

【論文】

長野県茅野市の行政評価 —施策目標に対する事務事業の有効性—

見 山 正 史

目次

1. はじめに
2. 概観
3. 行政評価
4. おわりに

1. はじめに

本稿は、長野県茅野市の行政評価がどのように行われたか、特に、施策目標に対する事務事業の有効性がどのように評価されたかを明らかにする。

予算編成において、限られた財源を優先性の高い分野に傾斜配分（優先化・劣後化）するためには、事務事業間の相対化が必要であるが、予算要求を1件ずつ個別に査定する方法では限界があり、予算事業よりも大きな単位（例えば施策）の中で相対化する必要があると言われる。（稲沢2013：32）

施策の中で事務事業を相対化する1つの手法として、ツリー型ロジックモデルがある。これは、事務事業の実施から施策目標の達成までの論理的な因果関係（事務事業名、活動内容、直接の結果、短期・中期・長期成果、施策目標）を図示したフローチャートであり、1つの施策には複数の事務事業が関わるため、樹形図のような形をとる。また、直接の結果から施策目標までの各項目に指標を設定し、実績値を測定することもできる。そして、ツリー型ロジックモデルや指標の数値は、施策目標に対する事務事業の論理上および実際の有効性を相対的に評価するための材料となる。しかし、ロジックモデルを作成し、指標の数値を測定した自治体はあるものの、指標の数値を用いて施策目標に対する事務事業の実際の有効性を評価した自治体は見られなかった。（見山2013）

長野県茅野市では、総合計画を構成する185の細施策の評価によって、各細施策の目標達成のために約900の事務事業を優先化・劣後化するとされている。また、相対化の根拠は、ただ1つ、総合計画の目標達成に置かれているとされる。（稲沢2013：32）

そこで、本稿は、茅野市の行政評価がどのように行われたか、特に、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性がどのように評価されたかを明らかにする。以下では、茅野市の総合計画と行政

評価を概観した上で、行政評価の制度と実態を分析する。

2. 概観

(1) 総合計画

茅野市の現行の総合計画は、第4次総合計画（計画期間2008～17年度）の後期計画（2013～17年度）である。

総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画からなる。基本構想は、長期的なまちづくりの基本方針を示すものであり、将来像（「人も自然も元気で豊か 躍動する高原都市」）、8つの政策（「お互いに支えあい、その人らしく暮らせるまちづくり」など）、43の施策（「福祉21ビーンズプラン（地域福祉）の推進」など）などからなる。基本計画は、基本構想の政策・施策を具体的な事業計画として位置づけるものであり、185の細施策（「保健・福祉の総合相談及び支援の強化」など）において主要な事務事業を示している。各細施策について、基本的な考え方（現状・課題、あるべき姿）、目標指標（指標の名称・説明、計画策定時の数値、目標値）、市・市民等が担う役割、細施策達成のための主要事務事業（名称、内容）などが記載されている。実施計画は、基本計画を実現するため3年間に実施する事業を具体的に定めるものであり、毎年度見直すこととされている。（総合計画5, 20-41, 46-9, 52-）

なお、2008～12年度の総合計画は、8つの政策、43の施策、191の細施策からなり、政策・施策・細施策の名称は現行のものとはほぼ同じだった。（行政評価2012、細施策評価2012、総合計画48-9）

(2) 行政評価

茅野市では、事務事業評価が2003年度に試行的に導入され、2004年度から本格実施された。また、細施策評価が2009年度に試行的に導入され、2010年度から本格実施された。

行政評価の基本的な考え方としては、事務事業の成果を把握し、それを次の計画に反映させる「PDCAのマネジメントサイクル」を定着させること、「何をするか(予算主義)」から「何をしたか(決算主義)」に転換することなどが掲げられている。また、行政評価の目的としては、行政運営を計画重視から成果重視へ転換すること、そのために、事務事業の実施による効果を数値化して評価することなどが挙げられている。そして、第4次総合計画（2008年度策定）で政策体系が整理されたことにより、上位目的（細施策）から見てどのような手段（事務事業）を行うことが成果向上につながるかという視点からの評価が可能になり、これを機会に細施策評価を導入したとされる。

事務事業評価と細施策評価の位置づけについては、事務事業評価は個々の事務事業を絶対評価することに視点を置いた手法であるのに対して、細施策評価は細施策レベルから事務事業を相対評価する手法であり、総合計画の実現に最適な事務事業の選択（重点化、取捨選択など）に資するとされている。また、事務事業評価の結果に基づいて細施策評価を行い、細施策評価の結果を再度、事務事業評価に反映することになっている。（行政評価2010-14）

以上のように、茅野市の行政評価は、予算主義から決算主義への転換、計画重視から成果重視への転換を掲げ、事務事業の実施による効果を数値化して評価するとしている。また、細施策の目的から見てどのような事務事業が成果向上につながるかという視点からの評価が可能になったことを機会に、細施策評価が導入された。このように、茅野市の行政評価は、事務事業の実際の有効性の評価や、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性の評価などを行うものである。

3. 行政評価

本節では、事務事業評価および細施策評価の制度と実態を分析する。

(1) 制度

①事務事業評価

事務事業評価では、活動指標・成果指標を設定して事務事業の実績を振り返る定量的な評価と、妥当性・有効性・効率性の3つの視点からの定性的な評価が行われ、それらの結果から総合評価が行われる。

第1に、定量的な評価については、評価シートの「実施状況 (DO)」の項目に、活動指標・成果指標の名称・目標・実績・達成率を記入する欄が設けられている。

第2に、定性的な評価と総合評価は、評価シートの「評価(CHECK)」の項目に記入される。まず、定性的な評価は、妥当性・有効性・効率性の3つの視点から行われ、それぞれの視点について、各4つの観点に該当するかどうか評価される（該当する場合は「✓」を記入する）。有効性の視点の4つの観点のうちの1つは、「事務事業の成果（意図）が、上位施策の目標達成に結びついて（貢献して）いない」というものである⁽¹⁾。次に、総合評価は、上記の3つの視点から抽出された課題を踏まえて、「A」（計画どおり事業を進めることが適当）～「D」（事業の統合・休廃止の検討が必要）の4ランクで判定される。また、これらに加えて、課題や総合評価を文章で記述する欄も設けられている。

第3に、評価シートの「改革・改善の方向性 (ACTION)」の項目には、以上の評価を反映して、今後の成果の方向性（拡充、現状維持、縮小、休廃止）とコスト投入の方向性（拡大、現状維持、縮小、皆減）を記入する欄が設けられている。

なお、2012年度に事中評価が一部の事務事業で導入され、2013年度からすべての事務事業で行われるようになったため、評価シートには事中評価（当年度開始後に新たに生じた問題点や環境の変化など）を記述する欄もある。

評価の主体・手順については、2010～12年度は、係長以下の担当職員が事務事業評価シートに記入し、所管課長等のヒアリング・決裁を受けて評価を決定することになっていた。2013年度は、担当職員が事務事業評価シートを作成し、係長が内容を確認し、課長等がヒアリングをして、評価を決定することになった。なお、事務事業評価の対象は約900の事務事業であるが、2013年度までは

法定受託事務などは除かれていた。(行政評価2010-14、事務事業評価2010-14、事務事業評価方法2010-12)

以上のように、事務事業評価シートの「実施状況」の項目には、成果指標やその実績・達成率を記入する欄が設けられ、「評価」の項目には、事務事業の成果・意図が上位施策の目標達成に結びついているかどうかをチェックする欄も設けられている。このように、事務事業評価は、事務事業の実際の有効性の評価や、上位施策の目標達成に対する事務事業の有効性の評価を行う制度になっている。ただし、後者の評価は、定性的評価の12の観点（3つの視点の各4つの観点）のうちの1つとして位置づけられている。

②細施策評価

細施策評価シートには、細施策の名称、基本的な考え方（現状・課題、あるべき姿）、目標指標の名称・目標値・実績値・達成率、構成する事務事業の評価、細施策の評価などを記入する欄が設けられている。

構成する事務事業の評価の項目には、事務事業の名称、成果・コストの方向性、費用を記入し、各部門の経営方針や事務事業の方向性などから、最重点化事務事業に「◎」、重点化事務事業に「○」を記入することになっている。

細施策の評価の項目には、まちづくりの目標指標の分析（目標指標の設定の理由、実績値を踏まえた細施策の達成状況、目標値と実績値の乖離の理由）、事務事業の重点化（重点化すべき事務事業とその理由、方向性についての特記事項）、総合評価（今後の展開、事務事業の改革・改善策）などを記述する。

評価の主体・手順については、2010～12年度は、主管課長が評価シートに記入し、主管部長等のヒアリング・決裁を受けて1次評価を決定し、一部については行政評価推進本部会議（副市長、各部長等で構成）で2次評価をすることになっていた。2013年度は、課長が評価シートを作成し、部長等がヒアリングをして1次評価を行い、2次評価委員会（副市長、企画総務部長、主管部長・主管課長、企画課、財政課で構成）で細施策評価を決定することになった。(細施策評価2010-14、細施策評価見方2010-13、行政評価2010-14)

以上のように、細施策評価シートには、重点化する事務事業に記号を記入する欄や、重点化すべき事務事業とその理由などを記述する欄が設けられている。ただし、重点化の記号は、各部門の経営方針や事務事業の方向性などから記入することになっている。また、事務事業の方向性（成果・コストの方向性）は、先述のとおり、事務事業評価シートの「改革・改善の方向性」の欄に、定量的評価・定性的評価・総合評価を反映して記入することになっている。そして、定性的評価の12の観点のうちの1つとして、上位施策の目標達成に対する事務事業の有効性が位置づけられている。このように、事務事業の重点化の判断において、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性の評価は、制度上、重要な位置づけを与えられていない。

(2) 実態

行政評価の実態については、事務事業評価と細施策評価が2013、14年度にどのように行われたかを分析する。

以下の分析は、8つのうち5つの政策、約200のうち16の細施策、約900（行政評価結果2010-12）のうち100前後の事務事業を選定して行った。

第1に、8つの政策のうち、5つ（保健・医療・福祉、環境、子育て・教育、産業経済、都市基盤）を選定し、3つ（行政経営、国際化、情報化）を除外した⁽²⁾。行政経営は他の政策のための手段として位置づけられ、また、国際化と情報化は市民アンケートで重要度が7・8位であり（市民アンケート2012-13）、予算額も少ない（実施計画2011）ためである。

第2に、5つの政策を構成する細施策のうち、目標指標としてアウトカムの指標が設定され、かつ、構成する事務事業が5つ以上ある16の細施策を選定し、これらの評価シートを分析した。目標指標としてアウトプットの指標（施設の利用者数など）が設定されているものも多いが、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性が特に問題になるのは、細施策の目標指標としてアウトカムの指標が設定されている場合である。また、細施策を構成する事務事業が1つまたは少数のものも多いが、事務事業の重点化が特に問題になるのは、事務事業の数が多い場合である。

第3に、上記の16の細施策のうち8つを選定し、それらを構成する100前後（2013年度80、14年度112）の事務事業の評価シートを分析した。各政策について1～2の細施策に絞ることとし、担当課が重複しているもの、目標指標がアウトプットの指標に近いもの（保育所非待機率など）、目標指標と事務事業の関連が薄いもの（目標指標が観光客数、事務事業が観光協会事務など）など8つを除外した⁽³⁾。なお、事務事業評価の対象外のもの（2013年度の法定受託事務など）、検討中などのため評価シートが作成・記入されていないものは除外した。

以下、これら100前後の事務事業と16の細施策の評価を分析する。

①事務事業評価

事務事業評価の制度は、事務事業の実際の有効性の評価や、上位施策の目標達成に対する事務事業の有効性の評価を行うものである。事務事業評価シートの「実施状況」の項目には、成果指標とその実績値などを記入し、「評価」の項目には、事務事業の成果・意図が上位施策の目標達成に結びついていない場合に「✓」を記入することになっている。また、課題、総合評価、事中評価を記述する欄も設けられている。

そこで、第1に、事務事業の実際の有効性の評価については、成果指標としてアウトカムの指標が設定されているもの、課題・総合評価・事中評価の欄に事務事業の実際の有効性が記述されているものがどのくらいあるかを分析する。第2に、上位施策の目標達成に対する事務事業の有効性の評価については、上位施策の目標達成への結びつきを評価する欄に「✓」が記入されているもの、課題・総合評価・事中評価の欄に細施策の目標達成に対する事務事業の有効性が記述されているも

のがどのくらいあるかを分析する。

第1に、成果指標の欄にアウトカムの指標が記入されているものは、2013年度は80のうち52（65%）、14年度は112のうち68（61%）だった。アウトカム以外の指標としては、事業への参加者数などが記入されているものが多かった。また、課題・総合評価・事中評価の欄に事務事業の実際の有効性とその根拠が記述されているもの（例えば、成果指標の数値や具体例を示して事務事業の成果を述べているもの）は、2013年度は14（18%）、14年度は15（13%）だった。

第2に、事務事業の成果・意図が上位施策の目標達成に結びついているかどうかを評価する欄に「✓」が記入されているものは、2013年度はなく、14年度は5（4%）だった。また、課題・総合評価・事中評価の欄に、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性が記述されているものは、2013年度は27（34%）、14年度は42（38%）だった。ただし、細施策の目標達成に対する事務事業の実際の有効性が記述されているものは、それぞれ4（5%）、7（6%）であり⁽⁴⁾、論理上の有効性（「…のために…が必要」など）が記述されているものが大部分だった。（事務事業評価2013-14）

以上のように、成果指標としてアウトカムの指標が設定されているものは6～7割あったが、事務事業の実際の有効性とその根拠が記述されているものは1～2割だった。また、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性が記述されているものは3～4割あったが、実際の有効性が記述されているものは1割未満だった。なお、上位施策の目標達成に結びついていないとされた事務事業は1割未満だった。このように、事務事業の実際の有効性の評価や、細施策の目標達成に対する事務事業の論理上の有効性の評価はある程度行われていたが、細施策の目標達成に対する事務事業の実際の有効性の評価はほとんど行われていなかった。

②細施策評価

細施策評価では、重点化する事務事業に記号を記入し、重点化すべき事務事業とその理由を記述することになっている。そこで、16の細施策の評価シートのうち、重点化の記号が記入されているものがどのくらいあるか、重点化の理由として細施策の目標達成に対する事務事業の有効性が記述されているものがどのくらいあるかを分析する。

第1に、重点化の記号が記入されているものは、2013年度は15（94%）、14年度は16（100%）だった。

第2に、重点化の理由として、細施策の目標達成に対する事務事業の論理上の有効性（「…のために…が必要」など）が記述されているものは、2013年度は12（75%）、14年度は15（94%）だった。しかし、他の事務事業と比較して相対的に有効性が高い理由が記述されているものは、それぞれ3（19%）、2（13%）であり⁽⁵⁾、細施策の目標達成に対する事務事業の実際の有効性が記述されているもの（例えば、細施策と事務事業の指標の数値を示して事務事業の有効性を述べたもの）は、両年度ともなかった。（細施策評価2013-14）

以上のように、細施策評価において、事務事業の重点化はほぼ行われており、その際、細施策の

目標達成に対する事務事業の論理上の有効性が絶対評価されているものが7割以上あった。しかし、事務事業の相対評価が行われているものは1～2割であり、事務事業の実際の有効性の評価が行われているものはなかった。

4. おわりに

本稿では、長野県茅野市の行政評価がどのように行われたか、特に、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性がどのように評価されたかを分析してきた。

これまでの内容を要約すると次のとおりである。茅野市の行政評価は、事務事業の実際の有効性の評価や、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性の評価などを行うものであり、事務事業評価と細施策評価からなる。まず、事務事業評価の制度は、事務事業の実際の有効性の評価や、上位施策の目標達成に対する事務事業の有効性の評価を行うものである。ただし、後者の評価の観点には、多数の観点のうちの1つとして位置づけられている。また、細施策評価の制度は、重点化する事務事業を選定し、重点化すべき理由を記述するものである。ただし、重点化の判断において、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性の評価は重要な位置づけを与えられていない。次に、事務事業評価の実態において、事務事業の実際の有効性の評価や、細施策の目標達成に対する事務事業の論理上の有効性の評価はある程度行われていたが、細施策の目標達成に対する事務事業の実際の有効性の評価はほとんど行われていなかった。また、細施策評価では、事務事業の重点化はほぼ行われており、細施策の目標達成に対する事務事業の論理上の有効性が絶対評価されているものが大部分だったが、事務事業の有効性が相対評価されているものは少なく、事務事業の実際の有効性が評価されているものはなかった。

以上のように、事務事業の実際の有効性の評価はある程度行われていたが、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性の評価は、制度上、重要な位置づけを与えられておらず、実態としても、論理上の有効性の絶対評価を除き、あまり行われていなかった。

茅野市では、細施策評価によって、細施策の目標達成のために事務事業を優先化・劣後化すると言われている。実際、細施策評価において、事務事業の重点化はほぼ行われていた。しかし、重点化の判断の際に、制度上、細施策の目標達成に対する事務事業の有効性は重視されておらず、実態としても、事務事業の相対評価はあまり行われていなかった。

施策目標に対する事務事業の実際の有効性の評価や相対評価を行っている自治体の事例を分析することは、今後の研究課題として残されている。

注

- (1) 残りの11の観点は次のとおりである（一般事務事業の場合）。妥当性の視点の4つの観点は、市が関与する必要性が薄れている、目的を再設定する必要がある、社会環境の変化から実施意義が低下している、サービスの受益機会・水準を見直す余地がある、有効性の視点の残り3つの観点は、他の事務事業と重複・類似している、成果を向上させる余地がある、成果が充分とはいえない、効率性の視点の4つの観点は、他の主体を活用して費用の削減が可能である、受益者負担を求める・増やす必要がある、事務改善等による費用削減の余地がある、事業内容を部分的に廃止・縮小しても成果を達成できる、である。（事務事業評価方法2010-12）
- (2) 政策の正式名称は、「お互いに支えあい、その人らしく暮らせるまちづくり」（保健・医療・福祉）、「好きなまち・誇れるまち・未来につながる環境都市をめざす」（環境）、「生涯を通じて楽しく学び続ける、元気で心豊かな市民を育む」（子育て・教育）、「住みやすく、働きやすく、訪れてみたい緑のまちづくり」（産業経済）、「快適で安らぎのある高原都市づくり」（都市基盤）、「住民自治のしくみづくり」（行政経営）、「心豊かな多文化共生社会を創る」（国際化）、「ひとにやさしい情報文化都市づくり」（情報化）である。（総合計画48-9）
- (3) 事務事業評価を分析した8つの細施策は、「介護保険の推進と介護予防の充実」、「食育の促進と食の啓発」（以上、政策：保健・医療・福祉）、「森林の保全・整備」、「3R（発生抑制・再使用・再利用）の推進」（以上、環境）、「確かな学力が習得され、安心して教育が受けられる学校づくりをします」（子育て・教育）、「農業生産の振興」、「観光拠点の整備」（以上、産業経済）、「交通安全対策の推進」（都市基盤）である。細施策評価だけを分析したものは、「運動習慣の定着と地域活動支援」、「生活支援の充実」（以上、保健・医療・福祉）、「家庭や地域との連携により家庭養育の補完を行う保育の充実と幼稚園への支援をします」、「保育所の充実」（以上、子育て・教育）、「優良農地の保全と活用」、「産学公連携事業の推進」、「観光活性化の組織強化」、「ヒューマンツーリズムの発信」（以上、産業経済）である。
- (4) 運動教室事業に参加した高齢者の体力の維持・改善という介護予防の効果は現れている（施策目標：介護予防）、配食サービス事業によって在宅生活が継続できている利用者は多い（高齢者の自立）、養護老人ホーム管理事業の温水ボイラー工事により床暖房設備の故障の心配がなく入居者が快適に生活できる環境が維持できている（質の高い介護サービス）、資源物集団回収事業の収集重量は市の収集重量と比較すると充実している（3R）、環境館活用事業の不用品の販売は大きく伸びた（3R）、生ごみ回収・堆肥化事業の回収量は可燃ごみ全体量の1%弱にとどまりごみ減量の効果は出ていない（3R）、という記述が見られた。
- (5) 短期間で取り組むモデル事業であること（園芸作物産地づくり支援事業、細施策：農業生産の振興）、交通弱者の徹底した保護を行うこと（子どもへの啓発活動事業、高齢者への啓発活動事業、交通安全対策の推進）、個人客が減少し学習旅行・教育旅行の割合が高いこと（学習旅行・教育旅行招致強化事業、ヒューマンツーリズムの発信）が理由として述べられていた。

参考文献

1. 二次資料（著者名の五十音順）

稲沢克祐（2013）「閉塞状況を突破する予算編成」、『ガバナンス』152号、31-33頁。

児山正史（2013）「愛知県4市のまちづくり指標と行政評価・予算編成（1）（2・完）：自治体行政における社会指標型ベンチマーキングの活用」、『人文社会論叢（社会科学篇）』29号、31-49頁、30号、53-66頁。

2. 茅野市の資料（資料名の略称の五十音順）

※前年度から変更がないため当年度の資料が作成・公表されていないものもある（茅野市企画課職員からの聞き取り）。

行政評価（2010-14）「茅野市の行政評価」。

行政評価結果（2010-12）「行政評価結果について」。

細施策評価（2010-14）「細施策評価シート」。

細施策評価見方（2010-13）「細施策評価シートの見方」。

実施計画（2011）「茅野市民プラン 実施計画」。

市民アンケート（2012）「茅野市民プランの見直しに向けた市民アンケート調査 報告書」。

——（2013）「市民アンケートの調査結果」。

事務事業評価（2010-14）「事務事業評価シート」。

事務事業評価方法（2010-12）「事務事業評価の方法」。

総合計画「茅野市民プラン（第4次茅野市総合計画後期計画）」。