

自治体政策評価の外部評価委員会の構成に関する実証的考察

703-006 高橋正臣 指導教官 斎藤達三

Empirical Consideration concerning composition of external assessment committee on local government policy evaluation

Masaomi Takahashi

I 本論文の考え方

地方分権改革により、地方自治体が政策主体となり責任を持って政策立案、実施することになった。このような地方分権の流れの中で、地方自治体は多くの試みを行った。この試みの一つとして、政策評価が行われているが、近年では透明性の確保のために外部評価を導入する自治体が増加している。本論文では、外部評価の中でも多くの自治体で採用されている外部評価委員会方式を研究の考察対象に取り上げ、「専門家主体型」「住民主体型」「住民・専門家混合型」という3つの代表的な構成パターンについて、特性を確認する。そして、その中でも住民型と混合型を取り上げて、さらに詳細な実証的検討を加える。

II 政策評価システムの評価主体

一般的に最も基本的な区分とされるものは行政内部主体と行政外部主体である。これは、村松が「自己—他者評価」軸、「強制—市場反映」軸の二つの軸を用い行政における評価主体を定義している。一方、斎藤は行政内部主体に関して、行政組織上の外部と内部に区分した評価主体のあり方について指摘をしている。また、政策評価研究会は、内部、準内部、外部という三主体に分類している。以上の三者の指摘から、評価主体の議論とは行政内部における担当者以外の存在（行政組織上の外部）について行われている。以下は本論文における定義である。

- ・ 内部評価主体とは、担当者、管理部門を含む、「政策に対して何らかの直接的な関係にある主体」
- ・ 準内部評価主体とは、「行政の内部で横断的に機能する、評価専門の主体」

- ・ 外部評価主体とは、その他のあらゆる「行政外の主体」

Ⅲ 外部評価の意義

1 外部評価導入の背景

(1) 技術的な側面

三菱総合研究所が全国の自治体を対象に、政策評価の「導入の障害、悩み、実務上の苦勞」についてアンケート調査を行った。この中で、市区において「評価基準、評価対象、評価手法等」という項目が、改善されているのに対して、「制度に対する理解」等の項目が、前年と比べ課題とする自治体が増加している。これは、個人としての政策評価に対する理解は進んではいるが、職員の評価システム全体に対する理解は、深まっていないということである。この点は、島田が行政評価導入実態調査から、「不明確な導入目的」の問題を指摘している。これは、行革大綱の実施計画に評価導入が記載されているから政策評価を導入するといった、受動的な認識のもとに政策評価を導入して招いた結果といえよう。その結果、政策評価システム自体の目的が曖昧であったために、職員の理解は深まらなかったということができよう。このため、全体システムへの理解は十分進展せず、評価システム自体の改善が課題として残されているのである。このケースは、外部の専門家により、自治体の現状の課題を客観的に分析し、適合する評価システムの構築を目的として外部評価を導入することになる。

(2) 透明性の確保

自治体が政策評価を行う上で「最も重要な目的」として挙げているものに着目すると、全体からすると少数ではあるが、「住民とのコミュニケーション」を最も重要な目的とする自治体が存在する。しかし、これらの自治体においては、目的に対する成果は「まだ分からない」が大半を占めている。この結果から、現在のところ、政策評価を導入しても、住民とのコミュニケーションは依然として困難であると考察できる。そこで、自治体では、直接的に行政と住民とのコミュニケーションをはかり、「透明性の確保」を徹底するために、住民参画による「外部評価」の活用が求められている。

2 委員会方式の導入の理由

(1) 資源依存モデル

資源依存モデルでは、いかなる組織もその外部から必要とする各種資源を調達して存続するものと考えられている。そして、他の組織に依存しない、独自の資源を保有する度合いが高いほど自立性が高まるとしている。専門家からなる委員会方式をこのモデルにあてはめると、専門知識といった普遍的な資源を保有していることから、独自の資源を保有する度合いも高く、透明性が確保

できるのである。このように、委員会方式では専門知識という資源を活用することにより、自治体の「技術的な側面」の問題解決に対し、有効であると推察できる。

(2) 社会的正当性

また、「透明性の確保」の問題に対しては、委員会方式が社会的正当性を高める効果を有することに注目したい。委員会方式を導入するにあたり、要綱・要領や条例を用いて設置する自治体が増加している。条例等を用いた設置は、制定または改正に議会の議決が必要なので、社会的正当性が高くなるといえる。また、委員会方式には条例で設置する他に、社会的正当性を高める手段として、新規に自治体の問題に合わせて評価メンバーを構成できるので、委員の地域バランス、代表的な団体からの委員就任、男女比率、委員公募制など、これらの手法を用いて社会的正当性を確保する試みがされている。このように、委員会方式では既存のものを活用するのではなく、新規に構成されるグループで行う評価であることから、現状に合わせた評価グループの構成が可能であり、「透明性の確保」が可能となるのである。このように、委員会方式は流動的に自治体がかかえる問題に対処でき、「技術的な側面」「透明性の確保」に対し、有効な手法であるといえる。

IV 委員会方式の評価主体についての特性

1 専門家主体型

委員会方式の専門家主体型とは、学識経験者や何らかの分野の専門知識を有する人物から構成される委員会である。岩手県における評価制度の導入経緯は、行財政システム改革指針に「評価システムの導入による事務・事業の徹底した見直し」が盛り込まれ、すべての事務事業を対象とする事務事業評価が導入されたことから始まる。この指針は、自治体に内在する「技術的な側面」の問題解決を目指したものである。また、行政評価の目的は『政策等の評価に関する条例』第1条に「政策等を評価し、その結果を政策等に適切に反映させ仕組みを確立」と記されており、行政主導の政策評価による、「技術的な側面」からのアプローチを基盤としていることが分かる。また、政策評価委員会の所掌として、同10条に「委員会は知事の諮問に応じ、政策等の評価の実施、制度に関する事項を調査、審議する」と記されており、岩手県における政策評価委員会が政策評価に対する、「技術的な側面」のため設定されたことが分かる。

このように、専門家主体型の委員会方式を活用する自治体は、政策評価の技術的な側面の課題に対する解決手段として、外部評価委員会を設置しているといえる。

2 住民主体型

委員会方式における住民主体型とは、住民のみによる評価である。志木市における、行政評価委員会の導入経緯は、新第二次行政改革大綱の具体的措置事項の一項目として計画されたこと、また、現穂坂市長就任時の3つの公約が契機となり、新たに市民主導による行政評価の外部評価導入が検

討された。志木市の行政評価の目的は『志木市行政評価条例』第1条にて「市民が行う行政評価の結果を市政に反映させる」と明記されている。これは、志木市の行政評価が、市民による行政評価を目標とし「透明性の確保」を推進しているからである。また、志木市ではその具体的な手段として行政評価委員会を設置した。設置根拠を示している。同19条において設置根拠は「市民の視点に立って評価の客観的かつ厳格な推進及び評価制度の充実を図るため」と記されており、行政として、行政評価委員会に期待する役割が、徹底した「透明性の確保」にあることは明らかである。以上のように、住民主体型の外部評価委員会方式を活用している自治体では、行政評価での透明性の確保を主たる目的として、委員会を設置しているのである。

3 住民・専門家混合型

委員会方式における住民・専門家混合型とは、住民と専門家により一つの委員会を構成し、評価活動を行うものである。中野区では導入に際し、「よりよい行政運営のために」において、政策評価の導入目的（目的の明確化、成果の管理、説明責任の確保、マネジメントサイクルの確立、職員の意識改革）を示している。この導入目的は、自治体に内在する、「技術的な側面」、「透明性の確保」を目指すものである。また、中野区では、外部評価委員会の設置に際し『中野区外部評価委員会設置要綱』第1条により、「学識経験者等の意見、提案を取り入れる事により、行政評価の客観性を確保するため」と記されており、「透明性の確保」のために、外部評価委員会が設置されたと考察できる。また、同3条「行政評価制度の改善、施策評価及び事務事業評価に関すること」と記されており、政策評価の技術的な領域を目的としていることが分かる。すなわち、中野区では、「透明性の確保」を目的としつつ、「技術的な側面」での検討も外部評価委員会に求めているといえる。

以上のように、住民・専門家混合型を導入した自治体では、透明性の確保を目的とするともに、専門家による政策評価システムの改善、個別事業評価に対する専門的知見からの修正等の活動を含めた役割を期待して、その設置を行っているのである。

V 事例による考察

1 志木市の行政評価委員会の事例研究

(1) 制度の概要

内部評価 指標

『志木市・柳瀬川駅周辺放置自転車防止指導業務』は、志木駅及び柳瀬川駅周辺における放置自転車対策のため、放置自転車防止条例を制定

| 内部評価 指標 | |
|----------------|----------------------|
| 指標名 | |
| 志木駅東口周辺防止指導充実度 | (年間実施時間÷理想的実施時間×100) |
| 柳瀬川周辺防止指導充実度 | (年間実施時間÷理想的実施時間×100) |

し、その中で両駅周辺を放置整理区域に設定し、両駅周辺による自転車通勤・通学者の一部と両駅

周辺商店街での自転車買物客の一部を対象とした事業である。事業内容は、シルバーセンターと警備会社に委託して放置自転車防止指導業務を実施し、悪質な放置自転車については、定期的に強制撤去を行うものである。

(2) 外部評価結果

評価チェック欄では、「市関与の必要性」の項目が3.8（平均点）となっており、概ねこの事業に対する、市の関与によって事業を進めることが妥当であるとしている。しかし、「目標の達成度」「効率性」の項目が1.6、1.2と低く評価されている。これは、成果指標の平均達成度が50.87%と低い達成率であることが原因となっている。また、この2つの項目が低く評価されているのは、事業の目的である放置自転車対策に対し、この事業が効果的ではないと考えているからである。これは、評価コメントの欄から見て取れる。評価コメントには、「根本的な問題の解決が延々と先送りされていること」「当該地の新たな活用方策の検討」「市民を巻き込んだ議論の必要性」が記されている。この評価コメントから、行政評価委員会が市民の視点からこの事業を評価すると、事業目的の放置自転車対策に対してこの事業が有効に作用していないと判断していることがわかる。また、より多くの市民の参加により、新たに当該地の活用方策を検討する必要性を示している。このような行政評価委員会の評価結果を受けて、市長評価ではこの事業の見直しを決定し、平成16年度は事業を実施しつつ、新たに市民による協議の場を設定することとした。

＜市民評価（志木市行政評価委員会）＞

| 評価 チェ ック | 評価の観点 | 採点範囲(5点満点) | 平均点 | バランス評価チャート |
|----------------|---|-------------------|-----|----------------|
| | 市関与の必要性 | 2~5 | 3.8 | |
| | 計 | 19 | | |
| | 目標の達成度 | 1~3 | 1.6 | |
| | 計 | 8 | | |
| 効率性 | 1~2 | 1.2 | | |
| 計 | 6 | | | |
| 今後の成果の期待度 | 1~5 | 2.4 | | |
| 計 | 12 | | | |
| 総合評価ランク | 総合評価ランクの区分 | | | |
| D | A | 計画どおりに事業を実施すべきである | | |
| | B | 計画内容を改善して実施すべきである | | |
| | C | 事業の統合・縮小を検討すべきである | | |
| | D | 事業を抜本的に見直すべきである | | |
| 評価 コメ ント | 根本的な問題の解決が延々と先送りされている状況での毎年3千万円の支出はあまりにも大きいコストであり、当該地の新たな活用方策を検討するため、いったん全ての放置自転車撤去作業をストップして、市民を巻き込んだ議論を起こして検討すべきである。 | | | |

以上のように、志木市行政評価委員会は、委員会の設置目的である市民の視点に立った評価を行い、その結果に基づいて行政が事業の見直しを決定するという、委員会方式における住民主体型の

外部評価方式が有効に作用した事例といえる。

2 中野区の外部評価委員会の事例研究

(1) 制度の概要

『いつでもどこからでもできる行政手続き施策』は、区民が省庁まで行かなくても、各種手続等を電子上で行えるようにするものであり、平成17年1月にシステムの本稼動を目指し、システムの構築を進展させている施策である。

| 内部評価 結果 | |
|------------------------------------|--|
| 指標名 | |
| 申請・届出事務全体に対する電子申請対応率 | |
| ホームページからダウンロードできる申請書数 | |
| 汎用受付システムを使った電子申請対応事務の全申請数から見た電子利用率 | |
| 汎用受付システムの利用者満足度 | |
| 主な事業メニュー | |
| 電子申請・届出受付汎用システム検討・構築(会議・調査回数) | |
| 公共施策予約システム構築・運用(会議開催数) | |

そのために、中野区では、申請・届出事務全体に対して、電子申請を対応させ、中野区ホームページから申請書がダウンロードできる仕組みを構築している。

(2) 外部評価結果

外部評価委員会による評価は、「分野に対する施策の目標・指標の適切性」「評価票のわかりやすさ」「成果について」「効率性について」の4項目で行なわれている。

「分野に対する施策の目標・指標の適切性」の評価では、主に以下の点に関して指摘している。

- ・ 安価でつなげるサービスを導入し、区と区民をつなぐことがこの施策の根幹であるという認識に立つべき
- ・ 現時点での電子申請対応率、電子利用率から判断し、このままの事業展開では、時間軸上の目標値に到達するとはいいがたく、指標自体の再検討及び、目標設定値の見直しをすべき

この指摘には、外部評価委員会が住民の立場から考察し、安価でサービスを利用できることなどが示されている。また、専門的な知見から、成果指標が時間軸上の目標値には達成が困難であると、目標値の見直しを求めている。

「評価票のわかりやすさ」では、「事業メニューの記載に、検討会や協議会の場でどのようなことが検討され、どのように事業を展開していこうとしているのか具体的な内容の記載がない」と指摘している。これは、住民にわかりやすい評価票を構築するためには、会議自体の透明性の確保が不可欠な要素となることを示している。

「成果について」では、「目標と現実の対応策に大きなズレがあり、現在電子申請に対応できる事業が3事業しかなく、利用者や区民本位とした事業の展開が運動されていない。また、時～内容～金のポイントを押えた方向性の提示が必要で、それに対してどのくらい達成できたかの指標を示してほしい」と指摘している。これは、現在と目標のズレ、新しい指標の必要性など、外部評価委員会の有する専門的な知見からの意見であるといえる。

「効率性について」では、「事業メニュー上の検討部会の開催数が昨年度に比べ増加したが、成果

が上がったという評価にはならない。それによって何が決定されたか等の記述があってこそ、効率的な事業展開がされたか否かの判断が可能となる」と指摘した。これは、どの程度整備が進展したか明確にすることが重要であると考えたものである。

《中野区 外部評価委員会》

| | |
|-------------------------------------|---|
| <p>施策の評価結果</p> | <p>今後とも継続し、中野区の強みである電算時代からのノウハウを活かした中野区の区政サービスの特色を出していくべき施策である。しかしながら、評価票の記述からでは5年後に設定される目標値に向かっての顕著な達成状況が現時点ではうかがえない。この施策は、区側だけの対応のみでは可能となるとは限らないことを理解し、区民や利用者側への支援策の充実も併せて用意する必要がある。今後の施策の方向性や取り組むべき事務事業の成果を測る指標や事業メニューが適正か否かの検討を要する。</p> |
| <p>B－</p> | |
| <p>分野の目標に対する施策の目標、指標の適切性</p> | |
| | <p>「いつでもどこからでもできる行政手続き」を目標として施策や事業展開を図ることは望ましいことであるが、そのためには区側だけの対応のみで可能となるとは限らないことを理解し、区民や利用者側への支援策の充実も併せて用意する必要がある。ただし、既存CTN(中野版CATV)等の活用を「いつでも、どこでも」を成り立たせるための大きなキープポイントとして捉え、安価でつなげるサービスを導入し、まずは、区と区民をつなぐことがこの施策の根幹であるという認識に立つべきである。よって分野09との関連性で組み立てる必要がある。この施策の実現によって、日常の窓口業務等の効率化が計られることで、「小さい区役所」をめざす一つのキープポイントと設定するならば、区民や利用者側にとっての満足度を確保した上で、行政側のサービス水準に差や低下が起こらない状況で、区民や利用者の立場に立ったしくみや場の提供、手続き上の配慮を要する。平成17年1月にシステムの本稼動が計られる予定とあるが、18年度目標値と5年後の目標値との整合性が計られていない。また、現時点の電子申請対応率や電子利用率から判断し、このままの事業展開では、到底、時間軸上の目標値に到達するとはいいがたく、相当なる内部努力と区民や利用者の理解に負うところがある。そのため、指標自体の再検討及び、目標設定値の見直しをせざるをえない。指標で用いられているHPからダウンロードし、申請に至るまでの5年後の目標値の根拠が不明であり、現状の実績数からは、5年後の目標値は難しいと思われる。特段の対応策で、例えば区民に中古PCを貸与し、HPからアクセス可能とする体制を区民全員に整備し、区とつなげるような支援策を整えるような、この目標を成り立たせるための別立ての支援施策や予算立てを行なう必要もでてくると考える。</p> |
| <p>外部評価結果 評価票のわかりやすさ</p> | |
| | <p>16年度の本稼動を大きく謳い、区民や利用者にその内容が十分にわかりやすくする工夫を要する。共同運営センターの内容やその存在理由を明確に記述する必要がある。事業メニューの記載からでは、検討会や協議会への出席等が具体的な取り組みと読み取れるが、その会議の場でどのようなことが検討され、今後のどのように事業を展開しているかとしているのかの具体的な内容の記載がないと、区民には理解されないと考える。</p> |
| <p>成果について</p> | |
| | <p>評価票に述べられる目標と現実の対応策に大きなズレがあり、現在電子申請に対応できる事業が3事業しかなく、利用者や区民本位とした事業の展開が連動されていない。電子申請を中野区としての大きな売り文句としていくには、プロジェクトリーダー的な分野の存在が不可欠であり、横断的な対応やトータルでのしくみづくりがないままでは、この施策の目標に対しての成果はあげられないと考える。いつまでに、どのようなものを、どのくらいの金額で、といった「時～内容～金」のポイントを押えた方向性の提示が必要で、それに対してどのくらい達成できたかの指標を示してほしい。</p> |
| <p>効率性について</p> | |
| | <p>今回の成果内容は整備段階の一過程であり、事業メニュー上の検討部会の開催数が昨年度に比べ増えたからといって、成果が上がったという評価にはならない。むしろ、それによって何が決定され、どのように取り組むかの内容の記述があってこそ、効率的な事業展開がされたか否かの判断が可能となる。区民一人あたりにかかるコストが、14年度から4倍になっているが、これは、施策の実現のための人的投入によるコストアップといえるが、前年に比べて成果の伸びは少なく、単年度で判断した場合は、決して事業が効率的に行なわれたとは言えない。ただし16年度の本稼動のための一過程と捉えるのなら、その後の成果の出方によっては、判断が変わってくると考える。電子手続は区民側の利便性だけでなく、庁内事務の標準化、システム化によって、より省力化、効率化が計られるものと期待される。今すぐに効果が出るものではないが、継続的な事務対応が効率的な結果を導きだせるため、大いに必要である。</p> |

これらの4つの項目から「施策の評価結果」ではB-としている。これは、施策自体の必要性は認めるものの、次の3つの改善点を必要としているからである。①目標値の再設定。②利用者への支援策。③今後の施策の方向性、事務事業の成果を測る指標、事業メニューが適正か否かの検討。このように、外部評価委員会が専門家、住民の2つの立場から評価を行い、行政に対して改善を求めている。つまり、住民・専門家混合型の特性である、「学識経験者等による客観的な評価」が自治体の技術的サポートと透明性向上に対して有効に機能した事例といえる。

むすび

本論文は、外部評価導入の背景には「技術的な側面」と「透明性の確保」という2つの問題があり、それらの解決には外部評価委員会が一定の有効な役割を果たすとする仮説に立ち、志木市（住民主体型）、中野区（住民・専門家混合型）の2つの自治体をモデルとして比較・検討することにより、「技術的な側面」「透明性の確保」の2つの課題に対し様々な観点からその有効性を検証した。

筆者がこのような研究を行うきっかけになったのは、近年、透明性の確保のために外部評価を導入する自治体が増加したが、その体系はまとめられておらず、導入方法が多岐にわたり、このことから、外部評価について体系的に考察し、その有効性を実証することが、地方分権の流れの中で、自治体に政策形成能力が求められる今日では、きわめて重要であると考えたからである。

【参考文献】

- 齊藤達三 『実践 自治体政策評価』ぎょうせい、1999
- 齊藤達三 『自治体政策評価演習』ぎょうせい、2001
- 志木市 『平成15年度 行政評価対象事業 評価結果の公表』2004
- 中野区 『平成15年度 主要施策の成果（決算説明資料）』2004