

## 4 横須賀市・練馬区の評価制度（2005年公開講座報告）

### （1）はじめに

第1分科会では、昨年度の中間報告（『政策評価制度』地域デザインフォーラム・ブックレット No.9）において、「政策評価システムの地方公共団体間の比較」（以下、「政策評価システム」という）と題する研究報告を提示した（『政策評価制度』第3章）。そこでは、杉並区、北区、練馬区、江東区、岩手県、尼崎市、横須賀市の政策評価制度（自治体によっては「行政評価制度」などと様々に呼称しているがここでは「政策評価制度」に統一している）を取り上げ、それぞれの団体について比較検討を行った。

この調査の結果、特に印象深く残ったのが横須賀市、練馬区の例であった。そこで、本年度の公開講座において、この二つの自治体の担当者に講演を依頼したところ、快くお引き受けいただいた。以下は、その記録である。

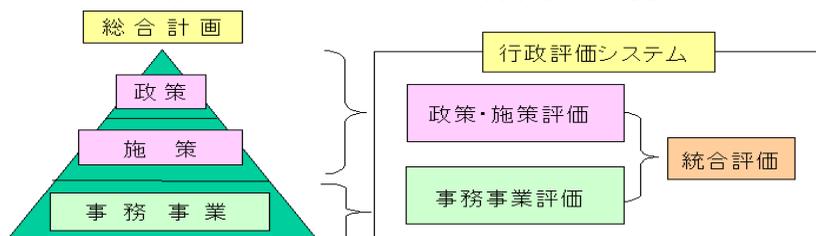
公開講座は、「行政評価制度の運営と実態」と題して、2005年11月4日（金）、板橋区職員研修センター（情報処理センター5階）を会場に開催された。東田親司研究員の挨拶のあと、武田知己研究員の進行で、午後3時より約2時間にわたって報告と質疑応答が行われた。会場には板橋区の担当者のほか、区民の参加も見られ、それぞれの報告後には短いながらも活発な意見交換も行われた。会場の準備にご尽力いただいた板橋区には心よりお礼申し上げたい。

以下では、（2）（3）でそれぞれの報告の概要を、若干の参考資料を踏まえて、紹介している。更に（4）において板橋区への参考点として、市民コメンテーター制度（横須賀市）、ファシリテーター制度（練馬区）の2点を特に取り上げ、紹介したい。その際、前掲「政策評価システムの地方公共団体間の比較」に紹介のある場合は、「政策評価システム」○頁参照と参照ページを注記している。また以下の文責は、執筆者にあることをあらかじめお断りしておきたい。

## (2) 横須賀市の報告概要

横須賀市では、平成 11 年度から外部評価と類似した取り組みをはじめており、平成 12 年度から本格的に行政評価を導入した。そして平成 14 年度には事務事業評価と政策・施策評価それぞれの結果を統合した「統合評価」制度を導入し、この 3 つの評価全体を「行政評価システム」と命名している（図表 19 参照）。

図表 19 横須賀市の政策評価制度の概念図

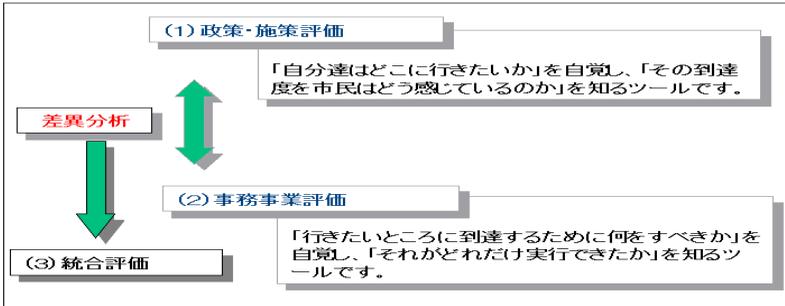


出典：横須賀市まちづくり成績表 (<http://www.yokosuka-seiseki.jp/>) より引用。

特にこの「統合評価制度」は横須賀市における独特な評価のしくみである。図表 20 でその概念を提示しているが、事務事業評価と施策・政策評価の体系性・関連性を確保するしくみのひとつであると考えてよい。また、横須賀市においては計算式を用いた評価方法を採用しているが（これについては「政策評価システム」23～25 頁を参照）、評価の流れのみを簡単に述べれば以下のようなになる。

まず、部局担当者による一次評価（事務事業評価）と全庁的な行政評価プロジェクトチームによる二次評価（政策施策評価）により内部評価を行う。その後、「まちづくり評価委員会」による外部評価（三次評価）を経て、評価結果が予算・人員計画などに反映される。つまり、横須賀市では政策評価制度を予算や人員計画などとも連携させているわけである。

図表 20 横須賀市の統合評価の概念図



横須賀方式の行政評価システムは、総合計画の体系に基づき、「事務事業評価システム」と「政策・施策評価システム」に分け、個々に評価した結果を統合評価するものです。

出典：横須賀市まちづくり成績表 (<http://www.yokosuka-seiseki.jp/>) より引用。

さて、横須賀市の評価制度の中で特に目を引いたのが外部評価のしくみである。外部評価委員は「まちづくり評価委員会」と称され、公募市民・学識経験者・市民団体代表により構成される（16名）。これによって、市民へのアンケートなどでは捉えきれない市民の意見や発想などを把握している。

興味深いのは、「まちづくり市民コメンテーター」というしくみである。これは中学生以上の16名で構成されているが（平成16年度）、直接には政策評価制度と関連がないものの、市民コメンテーターがまちづくり評価委員会委員の予備軍になっているという。実際まちづくり評価委員会委員の公募には、定数の倍近くの市民から応募があるというが、それを下支えするコメンテーターの存在は大きいと思われる。この点については後に触れることとしたい。

また、評価結果・データなどすべてをホームページ上に公開し、概要・詳細・原票の3種を閲覧できるようにしているほか、結果を色分けして一目でわかるような工夫をおこなっている。これについては、横須賀市のホームページを参照していただきたい（ま

た「政策評価システム」40頁も参照のこと)。

### (3) 練馬区の報告

練馬区では、平成8年、区内有識者で構成する「行政改革推進懇談会」において、抜本的な区政改革について区民の立場からの検討が行われ、その中で「区政としてどれだけやったかではなく、区民にとってどれだけ成果があがったか把握すべきである」との提言がだされたという。これが政策評価制度の導入が検討されるきっかけとなった。この提言を踏まえ、施策等の費用対効果について区民に分かりやすく説明できる手法として、且つ区民に行政のあり方を検証・評価してもらう手法として、他の自治体における政策評価制度の事例調査や研究を行い、試行を重ね、平成14年度に「行政評価制度」の導入に至ったという。

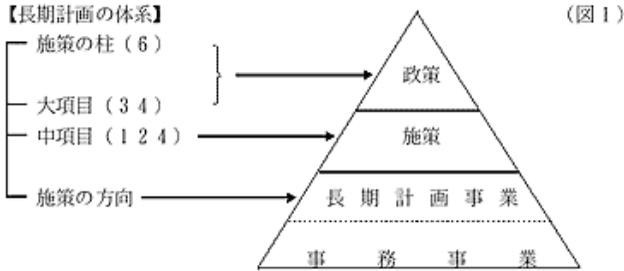
練馬区の政策評価制度は、明確に行政改革の一環という位置付けがなされているのが特徴である。平成14年度の制度導入までに、「第一次行政改革(計画期間:平成9年度~11年度)」「第二次行政改革(計画期間:平成12年度~14年度)」の二度の行革計画が策定されているが、これは制度導入のための施行期間でもある。また、政策評価制度導入の視点として、「職員が財源に配慮する意識や経営感覚の涵養など資質の水準を引き上げること」、「行政評価の導入を図り目標や成果をできるだけ分かりやすい指標で示すようにすること」など、行政運営の質的な改善を重視する計画が立てられている。

これらの点については、練馬区の行政評価制度に関する詳細な報告が掲載されているホームページもご参照いただきたい(<http://www.city.nerima.tokyo.jp/gyokaku/hyoka/>)。

また、練馬区の政策評価制度の体系は図表21のようになっている。この中で特徴的なのは、「長期計画事業」という項目である。練馬区では「事務事業のうち、長期総合計画に定める事業」を長期計画事業と定義している。事務事業と施策を評価対象にし、且つその評価結果をどのように実際の行政に反映させるのかとい

う問題を設定し、練馬区では「施策評価の結果は、事務事業の改善等についての方針として示される」と考えている。

図表 21 練馬区の政策評価制度の概念図



出典：練馬区ホームページより引用。

逆に言えば、事務事業の評価結果は、施策の方針にフィードバックするものと考えられているといえる。その例として、練馬区では、三重県における例（事務事業評価から始めて、施策との結合を図るために「基本事務事業」をつくる）、江東区の例（施策評価から始めて、事務事業との結合を図るために「サブ施策」を創設する）を取り上げている。練馬区ではこの2つの評価を結びつける「ユニット」として、長期計画事業を位置づけ、将来的には評価の対象としたいと考えているという。

具体的な評価のしくみについては、**図表 22** を参照していただきたい。また、平成 16 年度に、第三者評価委員会を設置し、これまでの合理性・納得性・容易性・安定性・普遍性という内部評価の視点に、重要性・代表制・特性反映という視点を追加した。これにより、区政の多面的な評価を可能にしている。しかし、評価表に記載する際にはできる限り指標をしばり少なくさせないと、理解が難しくなるとの観点から、評価表を工夫しているとのことであった。

報告で興味深かったのは、施策評価による総合評価の推移をみると、平成 14 年度と平成 16 年度では「良好に進んでいない」の

割合が「良好に進んでいる」割合と逆転しているという点である。これは着実に評価の成果が上がっている現われともいえるが、どうしてこのような結果になったのか。それは一つには、施策が時代に合わなくなっている面が強いことが挙げられるという。今の時代、5年先を見て政策を企画することが如何に難しいかということをも痛感させる結果となっているように思われるとの意見は興味深かった。

また、新長期計画策定に行政評価を取り入れたことも報告があった。

図表 22 練馬区の政策評価制度のしくみ

名 称	対 象	評価の視点	評価者	実施時期	評価の活用
施策評価	施策	成果 有効性	1 次部長 2 次区長 3 次区民	隔年	施 策 の 決 定、改革改 善、事務事 業の決定
事務事業 評価	事務事業	必要性 効率性 有効性 成果	1 次課長 2 次部長	毎年	事務事業の 改革改善

さて、報告の中で最も興味を引かれたのは、評価制度を定着させるために、ファシリテーターという行政評価の推進・調整・問題解決を担う者を育成するところみをしていることである。これは若手職員を中心とした研修の一部でもあるという。また、横須賀市同様、第三者評価委員会は学識経験者・実務経験者・公募区民で構成し、各区分から4人ないし5人が選出されているという。これについては、既に「政策評価システム」23頁に紹介があるが、やや詳しい紹介を後述している。

また、パブリックコメントで、行政評価の指標や数値に関する意見が少なく、区民に行政評価が浸透していないのではないかという危惧は持っているとの意見も承った。

#### (4) 板橋区への参考点

大要、以上のような報告があったが、参考になる点は多い。前掲の「政策評価システム」でも、既に横須賀市の「政策評価までを含んだ総合評価の必要性」、「事務事業評価を施策評価に反映させるような階層連関性のある評価システムの導入例」、「公開方法の工夫によるアカウンタビリティの増進」などの点を指摘しておいた（「政策評価システム」27頁以下参照）。また、杉並区の例を取り上げ多元的評価制度の重要性を指摘しておいたが、練馬区の例もその一例として考慮すべきではないかと思われる（同上）。

ここでは、それらの点を繰り返すことを避け、特に外部評価委員制度とのかかわりにおいて横須賀市の市民コメンテーター制度を、また庁内における政策評価制度の補佐役として、練馬区の「政策評価調整員制度」（ファシリテーター制度）を取り上げたい。

#### ア 市民コメンテーター制度（外部評価とのかかわり）

横須賀市の市民コメンテーターは、ワークショップ（意見交換会）形式でまちづくりに関する提案をするほか、電話やはがきのアンケート調査に答えることを仕事とする。ワークショップは、主に土曜日に5回程度開催し、託児サービスも提供している。

対象は、市内在住・在勤・在学の中学生以上で、希望者は毎年6月末日の締切までに、関心のある分野（経済・福祉・環境・教育・文化など）と応募動機などを添えて応募する。任期は翌年の3月までである。

これは市民と行政の信頼関係・協働の実現の一手段であり、このほか横須賀市に存在する様々な市民参加のしくみと同様のものでもあるが、先に論じたように、市民コメンテーターはまちづくり評価委員会と連携し、且つ彼らが将来の外部評価委員の予備軍になっているという点は、外部評価制度の維持発展の上から大いに参考になるものと思われる。

第一に、政策評価制度ははじめはかなり取っつきにくいもので

ある。一定の社会経験があっても、制度を理解するまでには、1年程度の経験はどうしても必要である。その準備を市民コメントーター制度が代替してくれる、とは言わなくとも、ある程度の感覚はそこで醸成されるものと思われる。言ってみれば、将来の外部評価委員養成という面から、この制度を積極的に捉えることもできるのではないだろうか。

第二に、外部評価委員が気付かない諸点を市民コメントーターが提示してくれるという効果も期待できる。つまり、外部評価を補佐する役割りを期待するということである。

### イ ファシリテーター制度（庁内での補佐役）

横須賀市の市民コメントーター制度が外部評価の予備軍あるいは補佐役であるとしたら、練馬区のファシリテーター制度は庁内の補佐役とでも言うべきものである。

ファシリテーターは、「問題解決や合意形成などのため、議論や話し合いのプロセスを設計し、運営する場合の促進役、調整役、まとめ役」のことである。具体的には「参加者一人一人が思っていることを引き出し、参加を手伝うこと」「参加者の合意を得ながら意見を整理すること」「整理した中から新たなアイデアを生み出せるように支援すること」が主な役割りであるとされている。

練馬区では「行政評価の推進、調整などの役割りを担い、評価を活用しながら問題解決を促進する者」と定義されている。評価の進行管理、取りまとめを行うことも期待されている。また、これは内部の「評価者」が監査役から問題解決の促進者になるべきだとの哲学がその根底にあるものでもある（以上、当日の配布資料より引用。また、前述の URL にある「練馬区行政評価制度の基本的考え方」の「用語解説」にも簡単な説明がある）。

また、ファシリテーターは「オフサイトミーティング」の開催を推奨されている。アメリカの企業では、社員が会社以外の場所（オフサイト）に集まって、違った気分でミーティングをしようとする趣向があるとされ、これにならば、「職員が仕事の場を離

れ、一箇所に集まって気楽に真面目な話をする場」と定義されている。

つまり、評価の際に行う「討議」を、評価者や関係者などによる、ざっくばらんな話し合い、互いに聞き合える場とする趣旨を持つものである。

この様な制度は、第一に、時として事務量の負担や指標の作成などに思い悩む政策評価制度の運営上、一定の効果を挙げるものだと考えられる。第二に、これは若手職員の研修の一環でもあるという点に特徴がある。庁内の意識改革の上でも効果を期待することができるのではないだろうか。

## (5) おわりに

以上、公開講座の当日の概要に加え、2つの論点について考察を行った。

2年間にわたり、幾つかの自治体の政策評価制度の制度と実態を調査してきた結果、政策評価制度のしくみと位置づけの多様性が浮き彫りにされたことが何より印象的であった。今回公開講座をお願いした横須賀市と練馬区においても、多くの事例を参考に様々な工夫を凝らしていることに強い感銘を受けた。

政策評価制度の導入後、一度しくみが整っても、多くの自治体では、その運用を常に工夫している。これは政策評価制度における不断の改善の必要性を、何よりも雄弁に物語っているように思う。