

地方自治体の行政評価方法に関する研究

— 郵送調査を中心にして —

中 田 範 夫

高 娜

(山口大学経済学部大学院生)

第1節 はじめに

本稿の目的は地方自治体における行政評価がどのような方法に基づいて行われているかを実証データによって明らかにすることである。

地方自治体といっても都道府県と市区町村が単位として考えられるが、今回の調査は後者の地方自治体を考察単位とした。その中でも10万人以上の人口を抱える全国の市区町村を選別した。10万人以上という条件のために町村はオミットされた。そして、10万人以上の区のほとんどは行政評価機能を持たないので、結果として東京都の中の区のみが条件にあった区として選考された。

第2節 自治体行政評価の方法

自治体の運営が難しくなってきたといわれている。その理由は国レベルと同様に地方自治体レベルにおいても財政が悪化しているからである。加えて、そこに住む住民のニーズが自治体運営に関わる情報を要求するようになってきているからである。

欧米の自治体では行政評価に対してNPM (New Public Management) 手法導入が進んでいるといわれている。「NPMは、1980年代英国、オーストラリア、ニュージーランドなどの諸国において、導入が図られ行政改革に多大

な効果を発揮した行政運営の手法である」(注1)と。

海外で導入されているNPMにはニュージーランド、オーストラリア州政府などの採用しているウェストminster型とアメリカ連邦政府・州政府が採用しているいわゆるアメリカ型の2つがある(注2)。そして、日本の自治体で導入されだしているNPMはどちらかに偏しているのではなく、両方の良いところを合わせたような手法であるという(注3)。

郵送調査先の地方自治体からも、「NPMとは何か?」、「NPMの条件はどのようなものか?」などの質問を頂戴した。それに対しては、以下のようなNPMの定義をして返答している。そして、当該自治体がNPMを導入しているかどうかの判断は、該当自治体の担当者の方にしていただいた。

【NPMの定義】

イギリスの行政学者、クリストファー・フッドの挙げているNPMの特徴(注4)

1. 実践的マネジメント：経営トップの裁量の余地を拡大するとともに責任を明確化
2. 業績についての明確な基準と指標の設定
3. アウトプットと結果を重視し、資源配分と報酬を業績測定とリンク
4. 公的組織を細分化：供給主体の分離と契約的手続きの使用
5. 競争原理の導入
6. 民間経営スタイルの取り入れ
7. 資源使用における規律と節約の重視

ただし、上記のような特徴を有するNPMはニュージーランド・オーストラリア型とアメリカ型に区分されています。それぞれの特徴は以下のようです(注5)。

ニュージーランド・オーストラリア型の特徴

- ① 会計と業績測定システムがリンク→予算へ反映
予算と会計を発生主義で統一
- ② 固定資産：原則として時価評価、キャピタル・チャージの設定→機会費用の概念重視

- ③ 競争原理導入と業績測定とのリンク
- ④ アウトプット重視：量，質，コスト，迅速性，契約手続き
- ⑤ 予算はアウトカムでなく，アウトプットのフル・コストが基準
- ⑥ 運営の効率性重視

アメリカ型の特徴

- ① 会計と業績測定システムがそれぞれ独立
- ② 固定資産：取得原価主義，キャピタル・チャージは無し
予算は現金主義，会計は発生主義→減価償却費等は概念上に留まる
- ③ 予算・業績測定・会計は民間との比較可能性を意識したものではない
- ④ 徹底したアウトカム重視
- ⑤ 予算はフル・コストではなくアウトカムに基づく判断
- ⑥ 予算配分の効率性重視

ただし、日本で導入されつつある「NPM的な方法」は上記2種類のミックスされたものであるといわれています。たとえば、PFIは裁量権や契約主義を重視するニュージーランド・オーストラリア型の影響を受けており、一方、アウトカム重視の事務事業評価システムは、アメリカ型の影響を強く受けっていると推測されます。日本においては、次のような特徴を有する「NPM的な方法」の導入が広まりつつあるといわれています。

- ① 事務事業評価システムや業務棚卸法等のいわゆる行政評価（業績測定と評価）
- ② バランス・シート，行政コスト計算書等の企業会計的手法
- ③ 社会資本やその他有形固定資産建設を伴う公共サービスの提供におけるPFI（注6）。

以上

自治体における行政評価は企業における業績評価と似通っている。それは、何らかの評価尺度を用いて組織や個人の成果を評価するという意味において

である。企業では、業績評価手法という BSC (Balanced-Scorecard) が注目を浴びている (BSC については1992年に米国においてカプランとノートンが提案した方法だといわれている。日本でも多くの翻訳書や著書が出版されているので、興味をお持ちの方はそれらを参照のこと)。欧米でも、また日本でも BSC は多くの営利・非営利組織において導入されつつある。今回の調査では、行政評価手法の1つとしてこの BSC がどの程度採用されているかをも調査している。

また、NPM や BSC といった手法は導入していないが、目標管理手法は利用しているという自治体があることが予想されたために、これについても調査に含めている。

第3節 郵送調査による設問項目と回答

平成20年8月中旬に全国47都道府県の自治体に対して行政評価に関する郵送によるアンケート調査を実施した。対象は人口10万人以上の市と区とした。

今回の調査では、行政評価を実施している自治体はどのような方法を用いているかについて質問した。具体的なアンケート内容は主に NPM, BSC 及び目標管理を中心とした。この調査を通じ、日本の自治体における行政評価の実施状況を明らかにし、その行政評価システムの状況を分析していきたいと思う。

回収状況は以下の通りである。

調査対象数：283自治体 (人口が10万以上の市区町：261市、東京22区)

有効回答数：159自治体

回収率：56.2%

以下の表で用いられている地区には次の都道府県が含まれている。

九州	福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島・沖縄
中国	鳥取・島根・岡山・広島・山口
四国	徳島・香川・愛媛・高知
近畿	滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山
東海	岐阜・静岡・愛知・三重
関東・甲信	茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・神奈川・山梨・長野
北陸	新潟・富山・石川・福井
東北・北海道	青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島・北海道

回答自治体の分布：

	九州	中国	四国	近畿	東海	関東・甲信	北陸	東北・北海道	全体
発送数	26	20	8	42	35	113	11	28	283
回収数	12	12	4	25	20	65	5	16	159
回収率	46.2	60.0	50.0	59.5	57.1	57.5	45.5	57.1	56.2

設問1 貴市区町では行政評価を実施していますか？

1. はい（おおよそいつ頃から実施していますか； 度年より）
2. いいえ

	九州	中国	四国	近畿	東海	関東・甲信	北陸	東北・北海道	全体
1. はい	7	9	3	23	19	62	4	14	141 (88.7)
2. いいえ	5	3	1	2	1	3	1	2	18 (11.3)

行政評価を実施している割合が最も低いのは九州地区（58.3%）である。

他の地区では少なくとも75%以上が行政評価を実施している。

実施年度	九州	中国	四国	近畿	東海	関東・甲信	北陸	東北・北海道	全体
10年度	0	0	0	0	0	3	0	0	3 (2.1)
11年度	0	0	0	1	1	3	1	0	6 (4.3)
12年度	0	0	0	1	2	8	3	2	16 (11.3)
13年度	0	1	1	3	2	5	0	2	14 (9.9)
14年度	2	3	0	4	4	9	0	1	23 (16.3)
15年度	1	3	0	7	5	11	0	2	29 (20.6)
16年度	1	0	0	2	1	3	0	2	9 (6.4)
17年度	0	0	1	1	3	4	0	2	11 (7.8)
18年度	1	0	0	1	1	1	0	0	4 (2.8)
19年度	2	1	1	1	0	8	1	2	16 (11.3)
20年度	0	1	0	1	0	5	0	1	8 (5.7)
無回答	0	0	0	1	0	1	0	0	2 (1.4)

行政評価の実施開始年度を質問したものである。平成14年度と15年度において比較的大きな数値が現れている。

設問 2 その行政評価は内部評価のみですか、それとも外部評価も含まれますか？

1. 内部評価のみ 2. 外部評価も含む

1	93 (66.0)
2	46 (32.6)
無回答	2 (1.4)

「内部評価のみ」の方が「外部評価も含む」よりも約2倍ほど多い。今回の調査が初めてなので、この数字を見てコメントすることはできない。しかし、印象としては小生がイメージしていたよりも「外部評価も含む」という回答が多いように感じられる。

設問 3 貴市区町における行政評価・業績評価を担当する部署についてお聞きします。市区町の中に行政評価を担当する部署が設けられていますか？

1. はい (担当組織・部署の名称：) 2. いいえ

1	132 (93.6)
2	6 (4.3)
無回答	3 (2.1)

担当組織・部署名は割愛するが、行政評価を担当する部署が設置されているケースが大多数である。この数字から、行政評価が継続的に実施される業務になっていることが推測される。

設問 4 行政評価を担当する部署についてお聞きします。その部署の人数は何人ですか？

() 人

そのうち常勤職員数 () 人、及び非常勤職員 () 人

	常勤	非常勤	ケース数
0.45人	0.45	0	1 (0.8)
1人	1	0	5 (3.8)
1.65人	1.4	0.25	1 (0.8)
2人	2	0	9 (6.8)
3人	3	0	26 (19.7)
4人	4	0	13 (9.9)
	3	1	3 (2.3)

5人	5	0	9 (6.8)
	4	1	3 (2.3)
6人	6	0	18 (13.6)
7人	7	0	10 (7.6)
	6	1	2 (1.5)
8人	8	0	6 (4.6)
	7	1	2 (1.5)
	6	2	1 (0.8)
9人	9	0	5 (3.8)
10人	10	0	3 (2.3)
	9	1	1 (0.8)
11人	11	0	2 (1.5)
12人	12	0	1 (0.8)
14人	14	0	2 (1.5)
	13	1	1 (0.8)
15人	15	0	2 (1.5)
16人	16	0	3 (2.3)
17人	17	0	2 (1.5)
	16	1	1 (0.8)

行政評価を担当している部署の人数並びに常勤職員か否かを質問している。担当部署の人数は0.45人から17人までの幅がある。この幅は行政評価に関わる業務量と業務に関わる質の違いを反映していると思われる。今回の調査では行政評価の中身（業務量と業務の質）については質問していないので、どのような理由から職員数の違いが生じているのかを推測することはできない。

設問5 行政評価の手法としてBSCやNPMがありますが、これについてお聞きします。次の方法を採用していますか？

1. BSCを利用している（設問6へお進みください）
2. NPMを利用している（設問6へお進みください）
3. どちらも利用していない（設問10へお進みください）
4. その他の方法（たとえば目標管理）を採用している

（具体的に； ）（設問10へお進みください）

	九州	中国	四国	近畿	東海	関東・甲信	北陸	東北・北海道	全体
1	0	0	0	2	0	2	0	0	4 (2.8)
2	1(14.3)	2(22.2)	1(33.3)	3(13.0)	6(31.6)	13(21.0)	0(0)	2(14.3)	28(19.9)
3	4	4	2	16	9	36	0	6	77(54.6)

4	2	3	0	2	4	11	4	6	32(22.7)
計	7	9	3	23	19	62	4	14	141(100)

BSC を採用している自治体は過少であるが、それが近畿地区と関東・甲信地区（2つとも東京都）に限られている。これに対して、NPMの採用に関してこれら2つの地区が特に突出しているわけではないことがわかる。

設問6 BSCあるいはNPMを採用していると回答された市区町にお聞きします。BSCあるいはNPMをいつから採用されていますか？

() 年度から

	九州	中国	四国	近畿	東海	関東・甲信	北陸	東北・北海道	全体
10年度	0	0	0	0	0	1	0	0	1 (3.1)
11年度	0	0	0	1	0	0	0	0	1 (3.1)
12年度	0	0	0	0	1	0	0	0	1 (3.1)
14年度	0	1	0	0	1	4	0	0	6 (18.8)
15年度	0	0	0	3	2	2	0	1	8 (25.0)
16年度	0	0	0	0	0	1	0	1	2 (6.3)
17年度	0	0	1	0	1	4	0	0	6 (18.8)
18年度	1	0	0	0	1	0	0	0	2 (6.3)
19年度	0	0	0	1	0	3	0	0	4 (12.5)
20年度	0	1	0	0	0	0	0	0	1 (3.1)

採用年度について質問している。平成15年度、14年度そして17年度が比較的多い。

設問7 BSCあるいはNPMを採用していると回答された市区町にお聞きします。BSCあるいはNPMを採用された理由は次の中どれですか？重要なものから1, 2, 3, …の順番を付けてください。

1. 財政状況の悪化 (位) 2. 行政に対する信頼性の低下 (位)
3. 行政ニーズの多様化 (位) 4. 情報公開と説明責任 (位)
5. その他 (具体的に;) (位)

	1	2	3	4	5	無回答
1	10	6	9	1	0	6
2	0	1	2	16	2	11
3	8	13	6	2	0	3
4	9	10	8	2	1	2
5	3	0	0	0	1	28

その他の内容；

- 行政経営のマネジメントサイクルを確立するため 1位
- 職員の意識改革，組織体質の改善 1位
- 総合計画にもとづくまちづくりの推進 1位
- 組織の目標や方針を明確化及び組織単位で評価・改善の実施 1位

1位に5点，2位に4点，3位に3点，・・・を配点し集計すると次のようになる。

	1	2	3	4	5	合計
1	50	24	27	2	0	103
2	0	4	6	32	2	44
3	40	52	18	4	0	114
4	45	40	24	4	1	114
5	15	0	0	0	1	16

合計点数より、「行政ニーズの多様化」と「情報公開と説明責任」が最も点数が多い。そして「財政状況の悪化」は3番目に多い点数である。これら3つの理由からBSCないしはNPMが採用されていることがわかる。

設問8 BSCあるいはNPMを採用していると回答された市町村にお聞きします。BSCあるいはNPMの採用を提案された部署あるいは個人の職責をお知らせください。

1. 組織 () 2. 個人 ()

1. 組織	30
2. 個人	4
無回答	1

この回答結果より，BSCないしはNPMの提案は特定の個人というよりも組織として行われたことがわかる。ただし，この回答がどれだけ現実を表現しているかについては不明である。すなわち，これらの手法が結果的に特定の組織の提案によるものであったとしても，その1つ前の段階では特定の個人の提案があり，それが組織としての提案になっていることが推測される。このような場合でも，組織的提案だと回答されていることが推測される。我が国の行政組織では成果を個人の業績としてとらえるという慣習が欠けている。このような背景から，上記の結果はそのままの形で鵜呑みにはできない。

(なお、「1」と「2」に同時に印を付けられているケースがあったため回答数が32を上回っている。)

設問9 BSCあるいはNPMを採用していると回答された市区町にお聞きします。BSCあるいはNPMに関する知識をどのような形で得られましたか？該当するものに丸印を付けてください。複数回答可能

1. 県や自治体の研修会
2. 先行して導入している県や市区町村の事例を見た
3. 県や自治体ではなく民間企業や病院での事例を見た
4. NPMやBSCに関する著作物を検討した
5. コンサルタントより指導を受けた
6. その他（具体的に；)

1	8
2	25
3	1
4	14
5	13
6	1
無回答	1

採用理由として最も多いのは「2」である。それ以外では、「4」と「5」が多かった。これらはある程度予測されたことである。これに対して、「3」という回答が僅かに1件だけであることに興味を引かれた。このような理由から採用したケースが少なすぎるように感じる。ただし、その理由は存在すると思う。すなわち、民間企業や病院での事例よりも市区町村の事例の方がよりフィットするであろうこと、民間企業や病院での事例では「行政評価」と呼んでいないこと、さらに民間企業や病院とは導入前提が異なること、最後にBSCの導入がまだまだ過少である（行政への導入）現状では、民間企業や病院でのBSC導入事例は参考にならないことなどの理由が考えられる。

設問10 BSCやNPMは体系的な行政評価・業績評価の手法だといわれていますが、これに対してこれらの手法は利用していないが、目標管理という形の伝統的な業績評価を実施している市区町村も見られます。この目標管理に

ついてお聞きします。目標管理とは事前に責任単位（部署や担当者）ごとに目標を設定し（plan）、一定の時間経過（do）後にその目標がどの程度達成されているかを事後的に評価し（see）、その結果を次期の計画に役立たせるための仕組みです。このような仕組みを採用していますか？

1. 採用している 2. 採用していない

1	85 (66.9)
2	35 (27.6)
無回答	7 (5.5)

BSC や NPM は利用していないが、目標管理を利用している自治体は66.9%にのぼる。病院を対象とした調査でも目標管理制度はBSCを採用する際の前提になっていた。このことから推論すると、将来的にBSCやNPMを導入する素地はあると考えられる。

設問11 設問10で「採用している」と回答された市区町に質問します。その場合の目標としては財務的指標（経常収支比率、公債費負担比率など）と非財務的指標（サービス水準達成度、効率性、業務改善度、人材育成、住民の満足度など）が考えられますが、どちらを利用していますか？

1. 財務的指標のみ 2. 非財務的指標のみ

3. 財務的指標と非財務的指標の両方

1	0 (0.0)
2	54 (63.5)
3	30 (35.3)
無回答	1 (1.2)

調査によれば、63.5%が非財務的指標のみを利用しており、35.3%が両方の指標を利用している。これに対して、財務的指標のみを利用している自治体は皆無である。病院に対する調査と比較すると、財務的指標と非財務的指標の両方を利用する割合が少なく、逆に非財務的指標のみを利用する割合が多い（注7）。

設問12 設問10で「採用している」と回答された市区町に質問します。目標管理を実施している場合、その対象は次のどれに該当しますか？該当するものにすべて丸印を付けてください。複数回答可能

1. 行政組織全体（事業単位や個人単位に区別していない）
2. 事業単位（予算の単位） 3. 個人単位 4. その他（ ）

1	17
2	49
3	6
4	8
無回答	5

回答より、事業単位ごとに目標管理を実施しているケースが最も多い。個人単位のものも6件見られる。この個人単位について目標管理を実施しているという回答にはむしろ驚きである。

設問13 設問10で「採用している」と回答された市区町に質問します。目標管理を実施した結果をどのように利用しているかをお聞きます。たとえば、事前に設定した目標よりも実績が良かった場合あるいは悪かった場合のことです。

1. 何らかのインセンティブが与えられる（金銭的および非金銭的なもの。後者は研修機会の優先性を高めたり、その部署の備品の優先購入などが該当します）
2. インセンティブは無い
3. 短期的には無いが、長期的には考慮している
4. その他（ ）

（BSCやNPMを採用していない場合は、設問31へお進み下さい）

1	8 (9.4)
2	64 (75.3)
3	4 (4.7)
4	9 (10.6)

目標管理の結果をどのように利用しているかを質問している。大部分はインセンティブが無いという回答である（75.3%）。しかし、「1」と「3」を合計すれば14.1%であり、何らかの形で目標管理制度の結果を利用している。この傾向は、最近における国立大学・国立病院機構（いずれも独立行政法人）における傾向と同様である。

学習と成長の視点 ○同じ ○違う ()

上記4つの視点以外に加えたもの ()

	同じ	違う
財務の視点	4	0
顧客の視点	4	0
内部プロセスの視点	4	0
学習と成長の視点	3	※1

※ 組織・人材の視点

上記4つの視点以外に加えたもの：コスト・コントロール

ケースは少ないのであるが、カプランとノートンの示した原則に近いものが採用されていることがわかる。

設問17 設問5で「BSCを利用している」と回答された市区町にお聞きします。BSCの導入の成果についてどのように評価されていますか？

1. 期待した成果が出ている 2. 期待したほどの成果が出ていない
3. 現状では評価が下せない 4. その他(具体的に)

1	0 (0.0)
2	0 (0.0)
3	4 (100.0)
4	0 (0.0)

全てのケースで、「現状では評価が下せない」という回答であった。BSCの採用年度は平成10年度(1件)、15年度(2件)、そして16年度(1件)である。これらの経過年数からすでに何らかの評価が出ていてもよいはずである。特に、経過年数10年の自治体においても「現状では評価が下せない」という判断には興味を覚える。

設問18 上記の設問に対して「期待したほどの成果が出ていない」と回答された市区町にお聞きします。より優れた自治体評価システムとするには何が必要だと思いますか？

()

該当なし

設問19 設問17に回答された市区町にお聞きします。BSCの導入の成果に関する評価はどのような観点から行っていますか？

- 1. 財務的業績の観点
- 2. 非財務的業績の観点
- 3. 財務的業績と非財務的業績の観点を両方含む
- 4. その他（具体的に： _____）

1	0 (0.0)
2	1 (25.0)
3	3 (75.0)
4	0 (0.0)

設問20 設問5で「BSCを利用している」と回答された市区町にお聞きします。最初にBSCを導入されたときの課題（目的）は次のうちのどれでしたか？ 重要性の高いものから順に1, 2, ..., 5を付けてください。

- 1. () 行政評価・業績評価を厳格に行うため（行政組織全体・事務事業などの組織単位、あるいは個人の業績）
- 2. () より良い戦略的計画を立案するため
- 3. () 戦略計画を実行計画（業務計画）へと落とし込むため
- 4. () コミュニケーションを促進するため（他の部署とのコミュニケーション、あるいは自部署内のコミュニケーション）
- 5. () その他（具体的に： _____）

	1	2	3	4	5	無回答
1	2	1	0	1	0	0
2	2	0	1	0	0	1
3	0	0	2	1	0	1
4	0	2	0	1	0	1
5	0	0	0	0	0	4

1位に5点，2位に4点，3位に3点，・・・を配点し集計すると次のようになる。

	1	2	3	4	5	合計
1	10	4	0	2	0	16
2	10	0	3	0	0	13
3	0	0	6	2	0	8
4	0	8	0	2	0	10
5	0	0	0	0	0	0

それほど大きな違いは見られないが、得点の多い順番に「1」, 「2」, 「4」, 「3」である。

設問21 設問5で「BSCを利用している」と回答された市区町にお聞きします。BSCを導入して数年が経過していますが、BSCの課題は最初の導入時と変化していますか？ 重要性の高いものから順に1, 2, …, 5を付けてください。

1. () 行政評価・業績評価を厳格に行うため（行政組織全体・事務事業などの組織単位、あるいは個人の業績）
2. () より良い戦略的計画を立案するため
3. () 戦略計画を実行計画（業務計画）へと落とし込むため
4. () コミュニケーションを促進するため（他の部署とのコミュニケーション、あるいは自部署内のコミュニケーション）
5. () その他（具体的に： _____）

	1	2	3	4	5	無回答
1	1	1	0	1	0	1
2	2	1	0	0	0	1
3	0	0	3	0	0	1
4	0	1	0	2	0	1
5	0	0	0	0	0	4

1位に5点、2位に4点、3位に3点、…を配点し集計すると次のようになる。

	1	2	3	4	5	合計
1	5	4	0	2	0	11
2	10	4	0	0	0	14
3	0	0	9	0	0	9
4	0	4	0	4	0	8
5	0	0	0	0	0	0

この回答は「2」、「1」、「3」、「4」の順番で得点が多い。

設問22 設問5で「BSCを利用している」と回答された市区町にお聞きします。BSCを導入したことによって導入前に比べて以下の業務に変化が生じましたか？ 該当する項目に丸印を付けてください。

1. 会議や打ち合わせの回数
 - a. 多くなった
 - b. 少なくなった
 - c. 変化なし

a	2 (50.0)
b	0 (0.0)
c	2 (50.0)

BSCの導入は会議や打ち合わせの回数を多くしている(50%)。少なくとも回数は少なくなっていない。

2. 会議や打ち合わせの時間

a. 長くなった b. 短くなった c. 変化なし

a	2 (50.0)
b	0 (0.0)
c	2 (50.0)

BSCの導入は会議や打ち合わせの時間を多くしている(50%)。少なくとも時間は短くなっていない。

設問23 設問5で「BSCを利用している」と回答された市区町にお聞きします。BSCの採用前と採用後で仕事のやり方やコミュニケーションに変化がありましたか? 「ある」と回答された場合には、具体的にお知らせください。

1. ある (具体的に;) 2. ない

1	3 (75.0)
2	1 (25.0)

「1. ある」の内容;

- ・組織のミッションがすべての職員に共有されるようになった
- ・事業担当部署の意識の統一が図られた
- ・ミーティングについてはBSCの指標以外でも実施を促進しているので、BSC利用効果とは言い切れないが、定期的にミーティングが実施され、情報の共有化がすすんだ。

BSC導入の効果として通常指摘されている効果が上げられている。

設問24 ここからは、設問5で「NPMを利用している」と回答された市区町にお聞きします。NPMの導入の成果についてどのように評価されていますか?

1. 期待した成果が出ている 2. 期待したほどの成果が出ていない
 3. 現状では評価が下せない 4. その他 ()

1	5 (17.9)
2	2 (7.1)
3	19 (57.9)
4	2 (7.1)

NPMの導入効果について質問している。「3」が過半数以上である。「1」という回答は17.9%である。また、期待に反して、「2」という回答も7.1%見られる。

設問25 上記の設問24に対して「期待したほどの成果が出ていない」と回答された市区町にお聞きします。より優れた自治体評価システムとするには何が必要だと思いますか？

- 一定の成果は出ているものの、予算編成・査定との重ねあい、財務会計システムとの連携、各種計画の進捗管理への反映など、評価が生かされていないところがあり、一連の作業のなかでしっかりと位置づけされたシステムとしていく必要がある。
- 事業目的に合致し、検証可能な目標設定

設問26 設問24に回答された市区町にお聞きします。NPMの導入の成果に関する評価はどのような観点から行っていますか？

1. 財務的業績の観点 2. 非財務的業績の観点
 3. 財務的業績と非財務的業績の観点を両方含む
 4. その他 (具体的に:)

1	2 (7.1)
2	2 (7.1)
3	21 (75.0)
4	0 (0.0)
無回答	3 (10.7)

「3」の回答が最も多く75.0%である。どちらか一方だけの指標に基づいて評価しているケースは過少である。

設問27 設問5で「NPMを利用している」と回答された市区町にお聞きし

ます。最初に NPM を導入されたときの課題（目的）は次のうちのどれでしたか？ 重要性の高いものから順に 1, 2, …, 6 を付けてください。

1. () 成果の達成に責任を持つ自立的な活動単位の設定
2. () 資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施
3. () 市場メカニズムの活用
4. () 顧客起点による価値基準の明確化
5. () 持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計
6. () その他（具体的に； _____）

	1	2	3	4	5	6	無回答
1	6	8	8	1	2	0	3
2	1	3	3	4	8	0	9
3	0	2	1	8	7	1	9
4	8	7	7	2	2	0	2
5	9	5	5	8	0	0	1
6	0	0	0	1	0	1	26

1 位に 6 点，2 位に 5 点，3 位に 4 点，… を配点し集計すると次のようになる。

	1	2	3	4	5	6	合計
1	36	40	32	3	4	0	115
2	6	15	12	12	16	0	61
3	0	10	4	24	14	1	53
4	48	35	28	6	4	0	121
5	54	25	20	24	0	0	123
6	0	0	0	3	0	1	4

得点の比較的多い項目は順番に、「5」, 「4」, 「1」である。これに対して、「2」と「3」への回答は比較的小さい。

設問28 設問5で「NPM を利用している」と回答された市区町にお聞きします。NPM を導入して数年が経過していますが、NPM の課題は最初の導入時と変化していますか？ 重要性の高いものから順に 1, 2, …, 6 を付けてください。

1. () 成果の達成に責任を持つ自立的な活動単位の設定
2. () 資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施

- 3. () 市場メカニズムの活用
- 4. () 顧客起点による価値基準の明確化
- 5. () 持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計
- 6. () その他（具体的に； _____）

	1	2	3	4	5	6	無回答
1	7	7	8	2	0	0	4
2	2	4	3	3	7	0	9
3	0	0	1	7	10	1	9
4	8	7	5	3	2	0	3
5	10	6	6	3	0	0	3
6	1	0	0	1	0	2	24

1位に6点，2位に5点，3位に4点，・・・を配点し集計すると次のようになる。

	1	2	3	4	5	6	合計
1	42	35	32	6	0	0	115
2	12	20	12	9	14	0	67
3	0	0	4	21	20	1	46
4	48	35	20	9	4	0	116
5	60	30	24	9	0	0	123
6	6	0	0	3	0	2	11

この回答は設問27に対する回答とほぼ同様の傾向を示している。したがって、NPMを導入した当時と現在とでNPMに対する役割期待が変化していないことがわかる。

設問29 設問5で「NPMを利用している」と回答された市区町にお聞きします。NPMを導入したことによって導入前に比べて以下の業務に変化が生じましたか？ 該当する項目に丸印を付けてください。

1. 会議や打ち合わせの回数

- a. 多くなった
- b. 少なくなった
- c. 変化なし

a	14 (50.0)
b	0 (0.0)
c	13 (46.4)
無回答	1 (3.6)

NPMの導入によって「会議や打ち合わせの回数」が多くなっている

(50%) か、あるいは「変化なし」(46.4%) であることがわかる。

2. 会議や打ち合わせの時間

a. 長くなった b. 短くなった c. 変化なし

a	10 (35.7)
b	1 (3.6)
c	15 (53.6)
無回答	2 (7.1)

NPM の導入によって「会議や打ち合わせの時間」が長くなっているという回答が35.7%見られる。「変化なし」は53.6%である。

設問30 設問5で「NPM を利用している」と回答された市区町にお聞きします。NPM の採用前と採用後で仕事のやり方やコミュニケーションに変化がありましたか? 「ある」と回答された場合には、具体的にお知らせください。

1. ある (具体的に;) 2. ない

1	20 (71.4)
2	8 (28.6)

「ある」という回答が71.4%であり、その具体的内容は以下のようである。

- 事業部門内における改善あるいは業績向上に向けたコミュニケーションの質的かつ量的向上につながっている。
- コスト意識が芽生えてきた。
- 事業の目的、根拠、コストを意識したコミュニケーションとなってきた。
- PDCA を意識した業務の推進が定着しつつある。
- 効率的な組織運営、顧客のニーズを反映したマネジメント
- 施策や事務事業の各階層で評価(成果)に基づいたマネジメントの仕組みが構築されつつある。
- 住民への説明責任を果たすこと。マネジメントサイクルの中で事業の見直しを行うことで、仕事に対する責任感も増加し、改善に向けた職員同士でのコミュニケーションも図れている。しかし、行政評価の実施方法については改善箇所も多くあり、見直ししながら取り組んでいく。

- ベンチマークを活用するようになった。
- 成果を意識して事業計画をたてるようになった。
- 平成17年12月に策定した新長期計画の各施策に「めざすべき状態」と「達成すべき具体的な数値目標」を設定した。
- 事務事業の内容に関する課題を発見し、効率的な行政運営を行うことや、真に市民が必要とする事業が提供できるように努め、特に評価結果が優れなかった事業について事業見直し計画を策定した。
- 事業設計や計画策定を行う上で客観的な納得性を意識して行動に移す傾向が表れつつある。
- 施策が目的に向けた成果を上げているか、また手段としての事業の構成や重点配分が適切であるかといった成果重視の事業見直しを図るようになった。
- 費用対効果、税の配分（公平性）。
- 説明責任がより深まった。
- 住民の満足度を意識した、あるいは成果を意識した事業展開を不十分ながら、試みるようになってきていると考える。
- 組織におけるミッションの明確化と各職員の目標の共有が進み、目標達成に向けた職場内の議論が活発に行われるようになった（ただし、一部の部署において）。
- 1つの部署のみで解決できない課題が多く、部局横断的な課題を解決するための庁内プロジェクトチーム（タスクフォース）が多くなった。
- 組織中心の業務推進から施策（まちづくりの課題、方針）中心の業務推進にシフトしているため組織を超える組織が活発化している。組織単位の予算編成を施策単位の予算編成にシフトした。
- 目的を意識して業務に取り組むようになった。

設問31 貴市区町ではNPMあるいはBSCの導入を検討していますか？

1. 検討している（NPMあるいはBSC）
2. 検討していない（NPMおよびBSC）

1	14 (11.0)
2	103 (81.1)
無回答	10 (7.9)

導入を検討しているケースは11.0%と少ない。

設問32 貴市区町ではNPMあるいはBSCの導入が決まっていますか（1 - 2年のうちに）？

1. 導入が決まっている（NPM あるいは BSC）
2. 導入が決まっていない（NPM および BSC）

1	1 (0.8)
2	109 (85.8)
無回答	17 (13.4)

導入が決まっているケースは僅か0.8%である。設問31の回答と併せて推察すれば、今後 NPM あるいは BSC の導入が、行政組織の中で飛躍的に増大するとは考えにくい。

設問31, 32の無回答の中に、行政評価として BSC は導入していないが、財政の分析として用いているという意見が含まれていた。

設問33 ここからは貴市区町において原価計算システムが採用されているかどうかに関する質問を行います。すべての市区町を対象にしています。原価計算システム（事業単位ごとのコストを少なくとも毎年あるいは毎月計算している状態）を導入されていますか？

1. はい
2. いいえ（これでアンケートは終了です）

	BSCもNPMも利用していない自治体	BSC又はNPMを利用している自治体
1	8	5
2	113	24
無回答	6	3

アンケートに協力いただいた159自治体のうち13（8.2%）のみが原価計算を実施している。その（「1」に対する）回答について「BSC又はNPMを利用している自治体」が15.6%，他方「BSCもNPMも利用していない自治体」が6.3%である。厳格な行政評価を実施するためには原価計算の実施が必要になってくるのではないかと推測する。なお、「無回答」は、他の設問に対

する回答から類推してそのほとんどは実質的に「2」であると思われる。

設問34 設問33で「はい」と回答された市区町にお聞きます。貴市区町で採用されている原価計算システムは制度的原価計算（簿記の機構と結合している状態）として実施されていますか、それとも特殊原価調査（簿記の主要簿とは切り離れた状態）として実施されていますか？

1. 制度的原価計算として実施 2. 特殊原価調査として実施

	BSCもNPMも利用していない自治体	BSC又はNPMを利用している自治体
1	0	0
2	7	5
無回答	1	0

この設問に対する回答から、「1」は皆無である。市区という単位の自治体では原価計算は特殊原価調査としてのみ実施されていることがわかる。

設問35 その原価計算システムは市区町内部で開発されましたか、それとも外部から購入されましたか？

1. 内部開発 2. 外部から購入
3. 外部購入したものを内部で加工している 4. その他（ ）

	BSCもNPMも利用していない自治体	BSC又はNPMを利用している自治体
1	6	3
2	1	0
3	0	1
4	1	1

回答から、多くのケースで原価計算システムが内部開発されていることがわかる。ここから類推されることは、自治体で採用されている原価計算システムが特殊性のあるものであるか、それとも外部から購入（注文を含む）するほど複雑なものでないかのどちらかであろう。今後の調査で明らかにするつもりである。

設問36 その原価計算システムは実際原価計算システムですか、それとも標準原価計算システムですか（ちなみに、一般の産業では、実際原価計算システムは主に原価の集計目的のために採用され、他方、標準原価計算システムは原価管理「計画や統制」目的のために利用されています）？

1. 実際原価計算システム
2. 標準原価計算システム
3. 上記の2種類のシステムを同時に採用している。

	BSCもNPMも利用していない自治体	BSC又はNPMを利用している自治体
1	3	2
2	4	3
3	1	0

「1」と回答されているのは、実績把握のための原価計算であり、これに対して「2」は予算編成を含む計画設定や統制のための原価計算である。私見では自治体では営利企業で採用されているような厳密な原価管理は実施されていないのではないかと考える。

設問37 採用されている原価計算システムによって算出される原価の集計単位についてお聞きします。該当する項目にすべて丸印を付けてください。複数回答可能

1. 行政組織全体
2. 事業単位ごと
3. 事業単位の一部にのみ
4. その他 ()

	BSCもNPMも利用していない自治体	BSC又はNPMを利用している自治体
1	0	1
2	6	3
3	1	1
4	1	0

回答の大部分は「2」および「3」である。原価計算は組織全体ではなく、部分単位の業績を明らかにするために用いられることが通常であるので、この回答は当然であろう。

設問38 原価計算によって得られる情報をどのような目的のために利用していますか？ 該当する項目にすべて丸印を付けてください。複数回答可能

1. 戦略的計画策定 (たとえば新しいサービスを提供するなどの長期の目的)
2. 予算編成 (短期の目的)
3. 事業単位ごとの収益性分析
4. その他 ()

	BSCもNPMも利用していない自治体	BSC又はNPMを利用している自治体
1	5	1
2	5	3
3	5	5
4	1	1

回答の多い順から「3」, 「2」, 「1」, そして「4」である。「BSCもNPMも利用していない自治体」グループでは「1」から「3」までの回答が均一である。これに対して、「BSC又はNPMを利用している自治体」グループでは「3」が他の回答よりも多い。この傾向は設問37でも見られるのと同じようにユニット志向がより明確に現れていると判断する。

第4節 若干の知見

ここでは、今回のアンケート調査によって明らかになった結果を知見として上げておく。

1. 159自治体の中88.7%が行政評価を実施している。そのうち内部評価だけでなく外部評価も実施しているケースが32.6%である。
2. 行政評価を担当する人数は0.45人から17人の範囲であり、最も多いのは3人のケースであり19.7%に及ぶ。
3. BSCの利用自治体は2.8%, そしてNPMのそれは19.9%である。その採用理由は多い順から「情報公開と説明責任」・「行政ニーズの多様化」, そして「財政状況の悪化」である。
4. BSCやNPMに関する知識は「先行して導入している県や市町村の事例を見た」, 「NPMやBSCに関する著作物を検討した」, 「コンサルタントより指導を受けた」の順に多い。
5. BSCやNPMは利用していないが、目標管理を利用しているケースは66.9%である。

目標管理を利用している自治体の指標として「非財務的指標のみ」(63.5%), 「財務的指標と非財務的指標の両方」(35.3%)の順に多い。

目標管理の対象として「事業単位（予算の単位）」、「行政組織全体」の順に多い。

目標管理とインセンティブとの関連づけについて、「インセンティブはない」(75.3%)が最も多く、次に「何らかのインセンティブが与えられる」(9.4%)が続く。

6. BSC についての調査はそれを採用しているケースが4件のみであったため、データとしてあまり参考にならない。その4件とも導入成果について「現状では評価が下せない」という評価である。ただし、BSC を利用しているケースでは「仕事のやり方やコミュニケーションに変化があった」(75%)という回答をいただいている。

7. NPM について、まず導入成果については「現状では評価が下せない」(57.9%)が最も多く、次に「期待した成果が出ている」(17.9%)が多い。

NPM の導入時の課題と導入後の課題には基本的に変化が見られない。

NPM を採用したことによって会議や打ち合わせの回数は「多くなった」(50.0%)が最も多く、次に「変化なし」(46.4%)である。

NPM を採用したことによって会議の時間が「長くなった」とするものが35.7%であり、これに対して「変化なし」とするものは53.6%である。

NPM を利用することにより「仕事のやり方やコミュニケーションに変化があった」とするものが71.4%、「変化なし」とするもの28.6%である。

8. BSC や NPM を利用していない自治体の中、導入の検討をしているのは僅か11.0%である。そして今後1-2年のうちに導入を決めているのは0.8%のみである。

9. 原価計算については、まず159自治体のうち13自治体(8.2%)のみが原価計算を特殊原価計算として実施している。原価計算システムは内部開発がほとんどである。実際原価計算システムとしてよりも標準原価計算システムとして運用されているケースの方がやや多い。原価の集計単位としては「事業単位ごと」が大部分を占める。原価計算情報の利用目的については、全体的には収益性分析、予算編成、そして戦略的計画策定の順に多い。

そして、「BSC 又は NPM を利用している自治体」のケースでも収益性分析の比率がやや高い。

第5節 おわりに

今回の調査から残された課題を整理してみよう。

1. 行政評価がどのような目的のために行われるかによって行政評価の内容が異なること。

島田氏によると行政評価の目的には「行政活動の改善」, 「アカウントビリティの確保」, 「知識・情報の獲得」, 及び「政治的・戦略的動機」が考えられ, そしてそれらの目的に対応して評価の内容が異なるという(注8)。

2. 行政評価には「政策・施策・事業評価」の3つのレベルの評価が存在すること。

今回の調査では, 各自治体で行われている行政評価がこれら3つのレベルの中のどれであるかを明らかにしていない。しかし, これら3つのレベルに応じて異なった評価手法が利用されることが想定される(注9)。

3. 行政評価に対する BSC と NPM の役割の違いを明らかにすること。

例えば, 上記2. の3つの評価レベルのどの部分の評価に対して BSC あるいは NPM が利用されているかを明らかにする必要がある。

4. BSC はパターン化されているのでその導入がわかりやすいが, 一方 NPM はバリエーションもありわかりにくい。いくつかの切り口から NPM の具体的特徴を明らかにする必要がある。

5. BSC と NPM との関連性を明らかにすること。

今回の調査では BSC, NPM そして目標管理をそれぞれ別々の独立した手法として位置づけたうえで調査を実施した。そうであるとしても, これら3つの手法の間に何らかの関連性があることも想定できる。たとえば, 目標管理は他の2つの手法の前提になっていることが推測される。BSC と NPM はどちらかが発展的形態なのか, それとも単に評価手法の違いで

あって発展段階には差が存在しないのか。これについて明らかにする必要がある。

6. 都道府県という単位の自治体について調査をすること。

今回の調査では10万人以上の市と区を調査対象とした。この調査を都道府県単位へと拡張する必要がある。

引用文献

(注1) NIRA 研究報告書『NPM (ニュー・パブリック・マネジメント) 手法の地方自治体への導入』, 総合研究開発機構, 平成15年, p.1。

(注2) 同上書, p.1参照。なお, これら2つの型の特徴については同上書に詳しいので参照されたい。

(注3) 同上書, p.36。

(注4) 同上書, p.25より引用した。

(注5) 同上書, p.35より引用した。

(注6) 同上書, p.36より引用した。また大住氏は, NPM は, おおよそ次の3つのポイントに集約できると指摘している(大住荘四郎 著, 『ニュー・パブリック・マネジメントー理念・ビジョン・戦略ー』, 日本評論社, 1999, p.36)。

①行政サービス部門をより分権化, 分散化した単位の活動を調整することで, 市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること

②施策の企画・立案部門と執行部門とを分離し, 前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し, 後者は分権化した業務単位に権限を委譲すること

③業績/成果に基づく管理手法を可能なかぎり広げること

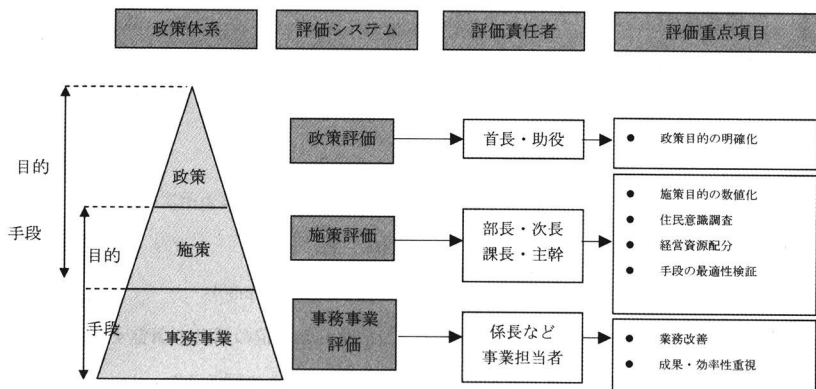
(注7) 病院における目標管理やBSCの採用については次の拙稿を参照のこと。拙稿「中規模病院の経営管理機能についての期間比較ー平成17年調査と18年調査ー」山口経済学雑誌, 第56巻第1号, 2007年5月, および拙稿, 「大病院の経営管理機能についての期間比較ー平成16年調査と18年調査ー」, 山口経済学雑誌, 第55巻第5号, 2007年3月

(注8) 島田晴雄, 三菱総合研究所政策研究部著『行政評価』東洋経済新報社, pp.42-44。

目的	内容
行政活動の改善	行政活動（政策、施策、事業）の設計、運営方法、成果、効率性などを改善する
アカウンタビリティの確保	行政活動を合規性、経済性、効率性、有効性などさまざまな側面からチェックし、その結果を公表する
知識・情報の獲得	行政活動に関連する基礎的な知識や情報を得る
政治的・戦略的動機	内部で固まっている決定を住民などに説得したり、困難な決定を先延ばしにする

行政評価導入の目的（島田 p.43より引用）

（注9）これら3つのレベルの評価については立寄氏の次の文献を参照のこと。立寄昇三『自治体の行政評価システム』学陽書房、1999、pp.3-9。なお、行政評価の基本コンセプトは次のようなものを想定している。



行政評価の基本コンセプト

（出所：監査法人トーマツ編『Q & A 行政評価の導入と実践』、中央経済社、2005年、p.3、筆者が一部加筆修正した）

本稿が平成20年度科学研究費補助金「基盤研究(C)」の支援を受けて作成されたものであることを記しておく。

（本稿は中田と高との共同論文である。本稿についての文責は全て中田にある。）