

自治体の総合計画・行政評価における数値目標

－問われるその意義と役割－

岩崎 俊夫（立教大学）

自治体の総合計画・行政評価における数値目標*

—問われるその意義と役割—

立教大学経済学部 岩崎 俊夫

はじめに

1 総合計画と数値目標—事例紹介—

1-1 人口と経済成長率の推計

1-2 政策と施策の数値目標

2 数値目標の意義と役割

2-1 行政評価と数値目標

2-2 NPM理論の実践—静岡県の実例—

3 数値目標と統計

3-1 富山県、茨城県の数値目標と統計

3-2 盛岡市の数値目標と統計

おわりに

はじめに

本稿の目的は自治体の総合計画で、またその政策、施策、事務事業を進行管理する行政評価で、数値目標指標の設定が果たす役割と機能を、またその問題点を明らかにすることである。

最初に、総合計画、行政評価、数値目標など基本的な用語の内容を確認しておきたい。ここでいう総合計画は、自治体が住民の生活全般の安定と向上、あるいは産業活動、企業活動の支援などの体系である。現在、都道府県、政令市、中核市、基礎自治体はこのような総合計画をもつ。総合計画の期間は、5カ年計画として策定されるケースが今日では一般的である。中長期のこの総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画と層別構成をとる。基本構想のもとにこれを実現する政策・施策があり、事務事業があるというように組み立てられることもある。地域計画がこれに付随する場合も少なくない。また、総合計画はそれを構成する部門計画との関係が問われる。この連携を意識した自治体もあれば、それほどでもない自治体もある。

行政評価は、この総合計画に組み込まれる政策、施策、事務事業の進行状況、目標の到達度の測定である。評価システムは、PDCA(Plan, Do, Check, Action)サイクル、PDS(Plan, Do, See)サイクルといわれる¹。政策、施策、事務事業のどこにポイントを置くかは、自治体により異なる。この種の行政評価がクローズアップされたのは 15 年ほど前からである。背景には、自治体財政が逼迫し、無駄の排除のための措置をとらざるを得なくなったこと、個々の政策、施策、事務事業を住民に説明す

*本稿は「地域経済活性化と統計の役割に関する研究(2006年度～2009年度)[基盤研究B, 課題番号 18330042]」(代表:菊地進[立教大学経済学部教授])の成果の一部である。

¹ この種の評価システムにはヴァリエントがあり、福井県の政策推進マネジメントシステム(2004年[平成14年]2月策定)では、APDS(Assessment, Plan, Do, See)が想定されている。

るための評価の開示が余儀なくされたこと、などがある。指摘する必要があるのは、これらの消極的理由だけでなく、行政評価が行政改革、住民のための行政の遂行に不可欠な要素であるという認識の形成であった。

数値目標はこの行政評価の目的とされる指標であり、政策、施策、事務事業の進捗状況を測り、それらを管理する役割をもつ。その際、行政評価の目的はアウトカム(成果指標)であり、数値目標もアウトプット(活動指標)ではなくアウトカムのそれであることが前提となる²。自治体によっては数値目標の設定とそれによる進行管理によって行政評価を行うことで、ある施策に継続して予算を投入するのか、あるいは縮小するのか、中止するのかが決められる。

数値目標であるからには、その設定には何らかの統計が必要である。自治体は行政評価の普及とともに、必要な統計があるのか、政府統計と業務統計をどのように活用するのか、独自の統計調査が実施されなければならないのか、住民意識調査は必要であるのか、統計がない場合にはどうするのか、などといった問題に直面するにいたった。この点をどのようにクリアしていくかも、個々の自治体の課題である。

ここで本題である自治体の総合計画の政策、施策と関わる数値目標設定という問題との関わりで述べるならば、その検討にはいろいろなアプローチがありうる。最低限、以下の諸点は念頭に入れておかねばならない。

(1)数値目標設定の目的(文字どおり、数値目標が何のために設定されているのか)、(2)指標選択の問題(どのような数値目標が政策、施策の内容、重要度の測定に適しているのか)、(3)設定基準の問題(数値目標の設定そのものをいかに行うのか)、(4)データの根拠の問題(数値目標のための資料をどこからもってくるのか)、(5)政策評価の方法の問題(数値による政策、施策の進み具合をどのように評価するのか)、(6)評価主体の問題(誰が評価を行うのか)。

本稿ではこのうち の(1)(3)(4)に関して具体例を示し、若干の特徴を浮き彫りにする予定である。他の論点については、紙幅の都合でとりあげる余裕がないので別途、検討の機会を考えたい³。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず、数値目標設定の具体的事例を紹介する。数値目標の設定の仕方にはいくつかのタイプがあるので、ここではその確認を行う。次いで、その意義と役割を点検する。換言すれば、数値目標が何のために活用されているかを振り返り、数値目標の設定に関わる問題点を洗い出す。さらに数値目標の設定に統計がどのように利用されているか、何がそこで問題になっているかを整理する。

全体をつうじて、具体的事例にそくし地方自治体の総合計画、行政評価における数値目標の意義と役割とを示す。また、数値目標設定に統計がどのように使われているかを明らかにする。

² 行政の目的は従来しばしばアウトプットで測定されることが多かった。数値目標もアウトプットの指標であった。例えば、よく引き合いにだされるのは、道路の舗装距離の指標である。アウトカム指標は、この道路の舗装距離によってどれだけ交通渋滞が緩和されたかが重要なのである。

³ 付言すると残りの(2)(5)(6)は相互に密接に関連している。(2)の指標選択の問題は(5)の数値目標による政策評価を予定して行われるべきものであり、設定主体の問題は(6)の論点となる評価主体との関わりとの関係を綿密に考慮しないわけにはいかないからである。それぞれは別個の論点でありながら、相互に関係している。このようなことを意識して、具体的事例をおさえつつ改めて論点として取り上げる必要がある。

1 総合計画と数値目標—事例紹介—

1-1 人口と経済成長率の推計

数値目標といえば行政評価を発想するのが、近年の傾向である。地方自治体の行政評価のもとで、両者は一体である。本稿が掲げたテーマはこの点と直接に関わるがそれはそれとして、視野をもう少し拡大すると数値目標にはこれに限らないことがわかる。人口推計、経済成長率の予測も数値目標である。事実、少なからぬ自治体は、自治体の人口なり経済成長率の推計を行い、総合計画のなかにそれらを掲げている。行政が住民のためのものである以上、計画期間中の人口の動向、その構成の変化の推計は第一義的な関心事にならざるをえない。まして今後は、首都圏のような人口集中地域でさえ、中長期の計画期間中に人口の減少を予定した計画を想定せざるをえないのであるから、人口の推移の把握は喫緊の課題である。くわえて、近年では地域の経済成長も予断を許さない厳しい状況下にある。両者あわせて、地方自治体はかつて経験したことのない環境に突入しつつある。人口予測、経済成長率の推計が特段の関心事にならざるをえず、これらに関する数値目標の重要性が増すゆえんである。筆者が参加した聞き取り調査では、この点を痛切に感じた。

そこでこの項では、自治体における人口と経済成長の推計の際立った事例を紹介する。自治体が人口推計を総合計画に盛り込む場合、方法は2とおりある。一つは社会保障・人口問題研究所が行っている推計を利用する方法である⁴。同研究所はかつて将来推計人口の公表を全国のそれに限定し、地域別推計の公表を控えていた。しかし、1987年(昭和62年)都道府県別将来推計人口から公表を開始し、その後、この部分の公表を5年に1度行っている。多くの地方自治体は、総合計画策定の段階でこの推計結果を活用している。もう一つは、社会保障・人口問題研究所のコーホート要因法にもとづく推計手順に準拠しながら、自治体が独自推計を行うケースである。例えば、愛知県は人口の動向に変化を与える要因(生存率、出生率[合計特殊出生率、女子年齢5歳階級別出生率]、出生性比、移動率)を独自に加味し、推計を行なった。また、岐阜県は人口の自然動態、世帯構成の変化、社会移動の動態を考慮して県の人口の将来動向をとらえる目的で、専門家と庁内関係者からなる「岐阜県人口・少子化問題研究会」を総合企画部統計課のもとに設置し、分析を行なった。同研究会は、2007年[平成19年]3月に「研究会報告書」を公表した⁵。さらに、細かく点検するといくつかの自治体には独自の工夫がある。それらを確認することは意味がある⁶。

茨城県は「新茨城県総合計画：元気いばらき戦略プラン[基本方向]」で経済見通しをたてている。それは「つくばや東海の最先端の科学技術の集積、日立、鹿島の我が国有数の産業拠点、広域ネットワークの概成など産業基盤整備が進展」する結果としての経済成長の数量的指標である。推計方法は茨城マクロ計量モデルという県独自のモデルによる。このモデルの構造の詳細は、わからない。

茨城県の経済指標に関するこの推計結果は、以下の表のとおりである。

⁴ 石川晃『市町村人口推計マニュアル』古今書院、1993年、が参考にされている。

⁵ 岐阜県総合企画部統計課『岐阜県人口・少子化問題研究会：報告書』平成19年3月。

⁶ 例えば北九州市は『「元気発進！北九州」プラン(北九州市基本構想・基本計画)』の策定で人口推計を行ったが、そのさい地元の九州経済調査会による推計、日銀北九州支店の推計を参考にしたようである。どちらもコーホート要因法での推計であるが、前提とされた仮定に相違があり、推計結果は微妙に異なる。北九州市『新・北九州市基本構想の策定にあたって【市民討議資料】』平成19年10月、59ページ。

表1 茨城県の経済成長率推計結果

県内総生産				
[単位: 10億円]	2005年度 (平成17年度)	2010年度 (平成22年度)	2015年度 (平成27年度)	年平均増加率
県内総生産(実質)	12,306	13,703	14,843	1.9%
県内総生産(名目)	11,608	13,194	14,723	2.4%
第一次産業	254	266	292	1.4%
第二次産業	4,617	5,387	6,176	3.0%
第三次産業	6,966	7,811	8,564	2.1%

県内就業者数				
[単位: 千人]	2005年度 (平成17年度)	2010年度 (平成22年度)	2015年度 (平成27年度)	年平均増加率
県内就業者数	1,419	1,452	1,419	0.0%
第一次産業	99	82	82	-1.9%
第二次産業	489	507	495	0.1%
第三次産業	830	863	843	0.2%

愛知県でも県独自の計量モデルを活用して推計を行っている。すなわち 2025 年までの愛知県の経済予測を行うための年次の長期計量モデルの構築で、複数ケースの予測がなされた。

モデルの構造は、消費、投資、移出等を合わせた県内総支出が総生産を決めるという需要サイド主導のそれであるが、潜在的な供給能力を組み込んで供給側をも加味した需給調整型である⁷。モデル構築の期間は 1978 年から 2002 年までの 25 年間であった。ただし、1990 年から 2002 年までの 13 年間分のデータは 93 年SNA基準で作成されたものであるが、1990 年以前のデータは 68 年SNA基準によって作成されていた。後者は 93 年SNA基準で変換されたデータが使われた。

モデルは 39 個の内生変数(県内支出[実質値および名目値]、デフレーター・賃金率、県民所得、雇用・労働時間、潜在 GDP など)と 24 個の外政変数(国内総生産、政府消費支出、金利、人口など)とからなる。さらにモデルの全体構造は、支出、供給、価格・需給調整、分配・雇用の4ブロックからなる。モデルの推定は最小二乗法によった。

推計結果は以下のとおりである。以上、2つの県自治体の推計作業を紹介したにすぎないが、自治体の行っている真剣な作業として評価したい。

表2 愛知県の経済成長率推計結果

年	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015
成長ケース	1.40%	1%台後半	2%強	2%強
低成長ケース			1%強	0%台半ば

1-2 政策と施策の数値目標

さて、本稿のテーマである総合計画と数値目標に関連した事例であるが、まず栃木県総合計画「とちぎ元気プラン(2006-2010)」を取り上げ、その政策体系と数値目標との関係を見る⁸。この総合計画

⁷ 需要サイド主導のモデルになったのは、資本ストックに関わるデータが不足していたため供給面からの予測が困難であると判断されたからである。

⁸ 栃木県企画部企画調整課「栃木県総合計画『とちぎ元気プラン(2006～2010)』」平成 18 年(2006)2 月。同「栃木県総合計画『とちぎ元気プラン(2006～2010)』【概要版】」平成 18 年(2006)2 月。

では、将来像として「活力と美しさに満ちた郷土“とちぎ”」のもとに、これを実現するための基本政策が基本目標、政策、施策、単位施策の4層から成る。基本目標は5つで、「基本目標1:知恵にあふれた豊かな人づくり[教育・文化]」、「基本目標2:いのちをやさしく見守る社会づくり[人権・保健・医療・福祉]」、「基本目標3:確かな技術と創造性に富む産業づくり[農林・商工サービス・労働]」、「基本目標4:快適でにぎわいのある交流地域づくり[社会基盤・観光・国際化]」、「基本目標5:安心の暮らしを支える環境づくり[環境・防犯・防災]」となっている。この5本の基本目標に2-3の政策が付随し、政策の総数は13である。さらにそれぞれの政策に、これまた複数の施策がぶらさがり、その数は全体で50である。156の単位政策がこれらの施策を支える。組織的には政策は部局が担当、施策は課が担当する。

「とちぎ元気プラン(2006-2010)」が総合計画と呼ばれるゆえんは、上記の体系性もさることながら、このプランがそのうちに部門計画を内包しているからである。例えば基本目標2の内実である3本の政策、すなわち「(政策21)一人ひとりを尊重し、共に参画する社会を築く」、「(政策22)互いに支え合い、共に生きるあたたかな福祉社会を築く」、「(政策23)健やかで安心な生活を守る」には部門計画との連携がある。すなわち、政策21には「栃木県人権施策推進基本計画」「とちぎ男女共同参画プラン(二期計画)」が、政策22には「栃木県次世代育成支援対策行動計画『とちぎ子育て支援プラン』」「栃木県高齢者保健福祉計画『はつらつプラン21(三期計画)』」「栃木県地域福祉支援計画」が、政策23には「とちぎ健康21プラン」「栃木県保健医療計画」「とちぎ食の安全・安心行動計画」が部門計画として位置づけられている。

当該の計画のなかで、数値目標は施策ごとに設定されている。「概要版」には「基準値」「目標値」「長期目標」が掲載されているが、本体の冊子には「概ね10年前」「概ね5年前」の過去の値の記入もあり、趨勢的な認識ができる。この範囲で見る限り、数値目標の設定の仕方は3タイプに分類できる。第一は理想値を掲げるというものである。第二は、過去の趨勢の外挿による設定である。第三は、全国ランキングの順位をあげる方法である。

数値目標がどのように設定されているかについては、個々の自治体はその方法を公表しているわけではないので、その実情は必ずしも定かでない。しかし、聞き取り調査を含めて設定方法が分かる自治体の総合計画もある。埼玉県はそれらを、「ゆとりとチャンスの埼玉プラン(2007-2011)[埼玉県5ヵ年計画]」の冊子で公表している⁹。簡略な形式の公表であるが仔細に読むと、上記の数値目標の一般的な設定の仕方がどのように具体化されているかが分かる。詳しくは実際に同冊子の該当箇所にあたってみるが、整理すると次のようである。

まず、理想数値として示さなければならないものとして、数値目標の設定がある。「『地域子育て応援タウン』認定市町村の数」を2011年度(平成23年度)までに埼玉県下の全市町村に設置するという目標値は、これにあたる。「看護職員不足の解消」で不足数を23年度末でゼロとした設定、「高等技術専門校修了者の就業率」を2011年度(平成23年度)までに100%とする目標などもこの種の数値目標化と考えられる。

次に政策的配慮による設定がある。ここでいう政策は、国のそれである場合と、県独自のそれである場合とがある。国の政策との連動では、県はそれを無視できず、数値目標の設定は国のそれに準

⁹ 埼玉県『ゆとりとチャンスの埼玉プラン(埼玉県5ヵ年計画(平成19年度～23年度))』2007年(平成19年)2月。

抛しなければならない。例えば「エレベータの設備などにより段差が解消された鉄道駅（一日平均利用者数が5千人以上）の割合」を2011年度（平成23年度）末までに100%にするという数値目標は、国がバリアフリー新法に基づく基本方針で2010年度（平成22年度）までに鉄道駅の段差解消を図ると決めたので、それに準拠したわけである。「週に1回以上スポーツをする20歳以上の県民の割合」を同じく2011年度（平成23年度）までに55.0%にするという数値目標は、国の目標値が50%であるのでこれを上回ることを目指すという姿勢の表れである。これと類似した数値目標の設定として、法律なり政令の制約にしたがった数値目標の設定というケースがある。

県独自の政策との連動に関しては、独自の政策が数値化して示されるが、その政策的措置が予め数量的に設定されているので、それを数値化した目標である場合もあれば、具体的施策が講じられた結果としての数値目標が想定される場合もある。前者では「犯罪発生件数（人口千人当たり）」を2011年度（平成23年度）に18.5件以下にするというものがそれで、この数値は「埼玉県防犯のまちづくり推進計画」で平成21年度の発生件数を平成16年度より20%削減する目標が設定されていたので、これをさらに進めて平成23年度までに平成16年度より28%削減するという姿勢から出てきた数値である。後者の例としては、現状を所与として、単年度ごとの政策措置の積み上げの結果を数値目標する場合のほとんどがこれである。「新規企業立地件数」を2007年度（平成19年度）から2011年度（平成23年度）までに200件とした数値目標がそれで、埼玉県の施策として公的な産業団地や民有地への立地を進め毎年40件立地することとしてあるので、それをもとにはじきだした数値目標である。

過去の実績、趨勢を踏まえ、それを将来に延長することで数値目標が設定される場合もある。ただし、埼玉県ではこの場合にも単純な外挿ではなく、政策的判断を若干加味していることが特徴的である。例えば「女性（15-64歳）の就業率」が2005年度（平成17年度）に55.1%であったのを2010年度（平成22年度）に58.4%としたのは、2005年度（平成17年度）からの5年間の伸びを2000年度（平成12年度）から2005年度（平成17年度）までの伸び（2.3%）とまず同率としつつ、さらに施策推進による伸びを1%加味して設定されたことによる。「中小企業勤労者サービスセンターの会員従業員数」を平成17年度末の34,406人を2011年度（平成23年度）末までに40,000人としたのは、2000年度（平成12年度）～2004年度（平成16年度）の増加率が年平均1.4%であるのをふまえて、これに政策的判断から約1%上乘せし2.5%とした目標値設定の仕方である。このように過去の実績に基づく傾向に施策上での要因を加味して設定された数値目標として「一般廃棄物の再利用率」（2011年度〔平成23年度〕に28.0%）、「産業廃棄物の再生利用率」（2011年度〔平成23年度〕に57.0%）がある。

さらに、全国水準、他の地域との比較で、数値目標が設定されている施策もある。「経営革新に取り組む中小企業者数（経営革新計画の承認件数）」を平成17年度末の542件から、2011年度（平成23年度）末の1,262件とする目標は、この年間承認件数が埼玉県は南関東で最低であるので、東京都に次いで高い神奈川県を超える水準を定めて計算した目標数値である。「耕地利用率」の2011年度（平成23年度）の95%という数値目標は、全国の平均利用率である93.8%を上回るという狙いで設定された目標であるし、「商業集積地区における年間販売額の全国順位」を2004年度（平成16年度）の8位から2011年度（平成23年度）までに6位とする目標で、全国ランキングを上げることを端的に表明した数字である。

この項の最後に、筆者が重要と考えている点を指摘しておきたい。すなわち総合計画は、それが

「総合」計画である以上、環境、雇用、産業、社会保障、教育など住民の生活と関わる広範な分野にまたがる包括的なそれである。このことは総合計画が個々の部門計画を統括したものであるはずであるということである。実際に、総合計画と部門計画とが有機的に、整合的に関連付けられているケースは意外と少ないが、関連づけが密接不可分であるにせよ、そうでないにせよ、本来それらの連携は考慮されてしかるべきである。行論との関係では、この問題は総合計画の数値目標の設定と、部門計画のそれとの整合性ということになる。総合計画のなかに設定される数値目標は直接に部門計画と関連付けを有しないものも多いが、他方では部門計画の数値目標を無視しえないものもあり、問題の見極めはなされなければならない¹⁰。

2 数値目標の意義と役割

2-1 行政評価と数値目標

本節では行政評価およびそれと一体となった数値目標設定導入の背景、内実のポイント、そして問題点の確認を行う。

数値目標の設定にはいくつかの役割がある。総合計画における数値目標の設定は 1990 年代半ば以降、地方自治体の行政評価の全国的展開とともに進んだ。数値目標が果たすべき役割は、行政評価が総合計画と一体となって展開されるようになった契機を掘り起こすことである程度明らかになる。

行政評価導入の第1の契機は、自治体の深刻な財政危機である。財政改善策はまず歳入の確保にもとめられるが、それ以上に重要なのが歳出の点検である。財政健全化にとって個々の政策、施策とそれを支える事務事業の見直しは不可欠であり、そのことの強い認識がいわゆる行政評価に結実した。第2の契機は行政への住民の不信に対する策としての行政改革である。複数の自治体での不適切で不明朗な税金の使途の発覚は、自治体行政に対する信頼を損ねた。行政評価は、その反省から出てきた。行政の側による住民への説明責任の要請、政策策定と執行への参加と監視の要求は、行政評価が登場する後押しとなった。第3の契機は、かねてからの課題とされていた地方分権促進の動きである。この動きを背景に、自治体はその政策立案能力を問われ、行政内部の組織の再編、職員の意識改革、政策立案、行政サービスへの提供とのかかわりでの住民との連携が求められることとなった。

行政評価は以上の諸要素を契機に展開されることとなったのであるが、特徴的な点はそれが政策、施策、事務事業の各レベルでの数値目標の設定をともなって進んだことである。しかも、この数値目標の設定の発想は、その行政評価が事務事業評価に限定される場合、ベンチマーク方式による場合などさまざまであったが、いずれにせよそれらは当初からNPM(新経営: New Public Management)理論のもとに主導された行政実践であると喧伝された。

NPM理論についてここで詳しく述べる余裕はない。しかし要約して述べれば、それは民間企業の

¹⁰ このような問題意識は、本年 8 月 6 日に実施した福岡県商工政策課でのヒアリングで感じたところである。福岡県の産業政策には、例えば北部九州自動車産業の生産台数の目標数値、シリコンシーベルト福岡プロジェクト・セカンドステージにおける関連企業の集積目標値などが細かく盛り込まれていたが、聞き取り調査の席上では、総合計画の数値目標と産業部門におけるそれとの関連が話題となった。

効率化、活発化、顧客満足度の測定を志向する経営手法の行政の領域への導入である¹¹。この理論の核心は、具体的にはアウトカム(成果指標)の確定、マネジメント・サイクル(PDCA)の導入、そのために必要な数値目標の設定にもとめられる。自治体の総合計画では政策、施策、事務事業の各層で、この数値目標を契機とした PDCA サイクルを活用する行政の進行管理が行われた。数値目標は努力目標であるとともに、個々の行政内容の客観的な評価基準である。それは必ずしも絶対的な基準ではないが、行政評価の基準として利用されることには変わりはない。くわえて、行政評価を予算と連携させる自治体もあるが、そうではない自治体もあり、この点については一様でない。

PDCA サイクルを明示的に取り入れ、重点戦略、基本計画、地域計画の進行管理を実施している「茨城県総合計画(平成 16 年から平成 22 年)」は、評価を予算と連携させた実例である¹²。重点戦略は幹事部局長のもとで政策評価と計画の進行管理の一体的実施が、施策評価に関しては 40 の施策とそれを支える 100 の数値目標(あわせて 46 の補足目標)の達成状況が検証され、また事業担当課長のもとで 365 の事業の自己評価が実施される。施策の数値目標にてらして、ある施策の基準となる年度(2004 年度[平成 16 年度])の基準値と目標年度(2010 年度[平成 22 年度])の期待値とを直線で結び、各年度の実績値が期待値を上回れば A、下回っていても基準値を超え期待値に向かって動いていれば B、基準値を下回っていれば C と評価する形で、施策評価が行われている。数値目標のこの点検は、施策と事業に対する単年度ごとの予算見直しの参考資料となる。

行政活動を仮に政策、施策、事務事業の三層からなるとすると、評価指標はこれらの3層に対応して設定される。このうち事務事業は、図式化していえば通常、次のように進む。まず、インプットであるが、ここには事業を実施するために予算措置、そして職員の労働投入がある。これらの投入によって事業の執行があり、アウトプットが形成される。アウトプットの実質は、行政活動が提供する財・サービスである。インプットがあり、その結果としてのアウトプットがあり、事業としてはこれで完結しているように見えるが、行政はここでとどまってはならず、さらにアウトカムがもとめられる。行政活動の効果であり、住民の満足度である。

今日の自治体の行政活動は、政策、施策はもとより、事務事業にとってもアウトカムが問われ、したがって数値目標は原則としてアウトカムのそれとして示されなければならないことになっている。

2-2 NPM理論の実践－静岡県の事例－

NPM理論に基づく行政評価に積極的に取り組む県として静岡県がつとに有名である。静岡県が現在遂行中の総合計画は、「魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン 後期 5 年計画－富国有徳 創知協働－」で、その計画期間は 2006 年度(平成 18 年度)から 2010 年度(平成 22 年度)までの 5 カ年である¹³。この計画は「富国有徳 創知協働」の基本理念の下にアウトカム指標を中心に 166 の

¹¹ 付言すると、NPM理論の基本理念は成果指向である。政策、施策のアウトカムを可視的に設定し、成果を重視する。計画実践のレベルで言えば、成果指向の内実には具体的には、顧客満足指向、生産性向上指向、手段最適化指向である。顧客満足指向は文字通り、顧客である県民の満足度をもって行政サービスの成果の判断をすることである。生産性向上指向は、効率性とサービスの質の持続的な向上である。手段最適化指向は、政策、施策の最適な実施主体を選択し、そこへの権限の移譲である。

¹² 茨城県企画部・企画課『元気いばらき戦略プラン基本計画・地域計画』平成 18 年 3 月。

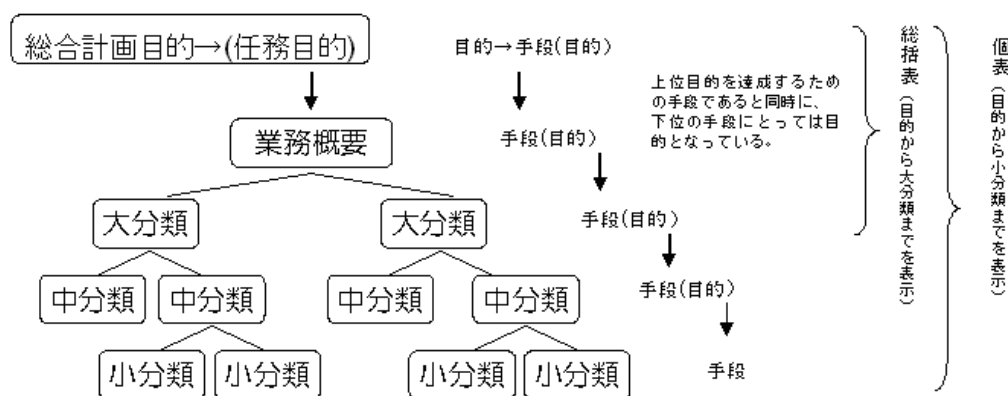
¹³ 静岡県「静岡県総合計画・魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン(後期 5 年計画)－富国有徳 創知協働－」2006 年 4 月。静岡県の総合計画については、次のサイトを参照。
<http://www.pref.shizuoka.jp/kikaku/ki-220/plan2010/index.htm>

明確な数値目標を設定し¹⁴、県民の満足度を最大限高めることを目的に「県民くらし満足度日本一」の達成を目指している。また、日本でNPA理論に立脚する総合計画として宣伝されている。静岡県が全国に先駆けて取り組んでいるのは、NPM理論にもとづく「目的指向型の行政運営」である。

この総合計画は、「基本構想」、「基本計画」、「地域計画」の3部から成る。「基本構想」では静岡県の現状、展望と課題が体系的に整理され、静岡県が目指す基本理念と基本目標(将来図)が示され、地域構造の変化を背景とする新しい地域区分・目標像が提示されている。「基本計画」では、7つの施策分野に属する個々の項目ごとに、目的と数値目標が掲げられ、その達成に向けた施策の方向が記載されている。「地域計画」では5地域につき目標像とその実現に向けた施策の基本方向が示されている。「基本理念」は『富国有徳 創知協働』の魅力ある地域づくりとうたわれ、「基本目標」は「豊かな快適空間と有徳の志が織り成す『魅力ある“しずおか”』の実現」である。

県が打ち出しているのは、この節の課題である行政評価と関わりで言えば、①NPA理論に基づく県民の視点による行政の見直し、②「業務棚卸表」による毎年度のPDCAサイクルの徹底(実施計画の代替)である¹⁵。その特徴は「総合計画」を戦略計画として位置づけ、その単年度ごとの実施計画、実績計画の目標の達成状況を「業務棚卸表」の活用による行政評価で明らかにし、その結果を予算に反映させる行政運営サイクルをとるところにある。このプロセスの要は行政の全ての業務を体系的に見直す「業務棚卸表」の作成で、静岡県は1997年度(平成9年度)から始まった。「業務棚卸」とは、総合計画に掲げられている目標を実現するための業務の成果と手段との評価という観点から行われる施策と事業の見直しである。そこで活用される「業務棚卸表」という総括表には、大小の項目に区分されたそれぞれの業務の進捗度、すなわち管理指標の設定、実績と目標値、その業務の達成期限が記入される。室¹⁶が所掌する行政目標を実現するための業務内容は、最上位に位置する総合計画の目的から、目的達成のために室が掲げる「任務目的」、室の業務内容が示される「業務概要」、当該年度の主な施策などの手段である業務の体系として示される。

図 業務棚卸の体系(静岡県)



出所) <http://www2.pref.shizuoka.jp/all/gyotana.nsf/help>

¹⁴ 数値目標は原則としてアウトカム指標(106指標)に統一され、一部は中間アウトカム指標(52指標)あるいはアウトプット指標(8指標)である。

¹⁵ 次の文献も参照されたい。大坪檀・北大路信郷監修/静岡県編著『県庁を変えた「新公共経営」』時事通信社、2008年。

¹⁶ 「室」は、全国で初めて「課」を廃止して創設され、1998年度(平成10年度)にスタートした。

「業務棚卸表」は単年度ごとの実績報告であるが、その内容はPDCAサイクルを念頭に構成されている。換言すれば、総合計画の単年度の実施計画、実績報告である「業務棚卸表」には、総合計画の数値目標が盛り込まれ、これがP(Plan:計画)－D(Do:実施)－C(Check:評価)－A(Action:改善)サイクルのなかに織り込まれている。

「業務棚卸表」は、毎年度、当初に各室で室の目的目標とそれを実現するための施策等の手段を設定でき、前年度の成果とそれのための行政活動を評価のうえ当該年度で判断できる成果の見込み、課題の分析を明示でき、それらをふまえて検討される改善措置が記載できるようになっている。

以上、行革先進県といわれる静岡県を中心に、筆者が聞き取り調査とその後の資料調査で確認した行政評価における数値目標の意義と役割を整理して示した¹⁷。ここで簡単に指摘しておきたいことは、行政評価の全国の自治体でのこのような展開は、ここにきて経験の蓄積のなかから一部疑問視されるにいたっている側面があるということである。疑問視という言葉がきつければ、見直しあるいは再点検と言い換えてもよい。全体的な総括を行うには、もう少し時間をかけた見極めが必要であろう。以下では数値目標の設定による行政の進行管理で問われていることの若干を掲げておく。実際の聞き取り調査のなかでの現場からの生の声である。

第一に、数値目標による評価そのものが実際には容易ではないことが少なからずあるということである。数値目標のなかで、例えば出荷額といった経済関連の数値指標が達成されたとしても、講じられた政策によってもたらされた効果なのか、景気のもちなおしによる結果なのかが判断しにくい。同じことであるが、設定された数値目標は急激な景気の冷え込みによって、潜在能力があっても実現不可能となることがある。北部九州自動車150万台生産拠点の構築などはその一例である。2004年度の80万台から05年度91万台、06年度101万台、07年度113万台と自動車150万台生産を目指し順調に推移してきた実績は、08年度秋以降の急激な景気の落ち込みにより、それ以前から兆候としてあった自動車離れの傾向に一気に拍車がかかり、08年度96万台に落ち込んだ。09年度の150万台達成は厳しい状況にある。県の政策効果は断たれた感がある。しかし、このような数値目標で政策評価を形式的にさばくのは妥当でない。

政策評価を市民アンケートの満足度調査で測るという方法は全国の自治体が採用したアウトカム評価のやり方であるが、ここにも問題が潜んでいる。例えば県民の満足度である項目の満足度が高くても、それは県の行政によってもたらされたものなのか、市政によってもたらされたものなのか、住民はそこまで判断をしてアンケートに応えるわけではない。換言すれば、住民は自身の満足度を決定づけた要因にまでさかのぼって判断するのではない。住民の満足度という曖昧な指標に頼ることの危うさの一端がここにある。

最後に数値目標による評価と予算を連動させている場合の問題点である。しばしば耳にするのは、予算と評価との連動そのものが日程的に硬直的にならざるをえないという事情である。ある年度にある事業への予算配分をどうするかを判断するときに数値目標による前年度実績の評価を利用すると、評価を可能にする資料の提供は次年度の予算案作成前に進行管理しなければ話にならない。問題はスケジュールとしてそれが可能かどうかということである。評価と予算を連動させている自治体は、数値目標それ自体を推測で行うなど種々の工夫でこの問題をクリアしている。しかし、そういうこ

¹⁷ 静岡県でのヒアリングは2008年1月時点で実施された。同県では2009年7月の知事選挙で首長が交代した。「業務棚卸」を含め、行革路線が従来の流れにそって展開されていくかどうかは予断できない。

とを行っても、実情を見ると相当にハードな仕事になることは否めない。

3 数値目標と統計

3-1 富山県、茨城県の数値目標と統計

この節では数値目標がどのような資料にもとづいて作成されているのか、数値目標の設定における統計の位置づけの現状を確認する。

行政に統計が不可欠であることは自明である。換言すれば、政府統計は行政を円滑に進めるために作成される。例えば、「事業所・企業統計調査」¹⁸は従来、地方消費税の配分、その交付の決定に利用され、地方公共団体の行政施策への利用としても地域産業振興施策の立案、交通路線整備の地域交通計画の策定、地域防災対策のための基礎資料であった。

それでは、当面問題になっている自治体の総合計画、行政評価に統計はどのような関わりをもっているのだろうか。総合計画の政策なり施策の数値目標をどの統計使って設定しているかについては、それが分かりやすく公表されている自治体もあれば、そうっていない自治体もある。筆者が知る限りでは、富山県、茨城県では丁寧に数値目標のための統計の出所が示されている。秘密にしなければならないものではないと思うので、可能ならば各自治体でも公表したほうがよいのではなかろうか。

富山県を例にとると、次のようである。富山県で現在進行中の総合計画は「元気とやま創造計画」¹⁹であるが、2007年(平成19年)4月に策定されたこの計画は、目標年次を2025年(平成27年度)とし、「富山県民新世紀計画」(2001年4月策定、2001年[平成13年]～2010年[平成22年])を引き継ぐ計画である。同計画は目指すべき将来像として「活力とやま」「未来とやま」「安心とやま」を掲げている。「活力とやま」は、知恵を活かした活力づくりのための20の政策をもつ(新産業の創出、起業支援、広域観光・国際観光の振興、新幹線を中心とした新たな交流拠点づくりの推進など)。「未来とやま」には、未来を築く人づくり・美しい県土づくりとして17の政策が掲げられている(子育て支援、義務教育等の充実、自主的な社会活動の推進、公流人口の拡大、定住・半定住の促進など)。そして、「安心とやま」には健康で安全、安心な暮らしづくりのための18の政策が並んでいる(医療の充実、健康づくりの推進、自然環境の保全、生活環境の保全、生活交通の確保、安全なまちづくりなど)。

「活力とやま」「未来とやま」「安心とやま」全体に含まれる個別政策は、55であるが、これらの個別政策には、県民参考指標という数値目標が設定され、統計がその設置に使われている。例えば、「起業支援」という政策には、「年平均新設事業所数」「開業率」の指標が掲げられているが、その統計は総務省「事業所・企業統計調査」からとられている。「雇用の確保と創出」には、「就業率」「30歳から34歳の女性の就業率」「訓練生の(離転職者)の就業率」の指標が掲げられているが、その統計は前2者に関しては総務省「国勢調査」、もうひとつの指標は厚生労働省の職業能力開発行政の業務統計である。この他、「工業立地件数」の指標は経済産業省「工場立地動向調査」、「県内中小企業(製造業)の付加価値」の指標は経済産業省「工業統計調査」、「小売業の年間商品販売額」「中心市街地の年間商品販売額」の指標は経済産業省「商業統計調査」にもとづいて設定されている。

¹⁸ 「経済センサス」の2009年[平成21年]実施にともない、「事業所・企業統計調査」は廃止された。

¹⁹ 富山県知事政策室『富山県総合計画・元気とやま創造計画ーみんなで創ろう！人が輝く元気とやま』平成19年(2007年)6月。

この他に県の独自調査、県政世論調査、富山市商工会議所調査が必要に応じて活用されている。

茨城県総合計画「元気いばらき戦略プラン基本計画・地域計画」²⁰の施策レベルの数値目標の統計的根拠のアウトラインを以下に要約する。

表3 数値目標と政府統計の関係(茨城県)

	統 計	数値目標
内閣府	交通事故全国統計	県内交通事故死者数
総務省	就業構造基本調査	若年者有業率、女性有業率
	都道府県別情報化指標	ブロードバンド契約数世帯比率
	住宅・土地統計調査	住宅の耐震化率
	社会生活基本調査	個人の自由時間の中で行う学習・研究のうち文化芸術を対象とした活動を行った人の割合(10歳以上)
厚生労働省	雇用状況調査	障害者雇用率
	保育所入所待機児童数調査	保育所の待機児童数
	放課後児童健全育成事業実態状況調査	放課後児童クラブ設置数
	医師・歯科医師・薬剤師調査	医師数
	保健・衛生行政業務報告	就業看護職員数
	水道統計	水道普及率
農林水産省	生産農業所得統計	農業産出額
	認定農業者、特定農業法人及び特定農業団体並びに農用地利用改善団体の実態に関する調査	認定農業者数、担い手への農地利用集積率
	農林水産省検査結果	県産コシヒカリの一等米比率
	木材需給報告書	県産木材の供給量
	漁業経営調査	沿岸漁家所得
	水産加工統計調査	水産加工生産額
経済産業省	工場立地動向調査	工場立地件数、工場立地面積
	工業統計	戦略分野産業製造品出荷額、従業員一人当たり製造品出荷額
	商業統計調査	小売業年間販売額
国土交通省	一般国道に係る旅行速度等の調査	県内主要都市相互間の自動車による平均移動時間
	道路行政の達成調査	道路渋滞による損失時間
	旅客地域流動調査	公共交通機関の旅客流動量
	貨物・旅客地域流動調査	首都圏における貨物流動量のシェア
	河川現況調査	河川改修率
	都市公園等整備現況調査	一人当たり都市公園面積
	歩行空間のバリアフリー化等に関する調査	鉄道駅(乗客数5000人/日以上)周辺等における道路のバリアフリー化率
	移動円滑化実績報告	ノンステップバスの導入率
環境省	公共用水域水質測定結果	公共用水域の環境基準(BOD)達成率、霞ヶ浦の水質(COD)
	一般廃棄物処理事業実態調査	一人当たり一日のゴミ(一般廃棄物)排出量
特許庁	特許行政年次報告書	特許出願件数

²⁰ 茨城県・企画部企画課『元気いばらき戦略プラン基本方向』2006年(平成18年)6月, 同『元気いばらき戦略プラン基本計画・地域計画』2006年(平成18年)6月。

茨城県総合計画の「基本計画」は、2点の基本姿勢のもとに策定された。すなわち、「茨城の資源や潜在力を磨き活用する」という姿勢と「県民が主役となってこれからの“いばらき”を共に創る」という姿勢である。また、目標は3つ掲げられ順に、「競争力あふれる産業大県『活力あるいばらき』」、「安心・安全で快適な『住みよいいばらき』」、「充実した教育が行われ個性や能力が発揮できる『人が輝くいばらき』」である。「基本計画」には、40の施策があり、100の数値目標、46の補足目標がある²¹。これらの数値目標は、毎年度の計画の進行管理に活用される。数値目標には、それぞれ指標名、現状値(2004年[平成16年])、目標値(2011年[平成22年])、目標値の考え方、全国平均値(全国順位)、数値目標が示すもの、データの出所等、算出式・用語の解説等、担当部局庁が書き込まれている²²。

政府統計が使われている指標は、表3のようである(この他に若干の省独自調査がある。また、補足指標は除く)。この表は施策の数値目標一覧表²³を統計の出所と数値目標との対応関係を明示して筆者が再構成したものである。

100の全体の数値目標のうち36%が政府関連の統計である。この他の数値目標は県独自のもので商工労働部、農林水産部、保健福祉部、生活環境部などで作成された統計、あるいは教育庁がもっている統計による。広報課の「県政世論調査」が基礎統計となっている数値目標もある(「人権は大切であると感じている県民の割合」が2005年(平成17年)に90.1%であるのを2010年(平成22年)に100%にするという目標)。

3-2 盛岡市の数値目標と統計

次に市レベルの自治体のなかから盛岡市をとりあげ、やや詳しく説明する。盛岡市の現行の総合計画(平成17年度～平成26年度)は「基本構想」と「実施計画」の2層構造である²⁴。「基本構想」は、5つの基本理念(「継承と創造」、「求心力」、「人が活きる」、「市民起点」、「自律」)と目指す将来像(人々が集まり・人にやさしい・世界に通ずる・元気なまち盛岡)とから成る。「基本構想」を実現するために8本の施策の柱がたてられ(①いきいきと安心できる暮らし、②安全な暮らし、③心がつながる相互理解、④共に生き未来を創る教育・文化、⑤活力ある産業の振興、⑥環境との共生、⑦快適な都市機能、⑧信頼される質の高い行政)、それぞれに具体的な施策が設定されている。施策の総数は41である。さらにその下位に103の基本事業、約1000の事務事業がある。この基本構想のもとに「実施計画」が立てられている。実施計画は10年先の目指す基本構想に基づく施策を計画的にかつ効率的に実施しながら、市民ニーズや社会経済の変化に柔軟に対応し、実効性の高い計画となるよう、事業ごとの実施状況に関する評価・検討を行い、毎年度爾後3ヵ年の計画として策定されている。実施計画には、基本構想の柱と施策にそれぞれ対応して目標値が設定され、達成度の評価が行われる。

²¹ 地域計画にはゾーンごとに施策展開と深い関連のある指標が設定されている。将来目標の設定が可能な指標については目標数値を設定し(年間観光客数、直売所における地元産品率等)、設定が困難なものについては現況数値等(産業別生産額、メロンの作付面積等)を掲載して動向を把握できるようにしている。目標数値は43指標、現況数値83指標である。

²² 茨城県企画部・企画課、前掲、96-111ページ。

²³ 茨城県企画部・企画課『元気いばらき戦略プラン基本計画・地域計画』2006年(平成18年)3月、96-101ページ。

²⁴ 盛岡市市長公室企画調整課『盛岡市総合計画～共に創る元気なまち県都盛岡～』2007年(平成19年)4月。

上記の施策 41 に数値目標が設定されている。行論との関係で数値目標がどのような統計に基づいて設定されているのかを点検すると、大きな特徴は「盛岡まちづくり評価アンケート」という市民アンケートの結果が使われていることである²⁵。「市民アンケート」に依拠した数値目標を列挙すると、次のようである。(施策の柱5を除く7本の柱)[数値はパーセンテージ]

<施策の柱:1 安心できる暮らし>

①「『いつでも受信できる医療機関がある』と答えた市民の割合」

(H17[79.3],H19[80.5],H21[85.0],H26[90.0], 以下 H17,[H19],[H21,H26])の順で数値のみ示す)

<施策の柱:2 安全な暮らし>

②「『避難場所を知っている』と答えた市民の割合」(76.7,[71.2],[79.0, 81.0])

③「『防災対策をしている』と答えた市民の割合」(29.9,[30.1],[33.0, 35.0])

④「『防災訓練に参加する』と答えた市民の割合」(42.2,[39.9],[45.0, 47.0])

<施策の柱:3 相互理解>

⑤「『地域のコミュニティ活動に参加したことがある』と答えた市民の割合」

(61.4,[61.5],[62.0, 62.0])

⑥「『携帯電話を利用している』と答えた市民の割合」(63.1,81.1[H18],[73.0, 75.0])

⑦「『家庭でインターネットを利用している』と答えた市民の割合」

(40.5,[45.1[H18]],[50.0, 60.0])

<施策の柱:4 教育文化>

⑧「『最近何らかの学習をした』と答えた市民の割合」(47.2,[49.5],[55.0, 60.0])

⑨「『最近何らかのスポーツ・レクレーションをした』と答えた市民の割合」

(55.1,[53.1],[60.0, 65.0])

⑩「『最近何らかの芸術文化活動に参加した』と答えた市民の割合」(47.6,[47.8],[48.0, 50.0])

<施策の柱:6 環境との共生>

⑪「『清潔で衛生的、公害がないといった点で、きれいなまちだと思う』と答えた市民の割合」

(43.9,[45.4],[48.0, 53.0])

⑫「『自然が守られていると思う』と答えた市民の割合」(52.9,[51.8],[57.0, 62.0])

⑬「『CO2の発生抑制やごみの減量など、地球にやさしい生活を常に心がけている』と答えた市民の割合」(45.5,[45.8],[50.0, 55.0])

<施策の柱:7 都市機能>

⑭「『誇れる景観があると思う』と答えた市民の割合」(79.3,[81.2],[79.3, 79.3])

⑮「『快適な居住環境である』と答えた市民の割合」(47.8,[49.7],[51.0, 55.0])

⑯「『公園や街路樹などの街の中の緑が多いと思う』と答えた市民の割合」

(75.5,[76.1],[80.0,80.0])

²⁵ 毎年実施されているアンケートの概要は以下のとおり。対象は満 20 歳以上の市民、3000 人を住民基本台帳から等間隔無作為抽出法で標本として抽出し、郵送で調査票(設問は 22, 但し平成 20 年度の調査は 32)を配布、回収する。時期は 1 月下旬から 2 月中旬にかけて(ただし 2008 年度[平成 20 年度]は 10 月下旬から 11 月中旬にかけて)である。回収率は 40%半ばから後半。結果はホームページ上で公表されている。

<施策の柱:8 質の高い行政>

⑰『窓口サービスの接遇が気持よく、待ち時間も適切である(接遇・応対)』と答えた市民の割合」
(55.3,[58.2],[75.0,90.0])

⑱『窓口サービスが利用しやすく便利である』(制度や仕組み)と答えた市民の割合」(49.0,[53.0],
【65.0,80.0】)

これらの数値目標の設定は、「盛岡まちづくり評価アンケート」の設問項目に依拠している。この市民アンケート以外に、同類の市民アンケート「『もりおか健康 21 プラン』に係るアンケート」「次世代育成支援対策行動計画に係るアンケート」「地域福祉計画策定に係るアンケート」からとられる数値目標もある。41の施策に含まれる数値目標は86で、そのうち18が何らかの市民アンケートの項目から選択されている。施策の成果指標と市民アンケートの連携は、際立っている。

なお、三菱総合研究所の地方自治体行政評価の取り組み状況に関する実態調査によれば、住民アンケート調査の結果を指標化に利用する自治体は市・区レベルで伸びている。住民が直接その声を行政に反映させる状況がまだまだ低い水準にあり、住民自身の意欲も希薄ななかで、この点は際立っている²⁶。

数値目標の指標設定で、政府統計が使われているのは「施策の柱:5 産業振興」においてである。まず施策「活力ある農林業の振興」の指標のひとつ「販売農家事業者数」に使われた統計は「農林業センサス」であった(H17[12,783],H21[11,500],H26[10,300])。その他、施策「まちに活力を与える工業の振興」の指標「製造品出荷額等」で「工業統計調査」、施策「多様で活発な商業・サービスの振興」の指標「卸・小売の年間販売額」で「商業統計調査」が、「サービスの事業所数」で「事業所・企業統計調査」が活用された。

数値目標の統計的裏付けに関連して、自治体の関連する業務に携わっている担当者に聞き取りを行うと、しばしば以下のようなコメントに出会う。

まず、重要であるが使用しにくい統計として、例えば総務省「家計調査」がある。この調査はサンプリング調査で、全国約8000世帯が調査対象となるが、県単位でこの統計調査を参考にしようとする目標本数が小さすぎて適当な数字を得ることができない。また、観光業の育成はどの地方自治体にとっても無視できないが、観光業に関して使用できる統計は少なく、信頼性も正確性も乏しい。概してサービス業の統計の不足は、どこの自治体の担当者も異口同音に指摘することである。

長期時系列データの整備が遅れているとの指摘もある。筆者もそのことを日常的に感じるが、総合計画はその実施のタイムスパンが中長期にわたるので、重要な統計の時系列的整備は不可欠であるにもかかわらず、それが必ずしも担保されていない。時代は今やWEBで情報をとるのが普通になっているから、長期時系列統計をネットから取得できる環境を充実させることは喫緊の課題である。

おわりに

本稿で筆者は数値目標の設定が自治体の総合計画、あるいはそれと一体となった行政改革の現状を、それを積極的に推進している静岡県を初め、聞き取り調査でまわった県、市の自治体から特徴をもつものをピック・アップして断片的な紹介をし、部分的に問題点の指摘を行った。

²⁶ 三菱総合研究所、地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(調査結果概要版)[2008年調査][2009年調査]、いずれも5ページ。

結論として言えるのは、そのスタートから10数年を経て、行政評価の在り方、数値目標の設定に再検討、見直しの空気が出てきているという事情である。行政評価自体はその実施後かなりの年数が経過し、この間かなりの経験を積んできたが、その成果は明確に見えているわけではなく、また作業が煩雑であり、徒労感が一部に出てきている。いくつかの自治体、例えば筆者が参加した聞き取り調査のなかでは千葉県、新潟市で、再考段階にあるようである。本稿では触れなかったがあまりに硬直的な総合計画の在り方を敬遠する自治体もあり、これを具体的に長期構想などに変更しようとする向きもある。もちろん、否定的な動きばかりが目につくわけではなく、自治体の自律性、主体性が問われる中で、職員の政策立案の能力、統計を扱う力の向上、住民の行政への関わり方の強化など今後の指針となるようなすぐれた経験も蓄積ある。そうした経験の交流、伝播の必要性は今後必須になってくることは確実である。これらのことも含めてこれまでの行政評価、数値目標の設定の総点検がなされなければならない。

こうした事情は総務省、三菱総合研究所が行っている調査の結果とも符合する。それを引用して本稿を終える。まず総務省の「地方公共団体における行政評価の取組状況」の最新調査(2008年)では、「評価指標の設定」を直面する課題と認識している自治体の比率が極めて高いという結果が出ている。すなわち、「行政評価の課題」が何であるかを「評価指標の設定」「評価情報の住民への説明責任」「予算編成等の活用」「定数査定・管理への活用」「議会への活用」「外部意見の活用」「長期的な方針・計画との連携」「職員の意識」の選択肢から複数回答でもとめる項目で、「評価指標の設定」と答える自治体は、都道府県で74.5%、政令指定都市で94.1%、中核市で91.9%、特例市で79.5%、市区で75.9%、町村で71.1%となっている²⁷。何を施策の数値目標とするかということが難しい問題であることはよく分かる。聞き取り調査で全国の自治体の関連部署を訪れて、その総合計画に盛り込まれている数値目標に接すると、疑問なしとしないものがある。比較的多くの自治体で設定されている「授業が分かる生徒の割合」などはその典型である。指標設定当事者はこの点を十分に了解しつつ、やむを得ず設定したものと推察できるが、数値目標は希望的観測にとどまらず、実際の行程管理に使われるということを考えると無理な指標の設定はあとあとまで尾をひき、自治体の職員に消耗感をもたらすことになりかねない。再考の余地がある。

三菱総合研究所は毎年、「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査」を実施しているが、その2008年調査では、行政評価の導入経験のある自治体で評価制度の見直し・検討の状況があるかを浮き彫りにする項目を取り入れた²⁸。調査結果によると、上記の指摘を反映するかのように、政策・施策・事務事業のいずれかのレベルで導入・試行経験がありかつ「準備・検討中(見直し中)」の自治体は、都道府県で2団体、市・区で63団体であった。評価制度の見直しを日程にあげている自治体で、評価導入の成果があがっていない要因としてあげられているのは、自由回答として政策・施策レベルでは「予算編成に連動させる仕組みができていない」、事務事業レベルでは「評価内容が未熟」、「制度に対する理解の欠如」である。この傾向は2009年度調査でも継続して確

²⁷ 総務省[報道資料]「地方公共団体における行政評価の取組状況(平成20年10月1日現在)」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000014509.pdf)6ページ。[2010年2月18日アクセス]

²⁸ 三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2008年調査結果[概要版])」2008年11月20日、3ページ。
(http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2008/icsFiles/afieldfile/2009/03/13/pr081126_rmu02.pdf) [2010年2月18日アクセス]

認できる²⁹。

行政評価、数値目標の設定の総点検は今後の課題であるが、筆者としては自治体での統計の利用の仕方、統計活動の展開の方向に照準をあわせ、今しばらく全国的な動向を個々の自治体の経験に学びながら見守っていきたい。

<参考資料>

- (1) 岩崎俊夫「地方自治体の行政評価と統計活動－「聞き取り」調査の成果と展望－」『立教経済学研究』(立教大学経済研究会)第62巻第2号、2008年。
- (2) 上田信一『日本の行政評価-総括と展望-』第一法規、2002年。
- (3) 梅田次郎・小野達也・中泉拓也『行政評価と統計』日本統計協会、2004年。
- (4) 小野達也・田淵雪子『行政評価ハンドブック』東洋経済新報社、2001年。
- (5) 菊地進「社会の情報基盤としての統計、その実質化」、大塚勇一郎・菊地進編『経済学における数量分析－利用と限界を考える－』産業統計研究社、2008年。
- (6) 斎藤達三「総合計画の評価システム－その基本体系と課題」、斎藤達三監修『計画と予算の統合－総合計画と政策評価～新展開の行政経営－評価指標・管理・参加・マネジメント～』(<地域科学>まちづくり資料シリーズ34)、地域科学研究会、2003年。
- (7) 斎藤達三「自治体政策評価の基礎」、斎藤達三編著『実践・自治体政策評価』ぎょうせい、1999年。
- (8) 総務省[報道資料]「地方公共団体における行政評価の取組状況(平成20年10月1日現在)」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000014509.pdf) [2010年2月18日アクセス]
- (9) 三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2008年調査結果[概要版])」2008年11月20日。
(http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2008/_icsFiles/afieldfile/2009/03/13/pr081126_rmu02.pdf) [2010年2月18日アクセス]
- (10) 三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2009年調査結果[概要版])」2009年11月26日。
(http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2009/_icsFiles/afieldfile/2010/02/17/pr091130_rmu00.pdf) [2010年2月18日アクセス]

²⁹ 三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2009年調査結果[概要版])」2009年11月26日、3ページ。
(http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2009/_icsFiles/afieldfile/2010/02/17/pr091130_rmu00.pdf) [2010年2月18日アクセス]