

# 政策評価の理念と現実に関する 調査研究

令和8年3月

一般財団法人 地方自治研究機構



# 政策評価の理念と現実に関する 調査研究

令和8年3月

一般財団法人 地方自治研究機構



# はじめに

---

日本の自治体において初めて行政評価が行われてから、今年で30年になります。三重県で始めた「事務事業評価制度」は国の行政機関にも影響を与え、平成14年（2002年）には「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法）の施行に至ります。現在では、大半の自治体で政策評価が制度化され、総合計画ほか各政策レベルに応じた進行管理の手段として、又はPDCAサイクルを構成する要素としてなど、自治体によって様々な用途で活用されています。

一方で、評価運用を行う自治体の現場では、必ずしも評価の目的や評価結果の活用方法が明確ではないケースが見られることに加え、評価範囲や対象項目が極めて広範囲かつ多数に及ぶことによる膨大な作業負担を背景に、「評価疲れ」が囁かれるようになって久しく、評価の実効性を疑問視する自治体では、実際に評価制度を廃止したところも存在します。

このような状況下、国は、令和5年（2023年）3月に「政策評価に関する基本方針」を改定し、画一的・統一的な制度運用を転換し、政策の特性に応じた評価が可能となるよう評価方式等を見直しています。併せて、令和6年（2024年）3月には「効果的な政策立案・改善に向けた政策評価のガイドライン」を発出し、有効性の観点からの評価を一層重視することも掲げており、国の動きが波及する形で、自治体においても政策評価のあり方を問い直す機運が高まる可能性があります。

本調査研究では、計5回の研究会を通じて、学識経験者による専門的見地に立った報告及び自治体の政策担当者・経験者による具体的事例報告と、それらの報告に対する意見交換を重ね、自治体における政策評価の現状とこれからの政策評価のあり方について、総合的な調査・検討を行いました。

本調査研究の企画及び実施に当たりましては、調査研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本調査研究は、一般財団法人 全国市町村振興協会の助成金を受けて、当機構が行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方自治体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

令和8年3月

一般財団法人 地方自治研究機構  
理事長 北崎 秀一



# 目 次

## はじめに

一般財団法人 地方自治研究機構 理事長 北崎 秀一

## 序 章

### 「政策評価の理念と現実～評価疲れに悩む自治体への処方箋」研究会の概要

早稲田大学 政治経済学術院 教授 稲継 裕昭	1
1 調査研究の背景・目的	3
2 調査研究の流れ	4

## 第1章

### 政策評価の日本的パラダイム

#### —マクロとミクロから考える—

京都橋大学 経済学部 教授 竹内 直人	9
要約	11
はじめに：本章の目的と視点	11
1 マクロの視点： 地方自治における本人・代理人関係の 変化と政策評価	15
2 ミクロの視点：日本的組織と政策評価	19
おわりに	26

## 第2章

### 総合計画の業績測定が生む職員意識の乖離

広島修道大学 国際コミュニティ学部 准教授 山中 雄次	31
要約	33
はじめに	33
1 総合計画の業績測定	34
2 PSM 実証研究からの考察	42
3 自治体職員を前向きにする“役立つ”評価に 向けて	45
おわりに	48

## 第3章

### 自治体政策評価の30年

#### —評価ロックインへの処方箋—

明治大学 公共政策大学院 ガバナンス研究科 専任教授 西出 順郎	51
要約	53
はじめに	53
1 自治体政策評価の過去	54
2 自治体政策評価の現在	55
3 評価ロックインの理由	71
4 現行システムへの処方箋	74
おわりに	77

## 第4章

### JICAの事業評価から地方自治体の政策評価を考える

広島市立大学 国際学部 教授 佐藤 敦郎	79
要約	81
はじめに	82
1 JICAの事業評価の概要	84
2 JICAによる事業評価の見直し	90
3 JICAのインパクト評価手法の考え方の応用	94
4 なぜプロジェクトは長く続くのか	96
おわりに	98

## 第5章

### 自治体における持続可能な評価について

#### —千葉市における評価制度の変遷を通じて—

内閣府地方分権改革推進室 参事官 川口 真友美	101
要約	103
はじめに	103
1 自治体における評価をめぐる課題	104
2 千葉市における評価制度	106
3 国における取組	112
4 見直しの方向性	114
おわりに	116

## 第6章

### 富山県における政策評価の振り返りと主観的指標の活用

富山県地方創生局長 滑川 哲宏	119
要約	121
はじめに	121
1 政策評価制度導入時の背景と考察	122
2 政策評価の根源的な課題—指標と運用—	130
3 「ウェルビーイング先進地域」の実現に 向けた富山県の新たな挑戦	132
おわりに	138

## 第7章

### 瀬戸内市の政策評価

#### ～自治体「統合報告書」への挑戦～

瀬戸内市 総合政策部 企画振興課 課長補佐 仁科 佳菜子	141
要約	143
はじめに	143
1 瀬戸内市における政策評価の課題と 統合報告書作成への着手	144
2 瀬戸内市統合報告書の概要	149
3 統合報告書としての課題と未来への展望	155
おわりに	158

---

## 第8章

---

### 企業の成功 / 挫折事例から学ぶ政策評価の戦略的活用

マカイラ株式会社 シニアコンサルタント マカイラ公共政策研究所 研究員 小野寺 晃彦	161
要約	163
はじめに	164
1 企業の業績評価（成功事例と挫折事例）	164
2 企業と国・地方自治体の評価についての比較	170
3 提言：企業の成功 / 挫折事例から学ぶ 政策評価の戦略的活用	174
おわりに	180

---

## 終章

---

### 日本の政策評価

#### —悪循環を断ち切ってより良い政策形成へ

早稲田大学 政治経済学術院 教授 稲継 裕昭	185
1 自治体政策評価が直面している「現実」	187
2 日本型政策評価のパラダイム転換	188
3 実効性を高めるための具体的な「処方箋」	190
4 デジタル活用と「公共価値」の可視化	193
5 これからの自治体マネジメントの展望	196

---

## 参考資料

---

回答要領	201
アンケートフォーム	202

---

調査研究会委員会名簿	209
------------	-----

序 章



**「政策評価の理念と現実  
～評価疲れに悩む自治体への処方箋」  
研究会の概要**

早稲田大学 政治経済学術院 教授

**稲継 裕昭**



## 》 1 調査研究の背景・目的

1996年に三重県で始まった「事務事業評価制度」は、その後、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の潮流に乗って、事務事業評価、施策評価、政策評価といった「評価の波」となって全国の自治体に拡大していった。国もその後、行政改革会議で政策評価の重要性が打ち上げられたこともあり、2001年には「行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）」が施行され、各省庁での取組が始まった。

しかし、制度の導入から20年以上が経過した今日、その実効性が改めて問われている。自治体の現場では、おざなりに作成された膨大な評価票の山を前に、職員が「評価のための評価」というルーティンワークに埋没し、本来の目的である政策の検証や改善に向けた意欲を失いつつある、いわゆる「評価疲れ」という深刻な事態に直面している。マートンのいう「目的の転移」が起こり、一度始めた評価をやめることができず、実効性の乏しい事務作業が現場を圧迫している状況は、積年の課題となっている。また、行政の無謬性の前提や失敗への不寛容さが、客観的で建設的な評価を難しくしている側面も否定できない。

一方で、新たな動きも見られ始めている。千葉市のように従来の全件評価（全事業の評価）を見直し、真に必要なターゲットに絞った検討スタイルを導入する自治体が出てきた。国においても2023年度から「評価のための評価」を脱却し「意思決定に使える評価」へと舵を切る新たな試みが始まっている。

本調査研究は、このような「評価疲れに悩む現場」と「評価の結果を問う政治」の狭間で苦悩する自治体に対し、実務経験豊富な研究者と現役の実務家が対話を重ね、解決策の糸口を「処方箋」として提示することを目的としている。また、総務省による全国調査が2017年以来行われてこなかった現状を踏まえ、全国の自治体がどのような状況にあるかについての実態調査を行い、今後の自治体行政の羅針盤を示すことも本研究の重要な狙いである。

現在の多くの自治体における政策評価は、「健康診断の結果を毎年ファイルに綴じること自体が目的化し、肝心の生活習慣の改善（政策の修正）が行われないうまま、書類作成という激しい労働でさらに体調を崩している状態」と言い換えることができるかもしれない。本研究会では、その診断（評価）をいかに「治療や健康増進（より良い行政運営）」へ繋げるべきかを検討している。

## 》 2 調査研究の流れ

### (1) 第1回研究会：政策評価の現状と課題の整理

第1回の研究会では、まず稲継による研究趣旨の説明、西出委員による基調スピーチ、そして川口委員による千葉市の事例報告が行われ、我が国における政策評価の歴史的経緯から現在の「形骸化」に至る構造的課題が浮き彫りにされた。

まず稲継は、1996年の三重県に始まる「事務事業評価制度」が、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の潮流に乗り、民間コンサルタントの手でパッケージ化され全国へ波及した経緯を指摘した。しかし導入から約30年を経て、評価は「精緻な指標づくり」に腐心するあまり、本来の目的を忘れて「評価のための評価」となる、いわゆる「目的の転移」を引き起こしている。このことが、予算査定プロセスとの二重負担を生み、現場の「評価疲れ」を招いていると強調された。

続いて西出委員は、30年にわたる調査研究に基づき、日本の政策評価が「魂の入っていない形式」として普及した側面を分析した。西出委員は、現在のシステムが科学的な検証を伴わない「パフォーマンス・モニタリング」に近く、社会全体が評価の内容よりも「公表されているという事実」だけで満足してしまう「儀式化」を招いていると警鐘を鳴らした。特に行政に対する「無謬性の前提」や社会の失敗への不寛容さが、建設的な「失敗から学ぶ評価」を困難にしているという指摘は、本研究会の核心を突く論点となった。

実務報告では、川口委員から千葉市の革新的な取組が紹介された。千葉市では、開始当初に約2,000あった事務事業評価を、局長マネジメントによる「主要事務事業戦略（約300事業）」、さらに2022年度からは、課題のある事業に絞った「戦略的な事務事業見直し（約30事業）」へと大幅に重点化した。この見直しでは、過去の振り返りではなく「あるべき姿」から逆算するバックキャスト思考が導入され、評価事務の負荷軽減と質的向上の両立が図られた。また、国においても、既存資料の活用やDXの導入により「意思決定に使える評価」への転換が進んでいる現状が報告された。

報告後のディスカッションでは、評価疲れの正体について踏み込んだ議論がなされた。ある委員は、日本では政治（首長）が評価の規範よりも重要視される「ニュー・ポリティカル・マネジメント」の状況があり、一生懸命評価しても成果（予算等）に結びつかない「組織内規範」の欠如が疲れの要因であると指摘した。別の委員からは、首長の公約を反映した総合計画の評価が、現場の職員にコントロール不可能な指標を強いることで「職員意識の乖離」を生んでいる実態が示された。また実務家の委員は「評価が予算査定に響かない（空振り）から疲れる」と現場の視点を代弁し、政策形成に「刺さる」評価の必要性を説いた。また、他の委員は民間企業の事例を引き、3,000ものKPIに溺れたカルビーが指標を20程度に絞り込んでV字回復した事例を紹介し、首長が「経営判断に使う気があるか」というコミットメントの重要性を強調した。

第1回研究会は、評価を単なる「作業」から、意思決定と直結した「武器」へといかに再生させるか

という、本年度の議論に向けた強固な土台を築くものとなった。

## (2) 第2回研究会：組織的受容と職員意識の乖離

第2回研究会では、西出委員から「現行自治体評価システムを組織が受容する要因」、山中委員から「総合計画の業績測定が生む職員意識との乖離」について、それぞれ報告がなされた。この回では、評価が実効性を欠きながらも30年にわたり存続し続ける構造的背景と、それが現場の意欲に及ぼす影響を及ぼしているかが詳細に分析された。

西出委員は、現行の評価システムが批判されながらも存続しているのは、それが組織にとっての「正当性の装置（儀式）」として機能しているからだとして指摘した。社会が評価の内容よりも「公表されている事実」を重視するため、組織は「やっている」と標榜することを優先し、結果をコントロール可能で簡便な「業績測定」に依存することになる。さらに、首長、評価部門、財政部門、事業部門という組織内アクター間の「ゲーミング（利害調整）」の結果として、予算査定と連動しすぎず、かつ全事業を網羅する画一的なフォーマットが「満足解」として定着したという推論が提示された。その結果、職員は「使われないが使っていると主張する」仕組みに徒労感を感じているとされる。

山中委員は、元静岡県庁職員の視点から「業務棚卸表」の変遷を報告した。当初は現場のロジックモデル構築を目的としていたツールが、次第に首長の政治性を反映した「総合計画」の業績測定へと変容し、職員のコントロールが難しい「アウトカム指標（例：コロナ禍での観光客数）」の達成を求められるようになった実態を明らかにした。このような「政治性を伴う業績測定」が、職員の裁量や社会貢献意欲（PSM）を削ぎ、「評価疲れ」の正体となっていると分析した。処方箋として、政治的な業績測定と現場のロジックモデルを「分離」し、現場の業務はアウトプット重視に転換すべきであると提言した。

報告後のディスカッションでは、ある委員から、日本流のメンバーシップ型組織において、ジョブ型を前提とした欧米流の評価や人事評価との連動をいかに考えるべきかという本質的な問いが投げかけられた。これに対し西出委員は、評価が公表を前提とする限り、説明責任以外の目的（内部改善や人事連動）を果たすことは極めて困難であるとの認識を示した。また、別の委員は民間企業の事例を引き、数値偏重による組織崩壊の危険性に触れつつ、政治的なものを切り分ける山中委員の提案に賛意を示した。

最終的に、評価が形骸化しているとはいえ、技術的・規範的な視点で政策を見ようとする姿勢（inの知識）を維持することの重要性も議論され、評価を単なる「過去の反省」から「未来の意思決定」へと繋ぎ直す必要性が共有された。

## (3) 第3回研究会：多角的な視点による評価の再構築

第3回研究会は地方開催として岡山市内で持たれ3つの報告があった。まず、佐藤委員から、国際協力機構（JICA）における評価の変遷を、竹内委員から政策評価の学術的パラダイムの分析を、そしてゲストスピーカーとして、全国の自治体で初となる瀬戸内市の「統合報告書」の作成に携わられた仁科

佳菜子様から瀬戸内市の事例が報告され、形骸化した評価制度をいかに実効的な経営管理ツールへと再生させるかについて、議論が展開された。

佐藤委員は、JICAでの豊富な実務経験に基づき、同組織の評価制度が2014年に「事後的な批評」から「マネジメントツールとしてのモニタリング」へと大きく舵を切った現状を報告した。かつては中間レビューや終了時評価が重視されていたが、現在は6か月ごとのモニタリングを通じて、ロジックモデル（PDM）や活動計画を現場の実態に合わせて柔軟に変更する手法が定着している。佐藤委員は、自治体への示唆として、評価を「終わった後の通知表」ではなく、実施主体が自己点検し、目標数値を適宜修正しながら事業を改善する「自己管理ツール」として活用すべきであると強調した。また、事業終了後3～5年で実施される「事後評価」により、効果の持続性や長期的なインパクトを検証する仕組みについても、自治体における政策の「賞味期限」を判断するうえで有効な示唆が与えられた。

竹内委員は、日本の政策評価が「実績着眼型（業績測定）」に偏重し、「理論着眼型（プログラム評価）」が不足しているというパラダイムの矛盾を指摘した。高度経済成長期の「資源・手段志向」が残る日本では、評価が単なる「予算獲得や削減の道具」あるいは「首長の実績自慢」に変質しており、事業と成果を結ぶロジックが軽視されているという。この現状を打破する実践的な処方箋として、竹内委員は自治体で最も精緻な管理ツールである「予算査定プロセス」の活用を提言した。予算の査定官は、数百の事業を数日で体系化し知事に説明する際、頭の中で高度なロジックモデルを構築している。この「査定官の暗黙知」を可視化し、新規事業のロジックを厳密に審査する仕組みとして制度化すること、そして査定を通じた「原課との対話」によって、評価を行政管理の根幹に据え直すべきであるとの論理を展開した。

実務事例報告では、瀬戸内市の仁科氏から、自治体初となる「統合報告書」の導入背景と目的が語られた。同市では、事務事業評価が「評価票を埋めるだけの作業」となってしまっており、数値化しにくい教育や福祉などの価値が切り捨てられている現状に危機感を抱いていた。「統合報告書」は、財務情報と、知的財産や組織の強みといった「非財務情報」を統合し、市が中長期的に創出する価値をストーリーとして伝えるものである。仁科氏は、この報告書作成の最大の狙いは「職員の統合思考（インテグレートド・シンキング）の醸成」にあると述べた。作成プロセスにおいて、部署横断的なワークショップを重ねることで、職員が自分の業務を「市全体のパーパス（存在意義）」と結びつけて捉えるようになり、縦割り組織を打破する人材育成ツールとして機能している実態が紹介された。

報告後の議論では、評価がいかに「現場の納得感」と「具体的な政策改善」に寄与できるかが争点となった。竹内委員の予算査定案に対し、ある委員は「財政部門が評価を単なる削減の口実にする『ゲーミング』をどう防ぐか」と問い、評価と予算の適切な距離感について議論を深めた。これに対し竹内委員は、査定プロセスにおける「コミュニケーション」の可視化こそが、原課の首を絞めるのではない、建設的な合意形成を生む鍵であると応じた。また、公共価値の議論において仁科氏が紹介した「塩田跡地の再生事例」は非常に特徴的であった。倒産により負の遺産と化した広大な土地（塩田跡地）を、市

が買い上げメガソーラー事業へと転換したことで、20年間で100億円の収益を生む資産に変えたという事例である。これは、社会課題という「マイナス」を、評価と戦略によって「プラスの公共価値」へと昇華させるという、本研究会が目指すべき「評価の理念」を象徴する議論となった。最後に稲継は、瀬戸内市の取組が「評価疲れ」に陥った自治体にとっての新たな光であるとし、本報告書にその知見を寄稿いただくことを確認して会を締めくくった。

#### （4）第4回研究会：デジタル活用と民間事例からの教訓

第4回研究会では、テクノロジーの活用と民間企業の成功・挫折事例を軸に、評価をいかに自治体経営の「武器」へと転換させるかが議論された。

滑川委員は、富山県における評価制度の変遷と、現知事のもとで進む革新的な取組を報告した。かつての富山県は、先行自治体の様式を移植した「後発追従型」であり、2,500ページに及ぶ評価シートの作成がある意味自己目的化した「作業」となっていた。また、評価が予算削減や人員削減のツールとして機能したことで、現場が「削減されないための記載」を意図するという懸念も生じていた。この現状を打破するため、現在は「ウェルビーイング（県民の主観的幸福度）」を最上位のビジョンに掲げ、約50項目のアンケート調査による「ウェルビーイング指標」を軸とした政策形成を進めている。特筆すべきはデジタル技術の活用である。580ページの総合計画を約100ページ未満の「立たない冊子」へとスリム化し、分析には生成AI（ChatGPT）を導入。指標の分析を効率化し、エビデンスに基づく「施策設計図」を作成することで、評価を事後確認から未来の政策立案へと繋げている。

小野寺委員は、民間の成功・挫折事例を引き、自治体評価への示唆を提示した。成功事例として、360度評価を文化として定着させたアクセンチュアや、AIで在庫ロスを劇的に減らしたJINS、高い目標への挑戦を促すOKRを導入したメルカリを紹介した。一方で、数値偏重により組織が殺伐とした富士通や、3,000ものKPIを掲げながら営業利益率が低迷したカルビーの挫折事例は、自治体の「評価疲れ」に対する強力な警告となった。特にカルビーが、経営に真に必要な20指標程度に絞り込んだ「ダッシュボード経営」へ転換してV字回復した事例は、自治体もアリバイ作りの全件評価を卒業し、トップの経営判断に資する戦略的指標に重点化すべきであることを示している。

報告後の議論では、評価の実効性を巡る鋭い視点が示された。ある委員は、選挙の投開票業務をデジタル化し、動員数を65人から30人（実質動員ゼロ）へ半減させた成功事例を紹介した。このように、現場が抱える「痛み」をテクノロジーで解決する「圧倒的な成果」をまず見せることが、各課に評価やデータ活用を「自分たちの武器」と認識させる鍵であると述べた。

別の委員は、都道府県管理職への調査に基づき、「前例を破るべき」と考える層と「守るべき」と考える層の乖離を指摘した。特に、福祉や教育など法律の枠組みが厳格な部署（前例重視）と、商工労働や観光などの挑戦が求められる部署（反前例）の性質の違いが、職員の意識に反映されているとの分析は、一律の評価手法を導入することの難しさを浮き彫りにした。

また他の委員は、抽象的な指標に絞り込みすぎると議会への説明が持たない懸念を示しつつ、真に経営に使う 20 個の指標を特定する議論は「真（シン）の政策評価」への進化であると評した。

第 4 回研究会は、評価を「重い負担」から、AI などの新技術や適切な指標の絞り込みによって、組織の「機動力」へと変えられる可能性を確信させる場となった。

図表 序-1 研究会各回のテーマ及び実施状況

委員会	日時 / 場所	テーマ	報告者 / 討論者
第 1 回	2025 年 5 月 21 日 ホテルルポール 麴町	研究会の趣旨説明	稲継裕昭委員長
		今年度の研究会に関する基調スピーチ	西出順郎委員
		地方公共団体における政策評価 千葉市の事例を中心に	川口真友美委員
		意見交換	全委員
第 2 回	2025 年 8 月 1 日 全国町村会館	現行自治体評価システムを組織が受容する要因に関する一考察（推論）	西出順郎委員
		総合計画の業績測定が生む職員意識との乖離	山中雄次委員
		意見交換	全委員
第 3 回	2025 年 10 月 3 日 岡山市 (第 1 セントラルビル)	JICA の事業評価から地方自治体の政策評価を考える	佐藤敦郎委員
		政策評価の 2 つのパラダイム ーマクロとミクロから考えるー	竹内直人委員
		瀬戸内市の政策評価 ～自治体「統合報告書」への挑戦～	瀬戸内市 仁科佳菜子様
		意見交換	全委員
第 4 回	2025 年 11 月 21 日 全国町村会館	政策評価導入の振り返りと主観的指標を活用した政策形成	滑川哲宏委員
		企業の成功 / 挫折事例から学ぶ政策評価の戦略的活用	小野寺晃彦委員
		意見交換	全委員
第 5 回	2026 年 1 月 15 日 全国町村会館	執筆者全員から各章の報告	西出、竹内、佐藤、 山中、滑川、小野寺、 川口の各委員、稲継
		各章に対して事前に割り当てられた 2 人のコメンテーターからのコメント及び応答。他の委員からの質疑及びそれに対する応答	上記委員相互
		総括討議	全委員

第 1 章から第 8 章では、各委員及びゲストの寄稿論文を掲載することとする。最後に、終章で本報告書を総括する。

第 1 章



**政策評価の日本的パラダイム**

—マクロとミクロから考える—

京都橘大学 経済学部 教授

竹内 直人



## 要 約

本章は、自治体の政策評価がどのような環境と組織構造のもとで形成・変容してきたのかを、マクロ（本人 - 代理人関係）とミクロ（日本型組織特性）の両面から明らかにする。我が国の政策評価は主として業績測定に偏り、欧米のプログラム評価とは異なる独自のパラダイムを形成しているが、自治体においてその傾向が強い。

マクロでみると、1990年代、地方分権のもとで首長汚職や職員の官官接待・カラ出張が続発し、自治体は住民からの信頼を失った。この状況下で三重県の事務事業評価に代表される「全事業を対象とした廃止・縮減型評価」が導入され、政策評価は〈住民 vs 首長 = 職員組織〉という構図のもと、行政統制の手段として成立した。2003年のマニフェスト選挙以降、住民と首長の関係は命令委任的に強化され、首長は強い政治的リーダーシップを獲得する。ここで本人 - 代理人関係は〈住民 = 首長 vs 職員組織〉へ転換し、政策評価は首長の政策達成を示す「成果誇示型」へ移行した。政策合意やインナー・マニフェストの導入はその手法である。

自治体の評価が業績測定になるのは、ミクロでみれば、メンバーシップ型の組織特性に支えられた最大動員が作用するからである。メンバーシップ型では大部屋主義・頻繁な異動に特徴づけられる情報共有により、現場で形成された目的が上層部に浸透しやすい。組織は規則より目的を重視し、組織全体の能率向上を目指す。このため、政策評価は個々の政策を対象としたロジック・モデルよりも組織全体の業績評価になる。政策評価の目的と手法のミスマッチが「評価疲れ」を生み、目的の過度の重視が「お手盛り」を生んだ。

このような弊害を克服するため、予算査定に内在するロジック・モデルの形成という特性に着目して、予算査定に政策評価を採り入れ、その機能を強化するべきである。

## はじめに：本章の目的と視点

地方自治体（以下「自治体」）が政策（ここでは政策、施策、事業を含める）を立案、実行するとき、事前の現状分析や予算査定、執行中の事業修正、事後の廃止決定など明確には意識されなくとも、常に

評価が行われている（金井，2010，第4章）。上野宏と上野真城子に倣い、政策過程を現状分析、形成、執行、終了の4ステージとプログラム活動、評価活動、行動決定の3フェーズに分ければ（上野・上野，2004，p.308）、それぞれのステージ、フェーズで多彩な評価が行われていることが分かる。

一例として共働き家庭の増加による保育ニーズ対策を挙げよう（「」は評価を示している）。これを保育所の時間延長の問題と捉え「現状分析」したところ、そのような制度的ニーズよりも、買い物の中の1時間か2時間の保育や休日の冠婚葬祭等に対応するあずかり保育ニーズであることが判明する。そうすると延長保育ではなく保育者間の相互扶助という解決策が浮かび、課題設定が修正され、それに応じた事業がつくられる。政策形成の現場では、常にこのような「現状分析とフィードバック」が行われている。あずけ合いの相互扶助プログラムがつくられ、「予算過程（査定）」で事業費が決まる。県から市町村への補助要綱（事業スキーム）も決まり、プログラムは執行段階へ移行する。事業が開始し、県と市町村の担当者会議が開かれ執行上の「不具合が報告」され、プログラムが修正される。これは立派な執行中評価であるが、現場ではことさら評価という言葉は使われず、予算内で担当者の裁量の範囲で修正される。裁量を超える修正は翌年の予算のなかで議論される。ここでの課題は、予算査定と事業評価を別の仕組みとしたうえで関連させようとすれば、「予算査定」が年度終了前から始まる一方で、事業評価は通常年度終了後に行われるから、両者の関係は平仄の合わないものとなることである。

政策評価の問題はこのように政策の形成と執行の各ステージ、各フェーズで行われている評価のどの部分を取り出され、具体的仕組みとして定着するかという制度化の問題である。上記の例でいえば、予算査定という資源配分は従来評価の中核とされてきた。一方、現状分析や執行中の事業修正はことさら評価とはみなしてこなかった（予算の範囲で事業執行者の裁量に任されてきた）。政策評価がなぜ現在のような形で定着したのかは、何か理由があるはずだ。自治体ではなぜ政策形成や執行段階のロジック・モデルが重視されずに、資源配分を決める査定や業績の測定が注目されるのか、そこには政策評価に関する自治体特有の環境があり、行政活動や組織の特性が反映されるであろう。

本章の目的は、自治体の政策評価のあり方を考える準備的考察として、評価が置かれたマクロの環境変化とミクロの組織構造に着目し、その特徴を明らかにすることにある。考察の視点としては、住民－首長－職員機構という委任関係（本人－代理人関係）の変化であり（第1節）、最大動員という我が国行政の構造である（第2節）<sup>1</sup>。

具体的に述べると、1996年に三重県で始まった「事務事業評価」が自治体の政策評価の嚆矢である。その後、北海道の「時のアセスメント」や静岡県「業務棚卸表」などが追随し、全国の自治体に広

---

<sup>1</sup> マクロの財政状況は大きな環境要因であるが、本章は20世紀末の自治体ではそれがなぜ従来型の行政改革ではなく政策評価となったのかに注目する。そのため財政問題は正面からは扱わない。

がっていった。「総務省調査<sup>2</sup>」によると、2004年7月末では全自治体の政策（行政）評価の導入率は18.1%であったが、2013年10月には59%（都道府県100%、指定都市95%、中核市97.6%、市区82.8%、町村34.9%）に達している。政策評価が標準装備となる一方、2015年頃からは「評価疲れ」や「お手盛り評価」（南島，2017，p.83；小島，2024，p.50）が指摘されはじめる。また、理論面では、欧米のプロト・タイプであるプログラム評価<sup>3</sup>と異なり（南島，2017）、日本の行政評価は「業績測定＝政策評価」というように「独自進化」（左近，2025，p.71）をし、欧米とは「別のパラダイム」であることが指摘されている（南島，2025，p.82）。西出順郎はこの点について、プログラム評価の核心であるロジック・モデルを理論的着眼志向と捉え、これに対して我が国の政策評価は実績着眼型が優位することに特徴を求めている（西出，2005）。

ところで政策評価とは何か。政策評価と行政評価は評価の現場では厳密に区別されることなく、互換的に用いられることが多い。ここでは、とりあえず両者を区別することなく広義の意味において使用する。1999年に設置され、精力的な活動を行った「政策評価の手法等に関する研究会」（座長，村松岐夫 京都大学大学院法学研究科教授，当時：以下「政策評価研究会」）の最終報告書によれば、政策評価とは「行政機関が主体となり、政策の効果に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること」（総務省，2000，p.3）と定義されている。

その特徴は、一以下具体的にみていくことになるが一自己評価であること、評価対象として個別の政策と組織全体のパフォーマンスの両方を含むこと、そして政策は分析と効果測定の両方の対象となることである。理論的にも実践的にも包括的である。自治体の業績評価の特徴の背景には何があるのか。結論を先取りすれば、自治体の政策評価は業績測定である点を前提としながら、その機能は2003年の自治体におけるローカル・マニフェストの導入を境に、本人－代理人関係の変化を受けて、事業廃止を目的とする事業廃止型業績測定から政策の達成度を示す達成誇示型業績測定に変化したのである。「総務省調査」によれば、政策評価の結果を「トップの施策方針の達成状況」に活用した割合は、2009年には都道府県39%、政令市22%であったが、2013年には59.6%と36.8%、2016年には60.9%と42.1%と大きく伸びている。第2章で山中雄次が指摘しているように、政策評価はトップの意向や重要事業を対象とした「総合計画の業績測定」になっているのである。第5章の川口真友美が述べている評価対象事業の絞り込みも同様な流れとして理解できる。

これをマクロの観点からみれば、前者（事業廃止型）は自治体の政治・行政が住民の信頼を取り戻す

<sup>2</sup> 総務省の「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」。調査は2002年（平成14年）度、2005年（平成17年）度、2010年（平成22年）度、2013年（平成25年）度、2016年（平成28年）度を実施されており、2005年度以降の調査結果は総務省のホームページ（<https://www.soumu.go.jp/iken/main.html>）の中の「行政評価の取組状況」に掲載されている。今般、当研究会が置かれたことに合わせて10年ぶりに調査が行われた。

<sup>3</sup> プログラム評価とは行政の「継続的組織的な活動（プログラム）を対象としその有効性の改善をめぐる情報提供を目的とする」評価である（南島，2025，p.79）。ここでは対象は個別のプログラムである。

ため元祖改革派首長<sup>4</sup>が導入した手法であり、後者（達成誇示型）はマニフェストを介して住民と信頼関係を築いた後継改革派首長<sup>5</sup>が、信頼を維持するため自らの政策達成を誇示する手法なのである。

政策評価には行政統制の側面と行政管理の側面があることが指摘される（山谷, 2023; 風間, 2025）が、前者は住民による行政統制の手段、後者は首長による組織管理の手段である。この点からみれば、我が国の政策評価は短い行政統制の時期を経て行政管理のフェーズに移行した。この政治的委任関係の急激な変化にインクリメンタルな行政活動が不適合を起こした。行政管理のフェーズに移行した後においても全事業審査の慣行が残り、目的と手法のミスマッチが生じたところに「評価疲れ」が生まれ、行政管理のフェーズにおける首長と職員組織との相互付度が「お手盛り評価」を生む。背景には強い政治的リーダーシップ（政治主導）を歓迎する思潮と成果を求める首長がいる。

ミクロの観点からは、政治主導が強く求められる組織のあり方を考察する。強い政治的リーダーシップはなぜ求められ（後, 2022, p.202）、許容されるのか、なぜ政策評価は業績評価となり「お手盛り」を引き起こすのか、という問いである。

村松岐夫は日本の行政組織の特徴を「最大動員」と捉え、それはトップと組織成員をともに目的に従属させる「規則を犠牲にしても目的実現の最大化に関心がある」組織であると述べた（村松, 1994, p. ix）。これに対して、欧米型の組織は規則による管理が浸透している組織であり、組織運営のルールは組織外のルールにリンクし、トップの恣意性の危険は少ないが「その代わり責任のためにしばしば目標が達成されなくても仕方がない」（村松, 1994, p. x）ことを含意する組織である。

最大動員論は現在広く受け入れられているジョブ型組織とメンバーシップ型組織の区別を、行政組織の観点から先取りするものである。規則に基づくヒエラルキー的統制はジョブ型組織であり、目的を重視する、大部屋主義（大森, 2006, II章）に象徴される水平的情報共有の特徴をもつ我が国の組織はメンバーシップ型組織である。我が国の政策評価が業績測定になるのは、その組織運営が目的重視のメンバーシップ型であることと関係する<sup>6</sup>。

---

<sup>4</sup> 知事では、橋本大二郎（高知県：1991-2007）、浅野史郎（宮城県：1993-2005）、石川嘉延（静岡県 1993-2009）、北川正恭（三重県：1995-2003）、堀達也（北海道：1995-2003）など、官官接待やカラ出張、汚職事件の広がりのもとで改革を進めた。

<sup>5</sup> 2003年の選挙ではマニフェストを掲げたのは知事選候補者のみであり、増田寛也（岩手県：1995-2007）、西川一誠（福井県：2003-2019）、飯泉嘉門（徳島県：2003-2023）、古川康（佐賀県：2003-2014）などが当選した。

<sup>6</sup> 村松の目的は、最大動員の仕組みに問題が生じていることを明らかにし（事実の解明）、そしてその問題に対処する方法を考えること（規範的考察）である（村松, 1994, p.27）。

## 1 マクロの視点：地方自治における本人 - 代理人関係の変化と政策評価

### (1) 地方分権の機能と首長の代表性の特徴

1990年代、冷戦の終結によって国際情勢は流動化し、国は迅速な政策決定が求められることとなった。湾岸戦争のトラウマ（小沢, 1993, pp.33-37）がきっかけとなり、政治的意思決定の迅速化を妨げ、政治腐敗の原因でもある中選挙区を廃止し小選挙区を導入し、2大政党制によるダイナミックな政治の実現をめざした。この改革は、待鳥聡史のいう自由主義的な要素が強い民主主義を志向するもので、政策決定の迅速性を優先し民意の政治への反映を犠牲にする<sup>7</sup>（待鳥, 2015, p.84）。この点は小沢一郎が明確に指摘している。

*政治のダイナミズムを阻害しているのは、あまりに強すぎる比例代表制的な原理（中選挙区制を指す：筆者）である。…民主主義において、少数者の尊重はきわめて重要なことである。ところが日本では、それが政治の談合構造の中で肥大化し、実質的に全会一致制となっている。*

（小沢, 1993, pp.65-69）

小選挙区制が導入されたのは1994年、最初の選挙は1996年の衆議院選挙である。選挙をはさんだ1993年と1998年の選挙に関する政治的有効性感覚（政治的・社会的決定に対して影響力があると感じる感覚や信念）を比べると、強い、やや強い、の合計は50%から40%に10%下がっており、1973年以降、5年間で最大の落ち込みとなっている（NHK, 2020, p.75）。引き続いた汚職等の影響もあろうが、選挙に民意が反映されるという感覚は大きく減退している。

地方分権はこのような国政レベルの政治に対する国民の不満（有効感覚の低下）を地方自治のレベルで補う機能を期待されたのである。地方分権推進委員会の中間報告はこの点について次のように記している。

*（冷戦終結という：筆者）国際情勢の下で、…国の各省庁の対応は決して十分に迅速かつ的確であるようには見えない。そこでこの際、…国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁…を身軽にし、その役割を純化し強化していくべきである。*

（地方分権推進委員会, 1996, 総論）

二元代表制を採用する地方自治体では、首長選挙は自治体1区選挙であり、国政とは異なり総体としての住民ニーズに敏感である特徴がある。国政における代表観念の通説的解釈は、個々の選挙区の有権者の意思に縛られない自由委任である（憲法第43条1項；渋谷, 2019, pp.534-536）が、これは統治の単位である国家と有権者の意思の表出単位である選挙区が一致しないことを調整する理論である。一方、自治体1区首長選挙にあっては、実態として半代表制が規範的な意味をもち得る。とりわけマ

<sup>7</sup> 共時的な民意の反映は弱くなるが、政権交代が起こりやすくなるため、通時的な民意の反映がそれを補完するという考え方である。

ニフェスト選挙等で具体的な政策が示される場合には、有権者もそして候補者も、意識は命令委任的になる（金井，2010，p.63）。制度的にリコールが用意されていることもこれを補強する。つまり、自治体の政治・行政における住民と首長の本人 - 代理人関係は、制度上潜在的に濃密である。地方分権によって自治体の権限が強化され財源確保の自由が広がる<sup>8</sup>と—その影響を最も受けるのは首長であるから—その傾向は一層強くなる。地方分権によって自治体における政治の機能は強化される（後，2022）が、それは代表民主制における民主主義的な要素が強く現れるということである。地方分権以降の首長は、多かれ少なかれ、この意味でポピュリスト<sup>9</sup>としての特性をもっている。

## （2）本人 - 代理人関係の変化と政策評価

住民と首長の濃密な本人 - 代理人関係を強化する地方分権の進展の時期に発生したのが自治体首長の汚職であり、全国に広がった自治体職員の不祥事である。ゼネコン汚職のなかで1993年には仙台市長、宮城県知事、茨城県知事が相次いで逮捕された。そして1995年頃からは全国の自治体でカラ出張や官官接待が明るみに出る。1990年代の自治体では、首長も職員も住民からの信頼を失い批判にさらされることになる。それはバブル崩壊や金融危機で民間が厳しい経済状況にあるなかでの不祥事<sup>10</sup>であり、批判は一層厳しいものとなった。このようななかで日本の政策評価が形成されるのである。以下2003年を理念的な画期としてその前後の特徴をみていく。

### ① 2003年以前：住民 vs 首長＝職員組織（懺悔型政策評価）

1990年代から、カラ出張、官官接待に関する新聞記事数を年次ごとに集計してみる<sup>11</sup>と、1993年の首長の汚職報道を追いかけるように職員の官官接待、カラ出張の記事が増えてくる。当初は国からの補助金を獲得するための国への接待があり、カラ出張はそのための経費捻出という説明であり、世論も「ほとんどの公務員は日夜仕事に精励しており感謝するが、一部に不心得者がいる」（1994年4月1日朝日新聞朝刊「オピニオン」）という論調であった。しかし、後にカラ出張で捻出した経費は職員同士の飲食にも充てられたことが明らかになる（朝日新聞名古屋社会部，1998）。1995年に官官接待の記事が激増（前年ほぼ0から600件超に）しており、1995年の8月ごろからカラ出張、官官接待がワンセットで不祥事として報道され始め、1996年、1997年がピーク（官官接待600件、カラ出張100件程度）であ

---

<sup>8</sup> 必ずしも充実を意味しないことは、三位一体の改革の経験の教えるところである。

<sup>9</sup> ポピュリズムには、固定的な支持基盤を超えて幅広く国民（住民：筆者）に直接訴える政治のスタイルと、「人民」の立場から既成政治やエリートを批判する政治運動の要素がある（水島，2016，pp.6-7）。この時期の改革派首長の多くは無党派（曾我，2019，p.39）であった。また、地方分権のなかで主張された東京一極集中批判や幸福度指数、ふるさと納税制度などは、東京をエリートと見立てたポピュリズム運動の文脈で理解できる。

<sup>10</sup> 一連の汚職の背景には、バブル崩壊後の景気対策として行われた公共事業やガットウルグアイラウンド対策事業、地方総合整備事業債などによる自治体のいびつな財政バブルがある。

<sup>11</sup> 朝日新聞データベース「聞蔵」を利用。詳細なデータは竹内（2020）を参照。

る（1998年にはいずれも200件程度にまで減少する）。1996年、1997年頃には首長と職員は結託して住民を欺いているという構図が出来あがっていった。本人 - 代理人関係は、〈住民 vs 首長 = 職員組織〉という図式である。ここでは自治体が住民サービスを提供するための費用を税金で払うという最も基本的な信頼の仕組みが揺らいでいる<sup>12</sup>。

三重県が導入した事務事業評価は失われた信頼を取り戻す手法である。そのためには分かりやすく、そして行政の非行を「懲らしめる」機能をもたなければならない。これが全事業を対象とし、評価結果を事業廃止や予算削減という分かりやすい結果に結び付け、それを住民に公表するという形を生んだ。ある自治体の事業廃止数の推移をみると、評価制度が導入されて間がない2002年度には336件であったが、2003年度220件、2004年度177件、2005年度159件と毎年減り続け、2009年度には106件になっており、その後は50～60件で推移している<sup>13</sup>。かつての事業廃止の熱意はその後失われたと言えるであろう。第3章で西出が指摘している儀式的ルーティン化である（第3章、4節）。これは一事例に過ぎないが、評価制度の初期に実務を行った筆者自身の経験とも合致する。「政策評価研究会」に招聘された三重県総務部長（第2回）と北海道政策評価課長（第5回）は、いずれも政策評価が住民の信頼を得るうえで重要であると述べている（総務省、1999）。この時期の事務事業評価は住民による行政統制の意欲（行政不信）を反映している。

自治体職員は評価のルーティン化のなかで時間と労力を節約する技術を身に付けるとはいえ、評価は「面倒な追加業務」であり、真面目にやれば予算が削減され「自分の首を絞める」ことになる（金井、2010, pp.220-221）。そこに疲れが生じ、手抜きが広がることに不思議はない。ここで問うべきは、なぜこのような面倒な事務事業評価が全国の自治体に広がったかである。4年ごとに選挙を迎える首長は当然であるが、住民サービスの前線に立つ職員も住民の信頼失墜を痛感しており、その回復のために評価を受け入れたのである<sup>14</sup>。それは景気対策バブル（注10）によって膨張した財政規模を縮小することにも役立ったが、なによりも事業廃止と予算縮小を伴う政策評価は自治体の政治行政にとってのいわば懺悔行動であった。この時期に政策評価を推進した首長は、カラ出張や官官接待が明るみに出る前に就任しており、その発覚によって職員と結託した悪玉首長と見られる立場にあり、懺悔とともに信頼回復のために行政システムと職員の意識改革を積極的に進めた（浅野他、2002）。彼らが元祖改革派首長（注

<sup>12</sup> 新制度派経済学の観点からは、本人 - 代理人関係の前提には取引コスト理論がある。すなわち、住民自らが市場から様々なサービスを調達するより政府に仕事を一括委託する方が、コストが下がるという計算である。汚職や無駄遣いはこのコスト計算を揺るがし、政府は無駄ではないかという疑念を生じるのである。信頼とはこのような最低限のコスト計算が成り立っている状態である。民間企業は取引コストが引き合わなくなると統合されるか市場から退場するかであるが、自治体では首長の交代圧力が生じ信頼回復に励むことになる。

<sup>13</sup> 現在、公文書は廃棄されHPからも削除されている。研究の趣旨を理解いただき過去の記録から提供を受けたものであるが、元本ではなく年度に欠損等があるため自治体名を公表することは控える。対象となる事業数は、増減はあるが各年度1400～2000事業程度である。

<sup>14</sup> ちょうどその頃人事課に勤務していた筆者は、1996年に、職員はできるだけ繁華街の居酒屋に行かないこと、また、行くときには職員バッチを外すこと、という（口頭の）内部通達が出されたことを覚えている。それまで、職員は（自覚をもつため）バッチを必ず付けることがルールであった。

4) である。

## ② 2003年以降：住民＝首長 vs 職員組織（成果誇示型政策評価）

元祖改革派首長が住民との信頼回復に努めるなかからマニフェストが生まれた。マニフェストは住民と候補者の関係を命令委任的にするが、その反射効として当選した首長は強い権限を得る。2003年の統一地方選挙でマニフェストのこの効用に注目して立候補<sup>15</sup>、当選した者たちが後継改革派首長（注5）である。ここでは本人 - 代理人関係は、〈住民＝首長 vs 職員組織〉という図式に変化している。住民の信頼を得て住民代表となった首長は、その意向を実現するため職員機構の統制を目指す。首長は行政組織のトップと住民代表の政治家としての顔を持つが、ここでは後者が前面に出る。首長はボトムアップに乗る殿様からトップダウンの経営者に変化する（宇野，2015，p.213）。象徴的な事例ではあるが、福井県では知事の幹部職員間の呼称は、マニフェスト以前の「おやじ」から、以降は「社長」に変わった。政策評価の機能も、全事業を評価し廃止や予算削減額を示すものから、マニフェスト（またはそれを取り込んだ総合計画）に掲げられた目標の達成度を住民に示す成果誇示型へと転換していく。第2章（山中執筆）では、静岡県業務棚卸表が職員によるボトムアップのアウトカムから知事が目指す総合計画のトップダウンのアウトカム導入に変化していることが示されているのは好例である。棚卸表が当初目指したロジック・モデル型の評価から業績評価に置き換わったという点は日本型政策評価の特徴を示している。

政策評価は本人 - 代理人関係の変化に伴い、事業廃止のツールから、首長が住民と約束した政策がどの程度達成されているかを示すツールになっている。政策達成を進める新たな仕組みとして、首長が部長等の幹部職員と交わす、政策合意（福井県）、インナー・マニフェスト（山形県）、部局マニフェスト（宮崎県）等が導入される（山之内・石原，2008）。住民の自治体統制が首長を介して職員組織にまで到達する仕組みである。

しかし、このような統制システムは長くは続かない。なぜならインナー・マニフェストによる職員の統制だけでは政策は実現できないからである。首長は強い人事権を行使できるが、職員がこれに従うためには、選挙で選ばれた首長の政治的リーダーシップを正統なものとして受容するという前提に加えて、心理的に政策目標の共有や、「社長」に対するいくばくかの「おやじ」的な心情が必要となる。繰り返されるヒアリングをとおして理念が共有され、首長を支えようという気持ちが生まれてくる。また首長自身も自身への共感を育む現場を無視しては、仕事は進まないことを理解する。忖度という行政執行のお約束（rule of anticipated reaction；村松，2018）により首長と職員の間緊張と融和のバランスは徐々に変化し、統制よりも、より複雑な管理が前面に出てくる。このような土壌の上に、特に指示がな

---

<sup>15</sup> 2003年に行われた知事選挙では次点候補者の惜敗率が高い候補者一選挙戦が厳しかった候補者一ほどマニフェストを採用しており、マニフェストが選挙当選のツールとして用いられたことがうかがわれる（竹内，2020，p.23）。

くても政策評価における達成度が上昇し続けるという現象が現れる<sup>16</sup>。しかし何より重要なことは、このような変化は大部屋主義の執務環境や頻繁な所管異動など情報が現場から上層部に浸透する日本型の組織構造に規定されていることである。お手盛りの実態とは組織の構造と運営にかかわるものであり、圧力だけではなく組織の情報システムに基づく相互の付度構造に支えられるところに日本的な特徴がある。次節ではこのような観点から自治体の政策評価を考察する。(1)で自治体の政策評価の特色をまとめ、(2)で日本型組織との関係を見る。

## 》 2 ミクロの視点：日本的組織と政策評価

### (1) 日本型評価の特徴

このような環境のもとで生まれ、変化してきた我が国の政策評価の特徴を大きく捉えれば、政策全般を対象とするパッケージ（新井，2013，p.6）を、あらかじめ設定された目標の達成度合いに照らし包括的に、組織単位で検証し、組織に課された目標がプログラムの組み合わせを通じて達成されたかどうか重視される（風間，2025，p.44）業績測定型評価である。「はじめに」でも述べたように、日本型「業績測定の評価文化は（欧米の）プログラム評価の評価文化」とはパラダイムが異なるものである（南島，2025）。そして、本来別物である政策評価と業績測定が同じ政策評価として扱われる（山谷，2025，pp.123-124）。

図表1-1は、このような指摘を踏まえ、政策評価の類型について南島和久の整理を基に筆者が作成したものである。自治体の政策評価にもこの類型は当てはまるが、実際には大型公共事業の事前審査等を除いて、ほぼ全て業績測定となっている。

<sup>16</sup> 福井県の西川一誠知事はマニフェストを掲げ4期を務めたが、各任期の政策合意に掲げられた事業の達成率は66.5%、72.9%、85.8%、89.5%と期を追うごとに上昇した（竹内，2020，p.24）。しかしその計算の具体的な根拠は示されていない。

図表1-1 政策評価の類型

( )は政策評価 基本方針の類型	政策分析 (事業評価方式)	プログラム評価 (総合評価方式)	業績測定(実績評価方式)	
			廃止型	誇示型
目的	資源配分・政策の 合理化	アカウントビリティ の向上	アカウント ビリティ向上	マネジメント向上
評価時点	事前	事後・事前も可	事後	
アウトカムへの 態度	政策決定前に予測	ロジックの検証	政策実施状況(業績)の監視	
評価者	専門家	権限のある第三者	政策執行者(自己評価)	
関心の焦点	合理的判断	失敗からの教訓導出	継続的改善・職員の意識改革	
具体的取組例	1960年代PPBS、 公共事業採択時 評価等	GAOプログラム評 価、会計検査院検 査、一部の予算査定	1990年代の 事務事業評価	マニフェストの 事業評価
特徴	個別型・予測型	個別型・深掘型	総覧型・悉皆型	選択型
研究会の3類型*	プロジェクト評価	プログラム評価		業績評価

\*「政策評価の手法等に関する研究会」第5回において示された経過的分類

出所：南島(2025)に筆者加筆、修正

### ① 手段—資源志向と予算査定

このような我が国の評価が業績測定に偏る点について、古川・北大路は「資源・手段志向<sup>17)</sup>」(古川・北大路, 2004, p.211)に原因があるとし、後房雄はこの志向を支えるものとして、目的の自明性、手段のもつ効果の自明性、そして国の政策を執行する執行機関としての自治体という3つの自明性を指摘している(後, 2022, p.249)。これらの自明性は「政策目標を実現するプログラムではなく、資源管理こそが組織を動かすことだ」という政策評価の日本化(曾我, 2019, p.71)を生み、これが「事務事業評価は目的を達成するための資源としての予算の用途を説明する単位であり、予算を獲得するための単位である」(後, 2022, p.209)という観念に繋がる。自治体における財政部門の伝統的に強い威信と権限はこの3つの自明性に支えられている。

地方分権が浸透するまで、経済成長(地域開発)という政策目的は共有され、公共事業という手段はなお効果を発揮していた。公共事業の内容自体は時代に応じて変化しても、ふるさとづくり事業や準公共事業など国が新しい類型を示し、詳細な補助金要綱が示されてきた。自治体は国の政策の執行機関であって、多くの事業は予算査定で蓄積された前例と慣習に従って処理されたのである。このような環境のなかで財政部門があたかも首長から独立に強い権限をふるうように見えるのであるが、それは目的と

<sup>17)</sup> 行政活動の目的や成果に関心を払わず、目的を曖昧にしたまま具体的手段を採用し、成果よりも投入資源の管理を重視する志向のこと。

手段の共有をとおして首長に「完全に従属（一体化）」（真淵，2009，p.260 コラム 14）しているからである<sup>18</sup>。わずかに首長の意向を確認しなければならない政策が首長査定のなかで確認される。ここにおける査定（政策評価）は、目的と手段の関係を問わない手段に対する資源配分の効率性ということになる（村松，1994，p.230）。予算を重視する政策評価は、行政統制ではなく行政管理としての性質を強く持つ。

バブル崩壊によって成長志向が本格的に終わり、冷戦終結と地方分権によって自治体の政策決定権が拡大されると予算査定は変化する。査定の前段階で主要事業協議、政策議論などの首長の意向確認が行われ、予算査定の方向性があらかじめ示されるようになる<sup>19</sup>。ここでは政策における目的の重要性が意識されている。

## ② 議会権限の弱さ

また、表中のプログラム評価とは、政策の枠組みを評価の対象とし、意思決定権者に対して政策改善の情報を提供することが目的であるが、このような評価が行政組織に受け入れられるものとなるためには、評価者が政策決定に関して権限のある第三者であることが不可欠である。米国においてプログラム評価が機能しているのは、その担い手が議会内の GAO（Government Accountability Office）であることが大きい。自治体における首長優位の二元代表制では定着が難しい。この点については国においても同様であり、「政策評価研究会」でも以下のような指摘がある。

今回の評価システムの設計は、本来議会が行うべきことを総務庁が行ってしまっており、第三者機関も十分に機能しないのではないかとのことだが、当面、総務省なり、総務省の外に設置する有識者の第三者委員会で評価し、その結果を国民や議会に知らせるとともに、行政府に対し勧告するなどから始めなければならず、その意味でも第三者機関の設計と人選が極めて重要ではないか。

（第8回（2000年2月25日）奥野正寛座長代理）

行政管理機能の拡大は行政の内在的責任論を生む（村松，1964）が、これを適正に確保するためには外在的責任と連動させる必要がある（村松，1994，p.231）。自治体においては議会も監査委員もその機能は十分でない。

<sup>18</sup> これを財政課からみると「賢明な首長…は、最終的な決断に当たって…必ず財政担当部局の考え方を聞いてくるだろう」（滝本，1993，p.269）ということになる。これは1993年に書かれたものだが、財政課の首長に対する強い一体感がうかがわれる。これが2002年になると「三重県は財政課をなくしました。…今、予算調整課なんです。…三重県では査定という言葉は私以外には使わせないんです。…選挙もせぬ者が何を言っているんだ…」（北川正恭三重県知事（当時）。衆議院第154回国会（2002年）における参考人としての発言）と変化する。行政目的が多様化するなかで、住民に向き合う首長の意思決定者としての意識と慣例に従う財政課のズレが現れている。10年の間に地方自治の環境は大きく変わったのである。この点に関して、第6章の執筆者滑川から2000年代におよそ10県が財政課という名称を予算課や財務課等に変更しているが、近年1県を除き全て財政課に戻っていることを教えられた。これはその後の首長と職員組織の融和現象を示しているといえよう。

<sup>19</sup> 都道府県に限れば、2002年度ではこのような協議は3件に過ぎなかったが、2015年度には35件に増えている。

③ 自治体政策評価の実相

以上をまとめれば、日本の評価では個々の事業に内在するロジックよりも各事業の組み合わせによって達成される行政組織全体の能率が重視されており、業績測定はあらかじめ目標を定めてその達成度を測るものと言える。これはまさに村松岐夫が最大動員と呼んだ行政のあり方に対応した評価である。比較的明確な目的のもとに少ないリソースを組織の枠を超えて有効に活用する最大動員組織（村松，1994，p. ix）における政策評価は、個々のプログラムを対象とするのではなく、行政組織全体のパフォーマンスの評価にならざるを得ない。以下では政策評価が業績測定となる日本型評価の特徴を日本的組織の構造というミクロの観点からみていくこととするが、その前に総務省調査（注2）の結果から、自治体の政策評価の特徴を確認しておく。図表1-2及び3は、政策評価に関する自治体の成果と課題に関する回答から特徴的な項目を抜き出したものである。

図表1-2 政策評価の成果 (%)

実施年	政策の質の向上			政策の効率化			人材育成	
	成果の観点で 施策や事業が 検討された	業務体系の再 検討につな がった	個別の事務事 業の有効性が 向上した	個別の事務事 業の効率性が 向上した	事務事業の廃 止、予算削減 につながった	予算配分を大 きく変更でき た	職員の企画立 案能力が向上 した	職員の意識改 革に寄与した
2009	69.6	44.3	44.3	47.5	62.1	8.9	14.9	37.9
2013	76.1	43.1	49.9	55.5	59.9	9.9	14.2	67.1
2016	78.3	44.1	53.0	50.7	53.9	6.3	12.5	68.6
2025	71.5	25.1	42.4	36.1	36.3	4.4	10.5	44.7

N：2010 = 977、2013 = 1060、2016 = 1099、2025 = 662

図表1-2からは、2009年の段階の政策評価の成果として、「成果の観点で施策や事業が検討された」と「事務事業の廃止、予算削減につながった」のポイントが高いことが分かる。2013年の調査以降は、前者が伸びる一方で、後者が減少している。これに「はじめに」で示した、「政策評価の結果をトップの施策方針の達成状況」に活用した割合を併せて考えると、ここでいう成果は、予算への反映からトップの施策の達成度合いの確認へと変化していると考えられる。職員の意識改革が2013年から大きく伸びているのは一既述の静岡県の業務棚卸表の変化に対応するような首長施策を実現するために政策評価を活用するという方向への職員の意識改革、つまり変化への順応が進んでいることを意味するであろう。

図表1-3に示される課題では、2013年、2016年と予算編成への活用が課題であると考えられる割合が増えている。これは政策評価が首長施策の実現に特化していくなかで、予算管理が政策実現優先目標ではなくなったことに対する「資源管理こそが組織を動かすことだ」という日本の評価観からの懸念の表明である。住民への説明責任が一貫して下がっていることも、政策評価が1990年代の行政統制のツールから、首長施策の達成のための行政管理のツールに変化していることを示していると考えられる。今回

図表1-3 政策評価の課題

(%)

実施年	評価機能の課題			事務負担		
	長期的な方針・計画との連携	評価情報の住民への説明責任	予算編成等への活用	評価指標の設定	評価事務の効率化	廃止自治体
2009	55.6	40.2	65.0	79.1	57.1	—
2013	54.1	35.8	70.5	79.1	76.0	2.9
2016	51.3	30.3	71.3	78.5	79.5	4.8
2025	43.2	17.6	58.5	64.5	70.8	4.2

N：2010 = 977、2013 = 1060、2016 = 1099、2025 = 662

実施した2025年調査においては回答自治体数も減少し、成果についても課題についても積極的な回答率が減っている。自治体の現場において政策評価に対する取組がルーティン化し、熱が冷めていることがうかがえる。

## (2) 日本的組織と政策評価

日本型評価の特徴は資源－手段志向にあると述べた。政策実現が目的－手段－資源という階層構造のなかで進んでいくのなら、資源－手段志向は政策実施において目的が前提とされていることを意味する。それは目的が存在しないのではない。逆に、目的が関係者に強く共有されているため隠れているということである。マクロの環境で見れば、バブル期までは経済発展という目的が生き残り共有されていたのだと説明できる<sup>20</sup>が、ここではミクロの観点から目的と組織の関係を考える。

### ① 最大動員とメンバーシップ型組織

最大動員とは「目的を達成するためにリソースを最大限に利用しようとすることを意味する」。これを最大能率と言わないのは、個人の所掌事務の能率ではなく、「行政制度全体の能率」を意味するからである（村松，1994，p. ix）。たとえば、ある職員が、ある年度に本務（A）の他に関連する職務（B）の兼務辞令をもらったとする。A、Bのそれぞれの仕事の能率は、前年度の専任職員の能率には及ばないかもしれないが、組織全体の能率は昨年度よりも高いはずである。つまり、最大動員システムとは希少な資源（ここでは人材）を最大に活かして、組織全体の目的達成を目指すシステムである（村松はこれを、個人を遊ばせないという）。最大動員の仕組みは組織外にもネットワークをつくり、各プログラムの効率はそのネットワーク利用の巧拙から影響を受ける。最大動員システムにおいては、個別プログラムの能率と組織全体の能率とは一致しない。このような組織は、人の柔軟な配置や異動を必要とする

<sup>20</sup>（近代化が一応達成された）1960年代の後半には…政策の内容を変更していくための新たな評価手続きを検討する可能性はあった。しかし、実務家も研究者も政策方針や姿勢を転換…することはできなかった。…政策評価論が注目され、…試行錯誤が始まるのは1990年代半ばになってからである（村松，2001，p.249）。

という意味で、メンバーシップ型組織と重なる。

これに対してジョブ型組織は、分業と専門性により個々の業務の能率を高める組織である。行政の分野でいえば、ウェーバーの官僚制組織である。その特性は、職務上の義務が規則によって明確に分配され、職務相互は階層制の原則で統制される（ウェーバー，2012，pp.223-224）ところにある。組織目的は規則のなかに具現化しており、規則に従うことが目的を遂行することに等置される。最大動員システムにおいては、組織は目的によって管理されるのに対して、ウェーバー型の官僚組織は規則により管理され、「トップは規則に従属する。組織内規則は行政法規にリンクしており恣意性の危険は少ない。その代わり責任のためしばしば目標が達成されない」（村松，1994：p. x）。

最大動員システムでは個々の事業評価の重要性は低く組織全体で能率が追求されているのだから、評価は組織全体を捉えなければ意味がない。これに対してジョブ型においては個々の政策能率と職務能率と組織能率は一致する（部分の合計は全体である）という建前になっている。政策評価は各プログラムのロジックを理解し、改善することが肝要なのである（南島，2025，p.80）。

このような組織特性の違いから、我が国の政策評価ではプログラム評価ではなく業績測定となる。

## ② NPM（New Public Management）と政策評価

ウェーバー型の官僚制組織（ジョブ型組織）の行動準則は、法規（ルール）により与えられた職務の遂行に専念せよ、そして各職務の統合はヒエラルキー原理に従え、というものである。これは議会による行政の民主的統制を表現した原理であり、法規はいわば行政がその上を進むルールである。このような行政の裁量の幅が狭い硬い構造をもつジョブ型組織においては、組織の非効率性は組織設計のミスの結果である。NPMは行政が顧客である国民に効率的サービス提供を可能とするための、規則重視から目的重視への設計変更の試みである。それは経営原理の導入という価値のレベルとともに実践活動のレベルにおける実用原理の集合という2層構造をもつ（Pollitt，2007，p.110）が、実践層において経営価値を反映した結果重視や顧客主義と並んで組織の分割、簡素化・減量化やヒエラルキーから契約へといった組織設計の変更原理を含んでいることが重要である。

これに対して最大動員（メンバーシップ型）の行動準則は目的を規則の上位に置く。そこでは法規はいわば行政が進む道路の両側にあるガードレールである。行政は目的を実現するための広い裁量が認められており<sup>21</sup>、ガードレールにおつからない限り違法性を問われることはない。ここで生じる政府の非効率性は組織設計の問題ではなく、裁量を与えられた職員のモチベーションの問題であり、インセンティブ設計の問題と把握される。近時、民間企業においてジョブ型組織への（部分的）移行が進んでいるが、

---

<sup>21</sup> 我が国の伝統的な行政裁量論は、司法審査が広く認められた戦後においても、目的裁量という独自の類型を残し、行政に政策目的を実現するための比較的広いフリーハンドを認めてきた（田中，1981，pp.116-118）。

その際に、リスクリングやエンゲージメントなど職員の能力<sup>22</sup>向上や昇進・給与制度のあり方などがもっぱら議論されているのは日本の現象である。我が国の行政において政策評価（業績測定）の導入を追いかけるように人事評価制度における目標管理制度などの改革が進んだのも同様である。

### ③ NPM がもたらす政治主導と政策評価

欧米で始まったNPMは、規則よりも組織目的を上位に置き、政策の現場に裁量を付与し、組織全体の能率を向上させることを目指すものであったと理解することができる。たとえば、1993年に制定された米国の政府業績評価法（GPRA：Government Performance and Results Act）における管理柔軟性付与条項（MFP：Managerial Flexibility Provision）の導入は、このことを示す一例である。これは政府機関が業績目標を達成するために、通常の規制や手続きに縛られず、より効率的な方法を選択できるようにすることを認めるもので、まさに目的を規則に優先する措置である。

これを評価理論に適用すれば、NPMは政策評価を個別政策の質向上を目指すプログラム評価から組織目的を規準とした組織の全体能率を測る業績測定へと転換することを意味する。しかし、我が国のようにメンバーシップの組織原理の裏付けがあるケースとは異なり、ジョブ型組織の枠組みを残したままで組織目的を追求するとそこに軋みが生じる。ジョブ型における政策目的は議会（政治）がトップダウンで与えるものだから、現場への権限移譲とは矛盾するのである。ピーター・オーコインが指摘するように「一方で現場の管理者を集権的統制から解放して資源管理の権限を与え、他方で組織のトップである大臣の支持と統制を強化する」ことは矛盾する。この矛盾は、「現場の管理者は政治が与える政策とプログラムの明確な指示のもとではじめて、大きな権限を成果の獲得につなぐことができる」という理論によってなんとか回避されている（Aucoin, 2012, p.178）。

しかし、この理論は木に竹を接ぐものである。なぜなら最大動員システムにおける目的共有は、伸縮性のある事務分掌、大部屋主義や職務間異動等のシステムに支えられ、現場（ボトム）の情報がトップに浸透するという構造のなかで達成される<sup>23</sup>のであって、トップダウンで与えられるものではない。同じことが政策評価にも当てはまるのであって、政策評価としての業績測定の重要性を説くハリー・ハトリが、業績測定をプログラム評価の一部分である（ハトリ、2004, pp.9-10）と述べるのは、現実的には評価すべき政策の多様性を映し出しているが、理論的には一貫性を欠いている。

一方で、官僚制組織を支える規則は非効率の反面、公平性や不偏性を保障する側面があり、目的設定

<sup>22</sup> 日本の能力そのものが特徴的である。それは「生活態度としての能力」と「組織特殊的能力」の複合物であり、日本の組織と密接に関連している（竹内、2026）。

<sup>23</sup> 組織の意思決定には中枢的な意思決定とそれに従う現場の意思決定があることは、ジョブ型であろうがメンバーシップ型であろうが変わるところがない。違いは両者の関係であって、メンバーシップ型においては現場の意思決定が上層に影響し共有される度合いが強いのである。青木昌彦は、組織における情報処理の効率性の観点から、垂直的な情報システム（ヒエラルキー）に対して水平的な情報共有システムがあることを示し、その効率性の条件を経済学の観点から証明した（Aoki, 1986）。詳細は竹内（2025）を参照。

に係る政治的なリーダーシップの行き過ぎを抑制する機能をもつ。オーコインがNPMの展開をNPoG (New Political Governance) と呼び、批判するのは、NPMがもつ目的志向が政治的なリーダーシップを増長させることを危惧するためである (Aucoin, 2012)。ジョブ型の組織構造をもつ欧米の国々においてはルール志向が組織に染み付いており、目的志向の行き過ぎについては抑制がかかるダイナミズムがあり、これが理論の多様性を生み、振り子のように作用すると考えられる。この点からみればプログラム評価の中核をなすロジック・モデルは、理論志向であると同時に、評価の過度の政治化を抑制する規範的役割をもっているともいえる。

一方、元来ボトムアップの目的共有が機能する我が国の行政組織<sup>24</sup>は、変化に対する迅速な決定と方向転換に欠けるところがある。これに対応するため、国においては選挙制度が改革されたが、国においても自治体においても、システム改革よりも首長のリーダーシップが注目され (大住, 2005, 第1章; 後, 2022, 第16章)。工藤裕子が指摘するように、我が国のNPM理論は当初からNPoGの色彩が強く (工藤, 2018, pp.199-201)、政治主導が積極的に受け入れられた。そこにはオーコインのようなルールの観点からの原理的な批判はみられない。

## 》 おわりに

政策は目的－手段－資源の階層関係のなかで形成され、執行される。政策評価の目的はこの要素の組み合わせに「合理性と一貫性があるか」(村松, 2001, p.251)をチェックすることにある。自治体の政策評価は、メンバーシップ型の組織原理(最大動員)のもとに地方分権という環境変化の影響を受け、組織全体のパフォーマンスを測る業績測定として定着した。首長のリーダーシップが注目された地方分権以降、1990年代には住民の信頼回復を目指すという目的のもと、やや歪んだ形で事業廃止型の評価として広がったが、その後2003年のマニフェスト選挙以降、住民との約束を重視した後継改革派首長が登場すると、成果誇示型の評価に変化してきた。このような成果誇示型の評価には全事業を評価対象とする事務事業評価方式は過重負担となる。計画の評価は住民と約束した政策に絞った業績測定に転換されていく。この転換を活かす方向としては、マニフェストの登場によって戦略化した総合計画をKPI (Key Performance Indicator) を絞り込んだダッシュボード経営の手法を参考にすることが考えられる (第8章, 小野寺執筆)。しかしここでは成果の評価がお手盛りとならない工夫がある。マニフェストや総合計画をとおして住民や議会から政策の目的や方向性について強い信任を得た首長は、その実現の手段と資源について比較的広い裁量を得たのであるから、それに見合った説明責任が生じる (村松, 1974;

---

<sup>24</sup> 村松は、日本の官庁組織は組織間関係が難しいから、トップは外交(組織間の調整)を担うと述べている (村松, 1994, p.47)。これは政策目的の形成が実質的に下層に委ねられ、トップはそれぞれの省庁ごとに形成された政策目的の調整を引き受けていることを意味する。

2001, p.260)。権力はフリーハンドではない。政策評価は目的を自明とする手段 - 資源志向を脱却し、政策の目的 - 手段 - 資源の関係の合理性をチェックする仕組みが必要となる。

政策評価は公平性や正義など企業の指標に馴染まない多様な価値が含まれる。このような評価は本来議会の仕事であり、その機能強化が必要であろう。しかしこれは今回の研究会のテーマからは外れる。この点については今後の課題とし、ここでは内部管理の質の向上を目指す予算査定の機能強化を提案したい。

予算査定の目的は事業という将来計画の質を上げることであるが、それは往々にして単に良い計画外形をつくることに終わってしまう（村松, 1994, p.230）。真に良い計画とは何か。予算査定の実務は、数百にもものぼる事業を短期間で手際よく整理し、事業 - 施策 - 政策が一体となって狙った効果を発揮することを体系化して説明することである。熟練の査定担当者は、まず要求者の説明を聞き、政策目的達成の道筋を示す一貫したストーリーをつくり、その後そのストーリーを手掛かりに原課の要求内容を修正し、その精度を上げていく。この意味で査定は要求側と査定側の協働作業なのである<sup>25</sup>。このような一貫したストーリーがなければ、攻守交替システム<sup>26</sup>のなかで、数百の事業のなかから重要事業（ストーリーの核となる事業）を選び、上席に説得力をもって説明することはできない。

予算査定のプロセスでは一特に新しい事業や施策の査定では一どうすれば限られた財源のなかで目的が有効に実現できるかというストーリーが組み立てられていく。これはロジック・モデルそのものである。そしてこのストーリーが「来年度予算の重点」として議会やメディアに発表されていくのである。問題はこれまでの予算編成では、このロジックが予算が認められた瞬間に忘れ去られてしまうことである。地方分権が進み自治体の独自政策が増えている。国の補助金のお仕着せではない地域独自のロジックの重要性はますます高まっている。予算査定に埋もれたこの貴重な知的蓄積を掘り起こし、事業終了後に再度確認し翌年度の予算要求プロセスの中に組み込み、政策の質を向上させることを提案したい。地方分権以降の予算編成は、資源 - 手段志向のなかの財源配分手続きではない。それは選挙や議会での議論によりつくられた政策目的がマニフェストや総合計画を経て業績測定へとつながる大きな政策プロセスの中心ピースとしての役割を果たすものである（ポリット・ブカールト, 2022, p.110）。

政策の実績測定の実務は、あらかじめ数値目標を設定し、政策実施後その結果を測定することである。その際、測定は個別の政策の具体的達成度合いが測られ、それに基づいて個々の政策がおおむね達成されたかそうでないか判断し数え上げ、その結果（A, B, C など）を集計して全体としての達成度（今年度は政策目標の約80%が達成されたなど）を示すという2段階構造をとることが多い。いずれも結果のみが目されるプロセス無視の判断である（西出, 2005）。ここに事業や施策が当初予想した筋道どお

<sup>25</sup> より現実的な作業としては、査定の目的は首長の求める政策を実現するコア事業を選び出し、それを中心に施策と政策体系を組み立て、首長の求める政策に具体的内容と説得力を与えることである。

<sup>26</sup> 予算要求の原課から予算内容を聞きとった査定担当は、次には要求側としてその予算がなぜ必要かを上席に説明し、攻守を替えながら首長査定に臨む仕組み。

りに進んだのかを検証するロジック検証のプロセスを追加することで業績評価の客観性が高まり、政策の質が向上することが期待される。

また、予算のプロセスに評価を組み込むことで、これまで見られた予算と事務事業評価のタイミングのズレも解消されることになる。政策は政治と切り離すことはできない。これを完全に合理化することは不可能であるし結果責任の観点から望ましいことではない。しかし政策が過度に政治化することは避けるべきである。振り返ってみると、我が国の政策評価の方向性を決めた「政策評価研究会」が政策評価に業績評価だけでなくプログラム評価を含めたことは、最大動員体制の逆機能を見通した慧眼であったというべきである。ロジック・モデル型の評価は、結果責任を迫及する具体的な手がかりを与え、政策の過度の政治化に対する一定の歯止めとなることが期待できるのである。

---

### 【参考文献】

- 浅野史郎・北川正恭・橋本大二郎（2002）『知事が日本を変える』文春新書  
朝日新聞名古屋社会部（1998）『ドキュメント 官官接待 新版』風媒社  
新井誠一（2013）「政策評価制度10年の軌跡～制度導入以降の省察と今後の展望～」日本評価研究第13巻第2号，pp.3-19  
上野宏・上野真城子（2004）「訳者解説」、ハトリ，ハリー・P『政策評価入門 結果重視の業績測定』東洋経済新報社，pp.305-316  
ウェーバー，マックス（2012）『権力と支配』講談社学術文庫  
後房雄（2022）『地方自治における政治の復権』北大路書房  
宇野重規（2015）「現代的知事の誕生？」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発 日本と福井のガバナンス』有斐閣，pp.197-215  
NHK 放送文化研究所（2020）『現代日本人の意識構造』NHK ブックス  
大住荘四郎（2005）『NPMによる経営革新』学陽書房  
大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会  
小沢一郎（1993）『日本改造計画』講談社  
風間規男（2025）「政策評価の規範理論」同志社政策科学研究第26巻第2号，pp.43-54  
金井利之（2010）『実践自治体行政学』第一法規  
工藤裕子（2018）「日本行政学研究の特徴と国際研究コミュニティにおける立ち位置—NPM およびポスト NPM 研究を事例として—」経済学論集（中央大学）第58巻3・4合併号，pp.185-204  
小島卓弥（2024）「評価疲れは本当か～自治体における行政評価の活用が必要な理由として～」日本評価研究第24巻第2号，pp.49-61  
左近靖博（2025）「米国の業績測定の実践から我が国取組が学ぶべきこと—日本の行政評価の取組を振り返る—」日本評価研究第25巻第1号，pp.71-82  
渋谷秀樹（2019）『憲法 第3版』有斐閣  
曾我謙悟（2019）『日本の地方政府』中公新書  
滝本純生（1993）「財政課論—地方単独事業の時代における—」大森彌編集『行政管理と人材育成』ぎょうせい，pp.256-287  
竹内直人（2020）「自治体総合計画とマニフェスト—マニフェストから政策集への変化を考える—」松井望・荒木一男編著『自治体計画の特質および地方分権改革以降の変化と現状』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.70，pp.7-39（[chrome-extension://efaidnbmninnkpcjpcjgclefindmkaj/https://jwww.iss.u-tokyo.ac.jp/publishments/issrs/issrs/pdf/issrs\\_70.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnkpcjpcjgclefindmkaj/https://jwww.iss.u-tokyo.ac.jp/publishments/issrs/issrs/pdf/issrs_70.pdf)）  
竹内直人（2025）「青木昌彦の現代組織論への貢献—ハーバート・サイモンの継承と発展—」京都橘大学研究紀要第51号，pp.219-242

- 竹内直人（2026）「『能力』って何？—日本型雇用システムにおける女性昇進の促進・阻害要因—」松井望編『なぜ女性公務員の管理職は少ないのか』勁草書房、第2章（近刊）
- 田中二郎（1981）『新版 行政法上巻 全訂第二版』弘文堂
- 地方分権推進委員会（1996）「地方分権推進委員会 中間報告」<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www.8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.html>
- 南島和久（2017）「行政管理と政策評価の交錯—プログラムの観念とその意義—」公共政策研究第17号、pp.83-95
- 南島和久（2025）「日本における「プログラム評価」の可能性—行政学からの省察と展望—」同志社政策科学研究第26巻第2号、pp.79-89
- 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—」日本評価研究第5巻第1号、pp.15-25
- ポリット, C・ブカールト, G（2022）『行政改革の国際比較』ミネルヴァ書房
- 待鳥聡史（2015）『代議制民主主義「民意」と「政治家」を問い直す』中公新書
- 真淵勝（2009）『行政学』有斐閣
- 真山達志（2001）「自治体における事業評価導入の多面的意義」会計検査研究 No.24、pp.45-53
- 村松岐夫（1974）「行政学における責任論の課題・再論」法学論叢 95 巻 4 号 pp. 1-36
- 村松岐夫（1994）『日本の行政 活動型官僚制の変貌』中公新書
- 村松岐夫（2001）『行政学教科書 [第2版]』有斐閣
- 村松岐夫（2018）「カール・フリードリヒ再読」、村松岐夫『政と官の五十年』第一法規、pp.250-260
- 山谷清志（2023）「政策評価における行政学理論の交錯—再検討にむけて—」日本評価研究第23巻第1号、pp.3-14
- 山谷清志（2025）『日本の政策評価』晃洋書房
- 山之内稔・石原俊彦（2008）「地方分権時代における地方公共団体の組織設計と首長のトップマネジメント」ビジネス&アカウンティングレビュー（関西学院大学）、2008年3号、pp.19-37
- 総務省（1999）「政策評価の手法等に関する研究会議事録」[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/81303.htm](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/81303.htm)
- 総務省（2000）「政策評価制度の在り方に関する最終報告」[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/81884.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/81884.html)
- Aoki, Masahiko “Horizontal vs. Vertical Information Structure of the Firm” *American Economic Review*, 1986, Vol.76, 5, pp.971-983
- Aucoin, Peter “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums” *Governance*, 1990, Vol.3, No.2, April 1990, pp.115-137
- Aucoin, Peter “New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk” *Governance*, 2012, Vol.25, No.2, April 2012, pp.177-199
- Pollitt, Christopher “The New Public Management: An Overview of Its Current Status” *ADMINISTRATIE SI MANEGEMENT PUBLIC*, 8/2007, pp.110-115



## 第 2 章

# 総合計画の業績測定が生む職員意識の乖離

広島修道大学 国際コミュニティ学部 准教授

山中 雄次



## 要約

現在、日本の自治体が“評価”と認識する対象の多くは「総合計画の業績測定」である。首長は、自身の政治的意図（公約）を総合計画に反映し、その実現に向けて尽力する。この手法自体は歓迎すべきだが、現場の職員は業績測定にあたって、異なる視点を持つことがある。首長や外部有識者の方針で設定されるアウトカム指標は「外部要因の影響」や「指標関与への限定性」があるため、職員の努力が実を結ばないことが多い。さらに、一部の自治体が積極的に取り組み、現場で活用するロジックモデルと相容れない部分が出る。これらの場面で、現場の職員のPSM（公共サービスへの動機づけ）や職務満足度が棄損される。「評価疲れ」の根本原因はここにある。職員側では、首長の政治性を前にして「総合計画の業績測定」を抜本的に見直すことは難しい。“解決策の糸口”は、“分離”と“集約”にあるのではないか。まずは、首長の政治的意図を汲んだ「総合計画の業績測定」を行っている事実を職員自身が認識することである。この事象に対し、固有名詞をつけて別の議論の場を設けてもよいだろう。そのうえで、乱立する分野別計画をできる限り総合計画に集約するとともに、全国的な取りまとめ団体が多くの自治体が共通して用いる指標を抽出・共有することで、事務コストを下げる取組が可能である。さらに、総合計画の業績測定と現場のロジックモデルの分離がある。より具体的に言えば、総合計画の評価にあたっては、「現場で管理可能な事項」と「外部要因の影響や指標関与への限定性がある事項」の整理が必要である。このうち、後者については課長級以上の職員が中心となり、部下の協力を得ながら、関係部局との調整や執筆を担うことが求められる。

## はじめに

本章では、本研究会の目的である「形骸化と評価疲れに悩む現場について解決策の糸口を探る」ため、2点に留意する。まずは、自治体が運用にあたって“評価”と呼ぶ対象である。後述するように、現在では多くが「総合計画の業績測定」を指して“評価”と呼ぶ。このため、自治体職員の実務上の関心・ニーズに応えることを意図したとき、多様な評価を前提とする学術的な議論はミスマッチとなりかねな

い。もう1つは、誰に向けて論ずるかである。現在の“評価”の運用に対し、自治体職員のみには批判を向けても解決に至らない。「自治体の仕組みや自治体職員の行動様式」の視点で再考し、「可能性のある着地点」を模索する研究があってもよいのではないか。それが本章の視点である。もちろん、政策評価の科学的な議論が大前提にあることは言うまでもない。

これらを踏まえ、本章では自治体が何を“評価”と呼ぶのか、事例を踏まえて整理したうえで、首長の政治性、さらには行政学の研究の中で注目を集めるPSM（Public Service Motivation）の視点を交え、解決策の糸口を提示する。

なお、「政策評価」、「行政評価」の用語は、それぞれが学術的に固有の意図をもつことから、本章では包括的な意図で「評価」の用語を用いる<sup>1</sup>。ただし、本章で主に論じる対象は「業績測定<sup>2</sup>」である。

## 》 1 総合計画の業績測定

自治体が“評価”と呼ぶ対象は、どのような経緯を辿ってきたのか。これまで、多くの行政学や地方自治論の教科書では、NPM（New Public management：新公共経営）流行当時に取り組みられた3つの事例が頻繁に紹介されてきた。三重県「事務事業評価」、北海道「時のアセスメント」、そして静岡県「業務棚卸表」である。本節では、この中から、静岡県の「業務棚卸表」を取り上げる。

### （1）静岡県「業務棚卸表」の変容

#### ① 導入当初の経緯

石川嘉延氏（在任期間1993～2009年）は行政改革を自らに課した宿題と捉え、知事就任直後から「ひとり1改革運動」につながる「事務ハーフ運動」を全庁に展開した。その一環で行われた「事務ハーフ管理者研修」（1995～1997年度）において、北大路信郷氏の指導を受け、課長以下の職員を対象に、課題抽出のための資料として活用したことをきっかけに始まったのが業務棚卸表の作成であった（石川，2023，p.173）。

静岡県公表資料（自治研修協会，2000，p.33）によれば、業務棚卸表とは、「係・スタッフが持つ施策目的を基本として、それを実現するために取り組むべき仕事の内容を大小の項目に区分して記載し、それぞれの項目ごとに現在の進捗度が分かるような管理指標を定め、実績と当面の目標値及びその達成状況を明らかにしたもの」である。評価対象は、事務事業単位ではなく、「政策あるいは施策単位」であり、「予算よりも職員や組織単位に着目し、ある一定期間その職員や組織単位が業績を通じてどのよ

---

<sup>1</sup> 田中（2016，p.235）と同義である。

<sup>2</sup> 本章における「業績測定」は、「サービスあるいはプログラム（施策）のアウトカム（成果）や効率を定期的に測定すること」（Hatry（1999，翻訳p.3））とする。

うなことを実現しようとしているのかを把握すること」を目指した（Ibid., p. 33）。その仕組みは、目的と手段の連鎖構造で構成され（Ibid., p.33）、セオリー評価とプロセス評価に大きな比重を置き、論理的で優れた作戦かどうかを重視した（北大路, 2008, p.149）。

つまり、静岡県的事例は我が国におけるロジックモデル普及の初期の取組であった。現場レベルで、まずは自らの部署の業務を全て列挙・整理するところから始め、それらがどのように県民の役に立つのか、論理的な説明をするための手法としてスタートし、それが全庁展開された。ここで留意したいのは、現場の職員が積み上げる形式で県民への波及・目的（アウトカム）を導出したことである。本章執筆時点でも、自治体職員を対象とするロジックモデル研修が各地で行われている。例えば、佐藤（2024, p.66）は鹿嶋市での実践にあたって、組織全体の意識改革や行動変容を目指し、偏りなく多数の職員の参加が得られるように留意するとともに、職場組織で議論しながら政策を立案するように取り組む。

## ② 総合計画への接近

ただし、石川嘉延氏が知事在職当時から、業務棚卸表の運用に変化があったことはあまり知られていない。1997年度から2008年度までの業務棚卸表（静岡県, 2008, pp.218-224）の様式には明確な様式の変遷が見られる。当初はシンプルだった様式が、1999年度から徐々に複雑化する。その表頭に総合計画の小項目及び関係予算額が表示された。さらに、2002年度以降は、総合計画で定めた指標とその実現に向けた当該係・スタッフの「目的」や「業務概要」に大きなスペースが充てられた。当時の静岡県資料（静岡県, 2002, p. 5）によれば「新しい総合計画との連結」を解説する中で、「業務棚卸表は、総合計画の単年度の実施計画及び実績報告としての位置付けとする」とし、「それぞれの所属の業務は、県政の指針である総合計画に示された目的・目標（施策）を実現するための手段である。したがって、それぞれの業務の体系は、当該年度における施策遂行のための作戦体系（作戦書）として、業務棚卸表に記載されることとなる。」と示されている。こうした運用には、石川嘉延氏自身がアウトカムを特に重視（石川, 2023, p.181）し、かつ、それを総合計画に依拠したことが背景にある。1998年当時の実務担当者も同様の理由を示していた。総合計画と連結させることで、政策を議論する際の基礎的判断材料になること、そして、政策の柱ごとに成果を示す適切な指標を選定し、実績の経年変化を追う過程で施策の有効性、個々の事業の必要性の評価が可能となることを挙げる（山村, 1998, p.37）。

前述のように、それまでの業務棚卸表は、現場レベルの実務を“下から”積み上げ、そこから職員が類推可能なアウトカムを導出してきたが、このとき、知事が目指す総合計画の方針とそれに伴うアウトカムの導出を“上から”組み入れた。業務棚卸表の様式上において、2つの動きの共存と馴致を目指したのである。

総合計画と業務棚卸表との連動が実行に移されていた2007年3月当時、静岡県が職員向けに実施したアンケート調査では、アウトカムへの意識に対する質問項目に対し「しばしば意識する（45.7%）」と

する回答を最も多く得ている（静岡県総務部企画監（行政改革担当），2007，p.19）<sup>3</sup>。しかし、以下の自由回答（Ibid.，p.30）は、当時から現場業務と総合計画に掲げたアウトカムに乖離があったことを推察させるものである。

- 職場で施策のアウトカムについて議論するが、指標が得にくい仕事である。
- 担当業務上、アウトカムできる部分が少ない。
- アウトカムと業務の結果がかけ離れていて業務との関連を実感できない。
- アウトカム目標の存在が遠い。
- 業務がアウトカム目標を実現する上で、ほんのわずかな役割しか担っていない。
- アウトカム指標があまりに漠然としている。

### ③ 「総合計画の業績測定」への転換と業務棚卸表の廃止

2009年に川勝平太氏（任期2009～2024年）が知事に就任すると、直後から2つの“評価”が加わった。まずは、「事業仕分け」（後継の「施策レビュー」）であり、2023年度まで毎年実施された。仕分け会場では、参考資料として業務棚卸表が配布・使用された。この当時、業務棚卸表の目的が「事務事業全体を継続的に見直すこと」である一方、事業仕分けの目的は「予算化した事業を評価するもので、PDCAのCを補完する役割」と整理している<sup>4</sup>。

さらに、川勝氏は、2010年度に自身のマニフェストを継承し発展させた総合計画<sup>5</sup>を策定し、後に「本県では初めてとなる取り組みでございますが総合計画の評価を導入いたしました」と答弁している<sup>6</sup>。総合計画の評価結果は、2023年度まで毎年、総合計画の担当課が取りまとめ、『ふじのくにづくり白書』として公表された。その中身は現在、多くの自治体が取り組む「総合計画の業績測定」である。

2012年度には、総合計画から個別事業までの関係性を明らかにするために、新たに事業シートを添付するルールが追加され、併せて業務棚卸表の名称を「施策展開表」に改めた。所管課にも変更があった。2018年度に事業仕分けと共に、施策展開表の業務を行政改革担当課（行政経営課）から総合計画担当課（総合政策課）に移管した。最終的には、2020年10月に施策展開表が廃止されている。その理由は、静岡県議会決算特別委員会に審議用参考資料として提供されてきた施策展開表が、2019年度に審査書自体

<sup>3</sup> 「あなたは、自分の担当する業務において、施策のアウトカム（施策を実施した結果により実現する望ましい県民生活の状態）をいつも意識していますか」の設問に対し、「いつもはっきり意識：15.1%」、「しばしば意識：45.7%」、「たまに意識：23.2%」、「ほとんど意識しない：15.9%」の回答を得ている。役職及び部署別に比例するように標本を抽出し、896人中、821件（91.6%）を回収した。当時の静岡県職員全体の約1/9である。

<sup>4</sup> 平成22年6月静岡県議会定例会 代表質問における知事答弁（2010年7月13日）

<sup>5</sup> 平成22年6月静岡県議会定例会 代表質問における知事答弁（2010年9月21日）

<sup>6</sup> 平成30年9月静岡県議会定例会 一般質問における知事答弁（2018年9月27日）

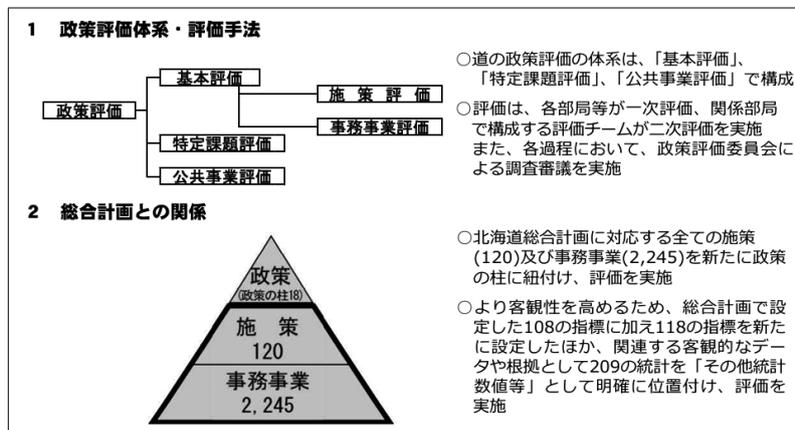
の記載内容が充実したことで、要しなくなったことであるという<sup>7</sup>。

## (2) 自治体が“評価”と呼ぶ対象

### ① 自治体の認識

もちろん「総合計画の業績測定」を“評価”と呼ぶのは静岡県だけでない。2024年度時点で、三重県は財政課が所管し、総合計画の業績測定を伴う「成果レポート」を“評価”と呼ぶ<sup>8</sup>。北海道は、計画推進課が図表2-1で示す体系を「政策評価」と呼び、総合計画との連動を強調する。このうち、「基本評価調査書」は、総合計画に沿って整理され、業績測定が行われている。

図表2-1 北海道の政策評価



出所：北海道, 2024, p. 1

このように行政学や地方自治論の教科書で紹介される機会の多い3道県でも、本章執筆時点では、「総合計画の業績測定」が中心であり、かつ、行政改革（行政経営）の担当課は所管していない。こうした運用は、2000年代初頭に新たな手法として取り上げた論考とは異なる。さらにいえば、全国の都府県も、「総合計画の業績測定」を“評価”と呼ぶケースが目立つ。図表2-2は、2017年に総務省が実施した調査結果（以下「総務省2017年調査」と呼ぶ。）と併せて公表した個票に基づき、都道府県が「行政評価<sup>9</sup>」として回答した対象を筆者が整理したものである。この結果によれば、複数の評価方法を回答した県を整理すると47都道府県のうち、38道府県（80.9%）が総合計画と連動した“評価”を「行政評

<sup>7</sup> 詳細は、山中（2023）を参照。

<sup>8</sup> 小野（2016, p. 3）によれば、三重県の事務事業評価は、業績測定型評価の系譜に属するとしている。なお、三重県は、本章執筆時点では「政策レポート」に合わせ、「事業マネジメントシート（事務事業）」の作成を行っている。ただし、その公表は情報公開窓口に限られる。<https://www.pref.mie.lg.jp/TOPICS/m0007900186.htm>（2025年4月30日最終確認）

<sup>9</sup> 総務省2017年調査では、「行政評価」を「政策、施策及び事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」と定義している。

価」と認識していることが判明した<sup>10</sup>。こうした実態は、複数の先行研究でも認識されている<sup>11</sup>。さらに、総合計画との連動が確認されなかった10都府県の行政評価の内容を分析した結果が図表2-3である。これらの経緯を踏まえれば、「総合計画の業績測定」は、自治体における1つの文化として定着したと解することができる。

図表2-2 総務省2017年調査において都道府県が「行政評価」として回答した対象

区分		都道府県名	
総合計画の評価		34	青森、 <u>岩手</u> 、宮城、 <u>秋田</u> 、山形、福島、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、神奈川、新潟、 <u>富山</u> 、 <u>石川</u> 、長野、 <u>岐阜</u> 、 <u>静岡</u> 、三重、滋賀、 <u>京都</u> 、兵庫、鳥取、島根、岡山、広島、山口、 <u>徳島</u> 、香川、佐賀、熊本、大分、宮崎、沖縄
その他 評価	総合計画と連動した 独自シート	10	北海道、 <u>岩手</u> 、 <u>秋田</u> 、 <u>富山</u> 、 <u>石川</u> 、 <u>静岡</u> 、 <u>徳島</u> 、愛媛、福岡、長崎
	総合計画と連動なし	10	東京、福井、山梨、 <u>岐阜</u> 、 <u>静岡</u> 、 <u>愛知</u> 、 <u>京都</u> 、大阪、奈良、鹿児島
該当項目に未回答		1	和歌山
非公表		1	高知
計		56	(8県が重複回答)

注：2019年2月2日～14日に各県のホームページを閲覧した。行政評価と呼ぶ対象を複数回答した県があり、これらの県を下線で示した。

出所：山中，2023，p.124

図表2-3 総合計画と連動していないものを「行政評価」と回答した10都府県の対象

区分	都府県名
総合計画と連動しない事務事業評価	2 <u>東京</u> 、 <u>山梨</u>
いわゆる「事業仕分け」	2 <u>静岡</u> 、 <u>京都</u>
知事公約を指標化したものを行政評価として回答	1 <u>福井</u>
予算要求から査定に至る状況の公表を回答	1 <u>岐阜</u>
公会計を活用した管理事業別評価	1 <u>愛知</u>
公共事業、外郭団体、地方独立行政法人を対象とする評価を回答	1 <u>大阪</u>
毎年度策定する方針に設定した指標に対する評価を回答	1 <u>奈良</u>
個別計画の評価を回答	1 <u>鹿児島</u>
計	10

注：2019年2月2日～14日に各県のホームページを閲覧した。行政評価と呼ぶ対象を複数回答した県があり、これらの県を下線で示した。

出所：山中，2023，p.125

<sup>10</sup> 総務省2017年調査において「総合計画の評価」を「行政評価」として回答としなかった都府県でも、別途、総合計画の評価を実施していることを確認した。(山中，2023)

<sup>11</sup> 例えば、小野(2016, pp.3-4)は、2014年の総務省調査からこの事実を示し、「典型的な形である」と述べる。小島(2017, p.3)は、セミナーの会場で自治体職員に聴取すると7～8割で総合計画の進捗管理に行政評価を用いる実態が確認されるとし、この事実を前向きに捉え、このことに行政評価の生きる道を見出す可能性も示唆する。

## ② 総合計画と政治性

さらに、業績測定の対象が総合計画であることに注目する。総合計画の研究は、数多く行われてきた。中でも、歴史的経緯を含め、先行研究を網羅した伊藤（2019b, p.63）は、総合計画が多面的な性格を持ち、時代に応じた発展の中で性格も変化があったと述べ、それを図表2-4の「5つの総合計画観」として示す。さらに、伊藤（2019a）は、その1つである「政治的文書」の視点から、1950年代以降の3都県（東京都・神奈川県・富山県）の事例研究を行っている。「総合計画が政治と切り離せないことは実務家には自明」（Ibid., p.15）と述べ、「首長による計画の選挙利用をはじめとして、計画に関わるアクターが政治的に行動することが確認された」とする。なお、筆者が2011年4月から2015年3月の間に開催された都道府県議会の議事録を用いて調査したところ、66.7%の都道府県で総合計画に選挙公約が反映された旨の発言が確認された（山中, 2023, p.131）<sup>12</sup>。

図表2-4 5つの総合計画観

計画観	計画の目的と機能	価値	真の担当部局
合理的計画	合理的意思決定と資源配分	合理性	財政・人事
開発計画	補助金獲得・民間誘致	成長性	土木・産業
社会計画	社会政策の計画化、生活基準設定	充足性	福祉・教育
経営装置	ビジョンの共有、職員の動員	統合性	人事・総務
政治的文書	選挙公約と有権者へのアピール	訴求性	秘書・参事

出所：伊藤, 2019, p.63

そのうえで、伊藤（2019a, pp.14-15）は、「再選の可能性を高めるために、首長は有権者が望むことを計画に盛り込み、それを実行しようと努める」こと、さらに「どうしたら職員が指示に従うかを考え抜き、それに沿った仕組みを作り上げようとする」と首長の行動を評価する。首長は、自身の公約を実現することを目指し、自治体職員が担当する実務とすり合わせを行うが、その接点となるのが総合計画である。このことについて、長野（2018, p.132）は、「首長マニフェストに基づく総合計画策定（またはマニフェストを反映しての改訂）は、公選政治家たる首長と公務員組織との“政官関係”調整作業である」と表現する。こうした行動は、政治家から見れば、「業績投票」（田中, 2011, pp.397-400）の獲得を目指した手法であり、有権者から見れば「政党抜きの合理的投票行動」を可能にする手法である。いずれも歓迎すべきである。

<sup>12</sup>「都道府県議会会議録検索システム」を活用し、確認可能な45都道府県のうち、30道県の議会答弁で確認した。これは、木村泰知らが構築した都道府県議会の議事録を横断的に用語検索ができるシステムである（高丸・内田・木村, 2017）。<http://local-politics.jp/47pref/#/login>。（2022年8月1日閲覧）。ただし、知事の定例記者会見等で言及している例もあり、この結果よりも多いと推察される。

さらに、伊藤（2022, pp.38-43）は、長期の景気低迷と行政改革の要請を受け、総合計画が大きく3方向に機能分化したとする。計画と予算の連動による「資源配分機能の強化」、NPMの発想を背景とする目標数値の設定や政策評価による「経営管理機能の強化」、政策の優先順位づけによる「利益統合機能の拡張」である。このうち、2000年以降に、次々と首長たちが採用したのが、NPM思潮を背景とする「総合計画の業績測定」であった。4年間で一区切りとする総合計画を策定する際、あらゆる数値目標を指標として設定し、定期的に業績測定し、選挙の際に簡潔に住民へPRするのである。

かねてから、評価と政治の関係は言及されてきた。Weiss（1993〔1973〕, p.94）によれば、「評価とは、政治的背景の中で行われる合理的な事業」であり、政治的配慮は3つの形で入り込むという。第1に、そもそも政策やプログラム自体が政治的意思決定の結果であること、第2に、評価報告書が政治の場に提出されること、第3に、評価自体に政治的立場が存在することである。ただし、政治的な制約や抵抗が存在することは、評価研究を放棄する理由にはならないと釘を刺す。もちろん、行政側もこれを避けることができない。西出（2020, pp.173-174）は、政策検証がうまくいかない理由を論じる中で、そもそも政策の決定を行うのは立法機関であり、「行政機関が政策効果の結果責任を問われるのはいささか筋違いのような気もしないではない」としながらも、「政策形成過程に行政職員集団が深く関与している以上、さらには何か事が起きればまずは行政機関の作為・不作為に責任を求める社会的風潮がある以上、行政職員集団に政策効果の責任を問う現行の制度設計も当然の帰結といわざるを得ないであろう」と述べる。

首長は政治的意図として公約を掲げ、その実現を目指す。自治体職員は公約の形成自体には関与しないが、住民が選んだ首長が自身の公約実現に向けて取組を進める際、裏方として事務事業を組み上げ、実行する。このとき、政治と行政を架橋する作業の最たるものが総合計画の策定とその測定である。

### （3）業績測定の課題—政治性と外部性—

さらに、総合計画に限定せず、広く業績測定の特性を整理する。Hatry（1999, 翻訳p.3）は前出のように定義を述べつつ、併せて業績測定には限界があることも示している。業績データ自体がアウトカムの原因を説明するものではなく、アウトカムには直接に測定できないものがあること、そして、業績測定の情報は、首長らが意思決定を行うために必要な情報の一部に過ぎないことである（Ibid., pp.5-6）。とりわけ、アウトカム指標の設定は難しい。小野（2016, pp.8-10）は、自治体に取り組む業績測定を含め、指標設定には5つの課題がみられると述べる。ア：政策によって達成すべき目標が必ずしも明確でないこと、イ：アウトカムを測るための指標が設定されていない場合があること、ウ：指標の選定理由が必ずしも明らかでないこと、エ：多くの指標が外部要因の影響を受けること（以下、「外部要因の影響」という。）、オ：指標が施策の限られた側面にしか関わらない場合があること（以下、「指標関与への限定性」という。）である。

これら5つの課題のうち、「エ」及び「オ」の2つは、自治体職員の実施段階に該当し、かつその努

力が実を結ばない可能性を含む点で、最初の3つとは状況が異なる。山谷（2025, p.132）は、アウトカムは、外部環境からの影響や想定外のトラブルなどのため把握が難しく、そもそもアウトカムの結果が見えないことも多いと述べる。そのうえで、日本ではこの点の議論が深められないまま、安易にアウトカム重視の成果主義に向かったとし、その理由を、「評価の理論に詳しくない人がプログラム評価、政策評価の理論（とくにアウトカム志向）と業績測定の理論を混同したため」と推察する。

これらの論考は、いずれも的を射た科学的なものであり、重要な指摘であるにもかかわらず、自治体側では改善される気配がみられない。山谷（2025）は、こうした運用が広まったのは、NPMの時代に、業績測定を政治戦略として、政治主導のトップダウンで改革のツールとして進め、改革の効果を効率や、Value for Moneyで測定しようとしたためとする。事前にPerformance Indicatorを設定し、この指標の測定が政治によって求められた点をNewといい、使い勝手がよかったと述べる（pp.128-129）。さらに、「政策評価の評価が政策、プログラム、プロジェクトを対象とするのに対し、この測定は、組織とその活動を対象とする」にもかかわらず、「多くの人はそれに気づかずに、評価と測定が同じものだと誤解して使っている」（pp.123-124）と指摘する。

こうした論考を踏まえるならば、NPM流行の時代に政治的意図をもって導入した総合計画の業績測定は、非科学的な一面がみられ、「評価疲れ」がいわれても、自治体職員側では見直すことが許されないとは考えられないか。

#### （4）総合計画を測定することへの課題

##### ① 総合計画で設定される指標の事例から

ここまでの論考を踏まえ、業績測定の課題のうち、「外部要因の影響」及び「指標関与への限定性」について、総合計画（及び総合戦略<sup>13</sup>）で設定されたアウトカム指標のうち、典型的かつ直感的なものを事例として考察する。2020年から新型コロナウイルスの影響によって、世界規模で人の移動が制限されたことは記憶に新しい。当時、日本への訪日外国人旅行客数は、812万人（2012年）から3,188万人（2019年）まで伸びていたが、2021年に25万人に激減した（石原, 2024, pp.84-86）。このような外部環境下では、外国人観光客数の拡大に向けた自治体職員の努力は実を結ばない。しかし、筆者が2021年度時点の都道府県の総合計画及び総合戦略を悉皆調査<sup>14</sup>したところ、確認可能な44県のうち37県において「外国人延べ宿泊者数」の指標を設定していた。後日示された同年度の評価報告書では、未達成の理由と今後の対応策について類似したコメントが残る。「コロナ禍の影響で以前に設定した目標値には及ばなかった」という周知の事実に加え、誰もがコロナ禍の先行きを見通すことができない状況下で「ホー

<sup>13</sup> 首長の選挙時の公約は「総合計画」で具体化されることが通例であるが、近年では、地方版総合戦略と一体的に策定するケースもみられるため、ここでは、併せて「外国人延べ宿泊者数」の指標を調査した。

<sup>14</sup> 全ての都道府県のホームページで総合計画及び総合戦略を閲覧し、2021年度を対象とする両計画の評価書を調査した。（2025年4月30日最終閲覧）このうち、兵庫、香川、佐賀の3県は、当時の計画及び評価書をホームページで確認できなかった。

ムページの閲覧数を増やす」「東京に設けた県関連施設の誘客を増やす」といった方策を示すなど、苦しい胸の内を吐露した内容が目立つ。

そもそも、訪日外国人旅行者数の決定要因として、出発国の経済成長、出発地と目的地までの距離、査証免除の拡大、日本の経済成長、日本と米・中両国の結びつきを挙げる研究結果もみられる（谷花、2022）。これらは、いずれも外部要因によるものであり、加えて世界的な影響のあったコロナ禍では、自治体が実行可能な訪日外国人旅行者の拡大策は限られる。しかし、首長の政治性を汲む総合計画では、「外国人観光客の拡大」の政治姿勢を有権者や地元の関係者に示し続ける意図がある。

しかし、このとき自治体職員には異なる認識を持つ者が出る。留意すべきは、首長の膝元にある総合計画（及び総合戦略）担当課で「計画の全体調整を担当する職員」ではなく、「ア：事業担当課で、特に海外旅行者の拡大方針に関する箇所を執筆し、かつ関連指標とその目標値を設定した職員」、さらに、その後任者である「イ：業績測定の担当となって数値を調べ、実績報告書を執筆する職員」である。とりわけ、「現職イ」は、自身の努力が及ばない事象について、「前任者ア」の設定した数値に関する統計数値を調べ、その結果（達成もしくは失敗）や要因とともに、今後の取組方針を執筆しなければならない。最終的に「政治家としての首長」の姿勢を示すものとして重要であることは事実だが、こうした事務作業に対し、複雑な感情を抱く職員も一部で出てくるのではないか。

### ② 首長の政治性に対する自治体職員の関与の限界

首長は、公約を総合計画に落とし込む際、自身の好むフレーズを盛り込むとともに、職員に対して関連事業の整理や数値目標を立てるよう指示を出す。さらに、毎年度、数値目標の進捗管理を行いつつ、4年後には自身の再選を目指した選挙で「公約を実現した」ことをPRする狙いをもつ。首長から見れば、我が国の自治体で広く行われているこの手法は、公約が目に見える形で具体化されるために、安心材料となる。

このように首長が自身の政治性に基づく総合計画を策定し、その実現を目指す過程で測定が行われる限り、その運用を支える立場にある自治体職員に改善を期待することは難しい。

## 》 2 PSM 実証研究からの考察

### （1）総合計画の業績測定に対する“疲れ”の要因と対応の限界—実務の視点から—

ここまで、自治体の意図する“評価”が、実際は「総合計画の業績測定」であることを踏まえ、ここでは主に首長の政治性の影響があることを述べてきた。そのうえで、本研究会のテーマ「政策評価の理念と現実」で示されるように、現場では「評価疲れ」がいわれるようになって久しい。しかし、ここまでの議論を踏まえ、より正確な表現をするならば、これは「政治性を伴う総合計画の業績測定」に対す

る“疲れ”ではないか。そして、これに対する処方箋として示されてきたのは、「(測定)対象の削減」、及び「(測定)効率化・重点化」(小島, 2024, p.52)である。具体的には、総合計画の策定時に指標を絞り込むこと、さらには、測定時に重点分野の指標のみを対象とする、あるいは測定頻度を下げる方法がとられる場面があった。

そのうえで、これまでの「評価疲れ」の先行研究では、業績測定以外の「評価疲れ」を前提に論じている可能性がある。そこで本章は、実際に自治体職員に対して実務をベースに聴取、あるいは実証研究を行った3つの先行研究をレビューする。茂木(2015)は、2014年に790市を対象とする評価に関するアンケート調査と自由回答のテキストデータの分析、和川(2021)は岩手県庁内各部署で実施したアンケート、小島(2024)は2つの自治体へのヒアリング調査から“疲れ”の要因を分析している。

茂木(2015)と和川(2021)の分析結果は近い。まずは、評価の効果が実感できない「ア:実効性」、そして、事務量が増える中、評価業務のボリュームが大きい「イ:負担感」、さらに、「ウ:指標設定の困難性」である。いずれも業績測定を前提とするが、中でも「ウ」は直接、業績測定の課題を示すものである。和川(2021, p.20)は、統計データが制約的であり、連動性の高いデータの入手が難しく、さらに、指標設定時と評価時の担当者の相違が多くみられ、自分が関与しない「的外れな指標」や「目標」を評価することでモチベーションを落とすと、その実態を示している。

小島(2024)も、「ア:実効性」について、両者と同様、作業のルーティン化、形式的な見直し、予算編成や組織管理での未活用など、これを裏付ける内容を聴取した。しかし、「イ:負担感」では、異なる結果を示す。評価シートに従事する職員は概ね2割程度、作成に要する時間も大半が半日~1日で対応可能で、業務のボリュームは限定的であるという。また、「ウ:指標」では、当初から取得しやすいデータを念頭に設定しているため、手間が少ないことを報告している。

## (2) PSM 研究からみた試論

小島(2024)が聴取したように、業績測定の評価シートの記載を担当する職員は少数であり、かつ評価シートのボリュームも限定的で、入手しやすい指標を事前に選定しているのであれば、なぜ、その業務に“疲れ”を感じるのか。小島(2024)は、この結果と対比する形で民間企業を例示する。売上高や利益率等の財務面のほか、顧客満足度など、その測定に行政の何倍もの労力を投じるものの、それらを「評価疲れ」のように否定的に示すことは少ないと認識する。その理由は、経営陣と社員がともに顧客サービスの向上や次の製品やプロジェクトにつながることを共有しているからだと述べる。

こうした民間企業の従業員との評価をめぐる姿勢との比較は新たな視点である。そのうえで、公務員特有にみられる意欲が“疲れ”に影響している面がないだろうか。近年、行政学では、PSM(Public Service Motivation)の研究が進んでいるが、「総合計画の業績測定」への適用は行われていない。本章では、試論として、このアプローチから考察する。

### ① PSMと職務満足の間連

PSMは海外で有望な研究分野として認識され、近年、我が国でも研究成果が公刊されているため詳細はそちらに譲る。田井（2024, p.37）は、海外の先行研究を踏まえ、「端的にいえば」と断ったうえで、「PSMとは、困っている人びとを助けたい、地域や社会の役に立ちたい、そのために意味のある公共サービスの提供に携わりたい、といった個人の態度や価値観の総称」と表現し、それは「公共心」に近く、「個人の内発的動機づけ」であると説明する。本章は、この解釈を前提に議論を進める。世界のPSM研究では、PSMを測定するための指標に関心が向かっており、Perry（1996）が抽出した「政策形成に関する関心」、「公益実現への関与」、「思いやり」、「自己犠牲」の4因子が広く知られる。そのうえで、これらの因子に関する国ごとの相違を計測する研究が行われてきた。それは、我が国でも同様であるが、菊地（2019, p.29）は、公務員への調査と計量分析を実施したうえで、社会情勢や文化の影響を受け、体現性に多様性がみられるものの、「基本的には似たようなPSMの構造や次元が日本の公務員にも存在する」と述べる。

ここでは、近年の日本におけるPSM研究の中でも、職務満足との間連を論じたものから「総合計画の業績測定」に対する“疲れ”を考察する。鳴海・大塚（2024）は、PSMの構成要素として、「社会的インパクト志向」、「社会的公正志向」、「コミュニティ志向」、「未来・変革志向」、「権威志向」、「弱者救済志向」の6因子を抽出した。そのうえで、各因子と職務満足の相関分析を行ったところ、「社会インパクト志向」、「コミュニティ志向」、「権威志向」との間に正の間連が確認されたことを示す。つまり、公務員は、社会的価値の創出や社会問題の解決に携わるとき、また、地域住民の生活を豊かにする業務への従事、さらに、権力者と友好的に関わることで公益を達成するときに職務満足が高まるという。また、水野（2019）は、佐世保市職員を対象に行ったアンケート調査結果から「やりがい」意識を分析した。統計上、「やりがい」に対し、有意な結果が示されたのは、「職業上の交流団体等への参加」、「アイデアや裁量を活かす機会」、「地域活動団体の所属経験」、「ボランティア活動に対する肯定的理解」である。特に、アイデアや裁量を活かす機会が多いと考える職員ほど、「やりがいが大きい」と示したことに注目したい。さらに、田井（2022, pp. 2-3）は、職員が担う業務の内容や性質が、当該職員のPSMに大きな影響をもたらすと述べる。田井が参加した福岡県の自治体職員を対象とする調査結果によれば、行政サービスとの受益者である住民等との接触する機会を確保することでフィードバックを受ける、さらに、業務の進め方やスケジュール管理などで裁量を与え、自立性を高めることで、日々従事している業務が実際に住民や地域のためとなって、自らの努力がそこに多少なりとも寄与できている感覚を得られるという。一方で、ルーティン的で負担感も強い業務への従事は仕事の意義を失い、PSMの低下をもたらすと述べる。

これらの先行研究に共通するのは、公務員が自分の裁量で取り組んだ成果が、住民・社会の役にたったことを実感することで、自身のやりがいにつながるという結果が示されている点である。もう1つ、注目したいのは鳴海・大塚（2024）が抽出した「権威志向」とやりがいの間連である。かつて、田尾

(1990, p.87) が17市の自治体職員と21社の民間企業職員の課長及び係長に調査票を送付し、回答結果の計量分析を行っている<sup>15</sup>。特に自治体の課長には、行動の準拠を外部に求め、政治的配慮を重視する傾向が見られるとした。そのうえで、自治体の課長は、それ以下の職位の職員とは異なり、外部の動向に非常に気配りをしていることを示す。これは、自治体がオープンで、外部に開かれた組織であり、政治的な要因で動揺しやすいことを示すものでもある。

## ② PSMの先行研究を踏まえた「総合計画の業績測定」への試論

PSMの先行研究を踏まえ、前述の「外国人観光客の宿泊者数」の指標を考えてみたい。課長級未満の職員の多くは、首長の政治的意図を意識することが難しい。一方で、自身の努力が及び難い目標設定を求められる一方で、外部環境が原因となって実現ができなかった場合、その責任を問われかねない。首長や外部委員、メディアからの叱責もあろう。そのうえで、さらに評価報告書の中で、前任者が設定した指標に対する反省文に類した文章を書く場面もでてくる。多くの職員が期待しているのは、自分の裁量で取り組んだ成果が、住民・社会の役に立ったことを直接的に実感することであり、この点で「総合計画の業績測定」は、課長級未満の職員にとって、PSMに基づく職務満足から乖離した業務となっていないだろうか。

## 》 3 自治体職員を前向きにする“役立つ”評価に向けて

ここまでの分析や論考を踏まえ、3つの切り口から、本研究会に求められた“解決策の糸口”として見解を示す。

### (1) 「政治性を汲んだ総合計画の業績測定」の位置づけ

自治体が意図する“評価”の多くは、「総合計画の業績測定」であり、この中に首長の政治的意図（公約）が含まれる。首長は、総合計画の実現を図ることで再選を目指しており、力を入れて職員に指示を出す。この手法自体は首長を直接公選する地方自治の仕組みとして、歓迎されるべきである。日本の自治体において、このような「総合計画の業績測定」が文化として根付いているならば、そこで設定する指標に首長の政治的意図をもったアウトカム指標が数多く設定されるのは当然である。それが住民の支持した政治家たる首長の方針であれば、「外部要因の影響」を受け、「指標関与への限定性」のある指標であっても、自治体職員は、それを受け入れる必要があるだろう。総合計画を議論する審議会に参加し、計

<sup>15</sup> 1979年に実施された市役所574人、民間企業526人に対する調査分析である。市役所・民間企業とも、課長及び係長の男性比率が96%を超えているなど、現在の職員構成とは異なることに留意を要する（田尾, 1990, pp.80-81）。

画の進捗をチェックする外部委員も同様である。各委員は、出身母体の目指す方向性を踏まえつつ、関連するアウトカム指標を強く意識する。

このような構造を踏まえれば、自治体職員が「総合計画の業績測定」に対して「科学的でない」と指摘を受けても、職員側の判断で修正することは難しい。まずは、自治体職員がこの事実を認識することである。そのうえで、「総合計画の業績測定」に固有名詞をつけ、別の位置づけ（例えば政治学など）で議論することが視野に入ろう。これが最初の“解決策の糸口”である。なお、科学性及び正確性を志向するのであれば、海外で行われている「公共部門の生産性」把握の手法を参照し、アウトプットに特化した計測が有効である（稲継（2018））。「外部要因の影響」を受け、「指標関与への限定性」があるアウトカム指標よりも適する場面が数多く見込まれる。

### （2）総合計画の体系強化と集約

首長の方針で「総合計画の策定及び業績測定」に多くの資源を投入するのであれば、そこに全庁各課が個別に行う作業を“集約”することで、職員の作業負担の削減が期待される。これが2つ目の“解決策の糸口”である。

まずは、分野別計画の運用見直しである。分野別計画は、総合計画の下位計画として位置づけられ、かつ総合計画の実行計画としての役割を果たす。しかし、現状では多くの分野別計画が乱立し、総合計画との関係の整理も十分ではなく、内容の重複や偏りが見られる。このため、整合性のとれた体系構築や事務の効率化に向けた見直しの余地がある。つまり、分野別計画の主要箇所を総合計画の中に取り込み、かつ分野別計画を事務レベルの簡便なアクションプランに切り替えることである。こうした形をとれば、多くの分野別計画の廃止が視野に入るだけでなく、新たな計画の拡散も予防できる。究極的にいえば、例外を除き、総合計画以外の分野別計画は不要となる。ただし、多くの施策を総合計画の周期と整合させるとともに、毎年度、総合計画の軽微な修正が求められる。分野別計画の中には、中央政府が個別に計画を策定するように求めるケースもあり、こうした自治体の運用に対し中央政府が許容する姿勢も必要となろう。

さらに、指標についても集約の余地がある。全国の自治体の総合計画は、例えば前述した「外国人延べ宿泊者数」のように、多くの自治体で同じ指標を設定している。その背景には、自治体間の相互参照もあろう。このとき、全国的な取りまとめ団体が主導し、毎年度、全国自治体の総合計画の指標を調査・リスト化し、最新数値をHP上で共有すれば、大幅な作業効率化が期待できる。ベンチマーキングも容易となる。こうした情報集約化が行われることで、「指標設定の困難さ」の解決も期待できよう。取りまとめ団体は膨大な手間を要するが、そこではAIの活躍する余地が大きい。

### （3）総合計画の業績測定と現場のロジックモデルの分離

一部の自治体で実践されているように、現場が取り組むロジックモデルの作成と活用は有効である。

ただし、ロジックモデルと首長の方針に基づく「総合計画の業績測定」の分離を要する。これが3つ目の“解決策の糸口”である。

首長の政治性をベースとし、外部要因の影響も受ける「総合計画の業績測定」と現場担当者が個別事業の目的や効果を分析し、組み上げた「ロジックモデル」は直接的には馴染まないことがある。図表2-5及び図表2-6で整理できる。このときに、両者の安易な連結を選択すれば、総合計画の業績測定が優先され、現場でロジックモデルに取り組む課長級未満の職員のPSMや職務満足を損なう。まずは、課長級以上の職員が中心となって、総合計画のうち、「現場で管理可能な事項」と「外部要因の影響や指標関与への限定性が強くみられる事項」の整理が求められる。後者については首長の政治性を意識することができる課長級以上の職員が汗をかきたい。より具体的にいえば、まずは、現場が作成したロジックモデルを尊重し、丁寧に読み解くことである。このうち、総合計画の実現に向け、「現場で管理可能な事項」であれば、評価文書の執筆についても、現場の職員に委ねることが適しよう。一方で、「外部要因の影響や指標関与への限定性が強くみられる事項」は部下の協力を得ながら、課長級以上の職員が主体となって関係部局との調整や評価文書の執筆を担いたい<sup>16</sup>。ここでは、総合計画の業績測定と現場のロジックモデルの“分離”を図りつつ、丁寧な調整役となることが期待される。しかしながら、このような総合計画（及びその業績測定）と実務への展開については、十分な研究が行われてきたとはいえない。重要なテーマの1つである。

図表2-5 現場で見られるロジックモデルと総合計画の業績測定の構図



出所：筆者作成

図表2-6 現場で見られるロジックモデルと総合計画の業績測定の視点の違い

	現場のロジックモデル	総合計画の業績測定
現場の関与	強い	弱い（余地が乏しい）
実務との連動	大きい	小さいことが多い
指標の形成	下から	上から
指標の特性	アウトプットと連動したアウトカム指標	政治理念を反映した、大きなアウトカム指標

出所：筆者作成

<sup>16</sup> 総合計画の策定・運用にあたって多くの作業が存在する。その過程で、企画や総務担当課の課長職未満の職員が総合計画に係る調整業務を担当することがあろう。

## 》 おわりに

本章では、はじめに、現在の自治体が意図する“評価”が「総合計画の業績測定」であり、そこでは首長の政治性が影響していることを示した。その結果として示されるアウトカム指標は、現場のロジックモデルとの間で齟齬を起こすことがある。自治体職員の評価における悩みは、ここから生まれる。総合計画において、職員の努力が結びつかないアウトカム指標を設定した場合、業績測定の際にPSMや職務満足度を毀損する可能性がある。これらの解決に向けた解決策の糸口を示したが、共通する概念は“分離”と“集約”である。

本章の議論の難しい点は、政治性を有する首長、出身母体の方針を重視する外部委員などが、特にアウトカムを求めることに意義を見出す点にある。自治体職員が、アウトプットに基づく現実的なアウトカムを示したとしても、それが受け入れられる場面ばかりではない。さらに、研究者が、自治体職員に対して科学的な助言を行っても、政治性を前にしたとき、自治体職員が修正を図ることは難しい。

最後に、本章の研究結果を踏まえ、3つの視点で補足したい。まずは、NPM研究からの視点である。日本の自治体におけるNPM流行から約20年が経過した。政策評価だけでなく、様々な取組結果を時系列で眺めることで地方自治研究の新たな側面が見えてこよう。もう1つは、PSM研究からの視点である。我が国でも実証研究が重ねられており、政策評価をはじめとする実務でその知見を活かすことが望まれる。最後に、プログラム評価からの視点である。自治体は、その価値を再認識したい。首長の肝いり事業や注目を集めた事業は、費用と人員を充て、科学的な「政策評価」を行ってほしい。繰り返しとなるが、本章で論じたのは「総合計画の業績測定」である。

---

### 【参考文献】

#### (1) 国内文献

- 石川嘉延（2023）『地方自治と半世紀』静岡新聞社
- 石原敏孝（2024）『宿泊産業』竹内正人・竹内利江・山田浩之『入門 観光学 [改訂版]』ミネルヴァ書房
- 伊藤修一郎（2019a）「自治体総合計画と政治」『季刊行政管理研究』No.166、pp. 4-17
- 伊藤修一郎（2019b）「企画と総合計画—5つの計画観」『都市問題』2019年9月号、pp.62-69
- 伊藤修一郎（2022）「自治体総合計画にみる政策課題と計画内容の変遷」『都市問題』2022年5月号、pp.38-46
- 稲継裕昭（2018）「公共部門の生産性把握の試み」『季刊行政管理研究』No.162、pp. 5-17
- 小野達也（2016）「自治体における業績測定型評価の現状と課題—20年を経過した都道府県の取り組みの点検結果から—」『日本評価研究』16（1）、pp. 3-16
- 小野達也（2018）「エビデンス・ベーストな業績測定に向けて」『経済系』275、pp. 6-25
- 菊地端夫（2019）「日本の公務員のPublic Sector Motivationの構造の把握と行政文化、組織コミットメントとの関係性：アンケート調査による測定と分析の試み」『公益学研究』19（1）、pp.25-34
- 北大路信郷（2008）「自治体における品質経営実現のためのマネジメント・システム」静岡県『県庁を変えた「新公共経営」』時事通信社
- 小島卓弥（2017）「改めて考える「行政評価・政策評価」の必要性」『評価クォーターリー』42、pp.18-37
- 小島卓弥（2024）「評価疲れは本当か～自治体における行政評価の活用が必要な理由として～」『日本評価研究』24（2）、

pp.63-77

- 佐藤徹（2024）「シン・自治体評価—形骸化した行政評価からいかに脱皮を図るか—」『日本評価研究』24（2）、pp.63-77
- 静岡県（2008）『県庁を変えた「新公共経営」』時事通信社
- 静岡県（2002）『静岡県型行政運営システム』
- 静岡県総務部企画監（行政改革担当）（2007）『行政改革に関する職員意識調査報告』
- 自治研修協会（2000）『新しい自治体経営手法の取組』
- 総務省（2017）『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』
- 田中愛治（2011）「投票行動」久米郁男ほか『政治学〔増補版〕』有斐閣
- 田中啓（2016）「公共部門の評価と計数的マネジメント」『公共部門のマネジメント』同文館
- 谷花佳介（2022）「訪日外国人旅行者数の決定要因について—近年における訪日外国人観光客数増加の背景—」『関西国際大学研究紀要』23、pp.145-164
- 長野基（2018）「自治体行政計画—仕組みとプロセス」幸田雅治『地方自治論—変化と未来』法律文化社
- 高丸圭一・内田ゆず・木村泰知（2017）「地方政治コーパスにおける都道府県議会会議録パネルデータの基礎分析」『宇都宮共和大学シティライフ学論叢』18、pp.136-155
- 田井浩人（2022）「マネジメントの観点から考える自治体職員のモチベーション—Public Service Motivation 研究からの示唆—」『自治大からの情報発信』27、pp. 1-4
- 田井浩人（2024）「自治体組織におけるモチベーションマネジメント—公務への意欲を支え、育んでいくために」『月刊自治研』66（781）、pp.34-41
- 田尾雅夫（1990）『行政サービスの組織と管理』木鐸社
- 鳴海泰子・大塚泰正（2024）「日本版 Public Service Motivation 尺度の作成と信頼性・妥当性の検討」『産業衛生学雑誌』66（2）、pp.73-84
- 北海道（2024）『令和6年度政策評価の結果【概要】』
- 水野和佳奈（2019）「公的活動を職務とする労働者の肯定的な職務意識の要因分析」『岐阜経済大学論集』52（3）、pp.69-87
- 茂木康俊（2015）「行政評価ブーム後の自治体における政策評価制度の変化と課題—「評価不安」概念を手がかりにした全国調査に基づく「評価疲れ」の検討—」『地方自治研究』VVol.30, No.2、pp. 1-17
- 山中雄次（2023）『NPMの導入と変容』晃洋書房
- 山村善敬（1998）「静岡県における業務棚卸のねらいと今後の展望」『静岡総研情報誌 SRI』平成10年12月号、pp.34-39
- 山谷清志（2025）『日本の政策評価』晃洋書房
- 和川央（2021）「自治体が実施する政策評価の課題」『都市問題』2021年5月号、pp.17-23

## （2）海外文献

- Harry P. Hatry “*Performance Measurement: Getting Results*” Urban Institute Press, 1999（上野宏・上野真城子〔訳〕（2004）『政策評価入門 結果重視の業績測定』東洋経済新報社）
- James L. Perry “Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1996, Vol.6, No.1, pp. 5-22
- Carol H. Weiss “Where politics and Evaluation Research Meet” *Evaluation Practice*, 1993（1973）, Vol.14 No.1, pp.93-106



## 第3章



# 自治体政策評価の30年

— 評価ロックインへの処方箋 —

明治大学 公共政策大学院 ガバナンス研究科 専任教授

西出 順郎





### 要約

本章は、1996年の三重県を嚆矢とする自治体政策評価が30年を経ても「評価ロックイン」状態にある現行の評価システムの本質的な問題を推論し、その克服のための処方箋を探るものである。まず、本研究会による調査及び総務省による自治体アンケート調査を参考に、現行システムの現在地を提示した。全政策を対象に業績測定を実施する継続的な内部評価システムである。次に、そのような基本的枠組みが30年という歳月を経ても変わらない、すなわち「評価ロックイン」へと導かれる理由を、評価アクターに焦点を当て、演繹的推論を試みた。ここでは、地域生活者・首長・事業部門・財務部門・評価部門という5つのアクターの「最低限の受容基準」を基にした、最大公約数的な了解の結果と、現行システムを位置づける。さらに、その根底要因として、各評価アクターの「評価に対する有効性感覚」の低さを強調する。最後に、当該感覚を向上させるべく、現行システムへの処方箋を提示した。ここでは、各アクターの受容基準の引き下げとともにアクター間の協働、さらには評価システムとしての自律性の確保がロックイン打開の鍵的要素として結論づけられている。

### はじめに

現在、地方自治団体の執行機関が主導する政策や行政活動に関する評価（以下、「自治体政策評価」という。）は、その仕組みが条例や規則等によって公式化されて以来、30年を経ようとしている。その始まりは、1996年に三重県が導入した事務事業評価システムにあり、このシステムが瞬く間に全国へと波及した。基礎自治体も広域自治体も評価システムの導入を推進したのである。しかし、実装されるや否やそのシステムは研究者や実務家から多くの批判を浴びることとなった。もちろん、どの導入自治体もそのまま放置しているわけではなからうが、今日に至るまで、評価システムの基本的枠組みはいまだ変わらない、いわば「評価ロックイン」の状態にある。

本研究会（自治体マネジメント研究会）は、いまだ「お手盛り評価」や「職員の負担・徒労感」といった負のフィードバックを克服できない自治体政策評価を再検討するべく設置されたものである。ま

た、その一環として、当該評価の現状を把握するため、全国の地方自治体に対してアンケート調査（「政策（行政）評価に関するアンケート調査について」）を実施した。

そこで本章では、同調査の結果を提示するとともに、現行の自治体政策評価システム（以下、「現行システム」という。）のありさまを縦断的に捉えながら、現行システムの本質的な問題と今後について検討を加えた。具体的には、まず現行システムの沿革（第1節）及び同調査の結果を踏まえたその現状を俯瞰する（第2節）。そのうえで現行システムが「評価ロックイン」へと導かれる理由を考察し（第3節）、現行システムに変動をもたらす処方箋についての私見を述べる（第4節）。

## 》 1 自治体政策評価の過去

本節では、我が国における自治体政策評価の小史から現行システムが構築されるに至った動きを整理する。

### （1）嚆矢

前述のとおり、現行システムの基本的枠組みを提供したのは三重県の事務事業評価システムである。1996年4月、評価という道具を中心に据えた公式の組織管理システムとして、全国で初めて実装されたものである。それまで、行政活動の有効性を問う取組が全くなかったわけではないが、本格導入にまでは至らなかった（参照：西出，2020，第2章）。当時、多くの地方自治体がその動きに着目し、またマスコミからの注目もかなり集めた（上山・井関，2003，pp. 20-25）。ほぼ同時期、米国のオレゴン州やサニーベール市における業績測定（Performance Measurement）の事例も「行政評価」という造語と共に我が国に紹介され<sup>1</sup>、地方自治体の評価への関心はますます高まりを見せた。

三重県が導入の参考としたのがオズボーンとゲープラーの訳書『行政革命』（1995）という書籍である（参照：梅田・小野・中泉，2004，第1部第1章）。その書籍は、行政のあり方を根本から見直し、より効率的で革新的な政府運営を目指す考え方を提唱したものであり、「触媒としての行政」「競争する行政」「使命重視の行政」「成果重視の行政」「顧客重視の行政」といった、起業家的発想を行政に取り入れるアプローチを示していた。三重県はその書籍を翻訳した民間関係者とともに評価の仕組みを構築した。業績測定による定型の「評価シート」に必要事項を記入するといったような、現行システムの「原型」がここに誕生したのである。

---

<sup>1</sup> Performance Measurement を「行政評価」と敢えて訳して紹介したのは上山信一氏である。上山氏は筆者との当時の会話の中で、「行政機関には自らの政策や仕事ぶりが評価されるという社会認識が希薄であった一方、情報公開制度は行政の情報が白日の下にさらされるというパワーが広く理解されていた。そこで、その連想を通じて行政機関が評価の対象にされるべき時代だと強調したかった。」と述べていた。また当時、来日したオレゴン大学の研究者が、同州政府への日本人視察者の急増に驚いていたことを筆者はいまだに強く記憶している。

## (2) 導入の背景

三重県の評価システムが、なぜ多くの地方自治体から圧倒的支持を得たのか。当時の政治・社会的状況に鑑みると、次のような事象がその導入を後押ししたと考えられる（参照：西出，2016）。第一に、国・地方全体に関わる政治的な流れである。バブル経済崩壊による巨額の財政赤字や改革派を標榜する首長等による地方分権推進の取組は効率・効果的な政策立案を自治体経営に要請した。第二に自治体内部の不正経理の問題である。官官接待等の裏資金を捻出していた「カラ出張」の存在が多くの広域自治体で発覚した。その不正額は、一つの自治体で50億円を超えるものもあった。地域生活者の信頼を失った地方自治体は自らの襟を厳しく正す必要に迫られた。第三に政策を統制する伝統的な仕組みの金属疲労である。税収が右肩上がりの時代は、権威的もしくは教条的な財務部門によるインクリメンタルな予算差配機能を通じて政策は統制された。しかし財政事情の悪化によってこのパターン的なやり方は機能不全に陥り、逆に財務部門は事業費削減を求めざるを得なくなった。事業部門では、この差配機能の方向転換を端緒に、これまでの財務部門への鬱積が強烈な不満へと転化していった。

これらの動きが、いわゆる政策の窓（Policy Window）ならぬ「政策評価の窓」を開放して、自治体政策評価の台頭を実現させたのである。現行システムにおける「政策効果の数値化」や「予算編成等での有効活用」への執着は、当然の帰結であるともいえよう。

しかし、これら事象に対する評価の挑戦は、現行システムの中で実を結んだとは決して言えなかった。地方自治体に限らず国の評価制度も含め、多くの論者が政策効果の数値化や予算とのリンクの現実的難しさ、さらには評価作業に対する職員の負担感等を指摘し、政策評価そのものの課題を浮き彫りにした<sup>2</sup>。それでも、自治体政策評価に係る一連の「総務省調査」<sup>3</sup>からみてとれるように、多くの地方自治体は現行システムを基本とした評価を維持し、また、新たな地方自治体が同様のシステムを導入し続けている（参照：次節第1項）。

## 》 2 自治体政策評価の現在

本研究会による現状調査は、2025年9月19日に全国の地方自治体（全1,788団体）に送付され、同年10月17日までに回収された計661団体の調査票（調査結果）を取りまとめたものである。紙幅の都合上、細かな集計結果は割愛するものの、「総務省調査」の項目を参考に重要事項を集計した。もちろん661団体の情報は無作為に得られたものではないため、その結果を全自治体の特徴や傾向を代表する

<sup>2</sup> 例えば、西出（2016，pp.19-20；2020，第3章）、佐藤（2024，pp.63-64）などを参照されたい。また、東京都自治調査会（2023）では、徒労感の要因なども論じられている。

<sup>3</sup> ここでの総務省調査とは、少なくとも2002年から全地方自治体に対して定期的に行われている総務省の「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査」のことをいう。

ものとして扱うことはできない。そのため、全体傾向を正確に示すときには「総務省調査」の最新の集計結果版である、総務省（2017）を適宜提示している<sup>4</sup>。

以下、自治体政策評価（ただし本調査においては、総務省調査での表記を踏まえ、「政策（行政）評価」で表記）に係る、導入状況（第1項）、体制（第2項）、評価対象（第3項）、評価指標（第4項）、評価結果の反映状況（第5項）、評価結果の公表（第6項）、成果と課題（第7項）について述べ、最後に現行システムの現在地を考察する（第8項）。

なお、本調査に当たっては（一財）地方自治研究機構をはじめ、お忙しい中、多くの自治体職員の方々から本調査への多大なるご尽力を頂戴した。改めて深くお礼申し上げたい。

### （1）評価の導入状況について

#### ① 評価の導入状況

ここでは、導入状況を縦断的に把握するため、過去の総務省調査（2002-2016年度に係る調査）から図表3-1を作成した。2002年度以降、導入自治体数は増加の一途を辿り、2016年度時点で1,788自治体の6割以上（1,099団体）が実施していたことが分かる。団体別の導入割合は、都道府県が100%、指定都市が95.0%、そして市町村が60%であった（総務省2017）。

図表3-1 全国自治体の導入状況推移

年度	2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010	2013	2016
全団体数	3,288	3,254	3,169	1,887	1,870	1,857	1,843	1,797	1,789	1,788
導入済数	305	465	573	641	764	846	866	977	1,060	1,099
導入割合（%）	9.3	14.3	18.1	34.0	40.9	45.6	50.6	54.4	59.3	61.4

出典：西出（2016）、総務省（2017）を参考に筆者作成

また、本調査からは、今後導入しようとする地方自治体（検討中・導入予定・試行中の地方自治体）がある一方、少なからず廃止している地方自治体（28団体）もあることが分かる（図表3-2）。他方、本調査による導入時期の集計結果である図表3-3と図表3-1を比較すれば、2016年度以降、評価の導入が特に小規模基礎自治体において推進されていることは示唆される。

<sup>4</sup> 総務省のウェブ（<https://www.soumu.go.jp/iken/main.html> 最終閲覧日：2025年12月20日）では、2024年4月1日現在の調査結果として個表のエクセルデータも掲載されているが、ここでは、概要・本体版として自らの集計結果を公表している2016年の調査結果（総務省（2017））を用いている。

図表3-2 評価の導入状況

n = 661

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
既に実施済	479	30	14	33	12	268	122
検討中	30	0	0	0	0	9	21
過去に実施していたが廃止した	28	1	0	5	0	14	8
試行中	9	0	0	1	0	5	3
導入予定なし	115	1	0	1	0	13	100
合計	661	32	14	40	12	309	254

図表3-3 導入時期

n = 467

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
2015年度以前	379	31	14	38	12	276	8
2016-2020年度内	44	0	0	0	0	6	38
2021-2025年度内	41	0	0	0	0	0	41
2026年度予定	3	0	0	0	0	0	3
合計	467	31	14	38	12	282	90

\* n数467は、661から表3-2の「導入予定なし」及びその他項目内での不明・未定とした回答を除いた数である。

## ② 評価を導入しない理由・廃止した理由

表3-4は「導入予定なし」自治体（115団体）が示した「導入しない」理由である。主として、組織体制や評価技術上の問題のほか、評価の必要性・有効性、総合計画の目標管理において類似の仕組みがあることが挙げられる。

図表3-4 評価を導入しない理由（複数回答可、自由回答可）

n = 115

規模が小さく、体制がとれない	評価手法、基準が未確立	職員理解が不十分	評価の必要性に疑問
80	67	32	8

○ 導入しない理由に係る自由回答

- 行政評価に替わる制度があるため（首長の方針管理制度、総合計画におけるPDCA管理等）
- 費用対効果が見えない。
- 理事者との協議が整わない。

図表3-5は「過去に実施していたが廃止した」自治体（28団体）が示した「廃止」の理由である。特に自由回答を踏まえると、現行システムに係る業務に見合うだけの行政運営上の効果を確認できないことが廃止の背景にあると考えられる。

図表3-5 評価を廃止した理由（複数回答可、自由回答可）

n = 28

事務負担が大きい	規模が小さく、体制がとれない	事務量に対して効果が少ない	所期の目的を達成	評価の有効性・妥当性に疑問	評価制度の充実に向けた見直し
9	2	8	5	5	4

○ 廃止理由に係る自由回答

推進計画や予算編成、事業見直しでの現実的な活用が困難  
 再生プランの実施に注力  
 行政評価を定めた基本計画の計画期間終了に伴い廃止  
 包括外部監査制度導入に伴い、同制度との類似点多かったことから休止中

**(2) 評価の体制について**

**① 実施主体と体制**

評価主体は、内部と外部の両方もしくは内部単独であり（図表3-6）、内部の場合は事業担当課が主たる評価主体となっている（図表3-7）。なお、総務省（2017）によれば、評価の実施団体数1,099のうち、内部評価（外部評価も含む）を実施している団体数は520、内部評価のみは566、外部評価のみを実施している団体数は13であった。また、内部評価の実施主体は、48.0%が事業担当課単独である一方、52.0%が事業担当課と行革担当課等との連携であった。

図表3-6 実施主体

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
内部+外部評価	310	21	4	19	6	175	85
内部評価のみ	225	10	10	20	6	115	64
外部評価のみ	11	0	0	0	0	6	5
合計	546	31	14	39	12	296	154

\* n数546は、全回答自治体661から「導入予定なし(115)」を除いた数である。したがって、既に廃止した団体等の回答も含まれている。

図表3-7 内部評価の実施体制

n = 535

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
事業担当課のみ	301	0	0	0	0	160	141
事業担当課、行革担当課等	234	31	14	38	12	131	8
合計	535	31	14	38	12	291	149

\* n数535は、「内部+外部評価(310)」と「内部評価のみ(225)」を合計した数である。

## ② 外部評価の廃止理由

図表3-8からは、小規模基礎自治体で廃止の傾向が強いことが分かる。また、その理由としては、廃止外部評価目的の完了や代替策での対応のほか、費用対効果の問題、特に自由回答の記述からは効果そのものへの疑問や業務負担の問題が示唆される。

図表3-8 外部評価の廃止の有無

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
外部評価を廃止した	57	3	6	6	2	33	7

\* n数546は、全回答自治体661から「導入予定なし(115)」を除いた数である。したがって、既に評価を廃止した団体等の回答も含まれている。

○ 廃止理由に係る自由回答

- 実施に対する効果が薄く、現実的には活用も難しいため  
(いつも同趣旨の指摘、抜本的な事業の見直しにつながらず、形式的な内容に終始、意見の集約が難しく、中立性の確保が困難、外部評価結果の反映が困難、職員のモチベーションを下げる弊害、評価内容や方法に課題等)
- 業務が煩雑、職員への負担が大きく、時間の確保も困難であったため
- 総合計画審議会等のほか、議会対応、内部の管理・監査プロセス、内部による二次評価の実施、事務事業評価等で対応することとしたため
- 実施による効果が見えたため(一定期間実施したことにより職員の意識改革、見直しや改善をする事業の減少、事業整理に一定の目途等)
- 近隣自治体の実施状況に鑑みての判断
- 評価制度の見直しのため、一旦休止
- 首長の意向
- 新たな基本構想・基本計画に伴う廃止
- 代替策の実施(市民アンケートの実施、議会意見の一層の反映)

③ 議会の関与

評価結果の議会への報告・説明は様々な形で実施されている(表3-9)。その自由回答から分かるように、評価者の一員として議員が関与する形式もある。ただし、総務省(2017)では、全導入自治体(1,099 団体)の具体的関与の形式割合をみると、議会の審査は1.3%、議会報告・説明は30.6%に留まり、関与なしが40.5%であった。本調査での「関与なし」の全体割合が34.6%(189を546で除した数値)であることに鑑みると、議会関与の傾向はあまりいまだ変わっていないことが示唆される。

図表3-9 議会の関与

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
特になし	189	9	2	16	5	96	61
評価結果について議会の審査を受ける	17	1	1	2	0	8	5
評価結果の報告、説明を行う	178	9	3	13	5	107	41
評価結果を資料として配布するのみ	134	11	8	6	2	71	36
その他	28	1	0	2	0	14	11
合計	546	31	14	39	12	296	154

\* n数546は、全回答自治体661から「導入予定なし(115)」を除いた数である。したがって、既に廃止した団体等の回答も含まれている。

○ その他としての自由回答

- 評価委員として一部議員が参画
- 各計画に応じて説明
- 資料として配付し、通告等に基づいて報告、説明
- 執行機関としては評価結果を資料として配布するのみだが、議会においては事務事業評価の結果を参照しながら予算審査、決算審査を実施
- 主要施策成果報告書として配布し、決算特別委員会等で適宜説明
- 内部評価を踏まえた事業単位の資料を決算常任委員会が活用
- 直接議会の審査を受けることはないが、決算の審査資料に評価結果を反映
- 内部評価と別に議会が事務事業評価を実施

(3) 評価対象について

図表3-10からは、評価が政策の上位体系よりも具体の事務事業を主たる評価対象としていることが示唆される。総務省（2017）でも同様の傾向があり、全導入自治体（1,099団体）のうち、政策レベルで295、施策レベルで670、そして事務事業レベルで1,052の団体が評価を実施していた。事務事業レベルでの実施がかなり多いことから予算編成での活用が現行システムの主要目的の一つであることは示唆される。

図表3-10 評価対象

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
行政評価を導入している（た）団体	546	31	14	39	12	296	154
事務事業について評価を実施	480	25	10	34	12	267	132
施策について評価を実施	414	27	14	26	10	223	114
政策について評価を実施	236	21	6	15	3	110	81

\* n数546は、全回答自治体661から「導入予定なし（115）」を除いた数である。したがって、既に廃止した団体等の回答も含まれている。

(4) 評価指標について

現行システムでは、定量的な成果指標による進捗度の効果測定がその中心となっている（図表3-11・図表3-12）。総務省（2017）では、「評価シート」の記載項目の上位5つの中に成果及び活動指標が入っていた（①目的・目標、②所管部局における自己評価結果、③成果指標・実績、④予算額・決算額、⑤活動指標・実績）。

ただし、図表3-11が示唆するように、指標設定による評価は自治体規模が小さくなるほど低くなる

傾向がある。このことは、分析手法としてはかなり単純だが、業績を数値化するためのデータ収集は不可欠で、かなりの業務量が必要とされることを示唆している。

図表3-11 評価指標の導入状況

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
あり	485	31	14	36	11	274	119
定量的指標が3割未満	32	0	0	2	1	16	13
定量的指標が3割以上5割未満	49	1	0	1	2	25	20
定量的指標が5割以上8割未満	108	2	2	8	2	61	33
定量的指標が8割以上	296	28	12	25	6	172	53
なし	61	0	0	3	1	22	35
合計	546	31	14	39	12	296	154

\* n数546は、全回答自治体661から「導入予定なし(115)」を除いた数である。したがって、既に廃止した団体等の回答も含まれている。

図表3-12 評価指標の区分(複数回答可)

n = 485

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
成果指標	367	25	10	28	9	209	86
活動指標	250	18	9	22	5	157	39
区別していない。	108	6	3	7	2	60	30

\* n数485は、上記評価指標の導入団体数である。

### (5) 評価結果の反映状況

評価結果は様々な政策管理及び経営資源の管理に反映もしくは活用されている(図表3-13~20)。しかし、その度合いの多くは参考程度のものである。計画管理や予算要求への活用・反映は比較的認められるが、予算要求等については、後述する課題等の集計結果(図表3-31)をみる限り、職員の抱える負担等を上回るだけの効果を得られているか否かは判断できない。ここでは、経営資源の差配ではなく方針や計画の検討とそのため進捗把握という点において、積極的な評価結果の活用が示唆される。

図表3-13 当該年度事業の執行への反映・活用

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
参考資料程度に使用	346	26	12	23	8	182	95
活用していない。	111	1	2	10	2	63	33
直接反映	89	4	0	6	2	51	26
合計	546	31	14	39	12	296	154

\* n数546は、全回答自治体661から「導入予定なし(115)」を除いた数である。したがって、既に廃止した団体等の回答も含まれている。

図表3-14 定員管理要求・査定への反映・活用

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
参考資料程度に使用	279	13	8	21	3	153	81
活用していない。	242	17	6	16	8	128	67
直接反映	25	1	0	2	1	15	6
合計	546	31	14	39	12	296	154

図表3-15 次年度の重点施策や重点方針の策定への反映・活用

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
参考資料程度に使用	353	22	12	27	6	199	87
直接反映	107	7	0	6	2	56	36
活用していない。	86	2	2	6	4	41	31
合計	546	31	14	39	12	296	154

図表3-16 継続中の事務事業の見直しへの反映・活用

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
参考資料程度に使用	349	23	11	22	6	191	96
直接反映	165	7	2	15	4	96	41
活用していない。	32	1	1	2	2	9	17
合計	546	31	14	39	12	296	154

図表3-17 総合計画等の進行管理への活用

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
活用している。	457	26	13	30	11	249	128
活用していない。	89	5	1	9	1	47	26
合計	546	31	14	39	12	296	154

図表3-18 トップの政策方針への活用

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
活用していない。	283	13	3	21	7	166	73
活用している。	263	18	11	18	5	130	81
合計	546	31	14	39	12	296	154

図表3-19 予算要求への反映

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
反映している。	384	28	9	33	7	216	91
反映していない。	162	3	5	6	5	80	63
合計	546	31	14	39	12	296	154

図表3-20 行政評価の財政当局等の予算査定等への反映状況

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
参考資料程度に使用	371	21	13	24	6	210	97
原則反映	107	7	0	12	3	57	28
特に反映していない。	68	3	1	3	3	29	29
合計	546	31	14	39	12	296	154

### (6) 評価結果の公表

地域生活者が評価結果を活用するあるいは求めていることを前提に、その条件を整えるべく評価結果を速やかに公表することが求められる。ただし、実際には全ての導入自治体が評価結果を公表しているわけではない。総務省（2017）では、事務事業の評価結果に関して、全て公表する地方自治体が49.8%、

一部公表が23.3%というのが結果であり、23.5%の地方自治体は非公表である。主たる非公表の理由として、図表3-22・図表3-25・図表3-28からは、「政策改善のためのツールに特化」と「公表業務の費用対効果の問題」が示唆される。

① 政策

図表3-21 公表状況

n = 236

政策	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
全て公表	127	16	5	14	2	68	22
一部公表	62	3	1	1	1	20	36
公表していない。	46	2	0	0	0	22	22
公表していたが非公表にした。	1	0	0	0	0	0	1
合計	236	21	6	15	3	110	81

図表3-22 公表していない理由（複数回答可、自由回答可）

n = 46

政策	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている。	30	1	0	0	0	13	16
公表に係る事務負担が大きい。	8	0	0	0	0	4	4
住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい。	6	0	0	0	0	2	4
主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている。	8	0	0	0	0	3	5
その他	6	1	0	0	0	2	3

○ その他としての自由回答

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 進捗管理目標の達成状況は、適宜、県議会に報告しているため。</li> <li>• 施策評価結果の公表で足りると判断している。</li> <li>• 次回計画策定時に評価するため</li> <li>• 特に理由はない</li> </ul>
---

図表3-23 非公表にした理由

—
---

② 施策

図表3-24 公表状況

n = 414

施策	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時 特例市	市区	町村
全て公表	264	22	9	22	9	160	42
一部公表	86	3	5	3	1	34	40
公表していない。	62	2	0	1	0	28	31
公表していたが非公表にした。	2	0	0	0	0	1	1
合計	414	27	14	26	10	223	114

図表3-25 公表していない理由（複数回答可、自由回答可）

n = 62

施策	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時 特例市	市区	町村
内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている。	43	1	0	1	0	19	22
公表に係る事務負担が大きい。	13	0	0	0	0	5	8
住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい。	7	0	0	0	0	2	5
主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている。	8	0	0	0	0	3	5
その他	8	0	0	0	0	5	3

○ その他としての自由回答

- 事務事業評価を公表することにより、公表すべき情報として満たされていると認識しているため。
- 附属機関内において第三者より評価を得ているため
- 上位の政策評価結果を公表しているため不要
- 導入初期で改善しながら取り組んでいる状況であり、まだその段階にない
- 特に理由はない

図表3-26 公表していたが非公表にした理由

- 評価結果の精度に課題があるため
- 評価内容や方法を変更したため

## ③ 事務事業

図表3-27 公表状況

n = 480

事務事業	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
全て公表	249	16	6	20	4	163	40
一部公表	135	4	3	11	5	67	45
公表していない。	88	0	1	5	1	37	44
公表していたが非公表にした。	8	0	0	0	0	7	1
合計	480	20	10	36	10	274	130

図表3-28 公表しない理由（複数回答可、自由回答可）

n = 88

事務事業	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている。	69	0	1	4	1	29	34
公表に係る事務負担が大きい。	17	0	0	2	0	6	9
主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている。	15	0	0	2	0	5	8
住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい。	6	0	0	0	0	1	5
その他	6	0	0	1	0	3	2

## ○ その他としての自由回答

- ・総合計画に掲げる将来の都市像の実現に向け、『住民満足度の向上』、『住民への説明責任』、『効率的で質の高い行政サービスの実現』、『職員の意識改革』を目的として、施策ごとに評価しているため。
- ・特に理由はない
- ・公表を要請する意見が無い

図表3-29 公表していたが非公表にした理由

- ・公表に係る事務負担が大きい
- ・再生プランに注力するため
- ・公表に係る事務負担が大きい
- ・評価の公表の方法を見直しているため
- ・行政評価を廃止したため
- ・評価内容や方法を変更したため
- ・評価の公表の方法を見直しているため
- ・評価結果の精度に課題があるため
- ・評価内容や方法を変更したため

## (7) 成果と課題

成果を示す図表3-30をみると、全体的に成否の判断は分かれるようであり、回答自治体546のうち5割（273団体）を超えた成果の項目は、「成果の観点からの施策や事業が検討」（376団体）のみである。また、図表3-30で4割を超えた「職員の意識改革に寄与」（235団体）については、課題を示す図表3-31において「職員の意識改革」を問題視する団体が261と、課題団体数が成果のそれを上回る結果となっている。さらには「評価事務の効率化」が最も多くの団体から課題として挙げられている（379団体）。評価の質の低下を招く可能性があるにもかかわらず、である。

もちろん、図表3-30の「個別の事務事業の有効性の向上」を選択した団体数は223あり、図表3-16の「継続中の事務事業の見直しへの反映・活用」で肯定的回答が得られていることから、事業改善に資する活用については一定程度の成果もうかがえる。ただし、自由回答にある具体性のある批判に加え、繰り返しになるが「評価事務の効率化」が最大の課題とされている以上、上記5で示された評価結果の活用に関する取組のほぼ全てが、成果としてはそう強く認識されてはいないと考えられる。

図表3-30 評価の成果（複数回答可）

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
成果の観点で施策や事業が検討された。	376	27	12	31	9	210	87
職員の意識改革に寄与した。	235	10	9	18	5	136	57
個別の事務事業の有効性が向上した。	223	14	5	20	5	124	55
事務事業の廃止、予算削減につながった。	191	12	6	22	4	101	46
個別の事務事業の効率性が向上した。	190	13	7	17	5	107	41
業務体系の再検討につながった。	132	9	6	12	1	72	32
議会で評価結果が取り上げられるようになった。	103	10	6	9	3	57	18
住民の関心が深まった。	74	7	4	5	1	42	15
職員の企画立案能力が向上した。	55	9	2	8	2	24	10
予算配分を大きく変更できた。	23	2	1	1	0	10	9
人員配置を大きく変更できた。	0	0	0	0	0	0	0
その他	21	2	0	2	1	6	10
合計	1,623	115	58	145	36	889	380

## ○ その他として自由回答

- 県が行う施策の効果的、効率的、計画的な推進に寄与した。
- 予算要求基準に政策評価等の議論の結果が一部反映された。
- 担当部局が改めて自ら事業を見直すため、意識改善が図られ、事業改善に向けて取り組む良い機会となっている。
- 評価結果を踏まえて内容を見直すことで事務の効率性や効果が向上した。
- 事務量に対して効果が得られなかった。
- 既存事業の見直しをする機会となった
- 制度自体が形骸化しており、職員も負担感しかなく、あまり成果は感じられなかった
- 成果として断言できる選択肢がない。
- 成果なし
- 本格導入間もないので目に見えた成果は不明
- 特になし

図表3-31 評価の課題（複数回答可）

n = 546

	全体	都道府県	指定都市	中核市	施行時特例市	市区	町村
評価事務の効率化（事務負担の軽減）	379	23	10	28	7	222	89
予算編成等への活用	313	19	4	31	8	175	76
評価指標の設定	280	23	12	26	6	133	80
職員の意識改革	261	14	5	18	6	145	73
長期的な方針・計画との連携	231	12	4	14	1	124	76
外部意見の活用	114	7	1	8	1	62	35
評価情報の住民への説明責任	94	6	3	5	2	50	28
定数編成・管理への活用	90	5	1	9	2	59	14
議会審議における活用	45	3	3	2	2	25	10
その他	14	1	0	2	4	6	1
合計	1,821	113	43	143	39	1,001	482

○ その他として自由回答

- 極端な評価がつけにくいことから、結果が中間層に集中してしまっている。
- 県民の視点に立った行政サービス向上の観点から、アンケート調査の実施などにより県の様々な施策分野に対する県民の意見や実感を適時に捉え、行政評価に反映し、施策立案サイクルに繋げていく必要がある。
- わかりやすい市民説明や膨大な事務作業となるため作業の効率化
- 事業継続の要否判断等における政策評価の実効性の担保
- 評価内容を事業立案につなげるプロセスが十分に確立されていない。
- 進捗管理にあたって多様な主体の参画を十分に確保できず、行政と学識経験者が中心となっている。
- 職員の事務負担
- 評価の定型化、硬直化、改善の進捗鈍化
- 持続的に運用できる人的資源の確保
- 評価委員会のマンネリ化
- 評価目的の明確化
- 行政内部における評価人材の育成・訓練

(8) 考察

以上の結果を踏まえ、現行システムの現在地を考えてみると、概ね以下のように説明できよう。第一は、廃止する地方自治体もある一方、導入しようとする地方自治体がこれからも存在し得ることである。近年、自治体政策評価に社会の注目が再び集まっているわけではない。これは首長の交代等に伴う組織経営姿勢の変化によるものかもしれない。第二は、評価業務に対する負担感を上回る評価への有効性感覚が認識できないことである。評価業務に係る負担が、内・外部問わず評価システムの廃止や評価結果の非公表といった、後退的な決定理由の一つとなっている。また、その背景には、本来、客観的で再現性が確保されるべき評価結果を機関決定する内部間調整の難しさがありそうだ。最後は現行システムへの不信である。図表3-31（課題に係る自由回答）のみならず、図表3-30（成果に係る自由回答）においてですら評価に対する否定的な意見が少なからず見られる。ほぼ参考程度の活用しかできていない実態が目前にあっても、本格活用にまで発展させようという方向性は見えない。逆に、評価事務の効率化が最大の課題とされ、自由回答においてもシステムの具体的改善を導こうとする指摘などほとんど見当たらない。これらは、現行システムの改善は所詮困難という認識が組織内に通底しているからであろう。

もちろん、データに係る記述的推論は当該論者の主観に影響されるし（Weible and Workman, 2022, p.269）、上記推論は限られた情報に依拠している。とはいえ、「活かさず殺さず」という自治体政策評価の20年を論じた西出（2016）と、ここでの考察結果を比べても、この約10年間で現行システムが劇的に変化したとは全くいえない。さらに10年を経ても、ほぼ「成果と課題の中身が同じ」という両価性が存在していることは、現行システムのロックイン状態を示す大きな証左ともいえる。

## 》 3 評価ロックインの理由

地方自治体に評価が導入されて30年となる。評価システムの成果が見えてこない現実。しかし、仕組みの劇的な変化が何ら生じない現行システム。それでも続く同システムの波及や伝播。これらに鑑みると、現行システムには、自治体内で調和的に導き出された、満足はできないが受容できないわけではないという、共通了解上にあるがゆえに、「活かさず殺さず」の「評価ロックイン」は変動しないのではなかろうか。この問いの実証をこの場で試みることはできないが、問いかけの意味を補強するぐらいの議論は展開できる。また、その程度はともかく、政治の決定を科学で統制しようという政策規範と評価の限界もしくは本質も探究できる。よって本節では、パワー（2003）をはじめ西出（2020；2021）で垣間見える評価の特性から、評価ロックインに影響を及ぼすもしくは大きく関与する5つのアクター（以下、「評価アクター」という。）に焦点を当てる。そのうえで、各アクターの評価に対する受容基準（評価導入に当たっての要求基準）を紐解くことで現行システムが「評価ロックイン」となる理由を論じる。

なお、ここでの評価アクターは、地域生活者、首長、自治体内の事業・財務・評価部門における評価従事者集団である<sup>5</sup>。各アクターの基本行動原理は、方法論的個人主義であり限定的な合理主義である。よって自治体側の各アクターは自らの効用関数（もしくは戦略）が露呈されるかもしれない評価システムを積極的に好むことがない一方で、評価アクターとしての地域生活者はそのような関数の排除を同システムに期待する。ゆえに各アクターは、自治体政策評価の目的達成に係る効用よりもアクター自身の効用を優先させることになる<sup>6</sup>。

### （1）地域生活者の受容基準

主権者は、評価がもたらす効果として2つのことに期待する。説明責任の徹底と政策の質の向上である。これらには、公的部門の意思決定は不完全であり、社会にとって完璧な政策決定がなされることは限定的だという前提がある。よって評価には、主権者に対して、完璧ではない政策自体の問題・難題を明らかにし、同時に完璧に向けての政策改善案を提示し、さらに、その方向性の是非の考慮機会を提供することが求められる。地域生活者においては、自治体政策の評価結果や改善の方向性を知り、選挙や地域活動、SNSといった公式・非公式的な活動を通じて地域ガバナンスに関わることになる。ただ、ここで厄介なのは政策やその評価を実施する人間のみならず、主権者もまた完璧ではないことである。本来なら、評価の仕組みの妥当性を検証する評価や主権者が理解を深めるための補強装置についても主権

<sup>5</sup> 地方自治体における評価部門とは、評価分析を実施するものではなく、評価のシステム設計と管理を担当する部門であり、直接の評価・分析を行うことはない。

<sup>6</sup> 第2節から見てくる成果と課題の両価性は、直接評価結果を産出・活用することがない評価部門が回答しているがゆえに、質問内容に合わせ、首長や事業部門、財務部門（すなわち参考程度に評価結果を使う部門と実際に評価の作業負担を感じる部門）の立場を推測して回答した結果とも考えられる。

者は想定しないといけない。しかし、これを是とすると際限がなくなる。極論すれば、評価の評価が永遠に要求されるのだ。したがって、地域生活者もまたこの厄介さに無意識的に気が付き、自らの限定的な解釈力や自治体側の評価力の不完全性に目を瞑ることになる。よって自治体政策評価が存在するか否かが最低限の受容基準となり、その評価の質については特に問おうとしない。既存政策の失敗が明らかになり、それによって自らの逸失利益が生じたときのみ、評価の徹底を求めることになる。

#### (2) 首長の受容基準

首長は、地域生活者が評価の装置化を是とすることは知っている。また、その内実として、彼らが評価の仕組みや結果に深く関心を持たないことも知っている。したがって、莫大な経営資源を投入し、科学的な根拠を産出する評価を展開しようとは思わない。他方、全政策を毎年度評価の対象とするような評価システムの大規模感を演出したり、評価結果を全て公表したりすることで評価に対する自らの真摯な姿勢を標榜する。そして、地域生活者からの信頼の獲得を目論む。とはいうものの、評価結果が思わしくなければ自らの業績のみならず自らへの政治的支持にも影響を与えることから、独立した第三者に評価の実施を委ねることはしない。すなわち、いざというときに自らが評価結果を再検討・調整できるシステムであることが最低限の受容基準となる。

#### (3) 事業部門の受容基準

事業部門は、事業の問題点や課題を科学的に解明できる結果を労せず入手でき、かつその情報活用を自らがハンドリングできない限り、評価の導入は歓迎しない。評価結果が自らの成績表に置き換えられる懸念があるからである。しかしその導入を与件とする場合、すなわち、多くの評価作業を自前でやらされ、その結果を首長等に利用されるとするならば、事業部門は極力簡便な評価手法の導入を要求する。この作業は、事業の企画・実施・その予算獲得作業に付加される業務であり、評価結果の利用者は、実際はともかく、想定上多岐にわたる。よって実際の第一目的は事業部門外への釈明的な説明にならざるを得ない。同部門としては意味ある評価の実施は難しい。したがって、最低限の人的資源の投入で、かつ精緻ではなく課題や矛盾を定性的に回避できる評価手法を導入することが最低限の受容基準となる。

#### (4) 財務部門の受容基準

財務部門は、事業の問題点や課題を科学的に解明できる結果を自ら労せず入手できるなら欲しい。しかし、「要求無くして査定無し」である以上、まずは事業部門がそのような情報を準備するものだと考える。また、そもそも予算プロセスは組織内競争であり政治であり、政策効果の有無だけで各事業費の増減妥当性など説明できない。自家撞着も当たり前で、効果がある時はもう十分と判断して予算を削減（もしくは事業を廃止）し、効果がない時は無駄な事業と判断してこれまた予算を削減するときもある。さらに、査定担当職員としては自らの政治的醍醐味を制約するような評価システムに決して縛られたく

はない。ただし、評価システムのおかげで予算削減を図れたというロジックは、事実がどうであれ、自らの判断に辻褄が合う限り積極的に受け入れる。そのためにも、評価結果を公表するのなら、予算案が議会承認を得て全てが完了した時期にすることを要求する。評価結果と予算編成結果の辻褄を合わせられるようにするためである。よって財務部門にとっては、評価に多くの価値を付けさせないためにも評価業務への財源投入をしないこと、また、予算プロセスに評価結果が介入できないシステムであることが最低限の受容基準となる。

### (5) 評価部門の受容基準

現行の評価部門は、首長のシステム設計方針を前提に、他の組織内評価アクターと調整を図るとともに、自らの効用を織り交ぜながら評価システムを設計する。首長の基本は、全政策を対象とした継続的な内部評価システムである。これによって首長自らの業績や政治的リスクを調整しながら地域生活者の要請に応えようとする。また、システム構築や運用のための特別な財源投入は想定せず、実質的に予算プロセスに評価結果が介入しない、きわめて簡便な評価手法の導入を検討する。

そのうえで評価部門は、担当部門の矜持として、自らの理想を組み込もうとする。それは、できれば先進的なシステムにしたいが、少なくとも、他の地方自治体と横並び的に評価されるシステムを導入することである。すなわち、その実現が最低限の受容基準となる。政策・施策・事務事業のどのレベルまで評価対象とするか、どこまで成果指標によって目標管理ができるか、評価結果を公表するか否か、これらの点を自らの組織風土・文化と斟酌しながら、外形的であっても体裁の良い評価システム構築を目指す。

### (6) 政策変動を嫌う現行システム

これら各アクターの最低限の受容基準を満たす、すなわち最大公約数的な了解の結果、現行システムが構築されたと考えれば、全国の多くの地方自治体が受け入れ、いまだ抜本的改革も発現せず、さらには新たな自治体が導入しようという、現行システムの現実を理解できるのではなかろうか。「現行」とは、成果指向の目標管理、数値指標による業績測定を基にした全庁かつ継続的な内部評価のことを意味する。各自治体によって違いはあるものの、どの違いも各アクターの最低限基準以下の領域に踏み込むものは極めて少ないであろう。

評価は組織の惰性に抗う仕組みとされながら、現行システムは惰性を生み出している各アクターの合意の下設計されているがために、「評価ロックイン」は30年にわたって続いている。皮肉にも現行システムの本質は、政策変動ではなく政策均衡を是としているのである。各アクターは異なる効用関数を持ち、さらにはアクター間に競争、牽制、本人・代理人関係といった相互作用が現行システム内には存在する。そうである以上、「政策の窓理論」的に言えば、政治や社会の流れの中で何らかの評価に関連する大きな出来事や議論が発現しない限り、今の「評価ロックイン」を動かす「政策評価の窓」の開放は

難しいかもしれない。

## 》 4 現行システムへの処方箋

民主主義社会において、統治者側が精緻な政策評価の結果を産出し、公表し、それらに基づいて政策改善に真摯に取り組むという前提が否定されることはないだろう。同時に不完全な政策決定が受容される以上、評価結果が自らの効用獲得を阻害することがあれば、統治者側が自らの裁量の及ぶ範囲で自らの効用獲得行動を優先するという前提も否定されることはないであろう。現行システムは、各評価アクターの利害が最大公約数的な状態にあり、各アクターが積極的にシステム改革に着手したくなるような土壌とはいえない。西出（2016）は、当時、今後の自治体政策評価の動きとして、組織内外における評価を動かす状況（自発性・外発性）とその動きに対する自治体側の姿勢（積極性・消極性）という2つの軸から4つの展開シナリオを示唆した。その一つ、外発的で消極的な動きは見られたが、それは「EBPM」という新たな概念枠組みでの動きであった。ただし政策評価は、その構成要素として、発展どころか振り出しに戻ったかのような既視感に襲われる議論が展開されていた。政治的・社会的文脈を軽視した、エビデンスを作る評価手法のそれである。

果たして、自治体政策評価の変革が発現するためには、1990年代のような「政策評価の窓」が開放されるタイミングを待つしかないのだろうか。しかし、そのときには至らず、30年という月日が流れている。ゆえに今となって重要なのは、現行システムの中で評価アクター自らが「評価ロックイン」を揺るがす地殻変動を引き起こす議論を深め、方策を探ることである。自らの受容基準を引き下げたとしても、他のアクターのそれに影響を及ぼさなければ、その端緒は見出せるかもしれない。そのインセンティブを発現させるには自治体内の評価アクターが評価に対する有効性感覚をより自覚しなければならない。この感覚こそが評価業務への負担感や徒労感を必ず凌駕する。

本節では、自治体内の各アクターの評価に対する有効性感覚を高め、現行システムの地殻変動を着実にもたらす、今後の処方箋を提示する。

### （1）処方箋の方向性

現行システムにおいて、各評価アクターの評価に対する有効性感覚を高めるには、内部評価という枠組みの中で、各アクターが当該感覚をもって取り組めるオペレーションを創出できるか否かにかかってくる。すなわち、評価結果の産出は各アクターにとって意味がある、と感じさせなければならない。現行システムでは、評価システムの存在を標榜することが裏目的であり、評価結果がそのためのアウトプットとなっている。また、現行システムは、“one for all”、何にでも評価結果を活用しようとするために、全てに中途半端で役立つものを産出している。各アクターが評価結果の存在に意味を見出す

ためには、評価結果を儀式的な「アウトプット」から各アクターの業務遂行のための実のある「インプット」へと位置づけ直す意識転換が地殻変動を生み出す鍵となる。そのためには、アウトプットとして評価結果の産出を担う事業アクターを中心とし、インプットとしてそれを活用する他のアクターとの相互作用に焦点を当てながら、各アクターの評価に対する有効性感覚を高める仕組みを講じなければならない。

## (2) 事業部門内

評価結果を産出する事業部門は、政策や事業改善のためのインプットとして評価結果を自らが活用しなければならない。現行システムでは定型の「評価シート」がそのインプットとなるが、これはあくまで外部へ見せることを前提とした、教師に見せる「反省日記」のような性格を有している。専門的な分析手法など要しないし、要しようとするインセンティブも全くもたらさない。よって事業部門における評価への有効性感覚を高めるには、事業部門が自らの受容基準を引き下げ、自発的に業績測定を超える様々なメソドロジーを試みなければならない。可能な限り事業効果の量的測定は試みるが無理にはさせない。他方、「評価シート」を「廃止」し、ステークホルダー分析やSWOT分析、フィジビリティ分析といった簡便で実践的な手法を用いる。事業効果に過度に執着せず、政策環境やその実行可能性を多様な視点から考察する。これらの結果を用いて実効性の高い改善策の立案を推進するのである。もちろん、当該結果を部門外に強制的に提出させてはいけない。首長レクやサマーレビュー、予算査定において、必要に応じて各事業部門の判断で柔軟に活用すればよいのである。これは、評価客体を所掌する主体、評価主体、そして評価結果を利用する主体が一致する事業部門のための自律的な内部評価の仕組みである。

しかしながら、部門外からの統制を排除し、この自律的評価を事業部門内に機能させるためには、部門内の職員が簡便とはいえ各手法を理解しなければならない。また、評価結果が政策・事業の改善に貢献できる議論の場が存在しなければならない。前者については、評価部門が当該職員を半ば強制的に研修に参加させてもほとんど意味がない。評価部門は手法に関する情報や助言を提供するだけでよい。職員は、必要となれば自発的にその習得を試みる。後者については事業部門の最小ユニットの長と職員が各評価結果を重視する議論を展開できるかが鍵となる。現実機能のためには、首長をトップとした政策決定の各関係部門長が、ヒアリングもしくはレクチャーの際にこれら分析結果に関心を持ち、分析結果産出のための部下の努力を評価することである。

公式システムによって職員の評価行動を統制することの難しさは既に自明である（参照：西出，2020）。首長以下、各関係部門長が評価結果を重視した政策策定に臨まなければ、職員の評価に対する有効性感覚など醸成されない。その意味で上記仕組みの自律性と不作為性は常に紙一重である。評価を強制するシステムではなく、政策策定に係る首長や事業部門の長の基本姿勢こそが、同部門内職員の評価に対する有効性感覚に大きな影響を及ぼすことになる。

### (3) 事業部門と首長

もちろん、上記のような仕組みでは、現行システムのアウトプットである評価シートは存在不要となる。職員の評価に対する負担・不信感はかなり軽減されるであろう。他方、これまで公表資料として評価シートを毎年度活用していた場合には、代替する公表資料が必要となってくる。首長としては、総合計画などの基本計画に沿った政策・施策レベルでの業績測定情報に特化して公表すればよい。よって、政策や施策に総括的なポジティブ評価をしないという、受容基準の引き下げが可能となる。政策・施策の現状や今後についての記述は重要だが、総括的な評価は首長や事業部門の長の成績評価へと転化し、外からの批判材料となる懸念が強くある。その未然防止のための事前操作が生じる思惑も生じ、結果的に、政策策定の政治性を抑制すべき評価が自ら政治性を帯びるようになる。この悪循環こそが事業部門内職員の評価への有効性感覚を低下させているのだ。

そもそも、政策への外部要因の影響や事業規模の財源的限界を踏まえれば、自治体政策だけで地域社会を変容させることは難しい。実際、施策効果と各事業効果との因果的連鎖性も不明瞭だから、両者の連鎖性には齟齬が生じざるを得ない。事業目標が達成しても施策目標が達成しない場合は多くあるし、その逆もしかりである。総括評価となればより客観的・科学的な説明が優先される。「評価ロックイン」を揺り動かすという一点からいえば、首長は、政策・施策の総括評価を、評価結果の公表という形ではなく議会の場で説明すればよいのである。

なお、評価と企画部門が同じであるのなら、評価部門が事業部門から得た評価情報を丁寧に整理し、事業部門を下請け的に活用するのではなく、自らが考えて公表資料を作成する必要がある。これによって計画に沿った政策・施策のみの進捗情報を全庁的に管理し、各事業部門間の調整機能がより担保される。

### (4) 事業部門と財務部門

財務部門は、予算プロセスの中で、評価結果にインプットとしての影響を持ってほしくはない。ただし、評価によって予算の無駄が省けたというロジックを成立させるための操作は厭わない。また、その理屈と評価結果の自家撞着性を利用し、事業予算を統制しようとも考える。とはいえ、予算額の差配はともかく、査定担当職員が事業案の有効性を語れないようでは、財務部門内での予算というパイの奪い合い競争には勝てない。また、勝てないようでは担当事業部門からの信頼を失う。査定担当職員は、財務部門内で担当事業部門の代表者に転じることがあるからだ。よって、当該職員は事業案の有効性を論理的に説明できる情報は少なくとも理解していなければならない。その点についての正確な情報を担当事業部門が提供してくれるのなら財務部門は有難い。事業部門にとって新規事業案や事業改善案の実現可能性は高まるし、財務部門内での競争の質も同様に高まってゆく。査定担当職員と事業部門において、このような使い道の共通理解が生まれれば、評価に対する共通の有効性感覚が両者の間に芽生えることになる。

とはいえ、両者の立場は要求する側と査定する側という点で全く異なる。事業部門は査定者との情報の非対称性を利用してゲーミングを目論み、財務部門には理屈を超えた政治的判断が求められる。しかし、それらを与件としてでも、両者の評価に対する有効性感覚を向上させるには、財務部門自らが受容基準を引き下げ、評価結果の介入に柔軟性を持たせなければならない。また、事業部門が様々な分析結果を提供し、有効性に係る基本論理を両部門が協働で組み立てるという仕組みを受容することも重要だ。財務部門からみれば、事業案の有効性の事前検証という位置づけで、事業部門の提供情報をインプットとして活用すればよい。両者の立場は幾ばくかの親和性を帯びることによって、評価作業の有機的展開が期待できるのである。

### (5) 統制から自律へ

現行システムは、事業部門内、事業部門と首長、事業部門と財務部門における評価結果の活用の視点から上記の仕組みを装置化すると、かなり独立的な個別評価の集成的システムになる。結果として、これまで曖昧であった政策や事業改善、予算査定における評価結果の活用は各部門の自律性に委ねられる。一つの評価結果を全体で使おうという儀式的な作業は事実上なくなり、必要とするアクターが必要とする情報を分析し、自らが利用する。単一のシステムで全ての地方自治体のオーダーに答え得る評価システムはそもそもファンタジーなのだ。これらの修正が具現化されれば、現行システムによる作業の統制はかなり簡素化される。代わって評価部門には、組織内の評価キャパシティや有効性感覚の向上に資するロジスティクス業務が求められることになるであろう。

当然、事業部門内や事業部門及び財務部門間に内生化された評価の仕組みはシステムで自動化されるものではない。当該部門の自律性に大きく依存する。よって外部部門からの作業監視が働かないため、不作為状態になる恐れはある。しかしシステムで統制を目論む内部評価では、評価アクターに自己防衛できる一定の裁量行為が付加される以上、儀式化への道は避けられない。自律性に頼るだけのシステムは貧弱に見えるかもしれない。とはいえ、システムに自律性を備えた評価を実装しない限り、評価結果がインプットとして活用されることは極めて困難なのである。

## 》 おわりに

本章では、現行システムの沿革とその現在地、評価ロックインの理由、そして自治体政策評価の今後について、特に現行システムの内外環境を踏まえた、地殻変動をもたらす自律的な処方箋を提示したことになる。

ほぼ30年の間、批判に晒されながらも、実際、現行システムが存続している以上、もはや、この場において絵空事のような改善・改革案を議論するわけにはいかない。もちろん本章での説明は、自治体

政策評価の全体像を完全に捉えたものではなく、単純化し過ぎている面もあるだろう。それでも「評価ロックイン」が30年も続く現行システムの本質的な議論を深め、それに対応できるベクトルは示すことができたのではないかと考える。評価の自律性は最も重要だ。首長には、処方箋の効用を高めるべく、組織内に評価作業での政策競争を是とする土壌を育ててほしい。

振り返れば、行政測定、プログラム評価、マネジメントレビュー、業績測定のように、何年かごとに政策検証のためのニュー・ワードが創造され、またそれが定着しないうちに、さらなる新たな用語が出現してきた。今日のEBPMがその一つであろう。政策評価の発展は、EBPMの台頭もあり、実務においても研究においても停滞してしまった感がある。EBPMの適切な実装を期待する一方で、自治体政策評価がこのままロックインされた状態で留まってほしくはない。

一連の処方箋は漢方薬的なものであり、全ての自治体で効果が発現するとも限らない。しかし、堅牢な現行システムひいては自治体政策評価の地殻変動をもたらす「千丈の堤の蟻の一穴」になることは期待できる。もちろん、当該案以外にも有効なアイデアは存在するはずである。いずれにせよ、自治体政策評価の実務や研究に携わる者には、その時々の新用語の流行に左右されることなく、より良い解を着実かつ継続的に見つけてゆく努力が求められよう。

---

#### 参考文献

- 上山信一・井関友伸（2003）『自治体再生戦略－行政評価と経営改革』日本評論社
- 梅田次郎・小野達也・中泉拓也（2004）『行政評価と統計』（財）日本統計協会
- 佐藤徹（2024）「シン・自治体評価－形骸化した行政評価からいかに脱皮を図るか」『日本評価研究』第24巻第2号、pp. 63-77
- 総務省（2017）「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成29年6月公表）」[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000529114.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000529114.pdf)（最終閲覧日：2025年12月20日）
- 東京市町村自治調査会（2023）『基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究報告書』[https://www.tama-100.or.jp/cmsfiles/contents/0000001/1216/gyouseihyouka\\_houkokusyo.pdf](https://www.tama-100.or.jp/cmsfiles/contents/0000001/1216/gyouseihyouka_houkokusyo.pdf)（最終閲覧日：2025年12月20日）
- 西出順郎（2021）「政策評価、その問題の本質を考える」『都市問題』5月号、pp. 4-9
- （2020）『政策はなぜ検証できないのか－政策評価制度の研究』勁草書房
- （2016）「自治体評価を振り返る－『活かさず殺さず』の20年」『日本評価研究』第16巻第1号、pp. 17-30
- オズボーン、D・ゲーブラー、T。（1995）〔高地高司訳〕『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター（Osborne, D. and Gaebler, Ted, A., *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, Addison-Wesley, 1993.）
- パワー、M。（2003）〔国部克彦他訳〕『監査社会』東洋経済新報社（Power, M., *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, 1997.）
- Weible, Christopher, M. and Workman, Samuel, *Methods of the Policy Process*, Routledge 2022.

第4章



**JICAの事業評価から  
地方自治体の政策評価を考える**

広島市立大学 国際学部 教授

佐藤 敦郎





## 要 約

本章は、独立行政法人 国際協力機構（JICA）の事業評価から地方自治体の政策評価に役立つ示唆を得ることを目的としている。JICA の事業評価を取り上げるのは、日本の政策評価も、ODA 評価と密接に関係して発展してきたと考えられるからである。最初に、JICA の事業評価について概説する。ODA に関して外務省と JICA の関係であるが、外務省は政策レベルを担い、JICA はプロジェクトレベルの実施に責任を持っている。JICA の事業評価のうち、プロジェクト評価は、PDCA サイクルに基づき行われる。事前評価、モニタリング、事後評価、そしてフィードバックである。JICA は 2014 年に事業評価を大きく見直した。中間レビューと終了時評価を廃止し、モニタリングを重視するようになった。さらに、運用上の変化として、着目すべきは、① PDM の項目（アウトプット、アウトカム、指標、目標値など）を実施期間中に柔軟に変更できるようにしたこと、② 目標値の達成ではなく、目標に向かって事業を進めることに重点を置いたことである。このことにより、PDM は、PO（活動計画）とともに、自己管理ツールとしての機能が高まったと考えられる。また、相手側政府のオーナーシップも高まったといえる。地方自治体と共通する評価の問題として、① ロジックモデルや指標、目標値の設定が適切でない場合があること、② PDM に記載されたことをやりさえすればよいと考えること、③ 成果指標の目標値達成を過度に重視してしまうことなどが挙げられる。こうした問題点に対して、地方自治体の政策評価への示唆としては、事業開始後も指標や目標値を柔軟に変更できるようにすること、成果指標の目標値達成よりも事業の本来の目的達成に向けた前進を重視することである。また、インパクト評価手法の考え方を取り入れ、プロジェクトによって正の効果があったかを測ることが重要である。さらに、事業の評価を実施中や実施直後に行うのではなく、事業のインパクトや持続性を正確に測るため、事業実施後 3 年以内に行う事後評価の導入も有益である。

## 》はじめに

本章の目的は、独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）の事業評価の観点から、地方自治体の政策評価に役立つことを考察することである<sup>1</sup>。地方自治体の政策評価を考える際に、JICAの事業評価を参考にする理由は、日本の政策評価の歴史自体が、外務省やJICAの政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）と密接に関係して、発展してきたものと考えられるからである。例えば、政策評価の分野で、第一人者である山谷清志同志社大学名誉教授は外務省経済協力局評価室長をされている。学術を外務省での実務に活かすとともに、外務省での実務経験もその後の学術に活かしたと考えられる（山谷 2025）。組織に着目すると、ODA評価やJICAの各種事業実施に多くの実績がある国際開発センター（International Development Center of Japan: IDCJ）が、長い間、日本評価学会の事務局をしている<sup>2</sup>。このように、学者や実務家の中には、「ODA評価」を1つの参照軸として、日本の政策評価制度を構築し、論じてきた人たちが少なからずいると推測できる。

また、近年、日本では「社会課題を解決する」という言葉をよく聞くようになった。しかし、開発途上国では社会課題を目にすることが多く、国際協力の仕事は、その解決のお手伝いということになる。開発途上国の国際協力の現場では、あたり前のように「ロジックモデル」、「ログフレーム」、「PDCA」、「KPI」といった言葉を使い、ランダム化比較試験（Randomized Controlled Trial: RCT）などのインパクト評価も試みられている。さらに、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）（2015年～2030年）は、日本の政策形成にも影響を与えているが、もともとは開発途上国を対象とした国連ミレニアム開発目標（MDGs）（実施期間：2001年から2015年）がベースとなってできている。

このように、政策評価制度を考えるうえで、開発途上国と先進国における違いは相対的なものでしかなく、開発途上国で使用している評価手法そのものを、多少の注意書きとともに日本の政策評価制度に取り入れることは可能であると考えられる。筆者自身も、埼玉県職員として、政策評価（施策評価、事務事業評価）を経験し、その後、転職した開発援助の世界で外務省ODA評価に関わり、従事したJICAの技術協力プロジェクトでは評価を受ける立場を経験した<sup>3</sup>。こうした経験も踏まえながら本章の論考を進

<sup>1</sup> 本章では、地方自治体の「政策評価」を「政策」「施策」「事業」の「評価」を含む言葉として使う。JICAのプロジェクトとの比較では、用語上は、地方自治体の事業レベルと合っているが、JICAのプロジェクトの中には数百億円の有償資金協力プロジェクトの中に複数のプロジェクトを含むような、地方自治体の施策（プログラム）に匹敵するものもある。また、国際協力の効果を上げるために有償資金協力プロジェクトと技術協力プロジェクトを組み合わせることも行われている。そのため、JICAのプロジェクトは、地方自治体の事業レベルから施策レベルまでを対象とすると考えることもできる。本章では、「政策」のレベルを多少柔軟に考えることによって、地方自治体の政策評価に役立つようなことを示していきたい。なお、本章の見解は筆者のJICA専門家・アドバイザーとしての経験に基づく個人的見解であり、JICAの見解を代表するものではない。

<sup>2</sup> 国際開発センターのウェブサイトによると、2020年の段階で、日本評価学会の設立当初から19年間事務局を務めてきたとある。<https://www.idcj.jp/pickup/connect/20000101.html>（最終閲覧日：2025年12月31日）。

<sup>3</sup> 筆者は、国際開発センターで、外務省のODA評価「太平洋島嶼国」にコンサルタントとして従事し、有識者である大学教授らとともにフィジーやソロモン諸島を訪れ、ODAの有効性などを総合的に評価する仕事の補助作業にあたった。その他、国際開発センターで、フィリピンやキルギスでの技術協力プロジェクトに従事した。また、2009年～2011年

めていきたい<sup>4</sup>。

本章の具体的な目的は次の2つである。

1. JICAの事業評価から地方自治体の政策評価に役立つことを学ぶ。
2. JICAの事業評価から地方自治体の政策評価と共通する課題を探る。

1番目の地方自治体の政策評価に役立つことを学ぶことについては、2つの観点から考えていきたい。第1に、JICAでは、事業評価の仕方が2014年に大きく変わったが、何が問題で変わったのかを考えることによって、地方自治体の政策評価に役立つことを抽出していきたい。第2に、JICAはRCTなど様々な評価手法を取り入れている。どのような評価手法を何のために採用し実施しているのかを考えることによって、地方自治体に取り入れることが可能な評価手法を考えていきたい。

2番目のJICAと地方自治体で共通する課題の探索は、国際協力プロジェクトの中には、プロジェクト名やプロジェクトの対象などが一部変わるものの、大きな枠組みはそのままで10年間や15年間支援が続くものがある。理屈的には、プロジェクトが上手くいっていれば当初の目的は達成されたはずなので、プロジェクトは長くは続かないことになる。逆に、プロジェクトが上手くいかなかったら、プロジェクトそのものが良くなかったことになり、次期プロジェクト（次のフェーズ）はないはずである。このように、プロジェクトが、第3フェーズ、第4フェーズと長く続くのには、事業評価を超えた何らかの理由があると考えられる。その理由を探索することで、地方自治体の政策評価と共通する課題（評価の難しさ、限界）を考えていきたい。

本章の構成であるが、第1節では、現在のJICAの事業評価制度を外務省の評価制度との違いを示しながら説明をする。第2節では、2014年の事業評価制度の見直しに注目する。見直しの理由を考えることによって、地方自治体の政策評価への示唆を得る。第3節では、JICAのインパクト評価の手法を参考にして、地方自治体の政策評価制度の改善に活かせる手法について考察する。第4節では、JICAプロジェクトがなぜ長く続くのかを考えることによって、地方自治体の政策評価との共通の課題（限界）を考える。

---

には技術協力プロジェクトのJICA長期専門家としてラオス財務省に勤務した。その後、アイ・シー・ネット株式会社のシニアコンサルタントとして、ラオス、バングラデシュ、ガーナ、モンゴルでJICAの技術協力プロジェクトに従事した。有償資金協力については、バングラデシュでインフラ整備とガバナンス強化を同時に行うプロジェクトの準備調査に関わった。

<sup>4</sup> 国際協力においては、個別の「事業」は、「プロジェクト」と呼ぶことが多いため、以下、個別の事業は「プロジェクト」と呼ぶ。なお、プロジェクトの評価についてはJICAで使用している「事業評価」を使用する。

# 1 JICAの事業評価の概要

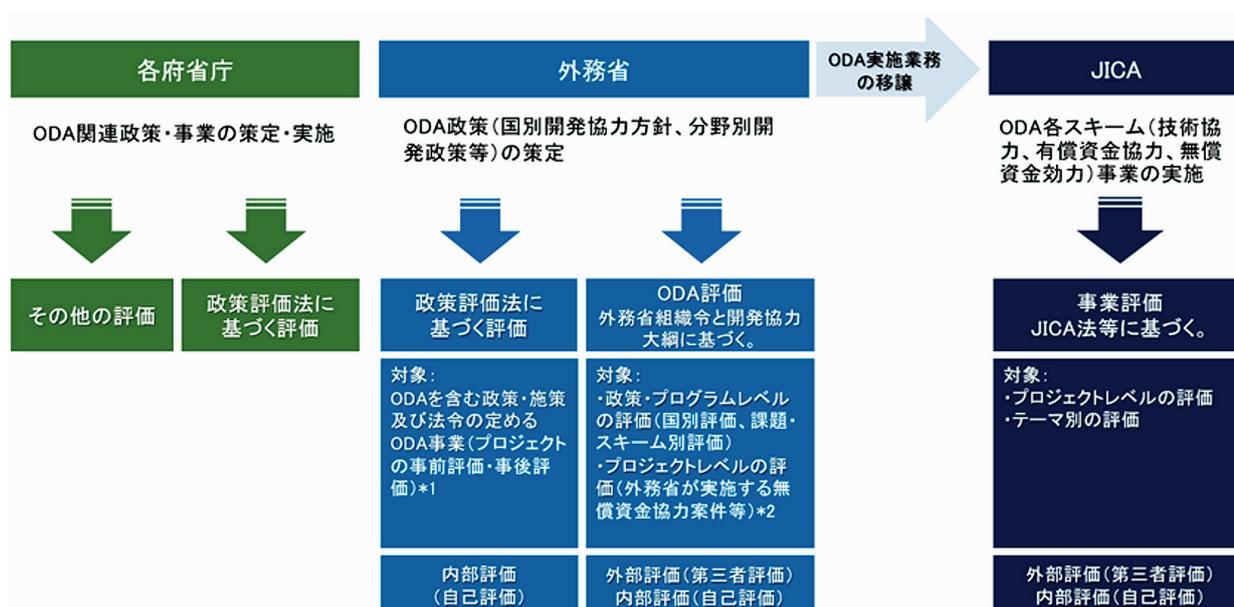
## (1) 外務省とJICAによるODAに関する評価

図表4-1にあるように、各府省庁もODAに関する政策・事業の策定・実施を行っている。しかし、主なODA政策は外務省で策定され、多くのODAプロジェクトは国際協力機構（JICA）で実施されている。そこで、①では、外務省によるODAに関する評価を、②ではJICAの事業評価を概観する。

### ① 外務省によるODAに関する評価

ODAに関する外務省の評価には、「行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）」に基づき実施する「政策評価」と外務省組織令等に基づいて実施する「ODA評価」とがある。政策評価法に基づく評価は内部評価（自己評価）であり、外務省ODA評価は第三者評価（外部の独立した第三者による評価）と内部評価（自己評価）がある。政策評価法に基づく政策評価には事前・事後評価があり、事前評価は、一定額以上の有償資金協力と無償資金協力が対象となる<sup>5</sup>。

図表4-1 外務省とJICAによるODAに関する評価



出所：外務省ウェブサイト

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/page22\\_001050.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/page22_001050.html)  
(最終閲覧日：2025年12月31日)

<sup>5</sup> 事前評価の対象は、①有償資金協力：政策評価法及び関連政令に基づき、E/N 供与限度額150億円以上の有償資金協力プロジェクト、②無償資金協力：政策評価法及び関連政令に基づき、E/N 供与限度額10億円以上の無償資金協力プロジェクトである。事後評価は、①未着手案件：政策決定後5年を経過した時点で貸付ないし贈与契約が締結されていない、あるいは貸付実行ないし資金支払が開始されていない等の案件、②未了案件：政策決定後10年を経過した時点で貸付実行ないし資金支払が未了である等の案件となっている。外務省ウェブサイト [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/index\\_hyouka05.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/index_hyouka05.html) (最終閲覧日：2025年12月31日)。

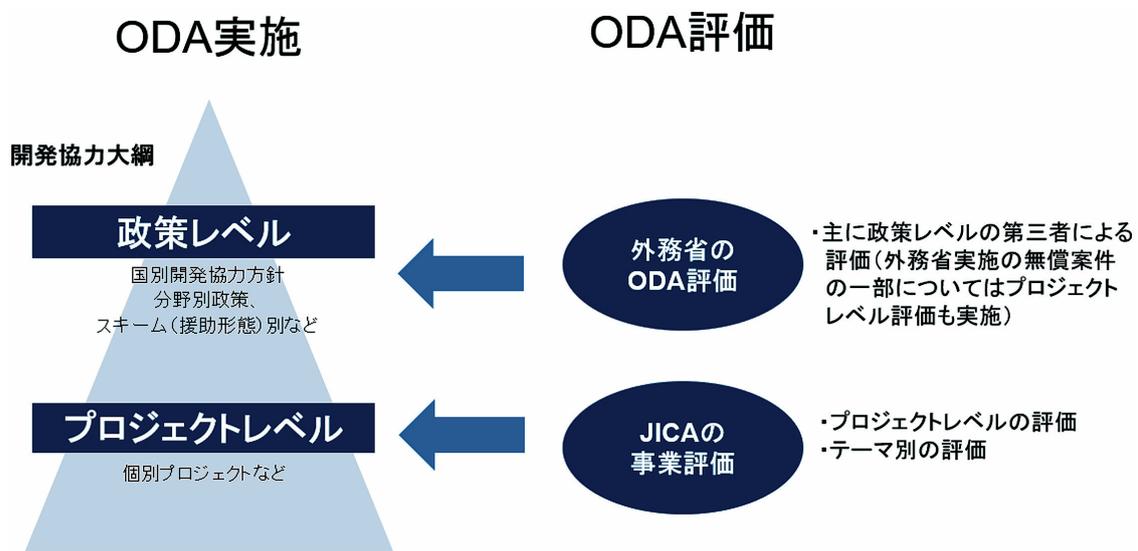
ODA 評価（第三者評価）は、政策・プログラムレベルの評価、プロジェクトレベルの評価に分かれる。政策・プログラムレベルの評価は、国別評価、課題・スキーム別評価がある<sup>6</sup>。

## ② ODA に関する外務省と JICA の役割

JICA の ODA のスキームには、技術協力、無償資金協力、有償資金協力（円借款）の3つがある。図表4-2にあるように、外務省は、一部の無償資金協力を行っているが、基本的に政策レベルを担い、国別開発協力方針や分野別政策を策定している。一方、JICA はプロジェクトレベルで個別プロジェクトの実施に責任を持っている。エージェンシー制度から見ると、JICA はエージェンシーであり、外務省の ODA 実施業務が移譲されている。組織としては、JICA は独立行政法人である。

JICA の事業評価には、プロジェクトレベルの評価とテーマ別評価がある。プロジェクトレベルの評価に関して、内部評価（自己評価）が原則であり、協力金額が2億円以上の全てのプロジェクトは事後評価の対象となる。協力金額が10億円以上のプロジェクトは、外部評価（第三者評価）の対象となる。したがって、外務省の事前評価の基準と合わせると、150億円以上の有償資金協力、10億円以上の無償

図表4-2 外務省の ODA 評価と JICA の事業評価の関係



出所：外務省ウェブサイト

([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/page22\\_001050.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/page22_001050.html))

<sup>6</sup> 2025年度のODA評価（第三者評価）の対象は、政策レベルの評価のうち、国別評価は「ウズベキスタン国別評価」、課題別評価は「デジタル・情報通信技術（ICT）分野の協力の評価」、スキーム別評価は「無償資金協力（国際機関連携方式）の評価」であった。プロジェクトレベルの評価は外務省が実施する無償資金協力案件の評価であり、「平成28年度対カンボジア無償資金協力（事業・運営権対応型）」「コンポントム上水道拡張計画」の評価及び「令和2年度対カンボジア無償資金協力「経済社会開発計画」の評価」となっている。外務省ウェブサイト [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/yotei\\_anken.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/yotei_anken.html)（最終閲覧日：2025年12月31日）。

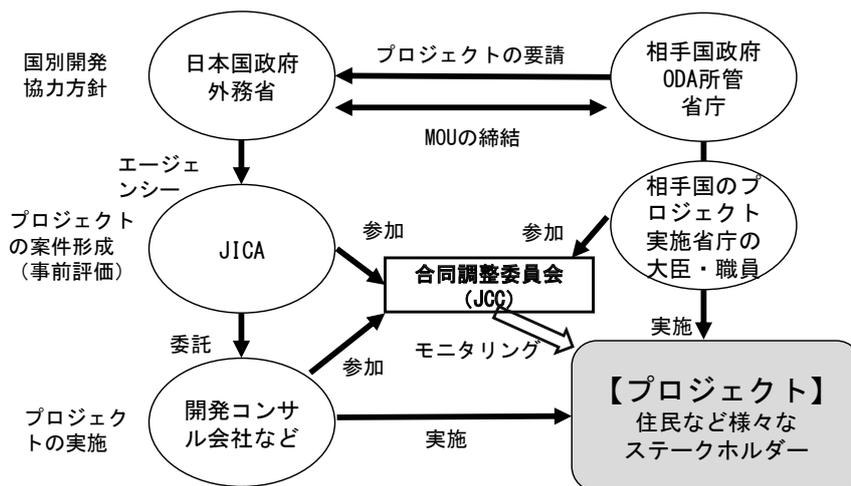
資金協力プロジェクトは外務省の事前評価、JICAの事後評価の両方の対象となる。

以上が、ODAに関する、外務省とJICAの役割である。次にJICAの事業評価を詳述していく。

## (2) JICAによる事業評価の詳細

JICAの事業評価の目的は「事業のさらなる改善」と「国民への説明責任を果たすこと」の2点である<sup>7</sup>。このことは表面的には、「国民」を「住民」に替えれば、地方自治体の政策評価と変わることはない。ただし、国際協力プロジェクトが、地方自治体の政策評価と大きく異なるのは、相手国政府や相手国の住民（プロジェクトの対象となる場合は「受益者」などと位置づけられる）が存在することである。また、JICAのプロジェクトはJICA直営の場合もあるが、インフラ整備のほか、社会開発分野も開発コンサル会社などの民間企業に委託して実施することが多い。図表4-3は、JICA、開発コンサル会社、相手国の省庁の大臣・職員など、多様なアクターの関係を表したものである。技術協力プロジェクトは、現場では、相手国政府の職員と開発コンサル会社の社員（以下、「開発コンサルタント」という。）が協働してプロジェクトを進めていく。とはいえ、プロジェクトが上手くいかなければ、JICAからは開発コンサル会社や開発コンサルタントの実施能力が問われることになる。①で、標準的なJICAのプロジェクトの評価・モニタリングの仕組みをみていく。②では、JICAの評価基準の中心をなす「DAC評価6基準」を説明する。③では、テーマ別評価など、その他のJICAの事業評価の特徴をみてきたい。

図表4-3 JICAプロジェクトをめぐるアクターの関係



出所：筆者作成

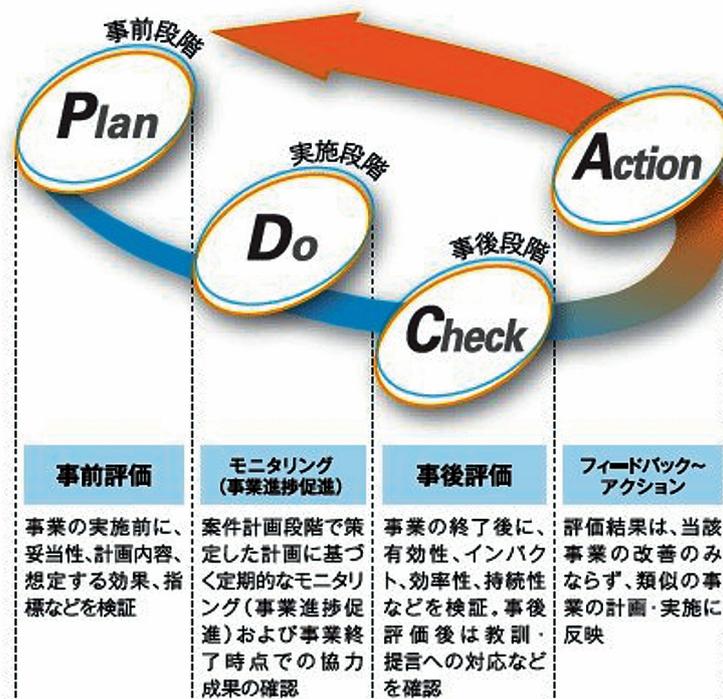
<sup>7</sup> JICAのウェブサイトによる <https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/about.html> (最終閲覧日：2025年12月31日)。

① PDCA サイクルにおける JICA の評価・モニタリングの仕組み

JICA の事業評価を、図表4-4 のPDCA サイクルに沿いながら説明する。ここでは、技術協力プロジェクトを民間企業（開発コンサル会社）に委託して実施する場合を想定する。プロジェクトの実施前に、事前評価（Plan）が行われ、妥当性、計画内容、指標などが検証される。事前評価は、複数のメンバーにより行われ、その都度、構成メンバーは異なる。例えば、JICA 事務所の副所長、職員、JICA 本部からの職員、評価のフレームを作成する開発コンサルタント、その分野で専門性を有する開発コンサルタントなどから構成される<sup>8</sup>。ここでは、ロジックモデルに基づく、プロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix: PDM）を作成する<sup>9</sup>。また、おおまかな活動計画（Plan of Operation: PO）が作成される。その後、企画提案方式などによる入札でプロジェクトを実施する会社が決まる。

実施段階（Do）では、PDM と、入札プロセスや JICA と開発コンサル会社との契約を経てより具体的にになった PO を使って、定期的なモニタリング（事業進捗促進）が行われる。プロジェクトに従事す

図表4-4 PDCA と事業評価との関係



出所：JICA ウェブサイト

<https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/about.html#a02>

(最終閲覧日：2025年12月31日)

<sup>8</sup> 事前評価に参加した民間のコンサルは、公平性の確保の観点から、本番の案件の応札ができないなど、制約がある場合がある。

<sup>9</sup> PDMの様式については、JICAのウェブサイト参照 [https://www.jica.go.jp/Resource/activities/schemes/science/form/ku57pq0000nj5mf-att/monitoring\\_01.pdf](https://www.jica.go.jp/Resource/activities/schemes/science/form/ku57pq0000nj5mf-att/monitoring_01.pdf) (最終閲覧日：2025年12月31日)。JICAでは、PDMという用語を使うが、他の国際機関は、同じようなフレームをロジカルフレームワークやログフレームなどと呼ぶ。

る開発コンサルタントが6か月おきに、モニタリングシートに記載をして、カウンターパートである相手国政府の省庁の幹部や職員と内容を確認する。目標数値の変更などは柔軟に対応することができる。図表4-3にある、合同調整委員会（Joint Coordination Committee: JCC）の場で成果が確認され、参加者の合意があれば、JCCを通じて、正式に、PDMのアウトプット、アウトカムの内容や成果指標の変更ができる。第2節で説明するが、2014年の事業評価の見直し以前には、実施期間中に、中間レビューと終了時評価が行われていたが、現在では、モニタリングが中心となり、プロジェクト終了時点でも協力の成果をJCCで確認するに留まる。

事後評価（Check）は、既に記載したように、協力金額が2億円以上の全てのプロジェクトが対象となる。また、協力金額が10億円以上のプロジェクトは、外部評価（第三者評価）の対象となる。事後評価はプロジェクトの終了後3年以内実施される。

#### ② DAC評価6基準に基づくJICAの評価基準

JICAの評価の基準として、重視するのが経済協力開発機構／開発援助委員会（OECD - DAC）による国際的なODA評価の視点である「DAC評価6基準」である。評価6基準は、①妥当性、②整合性、③有効性、④インパクト、⑤効率性、⑥持続性の6つである。以前は「DAC評価5基準」であったが、2019年に整合性が加わって、6基準となった。事前評価、事後評価における評価の基準であり、中間レビュー、終了後評価が行われていた時にはその基準にもなっていた（当時は、評価5基準）。「DAC評価6基準」に基づくJICAの評価基準は、図表4-5のとおりである。

また、JICAは、事後評価では、DAC評価6基準ではカバーされない、事業実施に際しての「適応・貢献（多様な事業環境を取り巻く変化への適時・適切な対応）」や「付加価値・創造価値（JICA固有の付加価値、イノベティブな取組等）」を視点として加えている。

「DAC評価6基準」を個別にみていく。「妥当性」の評価基準は、事前評価ではとても大切な基準であり、相手国の開発計画やニーズとの合致を確認する。ただし、事後評価においては、事業開始時に相手国と覚書（Memorandum of Understanding: MOU）等を交わしている以上、この項目が「妥当性なし」と評価されることはないと考えられる。「整合性」も、事前評価が実施される前の段階で、既に日本政府やJICAのスクリーニングを通過しているので、日本政府やJICAの方針と合致しないと評価されることは考えにくい。JICAの他事業（技術協力・有償／無償資金協力等）との具体的な相乗効果もここで確認される。「有効性」は期待された効果の達成度をみるが、アウトプットは数値化できても、アウトカムは測定が難しい。数字で測ることが難しい場合、定性的なインタビュー調査などによって確認していると考えられる。一部のプロジェクトでは、インパクト評価（RCTなど）の手法で測定している。PDMの作成時やプロジェクト実施中に、測定しやすい指標を選定しておくことなどが必要になる。「インパクト」は間接的・長期的効果の実現状況であり、プロジェクト終了時ではまだ効果が出ていな

図表4-5 「DAC評価6基準」に基づくJICAの評価基準

基準	定義
妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>支援実施の妥当性（当該国の開発計画、開発ニーズ／社会のニーズ／対象地域の受益者層）</li> <li>「受益者」に着目し、弱者への配慮や公平性を踏まえて事業が形成・実施されたか</li> <li>事業計画、アプローチのロジックの適切性</li> </ul>
整合性	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本政府・JICAの開発協力方針との整合性</li> <li>JICAの他事業（技術協力・有償／無償資金協力等）との具体的な相乗効果</li> <li>日本の他事業、他の開発協力機関等による支援と適切に相互補完しているか、国際的な枠組み（SDGs等の国際目標やイニシアティブ・規範や基準）と整合しているか</li> </ul>
有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>期待された事業の効果の、目標年次における目標水準の達成度（受益者間の差異を含む）</li> </ul>
インパクト	<ul style="list-style-type: none"> <li>正負の間接的・長期的効果の実現状況（社会システムや規範、人々の幸福、人権、ジェンダーの平等、環境社会配慮）</li> </ul>
効率性	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業の投入計画や、事業期間・事業費の計画と実績の比較</li> </ul>
持続性	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業によって発現した効果の持続性の見通し</li> <li>組織・体制面、技術面、財務面（運営・維持管理予算確保の状況）、環境社会面、リスクへの対応、運営維持管理の状況</li> </ul>

出所：JICA（2025）

いとされ、事後評価で検証する<sup>10</sup>。「効率性」は計画と実績の比較である。「持続性」も事後評価で重点的に確認される。「持続性」は重要な評価基準であるが、様々な理由からプロジェクトで作った仕組みが数年でなくなっていることも多い。

DAC評価6基準のうち、地方自治体の評価に役立つであろうこととしては、1つは、「整合性」で挙げた、他事業との具体的な相乗効果の視点である。地方自治体の評価において、他の事業との相乗効果といった視点はあまりないと考えられる。2つ目は、事後評価段階の「インパクト」や「持続性」の確認である。地方自治体の事業は、単年度主義が原則のため、政策評価で修了後のインパクトや持続性を対象とすることは少ないと考えられる。事業の性質にもよるが、地方自治体の政策評価を考えるうえで参考になる。

### ③ テーマ別評価による総合的・横断的な評価

テーマ別評価もJICAの事業評価の特徴である。特定の開発課題や援助手法をテーマとして、複数のプロジェクトを対象に、総合的、横断的に評価を実施している。テーマ別評価の目的は、通常の事業評価とは異なる切り口で評価することによって、共通する提言・教訓を抽出することである。

<sup>10</sup> DAC評価6基準の「インパクト」は、ロジックモデルにおける、アウトカムの上位概念のインパクトと同様であるが、インパクト評価における「インパクト」は、アウトカムを含む、事業により直接的に発現した効果を指すため、異なることに注意が必要である。

2024年度のテーマ別評価は、「日系社会連携事業がもたらす事業効果の可視化」、「他機関連携／JICA内連携がもたらす事業効果・持続への貢献について」などのテーマで実施されている。

テーマ別評価を地方自治体の政策評価に活かす場合、県ならば複数の市町村や地域で、同じテーマを取り上げて、比較・分析するような形が考えられる。例えば、妊産婦対策に力を入れている県において、県単独の妊産婦支援事業について、市町村担当者を交えたテーマ別評価を行い、比較的核家族の多い都市圏や二世帯居住の多い農業圏など、圏域市町村の違いを踏まえた事業の効果、インパクトを比較分析し、そこで得られた教訓をもとに事業の効果的な活用方法の普及に努めることなどが想定される。

## 》 2 JICAによる事業評価の見直し

### (1) 事業評価の見直しのポイント

JICAの事業評価は2014年に大きく転換した。それ以前は、事前評価、中間レビュー、終了時評価、事後評価、事後モニタリングという流れが基本だった<sup>11</sup>。事前評価は、現在も存在し、大きく内容は変わっていないと考えられる。しかし、実施期間が比較的長期の技術協力プロジェクトや有償資金協力プロジェクトに対して中間点で行われていた中間レビューや、技術協力プロジェクトを対象に終了の半年前を目途に行っていた終了時評価は、コストや効果の観点から無駄が多いということで廃止された。中間レビューや終了時評価をするには、東京の本部からの調査団の派遣経費や評価専門のコンサルタントの派遣経費などコスト面を勘案しての判断であること、そして、評価専門のコンサルタントは特定の課題分野の専門家とは必ずしもいえないため、深い指摘ができないなどの問題があった。もちろん、東京の本部からその分野のJICA国際協力専門員（JICAが実施するプロジェクトへの指導・助言を行うスペシャリスト）が来ることもあるが、一般的に評価専門のコンサルタントよりも評価のために滞在する期間は短い。

筆者自身も、従事していたプロジェクトに関して2回ほど終了時評価を経験したが、2、3年間従事していたプロジェクトに対して、10日ほどの期間で、DAC評価5基準（現在は6基準）に基づいて様々な角度から評価を行い、効果的な提言をするのは難しいと感じた。また、評価団からの指摘も、何らかの評価の意義を出すための指摘事項探しのように感じている感があった。

もちろん、本部から課題部（保健、教育といった専門分野ごとの部をJICAでは課題部という）の職員やJICA国際協力専門員が実施中のプロジェクトの現場に来て助言をして貰えるのは、上手く機能す

<sup>11</sup> 当時の国際協力機構事業評価年次報告書によると「中間レビュー」は、プロジェクトの妥当性を再検証するとともに、有効性・効率性の観点から目標達成見込み、プロジェクトの促進・阻害要因とその動向等を分析する。中間レビューの評価結果は、プロジェクトの計画の見直しや、運営体制の改善に活用される。「終了時評価」は、プロジェクト目標の達成見込み、効率性及び持続性等を中心に検証し、残りの実施期間の事業計画を相手国政府側と策定してプロジェクトを終了することの適否、今後のフォローアップの必要性などを判断する、とある（JICA 2013）。

れば、プロジェクトにとって大変効果的ということになる。しかし、そのようにならないのは、そもそも委託する側（JICA）と委託される側（民間コンサル会社）の立場の違い（プリンシパル・エージェントの関係）に加えて、評価する側と評価される側といった立場の違いがさらに加わるため、対等な関係で、かつ、客観的に評価内容について議論を交わすことが難しいということが理由として挙げられる。また、短期間の評価であるため、どうしても当初設定された指標が達成されているか、否かに重きが置かれ、プロジェクトの改善に向けた本質的な議論ができないことも理由としてある。

既述のとおり、現在は、実施期間中は、「モニタリング」が非常に重視されるようになった。6か月に1回程度のJCCの中で、ロジックモデルが書かれたPDMと、活動計画であるPOの2つのフォーマットを使い、進捗を確認することが中心となった。なお、JCCの構成メンバーは、相手国政府の大臣（あるいは副大臣）、局長、職員、JICA事務所長（あるいは副所長）、担当職員、日本大使館員、開発コンサル会社のプロジェクトメンバーなどからなる。

このように、中間レビュー、終了時評価といった事業評価がなくなり、定期的なモニタリングが重視されるようになった。同時に、筆者が経験した運用上の変化としては、以前は、PDMにおけるアウトプットやアウトカム の文言、指標や目標数値は固定していたが、プロジェクト実施後に決めた方がよい目標値などは、当初のPDMでは空欄のまま、プロジェクト開始後6か月以内に決めれば良いとなった。また、プロジェクトが始まったあとでも、カウンターパートである相手国の省庁と協議して合意すれば、指標や目標値が柔軟に変更できるようになった。PDMは、近年、日本の地方自治体でも、作成するところが増えているロジックモデルをベースとしたものである。ロジックモデルのアウトプット、アウトカム、インパクトの指標や目標値が変更可能であるということは、PDM自体が、絶対的なものではなく、プロジェクトのマネジメントツール（自己管理ツール）としての役割が高まったとも考えられる。

プロジェクトの現場では、開発コンサル会社のプロジェクトメンバーとカウンターパートである相手国政府の局長や職員が一緒に、プロジェクト目標の達成を目指す。敢えて例えて言うと次のような変化である。2014年以前は、当初の目標として1000m先にニンジンがぶら下がっていて、そのために一生懸命走っていたのだが、見直し後は、100m先にカウンターパートと合意した好物であるチョコレートがぶら下がっていて、それを目指して走るようなものである。そして、もし100m先でも遠いと感じるなら、50m先にチョコレートを持ってきたり、チョコレートの代わりにケーキを持ってきたりすることである。大切なのは、高い目標を掲げてほとんど走らないで終わるよりは、まずは、50mでも100mでも走って達成感を持ちましょう、ということである。プロジェクト終了後の持続可能性を考えても、コンサルタントがいろいろとやってあげて、1度だけ、1000mを走りぬくよりも、自分の力で100m、200mと徐々に走れるようになった方が好ましいといった感じである。技術協力プロジェクトは、カウンターパートの能力向上もプロジェクトの目的の1つの柱であるために、こうした変化は好ましいと言える。

筆者が従事していたガーナの保健プロジェクトでは、プロジェクトを開始してから約2年後に、プロジェクトのアウトプット、アウトカムの内容や指標の見直しのために、丸1日かけたワークショップを実施した。このように、カウンターパートが納得する形で、目標設定をすることがカウンターパートのその後のコミットメントやオーナーシップを高めることに繋がる可能性がある。

### (2) 地方自治体の政策評価への示唆

上記では、主に中間レビューや終了時評価における問題（評価の限界）を指摘した。次に、日本の地方自治体の政策評価制度と共通する、「評価にまつわる問題」（マイナス面）を考えていきたい。

#### ① 評価そのものに内在する問題

第1に、そもそもロジックモデルに基づくPDMは良く作成されているのか、という問題がある。最近、地方自治体でもロジックモデルを作成するようになってきているが、JICAは、事業評価のツールとして、ロジックモデルに基づいたPDMを長い間使用している。プロジェクトの生成には時間がかかるものの、PDMを作成する事前評価は、2週間くらいの間に短期間で作成することが多い。そのため、アウトプットやアウトカムが練られていないことがある。また、指標もプロジェクトの性格とかけ離れた入手しやすい一般的なものを使用したり、目標値の設定もあまり根拠がなく作成したりすることもある。JICAが雇う評価専門の開発コンサルタントもベテランから、大学院を修了して開発業界に入ったばかりの新人までいろいろである。JICA事務所の職員なども一緒に事前評価に加わっているが、JICA事務所の担当者も任期付きの契約に基づく、業務経験の短い企画調査員の場合もあり、PDMの出来も様々である。つまり、地方自治体と共通する問題の第1は、そもそもロジックモデルや指標、目標値の設定が適切でないものをそのまま使い続けてよいのかということになる。

第2に、PDMに書いてあることをやりさえすればよいと考えてしまう、という問題がある。JICAからの委託契約に基づき、PDMに記載してある活動を、インプット（財源、人材、資材など）を使って実施して、アウトプット（例えば、研修を受講した政府職員の数）を出す。開発コンサル会社にとって、委託された内容を実施するのは当然である。しかし、思考がそこで止まってしまうと、業務の内容を少し変更したら、より良いアウトカムが出ていたかもしれないが、そこに気が付かないままプロジェクトが終わってしまうことになる。プロジェクトの効果が高まっていた可能性があるにもかかわらず、PDMに記載の内容がリミッターのような役割を果たすことになる。これは、地方自治体でも起こることではないかと考えられる。

第3に、PDMに記載の成果指標の目標値が達成できればよいと考えてしまう、という問題がある。もちろん、目標値が達成されることは良いのである。しかし、開発コンサルタントが、相手国政府の職員が本来すべきことまでカバーして、目標値を達成したのか、それとも、開発コンサルタントの指導・助言のもと、相手国政府の職員が主体的に実施したのとでは、結果は同じでもオーナーシップの観点から

は大きく異なる。また、技術移転が図られるという、技術協力プロジェクトの趣旨からも本来好ましくない。そして、プロジェクトの終了後の持続可能性にも影響する。このようにプロセスよりも、成果指標の目標値の達成といった、過度に結果を重視することが果たしてプロジェクトの成功と言えるのであろうか。ロジックモデルやPDM そのものに問題があるわけではないが、一旦、PDMに記載されると、成果指標の目標値があたかもプロジェクトの目標そのものとなってしまふ。地方自治体の場合も、成果指標の目標値の達成を過度に重視することによる弊害は想定できる。また、地方自治体が指定管理者など外部の業者に委託をする場合などにも、過度に数値目標の達成を強調すると、本来の目的を離れたことが起きる可能性がある。

## ② 事業評価の見直しから学ぶべきところ

JICAの事業評価の見直しのポイントは、①当初の項目（アウトプット、アウトカム、インパクトの内容、指標、目標値など）の設定が比較的自由に動かせるようになったこと、また、②目標値の達成ではなく目標に向かって事業を進めることに重点がおかれるようになったことである。このことが、(1)に記載した地方自治体にも共通する「評価」に内在する問題の克服にどのように役立つであろうか。

第1に、当初の項目（アウトプット、アウトカム、インパクトの内容、指標、目標値など）の設定が自由になれば、プロジェクトのいかなる段階でも、不適切なアウトプットやアウトカムの文言、指標、目標値の変更が可能になる。地方自治体の事業においても、指標の設定や目標値の設定は、事業が始まらないと分からないことが多いと考えられる。特に、新規事業の場合は、そういったことが考えられる。事業開始前に決めた設定は柔軟に変更をすることで、当初の情報の不足による不適切さ、不十分さを補正することができる。地方自治体の場合は、相手国の省庁を考える必要はないので、変更する場合は、当初の目標値がなぜ過大だったのかなど、当初の計算根拠の間違いを確認できればよいのではないかと考える。

また、政策評価担当課はそのことに対してあまりうるさく言わないことも大切である。政策評価担当課からすると目標値を下げて楽をしようとするのではないかなどと勘繰ることもできるが、当初の目標値が単純に過大であったことやその後の状況変化で目標値の達成が難しくなることはあり得る。

第2に、見直しのポイントの①の当初の評価項目が開始後自由に動かせるようになれば、見直しのポイントの②の目標値の達成ではなく目標（プロジェクトの目的）に向かって事業を進めることができるようになる。(1)の第2の事例にあるように、プロジェクトの途中でも、工夫や変更をすることによってより良いアウトカムが得られるのであれば修正をした方がよいであろう。政策評価制度がプロジェクトを硬直化させ、成果を限定してしまうことを回避できるようになる。

第3に、第2と同様に、見直しのポイント①、②によって、成果指標の目標値の達成が、プロジェクトの成功と考える発想自体が無意味になり、過度に結果を重視しなくてもよくなる。事業の目的に向かって前進しているか否かが大事になる。成果指標の目標値の達成が事業の成功ではないはずである。

目標値を下げれば、容易に達成できることは誰でも知っていることである。地方自治体において、2年、3年と継続する事業の場合、仮に、高い目標値を1度達成したとしても、その後、事業の効果が持続しないようなら1度の達成はあまり意味のないものになってしまう。

そう考えると、政策評価の目標値の達成以上に大切なのは、事業の目的の達成に向けて前進をすること、そして最終的には、事業の目的である社会課題を解決することである。JICAによる事業評価の見直しはこういったことを教えてくれていると考える。

こうした観点から、評価手法を考えると、数字の達成を図るのではなく、「プロジェクトの目的（社会課題の解決）に対して、正の効果があつたか、否か」を測ることが大切となる。卓近な例だが、英語力をつけることがあるプロジェクトの目的の場合、易しい問題ばかりを出題して回答率が90%だったことで満足をするのではなく、プロジェクトの実施前と実施後で、同レベルのテストを受けて、点数がどれだけ上がったかでプロジェクトの効果を測る。次節では、JICAが実施しているインパクト評価の考えを地方自治体の政策評価に応用していくことを考える。

### 》 3 JICAのインパクト評価手法の考え方の応用

本節では、JICAのインパクト評価の考え方を紹介する。特定の介入（原因）が目的とするアウトカム（結果）にどの程度影響を与えたのかを明らかにする評価手法で、因果関係を検証するものである。事業のインパクトを正確に測定するためには、事業が実施された状況と、仮に事業が実施されていなかった場合の状況（反事実的状況／Counterfactual）とを比較することによって、事業（介入）のインパクトを測定する（図表4-6参照）。RCTなどによる実験が考えられるが、JICAは、大学教授など専門家も加わって、データ収集を工夫し、統計学や経済学の手法を用いて、様々な方法で評価を行っている。ここでは、考え方を紹介するに留めるが、JICAの評価においてもPDMの成果指標の目標値の達成を見ることが多い中で、端的にプロジェクトの介入による効果を見るインパクト評価の考え方は、地方自治体の政策評価にも有益であると考えられる。

国際協力機構事業評価年次報告書2024には、「教科書の配布の有効性と期待」といったインパクト評価について記載がある（JICA 2025: 40, Sabarwal, Evans, and Marshak 2014）。この事例は、シエラレオネで教科書を配布するプロジェクト（介入）の効果を見るものである。ランダム化比較試験のデザイ

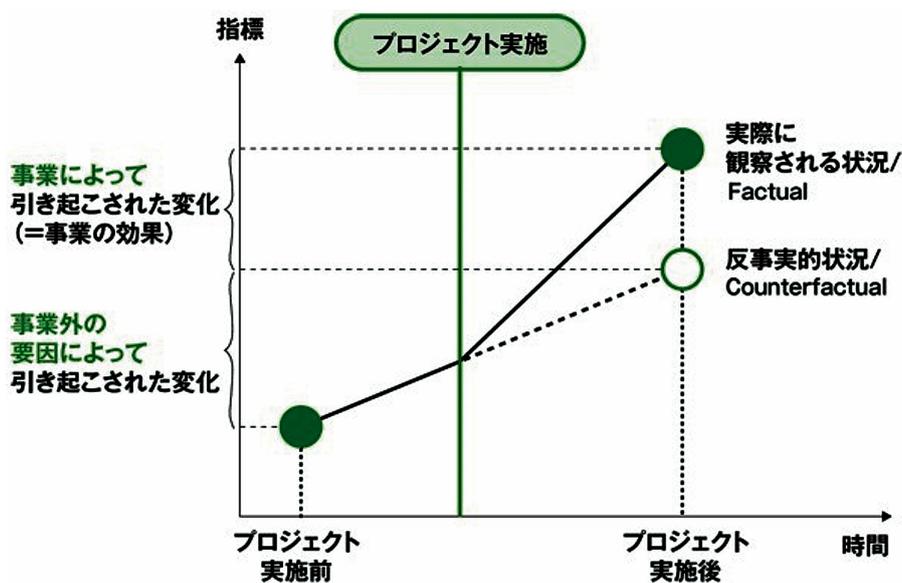
ンがとられている<sup>12</sup>。

なお、計量経済学では、RCT、回帰非連続デザイン、差の差法が因果関係を検証できる方法と考えられている（川口・澤田 2024）。こうした方法を使うことで、プロジェクトの正負のインパクトを判断することができる。

インパクト評価は、コストの問題、倫理的な問題（利益を受ける処置群とそうでない対照群を作ることの倫理的な問題）などがあり、全てのプロジェクトで実施することは困難であるが、政策の実施（原因）にそもそも効果（結果）があるのかを科学的に判断する方法として役立つ。地方自治体の政策評価は目標値に対して達成されたか否かを、評価指標を用いて判断するのが一般的である。しかし、こうした方法には、政策を実施しなくても、目標値が達成されていたかもしれないといった疑問を伴う。本当に、政策の正のインパクト（効果）があったか否かは、差の差法を使えば知ることができる。

このように、インパクト評価の考え方を地方自治体の政策評価制度に取り入れることは、間違った政策評価をしないためにも重要である。

図表4-6 インパクト評価



出所：JICA

(<https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/impact.html>)

<sup>12</sup> このランダム化比較試験では、対象地域の学校を、「教科書を受け取る群」、「教科書+教員研修を受ける群」、「対照群（何もしない群）」の3つに均等に割り当てたが、実施上の課題により教員研修は行われなかった。最終的には「教科書を受け取った群（介入群）」と「受け取らなかった群（対照群）」を比較している。この試験で分かったことは、教科書がほとんど生徒の手に届かず、プロジェクトの成果（生徒の出席率や成績）が出なかったことである。その理由として、学校管理者が、公的に提供された教科書を将来の配布を心配して生徒に渡さずに保管（備蓄）してしまったことが挙げられる。

## 》 4 なぜプロジェクトは長く続くのか

本節では、JICA プロジェクト（の一部）がなぜ長く続くのかを考えることによって、地方自治体の政策評価との共通の課題を考える。JICA のプロジェクトに関して1つのパズル（難問）がある。それは、既に記載したように、プロジェクトが上手くいってれば当初の目的は達成されたはずなので、長くは続かないことになる。逆に、プロジェクトが上手くいかなかったら、プロジェクトそのものが良くなかったことになり、次期プロジェクト（次のフェーズ）はないはずである。このように、プロジェクトが、第3フェーズ、第4フェーズと長く続くのには何らかの理由があると考えられる。

### （1）プロジェクトが長く続く理由

プロジェクトが長く続く理由を考えていきたい。第1に、外交上の実務的な理由が挙げられる。ODA は外交手段の一環であり、相手国の重要な省庁や政府高官との関係を維持するためにプロジェクトが継続されることがある。また、外務省が策定する国別開発協力方針（該当国の日本の大使の意向も働くと考えられる）で強く打ち出されていればプロジェクトの後押しとなる。第2に、相手国政府からの要請だ。JICA のプロジェクト形成は、相手国政府からの要請主義を採るため、一般的に相手国からの強い継続要請には弱い（プロジェクトを継続する方向に働く）。日本の政治家、官僚、経済界の関係は、官僚は政治家に弱く、政治家は経済界に弱く、経済界は官僚に弱いなどと言われることがある。この3者の関係と同様に考えると、JICA（事務所）は相手国政府に弱く、開発コンサル会社はJICA に弱く、相手国政府は実施を支援する開発コンサル会社に弱いと言える。第3に、JICA 事務所側のプロジェクト形成のキャパシティ不足である。新規のプロジェクトをゼロから作るのには大きなエネルギーが必要であり、かつ、新規プロジェクトが成功するかどうか不明である。既存プロジェクトをベースに次のプロジェクトに発展させれば、おおよその成果も見込める。これまでカウンターパートと築き上げてきた人間関係やノウハウも使うことができる。一方、新規にカウンターパートを見つけるのは労力がかかる。そのため、既存プロジェクトの継続が選択されやすい。第4に、技術協力プロジェクトでは、プロジェクトの内容が職員研修などキャパシティ・ディベロップメント中心であることが多い点が挙げられる。開発途上国において、職員（プロジェクトの性格によっては、学校の先生、保健所の保健師などが対象）などへの研修は恒常的に必要であり、かつ日当、宿泊代などの研修費用を日本側が負担してくれるため、継続を望む動機となる。第5に、日本の関係省庁との構造的な関係である。保健や農業といった特定のセクターでは、日本の厚生労働省や農林水産省などが恒常的に専門家を派遣しており、セクター全体への支援としてプロジェクトが形を変えながら長く続く構造がある。

このように5つの理由が考えられるが、もし、事業実施後の事業評価が上手くいってれば、長く継続するプロジェクトはなくなるはずである。こう考えると、このような事例では、事業評価が上手く機能していないことになる。事業評価の限界を通じて地方自治体の事業評価の課題を次に考える。

## (2) 地方自治体との共通の課題

開発途上国でプロジェクトが長く続く理由を5つ挙げた。日本の政策立案の現場においても、過去と同様の政策が継続することがあるが、どういった理由からだろうか。伊藤らは、政策立案において新規の政策課題は少なく、現状からどこまで変えるか政策立案者によって模索される理由として、「政策を変えるコスト（政策の選択を制約するコスト）」の3類型を指摘する（伊藤・出雲・手塚 2022：188-189）。第1は、政治的実現可能性である。民主的統制から手続きを踏むことは重要であるが、政治的なコストを低くしようとする。第2は、政策の不確実性である。新しい政策を採用しても果たしてその課題を解決できるかわからない。こういった不確実性を回避するために、既存の政策を転用したり、他の政策を模倣したりする。第3は、実施機関の対応可能性である。既存の実施機関の人材、ノウハウ、社会集団との関係を活用することによってコストが節約できる。まとめると政治的な問題、政策上の問題、実施機関の問題からコストを小さくしようとして、新しい政策の選択を制約することになる。

この3つの分類に従いながら、上記のODAプロジェクトが続く5つの理由を踏まえ、地方自治体においても政策評価が機能しない（政策評価の限界）理由を考える。まず、プロジェクトが長く続く理由1の日本側の外交上の理由、理由2の相手国政府からの要請は、一度、出来上がった政治的な関係をそのまま維持したい（新たなMOUの締結など手続きなどのコストを減らしたい）といった政治的な問題がプロジェクトを継続させている。地方自治体の場合は、一概に論じることは出来ないが、理由1の場合は、首長による政治的な理由で地方自治体の事業が続いていくことに近い。外交のように相手国政府がある場合とは異なるが、首長が言われていることなので、敢えて反対はせずに（悪い評価はしないようにして）、プロジェクトが継続する。理由2の場合は、地方自治体の首長というよりも、業界団体との関係（要請）で、事業が続いていくような場合である。相手との関係を重視するために、何らかの予算措置が続くような場合である。

プロジェクトが長く続く理由3であるJICA事務所側のプロジェクトを形成するキャパシティ不足に関しては、第2の政策の不確実性と関係する。また、第3の実施機関の対応可能性とも関係する。JICA事務所側が新しいプロジェクトを立ち上げた場合の効果に確信が持てない場合、現行のプロジェクトの漸進的な修正で乗り越えようとする。地方自治体の場合も、職員や組織のキャパシティの問題が考えられる。ここでのキャパシティとは、政策の不確実性を乗り越えて、情報収集や関係者と調整する能力の他、そうしたことに費やす時間も含む。予算要求する場合、新規事業と継続事業なら、継続事業の方が通りやすい。敢えて、新規事業に挑戦して、予算がゼロになるよりは、継続事業として確実に予算を獲得した方が労力は少なく済む。そのことが地方自治体の政策評価に影響を及ぼす可能性がある。つまり、事業の継続を前提とした政策評価となる。

プロジェクトが長く続く理由4であるキャパシティ・ディベロップメントに関するプロジェクトが多いことに関しては、第2の政策の不確実性、第3の実施機関の対応可能性と関係する。JICAにとっても、相手国政府にとっても、研修事業なら大きな失敗は考えられないため、政策の不確実性を回避する

ことができる。相手国政府からの研修ニーズは高い。また、これまで培った開発コンサル会社や実施機関（相手側）の研修のノウハウも活かすことができる。キャパシティ・ディベロップメントの必要性は、政府職員の能力がさまざまな制約から高くないといった開発途上国特有の事情に基づく。しかし、地方自治体の場合でも、毎年、研修などに一定の予算を割く必要があり、継続が当たり前になっている事業もあると考えられる。

プロジェクトが長く続く理由5は、日本の省庁との構造的な関係である。ほぼ当たり前のように、（変更されながらも）事業が継続していく。地方自治体の場合も、中央省庁との関係で、事業が継続することは想定できる。例えば、ある省庁から、毎年、予算のつく補助金があれば、単独事業を作るのではなく、その補助事業を使い続けることになる。

このようにODAプロジェクトが長く続く理由から、地方自治体においても、合理的な理由がなく事業が継続する場合を想定してみた。これらは政策評価が上手く機能しない場合と考えられる。

## 》 おわりに

JICAの事業評価から地方自治体の政策評価を考えてきた。2014年の事業評価の見直しから、地方自治体の評価にも関係する問題の解決策の糸口を読み取ることができた。2014年の見直しは、事業実施期間中に行っていた中間レビュー、終了時評価の廃止であった。それまでもモニタリングは行っていたが、さらに、モニタリングを重視するようになった。そして、①PDMに記載されている当初の項目（アウトプット、アウトカム、インパクトの内容、指標、目標値など）の設定を比較的自由に変更できるようになったこと、②目標値の達成ではなく目標に向かって事業を進めることに重点が置かれるようになったことである。

JICAのテーマ別評価も、地方自治体の参考になると考える。例えば、県ならば県内の複数市町村を対象に、市町村ならば複数の地区を対象に、同じテーマで、事業の比較・分析するようなことが可能である。

事後評価についても、地方自治体の政策評価への応用が可能である。地方自治体が実施した事業のインパクトや持続性は、事業が終了した後でないと評価することはできない。しかし、地方自治体は単年度主義であり、仮に1年前の事業を評価したとしても、過去3年以内の事業を遡って評価することは通常しない。評価を今後の（未来の）事業に活かす観点から地方自治体でも事後評価を取り入れることを検討してもよいと考える。

また、評価手法として、地方自治体にとってもインパクト評価の考え方は参考になる。事業によって正の効果があったのか、なかったのかといったインパクト評価の考え方は、「成果指標の目標値の達成イコール成功」といった考えにとらわれないためにも必要なように感じる。

ODAの政策レベルでは、2023年に改訂された開発協力大綱で「社会的価値の共創」という新しい理念が示された。こういった理念をJICAがプロジェクトレベルで、プロジェクト形成や評価にどう反映させていくかが問われる。

今後も、開発途上国でのJICAの取組みが、地方自治体の政策評価に活かされる可能性があると考えている。

---

### 【参考文献】

伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔（2022）『はじめての行政学 [新版]』有斐閣  
川口康平・澤田真行（2024）『因果推論の計量経済学』日本評論社  
独立行政法人国際協力機構（JICA）（2013）「国際協力機構事業評価年次報告書 2012」  
独立行政法人国際協力機構（JICA）（2025）「国際協力機構事業評価年次報告書 2024」  
山谷清志（2025）「日本の政策評価史」『同志社政策科学研究』、27（1）：pp.11-25（<https://cir.nii.ac.jp/crid/1390586820144863360>）（最終閲覧日：2025年12月31日）

### （英語文献）

Sabarwal, Shwetlena, David Evans, Anastasia Marshak (2014) “The permanent input hypothesis: the case of textbooks and (no) student learning in Sierra Leone (English).” *Policy Research working paper*. no. WPS 7021 Washington, DC: World Bank Group. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2491934](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2491934)（最終閲覧日：2026年1月23日）



## 第 5 章



# 自治体における持続可能な評価について

—千葉県における評価制度の変遷を通じて—

内閣府地方分権改革推進室 参事官

川口 真友美



## 要約

本稿は、自治体における評価制度の現状と課題を整理し、持続可能な制度への見直し方向を検討したものである。自治体における評価は1990年代後半の行政改革の流れで導入され、説明責任や事業改善を目的に普及したが、導入から30年を経て「形骸化」や「評価疲れ」が指摘されている。評価疲れの要因は、事務負担だけでなく、評価結果の活用不足や目的の不明確さに起因する心理的要因が大きい。千葉県では、事務事業評価においては当初2,000事業を対象とした三層制の評価を導入したが、事務負担の大きさが課題となり、対象事業の絞り込みや評価様式の簡素化を経て、現在は約30事業を深掘りする「戦略的な事務事業見直し」へ移行した。この見直しでは、未来志向の観点を加え、課題の深掘りと「あるべき姿」の設定を重視している。一方、政策評価においては、従来の目標管理型評価から、定性分析を重視した総合評価型へ再構築され、PDCAの実効性や市民実感の反映を強化した。国においても、政策評価が政策立案に活用されていないとの指摘を受け、政策ごとの特性に応じた柔軟な枠組みや政策立案との融合が進められている。持続可能な評価制度には、①事務負担への配慮、②評価結果の活用の規範化、③政策立案サイクルとの連動、④画一的手法の見直し、⑤職員の意識変容が不可欠である。評価は単なる説明責任ではなく、将来に向けた事業改善のツールとして位置づけることが重要であり、制度の定着には時間を要するが、自治体の政策展開に役立つ評価制度への進化が求められる。

## はじめに

地方公共団体（以下「自治体」という）における評価制度は、1990年代後半の行政改革の流れの中で導入され、説明責任の確保や事業改善を目的として全国に普及した。しかし、導入から約30年を経た現在、評価制度は「形骸化」や「評価疲れ」といった評価が定着しているように見える。総務省の調査によれば、行政評価の課題として「事務の効率化」を挙げる自治体は平成22（2010）年時点で約50%、平成28（2016）年には約80%に達しており（総務省、2014、2017）、評価事務の負担が課題として広く

認識されていることが分かる。

筆者は、本稿で事例を取り上げる千葉市に、基本計画や政策評価を所管する総合政策局長及び市政全般を俯瞰する立場にある副市長として、平成31年4月から令和4年6月までの3年余りの間勤務した。この経験も踏まえつつ、本稿では、評価疲れの実態と要因を整理したうえで、千葉市における評価制度の変遷及び国の政策評価における見直しを紹介し、自治体における評価制度を持続可能なものとするための見直しの方向性について述べることにしたい。なお、本稿中の意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。

## 》 1 自治体における評価をめぐる課題

本節においては、自治体における行政評価の導入状況、評価制度及び評価疲れの実態について、国の調査内容や先行研究から述べる。

### (1) 概況

平成8（1996）年に三重県が国に先駆けて「事務事業評価システム」を導入し、それ以降全国の自治体において、政策等の業績を評価するシステムが急速に広がった。事務事業評価システムとは、三重県が実施する全ての事務事業（当時約3,200本）を対象として、1つ1つの事務事業を継続的に点検していくための制度である。多くの自治体が財政状況の悪化に直面し、行政改革の必要性を強く認識していたことから、三重県の取組は行政改革の新たな手法として、自治体関係者の関心を集めた。行政評価を導入している自治体は、平成16（2004）年7月末時点には、573団体、18.1%であったのが、平成28（2016）年10月1日時点では1,099団体、61.4%に上っている（総務省，2011，2017）<sup>1</sup>。都道府県、市及び特別区においては86%の自治体で導入されており、町村においても平成16年から平成28年で、導入率は17%から39%へ22ポイント上昇しており、導入から30年が経過し、自治体における行政評価は概ね一般的なものとして定着したといえる。一方で、評価の実施に関わる自治体職員の「評価疲れ」がたびたび指摘されるようになった。総務省の平成28（2016）年調査では、行政評価を導入済みの自治体の80%が「行政評価事務の効率化」を課題として挙げている。平成25（2013）年10月1日時点の調査においては、52団体が過去に行政評価を実施していたが廃止しており、その理由として7団体が「事務量に対して効果が少ない」、5団体が「職員の事務負担が大きい」ことを挙げている。また、108団体が行政評価の対象とする事務事業を全ての事業から一部の事業に変更しており、その理由として46

---

<sup>1</sup> 総務省は、2010年から2017年にかけて3年に1度「地方公共団体における行政評価の取組状況」の調査を実施したが、その後は行政評価の導入の有無等のみの調査が2022、2023、2025年に実施されている。2025（令和7）年4月1日時点の調査において、行政評価を導入している自治体の割合は政策で33%、施策で53%、事務事業で62%となっている。

団体が「行政評価に係る職員の負担軽減」、38団体が「行政評価の効率化・重点化」を挙げている（総務省，2014）。前者の52団体は全て市区町村であるが、後者の108団体には、4つの都道府県及び5つの指定都市が含まれており、規模の大きな自治体においても事務負担軽減のための対象事業の縮減が行われている。

## （2）現状の自治体における評価制度について

国においては、各府省は「行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）」に基づき、政策評価を実施しているが、自治体における評価は、特定の手法や枠組みが法令等で強制されているわけではない。にもかかわらず、各団体が実施している評価には、全庁的な制度化、事務事業を主要な対象とすること、自己評価を基本とすること、「評価シート」を利用すること等の極めて高い類似性がある（田中，2009）。評価制度は評価を庁内で進めていくための体制・手続き・手法等を定めたものである。制度化には評価の着実な実施、評価の標準化及び効率化、評価の質の向上、評価の実施状況を分かりやすく内外に示すといった様々なメリットがあるが、現状では、評価制度は主に評価を実施する際の手順や手続き面に限定された規範（形式的規範）となっており、評価をどのように利用するかという規範（機能的規範）としては有効なものになっていない（田中，2024）。制度化がなされた故に、評価制度が定めた手順や手続きに基づいて評価が実施されていれば、基本的に評価制度は適切に運用されているとみなされるという田中の指摘は、評価がルーティン化しているとの指摘や筆者の実感にも合致する。

## （3）評価疲れについて

「評価疲れ」という概念は、教育分野で2000年代初頭に登場し、自治体における評価では、田中啓「日本の自治体の行政評価」において、「重い作業負担と心理的ストレスによって、評価に関わる職員の評価に対する意欲が著しく低下する傾向がみられ、このような現象は「評価疲れ」と呼ばれている。」（田中，2009，p.18）との記載がみられ、三重県での導入から10年余りで評価疲れが指摘されている。その後、茂木（2015）は全国790市への郵送調査の結果等を踏まえ、評価疲れの原因として「（1）指標の設定が困難である、（2）職員数の削減の反面、事務量が増大しており、評価に関する事務の負担感がある、（3）評価を行うことで目に見えた成果が表れるわけではないといった点が1つの仮説として伺えた。」（茂木2015，p.14）と整理している。また、小島（2024）は、評価疲れの実態は行政評価シートを作成する作業負担ではなく、評価結果の活用不足や目的や趣旨、活用方法の不明確さに起因する心理的要因が大きいことと指摘している。札幌市における調査においては、前年度の評価調書をコピーし、わずかな変更で完成させている実態が明らかになり、東京市町村自治調査会の調査では評価シート作成に要する時間は「3時間未満」が28%、「5時間未満」が約半数であり、年間11時間以上を要する職員は18%に留まる（東京市町村自治調査会，2023）など、評価シートの作成にかかる時間はそれほど大きなものではないことが示されている。こうした実態に対し、佐藤（2024）は、「評価に伴う

負担がある程度あったとしても、それ以上に評価に対する有用性を実感することができれば、評価にやらされ感を抱いたり、「本来業務ではない」と感じたりすることは軽減されるだろう」（佐藤 2024, p.64）とし、評価疲れの要因として大きいのは、事務負担よりも有用性の欠如であると指摘している。田中（2024）は、「既に多くの先行研究や行政関係者による言説によって、「評価は十分には（あるいは期待どおりには）利用されていない」という認識は広く共有されている」（田中 2024, p.6）とし、評価が利用されていない理由として、評価の質が低いこと、個人や組織全体として評価を利用しようとする意識が低いこと、評価制度が評価の利用を促すようなものとして設計されていないことの3点を挙げている。

## 》 2 千葉市における評価制度

本節においては、千葉市における評価制度の変遷について述べる。

### （1）千葉市の概要

千葉市は東京湾の湾奥部に面し、千葉県のはほぼ中央部、東京都心部から東に約 40km、成田国際空港及び木更津市（東京湾アクアラインの接岸地）からそれぞれ約 30kmの距離にあり、鉄道や幹線道路の結節点として、県内交通の要衝となっている。市域面積は約 272km<sup>2</sup>で、地形は花見川や都川、鹿島川などの河川によって刻まれた低地と台地、東京湾沿いに広がる約 34km<sup>2</sup>の埋立地に大別される。全体的に平坦な地形のため、都市の成長とともに市街化が進んだが、内陸部には緑豊かな自然環境が残されており、また延長約 42kmに及ぶ海岸線や 13 の河川を擁するなど、大都市でありながら緑と水辺に恵まれていることが特長である。平成 4（1992）年に 12 番目の指定都市となり、令和 7（2025）年 12 月 1 日時点の人口は約 98.8 万人と、指定都市の中では中規模の都市である。立地条件の良さを活かしたまちづくりを進め、人口はなお増加している。また、令和 7 年 4 月 1 日時点の職員数は 12,446 人である。

### （2）千葉市における評価の体系

千葉市における評価は、政策レベルでの政策評価と事務事業レベルでの評価の 2 層で行われている。政策レベルでの評価（政策評価）<sup>2</sup>は平成 21 年度から実施されており、概ね 10 年間の基本計画に定める政策を対象に、市民に分かりやすい指標や目標値を設定し、その達成度を測る業績測定型の評価として行われている。事務事業レベルでの評価は平成 13 年度から実施されており、現在は約 30 の事業について、「改善改革企画立案シート」を活用した評価が行われている。どちらの評価制度も、後に述べるよ

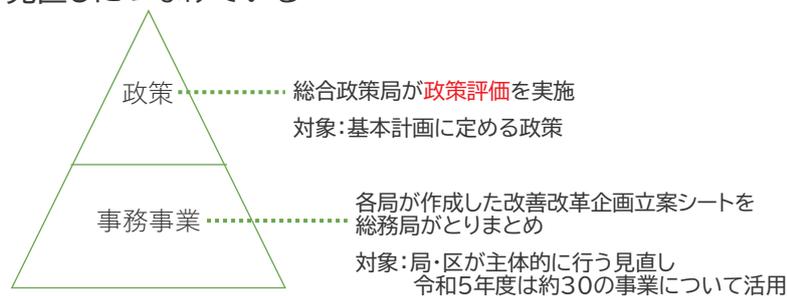
---

<sup>2</sup> 総務省（2017）は、一般的な政策体系を政策（基本構想）、施策（基本計画）、事務事業（実施計画）と例示している。千葉市の政策評価は基本計画を対象として実施されており、この区分においては「施策」を対象とした評価と考えられ、千葉市の回答も導入済の評価の対象を政策ではなく、施策としている。

うにその時々課題に応じ、見直しが行われている。事務事業は政策実現のために実施されるものであり、両者の評価は関連・連携することが期待されるが、評価の視点が異なることから実態としては直接連携することはなく、各々のサイクルで実施されている（所管部局も異なる）<sup>3</sup>。

図表5-1 千葉市における評価の体系（千葉市議会総務委員会資料，2024）

- 政策レベルでは、**政策評価**を実施し、行政活動の改善や総合計画の策定などに活用している
- 事務事業レベルでは、**改善改革企画立案シート**を活用して評価し、見直しにつなげている



### (3) 事務事業レベルでの評価

千葉市における事務事業レベルの評価は、平成13年度に「事務事業評価」として始まり、予算事業ベースで毎年評価が行われてきた。評価者のランクや評価の対象事業が二度にわたって見直され、平成27年度に「主要事務事業戦略」へ、さらに令和4年度に現行の「戦略的な事務事業見直し」へと見直しが行われ、導入当初2,000事業を対象に行われていたものが、現在は約30の事業について「改善改革企画立案シート」を活用し、評価が行われている。

#### ① 事務事業評価（平成13年度～26年度）

千葉市における事務事業評価は、三重県等の先行自治体の取組をモデルとして、平成13年度から導入された。平成10年3月の千葉市議会平成10年第一回定例会<sup>4</sup>において、厳しい財政状況を背景として、三重県や茨城県などで既に導入されていた事務事業の評価システムを透明な市政運営の観点から千葉市も導入すべきではないかとの質問がなされ、同年12月に策定された「千葉市新行政改革大綱」に

<sup>3</sup> 「政策評価は、ちばビジョン21に定める将来像実現のための九つの政策について、市民にわかりやすく定めた33項目の政策評価指標に係る平成16年度数値と21年度の調査結果との比較や第2次5か年計画の市民生活指標47項目の推移などにより、総合的に評価し、その結果を次期実施計画などにおける施策の重みづけや優先度などに反映させるものであります。一方、事務事業評価は、個々の事務事業の廃止、縮減など整理合理化を目的としており、それぞれの視点が違うことから直接的に連携することはありません。」（平成21年3月3日、千葉市議会平成21年第1回定例会本会議における藤代副市長答弁）

<sup>4</sup> 千葉市議会平成10年第一回定例会（1998年3月6日）岩橋百合議員（市民ネットワーク）

数値化した行政評価指標に基づき評価する事務事業評価システムを導入することが盛り込まれ、「行政改革推進計画」（計画期間：平成11～13年度）において平成13年度から導入することとされた。

平成13年度から導入された「事務事業システム」は、施策評価、基本事業評価、事務事業評価の3階層からなっており、まず平成13年度に「事務事業評価」から着手し、平成13年度は本庁のみを対象とし、翌年度からは区を対象に加え、約2,000事業が対象となった。事務事業評価は評価者を課長級として、原則全ての予算事業を対象とした。平成15年度には「基本事業評価」、平成17年度には「施策評価」を開始し、平成18年度の評価においては、46の施策、135の基本事業、1,990の事務事業について評価が実施されている。

この3層制の事務事業評価システムは、市の基本計画である「ちば・ビジョン21」（計画期間：平成13年度～23年度）の推進と市民に対する説明責任を果たすツールとして導入され、事務事業の整理合理化のほか、予算編成、定員管理への活用など、多目的な活用を意図したものであった。しかし、多くの役割、機能を持たせた結果、それぞれの目的への活用が不十分となっている、3層制の評価と現実の組織体系とのねじれが生じているなど、事業の的確な評価を行いづらい状況にあるとの課題が認識されるに至った。そこで、目的を事務事業の整理合理化の推進のみとし、施策評価及び基本事業評価は廃止、事務事業評価の対象から法定受託事務など市の裁量の余地の低い事業を除外、個々の事務事業がそもそも必要か、サービスの提供主体は誰であるべきかなど、事業の方向性を明確にするシステムとする見直しが平成21年度から行われた。評価において使用されていた事務事業評価シートは、必要性や有効性、効率性を検証し、廃止か継続か事業の方向性を決定するもので、100を超える入力項目がある詳細な様式であり、かなりの作業量が生じていたものと考えられるが、この見直しにより、対象事業は約1,000事業と半減した。

事務事業評価は厳しい財政事情を背景として、事業の必要性などの短期的な視点で既存事業の廃止や見直しなど事務事業の整理合理化を進めるものであり、行政に評価という概念を初めて取り入れたため、導入当初はPDCAサイクルが機能し、健康増進センターやユースホステル、千葉駅前情報システム、市民トイレ事業の廃止などの成果を上げた。しかし、10年以上継続する中で、事務事業単位の評価を続けたことによる改革・改善の余地の低下、評価者が課長クラスであり、事務事業の枠を超えた見直しに繋がりがづらい、多数の事務事業の評価に伴う作業量が多く、職員に過大な負荷がかかるといった課題が生じたことから、各事務事業の枠を超えた見直しが円滑にできるように見直しがなされ、行政改革推進指針が策定され、平成27年度から「主要事務事業戦略」へ移行した。

### ② 主要事務事業戦略（平成27年度～令和3年度）

平成27年度に始まった「主要事務事業戦略」では、課単位のボトムアップによる行政改革の限界という事務事業評価における課題を踏まえ、評価者を局長、区長級として、局長、区長のマネジメントを強化し、局及び区というより大きな単位での事務事業の再編、重点化が図られた。主要事務事業戦略の

策定に当たっては、市長や副市長と見直しの方向性について意見交換を行い、その結果を予算編成や政策決定に反映していく仕組みに改めた。事務事業を選択と集中の観点で抜本的に見直すため、主な事務事業について、投下している行政資源（ヒト：職員数、モノ：施設、カネ：予算）を分析し、事務事業の今後の方向性を検討するものとした。対象とした事業は、予算額5,000万円以上、従事職員10人以上、局・区が重要と考えるもののいずれかに該当する約300事業に大幅に絞り込まれた（予算額では約9割を占めた）。また、評価に用いる様式（戦略シート）も局の使命や事業選択等の考え方を整理したうえで、対象事業を一覧形式とし、入力項目もより重要度の高い約30項目に絞り込んだ簡素なものとする事で職員の過大な負担を回避した。局ごとの対象事業は、最も多い局で70事業程度となった。

### ③ 戦略的な事務事業見直し（令和4年度～）

人口減少・少子高齢化により自治体における行政サービスの持続可能性に対する危機感が高まっていることを背景として、令和4年3月に、千葉市行政改革推進指針が改正され、従来の選択と集中に未来志向の観点を加えた中長期的な視点で、事務事業の見直しを推進することとされた。推進方針には、「限られた行政資源でも多様なニーズに応え続けられる行政運営」を達成するための3つの基本方針（将来世代に責任を持つ持続可能な行財政運営、多様な主体との連携・共創、行政運営の透明性と説明責任）と3つの改善、改革の視点（脱慣行・前例主義の推進、脱行政完結型の推進、脱労働集約型の推進）を定め、これらに沿って行政改革を進めることとされた。

これに伴い、主要事務事業戦略が全面的に刷新され、令和4年度から「戦略的な事務事業見直し」が開始された。評価者は引き続き局長・区長であるが、指針が掲げる未来志向の観点を踏まえ、問題の深掘りを行ったうえで「あるべき姿」を設定し、逆算思考で今後の方向性を検討実行していく点が大きな特徴である。前身である主要事務事業戦略は、予算、人員等、投入する資源の大きい事業を対象としていたが、戦略的な事務事業見直しは、局及び区が課題があると判断した事業を対象とし、対象事業数は約30事業（各部1事業）となっている。令和6年度の対象事業<sup>5</sup>を見ると、こども未来局の「二十歳のつどい」（成人式）のあり方のような単発の事業もあれば、建設局の「下水道管路および排水路の維持管理」のように長期にわたり大きな予算が必要となる事業もあり、様々である。

戦略的な事務事業見直しにおいては、事業ごとに、目的、あるべき姿、前年度及び当年度に取り組んだ内容を一行にまとめた「改善・改革企画立案シート」<sup>6</sup>が公表されているが、実際には、改善改革企画立案シートを作成するための事業ごとのシートがあり、そこで所管課が事業の課題を明確化し、さらにその課題はなぜ生じているかという深掘りを行ったうえで、事業ごとのあるべき姿を定めるという作業

<sup>5</sup> 千葉市「R6年度改善改革企画立案シート」  
<https://www.city.chiba.jp/somu/joho/kaikaku/documents/r6kaizenkaikakukikakuritan.pdf>

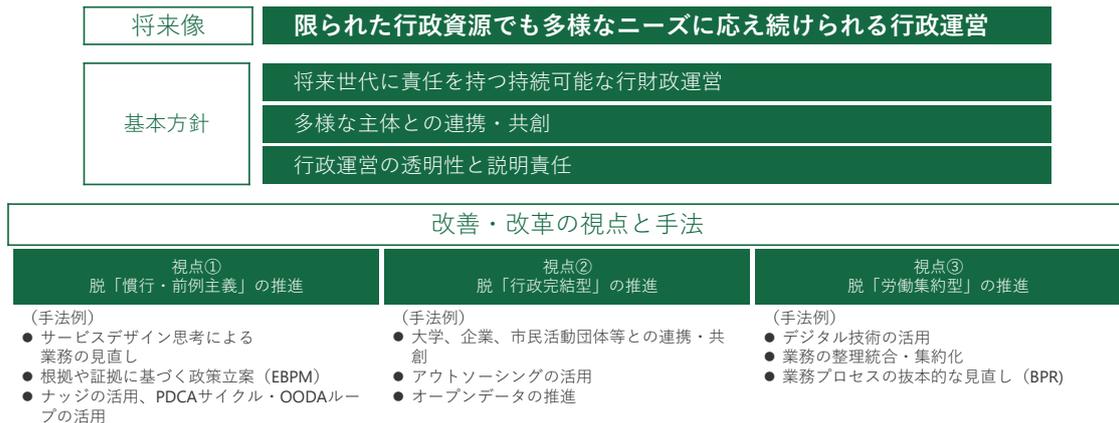
<sup>6</sup> 千葉市「R6年度改善改革企画立案シート」  
<https://www.city.chiba.jp/somu/joho/kaikaku/documents/r6kaizenkaikakukikakuritan.pdf>

を行っている。

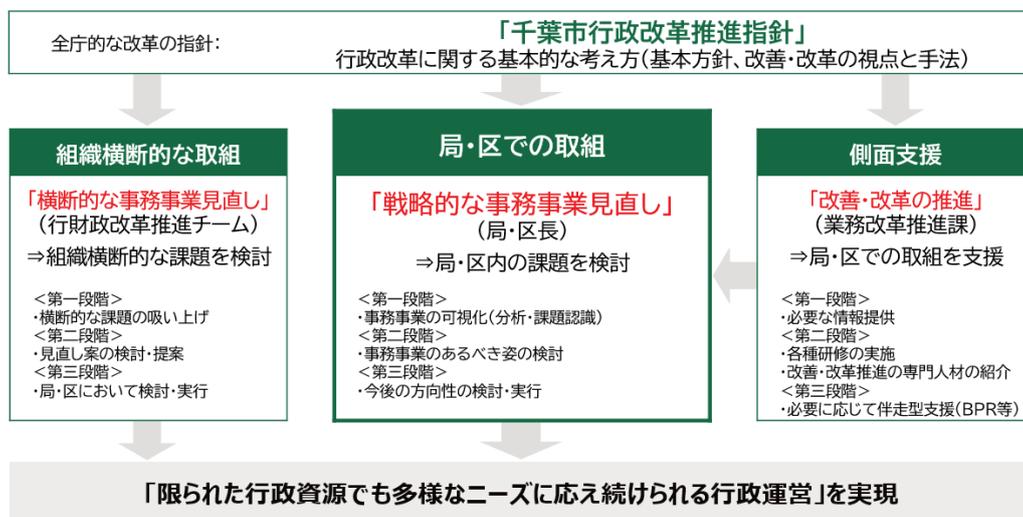
図表5-2 千葉市における行政改革と行政評価の位置づけ（千葉市議会総務委員会資料，2024）

本市では、「千葉市行政改革推進指針」に基づいて行政改革を推進

### ■指針の全体像



### 行政改革の推進体制



#### ④ 総括

千葉市における事務事業レベルでの評価は、先進自治体における事例を参考として三層制の「事務事業評価システム」を導入し、一定の成果を挙げたが、運用の過程で評価シートの作成等に係る大きな負担が課題となり、評価の重点化・効率化が図られ、当初 2,000 事業あった評価対象事業の絞り込み（市に裁量のある事業、投入リソースが大きい事業への絞り込み）、評価シートの簡素化という見直しが行なわれた。また、見直しにあたっては、目的の明確化も併せて行われた（事務事業の合理化への純化、あるべき姿から逆算した改善等）。

現在の戦略的な事務事業見直しで、対象事業を約30事業に絞り込んだことは、事業改善の面からは一つ一つの事業について課題や原因を掘り下げ、あるべき姿を熟考することが可能になったというメリットがあるが、一方でもう一つの目的である住民への説明責任の徹底という点では、後退したともいえる。令和4年3月の千葉市行政改革推進指針の改正にあたっては、事務事業見直しについて、あるべき姿からの逆算思考という見直しの方向に議論の焦点が当てられ、対象事業の絞り込みについては明示的な議論がなかったと筆者は記憶しているが、令和6年度の千葉市議会総務委員会による行政評価をテーマとする年間調査<sup>7</sup>においては、事業の一覧性や客観的指標が必要ではないか、職員の負担等を考慮しつつ、事務事業評価の実施事業数を増やすべきではないかとの議論がなされている。職員の事務負担と評価事業の効果のバランスについては、今後も引き続き議論がなされよう。

#### (4) 政策レベルでの評価

##### ① ちば・ビジョン21（平成13年度～23年度）

「ちば・ビジョン21（計画期間：平成13年度～23年度）」に基づいて推進する政策の達成度について、平成21年度に千葉市政策評価運用指針に基づき、「政策評価表」を用いて評価を行ったのが千葉市として初めての政策評価である。ちば・ビジョン21に定める9つの政策（「将来像実現のための方向」）を対象とし、政策評価指標（基本指標）及び市民生活指標（補完指標）の目標値を設定し、その進捗状況を◎、○、△に分類したうえで、政策の進捗状況を「概ね順調である」、「前進がみられる」、「あまり前進していない」のいずれかに評価するものであり、平成21年度実施結果<sup>8</sup>を見ると、9つの政策について、33の政策評価指標と47の市民生活指標が設定され、政策ごとに1ページずつ政策評価表が作成されている。

##### ② 千葉市新基本計画（平成24年度～令和3年度）

ちば・ビジョン21の次期計画である「千葉市新基本計画（計画期間：平成24年度～令和3年度）」<sup>9</sup>における政策評価は、新基本計画に掲げるまちづくりを推進するため、進捗状況の把握やこれに係る評

<sup>7</sup> 執行部に対する提言書において、以下の提言がなされている。

1. 本市で実施している事務事業の全体像や、各事業の概要を把握するために、事務事業ごとに、事業名、事業概要、根拠法令、予算、決算（財源内訳）、目標、実績等をまとめた事務事業シート（仮）を作成し、公表すること。
2. 事務事業シートの作成に当たっては、予算査定時、決算審査時を含め、各所管で既に作成している書類や評価書等を活用し、事務負担を考慮し実施すること。
3. 事務事業に対する行政評価については、将来的に、事務事業シート上で実施することを見据え、効果的な手法について検討すること。
4. 事務事業シートは、財務会計システム等と連動することで効果的なものとなることが期待できることから、システム化について検討すること。

<sup>8</sup> 千葉市「政策評価の実施結果」 <https://www.city.chiba.jp/sogoseisaku/sogoseisaku/kikaku/seisakuhyouka2.html>

<sup>9</sup> 次期計画に接続するために計画期間が1年延長され、令和4年度までとなった。令和5年4月から「千葉市基本計画（計画期間：令和5年度～14年度）」がスタートしている。

価・分析など、PDCA サイクルによる進行管理を行うとともに、様々な主体と目標や評価結果を共有し、次期基本計画の策定などに活用することを目的とし、平成24年度に構築された。平成24年度に策定された千葉市政策評価運用指針に基づき、5つの「政策（まちづくりの方向性）」を構成する19の「施策の柱」及び6区の「区基本計画」の25項目を評価対象として、成果指標（生活実感・行動指標及び客観指標）の191項目の達成状況を基に、計画事業の進捗状況を対象に、実施計画期間（概ね3年間）終了ごとに政策評価を行うこととした。第1次実施計画に対する中間評価において、成果指標と各事業の関連が希薄で、評価が実務における成果に結びついていない、5段階の機械的評価では、事業プロセス等の個別事情を捉えられない、市民実感を反映する設問が不十分等の課題が指摘され、平成29年度から30年度にかけて千葉市新基本計画審議会の政策評価部会での審議を経て、政策評価制度の再構築が行われた。評価プロセスを行政活動実績評価（客観指標に基づく事業レベルの分析）、市民アンケート分析（実感・行動指標の考察）、総合評価（課題抽出と施策改善への反映）の3つのステップに整理するとともに、従来の「◎～×」、「A～E」などの達成度による機械的分類を廃止し、指標値の背景要因や事業実態を踏まえた定性分析を重視する方式に改めた。また、客観指標を基本計画の事業内容と強く連動する指標へ見直すとともに、実感・行動指標については市民アンケートに「理由記述」を追加し、定量・定性の両面から分析を強化する成果指標体系の再構築を行った。こうした再構築により、目標管理型評価から総合評価型評価への移行が図られ、PDCA サイクルの実効性向上、市民の実感を反映した評価による透明性・納得性の強化、定性分析導入による評価精度の向上と現場対応力の強化といった効果が期待された。事務事業評価においては、事務負担の軽減の観点から対象事業の縮減や様式の簡素化が行われてきたが、政策評価においては、評価の質を向上させる観点から見直しが行われ、事務負担の面では増加する方向での見直しが行われている。これは、指標達成度に基づく機械的評価を廃止することで画一的な評価から脱却し、定性分析を強化することで、課題の探索や対策の強化を図る取組ともいえる。こうした取組には、所管部局における議論が必須となることから、評価のルーティン化の防止や「やらされ感」の緩和につながり、評価情報の信頼性を高めることにつながると考えられる。一方で、筆者は第2次実施計画の政策評価に制度担当局長として携わったが、再構築後初の政策評価ということもあり、制度所管部局がかなり事業担当部局をリードして、評価が実施された印象を持っている。制度が定着には一定期間が必要であり、今後事業所管部局が新たな制度の下で主体的に評価を行っていくことが期待される。

### 》 3 国における取組

#### （1）国における政策評価

国においても導入から20年を経て、政策評価が政策立案過程から遊離した「評価書を作成する作業」

のようになり、実際の政策の立案や改善に活かされていないとの指摘がされるようになった。社会経済が急速に変化し、行政が対応すべき課題も一層複雑困難となる中で、これに対応するためには、機動的かつ柔軟な政策展開のために、政策の効果を適時に把握・分析し、その結果に基づき改善方策を検討し、政策に反映させるという政策評価の機能を発揮すべきとの問題意識から、令和3年から「政策形成・評価」の改革が進められた。総務省の政策評価審議会提言（令和3年3月）は、各府省の評価の実務として「評価を政策の立案や改善に活かす」目的意識が感じられないこと、施策の特性や改善等の目的と無関係に、担当する全ての施策分野を網羅して「目標管理型評価」をすることに注力しているように見えること、データの科学的分析の工夫が限られていることを現状認識として示している。国においても、評価の自己目的化や類似の作業の重複感等、いわゆる「評価疲れ」が指摘されている。政策評価審議会「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する答申」（2024）においては、見直しの方向性として「政策の特性に応じた効果検証が可能となる評価枠組みの導入」が示され、ガイドライン等の改定により、各府省が政策の特性に応じた評価を行いやすくなるよう制度運用を柔軟化すること、政策の企画立案プロセスの中で実施され、政策の見直し・改善に反映されている分析等（審議会答申、レビューシート等）を政策評価として活用することを推奨することが答申された。審議会答申の取りまとめに際しての「会長談話」では、今回の見直しを、「説明責任に重きを置き、『きちんと出来ているか』を説明させる『監督者の視点』が強い」政策評価制度から、「『何がボトルネックとなっていて、どうすれば改善するのか』といった『政策立案者の視点』」へ抜本的に転換するものと位置づけている。審議会答申を受け、令和5年3月に「政策評価に関する基本方針」<sup>10</sup>の変更及び「政策評価の実施に関するガイドライン」<sup>11</sup>の改定がなされ、ガイドラインにおいては、政策立案時から効果発現経路や指標、データ収集方法を整理し、評価と実施を一体化すること、政策特性に応じ、事業評価（政策目的の妥当性や費用に見合った政策効果が得られるか等を事前に評価するもの）、実績評価（政策の改善に資する見地から、目標の達成度合いについて事後に評価するもの）、総合評価（政策決定から一定期間経過後に、政策効果の発現状況を分析し、問題点の把握、原因の分析など総合的に評価するもの）を柔軟に選択可能とすること、数値達成度だけでなく、背景要因や事業プロセスなどの定性分析を導入すること、具体的な評価事例やレビューシート、効果分析手法集を掲載し、現場での活用を促進することと併せ、行政事業レビュー等の成果や白書の記述等を評価書に活用するなど省庁ごとに様式の自由度を上げ、重複作業の削減、効率化を図ることが盛り込まれた。国においても、政策評価を政策の企画立案に役立つものとするために、体系的かつ網羅的で統一性・一覧性の確保を重視した政策評価を脱し、政策の本来の目的に立ち返って、見直し・改善に役に立つ情報を得られるような効果検証を政策の特性に応じて柔軟に行えるようにするための見直しが行われている。

<sup>10</sup>「政策評価に関する基本方針」 [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000499512.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000499512.pdf)

<sup>11</sup>「政策評価の実施に関するガイドライン」 [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000354069.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000354069.pdf)

## (2) 行政事業レビュー

国の行政改革のもう一つの柱として、内閣官房行政改革事務局が所管し、予算事業単位で評価する行政事業レビューがある。行政事業レビューは、各府省庁が、予算や基金を用いて行う原則全ての事業を、毎年度、自ら点検し、その点検結果を公表する取組であり、事業の目的・課題を踏まえて成果指標を設定し、外部の視点も活用して点検を行うものである。点検結果は翌年度の予算要求や事業の執行等に反映し、事業の効果的・効率的な実施につなげることとされている。従来は各府省庁が作成したレビューシートは各府省ごとに分散して公表されており、情報を横断的に把握することが困難であったが、令和6年度から「行政事業レビュー見える化サイト」<sup>12</sup>において、一元的に集約され、事業名や府省別、予算規模等での検索・閲覧が可能となっている。また、レビューシートの作成・公表をオンラインで一元管理する仕組みが導入され、業務効率化が図られている。入力を効率化し、検索性を高め、データを蓄積、オープンにして活用を促すもので、千葉市の簡素化・対象絞り込みとは異なるアプローチだが、DXを使って効率化という点で参考になる。さらに、レビューシートシステムへのAI活用やユーザーインターフェース改善による効率化も進められている。

## 》 4 見直しの方向性

これまで見てきた千葉市、国における制度見直しの事例を参考にしつつ、自治体における持続可能な評価制度に向けた見直しの方向性について述べたい。

自治体における評価制度に対しては、形骸化等のネガティブな評価が半ば定着しているようにも思われるが、自らが実施した事業を振り返り、必要な改善につなげ、住民にアクセス可能な形で示すという営みは自治体にとって必要不可欠なものであり、それをやめてよいということにはならない。自治体における負担感、いわゆる「評価疲れ」は単なる評価事務の事務負担のみが原因ではなく、評価結果の活用不足や目的の不明確さに起因する心理的要因が大きいことが指摘されており、その解決には、単純な事務負担の削減のみならず、評価の目的を明確にし、評価結果を活用につなげていくための取組が必要である。全ての課題に十分に答える評価制度は困難であるが、国及び地方においては様々な試行錯誤が重ねられており、そうした事例を踏まえると、自治体にとって持続可能な評価制度とするためには、以下に述べるようないくつかの見直しの方向性が考えられる。

### (1) 事務負担への配慮

単純な事務負担のみが「評価疲れ」の原因ではないとしても、国と異なり、自治体には様々な規模の

---

<sup>12</sup>「行政事業レビュー見える化サイト」 <https://rssystem.go.jp/top>

団体があること、自治体で評価が導入され始めた30年前と比べると職員数が大きく減少していること<sup>13</sup>等からすれば、持続可能な制度とするためには事務負担への配慮は大前提であろう。国の行政事業レビューは全5,000事業を対象としているが、国と自治体とのリソースの違いには留意する必要がある。対象事業の絞り込みや様式の簡素化ないし合理化、類似の制度との重複の排除等による事務負担への配慮は必要であり、一覧性や網羅性を過度に求めるべきではない。

## (2) 活用される評価に向けた方策

「評価疲れ」への対応策としては、何よりも評価を政策や事業の改善に活用されるものとする必要がある。「役に立つ」評価であることこそが、評価の実務を担う職員のモチベーション維持につながる。

### ① 評価結果を活用することの規範化

田中（2024）は、自治体における評価制度が手続き面の規範に留まり、どのように活用するかは機能面の規範たりえていないと指摘した。また、池田（2024）は、政令市及び中核市への調査により、多くの自治体が評価の目的として改善、活用、見直し等の用語を用いているが、「いつ誰が」評価を活用するかは明確になっていないと指摘している。千葉市における事務事業評価においては、導入当初は事業見直しによる予算削減という明確な目的が（実態上）あったことで、一定の効果を挙げた。また、その後多岐にわたっていた目的の一つに絞り込む見直しも行われている。

機能面の規範化のためには、単に評価の活用を目的として位置づけるのみならず、誰が何のために評価を活用するのかということをも単純かつ明確に示す必要がある。これまでも、改善や活用が評価の目的とされてきたが、達せられていない現状からすれば、「何のために評価をするのか」というテーマは大胆な単純化が必要であろう。これをシンプルに突き詰めれば、（既に実施した内容の出来栄を詳細に語るのではなく、）将来に向けた施策又は事業の改善ということであり、そのために事業を企画し、実施する者（事業所管部局）が主体的に評価を活用すべきということになる。

### ② 政策立案のサイクルとの連動及び関係の整理

自治体において多くの事業は毎年度実施されるものであり、翌年度の事業のあり方を考え、予算要求や実施体制を検討するサイクルは既に存在する。また、個別分野における計画を立てて、施策展開を図る取組も多数あり、その計画策定及びフォローアップのサイクルも既にある。こうした政策立案のサイクルにおいては、現状を分析し、課題を抽出し、今後の施策展開につなげる検討が行われており、そう

<sup>13</sup> 令和7年4月1日時点の全国の自治体の職員数は、平成6年時点の約86%となっている（総務省自治行政局公務員部給与能率推進室「令和7年地方公共団体定員管理調査結果のポイント」。[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/001047893.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/001047893.pdf)）

した検討と行政評価を一体化する、又はそうした検討内容を評価に用いることで、「将来に向けた施策又は事業の改善」につながる評価とすることができる。

### ③ 画一的な評価方法の見直し

統一的な評価シートによる画一的な評価は、着実な評価実施につながる一方で、評価を単なる書類仕事としてしまうデメリットがある。また、事業ごとに指標とその目標値を設定し、その達成度を評価する目標管理型評価は、やったことの説明に重きがおかれがちである。将来に向けた改善、目指す姿へ向かうための現状把握及び対応方策を考えるためには、決まった様式を埋めるのみの様式ではなく、千葉市における戦略的な事務事業見直しのように自由度が高く、事業の特性に応じた検討がなされるようにすべきである。長年にわたる行政改革の取組の結果、現状においては、やるべきかやらざるべきかという事業のあり方を検討するような事業はあまりなく、デジタル化による効率化など、やり方を見直しを議論すべき事業が多いという現状にもマッチするのではないか。

### ④ 職員の意識変容

こうした評価制度の見直しに加え、評価結果の活用を進めるためには、評価の自分ごと化、評価に対する職員のオーナーシップ（当事者意識）の涵養が重要である。事業を行う側に、評価を活用して改善する意識がなければ、評価事務は単なる評価シート記入作業と化してしまう。評価制度導入からかなりの期間が経過した現在において、職員の意識変容は一朝一夕にはいかないが、先に述べたような目標の単純化、既存の政策の企画立案サイクルと連動した評価という見直しを進めつつ、将来に向けた事業の改善、施策目的の達成のために、自らが主体的に評価を行うのだという意識を涵養していくことが必要である。対象事業の特性に応じた評価を行う場合、所管部局の裁量はより大きくなり、各部局における評価に対するオーナーシップは、ますます重要なものとなる。

## 》 おわりに

急速な人口減少・少子高齢化を背景に人材不足が深刻化しており、自治体においても行政サービスを持続可能なものとするための新たな視点での運用や制度の見直しが行われようとしている<sup>14</sup>。こうした状況下では、「評価疲れ」や形骸化が語られる行政評価は持続可能なものとはいえない。一方で、変化の激しい現在において、変化に対応した機動的な施策展開をしていくためには、めざす姿に向けて現在

---

<sup>14</sup> 持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会（2024）「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/001027557.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/001027557.pdf)

地を把握し、適切に事業を見直していくという評価の本来的な機能が果たされることが重要である。

本稿では、筆者が勤務した千葉市における制度の変遷や国の政策評価における見直しも参考にしながら、自治体における持続可能な評価制度のあり方として、各自治体ごとのリソースに応じた事務量としながら、将来に向けた事業改善のツールとして役割を明確化していくことが必要なのではないかという方向性を示した。本稿では評価制度をボトムアップ型と考え、そこで事業所管部局が、いかに自らの事業改善に役立てるための評価を行うかという観点で検討を行ったが、首長がどのように評価を利用するかというトップダウン型の観点からすると、また別の見直しの方向性もあろう。

導入から30年が経過し、制度としては定着した評価という営みが、今後さらに自治体における政策立案のプロセスの中により深く溶け込んでいくことにより、厳しい状況に置かれた自治体のより良い政策展開に役立つものとなることを心から祈念する。

## 参考文献

- 総務省自治行政局行政経営支援室（2011、2014、2017）「地方公共団体における行政評価の取組状況」
- 田中啓（2009）「日本の自治体の行政評価」財団法人自治体国際化協会、政策研究大学院大学比較地方自治センター『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、No.14
- 田中啓（2024）「評価の利用につながる制度化の在り方：自治体の評価制度をめぐる論点の整理」『日本評価研究』第24巻第2号、pp.5-17
- 茂木康俊（2015）「行政評価ブーム後の自治体における政策評価制度の変化と課題－『評価不安』概念を手掛かりにした全国調査に基づく『評価疲れ』の検討」『地方自治研究』第30巻第2号、pp.1-17
- 小島卓弥（2024）「評価疲れは本当か～自治体における行政評価の活用が必要な理由として」『日本評価研究』第24巻第2号、pp.49-61
- 公益財団法人東京市町村自治調査会（2023）「基礎自治体における行政評価の効果的・効率的な実施に関する調査研究報告書」
- 佐藤徹（2024）「シン・自治体評価 一形骸化した行政評価からいかに脱皮を図るか」『日本評価研究』第24巻第2号、pp.63-77
- 政策評価審議会（2021）「政策評価審議会提言」 [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000738611.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000738611.pdf)
- 政策評価審議会（2024）「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する答申～政策評価をより政策の見直し・改善に反映させるために～」 [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000852431.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000852431.pdf)
- 政策評価審議会会長談話（2022）「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する答申」に当たって [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000852432.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000852432.pdf)
- 池田葉月（2024）「評価制度における評価の利用の具体化の必要性と現状」『日本評価研究』第24巻第2号、pp.19-32

ウェブページの最終閲覧日は全て2026年1月21日。



第 6 章



**富山県における政策評価の  
振り返りと主観的指標の活用**

富山県地方創生局長

滑川 哲宏



## 要 約

本章では、政策評価の課題について、富山県における評価制度導入時の経緯や背景を振り返りながら、その運用における実務レベルの具体的な問題点や構造的な問題を考察する。また、あわせて現在富山県で進められているウェルビーイング指標の活用に向けた取組を紹介する。

富山県での政策評価導入は、先行自治体や国の動きに追従した全国的にも標準的なものであったが、同時期に多分野で進められた行政改革や国体開催への対応等が重なり、制度の理解や目的感を持って取り組む機会が圧迫された。また、先行導入された公共事業評価の影響もあって政策評価は事業の業績測定と認識され、導入時の作業量も少なくなかったため、本来のマネジメント機能を発揮する前に「定型的な事務作業」との認識が広まった。財政面では、もともと厳しかった財政状況に「三位一体改革」が追い打ちをかけ、評価に関わらず事業費の削減や人件費の圧縮が進められたが、その後に発生したリーマン・ショックに伴う経済危機に際しては国交付金を活用した歳出拡大に転じ、その過程で職員の評価へのエンゲージメントはさらに低下した。

評価に際して設定される指標は、政策の有効性を客観的かつ効果的に把握するための重要な要素であるが、その選定や運用には常に困難が伴ってきた。このような状況のなか、富山県では、主観的指標であるウェルビーイング指標を政策形成に積極的に活用することとした。さらに、指標の分析や活用にあたっては生成 AI を用いた支援ツールを開発し、実務での運用に向けた実証を行っている。これらの新たな挑戦は、従来の政策評価が抱える根源的な問題を克服し、より未来志向で住民本位の行政運営を実現するための重要な一歩となることが期待される。

## はじめに

2021年3月、総務省政策評価審議会は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「政策評価法」と記す。）施行から20年を機に、「ポストコロナ新時代における行政の評価への指針」と題した提言を公表した。新型コロナ禍をはじめとする社会経済情勢の劇的な変化のなかで、改めて政策評価が果

たすべき役割の再考を促すものである。提言では、これまでの政策評価を率直に振り返り、その限界と課題を明確に指摘するとともに、今後の目指すべき方向性が示されている。

具体的に指摘された課題は多岐にわたるが、主要なものとして①政策評価が、本来の目的である政策立案、見直し、改善というサイクルから乖離し、単なる事務作業として形式的に行われ、評価自体が自己目的化・形骸化していること、②「行政レビュー」「EBPM」など、新たな行政手法や管理スキームが導入されるなかで、既存の政策評価との関係性が整理されず、類似作業の重複が現場職員に「評価疲れ」を招いていること、③全ての施策に対して網羅的に目的管理型評価を適用しようとした結果、目標設定が困難な施策や、目標による進捗管理が意味を持たない制度運用に対しても無理に目標や指標が設定され、評価の信頼性や実効性を損なっていることなどが示されている。

これらは、政策評価における課題が、単に通説的な官僚的慣性や組織のガバナンス、職員の資質の問題ではないことを意味している。そもそも、制度が導入された2001年頃には早くも評価の理想と実際との乖離が指摘され始めており（西出、2020）、今に至っても国レベルでその効果が問われる状態にあるならば、制度そのものに構造的な問題があると捉えるべきであり、その要因を多角的に解きほぐさなければ真の課題解決にはつながらない。本研究会の趣旨にもあるように、「評価疲れに悩む現場」と「評価はどうなっているかを問う政治」の狭間で悩む行革担当者や評価担当者の視点に立ち、その経験を詳細に振り返ることが必要である。

佐藤（2021）は、政策立案・政策評価のあるあるとして、「『はじめに事業ありき』の発想」「行政評価がマンネリ化・形骸化」「行政評価に『やらされ感』『負担感』『おかしな成果指標』『あまり知られていない目標値の設定根拠』などを挙げている。これらの指摘は、前述の提言の課題認識と軌を一にするものであり、多くの自治体で共通して見られる問題である。

そこで、本章では、富山県における政策評価制度の導入から現在に至るまでの変遷を詳細に振り返り、その運用において生じた構造的な課題や職員の「評価疲れ」を多角的に考察するとともに、より未来志向で住民本位の行政運営を可能にする新たな取組について論じたい。なお、本稿中の意見にわたる部分については、筆者の個人的見解であることをあらかじめお断りする。

## 》 1 政策評価制度導入時の背景と考察

### （1）国レベルでの行政改革と法制化

まず、政策評価に係る国と地方自治体の大まかな動きを振り返る（図表6-1）。政策評価の導入は概ね2000年頃を核心期として、その前後を含めた約20年間で俯瞰することができる。

図表6-1 政策評価導入期の全国と富山県の動き

	全国の動き	富山県の動き（評価関係）	その他富山県の事象
1995	三重県「事務事業評価制度」開始		新富山県行政改革大綱
1997	<b>国行政改革会議最終報告</b>		富山県行財政改革推進本部設置
	「時のアセスメント」新語・流行語大賞入選	<b>富山県事業評価法研究会発足</b>	
1998	中央省庁等改革基本法施行	(総合計画改訂作業開始)	<b>公債費負担適正化計画策定</b>
	公共事業評価・再評価制度の導入	<b>富山県公共事業評価委員会発足</b>	(公共事業関係費ピーク期)
2000	<b>地方分権推進一括法施行</b>	(定員適正化計画策定)	知事選／全職員庁内LAN接続
2001	<b>政策評価に関する標準的ガイドライン公表</b>	<b>富山県民新世紀計画策定</b>	人事課行政システム改革推進班発足
	<b>政策評価法、情報公開法施行</b>	政策評価（事業評価）の試行	
2002	三位一体改革開始	<b>政策評価本格実施</b>	市町村合併支援班発足
2003		「政策評価レポート」発行	
2004	<b>三位一体改革「地財ショック」</b>		<b>知事交代／構造的財源不足400億円</b>
2005	<b>集中改革プラン（～2009）</b>	(総合計画改訂作業開始)	<b>「財政再建元年」、平成の大合併</b>
2007		<b>とやま元気創造計画策定</b>	(県施設の廃止・移譲)
2008	(リーマン・ショック⇒緊急経済対策)		人事業績評価制度の導入
2009	<b>政権交代／行政事業レビュー</b>		(北陸新幹線負担金のピーク期)

(筆者作成)

1990年代、バブル経済崩壊後の財政状況の悪化や行政の非効率性への批判、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の潮流を背景に、民間企業の経営手法を取り入れながら、「効率的で成果を出す行政」－マネジメント型行政への転換を目指す「行政改革」が強力に進められた。

国の行政改革は大きく分けて、①行政のスリム化、②中央省庁再編、③公務員削減と人事制度改革、④業績評価・アウトカム重視、⑤民間活力の活用と市場化、⑥地方分権改革、加えてこれらに伴うアカウンタビリティ（説明責任）の整備といった多角的な視点から進められた。そして、1997年の行政改革会議最終報告では、中央省庁再編をはじめ、政策評価制度の導入や規制緩和の推進など、国民本位で透明性の高い、効率的で合理的な行政システムの構築を目指すこととされた。

翌年には、「中央省庁等改革基本法」が施行されるとともに、政策評価制度に先んじて公共事業評価制度が導入され、公共事業についても中止・見直しも含めて費用対効果や事業効果を客観的に評価するシステムが整えられた。

そして、2001年には「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「政策評価法」と記す。）が施行され、政策の実施前・実施中・実施後の各段階で、その必要性や有効性、効率性などを客観的かつ厳格に評価し、その結果を国民に公表することを義務付けられるとともに、総務省に行政評価局が設置され、国としての政策評価スキームが確立された。

## (2) 地方自治体での政策評価の萌芽と広まり

一方、地方自治体では、三重県が1996年に「事務事業評価システム」を、1997年には北海道が「時のアセスメント」、静岡県が「業務棚卸表」の仕組みを導入するなど、国に先んじて効率的で成果を出す行政への転換を模索する動きが広まりつつあった。これらの先行事例は、国の制度導入にも大きな影響を与えただけでなく、他の自治体への導入を促す触媒としての役割も果たした。

2000年にはいわゆる地方分権推進一括法が施行され、国からの大幅な権限移譲が進み政策形成主体としての自律的な責任が明確化された。その一方、地域住民に対するアカウンタビリティの強化が求められ、政策評価はその重要な手法と位置づけられた。自治体には国のような法的義務は課せられなかったが、2001年には総務省から「政策評価に関する標準的ガイドライン」（以下「総務省政策評価ガイドライン」と記す。）が提示され、「新地方行財政改革指針」とともに、政策評価の考え方や具体的な導入方法を示して制度の導入が後押しされた。

## (3) 富山県での政策評価導入の経緯

富山県における政策評価の導入は、1997年、企画部に「富山県事業評価法研究会」を設置、事業評価手法の検討やモデル実施などに着手したことが端緒となる。その後、2001年の試行を経て、評価の本格実施は2002年からとなっており、先行自治体や国の動きに追従した概ね標準的な導入経緯であったと言える。

導入当時の評価制度に関する基本的考え方は、「①施策や事業の進捗状況とその成果を県民に分かりやすく情報提供すること、②質の高い行政サービスを最小のコストで提供する効果的、効率的な行政運営を目指すこと、③評価結果を予算等に反映することにより、総合計画の効果的な推進を図ること」とされ、総務省政策評価ガイドラインが示した理念を忠実に反映したものであった。

また、富山県でのもう一つの特徴として、政策評価制度導入と時を同じくして県の最上位計画である総合計画が改訂され、同時稼働したことが挙げられる。

「富山県民新世紀計画」は、先述の事業評価法研究会の発足とほぼ同時期に策定作業が開始されており、2000年の知事選挙を経て2001年に策定された。評価に関する記述としては、第2編・第7章「新時代の行政運営」において、「行政評価制度の導入による効率的で質の高いサービスの提供」を明示し、第8章で150項目の県民指標と200項目の目標値を示した。また、県議会答弁でも「新総合計画の実施については、施策評価・事業評価制度の導入に向けた試行を行い、適切に進行管理する」とされ、評価制度は総合計画の進捗管理として明確に位置づけられた<sup>1</sup>。

図表6-2は、制度の全体像を示した当時の資料であり、PDCAの考え方、評価体系、評価手順の流れなどが詳細に示されている。

<sup>1</sup> 総合計画と評価の関係については、本報告書第2章（山中執筆）第一節を参照されたい。



## ② 総合計画と政治的背景

評価制度は導入当初から「富山県民新世紀計画」の進捗管理手法として位置づけられた。当時の知事は県議会で最大多数を占める政党の支持を受けており、知事はもとより議会、関係団体の要望が幅広く反映された内容となっていた。また、この総合計画は着手から策定までの間に知事選を経ており、当時はまだマニフェスト型選挙の導入前夜ではあったが、その内容は選挙戦を経て事実上の信任を受けていた。金井（2010）が「行政機関・職員は、全ての現職政権に仕えるのであり、常に現状を批判することは容易ではない」と指摘するように、このような政治的合意形成を経た総合計画について、否定的な評価は組織文化的にも困難であったと推察される。このため、政策評価は計画の正当性を補強する側面が意識され、抜本的な政策見直しや事業廃止へのインセンティブは働きにくかったと考えられる。

## ③ 多方面での評価制度同時導入と公共事業評価制度

評価の導入は様々な分野で進められたが、なかでも公共事業評価制度の導入が最も早かった。1998年には建設省（当時）が実施要領を公表し、富山県でも同年「富山県公共事業評価委員会」が設置されるなど、地方自治体にも導入が広まった。

当時は、バブル崩壊後の経済停滞や財政悪化に加え、1997年の消費税率の引上げ（3%→5%）といった要因も重なり、行政に対する国民の意識は特に厳しくなっていた。特に公共事業については、田中（皓）（2016）が「非効率性や政府財政の圧迫、不正を生む構造などの面から批判的な報道がなされており、特に2000年頃をピークとして批判的な報道が盛り上がった」と指摘するように、強い批判的世論が形成されていた。このような社会情勢のなか、それまでは一度事業採択されると計画変更は稀であった公共事業が、評価制度の導入により少なからず見直された<sup>2</sup>ことは、大きなインパクトを持って受け止められていた。

また、富山県における政策評価の項目は、施策評価が89項目、主要事業評価が480項目、一般事業評価が1,205項目と重層的な評価体系となっており、作業量としては圧倒的に事業評価が多かった。多分野での評価導入<sup>3</sup>が十分な習熟を経ないまま進められるなかで、先行導入された公共事業評価のインパクトが非常に強かったこともあり、政策評価は事業の業績測定であるとともに、その見直し内容の公開であるとの認識が広まったものと考えられる。

金井（2010）が「評価の典型は予算編成段階にある」と指摘するように、もともと事業の見直しは予算編成作業に内包されており、予算シーリングなどの過程において新たな事業に再構築するために部分的な内部評価は行われていた。そこに導入された評価制度は、全事業の正当性や効率性を問い、その存

---

<sup>2</sup> 国土交通省の資料によると、再評価により2000年度は129事業が「中止」と判定されたほか、富山県でのダム等複数の公共事業が中止あるいは休止されることとなった。

<sup>3</sup> 人事評価において導入された評価システムも、個々人の業務実績を自己判定する「業績評価システム」（2006年）であった。

廃を左右する「自己反省文の開陳」<sup>4</sup>と映り、山谷（2006）が「常識で考えてみて、よほど自虐的でなければ自己の所掌する政策の欠陥を露悪しない」と指摘するように、ある種の認識のずれや警戒感を現場職員に抱かせたものと推察される。

#### ④ 報告書の肥大化と「事務作業」への転化

図表6-2のとおり、富山県の政策評価項目は施策評価から一般事業評価まで、約1,800項目にも及んだため、評価報告書は約2,500ページと膨大なボリュームになった。この網羅性は、行政のあらゆる活動を評価の対象とし、透明性を高める観点では然るべき対応といえるが、そもそも自治体の一般歳出の多くは国の法令等による義務付けや基準設定などがなされている義務的な経費であり、自治体レベルでの見直しになじまない事業も少なくない。また、評価報告書についても、その量の多さゆえに、全体を読み解き個々の評価結果を政策立案や改善に有効活用することにはつながりにくかったものと考えられる<sup>5</sup>。

また、評価制度の導入が先行団体や国の追従型だった富山県では、評価手法はそれらの手順や様式等を参考に進められた。そのため、先行団体のような試行錯誤や職員の意識改革の段階を経ず、他自治体で熟成された詳細で複雑な評価様式<sup>6</sup>が当初から用いられた。加えて、数値目標を設定しにくいものや短期的な成果が測りにくいものへの目標設定などもあり、導入時の評価書作成の事務負担は小さいものではなかった。こうした背景から、政策評価は本来のマネジメント機能を発揮する前に「定型的な事務作業」と認識され、形式的に評価シートを埋めることに注力された結果、本質的な価値が発揮されづらい状況になったことが推察される。

### （5）予算編成の視点からの政策評価

筆者は、政策評価制度の導入直後の2005年から長年にわたり財政課に在籍し、予算編成の立場から政策評価に関わった。政策評価法第4条は、政策評価の結果が政策の企画立案と予算に反映されることを求めているが、実際の運用についてはどうであったかを振り返る。

#### ① 厳しい財政状況と政策評価

富山県は急流河川が多く、治水事業への予算配分を求めて石川県から分県したという歴史的経緯もあって公共事業量が多く、結果として一般財源に占める公債費比率が高い水準にあった。特に、1990年代後半以降は、経済停滞に伴う大規模な経済対策等の影響もあり、標準財政規模に占める公債費の割合

<sup>4</sup> 本報告書第1章（竹内執筆）第一節では「懺悔型政策評価」と示されている。参照されたい。

<sup>5</sup> この点は議会でも指摘され、総合計画との関係性も曖昧になりがちで、評価結果がどの政策目標にどのように貢献しているのかが分かりづらかったこともあり、要点をまとめた「政策評価レポート」が別途作成された。

<sup>6</sup> 本報告書第2章（山中執筆）第一節では、静岡県での様式複雑化が紹介されている。

である起債制限比率が全国でも最も高い水準となっていた。そのため、1998年には公債費負担の平準化を目指す「公債費負担適正化計画」を策定するなど、財政健全化とそのための事業見直しは喫緊の課題であった。

そうした背景から、政策評価は、総合計画の進捗管理と並んで事業費削減の補助ツールとしての強い期待が寄せられた。評価制度導入直後は、評価担当課と人事課・財政課による共同事業担当課ヒアリングが行われ、予算査定においても評価結果が参照されており、評価は一定程度予算配分に影響を与えていた。

しかしながら、自治体の事業の大半は前年度からの継続事業であり、明らかに廃止や見直しが必要な事業は、評価制度導入後の数年間で概ね整理された。また、予算要求サイドも、その過程で政策評価が事業削減のツールとして相応に機能することを理解した。佐々木（2023）は、「事業評価は、誰の目から見ても明らかに不要・不急の事業の廃止や大幅な見直しが一段落した後に停滞し形骸化する」と指摘するように、二巡目以降は事業見直しの機能が漸減したものと考えられる<sup>7</sup>。

2002年の制度本格導入直後の2004年、小泉政権の「三位一体改革」により地方交付税の大幅削減（いわゆる「地財ショック」）が断行された。前述のとおり公債費比率が高く財政状況の硬直性が高かった富山県は、2005年度予算編成前時点で400億円という巨額の構造的財源不足が生じるに至った。この事態を受けて2005年を「財政再建元年」と位置づけ、事業や補助金の廃止・見直しに加え、給与の一時的削減など歳入歳出の両面から聖域なき見直しが強力に進められた。

このような局面では、政策評価の機能も変質を余儀なくされた。「財政再建元年」以降の事業見直しは、もはや効率性や効果を問う政策評価の結果を待つ余裕はなく、補助事業の一律カットなど、必要性は認められても事業費を削減せざるを得ないケースが多発した。結果として評価作業は定型事務化し、その有効性は次第に低下していったものと推察される<sup>8</sup>。

## ② リーマン・ショックと経済対策

その後、2008年には、リーマン・ショックに伴う経済危機に際して、「地域活性化・生活対策交付金」や「緊急雇用創出事業」等による大規模な経済雇用対策が実施された。

国による強力な経済対策は、地域産業や住民生活を支えるために大きな役割を果たしたが、一方で、これまで爪に火をともしような事業費の削減や人件費の圧縮に尽くしてきた行政の現場は、一転して「有利な財源（国交付金）を活用し、できるだけ規模の大きい雇用を創出する」事業を考案・実施することとなった。この状況下では、それまで必要性や効率性を厳しく問われて廃止された単独事業が、国の交付金を活用し規模を拡大して復活するといった皮肉な事態も生じ、予算要求側・査定側双方ともに

<sup>7</sup> 機能低下については総務省の調査でもその傾向が示されている。本報告書第1章（竹内執筆）第2節を参照されたい。

<sup>8</sup> その結果、事業費の削減結果を「行革効果」とし、それを評価結果に反映させざるを得ないという逆転状態も発生していた。

政策評価へのエンゲージメントを少なからず喪失させた。本来、政策評価は、予算と連動してその実効性を高めるべきものであったが、外部環境の急激な変化と財政再建という強烈な圧力の中で、その本来の機能を発揮できず、むしろ制度疲労を早める結果となったと考えられる。

## (6) その他の事情の考察と小括

### ① 情報公開の進展と評価情報の相対的価値の変化

政策評価制度の導入が進んだ2000年前後は、行政の情報公開やオンライン化が急速に進展した時期でもある。

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下、「情報公開法」と記す。）は、政策評価法と同じく2001年に施行された。これにより、行政の透明性・説明責任が法的に担保され、自治体においても情報公開条例の制定が広がった。富山県においても、2001年に既に制定されていた条例の全面改正が行われ、さらなる行政情報の公開推進が図られた。

また、それと同時期に社会は急速にインターネット化が進展した。総務省「通信利用動向調査」によると、1995年にはインターネットの利用は企業で11.7%、人口普及率は1%程度に過ぎなかったが、10年後の2005年には企業で97.6%、人口普及率は70.8%まで拡大した。情報収集や調査もネット検索が一般化し、情報はインターネットを介して簡単に入手する社会へと劇的に変化した。

あわせて行政のオンライン化も急速に進展した。2001年「e-Japan戦略」では、全ての国民が情報通信技術を活用できる「電子政府」の構築を目指すこととされ、様々な行政情報のオンライン提供が進められた。全国の自治体で職員の執務用パソコンが庁内LAN接続となり、2005年頃にはほぼ全団体がホームページを開設し、行政情報のWEB公開が標準化したほか、職員の業務においても、必要な情報をインターネット検索により入手することが普通となった。

行政情報を巡るこれらの劇的な環境変化は、政策評価の導入が進められた10年とほぼ同時期に進行している。それまで、行政情報はほぼ役所が独占しており、新聞などの既存メディアや行政の公表資料などを受動的に入手するか、議事録や情報公開窓口から難解かつ膨大な資料から探し出すか、あるいは窓口で直接問い合わせるしかなかった。そのような状況では、政策の考え方や進行状況をまとめて示す評価資料は、情報の統合体としての価値が高かったと言える。その後の環境変化により、住民が触れることのできる情報量は飛躍的に増加したが、政策評価から得られる情報には多角的な分析や改善への具体的示唆といった質的变化は起こらなかった。結果として、政策評価資料の情報価値はその発信者・受け手いずれにとっても相対的に低下し、評価の「存在意義」や「活用のインセンティブ」をさらに希薄化させた一因となったものと推察される。

### ② 解決されなかった「富山県事業評価法研究会」での指摘

富山県での政策評価導入の端緒となった「富山県事業評価法研究会」では、導入当時の懸念事項とし

て制度が抱える根源的な課題が既にいくつか指摘されていた。

その一つは、「評価制度になじみにくい分野があること」である。教育や国際交流などが例示されているが、これらは情操や理解など人間の内面形成を旨とすることや、家庭環境や国際情勢など外的要因の影響が強いこと、アウトカムが中長期で発現することなどの特性から、個々の事業の成果への寄与度や短期的な事業効果を定量的に把握するのが難しいことを指している。

また、「事業目的が複数にある場合などについては評価が難しいこと」が挙げられている。例えば、「公園整備」は、単なる都市住民のレクリエーション空間の確保に留まらず、良好な都市景観の形成、災害時の避難地、生物多様性の確保、地域の交流拠点など、多重かつ重層的な目的を持つ。このような事業においては、単一の評価指標では効果が測りきれないうえ、複数の目的が相互に代替関係や補完関係にある可能性もあり、多面的な価値を見誤るリスクがある。

さらに、「県民に分かりやすい評価手法を設定すること」である。政策評価制度の主目的の一つはアカウンタビリティの強化であり、そのためには評価の考え方や指標が県民にとって理解しやすいものであることが求められる。しかしながら、多岐にわたる県の事業について各々のアウトカムを端的に示す指標は容易に見つかるものではない。一方、専門用語や複雑な統計データを用いることは、かえって県民の理解を遠ざけ、評価結果への関心を低下させる恐れがある。

これらの課題は、制度導入から20年近くを経た現在でも具体的な解が示されず、実務レベルでの本質的な解決には至っていない。このような事情や前項の情報公開の進展を踏まえると、むしろ課題は課題として受け入れ、現実的な対応策として、悉皆ではなく真に必要なターゲットに絞って評価の重点化を図るべきとも考えられる。全国の自治体の中には、実際にそのような動きも出始めている<sup>9</sup>ほか、富山県でも新たな総合計画では重点化を図った（後述）。一方、その場合は単なる評価の後退ではなく、評価制度が目指す「より高品質な行政サービス」を確保するため、なんらかの補完手段が必要となる。

## 》 2 政策評価の根源的な課題－指標と運用

政策評価制度において、評価指標は政策の有効性を客観的かつ効果的に把握するための重要な要素である。指標については、基本的に事業担当課が既存の実績データや調査データから評価に適切なものを選出しており、そのために特別に調査を行うことは稀である。

### (1) 指標の設定と運用における課題

評価指標に関する課題の一つには、適切な指標選定の難しさが挙げられる。総務省が実施している自

<sup>9</sup> 本報告書第5章（川口執筆）を参照されたい。

治体調査によれば、約8割の団体が政策評価の課題として「事務の効率化」「評価指標の設定」を挙げており、ほとんどの団体が指標選定に苦勞していることを示唆している<sup>10</sup>。

評価にあたっては、「政策をどのように実施したのか（アウトプット）」よりも「政策の実施により結果として国民にどのような便益がもたらされたのか（アウトカム）」に着目した評価が求められている。アウトカムレベルの状況捕捉には、国勢調査や経済センサス・農林業センサスなど大規模で精緻な調査が適しているが、これらはいずれも5年ごとの調査であり、公表時期も考慮すると迅速な政策評価サイクルには合致せず、運用には適さない。さりながら、同程度の調査を各自治体が行うには多大な費用と労力を要し、行政の効率性を旨とする評価制度の趣旨から逸脱する。

二つ目は、評価指標と事業との因果関係である。実際に設定されている評価指標には、アウトプットレベルからアウトカムレベルまで様々な例があるが、いずれもが政策目的への寄与度との相関関係や因果関係の立証が困難である。例えば、いじめ対策のための教員研修事業の評価指標として「研修会出席者数」を用いた場合、これは研修の実施量に過ぎず、指導力向上や実際のいじめ減少にどの程度貢献したかは分からない。一方、「いじめ報告件数」を用いた場合、件数の増減が何に因るものか、教員の対応スキル向上や報告体制の改善なのか、あるいは校内の意識変化によるものなのかは不明である。事業がどれほど政策目的の達成に寄与したかを明らかにするためには、さらに詳細な比較分析や因果推論の手法、例えばランダム化比較試験（RCT）のような調査と分析が必要となるが、前述のように多忙な行政の業務環境のなかでの実施は現実的には難しい。

三つ目は、評価のベースラインと目標値の設定・判断である。前述の「富山県民新世紀計画」の県民指標には、目標値を「現在の全国平均値 +  $a$ 」程度としているものが多くあり、中には全国順位を目標としている例も見受けられる。これは、県民にとっても分かりやすさという点では理解できるが、地域特性や住民ニーズを踏まえた課題の本質の明示がなければ単なるスローガンとなってしまう。また、他地域の水準も変化していくためベースラインも常に変動することとなり、純粋な政策効果を測る指標としては不適切となる可能性もある。

さらに、目標値の設定においては、達成不可能性のリスクを過度に考慮し、現実的に達成可能な範囲で控えめな目標値を設定する「サンドバッグ」が起ころうる。このような目標設定は、職員のモチベーション低下や政策改善へのインセンティブ喪失に繋がり、政策評価制度の本来の目的である政策改善や効率化を阻害する要因ともなる。

## (2) 「EBPM」と「PBEM」

政策形成においては、本来、客観的なデータに基づいて課題を特定し、その解決に最も効果的な手法を選択するプロセスが理想とされる。これは、EBPM（Evidence-Based Policy-Making）の根幹をなす

<sup>10</sup> 制度導入期の2001年調査でも、評価実行における苦勞点として最も多かったのは「評価指標の設定」（43%）だった。

考え方であり、感覚や経験に頼るのではなく、データや事実を根拠に意思決定を行う点で特徴付けられる。

しかし、現実の政策決定過程においては、この原則が逆転する状況がしばしば見受けられる。すなわち、「客観的な必要性から導かれる政策」ではなく「特定の政治的意図や既定の方向性に基づいた政策」が先行するものであり、特に政治主導型のアプローチにおいて、この傾向は顕著になる。金井（2025）は、「評価は常に政治の圧力に晒され」、「評価の中立性を心がけ、客観性を担保するのは困難で、実際、多くの現場ではデータ収集、分析方法にバイアスがかかってくる」と指摘する。

このような状況下では、住民に最も近い現場が抱える具体的な課題や実情との間に乖離が生じるため、結果として職員は政策の妥当性に対する疑念を抱きながらも、仕事への意欲や感情を閉じて与えられたタスクを遂行する「作業」に没頭せざるを得なくなる。特に、現場の具体的なニーズとは必ずしも合致しない全国一律的な政策が打ち出される際には、同様の状況が発生し得る。

また、政策が「あらかじめ結論ありき」で決定される場合、その政策を正当化するために、都合の良いデータや指標だけが選択的に集められ、あるいは不達成のリスクを回避するために非現実的な目標設定が行われるといった事態を招きかねない。このような状況はEBPMと対比して「PBEM」（Policy-Based Evidence-Making）と批判的に称され、政策立案における課題として警鐘が鳴らされることがあるが、それは制度の存在意義にも現場の職員にも、とても健康的な状態とはいえないだろう。

## 》 3 「ウェルビーイング先進地域」の実現に向けた富山県の新たな挑戦

### (1) 「ウェルビーイング」と政策形成分野での関心の高まり

富山県では、2020年に民間企業経営者出身の新田知事が就任し、2022年には「富山県成長戦略」を策定した。そのビジョンとして「幸せ人口1000万 ～ウェルビーイング先進地域、富山～」を掲げ、県の行政運営の新たな羅針盤とした。このビジョンの中核をなす「ウェルビーイング」という概念は、今日の政策議論においても重要な位置を占めつつある。

ウェルビーイングとは、世界保健機関（WHO）憲章前文では「肉体的にも、精神的にも、そして社会的にも、全てが満たされた状態にあること」（1946）とされており、一時的な喜びや快感を表す「幸福（Happiness）」よりも持続的・長期的なものであると理解されている。

この考え方自体は以前から存在したが、現代の行政の議論の俎上に載り始めたのは1960年代以降であり、特に経済成長の限界やその負の側面が認識され始めてからである。

1974年にアメリカの経済学者 R.Easterlin が「幸福のパラドックス」について問題提起した。これは、多くの国々が急速な経済成長をとげ、国民一人当たりの GDP が持続的に上昇したにもかかわらず、国民の生活満足度や主観的幸福度は横ばいに推移している矛盾-パラドックスを指しており、このような

所得と幸福感の変化の乖離は、欧米各国や日本で確認されている。この問題提起は、経済的な豊かさだけでは人々の真の幸福を測ることはできないという認識を広め、GDPに代わる新しい指標の必要性を強く示唆した。

「幸福」は長らく哲学や心理学で論じられてきた概念であったが、1990年代以降、経済学、社会学など幅広い分野で実証分析がなされるようになった。日本においても、2010年には内閣府が「幸福度に関する研究会」を設置し、「満足度・生活の質に関する調査」を通じて国民のウェルビーイングについての定量的調査が進められた。国内の地方自治体においても、2012年の東京都荒川区による「荒川区民総幸福度」など、地方自治体独自の取組も広まり始めたほか、ウェルビーイングに関する学術論文出版数が急激に増加した（和川，2024）。このように、政策評価の効用に多くの課題が指摘され始めた2010年代とほぼ時を同じくして、ウェルビーイングは政策形成の新たな潮流となっていた。

一方、地方自治法第1条では、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本と」する、と明記されている。この「住民の福祉」については、「新自治用語辞典」（ぎょうせい，2012）によると、「住民があらゆる面における生活または活動において物質的及び精神的利益を享受している状態」とされており、上記のウェルビーイングの概念とほぼ同様と解される。つまり、住民のウェルビーイングの増進は、地方自治体業務の根本的な目的と言ってよい。

しかしながら、従来の政策評価は住民のための「成果を出す行政」を掲げながらも、経済指標と業績測定や効率性に偏重し、住民が実際に享受する「物質的及び精神的利益」を十分に捉えきれていなかった可能性が高い。そのためには、住民のウェルビーイングの度合いを捕捉し、一人ひとりの生活実感をより直接的に政策に反映させるための仕組みが必要となる。

## （2）新たな総合計画の策定

富山県では、2018年に策定された総合計画「元気とやま創造計画」が進行していたが、その策定からわずか数年の間に新型コロナ禍や能登半島地震といった富山県を揺るがす大きな災害が発生し、加えて、人口減少・少子高齢化やデジタル化・DXの急速な進展など、県を取り巻く社会経済情勢が劇的に変化した。このような背景から、県民が豊かさと幸せを実感できるようなビジョンを新たに提示することとして、2025年に新たな総合計画の策定に着手し、同年12月、「富山県総合計画 幸せ人口1000万〜ウェルビーイング先進地域、富山〜を目指して」（以下、「新総合計画」と記す。）を策定した。

新総合計画の策定にあたっては、従来の政策評価に関する課題が整理されたが、主なものとしては評価の重複と複雑化の整理が挙げられる。これまでの富山県では、評価指標を伴う計画として総合計画（195指標）、まち・ひと・しごと創生法の県版地方創生総合戦略（180指標）があり、さらに分野ごとの個別計画での事業評価・進捗管理、2021年に開始された「官民協働事業レビュー」など、評価作業が複層化・複雑化しており、評価作業の大きな負担となっていた。

そのため、新総合計画は地方創生総合戦略と一体化し、目指すべき将来像と方向性に絞った内容とし

たほか<sup>11</sup>、評価指標を44に厳選して重点化を図るなど、環境変化に柔軟に対応しながら計画を推進することとした。一方、前述のとおり「より高品質な行政サービス」を確保するための補完として、それらの客観的指標による政策評価に加え、県民の主観的指標である「ウェルビーイング指標」を活用し、政策のニーズや課題を分析・検討し、施策の改善や立案につなげることとした。

### (3) 政策形成における主観的指標の活用

#### ① ウェルビーイング指標について

富山県では2023年、ウェルビーイング向上施策を展開するため、その基礎となるデータとして県民の主観的な満足度の状況を測る「富山県ウェルビーイング指標」を導入した。ウェルビーイングは身体的、精神的、社会的な面の様々な要素が相互に関連し影響し合う。このため、項目を「総合」「分野別(なないろ)」「つながり」の三分野にわたる全47問の設問とし、多角的なアプローチを可能とした(図表6-3)。また、全年代(15歳以上。ただし2022年は18歳以上)を均等になるよう工夫した無作為抽出法により、約5,000人の県民を対象に調査を実施し、約半数の2,700人から回答を得て数値化している。

図表6-3 「富山県ウェルビーイング指標」の項目内容

総合指標(1指標、1問)		
No.	因子	設問
1	総合実感(5年前)	最も理想的な生活であると思う状態を10、最悪であると思う状態を0として、現在の状態を10~0の11段階で評価
2	総合実感(現在)	
3	総合実感(5年後)	
生活の調和とバランス実感指標(1指標、1問)		
No.	因子	設問
1	生活の調和とバランス実感	総合的に、生活が整っている(仕事など社会活動や、余暇活動など、様々な面のバランスや調和がとれている)と感じている
つながり指標(5指標、25問)		
No.	指標	設問
22	家族とのつながり	自分のことを好ましく感じる家族と一緒にいることで、嬉しい、楽しいなど(ポジティブな)明るい気持ちになることが多くある。
23	家族とのつながり	困った時や苦しい時に、家族は力になってくれると感じている
24	家族とのつながり	家族は、あなたの意見や価値観を理解・尊重してくれている(または、応援・協力してくれていると感じている。)
25	家族とのつながり	友人と一緒にいることで、楽しい、嬉しいなど(ポジティブな)明るい気持ちになることが多くある
26	家族とのつながり	友人は、あなたの夢や目標達成のため、応援・協力してくれている(または、応援・協力してくれていると感じている。)
27	友人とのつながり	友人との関係は良好である
28	友人とのつながり	友人は、あなたの夢や目標達成のため、応援・協力してくれている(または、応援・協力してくれていると感じている。)
29	友人とのつながり	友人は、あなたの夢や目標達成のため、応援・協力してくれている(または、応援・協力してくれていると感じている。)
30	友人とのつながり	職場・学校等での人間関係は良好である
31	職場・学校等のつながり	職場・学校等で楽しい、嬉しいなど(ポジティブな)明るい気持ちになることが多くある
32	職場・学校等のつながり	職場・学校等に愛着や誇りがある
33	職場・学校等のつながり	職場・学校等は、自分の夢や目標を実現できる場である
34	職場・学校等のつながり	地域での人間関係は良好である
35	地域とのつながり	困った時や苦しい時に、地域の人は助けてくれると感じている
36	地域とのつながり	地域には、楽しい、嬉しいなど(ポジティブな)明るい気持ちになることができる場所や機会が多くある
37	地域とのつながり	地域の人々は、あなたの意見や価値観を理解・尊重してくれる
38	地域とのつながり	富山県で暮らしていて、防災・防犯面に不安はない
39	富山県とのつながり	富山県で暮らしていて、医療・福祉面に不安はない
40	富山県とのつながり	富山県で暮らしていて、交通面(車や公共交通などで移動することに)不安はない
41	富山県とのつながり	全体として、あなたの意見や価値観を理解・尊重してくれる環境がある
42	富山県とのつながり	全体として、あなたが成長するための学びや経験ができる環境がある
43	富山県とのつながり	全体として、あなたの夢や目標が実現できる環境がある
44	富山県とのつながり	富山県の未来に、期待や楽しみ、ワクワクする気持ちがある
45	富山県とのつながり	富山県ならではの自然や食、文化等に愛着や誇りがある
46	富山県とのつながり	

(筆者作成)

<sup>11</sup> 従前の「元気とやま創造計画」が全577ページ、とやま未来創生戦略が全81ページであったが、これらを引き継いだ新総合計画は全99ページと重点化された。

さらに、これを政策形成プロセスに導入し、予算編成においても指標を組み込んだ施策設計図（ロジックモデル）の作成に取り組んでいる。

政策評価において、総務省政策評価ガイドラインでは、評価の客観性を高めることを目的に可能な限り具体的な指標・数値を用いた定量的な評価手法を用いるよう努めるべきとされ、定性評価はその補足的な取扱いとされてきた。

一方、国は「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）2023」のなかで、政府の各種基本計画における KPI（重要業績評価指標）へのウェルビーイング指標導入の加速と、地方自治体での活用促進を明確に掲げた。さらに、2024 年にはデジタル庁において地域幸福度（Well-Being）指標利活用サービス（専用サイト、自治体別のデータダッシュボード）が開始され、地方においても活用が広まりをみせている。

## ② ウェルビーイング指標の活用における課題

ウェルビーイング指標は、行政の存在意義である「住民の福祉」を直接的に捕捉し、住民の生活実感に寄り添ったよりきめ細かな行政運営の実現につながる有望なツールである。しかしながら、その本質が主観的であるがゆえに、政策評価に活用するにはいくつかの課題がある。

一つ目は、既往の評価指標でも課題であった指標と具体的施策との因果関係である。個人のウェルビーイングの状況は、本質的に多様な要素から構成されており、例えば「生活満足度が低い」という指標結果が出た場合、その背景には経済的要因のみならず、健康状態や家庭環境、住民サービスの水準、地域コミュニティのつながりなど、多岐にわたる要因が含まれている。そのため、指標の数値だけではどの分野の施策が要因となっているのか、どの施策を改善すれば効果があるのかを直接的に判断することは難しい。施策を効果的に改善するためには、低下要因を突き止めるための分野別の詳細な分析と、複数の要因間での相互作用の精緻な分析が必要となる。

二つ目は、指標結果の経年比較である。施策のインパクトや効果を正確に捕捉するためには実施前後の変化の比較が必要だが、主観的な受け止めは個人によって異なるため、この個人差によるばらつきを排除するためには、同じ対象者を継続的に追跡調査する「パネル調査」が必要となる<sup>12</sup>。

三つ目は、社会調査法の観点からの信頼性である。富山県ウェルビーイング指標の調査サンプル数は約 2,700 人であり、社会調査法の観点からも概ね十分な信頼性（信頼係数 95%において標本誤差 ± 2%未満）を確保しているが、個別分野でみた場合、例えば教育分野で中高生の数値に限定したり、特定の地域や属性に絞り込んだりすると、対象サンプル数が大幅に少なくなり、統計的な信頼性は大きく低下する懸念がある。

<sup>12</sup> そのため、内閣府「満足度・生活の質に関する調査」ではサンプル全体（約 10,000 人）の約半数をパネル調査としている。富山県では、サンプル数確保や管理コスト等のデメリットから、パネル調査は実施していない。

③ 事前評価・政策形成への活用と AI による支援ツール

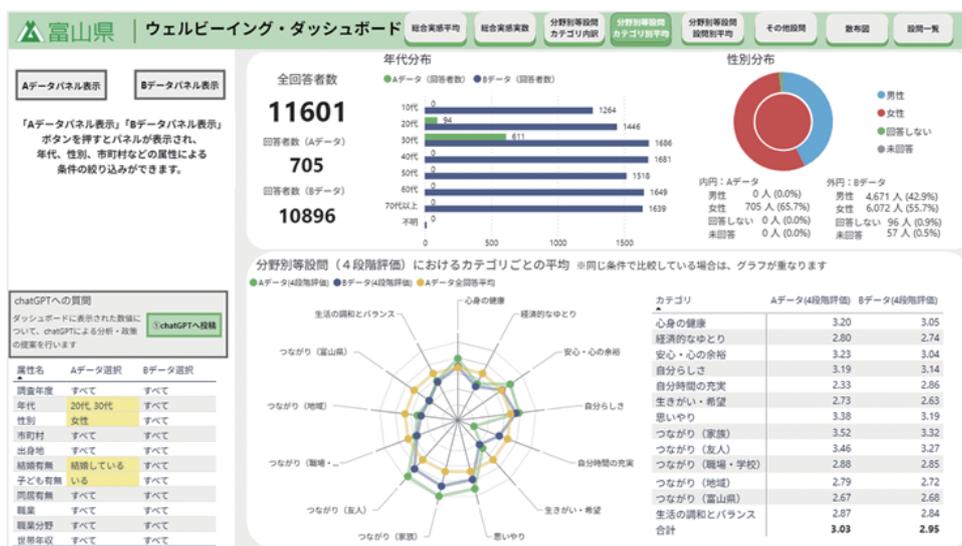
上述のような課題を踏まえ、富山県ではウェルビーイング指標を政策の事後評価に直接活用するのではなく、政策形成の初期段階における課題分析やニーズ把握、施策設計支援に活用することに重点を置いている。

富山県ウェルビーイング指標は、そのデータをダッシュボード化し、庁内 LAN を通じて職員が容易にアクセス・可視化できる環境を整備している。このダッシュボードは、データの属性ごとの傾向を直感的に把握することを可能にし、政策立案者が地域の課題や住民ニーズを深く理解するためのツールとなっている。

また、主観的満足度は様々な要素から組成されるため、各指標間の相関分析や因子分析などにより、政策のターゲットに寄り添った政策形成が可能となる。例えば、富山県における働く県民の「生きがい・希望」に関するウェルビーイング指標の要因分析を行った結果、男性の場合は「地域や周囲の理解と後押し」が強い因子となるのに対し、女性は「自分らしさの実感や自己実現」が重要な因子となることが示されている。こうした分析を背景に、対象者の性別やライフステージに応じた、より効果的な政策展開が期待できる。

一方、このような多変量解析や因果関係分析は高度な統計的専門知識を要するため、自己評価を原則とする従来の政策評価体制の下で、各々の担当職員が実施することには困難な側面があった。そこで、前述のダッシュボードと高機能生成 AI を組み合わせた政策形成支援ツールを開発し、その実証実験を行っている（図表6-4）。

図表6-4 富山県ウェルビーイング指標活用支援システム（デモ画面）



このツールの具体的な機能としては、政策の対象となる属性を職員が指定する（例：「子育て支援施策」であれば「20～40代・既婚・子ども有り」）と、その属性が抱えるウェルビーイング上の特性（例：「自分時間の充実」の満足度が低い）をデータに基づき判断し、その判断の理由を明示する。さらに、他の自治体や国内外の先行事例を踏まえ、適切な対応策の提案までを一括で示すようなシステムを目指している。これは、AIが大量の調査データを分析するとともに全国の情報を収集することで、複雑なプロンプトを要することなく政策立案者が必要な情報を迅速に入手し、より質の高い政策アイデアを生み出すことを支援するものである。

#### ④ 行政の AI 活用における課題

政策形成における生成 AI 課題への活用には、いくつかの重要な課題と留意点が存在する。一つには、RAG<sup>13</sup>の参照データ（ソースドキュメント）の品質に大きく依存するため、データが不正確、不完全、あるいは偏りがある場合、回答精度が低下し、事実に基づかない情報や誤った情報を生成する「ハルシネーション」の確率が上昇することである。回答の精度を上げるためには、徹底的なデータクレンジング（データの品質向上作業）が必要となる。また、行政情報には個人情報や機密情報も多いため、公開可能な情報と不可能な情報の仕分け、マスキングが必要となることもある。

また、深層学習を用いる生成 AI の多くは、その推論過程が人間にとって完全に理解できないブラックボックスであるため、「誰が、何を根拠に、どう評価し、なぜその政策を選んだのか」という意思決定の透明性が損なわれるリスクがある。これは、行政の説明責任（アカウンタビリティ）の根幹に関わる問題である。

さらに、AI は学習データに基づいた統計的な推論を行うものであり、政策の必要性や社会的な価値判断、あるいは「公的セクションが行うべきか民間が行うべきか」といった規範的な判断を下すことはできない。また、AI が学習するデータが特定の価値観や過去の慣行に偏っている場合、その出力結果もまた偏ったものとなる可能性を常に念頭に置く必要がある。

これらの課題から、AI による政策評価や政策形成支援ツールは、あくまで補完的な役割に限定し、必ず人間による妥当性の検証と判断を経る必要があり、最終的な政策判断は、人間の倫理観、公正性、そして住民の価値観に照らして行われるべきである。こうしたことを念頭に、AI ツールの利活用にあたっては、ガイドラインの策定や職員のデジタルリテラシーの確保、出力内容を批判的に読み解き住民価値との整合を判断する思考力の涵養、加えてその段階的な導入と実証が必要と考える。

<sup>13</sup> RAG: Retrieval-Augmented Generation（検索拡張生成）。生成 AI が回答を生成する際に、庁内文書など追加データベースから関連情報を検索し、情報拡張して回答するもの。

## 》 おわりに

富山県で実証を進めている AI ツールの活用は、ウェルビーイング指標の分析に留まらず、広範な政策評価業務に応用することができる。例えば、評価の基となる様々な行政データ（事業報告書、統計資料、住民アンケート結果など）を AI に読み込ませることで、効果測定や課題分析を大幅に効率化し、さらに同規模団体とのコストや事業効果の比較などを行うことが容易になる。これにより、職員は形式的な評価「作業」に費やす時間を削減し、より本質的な「分析・洞察」に時間を割くことが可能となり、評価活動を「改善・活用」へとつなげることができる。また、より客観的かつ多角的な視点からの政策提言が可能になり、政治的意図や既定路線に縛られない、真に住民の利益に資する政策決定へのアプローチが期待されよう。

政府においても行政事業レビューへの AI 活用を検討しており、2025 年 7 月の報道では「5,000 事業で業務効率と政策改善」を目標に掲げている<sup>14</sup>。また、企業でも意思決定プロセスに係る AI 支援の導入が進んでおり、中長期の経営戦略や新規事業の創造に向けて、多様な視点から人間の意思決定を補完している<sup>15</sup>。

従来の政策評価が、財政逼迫や激しい外部環境の変化の中で、形骸化した「事務作業」として認識され、「評価疲れ」を生じさせてきた背景には、評価制度自体の構造的な問題と、行政組織の本質的な特性、評価に取り組む実務担当者の意識とのずれがあったことが挙げられる。神野（2016）は、「企業にとって、行動の結果を説明する決算が決定的意義をもつものに対して、予算原理にもとづいて行動する政府では、決算は副次的意義しかなく、「決算の意義は次の予算編成に決算からの教訓を生かすこと」と指摘している。冒頭の総務省政策評価審議会による提言でも、行政評価のあるべき姿について、「役に立つもの」「しなやかなもの」「納得できるもの」の三点を挙げている。これらは、住民側からの視点のみならず、評価制度を運用する職員にとっても非常に重要な要素である。

過去の災害や新型コロナ禍での事例に見られるように、自治体職員は、日々の業務を通じて地域社会の課題と向き合い、住民の幸せと生活向上－「住民の福祉」に貢献したいという強い使命感を持っている。この内発的なモチベーションこそが行政運営の原動力であり、これを発揮できる環境を整えることは、より良い行政サービスの提供に不可欠なことである。

AI による政策形成支援は、評価「作業」の効率化だけではなく、より本質的な「分析・洞察」や職員と住民との対話の時間を確保し、職員の持つ「公共のために尽くしたい」という意欲を、より創造的で効果的な政策形成へと結びつける契機となり得る。富山県のこの挑戦が、日本の地方自治体における政策評価の新たなモデルを築き、持続可能で住民の幸福が実感できる地域社会の実現に寄与することを期

<sup>14</sup>「政府、行政レビューに AI 活用 5000 の事業情報を整理」（2025 年 7 月 28 日、共同通信）

<sup>15</sup>2025 年、キリンホールディングスでは、社長にも付度しない 12 の人格を持つ「AI 役員」が導入されたとして話題になった。

待したい。

### (参考文献)

- 伊多波良雄編著（2009）『公共政策のための政策評価手法』中央経済社
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規
- 佐藤徹編著（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門 ロジックモデルの作り方。活かし方』公職研
- 新自治用語辞典編纂会（2012）『新自治用語辞典』ぎょうせい
- 神野直彦（2016）「地方財政の動向第26回 求められる予算改革」『国際文化研修2016夏 第92号』全国市町村国際文化研修所、pp.34-35
- 竹内直人（2020）「自治体総合計画とマニフェスト—マニフェストから政策集への変化を考える」松井望・荒木一男編『自治体計画の特質及び地方分権改革以降の変化と現状』東京大学社会科学研究所、pp.7-39
- 竹内直人・松井望（2024）『自治体戦略としての「総合計画」—職員参加と住民参加を踏まえた策定・実施に向けて』第一法規
- 田中啓（2014）『自治体評価の戦略』東洋経済新報社
- 田中皓介（2016）『公共事業を巡る報道と世論についての実践的科学研究』京都大学学術情報リポジトリ
- 富山県（2002-2004）『政策評価レポート』
- 富山県（2001）『富山県民新世紀計画』
- 富山県（2018）『元気とやま創造計画—とやま新時代へ新たな挑戦—』
- 滑川哲宏（2024）「富山県のウェルビーイング施策の展開」、和川央（2024）「自治体における Well-being 政策の意義と展望～岩手県の取組を事例に」『ウェルビーイング指標に基づく自治体政策に関する研究』（一財）地方自治研究機構
- 西出順郎（2020）『政策はなぜ検証できないのか 政策評価制度の研究』勁草書房
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ—』萌書房
- 山谷清志（2012）『政策評価』ミネルヴァ書房
- 山谷清志（2025）『日本の政策評価』晃洋書房

### (参考ホームページ)

- 国土交通省「公共事業の評価」<https://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/index.html>
- 佐々木央（2023）「【公共コンサルの視点】有効に機能する行政評価とは（事業評価を中心に）」日本政策総研、2023年10月30日 <https://www.j-pri.co.jp/report/1826.html>
- 総務省「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」[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000501750.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000501750.pdf)
- 総務省「通信利用動向調査」<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/statistics05a.html>
- 富山県「富山県総合計画—幸せ人口1000万～ウェルビーイング先進地域、富山～を目指して」<https://www.pref.toyama.jp/101731/kensei/kenseiunei/keikaku/kj00002168/index.html>



## 第7章



# 瀬戸内市の政策評価

## ～自治体「統合報告書」への挑戦～

瀬戸内市 総合政策部 企画振興課 課長補佐

仁科 佳菜子





### 要 約

岡山県瀬戸内市は、2023年3月に日本初の地方公共団体による統合報告書を発行し、持続可能な地域社会の構築に向けた政策評価の新たな枠組みを示している。統合報告書は財務情報と非財務情報を統合し、市民やステークホルダーに対して瀬戸内市全体の公共価値を包括的に伝える媒体である。その作成プロセスを通じ、市役所各部署が業績データや課題を共有し、統合思考による意思決定や職員間の連携を強化している。また、この統合報告書は市民参画やステークホルダーとのコミュニケーションを促進するとともに、シティプロモーションやふるさと納税の推進ツールとしても活用している。

従来の政策評価の課題として、短期的成果のみに依存する評価指標や組織縦割り構造の影響があり、政策改善に十分に活用されない状態があった。それを克服するために、瀬戸内市は総合計画の階層構造を二層構造へ見直し、財務・非財務データを統合した仕組みを導入した。さらに、評価対象と公的価値として捉え直し、統合報告書の発行を進めたのである。

統合報告書の作成を通じ、瀬戸内市では政策の透明性を高め、評価対象を公共価値の創造とした自治体運営モデルを提示している。一方で、統合報告書の活用方法や効果測定の必要性、市の特性を反映したさらなるブラッシュアップが課題として残されている。他の自治体への波及効果を期待しながら、瀬戸内市は公的価値の評価に向けた挑戦を続けている。

## 》はじめに

岡山県瀬戸内市は、2022年に統合報告書の作成に着手し、翌年2023年3月31日に全国で初めて自治体統合報告書「瀬戸内市統合報告書2022」を発行した。統合報告書とは、財務データと非財務データ（ガバナンス、CSR、知的資産、環境配慮など）の両方の観点から、組織の短期・中期・長期にわたる価値創造を示す報告書であり、日本でも多くの企業が発行している。この統合報告書は株主や投資家のみならず、取引先、従業員、地域社会など幅広いステークホルダーに向け、組織の持続的な成長性や将来性を分かりやすく伝える報告書である。そのため、単なる過去の業績報告に留まらず、組織の価値創造

や持続可能性を内外に伝えるコミュニケーションツールとしても機能している。

瀬戸内市では、2022年度以降、統合報告書を毎年度発行している。この取組は、持続可能なまちづくりを推進するため、公正かつ透明性の高い情報を市民に提供するとともに、市内外のステークホルダーに瀬戸内市の魅力を効果的に発信することを目的としている。また、瀬戸内市の強みを多角的に表現し、その魅力を伝える媒体として位置づけている。本統合報告書は、国際統合報告評議会（IIRC、現在はIFRS財団に統合。以下「IIRC」と示す。）が定めたフレームワークに基づき、瀬戸内市の戦略や事業実績を統合的な視点から整理している。この取組により、市民やステークホルダーが瀬戸内市全体の方向性を包括的に理解できる内容となっており、自治体運営の透明性向上にも寄与している。

統合報告書は、組織内での連携強化にも寄与している。その作成プロセスでは、各部署が持つ業績や課題を共有し、それを統合的な視点で再評価・整理することで、組織内に有機的なつながりを生み出している。このプロセスは職員間の協力関係を促進するだけでなく、統合思考に基づく意思決定能力を持つ職員を育成する契機ともなっている。

さらに、本統合報告書の意義は単なる情報発信に留まらず、公共価値を評価するツールとしての役割を果たしている。この統合報告書は、瀬戸内市の活動や戦略、価値創造プロセスを幅広いステークホルダーに示し、持続可能性の観点を明確にするものである。それにより、公共価値を基盤とした行政運営の透明性を向上させ、自治体運営の成果を共有するとともに、その情報を基にさらなる政策改善や意思決定を促進する評価ツールとしての機能をもつのである。

## 》 1 瀬戸内市における政策評価の課題と統合報告書作成への着手

瀬戸内市では、他の多くの自治体と同様に、政策評価のあり方に長年課題を抱えてきた。各種計画や事業の進捗状況の評価する際、その成果や意義を適切に示す方法を模索してきたが、「果たして正しい評価ができているのか」という疑問が常につきまとっていた。特に事務事業評価において、職員は評価そのものを「作業」として捉えざるを得ない状況が続いていた。評価作業に追われる中で、評価結果の作成や公表が最終目標となり、本来の目的である政策の改善や意思決定への活用が後回しにされていたのである。

さらに、評価結果を外部に公表することが職員にプレッシャーを与え、評価に用いる指標や目標が達成可能な範囲で設定される傾向が強まっていった。その結果、指標や目標が短期的な達成に終始し、政策の見直しや改善につながらない状況が生じていた。政策のPDCAサイクルにおいても、「C」（チェック）の段階で止まり、評価結果から「A」（アクション）への移行が十分に行われなかった状態が続いていたのである。つまり、KPI（重要業績評価指標）やKGI（重要目標達成指標）の適切な設定が行われず、政策評価が政策改善に結びつかない構造的な問題が存在していた。

また、短期間では成果を数値化しづらい事業の評価も困難であった。教育や人材育成のような中長期的な視点で実施される事業、さらには行政のルーティン業務についても具体的な数値目標を設定することが難しく、正当な評価が行われないことが課題であった。このような状況から、政策評価が政策改善に十分寄与できていない状態に陥っていた。

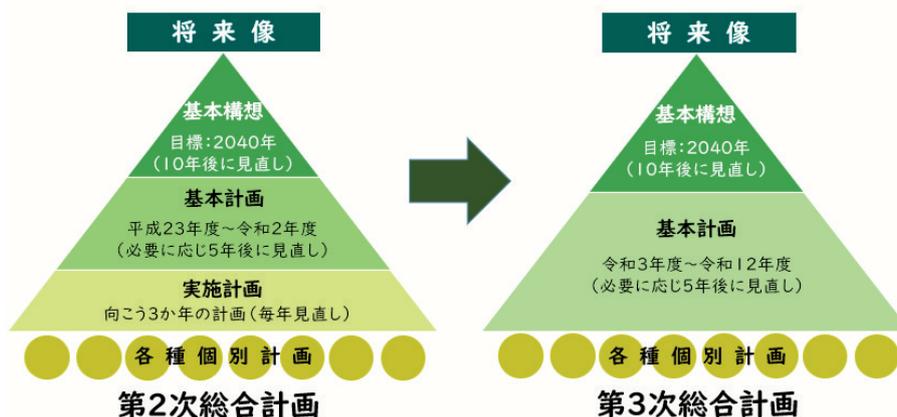
### (1) 総合計画の階層構造の見直し

こうした背景を踏まえ、瀬戸内市では令和3年度に策定した「第3次瀬戸内市総合計画」において、計画体系の見直しを図った。この総合計画では、従来の三層構造（基本構想・基本計画・実施計画）を二層構造（基本構想・基本計画）へ変更する方針を打ち出した（図表7-1）。三層構造では、毎年度見直しを行う実施計画が職員にとって大きな負担となり、そのローリング作業が評価の目的を「作業」にすり替える要因となっていたためである。これを軽減するため、財源を伴う事務事業を明示する実施計画を廃止し、評価そのものを見直すこととした。

代替として、財政部局が取りまとめていた中期財政計画内の「事務事業計画シート」を活用し、従来の実施計画で行っていた指標の進捗状況の確認を包括的に実施する仕組みへと移行した。この事務事業計画シートは、財務データと非財務データを統合し一本化した構造を採用している。以前は財務データと非財務データの評価作業がそれぞれ独立して行われており、職員にとって作業量が膨大となる課題があった。しかし、この統合により作業効率化が図られ、職員の負担軽減を実現することができた。

さらに、財務データと非財務データが統合されたことで、これまで分断されていた評価領域が整合性を持った形で統一されることとなった。この仕組みは、政策や事業の改善に資するだけでなく、短期的な成果だけでなく中長期的視点も踏まえた評価を可能にしている。これらの取組を通じ、瀬戸内市では政策評価を単なる「作業」から「機能的な業績マネジメント」へと転換する基盤を構築していった。一方で、従来の事務事業評価からの脱却は実現したものの、事業の目的や成果をより正確に捉えた評価に向けて、政策の改善や意思決定に直接活用できる仕組みについては依然として課題が残されていた。

図表7-1 総合計画の階層構造の見直し



## (2) 業績管理体系の整備

瀬戸内市では、総合計画の階層構造の見直し前から、業績管理を7つのフェーズに分けて体系的に整備してきた(図表7-2)。この業績管理体系は、行政運営を効果的かつ効率的に進めるため政策評価と業務管理を一体化させ、「評価」と「実行管理」の両面の役割を果たすものである。これにより、瀬戸内市の政策評価の実効性を高める基盤を形成してきた。

業績管理体系の第1フェーズは「総合計画・各種個別計画の達成度公表」である。このフェーズでは、法的義務のある計画や任意で策定された計画の達成状況を把握し、行政としての説明責任を果たすことを目的としている。具体的には、指標の計測や成果の検証を毎年または計画策定時に実施し、現状と課題を整理し、次期計画の策定に向けた基礎資料を提供するものである。

第2フェーズは「中期財政ヒアリング」であり、中長期的な財政的持続可能性を確保するとともに、次年度予算編成に向けた各部への予算配分額を算定するものである。具体的には、事業の有効性や必要性を評価し、次年度の当初予算に盛り込むべき事業の枠配分額や実施の可否を決定するプロセスを担っている。

第3フェーズは「各部経営計画」である。各部が重点的に取り組むべき事業の目標を設定し、達成度を検証する機会を設けることで、組織内のコミュニケーションと連携を強化することを目的としている。具体的には、年度当初に各部管理職と市長、副市長等による経営計画のヒアリングとフィードバックを行い、組織全体の目標に対する達成度の確認を実施する。また、市民への公表に向けて計画のブラッシュアップを行うことで、透明性の高い自治体運営を実現している。

第4フェーズは「新規事業評価(事前評価)」であり、事業着手前におけるリスクや財政負担の可能性を確認し、効果的かつ効率的な事業運営を目指すものである。この評価では、事業着手時や国への補助金等申請前に、後年度負担や事業の効果、必要性を精査し、計画的な事業遂行に向けた基盤を提供している。

第5フェーズは「幹部会議業績情報管理」である。このフェーズでは、市全体の業務をモニタリングし、質の高い意思決定を行うとともに、組織内で課題を共有することを目的としている。設定された指標の速報値をマンスリーデータとして集計し、それを毎月の幹部会議で確認することで、現場の状況や課題に関する情報交換を促進している。

第6フェーズは「職員の目標管理」である。職員一人ひとりが目的意識を持ち、目標達成に向けて取り組む仕組みを構築し、給与への業績反映(現状は部分的に実施)を行うことで、モチベーション向上を図っている。この評価では、職員が自己評価を行い、所属長が勤務評定とフィードバックを行う仕組みを採用している。

最後の第7フェーズは「職員の目標管理360度評価」である。この評価では、匿名で選定された職員が上司や部下を含む同僚に対してフィードバックを行う形式を採用している。この仕組みにより、特定の役職や上下関係にとらわれることなく、客観的かつ多面的な評価を実現し、職員個々の業務改善や人

材育成に役立っている。この手法は、従来のトップダウン型の評価だけでは見落とされる側面を補完する仕組みとして機能し、組織内の公正性確保にも寄与している。

これらの7つのフェーズによる業績管理体系は、瀬戸内市の行政運営において、計画の策定、執行、監視、評価の各段階をシームレスにつなぐ役割を果たしている。これにより、短期的な事業評価だけでなく、中長期的視点に立った政策評価が可能となり、より持続可能で効果的な政策立案に反映している。加えて、総合計画の二層構造への変更により、財務データと非財務データを統合する仕組みを活用し、業績管理と政策評価の整合性を確保している。これにより、具体的な業務改善と政策のブラッシュアップを促進している。

一方で、地方公共団体における評価のあり方については、従来の事業成果の数値評価を超える「公共価値」の視点が求められるようになってきた。単に計画達成状況を把握するだけでなく、市民や地域社会にとってどのような価値を創出しているのかを評価する仕組みが必要とされている。このような背景のもと、瀬戸内市は政策評価を公共価値として捉え直し、2022年度から統合報告書の作成に取り組んでいる。統合報告書は、財務データと非財務データを統合することで、瀬戸内市が短期、中期、長期の視点から公共価値を創出していることを包括的に示すツールである。この統合報告書は従来の業績管理体系をさらに発展させ、評価対象を公共価値へと拡張する試みである。その作成プロセスにおいては、瀬戸内市が各部署間で連携し業績データを統合的に管理し、政策運営の透明性と実効性を向上させるとともに、地域社会における持続可能な価値創造を目指している。

瀬戸内市の業績管理体系は、政策評価を公共価値の創造と位置づける視点から、新たなフェーズへ進化を続けている。この視点は、市民やステークホルダーに対する説明責任を果たすだけでなく、自治体全体が未来の地域社会を構築するためにどのように貢献しているかを示す基盤となっている。統合報告書の作成を通じ、瀬戸内市は自治体運営の新しい評価のあり方を模索し、その成果を広く示していきたい。

図表7-2 瀬戸内市の業績管理体系

区分	目的	内容	実施項目	頻度（実施月）
1 総合計画、各種個別計画の達成度公表	義務的な計画や任意で定める計画の達成状況を把握し説明責任を果たすとともに、次期計画策定に向けた課題の把握を行う。	毎年もしくは計画策定時に指標の計測など成果の検証を行い、現状と課題の把握、次期計画策定に向けた基礎資料とする。	自己評価	毎年もしくは計画更新時
2 中期財政ヒアリング	中長期的な財政的持続可能性の確保と次年度の各部への予算配分額の算定を行う。	次年度の当初予算編成を前に、事業の有効性等を評価したうえで査定を行い、中期財政計画を策定し、当初予算に盛り込む枠配分額、事業の実施の可否を判断する。	ヒアリング	8月
			公表	10月
3 各部経営計画	各部が重点的に取り組む事業の目標を設定し達成度の検証を行う機会を設けることによって組織内のコミュニケーションと連携を図る。	年度当初に各部管理職と、市長副市長等が経営計画についてのヒアリングとフィードバックを行い組織としての目標に対する確認と市民への公表に向けた計画のブラッシュアップを行う。	ヒアリング	4月
			公表	5月
			評価	9月、1月、3月 達成状況の確認
4 新規事業評価（事前評価）	事業着手前にリスクと財政負担の可能性を確認し、より効果的な事業となるようなコミュニケーションの機会を作る。	事業着手時、補助金等申請時に後年度負担、事業の効果、必要性等評価する。	ヒアリング	中期財政ヒアリング時（それ以外はその都度）
5 幹部会議業績情報管理	市の業務全体をモニタリングし、質の高い意思決定と組織内で課題の共有を行う。	あらかじめ設定した指標の速報値を一覧表として集計し、幹部会議で確認し課題や現場の状況について情報交換を行う。	幹部会議での情報共有、フィードバック	毎月の幹部会議時
6 職員の目標管理	職員の目的意識と目標の達成に向けて組織としてのサポートを行い、給与に業績を反映する（現在は部分的に実施）。	あらかじめ定めた評価項目に沿って自己評価を行い、所属長などがその自己評価に基づき勤務評定を行うとともにフィードバックを行う。	ヒアリング	9月、2月
			フィードバック	3月
7 職員の目標管理360度評価	様々な職員からのコメントをもらい改善に役立てる。	匿名で指名された職員が上司部下に関係なく、日ごろの仕事に対してフィードバックと改善してほしいことなどを伝える。	評価とフィードバック	2月～3月

## 》 2 瀬戸内市統合報告書の概要

### (1) 瀬戸内市統合報告書の作成目的と意義

統合報告書とは、財務データと非財務データ（ガバナンス、知的資産、環境配慮など）を統合し、組織独自の強みや戦略、事業展開、将来の見通しを包括的に示す報告書である。その目的は、組織が短期・中期・長期にわたりどのような価値を創造しているかを内外に理解させることであり、同時に強力な戦略的コミュニケーションツールとしての役割を果たすことである。

統合報告書の発端は、欧米で投資家が投資意思決定の際に企業の社会的責任（CSR）を重視し始めたことにある。その潮流を受け、海外企業が統合報告書を発行するようになり、日本でもその重要性が認識され始めた。現在、日本国内では企業のみならず、大学法人など様々な組織が発行に取り組んでおり、その読者対象は株主や投資家、取引先、金融機関、地域社会、従業員など広範にわたる点が特徴である。

瀬戸内市が統合報告書作成に至る背景として、市勢要覧の発行中止がある。瀬戸内市は2012年度以降、行財政改革の一環として市勢要覧の作成を中止していた。しかし近年、市民との協働の推進、企業誘致やふるさと納税による地域活性化、さらにはシティプロモーションの取組において、瀬戸内市の魅力や可能性を市内外に発信する必要性が高まった。その中で、民間企業や大学法人が作成している統合報告書に着目し、自治体として導入する可能性を探ることとなった。

統合報告書を選んだ理由は、従来の市勢要覧とは異なる性質を持つ点にある。市勢要覧が市の良い部分のみをPRするツールであったのに対し、統合報告書は、良い部分だけでなく課題も含めて市の「真の姿」を伝える媒体であり、市を正しく理解してもらうための冊子として最適であると考えた。その結果、瀬戸内市は公共価値を評価する新たな視点から、市の将来像（パーパス）の実現に向けた課題も含めて説明する統合報告書を作成する方針を決定した。本統合報告書は、財務情報と非財務情報を一つにまとめることで、公正かつ中立的な情報提供を実現し、市内外の関係者に瀬戸内市全体の価値を包括的に示すツールとして位置づけている。

また、統合報告書の意義としては、公共部門が提供する多様な公益事業やサービスの価値を説明する媒体である点も挙げられる。地方自治体の事業はその範囲が広く、短期間で数値化できない成果も多い。統合報告書はKPI（重要業績評価指標）では表しにくい価値を伝えることが可能なツールであり、公共価値の増減を示す手段として政策評価における新たな手法となる可能性を秘めている。

瀬戸内市では、統合報告書作成の目的を以下の3つに整理している。第1に、市民に対して公正で中立的な情報を提供することである。統合報告書を通じて、市の現状や課題、将来に向けた取組を透明性の高い形で共有することで、市民の信頼を得て、政策や事業への理解を深めることを目指している。これは単に説明責任を果たす段階を超え、協働によるまちづくりを推進するための重要なツールとして位置づけられている。第2に、市内外の関係者に瀬戸内市全体を概観しながら、市の価値を理解してもらうこと、そしてその魅力を発信する手段として活用することである。統合報告書は、シティプロモー

ションの手段としての役割を担い、瀬戸内市の強みや可能性を市外の企業や住民に効果的に伝える役割を果たしている。これにより、企業誘致やふるさと納税、地域活性化の取組につなげることを目指している。さらに、ステークホルダーに対して行政の活動や成果を客観的に示すことで、より広範な関係者との連携を促進する狙いがある。第3に、統合報告書の作成プロセスを通じて、市内部署間の有機的な連携を強化し、統合思考による意思決定ができる職員を育成することである。統合報告書は、財務データと非財務データを統合する過程において、各部署が一丸となってデータを整理・分析し、政策評価の方向性を共有する仕組みを採用している。この作成作業により、職員の横断的な連携が促進されるだけでなく、統合的な視点で意思決定を行える人材の育成にも寄与している。

瀬戸内市統合報告書の意義は、単なる自治体運営の記録を超え、行政評価を「公共価値の創造」として捉え直した点にある。その作成過程では、財務情報と非財務情報を統合的に整理し、情報の透明性を向上させるよう努めた。また、統合報告書の作成を通じて、瀬戸内市は政策評価を「市民や地域社会の価値を測定し、評価する行為」として再定義し、地方公共団体の役割を「社会全体の価値を創造する主体」として位置づけた。本報告書が果たす役割は、市民やステークホルダーに対する説明責任を果たすだけでなく、行政の透明性を高め、公共価値の創造を広く伝える媒体として機能する点にある。

### (2) 統合報告書の作成プロセス

瀬戸内市にとって、地方公共団体として初めて統合報告書を作成する試みは未知の挑戦であった。市の戦略や事業実績をどのように整理し、分かりやすく伝えるかについては手探りの状態からのスタートとなり、専門的な知識が必要不可欠であった。このため、瀬戸内市は統合報告書の研究で実績のある関西学院大学大学院の石原俊彦教授ら3名の専門家をアドバイザーとして迎え、指導・助言を受けながら作成に着手した。また、IIRCのフレームワークに基づき、報告書の正確性と信頼性を担保することとした(図表7-3)。

まず、地方公共団体における統合報告書作成の前例がないことから、企業や大学法人が作成した統合報告書を参考にし、瀬戸内市に適用可能な形態を模索することから始めた。特に大学法人の報告書には、自治体運営に近い親和性が認められる部分が多く、その構成等は岡山大学の統合報告書を参考にした。また、IIRCの枠組みに従うことはもちろん、瀬戸内市のステークホルダー(市民、地域企業、団体など)との関係構築や情報発信方法について、「統合報告書導入研究会」で議論を重ね、報告書の方向性を定めていった。

方向性が固まった段階で、部署横断的な職員による「統合報告書検討会議」を設置し、報告書内容の具体化に取り組んだ。この検討会議では、「私たちはコミュニティのリーダーとして価値を創造する存在である」という視点を職員間で共有することを重視した。第1回検討会議では、統合報告書で掲げる価値創造とは、公的活動を通じた資本(有形・無形)の増加であり、瀬戸内市のプラスの価値(市の魅力や強み)とマイナスの価値(リスクや課題)を整理する作業を始めた。そしてこれらを、IIRCフレー

ムワークに示される6つの資本（財務資本、製造資本、知的資本、人的資本、社会・関係資本、自然資本）に分類し、それぞれの関係性を整理した。瀬戸内市の事業活動が、市の将来像（パーパス）や持続可能なまちづくりにどのように貢献しているか、あるいはどのような課題が存在しているかを分析し、新たな中長期的価値へ変換するための方向性を検討していった。

第2回検討会議では、統合報告書に掲載すべき事業活動の選定作業を行った。瀬戸内市の各事業活動を「子育て・教育支援」、「医療・介護・福祉の一体的推進」、「市民サービス」など16のテーマに分類し、それらの成果、課題、資本への影響を議論した。また、総合計画や総合戦略との整合性を確認し、不足するデータや資本への影響を再評価する作業も併せて実施した。このプロセスでは、複数の資本に影響を及ぼす事業の多層的な価値を洗い出し、各事業の優先順位を明確化することが重要であった。1つの事業が複数の資本に影響を与える可能性を認識することで、市の持続可能な発展のための政策の連携性と包括性をより深く理解する機会となった。さらに、資本間の相互関係を職員間で共有することで、統合思考を職員が体感し、横断的な意思決定能力を育成する効果も得られた。この結果、瀬戸内市全体として目指す方向性と公共価値の創造に向けた取組が具体化され、報告書に反映される形で体系化された。

検討会議での議論を基に「統合報告書研究会」を開催し、アドバイザーである専門家の意見を取り入れながら報告書内容をさらに精緻化した。この研究会では、瀬戸内市の事業活動の成果や課題だけでなく、将来に向けた市のビジョンや戦略をどのように整理・提示すべきかについて具体的な指導を受けた。報告書構築においては、財務・非財務データの整合性を担保しつつ、瀬戸内市の6つの資本に基づく価値創造を明確に示すための工夫が求められた。このプロセスを経て瀬戸内市の統合報告書は、政策評価の質的向上を目的とした公共価値創造を包括的に評価するツールとして完成した。

2023年3月、瀬戸内市は日本の地方公共団体として初となる統合報告書「瀬戸内市統合報告書2022」を発行した。この成果は、瀬戸内市にとって新たな政策評価の可能性を切り拓く重要な一歩であり、職員にとっても大きな達成感をもたらした。その後、瀬戸内市は統合報告書を毎年発行し続けており、2024年版からは日本語版に加えて英語版の発行も開始した。これにより、瀬戸内市の魅力や取組を国内外に広く発信し、世界との接点を築き、さらなる可能性を追求している。

統合報告書の作成プロセスは、瀬戸内市における政策評価の新たな段階を象徴するものである。それは単なる情報集約に留まらず、公共価値の評価を中心に据えることで、市民やステークホルダーに対して瀬戸内市全体の価値を明確に示す仕組みを構築するものである。このプロセスを通じて職員は統合思考を養い、部署間連携が強化され、データを基にした意思決定が促進している。統合報告書の作成プロセスで培われた「統合思考」の視点は、瀬戸内市の職員が政策評価や意思決定を行う際の重要な資産となっている。データを一元的かつ横断的に整理・活用することで、事業活動がもたらす影響を多角的に分析し、より適切な判断を行える仕組みを構築している。これにより、瀬戸内市全体としての持続可能な発展と公共価値の創造に向けた施策がより精緻化されることを目指している。

統合報告書の特徴は、成果を数値化するだけでなく、「価値」を質的に示す点にある。これは、教

育や子育て支援、環境保護など短期間では測定しづらい取組の意義を評価し、市民やステークホルダーに伝えるうえで重要な役割を果たしている。その結果、単なる事業報告書に留まらず、瀬戸内市の独自性や未来像を描き出す媒体として、地域の活性化や魅力発信に貢献している。

瀬戸内市統合報告書の作成プロセスは、「公共価値をどのように測定・評価し、地域社会に貢献するか」という自治体運営の本質的な課題を模索するものであった。この取組を通じて、瀬戸内市は政策評価の枠を超えた新たな自治体運営モデルを検討し、それを実践しているのである。そして、この統合報告書は瀬戸内市内の全てのステークホルダーに対して、情報公開を超えた持続可能な地域の価値を共有するためのコミュニケーションツールとして位置づけられている。

図表7-3 瀬戸内市統合報告書作成の流れ



### (3) 瀬戸内市統合報告書の構成と特徴

瀬戸内市の統合報告書は、地方公共団体として初めての試みであり、全52ページというコンパクトな構成となっている。その内容は以下のとおりである。

- ① 目次、瀬戸内市の概要
- ② 瀬戸内市のあゆみ
- ③ 市長・市議会議長によるご挨拶
- ④ 将来像実現に向けた価値創造プロセス
- ⑤ リスクと機会
- ⑥ 瀬戸内市の未来像（中長期ビジョン）
- ⑦ 前年度の取組実績

- ⑧ ガバナンス（市議会・監査委員事務局・内部監査室の取組）
- ⑨ データセクション
- ⑩ 個人版・企業版ふるさと納税およびファンクラブの紹介

この中でも特に「④ 将来像実現に向けた価値創造プロセス」のセクションは、統合報告書の中核を担っている。ここでは、瀬戸内市が実現を目指す将来像とその基盤を形成する価値について、IIRCの代表的なフレームワークであるオクトパスモデルを採用している。また、瀬戸内市の資本もフレームワークに沿って「財務資本」、「製造資本」、「知的資本」、「人的資本」、「社会・関係資本」、「自然資本」の6つに分類し、これらの資本がどのように相互連携し、市の持続可能な発展に寄与しているかを具体的に整理している。また、「⑤ リスクと機会」のセクションでは、瀬戸内市が抱える課題やリスクに加え、それを克服するための具体的な方策についても記述している。この内容は市の総合計画や総合戦略との整合性を図っている。

「⑥ 瀬戸内市の未来像」のセクションでは、瀬戸内市が掲げる持続可能なまちづくりのための主要テーマ4つを掲げている。これらのテーマは、市民と共有する方向性を具体的に示しており、瀬戸内市全体の発展を目指す指針となっている。一方、「⑦ 前年度の取組実績」のセクションでは、前年度に取り組んだ事業や施策の成果を統合思考の視点で評価している。資本への影響を考慮したうえで掲載の優先順位をつけ、結果を報告書に反映している。これにより、市民やステークホルダーに対して、瀬戸内市が短期的な成果だけでなく、中長期的な視野で価値を創出している様子を分かりやすく伝える内容としている。

また、瀬戸内市統合報告書は、IIRCのフレームワークに基づき、以下の6つの視点を特に重視して作成している。

- (1) 重要性：掲載する情報は、リスクと機会を含め、重要度の高いものを優先して選定している。これにより、瀬戸内市の現状と将来を示す情報が明確化されるよう工夫している。
- (2) 簡潔性：報告書全体を52ページにまとめ、誰でも理解しやすい簡潔な表現と構成を採用している。
- (3) 信頼性：情報の正確性を徹底し、誤りや曖昧な表現を排除することで報告書の信頼性を確保している。
- (4) 情報の結合性：財務・非財務データの関連性や資本間の相互関係を整理し、情報の一貫性を高めている。資本間の連携や相互作用を強調し、政策や事業の成果を統合的に評価する仕組みを構築している。
- (5) SDGsへの対応：瀬戸内市が取り組むSDGsに基づく活動を網羅的に盛り込み、地域社会における持続可能性への貢献を明確に示している。
- (6) マーケティングツールとしての活用：単なる行政評価のツールに留まらず、市の魅力や価値を市内外に広く発信する役割を果たしている。企業誘致、観光振興、ふるさと納税の促進など、地域活性化を目的としたマーケティングツールとしても活用している。

また、統合報告書は単なる情報公開やマーケティングツールに留まらず、「統合思考」を職員間に醸成し、組織内での連携を促進する役割を果たす生産物である点に意義がある。特に、作成プロセスでは職員が主体となって議論を行い、部署間の協働を通じてデータを整理・分析する能力を培った。このプロセスを経て作成された報告書は、瀬戸内市の独自性を反映した媒体であり、市民やステークホルダーへの説明責任を果たすとともに、市の持続可能な発展に向けた方向性を具体的に示す内容となっている。

瀬戸内市統合報告書の特徴は、財務データと非財務データを結合することで地域社会の公共価値を多角的に示す点にある。その内容は、資本の増減だけではなく、価値創造プロセスや課題への対応策、未来に向けたビジョンを包括的に示している。また、報告書内の各セクションは相互に結びつくことで一貫性が保たれ、市の全体像が明確に伝わる構成となっている。

### (4) 統合報告書の活用方法

瀬戸内市では、統合報告書を市内外の様々な場面で積極的に活用している。この統合報告書は、市民やステークホルダーに市の取組や課題、将来の展望を効果的に伝える媒体として機能しており、市民やステークホルダーとのコミュニケーションを深める重要なツールとなっている。

まず、市民への活用としては、タウンミーティングなどの場で説明資料として使用している。統合報告書は市の現状や取組について透明性のある情報を提供するとともに、市民参画を促進するための手段として活用している。市民に課題や未来像を共有することで、まちづくりに対する市民の関心を高め、主体的な参画を促すことを目指している。また、市内の県立高校と連携し、主権者教育の教材として統合報告書を用い、地域行政に関心を持つ若者の育成を支援する授業を行っている。これにより、地域の未来を担う次世代が統合思考や公共価値の重要性を学ぶ機会を提供している。

市外向けの活用としては、企業訪問や大学訪問時の紹介資料として利用している。企業版ふるさと納税や官民連携、官学連携の可能性を広げるための共通言語として統合報告書を活用することで、企業や大学との関係性を深める役割を果たしている。また、統合報告書はシティプロモーションのツールとしても機能しており、瀬戸内市の魅力や価値を広く発信する手段として位置づけている。例えば、ふるさと納税のPRや関係人口の創出を促進するためにも報告書を活用している。これにより瀬戸内市への訪問や地域活動への関心を高め、地域の活性化を目指している。

さらに、瀬戸内市統合報告書は地方公共団体初の試みとして、メディアに取り上げられる機会が増えている。その結果、他の自治体や企業からの問い合わせが増加し、瀬戸内市が統合報告書を通じて自治体運営の新たなモデルを提示していることが注目されている。視察の申し込みや報告書作成に関するヒアリング依頼を受けることで、瀬戸内市のPRにもなり、自治体としての評価や認知度も高まっていると言える。

統合報告書の活用は市長部局だけでなく市議会にも広がりを見せている。市議会では行政視察の受け入れ時に概要資料として統合報告書を提供し、瀬戸内市の取組や成果を効果的に説明するために利用し

ている。統合報告書は瀬戸内市が政策評価を進化させるための象徴的なツールとして、市全体のコミュニケーションの質を向上させる役割を果たしている。また、統合報告書の作成プロセスを通じて職員間で培われた統合思考は、行政運営の質的な進化にも寄与している。職員間の横断的な連携や資本間の相互関係を考慮した視点が醸成されることで、より実効性の高い意思決定が行われる環境をつくる狙いもある。このような取組は瀬戸内市全体の政策運営を支える基盤として、少しずつではあるが成果を上げている。

統合報告書は、その内容を市内外の様々な関係者に伝えるだけでなく、市全体の価値を再評価し、共有する手段としても重要な役割を担っている。それは単なる自治体運営の記録や広報資料に留まらず、未来の地域社会を構築するためのビジョンを示すものである。さらに、持続可能な発展を実現するための包括的なツールとして位置づけられている。瀬戸内市統合報告書を活用した取組は、地方公共団体における政策評価の新しい形を示すものであり、その成果は他の自治体や組織への波及効果も期待できる。瀬戸内市はこの統合報告書を通じて、地域の公共価値を創造するだけでなく、他団体に対しても先進的なモデルケースを提示し、政策評価の進化を促す役割を果たしていきたいと考えている。

## 》 3 統合報告書としての課題と未来への展望

### (1) 統合報告書における課題とブラッシュアップへの取組

瀬戸内市統合報告書は、地方公共団体として初めて作成したものであり、その内容や作成方法については試行錯誤を重ねながら進めている。一方で、現状では統合報告書としてまだ改善の余地が多く、さらなる内容のブラッシュアップが求められている。

第1に、市の特性をどのように統合報告書に反映し、発信するかという課題がある。市民が生み出す価値を含め、瀬戸内市全体の「公共価値」を統合的に評価し、報告書内に整理する必要がある。市役所の組織構造は縦割りの部分があるが、統合報告書の作成においては統合思考で横断的に考える視点が欠かせない。たとえば、漁業協同組合の取組は産業振興課の所管となっているが、漁業協同組合が海を通じて環境保全に大きく貢献している領域については生活環境課とも連携すべき内容が含まれている。このように縦割りの枠を超えて、価値を生み出す主体を主役に据えながら作り上げることが求められている。

第2に、市全体の価値をどのように優先順位をつけて報告書に掲載するかという課題がある。現在の瀬戸内市統合報告書は、市役所の取組を中心に構成されているが、瀬戸内市全体の価値は市役所が生み出したものだけではない。地域社会で活躍するステークホルダーが生み出す価値や貢献をいかに報告書に反映させるかが、次なるステップとなる。地域の魅力や取組を伝え、それを報告書の重要な柱として組み込むことが必要である。

第3に、価値創造プロセスや6つの資本の整理、リスクと外的要因の分析についても深掘りが十分で

ない現状がある。特に、リスクや外的要因については総合計画や総合戦略との整合性を図った結果、一般的な地方公共団体が抱える課題の域を出ていない。瀬戸内市特有の地理的・社会的特徴や、地域資源が抱えるリスクをより具体的に分析し、それを統合報告書内で示すことが必要である。

第4に、統合報告書の作成プロセスそのものをどのように継続していくかという課題もある。現状では職員の統合思考の醸成や庁内連携を重視しているが、作成担当者の異動や組織変更があった場合でも円滑に作成プロセスが引き継がれるよう、標準化された作業モデルや手順を確立することが求められる。統合報告書作成の内製化を維持し、瀬戸内市独自の価値観を反映した報告書作成を継続する仕組みを構築する必要がある。

最後に、統合報告書と行政評価の関係性をさらに明確化することも課題である。現在の統合報告書は行政評価との結びつきが意識されているものの、外部に対してその関係性を具体的に説明するには不十分な部分がある。統合報告書が政策評価を単なる成果測定や事業実績の記録ではなく、「公共価値の創造を評価する仕組み」として位置づけるには、慎重な議論と体系的な整理が必要である。瀬戸内市は統合報告書を通じて政策評価を進化させる可能性を信じているが、その実現のためには業績管理体系への組み込みや評価制度全体の見直し、新たな指標の導入が求められる。

これらの課題を克服するため、瀬戸内市では今後以下の取組を進めていく必要がある。まず、市民や地域のステークホルダーが生み出す価値を報告書により反映させること。そして、各部署間の連携を強化し、横断的な統合思考を組織全体に浸透させる取組を継続すること。また、統合報告書を行政評価の体系に組み込み、その評価結果を政策改善や意思決定に活用できる仕組みを作り上げることが必要である。

統合報告書は瀬戸内市の自治体運営における進化を象徴する取組であり、これがさらにブラッシュアップされることで、瀬戸内市は地方公共団体における政策評価の新たなモデルケースを確立することが可能であると考えている。

### (2) 瀬戸内市から全国へ、他団体への波及効果の期待

瀬戸内市では、統合報告書を継続的に作成する中で、その効果測定が必要不可欠であると考えている。統合報告書がもたらす具体的な効果を可視化し、市の将来像（パーパス）の実現にどのように寄与しているかを、市民やステークホルダーのウェルビーイングとの関連性を含めて評価していくことが今後の課題であり、期待でもある。統合報告書を通じて、瀬戸内市が創り出す公共価値や持続可能な地域社会への貢献がどのように測定され、改善されていくのかを明確にすることで、さらに質の高い自治体運営が可能となると考えている。

さらに瀬戸内市が期待していることは、この統合報告書作成の取組が他の地方公共団体にも広がることである。統合報告書は、財務・非財務データを統合的にまとめ、公共価値を示すツールとして新たな政策評価の形を提案するものであり、これが他の自治体にも普及することで地方行政運営に変化をもたらす可能性がある。他団体が統合報告書を作成することで、自治体間の比較検討が可能となり、それぞ

れの団体の強みや弱み、価値創造の取組について相互に学び合う機会が生まれる。その結果、瀬戸内市自身も他団体の取組から多くの知見を得ることができ、政策のブラッシュアップや見直しの精度がさらに向上することが期待される。

このような他団体での普及を促進するためには、瀬戸内市が統合報告書の具体的な効果や意義を分かりやすく示し、広く発信していくことが重要である。統合報告書がもたらす成果や活用事例を他の自治体や関係者に共有することで、瀬戸内市が先進的なモデルを提示する役割を果たし、それを基にした議論や検討が広がることを期待している。また、地方公共団体では既存の計画（法的義務によるものや任意のもの）や報告書の作成において職員の負担が大きくなる傾向があり、新たな報告書の作成には抵抗感が伴う場合も少なくない。この状況を乗り越え、統合報告書が自治体運営の効率化や透明性向上に寄与する点を強調し、その必要性を発信することが瀬戸内市の重要な役割となる。

瀬戸内市では、他団体から統合報告書作成について相談を受けた際に、そのノウハウを全て共有したいと考えている。これまでの統合報告書作成プロセスで得られた教訓や成功事例、具体的な手法を公開することで、他団体が導入の障壁を感じることなくスムーズに取組を開始できるよう支援していきたい。このような連携によって、より多くの地方公共団体が公共価値の評価と透明性の高い自治体運営を実現し、統合報告書の作成を目指す動きが広がることを期待している。

統合報告書を軸とした自治体間の連携は、地域全体の課題解決や価値創造を加速させる可能性があると考えている。地方公共団体はそれぞれ異なる課題や特性を抱えているが、統合報告書を導入することで、それらを共通のフレームワークで整理し、相互に学び合う仕組みを構築することが可能である。瀬戸内市が率先して統合報告書の効果や運用方法を公開することによって、導入を検討している他団体に対するハードルを下げ、取組への勇気を与える役割を果たしていきたい。

さらに、統合報告書の導入は単なる情報発信のツールに留まらず、自治体間の連携や共同プロジェクトの促進にもつながる可能性がある。例えば、複数の自治体が集まり地域全体の公共価値を評価し、共有する取組を行うことが考えられる。そのプロセスでは、共通の課題に取り組む協働の枠組みが生まれ、広域的な解決策を模索する場として統合報告書が活用されることが期待される。また、自治体だけではなく、企業や大学といった外部のステークホルダーと連携することで、多様な主体が関わる価値創造の取組が実現し、地域全体の活性化に寄与することができる。

瀬戸内市の統合報告書が全国の自治体で広がりを見せることによって、政策評価の枠組みが「公共価値の創造」に焦点を当てたものへと変化することを期待している。統合報告書は、自治体運営の透明性を向上させるだけでなく、持続可能な社会を実現するための地域間競争を促し、自治体同士が互いに切磋琢磨して質の高い政策運営を目指す構造を形成するのではないだろうか。一方で、これらの取組を促進するうえで重要なのは、統合報告書を活用した成果や課題を的確に共有し、学びの場を設けること、そして瀬戸内市の取組を広く発信することである。

## 》 おわりに

瀬戸内市統合報告書は、地方公共団体における新たな政策評価の枠組みとして、日本で初めて作成したものである。本報告書の意義は、財務情報と非財務情報を統合することで、市民やステークホルダーに透明性のある情報を提供し、市の価値創造のプロセスを包括的に示す点にある。単なるデータの集約を超え、地域の持続可能な発展を目指した「公共価値の創造」を評価するツールとして位置づけられている。

瀬戸内市統合報告書の作成は、地方公共団体における政策評価の新たな形を模索する挑戦であり、財務データだけでは表現しきれない社会的価値や中長期的なビジョンを伝える媒体として設計したものである。この統合報告書を通じて瀬戸内市は、地域の課題だけでなく、機会や可能性を多角的に分析し、ステークホルダーとともに価値を創造する取組を進めている。これは単なる自治体運営の記録や説明責任を果たすことを超え、地域社会の活性化や持続可能な発展に向けた未来の可能性を広げるものである。

一方で、初めての試みであるがゆえに、課題も多く存在している。例えば、地方公共団体としての特性をどのように整理し、報告書に反映させるか。また、市民や地域のステークホルダーが生み出す価値を体系的に示し、優先順位をつける取組については、依然手探りの状態である。さらに、統合報告書を政策評価の基盤としていくうえで、行政評価との関係性を明確に整理し、公共価値の創造を評価する仕組みとして統合報告書を市民や外部のステークホルダーに分かりやすく伝える枠組みを構築する必要がある。

しかし、統合報告書の作成プロセスを通じて得られた経験は、瀬戸内市の自治体運営において質的な進化をもたらしている。検討会議や部署横断的な連携を通じて職員の統合思考が生まれ、データを総合的に整理・分析する能力の向上に繋がっている。この作成プロセスは、事業活動が複数の資本に与える影響を包括的に示し、より効果的な政策立案と意思決定の基盤を構築する重要な取組であったと考えている。

瀬戸内市統合報告書は、地方行政における新たな可能性を追求する第一歩であり、公共価値を評価する手段として、その意義をますます高める必要がある。本報告書の継続的な改善を通じて、市民やステークホルダーとともに未来の地域社会を築く基盤を強化していきたいと考えている。また、瀬戸内市が率先して統合報告書を作成したことが、他の地方公共団体にも波及し、日本全体の政策評価や地域社会の価値創造における変化を促す契機となることを願っている。

本統合報告書が持つ可能性を信じつつ、その限界や課題を真摯に受け止め、さらなるブラッシュアップに努めていく必要がある。統合報告書を活用した政策評価の手法はまだ道半ばであり、その効果測定や理論的な裏付けについては、今後も継続的な研究と実践が求められる。自治体としての責任と誇りを持ちながら、試行錯誤を繰り返していくことで、より良い地域社会の形成を目指していきたい。統合報告書の作成と運用には、多くの職員やステークホルダーの協力が不可欠である。市民や企業、地域団体

が作り出す価値を反映した統合報告書は、瀬戸内市全体の力を結集した成果であり、そのプロセスが持つ内製化の意義を忘れるべきではない。そして、この作成作業の延長線上に、地域間の協働や自治体間連携の可能性が広がると考えられる。それが全国的な統合報告書の普及と政策評価の進化へとつながり、日本全体の持続可能な地域社会の実現に寄与する未来を展望している。

統合報告書は、市民やステークホルダーとの対話を深める媒体であるとともに、自治体運営の透明性を向上させるツールであり、さらには地域の魅力を発信するマーケティング手段としても活用できるものである。その多様な可能性を最大限に引き出すためには、瀬戸内市が統合思考をさらに深め、主体的かつ柔軟に取り組む姿勢が欠かせないと考えている。課題を謙虚に受け止め、前向きに改善を続けることで、瀬戸内市の統合報告書はより高い価値を持つものとなると信じている。

瀬戸内市統合報告書を契機として、地方公共団体における政策評価の枠組みが進化することを期待するとともに、その過程で得られる学びを全国へ共有していきたい。そして、瀬戸内市の取組が他の自治体や地域社会に刺激を与え、公共価値の創造を核とした持続可能な未来づくりが広がることを心から願っている。

最後に、本統合報告書の作成にあたり、多くの市職員や関係者が携わってくださったことに深く感謝申し上げます。統合報告書は、瀬戸内市全体の協働の成果であるとともに、未来への挑戦を象徴する重要な試みである。この統合報告書を地域づくりの基盤として活用し続けることで、さらなる地域価値の創造を目指していきたい。そして、統合報告書を通じて、瀬戸内市は持続可能な社会づくりを地域全体で推進し、自治体運営の進化に貢献する存在でありたいと考えている。

本統合報告書を未来の瀬戸内市づくりの指針とすることで、市民や地域社会とともに、さらなる可能性に挑戦していく。その中で生まれる価値を共有し、共創を進めることこそが、統合報告書が果たす最大の意義である。本報告書が、多くの方々の努力と希望を反映したものであることを誇りに思うとともに、これからも瀬戸内市らしい持続可能な発展に向けた取組を力強く進めていくことを誓い、報告書の締め括りとする。

---

## 〈参考〉

瀬戸内市「瀬戸内市統合報告書」<https://www.city.setouchi.lg.jp/soshiki/7/132913.html>（最終閲覧日：令和7年12月31日）

国際統合報告評議会（2021年）「統合報告フレームワーク」

石原俊彦／監訳（2021）「公共部門の統合報告と管理会計の変容」関西学院大学出版会

酒井大策（2025）「公共価値を基礎とした自治体における業績マネジメント」『大阪経大論集』第75巻第6号、pp.123-135

岡山大学「岡山大学統合報告書」<https://www.okayama-u.ac.jp/tp/profile/annual.html>（最終閲覧日：令和7年12月31日）

総務省「新たな政策評価の取組について」[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000879033.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000879033.pdf)（最終閲覧日：令和7年12月31日）



## 第 8 章



# 企業の成功 / 挫折事例から学ぶ 政策評価の戦略的活用

マカイラ株式会社 シニアコンサルタント

マカイラ公共政策研究所 研究員

小野寺 晃彦





## 要 約

本章は、企業の業績評価における成功・挫折事例の分析を通じ、形骸化や「評価疲れ」が指摘される国や地方自治体の政策評価を、戦略的な経営ツールへと再生させるための提言を行うものである。1970年代以降のNPM（New Public Management）の潮流の中、日本の行政にもKPI（Key Performance Indicator：重要業績評価指標）やEBPM（Evidence-based Policymaking）が導入された。しかし、これらは予算削減や統制の手段として扱われることが多く、現場では膨大な資料作成自体が目的化する「コックピット経営」（過剰測定）の弊害が生じている。

民間企業の歴史を紐解くと、評価制度は「管理統制」から「組織の整合性」「経営戦略ツール」「俊敏性の確保」へと目的を進化させてきた。企業の業績評価の成功事例は、指標を単なる数値目標ではなく、組織文化や行動指針と一体化させ、より挑戦を促す制度へと進化させている点に特徴がある。一方、挫折事例からはより切実な教訓が得られる。初期の成果主義をそのまま人事評価に適用し、組織が混乱した事例や、3,000もの指標で現場が疲弊した事例は、機械的な運用や過剰な管理が組織を毀損することを示している。過剰な指標を絞り込み、これらに基づいた企業経営を行う「ダッシュボード経営」へ転換した経緯は、国や地方自治体の行政改革への重要な示唆となるのではないか。

結論として、政策評価を従来の「予算統制・人事評価ツール」から、トップマネジメントが意思決定を行うための「羅針盤」へと捉え直すことを提言する。具体的には、データ重視の文化を定着させ（フェーズ1）、事業評価により蓄積されたデータのなかから、真に行政経営に必要な重要指標を厳選して、トップマネジメントに活用するためのダッシュボード化し（フェーズ2）、将来的にはAIなどを活用した高度な効果検証を活用する（フェーズ3）という段階的な進化である。国よりも住民に近く、機動的な地方自治体こそ、この「ダッシュボード経営」を実践し、データに基づくガバナンスの先鞭をつけることが期待される。

## 》はじめに

NPMは、民間の経営理念や手法を公共部門に導入し、競争原理や業績評価を通じてサービスの質向上や説明責任の確保を目指す行政改革である。1970年代以降、財政難や非効率な「大きな政府」への批判を背景に英米で始まり、日本でも中曽根政権の民営化、その後の橋本・小泉改革を経て、1990年代後半には地方自治体にも広く浸透した。

しかし、自治体の現場ではNPMに基づく「行政評価」が形式化し、膨大な報告書作成自体が目的となる一方で、実質的な成果が見えにくいという批判がある。対して民間企業では、行政以上の労力を評価に費やすものの、それが顧客満足や業績向上に直結するという認識が組織内で共有されているため、「評価疲れ」のように否定的に整理することはあまりないとされる（小島，2024，p.56）。

そこで本章では、民間企業から選出された委員としての視点から、NPMの原点に立ち返り、自治体の政策評価のあるべき姿を考察する。具体的には、まず企業の業績評価における成功・挫折事例を分析して共通の教訓を導き出す。次に、国や自治体へのKPI・EBPM導入の経緯を振り返りつつ、企業評価との構造的な相違点を整理する。これらを踏まえ、企業の評価制度が遂げた進化の道筋を公共分野に応用し、今後の政策評価を戦略的に活用するための方向性を提言する。

なお、本章で扱う内容は、報告者個人の見解に基づく分析であり、報告者が所属する組織の公式な見解ではないことを申し添える。

## 》 1 企業の業績評価（成功事例と挫折事例）

### （1）企業経営に業績評価が導入された背景

古くはエジプトのピラミッド建設時代にも、職人たちの能力に応じて階級制度が設けられ、報酬が支払われるなど、人々が働くようになった時代から評価制度は存在しているとされるが、企業の業績評価制度は静的なものではなく、産業革命以降、その時代の産業構造や経営課題に合わせて劇的な進化を遂げてきた。

20世紀初頭、工場の現場では労働者の経験や勘に頼る管理が主流であり、成果のバラつきが課題であった。これに対し、フレデリック・テイラーは1911年に「科学的管理法」を提唱した。時間動作研究を用いて労働を科学的・客観的に分析することで、生産性を飛躍的に向上させ、雇用主と労働者の双方に利益をもたらす画期的な「管理統制手法」として普及した。

戦後、産業の中心が定型労働から知識集約型へと移行し、「労働の質」が変化すると、命令による他律的な管理は限界を迎えた。これに対応したのが、1954年にピーター・F・ドラッカーが提唱したMBO（目標管理評価制度）である。社員自らが目標を設定する「セルフコントロール」を導入することで、個

人の主体性と組織全体の目標を整合させることに成功した。これは評価の目的が物理的管理から「戦略的な組織整合性の確保」へ移行したことを意味する。

1990年代に入ると、短期的利益のみを追求する経営への反省から、ロバート・S・カプランとデビッド・P・ノートンによりBSC（Balanced Scorecard）が開発され、この中で財務指標に加え、顧客や内部プロセスなど4つの視点から業績を捉え、戦略の達成度を測る先行指標としてKPIが導入された。これにより、評価制度は過去の成績表から、中長期的なビジョンを実現するための「経営戦略ツール」へと進化した。

21世紀、技術革新が加速しアジリティ（俊敏性）が不可欠な時代になると、元Intel社員のジョン・ドーアが提唱し、Google、Oracle、Facebookなどのシリコンバレー企業を中心に導入が進んだOKR（Objectives and Key Results）が注目を集めている。あえて達成困難な高い目標を掲げ、高頻度で進捗を確認することで、失敗を恐れずに挑戦する文化と組織の一体感を醸成する手法である。

このように、企業の業績評価は「管理統制」から「組織の整合性」、「経営戦略ツール」、そして「俊敏性の確保」へと進化してきた。現代における企業の評価の焦点は、過去の実績を査定する「Measurement（測定）」から、個人のポテンシャルを引き出し未来の成長を支援する「Enablement（能力発揮支援）」へと、その本質を大きく変容させている。

## （2）企業の業績評価の事例（成功事例）

企業の業績評価が進化を重ねている背景を踏まえ、実際の経営において評価制度がどのように活用されているかを分析することは、自治体の政策評価のあるべき姿を論じるうえで極めて有益である。成功事例や挫折事例には必ず原因と結果のつながりが存在し、その教訓は公共分野にも応用可能と考えるからである。

なお、ここで取り上げる事例は、あくまで当該企業の業績評価等の取組として、自社ホームページや講演等で公開されている情報に基づくものとしており、特に挫折事例としたものは、社員等の当事者が、著書・講演等で、自社の曲折として紹介しているものを取り上げている。いずれの社も、現在はそのような苦難の経験を経て、国内あるいは世界有数の優良企業へと変貌を遂げており、各社の現況を断定的に評価するものではない事を申し添える。

### ① アクセンチュア株式会社：KPIを文化として定着させるエコシステム

総合コンサルティングファームであるアクセンチュアの特徴は、業績評価の基礎となるデータ重視、KPI重視が徹底されている企業文化である。アクセンチュアの経営会議では、常に損益計算書（PL）に加え、貸借対照表（BS）を含めたKPIへの影響を議論し、プロジェクトや個人の業績評価にも活用している。アクセンチュアでは社員が多くの顧客ともこの方針を共有し、「リーダーも現場も当然のようにKPIを意識するカルチャー」があるとされる（2025、西岡）。このモデルは、相互に作用し合う3つ

の柱で構成されている。

第一の柱は、戦略的羅針盤としての「360°バリュー」フレームワークである。従来の財務指標に加え、環境、人材、ダイバーシティなど6つの側面から企業価値を多角的に捉えるアプローチである。非財務KPIを長期的な財務健全性に直結する先行指標として位置づけ、AI搭載の「経営コックピット」でリアルタイムに管理・シミュレーションすることで、迅速なデータ駆動型の意味決定を実現している。

第二の柱は、KPIを「自分ごと化」させる文化の醸成である。2015年に開始した働き方改革「Project PRIDE」では、残業時間等のKPIを可視化し、現場の声を反映した改善を実行した。これにより労働環境が劇的に改善されただけでなく、社員がKPIに主体的に関わる自律的なカルチャーが形成された。

第三の柱は、個人の成長を促す絶対評価制度「Performance Achievement」である。2017年に相対評価を廃止し、個人の強みを伸ばす仕組みへと刷新した。上司と部下が頻繁に対話（イテレーション）を行い、即時フィードバックを通じて能力開発を支援する。

結論として、同社の成功要因は、働き方改革や人事評価制度の刷新を通じて「KPI重視の文化」を醸成し、2020年に導入された「360°バリュー」という新たなKPI重視の経営戦略が、データリテラシーの高い文化によって実行されるというエコシステムを構成した点にある。

## ② 株式会社ジズホールディングス：AIと人間の協調によるダッシュボード経営

アイウェアブランドを展開するジズホールディングスでは、多品種小ロットという事業特性上、需要予測が困難であり、欠品による販売ロスや過剰在庫による廃棄ロスという課題を抱えていた。

2021年、アクセンチュアからデジタル本部長を迎えてデジタル戦略策定のプロジェクトが立ち上げられ、改めて経営戦略とデジタル戦略を言語化し、DXに取り組む目的を明確にした。DX推進をミッションとする部門の立ち上げを取締役・執行役員で話し合い、「デジタルは手段、動かすのは私だ」をキーコンセプトに、全社的な組織変革を断行するとともに、2022年に同社の「AI Powered Management Cockpit」を導入した。

このシステムは、経営目標や管理指標に対する進捗状況をダッシュボード的に一覧表示し、未達になる見通しの場合にはアラートを出して、達成に向けた対応策をAIが複数提示し、それぞれの効果シミュレーションをもとに人間が意思決定を行うものである。試験運用の結果、欠品による販売ロスの約65%削減、廃棄ロスの約10%削減に加え、物流効率化によるCO2排出量削減などの成果が確認された。現在はAIと人の経験則を融合した独自システムを本格運用している。

ジズの事例は、AIという強力なツールが経営改革に真価を発揮するためには、テクノロジーの導入だけでなく、外部の知見を取り入れるオープンイノベーションの文化や、データに基づいた意思決定を受け入れる組織的な素地（非技術的要因）が不可欠であることを示している。

### ③ 株式会社メルカリ：OKR が結ぶ経営文化と業績評価のフライホイール

フリマアプリを事業とするメルカリは、急成長に伴う会社と社員の目標のズレを解消し、「Go Bold (大胆にやろう)」というバリューを体現するため、2015年からOKRを導入している。同社のOKRの特徴は、「ムーンショット」と呼ばれる達成困難な野心的目標を設定する点にある。達成率60～70%を理想とし、逆に100%達成は目標が低すぎたとみなされる。

重要なのは、OKRの達成度を給与などの人事評価と直結させないことである。これにより、失敗を恐れて低い目標を設定する「サンドバック」を防ぎ、大胆な挑戦を促している。評価においては、結果の数値だけでなく、挑戦のプロセスや姿勢を多角的に判断する。

また、同社では経営目標（KPI）としてMAU（月間利用者数）やGMV（流通取引総額）に加え、「キャッシュ・コンバージョン・サイクル（CCC）」を重視している。メルカリは入金から出品者への支払いまでの期間（預り金滞留期間）を活用する「マイナスCCC」モデルを持つ。OKRを通じて挑戦するFintech事業（メルペイ等）により、この滞留期間をさらに長期化させ、資金効率を高めている（広瀬、2021）。

ここでOKRは、経営文化と業績評価を相互に強化する「フライホイール（弾み車）」のエンジンとして機能している。「Go Boldな文化」が、OKRを通じて野心的な「戦略」を生み、その実行が、CCC改善という強力な「財務成果」をもたらす。そして潤沢なキャッシュが次の「挑戦」への投資原資となり、再び文化を強化する。メルカリの事例は、OKRが単なる管理ツールではなく、文化・戦略・KPIをつなぎ、組織の持続的成長と高収益性を両立させる中核システムとして機能していることを示している。

## （3）企業の業績評価の事例（挫折事例）

### ① 富士通株式会社：初期成果主義の挫折と能力発揮支援モデルへの進化

日本を代表するテック企業である富士通は、1993年、バブル崩壊後の低成長とグローバル競争への危機感から、従来の年功序列を排し、管理職層に「目標管理評価制度（MBO）」を導入した。1998年には全社員へ適用を拡大したが、この「成果主義」は深刻な機能不全を引き起こした。第1に、目標達成を優先するあまり、社員が低い目標を設定するようになり、挑戦的な姿勢が失われた。第2に、数値結果への偏重が進み、チームワークなどが軽視された。第3に、多様な職種に対して一律の制度運用を行ったことで現場に歪みが生じた。折しも2001年にはITバブル崩壊が重なり、同社は巨額の赤字と大規模なリストラを余儀なくされ、メディアを通じて社会的にも「富士通の成果主義は失敗した」「成果主義は日本企業にはなじまない」という論調が広がっていった（有馬、2025）。

この苦い経験を経て、同社は制度の修正を重ねた。プロセス評価の導入やビジネスユニットごとのカスタマイズを経て、2020年には「ジョブ型人事制度」を導入。さらに2021年には新評価制度「Connect」を開始した。これは、「Impact（貢献）」「Behaviors（行動）」「Learning & Growth（学習と成長）」の3点から評価するもので、短期的な数値目標の達成だけでなく、社員の多面的な成長と組織への貢献を

重視する仕組みである（佐野，2022）。

富士通の事例は、インセンティブを与えれば成果が出るという機械的なモデルから、社員の内発的動機や成長実感を重視する人間的な能力発揮支援モデルへと、評価を進化させる必要性を示唆している。

## ② カルビー株式会社：「コックピット」の挫折と「ダッシュボード」への転換

スナック菓子などでトップシェアを誇るカルビーは、2005年、同族経営から専門経営者による経営体制へ移行する際、BSCを導入して、現場からの膨大なデータを集計・可視化し、3,000もの細分化されたKPIで管理する「コックピット経営」を推進した。しかし、これは飛行機のコックピットのように計器が多すぎて、重要なポイントが見えなくなる弊害を生むとともに、指標がプロセスの多岐にわたる結果、手段が目的化する弊害が生じた。例えば、「店頭鮮度率」というKPIを達成するために、担当者が古い商品を自ら買い取るといった本末転倒な行動（ハック）が横行した。KPIは改善しても実際の売上向上にはつながらず、過剰な測定によって経営の本質が見失われていた（鈴木，2015）。

転機となったのは2009年、松本晃CEO（当時）の就任である。松本氏は「コックピットの計器が多すぎて読めない」として、本当に役立つ重要指標を厳選して簡素化する「ダッシュボード経営」へと移行した。車のダッシュボードのように、誰もが一目で状況を把握できるよう、指標の数を最大20個に絞り込み、グラフではなく表形式で、目標達成度を信号機のように色分けして可視化した。更新頻度も週次から月次に改め、資料作成の手間を大幅に削減した。これにより、現場は「どうすれば売上に貢献できるか」という本来の目的に立ち返り、自律的に行動するようになった。その結果、営業利益率は3%台から約11%へと飛躍的に向上し、低下していた市場シェアも回復した（田口，2014，p.123）。

カルビーの変革は、「コックピット経営」による過剰測定の危険性、戦略的単純化の力、そして能力構築のために単純化し、精度向上のために知的に複雑化する「ダッシュボード経営」へというデータマネジメントの進化の道筋を明確に示している。

## ③ Google LLC：OKR導入の試行錯誤と心理的安全性の確保

世界的IT企業であるGoogleは、高い目標設定がパフォーマンスを向上させるという理論に基づき、創業初期の2000年代初めにOKRを導入している。しかし、その運用は当初から順調だったわけではない。初期には、社員が適切な目標レベルを設定できず、保守的すぎる目標や、非現実的な目標を設定して失敗するケースが相次いだ。また、OKRの達成度を報酬に直結させると、評価を下げることを恐れて低い目標を設定するインセンティブが働き、制度が機能不全に陥るリスクもあった（Srikant Chellappa, 2024）。

この問題を解決するため、Googleは目標を2種類に区別した。必達目標である「Committed OKR（ルーフショット）」は達成率100%が求められるが、挑戦的な目標である「Aspirational OKR（ムーンショット）」は、達成率60～70%で成功とみなすルールを定めた。さらに、OKRのスコアを給与査定

から切り離すことで、「高い目標を掲げて部分的に失敗すること」への心理的な障壁を取り払った。

Google の事例は、野心的な目標への挑戦を促すには、単なる管理ツールとしての導入ではなく、失敗を許容し学習を奨励する文化（心理的安全性）の醸成が不可欠であることを教えている。時間が経つにつれて、リーダーシップのサポートと反復的な学習により、彼らはアプローチを洗練させ、現在、Google の OKR システムは世界中の組織のベンチマークとなっている。

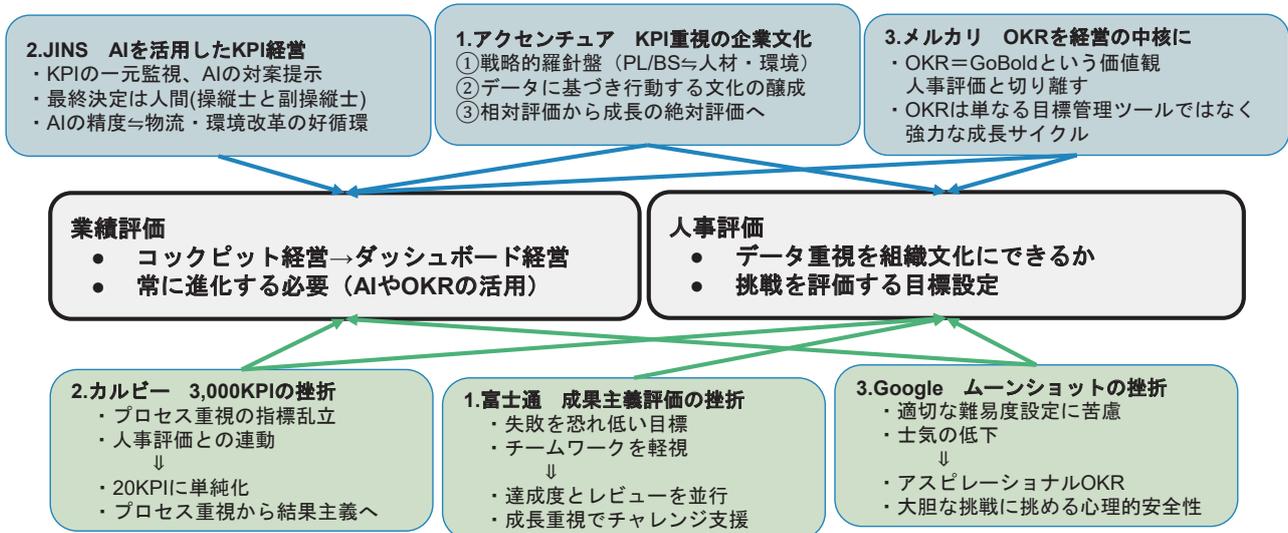
#### （４）成功／挫折事例から得られる教訓

民間企業の業績評価における事例分析は、形式的な指標管理や減点主義に陥りがちな自治体の政策評価改革に有用な教訓を提供する。

成功事例に共通するのは、KPI の導入が単なるツール導入に留まらず、AI の活用や OKR の導入など「業績評価が常に進化し続けている」こと、及びその進化の鍵を握るのが「データ重視を組織文化にできるか」であることである。成功の鍵は、技術的要因以上に、組織風土や意識変革にあることが示唆される。

一方、挫折事例に共通するのは、初期の機械的な成果主義や膨大な指標管理（コックピット経営）など形式的な目標設定が、現場の疲弊を招くことである。ここから導かれる教訓は、過剰な測定から脱却し、真に必要な指標に絞り込む「ダッシュボード経営」への進化である。また、失敗を許容し大胆な目標を推奨する仕組みや、達成度のみでなくプロセスや成長を重視するレビュー体制の構築も重要である。すなわち、データを機械的に処遇へ反映させるのではなく、「挑戦を評価し支援する」ための手段として活用することが、組織の成長に不可欠である。

図表8-1 成功／挫折事例から得られる教訓



## 》 2 企業と国・地方自治体の評価についての比較

### (1) NPM・KPI・EBPM 導入の変遷

企業の業績評価の目的が「管理統制」から「組織の整合性」「経営戦略ツール」、さらには「俊敏性の確保」へと進化してきた一方、公的部門においても民間の経営手法を応用する動きが進んできた。本節では、NPM 及びその代表的ツールである KPI・EBPM が、国や地方自治体へ導入されてきた歴史的経緯と現状を概括する。

#### ① NPM (New Public Management)

第二次大戦後、拡大傾向にあった先進諸国の公的部門は、1970年代後半以降、財政赤字の増大とパフォーマンス悪化という「政府の失敗」に直面した。これに対し、1980年代に英米等のアングロサクソン系諸国を中心に、「小さな政府」を目指す改革が始まった。当初は民営化による公的部門の縮小が主眼であったが、1990年代に入ると、パフォーマンス改善を目的とした包括的な変革へと移行した。これは、民間企業の経営手法を公的部門に適用し、結果・成果を重視するものであり、NPM として世界的な潮流となった。

アメリカでは、20世紀初頭の科学的管理法に端を発し、「能率」の視点からの行政改革が行われてきた。1960年代には国防省等で PPBS (Planning, Programming, and Budgeting System: 計画事業予算制度) が導入されたが、技術的困難等により定着しなかった。その後、GAO (U.S. General Accounting Office: 会計検査院) による「プログラム評価」が発展し、1993年にはクリントン政権下で GPRA (Government Performance Result Act: 政府業績成果法) が成立。各省庁に対し、政策目標と業績成果の説明責任を法的に義務付けた (玉村, 1998, pp.66-68.)。

イギリスでは、1979年発足のサッチャー政権が市場原理を次々と導入し、一律に自治体と民間企業の間で競争入札を行う CCT (Compulsory Competitive Tendering: 強制競争入札) などを通じてコスト削減を進めた。CCT は自治体経営への市場原理の導入という点で一定の成果を収めたものの、コスト削減が優先されてサービスの質の低下が進んだとの批判もある (日本政策投資銀行, 2002, p4)。続くメージャー政権では Citizen's Charter (市民憲章制度) を開始し、サービスの質と成果の公表、情報公開を推進した。

日本では、NPM 改革が国よりも地方自治体から始まったとされる。1990年代後半の地方分権改革と連動し、三重県の「事務事業評価システム」(1996年～)をはじめとする NPM 型改革が普及した。また、静岡県のように「業務棚卸表」(1997年～)を活用し、総合計画と予算、行政評価を連動させる試みも行われた。しかし、自己評価にあたる行政職員の負担が過大であり、自己評価であるがゆえに客観性に乏しく、そうであるがゆえに予算等の政策決定や改善策に活かされていないとも指摘された (内田, 2009, p.69)。

## ② KPI (Key Performance Indicator)

国では、バブル経済崩壊後の長期不況と深刻な財政危機の中で、1996年に就任した橋本龍太郎首相が「火だるまになっても行政改革を断行する」と宣言、中央省庁再編や行政の効率化に加え、「政策評価制度の法制化」が行政改革大綱に盛り込まれた。続く小泉構造改革（2001年～）において、政策評価法が成立し、政策効果をできる限り定量的に把握すること（KPI的発想）が規定された。その後も「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（行革推進法）等に基づき、政策評価の重点化や行政事業レビューが推進された。

一方で、地方自治体における行政評価の導入率は、2004年度の約18%から2013年度には約59%へと拡大したが、市区町村レベルでは普及が遅れていた（富士通総研，2017，p.5）。この状況を一変させたのが、2014年からの地方創生施策「まち・ひと・しごと創生総合戦略」である。国は「地方創生関係交付金」の申請要件として、KPIの設定とPDCAサイクルの整備を「必須」とした。これにより、KPI導入は単なる「望ましい行政手法」から「財源確保のための不可欠な手続き」へと変貌し、小規模自治体を含むほぼ全ての自治体がKPIを導入せざるを得ない状況となった。この枠組みは、その後の「デジタル田園都市国家構想」「地方創生2.0基本構想」「地域未来戦略」などにも引き継がれている。

## ③ EBPM (Evidence-based Policymaking)

EBPMの源流は、医療分野におけるEBM（Evidence Based Medicine：エビデンスに基づいた医療）にあるが、1990年代以降、イギリス・ブレア政権下で「政策形成におけるエビデンスと調査のより良い利用」が主張され、政府エコノミストの人数が急増した（内山，2017，p.16）。アメリカでは、オバマ政権下の2016年にEBPM諮問委員会が設立され、EBPMの活用を本格的に推進している（小林，2025，pp.2-4）。

日本でのEBPMの議論は、当初、サービスの質を測定するための統計整備という文脈で始まった。2009年の公的統計基本計画で初めて「EBPM」の語が登場したが、当時は専門家の話題に留まっていた。2015年、経済財政諮問会議でのGDP推計に用いる家計調査の精度を巡る議論を契機に、統計改善とEBPMへの関心が高まり、2017年「統計改革推進会議」の提言を受け、政府としてEBPMを推進する方針が決定された。「骨太の方針2017」では、EBPMと統計改革を車の両輪として推進することが明記され、EBPM推進委員会が設置された。また、地方自治体に対しても国と歩調を合わせた推進が促されており、多くの自治体では既存の行政評価の仕組みと一体的に取り組まれている。

## ④ KPIとEBPMの相違点と関係性

なお、このように国や自治体において導入が求められているKPIとEBPMについて、しばしば「妥当なKPIを設定し測定することがEBPMである」という誤解が見られるが、両者は目的と発想が大きく異なるため、その関係性を正しく整理する必要がある。

KPIによる政策マネジメントの本質は「業績測定」にある。これは、政策の進捗や目標達成状況を簡素かつ幅広く把握することを目的としており、定期的・継続的に安価なコストでデータを収集できることが重視される。評価基準は目標水準への到達度であり、厳密な比較検証までは求められない。

対してEBPMは、「政策の因果効果」の検証を重視する政策形成の手法である。因果関係の立証は容易ではないため、対象を重要な政策に絞り込む必要がある。また、検証には「政策を行わなかった場合」との比較が不可欠であり、政策対象者だけでなく非対象者（対照群）のデータ収集が必須となるため、手間やコストがかかる点が導入のハードルとなる。

KPIは簡便さが長所だが因果関係の情報は得られず、EBPMは因果効果を特定できるがコストがかかるといふ、それぞれ異なる長所と短所を有している。日本の行政現場ではこれらが混同されがちだが、KPI管理の積み重ねだけでは因果効果には迫れない。政策評価を実質的に進展させるためには、両者の違いを踏まえ、目的に応じて使い分ける姿勢が不可欠である（小林，2021）。

## （2）国と企業の評価についての比較

このように橋本行革や小泉構造改革を通じて本格的に導入されたNPM、とりわけKPIに基づく政策評価の仕組みが、地方創生交付金の算定を通じて地方自治体にも徹底されるとともに、国の統計改革に端を発したEBPMが、行政評価と軌を一にするものとして、地方自治体においても国と歩調を合わせて推進されたことを踏まえ、民間の経営手法を公的部門に応用するNPM及びその代表的ツールであるKPI・EBPMは、国及び地方自治体の行政経営についても既に一般化しつつあるものと考えられる。しかし、企業の手法を行政に応用する際には、両者の構造的な相違点に十分留意する必要がある。

### ① KPI（Key Performance Indicator）の政治性・抽象性・遅行性

企業のKPIは、株主による統制を実現するための「統制ツール」として機能する。ROE（Return On Equity: 自己資本利益率）などの財務指標や、ESG（Environment（環境）、Social（社会）、Governance（ガバナンス））などの非財務指標は、最終的に「長期的な企業価値の向上」という単一かつ明確な目標に結びつけられる。

一方、国のKPI（ナショナル KPI）は、GDP や失業率など国家の状態を示す代理指標に留まる。経済、安全保障、環境など多面的な価値は単一の尺度に換算できず、どの指標を重視するかという選択自体が、時の政権のイデオロギーや優先順位を反映する政治的行為となる。また、RCT（Randomized Controlled Trial：ランダム化比較試験）など政策評価のための因果関係についての研究は進んでいるものの、現実には無数の外部要因が複雑に絡み合うため、特定の政策とマクロ指標の変化との因果関係を厳密に分離・測定することは困難である。さらに、失業率やGDP成長率などは過去の結果を示す遅行指標であり、急速に変化する環境下でのタイムリーな意思決定には活用しにくい。

## ② EBPM (Evidence-based Policymaking) の政治性・形式主義

企業においてEBM (Evidence-Based Management: 根拠に基づく経営) が導入される目的は、経営者がより明確かつ合理的な判断を下せるように支援し、企業のリソースを効率的に活用し、リスクを最小限に抑えることである。激変するビジネス環境下で、「経験と勘」に頼るリスクを避け、データに基づいて合理的な意思決定を行い、パフォーマンスを向上させるために導入されている (日本の人事部, 2021)。

国におけるEBPMも、「経験と勘」ではなくデータに基づく意思決定を目指す点では共通するが、公的部門特有の制約が存在する。政策決定において、エビデンスは絶対的なものではなく、要素の一つに過ぎない。政策の優先順位は民主主義プロセスによって決定されるため、エビデンスが示す結論が、必ずしも政治的・社会的に望ましいとは限らない。また、エビデンスの作成には時間を要するが、官邸主導など政策課題は待たなしで浮上するため、検証が間に合わないケースも多い (山田, 2019) (秋, 2025)。

また、トップダウン型の改革として導入されたため、ロジックモデル作成や指標設定自体が「目的化」「作業化」し、実質的な政策改善につながっていない例が多い。専門人材の不足により、適切なりサーチクエスションの設定や、既存エビデンスの活用が十分に行われていないという課題も指摘されている (小林, 2025) (小林, 2024)。

## (3) 地方自治体と企業の評価についての比較

### ① KPI (Key Performance Indicator) の政治性・抽象性

地方のKPI (ローカル KPI) は、地方創生交付金の要件化を通じて全自治体に普及した経緯から、人口や観光客数など地域振興分野の身近な指標が設定されることが多いが、これらのローカル KPI も、企業における技術的な「統制ツール」としてのKPIに比べ、政治的側面を色濃く持つ。指標の選定自体が、首長や議会が何を優先するか (例: 経済か福祉か) という政治的メッセージとなる。トップの経営意思が明確でないままシステム化すると形式主義に陥るため、単なる数値達成だけでなく、「そもそも測定すべき正しい指標か」という根源的な問いが不可欠である (大住, 2005)。

また、施策目標が「活性化」「推進」などあいまいに設定されることが多く、手段 (KPI) と目的 (施策目標) の因果関係が不明確になりがちである。そのため、KPIを達成しても施策目標が達成されない、あるいはその逆といった不整合が生じやすく、真の原因分析や改善につながらないという課題も、国のKPIと同様に見られる (細川, 2020)。

### ② EBPM (Evidence-based Policymaking) の政治性・形式主義

地方自治体のEBPMも、国の地方創生事業を通じたトップダウン型の改革として推進されており、経営合理化のために必然的に移行した企業に比べ、「お仕着せ」感が強い側面がある。地方自治体におい

てもエビデンスは絶対的なものではなく、政策決定は民主主義プロセスや既存の慣行（前例踏襲、整合性重視など）の影響を強く受ける。そのため、政治的に望ましい結論と矛盾するエビデンスに対しては抵抗が生じやすい。現実の政策決定では、過去の類推や権威の援用といった手法が採用されがちである（平谷，2021，p.294）。

さらに、地方自治体におけるEBPMの取組内容は多様であるが、政策の高度化への寄与が不明確なまま形式化し、職員の負担だけが増している懸念がある。実際、2025年の福島県内59市町村を対象としたアンケート調査及び特に取組が進んでいる事業等があると回答した4団体へのヒアリング調査でも、EBPMの実践は一部の大規模自治体に留まり、多くは基礎的なデータ活用を行う「広義のEBPM」が中心で、厳密な効果検証を行う「狭義のEBPM」は稀である。ノウハウや人手不足、庁内の理解不足が障壁となっており、地方自治体における本格的な実装には依然として困難さが伴っている（加藤 / 鈴木 / 高森，2025，pp.123-136）。

### 》 3 提言：企業の成功 / 挫折事例から学ぶ政策評価の戦略的活用

企業の業績評価が「管理統制」から「戦略ツール」へと進化してきた歴史と、成功・挫折事例の教訓を踏まえ、国や地方自治体の政策評価と企業の業績評価の相違点に留意したうえで、これらを公共分野に応用する形での提言を行う。

現在、多くの自治体は行政評価のアウトカムが見えず、システムの精緻化が逆に機能不全を招く「評価疲れ」に陥っている。企業の進化の道筋を一般化し、参照モデルとすることは、こうした自治体への有効な処方箋となり得るものと考えられる。

#### (1) KKD 経営→コックピット経営→ダッシュボード経営

##### ① KKD（経験・勘・度胸）経営

1 (1)「企業経営に業績評価が導入された背景」で前述したとおり、企業における近代的な評価制度は産業革命以降に発展したが、20世紀初頭までの業務管理は、労働者の主観に頼る管理が主流であった。特に日本の産業史において、製造現場から自然発生的に生まれ、長年尊重されてきた独自の文化が「KKD」である。これは「経験（Keiken）」「勘（Kan）」「度胸（Dokyo）」の頭文字を取ったもので、科学的根拠よりも過去の経験則や直感を重視し、トラブルや決断の局面を度胸で乗り切るスタイルを指す。日本の職人技や料理の世界、さらにはIT分野の見積もり算出など、多くの業界でこの手法が発展を支えてきた。

KKDの利点は、意思決定のスピードにある。経験豊富な熟練者が行えば失敗が少なく、データが存在しない新しい領域や未知の仕事においても、過去のノウハウを応用して直感的に対処できる強みがあ

る。しかしその反面、判断基準が属人化するため一貫性がなく、論理性や客観的な根拠に乏しいという欠点がある。個人の能力に依存する体制はサービスの拡大を阻害する要因となり、何より従業員の退職に伴って貴重なノウハウが消失してしまうリスクを孕んでいる（SchooforBusiness, 2022）。

## ② データドリブン経営

KKD 経営の対義語として位置づけられるのが「データドリブン経営」である。これは蓄積されたデータを分析し、その結果をもとに意思決定を行う手法であり、KKD のような主観的要素とは異なり、高い客観性が担保される。クラウド技術の発展や AI への期待を背景に、経営戦略や人事分野での導入が進んでおり、数値を根拠とすることで施策の説得力を高め、生産性の向上や意思決定の迅速化が期待されている。

一方で、データドリブン経営には課題も存在する。システムの導入や分析人材の育成には多大なコストがかかるうえ、データ分析はあくまで過去の事例に基づくため、前例のない新しい仕事やアイデア出しには活用しにくい側面がある。また、AI に依存しすぎると意思決定プロセスがブラックボックス化し、従業員の納得感や顧客対応の質が低下する恐れもある。

将来予測が困難な現代の「VUCA」の時代においては、過去のデータだけに頼ることはリスクとなるため、データドリブンを基本としつつも、人間の経験や勘も柔軟に取り入れるハイブリッドな経営手法が求められている（唐沢, 2023）。

## ③ 中小企業のデータドリブン経営の状況

データ活用の重要性が叫ばれる一方で、日本の中小企業の実情は依然として KKD 経営が主流である。2020 年 3 月の総務省「デジタルデータの経済的価値の計測と活用の現状に関する調査研究」に基づいた推計によると、中小企業の 6 割強がいまだに経験と勘と度胸で業務を遂行しており、大企業であっても約 3 割がこの状態にある。AI を活用して高い投資対効果を得ている先進的な企業は全体のわずか一部に過ぎない。

企業のデータ活用レベルは 4 つのステージに分類される。まずステージ 0 は、データが活用可能な状態で蓄積されておらず、KKD のみで業務を行う段階で、多くの中小企業がここに該当する。次にステージ 1 は、データの集計と可視化までは行われている段階だが、数値の背景理解までは至っていないケースが多く見られる。ステージ 2 になると、統計的な分析を用いて課題の原因と対策を導き出せるようになるが、AI による高度な予測までは行えていない。そして最終段階のステージ 3 は、AI や機械学習を活用して将来予測を行い、業務の最適化を実現している組織である。しかし、このステージ 3 に到達しているのは大企業でも 16%、中小企業に至ってはわずか 2% に留まっている。多くの企業にとって、データの可視化から一歩進んで分析・予測へと昇華させることが大きな課題となっている（保科, 2022）。

#### ④ コックピット経営からダッシュボード経営へ

多くの中小企業がステージ0（KKD 経営）にある現状では、いきなり AI を活用するステージ3へ飛躍することは現実的ではない。まずはデータの可視化（ステージ1）、次に統計的分析（ステージ2）へと、段階的に進化していくことが重要である。

この進化の過程において重要な示唆を与えるのが、1（3）「企業の業績評価の事例（挫折事例）」で取り上げた、カルビー株式会社の事例に見る「コックピット経営」から「ダッシュボード経営」への転換である。かつての同社は、3,000もの指標を設け、膨大なデータを詳細に分析するステージ1「コックピット経営」の段階にあったが、データ量が肥大化し、資料作成や会議に膨大な時間を費やす非効率な状態に陥っていた。そこで同社は指標を劇的に絞り込むステージ2「ダッシュボード経営」へと転換した。KPIを最大20個程度（営業利益率、マーケットシェア等）に厳選し、プロセス評価を廃止して結果のみを評価するようにした。この取組により、経営判断に必要な情報が直感的に共有されるようになり、会議の効率化と経営スピードの向上に大きく貢献した（伊田，2013）。

データ活用においては、単に情報を増やすのではなく、意思決定に必要な指標を絞り込み、運用可能な形に落とし込むことが成功の鍵であることを示している。

### （2）KKZ 経営→コックピット経営→ダッシュボード経営

#### ① KKZ（経験・勘・前例）経営

主に民間企業で使われてきたこのKKDになぞらえて、行政機関では「度胸」よりも「前例（Zenrei）」が重視されると考え「KKZ（経験・勘・前例）」とする主張もある（小出，2023）。

「経験」や「前例」に裏打ちされた行政経営は一定の説得力を持つし、行政経営にも「勘」の鋭さが必要なことは否定されないが、KKZによる行政経営では、政策決定の根拠が「経験」や「勘」といった主観に依存するため、行政が最も重視すべき市民や議会に対する客観的な説明（アカウントビリティ）が果たせない。また、「前例」を重視するあまり、変化への対応や新しい挑戦が抑制される。これは変化の激しい現代の行政経営に求められるアジャイルな政策形成とは正反対である。もちろん「経験」や「勘」は暗黙知であり、特定の個人に依存するため、ベテラン職員の退職等により組織の記憶が失われ、持続的な発展が阻害されることは、企業のKKD経営と共通である。

#### ② KPI・EBPMの導入と評価疲れ

KPIあるいはEBPMの導入を通じた行政評価は本来、この属人性を克服するはずであったが、現状では「評価疲れ」という新たな課題を生んでいる。2010年度以降の総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況調査」では「行政評価の課題」という調査項目が設定され、その回答選択肢として「行政評価事務の効率化」という項目が設けられている。この回答選択肢に、課題があると回答している比率は年を経るごとに上がっており、2016年度調査では8割近い自治体が「行政評価の効率化」を課題とし

て認識しているという結果に至っている。

この疲弊の原因について、ひとつは評価が「予算削減の道具」として誤用され、職員に無力感や防衛的な姿勢を生じさせている構造的な問題にあり、評価が意思決定プロセスから乖離し、過剰な事務負担を強いることで、制度全体への不信感を増幅させているとの指摘がある。建前としては「成果向上」等が目的とされるが、実態としては「予算をいかに削られないか」が現場の命題となり、そのために、予算獲得のために目標を低く設定して「達成」を装う、あるいは評価結果が実態を反映しなくなるという悪循環（サンドバッキング）が生じている（小島，2017）。また、効果がないと判明することへの恐れから、都合の良いエビデンスを作る PBEM（policy based evidence making）のインセンティブさえ働かぬ（関沢，2024）。

### ③ 政策評価改革の新たな道筋

それでは時計の針を巻き戻し、評価制度を廃止して KKZ 経営に戻る場合、どのような事態に陥るのか。KKZ による行政経営は客観的根拠を欠き、説明責任を果たせず、イノベーションを阻害する経営へと回帰してしまう。これは、組織の知識が属人化し、持続的な発展を不可能にする危険な後退となる。

また、自治体によっては評価対象事業数等を減らす方向で見直しを図るケースもみられる。しかしながら、現場の負担が重すぎる結果として評価事業数が削減されることは、必然的に行政評価自体の網羅性が下がり、チェック機能が低下するという二律背反の問題を生じさせる。評価対象事業数等の見直し（削減）により、対象外とされた部署の担当者の業務量が減ったり、複数の評価を抱えている担当者がより集中して評価を行えるという効果は期待できる反面、評価でチェックが行われる対象を減らすことに他ならず、結果として行政評価が機能低下していくことが懸念される（小島，2024，p.50）。必要なのは、評価をやめることでも、単に減らすことでもなく、質的な転換である。

国においても従来の画一的な評価制度を自省し、「評価のための評価」から「意思決定に使える評価」への転換が試行されている（EBPM 推進委員会，2023）。地方自治体においても、KPI・EBPM の導入を単なるツール導入に留まらず、「データ重視を組織文化にできるか」という組織風土や意識変革を行ったうえで、ステージ 0（KKZ 依存）やステージ 1（コックピット経営：膨大な指標の羅列）から脱却し、トップマネジメントのために真に必要な指標に絞り込むステージ 2（ダッシュボード経営）へ進化すべきである。そして、より住民に身近で具体的な政策を扱う地方自治体こそ、KPI や EBPM をトップマネジメントの戦略的ツールとして活用する「ダッシュボード経営」の先駆者となり得る。

さらにその先には、近年自治体経営にも導入が試行されている AI の活用や、スタートアップ企業に導入が進む OKR のように失敗を許容し大胆な目標を推奨する仕組み、達成度のみでなくプロセスや成長を重視するレビュー体制の構築など、「業績評価が常に進化し続ける」ことが重要である。この進化こそが、評価疲れを克服し、組織の成長を実現する政策評価改革の新たな道筋ではないだろうか。

### (3) 政策評価の戦略的活用に向けた提言

#### ① トップマネジメントの「羅針盤」への転換

現在、デジタル庁の「政策ダッシュボード」や神戸市の「神戸データラボ」のように、国・地方自治体においてデータを可視化する「ダッシュボード作成」の取組が進められている。特に神戸市は全庁的な人材育成とデータ公開を実現している事例として、Data StaRt Award～第7回総務大臣賞を受賞しているが、神戸市のようにデータ活用の最先端を走っている自治体であっても、今後の課題が「政策会議などの政策立案やルーティン業務に、各局が日常的にデータを用いる仕組みを構築し、それに合わせた人材育成を進めていくこと」であると述べられており、トップマネジメントにおける「ダッシュボード経営」まで踏み込んでいるわけではない（ASCII.jp, 2024）。

企業の成功 / 挫折事例を公共分野に応用する形での政策評価の戦略的活用を目指すスタンスに立ち返れば、今後の政策評価改革に必要なのは、単にダッシュボードを作成・活用することに留まらず、「ダッシュボード経営」へと視点を転換することではないか。すなわち、KPI 導入によって得られる膨大なデータの中から、行政特有の指標の政治性・抽象性等を踏まえつつ、真に自治体経営に必要な重要指標（キーインデックス）を戦略的に絞り込み、意思決定を行う際の「羅針盤」として政策評価を位置づけ直し、トップマネジメントに活用することである。

#### ② 地方自治体の実装するための段階的なロードマップ

とはいえ、多くの中小企業がKKD 経営（ステージ0）にあるのと同様、多くの自治体がKKZ 経営（ステージ0）や、データ過多の「コックピット経営」（ステージ1）の段階にある現状を踏まえると、以下の3フェーズで段階的に進化することを目指すべきである。

**【フェーズ1：データ重視文化の定着（ステージ0→1）】** まずKKZ への逆行を防ぎ、データ活用の基盤を整える。主要な行政データをデジタル化・統合し、BI（Business Intelligence）ツール等を用いて可視化する。ここでは高度な分析手法よりも、職員一人ひとりがグラフを正しく読み解き、データに対して批判的な問いを立てることができる「データリテラシー」の育成に重点を置き、「データ重視を組織文化にできるか」という意識変革を目指す。

**【フェーズ2：ダッシュボード経営の実装（ステージ1→2）】** 蓄積された事業評価データの中から、政治性や抽象性等を考慮しつつ経営指標を厳選し、トップマネジメント用のダッシュボードを作成する。重要なのは、これを予算削減や懲罰的な人事評価の道具としてではなく、行政経営の「羅針盤」として活用することである。トップがデータに基づいて経営判断を行うスタイルへ変化することで、組織内にデータ分析専門人材の育成・確保へのニーズが自然と高まる好循環を生み出す。

【フェーズ3：高度なEBPM・AI活用への進化（ステージ2→3）】AIによる将来予測や、OKRのような挑戦的な目標設定手法を導入する。さらに大学や研究機関と連携し、より厳密な効果検証（インパクト評価）を行う高度なEBPM組織へと進化する。

図表8-2 実装のための段階的ロードマップ

<p><b>具体的なステップ：KKZ（勤・経験・前例）に逆戻りし、属人的ガバナンスへ回帰することのないよう、データ重視の文化を組織内に定着させうえて【フェーズ1】、政策評価を直接的な予算削減・人事評価ツール（コックピット型）からトップマネジメントの羅針盤（ダッシュボード型）に転換し【フェーズ2】、さらにはAIやOKRなどの新しい評価手法や、専門人材・外部組織などを活用しながら、より高度なEBPM組織へと進化を目指すべき【フェーズ3】</b></p>	
<p><b>フェーズ1：</b> データ重視の文化を組織内に定着させる（ステージ0から1へ）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>データ基盤の整備：</b>EBPMの推進には、行政が保有するデータの活用が不可欠である。主要な行政データを体系的にデジタル化し、部局横断的に利用可能な形で統合する取組を計画的に進める</li> <li>● <b>ツールの導入：</b>専門家でなくとも直感的にデータを扱えるBI（ビジネスインテリジェンス）ツールやデータ可視化ツールを導入し、データ活用のハードルを劇的に下げる</li> <li>● <b>データリテラシーの育成：</b>ロジックモデルの構築方法や明確な目標設定の記述方法といった、基礎的で実践的なスキルを身に着ける。全ての職員が高度な回帰分析を行う必要はなく、グラフを正しく読み解き、データに対して批判的な問いを立てる能力、すなわち広範なデータリテラシーを育成することに重点を置く</li> </ul>
<p><b>フェーズ2：</b> 政策評価を行政経営に戦略的に活用する（ステージ1から2へ）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>トップマネジメントへの活用：</b>直接的な予算削減や、懲罰的な人事評価のための目標管理ツール（コックピット型）から、行政経営の羅針盤（ダッシュボード型）へと位置づけを転換する</li> <li>● <b>評価指標の厳選：</b>多くの自治体では事業評価の実績が蓄積していると考えられることから、これらの事業評価データのなかから、政治性・抽象性も考慮しつつ、行政経営の指標となりうるデータを厳選し、オリジナルのダッシュボードを構築する</li> <li>● <b>専門人材の育成・確保：</b>ターゲットを絞った採用や、高度な研修プログラムを通じて、データ分析を専門とする人材を組織内で育成、あるいは外部から確保する</li> </ul>
<p><b>フェーズ3：</b> より高度な分析能力を持つEBPM組織へ進化（ステージ2から3へ）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>先進手法の試行：</b>AIを活用しながら将来の予測を実施することや、OKRなどの挑戦を評価する目標設定などのより高度な評価手法を試験的に導入し、先進的な手法に関する経験を蓄積する。</li> <li>● <b>外部連携の強化：</b>より複雑で厳密な効果検証（インパクト評価）を目指して、大学や研究機関とのパートナーシップを構築し、外部の専門知見を積極的に活用する。</li> </ul>

### ③ 実現に向けた連携体制や財源確保の方策

このようなデータ活用の段階的な高度化にあっては、データ分析専門人材の育成やAI導入にかかるコストが大きな負担となる。限られたリソースの中で、どのようにこれらを実現していくか、実現に向けた連携体制や財源確保の方策について補記する。

総務省では、地方公共団体におけるデジタル人材の確保・育成のためのガイドブック等を一覧でまとめているほか、①デジタル人材の確保・育成、②市町村のCIO補佐官等の任用等、③DX推進リーダーの育成、④市町村支援のためのデジタル人材（DXアクセラレータ）の確保に係る地方財政措置が講じられている。直近公表された「自治体におけるAI活用・導入ガイドブック〈導入手順編〉（第4版）」では、生成AIの利用方法や具体的な利活用事例、利用における留意事項等の記述等が追加されたところである（総務省、2025.12.16）。

また、内閣府の「未来技術社会実装事業」において、AI、IoT等の未来技術を活用した地方公共団体の取組に対して、関係府省庁による総合的な支援を行っているほか、デジタル人材／体制の確保支援、AI・自動運転等の先進的ソリューションや先進無線システムの実証、地域の通信インフラ整備の補助等の総合的な施策を通じて、デジタル実装の好事例を創出する総務省「地域社会DX推進パッケージ事業」なども参照されたい。

なお、①において前述した Data StaRt Award ～第7回総務大臣賞を受賞している神戸市では、エビデンスで現状を可視化し、政策に活用できるように、16人のデータエキスパート、213人のデータアナリスト、59人のRユーザーを育成し、市内の19局室全てが自らダッシュボードを作成している。人材育成に関しては、データエキスパート、データアナリスト、データユーザーの3階層で利活用能力を定義し、それに応じた研修制度やデータ利活用の場を設けており、19局室41人の若手職員が参加したTableauのハンズオン研修では、数多くのダッシュボードが作成されたという。神戸市が用意した研修プログラムのほかにも、職員研修所が提供する学習管理システム（LMS）でのeラーニング、総務省統計局のオンライン講座など、職員がいつでも学べるように、オンライン研修の環境も整備されている（ASCII.jp, 2024）。

## 》 おわりに

本章の論考にあつては、研究会委員の皆様から、今後研究を深化する必要がある論点等についていただいた貴重な助言を付記しておきたい。

地方分権改革以降、自治体が自律的に政策を立案する中で、前例主義（KKZ）からの歴史的脱却は必然であること、また、民間企業には利益という共通の単一指標があることは行政と異なる点であるものの、民間企業も多様なステークホルダーへの説明責任を果たしつつ、財務・非財務指標を統合して経営判断を行っている点は、総合的な評価視点を求められる行政においても参考にすべきであること、あるいはここで提言する「ダッシュボード経営」とは、既存の大量の指標を単に要約することではなく、ロジックツリーに基づき、行政経営に真に必要な指標を戦略的に絞り込み、トップマネジメントの意思決定に活用する仕組みであることなどの議論をさせていただいた。

また、今回の考察について、さらなる発展的議論が必要と考えられるのが、ダッシュボードに搭載すべき指標の具体的項目である。行政特有の指標の政治性・抽象性等を考慮しつつ、「人口」のような全自治体の「共通経営指標」に加え、各地域の実情や課題に応じた独自の「地域指標」を設定することが想定される。また、企画部門や現場部門など、それぞれの業務特性に応じた指標の進化も考えられるだろう。既に福井県が職員人事評価の中で、成果指標の他にチャレンジ目標を設定した事例があることや、富山県がウェルビーイングダッシュボードの作成のみならず、生成AIによる分析を試行している事例（第6章「富山県における政策評価の振り返りと主観的指標の活用」滑川哲宏委員）なども研究会の中でご紹介いただいた。これらを通じて、自治体同士が独自の評価指標で「ダッシュボード経営」の質を競い合う未来像も描けるのではないかな。

結論として、国及び地方自治体の政策評価改革に求められるのは、行政評価を予算統制や人事評定のツールではなく、トップマネジメントの「羅針盤」として捉え直す視点の転換である。その先にこそ、

「評価疲れ」を超えたデータに基づく新たなガバナンスの地平が拓かれるのではないか。国も制度見直しを進めているが、真の「ダッシュボード経営」を体現した事例は未だ見られない。国よりも住民に近く、より柔軟で機動的な意思決定が可能な地方自治体、とりわけ市町村こそが、この改革の先鞭をつけることができる存在ではないか。政策評価を戦略的に活用する革新的な事例が、地方自治体の現場から今後生まれることを強く期待して本論を結ぶ。

.....

**【出典】**（最終閲覧日：2026年1月15日）

**1 企業の業績評価（成功事例と挫折事例）**

小島卓弥, 株式会社 NTT データ経営研究所 (2024) 日本評価学会「日本評価研究」第24巻第2号, pp.49-61

[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/24/2/24\\_49/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/24/2/24_49/_pdf/-char/ja)

株式会社 PDCA の学校, 評価制度の歴史とトレンド

<https://pdca-school.jp/column/5358>

アクセンチュア株式会社

<https://www.accenture.com/jp-ja/about/company/integrated-reporting>

<https://www.accenture.com/jp-ja/about/company/project-pride>

西岡杏, 日本経済新聞 (2025.5.2)

<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC28BW90Y5A320C2000000/?msockid=3e06f84ac76e60c116cdeb2fc64361b7>

日経 XTech (2018.4.20)

<https://active.nikkeibp.co.jp/atclact/active/17/050900070/041700010/>

株式会社ジンズホールディングス (2022.2.7、2022.4.6)

<https://jinsholdings.com/jp/ja/company/digital/ctocio-message/>

<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000098.000027384.html>

<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000112.000027384.html>

株式会社メルカリ

<https://about.mercari.com/about/about-us/>

広瀬好伸, 株式会社 Scale Cloud (2021.3.23)

<https://scalecloud.jp/blog/mercari/>

有馬知子, リクルートワークス研究所 (2025.9.24)

<https://www.works-i.com/works/special/no191/30years-11.html>

佐野稔文, SmartHR Mag. (2022.11.18)

[https://mag.smarthr.jp/hr-management/business-management/purpose\\_fujitsu/](https://mag.smarthr.jp/hr-management/business-management/purpose_fujitsu/)

鈴木恭子, Tech + (2015.06.23)

<https://news.mynavi.jp/techplus/kikaku/20150623-a002/>

田口敏行, 静岡産業大学情報学部 (2014.3.1) 研究紀要巻16 pp.115-142

<https://shizusan.repo.nii.ac.jp/records/324>

What Matters Google's OKR Playbook

<https://www.whatmatters.com/resources/google-okr-playbook>

Srikant Chellappa, Engagedly (2024.11.10)

<https://engagedly.com/blog/revealed-top-probable-reasons-why-your-okr-software-is-failing-you/>

## 2 企業と国・地方自治体の評価についての比較

玉村雅敏, 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士課程 (1998.9) 公共選択学会, pp.61-72

[https://www.jstage.jst.go.jp/article/pcs1981/1998/31/1998\\_31\\_61/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/pcs1981/1998/31/1998_31_61/_pdf/-char/ja)

日本政策投資銀行ロンドン駐在員事務所 (2002.3)

[https://www.dbj.jp/investigate/archive/report/area/london\\_s/pdf\\_all/r043.pdf](https://www.dbj.jp/investigate/archive/report/area/london_s/pdf_all/r043.pdf)

内田真, ジャパンインターナショナル総合研究所 (2009) 日本評価学会「日本評価研究」第9巻第3号 pp.69-82

[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/9/3/9\\_3\\_69/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/9/3/9_3_69/_pdf/-char/ja)

内閣府行政改革に関する懇談会 (第4回) (2012.7.4) 参考資料

<https://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0704/agenda.html>

株式会社富士通総研 (2017.2) p. 5

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000536797.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000536797.pdf)

内山融, 東京大学大学院総合文化研究科教授 (2017.12.19) p.16

[https://www.rieti.go.jp/jp/events/17121901/pdf/1-1\\_uchiyama.pdf](https://www.rieti.go.jp/jp/events/17121901/pdf/1-1_uchiyama.pdf)

小林庸平, 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 (2025.4.1) pp. 2-4

[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital\\_gyozaikaikaku/data8/data8\\_siryoku4.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozaikaikaku/data8/data8_siryoku4.pdf)

小林庸平, 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 (2021.1.4)

[https://www.rieti.go.jp/jp/columns/s21\\_0012.html](https://www.rieti.go.jp/jp/columns/s21_0012.html)

日本の人事部 (2021.2.25)

<https://jinjibu.jp/keyword/det1/1243/#>

山田治徳, 早稲田大学政治経済学術院・公共経営大学院教授 (2019.11.14)

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000661101.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000661101.pdf)

秋圭史, 株式会社 PoliPoli (2025.3.11)

<https://say-g.com/ebpm-9727>

小林庸平, 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 (2025) 日本評価学会「日本評価研究」第25巻第1号 pp.21-35

[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/25/1/25\\_21/\\_article/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/25/1/25_21/_article/-char/ja)

小林庸平, 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 (2024.6.29) p.16

<https://socialexperimentation.web.fc2.com/socialexp2024/2024kobayashi.pdf>

大住莊四郎, 関東学院大学経済学部教授 (2005.3.7)

<https://www.rieti.go.jp/jp/papers/journal/0502/bs01.html>

細川甚孝 (2020.9.7)

<https://note.com/seisakushien/n/n41d4a60ff91d>

平谷英明 (2022.6.22) 神奈川法学第54巻第3号, p.294

<https://kanagawa-u.repo.nii.ac.jp/records/14955>

加藤穂高, 鈴木あゝ, 高森智嗣 (2025) 日本評価学会「日本評価研究」第25巻1号, pp.123-136

[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/25/1/25\\_123/\\_article/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/25/1/25_123/_article/-char/ja)

## 3 提言：企業の成功 / 挫折事例から学ぶ政策評価の戦略的活用

SchooforBusiness (2022.5.27)

<https://schoo.jp/biz/column/999>

唐沢雄三郎, スマカン株式会社 (2023.11.13)

<https://smartcompany.jp/column/kkd/>

総務省情報流通行政局情報通信政策課情報通信経済室（2020.3）デジタルデータの経済的価値の計測と活用の現状に関する調査研究の請負報告書

[https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/r02\\_05\\_houkoku.pdf](https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/linkdata/r02_05_houkoku.pdf)

保科学世, アクセンチュア執行役員 AI グループ日本統括（2022.8.17）

<https://bookplus.nikkei.com/atcl/column/080800110/080800001/>

伊田欣司（2013.11.11）

<https://president.jp/articles/-/11174>

小出篤, 地方行政経営研究所 フェロー（2023.9.14）

[https://lg-institute.gyoseiq.co.jp/blog/chief\\_10-1](https://lg-institute.gyoseiq.co.jp/blog/chief_10-1)

総務省自治行政局市町村課行政経営支援室（2017.6.27）地方公共団体における行政評価の取組状況

[https://www.soumu.go.jp/iken/02gyosei04\\_04000062.html](https://www.soumu.go.jp/iken/02gyosei04_04000062.html)

小島卓弥, EY アドバイザリー・アンド・コンサルティング株式会社（2017.2.24）p.32

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000500406.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000500406.pdf)

関沢洋一, 独立行政法人経済産業研究所上席研究員（2024.2.8）

[https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm\\_report/023.html](https://www.rieti.go.jp/jp/special/ebpm_report/023.html)

小島卓弥, 株式会社 NTT データ経営研究所（2024）日本評価学会「日本評価研究」第24巻第2号, pp.49-61

[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/24/2/24\\_49/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jjoes/24/2/24_49/_pdf/-char/ja)（再掲）

EBPM 推進委員会（2023.4.13）総務省行政評価局提出資料（政策評価制度の見直しについて）

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/ebpm/dail/gijisidai.html>

デジタル庁, 政策ダッシュボード一覧

<https://www.digital.go.jp/resources/govdashboard>

神戸市、神戸データラボ

<https://www.city.kobe.lg.jp/a47946/data.html>

ASCII.jp（2024.5.10）

<https://ascii.jp/elem/000/004/197/4197930/>

総務省デジタル人材の確保・育成、自治体における AI 活用・導入ガイドブック、地域社会 DX 推進パッケージ事業

<https://www.soumu.go.jp/denshijiti/dejitarujinzai.html>

[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei04\\_02000155.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei04_02000155.html)

[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/ictseisaku/ictriyou/digital\\_kiban/index.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/ictriyou/digital_kiban/index.html)

内閣府未来技術社会実装事業

<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kinmirai/index.html>



終章



**日本の政策評価**  
—悪循環を断ち切ってより良い政策形成へ

早稲田大学 政治経済学術院 教授

**稲継 裕昭**





## 》 1 自治体政策評価が直面している「現実」

日本の自治体において、政策評価が条例や規則によって公式化されてから約30年が経過した。1996年の三重県による「事務事業評価システム」の導入を皮切りに、評価の仕組みはNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の潮流に乗り、民間コンサルタントの手でパッケージ化され「評価の波」となって全国へ波及した。現在では行政運営の標準的な装置として定着しているが、導入から30年近くを経た今日、自治体の現場は「評価疲れ」や「形骸化」という深刻な停滞に直面しており、制度の実効性が厳しく問われている。

この現状は、「健康診断の結果を毎年ファイルに綴じること自体が目的化し、肝心の生活習慣の改善（政策の修正）が行われないうまま、書類作成という激しい労働でさらに体調を崩している状態」に例えることができる。

### （1）「評価疲れ」の正体と有用性の欠如

自治体の現場から漏れ聞こえる「評価疲れ」の本質は、単なる事務作業の量的な重荷だけではない。総務省の調査によれば、導入済み自治体の約8割が「評価事務の効率化」を課題、つまり手間暇がかかるとして指摘しているものの、実際の調査では評価シートの作成に要する時間は「5時間未満」が約半数を占めるという結果も出ている（川口）。むしろ深刻なのは、評価結果が予算編成や政策改善に反映されないという「有用性の欠如」に起因する心理的徒労感である（佐藤，川口）。本来、政策をより良くするための「マネジメントツール」であるべき評価が、提出すること自体を目的とする「事務作業」へと転落し、マートンのいう「目的の転移」を引き起こしている。評価報告書が2,500ページにも及ぶ肥大化を招いた富山県のような事例もあり、一度始めた評価をやめられず、前年度の内容を微修正して提出するルーティンワークが常態化した結果、職員は「評価のための評価」という徒労感に埋没しているのである。

### （2）「評価ロックイン」と儀式としての評価

なぜ実効性を欠いたまま、このような仕組みが存続し続けるのか。それは、現行の評価システムが、地域生活者、首長、事業部門、財務部門、評価部門という各アクターの利害が「満足解」として均衡し

た状態、すなわち「評価ロックイン」の状態にあるからである（西出）。社会全体が、評価の内容そのものよりも「評価が実施され、公表されている」という外形的な正当性だけで満足してしまうため、組織は「やっている」というアリバイを作るための「正当性の装置（儀式）」を維持し続けることになる。この「儀式化」は、行政の無謬性（失敗は許されない）という前提と、社会の行政の失敗への不寛容さが相まって、建設的な「失敗から学ぶ評価」を困難にしているという構造的課題に根ざしている（西出）。

### （3）政治性と現場の乖離が生むモチベーションの棄損

さらに、首長の政治公約を反映した「総合計画の業績測定」が評価の主流となったことで、現場との乖離が鮮明になっている（山中、竹内）。首長が掲げるアウトカム指標（例：コロナ禍における訪日外国人客数など）は、社会情勢やパンデミックといった「外部要因」の影響を強く受けるため、現場職員の努力が数値に反映されにくい（山中、滑川）。自分の裁量や努力が及ばない指標に対して「反省文」を書かされるような状況は、職員の公共サービスへの貢献意欲である PSM（パブリック・サービス・モチベーション）や職務満足度を著しく削いでいる（山中）。また、評価が単なる「予算削減の道具」として誤用されることを恐れる現場では、不都合な事実を隠蔽したり、目標をあえて低く設定する「サンドバッグ」（ゴルフでハンデを多くするためにわざと下手なふりをする場合などに使われる用語）、あるいは自分たちに都合の良いエビデンスだけを抽出する「PBEM（Policy-Based Evidence-Making）」といった防衛的・戦略的な行動が誘発されている（滑川、山中）。このように、現在の自治体政策評価は、形骸化した事務手続きと組織エネルギーの浪費という深刻な「現実」のなかに閉じ込められている（西出）。

## 》 2 日本型政策評価のパラダイム転換

「評価ロックイン」や「評価疲れ」という現実には、単なる運用上の不手際ではなく、日本の自治体組織の構造と、導入された評価手法との間に根本的なミスマッチが存在していることを示唆している。この閉塞感を打破するためには、欧米流の評価手法を無批判に取り入れるのではなく、日本の行政組織の特性に根差した「日本型政策評価」へのパラダイム転換が必要である。

### （1）「業績測定」から「行政マネジメント」のツールとしての評価へ

日本の自治体における政策評価は、個別の事業の因果関係を深掘りする「プログラム評価（理論着眼型）」よりも、あらかじめ設定した目標の達成度を測定する「業績測定（実績着眼型）」に著しく偏重してきた（竹内）。欧米のプログラム評価が、個別の政策の有効性改善を目的とするのに対し、日本型評価は組織全体のパフォーマンスを数え上げる「業績測定」を「政策評価」と同一視して発展してきた経

緯がある（竹内、山中）。

この背景には、日本特有の「メンバーシップ型組織」と、組織全体の資源を目的達成のために使い切る「最大動員システム」（村松岐夫）という構造的特性が存在する。欧米のジョブ型組織が規則（ルール）に基づき個別の職務能率を追求するのに対し、日本の自治体は、大部屋主義や頻繁な人事異動に象徴される情報の水平共有を通じて、組織全体の目的達成を最大化しようとする。このように「組織全体での目的達成」を至上命題とするシステムにおいては、個々の事務事業に内在する細かなロジック（因果関係）を個別に検証することよりも、組織全体としてどれだけの成果（アウトカム）を積み上げたかという「総体としての業績」が重視されるのは、組織の力学上、必然といえる（竹内）。しかし、この業績重視の姿勢が「終わった後の数値を数えるだけ」の作業に陥ってしまえば、機動力を持つはずの最大動員システムは、環境変化に応じた軌道修正の術を失い、単なる前例踏襲の再生産装置へと変質してしまう（竹内）。

したがって、今後の評価は、単に過去の実績を「測定」して外形的なアライバイとして公表するだけの受動的な作業から、組織全体を目的達成に向けて最適に駆動・修正していくための、能動的な「行政マネジメント」のツールへと再定義する必要がある（竹内、佐藤）。行政マネジメントの一環として、実施主体が自らの進捗をリアルタイムで把握し、社会課題の解決という本来の目的に向かって事業を柔軟に作り直していくための「自己管理（セルフマネジメント）ツール」としても活用することが肝要である（佐藤）。評価という鏡を通じて組織の現在の立ち位置を照らし出し、次なる一手を戦略的に決定する判断材料とすることこそが、日本型組織における評価の真の価値である（竹内、佐藤）。

## （2）予算査定プロセスの再評価とロジックの可視化

自治体において、制度化された政策評価が導入される以前から、最も強力かつ実効性の高い管理ツールとして機能してきたのは「予算査定」である。ベテランの予算査定担当者は、膨大な数の事業要求を短期間で手際よく整理する際、単に金額の増減を判断するだけでなく、その事業がどのような効果（インパクト）を目指し、施策や政策とどのように結びついているかという、極めて高度なロジックモデル（因果関係のストーリー）を頭の中で瞬時に構築している。予算要求側の説明を聞き、一貫したストーリーを組み立て、それに基づいて事業内容をブラッシュアップしていくこの共同作業のプロセスこそが、本来の「政策評価（ロジックモデル形成）」の核心部分に他ならない。

しかし、この貴重な知的プロセスは多くの場合、査定担当者の個人的な「暗黙知」に留まり、予算が確定して数字に置き換わった瞬間に、組織の記憶から雲散霧消してしまう。この「予算査定の中に潜んでいるロジック」を明示的に可視化し、新規事業の審査や事後検証の基盤として制度化することこそが、日本型政策評価を再生させる具体的な処方箋となる（竹内）。事業終了後に、当初想定したロジックが実際に機能したのかを検証し、その結果を翌年度の予算要求プロセスに組み込むことで、評価は「過去の記録」から「未来の設計図」へと進化する。

また、評価を既存の予算要求プロセスに内生化させることは、評価を外部への正当性を示すための「儀式」から、予算配分の妥当性を担保する「意思決定の武器」へと変容させる（西出）。査定担当職員にとっても、事業部門から提供される評価結果が「事業の有効性を論理的に説明し、財務部門内での予算獲得競争を勝ち抜くためのインプット情報」として役立つのであれば、それを積極的に活用する強いインセンティブが生まれる。

財務部門が事業案の有効性を事前に検証する際、事業部門が主体的に組み立てたロジックを共通言語として受け入れることで、両者の間には評価に対する共通の有用性感覚が醸成される。このように、資源や手段への関心が極めて強い我が国の行政文化を逆手に取り、職員が最も関心を持つ「予算」を入り口にして評価の質を高めるアプローチこそが、形骸化を打破する鍵となる（竹内、西出）。

### （3）「統制」から「自律」への移行

現行の評価システムの多くは、評価部門が全庁に画一的なフォーマットを強いる「統制」の色彩が強い（西出、川口）。これが現場の「やらされ感」を増大させ、形式的な「鉛筆なめ」や防衛的な「サンドバッキング」を誘発してきた。

単一の評価システムで全ての行政需要に応えることは不可能である。真に有用な評価を実現するためには、評価の主導権を中央部門（行革・評価部門）から、事業を企画・実施する事業部門へと移譲する「自律」への転換が必要である（西出）。今後は、事業部門が自らの事業改善のために、ステークホルダー分析やSWOT分析といった「自らにとって意味のある手法」を自律的に選択し、活用する仕組みを構築する必要がある。評価結果を、外部へ見せるための儀式的な「アウトプット」としてではなく、自らの業務をより良くするための「インプット（改善情報）」として位置づけ直す意識改革こそが、地殻変動を生み出す鍵となる（西出）。

こうした自律的な評価においては、職員の「オーナーシップ（当事者意識）」の涵養が不可欠である（川口）。評価が、上から押し付けられる「作業」ではなく、自らが創出している「公共価値」を再確認し、高めていくためのクリエイティブなプロセスであると職員が認識できたとき、形骸化の壁は初めて打ち破られる（仁科、川口）。

以上のパラダイム転換は、評価を「重い負担」から「組織を動かす武器」へと変容させるものである。

## 》 3 実効性を高めるための具体的な「処方箋」

第1節で述べた「評価の形骸化」という現実を直視し、第2節で示した「行政マネジメント」へのパラダイム転換を具現化するためには、現場の職員が有用性を実感できる具体的な手法、すなわち「処方箋」の実装が不可欠である。本節では、本研究会で報告された先進的な事例に基づき、評価を「負担」

から「武器」へと変えるための4つの処方箋、すなわち、評価対象の絞り込み、モニタリング重視と目標設定の柔軟化、未来志向、オーナーシップ（当事者意識の醸成）の4つを提示する。

### （1）戦略的な重点化とスリム化：全件評価（悉皆評価）からの脱却

「評価疲れ」の最大の要因である膨大な事務負担を解消する第一の処方箋は、評価対象の劇的な絞り込みである。千葉市では、導入当初は約2,000事業全てを対象とする三層制の評価を行っていたが、作業のルーティン化や過大な負荷が課題となった。そこで、市に裁量のない法定受託事務を除外し、さらに投入リソースの大きい約300事業へと絞り込む「主要事務事業戦略」を経て、現在は課題のある約30事業を徹底的に深掘りする「戦略的な事務事業見直し」へと重点化している（川口）。このように「網羅性」を捨てて「重要性」に特化することで、職員のエネルギーを真に議論が必要な政策へと集中させることが可能となる。この「選択と集中」の重要性は、民間企業の挫折と成功の記録からも裏付けられる。カルビー株式会社は、かつて3,000ものKPI（重要業績評価指標）を掲げる「コックピット経営」を推進したが、指標の多さがかえって本質を見失わせ、現場では数値を達成するために古い商品を自ら買い取るといった本末転倒な行為（ハック）が横行し、業績低迷を招いた（小野寺）。その後、経営判断に真に必要な指標を20程度に厳選する「ダッシュボード経営」へ転換し、資料作成の手間を大幅に削減したことで、現場は本来の目的に立ち返り、V字回復を果たしている。自治体においても、アリバイ作りのための全件評価（悉皆評価）を卒業し、トップマネジメントが意思決定に使うための「ダッシュボード」として評価を再構築すべきである（小野寺）。

### （2）「航海図」としてのモニタリング：柔軟な目標設定

評価を「終わった後の通知表」から「進行中のナビゲーション」へと変える第二の処方箋は、モニタリングの重視と目標設定の柔軟化である。国際協力機構（JICA）では、2014年の制度見直しにより、それまで重視されていた中間レビューや終了時評価を廃止し、6か月ごとのモニタリングを軸とする体制へと大きく舵を切った（佐藤）。従来の中間・終了時評価は、外部の調査団が短期間で「後出しジャンケン」のように批評を行う側面が強く、現場との対等な議論や本質的な改善につながりにくいという課題があった。これに対し、現在のモニタリング体制では、プロジェクトのデザイン・マトリックス（PDM）を固定的な「絶対のルール」ではなく、状況に応じて書き換えるべき「マネジメントツール」として位置づけている（佐藤）。

特筆すべきは、プロジェクトの実施期間中であっても、現場の実態に合わせて指標や目標値を柔軟に変更可能とした点である。当初設定した目標が「1,000メートル先のニンジン」だとして、現場が到底届かないと感じて意欲を失っているならば、合意のうえで「100メートル先のチョコレート」へと目標を置き換えるような「しなやかさ」が認められている（佐藤）。これは単なる妥協ではなく、当初の計画に縛られて現場が硬直化する「目的の転移」を防ぎ、着実な達成感を通じて現場のオーナーシップ

(当事者意識)を育むための戦略的な判断である(佐藤、川口)。

自治体の政策評価においても、一度決めた数値を死守することに汲々とする「業績測定」の罠に陥ってはならない。千葉市の事例では、5段階の機械的な達成度評価を廃止し、指標の背景にある要因や事業プロセスを深掘りする「総合評価型」への移行が進められている(川口)。また、民間企業のメルカリ等で導入されている「OKR」の手法に見られるように、あえて高い目標を掲げつつも、その達成度を人事評価に直結させないことで、失敗を恐れて低い目標を設定する「サンドバッグ」を回避し、大胆な挑戦を促す文化を醸成することも有効な視点である(小野寺)。

評価とは、過去を裁くための「査定」ではなく、実施主体が自らの進捗をリアルタイムで把握し、社会課題の解決という本来の目的に向かって航路を修正し続けるための「自己管理ツール」であるべきである(佐藤、竹内)。状況の変化に応じて羅針盤(指標)を調整し、現場に寄り添いながら事業改善を支援する「伴走型」の視点こそが、形骸化を打破する鍵となる(佐藤)。

### (3) バックキャスト思考による未来志向の評価

過去の反省に終始する「後ろ向きの評価」を脱するための第三の処方箋が、バックキャスト思考の導入である。千葉市の「戦略的な事務事業見直し」では、過去の延長線上で改善を考えるフォアキャスト型ではなく、まず「あるべき姿」を定義し、そこから逆算して現在の課題を特定する手法を採用している(川口)。具体的には、「脱慣行・前例主義」「脱行政完結型」「脱労働集約型」といった明確な改革視点を持ち込み、あるべき未来から逆算して事業の方向性を検討する(川口)。

前例踏襲(KKZ経営)が根強い組織において、現状の否定は困難を伴うが、「あるべき未来」を起点に議論することで、従来の事務事業の枠を超えた抜本的な改革の視点が生まれやすくなる(川口、小野寺)。評価とは、単に過去の実績を測定することではなく、目指すべき「公共価値」と現状とのギャップを埋めるための「作戦会議」であるべきだという認識の転換が必要である。この逆算思考こそが、限られた行政資源で多様なニーズに応え続けるための強力な武器となる。

### (4) 「統合思考」の醸成とオーナーシップの確立

評価を単なる「事務作業」から脱却させるための本質的な処方箋は、評価プロセスを通じて職員の意識を「統合思考(インテグレートド・シンキング)」へと転換し、政策に対する「オーナーシップ(当事者意識)」を確立することにある。

多くの自治体では、組織の縦割り(セクショナリズム)が弊害となり、個々の業務が組織全体の将来像(パーパス)から切り離され、目の前の数値を追うだけの「部分最適」に陥っている。これに対し、瀬戸内市の事例が示す「統合思考」とは、自らの業務が「財務、製造、知的、人的、社会関係、自然」という多層的な資本(価値)にどのような影響を与え、最終的にいかに「公共価値」を創造しているかを一貫したストーリーで捉える思考法である。部署横断的な議論を重ね、自らの仕事が地域のパーパス

とどう結びついているかを再認識するプロセスは、職員が「自分たちは社会的なインパクトを生む主体である」という自覚を持つきっかけとなる（仁科）。

この意識変革は、現場のオーナーシップを育むうえでも決定的な役割を果たす。JICAの事例に見られるように、当初設定した目標が現場の実態から乖離した「遠すぎるニンジン」となっている場合、無理に数値を守ろうとすれば現場は意欲を失い、「目的の転移」が起こる。しかし、現場の状況に合わせて指標や目標値を柔軟に変更する「しなやかさ」を認めることで、評価は「上から押し付けられる査定」から、自律的に航路を修正する「自己管理ツール」へと進化する。

さらに、評価を「過去の失点を裁くための道具」ではなく、個人のポテンシャルを引き出し政策をより良くするための「能力発揮支援（Enablement）」のプロセスとして位置づけ直すことが肝要である。職員が、評価を通じて自分たちの仕事が地域に与えるインパクトを肯定的に語れるようになり、その成果が組織の意思決定に反映されるという有効性を実感できたとき、評価に対する「やらされ感」は解消される。

このように、評価プロセスを「組織のパーパスを共有し、職員一人ひとりが主体的・創造的に政策に関わる場」として再構築すること。この内生的な組織文化の変容こそが、形骸化の壁を打ち破り、持続可能な自治体経営を実現するための根幹となるのである。

#### （5）4つの処方箋—「分厚い反省ノート」から「戦術ボード」へ

これら4つの処方箋を例えるならば、「これまでの評価が、全選手の全プレーを記録し、試合後に監督が延々と小言を言う『分厚い反省ノート』だったのを、試合中にキャプテンが風向きや点差を見て作戦を微調整するための『戦術ボード』に変えること」に等しい。全ての記録をとるのをやめて勝負所に絞り（戦略的重点化）、試合後ではなくプレー中に声を掛け合い（モニタリング）、過去のミスを責めるより「どう勝つか」を共有し（バックキャスト）、チーム全員が勝利という共通の目的（パーパス）のために自律的に動く（統合思考）。このように評価を「管理の道具」から「勝利（価値創造）の武器」へと作り直すことが、処方箋の真意である。

## 》 4 デジタル活用と「公共価値」の可視化

上に見た処方箋を実務に定着させ、形骸化の壁を打ち破るための強力なエンジンとなるのが、デジタル技術の活用と「公共価値」の再定義である。これまでの政策評価が、数年遅れの統計データや職員の主観的な「反省文」に終始していたのに対し、最新のテクノロジーは評価を「未来を拓くための武器」へと変容させる可能性を秘めている（滑川）。本節では、データドリブンな行政マネジメントと、目に見えにくい価値の可視化がいかに評価のあり方を変えるかを詳述する。

### (1) ウェルビーイング指標：主観的データの「羅針盤」化

従来の政策評価において、その進捗を測る「物差し」は、GDP や人口増減、失業率といった客観的・経済的な統計データに過度に偏重してきた。これらは過去の確定値を集計した「遅行指標」としての側面が強く、目まぐるしく変化する現代社会において、機動的な意思決定を行うための材料としては限界がある。さらに、所得水準が向上しても必ずしも幸福度が上昇しない「幸福のパラドックス（イースタリンの逆説）」が示すとおり、経済的な豊かさだけでは住民一人ひとりが実感する「幸せ（ウェルビーイング）」を十分に捉えきれないことが学術的にも明らかになっている（滑川）。

地方自治法第1条の2第1項が定める自治体の根本目的、すなわち「住民の福祉の増進」に立ち返れば、住民が享受する物質的・精神的な充足度を直接的に把握し、政策に反映させることは行政本来の使命である。富山県が導入した「ウェルビーイング指標」は、この主観的な幸福感を数値化し、県政運営の最上位ビジョンである総合計画の核心に据えた画期的な試みである（滑川）。具体的には、無作為抽出による県民調査に基づき、「自分らしさの実感」や「地域とのつながり」、「経済的なゆとり実感」など、多角的な全47項目の設問を通じて、従来の統計ではこぼれ落ちていた「目に見えない価値」を可視化した（滑川）。

この主観的データの導入は、行政の評価目的を、単なる「事務事業の業績達成」という内向きな管理から、住民の「幸せの増進」という外向きの価値創造へと引き戻す転換点となった（滑川、仁科）。また、富山県では収集したデータをダッシュボード化して職員が容易に分析・可視化できる環境を整えるとともに、生成AIを活用した政策形成支援ツールの開発も進めている。これにより、特定の属性（例：子育て世代の女性）が抱えるウェルビーイング上の課題を特定し、エビデンスに基づいた精緻な「施策設計図」を策定することが可能となる（滑川）。

現在、国においてもデジタル庁による「地域幸福度（Well-Being）指標」の提供や、骨太の方針における自治体での活用促進が掲げられるなど、主観的データは今や、エビデンスに基づく政策形成（EBPM）を支える新たな「羅針盤」として、全国的な広がりを見せている（滑川）。指標を単なる測定結果（Measurement）として終わらせるのではなく、住民の生活実感に寄り添い、政策を改善し続けるための支援ツール（Enablement）として活用することこそが、次世代の自治体経営に求められる姿である。

### (2) 生成AIによる「施策設計図」の高度化と効率化

デジタル技術、特に生成AI（ChatGPT等）の活用は、評価事務の「効率化」と「質の向上」という二律背反の課題を解決する鍵となる（滑川、小野寺）。富山県では、ウェルビーイング指標の分析に生成AIを導入し、AIが「どの属性の住民が、どのようなウェルビーイングの欠如を感じているか」を分析し、最適な解決策（施策設計図）を提案する支援ツールを開発している（滑川）。例えば、「20～40代・既婚・子ども有り」という属性を指定すれば、データに基づき「自分時間の充実」の不足を指摘し、他自治体の先行事例を踏まえた対応策を一括で提示することが可能になる。これにより、高度な統計知

識を持たない現場職員でも、データに基づいた論理的なロジックモデルを構築でき、評価は単なる事後報告から、クリエイティブな政策立案へと再定義される（滑川）。ただし、AIの回答には「ハルシネーション（もっともらしい嘘）」のリスクがあるため、最終的な判断には人間の倫理観と妥当性の検証が不可欠である。

### （3）統合報告書：ストーリーによる「公共価値」の共有と人材育成

評価結果を単なる数値の羅列や「終わったことの記録」に終わらせず、社会的な共感を呼ぶ高度な経営管理・コミュニケーションツールへと昇華させたのが、岡山県瀬戸内市の「統合報告書」である。2023年3月に全国の自治体で初めて発行されたこの報告書は、予算の執行状況などの財務情報に加え、教育、福祉、自然環境といった「数値化しにくい非財務情報（6つの資本）」を統合し、市が中長期的にどのような「公共価値」を創造しているかを一貫したストーリーとして伝えるものである（仁科）。

この試みの真の価値は、完成した冊子そのもの以上に、その作成プロセスを通じて職員に「統合思考（インテグレートド・シンキング）」が醸成される点にある。瀬戸内市では、部署横断的なワークショップを重ね、国際的なフレームワーク（IIRC）に基づき、「財務、製造、知的、人的、社会・関係、自然」という6つの資本が互いにどう影響し合っているかを議論した。たとえば、漁業振興（産業）が豊かな海を守る活動（環境）にどう寄与しているか、あるいはかつての負の遺産である塩田跡地をメガソーラー事業へ転換したことが、いかに将来の財政資本と自然資本の両方を高める「公共価値の創造」に繋がったか、といった多層的な価値を職員自らが洗い出したのである。

こうした対話の積み重ねは、従来の縦割り組織の弊害を打破し、自らの業務を市の将来像（パーパス）に紐付けて捉え直す「職員のオーナーシップ」を確立させる。評価はもはや、外部へのアリバイ作りのための受動的な「事務作業」ではなく、自分たちの仕事が地域社会にどのようなインパクトを与えているかを再確認し、住民や企業といったステークホルダーと未来の価値を共に創る（共創）ための「対話の基盤」へと進化した。このように、評価を「公共価値の増減」を測る物差しとして再定義することで、瀬戸内市は形骸化したPDCAサイクルを、住民の幸せを実感できる持続可能な自治体経営へとつなぎ直すことを目指している。この試みは、全国の自治体を取り入れ得るものであろう。

### （4）ダッシュボード経営への転換：戦略的絞り込みによる意思決定

デジタル活用と価値の可視化が目指す最終形は、トップマネジメントが経営判断に使える「ダッシュボード経営」の実装である（小野寺）。民間企業のカルビーのように、自治体も網羅的な全件評価から脱却し、戦略的な重要指標をリアルタイムで監視・分析する体制を整えるべきである。これを実現するためには、三つのフェーズが必要となる。まず、主要な行政データをデジタル化し、職員の「データリテラシー」を育てる（フェーズ1）。次に、蓄積されたデータから行政経営の羅針盤となる指標を厳選し、トップの意思決定に活用するダッシュボードを構築する（フェーズ2）。そして最終的には、AIに

よる将来予測や高度な効果検証（インパクト評価）を行う組織へと進化させる（フェーズ3）のである（小野寺）。蓄積されたデータを可視化し、客観的な根拠（エビデンス）に基づいて迅速に軌道修正を行うガバナンスを構築することこそが、本研究会が目指すこれからの政策評価の姿に他ならない。

## 》 5 これからの自治体マネジメントの展望

本節では、本調査研究が提示する「自治体行政の羅針盤」をまとめ、本報告書の結びとする。30年にわたる自治体政策評価の歩みは、導入当初の熱狂と、その後の形骸化、そして「評価疲れ」という深刻な停滞を経て、いま再び「実効性」を問う大きな転換点に立っている。

### （1）ダッシュボード経営の実装

自治体経営は長らく、職員個人の「経験（Keiken）」「勘（Kan）」「前例（Zenrei）」に基づく、いわゆる「KKZ経営」に依存してきた（小野寺）。しかし、人口減少や複雑化する社会課題に対し、属人的な暗黙知のみで対応し続けることには限界があり、ベテラン職員の退職とともに組織の記憶が失われるリスクも孕んでいる。今後の自治体マネジメントに求められるのは、客観的データに基づき迅速な意思決定を行う「データドリブン経営」への転換である（小野寺、滑川）。

具体的には、膨大な評価シートを積み上げる「事務作業」から脱却し、トップマネジメントが経営判断に真に必要な重要指標を厳選して監視する「ダッシュボード型評価」への移行が不可欠である。評価を、外部への正当性を標榜するための「儀式」から、組織の舵取りを支える実効的な「羅針盤」へと再定義しなければならない（西出、小野寺）。

### （2）「行政の無謬性」という呪縛の打破と学習する組織文化の醸成

評価が形骸化する深刻な構造的要因の一つに、「行政は失敗を許されない」という「無謬性の前提」がある。この強固な呪縛は、社会全体の失敗に対する不寛容さと相まって、組織に「やっている」というアリバイ作りのための「正当性の装置（儀式）」を維持させる動機を生んでいる（西出）。その結果、評価の結果が予算削減や懲罰的な人事評価に直結することを恐れる現場では、不都合な事実を隠蔽したり、あえて達成可能な低い目標しか設定しない「サンドバッグ」や、結論ありきの政策を正当化するために都合の良いデータのみを抽出する「PBEM（政策に基づくエビデンス作成）」といった防衛的・戦略的行動が誘発されたりしてきた（西出、滑川、山中、小野寺）。

このような「過去の失点を裁くための道具」としての評価は、職員の挑戦意欲を削ぎ、組織の機動力を著しく低下させる。未来志向のマネジメントにおいては、評価を単なる「実績測定（Measurement）」から、個人のポテンシャルを引き出し政策をより良くするための「能力発揮支援（Enablement）」や

「学習プロセス」へと捉え直さなければならない。

その具体的な先駆例がJICA（国際協力機構）のモニタリング重視への転換である。JICAでは、事後的な批評に陥りがちだった評価を廃止し、実施期間中に現場の実態に合わせて指標や目標値を柔軟に変更し、本来の目的達成に向けて軌道修正を行う手法を定着させた。これにより、評価は「終わった後の通知表」ではなく、成功に向けた「自己管理ツール」へと進化したのである（佐藤）。

行政の無謬性という呪縛を解き、挑戦に伴う試行錯誤を前向きに認める「心理的安全性」の高い組織文化への転換こそが、激変する社会環境（VUCAの時代）において、データに基づき柔軟に舵を切る自治体のレジリエンスと機動力を生む鍵となる（西出、滑川）。

### （3）「公共価値」の共創

政策評価の真の目的は、単なる事務の効率化や予算削減ではなく、住民の「幸せ（ウェルビーイング）」や、その地域ならではの「公共価値」を最大化することにある（滑川、仁科）。瀬戸内市の「統合報告書」が示したように、財務情報のみならず、知的資産や社会関係資本といった「非財務的な価値」をストーリーとして可視化することが、住民との信頼構築に寄与する（仁科）。

評価を、住民や多様なステークホルダーと将来像（パーパス）を共有し、共に価値を創り上げていくための「対話のツール」として活用すべきである（仁科、川口）。事務負担を戦略的にスリム化しつつ、生成AI等の最新技術を駆使してアンケートの自由記述などの膨大なデータから住民の生活実感やニーズを迅速に分析・フィードバックし、エビデンスに基づく精緻な政策形成（EBPM）を支援する仕組みを構築すべきである。テクノロジーによる「効率化」とストーリーによる「共感」を両立させることこそが、次世代の自治体経営における評価のあり方である。

### （4）最終的な提言：身の丈に合った自律的な評価体制の構築

自治体が置かれた地理的環境、財政状況、そして人的リソースは千差万別であり、全ての自治体が国や先行団体の画一的な評価システムを無批判に追従する必要はない。30年にわたって続いてきた、外部からパッケージ化された仕組みをそのまま導入し、形式を整えることだけに腐心する「正当性の装置」としての評価は、もはや限界を迎えている。単一のシステムであらゆる多様な行政需要や組織課題に応えようとすることは、現実味のないファンタジーに過ぎないのである。

真に実効性のある評価を再生させるために重要なのは、各自治体が自らの組織規模や優先課題に応じ、職員が「これは自分たちの仕事に役立つ、自分たちのためのツールだ」と腹落ちできる「身の丈に合った評価」を自律的に構築することである。そのためには、評価の主導権を行政改革・評価部門による一方的な「統制」から、事業を企画・実施する現場の「自律」へと大胆に移譲しなければならない。中央部門が画一的なフォーマットを強いるのではなく、現場の職員が政策改善のために「ステークホルダー分析」や「SWOT分析」といった意味のある手法を自発的に選択し、オーナーシップ（当事者意識）を

持って取り組める環境を整えることが、形骸化の壁を打破する唯一の道である。

また、評価を単なる「過去を裁く事務作業」として終わらせるのではなく、組織の「統合思考」を養う創造的なプロセスとして位置づけるべきである。瀬戸内市の「統合報告書」や富山県の「ウェルビーイング指標」が示したように、財務情報のみならず、目に見えにくい「公共価値」をストーリーとして可視化し、それを住民やステークホルダーとの「共通言語」へと昇華させていくことが求められる。評価結果を外部への「アウトプット（報告書）」として閉じ込めるのではなく、次なる政策を練り上げるための「インプット（改善情報）」として予算査定や政策形成の現場に還流させることこそが、評価に魂を吹き込むことになる。

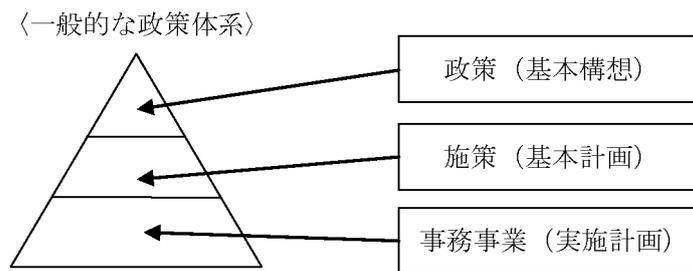
人口減少や激変する社会環境という困難な時代において、行政運営に求められるのは、形式的な正当性の標榜ではなく、データと対話に基づいた「誠実な学習と試行錯誤」である。評価を、組織の「機動力」や「レジリエンス」を高めるための内生的な武器として使いこなすこと。評価部門の役割も、現場を監視する「監査役」から、現場の有効性感覚を高めるための「ロジスティックス（後方支援）」へと転換していく必要がある。その地道な積み重ねこそが、地域社会の持続可能性を確かなものにし、次世代に豊かな公共価値を引き継ぐための原動力となるのである。

## 》 參考資料



## 回答要領

1. 調査対象団体：都道府県、指定都市及び市区町村
  2. 調査時点：令和7年9月1日現在
  3. 回答期限：令和7年10月17日（金）
  4. 回答方法：別紙記載の URL または QR コードから遷移する Google Form への入力により回答してください。
  5. 留意事項：
    - (1) 自治体コードは5桁のコードを記入してください。
    - (2) 団体種別コードは1：都道府県、2：指定都市、3：中核市、4：施行時特例市、5：市区、6：町村として記入してください。
    - (3) 年度は半角数字で入力してください。
  6. 定義等：
    - (1) 「行政評価」とは、「政策、施策及び事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」とします。
    - (2) 「政策体系」とは、「行政の目的とそれを達成する手段で形成される一つの体系」と位置づけます。一般に「政策－施策－事務事業」の三層構造でとらえられますが、この区分は相対的なものであり、「施策」が複数の階層に分かれる場合や、「事務事業」に相当するものが存在しない場合など、必ずしも3つの区分に明確に分かれるわけではありません。
- (例) 政策体系が5つの区分の場合、第一区分：基本理念（政策）、第二区分：基本方針（施策）第三区分：実施戦略（施策）、第四区分：重点事業（事務事業）、第五区分：基本事業（事務事業）といった分類が可能です。



- ※団体によっては、「政策」「施策」「事務事業」という名称を用いていない場合があります。
- ※「政策」は、大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すもの
- ※「施策」は、政策目的を達成するための方策
- ※「事務事業」は、施策目的を達成するための具体的な手段

- (3) 「成果指標」とは、事業の実施の成果として数値で定量的に示されるものとしします。

(例：住民満足度調査において「満足している」と回答する住民の割合など)

また、「活動指標」とは、各事業における事業の箇所数、件数、人数等の活動内容を数値で定量的に説明できるものとしします。

(例：公民館での住民向けセミナー開催回数など)

# アンケートフォーム

1 タイトル：行政評価に関するアンケート

2 所属団体と行政評価の導入状況について教えてください

自治体コード（数値）

団体名（正式名称）

団体種別コード（数値）

所属する団体において行政評価を導入していますか

既に導入済

試行中

検討中（導入予定時期決定）

検討中（導入時期未定）

導入予定なし

過去に実施していたが廃止した

3 現在所属している団体において、行政評価を「導入予定なし」と回答された方への質問です

行政評価を導入しない理由をお教えてください。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】

評価の必要性に疑問

自治体規模が小さく、体制がとれない

評価手法、基準が未確立

職員理解が不十分

その他：

4 現在所属している団体において、行政評価を「過去に導入していたが廃止した」と回答した方への質問です

どのような理由で廃止しましたか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】

所期の目的を達成

評価制度の充実に向けた見直し

事務量に対して効果が少ない

事務負担が大きい

自治体の規模が小さく、体制がとれない

評価の有効性・妥当性に疑問

その他：

5 行政評価の導入について教えてください

※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください

導入時期（西暦）について教えてください。未定の場合は未定と入力してください

行政評価はどのような根拠で導入していますか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください

条例

規則

要綱・要領

その他：

6	行政評価の体制について教えてください ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください
	評価の実施体制はどのようになっていますか
	内部評価のみ
	内部評価+外部評価
	外部評価のみ
	行政評価について、議会の関与はどの程度ありますか
	評価結果について議会の審査を受ける
	評価結果の報告、説明を行う
	評価結果を資料として配布するのみ
	特になし その他:
住民等から意見を取り入れる仕組みはありますか	
ある	
ない	
7	行政評価の実施体制が「内部評価のみ」と回答した方への質問です ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください
	内部評価のみである理由を教えてください
	内部評価の実施体制について教えてください
	事業担当課による評価のみ
	事業担当課による一次評価+行革担当課等による二次評価
	外部評価は過去実施していましたか
	実施していた(廃止した) 実施したことはない
8	実施体制において、外部評価を過去行っていたが、現在行っていない方への質問です ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください
	外部評価を廃止した理由をおしえてください
	外部評価を導入した狙いはどのようなものでしたか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください
	評価の客観性・公平性の確保
	専門的知見の活用
	内部評価が十分であるかの検証
	住民ニーズの把握
	職員の意識改革
	その他:
	外部評価体制の構成員はどのようなものでしたか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください
	産業界
	自治体職員等
	大学・専門職
金融機関	
労働団体	
報道機関	
住民	
NPO等の他団体	
その他:	
外部評価の対象となっていたものを教えてください	
内部評価の対象となっているもの全て	
内部評価の対象となっているもののうち一部	

9	行政評価の実施体制が「内部評価＋外部評価」と回答した方への質問です ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください
	内部評価の実施体制について教えてください
	事業担当課による評価のみ
	事業担当課による一次評価＋行草担当課等による二次評価
	外部評価の実施体制について教えてください
	内部評価をもとに評価を実施
	内部評価から独立して評価を実施
	外部評価を導入した狙いはどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】
	評価の客観性・公平性の確保
	専門的知見の活用
	内部評価が十分であるかの検証
	住民ニーズの把握
	職員の意識改革
	その他：
	外部評価体制の構成員はどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】
	産業界
	自治体職員等
大学・専門職	
金融機関	
労働団体	
報道機関	
住民	
NPO等の他団体	
その他：	
外部評価の対象となっているものを教えてください	
内部評価の対象となっているもの全て	
内部評価の対象となっているもののうち一部	
外部評価は現在も実施していますか	
過去実施していた（廃止した）	
現在も実施している	
10	行政評価の実施体制が「外部評価のみ」と回答した方への質問です ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください
	外部評価を導入した狙いはどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください
	評価の客観性・公平性の確保
	専門的知見の活用
	内部評価が十分であるかの検証
	住民ニーズの把握
	職員の意識改革
	その他：
	外部評価体制の構成員はどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください
	産業界
	自治体職員等
	大学・専門職
	金融機関
	労働団体
	報道機関
	住民
	NPO等の他団体
その他：	
外部評価は現在も実施していますか	
過去実施していた（廃止した）	
現在も実施している	

11	行政評価の実施体制が「内部評価＋外部評価」「外部評価のみ」と回答した方で、現在外部評価を行っていない（廃止した）方への質問です 外部評価を廃止した理由をおしえてください																				
12	行政評価の対象範囲について教えてください ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください 行政評価の対象範囲はどのようになっていますか																				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>すべて対象</th> <th>一部対象</th> <th>対象外</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>政策</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>施策</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>事務事業（公営企業会計含む）</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>事務事業（公営企業会計除く）</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		すべて対象	一部対象	対象外	政策				施策				事務事業（公営企業会計含む）				事務事業（公営企業会計除く）			
	すべて対象	一部対象	対象外																		
政策																					
施策																					
事務事業（公営企業会計含む）																					
事務事業（公営企業会計除く）																					
13	評価指標の導入状況について教えてください ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください 評価指標の導入有無について教えてください																				
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>導入している</td> </tr> <tr> <td>導入していない</td> </tr> </tbody> </table>	導入している	導入していない																		
導入している																					
導入していない																					
14	評価指標について「導入している」と回答した方への質問です ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください 導入している評価指標の種類を教えてください【複数回答可】																				
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>成果指標を導入している</td> </tr> <tr> <td>活動指標を導入している</td> </tr> <tr> <td>特に区別していない</td> </tr> </tbody> </table>	成果指標を導入している	活動指標を導入している	特に区別していない																	
成果指標を導入している																					
活動指標を導入している																					
特に区別していない																					
	評価指標のうち、定量的な指標はどれくらいありますか																				
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>3割未満</td> </tr> <tr> <td>3割以上5割未満</td> </tr> <tr> <td>5割以上8割未満</td> </tr> <tr> <td>8割以上</td> </tr> </tbody> </table>	3割未満	3割以上5割未満	5割以上8割未満	8割以上																
3割未満																					
3割以上5割未満																					
5割以上8割未満																					
8割以上																					
	他の自治体との比較を行っていますか																				
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>他自治体の指標と比較している</td> </tr> <tr> <td>他自治体の指標と比較していない</td> </tr> </tbody> </table>	他自治体の指標と比較している	他自治体の指標と比較していない																		
他自治体の指標と比較している																					
他自治体の指標と比較していない																					
	達成状況の確認や分析をどの程度行っていますか																				
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>達成状況のみ確認している</td> </tr> <tr> <td>達成状況を確認した上で要因を分析している</td> </tr> </tbody> </table>	達成状況のみ確認している	達成状況を確認した上で要因を分析している																		
達成状況のみ確認している																					
達成状況を確認した上で要因を分析している																					
	評価シートへの記載事項はどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】																				
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>目的（目標）</td> </tr> <tr> <td>予算額・決算額</td> </tr> <tr> <td>成果指標・実績</td> </tr> <tr> <td>活動指標・実績</td> </tr> <tr> <td>事業所管部局による自己評価結果</td> </tr> <tr> <td>行政内部での二次評価結果</td> </tr> <tr> <td>行政以外の主体による評価結果</td> </tr> <tr> <td>評価結果を踏まえた改善点</td> </tr> <tr> <td>予算要求への反映状況</td> </tr> <tr> <td>資金の流れ</td> </tr> <tr> <td>その他：</td> </tr> </tbody> </table>	目的（目標）	予算額・決算額	成果指標・実績	活動指標・実績	事業所管部局による自己評価結果	行政内部での二次評価結果	行政以外の主体による評価結果	評価結果を踏まえた改善点	予算要求への反映状況	資金の流れ	その他：									
目的（目標）																					
予算額・決算額																					
成果指標・実績																					
活動指標・実績																					
事業所管部局による自己評価結果																					
行政内部での二次評価結果																					
行政以外の主体による評価結果																					
評価結果を踏まえた改善点																					
予算要求への反映状況																					
資金の流れ																					
その他：																					

15	<b>行政評価の活用方法についての質問です</b>			
	※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください			
	<b>行政評価を、予算要求へ反映していますか</b>			
	反映している			
	反映していない			
	<b>行政評価を財政当局等の予算査定等へ、どの程度反映していますか</b>			
	原則反映			
	参考程度			
	特に反映しない			
	<b>外部の視点の導入による評価を予算要求・財政当局等の予算査定等へ、どの程度反映していますか</b>			
		原則反映	参考程度	特に反映しない
	予算要求			
	予算査定			
	<b>行政評価の結果を、どの程度反映・活用していますか</b>			
		直接反映させている	参考資料程度に使用	活用していない
当該年度事業の執行への反映				
定員管理要求、査定				
次年度の重点施策や重点方針の策定				
継続中の事務事業の見直し				
<b>行政評価の結果を、どの程度活用していますか</b>				
		活用している	活用していない	
総合計画等の進行管理				
トップの政策方針				

16	<b>行政評価の成果・課題についての質問です</b>			
	※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください			
	<b>行政評価の成果はどのようなものでしたか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】</b>			
	成果の観点で施策や事業が検討された			
	職員の企画立案能力が向上した			
	職員の意識改革に寄与した			
	人員配置を大きく変更できた			
	業務体系の再検討につながった			
	個別の事務事業の有効性が向上した			
	予算配分を大きく変更できた			
	事務事業の廃止、またはその予算削減につながった			
	住民の関心や理解が深まった			
	個別の事務事業の効率性が向上した			
	議会で評価結果が取り上げられるようになった			
	その他：			
	<b>行政評価の課題をどのようにとらえていますか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】</b>			
	評価指標の設定			
	長期的な方針・計画との連携			
	職員の意識改革			
	予算編成等への活用			
評価情報の住民への説明責任				
行政評価事務の効率化（評価に係る事務負担の軽減）				
議会審議における活用				
定数査定・管理への活用				
外部意見の活用				
その他：				

17	<p><b>行政評価の成果等の公表に関する質問です（政策）</b>  ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください</p> <p><b>政策に関する行政評価の成果等の公表状況について教えてください</b></p> <table border="1"> <tr><td>全て公表している</td></tr> <tr><td>一部公表している</td></tr> <tr><td>公表していない</td></tr> <tr><td>公表していたが非公表にした</td></tr> </table>	全て公表している	一部公表している	公表していない	公表していたが非公表にした		
全て公表している							
一部公表している							
公表していない							
公表していたが非公表にした							
18	<p><b>政策に関する行政評価の成果等を「公表していない」と回答した方への質問です</b>  ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください</p> <p><b>公表していない理由はどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】</b></p> <table border="1"> <tr><td>公表に係る事務負担が大きい</td></tr> <tr><td>住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい</td></tr> <tr><td>内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている</td></tr> <tr><td>主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている</td></tr> <tr><td>個人情報保護の観点から公表は適当でないと考えている</td></tr> <tr><td>その他：</td></tr> </table>	公表に係る事務負担が大きい	住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい	内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている	主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている	個人情報保護の観点から公表は適当でないと考えている	その他：
公表に係る事務負担が大きい							
住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい							
内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている							
主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている							
個人情報保護の観点から公表は適当でないと考えている							
その他：							
19	<p><b>政策に関する行政評価の成果等を「公表していたが非公表にした」と回答した方への質問です</b>  ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください</p> <p><b>公表していたが非公表にした理由はどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】</b></p> <table border="1"> <tr><td>内部的な評価であるため</td></tr> <tr><td>評価内容や方法を変更したため</td></tr> <tr><td>公表に係る事務負担が大きい</td></tr> <tr><td>評価結果の精度に課題があるため</td></tr> <tr><td>評価の公表の方法を見直ししているため</td></tr> <tr><td>その他：</td></tr> </table>	内部的な評価であるため	評価内容や方法を変更したため	公表に係る事務負担が大きい	評価結果の精度に課題があるため	評価の公表の方法を見直ししているため	その他：
内部的な評価であるため							
評価内容や方法を変更したため							
公表に係る事務負担が大きい							
評価結果の精度に課題があるため							
評価の公表の方法を見直ししているため							
その他：							
20	<p><b>行政評価の成果等の公表に関する質問です（施策）</b>  ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください</p> <p><b>施策に関する行政評価の成果等の公表状況について教えてください</b></p> <table border="1"> <tr><td>全て公表している</td></tr> <tr><td>一部公表している</td></tr> <tr><td>公表していない</td></tr> <tr><td>公表していたが非公表にした</td></tr> </table>	全て公表している	一部公表している	公表していない	公表していたが非公表にした		
全て公表している							
一部公表している							
公表していない							
公表していたが非公表にした							
21	<p><b>施策に関する行政評価の成果等を「公表していない」と回答した方への質問です</b>  ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください</p> <p><b>公表していない理由はどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】</b></p> <table border="1"> <tr><td>公表に係る事務負担が大きい</td></tr> <tr><td>住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい</td></tr> <tr><td>内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている</td></tr> <tr><td>主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている</td></tr> <tr><td>個人情報保護の観点から公表は適当でないと考えている</td></tr> <tr><td>その他：</td></tr> </table>	公表に係る事務負担が大きい	住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい	内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている	主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている	個人情報保護の観点から公表は適当でないと考えている	その他：
公表に係る事務負担が大きい							
住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい							
内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている							
主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている							
個人情報保護の観点から公表は適当でないと考えている							
その他：							

22	<p>施策に関する行政評価の成果等を「公表していたが非公表にした」と回答した方への質問です  ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください</p>
<p>公表していたが非公表にした理由はどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】</p>	
<p>内部的な評価であるため</p>	
<p>評価内容や方法を変更したため</p>	
<p>公表に係る事務負担が大きいため</p>	
<p>評価結果の精度に課題があるため</p>	
<p>評価の公表の方法を見直ししているため</p>	
<p>その他：</p>	
23	<p>行政評価の成果等の公表に関する質問です（事務事業）  ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください</p>
<p>事務事業に関する行政評価の成果等の公表状況について教えてください</p>	
<p>全て公表している</p>	
<p>一部公表している</p>	
<p>公表していない</p>	
<p>公表していたが非公表にした</p>	
24	<p>事務事業に関する行政評価の成果等を「公表していない」と回答した方への質問です  ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください</p>
<p>公表していない理由はどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】</p>	
<p>公表に係る事務負担が大きい</p>	
<p>住民からの問合せ等への対応に係る事務負担が大きい</p>	
<p>内部的な評価であるため公表の必要はないと考えている</p>	
<p>主に職員の意識改革が目的であるため公表の必要はないと考えている</p>	
<p>個人情報保護の観点から公表は適当でないと考えている</p>	
<p>その他：</p>	
25	<p>事務事業に関する行政評価の成果等を「公表していたが非公表にした」と回答した方への質問です  ※現在所属している団体において、行政評価を「導入済」の場合は現在の内容を、「試行中」の場合は試行内容を、「検討中」の場合は想定する内容を、「過去に実施していたが廃止した」場合は当時の内容を回答してください</p>
<p>公表していたが非公表にした理由はどのようなものですか。「その他」を選択する場合は具体的に内容を記入をしてください【複数回答可】</p>	
<p>内部的な評価であるため</p>	
<p>評価内容や方法を変更したため</p>	
<p>公表に係る事務負担が大きいため</p>	
<p>評価結果の精度に課題があるため</p>	
<p>評価の公表の方法を見直ししているため</p>	
<p>その他：</p>	



## 調査研究委員会名簿



令和7年度自治体マネジメント研究会  
「政策評価の理念と現実に関する調査研究」  
研究会名簿

## 委員長

稲継 裕昭 早稲田大学 政治経済学術院 教授

## 委員

西出 順郎 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 専任教授

竹内 直人 京都橘大学 経済学部 教授

佐藤 敦郎 広島市立大学 国際学部 教授

山中 雄次 広島修道大学 国際コミュニティ学部 准教授

滑川 哲宏 富山県地方創生局長

小野寺晃彦 マカイラ株式会社 シニアコンサルタント

マカイラ公共政策研究所 研究員

川口真友美 内閣府 地方分権改革推進室 参事官

細見 邦雄 一般財団法人 地方自治研究機構 常務理事

北崎 秀一 一般財団法人 地方自治研究機構 理事長

## 事務局

日向 和史 一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究部長 兼 総務部長

黒澤 友博 一般財団法人 地方自治研究機構 法制執務部長 兼 研修部長

小熊 信義 一般財団法人 地方自治研究機構 主任研究員

諏訪部なずな 一般財団法人 地方自治研究機構 研究員

山田 翔一 株式会社ぎょうせい クリエイティブ事業部

(順不同・敬称略)

政策評価の理念と現実に関する調査研究

—令和8年3月発行—

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座 7-14-16 太陽銀座ビル 2階

TEL 03-5148-0661 (代表)



**リサイクル適性 (A)**

この印刷物は、印刷用の紙へ  
リサイクルできます。