

行政評価の新段階～事務事業評価から経営システムの評価へ

日本総合研究所主任研究員 柿崎 平

近年、行政評価への関心が急速に高まってきている。既に、全国の半数以上の自治体で導入ないしは検討が進められているとされ、自治体経営の中核的ツールとして大きな期待が寄せられている。しかしながら、個々の取り組み内容を冷静に見ていくと、早くも形式化・形骸化の恐れが出てきていることに気づく。わが国の行政評価は緒についたばかりであり、結論を急ぐべきではないとする意見もわからないではない。性急な結論を求める余り、革新の芽が摘まれる危険性もあるからだ。しかし一方で、行政評価を導入する上での基本的なフレームワークに本質的な問題がある場合は、できるだけ早期の軌道修正が必要なことも事実であろう。どんなに優れた‘種’であっても、それを育む‘土壌’が悪ければ、大きな実には育ち得ない。つまり、行政評価が有する本来の価値を具現化するためには、それなりの組織的条件が必要ということだ。

では、行政評価を導入する上で本質的な問題とは何か。それは、これまで行政の意思決定を支えてきた既存の制度や仕組み（総合計画、予算編成等）を温存した形で、その上に行政評価制度を追加しようとする発想そのものである。そうした発想で推進された場合、行政評価を導入しても、これまでと何ら変わらない意思決定が粛々と行われることになる。現場が担うことになる事務事業評価シートへの記入作業は、「本来業務を阻害する余計な作業」として庁内から疎んじられ、現場からの反論に対して行政評価の担当事務局は説得力のある説明ができずに苦しむことになる。実は、そうした現象が顕在化する自治体はまだ多い。最も悲劇的なのは（住民にとって！）行政評価に対する表立った反論が出ないまま、つまりは庁内での徹底した論議がないまま、作業のための作業として粛々と繰り返されることだ。

そもそも、行政評価とは何か。行政評価とは、「行政活動の現状を、統一的な視点と方法によって把握し、この結果をもとに今後の政策、施策、事務事業の方向性を見極め、具体的な改革・改善を全庁的に推進していく一連の組織活動」と定義される。具体的には、それぞれの施策や事務事業について、その目的や狙いを明確化し、それを実現するための手段の妥当性、投じられるコストの妥当性、目標に対する成果達成水準等々を評価することにより、当該の施策や事業の改善点を見出し実行していく組織的な活動のことである。ここには、大きく3つの側面が含まれている。一つが、現状分析・認識ツールとしての側面である。具体的には、行政活動の実績や現状を、種々の指標やデータ等に基づいて分析し、行政課題を自ら見出していくことである。二つ目が、意思決定支援ツールとしての側面である。明確化された課題の解決策を検討し、その結果を計画策定、行財政改革、予算編成などに役立てる活動である。最後に三つ目が、コミュニケーション・ツールとしての側面である。課題認識、解決方策等の評価情報を庁内で共有し、全職員が一丸となって改革・改善に取り組むとともに、市民に分かりやすく説明していくことで、市民との建設的会話を推進していくこととする側面である。

これまでの事例を見る限り、残念ながら、3つの側面がバランスよく実現している例は極めて少ない。とりわけ、「意思決定支援ツールとしての側面」が弱い。その背景には、そもそもこれまでの意思決定がどのようなプロセスおよびメカニズムで実施されていたのか、という現状の姿さえ明確に説明することができないという実状がある。だが、こういった情報に基づいて、どのような基準を踏まえた意思決定をしていったのか、その結果として、どのような影響（成果等）が出ているのか…。本来の行政評価は、正にその点にこそ切り込んでいくものでなければならない。つまり、意思決定プロセスの透明化、換言すれば、意思決定プロセスを庁内外で共有できる状態に仕向けることが行政評価の重要な役割の一つである。それを進めなければ、行政評価は導入できても、本来の目的であるはずの、自治体の経営革新は永遠に実現できないと言ってもよい。

行政評価導入のアプローチには、一気に全てを変えるパターンから、段階的に一つ一つ変えていく

パターンまで、さまざまなバリエーションがあっても構わない。大事なことは、いかなるアプローチをとるにせよ、「全体の経営システムを変える」というグランドビジョンを当初から持つことである。「全体のビジョンがないばかりに、細かな手法に関する論議だけが際限なく続いてしまう」団体もあるという。手法レベルの良し悪しもさることながら、それ以前に、何を变えたいのか、どのような方向性で検討していきたいのかといった「構想力」が問われていると考えるべきである。

ここまで、行政評価の問題点等を述べてきたが、こうして見ると、果たして「行政評価」という呼称が適切なのか、という疑問が浮かぶ。よく言われる通り、PDCA（プラン、ドゥー、チェック、アクション）の中のチェックが「評価」として捉えられ、したがって、行政評価もPDCAの「C」を担うものとして考えられてきた。それは間違いではない。しかし、ここには二通りの「C」の意味があることを理解しておくことが重要である。一つは、一般に言われる「施策や事務事業の計画(P)に基づいた執行(D)の結果を評価する意味のc(=スモールc)」である。大事なのもう一方の意味である。すなわち、「個々の施策・事業の評価を超えて、PやDの方法論そのものを評価するC(=ラージC)」である。つまり、PDCAサイクルのあり方そのもの、いわば、総合計画や予算・決算制度に代表される自治体の経営システムそのものを評価し革新していくための「C」である。それは、行政評価と呼ぶよりも、行政経営評価といった方が適切かもしれない。スモールCとラージCは、いずれかを選択して取り組むというものではなく、どちらも同時に取られなければならないものである。筆者の考えでは、スモールCに偏り過ぎた行政評価は遅かれ早かれ形骸化していく運命にある。トップから現場職員までがラージCの視点を共有し、今後の自治体経営のビジョンを大いに語り合い、継続的な自己革新を遂げていく行政組織をいかに作っていけるかが最大のポイントである。

行政評価がここまで多くの自治体で導入されてきたことを、一種の流行的現象と捉える向きもある。きっかけは流行でも構わない。重要なのは、自治体が大きく変革するチャンスを得ているということだ。行政評価には、それだけの潜在的パワーがある。それを生かすも生かさぬも、自治体それぞれの「意思の力」に依存していることを自覚することが大切であろう。

以上

著書等

『行政機関のマネジメントシステム～成果志向の行政経営モデル』(訳：柿崎 平) ピアソンエデュケーション社、2001年

本稿は、財団法人特別区協議会発行の「区政会館だより」(2002年11月10日)の巻頭エッセイとして掲載されたものです。