

2. 施策評価の妥当性の評価

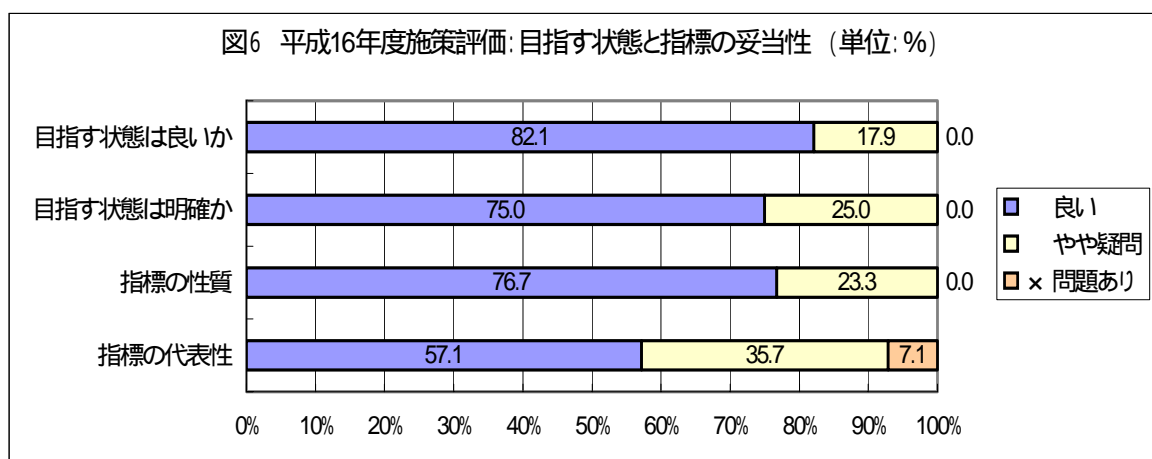
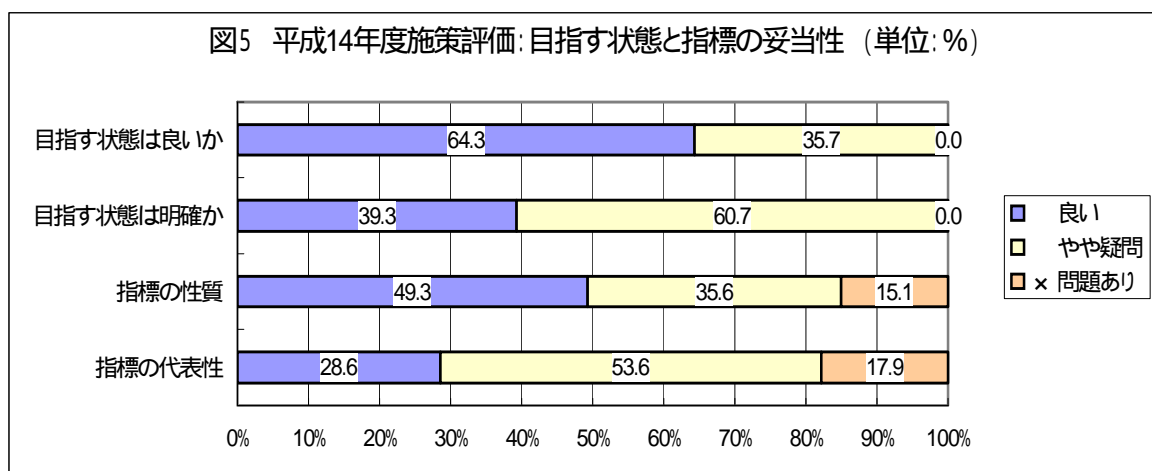
2.1 目指す状態と指標

(1) 目指す状態、指標の性質、指標の代表性

本委員会は、本年度前半の活動の中で、前回の平成14年度施策評価を対象に、目指す状態と指標について評価を行っている。この結果は提言書第 編として11月に報告済であるが、目指す状態、指標とも、約半数の施策で疑問・問題が指摘される厳しい結果であった。これを受けた平成16年度施策評価では、区の評価担当者が、目指す状態、指標について精査したあとがうかがえる。

下の図は、16年度の評価対象である28施策について、14年度と16年度の評価結果を比較したものである。提言書第 編では「 」、「 」、「 」、「×」の4段階評価となっているが、この図では「 」と「 」を統合して「 」としている。全項目で「 」と評価された割合が大幅に増加しており、評価が改善しているのが見てとれる。「目指す状態」と「個々の指標の性質」については、7割から8割の施策が「 」と評価されている。

しかし、「指標の代表性」については、改善は見られるものの、「 」が57.1%と相対的に低い水準にとどまっている。このことは、個々の指標のレベルは上がっていても、指標全体として施策の成果をバランスよく代表するものとなっていないことを意味する。ワークシートでも、「指標が施策の一部の側面しか表していない」、「施策の重要な側面を表す指標が欠けている」などの指摘が見られる。今後も、指標の代表性をさらに高める努力が必要である。



(2) 目標・実績値の妥当性

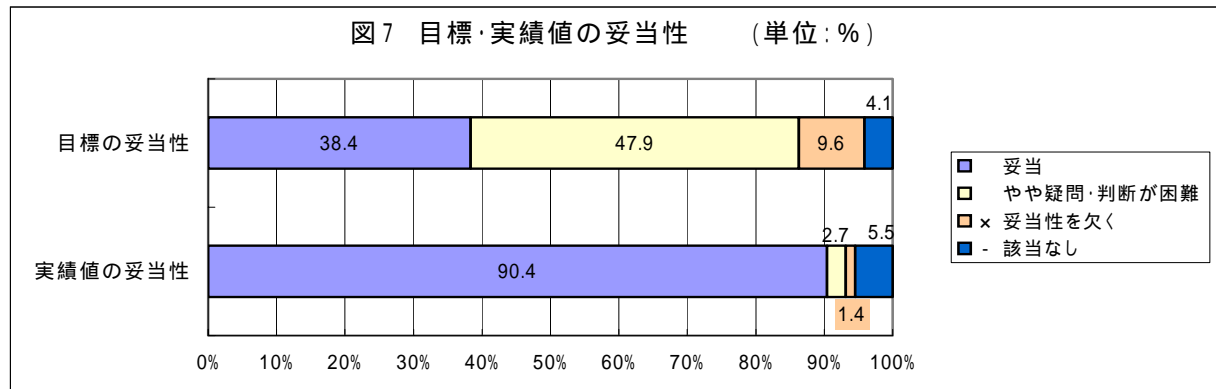
個々の指標ごとに設定された目標の妥当性については、まず目標が設定されているどうか、さらには目標水準は妥当か、設定方法は一定の根拠に基づいているかという視点で評価を行った。結果は、「」の評価が38.4%に留まり、約6割の指標で何らかの問題があるというものだった。主な指摘項目としては以下があげられる。

- ・目標の設定根拠に納得できない、あるいは説明が不十分。
- ・施策の現状や実績値の推移と照らして、目標が消極的あるいは過大である。
- ・前回の評価から目標値が変わっており、理由が十分説明されていない。
- ・先の年度について、目標値が設定されていない。

目標設定の基本的な考え方については、方針の整理が必要と思われる事例もあった。例えば、区内の施設数を表す活動指標を用いる場合、目標の置き方として、年毎の施設造成箇所数、累積の施設数、最終目標である施設数の3種類が考えられる。これらのどれを採用するかによって、同じ実績でも達成率が異なってくる。対象期間中の成果を把握するという行政評価の趣旨からすると、基本的にはの目標設定が妥当と考えられる。(詳しくは資料5-3を参照されたい。)また、目標を数値で示さず、「維持」、「増加」、「減少」など言葉で表現している例も見られたが、これについては可能な限り数値で示すのが望ましいといえるだろう。

指標に基づいて施策の成果を評価する場合、目標の設定いかんで評価が大きく左右されることになる。上記の指摘を踏まえた目標設定の改善が望まれる。また、誰が見ても納得のいく目標設定はそもそも非常に難しく、目標の絶対水準のいかんよりも、設定根拠の十分な説明こそが重要ともいえる。現行の実施要領においても目標の設定理由を記載することとしているが、より丁寧な説明を求めたい。

実績値の妥当性については、過去も含めて実績値がきちんと記入されているか、実績値は正確かという視点で検証を行った。しかし、正確性については得られた情報から判断するのは難しく、ほとんどの場合、実績値が記載されていれば妥当と評価した。この結果、9割以上の施策で「」という評価であった。施策評価の信頼性という観点からは、実績値の正確性は検証すべき重要なポイントである。この点を十分に評価できなかったことは、第三者評価委員会として課題が残る結果であった。



2.2 経費・財源

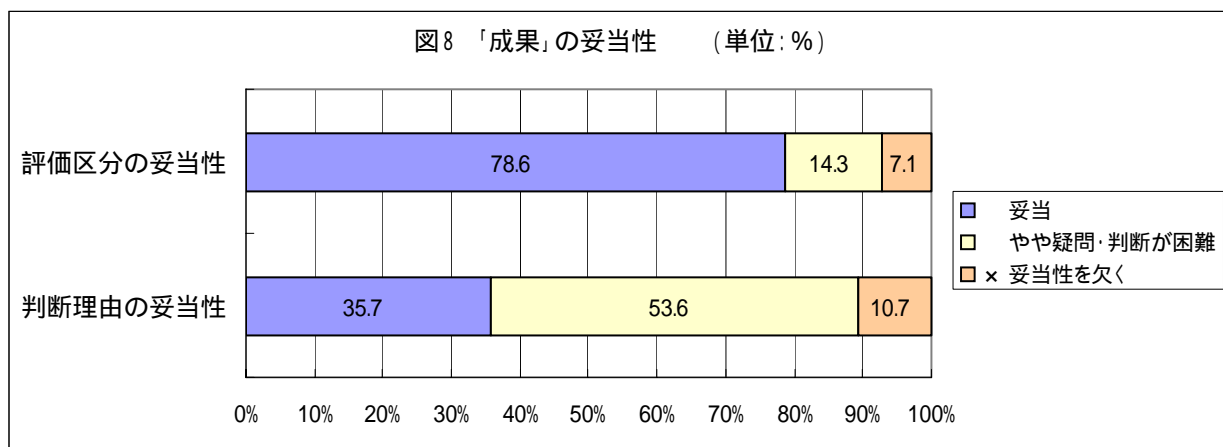
経費については、必要事項が記載されているかどうか、記載内容が正確かどうかの2点について評価を行った。必要事項についてはすべての施策で記載されていたが、正確性については得られた情報だけでは判断が困難なものが多く、「 」という評価が多くなっている。一部の施策では、下位の事務事業の経費の合計が施策の経費と合致しているかの検証を行い、合っていれば「 」と評価した。

施策によっては、本年度に、何らかの理由で大きく経費が増減している。こうした場合には、注記または「成果と経費の比較」の欄で、その理由の説明が必要である。また、年度末に返済される貸付を経費に含めている例も見られた。区が経費の定義をどう考えているかにもよるが、正確な経費を把握するためには、貸付を含めない方向で統一すべきであろう。

2.3 成果

(1) 成果の評価の妥当性

本委員会では、区による「A」または「B」の評価区分は、約8割の施策で妥当であると評価した。しかし、その判断理由については、6割以上の施策で「 」または「×」という評価となった。記載内容からは、なぜ「A」または「B」と判断したのか納得できなかったということである。これらについては、「記載内容では判断根拠として弱い」、「もっと詳しい説明がほしい」などのコメントを付した。



(2) 評価方法にかかわる問題

練馬区では基本的に、成果指標が目標を達成したかどうかによって施策の成果を評価している。ただし、実際の運用では、新規指標で目標値がない場合など、指標による評価が難しい場合には指標以外の定量的・定性的な情報で補うことを許容している。平成16年度施策評価の結果を見ると、成果指標のみに拠っているもの、成果指標以外の定性的・定量的な情報に拠っているもの、成果指標とそれ以外の情報を合わせて判断しているものなど、評価の方法にばらつきが見られる。

この理由の一つは、新規指標の多さにある。16年度施策評価では、本委員会の指摘を踏まえて指標を精査した結果、多くの施策で指標が変更されている。これらの新規指標については、もともと目標値が設定されていないため、目標の達成度によって成果を評価することができない。このため、評価担当者の裁量により、実績値の推移や定性的な評価など、微妙に異なる評価方法が

採用される結果となった。

今後、成果の評価のあり方を検討していく上で、考慮が必要となるのが指標の代表性である。先に見たように、本年度の施策評価についても、指標の代表性は必ずしも十分なものではなかった。最大3点設定された成果指標によって施策の成果が適切に反映されていると評価された施策は、全28施策のうち16施策、全体の約6割である。

適切な成果指標が設定されている場合には、実施要領の原則どおり、指標を中心とした評価が可能である。しかし、指標の代表性が低い施策については、指標のみに基づいて評価を行うと、施策の正しい姿を表せないおそれがある。その場合は、指標以外の要素も考慮に入れて評価を行うのが適切と考えられる。実際、いくつかの施策評価表では、指標が施策の一部側面に偏って設定されているにもかかわらず指標中心に評価を行ったため、施策の全体像を評価できていなかった。成果の評価にあたっては、設定された指標が、成果を評価するのに十分な代表性を持っているかを、まず検証する必要がある。

本委員会では、指標に基づく評価がどの程度可能であるかを見るために、ワークシートの中で、純粋に指標のみから判断した「目標の達成度」を評価している。目標水準の難易度にかかわらず、指標ごとの実績値と目標値の差を単純に評価したものである。実施要領の方針に沿って、指標により成果に違いがある場合は、主となる指標を中心に総合的に評価した。新規の指標がある場合には、基本的には旧指標で判断したが、新規指標の重要性が高い場合などは新規指標の実績値の推移も考慮した。すべての指標が新規の場合は、基本的に判断不能として「-」とした。結果は、指標のみで成果の有無（「○」または「×」）が判断できたものは合計で5施策、割合では2割弱という結果であった。10施策では明確な判断ができずに「○」、13施策では判断不能で「-」となっている。

表6 指標から見た目標達成度

	○:達成している	△:判断が困難	×:達成していない	-:新規指標のため判断不能
施策数	4	10	1	13
割合	14.3%	35.7%	3.6%	46.4%

(3) 目標設定の妥当性の問題

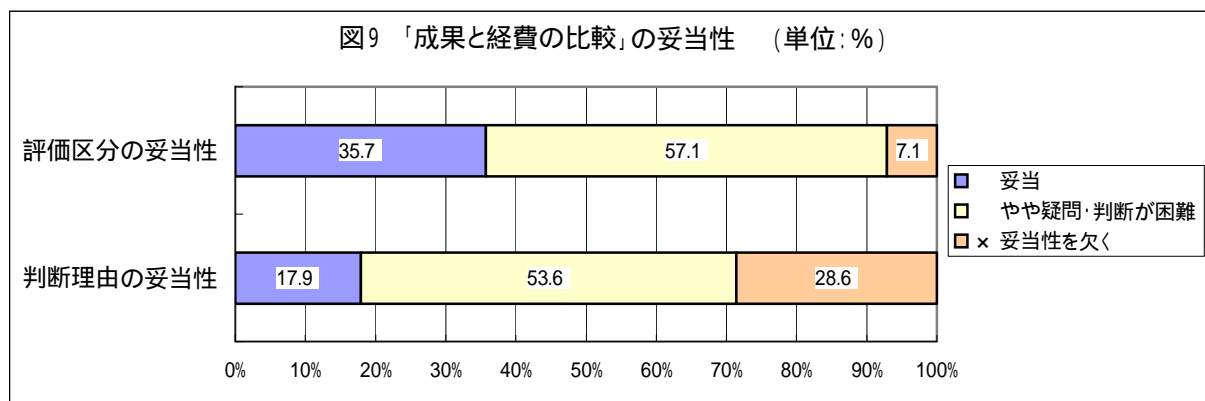
2.1で見たように、現状では、目標設定の妥当性が必ずしも高くない。このため、指標による達成度の評価に信頼が置きにくいという問題がある。例えば、目標水準が低めに設定されたがために高い評価となる施策がありうることになる。このことから、単純に目標水準に到達したかどうかだけで成果を測るのではなく、目標とする方向に向けて指標が変化しているか、その変化のテンポは速いのか遅いのかといった点も考慮する必要が出てくる。

また、成果の評価にあたっては、目標水準をわずかでも上回っていれば「A」とする考え方と、目標値に達していなくても達成度が100%に十分近ければ「A」とする考え方がありうる。目標設定が妥当であれば前者のほうが明確でわかりやすい判断基準であるが、目標設定に問題がある場合には、前者では信頼のおける評価が得られない。平成16年度施策評価の場合、ほとんどの施策は前者の方法をとっていたが、一律に目標水準を超えたか否かで線を引くのではなく、場合によっては達成度に基づく判断も必要といえよう。

2.4 成果と経費の比較

練馬区では、成果と経費の評価を、「当初の予定経費と比べて実際の経費が増減したか」と「成果が目標に達しているかどうか」を比較して行うこととしている。この判断が難しい場合には、過去の経費の推移や定性的な判断も許容している。本委員会では、この方針どおりに評価されているかの検証を試みたが、得られた情報だけでは判断しがたい場合が多かった。結果として、評価区分の妥当性に関しては「 」という評価が多くなっている。

判断理由の妥当性については、「 」または「×」という評価が8割以上にのぼっている。これは、多くの施策で、成果と経費を対比した記述がなされていなかったためである。当初予定と実際の経費の比較や、経費の推移についての記述が求められているにもかかわらず、単に経費の内訳を説明したものや、「事業費は(多額であるが)必要経費である」、「経費はかかり、目標とする成果は上がっていないが職員は努力している」といった記載が散見された。この項目の趣旨からすると、こうした感覚的な表現は適切とはいえない。

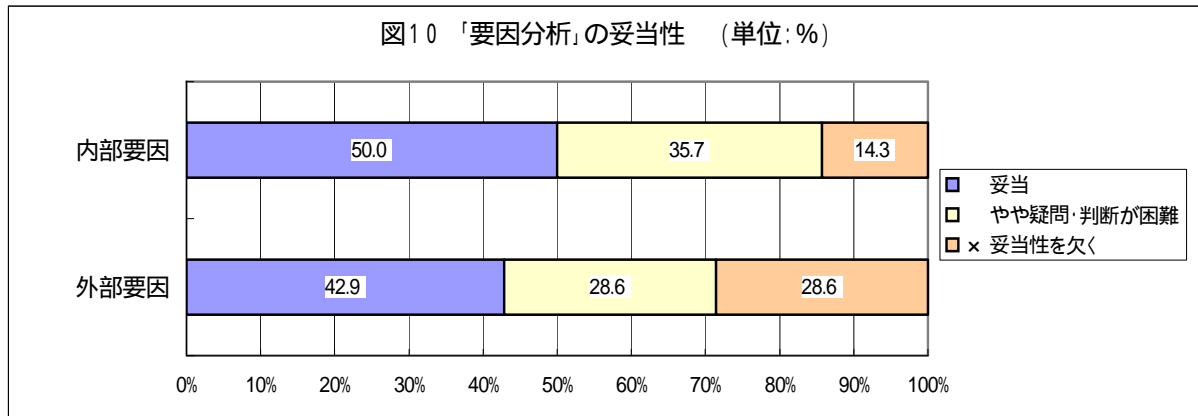


2.5 要因分析

要因分析では、「成果」、「成果と経費の比較」の評価を受けて、なぜそのような結果となったのか、要因を分析することが求められている。本委員会では、内部評価、外部評価のそれぞれについて、約半数の施策で何らかの問題を指摘している。主な指摘は以下のとおりである。

- ・説明・分析の不足 特に内部要因が多かったのが、説明や分析が不十分な例である。「(施策の展開が)十分でなかった」、「現行の支援策が(成果の実現まで)波及するものとなっていない」などの記述については、「なぜ十分でなかったのか」、「なぜ波及していないのか」という、もう一歩踏み込んだ分析が必要である。また、「関係課の認識が高まっている」などの記述については、「なぜ認識が高まり、それがどのように成果に結びついたのか」についての分析がほしい。施策評価表の作成にあたっては、「なぜ～なのか?」という問いを繰り返すことによって、分析を深める姿勢が求められる。
- ・一般的すぎる記述 外部要因で目立ったのが、あまりに一般的で具体性の足りない記述である。「～に関する区民の関心は高い」といった漠然とした記述ではなく、練馬区で施策の障害あるいは推進要因となっているような具体的な事情の説明がほしいところである。
- ・項目間の記載内容の混同 いくつかの施策では、内部要因、外部要因の切り分けに混乱が見られた。さらには、「成果」や「成果と経費の比較」の判断理由と要因分析が混同している例も見られた。各項目の趣旨を理解し、書式に沿った記載が必要である。

- ・限定的な記述内容 成果の評価が高かった施策で、よい要因しか記載していない例が見られたが、成果が上がっている場合でもマイナスの要因がないかを分析することが望ましい。また、指標中心に成果を評価した影響で、要因分析についても指標に関連する事務事業を中心に記述し、施策全体の要因分析となっていない例が見られた。

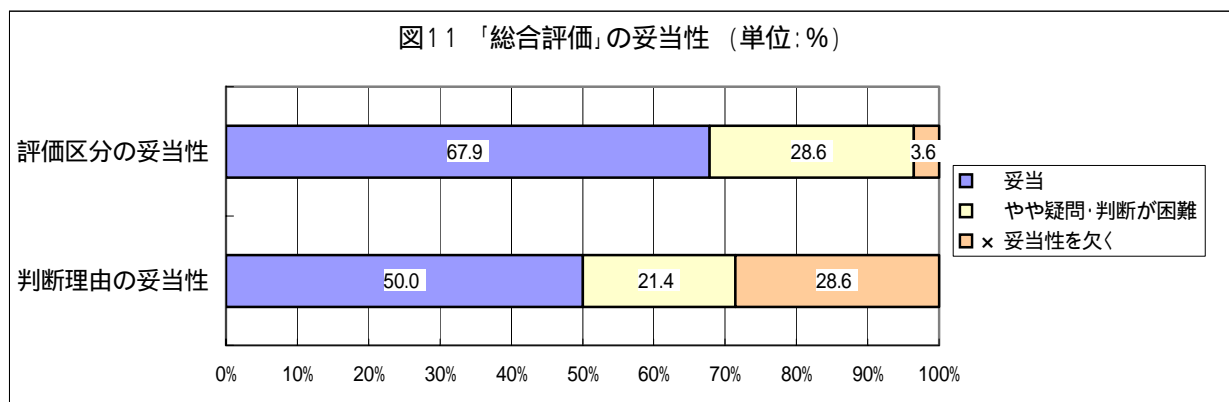


2.6 総合評価

練馬区では、「成果」、「成果と経費の比較」の各評価と、要因分析、その他の要素を総合的に考え合わせ、施策が良好に進んでいるかを総合評価している。方針としては、「A：良好に進んでいる」と評価できるのは、「成果」と「成果と経費の比較」が両方とも「A」の場合に限られる。ただし、その他の要因によっては、両者が共に「A」でも「総合評価」が「B」となる場合がある。

委員会では、この原則どおりに評価されているものについては、基本的に妥当と判断した。「」あるいは「×」となっているのは、そもそも成果の評価に疑問がある場合が、「成果」と「成果と経費の比較」の両方が「A」であっても「総合評価」を「A」としてよいか判断しかねる場合などである。全体としては、約7割の施策で妥当な評価区分が選ばれていた。

判断理由については、半数の施策で妥当、残りの半数で問題が見られた。主なコメントは、説明が不十分である、あるいは判断の根拠に納得できないというものである。



2.7 改革・改善案

(1) 前回の改革・改善案

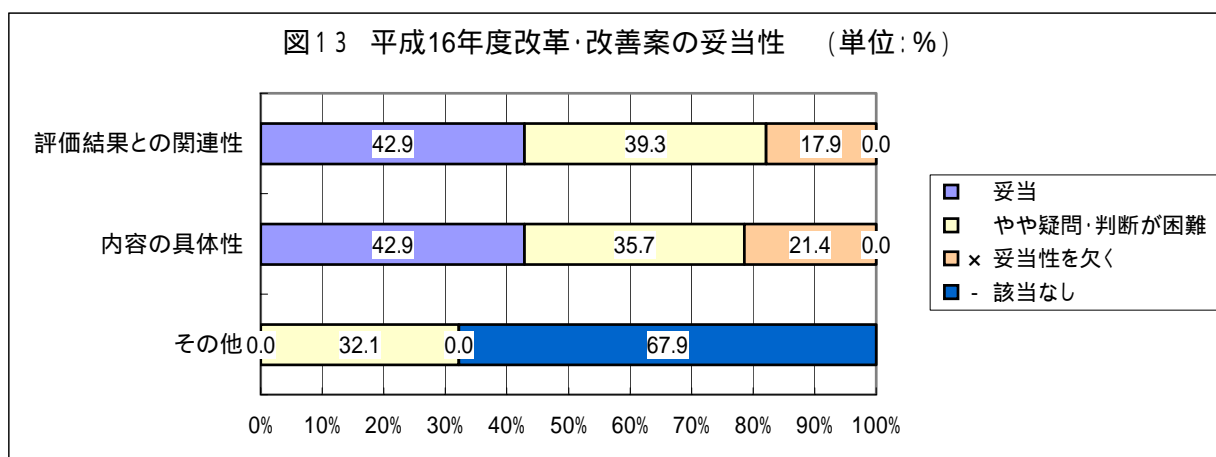
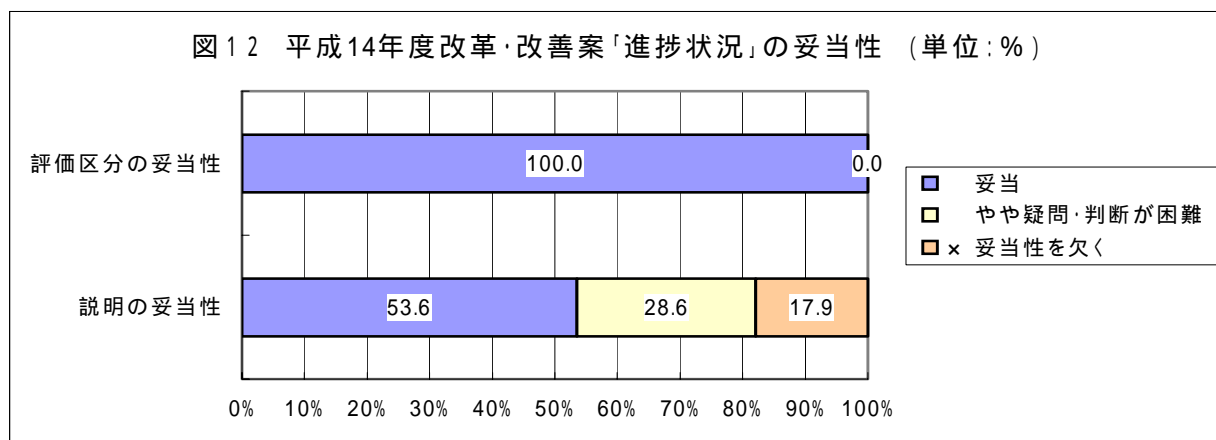
平成14年度改革・改善案の進捗状況については、全課題を達成したものは「A」、一部を達成したものは「B」、未達成・検討中の場合は「C」とするのが区の方針である。この評価区分については、全施策で妥当な評価区分が選ばれていた。

ただし、評価区分が妥当であるということが、改革・改善案の進捗状況が妥当ということの意味するわけではない。1.2で見たように、進捗状況が「A：達成」とされた施策は一つもなく、多くの改革・改善案が未達成のままである。本委員会としては、この進捗状況に決して納得しない。改革・改善案の実効性を高める方策については、提言第 編であらためて検討・提示することとしたい。

進捗状況の説明については、過半数の施策で十分とはいえなかった。改革・改善案と説明との対応関係がわかりにくい例、説明が十分とはいえない例が見られた。

(2) 本年度の改革・改善案

改革・改善案は、施策評価の結果を具体的な行動につなげるためのものであり、本委員会では施策評価表の中で最も重要な記載項目と捉えている。しかし、本年度の改革・改善案については、半数以上の施策で、評価結果との関連性や内容の具体性が不十分であった。主な問題点としては、以下があげられる。



- ・単に規定路線が述べられているだけで、評価結果を踏まえていない。
- ・漠然と「検討する」とだけ記載されており、論点や検討の方向性、期限などが明らかではない。
- ・評価の中で上げられた課題に対応する改革・改善案がない。逆に、改革・改善案に対応する課題が評価の欄に見られない。
- ・前回の改革・改善案が達成されていないにもかかわらず、本年度に再掲されていない。

2.8 まとめ

(1) 総括

以上の評価結果をまとめると、施策評価の前提ともいえる「目指す状態」と「成果指標」については、前回の平成14年度施策評価より改善が見られるが、指標の代表性と適切な目標設定の2点について課題が残るという結果だった。これらに基づいた裏面の「成果」と「総合評価」については、おおむね7から8割の施策で妥当な評価区分が選ばれている。ただし、評価の判断理由については、委員会として納得できる記述が半数程度という厳しい結果となった。「要因分析」についても、約半数の施策で問題が見られた。評価結果を具体的な行動につなげる役割を果たす「改革・改善案」については、評価結果との関連性、内容の具体性という点で不十分なものが目立った。これらの評価結果からは、評価のベースとなる施策の現状認識や分析の面で、改善の余地が大きいことが示唆される。

資料4は、全28施策についての評価結果を一覧表にまとめたものである。これを見ると、評価区分が「○」か「×」となっているのは、もともとの評価区分が「A」の施策に多い。このことから示唆されるのは、本委員会の判断に基づけば、実際の施策のパフォーマンスは区による評価よりさらに低い可能性があるということである。これに対し、判断理由については、本委員会の判断と区による評価区分には特に相関は見られない。

いくつかの項目では、情報の不足などの理由により、委員会として妥当性の判断を行う際に制約があった。実績値の妥当性、経費・財源の正確性、成果と経費の比較の妥当性などである。これらの項目を第三者機関としてどう評価するかについては、本委員会としても課題が残った。

(2) 実施要領・評価者の認識の問題

全体を通じた傾向として、それぞれの項目に書くべきことが書かれていない例や、項目間に記載の重複があり整理が不十分な例が多々見られた。例えば、「成果と経費の比較」で経費にかかわる記述がない、「成果」の判断理由と「要因分析」に重複があるなどである。

この背景として、実施要領の中で、各項目の趣旨や意図が必ずしも明確になっていないという問題がある。例えば、実施要領では、評価区分の判断方針については説明しているが、「判断理由」としてどのような記載を求めているかについては記載がない。本委員会でも、「総合評価」の「判断理由」として、「成果の評価がA、成果と経費の比較がBだから、総合評価はB」という判断根拠を端的に書くべきなのか、それとも、その施策を総括して今後の課題をまとめるべきなのかが議論となった。

施策評価にあたっては、評価担当者が「成果」、「成果と経費の比較」、「要因分析」、「総合評価」の各評価項目の論理構造を正しく理解していることが前提となる。しかし、現状では、評価担当者間で解釈にばらつきが生じており、理解の統一が必要である。各評価項目間の関係について

は、本委員会の検討過程で作成した図14を参照されたい。なお、本委員会の再評価にあっても、あるべき姿がはっきりしないために評価基準の統一が難しく、類似のケースで異なる評価となったものがある点をご了承願いたい。

最後に、より細かい点についても、実施要領のとおりに記載されていない例が散見されたことを指摘しておく。一例をあげれば、新規に設定した指標では過年度の目標値を「-」とする方針であるにもかかわらず、過年度に遡って目標値を記入している例が見られた。

図14 施策評価表における評価項目間の関係

