

## まえがき

神奈川県自治総合研究センターでは、自治体行政の諸課題に係る研究事業を実施しておりますが、その一つとして、部局からの要請等に基づき、当面する県政の諸課題に対応し、直接施策へ反映させることを目的として、部局共同研究チームによる研究活動を行っております。

この部局共同研究チームは、平成9年度から実施しているもので、研究テーマに関連のある部局から推薦を受けた部局研究員と、当センターの研究員を中心に構成され、必要に応じて市町村の職員の方にも参画していただくこととしております。また、各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員として、所属での業務を遂行しながら研究を進めることとしております。

本報告書は、平成10年度及び11年度の2か年にわたる部局共同研究チームによる「政策評価システムの研究」に関する調査研究の成果をまとめたものです。

近年、住民の行政参加意識やアカウンタビリティ（政策説明責任）への要請の高まりなどから、自治体は、自らの政策を評価し、事業の妥当性を合理的に説明することが求められております。

また、行財政環境が厳しさを増す中で、限られた財源、人員の下で、より効果的かつ効率的な行政運営を行う必要があり、そのためにも客観的な政策評価手法を導入して、合理的な政策選択を行っていくことが求められております。

そこで、このような状況認識の下、本研究においては、既存の政策評価理論や手法、他の自治体における先進事例などを検証するとともに、関係部局の協力を得ながら実際に研究で作成した評価調書を用いて試験的評価を試み、その結果を検証するなどして、本県の実状にあった評価システムのあり方の研究を行ったところであります。

今回の研究を進めるに当たりましては、山梨学院大学行政研究センターとの共同研究により、評価システムの先行事例の調査・分析等を行ってきたところであり、山梨学院大学法学部の江口清三郎教授、日高昭夫教授、江藤俊昭教授及び前田成東助教授をはじめ、関係各位には、様々な角度から御協力、御指導を賜りました。また、関係部局の方々には、お忙しい中、貴重なお時間を割いて調査に御協力いただきました。

この場をお借りして深く感謝申し上げます。

平成12年3月

神奈川県自治総合研究センター  
所 長 須 藤 道 也

# CONTENTS

## 目 次

概要編	-----	1
本 編	-----	35
はじめに	-----	37
研究の課題認識と背景		
研究の位置付けと目的		
研究体制と取組経過		
第1部 政策評価をめぐる動向	-----	43
第1章 何故、今、政策評価なのか？	-----	45
政策評価が脚光を浴びている背景		
本県の行財政環境		
第2章 海外における評価の潮流	-----	51
米国における評価概念の変遷		
最近の米・英における評価の取組		
第3章 我が国における評価の動向	-----	62
国における政策評価の取組		
全国の自治体における政策評価の取組状況		
都道府県における先駆的な政策評価の取組		
指定都市や市区町村における政策評価の先進的取組		
先進自治体等の新たな取組		
第4章 神奈川県の実践と課題	-----	116
総合計画の進行管理		
予算編成における事業評価制度		
公共事業再評価システム等		
施策・事業に関する見直し調書		
環境影響評価システム等		
課題の総括		
第2部 政策評価の理論	-----	131
第5章 政策評価とは何か	-----	133
政策評価をめぐる諸概念		
政策とは何か		
政策評価システムの対象		
評価の諸概念		

第6章	政策評価の意義 -----	143
	行政活動の監視（統制の手段）としての政策評価	
	行政マネジメント改革としての政策評価	
第7章	評価の公表・公開 -----	146
	アカウンタビリティの概念	
	公表・公開の意義	
	公表・公開の要件	
第8章	評価の手法 -----	152
	伝統的な政策評価手法と業績指標を用いた最近の政策評価手法	
	評価時点、評価対象に着目した政策評価手法の分類	
第9章	評価の基準 -----	157
	理論上の評価基準	
	各自治体の評価制度における評価基準の整理と検証	
	「有効性」についての留意すべき事項	
第10章	成果指標 -----	164
	成果指標とは何か	
	成果指標の設定	
第3部	試験的評価の実施と分析 -----	173
第11章	事業評価の試み -----	175
	事業評価検証の概要	
	モデルケースの検証	
第12章	施策評価の試み -----	196
	評価の実施概要	
	検証結果	
	試験的評価における総合計画の問題点	
	試験的評価の限界	
	評価結果の活用の可能性	
第4部	施策評価システムの設計 -----	215
第13章	施策評価システムの基本フレーム -----	217
	システム導入のねらい	
	システムの位置付け	
	評価対象	
	評価時期	
	評価主体と評価体制	
	計画・予算と評価事務の流れ	
	評価調書の体系	

第14章	事前評価 Program Assessment -----	228
	事前評価における評価の目的	
	事前評価における評価基準	
	目的、成果指標、目標値の設定	
	投入資源の明示	
	評価調書	
	代替案の検討	
	施策・事業の選択	
第15章	事中・事後評価 Program evaluation -----	239
	事中・事後評価における評価の目的	
	事中・事後評価における評価基準	
	評価調書	
第16章	評価の公表・公開 -----	242
	県民への公表・公開	
	評価調書の公開	
	評価レポート、評価白書による公表	
第17章	特定事業評価の反映 -----	245
	特定事業評価システムとの連動	
	特定課題への対応	
	おわりに -----	252
資料編	-----	255
	参考文献 -----	257
	かながわ新総合計画21の推進とその評価のあり方について	
	(平成9年度神奈川県総合計画審議会・計画推進評価部会報告) -----	259
	他の自治体の評価調書 -----	277
研究チーム員名簿	-----	313

# 概 要 編

## 研究の概要

### 〔全体概要〕

はじめに

研究の目的、研究体制、取組経過

#### 第1部 政策評価をめぐる動向

国、自治体を問わず政策評価を導入しようとする取組が、わが国では、今や大きな潮流となっている。

第1部では、まず、こうした取組が興っている背景を概観するとともに、本邦の取組に少なからず影響を及ぼしていると認められる米・英における政策評価の変遷等について整理した。

次に、こうした流れを念頭に置きつつ、わが国で現在取り組まれている政策評価について、国の省庁や先進的に制度を導入した自治体のいくつかを取り上げ、それぞれの制度の特徴や課題、あるいは制度導入後の取組の状況等を紹介する。

あわせて、本県における、これまでの施策や事業の評価制度について、その課題を整理し、本県において政策評価の導入が求められる背景を明らかにした。

#### 第2部 政策評価の理論

第1部で概観したように、政策評価に関するわが国の自治体等の取組についても、導入の動機を始め、評価の目的や、対象、方法等は多様であり、大方の自治体にあっては、制度構築や、導入後の運用改善等について今も試行錯誤を重ねている。

そこで、第2部では、永い実践活動を経て形成されてきた米国等における政策評価理論や、わが国自治体の取組課題を踏まえた学識者による実践的な考察から、政策評価とはなにか、評価制度を構築する上で留意すべき課題や、盛り込むべき内容はなにか、制度の運用はどのように考えるべきか、など政策評価を巡る今日的な理論を整理し、制度構築の方向性を探った。

#### 第3部 試験的評価の実施と分析

第2部で整理した、政策評価の理論を踏まえ、本県に導入すべき政策評価の具体像を探るため、実際の事業や施策を取り上げ、評価作業を行なうことにより、評価手法等の導入の可能性や課題を検証した。

評価作業は、第1段階として、現在の行財政制度下で比較的導入しやすい事業評価について、「先行的導入システム」と考え、ハード・ソフト事例を取り上げ評価し、課題等の検証を行なった。

次のステップとして、新総合計画の評価の可能性を探るため、評価調書を開発し、「主要施策」を対象に、部局の協力を得て、実際の評価作業を通じた評価方法の改善方向の把握を行なった。

#### 第4部 施策評価システムの設計

これまで、政策評価をめぐる潮流や理論的な背景等について概観し、さらに、これらを踏まえて、神奈川県で政策評価制度を導入する場合、どのようなものが望ましく、かつ可能であるかについて、事業評価と施策評価の2つのパターンについて、実証的な試験的評価を実施し、分析を試みた。

第4部では、以上の取組を踏まえて、神奈川県における政策評価の導入案として研究チームがとりまとめた、「施策評価システム」について説明する。

おわりに

# はじめに

## 研究の目的

本研究は、内外の政策評価に関する導入事例の比較検証等を通じて、本県の実情にあった政策評価システムのあり方を提示しようとするものである。

## 研究体制

本テーマに関係の深い部局との共同研究として、総務部・企画部・環境農政部の職員が自治総合研究センターに兼務し、当該センター職員との研究チームを平成10年5月に発足させ、以来、平成11年度末までの約2ヶ年間にわたり検討を進めた。

また、この間、山梨学院大学行政研究センターとの研究会を並行して設置し、主に理論面から検討作業の充実を図った。

## 取組経過

### (1) 研究の方向性の模索(平成10年度前・中期)

本県の評価関連制度検証、内外自治体等の先進事例調査(文献・現地調査)等

### (2) 事業評価システムの検討(平成10年度後期)

現行の行財政制度を前提に、早期に導入が可能な評価システム(先行的導入システム)として、予算上の事業を対象とする評価システムの検討

### (3) 施策評価システムへの転換(平成11年度)

平成11年5月の知事報告以降、政策目的に照らして施策・事業の実施効果をみる施策評価システムの検討

#### ア 施策評価システムの検討(平成11年度前期)

##### 【施策評価システムの大要】

評価対象を総合計画の主要施策とし、計画に照らした事業管理

事前・事中・事後の考え方は、総合計画の実施期間を基準に捉え、ローリングによる施策・事業の質の向上

部局評価・評価担当セクション(第三者評価含む)の多段階評価と公表による評価の厳正化の確保と、バランスシートや個別評価システム(特定事業評価)との連携による評価結果の精緻化

導入目的は、本県行政マネジメントの向上

#### イ 部局の協力を得た試験的評価の実施(平成11年度中期)

研究チーム設計の評価調書を使った部局の実務担当者による評価作業と、作業を通じた調書の改善などに対する意見や提案等の徴集

#### ウ 研究のとりまとめ(平成11年度後期)

試験的評価結果や、平成11年12月の知事報告を踏まえ、特定事業の評価結果との連動イメージや、大規模事業等の他県等での評価方法の調査、施策評価の考え方や調書の改善・充実を図り、研究をとりまとめた。

# 第1部 政策評価をめぐる動向

## 第1章 何故、今、政策評価なのか？

### 1 政策評価が脚光を浴びている背景

自治体を取り巻く財政環境の変化  
不透明な政策決定プロセスに対する批判の高まり  
分権時代の自治体経営への期待感

### 2 本県の行財政環境

#### (1) 本県の行財政改革

景気の動向に左右されやすい税収構造による財政の硬直化を背景  
県債発行額、職員数、組織数の「三つの10%削減目標」を掲げ、平成9年5月行政システム改革をスタートさせるとともに、厳しい財政状況下で時代の変化に対応する課題を絞り込み重点的にプロジェクトを推進するため、新総合計画のローリングを平成11年度に行った。

#### (2) 政策評価の導入を望む声

議会からの要請 平成10年度以降の議会質問等回数 7 会派16回  
県内紙の論調 県政に関して、神奈川新聞が政策評価に触れた平成12年の社説を紹介

## 第2章 海外における評価の潮流

### 1 米国における評価概念の変遷

#### (1) 市政調査会の活動(20世紀初頭)

能率の概念を行政の中核的な概念に高めたのは、1906年設立のニューヨーク市政調査会の活動とこれに端を発する全米的な市政調査会運動であるとされる。

100年近くも前にあって、この行政評価は、単なる活動量(output)とコストを比較するだけでなく、妥当性(adequacy)や有効性(effectiveness)をも含む概念であった。

#### (2) リドレー(C.E.Ridley)とサイモン(H.A.Simon)の能率理論(20世紀中期)

彼らは能率論に新しい展望を切り開き、能率と妥当性に関する概念枠組の骨格として、行政測定の対象ないしレベルを、必要量(need or problem magnitude)、効果量(result)、事業量(performance)、作業量(effort)、経費量(expenditure)の5つに区分して捉えた。

行政サービスを捉えて、その事業量や実施効果をモニタリングするための枠組の原形がここにあるといえる。

#### (3) プログラム評価(1960年代～)

1960年代以降の米国で、実務の場を中心に多くの関心が寄せられた政策評価は、プログラムを単位として評価活動を行う「プログラム評価(program evaluation)」である。

このプログラム評価について、アメリカ連邦政府に採用されて以降の発展段階を大きく3つに分け

ることができる。

ア 第1段階(1960年代中頃～1970年代初頭)

(ア)アメリカ連邦会計検査院(U.S.General Accounting Office:GAO)における「プログラム評価」の採用  
1960年代にケネディとジョンソンの二人の大統領は、「偉大な社会」と「貧困との戦い」というスローガンのもとで、各種の社会プログラムを積極的に展開した。こうしたなかで、連邦議会へのアカウンタビリティを確保するため、莫大な政府支出を伴うこれらのプログラムの有効性や、目的達成度を評価するシステムとしてG A Oが採用した。

(イ)PPBS(Planning Programming Budgeting System)の登場

1961年にマクナマラによって国防省に導入された後、1965年にジョンソン大統領が全連邦省庁へ採用を命じた予算編成方式であったが、プロジェクトを事前に経済学的分析手法等を用いて評価しようとするもので、技術上の困難性等の理由により、議会の反対を受けて使われなくなり、1971年には全連邦レベルで終焉した。

イ 第2段階(1970年代後半～1980年代前半)

この段階は、当時その膨張が著しく、政治課題化していた連邦政府の赤字を前に、プログラム管理を強化する手段としてマネジメント機能をプログラム評価に期待した時期であり、この段階に至って、現在、一般的に使用されているアカウンタビリティの追求とマネジメントの支援という「評価」の二つの主要なモデルが一応出そろった。

しかし、1970年代後半に、アメリカやイギリスを襲った財政赤字問題を契機に「小さな政府」の実現に向けて、プログラム継続や廃止の決定に必要な情報源としての役割が「評価」について過度に強調されたこともあり、「評価」には、「プログラムの殺し屋(terminator)」といった理解がなされ、「評価」についての国民の信頼性や関心が薄れた時期でもあった。

ウ 第3段階(1980年代後半～)

前段階までに浮上した「評価」自体の有用性や技術的な質の問題を踏まえ、この段階では、プログラム立案や実施に関わる者へ、「評価」がより一層の知的貢献をなすべきであるという要請が強く打出されてきた。

「評価」は、プログラムの成否を判定するといった機能にとどまらず、プログラムの立案や実施の改善に貢献すべきであるとされ、「評価」は、政策立案、プログラム作成から政策評価に至る政策過程のあらゆる段階で、それぞれのルーティンを統合する過程にあると考えられるようになった。

## 2 最近の米・英における評価の取組

### (1)米国における評価の取組

ア 連邦政府における評価の取組～クリントン・ゴアの連邦行政改革～

クリントン政権は、膨大な赤字を背景に、「成果志向」の行政をめざす行政改革(NPR(National Performance Review))を断行するため、1993年にGPRA(Government Performance and Results Act:政府の業績及び成果に関する法律)を制定した。

GPRAは、連邦政府の全省庁に対し、各省庁の個々の政策と予算(行政サービス)が国民(顧客)にとってどのような意味を持つのかを目標設定の段階からはっきりさせ、かつ、それが実際にどんな



成果を生んだかを、誰の目にもわかる数字で、わかりやすく説明させようとするものである。（顧客志向・成果志向）

GPRAは、7年間の準備猶予期間を経て、2000年から本格稼働する。

### イ 自治体における取組

米国では、政府の取組が試行錯誤していることに比して、成果主義の評価システムの導入、定着が進んでいる。

これら、自治体の「評価」システムの特徴は大きく2つに分けられる。

テキサス州やバージニア州などに代表される、「業績測定型（執行）評価」

オレゴン州やフロリダ州などに代表される、「ベンチマーク型評価」

「ベンチマーク型評価」と「業績測定型評価」の特徴

	ベンチマーク型評価	業績測定型評価
評価のレベル	州全体の戦略計画	部局の戦略計画
評価対象	(州全体の戦略計画に位置付けられた) 政策目標の達成度	(部局の戦略計画に位置付けられた) 政策目標の達成度 部局所管の施策・事業の有効性、効率性等
評価指標	成果指標(ベンチマーク)	業績指標(成果指標、アウトプット指標、インプット指標等)
成果指標の質	住民生活に直結した社会的な指標(住民側に近い成果指標、施策・事業との関連性が弱い指標であることも妨げない)	部局の戦略計画のもとに編成された施策・事業と直接関係するか関連性の強い指標(施策・事業側に強い成果指標)
評価のフィードバック	計画へフィードバック	予算へフィードバック
評価のねらい	ビジョンの共有 大局的な政策調整 アカウンタビリティの明確化	マネジメントの合理化 アカウンタビリティの明確化
主たる評価の主体	住民あるいはその代表からなる委員会等	事業課、予算局担当アナリスト (監査機関など第三者専門機関が行う場合もある)

(出典)東京都政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流《海外資料編》」平成11年8月 P9

### (2) 英国における評価の取組

米国での「評価」が、自治体のイニシアチブで導入が進んでいるのに比して、英国では、国、首相のイニシアチブで、自治体も同様の論理とプロセスで、行政改革の一環として「評価」の取組を一律に進めているところに特徴がある。

英国の評価制度は、導入の背景や評価の仕組みが、ニュージーランド、オーストラリア、カナダといった他の英国系の国に似ており、いずれも「評価」の目的は、マネジメント改革の色彩が強い。

#### ア サッチャー政権下の行政改革

1979年に首相に就任したサッチャーの目指す政府は、「小さな政府」であり、この趣旨に従って、「強制競争入札制度の導入」と「自治体監査委員会の設置」の2制度を柱に、自治体改革が進められた。

#### (ア) 強制競争入札制度の導入

自治体の自前の業務を含め法律で定められた業務の発注は必ず入札にかけられるというもので、自治体にとっては入札に負ければ組織の廃止にもつながる、有無をいわさぬ民間委託の推進を目的とした制度

#### (イ)自治体監査委員会の設置

法人格を有する外部監査委員会として、1982年に設立され、1983年から活動を開始した。

監査のポイントは、通常の会計検査に加えて、税金を効率的に使っているか（Value for Money）の観点から実施する効率検査である。効率が低いと思われる部分については、業務改善の可能性が検討される。

#### イ メージャー政権下の行政改革

サッチャー政権下でのあまりにも急激な改革の結果、1990年代に入り、政府のサービスの質が低下したという市民の声が高まった。

メージャー政権下では、コストの削減と政府サービスの質の向上との2つの課題に対応すべく、サッチャー政権の実績の上に、「市民憲章の制定」と、「業績情報公開制度の導入」の2つの制度を重ねた。

#### (ア)市民憲章の制定

1991年7月、公共サービスを高めるための10ヶ年計画として、内閣の発案で始まったもので、内閣府が、憲章に盛り込まれるべき、サービスの基準設定などの6項目の基本行動指針を示し、中央政府の各機関や自治体が具体的な憲章を策定し、市民に宣言するもの。

#### (イ)業績情報公開制度

1992年の地方自治法の改正により、自治体監査委員会が集めたデータは、全自治体の業績を評価項目毎にランキングし、業績報告書として毎年公開される。

#### (3)英国及び英国系諸国の評価の性格

英国及びニュージーランド、カナダ、オーストラリアの4国の取組は、いずれも戦略計画の達成度について業績指標を用いた業績測定によって評価をしようとしているが、いずれの評価も、活動量の把握に重点が置かれている。

これら、諸国が「成果（outcome）」と呼ぶものは、行政サービスのタイミングや、正確さ、効率性などで、社会的なインパクトを意味するものではなく、米国でいう活動量（output）に近い。

## 第3章 我が国における評価の動向

### 1 国における政策評価の取組

#### (1)行政改革の流れと政策評価

バブル経済崩壊を背景に戦後50年の経済社会システム改革をテーマに、1994年12月に設置された「行政改革委員会（会長 飯田庸太郎）」には、「規制緩和小委員会」、「行政情報公開部会」、「官民活動分担小委員会」といった課題別の部会、小委員会が設置されたが、このなかで、「官民活動分担小委員会」によって、「行政関与のあり方に関する基準」が策定されるなど、行政の活動範囲などの議論も行われるようになった。

政策評価に関連して特徴的だったのは、1996年12月に政府内に行政改革会議が置かれ、省庁再編に向けた議論が行政改革委員会と同時併行で進み、1998年6月に政策評価の位置付けを伴う「中央省庁等改革基本法」が成立したことである。

## (2) 中央省庁等改革基本法への政策評価の位置付け

この基本法には、中央省庁等改革の基本方針として、2001年1月にスタートする省庁再編をにらみ、再編後の政府の政策評価機能の強化が盛り込まれている。

その第29条各号には、府省の政策評価機能の充実強化を図るための措置として、「評価部門の確立」や、「情報公開」、「説明責任の明確化」などが明記されている。

また、第17条では、総務省を、「府省横断的な調整」や、「評価方法の確立」、「評価結果の国民等への総合的な対応窓口」などの、政策評価の総括的なセクションとし、政策評価制度運営の円滑化を図っている。

## (3) 国における政策評価の準備状況

2001年1月の再編後の新たな政府のスタートに向けて、総務庁行政監察局を担当部署として、政策評価導入を図るための一連の準備作業を進めている。

### 【主な取組】

1999年4月 「中央省庁等改革の推進に関する方針」 政策評価の枠組決定

同 年5月 総務庁行政監察局に「政策評価等推進準備室」を設置

同 年5月 省庁横断的な検討組織である「各省庁政策評価準備連絡会議」発足。

現在、当該会議で、政策評価の実施方法に関する標準的ガイドライン案の策定作業中

### 【国の政策評価の枠組 - 「中央省庁等改革の推進に関する方針」の概要 - 】

各府省は主として、必要性、優先性、有効性の観点から所管する政策の改廃等の評価を行う。

評価の実施は、実施体制、業務量、緊急性等を勘案しつつ、各年度ごとに重点的に行う。

(実施対象) (a) 新規に開始しようとするもの(事前評価)、(b) 一定期間経過して事業等が未着手または未了のもの、(c) 新規に開始した制度等で一定期間経過したもの、(d) 社会的状況の急激な変化等により見直しが必要とされるもの

評価手法に関しては、対象とする政策の性質に応じて合理的な手法を用いることとし、評価指標の体系化や、評価の数値化・計量化など、合理的で的確な評価手法の開発に努める。

評価結果が予算要求等の企画立案作業に反映されるようにする。

各府省に政策評価を担当する明確な名称と位置付けを持った組織を置く。

総務省は、全政府的見地から府省横断的な評価など、政策評価の総合性及び厳格な客観性を担保するための評価を行う。

評価結果の公表について、政策評価の実施に関する計画、実施要領・評価基準、結果、結果の政策への反映状況などの公表を進める。

## 2 全国の自治体における政策評価の取組状況

### (1) 自治省調査における自治体の政策評価の取組状況

自治省調査は、全国の都道府県、指定都市、市区町村に対し、行政評価について、その「導入状況」、「評価の対象」、「公表状況」を1999年9月末時点でアンケート調査した結果を、「地方自治体における行政評価の取組状況(行政局行政体制整備室調べ)」として取りまとめたものである。

(注：全国の自治体の評価に係る取組状況を総称する場合、各自治体の評価対象レベルが政策レベルから事務事業レベルまでマチマチであるため、便宜上行政評価と呼んでいるようである。)

この調査によると、「導入状況」では、全ての都道府県・指定都市で、導入、施行、検討がなされており、市区町村にあっても全体の31%で何らかの取組がなされているとなっている。

## (2)自治大学の政策課題研究での調査結果

自治大学の研究班が、政策課題研究の一環で、1999年5月に、都道府県、指定都市、中核市を対象に、評価制度の目的や評価対象を選定した理由等に関して、アンケート調査した結果をまとめたものである。

自治省調査が集計数値説明であるのに対し、この調査はアンケートに記載された自治体のコメントを分析・評価しており興味深い。

例えば、「行政評価の対象レベル」では、予算査定への活用が主眼であれば事務事業を中心に選択する傾向にあり、説明責任に重きを置いた場合や総合計画とのリンクを念頭に置いた場合は、施策や政策レベルまで、対象を広く捉える傾向があると、分析している。

「行政評価を実施したことによる効果」については、職員のコスト意識醸成に役立ったとする回答が多く、予算の適性配分、事業のスクラップ・アンド・ビルドなど、一定の成果が上がっているとしている。

「総合(中期)計画」とのリンクについては、現在連動していない自治体や、評価を具体的に検討中の自治体も、計画改定時に連動を検討したい、連動させるべき、連動が望ましいとの回答が多く、傾向として総合計画との連動を今後図ろうとしている。などの分析結果が記述されている。

## 3 都道府県における先駆的な政策評価の取組

	三重県	静岡県	北海道
名称	事務事業評価システム	目的指向型施策評価システム	時のアセスメント
導入時期	平成9年度	平成9年度	平成9年度
背景・目的	行政改革推進運動(さわやか運動)を展開し、「生活者起点の行政運営」の実現を基本目標として評価システムを導入	リエンジニアリングの考え方を基本とした行財政改革の一環として業務の成果、効果の評価	長期間放置されている多数の公共事業の見直し
評価の主体	各課 各部局	知事、部局	部局 副知事をトップとする検討チーム 政策会議
第三者の関与	なし	なし	地元市町村等の意見聴取
評価対象	公債費等を除く事務事業	本庁の係・スタッフの業務全般	・長期間停滞し、または停滞するおそれのある事業等 ・社会状況の変化等により効果が低下している事業
評価時点	主に事中	主に事中	事中
評価の反映	予算編成、総合計画	組織再編成、予算編成	・事業等の休、廃止、手法変更等の見直し
評価の観点	目的と成果、環境変化、妥当性等	管理指標(供給側のアウトプット指標と、サービスの受け手の立場に立ったアウトカム指標)	・事業等の現状評価 ・事業等の廃止等による影響
評価方法	目標を指標化し、自己評価	業務棚卸表による自己評価	検討評価調書をもとに検討チーム、政策会議で方向性を決定
公表・公開	実施(インターネットも活用)	実施(インターネットも活用)	実施(インターネットも活用)
課題等	職員の意識改革 住民意見の反映方法 組織改革との連動	組織の固定化懸念 外部評価の導入	-

#### 4 指定都市や市区町村における政策評価の先進的取組

	川崎市	韮山町(静岡県)
名称	計画進行管理・評価システム	総合計画進行管理システム
導入時期	試行中(平成8年度から準備作業)	平成7年度
背景・目的	「新・中期計画」の策定にあたり、厳しい財政環境の下で多様化する市民の要請に応え、効率的、効果的な事業選択を図る	総合計画の実効性を担保した進行管理とコストパフォーマンスを念頭に置いた事業選択
評価の主体	各部局、総合企画局	各課
第三者の関与	住民満足度調査	住民意識調査
評価対象	中期計画事業(予算中事業)	総合計画のまちづくりの中核事業
評価時点	事中	主に事中
評価の反映	基本計画、予算編成、	実施計画、予算編成
評価の観点	必要性、有効性、採算性、緊急性	目標達成度、効率性
評価方法	行政過程指標(アウトプット) 有効度指標(アウトカム) トータル・コスト指標	守備範囲形成指標、業務量指標、サービス成果指標、社会成果指標、住民満足度指標
公表・公開	-	-
課題等	評価支援データベースの構築 他の評価システムとの統合化 評価指標の開発	指標に関するデータの有効活用 職員の意識改革

#### 5 先進自治体等の新たな取組

<p>【事業評価から政策・施策評価へ、さらに政策・施策評価を核とした総合評価への展開】</p> <p>北海道:「政策評価(政策アセスメント)～事業評価から施策評価へ～</p> <p>三重県:「事務事業評価の新展開」～計画と連携した行政マネジメントへ～</p> <p>埼玉県:「施策評価」～事務事業評価に次いで施策評価を導入～</p> <p>川崎市:「総合政策評価システム」構築の推進～IT(情報技術)を活用し、総合計画の推進を図る総合行政マネジメント～</p>
--

北海道	三重県	埼玉県	川崎市
<p>導入手順</p> <p>「時のアセスメント」「事業評価」「政策アセスメント」</p> <p>政策アセスメントの構成</p> <p>事業評価(執行評価)</p> <p>施策評価(成果評価)</p> <p>開発公共事業地区別評価(時のアセス)</p> <p>特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「施策評価」と、「事業評価」の2階層評価</li> <li>事業優先度は、ABCランク評価</li> <li>政策アセスメントを道政運営の基本システムと位置付け(政策循環過程の確立)</li> </ul>	<p>導入手順</p> <p>「事務事業評価システム」</p> <p>制度改善中</p> <p>制度の構成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事務事業評価(個別評価)</li> <li>基本事務事業評価(上位レベルで事業を束ね事業の役割等を評価)</li> </ul> <p>制度改善内容</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事務事業見直し 政策や行政運営全般の質的向上</li> <li>評価・予算直結 評価・公表・予算反映の順に総合計画を柱に、評価システムと資源配分(予算、定数)、人事評価、公聴・広報システムと連動した「総合行政マネジメント」の構築</li> </ul>	<p>導入手順</p> <p>「公共事業再評価」「事務事業評価」「施策評価システム」</p> <p>&lt;制度の構成</p> <p>上記、3制度</p> <p>特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3制度は、個別目的で導入、導入時点では評価結果の運動は特に意識されていない。</li> <li>「施策評価システム」は、総合計画の新5カ年計画の施策推進に、県民参加を促進する仕組みとして導入</li> <li>施策評価システムでは、380施策に県民へのわかりやすさに留意した830の成果指標(数値化)を約半年で設定</li> </ul>	<p>制度の構成</p> <p>事業再評価(時のアセス・導入済)</p> <p>総合計画進行管理・評価システム(評価制度の中核システム・試行中)</p> <p>事業評価制度(費用対効果分析手法開発中)</p> <p>特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>科学的総合行政マネジメントシステムを予定(事前・事中・事後の一環評価を意識、評価目的に沿った手法を採用)</li> <li>上記の制度を中核に、「地区情報データベース」で、上記3制度の連携等の支援や住民参加を促進</li> <li>上記は共通帳票での業績評価、は、専門的・科学的な分析評価</li> </ul>

## 第4章 神奈川県を取組と課題

名称	内容・特徴	課題
総合計画の進行管理	(目的) 総合計画に掲げた目標の達成に向けて、計画内容が適切に実現されているかを進行管理(平成9年度～) (方法) 進行管理台帳による管理(台帳は公表) (数値化) ・予算化率・着手率・進捗率による施策事業の進行状況の把握	成果に着目した評価の視点の取込み 政策評価の視点を総合計画の進行管理の手法として取り込むためには、政策目標を数値化し計画目標としてあらかじめ具体的に設定するなど、政策評価を意識した総合計画の策定が必要
予算編成における事業評価制度	ゼロベース・サンセット手法を基調とした予算編成システム(昭和55年度～) ・時限設定事業を原点に立ちかえて見直し サンライズ手法による事業評価(昭和58年度～) ・時限到来事業を延長しようとする事業について、費用、効果などを事業評価調書で評価 事業の整理統合のための事業評価(昭和59年度～) ・年度ごとに評価対象事業(例:大規模事業等)を指定し事業評価	現行の事業評価は、時限性の確立や事業部局による主体的な事業見直しの促進等の効果をあげているが、次のような限界がある。 予算編成過程の評価であり、事業ないし施策の効果を体系的に捉えそれを政策に生かすまたは県民に公表していくという面での限界 予算積算の最小単位である細々事業の評価では、事業の目的に照らしてみたときに全体がみえづらい点
公共事業再評価システム	本県版「時のアセス」(平成10年度～) (対象事業) ・事業採択あるいは着手後5年経過し、継続中(環境農政部関係事業)、未着手(県土整備部関係事業)の事業等 (評価の視点) ・事業を巡る社会経済状況 ・コスト縮減、代替案の可能性等 (評価方法) 「公共事業再評価委員会(第三者評価)」の審議結果を踏まえ方針決定	・定性的記述説明による評価であることによる客観性確保面での限界 等
施策・事業に関する見直し調査	(目的) 行政システム改革での組織再編のための検討資料とするため、平成9年度、施策・事業の見直しを実施 (対象) 平成9年度当初予算の全細々事業、約3,800本(公債費等一部を除く) (見直し結果の活用と成果) 組織再編、予算編成 事務事業の改善面で一定の効果	予算編成作業との事務的な重複や、作業面での職員への負担などから、継続実施に適さない。
環境評価条例と庁内環境管理システム	環境評価条例(昭和56年7月施行) ・大規模な開発事業について、周辺の環境に与える影響を事前に調査、予測、評価し、その結果を公開して、事業者・住民・行政がそれぞれの立場から環境保全上の見地からの意見を出し合うことで、環境保全を図る制度 庁内環境管理システム(平成10年度～) 環境評価条例に定める事業規模に照らし、一定規模以上の県の実施事業について、「大規模事業に係る環境配慮の調整システム」による全庁調整手続を庁内	大規模事業に係る環境配慮の調整システムについて、 ・事業の特性等に応じた環境配慮の考え方や検証方法の具体化 ・PFI方式など、自治体の事業実施手法も多様化しており、それぞれの時期に応じた適時調整の必要性

	<p>環境管理システムに位置づけた。 (調整方法) 計画策定段階(条例に定める規模の3分の1以上のもの) 「環境配慮計画書(部局作成)」をもとに、環境基本計画推進会議で調整 事業完了後の報告(条例に定める規模の10分の1以上のもの)</p>	
--	--	--

**【課題の総括】**

**評価システムの連動性の確保**

重複事務の軽減、個々の評価システムの効果的機能発揮を図るため、個々の評価システムの役割の明確化と、これらシステムを連動させる仕組みづくりが必要

**体系的な視点からの評価の実施**

現存の評価システムは、予算の細々事業等を対象とするミクロ的な評価が主体。

事業の有効性を測る上では、事業の上位に位置する施策との関係に着目して、施策と事業を、「目的」、「手段」の関係に捉え直し、上位から下位を見る体系的な視点からの評価の実施が必要

## 第2部 政策評価の理論

### 第5章 政策評価とは何か

#### 1 政策評価をめぐる諸概念

##### (1) 「政策評価」と「行政評価」

上山 信一 マッキンゼー日本支社 パートナー	「政策評価」 オレゴン州に代表されるアウトカム指向の評価 「執行評価」 サニーベール市に代表される効率性重視の評価 「行政評価」 上記2タイプの総称
山谷 清志 岩手県立大学教授	「政治評価」 政府そのものを対象 「政策評価」 政府活動の実際である政策を対象 「行政評価」 行政が活動する際に使用する人員、費用、資材、規定、権限等の運用方法を対象
島田 晴夫 慶応義塾大学教授	「行政評価」 「政策 施策 事業」という階層の特定部分だけを対象とするのではなく、広く行政活動全般を対象とするものとして評価手法を捉える
自治省	「行政評価」 政策、施策、事務事業それぞれを対象とした評価の総称

##### (2) 「政策評価」と「管理評価」

～アメリカ会計検査院(GAO:General Accounting Office)の「政府の組織、プログラム、活動及び機能の監査基準(1972年策定)」による監査概念レベル～

区分	内容	備考
第1レベル	政府資金の財務及び法準拠の監査	わが国の伝統的財務監査・事務監査 山谷 「管理評価」に相当
第2レベル	政府プログラムに対する資源の経済性 効率性の監査	山谷 「管理評価」に相当
第3レベル	政府プログラムに対する成果の監査	山谷 「政策評価」

##### (3) 「政策評価」と「監査」 公会計監査発展形態(その目的と類型)

類型	内容	米国の監査レベル	日本の公会計監査レベル
第1類型	不正誤謬の発見・防止監査	GAO 第1レベル	これまでの内部監査の重点
第2類型	決算1財務諸表監査	GAO 第1レベル	これまでの内部監査の重点(会計検査院等)
第3類型	準拠(合規性)監査	GAO 第1レベル	これまでの内部監査の重点(会計検査院等) 自治体の監査の重点が移行
第4類型	経済性監査	GAO 第2レベル、 業績監査	会計検査院の重点が移行 自治体の監査の重点が移行
第5類型	能率性(効率性)監査	GAO 第2レベル、 業績監査	会計検査院の重点が移行 自治体の監査の重点が移行
第6類型	有効性(業績評価)監査	GAO 第3レベル、 業績監査	会計検査院の重点が移行 自治体の監査の重点が移行
第7類型	政策妥当性監査	業績監査(特にプログラム監査)	

公会計監査の発展の流れは、政策評価の発展と軌を一にしているが、その違いは、監査が行政活動を監視・統制するところから発展してきているのに対し、政策評価はそうした面を含みつつも、純粋に学問的な追求と、行政自身の自己改革・経営改善として発展してきたという、アプローチの差として理解できる。



(4) 政策評価の概念整理—この報告書で用いる概念

行政評価	行政におけるあらゆる評価活動の総称とし、「政策評価」、「経営評価」、「管理評価」の3区分から成る。GAOの監査概念の3つのレベルに対応
政策評価	主として有効性の観点から、行政活動の成果に着目して評価 行政活動を捉えるレベル・単位の違いにより、「政策評価」、「施策評価」、「事業評価」などに区分される。本報告書でいう「政策評価」
経営評価	能率性や効率性などの視点から、行政組織の活動や事業、あるいは行政組織全体のパフォーマンスを評価財務評価や英国のVFM(バリュー・フォー・マネー)もこの類型に属する。
管理評価	不適切な行政執行統制、合法規性重視、従来型の監査、行政監察

2 政策とは何か

本研究では、政策について、「基本方針から具体的事業までの階層化された体系全体である。」と定義する。

(援用した理論)

山谷 清志「政策はいくつかの下位的な活動単位から構成される」「政策には3つの要素、つまり、目的、その目的についての期待する程度を語る指標、そして目的を達成する手段が含まれる」

3 政策評価システムの対象（主な考察を抽出）

【政策評価か、施策評価か、事業評価か】 学説からの考察

山谷 清志 岩手県立大学教授	「政策体系:政策 施策 事業といった一種の目的と手段の因果関係に基づく体系」 「評価の対象としては、政策は構成要素が多く複雑であり、また目標は抽象的なので難しく、逆に事業レベルでは具体的であるが細かすぎて効果全体を掌握できず、「木を見て森を見ず」になり、評価対象としてはふさわしくない。したがって一般には政策評価というよりプログラム評価という名称の方が的確である」としている。
上山 信一 マッキンゼー日本 支社パートナー	政策評価と執行評価の2分法において、「前者は、どちらかという、国の省庁、大規模な自治体や企画、規制、公共事業などの分野の資源配分や政策展開に適している。一方、後者は、小さな市町村や現場のサービス行政の日常の業務改善に向いている。」としている。特に府県の政策評価の取組が事務事業評価から施策評価にシフトしつつある流れに合致している。
日高 昭夫 山梨学院大学教授	「こうした形式的な階層性にこだわることは、それに対応したピラミット型の階層構造と連結されて、「政策」をトップマネジメントの専管事項とみなされ、その結果、職員にとって「政策」は無関係な事柄と受け取られかねない」と述べている。 政策部門と執行部門が明確に区分されない自治体の特質を捉えている。

学説等を踏まえた、本研究での新たなモデルの提示

政策、施策、事業を独立した明確な概念と整理するのではなく、このモデルは、「政策、施策という上位概念は、その下位の施策、事業を含めた概念として理解する。」ものである。

結局、政策、施策、事業の間に明確な基準があるわけではなく、相互に目的と手段という相対的な関係で意味づけられるものであり、何を対象に評価するかは、評価対象となる行政活動の目的単位の水準をどこに置くかによって決定すべきである。

本研究では、総合計画の主要施策を平均的に見た「施策レベル」としている。

【横断的評価か、個別評価か】

横断的評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全庁一斉に同一様式による定期点検型のモニタリング方式により薄く広く行われる評価 現状の政策評価や行政評価といわれる自治体システムに概ね共通する第1の特徴</li> <li>・学問的専門性に裏打ちされた十分な客観性や厳密性は期待できないが、施策・事業を総覧して問題点を発見するという健康診断的な役割とともに、施策・事業の適切な選択や改善を通じて行政経営全体を有効かつ効率的なものとしていく上で役立つ。</li> </ul>
個別評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・既に懸案となっている大規模な施策や事業について、政策判断を下すための判断材料を提供するという点で有効である。</li> <li>・一方、多角的、専門的な評価であることから、専門分野の人材投入の必要性、コスト負担大などの問題や、対象となる施策や事業によって評価手法が異なることから、課題の発生ごとに手法適用が検討されなければならないといった問題もある。</li> </ul>

それぞれ性格の異なる評価手法であり、目的に応じて使い分けることが適当である。

【計画上の施策・事業か、予算上の事業か、実際上の事業か、事務事業か】

区分	メリット	課題
計画上の施策事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政策目標の把握に適当な単位</li> <li>・目的が総合計画書として公表</li> <li>・全ての施策・事業の始期・終期を計画期間で一律に切ることができるため、横断的評価が容易</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算事業に比して精緻さに欠ける</li> <li>・予算との整合性が必ずしも取れていない</li> </ul>
予算上の事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算査定を通じて最も内容が精査</li> <li>・費用を伴う全ての行政が網羅</li> <li>・次年度予算への反映が容易</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・評価単位として細かすぎ「木を見て森を見ず」の状況になりやすい</li> <li>・予算直結に過ぎるため評価が歪みやすい</li> <li>・始期・終期の捉え方がなく単年度ごとの評価となる</li> </ul>
実際上の事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設整備事業等、調査から用地取得、建築工事、初度調弁に至る一連の事業を一つの事業として捉えるものであり、成果との関係で最も分かりやすい</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業ごとに始期・終期が異なるため個別評価はしやすいが、横断的評価はし難い</li> </ul>
事務事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日常の実務として最も身近な単位であり、職員の意識改革や人事配置に最適</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・既存組織を前提としており、組織の改廃を含めた抜本的な改革にはつながりにくい</li> <li>・政策目的と組織単位が一致していないと、組織を単位とした成果の捉え方になりやすい</li> </ul>

本研究では、政策評価システムの対象を「計画上の施策・事業」としている。

4 評価の諸概念

政策や事業を評価するという場合に、用いられる評価の意味内容は様々であるが、米・英では、評価を意味する英単語を、事前・事後評価として、明確に区分する。

Evaluation	政策評価として最も一般的に用いられる概念、事後的に評価するものの意味で使用
assessment	同じ評価という訳語を持つ単語であるが、事前評価の概念

## 第6章 政策評価の意義

### 1 行政活動の監視(統制の手段)としての政策評価

#### (1) mal administration(不適性行政)の是正

mal administration(不適性行政) 行政が本来期待していたような活動をしないうために、様々な病理を生み出す状態(原因が故意・過失、作為・不作為かを問わない)

「不適性行政の是正は、制度やシステムの見直しにより矯正される。政府活動の実際を見て、その結果どんな成果があがっているか、あるいは政府活動の目標が達成されるのかどうかを知る方法が必要であり、その方法が「政策評価」である」(山谷 清志：前出)

#### (2) 監査機能

行政活動の目標を設定し、目標を達成する上で、有効性や効率性などの様々な視点から内容を見て、最も効率的で効果的な執行が図られているかを精査する点で当該機能を果たす。

#### (3) 行政外部からの監視

政策決定プロセスを公開することにより、行政活動の不透明さを払拭し、緊張感を持った中で行政活動が進められる点で、行政外部からの監視が効果的である。

### 2 行政マネジメント改革としての政策評価

方針決定・意思決定という行政の舵取りの補助ツール  
 「政策評価は、舵取りすなわち方針決定・意思決定の補助ツールとして実施中の政策の現状の分析とそれに基づく政策改善のための提言に用いられる」 今井照(福島大学教授)  
 行政活動の本質から見直しを行うツール  
 「行政サービスの質を低下させないことを前提に、より効率的なサービスの供給方法がないかを一つでも多く選択肢の中から検討するツールが政策評価制度である」 宮脇 淳(北海道大学教授)  
 官民の役割分担を考えるツール  
 「官の効率性追求と同時に、官と民のリスク負担の関係を再構築し、民間にリスクを可能な限り移転するとともに、民間の自律性を強める上で政策評価が有効である」 宮脇 淳(同上)

以上のような「政策評価」の性格から、政策評価を導入する際は、その機能が有効に発揮されるよう、「政策評価」と意思決定プロセスを連動させることが必要と考える。

## 第7章 評価の公表・公開

### 1 アカウンタビリティの概念

領域	レベル	責任概念	責任の内容
政治の領域	1	政策説明責任	政策の選択・決定が妥当であるか
	2	プログラム説明責任	達成された結果が、設定目標(outcome)を充足しているか
行政の領域	3	パフォーマンス説明責任	達成された産出(output)が要求水準を満たしているか
	4	プロセス管理責任	予算を執行するプロセスが適当であるか
	5	法的説明責任	適切かつ認定された方法で予算が使用されているか

今日、国や地方公共団体で導入されつつある評価制度に求められているアカウンタビリティの中心は、レベル2のプログラム・アカウンタビリティである。

## 【アカウントビリティ導入の視点】

民主主義としての説明責任 - 市民の信託に応えて、政策決定や行政運営について説明する責任  
市民の行政サービスに対するニーズが多様化する中で、市民への政策評価に基づく説明責任の徹底は、行政サービスの受益と負担の関係を明確にし、市民の理解と協力を得る前提となる。  
市場に対する説明責任 - 自治体の財源調達上の必要性  
地方分権に伴う税財源の見直しや、金融システム改革の進展等を背景に、自治体の財源は多様化に向け、PFI など市場経由の資金調達の度合いも強まる。市場に対する説明は資金提供者に対する当然の責任として求められる。

## 2 公表・公開の意義

### (1) アカウントビリティの実現 実現の時期と説明目的

事中・事後評価	行政が、市民に示した計画の取組成果を明らかにし、市民の信任に応える。 評価結果に対する応答である市民の意見を将来の政策形成や施策・事業の改善に反映する。
事前評価	施策・事業の選択の判断材料となった施策等の成果見込みに関する評価の説明 評価が政策・施策の選択にどう反映されたか等の政策形成プロセスの説明

### (2) 自己評価における恣意性の排除 衆人監視状態の創設

評価調書の原票公開は、恣意的な評価を抑止する上で不可欠

- ・ 評価者自身の都合で評価を歪めることの抑制
- ・ 外部からの不当な要求により施策内容やその選択が歪められることの排除

## 3 公表・公開の要件

### (1) 加工の有無

評価の恣意性の排除に加え、行政と市民が同じ判断材料を共有し、行政と市民との質の高いパートナーシップを実現する上で、評価調書の原票公開は原則である。

一方、生の原票公開は量的に膨大であり、多くの市民に見てもらい、市民と行政が問題を共有していく上で原表公開だけでは不十分

### (2) わかりやすさ

加工しない生情報と別に、見る側にとって、いかに簡潔に内容が理解されるかに留意して、施策・事業評価結果のポイントや問題の所在を明らかにしたわかりやすい加工情報の提供が必要

### (3) 迅速性

情報は、リアルタイムで更新できることが最良である。行政の説明責任を果す観点から、最大限可能な限り、迅速に公表・公開を図るべきである。

## 第 8 章 評価の手法

### 1 伝統的な政策評価手法と業績指標を用いた最近の政策評価手法

#### (1) 伝統的な政策評価手法(プログラム評価) (前出・米国の取組参照)

##### ア 定量的評価と定性的評価

定量的評価	経済学、システム工学、統計学を背景として発展してきた方法 (手法の例) 費用便益分析、産業連関分析、時系列分析、回帰分析など
定性的評価	福祉や教育、医療・保健などの領域で、社会学、心理学、人類学を背景に発達してきた方法 (手法の例) 参与観察法、フィールドワーク、ケーススタディ、インタビュー、アンケート調査等

##### イ 効率性に着目した手法と有効性に着目した手法

###### 【効率性に着目した手法】

費用便益分析 Cost-Benefit Analysis	施策等の実施に伴い発生する社会的費用や社会的便益(の少なくとも主要なもの)を推定又は測定し、これを貨幣価値で表示し、その比較を行うことにより、当該施策等を実施することの妥当性を判断する一要因とする手法。 社会的便益や社会的費用は、財務的又は財政的な便益や費用よりも広い概念で、収益や予算支出額等だけではなく、市場では取引されない様々なものを含む。
費用対効果分析 Cost-Effectiveness Analysis	施策等の実施に伴い発生する社会的費用や社会的便益について、必ずしも全てを貨幣価値で表示することなく、比較する方法。貨幣価値換算する費用便益分析よりは技術的に容易だが、費用対効果分析の絶対値には何の意味もなく、施策等オプション間の効率性の相対比較を行うような場合のみ意味を持つ手法。
コスト分析	社会的便益が社会的費用よりも大きいことが自明と考えられる場合や、実施することが既定となっている施策について如何なる手段を採用するかを判断する場合に、直接的に発生する費用等といった、客観的な把握が比較的容易な項目に着目し、後年度まで見越した費用の全体的な規模の把握や、政策手段間の費用の比較等を行う手法。
市場コスト	民営化に馴染みにくいと考えられる業務分野であっても、サービスの質を低下させることなく効率を高めるという観点から、市場でテスト(民間企業等と競争)し、民間企業等の方がコストとサービスの品質等において優れている場合には、民間等からそのサービスを購入するという考え方。 イギリスにおいては、各省庁が現在行っている業務について、省庁内部の担当部局と外部のサービス提供者(民間、他省庁等)が共に入札し、長期的な観点で、投資に対する価値が最も高い入札案を選択するという方法で実施。

###### 【有効性に着目した手法】

統計解析法 Statistical Analysis	公的機関がコントロール可能な要因とコントロール不可能な要因(外部環境)との関係、目標と実績の乖離を発生させた要因を、回帰分析や計量経済モデル等を用いて分析し、判定する手法。
対照実験法 (又は疑似実験法) Quasi Experiment	施策等を実施する実験集団と、実施しない対照集団(統制集団)を区分して設け、当該施策等以外の条件を同等にして比較することにより、当該施策等の効果を測定する手法。

#### (2) 業績指標を用いた最近の政策評価手法

80年代後半以降、特に90年代に入ってから NPM (New Public Management) の影響を受けて、米・英の地方政府から導入されたタイプの政策評価システムモデル

「NPM 型政策評価」とも「業績指標を用いた評価」とも呼ばれる。  
 こうしたタイプの評価手法を本研究では、「業績指標を用いた最近の政策評価手法」と仮称する。  
 ア「業績指標を用いた最近の政策評価手法」の特徴

施策等の企画立案段階で設定された長期・中期・短期的な目標の達成度合、発生効果、利用者満足度、施策等の進捗度など、複数の指標からなる業績指標群を設定し、これを測定・分析することにより、現行施策等の実施上の問題点を抽出し、改善につなげるという手法

この手法は、原則として定常的に行なわれ、業績指標の測定は厳密な分析を伴わず簡便に行なわれるもので、その特徴は、画一的な評価手法、政策実務担当者による自己評価、評価手法の簡易化、評価プロセスと評価結果の積極的な情報公開である。

伝統的なプログラム評価と比して評価の信頼性が低下するため、信頼性確保上、上記の情報公開により外部の監視下に置くことが必須である。

### イ 本手法の実実施事例

米連邦政府の GPRA、米国オレゴン州のベンチマーク、英国やニュージーランドの事例、三重県の事務事業評価システムなど。日本の各自治体で、導入等がなされている手法の多くもこのタイプである。

## 2 評価時点、評価対象に着目した政策評価手法の分類

### (1) 評価時点に着目した分類方法

区分	説明	評価手法・事例
事前評価	政策・施策・事業を実施する前に行う評価	費用便益分析、費用対効果分析、社会実験 等
事中評価	施策・事業の実施に対し、サービスが予定どおり提供されているか、それらが政策目標達成に貢献しているかを評価	モニタリング、アウトプット測定「時のアセスメント」等
事後評価	事業等の終了後に期待された効果がどの程度得られたのかを評価	社会調査法、事業終了後5年・10年等経過した時点での政策のインパクト評価 等

### (2) 評価対象に着目した分類方法

政策、施策、事業のどのレベルを対象にして評価を行うかの分類が、一般的  
 一方、行政の現場では、政策の目的と手段の論理で構成された上記の政策体系が明確に識別しにくいことが多いため、行政の現場に則した以下の分類方法がある。

区分	説明	評価手法・事例
分配政策	公共財の提供や社会資本整備を行う政策主として公共事業を指す	経済学や工学分野の理論を用いた「プロジェクト評価」
再分配政策	福祉、教育、医療・保険、労働(失業対策・職業訓練)、政府開発援助、男女共同参画社会の構築	社会学、統計学、心理学、行政学等を応用した定量的・定性的分析による「プログラム評価」
規制政策	経済規制、社会規制	OECD 加盟国で制度化されている「規制インパクト分析」
構成政策	政府の組織・機構のあり方を巡る政策	制度選択の効果を問うことが評価

多種多様な評価手法が存在する中で、あらゆる評価手法は、その適用可能な範囲、結果の信頼性に限界があることを認識した上で、評価の目的、評価対象の性質等に応じ、適用可能で合理的な評価手法を選択する観点が極めて重要

# 第9章 評価の基準

## 1 理論上の評価基準

(1)いわゆる3E基準 効率的・効果的な執行を評価する上で重要な観点 数量的・客観的・技術的観点

経済性 economy	人的・物的資源を獲得する際の条件。経済的な活動は適切な品質と数量の資源を最低の「コスト」で獲得すること
効率性 efficiency	産出された財貨又はサービスと、産出に使用された資源との関係。効率的な活動は、一定量の資源のインプットで最大のアウトプットを産出すること
有効性 effectiveness	プログラムや活動の実施あたり設定された目標や意図された効果に対する、達成度(いかに適切に達成されたか)

### 【「効率性」と「有効性」の概念の捉え方 - 3つの異なる捉え方】

- 効率性: アウトプット / インプット、有効性: 実際のアウトプット / 計画されたアウトプット
- 効率性: アウトプット / インプット、有効性: 実際のアウトカム / 計画されたアウトカム
- 効率性: アウトカム / インプット、有効性: 実際のアウトカム / 計画されたアウトカム
インプット(金銭・資材・時間・職員数等投入資源)、アウトプット(提供された物やサービスの量)、アウトカム(サービス等の提供により発生した成果(効果))。それぞれの間の「/」は対比を表わす(ちなみに左側にあるものが分子)

上記の捉え方が一般的である。本研究においても採用

(2)その他の基準 - 規範的・価値的観点

「必要性」、「緊急性」、「妥当性」、「公平性」等であるが、統一的な決めはない。

## 2 各自治体の評価制度における評価基準の整理と検証

平成10年8月の衆議院調査局の調査報告書で、事務事業評価導入済とされた11自治体の評価基準の総類型は15項目であるが、これらについて、本研究では次の8項目に整理した(これらの事例は事業レベルを対象としているため、本研究でも、整合性を図るため事業レベルの評価基準として整理した。)

評価基準	内容	評価基準	内容
必要性	事業を取り巻く環境の変化に照らした事業そのものの必要性	緊急性	他の事業に優先して、緊急に実施すべきかの時間的問題
有効性	事業の効果に着目した、目標値に対する達成度	妥当性	「時代に即しているか」、「関与の仕方は妥当か」
能率性	「効率性」、「経済性」を包含。経費を投入量としたときの投入・産出比率	公平性	受益や費用負担が公正に行なわれているか
公正さ	対象の範囲が妥当か	その他	等のバックグラウンドを見る観点 直接事業を評価する観点でないため ～と異なる。「住民意識」等

事務事業評価を行っている各団体の評価基準として一般的にみられるのは、～

## 3 「有効性」についての留意すべき事項

(1)成果測定の困難性	指標として用いるデータの質的・量的な限界 - 取組易さ(導入しやすさ)から、既存データ等を活用した簡易な評価制度とする上での限界 何をもちて成果とみなすかの問題 - 指標の設定いかんにより評価結果が一変する可能性有。成果の捉え方についての合意形成過程が重要課題
(2)有効性を見るにあたっての時間的ズレ	施策・事業実施から成果が生じるまでのタイム・ラグの長短 - 成果が顕われるまで時間がかかるものや、短期的に成果が見られるが持続しないものがある
(3)成果を見る視点(社会的・経済的効果の判断)	事業等について担当部局で想定している成果は、部局の目的に沿ったものである。実際に事業等がもたらすその他の社会的・経済的効果を幅広く捉えるため、目標設定や評価の際に担当部局以外の視点を取り入れることが必要
(4)間接的な事業の判断	補助事業等 - 補助を行った事業自体の成果等を対象に有効性等を評価、交付団体の報告に基づく事業ごとの評価と、集約して補助事業全体又は補助事業を含む施策評価等が想定される。

# 第10章 成果指標

## 1 成果指標とは何か

### (1) 成果 outcome と結果 output との違い

成果 outcome	政策評価の中心的課題である施策の有効性を測る指標—施策・事業の実施によって行政需要が満たされた程度や、社会的な状態の改善度合い等、受益者や社会が受ける施策の効果を表わす概念(例)道路整備によるA市からB市への所要時間短縮効果
結果 output	施策や事業の実施によって生産される成果物や提供されるサービスの内容や量を表わす概念(例)道路整備延長

### 【成果と結果の相違点】

結果は1つであるが、成果は1つとは限らない。

道路整備の例でも、成果は、時間短縮効果だけでなく、工事による経済効果や沿線の土地の利用価値の増加（地価の上昇）、産業誘致等地域活性化、渋滞緩和による大気汚染の改善など、様々な成果がある。

行政の実務上、全成果を捉えることは困難であることから、当該施策・事業が何を目的に実施したものが、目的に照らして最も直接的な指標で成果を測ることが適当であろう。（渋滞の緩和による大気汚染の改善：沿道のNox濃度、地域活性化：人口、経済活動指標等）

### (2) 評価指標と成果のカテゴリー

#### 【評価指標の分類】

行政過程指標 Process Measures	事業の予算化状況、着手状況、執行過程における事業の進行状況、事業費の執行状況、実施事業量等に関する指標
有効度指標 Effective Measures	サービス成果指標 - 行政サービスの需要と供給の量的関係を問うもの・需要達成成果・需要充足度成果・供給達成成果 社会成果指標 - 社会的パフォーマンスを捉えるもの。指標によって表わされる社会効果の全てが施策の成果に帰属するものでない。行政がコントロールできない要因も多く含まれる。（成果測定：施策実施地域と他地域の比較等の工夫要） 住民満足度 - 施策・事業の成果を、サービスの受け手である住民の満足度という心理的尺度で捉え直して達成状況を表現したもの。データの欠如等を補完

目的が複数ある場合は勿論、単一目的であっても代替指標を用いる場合など、複数の成果指標の設定も考慮を要す。

### (3) 成果指標とベンチマーク

#### 【それぞれの特徴】

成果指導	行政の施策に則して設定 施策の計画期間に則して中期的なスパンで測定 指標設定主体は行政側 - 多くの自治体の事務事業評価・施策評価システムで用いられている。
ベンチマーク	住民と行政とのパートナーシップの下で達成される社会的成果 行政施策の計画期間を超えた長期的スパンで測定 指標設定には住民のリーダー等が中心的役割を担う - オレゴン州のベンチマーク、東京都政策指標 "TOKYO CHECUP LIST 99"

#### 【ベンチマークの参考例（概要）】

オレゴン・ベンチマーク	東京都政策指標 "TOKYO CHECUP LIST 99"
(性格) 1989年発表の、州政府が市民とともに目指すべき方向性を示した長期戦略計画である「オレゴンシャインズ」の達成度を評価するために、1991年に開発された指標	(性格) 多岐にわたる都政の成果を都民に説明し、都庁内外の政策議論を高めていくことを目的として、政策の目標と実績をわかりやすく示した指標



<p>(開発主体) 「オレゴンシャインズ」の実施を監督する組織である、住民代表を中心とした知事が議長を務める独立委員会、オレゴンプログレスボード(Oregon Progress Board)が開発</p> <p>(意義)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・全ての州民をパートナーとして活動の中にも含める</li> <li>・「オレゴンシャインズ」の成果は、政府活動のみによって達成された事柄に限定されない</li> <li>・広く社会的な成果に向けてその達成度を測定する</li> <li>・ビジネスからの一節を借用してこれらの指標は「ベンチマーク」と名付けられた</li> </ul> <p>(内容)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1991年に、「社会的成果」に対し158の指標を設定</li> <li>・1991年度の初版から、過去の指標値とともに、1995年、2000年、2010年の目標値を設定</li> </ul> <p>プログレスボードが、この目標値と比較し達成度に 応じて、通信簿形式(A、B、C、D、E)で評価し、発表</p> <p>(参考) 今日、米国の多くの州(フロリダ・ミネソタ・ユタ・メイン州等)で実施されている「ベンチマーク型」政策評価の草分けとなる取組</p>	<p>(開発主体) 東京都が、「東京都政策指標(愛称:TOKYO CHECUP LIST 99)」を具体化するため、1999(平成11)年2～3月に、「東京都政策指標」に関する都政モニター・アンケート調査を実施し、この結果を踏まえて、同年8月、そのイメージ案である「TOKYO CHECUP LIST 99」を発表</p> <p>(内容)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都政モニター・アンケート調査の中で、都政策報道室が事前にリストアップした229個の指標について、モニターに評価してもらうとともに、分野別に都政モニター自身による指標案を出してもらい、その中から99の指標が選定された。</li> <li>・指標の中には、「1年間のうち富士山の見える日数」、「東京の夜空に見える星の数」等のユニークなものもある。</li> <li>・指標は、都行政の施策・事業との関連性を強く意識したものではなく、都民の生活観に近いものとなっている。</li> </ul>
--	---

## 2 成果指標の設定 埼玉県「施策評価システム」にみる成果指標設定の具体例

埼玉県は、1999(平成11)年度、「施策評価システム」導入にあたって、約380本の全施策に約830の成果指標を設定

上記のなかで、次のような特徴的な施策への成果指標の設定例(10施策、26指標)を取り上げ、設定方法の評価や改善方法を考察

- (例) ・環境分野等目標を社会的な成果の達成に置いた場合の例 ・市町村支援等間接的な施策例
- ・災害対策等実際の成果が現時点で予測し難い例 ・福祉分野等需要達成評価指標で把握される例
  - ・政治的要因が強い施策など、指標設定になじまない例 等

埼玉県の事例にも見られるように、目標値については当初の設定時には空欄が生じがちとなるが、このような場合は、総合計画を見直す中で指標の改善と目標値の設定を図ることが課題である。

## 第3部 試験的評価の実施と分析

### 第11章 事業評価の試み

#### 1 事業評価検証の概要

本県への先行的な導入が適当として平成10年度にとりまとめた「事業評価システム」についての具体的なモデルを用いた検証

(事業評価システムについては、この検証結果を付して平成11年5月、知事へ中間報告)

##### (1) 検証の目的

評価システムの具体的なイメージ出し

具体の事業を対象に評価を行なうことを通じた、検討課題の抽出

##### (2) 評価の枠組(以下のようなシステム構築を想定)

	一般評価	特定評価
強調する目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>より効率的で質の高い施策・事業の実施</li> <li>成果・目標達成指向の強化</li> <li>職員の意識改革</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>より効率的で質の高い施策・事業の実施</li> <li>成果・目標達成指向の強化</li> <li>アカウンタビリティの確保</li> </ul>
評価対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>予算上の事業</li> <li>(例)継続的に実施されるソフト事業等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>予算上の特定事業</li> <li>(例)比較的大きな規模のハード事業等</li> </ul>
主たる評価基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率性(経済性含む)</li> <li>有効性</li> <li>妥当性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>有効性・効率性</li> <li>社会的・経済的效果</li> <li>環境的要素</li> </ul>
評価手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>業績指標を用いた手法(定量的手法)</li> <li>記述法(定性的手法)</li> <li>住民満足度調査(定性的手法)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>業績指標を用いた手法(定量的手法)</li> <li>費用対効果分析(定量的手法)</li> <li>記述法(定性的手法)</li> <li>住民満足度調査(定性的手法)</li> </ul>
評価時点	<ul style="list-style-type: none"> <li>事後評価</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事前、途中ないし事後評価</li> </ul>
評価主体・体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>一次評価 事業担当課</li> <li>二次評価 事業担当課、評価担当課等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>左記の二次までの評価に加え、三次的評価体制と第三者評価にも配慮。</li> </ul>
公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>原則公表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公表</li> </ul>

#### 2 モデルケースの検証

##### (1) モデルケースの選定

「一般評価」事例

一般事業に多くみられるソフト事業の内、「ホームヘルパー要請研修事業(福祉部)」を選定

「特定評価」の事例選定

『東名高速道路「青葉インターチェンジ」・一般国道246号「市ヶ尾立体」新設工事』を選定

##### (2) モデルケースの検証

「一般評価」、「特定評価」の枠組に沿った、仮の『評価調書』と『記入要領』を設定し、県や国の担当部署から関係資料や助言等を得ながら、研究チームで評価作業を実施

##### (3) 課題等のとりまとめ(主なもの)

一般評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業単位の大小(細・細々事業)や事業の内容等、様々であるため有効性の測定方法に工夫を要する</li> <li>事業期間が数年にまたがる事業のモニタリングが困難</li> </ul>
------	---

特定評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・評価対象の抽出方法が課題(どのようなものを、どのような基準で、誰が等)</li> <li>・事業見直しには事後評価が、積極的な事業ソフト(変更等)には途中(事中)評価が適するが、途中評価は、「公共事業再評価システム」との連携・整合の検討を要する。</li> <li>・事前評価は計画段階での評価であり、県民など外部の関わり方の検討必要</li> <li>・途中評価、事前評価に要する費用面の課題</li> </ul>
------	--

## 第12章 施策評価の試み

### 1 評価の実施概要

#### (1)目的

事業評価の次のステップとして、事業の一段上の施策を中心に、施策を「目的」、事業を「手段」という位置関係の下に、双方向からの視点で体系的な評価を試みた。

試みの評価（試験的評価）は、新総21の主要施策を対象に、部局の担当者の協力を得て実施した。

#### 【部局担当者による試験的評価の実施目的】

- 「新総合計画21の主要施策」を単位として評価を行なう場合の問題点の抽出
- 試作した評価調書の書きにくさや作成に要する手間など、記載作業上の問題点の抽出
- 作成した評価調書を予算編成作業や計画の進行管理などに活用する上での課題の抽出

#### (2)評価対象

新総合計画21の主要施策」：各部局で任意に主要施策を2本ずつを選択し、計18施策を対象

#### (3)実施時期

平成11年9月・10月（2か月間）

#### (4)調査内容・手順

記載例及び評価調書記入要領を各部局に提示 各部局が選定した主要施策について、本研究で試作した評価調書により各部局において評価を実施＝ 施策・事業成果等の目標値の実際の設定作業、評価調書に対する改善意見や作成に要した時間等に関するアンケート調査

#### (5)試験的評価における評価調書

本研究において試作した評価調書については、事前評価から事後評価までの一貫した評価を実施することとし、加えて、内容が一覧できるよう台帳形式を採用することとした。

#### 【評価調書の主な構成内容】

調書番号	評価時期	内容
シート1	事前評価	施策・事業の取組内容・概要、 施策・事業を実施するにあたっての現状及び目標、 施策の必要性、 投入予算の見込み、評価等
シート2、シート3	事中評価 シート2：施策レベル シート3：事業レベル	施策・事業の進捗状況などの進行管理、 事前評価時との相違点等課題の整理及び見直し状況、 投入予算の実績、評価等
シート4	事後評価	施策・事業に係る事前評価の内容と実績との検証及び分析、評価等
代替案比較調書	事前評価	施策の代替案の検討結果
予算収支計算書・貸借対照表	事前評価	将来におけるランニングコスト把握のための付表
	事後評価	事前評価事前評価時に作成した予定収支計算書・貸借対照表を検証・分析するための付表

(注) 今回、各部局に評価調書の作成依頼をするに当たっては、新総合計画の計画期間内でありシート4の事後評価は試験的評価から除いた。事前評価の付表についても、主要施策の計画策定時の詳細な内容が把握しきれないことから、調査から外した。

(6) 試験的評価における評価基準

評価基準：実際に評価を行なう者にとって分かりやすく、評価にコストがかからないもの（経済波及効果や費用便益分析などの専門的な評価手法は、評価基準から除く）

評価の項目：ハード事業、ソフト事業の様々な分野に対応できるよう汎用性があると考えられる項目を抽出。

【試験的評価における評価基準】

評価基準	内 容
必要性	所管課が主張する必要性の根拠や実施しない場合の影響について、より広い立場から評価する。
経済性	施策の実施により得られると予想される効果と投入費用とを比較・評価する。
妥当性	施策の実施主体や事業手法、受益と負担(公平性)、目標設定等に関する妥当性を評価する。
緊急性	達成時限の義務づけがあるか、先送り等の影響があるか等により緊急性を評価する。
有効性	施策の成果目標に対して施策を構成する事業が総体として有効に作用しているかを成果目標値に対する達成状況から判断する
効率性	施策を構成する事業の投入と結果を比較して、より効率的に行い得るかを検討する。

(注)各シート中の上記の該当項目について、有効性を意識したA, B, Cランク付を実施

2 検証結果

項目	課題	対応方向
部局の評価に対する意識	○評価の必要性は、各部局とも共通に認識 ○評価システムのねらいについての理解が希薄	○計画と事業を、評価をキーとして有機的に結びつけ、計画づくりの労力を無駄にしない業務改革実現が必要
評価にかかる事務量	○平均 17 時間。部局ごとのバラツキが大きい。 ・施策構成事業課が多岐・計画への施策搭載時の資料の散逸・ハード事業は、調書を細事業ごとに作成必要	○施策・事業の体系見直し、システム定着で問題の解消可能 ○事前～事後評価までの一連作業の台帳形式での情報管理が必要
評価レベルを施策とすることの妥当性	○施策・構成事業の体系的不整合による評価のし難さに対する指摘が多い	○施策と構成事業が、「目的」と「手段」の関係で整合がとれた計画に改定が必要
成果指標の設定状況	○6割近くの主要施策に成果指標設定がない ・ソフト事業等の設定困難性・効率性への関心高いが有効性への意識未成熟・体系上の問題・施策目的が曖昧・当初から目標値設定無 ・成果を表わすデータの未整備	○施策レベルの成果指標の模索過程での、施策の目的・目標の再確認、達成手段の観点での事業の見直し。職員の意識改革 ○評価を前提とした計画改定 ○当面代替指標等で対応、実績を積み中で改善
評価の視点	○経済性の評価(費用対効果の測定)の困難性 ・ハード事業の部分的整備(例:電線地中化、全体整備時まで効果把握困難等)	○費用対効果分析等専門評価を実施する施策・事業は、内容を吟味の上、対象を限った評価が妥当
評価の視点評価のランク付け	○ランク付けの客観性確保に対する疑問	○恣意的評価を防ぐ工夫が必要 ・ランク付け基準、評価マニュアルの作成 ・ランク付けの理由欄の設定
評価時期	○継続事業の場合、新総 21 の計画期間(5年間)の区切りで評価する困難性 ○事前評価に対する懸念	○事前・事中・事後の評価の一貫した実施により、不合理な目標設定の排除、無理な計画採択・非効率な事業運営の回避が可能
評価調書の構成	○評価調書のレイアウトや、記載項目の統廃合等意見多数	○評価調書のレイアウトを改善 ・事前評価の事業レベルシート追加・記載欄の余裕化等 ○評価項目は汎用性を重視して設定しているが、実践を通じて活用場面にあった見直しを図ることが適当

3 試験的評価における総合計画の問題点

(1) 試験的評価における部局アンケート結果

<p>事業実施の、計画の目標達成に対する寄与度の判断が困難。計画段階で事業目標と構成事業の整合を図る必要有 総合計画とリンクさせるには、もう一段階上の工夫、加工的措施が必要 計画の戦略性の議論等、計画策定時の検討の経緯が不明 計画策定は、評価を前提として行う必要有</p>
--

上記のような、評価を実施する上での総合計画の問題点が、部局の担当者から指摘されている。

## (2) 総合計画の課題と方策

課 題	方 策
施策体系の見直し	主要施策とそれを構成する事業が「目的」と「手段」という新たな体系となるよう構築し直す この場合、上位階層から順に体系を構築するのが本来だが、実際の作業では、下の階層の事業から積み上げ、類型分類した上でグループ化して1つの施策・事業体系を構築した後、上位の施策目標から「手段」として事業を見直す、双方向からの検証作業も有効
施策目標の明確化	主要施策の目標は何かを検討するとともに、政策などの施策の上位目標からの位置付けも十分考慮に入れて、施策目標の明確化を図る
計画策定時の政策議論の徹底	評価を前提とした計画づくりを実行し、計画書への搭載にあたって、政策論議を十分に行った実効性のある施策・事業を取捨選択し、採択する。この際、評価調書を活用し、政策論議に係る事務、労力の軽減を図る

## 4 試験的評価の限界

### 前提

試験的評価では、事前から事後までの一貫した評価の中から、事前評価と事中評価について調査



### 限界

事前評価は、現在進行している総合計画を用い、基本的に推進すべき既存施策を対象としたため、政策選択の手段として有効に機能するか、の検証を行う上で限界



### 対応

総合計画の改定時にあわせて評価を前提とした計画づくりを行い、実際に、施策選択の手段として活用し、事前評価の検証を行う

## 5 評価結果の活用の可能性

目的	内容	方策・意義
施策・事業の選択	施策・事業自体の必要性を測ることによる、施策の取捨選択 施策間、事業間で計画や毎年度の予算規模に応じて採択	必要性、緊急性などの評価基準や、同じ分類どおしで共通する他の評価基準を用いる等により、施策間、事業間の優先度を測ることが可能
施策・事業の改善	施策・事業を様々な視点から分析、見直しを行い、実効性の向上を図る	採択する施策に対する事業・上位目標に対する施策の「有効性」、事業手法や役割分担の「妥当性」、目的を達成するための「経済的(性)」、「効率的(性)」な事業の見直し等の評価基準を用いて測ることが可能
施策・事業の説明	評価による施策・事業の選択、改善結果を、県民や議会に説明する手段 行政の透明性の確保	施策・事業の選択・改善状況を外部から評価する観点から必要改善を行った施策・事業について、「施策・事業の問題点」、「努力した結果」や「優れている点」を意思決定者に簡潔に説明し、公正な採択を行う上でも有効

## 第4部 施策評価システムの設計

### 第13章 施策評価システムの基本フレーム

#### 1 システム導入のねらい

行政が今、求められていることは、限られた財源や人員の中で、県民のニーズを最大限満たすような行政サービスを提供することと、サービスを提供するに当たっての決定理由やプロセスを明らかにすることにより、県民の信託に応える責務を果たすことである。そのためには、施策や事業の内容を成果志向の考え方で見直し、計画、予算、人事・組織の評価による一元化を行い、合理的な総合行政マネジメントの実現を図らなければならない。施策評価システムは、そのための重要なツールとして捉えられるべきである。

##### 【施策評価システムの目的】

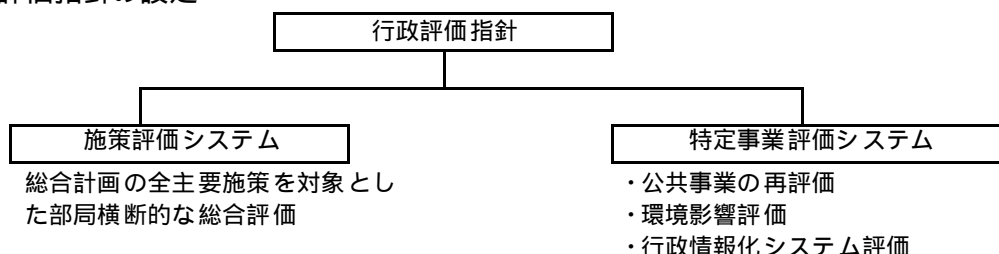
- 合理的な施策・事業選択の実現
- 施策・事業の実効性の向上
- 透明性の高い行政運営

#### 2 システムの位置付け

本県でも、既に、公共事業などの評価システム、予算査定や監査など、評価と類似する諸活動も行なわれているが、総合的な行政マネジメントを実現していくという観点に立てば、こうした取組について、一定の考え方や基準を示し、重複を回避し、無駄がなく分かりやすい評価の仕組みを構築していくことが不可欠である。

このための方策として以下の2点が考えられる。

- 行政評価条例の制定
- 行政評価指針の設定



#### 3 評価対象

施策評価システムにおける評価の対象は、「新総合計画 21 の主要施策を単位」とする。選択理由は、以下のとおり。

- 横断的な比較が可能であること
- 成果を測定する単位として適当なレベルであること
- 継続的な評価が可能であること
- 計画の成果に関する説明が必要であること

#### 4 評価時期

施策評価システムにおける評価の時期は、計画策定時から計画期間終了までの間で事前・事中・事後の一貫した評価を実施する。

区分	評価時期	マネジメント機能	説明的機能
事前評価	計画策定時	成果目標の設定(成果の予測評価)	計画における施策選択の理由とプロセスに関する説明
		施策・事業の選択(横断的比較評価)	
事中評価	実施計画期間中	予測・実績の乖離チェックによる施策・事業の見直し・改善	施策進捗状況と施策・事業の補正に関する説明
		成果の暫定的把握による次期計画策定への反映	
事後評価	計画期間終了後	成果の把握とその次期計画策定への反映(次期計画の補正)	計画した施策・事業の成果に関する説明

#### 5 評価主体と評価体制

区分	評価主体	評価主体の構成	評価の視点
内部評価	部局評価	各事業部局 各部総務室又は各部総務室が設置する部局評価会議	事業を推進する立場から、所管部局が示した評価に係る意見に基づき、総務室が推進部局としての自己評価を行う。
	総合評価	内部評価会議	評価を中心的に担う総合計画担当課及び予算担当課のほか、行政管理担当課と人事担当課などを加えて構成する。
外部評価	外部評価委員会	学識者などで構成する。	推進の可否が議論となることが予想される重要な施策・事業について、客観的な判断を行い、内部評価を補完する。

#### 6 計画・予算と評価事務の流れ

##### 【事前評価】

**部局評価** 各課から出された施策案を評価基準に照らして詳細にチェックし、施策の体系性も考慮しながら、部としての評価を行なう。改善の余地があれば事業課へ差し戻し。

**総合評価** 全県的立場から、内部評価会議（所管課は、別途検討を要する。）が評価する。限られた枠の中で、最大限の成果が上がるよう、計画全体を見渡し、施策・事業の取舍選択をする。

**外部評価** 大規模な事業を含む施策や推進の賛否が分かれるような施策など、特に重要な案件については、さらに有識者等で構成される外部評価委員会で評価する。

##### 【事中評価】

事業課が更新する評価台帳を用いて部局評価、総合評価をそれぞれ実施し、評価結果を事業課にフィードバックするとともに、次年度の予算要求に反映させる。

##### 【事後評価】

評価結果を次期計画改定へフィードバックさせる。

## 7 評価調書の体系

事前・事中・事後の一貫した評価を実施するため、台帳形式を採用。

	事前評価	事中評価	事後評価
施策レベル	シート1 ・目的と成果指標 目標 ・施策案の概要 ・施策案の事前評価とその根拠 等	シート3 ・年次別 投入及び活動の計画と実績 ・成果指標による目標の達成状況 ・施策の事中評価と見直し結果 等	シート5 ・目標と成果の対照による施策の事後評価 ・計画と実績の対照による事業の事後評価 ・次期計画に向けての課題 等
事業レベル	シート2 ・目的と結果指標 目標 ・事業案の概要 ・事業案の事前評価	シート4 ・年次別 投入及び活動の計画と実績 ・結果指標による活動の実施状況 ・事業の事中評価と見直し結果	
付表	事業代替案比較調書 予定収支計算書・貸借対照表 添付資料：特定事業評価システムの 評価結果		収支計算書・貸借対照表

## 第14章 事前評価

### 1 事前評価における評価の目的

施策・事業の選択  
 成果目標の設定  
 計画策定時における施策・事業選択プロセスの透明化

### 2 事前評価における評価基準

- ・ 施策に対する評価基準…必要性、妥当性、有効性、緊急性
- ・ 事業に対する評価基準…有効性、妥当性、効率性、緊急性

### 3 目的、成果指標、目標値の設定

- ・ 目的の設定……施策の主目的を明確化
- ・ 成果指標の設定…施策の主たる目的の達成状況を測るのに適した成果指標を選択
- ・ 目標値の設定……施策の実施によって期待される水準（予測値）に設定すべきであり、計画期間内に実現可能なものでなければならない。

### 4 投入資源の明示

投入資源は、一般的には、事業費等の「金銭」と配置人員の「マンパワー」として捉えられるが、評価に当たっては、評価対象となる施策・事業の「総コスト」をいかに実態に合った形で明示するかがポイントとなる。

施策評価システムにおいては、計画期間のみならず、将来にわたる「総コスト」を見るため、予定収支計算書・貸借対照表の導入を試みた。



## 5 評価調書

試験的評価の結果を踏まえ、事前評価調書のレイアウト変更を行なうとともに、事業レベルの調書を作成した。

## 6 代替案の検討

施策目的を達成するための手段として、どのような事業が望ましいか、複数の代替案を用意して、それらを客観的なデータによって比較し、最良の事業を選択することが理想である。そこで、研究では、汎用性を中心とした代替案比較調書を作成した。

なお、代替案の検討は、大規模な事業や特に重要な施策に係る事業に限って導入すべきであり、また、評価に求める厳密さの程度も事業規模や内容に応じて異なって然るべきと考える。

## 7 施策・事業の選択

A、B、Cのランク付けをもって自動的に施策・事業の選択を行なうことはできない。評価とは、意思決定にとってかわるものではなく、意思決定を支援するための道具に過ぎないことから、施策・事業の選択に当たっては、評価結果を総覧、参照しながら、最終的には、選択者の主体的判断で選択しなければならない。

# 第15章 事中・事後評価

## 1 事中・事後評価における評価の目的

- ・事中評価... 予測・実績の乖離チェックによる施策・事業の見直し・改善  
成果の暫定的把握による次期計画策定への反映  
施策・事業の進捗状況とその見直し・改善に関する説明
- ・事後評価... 成果の把握と次期計画への反映  
成果の説明

## 2 事中・事後評価における評価基準

- ・施策に対する評価基準...有効性、妥当性
- ・事業に対する評価基準...有効性、効率性、緊急性、妥当性

## 3 評価調書

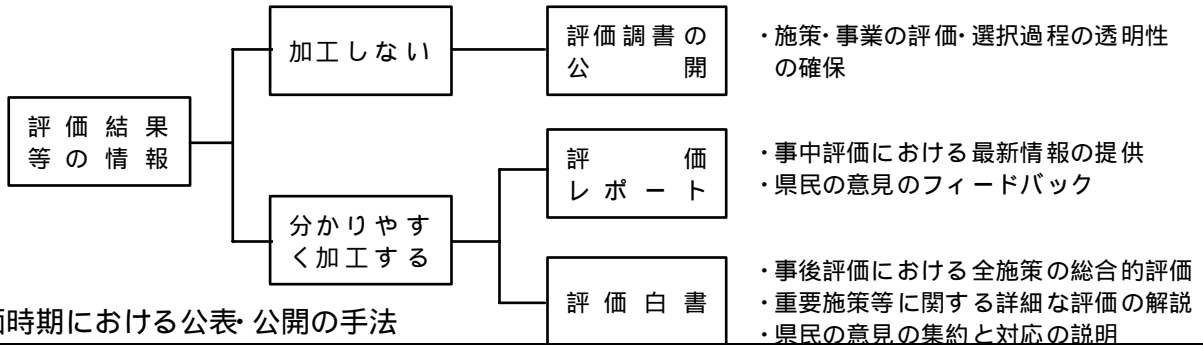
台帳形式を採用していることから、計画欄については、事前評価時に記入済みであり、事中では当該年度の実績欄、評価欄及び見直し状況欄を記入する。

なお、総合評価の評定については、有効性は総合計画担当課で、効率性と緊急性は予算担当課で、それぞれ記入するのが合理的と考える。

# 第16章 評価の公表・公開

## 1 県民への公表・公開

施策評価システムにおける公表・公開の手法



評価時期における公表・公開の手法

区分	事務の流れ				
	計画策定・事前評価	予算・執行・事中評価		計画改定・事後評価	
評価	事前評価	事中評価		事後評価	
総合計画	計画策定	進行管理	年次見直し	計画改定	
公表・公開	レポート 白書	総合計画書	評価レポート	改定計画書	評価白書
	評価調書	年間を通じて公開、情報は随時更新			

## 2 評価調書の公開

評価調書という原票をそのままの形で公開することにより、行政の内部組織による自己評価の恣意性を排除するというのが最も重要な役割として存在する。また、評価原票を公開することにより、行政内部の施策選択者と県民が同じ判断材料を共有し、行政と住民との質の高いパートナーシップの実現を目指すという点からも必要なことと考えられる。

したがって、評価調書は、施策・事業の選択段階において公開することにより、施策・事業の選択に県民の意見の反映を図ることが重要である。

## 3 評価レポート、評価白書による公表

生の原票というのは、膨大な情報量で構成されていることから、この情報の中から真に伝えたい情報を吟味し、県民に分かりやすく加工した形で公表する必要がある。

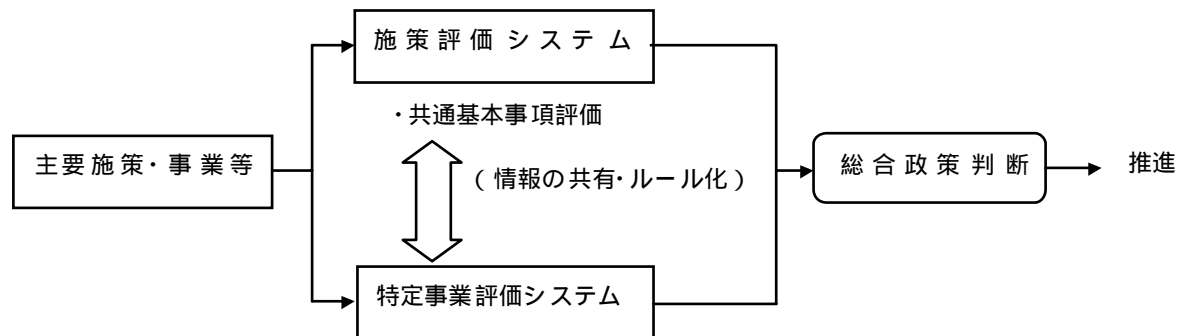
- ・ 評価レポート... 事中評価の結果を、概括的に要点を絞って公表する。
- ・ 評価白書..... 事後評価終了後、事前評価から事後評価までを時系列で捉え、詳細な分析を行なった結果を公表する。次期計画改定へ反映させる。

## 第17章 特定事業評価の反映

### 1 特定事業評価システムとの連動

公共事業の再評価などの特定事業に係る評価システムと本研究で取り上げている施策評価システムとは、新たに策定する「評価指針」の下、すべての評価システムを位置付け、相互に情報の共有化を図り、それぞれの評価システムが最大限の効果を発揮することによって、施策・事業の実効性のより一層の向上が図られるものとする。

また、それぞれの評価システムの機能、役割分担を明確化することにより、評価に要する事務の軽減や作業重複の防止が図られるものとする。



### 2 特定課題への対応

- ・環境評価システム
- ・公共事業再評価システム 等

施策評価システムの導入により、どのように懸案事項等の特定課題や政策課題に対応するのか、どのように事務が変わっていくのかをみると、

施策評価システムにおいては、全主要施策を対象として定期的に見直し、評価を実施することから、評価が低く課題となりやすいものを早期に見つけ出し、新たな課題の発生を防止することが可能。

施策評価システムは、主要施策とそれを構成する事業を一元管理することから、課題についても、主要施策と同様に進行管理を行ない、部局止まりとせず、解決までに要する時間が削減され、結果として、課題が複雑化する前に解決することが可能。

施策評価システムの調書の各項目を埋めることによる情報収集漏れの防止や評価調書の活用による情報の共有化などから、活発な論議が可能となるとともに、多段階の評価を実施することにより、課題が明確で偏った見方が排除され、公正な判断が下しやすい状況となる。

などの効果が見込まれるところである。

# 本 編

## はじめに

### 1 研究の課題認識と背景

#### (1) 行政の政策評価<sup>1</sup>

行政は、これまで住民福祉の向上を目的に、公益性、公共性の確保の観点から様々な施策、事業の推進に努めてきたところである。

しかし、こうした施策、事業を実施したことによる住民福祉に及ぼす効果などについては、行政には民間企業における「利潤」といった明確な評価指標がないため、さらに、その測定の困難性から、施策、事業の計画、実施過程での労力に比べて、実施後の評価にこれまで十分な注意や労力が払われてきたとは言いがたい。

#### (2) 政策評価の必要性

今後、地方分権が実現し、地域の特色や特有の課題に対応した自治体独自の政策を展開する上で、政策を支える施策、事業の実施効果を評価し、その評価を次の施策・事業の計画・実施に活かすことにより、政策の実効性を高めていくことが、益々重要になってくるものと思われる。

本県が、こうした地方分権時代を担う「地方政府」として、県民の自治意識や参加意識の高まりに応え、その信頼を得ながら県民とともに21世紀の県政を推進していくためには、行政の透明性を確保し、説明責任（アカウンタビリティ）を果たす必要がある。

職員一人一人が、こうした観点から施策や事業を自ら見つめ直して日常業務に反映していく風土を、庁内に定着させていくことが必要である。

また、経済の低成長時代の中で、限られた財源、人員等の行政資源をより効果的、効率的に活用した行政運営や、合理的、優先的な政策の選択が一層求められている。

#### (3) 研究の課題認識

こうした時代の要請の中にあって、地方自治の本旨に沿って本県がその使命を果たして行く上での重要な行政マネジメントツールに政策評価手法がなり得るのではないかと課題認識から、今日的な行政課題として、このテーマが取り上げられることになったものである。

### 2 研究の位置付けと目的

#### (1) 本県の現状

本県では、これまでも総合計画の施策、事業の進捗状況把握をはじめ予算編成時での施策、事業の検討、行政システム改革の一環としての施策事業の見直しなどを通じて、その目的に応じた手法で施

---

<sup>1</sup> 本報告書における「政策評価」の概念は、施策、事業を政策の下位概念として捉え、事務事業評価も、施策評価も、政策評価も、それぞれ評価の対象とするレベルが異なるだけで政策評価の範疇にあると整理している。なお、詳しくは、本報告書第2部「政策評価の理論」第5章「政策評価とは何か」を参照のこと。

策・事業の点検・評価を行ってきたところである。

しかしながら、こうした手法は、あるいは内部で完結しサービスの受け手である県民との応答度合いが薄かったり、さらに客観的指標が用いられていないため、施策・事業の効果が見えにくく、点検・評価結果の新規施策・事業等へのフィードバックが継続的になされなかったりするなど、職員の意識改革といった庁内の風土形成につながるような一貫したシステムとして定着してこなかった。

## (2) 評価システムの位置付け

本県では、こうした時代背景や認識に立って、公共事業について、効率性や事業の実施過程の透明性の一層の向上を図るため、事業の進捗状況や社会経済清勢の変化などの視点から再評価を行うシステムとして、「公共事業の再評価システム」を平成 10 年 12 月に導入し、時代の変化に応じた行政施策の点検・検証を行うとともに、「行政システム改革の取組」の中に業務プロセスの改革の一つとして「政策（事業）評価システムの導入」を位置付け、『県の政策や施策・事業を、県民福祉の向上、効率性や有効性、環境への影響などの観点から評価を行うシステムを導入する。』として、当該システムの研究・検討、導入を図ることとしたところである。

本研究は、本県における政策（事業）評価システムの導入に向けて、システム構築の方向性を探るため、財政や行政改革、総合計画の担当セクション、さらには、環境管理セクションの参加を得た「部局共同研究」として進められた。

## (3) 研究の目的

本研究は、本県にふさわしい政策評価システムの導入に向けて、研究の結果が庁内での実践的な検討に活かされるよう、内外の政策評価に関する導入実例の比較検証や、本県における現行の政策や予算の検討方法、庁内環境管理システムなど個別評価システムの流れなどの検証作業などを通じて、本県の実状にあった政策評価システムのあり方を提示しようとするものである。

# 3 研究体制と取組経過

## (1) 研究体制

本研究は、政策評価に関係の深い総務部・企画部、さらには環境農政部の職員を自治総合研究センターに兼務させることにより、これらの職員と自治総合研究センター研究部の職員が研究チームを組み、概ね週 1 回（主に半日程度）の頻度で検討が進められたものである。

この研究チームは、平成 10 年 5 月に設置され、平成 10 年度、11 年度の概ね 2 ヶ年をかけて、山梨学院大学行政研究センターの協力も得ながら、効果的な政策評価のシステムづくりの検討と、その導入に向けた課題の整理などの調査研究に従事した。

## (2) 取組経過

チーム員による研究会は、平成 10 年度、11 年度、各 24 回の合計 48 回開催し、山梨学院大学行政研究センターとの研究会も平成 10、11 年度の 2 ヶ年間で 10 回を数えた。

研究のスタート時点では、政策評価といっても、わが国では、まだその概念や手法も定かになっておらず、三重県等一部の自治体が試行錯誤を重ねている状況であった。

本研究においても、こうした先進自治体の動向を踏まえつつ、学識者の助言を得ながらチーム内での議論や関係部局との調整を進める中で、研究の方向性を模索し、幾度かの軌道修正を経て、この研究をとりまとめたものである。

研究の取組経過の概要は、次のとおりである。

#### ア 研究の方向性の模索（平成 10 年度前・中期）

平成 10 年度の前半は、まず、本県の施策・事業の評価関連制度や、内外の自治体等での先進事例について、情報収集や検証を行うとともに、学識者を招いて政策評価理論の学習を集中的に行った。

次いで、三重県や川崎市など、政策評価に先進的に取り組んでいる国内の自治体へのヒアリング調査を実施した。

年度後半は、上記の基礎的な調査を踏まえ、評価システムの構築を念頭に、評価の対象や基準などのシステム内容についてチーム内で議論を深めた。

検討を進める中で、本研究の最終的目標を、総合計画と予算事業体系を整理し、共通の政策目標のもと、施策・事業の目的に応じた客観的な評価指標を設定することによる、総合計画と予算上の施策、事業の一体的な評価システムの実現可能性を探ることに置いた。

しかし、現実には、本県の総合計画と予算事業の関係をみると、体系的な不整合や計画と事業の予算化との間の乖離などがあり、上記の評価システム導入を図る上では、こうした課題を実務的に整理するための相当な準備期間や、評価方法の習熟期間を要することが見込まれた。

#### イ 事業評価システムの検討（平成 10 年度後期）

##### （ア）本システムの検討の背景

本県の逼迫した財政状況や県議会での質疑などの諸状況を勘案すると、できるだけ早期の政策評価システムの本県への導入が求められていると判断された。

そこで、研究チームでは、上記の総合計画と予算事業との連動した評価システムの検討に先き立ち、現行の行財政制度を前提に早期に導入が可能な評価システムとして、予算上の事業を対象とした評価システムの検討に取り組んだ。

つまり、本県では、事業評価システムを先行導入して置き、評価制度の庁内における習熟、定着化を図りつつ、近い将来、総合計画と連動した評価システムへ移行する、政策評価システムの段階的な導入を想定したのである。

この事業評価システムについては、評価システム導入に向けて一部の事業を対象とした、庁内での試行が平成 11 年度中にも可能となることも想定して、検討作業を進めたのである。

##### （イ）検討内容

予算上の事業を評価する上で必要となる、評価目的や対象、評価基準、評価方法、評価主体など、評価システム導入モデルのイメージを把握するため、先進自治体の評価調書や評価システムも詳細に検証しながら、評価調書の作成や、評価フロー、評価のタイミングなどの議論を進めるとともに、福祉分野のソフト事業と、大規模道路事業を取り上げ、評価調書を使って試みに研究チームで評価を行った。

こうした、作業結果を平成 10 年度の研究チームの取組経過として、中間報告に取りまとめた。

## ウ 施策評価システムへの転換（平成 11 年度）

### （ア）事業評価システムの知事報告

平成 10 年度の研究チームの取組として、中間報告にとりまとめた「事業評価システム」について、関係室課説明を経て、平成 11 年 5 月に知事への報告を行った。

知事報告では、試みの評価結果を見る限りでは、事業の見直しは可能だが、事業の優劣付けはできないとの指摘があり、事業の優劣付けが可能な評価システムの検討が要請された。

知事報告に先立つ関係室課説明でも、財政サイドや環境サイドから、個別事業が政策に果たす役割が見えにくいことや、事後評価に限ることに対する批判が寄せられた。

こうしたことから、評価システムの考え方をほぼ白紙に戻し、事業の選択が可能な評価システムを検討することとした。

### （イ）施策評価システムの検討（平成 11 年度前期）

事業選択を目的に評価を行うためには、事業が目的達成の手段となる施策レベルまで評価の対象をステップアップし、施策に対する個々の事業の役割や実施効果を把握する、評価システムが必要であると、研究チームとして判断した。

そこで、施策評価システムを考える上で、施策の対象をどこに求めるかが問題となった。

予算上体系化されている部局の事業を束ねた最小レベルとするか、体系上の問題のある総合計画の主要施策とするかが、まず、問題となった。

事前・事中・事後評価の考え方の整理や採用する方法も難問であった。

6 月から 8 月にかけてこうした課題の一つひとつつぶしながら、施策評価システムの考え方を整理するとともに評価システムの設計を行った。

#### 【施策評価システムの概要】

評価対象を総合計画の主要施策とし、計画に照らした事業管理

事前・事中・事後の考え方は、総合計画の実施計画期間を基準に捉え、ローリングによる施策・事業の質の向上

部局評価・評価担当セクション（第三者評価含む）の多段階評価と公表による評価の厳正化の確保と、バランスシートや個別評価システムとの連携による評価結果の精緻化

導入目的は、本県行政マネジメントの向上

### （ウ）部局の協力を得た試験的評価の実施（平成 11 年度中期）

9 月から 10 月の 2 ヶ月にかけて、評価調書を使って部局毎に 2 本ずつの主要施策の評価をお願いした。

試験的評価の目的は、評価調書の改善と、主要施策を評価する上での課題の把握であり、部局の作業担当者には、調書の記入作業にあわせて、アンケートの提出をお願いした。

### （エ）施策評価システムの知事報告

12 月はじめに、本システムの知事報告を行うとともに、知事の要請により、同月中旬に部局の作業担当者を交えて、知事と研究チーム員間でのシステムについての意見交換会を実施した。

(オ)研究のとりまとめ(平成 11 年度後期)

平成 12 年 1 月以降、研究チームでは、評価調書の内容や、成果指標の設定方法など、12 月の知事報告では具体的な提示に至らなかった、施策評価システムの精度を高めるための補足、充実作業に従事した。

なお、試験的評価結果や、平成 11 年 12 月の知事報告を踏まえ、特定事業の評価結果との連動イメージや、大規模事業等の他県等での評価方法の調査、施策評価の考え方や調書の改善・充実を図り、研究をとりまとめた。

本報告書は、こうした研究チームの取組をまとめたものである。

研究過程での紆余曲折を経て、また、他の自治体でもようやく試みが始まった施策レベルの評価システムの構築に向けて試行錯誤しながら取りまとめた研究結果であり、十分な研究成果が得られたか心もとないが、これに続く庁内での実践的研究に、成果が幾分でも貢献できるよう祈念している。



# 第 1 部 政策評価をめぐる動向

国、自治体を問わず政策評価を導入しようとする取組が、わが国では、今や大きな潮流となっている。

第 1 部では、まず、こうした取組が興っている背景を概観するとともに、本邦の取組に少なからず影響を及ぼしていると認められる米・英における政策評価の変遷等について整理した。

次に、こうした流れを念頭に置きつつ、わが国で現在取り組まれている政策評価について、国の省庁や先進的に制度を導入した自治体のいくつかを取り上げ、それぞれの制度の特徴や課題、あるいは制度導入後の取組の状況等を紹介する。

あわせて、本県における、これまでの施策や事業の評価制度について、その課題を整理し、本県において政策評価の導入が求められる背景を明らかにした。

# 第1章 何故、今、政策評価なのか？

## 1 政策評価が脚光を浴びている背景

近年、「政策評価」を巡る議論が、国や自治体、あるいはマスコミの間で高まっている。

ちなみに、インターネットの検索ツールである“G o o”で、政策評価を検索すると、1,377 件の登録があった（2000 年 3 月 6 日現在）。

山梨学院大学の日高昭夫教授の調べによると、マスメディア上に「政策評価」あるいは「行政評価」というキーワードが初めて見られたのは、1997（平成 9）年で、件数も 22 件であったという<sup>1</sup>。

これまで一般に馴染みの薄かった「政策評価」が、ここにきて急速に脚光を浴びだした理由は、一体何なのだろうか。

### (1) 自治体を取り巻く財政環境の変化

日本経済が長引く不況の中にあって、国、地方自治体の財政の悪化が続いており、暫定予算となった熊本県を除く全国 46 都道府県の累積の借金額である地方債残高は、2000（平成 12）年度末には、前年度より約 2 兆 8,000 億円増え、過去最悪となる約 66 兆 8,000 億円に登る見込みである。1998（平成 10）年度決算でも、「経常収支比率」について、43 都道府県で不健全ラインとされる 80% を超えている。<sup>2-1</sup>

財政悪化の一方で景気対策に巨額の投資を行う国に比して、地方自治体は、こうした苦しい台所事情の下、手をつけやすい県単独の公共事業の削減という手法で財政難を乗り切ろうとしており、都道府県の 2000（平成 12）年度当初予算における地方単独公共事業の伸び率は、対前年度マイナス 12% となっている。さらに、財政再建に向けて、本県や千葉県などで、独自の「財政健全化指針・プログラム」を策定する自治体も出てきている。<sup>2-2</sup>

自治体は、これまでの右肩上がりの経済成長に伴う財政規模の膨張を背景とした「あれも、これも」の政策・プロジェクトの採択から、公共部門の規模と範囲を縮小し、政策関与のあり方を根本から問い直す「あれか、これか」の政策・プロジェクトの選択への、行政システムの改革を迫られている。

「政策評価」が脚光を浴びる大きな要因として、この「あれか、これか」の政策・プロジェクト選択にあたっての一つの有効な手法として「政策評価」が活用できるのではないかと、どの自治体の切実なニーズがあったということができよう。

### (2) 不透明な政策決定プロセスに対する批判の高まり

さらに、政策評価が世論の支持を得る直接的な要因に、国、地方を問わず、ここ数年集中的に噴出している、いわゆる官官接待や空出張などの公費の不正支出、あるいは組織ぐるみの情報の隠匿などに対する、納税者である住民からの行政へ信頼感のゆらぎがある。

<sup>1</sup> 日高昭夫「自治体職員と考える政策研究」（ぎょうせい、2000 年）143 頁

<sup>2-1 2-2</sup> 読売新聞 2000 年 3 月 5 日「都道府県 2000 年度予算案」参照

公共事業に代表される、政・官・業界の癒着構造など、住民と乖離して、利益共同体間、あるいは行政組織内部で完結する政策決定プロセス自体の構造的欠陥が明らかになるにつれ、こうした不透明な政策決定プロセスに対する世論の批判や住民の不満が、当然の帰結として、高まってきたのである。

こうした政策や行政の腐敗を摘出し、それを改善し、あるいは防止するシステムを再構築する必要性と期待が、「政策評価」に込められているのである。

ちなみに、政策評価の先進的自治体のなかには、こうした不祥事に起因する政策決定過程の住民への情報開示の必要上や、あるいは、前例踏襲のもとで不定見に継続されてきたこうした政策による他の必要な政策の侵食回避を目的に、政策評価への取組をスタートさせたものもある。

### (3) 分権時代の自治体経営への期待感

2000（平成12）年4月1日に地方分権推進一括法が施行されることとなり、いよいよ地方分権時代の幕開けを迎える。

これに先立つ、1996（平成8）年3月の地方分権推進委員会の「中間報告」以降、同委員会の機関委任事務の廃止に向けた取組等がマスコミを通じて報じられるにつれ、分権時代の地方自治体経営のあり方が新聞紙面や学会誌などで盛んに論じられるようになった。<sup>3</sup>

「地方自治法（昭和22年法律第67号）」第2条（第13項）には、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」、との「自治体経営」の考え方が掲げられている。

しかし、これまでの中央集権システムの下では、所管省庁と自治体間のタテ割行政が存在し、自治体が一つの経営体として地域の進むべき方向性を定め、政策形成を行なおうとする上で、さらに地方議会が補助事業を中心とする予算編成を審議する上で、大きな弊害となっていた。

地方分権の実現が自治体経営の成否の鍵をにぎっているのである。

#### 【地方自治体の経営改革】

しかしながら、民間企業の経営目標のわかりやすさに比して、地方公共団体が最大化すべき住民福祉効果の数量化は難しい。

しからば、経営感覚をとりいれた地方行財政運営を実現していくための方策とは何であろうか。

関西学院大学の林によれば、こうした行財政運営を実現するための、以下の、2つの条件と、政策上導かれるべき7つの目標をあげている。<sup>4</sup>

#### 条件

地域の限られた資源を最も有効に活用して、住民に提供できる行政サービスを最高の水準にまで高めること。

住民選好に合った行政サービスの組み合わせを選ぶこと。

#### 目標

地域経済を成長させ利用可能な資源を拡大する（税源の涵養）

<sup>3</sup> シリーズ/やさしい経済学「地方財政の構造改革」・「財政改革と地方分権」日本経済新聞社・1999年等

<sup>4</sup> シリーズ/やさしい経済学「地方財政の構造改革」日本経済新聞社・1999年

行政サービスの生産技術を改善する（生産性の向上）

民間委託の促進や職員の勤労意欲を向上させるなど所与の資源を有効に利用する（インセンティブの付与）

正しい住民ニーズの表明を誘導する（情報の公開）

住民ニーズを的確にキャッチする（情報の収集・住民参加）

住民ニーズに合った地域づくり計画の策定と政策形成（企画力の向上・予算の編成）

政策の効果測定とその後の政策への反映（フォローアップとフィードバック）

今後の自治体の経営を考えるにあたって、これまでのように声の大きい者や行政との交渉ルートを持つ者のニーズをもとに、十分に重要度の大小を斟酌せずに行政需要化し、行政の守備範囲として取り上げる行政運営から脱却して、個人のニーズから社会のニーズを選び出し、その中から行政需要として取り上げたものを、予算の制約を考えつつ優先順位を付して現実の政策に転換していくという政策形成過程を築き上げることが重要である。

この政策形成過程をうまく潤滑化させていく上で、上記の条件や目標の根底を支える「政策評価」の役割が期待されているのである。

## 2 本県の行財政環境

このような自治体を取り巻く様々な環境の変化は本県の行財政運営にどのような影響を及ぼしているのだろうか、また、この変化の波を受けて本県ではどのように行財政運営を図ろうとしているのか、本県の取組を概観することとしたい。

### (1) 本県の行政財政改革

#### ア 財政構造

本県は、個人県民税とともに、法人二税（法人事業税、法人県民税）を自主財源の大きな柱としており、景気の動向に影響されやすい税収構造となっている。

一方、長期の景気の低迷による税収の落込みから、県予算に占める人件費や公債費、扶助費などの義務的経費の割合は、約75%に達している。

義務的経費比率の増加により、政策的経費が年々圧迫され、毎年のマイナス・シーリングに関わらず、1998（平成10）年度決算で赤字を計上するなど、財政の硬直化が進んでいる。

#### イ 行財政改革

こうした深刻な財政状況のもと、1997（平成9）年5月、本県は、緊急事態として、県債発行額、職員数、組織数に係る、「三つの10%削減目標」を掲げ、行政システム改革に精力的に取り組んでいるところである。

この行財政改革の底流を流れる明確な理念として、知事が就任直後から職員に求める、増分主義からの脱却がある。

1997（平成9）年の行政システム改革では、全庁で徹底した施策・事業の見直しが行われ、1,927事業が見直された。

さらに、効率的な行政経営手法として民間の活力を導入する、県立近代美術館や、小田原合同庁舎

への「リース方式」の採用や、県立保健医療福祉大学(仮称)建設に「PFI方式」を取り入れるなど、様々な工夫にも努めている。

#### ウ 総合計画のローリング

1997(平成9)年度にスタートした、県政のグランドデザインである「かながわ新総合計画21」(新総21)は、県政のあり方だけでなく、財政再建、行財政システムの改革などの中長期プランすべてに連動する基軸となるビジョン提示型プランである。

新総21についても、財政の厳しいなかにあつて、時代の変化に対応する課題を絞り込み、重点的にプロジェクトを推進していくため、2000(平成12)年4月にローリング後のプランをスタートさせることとしている。

このプラン改定では、2002年度までの3ヶ年を見据え、重点プロジェクトを整理することにより約620億円の計画額の圧縮を図るとともに、介護保険、少子化、廃棄物、ダイオキシン、雇用創出などの今日的な課題に焦点を合わせ、より戦略的に施策を推進しようとしている。

#### (2) 政策評価の導入を望む声

こうした本県の取組を、県議会や県内の新聞は評価するとともに、取組の一層の成果をあらしめるための方策として「政策評価」導入への言及や要請等を行っている。

本章を閉じるにあたり、こうした意見等に触れて置きたい。

#### ア 県議会からの要請

三重県等他自治体の政策評価の取組などを背景とした、近年の政策評価に対する世論の盛り上がりに対応するかのよう、本県議会においても様々な疑問がなされ、本研究がスタートした1998(平成10)年度以降、2000(平成12)年2月定例会までに、政策評価に関する質問が、7会派から延べ16回に及びなされている。

質問の内容は、本県での当該制度導入の考え方や、評価方法、評価体制、さらには導入の時期等、政策評価システムの具体的な内容を問うもので、いずれも政策評価制度を肯定し、早い機会での本県への当該制度の導入を求めるものであった。

本県議会における政策評価関連質問(概要一覧)

開催時期	質問会派名	質問要旨
平成10年 6月定例会	かながわ清風会	行政改革の視点として、行政評価手法は、外部の評価を幅広く取り入れていく制度とすべきと思うが、どうか。
	公明	建設省は費用対効果分析に統一ルールを設け、費用と効果の計測手法や分析結果の公表手続きなどの指針案を策定したが、本県は今後どのような対応を図るのか。
平成10年 9月定例会	社会民主党	施策・事業の評価、チェックを行う常設の外部組織、その結果を公表する仕組みを制度化する必要があると考えるが、どのように取り組もうとしているのか。
	民主・かながわ	2年間かけて事業評価制度の導入を検討しているが、とりあえず三重県やその他の手法を大幅に取り入れてでも、来年度から導入すべきと考えるが、どうか。
平成11年 2月定例会	かながわ清風会 行財政改革特別委員会	政策評価システムの研究のスケジュール確認、施策・事業の費用対効果等の数値化による把握手法の検討要望

	神奈川ネット 予算委員会	事業評価制度の研究を進めているようだが、政策コストの公開についても研究し、実現させることが時代の要請と考えるが、どうか。
	神奈川ネット 予算委員会	2年間の研究期間であるが、前倒しして来年度予算に生かすべきでは。検討内容では、環境配慮、ランニングコスト、時のアセス、第三者評価制度、情報公開等はどうなっているのか。
平成11年 6月定例会	公明党	事業実施することが県民にどうプラスになるのかを評価し明らかにすることが行政の仕事と思うが、事業評価制度というものをどう考えているのか。
平成11年 9月定例会	かながわ清風会	補助金については、改めてゼロベース、サンセットの考え方を徹底して、時限を確立するとともに、延長する場合には、補助事業の効果をきちんと測定すべきと考えるが、どうか。
	社会民主党	政策評価システムの研究の中で社会実験の考え方も検討する必要があると考えるが、どうか。
平成11年 12月定例会	公明党	事業評価システムを神奈川県の中に作って、制度としてやっていることを県民に分ってもらおうようにすべきと考えるが、どうか。
平成12年 2月定例会	公明党	政策評価について、政策評価の研究結果も踏まえ、いづごろを目途に、どのように取り組もうとしているのか。
	かながわ清風会	公共事業再評価システムの具体的な実績(効果や事業の見直し)と、今後の事業への反映について聞きたい。
	自民党	総合計画の今後のローリングや進行管理には、単に予算化率や進捗率に止まらず、もっと事業の内容を掘り下げて県民の理解を深めるようにすべきと思うが、どうか。
	かながわ清風会 行財政改革特別委員会	公共事業再評価の見直し実績、予算査定での事業の執行評価・総合計画での長期的視点での事業見直しの実施状況、政策評価の今後の取組の考え方、を聞きたい。 全分野について共通した尺度を作るのは難しいと理解したが、限られた分野を決めながら先行して取り組む等、政策評価に早い段階で着手されたい。
	公明党 総務企画常任委員会>	県では、研究対象として、どのような事業を対象に、どのように取り組んでいくつもりか、絞り込みの考え方を聞きたい。 政策評価に取り組む庁内の核(担当セクション)を作って、政策評価を所管し、無駄のない行政への一歩を踏み出して欲しい。

## イ 県内紙の論調

政策評価については、先進自治体の取組内容や、国の検討状況などについて全国紙や県内紙が、その都度、かなりの紙面を割いて報道するなど、マスコミの注目度や期待度は高い。

政策評価に関連して、直近の神奈川新聞に、当該制度の本県への導入を期待する次のような論説が掲載されているので、該当部分を引用する。

### 2000年初、地方分権に触れた社説

『(前略)大盤振る舞いできた時代が去り、行政サービスがレベルダウンして痛みを感じるのは住民の側であり、いきおい行政の選択に対する住民の目は厳しくなる。自治体も財務を明らかにし、サービスや事業を見直す説明義務を尽くす必要がある。多様化する住民ニーズの所在にも耳を傾けなければならない。そうした緊張関係の相互作用の下で、限られた財源の有効活用が図られるようになる。

行政と住民の役割分担をめくり、(中略)合意形成のための仕組みづくりが求められる。政策決定段階からの参画、その決定過程の情報公開を積極的に進めたい。(中略)

自治体は政策全般にわたる自己評価システムを確立して、住民にわかりやすく示すなど、自らが目指す変革をアピールする必要がある。

「車の両輪」に例えられる地方議会も、時には同じ駆動の「車輪」とならないチェック力が要る。(中略) どう民意をくみとり、行政と住民が協働する実質面を育てるか。そうした“政治力”こそ望みたい。』<sup>5</sup>

#### 新総合計画ローリング・総計審答申関係記事の解説

『(前略)総合計画は本来、大掛かりな手続きを経ずとも常に調整されてよい。またローリングとはそうしたものだ。答申も注文をつけたように、PFIなどの事業手法、NPOやボランティアの役割が目目される中で、今後なおさら社会経済状況への柔軟な対応が求められる。

また、今回のローリングでも多くの県民の意見が寄せられた。それを念頭におきながら、一層の情報公開で施策・事業の決定過程やその達成評価が県民に見えやすくすることも大切だ。』<sup>6</sup>

#### 平成12年度当初予算発表に関する社説

『(前略)知事の言うようなアクセント、つまり限られた財源をいかに有効に使うか、優先度、緊急性を見極めながら緩急を付けていくほかない。(中略)そこで求められるのは「アクセント」への説明だ。(中略)

行政自らの政策評価システムの確立も欠かせない。事業の必要性や目標の達成度、成果がわかりやすく提示される仕組み。それは行政の自己診断、自己改革のためだけでなく、県民の視点で政策を見直す手掛かりとなる。さらには説明義務、情報公開を果たしていく基盤となる。ひいては市民参加をも引き出す。(中略)

分権時代の政策工夫の選択肢は広がる。財政難はすべてへの試練だが、地方行政の新地平を開く好機ともみたい。』<sup>7</sup>

以上、総合計画改訂や、予算発表など、本県の行財政に関わる動きの節目を捉えて、神奈川新聞は、地方分権を契機に、県民と行政、議会がパートナーシップ(協働、相互チェック)を組んで県政を進める重要性と、政策評価がこのパートナーシップを実現する上で重要な役割を果たすであろうことを、繰り返し訴えかけている。

---

<sup>5</sup> 神奈川新聞社説「20世紀最後の年に / 「地方政治」 住民参加で分権時代の变革を」2000年1月9日から抜粋

<sup>6</sup> 神奈川新聞「かながわ新総合計画 / 諮問案は「妥当」 見直しを審議会答申県、来月に改訂へ」2000年2月1日の記事解説から抜粋

<sup>7</sup> 神奈川新聞社説「県の予算案 / 「めりはり」へ説明義務尽くせ」2000年2月9日から抜粋

## 第2章 海外における評価の潮流

近年、にわかに脚光を浴びている「政策評価」だが、政策評価自体それほど新しい概念ではない。1976（昭和51）年には、加藤芳太郎が政策（プログラム）評価の重要性に言及<sup>1</sup>しているし、同年、西尾勝も「政策評価と管理評価」<sup>2</sup>を著している。

さらに、1979（昭和54）年には、大森彌が、政策の循環モデルの理論的整理をする中で、政策循環過程に「政策評価」を位置付けている。<sup>3</sup>

このように、わが国においても、1970年代後半以降、80年代にかけて「政策評価」の議論の高まりがあった。

当センターにおいても、1980（昭和55）年に、研究部員による最初の調査研究として「施策評価システムに関する調査研究」を取り上げている。一方、実務的にも、本県では、同年度の予算編成から、『ゼロベース・サンセット手法』を基調とした予算編成システムを導入し、事業の実施の必要性、緊急性、費用や役割分担の妥当性の検証と、時限性の原則が採用されている。

しかしながら、当時は、政策評価の概念は、学会や、国・自治体の一部に知られてはいたが、今日のように、政策評価が行政や世論を動かす程の高まりはなかったように思われる。

「政策評価」が、わが国でこれほどまでに広く知られるようになったのは、行政の外部化やスリム化を通じて財政再建に成功した米、英の成功事例とともに、その成功の秘訣としていわゆるNPM（New Public Management）が、1997年あたりから、マスコミを通じて上山信一<sup>4</sup>らにより紹介されたことによると認められる。これが、前述の国、自治体を通じた財政悪化の状況とちょうどタイミングがあったのである。いわば、現在の日本の行政は、米、英に端を発した政策評価の「グローバル・スタンダード」の波にさらされているということができよう。

### 【NPM（New Public Management）理論】

1980年代半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された行政運営理論である。その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に適用することで行政部門の効率化・活性化を図ることにある。具体的内容は、以下のとおりである。

経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績/成果による統制を行う。

市場メカニズムを可能な限り活用する：公的企業の民営化、広義の民営化（民間委託など）、エイジェンシー、PFIなどの契約型システムの導入

統制の基準を顧客主義へと転換する（住民を行政サービスの顧客とみる）。

統制しやすい組織に変革（ヒエラルキーの簡素化）

（出典）大住荘四郎 新潟大学教授「ニュー・パブリック・マネジメントの考え方」（地方自治研修1999.11）

そこで、この章では、米、英を中心とした海外自治体の政策（行政）評価の潮流を概観することとしたい。

<sup>1</sup> 加藤芳太郎「予算と決算」辻清明編集代表『行政学講座3 行政の過程』（東京大学出版会）1976

<sup>2</sup> 西尾勝「政策評価と管理評価」行政管理庁・行政管理問題研究会『行政管理研究第2号』1976

<sup>3</sup> 大森彌「政策」日本政治学会『年報政治学 政治学の基礎概念』（岩波書店）1979

<sup>4</sup> 上山信一「連載・自治体に行政評価制度の導入を」『地方行政』1997年9月～1998年2月



# 1 米国における評価概念の変遷

## (1) 市政調査会の活動(20世紀初頭)

地方自治法第1条に、「地方公共団体における民主的にして能率的な行政」という表現がみられる。民主主義と能率とを行政における二つの指導原理とみる考え方は、多分にアメリカ的な行政概念である。<sup>5</sup>

能率の概念を行政の世界における中核的な概念にまで高め、流行させたのは、1906年設立のニューヨーク市政調査会の活動とこれに端を発する全米的な市政調査会運動であるとされる。<sup>6</sup>

ここでの能率概念について、『市政運動の理論的指導者であったニューヨーク市政調査会のブルーエル(H. Bruere)は、能率運動の究極の目的、能率判定の究極の基準を、妥当性(adequacy)に求めていた。能率は、かれにとっては、市民の活発な自治活動に支えられた政治の有用性(usefulness)なり行政サービスの妥当性に他ならなかった。』<sup>7</sup>

100年近くも前にあって、この行政評価は、単なる活動量(output)とコスト(cost)を比較するだけでなく、妥当性(adequacy)や有効性(effectiveness)をも含む概念であった。

## (2) リドレー(C.E. Ridley)とサイモン(H.A. Simon)の能率理論(20世紀中期)

能率論に新しい展望を切り開いたのが、リドレーとサイモンである。

かれらは、能率と妥当性に関する概念枠組みの骨格として、行政測定の対象ないしレベルを、必要量(need or problem magnitude)、効果量(result)、事業量(performance)、作業量(effort)、経費量(expenditure)の5つに区分して捉えた。

そして、行政サービスには、究極目的(purpose or ultimate objective)と事業目的(immediate objective)とがあり、究極目的との対比において行政サービスの成果を捉えるのが「効果量」で、事業目的との対比で成果を捉えるのが「事業量」であるとした。

また、妥当性(adequacy)を、効果量と事業量に関する何らかの目標値とその実績値との比率と捉えた。従って、ここでは、妥当性の概念は有効性(effectiveness)の概念に近い。

一方、能率については、投入と産出との比率と捉えている。<sup>8</sup>

行政サービスを捉えて、その事業量や実施効果をモニタリングするための枠組みの原形が、ここにあるといえる。実際、この時期以降、行政マネジメントに、行政評価手法が活発に採用されていくことになる。

## (3) プログラム評価(1960年代～)

1960年代以降の米国で、実務の場を中心に多くの関心が寄せられた政策評価は、プログラムを単位として評価活動を行う「プログラム評価(program evaluation)」である。

山谷は、このプログラム評価について、アメリカ連邦政府に採用されて以降の発展段階を大きく3つに分けることができるとしている。<sup>9</sup>

<sup>5,6,7,8</sup> 西尾勝「行政学の基礎概念」第7章『効率と能率』(東京大学出版会)1990

<sup>9</sup> 山谷清志「政策評価の理論とその展開」第2章『政策評価の理論動向』(晃洋書房)1997

## ア 第1段階(1960年代中頃～1970年代初頭)

連邦政府が、政府関係機関のアカウンタビリティを確保させる手段として「評価」の採用を強力に推し進めた。

そのきっかけは、アメリカ連邦会計検査院(U.S.General Accounting Office:GAO)における「プログラム評価」の採用である。

山谷は、GAOでの採用に至る経緯は、アメリカ合衆国連邦政府の独特な統治機構、つまり、三権分立の徹底と連邦議会と大統領との間の政治的な力関係によって説明されるとしている。<sup>10</sup>

1960年代にケネディとジョンソンの二人の大統領は、「偉大な社会」と「貧困との戦い」というスローガンのもとで、各種の社会プログラムを積極的に展開した。莫大な政府支出を伴うこれらのプログラムの有効性や、目的達成度を評価し、連邦議会へのアカウンタビリティを確保しようとしたのである。

そうした中で、有名なPPBS(Planning Programming Budgeting System)が登場する。

### 【PPBS】

全体計画を達成するために設計された複数のプログラム群を、事前にそれぞれの費用と予測できる効果とを、比較・分析し、最適なプログラムの組合せに予算をつけるという、意思決定を支援する目的を持つ経済学を主たる背景とした手法

効果の測定や分析にあたっては、オペレーション・リサーチ<sup>11</sup>や費用便益分析<sup>12</sup>などの科学的・経済的モデルを駆使する大掛かりなシステム

(出典)東京都政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」平成11年8月

PPBSは、1961年にマクナマラによって国防省に導入された後、1965年にジョンソン大統領が全連邦省庁への採用を命じた予算編成方式であったが、技術上の困難性等の理由により議会の反対を受けてすぐに使われなくなり、1971年には全連邦レベルで終焉している。

しかし、PPBSの行っていた複数のプログラムを事前に相対比較、分析する困難性を廃し、一つのプログラムの現実に発生した効果を、事後的に評価する形への修正を経ながら、その手法と思考方法が、‘from analysis to evaluation’という言葉に示されるように、プログラム評価に遺産として受け継がれていることに注目すべきである。

このことについて、西尾が次のように言及している。

『PPBを予算編成手続きと制度的に結合させたPPBSの試みが中止されて以来の、プログラム評価(program evaluation)ないしプログラム分析評価(program analysis and review)は、等しく効果についての評価を意図するものでありながら、現に実施している政策の効果についての事後評価を主たる狙いとしている。(中略)費用対効果分析ないし費用便益分析からプログラム評価なりプログラム分析評価への移行は、事前評価から事後評価へ、能率性の評価から有効性の評価への移行を意味するのである。この移行は、評価手法としてはもとより一步後退を意味するが、評価の現実的な可能性を勘案した戦略的後退であった、とみるべきであろう。』<sup>13</sup>

<sup>10</sup> 山谷清志「政策評価の理論とその展開」第2章『政策評価の理論動向』(見洋書房)1997

<sup>11</sup> 産業、政府、企業、及び国防における人間、機械、資材、及び資金の大きなシステムの経営・管理において生じる複雑な問題に対する近代科学の取組。その特徴的アプローチは、チャンスやリスクの要因の測定値を組み込んだシステムの科学的モデルを作り上げ、代替的決定、戦略、あるいはコントロールの結果を予測・比較することによって、管理者がその政策及び行動を科学的に決定するための助けとする。(出典：東京都政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」平成11年8月)

<sup>12</sup> 複数の効果を市場価格に換算し費用との比を計算する。各種大規模公共事業の効果の事前評価として多用されてきた。海外では、広く福祉や保健・医療、環境や教育まで適用されている。便益を金額換算しているため、異なった事業種類間の比較も理論的には可能である一方、金額換算できない効果や負の影響が脱落してしまう欠点もある。(出典：11に同じ)

<sup>13</sup> 西尾勝「行政学の基礎概念」第7章『効率と能率』(東京大学出版会)1990

### イ 第2段階(1970年代後半～1980年代前半)

この段階は、当時その膨張が著しく、政治課題化していた連邦政府の財政赤字を前に、プログラム管理を強化する手段としてマネジメント機能をプログラム評価に期待した時期である。

また、この時期は、プログラム評価が地方政府にも波及していった時期でもある。

山谷は、『この時期は、それぞれの地方ごとに営まれるプログラムのユニークな特徴や実施プロセスの背景を十分に理解し、これらに「評価」が応答的になることが求められた時期でもある。それは、個々の行政サービスにおいてサービスの受け取り側の意向を重視する‘consumerism’とでも呼ぶべき動きの影響による。この‘consumerism’の視点は議会がプログラムの作成に大きく関わるアメリカならではの動きであった。』と、その背景に触れている。<sup>14</sup>

この段階に至って、現在、一般的に使用されているアカウンタビリティの追求とマネジメントの支援という「評価」の二つの主要なモデルは一応出そろった。

一方、この1970年代後半は、アメリカやイギリスを襲った財政赤字問題を契機に「小さな政府」の実現に向けて、政策過程の最終段階におけるプログラム継続や廃止の決定に必要な情報源としての役割が「評価」について過度に強調されたこともあって、「評価」には、「プログラムの殺し屋(terminator)」という偏った理解が付きまとっていた。

そこで、「評価」に対して次のような批判が表面化した。

- ・80年代当時の「保守的」ムードに支配された連邦政府が主張した「小さな政府」が過度に強調されたため、「評価」が政治的色彩を帯びているという批判
- ・この政治性がプログラム内容について具体的かつ状況全体を考慮に入れた調査結果をまとめるために必要な、客観的で信頼できる方法を阻んだという批判

そのため、「評価」についての国民の信頼性や関心が薄れた時期でもあった。

### ウ 第3段階(1980年代後半～)

こうした「評価」自体の有用性、技術的な質の問題が浮上して、プログラム立案やプログラム実施に関わる者へ「評価」が、より一層の知的貢献をなすべきであるという要請が強く打ち出されてきたことにより、「評価」に対する一つの専門分野としての存在意義が問われるようになった。

つまり、「評価」はプログラムの成否を判定するといった機能にとどまらず、プログラムの立案や実施の改善に貢献すべきであるとされ、「評価」は、この、政策の立案、プログラム作成から政策評価に至る政策過程のあらゆる段階で、それぞれのルーティンを統合する過程にあると考えられるようになったのである。(参考例：図2 - 1)

図2 - 1 プログラム・サイクルに対応した評価

ニーズを確定しあるいは確認する段階	ニーズ・アセスメント
プログラムを開発する段階	形成的評価(formative evaluation)
プログラムを選択する段階	多重属性効用分析(multiattribute utility analysis)
プログラムを実施し運営する段階	プロセス評価
プログラムが終了した段階	アウトカム評価(時に総括的評価)

(出典) Oliver T. Massey, Evaluating Human Resource Development Program: A Practical Guide for Public Agencies, Allyn and Bacon, 1996. p. 2. 山谷清志「政策評価の理論とその展開」(前掲)による

<sup>14</sup> 山谷清志「政策評価の理論とその展開」第2章『政策評価の理論動向』(晃洋書房)1997

こうした考え方が出てきた背景を山谷は、やはりアメリカ型の議会と行政との関係に求めている。

『「評価」の導入のきっかけが議会による行政監視能力の強化にあり、プログラム目標の解釈権が常に議会にあったため、「評価」自体が強く政治的様相を浴びる可能性があるということである。(中略)そこで新たに求められてきたものが、目標の設定の方法(それは社会情勢に照らして行われる目標の再設定も含む。)までも視野に入れた政策過程全体にわたる「評価」の理論であり、プログラム作成やプログラム実施にも役立つ「評価」だったのである。』<sup>15</sup>

そして、山谷は、1980年代後半以降の「評価」の理論について次のようにまとめている。

『「評価」の理論は、より実際的で有用性が高い定量的な手法を開発して、プログラムの業績を測定する新たな方向に向かっているのである。ただし、この新たな方向には伝統的な監査理論や、行政監視型や管理の支援というように単純に割り切れる「評価」の理論とは異なった、新たなイノベーションが必要である。』<sup>16</sup>

## 2 最近の米・英における評価の取組

それでは、上記の「評価」理論の変遷を経て、1990年代に入り、米・英の政府や自治体はどのように「評価」に取り組んでいるのであろうか、簡単に整理してみたい。

### (1) 米国における評価の取組

#### ア 連邦政府における取組 ～クリントン・ゴアの連邦行政改革～

クリントン政権は、膨大な財政赤字を背景に、「成果志向」の行政をめざす行政改革(NPR(National Performance Review))を断行するため、1993年にゴア副大統領を中心とする作業チームをスタートさせた。

この行政改革を継続推進する仕掛けが、1993年に制定されたGPRA(Government Performance and Results Act: 政府の業績及び成果に関する法律)<sup>17</sup>である。

図2-2 NPRの概要とGPRAの位置付け

目的	アプローチ方法	プラン	アクション
連邦政府の機能向上と経費削減	政府が行うべき業務範囲の見直し 手続主義から成果主義への執行方針の転換	省庁再編 州・地方自治体への権限委譲 民営化 廃止	提案のみ 部分的に着手
		内部組織の簡素化 顧客サービス改善 成果重視システムの確立	職員削減の実施 「顧客サービス基準(注1)」の政策 GPRA(注2)の成立

- (注)1 Customer Service Standards: 行政が受益者に対して提供すべきサービスの質  
Government Performance and Result Act: 政府業務の業務評価および連邦政府への報告を義務づける法律  
2 資料「米国の行政改革」富士総合研究所

(出典) 上山信一『「行政評価」の時代』(NTT出版1999)P16

15.16 山谷清志「政策評価の理論とその展開」第2章『政策評価の理論動向』(晃洋書房)1997

17 連邦政府各機関のミッション(使命)、戦略、具体的な業績目標(群)を体系的に結びつけるとともに、業績目標に対する実績結果を予算配分に反映させようとする試み。PPBSとGPRAを比べると、網羅的で一律な点において類似しているが、PPBSは計画の評価に基づき予算編成するのに対し、GPRAは業績という結果に基づき予算を増減させようとする点が異なる。また、GPRAはアウトカムの測定困難性といったPPBSの制度的挫折から得られた教訓を踏まえ、アウトカム以外に顧客満足度を含む複数種の業績指標を用いている。(通商産業省大臣官房政策評価広報課政策評価研究会「政策評価の現状と課題～政策評価研究会中間報告～」(1998)用語の解説より)

G P R A について、G A O ( U.S.General Accounting Office : アメリカ連邦会計検査院 ) の定義によれば、『業績測定は、あらかじめ定められた目標に向けての進捗や現状をモニターし報告することによる評価である。評価は、通常、事業部局のマネジメントの一環として実施される。

評価の対象はプログラムの活動水準や種類、プログラムにより直接提供される財やサービス (アウトプット)、財やサービスの提供がもたらす『アウトカム』である。ここで、『プログラム』とは意図あるいは目的を持った行政活動、事業、政府機能、政策などである。業績測定はマネジメントに対する初期の注意喚起情報システム、市民に対する説明責任の向上の手段として活用される。』<sup>18</sup>

また、上山は、最近の省庁の取組も紹介しながら、G P R A について平易に紹介している。

『G P R A は、連邦政府の各省庁すべてに対して、その個々の政策と予算が国民にとってどんな意味をもつのか、説明することを義務づけた法律である。ここでのキーワードは、「顧客志向」と「成果志向」であり、「顧客」である。(中略)国民側にとって、行政サービスがどんな意味をもつのかを、目的設定の段階からはっきりさせ、かつ、それが実際にどんな成果を生んだかを、誰の目にもわかる数字で、わかりやすく説明することが、G P R A の眼目である。

G P R A は、2000 年度までの 7 年間の準備猶予期間を経て、各省庁に具体的な目標設定と指標で説明することを義務づけている。2000 年の時点で、国民に対してその目標をわかりやすく説明できないような政策・予算には人も金もつかないのである。各省庁がこぞって 2000 年の予算の査定に向けて、1998 年度の予算編成から行政目標と予算を行政評価項目に連動させるべくすでに四苦八苦ししている。(中略)

G P R A の導入にあたっては、現場職員の抵抗感を排除するため、周到な導入プランが用意されている。まず第一に、G P R A は大変わかりやすい。この法律がなぜ必要かはもとより、法律の核になる目標設定や指標の選び方などについても、マニュアルに詳しく書かれている。第二に、数値の達成状況を一般に公開したり、職員の評価やボーナスに反映させる、という細かい手順に至るまで体系的に説明されている。実行が尻抜けにならないよう、二重三重の仕掛けがなされているのである。』<sup>19</sup>

アメリカの連邦政府レベルでの、「評価」の新たな試みはまだ緒についたところであり、その成果はこれから明らかになってくるものであるが、G P R A が法定化されたものであり、P P B S の失敗を教訓として、必ずしも高度な技術手法を必要とせず、実施する職員などの理解を促進するための周到な導入プランのもとで進められていることや、さらには、次に述べるような自治体レベルでの成功事例などの検証を通じて採用されたものであり、その成果が期待されるところである。

G P R A 出生の背景： この法律は、クリントン大統領やゴア副大統領の提案によるものではない。カリフォルニア州サニーベール市の行政改革の成功例に感銘を受けたデラウェア州選出のロス議員が、タクスフォーチームをつくって実態調査を行い提案したものである。

これを受けて、大統領府などがさらに、英国やニュージーランド、オーストラリアなどの先行事例調査を重ねて、最終的に議員立法で提案したものである。

<sup>18</sup> GAO/GGD-98-26 PAFORMANNCE MEASUREMENT AND EVALUATION (東京都政政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」平成 11 年 8 月より)

<sup>19</sup> 上山信一「行政評価」の時代...経営と顧客の視点から...P17~19 NTT出版 1999

クリントン政権は、この議員立法の精神を受け継いで大統領直轄でこれを実行した。この議員立法に魂を入れるためG A Oがかなり支援したということである。<sup>20</sup>

行政に「評価」を導入し定着に至るケースは、米国では 1980 年代から地方の州（自治体）レベルで先行している。

このような自治体レベルの取組について、以下で、簡単に触れておきたい。

#### イ 自治体における取組

米国では、中央政府がPPBSなどの大掛かりな「評価」を試みて失敗している一方、自治体レベルでは、オレゴン州やテキサス州などを皮切りに、成果主義の評価システムの導入が進み、『いまや、全米の自治体の61%、100万人以上の自治体の89%までが、何らかの形の行政評価を導入している』<sup>21</sup>といわれる。

これら自治体の「評価」システムの特徴は大きく2つに大別できる。<sup>22</sup>

一方の流れは、テキサス州やバージニア州などに代表される、州政府内の各部局の施策や事業のレベルで諸種の業績指標を設定し、それらの実績値をみることにより評価を行う、「業績測定型評価（執行評価ともいわれる）」である。

もう一方の流れは、オレゴン州やフロリダ州などに代表される、住民生活に直結した社会的な指標（ベンチマークス）を選び目標値を設定し、その達成度を評価することによって、州政府内、政府間さらには住民とのコミュニケーションの手段として活用しようとする、「ベンチマークス型評価」である。

この2つの評価手法に共通する視点は、戦略計画の内容を指標化し目標値を設定し、その実現の度合いを評価することによって、成果志向の行政運営に役立てようという点である。

評価の基準を設定する戦略計画のレベル（州全体の戦略計画か、各部局の戦略計画か）や評価のねらい（ビジョンの共有や大局的な政策調整を重視するか、マネジメントの合理化を重視するか）など、両者の間に違いはあるが、評価の基準を住民にとっての「成果」に求め、この基準から行政活動や事業を評価し、「成果志向」、「住民志向」の資源配分を行い、政府の説明責任を向上させていこうとする点は共通している。

ベンチマークス型評価と業績測定型評価、それぞれに様々なバリエーションがあるが、両タイプの評価の特徴は表2 - 1のとおりである。

<sup>20,21</sup> 上山信一「行政評価」の時代...経営と顧客の視点から...P19 NTT出版 1999

<sup>22</sup> 東京都政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」平成11年8月の海外調査による。以下の記述についてもこの報告書に負うところが大きい。

表2 1「ベンチマーク型評価」と「業績測定型評価」の特徴

区 分	ベンチマーク型評価	業績測定型評価
評価のレベル	州全体の戦略計画	部局の戦略計画
評価対象	(州全体の戦略計画に位置付けられた) 政策目標の達成度	(部局の戦略計画に位置付けられた) 政策目標の達成度 部局所管の施策・事業の有効性、効率性等
評価指標	成果指標(ベンチマーク)	業績指標(成果指標、アウトプット指標、インプット指標等)
成果指標の質	住民生活に直結した社会的な指標(住民側に近い成果指標、施策・事業との関連性が弱い指標であることも妨げない)	部局の戦略計画のもとに編成された施策・事業と直接関係するか関連性の強い指標(施策・事業側に強い成果指標)
評価のフィードバック	計画ヘフィードバック	予算ヘフィードバック
評価のねらい	ビジョンの共有 大局的な政策調整 アカウントビリティの明確化	マネジメントの合理化 アカウントビリティの明確化
主たる評価の主体	住民あるいはその代表からなる委員会等	事業課、予算局担当アナリスト (監査機関など第三者専門機関が行う場合もある)

(出典)東京都政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流《海外資料編》」平成11年8月P9

## (2) 英国における評価の取組

米国での「評価」が、自治体のイニシアチブで導入が進み、G P R Aを通じて連邦政府に波及しつつあることに比べて、英国では、国及び首相のイニシアチブで、自治体も国と同じような論理とプロセスで、行政改革の一環として「評価」の取組を一律に進めているところに特徴がある。英国の評価制度は、導入の背景や評価の仕組みが、ニュージーランド、オーストラリア、カナダといった他の英国系の国に似ており、いずれも「評価」の目的は、マネジメント改革の色彩が強い。

さて、英国の行政改革は、80年代のサッチャー政権による主に自治体における改革と、90年代のメージャー政権による中央行政改革の二つに分けられる。

そこで、それぞれの政権下での行政改革の取組について、「評価」に対する取組にスポットを当てて概観したい。

### ア サッチャー政権下の行政改革

かって「ゆりかごから墓場まで」を高らかに謳った英国は、サッチャー政権が誕生した1979年当時、英国全土を覆う地方財政の悪化が生じており、行政改革の一刻の猶予も許されないという国民的合意の下、サッチャー政権は大胆な自治体改革を次々と実行した。

サッチャーの目指す政府は、「小さな政府」であり、この趣旨に沿って、「強制競争入札制度」の導入と「自治体監査委員会の設置」の二制度を柱に、自治体改革が進められた。

#### (ア) 強制競争入札制度の導入

法律で定められた業務の発注は必ず入札にかけられるというもので、自治体の自前の業務も改めて入札にかけられることとなり、民間企業の業者と同じ条件で、自治体内部の部、課も入札参加が義務づけられ、入札に負ければ組織の廃止にもつながるというものである。

これは、有無をいわさぬ民間委託の推進であり、その結果、1961年から74年の間に1.5倍、約90万人増加した全英の地方公務員の数は、80年代、90年代を通じてほぼ横ばいの290万人台にその増

加が抑制されたという。<sup>23</sup>

### (イ)自治体監査委員会の設置

設立等	1982年設立、1983年活動開始
組織の性格	外部監査委員会(法人格を有する)
監査対象	全国の自治体
スタッフ	民間人(約200名)
運営	独立会計、自治体からの監査手数料で運営
業務の実施方法	7割を民間会計事務所に委託 3割を自前で監査 監査員:通常5年間継続して、各自治体を担当
監査のポイント	通常の会計検査 効率検査—税金を効率的に使っているか(Value for Money)、の観点からの検査。 効率が高いと思われる部分について、業務改善の可能性があるか、分野を選んで分析。どのテーマを対象にするのかの最終決定権は監査委員会。効率検査の結果は、行政テーマ別に分析され、自治体間のパフォーマンスの相对比较をしたレポートの形で公表される。
監査事務の流れ (効率検査)	監査作業は、1年間を通じて下記のような手順で行われる。(全体のプロセスを通じて監査委員が自治体対の幹部と頻繁にやり取りを行うことが特徴的である。) ステップ1:自治体の部門ごとにデータを収集する。 ステップ2:会計監査とあわせて、監査員が自治体にヒアリングする。 ステップ3:自治体の首長オフィス(チーフ・エグゼクティブ・オフィス)で調査結果をまとめる。 ステップ4:監査員によるチェックを行う。 ステップ5:監査委員会の報告をする。 ステップ6:監査委員会で全国のデータを報告書にまとめて公表する。 ステップ7:分析結果を各自治体にフィードバックする。その際、委員会は各自治体担当の監査員に対して、特に今後注意すべき分野を指摘した上で訪問させる。 ステップ8:各自治体の部門長は監査報告を受けて、次年度の事業計画に反映させる。

(出典)上山信一「行政評価」の時代 NTT出版 1999 P68・69をもとに作成

### イ メジャー政権下の行政改革

サッチャー首相は強力なリーダーシップをもって、イギリス議会史上前例のない三選を果たし、その改革は、功を奏し、英国はかつての活気を取りもどしているように見える。しかし、その一方で、あまりにも急激に「小さな政府」をめざした改革を押し進めたため、1990年代に入り、政府のサービスの質が低下したという市民の声が高まった。

その後のメジャー政権では、コストの削減と政府サービスの質の向上との二つの課題に対応すべく、1990年代当初、サッチャー政権の実績の上にさらに二つの制度を重ねた。「市民憲章」の制定と、「業績情報公開制度」の導入である。

#### (ア)市民憲章の制定

市民憲章は、1991年7月、公共サービスを高めるための10ヶ年計画として、内閣の発案で始まった。

内閣府が憲章に盛り込まれるべき基本行動指針(6項目)を示し、中央政府の各機関や地方自治体が具体的な憲章を策定し、市民に宣言するもので、地方自治体レベルでも1,000にのぼる憲章が出されているという。

<sup>23</sup> 上山信一「行政評価」の時代...経営と顧客の視点から...第1章『海外事例にみる行政評価のインパクト』NTT出版 1999



## 市民憲章の基本行動指針

- サービスの基準設定  
個々のユーザーが期待し得るサービスに関する明確な基準を設定、モニター、及び公表すること。基準に対する現実のパフォーマンスを公表すること
- 情報公開原則  
公的サービスの運営、コスト、パフォーマンス及び責任の所在に関する、平明な言葉で書かれた、完全で正確な情報が簡単に入手できること
- 選択の自由の提供と改善の義務  
公的部門は、可能な限り選択を可能にしなければならないこと。ユーザーのサービスに関する意見及びその改善のための優先順位は、基準の最終決定において考慮されなければならないこと
- 礼儀と奉仕の精神  
通常バッチを着用した公務員による、礼儀正しく行き届いたサービスが平等に提供されること
- 是正処理の確保  
もし物事がうまくいかないときは、謝罪、完全な説明、及び速やかで実行的な救済がなされるべきであること。利用しやすく、十分に広報された、苦情処理手続きが保証されること
- 効率運営  
資源の許す限り効率的かつ経済的な公的サービスの提供を行うこと。基準に照らしたパフォーマンスについての独立した実証検査を行うこと

(出典) 上山信一「行政評価」の時代 NTT出版 1999 P69

### (イ)業績情報公開制度

自治体監査委員会が集めたデータは、1992年の地方自治法の改正によって、全ての自治体の業績が評価項目ごとにランキングされ、業績報告書として毎年公開されている。

これにより、市民にとっても、自分が住んでいる自治体のサービス水準の経年比較や、他の自治体との相対比較が容易にできるようになっている。

### (3) 英国及び英国系諸国の評価の性格

英国や英国以外のニュージーランドなども、財政悪化を背景とした「小さな政府」を目指した果敢な行政改革の必要から「評価」を導入しており、財政均衡要請の中で行政サービスの質を保つディレンマを抱えている。

英国系4国において、業績測定や結果志向のマネジメント改革が求められている背景にはこうした状況がある。

この課題に 대응するため、各国は事業の使命や目標を設定し、業績指標を作成してその達成度を評価している。また、中央政府の規則を単純化して現場により多くの権限を委譲することにより、柔軟な取組を行うことを促している。

これら4国の取組は、いずれも戦略計画の達成度について業績指標を用いた業績測定によって評価しようとしている。ただし、英国やニュージーランドでの評価は、「成果」ではなく活動量に重点があり、カナダ、オーストラリアの2国でいう「成果」も活動量に近いものである。これら諸国が「成果」としているのは、行政サービスのタイミングや、正確さ、効率性などで、社会的なインパクトを意味するものではない。ちなみにオーストラリアの場合は、米国でいう活動量(output)が成果(outcome)と呼ばれているという。

オーストラリアやカナダの業績測定は、業績指標について活動量的なものを多く選択する。

業績測定では、その測定が難しい「成果指標」にこだわらないことで、継続的に広い範囲の事業に対して行うことで減らしている。業績測定が活動量指向であることの欠点は、別途、課題別のプログラム評価や住民調査の実施で補っている。

また、カナダやオーストラリアでは、定量的な指標に加えて定性的な業績情報を業績測定システムに含めることで、評価の一面性を回避しようとしている。<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> 東京都政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」平成11年8月 P14～16を抜粋

# 第3章 我が国における評価の動向

それでは、これまで見てきたような、米国におけるアウトカム重視のプログラムレベルの業績評価や、政策のベンチマーク型評価、あるいは英国型のアウトプット重視のプロジェクトレベルの業績評価など、先進諸国の取組の影響を受けつつ、わが国やわが国自治体では、どのように「評価」に取り組んでいるのであろうか、本章では、こうした本邦における動向を概観したい。

## 1 国における政策評価の取組

### (1) 行政改革の流れと政策評価

我が国における行政改革の歴史は、高度経済成長への行政対応の立ち遅れ懸念を背景として、1961年11月に設置された、「臨時行政調査会（通称・第一次臨調）」での行革論議に始まる。

この第一次臨調が1964年に活動を終了した後、増税なき財政再建をめざして1981年3月に、土光敏夫を会長とする「臨時行政調査会（通称・第二臨調）」が設置されるまで、こうした組織での議論はなされなかった。

この第二臨調以降、1983年7月に、国鉄分割民営化などをテーマとする、「第一次臨時行政改革推進審議会」に調査会が格上げされ、1987年4月の第二次（テーマ：内需主導型経済への転換／規制緩和等）、1990年10月の第三次（テーマ：グローバルスタンダード／行政手続き法等）の臨時行政審議会と、その時々懸案となるテーマで行政改革議論が頻繁に行われるようになった。

1994年12月には、バブル経済崩壊を背景に、飯田庸太郎を会長とする「行政改革委員会」が設置され、戦後50年の経済社会システムの改革をテーマに、規制緩和が中心的課題にのぼった。

この行政改革委員会には、「規制緩和小委員会」、「行政情報公開部会」、「官民活動分担小委員会」といった課題別の部会・小委員会が設置されたが、このなかで、「官民活動分担小委員会」によって、「行政関与のあり方に関する基準」が策定されるなど、行政の活動範囲などの議論も行われるようになった。

政策評価に関連して特徴的だったのは、1996年12月に政府内に行政改革会議がおかれ、これ以降、省庁再編に向けた議論が、行政改革委員会と同時併行で進み、こうした流れを受けて、1998年6月に「中央省庁等改革基本法」が成立したことである。

この基本法は、行政改革会議の最終報告（1997年12月3日）を法律の形にしたもので、当該報告においてその導入を提言された「政策評価」が、この法律に位置付けられている。<sup>1</sup>

### (2) 中央省庁等改革基本法への政策評価の位置付け

1998（平成10）年6月成立した「中央省庁等改革基本法」には、中央省庁等改革の基本方針として、2001（平成13）年1月にスタートする省庁再編をにらみ、再編後の政府の政策評価機能の強化が盛り込まれている。

<sup>1</sup> 宮部潤一郎、水上耕一郎「日本の優先課題2000 産業創発」第3章『政策評価制度の確立』（野村総合研究所）1999を参考

## 中央省庁等改革基本法における政策評価関連条項

### 第1章 総則

(中央省庁等改革の基本方針)

#### 第4条

- 6 国民的視点に立ち、かつ、内外の社会情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が適切に反映されるようにすること。
- 7 行政運営の透明性の向上を図るとともに、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるものとする。

### 第3章 国の行政機関の再編成

(総務省の編成方針)

#### 第17条

- 2 行政の評価及び監視の機能について、府省の関係部門との連携、客観的かつ公正な評価方法の確立、評価の迅速化、評価結果の公開及び府省の政策への反映、調査対象の拡充及び権限の明確化等その充実を図るとともに、当該機能を公共事業における費用効果分析の仕組みの確立及び実効性の確保のために活用すること。

(政策評価等)

#### 第29条

政府は、第4条第6号の基本方針に従い、次に掲げるところにより、政策評価機能の充実強化を図るための措置を講ずるものとする。

- 1 府省において、それぞれ、その政策について厳正かつ客観的な評価を行うための明確な位置付けを与えられた評価部門を確立すること。
- 2 政策評価の総合性及び一層厳格な客観性を担保するため、府省の枠を超えて政策評価を行う機能を強化すること。
- 3 政策評価に関する情報の公開を進めるとともに、政策の企画立案を行う部門が評価結果の政策への反映について国民に説明する責任を明確にすること。

### 第4章 その他の見直し

(国の規制及び補助金の見直し)

#### 第44条

- 2 政府は、次に掲げる観点から、国の補助金等を見直しを行うものとする。  
補助の対象をできる限り客観的に評価して公表する仕組みを整備すること。

中央省庁等改革基本法では、第29条各号に規定されるように、府省の政策評価機能の充実強化を図るための措置として、「評価部門の確立」や、「情報公開」、「説明責任の明確化」などを明記している。

また、第17条では、総務省を、「府省横断的な調整」や、「評価方法の確立」、「評価結果の国民等への総合的な対応窓口」などの政策評価の総括的なセクションとして、政策評価制度運営の円滑化を図っている。

### (3) 国における政策評価の準備状況

中央省庁等改革基本法を受けて、国では、2001(平成13)年1月の再編後の新たな政府のスタートを睨みつつ政策評価導入に向け、総務庁行政監察局を担当部署として、一連の準備作業を以下のように進めてきた。

時 期	取 組 事 項	取 組 概 要
1998(平成10)年 9月(29日)	中央省庁等改革に係る立案方針(中央省庁等改革推進本部決定) 一政策評価機能の充実強化を図るための立案方針を提示一	<b>【各府省の政策評価の内容】</b> ・主として「必要性」、「優先性」、「有効性」の観点から改廃等を等 <b>【各府省の政策評価の組織・方法】</b> ・第三者機関の設置も含め検討等 <b>【総務省の政策評価の内容】</b> ・評価対象の重点化等計画的、横断的実施等 <b>【総務省の政策評価の組織・方法】</b> ・評価基準の標準的ガイドライン策定 ・総務省に、第三者評価の仕組み整備検討等 <b>【政策評価の結果等の公表】</b>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府全体の評価結果、政策反映の、白書等での公開等</li> <li>【現在の行政監察の機能強化・重点化】</li> <li>・総務省に引継ぎ、主として「合規性」、「適正性」、「効率性」の観点から観察し、改善を等</li> </ul>
1999(平成11)年 1月(26日)	中央省庁等改革に係る大綱(中央省庁等改革推進本部決定) - 政策評価に関する大綱を提示 -	『政策評価機能の充実強化を図るため、各府省に評価部門を確立するとともに、総務省が府省の枠を超えて政策評価を行う機能を担うために必要な法制上の措置を検討する。』 ・府省及び総務省の評価の視点・方法・組織体制、政策への反映、評価結果の公表等について検討を要請
1999(平成11)年 4月(27日)	中央省庁等改革の推進に関する方針(中央省庁等改革推進本部決定) - 政策評価の枠組みを決定 -	【詳細別記】
1999(平成11)年 5月(10日)	総務庁行政監察局に「政策評価等推進準備室」を設置	【所掌事務】 政策評価に関するガイドラインの策定、政策評価等の手法・指標の検討、各省庁政策評価準備連絡会議等の運営 等 【設置期間】 平成11年5月10日～12年12月末(目途)
1999(平成11)年 5月	「各省庁政策評価準備連絡会議」発足 - 政策評価の実施方法等に関する標準的ガイドライン案の策定作業に着手 -	【開催目的】 平成13年1月からの政策評価の円滑な実施に向けての各省庁の政策評価の実施準備に貢献、標準的ガイドライン案の策定、を目的に開催 【構成員】 ・各省庁の政策評価準備担当課長 ・中央省庁等改革推進本部事務局 ・総務庁行政監察局 【開催期間】 平成11年5月～12年12月(月1回程度開催)
1999(平成)年 7月	「国家行政組織法一部改正法」、「内閣府設置法」、「総務省設置法」成立 - 政策評価の根拠規定が盛り込まれる -	【規定方法】 「国家行政組織法」、「(「内閣府設置法」) - 国の行政機関(or内閣府)は、内閣の直轄の下に、その政策について、自ら評価し... 「総務省設置法」 「所掌事務」、「勧告及び調査等」に政策評価関係規定を明記
1999(平成11)年 8月	各省庁政策評価準備連絡会議 - 「標準的ガイドライン案に盛り込むべき事項(検討案)」了承	(省略)
1999(平成11)年 8月(27日)	「政策評価手法等に関する研究会」初会合 - 行政監察局長の研究会 -	【開催の趣旨】 「中央省庁等改革の推進に関する方針」等に基づき実施するとされている政策評価の具体化に向け、政策評価に関する基本的な考え方の整理や政策評価の手法等の研究等を行うために開催 【開催期間】 平成11年8月～12年12月(月1回程度開催) 【研究協力者】 座長 村松岐夫京都大学大学院法学研究科教授 外有識者7名(大学教授等5、監査法人1、シンクタンク1)
1999(平成11)年 9月	各省庁政策評価準備連絡会議、「標準的ガイドライン案の方向検討案」を取りまとめ 中央省庁等改革推進本部顧問会議に報告	【詳細別記】

(出典) 総務庁行政監察局ホームページ (<http://www.somucho.go.jp/kansatu/seisaku.htm>) より作成

ア 中央省庁等改革の推進に関する方針(1999(平成11)年4月27日中央省庁等改革推進本部決定)

この方針には、政策評価について、『国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能の充実強化を図るとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにするため、政策評価に関し、以下のとおり定めるものとする。』と謳われており、この指針により中央省庁における政策評価の枠組みが明らかとなった。

その概要を、次表に記載する。

各府省の政策評価	所掌する政策について、その性質に応じ、主としてその必要性、優先性、有効性等の観点から改廃等の評価を行う。 評価の実施は、実施体制、業務量、緊急性等を勘案しつつ、各年度ごとに重点的に行う。 (実施対象) 新規に開始しようとするもの(事前評価)、一定期間経過して事業等が未着手又は未了のもの、新規に開始した制度等で一定期間を経過したものの社会的状況の急激な変化等により見直しが必要とされるもの 評価は、中期的な計画に基づき実施するなど、効果的・効率的に実施する。(ただし、急激な社会経済情勢の変化等が生じた場合は、機動的に対応する。)
各府省の政策の評価手法	政策評価の客観性を確保するため、評価の対象とする政策の性質等に応じた合理的な評価手法によるものとし、評価指標の体系化や評価の数値化・計量化など、合理的で的確な評価手法の開発を進める。また、政策の性質等により、こうした手法を用いることが困難な場合は、定性的評価手法も取り入れるなど具体的方策を調査研究する。
各府省の政策評価結果の政策への反映	政策評価結果が予算要求等の企画立案作業に反映されるようにする。 (措置例) 政策評価担当組織による評価結果の取りまとめ、当該政策の企画部門への通知、政策への反映状況報告の徴集
各府省の政策評価の組織・方法	内部部局に、原則課と同等以上の、政策評価を担当する明確な名称と位置付けを持った組織を置く。必要に応じ、所管部局等に政策評価担当組織を置くことができる。 政策評価は、内部部局の政策評価担当組織、又はその統括の下に所管部局等の政策評価担当組織若しくは所管部局等が実施する。高度な専門性等が必要な場合は、第三者の活用を図る。
各府省の政策評価に係る実施要領等	政策評価の方針・実施、評価結果の処理、評価情報の公表等の事項を盛り込んだ、実施要領等をあらかじめ策定し、これに従い政策評価を実施する。
総務省の政策評価	全政府的見地からの省庁横断の評価、複数の省庁にまたがる総合的評価、厳格な客観性の担保を要する評価、府省の要請による府省との連携評価、を行う。 制度運用にあたって、民間有識者により構成される「政策評価・独立行政法人評価委員会(仮称)」を設置し、活用を図る。
総務省の政策評価結果の施策への反映	評価後、速やかに評価した政策の概要、評価結果を関係府省に通知、公表。必要に応じ、総務大臣から関係大臣に勧告 勧告後、適時に関係府省から政策評価結果の政策への反映状況の報告を徴集 特に必要と認められる政策評価結果、勧告事項を内閣総理大臣に意見具申
総務省の政策評価の組織・方法	総務庁行政監察局を改組し、行政評価・監視機能を担う「行政評価局(仮称)」とする。 政策評価の実施要領、評価基準策定のための標準的ガイドラインを策定、府省に提示 「政策評価・独立行政法人評価委員会(仮称)」は、総務省が行う政策評価の計画、実施状況、主要な勧告等を審議
政策評価の結果等の公表	各府省及び総務省は、次のような情報の公表を進める。 (対象情報) 政策評価の実施計画、同実施要領、評価基準、評価結果、評価結果の政策への反映状況 政府全体の評価結果、政策の反映状況を白書等で公表
総務省の行政評価監視	総務庁の行政監察機能を、行政評価・監視機能として総務省に引き継ぐ。 この内、政策評価機能を除く、各行政機関の業務の実施状況を主として合規性、適正性、効率性等の観点から評価・監視し、改善を推進する。 特に、国民からの苦情、事故・災害、不祥事件等を契機とするものには、機動的に対応
その他(総務省関係)	評価担当組織の長により構成される「政策評価関係機関連絡会議(仮称)」の開催 各府省及び総務省の政策評価担当職員の研修、人事交流等の推進

(出典) 総務庁行政監察局ホームページ (<http://www.somucho.go.jp./kansatu./seisaku.htm>) より作成

イ 標準的ガイドライン案の検討方向案(中央省庁等改革推進本部・顧問会議へ報告)

この検討方向案は、「標準的ガイドライン案」の内容として検討する必要がある課題や事項を、1999

(平成 11)年 9月の段階で総務庁行政監察局が整理・取りまとめたもので、その内容は、今後、「各省庁政策評価準備連絡会議」等の場で検討され、具体化されていくものであるが、現段階の課題意識について、特徴的な点をいくつか記述しておきたい。

「政策評価の目的」 次のようなものとして考えてはどうか。(以下の項目について同じ)

- ・ 国民的視点に立った成果重視の行政の実現
- ・ 行政の国民に対する説明責任の徹底
- ・ 政策の企画立案や見直しを的確に行うことによる、行政の質及び国民の満足度の向上

「定義」

- ・ 政策の成果や実績等を事前、事中、事後に厳正かつ客観的に評価し、それを政策の企画立案作業に反映させること(定義についてさらに検討)
- ・ 政策の概念:「狭義の政策 - 施策 - 事務事業」(注)等の階層からなる形で体系化され、それぞれの階層が「目的 - 手段」の関係にあると捉えることが可能か、検討

(注) 次のような整理が可能と考えられる、としている。

狭義の政策: 行政課題への対応の基本方針、 施策: 基本方針を実現するための具体的方法・ツール  
(法律制度等、補助金等予算等)、 事務事業: 各施策(特に予算)の下の個別事務事業

「評価の対象とする政策範囲」

- ・ 政策のレベル、分野、時点等について今後検討

「評価の観点」

- ・ 必要性、優先性、有効性など(効率性、公平性など) - これらの必要性の判断等に当たって、各府省の任務、国民が求める成果の水準等の要因も配慮すべきか、検討

「評価手法、基準等」

- ・ 費用便益分析、費用対効果分析、コスト分析、業績達成度評価、顧客満足度評価等が考えられるが、政策の性質等に適合する評価手法、留意点などの基本的考えかたを、検討

その他、「第三者の活用のあり方」、「評価結果の政策への反映」、「評価結果等の公表」、「各府省、総務省の実施体制」、「実施計画」等が検討され、成果が当該ガイドラインに盛り込まれる。

2001年1月の政策評価導入に向けて、総務庁行政監察局を中心に、国では、このような準備作業が進められている。現段階では、その具体的な内容は必ずしも見えていないが、いずれにしろ残された時間は多くないので、今後、集中的に取り組が進められるにつれて、その中身がクリアになってくるものと思われる。

特に、国では、1999(平成11)年3月に閣議決定された、いわゆるパブリック・コメント制度による新規規制等に関する情報提供やこれに対する国民意見の聴取、1997(平成9)年12月に閣議決定された「行政情報化推進基本計画の改定について」に基づく行政情報クリアリングシステムによる情報開示が、積極的になされている。

今や、インターネットで、総務庁を始め各省庁が設置するホームページに容易にアクセスすることが可能であり、政策評価の準備状況をこうしたツールも活用しつつ注目していきたい。

## 2 全国の自治体における政策評価の取組状況

### (1) 自治省調査における自治体の政策評価の取組状況

全国の自治体について、政策評価の取組状況を取りまとめたものに、1999（平成11）年9月末時点で自治省が調査した「地方公共団体における行政評価の取組状況（行政局行政体制整備室調べ）」がある。（なお、この調査でもそうであるが、評価に係る全国の自治体の取組状況を総称する場合、各自治体の評価の対象レベルが、政策レベルから事務事業レベルまでマチマチであるため、便宜上、行政評価と呼んでいるようである。）

この調査は、全国の都道府県、指定都市、市区町村に対し、行政評価（注1）について、その「導入状況」、「評価の対象（注2）」、「公表状況（注3）」をアンケート調査したものである。

- （注1）今回の調査における「行政評価」とは、政策、施策、事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するものをいう（国が定めた評価制度を除く）。  
 （注2）評価の対象の整理にあたって、「政策」は、大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すもの、「施策」は、政策目的を達成するための方策、「事務事業」は、施策目的を達成するための具体的な手段、としている。  
 （注3）公表状況については、導入済及び試行中の団体についてのみ聞いている。  
 これら、注釈は、自治省行政局行政体制整備室の断り書きによる

さて、行政評価の「導入状況」であるが、47都道府県及び12指定都市においては、すべての団体で導入、又は試行、検討がなされている。また、市区町村にあっても全団体の31%にあたる1,015団体において、導入又は試行、検討がなされている。

行政評価の導入状況(平成11年9月末現在)

区 分	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
導入済	16	34	1	8	52	2
試行中	10	21	2	17	43	1
検討中	21	45	9	75	920	28

(出所) 自治省行政局行政体制整備室調べ

評価対象については、多くの団体が「事務事業」を対象に評価している。

評価対象(平成11年9月末現在)

区 分	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
政 策	12	26	2	17	222	22
施 策	23	49	2	17	378	37
事務事業	38	81	6	50	798	79
(事務事業全て)	(18)	(38)	(5)	(42)	(424)	(42)
(事務事業一部)	(20)	(43)	(1)	(8)	(374)	(37)
その他	2	4	-	-	15	1

構成比は、行政評価を導入、試行及び検討している団体に占める割合

(母数/都道府県:47 指定都市:12 市区町村:1,015)

集計数字が、100%にならないのは、評価対象の重複(例えば施策と事務事業の重複)と、未定の団体が計上されていないことによる。

(出所) 自治省行政局行政体制整備室調べ



評価結果の公表については、一部公表を含めると、都道府県及び指定都市の多くが公表しており、一方、市区町村は、公表していない団体が多くなっている。

評価結果の公表状況(平成11年9月末現在)

区 分	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
公表(予定を含む)	18	69	3	100	27	28
(全て公表)	(13)	(50)	(2)	(67)	(16)	(17)
(一部公表)	(5)	(19)	(1)	(33)	(11)	(12)
公表していない	8	31	-	-	68	72

構成比は、行政評価を導入、試行している団体に占める割合

(母数 / 都道府県 : 26 指定都市 : 3 市区町村 : 95)

(出所) 自治省行政局行政体制整備室調べ

なお、都道府県ごとの行政評価の取組状況については、当該調べによると、次ページの表3-1のようになっている。

表3 - 1 都道府県における行政評価の取組状況集計表(平成11年9月末現在)

(自治省行政局行政体制整備室調べ)

区分 府県名	導入状況					評価の対象(予定含む)					公表状況		
	導入済	試行中	検討中	考えていない	導入年度又は 導入予定年度	政策	施策	事務事業の すべて	事務事業の 一部	その他	すべて公表	一部公表	公表していない
三重県					8								
岩手県					9								
群馬県					9								
福井県					9								
静岡県					9								
北海道					10								
埼玉県					10								
富山県					10					県民生活指標			
和歌山県					10								
長崎県					10								
熊本県					10								
宮城県					11								
秋田県					11								
滋賀県					11								
大阪府					11					1			
山口県					11								
山形県					11								
茨城県					12								
千葉県					12								
岐阜県					12								
福島県					13								
山梨県					13								
香川県					13								
東京都					13以降								
兵庫県													
奈良県													
岡山県					11								
高知県					11								
青森県					12								
栃木県					13								
新潟県					13								
広島県					13								
大分県					13								
沖縄県					13								
徳島県					11(試行)								
神奈川県					12(試行)								
愛知県					12(試行)								
石川県													
佐賀県													
長野県													
京都府													
鳥取県													
島根県													
愛媛県													
福岡県													
宮崎県													
鹿児島県													
合計	16	10	21	0		12	23	18	20		13	5	8

1 公の施設、建設事業、主要プロジェクト、公営企業

注) 1.一つの団体で複数の評価制度がある団体については、「導入状況」及び「公表状況」は取組の進んでいる制度について計上している。

「評価の対象(予定含む)」はすべてを網羅している。

2.「公表状況」は、導入済の団体と試行中の団体について調査した。

3.「公表状況」において、公表に区分している団体であっても評価表作成中などの理由によりこれから公表するものも含まれている。また、公表していない団体であっても今後検討する団体が含まれている。

(2) 自治大学校の政策課題研究における自治体の行政評価に関する調査結果

ところで、都道府県及び指定都市等が、評価制度を導入する目的や、評価対象を選定した理由等に関しての自治大学校における政策課題研究の調査結果がある。

この調査は、自治大学校第1部92期政策課題研究第4班が、1999（平成11）年5月に、都道府県、指定都市、中核市を対象にアンケート調査を行ったものである。

自治省の取組区分が導入済み・試行中・検討中の3区分であるのに対し、この調査では、取組区分を実施中、具体的検討中、計画段階、予定なしの4区分としていることや、自治省調査が評価対象に予定のものも含めていること、あるいは、調査の時点、調査項目の違いからか、この調査と自治省調査では、都道府県等の取組状況の整理に一部相違があるが、この調査が、都道府県等の担当セクションの本音にも迫っているものであるので、紹介しておきたい。

なお、以下に整理した自治体の取組は、この調査が行政評価を実施中として分類した16団体の内の14道府県と1指定都市について、「行政評価の目的」、「評価対象レベルの選定理由」、「実施効果」に限って記載する。

行政評価を実施中の自治体における行政評価システムの概要

区分 団体名	行政評価の目的	評価レベル	評価レベルの選択理由	実施効果	中長期計画との連動	
北海道	政策説明	事務事業	結果の反映等のしやすさ。施策レベル以上の評価方法が見出せず	評価の必要性への職員意識の深まり。行政責任の達成	×	
青森県	政策説明 予算	事務事業 政策	住民満足度向上と、効率的な行政運営	始めたばかり。効果はこれから	見直し時に検討	
岩手県	予算	事務事業	予算査定資料活用	職員の意識改革と事業の見直し、改善	×	
宮城県 (一部実施)	政策説明 予算	効率的向上 県民参加	事務事業 施策 政策	行政改革として、政策から事務公共事業まで全て評価	一部だが、職員の意識改革に効果	
秋田県	政策説明 予算	事務事業 施策 政策	体系的評価の必要性	効率的な行政運営、説明責任の向上		
栃木県	予算	計画の管理	事務事業 施策	総合計画の進行管理と効率的な予算編成	計画の達成状況把握による予算反映等、計画推進	
群馬県	政策 予算	事務事業	従来からの事務事業の見直しの延長	事業のスクラップ・アンド・ビルド、予算の適正配分	×	
埼玉県	政策説明 予算	事務事業 施策	説明責任重視の事業総点検と施策の全面的見直し	客観的見直しと職員の意識改革		
静岡県	政策説明 予算	生産性の向上	事務事業 施策 政策	業務棚卸表の評価手法特性から	組織のフラット化と予算の見直し	
三重県	政策説明 予算	政策形成能力の向上	事務事業 施策	事業の妥当性、効率性を上位目的から見直し、適正資源配分を	成果重視の行政運営の確立	
大阪府	政策説明 予算	府民意識の向上	事務事業	総合計画が改訂中のため、とりあえず事業評価から着手	-	×
兵庫県 (試行)	予算	事務事業	事務事業	予算査定が目的	予算の削減	連動検討中
長崎県	説明 予算	事務事業	事務事業	行革方針で事務事業を見直す	事業見直しに対する職員の意識啓発	×
熊本県	政策説明	行政資源の効率的配分	事務事業 施策 政策	行政活動の各段階に応じた政策評価の導入の必要性	-	×
川崎市 (試行)	政策説明 予算	効率的向上 計画管理	事務事業 施策	中期計画策定中、ここに対応	評価過程の途中段階の公表による市民の理解	

行政評価の目的欄中、「政策」=政策の質の向上のため、「説明」=住民に対する説明責任のため、「予算」=予算査定に活用するため、を表す。

(出所)自治大学校第1部第92期政策課題研究第4班調査(平成11年5月24日付け調査依頼)結果を下に作成

当該調査班が、上記項目に関してアンケートを分析した、コメントの一部を次に紹介する。

#### 「行政評価の目的について」

事務事業レベルを評価対象に選択した自治体については、予算査定への活用、人員・予算等行財政資源の効率的配分を目的にあげる自治体が多い。

調査で設定した3つの項目（政策の質の向上、住民に対する説明責任、予算査定に活用）以外には、職員の意識改革、総合（長・中期）計画の進行管理、政策形成能力の向上、県民参加の推進、住民意識の改革等があった。

#### 「行政評価の対象レベルについて」

個々の事務事業（公共事業や施設を含む）のみ、事務事業と上位施策、事務事業・上位施策・政策の全て、事務事業と政策、政策のみ、の5類型に分類できる。

特に、事務事業のみと、事務事業と事業の上位である施策の2タイプが多い。

評価対象レベルの選択は、行政評価の導入目的と密接に関係し、予算査定への活用が主眼であれば事務事業を中心に選択する傾向にある。また、説明責任に重きをおいた場合や、総合計画等とのリンクを念頭においた場合は、事務事業だけでは政策を鳥瞰するのに不十分であることから、施策や政策レベルまで、対象レベルを広く捉える傾向にある。

従って、行政評価の究極の目的を自治体はどう選択するかにより、評価対象レベルは自ずと絞られてくるものと考えられるが、どのレベルでの評価が最善・適切かの結論は未だ導き出せないと言える。

#### 「行政評価を実施したことによる効果について」

職員のコスト意識醸成に役立ったとする回答が多く、予算の適正な配分、事業のスクラップ・アンド・ビルドなど、行政評価の目的が一定の成果をあげていることがわかる。

#### 「総合（中期）計画とのリンク」について

事業だけの評価の場合には、連動なしの回答となり、政策以下、施策以下のレベルを対象とした場合には連動しているとの回答状況であった。

なお、現在連動していない自治体や、評価を具体的に検討中の自治体も、計画改定時に連動を検討したい、連動させるべき、連動が望ましいとの回答が多く、傾向として総合計画との連携を今後図ろうとしている。

こうした、調査結果からも窺えるように、国、自治体を通じて、政策評価への取組方もそれぞれであり、導入した自治体においても評価を行いながらより適切な方法を模索している状況である。

我が国においては、政策評価制度の導入は緒についたところで、いまだ確立されたシステムとして定着していないといえる。

そこで、次節では、我が国の自治体にあつて、先駆的に政策評価制度の導入に挑戦した代表的な自治体を取り上げ、各評価制度の特徴や課題などを探ってみたい。

### 3 都道府県における先駆的な政策評価の取組

～ 火付け役としての三重県事務事業評価、静岡県業務棚卸し、北海道「時のアセス」～

#### (1) 三重県における「事務事業評価システム」について<sup>2</sup>

##### ア システムの意義と導入の背景

##### (ア) システムの意義

三重県における個別の事務事業を目的そのものから見直し、その目的を成果指標という概念で示すことで明確化し、その数値によって事務事業の目標管理、進行管理を実施するための仕組みである。

県が「やるべきこと」を明確化し、「やるべきことを実施したか」を正確に把握することによって、行政目標に対する挑戦体制を確立するというものである。

##### (イ) システム導入の背景

1994(平成6)年に、自治省主導(同省通知)によるいわゆる「地方行革」が実施されることになったが、全国の自治体では、これとは一線を画す独自の「自治体行革」を模索していた。三重県も例外ではなかった。そして、その翌年の1995年に北川正恭氏が国政からの転身を果たして当選し、「自治体行革」が加速化したといえることができる。事務事業評価システムの解説に先だって、この点を説明する必要がある。

北川知事は、当選の年の7月に「生活者を起点とする行政運営」を目標に掲げた「さわやか運動」をスタートさせた。この運動は1995年度から97年度までの3年度を期間として実施されたが、その概要は以下のとおりである。

さ：サービス	行政の価値を高める
わ：わかりやすさ	生活者を起点に行政を見つめる
や：やる気	一人ひとりが目標を立て、挑戦する
か：改革	既成概念を捨て、白紙で考える

この運動の基本目標のイメージのひとつに「先進県としての行政目標挑戦体制の確立」が掲げられており、「自治体改革」を明確に位置付けていた。その後、1997年11月に新しい総合計画である「三重くにづくり宣言」が策定され、これを具体化するために、翌98年度から「行政システム改革」が実施されている。

事務事業評価システムは、「さわやか運動」の大きな柱のひとつであったが、運用が開始されたのは、2年目の1996年度からである。この運動のなかで、行政の役割をサービスという観点から見直して、先に述べた「生活者起点の行政運営」を実現するために、個別事務事業それぞれから再検討することを明確に目標として掲げ、このシステムがスタートした。その後の「行政システム改革」においても、具体的方策のひとつとしてこのシステムの定着が図られている。

<sup>2</sup> この三重県事例及び後に掲載される静岡県事例は、1998(平成10)年9月にかけて、共同研究者である山梨学院大学行政研究センターの日高昭夫教授、前田成東助教授が、各自治体でヒアリング調査し、とりまとめたものである。

## イ システムの概要

### (ア) システムの目標

運用開始から4年度（平成10年の調査時点当時）が経過した事務事業評価システムであるが、この目標は、以下の7点に集約できる。

#### 生活者起点の行政

県民一人ひとりに目を向けた生活者起点の行政運営を確立する

#### 行政使命に基づく事務事業の展開

事務事業を行政使命や政策の体系の中で捉えることにより、縦割行政の弊害を廃し、使命に基づく行政展開を図る

#### 成果志向の行政

事務事業の目的と成果を明確にし、指標化することで目標を共有化し、その目標に向けて事業を遂行する

#### 結果重視の行政

目標が達成されたかどうかを検証するとともに、費用対効果の観点からも見直し、改革方法を明確にする

#### 横断的行政課題への対応

部門間に共通の行政課題（人権、文化、環境等）について配慮した事務事業、政策が展開できるようにする

#### 政策形成能力の向上

庁内議論を大いに沸かし、県民のニーズに対応できる政策形成能力を向上させる

#### 行政使命に基づく庁内体制

計画づくりや予算編成、組織・定員管理、人事管理などに反映させる

### (イ) 事務事業評価の主要ポイント

このシステムの主要なポイントとしては、目的からの評価・改革、目的の体系（政策体系）に基づく評価、成果指標による目的の具体化と数値化に基づく評価の徹底という3点があげられる。第2の点については、「計画との連動」の項目で概説するので、ここでは、その他の2点について説明する。

#### 目的からの評価・改革の実施

一般的な事務事業の見直しは、その必要性を前提とした改善策の検討に限定されていることから脱却し、「事務事業の目的そのものが有効であるか」あるいは「他の事務事業の目的と重複していないか」という点に着目する。ここに「目的評価」の意義が存在する。こうした評価の前提として、目的を厳密に設定することが当然に求められることになる。

そこで、このシステムにおいて特徴的なのは、目的を厳密に定義するために、それを「対象」、「意図」、「結果」という3要素に区分して捉えていることである。この3要素は、次のように説明されている。

「対象」：意識的な活動（事務事業）が状態変化をねらう客体（人、物）

「意図」：対象を変化させて到達したい状態

「結果」：意図の実現により、本来的に到達したい状態

ここでもっとも注目すべきなのは、「結果」の設定である。この概念を使用することによって、当該レベルだけで目的を捉えるのではなく、より上位の目的を意識しながら事務事業評価を実施

することが可能となるのである。個別事務事業のみの部分最適化にとどまらない全体最適化実現の試みである。

成果指標による目的の具体化と数値化に基づく評価の徹底

すでに目的の3要素による評価については説明したが、それについてより客観性をもたせるため、「成果指標」という概念を使用している。すなわち、目的の達成度の数値化である。「成果指標」においては、3要素のうち、上位目的に関連する要素の「結果」を除いた「対象」と「意図」の明確化が図られる。とりわけ重要であり、かつ複雑なのが「意図」である。「対象」が具体的であるのに対し、「意図」をどのように分解して把握するかは容易ではない。実際には、「差別化達成度」「公正度」「安全度」等の指標が想定されている。

(ウ)目的評価表による評価・改革

さて、概説してきたシステムは、具体的には事務事業目的評価表の作成によって実施される。この評価表については、すでに多くの文献で紹介されているのでその概要のみ説明することにする。

評価表は2枚1組となっており、その記載内容は、(1)事務事業の目的と成果、(2)事務事業の環境変化、(3)事務事業の評価、(4)改革案・予算要求案の大きく4つに分かれている。これは当然のことながら、PLAN-DO-SEEの循環を考慮したものとなっている。(1)がDOに該当し、評価時点で実施されている事務事業の内容が目的と成果という観点から把握される。(2)では、当該事務事業を取り巻く環境の変化を開始当初または5年前と現在で比較し、今後の予測についても記載することになっている。

(3)はまさにSEEに該当する評価が下される部分であり、行政が行うべき仕事であるのか、さらに県が行うべき仕事であるのか、目的、方法等が適切であるのか等について評価される。そして(4)において、評価に基づく、改革案、予算案が提示される。この最後の段階がPLANということになる。したがって、この評価シートは、DO-SEE-PLANというサイクルで構成されているということもできる。

なお、この評価表は各課単位で議論されて、行政改革推進課に提出される。

ウ 計画・予算との関係

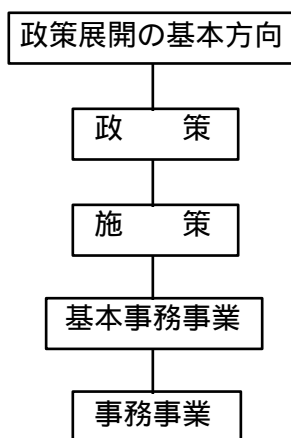
(ア)計画との関係(連動)

冒頭にも述べたように、三重県においては、種々の施策および事業を総合的、計画的に進行するため、その基本指針となる総合計画を「新しい総合計画 三重のくにづくり宣言」として、1997年11月に策定している。事務事業評価システムによる事務事業の見直しは、総合計画を指針として実施することとしている。具体的には、総合計画の政策体系における施策と事務事業の間に「基本事務事業」という単位を設定し、基本事務事業の目的と達成度を検証し、個々の事務事業の改革方法を考案するということである(図3-1参照)。

たとえば、政策展開の基本方向として「一人ひとりを大切にし、人と文化を育てるために」があり、その中に複数の政策がある。第1の政策である「1 人権の尊重」が複数の施策に分解され、その第1の「1 人権施策の総合推進」のもとに複数の基本事務事業が存在し、最終的にそれが事務事業として細分化されている。

「事務事業目的評価表」は、こうした総合計画との連動を前提として作成されており、個別事務事業ごとのシートには、基本事務事業、上位政策、関連政策が総合計画の政策体系に基づいて記入されるようになっており、一覧性は高い。

図3 - 1 「新しい総合計画」における政策の体系



さらに忘れてはならないことは、評価表は一種類だけではないということである。主として説明してきた事務事業目的評価表は、いわば基本シートというべきものであり、1996年度より作成されている。このほか、「基本事務事業目的評価表」及び「事務事業地域評価表」が並行して作成されている。前者は1997年度より作成されており、とりわけ総合計画との連動性を検討、評価する。後者は同じく1997年度より作成されており、県民の生活により近い出先機関の意見が各事務事業に反映できるように事務事業を評価するものである。これについては、事務事業を執行している事務所において作成されることになっている。

#### (イ) 予算との関係

先に述べたように、事務事業評価シートの最終局面はPLANを提示することであり、そこに予算要求案が明示されているように、当初より予算との関係は密接である。手続的にも、評価表は予算の細事業目単位で事業立案を行っている部署で作成され、予算見積書の財政課提出時に添付することになっている。そして、これは三重県で導入しているマトリックス予算とも関連する。

一般に、中央省庁であれ自治体であれ、予算は部局別のいわば「縦割り予算」を採用しているが、三重県では1996年度より、テーマ別の予算（「横割り予算」）を並行して導入することとなった。この両者の予算の組み合わせがマトリックス予算ということである（図3 - 2 参照）。「事務事業目的評価表索引簿」は、個別の事務事業の政策体系上の上位概念と担当課を同時に一覧できるように作成されており、このことは、個別の予算が政策体系の面からも所管組織の面からも即座に明らかになることを意味している。

このほか、予算との関係では、本章3（2）「静岡県『TOP（目的指向型施策評価）システム』について」において、三重県の問題についても指摘しているので、そちらを参照されたい。



図3 - 2 三重県におけるマトリックス予算（イメージ図）

【一般会計】

関連項目	A 局	B 部	C 部 . . . . .	教育委員会	合計
人 権					
教育、市民活動					
文化・スポーツ					
・					
・					
・					
そ の 他					
合 計					

エ 事務事業評価システムの定着と課題

三重県における事務事業評価システムについて簡単に述べてきたが、最後にこのシステムの定着に向けた課題について3点だけ指摘しておきたい。

まず第1に、システムの定着、一層の向上のための職員研修の重要性である。1998年9月現在、すでに約1,700人を対象に研修が実施されている。課長については、全員の研修が終了したが、それ以外の職員に対しては現状では不十分である。現在は、補佐および係長級をターゲットとして計画を進捗しつつあり、若年層に対しては時間が相当かかる見込みである。また、これとも若干関連するが、評価者の負担をどのように考えるかという問題がある。政策評価シートの作成は従来にない新しい職務ということができ、それに対するインセンティブとともに検討する必要がある。

第2に、住民に対する公開である。この点については、当初から十分検討されており、情報公開担当窓口で閲覧可能になっている。しかしながら、シートの見方についての解説がありながら、結局専門的用語が多くいまひとつ分かりづらい点や、公表したことによって表出する住民の意見を反映させる仕組みがはっきりしていない点など改善点がある。

第3に、組織改革との関係である。このシステムが予算、総合計画と密接に関連していることはすでに述べたが、行政改革における重要論点ともいえるべき組織改革との連動をどのように構築するかということである。すでに総合行政を展開するための組織機構再編が実施されているが、それはむしろ事業レベルの再編成の限界に対応したものといえなくもない。マトリックス予算とマトリックス組織をどのように関連付けるかが問われよう。

## (2) 静岡県「TOP（目的指向型施策評価）システム」について

### ア システムの導入

#### (ア)TOPシステムとは？

静岡県の行政システム改革の一環として取り組まれているTOPシステム（Target Oriented Policy

- evaluation Systems）の特徴は、次のとおりである。

成果主義に基づく政策評価システム

事務事業（予算単位）ではなく、政策や施策（業務単位）が評価対象

目的・手段関係の論理的整序による目的指向型行政活動をめざす「業務棚卸表」手法の活用

#### (イ)導入の経緯

静岡県では平成6（1994）年度から「リエンジニアリング」の考え方を基本とした行財政改革に取り組み始めた。

第1段階として、職員の意識改革に着手した。具体的には、前例踏襲のやり方を抜本から見直す「リエンジニアリング提案」をはじめ、管理職を対象として思い切った業務の見直しと改善策を検討する「事務 HALF 管理者研修」、若手職員が自由な発想で施策提言をする「しずおか100人委員会」、さらに文書、会議、回議者などを「これまでの半分に」という発想で見直す「事務 HALF 運動」などを行い、リエンジニアリングの考え方の浸透を図ってきた。

たとえば、本庁の課長と係長がセットになり、担当する業務の分析と課題の発見を通して改善案を提案する研修においては、知事が同席してその成果を発表する「リエンジニアリング企画書」発表会の席上で、道路建設課長は、その課の最終目標を「地域単位に分散することにより、自分の課がなくなる」と定義した。これを聞いた石川知事は「行革の夜明け」と評した。そういうエピソードも伝えられている。

こうしたウォーミングアップを図った上で、「行財政改革の具体的な展開の初年度」と位置付けた平成9（1997）年度から、本庁の全所属（数人から10数人で構成される「係」や「スタッフ」の単位）において「業務棚卸表」の作成による全庁的な業務の見直しを始めた。このとき、棚卸表の中項目（4桁コード）レベルの12,000業務のうち約3,500件の作成が行われた。

平成10年2月から、係・スタッフ370ユニットを対象として、本格的にTOPシステムとして導入された。その際、知事から一般公開の方針が打ち出され、同年6月からインターネット上のホームページと、県民サービスセンター及び県内の行政センターの10か所で、「業務棚卸表」が公開されている。ちなみに、インターネット上のホームページアドレスは次のとおりである。

<http://www.pref.shizuoka.jp/soumu/sm-01/tana/>

なお、こうした一連の行政システムの改革・導入の過程で、静岡県立大学経営情報学部教授、北大路信郷氏らのアドバイスや指導が大きな役割を果たしている。

### イ システムの概要

#### (ア)業務棚卸表の仕組み

##### 【作成単位】

業務棚卸表は、行政目的を明示して、それを実現するための一かたまりの業務を体系的に記述して作成するものである。静岡県では、数名から10数名で構成される「係」「スタッフ」と呼ばれる組織で一まとまりの仕事を実行していることから、「係」または「スタッフ」単位で業務棚卸表を作成し

ている。

この点は、通常の「事務事業の見直し」や三重県の「事務事業評価システム」などで想定されている「予算事業」とは異なる、静岡県システムの独自性である。

#### 【構成】

業務棚卸表は、それぞれの組織が業務の執行を通じて、最終的に達成しようとしている「目的」を明示し、その達成度合いを示す「管理指標」を定め、その目標とする数値と期限を示している。

業務棚卸表の基本構造は、最終的に実現しようとする「目的」と、それを達成するための「大きな手段」、その「大きな手段」を実現するための「中程度の手段」さらには「中程度の手段」を実現するための「小さな手段」という具合に、より上位の目的や手段を実現するために、その下に現在有している全ての手段を記載するという「目的と手段の『ピラミッド構造』」になっている。

#### (イ) 目的指向と管理指標の考え方

##### 【目的明示の意義】

目的を明示し、それを実現する手段を一覧可能な方法で表示することにより、個々の業務や事業は、目的を達成する手段として認識される。そのため、業務や事業の政策目的が明確になり、その目的から見たより有効で効果的な事業への代替（見直し）が可能となる。

従来行政は、ここの事業単位での判断（手段指向）に陥りがちであり、本来の目的を明示することにより、個別の事業単位でしか判断しない行政のやり方を根本的に変革することができる。

「目的」の記述とは、「最終的に実現しようとする状態」を明示することである。しかし、従来「目的」を明示することの少ない状況下では、「目的」の記述を「業務内容」の記載と取り違える傾向が強い。このため、目的達成のために実施する業務内容を併記することにより、目的を記載しやすくする工夫を行っている。（例えば、下水道課下水道係では、「市町村が行う下水道事業の支援」を行っているが、これは「目的」ではなく「業務内容」であり、目的は「生活環境の改善を図る」とことと「水質汚濁の防止」である。）

##### 【管理指標の設定】

「目的」の達成度合いをはかる「ものさし」として「管理指標」を設定する。この指標には大別して、供給側の「アウトプット指標」と、サービスの受け手側から見た「アウトカム指標」の2つがある。

サービス供給側で、どれだけ活動を行ったのかという実績（アウトプット）による評価

\* 通常、行政ではこの指標での評価が普通である。

\* 投入した資源の量（実施件数、調査個所数、予算額等）で計られる。

\* 業務棚卸表では、下位の手段に対応する管理指標として設定している。

サービスの受け手の側で最終的な目的がどの程度達成できたかという成果（アウトカム）による評価

\* 目的を実現する上での成果を示すもの（実現率、成果の及ぶ県民の数、満足度など）。

\* 業務棚卸表では、より上位の目的の管理指標として設定している。

管理指標は、県民からみて分かりやすいものを設定する。これにより、行政の側と県民の側で、行政を評価する共通の物差しを持つことにより、行政評価が可能となる。県民からの意見を反映しながら、業務棚卸表の内容の充実を図るべく、平成10年6月29日から、業務棚卸表の重要部分は「総括表」という形でまとめインターネットで公開している。また、業務棚卸表の全体は県内10箇所

で自由閲覧方式で公開している。

#### (ウ) 業務棚卸表による評価

##### 【作戦構造の論理性による評価】

上位の目的を実現するための手段が列挙されることとなるため、この一連の業務を実施することにより、目的の実現が可能であるかどうかについて、論理的な整合性を判断することができる。

##### 【管理指標の経年変化による目的達成に対する評価】

目的の達成度合いを、数値的にはかることのできる「管理指標」の経年変化を見ることにより、施策の有効性や効果を判断することができる。

##### 【投入した予算や人工（「にんく」=労働力量）による評価（費用対効果）】

業務棚卸表ごとに、その目的を達成するために実施している「予算事業」の全体と配置されている職員数が示されており、県の行政が、その目的を実現するために投入している財政的・人的資源の量が分かる。また、この数値の経年変化を分析することによって、一団の予算額を投入した結果、達成される効果が分かる。

##### 【外部評価への試み（今後の課題）】

今後、「静岡県行政評価委員会（仮称）」を設け、政策目的の適否や実施手段について評価し提言する外部評価を検討中。また、平成 12 年度には県民とともに「静岡ベンチマーク」を作成し、公表の予定。

#### (エ) 業務棚卸表の活用

##### 【事務事業の見直し】

##### 【予算編成への反映】

予算事業ベースではないので、これと予算とどうつなぐか、今後の課題。

##### 【組織再編成（組織のフラット化）】

#### ウ 三重県の事務事業評価システムとの比較 ～システム的设计思想を中心に～

静岡県のTOPシステムは、インプット中心主義から「目的・成果指向」型行政システムへの転換を図るべく意図された、新しい自治体行政システム改革論の日本の代表例である。それと同様のねらいをもつと考えられる、「事務事業評価システム」を中心とした三重県の行政改革論と突き合わせてみると、システム的设计思想にかかわる、いくつかの興味深い点が浮かび上がってくるように思われる。以下、これについて指摘し、まとめとする。

#### (ア) 予算事業アプローチと組織事業アプローチ

「政策評価」の考え方を「行政システム」として導入することによる、「目的・成果指向」型行政の実現という改革戦略の採用は、三重県と静岡県の両県に共通している。この点は他の自治体の行政改革でも同様であろう。

しかし、三重県と静岡県では、「評価」の対象となる「事業」の単位に、無視できない大きな違いがある。

三重県の場合、予算調書のタイトルに 事業と書かれている、事業費をベースとした「事務事業」を評価の基礎単位としている。そのすべて、三重県の場合、約 3,500 件あるとされるが、その各々に

対してA4版で2枚分の「目的評価表」を記述する。これは主に担当係長の判断により作成されているようである。これを「予算事業アプローチ」とよぼう。

一方、静岡県は、上述のとおり、「係」や「スタッフ」という組織単位で分掌しているひとかたまりの業務を評価の対象としている。三重県との対比で、これを「組織事業アプローチ」とよぶことにする。

このアプローチの違いは、いろいろな観点から説明することが可能であるが、最も重要なことは導入しようとするシステムの目的や目標をいかに設定するかという点である。

システムに期待される目的や目標の違いから説明した場合、どんな特徴がみられるか。たとえば、事務事業の評価見直しの結果を予算編成と直接リンクするには、「予算事業アプローチ」の方が、おそらく有利である。同様のことは、総合計画のローリングと事務事業評価をリンクする場合にもいえよう。一方、職員の意識改革や組織風土の改革とリンクした業務スタイルの変革を図ろうとする場合には、「組織事業アプローチ」の方が効果的であろう。

どのような改革戦略が有効であるか。その一般解は、おそらくない。その自治体が、どんな状況下で、どんな改革課題を最優先にするか、その政策判断に拠る。しかしながら、欧米と異なる、日本の自治体行政に特有の組織要因（特に大部屋主義）に対する特段の配慮が、改革戦略の採用に際して求められるとすれば、よくもわるくも、その要因を織り込んだシステム改革への独自の知恵や工夫が、今後問われることになるだろう。

## （イ）両県のディレンマ

### 【三重県のケース】

三重県は、「予算事業アプローチ」を採用したことにより、いくつかのディレンマに直面しているように見える。このアプローチは、上記のメリットの反面、少なくとも2つの問題を生み出している。

第1に、「予算事業」がすべての業務を捕捉しているか、という定義の問題である。これはさらに2つの側面を含む。1つは、この「事業」から漏れる業務が存在する可能性である。人件費だけしかつかないような事務などが考えられる。しかし、これは実際にはそれほど大きな問題はなからうというのが、県の担当者の意見であった。2つには、これは現実にかなり大きな問題点だと考えられるが、評価対象となる事業の大きさと、それに基づく実際の業務（事務事業の執行）の政策上のウエイトに大きな食い違いがある場合、たとえば典型的には府県行政の中で大きなウエイトを占める、許認可や行政指導などの「規制行政」のケースである。たとえば、談合の防止や経営の近代化などの建設業の健全な発展を目的とする「建設業指導事業」のようなケースでは、予算事業としては審議会運営費などきわめて小規模であるが、政策上のウエイトは非常に大きい。こうしたケースでは、サービス事業とは異なる類型化による、評価システムの対応が必要となるかもしれない。

より深刻な第2の問題点は、目的と手段のハイアラーキーを想定して、個別事務事業を最下位の手段と位置付けた場合、「より上位の目的」との連関をいかにつけるか、という点である。これは少なくとも3つの側面を持つ。

1つは、評価システムの上でこの連関をどのように表現するか、という問題である。これは「定数管理」などの場合にも同様に当てはまる共通構造をもった問題群である。ミクロ事業の「積み上げ」と、マクロな政策や施策の「積み下ろし」とが、必ずしも一致しない。個別事務事業レベルで作成した「目的評価表」の個別評価指標を集計して同一目的で束ねた「目的別事業群」の合成指標とするといった考え方は、実際には妥当な結果を生まないのである。そのため、個別事務事業とは異なる「目

的レベル」にたつて、新たに事務事業単位を設定する必要に迫られる。三重県では、施策レベルと個別事務事業レベルの中間に「基本事務事業」というカテゴリーを立て、これに独自の評価指標を設定することで、これに対応しようとしている。基本的には課長レベルでこの評価表を作成するという。しかし、この両者をいかに連関するか、という問題は依然残されたままである。

2つ目は、事務事業の目的別再編成の方法論にかかわっている。三重県方式は、個別事務事業に最小評価単位を設定したおかげで、理論的にはそれらの「目的別再編成」を大胆かつ柔軟に行いうる有利な条件を備えている。たとえば、「いじめ対策」という共通目的をもった事務事業を再編成して、部門横断的で総合的な対策をすすめることのできる理論的可能性が大きい。しかしながら、その実現のためには、部門横断的で総合的な「調整」メカニズムが機能することが不可欠である。これは、この評価システムそれ自体に内蔵された機能ではない。

目的体系に関する3つ目のディレンマとして、目的・手段の連関の明確化とそれによる成果の把握という評価システム設計者の期待と、そのシステムの運用に当たる職員（評価主体）の反応との間に、小さくないミスマッチが生まれている。日本特有の組織風土を踏まえたシステム設計思想の中では、評価システムの設計と評価主体形成システムの設計とは、不可分の関係にあり、両者を切り離すことが出来ないのである。

#### 【静岡県のケース】

他方、静岡県のTOPシステムにも重大なディレンマが生まれている。評価の基本単位が「係」や「スタッフ」といった組織に置かれていることから、上記のような人材育成上のメリットが生まれ、あるいは三重県方式が陥っているような隘路を免れる可能性がある反面、既存の「組織」が固定化され、事業の「目的別再編成」が困難となる危険性もある。組織間の「調整」メカニズムが十分に機能せず、職員の意識改革が期待したように進まない場合には、行政特有の自己増殖化のメカニズムを温存し、かえって「以前より理論武装した」縦割り行政の弊害や組織存続の自己弁護を加速しかねない。

#### (ウ)両県の改革論の接近

以上のような、重要な点で相反するアプローチをとる両県の独自のアプローチとそれぞれに特有のディレンマの中で、両県が採用する現実の改革戦略は、実は、次のような諸点で極めて接近しつつあるように思われる。

行政改革における職員の意識改革と職員参加の重要性

組織改革による目的の統合化

\* 三重県におけるマトリックス組織

事業レベルにおける「目的による再編成」の弱点をリカバーするために、組織をマトリックス化することによって調整しようとする試み

\* 静岡県における組織のフラット化

調整業務の目的と担当組織とのギャップを「組織のフラット化」などの組織改革により調整・統合化しようとする試み

情報の公開・提供と外部評価の導入

いずれの県においても、「人（人材育成と職員参加）」と「組織（組織再編成及び権限委譲）」による庁内調整が鍵をにぎるものと認識されており、そして、それが実際に機能する前提条件として外部からの監視や評価の視線が重要なインセンティブになるものと想定されている。

なお、両県とも、「走りながら考える」面が強く、ここで記述した点も、それぞれの担当スタッフのレベルでは十分に意識されているという印象を受けた。そういう意味で、ここでのレポートは経過報告に過ぎず、今後いろいろな方向への展開がありうるのではないかと予想される。

### (3) 北海道の「時のアセスメント」

長期間停滞している公共事業を再評価しようとする、「時のアセスメント」は、そのネーミングのインパクトと、これまで聖域とされてきた計画の決定や着手がなされた公共事業に手を入れるという試みから、全国的な注目を浴びた。

#### ア 時のアセスメントの定義

「時のアセスメント」とは、長期間停滞している施策や事業に、「時」という物差しを当て、時代の変化を踏まえて施策や事業の役割や効果等について、改めて点検、評価し、今後の対応を整理する取組である。<sup>3</sup>

#### イ 導入の意義

不要な公共事業に対する世論の批判や、財政窮迫化の中での事業縮小の要請などから、行政内部でもこうした事業の継続について疑問視されていたが、現実にはその見直しを妨げる要因として、これまで投入した事業費の無駄につながる問題や、事業立案や着手をした行政の見通しの誤りにつながる責任問題の大きく2つが存在し、これまでこうした見直しが行われてこなかった。

1997（平成9）年に北海道が導入したこの制度は、こうした問題に挑戦したものである。

投入費用の問題については、事業を完成させるまでの財政負担との比較により、早期の撤退が財政負担に及ぼす影響が小さいことを説明し、行政の責任については、政策の立案等当時に溯って適切性、妥当性を検証するのではなく、時間の経過が政策の効果に大きな変化をもたらしたという論理で、政策の見直しと責任追及とを切り離したのである。<sup>4</sup>

北海道には、計画は決定したものの、長期間放置されている道路、ダムなどの公共事業が多くあるが、こうした事業が、「時のアセス」の論理により見直されたのである。

時のアセスは、国の公共事業の再評価制度の創設にも影響を及ぼし、国をはじめ、都道府県、指定都市などの自治体においても、こうした公共事業が見直されているところである。

#### ウ 時のアセスメントの内容<sup>5</sup>

（道の「時のアセスメント」（時代の変化を踏まえた施策の再評価）実施要綱による）

##### （ア）再評価の対象施策

施策が長期間停滞していると認められるもの

時の経過の中で、施策を取り巻く社会状況や住民要望の変化などにより、施策の価値または効果が低下していると認められるもの

施策の円滑な推進に課題を抱えており、施策が長期間停滞するおそれがあると認められるもの

<sup>3</sup> 寺脇文康 道総合企画部政策室政策評価課主幹「北海道における政策評価」『都市問題研究52巻2号』2000年2号

<sup>4</sup> 山口二郎北海道大学教授「北海道における政策評価システムの検討」『会計検査研究No.20』（1999.9）

<sup>5</sup> 北海道のホームページhttp://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/「時のアセス」関係資料より



(イ)対象施策の検討事項(要綱に基づく政策会議で平成10年4月17日決定)

【対象施策の概要】

施策着手の背景、契機、 施策の目的、 内容、 経過、 施策の停滞などをもたらした要因、現状のまま推移した場合の問題点 等

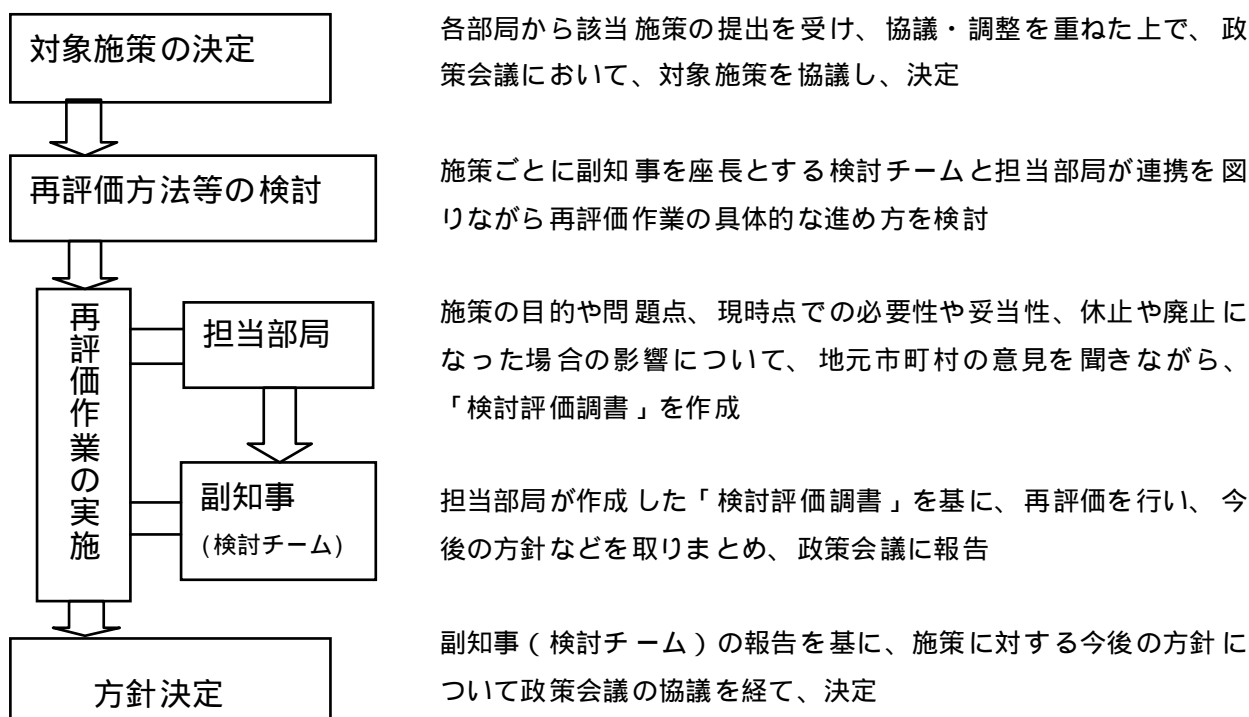
【評価 現時点での評価】

必要性	・経済・社会情勢の変化等により必要性や意義が変わっていないか。
妥当性	・計画内容が時代に即しているか。 ・道の関与の仕方について再検討の余地はないか。
優先性	・緊急に実施する必要があるか。 ・道民のニーズは高いか。 ・長期計画等での位置付けはどうか。
効果	・実施の結果が所期の成果をあげることができるか。 ・社会的評価(好感度)が高いものであるか。
住民意識	・施策に対する住民の意識は変化していないか。
代替性	・代替方法の可能性はないか。

【施策が休止又は廃止になった場合の影響】

関係者への影響、 当該施策と関係する他の施策に与える影響、 国、市町村、関係団体などへの影響、 補助金の返還 など

(ウ)再評価手続きの流れ



(エ)検討チーム

業務 - 副知事が行う、次の事項に係る意見の取りまとめを補佐する。

部局長の報告内容の精査、 施策の再評価、 今後の施行方針

検討チーム構成員

副知事（座長）、総合企画部政策室長、総務部行政管理室参事、同部人事課長、同部財政課長、総合企画部地域振興室地域調整課長、同部政策室参事、各対象施策所管課長

必要に応じて構成員以外の者の出席可、検討チームの庶務は、総合企画部政策室

## エ 時のアセスの再評価結果<sup>6</sup>

ダム事業や道路整備など9事業を対象施策として選定し、平成11年3月までに中止7事業、休止1事業、手法の変更1事業という方針を決定した。

中止	松倉ダムの建設、白老ダムの建設、トマムダムの建設、道民の森民活事業、道道士幌然別湖線の整備、北海道地域輸入促進(FAZ)計画、「医療・産業・計画都市づくり」の推進
休止	苫小牧東部地区第一工業用水道事業 (工業用水の確実な需要が見込まれるまでの間、着工せず)
手法の変更	救急医療情報システム事業 (『キャプテン』方式を取りやめ、新方式によるシステム整備)

## オ「時のアセスメント」の性格

時のアセスメントは、厳密な意味での政策評価ではなく、長期間停滞した公共事業についてのサンセット手続きの適用という捉え方が妥当である。<sup>7</sup>

しかしながら、実際の道政においては、時のアセスメントが政策評価の突破口として位置付けられ、1999(平成11)年度予算の編成作業の開始にあわせて、後の項で紹介する、「政策アセスメント」に発展していく。

<sup>6</sup> 寺脇文康 道総合企画部政策室政策評価課主幹「北海道における政策評価」『都市問題研究52巻2号』2000年2号

<sup>7</sup> 山口二郎 北海道大学教授「北海道における政策評価システムの検討」『会計検査研究No.20』(1999.9)

## 4 指定都市や市区町村における政策評価の先進的取組

前項で都道府県の先進的な政策評価の取組事例をいくつか検証してみたが、それでは、指定都市や市区町村での取組はどうであろうか。この項では、研究チームが実際にヒアリング調査した事例として、政令市では、本県内の川崎市を、市区町村では、隣の静岡県内の菰山町を、それぞれ紹介しておきたい。<sup>8</sup>

### (1) 川崎市「計画進行管理・評価システム」について

#### ア システムの概要

##### (ア) システム導入の背景

川崎市の現行の中期計画（1996-2000）を平成10年度に見直し、1999-2003の実施計画である「新・中期計画（第3次）」を策定するにあたって、近年の社会経済環境の変化を背景に厳しい財政環境の下で多様化する市民の要請に応え、効率的かつ効果的な事業選択を図っていくために、以下の3つの評価制度を位置付けた。

計画進行管理・評価システム（事中・事後評価）

大規模事業の再評価システム（時のアセス）

公共投資による波及効果の分析（新規事業の事前評価）

である。ここではこのうち、「計画進行管理・評価システム」についてとりあげる。

##### (イ) 検討体制

平成8年度から企画部門のイニシアティブで調査を始め、庁外では高崎経済大の斎藤達三教授の指導を受けるとともに、一部作業については日本能率協会に委託した。庁内の調査研究体制としては、財政課、行政システム推進室、統計情報課、行政情報課、広聴相談課の各課長級で研究会を組織し、その下に係長級のワーキンググループを設けた。

委託先の日本能率協会には、平成8年度から平成10年度まで毎年500万円ずつの委託料で、8・9年度は電算入力作業の手伝い、10年度は市民満足度調査とデータベースの構築を依頼している。

##### (ウ) 検討状況

第一段階としては、進行管理・評価システムの考え方の整理を行った。

第二段階としては、その議論を踏まえて、25の計画課題のうちの2課題（「Ⅰ - 1 地域福祉システムの構築」「Ⅱ - 3 水と緑の快適環境の創造」）をモデル事業として、まず計画体系と予算編成における事業の関係を整理し、進行管理・評価の対象となる事業を選定し、事業ごとに有効度指標の選定を行った。

第三段階としては、モデル事例に関する担当局の意見ヒアリングを行い、平成8年度末に報告書「計画進行管理・評価システム基礎調査報告書」を作成した。

平成9年度には、残りの23の計画課題について、同様の作業を行い、平成10年度の計画改定作業時に活用することとしている。

<sup>8</sup> 川崎市「計画進行管理・評価システム」及び菰山町「総合計画進行管理システム」の両事例については、本研究チームが、1998（平成10）年5月（川崎市）と、同年8月（菰山町）に実際にヒアリング調査したもので、制度の内容はその当時のものである。

(工) 計画進行管理・評価システムの全体構想

【システムの基本的な枠組み】

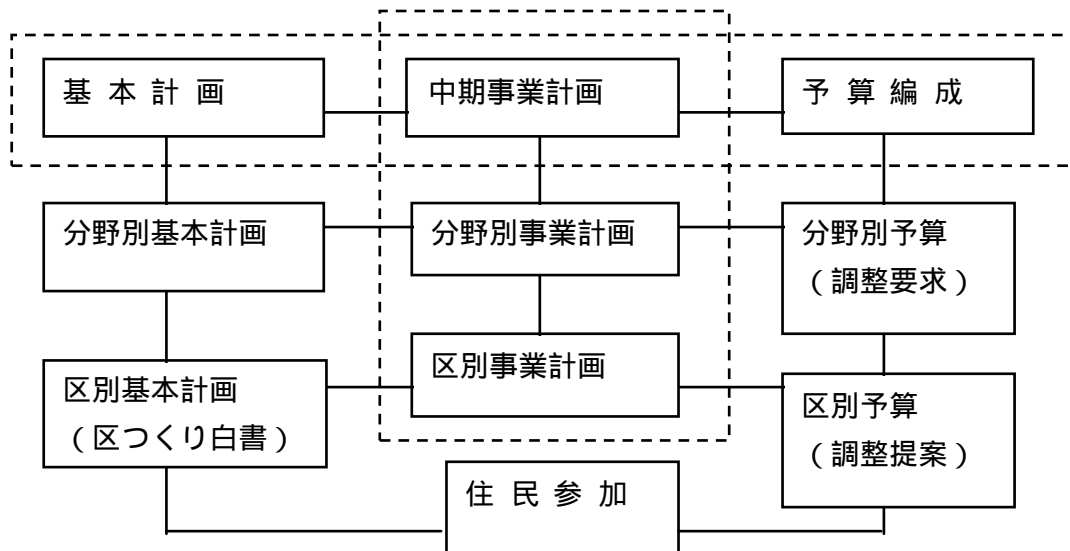
このシステムは、長期の基本計画の管理・評価を行うための「基本計画進行管理・評価システム」と中短期の実施計画（及び予算編成）の管理・評価を行うための「中期計画進行管理・評価システム」の2つからなる。これらには、次表のような差異がある。

表3-2 ;川崎市計画進行管理・評価システム

区 分	システムの目的	管理・評価の期間	管理・評価の単位	評価指標	評価基準	システム運用のサイクル
基本計画進行管理・評価システム	基本計画の進捗状況と成果の把握及び計画の見直しと修正・改訂	長期 5～15年	「施策の方向」	計画基本目標 有効度指標 (中期計画の評価指標から抽出)	目標値: 2010年 比較時点: 1992年	約5年サイクル
中期計画進行管理・評価システム	中期計画の進捗状況と成果の把握及び計画の見直しと修正・改訂	中短期 3～5年	「計画事業」 中期計画事業 + 事業別予算 中事業 + 区計画事業	有効度指標  行政過程指標	第2次中期計 画目標値: 2000年 比較時点: 1995年	数年度サイクル

まず先行して構築された中期計画進行管理・評価システムが対象とする領域は、下図の点線で囲まれた部分であり、この縦横の二方向から同時にアプローチする必要がある。

図3-3 ;中期計画進行管理・評価システムの基本的枠組と対象領域



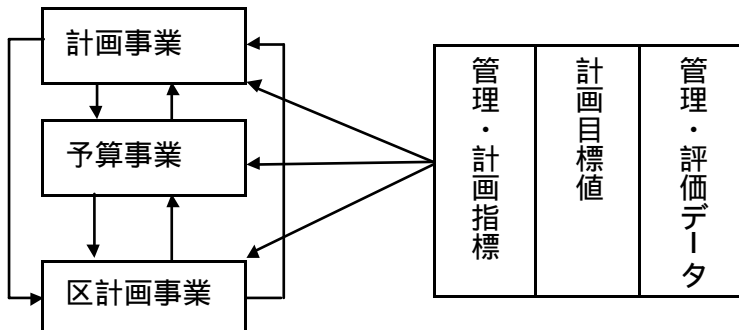
【中期計画進行管理・評価システムの前提】

その場合に、前提として進めなければいけない基本的な課題は、計画事業、予算事業、区計画事業の3つの統合化と管理・評価情報の共有化を図ることである。そのイメージを示したものが次頁の図である。

計画事業は予算編成の査定対象事業としても活用され、事業に対する予算の配当及び執行の結果は、直接計画事業へフィードバックされる。

また、計画事業の内容はそのまま区計画事業へ分割される。この事業間統合を前提とし、各事業間では管理・評価情報の共有化が図られる必要がある。このシステムでは各種の管理・評価指標、計画目標値に関するデータベースが形成される。これらの情報を各事業を管理・担当するどの組織からでも共通利用できるようにすることが重要である。

図3-4 3つの事業間統合と管理・評価情報の共有



【統合的事業体系の整備】

具体的な統合的事業体系の整備は、以下のように行った。

- ・中期計画事業と予算中事業で内容上共通するものは、統一事業としてシステムに加える。(計画・予算共通事業)
- ・新たな中期計画事業としてとりあげるべきものが予算中事業に存在する場合には、その事業もシステムの対象とする。(予算単独事業)
- ・予算措置のない中期計画事業は、新しい事業体系に含めて設定する。(中期計画単独事業)
- ・以上の方法で設定された全ての新しい中期計画事業(区単位に区分して行なわれる事業のみ)につき、区計画事業を設定する。

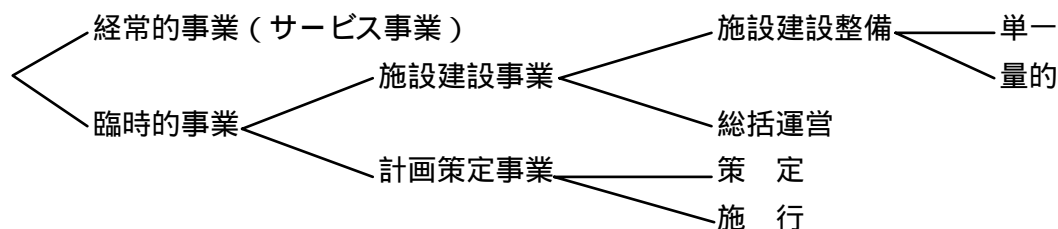
事業体系を図示したものは、次頁の図3-5である。

また、この図に示す中期計画システム対象事業の成果を把握し、評価するための準備作業としては、事業の形態に基づく分類区分の設定が必要となる。

その区分は、表3-3のとおりである。

この事業区分に基づき、どのような指標を用いて評価を行なうかについては、イで述べる。

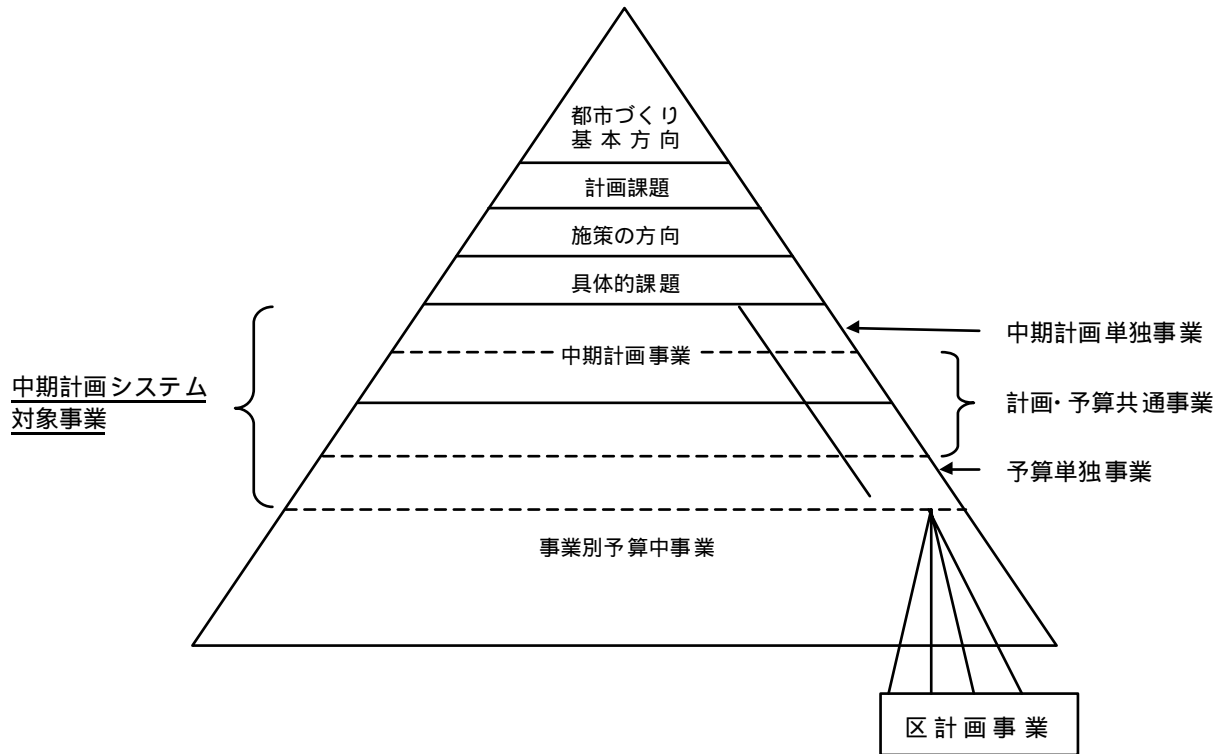
表3-3 ;事業形態に基づく分類区分



\* 「単一」...事業として単一の施設整備を行なうもの(ex.文化会館建設)

「量的」...事業として同種の施設を複数建設整備するもの(ex.子ども文化センター等)

図3 - 5 中期計画進行管理・評価システムの事業体系



### イ 評価指標と評価方法

#### (ア) 評価指標の体系

各計画の執行結果を明確かつ定量的に把握するための「評価指標」としては、大きく分けて「行政過程指標」、「有効度指標」「トータル・コスト指標」がある。

は、計画の執行活動の結果を、行政内部で発生する様々なプロセスに則して把握するものである。

は、計画の最終的に目的目標としていた内容が、どこまで実現化し達成されたかを測るものであり、地域と住民の視点に立って、計画実施の成果を直接的に問うものである。また、は、事業費及び人件費の合計により、コストを見るものである。

評価指標の体系は、次頁の表3 - 4のとおりである。

#### (イ) 有効度指標

このシステムにおいては、有効度指標が中心的な評価指標となる。

行政のもたらす成果は、

需要と供給の直接対比 (= サービス成果)

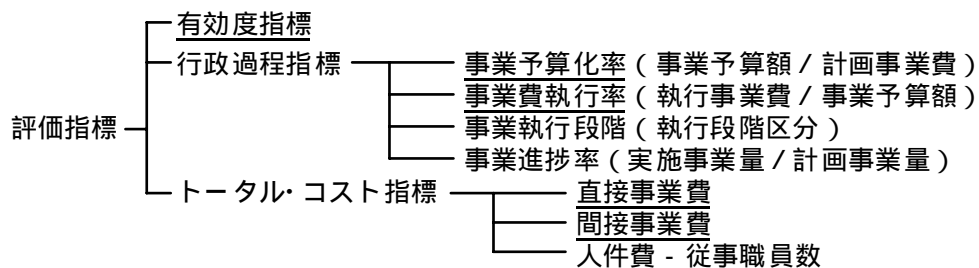
より広い影響・インパクトを含む社会パフォーマンス (= 社会成果)

住民の価値意識から導かれる住民効用 (= 住民満足度)

により捉えられる。

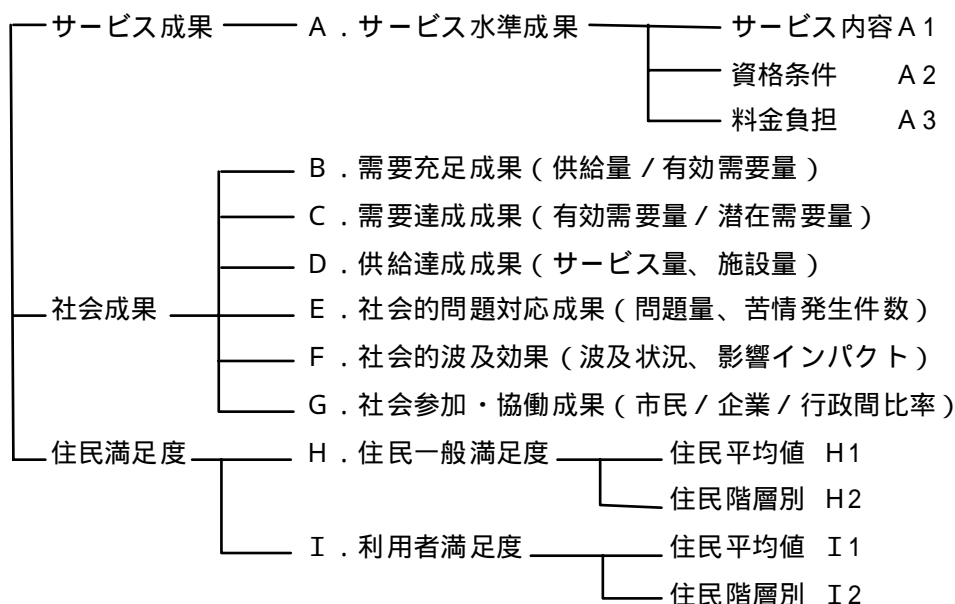
有効度指標の体系は表3 - 5のとおり。

表3 - 4 システムの評価指標体系



\*下線部分が、このシステムで対象とする評価指標<sup>9</sup>

表3 - 5 有効度指標の体系



また、各成果指標の具体的な内容は、下表に示すとおりである。

表3 - 6 成果指標の内容と具体例

成果指標	内容	具体例
A. サービス成果指標	当該サービス提供の水準とその提供条件の上に生じた変化を一つの成果として捉えるもの。「サービス内容」「資格条件」「料金負担」の三要因から見る。	ごみ収集回数を増やす、老人医療支給年齢を引き上げる、保育料金を改定するなど
B. 需要充足成果	公共サービスの有効度需要とサービス供給の量的な対応関係。この指標化が可能なのは、公共サービス需要が明確に顕在化するものに限られる。	自転車駐輪場充足率、福祉施設整備率、老人施設入所率、公営住宅入居率、公害苦情処理率など
C. 需要達成成果	公共サービスに対する有効需要の大きさを成果とみなし、その達成水準を測定するもの。	施設利用率、融資制度利用率、行事参加率、ボランティア登録数など

<sup>9</sup> 事業執行段階指標、実施事業量指標は、事業によっては有効度指標と重なる場合があるので、ここでは対象としない。トータル・コスト指標中の人件費については、とりあえず、従事職員数の配分状況は、事業管理者の判断とし、人件費単価としては、全庁職員の平均給与額を用いることとした。

D. 供給達成 成果	B, Cの成果指標のような顕在化したサービス需要を基準とする行政成果の把握が行えないケースに限り、設定されるもの。この場合には、行政のサービス供給量のみで対応せざるをえない。	道路新設延長、施設設置数、再開発面積等
E. 社会的問題 対応成果	社会的問題とされる現象につき、社会的に対応した結果を成果とみなすもの。	火災発生件数、交通事故死亡者、公害苦情発生件数等
F. 社会的波及 効果	社会のさまざまな側面に対し影響やインパクトを与えた波及効果の結果を見るもの。	道路建設による各種公害の発生、ヘルパー養成研修による福祉意識の普及啓発等
G. 社会参加・ 協働成果	住民や企業の参加・協働による活動状況を社会成果指標の一つとして位置付けたもの。	ボランティア参加率、公園緑地愛護会加入団体数等
H. 住民一般 満足度	広く住民一般を対象として、公共サービスの提供や自然環境などに関する住民の満足度の把握を行うもの。	
I. 利用者満 足度	特定サービスの利用者を対象として、個別具体的なサービスの提供状況に対する住民満足度の把握を行うもの。	

### (ウ) 評価方法

このシステムでは、2つの指標を用いるとき、次の2つの評価基準に基づく評価を行う。

二時点間の比較評価

目標値による評価

この2つの評価方法は各評価指標ごとに適用される。

### (エ) 住民参加のシステム化

計画管理・評価システムには、住民のニーズ（行政需要）がそのシステムの根底に位置付けられるとともに、実績評価において最終的に住民のニーズにどこまで応えたかが明らかにされる必要がある。また、住民から将来発生すると予測されるニーズに基づき、計画の目標値の検討と設定が進められなければならない。

このシステム化において、施策や事業の目標・成果を指標化し、定量化することによって、住民と行政との間で、共通のコミュニケーションルートと手段が設置されることになる。

### ウ 中期計画システムと予算システムの連携関係

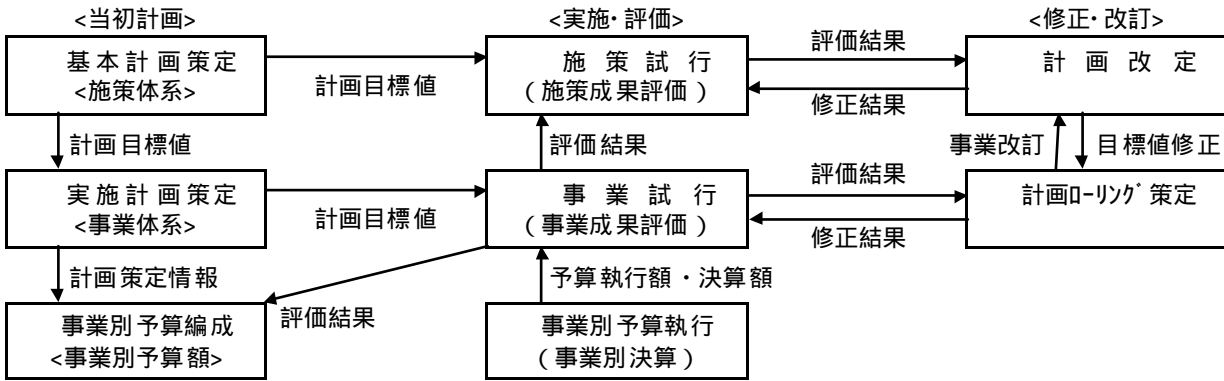
#### (ア) 統合化の必要性

前述したとおり、計画と予算の統合化により、計画執行の実効性確保、計画事業執行結果のフィードバックによる見直し修正、事業目的に基づく資源の合理的な確保と配分等への対応が可能となる。

次の図3-6は、この統合関係がどのように機能し、全体としてどのようなシステムとして形成されるかを示すものである。



図3 - 6 中期計画と予算の統合関係



(イ) 統合化の困難性

現実的には計画と予算との間の統合関係を築くことは簡単ではない。

困難性の一つは、両事業を設定する根拠が異なること。中期計画事業は、基本計画の施策（具体的課題）の具体的手段として展開されたものであり、予算事業は、予算科目に含まれる内容をブレイクダウンして設定されたものである。このため、一般的に計画事業より予算事業の方が数が多く、より細分化されている。

二つめには、もともと「事業」に対するニュアンスの違いがあること。計画事業はある期間の特定行動を提案するものであるのに対し、予算事業は常に全体の事業内容を包括的に捉えている。

(ウ) 統合化の方向性

両者の共通項を見出すための調整が必要。

計画事業の現状では、施設建設等のハード事業が大部分を占めるなど、プロジェクト的な性格が強い。一方、予算事業体系は、小事業のレベルでは、事業の全体的効果や成果を把握評価するには必ずしも適していない。

そこで、計画事業については、その対象領域を拡大し、継続される重要なサービス事業、施設の維持運営事業などを含めた新たな体系の整備を行う必要がある。

また、予算事業については、中レベル事業での統合が妥当である。

エ その他

(ア) 本システムの活用方策

本システムは、現状の進行管理・評価の流れの中に位置付けることにより、意思決定に向けた作業の各段階をより精度の高い、よりよい仕組みと変えていくことをめざす。

第一に、既存計画の進捗状況の把握の段階においては、行政過程指標の進捗度の把握、有効度指標の進捗度の把握が行なわれる。それにより経年的な比較が可能となる。

第二に、事業局における「中期計画事業」候補の選定、「主要事務事業」の選定作業において、行政過程指標の設定と有効度指標の設定を義務づけることが必要である。これらの作業は、自ら既存事業を評価することにもつながる。さらに、新規事業の選定時に事業の「必要性」、「有効性」、「採算性」、「緊急性」を判断する根拠ともなる。

第三に、「中期計画事業」や「主要事務事業」の決定の段階には、指標は事業の「必要性」、「有効性」、

「採算性」、「緊急性」を証明する根拠となると同時に、事業局、企画・財政・総務局とが、議論するための根拠となる。また、最終的な市長判断の材料ともなる。

第四に、計画の予算編成への反映のためには、財政担当局が指標設定段階から関与することが望まれる。予算査定の段階においては、予算要求側と査定側とが合意した客観的な指標に基づき事業量＝予算額の決定ができるようになる。

また、将来的には、一連のプロセスの中に客観的な指標の情報公開の過程を位置付け、市民自らが計画・事業の評価主体となることも可能である。

(イ)システム運用上等の課題 1998(平成10)年8月時点での課題認識<sup>10</sup>

#### 【10年度取組状況】

- ・アクセスのソフトを用いた計画事業ごとのデータベースの構築。
- ・指標作成のための住民満足度調査（既存の数値では有効度指標がたてられないものを中心に調査(たとえば、FMコミュニティ放送の聴取率など) - 事業認知度及び満足度の把握)

#### 【システム改善予定等】

まず、基本計画レベルを対象とした政策評価をどうするかという問題がある。これについては、「何を指標とするか」という段階から住民参加で検討するような仕組みを将来的には考えていきたい。現在3つにわかれている評価システムを1つに統合することも、今後の検討課題である。

#### 【現在動いている中での課題】

庁内の合意形成が難しい。「ある事業の事業効果のうち定量化できるものはごくわずかであるのに、計画見直し時等にその数字だけで判断されるのでは困る」というのが事業課の意見であるため、定性的な記述も評価に入れていくことになっている。

部局に対しては、「評価」指標というより「成果アピール」指標と考え、アウトカムの証明をしてほしいといっている。

また、事業課側が指標を出す段階で、都合の悪い数字は隠してしまうため、客観性が担保されないという問題も生じている。

#### (ウ)その他特記事項

その他の特記事項としては、次にあげるとおりである。

- ・職員研修所で新任課長級研修時に「評価手法」の研修を行ったが、その効果があり、課長級の理解を得やすかった。
- ・議会側に、議会によるチェックができなくなるのではないかという警戒感がある。これに対しては議会の検討材料に使ってもらえると説明している。
- ・各事業課に対しては計画見直しのツールとして使うという説明を行っている。こういうタイミングで導入しないとなかなか理解が得られない。

(以上は、「計画進行管理・評価システム基礎調査報告書」(川崎市計画進行管理・評価システム調査研究会)及び川崎市総合企画局企画調整課への聴取結果をもとに作成した。)

<sup>10</sup> 課題認識を踏まえた川崎市のその後の取組については、本章4(1)で触れる。

## (2) 韮山町「総合計画進行管理システム」について

### ア システムの概要

#### (ア) システム導入の背景

静岡県11の韮山町においては、次の3つの背景をもとに、町の企画委員会12から総合計画進行管理システムの導入について発議され、町長の賛同を得て実行された。

総合計画の策定後、計画と予算とが離れていくことにより、計画の実効性が担保されないという問題点から、PLAN-DO-SEEの政策循環過程の確立をめざしたこと

バブル後の財政難、少子・高齢化の問題などから、事業選択にあたっては、住民に説明可能なように、コスト・パフォーマンスを念頭にいたシステムが求められること

平成7年から10年間の第三次総合計画を策定するにあたり、実施計画の進行管理をいかにして行うかが問題となったこと

#### (イ) 事業別予算システム

平成7年度から導入された「総合計画進行管理システム」は、「事業別予算システム」と「事業評価システム」の2つの要素から成り立っている。(イ)、(ウ)でそれぞれについての概要を説明する。

事業別予算システムは総合計画と予算との連動をめざすもので、各事業ごとに必要な経費をまとめ、当該事業の総体としていくらかかるかを明らかにするものであり、予算管理は各課で行われる。ここで対象とする「事業」は、総合計画によるまちづくりの中核をなすものであり、次の基準による。

#### 「事業」の基準

ある目的があり、事業費をかけて、ある結果のでる事業

国庫・県費補助事業、起債事業

新規に開始される事業

実施期間の決まっている(臨時)事業

上記以外で支出経費のあるものについては、目ごとにまとめ「その他事務管理事業」とする。また、人件費については、事業別の整理はせず、総務課により一括計上される。

これらの基準でまとめた平成9年度の「事業」数は332事業であった。このシステムを導入するメリットとしては、以下の事項があげられる。

事業ごとの予算と決算が明らかになり、予算編成が容易になる

事業ごとの執行状況がわかりやすくなる

各課入力により、伝票記入の手間が軽減される

#### (ウ) 事業評価システム

このシステムは、事業ごとに客観的な数値目標を設定し、成果を把握するとともに従事職員数を明らかにするものである。

11 韮山町の概要については、本事例の巻末に記載のとおり。

12 係長級職員で構成され、新しい発想を吸い上げるための組織。

事業評価システムのおおまかな流れとしては、上記の事業別予算における各「事業」ごとに、数値で示すことのできる目標を設定し、毎年度<sup>13</sup>その成果を把握する。また、同時に事業を行うのに必要な従事職員数も明らかにする。

事業成果の把握にあたっては、事前に事業成果指標の設定を行っている。事業成果指標については、イで詳述する。

従事職員数は、各担当課により設定されるが、その把握方法は、次のとおりである。

「正職員」「臨時・パート職員」の別に、1人の事業量を1として、当該事業に割くボリュームの割合を計算し、最低を「0.01」の単位で設定する。

新規事業についての従事職員数は新たに必要になる想定職員数を推測する。

このシステムを導入するメリットとしては、以下の事項があげられる。

事業ごとの成果が把握されることにより、次年度以降の事業展開の参考となる。

事業ごとの目標の設定が容易になる。

事業実施に必要な人員が確保されるので、事業の展開が容易になる。

## イ 指標の設定

### (ア) 事業成果指標

この「事業評価システム」においては、下表のとおり5つの事業成果指標を用いている。

表3-7 事業成果指標一覧表

指標の種類	内容	具体例
A. 守備範囲形成指標	行政がサービスを与えるときの、対象や範囲を指標化したもの。サービス受益者から見た時の、行政サービスを受けられる権利の範囲。	サービス水準、受益資格条件、負担配分など
B. 業務量指標	各事業を行う時の行政の業務量。	講座の開催数など
C. サービス成果指標	行政サービスを実施することによって充足、達成される住民のサービスニーズ。	講座への参加者数・道路改良延長など
D. 社会成果指標	行政サービスを行うことによって影響を受ける、社会状況の変化。	交通事故発生件数・観光客数など
E. 住民満足度指標	住民の心理的な満足度。	暮らしやすさ・景観・苦情処理についての満足度など

### (イ) 住民満足度指標

このうち、最後の「E. 住民満足度」の捉え方としては、次のような方法によっている。

町民約19,000人中1,000人抽出で「住民意識調査」を行う。(約3年に1度)

各事業について「満足 - やや満足 - 普通 - やや不満足 - 不満」の5段階で評価する。(全事業というわけにはいかないの、抽出事業)

この結果にポイント及び回答率を乗じて「住民満足度」として数値化。

<sup>13</sup> 菰山町においては、実施計画につき、先3年のローリングを毎年行っている。

(計算例)

答え	ポイント	回答数	回答率	計算方法	住民満足度
満足	+1.0	100	10%	+1.0×10	+10
やや満足	+0.5	250	25%	+0.5×25	+12.5
普通	0	400	40%	0×40	0
やや不満足	-0.5	200	20%	-0.5×20	-10
不満	-1.0	50	5%	-1.0×5	-5
		1000			+7.5

この計算式の結果、「住民満足度」は - 100 から +100 までの幅で数値化される。

#### ウ 計画・予算との関係

##### (ア) 事業別予算による事業の把握

菰山町のケースでは、前述したとおり、評価システムを導入する前段に、まず事業別予算システムを導入して計画事業と予算事業との連動を図っている。

しかし、実際には、完全に両事業が統合されているわけではなく、実施計画のローリング時の事業が予算編成時に統合されるケースや、計画上位置付けがあっても現年度の予算がついていないケースもあるため、予算事業数よりも計画事業数の方が上回っている。

##### (イ) 計画部門と財政部門の連携

計画の策定等を担当している地域振興課と財政担当の総務課との連携については、なかなか難しい。今後は、事業評価システムの結果を予算編成時に反映させていく予定。

#### エ その他

##### (ア) 特徴的な部分

当町のシステムの特徴としては、前述のとおり、評価システムを導入前に事業別予算システムを導入して、予算と計画の連動を図ったことである。

また、各事業ごとに職員がアクセスを用いて作成したデータベースによりデータ管理を行っているということも特徴といえる。

##### (イ) 今後の課題

###### 【データの活用】

平成8年度以降、各事業についての事業成果指標の蓄積はなされてきているが、各事業担当が目標値を定め、実績を落とし込んでいるだけで、「そのデータをもとに誰がどのような形で評価するか」が判然としていないため、せっかくのデータが活用されない。

また、住民満足度調査の結果において満足度の低い事業についても、ローリング時に特に改善がなされていないという意味でもデータの活用が行なわれていない。

###### 【成果数字の曖昧性】

成果数字のうち、イベント参加者数など概数でしか把握していないものがあり、数字が曖昧なため、無意味ではないかという職員の声がある。

また、従事職員数の把握についても、残業分が差し引かれているため、適正な人員配置には利用できないという問題がある。（個人の評価につなげないため、あくまでも1人分=1として計算しているので）

**【事務的な問題】**

これは、事業別予算の導入による問題だが、伝票枚数が増加した、ということがある。これまで数種類の事業用にまとめて購入していたものも、事業別に伝票整理する必要がでてきたためである。

（以上は、静岡県菰山町作成の資料及び菰山町地域振興課への聴取結果をもとに作成した。）<sup>14</sup>

（付属資料）

菰山町の概要

面積 総面積 34.74km<sup>2</sup>（耕地 5.2、宅地 4.91、山林 17.93）

人口 19,237人（平成9年度末・住民基本台帳人口）

町職員数 152名（一般行政職 131名、技能労務職 17名・平成10年4月1日現在）

<sup>14</sup> 制度の内容や今後の課題等は、菰山町にヒアリングを行った1998（平成10）年8月時点のものである。

## 5 先進自治体等の新たな取組

～事業評価から政策・施策評価へ、さらに政策・施策評価を核とした総合評価への展開～

本章の2、「全国の自治体における政策評価の取組状況」で触れた、自治体大学の政策課題研究チームが政策評価に関して行った、都道府県・指定都市・中核市に対する1999（平成11）年5月時点でのアンケート調査からも、これら自治体の傾向として、総合（中期）計画と政策評価との連携を今後の課題とする自治体が多く見られた。

先駆的に時のアセスや事務事業評価を取り入れた北海道や三重県でも現在、総合計画との連携を一層意識し、政策目的に照らして、施策や事業を評価する手法へのシフトを図っている。

また、首都圏内でも、埼玉県では、事務事業評価の導入後に、総合計画と連携した施策・事業評価システムを実施している。

一方、総合計画の進行管理・評価システムを中核的な政策評価手法として導入を図っている川崎市では、このシステムを核として総合政策評価システムの構築に取り組んでいる。

「あれか、これか」の政策の選択の時代にあつて、これら自治体では、政策評価の先行的な導入経験を踏まえつつ施策や事業の選択にあたって、よりわかりやすく合理的方法を模索する中で、こうした手法への移行や、さらなるステップ・アップに至ったものである。

以下に、こうした事例として、北海道の「政策アセスメント」、三重県の「事務事業評価システムの新展開」、埼玉県の「施策評価システム」、川崎市の「総合政策評価システム（構築中）」を紹介する。

4 自治体の政策評価制度の特徴等（総括表）

北海道	三重県	埼玉県	川崎市
導入手順> 「時のアセスメント」「事業評価」「政策アセスメント」 政策アセスメントの構成 事業評価（執行評価） 施策評価（成果評価） 開発公共事業地区別評価（時のアセス） 特徴 ・「施策評価」と、「事業評価」の2階層評価 ・事業優先度は、ABCランク評価 ・政策アセスメントを道政運営の基本システムと位置付け（政策循環過程の確立）	導入手順> 「事務事業評価システム」制度改善中 制度の構成> ・事務事業評価（個別評価） ・基本事務事業評価（上位レベルで事業を束ねる事業の役割等を評価） 制度改善内容> ・事務事業見直し 政策や行政運営全般の質的向上 ・評価・予算直結 評価・公表・予算反映の順に ・総合計画を柱に、評価システムと資源配分（予算、定数）、人事評価、公聴・広報システムと連動した「総合行政マネジメント」の構築	導入手順 「公共事業再評価」「事務事業評価」「施策評価システム」 制度の構成 上記、3制度 <特徴 ・3制度は、個別目的で導入、導入時点では評価結果の連動は特に意識されていない。 ・「施策評価システム」は、総合計画の新5ヵ年計画の施策推進に、県民参加を促進する仕組みとして導入 ・施策評価システムでは、380施策に県民へのわかりやすさに留意した830の成果指標（数値化）を約半年で設定	制度の構成 事業再評価（時のアセス・導入済） 総合計画進行管理・評価 システム（評価制度の中核システム・試行中） 事業評価制度（費用対効果分析手法開発中） 特徴 ・科学的総合行政マネジメントシステムを予定（事前・事中・事後の一環評価を意識、評価目的に沿った手法を採用） ・上記の制度を中核に、「地区情報データベース」で、上記3制度の連携等の支援や住民参加を促進 ・上記は共通帳票での業績評価、は、専門的・科学的な分析評価

## (1) 北海道の「政策評価(政策アセスメント)」<sup>15</sup>～事業評価から施策評価へ～

### ア 政策アセスメントの導入の背景

北海道では、分権時代の道庁改革に向け、1995（平成7）年から、道政改革の推進をめざしていた。しかし、時期を同じくして、道庁の不正経理問題が明らかになり、道政への道民の信頼が著しく失墜した。

そこで、道としては、早急に道政の改革、改善を進める必要があり、こうした状況下で、1996（平成8）年に「道政改革の実施方針」が策定され、「時のアセスメント」や「政策評価手法の研究」などが進められた。

「時のアセスメント」は1997（平成9）年に実施されたが、これと併行して「政策評価の導入検討プロジェクトチーム」（チームリーダー：山口二郎北海道大学法学部教授）が全庁横断的に組織され、その検討・報告を基に、1998（平成10）年度の試行を経て、1999（平成11）年度に政策評価（政策アセスメント）が本格的に導入された。

### イ 事業評価から施策評価へ

1998（平成10）年度の北海道での政策評価の試行は、財政支出削減との関係から試行が急がれたため、事業レベルでの政策アセスメントの試行をスタートさせた。

#### 【事業評価の試行】

この事業評価は、次ページのキ（評価手法）で述べるように、事業目標の達成度や事業の必要性、妥当性等の点検・評価を行おうとするものであるが、道独自の評価方法の特徴は、事業の優先度をみるための、A、B、Cのランク区分による「相対評価」を評価項目に加えたことである。

10年度は、A・B・Cによる優先度の割合を3：4：3として部局に枠組み配分するとともに、予算シーリング（一律前年比20％）と直接関連させ、7～8月にかけて、2,801事業を部局の1次評価にかけた。

#### 『優先度』

- A：事業の重要性、緊急度が高く優先的に実施すべきもの
- B：Aには至らないが、比較的優先的に実施すべきもの
- C：A、B以外のもの（事業の廃止・見直しを行うべきものを含む）
- Z：優先度の判断が困難な事業として別に定めるもの

#### 試行での部局の主な意見等

- ・事業の評価基準となる目標値は、長期計画との関連を重視し、道民の生活指標と結びついたわかりやすいものにすべきである。
- ・A、B、C評価の枠組みを押しつけることは、自発的評価を阻害する。
- ・予算削減と連結することにより、数字を合わせることに至上命題となり、本来の評価ができない。
- ・短期間に膨大な作業を求めることに対する反発や、政策評価の様式と予算要求資料の共通化を求める声も多かった。

<sup>15</sup> 本制度の概要は、寺脇文康 北海道総合企画部政策室政策評価課主幹「北海道における政策評価(「政策アセスメント」)」都市問題研究第52巻第2号平成12年2月号及び、山口二郎「北海道における政策評価システムの検討」会計検査研究No.20(1999.9)による。



## 試行により抽出された課題

～政策評価の基本理念を問われることとなった。(予算削減の手段か、行政マネジメントの改革か)～

試行では、財政削減とリンクさせ予算削減の結果を求めたため、政策評価の基本的意義(道政運営制度改革)が庁内に浸透しづらく、評価作業の意味について部局に疑問を感じさせることとなった。

## 【「政策評価の導入検討プロジェクトチーム」の提案】

試行結果を踏まえて、プロジェクトチームは、1999(平成11)年4月に、評価手法を、「施策評価」と「事業評価」の2階層で行うなどを内容とする、最終報告「新世代型道政運営システムの確立を目指して」を提案した。

### 『報告のポイント』

政策体系を、包括的、抽象的な基本政策から個別具体的な事業に至る重層的な構造として捉えることを前提に、評価についても様々なレベルの政策に見合った手法を適用すべきことを提案(最上位の基本政策、知事の公約や道政執行方針については選挙や議会での政治的評価を受けるものとして除外)

「施策評価(各事業の複合的な展開により達成すべき施策目標に対する評価)」と、「事業評価(施策を構成する各事務事業に対する評価)」を提案

事務事業レベルでは執行(アウトプット)指標に、施策レベルでは成果(アウトカム)指標に、それぞれ基づく評価を行うことを提案

ただし、事務事業であっても、事業費的な性格のものや、公共施設については成果指標を用いることを提案

## ウ 政策アセスメントの取組の趣旨

「時のアセスメント」の精神を道政全般に拡大・浸透させ、日常的な業務の中で活かしていくため、「政策アセスメント」による自己評価を道政運営の基本システムとして位置付け、毎年度定期的に実施することにより、政策の企画(Plan) - 実施(Do) - 評価(See)の政策循環過程を確立する。あわせて政策決定や事業遂行に関わる情報を広く道民に提供する仕組みづくりを進める。

## エ 政策アセスメントの目的

合理的な政策の選択と政策の質の向上

行政の透明性の確保と説明責任の遂行

簡素、効率化の視点からの行政資源の効果的配分

## オ 政策評価結果の反映・活用を図る分野

道政の基本的指針である総合計画の進行管理

重点政策などの政策展開

翌年度の予算編成、組織機構の整備

事務事業の見直し等の事務改善、経費節減

## カ 政策アセスメントの実施内容

### (ア) 対象機関

知事部局（その他の機関についても知事部局の扱いに準じて実施）

### (イ) 対象事業・施策

全ての予算事業（人件費、経常経費を除く。）を対象とした「事業評価」

総合計画で事務事業が直接結び付く施策を対象とした「施策評価」

上記の2層制の評価を基本として実施

### (ウ) 実施体制

担当部局の自己評価を基本に調書を作成 当該評価結果の点検・整理と全庁的視点に立った評価を、副知事を座長とする「政策評価（政策アセスメント）検討チーム」で実施

### (エ) 外部意見の反映

学識経験者等で構成する第三者委員会である「政策評価委員会（委員長：宮脇 淳 北海道大学法学部教授）」から、政策評価システムや実施内容に関する意見聴取

## キ 評価手法

### (ア) 事業評価

#### 【評価の視点】

上位の施策への寄与度、 北海道の主体的関与の必要性、 市町村・民間との役割分担、 目的と手段の適合性、 事業価値の変化、 優先性

上記の視点で、事業目標の達成度や事業の必要性、妥当性等を多角的・多面的に点検・評価

#### 【11年度実施結果】

全 2,816 事業（100％）について、以下の区分による事業の方向性を整理

継続 2,452 事業（86％） （10年度）2,113 事業（75％）

見直し 182 事業（7％） （同 上） 524 事業（18％）

休・廃止 182 事業（7％） （同 上） 199 事業（7％）

#### 【優先度の検討整理】

継続又は見直しとされた事業について、総合計画や知事公約などとの関連、休止したときの影響などを検討要素として、部局ごとに事業の優先度を検討整理（A、B、Cの割合の配分枠は設定しない。）

### (イ) 開発公共事業地区別評価

#### 【評価の視点】

事業の進捗状況、 事業の必要性・計画変更の必要性、 事業推進上の課題、 事業コスト縮減の取組、 事業の達成見込み

上記の視点で、事業の効率的な執行と実施過程の透明性の確保をねらいとして、点検・評価

#### 【11年夏実施結果】

27 事業、101 地区（100％）を対象に評価を実施

継続 86 地区（85％）、 見直し 14 地区（14％）、 休止 1 地区（1％）

(ウ) 施策評価

【評価の視点】

目標・指標の達成度、 施策の方向性の妥当性、 目的と手段の適合性

上記の視点で、施策目標の達成度や施策展開の推移、施策を構成する事業の組合せや資源配分の方  
向性、施策を取り巻く環境の変化などを点検・評価

【11年度実施結果】

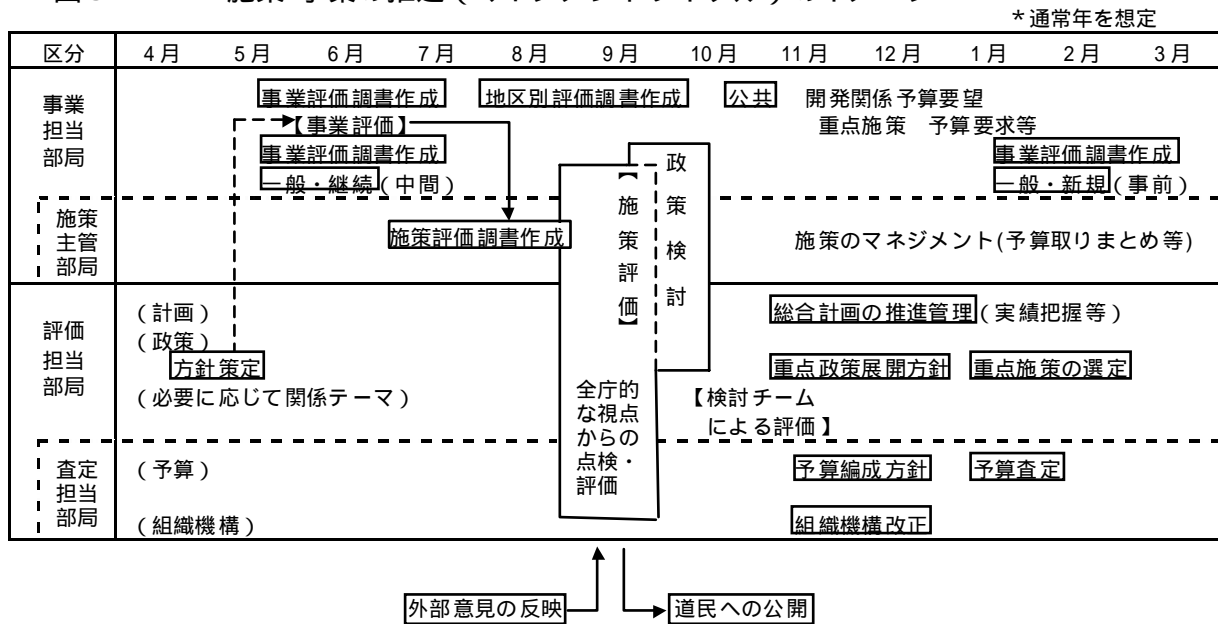
880 施策を評価し、推進を取り止めることとした 1 施策を除き、各施策とも、それぞれの課題を踏  
まえながら推進を図ることとされた。

推進を取り止める施策 - 1 施策「医療・産業・研究都市の計画的な整備」

ク 評価結果の取扱い

評価結果は、政策展開や予算編成など、道政の各分野に反映、活用するものとされており、整理さ  
れた継続、見直し等の方向性については、その後の予算編成に至る各過程において、引き続き検討が  
加えられ、最終結論に至るべきものとして取り扱われる。(図3-7参照)

図3-7 施策・事業の推進(マネジメントサイクル)のイメージ



(出所) 寺脇文康 北海道総合企画部政策室政策評価課主幹「北海道における政策評価(政策アセスメント)」『都市  
問題研究第52巻第2号』平成12年2月号101頁

ケ 政策評価システムの充実に向けて(担当者等の意見)

- ・全体としては、定着に向けて歩みを進めているといえるが、実施体制や評価手法などは、確立されたものではなく、いまだ課題があるといわざるを得ない。
- ・試験研究機関の研究テーマなど、予算事業単位では適切な評価が困難な分野があり、それらについて別のシステム構築を検討する必要がある。
- ・政策評価システムは、全国的に見ても、未だ手法が確立されたとはいえず、道においても、政策評価システムを制度として確立し、道政運営の基本システムとして定着させるには、まだまだ時間と努力が必要である。

- ・今後とも、実施を通じて得られた課題を踏まえ、第三者委員会である「政策評価委員会」や、公開を通じて得られた道民の意見を聞きながらシステムの充実を図りたい。

(以上、寺脇文康 北海道総合企画部政策室政策評価課主幹、出所「都市問題研究」(前掲))

- ・政策評価は、本格実施とはいっても、まだ試行錯誤の段階である。11年度のように、経費削減とは一旦切り離し、事業、施策を虚心に点検するという姿勢を明確にしたことは、行政に政策評価を定着させる上で好ましい効果を持つであろう。
- ・政策評価を通して、職員の発想や政策形成における基本的な思考の型を転換し、アーロン・ウィルダフスキーのいう「自己評価できる組織」を作り出すことが、究極的な行財政の合理化につながる。
- ・行政という活動は、大きなパラダイム・シフトの時代に直面している。21世紀までの行政のパラダイムは、官僚制は社会・経済問題に対処するための正解を持っており、法律、規則に則ってその正解を実行すべきとの演繹的発想であった。..21世紀のパラダイムは、問題解決の試みを何重にも繰り返す帰納的発想となるべきである。政策評価は帰納的行政に不可欠の武器である。

...

(以上、山口二郎 北海道大学法学部教授：「政策評価の導入検討プロジェクトチーム」座長、出所「会計検査研究」(前掲))

(2) 三重県の「事務事業評価システム」の新展開<sup>16</sup> ~計画と連携した行政マネジメントへ~  
三重県は、「県行政が持つ「前例踏襲」の悪弊と、独占企業体に安住するに似た体質を打破し、職員自らが「地域の政策立案者」になり、その政策の達成度を管理できる行政の実現」をめざし、北川知事のリーダーシップで我が国の自治体の中で最も早く、平成8年度に政策評価を導入した。

三重県の政策評価制度は、これまで実施してきた事務事業を全て根本から見直すねらいから、「事務事業評価システム」を採用した。

このシステムは、本章3(1)の当該県の評価制度で紹介したように、約3,000本の事務事業を評価する「個別事務事業評価」と、個別事務事業を束ねて約500本の施策レベルで評価する「基本事務事業評価」の2つの評価方式から成っている。そして、評価結果を予算査定に直結させようとするものであった。

ところで、施策レベルの評価である「基本事務事業評価」の性格であるが、現在実施されているものは、政策や施策の目的に照らして施策自体を評価する施策の評価ではなく、関連性の強い事務事業をグループ化し、施策レベルで、個々の事務事業が施策にどの程度の働きをしているのかを見るものであり、評価の対象はあくまでも個々の事務事業である。

#### ア 導入後の状況

##### (ア) 職員の受止め方

導入から4年が経過する「事務事業評価システム」であるが、必ずしも職員の評価は高くない。

1999(平成11)年9月、三重県職員労働組合が取りまとめた職員アンケート(「第2回行政システム改革に関する全職員アンケート」1999(平成11)年7月実施)では、回答者約3,900人中、「事務事業評価システム」を積極、消極を含め「評価する」が25.3%であったが、同じく「評価しない」が41.8%にもものぼった。(前年、県職労が行った第1回調査と比べると、「する」が1.3%減り、「しない」が5.5%増えている。)

一方、当該アンケート調査で行政改革総体のメリットを問う質問には、35.8%がメリットを感じているのに対して、メリットを感じないが38.1%と拮抗している。

こうした結果から、「事務事業評価システム」について、県職労は、「理念としてのシステムは一定先行しているものの...職員が元気で持てる力を十分発揮できる仕組みとしての完成度はまだまだ低い」と見ている。

##### (イ) 県が実施した問題点の洗い出し

一方、県は、評価書を記入・活用する職員とのフリートーキングを、1999(平成11)年1月から3月にかけて延べ25回開催し、約200人の職員との意見交換を通じて、「事務事業評価システム」の問題点の把握に努めた。

##### 【問題点の整理結果】

次の6点に、問題点が集約された。

- ・評価システム自体の目的が不明確で、何のための評価が分からない。
- ・予算要求案に合わせて評価内容を記述するといった評価の形骸化が見られる。

<sup>16</sup> 中嶋年規 三重県総務局政策評価推進課「事務事業評価システム、新たな展開へ」『地方行政』1999年11月18日、及び中村征之 朝日新聞編集委員「三重県事務事業評価システム その成果と課題」『地方自治職員研修』1999・11による。

- ・作業量が膨大である。
- ・評価内容に客観性がない。
- ・公表を行っているものの、責任の所在が不明確である。
- ・評価システムと行政運営の全体システムとのリンクが弱く、評価システムの活用がなされていない。

#### イ 定着に向けたシステム見直し

三重県では、こうした職員アンケートや、フリートーキングの結果を受け止め、評価システムの定着と活用を図るために、1999（平成11）年度からシステムの見直しを進めている。

システムの見直しは、まず、導入当初からのシステムの目的を再確認し、その目的を達成する観点から、「評価機能を高める」、「わかりにくさの改善を図る」、「作業負担を軽減する」の3つのポイントを絞って、以下のように取り組んでいる。

##### (ア) 評価システムの目的の明確化

「生活者起点の行政の実現」、「職員の意識改革」という、システム導入当初からの目的を再認識し、次のように整理・明確化した。

【事務事業評価システムの目的】	
1	類型
(1)	対象 予算を伴う行政活動全般
(2)	主体 内部評価
(3)	時期 事後評価（新規事業は新規事業目的評価表で事前評価）
2	目的
(1)	政策や行政運営全般の質的向上
	ア 結果の評価を次の意思決定に反映
	イ 担当部局のマネジメント・ツール
	ウ 政策形成能力の向上
(2)	行政の説明責任の遂行

##### (イ) 「評価機能を高める」方策

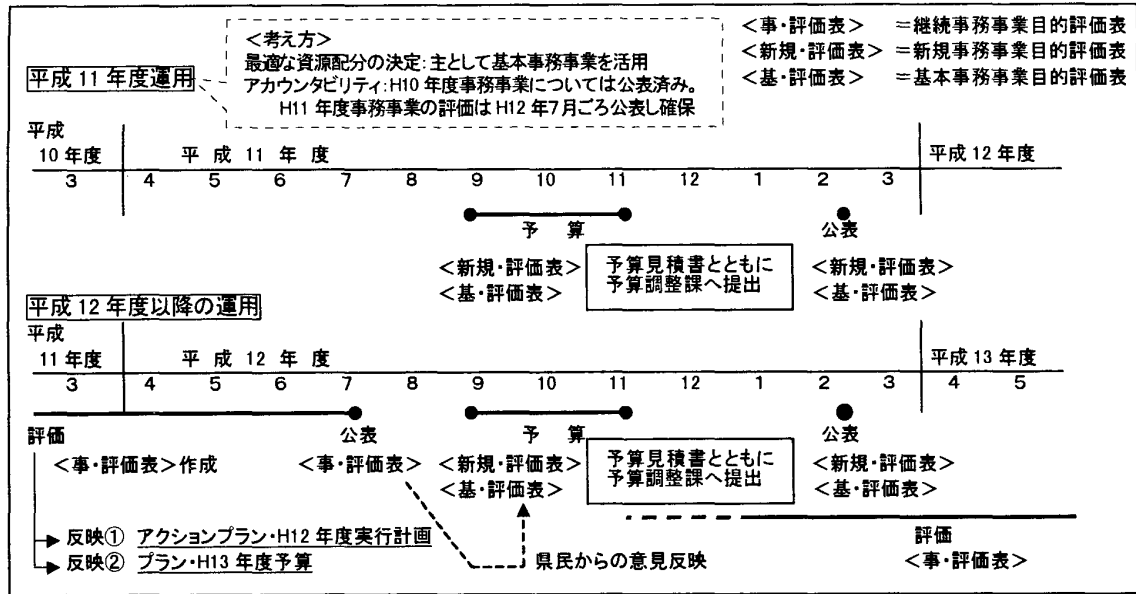
##### 【評価システムの運用スケジュールの見直し】

現状
予算編成時期に本年度の見込み評価を行い、その結果を直接予算編成に反映させる運用
問題点
・結果重視といいながら評価を見込みで行っている点
・評価と予算編成時期を一致させていることから生じる評価の形骸化

新しい運用スケジュールでは、個別の事務事業は事業終了以降に評価し、評価結果を翌年度の事業運営改善（アクションプラン）と翌々年度の事業立案（プラン）に反映することとしている。

また、評価結果を、予算編成前の夏頃に公表し、県民の行政への参加促進を図ることも予定されている。（図3-8参照）

図3-8 現行運用スケジュールと見直し後の運用スケジュール



(出所) 中嶋年規 三重県総務局政策評価推進課「事務事業評価システム、新たな展開へ」  
 『地方行政』1999年11月18日

【システムの「わかりにくさの改善」と「作業負担の軽減」】

こうした課題については、庁内の実務担当職員をメンバーとした検討チームを設けて、「目的評価表の様式」や「指標の設定方法を含む評価手法の見直し」など、様々な角度からシステム改善策が検討された。検討チームがとりまとめた改善策は、庁内議論を経て精査され、随時着手されることになっている。

検討チームでの検討作業は、政策研究者のアドバイスを得ながら進められたが、特筆すべき成果として、次の2点があげられている。

様々な評価手法（政策分析、プログラム評価、業績測定）の特性と、「事務事業評価システム」との比較分析に基づくアドバイスから、いかなる事業分野にどういった評価手法が必要かという方向性が見出せたこと。

ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）理論に基づく成果志向型の行政運営のあり方に関するアドバイスから、マネジメントツールとしての評価方策と運用スケジュールの見直し案を構築することができたこと。

ウ 政策評価システム構築への挑戦

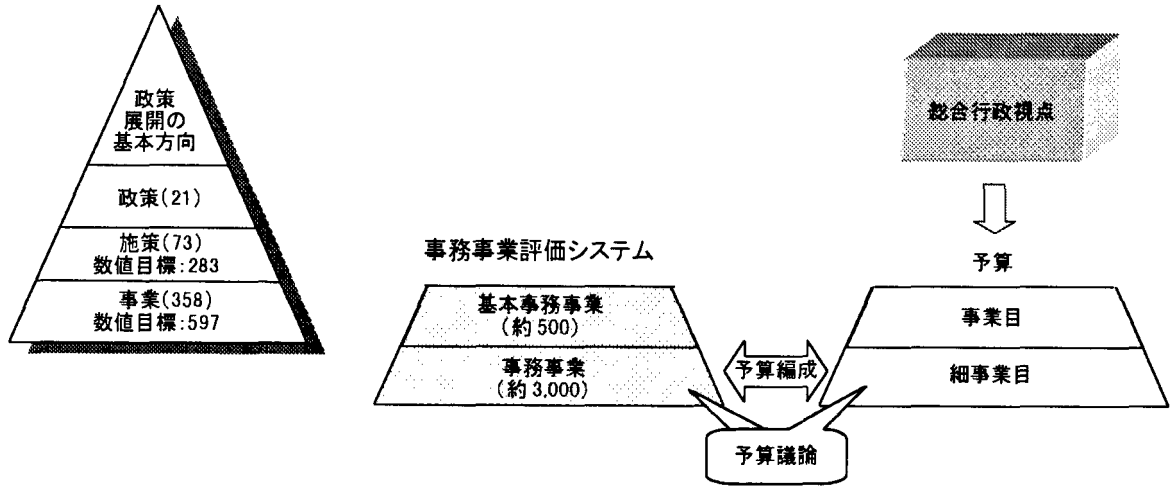
「事務事業評価システム」の見直しに加えて、将来的には、「新しい総合計画・三重のくにつくり宣言」の着実な実現に向けて、「事務事業評価システム」を核とした『行政運営システム』の構築が予定されている。

1999（平成11）年11月現在では、まだ、イメージ段階であるが、方向としては、総合計画を柱に、評価システムと資源（予算・定数）配分、人事評価とをリンクさせ、さらには、公聴・広報システムとも連動し、総合行政の視点による行政展開へと結びつく行政マネジメントシステムとなるものである。（図3-9参照）

図3-9 現行システムと行政運営システムとの比較イメージ

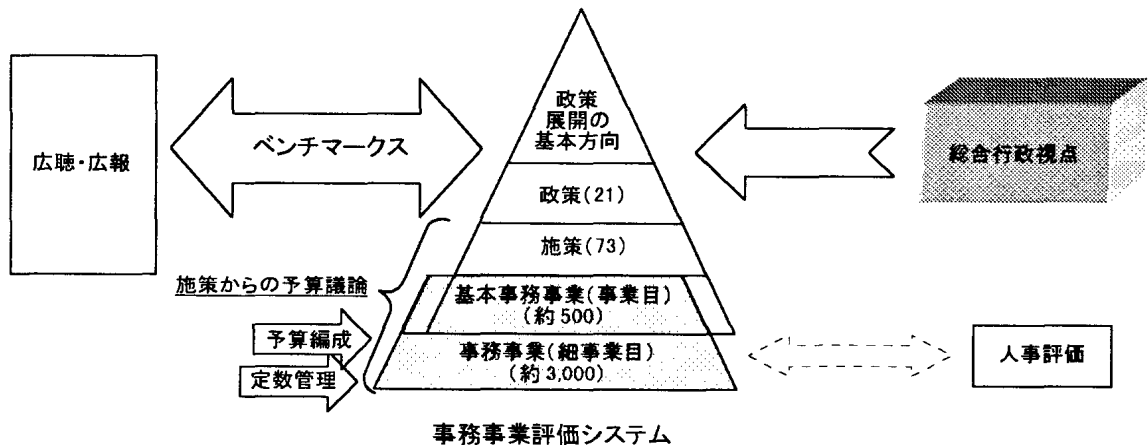
【現行 現在の事務事業評価システムと新しい総合計画、予算編成との関連】

新しい総合計画・三重のくにづくり宣言



【行政運営システム 今後目指す新しい総合計画実現に向けた事務事業評価システムの展開】

新しい総合計画・三重のくにづくり宣言



(出所) 中嶋年規 三重県総務局政策評価推進課「事務事業評価システム、新たな展開へ」  
『地方行政』1999年11月18日

### エ 評価システムのステップアップに向けて（担当者意見）

私見も含めたより長期的な展望であるが、公共事業・イベント・研究開発等に適した評価手法の開発、発生主義に基づくコスト把握と資源配分への活用、住民に近い地域機関における評価システムの確立、外部評価の導入、NPO（「市民による事業評価検討グループみえ」）が開発した「市民による事業評価システム」との連携も視野にいたした“総合的な政策評価システム構築”を目指していきたい。

行政内部の議論だけで今後の事務事業評価システムの展開を図っていくのは不十分である。三重県では、従来にも増して、行政の顧客である住民は勿論、様々な分野における研究者とのコミュニケーションや協働を精力的に行って行きたいと考えている。こうした取組を通じて初めて、理論と実践とが“融合”した政策評価システムが構築されていくと思われるからである。



### (3) 埼玉県の「施策評価」<sup>17</sup> ～事務事業評価に次いで施策評価を導入～

埼玉県の政策評価制度については、1998（平成10）年度、まず、国の要請を背景とした「公共事業再評価制度」を4月に導入し、6月には、「事務事業評価制度」を相次いで導入した。

一方、県総合計画の中期実施計画である「新5か年計画」の施策を対象に、同年度にモデル的な評価を試行し、1999（平成11）年5月から、「施策評価システム」を実施している。

従って、同県では、現在、「施策評価システム」、「事務事業評価制度」、「公共事業再評価制度」の3制度を、政策評価制度の枠組みとして有している。

以下に、同県の特徴ある評価制度として、「施策評価システム」、「事務事業評価制度」の2つを紹介したい。

#### ア「事務事業評価制度」

##### (ア) 導入経緯と目的

厳しい財政環境への的確な対応を図り、県民本位の行財政体制を確立するため、事務の見直し総点検の一環として、導入したものである。

導入の目的は、県民に対する説明責任の重視、県行政の透明性と信頼性の向上、経費削減である。

##### (イ) 制度の内容

###### 【評価の対象】

予算計上された全事業（公債費、扶助費を除く）約2,500事業

###### 【評価の観点・手順】

事業の目標、手段、成果を数値・指標化し、「県民ニーズ」、「役割分担」、「緊急性」、「効率性」、「経済性」、「公正さ」の6項目について、事業スタッフが100点満点で自己評価する。その後、所属長が「重要性」、「効果」について総合評価する。

###### 見直しのポイント

県民生活のために必要不可欠な事業か（全国的な見直し水準の確保）

新5か年計画の実現に必要な不可欠な事業か（社会経済情勢の変化や県の特徴的な課題への対応）

事業の目的、手法、コスト（費用）は適正か（県民ニーズの把握、客観的な評価、情報公開への対応）

###### 【評価結果・結果の反映】

事業の拡充、縮小等の見直しの方向性を検討し、予算編成に反映

###### 【第三者の関与】

評価は職員が行い、第三者の関与はない。

###### 【情報公開】

具体的評価内容は、予算編成後（2月）に公表

<sup>17</sup> 本制度の概要は、彩の国づくりチーム報告「政策評価の方法とシステムについて」平成11年3月及び埼玉県ホームページ「埼玉県施策評価」（<http://www.pref.saitama.jp/A02/BR00/hyoukakekka/start.htm>）による。

## イ「施策評価システム」

### (ア)導入の趣旨

「埼玉県新5か年計画」の施策を評価することによる施策の効果的かつ効率的な推進と、評価結果を公表することによる県民の県政参加の推進を目的として、導入が図られたものである。

### (イ)システムの内容

#### 【評価対象】

新5か年計画に定める約380施策

#### 【評価の視点等】

評価は、成果を表す客観的な指標（成果指標）を取り入れた評価、コストや公正さ、必要性等の分野にも及び評価、様々な視点を総合化した評価、課題と対応の方向による改善方向の提示を行うとしている。

#### 成果指標の設定

1998（平成10）年6月のモデル的試行経験を踏まえ、全施策への部局による正規の指標設定作業は、1999（平成11）年5月に着手、概ね9月の評価案作成までの半年弱で、約830の成果指標を設定済。

施策への成果指標の設定は、例えば 計画の策定等、本来的に指標の設定に馴染まない施策を除く、全施策に数値で指標を設定（施策ごとに概ね3本程度の指標を設定）

上記のことから、評価方法は、業績評価で、事中、事後評価と認められる。

#### 評価の内容（評価シート内容）

項目	記載内容
施策の概要	目的 - 施策目的を明確にするため、対象（何を）、手段（どうやって）、意図（どのような状態に）分けて記載 意図欄の記述内容が、「成果指標」の内容となる。 施策の目指す理想像 - 意図欄の状態がイメージできる具体例を記述
成果	成果指標（サービスの提供結果として生み出された成果を表す） - 各指標については、目標とする年度の数値と、年度毎の実績の推移、参考値（全国・他県等）、指標に影響を及ぼす施策以外の要因（行政施策以外の社会的要因、関連施策）を、それぞれ記載 さらに、施策の指標への寄与度を「強」、「弱」で区分 成果指標によらない成果（成果指標では表現できない施策の成果）
費用	計画期間中の事業費・人件費の総額、年度別額 施策を構成する予算事業名と、事業内容（前年度）、事業費（前年度と当年度）
必要性	施策の利点や、実施しない場合の影響等を文章で記述 外部環境と県民ニーズ - 県民や議会の要望等を記述
公正さ	受益者負担の有無 県が実施する正当性、民間・市町村との役割分担
総合評価	評価 - 上記項目チェック後、施策の有効性、効率性、必要性等を総合的に記述 課題と対応方向 - 施策推進上の課題や、見直し等の対応方向

#### 【評価主体・評価手順】

施策実施部局が、以下の手順で自己評価

- ・各部局による自己点検・評価原案の作成

- ・総合計画担当セクション（総合政策部）との協議・評価案の作成
- ・外部有識者等からの意見聴取

『1999（平成11）年度評価日程』	
5月	総合政策部：実施方針通知、説明会開催、成果指標の作成着手
7月	部局の評価（原案）作成
9月	部局の評価（案）作成
10月	外部有識者等からの意見聴取
12月	評価結果の確定、公表

#### 【評価結果の活用】

政策主導型の政策運営に寄与 - 予算編成に活用

県民参加の推進 - 評価結果を公表し、広く県民からの意見を求める

行財政運営の改革 - 「より効果的・効率的な行財政運営改革に役立てる」、「民間との役割分担、受益者負担等についても見直しを実施」

#### 【評価結果の公表】

評価結果を公表する（11年度は12月に公表）

（理由）・行政の説明責任の履行に寄与

・県民の県政参加の推進に資する

#### ウ 埼玉県の評価制度について

埼玉県では、事務事業と施策とを切り離して、別個の評価制度として運用しているところに特徴がある。

同県の「新行政改革大綱（平成11年3月）」には、その行革の具体的な取組例として、「施策評価システムの構築と予算への反映」が掲げられており、取組内容について、『個別事業レベルにとどまらず施策レベルでの評価を行い、施策を効果的かつ効率的に推進するための評価システムを構築し、予算へ反映させる』とある。

さらに、同年10月の「埼玉県行財政改革プラン」では、県行政の仕組みの抜本的改革に向けて、県民本位の施策実現のための行政運営の確立への取組として、「評価システムを活用した施策の抜本的見直し」を位置付けている。

その内容説明には、『予算や人員をどれだけ投入し、どれだけ成果をあげることができたかについて、客観的手法により検証し、県民にとってわかりやすい指標を用いて成果を明らかにし、県民の理解と納得のもとに、施策を抜本的に見直し、廃止すべき施策、拡充すべき施策等を明確にする。』とある。

こうしたことから施策評価システムの導入の意味を考察すると、事務事業評価制度が効率性等のコスト面から評価し、事務事業を見直そうとする事務事業の総点検作業の延長として評価作業を内部で完結させているのに対し、施策評価システムは、県政の指針である総合計画の施策を対象に、平易な成果指標の設定や、第三者意見の聴取、公表などの評価手続きを踏んでおり、明らかに県民を意識した制度となっている。

施策の方向性の判断を含む評価手続きに、県民参加の機会を設けることで、行政と県民共同責任で、「あれか・これか」の施策選択や推進を図る仕組みづくりの意味が大きいと思われる。

### 【両評価制度の連携について】

2000（平成 12）年度の予算編成には、両者の評価結果の突合せは必要に応じて行われ、制度の連携は義務付けられていないことから、スタート時点では、両制度は特に連携を意識したものものとはなっていない。

### 【今後の動向】

埼玉県では、2000（平成 12）年 4 月に、行政改革推進のための局を設置するなどの組織改正が予定されている。

一方、前述した「新行政改革大綱（平成 11 年 3 月）」では、2000（平成 11）年度以降に、事務事業評価制度についても、施策評価と同様に評価結果の公表などの改善が予定されており、さらに、「行財政改革プラン（平成 11 年 10 月）」においても、1999（平成 11）年度から 2003（平成 15）年度までの改革期間中に、大規模事業等に係る「事前評価制度の確立」が予定されている。

このような状況を見ると、埼玉県の政策評価制度についても、事業に係る制度見直しに伴い、施策、事業の両制度の連携強化など、各制度の体系化や総合化などの動きも生じてくる可能性があるものと思われる。

総合政策部の評価システム担当の話では、事務事業評価の改善内容や、事業の事前評価制度の内容（分析手法等）についての具体化は、平成 12 年度以降、新組織（行政改革推進局）により検討が進められるため、今後、各評価制度をどのように関連させて運用していくのかは、課題であるが、その方向性は現段階では未定とのことである。

#### 『事務事業評価制度の改善』 - 「新行政改革大綱（平成 11 年 3 月）」

- ・類似する性格の事業について数値目標の共通化を検討（平成 11 年度以降順次実施）
- ・事務事業評価調書は県民に公表し、さらに、第三者機関による外部評価導入の可能性を検討（平成 11 年度実施）
- ・見直し・総点検の結果が適正に評価され職員の意識を引き出す方策を検討（平成 11 年度以降順次実施）

#### 『事前評価制度の確立』 - 「行財政改革プラン（平成 11 年 10 月）」

大規模な事業や将来にわたって財政負担を生じる可能性のある事業については、施設の建設から管理に係る総コストを予定損益計算書の形で明らかにするなど、事前に十分な評価を行うとともに、その結果を公表するなどにより、適切な施策の選択を行う。

#### (4) 川崎市の「総合政策評価システム」構築の推進<sup>18</sup>

～IT(情報技術)を活用し、総合計画の推進を図る総合行政マネジメント～

川崎市は、これまで本章4(1)の“川崎市の「計画進行管理・評価システム」について”で紹介したように、計画進行管理・評価システム、大規模事業の再評価システム、公共投資による波及効果の分析の3つの評価制度を運用あるいは試行している。

現在、市はこうした取組実績をベースに、「計画進行管理・評価システム」を中核とした「総合政策評価システム」の構築に取り組んでいるので、その動向に触れておきたい。

##### ア 取組の背景

川崎市では、1995(平成7)年4月に、「川崎新時代・行財政改革(パワーアップ川崎)懇談会(座長:森田朗・東京大学教授)」を発足するとともに、市長を本部長とする「パワーアップ川崎・推進本部」を設置し、行財政改革に取り組んできた。

さらに、社会環境の変化や厳しい財政状況の中で、改革の一層の推進を図るため、1997(平成9)年6月に「財政問題検討委員会(委員長:深谷昌弘・慶応大学教授)」を、1998(平成10)年5月には第2期の「パワーアップ川崎・懇談会」を設け、引き続き検討を重ねた。

その結果、21世紀の自治体運営のあり方として、「市民に開かれた施策決定と政策評価システムづくり」が盛り込まれたパワーアップ川崎・懇談会の提言書が1999(平成11)年1月にまとめられ、同年4月には、財政問題検討委員会最終報告書において「事業評価システム全面採用」の考え方が示された。

市では、同時期に政策や事業の評価システムづくりについて提言がなされたことを受けて、総合的な行政評価制度の確立が必要との認識に立ち、1999(平成11)年6月、「総合政策評価システムの構築」を改革推進事項に位置付けた第2次の行財政システム改革実施計画を策定し、当該システム構築に向けた取組をスタートさせたところである。

##### イ 総合政策評価システムの構想内容

当該システムは、科学的な計画行政の推進に向け、施策や事業の有効性・効率性・経済性を追求し、政策形成過程の透明性を高め、市民の意見を反映させるコミュニケーション・ツールとしていくことを目的とする、総合行政マネジメントシステムである。

「事前」(「公共事業評価制度」、「事業再評価制度」)「中間(事中)」・「事後」(「計画進行管理・評価システム」)の政策展開の時間軸と、「政策」、「施策」、「事業」の政策体系による評価(「計画進行管理・評価システム」は政策に照らした「施策」・「事業」評価、「公共事業評価制度」・「事業再評価制度」は「事業評価」)を有機的・体系的に行い、政策立案から執行評価に至る一連のプロセスの中で評価を行おうとするものである。

事業再評価制度(時のアセス)は、評価時点を着工・未着工の有無で区分、未着工の対象事業は事前評価と一応整理。中間(事中)評価も有り得る(継続中の事業)。

<sup>18</sup> この項は、安藤裕(取材・文)月刊「農 Ashi ta」2000(平成12)年3月号『ぎょうせい』、及び、伊多波良雄同志社大学教授「これからの政策評価システム 評価手法の理論と実際」1999(平成11)年12月20日『中央経済社』による

「総合政策評価システム」運用の中核となるのは、総合計画に基づく中期計画（実施計画）の進捗状況や事業成果等を評価する「計画進行管理・評価システム」である。

このシステムを中核に、地理情報システム（GIS）を活用した「地区情報データベース」を構築し、各評価システムに関連する情報を集約することにより、計画と予算を連携させた評価機能、各評価システム等への支援機能、地域の視点からの総合計画の評価機能、を備えたシステムを「総合政策評価システム」はめざしている。

#### ウ 総合政策評価システムを構成することとなる各評価制度の動向について

##### （ア）計画進行管理・評価システム

～IT（情報技術）を活用した、総合政策評価システムの中核システムに～

このシステムは、1998（平成10）年度から試行的運用が開始され、1999（平成11）年度末までに、市の総合計画「川崎新時代 2010 プラン」の5年ごと実施計画である「中期計画」に盛り込まれた約930事業について、事業概要や予算、実施事業量、成果（1,680の成果指標を設定）、課題などを記した「計画進行管理・評価表」を作成している。

地図情報データベースは、作成した評価表が帳票レベルでは市民にとってわかりにくいことなどから、いかに分かりやすくし、また、評価結果や情報の徹底した活用を図るための必要性から、2000（平成12）年度に完成をめざしている。

#### 【地区情報データベース】

きめ細かな地区情報を集積することにより、効果的で質の高い政策評価・分析・立案などを支援していこうとするシステムである。

各種データは、川崎市の地図上に落とし込まれ統合的な行政データベースとして活用されるものであるが、主な入力情報と活用方法は以下のようにになっている。

##### 主な入力情報

都市計画図 計画進行管理・評価表データ 地価やパーソントリップデータ、地域別生活環境データなどの評価作業基礎データ 地域現況、改善度、市民要望、満足度などの市民対話支援データ等

##### 活用方法（イントラネットで、庁内、区役所とネットワーク）

所管課での評価検討作業の基礎情報 統括部門・マネジメント層での各評価関連情報の統合的活用 市民との対話・共同重視の政策展開ツール（地域の現状、改善状況、事業推進効果等の市民へのプレゼンテーションツール）等

##### （イ）事業再評価制度 ～独自の「時のアセス」～

中期計画等で計画された事業について、「時の尺度」により改めてその必要性や効果等を再評価し、事業の見直しや休・廃止を図っていこうとするものであり、再評価で決定された対応方針は、中期計画の策定に反映していくものとされている。

この制度は、北海道の「時のアセス」を参考に導入されたものだが、市独自の制度の特徴として、『再評価対象事業と対応方針を案の段階で、事業選出・選定基準・選定のプロセスも含めて、議会、市民に報告・公表し、意見を聴きながら対応方針を決定する』ところにある。

## 【再評価対象事業の選定】

【『川崎市事業再評価実施要綱（1998（平成10）年5月制定）の事業再評価基準】

- 1 対象事業 中期計画事業のうち投資的経費事業
- 2 再評価対象候補事業の選出基準
  - (1) 事業採択後5年経過した時点で未着工の事業
  - (2) 事業採択後10年経過した時点で継続中の事業
  - (3) 事業採択前の準備・計画段階で5年経過している事業
  - (4) 市長が特に必要と認めた事業
- 3 再評価対象事業案の選定基準（具体的基準）
  - (1) 社会的関心が高い・社会的影響が大きい  
陳情・請願の採択や質問があり議会の関心が高い 市長への手紙や地元説明会の開催等市民の関心が高い マスコミや関係機関の関心が高い 等
  - (2) 停滞  
用地が確保されていない、又は確保の目途が立たない 同様の機能や代替施設が既に整備されている 事業主体の見通しが立たない 関連事業の停滞 住民運動や環境問題等の発生 等
  - (3) 前提条件等の変容  
事業採択時の背景の変化 事業採択の契機の変化 事業の必要性、価値、効果等の明らかな変容 等
  - (4) 事業規模  
建設事業費（用地費を除く）が概ね30億円以上 建築物の延床面積が概ね1万m<sup>2</sup>以上
  - (5) 事業特性  
当初予定の計画期間を上回るもの 技術革新等による更新的な事業でないもの 等

## 【再評価手順】

対象事業案の選定（「政策調整会議（市三役、局長で構成）」の議を経て選定）

対応方針案の作成（「政策調整会議」で、事業進捗状況、社会経済情勢、費用対効果、代替案の可能性等を踏まえて再評価し、作成）

対応方針案を市議会所管常任委員会等に報告、市民に公表（市政だより、インターネット等）し、意見・要望を聴取

意見・要望等を踏まえ、政策調整会議を経て対応方針を決定

対応方針を議会や市民に報告・公表し、中期計画の策定に反映

### （ウ）公共事業評価制度 - 費用対効果分析手法の開発 -

市は、1997(平成9)年に「公共投資の経済波及効果調査委員会（座長：黒川和美・法政大学教授）」を設置し、公共事業がもたらす様々な効果を定量的に把握する手法の開発を進めてきた。

中心となる手法として調査研究を進めてきたのは、再開発等の事業実施前後の地価の上昇を事業の便益として評価するヘドニックアプローチによる「費用対便益分析」である。市では、研究成果を基に「費用対効果分析マニュアル」の作成を進めている。

さらに、CVM（Contingent Valuation Method = 擬制的（仮想）市場法）による評価モデル（環境資源等の非市場財の便益を享受する者に、その便益に対して支払っても良いと思う金額を直接尋ねることにより評価額を得る方法）の研究開発にも取り組んでいる。

## エ 総合政策評価システムの評価手法の特性

- (1) 時間軸体系での評価手法  
大まかな体系としては、  
「事前評価」 - 投資的経費・新規事業 = 費用便益分析  
「事後評価」 - 投資的経費以外・既存事業 = 計画進行管理・評価システム（業績評価）  
「一定条件」 - 事業再評価制度（時のアセス）
- (2) 事業に対する評価時点ごとの評価基準・手法等  
「事前評価」 - 費用便益分析 = 投資的経費に属する事業を実施した場合に、その効果としてフローとストックの効果が発生すると考え、フロー効果については産業連関表を作成して効果を捉え、ストック効果については、費用便益分析を実施した上で便益帰着構成表（客体ごとにどの程度の便益が発生するかを整理）を作成し、効果を捉える。  
「事後評価」 - 計画進行管理・評価システム = 評価指標に、「有効度指標」、「行政過程指標」、「トータルコスト指標」を掲げ、これら指標について既存データを活用して数値化し、事業間の優先順位付けにも使用
- (3) 評価のスタンス  
導入動機との関連から政策の取舍選択が評価のスタンスとして挙げられるが、システムの設計思想の中心は政策の効果把握と考えられる。  
事前評価ではフロー・ストックの効果を中心に便益の帰着を意識している。  
事後評価としての計画進行管理・評価システムでは、現在のところ到達度等のアウトプット、アウトカムを意識した指標が評価の中心となっているが、いずれは便益を意識した共通評価単位を設定したいと考えられており、政策の効果把握を意識している。
- (4) 評価指標の属性  
事前評価に関しては費用便益分析が導入され、効果測定に貨幣単位を用いているため、事業間の比較が可能となっている。一方、事後評価としての計画進行管理・評価システムでは、アウトプット、アウトカムを意識した指標として、有効度指標（サービス成果・社会成果・住民満足度）、行政過程指標（事業の予算化率・執行率・進捗率・執行段階区分）、トータルコスト指標（直接事業費・間接事業費・人件費）を使用している。これら指標については既存データを使用し全て数値で表現されているが、一部を除き共通単位を持っていないため、事業間の客観的比較は完全には行い得ないものとなっている。

川崎市の総合政策評価システムは、総合計画の中期計画のもとに、各評価システムが連動しながら、企画（Plan）・実施（Do）・See（評価）の一連の政策プロセスに、それぞれの役割を果たしながら関わり、評価結果を次の中期計画の策定に収斂させていくものである。

その過程では、共通の情報データベースを活用し、政策の性格に応じた様々な分析・評価手法を駆使して、市民との対話を図りながら政策を推進するといった、全体として、緻密に計算され、かつダイナミックなシステムである。

こうしたシステムを構築していくことは、コスト面からも専門的分析・評価を行う労力面からも、相当の覚悟を要するものであり、導入にあたっては、庁内のみならず議会等との十分な合意形成と、特に、評価のベースとなる作業を行う部局の全面的な協力が不可欠である。

しかしながら、分権時代のなかで、政策や事業を様々な角度で捉え直して、住民に説明し、合意を得て施策や事業を進め、その実施結果を次の計画立案につなげていくという、政策循環が図られる仕組みづくりを考える上で、この川崎方式（総合政策評価システム）は、政策評価の一つの大きな方向性を提示しているものと思われる。



# 第4章 神奈川県を取組と課題

政策評価に類似するような取組は、神奈川県においてこれまで全くなされていなかったわけではない。評価対象や評価時点、評価の視点等は異なっているも、何らかの評価は既存の制度の中で実施されてきている。この章では、本県において、政策評価に関連して行なわれてきたこれまでの取組を紹介するとともに、その課題を整理する。

## 1 総合計画の進行管理

### (1) 進行管理の現状 ～ 進行台帳を中心に～

総合計画の進行管理とは、総合計画に掲げた目標の達成に向かって、計画内容が適切に実現されているか進行管理することである。

平成9年度からスタートしたかながわ新総合計画 21 においては、総合計画の適切な進行管理を行なうとともに、事業の進捗状況を県民に明らかにすることを目的に、進行台帳を毎年作成している。

進行台帳においては、総合計画に位置付けられた個々の事業の取組状況を具体的に記述して明らかにすると共に、計画の推進状況を数値化によって把握する工夫もしている。数値化によって把握するための方法としては、従来から総合計画の進行管理のために用いていた予算化率、着手率に加え、新たに進捗率という指標を導入している。各指標の概念は次のとおりである。

**予算化率**：計画策定時に算定した計画事業費に対して、実際にどの様に予算措置されているかを示すための指標である。

**着手率**：計画が予算化された場合や計画に沿った事業展開を行なった場合を着手とし、その着手の程度を示すための指標である。

**進捗率**：計画の5年間の事業計画に記載された事業目標が、どの程度達成されているかを示す指標である。なお、事業目標は、行政が実施する事業の量や内容として設定されている。具体的な算定方法には以下の2種類がある。

目標を数値で管理できる場合：5ヶ年目標量に対する当該年度までの達成量で算定  
(例：5年間に8kmの工事目標で、2kmを終了した場合は進捗率25%とする。)

目標を数値で管理することが困難な場合：計画年数を分母とし、当該年度までの実施年数を分子として算定

(例：普及・啓発など5年間にわたり継続反復する事業で、1年間に当該事業を着実に実施した場合は、5カ年間で100%とし、その1年分として進捗率を20%とする。)

進行台帳には、個々の事業の取組状況の記述とともに、この3つの指標が表示されており、これらの内容を併せ見ることで、計画全体の進み具合が把握できるようになっている。

なお、平成11年度には、かながわ新総合計画21の事業計画等の見直し(ローリング)を、総合計画に位置付けられている重点プロジェクトと地域プロジェクトを中心に実施した。これに伴い、進行台帳が県民にとってより分かりやすいものとなるよう、平成12年度からの進行台帳には改善が加え

られる予定である。例えば、重点プロジェクト単位や、各重点プロジェクトの構成施策単位に、計画額積算の基礎となった金額や投入予算額を新たに記載することや、県立高校改革など県民の関心が高く事業規模も大きい計画事業については、より丁寧に全体計画を進行台帳の中で紹介していくことを検討している。

また、この進行台帳は、広く県民に明らかにするために、県政情報センター及び県内8つの地区の県政情報コーナーで公表していると共に、インターネットのホームページにも載せている。

以上のように進行台帳の作成と公表を総合計画の進行管理の基本としているが、この他にも、計画の中でも特に重要な事業については、予算との連携を図って着実に実行するために、政策課題調整と称する庁内調整を実施している。政策課題調整とは、毎年度の予算編成に先立って、次年度の施策展開に関して必要な調整を図るものである。かながわ新総合計画 21 では、将来を展望したときに特に重要な課題に対応して、5ヵ年間に重点的かつ総合的に取り組むべき施策群を重点プロジェクトとして設定しているが、平成9年度からは、これらの重点プロジェクトを中心に政策課題調整を実施し、適切な進行管理に努めている。

## (2) 成果に着目した評価の視点という課題

さて、総合計画について政策評価を行なうためには、各計画事業がどの程度計画どおり実施されたかという評価とともに、それらの事業の実施によって総合計画の掲げる政策目標がどのくらい達成されたかという評価を行わなければならない。そのためには、できるだけ政策目標を指標化するなどして計画の具体的な目標としてあらかじめ設定しておき、その指標の達成度等を判断する必要がある。

しかしながら、現在の総合計画においては、政策目標は抽象的な文言で表現されていることが多く、指標等で具体的に表現されていない。具体的に掲げられている計画目標は事業目標であり、また、各事業目標は、基本的に、行政が実施する事業の量や事業内容として示されている。つまり、現在の総合計画は、各計画事業を実施したことにより政策目標が具体的にどの程度達成されているかを評価することを前提に策定されていない。従って、今後、政策評価の視点を総合計画の進行管理の手法として取り込むためには、政策目標を指標化し計画目標としてあらかじめ具体的に設定するなど、政策評価を意識した総合計画の策定が必要になると考えられる。

なお、成果に着目した評価という観点から見た、現在の神奈川県での総合計画の進行管理手法の問題点については、平成9年度神奈川県総合計画審議会計画推進評価部会報告「かながわ新総合計画 21 の推進とその評価のあり方について」で整理されている。（巻末資料参照）

また、平成12年1月31日の神奈川県総合計画審議会の答申においても、下記のような指摘がなされている。

### 成果に着目した評価手法

新総 21 においては、計画に盛り込まれた具体的な事業目標の多くは、事業の量や内容として設定されています。しかしながら、事業を実施した結果、政策目標がどの程度達成されているかという成果に着目した評価が可能となるよう、成果を意識した計画目標の設定等の必要性が高まっています。計画推進評価部会の平成9年度報告にもあるとおり、成果に着目した評価の視点を総合計画の進行管理の手法として取り込むことは、大変難しく十分な準備が必要とされますが、引き続き導入に向けた検討等を行うことを期待します。

## 2 予算編成における事業評価制度（時限到来事業その他）

### (1) ゼロベース・サンセット手法を基調とした予算編成システムの構築の経緯

予算とは、地方公共団体のすべての政策を予算編成という調整過程を経て一定期間内の施策として数量化・具体化したものといえる。そして、今日的な予算の意義としては、その団体が何を行うかということだけでなく、いかに効率的に行うかという経営的観点からのチェックの中心的役割を担うことがあげられる。

本県では、昭和 50 年の財政危機克服の経験を踏まえ、限られた財源をより効率的に配分する方法として、昭和 55 年度の予算編成から、ゼロベース・サンセット手法を基調とした予算編成システムを採用してきた。

特に、事業の性質によってあらかじめ時限を設定し、その時限が到来すれば廃止されるという「サンセット手法」を導入することは、行政活動を原点に立ち帰って見直し、より効率的な予算を組んでいくゼロベース予算編成手法の効果をさらに強めることを目的としている。

### (2) 予算編成における事業評価制度の導入の概要

#### サンライズ手法による事業評価

前述の時限設定により時限が設定された事業は、時限が到来すれば廃止されることとなるが、事業によっては、なお継続して実施する必要があるものもある。そこで、継続して実施することが必要な事業については、それまでも予算編成過程で評価・審議されていたが、昭和 58 年度当初予算編成時から具体的な手法として、事業評価（サンライズ手法）を導入した。

これは、時限が到来したが継続して実施する必要がある事業及びあらかじめ時限を延長しようとする事業については費用、効果など一定の項目について事業評価基準に基づき評価を行うとともに、今後の対応について検討し、さらに所管部局長の判断を記載した事業評価調書を作成することによって予算編成過程での評価・審議を行おうとするものである。

#### 事業の整理統廃合のための事業評価

また、既定事業についても、整理・統廃合を促進し、より有効な施策への転換を図るため、昭和59年度予算編成から、毎年度ごとの状況に応じ評価対象事業を指定した上で、事業評価基準に基づいて事業評価調書を作成し、予算編成過程を通じて事業評価を行っている。

（参考までに平成 11 年度当初予算での対象事業は次のとおり）

構想や設計段階から進展が見られない事業

計画当初と比較して社会的な情勢の変化により、計画内容が時代要請にそぐわなくなっている事業

大規模な県単独事業（後年度まで含めて総額 10 億円以上の事業）

#### 予算編成過程における事業評価の流れ

予算編成過程における事業評価の流れは概ね次のとおりである。

各部局で事業評価調書を作成

事業担当室課で検討・評価したものについて所管部局長が判断を行う。

予算見積書に該当事業の資料として添付

予算査定で検討

査定の各段階において検討・評価を行い、更なる見直しが必要なものや問題点等について財政課と所管部局で調整を行う。

評価の結果を予算額へ反映

### (3) 予算編成における事業評価制度の課題

予算編成時の事業の検討については、「査定」の中で予算事業を積算する上での最小の単位である細々事業ごとに、事業の必要性、緊急性を検証しているが、特に「事業評価」としては、前述のとおり時限到来事業等について、事業評価調書の様式を用いながら予算審議を通じて行なっている。

現行の事業評価は、時限性の確立や事業担当部局による主体的な事業見直しの促進といった点で効果を上げているといえるが、このシステムは、あくまで予算編成過程の一環として位置付けられるものであり、事業ないし施策の効果を体系的にとらえ、それを政策に生かし又は県民に公表していくという面では限界がある。

一つの施策・事業は、国庫補助を受けて行なわれる部分と県独自に県単独事業として取り組まれる部分とを合わせて事業が実施されるものや、役割分担の中で県が直接実施する部分と市町村、団体が実施するとされた部分へ県が補助するもの、施設整備、機器等の設備整備を行ないそれらの施設、設備を用いて事業を展開するものなど、事業の目的に応じて多様な取組がなされている。予算事業の積算における最小単位である細々事業はこうした国庫補助事業や県単事業等経費の性質ごとに設定されており、また、性質別の区分が同一であっても、例えば、事業の対象、事業実施の期間により、事業開始時期や所要経費の算出方法が相違することなどから別の細々事業が設定される場合もあり、こうして設定された個々の細々事業単位の評価システムでは、事業の目的に照らしてみた時に全体が見えづらいものになってしまうという点で、システムとしての限界があると考えられる。

## 3 公共事業再評価システム等

### (1) システムの導入経緯

平成9年12月の関係閣僚会合において「公共事業については、効率的な執行及び透明性の確保も重要な課題であり、新たに公共事業の再評価システムを導入することとしたい」旨の総理大臣の発言があり、これを受けて農林水産省を含む関係省庁は、各都道府県に対して平成10年3月27日に補助事業に係る評価に取り組むよう通知した。

また、自治省は同年6月に各都道府県に対して、次のような通知を行なっている。

再評価の結果、実施中の事業を中断することになっても補助金返還は求められないこと。

地方単独事業についても再評価システムを導入すること。

本県としては、これを受けて全庁的に対応を検討した結果、県土整備部、環境農政部は各部ごとに国の通知による補助事業及び県単事業（管理に係る事業を除く。）を対象に再評価等を実施することとなった。

## (2) 再評価システムの概要

### ア 再評価を実施する事業

#### 県土整備部

以下の3要件のいずれかに該当する事業。

事業採択後5年間を経過した時点で未着工の事業。

事業採択後一定期間を経過した時点で、継続中の事業。なお、一定期間は、10年間とする。

事業採択前の準備・計画段階で5年間が経過している事業。

#### 環境農政部

原則として着手後5年間を経過した時点で継続中の事業・地区。

### イ 再評価体制

2部局に「部公共事業評価検討会議」を設置し再評価を実施。（休止、中止する場合は、評価結果等を必要に応じて公表）

再評価に当たっては、「部公共事業再評価委員会」を設置し学識経験者等の第三者から意見を聴く。

### ウ 再評価の視点

#### 県土整備部

事業の進捗状況

事業を巡る社会経済情勢等の変化

事業採択時における費用対効果分析の要因の変化

コスト縮減や代替案立案等の可能性

#### 環境農政部

事業の進捗状況

関連公共施設等の整備状況

事業を巡る社会経済状況

事業採択時の費用対効果分析の要因の変化

関係市町村等の意向

事業コスト縮減の可能性

代替案の可能性

### エ 評価の手順

再評価の要件に該当する事業を抜き出す。

該当する事業について、事業の進捗の状況や事業を巡る社会経済情勢の変化などの視点から再評価を行い、対応方針原案を作成、部局内に設置する部公共事業評価検討会議にかけてから、「再評価委員会」へ諮問する。

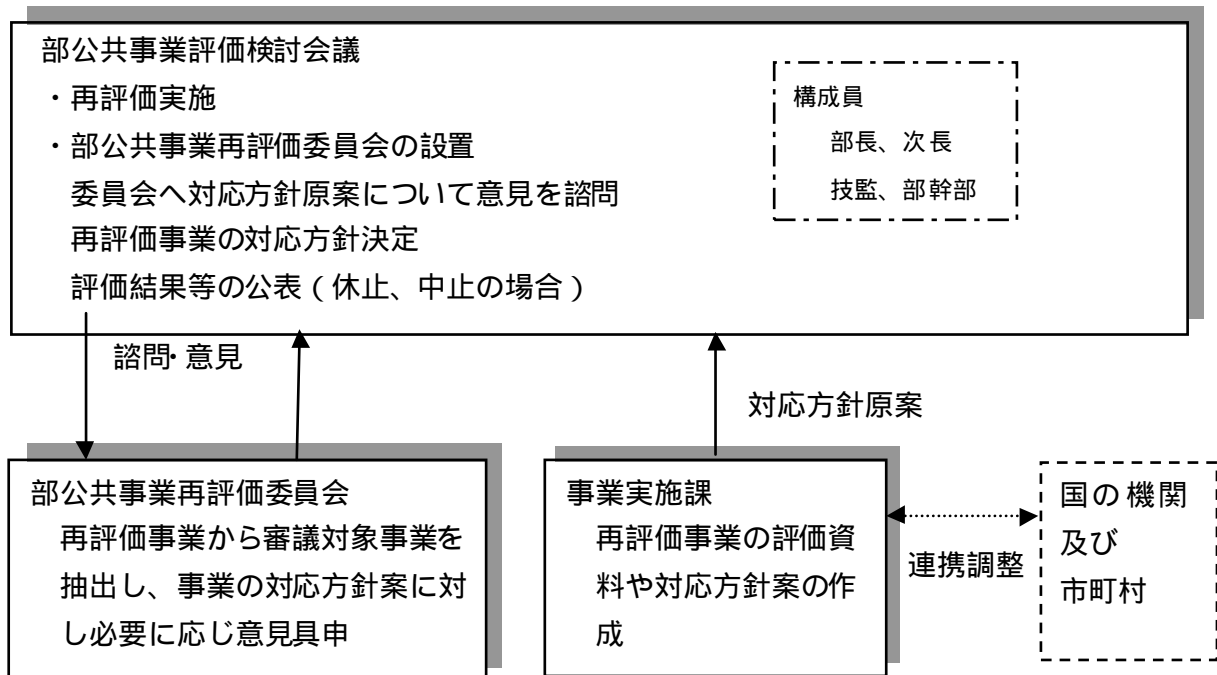
方針案を第三者で構成する「公共事業再評価委員会」で審議してもらい、意見の具申を受ける。

県は、この審議結果を尊重し再評価した事業の方針を決定する。このうち補助事業については、評価結果を添え、国に対し補助要望を行う。

国ではこれを受けて補助金交付等に係る対応方針の決定を行う。

この流れを図示すると、図4 - 1のようになる。

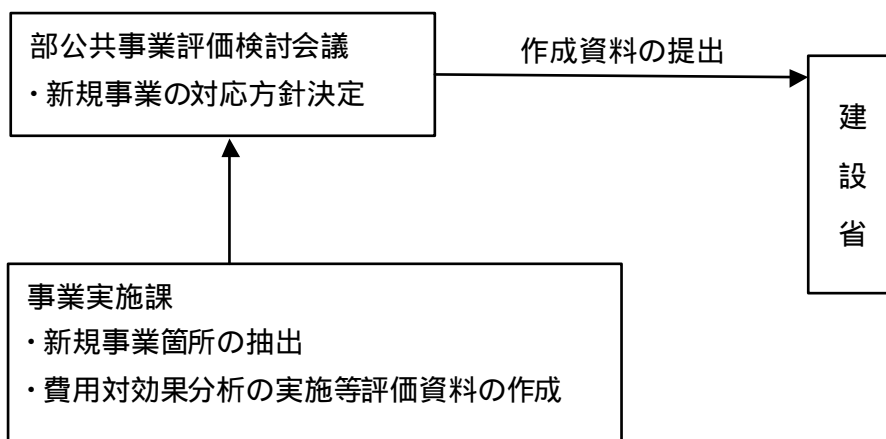
図4 - 1 公共事業再評価実施フロー



(3) 新規補助事業採択時評価

建設省は、新規の補助事業の採択時評価に関して、建設省が事業を評価する際に必要となる費用対効果分析などの資料の作成を通知しており、県土整備部はこれに従い求められる資料を作成する。新規の補助事業については、このように評価主体は国となっており、手順は図4 - 2のとおりである。

図4 - 2 新規補助事業の採択に係る事務フロー



#### (4) 再評価制度の特徴と課題

この制度の一つの特徴としては、まず、評価対象事業が限定されるということである。これは、この再評価制度の目的・趣旨によるものであるが、「(2)再評価システムの概要」で示したとおり、この制度で対象としているのは、事業採択後一定期間が経過している事業であって、この要件に該当する事業は一部に限られている。ちなみに、平成10年度の本県の土木部・都市部(現：県土整備部)事業の場合、継続中の事業は全部で599事業あるうち、該当事業は約1割の54事業であり、そのうち事業の方向性について、部公共事業再評価委員会の審議にかけられたものは6本であった。また、農政部(現：環境農政部)では、平成10年度は、再評価対象県営事業155箇所のうち19箇所について再評価を実施し、19箇所全てが部公共事業再評価委員会の審議にかけられたほか、市営事業1箇所についても部公共事業再評価委員会において審議された。

さらに、再評価の視点においても、「(2)再評価システムの概要」で示した基準に基づき評価を実施していることから、定性的な記述説明とならざるを得ないものとなっており、これを基に審議を行っている状況を踏まえると、客観的な評価とはなりにくいのではないかと考えられる。また、その内容についても、北海道の「時のアセス評価」のように、評価対象となった事業は、原則、中止・廃止を意味するというようなものではなく、事業の推進を含めた柔軟なものとなっている。

## 4 施策・事業に関する見直し調書

### (1) 見直しの目的

平成9年度に行政システム改革における、組織再編のための検討資料とすることを主な目的として、全庁的に施策・事業の見直しを実施した。見直しは基本的には、平成9年度当初予算の全ての細々事業を対象に実施したが、公共事業費、県単独建設事業費、措置費・医療費のうち法定分、受託事業、国庫委託事業など、細々事業単位でくくっても支障のないものは、細事業または事業単位とした。ただし、平成9年度をもって終了する事業、本庁各室課の維持運営費、県性質別区分における人件費、税交付金、公債費、土地開発公社償還金等については対象外としている。

なお、当初から主に組織再編のあり方を検討するという目的に沿った単年度限りの評価であり、平成10年度以降は実施していない。

### (2) 評価調書の構成

評価調書はア～カのような構成となっており、約3,800本の事業を対象に所管部局が主体的に見直しを実施した。

評価結果についての総合的な検証は行なわれていないが、組織再編・予算編成等のための資料として活用され、一定の成果はあったものと思われる。

- ア 事業概要：事業名、当初予算額、事業の根拠（法令、国の要綱等、県の裁量）、目的・効果（達成状況）、事業内容（制度概要）、事業主体、事業水準（全国的水準との比較）、年間事務量
- イ 評価事項：見直しの視点（公共私役割の明確化、国・県・市町村の役割の明確化、社会経済情勢の変化への対応、事業展開の効率化等）、他団体における類似・重複・関連事業、計画または執行段階で協議等を行う県内部の関連組織、廃止した場合の

## 影響

- ウ 見直しの結果：廃止、民営化、統合、縮小、委託、移譲、見直しできない
- エ 見直しの具体的な内容、スケジュールまたは見直しできない理由
- オ 見直しの効果、業務プロセス（手順等）の効率化
- カ 評価：A廃止、B見直し、C見直し不可（事務局の評価）

### (3) 特徴と課題

この調書を使用した評価を全庁的に取り入れて、施策・事業について継続して見直しを行っていくことについては、すでに他県でも導入されている事務事業評価と比較しても、公表しているかどうかという点を除けば基本的には同様のものであり、事務事業の改善という面からは一定の効果はあるものと考えられる。

しかし、毎年予算編成方針に基づいて予算編成の過程で実施されている評価と、対象事業、評価項目、評価の視点等が類似しており、予算編成作業との事務的な重複があることや、作業面での職員への負担などを考慮すると、毎年継続して実施する必要性や意義は低いのではないかと考えられる。

今後、同様な事業評価を実施する場合には、見直しの視点として成果指標等を取り入れた数値による定量的な評価をより重視したものに改善する必要がある。

## 5 環境影響評価システム等

### (1) 環境影響評価条例

#### ア 制度の概要

##### (ア) 導入経緯

環境影響評価制度は、米国のNEPA（国家環境政策法）にそのルーツがあるといわれ、制度的にも様々なバリエーションがあるが、開発行為などが環境に及ぼす影響の程度と範囲、そしてその防止対策も含めて事前に予測・評価を行い、その情報を公開し住民参加を求めることが、共通の枠組みになっている。

本県においては、昭和52年に設置された「環境影響評価プロジェクトチーム」において具体的な検討が始まり、昭和55年6月には県公害対策審議会に対して環境影響評価条例骨子案を諮り審議を求め、県民や関係各層からの意見募集などを経て、昭和55年10月に神奈川県環境影響評価条例を制定し、昭和56年7月から施行している。

##### (イ) これまでの制度改正

神奈川県環境影響評価条例は、昭和56年の施行以来、平成8年度までに約70件の対象事業について手続を実施してきたところであるが、その実績を踏まえつつ新たな環境問題に対応し、さらに神奈川県環境基本条例の制定を契機として、より早い段階からの環境配慮や地球環境問題への対応を図る必要があることから、平成9年7月に条例改正を行い、同10年7月から施行している。

この改正は、事業計画の早期の段階からの総合的な環境配慮を推進するための事前手続（実施計画書）の導入、また、環境影響評価の結果を検証するための事後手続の導入、対象事業の追加、地球環境や地域の環境問題に対応した配慮事項の導入などとなっている。

また、平成10年9月定例会には、国における環境影響評価法の施行に伴い、法の対象事業に係る



手続等を定める条例改正を行い、平成11年6月から施行している。

(ウ) 神奈川県環境影響評価条例の概要

県環境影響評価条例は、大規模な開発事業を行う場合に、周辺の環境に与える影響を事前に調査・予測・評価し、その結果を公開し、事業者・住民・行政がそれぞれの立場から環境保全上の見地からの意見を出し合うことで、環境を保全することを図る制度とされ、全体としてはその手続を定めるいわゆる「手続法」の形式をとっている。

【対象とする事業】

対象とする事業は、道路の建設、鉄道の建設、廃棄物処理施設の建設、ダム建設、宅地の造成など計28種類であり、それぞれに当該事業の規模要件が定められている。

また、自然公園地域等の環境への配慮がより求められる地域では規模要件が厳しいものとなっている。

対象事業の種類	この他に規則で定める事業がある。	
1 道路の建設	15 流通団地の造成	
2 鉄道、軌道の建設	16 ダムの建設	
3 鋼索鉄道、索道の建設	17 取水堰の建設	
4 操車場、検車場の建設	18 放水路の建設	
5 飛行場の建設	19 土石の採取	
6 工場、事業場の建設	20 発生土処分場の建設	
7 電気工作物の建設	21 墓地、墓園の造成	
8 研究所の建設	22 住宅団地の造成	
9 高層建築物の建設	23 学校用地の造成	
10 廃棄物処理施設の建設	24 レクリエーション施設用地の造成	
11 下水道終末処理場の建設	25 浄水施設及び配水施設用地の造成	
12 都市公園の建設	26 土地区画整理事業	
13 工業団地の造成	27 公有水面の埋立て	
14 研究所団地の造成	28 宅地の造成	

【評価項目】

調査・予測・評価の対象とする内容は、予め評価項目として定められ、大気汚染、水質汚濁、植物・動物・生態系など19項目である。

1 大気汚染	11 気象
2 水質汚濁	12 水象
3 土壌汚染	13 地象
4 騒音・低周波空気振動	14 植物・動物・生態系
5 振動	15 文化財
6 地盤沈下	16 景観
7 悪臭	17 レクリエーション資源
8 廃棄物・発生土	18 地域分断
9 電波障害	19 安全
10 日照障害	

## 【環境影響評価の手順の概要】

### 実施計画書段階（事前手続）

事業者は、調査・予測・評価の方法や項目を記載した調査計画や、環境配慮の内容などを記載した実施計画書を知事に提出する。

知事は実施計画書を公告・縦覧し、住民からの実施計画意見書、関係市町村長意見及び環境影響審査会の意見を考慮して審査意見書を作成し、事業者に送付する。

### 調査・予測・評価

事業者は、審査意見書を尊重して、調査・予測・評価を行う。

### 予測評価書案段階

事業者は、調査・予測・評価の結果を記載した予測評価書案を作成し、知事に提出する。

知事は予測評価書案を公告・縦覧し、事業者による説明会、住民からの意見書の提出とそれに対する事業者の見解の作成、住民の意見を聴くための公聴会の開催などの諸手続を行い、それらの意見と関係市町村長の意見及び環境影響評価審査会の意見を考慮して審査書を作成し、事業者に送付する。

事業者は、審査書を尊重して予測評価書を作成して知事に提出、知事は予測評価書を公告・縦覧する。事業者は公告後、事業に着手する。

### 事後調査手続

事業者は予測評価書に記載された事後調査の計画に従って調査を行い、事後調査報告書を知事に提出、知事は事後調査報告書を公告・縦覧する。

これらの手続を図示すると、図4 - 3のようになる。

## イ 環境影響評価システムの特徴と課題

環境影響評価システムは、本県のみならず殆どの都道府県や政令指定都市において制度化され、その内容も各都道府県の実状等に応じ、様々なバリエーションがある。

また、国レベルでは法制化に多年を費やしたが、平成9年ようやく環境影響評価法が制定され、平成11年6月12日から施行されている。

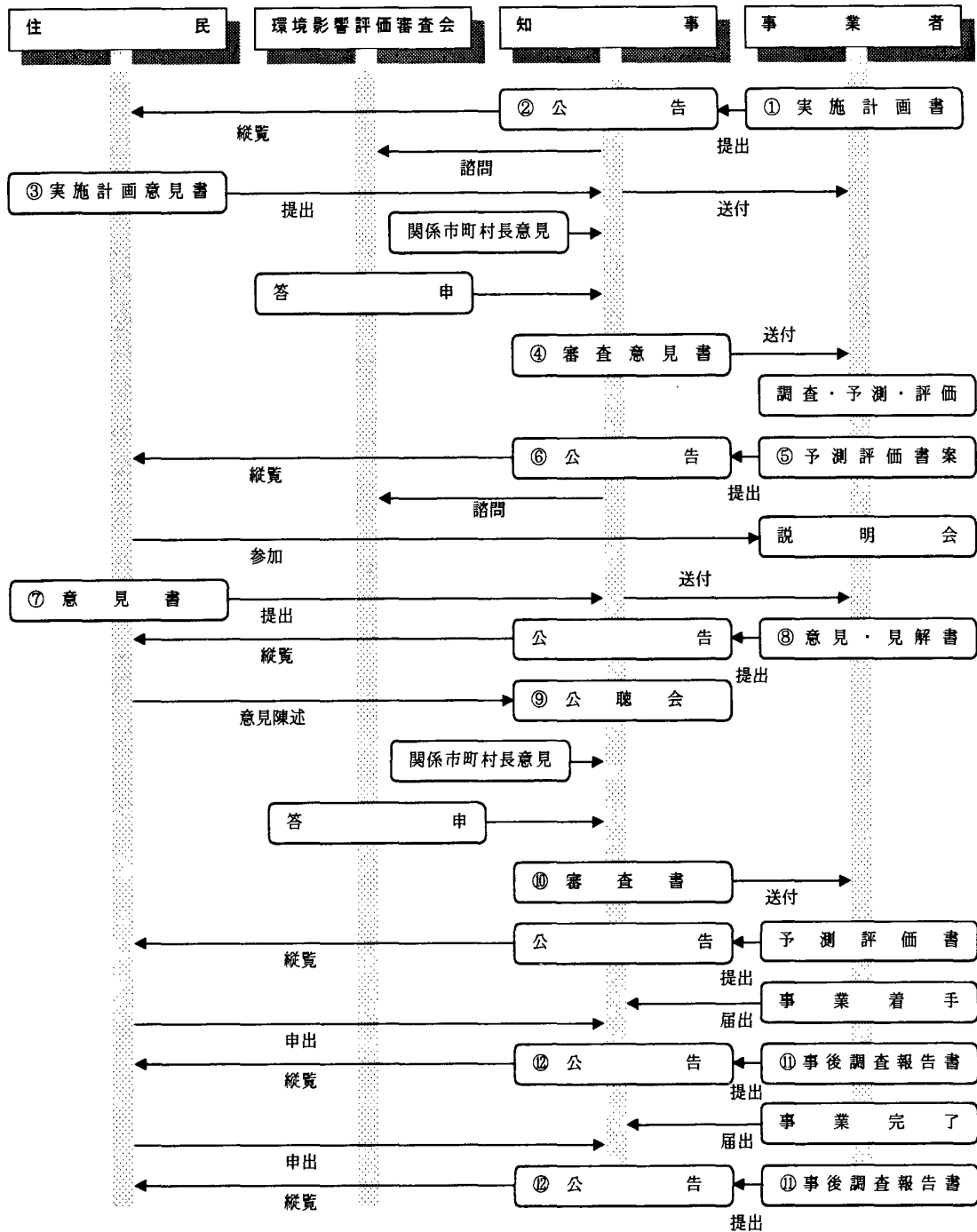
これらの環境影響評価システムはそれぞれに特徴を有しており、優劣を論じることはナンセンスであるが、本県の環境影響評価システムをそれらと比較しつつ、また、近年の環境影響評価に係る動向を踏まえ、幾つかの特徴と課題を挙げることにしたい。

### （ア）スクリーニング

スクリーニングとは、環境影響評価制度の対象とする規模に準じる規模を有する事業について、環境影響評価手続の対象とするか否かを判定する行為であり、環境影響評価法においては「第2種事業に係る判定」の手続として設けられている。

これは、環境への影響は事業の特性や地域の特性によって大きく異なることから、それら個々具体的に勘案して環境影響評価手続の実施を決めるという考え方によるものであり、県環境影響評価条例では、対象事業の規模要件の設定を地域区分毎に設定するなど、スクリーニング的な考え方を一部に取り入れているものの、手続としては設けていない。

図4 - 3 法対象事業以外の対象事業の主な手続の流れ



事業者は、調査計画や環境配慮の内容などを記載した実施計画書を知事に提出します  
 知事は、実施計画書を県庁のほか、地区行政センターなどにも配布し、誰でも縦覧できるようにします  
 実施計画書について意見のある方は、知事に実施計画意見書を提出することができます  
 知事は、実施計画意見書、市町村長の意見及び環境影響評価審査会の意見を考慮して審査意見書を作成し、事業者に送付します  
 事業者は、審査意見書を尊重して調査、予測及び評価を行い、その結果を記載した予測評価書案を知事に提出します  
 知事は、予測評価書案を県庁のほか、地区行政センターなどにも配布し、誰でも縦覧できるようにします  
 予測評価書案について意見のある方は、知事に意見書を提出することができます  
 事業者は、意見書に答えるために意見・見解書を作成して、知事に提出します  
 知事は、予測評価書案に対する住民の皆さんの意見を聴くために、公聴会を開催します  
 知事は、意見書、公聴会における意見と市町村長の意見及び環境影響評価審査会の意見を考慮して審査書を作成し、事業者に送付します  
 事業者は、予測評価書に記載された事後調査の計画に従って調査し、事後調査報告書を知事に提出します  
 知事は、事後調査報告書を県庁のほか、地区行政センターなどにも配布し、誰でも縦覧できるようにします

## (イ) スコーピング

スコーピングとは、事業者が実際に調査・予測・評価を開始する前に、事業の概要と実施しようとする環境影響評価の内容を公開し、住民や行政等の外部の意見を求めることで、いわゆる「メリハリのきいた」環境影響評価を実施しようとするものであり、県環境影響評価条例でも、実施計画書に係る手続として位置付けられている。

## (ウ) 住民参加の位置付け

環境影響評価制度については様々な制度のバリエーションや、それに対する理解があるものの、共通して挙げられるのが、住民参加のための手続が設けられていることであり、県環境影響評価条例においても意見書の提出や公聴会などを通じて住民参加の機会を設けている。

環境影響評価制度における住民参加は、環境に係る情報交流を目的の一つとしていることは論を待たないと考えられるが、近年では、吉野川第十堰の住民投票に端的に見られるように、大規模な開発事業（特に公共事業）に係る住民参加と合意形成が社会的な関心事となっており、この観点から環境影響評価手続での住民参加の位置付けが論じられることが多くなっている。

## (エ) 計画段階からの環境影響評価

現在の環境影響評価手続は、いわゆる「事業アセス」と呼ばれ、事業計画がほぼ固まった時点で行われるために、環境保全上の観点から計画変更が必要と考えられる場合であっても、対応が困難であるとの批判がなされている。

この点について、計画のより早い段階（計画の策定や意志決定過程など）で、環境アセスメントを実施する「計画アセスメント」（「戦略的環境アセスメント」）の必要性が論じられ、東京都での「総合環境アセスメント制度試行」や、環境庁の「戦略的環境アセスメントに関する総合研究会検討」などの取組が行われている。

## (2) 庁内環境管理システム（大規模事業に係る環境配慮の調整システム）

### ア 制度の概要

#### (ア) 導入経緯

神奈川県では、県が実施する環境に影響を及ぼす施策事業について環境への配慮を率先して進めるため、平成10年4月から「庁内環境管理システム」を実施している。

このうち、特に大規模な事業については、全庁的な視点から環境配慮を行うため、全庁的な調整手続を設ける必要があることから、「大規模事業に係る環境配慮の調整システム」を設けた。

#### (イ) 大規模事業に係る環境配慮の調整システムの概要

##### 計画策定段階における調整

- ・対象とする施策事業：環境に影響を及ぼすと認められる県の施策事業のうち、当該施策事業の種類が、環境影響評価条例の対象とする事業であり、かつ、施策事業の規模が同条例の対象とする事業規模の3分の1以上であるもの
- ・実施時期：上位計画に基づいた当該施策事業に係る基本計画を策定する時期
- ・調整方法：施策を策定する部局から提出された「環境配慮計画書」により、環境基本計画推進会議（幹事会）において調整する。

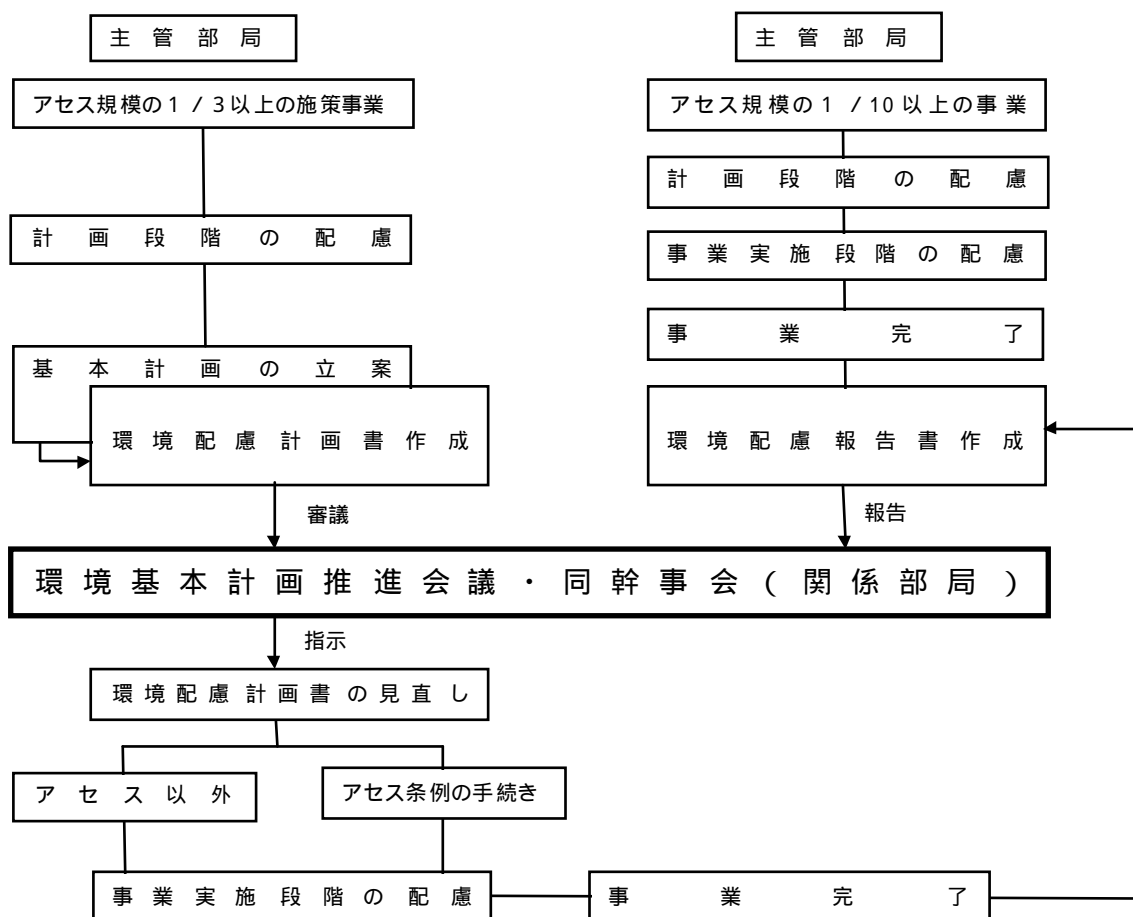
- ・環境配慮計画書：地域の概況、事業計画地の選定理由及び環境配慮の内容を記載。

事業完了後の報告

- ・対象とする事業
  - a： の調整を経て実施した事業
  - b：事業の種類が環境影響評価条例の対象とする事業であり、かつ、事業規模が同条例の対象とする事業規模の10分の1以上であるもの
- ・報告時期：事業完了後
- ・報告方法：事業実施部局が「環境配慮報告書」により環境基本計画推進会議（幹事会）に報告する。
- ・環境配慮報告書：事業計画段階及び事業実施段階の環境配慮の内容を記載する。

これらの手続を図示すると、図4-4のようになる。

図4-4 大規模事業に係る環境配慮の調整手続



イ 制度の特徴と課題

大規模事業に係る環境配慮の調整システムは、環境配慮を各事業実施部局が率先して実行し、その内容を全庁的な視点から調整するものであるが、事業の特性などに応じた環境配慮の考え方や検証方法などを具体化する必要があると考えられる。

また、地方自治体の事業実施手法も、いわゆるPFI方式の活用など多様化しているため、それぞれの手法に応じた適切な時期に調整を行う必要があると考えられる。

## 6 課題の総括

前述で本県が既に取り組んでいる様々な評価システムについて、その概要等を記述してきたが、これらの評価システムの課題について、総括的に課題整理することとする。

**評価システムの連動性の確保** 現存の評価システムは、その目的、活用の場面に応じて、個別に実施されていることから、それぞれのシステム単体で対応し、システム単体で完結するといったように、評価システム同士での情報の共有化、連動があまりなされていないのが現状である。また、個別事業に係る評価システムの結果によって、部局が予算要求や総合計画の策定をしているという点から見れば連動していると言えなくはないが、この場合であっても、情報が、部分的であったり正確に伝わらなかつたりして、有効に活用されているとは言い難い場面も見受けられる。

さらに、それぞれの評価システムが、単体で成り立ち、相互の情報の共有が乏しく、連動性に欠けている結果として、評価の実務面において、それぞれが同じような内容で部局に資料を作成させ、ヒアリングを実施するといったように、重複した多大な事務作業を部局に強いているのが現状ではないかと考えられる。

こうしたことから、それぞれの評価システムがより効果的に機能し、事務の軽減を図るという観点からも、それぞれの評価システムの役割分担を明確にするとともに、すべての評価システムを連動させた仕組みづくりが必要であると考えられる。

**体系的な視点からの評価の実施** 現存の評価システムにおいては、ほとんどが予算編成の単位となる細々事業を評価対象とし、緻密で精度の高いミクロ的な評価を実施しているが、事業を体系的に捉え、事業が上位の目標に対して有効か否かという体系的な見地からの見方、マクロ的な評価が不足しがちで、どちらかという事業ありきのものとなっている。また、本県の政策等を体系的に捉えているものとして総合計画が挙げられる。この中で、政策目標について様々な記述がなされているが、抽象的な文言で表現されていることが多く、その構成も単に事業を束ねたものとなっていることから、体系の中味が「目的」と「手段」という確たる関係になっていないというのが現状である。

こうしたことから、「手段」である事業レベルの評価はかなり綿密に行なわれているものの、その上位となる「目標」である施策レベルの評価、「目標」から「手段」をみるという体系的な評価は、現時点において不十分と考えられる。よって、行政改革の観点からも、効率性や有効性などのどのような緻密な事業評価を実施したとしても、体系的な見地からの見直しがなされない限り、事業の抜本的な見直しにはつながらないのではないかと考えられる。

以上の課題を考え合わせてみると、それぞれの評価システムの効果が最大限に発揮されるためにも、これらが連動した新たな仕組みづくりや、体系的に物事がみられるような新たな評価システムが必要ではないかと考えられる。また、これらを実現することにより、行政の総合的管理、いわゆるトータルマネジメントを確立する必要があるものと考えられる。

## 第2部 政策評価の理論

第1部で概観したように、政策評価に関するわが国の自治体等の取組についても、導入の動機を始め、評価の目的や、対象、方法等は多様であり、大方の自治体にあっては、制度構築や、導入後の運用改善等について今も試行錯誤を重ねている。

そこで、第2部では、永い実践活動を経て形成されてきた米国等における政策評価理論や、わが国自治体の取組課題を踏まえた学識者による実践的な考察から、政策評価とはなにか、評価制度を構築する上で留意すべき課題や、盛り込むべき内容はなにか、制度の運用はどのように考えるべきか、など政策評価を巡る今日的な理論を整理し、制度構築の方向性を探った。

# 第5章 政策評価とは何か

一口に「政策評価」といっても、その概念は決して確定したものではなく、論者により、実に様々な意味で用いられている。また、「行政評価」、「業績評価」、「執行評価」、「プログラム評価」、「事業評価」など、「政策評価」に類似する様々な用語も用いられているが、これらの用語もやはり確定した定義がなく、混乱に拍車をかけている。さらに、政策評価が対象とする「政策」の概念も同様ではなく、これもまた様々な意味あいでの「政策」という言葉が用いられている。こうしたことから、これから「政策評価」の導入を検討しようとする際、しばしば議論がかみ合わないという事態が生ずることとなる<sup>1</sup>。そこで、本章では、我々が「政策評価」という言葉をどう捉え、また、その対象である「政策」をどう理解したかについて、類似する諸概念との関係も含めて整理してみたい。

## 1 政策評価をめぐる諸概念

### (1) 「政策評価」と「行政評価」

昨今の国や地方自治体におけるいわゆる政策評価をめぐる取組については、「事業評価」、「政策評価」、「行政評価」など様々な呼称が用いられている。このうち、「事業評価」についての理解の違いが問題になる場面はさほど見られないが、他2者については、様々な意味合いで用いられ、混乱を生じている。ここでは、それらの概念をごく簡単に整理した上で、本報告書においてこれらの用語をどういう文脈で用いるかについて明らかにしたい。

まず、今日の政策評価ブームに最も大きな影響を及ぼした上山信一(1998)<sup>2</sup>は、「政策評価」をオレゴン州に代表されるアウトカム志向の評価、「執行評価」をサニーベール市に代表される効率性重視の評価とし、「行政評価」はこの2つのタイプの総称として用いている。

これに対し、山谷清志<sup>3</sup>(1997)は、評価を、政府そのものについての「政治評価」、政府活動の実際である政策を対象とする「政策評価」、行政が活動する際に使用する組織、人員、費用、資材、規則・規定、権限などの運用方法、アドミニストレーションを対象とする「行政評価」の3類型に分類している。ここで「行政評価」は「政策評価」と対峙する概念であり、行政監察・監査、財務監査、会計監査、さらには業績評価や勤務評定、人事考課などもこれに含まれている。「政策評価」が政策結果の有効性や政策目標の達成度を評価するものであるのに対し、「行政評価」は合法性や合規性、採算性、能率、節約、業績(パフォーマンス)により評価する「管理評価」であるとしている。

行政評価という呼称は、島田晴雄他の著書<sup>4</sup>名にも用いられている。同書は、「一般に行政の活動は「政策-施策-事業」と階層化して考えることができる。(中略)本書が「行政評価」という言葉を用いているのは、このような階層の特定部分だけを対象とするのではなく、広く行政活動全般を対象とするものとして評価手法をとらえているからである。」と述べている。

<sup>1</sup> 実際、本研究の提言を県幹部に報告する際、あるいは研究チーム内の議論においても、しばしば議論がかみ合わない場面があったが、これは政策評価に対する期待やその概念的理解に温度差があったためである。

<sup>2</sup> 上山信一「行政評価の時代」(1998)NTT出版

<sup>3</sup> 山谷清志「政策評価の理論とその展開 政府のアカウントビリティ」(1997)晃洋書房

<sup>4</sup> 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部「行政評価 スマート・ローカル・ガバメント」(1999)東洋経済新報社



一方、行政実務においては、平成11年に自治省が実施した「地方公共団体における行政評価の取組状況」に関する調査において、「行政評価」を政策、施策、事務事業<sup>5</sup>のそれぞれを対象とした評価の総称として用いられている。ここでの「行政評価」の用いられ方は、上山や島田の場合と似ているが、「政策評価」については、上山が評価タイプにより「執行評価」と区分したのに対し、島田や自治省の調査では評価対象のレベルの違いにより区分されている点が異なっている。島田や自治省が用いる「行政評価」は、政策評価の上位概念として用いられている訳だが、その概念に含まれる範囲がどこまでかということについて、もう少し整理しておく必要がある。即ち、山谷が言う「行政評価」＝「管理評価」は、島田が言う「行政活動全般を対象とする」評価に含まれるのであろうか。島田が、「成果重視」の評価手法の登場により、「政策」を対象とする評価手法と、「施策」を対象とする評価手法、「事業」を対象とする評価手法とを区別する必要がなくなっている。このような評価手法の現状を踏まえ、より幅広い視野で評価手法を捉えるという観点から「行政評価」という呼び方を用いている」と述べているように、そこには山谷の言う「管理評価」は全く意識されていない。これは、自治省の調査の場合も同様である。

では、次に「管理評価」とは何かについて見てみよう。

## (2) 「政策評価」と「管理評価」

山谷は、「行政組織の第一の任務は政策目標を達成することであり、「政策評価」とは、その目標達成度を明らかにして任務を果たしていることを証明、説明することであるが、それが困難かつ不都合なものであることから、その代わりとして目標達成を側面から支援する行政の管理活動一般がうまく働いているかどうかを評価する「管理評価」で代用されることが多かった」とし、さらに「組織の二次的業務としての管理は、目標達成を側面から支援する間接的活動である。古くは科学的管理法に始まり、人事管理や財務管理、情報管理、財務会計情報収集システム、統計、文書管理などとして発展している。そしてこうした管理活動一般がうまく働いているかどうかをめぐり評価するのが「管理評価」なのである。」と述べている<sup>6</sup>。さらに「管理評価」とほぼ同義語として用いられている「行政評価」について「行政」で行われている業務、及びその実施のために存在するマニュアル、規則、段取り、そして場合によっては制度を一定の「価値」基準によって評価することである。」と定義し、「この場合の価値とは行政の目指すべき価値、すなわち合法性、合規性、有能さ、能率、節約、業績（パフォーマンス）である。」と述べている。このように、山谷は管理評価を各組織の業務遂行についての合法性や合規性による評価に限らず、能率や業績を評価する‘management review’や業績評価もその範疇に含めて説明している。このように、山谷は「管理評価」を極めて広範な概念として用いているが、そこには、彼がプログラム評価を中心とする政策評価に力点を置いているため、それ以外の評価一切が管理評価に押し込められたという感を抱かせるものがある。

そこで、山谷が管理評価として一括した部分について、もう少し丁寧に区分を試みてみたい。この区分を図る上で、アメリカの会計検査院（GAO; General Accounting Office）が1972年に規定した「政府の組織、プログラム、活動及び機能の監査基準<sup>7</sup>」における監査概念の整理が大いに参考とな

<sup>5</sup> ここで、「政策」とは大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すもの、「施策」は政策目的を達成するための方策、「事務事業」とは施策目的を達成するための具体的な手段であるとしている。

<sup>6</sup> 山谷清志（1997）前掲書

<sup>7</sup> “Standard for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities, And Functions”.1972年6月に初版を、1981年2月に改訂版を公表、さらに1987年5月に第2次改訂版のドラフトが公表された。

る。この基準は、連邦政府だけでなく地方自治体にも適用されることが意図されたものであるが、その中で最も重要とされていることは、監査概念を第1レベル（政府資金の財務及び法準拠の監査）から、第2レベル（政府プログラムに対する資源の経済性・効率性の監査）、第3レベル（政府プログラムに対する成果の監査）という3つのレベルに拡大している点である。この区分に従えば、山谷の言う「政策評価」はG A Oの第3レベルの監査に相当するものであり、「管理評価」は第1レベルと第2レベルに対応する。上山の言う執行評価や業績評価は第2レベルに対応し、伝統的な財務監査や事務監査は第1レベルに対応する。

### (3) 「政策評価」と「監査」

政策評価の発展は、政府の行う行政活動の分析を目的とした純粋に学問的なアプローチによるところも大きい。一方で、前述のG A Oの取組に代表される公会計監査の発展が、そのまま政策評価の発展となった面も見逃せない。鈴木豊（1992）<sup>8</sup>は公会計監査を目的によって類型化しているが（表5 - 1）、この類型の並びは、そのままほぼ公会計監査の発展の系譜と言えるものである。G A Oの監査レベルでいうと、第1類型から第3類型がG A Oの第1レベル、第4類型と5類型が第2レベル、第6類型が第3レベルに対応しているものと考えられる。アメリカでは、第4～7類型を業績監査 Performance Audit と呼び、そのうち第6・第7類型をプログラム監査 Program Audit と呼ぶものと考えられている。現行の公会計監査の領域は、内部監査としては第1～第3類型に重点が置かれており、会計検査院検査では、第2・第3類型が重点であるが、徐々に第4・第5・第6類型に移行しており、特に第6類型の実施に向けて会計検査院等が監査手続の開発を強化しているという。また、地方自治体の監査委員監査も第3～6類型の行政監査に移行しているという。

このように、公会計監査の発展の流れは政策評価の発展と軌を一にしているが、その違いは、監査が行政活動を監視・統制するところから発展してきているのに対し、政策評価はそうした面を含みつつも、純粋に学問的な追求と、行政自身の自己改革・経営改善として発展してきたという、アプローチの差として理解されよう。

表5 - 1 公会計監査の目的と類型

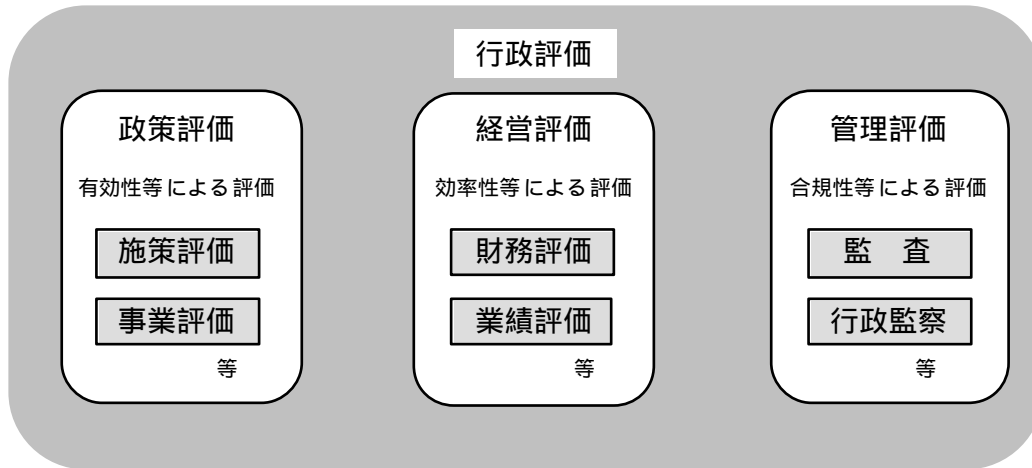
第1類型	不正誤謬の発見・防止監査
第2類型	決算・財務諸表監査
第3類型	準拠性（合規性）監査
第4類型	経済性監査
第5類型	能率性（効率性）監査
第6類型	有効性（業績評価）監査
第7類型	政策妥当性監査

### (4) 政策評価の概念整理

以上で政策評価をめぐる諸概念の状況についてごく簡単に述べてきたが、我々は、今後の議論における混乱を避けるため、G A Oが示す監査の3レベル、即ち、合法性・合規性、効率性・能率、有効性という3つの評価基準によって図5 - 1に示すような概念整理を試みた。

<sup>8</sup> 鈴木豊「公会計監査の基準と手続」（1992）中央経済社

図5 - 1 政策評価の概念整理



まず「行政評価」であるが、これは行政におけるあらゆる評価活動の総称として用いた。「行政評価」は、「政策評価」、「経営評価」及び「管理評価」の3つに区分され、有効性、効率性・経済性、合規性がそれぞれの評価基準の中心となる。この区分は、GAOにおける監査概念の3つのレベルに概ね対応したものである。

ここで言う「管理評価」は、山谷の概念よりも限定的で、伝統的な法令や規則、手続が遵守されているか、適切かつ認定された方法で予算が使用されているか、といった視点での評価をその内容とするもので、不適正な行政執行に対する統制、チェックという目的でなされるものである。

「経営評価」は、能率性や効率性などの視点から、行政組織の活動や事業、あるいは行政組織全体としてのパフォーマンスを評価するものであり、イギリスのVFMの考え方などはこの類型に位置付けられる。さらに、行政組織全体のパフォーマンスを会計面から評価する財務評価もここに含まれるが、そのためにはバランスシートなど、経営の継続性を評価するためのデータ整備が不可欠である。

3つ目の「政策評価」は、主として有効性の観点から、行政活動の成果に着目して評価するものである。その内容としては、行政活動を捉えるレベル・単位の違いによって「(狭い意味での)政策評価」、「施策評価」、「事業評価」などに区分される様々な評価が含まれる。本研究報告書のタイトルに掲げている「政策評価」は、管理評価、経営評価と並ぶ第3の類型としての「政策評価」の意味で用いていると理解されたい。

勿論、こうした整理は理想的であり、現実の評価活動は、こうした枠組みを超えて錯綜している<sup>9</sup>のは言うまでもないだろう。

## 2 政策とは何か

さて、我々が論じている政策評価の概念は、主として有効性の観点から行政活動を評価するものであると述べたが、その対象である行政活動、別の言い方をすれば政策評価の対象である政策とは何かという点について説明しておかなければならない。

<sup>9</sup> 例えば、簡易生命保険の加入者福祉施設の運営に関して、形式的には毎年度ほぼ黒字であるが、この経常収支の黒字は巨額の交付金収入によって支えられており、実質的収支は赤字となっている。こうした事実は、上記の概念整理に従えば経営評価で明らかにされるものであるが、実際には行政監察で指摘されている。経営評価の仕組みが確立していない現状において、こうした錯綜は当然のものである。

「政策」という言葉は、日常的に使われ、取りたててその意味内容を確認することは少ないが、人により、文脈によって、様々な意味合いで用いられており、しばしば議論のすれ違いを生んでいる。我々がこれから政策評価についての議論を始めるにあたり、その意味内容を確定し、理解の齟齬がないようにしておかなければならない。

「政策」について現代政治学事典<sup>10</sup>では「一般に個人ないし集団が特定の価値（欲求の対象とするモノや状態）を獲得・維持し、増大させるために意図する行動の案・方針・計画である」と通常定義される。」とされている。また、現代政治学小辞典<sup>11</sup>では、政策について「政治が追求すべき目標とその達成の計画を示すもの」と定義している。しかし、実際に「政策」という言葉は、それぞれの文脈に応じ、特定の意味内容に限定して用いられている。そして、我々が問題とするのも「政策」の一般的定義ではなく、政策評価が対象とする「政策」とは何か、ということである。そうした問いに対する答えの1つは、宮部・水上（1999）<sup>12</sup>が紹介している次の整理である。

「行政組織全体の活動目標にかかわるような大方針から個別事業まで、あるいは基本方針から具体的事業までというように行政活動全体を階層化された体系として考えることである。この整理では、「政策」を行政課題への対応の基本方針、「施策」を政策目標の実現に向けた制度や予算といった具体的方法、「プロジェクト」を各施策の下にある個別事業と区別する。」

しかし、「政策」をこのような体系の最上位に位置する基本方針だけを指すものと理解した場合、「政策評価」は“基本方針を評価するもの”ということになり、どうにもしっくりこない。むしろ、山谷が「政策はいくつかの下位的な活動単位から構成される<sup>13</sup>」「政策には3つの要素、つまり目的、その目的についての期待する程度を語る指標、そして目的を達成する手段が含まれる<sup>14</sup>」と述べているように、「政策」とは、基本方針から具体的事業までの階層化された体系全体である」と定義することとしたい。

### 3 政策評価システムの対象

「政策評価」が最上位の基本方針を評価するものではなく、その下位の具体的事業を含む体系全体が評価対象であると述べたが、実際に評価システムとしてどういう単位、どの範囲で対象を捉えるかにより、様々なタイプの評価が存在する。以下では、いくつかの視点からそうした多様な政策評価を整理してみよう。

#### (1) 政策評価か、施策評価か、事業評価か

図5 - 2に示すように、行政活動は、上から政策、施策、事業の3層からなる階層構造であるとの説明は、3章で触れた自治省調査で行政評価を政策評価・施策評価・事業評価の3つに区分しているように、かなり一般的に受け入れられている。山谷は、「政策（policy）は、それによって実現したい状況を展望する目標を持つが、その目標は政策の下位概念である施策（program）や事業（project）が実行手段として目標実現に向けて活動することで達成できる。（中略）ここでは「政策

<sup>10</sup> 大学教育社編「現代政治学事典」（1991）ブレーン出版

<sup>11</sup> 有斐閣双書 小辞典シリーズ 「現代政治学小辞典」（1978）有斐閣

<sup>12</sup> 宮部潤一郎・水上耕一郎「政策評価制度の確立」（1999）『日本の課題2000産業創発』野村総合研究所

<sup>13</sup> 山谷清志前掲書

<sup>14</sup> 山谷清志「自治体の政策責任 アカウンタビリティとレスポンスビリティの交錯」（1999）『年報自治体学第12号』良書普及会

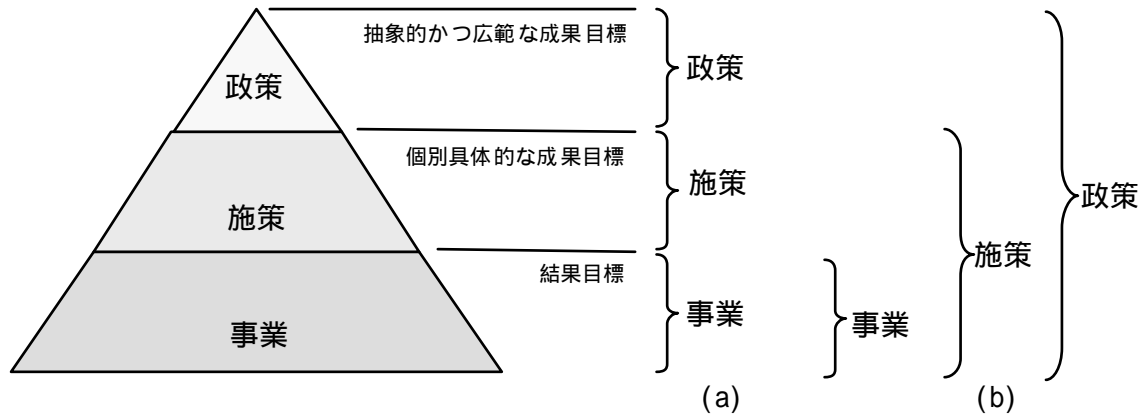
(policy) 施策(program) 事業(project)」といった一種の目的と手段の因果関係に基づく体系、すなわち「政策体系」が想定される。」と述べている。さらに、「評価の対象としては政策は構成要素が多く複雑であり、また目標は抽象的なので難しく、逆に事業のプロジェクト・レベルでは具体的ではあるが細か過ぎて効果全体を把握できず、「木を見て森を見ず」になり、評価対象としてはふさわしくない。したがって、一般には政策評価というよりも「プログラム評価」という名称の方が的確である」と述べて、政策評価の中核として施策評価(program evaluation)を捉えている。また、山谷は別の場で、ODAにおける評価を事例として「project evaluationは比較的容易で開発援助の受入側である発展途上国向きであるのに対し、program evaluationは難しく先進国向きである」とも述べているが、これは、上山(1998)<sup>15</sup>の政策評価と執行評価の2分法において「前者は、どちらかという、国の省庁、大規模な自治体や企画・規制、公共事業などの分野の資源配分や政策転換に適している。一方、後者は、小さな市町村や現場のサービス行政の日常の業務改善に向いている。」とする認識と通ずるものがある。こうした認識は、地方自治体、特に都道府県における政策評価の取組が事務事業評価から施策評価にシフトしつつある流れから見ても妥当であり、行政活動を分析し、評価する際の基本認識として有用である。しかし、全く問題がないわけでもない。日高(2000)<sup>16</sup>は、「こうした形式的な階層性にこだわることは、それに対応したピラミッド型の階層構造と連結されて、自治体組織の全体への政策型思考の浸透を結果的に妨げる役割を果す可能性がある。「政策」をトップレベルの指針とみなせば、それへの関与はトップマネジメントの専管事項とみなされ、その結果、事務事業の執行と日常業務の遂行を担う現場レベルの部門や職員にとって、「政策」は無関係な、もしくは縁の薄い事柄だと受け取られることになりかねない。」と述べている。日高のこうした政策観・政策評価観は、政策部門と執行部門が明確に区分されない地方自治体の特質を的確に捉えたものであると言える。

こうした2つの政策観の違いについて図5-2を用いて説明し、新しい自治体政策のモデルを提示しよう。このモデルとは、図の(b)で表すように、施策、政策という上位概念は、その下位の施策、事業を含めた概念として理解するものである。(a)で示される従前の概念では、政策、施策、事業はそれぞれ独立した概念と受け止められやすく、実際に、評価システム的设计について何を対象とした評価システムとすべきかについて、不毛とも言える議論を招くこともあった。しかし、施策といってもその実態は事業の集合体であり、施策を詳細に評価しようと思えば、事業の中身について見ていかざるを得ない。政策と施策の関係も同様である。また、政策、施策、事業のいずれかに評価対象を定めたとしても、その政策、施策、事業とも、そのレベルは必ずしも揃ってはいない。政策が自治体総体としての取組を表す場合もあれば、経済政策、労働政策、福祉政策など、分野ごとの取組として用いられ、さらに中小企業政策、高齢者福祉計画などのように、その分野をさらに細分化して用いられる場合もある。こうした事情は、施策や事業についても同様である。本県の総合計画から一例を挙げると、「計画的な宅地供給の推進」は施策であるが、「密集地市街地整備の推進」は事業として整理されているというように、施策と事業には明確な区分の基準があるわけではない。結局、政策、施策、事業の間に明確な基準があるわけではなく、相互に目的と手段という相対的な関係で意味付けられるものに過ぎない。何を対象として評価するか、という問いの答えは、評価対象となる行政活動の目的単位の水準をどのレベルに置くかによって決定すべきであり、仮にそれが平均的に総合計画の施策レベルであるならば、施策とそれを構成する事業を評価すべし、ということになる。

<sup>15</sup> 上山信一前掲書

<sup>16</sup> 日高昭夫前掲書

図5 - 2 自治体政策の3層モデル



## (2) 横断的評価か、個別評価か

「現状の政策評価や行政評価と言われる自治体システムに概ね共通する第1の特徴は、特定の重点課題を対象にする個別評価方式ではなく、全庁一斉に同一様式による定期点検型のモニタリング方式によって薄く広く評価が行われることである。本来のpolicy evaluation や program evaluationが、個別の重点プログラムを評価対象としているケースが多いことに比べると、わが国の自治体レベルでの政策評価が、ほとんどもっぱらモニタリング方式を採用していることは、今日の段階における大きな特徴の1つと考えるべき。」<sup>17</sup>とされている。こうした特徴は、どういう理由に基づくものであろうか。第1の理由としては、例えば福祉の事業と道路や河川の事業のどちらを優先すべきかといった、部局横断的な施策や事業の比較に対する内外の関心や期待が強いことが挙げられよう。こうした比較の困難さにも拘らず、財源の制約から全ての事業を行うことができない以上、また、市民のニーズが多様化・高度化することが予想される以上、これからは事業のシビアな選択が要求されるなかで、部局横断的な比較は必要となってくるとの指摘もある<sup>18</sup>。第2の理由としては、重点プログラムを対象とした本来の個別評価は、多角的かつ専門的な評価が必要とされており、データの制約に起因して統計学的に有意で、かつ実用的に意味のある結論を得ることが困難であること、様々な専門分野の人材を動員する必要があること、また、その結果として評価に多大なコストがかかることなどが挙げられる。こうした事情から、本来の個別評価は、大規模なプロジェクトを対象として行われるにとどまり、その内容も経済波及効果の分析など、一面的な評価にとどまっているのが実情である。

では、今後、地方自治体はどちらのタイプの評価に力を注ぐべきであろうか。その答えは、それぞれの評価は全く性格の異なるものであるから、目的に応じて使い分け、ということに尽きよう。多数の施策間、事業間の比較をする横断的評価は、学問的専門性に裏打ちされた十分な客観性や厳密性を期待することは土台無理であるが、施策・事業を総覧して問題点を発見するという健康診断的な役割とともに、施策・事業の適切な選択や改善を通じて行政経営全体を有効かつ効率的なものとしていく上で役立つ。これに対し、個別評価は、既に懸案となっている大規模な施策や事業について、政策判断を下すための判断材料を提供するという点で役立つ。しかし、その手法は対象となる施策なり事業によって異なるため、その導入は課題の発生ごとに検討されなければならない。

<sup>17</sup> 日高沼夫前掲書

<sup>18</sup> 新田啓之・尾花尚弥「地方自治体における部局横断的な事業評価手法の提案 政策評価システムの構築に向けて」(2000) 『都市問題研究 平成12年2月号』都市問題研究会

### (3) 総合評価か、個別評価か

斎藤(1999)<sup>19</sup>によって示されるこの区分は、(1)で示した区分の施策と事業と類似するもので、「総合レベル」と「個別レベル」という2つの事業レベルで分けられるものである。ここで、総合レベルの評価の視点は、特定の地域全体で実施される様々な事業の成果を把握し、それが地域社会へどのような波及的インパクトを与えたか、あるいは施設全体の運営される様々な個別活動事業が、総体として住民や利用者の満足度がどの程度得られたかといったことになる。それに対して、個別レベルの評価は、それらを構成する個々の施策や事業について、当該事業への資源配分や執行活動の結果の把握や管理に活用される。

### (4) 新規か、既存か

同じく斎藤が示すもう1つの区分は、ある時点で新たに設定導入された新規政策(事業)か、それとも従来から継続して実施されてきた既存政策(事業)かの区分である。この区分を我々なりに解釈すると、前者の新規政策のケースは、公共施設の新設や新規制度の導入、従来の供給体制の変更など、その政策実施がもたらすであろうインパクトを現時点(計画時即ち事前)で推定評価し、当該政策を実施すべきかどうかの判断に用いるものであり、後者の既存政策のケースは、従来から継続実施されている事業に対し、ある評価基準のもとで点検を行うもので、何らかの問題が発見されれば、その事業について直ちに直視しや改善を図ることとなる。また、前者は当該新規政策が発生するたびに、当該政策の計画値や目標値に基づき、単独で評価が実施されるのに対し、後者は、現時点の既存政策をまとめて一斉評価し、その結果を各政策の見直しに活用するとともに、新規政策として計画する際の事前的評価作業への橋渡しをする役割もある。

### (5) 計画上の施策・事業か、予算上の事業か、実際上の事業か、業務(事務事業)か

この区分は、我々研究チームが県に提言する評価システムの評価対象を何にすべきかということについて、最も議論となったものである。また、この分類は、全国の各自治体で導入されようとしている評価システムの性格を分けるものでもある。これらの違いは、評価対象が異なるというよりも、対象が同じ事業であってもそれを捉える枠組みが異なるということである。以下で、それぞれの特徴を簡単に整理しておく。

**実際上の事業** これは、例えば、施設整備事業における調査事業から、土地取得、造成工事設計、建築工事設計、造成、建築工事、初度調弁に至るまでの施設整備に係る一連の予算事業を1つの事業として捉える考え方である。時限を切った補助事業などでは、その初年度から最終年度までを単位とする。これは、成果との関係において最もわかりやすい捉え方であるが、継続的な事業の場合、始期と終期がなく、事前評価と事後評価のタイミングがない、事業ごとに始期・終期が異なるので個別評価は可能であるが、横断的評価ができないという欠点がある。また、例示した施設整備事業の場合についても、施設完成をもって事業終了としてよいか(運営までも含めて評価すべきではないか)という問題もある。

<sup>19</sup> 斎藤達三編著「実践自治体政策評価」(1999)ぎょうせい

業務（事務事業） 各所属が分掌している業務（事務事業）を単位として評価するもので、代表的な例は、静岡県の業務棚卸しである。日々の実務として最も身近な単位であることから職員の意識改革という点で優れているほか、人事配置にも反映しやすいメリットがある。しかし、既存組織orientedであるため、組織の改廃も含めた抜本的な改革にはつながりにくい、本来の政策目的と組織単位が一致していない場合、政策目的でなく組織を単位とした成果の捉え方になりやすいなどの問題が懸念される。また、始期・終期の捉え方がなく、便宜的には単年度ごとの評価となる。

予算上の事業 実際上の行政活動の基礎となっているのが予算であり、予算査定を通じて最もその内容が精査される単位であること、費用を伴わない一部の業務を除いてほとんど全ての行政活動が網羅されていること、次年度予算への反映がしやすいこと、といったメリットがある。反面、評価の単位としては一般的に細かすぎ、「木を見て森を見ず」という状況になりやすい、予算に直結しすぎるため評価が歪みやすいといったデメリットがある。また、業務（事務事業）の場合と同様、始期・終期の捉え方がなく、単年度ごとの評価となる。

計画上の施策・事業 計画上の施策・事業を単位とするメリットは、政策目標の単位として施策が適当な単位であり、しかも、その目的が総合計画書として市民に対して公表されていること、さらに実際上の事業の始期・終期に拘らず、全ての施策・事業の始期・終期を計画期間で一律に切れることにより、横断的評価が容易であることなどが挙げられる。デメリットとしては、現状において、予算事業に比べて内容が大雑把であること、予算との整合が必ずしも取れていないことなどが挙げられる。

## 4 評価の諸概念

さて、政策を評価する、事業を評価するといっても、そこで用いられる評価の意味内容も様々である。この違いは、評価を意味する英単語の違いを見ると理解しやすい。評価を意味する単語のうち、政策評価を議論する際、最も重要な単語は、evaluation と assessment である。

**evaluation** 日高（2000）<sup>20</sup>は、エバート・ヴェヅンク<sup>21</sup>による政策評価モデルの体系（図5-3）を紹介しているが、この体系でその頂上にEvaluation modelsという概念を置いているように、政策評価として最も一般的に用いられる概念がevaluationである。Evaluationについて山谷は、価値判断が入らない。事後的に評価するもの、という2つの特徴を指摘している。

**assessment** これに対し、同じ評価という訳語を持つ概念であるが、assessmentは事前評価の概念である。地域開発などに際して周辺の自然環境がどのような影響を受けるかを事前に測定評価する環境アセスメントenvironmental assessmentが有名であるが、（課税の基礎としての財産・収入などの）評価、査定、さらに転じて（決定した）賦課額、さらに課税の意がある。

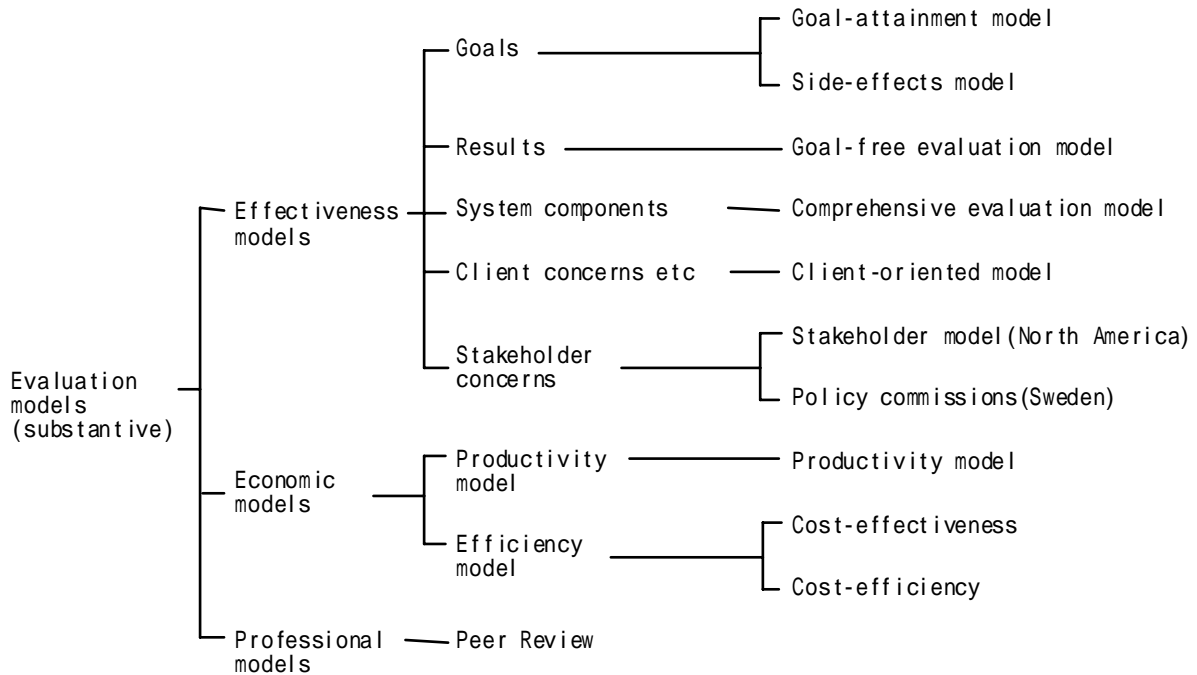
<sup>20</sup> 日高昭夫「自治体職員と考える政策研究 分権時代の新しい政治行政作法」（2000）ぎょうせい

<sup>21</sup> Vedung, Evert, *Public Policy and Program Evaluation* (1997) Transaction Publishers



昨今の各地方自治体による政策評価の取組は、様々な種類の評価が入り乱れているが、その中で、事後評価と事前評価はそれぞれevaluationとassessmentという別の概念であり、後で詳しく述べるように、その使われ方や評価方法、評価の視点などが大きく異なることから、区別して考えられなければならない。

図5 - 3 政策評価モデルの体系<sup>22</sup>



なお、ヴェツクの上記の整理に従えば、『実体的(substantive)評価モデル(Evaluation models)』は、「目標達成モデル(Goal-attainment model)」や「顧客志向モデル(Client-oriented model)」などから成る「有効性モデル(Effectiveness model)」、「生産性モデル(Productivity model)」や「効率性モデル(Efficiency model)」から成る「経済性モデル(Economic models)」、及び、精緻な調査等(Peer Review)を伴う「専門的モデル(Professional models)」、の3つのモデル群から構成される多様な広がりを持つ理論の集合体である。

ちなみに、上山(前出)が「行政評価」の下位類型として描く「政策評価」は、主として上記体系における「有効性モデル(Effectiveness models)」の中の「目標達成モデル(Goal-attainment model)」に位置付けられ、行政におけるマネジメント改善を主目的としたアプローチである。<sup>23</sup>

この体系から考えると、3つのモデル群はそれぞれ独立した概念であり、評価対象の実態に迫るアプローチ手法も、単独あるいは複合的アプローチなど様々である。

わが国でも、国や先進自治体の一部(宮城県、川崎市等)には、有効性モデルを主力としながら、大規模な投資的事業について、より実態的な評価を期するため、専門的モデルに着目したアプローチをサブシステムとして取り入れようとする動きが出始めている。

<sup>22</sup> <sup>23</sup> 日高前掲書より引用

## 第6章 政策評価の意義

本研究で取り上げている「政策評価」の意義については、大きく二つのことが考えられる。一つは行政活動の監視としての役割、もう一つは行政内部におけるマネジメント改革としての役割である。

本章においては、この大きな二つの「政策評価」の意義について整理しておくこととする。

### 1 行政活動の監視（統制の手段）としての政策評価

#### (1) mal administration（不適性行政）の是正

最近の新聞報道にみられるように、都道府県警察本部などの組織ぐるみの不祥事など、公務員のモラルの低下が相次いで露呈され、また、行政活動の面においても、ここ数年で集中的に噴出した官官接待や空出張、さらには、公共事業に代表される政・官・民の癒着構造など、政策決定プロセスの不透明さから発生する腐敗や汚職、浪費や濫費、権限の濫用などの不正な行政、過誤行政、すなわち mal administration（不適性行政）が指摘されており、行政そのものに対する住民の不信感が強まっている状況にある。

この mal - administration（不適性行政）とは、山谷（1997）<sup>1</sup>によれば「行政が本来期待していたような活動をしないために、様々な病理を生み出す状態を言い、それが故意であろうが過失であろうが、あるいは作為、不作為に関係なく、行政に本来意図しなかった何らかの問題が発生していれば一般にその現象を mal - administration と言う。」と、行政の怠慢、監視体制の甘さを指摘し、また、その解決手段として、「mal administration（不適性行政）の是正は、制度やシステムの見直しによって矯正されるものである。よって、政府活動の実際を見て、その活動の結果としてどんな成果があがっているのか、あるいは政府活動の目標（＝政策目標）が達成されるのかどうかを知る方法が必要であり、その方法が「政策評価」である。」としている。

このように、「政策評価」とは、行政活動の目標を設定・管理することによる新たな行政の経営管理を目指すとともに、行政の説明責任（アカウンタビリティ）を確保することによって、mal-administration（不適性行政）の是正を図る強力な行政の統制手段となるものである。

#### (2) 監査機能

行政活動の監視という点では、「政策評価」は監査的な機能も有している。本来、監査制度は、外部監査という行政外部からの監査もあるが、基本的には、行政内部の中立機関が、各部局で行われた事務事業について、法規違反、浪費や乱費、あるいは不正経理や粉飾決算などの不正が行われていないか正すとともに、能率的で円滑な業務の執行が図られているか精査するものである。「政策評価」においても、行政活動の目標を設定し、その目標を達成する上で、有効性や効率性などの様々な視点から内容を精査し、最も能率的で効果的な執行が図られているか精査を行なうという点では監査機能を有していると言えよう。

しかしながら、現行の監査においては、細かな事業の執行検査が主であり、政策やプログラム、プ

<sup>1</sup> 山谷清志「政策評価の理論とその展開 政府のアカウンタビリティ」（1997）晃洋書房

プロジェクトの必要性や意義を問い直すという機能は備わっておらず、反対に「政策評価」では、不正経理や粉飾決算などの細かな執行面までは目が行き届かないという性質も有していることから、監査制度と「政策評価」は自ずとその役割が分かれるものである。

### (3) 行政外部からの監視

行政活動の監視の主体として、行政の外部、つまり、住民や議会が行政の監視を行なうという見方がある。情報公開制度の導入以後、今まで閉鎖的であった行政活動も少しずつではあるが公開、開示の道を歩んでいる。特に、前述でも示したように、行政への住民の不信感が強まっている昨今では、納税者である住民が行政を監視しようとする意向が強く、行政としても、時代のすう勢として、これに応えなければならない時期に差し掛かっている。

そこで、こうしたことへの対応として「政策評価」は有用なツールとして効果を発揮する。上山(1998)<sup>2</sup>は「政策評価は、住民を顧客と見立てて、顧客の行政への期待成果を具体項目にリストアップし、それぞれの項目について現状分析をしたうえで、今後目指すべき数値目標を設定する。また、この結果を公開し、官民双方が進捗状況を監視していく。」として、「政策評価」の本来の監視者は行政サービスを受ける住民が行なうべきものであり、地方分権時代の中にあつて、住民参画の下、政策の決定がなされるべきという見解を示している。

これは、今まで、霧の中で進められていた政策決定プロセスを公開することにより、行政活動の不透明さを払拭し、緊張感を持った中で行政活動が進められるという点では、行政外部からの監視は非常に効果的であり、行政としても、行政活動の説明責任(アカウントビリティ)を果たす観点からも、十分に考慮しなくてはならないものと考えられる。

しかしながら、この場合、現行の行政活動をそのまま住民に公開しても理解されにくいことから、住民主導でベンチマークのような分かりやすい新たな指標を設定し、これにより外部からの行政活動の監視を行なうなど、評価手法については、特段の工夫が必要である。

## 2 行政マネジメント改革としての政策評価

もう一つの「政策評価」の意義として、行政マネジメントの改革としての役割があげられる。

これは、行政が自らの意思で見直しを行なうという行政改革の考え方によるものであるが、今井(1999)<sup>3</sup>によれば、「政策評価は監視の道具ではなく、舵取りすなわち方針決定・意思決定の補助ツールとして実施中の政策の現状の分析とそれに基づく政策改善のための提言に用いられ、行政監視は、自治体行政の外部に主導的な立場があり、専ら住民を主体としたものにゆだねられる。自治体行政の役割としては、その材料のすべてをわかりやすく多様に明らかにするという責務が第一で、その限りにおいては施策・事務事業評価の意味がある。」とし、行政が「政策評価」を用いる場合、行政活動の監視という視点よりは、方針決定・意思決定という行政の舵取りの補助ツールとして活用すべきとしている。このように、行政が「政策評価」を用いて行政活動の見直しを行なう場合、評価結果が意思決定につながらなければその効果が発揮できないことから、本県において「政策評価」を導入する際にも、「政策評価」と意思決定プロセスを連動させる仕組みづくりが必要であると考えられる。

<sup>2</sup> 上山信一「行政評価の時代」(1998)NTT出版

<sup>3</sup> 今井照「自治体の政策評価」(1999)学陽書房

また、行政が「政策評価」を用いて行政活動の見直しを行なう場合、必要性、有効性、効率性等の様々な観点から見直しを実施することとなるが、最近の厳しい財政状況から各自治体とも「政策評価」を単なる財政危機に伴うコスト削減の手法として矮小化して捉えがちである。このことから、宮脇（1999）<sup>4</sup>は、「財政的発想だけから政策評価を考えることは、国の財政構造改革が陥ったように、政策評価だけでなく財政危機克服の取組自体をも挫折させる結果となる。政策評価を通じて、行政サービス提供の質と手法自体を改革し、行財政の体質を変革していく姿勢が必要となる。行政サービスの質を低下させないことを前提に、より効率的なサービスの供給方法がないかを一つでも多く選択肢の中から検討するツールが政策評価制度である。」としているように、「政策評価」は現在の財政危機を克服するためだけの手段ではなく、行政活動の本質から見直しを行なうツールであることから、財政状況が好転した後も効果が発揮する本当の意味での行政改革となるものである。

さらに、「政策評価」の導入は、行政が、施策・事業の改善・選択、住民への説明責任を果たすということだけに活用するのではなく、財政赤字を拡大させる大きな原因の一つとしてあげられる民間（企業や市民）による過度な官依存体質も見直そうというものである。これについても、宮脇（1999）は「官の効率性追求と同時に、官と民のリスク負担の関係を再構築し、民間にリスクを可能な限り移転するとともに、民間の自律性を強めることが必要である。」とし、政策評価がこれに対して有効であるとしている。

以上、「政策評価」の意義について記述したところであるが、行政が「政策評価」を導入する最大の目的は、施策・事業の実効性の向上を図り、限られた資源を如何に有効配分するかという、行政の経営管理、つまり、意思決定プロセスを組み込んだ行政マネジメント改革であることから、本県が「政策評価」に取り組む際にも、こうした意味を十分に踏まえ、さらには、行政活動の透明性・説明責任の確保をも総合的に捉えたシステムづくりを行なう必要があるものと考えている。

---

<sup>4</sup> 宮脇淳「公共経営の創造」（1999）PHP 研究所

# 第7章 評価の公表・公開

6章で述べたように、政策評価のねらいが行政活動の監視・統制にある場合に限らず、行政マネジメント改革をねらいとする政策評価においても、評価の結果を公表・公開することは不可欠である。本章では、この研究が中心課題としている後者のタイプの政策評価において、評価結果を公表・公開することにはどのような意義があるか、また、公表する場合、どのような点に留意すべきかについて述べる。評価結果を公表・公開することの中心的な意義は、アカウントビリティの確保にあるが、その前に、アカウントビリティとは何か、その概念について整理しておきたい。

## 1 アカウタビリティの概念

説明責任と訳されるアカウントビリティ *accountability* は、その綴りから明らかなようにもともと会計学 *accounting* から発生した言葉であり、資産・資源の保全を意味する「財務会計責任 *financial accountability*」から発展した概念である。1960年代末から70年代初頭のイギリスやアメリカでは、既にアカウントビリティの意味内容は、財務に関するアカウントビリティ *fiscal accountability*、プロセス・アカウントビリティ *process accountability*、プログラム・アカウントビリティ *program accountability* の3つに明確に分類されており、その後の発展を経て、現在では、表7-1に示した5段階のレベルに分類されている<sup>1</sup>。最も初歩的で古典的と言われるレベル5は、財務会計責任として公的支出の合規性 *regularity* を問うものであり、レベル4は、行政活動を行うに際して従うべき手続や手順等への準拠性を問うプロセス・アカウントビリティである。このレベル5と4はGAOの監査概念の第1レベルに相当する。レベル3のパフォーマンス・アカウントビリティは、効率性と経済性を基準として判断されるもので、GAOの監査概念の第2レベルに相当し、業績評価、費用便益分析などがこの段階で用いられる評価手法である。そして、GAOの監査概念の第3レベルに相当するのが、レベル2のプログラム・アカウントビリティである。これは、プログラム（施策）の有効性 *effectiveness*、即ち、プログラムの実施によって達成された成果 *outcome* が設定された施策の目標水準に達しているかどうかを判断するものである。このプログラム・アカウントビリティのレベルは、政治と行政双方の責任領域となっている。レベル1の政策アカウントビリティは、政策の選択及び決定が妥当であるかに関するもので、政策が社会に与えるインパクトをもって判断される。

以上のような多様なアカウントビリティの概念の中で、少なくともレベル4までは、従前の会計監査や事務監査によってカバーされており、レベル3についても監査概念の拡大によって相当程度カバーされてきている。こうした中で、今日、国や各地方自治体で導入されつつある評価制度に求められているアカウントビリティの中心は、レベル2のプログラム・アカウントビリティである。

<sup>1</sup> 山谷清志「自治体の政策責任」（1999）自治体学会編『年報自治体学 第12号』良書普及会

表7-1 アカウンタビリティ概念<sup>2</sup>

区分	レベル	責任概念	責任の内容	無責任状態と過誤行政	自治体の手段
政治の領域	1	政策説明責任 policy accountability	選択した政策に対する責任 - 政策の選択及び決定が妥当であるか -	政治責任放棄。民意の無視。政策目標の曖昧化。明らかに無意味で経済的費用がかさむ政策の決定。	選挙 百条調査権 政策評価
	2	プログラム説明責任 program accountability	政策課題の解決。プログラム目標の達成。有効性。 - 達成された結果が、設定目標(outcome)を充足しているか -	達成不可能な目標の設定。プログラム設計の失敗。目標すり替え。無意味なプロジェクトの存続。	施策評価 事業評価
行政の領域	3	パフォーマンス説明責任 performance accountability	能率的で円滑な業務の執行、業務遂行に対する責任 - 達成された産出(output)が要求水準を満たしているか -	非能率。市場価値の無視。経費水増し。経費積算ミス。遅滞。業績指標の欠如。生産性の無視。	業績評価 行政監査 事務監査請求
	4	プロセス説明責任(管理責任) process accountability	適切な業務遂行手段(権限、予算、人事、指示、ルーティン)の使用に対する責任。準拠性。 - 予算を執行するプロセスが適当であるか -	権限濫用。浪費。濫費。一貫性欠如。虚偽情報の提供。争点隠匿。現状維持。状況を無視した規則や指示への固執。無理強い。誤ったルーティン。	財務監査 住民監査請求 オンブズマン
	5	法的説明責任 legal accountability	伝統的な法令や規則、手続の遵守。合法性、合規性。 - 適切かつ認定された方法で、予算が使用されているか -	法令違反。汚職。目的外使用。資金の無意味な流用。	月例監査 裁判 市民オンブズマン

アカウンタビリティの概念については、前述のレベルの違いによる類型化とは別に、説明の客体、即ち何（誰）に対する説明責任か、という視点による類型化もあり、アカウンタビリティの意義を検討する上で有益である。

宮脇（1999）<sup>3</sup>は、政策評価導入への視点のなかで、「市場に対する説明責任」と「民主主義に対する説明責任」の2種類の説明責任を提示している。

民主主義としての説明責任　これは、地方自治体が市民からの信託に応えて、政策決定や行政運営などについて積極的に説明する必要性を指している。特に、プログラム・アカウンタビリティについて言えば、今、何故、この規模と手法で事業を実施しなければならないのか、その具体的な説明を議会と市民に対して行うことである。このことは、政策評価の判断が先鋭化し、政策評価の判断が政治的緊張関係の中に内包されるような状況にあっては、地方自治体の透明性、自律性、公平性を確保していく上で不可欠な課題となる。また、行政サービスの受け手である市民への政策評価に基づく説明責任の徹底は、受益と負担の関係を明確にするとともに、行政サービス提供の多様化に対する理解と積極的な協力を得る前提となる。その意味で、市民に対する説明責任の貫徹は、市民自身を地域政策の当事者に巻き込み、真のパートナーシップを形成する大前提となる。

<sup>2</sup> 山谷清志（1999）前掲書と跡田直澄「政府の説明責任と政策評価 NPM理論を背景として」（2000）『都市問題研究 平成12年2月号』都市問題研究会による。

<sup>3</sup> 宮脇淳「公共経営の創造 地方政府の確立をめざして」（1999）PHP研究所

市場に対する説明責任 宮脇が市場に対する説明責任の必要性を求める理由は、自治体が事業を推進していくための財源を調達する上での必要性からである。これまでの地方財政制度においては、政策実施の必要性と実施手法の最善性を国などに説明することにより、補助金等を獲得して事業の遂行を可能ならしめてきた。しかし、今後は、地方分権の進展に伴う税財源の見直しや金融システム改革の進展などを背景として、地方自治体の財源は多様化に向かわざるを得ない。そうした中で、従来の補助金や地方交付税などへの依存度は低下し、代って、PFIの導入をはじめとして、市場経由の資金調達の度合いを強めていくこととなるだろう。市場に対する積極的な説明を行い、自治体あるいは自治体の行う施策・事業に対する市場の信頼を獲得することにより、より有利な条件で自治体の政策実現が果たされる時代はそう遠い将来のことではない。その時、市場に対する説明は資金提供者に対する当然の責任として求められることになるだろう。

## 2 公表・公開の意義

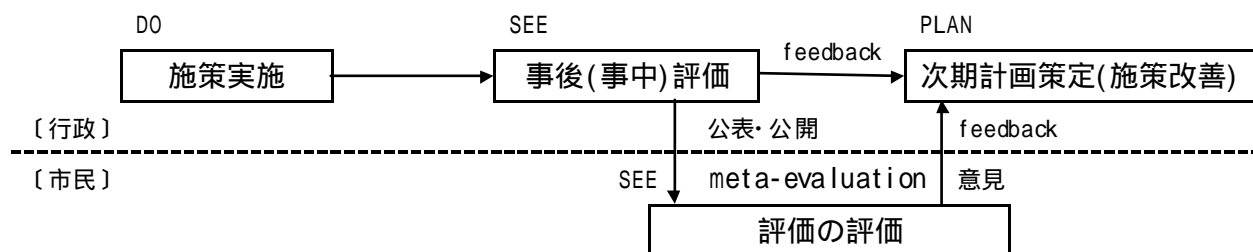
本章の冒頭で述べたように、政策評価における公表・公開の中心的意義は、アカウントビリティの実現にあるが、それとともに、行政の内部組織による自己評価を中心とするシステムの場合、自己評価における恣意性を排除するという重要な役割も果たす。以下で、それぞれについて解説しよう。

### (1) アカウタビリティの実現

1で述べたように、今日、政策評価に求められているアカウントビリティの中心的な内容は、施策の有効性に着目したプログラム・アカウントビリティであるが、その評価システムの目的、あるいはどの時点で施策を評価するものであるかによって、その具体的な内容は異なってくる。

事中・事後評価であれば、実施された施策・事業が計画時に予定されたレベルの成果を上げたかどうか、中心的な説明内容となる。この説明は、行政が、計画として市民に示した取組成果を明らかにすることにより、市民の信任に応える、評価結果に対する応答である市民の意見を将来の政策形成や施策・事業の改善に反映するという2つの役割を担っている。後者については、評価システムの基本的な役割であるフィードバック機能に関して、行政内部で評価結果を直接に将来の施策形成に役立てるのは別に、公表された評価結果についての市民の意見を将来の政策形成や施策・事業の改善に反映させるというもう1つのフィードバック・ルートを形成することになる。

図7-1 事中・事後評価における評価結果のフィードバック

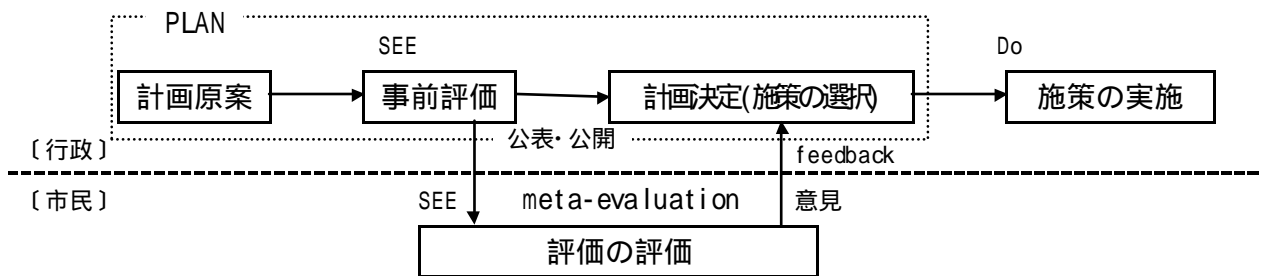


一方、事前評価におけるアカウントビリティは、施策・事業の選択の判断材料となった当該施策の成果見込みに関する評価そのものについての説明と、その評価がどこでどのように形成され、それが施策・事業の選択にどう反映されたかというプロセスに関する説明が、その中心的な内容である。

については、事前評価に対する市民の意見を計画形成過程にフィードバックすることによって、より民意が反映された施策・事業を形成することに寄与する。これは、昨今、国政で導入されているパブリック・コメント制度<sup>4</sup>とも相通ずる、あるいはその内容をより発展させるものと言える。については、行政活動に対する不信を解消し、市民の信頼を獲得する上での意義は言うまでもなからうが、プロセスの透明性を高めることにより、施策・事業の選択をより合理性の高いものとする事ができる。これについては、(2)で詳述する。

以上のようなアカウンタビリティを実現するための手段が、評価結果の公表・公開である。山谷<sup>5</sup>も、アカウンタビリティを議論するため前提として、政策の形成、立案、決定、実施のプロセスに関する情報公開、政策目標に指標がついていることと、政策目的と政策手段が適切に関連していること（目的＝手段関係）、行政機関や行政職員が政策手段（施策や事業）を自由にデザインできる環境、政策効果についての情報公開という4つの条件を示しているが、このうち、特にと条件は、アカウンタビリティの実現における公表・公開の意義を説いたものである。この中で、山谷が述べているように、内部評価の結果は公表しなければ自己満足に終始しかねない危険性があり、評価結果の妥当性を問うためにも、広く評価結果を公表しなければならない。また、この公開によって、外部者である市民や議会が「評価を評価meta-evaluation」する仕組みを制度化することが必要であろう。

図7-2 事前評価におけるパブリック・コメントの発展型



## (2) 自己評価における恣意性の排除

政策評価は、評価主体に着目すると、行政の組織外にある議会や市民、様々な分野の専門家による外部評価と、行政組織内の職員自身による内部評価とに大別される。今日、わが国において国や地方自治体で取組まれている政策評価の大部分は後者の自己評価を中心とするものである。自己評価は、施策の課題や内容、それを構成するための諸制度などに精通しており、評価のための材料を手に入れやすい、評価結果のフィードバックが容易であるなどのメリットがある反面、恣意的なあるいはお手盛りの評価になりやすく、立場的に客観性が問題視されるなどの課題を有している。

こうした自己評価の弊害を防ぐ手立てが評価の公開である。公開すべき内容は、評価の手續、基準、評価者、評価の結果とその根拠、評価結果の施策への反映状況など、評価の内容とプロセス全般に及ぶ。特に、評価調書の原票公開は、恣意的な評価を抑止する上で不可欠である。全施策、全事業など評価対象が多数に及ぶ場合、原票の分量は膨大なものとなり、実際にそれが議会や市民の目によってくまなくチェックされるということは有り得ない。しかし、原票を、その気になればいつでもチェッ

<sup>4</sup> Public comment .行政機関が新しい政策を打ち出したたり制度を変更しようとするときにその内容を事前に公表し、市民の意見を募集して政策等に反映する仕組み。中央省庁等改革基本法にも位置付けられ、各省庁で導入が図られている。

<sup>5</sup> 山谷清志(1999)前掲書



クすることが可能な状態に置いておくことによって、評価調書を衆人環視の下で作成するのと同等の効果を得ることができる。これにより評価者自身の都合で評価を歪めることが抑制されるだけでなく、政策立案・決定段階において、外部からの不当な要求により施策内容やその選択が歪められることも排除されることが期待できる。さらに、評価調書に評価結果の反映状況（施策の選択状況）が記されていれば、評価結果を無視して施策選択が行われるといった事態も抑制されることになる。

このように、原票を公開することには、恣意的な自己評価の排除とともに、評価結果を施策に反映させ、活きた評価システムとする上で大きな意味を持っている。

### 3 公表・公開の要件

以上で政策評価における公表・公開の意義を見てきたが、公表・公開によりこのような機能が十分に果たされるためには、いくつかの点に留意しなければならない。以下で、そのポイントについて解説する。

#### (1) 加工の有無

公表・公開の言葉の意味については、明確な区分けはないが、本報告書においては、住民からの要求により提出するもの、原簿などのように閲覧に供するために備えておくものを公開、広報などのように行政から住民へ提示するものを公表として整理しておくこととする。

評価結果外部に公表・公開する際に、行政内部で用いられていた情報を加工すべきか否かは、場合によって適切に使い分けられなければならない。

まず、自己評価の恣意性を排除する目的で評価を公表・公開する場合、原則として公表のためには手を加えない生の調査原票を公開することが必要である。これは、評価の恣意性を排除するためだけでなく、行政内部の施策選択者と市民が同じ判断材料を共有し、行政と市民との質の高いパートナーシップを実現するためでもある。

但し、生の原票公開は、量的に膨大なものとなるため、特定の課題に関心のある議員や市民が当該施策の調書をチェックすることはあっても、多くの一般市民に見てもらふことや、まして複数の施策の調書を比較するといったことは期待できない。したがって、形式的には市民と行政が同じ情報にアクセスできたとしても、実際に市民と行政が問題意識を共有化していく上では、原票公開だけでは不十分であると言える。

#### (2) わかりやすさ

そこで、加工しない生情報とは別に、問題の所在を明確にしたわかりやすい加工情報の提供が必要となる。これは、主に、全体の総括的な概要や施策・事業の目標、指標などの項目、進捗状況、さらには、政策課題や周知事項等、特に市民に伝えておかなければならない事項、市民が特に関心のある情報が対象となるものと考えられるが、これらの情報を公表するに当たっては、見る側にとって、如何に簡潔に内容が理解されるかがポイントとなる。

よって、この場合、情報を見る側の立場に立って、わかりやすく要点の絞ったものとしなければならないことから、公表・公開する内容をよく吟味し、かつ、簡潔でわかりやすいものとするよう、情報を加工した上で提供する必要がある。

また、この場合、得てして伝達媒体への情報の登載量にも限りがあるのが通例であることから、そうした制約の下で、より、わかりやすくポイントの絞った情報とできるよう、情報の加工に当たっては、特段の注意を払う必要があるものとする。

### (3) 迅速性

三点目としては、情報伝達の迅速性である。公表・公開している内容が古くても、いくら公表・公開を率先して実施しているといっても、課題意識が薄れたり、何の役にも立たない可能性があるため、伝える情報については、新しい情報を迅速に伝達する必要がある。

この場合、情報をリアルタイムで更新することが最良で、情報を受ける方にとっても望まれることであるが、情報内容の成熟度や記者発表などの公表の時期等、様々な制約により即座に新しい情報を伝達できないのが現状となっている。しかしながら、行政の説明責任を果たすという観点からも、速やかに情報を公表・公開することは行政の責務であることから、制約の中で最大限可能な限り、迅速に公表・公開を実施すべきとする。

以上、評価の公表・公開の意義について述べたが、本県においても、2000（平成12）年4月から、公文書公開条例を神奈川県情報公開条例に改正し、その中で、「地方自治の本旨に即した県政を推進する上において、県民の知る権利を尊重し、県政を県民に説明する責務が全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、県が保有する行政文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、公正で開かれた県政の実現を図り、県政に対する県民の理解を深め、県民と県との信頼関係を一層増進することを目的とする。」と県の「説明責任」を明確に条例に盛り込み、より一層の行政の透明性の確保に取り組んでいるところである。

# 第8章 評価の手法

政策評価手法とは、政策目標の達成状況を判断するために、政策目標の達成手段とされた施策や事業が、期待どおりの効果をあげたかどうかを評価するための手法である。従って、簡潔にいうならば、施策や事業の効果を測るための手法であるといえる。

政策評価の手法には実に様々な種類があり、政策評価手法を分類する観点としては、評価対象、評価時点、評価主体、評価の特性などがあると指摘される。<sup>1</sup>ここでは、政策評価手法の特性に着目した分類方法の一つとして、伝統的な政策評価手法と業績指標を用いた最近の政策評価手法に大きく二分する窪田氏<sup>2</sup>の方法をまず紹介し、次に、評価時点と評価対象に着目して分類する方法を紹介することとする。

## 1 伝統的な政策評価手法と業績指標を用いた最近の政策評価手法

### (1) 伝統的な政策評価手法(プログラム評価)

政策評価手法には多種多様あるが、一般に、伝統的に「政策評価」といわれたものは「プログラム評価」だったといえる。プログラムは、政策目標を達成するために行われる具体的な事業や施策を指し、「プログラム評価」とは、アメリカの連邦政府において、PPBS(Planning Programming Budgeting System)<sup>3</sup>の定着の失敗の後に導入が開始されたもので、主としてアメリカで発展した手法である。PPBS が予算編成の合理化を目的とした代替案の事前評価に重点を置いていたのに対し、「プログラム評価」は有効性に着目した事後評価の結果を、次期の計画と予算にフィードバックさせることに重点を置いている手法といえる<sup>4</sup>。

「プログラム評価」は、最近では「専門評価機関による政策評価」と呼ばれる場合が多いということからもわかるように、行政からの独立性・中立性があり、専門性・高度の評価技術を持つ評価者による専門的な評価である点が特徴である。一般に学問の分野においても、政策評価といえば従来はこのプログラム評価を指していた。以下では、この伝統的な政策評価であるプログラム評価を行う際に用いられている手法について概観する。まず、定量的評価と定性的評価に大きく二分し、次に定量的評価の手法を効率性に着目した手法と有効性に着目した手法に分類する。

#### ア 定量的評価と定性的評価

伝統的な政策評価手法の一般的な分類としては、まず定量的評価と定性的評価に分けて論じられることが多い<sup>5</sup>。両者の特性を表にまとめると次のようになる。

<sup>1</sup> 島田晴雄、三菱総合研究所政策研究部『行政評価』東洋経済新報社、1999年12月、54頁

<sup>2</sup> 窪田好男「NPM型政策評価と政府の失敗」、『会計検査研究No.18』1998年9月所収、47-62頁

<sup>3</sup> 各事業毎に可能な代替の方策について事前に費用便益分析等を行い中・長期の行政計画と単年度編成の予算を連携させ、最小費用で最大便益をもたらす合理的選択を目指す方法。膨大な作業量を要し、事務上の対応が困難なことから挫折した。

<sup>4</sup> 寄本勝美「監査・観察と評価基準」、西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第6巻市民と行政』有斐閣、1995年3月所収、138頁

<sup>5</sup> 山谷清志『政策評価の理論とその展開』晃洋書房、1997年5月、113-121頁

山谷清志「政策評価の実際」、佐々木信夫編著『政策開発 調査・立案・調整の能力』、ぎょうせい、平成10年4月所収、111頁

寄本、前掲論文、136-140頁

定量的評価	経済学、システム工学、統計学を背景として発展してきた方法 (手法の例) 費用便益分析、産業連関分析、時系列分析、回帰分析など
定性的評価	福祉や教育、医療・保健などの領域で、社会学、心理学、人類学を背景に発達してきた方法 (手法の例) 参与観察法、フィールドワーク、ケーススタディ、インタビュー、アンケート調査等

### イ 効率性に着目した手法と有効性に着目した手法

効率性と有効性は、政策評価基準の中で基本となるものである。通産省の政策評価研究会は、定量的評価の手法を、効率性に着目した手法と有効性に着目した手法に二分して整理している<sup>6</sup>。

#### 効率性に着目した手法

効率性とは、投入された資源量に見合った結果が得られるか、又は得られたのかという観点であるため、期待された結果が得られるか、又は得られたかだけを問題とする有効性の観点とは異なる。効率性に着目した分析手法としては、主に次のようなものがある。

費用便益分析 Cost-Benefit Analysis	<p>施策等の実施に伴い発生する社会的費用や社会的便益（の少なくとも主要なもの）を推定又は測定し、これを貨幣価値で表示し、その比較を行うことにより、当該施策等を実施することの妥当性を判断する一要因とする手法。</p> <p>社会的便益や社会的費用は、財務的又は財政的な便益や費用よりも広い概念で、収益や予算支出額等だけではなく、市場では取引されない様々なものを含む。</p>
費用対効果分析 Cost-Effectiveness Analysis	<p>施策等の実施に伴い発生する社会的費用や社会的便益について、必ずしも全てを貨幣価値で表示することなく、比較する方法。貨幣価値換算する費用便益分析よりは技術的に容易だが、費用対効果分析の絶対値には何の意味もなく、施策等オプション間の効率性の相対比較を行うような場合にのみ意味を持つ手法。</p>
コスト分析	<p>社会的便益が社会的費用よりも大きいことが自明と考えられる場合や、実施することが既定となっている施策について如何なる手段を採るかを判断する場合に、直接的に発生する費用等といった、客観的な把握が比較的容易な項目に着目し、後年度まで見越した費用の全体的な規模の把握や、政策手段間の費用の比較等を行う手法。</p>
市場コスト	<p>民営化に馴染みにくいと考えられる業務分野であっても、サービスの質を低下させることなく効率を高めるという観点から、市場でテスト（民間企業等と競争）し、民間企業等の方がコストとサービスの品質等において優れている場合には、民間等からそのサービスを購入するという考え方。</p> <p>イギリスにおいては、各省庁が現在行っている業務について、省庁内部の担当部局と外部のサービス提供者（民間、他省庁等）が共に入札し、長期的な観点で、投資に対する価値が最も高い入札案を選択するという方法で実施。</p>

<sup>6</sup> 政策評価研究会（事務局：通商産業省大臣官房政策評価広報課）「政策評価の現状と課題」、平成11年8月、62-98頁

## 有効性に着目した手法

効率性に着目した手法においては、便益と費用の双方について正確に測定する必要があるが、現実には様々な困難があるため、基本的に便益サイド（効果）のみに注目するのが有効性に着目した手法である。事後評価での利用が中心であり、主な分析手法としては次のようなものがある。

統計解析法 Statistical Analysis	公的機関がコントロール可能な要因とコントロール不可能な要因（外部環境）との関係、目標と実績の乖離を発生させた要因を、回帰分析や計量経済モデル等を用いて分析し、判定する手法。
対照実験法 （又は疑似実験法） Quasi Experiment	施策等を実施する実験集団と、実施しない対照集団（統制集団）を区分して設け、当該施策等以外の条件を同等にして比較することにより、当該施策等の効果を測定する手法。

### (2) 業績指標を用いた最近の政策評価手法

近年、日本において関心が高まり、また、実際に導入が進められている政策評価システムは、伝統的な政策評価手法のような「専門評価機関による政策評価」（プログラム評価）ではない。80年代後半以降、特に90年代に入ってから、NPM(New Public Management)の影響を受けて、アメリカ合衆国やイギリスの地方政府から導入が進められたタイプの政策評価システムをモデルとしているため、最近の政策評価手法を「NPM型政策評価」と呼ぶ識者もいる<sup>7</sup>。また、「業績指標を用いた評価」として整理されている場合もある<sup>8</sup>。本報告では、「業績指標を用いた最近の政策評価手法」と呼ぶことにする。

#### ア 業績指標を用いた最近の政策評価手法の特徴

この手法は、「技術的な理由または費用の問題等により、厳密な費用便益分析や費用対効果分析等が困難な場合には、施策等の企画立案段階において設定された長期・中期・短期的な達成目標の達成度合、発生した効果、利用者の満足度、施策等の進捗度等複数の指標からなる業績指標群を設定し、これを測定・分析することにより、現行施策等の実施上の問題点を抽出し、改善につなげるという手法」<sup>9</sup>である。前述の統計解析法や対照実験法が、特定の施策等について業績指標の達成状況等を緻密に分析する手法であるのに対し、この手法は、原則として定常的に行われ、また、業績指標の測定については、統計的な手法等による厳密な分析を伴わず、簡便に行われるのが一般である<sup>10</sup>。

なお、窪田氏は、業績指標を用いた最近の政策評価手法の特徴として、画一的な評価手法、政策実施担当者による自己評価、評価手法の簡易化、評価プロセスと評価結果の積極的な情報公開の4点を挙げている。専門家ではない実務担当者が、画一的で簡易な方法で行う自己評価であるから、伝統的なプログラム評価に比べると評価の信頼性はどうしても低下する。従って、信頼性を確保するために、評価プロセスと評価結果を積極的に情報公開して外部の監視下におく手法といえる<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> 窪田、前掲論文、48頁

<sup>8</sup> 政策評価研究会（事務局：通商産業省大臣官房政策評価広報課）、前掲書、92-98頁。なお、政策研究会では、有効性に着目した手法の中に「業績指標を用いた評価」を入れているが、本報告では、業績指標を用いた最近の政策評価手法として、伝統的な政策評価手法とは別に分類する。

<sup>9</sup> 政策研究会（事務局：通商産業省大臣官房政策評価広報課）、前掲書、92頁

<sup>10</sup> 政策研究会（事務局：通商産業省大臣官房政策評価広報課）、前掲書、92-98頁

<sup>11</sup> 窪田、前掲論文、51頁

## イ 本手法の実施事例

本手法の実施事例として有名なものは、アメリカ連邦政府によるGPR A (Government Performance and Results Act)、アメリカのオレゴン州のベンチマーク、イギリスやニュージーランドの事例、三重県の事務事業評価システムなどである。日本の各自治体において、すでに導入されたり導入が検討されている手法の多くは、この業績指標を用いた最近の政策評価手法であるといえる。

## 2 評価時点、評価対象に着目した政策評価手法の分類

上述した伝統的な政策評価手法と業績指標を用いた最近の政策評価手法に二分する分類方法は、評価の特性に着目した分類方法といえる。次に、評価時点や評価対象に着目した分類方法を紹介することとしたい。<sup>12</sup>

### (1) 評価時点に着目した分類方法

評価時点には、事前、事中、事後という三段階が存在する。

**事前評価** 政策や施策、事業を実施するかどうか決定する前に行う評価であり、代表的な手法が費用便益分析や費用対効果分析である。<sup>13</sup>また、社会実験という手法も事前評価の手法の一つである。社会実験とは、「社会的に大きな影響を与える可能性が高い新しい施策や事業の本格実施に先立ち、期間と地域を限定して、住民や企業・行政など関係主体が協力・参画し、既存の枠にとらわれない新しい考えや新制度・新技術等を試行するとともに、試行結果の評価を行い、施策等を本格的に導入するか否かの判断をする」<sup>14</sup>手法であり、日本では主として交通計画の分野を中心に実施されている。

**事中評価** 施策や事業が実施されてから、サービスが予定どおり提供されているか、またそれらが政策目標の達成に貢献しているかを評価するものである。評価手法としては、モニタリングやアウトプット測定がある。<sup>15</sup>また、北海道の「時のアセスメント」や国の「再評価システム」も事中評価の例といえる。<sup>16</sup>

**事後評価** 事業等の終了後に、期待された効果がどの程度得られたのかを評価するものである。社会調査法のような質的調査法が使用されたり、事業等終了後5年から10年以上経ってから、政策のインパクトを評価する手法が使用されることもあるという。<sup>17</sup>

### (2) 評価対象に着目した分類方法

評価対象に着目した分類方法としては、政策、施策、事業のどのレベルを対象として評価を行うかという分類が一般的なようである。<sup>18</sup>

しかしながら、政策の目的と手段という論理で構成された政策、施策、事業という政策体系が、行

<sup>12</sup> 政策評価手法を分類する観点としては、評価対象、評価時点、評価主体、評価の特性などがあるが、特に評価対象と評価時点を二つの大きな軸として類型化している考え方もある。例えば、島田、三菱総合研究所政策研究部、前掲書、52-62頁。ここでは、その考え方を参考にして、評価時点と評価対象に着目した分類方法を紹介することとする。

<sup>13</sup> 島田、三菱総合研究所政策研究部、前掲書、54頁

<sup>14</sup> 建設省「社会実験実施地域 公募要領」平成11年3月19日、山崎一真編著 『社会実験 市民協働のまちづくり手法』 東洋経済新報社、1999年9月、1-2頁

<sup>15</sup> 山谷清志「わが国における政策評価の実践」、『月刊地方分権』2000年2月所収、17頁

<sup>16</sup> 島田、三菱総合研究所政策研究部、前掲書、54-55頁

<sup>17</sup> 山谷、前掲論文、2000年2月、17頁

<sup>18</sup> 島田、三菱総合研究所政策研究部、前掲書、53頁

政の現場では明確に識別できないことが多く、「こうした政策、施策、事業などの区別が明確ではない現場の状況を考慮し、生産的な議論をするために、現実に即した視点で対象を分類する試みが出てきている」という指摘もある<sup>19</sup>。筆者も、例えば、政策レベルの評価手法の一つには選挙もあるなどという、政策、施策、事業という区分に対応した評価手法の議論は、あまり現実的な意味がないと考える。

そこで、ここでは、行政の現場に即した視点で評価対象を分類する試みについて、以下に要約して紹介することとしたい。<sup>20</sup>

この試みは、政策を分配政策、再分配政策、規制政策、構成政策の4つに分類し、この政策類型ごとに評価手法の類型を行うものである。

**分配政策** 公共財を提供したり社会資本整備を行う政策で、主としていわゆる公共事業を指す。従って、こうした分配政策には「プロジェクト評価」が適しており、評価手法としては、経済学や工学の分野における理論がある。

**再分配政策** 福祉、教育、医療・保険、労働（失業対策と職業訓練）、政府開発援助の社会開発、男女共同参画社会の構築などを指す。こうした再分配政策にはアメリカで発達した「プログラム評価」が適しており、評価手法としては、社会学や統計学、心理学、行政学などを応用した「応用社会科学」的な方法があり、定量的分析と定性分析の両方がある。

**規制政策** 経済規制と社会規制があり、評価手法としては、OECD加盟国においては既に制度化されている「規制インパクト分析」手法などがある。

**構成政策** 政府の組織・機構のあり方をめぐる政策であり、この政策による制度選択の効果を問うことが評価になるという。

以上みてきたとおり、どのような分類方法をとるにせよ実に多種多様な評価手法があり、「あらゆる評価手法は、その適用可能な範囲、結果の信頼性等に限界があることを認識した上で、評価の目的、評価対象の性質等に応じ、適用可能で合理的な評価手法を選択すること」<sup>21</sup>が、極めて重要な観点だといえる。

---

<sup>19</sup> 山谷、前掲論文、2000年2月、16-17頁

<sup>20</sup> 山谷、前掲論文、2000年2月、17-18頁

<sup>21</sup> 政策評価の手法等に関する研究会（事務局：総務庁行政監察局）「政策評価の導入に向けた意見・論点の中間整理」平成12年2月

# 第9章 評価の基準

評価を行うにあたっては、評価の客観性を高めるとともに評価制度の一貫性を担保するため、評価の目安となる一定の基準を設定する必要がある。評価の基準は、政策評価を行う目的やその対象により自ずと異なってくると考えられるが、本章では、一般的な分類を概観した上で、他自治体等の評価基準の整理と検証を行うとともに、政策評価において中心的な役割を果たす「有効性」基準について若干の留意点を示す。

## 1 理論上の評価基準

### (1) いわゆる3E基準

「評価の基準」という語句自体、色々な捉え方が見られるが、ここでは、政策評価を行う際に「その評価をいかなる観点で行うか」ということをもって、評価の基準として捉えることとする。

最近、国や地方自治体において評価システムが相次いで導入されている背景には、厳しい財政状況の下で、効率的・効果的な事務・事業の執行が求められていることや、行政不信が高まる中で、住民に対する行政のアカウンタビリティが求められていることなどがある。それらのニーズに対応するための評価の観点として、「効率性 efficiency」と「有効性 effectiveness」の概念が重要である。この2つの概念に「経済性 economy」を加えた3つの概念が、その頭文字からいわゆる「3E基準」と呼ばれているものである。

そもそもこの3Eの概念は、欧米の会計検査機関において、監査の役割を拡充しようとした際に追加された評価基準である。例えば、1982年に改正した地方財政法に基づくイギリスの地方自治体監査は、世界的に最も発展しているといわれるが、3Eは、その基準である「監査実施コード（1988年改定）」において重視されているVFM（Value For Money）監査のガイドラインに位置付けられており（図9-1参照）、NAOのVFM監査プロセスマニュアルでは次のように定義されている<sup>1</sup>。

**経済性 economy** 地方自治体が人的及び物的資源を獲得する際の条件を意味する。経済的な活動は適切な品質と数量の資源を最低のコストで獲得することである。したがって、例えば、過剰な人員の配置、不必要な資格を有する職員や高価すぎる施設の利用などは、経済性の欠如を意味する。

**効率性<sup>2</sup> efficiency** 産出された財貨又はサービスとそれらを産出するために使用された資源との関係をいう。効率的な活動というのは、ある一定量の資源のインプットで最大のアウトプットを産出すること、又は提供する一定の量及び質のサービスに対してインプットを最少にすることである。したがって、有用な目的を有しない業務の遂行、過剰又は不必要な在庫の累積などは、非効率性を示すものである。

<sup>1</sup> 隅田一豊「住民自治とアカウンタビリティ」（1998年）税務経理協会による。

<sup>2</sup> 鈴木豊「公会計監査の基準と手続」（1992）中央経済社では、「能率性」と訳されている。

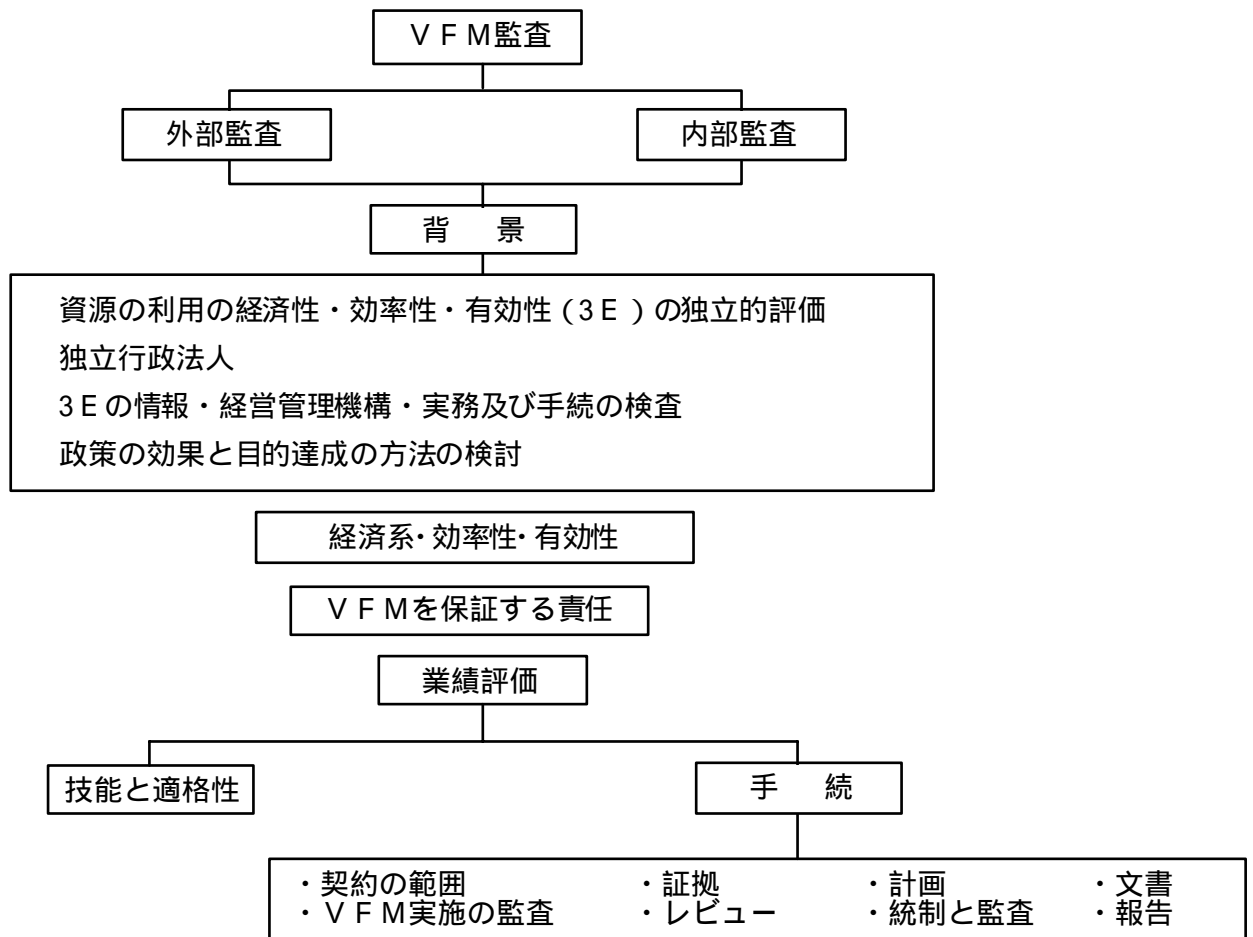


有効性effectiveness あるプログラム又は活動が設定された目標又はその他の意図された効果をいかに適切に達成しているか、ということである。すなわち、有効性はあるプログラム又は活動の目標と達成度との関係に関する検査である。したがって、有効性を評価するには、先ず目的を決定し、それを具体化・明確化することが必要である。そして次に、適切な修正勧告や改善行動がとられ得るように、当該目的に対応する業績が評価されねばならない。

また、アメリカの会計検査院（GAO）が1972年に規定した「政府の組織、プログラム、活動及び機能の監査基準」においても、監査概念が第1レベル（政府資金の財務及び法準拠の監査）から、第2レベル（政府プログラムに対する資源の経済性・効率性の監査）、第3レベル（政府プログラムに対する成果の監査）への拡大が意図されている。

日本の会計監査院においても、英米等と同様に伝統的な合法性（legality）、合規性（regularity）、準拠性（compliance）という基準に基づく財務的監査から、3E基準も含めたより包括的な監査へ向かう動きがある<sup>3</sup>。

図9 - 1 VFM監査のガイドライン(公開草案1987年)の要約<sup>4</sup>



<sup>3</sup> 平成9年12月の一部改正により会計検査院法第2条第3項は、「会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。」と規定している。

<sup>4</sup> 鈴木豊前掲書及び日本監査研究学会地方自治体監査研究部会編「地方自治体監査」（1991）による。

上記の3E基準のうち、「効率性」と「有効性」の概念については、次のように3通りの異なる捉え方が見られる。

効率性...アウトプット/インプット
有効性...実際のアウトプット/計画されたアウトプット
効率性...アウトプット/インプット
有効性...実際のアウトカム/計画されたアウトカム
効率性...アウトカム/インプット
有効性...実際のアウトカム/計画されたアウトカム

要するに、効率性については、分子をアウトプットとするもの（ $\frac{O}{I}$ ）とアウトカムとするもの（ $\frac{OC}{I}$ ）の2通りがあり、有効性については、アウトプットの計画・実際の比率をとるもの（ $\frac{O_a}{O_p}$ ）とアウトカムの計画・実際の比率をとるもの（ $\frac{OC_a}{OC_p}$ ）の2通りがある、ということである。

の考え方をとっている例としては、前出の隅田（1998）や、宮川公男（1995）<sup>5</sup>が挙げられる。宮川氏は、効率性は、「インプット（I）とアウトプット（O）との比率で定義される」とし、「今二つのプログラムXおよびYがあるとして、もし $O_x / I_x > O_y / I_y$ あるいは $I_x / O_x < I_y / O_y$ ならば、Xの方がYよりも効率的であるという。」としており、また有効性は「政策プログラムによって生み出されたアウトプットが、プログラム目的をどれだけよく達成しているかを示すもの」であり、「これを具体的に定義する方法は、ある期間にわたって計画されたアウトプットに対する実際のアウトプットの比率を用いること。」であるとしている。

の考え方をとっている例としては、名取雅彦（1998）<sup>6</sup>が挙げられる。ここで名取は、効率性は「調達した資源を用いて施策を遂行することによって、最大限の財・サービスなどの業績（output/performance）を挙げること」であり、有効性は「実行した事務事業の最終的な成果（outcome/results）に関する当初の目的（objectives）に対する達成度。効率性と異なり、業績ではなく、最終的な成果に注目した基準である。」と定義している。

また、の考え方をとっている例としては、通産省の研究会報告書<sup>7</sup>があげられる。この中での例示（道路計画の事例）を見ると、効率性とは、「例えば、走行時間短縮÷総費用、走行経費の減少÷総費用、交通事故減少÷総費用」としている。すなわちアウトカム÷コストを示している。また、有効性とは、「例えば、走行時間短縮、走行経費、交通事故減少が当初の目標値をどの程度達成したか」であるとしている。すなわち、ここでの評価対象としてやはりアウトカムをあげている。

ではここで、これらの捉え方のうち、どの考え方を採用していくかということになるが、INTOSAI（最高会計検査機関国際組織）の「会計検査基準（Audit Standards）」<sup>8</sup>によると「効率性」

<sup>5</sup> 宮川公男「政策科学入門」（1995年）東洋経済新報社

<sup>6</sup> 名取雅彦「事務事業評価を通じた地方行革の視点」（1998年）『NR I 行政改革レターVol.2』野村総合研究所

<sup>7</sup> 政策評価研究会「政策評価の現状と課題～政策評価研究会中間報告」（1998年、事務局：通商産業省大臣官房政策評価広報課）

<sup>8</sup> 勝野憲昭「「有効性検査」の方法論及び技法を巡って 第2回国際会計検査フォーラムに参加して」（1997年）『会計検査研究』16号

は「物、サービスその他のアウトプットと、それらを産み出すのに使用した資源との関係<sup>9</sup>」であり、「有効性」は「目標の達成度。ある活動の所期の効果と実際の効果との関係<sup>10</sup>」であるとして、効率性については「アウトプット」を対象とし、有効性については「アウトカム」を対象としている。つまり、の考え方によっていると考えられる。この整理は、「アウトプット」「アウトカム」を区別する上でもわかりやすいと考えられる。そこで、ここにおいても一応これに従って考えることとする<sup>11</sup>。

## (2) その他の基準

政策（事業）を評価する場合、上記の3E基準以外にも様々な基準が用いられている。例えば、「必要性」、「優先性」、「緊急性」、「効果」、「妥当性」、「代替性」、「公平性」などであるが、これらは3E基準とは異なり、数量的・客観的・技術的な視点ではなく、規範的・価値的視点である。それぞれの内容については、統一的な定義があるわけではない。そこで、次項では、実際に国内の地方自治体の事務事業評価で用いられている基準（視点）によって整理を試みる。

## 2 各自治体の評価制度における評価基準の整理と検証

衆議院調査局が平成10年8月にまとめた報告書<sup>12</sup>によると、事務事業の自己評価システムを導入している団体は、59団体（全国47都道府県及び12政令指定都市）のうち、11団体（9道県及び2市）であり、導入検討中の団体は41団体（31都府県及び10市）であった。

ここで導入済みとしている11団体について、それぞれの制度が目指している目的や対象事業などに差異があるということ承知の上で、敢えて、一覧表に整理すると次の表ようになる。

表9-1 地方自治体の事務事業評価における評価の観点一覧

評価の観点	内 容	事前評価	事中評価
1 必要性	経済・社会状況の変化等により必要性や意義が変わっていないか、住民ニーズがあるか	山形県、福井県、静岡県、佐賀県	北海道、山形県、埼玉県、福井県、静岡県、佐賀県
2 優先性	緊急に実施する必要があるか、ニーズは高いか	岩手県、佐賀県	北海道、岩手県、埼玉県、佐賀県
3 緊急性	他事業に優先して行う必要があるか	札幌市	札幌市、神戸市
4 有効性	目的達成度はどうか	静岡県、三重県、川崎市	静岡県、三重県、川崎市
5 効果	事業効果はあがっているか（あがると予測されるか）	岩手県、三重県、佐賀県、川崎市	北海道、岩手県、群馬県、三重県、佐賀県、川崎市、神戸市
6 妥当性	時代に即しているか、関与の仕方は妥当か	三重県、佐賀県	北海道、埼玉県、三重県、佐賀県

<sup>9</sup> "The relationship between the output, in terms of goods, services or other results, and the resources used to produce them"

<sup>10</sup> "The extent to which objectives are achieved and the relationship between the intended impact and actual impact of an activity"

<sup>11</sup> 上記の通産省報告書（1998年）においては、「アウトプットとアウトカムを区別することは非常に重要であるが、現実にはそれほど明確でないケースもあり得よう」という点を指摘しており、実際には分別が困難な場合も想定されるが、とりえず考え方の統一を図るという趣旨である。

<sup>12</sup> 「事務・事業の評価・監視システム導入に関する予備的調査（決算行政監視委員会、平成10年衆議院調査第3号）についての報告書」（平成10年8月、衆議院調査局）

評価の観点	内 容	事前評価	事中評価
7 官民の役割分担	民間よりも行政が行うべき分野であるか	山形県、三重県、札幌市、	北海道、福井県、三重県、佐賀県、川崎市
8 県・市町村の役割分担	市町村よりも県が行うべき分野であるか	山形県、三重県	山形県、三重県
9 効率性	コストに見合った事業効果が得られているか	山形県、静岡県、札幌市	山形県、埼玉県、福井県、静岡県、札幌市
10 経済性	目標達成のため投入している予算は妥当であるか	山形県	山形県、埼玉県
11 住民意識	住民の意識は変化していないか	川崎市	北海道、川崎市
12 代替性	代替方法の可能性はないか	三重県、佐賀県	北海道、福井県、三重県、佐賀県、川崎市
13 環境の変化	社会・経済情勢の変化はないか	三重県、札幌市、川崎市	群馬県、三重県、札幌市、川崎市
14 公平性	受益や、費用負担が公平に行なわれているか	札幌市	札幌市、神戸市
15 公正さ	対象の範囲、受益と負担のバランスは適当か		埼玉県

(「事務・事業の評価・監視システム導入に関する予備的調査についての報告書」及び神戸市資料より作成)

(注1) 各自治体の評価の観点の中には、上記の表に区分したような15の観点に直接当てはまらないものもあるが、それらについては、任意に判断して落とし込んだ。

(注2) 評価時期としては、すべての団体が「事前」もしくは「事中」としている。「事前」としているのは、「予算編成に反映させる」ことを主目的としていることをとらえた整理であり、「事中」としているのは数年にまたがる事業についての整理であると考えられるが、個別の調書の記載を見ると、内容的にはこれまでの成果等について事後的に評価している部分もあり、一概に区分しがたいと思われる。

表9-1では、国内自治体の評価システムにおける評価の観点を、「1 必要性」から「15 公正さ」まで羅列したが、これらにつき各々の内容を勘酌して、改めて整理を試みた。(なお、表の各事例はいずれも事業レベルを対象とした評価システムであるため、ここでの評価の観点もすべて事業レベルを対象としたものである。)

**必要性** 事業を始めた当初と現在とで、経済・社会状況の変化はないか。また住民ニーズの変化はないか。これは、大きく捉えると事業を取り巻く環境の変化により、事業そのものの必要性を測る観点である。

**緊急性** 「2 優先性」「3 緊急性」は、いずれもその事業を他事業に優先して、緊急に実施する必要があるのかという時間的な問題にかかる観点である。

**有効性** 「4 有効性」「5 効果」は、いずれも事業の効果に着目するものであり、目標値に対する達成度合いを測定する基準が有効性である。

**妥当性** 「6 妥当性」は内容としては、時代に即しているか、関与の仕方は妥当かというものである。このうち「時代に即しているか」という観点は に重なるものである。「関与の仕方は妥当か」という視点は「7 官民の役割分担」「8 県・市町村の役割分担」の2つの内容を含むものと考えられる。

能率性 「9 効率性」「10 経済性」については、西尾勝によるといずれも「能率性」の一種であり、いずれも経費を投入量としたときの投入・産出比率である<sup>13</sup>、としている。

公平性 「14 公平性」は、受益や費用負担が公平に行なわれているか、の視点であり、～には含まれない。

公正さ 「15 公正さ」は、対象の範囲が妥当であるか、受益と負担のバランスは妥当であるか、という視点であり、～とは区別されると考えられる。

その他 「11 住民意識」「12 代替性」「13 環境の変化」については、いずれもその事業のバックグラウンドを見る観点であり、直接その事業を評価する観点ではない。11,13については事業をめぐる環境の変化ということで、～と関連してくるものである。

以上の考え方をもとに、事業を直接評価するものとして、上記 から の観点で再度整理し直すと、次のようになる。

必要性	北海道、山形県、福井県、群馬県、埼玉県、静岡県、三重県、佐賀県、札幌市、川崎市
緊急性	北海道、岩手県、埼玉県、佐賀県、札幌市、神戸市
有効性	北海道、岩手県、群馬県、静岡県、三重県、佐賀県、川崎市、神戸市
妥当性	北海道、山形県、埼玉県、三重県、佐賀県、川崎市、札幌市
能率性	山形県、埼玉県、福井県、静岡県、札幌市
公平性	札幌市、神戸市
公正さ	埼玉県

このように、各団体の評価の観点として一般的に見られるのは、 から の内容である。

### 3 「有効性」についての留意すべき事項

上記のようにいくつか評価の基準を定めたとしても、実際にその軸に沿って評価を行おうとすると、そこには困難な問題がいくつか出てくる。ここでは、それらの問題を提示し、整理したい。

#### (1) 「成果」の測定の困難性

客観性を担保するため、前述の基準に沿ってなるべく定量的な手法で評価を志向していくことになるが、測定にあたっては、様々な限界がある。

一つには、指標として用いるデータの質的・量的な限界があげられる。評価制度を簡易なものとするためには、評価することを目的として調査等を行い新たな数値データを作成するといった手段はできるかぎり避け、既存のデータによる評価を志向したい。その場合には、自ずと評価に使用できるデータの限界があるという問題である。

二つ目には、(1)イで触れたように、何をもちて成果とみなすかという問題がある。県の施策・事業には様々な種類・態様のものがあり、それらの「成果」の把握は一般的には非常に困難であり、指標の設定いかんにより評価結果が一変してしまうことも考えられる。そこで、成果の捉え方についての合意形成過程をどうするかということが重要な課題であるとともに、それ自体が定期的に評価され

<sup>13</sup> 西尾勝「行政学」(1993年、有斐閣)314頁。効率性は分母(経費)がほぼ共通とみなしうるものについての成果の比較であり、経済性は、分子(成果)がほぼ共通とみなしうるものについての経費の比較として捉えられる。

見直される必要があるものである。

## (2) 有効性を見るにあたっての時間的なズレの問題

これは、主に有効性について生じる可能性の高い問題であるが、ある施策なり事業を行ったことにより成果が生じるまでのタイム・ラグは、短いものから長いものまで色々あると考えられる。例えば、教育事業を例にとると、その成果が顕われるまでには、ある程度の時間がかかると考えられ、それを考慮に入れないと正しい評価が行えないような場合もある<sup>14</sup>。

また、短期的には成果が見られるが、それが持続せず長期的に見るとほとんど成果をもたらさないものもある。

これらを考えると、この種の成果をどう扱うかという問題がある<sup>15</sup>。

## (3) 成果を見る視点(社会的・経済的効果の判断)

ある事業等を評価する場合に、その事業等の担当部局で想定している成果というものは、当然その部局の目的に沿っており、実際にその事業等がもたらすその他の社会的・経済的効果を幅広く見る視点に欠ける。これを補っていくためには、目標設定や評価の際に担当部局以外の視点を取り入れていくことが必要であろう。

## (4) 間接的な事業の判断

県においては、直接的に事業を執行するだけでなく、補助金や交付金などの交付という形で市町村等の他団体が行う事業に対して、間接的に補助等を行う形態のものも多い。これらの事業についての評価をどう行うかという問題がある。できるだけ、何らかの形での客観的な評価を行うことを指向するという前提で考えると、これらの間接的な事業に関しても、補助等を行った事業自体の成果等を対象としてその有効性等を測っていくことが求められる。具体的には、補助金等の交付先からの事業報告に基づいて各団体ごとの事業について評価を行うとともに、それらを集約して補助事業全体、あるいは補助事業を含む施策の評価を行うという方法が考えられる。

---

<sup>14</sup> 「サラモン(Salamon [1979])によるニューディール・プログラムの睡眠効果の分析」では「アメリカ合衆国南部農村地域におけるニューディール・プログラムは、それが実施されている間は多くの人々が失敗と考えていたのであるが、プログラムの終結30年後に重要な成果が明らかになった」というようなケースもある。(宮川公男「政策科学入門」(1995年)東洋経済新報社)

<sup>15</sup> 山本清は「(投入あるいは活動とアウトカムのタイムラグにより、成果の評価に基づく修正行動をとり翌年度の予算に反映させることは困難であるという)パラドックスを解決するには、事業実施に伴い発生する財・サービスの質と量に焦点をあてた「年度予算」とサービス・産出による効果に焦点をおいた「中期予算」に区分する必要がある」としている。(山本清「事務事業評価システムの目的と可塑性」(『地方自治職員研修』1998年9月号))

# 第10章 成果指標

## 1 成果指標とは何か

### (1) 成果 outcome と結果 output の違い

政策評価の中心的課題である施策の有効性を測る指標が成果 outcome 指標である。ここで、成果とは、施策や事業の実施によって、行政需要がどの程度満たされたかとか、どれだけ社会的な状態が改善されたかなど、受益者や社会が受ける施策の効果を表す概念であるのに対し、結果とは、施策や事業の実施によって生産される成果物や提供されるサービスの内容や量を表す概念である。道路整備事業の例で言うと、道路を何km整備したかが結果で、道路整備によって、例えばA市からB市への所要時間が何分短縮されたか、という事業によってもたらされる効果を成果という。

一般に、成果は結果に比べて把握が困難であること、成果に対する施策の寄与の度合いが測りにくいことなどから、これまでの施策管理においては、施策を構成する事業の予算化の状況とその執行状況が中心で、せいぜい事業の直接の産出物である結果 output の把握に留まっており、成果指標はほとんど用いられてこなかった。

結果と成果の相違点として、結果は1つであるのに対し、成果は1つとは限らないということである。先程の道路整備の例で言うと、その成果は時間短縮効果のほかに、工事に伴うフローとしての経済効果や沿線の土地利用価値の増加（地価の上昇として測られる。）、時間短縮による産業誘致などを通じての地域活性化など、ストックとしての経済効果や、既存道路の渋滞緩和による大気汚染の改善など、様々な成果が考えられる。（これらのうち、当該施策・事業との因果関係の薄いものについては、波及効果、あるいはインパクトとして成果と区別される場合もある。）これら様々な効果のすべてを成果として把握する方法として、ヘドニック・アプローチなどの手法も開発されてはいるが、行政の実務として、こうした全成果を捉えることは困難であるし、また、必ずしもその必要がある訳ではない。実務的には、そもそもその施策・事業が何を目的として実施したものなのか、その目的に照らして最も直接的な指標をもって成果を測るべきである。再び道路整備の例で言うと、当該道路の整備の目的が渋滞解消による大気汚染の改善であるならば、成果指標には沿道のNOx濃度などを用いるべきであろうし、地域活性化であるならば、当該都市の人口や経済活動等に関する指標を用いるべきである。その場合、仮に、道路の完成によって時間短縮がなされたとしても、それによって却って当該都市から人口が流出し、過疎化が進行したとするならば、事業として結果は出したが、成果という面からみるとその事業は失敗であったと言える。

### (2) 評価指標と成果のカテゴリー

次に、成果の中身について、もう少し詳細に見てみたい。図10-1は、斎藤達三（1994）<sup>1</sup>の分類に基づいて作成した評価指標と行政成果のカテゴリーである。

まず、評価指標は、大きく2つのカテゴリーに分類される。第1のカテゴリーは、「行政過程指標 Process Measures」と言われるもので、事業の予算化状況や着手状況、執行過程における事業の進

<sup>1</sup> 斎藤達三「総合計画の管理と評価 新しい自治体計画の実効性」（1994）勁草書房

行状況、事業費の執行状況、実施事業量などに関する指標である。このうち、執行事業費指標は input 指標、実施事業量指標は output 指標である。実施事業量とは、事業を執行した結果、行政から提供される公的サービス供給の大きさであり、後述する供給達成成果指標と良く似ている。違いは、公的サービスの需要に対する考慮が存在していないことである。

これに対するもう1つのカテゴリーが「有効度指標 Effective Measures」と呼ばれるものである。これは、行政サービスの需要と供給に関する「サービス成果指標」、より広い影響・インパクトを含めた社会的パフォーマンスに関する「社会成果指標」、住民に対する効用を住民意識から導き出す「住民満足度」の3つに分類される。このうち、前2者が量的尺度で測られるのに対し、「住民満足度」は、心理的な尺度で捉えられ、表現されるものである。

「サービス成果指標」の中心は、サービスの需要と供給の量的関係を問うものであるが、サービスの対象範囲を表す「守備範囲形成指標」もこれに含まれる。

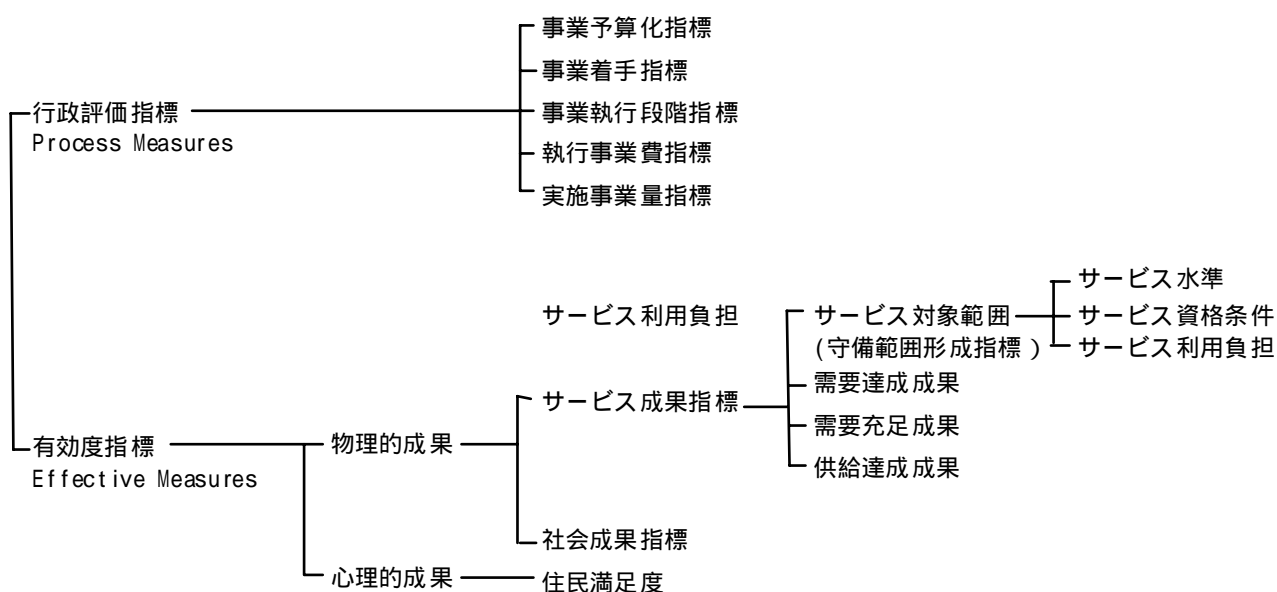
サービスの需給量を問う指標の対象は、「需要達成成果」、「需要充足度成果」及び「供給達成成果」の3つに大別され、事業の内容によって使い分けられる。

「需要達成成果」は、潜在需要の把握が困難であり、サービスの提供により顕在化される需要の大きさを成果として測ることが妥当なケースに用いられるものである。具体的には、利用率（施設利用率、融資制度利用率、成人病検診率など）や参加率（行事催物参加率、ボランティア登録数、市民募集事業応募率など）で表され、これらで表される成果の大きさを提供されるサービスの質が測られる。

「需要充足成果」は、発生したサービスの有効需要がサービス提供によりどこまで量的に満たされたかを表すもので、成果把握の基本型と言えるものである。具体例としては、自転車駐輪場充足率、福祉施設整備率、老人施設入所率、公営住宅入居率、公害苦情処理率などが挙げられる。

「供給達成成果」は、有効需要の測定が困難である場合に、道路新設延長、施設設置数、再開発面積等の行政サービスの供給量をもって成果の代替とするものである。但し、そこには供給されたサービスは無駄無く有効に利用されるという前提条件が成立していることが必要であり、こうした前提条件の検討を欠いている場合は、もはや有効度指標とは言えず、単なる実施事業量指標に過ぎない。

図10 - 1 評価指標と行政成果のカテゴリー





ところで、行政が取り組む施策や事業には、障害者の自立の支援、地球規模の環境問題への取組など、前述のような行政サービスの需給関係では表し難い施策・事業も数多く存在する。また、福祉施設の整備や道路整備など、行政サービスの需給で捉え得る事業内容であっても、その事業が障害者の自立の支援や安全なまちづくりを目的とする施策の手段に位置付けられている場合、単に行政サービスの需給関係のみで事業の成果を捉えては事業の目的を見失うことになる。こうした場合、例えば、自立生活を行う障害者の割合、交通事故発生件数などの指標をもってその成果を測る必要がある。このような指標を「社会成果指標」と呼ぶが、問題は、これらの指標により表される社会効果のすべてが当該施策の成果として帰属する訳ではなく、それらの要因には行政によってコントロールできないものも多く含まれているという点である。したがって、社会成果指標によって施策・事業を評価する場合にはこうした限界を十分踏まえることが必要であり、また、その測定についても、例えば、施策の実施地域とそれ以外の地域を比較するなど、できる限りその施策の影響の有無を特定する工夫を凝らすことが必要である。

最後に「住民満足度」であるが、これは施策・事業の成果を、サービスの受け手である住民の満足度という心理的尺度で捉え直してその達成状況を表現したもので、物理的データの把握の行き届かない部分を補完する意味で用いられるものである。

このように、成果指標と一口で言ってもその内容は様々であるが、どのような指標を用いるかは、施策の目的や内容によって適切に選択されなければならない。また、目的とする成果が複数ある場合は勿論のこと、単一目的であってもそれを端的に表す指標が得られたために代替的な指標を選択する場合など、複数の成果指標を設定することも考慮しなければならない。

### (3) 成果指標とベンチマーク

成果指標と良く似た概念としてベンチマークがある。どちらも行政活動の目標と実績を住民にわかりやすく示した指標であると言えようが、その作られ方や使われ方などの点で違いがあり、政策評価を論ずるに際して、この違いが意識されていないことによって、しばしば混乱を生じている。そこで、成果指標とベンチマークそれぞれの特徴を整理してみたい。

まず、成果指標であるが、行政の施策に則して設定される、施策の計画期間に則して中期的なスパンで測られる、指標設定については、住民参加の手法も取り入れられていたとしても、その主体は行政側である、などの特徴を挙げることが出来よう。昨今、多くの地方自治体で導入されている施策評価システムや事務事業評価システムでは、当該施策や事務事業の目標と実績を数量的に示した成果指標が用いられている。具体例については、次項で埼玉県の施策評価システムの試行を取り上げたので参照されたい。

一方、ベンチマークの特徴は、単なる行政活動の住民に対する効果ではなく、住民と行政とのパートナーシップの下で達成される社会的成果である、行政施策の計画期間を超えた長期的スパンで測られる、指標設定には、住民のリーダー等が中心的役割を担っている、などの特徴がある。そのため、個々の行政施策との関連性については、あまり意識されていない。ベンチマークの代表例としては、オレゴン州のベンチマークがあり、国内では東京都の「東京都政策指標“TOKYO CHECKUP LIST 99”」の取組がある。それぞれについて簡単に紹介しておこう。

## オレゴン・ベンチマークの概要<sup>2</sup>

今日、アメリカにおいて、ベンチマーク型の政策評価は、フロリダ州やミネソタ州、ユタ州、メイン州など、多くの州で実施されているが、その草分けが1989年に発表された「オレゴンシャインズ」と呼ばれるオレゴン州の取組である。

「オレゴンシャインズ」は州政府が市民とともに目指すべき方向性を示した長期戦略計画であり、その実施を監督するための組織として、オレゴンプログレスボード Oregon Progress Board が創設された。オレゴンプログレスボードは、住民代表を中心とし、知事が議長として直接率いる独立委員会である。「オレゴンベンチマークス」は、この戦略計画の達成度を評価するためにプログレスボードが開発したものである。その特色は、プログレスボードのトライアンス事務局長が述べた次の言葉に端的に表されている。

「多くの州の戦略計画と異なり、『オレゴンシャインズ』はすべての州民をパートナーとして活動の中にも含めている。『オレゴンシャインズ』における成果 Outcome は単に政府活動のみによって達成された事柄に限定されない。ベンチマークスは広く『社会的な成果 social outcome』に向かってその達成度を測定する必要がある。プログレスボードは、ビジネスからの一節を借用してこれらの指標を『ベンチマークス』と名づけ、1991年には『社会的成果』に対して158の指標を設定した。<sup>3</sup>」

ベンチマークシステムの中で、目標値の設定は極めて重要な意味を持っているが、オレゴンベンチマークスでは、1991年の初版から、過去における指標値とともに、1995年、2000年、2010年の目標値を持っている。プログレスボードは、この目標値と比較して、どの程度目標が達成されたかについて、通信簿形式（A, B, C, D, F）で評価し、発表を行っている。

## 東京都政策指標“TOKYO CHECK LIST 99”の概要<sup>4</sup>

「東京都政策指標」は、多岐にわたる都政の成果を都民に説明し、都庁内外の政策論議を高めていくことをねらいとして、政策の目標と実績を住民にわかりやすく示した指標とされている。

東京都は、この「東京都政策指標（愛称：TOKYO CHECK LIST）」を具体化するため、平成11年2～3月に「東京都政策指標」に関する都政モニター・アンケート調査を実施し、この結果を踏まえて、同年8月、そのイメージ案である“TOKYO CHECK LIST 99”を発表した。

“TOKYO CHECK LIST 99”における指標の選定方法であるが、まず、都政モニター・アンケート調査の中で、都の政策報道室であらかじめリストアップした229個の指標について、モニターに評価してもらうとともに、分野別に都政モニター自身による指標案を出してもらい、その中から99の指標が選ばれた。

こうして選ばれた指標の中には、「1年間のうち富士山に見える日数」、「東京の夜空に見える星の数」など、実際の施策を基にしては出てこないようなユニークな指標も含まれている。これらは、都民の生活観に近いものである反面、都行政の施策・事業との関連性は希薄なものとなっている<sup>5</sup>。

<sup>2</sup> 東京都政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流「東京都政策指標」の開発に向けて《海外資料編》」（1999）による。

<sup>3</sup> Aligning Government Priorities with Social Hopes and Expectations. Oregon's Strategic Planning Model, Testimony of Jeffrey Trye is, Executive Director, Oregon Progress Board, Before the U. S. House of Representatives Committee on Government Reform Oversight Subcommittee on Government Management, Information and Technology. October 31, 1997

<sup>4</sup> 東京都政策報道室「「東京都政策指標」の開発に向けて“TOKYO CHECKUP LIST 99”の提案 調査報告書」（1999）による。

<sup>5</sup> 我が国においては、社会に対する自治体政策の影響力は、アメリカの州に比べて部分的・限定的といわざるを得ない。そのため、自治体施策との関連性は、アメリカの場合よりも希薄なものとならざるを得ない。

## 2 成果指標の設定

前項で述べたように、従前において施策を成果で評価するという経験が乏しいことから、政策評価の導入を試みている各自治体とも、成果指標の設定についてかなり苦労されている。実際、成果指標を導入しようとする、当該施策の目標を数値で表すのは困難である、あるいは数値化に馴染まない、との声が各施策の担当者から出される場合が多い。第3部で紹介する本県における試験的評価の際にも、こうした意見とともに成果指標を示さない部局がいくつかあった。確かに、結果と異なり、成果は1つとは限らないし、適当な指標のデータが得にくい場合もある。しかし、施策の目標と成果を把握する上での数値の効用は極めて大きく、仮に十分なものでないにしても、数値化を試みる価値は十分ある。

成果指標に対する困難がある中で、埼玉県は、平成11年度に施策評価システムの導入に際して、384本の全施策（但し、警察本部分を除く。）について成果指標を設定し、インターネットで公表した。その内容は、必ずしも模範解答とは言い切れないが、数値化についてかなり真剣に取り組まれたことが窺われ、後から施策評価を導入する自治体にとっては、大いに参考となるものである。そこで、この事例から、成果指標についての具体例を見るとともに、その限界についても考察して見ることとしたい。

### (1) 設定の具体例

すべての事例を紹介することはできないので、成果指標を設定する上で特に参考となりそうな事例を施策分野ごとに1～2件抽出して紹介しておこう。

#### 〔事例1〕環境関係(その1)

施策名	地球環境問題への対策の推進				
成果指標	県民1人当たりの二酸化炭素の排出量(トン) 算出方法:県内で消費された燃料種別燃料消費量を推計し、二酸化炭素の排出係数を乗じる 出典:埼玉県エネルギービジョン				
当該施策の 寄与度:弱	目標値	過去の実績値			参考値
	H(22)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	東京都における1人当たりの二酸化炭素排出量(H7年度):1.38
	1.35	1.69	1.68	1.68	
成果指標	市町・一部事務組合による冷蔵庫、クーラーからのフロン回収量(kg) 出典:フロン回収等実態調査(県大気水質課調べ)				
当該施策の 寄与度:強	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	千葉県における同回収量 (H10年度末):3,913
		6,802	7,146	6,815	
成果指標	酸性雨(雨水の通常値であるpH5.6以下の雨)のpHの平均値(埼玉県公害センターにおける測定値) 出典:県内10地点モニタリング調査報告書(大気水質課調べ)				
当該施策の 寄与度:弱	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	全国の酸性雨のpH平均値:4.7
		4.54	4.47		

目的を社会的な成果の達成(に貢献すること)に置く施策の場合、施策の有効性を表す成果指標は社会成果指標タイプのものが基本となる。この施策の場合、施策の成果指標として3本の指標が設定されているが、このうち や が社会成果指標と言えるものである。これらの指標は、施策の目的に則した指標であると言えようが、その反面、当該施策との直接の因果関係を特定することが困難であるという弱点ももっている。これに対し、指標 は、社会成果指標ではなく、どちらかと言えば結果指標に近いものであるが、当該施策との因果関係(寄与度)を特定しやすいという面を持っている。

このような異なるタイプの指標を組み合わせるにより、指標としての不十分な面を補っている好例と言えよう。

ここでもう1点指摘しておきたいのは、目標値の有無である。成果指標では、目標値が設定されていることによって、施策の実施の後に上がった実績値はまだまだ目標値の達成には程遠いといった評価を下すことが可能であるが、指標の や のように目標値が示されていない場合は、果たしてその施策がねらいどおりの成果を上げつつあるのかどうか判断することができない。総合計画において目標値を設定することが、施策の有効性を判定する上で極めて重要であることが、この例からもよく理解できよう。

〔事例2〕環境関係（その2）

施策名	環境にやさしい市町村づくりへの支援				
成果指標	エコオフィス宣言(または、オフィスの省エネ・省資源等の実行計画を定めた率先実行計画策定)市町村数 出典:環境政策課調査による				
当該施策の 寄与度:弱	目標値	過去の実績値			参考値
	H(12)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	千葉県4市町、東京都16市町、神奈川県0
	92	2	5	12	
成果指標	環境基本条例制定市町村数 出典:環境政策課調査による				
当該施策の 寄与度:弱	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	
	-	4	10	15	
成果指標	環境基本計画策定市町村数 出典:環境政策課調査による				
当該施策の 寄与度:弱	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	
	-	3	6	10	

この例は、県が直接施策を展開するのではなく、市町村の取組を支援する間接的な施策の場合における指標設定のよい参考例であろう。

〔事例3〕防災関係（その1）

施策名	防災基地の整備				
成果指標	大規模災害時に最寄りの防災基地から防災ヘリコプターによる十分な支援を受けられる県民の人数 算出方法:防災基地から30km以内の市町村人口				
当該施策の 寄与度:強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(15)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	
	100%	-	-	60%	
成果指標	大規模災害時に最寄りの防災基地から防災ヘリコプターによる十分な支援を受けられる家屋数 算出方法:防災基地から30km以内の民間建築物数				
当該施策の 寄与度:強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(15)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	
	100%	-	52%	-	

〔事例4〕防災関係（その2）

施策名	県民のいのちを守る救急体制の充実・強化				
成果指標	心肺停止状態の傷病者を救急搬送した場合の医師引継時に呼吸再開している者の割合 = 医師引継時に呼吸再開している人数 / 搬送時に心肺停止状態で救急処置を実施した人数 出典:救急蘇生指標調査(自治省依頼による消防防災課調べ)				
当該施策の 寄与度:強	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	全国値 H8:17.2, H9:19.4, H10:18.8%
	-	25.7%	26.6%	27.5%	

防災関係の場合、実際の成果は災害が起こってみなければわからないという面もあるが、それでは施策の有効性を評価できないだけでなく、そもそも計画事業自体が効果を考慮しないずさんなものと言われても仕方ない。何らかの方法で安全性の水準を表す工夫が必要であろう。上記の2つの事例は、指標設定において、そうした水準を表す工夫が感じられる好例である。ただ、課題を挙げるならば、事例3については、何故30km以内を基準としたかについての説明が必要であろう。事例4については、先に指摘したように、目標値の欠落が最大の問題点であろう。

〔事例5〕土木関係(その1)

施策名	氾濫を防ぐ河川整備の推進				
成果指標	浸水面積の減少率 昭和57年9月の台風18号による浸水面積を基準として、各年度末に、昭和57年と同様の降雨があった場合の浸水面積の減少率(%) (H4調査報告書から推計)				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	H4年：22%
	-	28	29	30	

この場合の成果は、ダムや調整池、堤防などの整備によってどの程度浸水被害を防げるかについての調査に基づいて、実績値が推定されている。大規模なプロジェクトを進める場合には、事前にこのような調査を実施し、何をどの程度整備すればどれだけの成果が上がるかを推定しておくことが必要であり、成果指標はその調査に基づいて設定されるべきであろう。

なお、この事例の成果指標は「洪水を調節するダム・調整池の整備推進」という別の施策でも成果指標として用いられているが、共通の成果指標を持つ施策については、1つの施策にまとめることを検討する必要がある。

〔事例6〕土木関係(その2)

施策名	安全で安心な道づくりの推進				
成果指標	歩行者・自転車乗用中の死傷者数(上段)、小中学生の通学時死傷者数(下段) 出典：交通事故データ(警察本部提供)				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	
	-	14,885	15,051	14,529	
	-	530	492	497	
成果指標	事故多発地点(300箇所)における交通事故の発生数 出典：交通事故データ(警察本部提供)				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(15)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	対策完了箇所(H9：52箇所)における交通事故発生件数
	-	1,081	1,062	調査中	H8：148件 H10：74件

道路整備の目的は様々である。交差点改良を例に挙げると、その目的としては安全性の向上のほか、渋滞解消やそれに伴う騒音や排気ガスなどの環境改善など、様々な目的が想定される。ここでは、安全な道づくりを目的としていることから、交通事故データが活用されている。交通事故の減少の原因は、必ずしも道路整備によるとばかりは言えないが、施策の実施箇所と未実施箇所とを比較することにより、当該施策の有意性を判定することが可能となる。したがって、この事例の場合の指標設定は、当該施策の成果を示すにはやや一般的すぎるものであり、むしろ参考値として示されている対策完了箇所に関するデータを中心に用いた方がよいと考えられる。

〔事例7〕福祉関係(その1)

施策名	障害者在宅福祉サービスの充実				
成果指標	精神障害者小規模作業所の定員数 + 精神障害者グループホームの定員数				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(13)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	精神障害者小規模作業所の定員数495 精神障害者グループホームの定員数130 (平成10年度)
	1,110人	420	540	625	
成果指標	訪問介護員(ホームヘルパー)の人数				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(13)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	延べ利用時間数 382,608時間(平成10年度)
	744人	245	358	416	
成果指標	日帰り介護(デイサービス)の実施箇所数				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(13)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	延べ利用者数 74,129人(平成10年度)
	32箇所	18	20	23	
成果指標	精神障害者ショートステイ及び障害児(者)短期入所事業ベッド数				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(13)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	平成10年度延べ利用者数 精神障害者262人；身体障害者3,594人； 知的障害者14,066人
	226床	122	143	170	

〔事例8〕福祉関係(その2)

施策名	多様な保育システムの促進				
成果指標	低年齢児(3歳未満児)の入所児童数(目標値22,000人を100%とする)				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(13)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	県内保育所待機児童数 H10.4.1 H11.4.1 H11.10.1 1,563人 1,328人 2,525人
	100%	78.4	81.8	85.3	
成果指標	午後7時以降までの延長保育実施保育所(目標値240箇所を100%とする。)				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(13)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	
	100%	65.8	70.8	98.3	
成果指標	障害児保育対象児童数(目標310人を100%とする。)				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(13)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	
	100%	93.9	91.0	110.0	
成果指標	病後保育モデル事業(目標値10箇所を100%とする。)				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H(13)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	県内病後児保育利用児童数 H8年度 H9年度 H10年度 120人 169人 230人
	100%	10.0	10.0	10.0	

上記2例の成果指標は、需要達成成果指標に分類されるものである。先に説明したように、本来は行政サービスの有効需要が当該施策によってどこまで充足されたかを表す需要充足成果のほうが望ましく、需要達成成果指標は、潜在需要の把握が困難な場合に用いるべきものである。そのためには施策を構成するサービス提供事業の需要がどれだけあるかを事前に調査しておくことが必要となるが、そうした調査がない場合の措置として、上記のような需要達成成果指標が用いられるべきであろう。事例8の では、参考値として待機児童数が示されているが、待機児童数 + 入所児童数を需要数、入所児童数を需要達成数として、需要達成数 / 需要数を成果指標として用いることがより望ましいと考えられる<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 但し、待機児童数は月別変動が大きいので、需要量を1年間のどの時期で捉えるかについて十分検討する必要がある。また、年次の変動についても考慮する必要があるため、指標の分母となる需要量には、その年の基準日における待機児童数(目標値の場合はその予測値)を用いる必要がある。

## (2) 数値目標設定が困難な事例

できる限り成果指標の数値化に努めるべきであるという原則がある中で、やはり数値化できない、馴染まない施策があるのも事実である。ただ、際限なく数値化を回避することのないように、数値化を免除する条件は、明確にしておかなければならない。以下では、数値化が困難な、あるいは馴染まない事例を紹介したい。

### 〔事例9〕災害など成果の把握が困難なケース

施策名	災害に強いまちづくりの推進				
成果指標	都県境下地震冬夕方の想定被害者数				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	* 想定値
	-	-	1,177名*	-	
成果指標	都県境下地震冬夕方の想定被害建物数				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	* 想定値
	-	-	44,187棟*	-	
成果指標	阪神淡路大震災以降の地域防災計画の見直し市町村数				
当該施策の 寄与度：弱	目標値	過去の実績値			参考値
	H(13)年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	
	92	28	49	66	

地震等の災害防止に関する施策では、被害を最小に抑えることが本来の目標であろうが、施策の実施によって被害想定がどれだけ改善したかを実測することはできず、推定に依らざるを得ないが、こうした推定は多額の費用が掛るなど容易ではないことが多い。このように、評価のための経費が過大となる場合は、結果指標で代替することが適当であろう。

### 〔事例10〕目標値を設定することが適切でないケース

成果指標を設定することは容易であっても、その目標値を設定することが政治的に、あるいは施策の性格上適切でないものとして、次のような例がある。

施策名	自主的市町村合併の支援				
成果指標	合併の件数				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	全国における市町村合併の件数：0 (H10年度)
	-	0	0	0	
成果指標	合併協議会の設置件数				
当該施策の 寄与度：強	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	全国における協議会設置件数：14 (H10年度末)
	-	0	1	0	
成果指標	市町村合併普及啓発のための講演会等（県主催）における参加者の人数				
当該施策の 寄与度：弱	目標値	過去の実績値			参考値
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	H 9年度：講演会1回 H10年度：講演会、シンポジウム等5回
	-	-	200	607	

## (3) 考察

以上、埼玉県の結果指標の設定例を見てきたが、模範例とまでは言えないまでも、かなり工夫を凝らされた指標の設定が短期間のうちになされたことは大いに注目すべきであろう。目標値については、当初の設定時には空欄が生じがちとなるが、今後、総合計画を見直す中で指標の改善と目標値の設定を図ることが課題と言えよう。

## 第 3 部 試験的評価の実施と分析

第 2 部で整理した、政策評価の理論を踏まえ、本県に導入すべき政策評価の具体像を探るため、実際の事業や施策を取り上げ、評価作業を行なうことにより、評価手法等の導入の可能性や課題を検証した。

評価作業は、第 1 段階として、現在の行財政制度下で比較的導入しやすい事業評価について、「先行的導入システム」と考え、ハード・ソフト事例を取り上げ評価し、課題等の検証を行なった。

次のステップとして、新総合計画の評価の可能性を探るため、評価調書を開発し、「主要施策」を対象に、部局の協力を得て、実際の評価作業を通じた評価方法の改善方向の把握を行なった。



# 第11章 事業評価の試み

## 1 事業評価検証の概要

### (1) 検証の目的

事業評価の検証は、研究チームが平成 11 年 5 月に行なった、知事に対する「政策評価システム」の中間報告に際し、以下に示す目的のために行われたものである。

評価システムの具体的イメージを出すこと。

具体の事業を対象に評価を行ない、今後検討すべき課題を抽出すること。

### (2) 目的と対象の設定

「政策評価システム」は、評価の「目的」と「対象」をどのように位置付けるかによって、そのシステム設計が異なることは既に述べた。研究チームでは、まず、事業評価を試みるにあたって、システム設計を明確にするため、次のとおり評価の「目的」と「対象」を位置付けた。

#### ア 評価目的

効率的で質の高い施策・事業の実施

施策・事業の成果・目標達成指向の強化

職員の意識改革

行政の透明性やアカウンタビリティ（説明責任）の向上

#### イ 評価対象

評価の対象は、予算上の事業を対象とした。さらに、評価目的のうちどの目的を強調して評価するかによって評価対象である予算上の事業を 2 分類した。

一般事業（予算上の細・細々事業レベルの比較的規模の小さな事業）

・評価目的の 、 、 を強調

特定事業（ハード事業等、比較的事業単位の大きな事業）

・評価目的の 、 、 を強調

#### ウ 評価方法

評価対象の性質ごとに次により評価方法を設定した。

##### 一般事業

一般事業は、行政で一般的、継続的に行われている事業であることから、定期的に繰り返し監視（モニタリング）し、事後的な評価を加える「モニタリング評価」<sup>1</sup>を行なうこととした。

→ 以降の名称「一般評価」

<sup>1</sup> 「モニタリング評価」、「特定評価」の理論的分類は、齋藤達三『総合計画の管理と評価』（1994）を参照。

## 特定事業

特定事業は、「モニタリング評価」とは对象的に、ある特定の施策や事業計画の影響効果に対して行なう詳細な個別評価が望ましいことから、「特定評価」を行なうこととした。

→ 以降の名称「特定評価」

### (3) 評価の枠組み

評価の目的と対照により導き出した、事業評価の枠組みを下表（表 11 - 1）に示す。

表 11 - 1 事業評価の枠組み

区 分	一 般 評 価	特 定 評 価
強調する目的	<ul style="list-style-type: none"><li>・より効率的で質の高い施策・事業の実施</li><li>・成果・目標達成指向の強化</li><li>・職員の意識改革</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・より効率的で質の高い施策・事業の実施</li><li>・成果・目標達成指向の強化</li><li>・アカウンタビリティの確保</li></ul>
評価対象	<ul style="list-style-type: none"><li>・予算上の事業</li><li>（例）継続的に実施されるソフト事業等</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・予算上の特定事業</li><li>（例）比較的大きな規模のハード事業等</li></ul>
主たる評価基準	<ul style="list-style-type: none"><li>・効率性（経済性含む）</li><li>・有効性</li><li>・妥当性</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・有効性・効率性</li><li>・社会的・経済的效果</li><li>・環境的要素</li></ul>
評価手法	<ul style="list-style-type: none"><li>・業績指標を用いた手法（定量的手法）</li><li>・記述法（定性的手法）</li><li>・住民満足度調査（定性的手法）</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・業績指標を用いた手法（定量的手法）</li><li>・費用対効果分析（定量的手法）</li><li>・記述法（定性的手法）</li><li>・住民満足度調査（定性的手法）</li></ul>
評価時点	<ul style="list-style-type: none"><li>・事後評価</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・事前、途中ないし事後評価</li></ul>
評価主体・体制	<ul style="list-style-type: none"><li>・一次評価 事業担当課</li><li>・二次評価 事業担当課、評価担当課等</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・左記の二次までの評価に加え、三次的評価体制と第三者評価にも配慮。</li></ul>
公表	<ul style="list-style-type: none"><li>・原則公表</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>・公表</li></ul>

## 2 モデルケースの検証

前節により整理した「一般評価」、「特定評価」のそれぞれについて、一事業ずつ例をとりモデルケースとして検証を行なった。検証の方法は、前項表 11 - 1 の枠組みに沿った仮の評価調書を設定し、そこに実際の事業をあてはめてみる方法をとった。

【なお、モデルケースの検証は、実際の事業を対象として取り扱ってはいるが、一部実際の取組とはかけ離れた部分がある。あくまで、評価のイメージ出しを行なうためのフィクションであることを、対象とした事業の関係者にはご了解願いたい。】

## (1) モデルケースの選定

### 「一般評価」の事例選定

「一般評価」の事例選定は、一般事業に多くみられるソフト事業を選定することとし、本県福祉部で行われている「ホームヘルパー要請研修事業」をとりあげた。

### 「特定評価」の事例選定

「特定評価」の事例選定は、本県事業では費用対効果分析のデータ収集ができなかったことから、国直轄事業ではあるが、記者発表資料により公開されていた『東名高速道路「青葉インターチェンジ」・一般国道 246 号「市ヶ尾立体」新設工事』をとりあげた。

## (2) モデルケースの検証

次頁以降に、「一般評価」、「特定評価」のそれぞれのケーススタディについて、調書記載例、記入要領例、検証結果（表 11 - 1 の項目に従って問題点、課題を整理。）を示すこととする。

事業別評価調書(一般評価)(案) - 記載例

事業名(細事業)	ホームヘルパー養成研修事業費			整理番号	
細々事業名	ホームヘルパー養成研修事業費 (ID; 543298)			所管	福祉部 福祉政策課
新総21の関連主要施策	(主要施策の番号; 38)(構成事業の番号; )				
前年度当初予算額 (千円)	総額	国庫	県債	その他	一般財源
	22,200	11,100			11,100
事業開始(5)・H	63年度	時限	年度	県性質別	B 奨補
1 事業の根拠 (該当する番号等に印を付し、法令等を記載)	法令 ( ) 国の要綱等 ア 義務的 <b>イ 奨励的</b> (ホームヘルパー養成研修事業実施要綱(H7.7.31 老人保健福祉局長通知) ) 県の裁量で実施 ( )				
2 事業目的	高齢社会における、また、介護保険制度による県民の福祉ニーズに対応するため、今後の在宅福祉サービスの中核的な役割を担うホームヘルパーの質的・量的育成を図る。				
3 事業内容及び制度の概要	(補助金、負担金等は対象、率、限度額、負担割合等を記載) ホームヘルパー養成研修の実施及び研修事業の委託				
4 事業主体	本庁と出先機関(それぞれの業務内容、出先機関名) 本庁: 研修実施・企画の総合調整 県社協及び専門学校 委託事業執行(2・3級) 出先: 9 保福事務所(2・3級)、県湘南老人ホーム(1・2級) 小田原・紅葉ヶ丘技術校(1~3級)、津久井高(1・2級) 補助金、委託金等の場合、最終実施主体 ア 市町村 イ 県主導第3セクター ウ その他の第3セクター (工) 行政関係団体 (才) その他の民間団体 (名称: 神奈川県社会福祉協議会、福祉専門学校)				
5 事業の経費 (過年度の事業費は決算ベースを記入) (単位: 千円)		前々年度 (平成8年度)	前年度 (平成9年度)	現年度 (平成10年度)	翌年度 (平成11年度)
	事業費		22,200		
	人件費		3,859		

6 評価の内容

アウトプット指標

ア 指標式

- A 県実施研修修了者数
- B 養成人員（委託分も含む）
- C

イ 指標値

前々年度 (平成 8 年度)	前年度 (平成 9 年度)	現年度 (平成 10 年度)	翌年度 (平成 11 年度)	計画目標年次 (平成 11 年度)
A 914 人	1,010 人			
B 2,337 人	2,703 人			
C				

[記述欄]

A の研修修了者数（1,010 人）の内訳は、

- 1 級（基幹ヘルパー養成研修） - 240 人
  - 2 級（ヘルパーの基本研修） - 690 人
  - 3 級（ヘルパーの入門研修） - 80 人
- である。

ウ 他県等での事例

三重県においては、ホームヘルパー研修はすべて（財）長寿社会推進センターに委託している。ちなみに平成 11 年度は、予算額約 1,800 万円で、500 人の研修を予定している。

- ・研修者一人あたり予算の比較
- |     |               |
|-----|---------------|
| 三重県 | 36,000 円 / 人  |
| 本県  | 約 8,200 円 / 人 |

アウトカム指標

ア 指標式

- A ホームヘルパー数（常勤換算数）
- B ホームヘルパー数 / 計画ヘルパー数（％）
- C 研修修了者のうち実際の活動者数 / 研修修了者数（％）

イ 指標値

前々年度 (平成 8 年度)	前年度 (平成 9 年度)	現年度 (平成 10 年度)	翌年度 (平成 11 年度)	計画目標年次 (平成 11 年度)
A	1,280 人	1,605 人		2,044 人
B	62.6%	78.5%		100%
C	-	-		

[記述欄]

A,B のホームヘルパー数については、「かながわ新総合計画 21」及びその進行台帳による。計画目標数値を達成していくためには、今後も研修事業を充実していく必要がある。（C については、現在数値を把握していないため未記入。）

ウ 同一アウトカム指標値を用いる他の細々事業名

- A
- B

工 住民満足度指標 \_\_\_\_\_

《満足度調査概要》

調査名：

調査時点：

調査結果：

[記述欄]

事業主体の妥当性

A 官民の役割分担の視点から

a 行政で行う必要がある

b 民間で行うことも可能

c 民間で行う必要がある

(その理由等)

既に福祉専門学校にて、養成事業を行なっている。今後は介護保険制度の導入をにらみ、徐々に民間中心に養成を行なっていく方向で見直していく。

B 県・市町村の役割分担の視点から

a 県で行うことが適当

b 市町村で行うことも可能

c 市町村で行う必要がある

(その理由等)

前記要綱上、本事業の実施主体は、都道府県（又は指定都市）であり、事業の一部又は全部を講習機関等に委託することができる。とされている。

事業内容の妥当性

A 当該事業にかかる社会経済情勢等の環境変化はないか

a ある

(具体的に ; 介護保険制度導入に伴い、在宅看護ニーズの増大が予想される。また、研修募集に対する応募者は増加しており、当該事業に対するニーズも増大している。)

b ない

B 類似もしくは関連している事業はないか

a ある

(関連事業: )

b ない



## 【記入要領例】

### 【各項目の解説】

- ・ 整理番号 部局毎に歳出科目順に通し番号を記載する。
- ・ ID 当該事業の歳出 ID のコードを記載する。
- ・ 1 事業の根拠 該当する番号等に を付し、根拠となる主な法律、政令、条例、要綱等の名称を記載。  
法律に基づき実施されているもので法定負担金、法定受託事務で「県の役割」と明記のものもここに記載。
  - ア 国の要綱、次官通知等に根拠があるもので、法定でないが、県の裁量の余地がないもの。
  - イ 国の要綱、次官通知等に根拠があるものの、当該制度にのるかどかは県の裁量の余地があるもの。県の単独事業のほとんどがここに該当する。
- ・ 2 事業目的 当該事業を、何をどのようにするために行なうのか、具体的に目的を記載する。
- ・ 3 事業内容及び制度の概要 具体の事業内容及び、制度の概要について簡潔に記載する。
- ・ 4 事業主体 事業を実施する上での本庁と出先機関との関係、役割分担を記載。事業の最終的な実施主体がどこなのか、該当するものに 印を付し、個別の名称を記載する。
- ・ 5 事業の経費 「事業費」は過年度については決算ベースの数字を入れる。また「人件費」については、当該事業に係る人件費単価×従事職員数（または従事労働時間）で算出するが、これが困難な場合は、1人当たり年間平均給与（県）×従事職員数により代替する。
- ・ 6 評価の内容 アウトプット指標については、当該事業の事業量（活動量）をもとに指標を設定する。コストとの対比で効率性が見られるものについては、その観点からなるべく指標を設定する。  
アウトカム指標については、当該事業の成果を見るべく指標を設定する。「ウ 同一アウトカム指標値を用いる他の細々事業名」には、当該事業とともに他の細々事業も、同一目的に向けて行なわれている場合に、共通するアウトカム指標値を用いていれば、その「他の細々事業名」を記載する。「エ 他県等の事例」には、同種の事業を行なっている他県等の成果指標などで、対比できそうなもの、参考となるものを記載する。「オ 住民満足度指標」には、住民満足度調査を実施している事業について、その結果により記載する。  
事業主体の妥当性については、「A 官民の役割分担の視点」と「B 県・市町村の役割分担の視点」の2面から見直して記載する。



- 事業内容の妥当性のうち、「B 類似もしくは関連している事業」については、県で行なっている事業のうち類似事業もしくは関連する事業についてその事業名及び担当室課名を記載する。
- また、各項目の記述欄には、指標等を補う意味での定性的な記述を記載する。
- ・ 7見直しの方向  
6 の評価内容をもとに、当該事業の見直しの方向について、「継続・改善・拡大・縮小・休止・廃止」の中から一つを選択し、その具体的な内容について記述する。ここは、あくまで担当部局としての方向性を記載する。
  - ・ 8二次評価所見  
二次評価の結果を次の項目に従い、記載する。  
【6 評価の内容について】指標の設定について、指標値から読み取れる結果について、等を評価する。  
【7 見直しの方向について】一次評価（担当室課の評価結果）について、どう判断するか。  
【総合的評価結果】二次評価としての総合的な評価結果。

## 【検証結果】

表 11 - 1 の項目に従って問題点、課題を整理

### ア 評価の目的

効率的・効果的な施策・事業の実施を行なうという目的は、「一般評価」、「特定評価」共に共通のものであると考えられるが、一般評価の場合には、モニタリングにより継続的な政策循環過程にのせて見直しを図ることにつながると考えられる。

また、モニタリング評価を行なうことにより、定期的に自らの行なっている事業を目的志向により見直していくということは、職員の意識改革に大きく役立つと考えられる。（この面での効果については、既に事務事業評価を制度化している先行の自治体において、共通して認められているものである。）

### イ 評価対象

今回扱ったホームヘルパー養成研修事業の場合には、毎年継続的に実施されているものであり、かつ年度にまたがらない事業である。このような事業であれば、モニタリング評価になじみやすいと考えられるが、ハードの建設事業や、計画策定事業などで数年度にまたがるものについては、モニタリング評価を行なうことは難しい。

### ウ 評価基準

#### 【効率性】

当該事業は、

- ・ 県の事業としての研修の実施
- ・ 社会福祉協議会、民間の専門学校等への研修事業の委託

の 2 種類の性質の事業内容が含まれており、効率性等コストと対比させるためには、さらに個々のコストを把握する必要がある。

また、この事業については国の要綱に基づき、全国的に行なわれているものであり、他県のデータを収集してベンチマーキングを行なうことも可能であると考えられる。（ちなみに、三重県の場合には、県直営で実施すると所要時間及び予算額以外のコストに多くを費やされるという理由から、全て法人等へ委託している。）

#### 【有効性】

有効性を測るためのアウトカムの把握については、事業実施後の後追い調査とでもいうべき調査が必要となる。

この事業の場合には、事業目的に照らし合わせると、研修修了者のうち実働ヘルパー数がどれだけいるかということが、事業の成果であると考えられる。本研修事業に対する応募者には、市町村等からの推薦と一般公募の枠があり、推薦については、研修終了後の実働が見込めるが、一般公募については、その後の実働状況までは把握していない。自らの事業の成果を見て、次の事業計画につなげるためには、事業後の動向把握が必要となる。

#### 【妥当性】

本事業に関しては、2000 年からの介護保険制度の導入に伴って、大幅な事業環境の変化が見込まれる。このような変化に対応して県の事業を見直していく必要があり、継続的に事業主体や事業内容のチェックをすることには意味がある。

## エ 評価手法

定量的な手法としては、業績指標（アウトカム指標）を設定して、その目標値との対比で、成果を測る方法をとっている。その他、上述のとおり、他自治体との比較が可能なものについては、比較を行なうなど、事業の特性に応じて手法の選択を行ない、なるべく客観的な評価ができるように工夫する必要がある。

また、数値による測定のみでは評価しきれないものに関して、定性的な記述で補い、客観的な状況が表現できるようにする。

さらに、サービス等の受け手である住民の満足度を調査することにより、事業成果を測る一手段とする。

## オ 評価時点

目標値を設定するという意味では、事業を計画する段階で事前の検討を行なっているわけだが、実際に評価に用いるのは、事業終了後の実績数値ということから、ここでは「事後評価」と整理している。ただ、モニタリング評価の場合は、この評価結果がまた次の事業計画にフィードバックされるため、実際には事前・事後を区分しがたい部分もある。

## カ 評価主体・体制

「一般評価」の場合には、事業担当課が一次評価を行ない、評価担当セクション等が二次評価を行なうとしている。その他第三者評価の関与等については、「一般評価」については、該当事業数もかなり多いことが想定され、またその目的からも、「特定評価」と比較すると第三者評価の必要性は薄いと思われる。

## キ 公表

公表するにあたっては、わかりやすくするため、加工する等の工夫も考慮する必要がある。

## ク 評価調書

評価調書については、評価後の加工・公開等を考慮し、またそのデータ数の多さからも、データベース化して処理することが望まれる。

## 事業別評価調書(特定評価)(案) - 記載例

事業名	東名高速道路「横浜青葉インターチェンジ」・一般 国道246号線「市ヶ尾立体」新設工事	所管	建設省 日本道路公団
新総21の関連主要施策	(主要施策の番号； ) (構成事業の番号； 再掲 )		
事業費累計額 (千円)	総額 78,000,000	国庫 78,000,000 (60,000,000) ← 青葉インター (18,000,000) ← 市ヶ尾立体	県債 その他 一般財源
事業期間	供用開始		
横浜青葉インター	H6年度～H10年度	横浜青葉インター	H10.3.20
市ヶ尾立体	S61年度～H10年度	市ヶ尾立体	H10.3.10
アセス法 適 否	アセス条例 適 否	庁内環境管理システム 適 否	
1 事業目的	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">事業目的</div> <p>東名高速道路の利便性向上</p> <p>ア 東名高速道路へのアクセス向上</p> <p>イ IC出口渋滞の解消</p> <p>ウ 東名高速道路出入り交通量の分散と利用者の増加</p> <p>エ 東名高速道路本線の流れのスムーズ化</p> <p>一般国道246号市ヶ尾交差点の渋滞解消と周辺一般道路の利用向上</p> <p>オ 一般国道246号市ヶ尾交差点の交通渋滞の減少</p> <p>カ 周辺一般道路の利用向上</p>		
	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">事業目標値等</div>		
	主な項目	事前の実測	目標
	東名高速道路の利便性の向上 ア東名高速道路アクセスの向上 ・青葉区若草地区～川崎ICまで ・港北ニュータウン～横浜町田ICまで イ IC出口渋滞の解消 ・横浜町田ICの出口渋滞解消 ・東名川崎ICの出口渋滞解消 一般国道246号市ヶ尾交差点の渋滞 解消と周辺一般道路の利用向上 オ市ヶ尾交差点の交通渋滞の減少 経済効果の金額換算(年間)	22分 37分  288回/年 133回/年  約10分	13分 18分  129回/年 ほぼ解消  約4分 100億円

	主な項目	事前の実測	目標
	環境への影響 例示 ・騒音 ( d B ( A ) ) ・振動 ( d B ) ・大気 ( NO2 年平均 ( ppm ) )	朝 昼 夕 夜 62 63 62 60 52 0.041	朝 昼 夕 夜 61 62 61 59 48 0.041
2 事業概要	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 10px;"> <b>事業概要</b>            「横浜町田インターチェンジ」、「東名川崎インターチェンジ」間に「横浜青葉インターチェンジ」の新設。            一般国道 2 4 6 号市ヶ尾交差点の立体化、「横浜青葉インター」との接続         </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> <b>事業経緯</b> </div>		
3 効率性・有効性	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 10px;"> <b>直接効果</b> ( 事業開始前の状況と供用開始後の対比 )         </div> <b>東名高速道路の利便性向上</b> <b>ア 東名高速道路アクセスの向上(事業目標ア)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・青葉区若草台から東名川崎 IC まで              調査日時 開通前【9.11.27(木)】 / 開通後【10.4.16(木)】              開通前 22 分 / 開通後 12 分(横浜青葉インター利用)</li> <li>・港北ニュータウンから横浜町田 IC まで              開通前 37 分 / 開通後 18 分(横浜青葉インター利用)</li> </ul> <b>イ IC 出口渋滞の解消(事業目標イ)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・横浜町田 IC の出口渋滞回数 80% 減少              調査日時 開通前【9.3.21~9.4.19】 / 開通後【10.3.21~10.4.19】              開通前 21 回 / 開通後 5 回              ( 横浜町田立体開通との相乗効果による )</li> <li>・東名川崎 IC の出口渋滞回数 ほぼ解消              調査日時 開通前【年間】 / 開通後【10.3.21~10.4.19】              開通前 133 回 / 開通後 発生なし</li> </ul>		

ウ 東名高速道路出入り交通量の分散と利用者の増加

- ・東名川崎 IC の出入り交通量 16%減

調査日時 開通前【9.3.21～9.4.19】 / 開通後【10.3.21.～10.4.19】

開通前 51,100 台 / 日 / 開通後 42,900 台 / 日

- ・横浜町田 IC の出入り交通量 3%減

調査日時 開通前【10.2.18～10.3.19】 / 開通後【10.3.21～10.4.19】

開通前 80,800 台 / 日 / 開通後 78,100 台 / 日

- ・横浜青葉 IC の出入り交通量 新設 20,700 台 / 日

調査日時 開通後【10.3.21～10.4.19】

3 インター合計利用台数 9,800 台 / 日 増加

開通後計 141,700 台 / 日 - 開通前計 131,900 台 / 日 = 9,800 台 / 日増

エ - 1 東名高速道路本線の流れがスムーズ化

調査日時 開通前【9.3.21～9.4.9】 / 開通後【10.3.21～10.4.9】

- ・厚木 IC～東名川崎 IC 間平均速度 3%向上

開通前 94km / hr / 開通後 97km / hr

- ・横浜町田 IC 周辺上り線の平均速度 10%向上

開通前 91km / hr / 開通後 100km / hr

- ・横浜町田 IC～横浜青葉 IC 間の上り線 20%短縮

開通前 5 分 / 開通後 4 分

エ - 2 東名高速道路本線交通量の増加

調査日時 開通前【9.3.21～9.4.19】 / 開通後【10.3.21～10.4.19】

- ・東名川崎 IC～横浜町田 IC 間の本線交通量 1%増加

東名川崎 IC～横浜青葉 IC 間

開通前 123,700 台 / 開通後 125,300 台

横浜青葉 IC～横浜町田 IC 間

開通前 123,700 台 / 開通後 124,900 台

一般国道市ヶ尾交差点の渋滞解消と周辺一般道路の利用向上

オ 一般国道 2 4 6 号市ヶ尾交差点の交通渋滞の減少(事業目標)

調査日時 開通前【10.3.3(火)夕方】 / 開通後【10.4.16(水)夕方】

下り(厚木方面)

・渋滞長 開通前 1,600m / 開通後 60m 96%減

・通過時間 開通前 10 分 / 開通後 1 分 90%減

上り(渋谷方面)

・渋滞長 開通前 1,500m / 開通後 250m 73%減

・通過時間 開通前 11 分 / 開通後 3 分 83%減

カ - 1 主要地方道横浜上麻生線の交通渋滞の減少  
 調査日時 開通前【10.3.3(火)夕方】 / 開通後【10.4.16(水)夕方】  
 下り(川崎市上麻生区方面)  
 ・渋滞長 開通前 450m / 開通後 100m 89%減  
 ・通過時間 開通前 9分 / 開通後 1分 82%減  
 上り(横浜市内方面)  
 ・渋滞長 開通前 230m / 開通後 130m 75%減  
 ・通過時間 開通前 4分 / 開通後 1分 43%減

カ - 2 一般国道246号の所要時間の短縮  
 調査日時 開通前【9.11.27(木)】 / 開通後【10.4.16(木)】  
 下り(東名入口交差点～馬絹交差点)  
 ・開通前 42分 / 開通後 38分 10%減  
 上り(馬絹交差点～東名入口交差点)  
 ・開通前 34分 / 開通後 25分 26%減

上記経済効果の金額換算(年間100億円)

総事業費(780億円)

間接効果 (社会・経済等に対する効果)

(例)企業立地の誘発、レジャー人口の増加等

満足度調査

例示 アンケート調査 調査期日 H10年 月 日  
 調査方法 港北PAにおけるアンケート調査  
 調査件数 10,000人  
 回答件数 6,000人 回答率60%  
 調査結果 満足70% やや満足10%  
 どちらでもない10%  
 不満5% やや不満5%





## 【記入要領例】

### 【各項目の解説】

- ・ 事業名  
プロジェクト名を記載
- ・ 所管  
事業が複数の部局の事業によって構成される場合は、主管部局がとりまとめる。
- ・ 事業費累計  
当該事業が予算化された時点から供用開始までの事業費累計（含まれるもの事業費、事務費、人件費、用地費・補償費）
- ・ アセス関係  
条例等の該当状況のチェック
- ・ 事業目的  
において事業の目的を記述するとともに、において に対する事業目標を事前の効果測定等により事業開始前の実測値と対比させて定量的に記述する。  
また、事業の目的ではないが、環境への影響を考慮した事業執行を行なうという観点から、主な目標値を定量的に記述することとする。
- ・ 効率性・有効性  
(直接効果)  
事業の効果を実業開始前と供用開始後とを対比させることにより表す。また、1の における事業目標値と比較できるよう、項目ごとにその対応関係を明記する。  
効果を表す指標は、アウトプット指標（例 道路延長や拡幅面積等）ではなく、アウトカム指標（例 混雑度、渋滞長、道路アクセス時間向上等）によって表し、解り易く表現できるように努める。  
更に、効果を金額換算し費用と単位を揃えて比較することが望ましい。  
事業費が大きい事業等基準を設定し、それを超える事業については事前と事後の効果測定を義務付けることが必要と考えられる。
- (間接効果)  
事業によって産出された直接効果が、社会・経済等に与える効果等を定量的又は定性的に記述する。
- ・ 満足度調査  
利用者が特定できる等、満足度調査が有効な事業において実施。
- ・ 環境への影響  
では、アセス条例等の事後調査の結果を記載。  
では、1の における項目に対応する指標を実業開始前と供用開始後において対比させ環境への影響度合いを表す。
- ・ 他事業との関連  
他の事業との連携による効果等を定量的又は定性的に記述する。
- ・ 一～三次評価  
当該事業の効果をチェックし、類似事業計画へのフィードバックとする。

## 【検証結果】

表 11 - 1 の項目に従って問題点、課題を整理

なお、評価の時点における「事中評価」、「事前評価」の可能性についても若干「事後評価」と対比させて記載した。

### ア 評価の目的

今回のケーススタディにおける評価の目的を以下により設定し評価を行なった。

成果・目標達成指向・費用対効果の重視

- ・供給量指標（アウトプット）重視から社会的価値指標（アウトカム）重視へ。
- ・費用に対する効果重視（投入資源に対する産出された社会的価値との比較）。

より質の高い施策・事業の選択と見直し

- ・評価結果を今後の同一事業・関連事業の計画判断情報としてフィードバックする。

アカウンタビリティの確保

- ・県民の関心の高い事業、県の重点事業等に関する情報を県民に解り易く説明する。

しかし、先に述べたように、評価目的を変化させれば、評価時点も変化していく。今回は、終了した事業の事例を計画にフィードバックさせ有効な事業の選択の資料とすることを評価の主目的としたことにより事後評価となったが、事業の執行途中段階で事業を見直し、有効な事業にシフトさせることを主目的とすれば評価の時点は事中評価となるといった具合である。同様なことは事前評価についてもいえる。

以下に、事業目的を変化させたことにより、評価時点を事中評価とする事例を挙げる。

#### （例）評価目的（事中評価）

成果・目標達成指向・費用対効果の重視

- ・供給量指標（アウトプット）重視から社会的価値指標（アウトカム）重視へ。
- ・費用に対する効果重視（事業採択時と現在の費用対効果分析要因の変化）。

より質の高い施策・事業の選択と見直し

- ・事業を巡る社会経済情勢の変化に対応しているか。
- ・コスト縮減、代替案立案の可能性。

アカウンタビリティの確保

- ・県民の関心の高い事業、県の重点事業等に関する情報を県民に解り易く説明する。

### イ 評価対象

特定事業の対象は、公共投資（表 11 - 1）のうち大規模なもの、県の政策上重要なもの、県民の関心の高いもの等が考えられる。評価の対象を決定するにあたっては、上記の評価の目的に照らして、最も質の高い施策・事業の選択・実施に有効であるとともに、県民に対して解り易く表現できるグルーピングを探る必要がある。

(表 11 - 1 ) 公共投資の分類

産業基盤投資	国県道、港湾、空港、工業用水
生活環境投資	市町村道、街路、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福利（病院、国民健康保健、国公立大学付属病院）、文教施設、水道、下水道
農林水産投資	農林水産業の投資
国土保全投資	治山治水、海岸保全
その他	失業対策、災害復旧、官庁営繕、鉄道、地下鉄、電気、ガスなど上記以外の各事業の投資

出典「川崎市における公共投資の経済波及効果調査」公共投資の経済波及効果調査研究会 H10・3

#### ウ 評価基準・評価手法

特定事業の評価基準の主要なものとして、まず、効率性（投入資源と産出された社会的価値との比較）、有効性（社会的効果の事業開始前の目標値と供用開始後の実績比較による目標達成度合）を挙げることができる。また、効率性・有効性の評価と併せ、環境への影響や他事業との関連等を総合的に評価することで事業の妥当性も導き出すことができると考えられる。

今回のモデルケースにおいては、効率性・有効性の項目の中には 事業によって直接現れる直接効果と 事業の効果が引き起こす間接効果の記載を分類した。特定事業評価において最も重要と考えられるのは、 ・ を含め事業の効果をどれだけ解り易く投資費用と比較できるような指標として設定できるかということにかかっていると考えられる。このことから、特定事業の選択にあたっては事業開始前と供用開始後における効果測定義務付けが必要と考えられる。

また、供用開始 1～2 年後の効果測定の後、5 年・10 年のスパンにおいて継続してモニタリングし、時代の変化、住民ニーズの変化等を素早く察知し、適切な対応を取れるよう対応していくことがより効果的であると考えられる。

しかしながら、効率性・有効性を捉える指標化には事業の開始前・供用開始後といった段階においてある程度の費用をかけて効果測定を行わなければならない、小さな事業まで必ず行わなければならないとすると逆に効率的ではなくなってしまうことも注意する必要がある。

更に、環境への影響であるが、ある程度大規模の事業については、環境に対する影響が少なからず存在すると考えられ、当然、環境に配慮した事業執行が求められるところであろう。具体的には、アセス条例等に該当する事業は、条例所管セクションとの連携を図る必要があるとともに、条例等に該当しなくとも、住民を意識した指標を事前の効果測定に含めて目標設定し、評価して行くような姿勢が求められる。

また、「満足度調査」は、費用対効果分析を補完するものとして、利用者が特定されており、アンケート等の調査結果が客観的に捉えることができる事業に対して適用するものと考えている。

そして、最終的に当該事業から今後の計画に対して何が言えるのかを明確に示し、評価に対する有効なバックデータとして蓄積・活用されるに耐え得るデータとしなくてはならない。

## エ 評価時点

### 事後評価

今回のケーススタディの評価時点は、事後評価としており、評価結果の計画へのフィードバックに重点を置いた。

ただし、事後評価は、評価結果の蓄積・活用によって、計画段階におけるより質の高い施策・事業の判断材料とされるに留まるものである。このことから、執行段階での事業の優先順位付けを行なう等、事業を直接的に見直しするものではない。

### 事中評価

執行段階における積極的な事業シフトを評価の目的とした場合、事中評価が必要になってくる。事中評価では、当該事業が当初の目標とずれていないかを「時のアセス」的な観点により、事業の必要性・有効性（予測）・妥当性を評価し、当該事業を見直していくという着目である。ただし、事業の途中で定量的な評価をしようとするれば、効果測定をこの段階で再度行なう必要が出てくる。このことから、事中評価にあたっては、費用面も考慮して客観的評価を行なう必要性を検討しなければならない。

また、そのあり方については、県土整備部・環境農政部において既に行なわれている「公共事業再評価システム」との連携・整合を図って行く必要がある。

### 事前評価

事前評価は、事業の必要性・妥当性・緊急性等の観点から事業の優先順位付け及び事業の採択を決定するものであり、事中評価・事後評価の前提となる評価であることから、その必要性を十分認識する必要がある。しかしながら、事中・事後評価が初与の目標・目的が与えられた評価であり、一義的には内部評価によるものであるのに対し、事前評価は計画の立案段階という段階での評価であり、環境アセス等も含め県民等外部の関わり方を事中評価・事後評価以上に慎重に検討する必要があると考えられる。したがって、事前評価体制の可能性の検討等については、政策評価システムの対象として捉えることができるかを含め慎重に検討して行く必要がある。

## オ 評価主体

特定事業の評価は、重要度等から、部局や評価担当課による一・二次評価に併せ、更に庁内横断的な組織による三次評価の可能性や、第三者評価の必要性が高まってくる。このことから、事業の重要度に応じた評価主体・体制の確立、線引きが必要になってくる。

## カ 公表

特定事業等、大規模・重要な事業等は当然住民の関心が高いと考えられる。県では、そのニーズに応えるために解り易い調票を作成し、事業の効果を積極的に説明していかなければならないと考えられる。

(3) 課題のとりまとめ

ここでは、前項のモデルケースの検証により、抽出された課題をとりまとめることとする。

区 分	一 般 評 価	特 定 評 価
評価対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>・維持管理事業、許認可事業等の扱いをどうするか。</li> <li>・単年度で終了せず、数年にまたがって完了する事業の扱いをどうするか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・評価対象の抽出、グルーピングの基準をどう捉えるか検討を要する。</li> </ul>
評価基準・手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・有効性を測れる単位は事業によって異なると思われるが、その整理をどのようにするか。</li> <li>・アウトカム指標のとりづらい事業について、なるべく客観的な評価につなげるために、代替指標をどう設定するか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・効果測定により費用対効果を定量的に捉えることができるが、効果測定は、費用がかかることを踏まえ、その必要対象範囲を線引きし、金額・規模等により費用対効果測定の義務付けをする必要がある。</li> </ul>
評価時点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年間の予算スケジュール等のどの場面で評価していくか。</li> </ul>	<p>事後評価</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事後評価により、特定評価を行なうにあたっては、事業成果物が供用開始された後1～2年後に効果測定を行なうだけでなく、5年、10年のスパン等により継続的にモニタリングすることがより効果的といえる。</li> <li>・事後評価は、評価結果を計画へフィードバックすることによって、より質の高い施策・事業選択の判断材料とされるに留まる。このことから、執行段階での事業の優先順位づけを行なう等、事業を直接的に見直す目的には馴染まない。</li> </ul> <p>事中評価</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・執行段階における積極的な事業シフトを想定した場合、事中評価が必要となる。</li> <li>・定量的評価手法と定性的評価手法の採択にあたっては、評価にかかる費用も念頭におく必要がある。</li> <li>・事中評価を行なう場合、現在の「公共事業再評価システム」との連携・整合をどう図っていくか検討の必要がある。</li> </ul> <p>事前評価</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事前評価の必要性を十分認識しつつも、外部の関わり方等、事中評価・事後評価以上に慎重に検討する必要がある。「政策評価システム」の対象として捉えることができるかを含め十分慎重に検討して行く必要がある。</li> </ul>
評価体制・主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・二次評価の主体として、どこに力を入れていくか検討する。それに基づく、担当セクションの検討も必要。</li> <li>・第三者評価の可能性について検討する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業の規模等により、評価主体・評価段階を線引きする必要がある。</li> </ul>
公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公表の内容、方法、タイミング等について検討する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模、重要な事業は県民の関心が高い。そのニーズに応えるため分かり易い公表が求められる。</li> </ul>
評価調書	<ul style="list-style-type: none"> <li>・調書に盛込む内容、データベース設計、調書の管理等について検討する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・調書に盛込む内容、データベース設計、調書の管理等について検討する。</li> </ul>
その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>・国において既に導入されている公共事業の事前評価・再評価システム、及び、今後導入が予定される事後評価システムの動向に注意し、県の該当部局が国の基準によって対応を図ることを考慮し、重複事務とならないよう、これらの評価システムと連携・整合を図っていかねばならない。</li> </ul>

# 第12章 施策評価の試み

## 1 評価の実施概要

### (1) 目的

前述においては、主に予算編成の単位となる事業について評価を試みたところであるが、次のステップとして、事業の一段上の施策を中心に評価を試みた。

これは、施策を「目的」、事業を「手段」という位置関係の下に、双方向からの視点で体系的に評価を行なうものであり、本研究で試作した評価調書について、各部署の実務担当者の協力を得ながら試験的評価を実施したところである。

施策の試験的評価を実施するに当たっては、本県が体系的に整理している「新総合計画 21 の主要施策」について評価を実施したところであるが、実際に作業をしてもらうことを通じて、

主要施策を単位として評価を行なう場合の問題点の抽出

試作した評価調書の書きにくさや作成に要する手間など、記載作業上の問題点の抽出

作成した評価調書を予算編成作業や計画の進行管理などに活用する上での課題の抽出

などを行ない、試作した評価調書を改善し、より実用性のある評価調書の例を提示することを目的とした。

### (2) 評価対象

評価対象については、「新総合計画 21 の主要施策」から、各部署が2本ずつ選択し、計 18 施策を対象として試験的評価を実施した。

なお、主要施策の選定については、各部署で任意に抽出を行なうこととし、各部署が選定した主要施策の内訳は表 12 - 1 のとおりである。

### (3) 実施時期

調査の実施時期は、平成 11 年 9 月・10 月の 2 か月間。

### (4) 調査内容

試験的評価を実施するに当たっては、本研究で試作した評価調書により、進行管理台帳（研究用）を作成し、記載例及び評価調書記入要領を各部署に提示して、各部署が選定した主要施策について、実際に施策・事業成果等の目標値の設定や評価を各部署において実施するとともに、評価調書に対する意見や作成に要した時間、その他の意見等に関するアンケート調査を実施した。

### (5) 試験的評価における評価調書

本研究において試作した評価調書については、事前評価から事後評価までの一貫した評価を実施することとし、加えて、内容が一覧できるよう台帳形式を採用することとした。

評価調書の基本構成については、表 12 - 3 の評価調書の基本構成にあるとおりであるが、主な構成内容は以下のとおりである。

表 12 - 1 政策評価システムに係る試験的評価実施施策

部局	施策番号	施策名	構成事業名	細事業	
企画	135	やまなみ五湖地域交流の里づくりの推進	交流の里づくり		
			やまなみイベントの開催		
			ネットワークの形成		
	217	将来の科学技術系人材の育成	青少年の科学技術活動の促進		
防災	142	地震等防災対策関連研究の推進	地震観測・調査研究機能の強化	地震活動監視施設整備(分割 1,2) 地震地質研究の推進	
			活断層調査の実施	活断層調査事業費	
			地震被害想定調査等の実施	地震対策推進費(分割 1) 風水害等災害対策基礎調査	
	146	石油コンビナート等の防災対策の推進	石油コンビナート災害対策の推進	災害対策本部費(分割 5) 石油コンビナート災害対策推進費(分割 1) 石油コンビナート等特別防災区域地震観測ステーション整備費 石油貯蔵施設周辺地域施設整備費	
			高圧ガス等の保安対策	高圧ガス火災類保安対策指導事業費 自主保安体制整備促進事業 プロパンガス消費者等保安対策事業費	
			高圧ガス施設等の耐震化の促進	高圧ガス施設等地震保安対策事業費	
県民	104	消費生活相談の充実と情報ネットワークの整備	市町村相談体制への支援と連携	市町村消費生活相談体制助成費	
			消費生活センターの拠点化の推進	地域消費生活相談支援システム事業費	
			被害救済の充実	苦情処理相談等事業費	
			情報化社会における取引方法の適正化	(なし)	
	300	県政への県民参加の充実	「わたしの提案(知事への手紙)」制度の充実	消費生活情報の充実	消費生活情報収集提供事業費 消費者啓発・被害未然防止事業費
			県民の声・相談室の充実	県民相談事業費	
			集会による県民参加の推進	県民討論集会事業費	
			県政モニター制度の充実	県政モニター等運営費	
			県民ニーズ調査の充実	県民ニーズ調査分析事業費	
環農	120	地球温暖化防止の推進	地球温暖化防止行動の促進	地球温暖化防止行動計画(仮称)の策定 地球温暖化防止コンサルタント制度の創設等 二酸化炭素削減の手引きによる企業啓発	
			CO2削減対策の推進	(なし)	
	252	傾斜地農業の総合的な対策	みかんの再編対策	みかん地域総合対策事業費	
			茶の再編整備	茶生産流通対策事業費	
福祉	25	自立生活への支援の充実	障害者の自立生活への支援の促進	第二次障害福祉長期行動計画事業費	
			生活ホーム等地域福祉型住宅の設置運営促進	知的障害者生活ホーム等運営事業費	
			地域就労援助センターの設置促進	地域就労援助センター事業費補助	
	52	高齢者の生きがいと社会参加活動等への支援	健康づくりや趣味・教養・文化活動などへの支援	高齢者地域活動促進事業費補助金 老人クラブ活動等推進事業費	
高齢者の社会参加・貢献活動の促進			高齢者社会参加活動振興事業費補助金		
衛生	47	生活環境衛生の推進	住まいと健康サポートシステムづくり	住まいと健康サポートシステム推進事業	
			公衆浴場対策の充実	(なし)	
			墓地整備適正化の推進	(なし)	
	31	救急・災害医療情報システムの整備充実	救急医療情報システム等の充実強化 災害時医療救護活動支援システムの整備		
商労	223	輸入関連産業の振興	輸入促進機能の整備への支援	かわさきファズ(株)・(株)横浜イボ-マート出資金	
	224	外国企業の誘致	外国企業の誘致促進	先端分野別産業交流促進事業費	
県土	169	情報化社会に対応した都市基盤整備	電線の地中化	電線地中化促進事業費(単独事業) - 2 電線地中化促進事業費(公共事業) - 2 緊急地方道路整備事業費(単独事業) - 2	
			道路情報提供装置の整備	交通安全施設等整備費(単独事業) - 8	
	189	都市景観の保全と創造	都市景観の推進	まちづくり推進費	
			景観形成の促進		
教育	67	県立機関、県立学校の学習機能の活用	県立機関における生涯学習の推進	県立機関活用講座開催事業	
			県立学校における生涯学習の推進	県立学校開放事業	
			養護学校の再編整備	茅ヶ崎養護学校敷地造成工事設計調査費 茅ヶ崎養護学校新築工事設計調査費 茅ヶ崎養護学校用地造成工事費 茅ヶ崎養護学校新築工事費 茅ヶ崎養護学校初度調弁費 飯養護学校再編整備計画推進事業費	
	87	養護学校の再編整備	養護学校の緊急整備	(なし)	

- ・シート1（事前評価）…施策・事業の取組内容・概要、施策・事業を実施するに当たっての現状及び目標、施策の必要性、投入予算の見込み、評価等
- ・シート2、シート3（事中評価、シート2は施策レベル、シート3は事業レベル）  
…施策・事業の進捗状況などの進行管理、事前評価時との相違点等課題の整理及び見直し状況、投入予算の実績、評価等
- ・シート4（事後評価）…施策・事業に係る事前評価の内容と実績との検証及び分析、評価等

以上、4種類のシートのほかに、事前評価では、施策の代替案の検討結果を記す施策代替案比較調書、将来におけるランニングコストを明確にする予定収支計算書・貸借対照表を、事後評価では、事前評価時に作成した予定収支計算書・貸借対照表を検証・分析するための付表を、それぞれ作成し、全体で、調書4種類、付表3種類、合計7種類で構成する様式を作成した。

なお、今回、各部局に評価調書の作成依頼をするに当たっては、新総合計画の計画期間内でもあり、主要施策の結果がまだ出ていないことから、シート4の事後評価は試験的評価から除くこととし、事前評価の付表についても、主要施策の計画策定時の詳細な内容が把握しきれないことから、調査から外すこととした。評価調書の具体様式は表12-4のとおりである。（事後評価は除く。）

#### (6) 試験的評価における評価基準

施策・事業を評価するには、その活用方法や目的によって様々な評価基準や評価手法が考えられるが、今回の試験的評価を実施する際の評価基準については、実際に評価を行なう者にとって分かりやすく、評価にコストがかからないもの、つまり、経済波及効果や費用便益分析などの専門的な評価手法は、評価基準から除くこととした。

また、評価の項目についても、ハード事業、ソフト事業の様々な分野に対応できるよう汎用性があると考えられる項目を抽出し、評価も、極力、定量的なものとするのが望ましいが、試験的評価の実施結果をみてから課題整理を行なった後、段階的に定量的な評価に移行するという考えの下に、今回の評価に当たっては、定性的な評価で対応することとした。

なお、今回の試験的評価に用いた評価基準及びその内容については、表12-2のとおりである。

表12-2 試験的評価における評価基準

区分	内容	A	B	C
必要性	所管課が主張する必要性の根拠や実施しない場合の影響について、より広い立場から評価する。	施策の実施が法令等で義務付けられている、又は実施しない影響は甚大である	他の主要施策との比較において必要性の度合いが高く、優先的な実施が必要である。	施策を実施することが望ましい。
経済性	施策の実施により得られると予想される効果と投入費用とを比較・評価する。	投入した費用以上の経済効果が見込まれる。	費用対効果は、類似施策や他県や民間の取組等と比較して劣らない。	費用対効果は、評価できない。
妥当性	施策の実施主体や事業手法、受益と負担（公平性）、目標設定等に関する妥当性を評価する。	各項目とも最も妥当な設定がされている。	一部改善の余地がある。	全面的な見直しが必要である。
緊急性	達成時限の義務づけがあるか、先送り等の影響があるか等により緊急性を評価する。	達成時限が義務づけられている、或いは先送りした場合、県に甚大な損害を及ぼす可能性がある。	達成時限の努力義務が設定されている、或いは先送りした場合、県政に大きな影響がある。	時限設定はなく、先送りの影響も比較的小さい。
有効性	施策の成果目標に対して施策を構成する事業が総体として有効に作用しているかを成果目標値に対する達成状況から判断する。	施策を構成する事業は総体として有効に作用しており、成果目標値の達成は十分可能である。	成果目標値の達成は流動的で、構成事業の総体としての有効性は現時点で判断できない。	成果目標値の達成は困難な見込みで、有効性の観点から構成事業の総体としての見直しが必要である。
効率性	施策を構成する事業の投入と結果を比較して、より効率的に行い得るかを検討する。	施策を構成する事業は効率的である。	施策を構成する事業のやり方に改善の余地がある。	施策を構成する事業は非効率で、見直しが必要である。



表 12 - 3 評価調書の基本構成

シート 1〔事前評価〕

主務機関 評価・進行管理台帳  
 実施年度 2100 実施名称 研究開発費の削減  
 実施内容 大枠 IV 活がある削減策を多めとして、中核 II 削減に際した削減効果の確保、III 削減に際した削減効果の確保、IV 削減に際した削減効果の確保

取組内容  
 現状  
 成果  
 結果  
 事前評価  
 投入

付表 1 - 1 (施策代替案比較調書)

付表 1 - 2 (予定収支計算書・貸借対照表)

シート 2〔事中評価・施策レベル〕

主務機関 評価・進行管理台帳  
 実施年度 2100 実施名称 研究開発費の削減  
 (シート 2 事中評価 施策レベル)

事業内容	全球計画 (97-01)	1997 (97年度)	1998	1999	2000	2001	8か年計	2002以降
投入(計画/実績)								
活動(計画/実績)								
成果(計画/実績)・事中評価								
諸環境の変化								
見直し状況								

シート 3〔事中評価・事業レベル〕

主務機関 評価・進行管理台帳  
 実施年度 2100 実施名称 研究開発費の削減  
 (シート 3 事中評価 事業レベル)

事業内容	全球計画 (97-01)	1997 (97年度)	1998	1999	2000	2001	2002以降
投入(計画/実績)							
活動(計画/実績)							
結果(計画/実績)・事中評価							
見直し状況							

\*このほか、シート 4〔事後評価〕とその付表 4 - 1〔収支計算書・貸借対照表〕を加えて全体構成とする。

表 12 - 4 試験的評価における評価調書

主要施策 評価・進捗管理台帳

(シート1・事前評価)

施策番号	施策名称	所管部局	関連部局
------	------	------	------

総合計画体系	大柱	中柱	小柱
--------	----	----	----

施策の概要	施策の目的	神奈川県の実況と課題		波及効果(予測)	他県の実況				
	成果指標 (算出方法)	現状値	目標値	成果目標 (outcome)	他県の現状値				
取組の概要	取組計画	従前の取組		結果目標 (output)					
	根拠法令等	事前評価		投入計画 (input) 単位:千円	総額 平年度				
関連個別計画	必要性	必要性の根拠:	所管課意見	部	総	外	支出(歳出)	0	0
		実施しない場合の影響:					人件費	0	0
県民ニーズ	経済性	費用対効果:	類似施策の費用対効果:				物件費	0	0
		実施主体の妥当性:					県債利子償還	0	0
直接受益者及び人数	妥当性	受益と負担の妥当性:	事業手法の妥当性:				支払利息(リース支出)	0	0
		目標設定の妥当性:					減価償却	0	0
費用負担	緊急性	環境への配慮:	達成期限の有無及び根拠:				収入(歳入)	0	0
		先送りの影響:					一般財源	0	0
計画期間	緊急性						純利益	0	0
							支出	0	0
							建設費	0	0
							建設費(リース支出)	0	0
							県債元本償還	0	0
							収入	0	0
							経常会計繰入	0	0
							県債発行	0	0
							総支出	0	0
							総コスト	0	0

シート1・事前評価

付表 1 - 1 施策代替案比較調書

施策番号	施策名称
------	------

施策の目的
-------

区分	計画採用案	代替案 1	代替案 2	(参考) 他県及び類似施策の実況
性質別				
実施主体				
事業対象				
投入予算 (千円)	事業費 (一般財源)			
	人件費			
取組の内容				
結果及び効果予測				
比較	メリット			
	デメリット			
評価	経済性			
	有効性			
	妥当性			
	総合評価	A		

付表1-1 施策代替案比較調書

付表1 - 2 予定収支計算書・貸借対照表

施策番号		施策名称		所管部局		(単位 百万円)				
区 分		全体計画	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	5か年合計	平年度ベース	
予 定 収 支 計 算 書	経常会計	支出(歳出) A								
		人件費								
		物件費								
		県債利子償還								
		支払利息(リース支出)								
	減価償却									
	収入(歳入)									
	国庫支出金 B									
	その他 C									
	一般財源									
純利益(建設会計繰出)										
建設会計	支出									
	建設費(調査設計等)									
	建設費(リース支出)									
	県債元金償還									
	収入									
経常会計繰入										
国庫支出金										
県債										
総コスト (A-B-C)										
予 定 貸 借 対 照 表	資 産									
	負 債									
	資 本									

付表1-2 予定収支計算書・貸借対照表

備考1 本表は、総事業費50億円以上の施策について作成すること。  
 2 予定収支計算書の会計科目については、施策の状況に応じた適切なものを使用すること。

主要施策 評価・進捗管理台帳

(シート2・事中評価・施策レベル)

施策番号		施策名称		全体計画 (～)	1996以前 ( )	1997	1998	1999	2000	2001	5か年計	2002以降
投 入 input	事業費 (千円)	計画										
		実績										
	国 庫	計画										
		実績										
	県 債	計画										
		実績										
	そ の 他	計画										
		実績										
	一般財源	計画										
		実績										
人件費 (千円)	計画											
総費用 (千円)	計画											
活 動 action	計画											
	実績											
成 果 outcome	成果指標	計画										
		実績 達成率										
事 中 評 価	有効性(成果目標値に対する達成状況)			所	部	総						
	緊急性(先送り・中断の影響等)									外		
諸環境の 変 化												
見直し 状 況												

シート2・事中評価(施策レベル)

主要施策 評価・進行管理台帳

(シート3・事中評価・事業レベル)

構成事業名				性質別	実施主体	事業対象	施策番号				
細事業名											
投入 input	計画	内容	全体計画 (97～01)	1996以前 (96単年度)	1997	1998	1999	2000	2001	2002以降	
	実績	事業費									
		人件費									
		総費用									
		事業費									
		人件費									
		総費用									
活動 action	計画										
	実績										
結果 output	計画										
	実績										
事中 評価	効率性 (A効率的, B改善の余地あり, C非効率・要見直し)				所	部	総				
	緊急性 (先送り・中断等の影響) (A不可, B目的達成困難, C影響軽微)				所	部	総				
見直し 状況	計画										
	実績										

シート3・事中評価（事業レベル）

## 評価調書記入要領

### 全般

- ・今回の調書作成範囲は、事前及び事中評価に係るシート1～3とします。なお、付表も参考添付しましたが、今回は作成しなくて結構です。
- ・調書のフォーマット（エクセル）は添付したフロッピーにありますので、提出は紙とフロッピーでお願いします。  
ファイルは、施策ごとに1ファイルとし、ファイル名は「施策」+施策番号（ex.「施策 210.xls」）としてください。

### シート1(事前評価)

施策番号・施策名称 選択した新総合計画 21 主要施策の施策番号と主要施策名を記入する。

所管部局 主要施策の取りまとめ部局を記入する。（現組織にて記入する）。

関連部局 主要施策を構成する事業の所管部局をすべて記入する。

施策の目的 新総合計画 21 の記載に基づいて記入する。

神奈川県現状と課題 新総合計画 21 策定時における本県の現状と課題を記入する。

他県の状況 新総合計画 21 策定時における参考となる他県の現状をわかる範囲で記入する。

成果目標 施策の実施により達成しようとする直接の成果を記入する。

波及効果 成果目標で示した直接の成果以外の効果（経済波及効果等）を記入する。

成果指標 成果目標の達成水準を表すため数的指標を、算出可能なものの中から最もふさわしいものを選択して記入する。現状値、目標値等は新総合計画 21 策定時に設定したことを想定した仮想値を記入する。算出方法が複雑なものは、算出方法を別添表記する。

取組計画 主要施策を構成する事業の内容を、構成事業の単位にこだわらず具体的な内容がわかるように記載する。

従前の取組 新総合計画 21 以前の取組内容を記入する。

結果目標 主要施策を構成する各事業がめざす結果目標を記入する。

県民ニーズ 新総合計画 21 策定時に把握された県民ニーズの根拠、内容等を記入する。

直接受益者及び人数 施策の実施により直接受益する対象者とその人数を記入する。

費用負担 事業費の費用負担の比率を記入する。なお、施策全体での標記が困難な場合は構成する事業の単位で記入する。

計画期間 施策の実際の始期から終期（例えば、施設整備の場合、調査開始から施設完成まで）を記入する。但し、年度反復的施策の場合は開始年度を始期として記入し、時限設定のある施策については終期を記入する。

事前評価 記載例にならって、所管課意見欄をできるだけ具体的に記入する。費用対効果の効果は、施策内容により一律の手法を採り難いと思われるので、各々工夫して数値化を試みること。（効果の算出方法が複雑であるときは、別添表記する。）なお、「部」、「総」、「外」は各々部局評価、総合評価、外部評価の意であるが、「部」のみ総務室で記入してください。

投入計画 記載例にならって、新総合計画 21 実施計画 5 年間の合計額と平年度の額を記入する。平年度の額は、例えば、年度反復的施策の場合は 5 年間の平均額を、施設整備の場合は整備後の運用時における単年度の額（維持費等）を記入する。

費目は記載例を参考として必要に応じてアレンジして結構です。減価償却費については、行政財産及び普通財産にあつては「県有財産台帳価格算定要領」をもとに残存価格率を用いて算定する。公共土木施設にあつては、維持補修費を減価償却費として計上する。事務用備品等の「物品」については原則として計上する必要はない（但し、高額な機械等で算定が可能なものについては計上することが望ましい）。人件費は、施策実施に直接関わる人数×単価（1,000万円/年）とする。なお、県債利子償還及び県債元金償還欄は、今回は記載しなくて結構です。

#### シート2 (事中評価・施策レベル)

投入 全体計画の期間は、施策の実際の始期から終期を記入する。

実績額は、現計予算額を記入する。

1996 以前は、新総合計画 21 実施計画の計画期間以前の総額を記入する（但し、年度反復的施策の場合は 1996 単年度の金額を記入する）。2002 以降は、新総合計画 21 実施計画の計画期間以後の総額を記入する。

成果 達成率の算出方法は、指標の性質により異なるので、算出方法を記載すること。

事中評価 A, B, C 評価を、「所」欄については所管課で、「部」欄については総務室で記載し、総合評価である「総」欄は記載しない。

諸環境の変化 社会情勢、法制度、財政状況等の変化の状況を年度を付して記入する。

見直し状況 施策の取組状況（事中評価）と諸環境の変化による施策レベルの見直し状況を年度を付して記入する。

#### シート3 (事中評価・事業レベル)

起票 主要施策を構成する細事業単位に起票する。

活動実績と結果 活動実績は県等の取組内容を、結果はその取組により得られた結果を記入する。

事中評価 事業の実施状況を効率性、緊急性の観点から評価する。効率性は効率的でなく改善余地のある内容を記載する。緊急性は、次年度以降事業の先送りや中断をした場合の影響について具体的に記載する。なお、「所」欄については所管課で、「部」欄については総務室で A, B, C 評価を記載する。

見直し状況 施策を構成する事業の取組状況（事中評価）と諸環境の変化による事業レベルの見直し状況を年度を付して記入する。

## 2 検証結果

### (1) 部局の評価に対する意識

今回実施した試験的評価を通じて、各部局より様々な意見が寄せられたところであるが、その中から、評価に対する部局の反応、意識をみると、

- ・政策評価システムの有用性は分かる。
- ・目標を数値化し、職員の目標達成志向の強化を行なうことは非常に有用なこと。
- ・政策を支える施策・事業の実施効果を評価し、次の施策・事業に活用して政策の実効性をより高めるためには、予算編成、総合計画進行管理、公共事業再評価など既存システムの他に何らかの政策評価が必要なことは認識する。

など、評価の必要性については、各部局とも共通な認識を持っており、評価の必要性を否定する部局は皆無であった。

しかしながら、試験的評価の実施に当たり、評価を具体的にどう活用するかについて、部局に対して十分な説明ができなかった事情もあって、

- ・今回の評価システムのねらい、主目的が依然として不明。
- ・計画づくりと評価が仕事にならないためにも、施策を限定して行なうことが必要ではないか。

などの意見が出され、評価システムのねらいについての理解が希薄となっていたが、これは、計画と評価を施策・事業とは無関係な仕事として理解されていたためと思われる。

こうしたことから、今回策定する評価システムでは、計画と事業を、評価をキーとして有機的に結び付け、計画づくりで割いた労力を無駄にしないための業務改革を実現する必要がある。

### (2) 評価にかかる事務量

#### 事務量

今回の調査項目のひとつである評価にかかる事務量について、評価作業に要した時間でみると、9部局 18 施策中、最短が3時間、最長で50時間とバラツキがあり、平均の作業時間は17時間と、各部局が、当初想定していた作業時間を上回る結果となっていた。

#### 要因

このように、評価作業に比較的時間がかかった要因としては、

施策を構成する事業が複数課に分かれ、一元的な進行管理がなされていないため。

ハード事業の場合、細事業ごとに作成するシート3（事業レベルの事中評価）が複数になってしまうため。

作業に不慣れなため。

シート1（事前評価）では、新総合計画 21 策定時の状況を記載する項目が多いが、当時の資料が見つからないため。

などが挙げられる。

#### 対応策

このような要因を解決する方策としては、施策・事業の体系見直しや評価システムの定着により、大方の要因は解消されるものと思われる。また、計画策定時の資料が見つからないため作業時間がか

かったという意見もあったが、これは、計画策定時の基本的な資料が散逸していることの方がむしろ問題であり、こうしたことの防止策として評価システムにおいては、事前評価から事後評価までの一連の作業を台帳形式で管理を行ない、時間の経過に伴う情報の劣化を防止する必要がある。

さらに、台帳形式を採用することにより、事前評価における事務量は相当な作業を要することが想定されるが、その場合であってもパソコンの活用などにより事務量の増加抑制を図る一方、事中評価においては、事前評価時に評価調書のほとんどの記載項目を記入してしまう関係から、評価調書作成に要する作業量は軽微なものになり、台帳を予算編成に活用すれば、毎年の予算編成ヒアリングに要する作業量も軽減されるものとする。

なお、事後評価に係る作業はこれまでにないものであるため、この作業量については純増することとなる。

### (3) 評価レベルを施策とすることの妥当性

#### アンケート結果

今回の試験的評価は、施策レベルを評価対象として評価を試みたところであるが、この評価対象についても部局から様々な意見が寄せられた。主な意見は次のとおりである。

- ・一つの主要施策には複数の構成事業、細々事業があるため、施策ごとに評価等をまとめることが非常に難しい。
- ・新総合計画 21 の策定時に、事業目標と、それを達成するための構成事業との整合が図られていないため、事業実施が目標達成に対して、どの程度寄与したか判定することができなかった。この調書を実施するなら、計画段階で事業目標と構成事業の整合を図る必要がある。
- ・政策評価は、個別事業の評価をしっかりとやらないと、中途半端なものになってしまうのではないかと、より実態に即した評価とするためには、例えば、細事業レベルでの評価が必要と思われるが、評価そのものの費用対効果を考えると疑問でもある。
- ・施策を限定して実施することも検討する必要があるのではないかと。

以上のように、評価を実施するに当たり、体系的な不整合から発生する問題が多々見受けられた。

#### 要因と対応策

これは、今回、評価対象とした新総合計画 21 の主要施策について、はじめに事業ありきで、事業を単に束ねた構成となり、体系的な整理がなされていないということに起因するものと考えられる。

このような課題に対応するためには、事業の意義を施策の目的の視点から見直し、施策と構成事業が「目的」と「手段」の関係で整合がとれた計画に改めていくべきと考える。

また、個別事業を評価対象としては、という意見も聞かれたが、実態的には、ある意味で現行の予算査定の中でされており、事務の重複になりかねない可能性がある。

さらに、施策を限定することについては、現状では、政策論議が必要な施策・事業は、部局が懸案事項として挙げて初めて議論の俎上に上り、また、その論点も一面的になりがちである。本評価システム本格導入後は、全主要施策を対象としてチェックすることで、詳細に適否を議論すべき施策・事業を抽出することが可能となるものとする。



#### (4) 成果指標の設定

##### 成果指標の設定状況

試験的評価における成果指標の設定状況についてみると、18本の主要施策中、

- ・ 成果指標を設定できたもの 7件 (39%)  
    (うち、妥当な指標と思われるもの 4件 (24%))
- ・ 結果指標の設定にとどまったもの 9件 (50%)
- ・ 指標を設定できなかったもの 2件 (11%)

という結果となり、6割が成果指標の設定ができない状況となっていた。

##### アンケート結果

また、成果指標の設定に係るアンケート結果をみると、

- ・ 目標を数値化し、職員の目標達成志向の強化を行なうことは非常に有用である。
  - ・ 成果指標は、県民に分かりやすい表現が好ましいが、設定できる施策とそうでないものがある。
  - ・ ソフト事業においては、成果指標や目標値の設定が困難。
  - ・ 継続反復型の事業では、達成率が表現しづらい。
  - ・ 啓発事業のような具体的な成果が目に見えてこない施策については、評価が不利になる。
- など、特に、ソフト事業を中心に成果指標の設定ができなかったという意見が挙げられていた。

##### 成果指標の設定事例

そこで、各部局が行なった成果指標の設定状況について、いくつかの事例でみると、

###### 事例 1

**主要施策** やまなみ五湖地域交流の里づくりの推進 135

人と自然・都市と地域が共生する新たな生活文化の創造による地域活性化をめざし、これまでの取り組みの成果を踏まえ、やまなみ五湖地域の自然的・社会的・人的資源を活かした「交流の里づくり」等に取り組みます。

評価調書で設定した成果目標	成果指標	現状値	目標値
水源地域の活性化	交流の里(ヶ所)	0	9
↓ 目的に照らして妥当	↓ 事業の結果目標である。 ↓ 成果指標としては、例えば「やまなみ五湖地域への観光入込客数」などとすべき		

## 事例 2

### 主要施策 地球温暖化防止の推進

120

地球温暖化の原因物質である二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）の排出量の削減をめざして、地球温暖化防止行動計画（仮称）を策定し、温暖化防止行動を促進するとともに、先進事業所の有するエネルギーの効率的利用技術の移転・普及など、技術支援を行います。

評価調書で設定した成果目標	成果指標	現状値	目標値
一人当たりCO <sub>2</sub> 排出総量を1990年レベルで安定化	CO <sub>2</sub> 排出総量	1,897万t	1,800万t (1990年レベル)
↓ 目的に照らして妥当	↓ 目的に照らして妥当	地球温暖化対策推進法が1999年4月に施行され、多くの自治体が日本の目標（対90年比6%減）を上回る目標値を設定したが、実効性が疑問視されている。成果目標値を計画に明示することで、事業のあり方について政策論議が可能となる。	

## 事例 3

### 主要施策 県政への県民参加の充実

300

県民参加機会の充実を図るとともに、県民からの提案や要望に対して的確に対応し、参加結果についても情報提供するなど、県民と課題を共有しながら県政を推進するしくみづくりを進めます。

#### 構成事業

「わたしの提案（知事への手紙）制度の充実  
集会による県民参加の推進  
県政モニター制度の充実  
県民の声・相談室の充実  
県民ニーズ調査の充実

#### 事業目標（2001年度まで）

インターネットを利用した提案経路の整備と普及啓発  
多様な集会の開催による県民各層の幅広い意見の聴取  
勤労者層の参加（夜間・休日コースの新設）による充実  
行政窓口案内の拡大、市町村等の相談窓口との連携強化  
県民意識の的確な把握と県の施策に応じた適切な調査の推進

評価調書で設定した成果目標	成果指標	現状値	目標値
県民の意見・要望を的確に捉え、対話型行政の実現を図る。	算出不能	記載不能	記載不能

施策レベルの目標設定としては、抽象的で大きすぎる。構成事業から考えると、「（対話型行政を実現するため、県民参加機会の充実等を進めることにより）県民参加の活性化を図る。」といった具体的な目標設定とすべき。

各種の県民参加を指数化して、指標・目標設定することは可能である。

例）成果指標：参加指数、現状値：100、目標値：134

項目	現状値		目標値	
	実数	指数	実数	指数
提案総件数	640	100	1200	182
参加者総数	260	100	300	115
意見総数	110	100	150	136
回収率	88	100	90	102
平均	-	100	-	134

注）数値は架空の値である

#### 事例 4

#### 主要施策 傾斜地農業の総合的な対策

252

県政地域のみかんは、優良品種への改植、鑑賞樹等への転換に加え、消費者と交流する観光農業としての展開を促進します。

また、茶は、茶園の集団化による生産性の向上や広域的な加工体制による集出荷の合理化を進めます。

評価調書で設定した成果目標	成果指標	現状値	目標値
優良品種への改植、観光農業の促進、荒茶加工体制の再編促進	取組地区数	なし	10 地区
↓ 目的ではなく、事業内容となっている(計画書にも目的に相当する文言は記されていない。)。まずは、施策の主目的と(目的が複数あるならば)波及効果(副次的効果)を明確にすることが肝要。	↘ 仮に施策の主目的を「観光農業の展開による農業振興」、波及効果(副次的効果)を「みかん・茶の安定生産」とするならば、成果指標としては、みかん・茶園への観光入込客数などを設定すべき。		

以上のように、施策・事業によって様々な成果指標の設定がなされていたが、成果指標の設定に当たっては、施策・事業の種類だけではなく、実際に評価調書の記載に携わった担当者によっても、様々な受け止め方、温度差があった。

#### 成果指標の設定における課題

試験的評価における成果指標の設定状況が適切に行われなかった要因としては、事前に十分な説明ができなかったことは否めないが、その他に次のような課題があるものと思われる。

**意識の未成熟** 評価を実施するに当たり、いかに費用を節減するかという効率性の意識と、事業がどれだけ社会的な要請に役立つかという有効性の意識の2本の大きな柱があるが、このうち、前者は厳しい財政事情の中で定着しつつあるものの、後者の意識は未成熟である。その原因としては、職員の行動原理が課のミッションの実現にあり、その課のミッションは事業の推進に置かれているため、職員の意識は、“事業ありき”に傾き、社会的な要請に対する意味の不明な事業が温存されやすい結果となる。

よって、評価システムを導入するに当たっては、職員の意識改革を図るとともに、施策レベルで成果指標を模索する中で、施策の目的とその目標を再点検・確認を行い、この目的を達成する手段という観点で事業を見直すことが必要である。

**施策構成の問題** 現行の総合計画では、主要施策は必ずしも「目的」と「手段」の関係で事業が構成されておらず、また、目標値の設定がないばかりか、目的設定があいまいな施策も少なくない。試験的評価では、評価が難しい理由として、こうした問題点を指摘する声が多かった。

この問題の本質的な解決は、評価を前提とした計画改定を待たねばならない。「総合計画とリンクさせるには、もう一段上の工夫、加工的措施が必要」というように、全主要施策・事業を対象として問題点の洗出しを行い、施策・事業の再整理を行うことが重要であると考えられる。

成果の把握の困難性 成果指標の設定を困難にしている技術的な原因としては、成果を表すデータの欠如、未整備が挙げられている。しかし、成果指標の設定困難な施策は、災害対策などの一部であり、これらについては結果指標で代替することもやむを得ないものとする。また、現段階で、指標の設定が困難な施策であっても、評価を重ね、実績を積むことにより、より精度の高い指標にすることができるものとする。

#### (5) 評価の視点

試験的評価に用いた評価項目について、部局より次のような意見が寄せられた。

- ・ 講座の実施などのソフト事業については、評価が難しい。特に、経済性の評価は困難である。
- ・ 道路事業の費用対効果の評価法は、道路の拡幅、バイパス公示のような道路改良事業を対象としているので、電線地中化のように道路構造物の部分的な改良の場合、費用対効果については数値化が困難である。

指摘のとおり、経済性の評価に関する費用対効果分析を全ての施策・事業に適用するのは困難である。仮に、電線地中化の効果を情報通信基盤としての効果に限ってみると、5年間で整備されるような部分的な整備だけでは全く効果がなく、地中化電線網が完成して初めて効果が発揮される性質のものであるから、国策レベルで全費用対効果を評価しなければ意味がない。そのため、経済性の中でも費用対効果分析のような専門的評価を実施する施策・事業については、内容を吟味し、対象を限って評価することが妥当と考える。

#### (6) 評価のランク付け

試験的評価のねらいの一つでもあり、関心の強い施策のランク付けについては、試験的評価を部局に依頼する際に、本章1(6)試験的評価における評価基準で記述した内容により、事前に部局へ説明を行なった上で調査を実施したところであるが、このランク付けについても、次のような意見が寄せられた。

- ・ A、B、Cのランク評価が、どれだけ客観性が確保できるか、大きな課題評価基準から曖昧さをなくすることは困難と思われるが、ランク分けをするのであれば、より厳密な評価基準が必要と思われる。
- ・ 「公聴」のようなソフト事業は、A、B、C等で客観的に評価するのは難しい部分があり、調書の構成等、ソフト部門の評価手法の再検討が必要である。

など、ランク付けの客観性の確保が指摘されているが、現実的には、評価のランク付けに100%客観性を持たせることは非常に困難なことであり、評価者の主観は排除できないものとする。

そのため、恣意的な評価を防ぐ上で、ランク付けの基準、評価マニュアルを作成するとともに、ランク付けの主体と根拠を明示することが不可欠であることから、部局評価、総合評価及び外部評価のそれぞれについて、ランク付けの理由欄を設けるよう評価調書の改善が必要であるとする。

なお、評価基準については、全施策に通ずる一般性、汎用性が必要なことから、技術的な厳密性ではなく、明確なコンセプトを示すものとする必要がある。

## (7) 評価時期

試験的評価においては、事前評価から事後評価までの一貫した評価の下、様式を台帳形式として調査を実施したところであるが、この事前評価から事後評価までとする評価時期についても、

- ・事前・事中・事後評価のそれぞれの関わりに興味があるし、おそれを抱くところである。
- ・以前からの継続事業の場合、新総合計画 21 の計画期間である 5 年間の区切りで評価するのは困難な面がある。

などの意見をいただいた。

この評価の時期については、事後評価だけでもよいのではないかという意見もあるが、事後評価を実施するに当たっては、事前の予測、その後の諸環境の変化などがあって、初めて評価できるものとする。

また、反対に、事前評価では、施策の成果は予測であり、計画採択のためには、より大きな成果を予測すればよい評価となり有利となるが、その予測が計画値として事中・事後評価の基準に用いられることから、高すぎる予測は、その際の評価に不利に働く。というように、事前・事中・事後の評価を一貫して行うことにより、不合理な目標設定が排除され、無理な計画の採択や非効率な事業運営を回避することができるものとする。

さらに、計画期間と評価をリンクさせると評価が困難になるという意見もあるが、計画期間前から取り組んでいる施策であれば、それまでの実績によって、計画時の予測がより確かなものとする事ができるため、むしろ評価は容易になると考えられる。

## (8) 評価調書の構成

以上、試験的評価における主な項目について検証を行なったところであるが、その他、評価調書の構成上の意見として、

- ・シート 1、2 について、複数の構成事業を主要施策単位で 1 ページにまとめるには、現在の項目立てでは細かすぎるのではないか。
- ・細事業単位の「事前評価」のシートも必要ではないか。
- ・シート 1 を細事業単位で作成し、それを主要施策単位で大まかにまとめるような様式にしてはどうか。
- ・投入金額についてはシート 2、3 どちらかにまとめられないか。
- ・シート 2、3 の年度ごとの事業費等セルを連動させ、シート 3 に入力することにより、シート 2 が自動計算できれば作業が軽減できる。
- ・主要施策レベルのまとめは、施策の概要、取組の概要、現状と課題、従前の取組、投入計画程度とし、他は構成事業または細事業レベルでまとめた方がよいのではないか。
- ・シート 1 の「投入計画」の項目立てが分かりづらい。
- ・「事中評価」は「事前評価」と同等の記載をすべきではないか。
- ・政策評価は内部にフィードバックすべきものであるが、対県民性の観点も考慮し、シンプルで分かりやすいものにすべき。
- ・「県民ニーズ」、「直接受益者及び人数」、「費用負担等」シート 1 を中心に評価には直接関係のない参考程度の必要度の低い項目が多く、これらは不要と考える。

「県民ニーズ」の欄は、「必要性」の項目に一本化してもよいのではないか。

など、評価調書のレイアウトや記載項目の統廃合に係る意見が多く寄せられた。

評価調書のレイアウトについては、試験的評価において、事前評価は施策レベルを主に評価を実施することとしているが、事業レベルのシートを事前評価にも追加したり、項目の多さから記載欄が狭いというのを、記載欄に余裕を持たせるなど、いくつかの改良が必要と考える。

また、試験的評価における調書の各項目については、政策形成に資する資料、有効性・効率性の両面から施策・事業が見られる資料、さらには、総合計画の策定や予算編成に活用可能な項目で、かつ、一般性・汎用性のある項目を抽出して設定したところであり、今回、部局から寄せられた意見に対しては、今後、評価システムの試行や本稼働など、評価の実践を進めていく上で、随時、活用の場面に応じて、レイアウトも含め見直しを行なっていくべきと考える。

### 3 試験的評価における総合計画の問題点

#### (1) 試験的評価における部局アンケート結果

試験的評価を実施するに当たり、新総合計画 21 の主要施策を評価の単位として調査を実施したところであるが、評価を実施する上で、いくつかの総合計画の問題点が浮き彫りになってきた。

この問題点を試験的評価のアンケート結果でみると、

- ・新総合計画 21 の策定時に、事業目標とそれを達成するための構成事業との整合が図られていないため、事業実施が目標達成に対してどの程度寄与したか判断することが出来なかった。計画段階で事業目標と構成事業の整合を図る必要があると思う。
- ・総合計画とリンクさせるには、もう一段階上の工夫、加工的措置が必要ではないか。
- ・計画策定時の検討の経緯が不明確であり、戦略性を持って計画を策定したのか疑問である。
- ・計画策定は、評価を前提として行うべきだと思う。

など、評価を実施するに当たり、総合計画の問題点、総合計画との不整合が、部局より指摘されている。

#### (2) 総合計画の課題と方策

新総合計画 21 の主要施策を単位として評価を実施するに際して、総合計画の課題を「2 検証結果」でもいくつか取り上げたところであるが、ここで改めて課題及びその方策を整理してみると、次のとおりである。

**施策体系の見直し** 現行の総合計画は、既存の事業から策定作業が始まる、いわゆる事業ありきで策定されており、主要施策についても、基本的に事業を束ねた構成となっており、その構成事業も範囲やレベルが施策によってまちまちであったりしていることから、施策を「目的」、事業を「手段」といった体系に、必ずしもすべてについて整理がなされていないのが現状である。こうしたことから、現行の主要施策を評価単位として評価を実施した場合、部局のアンケート結果にもあるように、主要施策の目的と事業の取組内容に不整合が生じ、結果として、評価が実施できないものもあるということになる。

よって、新総合計画 21 の主要施策を評価単位として評価を実施する際には、主要施策とそれを構成する事業が「目的」と「手段」という新たな体系になるよう構築し直さなければならないものと考ええる。

この場合、上位階層から順に体系を構築するのが本来であるが、実際の作業では、事業という下の

階層から積み上げ、類型分類した上でグループ化して一つの施策・事業体系を構築し、その後、施策という上位目標から「手段」としての事業を見直す、双方向からの検証作業も有効と思われる。

**施策目標の明確化** 現行の新総合計画 21 の主要施策については、必ずしもすべてについて、施策と事業が「目的」と「手段」という体系整理がなされていないことは前述でも触れたが、このように現行の新総合計画 21 の主要施策が、はじめに事業ありきで、基本的に事業を束ねたもので構成されていることから、主要施策の目標についても、その記載内容が、事業の概要であったり、目標として掲げられていても抽象的で曖昧なものとなっているものが少なくない状況となっていた。この結果、試験的評価を実施した際に、成果指標の設定が困難となっていたり、評価調書の記載内容に矛盾が生じていたりというような課題が多々見受けられた。

こうしたことから、新総合計画 21 の主要施策を評価単位として評価を実施する際には、抜本的な体系見直しを行ない施策の目標は何かを検討するとともに、政策などの施策の上位目標からの位置付けも十分考慮に入れて、施策目標の明確化を図る必要があるものとする。

**計画策定時の政策論議の徹底** 試験的評価のアンケート調査の中に、「計画策定時の検討の経緯が不明確であり、戦略性を持って計画を策定したのか疑問である。」とあるように、計画策定時の施策・事業の政策論議の不備も指摘されている。現行の総合計画は、施策・事業を相当網羅的に計上しているため、施策・事業の本質である必要性などの政策論議が十分には行われていない場合もあるのが現状となっている。

こうしたことを未然に防ぐためにも、評価を前提とした計画づくりを実行し、計画書への登載に当たっては、政策論議を十分に行なった実効性のある施策・事業を取捨選択し、採択する必要があるものとする。また、この際に、評価調書を活用し、政策論議に係る事務、労力の軽減を図るべきと考える。

## 4 試験的評価の限界

今回実施した試験的評価においては、新総合計画 21 の主要施策を評価の単位として、事前から事後までの一貫した評価の中から、事前評価と事中評価について調査を実施したところであるが、事前評価を実施するに当たり、現在、進行している総合計画を用いて調査を実施したことから、基本的には推進すべき既存の施策を対象としているため、施策選択の手段として有効に機能するかどうかの検証を行なうことには限界があった。

こうしたことから、今後、新総合計画 21 の主要施策を単位として評価を実施するのであれば、総合計画の次期改定時に合わせて評価を前提とした計画づくりを行ない、実際に、施策選択の手段として活用し、事前評価の検証を行なう必要があるものとする。

## 5 評価結果の活用の可能性

今回、試験的評価を実施し、様々な視点から検証をしてきたところであるが、その中で、この評価結果を、どのように活用するか、どのような場面で有効的に使えるかを考察することとする。

### (1) 施策・事業の選択

まず、評価結果の活用の方法としては、一点目として、施策・事業自体の必要性を測り、真に必要な施策を取捨選択する。あるいは、施策・事業について、施策間、事業間で計画や毎年度の予算規模に応じて採択する。という二つの選択への活用が考えられる。

この施策・事業の選択への活用には、必要性、緊急性などの評価基準を用いたり、同じ分類同士で共通する他の評価基準を用いたりして、施策間、事業間の優先度を測ることが可能と考えられる。

### (2) 施策・事業の改善

二点目としては、採択した施策・事業の改善への活用が考えられる。これは、施策・事業を様々な視点から分析、見直しを行い、実効性の向上を図ることを目的としている。

この施策・事業の改善への活用には、採択する施策について事業が有効であるか、あるいは施策が上位目標に対して有効であるかなどの有効性、事業手法や役割分担の妥当性、目的を達成するために経済的、効率的に事業の見直しがなされているか、などの評価基準を用いて測ることが可能と考えられる。

### (3) 施策・事業の説明

三点目は、評価により施策・事業を選択、改善を行なった結果を、県民や議会へ説明する手段として活用することが可能と考えられる。

これは、県民の県政への関心が高まっている中、行政の透明性を確保するとともに、施策・事業の選択・改善の状況を外部から評価するという観点からも、是非とも実現しなければならないものと考えられる。

また、施策・事業の説明という意味では、改善を行なった施策・事業について、意思決定を行なう者に、施策・事業の問題点、努力した結果や優れている点を簡潔に説明し、公正な採択を行なう上でも有効であると考えられる。



## 第4部 施策評価システムの設計

これまで、政策評価をめぐる潮流や理論的な背景等について概観し、さらに、これらを踏まえて、神奈川県で政策評価制度を導入する場合、どのようなものが望ましく、かつ可能であるかについて、事業評価と施策評価の2つのパターンについて、実証的な試験的評価を実施し、分析を試みた。

第4部では、以上の取組を踏まえて、神奈川県における政策評価の導入案として研究チームがとりまとめた、「施策評価システム」について説明する。

# 第13章 施策評価システムの基本フレーム

## 1 システム導入のねらい

### (1) 総合行政マネジメントの実現 - 計画、予算、人事・組織の評価による一元化 -

景気対策として多額の起債をして膨大な公共事業をしても一向に景気は回復しない、地域振興のために色々な施設をつくっても利用者はさっぱり集まらず、維持費ばかりが嵩んで、地域は相変わらず沈滞しているというように、行政が取り組む事業が社会のニーズに十分応えていないのではないかと、そもそもそうした事業が社会に与えるインパクトなど、はじめから検討していないのではないかと、といった行政の取組成果に対する疑問の声が高まっている。また、かつて行政は、必要性があればどんなニーズにでも応えて「あれも、これも」計画に盛り込み、対処していくことを良しとしてきたが、景気低迷が常態化するなかで、「あれか、これか」の厳しい事業の選択を求められるようになってきた。さらに、厳しい競争に晒されていない行政の取組は、民間企業に比べて費用効率が悪く、職員のコスト意識も欠けているのではないかとといった行政に対する市民の不信感も高まっている。今日、国や多くの地方自治体で政策評価システムの導入が取り組まれているのは、1章で述べたこのような事態が背景となっている。

我々が今、求められていることは、限られた財源や人員のなかで、県民のニーズを最大限満たすような行政サービスを提供することと、どのようなサービスを提供するかについての決定理由やプロセスを明らかにすることにより、県民の信託に応える責務を果たすことである。そのためには、施策や事業の内容を成果志向の考え方で見直し、計画、予算、人事・組織の決定プロセスを県民にも開かれた「評価」という共通言語でリンクして、合理的な総合行政マネジメントの実現を図らなければならない。施策評価システムは、そのための重要なツールとして捉えられるべきである。

### (2) 施策評価システムの目的

総合行政マネジメントを実現する上で、施策評価システムはどのような役割を果たすべきであろうか。我々は施策評価システムの直接の目的として、次の3点を掲げた。

**合理的な施策・事業選択の実現** 限られた財源や人材などの行政資源を効果的・効率的に活用するため、有効性や効率性などの評価に基づく合理的な施策・事業の選択を行う。

**施策・事業の実効性の向上** 施策目標の達成状況を把握・検証するなど、施策・事業の実施効果について評価し、これに基づいて見直し・改善を行うことにより、実効性の向上を図る。

**透明性の高い行政運営** 施策・事業の内容や効果を評価し、評価結果やその反映状況などについて県民に公開し、分かりやすく公表することにより、行政の透明性を高め、県民の信託に対する説明責任を果たす。

## 2 システムの位置付け

### (1) 施策・事業の決定・実施過程への組み込み

施策評価システムの導入の目的として掲げた合理的な施策・事業選択の実現や施策・事業の実効性の向上は、単に評価を導入しただけでは実現されるものではなく、評価結果を施策・事業の選択や実施に反映させる仕組みが不可欠である。

この反映の仕組みとは、一般的な Plan Do See の政策循環理論から言えば、実施した施策・事業の評価結果を次期の施策・事業に反映させる仕組みということになるが、ここで提言する施策評価システムでは、事後評価の反映だけでなく、実施途中における事中評価の政策・施策・事業の見直し・改善への反映や、立案段階における事前評価の施策・事業の選択への反映の仕組みも含めた総合的な仕組みすべてを指している。

また、図 13 - 1a で示すように、従前の自治体の業務システムの改善は、それ自体、いかに複雑かつ専門的な活動であろうと、直接的な実施業務（オペレーション）であり、そのマネジメントであるに過ぎず、これが「政策システム」を構成する要素となるためには、すなわち日常業務が「政策」となるためには、図 13 - 1b のように、業務システムの前後に、少なくとも2つの要素、すなわち「政策目的」と「アウトカム」のサブシステムがビルトインされなければならない<sup>1</sup>。自治体の業務を有効性の観点から評価することに必要性はすでに述べたところであるが、その基本的な指標である成果指標により施策・事業の成果を測るためには、施策・事業を目的と手段の関係で捉え直すとともに、施策の目的とその目標水準を事前に明確化しておくことが不可欠である。

評価結果を施策・事業の選択や実施に反映させる仕組みは、評価を行政システムとして定着させる上でも不可欠である。仮に評価がその結果を単に公表するだけにとどまり、計画への登載や予算の獲得に反映しないとしたら、実際に評価にあたる職員の熱意は持続し得ない。このように、評価結果を施策・事業の選択や実施に反映させる仕組みは、評価作業に対するインセンティブを持たせる重要な役割も併せ持っている。

以上述べた仕組みを現行の業務システムにどうビルトインするかについては、5で述べる。

図 13 - 1 a 自治体の業務システム

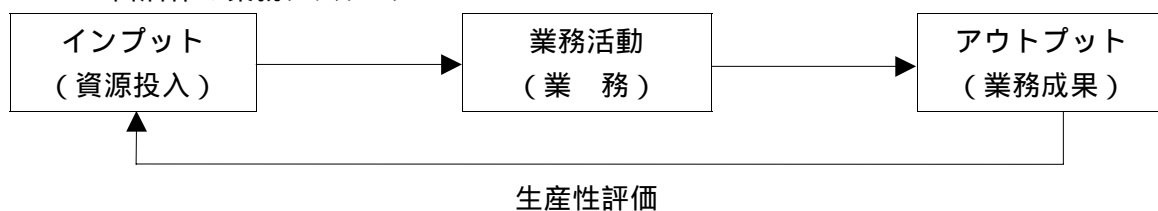
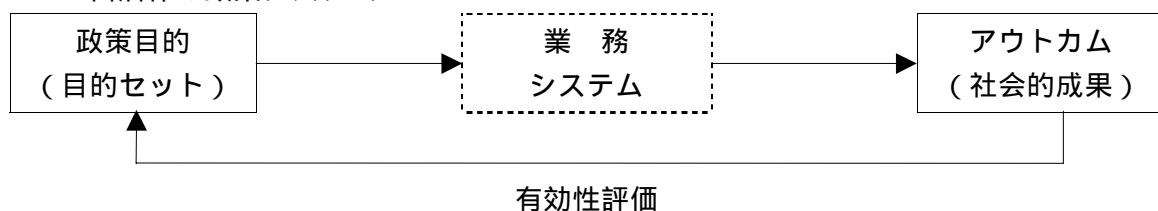


図 13 - 1 b 自治体の政策システム



<sup>1</sup> 日高昭夫前掲書による。

## (2) 評価指針による施策評価システムの位置付け

3章で述べたように、政策評価に係る国の取組は、自治省や通産省、建設省など各省別が個別の取組をしているが、総務庁も全政府的見地などから政策評価を行うこととしている。こうした一連の政策評価に対する取組については、1つのブームであるとの見方もあるが、中央省庁等改革基本法において政策評価が明確に位置付けられたことにより、もはや後戻りは許されず、制度化への道筋がつけられたと言える。こうした法定化に加え、総務庁は、全政府的見地などによる政策評価を行うとともに、各府省と連携して、府省が政策評価の実施要領、評価基準等を策定するための標準的ガイドラインを策定することとしている。

翻って地方自治体についてみると、自治体独自の事業評価システムの取組に加えて、公共事業などに関する各省別の評価システムも導入されてきている。また、この他にも、予算査定や監査など、評価と類似の諸活動が行われている。神奈川県でもすでに様々な評価に関わる取組がなされている状況は4章で述べたとおりである。総合的な行政マネジメントを実現していくという観点に立てば、こうした様々な取組について、一定の考え方や基準を示し、重複を回避し、無駄がなく、わかりやすい評価の仕組みを構築していくことが不可欠である。

このための方策としては、行政評価条例の制定、行政評価指針の設定などが考えられる。

行政評価条例制定の検討 については、橘(2000)<sup>2</sup>で紹介されている一つの試みとして、「総合的行政評価条例」の提案がある。その内容は、目的や基本理念、市の責務、総合的行政評価の基本的な仕組みとこれを構成する政策評価、施策評価(事務事業評価)、事業再評価及び市民満足度評価、評価の機関などから構成されており、単なる行政内部の個別評価システムだけではなく、行政活動全般にわたる評価のあり方を示すものである。政策評価を条例としてきちんと位置付けることは、政策評価を県民及び議会と行政との共有の仕組みとし、制度として定着させる上で必要かつ有効である。しかし、現在の各地方自治体による政策評価の取組は、様々なタイプの評価の仕組みを試行錯誤しつつ、その有るべき姿を模索している段階であることから、現時点で条例としてそのあり方を規定してしまうことは、こうした試行錯誤の取組を規制してしまう面もあり、躊躇される。

指針設定の必要性 とはいえ、政策評価の仕組みを行政全般における業務活動に定着させていくためには、ある一定の方針の提示が不可欠である。そうした意味で、行政評価指針を提示することが、現時点における最良の対応策であろう。本県においても、今回提言している施策評価システムだけでなく、各部局で導入されている、あるいはこれから導入される様々な評価の取組との整合を図り、県民に対して県全体として一体性のある説明責任を果していくために、県全体の政策評価の指針として、行政評価指針を設定することが必要である。

行政評価指針の内容 行政評価指針に盛り込むべき内容としては、以下のような項目が考えられる。

行政評価の目的と意義 施策評価システムをはじめ、各部局で導入されている、あるいはこれから導入する各種評価システム(以下「特定事業評価システム」という。)など、県行政全般におい

<sup>2</sup> 橘幸信「政策形成・政策評価における「条例づくり」の意義～「総合的行政評価条例」の試み～」(2000)『自治体学研究 80号』神奈川県自治総合研究センター

て評価の仕組みを導入することの目的と意義について明示する。その目的としては、県の行政活動全般に評価の仕組みを導入することにより、施策や事業の見直しを的確に行い、県民の視点に立つた成果重視の行政を実現するとともに、評価全般についての体系的な情報の提供により、県民に対する説明責任を果すことなどが想定される。

**評価システムの位置付け** 総合計画に位置付けられた施策・事業を対象とする施策評価システムと、各部において個別の要請により実施される特定事業評価システムを県の行政評価制度として位置付け、後者の結果は前者における評価に反映されるよう、システム間の整合を図ること。

**評価の視点** 各評価システムにおいては、最小の費用で目的を実現する効率性のほか、取組の成果に着目した有効性を重視すること。

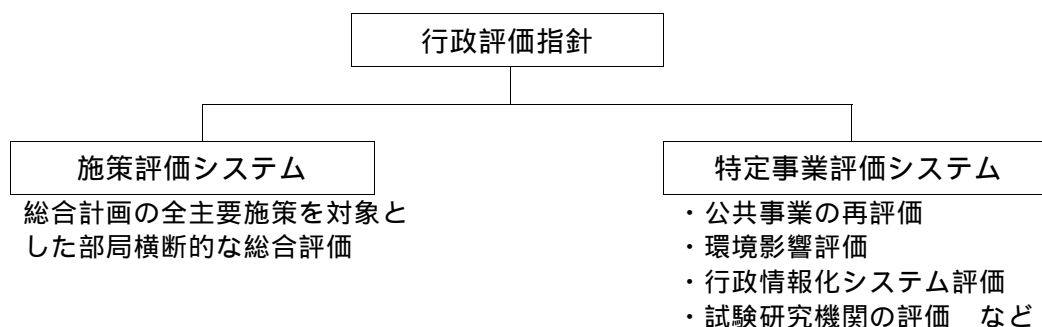
**評価の方法** 評価の客観性を確保するため、評価指標の数量化に努めるとともに、評価対象の規模や内容に応じて適切な評価手法の選択や外部評価の活用を図ること。

**評価の公表** 適正な評価を実施するため、評価内容や評価基準、評価結果の反映状況等について公開するとともに、県全体としての評価結果及び特に重要な施策・事業等の評価結果とその反映状況については、白書等により県民に対してわかりやすいかたちで説明することにより、県民に対する説明責任を果すこと。

**評価結果の反映** 施策・事業の実施セクションにおいては、各評価システムによる評価結果をその改善に活用するとともに、計画・予算セクションにおいては、評価結果を実施する施策・事業等の選択に反映しなければならない。

このうち、が施策評価システムの位置付けを規定するものである（図 13 - 2 参照）。なお、指針の名称はあくまで仮称であるが、行政の名を冠したのは、5章で述べたように、行政評価を行政マネジメント上の評価活動における政策評価の上位概念として用いていることによっている。

図 13 - 2 行政評価指針による施策評価システムの位置付け



### 3 評価対象

#### (1) 評価対象（評価の単位）の選定

評価の対象を何にすべきかは、政策評価システムに何が期待されているかによって変わる、還元すると、政策評価システムの目的によって自ずと決まってくる。我々研究チームは、政策評価の導入に関する県議会の期待や中間報告における知事をはじめとする県幹部の意向などを踏まえて、合理的な施策・事業選択の実現、施策・事業の実効性の向上、透明性の高い行政運営という3つの目的を設定した。この目的に照らして、「新総合計画 21 の主要施策を単位」として施策・事業を評価する施策評価システムを提示した。

#### (2) 選定の理由

以下で、上記の選定に至る理由について説明する。

横断的な比較が可能であること 予算事業や実際上の事業を評価単位として取り上げた場合、個々の事業の始期・終期はばらばらであり、横断的に事前評価を行うことができないことから、施策・事業の合理的な選択という目的には沿うことができない。これに対し、総合計画の施策ないし構成事業を評価対象とした場合、実際の事業の始期・終期に拘らず、実施計画の始期と終期で全ての施策と構成事業をサンライズ、サンセットして捉えることにより、施策間、構成事業間の横断的評価が可能となる。

成果を測定する単位として適当なレベルであること 既に述べたように、政策、施策、事業の階層レベルは絶対的に規定できるものではないが、一般的に政策は抽象的で評価が困難であり、逆に事業では細かすぎて目的に対する効果という視点を見失いがちであると言われている。そうした中で、具体的に評価対象をどのレベルとすべきかは、県が（取組の成果という意味での）具体的な目的を、どのレベルで設定しているかを見て決定すべきである。別の言い方をすると、成果指標を設定するレベルとして妥当な単位は何かということである。こうした視点で見た場合、予算事業レベルでは、結果目標の設定はできるが、成果指標を設定しようとする、予算事業ごとに別の成果指標を立てるにはやや細かすぎるというのが、結論である。

継続的な評価が可能であること 単年度主義の予算とは異なり、総合計画の場合は計画期間中の進行管理がシステムの的に可能であり、施策・事業の継続的なパフォーマンス・チェックを行うことにより、事中（実施期間中）における見直し・改善を図り、これを毎年度の予算に反映することが可能となる。

計画の成果に関する説明が必要であること 予算事業の場合、予定した予算に対する結果の説明として決算があり、議会を通じて県民に明らかにされる仕組みがあり、十分と言えないかもしれないが、一応の説明責任は果しているといえる。これに対し、計画上の施策・構成事業については、その予定は計画書として県民に示されるのに対し、その計画により実施した結果や成果を県民に示す仕組みが欠けている。

## 4 評価時期

事前・事中・事後の一貫評価 Plan - Do - See (一次期 Plan) の政策循環過程の中で総合計画の施策評価を考える場合、基本となる評価 (See) は、計画期間終了後に実施される事後評価である。しかし、このような事後評価は、事実として表れた成果に基づく確定的な評価であるという利点はあるものの、評価結果が出た時点では既に次期計画はスタートしており、計画への反映には間に合わない。これを補う意味で、事中における評価を暫定の事後評価として次期計画にフィードバックし、事後評価の結果は、次期計画スタート後における計画補正に活用するのが現実的な流れとなる。このように、事中評価は事後評価を補完する意味で必要であるが、それだけではなく施策の実施期間中において随時 (又は毎年度)、その実績と予定 (予測) した成果との差違を確認し、施策の見直し・改善策を即座に講じていくことも事中評価の大きな役割である。しかし、そのためには予測値自体が評価の洗礼を受けた正当なものでなければならない。そのためには、計画策定時において、個々の施策について事前評価を行い、妥当な成果目標を決定しておかなければならない。また、事前評価には目的の1つとして掲げた施策選択のための資料提供という役割もあることは言うまでもない。(図13 - 1 参照)

このように、施策は計画策定時から計画期間の終了に至るまで、即ち事前・事中・事後を通じて評価が必要とされ、しかもその評価は、一貫した尺度 (成果指標) のもとで行われるシステムティックなものでなければならない。

表 13 - 1 評価時期と各評価時期における評価の機能

区分	評価時期	マネジメント機能	説明的機能
事前評価	計画策定時	成果目標の設定(成果の予測評価)	計画における施策選択の理由とプロセスに関する説明
		施策・事業の選択(横断的比較評価)	
事中評価	実施計画期間中	予測・実績の乖離チェックによる施策・事業の見直し・改善	施策進捗状況と施策・事業の補正に関する説明
		成果の暫定的把握による次期計画策定への反映	
事後評価	計画期間終了後	成果の把握とその次期計画策定への反映 (次期計画の補正)	計画した施策・事業の成果に関する説明

一貫評価の効果 計画策定時から計画期間終了時まで一貫して評価することにより、上記のような役割を果たすことができるが、こうした一貫評価は1つの台帳として管理することが効率的である。

この台帳は、従前からの総合計画策定時の施策案調書と実施期間中に用いられる進行管理台帳を合わせたようなものであるが、次の3点がポイントとなる。

具体的な施策目標が示され、この目標に則した成果指標と目標値及び構成事業の結果目標値とともに、当該施策を計画に登載するための判断材料となった評価結果が明示される。

事業結果の実績、成果指標による施策の成果実績とともに、当該施策及び構成事業に対する毎年度の評価結果及びそれによる見直し・改善等の事業への反映状況が毎年度把握される。

この評価台帳は、原票のまま、インターネット等を活用して積極的に公開する。

これにより、次のような効果が期待できる。

有効性、つまり成果につながっているかどうかを常に意識した事業運営が期待できる。

施策選択のプロセスや予算化を含めた評価結果の事業への反映状況について、衆人環視の下に晒すことにより、不適正な評価及び評価に基づかない不明朗な事業選択を抑制できる。

計画策定時に施策・事業の内容が精査される分、従前より計画策定時の作業量は増すが、毎年度の評価に伴う作業量は、台帳に毎年度の状況を書き加えるだけで新たに起票する必要がないため、極めて軽微なものにとどまる。

## 5 評価主体と評価体制

どこが評価主体となるべきかは、評価システムの目的により異なる。即ち、行政活動の監視（統制の手段）としての政策評価システムを構築しようとするのであれば、議会や第三者組織、市民団体等の外部評価が基本となるのは自明である。これに対し、行政マネジメント改革として政策評価システムを導入しようとするのであれば、施策や事業の内容やその背景となる法・財政等の諸制度に精通した行政が評価主体とならなければ役に立つ評価システムは構築できない。従って、この場合は、行政による自己評価が基本となるが、その場合、評価の客観性をどう担保するかが有効なシステム構築のもう1つの鍵となる。この相反する2つの命題を解決は、異なるミッションを持つ複数の行政セクションが評価し、それぞれの評価とその反映結果を衆人環視の下に晒すことで可能となる。

この異なるミッションを持つ行政セクションとは、具体的には、施策・事業に最も精通し、これを推進していくことを使命とする各事業部局及び所管課、計画全体を推進する立場として、有効性に着目して施策・事業を絞り、全体として実施可能な規模に収めなければならない計画セクション<sup>3</sup>、

経営的立場から、特に各事業の効率性に着目して、毎年度の予算規模に当該年度の総事業費を収めなければならない予算セクションなどである。事業セクションと計画セクション、予算セクションのこうした立場・ミッションの違いによって、(各セクションの馴合いがない限り<sup>4</sup>)それぞれの評価は当然異なったものとなるはずであり<sup>5</sup>、この異なる評価を総合的に判断して計画や予算が決定される。

具体的には、個々の施策・事業を推進する立場から、事業セクションである所管課で作成した評価調書を同じ事業セクションである事業部局（総務室）が部局評価を行い、これを調整する立場にあるセクションが中心となって内部評価会議を構成し、総合評価を行う。内部評価会議は、計画セクションと予算セクションのほか、行政評価指針の下で両セクションの複合的評価によるチェック・アンド・バランスが適正に機能するよう配慮するという視点<sup>6</sup>と、評価結果を人事・組織面に反映するという

<sup>3</sup> 但し、計画の全体規模から個々の施策・事業を絞るという計画セクションに期待されるミッションを十分果す上で、現行の総合計画には第2部で述べたような計画上の問題がある。

<sup>4</sup> この馴合いを排除するための仕掛けが評価調書原票の公開と外部評価である。

<sup>5</sup> 事業を推進する立場にある事業部局の自己評価は、施策・事業のプレゼンテーションの性質を帯びており、基本的に良い評価が中心となろう。これは、仮に悪い評価の要因があれば、それを改善した上で施策・事業案を提出すると考えられるからである。一方、計画セクションと予算セクションによる総合評価は、計画の総額あるいは各年度の予算枠に最適なかたちで納めることをミッションとして評価されることになる。従って、総合評価は絶対的なものではなく、計画や予算の総枠が厳しいほど、評価も厳しいものとなる。

<sup>6</sup> 行政管理セクションの役割の一貫として、このような評価システムの導入に向けた調整も期待される。



視点で行政管理セクションと人事セクションも加わることが適当であろう。

以上のような内部評価に加え、その推進の可否が県民の間や議会において大きな議論となることが想定されるような重要な施策・事業については、学識者などで構成する外部評価委員会を設置して、行政組織外部による客観的な評価を求め、内部評価を補完することも必要である。（表 13 - 2 参照）

表 13 - 2 評価体制と各評価セクションの役割

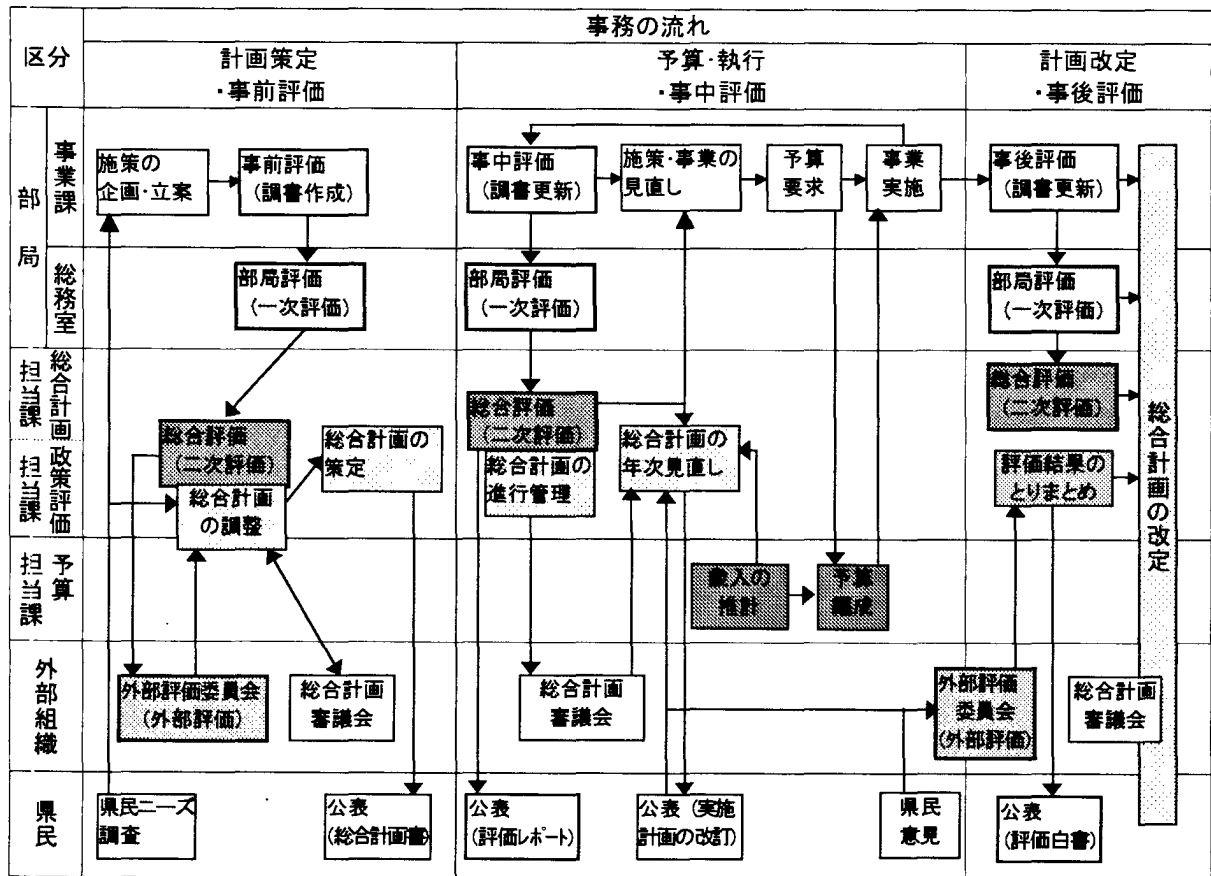
区分		評価主体	評価主体の構成	評価の視点
内部評価	部局評価	各事業部局	各部総務室又は各部総務室が設置する部局評価会議	事業を推進する立場から、所管部局が示した評価に係る意見に基づき、総務室が推進部局としての自己評価を行う。
	総合評価	内部評価会議	評価を中心的に担う総合計画担当課及び予算担当課のほか、行政管理担当課と人事担当課などを加えて構成する。	総合計画担当課と予算担当課が、それぞれ総合計画と予算を調整する立場から評価を行う。
外部評価		外部評価委員会	学識者などで構成する。	推進の可否が議論となることが予想される重要な施策・事業について、客観的な判断を行い、内部評価を補完する。

## 6 計画・予算と評価事務の流れ

2で述べたように、政策評価を単に評価しただけに終らせず、行政マネジメントの改革に役立てていくためには、計画策定や予算編成などの業務プロセスに評価の仕組みをビルトインすることにより、施策・事業の選択や査定の判断材料として活用し、事業の見直し・改善につなげていくことが必要である。また、評価システムの導入に際しても、そのシステムが評価結果を施策・事業の選択に活かすものであることを内外に明確に示すことがその成否の鍵であるとも言える。第3部で紹介した試験的評価を実施した際には、評価結果を具体的にどのように活かすのかについて評価調書の作成者に対して十分な事前説明をしなかったために、各部局から提出された調書の記載内容は、期待したレベルのものとは言い難いものもあった。これは、質の高い評価を求めるためには、その評価作業の結果が計画や予算などの業務プロセスに役立てられる確証が不可欠であることを物語っている。そうした意味で、評価結果が具体的にどのように業務プロセスの中で活用されるのか、その仕組みについて明らかにしておくことが肝要である。

図 13 - 3 は、こうした仕組みとして、施策評価を計画策定や予算編成等にどうつなげていくかについて、事務の流れから説明したものである。以下で、総合計画策定過程における事前評価、毎年度の予算編成と事業の執行の過程における事中評価及び実施計画終了時における事後評価の3つの段階について、その事務の流れを概説しよう。

図 13 - 3 計画・予算と評価事務の流れ



(1) 総合計画策定過程における事前評価

計画・策定段階における事務は、事業課で施策を企画立案することから始まる。ここでのポイントは、事業ありきではなく、目的志向で施策を立案すること、事業内容や事業規模等についてこれまで以上に具体的な検討が求められること、評価の材料となる諸要因（例えば、県民ニーズ調査の結果や他県における類似施策の状況など）についてのサーベイが必須であることなどである。こうしたサーベイに基づいて立案することにより、企画案は従前に比べてより実効性の高いものとなる。事業課で作成される調書は、多分に施策案のプレゼンテーションとしての意味合いを持っている。部局における一次評価は、各課から出されてきた施策案を評価基準に照らして詳細にチェックし、施策の体系性も考慮しながら部としての評価を行う。部として推進すべきと考える施策案について、もし改善点があれば事業課に差し戻し、改善案を再度チェックする。こうした部内での改良を重ねた施策案が二次評価へと上げられるため、二次評価の対象となる施策案の部局評価は、通常、悪い評価とはならない。

二次評価は、全県の立場から、内部評価会議が評価する。内部評価会議の所管課（政策評価担当課）をどうするかについては、別途検討を要するが、実質的には、有効性の視点からは総合計画担当課が、また、効率性の視点からは予算担当課が中心に評価せざるを得ないものと考えられる。二次評価で重要なことは、個別の施策の是非もさることながら、限られた枠の中で、最大限の成果を上げられるように、計画全体を見渡して、施策・事業を取捨選択を行うことになる。二次評価の評定結果は、取捨選択結果と整合しなければならないため、ここでの評定結果は、絶対的な評定ではなく、財政状況等に連動した相対的な評定となる。

なお、大規模な事業を含む施策や推進の賛否が分かれるような施策など、特に重要な案件については、さらに有識者等で構成される外部評価委員会による外部評価にかけて、内部評価を補完する。

### (2) 毎年度の予算編成と事業の執行の過程における事中評価

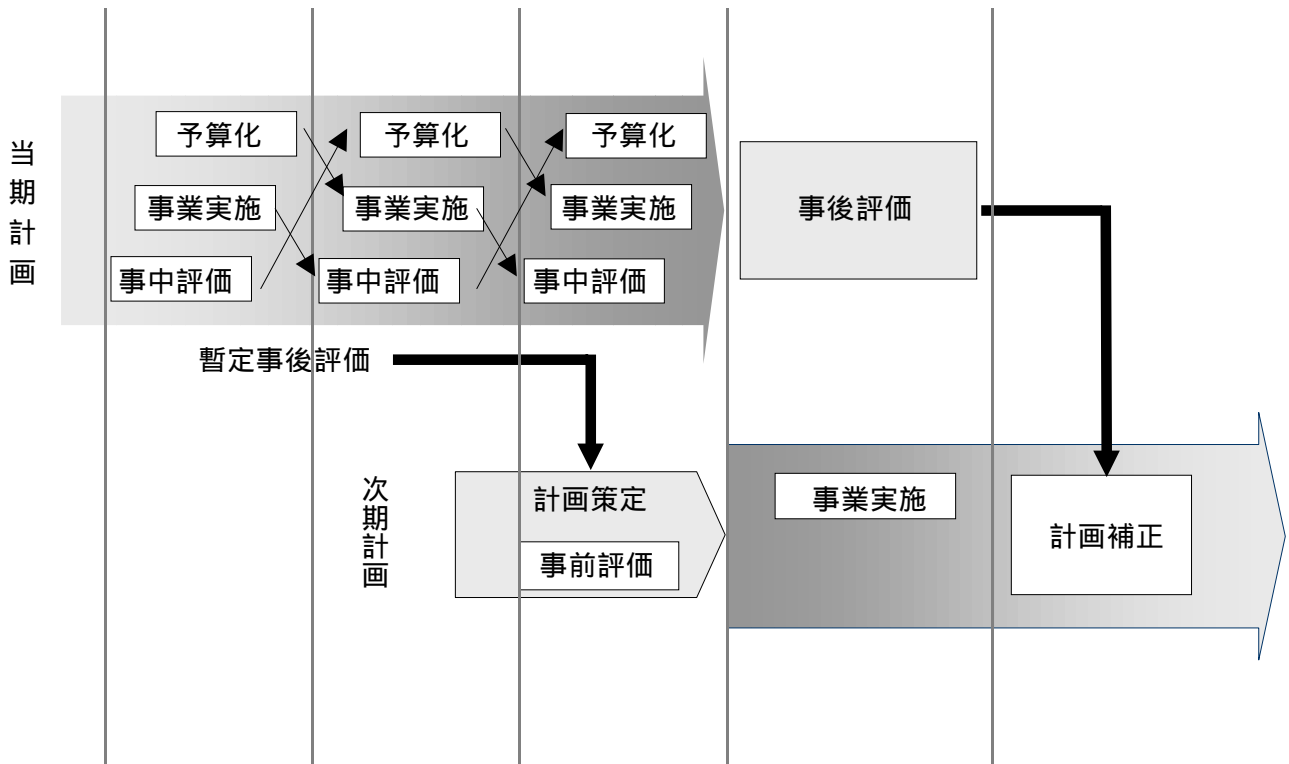
計画に採択され、予算化された事業は、事業課において、その事業実施状況が評価調書に書き加えられていく。事業課で更新された評価調書は、各部局において一次評価され、さらに内部評価会議で二次評価が加えられる。その結果は、評価レポートのかたちで一般に公表される。また、そこで問題点が見出されれば、その結果は事業課にフィードバックされ、事業課において施策・事業の見直しが検討され、その結果は総合計画担当課において総合計画の年次見直しとして取りまとめられる。年次見直しには、次年度の歳入推計が考慮され、その結果は、次年度の予算編成に反映される。当然のことながら、各事業課の予算要求は、事中評価による施策・事業の見直しを踏まえたものとなる。

このように、事中評価は、総合計画の進行管理と予算編成のプロセスに組み込まれることにより、施策・事業の見直しとそれを踏まえた予算編成への活用が可能となる。

### (3) 実施計画終了時における事後評価

4で述べたように、事後評価の基本的な機能は、計画した施策・事業の成果に関する説明と、評価結果を次期計画に反映させることであるが、次期計画策定作業は事後評価よりも前に行われることから、実際には事中評価を暫定の事後評価として次期計画策定にフィードバックし、事後評価の結果は次期計画スタート後に、計画を補正する形でフィードバックすることになる（図13-4）。

図13-4 事中・事後評価結果のフィードバック



## 7 評価調書の体系

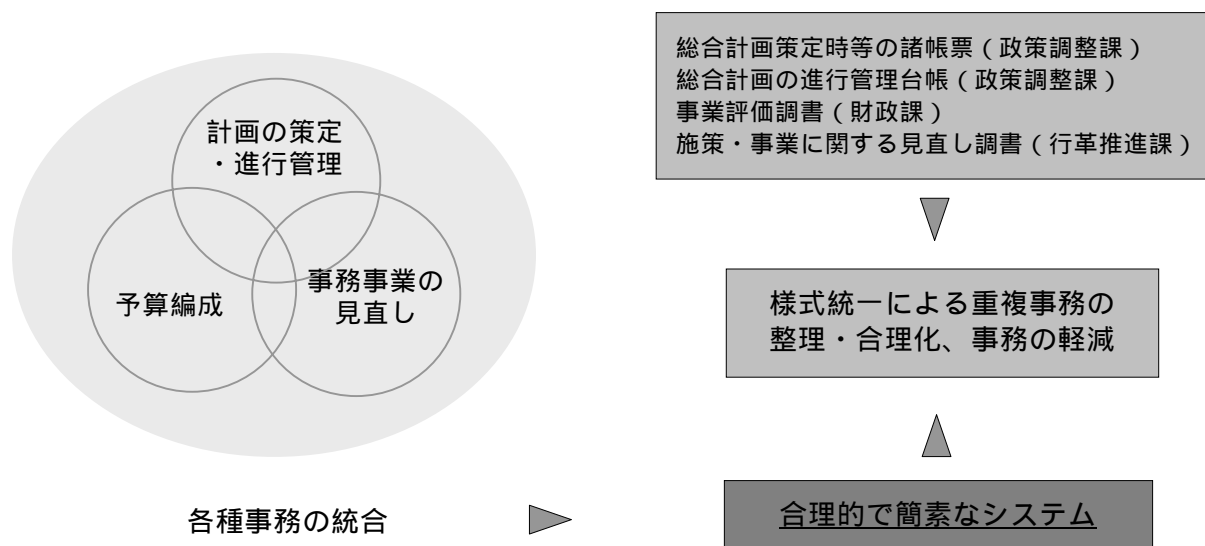
本施策評価システムの評価調書の体系は図 13 - 5 に示したとおりであるが、これらは、事前から事中・事後まで一貫評価を行い、これを台帳形式により進行管理を行うものとして設計している。

施策・事業を総合計画に基づいて台帳形式で評価・管理することにより、従前は、計画、予算、人事などで、その都度、個別ばらばらに作成されてきた書類を整理・合理化することができ、既存事務の効率化も可能となる（図 13 - 6）。

図 13 - 5 評価調書体系

	事前評価	事中評価	事後評価
施策レベル	シート 1 ・目的と成果指標・目標 ・施策案の概要 ・施策案の事前評価とその根拠 等	シート 3 ・年次別 投入及び活動の計画と実績 ・成果指標による目標の達成状況 ・施策の事中評価と見直し結果 等	シート 5 ・目標と成果の対照による施策の事後評価 ・計画と実績の対照による事業の事後評価 ・次期計画に向けての課題 等
事業レベル	シート 2 ・目的と結果指標・目標 ・事業案の概要 ・事業案の事前評価	シート 4 ・年次別 投入及び活動の計画と実績 ・結果指標による活動の実施状況 ・事業の事中評価と見直し結果	
付表	事業代替案比較調書 予定収支計算書・貸借対照表 添付資料：特定事業評価システムの評価結果		収支計算書・貸借対照表

図 13 - 6 「施策評価システム」導入による事務改善効果



# 第14章 事前評価 Program Assessment

## 1 事前評価における評価の目的

事前評価の目的は、次の3つの役割を果たすことである。

**施策・事業の選択** 神奈川県をはじめ多くの地方自治体は、今、長引く不況を背景として厳しい財政運営を迫られている。その厳しさは、個々の事業の事業費を削り、効率化を図っていく従来型の行政改革手法のみによっては、もはや対処しきれないほど深刻化し、恒常化してきている。即ち、山積する様々な課題のすべてに自ら対処していくことは、もはや不可能となっており、取り組む課題の取捨選択を余儀無くされているのである。こうした中で、総合計画のあり方も問われてきており、これまでの「あれも、これも」盛り込んだ総花的な総合計画から、重点的に取り組むべき施策・事業を中心として実行可能な範囲に絞った、実効性のある戦略的な総合計画へと転換していくことが必要となってきた。そこでの最重要課題は、施策・事業の選択であるが、その厳しい選別については、これまでも増して合理的で、市民から納得されるものであることが求められる。このような施策・事業の選択を支援することが、事前評価に課せられた第一の役割である。

**成果目標の設定** 施策評価システムの目的の2番目として掲げた施策・事業の実効性の向上を図る上では、有効性に着目した目標管理型の施策・事業管理が不可欠であるが、その有効性を測る上での基準が成果目標である。施策の成果目標と目標値を適切に設定することは、その手段としての事業を選択することとともに計画策定段階における重要課題であるが、この設定が適切であるかどうかを判断することも事前評価の重要な役割である。

**計画策定時における施策・事業選択プロセスの透明化** 施策・事業の選択の厳しさが増す中で、その選択が市民から納得されるためには、その選択が合理的なだけでは不十分であり、その決定基準やプロセスが透明であることが求められる。事前評価システムには、これまでの計画策定過程で文書化されていなかった選択判断を評価調書上に書面化し、公表・公開することにより、計画に対する信頼と合意を調達する役割もある。

## 2 事前評価における評価基準

評価基準は、事前と事中・事後とで異なることは9章でも述べたが、それはまた、施策とそれを構成する事業とでも違いがある。そこで、事前評価における施策とそれを構成する事業のそれぞれについて、評価基準を整理しておく<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 第4部は基本的には、1999年12月の知事報告時の資料に基づいているが、評価基準に関するここでの整理は、報告書作成時に一部その内容を見直したものである。

## (1) 施策に対する評価基準

事前評価における施策評価基準としては、次の4点を考慮すべきであろう。

**必要性** 「社会・経済情勢や法律等の要請、県民ニーズなどに照らして、当該施策に取り組むことがどの程度必要であるか」についての評価である。「必要性」は、何故、その施策を実施しなければならないのかという根源的な評価の視点であり、施策の選択において欠かすことはできないものである。

根拠となる法令や計画、県民ニーズ調査の結果など、「必要性」を裏付けるデータを付記することが必要である。

**妥当性** 施策に対する「妥当性」としては、「施策の目的を実現する手段として、計画された事業の構成は妥当か」、「施策の目的に関して、施策の効果を計る尺度である成果指標の選定は妥当か、また、その目標水準である目標値は妥当か」という、少なくとも次の2点についての「妥当性」が考慮される必要がある。「妥当性」についても、直接受益者の人数や費用負担をはじめ、「妥当性」を説明するデータを添えることで説得力を持たせる工夫が必要とされる。

**有効性** 9章では、「実際のアウトカム/計画されたアウトカム」を有効性の概念として整理したが、これはあくまで施策の事後評価 Program Evaluation における有効性の概念であり、実際のアウトカムが未知である事前評価 Program Assessment においては、この定義は用をなさない。

そこで、ここでは、有効性は、「計画に掲げる施策の成果目標値は、施策の実施により達成可能か、即ち、(アウトカムの予測値/アウトカムの目標値)」と定義する。例えば、ある施策が達成しようとする目標水準に対して、それを実現するために構成された事業の内容では目標達成が難しいと考えられるときは、その施策の有効性は低いということになる。事後評価の場合は、分子・分母とも確定した数値であるのに対し、この場合の分子は評価者により一定しないだけでなく、単に目標値より低いかなんか判断できないかもしれないが、それでも十分である。ただ、過去の実績や他の自治体における実績などを参考として示して、目標値が不当に低過ぎはしないか(これは妥当性)、あるいは目標値が高すぎて実現不可能ではないかを判断する資料を示しておくことが望まれる。

**緊急性** 以上の3点のほか、厳しい選択を迫られるなかでは、「当該施策を当期の計画に登載せずに先送りした場合の影響は大きいか」という緊急性に関する評価基準も必要であろう。

## (2) 事業に対する評価基準

施策の目的を達成するための手段である構成事業についての事前評価を行う際の評価基準としては、次の4点を考慮すべきであろう。

**有効性** 「施策の目標に対して、これを実現するための手段として当該事業が有効に寄与し得るか」という予測的な評価である。当該事業が施策目標にどれだけ寄与したかは、事後においては回帰分析等の手法により分析をすることが可能であるが、その場合でも因果関係を認めることは容易でない。まして、事前において、その事業が施策目標の実現にどれだけ貢献し得るかを客観的に予測することは至難である。したがって、過去の実績や他の自治体の実績等を基に類推できれば十分であろう。

妥当性 「事業内容が施策の目的実現手段として妥当か」、「事業の実施主体や事業手法、受益と負担の点から見た公平性、事業の規模や実施時期などは妥当か」について評価することが必要である。また、事業の内容によっては「環境への配慮や障害者への配慮等の個別課題から見た妥当性」についての評価も必要な場合もある。

効率性 「事業実施により選られる結果が最小の投入で実現されるか」即ち（予定 output / 予定 input）について評価するものである。換言すれば、output を一定とするいくつかの事業案を比較し、そのうち input が最小となる事業を選択するという考え方である。ここで、投入は単に事業予算総額ではなく、人件費についても考慮されなければならない。また、施設整備などの事業に関しては、長期的な負担（事業収支）についても考慮する必要がある。この点については、4で述べる。

緊急性 「当該事業を（実施計画期間の中で）先送りした場合の影響は大きいか」について評価するものである。

事前評価の場合、有効性や効率性も含めて、いずれの基準も評価者によって結果が一様にならない主観的評価基準であるので、数値等で客観的に示すことには馴染まない。むしろ、施策の所管課が、具体的な根拠を示しつつ主張する必要性の説明がどれだけ説得力を持つかを、各評価セクションが判断し、評価するものである。各評価セクションの評価結果は主観的な評価ではあるが、誰が、何を根拠としてそのように評価したかを評価調書上で明確にしておき、その評価調書原票を公開して外部の目に晒すことにより恣意的な評価は排除される。

### (3) 評定方法

事前評価の場合の評価基準がいずれも主観的基準であるため、その評定方法はランク付けなどの方法によらざるを得ない。そこで問題となるのは、そのランク付けがどれだけ客観性を確保できるかという点である。第3部で述べたように、様々な分野における様々なタイプの施策・事業を対象としてランク付け評価をすることから、ランク付けの評定基準に技術的な意味での厳密性を持たせることは不可能であるが、コンセプトを明確にして、全施策に通ずる一般性のある評定基準づくりを工夫する必要がある。そうした意味では、試験的評価で用いた評定基準（表12-2）は必ずしも十分なものとは言えないが、試行を重ねていくなかで、改良を加えていくことが望まれる。

## 3 目的、成果指標、目標値の設定

有効性評価を中心とする施策評価において、成果 outcome の把握とともに、施策目的を明確に設定することが評価を行うための大前提となる。あまりにも当然のことに聞こえるかもしれないが、実際に総合計画書を見てみると、施策の目的と施策内容とが明確に示されていない例が多いことに気付かされる。新総合計画 21 の計画書における主要施策の記述においては、「 のため、 します。」というのが一般的な記述パターンとなっているが、この「 のため」という部分が欠落している例がかなりある。また、あってもその内容が抽象的・一般的なレベルのものであったり、施策目的と構成事業の内容との関係が目的と手段の関係になっていないものも少なくない。さらに、具体的な達成目標水準を示している例は、数少ないのが現状である。こうした現状を改め、施策の目的

を明確にした上で、その具体的な達成水準を示すことが、施策評価システムにとって不可欠であり、システムを構築する際に真っ先に取り組むべき課題である。

### (1) 目的の設定

施策の目標を設定する際に留意すべき点は、施策の主目的を明確にするということである。複数の目的を持つ施策は決して珍しくない。例えば、みかんと茶の再編対策を内容とする主要施策「傾斜地農業の総合的対策」には明確な目的が記されていないが、施策の目的は何か、みかん・茶の安定生産なのか、観光農業の展開による農業振興か、それともそれ以外の目的なのかを明らかにすべきであり、もし目的が複数あるならば、そのうち主たる目的は何であるかを明確にしなければならない。

### (2) 成果指標の設定

10章で述べたように、成果は結果とは違って複数あることも珍しくないが、施策の有効性を測る指標の設定にあたっては、施策の主たる目的の達成状況を測るのに適した成果指標を選択すべきである。ただ、主たる目的の達成状況を測るのに適した単一の指標が得られない場合もある。そうした場合は、主目的に関連する複数の指標で成果の達成状況を測ることもあってよい。成果指標の具体的な設定に際しては、10章を参照されたい。

### (3) 目標値の設定

施策の成果目標値は、施策の実施によって期待される水準（予測値）に設定すべきである。言い換えれば、目標値は、その計画期間内に実現可能なものでなければならない。何故なら、施策実施後における有効性評価は、この目標値を基準としてなされるからである。したがって、目標値の設定は、施策を取り巻く様々な社会条件と、その中で施策を構成する事業が果たすパフォーマンスについて、可能な限り丁寧に検討される必要がある。

こうして設定された目標値は、事後評価の基準値となるだけでなく、事中においても施策のパフォーマンスをチェックするための道具として活用される。もし、その時点の実績が当初予測したレベルに達していないとしたら、その原因は何かを検討し、必要に応じて施策・事業の見直しに着手しなければならない。その原因が事業の進め方であれば、それを改めなければならないし、当初予期しなかった原因によって施策が有効に機能していないことがわかったならば、その原因に対処するよう新たな策を講ずるか、あるいは対処できない要因であれば、目標値を下方修正することも必要となる。



## 4 投入資源の明示

### (1) コスト分析と投入資源

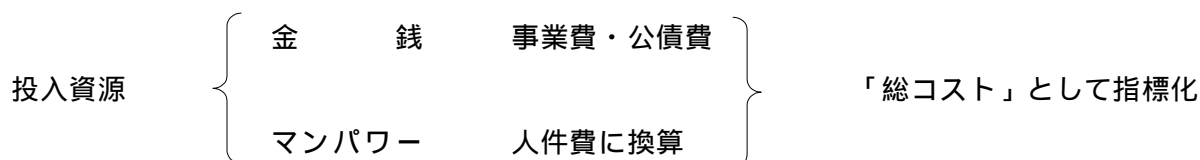
評価における基本要素としては、前述したように、アウトプット（事業の活動量）及びアウトカム（政策の成果）と、その前提となるインプット（金銭・マンパワー等の投入資源）があるが、特に、コスト分析に重点を置いた評価を行う場合は、インプットの要素を明示する必要がある。

コスト分析の有効性は、対象とする施策・事業の性格によっても異なるが、直接的に住民に対してサービスを提供する施策・事業にあっては、コストを最小限に抑え、かつ、より高いサービスを提供するために、経営的視点に基づいたコスト分析による評価は欠かせない。

投入資源は一般的には、事業費等の「金銭」と配置人員の「マンパワー」として捉えられるが、評価に当たっては、評価対象となる施策・事業の「総コスト」をいかに実態に合った形で明示するかがポイントとなる。

### (2) 評価における「コスト」の考え方

バブル経済期以降、豪華な会館、ホール等を作ったが利用者が少なく毎年多額の経費だけがかかっているようなケースが、地方自治体の税金の無駄づかいとして、マスコミなどで取り上げられる機会が多いが、例えば、施設を建設する場合において、これを「建設事業」という側面で見ない場合は、経費もいわゆる数年間限りの設計費、工事費等の「建築費」という一面でしか捉えられない。しかし、「県民にサービスを提供するためのシステムを新たに機能させる」ための「投入資源」を評価するという観点でみた場合には、建設費だけではなく、その後の初度調弁費、毎年の維持運営費、財源に充てた地方債の元利償還まで実体的に捉えることが要求され、配置職員などのマンパワーの要素についても、コスト分析という経営的視点に立った評価を行うためには、人件費に換算して数値化することも必要であろう。さらに、支出だけではなく、利用料金などの収入も含め総合的に分析する必要がある。



### (3) 予定収支計算書・貸借対照表の導入の試み

前述したように、施策・事業をコスト分析する場合には、経営的視点に立ってコストを総合的・実体的に捉えることが要求されるが、これを経年変化までを含めてわかりやすく明示し、公開していくためには、箱物建設等の特定の事業について予定収支計算書・貸借対照表を導入することも一つの有効な手段であるといえる。

特に、箱物については、現金収支を示す予定収支計算書だけではなく、収支計算書と連動する予定貸借対照表により、建物の残存価値や地方債残高といったストックについても分析し、キャッシュフローの確保とバランスシートの健全性の両面から、企業経営的視点による長期的なコスト分析を行うことが今後行政においても求められるのではないだろうか。この場合においては、官公庁会計においてなじみの薄い減価償却といった概念も当然必要となってくる。参考として、本研究チームで試作した予定収支計算書と予定貸借対照表の作成例（図 14 - 1）を示しておく。

図 14 - 1 予定収支計算書と予定貸借対照表の例<sup>2</sup>

付表 1 - 2 予定収支計算書・貸借対照表

施策番号		施策名称		所管部局		(単位 百万円)			
区 分		全体計画	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	5か年合計	平年度ベース
予 定 収 支 計 算 書	経 常 会 計	支 出(歳出) A							
		人 件 費							
		物 件 費							
		県債利息償還							
		支払利息(リース支出)							
	減 価 償 却								
	収 入(歳入)								
	国庫支出金 B								
	そ の 他 C								
	一 般 財 源								
純利益(建設会計繰出)									
建 設 会 計	支 出								
	建設費(調査設計等)								
	建設費(リース支出)								
	県債元金償還								
	収 入								
経常会計繰入									
国庫支出金									
県 債									
総 コ ス ト (A-B-C)									
予 定 貸 借 対 照 表	資 産								
	負 債								
	資 本								

備考1 本表は、総事業費50億円以上の施策について作成すること。

2 予定収支計算書の会計科目については、施策の状況に応じた適切なものを使用すること。

#### (4) コスト分析の限界

以上のように、コスト分析は、評価の有効な一手段といえるが、その主目的は、事前評価にあっては、限られた財源がサービスの提供に必要な最小限の範囲で有効活用されているかを事前チェックすることであり、事中評価にあっては、運営効率改善のインセンティブを確保することである。したがって、この手法は、施設の運営や、特定範囲のサービス行政を評価するには有効であるが、政策の立案や行政指導など複雑又は広い分野については適用が難しいし、土木事業等の公共事業におけるコスト分析については技術的専門性が高く、別個の専門的なシステムを構築する必要がある。また、事前評価に当たり、コスト分析を、複数の計画案の優劣をつけるための「費用対効果」の評価のみに利用しようとするのは、PPBSの過去の失敗と似た道を歩む危険性がある(複数の計画案について、その効果及び影響を事前にシミュレートし比較することは現実的に困難であり、これを目指すと非常に複雑かつ膨大な作業が必要となり、その結果として適正な結論が得られる保証もない)。

評価システムにおいて、評価の基本要素であるインプットを正確に把握するために、投入資源を明示するルールとシステムを構築することは欠かせない前提条件といえるが、どのように評価に生かしていくかは、対象事業や場面によって柔軟に対応する必要がある。

<sup>2</sup> チーム内の検討過程においては、新総合計画21に位置付けられている施設整備に関するある事業を題材に調書記載例を作成した。内容や数値を記した記載例であれば、内容をより理解して頂けるところであるが、事業実施への影響を配慮して枠のみを掲載した。

## 5 評価調書

事前評価調書の基本的内容は、試験的評価で事前評価調書（シート 1）として示したが、「記入欄が狭い」という意見などを踏まえ、事前評価調書を施策レベルと事業レベルに分割し、事業内容をより詳しく表記できるようにするとともに、評価についても、施策に対する評価と構成事業に対する評価に区分けすることとした。図 14 - 2 及び 14 - 3 は、それぞれの調書の作成例である。

図 14 - 2 施策レベルの事前評価調書

(シート1・事前評価・施策レベル)

主要施策 評価・進行管理台帳					
施策番号		施策名称		所管部局	関連部局
総合計画体系	大柱	中柱	小柱		
施策の目的		神奈川県の実況と課題			他県の実況
成果(outcome)	成果指標① (算出方法) (データ出典)	現状値	目標値	他県の実況値	主目的以外の効果
	成果指標② (算出方法) (データ出典)	現状値	目標値	他県の実況値	
取組計画の概要		構成事業			結果目標 (output)
計画期間: ~					
事前評価					
	所管課意見	部局評価	総合評価	外部評価	投入計画 (input) 単位:千円 総額 平年度
必要性	必要性の根拠:	( )	( )	( )	経常会計 支出(歳出) 人件費 物件費 県債利子償還 支払利息(リース支出) 減価償却 収入(歳入) 使用料 一般財源 純利益
	実施しない場合の影響:	( )	( )	( )	
妥当性	実施構成の妥当性:	( )	( )	( )	建設会計 支出 種投資 種投資(リース支出) 県債元本償還 収入 経常会計繰入 県債発行
	成果指標の妥当性:	( )	( )	( )	
有効性	成果目標値の妥当性:	( )	( )	( )	総支出 総コスト
	施策実施による目標値達成の見込み:	( )	( )	( )	
緊急性	今期施策実施先送りの影響:	( )	( )	( )	

施策レベルの事前評価調書は、施策の計画概要と計画策定時における事前評価の2つの部分から構成されている。計画概要の部分で重要な点は、その施策が狙う成果、成果を測定するための指標及び成果指標によって表される成果目標が明記されることである。他県の状況及びその状況値は、成果目標値の妥当性等を判断するための参考資料である。一方、調書の左下が評価に関する部分であるが、所管課意見欄は、計画採択に向けた所管課のプレゼンテーションの意味合いを持ち、これを部局や計画セクションなどがどう評価したかが部局評価欄・総合評価欄に記される。( )内はその評定ランクで、その下にその評価についてのコメントが付される。外部評価は、対象施策を重要施策等に限って実施するが、それ以外の施策では空欄となる。

事業レベルの調書は、施策を構成する構成事業ごと、または予算細事業ごとに起票する。

また、計画立案時においては、上記の事前評価調書と併せて、施策と事業の年次計画を示す事中評価調書についても起票することになる。なお、事前評価調書（シート 1、2）の投入計画欄及び施策レベルの事中評価調書（シート 3）の年次投入額欄は、事業レベルの事中評価調書（シート 4）の年次投入額欄とリンクさせ、入力省力化を図るよう設計上配慮する必要がある。

図 14 - 3 事業レベルの事前評価調書

主要施策 評価・進行管理台帳

(シート2・事前評価・事業レベル)

事業名		施策名		所管課			
総合計画体系		大柱		中柱		小柱	
根拠法令等	県民ニーズ	直接受益者及び人数		効率性(結果/投入)・代替事業案又は他類似事業との比較			
関連個別計画		費用負担					
取組計画		従前の取組		結果目標 (output)			
事前評価						投入計画 (input) 単位:千円	
所管課意見		部局評価	総合評価	外部評価	総額	平年度	
有効性	施策目的への寄与:	( )	( )	( )	支出(歳出)		
	事業主体の妥当性:	( )	( )	( )	人件費		
妥当性	利益と負担の妥当性:	( )	( )	( )	物件費		
	事業手法の妥当性:	( )	( )	( )	県債利子償還		
緊急性	特定課題に関する( )の妥当性:	( )	( )	( )	支払利息(リース支出)		
	達成期限の有無及び根拠:	( )	( )	( )	減価償却		
	今期施策実施先送りの影響:	( )	( )	( )	収入(歳入)		
効率性	結果/投入は最小化されているか:	( )	( )	( )	使用料		
					一般財源		
					繰利益		
					支出		
					建設費 (リース支出)		
					県債元本償還		
					収入		
					経常会計繰入		
					県債発行		
					総支出		
					総コスト		

## 6 代替案の検討

ある施策目的を達成するために、どのような事業がその手段として望ましいかということについて、複数の代替案を用意して、それらを費用対効果やその他の観点から客観的なデータによって比較し、最良の事業案を選択するということが、事前評価の理想像であり、また、事前評価に対する素朴な期待であろう。しかし、このような厳格な手法を全面的に導入することは、すでに PPBS の失敗で明らかかなように、評価のためのコストを極めて高いものとし、現実的な方法とは言えない。とはいえ、これに勝る方法があるわけではなく、可能な範囲で導入を検討すべきであろう。言うまでもなく、評価の導入によって施策・事業の(費用対成果の)トータル・コスト・パフォーマンスがかえって悪化するならば、評価を導入する意味はない。そうした意味で、代替案の検討は、大規模な事業や特に重要な施策に係る事業に限って導入すべきであり、また、評価に求める厳密さの程度も事業規模や内容に応じて異なって然るべきと考える。図 14 - 4 に示した事業代替案比較調書は、厳密性よりも汎用性を中心とした比較調書のイメージであり、これに比較する事業の必要に応じて厳密な比較データ等を付加していけばよいだろう。

図 14 - 4 事業代替案比較調書

付表 1 - 1 事業代替案比較調書

施策番号		施策名称			
施策の目的					
区分		計画採択事業案	代替案 1	代替案 2	(参考) 他県及び類似施策の状況
性質別					
実施主体					
事業対象					
投入予算(千円)	事業費 (一般財源)				
	人件費				
取組の内容					
結果及び効果予測					
比較	メリット				
	デメリット				
評価	経済性				
	有効性				
	妥当性				
	総合評価	A			

## 7 施策・事業の選択

以上に示してきた事前評価の結果は、各評価基準毎の A , B , C ランクとして表されるが、このランクをもって自動的に施策・事業の選択を行うことはできない。それは、ランク自体が点数化等により加積算しても意味のない序数概念であるという技術的理由だけでなく、評価とはそもそも意思決定に取って代わるものではなく、意思決定を支援するための道具に過ぎないという事実の当然の帰結である。したがって、施策・事業の選択にあたっては、評価結果を総覧し、その評価を参照しながら、最終的には選択者の主体的判断で施策・事業を選択しなければならない。したがって、評価結果の高い(低い)施策・事業が必ず採択される必要はない。ただ、その場合は、評価どおりの選択をしなかった理由が明記されなければならない。

また、施策・事業の選択は、ある施策の中でその構成事業を選択する、或は複数の施策間の優劣をつけて選択するという単純なパターンには限られない。実際には、ある施策は施策ごと切り、ある施策は構成事業の一部を切り、また、ある施策は一部の構成事業の金額を削るなど、様々な調整を複合して、全体として計画枠に収めるといった作業が求められる。こうした複雑な選択は、評価結果を点数化して並べ替えるといった単純な手法とは相容れない。評価結果を一覧化して選択者の主体的判断に供するのは、このような理由による。

図 14 - 5 で評価結果の総括表のイメージを示しておいたので参考とされたい。

図 14 - 3 事前評価総括表のイメージ<sup>3</sup>

施策事前評価総括表

部局	施策番号	施策の目的 根拠法令 関連計画	施策		必要経費 (5年間)	必要性   妥当性   有効性   緊急性 対応の方向	構成事業		有効性   妥当性   効果性   緊急性 対応の方向
			成果指標の例 (5年前→現状値→目標値)	総投入費用 (5年間)			投入費用	事業結果	
企画	135	やまなみ五湖地域交流の里づくりの推進 やまなみ五湖地域の地域活性化 なし やまなみ五湖ネットワーク整備基本計画	観光入込み客数 (人 → 人 → 人)	5,747,780	B C B C	交流の里づくり 5,370,140 交流の里の整備	B A B B	段階的推進	
			インターネットアクセス件数 (件 → 件 → 件)	177,000	段階的推進 (交流の里づくりについては、地域の動向や経済情勢などを見ながら見直しをしつつ推進する)	やまなみイベントの開催 2000年度広域イベントの開催 ネットワークの形成 18,000 インターネットによる情報発信	B B B B A A A C	計画案の規模縮小	
防災	142	地震発生時対策関連研究の推進 地震防災計画見直しに必要な基礎的データの取得 災害対策基本法 地震対策特別措置法 神奈川県地震防災計画	未調査箇所割合 (% → % → %)	151,360	A C A A A	地震発生時対策関連研究の推進 65,982 1) 既存耐震施設等の非震回帰対策の調査 2) 新手法耐震施設設置 3) 解析調査、維持管理 14,200 4) 地震発生時の緊急的地震・地質調査 5) 地震災害予知調査	A A A B B	推進 推進	
			年間被害総額 (円 → 円 → 円) 工業保安施設の耐震化率 (% → % → %)	317,403	A C A B	石油コンビナート等防災対策の推進 石油、高圧ガスの災害の防止 16,604 1) 相互通信用無線更新 17,800 2) 石油コンビナート等特定事業所の指導 3) 県内川内河川防災対策推進協議会開催 4) 石油コンビナート区域被害想定調査 50,890 5) 特別防災区域見直し計画の更新 735,163 6) 神奈川、川崎、横浜圏への交付金交付	A B B B A	推進	
防災	46	石油コンビナート等防災対策の推進 石油、高圧ガスの災害の防止 石油コンビナート等災害防止法、火災取組法、高圧ガス保安法等 神奈川県石油コンビナート等防災計画	年間被害総額 (円 → 円 → 円) 工業保安施設の耐震化率 (% → % → %)	317,403	A C A B	石油コンビナート等防災対策の推進 16,604 1) 相互通信用無線更新 17,800 2) 石油コンビナート等特定事業所の指導 3) 県内川内河川防災対策推進協議会開催 4) 石油コンビナート区域被害想定調査 50,890 5) 特別防災区域見直し計画の更新 735,163 6) 神奈川、川崎、横浜圏への交付金交付	A B B B A	推進	
			年間被害総額 (円 → 円 → 円) 工業保安施設の耐震化率 (% → % → %)	317,403	A C A B	石油コンビナート等防災対策の推進 16,604 1) 相互通信用無線更新 17,800 2) 石油コンビナート等特定事業所の指導 3) 県内川内河川防災対策推進協議会開催 4) 石油コンビナート区域被害想定調査 50,890 5) 特別防災区域見直し計画の更新 735,163 6) 神奈川、川崎、横浜圏への交付金交付	A B B B A	推進	

施策事前評価総括表

部局	施策番号	施策の目的 根拠法令 関連計画	施策		必要経費 (5年間)	必要性   妥当性   有効性   緊急性 対応の方向	構成事業		有効性   妥当性   効果性   緊急性 対応の方向
			成果指標の例 (5年前→現状値→目標値)	総投入費用 (5年間)			投入費用	事業結果	
県民	104	消費生活相談の充実と情報ネットワークの整備 県民が身近に消費生活相談できる体制の整備 消費者保護基本法 なし	県内市町村の消費生活相談窓口整備率 (% → 37.8% → 100%) 自立した消費者の比率 (全相談件数 (=苦情件数+問合せ件数)に占める問合せ件数の割合 (% → % → %))	706,245	A B A A	市町村相談体制への支援と連携 43,069 市町村に対する相談体制整備補助 消費生活センターの拠点化の推進 16,058 1) 県内消費生活情報ネットワークの整備 2) 中核消費生活センター設置検討	A A A A B	推進 推進 (前倒して実施し、市町村移管を促進すべき)	
			県民参加制度の充実 県民参加協議会の充実 なし	1,353,172	B C B B	287,205 1) 苦情処理等(消費生活相談員) 2) 消費生活相談人材育成(職員・相談員の研修) 3) 製品被害等特約ダイヤル 4) 消費者訴訟費用貸付 情報化社会における取引方法の適正化 消費生活情報の充実 287,205 1) 国民生活センター・パオネット利用による相談処理 2) 「くらしと物価」による情報提供、物価問題交流会 3) 消費生活モニターによる情報収集 4) 生活消費調査員による物価情報収集 116,867 5) 高校生講座 6) 若年者・高齢者向け啓発講座 7) 消費者月間啓発講座 8) 消費者向け講座、交流会	B B B B	推進 推進 (但し、市町村との役割分担を踏まえて、特約ダイヤルについて事業規模の縮小に努めるべき)	
県民	310	県民参加制度の充実 県民参加協議会の充実 なし	県民参加制度(提案総件数、参加社総数、意見総数及びアンケート回収率の現状を100とした場合の平均目標値) ( → 100 → )	1,353,172	B C B B	わたしの提案制度の充実、県民の声・相談者の充実 221,040 1) 私の提案制度の充実 2) 県民の声・相談者の充実 集会による県民参加の推進 271,320 1) 県民集会の開催 2) 地域集会の開催	B B B B	推進 推進 (但し、多様化と効率化を図るべき)	
			県民参加制度(提案総件数、参加社総数、意見総数及びアンケート回収率の現状を100とした場合の平均目標値) ( → 100 → )	1,353,172	B C B B	わたしの提案制度の充実、県民の声・相談者の充実 221,040 1) 私の提案制度の充実 2) 県民の声・相談者の充実 集会による県民参加の推進 271,320 1) 県民集会の開催 2) 地域集会の開催	B B B B	推進 推進 (但し、会議の統合等効率化を図るべき)	
環境	110	地球温暖化防止の推進 二酸化炭素排出量の削減 なし 環境基本計画	CO2排出総量 (1800万t → 1897万t → 1800万t)	94,650	A C C B	地球温暖化防止行動の推進 74,650 1) 地球温暖化防止行動事例集の作成 2) 地球温暖化防止・サルト制度の創設等 3) CO2削減対策の推進	B B B B	事業内容より有効性の高いものに改善する必要がある。	
			県民参加制度(提案総件数、参加社総数、意見総数及びアンケート回収率の現状を100とした場合の平均目標値) ( → 100 → )	94,650	A C C B	地球温暖化防止行動の推進 74,650 1) 地球温暖化防止行動事例集の作成 2) 地球温暖化防止・サルト制度の創設等 3) CO2削減対策の推進	B B B B	具体的な対策案が必要	
環境	21	緑地農業の総合的な対策 県内各地におけるみかん及び茶の収益性の向上による営農維持 果樹農業振興特別措置法 かながわ農業活性化計画 神奈川県果樹振興計画 神奈川県茶葉振興計画	県内面積当たりの平均収益(みかん) (円 → 円 → 円) 県内面積当たりの平均収益(茶) (円 → 円 → 円)	305,882	C C C C	みかんの再振興 135,410 1) みかん収穫の促進 2) みかんの生産性向上 茶の再振興 20,272 1) 茶モデル圃設置 2) 茶園管理システム 3) 荒茶加工施設の再編	C C C C	意見直し (廃止又は縮小を検討すべき)	
			県内面積当たりの平均収益(みかん) (円 → 円 → 円) 県内面積当たりの平均収益(茶) (円 → 円 → 円)	305,882	C C C C	みかんの再振興 135,410 1) みかん収穫の促進 2) みかんの生産性向上 茶の再振興 20,272 1) 茶モデル圃設置 2) 茶園管理システム 3) 荒茶加工施設の再編	C C C C	意見直し	

<sup>3</sup> 試験的評価の対象とした施策を用いて作成したイメージであり、評価内容等は事実に沿わない架空のものである。



# 第15章 事中・事後評価 Program Evaluation

## 1 事中・事後評価における評価の目的

### (1) 事後評価における評価の目的

事後評価の目的は、次の2つの役割を果たすことである。

**成果の把握と次期計画への反映** 政策評価システムの導入目的の1つである行政マネジメントの改革という課題に対して、事後評価に課せられた使命は、実施された施策・事業について成果を把握し、その結果から次期計画の策定に対して何らかの判断材料を提供することである。ある施策・事業を予定通り実施した結果、当初期待した成果が得られなかったとしたとき、その原因について何ら検討もせず次期計画を前期と同様に立てたとしたならば、次期計画においても前期同様期待通りの成果が得られない公算は強いだらう。また、逆に、期待通りの成果が上がったとしても、それが施策実施の貢献によるのか、あるいは他の要因によるところが大きかったのかは検討が必要であろう。また、実施の仕方によってより大きな成果を生む余地はなかったかどうかについても検討されなければならない。さらに、成果を達成したことによって、施策に取り組む必要性は解消されたかどうかについても検討が必要であろう。こうした検討を踏まえて次期計画を策定していくことにより、より有効な行政運営が実現されることになる。こうした検討のための基礎資料を提供することが、事後評価の第1の目的である。

**成果の説明** 事後評価の第2の目的は、市民や議会に実施を表明した計画について、それを実施した結果、どのような成果を上げたか、あるいは上げることができなかったかについて説明することである。これは、市民や議会の信任を得て行政の執行を与かる者としての当然の責務であるが、これまではほとんどこうした責務は果たされてこなかった。その原因は、これまでの行政運営が予算を中心とした単年度主義が基本としていることにあり、これを統制する意味での監査も単年度の決算の監査に留まっているためである。しかしながら、昨今、自治体におけるバランスシートの導入が注目されているように、厳しい行財政環境の中で、自治体経営を中長期的視点で展望し、あるいは監視する必要性が高まってきている。そうした意味で、今後は、これまでの計画のあり方を抜本的に見直し、自治体の中長期経営戦略としての性格を鮮明に打ち出すとともに、当然のことながら、そこで実施を表明した計画について、それを実施した結果や成果についてきちんと説明していかなければならない。

### (2) 事中評価における評価の目的

事中評価の目的は、次の3つの役割を果たすことである。

**予測・実績の乖離チェックによる施策・事業の見直し・改善** 1つの施策が目に見える一定の成果を上げるためには、施策の内容にもよるが、ある程度の時間を要する。その意味で、1年、2年というスパンでは施策・事業の有効性を評価することには限界がある。しかし、一方で、昨今の社会・



経済環境の変化はめまぐるしく、そうした変化に迅速に対応していくことも、着実に成果を上げていく上では不可欠である。計画期間中毎年度行う事中評価の第1の役割は、当初目論んだ結果や成果の達成に対して、その見込みどおりに事が進展しているかどうかを点検することにある。もし、そこで当初の予測と実績に乖離が生じていることが判明したならば、直ちに対応策を検討し、施策を構成する事業を見直し、改善を図り、それを次年度の予算に反映していくのである。これはまた、単に予算化の状況や事業着手の状況をしていただけであった総合計画の進行管理のあり方を抜本的に見直すものであり、機動的な施策の進行管理を実現するものである。

成果の暫定的把握による次期計画策定への反映 事中評価の第2の目的は、施策の成果把握と次期計画への反映という事後評価の機能を補完することである。これは、前章で述べたように、事後評価では次期計画の策定作業に間に合わないという実務上の必要によるものである。事中評価では、当然、当該施策の最終的な成果を把握することは出来ず、成果の予測に過ぎない面もあるが、その予測は数年の実績に裏打ちされた予測であり、次期計画策定の基礎資料として十分実用に足るものと考えられる。（但し、この事中評価による暫定的な成果把握は、事後評価によって補正されなければならない、その補正は、次期計画の期間中に見直し資料として活用されるべきである。）

施策・事業の進捗状況とその見直し・改善に関する説明 これは、計画として公に発表した施策・事業について、その後の事業実施状況がどうなっているか、その事業実施の結果や成果がどうなっているか、さらには、その結果や成果の状況を踏まえて、その後の施策・事業の展開について、どのような見直し・改善を図るのかということをも市民や議会に公表・説明することであり、事後評価とともに説明責任を果たすためのものである。

## 2 事中・事後評価における評価基準

事中・事後評価における評価基準としては、施策レベルについては有効性、事業レベルについては有効性と効率性の評価が必要であろう。さらに、事中においては、事業の緊急性を評価して事業間の優先度をつけていくこと、事後においては、事前に評価した妥当性を事後的に検証することも必要であろう。

### (1) 施策に対する評価基準

有効性 この事後評価における有効性評価は、プログラム評価の核心である。事前評価における施策の有効性評価は、計画した施策を実施した場合、目標とする成果を達成することができるかということであったが、事後評価の場合は、既に施策・事業の結果は出ており、成果についてもそれが表れるまでのタイムラグの問題を別にすれば事実として捕捉可能になっている。そこで、事後評価における施策の有効性は本来の「実際のアウトカム / 計画されたアウトカム」として定義される。事中においては「実際のアウトカム」は評価時点におけるものであり、成果が具体化する途上のものであって、最終的にその施策が有効であったかどうかを確定することは出来ないが、施策の実施途上で成果の表われ具合をモニターという意味合いがあり、成果が十分現れない兆候が見出されたとき、これに迅速に対処することで最終的な成果の確保に近づけることに役立てられる。

妥当性 事前評価において「施策の目的を実現する手段として、計画された事業の構成は妥当か」どうかについて評価したが、事後評価においては、結果として、それが妥当であったかどうかを評価することが必要であろう。

## (2) 事業に対する評価基準

有効性 「施策の目標に対して、これを実現するための手段として当該事業が有効に寄与したか」についての評価であり、具体的には、事業の結果と、施策の成果との因果関係を検証することである。事業の内容によって容易に推定できる場合もあり得るが、一般的には、これを客観的に検証し、推定することは、かなり困難なものとなろう。したがって、事業レベルの有効性の客観的な検証は、特に大規模な事業について限定して行うなど、実際のシステムの運用にあたっては、柔軟に対処することが必要である。

効率性 「事業実施により選られる結果が最小の投入で実現されたか」即ち（output / input）について評価するものである。この場合、output も input も確定しており、その捕捉については何の困難もない。問題は、これをどう評価するかであるが、ここでは計画の時点で想定した output / input を基準として評価することを提案する。計画時に想定した output / input は、既に事前評価の洗礼を受け、妥当な値として合意されたものであるから、事中・事後における効率性を評価する基準としてこれを用いることが最も合理的である。即ち、（予定 output / 予定 input） < （output / input）ならば効率的、逆ならば非効率であったと評価するのである。

緊急性 「当該事業を（実施計画期間の中で）先送りした場合の影響は大きいか」について評価するものである。

妥当性 事前評価において「事業内容が施策の目的実現手段として妥当か」、「事業の実施主体や事業手法、受益と負担の点から見た公平性、事業の規模や実施時期などは妥当か」などについて評価したが、これらの妥当性について、施策・事業を実施した結果、実際のところはどうかを事後的に検証することである。

## 3 評価調書

事中評価調書の基本的内容は、試験的評価で事中評価調書・施策レベル（シート2）と事中評価調書・事業レベル（シート3）として示したが、その中で計画欄は事前に記入されているので、事中では当該年度の実績欄、評価欄及び見直し状況欄を記入するだけでよい。なお、総合評価の評定については、有効性については総合計画担当課で、効率性と緊急性については予算担当課で記入するのが合理的であろう。

なお、事後評価調書については調書作成例を示さなかったが、記載すべき内容については図 13 - 5 の評価調書体系を参照されたい。

# 第16章 評価の公表・公開

## 1 県民への公表・公開

### (1) 公表・公開の手法

評価結果の公表・公開の意義については7章でも記述したが、行政の説明責任（アカウンタビリティ）を果たすためにも、評価結果の公表・公開は不可欠なものである。

そこで、本研究が提案している施策評価システムにおける公表・公開の手法・手段について、本章で整理しておくこととする。

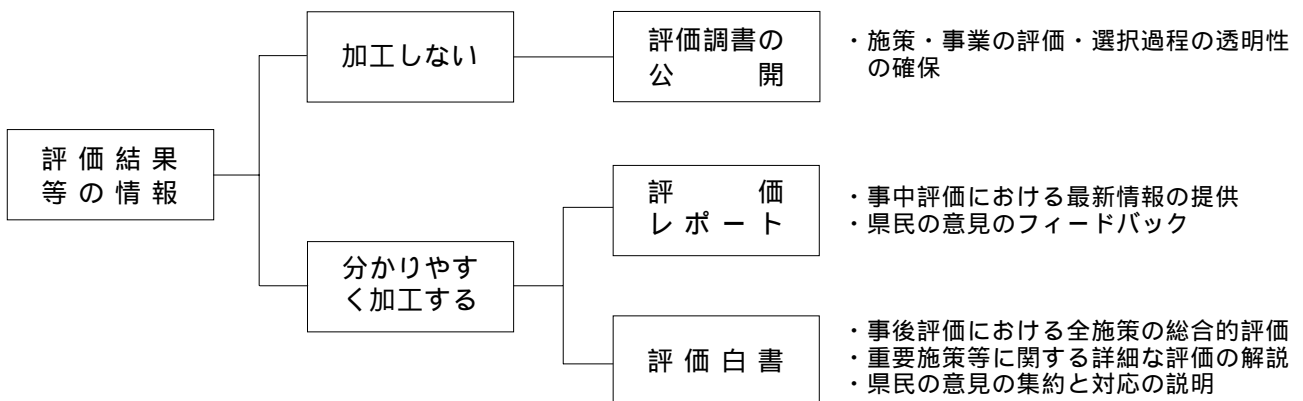
まず、公表・公開の手法については、図 16 - 1 にあるように、評価結果等の情報を県民に分かりやすくするための加工の有無によってその手法が異なってくる。

はじめに、評価結果を加工せず、そのままの形で公表・公開する手法として、評価調書そのものの公開が挙げられる。これは、評価結果の透明性を確保することを目的に、全主要施策を対象に、すべての調書を公開するものである。また、評価結果を県民に分かりやすく加工してから公表する手法として、評価白書や評価レポートなどが挙げられる。これは、県民に伝えたい情報、県民が知りたい情報など要点を絞って簡潔に公表するものである。

なお、詳細な評価の手法については、以下で記述することとする。

また、公表・公開の手段については、「県のたより」などの紙面による広報手段のほかに、インターネットによる広報手段も効果的であると考えられる。

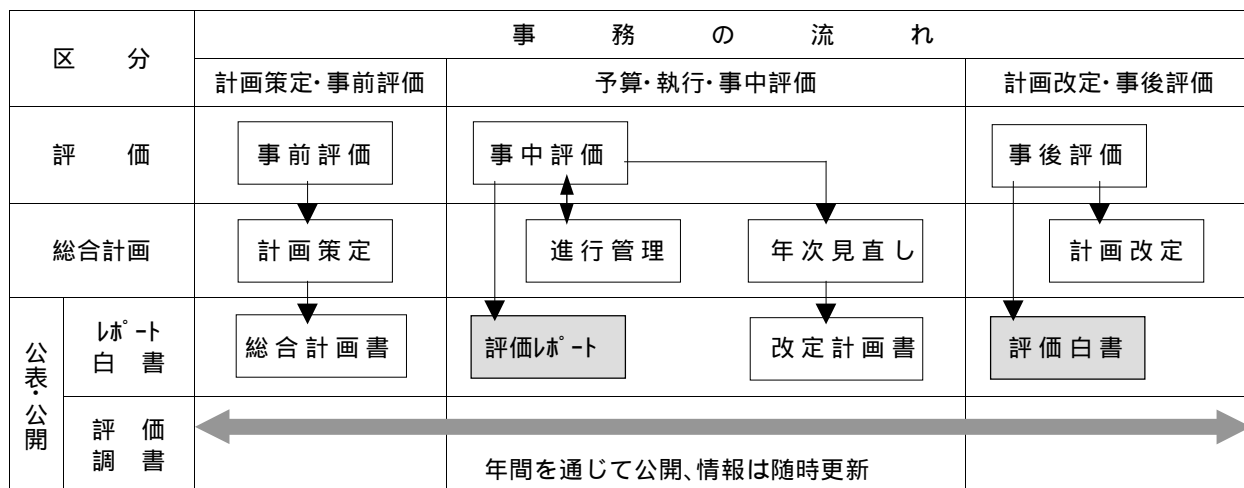
図 16 - 1 施策評価システムにおける公表・公開の手法



### (2) 公表・公開の時期

公表・公開の時期については、評価調書の公開など評価結果等の情報を加工しないものは、年間を通して行ない、情報の変更があった時に随時更新する。一方、評価結果等の情報を加工するものについては、事前、事中、事後の各評価時期によって公表の手法が異なってくるが、図 16 - 1 の説明欄にあるように、評価レポートは事中評価における最新情報の提供、評価白書は事後評価における全施策の総合的評価という具合に評価の目的、性格を踏まえ、それぞれの評価時期に合わせて公表するものである。なお、各評価時期における公表の手法は図 16 - 2 のとおりである。

図 16 - 2 評価時期における公表・公開の手法



## 2 評価調書の公開

### (1) 調書公開の意義

評価調書の公開については、7章で基本的な意義を記述したが、評価調書という原票をそのままの形で公開することにより、行政の内部組織による自己評価の恣意性を排除するというのが最も重要な役割として存在する。また、評価原票を公開することにより、行政内部の施策選択者と県民が同じ判断材料を共有し、行政と住民との質の高いパートナーシップの実現を目指すという点からも必要なことと考えられる。

また、原票の公開というのは、全施策・事業を対象として行なうことから、情報量が膨大であり、これらすべてに対して住民等の目が入りチェックすることは有り得ないものと考えられるが、原票を、その気になればいつでもチェックすることが可能な状態に置いておくことにより、行政の内部における自己評価にも緊張感が保たれるものと思われる。

### (2) 調書公開の留意点

評価調書の公開に当たっては、「自己評価の恣意性の排除」の観点からも、全主要施策について実施しなければならないものとする。また、評価調書は、施策・事業が選択された後に公開し、選択理由等を開示するだけでなく、施策・事業の選択段階において公開することにより、施策・事業の選択に県民の意見の反映を図ることが重要である。

さらに、公開の手段としては、インターネットに全調書を掲載したり、あるいは調書の複製を行政センター等に設置するなどして、誰がいつでも原票を閲覧できるよう備えておかなければならない。

## 3 評価レポート、評価白書による公表

### (1) 公表のねらい

前述で示したように、評価調書の公表、つまり、原票というすべての情報を公表しているから他の公表の手法は考えなくても良いかということになると、生の原票というのは膨大な情報量があり、特定の施策・事業に興味を示すものにとっては、その情報が効果的に役立つものと考えられるが、その

他の一般県民からすれば、特定の施策・事業に係る膨大な情報というよりは、総合的な情報、あるいは何が課題となっているかなど、要点を絞った分かりやすい情報を望んでおり、行政側からしても、真に伝えたい情報は膨大な情報の中の一部であることから、すべての情報である原票の公表とは別に、膨大な情報の中から真に伝えたい情報を吟味し、県民に分かりやすく加工した形で公表する必要がある。

そこで、本研究において検討した公表の手法は、次のとおりである。

**評価レポート** 総合計画の進行過程である事中評価にあつては、その年度における経済情勢や総合計画全体の進捗状況などの概略、主要施策の成果指標の進捗状況など、総合計画の進行過程における概括的な評価結果を、要点を絞ってレポート的な形で県民に公表する必要がある。また、評価レポートの公表を通じて、広く県民の意見を吸い上げ、この結果を施策・事業にフィードバックしようとするものである。

**評価白書** 総合計画の終了時期である事後評価にあつては、事前評価から、事中、事後評価に至るまでの内容の分析結果を公表することとなるが、その内容は、事前評価から事後評価に至るまでの経済情勢や財政状況、さらには、主要施策の成果指標に基づく施策の達成状況及びその要因などを、毎年の評価レポートとは異なり、一連の分析した内容を詳細に、かつ、簡潔に白書としてまとめ公表を行なうものである。また、過去に行なってきた県民意見の集約とそれへの対応状況なども合わせて掲載するとともに、次期総合計画の改定作業や次の事前評価にも反映させる必要がある。

## (2) 公表の留意点

評価レポートや評価白書のように、情報を加工して公表するものについては、前述で記載したように、膨大な情報量の中から真に伝える情報は何かをよく吟味し、加工の仕方も見る側にとって分かりやすい内容となるよう特段の工夫が必要である。

また、評価白書については、事後評価の結果により行なうこととなるが、総合計画の改定作業は計画期間終了前から行われ、それに対応する事前評価についても、事後評価の結果が公表される前に終わってしまうことから、次期総合計画の改定作業に係る一連の評価作業は、仮の事後評価の結果を用いて行なうこととなる。こうしたことから、評価白書の作成に当たっては、次期総合計画の改定作業の内容等を十分に踏まえ、整合性をとった上で公表する必要がある。

# 第17章 特定事業評価の反映

## 1 特定事業評価システムとの連動

### (1) 基本的な考え方

公共事業の再評価などの特定事業に係る評価システムと本研究で取り上げている施策評価システムとは、新たに策定する「評価指針」の下、すべての評価システムを位置付け、相互に情報の共有化を図り、それぞれの評価システムが最大限の効果を発揮することによって、施策・事業の実効性のより一層の向上が図られるものとする。

また、それぞれの評価システムの機能、役割分担を明確化することにより、評価に要する事務の軽減や作業重複の防止が図られるものとする。

### (2) 評価システムの性格と役割分担

「評価指針」における施策評価システムと特定事業評価システムの性格と役割分担について、それぞれの違いをみると、まず、施策評価システムは、新総合計画 21 の主要施策を評価の単位として、全主要施策について網羅的に評価を実施することから、評価の視点も、すべての施策・事業で共通して測れる必要性や有効性、効率性などの汎用性がある評価項目を基本としている、いわば健康診断的な共通基本事項評価であるのに対して、特定事業評価システムは、公共事業再評価システムや環境管理システムのように、主には、評価の対象を事業レベルで行い、かつ、特定の分野の事業を専門的な見地から詳細な評価を実施しようとする専門的評価となっており、その特定分野についてのみ活用が可能という性格を有している。

こうしたことから、施策評価システムにより評価を実施する場合、主要施策の中で特定分野についてのみ通じる評価項目等については、それぞれの特定事業評価システムの中で専門的な評価を実施し、その評価結果を、共通基本事項評価である施策評価システムの調書に添付して評価判断の資料とするなど、それぞれの役割分担を明確化・ルール化する必要がある。

また、施策評価システムでは、評価の単位を新総合計画 21 の主要施策とし、主には施策レベルを中心に、施策・事業を「目的」と「手段」という体系で捉え評価を実施しているのに対して、特定事業評価は、主に「手段」である事業レベルを評価の対象としているため、このことからそれぞれの役割分担の明確化が図れるものと考えられる。

なお、本県が実施している特定事業評価システムの状況は表 17 - 1 のとおりである

表 17 - 1 本県が実施している施策・事業に係る特定事業評価システムの状況

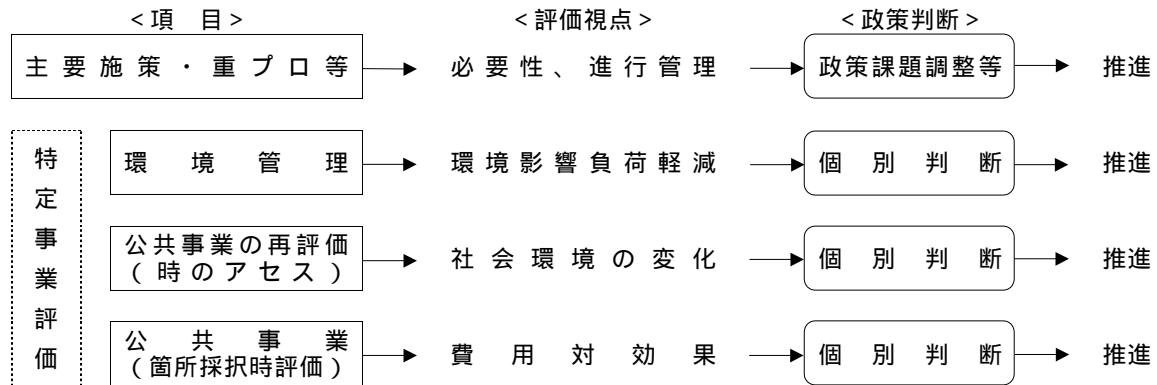
所管部局	名 称	評価の時期			評 価 の 対 象	内 容
		事前	事中	事後		
総 務 部	予算事業評価制				<ul style="list-style-type: none"> <li>・時限到来事業</li> <li>・時のアセス事業</li> <li>・大規模県単事業（総額 10 億円以上）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・時限到来事業は原則廃止、延長事業は評価を実施</li> <li>・対象を限定した特定事業で評価を実施</li> </ul>
企 画 部	行政情報化システム評価				<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政情報化推進事業（プログラム開発等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政情報化プログラムの進行管理として、行政情報化推進事業計画案を評価、調整</li> </ul>
環境農政部	庁内環境管理システム				<ul style="list-style-type: none"> <li>・県業務全般</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県が行なう事業活動・消費活動全般について、率先して環境負荷の低減に努めるため、低減目標を明確にし、点検・評価を実施</li> </ul>
県土整備部 (環境農政部)	公共事業 再評価システム				<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共事業</li> <li>・県単独立木事業</li> </ul>	<p>採択後 5 年経過時で未着工 採択後 10 年経過時で継続の事業について 準備計画段階で 5 年経過 上記事業について再評価し、対応方針を決定</p>
県土整備部 (環境農政部)	工事箇所 選定評価				<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共事業</li> <li>・県単独立木事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業の箇所選定の評価として実施</li> </ul>

特定事業評価システムのような施策・事業に係る評価システムのほかに、人事評価システムなども一種の評価システムとして挙げられる。

### (3) 事務の流れの変化

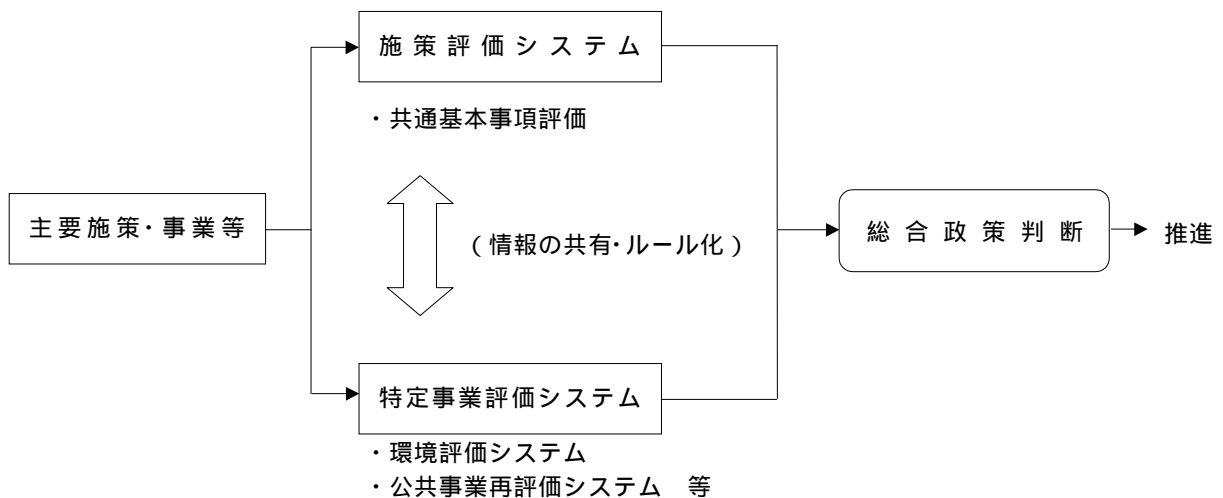
次に、施策評価システムの導入に伴う事務の流れの変化についてみると、現行の事務の流れは、図 17 - 1 にあるように、主要施策の進行管理や環境管理システム、公共事業の再評価など、それぞれのシステムが単独で実施され、相互の連携が取られていないことから、意思決定がそのシステムの中だけで完結してしまうなど内容が偏ったものとなったり、最終判断を下す際に、他のシステムの情報是最終判断者が収集することとなったり、正しい情報が得られないまま施策・事業を推進するという判断を下したりという状況が見受けられていた。

図 17 - 1 現行の事務の流れ



一方、施策評価システムの導入後は、これらのシステムを「評価指針」の中にすべて位置付け、図 17 - 2 にあるように、相互の情報を共有・ルール化し、最大限に有効活用することにより、偏った情報、誤った情報等の見極めが可能となり、どこに課題があるのかという明確化も図られることから、最終的な意思決定を行なう者は、これらの情報を総合的に判断し、公正な意思決定を行なうことができるものと考えられる。

図 17 - 2 施策評価導入後の事務の流れ





#### (4) 特定事業評価結果の反映方法

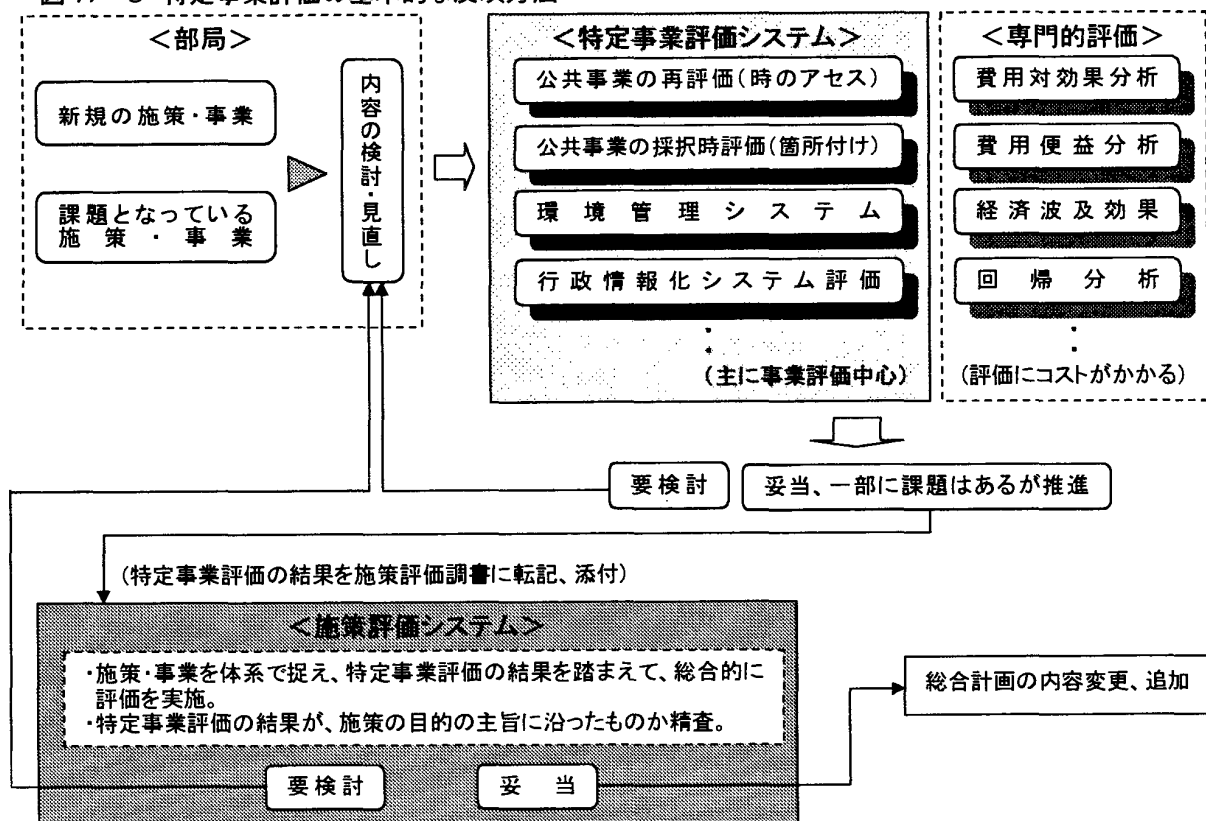
本研究が提案している施策評価システムと現存の特定事業評価システムとの連携等について、前述で基本的な考え方を示したが、具体的に、どのような事務の流れで進行するのか、特定事業評価の結果が施策評価システムにどのように反映されるのかについて、ここでその基本的な評価結果の反映方法を整理しておくことにする。

図 17 - 3 で基本的な反映方法のフローを示しているが、部局が新規に企画・立案する施策・事業や既存の施策・事業で課題が発生しているもののうち、特定事業評価の対象となる施策・事業について、それぞれ該当する特定事業評価を実施し評価を受けることとなるが、この場合、特定事業評価では主に、箇所や事業レベルで専門的な評価を実施することとなる。

また、施策評価システムにおいては、施策・事業を体系的に捉え、施策の必要性や「手段」である事業の有効性・妥当性、さらには、効率性などの視点から評価を実施することとなるが、評価を実施するに当たっては、その評価の視点の一つとして特定事業評価の結果を活用し、その他の評価の視点も合わせて総合的に判断を行なうこととなる。この場合、特定事業評価の結果が妥当なものだけとは限らず、検討を要すると判断を下す可能性もあるが、それも一つの視点、考え方であることから、施策評価システムにおいては、これらを総合的に判断をし、この結果、事業手法などで検討を要すると判断された場合は、部局へ差し戻し、課題への対応を検討し、代替案を作成するとともに、再度、一連の評価を経た後、最終的な判断を仰ぐこととなる。

このような、一連の評価を実施した後、妥当、推進すべきと判断され、採択された施策・事業について、総合計画に新たに追加するか、次期計画の改定で対応するか、内容の変更をするかなどの検討を行なうものである。

図 17-3 特定事業評価の基本的な反映方法



## 2 特定課題への対応

特定事業評価システムと施策評価システムとのシステム同士の連動については、前述で示したとおりであるが、特定事業という視点に着目してみると、部局が抱えている懸案事項等の特定課題や新規の大型プロジェクトのような政策課題も一種の特定事業と言えよう。

そこで、ここでは懸案事項等の特定課題への対応について、現行の事務の問題点や本研究が提案している施策評価システムが導入された場合、どのように変化するのかみてみることにする。

### (1) 現行の事務の問題点

**課題の発生要因** 課題が発生する要因を考えると、懸案事項等の特定課題については、住民ニーズや財政状況などの社会環境の変化に伴い、当初予定していた計画の必要性や事業手法が現状に合致せず、そのままの形で実行できなくなり、内容の変更が余儀なくされた場合に課題が発生する。

また、新規の政策課題については、企画・立案を行ない、それを実行する際に、構想どおり事が運ばなかった場合に課題が発生するのがほとんどであるが、その他に、企画・立案時の議論が不十分であったり、内容の詳細な詰めが行なわれていなかったり、さらには、計画を含めたランニングコスト等の後年度負担の積算が不確かであったりした場合も、課題が発生する要因と考えられる。

**現行の事務の問題点** 通常の課題が発生する要因について上記で示したが、この他に、現行の事務の流れからくる課題の発生要因をみると、現行の事務の流れにおいては、施策・事業の企画立案、それを実行する部局がすべての情報を持ち、予算編成や人事などの活用場面に応じて必要な情報を提供するという仕組みになっていることから、情報が部局の外に伝わりにくい、つまり、課題が発生した際、部局の議論が整うまでは課題が部局から上がってこず議論の俎上に上がってこない、部局止まりとなるケースがまま見受けられる。こうしたことから、課題発生から解決までにかかなりの時間を要し、かえって課題を難しくしているのが現行の事務の流れの大きな問題点ではないかと考えられる。

また、部局が持っている情報も、どちらかという部局にとって都合の良い情報であったり、一面的な見方しかされていない、といった偏った情報である場合もあることから、最終判断を行なう際に公正な判断がしかねるといった問題も生じている。

### (2) 施策評価システムの導入による対応

懸案事項等の特定課題や新規の大型プロジェクトのような政策課題に、施策評価システムがどのように対応できるか考察してみると、懸案事項等の特定課題は、事業レベルで発生することが少なくない状況となっている一方、施策評価システムでは、新総合計画 21 の主要施策という主には施策レベルを評価単位としていることから、評価の対象が異なるのではないかと、施策評価システムでは対応できないのではないかと疑問が発生する。

しかしながら、本県の総合計画に位置付けられている主要施策は、県の政策的な施策・事業を網羅的に反映している関係から、懸案事項等の特定課題のうち一部の管理的な課題を除いては、ほとんどが主要施策の中に位置付けられており、施策評価システムでも特定課題への対応は可能であると考えられる。

そこで、施策評価システムの導入により、どのように特定課題や政策課題に対応するのか、どのように事務が変わっていくのかをみてみると、

施策評価システムにおいては、全主要施策を対象として定期的に見直し、評価を実施することから、評価が低く課題となりやすいものを早期に見つけ出し対応するという、新たな課題の発生を防止することが可能。

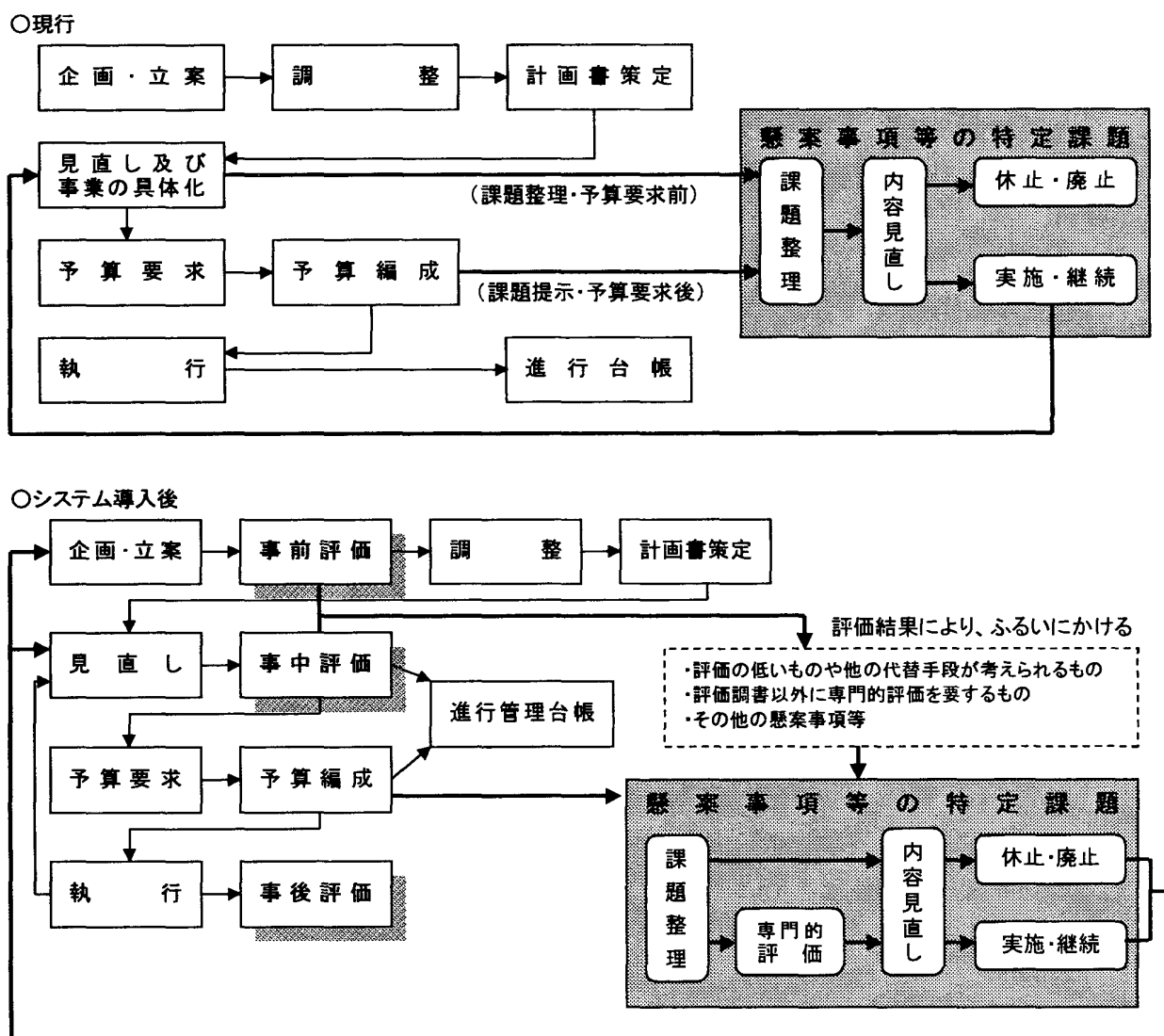
施策評価システムは、主要施策とそれを構成する事業を一元管理することから、課題についても、主要施策と同様に進行管理を行ない、部局止まりとせず解決までに要する時間が削減され、結果として、課題が複雑化する前に解決することが可能。

施策評価システムの調書の各項目を埋めることによる情報収集漏れの防止や評価調書の活用による情報の共有化などから活発な論議が可能となるとともに、多段階の評価を実施することにより、課題が明確で偏った見方が排除され、公正な判断が下しやすい状況となる。

などの効果が見込まれるところである。

具体的な事務フローの変化は図 17 - 4 のとおりである。

図 17 - 4 主要施策に係る事務フローの変化



### (3) 施策評価システムでの対応の限界

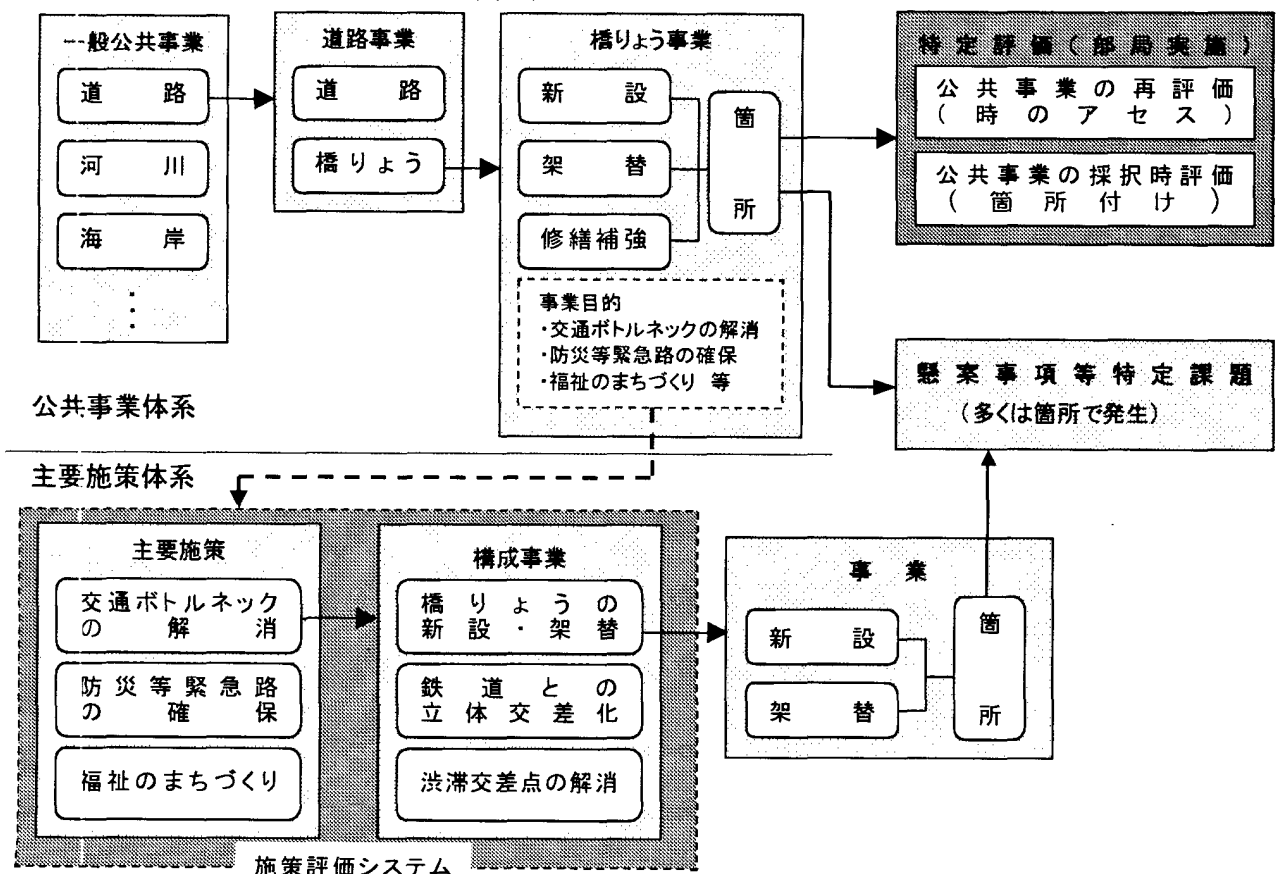
本研究が提案している施策評価システムの評価の視点、評価体制、評価調書など、基本の構成や考え方は、特定課題に対しても十分通じるものとする。また、特定課題が主要施策レベルであったり、その下の階層の構成事業、細事業レベルで発生しているのであれば、特定課題への対応はまさしく施策評価システムの効果が発揮される場所である。

しかしながら、懸案事項等の特定課題や政策課題というのは、政策レベルで課題になっていたり、事業中の工事工法が課題となっていたり、その実態は様々なものとなっていることから、これらすべての課題に対して施策評価システムが対応することには、自ずと限界があるものとする。

特に、図 17 - 5 にあるように、公共事業については、多くの場合、特定課題が事業（箇所）レベルで発生し、その事業（箇所）も様々な主要施策に再掲として位置付けられていることから、主要施策の評価に際して、箇所から主要施策の目的に対する有効性を図ることには限界があるものとする。

そこで、こうしたケースの場合は、箇所で発生する特定課題については、特定事業評価システムの専門分野で評価を実施し、施策評価システムにおいては、その評価結果を活用し、事業・箇所を上位の目標である施策から必要性などを評価するというように、評価の分担で対応することが現時点では妥当ではないかと考えられる。また、施策評価システムを公共事業の箇所で発生する特定課題に完全に対応させようとするには、主要施策体系を公共事業体系に沿ったものに変更する必要があるが、この場合、公共事業体系では、県民にとって分りにくいという別の問題が発生することから、特定課題の解決に施策評価システムを十分活用させるためには、もう一段の工夫が必要ではないかと考えるものである。

図 17 - 5 公共事業体系と主要施策体系



# おわりに

今や国、自治体において一大ブームともなっている政策評価であるが、この研究がスタートした、1998（平成10）年度当初は、三重県の「事務事業評価」や静岡県「業務棚卸方式」が政策評価の先進的な試みとして脚光を浴びていた時期で、国内での政策評価の取組は緒についたばかりであった。

研究チームは、本県への導入に適した政策評価手法を検討するにあたり、予算編成時での事業評価など、これまで本県で行われてきた評価手法を検証するとともに、文献や学識者等からの政策評価概念の学習や、欧米やこうした国内での先進的な政策評価の導入事例の比較研究から、まず研究をスタートさせた。

上記の導入事例を始め北海道などいくつかの自治体で試みていた政策評価の取組は、評価の対象を「事務事業」とするものが多く、一方、評価の対象レベルを、事務事業とするか、施策等の上位レベルとするかは導入目的により異なるものであり、どのレベルの評価が自治体にとって最善か、の解もなく、自治体を取り巻く政策評価の動向は、混沌としていた。

こうした状況の中で、本研究チームが研究を進める上でも大きく二つの課題が浮上していた。

まず一つは、本県における政策評価手法の導入目的をどこに置くか、ということであった。

施策・事業のサービスの質の向上なのか、効率的な事業執行の確保なのか、事業の優先順位付けなのか、住民への説明責任の確保なのか、これらのどれに重点を置くかによって、導入する評価手法を事業評価とするか、施策評価とするかなど、評価手法のつくりが大きく変わることになるからである。

もう一つの課題は、評価の対象に絡む問題であった。

当時他の自治体が導入課題としていた効率面からの事務事業の見直し制度は、本県では、行政システム改革での全庁的な見直しや、本県が開発した「ゼロベース・サンセット手法」による予算編成手法が既に存在していた。

また、総合計画推進の目的に照らして施策、事業を評価する方法についても、本県の新総合計画が策定された当時は、政策評価という概念が自治体に広まっておらず、本県もそれまでの他の自治体と同様、特に政策評価というものを意識せずに、実施すべき施策、事業を、例えば、環境、まちづくり、といった分野に網羅的にあてはめて計画をつくっていた。

そのため、主要施策をとってみても、当該施策の中に施策レベルのものや事業レベルのもの、さらには主要施策の上位に位置付けるべきものが混在しており、政策評価を行う前に、まず、政策体系を目的・手段の関係に置換える体系整理や、共通した成果指標で捉えることが可能な施策・事業のグループ化を要するといった課題が存在していた。

研究チームは、検討を進める中で、1998（平成10）年度の比較的早い段階から、本県に導入する政策評価手法は、県の基本的な政策指針である新総合計画と関連させるべきとの課題認識を有していたが、具体的な作業にあたって、上記目的のどの部分に重きを置くか、あるいは導入目的にどれとどれを取り込むか、評価対象に絡む課題をどのようにクリアしていくか、これらが研究チーム内のみならず共同研究への参加部局との大きな論点となった。

事業評価の先行的な導入案を含め、評価手法設計等に紆余曲折があったが、研究チームとして取りまとめたものは、新総合計画の政策目的に照らして主要施策を評価する「施策評価」が、提案の中核である。

「施策評価」の目的は、事業の効率的な執行を期しながらも、施策全体のサービスの質を高めていこうとするものである。当然、公表・公聴を通じてサービスの受け手である県民の意見が施策等に反映され、成果の把握も伴って政策形成過程が循環されていくことを期待するものである。

この評価手法は、施策・事業の業績に着目して、有効性や効率性等の視点からできるだけ客観的に、共通の帳票を用いて評価していこうとする、比較的簡易な評価手法である。

事業の優先度については、投入コストと施策・事業の成果との関係や、成果の高低の把握、比較的大きな事業の建設費や運営コストを見込んだ長期的な収支バランスの把握などにより、優先度を検討する上でこの手法を目安として活用していくことは可能と思われる。

しかしながら、分野の異なる事業間の優先度付けはもとより、個別事業間での厳密な優劣判定は、この評価手法単独では限界がある。

大規模な公共事業等について、川崎市などは、「費用便益分析」など、科学的・専門的分析による事前評価制度を別に設け、総合計画の評価制度と連動させようとしている。<sup>1</sup>

先行的に事業評価を導入した北海道や、埼玉県でも、同様な事業については、総合計画の施策レベルの評価手法とは別に、固有の評価制度を設けている。

研究チームとしても、大規模な公共事業等については事業に対する評価のニーズが異なるものとして、庁内環境管理システムや、公共事業の経済効果分析など既存の評価システムを「特定事業評価システム」と位置付け、こうしたシステムによる専門的、詳細な評価結果を、「評価指針」により「施策評価システム」に乗せて総合的な事業選択判断を行うことが適当としている。

その意味でも「施策評価システム」は、単に施策の評価手法に留まるものでなく、全庁の「行政マネジメント」ツールとしての働きを期待するものである。

この「施策評価システム」が、本県に導入すべき評価手法としてベストであるかは、なお、実証的な検討により明らかにされていく必要がある。

評価結果の精度を高める観点からみれば、評価手法としては他に採用すべき手法もあるであろうし、本研究では、他の自治体で開発が進められているような事業の性格に応じた科学的・専門的な手法の具体的な提示までに至っていない。

また、特定事業に関わる評価結果の活用には触れたが、一步踏み込んで、大規模事業の選択（事前評価）に、本県における既存の評価システムの視点や評価手法、さらには事業の性格にあった上記の科学的・専門的な分析手法を、あらかじめ取り込んだ事業評価制度を創設するという方法も選択肢としてはあろうかと思う。

そこまで踏み込めなかったのは、本検討作業が政策研究の枠組で進められたことによる限界であり、

<sup>1</sup> 本報告書では取り上げなかったが、宮城県の行政評価体系は、政策評価・執行評価・大規模事業評価・事業箇所評価の各システムと、事務事業総点検の、計5つのシステムから構成されている。

また、これは政策研究が置かれた宿命でもある。

しかしながら、評価・分析手法の問題を解決することはさして困難なことではない。国や川崎市等一部の自治体では既にこうした問題に取り組んでおり、事業の性格にあった評価分析手法も明らかになってきている。本県でも全庁的な方針下で、事業部局の理解と全面的な協力が得られれば成すことができるものと思われる。

本県は、全国の自治体に先駆け予算編成手法にゼロベース・サンセット手法を導入した評価の先進県である。今後、実証的な研究などを経て、政策評価の理念や、本県の行政マネジメントの重要なツールとしての評価システムが、庁内に定着していくことを研究チームとしては切に望むものであり、この研究報告がその一助になれば幸いである。

本研究の取りまとめにあたり、試験的評価にご協力いただいた施策・事業所管課の担当者、同じく各部局総務室の企画担当の方々に深くお礼を申し述べたい。

特に、共同研究として研究会に参加していただいた、山梨学院大学行政研究センターにあっては、江口清三郎教授、日高昭夫教授、江藤俊昭教授、前田成東助教授には、ご多忙な中、遠路本県にも幾度となく足をお運びいただき、本研究に対して親身なご援助をいただくとともに、三重県や静岡県的事例調査を分担していただき、その調査結果やご考察について報告書へのご執筆を賜った。

諸先生方に対し、研究チーム一同心から感謝申し上げます。

# 資料編

## 参考文献

- ・日高昭夫「自治体職員と考える政策研究」(2000)ぎょうせい
- ・加藤芳太郎「行政学講座3 行政の過程 予算と決算」(1976)東京大学出版会
- ・西尾勝「行政管理研究第2号 政策評価と管理評価」(1976)行政管理庁
- ・大森彌「年報政治学 政治学の基礎概念 政策」(1979)岩波書店
- ・上山信一「地方行政 連載・自治体に行政評価制度の導入を」1997年9月～1998年2月
- ・西尾勝「行政学の基礎概念」(1990)東京大学出版会
- ・山谷清志「政策評価の理論とその展開」(1997)晃洋書房
- ・上山信一「行政評価の時代」(1999)NTT出版
- ・東京都政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」(1999)
- ・宮部潤一郎、水上耕一郎「日本の優先課題 2000 産業創発」(1999)野村総合研究所
- ・自治省「地方公共団体における行政評価の取組状況」(1999)
- ・自治大学校第1部第92期政策課題研究第4班「行政評価システム調査報告書」(1999)
- ・寺脇文康「都市問題研究 52 巻 2 号 北海道における政策評価」(2000)
- ・山口二郎「会計検査研究 No.20 北海道における政策評価システムの検討」(1999)
- ・中嶋年規「地方行政 三重県の事務事業評価システム、新たな展開へ」(1999)
- ・中村征之「地方自治職員研修 三重県事務事業評価システム その成果と課題」(1999)
- ・農 2000年3月号 ぎょうせい
- ・伊多波良雄「これからの政策評価システム 評価手法の理論と実際」(1999)中央経済社
- ・窪田好男「行政監視院(日本版 GAO)設置法案とその挫折に見るテスト型政策評価の誤謬」(1998) 京都大学社会システム研究刊行会
- ・大学教育社編「現代政治学事典」(1991)ブレーン出版
- ・有斐閣双書「現代政治学小辞典」(1978)有斐閣
- ・山谷清志「年報自治体学第12号 自治体の政策責任 アカウンタビリティとレスポンスビリティの交錯」(1999)良書普及会
- ・新田啓之・尾花尚弥「都市問題研究 地方自治体における部局横断的な事業評価手法の提案」(2000)都市問題研究会
- ・斎藤達三「実践自治体政策評価」(1999)ぎょうせい
- ・今井照「自治体の政策評価」(1999)学陽書房
- ・宮脇淳「公共経営の創造」(1999)PHP 研究所
- ・島田晴雄「行政評価」(1999)東洋経済新報社
- ・窪田好男「会計検査研究 No.18 NPM型政策評価と政府の失敗」(1998)
- ・寄本勝美「講座行政学第6巻 市民と行政 監査・観察と評価基準」(1995)有斐閣
- ・山谷清志「政策開発 - 調査・立案・調整の能力 政策評価の実際」(1998)ぎょうせい
- ・政策評価研究会(通商産業省)「政策評価の現状と課題」(1999)
- ・建設省「社会実験 市民協働のまちづくり手法 社会実験実施地域公募要領」(1999)東洋経済新報社
- ・山谷清志「月間地方分権 わが国における政策評価の実際」(2000)



- ・ 総務庁・政策評価の手法等に関する研究会「政策評価の導入に向けた意見・論点の中間整理」(2000)
- ・ 隅田一豊「住民自治とアカウントビリティ」(1998)
- ・ 鈴木豊「公会計監査の基準と手続」(1992)
- ・ 日本監査研究学会地方自治体監査研究部会「地方自治体監査」(1991)
- ・ 宮川公男「政策科学入門」(1995) 東洋経済新報社
- ・ 名取雅彦「NRI 行政改革レター Vol.2 事務事業評価を通じた地方行革の視点」(1998) 野村総合研究所
- ・ 勝野憲昭「会計検査研究 16号 「有効性検査」の方法論及び技法を巡って」(1997)
- ・ 衆議院調査局「事務・事業の評価・監視システム導入に関する予備的調査についての報告書」(1998)
- ・ 西尾勝「行政学」(1993) 有斐閣
- ・ 山本清「地方自治職員研修 事務事業評価システムの目的と可能性」(1998)
- ・ 斎藤達三「総合計画の管理と評価 新しい自治体計画の実効性」(1994) 勁草書房
- ・ 跡田直澄「都市問題研究 政府の説明責任と政策評価」(2000)
- ・ 橘幸信「神奈川県自治体学研究 80号 政策形成・政策評価における「条例づくり」の意義」(2000)

かながわ新総合計画 21 の推進とその評価のあり方について

平成 9 年度神奈川県総合計画審議会  
計画推進評価部会報告

平成 10 年 3 月

神奈川県総合計画審議会計画推進評価部会

1	テーマ設定の趣旨	1
2	神奈川県総合計画の進行管理の現状と課題	2
	(1) 進行台帳の導入と「達成率」	2
	ア 進行台帳の作成	2
	イ 「達成率」の導入	2
	ウ 進行台帳公開の意義	3
	(2) 進行台帳の課題	3
3	新総21の推進と評価	4
	(1) 進行台帳について	4
	ア 進行台帳の作成と公開の継続	4
	イ 「達成率」の位置づけの明確化	4
	ウ 進行台帳公開手法の改善	5
	エ その他	5
	(2) 広報冊子の作成	5
4	今後の研究課題	6
	(1) 成果に着目した政策評価	6
	(2) 留意事項	6
	ア 評価の目的	7
	イ 評価の主体	7
	ウ 評価の対象	7
	エ 「成果」の測定：指標の作成	8
	適切な政策目標設定：指標作成の前提	8
	時のものさし（時間軸）の考慮	8
	専門性と分かりやすさとの調整	8
	オ 評価結果のフィードバックの仕組み	9
5	参考 他県での総合計画等の評価の状況	10
	(1) 総合計画の推進評価・進行管理の状況調査結果の概要	10
	(2) 4つの事例研究	10
	資料 部会委員意見の概要	13

## 1 テーマ設定の趣旨

神奈川県では、「かながわ新総合計画 21」（以下、「新総 21」という）のスタートにあたり、計画の適切な進行管理と県民との情報共有を目的にして、計画に盛り込まれた事業の進捗状況等を明らかにした「かながわ新総合計画 21 進行台帳」（以下「進行台帳」という）の作成と公開が、新たな取り組みとして行われている。

同時に、計画の推進状況を示す指標として、従来、総合計画の進捗を総体的に示す指標として用いられていた「予算化率」と「着手率」に加え、新たに「達成率」が試行として導入された。

新総 21 がスタートして最初の平成 9 年 7 月 15 日の総合計画審議会では、この「進行台帳」と「達成率」を中心に、様々な意見が交された。また近年、政策の有効性や効率性、政策優先順位付けの透明性などを高める観点から、国内外において、成果に着目した政策評価の機運が高まっている。計画推進評価部会では、総合計画審議会での意見やこれらの動向を踏まえて、「かながわ新総合計画 21 の推進と評価のあり方」を今年度のテーマに設定することとした。

平成 9 年度の計画推進評価部会の開催状況は次のとおりである。

第 1 回 平成 9 年 9 月 18 日

「かながわ新総合計画 21 の推進とその評価のあり方について」を平成 9 年度の部会テーマとすることを決定

第 2 回 平成 9 年 10 月 28 日

以下の報告を題材に議論

- ・ 都道府県・政令市における総合計画の推進評価・進行管理の状況に関する調査
- ・ 政策評価手法の動向

第 3 回 平成 10 年 2 月 3 日

以下の報告を題材に議論

- ・ オレゴン・シャイン計画とオレゴン・ベンチマーク
- ・ 1993 年米連邦政府の業務遂行及び結果法（GPRA）
- ・ 三重県の事業評価システム、岐阜県の目標水準
- ・ 政策・計画・施策事業に対する「評価」の多義性についてのイメージ整理

第 4 回 平成 10 年 3 月 19 日

平成 9 年度部会報告の取りまとめについて審議

( - 1 - )

## 2 神奈川県総合計画の進行管理の現状と課題

### (1) 進行台帳の導入と「達成率」

#### ア 進行台帳の作成

新総 21 を着実に実行するためには、計画の適切な進行管理が求められるのは当然のことであるが、同時に、計画の推進過程においても、県民が意見をいえる、あるいは、積極的に事業のパートナーとして参加する中で、事業計画を展開していくことが求められている。このためには、事業の進捗状況ができるだけ詳しく、県民に明らかにすることが必要である。

こうした趣旨で、新総 21 のすべての事業の進捗状況を、個々に明らかにした進行台帳が作成され、公開されている。

#### イ 「達成率」の導入

新総 21 の推進状況を、数値化によって把握する方法として、従来から総合計画の進行管理のために用いていた「予算化率」、「着手率」に加え、新たに「達成率」という指標を試行として導入したが、その概念は次のとおりである。

進行台帳には、個々の事業の取り組み状況の記述とともに、これらの指標が表示されており、これらの内容を併せ見ることで、計画全体の進捗状況が把握されるようになっている。

#### 各指標の概念

- ・「予算化率」 計画策定時に算定した計画事業費に対して、実際にどの様に予算措置されているかを示すための指標である。
- ・「着手率」 計画が予算化された場合や計画に沿った事業展開を行った場合を着手とし、その着手の程度を示すための指標である。
- ・「達成率」 計画の5年間の事業計画に記載された事業目標が、どの程度達成されているかを示す指標である。なお、事業目標は、行政が実施する事業の量や内容として設定されている。

新たに導入された「達成率」の算定方法には以下の2種類ある。

目標を数値で管理できる場合：5カ年目標量に対する当該年度までの達成量で算定（例 5年間に8kmの工事目標で、2kmを終了した場合は、達成率25%とする。）

目標を数値で管理することが困難な場合：計画年数を分母とし、当該年度までの実施年数を分子として算定（例 普及・啓発など5年間にわたり継続反復する事業で、1年間に当該事業を着実に実施した場合は、5カ年間で100%とし、その1年分として、達成率を20%とする。）

## ウ 進行台帳公開の意義

進行台帳は、県政情報センター及び県内8つの地区の県政情報コーナー等で公開されている。

総合計画の個々の事業の取り組み状況が、全てにわたり公開されるのは、全国的に見ても、初めてのことであり、開かれた県政を推進するうえでも、また、新総21の推進にあたって県民参加を促進するという観点からも、意義があるものといえる。

### (2) 進行台帳の課題

進行台帳の作成と公開には、上述のとおり意義を認めるが、新総21に位置づけられた事業数は膨大であり、そのすべてを記載した進行台帳は、新総21全体の進行状況をかいつまんで理解するためには、かえって適当ではないこともあるので、計画全体の推進状況をわかりやすく示すための工夫が必要と思われる。

また、試行されている「達成率」は、総合計画に位置づけられた事業量や事業内容が、目標どおりに実施されているかどうかを示す指標であるため、計画どおりに事業が実施されれば、「達成率」は100%となるものであるが、政策目標を達成したというためには、事業がどの程度実施されたかという評価とともに、その事業の実施によって、政策目標がどのくらい「達成」されたかという、「成果に着目した評価の視点」を取り込んでいくことが、これからの課題であると考えられる。

### 3 新総 21 の推進と評価

#### (1) 進行台帳について

##### ア 進行台帳の作成と公開の継続

現在の進行台帳は、事業を実施したことにより、政策目標がどの程度達成されているかという面での評価には、必ずしも適しているとはいえない。

新総 21 においては、計画に盛り込まれた具体的な事業目標の多くは、行政が実施する事業の量や内容として設定されており、事業を実施した結果、政策目標をどれだけ実現したかという「成果」に着目した目標については、測定可能な目標や指標として、必ずしも明示していない。したがって、新総 21 に位置づけられた事業の進捗状況を表すことを目的に作成された進行台帳やそこで示される達成率などの指標を抜本的に変更し、成果としての政策目標がどの程度達成されているかという評価の視点を取り込んだ指標を示すことは、現況では困難であるといえる。

しかし、新総 21 の推進過程においては、設定された事業目標について、行政の効率化や目標達成度をわかりやすい指標を使って定期的に公表することが不可欠であり、県民と新総 21 についての情報を共有し、県民参加を促す手段として意義のある進行台帳の作成と公開は、継続実施する必要があると考えられる。

##### イ 「達成率」の位置づけの明確化

総合計画を適切に進行管理するためには、計画どおりに事業を実施しているかという観点も重要である。試行されている「達成率」では、政策目標の達成に対する「成果」は必ずしも測ることができないが、行政が計画どおりに事業を実施しているかという程度を数値化した指標として、この「達成率」は意義のあるものと考えられることができる。

そのように考えると、「達成率」という名称は、政策目標の達成度を測る指標と誤解される恐れがあるため、行政が計画どおりに事業を実施している状況を示す指標としての位置づけを明確にするためには、例えば、「実施率」や「進捗率」等へ名称を見直すなど、一層の工夫が必要であると考えられる。

## ウ 進行台帳公開手法の改善

進行台帳は、現在、県政情報センター及び県内 8 個所の県政情報コーナー等で公開されているが、これらのコーナーでの公開だけでは、県民にとって、接触する機会が乏しいものといわざるをえない。

進行台帳は、新総 21 のすべての事業の取り組み状況を記載したものであり、700 ページを超える膨大なものとなっているので、台帳自体を配布することは困難と思われるが、台帳という限られた紙媒体を県政情報コーナー等で開架するだけでよいとは思われない。例えば、後述する広報冊子の作成やインターネットの活用などの工夫により、県民が新総 21 の推進に関心を持つと同時に、進行台帳の意義を理解して、容易にアクセスできるような公開手法を検討する必要があると考えられる。

## エ その他

計画策定にあたって総合計画審議会から答申として投げかけられた、「時代変化に対応した計画の柔軟な推進」などの 7 つの留意事項にそって、計画に盛られた事業の推進を図るにあたって、進行台帳は重要な意義を持っていると思われる。

計画を計画どおりに実施することが必ずしも是とはされない時代となっており、例えば、地元調整の難航や、国の制度の変更、国庫補助金の不交付など国の動向等により、事業と計画に著しい相違がある場合など事業が計画どおりに進まなかった場合には、備考欄にその理由を記載するなど、進行台帳を情報共有の基盤として、できるだけわかりやすいものにする工夫を重ねる不断の努力が求められる。

### (2) 広報冊子の作成

進行台帳の公開手法としてインターネットの活用は効果的であると考えられるが、インターネットは、まだ誰でも気軽に利用できる状況ではない。また、進行台帳は、新総 21 の全ての事業を網羅した膨大なものであるため、先に述べたように新総 21 全体の進行状況をかいつまんで理解するためには、かえって適当ではないこともある。

そこで、新総 21 の重点プロジェクトなどの特徴的な取り組み状況を取りまとめるとともに、政策環境の変化への対応などをまとめ、県民向けのわかり



やすい広報冊子を作成し、積極的に配付することが望まれる。計画の推進について、様々な機会を通じて、情報の提供を続けていくことによって、新総21に関心を持つ人が増え、県民の意識や理解が進むことが重要であると考えられる。

#### 4 今後の研究課題

##### (1) 成果に着目した政策評価

これまでの政策評価の議論では、常に右肩上がりの経済成長ということを中心に、いずれは予算が回ってくるのが前提になっており、政策の順位づけをあまり明確にしなくても、施策・事業を実施していくことができたと思われるが、今後、右肩上がりの成長社会が終焉し、マイナス成長も考えられるような社会経済状況では、政策や事業の成果に着目した政策効果を把握して、政策の優先順位を明確にしていくことがますます重要になってくると思われる。

事業量や事業内容が計画の事業目標どおりできているかという「事業管理」だけではなく、事業を実施したことにより政策目標がどの程度達成されているかという成果に着目した政策評価の視点を、総合計画の進行管理の手法として取り込むためには、成果を意識した計画目標の設定が必要と思われる。

本部会において研究したアメリカの事例では、政策評価の導入にあたって、評価体制や法令の整備など相当長期間にわたる準備とともに、まず一部の試行から始めるなどの慎重さも見られる。こうした先例を踏まえると、安易に他県等の事例を移入することなどによって、拙速に導入することは適当でなく、時間をかけた検討が必要であると考えられるものだが、それだけになお、「成果に着目した政策評価」の導入については、まず十分な研究を行い、広範な議論を重ねていく必要があると考えられる。

##### (2) 留意事項

成果に着目した政策評価手法について、部会における議論では、その方向性や結論に言及するまでには至っていない。しかし、成果に着目した政策評価には、実施にあたって整理すべき課題が多数あり、軽々に導入できるものではないという認識とともに、各委員の専門的見地から様々な意見が出されており、これらの意見に留意していくことが必要と考えられる。このよう

な観点から、以下に部会における意見の概要を留意事項としてまとめた。

## ア 評価の目的

「成果」に着目した評価手法を導入するにあたっては、まず、評価の目的を明確にしておく必要がある。なぜならば、評価の目的によって、後述する評価の主体、対象、作成する指標の性質等、評価の手法が自ずと異なってくるからである。

## イ 評価の主体

評価の主体をどこに置くのかについて、検討する必要がある。具体的には、評価の主体を行政機関の内部若しくは外部に置くのか、又は両方に置くのか検討する必要がある。

評価の主体を行政機関の内部に置く場合は、政策を実施している各部局が評価を実施するのか、企画部門や財政部門、または監査事務局等で全庁的に実施するのか、あるいは新たな組織を設置するのかについて検討する必要がある。

評価の主体を行政機関の外部に置く場合は、第三者機関を新たに設置するのか、あるいは外部の民間機関等に評価を委ねるのか検討する必要がある。また、第三者機関が評価する場合は、その構成員に専門家や県民をどのように含めるのかについて、併せて検討する必要がある。

なお、評価の主体を行政機関の内部か外部のいずれに置く場合であっても、評価実施のための十分な体制を検討する必要がある。

さらに、この評価主体にどの程度の権威を与えるべきなのかについても検討する必要がある。

## ウ 評価の対象

総合計画に位置づけられた各政策は、具体的には、その政策目標を達成するための施策や事業によって、実現されるものである。しかし、総合計画に位置づけられた事業数は膨大なもので、それらの事業の中から評価の対象を選択するのか、または、複数の事業をある程度のまとまりとして捉えて評価の対象とするのか、などについて検討する必要がある。

## エ 「成果」の測定：指標の作成

「成果」に着目した評価手法を導入するためには、「成果」を客観的に測定するための指標を作成する必要がある。指標を作成する過程では、その政策の根底にある考え方が明確にされるとともに、政策目標の適切さが問われるなどの検討がなされるため、指標作成は、評価のための前評価であるといえる。適切な指標を開発することは、最も重要であり、かつ困難が予想される作業である。

したがって、指標作成の際には、以下の点について十分留意し、適切な手順を踏んで、着実に取り組む必要がある。

### 適切な政策目標設定：指標作成の前提

政策目標をどこに設定するかによって、「成果」を測定し評価するための指標は異なってくる。政策目標を適切に設定することは、指標作成の前提として重要である。

また、より高位の目標に対しては、低位の目標は手段にすぎない場合もある。目標設定の際には、こうした目標と手段の構造についても十分に考慮する必要がある。

### 時のものさし（時間軸）の考慮

政策によっては、政策実施後、相当年数を経ないと「成果」があらわれないものもある。こうした政策については、長い時間をかけて評価する必要があると考えられる。短期的な評価になじむものと、そうでないものとは、区別する必要がある。

また、評価の基準は、評価の段階によってそれぞれ異なってくるものであり、評価の際にはタイム・スケール（時のものさし）が必要である。ある時点における「成果」を測るだけでは不十分であり、時間の経過により、その政策の「成果」が変化することにも留意すべきである。

したがって、指標作成の際には、対象とする政策や事業の性質によって、時のものさし（時間軸）を十分に考慮する必要がある。

### 専門性と分かりやすさとの調整

一般に、政策の「成果」は簡単に測定できるものではないため、それを測るための指標は、非常に複雑で多数になる傾向がある。また、作成した各指標が、本当に政策の「成果」を測定できるものかという検証も、継続

的に必要である。

こうしたことから、政策の「成果」を測定する指標の作成には専門性が必要であり、結果的に作成された指標は複雑で専門的になりがちである。

一方、政策の「成果」を、県民にとって意味が分かりやすい指標で示すことも、重要な観点である。県民にとっては、行政を評価するための材料の一つとなるからである。

なお、そうした指標を作成する際には、県民が行政需要として要求してくることにすべてに応じることが、政策として適切であるとは限らないという点にも、留意する必要がある。例えば、道路の改良率という指標は、住民にとっては高ければ高いほどよいと一般的にいえるかもしれないが、地球環境全体からみると、自動車交通は抑えようという価値判断もありうる。

以上のことから、指標を作成するにあたっては、指標の専門性と県民にとっての分かりやすさを、どのように整合させるかについて、十分検討する必要がある。

## オ 評価結果のフィードバックの仕組み

評価した結果については、評価の主体を行政の内部におくか外部におくかに関わらず、積極的に情報公開すべきである。

また、評価結果については、公表するだけでなく、行政に適切にフィードバックすることが重要であり、その仕組みについても同時に検討する必要がある。

政策評価の時点は、政策の実施前と実施後に大きく二分することができる。政策選択の段階における政策の事前評価と、政策実施後の結果を政策目標と比較する事後評価の二つである。本報告で検討している総合計画の実施状況の評価は、一義的には后者の事後評価に該当するが、事後評価の結果をフィードバックし、事前評価に、どのように関連づけていくかについても、検討する必要がある。

## 5 参考 他県での総合計画等の評価の状況

本年度の計画推進評価部会では、議論の題材とするため、総合計画の推進評価・進行管理の状況調査（都道府県・政令市対象）と、4つの事例研究を実施した。（詳細は付属資料として添付。）

### (1) 総合計画の推進評価・進行管理の状況調査結果の概要

#### ・計画事業の予算化状況と着手状況

計画事業費の積算は約 76%、各事業の予算額の把握は約 67%、着手状況の把握は約 86%の自治体を実施していた。予算化率の算出は、約 26%のみの実施であった。

#### ・計画上の事業目標の設定方法と達成状況の把握方法

ほとんどの自治体が、事業の量や内容として事業目標を設定し、その実績を把握していた。

#### ・総合計画の推進、評価に対する第三者機関の関わり

約 56%の自治体が関与しておらず、関与している場合は、ほとんどが審議会、懇話会であった。

### (2) 4つの事例研究

（概要は別表のとおり）

#### ・オレゴン・シャイン計画とオレゴン・ベンチマーク

#### ・1993年米連邦政府の業務遂行及び結果法（GRPA）

#### ・三重県の事業評価システム

#### ・岐阜県の目標水準

別表 4つの事例の概要

各事例の概要	指標の種類	指標の特色等
<p>オレゴン・シャイン計画とオレゴン・ベンチマーク</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・経緯</li> <li>1989年 州の経済再建のための戦略計画「オレゴン・シャイン」が策定</li> <li>1991年 同計画の実行と監視のために最初のベンチマークを作成</li> <li>1997年 「オレゴン・シャイン II」策定と共に、ベンチマークも全面改定</li> <li>・策定主体</li> <li>オレゴン・プロGRESSボード（州知事に任命された9名の委員からなる第三者機関）と州政府オレゴン・シャイン策定委員会（州民46名）。</li> <li>・計画は完全な社会計画。</li> <li>・第三者機関がベンチマークをつくり、その上で州議会や行政に対応を求める仕組み。</li> </ul>	<p>ベンチマーク</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・州機関、民間、NPO等様々な主体が、異なる利害間で共働するためのツールとして作成された。</li> <li>・州民の生活状況を表すアウトカム指標。</li> <li>・行政の事業計画とは結びついていない。</li> <li>・行政の事業とベンチマークをどう結びつけるかが課題である。</li> </ul>
<p>1993年米連邦政府の業務遂行及び結果法(GPRA)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1993年、議員立法により法制定。</li> <li>・法の目的</li> <li>米連邦政府の業務遂行目標を設定し、業績を測定するシステムを確立し、連邦政府の有効性や効率性を促進すること。</li> <li>・結果志向の観点から、全ての省庁に、戦略プラン、年次業務遂行プラン、年次業績報告の提出を義務づけている。</li> <li>・年次業務遂行プランは、予算内容と連動しており、業務遂行目標と、業績指標が明示される。</li> <li>・最初の年次業績報告は、2000年3月に提出される。</li> </ul>	<p>業績指標</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務遂行目標に対する実際の達成度を測定する指標。</li> <li>・各業績結果の量、質、時間、コスト、アウトカム等を測定するための指標。</li> <li>・連邦政府全体いきなり適用させるのではなく、パイロット・プロジェクトの実施を義務づけるなど、導入には長い年数をかけており、全体の結果が出るまでには、まだ時間がかかる。</li> </ul>

各事例の概要	指標の種類	指標の特色等
<p>三重県の事業評価システム</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1996 年度より開始。</li> <li>・ 生活者起点の視点で、事務事業を目的そのものから見直し、その目的を「成果指標」という概念で表すことによって明確にするとともに、その数値で事務事業の目標管理を行う。</li> <li>・ 結果重視志向への職員の意識改革を図る。</li> <li>・ 「成果指標」は、予算編成での個々の事業の判断材料として導入されたが、総合計画の進行管理にも活用することとしている。</li> </ul>	<p>成果指標</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 目的の達成度合いをあらゆる尺度。</li> <li>・ 2つのレベルの成果指標がある。 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 予算レベルの個々の事務事業ごとに設定。（平成8年度）</li> <li>○ 複数の事務事業より構成される基本事務事業ごとに設定。この基本事務事業は、総合計画の施策を構成する事業。（平成9年度）</li> </ul> </li> </ul>
<p>岐阜県の目標水準</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 知事から、県民に分かりやすい計画づくりの一環として、数値目標を示すよう指示があり、県民生活にどのような影響を与えるか、という視点で「目標水準」が作成された。</li> </ul>	<p>目標水準</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個々の事業と関連づけられたものではなく、各分野の状況を示すのに適切な指標。</li> <li>・ 努力目標の要素もある。</li> <li>・ 行政だけでは達成できないものもある。</li> </ul>

## 資料 部会委員意見の概要

「新総 21 の推進と評価」に関して

### (1) 進行台帳について

#### ア 進行台帳の作成と公開の継続

- ・「進行台帳」は、計画や政策の進捗度を明らかにするという点では、これまでになかった新しい取り組みであり、意義がある。
- ・新しい取り組みには予想外の副作用がでてくるものだが、それを恐れてやらないより、実行しながら改善していくことがはるかに大切である。

#### イ 「達成率」の位置づけの明確化

- ・「達成率」については、1つのメルクマークであるということを明確にしたうえで、引き続き、県民への情報公開を行うべきである。
- ・「達成率」は内容に即してみると、「進捗度」とか「進捗率」の方が正確なのではないか。
- ・「達成率」という名称から、県民に政策の成果の評価であるかのような受け取り方をされてしまう恐れがある。
- ・「達成率」は誤解を招きやすいものなので、使うことそのものを再検討した方がいいのではないか。
- ・評価の手法は対象とする事業の性質によって異なってくる。しかし、「達成率」は一律全部同じ手法で評価しているものであり、そういう「達成率」を全ての事業について出すのが望ましいのかどうか。誤解を招かないようにする必要がある。
- ・「進捗率」という言葉の他に、例えば「実施率」などもあるのではないか。

#### ウ 進行台帳公開手法の改善

- ・進行台帳は、これだけ膨大なものとなると紙で提供するのがよいか考える必要がある。オンラインによる提供が望ましいと思う。しかし、そうすると、誰でも気軽にというわけにもいかない難しさがある。
- ・進行台帳の存在自体を、もっと胸を張ってピーアールする必要がある。
- ・インターネットが普及していないから、それを二次的な手段にするのではなく、むしろアカウントビリティの高い県という環境をつくっていけば、自ずと市民がインターネットを使って、県行政を監視するようになるだろうという発想もある。
- ・神奈川県のような人口大集積県では、全県民とのダイレクト接触方式は不可能だと思うので、県民との接触の方法論については十分な議論が必要である。

#### エ その他

- ・国の財政の影響で「達成率」が伸びなくなることも想定されるので、県がどれだけの責任をとれるかということも考えながら評価の方法を考える必要がある。実行計画の中に、県、民間、市町村という主体の区分があるが、国庫補助がわかるようにこの主体区分を生かす必要がある。備考欄もできるだけ活用すべきである。
- ・市民の立場からすると、各施策の具体的にどの部分を県が実施するのが、特定されている方がよい。そうしないと行政に、計画に書かれていることの100%を求めることにもなる。
- ・進行台帳で県単事業と国庫補助事業の区別がわかるようにしてほしい。個々の事業ごとに区分するのが無理であれば、計画終了時点で、トータルとしての財源別を示してほしい。
- ・台帳という言葉は、従来型の発想ではないか。机の上に台帳を置いて、縦覧して下さいというのは、情報化社会にはなじまない。進行台帳は、電子化した情報の部分をベースにして、傍らで印刷していくという発想の転換が必要である。電子化した情報は加工しやすく、また、刻々と進行する施策の変化をフォローできる。



## ( 2 ) 広報冊子の作成

- ・進行台帳は膨大なので、提供方法が紙によるにせよ、オンラインによるにせよ、誰もが気軽に計画の進み具合について理解できるものではない。
- ・様々な形で、評価の材料の提供を続けていけば、関心を持つ人も増えてくるし、県民の意識や理解は徐々に進んでいくはずである。
- ・他の先進国をみても、インターネットを使える層というのは、所得や教育レベルで限定されているので、行政の広報は、誰もが利用できるという普遍的なサービスを前提に置くべきである。

「今後の研究課題」に関して

### ( 1 ) 成果に着目した政策評価

- ・これまでの議論では、常に右肩上がりの経済成長ということを基に、いずれは予算が回ってくるのが前提となっており、政策の順位付けをあまり明確にしなくても、施策・事業を実施していくことができた。しかし、今後、右肩上がりの成長社会が終焉し、マイナス成長も考えられるような社会経済状況では、政策や事業の成果に着目した政策効果を把握して、政策の優先順位を明確にしていくことがますます重要になる。
- ・政策評価の際には、アウトプットとアウトカムを区別する必要がある。
- ・政策をつくっている側がアウトプットとして出すものと、出されたものをアウトカムとして受けとめる県民の側の受け止め方が、相当違うということ、きちんと認識しなければならない。
- ・県という膨大な組織では、それぞれの部局がやっていることがよく分からないため、統合した評価が必要だという視点が大切である。こうした視点を、総合計画を所管している企画部から発信してもいいのではないか。

### ( 2 ) 留意事項

- ・評価の導入をどう考えるか、この評価にどれほどの権威を与えるかということが、第一の議論であり、大変大きな問題である。十分論議する必要がある。
- ・評価する手法については、取り組む姿勢を明確にした上で議論すべきであり、軽々につくべきものではないと思う。

#### ア 評価の目的

- ・評価にとって一番重要なことは、何のための評価かという目的を明確にすることである。

#### イ 評価の主体

- ・評価の主体を行政機関の外に置き、民間人を積極的に登用すべきである。
- ・評価の主体を誰にするのか議論してほしい。県民を含めるのか。知識人はどうするのか。
- ・政策評価に本格的に取り組もうとするならば、計画推進評価部会のような委員会で実施するのは不可能であり、恒常的な組織に専門家を専従させなければ無理である。
- ・政策を評価することに、どれほどの権威を与えるかということは、大変大きな問題である。
- ・今までの体制が、政策評価を全く実施していなかったわけではない。事後評価については、中央政府であれば、会計検査院や行政監察庁が実施している。また、事前評価については、審議会や行政内部で行われている。実施に当たっての一番大きい評価は、財政当局のチェック時に実施されている。しかし、財政当局は財政のみの観点から政策を見ている。従って、財源が厳しくなると、政策選択できずに一律シーリングとなる。これは最低の評価の仕方である。
- ・オレゴンの事例は、中間レベルの政府で社会計画をつくり、市民、州民を含めた社会全体で評価するシステムをつくらうという努力の一つだと思う。一部の専門家だけによる評価には問題がある。
- ・評価の主体は、行政機関の内部と外部の両方に置く考え方もある。

## ウ 評価の対象

- ・新総 21 の事業数は膨大なので、定性的なものを間接的に測る尺度を選ぶためには、評価の対象を絞り込むことを考えなければならない。
- ・政策評価を実施する際には、政策の中身を評価すると同時に、政策実施主体についても評価する。例えば、国の科学技術の研究に関する評価においては、課題評価と機関評価を分けている。課題評価とは、どんな研究をやったかという研究の中身の評価であり、政策の中身の評価に当たる。機関評価とは、研究を実施している研究者個人、研究者のグループ、研究機関などを対象とした評価である。今回、この機関評価に相当する政策実施主体の評価を実施するのかがどうかは大きな問題であり、議論する必要がある。

## エ 「成果」の測定：指標の作成

- ・指標の開発は、評価のための前評価である。政策の「成果」を客観的に定量評価するには、指標がなければならない。時間も予算も相当かけて、手順を踏んで、きちんとした指標をつくる必要がある。こうした仕組みを基礎からつくる必要があり、いきなり全体的にやる評価は、かえってマイナスになる。主観が入らない形で、できるところから着実に指標をつくってほしい。
- ・きちんとした政策評価は、長期的に慎重にやるべきだと思うが、いくつかの部分で、具体的な指標による評価を実施してはどうか。例えば、新総 21 の政策展開の基本方向は、指標作成の基になるのではないか。
- ・市場メカニズムの影響についても、十分考慮すべきである。
- ・「達成率」の考え方とは矛盾するが、社会の変化に柔軟に対応する点を、むしろ評価するような指標があってもいいと思う。

### 適切な政策目標設定：指標作成の前提

- ・目標を明確にすることによって、それに対する評価のしくみを考えることができる。
- ・政策目標をどこに置くかによって、評価はどんどん変わる。
- ・より高位の目標に対して、低位の目標は手段に過ぎないことがある。政策評価をする際には、目標と手段の構造を、きちんと考慮しなければならない。
- ・政策の性質によって、評価の手法も目標も変わってくる。

### 時のものさし（時間軸）の考慮

- ・長い時間をかけて政策効果を作り出していく分野は、長いスパンでの評価が必要である。
- ・政策の成果が短期間で出るのか、長期間かかるのか、時間軸を考えなければならない。
- ・評価にはタイム・スケール（時のものさし）が必要である。評価の基準は、評価の段階によって全部違う。ある瞬間値だけ測っても評価にはならず、政策実施後、今後何年間その政策による効果があるかまで評価しなければならない。

### 専門性とわかりやすさとの調整

- ・一般に評価の基準は非常に複雑になる。政策策定時には予想しなかったことが、社会には多く起こるので、非常に多くのパラメーターを使わないと、政策評価は実施できない。いきなりそこまでやれとは言わないが、慎重に、きちんと手順を踏んで指標を作成してほしい。なお、指標ができれば、それで測れるかどうかやってみる必要がある。
- ・その政策が、本当に良かったのかどうかを判断する材料を、県民に提供するのが、政策評価の手法である。
- ・県民が行政需要として求めてくることの全てが正しいとは限らないという点に、注意しなければならない。例えば、道路の改良率などは、一般的に、県民からだけ見ると、これを進めていくのが 100%善と評価される。しかし、地球環境全体で見たときには、自動車交通は抑えようという判断もあり、長い期間で見たときには、評価は難しい。
- ・一部の専門家だけによる評価には問題があり、市民、州民を含めた社会全体で評価するシステムをつくらうという努力からも学ぶべきである。

#### オ 評価結果のフィードバックの仕組み

- ・将来的な問題になるかもしれないが、ある目的を達成するための事業案が複数あった場合に、それらを比較・評価する方法が計画の評価の中に取り込めるか。
- ・評価の結果は、積極的に情報公開すべきである。
- ・橋を作ることが本当に必要だったのかどうか。事業の実施を前提として評価するだけでは不十分であり、評価の結果を受けて、事業の決定自体を問う必要もあるのではないか。
- ・評価にはタイム・スケール（時のものさし）が必要であり、事前評価、中間評価、事後評価がある。政策目標の設定を評価する事前評価が、一番重要で一番難しい。また、これらの評価の局面によって、評価の基準も異なる。
- ・評価の結果を、行政にフィードバックすることが、最も重要である。フィードバックの仕組みを考えてほしい。

#### 「他県等での総合計画の評価の状況」に関して

- ・オレゴン、GPRA、それぞれまだ取りかかったばかりの部分がかかなりあり、目的も若干違うような感じがする。三重県、岐阜県の事例も、まだ緒についたばかりという感じもする。
- ・本日紹介された4事例は、いずれも政策のマネジメントかパフォーマンスに関するものであって、政策評価の手法ではない。
- ・アメリカにおける資本主義経済社会の成熟度と、日本の成熟度は違うため、政策の対象が大きく異なる。アメリカの事例はあくまでも参考であって、神奈川県に適した方法論については、十分に議論を重ねなければならない。方法論だけ真似るのは問題がある。
- ・オレゴン・ベンチマークは、施策等との関係はよくわからないが、住民の生活ぶりの調査としては意味があるものだと思う。
- ・事例はあくまでも議論の素材として出されたものに過ぎず、そのまま真似すべきではないと思う。

## 他の自治体の評価調書

- ・三 重 県
- ・静 岡 県
- ・北 海 道
- ・埼 玉 県
- ・川 崎 市

## 三重県の評価調書

基本事務事業名：基本事務事業名を記入する

評価表に記入する文字は、MS明朝体(ちなみに、様式上に記入してある項目はMSゴシック斜体)。  
様式は、全体6ページ(原則)以内であれば各記入量が自由の蛇腹式。

「ページ/総ページ」を記入。  
原則的に最大6ページまで。

## 平成12年度当初予算 基本事務事業目的評価表

主担当課長がとりまとめて記述する部分  
= 共通記載事項(項目の青字部分)。

関係各課長がそれぞれ記述する部分  
= 個別記載事項(項目の赤字部分)

[基本事務事業名] ( )

[評価年月日]

評価表の作成年月日を記入

[主担当部課名]

主担当となっている部局・課名を記入

[記入課名・課長名]

主担当課長の氏名を記入( 課長 )

索引簿で、政策体系に沿って付した番号をそれぞれ記入する。

例: 政策番号 2  
施策番号 1  
基本事務事業の番号 101

### 1 総合計画の政策体系上の位置づけ

政策:

新しい総合計画(第2編第2章)の「政策展開の基本方向(5本柱)」に基づく位置づけを記入する。

施策:

また、該当する第1次実施計画の2001年度の目標項目を記入する。

総合計画の目標項目:

波及効果・副次的効果を及ぼすと考えられる施策

新しい総合計画(第3編)の(関連する施策)欄を踏まえて記入する。

### 2 基本事務事業を巡る環境変化(過去、現状、将来)

基本事務事業を取り巻く環境変化について記述する。

基本事務事業の目的や改革方向は、この環境変化を踏まえて設定されることになる。

環境変化の視点については、対象としている生活者の変化(人口、生活行動範囲、ニーズ等)、市町村行政の変化、上位施策の課題の変化、法・制度などの変化、経済情勢の変化などがある。

### 3 基本事務事業の目的と成果

上記の環境変化を踏まえて、基本事務事業の目的を厳密に定義する。

#### 3-(1) 対象と意図(何をどういう状態にしたいのか)

基本事務事業の目的を対象・意図・結果の3要素に区分し、基本事務事業の「対象」と、対象に働きかけてどういう状態にしたいのかという「意図」を記入する。

この「意図」は、下位にある事務事業の「結果」となる。

#### 3-(2) 成果指標名・成果指標式(総合計画の目標項目には\*を付す)

目的の達成度を測る物差しとして、意図を具体化した「成果指標名」と、式の形にした「成果指標式」を記入する。新しい総合計画の第1次実施計画に掲げる数値目標が成果指標 or 成果指標式の構成要素となっている場合には「\*」を付ける。

なお、総合計画の第2次実施計画からは、実施計画で設定する数値目標とここで設定する成果指標とを一致させていくことが望ましい。

#### 変更した場合の成果指標名・成果指標式

上で設定した成果指標を変更した場合、変更後の成果指標名、成果指標式を記入する。

基本事務事業名：基本事務事業名を記入する

3-(3) 設定した成果指標に関する説明(指標動向に影響する要因、指標の有用性、設定の理由など)

設定した成果指標式の内容(構成式の意味、活用方法等)や、成果指標の動向に影響を及ぼすような要因(「目標を達成するためには対象者の協力が必要」など県が行うこと以外の要因や制約条件も含める)、この成果指標を設定した理由やねらいなどを記入する。

県民がこの欄を見ることで、設定した成果指標を理解できるような記述を心がける。

3-(4) 結果(施策における2010年度の目標)

新しい総合計画(第3編)の(2010年度の目標)欄に記載された内容を記述する(そのまま転記してもよいし、ポイントだけを抜粋記述してもよい)。

4 基本事務事業の評価

施策における位置づけ、対象と意図の妥当性、他の基本事務事業との関連、成果向上・コスト節約の余地などの視点も踏まえ、基本事務事業としての評価を行い、これまでの成果と残る(残った)課題を明らかにする。

4-(1) 前年度(H10年度)における基本事務事業の結果評価

前年度に行った内容と成果

<個別記載事項の記入方法>

主担当課長が記述内容をとりまとめる必要はない。

記述者が明確に分かるように< 課長 >と示した上で記述する。箇条書きが望ましいが、文章表現でも構わない。

基本事務事業における前年度の事業実施内容とその成果を、関係各課長それぞれが自課に関するコメントを記述する。

ここでの記述内容は、個々の事務事業の実施内容をそれぞれ記述するのではなく、基本事務事業の成果向上のために行った事業内容をトータルに捉えて明らかにし、その結果として、基本事務事業の成果がどのように向上し、対象者に対してどのような効果を及ぼしたのかについて記述する。

前年度に残った課題

基本事務事業の成果や効率性の向上について、前年度に残った課題とその原因分析、それを踏まえた本年度における取り組み(改革内容)を関係各課長がそれぞれ記入する。

4-(2) 本年度(H11年度)における基本事務事業の見込み評価

本年度行っている内容と本年度終了時に見込まれる成果

4-(1)と同じように、本年度終了時を見込んだ基本事務事業の事業実施内容と成果を、関係各課長がそれぞれ記入する。

前年度に残った課題への対応の成果も含めて記述する。

本年度残ると思われる課題

基本事務事業の成果や効率性の向上について、本年度事業を実施してなおも残ると思われる課題とその原因分析を関係各課長がそれぞれ記入する。

なお、ここで明らかにした課題への対応方策が、次の「基本事務事業の改革方向」に示されることとなる。

基本事務事業名：基本事務事業名を記入する

### 5 基本事務事業の改革方向

基本事務事業の成果や効率性の向上について、前年度（H10年度）・本年度（H11年度）事業の評価結果を踏まえて、翌年度（H12年度）に向けた取り組みや改革方向について、関係各課長がそれぞれ記述する。

この欄では、翌年度それぞれの課が、費用対効果を高めつつこの基本事務事業の中でどのような役割を担い、どのように事業を進めていくのかといった翌年度事業に関する考え方・方向性を明らかにする。

ここでの課長の考え方・方向性を受けて、課員はそれぞれ担当する事務事業の予算要求案を立案していくことになるため、明確な記述が望まれる。

基本事務事業としての改革方向を記述することはもちろん、新規事務事業を立案したり、継続事務事業を大きく変更させたりする必要が生じている場合には、その理由や内容、期待される成果についても記述する。

### 6 成果指標値及びコスト等の推移

この表のため、よこの幅は、自由に変更可能。

	成果指標値		総合計画 目標数値	予算額等(千円)	必要概算 コスト(千円)
	目標	実績		所要時間(時)	
前々年度 (H9年度)			関連する新しい総合計画(第1次実施計画)の数値目標を記入する。		評価表の最終ページ(「基本事務事業を構成する事務事業の詳細」の欄)も参考に、個々の事務事業の数値を積み上げて記入する。
前年度 (H10年度)					
本年度 (H11年度)			第2次実施計画で設定する数値目標と成果指標とが一致すれば、数値を管理するこの2つの欄を融合させていく予定。		前々年度と前年度 = 最終補正後時点での数値。 本年度 = 当初予算時点での数値。 補正後 = 9月補正後時点での数値。 この欄には、当初予算からの 変更値(±)のみを記入する。 翌年度 = 予算要求時点での数値。評価表の公表時には、H12年度当初予算案に合わせて書き換える。
本年度補正後 (H11年度)					
翌年度 (H12年度)					
計画目標年次 (H年度)					

成果指標を変更した場合、前々年度までの数値を把握することが望ましい。

それが困難な場合、欄外に「平成 年度は変更前の指標値、平成 年度以降は変更後の指標値」といったように、変更の前後が分かるような記述をする。



基本事務事業名：基本事務事業名を記入する

記入方法その1

7 翌年度(H12年度)の基本事務事業における事務事業戦略プランシート(PPM:Project Portfolio Matrix)

<必要概算コスト： 5億円以上 ~ 1億円 ~ 5千万 ~ 1千万 ・ 1千万未満 \* 休止・廃止 >

基本事務事業の成果向上への貢献度合

個々の事務事業の必要概算コスト(注:予算額ではない)の規模に応じて、記号を事務事業名の前に付ける。

直接的に貢献する

「直接的に貢献する」とは、当該事務事業を行うことで得られる成果が、基本事務事業の意図達成や成果指標の向上に直接関連し、あるいは直接影響を及ぼしていること。あるいは、当該事務事業を実施しないと基本事務事業の成果向上に直接悪影響が生じること。 <例> 基本事務事業の意図「駅前美化推進を図る」  
駅前放置自転車整理委託事業、駅前商店街フラワーポート設置事業、駐輪場整備事業、カラー歩道整備事業

間接的に貢献する

「間接的に貢献する」とは、当該事務事業を行うことで得られる成果は、直接的に貢献する事務事業と比べて基本事務事業の意図達成や成果指標の向上に関連や影響を及ぼす度合は少ないものの、何らかの効果を及ぼしていること。例えば、実施成果が次のステップに移った時に効果が出るような調査・情報収集の事業や、直接的に貢献する事務事業を補完する事業などの効果が該当する。 <例> 基本事務事業の意図「駅前美化推進を図る」  
放置自転車追放キャンペーン事業、駅前アーケード内ギャラリー設置事業、駅前美化に関する市民意識調査

貢献度合の考慮外  
~活動基盤となる  
事務事業など

「貢献度合の考慮外」に該当する事務事業は、具体的には次の特性を持つ事務事業。  
・ 国の法律などに定められた義務的な事務事業で、県に裁量の余地がない事務事業  
例: 法定受託事務、交付金、償還金、清算金、還付金、払戻金  
・ 政策的判断を要しない( )内部管理事務( )  
: 個々の事務事業に関して(1)「行う」か「行わない」か、(2)手段・成果のあり方が現行のままでよいか 以上2点について、政策体系上位の視点から考えて検討・議論する余地のないこと  
: 県民サービスに直結しない、対象が県の組織(行政委員会を含む)内部に限られた管理業務

即効性( 年以下)

中期的( 年~ 年)

長期的( 年以上)

効果発現までの期間

基本事務事業の成果向上に対して、それぞれの事務事業が効果を及ぼすまでの期間( 年~ 年)を3区分にして配置する。

3区分の期間設定は、「即効性: 2年以下」、「中期的: 3年~ 5年」、「長期的: 6年以上」を目安とする。

しかし、基本事務事業によっては、ほとんどの事務事業が効果発現期間に長期を要するものもあれば、2年未満で効果発現するものもあるため、必ずしも目安の期間にこだわる必要はない。基本事務事業の特性(緊急性が高く、早期に成果を上げるべきか等)に応じて自由に設定できる。

各事務事業名の右に付した矢印は、それぞれの事務事業に対する力の入れ具合である「注力」の変化の方向を表している。

基本事務事業名：基本事務事業名を記入する

記入方法その2

7 翌年度(H12年度)の基本事務事業における事務事業戦略プランシート(PPM: Project Portfolio Matrix)

<必要概算コスト： ☆5億円以上 ◎~1億円 ◇~5千万 △~1千万 ・1千万未満 \*休止・廃止>

縦軸に沿って、貢献度の高い順に事務事業を配置する(事務事業の数が多く、紙面の制約で上下に配置しきれない場合に限り、並べて配置することも可。例4参照)

基本事務事業の成果向上への貢献度合

直接的に貢献する

◇カカカカ事業費 (新)

△アアアア事業費 ↓

\*オオオオ事業費 (廃止)

間接的に貢献する

△タタタタ事業費 (新)

\*ソソソソ事業費 (廃止)

貢献度合の考慮外  
~活動基盤となる  
事務事業など

・ママママ事業費 →

・ササササ事業費 →

例1:「カカカ事業費」は、「アアア事業費」よりも貢献度が高い(効果発現に要する期間は同程度)

例2:「ヤヤヤ事業費」と「ナナナ事業費」は、貢献度は同程度で、効果発現期間が異なる

例3: 廃止・休止の事業であっても、貢献度合・効果発現期間を検討して配置する

例4: 「タタタ事業費」は「ハハハ事業費」と比べて効果発現期間は短く、貢献度は低い(但し、紙面の制約上、枠内・枠間で事務事業の貢献度の差を表せない(高低差をつけた配置ができない)場合、並列に配置をしてもよい)

例5: 2つの事務事業は、効果発現期間が異なる。たて位置は異なるが、貢献度に差はない(両方とも貢献度合の考慮外の事務事業のため。同じ枠内であっても同様)

事務事業の数が多すぎて記入しきれない場合には、次頁の「事務事業の詳細」欄で事務事業に番号を付けて、その番号を配置してよい

即時性 (2年以下)      中期性 (3年~5年)      長期性 (6年以上)

よこ軸の3区分に沿って、事務事業を配置する。1つの枠のなかで、厳密に期間の短い順に並べる必要はない。 >効果発現までの期間

※ 各事務事業名の右に付した矢印は、それぞれの事務事業に対する力の入れ具合である「注力」の変化の方向を表している。

「注力」は、基本事務事業におけるそれぞれの事務事業に対する翌年度の「力の入れ具合」である。「力の入れ具合」は、各課長が個々の事務事業の動向のみにとらわれず、基本事務事業の視点から総合的な見地に基づき判断する。

具体的には、基本事務事業の「環境変化」、「目的と成果」、「評価」、「改革方向」を踏まえて、翌年度、それぞれの事務事業に力をどう注ぐのかを矢印で表す。注げる力には限りがあるので、注力の方向にはメリハリを付ける。

- ↑: 注力が上向き      事務事業の運営や改革に力を入れる。コスト(予算・所要時間)をかけることに限らず、課として重要視していくことも含む。
- ↓: 注力が下向き      限られた力のもと、事務事業の運営や改革に注ぐ力をセーブする。コスト(予算・所要時間)を縮小させることだけに限らない。
- : 注力は従来どおり

基本事務事業名：基本事務事業名を記入する

B 基本事務事業を構成する事務事業の詳細

※ 新規事務事業には、事務事業名に(新)を付す

事務事業の成果指標名(成果指標式ではない)を記入する。この欄によって、当該事務事業の意図を把握することができる。また、基本事務事業の成果指標との関係も分かる

この表のたて・よこの幅は、自由に変更可能。表のたて段数も適宜設定。

1ページに収まらない場合は、総ページ(6ページ)内であれば複数ページに渡ってもよい。

事務事業名 (担当課)	成果指標名	事務事業の概要	12年度 予算額 (千円)	予算額 前年度比 (±千円)	12年度 所要時間 (時間)	所要時間 前年度比 (±時間)
アアア事業費 (〇〇課)			28,000	△4,200	1,500	△500
カカカ事業費(新) (〇〇課)			60,000	60,000	1,200	1,200
サササ事業費 (〇〇課)			3,560	500	1,200	400
タタタ事業費(新) (△△課)			35,000	35,000	2,080	2,080
ナナナ事業費 (△△課)			495,000	△55,000	3,300	△1,200
ハハハ事業費 (◇◇課)			52,200	△47,700	1,600	△1,800
マママ事業費 (◇◇課)			500	0	800	0
ヤヤヤ事業費 (◇◇課)			296,500	1,400	900	△100

新規事務事業の場合、(新)を事務事業名の後ろに付ける。

それぞれの事務事業の概要を簡潔に記入する。但し、事務事業の内容が一読して分かるように工夫すること(重要なポイントを中心に記入するなど)。スペースに入るならば箇条書きでも構わない。事務事業を見直した場合、見直しをした理由の記入は不要。見直し後の内容等を記入する。

事務事業を記載する順番に定めはない。必ず担当課名を記入すること。なお、廃止・休止となる事務事業は、この表に記載しない。

千円単位で記入。

時間単位で記入。

必要概算コスト=(予算額)+(別途集計する事務事業ごとの所要時間)×(@4,150円)。

必要概算コストを「」にメモしておく、「6」の集計作業が楽になる。

# 平成 12 年度当初予算 基本事務事業目的評価表記入要領

基本事務事業目的評価表を作成する際の留意点

## 1 「だれ」が、「いつ」作成するのか

課長が、平成 12 年度当初予算案求案（課としての Plan）を考える際に作成します。

\* このことについては、9 月 17 日開催の財政会議の席上、特に知事から各部局長に指示がありました。

課長が記述する「基本事務事業の評価と改革方向」を踏まえて、個々の事務事業の予算案求案を作成することになります

基本事務事業目的評価表は、予算要求案を議論していきながら完成させていきます

## 2 どのように使うのか

第一義的には課内の議論に活用することが基本です。その議論結果を、予算要求案に反映させます。

さらに、部局内の議論、予算調整課との議論、部局長調整の場での議論、知事査定の議論においては、基本事務事業目的評価表によって政策的議論を展開するなどの活用をします。

## 3 基本的な作成の手順概要

(1) 政策体系のなかでの基本事務事業の位置付けを確認し、成果指標を設定します

\* 参考：新しい総合計画「第 2 次実施計画」（平成 14 年度スタート）で設定する数値目標は、基本事務事業目的評価表における指標と一致させることとしています。平成 12 年度には、そのための数値目標の見直しを全庁的に行う予定です。

(2) 基本事務事業としての成果と課題を明らかにします

平成 10 年度の成果と残った課題（結果評価）

平成 11 年度の成果見込みと残る課題（見込み評価）

(3) 戦略プランシートに事務事業を配置します

最小のコストで基本事務事業の意図を達成するために、事務事業の本数や内容、組み合わせが最適になっているのかなどについて、事務事業それぞれの貢献度と効果発現時期を明らかにしながら検証します

## 4 課をまたぐときの作成手順

\* 主担当課長のリードのもと、必ず 1 度は顔を合わせて評価表の記載内容について検討する場を設けてください（特に戦略プランシートにおける事務事業の配置について）。

課をまたぐ場合、コスト配分までを変えることはできないこともありますが、その時であっても互いに横断的な視点でより小さいコストで成果を上げる方策を検討します（例えば、啓発事業は合同で行うなど）。

(1) 主担当課長が、政策体系のなかでの基本事務事業の位置づけを確認し、基本事務事業の目的を明らかにします（基本事務事業目的評価表の項目 1～3）

(2) 関係各課長が、基本事務事業としての成果と課題、改革方向（基本事務事業目的評価表の項目 4～5）及び個々の事務事業の概要（基本事務事業目的評価表の項目 8）を記入します（記述者が明確に分かるように〈 課長〉と示した上でコメントを記述）

(3) 主担当課長が、成果指標、コスト欄を記入します（基本事務事業目的評価表の項目 6）

(4) 関係する課長間で、事務事業間の貢献度を議論しながら、戦略プランシートに事務事業を配置し、主担当課長が整理・作成します（基本事務事業目的評価表の項目 7）

\* 共通記載事項の部分 = 目的評価表の項目 1～3（政策体系上の位置づけ、環境変化、目的と成果の各欄）、項目 6（各種指標の推移欄） 主担当課長がとりまとめて記述します

\* 個別記載事項の部分 = 上記以外の項目 関係各課長がそれぞれ記述します

事務事業名：新規に要求する事務事業名を記入する

MS 明朝体で記入すること。全体の制限内であれば各項目への記入量が自由の蛇腹式。

ページ/総ページ数。  
最大 6 ページ

1/6

## 平成 12 年度当初予算 新規事務事業目的評価表

[事務事業名]

[対応する予算細事業目] 対応する細事業目名を記入する。

[評価年月日] 評価表の決裁日を記入する。

[担当課・グループ名]

1-(1) 総合計画の政策体系上の位置づけ

政策：

施策

基本事務事業

当該事務事業について「新しい総合計画(第2編第2章)の政策展開の基本方向(5本柱)」に基づく政策体系上の位置づけを記入する。

( - )  
( )  
( )

索引簿で、政策体系に沿って付した番号(政策番号 - 施策番号 - 基本事務事業の番号 例：V-1-2-201)をそれぞれ記入する。

1-(2) 総合行政課題の位置づけ

重要課題：

関連している「新しい総合計画(第2編第3章)の総合行政課題(八つの重要課題と19のプログラム)」を記入する。

プログラム：

2 現状と課題(状況分析(状況把握)と具体的課題)

対象とする分野に係る状況や環境変化を把握し、課題の発見・抽出の前提となる現状分析を記述する。そのうえで新たに事務事業を構築する背景となった具体的な課題を把握し、記述する。  
なお、地域機関からの意見等もあればここで記述する。

3 新規事務事業の目的と成果

上述の現状分析、課題の発見・抽出の経過を経て、新規事務事業の目的を厳密に定義する。

3-(1) 対象(何、誰を対象に)

新規事務事業の目的を対象・意図・結果の3要素に区分し、まずその対象をここに明記。「一般県民」といった漠然とした表現ではなく、できる限り新規事務事業の対象となる者・物を限定し、的確に記述する。

3-(2) 手段(県が実際に行う事務事業の内容)

上記の対象に対して、県が実際に行おうとする新規事務事業の内容を記述する。この欄を見れば、事業内容が分かるように、できる限り具体的・詳細に記述する。箇条書きでもよい。

3-(3) 意図(どういう状態にしたいのか)

目的の3要素のうち、この新規事務事業を行い対象に働きかけることで、対象をどういう状態にしたいのかを記入する。意図を大きく捉えすぎない(事業による影響範囲を超える状態など)ように注意。  
この欄に記述した内容を指標的に表現したものが「成果指標名」、さらに式の形にしたものが「成果指標式」となる。

3-(4) 結果(基本事務事業の意図)

目的体系上で、この新規事務事業の上位に位置する基本事務事業の意図(この新規事務事業を行うことによって本来的に到達したい状態)を転記。

この欄を記入することによって、基本事務事業と意図と新規事務事業の意図とのつながりを明確にし、認識する。

3-(5) 予想される副次的効果・派生的効果

上述の意図・結果とは別に、新規事務事業を実施することにより、副次的・派生的に発生すると考えられる効果(プラス効果のみならずマイナス効果も)があれば記入する。

3-(6) 全体事業計画(計画年次:平成 年度~平成 年度)及び廃止・終了の条件(どのような状態になったら廃止又は終了するのか)

単年度の事業内容では分かりにくい全体像をできるだけ各年次ごとに区分して、分かりやすく記入する。また、要求している新規事務事業を実施することで、どのような状態になったらこの事務事業を廃止又は終了するのかを記入する。あるいは、法令等で定めのある場合や契約等にサンセット期限を定めた場合などは、その根拠も示しつつサンセット期日を明らかにする。

3-(7) 事務事業指標名、指標式(総合計画の目標項目には\*を付ける)

成果指標

ア. 指標名・指標式

目的の達成度を測る物差しとして、意図を具体化した「指標名」を記入する。「指標式」は、目的の3要素のうち「対象」と「意図」を明確にして指標化したもので、特に「意図」の厳密性・明確性を確保することが指標式設定の前提となる。指標式を構成する要素が分かるように記入する(設定方法については、『成果指標設定のためのガイドライン』を参照)。

イ. 要求予算年度における数値入り指標式(平成 12 年度)

ア. で記載した指標式の形式で、計算結果だけでなく、各構成要素に数値を代入して計算過程が分かるように記入する。例:  $\frac{\text{A}}{\text{B}} \times \frac{\text{C}}{\text{D}} = \text{E} \%$

この数値は、要求予算年度末における事業の実施結果を予測した数値となる。

なお、数値化できない場合、その理由を具体的に記入する。例: ~の理由によりデータ収集が不可能なため、数値化ができない」など。ウ. についても同様。

ウ. 計画目標年度における数値入り指標式(平成 年度) ← 目標年度を記入する。

ア. で記載した指標式の形式で、各構成要素に目標年度末における目標数値を記入する。

事業目標を表す主要な指標 /

「事業目標を表す主要な指標」の考え方や「成果指標」との違いについては、別紙を参照。

指標名	要求予算年度における目標値(平成 12 年度)
<ul style="list-style-type: none"> <li>事業目標を表す主要な指標の具体的な内容が分かる指標名を記入。複数設置可。総合計画の目標値の場合には(*)をつける。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>それぞれの指標について目標値を記入。H12年度新規事業を実施した後で、ここで設定した目標値と事業終了後に分かる実績値との乖離を分析・評価することになる。</li> </ul>

総合計画の目標

ア．目標項目

総合計画の目標項目が設定されていない場合にはその旨を明記し、下表各欄には「-」を記入する。

基準年度 (平成 年度)	平成 10 年度 (1998)実績	平成 11 年度 (1999)見込み	平成 12 年度 (2000)計画	2001 年度 目 標
総合計画の実施 計画で「現状」とし て設定された年度 の状況を記入				-

参考数値(仮に事業を実施しない場合を想定した仮定値)

この参考数値は、要求する新規事務事業の総合計画の目標達成への寄与度を検討するために記入する。参考数値が記入できない場合には、表の下に備考欄を設け、その理由を記入する。

イ．新規事務事業による総合計画の目標達成に向けての貢献(効果、寄与)予測

要求する新規事務事業が、総合計画の目標達成に向けていかに貢献するのかを、参考数値との比較検討を交えて文章表現する。

3-(8) 根拠法令、事務事業の種類

根拠法令：

事務事業種類(該当する項目の前に)

根拠となっている法令や条例等がある場合に記入(該当がない場合には「該当なし」と記入)。「法定受託事務」以外は全て「自治事務」になる。

義務的経費      非義務的経費      /      自治事務      法定受託事務

3-(9) 予算額、財源、所要時間等

予算額	所要時間	必要概算コスト	負担割合	財源種類
千円	時間	千円		

必要概算コストには「直接的経費(予算額)+直接人件費(所要時間×人件費平均時間単価@4,150円)」を記入

3-(10) 事業実施に伴い後年度生じるとされる負担の検討

この新規事務事業の着手年度以降にも発生すると考えられる維持管理費や増員分の人件費、債務負担などの後年度負担の有無とその内訳(発生主義的に捉えた生涯コストを金額として示すことが望ましい)について記述する。そのうえで、この新規事務事業を実施する必要性等について考察した結果を記入する。

4 新規事務事業の妥当性の検討

4-(1) 公共関与の妥当性(該当番号： )

番号6の場合はその理由：

1 公共財   1 外部(不)経済   3 独占性   4 市場の不完全性   5 ナショナル(ビル)・ミニアム   6 その他

4-(2) 県の関与の妥当性(該当番号： )

番号6の場合はその理由：

1 県内で統一的な処理等を要する事務      2 小規模な市町村の補足的な事務  
3 複数市町村にまたがる広域事業      4 大規模な公共施設の設置・管理  
5 市町村に関する連絡調整等に関する事務      6 その他

4-(3)ほかの既存事務事業との機能重複・類似性の検討

(県が行っているほかの既存事務事業と新規事務事業との機能重複・類似性の有無等)

他部門も含めた県が行っているほかの既存事務事業との機能重複・類似性の有無に関する検討経過を具体的に記入する。重複などが有りつつもなお新規事務事業を要求する理由(相乗効果等)についても具体的に記入する。

4-(4) 手段の妥当性の検討(要望する新規事務事業の検討経過)

ア．既存事務事業の手段の見直しによる対応の可能性の検討

要求している新規事務事業の意図を達成するために、既存の事務事業の見直しによる意図達成の可能性を検討した経過を記入する(継続事務事業のリフォーム案を記入することとなる)。

イ．他に考えうる新規の手段(事業の内容、方法)による対応の可能性の検討

要求している新規事務事業のほかに、同じ意図を達成するために考えられる別の手法の可能性を検討した経過を記入する(新規事務事業の第2案を記入することとなる)。  
例えば、委託が良いか、補助が良いか等の検討はここで行う。

ウ．上記ア．イ.の手段と要求新規事務事業との比較検討(費用対効果の観点も踏まえて)

要求している新規事務事業と、その策定過程において検討した既存事務事業の見直しによる対応(リフォーム案)や、別の新規の事務事業(第2案)との比較検討の結果、要求している新規事務事業がどのように比較優位性を持っているのかを思考した過程を記入する。

4-(5) 実施上の課題の検討

ア．横断的展開を図る上での課題(他部門・他事務事業との関連性)

総合行政による取り組み

要求している新規事務事業を実施するにあたり想定される庁内他部門・他事務事業との関係における課題と取り組みについて具体的内容を記入する。

その他の横断的取り組み

記入にあたっては、総合行政の視点(総合行政課題(八つの重要課題と19のプログラム))からの取り組みと、その他の横断的視点からの取り組みをそれぞれ記入する。

イ．広域的展開を図る上での課題(近隣府県、市町村、関係団体等との関連性)

要求している新規事務事業を実施するにあたり想定される近隣府県、市町村、関係団体等との関係における課題について、具体的内容を記入する。  
記入した課題を解決する対応策がある場合には併せて記入する。

ウ．その他の課題

要求している新規事務事業を実施するにあたり想定されるその他の課題(懸念事項、障害事項、予測されるリスク等)を具体的に記入する。  
記入した課題を解決する対応策がある場合には併せて記入する。

4-(6) 参考<他県と比べた先進性・特色、他県の状況、先進事例など>

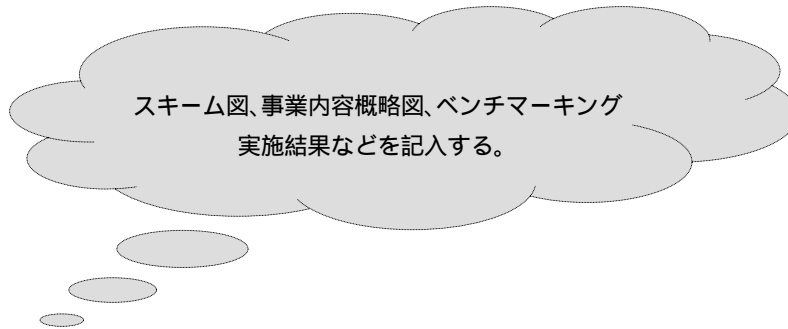
新規事務事業を立案するにあたりベンチマーキングを実施したかどうかを記入する。  
また、要求している新規事務事業が他県等に比べてどのような先進性・特色があるのかといったことや、他県の状況、先進事例などを参考として具体的に記入する。  
なお、公表にあたり法人情報等に留意すること。



事務事業名：新規に要求する事務事業名を記入する

5/6

< 新規事務事業目的評価表続紙 >



# 静岡県の評価調書

戻る

# 業務棚卸表

前へ・次へ・展開・省略・検索



静岡県のトップページに戻ります

第1章

健康で心ふれあう安心社会

第2章

自然を生かす美しい県土

第3章

世界に広がる出会いと連携

第4章

未来を創る人と文化

第5章

個性ある多彩な産業

第6章

行政の活動を支えるもの



部局別に表示する

## 第1章 健康で心ふれあう安心社会

項目	目的	業務概要	所属名
1	多様な社会参加の推進		
	(1)総合的なボランティアネットワークの形成		
	県民の自主的な社会活動を支援するため	地域の状況等を考慮し、県民交流 プラザの整備・運営	総務部 市町村総務室 市町村総務室調整
	NPO やボランティア等の市民活動を活発にするため。	情報提供、相談、ネットワーク化等により、市民活動を進める人や団体を育成、支援する。	生活・文化 部 県民生活 総室 NPO 推進室 NPO 推進 健康福祉 部
	住みなれた地域で、ともに支えあい豊かに暮らしていくため	社会福祉協議会等地域福祉の活動主体の育成及び施設整備の支援を行う。	健康福祉 部 健康福祉 総室地 域福祉室 地域福祉 係
	(2)住民の参画による地域づくりの推進		
	コミュニティ活動を促進するため	集会所・コミュニティセンターを整備する市町村等やコミュニティ活動を行う団体を支援する。	総務部 市町村総 務室地域 振興室 地域振興
	(3)男女共同参画の推進		
	男女共同参画社会を実現するため	「男女が共に創るしずおかプラン」に基づき、女性政策の企画・調整、県民の理解促進等を行う。	生活・文化 部 県民生活 総室女 性政策室 計画推進
	女性の積極的な活動や社会的な自立を支援するため	女性問題に関する調査・研究、情報提供、学習、相談、交流支援等を行う。	生活・文化 部 県民生活 総室女 性政策室 女性総合 センター
	在宅の要援護高齢者に対する福祉の向上を図るため	在宅福祉サービスの実施主体である市町村に対して助言指導や補助金等の交付を行うことにより在宅福祉サービスを推進する。	健康福祉 部 長寿健康 総室高 齢者介護 支援室 在宅福祉 係
	(1)女性労働者や就業を希望する女性が、仕事と家庭との両立を図りながら、持てる能力を十分発揮できる働きやすい環境を整えるため	(1)雇用の場における男女平等な雇用管理や仕事と家庭との両立が実現できる働きやすい環境づくりを支援するとともに、技術講習などにより、働きたい女性への就業を援助	商工労働 部 就業支援 総室就 業支援室 就業支援
	(2)高齢者の社会参加		

静岡県の業務棚卸表 第1章 健康で心ふれあう安心社会

を促進する働きやすい環境を整えるため (2)高齢者に働く機会を提供し、生きがいを高める「シルバー人材センター」の育成を支援

男女共同参画社会の形成のため 女性等を対象とした学習講座等を実施する

教育委員会  
社会教育課  
成人学習担当

(4)自立と社会参加への支援

障害者、高齢者等を含む誰もが保健・福祉、医療施設、文化・娯楽施設、公園等の利用や市街中心地での散策などが安全かつ円滑にできるようにするため 既存建物や歩道等の移動障壁の除去や移動手段の利便性の向上等、障害者、高齢者等の生活環境整備を推進する。

健康福祉部  
健康福祉総室  
人にかさしいまちづくり室  
人にやさしいまちづくり

高齢者が健康で生きがいをもって社会活動を行うための環境づくりを図るため しずおか健康長寿財団による実施事業の充実、県老人クラブ連合会の活性化、市町村等による高齢者の社会参加事業について指導、支援を行う

健康福祉部  
長寿健康総室  
いきいき高齢者支援室

障害者が社会を構成する一員として社会・経済・文化等あらゆる分野の活動に参加できる社会を築くため 県障害者プランの進行管理並びに、障害者のスポーツ活動や文化・芸術活動の振興及びマルチメディア活用の推進を図る。

健康福祉部  
障害者支援総室  
障害者プラン推進室  
障害者プラン

身体障害者が地域社会で安心して生活を送るため 身体障害者の自立を支援し、社会参加を促進するとともに、市町村等が実施する身体障害者在宅福祉サービス事業等を支援する。

健康福祉部  
障害者支援総室  
身体障害福祉室  
身体障害福祉係

障害者の自立と社会参加を促進するため 福祉的就労の場を確保及び自立型居住施設を充実する

健康福祉部  
障害者支援総室  
知的精神障害福祉室  
知的障害福祉係

精神障害者の自立と社会経済活動への参加を図り、社会復帰を促進するため 福祉的就労の場の確保及び自立型居住施設を充実する

健康福祉部  
障害者支援総室  
知的精神障害福祉室  
精神保健福祉係

(1)女性労働者や就業を希望する女性が、仕事と家庭との両立を図りながら、持てる能力を十分発揮できる働きやすい環境を整えるため (1)雇用の場における男女平等な雇用管理や仕事と家庭との両立が実現できる働きやすい環境づくりを支援するとともに、技術講習などにより、働きたい女性への就業を援助

商工労働部  
就業支援総室  
就業支援

(2)高齢者の社会参加を促進する働きやすい環境を整えるため (2)高齢者に働く機会を提供し、生きがいを高める「シルバー人材センター」の育成を支援

静岡県の業務棚卸表 第1章 健康で心ふれあう安心社会

<p><u>商工業などを担う技術・ 技能者の育成のため</u></p>	<p>援 職業訓練の実施</p>	<p>商工労働 部 就業支援 総室職 業能力開 発室 職業能力 開発スタ ッフ</p>
<p><u>障害者の雇用の促進と 職業の安定を図るため</u></p>	<p>職場実習や職場適応訓練実 施等による就業支援</p>	<p>商工労働 部 職業安定 課 職業指導 係</p>
<p><u>交通事故の防止を図る とともに、快適な歩行 空間を確保するため</u></p>	<p>交通安全施設を整備する</p>	<p>土木部 道路総室 道路保 全室 交通安全 施設係</p>
<p><u>(1)老朽校舎改築等の 整備促進を図るため</u> <u>(2)校舎等の耐震性の 向上を図るため</u> <u>(3)人にやさしい県立 学校施設改善を進める ため</u></p>	<p>県立学校当施設整備の維持 補修、改築、補強などの建物 の維持管理を行う。</p>	<p>教育委員 会事務局 財務課 施設担当</p>
<p>2 都市と農山漁村の共生</p>		
<p>(2)グリーン・ツーリズムの展開</p>		
<p><u>良質な畜産物を生産す る家畜の育成と畜産農 家の経営安定を図るた め</u></p>	<p>牧草等の家畜の飼料の生産 振興、優秀な牛を育成する 県営牧場の整備、県畜産会 等と連携した経営支援対策 を推進する。</p>	<p>農林水産 部 生産振興 総室畜 産振興室 経営飼料</p>
<p><u>地域資源を活用した農 山村地域の活性化を図 るため</u></p>	<p>(1)農林業経営の基盤づくり と農山村における就業機会の 確保・創設を行う。 (2)都市と農村との交流促進 のための情報、機会、場の提供 を行う。</p>	<p>農林水産 部 農山漁村 整備総 室農山村 振興室 農山村振 興</p>
<p>(3)流域地域での連携・協力の推進</p>		
<p>前へ・次へ・展開・省略・</p>		



市町村総室市町村総務室 地域の状況等を考慮し、県民交流，市町村総...

戻る

### 業務棚卸表

所属	総務部市町村総室市町村総務室(調整)	係表番号	300(2/2)	内線電話	3193
----	--------------------	------	----------	------	------

コード	総合計画の小項目の名称	該当業務	(予算額の単位:百万円)					
			H10 予算額	H11 予算額	H12 予算額	H13 予算額	H10~13 計	
111	(1) 総合的なボランティアネットワークの形成	県民交流プラザ活動拠点の整備・運営	130	140			270	
		管理指標	H9実績	H10実績	H11実績	H12実績	目標(年度)	困難度
目的	県民の自主的な社会活動を支援するため	要望に対する充足率	100%	100%			100%	☆☆☆
業務概要	地域の状況等を考慮し、県民交流プラザの整備・運営	設置数	1カ所	1カ所			2カ所(13年度)	☆☆
業務コード	目的達成に必要な主な手段(大分類)	備考					人工数	
01	県民交流プラザ活動拠点の整備・運営	平成11年度当初予算 東部地域交流プラザ管理運営費(県費行政) 西部地域交流プラザ施設整備事業費(県単独) 事業費計 人件費相当額 計				予算額(単位百万円)	正規職員 0.4人	
						127		
						10		
						137		
						3		
						140		

— 個表 —



11年度棚卸し表2.XLS



静岡県のトップページに戻ります

## 業務棚卸表（個表）の見方

業務コード	目的（手段）・業務概要	管理指標	実績	目標	期限	困難度	人工数	備考	
係 レ ベ ル	目的	最終的に実現しよう としている状態	目的の達成度 を示す尺度	管理指標で表 した目的の達 成度	目標年度にお ける目的の達 成度	当面の目 標年度	目標達 成の困 難度	係スタ ッフの 職員数	平成11年 度の予算 の事業 名、予算 額
	業務概要	目的達成のための業務 の概要	業務の進捗度 や活動量を示 す尺度	管理指標で表 した業務の進 捗度や業務量	目標年度にお ける業務の進 捗度や業務量	当面の目 標年度	目標達 成の困 難度	時間数 ×人数 ＝投入 する人 工数	
	01	目的達成のための手段 （＝大分類）							
	0101	大分類達成のための手 段（＝中分類）							
010101	中分類達成のための手 段（＝小分類）								

### [業務棚卸表の見方]

困難度欄は、「」が挑戦目標、「」は満足目標、「」は最低目標を表しています。

目標、期限、困難度及び人工数は、各係・スタッフの段階で検討した「こうしたい」という希望数値を表したものです。

管理指標の欄が「内部的業務」と記載されているものは、対外的な業務を直接実施しておらず、かつ業務が多岐にわたるために包括的な管理指標の設定ができないものです。

実績欄や目的欄に「検討中」と記載されているものは、管理指標を具体的に測定する手法が現在のところ見当たらないものです。

管理指標に関する記載の内、減少傾向にあるものを止めるための施策については、\*印を付けた上で、必要に応じ備考欄に説明を加えてあります。

# 北海道の評価調書



## 施策評価の対象施策

### 1 体系別施策数(第3次北海道長期総合計画に基づく施策体系)

区分	大項目（施策コード）	各段階の施策数			
		中項目	目標	小柱	施策
分野別 施策	<部門編第1章> だれもが安心して暮らせる住みよい社会を形成する (10)	5	17	50	154
	<部門編第2章> 北の風土に根ざし世界と交流する人と文化を育む (20)	3	13	30	115
	<部門編第3章> 豊かな生活と地域を支える産業を創る (30)	10	38	96	380
	<部門編第4章> よりよい環境を未来に引き継ぐ環境重視型社会を創出する (40)	4	11	31	80
	<部門編第5章> 新しい時代を支える基盤をつくる (50)	5	21	49	145
総合的 施策	<総論編> 総合計画の推進 (60)	3	3	3	10
地域 関連 施策	<地域編> 可能性を引き出し、活力とゆとりのある地域をつくる - 地域生活経済圏の形成 - (70)	1	1	1	6
計		31	104	260	890

### 2 主管部局別施策数

部局名	主管施策数	部局名	主管施策数	部局名	主管施策数
総務部	58	経済部	209	教育庁	60
総合企画部	76	農政部	63	警察本部	10
環境生活部	125	水産林務部	105		
保健福祉部	63	建設部	121	計	890

(様式4)

# 施策評価調書

施策主管部課

保健福祉部地域保健課

(内線 25 - 461)

施策名	市町村保健センターなど地域における保健活動拠点の整備の促進	施策コード	部局	大項目	中項目	目標	小柱	施策
			D	10	1	01	01	01

## I 施策のあらまし (平成11年 8月 1日現在)

### 1 施策の趣旨(この施策の目的、目指す姿及びそのための取組みの内容)

市町村が実施する保健サービス事業を円滑に実施するため、その活動拠点となる市町村保健センターの整備を促進し、未設置市町村を解消するとともに、地域保健対策の充実を図る。

### 2 施策の背景

#### (1) 施策を必要とする社会経済情勢

平成9年4月に地域保健法が前面施行され、住民に身近で頻度の高い保健サービスの実施主体は市町村となったことから、その活動拠点である市町村保健センターの整備を進める必要がある。

#### (2) 関係する法令、計画、公約等

- 条例 ( )
- 計画・指針等(北海道保健医療福祉計画) ( )
- 国の施策〔法令・事業等〕(地域保健法) ( )
- 公約 ( )
- 団体等の要望 ( )
- その他 ( )

### 3 関係部局との連携(この施策を進める上での主な関係部局とその取組みの状況)

市町村保健センターの整備にあたっては、保健と福祉の総合的な機能を備えた複合施設が多いため、社会福祉関係補助金や他の道費補助金等の調整が必要なことから、支庁や総合企画部と連携を図りながら進めている。

## II 施策の体系と構成事業 (平成11 8月 1日現在)

区分	総合計画に基づく施策体系の各段階の施策名
(大項目)	だれもが安心して暮らせる住みよい社会を形成する
(中項目)	健やかでいきいきと暮らせる社会の形成
(目標)	健康づくりと疾病に応じた保健医療の推進
(小柱)	健康づくり体制の整備
(主な施策)	市町村保健センターなど地域における保健活動拠点の整備の促進

### 【施策を構成する事業と事業評価結果】

構成事業名	担当部課	実施期間	実施方法	H11予算額 (一般財源)	開始時評価				今年度評価				概要			
					1	2	3	4	1	2	3	4				
市町村保健センター施設整備費補助金	保健福祉部地域保健課	H9~H13	補単	86,787 (86,787)					b	a	a	a	a	a	継続	↑

事業評価総括表

部局:保健福祉部

担当課	事業名(予算 事業名)	次期(次期)		実施期間		実施方法		1予算額 (千円)	一般予算額 (千円)	事業費 は	開始時評価				今年度評価				事業の方 向性(今 後の対応 方向)	関係部局名						
		実施計画 年度	実施計画 年度	開始 年度	終了 年度	委託 年度	補助 年度				評価 項目	評価 項目	評価 項目	評価 項目	評価 項目	評価 項目	評価 項目	評価 項目								
地域医療課		0		1971		直	専	7,949	7,949	0												継続	地域保健課			
地域医療課				1977		直	専	6,225	6,225	0													継続	地域保健課		
地域医療課	小瀬町特別保健医療事業費	0		1995		直	補	7,025	3,813	0													継続	地域保健課		
地域医療課	歯科診療所整備補助金			1990		補	補	2,976	392	0													継続			
地域医療課	歯科診療所整備事業費補助金	0		1996		補	専	5,200	5,200	0														継続		
地域医療課	6ヶ所診療所整備事業費補助金	0		1992		補	専	6,987	6,987	0														継続		
地域医療課	8020型聴覚補聴器事業費	0		1992		直	専	1,588	1,588	0														継続		
地域医療課	歯科保健事業推進費			1997	1999	直	専	4,689	4,689	0														終了		
地域医療課	歯科保健推進事業費補助金			1999		補	補	916	469	0	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	継続		
地域医療課	松竹町歯科診療所整備補助金	0		1973		補	補	291,394	145,700	0															継続	
地域医療課		0		1993		直	補	1,989,67	259,799	0															継続	
地域医療課	むつづつけ医療センター事業費	0		1997	1999	委	補	13,144	652	0															終了	
地域医療課		0		1999		補	専	35,967	35,967	0															継続	
地域医療課	歯科診療所支援システム事業費	0	0	1994		直	補	5,472	5,472	0															継続	
地域医療課	へき地中核病院事業費補助金	0		1970		補	補	18,761	9,828	0															継続	
地域医療課		0		1994		補	専	30,513	30,513	0															継続	
地域医療課	尾島等聖医院巡回診療費	0		1993		直	専	5,939	5,939	0															継続	
地域医療課	診療用維持運営費	0		1948		直	補	4,605	3,768	96															継続	
地域医療課	診療用医療機器整備費			1948		直	補	8,000	4,000	0															継続	
地域医療課	診療用庁舎等改築費			1999		直	補	270,903	253,964	0															継続	
地域医療課	救命救急センター事業費補助金	0		1977		補	補	1,049,009	324,005	0															継続	
地域医療課	救急医療センター事業費補助金	0		1971		補	補	778	389	0															継続	
地域医療課	救急医療センター事業費補助金	0		1977		補	補	508,846	254,426	0															継続	
地域医療課	救急医療センター事業費補助金	0		1974		補	専	245,807	245,807	0															継続	
地域医療課	救急医療センター事業費補助金	0		1977		補	補	10,913	54,569	0															継続	
地域医療課	救急医療センター事業費補助金	0	0	1971		補	専	19,994	19,471	0															継続	
地域医療課	救急医療センター事業費補助金	0		1999		直	補	12,02	842	0															継続	
地域医療課	救急医療センター事業費補助金	0	0	1986		委	補	23,922	161,570	0															継続	総務課
地域医療課	救急医療センター事業費補助金	0		1990		直	補	5,507	5,237	0															継続	総務課
地域医療課	救急医療センター事業費補助金	0	0	1997		補	補	213,065	10,633	0															継続	
地域医療課		0		1988		直	補	11,776	8,951	0															継続	
地域医療課	家庭看護普及事業費	0		1991		直	補	903	603	0															継続	障害者保健福祉課
地域医療課	看護職員研修事業費	0		1973		直	専	4,321	33,995	0															継続	
地域医療課	看護職員研修事業費補助金	0	0	1969		直	専	471,32	279,309	0															継続	
地域医療課	看護職員研修事業費補助金	0	0	1969		補	補	514,16	14,752	0															継続	
地域医療課	看護職員研修事業費補助金	0	0	1971		補	補	848,49	342,432	0															継続	
地域医療課	院内保育所運営費補助金	0		1974		補	専	590,201	32,736	0															継続	
地域医療課	看護職員研修促進対策費	0	0	1974		委	専	97,208	97,208	0															継続	
地域医療課	看護職員研修促進対策費	0	0	1993		直	補	11,027	0	0															継続	
地域医療課	看護職員研修促進対策費補助金	0		1999		補	補	149,186	74,590	0															継続	
地域医療課	衛生学院養成費			1961		直	使	85,258	69,976	0															継続	地域福祉課
地域医療課	地域医師確保対策費	0	0	1985		補	補	93,108	71,536	0															継続	
地域医療課	看護学校整備費(兼走)	0	0	1994	2000	直	専	1,139,440	1,010,460	0															継続	
地域医療課	道立看護学院養成費	0	0	1969		直	使	130,941	114,739	0															継続	
地域医療課		0		1979		補	専	300	300	0															休止	総務課(2年ごとの実施)



(様式1)

事業別政策調書

専任番号		担当部(課) (係)	(内線)
事業名(予算事業名)		作成年月日	年 月 日
補事業名			

I 事業の概要

実施期間	(始期) 年 ~ 年(期限)	事業の目的とめざす目標 ①対象 ②手段(事業内容) ③めざす目標 [目標値(指標)の設定] □設定済み → 指標値 □設定可 → 指標式 □設定不可 [説明]	
実施方法	<input type="checkbox"/> 直営(単・補・その他) <input type="checkbox"/> 補助(単・補) <input type="checkbox"/> 融資(単・補) <input type="checkbox"/> 委託(単・補) <input type="checkbox"/> その他( )		
実施主体			
根拠法令等			
事務の種類	<input type="checkbox"/> 義務(機関委任事務・団体委任事務・その他) <input type="checkbox"/> 任意		
関係課・関係事業			
類似事業			
予算額 (千円)	平成8年度		( )
	平成9年度		( )
	平成10年度		( )
達成期間	年まで		

II 事業の立案形成過程

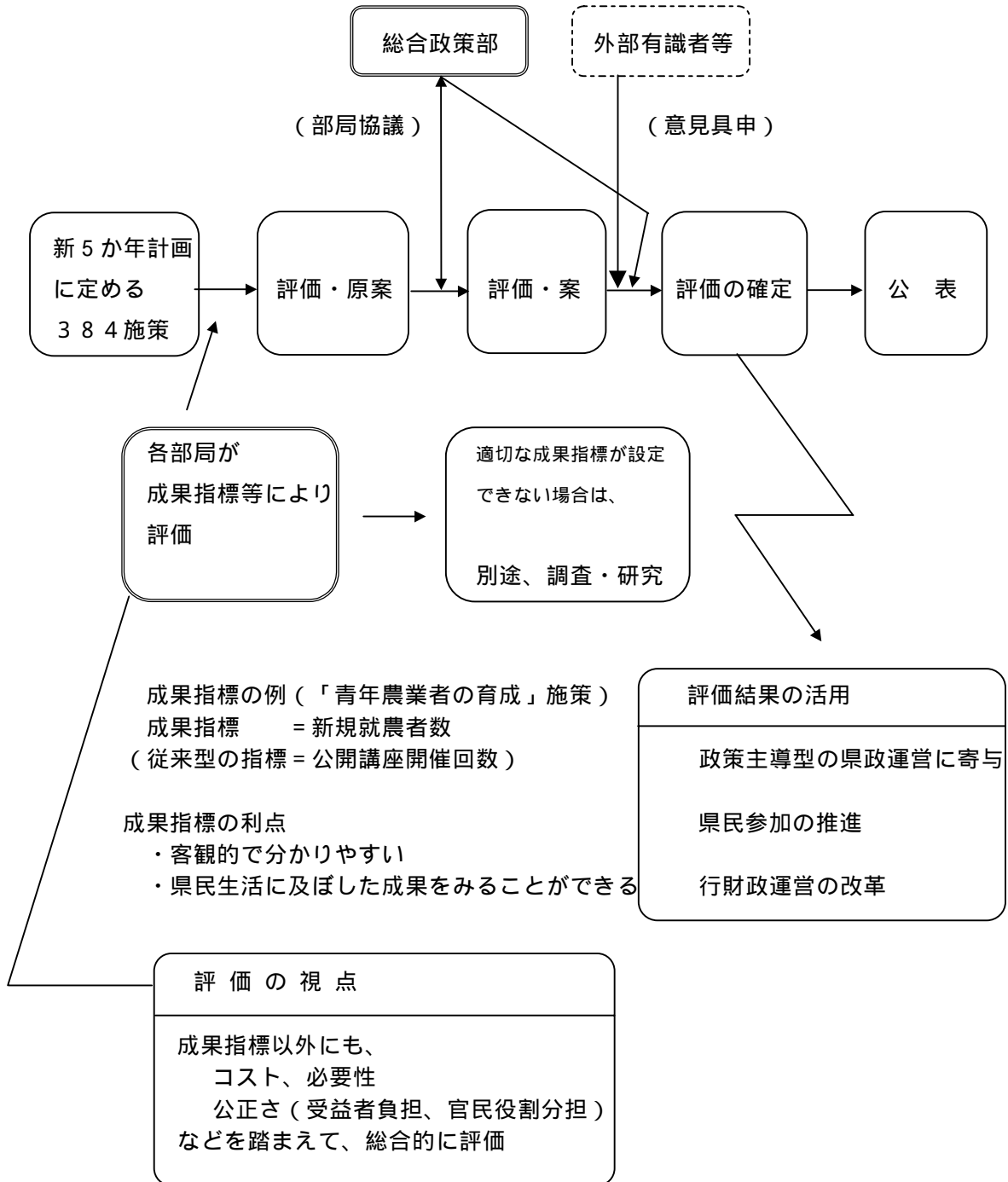
①事業の立案に至る経緯 <input type="checkbox"/> 公約 ( ) <input type="checkbox"/> 条例 ( ) <input type="checkbox"/> 計画・指針等 ( ) <input type="checkbox"/> 国の施策(法令・事業等) ( ) <input type="checkbox"/> 団体等の要望 ( ) <input type="checkbox"/> その他 ( ) ②課題の設定(施策のニーズ) ③課題の設定に使用した統計・調査資料 ④立案の参考とした他の自治体の類似事業 ⑤立案過程で検討した代替案の概要	⑥ビルドの際にスクラップ(廃止・縮小)した事業 ⑦道民や関係者からの意見聴取の状況 ⑧関係部局等との調整状況 ⑨市町村、関係団体、事業対象等との調整状況
---	---

III 事業の執行

①道民への周知方法(媒体、回数など)	②本庁と出先機関との役割分担
--------------------	----------------

# 埼玉県の評価調書

## 施策評価について



「平成11年度施策評価シート」の見方

施策評価シート

新5か年計画の施策名

新5か年計画施策体系表の大柱・中柱・小柱の番号と小柱の名称

重点施策は2章掲載施策  
無印は3章掲載施策

新5か年計画の掲載ページ

様式第1号

シートを作成した部課室名

新5か年計画の施策区分	施策名 科学技術政策の総合的推進 (重点施策)	掲載頁	110	
	施策展開の基本方向 V-1-(1) 創造性をはぐくむ風土の醸成と科学技術を担う人材の育成			
担当部局 (担当課室)	総合政策部 (計画調整課)	根拠法令等	科学技術基本法	
		実施主体	県 市町村 民間	
施策の概要	(対象：何、誰を) (手段：どうすることにより) (意図：どのような状態を目指すのか) 施策の目的を明確にするため、対象、手段、意図に分けて施策の概要が記述されています。 なお、「意図」欄の記述内容が「1成果」欄の成果指標の内容になっています。			
	(「1成果」へ活用)			
	(施策の目指す理想像)			
	上記「意図」欄で記述した内容を具体的にイメージできるように、施策の目指す理想像の具体例が箇条書きで記述されています。			
成果	ある施策によりサービス等を提供した結果として生み出された成果を表す指標です。			
	成果指標			
	1	指標 [当該施策の寄与度 強・弱] 当該施策の成果が成果指標に強く表れている場合には「強」に、弱い場合には「弱」に印が付されています。	指標に影響を与える当該施策以外の要因 (社会的要因) 指標値に影響を与える行政の施策以外の社会全般の要因が記入されています (関連施策) 指標値に影響を与える当該施策以外の新5か年計画に掲げられた施策名が記述されています。	
	目標値	過去の実績値		
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末
	[参考値]			
	指標	[当該施策の寄与度 強・弱]		指標に影響を与える当該施策以外の要因
	近県、全国の数値など、成果指標をみるために参考となる数値が掲げてあります。			(社会的要因)
	目標値	過去の実績値		成果指標の過去の推移が記入されています。
	H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末
[参考値]				
指標	[当該施策の寄与度 強・弱]		指標に影響を与える当該施策以外の要因	
成果指標の目標値が記入されています。			(社会的要因)	
目標値	過去の実績値		(関連施策)	
H( )年度末	H8年度末	H9年度末	H10年度末	
[参考値]				
成果指標によらない成果				
成果指標では表現できない施策の成果と考えられる内容が記述されています。				



		施策名		科学技術政策の総合的推進					
2	費 用	単位千円	H9年度	H10年度	H11年度	H12年度	H13年度	計画期間中合計	
		事業費	59,305	61,059	35,354				155,718
		人件費	24,920	33,820	33,820				92,560
		合 計	84,225	94,879	69,174				248,278
		予算事業名（H10・11年度）及び 主な事業内容（H10年度）			H10年度 事業費		H11年度事業費		
		県民発案型等研究推進事業 （県民等提案研究 5 課題） （先導的基礎研究 1 2 課題） （重点的応用開発研究 3 0 課題） （複合分野共同研究 3 課題）			47,660		28,696		
		科学技術政策推進費 （科学館等のネットワーク化推進事業） 彩の国科学館マップの作成 県内のすべての小中高校に配布） （彩の国サイエンスセミナーの開催 若田宇宙飛行士等の講演 1800人参加）			13,399		6,658		
		平成 10・11 年度の予算事業名が記述されて います。（ ）内は平成 10 年度に当該予算 事業を用いて実施した具体的は事業内容が 記述されています。			当該施策に要した事業費（単位千円）				
					当該施策に要した人件費（単位千円） 1 人当たり単価 8,900 千円で 0.1 人単位で 計算されています。 なお、企業局、病院関連の人件費につい ては特別会計予算に報告された人件費を 基に人数割りで計算されています。				
3	必 要 性	県が当該施策を実施することの必要性を、施策を実施しない場合の影響も含めて、記述されて います。							
		県外部 環境と ニーズと	（アンケート、特記事項） 必要性を立証する外部環境と県民ニーズの状況について記述されています。 施策を進めるに当たっての受益者負担の有無が記入されています。 有る場合には「有」に、無い場合には「無」に 印が付されてい ます。「有」の場合にはその内容も簡単に記述されています。						
4	公 正 さ	（受益者負担） 有 ・ 無	（県が実施する正当性、民間・市町村との役割分担など） 県と民間、県と市町村との役割分担を踏まえた上で、なぜ、県が当該施 策を進めなくてはならないのかが記述されています。						
5	総 合 評 価	（評 価） これまでの評価項目の記述を踏まえて、現時点における施策の評価が記述されています。							
		（課題と対応方向） 評価の結果から明らかになった、施策又は施策推進上の課題について記述されています。 また、課題を踏まえ、施策目的の実現に向けて、施策の見直し等の対応方向が記述されて います。							

# 川崎市の評価調書

《川崎市》

中期計画事業進行管理・評価表(1) 事業概要

局Code	事業NO	組織Code	担当課	担当者	内線
16	6	163100	総務局情報管理部行政情報課		2056

施策体系	Code	施策名	事業目標					事業成果	
大柱	46	豊かな情報環境づくり	インターネットの特徴である情報の双方向機能を生かし、市民に開かれた市政を実現できるよう積極的な情報提供等を行うとともに、電子行政サービスの実現に向けて取り組む。 また、情報の提供、意見の収集等に当たっては、各課が主体となって行えるよう機器の整備、職員の啓発等を行う。					インターネットを利用した情報の受発信が充実することにより、市民の利便性が向上するとともに、開かれた市政が実現する。	
政策	1	生活を支援する情報通信技術の導入・活用							
施策	1	地域生活分野での情報通信技術の活用							
計画課題名	1	情報化基本計画の策定・推進							
予算事業名	情報発信事業								
予算Code	会計	款	項	目	大	中	小		
	1	8	10	25	60	5			
	大柱	政策	施策						
関連施策1			事業の特徴					問題点、改善方策	
関連施策2			従来のメディアと異なり、双方向の情報通信が可能となるとともに、提供できる地域、情報量に制約がなく、かつ、安価でリアルタイムに情報提供等を行うことができる。					<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報受発信を行うに当たっての庁内情報通信基盤の整備</li> <li>・セキュリティポリシーの確立</li> <li>・職員の技術的な啓発</li> <li>・既存メディアの電子化</li> </ul>	
関連施策3									
関連施策4									
関連施策5									
区別事業	川崎	幸							中原
	N	N	N	N	N	N	N		
経費区分	投資	N	消費	Y	計画事業		Y		
予算区分	A	N	B	Y	C	N			
新規区分	新規	N	継続	N	拡充	Y			
事業内容	本市に設置した情報発信用サーバーを使用し、インターネットホームページを通じて本市の情報を提供するとともに電子メール等による市民の意見を受け付けられるよう情報受発信環境を整備する。 また、庁内情報環境の整備と合わせ、インターネットを活用した電子行政サービスの実現を図る。		他事業、計画との関連					費用対効果分析	
			テレトピア計画によるインターネット事業（総合企画局） 庁内情報環境（イントラネット）整備事業					パンフレット等の作成に係る費用を節減できる。 電子メール等を利用することにより郵送費が節約できる。	
			用地取得	済	N	未済	N		備考
			一般会計 (m <sup>2</sup> )						
			用地特会 (m <sup>2</sup> )						
	土地基金 (m <sup>2</sup> )								
	土地公社 (m <sup>2</sup> )								
	計画面積 (m <sup>2</sup> )								

中期計画事業進行管理・評価表(2)

行政過程指標、有効度指標

										局Code	事業NO	組織Code	担当課					担当者		内線
										16	6	163100	総務局情報管理部行政情報課					[REDACTED]		2056
施策体系	Code	施策名						行政過程指標	1996/H8	1997/H9	1998/H10	1999/H11	2000/H12	五ヶ年計	総合計	備考				
大柱	46	豊かな情報環境づくり						計画事業量	実験	実験	実験, 運用	運用	運用							
政策	1	生活を支援する情報通信技術の導入・活用						実施事業量												
施策	1	地域生活分野での情報通信技術の活用						事業量進捗率												
計画課題名	1	情報化基本計画の策定・推進						計画事業費	10.0	28.0	22.0	10.5	20.0	90.5						
予算事業名	情報発信事業						国庫支出金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0							
予算Code	会計	款	項	目	大	中	小	県支出金	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0						
	1	8	10	25	6Q	5		市債	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0						
	大柱	政策	施策					その他	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0						
関連施策1								一般財源	10.0	28.0	22.0	10.5	20.0	90.5						
関連施策2								予算額	10.0	13.0	11.0			34.0						
関連施策3								予算化率	100.0	46.4	0.0	0.0	0.0	25.4						
関連施策4								決算額	10.0	13.0				23.0						
関連施策5								予算執行率	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	67.6						
区別事業	川崎	幸	中原	高津	宮前	多摩	麻生	従事職員数						0.0						
	N	N	N	N	N	N	N	人件費						0.0						
経費区分	投資	N	消費	Y	計画事業		Y	総事業費	10.0	13.0	11.0	0.0	0.0	34.0						
予算区分	A	N	B	Y	C	N														
新規区分	新規	N	継続	N	拡充	Y														
区分	有効度指標						目標値	1996/H8	1997/H9	1998/H10	1999/H11	2000/H12	実施効果	効果率	目標達成					
D	ホームページ情報数												****	0.0	0.0					
D	ホームページアクセス数							163833.0	648144.0				484,311.0	74.7	0.0					
													****	0.0	0.0					
													****	0.0	0.0					
													****	0.0	0.0					
													****	0.0	0.0					
													****	0.0	0.0					
													****	0.0	0.0					
													****	0.0	0.0					
													****	0.0	0.0					

「政策評価システムの研究」研究チーム員名簿

区 分	氏 名	所 属 ・ 職	年 度
部局研究員	木佐貫 健 二	総務部行政システム改革推進課 副主幹	10・11
〃	曾 根 公 成	総務部財政課 主査	10
〃	矢 島 茂 行	〃 主査	11
〃	宮 坂 久美子	企画部政策調整課 主査	10・11
〃	山 本 長 史	環境農政部環境計画課 副主幹	11
自総研研究員	小 林 正	自治総合研究センター 主幹（平成11年5月まで）	10
〃	杉 野 信一郎	〃 副主幹	11
〃	金 子 浩 之	〃 副主幹	11
〃	遠 藤 玲 子	〃 主査（平成11年5月まで）	10
〃	石 井 勝 宏	〃 主任主事（平成11年1月から）	10・11
コーディネーター	勝 浦 修 造	〃 研究部長	10・11

はチームリーダー（10年度小林、11年度木佐貫）、はサブリーダー（10・11年度宮坂）

オブザーバー参加（兼務辞令を伴わない）

松 本 徹 環境農政部環境計画課 技幹（平成11年2月～5月）  
 廣 瀬 茂 県土整備部総務室 副技幹（平成11年度）

「山梨学院大学行政研究センターとの研究会」大学参加者名簿

氏 名	職 名	専 門 分 野
江 口 清三郎	山梨学院大学法学部 教授	地 方 自 治 論
日 高 昭 夫	〃 教授	自 治 体 行 政 学
江 藤 俊 昭	〃 教授	地 域 政 治
前 田 成 東	〃 助教授	行 政 学