

**横須賀市新行政評価システム  
素案作成支援プロジェクト<sup>1</sup>  
＜最終報告書＞**

一橋大学 国際・公共政策大学院  
公共経済プログラム 修士2年

菅野 開

2008年9月

---

<sup>1</sup> 本稿は一橋大学国際・公共政策大学院公共経済プログラムにおけるコンサルティング・プロジェクトの最終報告書として、受入機関である横須賀市都市政策研究所に提出したものです。本稿の内容はすべて筆者の個人的見解であり、受入機関の見解を示すものではありません。

## 要約

ニュー・パブリック・マネジメントの潮流の下、行政評価が地方自治体において実施され始めて約 10 年が経過し、一定の定着を見せるとともに様々な課題も露見しつつある。本プロジェクトの受入機関である横須賀市都市政策研究所は、横須賀市にて 2002 年より本格的に実施されてきた行政評価システムの再構築を検討していた。本プロジェクト開始当初の課題は、①重点施策を掲げた「新世紀ビジョン」に基づく再フォーカシング、②5 年に渡る実施に伴う様々な課題の蓄積、③施策の改善に繋がる評価制度へのニーズの変化の 3 点であり、これらの課題に対して新しい市民満足度調査アンケートの素案作成と行政評価のマネジメント・サイクルに対する追加的改善案の提言という 2 つの検討テーマを通じて課題解決に繋がる提言を行った。市民満足度調査アンケートの素案作成では、①「新世紀ビジョン」を中心とした課題を抽出し易い構成、②図表等を用いて回答者の理解を促す質問方式、③回答負荷軽減による回収率の向上の 3 点をコンセプトとして素案を作成し、現在横須賀市にて実施中の市民満足度調査アンケートに一部アイデアを取り入れて頂いた。マネジメント・サイクルに対する追加的提言では、検討中であったマネジメント・サイクルの課題抽出を行い、それらに網羅的に対応する 7 つの解決案を提示した。その中から特に関心を持って頂いたバランス・スコア・カードの概念を取り入れたマネジメント・ダブル・ループの導入と理論着眼型評価指標の作成手順の 2 点に関しては、詳細プロセスや導入に際しての検討ポイント等の提言を行った。これら 2 つのテーマにおける提言が新行政評価システム検討チームの一助となり、新行政評価システムの下で横須賀市が一層の発展を遂げる事を願う。

## 謝辞

本研究を完成させるにあたり、多くの方々から有益な助言を頂戴した。特に受入機関の主担当であった横須賀市都市政策研究所の竹田浩幸氏にはプロジェクトの提案段階から最終報告会まで 1 年弱に渡って、行政評価の第一線で活躍されている現場の視点から多くの助言や指摘を頂き、同氏との議論を通じて本稿の核となる様々な示唆を得た。また 2008 年 3 月まで竹田氏とともに本プロジェクトを担当して頂いた横須賀市総務部の藤崎啓造氏、2008 年 4 月以降藤崎氏と交代で参画して頂いた横須賀市都市政策研究所の田部井寛幸氏の両氏にはプロジェクトを通じて、同研究所の福本眞和副所長、黒澤一成主査には最終報告会にて貴重なコメントを頂いた。同様に一橋大学国際・公共政策大学院においては、コンサルティング・プロジェクトの担当教授である山重慎二准教授、ゼミの指導教官である林正義准教授及び政策大学院の学生の皆様から多くの有益な助言を頂いた。ここに改めて感謝致します。

## 目次

1. はじめに	4
2. 行政評価の現状	
2-1. 行政評価とは	5
2-2. ニュー・パブリック・マネジメントの潮流と行政評価の意義	8
2-3. 地方自治体における行政評価の実施状況	11
3. プロジェクトの背景	
3-1. 横須賀市の現況	15
3-2. 2007年度以前の横須賀市行政評価システムの概要	17
3-3. 行政評価システムの現状の課題とプロジェクトの目的	19
4. 新市民満足度調査アンケートの素案作成支援	
4-1. アンケート作成にあたっての検討ポイントの整理	22
4-2. 他地方自治体の事例と特徴の整理	28
4-3. 新市民満足度調査アンケート素案の提言	31
5. マネジメント・サイクルに対する追加的改善案の提言	
5-1. 検討中のマネジメント・サイクルの概要と課題	34
5-2. 課題解決に向けた方向性案	38
6. まとめと行政評価の今後の課題	43
7. 参考文献	45

## 1. はじめに

1990年代半ばの地方自治体における行財政改革の潮流の中、その有効なツールとして1996年に運用が開始された三重県の事務事業評価をマイルストーンとして行政評価は様々な地方自治体で実施され始めた。その間、2000年代初頭の市区町村の合併ブーム、いわゆる「平成の大合併」や2007年度の夕張市破綻に象徴される地方財政の悪化、また2000年の地方分権一括法施行に代表される昨今の地方分権化の潮流など地方自治体のサービス・財政に対する健全化・透明化の住民ニーズは高まり、行政評価は急激な広がりを見せた。

しかし行政評価が地方自治体において導入され始めてから約10年が経過し、先駆的な地方自治体では課題も露見し始め、多くの先行研究においてその課題が指摘されている。代表的な課題として、豊岡(2003)では行政サービスへの住民・NPOなど外部機関参画に伴うステイクホルダー管理の困難さなど、石原他(2004)では様々な地方自治体の行政評価の事例を提示した上で、妥当な評価指標・評価基準の設定の困難さ、人事・財務など資源配分への適用の不十分さ、評価のあり方や評価スキルの不足、行政評価の運用を支援するシステムの欠如など、大住(2005)では行政評価制度を精緻化していく事による運用の困難化、外部評価へ政治的決断までを依存してしまっている危険性などが指摘されている。

本プロジェクトの受入機関である横須賀市は2000年より行政評価システムの導入検討を始め、2002年度には事務事業評価と政策・施策評価をあわせた統合評価と外部評価を本格的に導入し、比較的早期に行政評価を導入した地方自治体である。先駆的な地方自治体として知られる同市であるが、運用開始から5年経過して課題が蓄積され、また行政環境の変化に伴って行政評価システムの改革の必要性に迫られ、現在新行政評価システムの構築を同市の都市政策研究所にて検討している。本プロジェクトは検討されている新行政評価システムの素案に対して追加的に実施すべき改善案を提言する事で、新行政評価システム検討チームの素案作成を支援するものである。

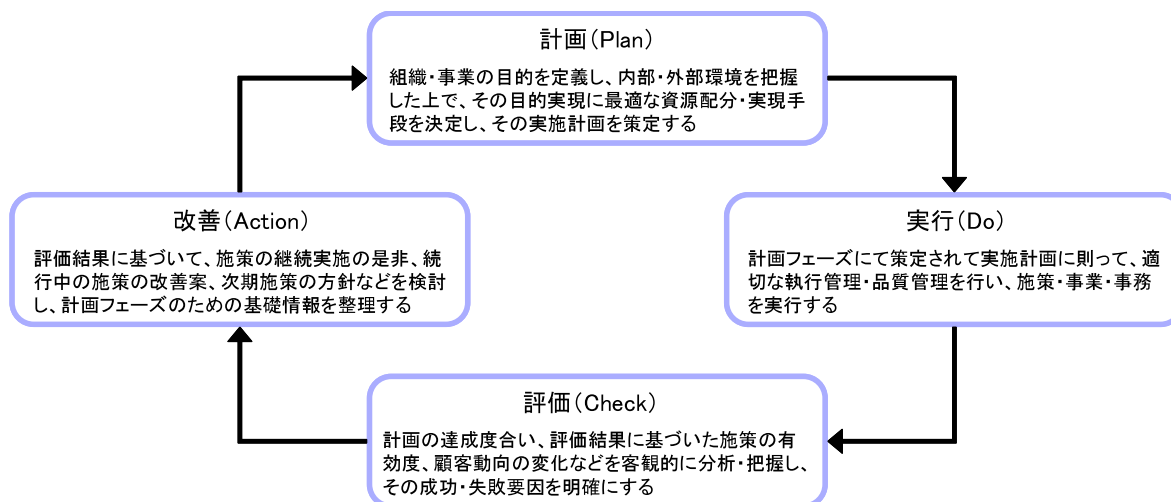
本最終報告書は当章「はじめに」を含め6章で構成される。続く2章ではそもそも行政評価とは何か及び地方自治体における実施状況を簡潔に述べ、3章ではプロジェクトの背景となった横須賀市の現状と旧行政評価システムの課題を概観する。4章・5章では実際に提言を行った市民満足度アンケートの素案作成支援とマネジメント・サイクルの追加的改善案についてその課題と提言内容を詳細に述べ、6章においては総括として同市を含めた今後の行政評価の課題と展望を述べて結語とする。

## 2. 行政評価の現状

### 2-1. 行政評価とは

まず「そもそも行政評価とは何か」という事について概要を述べる<sup>2</sup>。行政評価とは一定の基準に則って行政活動の効果を把握・分析し、評価を実施する事により、政策の立案や実施計画の策定、更には今後の改善案の抽出等に役立てる行政経営ツールである。従来の行政活動は施策立案とそれに基づく予算策定、事業の執行に注力されており、評価を余り重視してこなかった。しかし行政の目的である住民の効用最大化と具体的な行政活動である日常的な業務執行を結びつけ効率的な行政経営を実施するためには、立案した施策の有効性を分析し、それを業務執行或いは今後の施策立案に生かしていく経営的なマネジメント・サイクルが不可欠である。このマネジメント・サイクルは一般に、計画(Plan)⇒実行(Do)⇒評価(Check)⇒改善(Action)というサイクルで成り立っているといわれ、その頭文字をとってPDCAサイクルとも呼ばれる。客観的な基準による評価とPDCAサイクルによる効率的なマネジメントの実現の2点による行政の目的と業務の連携、その結果としての住民の効用最大化実現が行政評価のコンセプトである。

図 1. PDCA サイクルのイメージ



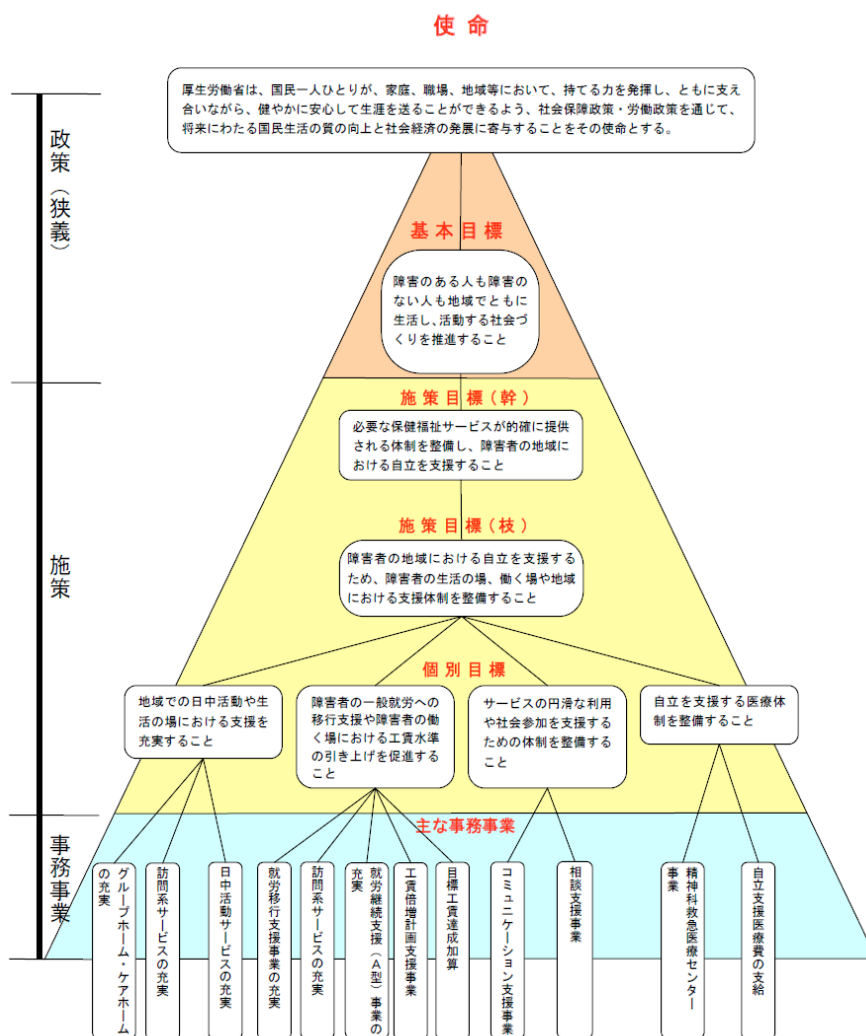
(出典)筆者作成

行政評価は、一般的に政策・施策・事務事業という3段階に区分される。広義の政策は3段階全てを指すが、ここで第1段階に区分された狭義の政策とは、特定の行政課題に対応するため

<sup>2</sup> 行政評価に関する文献・先行研究は多数存在し、その定義・分類方法・評価手法の是非は論者により様々であるが、日本における一般的な定義として本稿では総務省の行政評価の捉え方を主に参考とし、行政評価そのものをどう定義するかという議論は行わない。詳細に関しては総務省行政評価局のホームページ(<http://www.soumu.go.jp/hyouka/index.html>)を参照。

の基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまりを表す。第 2 段階の施策とは、政策を実現するための具体的な方策・対策といった行政活動のまとまりを表し、第 3 段階の事務事業とは施策を具現化するための個々の行政手段の基礎的な単位を表す。この 3 段階は相互に目的⇔手段の関連になっており、このピラミッド構造を認識する事により、個別の事務事業を評価する際にも広義の政策全体の中での位置付けを理解する事ができ、的確な評価を実施する事が可能となる。

図 2. 政策のピラミッド構造のイメージ(厚生労働省の例)



(出典)総務省行政評価局「政策評価 Q&A」より転載

実際の行政評価は、上記の 3 段階の評価段階に加えて評価の視点・評価時点・評価対象をそ

の使用目的に応じて適宜組み合わせられて実施される。

まず評価の視点は評価目的・評価段階・評価対象に応じて様々であるが、総務省の行政評価局は必要性(=政策の目的が国民や社会のニーズに合致しているか)・効率性(=使われた費用に見合った効果が得られたか)・有効性(=期待された効果が実現したか)を主な評価軸としている。また後述のニュー・パブリック・マネジメントの考え方の中では、経済性(Economy)・効率性(Efficiency)・有効性(Effectiveness)という3つの視点を主軸とし、その頭文字をとって3E基準と呼んでいる。

次に評価時点による分類であるが、これは事前評価・中間評価・事後評価の3つに分類される。事前評価は新規事業を実施する際に目的に合致した有効な政策であるか、代替手段も考慮した上で最も効率的な手段であるかを事前的に評価するものであり、計画立案段階において実施される評価である。中間評価は継続中の施策に実施される評価であり、事前評価において期待した効果が得られているか、また評価の前提となる条件が変化していないかを確認して再評価する事により、事業の見直し等に活用される。事後評価は施策・事業が終了した後に行われる評価であり、実際にどれだけの効果が得られたかを評価する事で成果の把握及び今後の施策立案の参考とする。地方自治体において実施されている行政評価の多くは、事後評価にあたる。

評価対象の観点からは、施策を実施した場合と実施しなかった場合の予想を比較する事で施策の正味の効果を評価するインパクト評価、インプットからアウトカムに至る政策における論理的な因果関係を評価するセオリー評価、施策が当初意図されたとおりに実施されたかを評価するプロセス評価、論理的な因果関係のみに因らない実際に発生したアウトカム目標をどの程度達成できたかを評価するアウトカム評価の4つに区分される。

## 2-2. ニュー・パブリック・マネジメントの潮流と行政評価の意義

行政評価の導入は世界的な行政経営の潮流であり、浸透した大きな要因として日本より早期に財政赤字・行政の非効率性への批判などの問題に直面したイギリス、ニュージーランドなど欧米諸国において 1970 年代に「小さな政府」を標榜して生まれたニュー・パブリック・マネジメント（以下、NPM）という行政経営理論がある。NPM とは簡潔に述べると、住民・地元企業を「顧客」と捉えて民間企業で活用されている経営手法を導入及び市場原理を活用する事で、行政経営に成果を追求するインセンティブを与え、利便性が高く効率的な行政サービス実現を目指す実務的な観点から誕生した方法論の総称である。日本においても成長を前提とした社会システムの終焉、中央集権的な行政システムから地方分権へ変化、自治体経営の悪化による財政赤字の拡大といった社会情勢の変化を受けた行財政改革の潮流の中で 1990 年代初頭から先進的な地方自治体において様々な経営手法が検討され、客観的指標による合理的政策判断及び成果の評価、継続的なマネジメント・サイクルによる自立的政策立案及び運営能力の向上を目指した独自の NPM が発展してきている。

NPM は明確に定義できる経営理論ではなくあくまで方法論の総称であり多義的であるため先行研究においても様々な解釈がなされているが、基本理念として上山・伊関(2003)にて指摘されている以下の 4 つの特徴が代表的に挙げられる。

第一に住民・地元企業を行政サービスの「顧客」と見なす顧客志向である。従来は「行政＝統治機関」という考えが強く行政機関が主導する管理型行政であったが、顧客志向に転換する事で住民へのアカウントビリティ向上、住民の満足度最大化などの観点から行政サービスの拡大や品質を考える必要がある。

第二に行政サービスの最終的な成果により統制を図る成果主義への転換である。従来の行政組織における施策立案は行政の無謬性を前提とし、既存の組織形態に基づいた総花的な施策立案が主流であった。そのためその評価指標は部門毎に実施する行政事務のアウトプット（＝実施結果）が中心であり、費用効率性・施策の有効性よりも予算達成度・事務手続きの合規性などが重視されがちであった。これらの考えから、住民ニーズに基づいて行政の意義や目的を再確認し、住民に認識できる形でのアウトカム（＝最終成果）で行政の管理・統制を図っていく事が成果主義への転換である。

第三に現場への権限委譲促進による組織のフラット化である。従来の行政はいわゆる「縦割り行政」と呼ばれるピラミッド型の組織形態であった。この組織形態は管理統制機能には優れているが、外部環境の変化に対する迅速な対応や住民ニーズの把握に関しては劣っており、前述の



特徴である顧客志向・成果主義の行政サービスの運用には適さない。権限と責任を明確にし、より住民に近い現場の部門・職員に権限委譲する事でこれらの要望に応えられるのみならず、裁量を与えられる事による職員のモチベーション向上、中央管理部門の管理コスト軽減などの効果も得られる。

第四に民営化・民間委託・PFI などを活用した民間利用や自治体間ベンチマーキングなどを通じた競争原理の導入である。従来の行政機関は前述の通り統治機関であったため、効率性の概念は希薄であった。しかし地方財政の悪化に伴う財政健全化の必要性、更には地方分権化に伴う自治体間サービス比較のニーズの高まりにより、競争原理の導入による効率化のインセンティブを与える必要が出てくる事になる。その際に着目されたのがバリュー・フォー・マネー（以下、VFM）という考え方である。VFM とは一般的に、支払に対して最も価値の高いサービスを供給する手法を選択するという概念で、1992 年イギリスの NPM の潮流の中、メジャー政権が始めて明示した。VFM の概念の中で重視された視点が前述の 3E 基準である。統治機関としての総花的な管理行政から競争原理を導入し集中と選択を考慮した戦略的な資源配分を行う経営志向への転換を行う事でより効率的で品質の高い行政サービスを実現する事を目指す。

図 3. 従来型行政と NPM の比較

	従来型行政	NPM
行政の捉え方	管理行政	顧客志向
評価基準	結果主義 (手続き重視)	成果主義 (最終成果重視)
組織形態	ピラミッド型組織 (縦割り行政)	フラット組織 (現場への権限委譲)
運営志向	総花的行政	経営志向 (競争原理の導入)

(出典) 上山・伊関(2003)他を基に筆者作成

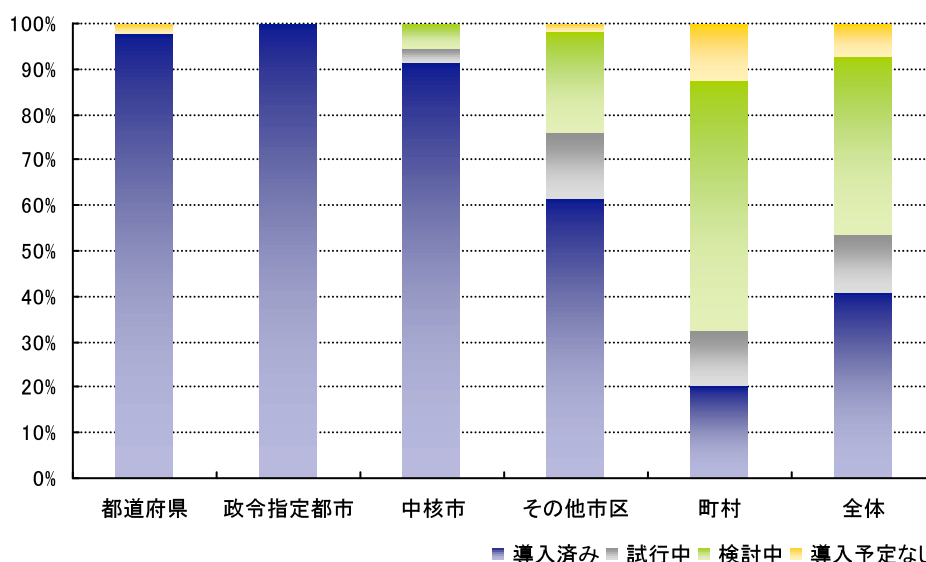
上記の 4 つの特徴を実現するために行政評価は不可欠なツールである。顧客志向には住民ニーズを迅速且つ的確に把握し、また結果を客観的且つ明確に提示する必要がある。行政評価を通じた行政のアカウントビリティ向上は住民の居住地域における施策の理解を促し、行政への関心・政治参加の意識を活性化する。成果主義への転換には客観的な計測基準・比較基準とし

て行政評価の評価指標が必要であり、部門を越えた同一基準の指標は合理的な施策選択を補助する。組織のフラット化には部門間で共通言語が必要となり、またPFIやエージェンシー化などの民間活用や自治体間ベンチマークにおいては行政組織を越えた比較手段が必要になる。現状は十分とはいえないが、広く意思伝達・比較分析を行う手段として行政評価は有効なツールとなり得るであろう。

### 2-3. 地方自治体における行政評価の実施状況

総務省自治行政局行政体制整備室による調査によると2007年10月時点での全国都道府県・市区町村における行政評価の導入率は40.9%であり、前回調査(2006年10月時点)の34.0%よりも約7%ポイント増加している。また規模別に見ると都道府県では97.9%、政令指定都市では100.0%、また受入機関である横須賀市が区分される中核市では91.4%と大規模自治体においてはほぼ導入されており、制度自体は一定の定着がなされているといえる。

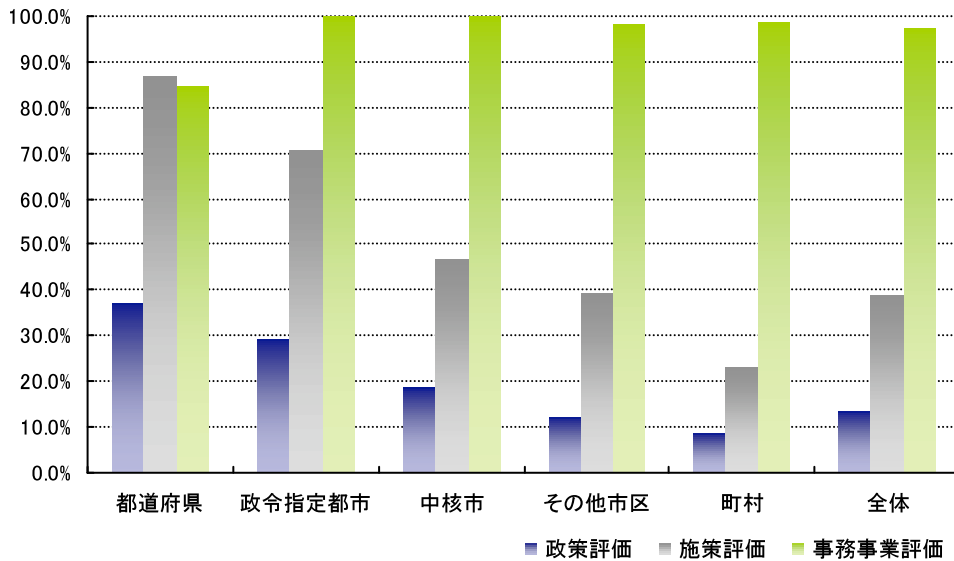
図4. 行政評価の自治体規模別導入状況(2007年)



(出典)総務省の調査(2008)より作成

導入済みの自治体において政策評価・施策評価・事務事業評価の評価段階別内訳を見ると、事務事業評価は全体で97.5%と殆どの自治体において導入されているが、政策評価は13.5%、施策評価は38.7%と事務事業評価に比べて導入率が低い。ここから既存の組織や実施事業体系と結び付け易いため導入が容易な事務事業評価の導入率は高いが、政策の目標を明確に定め既存の施策、実施事業を体系的に整理する必要のある政策評価・施策評価は導入が困難であり導入率が低い事が推測できる。また政策・施策面での方針検討の重要性が高い都道府県・政令指定都市では政策評価・施策評価の導入率が高いが、行政事務の比重が高い小規模な自治体においては事務事業評価のみの導入に留まっている事も分かる。

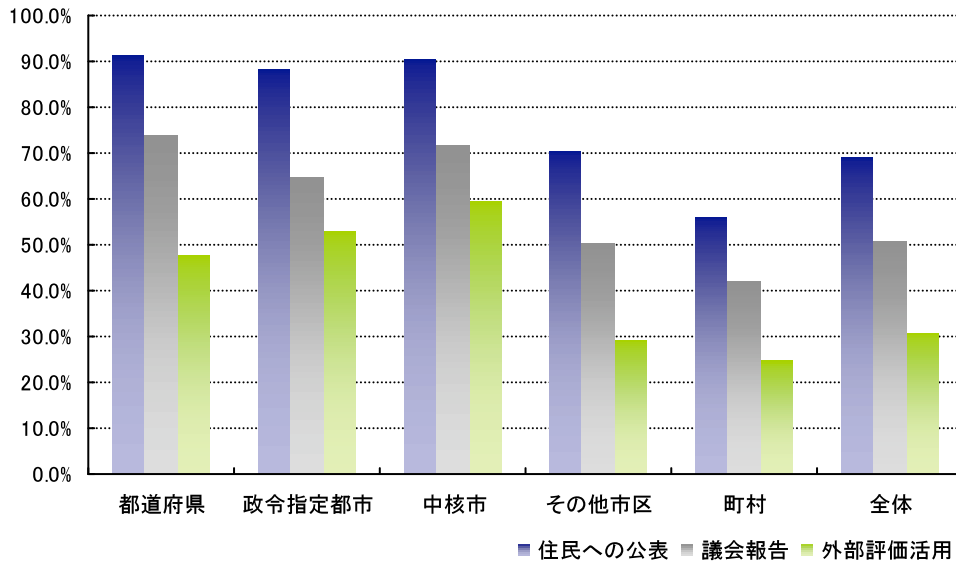
図表 5. 導入済み自治体における評価段階別の導入状況(2007年)



(出典)総務省の調査(2008)より作成

行政評価を導入している自治体の 69.1%は結果を住民に冊子・ホームページ等で公表し、50.9%の自治体では議会に対しての報告を行っており、行政評価の意義である地域住民に対するアカウントビリティ向上や予算編成や政策決定のためのコミュニケーション・ツールとしての活用を意図している事が分かる。また殆どの自治体において一次評価は職員自身による自己評価であるが、30.8%の自治体では有識者の第三者機関・NGO 等の外部機関による評価を実施している。大住(2005)では行政評価が陥り易い罫として外部機関に政策判断を委ねてしまう点を指摘しているが、実際の自治体での行政評価においてはそれでもなお客観性確保のために外部評価が重要であると認識している事がわかる。

図表 5. 導入済み自治体における公表状況及び外部評価導入状況(2007年)



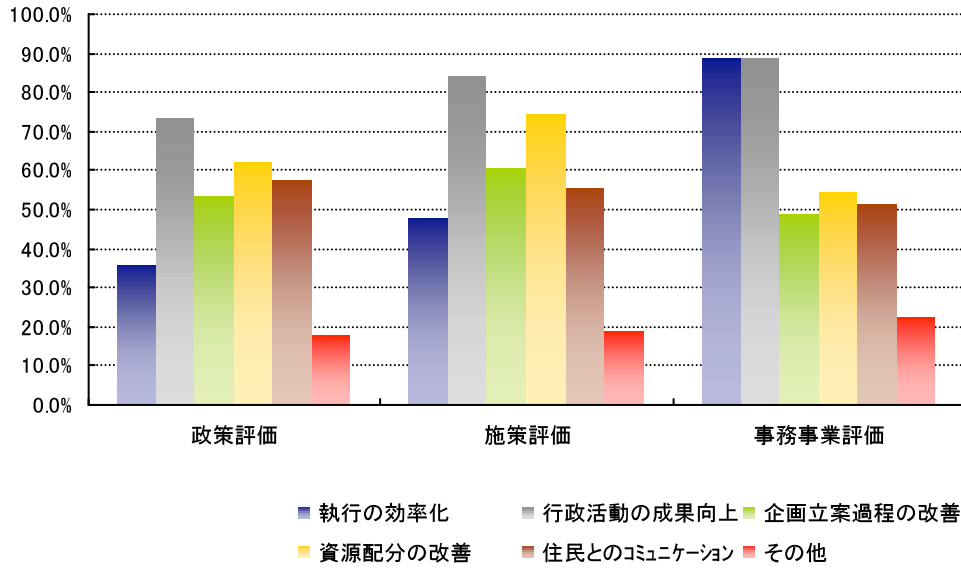
(出典)総務省の調査(2008)より作成

また調査は異なるが、三菱総合研究所の2007年8月時点の調査<sup>3</sup>によると行政評価を導入済み或いは試行中の市区における導入(試行)目的は、政策評価・施策評価では企画立案過程の改善や資源配分の改善の割合が高く企画立案の高度化を目指しており、事務事業評価では執行の効率化の割合が高く執行管理の役割を期待している事がわかる。しかし成果に関しては図7.の通り50%程度<sup>4</sup>と期待通りの成果が得られている割合がまだまだ低く、前述の通り制度は一定の定着がなされているが成果に関しては未だ課題が残る状態である。成果が上がっていると回答した自治体は成果が上がっている要因として主に職員の意識向上と予算編成への活用を挙げており、職員の意識変革のためのインセンティブを有した制度設計と予算・人事など周辺諸制度との連携が行政評価の成功要因である事が示唆される。

<sup>3</sup> 全自治体に対して調査票を配布しているが回収率は47.7%であり、標本調査であるため全数調査である前述の総務省の調査とは導入状況の結果などは若干異なる。本稿では受入機関である横須賀市が含まれる全国市区についての結果(回収率61.9%)を使用する。調査方法の詳細については三菱総合研究所(2007)の調査結果を参照。

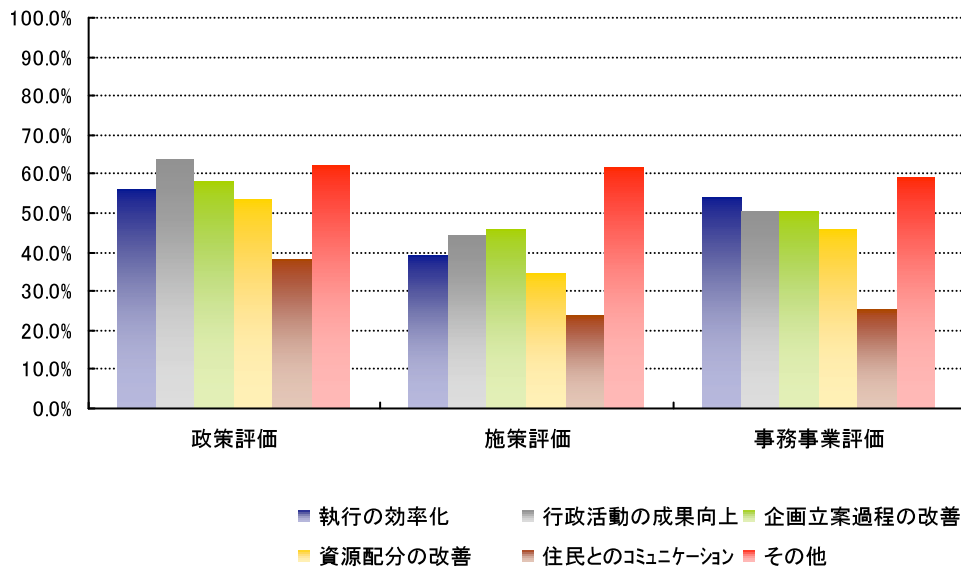
<sup>4</sup> 無回答を除き、「期待通りの成果が上がっている」と「ある程度成果が上がっている」を合計した割合。

図 6. 導入(試行)済み自治体における導入(試行)目的(2007年)



(出典)三菱総合研究所の調査(2007)より作成

図 7. 導入(試行)目的別の成果が上がっている自治体の割合(2007年)



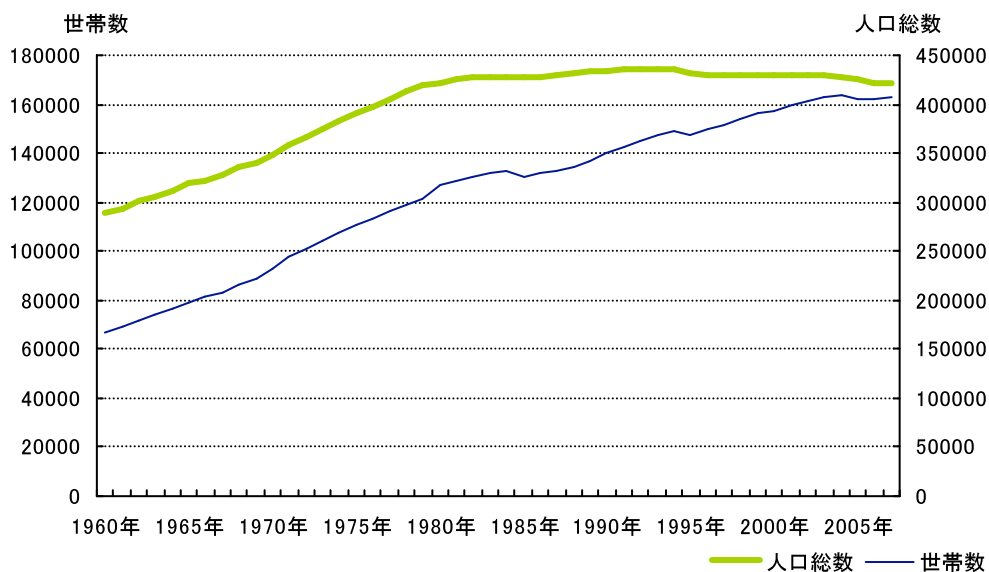
(出典)三菱総合研究所の調査(2007)より作成

### 3. プロジェクトの背景

#### 3-1. 横須賀市の現況

横須賀市は神奈川県南東部の三浦半島に位置し、神奈川県内においては横浜市・川崎市・相模原市に次ぐ4番目の人口規模である。2008年8月時点の推計人口によると、世帯数163,980世帯、人口総数420,750人であり30年前より人口45万人弱で推移しており、中核市にも指定されている。東京都心から電車で1時間程度と通勤圏であり市街地は発展しているが、同時に市街地を離れると自然も多く残されるなど工業・商業・農業の産業バランスに優れる。東京湾の入り口に位置するため古くから軍事的な要衝でもあり、現在はアメリカ海軍第7艦隊横須賀海軍施設及び海上自衛隊自衛艦隊・横須賀地方隊基地が配置されている。政治面では1993年から3期続いた沢田秀男市長にかわり2005年7月より蒲谷亮一氏が市長となり、現在は「新世紀ビジョン」を施策の重点分野として市政を推進している。

図8. 横須賀市の人口推移

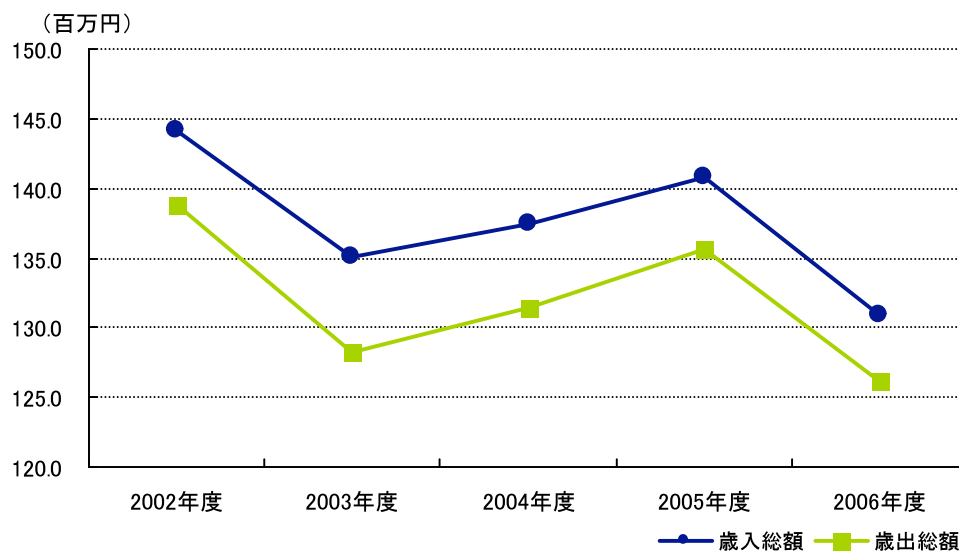


(出典)横須賀市統計書(平成19年度版)の現住人口より作成

財政面では2006年度の一般会計の歳入・歳出は決算額ベースで歳入総額130.9百万円、歳出総額126.1百万円であり、歳入に占める市税等の自主財源の割合は6割程度で推移しており、地方交付税の交付額も2006年度に一時的に増加したが減少傾向である。総合的な財政力を示す財政力指数で見ると2006年度の数値は0.85と高く、全国市区町村の中で上位15%に入る優

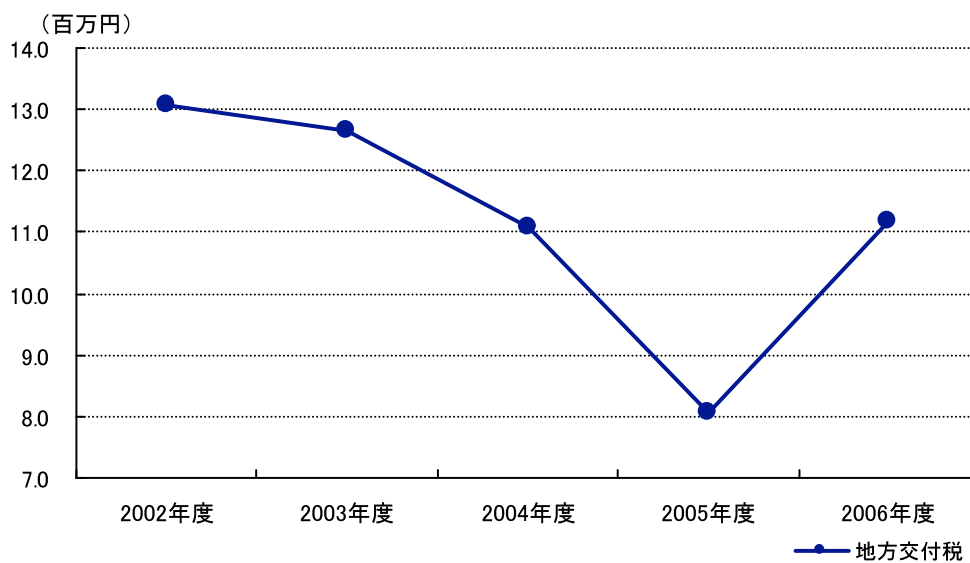
良な自治体である。この健全な財政には、政策・施策評価と事務事業評価の両輪を持つ行政評価制度を早期に導入する事で、政策ビジョンを明確に定め、住民ニーズに応じて人口・企業の流出を抑制し、同時に経費削減にも努めてきた事が間接的ながらも寄与していると考えられる。

図 9. 横須賀市の一般会計決算額(歳入・歳出)の推移



(出典)横須賀市統計書(平成 19 年度版)の一般会計決算額より作成

図 10. 横須賀市の地方交付税交付額の推移



(出典)横須賀市統計書(平成 19 年度版)の一般会計決算額より作成



### 3-2. 2007 年度以前の横須賀市行政評価システムの概要

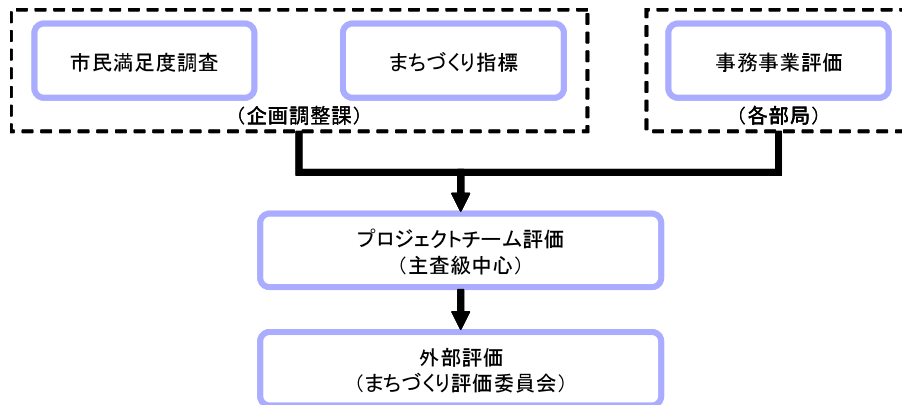
横須賀市の行政評価システムは、①成果重視の行財政運営、②行政資源の有効配分、③市民への責任ある公表の徹底の 3 点を主目的とし、その導入経緯は約 10 年前まで遡る。横須賀市企画調整部を中心メンバーとして、他部局の職員や学識経験者も参画して構成される研究会において 2000 年に政策評価指標と事務事業評価の研究及び行政評価システムの導入検討が開始された。2001 年よりまず事務事業の事前評価が先行して開始され、並行して統合評価の仕組みの検討及び IT 版システムのデモ作成等が行われた。同じく 2001 年には 1997 年に策定された「横須賀市基本構想」及び 1998 年に策定された「横須賀市基本計画」に携わった総合計画審議会が後に行政評価システムの外部検討メンバーである「まちづくり評価委員会」となり、システムの検討に参画している。その後 2002 年に政策・施策評価の運用が開始され、政策・施策評価と事務事業評価の結果を総合して最終的な評価を行う統合評価及びその統合評価の結果を外部機関である「まちづくり評価委員会」にて精査する外部評価が導入され、2003 年より IT 版システムの運用が開始されて旧行政評価システムは完成する。しかし 2007 年に旧行政評価システムの運用は終了して新しい行政評価システムが検討され、2008 年 4 月より新行政評価システムの運用が開始された。本プロジェクトはプロジェクト開始時点である 2007 年 12 月に横須賀市都市政策研究所を中心として検討中であつた新行政評価システムに対する追加的な改善策を提言するものであり、検討中であつた新行政評価システムの概要は 4 章・5 章にて後述し、本章では旧行政評価システムの大まかな枠組みを説明する。

旧行政評価システムは政策・施策評価と事務事業評価を個別に行い、その結果を統合して最終的な評価を行う統合評価を採用している。まず政策・施策評価は、基本計画に示された 8 つの施策の大柱<sup>5</sup>を下位目標である中柱・小柱にブレイクダウンして項目毎に目標を定め、その施策を代表するものとして定めた非財務的な指標である「まちづくり指標」(2006 年時点で 182 指標)と 75 項目(属性に関する質問を除く)の「市民満足度調査」の評点を総合的に判断して A(=適性)・B(=見直し)の 2 段階で評価する。事務事業評価は、評価対象事業に対して部局毎に自身の担当した事業を主に事業結果量目標達成率・予算執行率・コスト効率の 3 つの視点から判断して a(=適性)・b(=見直し)・c(=中止)の 3 段階で評価する。6 月～7 月に 1 次評価として事務事業評価を実施し、7 月～8 月に 2 次評価として主査級のメンバーを中心とした行政評価プロジェ

<sup>5</sup> 基本計画の 8 つの施策の大柱は、概ね 30 年間の方針を定めた「横須賀市基本構想」の目指す都市像である「国際海の手文化都市」を実現するための手段としての網羅的な施策を 8 つに類型化したもので、①いきいきとした交流が広がるまち、②海と緑を生かした活気あふれるまち、③個性豊かな人と文化が育つまち、④健康でやさしい心のふれあうまち、⑤安全で快適に暮らせるまち、⑥市民協働によるまちづくりの推進、⑦効率的な都市経営の推進、⑧地方分権と広域連携の推進の 8 つから成り、その下に 44 の中柱、95 の小柱がある。

クトチームにて政策・施策評価、事務事業評価の精査、青(=適性、現状維持)・黄<sup>+</sup>(見直し、推進)・黄<sup>-</sup>(見直し、縮小)・赤<sup>+</sup>(新たな施策構築)・赤<sup>-</sup>(中止、中断)の5段階で統合評価を実施する。その後、市長・副市長への報告、部長会議報告、内部評価結果の市民への公表などを行い、各部局が予算案を検討する際の参考情報とされる。また10月～1月に3次評価として公募市民・学識経験者・市民団体代表から構成される「まちづくり評価委員会」による外部評価を実施して内部評価の再評価を行い、その外部評価結果が最終の評価結果として改めて市長・副市長へ報告、議会・市民へ公表され評価が完了する。

図 11. 横須賀市の旧行政評価システムの概略図



(出典)ヒアリング等を基に作成

### 3-3. 行政評価システムの現状の課題とプロジェクトの目的

旧行政評価システムは、職員の意識改革や市民への説明責任の面では一定の成果があったものと認識されている。しかし行政資源の有効配分など効率化の面では効果が少なく、2007年度は一旦休止し、外部評価の位置付け・事務事業評価の業務負荷・事業見直し機能の不足など蓄積された様々な課題の解決も含めて再構築が検討されていた。本プロジェクトの目的は、この検討中の新行政評価システムに対して追加的な改善案の提案を行う事であり、プロジェクト開始時点で検討チームの事務局である横須賀市都市政策研究所にて認識されていた課題は以下の3点である。

第1は「新世紀ビジョン」による重点分野の再フォーカシングである。「横須賀市基本計画」の8つの大柱は、概ね30年間の方針を定めた「横須賀市基本構想」にて掲げられている「国際海の手文化都市」を実現するために必要な行政分野全般に対する網羅的な施策が示されているが、3期にわたる実施計画を実施してきた結果、ハード面ではある程度充足しつつあった。それに対し「新世紀ビジョン」は、未だ達成度が低いソフト面での施策を特に今後重点的に実施する施策分野として改めてフォーカシングしたものである。「新世紀ビジョン」は「元気な横須賀」を目標に掲げ、その元気な都市を表す4つの特徴として①にぎわいを生む社会、②新しい芽が伸びゆく社会、③長寿を楽しめる社会、④安全で安心して暮らせる社会という将来像を定義し、これらを実現させる施策体系として4つの将来像に対して各々2つずつ、つまり計8つの施策の方向性<sup>6</sup>を定め、その8つの施策の方向性には各々2～3個の目標とする指標が設けられている。この「新世紀ビジョン」は2007年に策定された「横須賀市実施計画(第4次まちづくり3ヵ年計画)」の基礎となり、それに伴って「新世紀ビジョン」に対応した評価指標及び市民満足度調査の質問項目体系への変更が求められていた。

第2は、2002年より5年に渡る実施の結果、評価対象である各部局や外部評価機関より様々な課題が指摘され、蓄積された事である。前述の通り旧行政評価システムは一定の効果を認められつつも、行政資源の有効配分等の面で不十分であると認識されている。まず市民満足度調査アンケートに関する主な課題は、評価指標の妥当性に懸念がある・回収率がアンケート開始以来年々逡減している・アウトカム指標だと外的要因に影響され易い等が挙げられていた。次にマネジメント・サイクルに関しては、事務事業評価と政策・施策評価の統合評価の有用性に疑問

<sup>6</sup> 8つの施策の方向性は、①にぎわいを生む社会に対しては「多くの人が訪れるまち」「多くの人が働くことができるまち」、②新しい芽が伸びゆく社会に対しては「子育て世代に選ばれるまち」「学びを大切にすまち」、③長寿を楽しめる社会に対しては「高齢者が活躍するまち」「障害を感じさせないまち」、④安全で安心して暮らせる社会に対しては「犯罪がないまち」「災害に備えのあるまち」。

がある・作業負荷に対して効果が見え難い等が指摘されていた。これらの課題は実際に数年に渡って実施してみて初めて分かる事であり、新行政評価システムではこれらの部局・外部評価機関からの指摘に全て応える形での制度設計を目指していた。

第 3 は、評価自体が定着するに従って、評価制度へのニーズがより具体的に施策改善に繋がる事へ変化した事である。前述の旧行政評価システムは外部評価結果を市民や議会、各部局に対して報告して完了であり、報告後にその結果をどのように活用するかは各ステイクホルダーに委ねられていた。特に行政資源の有効活用を目的とするならば予算との連携は不可欠であったが、外部評価の完了した最終結果が予算編成時期に間に合わない事も多かったため不十分な連携となっていた。また評価が単なる点数付けに終始してしまっており、メリハリのある結果が出ない評点基準であったため、施策の取捨選択に繋がらないという課題も挙げられていた。旧行政評価システムが定着して職員の意識改革など定性的な効果が確認されたため、新行政評価システムでは次の段階であるより具体的に次期施策の改善に寄与する制度への発展が望まれていた。

これら 3 点の課題を解決するために、本プロジェクトでは 2 つのテーマでの解決策の検討が依頼された。第 1 に新しい市民満足度調査アンケートの素案作成である。「新世紀ビジョン」に対応した市民満足度調査アンケートを 2008 年 5 月に実施する事が決まっており、本プロジェクトが開始した 2007 年 11 月時点では受入機関である横須賀市都市政策研究所にてその検討が始まっていた。1 つ目のテーマは 2008 年 5 月の新しい市民満足度調査アンケート実施までに、その参考となる情報を収集・整理し、その素案・調査票イメージを作成する事であった。第 2 は新行政評価システムのマネジメント・サイクルに対する追加的な改善案の提言である。上記 3 点の課題の解決を目指し、本プロジェクト開始時点で新行政評価システムのマネジメント・サイクルは概要レベルまで検討されており、このサイクルは 2008 年 5 月の新市民満足度調査アンケートの実施と同時に本年度より導入される予定であった。受入機関にて検討されていたマネジメント・サイクルの案に対して、外部の視点から追加的に改善に繋がる方策を提示する事が 2 つ目のテーマであった。

上記の通り時期的な制約もあり本プロジェクトは 2 つのフェーズに分けられ、第 1 フェーズの新市民満足度調査アンケート素案作成を 2007 年 11 月から 2008 年 4 月まで、第 2 フェーズのマネジメント・サイクル改善案提言を 2008 年 5 月から 2008 年 7 月まで実施した。新市民満足度調査アンケート素案作成は、まずアンケート調査の設計において検討すべきポイントを定義し、次にそのポイントに着目して他地方自治体事例の特徴を整理した上で参考とすべき点・注意すべき

点を具体的に検討し、その上で調査票のコンセプト・構成案・レイアウトイメージ等を提示した。マネジメント・サイクル改善案提言ではまず詳細ヒアリングを行って現在検討中の案の課題を明確にし、それに対して先行研究等から活用可能なソリューション案をいくつか提示し、特に現在検討中の内容に直結するソリューション案に関しては検討手順・導入にあたってのポイント等を整理した。以下、4章で新市民満足度調査アンケート素案作成、5章でマネジメント・サイクル改善案提言の検討経緯及び提言内容の詳細を述べる。

図 12. 本プロジェクトの実施内容

実施項目		セッション	主な実施内容
初期調査		ご提案～第1回	<ul style="list-style-type: none"> <li>研究テーマの説明</li> <li>プロジェクトの進め方検討</li> </ul>
新市民満足度調査 アンケート素案作成	検討ポイント整理	第2回～第3回	<ul style="list-style-type: none"> <li>アンケート設計の考え方整理</li> <li>実施中の各種アンケートの役割確認</li> </ul>
	他地方自治体 事例紹介	第2回～第3回	<ul style="list-style-type: none"> <li>政令指定都市・中核市などの事例紹介</li> <li>各地方自治体アンケートの特徴の整理</li> </ul>
	アンケート 素案提示	第4回・第6回	<ul style="list-style-type: none"> <li>基本方針・調査票イメージの提示</li> <li>計量手法を用いた分析に関する考え方紹介</li> </ul>
マネジメント・サイクル 改善案提言	課題抽出ヒアリング	第5回	<ul style="list-style-type: none"> <li>マネジメント・サイクルに関する現状ヒアリング</li> </ul>
	先行研究整理	第7回	<ul style="list-style-type: none"> <li>関連分野の各種先行研究の紹介</li> </ul>
	改善案の 方向性提示	第7回～第8回	<ul style="list-style-type: none"> <li>各種課題に対するソリューションの検討</li> <li>ソリューション詳細イメージの提示</li> </ul>
最終調整		第9回～第10回	<ul style="list-style-type: none"> <li>最終報告書ドラフトの内容確認</li> <li>受入機関に対する最終報告会</li> </ul>

(出典)筆者作成

## 4. 新市民満足度調査アンケートの素案作成支援

### 4-1. アンケート作成にあたっての検討ポイントの整理

アンケート調査の設計はまずアンケートの目的を明確にし、コンセプトを定義する事から始まる。その上で費用や調査対象などの制約の範囲内で目標実現に最適な方法を検討するのだが、本プロジェクトでは検討ポイントを調査方法・調査対象・評価軸・質問方法・評価段階・追加質問項目の6点で整理した。

まずアンケート目的は前述のプロジェクト背景の通り「新世紀ビジョン」に則った市民の行政サービスに対する満足度の測定であるが、受入機関より特に「市民の実感」を意識して設計したいとの要望を受けた。「新世紀ビジョン」の序文にも「市民が実感できる『元気な横須賀』の実現」と謳われており、その趣旨とも合致する。また横須賀市は3～4年に一度、実施計画の策定のために「まちづくり市民アンケート」というマーケティング調査のためのアンケートを実施している。同アンケート調査は行政全般のテーマに関して主に市民ニーズを直接聴取する形式であり、市民満足度調査は同アンケート調査とは差別化を図り、市民満足度を目標の達成度として認識し、集計や計量手法による分析により深層ニーズを抽出すべきであるとした。目的と位置付けを明確にした上で、以下に6つの検討ポイントに関して概要を述べる。

#### ①調査方法

電話調査・郵送調査・Web調査・面接調査・個別配布調査など様々な配布手段が存在し、調査方法毎に特徴が異なる。各々の調査方法の概要とメリット・デメリットは、下記の図13.にて整理する。調査の際に留意するポイントや必要コストも大きく異なり、調査目的によっては複数の手段を使い分けるなど予算制約内で最も効果的な方法を検討する必要がある。横須賀市は現在まで郵送調査を主に実施しており、幅広い層に対して低コストで調査を実施するのに適しているため、今後も市民満足度調査に関しては郵送調査が有効であると判断した。

図13. 各調査方法のメリット・デメリット

	概要	メリット	デメリット
電話調査	<ul style="list-style-type: none"><li>調査員が電話により対象者に架電し、質問を行う調査方法</li><li>質問数は少量だが大量・迅速</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>遠隔地ともコンタクト可能なため地理的制約を受け難く、一斉・迅速に実施可能</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>在宅率の高い層・固定電話所有層への偏り</li><li>質問量が多いと協力を得難い</li></ul>

	<p>な調査をしたい場合に適する</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対面調査よりも抵抗が少なく低コスト</li> <li>・ 質問の理解促進・詳細な意見聴取が可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 不信感から拒否され易く、調査員の熟練が必要</li> <li>・ 直感的な回答になり中心値への回答の偏り</li> </ul>
郵送調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対象者に郵送で調査票を送付し、返信用封筒等で回答を受け取る調査方法</li> <li>・ 事前にリスト作成が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 文章・表・グラフなど多くの情報を提供可能</li> <li>・ 調査員が不要なため低コストで時間の制約も受けない</li> <li>・ よく考えた上での回答が得られる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 質問量が多い場合、放置・破棄され低回収率となる</li> <li>・ 質問の誤解・記入ミス・本人以外の記入の可能性</li> <li>・ 郵送・返信のタイムラグ、調査結果のデータ入力など時間が掛かる</li> </ul>
面接調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 調査員が対象者を訪問或いは対象者を集めて意見聴取する調査方法(様々な聴取の手法が存在する)</li> <li>・ 特定層に限定した詳細調査に有効</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対象者本人から直接聞く事ができ、誤解・ミスの可能性が低い</li> <li>・ 複雑な質問・大量の情報を提供でき、より深い対象者の心理を探る事ができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 訪問調査の場合は調査員人件費・会場設置コストなど高コスト</li> <li>・ 調査員の技術を要し、接触すら困難な場合あり</li> <li>・ 長時間掛かるが、考える質問には不向き</li> </ul>
Web 調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 専用 Web サイト・インターネット調査会社のモニターなどを活用する調査方法</li> <li>・ 低コスト・迅速な調査に適する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 時間の制約を受け難く、質問量が多くても受け入れられやすい</li> <li>・ データ入力の手間を省け、短時間で調査可能</li> <li>・ 複雑な設計・記入ミス確認など作り込みが可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本人確認・重複回答除外が困難(モニターの場合は除く)</li> <li>・ インターネット利用層へのサンプルの偏り</li> <li>・ モニターの調査対象母集団に対する代表性が低い</li> </ul>
個別配布調査	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個別訪問留置き調査・来場者自記式調査など調査員が配布・記入を依頼し、後で回収する調査方法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 調査趣旨や複雑な部分の説明を調査員が行う事により理解を促す事が可能</li> <li>・ 面接・調査票方式の両方の良</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 訪問留置き調査の場合は交通費・来場者自記式の場合は調査員の配置などコストが掛かる</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 訪問する場合、高コストだが 確実な調査が可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ い面を持ち、回収率が高い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 調査対象者が広範囲に分布している場合、非効率</li> <li>・ 悪天候の場合など来場が少ない／訪問が困難</li> </ul>
--	--	--	--

(出典)酒井(2005)他を基に筆者作成

## ②調査対象

本アンケート調査の目的は市民全体の実感把握であるため、特定層ではなく市民全体を対象としてある一定のルールに基づいてランダムにサンプリング<sup>7</sup>を行う標本調査を実施する事となる。全体を対象とした標本調査は住民心理の特徴や長期的な変化・満足度の決定要因を俯瞰するのが主目的であり詳細な課題抽出には不向きだが、計量手法を用いた分析・個別調査の並行実施等により欠点を補完でき、また継続調査を行い他の統計指標との相関を見る事で施策と市民満足度との関連を導出できる。ただし注意点として、回答不可な質問を極力減らすために極力包括的な内容を中心に質問する事、個々の回答を過度に意識せずにデータを統計的に処理してより科学的合理性・客観性を重視した分析が必要となる事などが考えられる。

またサンプルサイズに関しては詳細なクロス集計や特殊な層を抽出して分析等を行わない場合、一般的に 400～600 で十分であると考えられており、回収率を考慮して配布数を決定する必要がある。横須賀市の市民満足度調査は概ね 40%程度の回収率で推移してきているため、配布数は 1000～1500 で十分であろう。回収率の水準の低下が当初の懸念として挙げられていたが、一般的な郵送によるマーケティング調査と比較しても低い水準ではなく、逆に高水準の場合は調査の現場にて回答の強要など不正がある懸念も考えられる。水準を過度に上げるのではなく現状より低下させないよう、回答負荷の軽減・督促葉書の送付などの方策が必要であろう。

## ③評価軸

質問項目をどういったカテゴリでまとめるかは、質問項目の網羅性の確認や質問意図・コンセプトを回答者に理解させる上で重要である。民間企業における包括的な満足度を調査するアンケートでは、SERVQUAL<sup>8</sup>等に代表される顧客がサービスを認識する際の視点を評価軸とする手

<sup>7</sup> サンプリングの手法として単純無作為抽出・系統抽出・確率比率2段抽出・層化2段抽出・等確率抽出・エリアサンプリングなどがあるが、個々の手法の特徴・詳細説明は本稿では省略する。

<sup>8</sup> SERVQUALとは Parasuraman, Zeithaml & Berry(1988)によって開発された、複数のサービス業での調査結果から因子分析により抽出した5つの軸と22の項目から構成されたサービス測定手法。妥当性・抽出方法に関して学術的な指摘はあるが、多くの民間企業におけるサービス評価指標がこの5つの軸を参考としている。



法と提供している商品・機能やそれらを提供している自社の組織区分に着目して分類する手法が一般的である。行政分野においては、基本計画などに定める重点施策分野の区分など、その時点での政策に依存した評価軸で調査を行う事例と産業振興・住環境整備・公教育・医療・福祉・治安維持・防災など行政サービスが当然持つべき機能を評価軸とした事例の 2 種類が主流である。前者の場合、政策の変更とともに必然的に質問項目を変更せざるを得ず、調査項目の経年での連続性が失われてしまうため、時系列での分析が困難となる事には注意せねばならない。

#### ④質問方法

質問方法には、文章・図表により質問者が想定している状況をより具体的に回答者に伝えた上で回答させる方法と質問項目を羅列してその項目から連想される直感的な感覚で回答させる方法の 2 種類が考えられる。前者は質問者の技術により回答の誘導や誤解などを生じさせる懸念があり、後者は回答者毎に想定内容が異なるため具体的な課題抽出に繋がり難いという欠点がある。自由記述により選択肢ではなく文章で回答させる方法も施策立案などに直接繋がる有効な方法であるが、過度に自由記述欄を増やすと回答者に負担を強いる事になり回答率が低下する懸念がある。同様の理由で、特定の選択肢を選んだ場合にその回答理由等を自由記述させる質問形式にした場合、質問者が負荷を回避するためにその選択肢を選ばなくなるという懸念も指摘されている。

また質問順序により回答にバイアスが掛かるキャリーオーバー効果という現象も存在する。その質問までの自身の回答や全体整合性を意識して、回答を歪めてしまうという現象である。質問テーマが変わる毎に区切りを入れて意識をリセットさせる等のキャリーオーバー効果を抑制する事も重要であるが、同時にキャリーオーバー効果の存在を是として同じ質問項目で複数年調査を行う場合は質問順序を変更しない事で経年でのバイアスを一定とする工夫も必要である。

#### ⑤評価段階

横須賀市の従来のアンケート調査は良い・普通・悪いの 3 段階であったが、一般的なアンケート調査では 5 段階としている場合が多い。奇数の尺度が多い理由として、浅野(2006)では日本人は中央の値に点数を付け易く、偶数の尺度にすると本来中心に付けたいと考えていた点数を良い寄りに入れ易いからだという国民性による投票傾向の違いを指摘している。また同氏は尺度を過剰に増やすと区切りの良い数値やより中心の値への偏りが強くなる事を指摘しており、こ

これらの理由から5段階評価が多いと考えられる。

また当該質問に対して該当しない或いは分からない場合の逃げ道となる選択肢を設けるか否かも検討する必要がある。答えられない質問が多いと回答者の心理的負担が高まり回答率が下がる懸念があり、また回答を拒絶しているのか単に該当しないだけかを区別できるため、通常は該当しない・分からない場合の選択肢を設ける事が一般的である。しかし選択肢を設けたとはいえ該当しない質問が多いと回答意欲を奪うので、極力調査対象全体に関連がある質問で構成される事が望ましい。

#### ⑥追加質問項目

追加質問項目に関しては、横須賀市は別途マーケティング調査を行っているため、本プロジェクトでは殆ど検討を行わなかった。しかし属性情報に関しては、過度に身元を特定するような質問はプライバシーの観点から回答者に忌避されるため、予め分析に用いる属性情報に限定して聴取すべきであろう。

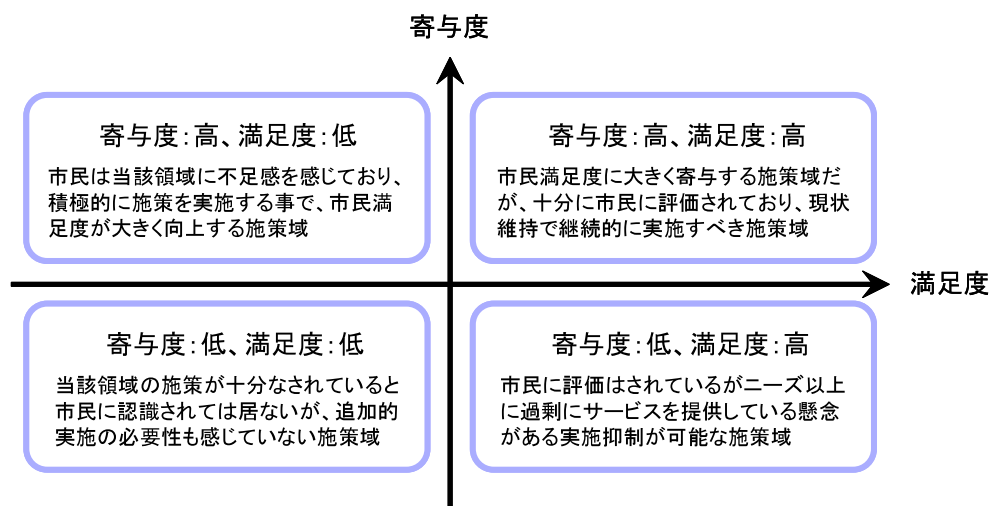
上記の検討ポイントの整理に加えて、代表的な計量手法を用いた分析の紹介も行った。第1は二群比較分析であり、特定層をサンプルから抽出し、残りのサンプルと抽出したサンプルでの回答傾向の差異の有無を仮説検定により検証する手法である。一般的な仮説検定に用いるt値はExcel等のツールでも容易に計算する事ができ、分析環境が整っていない場合でも可能である非常に有用な手法である。特定層の回答特性に関する仮説が事前にある場合に、その回答特性が統計的に有意であるかを示す事により、施策立案者の個人的な体験に基づいた感覚的仮説による誤った施策立案を排除する事が可能となる。

第2は相関係数或いは標準化偏回帰係数を用いた寄与度分析である。質問項目を加味した総合満足度と個別の質問項目との相関を相関係数・標準化偏回帰係数も用いて数値化する事で、その個別項目が全体的な満足にどの程度寄与しているかを比較する事ができ、この寄与度と実際の評点を2軸にして平面状にプロットする事でその質問項目に対する取捨選択を行う際の指針となる。しかしどの水準で取捨選択するかは政策目標やナショナル・ミニマムの定義に因るため、実際の判断は客観的に数値のみをみて判断できるものではない。また相関係数・標準化偏回帰係数を算出するという事は満足度を間隔尺度として認識している事になるが、本来満足度は定性データでありその間隔が個々人で異なるため正確には間隔尺度ではなく順序尺度である事も認識しておく必要がある。寄与度を測る手法として、質問項目の中から重要であるとする

項目を複数選択させる手法もある。複数選択方式で寄与度を定義する場合、相関係数・標準化偏回帰係数で定義した寄与度とは異なる順序になる事が多い。複数選択方式だと、特に重視する訳ではないが万人が一定以上重視する項目が多く回答に含まれる事となるため寄与度が高く出るが、これは必ずしも回答者の総合満足度を強く決定付ける項目ではない。相関係数・標準化回帰係数はより総合満足度をより強く決定付ける項目を抽出可能であり、これらの手法は状況に応じて使い分ける必要がある。

これらはいくまで分析の一例であり最も簡単な例に過ぎないが、網羅的項目によるアンケート調査は個別の回答よりも統計的に処理した結果こそが重要であり、これらの分析を足掛かりに今後より高度な分析を行っていく必要がある。

図 14. 寄与度×満足度マトリックスのイメージ

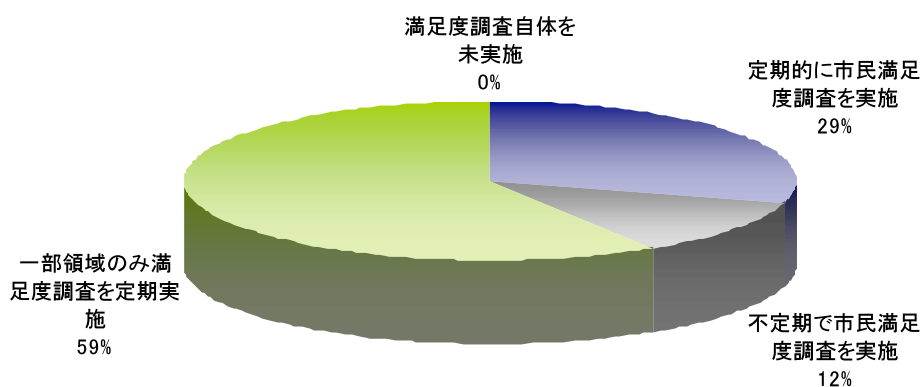


(出典)筆者作成

## 4-2. 他地方自治体の事例と特徴の整理

これらの検討ポイントを踏まえた上で、実際の他地方自治体にて実施されている市民満足度調査アンケートの事例を、特に横須賀市と同程度の都市規模である政令指定都市・中核市に限定して調査<sup>9</sup>し、その特徴を整理した。まず政令指定都市に関する市民満足度調査の実施状況は図 15. の通りである。17 市全てで何らかの形での満足度調査を実施していたが、定期的に全市民に対して満足度調査を実施していた市は 5 市のみであった。

図 15. 政令指定都市における市民満足度調査実施状況



(出典)各自治体ホームページを基に筆者作成

以下に特に特徴的であった 7 市の事例を以下に表で整理する。これらの事例と後述の中核市の事例から参考とすべき試み・注意すべき点を検討・抽出し、次節にて提示する新市民満足度調査アンケートの素案の参考とした。

図 16. 各政令指定都市の市民満足度調査の特徴

都市名(政令指定都市)	市民満足度調査の特徴
千葉市	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市 PR 政策の策定にあたりその基礎資料として都市イメージ調査を実施し、その一部として市民満足度調査を実施</li> <li>不定期かつ Web による簡易な調査であるため回答者のバイアスはあるが、市民・千葉市来場</li> </ul>

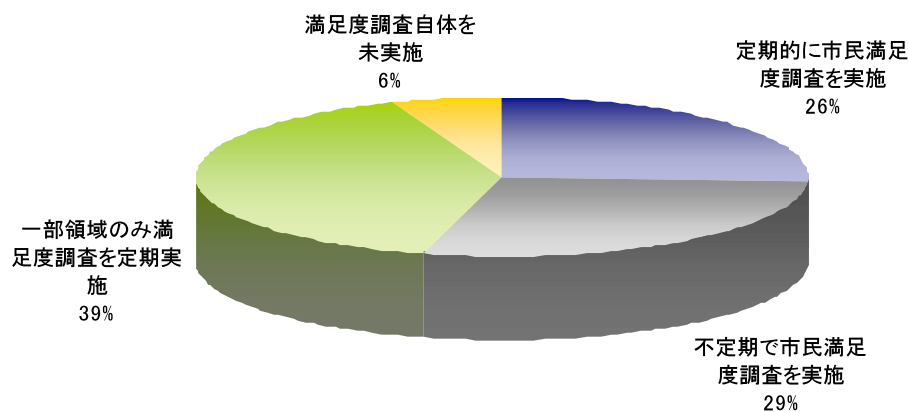
<sup>9</sup> 本調査は 2007 年 12 月時点の個々の自治体のホームページを参照に筆者が行ったものであり、非公開のアンケート調査等は含まれていない。ここで提示した各自治体のアンケート調査の特徴は筆者の個人的認識であり、当該自治体の見解を示すものではない。

	者・近隣市住民など幅広い層に簡易に調査可能であり、市民に止まらない包括的なイメージ把握を行っている
横浜市	<ul style="list-style-type: none"> <li>市民意識調査として満足度に限定せず、その年度ごとに行政として関心が高いテーマに関する意識調査を継続的に実施</li> <li>複雑な質問形式であるが訪問調査により回答者の理解を促し、同時に高い回収率を実現</li> </ul>
川崎市	<ul style="list-style-type: none"> <li>年 2 回実施している広範な意識調査を目的とした「かわさき市民アンケート」の一部で市民満足度調査を実施</li> <li>質問項目が毎回変化しているため、経年での分析には不向き</li> </ul>
新潟市	<ul style="list-style-type: none"> <li>95 項目の質問項目を 30 項目程度に 3 分割して、異なる個人に配布する事で回答者の負担を減らして高い回収率を実現</li> <li>政策への依存が少ない行政分野全般を網羅した広範な質問項目</li> </ul>
浜松市	<ul style="list-style-type: none"> <li>1970 年より 34 回にもわたり市民満足度調査アンケートを実施し、毎回高い回収率を実現</li> <li>前半の行政として関心が高いテーマに関する質問項目と後半の市民満足度調査の 2 部構成</li> </ul>
名古屋市	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政評価の一環として住民満足度調査を実施</li> <li>79 項目の質問項目を施策テーマ毎に調査票を 6 つに分割し、また図表・写真を多用した理解しやすい調査設計により回答負担を軽減</li> <li>調査員による訪問留置き調査により高い回収率を実現</li> </ul>
京都市	<ul style="list-style-type: none"> <li>99 項目の質問項目を 2 つに分割して実施</li> <li>淡々と質問が約 50 項目に渡り並んでいるため回答意欲が沸き難く、非常に低い回収率の原因となっている可能性がある</li> </ul>

(出典)各自治体ホームページを基に筆者作成

次に中核市における市民満足度調査の実施状況を以下の図 17. に示す。中核市における定期的な市民満足度実施は横須賀市を含め 9 市であり、実施計画等を作成するタイミングでのマーケティング調査の一環として限定的・試験的に実施している市が多く、横須賀市のように行政評価と連携させている市は殆ど存在しなかった。これらは中核市における行政評価が未だ事務事業評価に止まっている事例が多く、政策評価・施策評価を実施して行政評価と連携させる段階に未だ至っていないからであると考えられる。政令指定都市と同様に特に特徴的であった 5 市の市民満足度調査の特徴を図 18. にて整理する。

図 17. 中核市における市民満足度調査実施状況



(出典)各自治体ホームページを基に筆者作成

図 18. 各中核市の市民満足度調査の特徴

都市名(中核市)	市民満足度調査の特徴
岡崎市	<ul style="list-style-type: none"> <li>前半は市政全般をイメージさせた上で社会厚生を構成する網羅的な質問項目、後半は回答者に自身の居住地域をイメージさせた上で地域に特化した質問を実施</li> </ul>
岐阜市	<ul style="list-style-type: none"> <li>産学連携の試みとして岐阜大学地域科学部と共同で市民意識調査を実施</li> <li>対象を一般市民・中高生・外国籍市民・市外転出者に分割する、回答結果によりその後の質問を分岐させるなど複雑な質問設計</li> </ul>
姫路市	<ul style="list-style-type: none"> <li>市民に対して実施している満足度調査と同様の質問軸で有識者・職員に対しても調査を実施</li> <li>督促葉書を送付する事で回収率の向上を図る</li> </ul>
福山市	<ul style="list-style-type: none"> <li>複数の施策項目から以前より良くなった項目と今後特に重視して欲しい項目を複数選択方式で回答させる</li> </ul>
熊本市	<ul style="list-style-type: none"> <li>実施事業の説明に事業費内訳を掲載し、財政的負担を意識した上で回答させる</li> </ul>

(出典)各自治体ホームページを基に筆者作成

### 4-3. 新市民満足度調査アンケート素案のご提言

前述の検討ポイントを踏まえた上で、他地方自治体における事例を参考として新市民満足度調査アンケートの素案<sup>10</sup>を作成した。作成のコンセプトは以下の3点である。

第1のコンセプトは、「新世紀ビジョン」を中心とした課題抽出し易い構成を目指した点である。受入機関の当初からの要望通り、基本的な質問項目は「新世紀ビジョン」にて提示されている8つの施策の方向性を中心とし、その実感を問う質問とした。しかしこの質問項目のみでは重点施策分野以外の領域に関する市民ニーズを抽出できないため、行政分野に網羅的な12項目に関する満足度の質問を加える事を提言した。この12項目(市内外の交流、交通の便、産業振興、自然環境、住環境、公教育、文化振興、障害者支援、医療・福祉、治安、防災、各種事務サービス)を加える事により重点施策分野に含まれない領域のニーズ変化も逐次把握可能になるのみならず、政策に依存しない項目であるため市政の方針が変化しても同項目を聴取し続ける事により将来的には経年での時系列分析などが可能となる等の利点がある。

第2のコンセプトは、図表等を用いて回答者の理解を促す質問方式とする点である。従来の質問方法は70を越える項目が羅列されており、淡々と以前と比較しての良い・普通・悪い、絶対評価での良い・普通・悪いを淡々と回答させるものであった。前述の京都市の事例のように項目羅列型は回答意欲を失わせ低い回収率に繋がる懸念がある。よって本プロジェクトでは、名古屋市事例のように図表・写真・文章などを用いて実施施策の理解を促した上で質問を行う方式とした。説明を過度に加える事は回答の誘導に繋がりがバイアスが発生するため、実施施策の説明文は客観的事実のみに限定する事が肝要である。

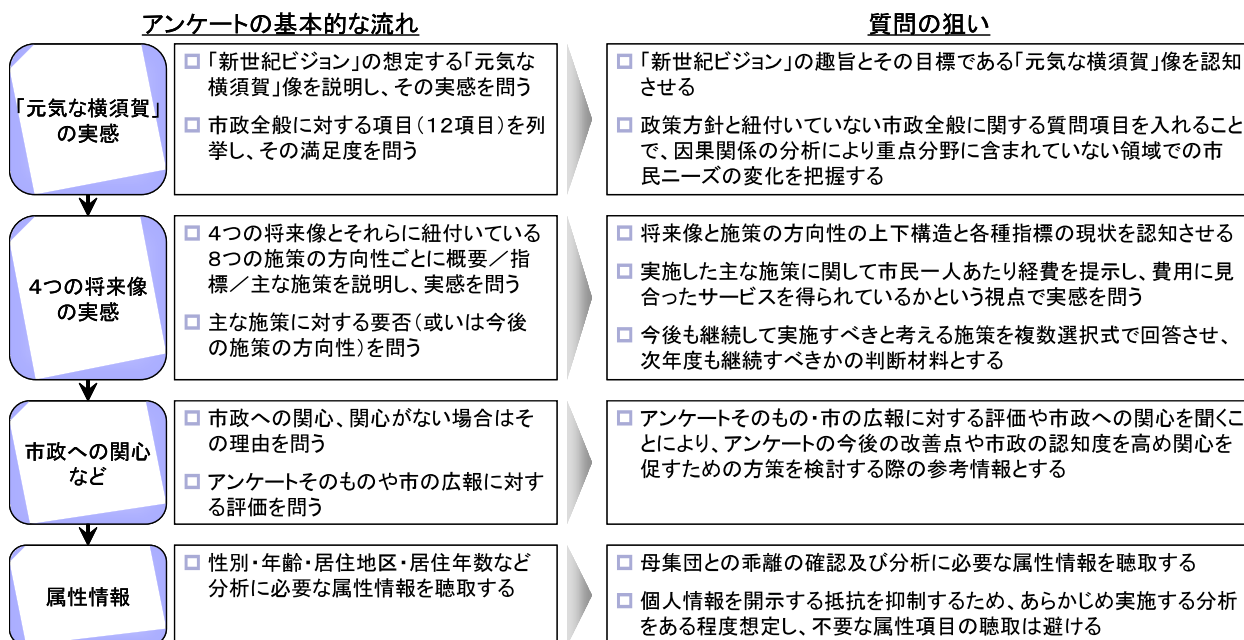
第3のコンセプトは、回答負荷軽減による回収率の向上を図る点である。図表・写真・文章などを用いて実施施策の説明を入れて施策への理解を促す事は、同時に説明を読む負荷が掛かるため、総回答時間を30分以下に抑えるために最大でも50項目程度とすべきである事も提言した。また従来の質問形式では該当しない・分からない場合の選択肢がなかったため、回答不可の場合に選択する選択肢を加える事を提言した。回答不可の場合は空欄とさせる方法も考えられるが、無回答が続くと回答者は調査票そのものへの回答を止めてしまう事が先行研究等で指摘されており、逃げ道となる選択肢を加える事は心理的負荷を軽減するのに有効である。

これら3つのコンセプトを意識して、調査票の構成案は①「元気な横須賀」の実感、②4つの将来像の実感、③市政への関心など、④属性項目の4部構成とした。まず「元気な横須賀」の実

<sup>10</sup> 具体的な調査票は素案提示時点で受入機関にて別途素案を作成していたため、調査票イメージはあくまで参考として提示したのみである。よって本稿では、受入機関に提示した調査票イメージは割愛する。

感」では、「新世紀ビジョン」の目的と4つの将来像・8つの施策の方向性に対する全体的な政策体系への理解を促し、他の質問での説明文でイメージがキャリアオーバーされる前の純粋な総合満足度を聴取する。また行政分野に網羅的な12項目に関する満足度もここで聴取する。次に「4つの将来像の実感」では、4つの将来像・8つの施策の方向性の概要と実際の評価年度の実施内容を図表・写真・文章などを用いて説明し、その上で8つの施策の方向性毎に実感を回答させる方式とした。またここでは実施事業毎に市民1人あたりの経費も提示し、今後も実施すべき施策を複数選択方式で選ばせる事で施策の取捨選択に繋がる情報を収集する事も提言した。第3の「市政への関心など」では、今後のアンケート方法や評価結果提示方法の検討に繋がる情報の収集を主目的とした。どういった情報媒体が市政の認知に最も繋がっているか、アンケートそのものの良し悪しを聴取する事により、今後アンケート方法の改善を検討する際に主観的な企画者の考えではなく、実際の回答者の目線からどう設計すべきかを論ずる事ができるようになると考えたからである。最後の「属性情報」では、事前にどういった視点で分析するかを考えた上で項目の取捨選択を行うべきであると提言した。これは過度な個人情報聴取がプライバシーへの懸念から低回収率に繋がるという仮説に基づいている。

図 19. 新市民満足度調査アンケートの構成案



(出典)筆者作成



現在横須賀市において新しい市民満足度調査が実施され、2008年8月に回収が完了している。実際に実施された調査票は提言通りの内容ではないが、提言した構成案を基に検討チームにて個々のアイデアの採否を検討し、幾つかのアイデアを採用して頂いている。特に図表・写真・文章を用いた質問形式は良い評価を頂き、実際の調査票では「新世紀ビジョン」や実施施策に関して説明した別冊子を付けるなど従来の調査票とは大きく変更されている。実際の調査票は横須賀市都市政策研究所のホームページ(<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/upi/index.html>)の行政評価データ集にて現在公開されている。

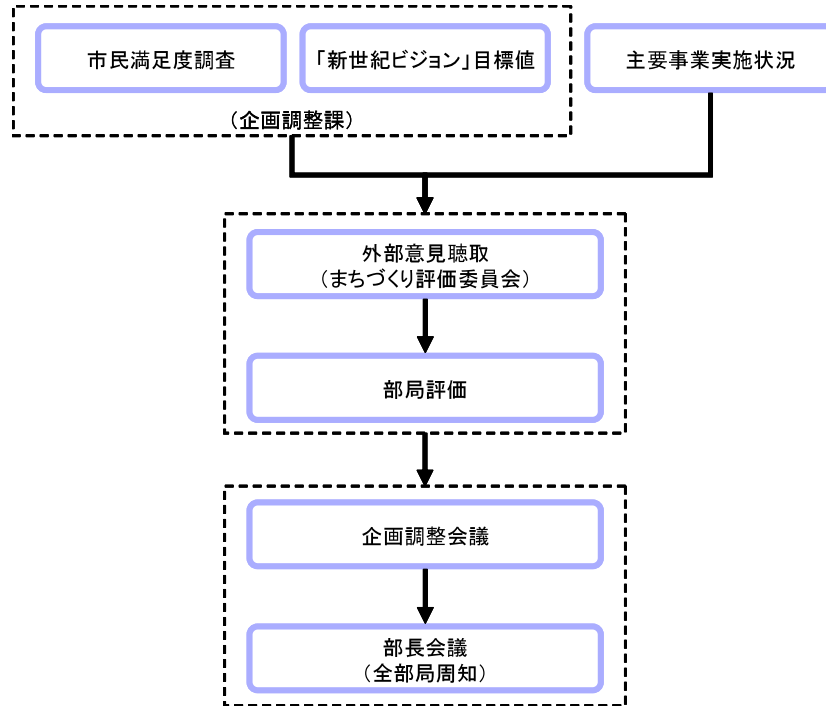
## 5. マネジメント・サイクルに対する追加的改善案の提言

### 5-1. 検討中のマネジメント・サイクルの概要と課題

プロジェクトが開始した2007年11月時点は新行政評価システムの大まかな方針のみが決定されている状態であった。旧行政評価システムと比較したプロジェクト開始時点のマネジメント・サイクル案の改革ポイントは主に、①作業負荷が重く効果が希薄であった事務事業評価を3～4年に一度の点検とし、代わりに主要事業の実施状況のみの報告とする、②「まちづくり指標」ではなく「新世紀ビジョン」の目標値を評価に用いる、③最終評価を9月上旬までに完了させて予算編成に評価結果を活用する、④市長・副市長を中心とした「企画調整会議」という経営会議を実施して次年度の予算編成方針とする、⑤部局での評価では点数を付けるのではなく次年度施策の方針を検討する、⑥最終評価を外部評価ではなく内部評価にして政策決定との結びつきを強化するという6点であった。第1フェーズである新市民満足度調査アンケートの素案作成中に通常の民間企業における評価体制と比較し、部局に対してトップの戦略ビジョンを周知させる仕組みがないことや外部評価は行政全般に関する専門家ではないので点数を見直させるのではなく市民としてのより詳細な意見を聴取すべきである事などを指摘させて頂き、その後の検討を経て現時点で実施されているマネジメント・サイクルは以下のようになっている。

まず評価の材料を収集するため「新世紀ビジョン」の目標値・主要事業の実施状況を把握するとともに市民満足度調査アンケートを実施する。次に「まちづくり評価委員会」による外部評価を実施するが、従来のような評価結果の精査ではなく「何故このような市民満足度となったか」、「市民の目線からどのような課題があるか」等の意見聴取を主とし、「新世紀ビジョン」の目標値、主要事業の実施状況、市民満足度調査アンケートの結果とまちづくり評価委員会から寄せられた意見を参考として「新世紀ビジョン」に関係の深い部局を中心に、「新世紀ビジョン」の進捗を評価した上で、次期施策の方針を立案する。最後に最終評価として市長・副市長を中心として人事を担当する総務部長・予算編成を担当する財政部長及び関係各部局長で構成される「企画調整会議」を実施し、そこで評価結果を基に短期・中長期の方針を決定し、その方針を部長会議で全部局の部長に対して周知させる。この新行政評価システムにより事前に指摘されていた課題は概ね解決するが、未だ課題も残っており、以下にプロセス・評価指標・他制度連携の3つの視点から本プロジェクトにて解決策を検討した課題を述べる。

図 20. 実施中の新行政評価システムの概略図



(出典)ヒアリング等を基に作成

まずプロセスに関しては 3 点の課題が考えられる。第 1 に部局評価における施策立案の過程が部局長に依存しており、標準的な手法を提示していない点である。通常企画立案はフレームワークやメソロジーなど一定の経営手法に基づいた標準化されたプロセスに則って検討されるべきであり、その上に企画者の独創性・先見性などが発揮される。個々の部局長の立案能力に依存してしまうと「企画調整会議」に上がってくる施策の品質にばらつき生じるため望ましいとはいえない。第 2 に評価結果を分析して評価そのものを見直す仕組みがない点である。施策軸や評価サイクルは一度策定したら終わりではなく、常に市民ニーズや評価現場にて発生している問題点を把握して改定していく必要があると考える。第 3 に「企画調整会議」における施策の採択基準が明確にされていない点である。「企画調整会議」の決定は市長が政治的責任を持った上で採否を判断するため、その是非は選挙という形で市民が判定を下すので必ずしも民間企業のように客観的な採択基準を厳格に定める必要はない。しかし採択基準は同時に下位部門が企画案を経営会議に上げる際のフィルターにもなっており、現状では個々の部局が市長の政治的判断を押し量って企画立案せねばならない。

次に評価指標に関しては 3 点の課題が考えられる。第 1 はプロジェクト開始当初より指摘されていた評価指標の妥当性・客観性である。従来 182 項目にも及ぶ評価指標から「新世紀ビジョ

ン」にて定める 20 項目の目標値に大幅に指標数が減らされ集計作業の負荷は軽減したが、個別指標を見てみるとアウトプット指標とアウトカム指標が混在しており、また施策軸を代表している指標であると必ずしもいえない指標も多々見受けられる。第 2 に目標値に対する責任の所在が不明確である点である。最終的な目標値の達成是非の責任は市長が負うのだが、中間段階でその指標に対して実施責任を担う部局が明記されておらず、評価結果が出てもその責任を曖昧にしてしまう事が可能となってしまう懸念がある。第 3 に統計情報散在によるデータ取得の制約である。前述の通り指標の妥当性に疑問があるのだが、施策軸を代表するような指標を考えてもその指標が取れないといった悩みも聞かれた。これらは統計情報の整理ができていない事に起因する部分もあり、現状取得可能な統計データを整理して企画部門にて常に把握しておく事で一部解消される可能性がある。

図 21. 「新世紀ビジョン」の目標値

4 つの将来像	8 つの施策の方向性	評価指標	10 年後の目標値
にぎわいを生む 社会	多くの人が訪れるまち	市内主要鉄道駅乗客数	100 万人増加
		顧客吸引力指数	1.0 以上
		YYポート横須賀来場者数	30%増加
	多くの人が働くことができるまち	新規開業率	4.6%以上
		横須賀リサーチパーク就業人口	9,500 人以上
新しい芽が伸びゆく 社会	子育て世代に選ばれる まち	保育園待機児童数	ゼロ
		放課後児童施設	1 小学校区 1 施設以上
		新生児から生後4カ月児世帯への全数把握と家庭訪問の実施	100%
	学びを大切にすまち	いじめ解消率	100%
		不登校児童・生徒の学校復帰改善率	100%
		特別支援学級の設置	全校
長寿を楽しめる 社会	高齢者が活躍するまち	要介護認定新規申請時平均年齢	100%
		肥満の予防	BMI25 以上の男性 15%以下 BMI25 以上の女性 10%以下
	障害を感じさせないまち	駅舎のエレベーター等設置	全駅

		ノンステップバスの普及率	30%以上
		放置自転車台数(鉄道駅周辺)	800台以下
安全で安心して暮らせる 社会	犯罪がないまち	犯罪発生件数	1,100件減少
		町内会・自治会における防犯パトロール実施率	30%以上
	災害に備えのあるまち	小中学校の耐震化率	100%
		救急救命講習受講者数	6万人

(出典)横須賀市「新世紀ビジョン」(2007)より作成

最後に他制度連携に関しては2点の課題が考えられる。第1に予算制度との連携度合いが各  
部局と財政部に依存している点である。「企画調整会議」にて評価結果を基に短期・中長期の方  
針を作成し予算編成の参考とする事で予算制度との連携は従来の制度に比べて強化されたが、  
実際に9月から開始される各部局と財政部による予算案策定においてどのようにその方針を活  
用するかは新行政評価システムにて定義されていない。当然意識改革により一定程度は予算  
編成に活用されると考えられるが、より資源配分の効率化を目指すのであれば明確な基準を設  
けるべきであろう。第2に事務効率化を促す仕組みの弱化である。事務事業評価を3~4年毎の  
実施とする事で評価作業負荷は大幅に軽減されたが、施策の効果はあくまで費用対効果で見  
るべきである。宮崎(2007)など先行研究において事務事業評価のコスト削減効果が少ない事は指  
摘されているが、何らかの形でコストを意識する手段が必要であると考えられる。

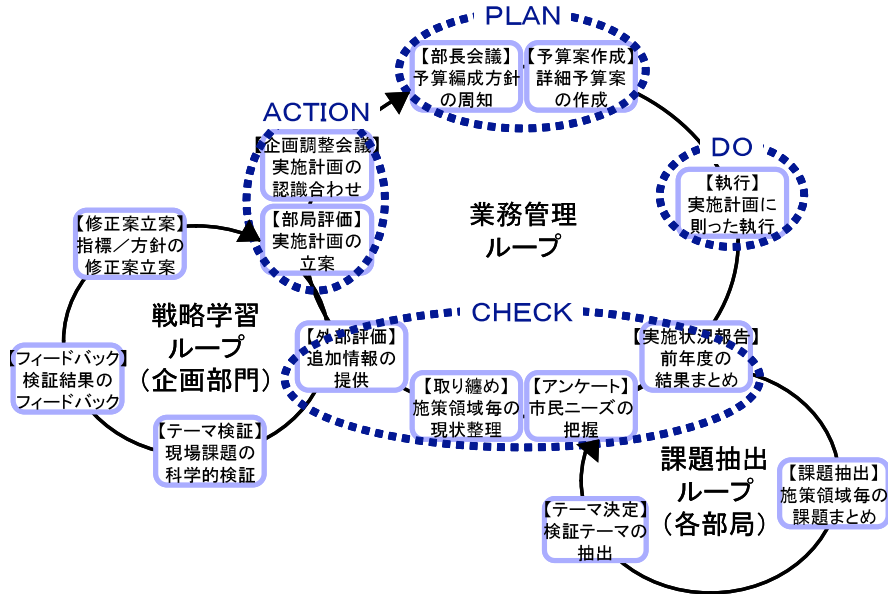
## 5-2. 課題解決に向けた方向性案

前述の 8 つの課題に対して、本プロジェクトでは先行研究を参考として 7 つの解決案を提言した。まずプロセスに関する課題については、「部局評価の部局長依存」・「評価を見直す仕組みの欠如」に対しては経営迅速化のためのダブル・ループ・プロセスの導入、「施策採択基準の不明確さ」に対しては施策の採否を判断するガイドライン作成を提言した。評価指標に関する課題については、「指標の妥当性・客観性欠如」に対しては計量手法による評価指標の因果関係分析・理論着眼型の評価指標、「目標値に対する責任の不明確さ」という課題に対しては評価指標と連動したインセンティブ給の導入、「統計情報の散在」に対しては行政評価支援システムの整備を提言した。他制度連携に関する課題については、「予算制度連携が部局長依存」・「事務効率化の仕組みの弱化」という両課題に対して有効な解決策として ABC/ABM による業務改善と予算連携を提言した。これら解決策の詳細検討には情報量が不足していると同時に作業負荷を考えると筆者のみでは検討不可能であったため、特に検討中の内容に関連が深い経営迅速化のためのダブル・ループ・プロセスの導入と理論着眼型の評価指標に関してのみ詳細説明を行い、他の 5 つの解決策に関しては概要を述べるに止める。

### ① 経営迅速化のためのダブル・ループ・プロセスの導入

この解決策は松本(2003)にて提唱されているバランス・スコア・カード(以下、BSC)の概念であるマネジメント・ダブル・ループの考え方を行政評価制度に応用したものである。BSC は Kaplan & Norton(1992)が提唱した企業の業績評価する方法論であり、企業の戦略・ビジョンを財務の視点・顧客の視点・業務プロセスの視点・学習と成長の視点という 4 つの視点で分類し、その企業の持つ戦略やビジョンと財務的指標及び非財務的指標を連携させる点が特徴である。この方法論は同時に評価のマネジメント・サイクルについても言及しており、通常の PDCA サイクルのみでは業務管理は可能であるが社会・経済など外部環境の急激な変化に対応できないので、評価そのものの是非を検証する戦略学習プロセスが必要であると指摘している。このように通常の PDCA サイクルという業務管理ループに加えて戦略学習ループという 2 つのループを並行して実施するため、マネジメント・ダブル・ループと呼ばれる。この考え方を応用して本プロジェクトでは市民に最も近い視点を持つ部局から課題及びその背後にある仮説を提示させ(=課題抽出ループ)、その仮説を基に企画部門において検証する事で評価指標等の見直しを図る事(=戦略学習ループ)を提言した。

図 22. ダブル・ループ・プロセスを導入した行政評価のイメージ図



(出典)筆者作成

まず課題抽出ループでは検討のフレームワークとセッション手順を標準化した上で部局長を中心とした課題抽出を実施する。施策立案の基となる課題抽出は思考の漏れがなくかつ恣意性がない事が重要であり、標準化した手順で検討する事でこれらを極力排除する事ができる。次に戦略学習ループでは課題抽出ループで抽出された仮説を検証すると同時に過去の実施結果・アンケートデータを観察する事で市民ニーズの把握及び評価指標の妥当性判断を実施する。個々の行政分野に関しては部局が高い専門性を持っており、一定の分析を行った上で施策立案を行っている。そういった中で企画部門に求められるのは高度な経営分析手法、主に計量手法・多変量解析などのマーケティング手法を用いて全体最適の観点からデータに基づいた科学的分析を行う事により部局にて抽出されたボトムアップの仮説を経営課題に昇華する能力である。このプロセスを毎年評価と並行して実施する事により、市民ニーズの変化に対して迅速に対応する事が可能になるであろう。

## ②理論着眼型の評価指標

通常評価指標を作成する場合、理論的な相関関係に着目する事が重要であり、西出(2005)では理論着眼型評価指標としてセオリー評価の考え方をを用いる事を推奨している。セオリー評価とは行政活動を事業費・事業活動から成果までの連鎖における予測される流れで捉え、インプット指標⇒業務指標⇒アウトプット指標⇒アウトカム指標という理論的相関を明確にする事で政策ビ

ジョンを実際の業務レベルまでブレイクダウンする手法である。

図 23. 評価思考による行政評価の類型

	理論着眼型の 評価思考による行政評価	実績着眼型の 評価思考による行政評価
評価主体	内部(企画担当課)	内部(財政担当課)
評価客体	事業の理論	事業の実績
評価目的	理論上の成果検証(改革・改善型)	実績としての成果検証(判断・総括型)
評価時期	主に事前評価	中間もしくは事後評価
評価手法	ロジック・モデリング	業績測定

(出典)西出(2005)より転載

長浜市の「目的体系図」という評価指標体系は同氏の提唱するセオリー評価のフレームワークにて作成された評価指標の典型例であり、基本計画などに定義されている戦略・戦術をセオリー評価の枠に則って整理し、別途収集した統計指標・実施事業・部門をその体系図に当てはめていく手法で評価指標を作成している。理論着眼型評価指標により同氏は、評価手法の説得性向上・コミュニケーション力の向上・改革改善志向の評価の強化・評価行為と意思決定行為の同一化などが実現できるとしているが、これらの実現には必ずしもセオリー評価のフレームワークが必要であるとは限らない。例えば福岡市で実施された「MOVE シート」という評価指標体系は、Strategic Planning<sup>11</sup>というフレームワークを基に検討されている。指標作成に際して重要な事はあるべき論から検討を行い自力で指標の理論的体系を考えるのではなく、評価目的に合致しており一定の学術的正当性が保障されたフレームワークを探し出してその枠に既存の統計指標を当てはめる事で検討負荷を軽減する事であり、あるべき評価指標・指標の過不足・記述フォーマットの設計は既存の統計指標を当てはめ終えてからの検討で十分である。

### ③その他 5 つの解決策

第 1 の施策の採否を判断するガイドライン作成の提言は、最終的な施策採択の基準を事前に提示する事により、部局での企画段階で採用される可能性の低い施策を排除し、また部門横断的に納得感を持って優先度を比較可能とする事を目的とする。名古屋市の事例では、個別施策を必要性・有効性・達成度・効率性という 4 つの基準で採点し、必要性和有効性を合算した指標と

<sup>11</sup> 民間企業の戦略策定手法を基に「非営利組織のための P.F.ドラッガー財団」が開発した、NPO など非営利組織の自己評価指標であり、使命⇒戦略目標⇒達成目標とブレイクダウンしていき業績指標(期限、アウトプット、アウトカム)を導出する。



達成度と効率性を合算した指標の2軸でA・B・C・Dの4段階の総合評価を行っており、4段階の採点ルールとその後の実施方針を明確に定める事により納得感のある評価制度を実現している。このような客観的水準の設定は政策決定の際の恣意性を排除し、市民に対しても説明力の高い仕組みであるといえる。

第2の計量手法による評価指標の因果関係分析に関しては、多変量回帰による評価指標とアウトカム指標の相関分析を提言したが、このテーマに関しては受入機関の研究者である豊田奈穂氏が実際の横須賀市の市民満足度調査のデータを用いて同テーマで研究を行っていた<sup>12</sup>ため詳細検討は実施しなかった。

第3の評価指標と連動したインセンティブ給の導入に関しては、民間企業の業績連動賞与を参考としている。佐藤(2005)ではある電機メーカーの人事制度を紹介し、成果主義人事制度が成功した要因として、事業本部業績の一定割合が所属する社員の報酬に反映される点・管理職直下レベルまで業績評価が報酬へ反映される点・賃金の構成要素のうち各人の役割や目標達成に応じて決まる部分が拡大した点など給与制度との連動を挙げている。市職員の給与は地方公務員制度により規定されており昨今の公務員制度改革により能力主義への移行が図られている。しかし能力も過去実績の蓄積で定義してしまうと従来の年功主義とほぼ同じ結果となる可能性が高く、直近の業績と直接的に給与を連動させる事で、毎年一定の努力を促すインセンティブを与える事が可能になると考える。

第4の行政評価支援システムの整備は、単に行政評価の結果を入出力するシステムではなく評価に必要な情報利用環境を整備する事を示す。近代的な経営において企画立案の出発点はまずデータを収集・分析して仮説を構築する事であり、情報利用環境を整備する事は企画立案サイクルの迅速化・正確な仮説構築に基づいた適正な企画立案に繋がる。福井市の事例では行政評価を中心としてアンケート支援システム・統計情報データベース・自治体間ベンチマークシステムの3システムを整備する事で企画立案のたびに掛かっていた膨大なデータ収集負荷の軽減を実現した。データベース構築など巨額の投資が伴うシステムの導入を必ずしも現時点で行う必要はなく、各部署・各課にて保管されているデータの一覧を作成し、日常的にデータ取得が可能な環境を整備するだけでも企画立案サイクルの迅速化は可能である。企画立案のたびに必要なデータを定義し、各部署・各課にて有無を確認して取得を依頼するのではなく、企画担当者が仮説を思い立ったタイミングで市において利用可能な全てのデータを自由に取得・利用できる

---

<sup>12</sup> 豊田(2007)「公共政策が定住選択行動に及ぼす影響」にて定住意向を被説明変数とし、属性・アンケート回答を説明変数とした順序プロビットモデルによる分析がなされている。詳細は同氏の論文を参照。

事が肝要である。

第 5 の ABC/ABM による業務改善と予算連携は、1990 年代以降様々な民間企業にて導入された活動基準原価計算 (Activity Based Costing の略、以下、ABC) / 活動原価管理 (Activity Based Management の略、以下、ABM) という手法により業務プロセスの効率性分析や事務コストをより精緻に予算と連動させる考え方であり、行政においても尼崎市などで導入されている。ABC/ABM では業務活動毎にそのコストドライバーを定義し、そのコストドライバーに応じて直接費のみではなく間接費も配賦する事により、施策毎の正確なコストが把握可能となる。ABC/ABM により施策毎のコストを意識する事が可能となるのみならず、業務の再分化は業務再構築 (=BPR) にも繋がる有効なツールであると考えらる。

## 6. まとめと行政評価の今後の課題

本プロジェクトでは横須賀市の行政評価システムが抱える①重点施策を掲げた「新世紀ビジョン」に基づく再フォーカシング、②5年に渡る実施に伴う様々な課題の蓄積、③施策の改善に繋がる評価制度へのニーズの変化という3つの課題に対して、新市民満足度アンケートの素案作成とマネジメント・サイクルの改善案提言の2つの検討テーマで解決を図る事目指した。提言内容の詳細は4章・5章にて記述した通りであり、これらの提言を一部採用して頂いて現在新市民満足度調査が実施され、また新行政評価システムも運用が開始されている。これらの是非の判断はまた一定の運用期間を要するが、行政評価の検討を通じて担当者と議論する中で地方自治体の行政経営の課題は大きく2点あると感じた。

第1に議会や現場部局における情報の重要性の認識が低いため、情報利用環境の整備が進み難い点である。NPMの潮流の下、様々な民間企業の経営手法が検討され制度として導入されてきている。しかし民間企業の経営の核はそういった枠組みとしての制度ではなく、内部環境・外部環境の正確な把握と科学的な経営管理にあり、それらの実現には組織内外の情報が体系立てて収集され一元管理されている点とそれらを利用する企画担当者の統計処理能力の高さが不可欠である。行政評価はまさにデータが中心の制度であり、制度がより組織に浸透する事で政策ビジョン・目的を意識した施策立案の次の段階である、科学的な行政経営の実現に向けて職員の意識改革が進む事を望む。

第2に評価制度の標準化・高度化には政府の関与が不可欠な点である。地方分権が進展するに従い国民は居住地域を選択する必要があるが出てくるが、その際に重要な役割を果たすのが行政評価であろう。しかし現状の行政評価は地方において独自の発展を遂げてきた事もあり、各々の地方自治体で導入レベル・評価対象・評価指標の全てが異なっている。統一的な視点で比較するには政府が主導してある程度行政評価制度を標準化する事が不可欠であり、こういった指標での自治体間ベンチマーキングは地域間競争を激化させ格差を拡大させるというネガティブな結果ではなく、自治体が自身の良さを広くアピールするツールともなり得ると考える。また国勢調査など政府により集計されている指定統計調査の基礎データは全て市区町村にて収集しているのだが、中核市以下の規模の自治体は統計法により利用を制限されている点が企画部門の悩みとして聞かれた。前述の通りデータは企画立案の核であり、収集している基礎自治体がその利用を制限されるのはナンセンスである。個人情報保護への配慮は不可欠であるが、収集負荷に見合った恩恵を受ける事は決して過剰な要求ではない。

行政評価制度は行政経営ツールの1つに過ぎないが、経営の高度化・資源配分の効率化・市

民との協業促進・成果主義人事制度など様々な経営手法の核となる方法論である。今回横須賀市に提示した案は、あくまでその広範な公共経営改革実現の出発点に過ぎない。本稿の改善案が受入機関である横須賀市都市政策研究所の行政評価検討チームの一助となり、新しい行政評価システムの下で横須賀市がより一層の発展を遂げる事を願う。

(本文、以上)

## 7. 参考文献

- 横須賀市企画調整部企画調整課, 1998. 「横須賀市基本構想」
- 横須賀市企画調整部企画調整課(行政経営担当), 2006. 『行政評価結果報告書(平成 17 年度・内部評価)』(横須賀市)
- 横須賀市都市政策研究所, 2007. 「平成 19 年度まちづくり市民アンケート報告書」
- 横須賀市都市政策研究所, 2007. 『新世紀ビジョン』(横須賀市)
- 横須賀市都市政策研究所, 2007. 『横須賀市実施計画(第 4 次まちづくり 3 カ年計画)』(横須賀市)
- 横須賀市総務部総務課統計担当, 2008. 「横須賀市統計書(平成 19 年度版)」
- 総務省行政評価局, 2008. 「政策評価 Q&A」
- 総務省自治行政局行政体制整備室, 2008. 「地方公共団体における行政評価の取組状況(平成 19 年 10 月 1 日現在)」
- 小野達也, 田淵雪子, 2001. 『行政評価ハンドブック』(東洋経済新報社)
- 上山信一, 伊関友信, 2003. 『自治体再生戦略』(日本評論社)
- 豊岡俊彦, 2003. 「政策評価の可能性と将来像を求めて」『PRI Discussion Paper Series』No.03A-09
- 松本憲洋, 2003. 「モデル・ベスト経営」
- INPM 行政評価研究会(編:石原俊彦), 2004. 『自治体行政評価ケーススタディ』(東洋経済新報社)
- 大住莊四郎, 2005. 「New Public Management: 自治体における戦略マネジメント」『フィナンシャル・レビュー』第 76 号
- 西出順郎, 2005. 「行政評価の再構築: 理論着眼型評価思考の確立に向けて」
- 佐藤厚, 2005. 「経営組織の変化と業績管理・人事管理: 電機メーカーの事例」
- 酒井隆, 2005. 『マーケティング・リサーチ・ハンドブック』(日本能率協会マネジメントセンター)
- 浅野紀夫, 2006. 『ホントの! アンケート調査』(PHP 研究所)
- 宮崎毅, 2007. 「市町村財政効率化の政策評価 市町村データによる実証分析」
- 豊田奈穂, 2007. 「公共政策が定住選択行動に及ぼす影響」『計画行政』第 30 巻第 1 号
- 三菱総合研究所地域経営研究本部, 2007. 「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2007 年調査結果)」