



行政評価の第2段階へ 事務事業評価を 越えて

名古屋大学大学院法学研究科教授

後 房雄

うしろ・ふさお 1954年富山県生まれ。京都大学法学部卒業、名古屋大学大学院博士課程単位取得退学。99年から現職。日本行政学会理事、日本NPO学会理事。97年から2004年まで市民フォーラム21・NPOセンター代表理事。著書に、『政権交代のある民主主義』（監訳）、『行政の展開』（共著、法律文化社）、『事業委託におけるNPO-行政関係の実態と成熟への課題』（市民フォーラム21・NPOセンター）など。

と展開していく傾向はみられる。事務事業評価の先駆者である北川正恭・前三重県知事自ら、次のように述べている。

「政策―施策―基本事業―事務事業」という体系なので、事務事業は最も細かな事業。ところが事務事業は、政策や施策に基づいて内容が決まるものだから、本来的に無理がある。すると、事務事業だけでは無理だ、やはり施策評価や政策評価も必要だとなってきた。そこで、2002年4月から3層の政策推進システムを始めた」（本誌03年4月号、20ページ）

事務事業評価の構造的制約として指摘している2点が参考になる（古川俊一・北大路信郷「新版 公共部門評価の理論と実際」日本加除出版、04年、306ページ以下）。

第1点は、事務事業評価には、上位目的を見失って、個別手段としての事務事業だけに焦点を当てて評価する傾向があることである。

たとえば、A市の事務事業評価では、評価項目として、施策が目指している状態に対する事業の「有効性」があるものの、公的関与の「必要性」、事業の目標の「達成度」、実施主体や手法などの「効率性」という他の項目と並列であり、4つの項目の総合評価としてA B C Dを付ける方式となっている。これでは、肝心の有効性が低くても、他の3項目の評価が高い事業は存続となりかねない。逆に、目的―手段関係を見失った個別手段としての事務事業の評価は、総合評価が低いからという理由でもなく、事務事業をカットするために使われることにもなる。

第2点は、もともと事務事業は、上位目的のための手段ではなく、上位目的を達成するための資源としての予算の使途を説明する単位であり、予算を獲得するための単位だということである。

事務事業評価の構造的制約

この点に関して、北大路信郷氏が

も、そこにはどのような施策や事務事業も包括可能となってしまう。要するに、日本の自治体は行政経営の前提になるような戦略計画をもたず、いわゆる総合計画は将来実施する可能性のある事業を網羅的に盛り込み、形だけ理念―政策―施策―事務事業という体系を整えただけのことである。このことが問題の根源なのである。

れるべきものとして理解している点に象徴的に示されている。

こうした場合が多いと思われる。仮に事務事業評価を上位へと展開させて総合計画へと結びつけたとしても、トップダウンの目的―手段の論理的体系が構築されたわけではなく、すべてを包括可能な抽象的な理念や政策のもとに既存の施策や事務事業が一見整然と配置されただけにとどまるだろう。

ここから引き出される結論は、日本の自治体において、行政評価が行政経営の実質化へと展開するのを妨げている障害は、既存の施策や事務事業の有効性を論理的に検証する基準となるような理念や政策を設定するトップ・リーダー機能、政治機能の致命的な弱さだということである。それは、行政職員が10年間の総合計画を、4年毎に行われる首長選挙の結果とは関係なく粛々と実施さ

るべきものとして理解している点に象徴的に示されている。

第1段階の行政評価の経験や議論から、私自身も自治体マネジメントに関して多くを学ばせてもらった。しかし、行政評価を行政経営へ、さらには自治体システムへと展開させるためには、首長ですら行政の一部と見なされてきた政治不在の日本の自治体において「政治」を回復することが不可欠である。

この連載では、マニフェストに象徴される政治の復権の動きを前提にしながら、行政経営―自治へと展開する行政評価の第2段階を構想していく。読者の皆さんからのご意見や事例紹介も是非お願いしたい（*）。

第1段階のシンボルとしての 事務事業評価

1996年度からの三重県の事務事業評価、97年度からの静岡県事務事業評価を先駆事例として、行政評価の流行が続いてきた。

総務省の2004年7月末時点の調査によれば、行政評価を「既に導入済み」「試行中」「検討中」の自治

体は、都道府県、政令指定都市、中核市、特別市はほとんど、市区で95・3%、町村でも56・2%に達している。そして行政評価を実施している自治体の9割以上で事務事業が対象となっており、自治体の行政評価とはすなわち事務事業評価だとい

経営と自治への展開は可能か

問題点である。そのため、事務事業を目的―手段関係の体系のなかに位置づけることは本来的に困難なのだ。また、予算獲得の単位だけに、担当部門が事務事業の自己評価を行うとどうしても既得予算を守るといふ観点からの評価になってしまう。そして、事務事業評価を予算カットのために使おうとする財政部門との間で不毛な対立を生むことにもなる。

このように構造的制約を考えれば、事務事業評価は、よほど意識的に推進しないかぎり、施策評価、政策評価へと展開しにくいものなのである。また、事務事業評価の狙いとして、行政職員にPLAN・DO・CHECK・ACTIONのマネジメント・サイクルや、事業のアウトカムを意識させることがよく挙げられるが、事務事業レベルに限定した場合にはアウトカムはアウトプットから遠すぎるために意識しにくいし、フィードバックして事務事業を見直すための基準としては機能しにくいというのが現実である。

このように考えると、事務事業評価から施策評価、政策評価への着実な展開を示しているように見える上記の調査結果も、それほど楽観的には解釈できない。そのような上位へ

の展開は決して自動的なものではないし、仮に施策評価、政策評価へと展開しているとしても、そこに上位目的に向けた手段としての有効性を基礎付けるロジック・モデル（事業から成果までの因果関係を説明する論理モデル）がきちんと構築されているかどうかは全く不明だからである。ボトムアップで、既存の事務事業を束ねて施策が設定され、そうした施策を束ねて政策が設定されているだけという場合が多いと思われる。

実は、そのように既存の事務事業を前提にしたままで施策、政策へと展開させることが可能なのは、日本の自治体において、上位の政策や基本目標、理念がきわめて抽象的だったり、政策分野を指示するだけのよう

な表現だったりするからである。つまり、上位目的であるはずの政策や理念が、手段である下位の施策や事務事業の有効性を判断する基準として機能するだけの明確性をもっていないのである。

*ご意見等をお待ちしております。ガバナンス編集部 (FAX 03-3575-9808, E-mail:jichi@gyosei.co.jp) までお寄せ下さい。