

「行政評価」の導入を通してみる新たな地方行財政改革の方向性
— ニュー・パブリック・マネジメントの視点から —

村 岡 政 明

(株式会社ワイズマンコンサルティング岡山支店主任研究員)

白 川 展 之

(広島大学大学院社会科学部研究科マネジメント専攻博士課程前期)

「行政評価」の導入を通してみる 新たな地方行財政改革の方向性

— ニュー・パブリック・マネジメントの視点から —

村岡政明

(株式会社ワイズマンコンサルティング岡山支店主任研究員)

白川展之

(広島大学大学院社会科学研究科マネジメント専攻博士課程前期)

1. はじめに

最近、全国各地の地方自治体で導入が盛んな「行政評価」は、単なる行政部局内における行政管理の一手段ではない。日本の地方自治体における行政評価の導入を通じた改革の動向を検証することは、地方自治体の行財政改革の今後の方向性について理解・予想するうえで非常に有益である。ここでは、とりわけ、業績測定（パフォーマンス・メジャーメント）について詳述し、日本型のニュー・パブリック・マネジメントの実践による地方行財政改革の方向の処方箋について考えていきたい。

(1) 地方行財政の現状

— 増加する借入金残高と硬直化する財政状況および行財政改革の必要性 —

『平成13年度地方財政白書』によれば、地方財政の借入金残高は、平成12年度末で184兆円と見込まれている。近年地方税収等の落込みや減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発などにより急増し、平成3年度から見れば2.6倍の114兆円の増となっている。

また、個別の地方団体における近年の財政事情をみてみると、公債費負担比率15%以上の団体が全体の約6割（平成10年度決算推計値）に及び、毎年度経常的に支出される経費の、地方税、普通

交付税など経常一般財源に対する割合を示す経常収支比率は、人件費分が減少したことにより、11年度は10年ぶりに低下したものの、上昇基調にあり9割にも及ぼうとしている。このように地方団体の財政事情は、硬直化が懸念される状況となっている。

こうしたなか、①事業の廃止・縮小・統合などの見直し、地方自治体への権限委譲や民間委託の推進などの合理化といった事務事業の見直し、②組織・機構の見直し、③定員・給与の適正化、④職員の能力開発・意識改革など住民ニーズの変化等に対応するための政策形成機能の充実・強化、といった地方行革を推進していくこととされている。

(2) 従来の日本の行政改革手法の限界と問題

しかし、こうした財政危機から「行財政システム改革」の必要性が叫ばれ、専門部局が「行革大綱」を取りまとめるという構図は、景気後退の度によく見られるよくある光景となっている。いったい日本中で過去からどれだけの「行財政改革大綱」やそれに類するものが出されてきたか把握することももはや難しいくらいだが、その改革案で決まって出されてくるメニューといえば、「歳出の〇〇%カット」「〇年間で〇〇%人員削減」「組織の簡素化・スリム化・統廃合」といったこの自治体でも同じような、ある種「精神論」に

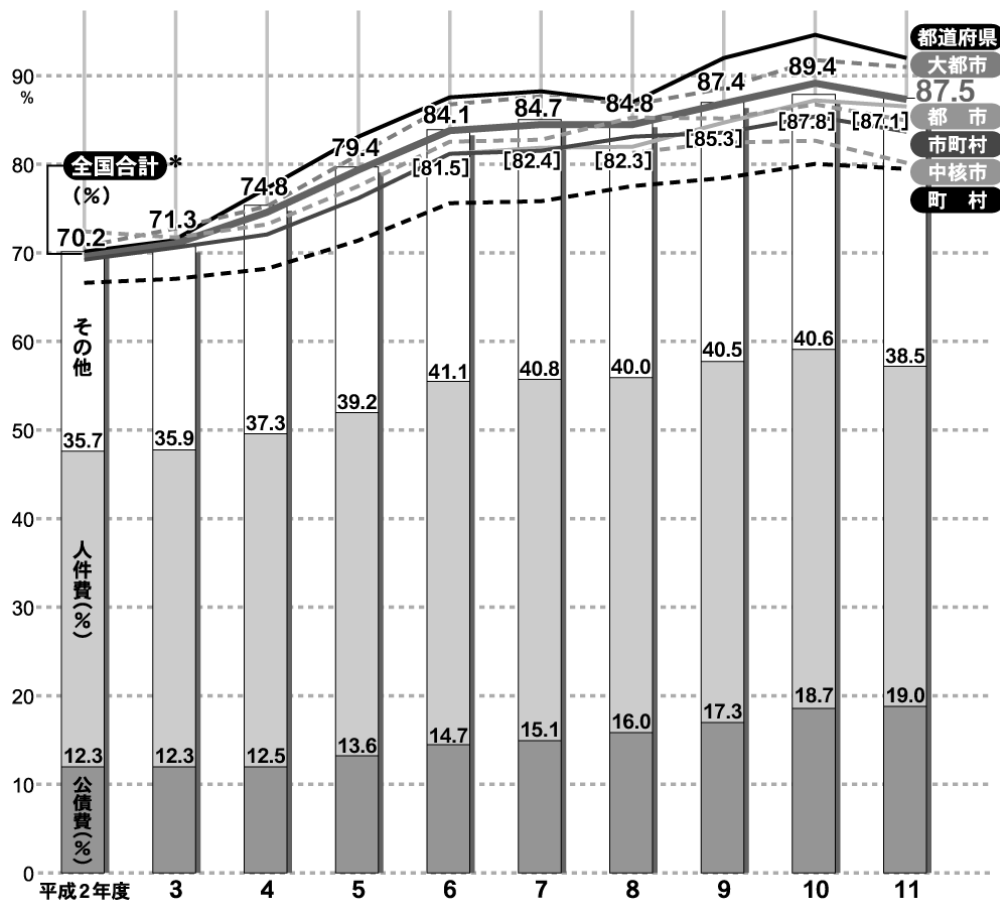
も似た「けちけち運動」の金太郎飴のようなメニューがほとんどであった。この「けちけち運動」（というのは熱心な担当者に失礼かもしれないが）は、一律何%削減というシーリング方式の人員・予算の削減や、自然退職による人員自然減を待つといった基本的には「待ち」の姿勢と批判されても仕方なく、民間企業では当たり前の戦略的な事業の再構築といったような改革はない。つまり、基本となるシステムや現場のオペレーションの方法を改革するものではなかった。

その結果、行政組織外部のサービスの受益者からは、サービスの低下として、また、度重なる公務員不祥事などによる公務員不信とあいまって行政に対する信頼を高めるものではなかったし、ま

た、行政組織内部の職員にとっても仕事のやり方が変わるわけでもなく、多様化する業務と業務量の増加のなか、一種あきらめムードの士気とモラルの低下を招いてきた観は否定できない。

確かに、「入りを図り、出づるを制する」という財政の基本原則に照らせば、理にかなったことかもしれない。しかし、「入りを図る」としても、現行の地方財政制度のもとでは、歳入構造を自治体自ら決定することには、東京都の外形標準課税などの試みはあるにせよ、限界があること。また、歳出は、とりわけ都道府県は法定受託事務や人件費など義務的支出が、図1のように平均で9割近くにも及んでいることからわかるように、自治体自らの見識と判断から、事業の抜本的な再構築

図1 経常収支比率の推移



(注) 平成6年度以降の全国合計 [] の数値は、減税補てん債発行額 (平成6~8、10、11年度) 及び臨時税収補てん債発行額 (平成9年度) を経常一般財源に加えて算出したもの
 出典: 『平成13年度ビジュアル版地方財政白書』

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/13data/00000000.html>

なしに、歳出額を見直そうとしても、非常に制約が強いということは、よく知られている実態である。

このような状況においては、これまでの地方自治体における「行革」手法は、現場レベルではもはや限界を迎えていたわけであり、事実解決策を示してはいなかったというのが、結果として昨今の財政状況が示しているところであるといえるのではないだろうか。

2 ニュー・パブリック・マネジメントによる地方自治体改革

(1) ニュー・パブリック・マネジメント理論とは
ニュー・パブリック・マネジメント（以下NPMとする）とは、1980年代半ば以降、英国、ニュージーランドをはじめとしたアングロサクソン諸国を中心に、行政実務の現場を通じて形成された行政運営の理論であり、90年代以降欧米や一部の発展途上国にも広がりを見せ、着実に効果を収めてきた理論である。

その核心となる概念は、極めて単純で、大住（1999）によると「民間企業における経営理念・手法、行政部門の効率化・活性化を図ること」にあるとされ、具体的には主として次の4つの原則であるといわれている。

- ① 業績・成果による統制：経営資源の使用に関する裁量を広げ（Let Managers Manage）、業績・成果による統制（Management by Results）を行う
 - ② 市場による統制：民営化手法、エイジェンシー、内部市場など市場メカニズムを活用する
 - ③ 顧客主義への転換：統制の基準を顧客主義に転換する（住民を住民サービスの顧客と見る）
 - ④ ヒエラルキーの簡素化：組織階層の簡素化・フラット化（ヒエラルキーの簡素化と業務単位に対応した組織へ）
- ニュー・パブリック・マネジメントは、現場主

導で発展したこともあって、各国においてさまざまな発展形態があるが、その基本原則は、「執行手続きの合法性・合規性」から「業績・成果の達成」に転換を図ることにその主眼があり、行政における基本的な経営管理サイクル（PDCAサイクル Plan-Do-Check-Action）を作用させることにある。

(2) 「事務事業評価」による地方自治体における行政評価導入

こうしたニュー・パブリック・マネジメントの世界的な潮流のなかで、三重県の「事務事業評価」、静岡県県の「業務棚卸法」など、いわゆる「事務事業評価」「業務棚卸」といった名前で、行政評価が地方自治体で導入されるようになった。

これは、単なる制度導入として捉えるよりも、日本型のニュー・パブリック・マネジメントの萌芽として、「お役所文化」という組織文化を自発的に改革していく、組織変革の動きとして捉えるほうが、行財政改革のなかでの意味付けもはっきりしてくるものと思われる。

いってみれば、いわゆるお役所にとっての行政評価というのは、組織の遺伝子がPDCAという記号で記述されるとすると、役所の遺伝子は、市場という競争のない世界の楽園で、ガラパゴス島の動物のようにC（評価）という遺伝子がいつの間にか欠損していたところに、Cという遺伝子を外部から注入する遺伝子治療のようなものだとすることができるだろう。

しかし、この事務事業評価という手法は、実は日本独自のものであって、民間企業における業績測定・評価や、世界各国の行政機関での標準的な手法から見れば、少々違和感が大きいものがあると同時に限界を抱えている。このことを、次に主としてアメリカで標準的手法となっている戦略計画（Strategic Plan）とパフォーマンス・メジャーメント（Performance Measurement：業績測定）の手法について解説し、今日本の行政評価さらに

は行政経営に欠けているものは何なのかを明らかにしていくことにする。

3 戦略計画とパフォーマンス・メジャーメント（業績測定）

行政評価は、特に米国において歴史が古く、その誕生は1930年代にさかのぼるといわれている。一般にはプログラム評価（Program Evaluationまたは単にEvaluation）と呼ばれているが、様々な手法が開発され、今日に至っている。

このプログラム評価からより実用的な手法として近年開発されたのが、パフォーマンス・メジャーメント（Performance Measurement: 業績測定）である。この手法は、今までの評価手法を実務者の立場から簡略化したものであり、行政サービスまたはプログラムについて数値指標を設定し、それを定期的に測定（評価ではない）する方法である。ここで留意すべき点は、パフォーマンス・メジャーメントは、文字通り「測定（Measurement）」であり、価値判断を含む「評価」とは別ということである。

(1) パフォーマンス・メジャーメントの概要

①定義

プログラムについて成果を測定する指標と数値目標を定め、その達成度を評価することで、プログラムの改善と意思決定（人事、予算配分を含む）に利用する方法。

②パフォーマンス・メジャーメントで使われる主要な指標

主な指標名	説明	指標例
インプット指標 (投入指標)	プログラムのために費やした金銭的または非金銭的な資源。	事業費、人件費 作業時間等

アウトプット指標 (結果指標)	プログラムによって生み出された、あるいは提供されたものやサービスの量および質。生産されたものを利用したりサービスを受けた人数、比率も含まれる。	広報の発行部数 健康診査の受診率 収集したゴミの量 下水道整備率 講座の参加人数等
アウトカム指標 (成果指標)	プログラムが最終的な対象に与えた影響や変化。対象とは人または環境等であり、変化には「状態の変化」と「行動の変化」がある。中間的成果と最終的成果に分ける場合もある。	疾病の罹患率 平均通勤時間 河川の透明度 スポーツをしている人の割合 学校が楽しいと感じる児童の割合等
効率性指標	インプットに対するアウトプットまたはアウトカムの割合。	検査1件当りのコスト 整備1km当りのコスト 1日当たりの処理件数

③パフォーマンス・メジャーメントのポイント

パフォーマンス・メジャーメントにおいて特に重要なポイントは、アウトカム指標の設定とその管理にある。

これまで行政は、サービス提供に投入した事業費等（インプット）や提供したサービスの量（アウトプット）については把握してきた。しかし、サービスの提供が最終的な顧客である市民に対して、どのような成果、影響を与えたか（アウトカム）については、十分に把握してきたとは言い難い。パフォーマンス・メジャーメントは、このアウトカムについて数値指標を設定し、その目標値と実績値とを比較しながら事業を運営していく。そしてインプットやアウトカムについては、成果達成のための手段と考え、現場管理者の裁量で適宜変えられるようにする。これを可能にするためには、現場管理者の裁量範囲を拡大するための大幅な権限の委譲が必要となる。

(2) 戦略計画の概要

戦略計画（Strategic Plan）は、民間企業の手法である経営戦略を行政に導入しようというものであり、欧米の自治体等ではパフォーマンス・メジャーメントとセットで利用されることが多い。

戦略計画は組織全体、あるいは部局ごとに組織のあるべき姿（ビジョン）や使命（ミッション）、目的、達成目標、数値指標等を設定するもので、上位目的とそのための手段という体系図を形成する。また、数値指標については、パフォーマンス・メジャーメントを使って目標値に対する実績値を測定し、管理していく。

4 事務事業評価の功罪

前述した戦略計画とパフォーマンス・メジャーメントに対して、現在、わが国の自治体で試行あるいは導入されているのは、「事務事業評価」と呼

ばれる手法である。これは三重県がコンサルタントの協力を得ながら初めて開発、導入し、その後全国に広まった手法である。この事務事業評価は、今日の自治体における行政評価導入の火付け役となったといえる。

事務事業評価には一定の形式はなく、導入している自治体によって評価調書の様式も異なるが、主要な部分は共通している。すなわちパフォーマンス・メジャーメントと同様に活動（アウトプット）指標や成果（アウトカム）指標を設定し、目標値と実績値を記入する部分と、事務事業について必要性や妥当性、緊急性などといった定性的な基準で評価（点数付け等）する部分とである。特に後者はわが国独特のやり方である。

このような事務事業評価が、全国の自治体に広まった原因としては、次のような理由が考えられる。

- ① 多くの自治体が、切迫する財政の建て直しの

戦略計画の例

主体	項目	説明
州政府	ビジョン (Vision)	望ましい州の将来像
	使命 (Mission)	州政府の基本的な目的および役割の簡潔な記述
	基本的考え方 (Philosophy)	州の公共サービスの根底にある中心的価値や理念
	目標 (Goals)	州政府がその努力を向ける包括的な目標 (複数)
	指標 (Benchmarks)	州全体の目標達成状況を評価するための業績指標
各部局	部局の使命	当部局の存在理由
	部局の基本的考え方	当部局を管理運営していく上での中心的価値や理念
	内部・外部環境の評価 (Assessment)	当部局の使命遂行や目標達成に影響を及ぼす内部要因および外部要因の分析・評価
	部局目標	当部局がその努力を向ける包括的な目標 (複数)
	目的およびアウトカム指標	各活動の明確な目標およびその活動の結果や影響を表数値指標
	戦略、アウトプット指標、効率性指標、説明的指標	目標達成のための手段 アウトプット指標、効率性指標、記述による評価指標
	行動計画 (Action Plan)	戦略を遂行するための手段の詳細な記述

資料：テキサス州2000年度版

ため、事務事業の統合、縮小、廃止の必要性に迫られており、そのための有効なツールとして期待されている。

- ② 対象が事務事業であるため、個々の職員の日常業務と直結し、職員にとって理解しやすい。
- ③ 事務事業について定性的な基準で自己評価（自己採点）を行うことは、それほど困難な作業ではない。

事務事業評価は、このように自治体にとって「取っつきやすい」ため全国に普及し、それが自治体における行政評価導入に大きく貢献したことは、紛れもない事実である。

しかし事務事業評価は、このように自治体が内部で取り組みやすい反面、逆に次のようなデメリットを生じさせている。

- ① パフォーマンス・メジャーメントと同じく数値による成果指標を設定しているものの、目標設定の基準や実績値との比較による分析手法が確立されておらず、実際に成果志向の行政運営に結びついている例はまだ少ない。
- ② 定量的な指標による事業運営よりも定性的な指標（妥当性、必要性等）による事務事業のランク付けに終始し、結果的にはいくつかの事務事業を整理、削減することで終わってしまい、成果志向の行政運営につながらない。
- ③ 事務事業の担当者や管理職など自治体内部での自己評価が中心であり、市民へのアカウンタビリティ達成や市民志向といったニュー・パブリック・マネジメント本来の理念、趣旨がなおざりにされている。

三重県の事務事業評価は本来、職員の意識改革など、現場改善活動のツールとして活用されているが、他の自治体で単に評価調書の様式のみをまねて職員だけで事務事業評価を試行したところでは、職員が評価調書を記入できない、自己評価のため評価が甘く、事務事業の縮小や廃止にさえ結びつかない、事務事業を整理、削減したのみで、次年度以降の継続的なマネジメントの改善に結び

つかない、といった例も聞かれる。

そのため最近では、戦略計画とパフォーマンス・メジャーメントの手法に基づく施策レベルの評価を先行して導入したり、あるいは社会指標（ベンチマーク指標）による政策評価を導入するなど、欧米型の評価手法を取り入れる自治体が増えつつある。また、住民満足度（CS）調査に基づく評価やTQC活動による現場改善運動など、ニュー・パブリック・マネジメントの理念に基づく改革に取り組む自治体も出始めている。

このように現在多くの自治体で試行されている様式の事務事業評価については、その目的と限界を明確にし、本来あるべき行政評価（戦略計画と業績測定）の姿による行政経営へとステップアップする時期にあるといえるだろう。

5 新しい行政経営を志向する自治体

既存の組織の中に行政評価というツールを導入するのではなく、ニュー・パブリック・マネジメントの理念に基づき、行政管理から行政経営への組織風土自体の変革を志向する自治体が、わが国でも出始めている。そのひとつが福岡市である。福岡市はおそらく、ニュー・パブリック・マネジメントを日本で最も体系的に実践している自治体であるといえよう。

福岡市は山崎広太郎市長の就任後、市役所内に経営管理課を設置し、その後、市長の私的諮問機関として「経営管理委員会」を発足させた。

委員会の趣旨は民間経営に学ぶことであり、委員は企業経営者、経営コンサルタント、学識経験者等、すべて市役所の外部から選ばれた。

経営管理委員会はまず、職員アンケートやヒアリングなどを通じて市役所の経営課題を把握し、約8か月に及ぶ審議を経て、平成12年4月に市長への提言書をまとめた。「DNA2002計画」と名付けられたこの提言は、わが国の自治体としてはお

そらく初めて、ニュー・パブリック・マネジメントを行政運営に体系的に導入する計画書といえる。

提言書の内容は、その中にある「新行政経営システム」とよばれる行政改革の見取り図によって端的に表現されている。それは、実践運動（ムーブメント）、管理システム（マネジメント）、経営体制（ガバナンス）の3つの対象にそれぞれ「民間経営手法」「市民参加／協働」「自律型組織」を導入するというマトリックスで構成されており、DNA運動と呼ばれる現場改善活動から民間型経営システム、経営体制の変革に進み、最終的には本庁と区役所、地域コミュニティが連携した「コ

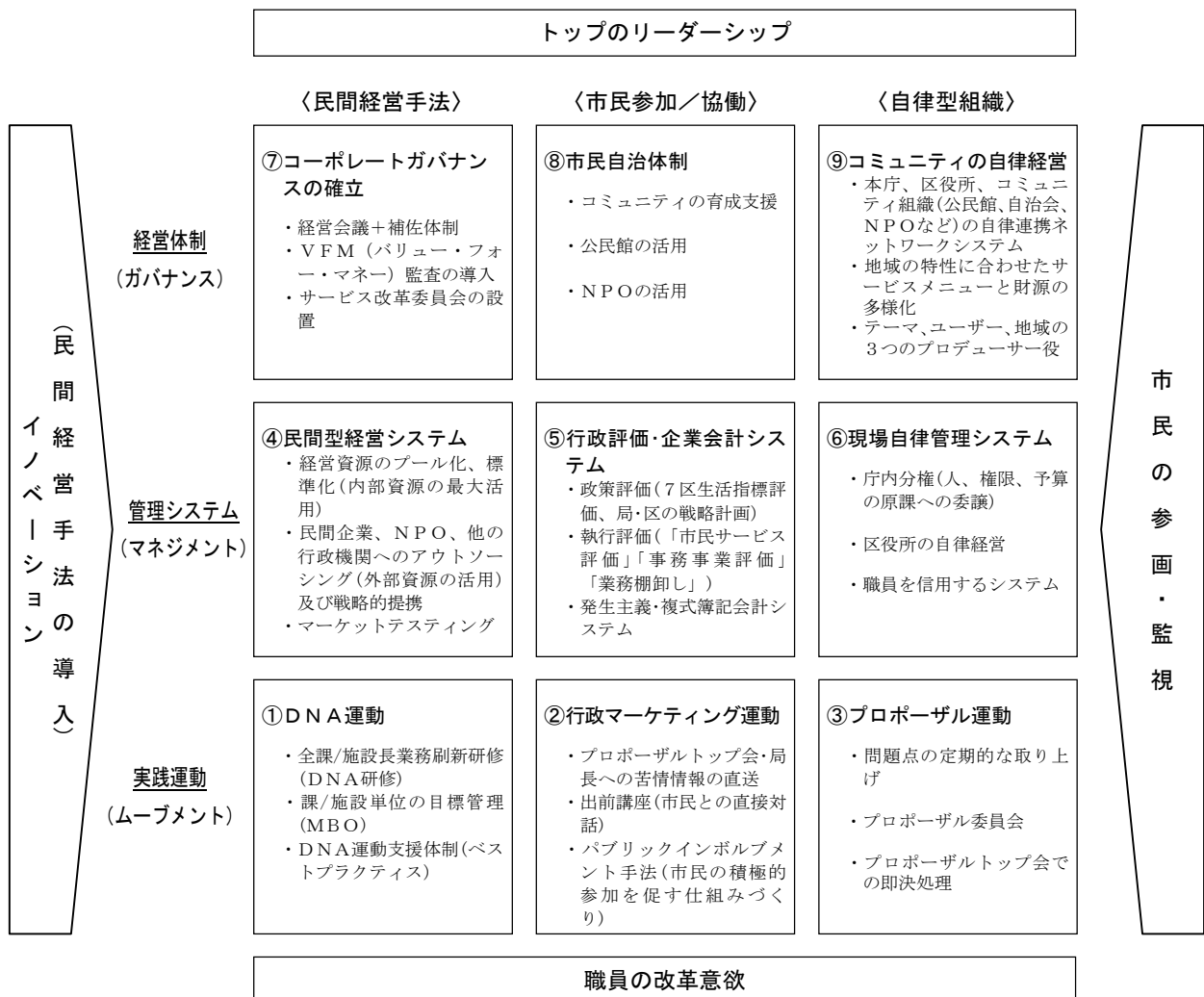
ミュニティの自律経営」を最終目標としている。

他の多くの自治体と異なるのは、個別の行政経営手法を別々に導入するのではなく、行政評価や企業会計システムが、この中ではTQMやアウトソーシング（外部委託）といった様々な民間経営手法とともに全体のシステムとして体系的に位置付けられていることである。

また、市民へのアカウントビリティを果たすというだけでなく、改革を外から後押しするための「武器」として市民への徹底した意思決定過程における情報公開を掲げている点も特徴である。

平成13年2月には、DNA運動のうち現場改善運動の集大成として、発表会「DNAどんたく」

図2 福岡市新行政経営システムの概要



が開催されたが、職員のほか自治体からの見学者やマスコミなど約400人が参加し、大きな感動を呼ぶイベントとなった。こうして、「行革」をいわば楽しむ姿勢をとっているところが面白い。

また、プロポーザル運動と呼ばれる改善提案制度によって、様々な業務改善がスピーディに実施されるようになってきている。福岡市のアプローチは、市民あるいは行政職員の多くが「今までのやり方は、おかしい」「本当はこうしたい」と気づいていたことを、現場の改善活動を中心に実際に小さなことから解決していく現場オリエンテッドな活動を重視している。

福岡市の改革はまだ緒についたばかりであるが、この実践は、とりわけ特別な首長のカリスマ性に頼るわけでもなく、企業経営者など民間有識者の導入といった個別要素だけにその成功要因が還元されるわけではない。それぞれの要素がバランスよく融合してできたものである。福岡市の事例は、こうした地域の特殊性や首長のカリスマ性といった地域固有の要因に拠らないわが国におけるニュー・パブリック・マネジメントの体系的な実践として、また、現場レベルでの改善活動を組織化した行政経営改革の先進事例として、多くの自治体に着目されるものになると考えられる。

6 行政経営に不可欠な要素—情報公開と自治体間競争—

事務事業評価から本来の行政評価、そして行政経営へという流れに沿って見てきたわけだが、ここでわが国におけるニュー・パブリック・マネジメントに基づく行政評価、行政経営のために留意すべき点について触れてみたい。

そもそも行政と民間企業との違いは何か、そのひとつは、企業は成果（＝売り上げや利益）によってその組織の存続や成長が左右されるが、行政は成果（＝住民福祉や満足度の向上）が組織の存続に対して企業ほど直接的には影響を与えない、

という点である。

そこで行政にニュー・パブリック・マネジメント、すなわち民間企業の経営理念や手法を導入し、それを継続的に改善・発展させていくためには、行政活動の成果が行政に正しくフィードバックされる、あるいはインパクトを与えるような仕組みをつくるのが、不可欠であるといえる。

この仕組みのひとつとして考えられるのが、行政の外部すなわち議会や第三者機関、マスコミ、一般市民への情報公開である。

行政評価においては、事前に指標や目標値を公表し、事後にその達成状況をチェック、公開する。目標を達成した施策・事業と達成できなかった施策・事業を明確にし、また事業担当部門も明らかにする。こうすることで、各部門は目標達成に向けてより真剣に取り組むようになり、また、組織全体としても成果の向上を図るための継続的なマネジメントの改善を行うことが期待できる。

もうひとつは、自治体間での業績の競争を促進する仕組みづくりである。

英国では、全国の地方自治体の業績を一律の基準で比較することのできる、パフォーマンス・インディケータ（Performance Indicators）が1993年から導入されている。

これは自治体監査委員会が、国・地方自治体等と協議を行った上で、自治体の主要な業務について全国一律の業績指標を設定し、各自治体から提出された指標の実績データを委員会が公表するというものである。

わが国においては、この地方分権の時代に全国一律の比較というのは時代に逆行するという指摘もあるかもしれないが、地域間の競争という面から見れば、ニュー・パブリック・マネジメントの基本原則に適合しているといえる。全国一律でないにしても、例えば複数の自治体で協定を結び、同じ指標を設定して相互に業績を比較し合うということも考えられる。

実際、藤沢市・鎌倉市・逗子市の3市は平成12

年に「湘南ベンチマーク」という共通の指標を設定し、お互いにまちづくりを比較するという試みを始めている、といった事例もある。

今後、全国の自治体で行政評価導入が進めば、このような自治体間比較や複数の自治体間にまたがるベンチマークの設定といったことも広まっていくと予想される。

7 利益調整型行政から社会ビジョン共有・達成型行政への転換—これからの地域経営—

行政評価は、単に政策執行機関としての行政の効率化やマネジメントの改革を進めるだけでなく、事業の優先順位付けや首長の政策判断、政治的意思形成過程においても大きな変革をもたらす可能性を持っている。

これまで自治体の政策判断や事業の優先順位付けにおいては、地域や各種団体からあがる様々な要望・陳情が大きな影響力を持ってきた。このような要望・要求を取捨選択、利害調整することが、行政特に首長の重要な任務のひとつであったといえる。しかし、このような利害調整型の行政には、次のような問題があると考えられる。

- ① 様々な要望の優先順位付け、取捨選択の基準があいまいかつ不透明である。
- ② 行政に対して要望をあげることのできない、いわゆる「サイレント・マジョリティ」の利益が後回しになる。

このような問題を解決する突破口となる強力な武器となるのが、行政評価なのである。

行政評価では、地域のステイクホルダーも巻き込みながら戦略計画を立案し、市民生活やまちのあるべき姿を明確にし、そのビジョンを具体的な数値指標で表現する。そしてこのまちづくり指標

（ベンチマーク指標）の実績値を監視し、目標値と照らし合わせて評価していく。このため行政は、今までのように市民や各種団体から要望が上がっ

てくるのを待つのではなく、市民の側へ自ら出向き、調査やヒアリング等様々な手法で市民やまちの現状を詳細に把握しなければならない。そして目標と実績のギャップが大きい分野から重点的に予算を配分したり、解決のための新たな施策を講じるなど、客観的なデータに基づく政策や事業の優先順位付け等を行うことで、地域のステイクホルダーの合意に基づく政策形成を促進する。

また、団体などからの要望・要求についても、まちのビジョン達成への貢献度などから優先順位付けができるようになるため、その取捨選択の基準も明確かつ透明に周知されることとなる。

このような社会ビジョン共有・達成型の行政が成り立つ条件として、市民の意識も変わる必要があるといえるかもしれない。つまり、自らの利益のみを主張し、要求するのではなく、自らのまちの現状を認識し、まち全体のビジョンを行政とともに共有し、そのビジョンの実現という視点から行政を評価、監視しながら、実際の問題解決に当たっては行政などさまざまなステイクホルダーと協働していくという意識と行動が求められるということである。

このような市民意識を醸成するためには、やはり、情報公開がそのキーとなる。行政評価に限らず行政の持つ様々な情報をできるだけ市民に提供し、理解と認識を深めることで情報の共有化を進め、このような意識の醸成を促進し、社会ビジョン共有・達成型の行政へと転換していくことが求められているといえる。

事実、北海道のニセコ町では、「情報公開」だけでは不十分であり、住民の「情報共有」が重要だとして、それに向けて各種の施策が講じられているし、また、青森県では、県庁の音頭により政策マーケティング・システムという試みが始まっている。

この青森県の試みは、いわゆる行政評価の一手法である「ベンチマーク」に「シェアード・アウトカム (Shared Outcome)」という概念を取り入

れた世界的に見ても先進的な手法である。教育や福祉、あるいは安全など、県民が気になる県の状態を数十の指標（ベンチマーク指標）で表すとともに、将来のありたい姿に向けて現状の問題解決を図っていく担い手として8つの主体をあげ、どこが役割分担するべきかを示している点が大きな特徴といえる。

例えば、「孤独を感じる高齢者の割合」という指標がある。この指標値を改善するための施策は、従来の発想では、行政がどういう事業に予算をつけるべきかという話に帰着されてしまう。しかし、ここでは第三者による委員会が、県内の実務家等にアンケートを取り、その目標値だけでなく、どの主体がそれぞれの割合で役割を分担すべきかという具体的な数値まで示しているのである。

そもそも、行政が果たせる役割は限定的なものであって、むしろ家族やコミュニティ、あるいは企業など、民間側が相当部分を肩代わりすべきというようなことが、具体的なデータとして出てくるのである。こうした考え方は、行政の限られた予算、あるいは行政手法だけでできることにはもはや限りがあり、アウトカム（成果）を県民、NPO、企業などと一緒にシェア（分担）しないと問題は解けないということを、県民に対して積極的に問題提起していこうという発想である。

ある意味、これは行政にとっては、ある種の革命と言ってもよい出来事である。なぜなら、行政の無謬性を否定し、「行政の失敗」とその限界を認めることとなるからである。実は、このことは、日ごろ、行政評価には管理統制されているとあまり芳しくない気持ちを抱いている第一線の現場の職員にとっても福音となりうる可能性もあるのである。市民は一般に行政のすべてを認知しているわけではないから、職員から見ると無制限に要求を

してくる一部の市民もいるわけで、それに対してどうしようもない気持ちを抱きながらも、黙って受け止めていた一方で、どんなに市民に差し迫った問題であったにせよ、法規を盾に、何もしないといういわゆるお役所的な態度につながっていたことも多々あったのである。

こうした不幸なコミュニケーションギャップも、行政評価によって、市民も行政も情報が相互に共有され、互いの理解が促進されることにより、解決へと向かいうるのであって、地域はみんなで経営する、協働の考え方がまさにここから芽生えてくる可能性があるのである。そしておそらくこのことが、日本の地方自治の質の向上にもつながっていく。やがて、官と民の役割分担の見直しといったレベルにまで及び、行財政システムの構造的改革基盤として、地方分権時代における地方行政および財政再生の成否を根本から決めるといえるのである。

8. 最後に

最後にこの場を借りて、このような小論の執筆のチャンスをいただいたことに感謝申し上げます。

村岡の勤務する(株)ワイズマンコンサルティングは、自治体の特に保健・福祉分野に強いコンサルタント会社である。しかし、村岡が個人的に欧米の行政評価について関心を持ち、研究していたところ、「行政経営フォーラム」¹⁾を知り、早速入会した。このフォーラムに参加したことで、各地の最新の情報や現場の担当者の悩みなどがよく分かり、またそれらをもとに行政評価についてポリシー、ノウハウを確立することができた。やがてある市の依頼で行政評価の設計を手伝うこととな

1) 行政経営フォーラムとは、行政、NPO（非営利法人）、学校、病院等の公共的機関に、民間企業の経営手法を応用・普及させることを目的とする非営利の研究団体。1998年に発足し、会員数246名（2001年7月25日現在）。メンバーは公務員のほか、首長、議員（国会、自治体）、研究者、コンサルタント、ジャーナリストなど行政のマネジメントに関するプロフェッショナルの人材。年に6回の例会のほか、出版、調査、研究プロジェクトを随時行っている。詳しくは、<http://www.pm-forum.org/>を参照。

り、今では行政評価は、会社にとって重要な事業の1つになっている。

一方の白川は、広島県庁に勤める傍ら、職務の中でひょんなことから行政評価担当となり、農林水産業関係の試験研究の評価を担当することになってしまった。そのため、「行政経営フォーラム」に参加し、更には、広島大学大学院社会科学研究所マネジメント専攻という夜間大学院で、公経営や地域経済について学ぶなか、行政評価について研究することとなった。

こうした偶然のなか、この2人の筆者は「行政経営フォーラム」で出会ったわけだが、筆者らにとっても行政評価との出会いは、大きな意味もっていた。何よりもうれしいのは、「行政経営フォーラム」への参加や行政評価の仕事を通じて改革の意欲に燃える多くの自治体職員、研究者、シンクタンク研究員等と知り合うことができたことである。そのネットワークに現場の仕事で助けられることも多々あるだけでなく、もはや彼らは筆者らの人生にとってかけがえのない財産であるといってもよい。

ここまで書いてきたことは、必ずしも地方自治の現場では、まだ現実のものとなっていない面が多々あるが、本論で、地方行政の現場での「改革」とその方向性、そして現場で日々奮闘している関係者の意気込みを少しでも感じていただければ幸いである。

行政経営フォーラムでは、こうした行政経営の確立に向けて、現職の国家・地方公務員、政治家、コンサルタント、研究者など260名が、セクターの枠を超え、インターネット上でのメーリングリストによる恒常的な情報交換や2ヵ月に1回のオフサイトでの例会などを通して、研究会や出版活動を行っている。行政経営に関心のある方は、ぜひフォーラムのホームページをご覧ください。

【参考文献】

本論文の内容については、以下の参考文献のみならず、「行政経営フォーラム」での議論や意見交換で得られた情報、知見が盛り込まれていることを付記しておく。

総務省『平成13年度地方財政白書』

大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社、1999年

龍慶昭・佐々木亮『政策評価の理論と技法』多賀出版、2000年

上山信一『行政評価の時代』NTT出版、1998年

上山信一・玉村雅敏・伊関友伸『実践 行政評価』東京法令出版、2000年

上山信一・谷口敏彦・村岡政明『行政評価の世界標準モデル—戦略計画と業績測定—』東京法令出版、2001年

上山信一「行革の北風より励まし合いの太陽—ニュー・パブリック・マネジメントを本格導入した福岡市役所—」『地方行政』2001年8月9号

福岡市経営管理委員会「市長への提言：「行政経営」の確立を目指して—DNA2002計画：市役所の“DNA転換”に向けて—」

政策マーケティング委員会「政策マーケティングブック2000」2000年（青森県）

Harry P. Hatry, *PERFORMANCE MEASUREMENT: Getting Results*, The Urban Institute Press, 1999

