

行政評価におけるまちづくり活動の評価に関する研究*

Research on evaluation of support for the community planning activities in administrative evaluation*

久 隆浩**・川上睦夫***

By Takahiro HISA**・Mutsuo KAWAKAMI***

1. はじめに

近年、全国各地でまちづくり活動が展開されるようになった。まちづくり活動は、まちを暮らしやすくするために行なう活動であり、結果としてまちが暮らしやすくなったかどうか活動の成否となる。活動が活発に行なわれたとしても、それがまちづくりにつながらなければまちづくり活動の成果としては不十分といわざるを得ない。しかし、活動がまちづくりの成果として結実するには長い時間を費やすこととなり、また、活動の結果としてまちが変化したのかどうかの因果関係もあいまいになりがちなため、評価を行なうのは容易ではない。一方で、最近、行政にも経営的視点が必要とのことで、政策・施策評価システムが取り入れられるようになってきた。先ほど述べたように、まちづくり活動の評価にはもともと容易ではない面があるが、まちづくり活動支援をいかに的確に行政評価システムの俎上に乗せることができるかどうか、がいま行政に求められている。こうした状況を受けて、本論文では、行政評価におけるまちづくり活動支援事業の評価について、分析・考察を行なった。

2. 研究対象と方法

調査は、大阪府茨木市を対象として行なった。茨木市では、平成14年度に行政改革推進プロジェクトチームによって行政評価についての調査研究が行われ、平成15年3月、調査報告書が行政改革推進委員会に提出された。これを受け、茨木市の新たな行財政運営システムのひとつとして平成15年度から行政評価の試行に取り組んでおり、平成18年度に本格的に導入された。現在、茨木市で行われている行政評価は、行政職員と、行政改革推進委員会による内部評価となっている。行政改革推進委員会は部長級以上で構成する総括部会と、各部の課長で構成する推進部会から成っている庁内の職員の委員会である。

*キーワード：計画基礎論、市民参加、地区計画、計画手法論

**正員、工博、近畿大学理工学部社会環境工学科

(大阪府東大阪市小若江 3-4-1、TEL06-6730-5880(内)4268、

FAX06-6730-1320、E-mail/ hisa@civileng.kindai.ac.jp)

***正員、修士(工学)、建設技術研究所

調査は、評価システム担当者として企画調整課・財政課、まちづくり支援担当者として都市計画課・商工労政課・市民活動推進課、を対象にヒアリング調査を行なった。調査期間は2006年12月である。

3. 政策評価の問題点について

『政策形成支援のための政策評価』¹⁾の中で、田中啓は、自治体の行政評価の特に重要な問題点として以下の4点を挙げている。

導入目的と制度設計の乖離

行政評価を導入する際には、「アカウントパリティの徹底」「効率的で質の高い行政」「成果重視の行政」といった目的が並列されていることが一般的である。こうした目的に対して、優先順位をつけず制度を導入したために、どっちつかずの制度となってしまっており、いずれの目的も十分に果たすことができていない。

「政策・施策・事務事業」体系への依存

三重県の影響を受け、行政評価を導入した多くの自治体は、行政評価の最初の取り組みとして事務事業評価を導入していることから始めている。このような動きには2つの問題がある。

(i) 「政策・施策・事務事業」のどの階層を対象とするかによって、行政評価に求められる機能や性格が異なるので、事務事業評価の手法をそのまま、施策、政策評価に採用しても有益な成果が得られる可能性が極めて低いこと

() 全ての事業が「政策・施策・事務事業」のように、明確に関連付けられているわけではないため、そうした評価を行っても有益な成果を得られることはきわめて低いこと

以上で述べたように「政策・施策・事務事業」という体系を行政評価の基礎とすることには二重の意味での問題がある。

全庁的導入・運用へのこだわり

現在、日本において、全庁的に評価制度を導入し、画一的な運用を行うことが一般的になっている。そのため、本来評価になじまない活動や評価を実施しても効果があまり期待できない活動も強制的に評価の対象とされてい

る。一般に、評価になじまない分野ほど評価の実践が難しく、時間や労力を費やさなければならない傾向がある。

アウトカム指標へのこだわり

行政評価を設定する指標については、アウトカム指標を重視する立場とアウトプット指標を重視する立場がある。アウトカム指標を重視するのが最近の傾向であり、日本の行政評価が影響を受けているアメリカの業績測定（パフォーマンス・メジャーメント）においては、アウトカム重視の傾向が強い。しかし、日本においてはアウトカム指標が極端な形で普及しすぎている傾向がある。アメリカ流の業績測定においては、アウトカム評価を重視するものの、アウトプット指標やインプット指標を軽視しているわけではなく、これらを総合的に把握して、判断を下すことが推奨されている。しかし日本においては、アウトプット指標、インプット指標は不要のものとして扱う論調すら見られる。

このように、ただ単にアウトカム指標を設定するだけでは、行政運営にとって有用な知見を得ることができるとは限らない。またアウトカム指標を設定することは容易な作業ではないため、適切なアウトカム指標を設定することができない場合も少なくない。

また、西出²⁾は以下の3点を指摘している。

定量的評価と定性的評価の評価方法に対する問題

定量的評価は、評価の客観性を確保する上で重要とされており、定量的評価を取り入れる傾向が強い。客観性へ固執するあまり、定量的評価が第一と考えられており、定性的評価は手抜きである、信頼性が薄いという誤解が蔓延してしまっている。また、定量的評価であっても、使用する情報・データの信頼性や得られる測定・分析結果の制度の問題から、常に客観的で信頼性が高い結果を導き出すとは限らない。

その一方で、定量的評価になじまない評価対象もあり、そのようなものにまで無理に定量化を行うことは、かえって評価結果を分かりにくいものとしたり、その信頼性を低下させることになり、評価の形骸化を招くおそれがある。

評価手法の軽視

現在の行政評価は評価手法の進歩に関心を払わず、もっぱら業績測定に依存している。業績評価客体の成果を中心とした業績指標の実績を測定するとともに、測定は、目標値との乖離を可視化し、実績の善し悪しを簡便に訴える手法として適している。しかし、このような手法への依存は、成果の増加率や結果を事業費等で除算する等、単純な数的処理への依存をもたらしと考えられる。このように、近年では業績測定のわかりやすさのみを強調し、評価対象事業とその成果の因果関係を説明する評価手法を軽視している。

評価結果の軽視

行政評価の結果から、事業の存否の判断に寄与すること自体は、有用なことだが、そのような傾向に拍車がかかると、行政評価の成果の証として、廃止事業の数が重視されるようになってしまっている。つまり、事業の改善などは軽視され、事業の存廃を提示することが重視される評価になってしまっている。

また、事業の存廃を提示することが重視されているが、事業の中には、妥当性や効率度が低いと判断されても、即削減や廃止の出来ないものも多い。

4. 評価システム担当者へのヒアリング結果

ヒアリングの結果、企画調整課・財政課という評価システムの担当者は、以下のように考えていることがわかった。

(1) 評価指標について

- ・事業が費用に対して見合うだけの効果を生んでいるのかどうかという費用対効果が把握できるものを指標とする。
- ・成果を目に見える形に落とし込んだものが行政評価である。
- ・実際に指標を定めるにあたっては、システム担当者は費用対効果を把握できるような指標を考えてくださいという方向性だけを示して、実際にどのような指標にするかは各担当の方でやってもらっている。
- ・各課に評価してほしいの一言で言うと費用対効果である。
- ・無駄がない、とか、市民が本当にやりたいことができるか、など当たり前のことを評価しようとしている。それを各担当が具体的にしてもらえればと思う。

(2) 評価体制について（内部・外部評価について）

- ・段階を経て外部評価を導入するのも選択肢の一つかと思っている。ただ外部委員を交えてということになると、審議会にせよまちづくり会議にせよ、調整や段取りに時間がかかってくるので準備が必要である。
- ・職員は行政のプロであるから職員自らが評価を行なうのが基本である。外部評価を導入するならば、事務事業ではなくて政策的なもう少し大きな判断を要するところに活用していくほうがいいのではないかと思う。

(3) 評価体制について（全庁的導入について）

- ・同じ項目で全事業に対応することは困難であるが、とりあえず普遍的に対応できる項目を導入した。

(4) 評価に取り組む姿勢

- ・しっかり考えている人は考えているが、まだまだ温度差がある。評価は管理職がやるものだと思っている職員もいる。
- ・係全体、課全体で評価に取り組むようになったときに、隣の人、同じ島の人、課、部と盛り上げていくためにはまだまだ工夫が必要だと思う。

(5) 評価システムの現状

- ・まだまだ完璧ではないけれども、評価を行なうことで自らの仕事を見つめ直したり、何らかの効果は出てきていると思う。一定の評価を行なうことで情報の共有にもつながっている。
- ・総合計画の進捗を考えると、市民の満足度が指標になるようにまで評価システムを持っていきたい。
- ・財政課や企画調整課は、市民を相手にしない事務的な仕事をしており、現場の職員、日々市民に接している職員と少し違うところがある。行政評価の際にも、そうしたギャップが埋まらなくて、しっかりこない感じを感じる。

5. まちづくり支援担当者へのヒアリング結果

一方、都市計画課・商工労政課・市民活動推進課というまちづくり支援担当者は、次のように考えていた。

(1) 評価指標について

- ・役所の仕事の中で、単純に数字で出せる事業もあるだろうが、まちづくり支援事業では、数字で表すことは難しいということもある。
- ・市民の方に満足してもらえることが一番だろうと思うけれど、それをはかる指標を考えるのはむずかしい。
- ・アウトカム指標をどう設定するかというのが実はなかなか難しい。今はそこまでフォローするようなシステムを作れていない。
- ・満足度は数字ではなかなか表せないと思う。
- ・予算 1000 万円の事業で 1200 万円かかったとしても市民満足度が上がるのであれば成功だと思う。市民の満足度や市民サービスでは、評価 = お金ではないような気がする。

(2) 評価体制について (内部・外部評価について)

- ・まちづくりに関する評価は、事業について市民がどう評価してくれるかという視点でやらないといけないと思う。行政内部で評価しているだけではまちづくりの評価にはならないと思う。
- ・システム担当者にしてみれば、職員自らが目標設定をして成果を測定しなさいというところがあるのだろう

が、市民の視点で仕事をしなければならないというように発想に変えないといけない。

- ・今の評価システムは職員が書くので、人によって物差しが微妙に違う。普段接している中で感じとれることはあるけれど、それがみんな同じではない。

(3) 評価体制について (全庁的導入について)

- ・まちづくりでは、行政のがんばりとは別の外部要因がたくさんあるはず。景気動向のような市レベルではどうしようもないところも外部要因も含めて評価しようと思うと限界があるかもしれない。
- ・事務事業の効率化などの話は単年度で評価していったらいいと思うが、まちづくりのように長い時間をかけてする事業とは分けて考えないといけないかもしれない。
- ・人材育成などは長いスパンで評価しないといけない。ものは直したらすぐ効果がでるけれど、人は指導したからといってすぐに効果はでない。行政評価にはソフト面とハード面の 2 つの評価がいるのではないかと思う。

(4) 評価に取り組む姿勢

- ・管理職が評価をしているところは一般職員には伝わらない。そうなると職員の意識啓発には使えていない。管理職の意識啓発と今後の職員の人材育成の道具としては使えるかもしれないが。
- ・評価システムを理解していない職員も少なくない。

(5) 評価システムの現状

- ・システム担当者だけでは現場がわからないので、現場の意見も取り入れてシステムを構築してほしい。
- ・事務事業評価は、現場がどのように思っているかを把握するための仕事だと思う。
- ・今の事務事業評価は自らの仕事を点検するレベルでとどまっている。

6. ヒアリングから明らかとなった考え方の違い

以上のヒアリング結果を比較検討すると、評価システム担当者ともちづくり支援担当者のあいだに次のような考え方の違いがあることがわかる。

(1) 行政評価の目的に対する違い

評価システム担当者ともちづくり支援担当者では、行政評価の目的に対する考え方に違いが見られた。システム担当者は、行政評価の目的として事業の効率化や市民満足度の把握などをあげているが、実際は、事業の費用対効果を重視していた。一方のまちづくり支援担当者は、

表1 行政評価についての見解の相違

	評価システム担当者	まちづくり支援担当者
評価の目的について	効率性を高める	市民満足度を高める
評価指標について	費用対効果 定量的評価	市民満足度 定性的評価
評価体制について	内部評価 普遍的評価	外部評価 多面的で多様性のある評価
評価に取り組む姿勢	職員全員には浸透していない	
評価システムの現状	十分とはいえないが一定の成果は出ている 現場との意識ギャップを感じている	現場の声が反映されていない 自らの仕事を点検するレベルで留まっている

事業の効率化をすることも意識はしていたが、それよりも市民満足度を測ることを重視していた。こうした両者の考え方の違いは指標や評価体制にも現れていた。

(2) 評価指標に対する考え方の違い

評価システム担当者は、費用対効果を把握できるような指標を重視していたが、まちづくり支援担当者は市民満足度を測ることのできる指標を考えるべきであると述べている。

(3) 評価体制に対する考え方の違い

評価体制においては、評価システム担当者は、現在は事務事業評価のレベルであるため事業の効率化を重視しており、労力がかかる外部評価を意識しておらず、内部評価を重視していた。また、全庁的な導入を行なっているため、普遍的評価にとどまっている。一方のまちづくり支援担当者は、市民の暮らしに直結する事業を行っているということもあり、内部評価では本当の評価とは言えず、外部評価をするべきであると述べていた。とくに、市民満足度など市民の意見を取り入れることが大切だと考えていた。また、まちづくりは、事業を行ってから成果が出るまで時間がかかるという特徴があるため、画一的評価になじんでおらず、多様な評価を必要としていることが指摘できる。

(4) 行政評価の現状に対する考え方の違い

行政評価の現状としては、評価システム担当者はある一定の成果は上がっていると述べている一方で、事業担当者との意識のギャップがありじっくりいっていないとも述べている。しかし実際は、評価指標や評価体制の見直しはなされておらず、まちづくり支援担当者とのギャップは埋まっていない。また、まちづくり支援担当者は、市民による評価が必要であるという現場の意見が取り入れられておらず、評価システム担当者とのギャップを感じていた。

7. まとめ

以上のようにヒアリング調査から、行政システム担当者とまちづくり支援担当者との間に、行政評価における認識の違いがあることが明らかになった。

端的に言うと、行政評価を主導的に進めているシステム担当者は、普遍的な指標を用いて効率性を評価する事務事業評価を行なおうという姿勢であったが、まちづくり支援担当者は、市民の暮らしに直結し、市民と接する機会の多いため、市民の視点で評価を行なう必要があると考えていた。まちづくりは市民生活に直結するものであるが、現状では行政評価に十分な市民参画は行なわれていない。

政策評価そのものがまだ揺籃期にあり手法が確立していないが、近年の政策評価は財政面に重点を置いた経済合理性を定量的に測る傾向がある。しかし、まちづくり評価は、市民満足度に軸足を置いた定性評価に重心を置く必要がある。

西出が指摘しているように、事業のなかには定量的評価になじまない評価対象もあり、そのようなものにまで無理に定量化を行うことには問題がある。まちづくり支援の評価もそのひとつであると考えられる。また、西出が言う「評価対象事業とその成果の因果関係を説明する評価手法」は、まちづくりでいえばその過程を説明することと捉えることができる。どのようにまちづくりが進捗し、その過程でどの段階でどのような成果が出たのかを、説明することが評価となろう。

参考文献

- 1) 総合研究開発機構：政策形成支援のための政策評価 - NIRA型政策評価モデルの提言、2005。
- 2) 西出順郎：行政評価の再構築 - 理論着眼型評価思考の確立に向けて、日本評価研究、5巻1号、pp.15 ~ 25、2005。