



## 自治体経営の創造と公会計

# 第2回 行政評価システム

森田祐司 公認会計士 / 監査法人トーマツ 本部パブリックセクター担当パートナー

text by Morita Yuji

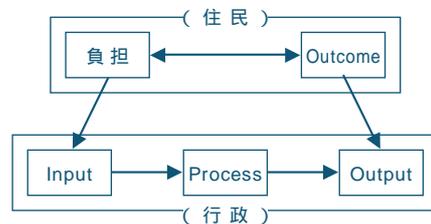
### 1 行政プロセスと マネジメントサイクル

自治体における行政プロセスを整理してみよう。そもそも行政活動の源泉である行政資源の負担者は住民であり、また行政サービスの受益者も住民である。そこで、住民負担をスタートポイントとし、住民受益をゴールとして整理してみることとする。

住民負担としての納税が行政機関への行政資源の投入( Input )となる。これを活用して行政活動( Process )が行われる。そして行政活動の結果、行政サービスが提供( Output )される。住民は行政サービスを受容し、その成果として行政目的が達成( Outcome )される。行政がこの[ 負担 Input Process Output Outcome( 住民受益 ) ]の流れの全体を常に意識しながら、自治体経営をすることが肝要である。例えば、今実施しているProcessがOutputをもたらすためのものであることを忘れた手続き主義、行政サービスとしてのOutputはOutcomeをもたらすためのものであることを忘れた供給者側の論理の横行など、第1回で述べた自治体行政の問題点の解決のためには、まず流れの再認

識が必要なのである。

図1 行政プロセス



この行政プロセスを行政目的に向けて効果的・効率的機能させ、更に継続的に改革改善するための考え方がマネジメントサイクルである。民間企業経営における基本的なマネジメントサイクルはPDCAで表すことができる。

まず、PはPlan=計画である。住民から負託された税金を用いてどのように行政が果たすかを定めることから始まる。具体的には、まちづくりの基本構想、総合計画や将来の財政計画など、中長期の計画をもとに、実施計画、予算、定数などの年度計画の立案である。言い換えれば上述の行政プロセス全体をデザインすることである。

次に、DはDo=執行である。立案された計画に従って事務・事業を行うことである。これは行政プロセスにおけるProcessそのものであるが、常にPDCAサイクルの中での位置付けを意識する

ことで、やりっぱなしを意識的に防止することが必要である。現状の行政におけるタイムスケジュールに従えば、3月に議会で承認された予算に基づき新年度の4月からスタートした行政も、夏を過ぎるところから次年度予算の検討に入る。この予算編成プロセスにPDCAの考え方がない場合には、Plan - Doの次はまたPlanとなってしまう。

マネジメントサイクルにおいてPlan - Doの次に来るのは、C、Check=評価である。実際のInput、Process、Output、Outcomeを測定し、計画と比較して目標が達成されたのかどうかを明らかにする。このCheckが有効に機能するためには、計画時の目標Input、Process、Output、Outcomeが数値により明確にされており、その前提条件が明らかになっていることが必要である。

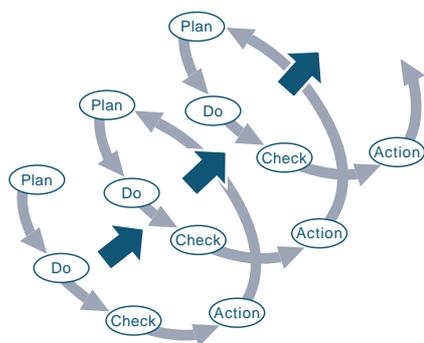
Checkの結果判明した良否は、市場競争にさらされていない行政サービス供給主体である自治体にとって無視し得るものである。上述した住民の負担と受益が第1回で述べたように現在の地方財政制度では分断されており、声と足による投票システムが警鐘を鳴らすことへも大きな期待はできない。そこで、Check結果を改革改善するために不可欠な

がA、Action=改革改善である。

改革改善する対象は、Outcomeを達成するための必要なOutputの見直し、OutputをもたらすためのProcessの改善、Inputである行政資源の配分すなわち予算や定数の見直しに及ぶ。その結果は、次のP、P=計画に反映されることになる。

このように前回のP=計画は、D=執行、C=評価、A=改革を経て、改革改善された次回のP=計画へとつながるものになる。このマネジメントサイクルをまわしつつけることで、自治体は成長しつづける改善スパイラルを進むことができるのである。

図2 PDCAサイクルによる改善スパイラル



## 2 行政評価システムの機能

行政評価はその評価対象から政策評価、施策評価、事業評価、あるいは公共事業評価などに分かれる。また、評価実施のタイミングから、事前評価、中間評価、事後評価などに分けて捉えることができる。更に評価主体から自己評価、庁内評価、外部専門家評価、市民評価といった整理もできる。このようなさまざまな性格を持つ行政評価システムとは、

PDCAサイクルマネジメントを具体的に実現するためのツールであると言える。

行政評価は一般に「評価表」を用いて行われる。「評価表」様式は各自治体の創意工夫がなされており、自治体ごとにそれぞれ特徴があるが、PDCAサイクルマネジメントに必須の項目が共通して織り込まれている。

まずP=計画として、評価対象事業等の対象と目的、活動結果、成果、コストに関する測定指標とその目標値を明らかにしている。特に目的の記載にあたっては政策・施策体系における当該評価対象事業等の位置付けを明確にするかたちでの記載がなされているものが多い。その中で、当該事業等の必要性、上位政策・施策への貢献有効性、効率性という観点から計画そのものの妥当性を説明している。

計画に従って事業が実施(Do)されると、計画と比較するかたちでの実績測定結果が記載される。これがC、Check=評価となる。実績値が目標値と比較されるため、まずは数値が冷酷に現実を明らかにする。次のステップは実績値が何を物語っているのかを説明しなければならない。実績値が目標値をクリアしている場合、一般的には「事業がうまくいき、行政目的が初期の目標を達成した」ことを意味する。実績値が目標値に及ばなかった場合には、事業実施に関して何らかの解決すべき問題点が存在していると考えなければならない。この問題意識をスタートとして改革改善の可能性の存在が明らかになり、改革改善案の検討が行われる。すなわちマネジメントサイク

ルのA、Actionとなる。

民間企業では市場競争にさらされているため、経営が目標通り推移せず問題を抱えたままでは、業績悪化から倒産の道を歩むリスクがある。従って、Checkで判明した問題点を放置することは企業にとっての最悪の道を選ぶことになるため、CからAへの連携が行われるインセンティブが働いているといえる。しかし、自治体ではその連携が断絶しているケースが多い。自治体経営を目指して行政評価を実施し、問題点が浮き彫りになっても、改革改善が行われていない「評価しっぱなし」「評価のための評価」という自治体が多いのは、自治体におけるマネジメントサイクルのアキレス腱を十分認識し、その連携促進をすすめるしくみに十分意を用いていないためである。

首尾よく評価の結果判明した問題点を改善すべく、適切なActionが採られ、これが次のPlanに結びつくことで、前節で述べた改善スパイラルを進み始めたと言えるのである。CからAへのステップをつなぐ道が、行政評価システムが真に機能するための鍵なのである。

1958年生まれ。1980年公認会計士2次試験合格。1982年同志社大学経済学部卒業。等松・青木監査法人(現監査法人トーマツ)入所。1998年監査法人トーマツ パブリックセクター担当パートナー就任。民間企業監査、自治体外部監査、NPM・行政評価導入支援、企業会計的手法導入支援、PFI導入支援等の業務に従事。現在、財務省財政制度等審議会専門委員、経済産業省(日本版PPP)、総務省(行政評価、NPM、地方独立行政法人)等の研究会委員等、国土交通省政策評価委員会委員を務める一方、日本公認会計士協会地方公共団体会計専門部会長、同協会近畿会社会計委員会委員長を務める。

