

平成 17 年度事務事業評価と外部評価

(1) 今年度の名古屋市事務事業評価

平成 15 年度に、全国の地方自治体に先駆けて全事務事業評価に取り組んだ名古屋市の行政評価は、翌 16 年度には、15 年度評価での改革改善に向けた指摘事項について取り組みがなされているかどうかのモニタリングを行った。そして、事務事業評価の 2 巡目にあたる 17 年度は、これからの事務事業評価の転換点となる年であるとの認識から、「事務事業評価の定着、継続及びそれによる改革改善の成果をあげていくこと」を評価システムの目的に掲げた。

事務事業評価は、人間の健康診断で言えば、「定期健診」に相当する「業績測定(Performance Measurement)」である。全身(全組織)をくまなく、毎年検査(評価)することで、組織の課題となる部分を明らかにしていく営みである。したがって、毎年、全事務事業を評価対象とすることになる。が、一方で、計画立案(Plan)→実行(Do)→評価(Check)→改革改善(Action)という行政のマネジメント・サイクルから考えれば、1 つの事業(17 年 3 月末に終了する 16 年度実施事業)を点検・評価し、改革改善案を考え(17 年度～18 年度)、予算等の企画立案に反映して(18～19 年度予算) 実行する(18～19 年度)ということになり、通常で 2～3 年間に要する訳である。こうした点から、名古屋市では、17 年度の事務事業評価から、全事務事業を、ソフト事業など類型別に 3 つに分けて、およそ 3 分の 1 ずつを評価することとした。ただし、あくまで定期健診にあたる業績測定であることに鑑み、投入指標、活動指標、成果指標による数値測定は、事務事業評価シートに記入のない 2 年間においても行われることになる。

(2) 外部評価の対象

行政評価委員会では、15 年度に全事務事業評価を外部評価している。市は、この全事務事業についての外部評価を一過性のものと捉えるのではなく、継続して改革改善に取り組んでいただきたいものと考えている。一方で、前述したように、17 年度評価を起点として、市の事務事業評価は、

3 年をサイクルに進められることになった。こうしたことから、今年度の外部評価は、一度も外部評価の対象となっていない 15 年度、16 年度の新規事業及び 16 年度以前に外部評価対象となった時点から事業内容を拡充・見直した事業を対象とした。これにより、今年度の評価対象であるソフト事業については、すべての事業が外部評価の点検を受けたことになり、市が事業の検討を行うための材料を提供することができたと考えている。

(3) 外部評価の視座

16 年度の外部評価が改革改善の進捗状況の評価する手法であったのに対し、17 年度の外部評価は、一昨年(15 年度)の外部評価の手法に戻り、市内部の評価 A、B、C、D と併せて、外部評価委員がヒアリングを経て評価 A、B、C、D を付する手法をとっている。したがって、外部評価の視座は、15 年度と同様に、全体最適の目線、市民満足の目線、企業経営の目線という、3 つの視座で評価にあたっている。

全体最適の目線とは、市の財政再建に寄与できるように事務事業の優先順位付をすることを意味している。個々の事務事業を対象とする内部評価では、時として、市全体の俯瞰図を持つことができず、部分最適になりがちである。全体最適という視点で外部評価を展開する際、本委員会が重視するのは、市民の目線と企業経営の目線である。行政サービスの供給自体が目的化することなく、行政サービスの需要者である市民の満足度の向上が目的とならなければならない。

したがって、行政サービスの提供には、市役所の目線ではなく市民の目線が優先されなければならないことは言うまでもないことである。こうした目線を重視するのならば、同じ質のサービスが、より効率的な方法で市民に提供できるよう、市民は、提供主体や提供方法の変更を求めるであろう。目の前に改善のための道がある場合、どうしたら改善できるかを考えるのが民間企業であろう。そうでなければ生き残れないからである。

一方で、行政の場合はどうか。改善しなくても倒産はないと考えているのであれば、市民から財産の一部を税の形で信託を受けた受託者として不適格であり、また、民間企業の論理の中で暮らしている大多数の市民の目線とは大きくかけ離れていることになる。本委員会では、こうした市民の

目線、企業経営の目線に経って外部評価を実施している。

また、17 年度においては、市の内部では気づきにくい、行政と民間との協働を踏まえた「行政と民間との役割分担」、現在の大変厳しい財政状況の中で欠かすことのできない視点である「費用対効果」に加え、事業内容が前回評価時から変更となった事業の「改革改善の内容」という3つの観点を重視し、評価を行った。

(4) 外部評価の進め方

外部評価は、単に、A、B、C、Dの評価結果を付すだけでなく、改革改善に向けた議論こそ、重要であると行政評価委員会は考えている。

したがって、ヒアリングを通じて、改革改善についての意見交換を市側と行ってきた。また、行政評価委員会の評価についてフィードバックし、市とのディスカッションを行う再ヒアリングの場を設定することで、評価内容の理解を深め、改革改善に向けた意識の醸成を図ってきた。

外部評価の結果

区分	事業数 (件数)	16年度決算見込額 (百万円)	説 明
A	21	666	計画どおりに事業を進める ことが適当
B	84	31,399	事業の進め方の改善の検討
C	28	821	事業規模・内容又は実施主 体の見直しの検討
D	6	25	事業の抜本的見直し、休・ 廃止の検討
合計	139	32,911	

総括コメント

本コメントは、外部評価の過程において浮上した論点を集約したものである。

コメントは、大きく、評価の有効性と評価の手法にかかるものに分けられる。

(1) 行政と市民・民間・NPO・ボランティアとのパートナーシップ

財政資源が厳しくなってくることと機を一にして、少子高齢社会の到来を迎え、これまでわが国で主流となっていた「公共サービスは行政が提供するサービス」という考え方に限界が見えてきた。行政だけでは到底担えないだけの公共サービスの量と、市民ニーズの多様性からくる質への要求に直面した時に、市民や民間企業、NPO・ボランティア(以下、「市民等」という)とのパートナーシップ(協働)がクローズアップされてきたのであり、名古屋市も、その財政状況から、パートナーシップがキーワードとなってきたことは事実であろう。が、果たして、経済性や効率、ニーズに対する対応力という行政側の必要性が前面に出たアプローチとなっていないだろうか。肝要なのは、「何のためのパートナーシップなのか」が明らかになることではないだろうか。市の側には、確かに、「パートナーシップを進めよう」、「パートナーシップの機会を作ろう」という姿勢ができつつあるものの、いつ、どんな形で、何をしようとしているのか、何を目指そうとしているのかが不明瞭な事業構築も散見された。あるいは、市役所が全てお膳立てをする中での事業展開というケースもあり、市民等の自立性、自主性を阻んでしまっている事業もある。すなわち、パートナーシップを進める前の検討段階のないことが推察できるのである。

パートナーシップを醸成していくためのバックグラウンドとして、行政に対する市民の受益と負担の関係、行政の行っている事業の過程や成果、抱えている課題などについて、市民等に説明責任を果たし認識を共有する必要がある。事務事業評価もそのためのツールの一つになり得るのではないかと考えるが、いずれにしても、こうした基盤づくりは、個々の事務事業あるいは各課、各局での取り組みを超えて、全市的に行うべきことであろう。

また、パートナーシップのフレームから、さらに、市民等が行う領域と市が行う領域との関係に目を転じれば、その境界線はかねてより変化してきている。その現状を整理するため、名古屋市では、市と市民等との関係について、「公的関与のあり方に関する点検指針」を策定しているが、たとえば、「法律では市の実施が予定されている事業」であっても、その範囲は、特定事項に限定されているものから、全てが行政に委ねられているものまで幅広い。そのため、必ずしも全てが委ねられていない場合には、民間セクターやボランティア・セクターの参入ないし参加の余地が残されていることを明確にしておく必要がある。

(2) 事業展開の包括的な検討

行政課題には、課、ときには局を超えて横断的に展開されるべきものも多い。しかしながら、市の取り組みには、依然、「課ありき」、「局ありき」の感がぬぐえない。そのため、同一と思われる対象と意図に対して、複数の課や局が事務事業を実施することになる。全体の整合性を図り、全事務事業を体系化し、職員全員が関係する分野の事務事業全体を把握し、自分の担当業務が全体の中でどう位置付けられているのかを確認すると共に、実現性、効果的効率的な実施方法になるよう見直す必要がある。また、横断的課題への対応には、調整役となる部署やシステムも必要なのではないか。庁内の調整会議や合議はすでに存在している手段だが、担当に近いレベルでの情報交換と調整を兼ねた庁内向けのパブリック・コメントも必要と考えられる。

(3) 適切な成果指標の設定

行政活動によって市民生活をいかに変えたかという、いわば、事務事業の目的の達成を数値測定する成果指標は、事務事業評価では最重要の指標である。その理解は定着しつつあるようだが、いまだ、個々の成果指標には問題も多い。その一因として、意図と連動しているはずの成果指標が、意図自体が時間的に達成困難とか、どのレベルまでを達成しようとしているかが不明瞭な記述になっているため、成果指標による目標値も達成不可能なレベルを想定したり、明らかに担当課の権限を超えていたりすることになる。また、成果指標でありながら、事業投入人数などの投入指標や実

施回数・件数などの活動指標をもって代替しているケースも多い。もとより、代替指標による業績測定そのものを否定するのではないが、新規事業で経験値がなかったりデータ化することが無理であったりする場合、あるいはデータ収集に時間と経費がかかりすぎる場合などを除き、暫定的であれ、事業の意図を反映する成果指標の設定に力を注いでもらいたい。これらの努力がなければ、事業の存立は、すべて後付けによるものと判断せざるを得ない。

また、成果指標の設定が適切であっても、手の届くところに目標を置こうとしているケースもあった。これでは、事業執行に当たっての工夫や努力というものを当初から否定している態度とも受け取られかねない。

(4) 事業の妥当性・有効性の検討

本来市がすべき仕事なのかどうかという公的関与の必要性の評価については前述したが、必要性有りと認められた仕事についても、社会環境状況の変化を考えて果たして妥当なのかどうか、事業の目的達成に妥当な手段を選択しているのかのかなどの「妥当性」、および、上位施策の目的達成の手段となる事務事業かどうかという「有効性」の検討が不十分である。事務事業評価は業績測定であると述べたが、必要性・妥当性・有効性の視点についての検討を前提とした業績測定なのである。市の評価シートは、これら３つの観点の評価を十分に行えるように設計されているはずである。が、評価対象事業の中には、これらの視点による評価が、「市が行っている事業だから必要性がある」、「市が行っている事業だから妥当だ」、「前例踏襲で進めているのだから、有効だ」といった意識を前提としているため、ほとんど機能していないケースも散見している。

名古屋市行政評価の今後の課題と展望

(1) 市評価と外部評価の差異について

今年度の外部評価対象外事業の評価結果は、次のとおりであった。

図表1 外部評価対象外事業【633事業】

		A	B	C	D	合計
市 評 価	事業数 (件数)	172	449	10	2	633
	割合 (%)	27.2	70.9	1.6	0.3	100.0

また、外部評価対象事業における市評価と外部評価の結果は、次のとおりであった。

図表2 外部評価対象事業【139事業】

		A	B	C	D	合計
市 評 価	事業数 (件数)	68	70	1	0	139
	割合 (%)	48.9	50.4	0.7	0.0	100.0
外 部 評 価	事業数 (件数)	21	84	28	6	139
	割合 (%)	15.1	60.4	20.2	4.3	100.0

17年度の外部評価対象外事業 633 事業の市評価(図表1)では、C 評価、D 評価は、それぞれ 10 事業(1.6%)、2 事業(0.3%)であり、合わせて

も総数の 1.9% にすぎない。

また、17 年度の外部評価対象事業 139 事業の市評価（図表 2）でも、C 評価、D 評価がそれぞれ 1 事業（0.7%）、0 事業（0.0%）である。

ところが、外部評価の結果では、C 評価、D 評価がそれぞれ 20.2%、4.3% であり、合わせて 24.5% であった。

内部評価と外部評価における、評価結果の大きな差異は一体何を意味するのだろうか。

予算編成において局への財源枠配分方式をとる名古屋市においては、評価による事務事業の優先順位付けは不可欠のはずであり、その意味で、A、B、C、D の評価は、市内部の優先順位付けの意味合いを持った相対評価的なものであるべきである。極端に言えば、財源の減少を受けて自主的に C 評価（事業の縮小や内容変更等）、D 評価（事業の廃止等）を一定比率で割り当てるべき性質のものとも考えられる。にもかかわらず、この評価結果がほとんど A 評価（そのまま実施）、B 評価（改善して実施）に収れんしているということは、優先順位付けという観点から予算編成をしているのではなく、優先順位付け（選択と集中）の観点なしに財源の減少割合を事業費に乗ずるような予算編成、つまり、事業費を一律的に一定の割合でカットしているだけではないか、組織として、「計画立案(Plan)→実行(Do)→評価(Check)→改革改善 (Action)」というマネジメント・サイクルが存在していないのではないかという懸念が生ずるのである。少なくとも、15 年度の全事務事業評価において、名古屋市職員の評価に対する真摯な態度を目にした行政評価委員会としては、この懸念が無用の心配に終わることを望みたいところである。

(2) 改革改善への取り組み状況

平成 15 年度に全事務事業の評価を実施し、388 事業に外部評価で C、D の評価がされた。16 年度は、そのうち、15 年度中に休・廃止することを決定した 54 事業を除く 334 事業について改革改善や今後の方向性について ~ の区分で評価を行った。

下記の図表 3 は、16 年度評価対象となった 334 事業（うち今年度の評価対象であるソフト事業 110 事業）について、17 年度予算でどのような取り組みをされたかを表したものである。

図表3 16年度外部評価・17年度予算対応状況一覧

16年度 外部評価		17年度 予算対応	休・廃止	見直し	その他	計
(着手・十分)	全事業		6 (25.0%)	3 (12.5%)	15 (62.5%)	24
	うち ソフト事業		3 (23.1%)	1 (7.7%)	9 (69.2%)	13
(着手・概ね十分)	全事業		6 (5.4%)	23 (20.7%)	82 (73.9%)	111
	うち ソフト事業		4 (10.0%)	11 (27.5%)	25 (62.5%)	40
(着手・一層の取り組み必要)	全事業		5 (3.2%)	43 (27.0%)	111 (69.8%)	159
	うち ソフト事業		4 (9.3%)	9 (20.9%)	30 (69.8%)	43
(未着手)	全事業		3 (7.5%)	4 (10.0%)	33 (82.5%)	40
	うち ソフト事業		1 (7.1%)	4 (28.6%)	9 (64.3%)	14
合 計	全事業		20 (6.0%)	73 (21.9%)	241 (72.1%)	334
	うち ソフト事業		12 (10.9%)	25 (22.7%)	73 (66.4%)	110

図表 3 に整理されるように、平成 16 年度に外部評価を受けた 334 事業（うちソフト事業 110 事業）のうち、17 年度予算において、休・廃止された事業は 20 事業（うちソフト事業 12 事業）、見直しがされた事業は 73 事業（うちソフト事業 25 事業）であった。

16 年度の時点で、着手・十分 と評価された事業については、評価時点の事業内容について十分な取り組みあるいは概ね十分な取り組みであると判断したものである。

一方、評価 及び の事業については、16 年度の時点では改革改善が遅れていると評価されたものであり、力を注いで取り組む必要があると判断した事業である。

今後は、16 年度評価で 及び の評価だった事業で、17 年度予算で休・廃止、見直しの対応がされていない 144 事業（うちソフト事業 39 事業）の改革改善への取り組みについて、特に、継続的に点検・検証を実施する必要がある。

また、その他の事業についても、見直しが十分であるかどうか、改革改善の方向が適切かどうかフォローしていく必要がある。

(3) 次年度以降の外部評価対象事業の選定と外部評価の進め方

名古屋市の事務事業評価は、3 年サイクル（全事務事業の約 1 / 3 ずつ）で進められることとなり、17 年度の外部評価は市評価対象事業の一部について実施した。しかし、前述したように、本年度の評価対象事業 772 事業に対する市評価の状況（A 31.1%、B 67.2%、C 1.4%、D 0.3%）を踏まえると、次年度以降の外部評価については、名古屋市のマネジメント・サイクル確立という観点から、本年度と同様、評価対象事業の一部とするか、全部とするかについて、全体の作業負担について考慮したうえで、検討する必要があるものとする。

(4) 今後の課題と展望

行政評価委員会として、これまでに感じてきたところであるが、個々の事業が貴重な財政資金を投ずるに値するだけの市民ニーズを捉えた事業なのか、効果の上がる事業なのかという点検、言い換えれば「外部効率性」の評価について充実する必要がある。外部効率性の評価なきところに、行政内部の効率性をいかに論じても仕方がないからである。

この点については、これまでの事務事業評価においても「必要性」の評価の中で一定の点検をしてきたところではあるが、事業に着手する前に必要性等を点検する事前評価の導入などの方策を検討すべきである。

また、事務事業評価は、個別の事務事業の最適化を図るための改革改善を考察するには適した評価手法である。しかし、事務事業が施策という上位目的の達成手段であることから考えたとき、施策と事務事業の間に「目的 - 手段」の論理構造が構築されているのかというロジックを評価したり、施策を構成する複数の事務事業に関して施策への有効性を評価したりすることには、これまでの事務事業評価では限界があった。こうした点を解決するには、現在、名古屋市で取り組まれている施策評価の活用などにより、施策という観点からも事務事業を点検する方策が必要である。

行政評価委員会としては、名古屋市が、これまで築いてきた事務事業評価の実績を発展させ、さらに効果的な行政評価制度を構築することを期待している。