

4．施策評価制度の評価

平成 16 年度練馬区行政評価委員会の活動の大半は、施策評価制度を対象とするものであった。1 年間に及ぶ検討作業は、施策評価についてさまざまな課題や問題点を把握することにつながった。その中には、3．で指摘したように、練馬区固有の問題点も、施策評価に共通する問題点もある。

以下では、練馬区の施策評価にみられる課題や問題点を項目別に整理して示す。なお直後の 4．1 においては、施策評価制度を評価する上で前提条件として把握しておくべき、練馬区の行政改革や行政評価の今後の方向性を整理する。

4．1 評価の前提

(1) 練馬区の行政改革の方向性

練馬区では、平成 16 年度から 18 年度までを対象期間とする「新行政改革プラン」を策定し、「区民福祉の向上のため、区民本位の効率的で質の高い行政をめざす」(行政改革の目的)としている。また、新行政改革プランでは、「本プランと行政評価制度は、車の両輪のように機能する」とし、行政改革と行政評価とが相互補完的な関係にあることを明記している。

新行政改革プランの内容のうち、施策評価を含めた行政評価のあり方を検討する上で特に重要だと考えられるのは次のとおりである。

「新行政改革プラン」における主な取組み

区民参加による評価制度の導入

行政評価へ第三者評価を導入する方針が示されており、平成 16 年度練馬区行政評価委員会の設置は、この方針を直接具体化したものである。また、区立施設や福祉施設等についても、利用者や第三者による評価を導入する方針が示されている。

行政評価の条例化

新行政改革プランには、「行政活動の評価に関する実施要綱の条例化を検討する」ことが明記されている。行政評価の条例化は、一般的には、行政評価の重要性を内外にアピールし、その着実な実施を担保することを目的としている。今のところ具体的な動きは公表されていないが、新行政改革プランが終了する平成 18 年度までには、具体的な検討がなされるものと予想される。

事業部制の導入

平成 16 年 10 月に「事業部制実施方針」が策定されており、平成 17 年度から 2 か年をかけて、事業部制を段階的に導入することが決まっている。練馬区の導入する事業部制では、従来の部を束ねる組織階層として 3 つの事業本部を新たに設置することになっている。各事業本部には組織内の予算・人員配分に関する権限が委譲され、各事業本部が自主性・独立性をもって組織運営を進めていくことが期待されている。事業部制の導入に伴って現行の部課の組織改正が予定されているほか、職階ごとの権限も大幅に変更される予定である。

(2) 行政評価の方向性

一方、練馬区の行政評価制度については、以下に示す方向性が明らかになっている。

行政評価の導入・定着スケジュール

練馬区では、段階的な試行を経て平成 14 年度から施策評価と事務事業評価を本格的に導入している。現在の長期総合計画の最終年である平成 22 (2010) 年度を目標として、行政評価 (施策評価と事務事業評価) を定着させることとしている。

長期総合計画と施策評価との関係

現在、長期総合計画の改定作業が進められている。改定長期計画は、平成 18 (2006) ~ 22 (2010) 年度を計画期間としている。改定後の長期計画には、成果の視点から目標を設定することとなっている。このため、今後は施策評価を長期計画と連動させて、長期計画の目標達成度の評価に活用することを想定している。一方、平成 17 年度からは事業部制を導入することになっているが、事業部制下の組織機構と長期計画の施策体系とをできるだけ一致させることを目指している。

以上を踏まえると、事業部制が導入され、さらに改定長期計画が有効になる平成 18 年度以降は、長期計画・組織・施策評価を有機的に結びつけて、行政経営を進めていく方向性を志向していると言える。

事業部制導入と施策評価との関係

平成 17 年度から導入される事業部制の下では、施策評価の評価者は従来の部長から助役または事業本部長に変更となる。一方、事務事業評価の評価者は、従来どおり部長で変更はない。

事業部制の導入に伴って、行政評価の講評方法にも変化がある。従来は、企画部経営改革担当課が行政評価 (施策評価・事務事業評価) の結果を取りまとめて、その結果を公表してきた。しかし、事業部制の下では、施策評価・事務事業評価ともに、各事業本部が評価結果を公表することになっている。

以上で整理したように、平成 22 (2010) 年度までに行政評価を定着させるという基本的な方針があり、その下で、長期計画の改訂や事業部制の導入に伴って、施策評価を含む行政評価のあり方にも変化が予定されている。しかし、現状では大まかな枠組みが示されているに過ぎず、今後の行政評価制度の仕組みや運用の姿が十分に明らかになっているとは言えない。

以下では、施策評価の項目別に課題や問題点を検討するが、その際には、この 4 . 1 で整理した行政改革や施策評価の方向性なども念頭に置く。

4.2 施策評価の考え方や仕組みについて

(1) 評価の対象

施策評価の基礎となっている練馬区の長期計画の体系自体は、他自治体のものと比較しても、ごく一般的なものである。しかし、長期計画の体系を構築する過程で、政策 - 施策 - 基本事務事業（ - 事務事業）の関係が完全に整合的に整理されているわけではないことから、体系にさまざまなほころびが散見される。

施策の単位に注目すると、施策としてのまとまりを欠くものや、施策と事務事業とがうまく関連づけられていない例が数多くみられる。そのくくりが大きすぎるために、内容や目的が曖昧になっている施策も多い。また、施策によっては、敢えて評価の対象とする必要性があまり高いとは思えないものもあった。

このように、施策の単位が長期計画の体系を根拠とすることに由来する問題点がある一方で、一部の分野（福祉、生涯学習、環境など）においては個別計画が策定されており、長期計画とは別の「施策体系」が並立しているという問題もある。このような場合、現場では長期計画よりもむしろ個別計画を重視する傾向があることから、施策評価の対象と実際の活動との間に齟齬が生じている可能性がある。

3.3で指摘したように、有効な施策評価を実施するためには、評価対象である施策の単位が破綻なく整合的に定義されていることが前提条件となる。この点で、練馬区の現行の長期計画の体系は、施策評価の対象とするのに十分な緻密さを備えているとは言えない。また、個別計画が並存することにより、評価対象となっている施策の単位と現実の実態との間に乖離が生じている面もある。

このような問題を解決するためには、施策対象となっている施策の体系を根本的に見直すことが必要であろう。（提言1）ただし、長期計画の体系は、いったん作成すると少なくとも数年間は改定することが困難であることから、たとえ根本的な見直しをした結果であったとしても、一定期間が経つと実態に合わない部分が出てくることは避けられない。したがって、長期計画の体系を見直すだけの対応では自ずと限界がある。そこで、施策評価の有効性を重視するならば、長期計画上の施策の体系にあまり固執しすぎるのではなく、むしろ施策の実態に合わせて、評価の対象とする施策の枠組みをある程度柔軟に変更していくことも必要であろう。（提言2）

(2) 成果指標

練馬区の施策評価制度では、施策評価表に3つまでの成果指標を記載し、基本的にはこの成果指標を用いて施策の評価を行うことになっている。平成16年度の施策評価結果を検討した結果では、3つの成果指標だけで評価を行っている施策は少なかった。

実は、平成16年度の施策評価については、練馬区行政評価委員会からの指摘を踏まえ、成果指標が大幅に改定されたために、目標の設定されていない指標が多かったという特殊事情があった。このため、施策の成果を評価する際に目標達成度を把握できる成果指標が0個または1個しかないという施策も少なくなかった。

このような特殊事情を除くと、施策評価の成果指標には、真の成果指標が少ない、成果指標の代表性が低い、成果指標であっても意味のある指標が少ないという問題点が見受けられた。

このような成果指標の「質」の問題は、施策の定義上の問題（施策のくくり方や内容など）や評価者のスキルの不足に起因していると考えられる。これらの問題に対しては、施策の定義の見直しや評価者のスキルアップによって、ある程度の対応が可能である。しかし、これらの対応によって直ちに問題を

解消することは困難であるし、長期的にみても、完全に問題を解決することは、かなり困難なことであろう。このことから、「全ての施策に対して適切な成果指標を設定する」という理想の状態を実現することは、不可能ではないかもしれないが、それを完全に実現するためにはかなり大きなコストと時間を覚悟せねばならないであろう。

施策の成果を明らかにすることの重要性は、いくら強調しても強調しすぎることはなく、理想的には、適切な成果指標を設定して、成果指標による評価を行うのが目指すべき方向性だといえる。ただし、上述の通り、現段階では理想的な成果指標を得るには至っておらず、そのめども立っているとはいいがたいのも事実である。施策の成果指標と事務事業の関係が具体的に理解され、説明できる状況にない場合、抽象的な成果指標を設定し、これを用いることは、事務事業の改革をねらいのひとつとする施策評価の効力を減ずることにもつながりかねず、慎重な対応が必要になる。

特に、施策評価を事務事業の改革につなげることを重視するならば、現時点では成果指標だけでなくさまざまな性格の指標も活用すべき場合が多い。そもそも、行政評価の理論的根拠となっている「業績測定」と呼ばれる手法においては、投入指標、活動指標、成果指標、効率性指標などのさまざまな性格の指標を把握し、それらを総合的に分析することが基本である。「成果」という結果に係る指標だけでなく、投入や活動という過程（プロセス）を構成するさまざまな指標を把握することにより、施策をより総合的に分析するという姿勢である。

以上から、成果指標を重視する姿勢は持ち続けるものの、現実的な対応として、成果指標以外のさまざまな性格の指標を活用していくべきであろう。（ 提言 3 ）

一方、成果指標の数を 3 つ以内としているのは、評価者の作業負担等を優先した措置である。運用面を考慮した「現実的な」選択と言えなくもないが、施策の対象領域の広さや活動内容の多様さには大きな幅があるため、指標の数を一律に 3 つ以内に制限することには、大いに疑問がある。現行の評価においては、指標を 3 つ以内に制限することによって、十分といえない成果指標でありながら、結果としてその指標に頼った評価が行われている例も見られる。そのことが評価の質を結果的に下げていること、現実的な配慮が、逆の効果となって現れていることを指摘せざるを得ない。

以上より、少なくとも、評価者が必要と感じる限りにおいては、3 つを超える指標を設定することを許容すべきである。（ 提言 4 ）

（ 3 ） 評価の方法

成果の評価について

行政評価実施要領上では「成果指標の数値の変化」と「施策内容の整理」を踏まえて施策の評価を行うこととなっている。一方、事務局（企画部経営改革担当課）では、成果指標を中心に施策の成果を評価することを強調してきた経緯もあり、評価の現場では多少の混乱があったようである。このような事情を反映してか、平成 16 年度の施策評価結果をみると、成果の評価にあたり、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定性的な情報に拠っているものなど、評価の方法にばらつきがみられた。

施策の成果を評価する際に成果指標に注目すべきなのは言うまでもない。しかし、施策の「成果」には常に解釈の幅が存在しうることから、個別の成果指標の良し悪しに関わらず、成果指標以外の定性的・定量的な情報も踏まえて、総合的な視点から施策を評価すべきであると考えられる。

（ 提言 5 ）

一方、成果指標に着目した場合、現状では目標値の設定方法に問題があるため、指標による達成度の評価結果に信頼が置きにくいという問題がある。例えば、目標水準が低いレベルに設定されている場合、その目標に到達することは容易であるため、成果指標の目標達成度だけからみると、その施策は高い評価を受けることになる。

このような問題を解決するためには、指標ごとの目標達成度のみ注目するのではなく、目標とする方向に向けて成果指標が変化しているのか（方向性）、その変化のテンポは速いのか遅いのか（速度・強度）といった点も考慮して、施策の成果を評価することが望ましい。（ 提言 6 ）

成果と経費の比較について

施策評価表の「成果と経費の比較」の項目については、練馬区の実施要領上では、「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」を比較して評価を行うこととなっている。しかし、このような評価方法では、どんなに経費が減ろうと、成果指標が目標に達していない限りは、「B」という評価になってしまう。このため練馬区では、運用上、過去の経費の推移や定性的な判断を含めて評価を行うことを認めている。評価の明確さや統一性は失われるものの、現実的には妥当な運用方法である。

ただし、このような運用方法を取るにしても、短期的（概ね1年程度）な視点における成果と経費の増減に注目して評価を求める項目であることに変わりはない。言うまでもなく、いかなる施策においても、絶え間ない効率化の努力が必要である。しかし、緊急度や重要度などの面で施策は多様である。ある施策は、徹底的に効率化を図るべき一方で、ある施策については、短期的には効率性を度外視して推進すべき場合もありうる。また、比較的短期間で効率化を図ることが可能な施策がある一方で、長期間にわたって効率化を目指していく性格の施策もある。

例えば、介護保険制度においては、短期的な行政コストは膨らむが、長期的な観点で行政コストを低減することを目指している。現行の施策評価制度では、このような性格の施策における効率化面の戦略性を十分に評価することができない。

施策によって効率化を目指す時間的視野や方法は異なりうるが、そのような戦略性の違いを施策担当者が意識するようになることも、施策評価を行う意義のひとつと言えよう。このことから、全ての施策を一律的な効率化の基準で評価するのではなく、施策ごとの特殊性を考慮して成果と経費の比較を評価することができるよう、現在の評価方法を見直すことが望ましい。（ 提言 7 ）

オフサイトミーティング

行政評価においては、評価活動が「評価表」に記入することで完結してしまう傾向がある。しかし、実際は評価表に記入する前後に施策担当者や評価者が参加して実施するミーティングでの議論や検討が極めて重要である。

練馬区では、事務事業評価や施策評価を実施する際に、オフサイトミーティング（施策経営会議や担当者間の討議）を実施することを求めている。オフサイトミーティングの実施は現場に任されているため、その実態は詳細に把握されているわけではない。ただし、平成16年度施策評価においては、少なくとも一部の施策において、オフサイトミーティングが実施されなかったという事実があった。また、施策評価表の記載内容から判断する限りでは、複数の担当者が議論を尽くした結果とは思えないような評価結果があったことも事実である。

以上から、オフサイトミーティングの実施を徹底することはもちろんであるが、オフサイトミーティングにおける議論や検討の質を高めていくことが重要である。(提言 8)

(4) 改革・改善案

施策評価表の最後に設けられている「改革・改善案」の項目は、施策評価の結果を具体的な行動につなげていくためのものである。本委員会では、施策評価表の中で最も重要な記載項目としてこの改革・改善案を捉えている。しかし、その期待に反して、改革・改善案の内容が不十分な施策が多かった。目立ったのは、施策評価結果との関連性が不十分であるもの、内容の具体性に欠けるもの、ただ単に既存路線の説明に終始しているもの等であった。また、前回(平成 14 年度施策評価)の改革・改善案の進捗状況がきちんとフォローされていない施策もみられた。

改革・改善案の項目については、施策評価において最も重要な項目であるという認識を庁内に浸透させるとともに、その内容を大幅に拡充することが必要である。また、改革・改善案を着実に実施することを担保するために、その進捗状況をチェックする機能を整備することも必要である。(提言 9)

4 . 3 施策評価の運用について

(1) 評価の周期・対象施策の範囲

事務事業評価が毎年実施されるのに対し、施策評価は隔年の実施を基本方針としており、今後もその予定となっている。また対象施策は、平成 14 年度は全施策(124 施策)であったが、平成 16 年度は「評価の質を高める観点から」特例的に 28 施策のみを対象として実施した。平成 18 年度以降については全施策を対象として実施する予定である。

評価の周期については、理想としては、毎年実施すべきある。一方、より現実的な立場に立てば、評価の費用対効果を考慮して、敢えて隔年実施を採用するという判断も十分にありうる。

練馬区の現状をみると、評価対象となる施策の問題も含めて、施策評価のあり方自体に解決すべき課題が少なくない。したがって、直ちに毎年の実施に移行するよりは、当面は施策評価に改良を施しながら隔年で運用を継続する方が、現実的であり、かつ実を上げやすいものと考えられる。(提言 10)

ただし、隔年実施の場合でも、評価の中間年においては、成果指標の計測や改革・改善案の進捗状況のチェックなど最低限のフォローアップをすべきであろう。また、施策評価の実施状況をみながら、将来的には毎年の実施に移行することを検討すべきである。

(2) 評価の取組み体制

全庁的な取組み体制

練馬区の施策評価が、十分ではないとしても一定の質を維持しているのは、事務局(企画部経営改革担当課)の尽力に負うところが大きい。平成 17 年度以降は事業部制への移行により事務局の位置づけや機能の一部に変更(評価結果の公表の責任主体は、経営改革担当課から各事業本部へと移行)が予定されているが、それ以外の面においては、引き続き現在の事務局が推進役としての機能を果たしていくことが望ましい。

なお、施策評価に関する研修活動としては、部長、課長、ファシリテーターを対象として施策評価の実施要領の説明会が開催されている。しかし、本委員会の検討で明らかになったように、施策評価を活用していくためには、職員の評価に関する基本的な理解とスキルを向上させることと、評価結果

を現実の組織運営や業務活動に生かしていくためのより高度なノウハウを職員が身につけることが共に必要である。全庁的な取組みとしては、評価に関する教育・研修活動の充実が緊急の課題である。

(提言 1 1)

各部課における取組み体制

現在は主管課の担当課長クラスが実質的に施策評価を行い、担当部長がその内容を確認するという運用が一般的になっているようである。部長の役割に注目すると、形式上は、部長が最終評価者であるという位置づけは明確である。しかし、評価者として施策経営会議に参加することになっていることを除けば、部長の施策評価への実際の関わり方はあまり明確ではない。

平成 17 年度以降は、事業部制の導入に伴って、施策評価の最終評価者が「助役または事業本部長」に変更となる。助役と事業本部長（3 名）のわずか 4 名で全ての施策評価を分担して担当する体制になることから、これまで以上に施策評価と評価者（助役または事業本部長）との関係が不明確になることが懸念される。

(3) 結果の利用

施策評価の結果は、「改革・改善案」の実行を通して事務事業の実施面などに具体的に反映されるのが主要な利用経路となっている。しかし、これまでのところ、施策評価の結果を受けて廃止された事務事業はなく、施策評価結果が実質的に活用されているかという点、大いに疑問である。

施策評価制度においては、少なくとも形式上は、「誰が（評価者）」「どのように評価を実施するのか（評価の実施要領）」について明確に定められているが、評価の利用面については、利用者も利用方法も明確には規定されていない。（「練馬区行政評価制度の基本的考え方」では、「部および課の単位において、予算配分、組織編制を検討するための資料として、活用するもの」という表現に留まっている）

「評価者＝利用者」と考えることも不可能ではないが、両者が常に一致するとは限らない。一般に「評価」においては、施策についての情報が得られれば、その施策の担当者でなくても評価を実施することは不可能ではない。しかし、評価結果の「利用」については、利用者（庁内で評価結果を利用する階層）によって必要な情報やその使い方が異なることから、利用者ごとに評価結果の適切な利用方法を検討する必要がある。

現在の施策評価は、利用面を重視した制度設計とはなっていないことから、施策評価の有効性を高めるためには、この観点から制度を見直すことも必要である。特に、平成 17 年度から事業部制が導入され、それに伴って職級別の権限や役割分担も大きく変わることから、施策評価の利用者と職級との関係を整理する良い機会と言えよう。（ 提言 1 2 ）

(4) 結果の公表

現在、施策評価の結果は、施策別の個票（施策評価表）をそのまま練馬区のホームページに掲載する形で公表されている。施策評価の個票は、各施策の現状を詳しく把握する上で不可欠のものであり、これをそのまま公表することは、区民へのアカウンタビリティ（施策や事業の内容や結果を区民等に説明する責任を果たすこと）の面で有意義である。

一方、施策評価には、練馬区の「まちづくりの成績表」としての側面もある。この視点においては、施策別の詳しい情報は必要とは限らず、むしろ各施策の大まかな現状や全体的な傾向を把握することが

できれば十分である。多くの一般区民にとっては、個々の施策評価表よりは、むしろ施策評価結果をわかりやすくかつコンパクトに解説したもののほうが関心を持ちやすいし、また、有益であろう。練馬区にとっても、施策の現状をわかりやすく区民に伝えることは、区民に区の現状を理解してもらい、さらに区民とのコミュニケーションを行う上で有意義である。

以上から、施策評価の公表方法としては、現行の施策評価表をそのまま公表する形式に加えて、「まちづくりの成績表」として、施策評価結果をわかりやすく要約・解説したレポートを毎年作成し、広く公表することが望ましい。(提言13)