

平成26年度 第2回江別市行政評価外部評価委員会 会議録（要点筆記）

日 時：平成26年6月30日（月） 15:00～16:45

場 所：江別市民会館 31号室

出席委員：加藤敏文委員、千里政文委員、井上宏子委員、山下善隆委員、小野孝雄委員、喜多馨委員、中井和夫委員、中尾敏彦委員（計8名）

事務局：企画政策部山田部長、米倉次長、政策推進課千葉課長、西田参事、中島主査、長谷川主任

会議概要

1 開会

2 議事

（1）江別市における外部評価制度と総合計画について

事務局より資料一括説明

資料1「江別市における外部評価制度の位置付け」

資料2「第5次・第6次総合計画の構成」

【質疑】

○ 中尾委員

資料1の中で、外部評価委員会のところにある「市の内部評価を補完」という表現は違和感がある。別な資料では、外部評価というのは行政とは異なる外部の市民の視点から評価を行うこととなっており、内部評価を補完するという位置付けはおかしいので、できれば表現を変えた方がよい。

○ 喜多委員

CHECK（評価）の段階で、外部評価委員会や市議会など色々な機関のCHECK機能が働いている。各機関の評価結果が同じ意見であれば、ある程度調整してACTION（改善）につなげられるが、全く反対の評価や意見が出た場合に、どこで誰がどのように調整するのが明確になっていない。すべてをまとめて最終的な評価をこの外部評価委員会が行い、次のACTION（改善）につなげていくのであれば我々としてもやりがいがあるのだが、各機関の評価が分かれたときに、それをどのように調整するのが教えていただきたい。

○ 中井委員

第5次総合計画のときの外部評価手法は、前回とは全く別な手法を検討するのか。学識者・有識者委員の方は、3人とも第5次総合計画での外部評価を経験しているので、以前の手法をどう評価しているのか、ご感想やご意見を伺いたい。

○ 井上委員長

まず中井委員からのご質問に関して、第5次総合計画での外部評価に対する感想であるが、施策31本に対して評価を行い、お手元に資料として配られている外部評価報告書としてまとめた。その中で、分析が足りないという点と、成果指標の設定の仕方はまだまだ検討の余地があるという点については、3か年全て同様の評価であった。それから、行政であるために専門用語を使うことが多いが、市民が見るものなのでできるだけ分かりやすく表現すべきとの指摘があった。市民の信頼を得て行政が推し進めているのだという信頼関係を構築するためには、費用対効果や今後の方向性に対する目標等が数値的にきちんと見えるように整理してほしいというのが要望である。また、前提としてすべてではなく、選択されたものの中から外部評価を実施している。すべてを評価対象にするには時間的制約もあり、そこまで外部で評価する必要があるのかどうかというと、個人的には疑問である。

○ 山下委員

井上委員長のご意見と全く同感である。

○ 加藤委員

1年間外部評価委員としてお手伝いさせていただいたが、井上委員長と山下委員と同意見である。私が外部評価について最も関心があるのは、内部評価と外部評価の関係性である。行政が様々な事務事業を実施しており、それらの結果がつながって最終的にどれだけ市民が暮らしやすくなったか。行政としては行政サービスの効率化を追求するわけだが、結果的にどうすれば市民の満足度が高まるのかというようなことについて様々な議論をしてきた。新しく就任された委員の方々も問題意識はだいたい同じようなところにあると思うが、内部評価である事務事業評価と、それを基礎とした市民の満足度がどの程度なのかがきちんとつなげられるようになれば、外部評価の意義があると考えて、一年間様々な意見を述べさせていただいた。

○ 井上委員長

喜多委員からご質問のあった、市議会や審議会等様々な機関からの意見の調整について、一委員としての意見ではあるが、市議会で検討した結果、審議会で検討した結果、市民会議等でテーマを決めて議論した結果などは、すべて市の方に意見としてあがっていつている。そのような意見を内部的にどのように評価に活かしているのかというと、各担当部局によっては是正・改善する方向は様々に変わってくると思う。外部評価を実施した際に各部局に対して質疑応答をしながら考え方を整理してきたので、施策にどう活かされているのかはある程度見えていたが、喜多委員のおっしゃるように、どのような場でどのように見直しの検討がなされているのかはわからないので、何か事例があれば事務局から説明していただきたい。

○ 事務局

参考資料として送付させていただいた過去の外部評価報告書の中に、外部評価委員会から指摘された事項に対する各部局の対応が記載されている。その対応結果がご指摘いただいた内容を施策に反映したものということになる。

○ 井上委員長

担当部局としては、外部評価委員会からいただいた意見は極力施策に活かすという方向である。ただ、基本方針は決まっているため、細かい部分での是正・改善ではあるが、徐々に改善はなされてきている。

中尾委員からご指摘のあった「市の内部評価の補完」という表現については検討の余地はあるか。

○ 事務局

市の内部評価結果を一般市民の目に触れる前に最初に外部評価委員会で見させていただき、ご意見をいただき、それを受けて最終的な市の評価になるという位置付けで、議会や一般市民、附属機関等にはその後見ていただくことになるため、「補完」という表現を使わせていただいたところであるが、どのような表現が相応しいかは検討させていただきたい。

○ 井上委員長

表現の仕方によって受け止め方にズレが生じては困るので、表現について検討していただきたい。

○ 小野委員

平成24年度に実施した外部評価で指摘された事項に関して、一年後の平成25年度の施策達成度報告書を見てみたが、未達成事項についての原因分析が記載されていないなど、外部評価委員会からの指摘事項が全く反映されていない部分がある。せっかく外部評価していただいたのに、これでは納得がいかない。

○ 井上委員長

外部評価委員会でまとめた報告書は議会にも提出されており、そこでもチェックがあって、問題点等があれば公の場での議論になっていく。外部評価しても指摘事項が放置されているは何の意味もないのではないかという小野委員のお気持ちは分かるが、外部評価委員会として外部評価した後、さらにチェックしていくような仕組みをつくらない限り、完璧にするというのは難しい。

○ 小野委員

外部評価委員会からの指摘事項が施策達成度報告書の中に反映されていないのは、担当部局の姿勢の問題である。

○ 井上委員長

外部評価委員会からの指摘事項が施策達成度報告書に反映されているかどうか、事務局で各部局に対してチェックする必要がある。この第2回外部評価委員会でそのような要望が出たということは事務局として押さえておいていただきたい。

○ 中井委員

資料1の中で、予算との関連について記載がないが、他市の事例を見ると予算につながっているところが多い。予算編成方針などとはどのようにつながっているのか。それと、外部評価の根底にはかつてのNPM（ニューパブリックマネジメント）の思想があ

り、単なる経費節減だけではなくて行政経営のあり方をどうしていくかという部分が入っていないからと考える。特に財政との関わりについて、外部評価制度を設計した際の考え方をお聞かせいただきたい。

○ 事務局

予算との関わりについては、資料1の中のACTION（改善）からPLAN（計画）にいく過程が予算編成の部分となり、PLAN（計画）である予算をDO（実行）するという流れである。CHECK（評価）を受けた結果をもとにACTION（改善）を検討し、PLAN（計画）である予算に反映され、DO（実行）されることになる。

○ 井上委員長

中井委員のおっしゃりたいことはわかるが、外部評価委員会の役割の範疇で知識として捉えておくべきことと、委員としてこの場で検討すべきことは少し違ってくる。市議会で予算特別委員会があり予算審査が行われるわけで、それが全体の総合計画にも反映されることから、外部評価委員会として市民的な立場でそこまで踏み込んで議論することが相応しいかどうかは疑問があり、マンパワーとしても限界がある。情報として必要であれば予算・決算の資料を提供してもらってもよいと思うが、その議論まで踏み込むと相当な負担になるので限界があると思う。

○ 事務局

1年間の市の業務サイクルの中での外部評価の位置付けについて補足説明させていただく。かつては、予算を組んでそれを実行する、PLAN（計画）とDO（実行）を繰り返すだけであったが、財政的な問題や社会構造・経済情勢の変化に対応するため、行政としても経営的な視点を取り入れる必要が出てきたことから行政評価制度を導入し、CHECK（評価）とACTION（改善）の部分を明確に打ち出し、PDCAサイクルの流れの中で業務を行っている。外部評価は、そのCHECK（評価）の段階で行った内部評価結果が、果たして本当に客観的に信頼性のある評価なのかどうかを確認していただくために実施してきたところである。市としてはその外部評価結果、さらには市議会や審議会等様々な機関からの意見などを真摯に受け止めた上で、今後どのように業務を進めていくかという改善案を考え、予算を含めた次年度の計画を立てていく。そしてその計画は市議会や審議会等での審議を通した上で、次年度の実行に移していくという流れである。これからも外部評価はこのような位置付けの中で運用していくことになる。

○ 井上委員長

外部評価制度のあり方について考え方を整理していかなければならないので、本日は次の議事として、全国的に自治体経営に関して行政を支援している一般社団法人日本能率協会の牧野氏からお話をうかがうことになっている。

(2) 自治体経営における外部評価制度の種類と進めかたについて

一般社団法人日本能率協会 自治体経営革新センター センター長 牧野光昭氏より説明

【質疑】

○ 中尾委員

9ページの「要綱を踏まえた江別市における外部評価目的の適合性」の部分の説明が無かったが、差支えなければご説明いただきたい。

○ 牧野氏

「江別市行政評価外部評価委員会設置要綱」を見ると、外部評価の目的は「行政評価制度において、評価の客観性及び信頼性を確保する」となっている。このことから、外部の市民の意見で事業を見直すという意味決定型よりも、これまで江別市で行ってきた分析強化・職員育成型や市民協働（提案）型が適合していると考える。外部評価委員会に意思決定（判断）を求める自治体では、要綱で「市民の意見で事務事業評価の改善案を出してもらおう」というような内容を明確に記載している。それは当該自治体の長が外部評価委員会による意思決定を求めているからである。江別市長がどのようなお考えか私にはわからないため、先ほどの意見はあくまでも江別市の要綱を読んだ上での私見である。

○ 中井委員

6ページの「外部評価の委員選抜方法」について、江別市の場合は学識経験者と市民が半々だが、どの分類になるのか。

○ 牧野氏

「②公募市民＋専門家等への委嘱」に該当する。

○ 中井委員

この方法が一番適しているのか。

○ 牧野氏

どの方法が適しているかは、外部評価の目的によって変わる。市民提案型の場合は「①公募市民のみ」または「④市民を無作為抽出」として、例えば子育てに関するテーマであれば子育て世代やこれから結婚する世代の方を集めて意見を聴く、というような手法が目的に合致する。意思決定型の場合は、事業廃止の判断が様々なことに影響することから、一定程度行政についての理解がなければ務まらないため、「③市からの委嘱委員のみ」として、NPO関係者や大学教授、あるいは私どものような行政評価の専門家などで委員を構成するケースが多い。外部評価の目的や判断しなければならない内容・量等によって、適した選抜方法は変わってくるということである。

○ 中井委員

今回の外部評価委員は公募したうえで抽選して選んでいるが、その方法でよいのかどうか疑問がある。

○ 牧野氏

最近は無作為抽出も増えているが、手間と費用がかかるため、公募するのが一般的で、

多くの自治体が公募委員と専門家で構成している。

○ 井上委員長

外部評価制度を取り入れていない自治体は、何を理由として取り入れないのか。

○ 牧野氏

行政経営の仕組みやP D C Aサイクルに興味・関心が無い自治体は外部評価制度を導入していない。先ほどご説明したとおり、行政評価自体も2割の自治体は導入しておらず、そのような自治体では外部評価も導入していない。もう1つは全くの私見ではあるが、長期政権を担っている首長のもとで一定の風土ができていない自治体では外部評価はできない。首長が変わった途端に外部評価をはじめめるケースがある。その理由は、自分が任期中に取り組んできたことでうまくいかなかったことを評価されてしまうことになりかねないからである。この辺りのことを恐れると外部評価、特に意思決定型は認められない。もう1つは、地方交付税をもらっていないような財政に余裕のある自治体は、必要性が低いので外部評価を導入しないケースがある。

○ 小野委員

9ページの「【1】成果指標値に基づく外部評価を実施」とあるが、えべつ未来戦略には4つの戦略があり、戦略ごとにいくつかの指標が設定されているが、それを成果指標として評価していくということか。

○ 牧野氏

えべつ未来戦略の冊子に掲載されている戦略ごとの成果指標が上位の目的で、それを実現するために様々な事務事業を実施しており、そこにも成果指標が設定されている。したがって、戦略として掲げている大きな目標を達成するために、どのような事務事業を実施していて、それぞれの事務事業がどのような成果を出しているのかといったことをきちんと評価できる。ところが、これまでの第5次総合計画の施策に該当する部分については指標が設定されていないため、外部評価のための議論が茫洋としたものになってしまう可能性がある。客観性の面から成果指標を使って外部評価するのが相応しいということになると、江別市の新しい総合計画の中で成果指標が設定されているえべつ未来戦略を中心に外部評価を行うというのが一つの考え方である。

○ 小野委員

記載されている指標を見ると、「～と思う市民割合」というような指標が圧倒的に多いが、これでは行政の仕事を成果指標として数値化していることにならないのではないかと。

○ 牧野氏

実は、事務事業の成果指標では具体的な指標がたくさんある。例えば野幌駅前に出店した新店舗数は事務事業の指標である。お店がたくさん出店することで、野幌駅周辺が賑わっていると思う市民割合が増えることになる。したがって、野幌駅周辺の賑わいを目的として様々な事業を実施しているとすると、賑わっているかどうかを判断する指標としては、駅利用者であれば駅の乗降客数だが、駅を使わない市民もたくさんいることから、市民が駅周辺の賑わいを実感しているかどうかも上位目的として指標となり得る。

○ 小野委員

市民割合を指標とすることを疑問と感ずるのは、例えば集团的自衛権の問題で世論調査すると、否定的な人が6～7割もいるのに、現実的には何も行動を起こさないから結論に影響することがない。「～と思う市民割合」も世論調査と同じで、思うだけで現実には動かないのだから、そのようなものが成果指標になるのか疑問である。

○ 牧野氏

ある自治体で駅前区画整理を行って商業ビルを建てて駅前広場を整備したところ、「駅前の利便性が高いと思う市民割合」が10%以上上昇した。きちんと自分たちが利便性を感じれば、アンケート結果にも反映されるため、アンケートによる市民の行動や感覚の把握には一定程度の信頼性がある。ただし統計誤差はあるため、1%だけ上昇したからといって成果が上がっているとは言えない。内閣府の支持率などを例にすると、各新聞社で微妙にパーセンテージは異なっているが、どの新聞社の結果を見ても下がる時は下がっていて、上がる時には上がっているというように、数値は同じにはならないが、傾向は一致する。このように統計誤差は存在するので、1%程度上昇したから成果が向上したとは言えないが、5%、10%上昇していけば確実に成果が向上したと言える。集团的自衛権の問題と異なり、市民アンケートは自分の生活として実感しているかどうかを問うものであるため、各自が判断して回答できることから、市民意識や行動実態を把握することができる。他の自治体でも実際に様々な経営判断の材料として利用している。

○ 加藤委員

これまで行ってきた江別市の外部評価の課題としては、事務事業と施策のつながりがわかりにくいところであった。担当部局へのヒアリングで質問して初めて理解できる状態だったため、新たな外部評価制度では上位目的と事務事業のつながりが明確になっている中で実施するとわかりやすいと考える。我々の今年度の役割は、何を外部評価の対象として、どのように評価するかを検討することであるので、次回以降の議論の参考として個人的に作成した資料をお配りする。(資料説明)

これからの議論のたたき台としてまとめたものであるが、専門家の視点からアドバイスいただければと思う。

○ 牧野氏

実は、第5次総合計画は加藤委員の考え方でつくられていた。事務局から説明があった資料2の中に、第5次総合計画のピラミッド型の図があるが、その中の施策の部分に、例えば「交通の利便性がよいと思う市民割合」とか「市外へのアクセスがよいと思う市民割合」のような市民視点の成果指標が設定されていた。それを実現するために何をするのかというところで「生活道路の満足度」や「除排雪の満足度」などがあり、さらにその下にそれを実現するための事業として道路パトロール事業や除排雪事業がある、という構造で第5次総合計画は設計されていた。ただし、外部評価委員会で評価対象として資料を出していたのは上位目標である施策部分だけだったため、下位の手段である事

業が見えなかったが、それぞれの事業の評価表も含めてすべて一つにまとめると加藤委員のおっしゃる手法で評価できる構造になっていた。第6次総合計画では、そのような考え方で構成しているのはえべつ未来戦略の部分だけで、えべつまちづくり未来構想の部分は方向性を示すのみという構造であるので、加藤委員のおっしゃる方法で外部評価する場合は、第5次総合計画のような構造をえべつまちづくり未来構想の部分にも構築して外部評価するか、あるいは第6次総合計画の構造自体は市の方針で既に決定しているものであるため、えべつ未来戦略部分のみを外部評価の対象とするかである。えべつ未来戦略の成果指標とそれを構成する事務事業の成果指標の関係がわかる樹形図のような一覧性を持った資料を事務局に作成してもらえば、加藤委員のおっしゃる手法での外部評価が実現可能と考える。上位目的とその手段である事務事業の成果の因果関係を確認することが非常に重要であり、それが今回の第6次総合計画では市として重点的に取り組むえべつ未来戦略の部分できちんと設定されている。

このような手法で評価を行うと、だいたい2つの問題が出てくる。1つは、色々な事業を行っているが、上位の目的に貢献しない事業ばかり実施しているという状態。もう1つは、上位の戦略で掲げた目的は素晴らしいが、それを実現するのに相応しい具体的な事業が全然出てきていない状態。これらの点をチェックするために、先ほど申し上げた上位の戦略の成果指標と下位の事務事業の関係性がわかる資料があると、外部評価委員会で評価しやすいと考える。

○ 小野委員

11ページと12ページは説明が無かったが、これは読めばわかるということか。

○ 牧野氏

11～12ページは、分析強化・職員育成型の外部評価の場合に、どのような点をチェックすればよいかの参考資料である。11ページは各課が作成した評価表の悪い例と、それに対する外部評価委員会からの指摘事項の例を掲載している。これらの指摘を受けて各課が修正した評価の例が12ページである。分析強化型を外部評価の目的とする場合には参考にしていただければと思う。

○ 井上委員長

長時間にわたり、わかりやすく丁寧に説明いただいたので、各委員の理解が深まった部分が多かったと思う。加藤委員からも案をご提示していただき感謝する。

次回の外部評価委員会では、新たな外部評価制度について少し時間を多めにとって具体的に検討したいと考えている。先ほど牧野氏からご説明があったように、この外部評価委員会として何を目的とすべきかを議論することになる。各委員でご意見を考えておいていただければ議論がまとまり易いかと思うので、ご協力よろしくお願ひしたい。

3 その他 次回委員会の日程調整について

4 閉会