

## 評価をめぐる自治体職員の意識に関する一考察

——杉並区・草加市・三鷹市を事例として——

横山 麻季子

### 1. はじめに

行政改革のためのひとつのツールとして、行政活動に対する「評価」が盛んに議論されはじめてから久しい。「政策評価」「アセスメント」「事務事業評価」といった言葉を耳にするのは、もはや珍しいことではない。二〇〇一年一月に「政策評価に関する標準的ガイドライン」が発表され、その翌年四月からは「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行されており、国の行政機関において、評価は公式に行われることとなった。また中央に先んじていたともいえる地方自治体では、一九九五年から事務事業評価に取り組んで来た三

重県、北海道の時のアセスメントなど、現在も進歩し続けている先駆的な自治体の事例を挙げることができ、現在、多くの自治体で評価が検討、あるいは実施されている。

地方自治体での評価活動に対する関心が高まるにつれ、多くの研究が報告されてきた。日本における既存研究には、理論的な接近を試みたもの（例えば山谷、一九九七）、評価手法に関するもの（龍・佐々木、二〇〇〇・山田、二〇〇〇、他）、先進的な自治体の事例研究や実例紹介（齋藤、一九九九・高寄、一九九九・梅田、二〇〇一、他）などから、管理・経営の原理と手法を用いて評価と実務を関連させて論じたもの（星野、二〇〇一・古川・北大路、二〇〇一、他）など多数が挙げられる。だが、実際に行政活動に従事する自治体職

員に主眼をおいた評価活動に関する研究は少ない。評価する側、される側の両側面の主体となりうる職員意識と行動に関する分析を行うことは、実際に評価活動の成果をあげる鍵を探る上で重要であろう。

筆者の管見するところでは、市町村において、自治体内部の執行等によるもの以外での職員を対象とした体系的な調査が行われたものはなく、また自治体間で比較を行ったものもない。そこで本稿は、既に評価活動を行なっている東京都杉並区、埼玉県草加市、東京都三鷹市の職員を対象とした調査をし、対象自治体の職員の評価に関する意識を考察することを目的とする。

## 2、対象自治体の属性と調査概要

杉並区、草加市、三鷹市を調査対象自治体として選定した理由は以下の四つである。第一に、いずれも首都圏に属する、都市化の進んでいる基礎的自治体であるということである。第二に、人口十五万人以上で住宅地域を有し、総職員数も千人を超える規模の自治体であるという一定の同質性を持っていることが挙げられる。また第三に、評価に取り組みはじめてから数年を経ていること、第四に調査に関して助力および協力が得られたこと、これらが三自治体の選定理由である。

杉並区は人口五〇万人を超える特別区である。平成十一年度から「事務事業評価」が行われ、さらに施策や政策を対象としたより包括的な評価制度の導入と、区民の参加による外部評価の仕組みが検討されている。特徴的なのは、現区長就任後から、評価活動が活発化したことである。

草加市は人口約二二万人を抱える埼玉県の中規模の自治体である。平成十一年度より「事務・事業評価」を導入し、それと連結したバランスシートの作成、事業別予算などを試みている。予算・計画・評価の連動を明確にしていること、行政改革部門と事業部門が協働して評価を行なうために、まず全庁一致の理解を目指したこと、また専門家（草加市の場合にはコンサルタント）の参加や職員との議論を重視していることが特徴である。

三鷹市は人口一六万人余り、人家の稠密する東京近郊の都市である。平成十年度から「行政経営品質評価」に取り組んできた自治体であり、平成十七年度までにより総合的な評価システムの導入が目標として設定されている。特徴としては、外部評価から始まったこと、伝統的に市民参加が盛んなことが挙げられる（清原、二〇〇〇）。

調査は二〇〇一年十月から十二月にかけて行った。三自治体とも、部長と課長には全員、質問紙を配布し、各課においては一定の人数をそれぞれ無作為に抽出した。対象者は杉並

区三二六人、草加市一九八人、三鷹市一八〇人であり、回収率はそれぞれ八六・一％、八一・三％、八七・二％であった。また、質問紙の設問や選択肢の用語が異なっている箇所があるが、それは各自治体の希望等によるものである。以下、調査結果の中から特に注目すべきものの分析を行う。

### 3、調査結果の分析

#### (1) 評価への態度

「『行政評価』の実施に対して、あなたはどの思いですか」という質問については、表1のような結果となった。「賛成」「やや賛成」を合わせると、三自治体とも七割を超える。「どちらともいえない」という回答が一、二割あるものの、「反対」「やや反対」の選択肢を選んだ回答者は一割以下と圧倒的に少なく、評価の実施に対し、当該自治体の職員は、肯定的な態度を示していることがわかった。各自治体における評価活動の取り組み状況について問うた設問に関しては、杉並区で五〇・二％、草加市で七二％、三鷹市で六四・三％が「知っていたし関心もある」と答えており、評価に対する認識の度合いの高さを表している。

また職層ならびに職務内容と評価の受容態度との関連性については、クロス分析を行い、統計的に有意なもののみをみ

評価をめぐる自治体職員の意識に関する一考察(横山)

表1 行政評価への態度(単位%)

	杉並区	草加市	三鷹市
賛成	39.1	37.3	46.9
やや賛成	31.3	32.3	31.9
どちらともいえない	16.7	19.9	14.4
やや反対	4.6	5.6	3.1
反対	3.6	2.5	1.9
わからない	3.2	1.2	1.3
NA	1.4	1.2	0.6

表2 杉並区における評価への態度と職層のクロス集計(人数)

	部長級	課長級	係長級	一般職員
賛成	14	18	46	32
やや賛成	3	15	44	25
どちらともいえない	0	6	25	16
やや反対	1	1	4	7
反対	0	1	3	5

表3 三鷹市における評価への態度と職層のクロス集計(人数)

	部長職	課長職	課長補佐 係長職	主任・主事
賛成	11	30	17	17
やや賛成	0	20	14	17
どちらともいえない	2	5	10	6
やや反対	0	3	0	2
反対	1	0	0	2

表4 草加市における評価への態度と職務内容のクロス集計(人数)

	市民と接する 仕事	時々市民と 接する仕事	市民と接し ない仕事
賛成	17	19	23
やや賛成	13	27	12
どちらともいえない	9	11	11
やや反対	5	3	1
反対	4	0	0

表5 「首長主導による行政評価」に対する態度(単位%)

	杉並区	草加市	三鷹市
そう思う	29.2	20.5	53.5
少しそう思う	29.9	25.5	26.1
あまりそう思わない	19.2	24.8	8.9
まったくそう思わない	3.9	5.0	0
どちらともいえない	7.8	12.4	5.1
わからない	9.3	11.2	5.1
NA	0.7	0.6	1.3

てみると、調査対象自治体全てに共通していえることはなかったが、杉並区と三鷹市においては職層が上位になるにつれて反対意見は減少し、草加市では通常市民と接する仕事にあたっては職員の方が否定的な態度をとっている（表2、3、4）という傾向がみられる。

(2) 導入と制度の定着についての認識

表5のように、「首長主導による評価導入」に対する反応については、三鷹市では半分以上の回答者が積極的に首長のリーダーシップを認めているものの、杉並区では「そう思う」と消極的な賛成である「少しそう思う」と答えた回答者が約三割ずつ、草加市においては「そう思う」「少しそう思う」を合わせても五割を超えず、「あまりそう思わない」という回答が目立つ。三重県や宮城県など、首長の強力なリーダーシップの下で評価制度が検討・導入された自治体はあるものの、対象自治体においては、制度の導入について首長の寄与するところが大きいと明確に認識しているのは三鷹市のみであった。

また首長のリーダーシップを支持する回答者の属性をみるため、ロジスティック回帰分析を行った（表6）。従属変数には、「首長主導による評価導入」という意見に「そう思う」との回答だけを1とした。職層は数値が小さい方が上位である。

評価をめぐる自治体職員の意識に関する一考察（横山）

表6 首長のリーダーシップに関する回帰結果

	草加市 N = 137	三鷹市 N = 147
職層	0.246	0.573**
職務内容	-0.496*	2.226
行政評価への態度	1.074**	-1.952***
Constant	-1.571*	2.632***
-2 log likelihood	141.082	159.394
Chi-square	10.190	40.778

\*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.10

り、職務内容は数値が大きくなるほど住民から離れた業務に就いていることになる。評価への態度は「賛成」のみを1として<sup>(10)</sup>いる。杉並区は統計的に有意な結果とならず、関連性があるとは言い切れなかったため、省略してある。草加市では、首長が評価の導入に貢献したと考える回答者は評価に肯定的であるが、職層とは関連がなく、住民に近いところで職務にあたる職員のほうが首長のリーダーシップをあまり認識していない傾向がある。三鷹市では、職務内容との関連はないものの、職層が上位になればなるほど首長の指導力を認める傾向がみられるが、評価への肯定的な態度とは逆の属性がある。なお、導入の社会的背景として、影響が大きいと思うものから順に三つ以内で選んでもらったところ、一番めに選択された中で、草加市と三鷹市では「市民に対するアカウンタビリティ」と回答した割合が最も高く、三割を超えた。杉並区でも「経済の低迷による税収の伸び悩み」がわずかに上回っているものの、「区民に対するアカウンタビリティ」と答えた回答者は三割を越えている。三自治体とも「全国的な潮流」「現行の行政システムの行き詰まり」「民間の手法をとりいれようという動き」を「アカウンタビリティ」が大きく引き離しているのは、アカウンタビリティの重要性が強く意識されているか、あるいはまた、評価とアカウンタビリティとの関係が明確に認識されているためと考えられる。しかし、背

表7 制度定着のために中心的役割を果たす職層 (単位%)

	杉並区	草加市	三鷹市
市(区)長	1.8	11.8	9.3
部長級職員 (三鷹市のみ、部長職)	2.8	12.4	4.5
次長級職員 (草加市のみ)		1.9	
課長級職員 (三鷹市のみ、課長職)	42.3	49.7	36.9
課長補佐・係長職 (三鷹市のみ)			35.7
係長級職員	32.0	9.9	
課長補佐級職員 (草加市のみ)		7.5	
一般職員 (杉並区のみ)	14.2		
主任・主事		3.1	7.6
その他	1.8	0.6	0
わからない	2.8	0	4.5
NA	2.1	3.1	2.5

景と同様に、評価の目的として重要であると思うものを三つ選択してもらった結果は、一番めに「アカウンタビリティの向上」を選んだ回答者の割合は「行政の質を高める」「行政の効率を高める」「市民満足度の向上（三鷹市のみ選択肢）」を選んだ回答者の割合を下回るというものであった。評価の目的としては、内向きの志向が強いと解釈すべきところであろうか。

次に、評価制度の定着について分析を行う。「『行政評価』が職員に定着するために中心的な役割を担う人物は誰だと思えますか」との問いでは、表7にあるように、三自治体とも課長（級職員／職）を選んだ回答者が多く、杉並区では係長級職員が、また三鷹市では課長補佐・係長職が、これに次いでいる。草加市においては、市長や部長級職員に期待する回答者も多いが、対象自治体に共通の傾向としていえるのは、中間管理職の役割が重要視されているということである。さらに課長（級職員／職）が制度定着のために中心的役割を果たすとする回答者の属性をみるため、首長のリーダーシップ支持者の属性を分析したときと同様に、同じ独立変数を使用してロジスティック回帰分析を行ったが、いずれも統計的に有意にはならず、関連性に言及することはできなかった。

評価をめぐる自治体職員の意識に関する一考察（横山）

表8 評価に対する要望（単位％）

	杉並区	草加市	三鷹市
評価についてもっと勉強したい	4.6	9.3	7.6
評価に関する研修等を市（区）でやってほしい	14.6	7.5	21.7
市（区）長からの詳しい説明が欲しい	2.5	3.1	1.3
評価担当者からの詳しい説明が欲しい	11.4	12.4	12.1
もっと評価に関する情報が欲しい	32.0	37.3	36.9
その他	11.7	5.0	4.5
特に要望はない	13.9	11.7	13.4
わからない	2.1	1.9	0.6
NA	7.1	12.4	1.9

## (3) メリット・デメリット

評価のメリットとデメリットに関して、選択肢の中から二つに絞って回答をしてもらった。まず、メリットについてであるが、杉並区と草加市では「アカウンタビリティを果たせる」という回答が五〇・五%、四五・三%と最も多く、次いで、「仕事への正しい評価につながる」を選択した回答者が多い。三鷹市では「市民満足度の向上につながる」が四七・一%と他の選択肢と比べ、かなり高い割合で選ばれている。

三自治体全体の傾向としては、「仕事の効率が上がる」は二、三割の回答を得ているが、「支出の削減につながる」「職員の能力向上につながる」は一割前後、また「仕事のやりがいが増す」は極めて低く、数パーセントの回答にとどまっている。デメリットに関しては、三つの対象自治体のいずれも、「評価の難しさ」「一部の職員の負担が増える」「行き過ぎた効率化につながる」の三点に回答が集中し、二割から四割を占めた。

## (4) 評価に対する要望

各自自治体で行われる評価に対する要望については、表8のような結果となった。三つの自治体とも、最も多かった回答は「もっと評価に関する情報が欲しい」というもので、三割を超えている。「評価担当者からの詳しい説明が欲しい」「評

価に関する研修等をやってほしい」との回答も三自治体を通じて多く、評価に関する共通の理解を求める傾向が明確となっている。また、「その他」の回答として、評価の目的や活用方法の提示、評価方法、評価のための指標や基準の客観性およびその公開を求めるものなど、現行の取り組みに対する疑問や不満への対策が多く挙げられている。

また、「評価が行われるにあたって必要であると思うこと」から順に三つ以内で選択してもらった設問では、一番めの回答として「評価に関する職員への研修・勉強会」が杉並区と三鷹市では最も多く、草加市でも「専門家の協力や参加」に次いで多い。また、三自治体とも、これらの選択肢と「区/市民の参加」に並び、「役所内での情報の共有」を選択した回答者が一割から二割弱、みられる。

## (5) 自由記述

設問によっては「その他」として自由回答を求め、また、質問紙の最後に感想・意見欄を用意したところ、様々な観点からの意見が寄せられた。自由記述は、選択肢だけではカバーしきれない点を補うばかりか、また職員の生の声をひき出すという極めて重要な役割を担っており、本音を垣間見ることができる貴重な資源である。

三つの自治体とも、「評価のための評価になっていないか」



「現在の評価様式はわかりにくい」「十分な準備がなされたのか」「何のために行うのか、使い方、使われ方を制度の理念に沿ってはつきりしてほしい」など、現行の評価に対する率直な意見や批判が多く寄せられた。また「客観評価ができるか」「数値化することが難しい」といった、行政および評価そのものが持つ課題を捉えた記述や、「独自の評価システムを職員同士議論しながら専門家の協力を得て作っていくべき」「より多数の職員が自主的に行政評価に取り組み意識を育てる心理的配慮を欠かさないようにすべき」といった今後の評価のための建設的な意見、「イメージ先行、トレンド追求では意味が薄い」「一時的な流行で終わるのではないか」という現在の隆盛を危惧するものも回答の中に見受けられた。これら以外についても、通常の職務を意識した上での感想・意見は多岐に渡っている。

#### 4、考察

##### (1) 三自治体共通の傾向

三つの自治体に共通して見られる傾向として、まず第一に、評価そのものに関しては肯定的な職員が多いということが挙げられる。古川(二〇〇一、一九頁)は「評価は、日本の行政にはなじまない」という仮説が古くなったことを述べてい

るが、今回の調査のこの結果も、その一端を示していると言え、また昨今の評価の潮流は、制度的な面だけではなく、職員の意識の上にも起こっているということが出来る。第二に、自治体職員は、課長レベルの中間管理職が評価制度の定着に寄与すると認識していることも明らかにした。しかし、第三の共通点である、「評価の難しさ」や「一部の職員の負担が増える」「行き過ぎた効率化につながる」という三点を評価のデメリットとして認識している回答者や、第四の傾向として、自由記述に見られる当該自治体の評価に関する問題点の指摘、すなわち現行の評価制度への疑問や不信感を持っている職員が存在することが明らかになったということは、今後、評価を行なっていく上で、職員間の理解を深めたり、現在の制度を改善していく必要など、解決していかなければならない課題がはつきりしたということでもある。

これらの課題に対し、第五の傾向である、評価に関する情報の共有と研修等の教育訓練が要望として求められている、ということこそをその解決策、あるいは解決への糸口のひとつとして捉えることができる。先進的な自治体として知られる三重県では、制度導入期には幹部職員を対象として、その後は課長補佐、係長職を中心に、毎年四〇〇人以上の規模で研修が行なわれ、二〇〇一年度からは新規採用の職員もその対象となっている。当初の目的のひとつが職員の意識改革だった

こともあるが、職員全員で評価を理解し、自分たちの手で評価シートを作成、評価システムに取り組んでいた、この先駆的事例は、評価に関する研修がいかに重視されているかを端的に示しており(三重県については、梅田・竹内一九九九および梅田、二〇〇一)、各自治体において、評価について学習、あるいは理解のための議論ができる場を職員に広く提供できるということが、本調査によって浮き彫りになった課題の解決につながり、要望に応えることにもなるといえるだろう。

## (2) 三自治体それぞれの特徴

杉並区において特徴的だった点は、現在行われている当該自治体の評価について「知らなかった」と答えた回答者の割合が一七・五%と草加市の三・一%、三鷹市の九・六%と比較して高かったことである。近々の情報は職員に普く知られるには至っていないようだ。また、草加市、三鷹市に比べて、杉並区の評価には、自由記述が多かった。配布数は二自治体の一・五倍であるが、感想・意見欄に記述した回答者は草加市の約四倍、三鷹市の約三倍であった。本調査において、このように多数の意見が集まったことは、今後も何らかのかたちで個々の職員の意見を吸い上げる機会や場面の必要性を示唆しているとも言える。

草加市の特徴は、現在行われている評価活動についての認知度と関心度がかなり高いことだ。「知っていたし関心もある」という選択肢の回答率は七二%である。全庁一致の理解を目指して活動してきたこれまでの成果であろう。自由回答は、三自治体の中で最も少なかったが、その中でも、「特定職員」主導に対する批判と相俟った、職員間の情報の共有や理解を求める意見が目立つ。また、コンサルタントを指すと思われる「委託業者」への批判的な意見がみられるのも草加市の特徴である。

三鷹市における特徴は、市民や市民満足度に関する選択肢がいずれも高い割合を示していることである。自由記述においても同様の傾向がみられ、「市民満足度を客観的に評価する材量の収集の仕組み、対象者等については十分吟味しなればならない」「市民の満足度の向上といっても、誰の満足度なのか」「声の大きいところへ流されないか」といった、市民満足度の測定に対する批判や市民参加を一元的に捉えることへの危惧を含んだ指摘もなされている。

## 5、おわりに

本調査は、対象範囲が首都圏の三自治体に限られおり、今後、今回の結果をふまえた上で、より広範囲にわたる包括的

な調査を行う必要がある。前述のような結果が出たことについて、その原因や背景を探ること、加えて質的な解析も今後の課題として残る。しかし評価をめぐる意識に関して、この三自治体に共通していた傾向は、他の自治体、特に市町村レベルの基礎的自治体にも示唆的である。また、三つの自治体の調査結果を比べたことで、各々の自治体の特徴が明確になった。このことは、比較を行うことが実態の解明と今後の課題の発見に役立つことも、示唆しているといえる。

なお、本稿は、筆者が二〇〇二年一月に筑波大学大学院経営・政策科学研究科に提出した修士論文の一部を加筆、修正したものであり、本文中に回答のみしか記していない調査結果の詳細等に関しては、こちらを参照されたい。

#### 謝辞

調査にあたっては、日常業務の合間をぬって回答して下さいた多くの職員の方々をはじめ、庁内での調査許可を得ることから、質問紙の作成、配布、回収に至るまで大変な御足労をおかけし、多大な協力と助言を頂きました杉並区企画課、草加市財政課、三鷹市企画経営室の皆様には、ここに改めて感謝の意を示し、厚く御礼を申し上げます。

#### 注

(1) 「行政評価」「政策評価」など「評価」に関する用語は未だ混乱しているが、本稿は用語の整理や定義を目指すことを目的としているわけではないので、単に「行政活動に関する評価」という意味で「行政評価」という言葉を使用することとする。

(2) 例として、中央省庁と県における評価では異なる点が多く、参考にはなるが同一の仕組みにはならないという結論ではあったが、一九九九年九月、「政策評価の手法等に関する研究会」(総務庁行政監察局)において、三重県の評価担当者から公式のヒアリングを行なったことなどが挙げられる。

(3) 二〇〇二年度からは、三重県は評価システムを「施策評価」「基本事業評価」「事務事業評価」の三層に分け、これらの評価に「みえ政策評価システム」という新しい呼称付けをしている(梅田、二〇〇一、七四頁)。

(4) 現在では、「時のアセスメント」の精神を道政全般に拡大した「政策アセスメント」(北海道のホームページ)が行われている。

(5) 総務省が二〇〇二年十一月二十八日に公表した「地方公共団体における行政評価の取組状況」によれば、二〇〇二年七月末の段階で、鳥取県を除くすべての都道府県が、また市町村では二〇八六にのぼる数の自治体で行政評価の実施、あるいは導入を検討している。

(6) 評価は唐突に表舞台に登場したわけではなく、「環境が変わり、意味づけが変わったにすぎない」(古川、二〇〇一、一六頁)が、一九九〇年代以降に自治体を対象とした多くの評価研究が見られる。

(7) 例えば古川は評価成功の条件のひとつとして「中間管理職の同調」をあげている(古川・北大路、二〇〇一、一三三―一三九頁)。

- (8) 各自治体の属性については、主に調査当時のものである。
- (9) 「行政経営品質評価」は、民間企業を対象とした、日本版マルコム・ボールドリッジ賞といわれる「日本経営品質賞」を自治体向けに応用した評価であり、社会生産性本部による完全な外部評価である。
- 三鷹市は二〇〇〇年四月、Aクラスの評価を受けている。
- (10) 回帰分析に関して、説明変数間の相関は低く、多重共線性の問題はない。

参考文献

梅田次郎・竹内泰夫(一九九九)「三重県の事務事業評価システム」齋藤達三(一九九九)所収。

藤達三(一九九九)所収。

梅田次郎(二〇〇一)「業績測定・三重県事務事業評価システムの発展過程と展望」『日本評価研究』第一巻、第二号、六九―七七頁。

清原慶子(二〇〇〇)『三鷹が創る「自治体新時代」』ぎょうせい。

齋藤達三(一九九九)『実践 自治体政策評価』ぎょうせい。

高倉省三(一九九九)『自治体の行政評価システム』学陽書房。

古川俊一(二〇〇一)「評価をめぐる二〇の論争的仮説と組織理論的接近」『都市問題研究』十月号、一六一―一九頁。

古川俊一・北大路信郷(二〇〇二)『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版。

星野芳昭(二〇〇一)『ガバメント・ガバナンスと行政評価システム』公人の友社。

山田治徳(二〇〇〇)『政策評価の技法』日本評論社。

山谷清志(一九九七)『政策評価の理論とその展開』見洋書房。

龍慶昭・佐々木亮(二〇〇〇)『政策評価』の理論と技法』多賀出版。

参考ウェブサイト

- 杉並区HP <http://www2.city.suginami.tokyo.jp/top.asp>
- 草加市HP <http://www.city.soka.saitama.jp/>
- 三鷹市HP <http://www.city.mitaka.tokyo.jp/>
- 三重県HP <http://www.pref.mie.jp/>
- 北海道HP <http://www.pref.hokkaido.jp/menu.html>
- 行政評価ライブラリー(総務省) <http://www.soumu.go.jp/click/003.html>

(筑波大学大学院社会科学部研究科 法学専攻政治学分野)

myoko@social.sakuba.ac.jp