

3. これまでの検討結果のまとめ

平成 16 年度練馬区行政評価委員会が課せられた 3 つの役割のうち、役割 1 と役割 2 においては、練馬区の施策評価に焦点を当てて、評価対象である施策の体系、設定されている成果指標、さらには平成 16 年度の施策評価結果を対象として、その妥当性などを検討した。

これらの検討結果を総括した場合、練馬区の施策評価について何が言えるのかというのがここでの問題意識である。端的に言えば、「練馬区の施策評価ってどうなの？」という疑問に答えるのが 3. の目的である。

この疑問に答えるため、ここでは 3 つの視点を設定した。

施策評価の全体的な信頼性

施策評価の有効性

他自治体との比較

以下ではそれぞれの視点に沿って、これまでの検討結果や実態を整理し、練馬区の施策評価の全体的な状況を評価する。

3.1 練馬区の施策評価の全体的な信頼性

行政評価において評価制度の信頼性を確保することは極めて重要である。評価制度の信頼性が低い場合には、現実を正確に把握することができないために、評価制度の有効性を損なう結果につながる。また、行政は、実施している施策や事業の内容や結果を区民等に説明する責任（アカウンタビリティ）を負っているが、信頼性が低い評価をいくら実施しても、アカウンタビリティを果たすことにはならない。

評価制度の信頼性はさまざまな側面から捉えることができるが、以下では（1）評価対象、（2）利用データ、（3）評価結果という 3 つの観点から練馬区の施策評価制度の信頼性を検討する。

（1）評価対象について

これまでの検討で明らかになっているのは、施策評価の評価対象となっている施策の体系自体に少なからず問題点を抱えているということである。

練馬区の長期計画の体系は「柱 - 政策 - 施策 - 基本事務事業（ - 事務事業）」（事務事業は長期計画上には明示されていないが、基本事務事業に直接つながるものである）という階層構造となっているが、このうちの「施策」の階層を施策評価の対象として設定している。しかし、現行の長期計画の体系は、必ずしも整合が取れているといえない状況にあり、体系の各階層においてさまざまなほころびが見られる状況にある。

「柱 - 政策 - 施策 - 基本事務事業 - 事務事業」の各階層が、「下位レベルに対して目的を与える」のと同時に「より上位のレベルの手段となる」ように構築されていることが理想であるが、長期計画に示される全ての分野について、この条件を満たすように体系を構築することは容易ではない。特に、既に存在してきた事務事業と上位概念からおろしてきた施策とをつなぐところでのほころびが大きく、問題が多く見られる。施策と事務事業の間には基本事務事業が存在するが、この基本事務事業の位置づけが明確でないことも、結果的に施策と事務事業つながりを見えにくくしている要因である。したがって、現行の施策の体系を前提に評価しようとしても、現状では評価対象自体の大半に問題があることを指摘せざるをえない。

評価対象となる施策に問題があることは、その施策の評価を困難にし、施策評価全体の信頼性や有効性を損ねる要因となっている。

(2) 利用データについて

本委員会では、基本的には区から提供されたデータをもとに第三者評価を行った。自ら一次(原)データの確認を行うことが不可能であるという制約はあったものの、委員会におけるさまざまな検討を通じて、データの正確性自体に深刻な懸念材料は特に発見されなかった。あくまで留保つきではあるが、練馬区が施策評価に利用しているデータに関しては、一定の信頼性や正確性を確保していると判断した。

むしろ問題視したいのは、「把握していないデータ」の問題である。成果指標を設定する際に「データが存在しないこと」を理由として指標の設定を見送った事例が散見された。それ以前の問題として、成果指標を設定するかどうかに関わらず、施策にとって基本的なデータが把握されていないという事例も少なからず見受けられた。

練馬区においては、把握しているデータの信頼性や正確性は許容できる水準にあるが、むしろ問題の所在は、施策評価に必要なデータが十分に把握されていないという点にある。

(3) 評価結果について

施策評価結果について評価を行ったのは役割2においてであり、その結果は提言第 編に示されている。その結果を総合すると、全般的には、評価担当者が誠実な姿勢で施策評価にあたっていることがうかがわれる。こうした評価においては、意識するにせよしないにせよ、結論(評価結果の姿)を念頭に、評価内容を整えるといった心理に陥りがちであるが、そうした傾向はあまり見受けられなかった。

しかし、評価の判断理由や要因分析の記載内容は全般的に不十分であり、きちんとした分析が行われずに評価結果が導かれている施策も少なくなかった。その原因は、評価対象となっている施策の定義の問題に起因するものと、評価担当者のスキルの不足に起因するものとに大別することができる。いずれも重大な問題であるが、評価対象となっている施策の定義やくくり方が不適切であるために、その評価に困難を抱えている事例が目立った。

(4) まとめ

以上をまとめれば、施策評価においては、評価者が誠実な姿勢で評価にあたっている点や使われているデータも概ね信頼できるものである点を肯定的に評価することができる。しかし、施策に関する基本的なデータが十分に把握されていないことや、評価にあたっての分析が十分になされていないことは、施策評価全体の信頼性に大きな疑問を投げかけるものである。

3.2 施策評価の有効性

行政評価を導入するのは、具体的な効果を期待しているからである。その効果が表れない限りは有効な評価制度とは言えない。練馬区の施策評価の有効性を判断するにあたっては、(1)職員の意識改革、(2)施策別の改革・改善案の作成、(3)施策評価結果の活用、(4)区民へのアカウンタビリティという4つの観点を用いる。

(1) 職員の意識改革

多くの自治体が、行政評価を導入することにより「職員の意識が変わった」と指摘している。練馬区も例外ではなく、行政評価委員会が行った調査に対して、区の事務局(企画部経営改革担当課)は「職員が成果を意識するようになった」ことを施策評価の成果として回答している。

職員の意識変化を具体的に把握することは難しいが、本委員会においても、職員の意識変化を(断片的ながら)認識することはできた。特に、施策評価表からは、成果指標の設定や施策の成果の評価のために、評価者が施策の成果について真剣に検討したり苦心したりした形跡がうかがわれる。各専門部会が(一部の)施策の担当者に対して実施したヒアリングにおいても、そのことは追認された。

ただし、施策評価を実施する際に施策の成果を意識することと、日常的に施策の成果を意識して行動することとは大きな違いがある。練馬区においては、依然として前者の段階であり、後者に至るまでにはまだ距離が大きいと考えられる。

(2) 施策別の改革・改善案の作成

施策評価表に記載が求められているため、施策評価の結果、施策別に改革・改善案が作成されるようになった。施策評価が導入される以前は、区の行政に「施策」を単位として実際に管理・運営していくという発想がほとんど存在しなかったことを考えると、施策別の改革・改善案が作成されるようになったこと自体が重要な成果と言える。

しかし、提言第 編でも指摘しているように、平成 16 年度の施策評価結果を検討した範囲では、改革・改善案と評価結果との関連性が不十分であるものや、改革・改善案の内容が具体性に欠けるものが多かった。せっかく施策別の改革・改善案が作成されるようになっていても、具体的な改革・改善につながるような内容を伴っていないというのが現状である。

(3) 施策評価結果の活用

施策評価の実施により、各施策の進展度や成果に関する実態把握ができる環境が整った。このことは、各部課が施策の管理・運営を行う上で有益な判断材料を得る手段を得たということでもある。ただし、現状では、施策評価を各部局で生かしていくための具体的な仕組みや手続きが十分に整備されているとは言えない。

一方、施策評価の真の目的は、事務事業レベルの改革につなげることである。残念ながら、この点については、現時点では目に見える成果が上がっているとは言えない。少なくともこれまでのところ、施策評価の結果として事務事業が廃止に至った例は存在しない。本委員会が平成 16 年度施策評価結果を検討した結果でも、施策評価の結果が事務事業レベルの改革に直接つながりそうな改革・改善案の内容はほとんど見受けられなかった。

(4) 区民へのアカウントビリティ

施策評価制度の導入により、従来はほとんど存在しなかった施策の実態に関する情報が充実し、それらがほぼそのままの内容で公表されることになっている。

区民の立場からみると、施策という一定のまとまりをもつ単位で、その内容や実態を知ることができるようになったことは有意義である。施策評価が加わったことにより、事務事業評価だけでは把握することが難しかった事務事業同士の関連性や区の目指している方向性について、区民が把握することができるようになったと言える。施策評価の導入により、練馬区の区民に対するアカウントビリティ（施策の内容や結果を区民等に説明する責任を果たすこと）は、以前よりも大きく向上したと言える。

ただし、これまで検討してきたように、施策評価の内容はまだ十分な質を備えているとは言えない。また、現状では、施策評価表をそのままの形で公表しているだけであり、区民にとってわかりやすい形で伝える努力が十分になされているとは言えない。その意味で、アカウントビリティをさらに高める余地はまだ十分に残されている。

(5) まとめ

以上では、練馬区の施策評価の有効性をさまざまな観点から検討した。施策評価を導入したことにより、職員が施策の成果を意識するようになったこと、施策別の改革・改善案が作成されるようになったこと、施策の管理や運営に利用可能な情報が充実したこと、区民へのアカウントビリティ（施策の内容や結果を区民等に説明する責任を果たすこと）が向上したこと等の点で、具体的なメリットがあったと言える。

しかし、これらのメリットは、施策評価制度を導入しさえすれば比較的容易に発揮されるものであり、施策評価に期待されるごく初期の段階の効果である。施策評価の導入によって目指しているのは、評価結果を活用することによって区の仕事の内容や進め方を実質的に改善していくことであるとすれば、区の施策評価制度はまだスタート地点に立ったばかりであり、その本領を発揮するには至っていない。

3.3 施策評価の全体的な評価と問題点

(1) 区の施策評価の全体的な評価

練馬区の施策評価は、その信頼性や有効性の面で肯定的に評価できる点はあるものの、総合的に判断すれば、信頼性・有効性ともに十分な水準にあるとはいえない。特に、制度の有効性という面では、区の施策評価制度ははまだ実質的な効果を発揮するには至っていない。施策評価においては、対象となる施策数が事務事業に比べて少ないとはいえ、評価の担当者には大きな負担を強いるものであることから、施策評価の有効性を大きく高めることができなければ、施策評価の実施が行政資源の浪費につながる恐れすらある。

しかし、国内の自治体の現状から判断する限りでは、「有効な施策評価」を実施することは決して容易ではない。表3（6ページ）で示したように、市区レベル（政令指定都市を除く）で施策評価に取り組んでいる自治体は全体の2割程度に留まっているが、これまでのところ「施策評価の成功例」と呼べるものは現れていない。

施策評価を実施している他の自治体においても、状況は概ね練馬区と同様であり、練馬区と同じような課題や問題点を抱えながら施策評価を実施しているところが大半だとみられる。例えば、練馬区が隣接する区の中では、板橋区、杉並区、中野区も施策評価に取り組んでおり、その結果を公表しているが、

その取り組み方や評価表の記載内容は、練馬区と本質的に大きく異なるものではない。もちろん個別に特徴があり、評価すべき点もみられるものの、全体としてみれば、練馬区と同様の課題を抱えているものと考えられる。

(2) 施策評価における問題の所在

練馬区をはじめとして、多くの自治体が施策評価の実践において問題を抱えている原因は、自治体固有の問題と施策評価に共通する問題点に分けることができる。

自治体固有の問題としては、制度設計の欠陥、運用体制の問題、職員の意識やスキル面の問題等を挙げることができる。もちろん、自治体によって抱える問題の内容や個々の問題の深刻度は異なる。しかし、問題が何であれ、問題が何かということがわかれば、自治体自身の努力によって、問題を解決ないしは軽減することのできる可能性がある。

一方、施策評価が本来的に持つ問題もある。これは、施策評価に取り組む限り不可避な問題であり、自治体の個別の事情に関わらずに多くの自治体が共通して経験しているものである。

その代表的なものは、評価対象となる「施策」の捉え方に起因する問題である。「施策」という単位は、もともと実体として存在するものではなく、長期計画の体系にみられるように、上位の政策目標を下位の事務事業につなげるために便宜的に設けられたり、既存の事務事業をその分野やまとまりによって「適当に」くくって事後的に作られたりする場合がほとんどである。施策がそもそも実体を持たず、便宜的に作られた単位であることから、これを対象として評価を行っても有益な結果を得られていないというのが、施策評価に取り組む多くの自治体の現状である。

評価対象の問題以外にも、施策評価にはさまざまな問題点がある。まず、自治体における施策評価の経験が浅いために、評価手法自体がいまだに確立していない。また、先に述べたように、今のところは明らかな成功例も存在しないことから、成功例からその秘訣を学ぶこともできない。手法が確立していないことから、事務事業評価と同様の手法を施策評価に採用する自治体が見られるが、事務事業評価と施策評価では、評価の目的・評価結果の利用者・その活用方法が異なることから、事務事業評価を単純に応用する方法には自ずと限界がある。

このように、施策評価に取り組む自治体は、その自治体固有の問題と施策評価に共通する問題の両方に直面している。いずれを解決するのも容易ではないが、前者については、問題の所在さえつきとめることができれば、少なくとも問題解決の糸口を見つけることは可能であろう。一方、後者の問題は突き詰めれば「有効な施策評価の手法が見つからない」ということなので、自治体が独力で解決方法を見つけることは、かなり困難なことであろう。

(3) 施策評価の必要性

練馬区の施策評価は、信頼性・有効性の面で十分な水準にあるとは言えないが、それは練馬区特有の現象ではなく、施策評価に取り組む多くの自治体に共通の傾向である。また、練馬区の施策評価の信頼性や有効性を阻害している要因としては、練馬区独自の問題も考えられるが、施策評価に共通する問題が存在し、これを無視することができないことも示した。

このように、練馬区の施策評価には改善の余地が大きく、そのために乗り越えるべきハードルも高い。この障害の高さを踏まえれば、1つの選択肢として、施策評価を止めて、代替的な手段の採用を検討することも決して非現実的とは言えない。しかし、本委員会としては、当面は現在の施策評価に改良を施

しながら、継続的に実施していくことが望ましいと考える。なぜならば、施策評価には事務事業レベルの改革を促進するための仕組みとしての期待が大きいが、施策評価が未成熟とはいえ、これに代わる有効な手段は今のところ考えられないからである。

本委員会における検討の結果、現行の練馬区の施策評価の抱える課題や問題点が明らかになり、それらの中には、解決の手がかりを提言として示すことができたものもある。その具体的な内容は4.以降に示すが、それらを参考にしながら、練馬区独自の努力と工夫を投入し、現在の施策評価をよりよいものに改善していくことを委員会として期待する。