公開シンポジウム(総務省四国行政評価局主催、於・かがわ国際会議場)での講演内容に基づくものであるが、筆者の既出論文等をもとに大幅に加筆修正している。】

- 佐藤徹(2013a)「評価人材の育成とその課題-自治体行政の評価をめぐる」『季刊評価クォーターリー』第27号、pp.3-19、(財)行政管理研究センター
- 佐藤徹(2013b)「行政経営システムにおける行政評価の機能と構造」『高崎経済大学論集』第56巻第2号、pp.53-66
- 佐藤徹(2015)「施策評価の理論と実際」『季刊評価クォーターリー』第33号、pp.41-56、行政管理研究センター
- 佐藤徹(2019)「自治体の中長期構想づくりの基本的視座-総合計画の戦略性・実効性を高めるには」『アカデミア』vol.128、pp.38-43、市町村アカデミー
- 佐藤徹編(2021)『エビデンスに基づく自治体政策入門-ロジックモデルの作り方・活かし方』公職研
- 戸田市(2020)『令和元年度戸田市行政評価報告書』

## 注

- もっとも、施策評価については、行政評価の制度的導入が進展した1990年代半ばよりも以前に論じられていた。例えば、大森(1986)は、「ある行政需要の改廃が必要なのは、ほかでもない行政活動によって解決されるべきとされた特定課題が、すでに行政活動によって解決をみたからなのか、その他の理由で課題自体が消滅したからなのか、あるいは課題解決が民間等行政以外の活動主体によっても可能となり、しかもそのほうが望ましくなったからなのか、ある課題はいかなる理由で行政活動で解決されなければならないのか、行政以外の活動主体によっては解決されないのか、行政活動によって解決されるにしても、どういう状態に達すれば解決したといえるのか、その行政活動は他の行政活動や民間活動にどのような影響を与えるのか、その行政活動を展開する過程で、あるいは目標達成の段階で、副次的効果は生まれないのか、こうした一連の問題をめぐる評価と判定を、施策評価と呼ぶことができる」としている。
- 窪田(2005)を参照。
- 有効性分析に関する他の方法としては、ロジックモデルの作成・活用が考えられる。
- 施策評価において事業間の優先順位づけを導入している自治体に対して質問紙調査を行ったところ、優先順位づけの主な目的として、「予算配分を効率的・効果的に行う」が最

も多く、ついで「施策・事業の見直し・再構築を行う」であった。これら2項目のほかに重視されていたのは、「組織内での政策議論を活発化させる」と「意思決定の透明性を高める」であった。

- 戸田市ホームページ <https://www.city.toda.saitama.jp/soshiki/252/hoikuen-todadonnmati.html> 2020年12月20日閲覧
- 本稿は戸田市の施策評価における問題点を指摘することがねらいではないため、それらを具体的に列挙することはしないが、同市では外部評価委員の所感や総括を取りまとめ、毎年度『戸田市外部評価報告書』として公表している。
- その際、筆者は市長・副市長・部長級を対象とする行政経営幹部職員研修「戦略的施策体系の構築とマネジメントの実現」(2018年8月21日、講義形式)と、次長・課長等を対象とする行政経営研修「ロジックモデルによる戦略的体系の構築-次期総合振興計画の策定に向けて」(2018年8月22日、9月20日、講義とグループワーク)において講師を務めた。
- 総じて、施策名は「・・・の推進」「・・・の整備」「・・・の充実」など抽象的であり、施策における成果の定義が明らかでない場合が少なくない。適切な施策評価指標を設定するには、概念の意味内容を測定可能なように明確にすること(概念の操作化)が必要である。