

管理会計手法としての行政評価と 職員の意識

掛 谷 純 子

要 旨

地方自治体で行われている行政評価を管理会計手法と捉えた場合、その使い方によっては従業員の意識を低下させ、成果が出ない可能性がある。総務省の調査結果によれば、行政評価の課題として「職員の意識改革」を挙げている地方自治体も多く、行政評価の有効性を上げることについて、職員の意識が阻害要因となっている可能性もある。本稿においては、行政評価をSimonsの「診断的コントロールシステム」であると捉えているが、Simonsは、「診断的コントロールシステム」に関する重要課題の一つとして「測定への抵抗」を挙げている。そこで、京都市の行政評価（とりわけ事務事業評価）を事例として、行政評価のしくみと職員の意識との関係を整理している。

キーワード：管理会計、行政評価、地方自治体、モチベーション

第1章 はじめに

地方財政の悪化や財政構造改革の必要性を背景として、地方自治体において1990年代の終わりごろから行政評価のしくみが導入されてきた。これをうけて、地方自治体における行政評価に関する研究が示されている（松尾（2009）など）。平成25年10月現在、地方自治体の6割近くが行政評価を導入するに至っている（総務省，2014）が、そのようななか、さまざまな課題が明らかになってきている。総務省（2011）¹⁾の調査結果によれば、「評価指標の設定」、「予算編成等への活用」、「職員の意識改革」を課題と考えている地方自治体が多い。さらに、「個別の事務事業の有効性が向上」、「個別の事務事業の効率性が向上」という点で成果があったと考えている地方自治体は5割程度しかない。

自治省行政局（2000）「地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方—地方公共団体における行政評価についての研究会報告書—」において、行政評価は「PLAN（計画）—DO（実践）—SEE（評価）—PLAN—DO—SEE…と循環する行政サイクルの中に位置づけら

1) 総務省調査は2011年まで毎年行われてきたが、その後行われた2014年の調査においては調査項目が変更されている。そのため、項目によっては2011年の調査結果を引用している。

れなければならないもの」とされている（松尾，2009：20）。すなわち、行政評価は経営管理に役立つことが期待されているといえるが、総務省（2011）の調査結果からは、その目的が達成できていない地方自治体の多さがうかがえる。

行政評価などの管理会計手法が成功するためには、職員の意識が重要である。そのためには、行政評価システムが職員のモチベーションを引き出すようなしくみになる必要があるが、これについて松尾（2009）は、実態調査の結果から次のとおり述べている。

職員のモチベーションをいかに高めるかについては、人事評価と同じ傾向があり、行政評価情報との関連性は低いと考えられている。行政評価導入の目的として「職員の意識改革」が最も重視されていたが、「仕事に対するモチベーション」に関しては行政評価自体の仕組みでは役に立たず、他の管理システムが必要とされている（松尾，2009：273）。

行政評価の成果について、「部局間コミュニケーション」、「仕事に対するモチベーション」などでは、あまり成果がなかったと認識されている（松尾，2009：274）。

しかし、これはあくまでも実態調査の結果からいえることであり、現在導入されているしくみでは「仕事に対するモチベーション」に対して役に立たないという結論だと思われる。実際に、民間企業においてもさまざまな管理会計手法が導入されているが、同じ手法であっても導入の仕方によっては従業員の意識を高めることができる場合とできない場合があると思われる。そこで、行政評価のしくみと職員の意識との関係について検討していきたい。

総務省（2011）の調査結果を見ると、京都市は「職員の意識改革」を成果として捉えている。そこで本稿では、京都市における行政評価の取組みを調査することを通じて、地方自治体における行政評価のしくみと職員の意識との関係を明確にし、さらに今後の研究課題を明らかにしていきたい。

本稿の構成は次のとおりである。次章では、地方自治体における行政評価の概要を先行研究等のレビューにもとづいて、導入状況や課題、職員の意識について整理する。その際、Simons（2006）のいう「測定への抵抗の克服」との関連を明らかにする。第3章では、京都市の行政評価のしくみが「測定への抵抗の克服」にどのように役立っているかを検討する。そして第4章にて、結論と課題を提示する。

第2章 地方自治体における行政評価

本章では、地方自治体における行政評価の定義づけを行ったうえで、行政評価の普及状況や課題など、現状における概要をみていくこととする。

第1節 行政評価の定義

行政評価にはさまざまな定義があることから、まずは本稿における行政評価の定義づけを行っておきたい。総務省（2014）によれば、行政評価は「政策、施策、事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」とされている。基本的にはこの定義に当てはまるものを行政評価として捉え、検討していきたい。

しかし、この定義では「何を目的としているのか」が明確でなく、総務省の調査結果内容からはさまざまな目的が想定されているように思われる²⁾。行政評価の目的を何におくかによって、行政評価のしくみがどうあるべきか、検討すべき内容も変わってくると考えられる³⁾。そこで、先行研究で行政評価がどのように定義されているかをみていくこととする。

上山（1998：i）は、「行政に数値による目標管理の考え方を導入し、民間企業の改革ノウハウを行政にも導入しようとする手法」、島田・三菱総合研究所（1999：1-2）は「行政機関が主体となって、ある統一された目的や視点のもとに行政活動を評価し、その成果を行政運営の改善につなげていくこと、さらにそれを制度化して、行政活動の中にシステムとして組み込んで実施すること」、松尾（2009：22）は「事務事業や施策、政策ごとに目的や目標、取組み結果をワークシートに記入し、部局内で、あるいは全庁的に評価するという形式的な（組織内において制度的な）評価手続をもつとともに、評価を通じて予算編成などの経営管理に役立つ情報を実質的に（機能的に）提供する仕組み」と定義付けている。これらの定義からは行政評価を管理会計システムとして捉えているものと推察され、本稿においても行政評価を管理会計の手法と捉えていきたい⁴⁾。そこで、総務省の定義に依拠しつつ、その目的は管理会計にあるものとして、行政評価についての検討をすすめていくこととする。

なお、行政評価をその対象によって分類した場合、行政活動の上位レベルを対象として行われる評価手法を政策評価、行政活動の基本的単位である事務事業を対象として実施されるものを事務事業評価、政策と事務事業の中間に位置する施策を対象とするものを施策評価とよばれることがある⁵⁾。政策は、「大局的な見地から、市町村がめざすべき方向や目的を示すものであり、概ね基本構想の大きな柱に相当するもの」、施策は「『政策』という上位目的を達成するための個々の方策。ある政策は複数の施策によって構成・組織され、その各施策が達成されるこ

2) 総務省（2014）によれば、行政評価を導入したねらいとして「行政運営の効率化」、「行政活動の成果向上」が上位を占めている。これらは、マネジメント・コントロールを目的としているものであるが、その一方で説明責任目的である「アカウンタビリティ」についても、都道府県では85.1%、政令指定都市では100%の地方自治体がそれを目的としていると回答している。このように、説明責任を果たすという目的と、マネジメント・コントロール目的の両方が想定されていると考えられる。

3) たとえば、行政評価の目的を「住民に対する説明責任」と捉えた場合には、住民にとってのわかりやすさを重視したしくみとすべきであろう。一方、その目的を「経営管理」と捉えるならば、経営管理に役立つようなしくみとすべきであろう。

4) 行政評価の定義については、「非財務指標も加えた説明責任の果たし方を体系化し、さらに、それを行政経営の手法に展開しようとしたもの」（稲沢，2012：10）のように、説明責任の手法と捉えているものもある。

5) 政策評価を行政評価とほぼ同義の幅広い意味で使われることもある（島田・三菱総合研究所，1999：5）。

とにより政策が達成されるという必然的な関係が認められるもの」、事務事業とは「施策目的を達成するための具体的な手段。いわゆる予算事業に止まらず、行政が関与しているもの（カネ、人などの行政コストを投入しているもの）、仕事のための仕事（内部管理的な庶務等）も含まれる」とされる。

第2節 行政評価の導入状況

表1のとおり、総務省（2014）の調査結果によれば平成25年10月1日現在、行政評価を導入している地方自治体は59.3%となっている。平成25年10月1日現在の状況を詳しく見てみると、都道府県100%、政令指定都市95.0%、中核市97.6%⁶⁾となっており、規模の大きい団体には、ほぼ採用されている状況である。

表1 行政評価導入団体数及び導入率の推移

	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H25
全団体数 (都道府県・市区町村)	3,169	2,122	1,887	1,870	1,857	1,843	1,797	1,789
導入団体数	573	599	641	764	846	932	977	1,060
都道府県	46	46	45	46	47	46	46	47
政令指定都市	13	14	15	17	17	18	18	19
市区町村	14	539	581	701	782	868	913	994
導入率	18.1%	28.2%	34.0%	40.9%	45.6%	50.6%	54.4%	59.3%

出所：総務省（2011、2014）

行政評価の導入については、地方自治法などの法律として規定、強制されておらず、基本的に自治体の裁量に委ねられている（松尾，2009：14）。そのようななか、ここまで行政評価が地方自治体に普及している背景として、松尾（2009：24-39）は次の6つを挙げている。

- ① 地方財政の悪化と財政構造計画の必要性
- ② 地方分権化と自律的マネジメントの必要性
- ③ 国からの要請
- ④ 住民志向と説明責任の重要性
- ⑤ NPM（New Public Management）⁷⁾の影響
- ⑥ 先進自治体やコンサルタントの影響

6) 中核市は、表1では市区町村に含まれている。

7) 大住（1999：1）によれば、NPMとは「1980年代半ば以降、イギリス、ニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に、行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論。その核心は、民間企業における経営理念、手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化をはかることにある」とされている。

松尾（2009：28）は、行政評価が普及した背景について、地方分権化がすすめられるなか、財政的な自立性を高めるとともに、意思決定を含め自律的なマネジメントをすすめることの重要性が高まり、そのための経営管理の仕組みとして、行政評価の視点は重要になったとしている。

特に、国（総務省）からの要請は、行政評価が普及した重要な要因であると考えられる。総務省（当時は自治省）が1999年9月に各都道府県の市町村課長・地方課長あてに「市町村における行政評価に関する研究に係る協力依頼について」のなかで行政評価の考え方や様式を示すとともに、2001年度以降「地方公共団体における行政評価の取組状況」について調査を実施するなど、総務省が地方自治体における行政評価の導入を牽引してきた（松尾，2009：14-15）が、その一方で、TQM、日本経営品質賞、BSC、ABCなど、他の管理手法が存在し、注目されているにもかかわらず、導入には比較的慎重である（松尾，2009：286）。

以上のことから、自律的なマネジメントの必要性を認識した地方自治体が、内部管理のしくみを導入するにあたって、国から要請があった行政評価を積極的に導入したといえるだろう。

第3節 行政評価の課題と職員の意識

このように、行政評価は地方自治体に広く普及しているものの、多くの課題が掲げられているのも事実である。表2のとおり、総務省（2011）によれば、行政評価の課題として、「評価指標の設定」、「予算編成等への活用」、「職員の意識改革」、「行政評価事務の効率化」といったものを認識している地方自治体が多い。また、表3のとおり、行政評価の成果として「個別の事務事業の有効性が向上」、「個別の事務事業の効率性が向上」と回答した地方自治体は、いずれも全体の5割に満たない状況である。

表2 行政評価の課題

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市		市区		町村	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
評価指標の設定	36	78.3	18	100.0	32	84.2	35	85.4	447	80.7	205	73.2
予算編成等への活用	29	63.0	12	66.7	27	71.1	37	90.2	385	69.5	145	51.8
職員の意識改革	28	60.9	8	44.4	28	73.7	21	51.2	365	65.9	186	66.4
行政評価事務の効率化	23	50.0	9	50.0	24	63.2	26	63.4	349	63.0	127	45.4
定数査定・管理への活用	18	39.1	8	44.4	20	52.6	26	63.4	229	41.3	74	26.4
評価情報の住民への説明	14	30.4	8	44.4	12	31.6	17	41.5	220	39.7	122	43.6
長期的な方針・計画との連携	13	28.3	9	50.0	18	47.4	23	56.1	330	59.6	150	53.6
外部意見の活用	10	21.7	5	27.8	13	34.2	22	53.7	283	51.1	134	47.9
議会審議における活用	2	4.3	2	11.1	1	2.6	11	26.8	84	15.2	43	15.4

出所：総務省（2011）

表3 行政評価の成果

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市		市区		町村	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
成果の観点で施策や事業を検討	40	87.0	16	88.9	31	81.6	29	70.7	383	69.1	181	64.6
事務事業の廃止や予算削減	28	60.9	15	83.3	27	71.1	25	61.0	342	61.7	170	60.7
個別の事務事業の有効性が向上	23	50.0	9	50.0	20	52.6	22	53.7	241	43.5	118	42.1
個別の事務事業の効率化が向上	20	43.5	10	55.6	20	52.6	25	61.0	274	49.5	115	41.1
業務体系の再検討に繋がる	17	37.0	4	22.2	22	57.9	16	39.0	261	47.1	113	40.4
議会で結果が取り上げられる	15	32.6	11	61.1	11	28.9	14	34.1	159	28.7	37	13.2
職員の意識改革に寄与した	15	32.6	8	44.4	12	31.6	18	43.9	227	41.0	90	32.1
住民の関心や理解が深まる	15	32.6	8	44.4	9	23.7	9	22.0	120	21.7	48	17.1
職員の企画立案能力が向上	11	23.9	1	5.6	3	7.9	2	4.9	86	15.5	43	15.4
予算配分が大きく変更	0	0.0	3	16.7	3	7.9	3	7.3	57	10.3	21	7.5
人員配置が大きく変更	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	0.5	1	0.4

出所：総務省（2011）

松尾（2009：72-85）は、先行研究にもとづき、行政評価の課題として表4のとおり整理を行っている。

表4 行政評価の課題

課題		課題の内容
技術的な課題	指標の設定問題	<ul style="list-style-type: none"> 行政組織における合理的な測定の難しさ ベンチマーキング、相対的業績評価の必要性 客観性の担保
	予算編成へのフィードバック上の課題	<ul style="list-style-type: none"> 評価対象と予算単位との対応関係が明確でない 予算と評価のスケジュールの違い 予算編成が政治的な性格をもつため、行政評価だけで予算編成を行うことは困難 組織的抵抗 コスト情報の精度
	組織評価へのフィードバック上の課題	<ul style="list-style-type: none"> 評価結果を特定の組織や個人の評価に反映させることの難しさ
	計画体系へのフィードバック上の課題	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画自体が総花的で、フィードバック自体が意味をもたない可能性がある
プロセス上の課題		<ul style="list-style-type: none"> トップの理解やリーダーシップの欠如 職員に対する導入サポートの欠如 導入コストの問題 推進主体の問題 職員の作業に対する負担増の問題

出所：松尾（2009：72-85）にもとづき筆者作成

このように、行政評価についてはさまざまな課題が認識されており、行政評価を導入したものの、廃止・休止した地方自治体もある。総務省（2014）によれば、広島市は、「適切な目標

数値の設定が困難であったり、目標数値の達成にこだわる余り、達成可能な低い水準の目標数値を設定するなど、必ずしも市民の目線に立った事務事業の見直しや施策の展開につながらなかった」として行政評価を休止している。すなわち、内部管理の手法を導入したものの、思ったような成果が得られなかったことから休止したものと推察されるが、この点について、清水（2013：245）は次のとおり述べている。

これまでの管理会計は、ややもすると新しいツールを取り上げ、その効果をあれこれと論じる傾向が強かったように思える。しかし、ツールがどれほど良くても、それを操る人間が間違った使い方をすれば、効果を得ることは不可能である。バランス・スコアカードがどれほど優れたツールであっても、それをマイクロ・マネジメントに使用すれば、まったく効果が出ないどころか、多数の観点から目標が押し付けられて、従業員をがんじがらめに縛りつけてしまう有害なツールとなることも容易に理解できよう。

すなわち、管理会計のツールは使い方によっては従業員の意識を低下させ、成果が出ない可能性があるということである。実際に、総務省の調査結果においても、行政評価を導入している977の地方自治体のうち636団体、すなわち65.1%が「職員の意識改革」を行政評価の課題として挙げている（総務省，2011）。

ここで、「職員の意識改革」とは何を指しているのであろうか。職員の意識改革が指しているものとして、①成果を意識して業務を行う、②（評価対象である）事務事業に取り組む意識を変える、③前向きに行政評価に取り組む、などが考えられる。①や②を可能にするためには③が前提であるが、そもそも自治体内部において、③に問題があることが指摘されている。自治体内部において、数値化に対する偏見や拒否反応が根強く、「行政機関は利益追求をしないので、企業のような数値による行動評価は難しい」といった反対論も多い⁸⁾。このように、自治体職員が行政評価に対するアレルギーを持っている状態では、清水（2013）の指摘どおり「有害なツール」となりかねず、そのため、思ったような成果が得られていない可能性もあるだろう。そこで、行政評価を有効なツールとするために、まずは行政評価に対するアレルギーを取り除く必要がある。このことを踏まえ、本稿においては、職員の意識改革として「前向きに行政評価に取り組む」ことに焦点を当て、自治体職員の行政評価に対する抵抗を少なくするためにはどのようなしくみが必要かについて検討していくこととする。

第4節 測定への抵抗

本稿において、行政評価を管理会計のしくみと捉えている点については前述したとおりであるが、総務省（2014）の定義にも「一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定

8) この点については、高寄（1999：9-16）に詳しい。

するもの」とあるように、業績管理の手法であると考えられる。

地方自治体内部において、数値化に対する偏見や拒否反応が根強いのは第2章第3節で述べたとおりであるが、民間企業においても、事業部制等を採用している企業においては、どのような指標により事業部や事業部長の業績を評価すべきか、議論も多いところである。このように、業績を管理するにあたって、何をもちて評価するかという点については、地方自治体、民間企業を問わず、大きな問題となっている。これについてSimons（2006：邦訳 22）は、特定の戦略をうまく確実に実行する組織デザインの答えを導く決定要因として、顧客定義（Customer definition）、重要業績指標（Critical performance variables）、創造的引張り合い（Creative tension）、他者へのコミットメント（Commitment to others）の4つを挙げているが、このうち、重要業績指標と関連する組織デザインのレバーが診断的コントロールシステムである。ここに診断的コントロールシステムとは、マネジャーが組織成果をモニターし、予め設定した業績目標からの差異を是正するために利用するフォーマルな情報システムであり、目標の設定に使用され、業績をモニターするために利用されるものである（Simons, 2006：邦訳 83）⁹⁾。

すなわち、行政評価は地方自治体における診断的コントロールシステムであると考えられることから、Simonsの組織デザインに関する理論フレームワークを用いて、行政評価の課題と職員の意識との関連をみていくこととする。

診断的コントロールシステムの重要課題として、Simonsは重要業績指標の識別、アカウントビリティの幅の決定、システムの強化、測定への抵抗の克服という4つの課題を挙げている（Simons, 2006：邦訳 84）。このうち、「測定への抵抗の克服」が、職員の意識改革に必要なものであると考え、測定への抵抗を克服するためにはどのようなしくみが必要かを検討していきたい。

「測定への抵抗の克服」についてSimonsは、診断的コントロールシステムに抵抗し、従わない理由として、目標の不明確性、インセンティブの衝突、アカウントビリティとコントロールの調節ミス、価値創造につながらない、能力とスキルの不足という5つを挙げている（Simons, 2006：邦訳 101）。

前述した松尾（2009：72-85）の行政評価の課題について、Simonsの「測定への抵抗理由」と関連づけてみると次のとおりとなる。

① 目標の不明確性

目標の不明確性とは、責任を伴う指標と経営戦略に矛盾がある、指標の数が極端に多く、求める目標に混乱をもたらすことなどである（Simons, 2006：邦訳 101-102）。これについては、指標の設定問題（第2章第3節 表4参照）に関連があると考えられる。

9) 診断的コントロールシステムの具体例として、Simonsは、販売予測システム、予算と利益計画、バランス・スコアカード、プロジェクトマネジメント・システム、技術開発システムなどを挙げている（2006：邦訳 83-84）。

② インセンティブの衝突

インセンティブの衝突とは、望ましいといっている行動とは異なる行動に対して報酬を与えることである (Simons, 2006: 邦訳 103)。これについては、組織評価へのフィードバック上の課題 (第2章第3節 表4参照) に関連があると考えられる。

③ アカウンタビリティとコントロールの調節ミス

アカウンタビリティとコントロールの調節ミスとは、指標に責任をもつ個人のコントロールの幅を考慮しないで、ドライバー、指標、そしてアカウンタビリティを設定し、アカウンタビリティの幅とコントロールの幅との不適切なギャップをつくり出してしまうことである (Simons, 2006: 邦訳 103-105)。これについては、指標の設定問題および予算編成へのフィードバック上の課題 (第2章第3節 表4参照) に関連があると考えられる。

④ 価値創造につながらない

ドライバー指標の改善が成果指標に反応していない場合、システムの因果関係は悪く、仮説が誤っていたということになる (Simons, 2006: 邦訳 105-106)。これについては、指標の設定問題および予算編成へのフィードバック上の課題 (第2章第3節 表4参照) に関連があると考えられる。

⑤ 能力とスキルの不足

訓練、専門知識、能力が足りない場合、適切な戦略が従業員のスキルに見合わず失敗することがある (Simons, 2006: 邦訳 106)。これについては、職員に対する導入サポートの欠如 (第2章第3節 表4参照) に関連があると考えられる。

本章においては、地方自治体に行政評価が普及しているものの、さまざまな課題があることが明らかとなった。さらに、Simons (2006) の組織デザインに関する理論フレームワークを用いることにより、行政評価の課題として認識されているものが「測定への抵抗」に関連づけられることがわかった。そこで次章においては、京都市における行政評価の取り組みについて、「測定への抵抗」とどのように関連づけられるかという点を中心に見ていくこととする¹⁰⁾。

第3章 京都市における行政評価

本章では、公表されている資料を中心として、京都市における行政評価の概要についてみていくとともに、行政評価 (特に事務事業評価) のしくみが、Simons (2006) の「測定への抵

10) この点については、第3章第4節第1項にて京都市の行政評価のしくみとの関係を整理している。

抗の克服」とどのような関連があるのかをみていきたい。

第1節 京都市の概要

京都市は、人口（平成26年5月の推計人口）1,470,449人、面積827.90km²、一般会計規模7,395億円（平成26年度当初予算）、職員数13,577人（平成25年4月1日現在）の政令指定都市である。

平成16年度、戦略的な予算配分を目指し、政策評価制度と事務事業評価制度からなる「京都市版行政評価システム」を導入した（平成15年7月25日、市長記者会見資料）。事務事業評価は平成12年度から試行実施、平成15年度から本格実施されている。

第2節 導入している行政評価システムの概要

次に、京都市で導入している行政評価システムについて、詳しくみていくこととする。

第1項 導入時期

政策評価制度、事務事業評価制度、公共事業評価制度、交通事業事務事業評価制度、上下水道事業経営評価制度、学校評価システム及び外郭団体経営評価システムの7つの行政評価等の取り組みを進めてきた。これら7つの行政評価等の体系的な仕組み作りを行うため、「行政評価条例」（京都市行政活動及び外郭団体の経営の評価に関する条例）を制定し、平成19年6月1日から施行している¹¹⁾。

第2項 推進主体

政策評価は基本計画の進行管理を主な目的としていることから企画部門が担当、事務事業評価は予算編成に反映させることを主な目的としていることから財政部門が担当している。このように、目的に応じて推進主体が分かれている。なお、政策評価と事務事業評価が分離することで、施策の手段が事務事業であるという意識が薄くなりがちであることから、事務事業評価票に上位施策を記入する欄を設け、職員が意識できるようにしている。

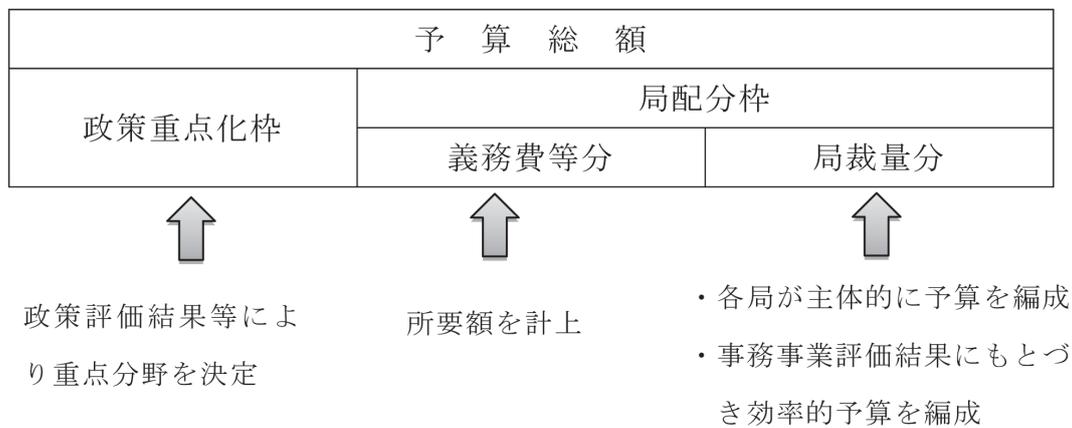
第3項 予算編成手法の特徴

京都市においては、図1のとおり、予算を「政策重点化枠」と「局配分枠」の2つに区分し、「政策重点化枠」の予算編成では、政策評価結果などを勘案し、新規・充実事業に対して局横断的に予算を配分する。具体的には、政策評価制度の評価結果や各局の重点政策の状況などを勘案のうえ、市長をトップとする政策推進会議において決定し、9月下旬を目途に公表。また、「局配分枠」の予算編成では、各局があらかじめ配分された財源の範囲内で主

11) 行政評価の実施根拠として条例を設定している地方自治体は8.2%に過ぎない（総務省、2011）。

体的に事業別の予算額を決定する「財源枠配分型予算編成」方式を導入する。具体的には、各局に配分する編成財源は、次年度収支見通しや各局の義務費の状況などを勘案のうえ、市長をトップとする政策推進会議において決定し、9月下旬を目途に公表する。各局は、事務事業評価制度による個別の事務事業の有効性や効率性の事後評価にもとづき、事務事業の見直しなどを行う。これにより、個別の事務事業に予算を割り振る権限を原則として各局の長に委譲する。

なお、京都市においては事務事業評価結果にもとづき、表5のとおり事務事業の見直しを実施しているが、これを予算に反映させることにより約25億円の財政効果額があったとしている。



出所：京都市広報資料

図1 京都市の予算編成手法の特徴

表5 事務事業の見直し結果（今後の方向性）（平成25年度）

	充実	現状のまま継続	見直し		終了	合計	
			効率化等	縮小等			
一般型	100	417	138	114	24	10	665
公の施設型	10	9	11	11	0	0	30
定型・維持管理型	15	174	44	40	4	2	235
合計 (構成比)	125 (13.4%)	600 (64.5%)	193 (20.8%)	165 (17.8%)	28 (3.0%)	12 (1.3%)	930 (100%)

出所：京都市広報資料

第3節 事務事業評価について

第3章第2節においては、京都市の行政評価についての概要をみてきた。第2章第1節で行政評価をその対象により政策評価、施策評価、事務事業評価に分類したが、総務省（2011）の

調査結果によれば、行政評価を導入している地方自治体のうち、政策評価を導入しているのは13.1%、施策評価を導入しているのは45.5%、事務事業評価を導入しているのは97.0%である。そこで、最も地方自治体に導入されている事務事業評価について、京都市のしくみをみていきたい。

第1項 評価対象

京都市は、事務事業を表6のとおり類型化している。導入当初は全ての事務事業を評価対象としていたが、平成24年度に再構築を行った。具体的には、事務事業の一部を評価対象から除外するとともに、評価項目についての再検討を行っている。評価対象から除外した事務事業としては、法定義務経費や内部管理事務など、予算との関わりという点では見直しが難しいものが挙げられる。また、指定管理者制度を導入している公の施設の管理運営のように、別途評価制度があるものについても、評価が重複しないよう、職員の負担とならないような配慮がなされている。また、事務事業の類型に応じて評価項目に違いを設けている¹²⁾。

表6 事務事業の類型

類 型	内 容
一般事務事業	個人給付、事業補助、融資、イベント・講座・普及啓発、規制・指導、検査・検診、研究、相談、広報・公開、保育など
公の施設	文化・スポーツ施設など、不特定多数の市民等の利用に供している利便施設や使用料を徴収している施設のうち主な施設（指定管理者制度導入施設を除く）
定型・維持管理	・住民票発行事務、市税徴収事務、ごみ収集など、定型的な業務 ・道路、設備等の保守管理・修繕、その他間接業務など、経常的な業務（内部管理事務を除く）

出所：京都市事務事業評価実施の手引（平成26年度版）

このように、事務事業評価の導入から一定期間経過するなか、形骸化してきたこともあり、シンプルで使いやすいツールへという観点から見直しが行われた¹³⁾。

なお、事務事業の単位は課をまたぐことはあっても局をまたぐことはない。予算の単位と組織にズレがあるものが若干あるものの、基本的には整合している。

第2項 毎年のスケジュール

事務事業評価は、毎年9月に評価結果を公表のうえ、各事務事業所管局等において、「市

12) 具体的な評価項目については、第3章第3節第4項にて説明している。

13) 梅田（2004, 64-65）は、単なる職員の負担を軽くすることについて、「職員の意識改革と政策形成能力を高めるうえでは、記入を通じて考え、情報の共有化、議論を行う必要がある。したがって、負担を軽くすると評価の意義が失われるおそれもある」と指摘している。

民と行政の役割分担評価」や「業績評価」の評価結果などを参考にして、事務事業の課題やその対策、今後のあり方の検討を進め、毎年2月には翌年度予算案とともに、事務事業の「今後の方向性」を公表している。

第3項 第三者評価

事務事業評価は、事務事業担当課の自己評価により実施される。この評価の客観性、透明性を確保するため、京都市事務事業評価委員会（学識経験者5名）を設置し、第三者の立場から評価を行うほか、事務事業評価の手法についても助言を受けている。これはいわゆる外部評価のしくみであるが、京都市においては、これ以外に「事務事業評価サポーター制度」を実施している¹⁴⁾。

その他、評価結果は9月市会定例会において公表している。また、京都市情報館ホームページにおいてすべての評価結果を公開している。さらに、市民からの意見を吸い上げるしくみも設けている。これらのしくみにより、議会では議員から評価結果にもとづく質問が行われることも多くなっている。

第4項 2段階評価

第1段階として、「市民と行政の役割分担評価」（行政サービスとして継続していくべきかどうか）を実施し、第2段階として、「業績評価」（各事務事業が期待どおりの成果を挙げているか）を実施している。

(1) 市民と行政の役割分担評価について

第1段階として、「公共性」、「実施主体の妥当性」、「受益者負担の妥当性」について評価を行っている。なお、事務事業の類型に応じて評価項目が異なっており、事務事業の類型は表7のとおりとなっている。

表7 市民と行政の役割分担評価

事務事業の類型	評価項目		
	公共性	実施主体の妥当性	受益者負担の妥当性
一般事務事業	○	○	○
公の施設	○	○	○
定型・維持管理	—	○	—

出所：京都市事務事業評価実施の手引〈平成26年度版〉

14) 事務事業評価サポーター制度については第3章第3節第5項で詳しく説明している。

(2) 業績評価について

第2段階として、「目標達成度」、「効率性」について評価を行っている。なお、事務事業の類型によっては、「市民参加度」、「市民満足度」についても評価している。具体的には表8のとおりである。

定型・維持管理については効率性のみを評価するなど、あくまでも予算への反映という目的を重視し、評価項目を必要最低限に抑えている。

表8 業績評価

事務事業の類型	評価項目			
	目標達成度（有効性）	効率性	市民参加度	市民満足度
一般事務事業	○	○	○	—
公の施設	○	○	—	○
定型・維持管理	—	○	—	—

出所：京都市事務事業評価実施の手引〈平成26年度版〉

第5項 事務事業評価サポーター制度

京都市では、平成17年度から事務事業評価サポーター制度を実施している。これは、大学ゼミ等の学生と市職員が協働し、評価制度の改善に対する提案や各職場で行われる事務事業評価の取り組みを支援するものである。毎年度、活動対象となる分野を設定するが、5年で一巡するよう設定されている。なお、平成25年度は、「子育て支援」及び「障がい者福祉」の2分野を対象として、2つのサポーターチームが活動を行った。具体的な活動内容は以下のとおりである。

- ① 評価制度について学ぶ
- ② 活動対象分野の事務事業について学ぶ
- ③ 評価票の点検と改善案の検討
- ④ 事業内容についての提案
- ⑤ 点検結果のまとめと報告資料の作成

すなわち、市職員はサポーターに対して評価票を提示し、説明を行うことにより、わかりやすく事務事業やその評価結果を説明する能力の醸成につながるといえる。一方、学生は評価制度や活動対象分野の事務事業について学ぶことから始めるため、具体的な提案がしやすくなる。

なお、事務事業評価サポーター制度においては、指標の改善が大きな目的として掲げられているが、例えば、平成24年度には学生サポーターからの提案を受けて、指標を追加したり、変更したりした事例がある。

第6項 評価シートの記載についてのサポート

「事務事業評価実施の手引」を毎年度作成、配付するとともに、行政改革課が窓口となって職員の相談を受けている。また、制度が大きく変わった年度には、説明会を実施している。

第7項 指標の設定について

「目標達成度評価に係る指標と目標値の設定マニュアル」を毎年度作成、配付し、職員が指標や目標値を設定するにあたって参考となるような情報を提示している。

指標については、指標と事務事業の実施方法との間に強い関連性があることを重視していることから、アウトカムだけでなくアウトプットを指標とする場合もあると明記されている。また、目標値の設定についての留意点として3つのC（challenge（挑戦）、communication（コミュニケーション）、compare（比較））が挙げられている。すなわち、実現可能かつ挑戦的な目標であること、内部で十分に議論され誰にでも分かりやすい目標であること、できる限り他都市との比較についても検討すること、の3つである。

第4節 得られた知見

ここまで京都市の行政評価のしくみ、とりわけ事務事業評価のしくみについて詳しくみてきたが、本項においては、前述したSimons（2006）の「測定への抵抗が発生する5つの理由」と京都市の事務事業評価のしくみとの関連をみていきたい。

第1項 測定への抵抗を克服するために有効なしくみ

京都市の事務事業評価のしくみについて、Simons（2006）の測定への抵抗が発生する5つの理由に関連づけて整理してみると、次のとおりになる。

① 目標の不明確性

より上位の施策評価を事務事業評価票上で明確にしている。

② インセンティブの衝突

金銭的なインセンティブは設けられておらず、この点について衝突は発生しえない。

③ アカウンタビリティとコントロールの調節ミス

事務事業の単位は課をまたぐことはあっても局をまたぐことはない。予算の単位と組織にズレがあるものが若干あるものの、基本的には整合していることから、アカウンタビリティとコントロールの幅が一致しているような組織（もしくは予算の単位）となっている。

また、局配分枠を設け、事務事業評価結果に基づき各局が主体的に予算編成できるしくみになっていることにより、アカウンタビリティとコントロールの幅が一致している。

さらに、成果指標としてアウトカムだけでなくアウトプットが設定される場合を明記していることで、アカウンタビリティに見合う管理可能な指標の設定が想定されている。

④ 価値創造につながらない

指標の設定について、指標と事務事業の実施方法との間に強い関連性があることを重視している。

⑤ 能力とスキルの不足

説明会の実施、具体的なマニュアルの策定、相談対応など、評価を行うにあたってのサポートが能力とスキルの向上に役立っていると考えられる。

さらに、京都市事務事業評価委員会、事務事業評価サポーター、市会議員など、第三者の目が事務事業評価に向けられることにより、職員の能力とスキルの向上に役立っているといえるだろう。

第2項 その他有効と思われるしくみ

第3章第4節第1項においては、Simons (2006) の「測定への抵抗」に対する克服の観点から、京都市のしくみを整理したが、それ以外にも職員の意識にプラスの影響を与えていると思われる事項を挙げていきたい。

① 行政評価の目的が明確であること

行政評価自体が何を目的としているか（政策・施策評価は計画の進行管理、事務事業評価は予算に反映させるため）が明確であり、推進主体、評価対象、評価方法など、その目的に応じたしくみとなっていることが、職員の意識に役立っていると考えられる。

② 目標値の設定方法

目標値に関して、その設定を担当部署に任せていること、さらに、目標値として実現可能かつ挑戦的なものを設定していることも職員の意識に対してプラスの作用があると考えられる。これについては、Deciが、最適な目標を設定する最も良い方法は、自分自身を目標設定の過程にかかわらせること (Deci, E.L. and R. Flaste., 1995 : 邦訳 212) であり、より効果をあげるためには、目標を、最適な挑戦となるよう設定すべき (Deci, E.L. and R. Flaste., 1995 : 邦訳 213) であるとしている¹⁵⁾。

③ 行政評価が活かされる場があること

職員の意識改革に関連するような「仕事に対するモチベーション向上」という点では、業務改善活動などが必要とされている。つまり、行政活動の測定・評価を行う行政評価という仕組みは、予算・会計制度や会議体、改善活動など、情報が生かされる仕組み（シス

15) 人の実績の評価は、常に、明示されていたり暗黙に存在したりする基準に照らして行われる。良かったり悪かったりというのは、その時と場所において、達成できると思われる基準との比較によってのみ言えることである。もし目標が適切に設定されていれば、それは実績を評価する基準となる。また、目標を設定することに関与できれば、自分自身の実績を評価することにも関与できることになる。どのくらい実績をあげたか、自分自身が一番よくわかるということである (Deci, E.L. and R. Flaste., 1995 : 邦訳 213)。

テム)や「場」に関連付けられる必要があることがわかった(松尾, 2009: 287)。

京都市においては行政評価が予算に活かされており、このしくみが職員の意識によい影響を与えていると考えられる。

④ 学生との協働

なお、事務事業評価サポーター制度は京都市特有の取り組みであるが、これが職員の意識にプラスの影響を与えているように思われる。職員は学生に対して自分自身が行った評価結果を説明することに加え、第三者の意見を聞くことができる。外部の意見を取り入れるという点では、他の自治体の多くで外部評価のしくみが導入されているが、事務事業評価サポーター制度については、一緒に学び、考えていくという作業が効果をもたらしているように思われる。

⑤ 議会の影響

市会議員の評価票に対する意識が非常に高くなってきており、評価票を見て質問していただくことも多く、事務事業評価を意識せざるを得ない状況になっている。このようななか、事務事業評価への取り組み方が変わってきたといえるかもしれない。

本章においては、京都市の行政評価システムにおけるさまざまなしくみが、Simons (2006)のいう「測定への抵抗」の克服にどのように役立っているかが明らかになった。また、第3章第4節第2項でみたように、組織外部の学生や議会の影響も少なからず職員の意識に役立っていると思われる。

第4章 おわりに

京都市においては、さまざまなしくみの存在によって、「測定への抵抗」を克服してきたと考えられる。

また、今回の研究において、指標の設定に関する問題が職員の意識に大きな影響を与えていることがわかった。成果指標の設定は、行政評価に対する職員の意識を高めるうえで、非常に重要なファクターとなる。Simonsによれば、有効な指標にするための条件として、3つの条件(客観的指標、完結したもの、すなわち、達成度に関連したすべての属性を網羅したもの、モニター対象の人々の努力を反映するもの)を挙げている(Simons, 2006: 邦訳 78-79)。さらに、地方自治体においては、営利を目的としないことによる独特の難しさもある。そこで、どのような指標を成果指標として設定すべきかについては今後の検討課題としたい。

【参考文献】

- Deci, E. L. and R. Flaste (1995) "Why We Do What We Do" Putnam Pub Group. (桜井茂男監訳 (1999) 『人を伸ばす力』新曜社).
- Neely, A. (1998) "Business Performance Measurement: Theory and Practice" Cambridge University Press. (清水孝訳 (2004) 『業績評価の理論と実務』東洋経済新報社).
- Simons, R. (1995) "Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal" MA: Harvard Business School Press. (中村元一、黒田哲彦、浦島史恵訳 (1998) 『ハーバード流「21世紀経営」4つのコントロール・レバー』産能大学出版部).
- Simons, R. (2000) "Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy" (伊藤邦雄監訳 (2003) 『戦略評価の経営学—戦略の実行を支える業績評価と会計システム』ダイヤモンド社).
- Simons, R. (2005) "Levers of Organization Design: How Managers Use Accountability Systems for Greater Performance and Commitment" Boston, MA: Harvard Business School Press. (谷武幸、窪田祐一、松尾貴巳、近藤隆史訳 (2008) 『戦略実現の組織デザイン』中央経済社).
- 稲沢克祐 (2012) 『増補版 行政評価の導入と活用—予算・決算、総合計画—』イマジン出版。
- 上山信一 (1998) 『「行政評価」の時代』NTT出版。
- 上山信一、玉村雅敏、伊関友伸編著 (2000) 『実践・行政評価—事例、解説、そしてQ & A—』東京法令出版。
- 梅田次郎 (2004) 「悩める担当者への手紙—取り組みやすく、役に立つ行政評価—」『地方財務』第597号：62-71。
- 島田晴雄、三菱総合研究所 (1999) 『行政評価』東洋経済新報社。
- 清水 孝 (2013) 『戦略実行のための業績管理—環境変化を乗り切る「予測型経営」のすすめ』中央経済社。
- 総務省 (2011) 『地方公共団体における行政評価の取組状況 (平成22年10月1日現在)』。
- 総務省 (2014) 『地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果 (平成25年10月1日現在)』。
- 高寄昇三 (1999) 『自治体の行政評価システム』学陽書房。
- 廣本敏郎 (2009) 『自律的組織の経営システム—日本的経営の叡智』森山書店。
- 松尾貴巳 (2009) 『自治体の業績管理システム』中央経済社。