

連載

第23回(第3回)

自治体経営と自治の 道具箱

事務事業評価の再構築のために

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、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」(憲社)、「行政の新展開」(共済、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。

連載第1回の副題は、「事務事業評価を越えて」であった。それから2年たった現在、事務事業評価の功罪に関しては、その情性的普及に伴ってますます罪の比重が高まっていくといわざるをえない。

もちろん、行政の世界に評価というコンセプトを導入した功績は大きいし、副産物とはいえ、自治体において実施されている全事務事業につ

域経営の生産性改革」社会経済生産性本部、07年1月)。

グループ・インタビュによって地域のなかからニーズ候補を網羅的に洗い出した上でアンケートによって絞られた重要生活課題は、自治体経営や地域経営の成果目標そのものである(これは、総合計画の施策レベルに相当する)。

ただし、これはあくまでも市民の生活実感において重要と考えられている生活課題なので、盲点もあるし、長期的課題が出ていくという問題点もある。そこで、政治家としての首長の責任で、そのような問題点を補完したうえで戦略計画を策定することが必要となる。理想は、事前に政策マーケティングのデータが全候補者に提供され、そうした共通の基礎にそれぞれの政治家としての理念や重点政策を加味する形でマニフェストが作成されることである。

次善の策は、選挙直後に政策マーケティングを実施し、それによってマニフェストを補完する形で自治体としての戦略計画を策定することである。いずれにしても、マニフェスト型選挙を経たなら総合計画を策定しなおすことは当然である。

トップダウンと権限委譲

マニフェストや政策マーケティングによって自治体としての期限付きの成果目標が設定されたならば、それを達成することをめざす経営(マニフェスト型自治体経営)を行うことが首長の責任となるし、職員はそれを全力でサポートすべきである。マニフェスト型自治体経営において、もっとも重要なことは、首長が財政のマクロ的な目標を設定したうえで(そのためには、マニフェストにおいて、4年後の公債残高や経常収支比率などの財政目標を明示すべきである)、政策の優先順位に基づいた部毎の予算枠をトップダウンで設定することである。それを前提に、マニフェスト(戦略計画)の各部担当分の当該年度の数値目標達成を首長と部長とで契約することになる。この点では、人件費も含めて配分する東京都足立区の包括予算制度が参考になるが、足立区では成果目標の達成よりもコスト意識を高めて財政的創意工夫を促進することに主眼があるようなので、これと福井県の知事と部長の「政策合意」を結合したようなイギリスの「省庁別支出上限」と「公共サービス合意」の仕組みがモデルとなるだろう。その際には、足立区のように、予算枠だけでなく、組織編成権や人事

「経営・自治」へと展開する可能性を探ることを一貫した問題関心としてきた。まともにあたって、これまでに提案してきたいくつかのツールによって事務事業評価が再構築され、「経営・自治」へと展開していくイメージを素描しておきたい。

マニフェストによる 成果目標の設定

事務事業評価の最大の問題点は、アウトカム・レベルの成果によって全事務事業を見直すという建前にもかかわらず、肝心の成果を表現しているはずの上位の施策や政策が、単なる分野の説明だったり抽象的な理念だったりして、とても事務事業の有効性を評価する基準となりえないということである。そして、これは、そのような事務事業-施策-政策のツリーを構築する総合計画が、各課から提出された事業案をそのまま包括する形で施策、政策、理念を下から構築する形で作成されている現状では不可避のことである。

本来、事務事業の有効性を評価する基準は、既成の事務事業とは別に、トップダウンで政治的に設定されるしかない。そのための最大の武器が、03年に提唱されて二度目の一斉自治体選挙に向けて加速度的に

権なども含めた部長への大幅な権限委譲が不可欠である。

ロジック・モデル

成果目標(生活課題)の達成にどうして事務事業が有効性をもつかどうかを精査する道具としては、ロジック・モデルが有効である。本来、事業の評価とは、「この事業は成果目標の達成にこのようなロジックで貢献するであろう」という「仮説」の検証であるはずで、その仮説を特定しないままで行われる事務事業評価が評価として機能しないのは当然ともいえる。ロジック・モデルは職員にそのロジックを流れ図で明示させることで、事業が仮説であるという意識を覚醒させ、そのことで成果を点検しながら事業の有効性を検証する必要性を自覚化させるうえでも有効性が高い。

ただし、有効性が低いとしてある事業を廃止したとしても、その分の予算が財政課に吸い上げられるだけなら、ロジック・モデルや事業評価を活用して事業の精査を行うインセンティブが欠如する。それゆえ、ロジック・モデルや事業評価が機能するために、部や課への大幅な権限委譲が不可欠なのである。こうして、首長によってトップダ

普及し始めているマニフェスト(政権公約)である。4年後までの自治体の成果目標が数値によって提示され、選挙によって確定されるなら、その目標にとっての有効性を基準にして全事務事業を体系的に精査することが可能となる。

とはいえ、日本におけるマニフェストがそうした基準として機能しうるまでに成熟していないことも事実である。有権者へのアピールを考えると、どうしても目玉的な事業の提案が前面に出ざるをえない。アウトカム・レベルの数値目標を設定しようにも、適切な指標が見当たらないし、現状値を把握するのも困難である。また、新人候補には、成果目標を基準にして事業の有効性を精査する時間的余裕は乏しい。他方、現職候補は、すでに総合計画や行政各部からの事業提案をもとにマニフェストを作成しがちなもので、ここでも成果目標を基準にした事業の精査はなされにくい。

政策マーケティング

マニフェストの問題点を補完する道具としては、青森県や愛知県東海市を先駆として広がり始めている政策マーケティングが最も有効である(経済活性化特別委員会報告書「地

ウンで設定された目標を前提に、大幅な権限委譲を受けた部や課のなかでロジック・モデルを活用して事業の「有効性」が測定、検証されてはじめて、現在の事務事業評価における「有効性」基準が蘇生することになる。そして、その他の公的関与の「必要性」や実施主体・手法の「効率性」などの基準による精査は、有効性チェックをクリアした事業についてなされるべきである。これらの基準は並列ではない。

二段階のフィードバック

マニフェスト型自治体経営においては、チェック・アクションは二段階となる。つまり、成果目標の達成状況を概観しながらの首長レベルでの資源配分の意思決定と、部以下での事業の改善、廃止、新設の決定である。

首長と部長の契約があるので両者は当然連動するが、むしろ、首長レベルの政治的決定が弱すぎるのが日本の自治体の最大の問題点なので、意思決定の二つのレベルを峻別し、政治的意思決定を優先させることがまず必要だということを強調しておきたい。そうした政治的決定がなされてはじめて、協働型マネジメント・サイクルも機能する。