

-書評-

島田晴雄・三菱総合研究所
政策研究部『行政評価』

東洋経済新報社 1999年

清水 修二

大型書店の地方自治体関連コーナーに足を運んで見ると、平積みで面積の多くを占領しているのが「行政評価」とか「行政経営」とかいったタイトルの書籍群である。3300弱の地方自治体に働く327万人の地方公務員がマーケットだ。実務的なマニュアルも多数出ており、経営コンサルタントやシンクタンクにとっては目下の成長市場の1つだろう。

地方自治体の行政評価がやかましく言われるようになった背景は、本書によれば第1に財政の悪化。つまりは財政再建のための行政運営効率化の手法としての意義である。第2にアカウントビリティの確保。税負担の増大と歳出カット要請の両面から行政側の説明責任が問われることになる。第3に住民の価値観の多様化。住民のニーズが多様化しているときに、行政が何をすべきかを判断する客観的指標が必要である。第4が地方分権一括法の成立。地方分権を実質的に担うために自治体側に政策形成能力と自己規律が必要だということである。

世界の流れをみれば、カリフォルニア州から始まった「納税者の反乱」による税収の大幅減が引き金になって1980年代のアメリカでさまざまな地方行政改革の試行が見られるようになったという背景がある。他方ではサッチャー改革の流れの下、中央政府主導で強制競争入札などの強引な地方行政改革がイギリスで展開された。行政評価の分野においては地方自治体が先行して試行錯誤が始まっている点で、日本は1980年代のアメリカに類似しているといえることができる。

アメリカの地方行政改革についてはD. オズボーン・T. ゲブラーの『行政革命』（日本能率協会マネジメントセンター、1995年。原著は1992

年）が詳細な事例紹介をし、ベストセラーになった。そこで整理された行政運営の10原則（舵取り行政・エンパワーメント重視・競争原理・使命重視・成果重視・顧客重視・企業化・治療より予防・分権化・市場志向）は、今日の主流的行政改革をささえる考え方になっているといっていだろう。行政評価は、そうしたアメリカ流の地方行政改革の不可欠なツールとして、日本でも流布しようとしているわけである。

本書『行政評価』は、行政評価導入の実態調査を紹介しながら、理念編・現状編・実践編の3部構成でまとめた良質のテキストである。本書は行政評価を次のように定義する。「行政評価とは、行政機関が主体となって、ある統一された目的や視点のもとに行政活動を評価し、その成果を行政運営の改善につなげていくこと、さらに、それを制度化して、行政活動のなかにシステムとして組み込んで実施することである。」

今日、財政危機の進展が背景になって不要不急の公共事業の見直しがなされるようになってきている。これも行政評価の1つではあるが、重要なのは上の定義の後段、すなわち行政評価を「システムとして行政活動に組み込む」という部分である。要するに、地方分権と財政危機の時代にふさわしい、行政の「体質転換」の一環として位置づけられた行政評価でなければならない。

実際に行政評価をする場合、誰が（評価主体）・いつ（評価時点）・何を（評価対象）評価するかが問題である。評価の対象は「政策・施策・事業」の3つのレベルに分けることができ、評価時点は「事前（plan）・中間（do）・事後（see）」という3段階が想定できる。本書によれば、日本で問題なのは「政策レベルの事後評価」がこれまでほとんど行われて来なかったことである。

ある自治体が、たとえば高齢者福祉にどれだけ業績を上げたかを測定する指標としては、当該事業への支出額（input）、およびベッド数など事業の具体的な産出量（output）までは取り上げられてきたが、それが実際にどれだけ高齢者のニーズに応え、住民の満足度を高めたかという成果（outcome）にまでは及んでいない。事後評価の

重要性とは、たとえばそういった内容を含んでいる。

本書では、行政評価の目標をどう設定するか(何のための評価か)によって評価の方法が大幅に異なってくるという点、職員の業務負担の過度の増加を避けながら評価活動をしなければならないという点、また評価シートの実際の作り方など、現場の便宜に配慮したこまかいアドバイスも行っている。しかし最後に、「行政評価には、こうすればよいという正解が書かれたテキストがあるわけでもない。またそもそも、どの自治体にも適用可能なシステムというものを作ることはできないであろう。」と述べている。また「行政評価は万能ではない」、「行政評価システムは行財政システムを改革するためのツールにすぎない」と、その限界を指摘している。

行政評価が、これからの地方行財政改革の重要な一環になっていくことは間違いない。本書をアメリカの「行政革命」の流れの中に置いてみれば当面の地方自治体改革の流れがどこを向いているかをうかがうことができるだろう。行政評価論が全体として行政活動の市場化、民営化、「小さな政府」論の基調の上に乗っていることは否定できない。しかしだからといってこれを頭から排斥してかかるのは誤っている。行政評価は「ツール」であるから、それをどう組み立て、活用するかは、いわば「政治」の判断である。

行政活動の効果(アウトカム)を数字で計量するのはたしかに困難だ。ただ住民アンケート調査などで、なかば定性的な評価を定量的評価に変換する方法が工夫できないともいえない。また、本書でも課題として指摘されている行政への企業会計方式の導入もすでに多くの自治体で試行的に展開されている。一概に否定し去るのではなく、どうしたら行政目的に叶うような会計方式を作れるかを追求するべき段階だろう。

ところで、本書が行政評価の定義として述べているとおり、それを1つのシステムとして行政活動に組み入れることが必要だとすれば、行政組織の内部でそれを可能にするような条件づくりをしなければならない。評価にもとづく改善努力を促

すようなインセンティブを、職員の間にもどう作っていくかが重要な論点になるだろう。アメリカにおいてはすでに個人やグループの業績評価にもとづいた昇進や給与の制度が工夫されている。強制競争入札で職を失った公務員の再就職も現実の問題としてもちあがっている。日本では行政評価の作用や影響をそこまで突き詰めて考える雰囲気は今のところ乏しいといえるが、早晚そうした問題も公然と語られる時代がくるだろう。国家公務員給与に関する人事院勧告が、はっきりとその方向性を打ち出している。

本書の総論部分で、島田晴雄氏が「残された課題」の1つとして地方交付税批判を展開していることにも触れておく必要がある。不足なら補填する、しかもどれだけ不足しているかは国の基準で決まる、というしくみの地方交付税制度が、個々の自治体の自助努力へのインセンティブを殺んでいるとの批判は、別に島田氏だけの主張ではない。

地域経済の不均等発展の度合いがきわめて大きい国の1つである日本では、「自治と格差」の矛盾も顕著だ。交付税への依存度が圧倒的に大きい自治体が農村部で大部分を占めるという実状をそのままにして、地方交付税=財政調整の規模を大幅に縮小するわけにはいかない。分権的行政改革へのインセンティブを重視するのであれば、財政調整機能のかんりの縮小によってもなお行政のナショナル・ミニマムを維持できるだけの自主財源を、農村の自治体に保障する税制改革が必要である。

財源不足分を外債の発行によってまかなう自治体がふえていけば、「行政努力の成果を世界資本市場の評価にゆだねる可能性」が広がるとすら島田氏は(期待をこめて)述べているが、グローバルイゼーションが国内地域格差をいよいよ拡大するさいの梃子として行政評価が機能するといった事態は、著者らも望むところではないだろう。

流行ともいえる行政評価が単なる支出削減の道具にとどまるか、それとも分権時代にふさわしい行政体質の変革の武器になりうるかはこれからの問題である。個別自治体ごとの格差がこの分野でも拡大していくことが予想される。(2000.8.18)