

第4章 「新評価事業」の提案

本章でいう「新評価事業」とは、従来型の行政評価に加えて、住民が対象の選定から評価・判定までの多くの局面に参加し、とくに最重要の事務事業等の存続の可否について判定の主役となるしくみを呼称する。いわば旧来の行政評価を住民参加型で補完した評価事業である。

そのような「新評価事業」は第3章で既述のようにいくつかの自治体ではすでに実施済みであるとともに今後多くの自治体が導入に向けて検討を進められると思われるが、本章では、その必要性を主張する理由とともに、その骨格について説明する。

1 行政評価の補完的機能を果たす事業仕分け

これまで述べたように、行政評価は、当初の意図と離れて、次に政策の取捨選択のツールとはみられなくなっていったが、その補完的な役割を果たすものとして注目され導入が広がっているのが事業仕分け¹¹である。

言い換えれば、行政評価では外科医のメスの役割を果たすことが困難であり体質改善のための漢方薬の役割に存在意義（とくに住民視点重視による行政の体質改善、説明責任、職員資質の向上等の意義）があるとみられ、その代わりに事業仕分けが外科医のメスの役割を果たすのではないかと注目されるようになったと考えられる。例えば、行政評価と事業仕分けの相違点の質問に対する視察した都留市側の答えは、「行政評価が手間やコストがかかるのに廃止等の結論が出しづらいのに対して、事業仕分けはそれ

11 総務省は事業仕分けも行政評価の一類型であると整理している。前述した2010年3月の総務省の調査結果では事業仕分けの導入の有無について調査し公表した。2009年10月時点で、1843団体のうち116団体（6.3%）が事業仕分け（類似のものを含む）を導入している。おそらく2010年度では200以上の自治体が何らかの事業仕分けに取り組んでいると考える。

ほどコストをかけずに容易に結論を出しやすいこと」にあると言っていた。しかし、行政評価では結論が出づらいものが、何故事業仕分けでは結論が出やすいのかという最大の疑問に対しては、結論を出すしくみをとっているから、という説明しかなかったように思う。事業仕分けで後述するような客観的に選出された市民判定員が主役になる制度ができれば、導入理由を「市民判定員の総意としての結論が市長の最も欲する情報だから」と言えるかもしれない。

事業仕分けにおいては、判定人が外科医のメスの役割を果たし、多数決で、廃止、民間委託、運営改善等の方向を強行的に決めている。ここに事業仕分けの最大の特徴がある。行政評価では、判定人はおらず、多数決で結論を下すことも通常はしない。事業仕分けが採決という強行的な手段で存廃等の結論を出すのであれば、採決をする人間の選出過程が問題となろう。住民を代表する資格をもった者が選ばれて採決をしているかが問題になるのは当然であろう。

この点で事業仕分けの判定人が選出過程で正統性をもった多数の市民である場合には、行政評価での外部評価人の果たす役割とは質的に違って、知識経験に基づく判断ではなく、行政サービスの受益者、納税者の両面を持つ住民の総意的な意味合いをもつことになろう。

ここが一番のポイントである。すなわち受益者と同時に納税者である住民が政治的な偏りなく公平に選ばれた場合には、政策の存廃を端的に判断する資格があるといえるのではないかということである。事業仕分けにおける強行的な採決による判定が正統性をもつとすれば、それは極めて多くの市民が選出過程に正統性を持って参加して採決に加わった場合でなければならない。

2 「新評価事業」の骨格

地方公共団体で事業仕分けが必要とされ浸透しつつある理由を

ここで改めて整理してみよう。地方公共団体の多くは、かつて経験したことの無い厳しい財政事情に直面し、それは今後超高齢化の進展や人口減少等によりさらに悪化する恐れが強い。このため既存の政策を制度の根幹に遡って必要性等を見直すことが急務である。見直しのためのツールとして従来有力視された行政評価は、効果や便益（outcome）を捕捉することが困難な政策が多いことから費用対効果（便益）での評価ができず、目標対実績の評価が中心になっている。このため、政策の根幹に遡った必要性の見直しができないでいる。この結果、行政サービスの対象者であり、かつ費用負担者でもある住民に端的に政策の存続の可否を問う事業仕分けが注目されているのである。

このように考えれば、事業仕分けは、行政評価の欠点を補う補完的存在として積極的に意義を認められるべきと考える。問題は、事業仕分けが、本当に住民の声を適正に反映したものと見えるかどうかである。また既存の行政評価に屋上屋を架すことにならず職員の負担も増大しないしくみであることも重要である。

以下では、既存の行政評価の土台を生かしつつ、住民の参加と住民視点による政策の存廃を判断するしくみを「新評価事業」と仮称したうえで、その骨格を考えていきたい。

「新評価事業」は、これまでの行政評価制度に加えて各局面で住民の意向を可能な限り反映した制度設計にすることが最大の特色である。住民が行政サービスの対象者であるとともにその費用を負担する納税者であり、こうした両面を持った者が費用と受益の総合判断を行う者に最もふさわしい資格があるからである。そのためには、判定者が対象となる政策の趣旨目的、実績、問題点や課題等の情報を必要かつ十分に持って判定ができるように制度化しなければならない。

（１）既存の行政評価との連携

まず既存の行政評価と有機的な連携を図り、屋上屋を架したり、職員の負担を増加しないようにしなければならない。自治体の行政評価は、様々な名称、しくみで行われているが、運用上の共通

点を取り出した標準的な姿としては、以下の5点が挙げられる。

- ①課長レベルまでで当該課の所管する事務事業について、第一次評価を行う。

(事務事業数は自治体により数百から数千まで様々である)

- ②その後部長レベル等を経由して自治体経営の責任者の合議体(幹部会)等で最終的な評価を行う二段階制をとっている場合が多い。

(部長レベルを最終とするものもみられる)

- ③外部評価が取り入れられている場合¹²は、第一次評価と最終評価との間に行うか、あるいは、最終評価後に外部評価を行う場合もある。

(その場合は外部評価の対象となる事務事業については外部評価が最終評価となる)

- ④外部評価は、市民公募委員も含めて6～10人前後の有識者等で構成するものが多く、その対象件数は毎年40件前後の自治体が多いと見られる。対象となる事務事業は事務局主導で選考する場合、事務局の候補案を対象に評価委員が選考する場合等がある。中には対象選定に住民の意向を反映する工夫をしている自治体もみられる。

- ⑤外部評価結果での存続の可否等の判断は、1事務事業30分～40分程度のヒアリングを行った後に評価委員の合議で結論を出す。外部評価委員の経験をした研究員の話では、事務事業のヒアリングを全員で一緒に行くと結論が対立する場合は少ないそうであり、またヒアリング後は存在意義に疑問が提起される場合は稀で、運営改善を求めるものが殆どであるとのことである。なお、板橋区の外部評価委員会の場合、ヒアリングの際や会合の際には住民の傍聴を認めているが、平日に開催していることもあって傍聴者は少ない。

12 上述した総務省調査では、都道府県や政令市では5～6割の団体で、中核市や特例市では4割程度の団体で、市区や町村では3割程度の団体で、行政以外の第3者機関による評価を行っている。

このような既存の行政評価の仕組みで多くの自治体が事務事業を点検することとなっている以上、こうした仕組みを土台として利活用して必要な補強をしていくことを基本方針にすべきと考える。

視察した地方公共団体でも、高島市以外の5自治体では、行政評価と事業仕分けの役割分担や連携を考えていた（高島市は事業仕分けを先に導入したが行政評価の導入を検討している）。この中では、岡山市が行政評価における外部評価を「市民事業仕分け」として実施していく、との考えが明確であり、屋上屋を架することがなく有機的な連携を図る、無理のないしくみに感じられた。

全事務事業を対象とする所管課レベルの第一次評価が行なわれ、その中から今後の存続に住民の意見を聞きたいものを選出し、これを「新評価事業」の対象として住民の客観的な判断を求め、その結果を踏まえて首長等の幹部による第二次評価が行われるという方式が、既存の制度を活用し、職員の負担も少なく、評価の客観性も維持できるしくみではないかと考える。

(2) 「新評価事業」の骨格

今後、既存の行政評価と連携しつつ「新評価事業」を設計するにあたっての基本的考え方としては、次の2点を挙げたい。

- ①第1に、できるだけ多くの局面で住民が参加できるようにすること。対象事業の選定、会議の構成員、ヒアリング傍聴（できれば質疑への参加）、最終的な判定の4局面に参加するのが望ましい。
- ②第2に、受益者であるとともに納税者でもある住民による双方のバランスを取った総合判断を引き出すようにするため、無作為で選出された多数の市民の参加を実現すること（逆に少数の住民の参加では、特定の利害関係者だけになるおそれがあるのでこれを避けること）。

ア 住民参加の局面を増やす点について

「新評価事業」が多くの住民の参加のもとに行われ、住民自治

の重要なツールとなるよう、対象事務事業の選定段階での参加、会議の構成員への参加、傍聴者や住民判定員への参加、そして実質的な参加の意義を確保するための資料作成の簡明化の四つを必要な仕組みとして求めたい。

(ア) 対象事務事業の選定段階での参加

「新評価事業」では、まず評価対象となる事務事業の選定の段階から住民に参加してもらうことが考えられる。

現在の自治体の行政評価における外部評価の対象事務事業の選定は3タイプに分けられる。事務局が選定する、事務局が選定した候補を対象に評価委員が選定する、最初から評価委員等が選定する、の3タイプである。年間で外部評価等が可能な件数は40件前後とみられるため、何を選定するかで「新評価事業」の中核部分が決まってしまう。その意味で選定は極めて大きい意味を持つ。

受益者と納税者の両面を持つ住民に、「このくらいの費用をかけてこの程度のサービスの提供をしていることが引き続き認容されるか」を問うことが主眼なので、本来であれば住民自身に最初の選定から参加してもらうべきであろう。

しかし住民にはどのような事務事業が行われているかの知識は乏しいと考えられるので、候補となる事務事業を住民に多く提示し簡潔の内容を説明して、その中から住民が選定したものを対象とするような仕組み¹³を考えるべきであろう。最初の候補案の作成は事務局でも評価委員でも構わないが、住民に判断を求めるからには、後述のように、事務事業の目的や内容に関する簡潔・平易な説明資料が提供されるべきであろう。

(イ) 会議構成員への住民参加

現在の自治体の行政評価又は事業仕分けにおいては、座長や

13 例えば千葉市では、平成21年度に2000件の事務事業から仕分け人が91件の事務事業を選び、それに対する市民の意見を公募した結果670の意見がよせられ、これを基に44件に絞ったという(市議会議員レポートによる)。

コーディネーター1名や住民公募の委員1～2人を含む6人前後の評価委員又は仕分け人で1チームを構成するのが平均的な姿である。

「新評価事業」においても、住民公募の委員は必須であり、受益者と納税者の両面に加え、有識者とは違った土地勘を持った地域生活者の視点からも事務事業の実績や効果に疑問が呈されることが望まれる。

関連して、チーム数や対象件数については、今後住民参加が増加する場合にはチーム数を多くしていくことは考えられるが、当面は少なくとも2チーム程度（あまりチーム数が多いと傍聴人が傍聴できなくなるし、仕分け人や会場の確保も大変である）で毎年40件程度の事務事業を対象にしていくことが平均的かと思われる。

40件程度と想定した理由は、視察した自治体の結果と外部評価委員の経験のある研究員の話を経合したものであるが、一つの事務事業のヒアリングは最低でも30～40分程度が必要であり（岡山市のように1件2時間程度は望ましいが件数が少なくなる）、午前中は4件程度、午後は6～8件程度で一日1チーム10件前後であり、これを2チーム編成にすれば20件となり、土日開催すれば40件になる。土日両日とも開催では参加者の負担が大きいと考えられるので、隔週の土曜にしたり、住民判定員を土曜と日曜で入れ替えることも考えるべきであろう。

なお、会議構成メンバーについては、住民ではないが、視察した自治体では他の自治体の役職員又はそのOBが委員となっているのが有効にみえた。自治体の首長経験者や職員（またはそのOB）は、質疑の中では最も鋭く問題点をつき、自己の自治体での創意工夫等を実証的に説明し、評価の説得性が高いのが目立った。今後の「新評価事業」の委員を検討する際には他の自治体の首長・職員（あるいはそのOB）を入れることは十分検討に値する課題である。とくに同じような行政評価のしくみを有する自治体間では相互に派遣しあうようなことも工夫されて良い。

(ウ) 傍聴者としての参加から判定員へ

事業仕分けがこれだけ国民、住民の関心を呼んだのは、民主党政権での国政レベルでの事業仕分けが繰り返し報道されたからである。民主党政権が国政レベルで事業仕分けを行った理由は、政権の新政策に必要な財源を見つけ出すという実際上の理由と前自民党政権での無駄遣い等を国民の前に曝け出し政権交代の成果を国民に見せつけるという政治的な意図の両面があろう。

地方公共団体で行政評価や事業仕分けを行う理由にはそのような政治的思惑はないと思われるが、視察した自治体の事業仕分けの会場には数百人の住民（他の自治体の住民や研究者等も含まれる）の熱気が漲っていた。このように傍聴人の多い理由は、上述した国政における劇場効果のほか週末の開催が大きな理由として考えられる。今後の「新評価事業」において傍聴人（後述するように住民判定人になってもらうことを想定）を増大するためには、週末の開催が望ましい。

その上で、多くの住民が特定の利益集団等に偏らないように工夫する必要がある。裁判員制度のように無作為で候補者を選出し、応諾かどうかの意向をハガキ等で確認の上、承諾した市民が50人程度集まるような工夫が望ましい。視察した岡山市では男女比率や年齢区分までバランスを考慮して選出していた。ふじみ野市では32人の市民判定員が土日両日の参加が困難なため次回からは土日入れ替え制にすることとし、次回は倍の市民判定員を確保するとのことであった。

また会場へ来られない住民のためには、同時に実況中継するしくみも多く自治体で工夫されていたが、そのための支出も覚悟されるべきであろう。

(エ) 資料の簡明化

傍聴人や住民判定人に配布される資料が平易・簡潔であるべきことも実質的な住民参加のためには極めて重要である。事務事業が具体的に何をしようとしているのか、住民生活にどういう影響を与えるのか、どういう実績になっているのか、どの位の費用がかかっているのか、他の同種自治体ではどうなっているのかなど

について、できれば写真やポンチ絵等を使った簡単な説明が望まれる。視察した自治体では都留市の資料に努力のあとや参考とすべき点が多かった。逆に、国・地方とも事業仕分けで配布される資料は、一般市民には詳しすぎて経費の効率化の余地がみられる。

イ 無作為抽出による住民の判断を求める点について

受益者であるとともに納税者でもある住民による双方のバランスを取った総合判断を引き出すようにするため、無作為で選出された多数の市民の参加を実現する仕組みとする点について、繰り返しその意義を説明しておきたい。

「新評価事業」においては、現行の行政評価や事業仕分けのような会議の構成メンバーが判断するのではなく、傍聴した住民が最終的に採決等で判断を示すべきと考えるが、その理由は、受益者であるとともに納税者である住民がその資格を持つからであり、個々の事務事業を対象に具体的にバランス感覚を適用して総合判断するという住民自治の直接的な効果を期待できるからである。行政評価における外部評価や有識者等の仕分け人が判定する型の事業仕分けは、有識者の知識経験に基づくものであり、受益者と納税者の両者のバランスに基づく総合判断ではない。

視察した自治体の例にみられたように、また裁判員制度のように、有権者名簿から無作為で例えば人口10万人当たり1000人程度の母数を選び、それを母体として参加者が決められるようにしていくことがオーソドックスであり、恣意的な選出との批判が避けられるであろう。

採決を傍聴人にしてもらう（傍聴人は住民判定人になる）ことは、これからの「新評価事業」が目指すべき方向の中で最も重要なことである。

正統な手続きで選出された多数の傍聴人が、受益者と納税者の両面をもちつつ、会場での質疑等のやり取りを直接聞いて判断した結果の情報は、自治体の経営トップにとって最も欲しい住民の総意に関する情報ともいえるであろう。

