

第3回京都市政策評価制度評議会摘録

日時：平成16年12月7日（火曜日）午後3時～4時10分

場所：京都ロイヤルホテル2階翠峰の間

1 開会

2 議事

【新川会長】

今日は、16年度の評価結果に対する意見、それから来年度の評価に向けての意見について議論いただきたい。

前回、政策評価制度について様々な意見をいただいた。これを事務局にまとめていただいているので、そのまとめについて、事務局から説明をお願いしたい。

【事務局】

資料により説明（略）

【新川会長】

事務局から説明をいただいたが、質問、意見があればいただいてまいりたい。

【内藤委員】

大変コンパクトによくできている。その中で指摘させていただくと、1ページの3行目に、「指摘した事項のうち可能なものについては」とあるが、これは以下に指摘する事項という理解で良いのか、あるいは別途設定したということなのか。

【事務局】

以下の指摘の中でということである。

【内藤委員】

そこについては、「以下」を付けたほうが分かりやすいのではないかと。別冊で指摘事項のリストがあるかのように感じる。

また、「指摘した事項のうち可能なものについては、早急に改善されたい。」ということでは、困難であったり、不可能なことは改善しなくて良いと捉えられ、この文章自身に意味がなくなるのではないかと。例えば「可能なものから順次早急に改善」としたほうが良いのではないかと。

それから、「1 評価結果全般について」で、予算編成との連動が可能になったというのは、これはとても大きな使い方、究極の使い方かもしれない。2ページの「4 政策評価の活用」でも、「予算編成に活用されるなど市政運営に役立てられている」とあるが、これができているのなら、もう何も言うことはない。究極の活用ができているということになる。もう少し柔らかい言い方のほうが良いのではないかと。活用よりは、現時点ではまだ参考ぐらいでどうか。これを読んで市の全職員が納得できるかどうか、気になるところがある。

【山岡委員】

「適正な予算編成ができやすくなった」でどうか。

【内藤委員】

せいぜい参考ぐらい入れていただいたほうが良いと思う。連動と言われると、政策評価で全部決められているように感じる。

【事務局】

確かに連動というのは、非常にシステムチックにつながっている印象があるので、意見をいただいた「参考」あるいは、「適正な予算編成」といった言葉を盛り込んで、文章を変更させていただく。

【新川会長】

実際に各局で予算要求をする作業で、今のような厳しい財政事情のもとでは、どうしても枠が決まっているので、その中でどう案配をするかというときに、客観的な基準としてはもうこれしかないということがあり、そういう意味では単なる参考程度ではなくて、実質的には意味があるところもある。ただ、本当に上手に活用しているかどうかは一つ一つ現場をチェックしないといけないので、事務局にどんな状態になっているのか、チェックしていただかなければならない。

【内藤委員】

文章では、「予算編成に活用される」の後に「各部局における」が出てくる。各部局での活用より前に書くということは、それこそ市長・副市長レベルの活用という印象を受けたが、そうではないのか。各部局で評価結果に目配りしながら予算要求をしていることが先にあって、その後の査定の際にもこれに照らしてということであるのか。そこが前後関係で逆に取られ兼ねないのではないかと思う。

【事務局】

その点に関しては、各局でこれを見ながら優先順位、あるいはどう展開していくかを決めることもやっており、また、この予算についても施策を実現するための一つの手段であり、そういったことも含めて来年度の政策方針を立てるときも、この評価をきっちり見て、それが予算に反映されるので、内藤委員の意見のとおり大きいレベルでの話もこの中には当然入っている。それがシステムチックに、何が何でもこれだけということではないが、単なる参考に見ただけというものではなく、もう少しきっちり見て、吟味しているということになる。

【山岡委員】

今述べられた「反映」は、良い言葉ではないか。適正な予算編成、それに反映することができる。連動や参考よりも反映のほうが良いのではないか。

【事務局】

「予算編成との連動」ということでは、もう一つの評価システムの事務事業の評価システムがある。各局は事業単位での予算要求をする。査定する側も事業単位ごとに査定していく。政策評価は事業単位よりも、むしろ、どういう政策が必要なのか、優先順位がどうなのかという大きくりの部分での判断の際に政策評価が必要とされる。

【内藤委員】

内外ともにこの予算編成への活用という文言には、ものすごく反応する。

【事務局】

予算編成の大きな流れでは、まず予算編成方針を決めないといけない。その方針を決めるときには、政策評価が最大限使われるわけである。それを見ながら来年度予算編成をどうするのか、何に一番重点を置くのかということ、基本をまず決める。それに基づいて各局に下ろしていく。

【内藤委員】

もう既に去年の成果はそういう判断に使われているのか。

【事務局】

連動という言葉が適切なのか、反映という言葉が適切なのかは別として、使っている。

【内藤委員】

反映ということであれば、機械的にやってもらわないといけない。

【新川会長】

市全体としても、政策を選択している、優先順位を付けているという意味では評価の結果を参照しており、また各局でもそれに応じてそれぞれの事業の選択をしているはずであるが、ただ、何をどこまでどう参酌したのかということが、もう少し具体的に見えたほうが良いという議論が委員の方々からもあった。これについては、将来の課題とさせていただきたい。例えば予算編成のプロセス、あるいは予算要求のプロセスでこの政策評価、施策評価、事務事業評価がどう使われるべきか、あるいはそのプロセスで評価の結果が、予算要求調書等でどう位置付けられるのかということも、今後体系立てた予算編成と評価との連動という点で検討課題にさせていただきたい。文章に書くかどうかは別にして、そういう発言があったということだけは記録するようにお願いしたい。単に活用したと言われただけでは困るので、証拠とさせていただく。

【河村委員】

政策評価制度評議会の役割は、評価を予算編成にいかに関与するかの議論ではなくて、予算編成に役立たせるための評価をいかに提示するかということではないのか。今の議論であった文言の訂正はするにしても、予算編成との連動が政策評価の有効性を高めているのではなくて、それに十分有効に使えるだけの政策評価を提示することができたと、そういう文言にしてはどうか。評価をどう利用するかをここに置きかえるのではなくて、それだけの十分な根拠が出せたということである。

【新川会長】

評価の中身、あるいはこの評価をするという仕組み自体もそうだが、当然この評価をして、その結果が出て、そしてその中身が評価として有効に役に立つというのは、当然その評価をした段階で終わりではなくて、一連の市の政策システムの中で、市の管理の仕組みの中でこれが使えて初めて意味が出てくる。そういう意味で政策システムとしての評価の位置付けという点でどうかということと、それから、一つ一つの評価、それ自体の中身というのが整ってきたかどうかと、この両方の問題があるのではないか。

少し別のことになるが、施策の評価の中で類似の施策とか、類似の成果指標を使うよう

な施策が出てきていて、もう少し政策体系、施策体系の組み立て直しというのが必要だということを、部分的に指摘をさせていただいている。その関係で言うと、この評価そのものが、例えば今の局・部・課のあり方であるとか、そこに配置をされている人事の問題であるといったことにも、当然連動をしてくるのだらうと思う。残念ながら今回はそこまで議論していないので、次年度以降の課題とさせていただくが、全体としての組織管理、人事管理という問題と、この政策評価、施策評価、場合によっては事務事業評価をあわせて考えていく必要があるということは指摘しておきたい。

【事務局】

確かに組織編成の類似した部門は、できるだけ同じ局に統合するということが、一つの組織編成の基準になっているので、局にまたがって別々に類似した業務を行うよりも、むしろ同一局のほうが効率的、合理的に執行できるというところから、そういう形に組織編成をしている。

【山岡委員】

例えば郵便局の行政事務の活用というのがあるが、将来的には印鑑証明などを郵便局で取得できるようになるのか。

【事務局】

区役所改革を様々な点でやっている。例えば京都市では証明書発行コーナーを設置しているが、その業務を郵便局、あるいはコンビニで行うなど、アウトソーシングは別の意味では議論していかなければならないと思っている。

【山岡委員】

ということは、区役所の編成とか、部局の編成にまで及んでくる。

【事務局】

新川会長の意見であった人事評価というのは、私どもの市政改革の中では、既にもう課題としては上がっているが、手がつけられていない状態になっている。国のほうでも、かなりこれについてはまだまだ問題が積み残されているので、すぐに着手するというわけにはいかないが、人事評価ということを議論し始めると、必ずこの政策評価は一つの参考以上にすべきものとして取り扱わなければならないことになると思う。

【内藤委員】

これは山岡委員の繰り返しになるが、組織の見直しということになると、新たな政策課題については個々の評価を実施することにはなっていない。既存の政策体系をどう評価するのかということに特化してやっているわけであり、新たなものはどういうチャンネルなのか、手順でここに上がってくるのかというのは、これはそもそも基本計画というものを前提に評価を実施しているので、それに外れているものがいずれ出てくることがあったとしても、この基本計画が生きている間はそこからはみ出る。これも評価に付け加えて、成果が上がっていないから人を増やすという話にはならないという理解で良いか。

そうすると、そういうものは別途新しい計画ができてから、こっちに上がってくると考えれば良いのか。

【新川会長】

この政策評価は、ある程度進行中か、事後的に評価をするという観点で、様々な基準や

指標を設けて判断をするという仕組みになっている。確かに政策をつくる段階で、事前に評価をする政策分析という手法もあるが、これは今のところ、京都市でも公共事業評価で事前の評価に取り組んでいる段階で、その場合には多くの場合、いわゆるB/C、費用便益分析で経済的な便益と費用の差し引きで、これぐらいできるということが中心になることが多い。政策評価のようにかなりきめ細かな、体系的な、事後的な評価ができるような状況ではないだろうと思っている。

ただ、いずれはこの政策の評価も事後的な、あるいは途中段階での評価を本当に生かしていくためには、これから従来のものを反省して新しいものに変えようというときに、それをまた事前にチェックできるような仕組みというのも、将来は考えないといけないかもしれないが、これはかなり時間がかかるかと思う。

この意見書だけではなく、ここまでの政策評価の進め方、それから来年度、当然これは今後、当分の間、市としてはやり続けなければならない重要な課題であろうかと思っているので、次年度以降の評価の進め方について意見があればいただきたい。

【山岡委員】

例えば2010年度における人口を細かく見ると、70歳以上の人が全国で500万人ぐらい増加するが、50歳前後の人は少子化と同様に人口減になっている。そうすると、社会教育を実施する場合において、そういう数字が京都市ではどのような特異な数字になっているのかということが重要になると思う。政策評価の資料を提出していただく際に、そういう数字は既に持っていると思うので、出していただきたい。

【新川会長】

関連データの範囲というのはなかなか範囲を決めにくいですが、多少工夫はできなくはないと思う。本体指標に加えて、例えば社会経済的な動向、中長期的な推計等も一緒に並べていただくと、その指標や目標値のとり方も極めて鮮明になり、分かりやすく、説得力がある。

【山岡委員】

事務が繁雑になるので、既に出ている簡単なもので良い。

例えば右京区だけを取り上げると、公衆浴場の数が他の区に比べて極めて少ない。それは急激な人口増と考えると良いと思う。また、滋賀県では、クリーニング屋の数が著しく少ない。今環境衛生だけを取り上げているが、人口動態というのは著しいことがある。そのような指標は、市が今何をしようかというときに、政策評価とともに重要な数値となる。

【事務局】

資料2ページの5番のところに「評価結果の公表について」ということで意見案を記載していただいているが、評価結果だけと違って、指標など評価をすることによって得られたものを、できるだけ見やすく市民の方にも還元していこうということで、様々な検索の仕方による見やすいホームページの検討を現在行っている。

まず第1段階は、今この評価で得た情報を基本に、見やすい工夫をしたものを考えており、宿題として山岡委員の意見でもあった、この評価で得られた指標だけではなくて、京都市の職員が政策を考えたりするのに必要な人口の動向などの様々なデータの情報提供を検討している。大きな意味で京都市全体の政策情報としての情報提供も我々の仕事として

大事な宿題かと思っており、再度肝に銘じて研究してまいりたい。

【木田副会長】

政策評価結果の公表以降、それがどのような形で使われたかについて、関係部署が予算編成する際の参考になっているということを具体的に書いていただいているが、例えば情報公開で評価結果の請求があったとか、あるいはこれをベースにして、更に一層詳しいことを知りたいとか、これは実態と違うのではないかという議論が起こったとか、そのような反応があれば教えていただきたい。

【事務局】

端的な例では、昨年度から政策評価のホームページアクセスがかなり多くなっており、おそらくこの京都市の制度は全国的にも注目されているので、京都市以外の方にもアクセスいただいていると思う。

それから、市民の方だけでなく市会の先生方にも役立てていただきたいという趣旨で配布している。その結果、市会の中で政策評価結果に基づく質問もいただいております、活用されているのかと思っています。

【菅原委員】

評価結果の公表について話があったが、政策評価のホームページが見づらいので、改善していただきたいと思う。

一番見にくいのは、一つ一つの結果が PDF ファイルになっているので、インターネットで見ていると、別にアクロバットリーダーというアプリケーションソフトが一々起動し、時間がかかってしまうことである。確かに全部を一気に見ることも可能であるが、どちらにしてもそれを使いこなせる人は限られていると思う。全部をホームページで素直に見られるようにすると、作業が大変になるので、政策評価結果の概要の部分だけでも HTML 形式にして、インターネットですぐ見られるようにしたほうが良いと思う。

次に公表に関連して、インターネットを利用する人はまだまだ少ないという実感があるので、できれば評価結果の概要、政策の評価結果の冊子ぐらいは、区役所などに置いたほうが良いと思う。もし置いていなくて、これから置くということであれば、この概要にしても政策の評価結果にしても連絡先やインターネットアドレスが何も表示されていないので、記載したほうが良いと思う。

それから、一番市民の目にとまるのは「市民しんぶん」だと思う。市民生活実感調査と政策評価の結果について、この「市民しんぶん」に掲載されていたが、予算編成等に反映しているという割りには、見落とすぐらいのスペースで掲載されている。今年度の予算は4月号に大きく掲載しているが、その結果どういう仕事をしたのか、それがどれぐらいまくいっているのかという部分は、とにかく少しである。これはここで言うべきことではないのかもしれないが、一番市民の目にもとまりやすい「市民しんぶん」で、もう少しアピールして、ホームページももう少し見やすいものにしていただきたい。

【事務局】

確かに PDF は見にくいということではあるが、ハイパーテキストにしようとしたところ、残念ながらできなかった。ただし、概要については、菅原委員の意見のとおり対応したいと思う。

それから連絡先などの情報については、前回の評議会で配付したカラー刷りのパンフレットを区役所に置き、それで連絡先が分かるようになっている。おそらく政策評価結果をいきなりご覧にはならず、パンフレットをご覧になるということで、政策評価結果に連絡先がないのはそういった事情である。

「市民しんぶん」はかなり情報が満載であるので、何とか少ないスペースに情報を掲載していただいているという状況である。

【前田委員】

これだけの量を市民の人たちが見るといのは明らかに大変で、ほとんどの人はできないと思うので、分かりやすいところだけを抜粋していただければ良いと思う。

もう一つは、ネット会議室などでアンケートに答えてもらわなかった人たちの意見などを取り入れられるということを前回の評議会で伺ったが、それがどのぐらい活用されているのか、あるいはそれ以外でも今回の評価結果に対しての意見などがあれば教えていただきたい。

【事務局】

現在のところは電子会議室のテーマになっていない。その他の意見については、政策評価結果の冊子を取りに来られる方がいるので、その際に聞いているという状況である。

それから、市民にご覧いただくときに特定のテーマに絞ってはどうかということであるが、何が市民にとって興味があるか、あるいは分かりやすいかということは、私どものほうで判断するよりも市民の皆様判断いただいたほうが良いと思うので、私どもは何か取っつきやすい工夫を今後してまいりたいと考えている。

【新川会長】

例えば評価の報告や、概要版を取りに来られる方から感想のようなもので、具体的に何か聞いていけば、聞かせていただきたい。

【事務局】

前田委員の意見のとおり、厚さにびっくりというのが一番多いところで、細かな内容については、おそらくはそれぞれの担当部局に尋ねていただいていると思う。

【河村委員】

関連して、この分厚い結果が出ているということが非常に重要である。ホームページで見つけようと思えば最後のところまできちっとしたデータが出ている。しかし、それと同時に前田委員の意見のとおり、一目見て分かるということも必要で、そのバランスをどうとるかだと思う。京都市自身の政策体系の問題だと思うが、一目見たときに人間は五つぐらいなら認識できると思う。だから三つないし五つぐらいに大きく分かれていて、そのそれぞれについて、例えば最終的に評価がAならAと仮にある、それを今度開いてみるとまた五つぐらいに分かれていてというように、人間が一目見て認識できる数にまとまっていると分かりやすいと思う。分かりやすい指標を市民の方に見せるために一つをピックアップすることはできない。それはそうだと思う。市側としては、見せるものは全体像が見えるように見せないといけない。しかし、その全体像が二十並ぶのではなく、五つぐらいにまとまっているというように、何かそういう工夫があれば良いと思う。一番大まかの概念のようなものがあって、それが骨組みになる三つぐらいがあって、更にその基礎事項み

たいなものがあるなど、木の枝が分かれていくようなものがあると見てもらえるようになると思う。そうすれば、一つだけピックアップしたと言われなくにする配慮もできているのではないかと。それと同時に施策をどう整理していくかという両方の問題だと思う。

【山岡委員】

よく新聞に消費者が選んだ評価とか、新聞記者が選んだ評価とあって、1番から順番が出ている。このようなものは、ぱっと見て分かるが、京都市が評価を自分で順位をつけることはできない。どの評価が一番良くて、どの評価が一番悪かったと書けないなら、市民が選んだ一番良い五つ、一番悪い五つを市民しんぶんに掲載すると、興味がわくのではないかと。そのようなところに発表の妙味やおもしろ味が違った角度であると思う。

【新川会長】

市民生活実感調査を実施しているから、そのベストファイブ、ワーストファイブぐらいは出るかもしれない。

【山岡委員】

新聞記者がどう料理するかという、新聞記者の腕にかかっている。

【新川会長】

16年度の評価結果についての意見、それから17年度に向けての課題ということで意見をいただいていたが、そのほか言い残したことがあればお願いしたい。

【河村委員】

資料の2ページ「3 施策の評価単位について」は、文言が分かりにくいと思う。評価単位は、政策を施策として幾つ出すかということだと思うが、評価単位というと、もっと下の単位と見てしまうので、これに合う文言は何が良いか分からないが、何か良い提案はないか。

【内藤委員】

いわば指標体系だが、そうやってしまうと大げさになるかもしれない。評価指標の構造のような感じと思う。

ここが一番大事で本質的なところであるが、政策のカテゴリーというのは基本計画で決まっているので、これは動かさない。その一つの政策という対象項目に対して指標を担当部局から上げていただいたり、事務局からも幾つか上げてもらっている。それが必要十分であるということは担保されているのか。例えば、ある部局は思い切りたくさん上げてきたり、ある部局は一つの指標であったりするとき、これは基準化されることになっているのか。

【新川会長】

決まっている。

【内藤委員】

しかしそこに、例えば上げてくるときの忖意性があるとか、ここが一番大事なので、やはり必要十分で、かつ客観性があるということがどこかで十分吟味されているのかが、一番気になる場所である。担当部局の忖意性がどこまで外せるかが重要である。たくさん指標がある中で、一番良い結果が出てきそうな指標を提案することはないのだろうかという、そういうことが外せるようになっているのか。そこは絶えず気になっている。

【山岡委員】

この文章は分かりにくい。もう少し平易な言葉にしたほうが良いと思う。

【新川会長】

ここは、内藤委員からも指摘があったが、2番目の客観指標のあり方ということと、それから3番目のところの政策体系の中で実際その指標の矛盾というのが見えてくるというところ、両方関わって問題が出てきている。場合によっては施策体系そのものも部分的には見直さざるを得ないであろうということで、ここは指摘させていただいているわけであるが、分かりにくいところがあるので、もう少し整理して表現をしていただくということにしたい。ただ趣旨としては、似たような施策をあっちこっちで実施していることが背景にあって、そしてそれが実際に評価の段階では同じような指標を使ってきている。そのことを通じて見えてくるのは、そういう指標で良いのかというチェックがそこでまずあるということ、これが第1段階で、それとあわせて第2段階では、それぞれの施策とか施策の体系が本当にそれで良いのかという疑問が出てくる。その両方の要素がここに混ざり込んでしまっているの、少し読みにくいということがあるかもしれない。少し文言は整理したほうが良いかもしれない。

【内藤委員】

山岡委員の意見の関連で、例えばアウトカムが一番大事ということに、読んだ人の何%がぴんとくるのか。自分自身も正直混乱して、よく分かっていない。

【新川会長】

これは難しい。何がアウトカムかというのは、本当に勉強していても全然分からない。

【山岡委員】

具体的に書くと指摘されやすいので、抽象的に書くほうが書きやすい。防御的姿勢はあまり良くないと思う。

【新川会長】

3番目の「施策の評価単位について」というこの表現、それから、その後の8行については少し分かりやすい形で整理する。

それから、冒頭に内藤委員から指摘をいただき点も含め、最終私と事務局で全体の整合性が取れる形で修正をさせていただくということで、この点は任せていただきたい。

それでは、全体を通じては責任を持って最終の意見をまとめさせていただくが、今日は大筋でこの案をお認めいただいたということで、本日の審議の結果ということにさせていただきます。

3 あいさつ

4 閉会

第3回京都市政策評価制度評議会・出席者

河村律子（かわむらりつこ）立命館大学国際関係学部助教授

木田喜代江（きだきよえ）公認会計士

菅原宏太（すがはらこうた）公募委員

内藤正明（ないとうまさあき）NPO法人KIESS代表理事・佛教大学社会学部公共政策学科教授・京都大学名誉教授

新川達郎（にいかわたつろう）同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

前田暢子（まえだのぶこ）公募委員

山岡景一郎（やまおかけいichろう）経営コンサルタント