

第3章. 近年の行政評価の現状・課題

第3章. 近年の行政評価の現状・課題

3.1 自治体における現状と課題

総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」(2016年10月1日時点)⁴³について簡単に紹介する。なお、調査は2017年度以降行われておらず、過去に全国の自治体に対し行政評価に関する網羅的な調査を行った最新の調査と考えられる。

(1) 導入率の推移

都道府県及び施行時特例市以上の規模の市ではほぼ全団体、またその他の市区でも8割以上の団体で導入されている。一方、町村では、導入団体の割合は増加しているものの、全体の約4割にとどまっている。

図表 3-1 行政評価の導入状況(単位:団体数、全自治体が対象)

	都道府県	指定都市	市区町村				合計	
			中核市	施行時特例市	市区	町村		
導入済	47 (47)	19 (19)	1,033 (994)	44 (41)	36 (40)	593 (588)	360 (325)	1,099 (1,060)
試行中	0 (0)	0 (0)	66 (92)	0 (0)	0 (0)	20 (35)	46 (57)	66 (92)
導入予定あり	0 (0)	0 (0)	420 (459)	1 (1)	1 (0)	42 (46)	376 (412)	420 (551)
導入予定なし	0 (0)	0 (0)	118 (126)	0 (0)	0 (0)	12 (14)	106 (112)	118 (126)
過去に実施していたが廃止した	0 (0)	1 (1)	84 (51)	2 (0)	0 (0)	44 (27)	38 (24)	85 (52)
合計	47 (47)	20 (20)	1,721 (1,722)	47 (42)	37 (40)	711 (710)	926 (930)	1,788 (1,789)
導入割合 (平成25年度 導入割合)	100% (100%)	95.0% (95.0%)	60.0% (57.7%)	93.6% (97.6%)	97.3% (100%)	83.5% (82.8%)	38.9% (34.9%)	61.4% (59.0%)

出所:総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果(2016年10月1日時点)」⁴⁴に加筆

⁴³ 脚注 4

⁴⁴ 脚注 4

なお、行政評価を導入していない団体(689 団体)のうち、約6割の団体が「導入予定あり」と回答した。

他方、過去に行政評価を実施していたが、廃止した自治体は 85 自治体あった。

図表 3-2 導入予定について(単位:団体数、行政評価を導入していない団体が対象)

	都道府県		指定都市		市区町村		合計	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
導入予定あり	-	-	0	0.0	420	61.0	420	61.0
導入時期決定	-	-	0	0.0	13	2.9	13	1.9
導入時期未定	-	-	0	0.0	407	59.1	407	59.1
試行中	-	-	0	0.0	66	9.6	66	9.6
導入予定なし	-	-	0	0.0	118	17.1	118	17.1
過去に実施していたが廃止した	-	-	1	5.0	84	12.2	85	12.3

出所:総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果(2016年10月1日時点)」⁴⁵に加筆

行政評価を導入しない理由としては、「自治体規模が小さく、体制が取れない」(72 団体)、「評価手法、基準が未確立」(37 団体)等が挙げられている。

図表 3-3 導入しない理由(単位:団体数、行政評価を導入していない団体が対象)

	都道府県 (0)		指定都市 (0)		市区町村 (118)		合計 (118)	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
評価の必要性に疑問	-	-	-	-	1	0.8	1	0.8
自治体規模が小さく、体制が取れない	-	-	-	-	72	61.0	72	61.0
評価手法、基準が未確立	-	-	-	-	37	31.4	37	31.4
職員理解が不十分	-	-	-	-	1	0.8	1	0.8
その他	-	-	-	-	7	5.9	7	5.9

出所:総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果(2016年10月1日時点)」(本体)⁴⁶に加筆

⁴⁵ 脚注 4

⁴⁶ https://www.soumu.go.jp/main_content/000529099.pdf(2022年11月18日確認)

(2) 行政評価を導入したねらい

行政評価を導入したねらいについては、2016 年度に実施された調査の設問にはないが、2013 年度に実施された調査の結果がある。これによると、導入当初も現在も「行政運営の効率化」が最多となっている。そのほか、「職員の意識改革」、「行政活動の成果向上」、「PDCAサイクルの確立」、「アカウンタビリティ」が多い。

図表 3-4 行政評価を導入したねらい(行政評価を導入している団体が対象)

	都道府県 (47)		指定都市 (20)		市区町村 (1045)		合計 (1112)	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
行政運営の効率化	39	83.0	16	80.0	963	92.2	1018	91.5
行政活動の成果向上	45	95.7	16	80.0	795	76.1	856	77.0
予算圧縮・財政再建	16	34.0	8	40.0	603	57.7	627	56.4
企画立案過程の改善	25	53.2	9	45.0	333	31.9	367	33.0
PDCAサイクルの確立	37	78.7	14	70.0	746	71.4	797	71.7
顧客志向への転換	13	27.7	4	20.0	205	19.6	222	20.0
住民サービスの向上	22	46.8	11	55.0	637	61.0	670	60.3
アカウンタビリティ	38	80.9	17	85.0	639	61.1	694	62.4
職員の意識改革	30	63.8	15	75.0	842	80.6	887	79.8

	都道府県 (47)		指定都市 (19)		市区町村 (994)		合計 (1060)	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
行政運営の効率化	41	87.2	16	84.2	928	93.4	985	92.9
行政活動の成果向上	46	97.9	16	84.2	808	81.3	870	82.1
予算圧縮・財政再建	18	38.3	9	47.4	547	55.0	574	54.2
企画立案過程の改善	28	59.6	9	47.4	377	37.9	414	39.1
PDCAサイクルの確立	42	89.4	17	89.5	752	75.7	811	76.5
顧客志向への転換	15	31.9	5	26.3	238	23.9	258	24.3
住民サービスの向上	23	48.9	14	73.7	666	67.0	703	66.3
アカウンタビリティ	40	85.1	19	100.0	660	66.4	719	67.8
職員の意識改革	31	66.0	15	78.9	815	82.0	861	81.2

出所：総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果(2013年10月1日時点)」⁴⁷に加筆

⁴⁷ https://www.soumu.go.jp/main_content/000278817.pdf(2022年11月18日確認)

(3) 評価対象

ほとんどの団体が「事務事業」を対象とした行政評価を実施している。基礎自治体で比較すると団体の規模が大きいほど、「施策」、「政策」を対象とした行政評価をあわせて実施している。

図表 3-5 行政評価の対象(行政評価を導入している団体が対象)

			都道府県		指定都市		市区町村		合計	
			団体数	構成比 (%)						
行政評価を導入している団体			47	100	19	100	1033	100	1099	100
事務事業について評価を実施			37	78.7	18	94.7	997	96.5	1052	95.7
	公営企業を含む	全部	11	23.4	6	31.6	301	29.1	318	28.9
		一部	12	25.5	7	36.8	307	29.7	326	29.7
	公営企業除き	全部	2	4.3	1	5.3	172	16.7	175	15.9
		一部	12	25.5	4	21.1	217	21.0	233	21.2
施策について評価を実施			41	87.2	17	89.5	612	59.2	670	61.0
	全部		32	68.1	14	73.7	468	45.3	514	46.8
	一部		9	22.0	3	15.8	144	13.9	156	14.2
政策について評価を実施			27	57.4	6	31.6	262	25.4	295	26.8
	全部		19	40.4	5	26.3	187	18.1	211	19.2
	一部		8	17.0	1	5.3	75	7.3	84	7.6

出所：総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果(2016年10月1日時点)」⁴⁸に加筆

⁴⁸ 脚注4

(4) 行政評価結果の活用方法

行政評価結果の活用方法について、「総合計画等の進行管理」に75.9%の団体が「活用している」と回答している。

図表 3-6 行政評価結果の活用方法

	都道府県(47)		指定都市(19)		市区町村(1033)		合計(1099)	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
当該年度の事業の執行	46		19		1033			
直接反映	12	26.1	6	31.6	267	25.9	285	26.0
参考	29	63.0	12	63.2	605	58.7	646	58.9
活用していない	5	10.9	1	5.3	161	15.6	167	15.2
定員管理要求、査定	46		19		1033			
直接反映	4	8.7	1	5.3	52	5.0	57	5.2
参考	27	58.7	15	78.9	516	50.0	558	50.9
活用していない	15	32.6	3	15.8	465	45.1	483	44.1
次年度の重点施策や重点方針	46		19		1033			
直接反映	17	37.0	3	15.8	225	21.8	245	22.4
参考	25	54.3	13	68.4	618	59.9	656	59.9
活用していない	4	8.7	3	15.8	190	18.4	197	18.0
継続中の事務事業の見直し	46		19		1033			
直接反映	17	37.0	12	63.2	354	34.3	383	34.9
参考	26	56.5	7	36.8	617	59.8	650	59.3
活用していない	3	6.5	0	0.0	62	6.0	65	5.9
総合計画等の進行管理	46		19		1033			
活用している	35	76.1	15	78.9	782	75.8	832	75.9
活用していない	11	23.9	4	21.1	251	24.3	266	24.3
トップの政策方針	46		19		1033			
活用している	28	60.9	8	42.1	445	43.2	481	43.9
活用していない	18	39.1	11	57.9	588	57.0	617	56.3

※回答できない団体あるため、団体数相違あり

出所：総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果(2016年10月1日時点)」(本体)⁴⁹に加筆

⁴⁹ 脚注 46

(5) 行政評価の成果

行政評価の成果として、78.3%の団体が「成果の観点で施策や事業が検討された」と回答している。また、「職員の意識改革に寄与した」と回答した団体は68.6%、「事務事業の廃止、予算削減につながった」と回答した団体は53.9%となっている。

図表 3-7 行政評価の成果(行政評価を導入している団体が対象)

	都道府県		指定都市		市区町村		合計	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
住民の関心が高まった	21	44.7	10	52.6	210	20.3	241	21.9
成果の観点で施策や事業が検討された	45	95.7	18	94.7	798	77.3	861	78.3
事務事業の廃止、予算削減につながった	28	59.6	13	68.4	551	53.3	592	53.9
業務体制の再検討につながった	23	48.9	8	42.1	454	43.9	485	44.1
個別の事務事業の有効性が向上した	27	57.4	13	68.4	542	52.5	582	53.0
個別の事務事業の効率性が向上した	24	51.1	11	57.9	522	50.5	557	50.7
予算配分を大きく変更できた	1	2.1	1	5.3	67	6.5	69	6.3
人員配分を大きく変更できた	0	0.0	1	5.3	8	0.8	9	0.8
職員の企画立案能力が向上した	15	31.9	3	15.8	119	11.5	137	12.5
職員の意識改革に寄与した	27	57.4	13	68.4	714	69.1	754	68.6
議会で評価結果が取り上げられるようになった	19	40.4	11	57.9	236	22.8	266	24.2

出所：総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果(2016年10月1日時点)」⁵⁰に加筆

⁵⁰ 脚注 4

(6) 外部の視点の導入による評価の予算要求・財政当局等の予算査定等への反映状況

「予算要求」に評価結果を「原則反映している」と回答した団体は 25.0%、「参考としている」と回答した団体が67.5%となった。また、「予算査定」に評価結果を「原則反映している」と回答した団体が 14.4%、「参考としている」と回答した団体が 73.8%となった。

このため、外部評価の結果については予算要求、予算査定いずれの立場でも参考としている事例が多いようである。

図表 3-8 外部評価の予算要求等への反映状況(行政評価を導入している団体が対象)

	都道府県		指定都市		市区町村		合計	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
予算要求	25		12		483		520	
原則反映している	9	36.0	2	16.7	119	24.6	130	25.0
参考としている	14	56.0	8	66.7	329	68.1	351	67.5
反映なし	2	8.0	2	16.7	35	7.2	39	7.5
予算査定	25		12		483		520	
原則反映している	4	16.0	2	16.7	69	14.3	75	14.4
参考としている	19	76.0	8	66.7	357	73.9	384	73.8
反映なし	2	8.0	2	16.7	57	11.8	61	11.7

※回答できない団体あるため、団体数相違あり

出所：総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果(2016年10月1日時点)」(本体)⁵¹に加筆

⁵¹ 脚注 46

(7) 行政評価の課題

行政評価の課題として、79.5%の団体が「行政評価事務の効率化」と回答している。また、「評価指標の設定」と回答した団体は 78.5%、「予算編成等への活用」と回答した団体は 71.3%となっている。

図表 3-9 行政評価の課題(行政評価を導入している団体が対象)

	都道府県		指定都市		市区町村		合計	
	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	37	78.7	19	100.0	807	78.1	863	78.5
評価情報の住民への説明責任	16	34.0	6	31.6	311	30.1	333	30.3
予算編成等への活用	30	63.8	16	84.2	738	71.4	784	71.3
定数査定・管理への活用	10	21.3	7	36.8	373	36.1	390	35.5
議会審議における活用	1	2.1	2	10.5	146	14.1	149	13.6
外部意見の活用	9	19.1	5	26.3	377	36.5	391	35.6
長期的な方針・計画との連携	14	29.8	7	36.8	543	52.6	564	51.3
職員の意識改革	25	53.2	12	63.2	543	56.3	619	56.3
行政評価事務の効率化	37	78.7	16	84.2	821	79.5	874	79.5

出所：総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果(2016年10月1日時点)」⁵²に加筆

⁵² 脚注 4

3.2 国における現状と課題

国においても、2021年3月に公表された政策評価審議会提言において、「審議会は、政策評価については、各府省の政策評価の担当者に対し、現在の業務の実情や担当者としての考え方についてアンケートやヒアリングを行い、そこから行政の評価の現状について、次のような課題認識を得た」としている。

- ① 国民に対する説明のための作業(政策評価書を作成するための作業)が自己目的化し、実際に行われている政策の立案や見直し・改善のプロセスにおいて活かされるという評価本来の目的にあった位置付けが軽視される向きもある。
- ② 政策の質の改善を目指す新たな取組(2013年から取組が開始された行政事業レビューや2017年以降政府で取り組んでいるEBPMの推進)との関係が整理されず、各府省の評価担当職員には類似の作業の重複感が募っている。(いわゆる「評価疲れ」)
- ③ 2013年に導入された目標管理型評価は、「施策」を網羅的に対象としつつ、標準的なやり方で効率的に評価を実施できることから、各府省が幅広く行っている。しかし、あらかじめ数値目標を定めて施策の進捗管理等を行うことに適した手法ではある反面、無理に目標や指標を設定する事例、通常は目標による進捗管理があまり意味を持たないような共通的な制度運用についてまであえて評価をしている事例なども見られる。目標による管理ゆえに、施策の根本的な見直しに取り組もうとするとき、十分な情報を提供しにくいという限界もある。

3.3 有識者ヒアリング調査結果

文献調査に加えて、行政評価の課題を明らかにするとともに、評価疲れ対策などに関する意見を聴取するため行政評価を専門とする学識経験者3名にヒアリングを行った。

図表 3-10 ヒアリング実施先(50音順、敬称略)

実施日	有識者氏名	所属
2022年6月17日	窪田 好男	京都府立大学公共政策学部教授
2022年6月27日	佐藤 徹	高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授
2022年6月30日	西出 順郎	明治大学公共政策大学院専任教授

有識者ヒアリング調査結果におけるポイントについては、大きく3つに分類することができた。

図表 3-11 ヒアリング結果のポイント

分類	ポイント	概要
(1)	行政評価の目的について	<ul style="list-style-type: none"> 組織として評価結果を活用しようという動機付けが少ない、行政評価の実施目的について「何のために評価を実施するのか」が組織に十分浸透していない可能性がある。 計画当初から、誰に使ってもらうことを意図した評価なのかを特定し、使ってもらう人に理解してもらい、一緒に評価を行うという「実用重視」の評価に変えていく必要があるのではないかと。 目的を明確にし、地域に合った、職員の支持を得た評価を作ることが重要である。できれば、住民の支持も得られると良い。
(2)	評価の質について	<ul style="list-style-type: none"> 施策を担当している部署で、事業の計画段階から何を指すのかの議論し、指標設定に反映していく必要がある。 「この業務にはこの成果指標を設定すべきである」、「それに対する目標はこれくらいが妥当」という共通認識がない状況では、成果指標の設定等を上手く行うことは難しい可能性がある。 さらに評価すべき施策・事務事業を適切に絞り込むための、職員のサポートも必要である。 職員のサポート方法として、マニュアル、レクチャー、オンデマンド教材のようなもの、参加型のワークショップ形式といったものがあげられる。 事業の目的と手段につなげ、よりよい指標を設定するという意味ではロジックモデルは有用ではあるが、すべての事業がロジックモデルの作成に向くわけではないことに留意が必要である。 ロジックモデルの活用を予算査定プロセスの中に位置づけてしまうと、実際には成果が上がっていないにもかかわらず、成果が上がっているものだけをとりあげる等の形骸化の懸念もある。 そこで、ロジックモデルの活用についてはロジカルシンキングを鍛える上での有用性に着目し、研修の一環で実施したほうが良い。 ロジックモデルを使いながら政策的議論を高め、組織風土を変えていくというところに目的を持っていくことも考えられる。

<p>(3)</p>	<p>評価の負担感について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政評価を「何のためにやるか」を十分理解できていないと負担感が大きくなる。作業量があっても、やりがいがあれば、それほど疲れないのではないか。 ・ 評価結果とは異なる理由で事業が存続したり廃止になったりするといったことがあるために徒労感が生じてしまい、そのために作業量とは異なる部分で負担感が出ている可能性がある。 ・ 小規模自治体では、一般的にリソースが不足していることがあり、人口規模よりも職員規模を踏まえてスモールスタートを切ることが必要。 ・ すべてを一気にこなそうとするよりは、まずはスモールスタートを切り、段々と対象事業を増やしていくことの方が、意味があるのではないか。 ・ マンパワーという点では、同じような小規模自治体でチームを組んで実施するというのも一案である。同じような事業を相互評価するのも面白いのではないかと思う。 ・ 評価対象とするものの数を絞ること、実用重視・参加型の取組とすることに活路を見出すべき。
------------	-------------------	---

3.4 本調査における行政評価の課題に関する仮説

これまでの調査を踏まえ、現状における評価制度の課題について、以下の仮説を設定した。

(1) 行政評価の目的について

- 行政評価の目的の明確化に関する課題

行政評価黎明期から 20 年以上が経過し、多くの自治体で何のために行政評価を実施しているのか分からないままある意味「惰性」で実施しているような状況があるのではないか。あるいは、導入当初の目的とは変化があるのではないか。

- 目的に即した運用スケジュールに関する課題

行政評価の目的と、その他の既存制度とが整合したスケジュールとなっていないのではないか。

(2) 評価の質について

- 評価の質の担保に関する課題

設定すべき指標や目標そのものについて、職員の理解が十分ではない事例も少なくなく、結果的に適切でない指標が設定されていることもあるのではないか。

- より効果的な指標の設定に関する課題

行政機関では民間企業のような「売上」、「利益」のような分かりやすく共通の成果指標が無い場合、個々の業務に対して一つ一つ成果指標を設定し、評価を実施していく必要がある。他方、既存事業の中には目的が不明確なものが少なくないため、多くの自治体において、適当な指標や目標を特定できない、設定しにくいという課題があるのではないか。

(3) 評価の負担感について

- 職員の作業負担の軽減に関する課題

評価の質を上げようとする作業が煩雑になるが、評価項目や評価書の効率化だけを指すと(1)に記したように単なる毎年のルーティン業務となってしまうこともある。

評価すべき施策・事務事業を適切に絞り、省力化を図る必要があるのではないか。

- 職員の徒労感に関する課題

作成された行政評価結果が予算要求等や、管理職による組織管理や財政部門による予算査定等にはほとんど使われることがなく、作成する職員の徒労感だけが残ることも多く、評価疲れの大きな要因となっているのではないか。

担当課の職員が「よく分からない意味のない仕事をやらされている」感覚が強く、評価疲れの大きな一因となっているのではないか。

なお、有識者ヒアリング調査結果と、本調査における行政評価の課題に関する仮説との対応関係を以下に示す。

図表 3-12 有識者ヒアリング調査結果と本調査における行政評価の課題に関する仮説との対応関係

有識者ヒアリングでのポイント	本調査研究における行政評価の課題に関する仮説	概要
行政評価の目的について	行政評価の目的の明確化に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> 評価の目的の形骸化 当初目的との乖離
	目的に即した運用スケジュールに関する課題	<ul style="list-style-type: none"> 行政評価の目的と、既存制度との重複、不整合
評価の質について	評価の質の担保に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> 職員間、部署間での共通認識の不足
	より効果的な指標の設定に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> 適切な「成果」を特定しにくい
評価の負担感について	職員の作業負担の軽減に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> 評価の効率化による作業のルーティン化
	職員の徒労感に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> 行政評価結果がほとんど使われることが無いことによる職員の徒労感