

## 第5章 板橋区の行政評価の実施状況と課題

### 1. 板橋区行政評価制度の概要

#### (1) 行政評価の導入経緯

板橋区では、平成13年3月に策定した「再生経営改革推進計画」の中で、区政経営の新たな視点として「情報公開による透明性・信頼性の確保」、「行政の客観的評価の確立」、「区民参加と新たな公私の役割分担の確立」を掲げた。

この視点に基づき、平成13年9月に行政評価システムを構築し、区民の視点にたつて行政活動を評価するとともに、その結果を行政活動に反映させることとした。

#### (2) 行政評価の定義・目的

行政評価は、計画 (PLAN)、実施 (DO)、評価 (SEE)、計画 (PLAN)・・・と循環するいわゆる「PDSサイクル」による経営の評価の部分に位置付けられる。

行政活動の結果「どのような成果があったか」に着目し、これを客観的な数値で表して評価し、次の行政活動の改善につなげることが行政評価の大きな要素であると考えられる。

そこで板橋区では行政評価を、次のように定義した。

#### 行政評価とは

施策や事務事業の目標や成果を数値など区民にわかりやすい形で示し、達成状況を行政及び外部評価機関が評価・検証し、評価結果を区民に公表するとともに、予算執行や計画策定、事務事業の見直し等に反映させていくこと。

また、板橋区において行政評価を導入する目的は次のとおりである。

### 行政評価の目的

- 1 施策・事務事業の情報を詳細に公表することにより、区民の行政参加を促進する。
- 2 成果重視の評価を行うことにより、行政サービスの質の向上を図る。
- 3 職員の経営意識、改革意識を向上させる。

### (3) 行政評価の対象

板橋区の行政評価の対象は、施策及び事務事業である。

ここでいう施策、事務事業は概ね次のように整理される。

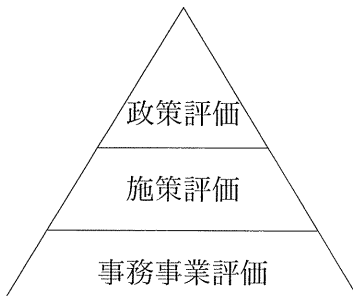
施策とは、「特定の行政課題に対応するために立案された基本的な方針である政策を実現するための具体的な方策」をいう。

施策には、板橋区の行政活動により達成される部分と、国や都の活動、民間の活動等により達成される部分とが混在している。

施策評価は、行政活動以外の面にも焦点をあてるが、その目的は、施策の方向、具体的方策が施策目的に合致しているかどうかという施策の改善とともに、区民に対し区の目指すところを説明し、区民参加につなげることにある。

事務事業は、上記のような施策目的を実現するために、区が直接行う行政活動である。事務事業評価の結果に基づき、当該事務事業の存廃も含め、改善につなげていく。

一般に行政評価は対象によって次のようなピラミッド型に類型化される。



「政策評価」；政策を実現するための戦略に沿って社会的指標を設定し、評価すること。

「施策評価」；政策を実現させるための施策体系に沿って、各々の施策について成果指標を用いて評価すること。

「事務事業評価」；施策目的を達成させるための個々の事務事業について、コストや活動指標、成果指標等を用いて評価すること。

なお、政策評価の実施については、事務事業評価の状況をみながら今後検討する。

#### **(4) 評価のための施策体系及び評価対象事務事業**

##### **ア 評価のための施策体系**

行政評価は、施策評価及び事務事業評価を行う。施策項目は、「板橋区中期総合計画」の小項目に基づき作成し、この施策体系にそって施策評価を実施している。当初、平成14年度に実施した際は、中期総合計画の中項目を対象としていたが、平成15年度からは、事務事業との関連が密接な小項目を対象とするよう変更している。

評価対象施策数は、80施策である。

(別表1「評価のための施策体系」参照)

##### **イ 評価対象事務事業**

事務事業は、施策体系に分類された470事務事業であるが、そのすべてを評価するのではなく、一定の視点から、評価する事務事業を選定するものとしている。

なお、事務事業は、予算の事業コードを基本単位として捉え、いくつかの項目を除外し、施策の意図を達成する手段として施策の下に分類・整理している。除外した項目には次のものがある。

- ・ 議会費（区議会の活動はもともと行政評価の対象から除かれている。）。
- ・ 人件費、委員会費用弁償、特別会計への繰出金など、事務事業と認められないもの。

なお、各事業の人件費は別に算出し明記している。

- ・ 純粹に庶務的な経費。

- ・ 税務事務、戸籍事務、選挙事務（啓発事務を除く）など直接、区が施策を展開する上で関係が希薄なもの。
- ・ 文書管理事務、会計事務、財産管理事務など内部管理的な事務。

なお、施設維持管理経費は、当該施設のあり方を評価する観点から施策体系に組み込んでいる。

## （５）行政評価の手順

ア 事務事業実施期間終了後、各主管課において施策、事務事業ともに一次評価を行う。施策については、施策担当課長を中心に一次評価のとりまとめを行う。

なお、板橋区においては、事前評価は行っていない。

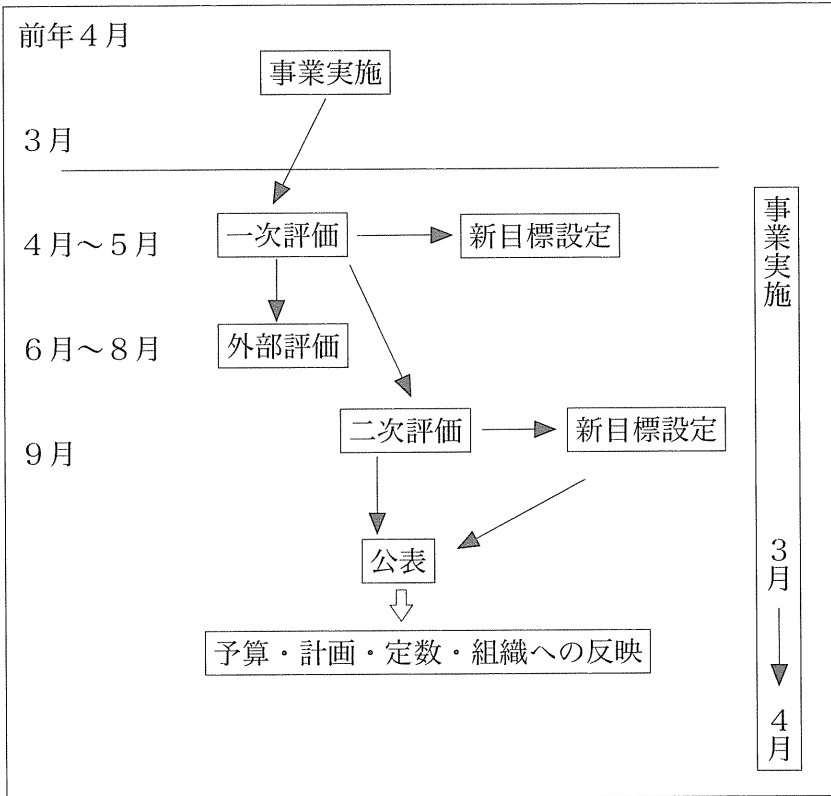
イ 一次評価結果を外部評価に付す。

ウ 一次評価と外部評価の結果を踏まえ、板橋区経営刷新本部で二次評価を決定する。

エ 評価結果は、区民に公表し意見や要望を受け付け、新たな目標の設定や事務改善に結びつける。

オ 事業の存廃も含め事業執行に反映させるとともに、計画策定、予算編成、定数管理、組織管理等に活用する。

## 評価の簡単な流れ



### (6) 外部評価の導入

評価の主体が行政内部だけの行政評価は、評価のための評価に陥りやすい。行政活動の目的やプロセス、成果等を公開し区民に説明することによって、住民の行政活動に対する理解を深め、行政への区民参加を促進し、また、行政活動の改革につなげていくことが重要である。したがって、行政評価にいかに関与するかが行政評価の成功の鍵といえる。

このような観点から、区の職員以外の第三者による評価を取り入れることにより、客観的かつ公正な評価を確保し、区民の立場に立った評価とするために、板橋区行政評価委員会が設置されている。

### 板橋区行政評価委員会の概要

- 構成：学識経験者5名一般公募区民1名の計6名で構成
- 職務：1・板橋区行政評価システムそのものの評価  
2・一次評価結果を専門家、区民の立場で評価
- 評価時期：一次評価と二次評価の間（6月～8月頃）に行う。
- 任期：2年

なお、外部評価の実施に際しては、特定課題を選定するなど、対象を絞って実施し、評価のための時間の確保など外部評価の効果的な運営に努力している。

## （7）評価の方法

評価は、「施策評価表」、「事務事業評価表」により、一次評価（所管部による評価）→外部評価→二次評価（区経営刷新本部による評価）の順で行われる。

### ア 施策評価

- ・施策の目的を明らかにするため、「対象」及び「意図」を明確に記入する。
- ・施策の意図に対し、どれだけの成果が挙げたかを明らかにするために、「成果指標」を設定し、その指標が現在どのような数値で、将来どうなることが望ましいのかを数値で示す。
- ・施策目的は、区の活動だけでは達成されないものも多いことから、国や都などそれぞれの主体の寄与度を分析する。
- ・現状の水準、背景、課題等を明らかにする。
- ・施策目的達成のための手段としての事務事業を、それにかかるコストとともに明示する。これにより、施策全体のコストを算出する。

以上の項目を事前公表の際に明らかにし、評価の段階で、次の項目を記入する。

- ・指標の年度末における実績数値を記入し、計画数値に対し、達成か未達成なのかを表示する。
- ・施策の今後のありかたについて、展開方針を「拡充」、「維持」、「縮小」のいずれかを選択し、説明を付す。なお、拡充・縮

小のいずれでもないが、改善すべき場合は、「維持」を選択の上、改善にかかる展開方針を記載する。

## イ 事務事業評価

- ・基本的には施策評価と同様であるが、実際に何を行ったかを明らかにする「活動指標」や事務事業の「対象数」を記入する。
- ・事務事業にかかる人件費や事業費等を細かく表示することにより、コスト分析を行う。
- ・当該年度の評価を、指標の達成度により明らかにするとともに、目的妥当性、有効性、効率性、代替性などの観点から評価する。
- ・今後の事業のあり方を、現状維持、拡充、縮小、改善、廃止、統合により表示し、改革の方向を明らかにする。

## (8) 指標について

### ア 評価指標の意義

行政活動を評価するための指標には、成果指標と活動指標の2種類がある。

従来は、行政活動を、どれだけの経費をかけて、どれだけのサービスを提供し、あるいはどれだけの施設をつくったかという、活動指標により評価してきた。しかし、これらは行政が行った活動の量を示すものであり、区民にとってどのような成果が挙げられたかを把握するものではなかった。

行政評価は、行政活動を区民にとっての成果（アウトカム）に着目して行政活動を見直すものである。これを客観的な数値で表したものが成果指標である。これは、施策や事務事業が何を目的として実施しているかという「意図」に対応して設定されるもので、その実現の度合いを表すものでなければならない。

また、成果指標を設定することにより、行政評価を行うに際し、次のような効果が見込まれる。

- ・区民にわかりやすい評価となる。
- ・客観的な評価となる。

- ・成果を指標として数値化することにより、成果重視の行政経営に取り組むことができる。

## イ 指標の事例

指標の事例・・・その1
事業名 ; 歩道の設置
活動指標 ; 歩道の設置・延長 (m)
成果指標 ; 歩行者の交通事故件数 (件)

指標の事例・・・その2
施策の意図 ; 商店街の活性化
事業名 ; 空き店舗活用事業 (空き店舗入居者助成制度を実施)
事業の意図 ; 空き店舗の解消
↓
施策の成果指標 ; 「商店街の売上」や「商店街への来客数」
事業の活動指標 ; 「助成件数」
事業の成果指標 ; 「空き店舗数 (目標は減少)」
「空き店舗活用度 (空き店舗活用件数 ÷ 空き店舗数)」

## ウ 成果指標設定の留意事項

- ・目的を明確にし、成果を表すものであること。  
 施策・事業の目的 (誰・何を対象に、どうしたいのか) に着目し、これを端的に表すことのできる指標を設定すること。  
 また、住民にとってどれだけの効果が上がったのかという「成果」を表すものであること。
- ・区民や事業対象者の意見を参考にすること。  
 区民の意見や満足度を参考にすることが重要である。アンケートやインタビューなど、いろいろな方法を用い、行政の独善とならないようにすること。  
 施策評価においては、区民意識意向調査結果を参考にすること。
- ・数値化すること。  
 データが取りやすいか、毎年取れるか、指標は単純なものか、



正確な測定ができるか、経年変化が把握可能か等に留意し、指標を客観的な数値で表すこと。

- ・区民にわかりやすいものであること。  
誤解を生むことなく、明快であること。
- ・常に改良を重ねること。
- ・データ収集に費用があまりかからないこと。
- ・行政活動以外の外部要因が、数値の変動に大きく影響しないこと。

## エ 数値設定の留意事項

- ・根拠を明らかにすること。  
数値の算出方法を明確にすること。調査の方法、算出式等、どのように指標数値を出したかを明らかにすること。特に、割合で示す場合は分母と分子が何であることを明確にすること。また、目標数値を設定した根拠を明確にすること。
- ・数値で表すこと。  
目標は数値で示すこと。「結果により評価する」という目標の立て方は好ましくない。  
また、目標数値は、極力数値が増加するものを選択することが望ましいが、削減効果を成果とする指標、現状維持を相当とする事務事業にあつてはこの限りではない。
- ・実現可能な数値であること。  
達成が不可能なほど高い数値や、簡単に達成できてしまうような低い数値ではなく、行政の努力の結果として達成が可能なレベルの数値を設定すること。
- ・目標年度を明確にすること。  
いつまでに達成するのかという期限を明確にする。

別表 1 行政評価のための施策体系

	施策No.	施策名	事務事業数
政策 1	資源循環型社会の形成と環境問題への対応		
	1～1	環境に配慮した意識の醸成	9
	1～2	適正な清掃事業の執行	13
	1～3	リサイクルの推進	8
	1～4	大気汚染対策	3
	1～5	水の保全	3
	1～6	その他の公害対策	2
	1～7	魅力ある公園の整備	4
	1～8	緑化の推進	10
	8	小計	52

	施策No.	施策名	事務事業数
政策 2	生涯を通じた健康・福祉と少子化対策		
	2～1	健康づくりの推進	14
	2～2	地域医療の確保	3
	2～3	成人保健の充実	10
	2～4	母子保健の充実	9
	2～5	精神保健の充実	9
	2～6	食品衛生の確保・向上	1
	2～7	環境衛生の確保・向上	1
	2～8	医事・薬事の充実	1
	2～9	動物・ペットの保護管理	1
	2～10	感染症の予防	7
	2～11	公害保健福祉の充実	8
	2～12	介護予防の推進	3
	2～13	介護保険事業の充実	4
	2～14	福祉のまちづくり	1
	2～15	福祉を支える人づくり	4
	2～16	社会参加の促進	13
	2～17	高齢者福祉の充実	6
	2～18	高齢者在宅介護の支援	19
	2～19	高齢者通所施設の整備	1
	2～20	障害者福祉の充実	14
	2～21	障害者在宅介護の支援	14

	2～22	児童福祉の充実	13
	2～23	子育て支援の推進	7
	2～24	青少年の健全育成	2
	2～25	生活基盤の安定	16
	2～26	苦情・相談への対応	4
	26	小計	185

	施策No.	施策名	事務事業数
政策3	地域経済の活性化・中小企業の振興		
	3～1	産業環境の整備	11
	3～2	生産環境の向上	1
	3～3	新しいリーディング産業の育成	4
	3～4	商業の活性化の促進	11
	3～5	個性ある商店街づくり	2
	3～6	都市型農業の振興	3
	3～7	農地の保全と活用	3
	3～8	勤労者福利の充実	3
	3～9	自立する消費者の育成	4
	9	小計	42

	施策No.	施策名	事務事業数
政策4	教育文化の充実と青少年の健全育成		
	4～1	教育内容の充実	10
	4～2	教育施設の整備	4
	4～3	教職員研修の充実	1
	4～4	地域との連携の推進	1
	4～5	教育相談・不登校対策の充実	4
	4～6	教育環境の整備	11
	4～7	幼児教育の推進	5
	4～8	障害児教育の充実	3
	4～9	生涯学習の機会の拡充	3
	4～10	生涯学習の場の確保	5
	4～11	生涯スポーツの振興	12
	4～12	コミュニティ活動の活性化と支援	6
	4～13	コミュニティ活動の場の確保	6
	4～14	観光・自治体交流の推進	3
	4～15	国際交流の推進	1

	4～16	平和意識の啓発	2
	4～17	文化事業・施設の充実	7
	4～18	文化財の保護	3
	4～19	男女平等意識の啓発	5
	4～20	男女平等参画の推進	2
	20	小計	94

	施策N o.	施策名	事務事業数
政策5	開かれた区政とIT（情報技術）革命への対応		
	5～1	区民参加のまちづくり	4
	5～2	開かれた行政の推進	9
	5～3	自治権の拡充	3
	5～4	総合的・効率的行政の推進	11
	4	小計	27

	施策N o.	施策名	事務事業数
政策6	防災まちづくりの推進		
	6～1	災害に強い都市の形成	6
	6～2	治水対策の推進	2
	6～3	総合的防災対策の確立	8
	6～4	交通安全対策の推進	4
	6～5	放置自転車対策の推進	2
	6～6	防犯意識の醸成	3
	6～7	地域特性に応じた市街地整備	15
	6～8	道路の維持管理	10
	6～9	道路の新設	2
	6～10	河川・橋りょうの維持管理	3
	6～11	公共交通網の整備	2
	6～12	公共住宅の供給	6
	6～13	豊かな住まいへの支援	7
	13	小計	70

	80	合計	470
--	----	----	-----

## 2. 板橋区へのヒアリング結果

### はじめに

2004年11月19日、板橋区役所において、政策評価の実際を知るべく、業務の担当者に対するヒアリングを行った。分科会の議論の際に、現場の雰囲気に関する研究員の共通理解を形成しておくことは重要であると考え、その機会を作ったわけである。その概要を以下に記し、そこから浮かび上がった問題点について、分科会で行った議論を紹介したい。

#### (1) 概要

今回は、板橋区総務課ボランティア・NPO系の担当者から、「ボランティア・NPO活動推進」を題材に、ヒアリングを行った。ヒアリングは、評価表を参照しながらの説明、研究員との質疑応答の二部構成で行われた。以下では、アで説明の部分を、イで質疑応答の部分をまとめて行く。

#### ア 評価表を用いた説明

まず、我々は、事務事業評価表 [別紙1、2]、二次評価個別表 [別紙3] を参照しながら、当該事業の概要、評価表の読み方について説明を受けた。以下に、別紙として両者を掲げておく。

## 板橋区事務事業評価表(平成15年度)

No.	049	事務事業名	ボランティア・NPO活動推進				2-2-1-12-1		
担当課係	総務課ボランティア・NPO係		電話番号	3579-2058	担当者氏名	榎本一郎			
基本計画での位置	政策名	開かれた区政とIT(情報技術)革命への対応		施策名	区民参加のまちづくり				
I 事務事業の概要(開始年度: 15年度)									
対象	1	(事業の対象となるヒト・モノ) 社会貢献活動を行う区民、NPO(NPO法人、ボランティア団体、社会貢献活動団体)			(1) 対象数 ① 板橋区民 521,615人 (区全体の世帯数及び人口表 15.4.1現在)				
	2	(事業の概要) ボランティア・NPO活動が活性化するようなシステムの構築と、ボランティア・NPOと行政が協働できるシステムを構築する。			(2) 活動指標名 ① NPO法に基づく、NPO法人の団体数 ②				
	3	(この事業によって対象をどのようにしたいか) ボランティア・NPOと行政が連携をとりながら協働の関係を築き上げ、各々の特性を活かした社会サービスを提供していく。(公私の役割分担など)			(3) 成果指標名 ① 板橋区との協働事業 ②				
II 事務事業を取り巻く環境									
1 事業に影響を及ぼす環境の変化(どう変わったか)			3 区民意見等の状況(アンケート調査や個別要望等) 近年のNPO活動の活発化に伴い、法人設立に関する相談(ただし法人の認証機関は東京都又は国(内閣府))が増加している。						
2 今後の予測(どうなるか) NPO法人に対する国の税制優遇措置が改善されれば、NPO法人の団体数は飛躍的に増加するものと予想される。			4 国・他自治体・民間等における同一(類似)事業との比較 東京都生活文化局(NPO法人の認証、協働の推進)、板橋ボランティアセンター(ボランティアに関すること)、東京ボランティア・市民活動センター(ボランティア・市民活動に関すること)						
III 事務事業の目標と実績									
対象と指標数値	(1) 対象数 (2) 活動指標 (3) 成果指標	①	人	平成11年度 過去の実績値	平成14年度 実績	平成15年度 計画		平成16年度 計画	平成17年度 目標値
		②		508,245	517,390	521,615	521,615	522,588	533,000
		①	団体	10	45	60	75	90	100
業務量	①	事業	調査実績なし	129	200	144	200	300	
		②							
		①	正規職員(人)	1	1	1	1	1	
所要経費	②	再雇用・再任用職員(人)	0	0	0	0	0		
		非常勤職員等(延日数)	0	0	0	0	0		
		人件費換算額(千円)	7,321	7,301	7,221	7,053			
③	①	人件費を除く事業費(千円)	2,292	2,138	1,948	1,786			
		総事業費(千円)	9,613	9,439	9,169	8,839			
		特定財源(千円)	国支出金						
④	②	都支出金			1,700	1,524	1,200		
		その他							
		差引一般財源(千円)	9,613	7,739	7,645	7,639			
4 単位あたりコスト(円)	単位名	板橋区民(人)	19	18	18	17			
	単位名								

No.	049	事務事業名	ボランティア・NPO活動推進						
IV	対象と指標の達成状況と評価		(1) 対象数	(2) 活動指標	(3) 成果指標				
			①	①	②	① ②			
1	目標値からみた達成率(%)	97.9		75		48			
2	計画値からみた達成率(%)	100		125		72			
3	指標の達成度に対する評価 (未達成の場合は、その理由)	NPO法人の認証数は、計画値数を上回り飛躍的に伸び、区内の市民活動は益々活発化している。なお協働事業の数値は、平成14年度実績よりも、平成15年度実績では32事業増えたが全体の増減では、15事業の増加にとどまった。							
V	目的妥当性・有効性・効率性・代替性評価								
1	上位の施策に貢献しているか	いる・いない							
<理由>	区としては、区民、NPO(NPO法人、ボランティア団体、社会貢献活動団体)を支援することで、一層の区民参加と新たな区民サービスやまちづくりを実現することができ、また、新たな公私の役割分担を確立することは、影響が高いものと考えられる。								
2	区が行う必要はあるか	ある・ない							
<理由>	行政のスリム化が検討される中で、区民の求めるサービスを提供するために新たに区が業務を増やすのではなく、NPOを含む民間ができることは任せていくことが必要であり、そのパートナーとしてのNPOの支援及び協働は不可欠である。								
3	事業成果を向上させる可能性はあるか	ある・ない							
<理由>	ボランティア・NPOとの協働により、区民の多様なニーズに対し、きめ細かなサービスの提供が可能となる。またその活動範囲の多様化によって、経験豊かな高齢者や主婦などの活躍の場が広がり、雇用機会の拡大や地域経済の活性化への寄与も期待される。								
4	同じ目的(対象・意図)をもつ他の事業はあるか	ある・ない							
<内容>									
5	対象の拡大や、限定・縮小することはできるか	できる・できない							
<理由>	NPOの支援については、広角度であるべきものであるため、団体の人数、法人・非法人の区別など限定のない支援を行う必要があり、またNPOの企業活動の境界線も視野にいれた支援策を検討し、一層活発化し拡大化するNPOに対応した施策を展開する必要がある。								
6	コストを縮減する可能性はあるか	ある・ない							
<理由>	現行の専管組織である「総務課ボランティア・NPO係」は、長期的な組織ではなく、協働の全庁的なシステムづくりの確立や、ボランティア活動推進協議会において検討されている総合ボランティア構想などの推進により、組織の減少及び施設(いたしボランティア・NPOホール)の全面委託化なども検討する。								
7	受益者負担を見直す余地はあるか	ある・ない							
<理由>									
8	事業形式を変更できる可能性はあるか	ある・ない							
<理由>	(外部委託・補助事業化等) NPOとの連携、施設の運営、人材研修やNPO法人の設立相談など、NPOに対する支援を担うことができる中間支援組織があれば、現行の組織を減少もしくは廃止し、その組織による外部委託などの可能性も考えられる。								
VI	今後の事業のあり方								
	<input type="checkbox"/> 現状維持								
	<input checked="" type="checkbox"/> 拡充 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 改善 <input type="checkbox"/> 廃止 <input type="checkbox"/> 統合								
1	改革案	(1) 改革案の概要							
		ボランティア・NPO活動の推進に向けて具体的な施策を行うため策定した「ボランティア・NPOと区との協働に關する推進計画(平成14年3月)」の積極的な推進を図る。							
2	改革後の事業費	(2) 改革案実施の阻害要因と克服のための具体的手段							
		ボランティア・NPOは、今後さらなる公益を担う組織として、重要な役割を負うものである。今後、推進計画の必要な見直し等を行いながら、団体の自立を前提とした推進を図る。その際、行政の一方的な施策ではなく、区民、NPOが施策の企画や計画段階から参画することで、最良のパートナー関係を築いていく必要がある。							
2	改革後の事業費	(1) 必要経費等		(2) 削減効果	3 今後の事業の方向性		(備考)		
		事務量	正規職員(人)	1	0	/		事業費	
			再雇用・再任用(人)	0	0				
			非常勤職員等(延日数)	0	0			削減 維持 増加	
			人件費換算額(千円)	7,221	0				向上 維持 低下
			人件費を除く事業費(千円)	1,948	0				
総事業費(千円)	9,169	0							

【二次評価個別表：事務事業】

番号	049	事務事業名	ボランティア・NPO活動推進		
事務事業の概要	対象	社会貢献活動を行う区民、NPO（NPO法人、ボランティア団体、社会貢献活動団体）			
	意図	ボランティア・NPOと行政が連携をとりながら協働の関係を築き上げ、各々の特性を活かした社会サービスを提供していく。（公私の役割分担など）			
	手段	ボランティア・NPO活動が活性化するようなシステムの構築と、ボランティア・NPOと行政が協働できるシステムを構築する。			
一次評価	今後の展開方針（改革案の概要）				
	<p>ボランティア・NPO活動の推進に向けて具体的な施策を行うため策定した「ボランティア・NPOと区との協働に関する推進計画（平成14年3月）」の積極的な推進を図る。ボランティア・NPOは、今後さらなる公益を担う組織として、重要な役割を負うものである。今後、推進計画の必要な見直し等を行いながら、団体の自立を前提とした推進を図る。その際、行政の一方的な施策ではなく、区民、NPOが施策の企画や計画段階から参画することで、最良のパートナー関係を築いていく必要がある。</p>				
外部評価	改善点 所見		評語	一次評価	拡充
				外部評価	
				二次評価	拡充
二次評価	指標の達成度に対する評価	指標の達成度については実績値が着実に上がってきており、一定の評価ができる。			
	総合評価	上位施策である、区民参加のまちづくりに貢献しており、ボランティア・NPO活動推進事業の積極的な推進に努められたい。			
	今後の展開方針	これからの区政は、区民との協働が不可欠である。一次評価にあるとおり、策定した計画の着実な実行を図られたい。併せて、区から実施主体を移行する方策について検討されたい。			



[別紙1]の「I-3意図」にも書かれてある通り「ボランティア・NPOと行政が連携をとりながら協働の関係を築き上げ、各々の特性を活かしたサービスを提供していく」ことが今後の地方行政にとって極めて重要であることは間違いなく、事業の内容面から言っても、ヒアリングの題材として興味のもてる選択であった。説明時には、その具体的な活動のほか、財源の性質や事業の改善の可能性にいたるまで、評価表に込められた担当者の考えを詳細に伺うことができた。

## イ 質疑応答

次に、研究員との質疑応答が行われた。以下では、Q&Aで簡単に質疑応答の様子を再現したい。なお、Qは分科会側の発言であり、Aは担当者の側からの発言である。小見出しは、筆者が便宜上つけたものである。

### (ア) 政策評価のしくみについて

Q 施策と事務事業の評価対象の選定は誰が行うのか。

A 庁内組織である推進検討会が行う。

Q 施策と事務事業の関係は？

A 「区民参加のまちづくり」という施策には事務事業は4つある。評価の対象となるのは、その中で中心となるものだけである。

### (イ) 二段階評価と指標の作成について

Q 施策と事務事業の二段階評価を取っていることについての担当課の感想はどうか。

A 率直に言って、指標が作りづらいという問題があった。ボランティアやNPOの数を指標として立てたが、実際はその実態を十分に把握出来ていない面もあった。

Q 指標の選定が難しいということだが具体的にはどういうことか。

A どちらかと言えば、活動指標のほうが難しい。例えば、板橋区に所在地がないが同区で活動しているNPOの数を把握できているかと言う問題がある。ボランティア団体に、

HPで自主的に所在を登録してもらおう場を設けたが、登録されていないとどうしようもない。指標を途中で変更することは難しいので、指標の選定には慎重でなければならないと感じている。

- Q 一般に活動指標と成果指標の関係はどうなっているのか。
- A 要領をみていただければ詳しい説明がある。なお、これは政策企画課が制度導入のときに作成したものである。これに対して、制度導入の際には研修も行っている。
- Q 評価対象についてであるが、施策は80全てを対象としているが、470ある事務事業は102に絞られている。このことには違和感があるか。
- A ない。問題となるのは指標作成である。
- Q 具体的に、成果指標として「協働事業」というのを設定しているが、いまひとつ分かりづらい。
- A 行政との関係で言えば、NPOに対する委託事業のことだけを意味してはいない。そこには「区民参加」が伴わないといけなく考えている。しかし、そのことを意識するために分かりづらさが生まれているのかもしれない。

#### (ウ) 企業戦略と行政について

- Q 企業の戦略とのかかわりでいうと、指標の作成が極めて重要であるが、行政ではどうか。
- A 行政では、国民にとって（区民にとって）どのような成果があったのが大切であり、その点を考慮して指標を設定するよう指導されている。
- Q 民間の企業では、これはむしろ戦略の問題であるが。
- A 民間では戦略のための手段を様々考えるだろうが、行政では、戦略を重視するというよりは、手段や資源を配分するという点に重点があるという考え方がある。民間とはその点が異なるのではないか。

#### (エ) 評価表作成の事務量、他の部署との関係など

- Q 評価表を見ると大変緻密なものだが、評価表の作成には負担感があるか。

- A データの収集に関して言えば、その負担量は指標を何にするかで決まってくる。この例で言えば、寧ろ各課の負担が大きいかもしれない。
- Q 統一の規格で表を作成しているが、事業によってはあわないものもあるかと思うがどうか。
- A それは仕方がないが、概ね標準的であると思う。そのことは負担ではない。
- Q 目標に関して、政策企画課とのやりとりはあるのか。
- A あまりないが、目標的な管理は実際していない。予算との兼ね合いで、何らかの目標管理をしているという状態ではある。評価表と予算のための書類を二つ作成することは場合によって負担になっているかもしれない。
- Q 例えば、予算が付かないので、目標値を上げるというようなことは出来ない、というやり取りはあるのか。
- A 例えば、二次評価で「拡充」と評価されたからと言って予算が付くのではない。その意味では、評価制度は、行政改革のためのツールなのか、進行管理のためのツールなのかははっきりしていない。これでは担当者の負担が増えるだけではないのか。現在では、進行管理のツールであるとしか考えづらい。
- Q 評価というのはプラスにはならない、しかし、マイナスにはなるとすれば、担当者にとってはどのように役に立つのか。
- A その問題では、寧ろ議会の判断が重要であると言っているのではないか。
- Q 行政改革のためのツールとするには、現場の意見を全体に反映させていかねばならないのではないか。
- A その通りであるが、担当だけで物事は進められない。区だけではなく、都や国の政策との関係も重要である。
- Q 企画課の評価担当者や各課のシート作成の担当者を増やす必要はあると思うか。
- A 個人的にはあると思う。事務量をこなすだけでも担当者の

苦勞は相当である。

**(オ) 事務事業と施策との関連**

Q 今回の事務事業は上位の施策に重要な貢献をしていると思うか。

A 思う。そのように評価もされていると思う。

Q 現場でもそのような意識があるか。例えば、「区民参加のまちづくり」というのはとても広い概念であると思うが。

A 確かに、そうである。この施策には沢山の事務事業が入りうる。現在の体系性に問題はないと思うが、はみ出している部分も多いことは確かである。

Q 乱暴な議論であるが、そうであれば、事務事業のみの評価で良いのではないか。

A 賛成するわけではないが、そのような考えは理解できる。少なくとも、行政評価制度の目的を明確化する必要はある。他の自治体の制度で解決されている部分と解決できていない部分があると思う。その点を是非調査して頂きたい。

Q 三重県では評価に予算付けをしているようだが。

A 無駄があれば財源削減をするという発想もある。逆に、総事業費ではなく、もう少し細かい管理となれば予算とのリンクを図れるが、そこまでいけるのかどうか。

**(カ) 外部評価のあり方について**

Q 所管課の目から見て、外部評価に対する意見はないか。

A 外部評価を得ると言うのは、区民の評価を受けることであるので、それは評価制度の根幹にあるだろう。外部評価を受けるのは当然である。

Q 外部評価の対象を広げる必要はあると思うか。

A あると思うが、時間との関係がある。予算作成の時期との関連もある。時間や負担がかかれば、区民にお願いすることも難しい。

**(キ) 研究会への要望について**

Q 研究会に対する希望はないか。

A 制度を導入する段階は終わったので、それをどのように活

用するかを考えて頂きたい。

- Q 先ほど出てきた予算とのリンクには必ずしも積極的でなくともいいのではないか。例えば、成果が上がっていれば、予算を減らしても良いという考え方もありうる。これは最終的には哲学の問題ではあるが。
- A ただ、メリハリをつけることは出来るのではないか。
- Q 税金を評価に対する報酬と言う意味を込めて使うと言う発想には問題があるかもしれない。いずれ、税金を払っている住民が不満を持つのではないか。
- A 区民に対する説明という観点は確かに重要である。財政難の中で少ない資源をどのように使うのか、という発想も確かに重要である。ただ、例えば、政策評価を人事に反映させると言うこともありうるのではないか。予算が付かなければどうしようもないと言う面があることは確かである。
- Q 経営刷新計画との関係はどうか。
- A 評価がこの計画に反映するという形にはなり得る。

## (2) 議論

およそ、1時間半に亘って、以上のようなやり取りがあった。その後、分科会での議論の結果、以下のような問題点が浮かび上がった。

- ①二段階評価の問題点
- ②企業の戦略とのかかわり
- ③評価表の作成における指標の問題
- ④事務量の増大
- ⑤予算とのリンクの問題
- ⑥評価制度の目的の再定義
- ⑦外部評価の意味

それぞれについては、既に考慮していた問題もあれば、新しく問題意識として浮かび上がった点も多かった。

現代行政にとって政策評価が重要であり且つ必要なのは論を待たないが、外から見ただけでは分からないことも多い。理想がなければ改善もないが、現実にはどのような方法がありうるのかを考える上で、担当者の意見を聴取できた意味は大きかったと言える。また、制度導入間もないこともあって、事務量の増大や評価の意味が必ずしも担当者に直接に伝わっていない状況で、担当者が試行錯誤している姿は特に印象的であった。逆に言えば、そこから政策評価に対する担当者の期待の大きさも伝わってきた。ここでの聴取結果と議論を踏まえて、今後とも、対策を考えていきたいと総括した。

(追記)

今回のヒアリングに様々な形でご協力頂いた榎本一郎、田上明仁、大吉清一の各氏には、分科会一同から厚く御礼申し上げたいと思います。どうもありがとうございました。

### 3. 板橋区の二段階評価

#### はじめに

N P M (New Public Management) の哲学が日本に紹介され、1995年の三重県への導入を先駆けに、北海道、宮城県、埼玉県、青森県、東京都など、幾つかの先進的地方公共団体に政策評価制度(以下、「評価制度」)<sup>1)</sup>が取り入れられてから、既に数年が経った。この間、2001年の行政機関が行う政策の評価に関する法律の制定とともに、中央省庁にも本格的に評価制度が導入され、地方公共団体、特に市区町村への導入は現在も進行中である。

しかし、世紀を跨いで制度の導入が進んできたこの間、一部から「行政評価システムを自治体は競って導入しているが、実効的効果をもたらす保障はない。もし二、三年たって顕著な改革成果がなければ、P P B S の二の舞にもなりかねない」(高寄2000、「はしがき」i)との警告が発せられていたことには、改めて注意を喚起する必要がある。

ここでいうP P B Sとは、Planning Programming Budgeting Systemの略称である。「戦略計画を練り、事業をプログラミングし、予算を作成するシステム」などと逐語訳すると少しは分かりよいかもしれない。よく知られた事柄であるが、このシステムは、1961年、ケネディ大統領の要請を受けたロバート・S・マクナマラ国防省長官が、民間企業経営の考え方を踏まえ、アメリカ連邦政府の予算計画の作成、評価方法の改善策として、1962年度より導入したものである。そこには、高度に複雑な組織の管理には、計画策定と予算編成とを体系的に結びつける必要がある、との認識があった。このシステムの持つメリットとしては、一般に、①計画策定の時点で組織の構成員がコスト意識を持つようになること。②社会情勢が予算編成に反映されやすくなること。③マネジメント・サイクルが定着すること、などが挙げられていた。計画と予算との結びつきという面はともかく、ここに、現在の評価制度の哲学と相通ずるものがあるのは一目瞭然である。

ところが、結局、このシステムは、国防総省を除いて、アメリカ連邦政府のなかでは、およそ10年しか用いられなかった（1971年廃止）。その理由としては、①事業の種類や省庁によっては技術的実態的に効果の把握が難しいこと。②制度に対する理解の不足。③事務量の負担。④議会の軽視による実際の運営の困難などが挙げられる。これもまた、現在の日本の評価制度の問題点と符合している点が多いと言えよう。

勿論、PPBSは、現在の評価制度の先駆けでもあり、その後の組織管理に及ぼした影響は大きいですが、制度が定着しなかったという点から言えば、PPBSは明らかに失敗であったと言える<sup>2</sup>。そして、純粋な技術面ではともかく、その哲学や問題点に現行の評価制度と類似したものがあるのだから、現行の評価制度が同じ轍を踏まないとは断言できない。特に、現在の評価制度が「打ち出の小槌」のように思われ、制度導入によって全てが解決すると考えられているとすれば、PPBSの経験に照らし合わせてみても、余りにも軽率だと言わねばならないだろう。

板橋区でも、2002年の制度導入に際して、①区民の行政参加を促進すること、②成果重視の評価を行い、「行政サービスの質の向上」を図ること、③「職員の経営意識、改革意識を向上させる」ことという、明らかにNPMの流れを汲んだ三つの目的を定めた。だが、制度導入後三年でこれらの目的が十分に達成できる訳ではない。板橋区の評価制度は、特に、市民参加型の評価システムの一例として、近年の新しい評価研究に調査結果として盛り込まれているが（例えば、長谷部2003、33頁）、それで満足すべきものではない。不断の制度改善、言ってみれば「評価制度の評価」を欠くことは出来ない<sup>3</sup>と考える。

以上のような認識から、本節では、現行制度における施策評価と事務事業評価の「二段階評価」制度を取り上げたい。板橋区の評価制度では、いわゆる「政策体系」（板橋区では「施策体系」。後述）の中における「施策」と「事務事業」を評価の対象としている。ここでいう「二段階評価」とは、レベルの異なる「施策」と「事務事業」を個別に評価する方式のことを意味する。



現段階では中間報告というレベルに留まらざるを得ないが、以下では、現行の二段階評価の概要を簡単に記し、その問題点を取り上げ、その改善のためのアイデアとして、「施策寄与度評価方式」という方法を提示し、その考え方、利点およびその問題点を紹介したい。

## (1) 施策と事業の二段階評価について

### ア 現行制度の解説

評価制度一般については、第一章および第二章、板橋区の政策評価の概要については、第五章1に詳しいが、本節の導入として、議論に必要な事項について改めて説明しておくこととしたい。

#### (ア) 板橋区の政策（施策）体系の例

そもそも、評価制度は、一般に、政策・施策・事務事業の三つのレベルでの評価を行う。言い換えれば、評価制度における評価対象は、三層構造となっており、それが「政策体系」（板橋区では「施策体系」）を形成していることになる。

実際の事例から一例を取り上げれば〔図表9〕のようになる。この例でいえば、政策「地域経済の活性化・中小企業の振興」の下に9つの施策があり、その下に合計42の事務事業が存在することになる。また、「図表9」からは、例えば、施策3-6「都市型農業の振興」の下には、三つの事務事業が存在することが分かるが、その三つとは具体的には〔図表10〕に掲げるようなものである。これも確認しておきたい。

[図表9] 板橋区の政策（施策）体系の例

政策3	地域経済の活性化・中小企業の振興		
3-1	産業環境の整備		11
3-2	生産環境の向上		1
3-3	新しいリーディング産業の育成		4
3-4	商業の活性化の促進		11
3-5	個性ある商店街づくり		2
3-6	都市型農業の振興		3
3-7	農地の保全と活用		3
3-8	勤労者福利の充実		3
3-9	自立する消費者の育成		4
施策数合計			9
事務事業数合計			42

出典「板橋区ホームページ」。但し、同ホームページに掲載されている一覧表を加工・修正した上で利用している。

[図表10] 施策「都市型農業の振興」下の事務事業名

施策名：都市型農業の振興
事務事業名：農業振興対策
：苗木供給委託
：農業まつり実施

出典：前掲。

### (イ) 板橋区の二段階評価の例

さて、板橋区の評価制度では、「施策」と「事務事業」を評価対象としていることは既に述べた。本稿が対象とする「二段階評価」とは、施策（政策）体系の中で、レベルの異なる「施策」と「事務事業」を個別に評価する方式のことを意味する。

もともと、平成15年度の例で言えば、実際に評価を行ったのは、全施策数80、全事務事業数470のうち、施策は80件（全て）、事務事業は、議会費や人件費、純粋な庶務費などを除外した、主要な102件であった。前述の例に則して言えば、[図表9]に挙げられた施策の全てが施策評価の対象であったが、[図表10]では「農業

まつり実施」のみが事務事業評価の対象であったということになる。

また、二段階評価制度とは直接の関連はないが、板橋区の評価制度の流れについても確認しておきたい。板橋区では、①一次評価（自己評価）、②外部評価、③二次評価という流れで評価が行われる。なお、「二段階評価」という場合、一次評価と二次評価の二つを指す場合もあるので、注意が必要である。

①一次評価は、自己評価と言い換えることが出来るもので、事務事業実施期間終了後（4-5月）、各主管課において、施策、事務事業ともに行うことになっている。施策については、政策担当課長を中心に取りまとめている。また、ここで主管課が「新目標の設定」（「図表11」「図表12」でいう「今後の展開の方針」の記述）を行っていることも確認しておきたい。

②この一次評価を（主管課が行った「新目標の設定」の評価を含めて）、板橋区行政評価委員会が行う外部評価に付す（6-8月）。ここでは委員が分担して主管課に対するヒアリングを行っている（詳しくは、第5章4を参照）。

③最後に、一次評価と外部評価の結果を踏まえ、板橋区経営刷新本部で二次評価を行っている（9月）。なお、二次評価の際には外部評価の結果が最大限尊重されるしくみとなっている<sup>4</sup>。

さて、以上の流れのなかで行われる二段階評価の実際例を、施策「都市型農業の振興」[図表11]と事務事業「農業まつり実施」[図表12]の評価表の内容を摘録することで示しておきたい。

[図表11] 施策「都市型農業の振興」評価表事項（摘録）

施策名：	3-6 都市型農業の振興
施策の目的	
<p>対象：区民及び農業者</p> <p>意図：都市部における農地は、住民への農作物の供給をはじめ、快適な住環境の維持や延焼防止等の防災機能などの多面的機能を有している。都市型農業の振興を目指し、農業者の営農意欲を高めるとともに、都市農業に対する区民の理解を一層高める。</p>	
一次評価（今後の展開方針）	
<p>肥料助成・苗木供給委託など区内農業者への支援は必要である。農業まつりについては、区民の都市農業に対する理解を深める絶好の機会となっており、重要なイベントとして位置づけられる。また、区民のコミュニケーションの場としての役割は極めて大きい。今後の展開方針については区内農家への支援を継続・充実し、都市型農業の振興を図る。また、農業振興および農地保全を図るよう、農業まつりでの参加団体・出店（展）者の増大を図り、区民と農業者相互間の理解と信頼を深めてゆく。</p>	
二次評価	
<p>指標の達成度に対する評価：設定した指標についてはほぼ達成している。</p> <p>総合評価と今後の方針：引き続き農業振興施策を進める必要がある。しかし、経営刷新計画の趣旨に則した見直しについて可能性を検討されたい。</p>	

出典 板橋区2004、58頁。但し、分かりやすくするために、必要事項のみで再構成してある。

[図表12] 事務事業「農業まつり実施」評価表事項（摘録）

事務事業名	農業まつり実施
事務事業の概要	
<p>対象：区民、農業者          意図：都市農業に対する区民の理解を深め、あわせて農業者の営農意欲高揚を図る。手段：赤塚体育館通り周辺（赤塚小・赤塚体育館・農業体験農園）を会場に、農産物や農産加工品の展示・即売を中心に、地域に根ざした郷土芸能や各種パレードなどの催しを行う。</p>	
一次評価（今後の展開方針）	
<p>都市型農業の振興を図るための農政の集大成である農業まつりは、区と東京あおば農業協同組合、農業者及び協力団体との共同運営事業形式をとっている。運営の一部委託化、平成16年度から出店参加料の見直しを実施している。コストの縮減及び受益者負担の見直しは、今後の状況を見ながら進めて行く。会場などの制約を含め、このことを考慮し、現状維持とする。</p>	
二次評価	
<p>指標の達成度に対する評価：一次評価の通り、概ね達成している。対象者の意向を反映した指標の設定にも検討されたい。総合評価：都市型農業に対する理解を深める機会を提供している点について評価するが、運営形態、方法、および出店料等について改善の余地がある。今後の展開方針：経営刷新新計画に基づいて、経費全般の見直しを行うほか、各団体の出店料改定など収入の確保に一層の努力を重ねられたい。</p>	

出典 同前、130頁。

## イ 問題点の抽出

次に、以上のような二段階評価の現状を分析し、その問題点を抽出してみたい。

### (ア) 施策評価の指標設定の困難

地方公共団体における評価制度は、概ね事務事業評価が中心である。具体的な数字については、本報告書の第二章を参照して頂きたいが、その理由として次のような意見があるのは傾聴すべき

である。

「政策や施策に対する評価を実施している割合が低い背景には、個々の事務事業に比べ、政策や施策の方が指標の設定に苦慮している団体が多いことがある」(財団法人自治総合センター2004、50頁。傍線部筆者)。

板橋区では、制度導入の当初から、事務事業の上位にある施策までを評価の対象としているが、ここにもあるように、指標の設定に苦勞していることは、担当者からのヒアリングでも明らかであった(第5章2)。これは、評価制度一般にいわれていることでもあり、ここに第一の問題点がある。

#### (イ) 施策と事務事業の関連性

次に、指標作成の技術的問題と関連するが、施策と事業の関連性という問題がある。

行政の実務においては、Aの施策の下に体系化されている事業が、Bの施策にも関連してくることがあるし、逆に、必ずしも関連性の強くない事務事業が存在することもあるだろう。例えば、前述の例でいえば、「都市型農業の振興」という施策と「農業まつり実施」という事務事業には、多くの関連性があるとはいえ、「農業まつり実施」は、現代社会に農業の実際を伝えると言う意味で、寧ろ「教育文化の充実」により役立っているかもしれない。このようなことを考えれば、「施策(政策)体系」における施策と事務事業の関連性そのものを評価する必要もあるのではないかと考えられる。

次に、施策の評価の視点と事務事業の評価の視点が異なっていると言う問題もある(高寄2000、10-14頁)。再び前述の例を挙げれば、「農業まつり実施」という事務事業の評価には、「総合評価」として、「都市型農業に対する理解を深める機会を提供している点について評価するが、運営形態、方法、および出店料等について改善の余地がある」とされ、「今後の展開方針」として、「経営刷

新新計画に基づいて、経費全般の見直しを行うほか、各団体の出店料改定など収入の確保に一層の努力を重ねられたい」と記されている。このような評価は、「都市型農業の振興」という目的を達成する手段としての事務事業である「農業まつり実施」が施策にどれだけ貢献したかという点を評価の中核には置いておらず、事務事業それ自体における費用対便益の観点からの評価になっていることは明らかである。勿論、それ自体が悪いということではない。しかし、施策体系における「縦の関係」を意識した評価規準を設けることは、自治体の戦略的経営の鍵となるかもしれない。

以上のことを考えれば、施策と事務事業の二段階の個別評価のしくみそれ自体を改革してゆく意味もあるのではないだろうか。これが第二の問題点である。

#### (ウ) 事務量の増大

第三に問題にしたいのは、事務量の増大である。

評価表作成のためのデータは、当然、主管課から提出されるものである。また、指標の作成なども主管課で行われる。これらの、詳細かつ正確な数値を収集し、有益な評価表を作成する作業が、通常業務を圧迫している例もよく耳にする（長谷部2004）。更に、その作業の効果が実感できないとしたら、担当者のモチベーションは低下せざるを得ない。事務量の増大が、P P B S 挫折の理由の一つでもあった事を考えれば、このことを等閑には出来ないと考える。

更に、外部評価との関連でも、200近い件数を短期間で評価することはかなりのハードワークである。板橋区の政策評価制度において市民参加の実を挙げる上でも、この点を無視することは出来ない。

#### ウ 議論

以上、三つの問題点を挙げたが、これに対して、例えば、以下のような考えがあるだろう。

## (ア) 事務事業評価の効率化

基礎的自治体においては特にそうだが、評価の中心は事務事業である。しかし、評価すべきものの選別をより広範に行うことは出来ないか。これは、特に、イの(イ)(ウ)の点を考慮した考え方である。

## (イ) 施策評価の効率化

逆に、事務事業評価はそのままにして、施策評価を効率化すべきではないか。しかも、施策の中には評価しても、変更することが難しいものも多い。施策評価を行っていない団体が多いのも、このような理由による場合が多いのであるから、施策評価の対象を選別すべきではないか。これは、イの(ア)(ウ)を考慮した考え方である。

この二つの考えには、いずれも幾つかの問題が直ぐに浮かび上がってくる。例えば、(ア)についていえば、評価すべき事務事業の選別を効果的に行い、単純なる事務量の軽減に終わらないためには、改めて本格的な協議の場を設ける必要があろう。また、(イ)については、評価を企画につなげていくと言う意味では、手段としての事務事業よりも、目標としての施策を評価することに意味があるという反論が直ぐに出されるだろう。

こういった考えに対して、二段階評価の最大の問題は、寧ろ、施策と事務事業評価の関連性の強化であると考えても出来るだろう。ここでは、特にこの点の改善策として「施策寄与度評価」という考え方を提示し、二段階評価の改善策についてのアイデアを提示してみたい。

## (2) 施策寄与度評価という考え方について

### ア 施策寄与度評価という考え方

「施策寄与度評価」の考え方の基本は二つある。すなわち、

①施策と事務事業を個別に評価するのではなく、いわば、評価方



法の縦方向の関係を強化し、「事務事業の施策への寄与度」に重点を置いて評価すること。

- ②「施策は区の日常業務における目標である」という考え方をより徹底させること。

の2点である。その具体的方法としては、以下の3点を提案したい。

- ①事業がどれだけ目標としての施策に寄与したかを考える際には、政策企画課と原課が協議する。
- ②事務事業は全て評価対象とするが、施策に関しては、事務事業の寄与度が50%以上のものについてのみ行う。このときに、区の中長期計画との関連性を考慮する。
- ③寄与度が50%以下の事務事業しか有しない施策については、「ベンチマーク方式」も積極的に取り入れ、監視する。また、事務事業の他施策への振り替えも考慮する。

ここで触れた「ベンチマーク方式」とは、別に「行政目標方式」とも言われるもので、一般には、下水道完備100%とか、寝たきり老人0%とか、住民に分かりやすい数値を掲げて、団体の業績評価を行うやり方である。自治体間に競争原理を持ち込む方式と考えられてもいるが、評価制度を「行政目標方式」と「事業評価方式」の二種に分け、前者の方式を「ベンチマーク方式」と同義と考える議論もある。また、アメリカのベンチマーク方式では、州がベンチマーク方式を、市が事業評価方式を、つまり、比較的大きな団体がベンチマーク方式を採用しているとされる（高寄2000、11頁）。

しかし、ここでは、そういった先例に必ずしもとらわれずにこの方法が使えるだろうと考える。例えば、「農業人口の〇〇%増加」と言ったような、分かりやすい指標によって、ある施策の目標が達成されるまで行政と区民が共働して監視するというやり方を寄与度が低かった施策の目標達成のために援用してみたい。

## イ 利点

この方式の利点は以下のようなものである。

### (ア) 事務事業と施策の関連性の明確化

ある事務事業がその上位にある施策とどのような関連を持っているのかを政策企画課と主管課が、協働して、意識的に検証することで、施策と事務事業の階層構造に意味を持たせることが出来ること。これが、この方式の最大の利点であろう。また、庁内の共通意識の形成、組織構成員の更なる意識改革にも寄与するところは大きいだろう。

### (イ) 効果を意識した事務量の軽減化

更に、単なる量的削減ではなく、評価の質を保ちつつ現行の制度に関連した事務量を軽減することが可能となるだろう。

### (ウ) ベンチマーク方式の採用による区民へのメッセージ性の強化

最後に、寄与度が低いと結論付けられた施策に関しては、「ベンチマーク方式」による目標管理を積極的に導入することで、区民へのメッセージを発信することが可能になるとも考えられる。

## ウ 問題点

しかし、ここには幾つかの問題点もある。以下に列挙してみよう。

- ①寄与度が低ければ担当者はやる気をなくすのではないか。
- ②政策・施策を区の目標という風にとらえても、国や都の政策との整合性は考えなければならない。
- ③財源との結びつきをどうするか。
- ④寄与度評価方式やベンチマーク方式の採用により、却って事務量が增大するのではないか。
- ⑤指標の作成が難しいことは以前と同様である。
- ⑥現行の一次評価から二次評価までの流れの中で、どのようにこの仕組みを取り入れていくのか、スケジュール的にも技術的にも不明確である。

以上のような問題点はあるが、以下に、とりあえずの考え方を  
[図表13] に図式化しておきたい。

[図表13] 施策寄与度評価方式の概念図

	区の事務事業の寄与度50%以下 の場合（政策企画課と主管課 での協議による）	区の事務事業の寄与度50%以上 の場合（政策企画課と主管課 での協議による）
施策評価	○施策評価は行わず、ベンチマ ークで監視する。	○施策評価は行うが、中長期的 な区の計画との整合性を考慮 する。
事務事業評価	○事務事業評価は行うが、その 事業の必要性を厳しく評価す る。また、他施策への振り替え も考慮する。	○事務事業評価を行う。

## おわりに

以上、板橋区の二段階評価の解説と分析を行ない、更に「施策寄与度評価方式」という考え方を提示し、その利点と問題点を析出してみた。

一言で評価制度といっても制度のあり方は多様である。しかし、このことは今後とも様々な工夫があつてよいことを示しているのではないだろうか。ここで示したのは、基礎的自治体の立場に立った一案としての意味を持つものである。これは一案に過ぎないが、今後はこの方式の問題点を踏まえ、更に広く様々なアイデアを取り入れながら、制度の定着に寄与するよりよい改善方法を探るべく議論していきたい。

## 注

- 1 本報告書の「はじめに」でも触れられているように、制度を運営している団体や研究者により、評価制度には、政策評価、行政評価、事業評価、実績評価、業績評価、パフォーマンス評価など、様々な用語が使われている。それぞれに意味するところも若干異なる場合があるので、以下では、行論の混乱を避けるため、法定用語である「政策評価」のしくみを総称して、「評価制度」と呼ぶことにする。但し、引用部分は統一していないので留意されたい。
- 2 以上の経緯については、例えば、山谷1997、41頁などを参照。また、PPBSの後身というべき、現在のアメリカの評価制度の根拠となっているのは「政府業績成果法」(Government Performance and Results Act: GPRA)である。このしくみについては、上山2001、財団法人先端建設技術センター2001を参照のこと。
- 3 後述するが、板橋区は当初から施策評価を試みるなど、先進的な評価制度を取り入れている団体である。しかし、「評価制度の評価」は、板橋区の担当者の間でもその必要性が認識されているところである(第四章2参照)。また、評価制度の評価と言う点では、長谷部2004も、評価制度の現状と課題についての意欲的な論考として参考になる。ところで、一般に、「評価」と言う日本語は、余りいい響きを持っていないかもしれない。しかし、英語で言う evaluation は、勤務評定などを意味する rating や価値判断を含む valuation とは異なる意味を持つ。ここでいう評価とは、効率性、採算性等の基準で、物事を価値中立的に技術的視点から見直すことである(山谷1997、15-16頁)。「評価制度の評価」もこのような観点から行われるべきものである。
- 4 長谷部2003、36-37頁においては、板橋区の外部評価は二次評価の前に行われ、あくまでも二次評価の前段階という位置づけであるとされるが、二次評価で、外部評価の結果が最大限尊重されていることには留意されたい。

## 参考文献一覧 (直接引用したものに限った。)

- 板橋区2004、板橋区『平成16年度板橋区行政評価結果』(平成16年)
- 上山2001、上山信一監訳・監修、米国行政学会・行政経営センター著『行政評価の世界標準モデル 戦略計画と業績測定』(東京法令出版、2001年)
- 財団法人自治総合センター2004、財団法人自治総合センター『行政評価の新展開—日本とシンガポールの事例から—』2004年3月
- 財団法人先端建設技術センター2001、財団法人先端建設技術センター「ACTEC 投資第00401号 米国連邦政府業績による行政管理システム／通達 A-11／政府業績成果法 (G P R A) の実施規定 —解説及び通達本文—」2001年4月
- 高寄2000、高寄昇三『自治体の行政評価導入の実際』(学陽書房、2000年)
- 長谷部2003、長谷部英司「機能的な参加型評価のあり方」(放送大学大学院修士論文、2003年12月)
- 長谷部2004、長谷部英司「Monthly Spot 行政評価の現状と課題を考える」『ぎょうせい EX』2004年11月号
- 山谷1997、山谷清志『政策評価の理論とその展開—政府のアカウントビリティ—』(晃洋書房、1997年)

### < Website >

「板橋区ホームページ」URL

<http://www.city.itabashi.tokyo.jp>

「行政評価を考える」URL

<http://homepage3.nifty.com/npm/hyouka/>

(いずれも2005年1月30日付確認)

## 4. 板橋区の外部評価

外部評価は、政策評価を客観的に行うための手段として有効な制度である。行政内部の評価を外部の評価にさらし、その評価結果を行政運営に反映させることを前提にすることは、行政運営を住民（区民）の視点から見直すことにも繋がるなどの利点がある。

板橋区の外部評価は、「板橋区行政評価規定」（平成13年10月策定）に基づき設置した「板橋区行政評価委員会」により平成13年度の業務実績を第1回目の評価対象として行われた。

その後、平成16年度までに3回の外部評価が行われたが、この3回の外部評価についてその仕組みも含め、概観してみる。

### ア 板橋区行政評価委員会

板橋区行政評価委員会の概要については、「1. 板橋区行政評価制度の概要」において記述してあるとおり、区民公募委員1名を含む6名の委員（任期2年）で構成され、区の主管課が1次評価として行った施策評価及び事務事業評価結果の評価を行っている。

学識経験者として選出された委員は、大学教授、弁護士、公認会計士などであり、専門的な立場から客観的評価を行っている。

#### （ア）評価対象及び評価方針

評価対象の施策・事務事業は、前年度の実績に基づいて主管課が行った第一次評価結果である。

行政評価委員会の評価に際しては、各委員が分担して評価を行うため、評価のレベルを合わせる必要があり、事前に「評価の視点」を定め、共通認識を持って評価に臨んでいる。

ちなみに平成16年度の評価の視点は、以下のとおりである。

## ○評価の視点(平成16年度板橋区行政評価委員会報告書より抜粋)

### 1 施策評価

#### (1) 施策の目的・方向性・寄与度分析

- ・施策の目的、内容が区民に理解できるか、具体的でわかりやすいか。
- ・個別の事務事業の説明になっていないか。
- ・施策の目的と具体的方策は対応しているか。
- ・寄与度は、区、区民、国・都等の役割分担の記述が、区民・第三者からみて実感となっているか。

#### (2) 現行の水準と背景、施策を取り巻く環境

- ・施策に影響を及ぼす環境について、区民を取り巻く環境、国や都の動向など、外部的な要因の説明になっているか。
- ・区民要望の変化について、区民の目から見て、もれているものや、区民の感覚からかけ離れているものはないか。
- ・環境の変化及び区民ニーズの変化に的確に対応しているか。

#### (3) 指標、取り組むべき課題について

##### ①成果指標の設定について

- ・成果指標が施策の目的の達成度を端的に表しているものを選んでいるか。
- ・区民にわかりやすいものとなっているか。
- ・成果指標として、区民の満足度、認知度、参加度、利用度等を指標に設定しているか、また、していない場合、することができるか。

##### ②指標数値の設定について

- ・目標数値、計画数値の設定が低すぎたり、根拠薄弱なものになっていないか。
- ・目標数値や16年度計画数値が、既に達成した数値になっていないか。

- ・ 数値は正しいか。計算式は明瞭か。
- ・ 数値を率で表している場合には、分母と分子が明確になっているか。
- ③指標の達成率について
  - ・ 指標の目標数値に対する達成率、計画数値に対する達成率はどうか。
  - ・ 達成・未達成のいずれの場合にも、その要因分析が記載されているか。
- ④取り組むべき課題について
  - ・ 改善策が明示されているか。その改善策は妥当か。

#### (4) 総括と評価・今後の展開方針

- ・ 選択された評語及び、その説明は妥当か。
- ・ 今後の展開方針は総合的な評価（評語）に照らし妥当か。
- ・ コストを削減する努力をしているか。方法はないか。
- ・ 事務事業評価の説明になっていないか。施策全般を踏まえた評価になっているか。
- ・ 上位の政策実現のための手段として、過不足はないか。
- ・ 区民にとって理解しやすい記述となっているか。

#### (5) 評価表の記述

- ・ 上記（1）から（4）の観点を総合して、「一次評価の改善点・所見」の欄に点検内容及び改善事項を記入する。
  - ・ また、〔拡充・維持（改善）・縮小・判断不能〕を記入し、選択した理由について所見を記入する。
- ※材料がない等の理由で判断がつかない場合は、「判断不能」を選択。

## 2 事務事業評価

### (1) 事務事業（「講座・教室・講習会」等）の概要

- ・ 事業の内容が具体的でわかりやすいか。



## (2) 事務事業を取り巻く環境

- ・施策評価と同様。

## (3) 指標について

- ・施策評価と同様。成果指標と活動指標の混同がないか注意。

## (4) 事務事業の評価・総合評価

### ①妥当性

- ・施策目的と照らして、事業のあり方はふさわしいか。

### ②有効性

- ・事業成果を向上させる方法はないか。

### ③効率性

- ・経費に対し成果は上がっているか。
- ・受益者負担は合理的な考えに基づいているか。また、求めることはできないか。
- ・コストを削減する努力をしているか。方法はないか。また、事業費と人件費の双方について検証されているか。
- ・区で同様の「講座・教室・講習会」等を実施していないか、また統合できないか。

### ④代替性

- ・区が行なうべき「講座・教室・講習会」等であるか、民間で同様の事業があれば民間に任せることはできないか。また、一部、全部を民間委託することは可能か。

### ⑤主管課の総合評価について

- ・上記①～④の観点からみて、主管課の評価（評語）の選択は妥当か。

## (5) 今後の事業のあり方

- ・改革案に問題はないか。

## (6) 評価表の記述

- ・上記（1）から（5）の観点を総合して、「一次評価結果の

点検改善点」欄に点検及び改善内容を記入する。

- ・評価欄については、評語の中から該当するものを選択し、選択した理由等、所見を記入する。
- ・評価の視点チェック表については、別紙の「評価の視点チェック表について」を参考に記入する。

また、評価は一次評価における施策評価、事務事業評価の両者を対象として実施している。

### (イ) 評価スケジュール

外部評価は、年4回程度の評価委員会と主管課へのヒアリングによって行われる。

まず、前年度末に評価前の委員会を開催し、評価の方法について検討を行う。更に主管課からのヒアリングを実施する。6名の委員が2班にわかれ半日ずつ計4回にわたって実施している。ヒアリング後、委員会を開催し報告書を検討、9月に区長へ報告するというスケジュールになっている。区は、この外部評価結果を踏まえさらに二次評価を実施している。

#### イ 過去の外部評価結果

##### (ア) 施策、事務事業の評価結果

各年度における評価対象の施策及び事務事業は以下のとおりである。

年 度	対象施策	対象事務事業
平成14年度	28	56
平成15年度	11	29
平成16年度	13	35

平成14年度は主管課の実施した一次評価の施策全部と147事務事業からそれぞれ中心となる事務事業を選定し評価を行った。

平成15年度は、一次評価の施策評価結果から、評価の対象を絞り、区立施設のあり方の見直し・経費の効率性という観点から、特定課題として「施設サービスの評価」、特定分野で「中小企業

対策」に焦点をあて、対象を選定している。この結果、全80施策のうち11施策を、また事務事業は135事務事業から選定し評価を行った。

平成16年度は、6つの施策体系を構成する80の施策から今日的課題である「1 環境問題への対応、リサイクル活動の推進」、「2 健康づくりバリアフリーの推進」、「3 中小企業の振興、地域の活性化」、「4 開かれた区政の推進」、「5 安全・安心のまちづくり」の5課題に着目し、13施策を選定した。また、事務事業評価は、利用者負担に着目し、「講座・教室・講習会等」をテーマとした35事務事業を全102事業から選択し、評価を行った。

### (イ) 一次評価結果との相違

外部評価結果は、主管課の一次評価結果とすべてが一致したわけではない。各年度の一致状況は以下のとおりである。

一次評価と外部評価の一致状況

年度	施策評価	一致率	事務事業評価	一致率
14	14/28	50.0%	30/56	53.6%
15	6/11	54.5%	15/29	51.7%
16	5/13	38.5%	14/35	40.0%

各年度の施策評価・事務事業評価の一致率は平成14・15年度は概ね50%程度であるが、16年度については40%に低下している。外部評価3年目であり、また評価対象をテーマで絞ったことによる結果と考えられる。

また、事務事業の一次評価において指標の設定や数値、達成率に課題があるとされたものは以下のとおりである。

指標に課題のある事務事業

項 目		14年度	15年度	16年度
対象事務事業数		56	29	35
設 定	該当事務事業数	33	17	27
	該当率	58.9%	58.6%	77.1%
数 値	該当事務事業数	31	10	9
	該当率	55.4%	34.5%	25.7%
達 成 率	該当事務事業数	20	1	5
	該当率	35.7%	3.4%	14.3%

3カ年を通じて指標の設定が適切でないという評価を受けた率が高く、活動指標・成果指標ともに適切な指標の設定が必要とされている。

評価の記載数値については、16年度においても25.7%で不適切との指摘があったが、3カ年でみるとその率は年々低下している。

また、コスト面において経費や利用者負担、民営化や民間委託の可能性について指摘された事務事業は以下のとおりである。

コスト等に課題のある事務事業

項 目		14年度	15年度	16年度
	対象事務事業数	56	29	35
経費	該当事務事業数	20	21	11
	該当率	35.7%	72.4%	31.4%
利用者負担	該当事務事業数	17	12	15
	該当率	30.4%	41.4%	42.9%
民営化	該当事務事業数	6	7	13
	該当率	10.7%	24.1%	37.1%
民間委託	該当事務事業数	18	15	9
	該当率	32.1%	51.7%	25.7%

過去3回の評価において、2回目からは特定項目に絞って外部評価を行っていることから、コスト等の観点からの指摘については年度においてばらつきがみられる。

(ウ) 二次評価結果との相違

外部評価結果を踏まえ、区は二次評価を実施することになるが、この二次評価結果と外部評価結果の間にも相違が生じている。各年度とも施策評価と事務事業評価を行っているが、外部評価と二次評価との相違は以下のとおりである。

外部評価と二次評価との相違（施策評価）

項 目		14年度	15年度	16年度
	施策数	28	11	13
	一致施策数	18	8	11
	一致率	64.3%	72.7%	84.6%
修正内訳	上方修正	1	1	0
	下方修正	3	0	2
	その他	4	2	0

この数値は、筆者の集計によるものであり板橋区の報告書の集計数値と一致しない部分がある。いずれにしても評価の一致率は年々高くなっている。また、修正内訳のその他の部分は、外部評価において判断不能とされた施策数である。

外部評価と二次評価との相違（事務事業評価）

項 目		14年度	15年度	16年度
	事務事業数	56	29	35
	一致事業数	46	21	30
	一致率	82.1%	72.4%	85.7%
修正内訳	上方修正	6	3	3
	下方修正	4	5	1
	その他	1	0	1

修正内訳の表記については、各評価における評語（[拡充・現状維持・改善・縮小・統合・廃止] ※平成16年度における評語）が外部評価に対してより肯定的な評価の場合を上方修正、否定的な評価の場合を下方修正として分類整理した。

### ウ 外部評価制度の課題

外部評価は、区の内部評価の客観性・公正性を担保するために必要不可欠な制度である。しかしながら、毎年度の評価において区の評価結果を的確に検証していくうえでいくつかの点を考慮していく必要がある。

#### ①評価に要する時間

外部評価を行う際には、主管課の一次評価の内容を詳細に把握するために、ヒアリングを実施している。しかし、評価委員も感想を述べているとおり、対象施策や事務事業の現状やその実態を把握するためには限られた時間の中で主管課からヒアリングを行い評価を下さなければならない。従って、一次評価のデータ以外に施策・事務事業に関する基礎的な情報提供を評価委員に対して効果的に行うことが必要である。

一次評価から二次評価までの期間で適切な外部評価を行うため

の仕組みを更に検討する必要があるであろう。

## ②評価対象の範囲

板橋区において施策・事務事業の対象となるのは、施策は80、事務事業で102事業であり、このうち外部評価の対象としたものが13施策、35事務事業である（平成16年度）。

一次評価結果について全てを外部評価できていない状況である。また、事務事業については一次評価段階において法定受託事務等を除外していることもあり、区政運営の全ての部分について評価対象にしていないという事実がある。

一次評価対象施策・事務事業を毎年度どこまで外部評価の対象としていくか、すべきかについて、評価委員数ほどの程度の規模が適当かも含め、検討することが必要である。

## ③施策評価の有効性

現在の施策評価は、その施策を代表する複数の事務事業を総合的に評価することで全体としての施策を評価することとなっている。しかし、該当事務事業がその施策の評価に適切かどうか、またその施策は区市町村レベルでの取り組みが施策の達成にどの程度寄与しているかという点で実質的な施策評価となっているかということについて、更に研究することが必要である。

## 5. 板橋区の評価表および指標

板橋区の行政評価制度における評価表は行政評価の一次評価として作成され、「施策評価表」と「事務事業評価表」の2つがある。「施策評価表」は板橋区中期総合計画の80の小項目ごとに作成され、「事務事業評価表」は、施策体系に分類された470事務事業から、平成16年度は一定の視点から選定された102事務事業について作成されている。

「施策評価表」では、施策の対象、意図、手段（事務事業）を明記し、意図をどれだけ達成したかを明らかにする成果指標が設定される。評価は今後の施策展開のあり方を、拡充、維持、縮小の評語により示されるとともに具体的な改革方針が明確にされる。

施策の一次評価は、施策ごとに定められた「施策担当課長」が関係各課を調整して評価する。

「事務事業評価表」では、事務事業を所管する課が活動内容や成果の目標を明らかにし、その達成度で評価するとともに、目的妥当性、有効性、効率性等から総合的に評価する。その結果、今後の事業のあり方が具体的に示される。

なお、各評価表の「様式」及び各「記入要領」を巻末に資料として添付している。

## (1) 評価表の記入・作成について

### ア 政策評価表記入の考え方

政策評価表は事前公表段階と一次評価段階の2段階で評価表が記入される。評価表は、「Ⅰ施策の目的」、「Ⅱ成果指標」、「Ⅲ総括と評価」、「Ⅳ施策目的達成のための(手段)事務事業」の項目に分かれて、次の考え方にに基づき記入される。

#### (ア) 事前公表段階

- ・「Ⅰ施策の目的」：施策の目的の「対象」及び「意図」を明確にする。
- ・「Ⅱ成果指標」：「成果指標」を設定し、成果指標の実績、計画、目標値等を明らかにする。
- ・「Ⅲ総括と評価」：区、国、都、区民、事業者等の政策への寄与度を分析し、併せて、現状の水準、背景、課題等を明らかにする。
- ・「Ⅳ施策目的達成のための(手段)事務事業」：事務事業ごとのコストと施策全体のコストを明らかにする。

#### (イ) 一次評価段階

- ・「Ⅱ成果指標」：年度末の実績数値を記入し達成状況を明らかにする。
- ・「Ⅲ総括と評価」：施策の今後の展開方針を「拡充」、「維持」、「縮小」から選択し説明を付す。改善を行う場合は、「維持」を選択の上、改善にかかる展開方針を記載する。



## イ 事務事業評価表の考え方

基本的には施策評価の考え方と同様である。「Ⅰ事務事業の概要」、「Ⅱ事務事業を取り巻く環境」、「Ⅲ事務事業の目標と実績」、「Ⅳ対象と指標の達成状況と評価」、「Ⅴ目的妥当性・有効性・効率性・代替性評価」、「Ⅵ今後の事業のあり方」の項目に分かれ次の考え方により作成される。

- ・「Ⅰ事務事業の概要」：「成果指標」の他「活動指標」、「対象数」を記入する。
- ・「Ⅱ事務事業を取り巻く環境」：「環境の変化」、「今後の予測」、「区民の意見」、「同一（類似）事業との比較」を記入する。
- ・「Ⅲ事務事業の目標と実績」：人件費や事業費等のコスト分析を行う。
- ・「Ⅳ対象と指標の達成状況と評価」：指標の達成度により当該年度の評価をする。
- ・「Ⅴ目的妥当性・有効性・効率性・代替性評価」：目的妥当性、有効性、効率性、代替性などの観点からも評価する。
- ・「Ⅵ今後の事業のあり方」：「現状維持」、「拡充・縮小・改善・廃止・統合」により表示し、改革の方向を明らかにする。

## (2) 指標について

### ア 評価指標の意義について

行政活動を評価するための指標には、「活動指標」と「成果指標」の2種類がある。「活動指標」は、行政活動をどれだけの経費をかけて、どれだけのサービスを提供し、あるいはどれだけの施設をつくったかということを表す指標であり、これに対して「成果指標」は、行政活動を区民にとっての成果（アウトカム）に着目した指標である。

従来は、「活動指標」により行政活動を評価してきたが、行政評価では行政活動を成果（アウトカム）により見直すものであるため、これを客観的な数値で表す成果指標が必要となり板橋区ではこれを導入している。

成果指標を設定することにより、「区民にわかりやすい評価とな

る」、「客観的な評価となる」、「成果を指標として数値化することにより成果重視の行政経営に取り組むことができる」などの効果が見込める。

#### イ 成果指標設定の留意事項

成果指標の設定の際に、次の点に留意することとされている。

- ・ 目的を明確にし、成果を表すものであること。
- ・ 区民や事業対象者の意見を参考にすること。
- ・ 数値化すること。
- ・ 区民にわかりやすいものであること。
- ・ 常に改良を重ねること。
- ・ データ収集に費用があまりかからないこと。
- ・ 行政活動以外の外部要因が、数値の変動に大きく影響しないこと。

#### ウ 数値設定の留意事項

指標の数値設定の際に、次の点に留意することとされている。

- ・ 根拠を明らかにすること。
- ・ 数値で表すこと。
- ・ 実現可能な数値であること。
- ・ 目標年度を明確にすること。

### (3) 課題

評価表及び指標に関しては次のような課題が考えられる。

#### ア 成果指標について

第一の課題としては、外部評価機関である「板橋区行政評価委員会」の平成16年度報告書でも指摘されているように、「成果指標の改善」が課題として挙げられる。

平成16年度報告書では次の様な指摘がされている。

……………【以下、「報告書」からの抜粋】……………

《報告書P4》

施策評価

○成果指標の改善点

行政評価を行う上で、基準となる成果指標について、以下指

摘しておく。

- 1 明確な目標水準を立てていない。
- 2 施策につながる事務事業と照らして因果関係が明確でない。
- 3 区の行政活動で達成されたか不明である。

これらの指標では適切な行政評価につながらない可能性もあり、一次評価を行う主管課において十分留意し改善されたい。

《報告書P 5》

事務事業評価

○点検・改善点

…今回についても指標の設定、数値、達成率に関する指摘が多くなった。指標の設定に関して何らかの問題があるとした事業は、27事業で77.1%に上る。数値に関しても、9事業25.7%の事業に問題がある。

指標は評価するための基準となるものであり、これが区民にとって成果を表現していない指標の設定や数値の誤記入は、評価そのものを不可能にすることから、各担当課においては、この結果を重く受け止め、精査して記入すべきである。

《報告書P 5》

総評

…最後に、板橋区の行政評価システムについては、いまだ発展途上にあり、改善すべき点が多くある。昨年度も指摘したが、施策における成果指標、事務事業における活動指標と成果指標について、担当職員の理解度が十分とは言い難い。利用者（区民）にとっての満足度、本当の成果とは何かをそれぞれの担当部署で議論し、整理する必要がある。

.....

これらを要約すると、①「成果指標が適切に設定されていない」言い換えれば「成果指標が事業の成果（アウトカム）を正しく示す指標が選ばれていない」。また、②成果指標を設定する第一次評定者である担当部署が成果指標を十分理解しているとはいえないという指摘であるといえる。

今後、板橋区ではこれらの指摘を受けて改善に取り組むことに

なるが、これらの指摘事項は、「板橋区行政評価推進マニュアル」の「成果指標設定の留意事項」及び「数値設定の留意事項」に概ね含まれており、留意事項に従っていれば本来このような指摘は無いはずである。しかし、現実には指摘を受けている。

その要因としては、担当部署の理解不足といった面も一部にはあるかもしれないが、根本的な要因として、一次評価の際に適切な成果指標を設定したくても、その成果を表す適切な数値データが無い、または、有ったとしても単発のデータだけで行政評価に必要な継続したデータが得られないといった現状があるのではないだろうか。これについては、今後、区民意識調査が直接成果指標となるように調査項目の見直しを図るなど、成果指標のデータが定期的に直接得られるシステムの構築も必要になってくると考えられる。また、成果指標の選定をより適切に行うためには、成果指標の選定を担当部署だけに任せるのではなく、例えば「二次評価機関」や「外部評価委員会」などと協議しながら決定していくことも検討する必要があるのではないだろうか。

また、施策評価の成果指標については、事務事業の施策への寄与度が低いものもあることが指摘を受ける要因となっているのではないだろうか。施策評価表の裏面には「施策目的達成のための手段としての事務事業」が記入されるが、記載されている事務事業だけでその施策の目的（成果）が本当に達成できるのかという疑問があるものも多い。このため、施策の成果指標を選定する際「施策の成果を適切に評価できる成果指標を選定した場合は、その成果指標は事務事業の成果を必ずしも反映しておらず、逆に事務事業の成果を反映した成果指標を選定した場合は、施策の成果を適切に評価できる成果指標となっていない」というジレンマが生じている。これが施策評価における適切な成果指標の設定を難しくしているのではないだろうか。今後は、事務事業評価と施策評価との連携の整理や施策評価のあり方について検討する必要があると思われる。

## イ コストについて

評価表から見た第二の課題としては、「コストの行政評価での位置付けの明確化の必要性」が挙げられる。

コストについては、「施策評価表」では裏面に「施策目的達成のための手段としての事務事業」の経費、人件費及び単位あたりコストが記入され、また、「事務事業評価表」では、所要経費と単位あたりコストが記入されている。しかし、その数値（コスト）がどのように行政評価の中で位置付けられ、どのように評価結果に反映・活用されているのかが明確になっていない。厳しい見方をすれば、コストについては評価表に記入することが最終目的になっているようにも思われ、コストを第一次評価者がどの様に評価しているのかが見えてこない。今後は、評価結果の予算への反映のあり方を含め、コストそのものの評価と共にコスト評価結果を行政評価システムの中でどの様に位置付けるのかをまず明確にする必要があるのではないだろうか。

評価表のコスト記入欄については、行政評価におけるコスト評価の位置付けを明確にした上で、それに応じた記入の詳細化あるいは簡略化の見直しを図るべきであると考ええる。

## 6. 板橋区の評価結果の活用方法

### (1) これまでの行政評価実施結果の概要

・「平成14年度」

平成14年度は、中期総合計画の施策体系に基づき、28の施策と、それぞれの施策について主要な147の事務事業を選定して評価を行った。

施策評価の結果を見ると、現行の評語と若干異なっているが、「達成・拡充」とした施策はなく、「順調・要努力」としたもの12施策、「不十分・要改善」としたもの16施策であった。「順調・要努力」を現状でよいと分類すれば、半分以上の施策について現状では課題があるという結果である。

また、指標の達成度に対する評価では、「達成」が8施策、「未達成」が8施策で同数となっている。一方、「その他」と判断されたものが実に13施策であったことは、施策評価における課題が浮き彫りにされたといえる。「その他」とされた要因は、評価指標が設定されているものの実績をはじめとする数値が記載されていないことや、設定された指標が成果を表すものとなっていないこと、施策目的の達成度を表す指標となっていないこと等が挙げられる。いずれも成果指標の設定に課題があるといえる。

行政評価は、区民にとっての成果を指標という形で数値化し、目標値と実績値を比較した達成度で評価することが基本である。このことは、外部評価機関である板橋区行政評価委員会からも、区民にとっての成果とは何か、それはどのような指標を用いて測定すればよいのかを考慮する必要がある旨、指摘されたところである。

次に、事務事業評価の結果であるが、評価の対象は中期総合計画の計画事業をはじめとする主要な147の事務事業である。ただし、実際の評価の際に、一つの事務事業を項目を分けて評価した事業が複数あったため、評価事業数は153となった。

評価の結果、現状維持と評価されたものが78事務事業、何らかの改善の方向が出されたものが75事務事業であった。半数に近い

事務事業（49.0％）について、現状では課題ありとされた。「廃止」とされたものが2事業あったが、これは当初からサンセットであった事業、計画終了の事業であった。

・「平成15年度」

平成15年度は、中期総合計画に基づく施策体系をさらに細分化した80項目の施策と、その施策に係る主要な135項目の事務事業を新たに選定し評価を行った。

80施策の評価の結果は、「拡充」が14施策、「現状維持」が45施策、「改善」が19施策、「縮小」が2施策であった。「改善」、「縮小」を合わせると21施策（26.3％）であり、前年度よりも改善されたといえる。

また、指標の達成度に対する評価では、「達成」が42施策、「未達成」、「一部未達成」が35施策となっている。一方、「判断不能」が2施策あり、設定された指標が、成果を表すものとなっていないこと、施策目的の達成度を表すものとなっていないことが指摘された。

事務事業評価については、対象は135事務事業であったが、分割された項目があり結果としては138事業となった。この内、「現状維持」が41事務事業、「改善」が85事務事業であり、半数以上の事務事業（63％）が現状では課題ありとされた。一方、「廃止」「縮小」「統合」と評価されたものは12事務事業であった。

・「平成16年度」

平成16年度は、中期総合計画の小項目に基づき、施策体系に沿って、80の施策と中期総合計画の計画事業に基づく主要な102の事務事業を対象とした。

80施策の総合評価の結果は、「拡充」とされたもの4施策、「現状維持」とされたもの47施策、「改善」とされたもの28施策であった。「縮小」とされたものはなく、「改善・縮小」二つの評語で評価されたものが1施策であった。

この評価結果では、「現状維持」以外と判断された施策は33施策で、全体の約41％の施策について、今後の施策展開にあたり何らかの課題があるという結果となった。

また、指標達成度に対する評価では、「達成」が24施策、「一部未達成」が31施策、「未達成」が25施策であった。

行政評価は、区民にとっての成果を指標という形で数値化し、目標値等と実績値とを比較した達成度で評価することが基本であり、今後も、この基本を遵守し、成果指標の設定については十分注意する必要があることが指摘された。

次に、事務事業評価結果であるが、102の対象事務事業のうち、施策の中心となる64事務事業と特定課題（講座、教室、講習会等）をテーマとした38の事務事業の二つに大きく分類し評価した。ただし、重複する事業があったため、実際の評価は99事務事業となった。

この内、「現状維持」とされたものが39事務事業、「拡充」が7事務事業、「改善」が47事務事業、「縮小」が3事務事業、「廃止」が3事務事業であった。「改善」・「縮小」・「廃止」を合わせると53事務事業となり、半数以上の事務事業において、今後、事務事業を展開していく上で課題があるという結果であった。これは「経営刷新計画」による行財政改革を行っていることも影響していると思われる。

## (2) 評価結果の活用

### ア 議会への報告

評価結果については、報告書を作成し、所管の常任委員会に対し報告し、質疑を行っている。その際、評価方法等についても意見を伺っており、制度の運用の参考にしている。

### イ 区民への公表

評価結果は、報告書を区政資料室、区立図書館及び行政評価事務局において閲覧に供しているほか、広報紙やホームページを通じ公表している。また、評価に対する区民からの意見も募集している。しかし、区民からの意見はほとんどなく、これは、行政評価に対する区民の理解が進んでいないということであり、それはまた、公表の内容がわかりにくいものとなっているということでもあり、公表の仕方にも工夫が必要といえよう。今後の大きな課



題である。

#### ウ 新たな指標・数値等の設定

評価の結果、指標・数値に何らかの修正をすべきとの意見が付されたものは、翌年度の資料作成の際に評価結果に沿った修正・改善を行っている。

#### エ 計画・予算・組織・職員定数への反映

本来であれば、計画・予算等、翌年度の行政経営のあり方に密接に結びつかなければならないのであるが、未だ、制度的に成熟しておらず、行政マネジメント・ツールとして定着していないことが指摘できよう。今後、評価制度の見直しを行いつつ、制度の確立が望まれる。