

3 北海道白老町の評価制度について

(1) はじめに

白老町の行政評価制度（白老町では「行政評価制度」と呼ばれているがここでは「政策評価制度」に統一）は、平成 16 年度第 3 回日本地域政策学会（大会テーマは「地域の自立と活性化」）の第一分科会「政策評価と市民参加」において、高橋裕明氏（北海道白老町企画課企画係長。当時）が詳細な報告をされており、また長谷部英司「機能的な参加型評価システムのあり方」（放送大学大学院文化科学研究科（政策経営プログラム）修士論文、2003 年 12 月）にその外部評価のあり方が紹介され、また見野全（元白老町長）「協働のまちづくりー北海道白老町の挑戦」（『PHP 政策研究レポート』No.82、2004 年 5 月）の「第 6 章 共通のことば、独自のものさし」に「市民参加型」のまちづくりの一つの手段として政策評価制度の紹介があるなど、先進事例として近年よく知られるものとなっている。

これらの先行研究に対し、本稿は、特に制度の技術的な面（及びその発展の足跡）に着目している点に第一の特徴がある。また、自治体の規模や制度導入の経緯の相違にかかわらず、板橋区をはじめ、政策評価制度の改善に鋭意取り組んでいる他の自治体に参考になる点を意識して内容を紹介している点に第二の特徴があるといえよう。

以下では、視察中に収集した資料、ヒアリングの成果及び前述の二論文を参照しつつ、白老町における行政評価システムの概要を当初からの経緯に沿って述べていきたい。現時点での制度の解説という形をとらないのは、前述の見野論文が簡潔な解説を提供しているということもあるが、何より白老町の政策評価制度が現在も変化の最中にあるからである。「白老方式」とでもいふべき特徴あるしくみは、不断の改善と工夫の上に成り立っているということ意識して、以下報告をはじめたい。

なお、それぞれの節は全て「ア」で簡単な年表を、「イ」以下

で論点を取り上げて解説を行うという構成となっている。

(2) 平成10年度から平成12年度まで⁽¹⁾

ア 年表

- 平成10年度 ・市町村政策評価システム研究会に参加。研究会で白老町が一つのモデルになる。
- 平成11年度 ・行政評価システム研究会発足。
- 平成12年度 ・事務事業評価試行（行政評価システムの最初の導入。企画課が担当。平成16年度に導入完了）。

イ 制度導入の初期環境

白老町の行政評価制度は、平成10年に市町村政策評価システム研究会へ参加したことによって導入方針が本格化したものである。ただし、白老町では、事業別予算・事業コードの導入や、まちづくり指標の作成など、行政評価に類することをそれ以前に既に実施していたという。この市町村政策評価システム研究会でも白老町の事例が先進的事例として取り上げられていることから言っても、白老町では政策評価制度導入の環境が当初から比較的整っていたと言える。もっとも、導入に際しては、他の先進自治体への視察や調査を行っており、周到な準備を行っていることも付言しておきたい。

さて、当初、白老町における制度導入の目的は、

- ① 公共部門の効率性向上と民間の自律性確保
- ② 市場に対する説明責任の貫徹
- ③ 民主主義に対する説明責任の徹底
- ④ 地方自治体の政策立案・企画能力の拡充強化

の4つであるとされた。特に住民との行政情報の共有と政策立案

⁽¹⁾ 以下の年表の記述は「資料 白老方式の行政評価システム（平成16年度）白老町経営企画課」所収の「白老町行政評価制度の取り組み経過」及びヒアリング調査より作成したものである。

能力の向上を目的とするとされた。そして、およそ2年の準備期間を経て、平成12年度より、企画課を担当課として制度の導入に踏み切っている⁽²⁾。

(3) 平成12年度

ア 年表

平成12年 7月 ・職員に対する合意形成アンケート実施。
11月 ・事務事業評価試行の実施（平成13年7月に町民に公表）。

イ 合意形成アンケート

平成12年度は、まず事務事業評価を試行的に導入することから始まった。

ここで注目すべき第一の点は、導入前の7月に、職員に対し「行政評価システム」導入の合意形成アンケートを実施していることである。その結果、例えば、

- ① 事務事業評価の対象として、評価しにくいものとして職員の側から幾つかの事例が挙げられていること
- ② 全事務事業（当時791事業）ではなく、総合計画の施策体系にかかわる事務事業（489）、または臨時事業（107）と政策的事務事業（約50）に限定すべきではないかという意見
- ③ 事務的に作業が追いつかないという不安
- ④ 外部評価制度の導入が必要である
- ⑤ 事業と予算と担当課の整合性が必要である

といった、行政評価制度の問題点がかなり早期に出されている⁽³⁾。制度導入に際して、既に制度の根幹にかかわる問題点を

⁽²⁾ 「平成12年度（2000）白老町行政評価制度（システム）取組資料」所収の「行政評価システム取組みに関する目的の整理について」。

⁽³⁾ 「平成12年度（2000）白老町行政評価制度（システム）取組資料」に「白老町行政評価に関するアンケート結果（総括）が掲載されている。

意識していたということは、その後の制度の改善・発展に大きく役立ったと思われる。

ウ 制度導入の5カ年計画

また、第二に注目すべき点は、この段階で、本格的な制度導入の具体的スケジュールが、平成16年度の「第四次白老町総合計画」の開始をにらんだ5カ年計画として策定されたことである（図表12参照）。それは、政策評価制度に完璧な「モデル」は存在しないという観点から、経験を蓄積しつつ、段階的、発展的導入を目指したからである。更に、制度導入によって完璧なまちづくりが出来る訳ではないといった意識を当初から持っていたことなども、政策評価制度の位置づけとして極めて印象的である⁽⁴⁾。また、試行の結果を町民に公表すべきことを早くから提唱していたことも指摘しておきたい⁽⁵⁾。

図表12 白老町の政策評価制度の概要と導入計画

【目的】 時代にあった自治体経営に変革～住民参加型・成果重視型行政をめざして～					
【経営】 最小の経費で最大の効果を発揮する経営志向を根付かせる手段として活用する。					
【手段】 成果と効率を重視（評価）するとともに住民ニーズを意思決定に反映する。					
【対象】 まちづくりの柱である白老町総合計画（政策体系）を対象とする。					
政策志向：政策の質（政策形成能力）向上を目指し、成果で計る行政の経営体制の充実を推進する。 住民志向：行政の透明性、説明責任の向上を目指し、住民主体の自治体運営の充実を推進する。					
導入計画	（平成12年度） 事務事業評価試行	（平成13年度） 事業評価実施 施策評価試行	（平成14年度） 事業評価実施 施策評価実施 政策評価試行	（平成15年度） 事業評価実施 施策評価実施 政策評価実施	（平成16年度） 新総合計画のスタートとともに評価システムの稼働

出典：見野全「協働のまちづくりー北海道白老町の挑戦」39頁より引用。

総じて、制度導入の準備は、慎重に且つ周到に進められた印象が強い。

(4) 「白老町行政評価制度の導入ポイント」同上。

(5) 「北海道白老町の行政評価制度の取り組み（H13）」。

(4) 平成13年度

(施策評価の試行と行政評価フォーラムの実施)

ア 年表

- 平成13年 6月 ・ 施策評価導入のため、施策と事務事業の実態調査の実施。総合計画にある施策（189項目）と事務事業を結びつけ、施策と事務事業を体系化し、評価対象を明確化する。
- 8月 ・ 事務事業評価実施。事務事業評価を、平成14年度の事業費予算と連動させ、総合計画施策点検と合わせて、事務事業評価を施策への貢献度という視点で評価することを決める。
- ・ 施策評価施行の説明会実施。
- 11月 ・ 第1回内部行政評価委員会開催（平成14年2月に第2回の実施）。
- ・ 翌年度の事業調整と合わせて理事者評価を実施。
- 平成14年 3月 ・ 行政評価フォーラムの開催（以後、毎年）、平成13年の事務事業評価の公表

イ 事務事業評価の点数化

制度導入2年目の平成13年度には、行政評価制度を「町政経営の基本システム」として位置づけた。具体的に平成13年度の方針は、

- ① 事務事業評価を本格化すること
- ② 事業評価と予算との連動性を確保すること
- ③ 施策評価を試行すること
- ④ 町民への公表を行うこと

とされた⁽⁶⁾。

⁽⁶⁾ 「平成13年度（2001）白老町行政評価制度（システム）取組資料」所収の「平成13年度白老町行政評価の実施方針（案）」より。

また、平成 13 年度には事務事業評価が本格的に開始されるが、そこで注目すべき第一の点は、継続的事業の事中・事後評価と新規事務事業の事前評価の 2 種類の事務事業評価が行われたことである（正確な数字は分からないが事中評価は 60 程度と推測される）。事中・事後評価は、後に述べる「施策評価」（施策評価というが、実態的には事務事業評価と考えられる）に引き継がれている。

また、事務事業評価の評価方法で第二に触れておくべきなのは、第一次評価における事務事業評価を「点数化」という手法である。この年には指数を 3 つ挙げ、

- ① 協働指数（35 点満点）
- ② 優先指数（30 点満点）
- ③ 財源指数（35 点満点）

の各指標ごとに、担当者が選択肢を選ぶ方式をとっている。そこで、50 点以上が推進する事業、30 点以上 50 点未満が見直し・工夫が必要な事業、30 点未満は廃止・中止を検討すべき事業と判断されることとなる⁽⁷⁾。評価を点数で表す手法は、板橋区でも行政改革のツールとして用いたことがある。ちなみに、この指数は後に修正され、現在でも継続している。平成 16 年度の具体例は参考資料 5 として頁末に掲げている。

ウ 事務事業評価と施策評価の関連性

また、この年には施策評価が試行的に導入されている。これは、「各係から提出された 63 事業について事務事業評価を行い、施策評価（執筆者注一政策目標の間違いか）に結びついているかどうかを評価する」⁽⁸⁾ ものである。施策評価のためには、予算を計上している事務事業ごとに担当課が「施策評価のための事務事

(7) 「事務事業評価の採点基準」。前掲注（6）の取組資料所収。

(8) 「北海道白老町の行政評価制度の取り組み（H13）」から引用しているが、「施策評価に結びついているかどうか」ではなく「施策目標に結びついているかどうか」ではないかと思われる。

業評価表（施策評価表）」を作成することとなった⁽⁹⁾。

施策評価と言っているが、この方式は、事務事業を個別に評価し、その上で施策（目標）にそれぞれの事業がどれだけ貢献しているかを判断するもので、事務事業評価の一形態であるとも考えられる。また、これは現在、継続事業に関しては事中評価、終了事業に関しては事後評価となる。この意味では、平成 12 年度に導入された 2 種類の事務事業評価の一類型とも考えられる。いずれにせよ、これは基礎的自治体においては実施の難しい「施策評価」を行う際の一つの工夫として特記すべき点であろう。

また、これは第 1 分科会の中間報告『政策評価制度』（ブックレット No.9）における第 5 章 2 節で、分科会として提案した「政策寄与度評価方式」と発想面で類似したものであることも指摘しておきたい。

エ 外部評価委員会の設置検討と行政評価フォーラム

また、この年には外部評価委員会の設置が検討されている。しかも、この段階で「同委員会が評価を行わないと決算が終了せず、かつ、予算がつかないシステム」とすることとされた。これは外部評価を相当に厳しく位置づけるものである⁽¹⁰⁾。

最後に、この年には、評価結果の公表にも力を入れる必要があるとされ、実際に結果が公表された。また、この年開催された行政評価フォーラムは、職員や町民更には他の自治体を対象としたもので、行政評価に関する関心と意識を高める手段であるとされた。

（5）平成 14 年度

ア 年表

⁽⁹⁾ 「平成13年度（2001）白老町行政評価制度（システム）取組資料」に原文が掲載されている。

⁽¹⁰⁾ 「北海道白老町の行政評価制度の取り組み（H13）」。前掲注（8）。

- 平成14年 4月 ・第3回内部行政評価委員会開催。14年度の方針決定。
- 6月 ・外部評価委員会設置要綱制定。
- 7月 ・2名の外部評価委員の公募。
・平成13年度決算分の施策評価（49件）を実施。
- 8月 ・町民5名による外部評価委員会を設置。
- 9月 ・外部評価委員会開催（10月まで4回。10月に答申。12月に担当課の検討を踏まえた報告書を作成）。
・翌年度要望事業の事務事業評価表（179件）を作成。
- 10月 ・係ごとに事業評価、施策評価に対するヒアリングを実施。
- 12月 ・外部評価制度と評価結果の公表。
- 平成15年 3月 ・事務事業評価の結果を公表（5月にホームページに掲載）。
・行政評価フォーラム開催。

イ 政策評価制度の原型の完成

平成14年度の最大の変化は、政策評価と外部評価が導入されたことである。また、この年から本格的に導入された施策評価に関しては、平成13年度実施の臨時事業費として計上された事業104件を対象とした施策49について、事業からみた施策に対する成果の度合いを決算後の6月に担当がおこなうこととなった。その結果が7月の外部評価に付される仕組みである。施策評価の評価表は前年度の施行期間のものと変わっていない⁽¹¹⁾。

これにより、「前年度決算」→「施策評価」→「外部評価」→「事業評価」→「予算編成」（次年度事業実施計画の策定）とい

⁽¹¹⁾ 「平成14年度（2002）白老町行政評価制度（システム）取組資料」所収の「施策評価制度について」より。

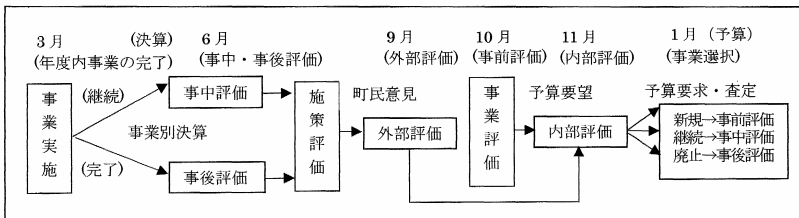
う現在実施されている政策評価のサイクルの原型が出来上がった（図表 13、図表 14 参照）。また、これにより、全体の実施方針である「政策体系を確立し、目的と手段という意識を定着させる」しくみがほぼ出来上がったといえる⁽¹²⁾。なお、「政策評価」は、毎年のデータを蓄積して、基本計画改訂に反映させるものであり、毎年度行われる政策評価制度のサイクルに直接には組み込まれていないが、総体的には重要なものである。

図表 13 白老町の政策評価制度の体系

	方針	内容	対象	時期
事務事業評価	事業効果指標(目的)による定数的な把握	採点方式(内部評価→外部評価の導入) ①協働指数:総合計画・町民ニーズ・公約などを点数化 ②優先指数:地区、人口、公共性、緊急性などを点数化 ③財源指数:補助金、交付金、歳出、歳入などを点数化	政策的事業→経常的事業へ拡大	9月頃に翌年度事業の事前評価として実施
施策評価	施策効果指標(座標)による有効度の把握	内部評価と外部評価 ①事務事業と施策の体系化 ②内部評価による施策評価表の作成 ③外部評価による座標軸評価の作成 ④まちづくり町民意識調査の定量的な把握	総合計画施策体系	6月に内部評価(決算)、8月に外部評価を実施
政策評価	政策目標の設定に基づく効果測定	総合計画基本計画の評価 ①施策と政策の体系化 ②施策効果判定による政策評価(効果測定) ③政策目標・指標による評価	総合計画基本計画の政策体系	毎年のデータを蓄積して、基本計画改訂時に現計画の検証と次期計画の目標設定を行う

出典：見野全「協働のまちづくりー北海道白老町の挑戦」39 頁より引用。

図表 14 白老町の政策評価の流れ



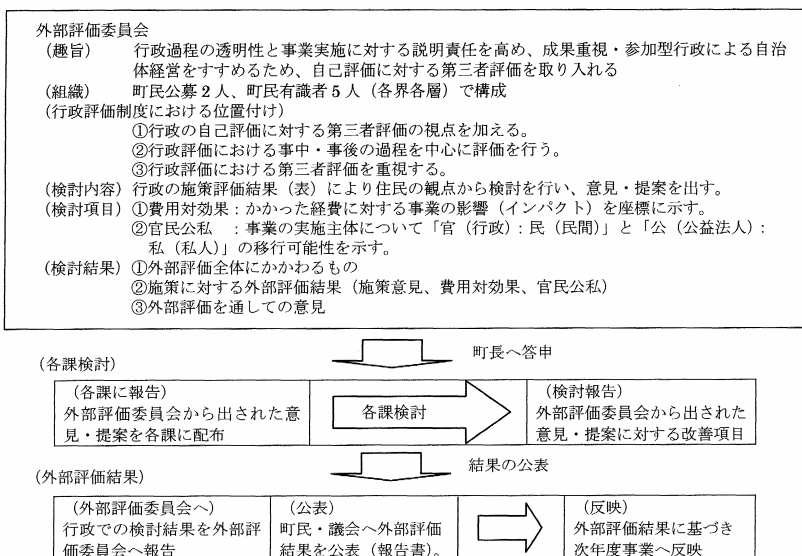
出典：見野全「協働のまちづくりー北海道白老町の挑戦」39 頁より引用。

(12) 「平成14年度白老町行政評価の実施方針」より。同上。

ウ 町民による外部評価委員会と座標化

この年から導入された外部評価制度の目的は、生活者の視点、町民満足度向上の観点から、第三者の視点を行政活動に反映させることであり、また、事中・事後の過程を第三者の視点で評価することを意識したものである（図表 15 参照）。この年は、公募 2 名、有識者 5 名の構成をとった。その全員が町民であることが大きな特徴である。平成 14 年度は、総合計画における補助・大型事業・主要政策に関する事業などを施策単位で評価することとし、結果、49 施策 103 事業及び委員からの指摘事業を対象とした⁽¹³⁾。

図表 15 白老町の外部評価制度



出典：見野全「協働のまちづくりー北海道白老町の挑戦」40 頁より引用。

また、白老町の外部評価制度でユニークなのは、座標を使った

⁽¹³⁾ 「白老町行政評価制度外部評価要領」。同上。

評価表の記入方法である（図表 16 参照）。この座標は、委員の裁量によって作成される。また、外部評価の評価表はそのまま町民に公表されるものであるから、公表の際のわかりやすさを確保するための一つの工夫でもあらうと思われる⁽¹⁴⁾。更に「費用対効果」の検証、行政の改善実施状況の確認だけではなく、「官」（行政）と「民」（民間）、「公」（公益法人）と「私」（私人）への移行可能性を外部評価で検討するというのもユニークなものである。

図表 16 白老町の外部評価の座標例

分野	施策名	委員会における意見 (要旨)	費用対効果 縦：効果、横：費用	官民公私
健康福祉	町民の健康づくり推進体制の確立	○委託料が高いなど、もっと効率的な推進が必要ではないか。	<p style="text-align: center;">高</p> <p style="text-align: center;">低</p>	<p style="text-align: center;">公</p> <p style="text-align: center;">私</p>
産業振興	地域産業の高度化	○町内者への特産品販売が弱い（白老牛については「肉の日」があり、効果が大い） ○各企業が自主的に行っていくようにする（民間主導にする）必要があるのではないか	<p style="text-align: center;">高</p> <p style="text-align: center;">低</p>	<p style="text-align: center;">公</p> <p style="text-align: center;">私</p>

*矢印の起点は現状を表し、今後に求められる移行の方向を示している。

出典：見野全「協働のまちづくり—北海道白老町の挑戦」40 頁より引用。

（6）平成 15 年度

ア 年表

⁽¹⁴⁾ 「白老町行政評価外部委員における意見・提案 平成 13 年度」。同上。

- 平成15年 6月 ・行政評価委員会の開催。15年度の方針を協議。
・平成14年度決算分の施策評価（臨時事業費132件による施策58件）の実施。
- 7月 ・行政評価制度検討グループ会議（管理4課の係長職8名）開催（以後、平成16年3月まで9回実施。経常費の目的別分類と指標の作成などを課題とする）。
・外部評価委員会を開催（以後、平成15年11月まで8回。12月に答申）。
- 9月 ・平成16年度臨時事業要望に関する事業評価の実施。
- 10月 ・二次評価（ヒアリング）の実施。
- 11月 ・理事者による事業計画調整会議の開催。
- 平成16年 3月 ・行政評価フォーラムの開催。

イ 評価表の再検討

平成15年度は前年度の形式をほとんど踏襲しているが、評価表の再検討をおこない、外部評価表、事務事業評価表を改訂した。外部評価表の改訂は、より分かりやすいものとするためであるが、事務事業評価表の改訂は、点数化する指数（選択肢）を大きく変えている（平成16年度の例を参考資料5に掲げてある）⁽¹⁵⁾。

また、事業評価に合わせて町民のニーズを計るべく「町民評価」が行われたが、これは主として第四次基本計画と連動させるべく行われたものである⁽¹⁶⁾。これは現在行われている「町民アンケート」として形を変えて継続しているものと思われる。

外部評価は43施策、98事業を対象とした。また、この年には、施策は事後評価ではなく、事前評価の方がよいとの意見が出され

⁽¹⁵⁾ 「平成15年度（2003）白老町行政評価制度（システム）取組資料」所収の「平成16年度事業要望について」参照。

⁽¹⁶⁾ 「調査による町民ニーズ順」参照。

ているのも目に付いた⁽¹⁷⁾。

(7) 平成 16 年度（役割分担 PT の開催）

ア 年表

- 平成16年 4月 ・行政評価委員会の開催。
6月 ・15年度執行の事務事業（事業別予算項目）について、施策に対する効果を評価（施策評価）
・役割分担 PT の開催（以後、平成17年1月まで9回実施）。
7月 ・外部評価委員会の開催（以後、平成16年12月まで9回実施。12月に答申）。
9月 ・平成17年度臨時事業要望に関する事業評価（157件）の実施。
10月 ・二次評価（ヒアリング）。
11月 ・理事者による事業計画調整会議の開催。
- 平成17年 2月 ・行政評価結果報告（冊子、ホームページ）。
3月 ・行政評価フォーラムの開催。

イ 制度導入の完了

平成 16 年度は、政策評価制度の導入が完了した年度である。この段階での政策評価制度の特徴と概要を図表 17、図表 18 に掲げておく。白老町における政策評価制度が「成果志向」であり「住民志向」であることが明確にされ、そのためのしくみと流れがかなり明確になっている。

外部評価は予算付けのある全事務事業としたため、総ての事業から外部評価委員がいくつかを抽出する方式を採用している。結果、49 施策、221 事業が抽出された。「今後の社会基盤整備の方

⁽¹⁷⁾ 「白老町行政評価が産委員における意見・提案 平成14年度」。

向性について」などは特定評価している⁽¹⁸⁾。更に町民アンケート調査が外部評価に付され、事務事業評価に反映されるしくみもとられている。

⁽¹⁸⁾ 「平成16年度（2004）白老町行政評価制度（システム）取組資料」所収の「白老町企画課企画係長 高橋裕明報告 白老方式の行政評価システム」より。

図表 17 白老町の政策評価制度の特徴と課題（平成 16 年度）

白老町行政評価制度の特徴と展望

時代にあった自治体経営に変革 ～評価を行政の基本システムに

<p>成果志向</p> <ul style="list-style-type: none"> ●評価により政策の質を高め、地域生活に対する町民の満足度や公共サービスの向上を図る。 ※地域政策に成果の視点(重点)をおく。 <p>①行政の政策能力向上 事後改善：有効性、効率性、経済性等の改善を反映する。 事前改善：費用対効果予測の充実や手法など工夫の改善を促進する。 ※検討機会の拡大による向上</p> <p>②成果志向の向上システム 政策の共有システム（総合計画） 費用対効果システム（予算連動） 改善システム（検討・評価体制） 成果検証システム（評価制度） ※システム設計による充実</p> <p>◆評価制度における必要点 ①評価対象の明確化：政策の体系化 ②計画と財務の整合：予算算の連動</p>	<p>住民志向</p> <ul style="list-style-type: none"> ●評価過程に町民意見を反映する点とは、町民の意思に基づきまちづくり(自治)を実現する。 ※町民満足や役割分担とともに主権者(住民自治)に視点をおく。 <ul style="list-style-type: none"> ・政策は町民に明らかでなくてはならない(情報) ・政策は町民意見の反映がなければならぬ(参加) ・政策は計画・目標が明確でなければならぬ(計画) <p>※評価は町民と行政のコミュニケーションツールである。</p> <p>◆評価制度の参加手法 ①ニーズと満足度を測るアンケート回答 ②意見交換できるフォーラム参加 ③意見・提案できる評価結果の公表 ④検討・答申する外部評価委員会</p>	<p>これまでの評価の特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> ●既存行政システムの活用 <ul style="list-style-type: none"> ・総合計画のコード管理 ・総合計画のまちづくり指標 ・町民まちづくり意識調査 ・事業別予算、決算システム ・事業予算要望調整システム ・主要施策成果説明書 ・協働のまちづくりシステム ●評価結果の反映の明確化 <ul style="list-style-type: none"> ・事前評価を予算と連動 ・事後評価を決算と連動 ・計画による指標の明確化 ・住民参加システムの明確化 <p>これまでの評価の課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・評価分析の深化 ・町民との評価情報の共有 ・コスト評価の充実 ・業務、組織評価の明確化 <p>これからの評価の展望</p> <ul style="list-style-type: none"> ・評価制度のベータベータース化 ・評価制度の条例化
---	---	--

出典：白老町経営企画課「資料 白老方式の行政評価システム（平成16年度）」より引用。

図表 18 白老町の政策評価制度の概要（平成 16 年度）

事業評価

- (1) 方針
事業実施前(予算)の事業内容を評価し、事業効果指標による定量的(指数)な把握を行い、事業執行選択の検討材料とする。
- (2) 内容
＜採点方式による優先度＞
① 協働指教：総合計画・町民ニーズ・公約などを点数化
② 優先指教：地区・人口・公共性・緊急性などを点数化
③ 財源指教：補助金・交付金・歳入歳入などを点数化
④ まちづくり町民意識調査結果(ニーズ)を事業選択に反映
- (3) 対象
政策的臨時事業を対象(157件)
- (4) 時期
9月に予算要望(事業評価調査)
11月に事業調整(事業選択 98件)

外部評価

- (1) 方針
評価の透明性・客観性・参加性を向上させるため、町民の視点で評価し、施策目標達成のための手段として反映する。
- (2) 内容
＜座標軸方式と改善提案＞
① 費用対効果の座標軸(49件)
② 実施主体の移行可能性座標軸
③ 行政の改善実施状況の確認
- (3) 対象
施策評価の内部評価結果(557件)
行政提案による評価案件(2件)
- (4) 時期
7月から10月の期間で調査し
11月に行政から改善項目の回答
翌年度に改善状況の報告(32件)

施策評価

- (1) 方針
事業実施後(決算)の成果の達成度を評価し、施策効果指標による有効度(定性)を把握し、施策目標達成のための手段を改善する。
- (2) 内容
＜内部評価と外部評価＞
① 事業と施策の体系化(187件)
② 事業ごとに施策評価表を作成(内部評価)
③ 座標に位置づけを町民評価(外部評価)
- (3) 対象
総合計画施策体系を対象(557件)
- (4) 時期
6月に内部評価(決算)
7月から外部評価

出典：白老町経営企画課「資料 白老方式の行政評価システム（平成16年度）」より引用。

また、平成 16 年度に「第四次白老町総合計画」が策定されたが、計画策定の審議会において、施策目標の設定を白紙から積み上げてもらったが、その際に評価を意識して作成してもらったという。この実行計画は業務のほとんどを拾っており、その業務をどのように 4 カ年で実行していくかということが書かれた、かなり具体的なものである。

更に、民間への事業主体移行を念頭に「役割分担プロジェクトチーム」（役割分担 PT）を結成して検討を開始している。

（８）平成 17 年度の現状と課題

以上説明したように、平成 16 年度までに、白老町における政策評価制度導入の 5 年計画は一通り完成したことになる。

平成 17 年度の変化は、従来、行政評価の担当課は企画課であったものが、5 月より、企画課と財政課と行政改革推進室が統合され（母体は財政課）、経営企画課となり、その中の「行財政グループ」が行政評価を推進することとなったことである。これは、今後、民間への事業主体の移行が積極的に検討されることとも関係があろう。但し、事業評価は今後も旧企画課のグループが進めて行くということである。

事務事業評価は臨時事業費要望のあった 157 事業に関して行った⁽¹⁹⁾。施策評価は平成 15 年度執行の事務事業（事業別予算項目）557 件総てを対象とした施策 187 について行っている⁽²⁰⁾。

外部評価は平成 15 年度執行の事務事業（事業別予算項目）を施策単位で評価したものの中から外部評価委員が選定したもの 49 施策、及び町が提示した 2 項目について行っている。なお、委員は現在 9 名に増加されている⁽²¹⁾。

⁽¹⁹⁾ 「白老町 平成16年度行政評価結果報告書 事務事業評価編（公表版）」。

⁽²⁰⁾ 「白老町 平成16年度行政評価結果報告書 施策評価編（公表版）」。

⁽²¹⁾ 「白老町 平成16年度行政評価結果報告書 外部評価編（公表版）」。

(9) まとめ

ア 「白老方式」の特徴

白老町は、人口2万人規模の中小自治体であるが、以上述べてきたように、政策評価に関して先進的に取り組んできた。制度導入の際に5年のスパンで具体的に計画を立て、それを実行するだけでなく、毎年の経験を積み重ねて改善を怠っていない。

特に制度の技術的な側面に関しては、白老方式といってよい特徴を持っていると評価してよいだろう。技術面に限って言えば、

- ① 事務事業評価を予算付けのための事前評価として行い、施策評価を事務事業の事中・事後評価として行っていること
- ② 施策評価と事務事業評価を体系的に関連づけていること
- ③ 事務事業評価を点数化していること
- ④ 外部評価を2つの座標を用いて行っていること

などの諸点が指摘できる。

更に、役割分担PTの創設なども昨今の地方財政の状況から言って参考になる点であろう。また、制度の実践に関しても、例えば外部評価委員もすべて町民でまかなっているなど、中小規模の自治体の利点を活かして、町民との協働で制度運営を行おうとしているという印象を強く受けた（町民との協働という点については、他のしくみを含めて前掲見野論文が詳細に論じているので参照されたい）。

イ 担当者の意見

しかし、平成17年度の改善点について、以下のような担当者の意見も伺えた。

- ① 実際に役割分担がどの程度進むのか。
- ② 業績と予算を完全に連動させることが可能なかどうか、例えば、総合計画コードと予算コードを連動・調整することができるかどうか。
- ③ 外部評価の結果が実行されていない部分もあるが、これをどの程度実行できるのか。

- ④ 今後外部評価委員をどう確保していくべきか。できれば町の実態と制度運営に通じた熟練の人を継続して入れたいがうまく行くかどうか。

これらは、他のあらゆる自治体が試行錯誤で実現や改善を目指している点ばかりである。特に我々が関心を持っていた第一の点として、外部評価のあり方があるが、町民との協働を視野に入れた際の一つの問題点が指摘された形となった。また第二に、我々は、行政評価制度が行政のスリム化・予算の削減の手段になるかどうかにも関心があった。白老町では、議会に対しては必ずしも特別な公表をしていないようだが、議会では行政評価よりも行政改革ではないかという意見もあるようであった。また、システムを永続させていく点には、簡便なもの、分かりやすいものがよいが、そうであれば、それは参考資料・意識改革程度のものとなり、それを予算管理・財政削減の手段とすることは難しくなるという意見も聞かれた。これらの意見は、政策評価制度が行政改革の即効性あるツールとなりうるかどうかという問題点を考える際には傾聴すべき点であろう。特に、わかりやすさを追求すれば、予算に直接には連動してこなくなるというジレンマは、確かに政策評価制度の技術的改善においては最大の矛盾（公表の工夫との矛盾）になりうるように思われる。

もっとも、そのような改善点が意識されているとはいえ、白老町の政策評価制度は一つの参考例としての価値を失わない。本報告では触れなかったが、白老町では毎年様々な自治体からの視察を受け入れており、日本計画行政学会からは奨励賞を受け、東欧からの視察もあったという。以上のことは、「白老方式」の評価の高さを物語るものといえよう。

ウ 板橋区への参考となる点

では、「白老方式」から板橋区への参考となるのはどのような点であろうか。

一つ目は、評価表作成の工夫であろう。上に述べたように、事務事業評価は点数化し、外部評価は座標化しているのが「白老方

式」の特徴である。それが本当の意味で「客観的な評価」になりうるかどうかは別の問題であるが、わかりやすさ、評価の画一化という点では大いに参考になろう。

二つ目は、施策評価の工夫である。自治体によっては、施策評価を行っていないところも多いが、事務事業と施策目標との関連性を職員に意識させるという点で言えば、「白老方式」は一定の成果を挙げているように感じられた。また、総合計画の策定（事務事業・施策・政策の体系化）にも、この方式は有効であったとの意見も承った。

三つ目は、「白老方式」に限ったことではないが、行政評価を予算と直接連動させることが必ずしも容易ではないということである。これは、白老町の担当者に限らず、多くの自治体の担当者の抱える悩みでもあるが、このことは、行政評価を何のために行うのか、各自治体が試行錯誤している状況の表れとあってよいかもしれない。また、先に述べたように、評価を予算に連動させるにはより専門的に踏み込んだ評価システムの深化が必要であろうが、そうなると評価制度は余りにもわかりづらいものになってしまうというジレンマにも陥りかねない。

とまれ、その試行錯誤のプロセスこそ、21世紀の自治体経営に必要なことだという印象を、今回の白老町視察で強く持った。行政評価制度が当初期待されていたように行政改革のツールとなる日は直ぐにはやってこないかもしれないが、この試行錯誤のプロセスがなければその日は永遠にやってこないかもしれない。板橋区の政策評価制度もこれまでに幾つかなの変化を経験しているし、これからもそうだろうが、最後に四つ目の参考点として、制度の不断の改善の必要性、を挙げておきたいと思う。

【参考資料 5】 事務事業評価の指数について (平成 16 年度の例)

調書 2 (一般事業用)

1. 協働指数

合計点	
-----	--

(選択欄に○を記入する)

選択	(1) 協働に関する町民要望の状況 (まちづくり懇談会、各種団体・個人要望等) 【15点】
	A. 2年以上、懇談会や団体などから正式に要望があり、協働した取組みとなる事業 (15点)
	B. 2年以上、懇談会や団体などから口頭の要望があり、協働した取組みとなる事業 (10点)
	C. 2年未満であるが、懇談会や団体などから正式に要望があり、協働した取組みとなる事業 (13点)
	D. 2年未満であるが、懇談会や団体などから口頭の要望があり、協働した取組みとなる事業 (8点)
	E. 2年以上、個人などから正式に要望書の提出がある事業 (10点)
	F. 2年以上、個人などから口頭による要望がある事業 (8点)
	G. 2年未満であるが、個人などから正式に要望書の提出がある事業 (8点)
	H. 2年未満であるが、個人などから口頭による要望がある事業 (5点)
	I. 特に要望はない事業 (2点)

選択	(2) 協働による町民生活や地域環境の向上との関連 【10点】 ※維持補修事業は除く
	A. 協働による事業の模範となり、町民生活や地域環境の向上に効果が期待できる (10点)
	B. 創意工夫を行うことにより、協働で事業が実施できる (8点)
	C. 事業実施に町民参加の機会があり、町民生活や地域環境の向上に効果が期待できる (8点)
	D. 事業実施に町民参加の機会が用意されている (7点)
	E. 事業実施に町民参加の機会はないが、町民生活や地域環境の向上に効果が期待できる (5点)
	F. 事業実施に町民参加の機会はないが、町民サービスの向上が期待できる (5点)
	G. 町民や地域とは関係が薄い事業である (2点)

選択	(3) 協働による事業執行に係る役割分担の方向性 【10点】
	A. 行政が、設置・負担と運営・管理していった方がよい事業である (7点) (公益性・共同消費性が高く、必要性・行政関与が高い事業)
	B. 行政が、設置・負担を行うが、運営・管理は民間で行う事業である (10点) (私益性・個人消費性が高く、必要性・行政関与が高い事業)
	C. 民間が、設置・負担を行うが、運営・管理は行政が行う事業である (10点) (公益性・共同消費性が高く、選択性・民間関与が高い事業)
	D. 民間が、設置・負担と運営・管理していく事業である (5点) (私益性・個人消費性が高く、選択性・民間関与が高い事業)
	E. 民間でも行える事業である (3点) (競合性・利益性がある事業)
	F. 行政がやらなければならぬ事業である (8点) (競合性・利益性がない事業)
	G. 今後は行政から民間に移行できる事業である (7点) (手法によっては民間で執行できる事業)

2. 優先指数

合計点	
-----	--

選択	(1) 事業実施によるサービスの範囲 (2つまで選択) 【5+5=10点】 ※維持維持事業は除く
	A. 全地区 (7) が対象である (5点)
	B. 4地区以上が対象である (4点)
	C. 3地区以上が対象である (3点)
	D. 2地区以上が対象である (2点)
	E. 1地区または地区の1部分が対象である (1点)
	F. 全町民が対象である (5点)
	G. 7割以上の町民が対象である (4点)
	H. 5割以上の町民が対象である (3点)
	I. 3割以上の町民が対象である (2点)
	J. 1割以上の町民が対象である (1点)
	K. 地区や町民の範囲は特定できないが必要な行政サービスである (2+2=4点)

選択	(2) 重要性や他の事業との関連 (影響) 【10点】
	A. 個別計画などで重要な事業に位置付けられ、他の事業にも影響が大きい主要事業 (10点)
	B. 施策の推進に重要な事業として位置付けられ、他の事業にも影響がある事業 (8点)
	C. 他の事業と同時進行しており、当該事業が欠けると他の事業に影響がある事業 (6点)
	D. 計画等に位置付けられ、実施する必要がある事業 (5点)
	E. 他の事業とは関連があるが、期間や規模等を独自に推進できる事業 (4点)
	F. 他の事業とは関連がなく、期間や規模等を独自に推進できる事業 (2点)

選択	(3) 公共性の高さや法令等との関連 【10点】
	A. 事業の公共性が高く、法令等により早期実施が義務化されている (10点)
	B. 事業の公共性が高く、法令等により実施が位置付けられている (8点)
	C. 町条例や町計画に位置づけられ実施すべき事業 (7点)
	D. 道条例や道計画に位置付けられ実施すべき事業 (6点)
	E. 法律や国計画に位置付けられ実施すべき事業 (5点)
	F. 法令等に位置付けられ実施した方がよい事業 (4点)
	G. 法令等に位置付けられてはいないが、それに準ずるルールがある事業 (3点)
	H. 法令等に位置付けられてはいないが、実施した方がよい事業 (2点)

3. 財源指数

合計点	
-----	--

選択	(1) 事業費に占める一般財源の割合【15点】 ※維持修繕事業は除く
	A. 補助・負担事業であり、一般財源は、全く必要としない事業（15点）
	B. 補助・負担事業であり、一般財源が4分の1以下の事業（12点）
	C. 補助・負担事業であり、一般財源が3分の1以下の事業（10点）
	D. 補助・負担事業であり、一般財源が2分の1以下の事業（8点）
	E. 補助・負担事業であり、一般財源が3分の2以下の事業（6点）
	F. 起債事業であり、交付税措置のある事業（12点）
	G. 起債事業であり、一般財源が4分の1以下の事業（10点）
	H. 起債事業であり、一般財源が2分の1以下の事業（6点）
	I. 単独事業であるが、一般財源が100万円以下の事業（8点）
	J. 単独事業であるが、一般財源が300万円以下の事業（4点）
	K. 単独事業であり、一般財源が300万円を超える事業（1点）

選択	(2) 事業運営による収入との関連【10点】
	A. 収入等により黒字が見込める事業（10点）
	B. 義務的に実施しなければならず、収入事業にはなじまない事業（7点）
	C. 収入等により維持・管理が見込める事業（8点）
	D. 収入等により維持・管理の50%以上が見込める事業（7点）
	E. 収入等により維持・管理の25%以上が見込める事業（5点）
	F. 収入等の徴収は可能であるが、徴収していない事業（2点）
	G. 収入等の徴収は不可能であり、負担が必要な事業（0点）

選択	(3) 維持管理費の支出との関連【10点】
	A. 更新や変更がない限り、将来に向けて負担が発生しない事業（10点）
	B. 民間等で維持管理し、更新なども民間で行うもの（9点）
	C. 民間等で維持管理し、更新などは行政が行うもの（7点）
	D. 民間等で経費を負担するよう努めている事業（5点）
	E. 行政直営であるが、維持管理費はほとんどかからないもの（3点）
	F. 行政直営であり、維持管理費もかかるもの（1点）
	G. 事業を実施することにより、将来にわたり大きな負担がかかるもの（0点）

合計点	
-----	--

4 (維持修繕事業用) 追加項目

選択	(1) 耐用年数の経過【10点】
	A. 耐用年数を超え10年以上が経過している(10点)
	B. 耐用年数を超え5年以上が経過している(8点)
	C. 耐用年数を超えている(7点)
	D. 耐用年数を向かえる(5点)
	E. 耐用年数に関わらず老朽化している(3点)
	F. 耐用年数はまだ向かえていない(1点)
	G. 維持・管理上で必要である(4点)

選択	(2) 緊急度の視点【15点】
	A. 概ね1年以内に対処しなければ、町民に重大な影響を及ぼす(15点)
	B. 概ね1年以内に対処しなければ、施設に重大な影響を及ぼす(12点)
	C. 概ね1年以内に対処しなければ、町民や施設に何らかの影響を及ぼす(10点)
	D. 概ね1年以内の緊急性はないが、放置すると町民や施設に何らかの影響を及ぼす(6点)
	E. 概ね1年以内の緊急性はないが、早期に取り組んだほうが望ましい(3点)
	F. 特別な緊急性はない(0点)

選択	(3) 利用度による優先【10点】
	A. 利用実績200日以上、延べ5万人以上の施設(10点)
	B. 利用実績150日以上、延べ2万人以上の施設(8点)
	C. 利用実績150日以上、延べ1万人以上の施設(7点)
	D. 利用実績150日以上、延べ5千人以上の施設(6点)
	E. 利用実績150日以上、延べ1千人以上の施設(5点)
	F. 利用実績100日以上、延べ1千人以上の施設(4点)
	G. 特定の目的で使用する施設(3点)
	H. 利用頻度が少ない施設(2点)
	I. ほとんど使用されていない施設(1点)

5. 総合評価 (該当欄を○で囲む)

	5点	10点	15点	20点	25点	30点	35点
必要性	ほとんど必要ない	あまり必要ない	少し必要である	必要である	かなり必要である	大変必要である	絶対やる必要がある
緊急性	あまり緊急でない	少し緊急である	緊急である	かなり緊急である	大変緊急である	すぐやる必要がある	
効果性	ほとんど効果がない	あまり効果がない	少し効果がある	効果がある	かなり効果がある	大変効果がある	絶大な効果がある

6. 事業の総合的価値 (事業に求められる視点として該当するもの全てに○をつける)

総合的価値の視点							
	安全の視点		福祉の視点		文化の視点		
	安心の視点		健康の視点		人権の視点		
	安定の視点		環境の視点		平和の視点		
	活性化の視点		景観の視点		連携・交流の視点		