

地方公共団体における行政評価の経緯と今後の展望

Background and future prospects of administrative evaluation by local governments

大塚 敬*

OTSUKA Takashi

【要旨】 我が国の地方公共団体においては、2000年前後に財政危機や地方分権、説明責任などへの対応を目的として行政評価の導入が急速に進んだ。その後20年以上が経過し、形骸化や負担に見合う効果が得られないといった批判がある。一方で、アウトカム指標を用いたエビデンスによる効果検証が重視される様々な取り組みの導入により、今後地方公共団体における行政評価の重要性が高まり、負担と成果のバランスの取れた仕組みの確立に向けた見直しが促進される可能性がある。

キーワード：行政評価、政策評価、EBPM、成果連動型民間委託契約方式、まち・ひと・しごと創生総合戦略

1 はじめに

我が国の地方公共団体においては、行政評価が広く普及している。行政評価とは、政策、施策及び事務事業について、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取り組みの総称である¹⁾。2000年前後の導入期から20年以上が経過し、形骸化や負担に見合う効果が得られないといった批判もある。しかしながら、「エビデンス」や「アウトカム」を重視するさまざまな取り組みが地方公共団体に求められる中で、アウトカムをもとに施策や事業の成果を検証し改善につなげていく行政評価の役割は今後より一層高まると考えられる。

本稿では、地方公共団体における行政評価の導入の経緯と現在の状況を概観するとともに、行政評価を取り巻く最新動向と今後の可能性について考察する。

2 地方公共団体の行政評価導入の経緯

2-1 地方公共団体の行政評価導入時期

国の機関においては、行政評価の実施が法律により義務付けられているが、地方公共団体には同様の法的な規定はない。このため、地方公共団体に行政評価が導入された時期を明確に特定することは困難であるが、一般に、三重県において、1996年度より全予算事務事業を

対象に実施された評価がその先駆けであると考えられている。この取り組みは、「さわやか運動」という名称で1995年度に導入された改革の取り組みを基礎として、翌年度から導入された事務事業評価の仕組みである。その後、多くの地方公共団体で同様の仕組みを導入する動きが広がっていった。

2-2 導入当時の社会的背景

当時、地方公共団体に行政評価の仕組みが求められた社会的背景として、特に影響が大きかったものは以下の3点であったと考えられる。

■地方公共団体の財政危機

こうした動向の要因となった社会的背景として、第一に地方公共団体の財政の見通しが厳しくなったことが挙げられる。1990年のいわゆる1.57ショック²⁾を経て、その後も合計特殊出生率が回復しなかったことから、将来の少子高齢化と人口減少の進展が決定的となった。それによる経済の低成長への移行と税収減と福祉需要増大によって、地方公共団体の財政の悪化が避けられないと考えられたことが挙げられる。このため、行政運営の効率向上が喫緊の課題として認識されるようになったと考えられる。当時の自治省行政局行政体制整備室が1999年度に設置した「地方公共団体における行政評価についての研究会」の報告書においても、当時行政評価が注目された理由として、地方財政危機の深刻化により限られた

* 東海大学総合社会科学研究所研究員、三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社自治体経営改革室長、港区政策創造研究所長、せたがや自治政策研究所政策研究員

財源を有効に活用する必要に迫られ、予算の重点配分、行政責任領域の見直しなどが必要となったことを挙げている。

■地方分権改革への対応

当時、第1次地方分権改革が進められており、5次にわたる勧告を経て、地方分権一括法が1999年7月に成立した。これにより、地方公共団体の首長を国の下部機関と位置付ける機関委任事務³⁾の廃止や、国の関与を最小限とする新しいルールの確立⁴⁾、国から都道府県、都道府県から市町村への権限移譲などが図られた。こうして、大幅に権限が拡大したことで、自己決定、自己責任能力強化の必要性が高まった。地方公共団体は、この役割の拡大への対応が可能となるように組織と職員の能力向上が強く求められることになり、行政活動の点検と改善を的確に行う仕組みが求められた。

■アカウンタビリティ向上の必要性

当時、地方公共団体に急速にアカウンタビリティ（説明責任）が求められるようになっていた。そして、1999年5月14日に公布された「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」の目的（第1条）に「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」ことが明記されたことを契機に、国、地方公共団体はもちろん、企業なども含め、公的な責任を負う組織全般にアカウンタビリティが強く求められるようになった。こうした要請に対し、行政活動の実績と課題を明確にする仕組みが求められた。

2-3 国における導入の経緯と概要

地方公共団体と概ね同時期に、国においても政策評価制度が導入された。1997年12月に国の行政機関の再編及び統合の推進に関し調査審議する会議である「行政改革会議」の最終報告において、戦後型行政の問題の1つとして政策評価・フィードバック機能の不在を挙げ、政策評価機能の向上のための取り組みを提言している。この報告を受け、各府省が政策評価に関する実施要領を策定するための標準的な指針として「政策評価に関する標準的ガイドライン」が2001年1月15日に策定された。この中で、政策評価の目的として以下の3点を挙げている。

- 1) 国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底すること
- 2) 国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること
- 3) 国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ること

さらにこのガイドラインにそって「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が2002年4月に施行された。同法律によって位置付けられた政策評価は、実施主体は国の行政機関とその所掌する政策だけが対象である。しかし、国の行政機関の政策評価が法的に義務付けられたことで、地方公共団体における行政評価への取り組みへの期待も高まったと考えられる。

3 現在までの経緯と現状

3-1 地方公共団体における普及の状況

地方公共団体に行政評価が導入され始めた2000年前後の普及率は、前述の「地方公共団体における行政評価についての研究会」が実施した調査によると、1999年9月の調査時点で「既に導入済み」及び「試行中」を合わせた、具体的に取り組んでいた自治体は都道府県では55%と既に過半数に達していたが、市区町村については、政令指定都市で25%、その他の市区町村では3%にとどまり、普及にまでは至っていなかったといえる（表1）。

表1 地方公共団体の行政評価の導入状況
(1999年9月末現在)

	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
既に導入済み	16	34%	1	8%	52	2%
試行中	10	21%	2	17%	43	1%
検討中	21	45%	9	75%	920	28%

出典）地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための
進め方－地方公共団体における行政評価について
の研究会報告書－（自治省行政局行政体制整備室
平成12年3月）

その後、行政評価の普及率は着実に上昇し、2016年時点で全地方公共団体の61.4%の団体が、政策評価、施策評価、事務事業評価のいずれかを実施している（図1）が、団体の規模により大きな格差がある。都道府県、政令指定都市、中核市、施行時特例市では9割以上の団体が導入済みであり、市区も83.5%に達しているが、町村は38.9%にとどまっており、町村とそれ以外で大幅な格差が見られる（図2）。これは、後述する通り、行政評価に取り組む上で事務負担が大きな課題となっており、組織力や人材確保の面などで対応力が十分でない町村において取り組みが困難となっていると考えられる。

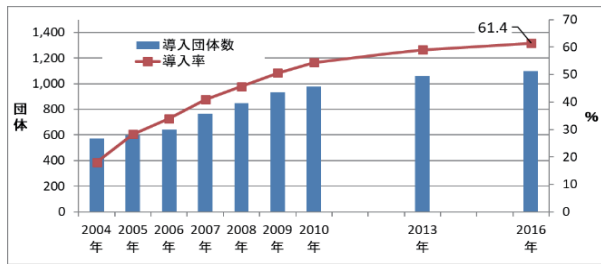


図1 地方公共団体の行政評価の導入率^(注)の推移
(注) 政策評価, 施策評価, 事務事業評価のいずれかを「導入済み」団体の比率 (以下同様)
資料) 地方公共団体における行政評価の取り組み状況(総務省)より作成

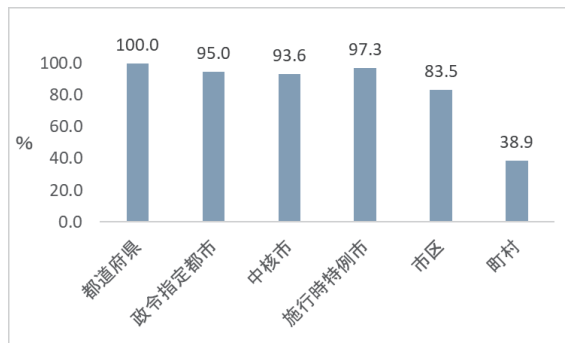


図2 地方公共団体の団体種別行政評価導入率
(平成28年10月1日時点)
資料) 地方公共団体における行政評価の取り組み状況(総務省 平成29年6月27日)より作成

3-2 現在の行政評価の意義と課題

行政評価は、約20年前に導入されてから現在まで、我が国の地方公共団体に普及したが、総務省が2016年に実施した調査によると、一度導入したものの廃止した団体が市区で44団体、町村で38団体あり、負担に見合う十分な成果が得られていないケースも少なくないと考えられる。

現在行政評価に取り組んでいる地方公共団体の実施目的は、「行政運営を効率化するため」、「行政活動の成果を向上するため」、「PDCAサイクルを確立するため」、「住民サービスを向上するため」など、行政の効率性、有効性向上が主たる目的となっている(図3)。

その一方で、課題として、「内部評価に係る事務作業の負担が大きい」ことを挙げる団体が71.1%、「職員の意識改革に結びついていない」が44.9%、「評価結果を予算編成に反映できていない」が39.3%、「評価結果に基づいた政策・施策・事務事業の改善が実践されていない」が31.4%と、課題が複数あることが確認された。

」が31.4%となっており、負担に見合う効果が得られていないことが課題と考えられる(図4)。

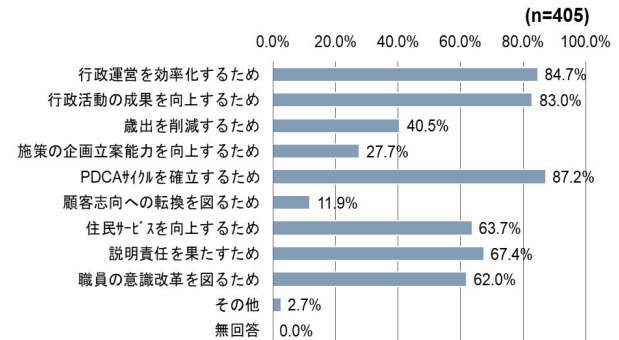


図3 行政評価の実施目的

資料) 「令和2年度自治体経営改革に係る実態調査報告」(三菱UFJリサーチ&コンサルティング 大塚 敬, 鈴木 淳, 土方孝将, 調査期間: 令和2年1~2月, 調査対象: 全国の都道府県市区862団体, 回収率47.6% (以下同様))

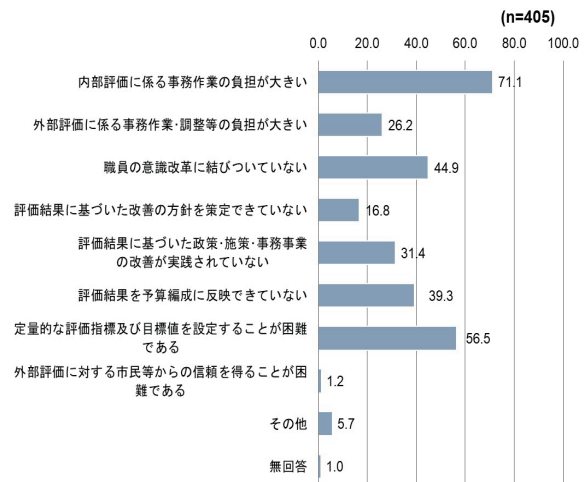


図4 行政評価を実施する上での課題

資料) 「令和2年度自治体経営改革に係る実態調査報告」

4 行政評価の最新動向と今後の展望

現在の地方公共団体における行政評価には課題も指摘されるが、一方で地方公共団体を取り巻く環境の変化により、その期待役割は大きくなっている。こうした動向のうち特に重要な点と今後の展望を以下に整理する。

4-1 まち・ひと・しごと創生法への対応

2014年11月に公布された「まち・ひと・しごと創生法」にもとづき、地方創生への取り組みが進められてい

る。これは、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、総合戦略）」の策定、推進の義務付けと、これにもとづく事業への交付金による支援が取り組みの中心となっており、多くの地方公共団体で計画期間5年の第1期計画が終了し、既に第2期の計画が策定、推進されている。総合戦略は分野ごとにアウトカム指標による目標設定が必須とされ、個々の施策についてもできる限りアウトカム指標による目標を設定し、これらを用いた効果検証と必要に応じた見直しを行うことが求められている。また、各種交付金を用いた事業においても、アウトカム指標による目標設定と効果検証、見直しが求められている。

この効果検証・見直しがどの程度徹底されたかについては議論の余地があるものの、後述するEBPMやPFSと異なり、すべての地方公共団体に計画の策定と多様な分野の施策や事業の効果検証を継続的に実施することが義務付けられた総合戦略の影響は小さくない。このため、この取り組みが少なからぬ地方公共団体にとって行政評価の役割を再認識する契機となっていると考えられる。

4-2 EBPM への対応

近年、国や地方公共団体に対しEBPM（証拠にもとづく政策立案）への取り組みが強く要請されている。2017年5月に公表された内閣官房長官を議長とする「統計改革推進会議」の最終とりまとめにおいて、「EBPM推進体制の構築」を打ち出し、政府としてEBPMを推進することを明示するとともに、同年6月9日の「経済財政運営と改革の基本方針2017」において、「地方公共団体においても国と歩調を合わせてEBPMを推進するよう促す」と明記された。

EBPMは、施策や事業の実績と成果の因果関係を客観的な根拠を用いて検証し、その結果にもとづいて施策や事業を改善していくものであり、こうした基本的な考え方は行政評価と軌を一にするものである。

実際に、EBPMに具体的に取り組んでいる地方公共団体の半数強は行政評価の仕組みと一体としてEBPMに取り組んでいる（図5）。たとえば、世田谷区では政策評価にEBPMの考え方を取り入れ、政策ごとにロジックモデルの作成を義務付けることで、政策の取り組み内容とアウトカム、アウトプットの情報を体系化し、相互の関係を確認する手順を導入している（図6）。このように、今後EBPMへの取り組みが進展することで、行政評価の仕組みの見直しや再構築が促進される可能性がある。

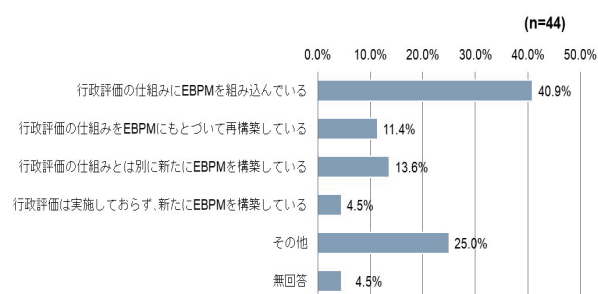


図5 EBPMの推進方法（行政評価との関係）

（注）EBPMに具体的に取り組んでいる団体を対象に集計資料）「令和2年度自治体経営改革に係る実態調査報告」

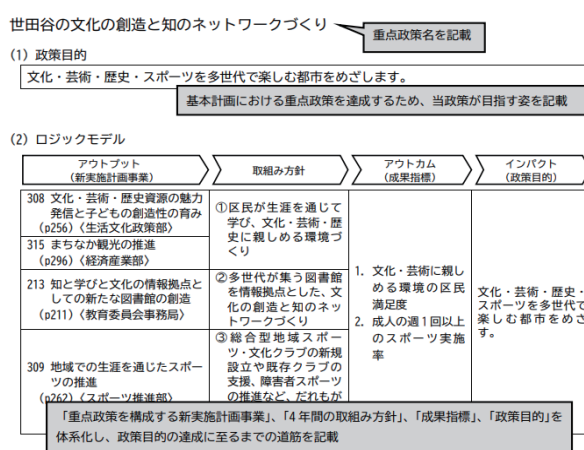


図6 世田谷区政策評価におけるロジックモデルの作成例
出典）「重点政策（政策評価票）の見方」（世田谷区）より抜粋

4-3 成果連動型民間委託方式への対応

成果連動型民間委託方式（Pay For Success：以下、PFS）とは、地方公共団体等が発注する委託事業において、行政課題の解決に対応した成果指標を設定し、その改善状況に応じて委託費等の支払額を変動させる契約方式である（図7）。「経済財政運営と改革の基本方針2019」において、「成果連動型民間委託契約方式の普及促進を図る」ことが明記され、国は内閣府に「成果連動型事業推進室」を設置し、その普及促進に取り組んでいる。

PFSを導入する上で必須となるのが適切なアウトカム指標と目標にもとづく実績評価であり、これにより報酬が変動することから、評価の信頼性が求められる。このためPFSの普及は、アウトカム指標を用いた施策や事業の実績評価の重要性への認識を高めることにつながる可能性がある。

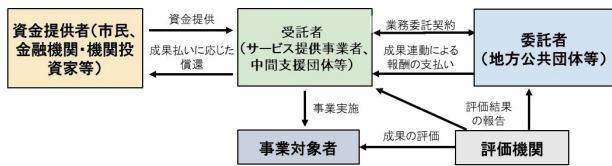


図7 成果連動型民間委託方式の事業スキームの例
資料) 筆者作成

5 おわりに

少子高齢化と人口減少の本格的な進展により、今後、地方公共団体の財政を取り巻く環境は一層厳しくなる一方、行政課題はますます増大し多様化することが想定される。このため、地方公共団体の施策や事業に対する効率性、有効性の向上や説明責任を的確に果たしていくことがこれまで以上に強く求められると考えられる。

さらに、4で述べた新しい動向により、「エビデンス」や「アウトカム」という概念への理解が市民にも徐々に広がっており、地方公共団体において、行政に対し住民や議会から行政評価への取り組みと評価結果の公開を求める声は今後一層大きくなる可能性が高い。一方で、図4に示した通り、行政評価の実施には多大な事務負担を要するため、評価の精度だけを追求すればかえって行政の効率を損なう懸念もある。このため、負担と成果のバランスの取れた仕組みのあり方を常に検討し、ステイクホルダー間で合意形成を図りつつ継続的に改善をしていくことが重要と考えられる。

註

- 1) 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況(平成29年6月27日)」における定義
- 2) 1990年の1.57ショックとは、前年(1989(平成元)年)の合計特殊出生率が1.57と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった1966(昭和41)年の合計特殊出生率1.58を下回ったことが判明したこと。(内閣府「平成21年版 少子化社会白書」)
- 3) 知事や市町村長が国の下部機関として委任され、国の事務を執行する仕組み。1999年の「地方分権一括法」の制定により廃止された。
- 4) 国の関与について、①個別の法令の根拠を要すること、②必要最小限とすること、③関与の基本類型を定め、原則としてこれによるものとする、を新しいルールとして創設した。

参考文献

【日本語文献】

- 1 みえ政策評価システム(三重県 総務省平成17年度地方行政改革事例集)
- 2 地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方ー地方公共団体における行政評価についての研究会報告書ー(自治省行政局行政体制整備室 平成12年3月)
- 3 個性を生かした自立した地方をつくるー地方分権改革の総括と展望ー(地方分権改革有識者会議 平成26年6月24日)
- 4 行政改革会議最終報告(行政改革会議 平成9年12月3日)
- 5 自治体行政評価の可能性と課題(古川俊一 都市問題 第92巻 第7号/2001年7月号)
- 6 行政評価の導入と活用(稲沢克祐)