



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
（勤）三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

評価システムを 使いこなす

三重中京大学現代法経学部教授 村林 守氏

三重県が事務事業評価システムを導入して以来、わが国の地方自治体では、行政評価の導入が、主要な行

革課題として考えられるようになり
ました。

総務省の調査によると、2008年10月1日現在、全自治体の45.6%に当たる846団体が行政評価を導入しています。まだまだ半数の導入にとどまっている事情の一つに、何のために導入するのか、導入すればどんな良いことがあるのか、評価結果をどう活用するのかが分からないということがあると思います。また導入済みの自治体のなかにも、一種の流行のように思っただけで導入はしたものの、うまく活用できていない団体があるのではないのでしょうか。そこでこの小稿では、自治体の現場で評価システムがどのように活用できるのか、考えてみることにしました。

評価を何に使うのか

日本の自治体が幅広く導入している「行政評価」は、評価理論では「業績測定」といわれます。あらかじめ指標を設定しておいて、その達成度合でもって評価する手法です。業績

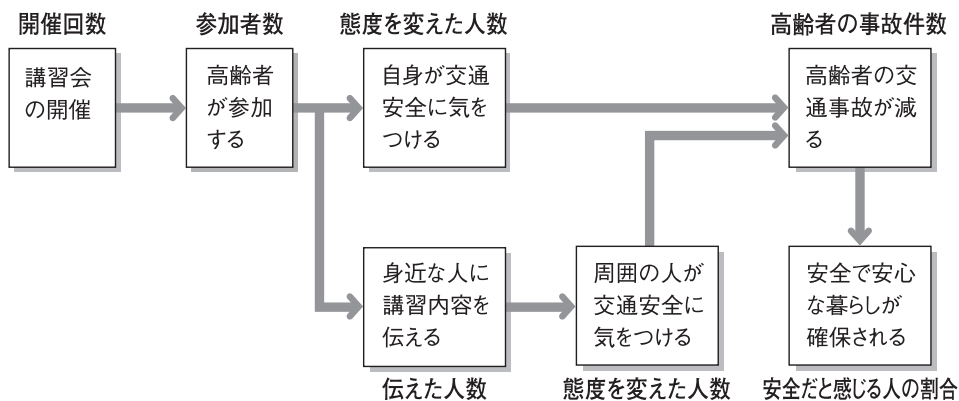
測定は、議会や市民への成果の報告、総合計画の進行管理、予算編成や財務管理、サービスの改善や契約の管理、他の自治体との比較というように、さまざまな経営管理機能をサポートするために使うことができます。行政評価（業績測定）は、自治体運営のほとんどあらゆる場面で使うことができますが、わが国の行政評価の導入の実態からは、その目的を次の三つにしばって考えればよいと思います。

まず、個別の事業が十分に効果を上げているかどうかを評価し、事業実施の改善を図ることです。二つ目に、予算編成の際に、優先度判断の材料として使えます。

三つ目には、総合計画の進捗管理に使うことができます。数値目標を掲げ、それが達成されたかどうかを評価することによって、進捗を把握しようとする自治体が増えていきます。

現実に導入される評価システムは、これら三つの狙いが組み合わされて設計され、行政経営システムの一部を構成することになります。何に使

図／高齢者向けの交通安全講習会の論理モデル



出典：ハトリー(1999、邦訳p73)を参考に筆者作成
Harry P. Hatry、1999年、『Performance Measurement: Getting Result』（上野宏・上野真城子訳、2004年7月1日、『政策評価入門：結果重視の業績測定』、東洋経済新報社）

うかによって、評価システムの設計は少しずつ違ってきます。三つの狙いが矛盾するわけではありませんが、漫然と評価システムを導入すれば、そのどれもが実現できません。どの機能に重点をおくのか、どう組み合わせるかを考えて、システムの設計をしていくことが大事です。

事業の改善

行政評価は、個別の事業が十分に効果を上げているかどうかを評価し、事業の実施の改善を図るために使えます。評価を行うのも、測定結果を改善に活用するのも、事業の担当者です。

この場合に不可欠なのが、「論理モデル」といわれるものです。事業を実施してから成果が現われるまでには、「資源の投入↓行政活動↓成果物の完成↓社会への効果」といった過程をたどります。この過程を流れ図に落としたものが論理モデルです。

たとえば、高齢者の交通事故が増えているので、高齢者向けの講習会を計画いたします。講習会を実施しますと、講習を受けた高齢者は反射材を身に付けたりして、交通事故に気を付けるようになります。それによって事故が減ることが期待されます。

ます。そこで「講習会の開催↓高齢者の参加↓交通安全に気を付ける↓高齢者の交通事故件数の減少」といった流れ図をつくります。これが、この事業の論理モデルになります。

次には、この流れに沿って、うまくいったかどうかは何で測ったらいいのかを考えるのです。この例では、「開催回数、参加者数、交通安全に気を付けるようになった参加者の割合、高齢者の事故件数」といったものが考えられるでしょう。これを指標といいます。

測定は、事業実施後行います。事前に設定した指標の値を収集すると、事業が期待どおりに効果を現わしたかどうか判断できます。参加者が少なかつたのであれば、PRが不足したのか、あるいはプログラムに魅力がなかったのかもしれません。講習に参加した人にアンケートしたところ反射材を身に付けた人はほとんどいなかったとすれば、講習内容が伝わらなかったのかもしれません。

業績測定では、事業がうまくいっていない本当の原因は分かりませんが、どこに改善点があるのか分かりますので、次年度に改善して、測定します。これを繰り返し返して、より良い事業に育てていくのです。

予算編成への活用

業績測定の原型は以上のようなものですが、これを予算編成の資料に

使うこともできます。現在、厳しい財政状況を背景に、予算の削減が求められています。すべての事業を10%というように薄切りに予算を削れば、住民へのサービス低下は避けられません。同じような目的の事業の効果測定すれば、大きな効果のある事業は残し、効果の余りない事業はやめるという決断ができます。

業績を測定しますと、交通安全の事業の中にも、思ったように効果がないものと、十分な効果が出ているものがあるでしょう。ならば、より効果の高い事業に予算を集中すれば、効果はより大きくなります。予算が不足する場合には、より効果の低い事業から廃止・削減すれば、サービス水準の低下を避けることができます。

事業の取捨選択の判断は、現場に近いところの方がうまくやれますので、従来の査定方式を改めて、事業部門に枠配分するような予算編成方式を工夫する必要もあるでしょう。

総合計画の推進ツール

政策とは、実現したい目的・目標とそれを達成するための手段の組合せだと考えられます。総合計画では、政策は「政策体系」というかたちで表現されます。これは高次の目的からより低次の目的までを、目的と手段の関係で体系づけたものです。事業は、政策体系の最下位にあって、

より高次の目的を達成するための手段です。政策体系の各段階で数値目標を掲げれば、それが達成されたかどうかを評価して、進捗状況を把握することができます。数値目標は、事業レベルを含めた論理モデルを基礎に設定しなければなりません。

総合計画の数値目標の達成状況を把握したら、それをもとに、次のサイクルに向けて何らかのアクションをとらなければなりません。具体的には、資源配分の変更や事業実施の改善につながらなければなりません。つまり、先に述べた事業改善、予算編成への反映が、総合計画の目的・目標達成の観点から行われれば、自治体の組織全体をあげて総合計画が推進されるようになります。

これが、総合計画と予算編成を評価システムで連携させるという多くの自治体が採用しているアイデアで、一つの「完成形」です。ここまで一気につくろうとするより、それぞれの自治体の状況に合わせて、職員の理解を得ながら一歩ずつ進めることが現実的ですが、完成形の全体像を描きながら進めることが大切だと思います。

なお、拙稿「財政危機下の行財政運営」が『地域政策・09年夏季号』に掲載されました。あわせてご覧いただければ、評価システムについてより理解を深めていただけたと思います。

プロフィール

三重中京大学教授

村 林 守

●むらばやし・まもる

1948年生まれ。1972年三重県庁入庁、予算調整課長、総合企画局長、政策部長などを歴任し、2007年3月に退職。北川県政および野呂県政の12年間にわたって三重県の改革を担当した。2008年4月より三重中京大学現代法経学部教授。共同翻訳に『公共経営入門—公共領域のマネジメントとガバナンス』（公人の友社）。

公契約条例研究会開催

三重県地方自治研究センターでは、今年度の新規事業として公契約条例研究会をスタートさせる。研究会に先立ち、2009年10月14日に、福井県立大学看護福祉学部教授 吉村臨兵氏を講師に招き、「自治体の公契約」と題し講演会を開催した。講演内容の概要を2回にわたり報告する。



こちらではこれから、公契約についていろいろと研究をなさるということで、今日はその糸口となることをお話できれば多少はお役に立つかなということでまいりました。もともと社会政策や労働問題の研究をしているので、特に最近言われている「官製ワーキングプア」とか、受託

側の労働者の雇用環境や、契約との関係といった観点のことを話したいと思います。

公共サービスの民間委託

2年ほど前の『月刊自治研』（第49巻570号、2007年3月、45～50頁）に書かせていただいたことですが、「官公庁依存度が高く、経費に占める給与の割合が高い」、いわゆる公共サービスの産業・あるいは職種というのは概ね「賃金水準が低く、昇給も少ない」という調査結果が出ています。そのもつとも典型的な業種はビルや庁舎の清掃業務です。

もう一つには、構造として①発注者②労働者を直接雇っている使用者③労働者という三者間関係になる場合が多いということがあります。使用者と労働者で完結する普通の労使関係ではなく、むしろ労働者派遣に似ています。直接の雇い主の向こう

側に、自分という労働力の最終的なユーザーがいて、それが自治体や大企業であったりするわけですが、その三者の関係というのがいろいろなところに関係しています。

「非典型」労働市場

それに加えて、公共サービスをめぐる労働市場のあり方というのは非典型のものが多くです。例えば、保育や福祉では女性が多いとか、ビル清掃では高齢者が多いとか。雇用期間が決まっており、期限の制限がある。非正規であるため、労働組合に入ることはあまりなくノーユニオン状態であることが多いです。

それから雇っている会社には市場開拓力がない。もちろんある会社もあるでしょうけれど、公共サービスは他になんかという仕事がたくさんあるわけですね。例えば三重県は海に面していますので、高潮の時に港の防潮堤を閉めるとかそういった仕事があると思います。それは公共の財産を管理するという業務ですので、そのノウハウが民間で育つかといえは、民間にはそんな仕事はありませんので育つはずがありません。ひよっとすると造船業で港を持っている業者があるかもしれませんが、あまりないですよ。つまり自治体との関係がなくなるときに、独自に市場開拓できるかというと、難しいという

仕事がたくさんあるということ。ということは仕事の切れ目があると労働者を雇い続ける余裕がなくなるということになります。

その一方で、その仕事の中身は本来余裕が必要とされるものです。さきほど防潮堤の話をしました。災害があったときに対応できない数の職員で公共サービスをやっていて、このうちでは困りますから、いつ災害があってもいいようにその余裕分をいつも抱えておく必要があるということになります。福祉や介護や教育の現場などでもそのような状況にあります。普段暇そうに見えるからといって、「あれでは民間では通用しませんよ」という余裕を切り詰めるという発想が、だんだんわれわれの社会を危うくしてきたということになるわけです。

それから感情労働が多い。これは最近保育・福祉・医療・看護などで良く聞く言葉になってきましたけども、自分の感情を抑制するとか、包

プロフィール

福井県立大学教授

吉村 臨兵

●よしむら・りんべい

1963年生まれ。専門は社会政策、労働経済論。労働者問題や生活保障の諸制度について研究活動を行っている。

主な著書として「高度成長の中の社会政策 日本における労働家族システムの誕生」（共著）ミネルヴァ書房など。

能力を高めること自体が、労働のかなりのウェイトを占める仕事ですね。

それから、仕事場で少数派になる場合。委託で少数派になるとい場合は、例えば公共設備のメンテナンスを受託している会社があるとして、その設備の点検に行ったりするわけですが、他の人は皆さん公務員ですから、少数派になるわけですね。あるいはソーシャルワーカーのような仕事で考えると、医療現場・福祉現場・自治体などに行くとその方は常に少数派です。

民間型の一般規制との関係

では民間ではどうかということですが、三者間の関係、民間型の一般的規制という関係で考えてみます。すると労働者派遣法が出てきます。2006年の7月の末から朝日新聞が一生懸命この偽装請負について報道するプロジェクトチームを作って、キヤノンや日立の工場でも偽装請負があるという事実をめぐり出す報道をしました。その中で、実は自治体関係の偽装請負もあるということが表に出ました。これは実際に発注するポジションで仕事をされる方からしてみると、「もしかしたら派遣ではな



いか」と思いながらやってきたようなことが、やっぱりそうだったというようなことです。

公共サービスに関しても、請負なのか派遣なのか区別しなければいけない局面が出てきたわけですが、ただ単に区別することが重要なのではなく、派遣法で規制する必要性が何にあるかということですが。派遣法は労働者の派遣先の責任をいくつも規制しています。例えば「派遣労働者を特定することを目的とする行為の禁止」、いわゆる事前面接のことです。この人がいいのであれば素直に直接雇用しなさいということですからね。

また「性別による差別の廃止」とか「派遣労働者の雇用の安定を図るために必要な措置」「適切な苦情の処理」などいろいろあるわけです。

ただ、自治体の職員からみれば財政上の問題もあるし無駄を省かないといけません。全体として職員数は減らす方向にあり、職員は以前に比べると多忙になってきました。多忙になってきた職員が、それぞれの委託の事案に関して、受託先の事業者が雇用する労働者の状況までいちいち配慮する余裕があるか、ということですが。むしろそこまで考えたいから価格だけで委託するあるいは随意契約で済むならば済ませたい、それが現場的な感覚だと思っています。つまり民間でここまで言われているにも関わらず、労働者派遣法の精神

に反するようなことをしなければいけない状況が民間にも公共サービスにもあるのではないかと、ということですが。

米国の「共同雇用」という考え方

今日の講演では度々アメリカの研究についてお話をします。アメリカには共同使用者とか共同雇用という考え方があります。日本の労働基準法に対応するような雛形として公正労働基準法という法があります。その条文の中にこの言葉はないのですが、行政使用上解釈するためにかなり早くからあった概念が共同雇用という考え方です。三者間関係において発注者が（受託業者の雇用した）労働者の賃金について連帯責任を負うということですが。雇い主が一定水準の賃金を払わない場合、発注者が補填して払わなければならない、そういう判例がいくつもあります。それが公共サービスにも応用されており、余りにも賃金が安いときは、その分を自治体側が補填しないとイケないという判例も、いくつもあるみたいです。

公共調達という背景

日本の公共調達は、国で言えば会計法、地方自治で言えば地方自治法によって、一般競争入札で事業者を選定するというのが基本です。指定管理者を選定するときはこのように

選定しなければならないという制約はありません。一番価格が低いところでないことと公務員が違法性を問われるという事はないのですが、実際には金額重視でやっているところが多いいのではないかと思います。

何にしてもまずは「安からう良からう」の考え方にたっているということですね。それが官製ワーキングプアという状況を生み出すことになったというのは有名な話ですけども、ある意味では民間で形成されてきた相場を、国なり自治体なりの事業者選定が破壊してしまうという弊害があるということですが。

ビル清掃の仕事について、一番金額の低い仕事をしなければいけないのは公共の仕事だとはよく言われます。つまり民間で少しだけ儲けて、「公共の仕事をお願いしている」という看板のために儲けた分を使い切ってしまうような状態です。

公共サービスにおける請負代金というか、委託料の相場と言うのは、かなりの部分が人件費です。企業が持っている設備のレンタル料や技術料にあたる部分も受け取るというのでなくて、委託料はほとんどが人件費のみなんです。そうするとサービスの相場が破壊されるということ、同時に賃金の相場も破壊されるということですから、それが官製ワーキングプアの話に繋がってくると、こういうことです。

デービス・ベーコン法

次にアメリカの公共調達領域には、今でも相場維持という考え方が息づいています。デービス・ベーコン法というものです。国が発注する公共工事を受注したい会社は、これだけの給与を労働者に支払っておかなければならないというのが決められている法律なんです。大西洋側の北部とか南部とか地域によって変わるわけですが、その相場の賃金を支払いなさいということが仕様書に盛り込まれるということです。ではその相場というのはどんなものか、それは自然発生的な相場の場合もありますが、近年でも約3割が協約賃金です。

自然発生的な相場とはなにか、日本では公共工事設計労務単価です。とび職なら日当幾ら、大工は幾らというような、積算の根拠がありますけど、ともかく調べてみて「だいたいこの地域はこれくらいだ」とわかるわけです。

協約賃金とは何かというと、その地域の建設労働者の組合がその地域の建設業者の団体と結ぶ労働協約の中で決めたものです。ですから組合が頑張っているところは、それなり水準にあるという状況になります。労使がそれぞれの地域で結んだ協約を、国が追認する格好になります。組合に入っていないと、その賃金はも

らえないのかというと、そんなことはありません。つまり日本流に言う最低賃金という考え方に近いものと言え、できてもう70年以上になります。

デービス・ベーコン法は、できた年代が1931年ということで、請負代金下落の歯止めとするのが提案動機の一つであったとされています。大恐慌の時代に、不況になったときこそ公費をバンバン使って景気の下支えをするという考え方が、ようやく日の目を見るかという頃です。逆にそれまでは、不況であるということに公共部門も素直に従いまして、全米で公共工事の発注件数がダウンするわけですね。それでなにが起きたかという、南部の建設業者が低コストを武器に北部に雪崩れ込むようになります。結果北部でむやみな価格競争が起きるわけです。これを放っておいてはいけないという危機感が出てきたので、共和党議員であったデービスとベーコンが、自分の選出母体である建設業者の利益を代弁する形も含めて、提案をしか決されました。しかし80年代になるとレーガンはこんな規制はない方が良く、いかに廃止するかということを考えます。実際に50州のうち40州ほどにこのデービス・ベーコン法の州版があったんですけれども、80年代に廃止する州があいついで、35州ほどになりました。連邦法としては今でも

リビング・ウェイズ条例

残っています。

もう一つ、公契約の話をも日本で議論しようという時に、大きく参考になったのが、アメリカのリビング・ウェイズの条例です。直訳すると「生活賃金」です。賃金に対してなぜわざわざ「生活」という言葉をつけるのかと思われるかもしれません。一種の最低賃金なんです。デービス・ベーコン法と同じような性質を持っています。例えばロサンゼルス市がある公共サービスを委託しようとする場合、受託事業者として名乗りを上げるのであれば、ロサンゼルス市が掲げるリビング・ウェイズのレベルの賃金をちゃんと労働者に支払っておいてくださいというものが、規制の主な形です。仕事の発注の必要条件に、受注側の賃金のレベルを入れてしまうという考え方です。

対象になるのは、アメリカです。で、社会手当型の制度の恩恵に浴していない人々です。社会手当とは、所得制限みたいなものを基本的に考えないで普遍的に支給するものと考えてください。社会保険と公的扶助の両方で日本は保障しますね。公的扶助とは生活保護ですが、所得や資



産の調査などがあり、ヨーロッパ型のような普遍的なものではありません。そういった意味では日本はアメリカとよく似ています。どういうことかという、家庭の生計は全部賃金でまかないましようということ。更にアメリカの場合は合法・違法合わせていろんな移民が入ってきます。そういう方たちは、社会保障の仕組みがあっても漏れてしまうわけです。生活を成り立たせるための原資というのはその人たちが自分で受け取る賃金しかない。ではその賃金のレベルを上げることで生活を保障しようということ。です。

リビング・ウェイズが最初に市の条例としてできたのは1994年のメリーランド州ボルティモアだと言われています。ワシントンDCの郊外のようなところ。その時に全米の連邦最低賃金が時給4ドル25セントだったのですが、ボルティモアでは1ドル以上色をつけた6ドル以上の金額を最初にリビング・ウェイズとして設定しました。それを受けて今は全米の市、郡合わせて100箇所くらいところで、リビング・ウェイズ条例ができています。水準は連邦最低賃金より2ドル高いところや5ドル高いところといろいろで、ロサンゼルスでは去年10ドル96セントでした。アメリカの場合は、連邦最低賃金も毎年70セントくらい上がって来ているので、日本の地域別最低

賃金と比べてみると、よりマシな状態になってきており、リビング・ウェイジが広まってきたと言えます。

そんなに気前良く受託側の労働者に払ってどうするんだということになるかもしれない。こういう規制をするならば、当然それだけの賃金を払えるだけの金額を発注価格に含めないといけないわけですから。でもアメリカは全国的な社会保障が薄いとすることもあって、各自治体が負担している福祉型の予算がたくさんあります。低賃金で働く人の生活水準が上がることで福祉サービスが必要とする度合いが減れば、その社会保障コストは不要となります。そういった相殺の考えがされているようです。日本の場合、生活保護などは、だんだん下がっているとはいってもあいかわらず国費の比率が高いですよ。だから各自治体が高いように判断するとは思えませんが、アメリカの場合はそういう事情もあるということですね。

この言葉はアメリカで突然発生した言葉ではありません。さらに1世紀遡りましてイギリスで19世紀末に炭鉱労働者や港湾労働者が自分たちの給与改善を求めてストライキを起したときに出てきた一つの表現です。その当時は「恥ずかしからざる暮らし」という風なことが考えられていました。賃金は、家族を養うというか次世代の育成にも繋がって

くだけの水準が必要になります。全く補助で賄われるなら別ですが、社会が維持されるためには本人だけが生きていけるだけではだめです。例えば子供を学校にやるとか子供部屋が作れるくらいの家賃は払えるとか、毎週1度教会にいくのに子供にも多少良い格好をさせてあげられるとか、水とパンだけで生きるんじゃないかってもう少し+αを、それを表現する言葉が、その19世紀末当時のリビング・ウェイジという言葉です。

入札における日米の違い

三重県では最低制限価格で建設以外にも設定している市町が多いんでしょうか？日本では入っている札をみて、どう考えても仕事の中身と辻褃が合わない金額であっても、最低の価格の業者に落札させないと違法性が問われてしまうわけですね。原則としては最低の札のところを落とさせるわけです。アメリカではどうもそうではないようで、入ってきた札を見て、どうも辻褃が合わないな、リビング・ウェイジが支払えないのでは？と思った場合は業者に問い合わせるらしいです。それから最終的な落札業者を決めるそうです。手続的なあり方として日本とは違うなあと、逆に日本では機械的にやらないと不公平であるとしています。向こうではそうではないようです。

(次号に続く)

研究員の
本棚

誰にでも分かる

『自治体財政指標』

の読み方

今井 太志 著/ぎょうせい

なにかとメディアへの露出の多い名古屋市の河村市長。政策の目玉は何と言っても住民税の10%減税です。「減税しない行政改革なんてウソ」と言い切り、今後の議会運営に注目が集まっています。しかしながら、将来的に税収の増加が見込まれる状況でもないだけに、将来的な人口減少と現在の膨大な借金額を考えると、ホントに大丈夫かなと心配になります。

一方名古屋市以外でも東京都杉並区では2020年度より区民税を10%減税し、将来的には廃止を検討しているとのこと。2010年度から年間予算の1割を基金の積み立てに回しその利回り分を減税分を補っていくといいますから驚きです。なぜそんなことができるかというと、杉並区では平成11年度から行財政改革に取り組み、年間予算の1割を区債の償還と基金の積み立てに当ててきました。その結果、財政調整基金は平成11年比で約10倍、区債残高は4分の1にまで減少し、遠くない将来に区債ゼロとなる見通しが立っているからです。この財政の健全性があってこそ政策と言えます。総務省は「恒久的な減税を実施するために自治体が基金を設けるケースは聞いたことがない」としており、今後の動向に関心が集まります。

さて、こうなるとみなさん自分の住む自治体の財政はどうなのか気がなりませんか？

夕張市の破綻後、平成19年に地方公共団体の財政の健全化に関する法律(地方財政健全化法)が成立し、自治体の健全性を診断する目安として実質赤字比率などの4つの指標が導入されました。この指標の一つでも基準より悪化した場合、財政再建団体の手前いわゆるイエローカードに相当する早期健全化団体に指定されることになりました。10月2日の総務省の発表によると、全国21市町村が早期健全化団体に該当しています。

本著では自治体から公表されている指標の計算方法や読み方について、導入編・発展編に分け、分かりやすく解説してくれています。自治体職員だけでなく、一般の人や地方自治を学ぶ学生の方にも役立つように編集されており、地方財政の教科書として活用できる1冊です。

市町村のホームページなどで指標は公開されていますので、ぜひこの本片手に調べてみてください。

(主任研究員 森川 和敏)

自治体
財政指標
の読み方

