



政策評価制度によせる期待

河 村(丸岡)律 子

1 はじめに～政策評価における論点

地方公共団体が実施する政策や施策に対して、客観的に評価する動きが近年進んでいる。本稿は京都市における政策評価制度の現状を全国的な動きの中で位置づけながら、将来展望をするものである。

2001年の「行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下、行政機関政策評価法）」施行以降、国においての政策評価は行政過程として定着しつつある¹⁾。同法第3条によれば、行政機関はまず政策効果を把握し、それを基礎として自ら評価し、その評価結果を当該政策に適切に反映させなければならない。評価の際には必要性、効率性または有効性の観点や当該政策の特性に応じた観点からなされること、さらに、政策評価の客觀性と厳格な実施のために、合理的な手法で定量的な把握をすること、さらに、学識経験者の知見の利用が謳われている。

つまり、政策評価は評価そのものも重要であるが、それが次の政策に生かされてはじめて有効性を持つ、極めて目的性の強いものであるといえる。さらに、多々ある政策を評価するにあたって定量的な、すなわち、

かわむら（まるおか）りつこ 立命館大学国際関係学部准教授。京都大学大学院農学研究科農林経済学専攻博士課程単位取得満期退学。専門は、農業経済学、統計科学。共著に唐沢敬編著『越境する資源環境問題』日本経済評論社（2002年）、関下稔・永田秀樹・中川涼司編『クリティック国際関係学』東信堂（2001年）など

1) 総務省行政評価局政策評価官室『地方公共団体における行政評価等の取組に関する調査研究報告書』, p. 7, 2007年3月

http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisaku_n/pdf/houkoku_1803.pdf

評価結果が分かりやすい形で表現されなければならない。

ここから、政策評価においてふたつの論点が浮かび上がる。まず、評価手法自体の問題である。これは、客観性を持った定量的な評価手法として、有効な手法を確立できるかどうか、というものである。もうひとつは、評価結果がいかに次の政策に反映されるかである。これにはいわゆるマネジメントサイクルであるPDCAサイクルを用いることが多い。PDCAサイクルは、Plan(計画), Do(実行), Check(点検), Act(改善)の4つを経て最初のPlanに戻り、その際、1段階高い状態のPlanとして、サイクルが螺旋状にあがっていくことを想定したものである。したがって、政策計画、政策実行、政策評価、と進行したのちに、政策改善とよりよい政策計画に結び付けられるかを問うものである。

以下、京都市における政策評価を評価手法と政策反映の2点から論じていくが、その前に、地方公共団体における政策評価の全国的な流れと、そこにおける京都市の位置づけを確認しておく。

2 地方公共団体における政策評価

前述の行政機関政策評価法の施行と並行する形で、地方公共団体においてはそれぞれの地域や政策を踏まえての政策評価が展開してきた。表1にあるように、2006年10月現在、47都道府県中45および15政令指定都市の全部において何らかの政策評価²⁾が行われている。中核市や特例市でも同様に90%近い導入率である。それ以外の市区や町村では導入済みの自治体はまだ少ないが、試行中や検討中のところが早晚導入さ

2) 表1と表2の総務省資料では「政策評価」ではなく「行政評価」の用語が使用されているが、本稿で扱う政策評価とほぼ同義なので、政策評価と表記する。

政策評価制度によせる期待
れうることを考えると、地方自治体における政策評価は全国的に普遍的なものとなりつつあるといえる。

表1 地方自治体における政策評価の導入状況（実数と構成比（%））

| | 都道府県 | 政令指定都市 | 中核市 | 特例市 | 市 区 | 町 村 |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|
| 全団体数 | 47(100.0) | 15(100.0) | 37(100.0) | 39(100.0) | 711(100.0) | 1038(100.0) |
| 導入済み | 45(95.7) | 15(100.0) | 33(89.2) | 35(89.7) | 344(48.4) | 169(16.3) |
| 試 行 中 | 0(0.0) | 0(0.0) | 0(0.0) | 4(10.3) | 102(14.3) | 107(10.3) |
| 検討中※ | 1(2.1) | 0(0.0) | 4(10.8) | 0(0.0) | 255(35.9) | 645(62.1) |
| 該当なし | 1(2.1) | 0(0.0) | 0(0.0) | 0(0.0) | 10(1.4) | 117(11.3) |

資料：総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」2007年3月30日

http://www.soumu.go.jp/click/pdf/jyokyo_20061001_02.pdf

※「検討中」は導入時期決定・未定の合計

政策評価を導入・試行している自治体について、その詳細を見たのが表2である。ここでは表1において導入・試行の割合の多い都道府県、政令指定都市、中核市・特例市のみを掲げ、同時に各項目においての京都市の実施状況を示している。

まず、政策評価の実施根拠としては条例によるところはわずかで、都道府県以外では要綱さえ持たないところが大半である。このことは、政策評価が実施されても、その継続性と有効活用が制度的に十分に担保されていないことを示す。京都市もこの調査の時点（2006年10月）ではまだ要綱で行っていたが、翌2007年6月に「京都市行政活動及び外郭団体の経営の評価に関する条例（以下、行政評価条例）³⁾」が施行された。今後、他都市でも条例化に向けた動きが進められるであろう。

評価は施策や事務事業を対象としている自治体が多いが、そのうち、

3) 政策評価のほか、公共事業評価、学校評価など7つの評価を対象としている。

すべての事務事業を対象としているのは政令指定都市では10市であって、残りの5市においては一部の事務事業が対象に含まれていない。政策を評価対象にしているところは政令指定都市では4市しかない。京都市は政策、施策、およびすべての事務事業を評価対象としており、評価対象を広げることに関して取組が進んでいるといえる。

評価は、実施された場合、おおむね公開されている。しかし、公表されるだけでは評価の目的は果たしたことにならない。それが何らかの政策等に反映されてこそ評価の本来の意味が生かされる。その点で、予算

表2 政策評価実施の詳細（実数と構成比(%)）

| | | 都道府県 | 政令指定都市 | 中核市・特例市 | 京都市 |
|-----------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----|
| 導入済みおよび試行中の団体数 | | 45(100.0) | 15(100.0) | 72(100.0) | — |
| 政策評価の実施根拠（重複あり） | 条例 | 6(13.3) | 2(13.3) | 6(8.3) | |
| | 規則 | 2(4.4) | 0(0.0) | 0(0.0) | |
| | 要綱 | 29(64.4) | 6(40.0) | 20(27.8) | ○ |
| | その他 | 12(26.7) | 9(60.0) | 49(68.1) | |
| 政策評価の対象 | 政策 | 16(35.6) | 4(26.7) | 10(13.9) | ○ |
| | 施策 | 38(84.4) | 10(66.7) | 29(40.3) | ○ |
| | 事務事業 | 39(86.7) | 15(100.0) | 71(98.6) | ○ |
| 政策評価の公表 | 政策 | 16(35.6) | 3(20.0) | 10(13.9) | ○ |
| | 施策 | 37(82.2) | 10(66.7) | 25(34.7) | ○ |
| | 事務事業 | 38(84.4) | 14(93.3) | 60(97.2) | ○ |
| 評価結果の活用方法 | 予算要求や査定 | 42(87.1) | 15(100.0) | 70(97.2) | ○ |
| | 定員管理要求や査定 | 26(57.8) | 10(66.7) | 35(48.6) | ○ |
| | 次年度重点施策・方針の策定 | 35(77.8) | 10(66.7) | 45(62.5) | ○ |
| | 事務事業の見直し | 42(93.3) | 14(93.3) | 67(93.1) | ○ |
| | 総合計画等の進行管理 | 29(64.4) | 7(46.7) | 45(62.5) | ○ |
| | トップの政策の達成を測るツール | 8(17.8) | 3(20.0) | 5(6.9) | ○ |

資料：総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」2007年3月30日

http://www.soumu.go.jp/click/pdf/jyokyo_20061001_02.pdf

http://www.soumu.go.jp/click/pdf/jyokyo_20061001_03.pdf

政策評価制度による期待

要求や査定および事務事業の見直しにはほとんどの自治体で評価結果を利用しているが、その方法として、結果を直接的に反映させているのは政令指定都市においては予算要求・査定に関して6市、事務事業に関して9市である。その他の市は参考資料とするに留まっている。以下、定員管理要求等については、直接・参考合わせても実施自治体は少なくなっている。京都市は表にあがっているいずれの方法も実施していて、定員管理要求・査定以外の項目では評価結果を直接反映しており、評価の有効利用が図られているといえる。

このように、全国的な傾向から見て、京都市は政策評価の取組がかなり進んでいるといえよう。

3 京都市における政策評価の方法

京都市における政策評価は2003年度に試行、2004年度から本格実施された。筆者は2004年度より京都市政策評価制度評議会（2007年度より、行政評価条例施行により京都市政策評価委員会、以下、委員会）の委員として、評価制度の改善に携わってきた。この4年間の議論を中心に、京都市の取組を紹介する。なお、この委員会の所掌事項に事務事業の評価を含んでいないので、以下、政策の評価と施策の評価のふたつに議論を絞る。

前述のように、政策評価についての論点として、評価手法の確立と政策への反映の2点がある。委員会においても主としてこの2点が常に議論されてきた。

まず評価手法の確立について述べる。京都市における政策評価は、2001年に策定された京都市基本計画の体系を基盤におき、そこで提示さ

れた政策と施策のすべてを評価対象とすることが当初から目標とされた。京都市基本計画は「安らぎのあるくらし（以下、安らぎ）」、「華やぎのあるまち（以下、華やぎ）」、「市民との厚い信頼関係の構築をめざして（以下、信頼）」の3章構成で、全部で26政策106施策からなっている。評価にあたっては、施策客観指標と市民生活実感評価に基づいて、政策と施策がそれぞれ評価される方法を取っている（図1参照）。

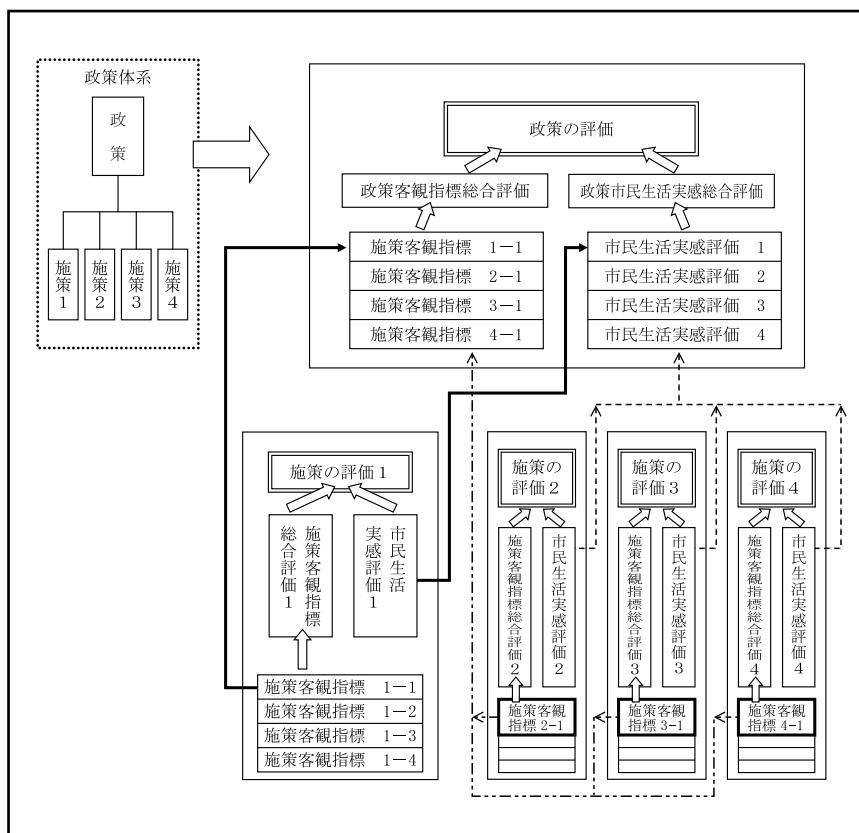


図1 京都市の政策体系と政策評価体型模式図

政策評価制度による期待

まず施策の評価であるが、たとえば、「安らぎ」の政策「ひとりひとりが個人として厚く尊重される」（政策番号111）においては8つの施策が位置づけられている。そのうちのひとつ「日々のくらしのなかに人権を大切にし、尊重し合う習慣が根付いた『人権文化』の構築」（施策番号1111）においては、人権擁護に関する制度の認知度や企業向け人権研修参加者数などの施策客観指標が目標値とともに設定され、それぞれaからeの5段階で評価された後、それらの評価を総合して施策の客観指標総合評価が出される（2007年度はb）⁴⁾。一方、市民生活実感調査からこの施策に関連する項目である「京都は普段の生活の中で『人権』を大切にし、尊重し合う習慣が根付いている」に対する回答の平均値から市民生活実感評価がaからeの5段階で出される（同c）。両者を勘案して施策の評価とするが、この場合のように評価が異なる場合は客観指標と市民実感のいずれに重みをおくかがひとつずつ検討されて、最終的にAからEの5段階の施策の評価となる（同C）。

政策の評価は、下位の施策の客観指標と市民生活実感評価を総合することで行われる。すなわち、各施策の客観指標の中でもっとも代表的なものを選び、それぞれ5段階で評価されたそれらを総合して政策の客観指標総合評価とする。たとえば上記「ひとりひとりが個人として厚く尊重される」（政策番号111）においては、「日々のくらしのなかに人権を大切にし、尊重し合う習慣が根付いた『人権文化』の構築」（施策番号1111）などの8施策に対応するそれぞれの代表的な客観指標を総合している（同C）。また、下位の施策の評価に用いた市民生活実感評価を総合して、

4) 以下、施策の評価および政策の評価の結果は、次の資料に基づく。

『平成19年度政策評価結果』『平成19年度政策評価結果（評価票）』『平成19年度政策評価結果（客観指標基礎データ）』いずれも、京都市、2007年9月

政策の市民生活実感総合評価とする（同c）。そしてこの両者を総合して政策の評価としている（同C）。両者の評価が異なるときは、施策の評価と同様に、重みの検討の後、最終的な評価が決定される。

つまり、評価の基礎資料となるのは、政策の評価・施策の評価のいずれにおいても施策客観指標と市民生活実感評価であり、この両者の妥当性と有効性が評価全体の妥当性と有効性を直接的に左右することとなる。

4 政策評価手法の妥当性と有効性

政策評価の基本要素である施策客観指標の設定においては、客観指標としてどのような項目を設定するのか、目標値をどう設定するか、さらに、現状と目標との比較から評価をどうするか、などの論点がある。

まず、客観指標の項目であるが、当然、該当施策を反映する指標が設定されなければならない。その際、いわゆるアウトプット指標とアウトカム指標のいずれを採用するか、あるいは両方を採用するのかを考慮しなければならない。アウトプットとは施策によって直接的に構築・整備された結果物であり、アウトカムはアウトプットによってたらされた効果や社会的成果といえる。たとえば前述の施策1111「日々のくらしのなかに人権を大切にし、尊重し合う習慣が根付いた『人権文化』の構築」の客観指標である「企業向け人権研修参加者数」はアウトプット指標であり、「人権擁護に関する制度の認知度」はアウトカム指標である。施策の評価においては複数の客観指標を採用しているのでおむねアウトプット指標とアウトカム指標の両方を採用しているが、政策の評価においては原則各施策1客観指標のみを勘案するため、アウトカム指標の設定に努められている。個々の客観指標の妥当性の検討とともに、アウト

カム指標化が求められている。

つぎに目標値の設定方法である。目標値は、たとえば保育所の待機児童数の0人（2006年度の実績は116人）のように理想的な値を設定できるものもあるが、理想値が現実とかけ離れているものや、理想値の設定ということ自体が困難なものもある。たとえば、「人権侵犯事件受理件数」は、人権侵犯事件が起きないことが理想であるが、むしろ、実際に起こっている人権侵犯の顕在化と人権救済制度利用促進の面からは受理件数が多いほうがいいということになる。また、「企業向け人権研修参加者数」も全企業人が受講するのを目標としても無意味であろう。結果として、現状からいくぶんよい数値を設定することとなる。したがって、目標値は常に更新されるべきものであろう。

さらに、目標値が設定されたのちに、現状値をどのように評価するのかが課題となる。各客観指標は、目標値に対する現状値の達成度、過去数年間の値との比較、他政令指令都市との比較などから、aからeの5段階に評価されている。たとえばa評価となるのは、現状値が目標値に対して80%以上、過去3年間の最高値以上、政令指定都市順位が3位以内、などである。この評価が総合化されて、政策客観指標総合評価および施策客観指標総合評価になるのだが、いずれにおいても、結果として、たとえばすべての客観指標がa評価なら客観指標総合評価はaとなり、文言では「大変良い状況にある」と表される。したがって、客観指標の評価においても、aからeの評価が文言で表される評価と一致している必要がある。つまり、a評価は現状値が「大変良い状況にある」ことを担保できなければならない。個々の評価基準は客観指標によって異なるが、いずれの方法によっても、評価の示す意味が統一性を持つ必要がある。そのためには、上記の目標値と同様、評価基準も常に妥当性が検討

されていかなければならない。

評価のふたつの柱のひとつである市民生活実感評価においても、評価項目の妥当性が問われる。つまり、アンケート項目が各施策の成果を問う質問として適當かどうかである。同時に、アンケートに市民の実感がどれだけ反映できるかも重要である。調査対象者の選定にあたっては居住区と性別が考慮されており、多様な層の市民の声を集める努力がされている。しかし、回収率を見ると2007年度は32.4%であり、2004年度の41.2%から毎年低下している。質問紙を答えやすくするなど、アンケートの回収率を高める工夫を図る必要がある。また、アンケートで汲み上げられない市民の声を反映する方法を検討することも必要かもしれない。

こうした努力があつてはじめて施策客観指標や市民生活実感評価が有効なものとなり、それらを総合化した施策の評価や政策の評価も有効性を持つこととなる。京都市の制度は試行から5年を経て一定の評価ができるものとなっている。それとの継続性を保ちながらも、今後も常に改善する方向性を持ち合わせる必要がある。

5 政策評価を生かすために

政策評価制度のふたつ目の論点は評価結果の公表や利用についてである。評価は、それ自体に意味があることはもちろんあるが、評価することが目的化することは避けなければならない。冒頭の行政機関政策評価法を取り上げるまでもなく、重要なことは、いかに評価結果が自治体と住民に公表され、次の政策に反映されるかにある。前述のように政策評価は国や地方公共団体のレベルで多く行われてきていているが、住民への周知の程度はまだまだ低いし、結果の利用も十分な状況ではない（表2）。

政策評価制度によせる期待
参照)。

京都市においては、政策評価の試行段階である2003年度からすべての結果を冊子およびホームページで公開してきた⁵⁾。ホームページへのアクセス件数は年間約11,000件（事務事業評価ホームページへのアクセス件数も含む）と、一定の件数を得ている。ホームページのいいところは、データ全体の容量を感じることなく必要な情報にアクセスできることである。冊子の場合、政策結果全体をまとめた小冊子を見て、個々の政策の評価や施策の評価を詳しく知ろうとすると、「評価票」と「客観指標基礎データ」の2冊を見ることとなる。これらはそれぞれ200ページ以上のものであり、この全体像を把握し、必要な情報にいきつくにはある程度の慣れが必要となる。しかしホームページの場合、全体目次→政策→施策という3段階の情報レベルをつけることによって、評価の階層性を視覚的に分かりやすくすることができる。つまり、「慣れ」がそれほど必要とされなくなる。現在も当初年度からの結果サイトがすべて見られるので試行段階から比較することができるが、こうした見やすさの点においてかなりの改善がなってきたのが分かる。

ホームページへのアクセス手段を持たない市民への公表をおろそかにはできないが、ホームページが持つ情報伝達手段としての有効性はフルに利用されるべきであろう。また、政策評価等についてマンガを利用して分かりやすく説明したリーフレット「行政評価って、なに？」⁶⁾の発行も大いに評価できる。

5) 政策評価について <http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000004115.html>
平成19年度政策評価

<http://www.city.kyoto.jp/sogo/seisaku/hyoka/hyouka19/index.htm>

6) <http://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/cmsfiles/contents/0000016/16374/gyouseihyouka-pamphlet.pdf>

2007年6月施行の行政評価条例を、政策評価を中心に解説している。

評価の利用にあたっては、評価段階で利用を視野に入れているかどうかが、ひとつのポイントとなる。表3は2007年度の政策評価結果の一覧である。政策111「ひとりひとりが個人として厚く尊重される」はC評価（政策の目的がそこそこ達成されている）である。前述のように、この評価は個々の客観指標と市民生活実感評価の積み上げによるものであるから、それらの個々の指標に戻れば評価の根拠は分かる。しかし、それだけではPDCAサイクルの「Act」の方向には向かわない。ここまで評価は客観的な数値を統合したものであるから、それを再度、具体的な言葉で表現して解釈することが必要となる。

こうしたこと、「原因分析・今後の方向性」として、同政策の評価欄には「人権文化が十分根付いた状況にはなっておらず……（児童や高齢者への虐待、インターネットによる人権侵害など）新たな問題が顕在化してきている。……施策効果が短期間では現れにくい分野ではあるが、着実に施策を展開していく必要がある。」と記述されている。この「原因分析・今後の方向性」欄は2007年度に新設されたものである。評価を次の改善へつなぐ具体的な方向がようやく示されたといえよう。

自治体の実施する政策・施策は実に多岐にわたる。それらを評価する試みは、個々の評価のアグリゲート（統合）として実現されている。これによって政策評価の全体像を見渡すことができ、より一層推進すべき課題や改善が必要な課題の概要が見えるようになる。しかし、その具体的な政策改善のためには、政策評価がブレイクダウン（明細）できることが必要である。そして、こうした仕組みと結果のすべてが市民に提供され、市民が政策PDCAサイクルに関わっていけるようにすることが求められる。幸い、情報コミュニケーション技術の発達によって、これらが比較的簡単になりつつある。行政の透明性、可視性が求められる今、そ

政策評価制度による期待

の道具として、政策評価の重要性は今後深まっていくであろう。

表3 政策の評価結果（2007年度）

| | 政 策 | 評価 |
|-----|----------------------------------|----|
| 安らぎ | 111 ひとりひとりが個人として厚く尊重される | C |
| | 112 すべてのひとがいきいきと活動する | C |
| | 113 子どもたちが心豊かで社会性を身につけみずから生き方を学ぶ | A |
| | 121 すべてのひとが相互に支え合い安心してくらす | C |
| | 122 子どもを安心して産み育てる | B |
| | 123 心身ともに健やかにくらす | B |
| | 131 環境への負担の少ない持続可能なまちをつくる | B |
| | 132 災害に強く日々のくらしの場を安全にする | B |
| | 133 日常生活における身近な安全や安心を確保する | C |
| | 134 歩いて楽しいまちをつくる | C |
| 華やぎ | 211 美しいまちをつくる | B |
| | 212 成熟した文化が実現する | A |
| | 213 国内外との多彩な交流を行う | B |
| | 214 生涯にわたってみずからを磨き高める | A |
| | 221 産業連関都市として独自の産業システムをもつ | B |
| | 222 魅力ある観光を創造する | A |
| | 223 大学の集積・交流が新たな活力を生み出す | B |
| | 224 若者が集い能力を発揮する | B |
| | 231 個性と魅力あるまちづくり | C |
| | 232 多様な都市活動を支える交通基盤づくり | C |
| 信頼 | 233 高度情報通信社会に対応できる基盤づくり | B |
| | 310 情報を市民と共有する | B |
| | 320 市民の知恵や創造性を生かした政策を形成する | B |
| | 330 市民とともに政策を実施する | C |
| | 340 市民とともに政策を評価して市政運営に生かす | C |
| | 350 個性を生かした魅力ある地域づくりを進める | C |