

論 説

議会におけるガバナンス改革の一視点

—外部評価委員会の取り組みと決算議会への活かされ方—

坂 野 喜 隆

もくじ

1. はじめに
2. 中野区の行政評価制度
 - (1) 外部評価の意義
 - (2) 中野区の行政評価制度の経緯およびその内容
3. 外部評価と決算
 - (1) 中野区の外部評価と議会
 - (2) 外部評価導入の影響
 - (3) 外部評価の意義
4. これからの議会と外部評価
 - (1) 外部評価の有効活用
 - (2) 統制専門家としての議会
 - (3) 議会の説明責任
5. おわりに

1. はじめに

議会をめぐる改革の速度が速くなっている¹⁾。このような流れが起こっている原因は、大きくいえば、2つであろう。一つは全国の自治体が財政破綻で苦しんでいるのは、行政部だけではなく、これを統制すべき議会の責任であったという反省である。もう一つは、自治体改革は行政部だけではなく、自治体の立法部の改革も行われる必要があると認識が高まっていることである²⁾。

日本全国で、「ガバナンス」という言葉を掲げた自治体改革が進行している。この場合、行政、市民・地域団体、市民団体（NPOなど）との協働などを中心とした改革が進められることが多い。だが、自治体の活動において、重要な役割を担う主体がこれまでのガバナンス改革には欠けてきた。忘れ去られていたのかもしれない。それが地方議会である。

日本において、議会は、「国権の最高機関」であって、「国の唯一の立法機関」と位置づけられている国会（憲法41条）だけではない。地方においても、地方議会は、条例の制定、予算や決算などの議決という民主主義の根本的な役割を果たしている。地方議会は、従来、行政部のトップである首長の統制機能を十分に果たしてきたとはいいがたい（大森（2002）、加藤（2005）など）。

本稿では、地方議会の活性化に資する一つのあり方を紹介する。外部評価を決算議会に組み入れた取り組みである。これからの地方議会が、行政部側で行われている外部評価とどのような関係にあるべきか、くわえて外部評価の地方議会にとっての意義を述べていきたい。以上のことから、これからの地方議会のあり方を思考する。

地方自治は、「民主主義の学校」と称される。その民主主義の根幹こそが、地方議会である。地方議会は住民の代表機関として、外部評価の結果を市民の一つの声として尊重すべきである。外部評価から上がってきた意

見とともに、地方議会は行政統制の専門家としての意見を述べるべきであろう。これらのことが実践されていなければ、地方議会ないしその構成員である地方議員は、住民すなわち有権者に対する責任を果たしたことになる。

議会は地域におけるガバナンスを担う主体である。議会にもガバナンスにおける責任があることを認識し、地域において活動すべきことを述べていきたい。

2. 中野区の行政評価制度

中野区は、外部評価制度を2002（平成14）年から導入した。翌年度からは、外部評価を全施策に対して実施している。公募の市民を入れた外部評価委員会によって、行政の事務事業・施策を評価する画期的なものであったといえる。ここでは、当該自治体における外部評価制度の意義および経緯について、触れていくこととする（以下、坂野（2005）参照）。

(1) 外部評価の意義

① 行政評価の定義

外部評価は、行政評価である。それゆえ、行政評価とは何かについて触れていく。

行政評価は、国においては、2001（平成13）年1月から全省庁の必須事務として行われている。地方自治体についていえば、2007（平成19）年10月の段階で、都道府県・市区町村において、764団体（40.9%）が行政評価を導入している（総務省HP：<http://www.soumu.go.jp/click/003.html>）。

行政評価とは、「政策、施策、事務事業」を広く評価するものをいう。評価の時期についても、事前、時中、事後を問わない。一定の基準・指標があり、妥当性、達成度、そして成果を判断するものであればよいのであ

る（坂野，2005：130-132）。

この行政評価には，内部評価，外部評価の2つがある。

内部評価とは，行政による自己点検・自己評価である。行政内部における職員，すなわち行政職員が評価の担い手になるものである。それに対して，外部評価とは，行政外部からの評価である。第三者による評価をいう。地域住民らの参加による評価や外部専門家による評価をいう³⁾。端的に言えば，行政職員らによらない評価であるといえるだろう（坂野，2005）。

② 外部評価の目的

今回紹介する中野区では，外部評価を行っている。そこで，中野区の行政評価の目的に触れながら，外部評価のそのものの目的について簡潔に述べる（以下，坂野（2005）など参照）。

中野区の行政評価の目的としては，「区の仕事の成果や効率性などを区民の視点で評価し，事業の見直しへつなげる行政評価を継続して行う」とし，5つの具体的な目的を掲げている。第1は，「仕事の目的を明確にする」ことである。これは，目的の明確化であり，「区の仕事の目的・目標を，数値により客観的に明らかにする」ことである。第2は，「仕事の成果を管理する」ことである。成果の管理とは，「仕事の必要性・有効性・効率性などを管理する」ことである。第3は，「区の仕事を十分に説明する」ことであり，説明責任の確保である。「客観的に評価して結果を公表し，行政運営の透明性を高める」ことである。第4は，「経営（マネジメント）サイクルの確立」であり，「評価を基に目標や事業の見直しを行い成果を高める」ことである。第5は，「職員の意識改革」であり，「成果目標を明確にして職員の意識向上を図る」ことである（中野区HP：<http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/023/12/d00100339.html>）。

外部評価では，行政評価においても，内部評価とは異なり，行政外部からの評価となる。そのため，上述の目的のなかでは，第3の説明責任の確保，第5の職員の意識改革などが外部評価によって，より達成できるだろ

う。これは、外部評価の性格によるものである。具体的には、外部評価においては、外部評価委員会による政策、施策、そして事務事業に関する担当課の職員へのヒアリングが行われる。そのため、外部評価委員に対する行政職員のプレゼンテーション次第で評価結果が変わるのである（南島，2004；坂野，2005）。

第4の目的であるマネジメント・サイクルの確立については、行政にビジネス的観点を導入しようというNPM（New Public Managementの略称：「新行政学」，「新公共経営」などとも訳される）の色彩が濃い⁴⁾。基本は、PDCAないしはPDSサイクルとよばれる経営学的発想である。前者はPlan→Do→Check→Action，後者はPlan→Do→Seeというサイクルである。これらはサイクルであることから、循環することを前提としている。

中野区の場合、行政評価を中心とした区政の運営サイクルとして、第1に「年度の初めに区が目標を設定」し、第2に「目標に向けて効率的に事業を行」い、第3に「年度を終えて達成の状況を自己評価」する。第4に「外部評価委員が区の担当者からの聴き取りを経て評価」し、第5として「区は評価に対する考えと見直しの方向を示す」ことになる。さらに、第6に区は「評価結果と区の考え方と見直しの方向を決算の資料として区議会に提出」し、第7として「評価の結果」は「目標の実現に向けた事業の見直し・改善や、次の予算編成に生か」されることになる（中野区同HP）。

(2) 中野区の行政評価制度の経緯およびその内容

中野区では、2000（平成12）年度から、行政評価を一部試行しはじめた。2001（平成13）年度からは、行政評価を本格的に実施することになり、その翌2002（平成14）年度からは、評価対象を全施策・全事務事業へと広げ、実施することになった。このときの行政評価は内部評価であり、事業を担当する部局が第1次評価を行い、部局を超えて全庁的なメンバー（管理職）で構成される行政評価委員会が第2次評価を行うものであった。内部

評価はいずれも行政職員によって行われるため、違いが明確でなかったことも指摘され、「ごく一般的な評価」であった（南島，2004）。

2002（平成14）年6月，区長が交代した。その後，同年から「区民の視点で客観的な評価」を行う目的で，外部評価制度が導入された。学識経験者5名，公募区民2名からなる中野区外部評価委員会が設置され，外部評価が試行的に行われた。その翌年である2003（平成15）年度からは，目標により区の仕事がかくり直され，外部評価はすべての施策に対して実施されることになる。外部評価委員会のメンバー，すなわち外部評価委員は，各担当部局が行った自己点検結果（第1次評価）を基に，その事務を所管する行政職員に対してヒアリングを行う。外部評価委員は事前に検討した「評価の視点」にもとづき，個別の施策評価を行い，12月に報告書をまとめるにいたっている。その外部評価の結果を踏まえ，区側は施策の見直しの方角などの担当部局の考え方などを3月にまとめている（坂野，2005）。

2004（平成16）年度には，2003（平成15）年度決算議会の資料として活用されることになる。これ以降，外部評価の結果，区の方角と見直しの方角が書かれた外部評価報告書が，決算の資料として議会に提出されている。

2005（平成17）年度は，評価対象を前年より一段階大きな括りである「分野」とすることになった。新しく設けられた「分野」は，区民からみて「より成果を実感できるまとまり」としたものである。たとえば，ごみ減量，介護保険という括りである。「一つひとつの仕事の評価ではなく，目的は同じではあるが，対象などが違う仕事のまとまりである「分野」単位で評価を行うことにより」，区民が「成果を実感できる評価が可能」となるという理念にもとづいている。この分野を評価の基本的な概念とし，自己評価および外部評価が実施された（42分野，123施策）。2006（平成18）年度は，前年度と同内容で外部評価が行われた（45分野，137施策）。2007（平成19）年度も前年度同様の内容で評価が実施され，46分野，

140施策，さらに翌2008（平成20）年度では，52分野，158施策と評価対象が広がっている（中野区同HP）。

3. 外部評価と決算

外部評価は，市民などの行政外部者からの行政に対するチェックである。つまり，行政統制の1つの手法であるといえる。これは地方議会とは別に行政部が行っている取り組みである。だが，行政統制の基本は議会である。民主主義の原理からいえば当然である。そのため，地方議会は行政部側の取り組みである外部評価が行われていることそのものに不満をもつこともある。また，実施されている政策は，地方議会が議決したものである。極論をいえば，地方議会が決定したということもできる。その地方議会が決定した政策，そしてそれにもとづく施策・事務事業などを外部の人間，ことに政策のことを知らない「素人」である市民に評価されることは納得できないという議員もいるだろう。ここでは，中野区を例に取りながら，外部評価と議会についての関係を見ていくこととする。

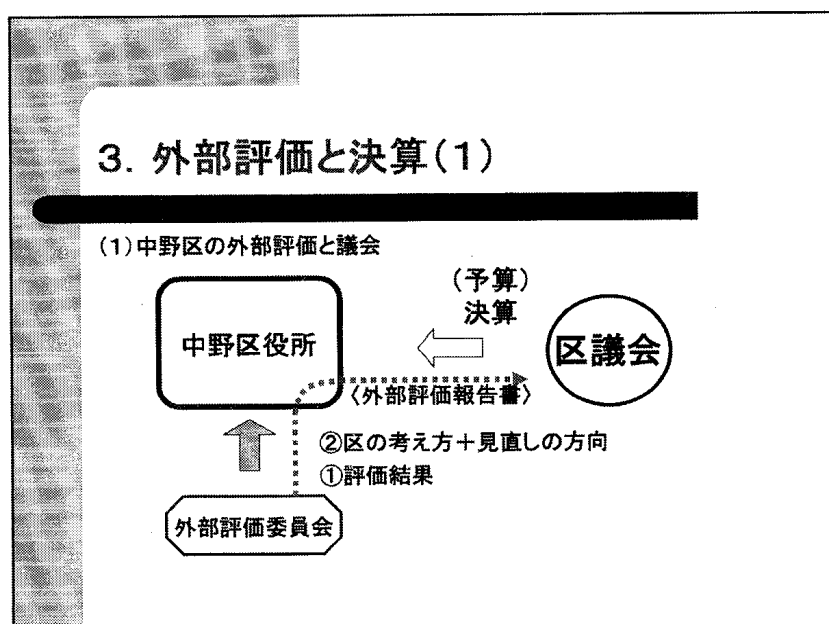
(1) 中野区の外部評価と議会

中野区の外部評価と議会については，2004（平成16）年以来，外部評価の結果が決算議会に送付され，その結果を参考にして，決算議会が進められている。外部評価の結果が決算審査に活かされることになるのである。また，この決算の結果は，予算委員会に反映される。つまり，予算議会にも反映されることになる（以下，中野区前出HP参照）。

中野区では，議会における決算特別委員会は全議員と課長以上の全職員が参加して行われる。この決算特別委員会の簡単な流れとしては，まず，4日間，総括質疑が行われる。つぎに，5つの分科会に分かれ，3日間さらに細かく質疑がされる。

前述したように、中野区外部評価委員会は2002（平成14）年から試行され、2003（平成15）年から本格的に実施された。2004（平成16）年から、決算特別委員会の資料として、外部評価結果が『「主要施策の成果」別冊』として提出された。ここでは、前年2003（平成15）年度の決算が行われることになる。

図1を参考にしながら、中野区の外部評価とその議会との流れを説明する。第1に、中野区（行政側）が外部評価委員会を設置する。第2に、この外部評価委員会が行政評価を行う。第3に、その結果を外部評価委員会が区長に提出することになる（①）。第4に、外部評価委員会から出された結果に対して、区（行政）は、評価に対する区の考え方と見直しの方向を示す（②）。第5に、外部評価委員会の評価結果と区の考え方・見直しの方向が「外部評価報告書」としてまとめられる。第6に、区（行政）側が、区議会に対して、この外部評価報告書を決算の資料として提出することになる。外部評価報告書は、『「主要施策の成果」別冊』という名称で、議会に提出されている。第7に、この外部評価の結果を含めて、決算議会



図一 1

が行われる。

以上が、中野区の外部評価と決算議会までの流れである。この後、予算議会および予算編成においても、決算の結果が活かされることから、中野区では、外部評価の結果は、予算ともリンクされることになるのである。

中野区の外部評価の結果、それに対する区側の考え方・見直しの方向は、「外部評価報告書」にまとめられ、公表されている⁵⁾。中野区の外部評価は、現在まで、その報告書を見るかぎり、高い水準にある。これは、外部評価委員の人的な能力に支えられている。今後は、この高い質を維持し、外部評価を行っていくかが課題となる⁶⁾。

(2) 外部評価導入の影響

外部評価が決算に導入されたことにより、中野区議会では、議論が活性化した。外部評価をもちいた質疑が多くなったのである。中野区の外部評価は、公募区民を活用し、できるだけ市民視線を重視したものであり、市民からみた争点が明らかになるという特徴がある（坂野，2005）。このため、区議会議員にとっても、外部評価の結果をもちいると、専門性が高く、むずかしいとされる行政のあり方がわかりやすくなる。この外部評価の結果を踏まえることによって、議会が活気づいたともいえる。この点で、問題はあっても、外部評価を決算に導入した意義は大きい。外部評価の特色は、市民感情の反映、定量化、行政部設置機関による評価などがあげられる。これらのことは、そのまま決算議会の議論へとつながっている。

決算議会における外部評価結果をもちいた質疑内容としては、議員の立場とは異なる市民感情の反映がみられる。行政評価がもつ成果主義も議会に反映され、その外部評価結果への疑問が投げかけられたりもしている。

中野区の場合、外部評価委員会の評価は、できるだけ市民目線を確保しようとしている。公募区民をできるだけ活用しようという姿勢がみられる。区行政に参画することを目的とし、その評価をするために積極的に公募に

応じた外部評価委員は、区行政を理解し、それを評価することは非常にむずかしい。たしかに、行政国家においては、行政と関わりのない一般市民が行政活動を理解することは至難の業かもしれない。程度の差はあるが、議会においても、行政機関とは関係のない一般市民から議員になっている方々も同様のことがいえるだろう。外部評価委員会の評価結果は市民感情の反映である。この外部評価委員会の見解は、このような点で、市民からみた区行政の問題点をあからさまにする。外部評価の結果は、議会にとっても、市民からの意見が充実した「たからの山」である。この活用は、議員に市民感情のモニタリングないしは気づきという効果をもたらしている⁷⁾。

行政評価は、従来、金額で行われていた行政活動をその成果で表す。つまり、おカネから仕事の成果へと変える革命的なものである（坂野，2005）。定量化の時代において、何をどのように評価するかという、より現実的な指標が登場する。「成果」という指標である。行政の事務事業が貨幣的価値すなわち金額で出されても、それが妥当かそうでないかは一般市民にはなかなか見当がつかない。しかし、事務事業が結果を出したか、すなわち成果で仕事を評価することであれば、市民にも可能である。どのような目的があり、それが達成できたか、それが効果的であったかということである⁸⁾。この結果、市民からみて、ムダだと考えられる行政活動はきびしく指摘されることになる。費用対効果の考え方が実践される。この観点が外部評価では、市民の目からみたものであるため、ますます鮮明となる。こうした視線が入っているため、決算時に議会が外部評価をもちいるときには、議員の発言に説得力が増しているようである。

だが、このような外部評価を手放しで受け入れない議員たちもいる。その原因としては、2つあげることができる。1つは、外部評価が行政側によって設置された機関によって行われたものであり、行政統制の基本である議会としてはその機能を奪われたような感があることである。もう1つは、行政側で行われた政策、すなわち実施・執行がなされた政策は、議会

が決定しているという建前があるからである。つまり、行政が行っている政策は議会の議決を経ているということである。政策決定は議会の専決事項である。外部評価がこれに対して異を唱えることは、議決した議会に対しても異を唱えることにもなる。中野区では、後者の観点からの議会からの反発があった⁹⁾。

以上、外部評価が決算議会に導入されてから、積極的に外部評価をもちいた質疑もあり、外部評価そのものに対する疑義に関する質疑もあった。だが、結果としては、議会における質疑応答が活発となり、議会が活性化されたことは間違いない。このことから、外部評価を議会に導入したことは、議会自身が市民感情を反映させる機関であり、成果主義を感じ取り、そして議会制度そのものの意義を体現させることになった。今後も、こうした観点における外部評価の存在感はますます増していくことになるだろう。

(3) 外部評価の意義

議会制度との関係において、外部評価の意義については、端的に言えば、代議制の危機ともいわれる現代行政国家において、外在的統制の基本、すなわち民主主義の根幹である議会の統制を補完するということである。

① 代議制の危機—行政国家化—

現在、行政国家ないし行政国家現象という言葉が一般的に使われている(以下、西尾(2001)参照)。これは、行政権が他の立法・司法に対して優越化していることを意味する(行政権の優越化)。行政国家の時代においては、4つの特徴がある。第1に、政府提出法案の増加である。第2に、予算編成権の確立である。第3に、委任立法の増大と行政裁量・行政指導の余地の拡大である。第4は、中央集権化である。

第1の政府提出法案増加については、議員提出法案よりも現代においては、政府提出法案が多いということである。この現象は、都道府県、市町

村における条例についても例外ではなく、地方議員による議案提出件数よりも首長サイドすなわち地方行政側による議案提出案件が多い¹⁰⁾。第2の予算編成権の確立とは、近代において、予算編成を行うのは議会（予算委員会）であり、政府はそれを遂行するという立場が変わり、予算そのものも行政側が予算編成を行うようになってきているということである。専門性があり、現場で行政サービスを行っている行政こそが予算編成にふさわしいという論理である。地方自治体においても、首長が予算の調製、執行を行うことになっており（地方自治法149条2項）、地方議会はその議決権をもつにすぎないということもできる（同法96条）。第3は、地方自治体にもこうした現状はある。さらに、地方自治体では、首長サイドによる規則などの内規が多い。地方自治法に定められた事項でなければ、地方議会が定める条例によらず、執行されている業務もある。第4は、中央集権の議論なのでさしおくとして、地方自治体においても、首長を中心とした行政サイドが強い力を有していることは明らかである。

これらのことにより、代議制の危機、すなわち行政国家化は、地方においても進展しているということができよう。このため、民主主義原理の基本であり、外在的・制度的統制の基本であった議会は統制力が弱体化している。

② 地方における外在的・制度的統制の主体—地方議会—

国、地方にかかわらず、間接民主主義をとる国家においては、議会が行政統制の基本となる。この際、議会は外在的・制度的統制を行うとされる。つまり、地方議会は、地方における外在的・制度的統制の主体であり、基本である（以下、西尾（2001）、森田（2000）参照）。

外在的統制とは、行政機関の外部からそれに対して統制を行うことをいう。その内部における統制であれば、内在的統制といわれる¹¹⁾。後述する行政責任論における外在的責任、内在的責任と対応する。本来は、仲間同士のチェックである内在的統制よりも外在的統制が望ましい。しかし、高

度に専門的な行政活動などに関しては外在的統制には限界があり、内部の専門家である行政官による統制の方が優れていることもある。

行政統制の手法が法的制度によるものすなわち法的制度により明確に定められたものを制度的統制（公式統制）という。それに対して、法的に定められているわけではなく、事実上有効であるに過ぎない統制は非制度的統制（非公式統制）とよばれる¹²⁾。

以上、外在的統制と内在的統制、制度的統制と非制度的統制、それぞれの軸を組み合わせ、国民の観点に立つ行政統制について、アメリカのチャールズ・ギルバート（Charles Gilbert）が類型化した。これをギルバートのマトリックスとよぶ¹³⁾。このなかで、外在的・制度的統制に属する議会と裁判所は、民主主義国家においては、行政統制の基幹であり、基本である。民主的な手続きを経て作られた法律によって行政をコントロールする、つまり「法律による行政」を掲げる国家は、その法律を定める議会とその効力を担保する裁判所が統制の基本ということになるのである（西尾，2001）。

日本の地方自治体においては、裁判所の管轄は国に属するため、議会のみが行政統制の基本であるということになる。それゆえ、日本における地方自治体の行政統制の基本としては、地方議会であるということが出来る。しかしながら、その統制の有効性に関しては上述したように、行政国家化した現在、限界がある。地方における民主主義的統制の基幹としての地方議会の統制能力が弱体化しているのである（大森，2000）。

③ 行政のモニタリングとコンプライアンス—内在的責任論—

行政統制・行政責任の観点から、統制能力が弱体化した地方議会を補完する意味でも、行政部内部における統制が重要視されている。内在的責任論の登場である。内在的責任論は、C.フリードリッヒが提唱した責任である¹⁴⁾。内在的責任論の立場から、行政にはモニタリングとコンプライアンスの2つが必要である。外部評価は、「外部」という名称があるが、行政

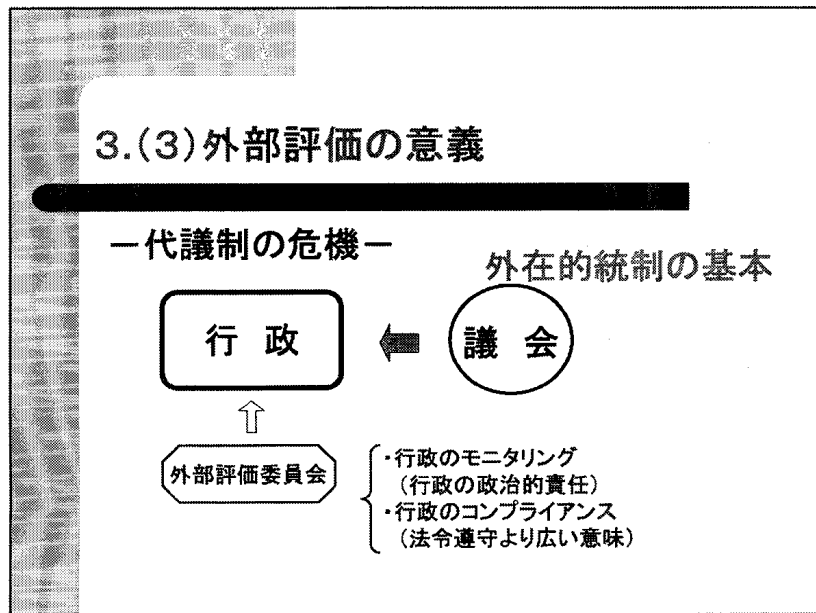
側が設けたという点では、内在的統制の立場に立つ。外部評価は、内在的責任の確保、すなわち行政のモニタリングとコンプライアンスの確保に必要である。

内在的責任論とは、ニューディール以降顕著となった行政権の優越化の時代すなわち行政国家の下で、従来行政に民主的統制を行っていた議会や裁判所の統制が十分に機能しえなくなったのではないかという疑問の上で展開された理論である。議会などの外在的な統制機関に代わり、それらを補い得る行政への民主的統制の手法または行政責任の確保を探究するものであった。フリードリッヒの理論は、行政の積極イメージを前提としたものである。ハーバード大学から刊行された『公共政策』誌に掲載された「公共政策と行政責任の性質」の中の「責任ある行政官とは、技術的知識 (technical knowledge) と民衆感情 (popular sentiment) という2つの有力な要素に応答的な行政官である」との1節に集約されている。政治・行政融合論を前提とした彼の責任論は民衆感情と技術的知識という2つの要素に対応させた形で、市民感情に応答して判断し行動する責任（「政治的責任」）と行政官が「客観的に確立された技術的・科学的な基準に従って判断し行動する責任」（「機能的責任」）からなる。後者の機能的責任は基準に客観性があり、行政機構の内部であっても、その中における外在的問責者がいることに特徴がある。彼は、もしも機能的責任が確保されていなければ、内在的責任論においては単に行政官の心構えや道徳心といった程度のもになってしまうことから、機能的責任の確保を重要視したのである。だが、彼の目指した内在的責任とは、実は、上述したような行政官が自己の良心に従って行動するという、行政官の主観的な「自律的責任」であった。この自律的責任を行政官が確保することによってしか、現代のような複雑かつ専門化した行政活動に対応していくことができないとフリードリッヒは考えていたのである（西尾，1990；今村ほか，1996）。

内在的責任論では、行政のモニタリングとコンプライアンスが問われる。

政治的責任は「市民感情に応答して判断し行動する責任」であることから、行政機関は、市民感情をモニタリングする必要が生じよう。現代の多岐にわたる市民ニーズをモニタリングし、政策形成に反映することが、政策形成の主体である行政に求められることになる。また、行政のコンプライアンスが叫ばれて久しい。ここでのコンプライアンスとは、「法令遵守」という意味よりも広く、法令の遵守を含め、社会的要請への適応とすべきであろう。なぜなら、現代行政国家においては、行政機関は法令などの単なる遵守だけでは足りず、市民ニーズに対応し、適応すべきだからである¹⁵⁾。行政機関の果たす役割が大きいという意味でもある。コンプライアンスは、政治的責任に加え、行政機関の内部においてのさまざまな法令などを遵守することから、機能的責任、さらには自律的責任までも求めることになる。

外部評価委員会は、行政機関が設置する。「外部」という言葉はあるが、位置づけとしては審議会であり、行政機関が設けたものである。そのため、議会からの反発をあげるのである。つまり、外部評価委員会は、行政機関が市民からのモニタリングを行い、行政のコンプライアンスを確保しよう



図－ 2

という趣旨で設けられた機関である(図2)。ことに、中野区では、その色彩が強い。以上の点から、外部評価委員会は、内在的統制の1つとすることができる。中野区では、外部評価委員会が内在的責任の確保のための手段として設置されているといえなくもない。地方自治体における基本的な統制である地方議会の統制力が弱体化している現在、今後、外部評価委員会のような機関が内在的責任の確保の手段の1つとして設けられるならば、ガバナンスの観点からも効果的である。

内在的統制の手段として設置される外部評価委員会の意義は、民主的統制の確保である。行政国家時代の地方自治体において、民主主義の基本であり、外在的・制度的統制を行う地方議会は弱体化している。この地方議会の統制を補う機関として、外部評価委員会の果たす役割に大きな期待をもつことができる。

4. これからの議会と外部評価

これからの地方議会と外部評価について、中野区の実践から学べることは3つある。決算にまで、外部評価の結果を取り入れたことにより、明確になったことである。まず、外部評価の有効活用である。つぎは、議会は行政統制の専門家ということである。最後は、議会の説明責任が重視されるということである。

(1) 外部評価の有効活用

外部評価の有効活用については、外部評価委員会委員の意見も市民の多面的な意見の1つである。たしかに、市民は自分自身の立場により主観的な意見をいう可能性が高い。しかし、これも民意である。議会は民意を集約し、それを実現するという使命を負う。

地方議会においては、いわゆる与党会派の地方議員として、外部評価委

員会の報告のなかには、納得のいかない意見もあるだろう。だが、議会は本来、民意を実現する機能もある。会派には、利益を集約する政党としての機能もある。このことを考慮すれば、外部評価委員会の見解が自分たちの意に沿わないとしても、真摯な態度で受け止めるべきである。

現代においては、多種多様な価値観がある。これらの多元的な意見を集約してこそ、民主主義が実現する。議会は外部評価委員会の存在そのものに疑念を抱くこともある。首長サイドである行政側が設置した機関であるからである。かりにそうであるとしても、外部評価委員会は、中野区の場合を例にとっても、基本的には、市民を含む行政外部の者によって構成されている。

地方議会の外在的・制度的統制が脆弱なものとなっていることを、地方議会自身もまず認めることである。内在的統制である外部評価委員会が地方議会の統制を補完できることを念頭におき、その利用をむしろ考えてほしい。上述したように、外部評価委員会の意見は、中野区においては、地方議会を活性化させることもみてきた。

このように、地方議会は、外部評価委員会の意見は多元的な意見の1つであると考え、政策型のそのかたちを確立するためにも、この意見を利用してほしい。議会における議論も多様な市民目線で活発に行われることがのぞまれる。

(2) 統制専門家としての議会

議会が行政統制の専門家であることは疑義がない。現代国家において、議会の統制力がどれだけ弱体化したとしても、間接民主主義をとるかぎり、議会こそが統制の主体であり、基本である。地方議会の機能として、チェック機能すなわち監視機能が第1にあげられている（加藤，2003）。

このことは、地方議会が住民を代表する機関であり、間接民主制の趣旨からも明らかである。地方議会こそが常日頃から行政を統制している専門

家である。少なくとも、予算の執行をはじめ政策などについて、そのような位置づけをされている（西尾，2001）。地方議会による行政統制は、外部評価委員会の行政評価，すなわち内在的統制よりも，高いレベルでの統制が期待されている。

外部評価を重視することは必要である。しかし，議会は行政統制の基本であり，専門家であることから，外部評価で行われた以上の水準で，行政を統制すべきである。そうしなければ，地方議会の議員報酬・費用弁償が住民の税金によってまかなわれている意味がない。地方議会については，議員報酬なども自治体間によって格差がある。たとえば，政令指定都市と町村の議員との統制能力や知識を比較するのはむずかしい。議員報酬にも10倍以上の差があり，議員活動のみに専念できるかどうか，つまり專業が可能かどうかという問題もある（村松・伊藤，1986；全国市議会議長会，2007）。

このような問題があるにしても，地方議員は住民から選出された選良である。そのことから，行政統制の専門家としての自覚と自負をもち，これからも職務に励んでほしい。実際，地方議員のなかには，公共政策大学院をはじめとした大学院で政策を学び，地域にその知識と知恵を還元しようという方々もいる。このような意識と見識をもった議員の方々には敬意を表する。

(3) 議会の説明責任

最後に，議会の説明責任についていえば，外部評価委員会に対する批判的意見を述べるにしても，肯定的・積極的な意見を述べるにしても，議会には説明責任が求められる。もちろん，地方自治体における議会議員の発言そのものに責任がある。

だが，同じ統制のパートナーに対する意見を述べる場合，協働時代にふさわしい発言とその責任をもつべきである。まさに，ガバナンスの同士と

しての発言が求められる。ガバナンスの同じ主体（アクター）として、行政同様、リーダー的な役割を果たすのが、地方議員である。地方議員の役割、職責を考えると、他のガバナンスの主体の範となる存在である。

外部評価委員会は形式的には市民から構成されている。外部評価委員会は、行政側が組織したという点で完全な市民代表ではないにしろ、市民代表の擬制をとる機関である。この市民代表機関に意見を述べるのである。その場合、市民に対する説明責任と同様に、外部評価委員会に対して行った言動などの責任をとらねばならないだろう。逆に、外部評価委員会委員の報告書の記述にも責任がある。しかし、地方議員と同視することはできない。委員たちは統制の専門家ではなく、行政統制を職業としてはいないこと、報酬（給与）ないし費用弁償も少額であることから、彼らに議員同様の責任を求めることはむずかしい。外部評価委員会委員の責任は、その統制に法的拘束力がないことから、非制度的責任といえる。

それだけ、地方議会議員に求められている責任は重く、特別な位置づけがなされているのである。地方自治体を運営する際に、地方議会はその議案に議決をする。つまり、自治体行政においては、地方議会は政策決定者である。そのメンバーである議員は、行政部を批判するだけでなく、自らが決定したという責務を負っている。彼らは自治体ないし自治体住民に対する責任を取る覚悟もしておく必要がある。

5. おわりに

以上、中野区の実践を例にとりながら、外部評価委員会の取り組みと決算議会の活かされ方をみてきた。中野区の場合、外部評価の結果を決算議会に導入することによって、質疑応答が盛んになり、議会が活性化した。このことは、議会と外部評価のあり方を考える示唆に富むことになった。

とくに、決算議会では、議員における外部評価そのものに対する考え方

の差異が明確に現れたようである。市民感情を反映し、成果主義という強い手段を武器に議論を行う議員、行政側が設置した外部評価委員会に疑問を抱く議員など、今後の外部評価と議会との関係を暗示しているような気がする。しかし、重要なキーワードは、ガバナンスである。このガバナンス時代においては、コーポレート・ガバナンスがそうであるように、組織が健全であるための統制が必要となる。地方自治体も1つの企業ととらえ、行政のビジネス化をうたうNPMの視点により、コーポレート・ガバナンスといわゆるガバナンス（パブリック・ガバナンス）との近接がみられる。

統制を考える際に、議会こそが民主主義をとる国家においては行政統制の根幹である。地方自治体においても同様である。議会が基本的な統制とよばれるゆえんである。この基本的な統制である外在的・制度的統制を行う議会の統制能力は現在弱い。行政国家の進展が原因である。

この弱体化した議会の統制能力を補うために、いくつかの方法が採られなければならない。その1つが、外部評価である。この外部評価は、行政国家に期待される内在的統制ないし内在的責任論にもとづく視点で、行政統制が可能である。外部評価を内在的統制として、議会の行政統制を補完できるかどうかは、基本的な統制とされる議会の姿勢次第である。地方議会は、自らがガバナンスにおける統制の担い手の一番手であることを認識し、専門性を高める必要がある。そして、外部評価に限らず、さまざまな統制の担い手と協力し、行政の肥大化と独走を見張るべきである。

これからの地方議会の役割は、議会自体がガバナンスにおいて何をすればよいのかを認識し、意識することである。その後でなら、専門家としての知識なども習得し、行動できるはずである。約1,900近くある地方議会の今後の活躍に期待したい。

注

- 1) 議会改革を掲げた書籍などの出版物が多くなっている。また、議会関係の日本全国

規模の研究会も活発に活動している。たとえば、江藤（2008）、加藤（2008）などをあげることができる。

- 2) この結果、意欲的な議員などが公共政策大学院などに入学し、学問の世界から知見を得ようという流れがある。
- 3) 地方議会も政策決定の段階で関与していることから、本来、自治体の外部とはいいがたい。現代において、行政国家現象が顕著である。このような行政国家では、対行政部という考え方が強い。また、住民自身も自治体を構成する。このような観点からは、住民参加による評価も本来の意味で「外部評価」ではないという考え方もあることを触れておきたい（坂野，2005：134，141）。
- 4) NPMについては、中邨（2003）に詳しい。ほかにも、NPMについての理論的な解説としては、中邨（1999）、大住（1999）、同（2002）、そして同（2003）などをあげることができる。
- 5) 中野区は、ホームページにおいて、外部評価報告書を公開している（<http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/023/12/m001.html>）。このホームページでは、2001（平成13）年度の行政評価、すなわち2000（平成12）年度の評価結果から、毎年度の行政評価をみることができる。
- 6) 外部評価委員の仕事の概要などは、南島（2004）、坂野（2005）などを参照されたい。外部評価委員のヒアリング、ヒアリングのための準備、さらにこのヒアリングにもとづく報告書の作成などの労力は大変であろう。外部評価委員を増員するのか、あるいは事務局体制を充実させ、恒常的な機関を設けていくかは、区長などの政策的な判断が必要とされよう。
- 7) 以下、外部評価を受け、行われた質疑応答の例をみていく。

「○A委員（無所属）

次に、2004年度決算と行政評価についてお伺いをいたします。

昨年まで中野区の行政評価にかかわっていらした、行政評価の研究者である武藤博己教授は「行政評価というのは大変難しい活動である。なかなか理想的な形態で進めていくことは容易ではない」と、昨年の外部評価報告書の中で述べていらっしゃいます。区の行政評価が決算の資料、主要施策の成果として提出されて2年目となりました。昨年よりは整理されて見やすくなったと思いますが、区民の視点での評価表のわかりやすさという点では、これからも改善を進めていただきたいというふうに思います。

まだ制度自体が確立されていない、発展途上にあるものですから、区が外部評価を導入して3年、行政評価においては全国自治体の先陣を切って取り組みが進められてきました。そして、PDCAのサイクルも完成をさせたということが言えると思

います。各セクションで評価表をつくるに当たっての職員の方々の御努力は本当に大変なものがあったというふうに、その労をねぎらいたと思いますけれども、これまでの取り組みによってどのような成果があったというふうにお考えでしょうか。

○経営改革担当課長

外部評価委員の指摘は、やはり私どもの自己評価だけではなかなか気づきにくい、区民の視点からの指摘が非常に多く含まれております。したがって、改めて区民にとっての仕事はどういうことなのか、区民にとっての価値は何かということを中心に問いかける。そういった仕組みというふうなことで、この行政評価の制度が私どもの仕事の根幹の中に位置付いているというふうに考えてございます。それから、公募委員の外部が入るということで、より顧客に対する意識改革ということも、あわせて職員の中で進んでいるというふうに認識しているところでございます。

○A委員

時間がありませんので、はしる質問もありますけれども、今回、決算の資料としていただいた冊子では、三つの分野のA、そして四つの分野のCなど、分野の総合評価のA、B、Cのランクづけが大変大きな文字で目立ちます。そして、評価された側も複雑な思いや、おっしゃりたいこともいろいろおありなのかなというふうには思いますが、そのAとCの分野のうち、両方から一つずつお聞きをしたいと思います。

武藤教授は、行政評価は政策の手直し、見直し手段であるというふうに述べておられます。政策が本来解決しようとした問題を解決しているかどうかを確認する作業であるから、政策の目的、目標を再確認し、政策の実施手段が適切であるかどうかを再検討する作業だと。だから、目的、目標の位置付けが間違ってしまうと、その後の判断も間違ってしまうと、去年の決算資料となった行政評価報告書に書かれています。

まず、保健福祉分野についてお聞きをしたいと思います。目標、指標について、これは読み上げたいところですが、時間がありませんので割愛させていただきますけれども、大変厳しい評価が行われております。保健福祉分野は、去年の評価表よりも随分といいですか、改善されているんじゃないかというのが私たちの会派の見方なんですけれども、分野自体の自己点検というのはどのようにされたのでしょうか。外部評価との違いをどのように受けとめていらっしゃるのでしょうか。

○保健福祉部経営担当課長

外部評価から厳しい御指摘を受けたところでございます。内容的には、例えば社会福祉協議会の事業を列挙していることが多くて、区として、御指摘のような目標というんでしょうか、何を指すのかというのがはっきりしていないとか、そのよ

うな御指摘をいただいているようなところでございます。今後は、この外部評価の御指摘を真摯に受けとめまして、地域福祉の推進という観点から、施策体系の見直しを行ってまいりたいというふうに考えてございます。

○A委員

事業実績は十分であるのかということについても、福祉サービスの苦情受け付け、いわゆる福祉オンブズマンの現状について、大変厳しい外部評価結果というふうになっております。また、十分な経費節減が行われたのかという点についての評価も、これもまた大変厳しいものが出ている。御本人の課長はよくわかりだと思えますけれども、分野の職員の皆さんはきっと、これだけ働いているのに、なぜこんな評価が出されるのかという思いをお持ちの方もいらっしゃるかもしれません。しかし、やはりここはもう一度、何のための行政評価なのかということ、必要性、重要性について分野の皆さんでしっかりと議論をしていただきたいと思えます。それについての御答弁をお願いいたします。

○保健福祉部経営担当課長

おっしゃるとおり、オンブズマン制度につきましては、その効率性について貴重な叱責をいただいて、厳しい御指摘をいただいているところです。先ほどもお話ししましたが、この分野につきましては、施策というんでしょうか、そういったようなものの組み直しをしていきたいというふうに考えております。そのために御指摘のような職員とも十分に議論をして、見直しを行っていきたいというふうに考えております。

○A委員

16年度の外部評価は18年度の予算に反映させていくわけですがけれども、この評価結果を受けて、福祉オンブズマンについてはどのように検討をするお考えなんでしょうか。武藤博己教授は、利用者の減少については、減少したから廃止だと短絡的に結びつけることが政策評価ではない。設置目的は何であったのか、目的を達成するための手段は適切であったのか、なぜ利用者が減ったのか、利用者をふやす方法はあるのか、そうした問題点を多角的に考えるための手段が、行政評価なのだというふうにおっしゃっています。この福祉オンブズマンの今後について、どのようにお考えでしょうか。

○保健福祉部経営担当課長

御存じのとおり、福祉オンブズマンにつきましては、全国に先駆けて行われたという中野として特色のある制度でございます。ただ、今10年以上たちまして、介護保険制度の導入とか、福祉をめぐる環境もさまざまに変わってございます。したがって、件数は下がっているというところがございます。御指摘のように、なぜ

下がったかとか、あるいはそもそもの目的は何だったのか、そういったものを分析いたしまして、検討していきたいと考えています。

○A委員

はっきりした御答弁をいただけておりませんが、細かい質問は時間の関係でできませんので、また別の機会にこの問題についてはお聞きをしたいと思えます。

昨年の行政評価でも、それから、一昨年指摘されたことがきちんと改善に向けた取り組みにつながっているところもあります。今回Aがついたところですが、これは生活援護分野にお聞きしたいと思えますが、分野の中で行政評価についての認識を深めるための工夫はどのようなことをされているのでしょうか。取り組みについてお伺いをしたいと思えます。

○生活援護担当課長

生活援護業務といいますのは、今まで機関委任事務という性格がございまして、どちらかといいますと私どもは、国とか、都とか、そういったところの指導指示を仰ぎながら仕事をしているというのが現状でした。これが機関委任事務から法定受託事務にかわった段階でも、その職員の仕事に対する考え方ですとか、あるいは意識等にも大きなそういった変化は余り見られない状況がございました。

行政評価が始まりまして、私どもは当初、自分たちの行政評価項目を生活保護の適正実施、これは国から言われているような内容ですので、それを適正に実施すると。それから、被保護者の生活の安定ということを中心に評価項目として挙げてございましたが、外部評価の過程の中で、やはりこれだけではどうもいけないんだなというふうな認識を持ちまして、一つ、自立した世帯数、要するに自立に向けてどう努力していくかということを入れた評価項目の中に入れてございます。

では、具体的にそれをやるためには、行政評価というのは数値化をしていかなきゃなりませんから、どういう取り組みをしなければならないかということを分野内でいろいろ話し合いました、効率的に訪問活動をやったりとか、あるいは、実際どういう被保護者の方をそういう就労自立に向けていくか、そういったものを各担当者レベルで抽出して、それに対して年間でどういうふうに取り組んでいくかを全体で調整したりとか、そういった形をとってございます。

また、昨年度から職員一人ひとりの個人目標というものを設定されましたが、その中に行政評価の評価項目の一つ入れまして、個々の職員にも意識をしていただいで仕事に取り組んでいただくと、そういうふうなやり方をとっております。

それからもう一つ、福祉資金制度も中にあるんですが、これにつきましても、行政評価を受ける段階の中で、やはり今までの福祉資金のあり方で本当にいいのかどうか、それを含めて今現在、行政評価を受けまして、内部で検討しているところで

ございます。

○A委員

時間をかけてお話しいただいたんですけれども、ぜひこういう取り組みがほかの分野にも広がっていったらいいなというふうに思いまして、皆さんにお聞きをいただいたところです。さまざま評価については評価表、外部評価委員の結果がありますので、ぜひ皆さんにお読みをいただきたいというふうに思います。

それから、これを最後の質問にいたします。ことしの行政評価を終えてどうだったのか。先ほども成果というところで少しお話をいただいておりますので、そこもつながると思いますけれども、ことしの行政評価を終えてどうだったのかということ、それから、来年の課題をどのようにとらえているのか。そして、今後についてお話を伺えたらと思います。

○経営改革担当課長

これまでと、それから今後どうかというのは、行政評価の制度のことについてということでお答えさせていただきたいというふうに思います。

課題はまだたくさんあるというふうに考えております。一つは、やはり評価結果をきちんとマネジメントに生かすということは、予算だとか、人事といったところにきちっと組み入れていくということでございますので、それをやはりきちっと機能させなければいけないというふうに考えています。それと、評価の客観性というのはもっと高めないといけないとも思いますし、もう一つは、行政評価は区民に対する行政の説明責任の一つの道具立てでもありますので、その限りでは、区民へのわかりやすさについてさらに追求していかなければいけない、このように考えております。」(『中野区決算特別委員会 総括質疑 議事録』2005年9月30日)

- 8) この点、成果 (outcome) を考える際にも、いくつかの基準がある。たとえば、経済的、効率的、有効的に成果が出されたかどうかである。経済的、すなわち経済性 (economy) とは、同じ効果をあげるのであれば、金額的に安くあげるやり方であったかという基準である。効率的、すなわち効率性 (efficiency) とは、同じ金額をかけたとしても、そのやり方が効率的であったかどうかをみる基準である。そして、有効的、すなわち有効性 (effectiveness) とは、所期の目的をどのくらい達成できたかという基準である。これらは、頭文字がEであるため、3Eの基準といわれる (西尾, 2001)。このような3Eの基準を考慮しながら、成果が判断される。なお、成果とは、投入ないし投入量 (input) ではない。また、その結果、生み出される産出物 (output)、たとえば、道路や公園などのようなものでもない。成果は、それによってもたらされた効果である (今村ほか, 1999)。
- 9) 中野区議会においては、外部評価に対する疑義も提示された。以下、その例をあげ

る。外部評価を前提として、議会の質疑応答が会派を超えて、活発化している。

〔○B委員（自民党）

71ページの1の経営システムの運用管理の外部評価とか出ている。これは行政評価何とかなんとかのやつ。

○経営改革担当課長

ここの経営システムの運用管理というところには、目標を立てて成果を重視する仕事の進め方、PDCAサイクルをきちっとすることと、その評価の仕組みとしての行政評価、それが含まれておりまして、今、議員御指摘の外部評価委員会というのは行政評価の外部評価委員会でございます。

○B委員

ということは、たしか去年、今年度もいただきましたけれども、各部でいろいろな問題点があって、それをA、B、Cとかで評価しているとか、ああいう冊子もこの中でつくるんですか。

○経営改革担当課長

そのとおりでございます。

○B委員

それで、あの評価というか、書いてあることは置いておいて、ああいったものの出し方について当委員会でもいろいろ役所を初め他の方も、本当に役に立つのかどうかということをたしかいろいろ話したんですけれども、その辺の改善点はこの中に入っているんですか。

○経営改革担当課長

18年度どういうふうに評価をしていくかというふうなことは、当委員会からも付帯意見をいただいておりますので、私どもとしては御指摘いただいたことを極力客観的に、より第三者性の高い評価になるように精度を高められたいというふうな御指摘でございましたので、今年度、18年度につきましては、そのことを十分踏まえながら、委員の選考も含めて評価のやり方も検討してまいりたいというふうに考えております。

○B委員

ということは、今の言葉をちゃんと受けると、ことしは今まで出したものと違う、さらに内容が充実したという言い方かどうかわからないけれども、要は今までと違った外部評価委員も任命の仕方も変わってくるし、内容についても今まで私が指摘してきたような資料になるということでのいいの。

○経営改革担当課長

外部評価委員会につきましては、学識経験者と公募の委員で外部評価委員とする

ということは枠組みとしては変わってございませませんが、中の人選につきましては毎年度見直しというふうなことで対応したいというふうに考えております。

評価のやり方につきましては、非常に今までは記述が多過ぎるというふうなことも御指摘あったかというふうに思いますので、そのあたりが簡潔に、何がどう変わったのかというふうなところがわかりやすくなるように、調査票も含めて工夫をしていきたいというふうに考えているところです。

○B委員

わかりました。それはまたその都度出てきたときに判断するというので、変わるというふうに理解してよろしいんですね。わかりました、それであと、この3の組織の活性化のところの、区政目標を効果的に位置付けするために、顧客満足の上を視点として全庁的な活動を推進し、もって高い成果を上げることができる活性化された組織を目指す。これをもうちょっと説明してもらえますかね。

○経営改革担当課長

中野区の私どもがやっている仕事は、区民の満足度を高めるため、あるいは区民にとっての価値を高めるための行政活動でございます。そういったことを実現するために、区民がどうすれば満足するのかというふうな視点を持って、庁内のさまざまな仕事を進めていきたいというふうなこと。そういったことが実現できる組織づくりを目指すという記述の意味でございます。

○B委員

では、この目指すということが目的なの。目指していればいいの、この時点で言う。

○経営改革担当課長

常にそういったことを目指して、きょうよりかあす、あすよりかまたその先というふうな改善が進んでいる。そういう組織の状態であることを目標としているところでございます。

○B委員

だから、目標と成果ってすぐイコールにいつもお話をされているから、PDCAサイクルでもいいんだけど、こういう目指すというと、目指していること自体が目的であって、結果はいいのかな。これでは結果を求めているのかな。顧客満足度が上がるような組織に向かっているならば、それでいいのかな。表現の仕方はね。今言ったことは一個一個思い出せないですけども、区民の顧客満足が向上するのが私たちの仕事だとか、それはちょっと異論はあるけれども、要はそういうことを目指していれば、では、これはもっと言うと、全庁的な問題だから、全庁的にこういうのを取り組む運動をするわけ。言葉ではわかるんだけど、何をするの。もっ

と言うと、印刷費とか消耗品、あとプリントを配ってこういうふうにしろ。おもてなし何とかかんとかコンクールとかもやっているみたいだけれども、それはそれでいいんだけど、要はここは区長室、企画室が何をしたいのか全然見えてこないんですね。講師謝礼で20万円で、そのほか52万2,000円でしょう。講師を呼んでやるのがこのことになるの。このことは何をやるの。

○経営改革担当課長

済みません。具体的なところの内容について触れないで、わかりにくかったと思います。これは今まで、今年度までおもてなし運動というふうな形で、それぞれの職場の中で顧客満足を目指した取り組みを進めるということでやってきてございます。来年度以降も基本的にはそういった全庁的に自分たちの仕事の中で改善することを明確にして、毎年度目標を決めてやっていこうというふうな運動を続けていきたいというふうに考えておまして、そういったものに必要な勉強会の講師謝礼といったものをここでは予算計上させていただいております。全庁的にどこの職場でも取り組む。それを私どもの経営改革推進のところでは一定旗振りというふうなことで、全庁を対象にした、こういった講演会を予定している。そういうような内容でございます。

○C委員（民主党）

今の内大委員の質問に関連してなんですけれども、以前も私、総括で聞いたことがあるんですけれども、学識経験者ってどういう定義なんですか。

○経営改革担当課長

その私どもがお願いしたいという分野における学識、それから他よりも専門的なそういった経験をお持ちの方というふうに私どもは理解してございます。

○C委員

具体的に言うと大学の先生とかですよ、大抵。よくこういうのに学識経験者を審議会とか、あるいは今回の外部評価委員会ですか。なぜ学識経験者を入れるんですか。

○経営改革担当課長

私ども、いろいろ仕事を法の枠組みの中で行っていることもございます。特に今、行政評価につきましては、行政法の観点から、あるいは地方自治法の観点からというふうなことで、より今日的な自治体がどうあったらいいのかというふうなことで、いろいろ専門的に御研究されているというような方のアドバイスをいただきながらということで、大学の教授、結果としてそういった方々をお願いするということになっているというふうに思っています。

○C委員

そういう方というのは中野区民であったり、中野区のことを詳しい方なんですか。

○経営改革担当課長

場合によっては中野区民ではなくても、中野区のことを御自分の研究テーマとして取り上げたというふうなことがおありの方もおいでになったというふうに思っております。それから、学識経験者の中では、最近私ども大学の教授以外にも、経営の専門的な方というふうなことでは、それ以外の方も委嘱をさせていただいているという経緯がございます。

○C委員

以前にも言ったんですけれども、よく言われる公の仕事を民間にとかいうことで、企業経営者とか、そういったことを入れることは私は大賛成です。ただ、やはり何でもかんでも大学の先生を入れて、彼らの場合、すべてがそうだとは言いませんけれども、彼らは持論を振りかざすことはあっても、どこまで社会性があるのかとか、一般的に社会的にどの程度の評価を受けているのかということもきっちりと検証された上でないと、結局は出てきた文章の中で、みずからの世界で文章をつくり上げてくるから、我々だってわかりにくい部分もあるし、そんなにあなたに偉そうなことを言われる覚えはないよというような、そういう文章になってしまうんだと思うんです。ですから、そういったあたりの選考を、昨年決算でああいう意見もつきましたので、ぜひ御検討の上、まだ評価委員は決まっていらないですよ。ぜひ厳重な検討をしていただきたいと思います。要望にしておきます。

○D委員（無所属）

C委員の御発言ですけれども、私も傍聴していて、かなり経営の観点から入られた委員の方が割と厳しくさまざまな御指摘をされて、いわゆる経営の観点からされているのかなというのを感じましたので、その辺の観点を持つ方を選ぶということは意義があることだなというふうに、再度私の方からも要望しておきます。

それとあと、同じように外部評価のやり方についてのことなんですけれども、昨年も決算のときにさまざま議論された中で、外部評価委員の評価結果ということを別冊で出されるというのはまた一つあると思うんですが、それにプラスして、その外部評価結果に対して区はどう考えるのか。いわゆる区の考え方を書いて、それを議会に出したらどうかというふうな御議論もあったかと思えます。

それで、今後予算議会の前に、毎年そうですけれども、その外部評価結果を受けて、来年度改善をどうするのかということを示される冊子が2月に出てきますよね。昨年よりも今度の方が非常にわかりやすい記述に少なくなっているのかなと思うんですけれども、区の考え方と改善点が出ていますよね。改善点を出していくというのは結構期間がかかる問題だと思うんですが、区の考え方というところをもう少し早

めていただいて、決算の時期に出してくる外部評価結果のところに区としてどう考えるのかということを入れておいていただくというのは、例えばこちらからそのものを客観的に見るときに、その一つの区の考え方というのが、これに対してどう考えるんですかと聞かなくても、ここに書いてあるということでもわかり、またそれも参考にしながら議論を進めることができると思うんですけれども、そういうふうな改善をすることというのはできるんでしょうか。

○経営改革担当課長

行政評価に取り組む時期を年度の当初からということで、従来の着手の時期より早めて18年度スタートさせる予定でございます。それは今、委員が御指摘いただいたように決算のときにお示しする資料の中に、外部評価が評価の御指摘をするんですけれども、それについて区はどう考えるかというふうなことをきちっと明記して提出したいというふうに考えているところでございます。」(『予算特別委員会 総務分科会 議事録』2006年3月6日)

上のD委員(議員)の質問にある「昨年も決算のときにさまざま議論された」という点に関しては、2005年の決算特別委員会の質疑で、2004年度の決算の認定にあたり、次のような意見が付帯意見として、議会から賛成多数でつけられている。

「認定第1号(一般会計歳入歳出決算)に対する意見

1 今議会に提出された主要施策の成果(別冊)の行政評価結果の記述に不適切と思われる箇所が散見される。このことは行政評価結果の信頼性を損ないかねない。作成にあたっては行政評価制度の趣旨に添い客観的、合理的な報告となるよう努められたい。」

- 10) 条例案を含む地方議員提出による議案件数は、首長(行政サイド)には及ばない。たとえば、2006(平成18)年、市議会議員提出による案件は全市で11,516であるのに対し、市長提出の案件は全市で122,811であった。つまり、市議会議員提出の案件は、市長提出の案件の約9%ということになる(全国市議会議長会、2007:17, 19-21)。
- 11) 外在的統制の例としては、議会や裁判所による統制、圧力団体・抵抗団体の行動、職員組合との交渉、マスコミの報道などをあげることができる。また、内在的統制の例として、会計検査院・人事院等の官房系統組織による統制、大臣による執行管理、上司の職務命令、職員組合の要望・批判、同僚職員の評価・批判、そして自己規律などをあげることができる(西尾、2001;村松、1999)。
- 12) 制度的統制の例として、議会・裁判所、会計検査院・人事院等の官房系統組織による統制、大臣による執行管理、上司の職務命令などがある。非制度的統制の例としては、圧力団体・抵抗団体の行動、職員組合との交渉、マスコミの報道、職員組合

の要望・批判, 同僚職員の評価・批判, 自己規律などをあげることができる(西尾, 2001; 村松, 1999)。

- 13) ギルバートのマトリックスを日本にあてはめたものは, 以下のものである(西尾, 2001; 村松, 1985; 村松, 1999)。

	外 在 的 統 制	内 在 的 統 制
制度的統制	議会による統制 裁判所による統制 (オンブズマン制度)	会計検査院・人事院等の 官房系統組織による統制 大臣による執行管理 上司の職務命令
非制度的 統制	諮問機関の要望・批判 圧力団体・抵抗団体の行動 職員組合との交渉 マスコミの報道	職員組合の要望・批判 同僚職員の評価・批判 自己規律

- 14) フリードリッヒの内在的責任論に対し, 外在的責任論を展開したのが, イギリスの学者H. ファイナー (Finer, Herman) である。彼は, 母国であるイギリスの伝統的な議会主義の立場から議会などの行政外部からの行政への制度的な統制を重視した。彼によれば, 行政の責任は, 行政の側における議会などの外在的機能の間責に対する説明あるいは回答の可能性こそその本質であるというもの(外在的責任論)という。ファイナーの外在的責任論は政治・行政二分論から導き出される責任論である(西尾, 2001; 村松, 1985)。
- 15) コンプライアンス (compliance) は, 「法令遵守」と訳されることが多い。しかし, この語の母国であるイギリスでは, 不文法主義であり, 判例や慣習などの積み重ねが法令として扱われることになる。この意味では, コーポレート・ガバナンスのなかで, コンプライアンスは, 法令の遵守を含め, 社会的要請への適応であるとされることもあり, 法令遵守よりも広く, 解釈してよいと考える(郷原 (2005) など参照)。

参考文献

- 足立忠夫 (1971) 『行政学』 日本評論社。
- 足立忠夫 (1990) 『行政サービスと責任の基礎理論』 公務職員研修協会。
- 五十嵐敬喜 (1994) 『議員立法』 三省堂。
- 江藤俊昭 (2004) 『協働型議会の構想』 信山社。
- 江藤俊昭 (2008) 『図解 地方議会改革—実践のポイント100—』 学陽書房。
- Finer, H. (1941) "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, Vol.1.
- Friedrich, C. J. (1940) "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility,"

- Public Policy* I. Cambridge, U. S. A.; Harverd University Press.
- 藤原範典 (2006) 『自治体経営と議会—改革への理論と実践—』 ブレーン出版。
- 郷原信郎 (2005) 『コンプライアンス革命—コンプライアンス=法令遵守が招いた企業の危機』 文芸社。
- 郷原信郎編 (2006) 『企業法とコンプライアンス』 東洋経済新報社。
- 本田弘 (1994) 『現代行政の構造』 勁草書房。
- 原田尚彦 (2001) 『地方自治と法のしくみ (全訂三版)』 学陽書房。
- 今村都南雄・武藤博己ほか (1996) 『ホーンブック・行政学』 北樹出版。
- 今村都南雄・武藤博己ほか (1999) 『ホーンブック・行政学・改訂版』 北樹出版。
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝 (2000) 『政治過程論』 有斐閣。
- 自治体問題研究所編 (2007) 『ここから始める地方議会改革』 自治体研究社。
- 神原勝 (2008) 『自治・議会基本条例論』 公人の友社。
- 片岡寛光 (1976) 『行政国家』 早稲田大学出版会。
- 片岡寛光・奥島孝康編 (1994) 『アメリカの政治』 早稲田大学出版会。
- 加藤幸雄 (2005) 『新しい地方議会』 学陽書房。
- 加藤幸雄 (2008) 『市町村議会の常識』 自治体研究社。
- 松下圭一 (1971) 『シビル・ミニマムの思想』 東京大学出版会。
- 森田朗編 (1988) 『行政学の基礎』 岩波書店。
- 森田朗 (2000) 『改訂版・現代の行政』 放送大学教育振興会。
- 村松岐夫 (1985) 『新版・行政学講義』 青林書院。
- 村松岐夫・伊藤光利 (1986) 『地方議員の研究』 日本経済新聞出版社。
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』 東京大学出版会。
- 村松岐夫 (1999) 『行政学教科書』 有斐閣。
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊著 (2001) 『日本の政治 [第2版]』 有斐閣。
- 武藤博己編著 (2000) 『政策形成・政策法務・政策評価』 東京法令出版。
- 南島和久 (2004) 「政策評価と自治体経営改革—制度設計から制度運用へ」 武藤博己編 『自治体経営改革【自治体改革◆第2巻】』 ぎょうせい。
- 中邨章編 (1985) 『日本の政策過程』 梓出版。
- 中邨章 (1991) 『アメリカの地方自治』 学陽書房。
- 中邨章 (1999) 「『ガバナンス』の時代と行政改革—パラダイム・シフトへの展望—」 日本行政学会編 『年報行政研究34—行政と改革—』 ぎょうせい。
- 中邨章 (2002) 「行政学の新潮流」 『季刊行政管理研究』 96号。
- 中邨章 (2003) 『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM・市民社会—』 芦書房。
- 中野実 (1992) 『現代日本の政策過程』 東京大学出版会。

- 西尾勝（1975）『権力と参加』東京大学出版会。
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西尾勝（2001a）『分権型社会を創る—その歴史と理念と制度—〔分権型社会を創る①〕』ぎょうせい。
- 西尾勝（2001b）『行政学〔新版〕』有斐閣。
- 野村稔（2003）『地方議会 改革宣言—実務のプロが教える成功のポイント—』ぎょうせい。
- 大石眞（2001）『議会法』有斐閣。
- 大森彌（2000）『〔分権型社会を創る③〕時代の首長と議会—優勝劣敗の代表機関—』ぎょうせい。
- 大森彌（2002）『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい。
- 大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリックマネジメント—理念・ビジョン・戦略—』日本評論社。
- 大住荘四郎（2002）『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践—』日本評論社。
- 大住荘四郎（2003）『NPMによる行政革命—経営改革モデルの構築と実践—』日本評論社。
- Pierre Jon. and Peters, B. Guy（2000）. *Governance, Politics and State*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W.（1997）. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- 坂野喜隆（2005）「地方自治体改革のゆくえ—外部評価を手掛かりとして—」『政治学研究論集』22号。
- 坂野喜隆（2007）「都市内分権におけるコミュニティ・ガバナンス—住民自治拡充のための制度設計—」『政治学研究論集』25号。
- 佐々木信夫（1990）『都市行政学研究』勁草書房。
- 佐々木信夫編（2000）『現代行政学』学陽書房。
- 佐々木信夫（2000）『自治体の公共政策入門』ぎょうせい。
- 曾我謙吾・待鳥聡史（2007）『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- Stoker, Gerry（2003）. *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- 手島孝（1969）『現代行政国家論』勁草書房。
- 東京市政調査会（1996）『都市議員の研究—全国市・区議会議員アンケート調査報告書

一』。

辻清明（1966）『行政学概論・上巻』東京大学出版会。

辻清明（1969）『新版・日本官僚制の研究』東京大学出版会。

辻山幸宣・今井照・牛山久仁彦（2007）『自治体選挙の30年』公人社。

牛山久仁彦（2004）「自治体政府と都市内分権—分権時代に求められる参加・協働と都市行政—」武智秀之編『都市政府とガバナンス：中央大学法学部政治学科50周年記念論集』中央大学出版部。

山谷清志（1991）「行政責任論における統制と倫理—学説史的考察として」『修道法学』13巻1号。

全国市議会議長会（2007）『平成19年度 市議会の活動に関する実態調査結果（平成18年1月1日～12月31日）』。

第2次地方（町村）議会活性化研究会（2006）『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策—あるべき議会像を求めて—』全国町村議長会。