

平成25年度 外部評価結果 編

2. 千代田区の行政評価制度に対する評価

2. 1 行政評価の意義

(1) 行政評価の意義

自治体であれ、民間企業であれ、組織経営において、自らの活動の結果を振り返り、それを評価し、次の活動に向けて改善していくことは重要なことである。

しかし、民間企業は市場の中で評価され、その評価が企業の存続にかかわる。例えば、良い製品を造り市場で評価が得られれば収益に結びつくが、評価されなければ経営の圧迫につながる。時には必ずしも良質とはいえない製品が売れることもあるが、いずれ市場による評価を受けることになる。

一方、行政は「税金」という収入源があり、民間企業では「製品」にあたる「事務事業」に何らかの問題があっても、財政面での大きな影響を受けにくい。

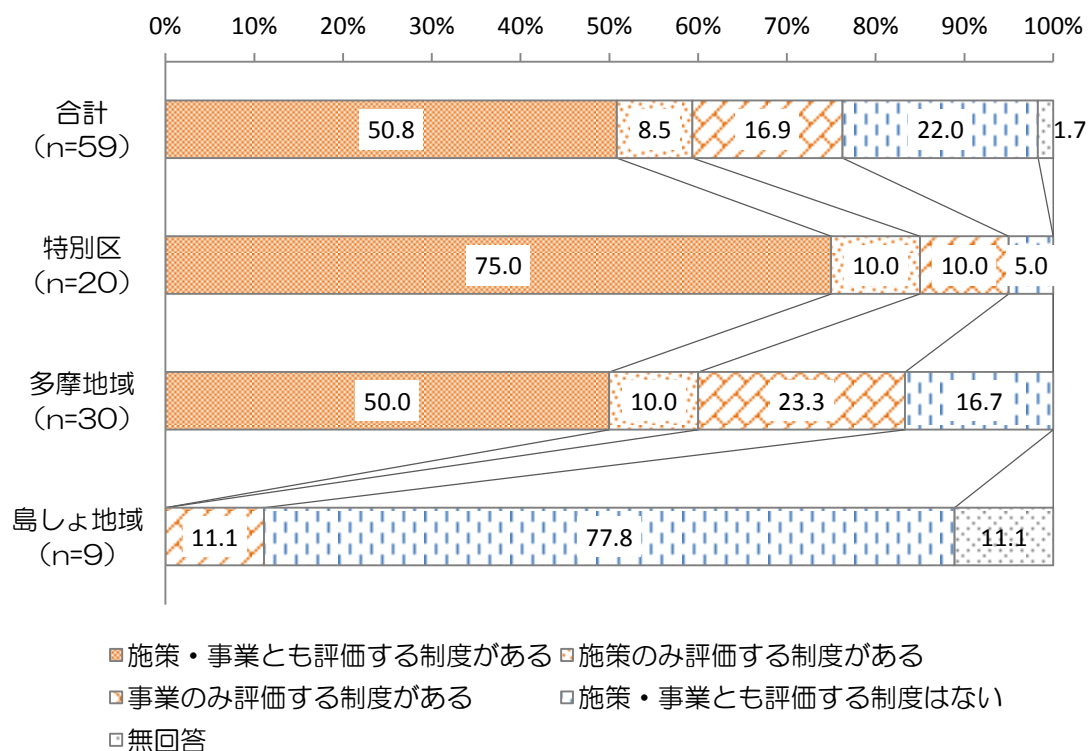
このため、この市場による評価に替えるものとして、自治体自らが、事務事業に投入する経費やそれを執行する人員体制等について評価し、または評価を受ける仕組みを制度的に組み込み、その効果を検証することは、住民への説明責任の観点からも必要である。

ところで、わが国の地方自治制度は二元代表制をしいており、議事機関である区議会は、地方自治法に定める議決事件の議決（第96条）、予算の増額修正（第97条第2項）、検査（第98条第1項）、調査（第100条）の実施等を通じて、執行機関の事務執行をチェックする機能を担っている。

一方、区の執行機関においても、その事務を、「自らの判断と責任において誠実に管理し、執行する」責務（第138条の2）を負っており、執行機関の事務執行のサイクルの中でも、その成果や課題を自ら検証し、その結果を住民に説明するとともに、事務執行の改善につなげていくことが重要である。

執行機関が行う行政評価は、こうした点からその実施意義を見出すことができ、現に今日、多くの自治体において、行政評価制度が導入されているところである（図表2-1）。

図表 2 - 1 行政評価の導入状況



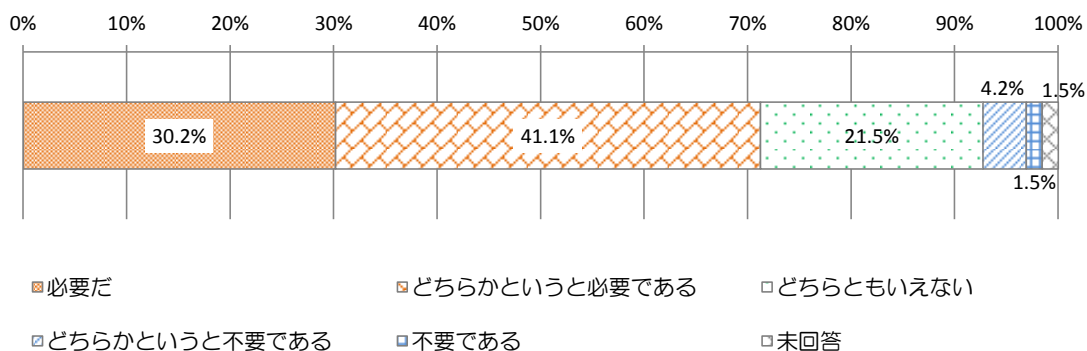
【出典】(公財) 東京市町村自治調査会「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」(平成 25 年 3 月)

【編集】千代田区

ところで、今回の外部評価の実施にあたり、千代田区は正規職員（再任用、再雇用を含む。）1,173 人を対象として、行政評価に関するアンケート調査を実施し、871 人（回答率 74.3%）からの回答を得た。

その結果、区の行政評価について「名称も知っていて、内容も知っている」、「名称は聞いたことがある」と答えた回答者（以下「回答者」という。）のうち 7 割を超える職員が、その必要性を認識している状況であった（図表 2-2 参照）。また、残りの 3 割の職員についても、行政評価を実施することに意義がないとは感じておらず（図表 2-3 参照）、行政評価の実施意義や目的について、職員間での認識が共有できれば、職員一人ひとりが主体性を持って評価に取り組むことができると考えられる。

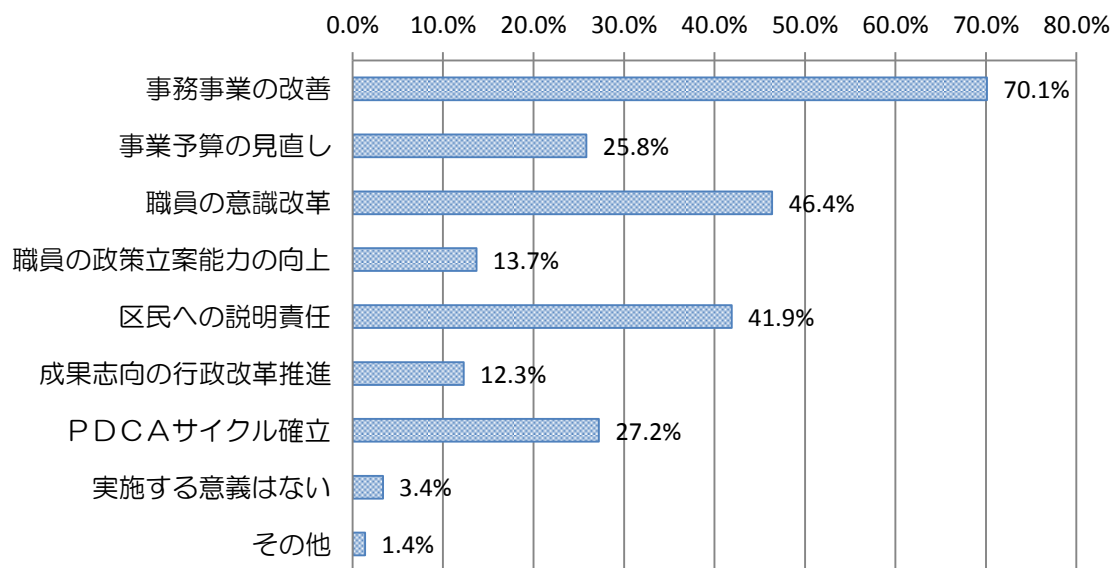
図表 2 - 2 行政評価の必要性



n=716

【出典】千代田区職員 行政評価に関するアンケート調査（平成 25 年 11 月実施）

図表 2 - 3 行政評価の意義



n=716

【出典】千代田区職員 行政評価に関するアンケート調査（平成 25 年 11 月実施）

(2) 区政運営における行政評価

行政評価は一般的に、施策等を実施する上での目標を定め、その目標を達成できたか、達成できていないのか、コストがどれだけかかっているのかなどを事後的に評価する機会が多いが、自治体が施策等を立案・実施するプロセスにおいては、行政評価以外にも、様々な評価・チェックの仕組みが存在する。

例えば、長期計画⁵を策定する際には、計画に掲げる将来像を実現するために、どのような施策等を実施していくべきかについて評価や選定が行われているし、毎年度の予算査定の中でも、次年度に重点的に実施すべき事務事業について、順位づけや取捨選択が行われている。

また、行政評価は、PDCA サイクルの C（評価 Check）の段階において行われているものであるが、この段階においても、執行機関が行う行政評価以外にも、議会が行う決算審査や監査委員が行う監査などの仕組みが存在する。

そのほか、それぞれの候補者が掲げるマニフェストやこれまでの成果を有権者が評価し、首長や議員等の当落を投票により決定する選挙も、区の取組をチェックする仕組みのひとつといえる。

図表 2—4 区政運営の PDCA サイクルにおける評価・チェックの仕組み

P（計画）	長期計画、組織目標管理 ⁶ 、予算の議決
D（実施）	事業の実施状況等に係る常任委員会への報告及び審議
C（評価）	行政評価（内部評価、外部評価）、監査、決算の認定
A（改善）	次年度予算の査定

⁵ 長期計画

長期計画とは、自治体が策定するすべての計画の基本となる、行政運営の総合的な指針となる計画である。千代田区においては、おおむね平成 30 年代の区の将来象を描き、それを実現するための施策のみちすじを示した「千代田区第 3 次基本構想～千代田区新世紀構想～」を策定している。また、この基本構想に基づき、区政の課題と今後の方向性について示す、区政運営の総合的かつ基本となる最上位計画「(改定)千代田区第 3 次基本計画」を策定している。

⁶ 組織目標管理

年度初に各事業部が、所掌する事務に係る重点事項や課題を選別し、自ら目標設定した上で、一年間を通じて進行管理を行い、その達成状況を次の目標設定につなげていく手法である。

予算査定は財政部門が中心となり、次年度の事業費を A 事業にいくら、B 事業にいくらというように、もっぱら個別の事務事業の経費や執行内容について、その必要性や妥当性を評価する役割を担うものである。

また、監査は、会計・財務や事務事業の執行における法令・条例等の遵守など、執行機関における様々な事務処理に関して適正に実施されているかを、首長が議会の同意を得て選任する監査委員が、第三者的な立場で監視する役割を担うものである。

そして、議会は、二元代表制のもと、首長とともに住民の代表として、相互の抑制と均衡によってある種の緊張関係を保ちながら、自治体としての団体意思を決定（議決）し、その執行を監視する役割を持っている。

執行機関が実施する行政評価は、政策・施策の体系や他の事務事業との関連付けの中で当該施策等を評価するという点で、予算査定や監査とは異なり、PDCA サイクルの中で、執行機関が自律的に事務事業等の効率性や妥当性を高めるための取組であるという点において、議会の持つチェック機能とも異なるものである。こうした点からも、行政評価は他の評価・チェックとは視点が異なるため、執行機関自らが行政評価を行うことの意義を見出すことができるといえよう。

2. 2 行政評価の目的

(1) 自治体における行政評価の目的

自治体が行う行政評価には、執行機関の職員自らが行う「内部評価」と、外部有識者等職員以外の者が行う「外部評価」があるが、内部評価のみ実施する自治体もあれば、それに加えて外部評価を実施する自治体もある。

このように、自治体の行政評価制度は、それぞれ独自の制度設計のもとに展開されている。

行政評価の目的として、多くの自治体では①効率的・効果的な行政運営、②行政の説明責任の確保、③職員の意識改革など、行政が執行管理上留意すべき事項を網羅的に掲げる傾向にある。

近隣区における行政評価の実施目的（図表2—5）をみても、「PDCAサイクルの確立」や「成果志向の行政運営」、「区民への説明責任」など、行政評価の目的が幅広く設定されている。

図表2—5 近隣区における行政評価の目的

区名	目的
中央区	計画・評価・予算が一体となったPDCAサイクルをより一層確立し、成果を重視した効率的な区政運営を推進するとともに、区民サービスの質の向上を図る。
港区	基本計画の政策ごとに3年間の達成状況を評価し、今後の方向性等を明らかにするとともに、その結果を区民に広く公表し、区政への関心を高めることで、参画と協働による区政運営のさらなる推進を図る。
新宿区	①行政評価を活用した「計画・実行・評価・見直し」の仕組みの確立、②これからの公共サービスのあり方の見直しと効率的な区政運営の実現、③説明責任の確保と区政の透明性の向上、④行政の体質改善
文京区	区行政におけるPDCAサイクルを再構築するとともに、「区民生活の向上のため、成果重視の区政を目指す」「区民に対する区政の説明責任を徹底する」「職員自身の改革意欲を促進する」ことを目的とする。

【出典】各区ホームページ（千代田区編集）

しかし、これらの目的は、人材育成や業務改善、パブリシティなど、様々な取組を通じた総体の成果として達成されるものであり、すべてを「行政評価」というツールのみで達成しようとするのは、現実的ではないと考えられる。

また、財政状況の悪化や事務執行の非効率、職員の人材不足など、執行管理上解決すべき課題の優先順位はそれぞれの自治体ごとに異なると考えられるた

め、それぞれの自治体の実情に応じて、行政評価の実施目的にもメリハリをつけ、その目的に応じた適切な評価方法を検討することが、評価を実施する職員のマチベーションを高めるうえでも重要である。

例えば、市町村合併を行った自治体においては、重複する公共施設の統廃合など、公共施設の適正な配置に向けて行政評価を活用し、必需施設の検討に活用していくことなどが考えられよう。また、財政状況がきわめて厳しい自治体においては、財政再建が喫緊かつ重要な課題となることから、事務事業の縮減や歳出の抑制を図るための手段の一つとして、事業仕分けのような行政評価手法が有効な場合も想定される。

(2) 千代田区における行政評価の目的

千代田区では現在、「千代田区行政評価実施要綱」に基づき、以下の4点を行政評価の実施目的としている。

- ① 行政活動の目標をわかりやすく区民に公開し、区民との信頼関係を築く。
- ② 行政評価の客観性の確保に努めるとともに、評価結果を改善に結びつけることにより、計画・実施・評価・改善というPDCAサイクルを確立し、簡素で効率的な行政運営を行う継続的な取組体制をつくる。
- ③ 区民の視点に立ち、成果志向の行政改革を推進する。
- ④ 職員一人ひとりの意識改革とコスト意識の徹底、政策立案能力の向上を図る。

これらの事項は行政が適切に執行管理を行う上で、いずれも重要な事項であるが、千代田区政をとりまく状況を踏まえて、どの目的により重点を置いて行政評価を実施するのかを明確にする必要がある。

千代田区では、行政評価の目的の1つに「①行政活動の目標をわかりやすく区民に公開し、区民との信頼関係を築く。」と区民に対する説明責任の重要性を掲げている。

区が、区民と認識を共有できる行政活動の目的を示し、その成果について評価し、わかりやすく公表することは、区政の透明性を高める上でも、大変意義がある。

また、自治体が住民に対して行政に関する情報を発信する手段は、広報活動や住民説明会、情報公開制度など様々であるが、施策等を執行機関が自ら評価し、住民へわかりやすく公表する行政評価の仕組みも、区が区民に対して説明責任を果たす上で重要な手段の一つである。

千代田区に住むことの価値や、行政が提供するサービスの向上を区民が肌で実感できる施策等を展開していくためには、事業の計画、実施、見直し等様々な段階において、区が、幅広い情報を積極的に区民に提供することで、説明責任を果たしていくとともに、区民からの意見を区政にフィードバックしていくことが重要である。

そして、こうした取組を通じて、区民との信頼関係を構築していく必要がある。

こうした理由から、千代田区の行政評価では、まずは、「区民への説明責任」を第一義的な目的と位置づけ、その重要性や必要性を全職員と共有することが望ましいと考える。

事業の執行状況や課題等について区民への説明を尽くすことこそが、区民との信頼関係の構築へとつながるのであり、職員一人ひとりが日頃の事務事業の執行や評価に主体的にかかるわたることが、ひいては「簡素で効率的な行政運営を行う取組体制」や「成果志向の行政改革」といった他の目的を実現することにつながっていくと考えられる。

ところで、区が実施した行政評価に関する職員アンケートによると、回答者のうち「事務事業の改善」に行政評価の意義を感じている職員が約7割と最も多く、次に「職員の意識改革」(46.4%)、「区民への説明責任」(41.9%)と続いている(25頁 図表2-3参照)。

行政評価をどのように「事務事業の改善」につなげるかについては、職員一人ひとりの取組以前に、行政評価制度をどのようにして予算編成や事務改善等に結びつけるかという、主に制度設計上の課題といえる。

一方で「区民への説明責任」や次に述べる「職員の意識改革」は、行政評価に取り組む職員一人ひとりの意識や姿勢によるところが大きく、こうした目的の重要性について職員間で認識を共有する意義は大きいといえる。

(3) 行政評価の副次的効果

ところで、千代田区が掲げる行政評価の目的の一つに「職員一人ひとりの意識改革とコスト意識の徹底、政策立案能力の向上を図る。」というものがある。

「お役所仕事」と表現されるように、行政の仕事はしばしばマニュアルや前例にとらわれすぎ、業務の本来の目的や位置づけ、他の業務との関係などを見失いがちである。

例えば、窓口業務での本人確認の際、マニュアルでは免許証又はパスポート

による確認となっても、仮に本人確認ができる信頼性の高い証明証等があれば本来の目的が達成される場合もある。また、子どもの虐待に関する事件や事故では、地域の保健センターや児童福祉担当部署等との連携が不足しているケースや、相互の情報共有が十分ではないケースなどが見受けられる。

こうした事例においても、職員一人ひとりが仕事の全体像を理解・把握し、想像力を働かせて業務に従事できていれば、「この部署にも連絡を入れた方がよい」と考え、他部署との連携へと繋がることもあると考えられる。

一つの業務は他の業務とつながっており単体では成立しない場合が多い。

例えば、トヨタ自動車で実施されていることで有名な「カイゼン⁷」は、現場の小さな改善の積み重ねが全体の改善につながっている事例である。自動車の組み立て工場では、自分のところだけ早く組み立てが終わっても、全体の早さは向上しない。常に自分のところを早く改善することが最初の目的ではあるが、全体の流れを早くするため、個人の見える範囲だけではなく、仕事の全体像を把握するための職員の意識が重要である。

行政評価を通じて職員一人ひとりが評価の実務に携わることは、自らの担当業務だけではなく課全体の仕事を体系的に捉えることにもつながり、職員一人ひとりが、担当業務の持つ目的や役割を改めて認識し、次の業務につなげていく等の人材育成上の効果があると考えられる。

⁷ カイゼン

トヨタ自動車のトヨタ生産方式の強みの一つとして海外からも高く評価されており、製造業の生産現場で行われている作業の見直し活動のことを指す。作業効率の向上や安全性の確保などに関して、経営陣から指示されるのではなく、現場の作業者が中心となって知恵を出し合い、ボトムアップで問題解決をはかっていく点に特徴がある。

2. 3 行政評価の視点

一般的な施策等の評価においては、「必要性」、「妥当性」、「有効性」、「効率性」等の視点から評価を実施するケースが多いが、平成 23 年度の当委員会においては、「必要性」は事業実施前に検討すべき事項であり、必要性を前提としつつ、行政が解決すべき課題であるかという観点から、「必要性」に代えて「公共的な課題設定の妥当性」という評価項目を設けることとした。

また、施策等により解決しようとする課題が、公共的な課題といえなければ、行政自らが課題解決に取り組む「妥当性」も見出せないことから、「妥当性」についても「公共的な課題設定の妥当性」に含めることとしている。

図表 2—6 千代田区外部評価委員会における評価の視点及び着眼点の例

評価の視点	評価の着眼点の例
公共的な課題設定の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ● 施策が前提とする課題は、そもそも公共（行政）が解決すべきものといえるか。 ● 行政が実施することに妥当性があり、民間では代替できないサービスであるか。
有効性	<ul style="list-style-type: none"> ● 区民生活の課題解決に貢献するものであるか。 ● 区民が実感できる効果（成果）があがっているか。 ● 施策の目的を達成するための実施主体（区、都など）・方法・手段は、妥当かつ有効であるか。 ● 施策の目的を達成するための事業構成は、妥当かつ有効であるか。
効率性	<ul style="list-style-type: none"> ● 区民の負担するコストに削減の余地はないか。 ● 区の関与方法（直営・委託等）は、費用対効果に資するものか。 ● サービスの費用負担の考え方が適切であるか。 ● 施策を構成する事業間の機能の重複はないか。

こうした視点は、内部評価を実施する際にも有効であるが、そもそも何をもちって有効性であるか、効率的であるかは、評価をする人の立場や意見により様々であり、行政がどのような視点に立って評価を行うかにより、評価結果は大きく異なってくる。

「有効性」の着眼点の一つに、「区民生活の課題解決に貢献するものであるか。」というものがある。

福祉バスの運営事業を例にとり、利用者の立場からみると「区内を走るルートが充実し、どこでも乗り降りできて便利な方がいい。」という考えもあれば、福祉バスの利用対象とならない人にとっては「既存の公共交通機関を利用すれば十分に足りるため、必要最低限の公共施設にアクセスできればいい。」という考え方もあり、サービスを利用する人とならない人での価値判断が全く異なる場合がある。

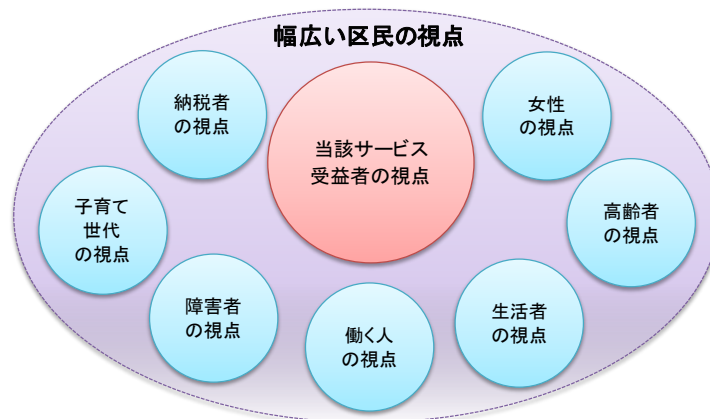
また、「効率性」の着眼点の一つに、「サービスの費用負担の考え方が適切であるか。」というものがある。

同じ例で、利用者の立場からみる「効率性」は、区が提供する福祉バスのサービスに対し、納得できる乗車料金が設定されているかであり、低料金（無料）で利用できるかどうか、判断基準の一つとなるであろう。また、福祉バスの利用対象とならない人からみる「効率性」は、特定の人だけに提供される当該サービスの利用者負担が適切に行われているかであろう。

このように、行政サービスの受け手である区民の視点は様々である。

このため、サービスを利用する受益者の意見は重要ではあるものの、区はサービスの直接の受益者だけではなく、それ以外の区民が当該サービスについてどのように考えているのかについても適切に把握する必要がある。

そして、区民が、当該サービスをどのように考えているのかを把握するために、区民へのアンケート調査のほか、他の自治体におけるサービス内容や水準との比較を行うことなどにより、幅広い区民の視点を取り入れた上で、「公平かつ公正に行政サービスが提供されているか」や「効率的なルートによって効果的な運営がされているか」などの観点から評価に努める必要がある。



2. 4 外部評価の必要性と役割

(1) 外部評価の必要性

施策等が住民の税負担により実施されていることを行政が十分に認識し、施策等の評価を通じて、執行方法の見直しを行うことは当然のことである。

しかし、施策等を自ら実施する行政自身が、その評価結果の客観性や妥当性を対外的に証明することは難しい。

このため、行政サービスの受け手である区民の視点や、学識経験者等の専門的な視点から施策等についての評価や提案等を受け、区政運営に反映していくことは、行政評価の客観性や妥当性を高める上でも重要である。

一般的に、行政が行う内部評価の結果をみると、達成できたことばかりが評価され、達成できなかったことや今後の課題等が明確化されず、今後の施策等の改善に繋がらないケースも見受けられる。

外部評価を導入することで、区民や外部有識者等の客観的な視点から、行政自らでは発見することが難しい区民感覚とのずれや、新たな課題の抽出へとつなげることが期待される。また、外部評価の客観的な視点を職員が参考とし、内部評価にも取り入れるよう努めることで、内部評価の質を高めることにもつながる。

外部評価に期待されるもう一つの役割は、事務事業の抜本的な見直しなど、行政自身では容易に結論づけられない事項について、第三者による客観的・専門的な視点から評価することで、区が施策等を見直す上での判断材料を提供できることである。

(2) 外部評価の構成員と役割

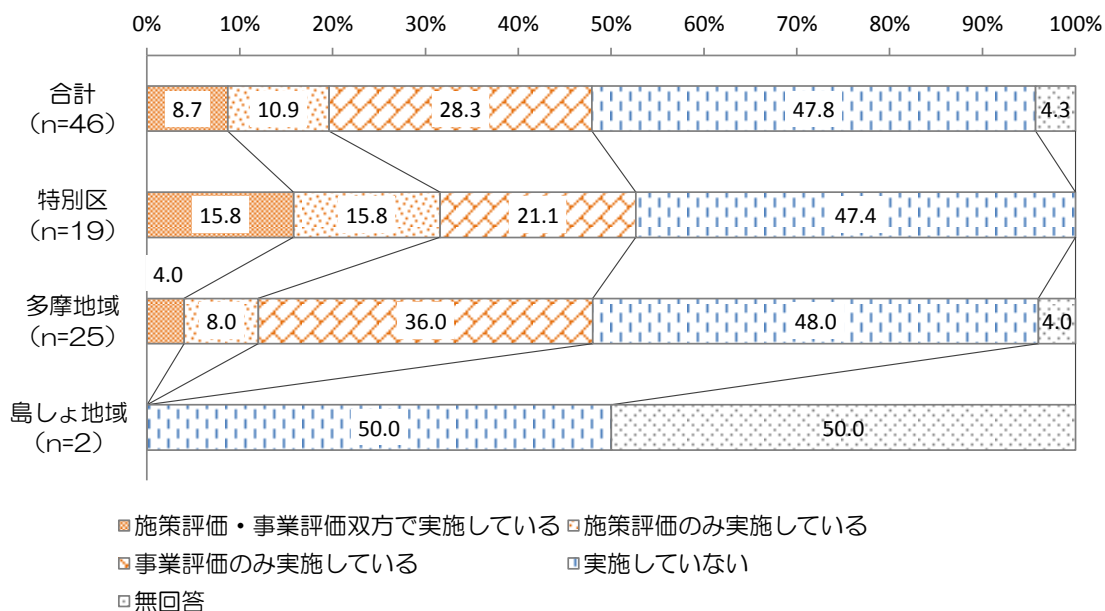
地域で活動する区民や在勤・在学者等が地域の課題を主体的に考え、将来のあるべき姿を行政とともに考えることは、区民サービスの質や住民の満足度を高めていく上で大変重要である。また、区政への区民による参画や、区との協働は住民自治を強化することに繋がるものである。

都内区市町村の外部評価の導入状況（図表2-7参照）をみると、区市町村全体の約5割で実施されており、外部評価組織の構成は、「市民（住民）」が約8割と最も多く、次に、学識経験者と続いている（図表2-8参照）。

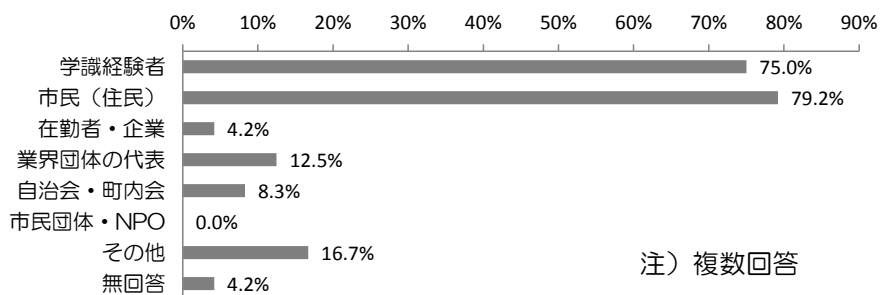
このように、多くの自治体において外部評価が導入され、住民の参画を得て、住民の視点や学識経験者の専門的な視点等を積極的に行政評価に組み込んでい

ることがうかがえる。

図表 2-7 外部評価の実施



図表 2-8 外部評価組織の構成



【出典】(公財) 東京市町村自治調査会「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」(平成 25 年 3 月)

【編集】千代田区

ところで、他の自治体では、外部評価委員会に公募による住民を入れ、同じ会議体の中で学識経験者と住民が評価を行うケースが多い。

しかし、評価主体である外部評価委員会に参加できる住民の数は限られるため、参加者以外の多様な住民意見を評価結果に反映させることは難しい。

こうした視点でみると、千代田区の外部評価の特徴は、①評価の実施に先立ち、対象施策等について、アンケート調査による区民世論の把握を行っていること、②無作為抽出により選ばれた区民が、区の施策等について行政職員と直接意見交換を行う「区民参加会議」を実施していること、③学識経験者等で構成される当委員会が、この区民参加会議での意見を踏まえながら報告書を取りまとめていることなどが挙げられる。

千代田区の外部評価は、評価主体となる委員会自体は学識経験者等のみで構成し、学識経験者等だけでは把握できない生活者からの視点を、区民が直接参加する区民参加会議を開催することにより補完している。

さらには、参加者の募集とあわせ、2千名の無作為抽出された区民に対して、評価対象施策等についてのアンケート調査を行うことにより、区民世論が適切に評価結果に反映されるような工夫を行っている。

アンケートによる施策等に対する世論の把握は、これまで区政に関心を持つことのなかった区民に対して、区の施策等を周知し、考える契機になることにもつながり、ひいては、区民の自治意識を高め、区政運営を活性化させる効果等も期待できる。

これらのことから、一部の参加者の意見だけで評価を決めるのではなく、在住区民や昼間区民それぞれの「アンケート調査」や区民参加会議で得られた区民からの多様な意見を踏まえ、学識経験者で構成される当委員会が専門的な視点から独自の評価を実施するという千代田区の外部評価の実施方法は、評価に関する客観性や妥当性を確保するための様々な工夫が施されているといえる。

(3) 外部評価の課題

①参加者からの意見を引き出し、評価につなげる仕組みづくり

外部評価を実施する上で「保育施設が少ない。」「買い物が不便である。」など区民の身の回りの実感に基づく発言は、区政における新たな課題の発見や今後の施策等の改善につながる重要なものである。

このため、区民参加会議では、参加者からより多くの意見を引き出すための工夫に努める必要がある。

千代田区の外部評価では、区民参加会議の開催にあたり、評価対象施策等にかかわる参加者の理解を深め、会議での活発な発言につながるよう参加者を対象とした「事前学習会」を開催している。

区はこれまでも、評価対象施策等に関する事前の資料提供や参加者へのフォローアップに努めてきたが、事務事業単位での詳しい資料は作成されているものの、施策単位でその目標や課題等を体系的に説明できる資料が十分整備されていなかったように思われる。

このため、事前学習会では、評価対象となる施策等の目的や効果などをわかりやすくまとめた資料を参加者に提供するとともに、資料では、他の自治体と比較したデータを示すなど千代田区の行政サービスの水準を客観視できるような工夫に努める必要がある。

また、区民参加会議開催までの間においても、参加者の疑問点などについてメール等を活用しながら、これまで以上に積極的にフォローアップを行い、参加者が施策等の内容を十分理解した上で、区民参加会議で発言できる支援体制を整えることが重要である。

これら参加者の意見を引き出すための見直しに加え、区民参加会議の場に出される参加者からの発言を、当委員会や区が、施策等の評価に結びつけていくことが重要である。

これまでの区民参加会議の限られた時間設定では、参加者からの多様な意見を、もう一步踏み込んだ議論につなげることが困難であった。このため、参加者の会議への負担感にも配慮しつつ、十分な議論が可能となるよう時間の確保に努める必要がある。

また、会議の進行において、当委員会が参加者の積極的な発言を引き出すよう努めるとともに、区側も質疑の中で、区としての対応の可否やその理由等をわかりやすく説明し、円滑な会議の運営となるよう工夫する必要がある。

このような取組を実施することで、区民参加会議の場における参加者からの

より質の高い提案や発言が生み出され、施策等の改善に向けた活発な議論につながることを期待される。

②参加者へのさらなるフィードバック

区は現在、区民参加会議での議論などを踏まえて、当委員会がとりまとめた外部評価結果報告書を参加者に提供している。また、外部評価結果を受けて、区が今後の施策等にどのように対応していくかを当委員会に報告し、その結果を区のホームページ等を通じて公開している。

外部評価を実施したものの、その結果については行政内部で処理され、行政がどのように対応していくのかが明確化されていない例が多いなか、千代田区がこうした形で、評価後の取組についても当委員会にフィードバックを行っている点は評価できる。

しかし、参加者からみると、区が自分の意見をどのように受けとめ、施策等に反映させたのかがわかりにくく、また、発言者が意図した方向と異なる対応がとられることも考えられる。

このため、区民参加会議における意見について、区はそれを受けて何を反映できるのか、できないのか、また、反映できない意見に対しては、できない理由をしっかりと説明するためのフォローアップ会議を設けるなど、参加者と今後の区の対応についても意見交換し、認識を共有する取組も検討すべきである。

このように、参加者と区の相互の意見交換を行い、情報共有を図ることで、区民自身が担った区民参加会議での意義や役割を実感し、区政に対するさらなる関心喚起へとつながると考えられる。

③だれもが参加しやすい区民参加会議へ

千代田区の外部評価では、区民参加会議の場で区民意見に偏りが生じることのないよう、無作為抽出方式により参加者を選定している。

こうした取組は、これまで区政に関心を持つ機会のなかった区民に区の取組を周知し、参画を促すという点で一定の成果があったと考えられる。

しかし、本来区政への参画は、区民のだれもが有する権利であると考えられることから、公募による参画の機会の確保についても検討が必要である。アンケートを知らなかった人やアンケートの届かなかった人も参加できる仕組みを検討する必要があるのではないか。

また、区民参加会議は自由に傍聴できるようになっているが、傍聴者の数が多いとは言えない状況であった。

区民参加会議の開催をより多くの区民に周知することで、傍聴者を含めた活発な議論が行われることが、期待される。

区は参加者と傍聴者に対し、会議運営等についてのアンケートを実施しているが、こうしたアンケート結果を会議運営にフィードバックし、一層参加・発言しやすい区民参加会議となるよう工夫していく必要がある。

2. 5 行政評価の評価対象施策等

(1) 内部評価の対象とすべき事務事業

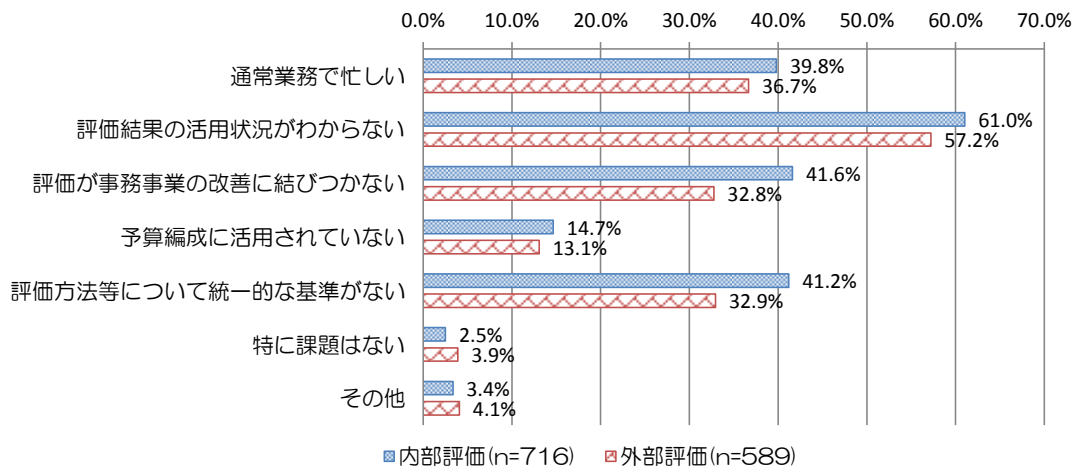
事務事業の執行経費の主たる原資は、区民の税負担である。このため、区が事務事業の課題や区の実施の成果等を区民に説明できるようにし、これを明らかにすることは当然の責務である。

このため、行政評価においてもすべての事務事業が何らかの方法で評価を受け、その結果をわかりやすく区民に公表し、情報提供されている必要がある。

一方、区が実施した職員に対するアンケート調査では、回答者のうち約4割もの職員が、「通常業務で忙しい」を挙げており（図表2-9参照）、行政評価が職員にとって一定の負担になっていることは事実であろう。

このため、評価手法を簡便にすることや予算編成のプロセスにおける資料との共用化、複数年サイクルですべての施策等を評価する仕組みを検討するなど、職員の負担感の緩和と区民への説明責任を両立させた制度の構築が必要と考えられる。

図表 2-9 行政評価の課題



【出典】千代田区職員 行政評価に関するアンケート調査（平成 25 年 11 月実施）

(2) 施策評価と事務事業評価の関係

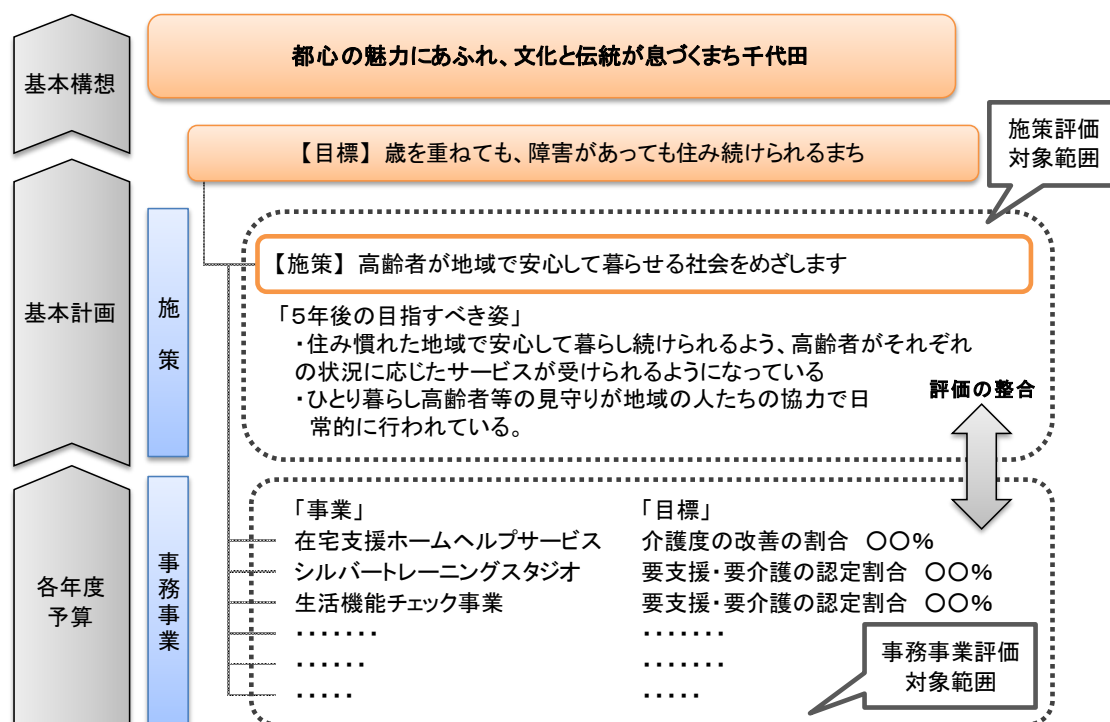
現在、千代田区では、約 70 の事務事業について、決算資料である「主要施策の成果」の中で内部評価を実施しているが、事務事業評価だけでは、個別の事務事業が掲げる目標やコストに評価が集中してしまいがちになり、当該事務事業の成果が、施策目標の達成にどの程度貢献しているかがわからない。

例えば、保育園の待機児童ゼロ対策については、保育園舎の施設整備のほか、私立認可保育園や認証保育園の誘致、家庭的保育事業の導入に加え、区立保育園の管理運営など様々な事務事業があいまって施策目標の達成を目指すものである。

また、高齢者への福祉サービスでは、他の自治体においてもデイサービスや在宅ヘルパー、ショートステイ等の様々な事業が展開されているが、その地域のニーズにあった事業を重点化し、バランスのとれた事業展開がされていることが重要であり、施策全体としての効果を見ていく必要がある。

これらのことから、単に事務事業評価のみを行うのではなく、施策評価と事務事業評価を制度的に関連づけながら実施する必要がある。

図表 2—10 基本構想と施策・事務事業の体系イメージ



(3) 外部評価の評価対象

当委員会では、すでに述べた事務事業評価の欠点を補うために、平成 24 年度に、事務事業を単位とする評価から、施策を単位とする評価へと見直しを行い、各事業が施策目標に対してどのように関係し、貢献しているのかについても検証を行っている。

外部評価においても、内部評価と同様に区の掲げるすべての施策等を評価することが理想的ではあるが、限られた時間の中で審議を尽くすことは困難である。

このため、当該年度において重点的に取り上げる施策分野を決めて、対象を絞り込んで実施することが現実的である。

また、外部評価の対象を絞り込まざるを得ないという制約を補うためにも、職員が外部評価の課題のとらえ方や評価の方法、視点などを吸収し、外部評価の対象とならない施策等の評価の質も高めていけるような仕組みづくりが重要である。

ところで、外部評価を実施するに当たっては、評価を行う区民や学識経験者等に、評価対象となる施策等の内容や区の考え方を十分に理解してもらう必要がある。

このため、施策の目標や関連する事務事業の目的・内容等を示したわかりやすい資料を提供し、区民や学識経験者等の理解度を深める必要がある。また、評価対象に対する区の評価や課題認識を明らかにするために、区による内部評価の結果も示されている必要がある。

2. 6 指標と目標値の設定方法

(1) 指標と目標値の必要性

自治体の担うべき基本的な役割の一つは、「住民の福祉の増進」を図ることであり、区はこの理念の実現に向けて政策を立案し、具体的みちすじとなる施策を掲げ、その手段として各事務事業を実施している。その効果や実績は、住民に対して、わかりやすく示される必要があるが、その際の「ものさし」となるものが「指標」と「目標値」である。

この「指標」には、事務事業を実施することによって直接発生する活動の結果を表す「アウトプット指標」（活動指標）と、成果を表す「アウトカム指標」（成果指標）がある。

図表 2—11 アウトプット指標、アウトカム指標の例

	建物の耐震化の場合	防犯パトロールの場合
アウトプット指標 (活動指標)	耐震改修助成件数 (件)	パトロールの回数 (回)
アウトカム指標 (成果指標)	耐震化率 (%)	犯罪発生件数 (件)

ところで、区は、各年度の主要予算事業が掲載（平成 25 年度は 185 事業掲載）された「予算の概要」の中で、掲載するすべての事務事業について指標と目標値を設定し、単年度単位での進捗管理を行っている。

平成 23 年度の当委員会では、「区が実施する多くの事業において『いくら予算を使ったか』、『事業に区民が何人参加したか』という、本来の検証目的でないアウトプット視点で内部評価されているため、事業効果がわかりづらくなっている。政策の質的評価である『アウトカム』の視点の導入が望ましい。」と提言しており、これを受けて区は平成 24 年度に、評価対象としている事務事業について全指標の点検を行い、アウトカム指標を導入できるものについて順次指標の見直しを進めている。

(2) 基本計画における目標の明確化

千代田区では、現行の基本計画の中で、計画期間の最終年度となる 26 年度（2014 年度）を見据え、45 の施策ごとに、「めざすべき5年後の姿」を示している。

例えば、交通バリアフリーの推進に関する施策の「めざすべき5年後の姿」は、「駅のバリアフリー化が進み、駅周辺の公共施設や病院などへの経路など、だれもが安全で、安心して移動することができる。」「区道において、歩道の拡幅、段差改善や無電柱が進んでいる。」という将来像が掲げられている。

しかし、その将来像の実現度を評価するための明確な指標や数値化した目標値は設けられていない。

このため、基本計画の改定にあたっては、事務事業を実施することで現れる施策への効果を区民に対してわかりやすく示すため、基本計画に掲げるめざすべき将来像が達成できているのか、達成できていないのかを示す指標と目標値を各施策に設定する必要があると考える。

また、現在区において、指標や目標値の設定にあたっての明確な基準はなく、行政評価を担当する職員は、指標や目標値の設定に苦慮しているところである。

このため、区の行政評価所管課は、指標設定にあたっての視点や基準を整理し、全庁的に示すことで、統一的なルール化を図る必要がある。

(3) 施策の指標

施策の目標は、様々な事務事業の実施効果が相まって達成されるものである。

このため、施策の指標設定にあたっては、事務事業の活動結果を表す「アウトプット指標」で設定するのではなく、施策の効果を表す指標である「アウトカム指標」を設定する必要がある（図表2-11 参照）。

ただし、施策の効果を指標だけで把握することは困難である。このため、施策の効果を指標のみで全て説明しようとすることにこだわらず、その効果を象徴的に表すことができる指標を選択するとともに、必要に応じて複数の指標を設定することで、多角的な視点から施策に対する効果を検証し、その結果をわかりやすく示す必要がある。

例えば、交通安全に関する施策であれば、世論調査での「交通の安全性に関する区民意識」や警視庁統計での「交通事故件数」などを指標として設定することが考えられる。

(4) 事務事業の指標

すでに述べた、区における「アウトカム指標」への見直しであるが、事務事業レベルでは、「アンケートなどによる意識調査を行っていない」、「そもそもアウトカム指標に馴染まない事務事業である」など「アウトカム指標」への見直しが困難なものも多く存在する。

このため、事務事業の指標設定にあたっては、「アウトカム指標」にこだわらず、その目的や内容などに応じて柔軟な視点から指標設定することが必要である。

例えば、安全・安心に関する施策の場合、「防犯パトロール回数」や「見守り活動への登録者数」などを施策の目標に対する取組を指標とし、この結果を評価・分析し、施策評価へと結びつけていくことが重要である。

また、施設整備や計画策定などの事務事業は、施策全体の中での意義や効果は別として、事務事業単体で見れば整備や策定を完了することで、その目的を達成するものである。

例えば、まちづくりの分野における「地区計画⁸の策定」は、まちづくりの機運が高まった地域に地区計画を策定すること自体が目標となるため、現在は「〇〇地域地区計画の策定 〇〇月まで」など期限を指標設定し、行政評価を実施している。

しかし、時期を示すことは、当該事務事業の進捗管理の面では意味をなすものであるが、本来、こうした事務事業においては、地区計画が策定されたことにより、地域にとってどのような効果があったかがより重要であり、当該事務事業の効果も含めて評価すべきものである。

このため、全ての事務事業について、指標設定する必要はないと考える。

⁸ 地区計画

都市計画法（第十二条の四第一項第一号）に定められている、それぞれのまちの特性に合うように、ビルや建物のかたちや用途、道路や公園の配置など、細かなルールについて、住民の合意に基づき決定する制度である。

(5) 指標設定の留意点

施策等の指標は、行政が提供するサービスの効果や実績を表すため、正確な「ものさし」として機能しなくてはならない。このため、指標の設定にあたっては、正確な「ものさし」として、数値が社会経済状況など外的要因から影響を受けにくいことや他の自治体と比較できることで客観性が担保される等の点に留意する必要がある。

また、指標としては適切であっても、実績値の把握に膨大な費用や手間がかかるようなことがあれば、日常業務の支障となったり、費用対効果を低下させることにつながり、評価自体が目的化してしまうおそれもあるため、客観性に留意しつつ、できる限り容易に把握できる指標とすることが望ましい。

例えば、緑化の推進に関する施策の場合、対象とする土地の全面積に対して、樹木や草花、水面などがどの位の割合を占めているかを示す「緑被率」という基準がある。

この「緑被率」は、区民にとっては耳慣れない用語であるとともに、この指標の達成状況を把握するには、高空から区全体を見た写真撮影が必要となり、専門的な委託による経費が必要となる場合がある。

こうした課題はあるものの、「緑被率」は、施策の状況を数値として示すことができる点から、用語に注釈を加え、わかりやすくするなど配慮した上で、指標として設定することは妥当であるといえる。

このように、一定の費用が掛かる場合においても、経年でしっかりと測定すべき重要度が高いものについては、予算化するなどして指標設定することが望ましい。

なお、アウトカム指標を設定するに当たっては留意すべきことがある。例えば、図書館の運営について、利用者の「満足度」を指標とした場合、膨大な経費を投入して人気作家の新刊を充実させるなどすれば、当然、利用者からの「満足度」は上昇するであろう。

区は利用者の意見だけではなく、本来の図書館の意義や他の事務事業等とのバランスを勘案し、どこまでサービス提供すべきか判断する必要があり、こうした利用者の満足度のみで施策等を評価してしまうと、見直しの方向性をミス・リードしてしまうおそれがある。

(6) 目標値設定の留意点

区は、区民の生活を支え、安心して暮らし続けられるための施策等を展開するため、めざすべき適切な数値目標の基準を定め進捗管理を行う必要がある。

このため、基本計画に掲げる目標値は、区の特性や社会経済情勢を踏まえ、区が当然達成すべき水準を設定しなければならない。また、その達成に向けて着実に進捗管理していくため、世論調査や他の区市町村データとの比較等により、効果検証できるものを設定するべきである。

一方、年度毎の進捗管理の中で、計画で定めた目標値をどれだけ達成できているのかを把握した上で、目標と実績にギャップが生じている場合は、その原因を分析し、執行方法の見直しに努めるとともに、執行方法の見直しによってもギャップが解消できない場合は、目標値の見直しを行うこともやむを得ない場合があると考えられる。

なお、目標値の見直しにあたっては、過去の実績や今後の展開を踏まえ、少なくとも過去5年間程度は遡った数値の傾向と現状を比較し、今後の上昇に転ずるのか、下降するのかなど、将来の見通しを分析したうえで設定する必要がある。

例えば、区の「資源回収事業」では、可燃・不燃・粗大ごみの削減率を指標としているが、目標値の見直しにあたっては、過去から現在の減少率の傾向を分析するとともに、今後の法令改正の状況や区内事業所数の推移等を踏まえた妥当性のある目標値を設定することが望ましい。

2. 7 行政評価制度の見直しに向けて

(1) 区民意識を踏まえた行政評価制度の見直し

区民の税負担により行政サービスを提供する職員は、その業務の内容や課題、成果等について、わかりやすい資料を作成し、行政活動に関する区民の理解を深めることも、日常業務の一環であると認識すべきである。

また、住民自治の観点からは、施策等の評価を区民の視点を踏まえて行うだけでなく、行政評価制度そのものが、区民が区政に関心を持ち、区政に参加するきっかけとなることが望ましい。

このため、区民アンケート調査等により、評価対象施策に対する区民意識だけではなく、行政評価制度の認知度や区政の透明性に対する認識に加え、望ましい評価対象事業数や選定の方法などをあわせて聴取することで、行政評価制度が、区民の意識を踏まえた仕組みとなるよう、不断の見直しに努めていく必要がある。

(2) 職員参加による行政評価制度の見直し

行政評価制度の見直しにあたっては、評価の実務を担う職員一人ひとりが、その必要性を十分に理解した上で、主体的に取り組める制度とすることが重要である。

しかし、区が実施したアンケート調査によると、回答者のうち多くの職員は「事務事業の改善」(70.1%)に行政評価の意義を見出しているが(25頁 図表2-3参照)、一方で、千代田区の行政評価の課題については、内部評価、外部評価ともに「評価結果の活用状況がわからない」(内部評価 61.0%、外部評価 57.2%)が最も多くなっており、折角の時間と手間を掛けて実施した評価が、評価結果の活用や事務事業の改善に結びついていないと感じている可能性がある(40頁 図表2-9参照)。

これでは、行政評価に対する「やらされ感」ばかりが強くなることが懸念され、評価をすること自体が目的化されることで、職員のモチベーションの低下へとつながりかねない。

このため、行政評価の結果がどのように活用されるのかを制度上明確にする仕組みを検討するとともに、行政評価を再構築するにあたっては、その見直しのプロセスにおいて行政評価担当部門以外の職員からも意見やアイデアを募り、お互いに意思疎通を十分に図り、職員がやりがいを持って行政評価に取り組める土壌づくりに努める必要があると考える。

また、評価実施の段階においても、各事業部の評価担当者を対象とした説明

会を開催し、評価の目的や方法について認識の共有を図るとともに、外部評価の対象施策等については、その評価結果に対し、関連する事業部の担当職員と行政評価担当部門が改善に向けた意見交換を実施するなど、より多くの職員自らが主体的に業務の見直しに取り組めるようにすることが重要である。

こうした取組を実施することで、職員が事務事業の改善効果などを実感できるようになり、ひいては、職員の行政評価に対する責任感や意識の向上につながることを期待される。

(3) 施策の指標・目標値設定と事務事業の体系化

行政評価は実施することが目的ではなく、評価の結果を通じて施策等の課題を顕在化するとともに、その解決のため予算や執行体制を改善し、区民サービスの向上につなげていくことが重要である。

しかし、現行基本計画は、「2. 6 指標と目標値の設定方法」で述べたとおり、施策レベルでの明確な指標や数値化した目標値は設けていないため、区民はもとより、職員も施策目標が達成できているのかを漠然としたイメージでしか捉えられない。

このため、基本計画の改定にあたっては、各分野における施策に指標を設定し、目標を数値化することで明確化を図るとともに、施策と事務事業の関連を体系的に整理することで、どの事務事業がその施策に対し、どれだけ効果があるのかを検証する仕組みづくりが必要である（41 頁 図表2-10 参照）。

このような見直しを通じて、区がめざすべき姿の達成に向け、職員が施策の目標を共有し、自らが携わる業務が、区がめざすべき姿の達成にどれだけ寄与しているのかを実感することで、職務に対する意欲の向上につながることを期待される。

