

京都市政策・施策評価制度構築に係る 中間報告(案)

京都市政策・施策評価制度検討委員会

中間報告に当たって

平成 14 年 7 月に、京都市における政策・施策評価制度について検討を行う「京都市政策・施策評価制度検討委員会」(以下「委員会」という。)が設置され、委員会に対して、制度のあり方について市長から諮問を受けた。

行政評価は、行政に民間企業の経営手法を取り入れる試みから始まったものであり、顧客満足度の向上や費用対効果という観点から、行政の世界に新風を巻き起こすものとして取り上げられた。特に、行政においてあまり馴染みのなかった顧客満足度により評価を行う事例が紹介されたことから、直接、住民向けのサービスを担う地方自治体から導入が広まった。

その後、説明責任の向上のような新たな行政課題に対応するためにも、行政評価が有効であると考えられたことなどから、現在では、ほとんどの都道府県と政令指定都市、四割近くの市で採用済み又は検討中であるなど、全国的な広がりを見せている。国においても、平成 13 年 6 月には「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が制定され、行政評価は、もはや行政運営において必須のものとして捉えられるようになっている。

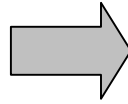
委員会では、全国各地で行政評価が取り入れられている現状を認識しつつ、およそ政令指定都市では例を見ない、市民との厚い信頼関係を基礎に置く基本構想・基本計画を策定した京都市に相応しい行政評価とはどのようなものであるか、限られた時間の中で熱心に検討を重ねてきた。委員会としては、行政評価を一過性の行財政改革のツールではなく、パートナーシップ型都市経営のあるべき姿を見すえ、その実現のための手段として位置づけることが必要であると考えている。そのためにも、広く京都市民の意見を戴きたく、これまでの検討結果を中間報告としてまとめたものである。

今後、戴いた意見も参考にさらに議論を深め、平成 14 年度末に答申を行う予定である。

【政策・施策評価導入の背景と概要】

1, 2 自治体を取り巻く状況と行政評価の導入

行政需要の拡大と厳しい財政状況
一層の説明責任
新たな行財政運営のしくみづくり



行政評価導入の必要性
を市政改革大綱に明記

3 政策・施策評価が果たす役割

より効果的な政策の立案や市政の推進に資する

市民に対する説明責任の遂行

4 政策・施策評価の具体的方法

評価の対象

- ・ 市民参加で策定した京都市基本計画の政策体系をベースとして政策（26項目）施策（106項目）を対象

評価の手法

- 〔指標評価〕 各施策に指標を設定し、目標達成度
& 年次推移等で評価
- 〔満足度評価〕 各施策について市民満足度調査を実施し、その結果に基づき評価

評価の主体

- ・ 行政による評価を基本とし、評価の客観性の担保や制度の向上を図るため外部機関を設置し点検

評価の時期

- ・ 8月までに評価、公表

5 評価結果の公表と活用

〔公表〕 評価結果を分かりやすく、かつ、速やかに公表

〔活用〕 予算、組織など行政活動全般に活用

1 京都市行政評価の導入の背景

(1) 新たな行財政需要と厳しさを増す財政状況

近年，従来の行政需要に加え，環境対策，少子・長寿化対策など新たな行政需要も増大傾向にある。一方で，日本経済は高度成長から安定成長に入り，もはやかつてほどの右肩上がりの歳入状況は望めない。このギャップの下では全ての需要に応えることは不可能であり，自治体としてどの需要に応えるべきか取捨選択せざるを得ない。

特にこの平成不況の下，全国の自治体はいずれも極めて厳しい財政運営を強いられている。京都市においても，平成 13 年 10 月に「財政非常事態宣言」を発し，2 年間の緊急対応策を講じるに至っている。

この危機的状況に対応するため，市政推進に効果的な事業をより一層厳しく取捨選択し，効率的に執行できるように，従来の行財政システムを再構築することが喫緊の課題である。

(2) 説明責任の充実

京都市基本構想に「京都市民は，公開された十分な情報を基に市政に責任をもってかわかり，また，市政の方向性に関する議論に主体的に参加する。そのために行政は，市民の市政参加のしくみとかたちを早急に整えていく」と示されているように，京都市は，信頼とパートナーシップのまちづくりを市政運営の基本方針として掲げている。京都市政には，市民参加を最も充実した形で実現するための条件として，より一層の透明性の向上，さらなる説明責任の充実が求められている。

(3) 政策自治体に求められる新たな行財政運営の仕組みづくり

京都市では京都新世紀市政改革大綱を定め，新たな発想，手法を採り入れた政策自治体としての市役所を目指し，21 世紀にふさわしい新しい行財政運営システムを構築することとしている。

具体的には、「これまで計画や予算中心であった行政過程に評価を加え、各行政管理活動の連携が十分に図れるように、本市全体の行政管理活動を鳥瞰的に捉え直し、統一した目標に向かって各活動が有機的に連携できるようにする」ものとされている。

また、地方分権の流れを受けて、地方自治体には、事業を効率的に執行する能力だけでなく、地域の実情にあった政策を立案し、実現していく能力がこれまで以上に求められるようになってきていることから、このシステムづくりは急務である。

2 行政評価システムとは

一般に行政評価とは、「行政の行う活動について、定期的かつ継続的に、その効果等を把握し、これを基礎として有効性、効率性の観点から客観的な判定を行うことにより、行政活動を的確に行うための重要な情報を提供すること」とされている。

行政評価は、政策目的がどの程度達成されているかを評価する政策・施策評価と、政策目的の実現手段である事務事業が適切に執行されているかどうかを評価する事務事業評価に分けられるが、政策・施策評価と事務事業評価とを連携させることでより大きな効果を発揮し、行政運営の改善に資する事が期待される。

3 政策・施策評価が果たす役割

(1) 市政運営への貢献

政策・施策評価は、行政が様々な活動を行った結果、市民にとっていかなる成果がもたらされたのかを、できる限り科学的・合理的な手法により把握しようとするものである。

市政の状況等の把握は、これまでの行政運営の中においても様々な形（計画策定、予算査定等）で行われているが、今回、導入を図る政策・施

策評価制度は、できる限り統一的な手法を用いることにより、市政推進状況に関する総合的・体系的な情報を得ようとするものである。新たに政策・施策評価によって得られる情報が政策判断の材料となることにより、より効果的な政策の立案や市政の推進に資することが期待される。

(2) 市民に対する説明責任の遂行

前述のように、行政は、住民に対して行政活動に関する説明責任を果たすよう強く求められているが、「説明責任を果たす」という言葉の中には、「分かりやすく説明する」ということも含まれていると考えられる。即ち、市民の目線で分かりやすく評価された政策・施策評価を公表することで、説明責任を十分に果たすことができると考える。

4 政策・施策評価の具体的方法

(1) 評価対象

政策・施策評価は、市政が着実に推進されているかどうかを評価するものであることから、その対象は、市政全般を網羅しているものとすべきである。また、市民の分かりやすさという観点から、十分な市民参加（審議会、パブリックコメント等）を経て策定され、京都市民が目指すまちの姿全体を市民の視点で構成している京都市基本計画をベースに評価することが適当であると考えられる。

基本計画においては、基本構想に示された特定の行政課題に対応するために京都市政が目指すべき基本的な方向（26 項目）と、それらがより具体化され、京都市の行政活動の目標とされるもの（106 項目）とが記述されている。

このため、政策・施策評価では、この両者を区別して評価することとするが、この両者は一般的にはそれぞれ「政策」及び「施策」と呼ばれるものである。

なお、現在対象とされているもの以外のものが、今後の京都市政の政策立案過程において政策又は施策として位置付けられた場合には、それも評価の対象とする。

(2) 施策の評価

○ 指標評価と満足度評価

評価は、市政の進捗状況に関し、客観的、かつ、どのような主体であっても理解しやすく定量的に示すものであることが望ましい。

このことから、まず、行政活動の成果や各施策の状況を客観的な数値により表現することが可能な指標を用いて評価する手法が考えられる。これを指標評価と呼ぶこととする。

一方、市民の目線に立った、市民本位の市政を推進するに当たって、「市民の満足度」は、成果や達成状況に関する極めて重要な情報である。そのため、市民の満足度調査を実施し、その結果による評価を行い、指標による評価とは別の評価手法とする。これを満足度評価と呼ぶ。

指標評価

【指標の設定】

評価対象とする106の施策全てについてそれぞれ指標を設定する施策の達成状況をできる限り適正に把握するため、可能なものについては複数の指標を設定する。この場合、その施策全体の評価は、それぞれの指標の評価を総合的に勘案する。

【評価の方法】

各指標について、毎年度の目標値を設定し、その達成度を評価する方法や、中長期的な目標値に対する進捗状況で評価する方法、前年度比較や他都市との比較等により評価する方法など、それぞれの

指標に適した評価方法とする。

なお，具体的な指標は行政自ら考えるべきであるが，現時点で考えられる例を示すと，別表１のようになる。

指標評価の例

政策を構成している施策に，行政活動の成果や施策の進捗状況を示す指標を設定し，その目標達成度や年次推移などで評価します。

例 施策 「京のアジェンダ 21 フォーラム」を核とした環境問題への取組
指標例 『京都市域からの二酸化炭素排出量』
基準値 7,279 t (1990 年) → 目標値 15%削減 (2010 年)
評価 中長期的な目標値に対する進捗状況の評価

例 施策 心身ともに健やかにくらす
指標例 『平均寿命』
現在値 女性：84.48 歳 / 男性：77.57 歳
評価 前年度からの推移で評価

例 施策 災害に強く日々のくらしの場を安全にする
指標例 『火災件数』
現在値 335 件 (政令指定都市で最も少ない / 平成 12 年)
評価 他都市 (政令指定都市) との比較により評価

満足度評価

各施策の現状について，市民がどのように感じているかを定量的に把握することにより，評価に市民の意識という尺度を加え，市民の視点に立った評価制度を確立しようとするものである。いわば，市民による評価とも言えるものである。

調査内容は，市民の政策に関する感じ方が端的に表されるよう，かつ，回答者にとって答えやすく，過度の負担とならないものとなるよ

う留意する必要がある。

なお，調査は統計学的に有効な規模，手法とするのは当然のことながら，費用についても考慮し，評価制度に必要以上のコストをかけないよう留意する。

市民満足度調査の設問例

指標とは別に，施策について５段階による満足度調査を行い評価します。

施策２ 環境と共生するくらしの実現

問 家の周りは空気がおいしく，毎朝深呼吸をしたくなるほどである。

答	いつもそう思う	そう思う
	おおむねそう思う	あまりそう思わない
	全くそう思わない	

(3) 政策の評価

「政策」とした京都市基本計画の項は，市民生活がどのようなになるかを記述したものであるが，施策の評価で用いた指標の中にも市民生活がどのようなになったのかを示すもの（注：いわゆるアウトカム指標と呼ばれているものである。）がある。このため，政策評価は施策評価を基礎として行うものとし，具体的には，ある政策を構成する施策の評価指標からそのような指標を抽出し，それらを総合的に評価することで，当該政策の評価を行う。

また，満足度評価で扱った調査も同様の趣旨で活用できると考えられる。

(4) 自己評価と外部機関による点検

市政改革大綱に掲げられているような政策自治体を目指し，より効果的な政策の立案や市政の推進に資するためには，事業の実施主体である行政自らが評価主体となることが妥当と考えられる。

ただし、自己評価を基本とはしつつも、評価の客観性の担保や制度の向上を図ることを目的として、外部の機関を設置することが望ましい。外部機関は、学識経験者及び公募委員等で構成し、以下のような任務を負う。

- ・ 行政が設定した評価指標や数値目標設定項目の選定について意見を述べる。
- ・ 市民満足度調査を行うに当たって、設問案について提案を行う。
- ・ 評価終了後、行政が行った自己評価の仕方について意見を述べ、翌年度以降に向けた行政の自己評価能力の向上に役立てる。

(5) スケジュール

評価結果が様々な市政活動に活かされるためには、概ね以下のスケジュールによって行われることが適当である。

〔評価のスケジュール〕

前年度

- | | |
|-----|------------|
| 当初 | 指標（目標値）の設定 |
| 年度末 | 各種事業の執行終了 |

評価年度

- | | |
|-------|-----------------------------------|
| 4月～6月 | 指標に関する数値等の収集，
市民満足度調査の設計・実施・分析 |
| 7月 | 評価調書の作成 |
| 8月 | 評価調書の公表 |

5 評価結果の公表と活用

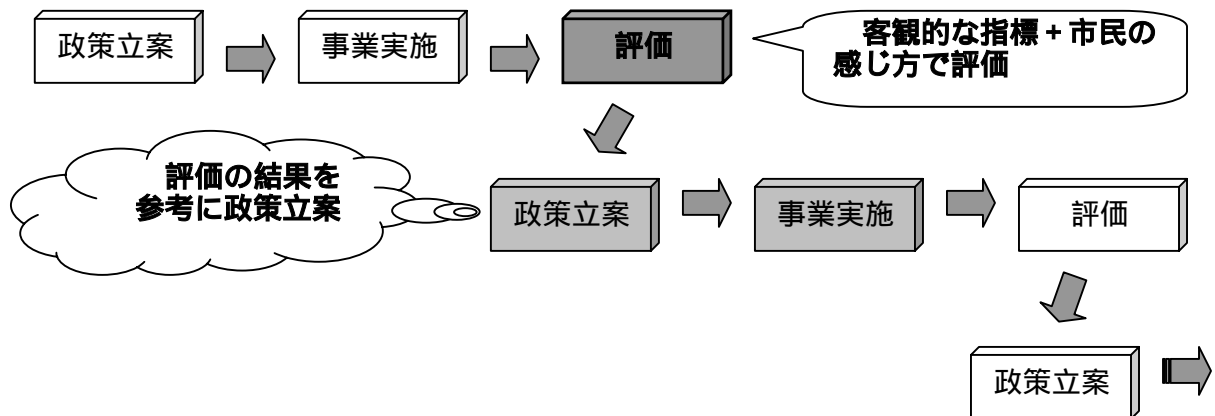
(1) 公表

評価の結果は、できる限り速やかに公表し、市民に分かりやすく簡潔なものとなるよう留意する。

(2) 活用

評価の結果は、各行政部門において、企画立案作業等における重要な情報として適時的確に利用され、市政の推進に適切に活用される必要がある。

評価制度を組み入れた行政運営



別表 1 評価指標（例）

政策	施策	指標（例）
1 ひとりひとりが個人として厚く尊重される	(1) 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	検討中
	(2) 男女がともに自立，参画，創造する男女共同参画社会の実現	「家庭・地域・職場などにおいて男女が平等だと感じている人の割合」
	(3) 子どもの人権の尊重	「児童相談所における虐待相談件数」
	(4) 高齢者の人権の尊重	検討中
	(5) 障害のあるひとの人権の尊重	検討中
	(6) 特別施策としての同和対策事業の終結とその後の取組	同和問題に関する意識調査結果
	(7) 多文化共生社会の実現	「外国籍市民の被差別相談件数」
	(8) 現代社会における多様な人権問題への対応	検討中
2 すべてのひとがいいきと活動する	(1) だれもがずっとくらし続けたいくなるすまい・まちづくり	「市民 1 人当たりの住宅延床面積」
	(1) だれもがずっとくらし続けたいくなるすまい・まちづくり	検討中
	(2) 高齢者や障害のあるひとが積極的に社会参加できる機会の提供	「社会活動・社会参加している高齢者・障害者の割合」
	(3) 高齢者や障害のあるひとの能力向上や働く場の確保	「社会活動・社会参加している高齢者・障害者の割合」
	(4) だれもがいいきと働けるまちづくり	検討中

別表１ 評価指標（例）

政策	施策	指標（例）
３ 子どもたちが心豊かで社会性を身につけみずからの生き方を学ぶ	(1) 学校と家庭・地域の連携	「不登校児童・生徒の割合」，「少年犯罪検挙数」
	(2) 子どもたちの社会性を高める教育の推進	「不登校児童・生徒の割合」，「少年犯罪検挙数」
	(3) 障害のある子どもの教育の推進	「障害のある子供の就学率」
	(4) 教職員の能力・意識の向上	検討中
	(5) ゆとりと潤いのある学習環境づくり	「学校に対する満足度」
１ すべてのひとが相互に支え合い安心してくらす	(1) 住み慣れた地域のなかで支え合い安心してくらすしくみづくり	「生活に不安を感じる高齢者・障害者とその家族の割合」
	(2) 高齢者とその家族の生活を支えるサービスの充実	「生活に不安を感じる高齢者とその家族の割合」
	(3) 障害のあるひととその家族を支えるサービスの充実	「生活に不安を感じる障害者とその家族の割合」
２ 子どもを安心して産み育てる	(1) 母と子のいのち・健康を守る保健医療の充実	「周産期死亡率」
	(2) 安心して子育てができる保育サービス等の提供	「待機児童数」
	(3) 障害のある子どもや養護に欠ける子どもの子育て支援	「待機児童数（障害）（養護）」
	(4) 子育ての支援を求める家庭への応援体制の構築	「子育てに不安を感じている保護者の割合」
	(5) 子どもたちがのびのびと健やかに成長できるしくみづくり	検討中

別表 1 評価指標（例）

政策	施策	指標（例）
3 心身ともに健やかにくらす	(1) 市民ひとりひとりの健康の増進	「生活習慣病による死亡率」
	(2) 市民の健康をしっかりと守る取組の推進	「健康寿命」
	(3) 保健医療サービスを支える体制の整備	検討中
	(4) 精神保健・医療・福祉サービスを支える体制の整備	検討中
	(5) 生活衛生の推進	「市内食中毒発生率」
	(6)保健医療施策の計画的な推進	「肺がん死亡率」
	(7)スポーツ活動の機会や施設に恵まれたまちづくり	「スポーツに参加した人(親しんだ人)の割合」
1 環境への負担の少ない持続可能なまちをつくる	(1)「京（みやこ）のアジェンダ 21 フォーラム」を核とした環境問題への取組	「市域の二酸化炭素排出量」
	(2) 環境と共生するくらしの実現	「市民一人当たりの緑面積(緑被率)」, 「生活環境（水，大気等）に満足している人の割合」
	(3) 廃棄物を出さない循環型社会の構築	「最終ごみ処分量」
2 災害に強く日々のくらしの場を安全にする	(1) 京都のまちの特色に配慮した災害に強いまちづくり	「地震被害想定額」, 「火災件数」, 「火災被害総額」
	(2) 災害から身を守る知恵や力をつける災害に強いひとづくり	「地震被害想定額」, 「火災件数」, 「火災被害総額」
	(3) 市民のくらしと豊かな文化・歴史の蓄積を守る災害に強い組織づくり	「地震被害想定額」, 「火災件数」, 「火災被害総額」
3 日常生活における身近な安全や安心を確保する	(1) 犯罪や事故のない安全なまちづくり	「交通事故件数」, 「犯罪件数」
	(2) 消費者が自立し安心してくらするまちづくり	「消費者被害件数」, 「消費者被害額」

別表 1 評価指標（例）

政策	施策	指標（例）
4 歩いて楽しいまちをつくる	(1) 歩く魅力のあるまちづくり	「移動手段における公共交通の分担率」
	(2) 歩くまちの歩行空間の形成と自転車利用の促進	検討中
	(3) 歩くまちを支える公共交通の充実	検討中
	(4) 歩くまちにふさわしい道路網の整備	検討中
	(5) 歩くまちをつくる新しい交通政策の推進	検討中
1 美しいまちをつくる	(1) 市民，事業者と一体となったまちの美化の推進	「不法投棄の収集量」
	(2) 個性的で美しい景観の形成	「京都の町並みを美しいと感じる人の割合」
	(3) 水と緑を生かしたまちづくり	「市民 1 人当たりの緑面積(緑比率)」
	(4) 木の文化が息づくまちづくり	「木材・木製品出荷額」
2 成熟した文化が実現する	(1) 文化の創造・発信に向けた総合的な取組の推進	「芸術センターの来館者数」
	(2) 市民文化の振興	「京都映画祭の入場者数」，「京都秋の音楽祭の入場者数」
	(3) 多彩な芸術文化交流の推進	「文化・芸術活動に主体的に取り組んだ人の割合」
	(4) 芸術文化の新たな担い手の育成	検討中
	(5) 豊かな文化資源を生かした芸術文化の振興	検討中
	(6) 文化財保護の推進	検討中
	(7) 文化と観光・産業の連携	検討中

別表 1 評価指標（例）

政策	施策	指標（例）
3 国内外との多彩な交流を行う	(1) 多彩な国際交流の推進	検討中
	(2) 京都の特性を生かした国際協力の推進	検討中
	(3) 都市の活力を生む多様な交流の推進	最終的に各施策の指標の数値で表される
4 生涯にわたってみずからを磨き高める	(1) 多彩な学習機会の確保・提供	「アスニー（京都・山科）入館者数」
	(2) 時代に応じた学習関連施設の充実	「生涯学習情報プラザ利用者数」
	(3) 新たな学習支援のしくみづくり	検討中
	(4) 世代を超えてともに学ぶ地域づくり	検討中
1 産業連関都市として独自の産業システムをもつ	(1) 京都独自の新たな産業連関都市の構築	「事業所開業率」
	(2) 活力ある産業活動への支援	「製造事業所数」，「製造品出荷額」，「伝統工芸品の年間生産額」
	(3) 地域に密着した商業の振興	「商業（小売・卸）及びサービス業の年間販売額」
	(4) 市民に身近で環境にやさしい都市農林業の育成	「市内総生産（第一次産業）」
2 魅力ある観光を創造する	(1) 21 世紀の京都を牽引する観光の創造	「月別観光客数」（月別の差の縮減）
	(2) 観光情報の受発信と観光客誘致の強化	「観光収入」，「修学旅行客数」
	(3) 海外からの観光客誘致の強化	「海外から訪れた宿泊観光客数」
	(4) コンベンション誘致の強化	「国際会議開催件数」
	(5) 観光客を温かくもてなすしくみづくり	検討中
	(6) 京都をあげての観光振興の推進	「京都に再度来たいと思った人の数」

別表 1 評価指標（例）

政策	施策	指標（例）
3 大学の集積・交流が新たな活力を生み出す	(1) 個性豊かな大学の集積を生かした交流の場づくり	「単位互換提供大学数及び科目数」, 「共同研究数」
	(2) 産学公の連携の推進	「産学公の共同研究数」
	(3) 地域に開かれた大学づくりの促進	「市民向け講座を開催している大学数 及び講座数」
	(4) 大学施設整備への支援	同一政策内の施策(1)(2)(3)と同じ
	(5) 大学・学術研究機関の振興	同一政策内の施策(1)(2)(3)と同じ
4 若者が集い能力を発揮する	(1) 産業や文化など若者の活躍の場づくり	検討中
	(2) 若者の活動拠点の整備と社会参加・自主的活動の支援	検討中
1 個性と魅力あるまちづくり	(1) 保全・再生・創造を基調とするまちづくり	「京都に住みたいと思う人の割合」
	(2) 多彩で個性的な機能をもつ地域のまちづくり	「京都に住みたいと思う人の割合」
	(3) まちづくりを支えるしくみづくり	「京都に住みたいと思う人の割合」
2 多様な都市活動を支える交通基盤づくり	(1) 都市内の交通網の整備	京都駅から「○時間（分）圏人口」
	(2) 都市圏内の交流を支える交通網の充実	京都駅から「○時間（分）圏人口」
	(3) 広域交通網の充実	京都駅から「○時間（分）圏人口」
	(4) 新しい交通政策の確立	京都駅から「○時間（分）圏人口」

別表 1 評価指標（例）

政策	施策	指標（例）
3 高度情報通信社会に対応できる基盤づくり	(1) 高度情報通信社会に対応するための基盤整備	最終的に各施策の評価指標の数値に表わされる
	(2) デジタルアーカイブの推進	最終的に各施策の評価指標の数値に表わされる
	(3) 情報基盤を活用した企業活動の支援	最終的に各施策の評価指標の数値に表わされる
	(4) 観光における高度情報化の推進	最終的に各施策の評価指標の数値に表わされる
	(5) 高齢者や障害のあるひとへの高度情報化による支援	最終的に各施策の評価指標の数値に表わされる。
	(6) 情報教育の充実	最終的に各施策の評価指標の数値に表わされる。
	(7) 行政の高度情報化の推進	最終的に各施策の評価指標の数値に表わされる。
第1節 情報を市民と共有する	1 市民の目線での市政情報の提供や公開	「市役所・区役所への信頼度」
	2 市民との対話による双方向性の確保	「市役所・区役所への信頼度」
	3 市民とともに政策を企画・実施・評価していくための情報の共有	「市役所・区役所への信頼度」
第2節 市民の知恵や創造性を生かした政策を形成する	1 市民が政策形成に参画できるしくみづくり	「市役所・区役所への信頼度」
	2 個性ある政策を形成するための条件整備	「市役所・区役所への信頼度」
第3節 市民とともに政策を実施する	1 市民との協働による政策の推進	「市役所・区役所への信頼度」
	2 新たな発想・手法を取り入れた行政運営の推進	「市役所・区役所への信頼度」

別表 1 評価指標（例）

政策	施策	指標（例）
第 4 節 市民とともに政策を評価して市政運営に生かす	1 市民とともに行う評価のしくみづくり	「評価制度に対する市民の満足度」
	2 公共事業の再評価	「評価制度に対する市民の満足度」
第 5 節 個性を生かした魅力ある地域づくりを進める	1 魅力ある地域づくりの拠点としての区役所機能の強化	「市役所・区役所への信頼度」
	2 区役所の総合庁舎化	「市役所・区役所への信頼度」
	3 新市庁舎の整備	「市役所・区役所への信頼度」