

焦点

政策評価と行政改革

(5) ベンチマークと政策の数値指標化

荘銀総合研究所 副理事長 石川 敬義

平成十年春のある朝、東京都内の書店の前に長蛇の列が出来た。上山信一著『行政評価』の時代、経営と顧客の視点から、を買いたい求めようとする人々の列だった。米国オレゴン州ムルトマ郡の「ベンチマーク」システムなど英米の行財政改革の取り組みを紹介している本として行政関係者の中で発売前から関心を集めていた。

それから四年。わが国の地方自治体では今「日本版ベンチマーク」構築が花盛りである。政府から指導されて行う行財政改革が続いてきた中で、この動きは自治体が主体的に行財政改革に取り組み新しい流れとも言える。行政評価システムはまだ手法が確立されていない段階にあるとして、導入は時期尚早と模様眺めしている自治体も少なくないが、一方で改革へ踏み出した自治体は着実に前進し変化を遂げている。一步を踏み出さない限り、行政の在るべき姿も課題の解決方向も見えてこないのである。

「ベンチマーク」とは本来、測定の水準基準「判断や判定のための基準尺度、指標」という意味であるが、民間企業では経営革新のツール概念として以前から使われていた。オレゴン州では当初、衰退した産業の構造改革のために採用されたが、その有効性が注目され政策評価システムとして導入、行政全般の改革にかかわるツールとなり、その考え方は連邦政府を含む全米に広がっている。行政評価システムの中の「ベンチマーク」は「住民に分かりやすい政策指標を設定し、現状と目標とを比較できるように数値で表し評価し、政策の達成度合いや政策形成の判断材料に用いるツール」となるのか。

そして、それは行政改革に強力なエネルギーを注入する。指標を設定する際に住民のニーズを探らなければならぬので政策形成時に行政と住民とのコミュニケーションが深まる。従って、顧客（住民）満足度の高い政策を形成する可能性が開かれる。また、目標が誰でも分かる数値で示されるので、首長、自治体職員、住民、議会議員が政策を考える際の共通言語となり、互いに政策達成度や課題などを客観的に認識できるようになり合意形成のツールとなる。さらに、インプット（予算投入）やアウトプット（事業実施）を重視する考え方からアウトカム（成果）を重視する方向へ行政運営が変わるので、アカウンタビリティが確保される。加えて、共通の指標を設定することで他自治体と比較できるようになり競争原理が働き、地域独占の公共サービス供給体の行政組織にコスト意識やサービス向上の動機づけが期待できる。

「評価」という名称はついていても、「行政評価システム」は従来の「事務事業評価システム」とは根本的に異なる。行政組織の内部のチェックに過ぎなかった「事務事業評価システム」と比べ、「行政評価システム」はより強く顧客（住民）を意識し、「管理」から「経営」へ重心を移しており、結果を出すことを求める「成果」重視の考え方に立っているのが民間企業の経営思想に近い。山形県でも新総合発展計画（平成七年二月策定）の「別表『ゆとり都を目指す社会資本等の目標』」で政策六分野に四十三の数値指標を用いて現況値と目標値を示している。また、ゆとり都山形健康づくり21行動計画（平成十三年三月策定）では生活習慣改善目標を数値で示してい

青森県委員会の「暮らしやすさの条件」と「政策分野」の組み合わせ表（一部簡略化）

暮らしやすさ条件	安心	つながり	自己実現	適正負担	
政策分野（点検項目）	A. 健康・福祉	1. 地域で十分な保健・医療・福祉サービスが受けられるか 2. 医療の質の低下や医療ミスに対する不安が少ないか	10. 豊かな人間関係のなかで孤独を感じることなく暮らせるか 11. 住み慣れた地域社会で死ぬまで暮らせるか	18. 未成年者の飲酒・喫煙薬物依存がないか 23. 保健・医療・福祉サービスを受ける際の費用負担が合理的か	
	B. 成長・学習	3. 保育所、幼稚園、学校の建物、通学路が安全か	12. 家庭、地域と学校が十分に連携しているか	19. 子どもが楽しく意欲的に学習しているか 20. 能力適性、興味・関心に沿った進学や、生涯学習・職業訓練の機会があるか	24. 経済的困難があっても進学ができ、少ない負担で生涯学習・スポーツを楽しめるか
	C. 仕事・職場	4. 生活に必要な収入が得られ退職や老後に備え蓄えができるか 5. 費用が安定し中途退職者、高齢者、女性、障害者の働く場がある	13. 個人の暮らしや家庭を尊重する職場環境か	21. 地元で希望する就職、就業ができるか 22. 高齢者、女性、障害者が職場で活躍しているか	
	D. 社会環境	6. 災害や緊急時への不安が少ないか 7. 犯罪が少ないか	14. 高齢者、障害者が気軽に街に出ることができるか 15. 里山や街の緑が豊かに守られているか		25. 高齢者、障害者、乳幼児連れが移動しやすい交通環境か
	E. 家庭・地域生活	8. 離別、死別、家族離散のときも暮らしが成り立つか 9. 歩行者や車が歩道や道路を安心して通ることができるか	16. 家族のふれあいが深い 17. 近隣の関係が密接で、地域づくりが活発なコミュニティーで暮らせるか		26. 質のよい住宅を適切に価格で入手できるか 27. 家庭・地域生活が省エネルギー型で環境にやさしいか

る。しかし、それらの数値目標は、目標としての位置付けが十分に県民に伝わっておらず、進捗状況の報告もなく、予算とどうリンクさせ組織や人事とどう関連させているかも示されていない。従って、数値目標設定という画期的な試みが行われたにもかかわらず、

評価の機能を発揮していない。だが、すべての行政分野に政策指標を設定することは容易ではない。住民の政策ニーズを的確に把握しなければならなくなるから、ニーズに合わないサービスを供給しても、住民の満足度は高まらない。従って、先行している自治体は大いに苦

労している。青森県ではこの時に使う画期的な手法を開発した。「政策マーケティング」の導入である。「マーケティング」とは民間企業で常用している商品や商品開発の際の市場調査というイメージがあるが、本来の意味は「市場づくり」である。食糧難時代の戦後と高速道路網が整っている今とでは住民が望む政策も違っていて当然である。青森県では潜在化している住民ニーズの掘り起こしと分析を徹底して行った。そして、シヨッキングな結果が出た。住民が「望んでいる政策」は行政が従来考えてきた「必要な政策」とは必ずしも一致しないという結果である。「生活場面における満足度と重要度」について政策テーマの相関関係分

布図を作成してみると、家族や友人や近隣の「人間関係」に関するテーマ、働くことや住むことなどの「生活基盤」に関するテーマが最も重要度も満足度も高い分野として浮かび上がった。逆に、情報機会や交通手段など「情報・交通」に関するテーマは重要度も満足度も低い分野となって表れた。従来のハードウェア整備中心の政策だけでは住民の生活満足度を高めることはできないことを示した。このような作業を経て「めざそう値」という呼称で施策レベルの政策指標六十六を設定し、数値の目標値を示している。

また、「めざそう値」に近づく活動を、誰がどの程度負担すべきかを探っている。国、県、市町村、個人・家庭、NPO・コミュニティーなど八つの主体を想定し住民意識の中の分担比率がどうなっているかを探った。その結果、政策分野によって違いはあるものの、住民生活に関する分野では行政が責任の半分以上を担うべきであると住民が思っている政策は全体の三分の一程度に過ぎないことが分かった。地域の課題が何でも行政に持ち込まれる現状、行政が抱えて離さない事業がある現実との乖離が大きいために浮き彫りになった。

青森県のシステムは行政評価の先進国の米国の知るところとなり高い評価を得ている。若手の県職員が行政の在り方に疑問を持ったことが、このシステム構築に発展したのだった。民間人で構成する行政から独立した機関の「政策マーケティング委員会」を組織しシステムの在り方を検討し、学識経験者や県職員やシンクタンク・NPOメンバーで構成する作業部会が実務を担当する形で行われた活動であった。