

第3章 外部評価と二次評価

1 外部評価

(1) 外部評価の位置づけ

板橋区は平成14年度の行政評価制度の発足以来、区長委嘱の6人の外部委員からなる行政評価委員会を設置して住民や有識者等の外部の視点を導入した客観的な評価に努めている。

委員会は板橋区役所の各課単位で行った一次評価の中から抽出で対象を選んでヒアリングを行い、そのうえで6人の合議で評価するやり方である。この外部評価結果と一次評価結果とを基にして幹部クラスからなる板橋区経営刷新本部が二次評価を行い、最終的に板橋区としての評価結果が決定するしくみになっている。したがって、板橋区の外部評価は内部評価に対する牽制役と同時に最終評価の参考データ提供の役回りも果たしている。

(2) 外部評価委員会

外部評価委員会の委員数については6人が適当か否かの問題が存在する。これまでの6人による4年の経験では図表6に出てくるように30～60事務事業程度の対象選定でも、一定期間内（とくに6月から8月）の委員への拘束の限界に近い状況が見られた。委員会において対象数を増加できないか検討した際には複数の委員（とくに個人営業出身の委員）から、これ以上の日程を評価委員会に割けないことを理由に消極傾向がみられた。

したがって、これ以上の事務事業を対象にするのであれば外部評価委員数を増やすか、委員の下に専門委員を委嘱するか、あるいは住民団体やボランティアのような方々が何らかの前捌きをする役回りを演じて、その活動と外部評価委員会とが有機的に連携するようなしくみを考案するか、何らかの対応策を検討しなければ

ばならないであろう。

2005年10月29日に行政評価をテーマに開催されたボランティア団体（板橋フォーラム実行委員会）の会合『第4回いたばし協働・市民フォーラム』においては、外部評価の件数が少ないことや外部評価委員のうち、区民公募の人数が少ないことなどが批判されていた。また、同年12月16日に開催した地域デザインフォーラムの第1分科会の報告の際にも会場にいた一般区民から板橋区の外部評価委員会の公募区民が少なすぎるものが批判されていた。

公開講座において講演して下さった横須賀市と練馬区の場合を見ると、横須賀市では外部評価委員会（まちづくり評価委員会と呼称）の人数は全体で16名、内訳は公募市民6名、市民団体代表5名、学識経験者5名であり、練馬区では第三者評価委員会と通称する行政評価委員会が全体で13名、内訳は公募区民5名、学識経験者4名、実務経験者4名となっている。

とくに隣の練馬区では13人の委員を3つに分けて部会を設置し、合計で34回の部会を開催（初年度の平成16年度）しており、部会中心の外部評価活動になっているのが注目される。

今後板橋区において、外部評価の対象数を拡充していくとすれば練馬区の例などを参考にして、まず委員数を増員する方向で検討すべきかと考える。

また、広範な行政分野にいかに関民の評価を外部評価としてとり入れていくか、きわめて難しい課題であるが、例えばあらかじめ外部評価の対象にすべき事務事業の選定に対してボランティア団体等の区民の意見をきき、それを参考の一つにして外部評価委員会を対象選定を行うといった方法が考えられよう。

その点で参考になるのは講演いただいた横須賀市の例である。

同市では、前述した「まちづくり評価委員会」の16名の下に「まちづくり市民コメンテーター」を16名任命し、彼らがワークショップ方式で市民（障害者、子育て中の親など受益者を特定できるところを中心にヒアリングしているとのこと）の評価意見を聴取するしくみをとっている。そしてこれらコメンテーターが

将来は「まちづくり評価委員会」の公募市民6名に応募しており、公募市民委員の予備軍となっているしくみである。このせいもあって、同市では公募市民の応募はほぼ倍の応募があったといっている。

板橋区においては、外部評価機能を拡充するとすれば、委員数の増加方策と並んで、いや場合によっては委員数の増加よりも先にこうした前捌き機能を新設することも検討すべきかと思われる。

横須賀市の「まちづくり市民コメンテーター」のような制度を直ちに設置することが難しくても改善方向としては取り組むべきであり、例えば、既存の区政に関する住民モニター制度などの活用も含めて幅広く検討すべきかと思われる。

なお、委員構成については、現在、外部評価委員6名の内訳は大学教授2（法学部及び経済学部）、弁護士、公認会計士、区実務経験出身者、公募区民であるが、このうち公募区民についてはあまり応募がないことからその対応が課題となっている。

前述したように委員の前段階に横須賀市の「まちづくり市民コメンテーター」のような制度ができれば、そこから公募委員への応募が発生してくるであろうが、それまでの間の代替措置としては、住民団体、消費者団体等の役員やリーダーなどに委嘱することになってもらえないと思われる。旭川市の訪問結果ではやはり公募への応募が少ないとの説明があったが、代わりに各種の団体の役員で構成してもとくに問題はないとのことであった。考えようによっては、むしろ行政に対して全く無経験の区民よりは住民団体の役員等の行政との折衝経験の方が評価業務を円滑に進める観点からは望ましい面もあるのではと考えられる。

（3）外部評価の対象

板橋区ではこれまで4回の評価を行ってきたが、各年の一次評価・外部評価・二次評価における事務事業の対象件数、外部評価の対象選定状況、一次評価における現状維持以外の評価の割合および外部評価における現状維持以外の評価の割合などをまと

めると**図表6**のとおりである（施策の対象件数は、平成17年度から施策を評価対象としなくなったので除外した）。

これを見るとまず一次、二次の内部評価に対して外部評価の対象件数の割合は、20～40％程度である。すべての事務事業を外部評価の対象にはできないにしてもできるだけ多く客観的に評価する観点から見れば現状はやや問題があろう。とくに、外部評価の対象とする割合が年々低下傾向を示していることは気になるところである。

図表6 板橋区における行政評価実績

評価年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度
A 一次評価件数	147	135	102	155
B 外部評価件数 (B/A)	56 38%	29 22%	35 34%	33 21%
C 二次評価件数	147	135	102	155
D 外部評価の対象選定状況	147事務事業の上に位置する28施策の中心的な事務事業を選定	区立施設サービス及び中小企業対策	講座・教室・講習会等	15年度に現状維持以外の評価を受けたが検討中のもの29と16年度に外部評価と二次評価が異なった4
E 外部評価における現状維持以外の評価の割合	66%	76%	80%	70%
F 同一の事務事業に対する一次評価における現状維持以外の評価の割合	39%	41%	31%	49%

外部評価委員数を現状のままにして、外部評価の対象を増加することは、前述したように委員にとってヒアリングの負担とそれを踏まえた検討の負担などが増大することを意味しており、現状の委員数のままで対象数のみを増加することは適当でない。

そのため、前述のように委員数を増加することや評価委員の前に何らかの前捌き機能などが検討されるべきであろう。

次に対象となる事務事業の選定の仕方についてである。

これまでは、各年それぞれの理由で対象を絞ってきているが 4 年間の選定の視点には一貫性が無い。あえていえば区民への給付サービスや自己負担が付随する事務事業を対象にしてきた傾向は窺知できる。

今後の対象選定のあり方を考えた場合に参考になるのは、今回訪問した旭川市の方法である。同市も外部評価は一次評価の中から選定する方式をとっているが、行政評価委員会としての見識で成果の検証に値するとみられるものをピックアップするやり方をとっているのが注目される。同市の一次評価件数に対する外部評価件数の割合は、母数が変動しているためにバラツキがあるので、件数のみ見てみると平成 13 年 15 件、14 年 27 件、15 年 43 件、16 年 73 件と逐年増加している。逐年増加の背景事情には様々なものがあるだろうが、行政評価委員の方々が慣れてきているだけでなく、その意欲が向上してきていることも一要因であろうとの説明があった。

平成 18 年度以降の対象選定については板橋区において検討中と思われるが、これまでの 4 年の経験にかんがみて行政評価委員によるピックアップ方式を試行してみるのも検討の価値があろう。自分で検証が必要と見たものへの意欲は件数の増加への効果ももたらすのではなかろうか。

また、横須賀市の「まちづくり市民コメンテーター」のような前捌き機能が新設されれば、その機能発揮によって効果や成果の乏しい事務事業が選定されて外部評価委員会に上がってくるようになり、件数の問題も課題からは外れていくことになるのではと考える。

(4) 外部評価の結果

板橋区の外部評価制度の成果をみるために、行政評価委員会の評価結果を内部評価結果と比べてみた。この場合、二次評価は外部評価結果を踏まえて判定しているので、外部評価結果が出る前の一次評価と対比してみた。

図表6のE欄では外部評価で対象としたもののうち現状維持以外の評価、すなわち「縮小」「改善」などの所見を出したものの（一部拡大もある）の割合を記載した。他方、F欄では同じ対象のものに対する一次評価での「現状維持」以外の評価を出したものの割合を記載した。

両者を比べると、4年とも外部評価の方の割合がかなり高い。一次評価に比べて1.4倍から2.6倍であり、平均1.8倍になっている。つまり、一次評価でこのままでよいと判断したもののかなりのものに対して、外部評価では「そうではない、改善等の余地がある」と判断している。とくに、成果指標のとり方、人件費をはじめとする費用の縮小の余地、民間委託や民営化の余地などが中心であるが、内部評価では切り込めなかったものについて厳しい判断を示しており、外部評価制度の存在価値を明確に示している。

総務省の最新の調査では平成16年7月時点での行政評価制度を導入している地方公共団体における第三者機関の設置状況は都道府県では54%、政令市では39%、中核市・特例市では27%となっており、小さな自治体になるほど第三者機関の設置状況は低率になっている。政策評価制度の全国的な普及とともに第三者機関の導入を期待するし、また板橋区のような既導入自治体での有効活用を望むゆえである。

2 二次評価

板橋区においては、一次評価結果と外部評価結果をふまえて一

次評価で対象とした事務事業のすべてに二次評価を実施している。平成 17 年度を例にとると、二次評価と外部評価の結果の判定はまったく一致しているが、一次評価と二次評価とを比べると、一次評価で継続以外の判定が 37%であったのに対して、二次評価では継続以外の判定は 51%となっており、二次評価が外部評価同様にかなり厳しく判断していることがわかる。

このため、現在時点で、板橋区の二次評価に問題があるわけではないが、今後のあり方の参考として、今回訪問調査した旭川市における二次評価の仕組みについて参考までに付言しておきたい。

同市は、既述のように、板橋区と同様に、外部評価を間に挟んだ二段階評価制度を採用しているが、二次評価は、政策所管部局は排除され、助役をトップに企画財政部長、行政改革担当部長などの 7 人で構成される行政評価検討会議が担当している。

そして、詳細は第 5 章で後述する旭川市の調査結果のとおり、二次評価では、一次評価で存続肯定したものの半分近くを否定的に評価している。板橋区では二次評価は、区長以下政策所管の各部の部長も含めた経営刷新本部の場で行っているが、旭川市の事例は全体的には同様なしくみであっても、評価総括部局の主導で二次評価が可能であることを示している。

板橋区の評価制度では、上述のように一次評価と二次評価の乖離がかなりあるので、二次評価が決して甘いものになっているわけではないが、評価の客観性をより高めていく観点からは旭川市の事例は示唆に富むものとする。

なお、**第 5 章 1** で詳述するが、今回の 23 区へのアンケート調査結果では、実績に関する回答のあった 15 区のうち、足立区、北区が主として施策評価の 2 次評価において政策所管部局をいれずに評価総括部局系統のみで実施している状況が見られた。