

# Stance

---

「新たな公共」の担い手と評価のあり方  
市民主体で行政をとらえる

渋谷典子

特定非営利活動法人参画プラネット代表理事

名古屋市男女平等参画推進センター指定管理者「管理運営室」統括責任者

名古屋市行政評価委員会委員 2002年～03年

# 「新たな公共」の担い手と評価のあり方

## —市民主体で行政をとらえる—

渋谷典子

### はじめに

名古屋市では、「より少ない経費で市民にとっての成果をより多くあげる市政運営をすすめ、市民の満足度を高める市政の実現を目指し」<sup>1</sup>行財政改革に取り組んでいる。この改革で主要な手法として位置づけられているのが行政評価である。この行政評価は、名古屋四で2001年度から本格的に導入された。その特長は、「すべての事務事業を対象として評価を実施し、他の政令指定都市に先駆けて外部評価を導入」<sup>2</sup>してきたことである。

2002年には、外部評価を担当する行政評価委員会が設置された。筆者は、2002年度・2003年度に、名古屋市行政評価委員を担当する機会を得た。2年間にわたって、名古屋市の政策と施策について検討し、事務事業の内容について詳細にチェックを重ね、外部評価委員として判断する。筆者は、まさしく「評価をする側」に位置していたといえよう。公会計を専門とする大学教授、弁護士、税理士、自治体からの退職者など、専門的な知識を有する方々のなかで、筆者が大切にしていたのが「市民主体の視点」、そして「女性の視点」である。

その2年後、筆者が代表理事を担当する参画プラネットが名古屋市男女平等参画推進センター（以下、センター）の指定管理者となる機会を得て、名古屋市が設置した公的施設の担い手となった。指定管理者事業は名古屋市の事務事業の一つに位置づけられることから、筆者は「評価をする側」から「評価をされる側」へと立場が逆転することとなった。

本稿では、「評価をする側」と「評価をされる側」となった筆者自らの視点から評価について検討し、今後の評価のあり方を提案するものである。

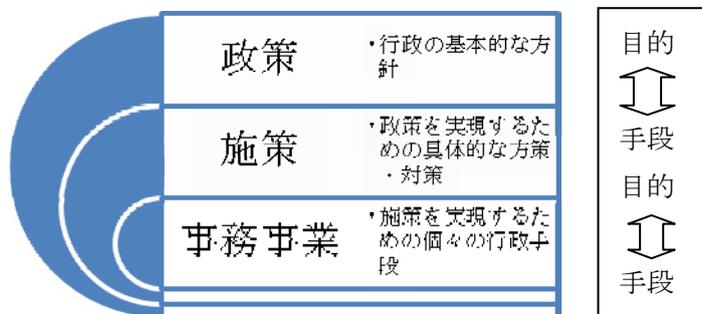
### 1 名古屋市の行政評価システム

名古屋市における行政評価は、「市が行っている施策や事務事業を「市民にとっての効果は何か」「当初期待したとおりの成果が上がっているか」という視点から客観的に評価・検証を行うもの」<sup>3</sup>として実施されている。また、PLAN-DO-CHECK-ACTIONというマネジメントサイクルに即してみると、CHECK-ACTIONに相当する。「行政評価により明らかになった課題を迅速に次の計画等に反映していくことは、市民本位の市政や市民の立場に立った市政を展開するうえで重要」<sup>4</sup>とされている。評価のための評価ではなく、あくまでも手段として活用されていることがわかる。

一般的に、自治体の活動は、政策—施策—事務事業という三層の構造をもって成り立っている。そして、これらの三層が目的—手段の関係をもちつつ影響し合いながら一つの体

系となっている。政策の達成には施策が手段として必要であり、施策の達成には事務事業が手段として必要であるといった関係である。

図 1：行政活動の三層構造<sup>5</sup>



名古屋市では、事務事業評価を2001年度から本格的に導入し、翌年度からは「評価の客観性の向上と評価の多角化を図ることを目的として、第三者による外部評価を導入」<sup>6</sup>した。具体的には、次のような実施状況である<sup>7</sup>。

表 1 実施内容

年度	市評価対象	外部評価対象	予算へのシフト状況
2001	一課一事業が中心 857事業	—	—
2002	全体の半数の事務事業 1,398事業	市評価対象事業のうち、区役所事務を除く 956事業	総務局評価 C・D 事業62件のうち 33件をシフト 約3億円
2003	全事務事業 2,746事業	市評価対象事業のうち、共通・区役所事務を除く 1,826事業	外部評価 C・D 事業186件のうち 144件をシフト 約5.9億円
2004	前年度外部評価でC・D評価であった事業 334事業	市評価対象の全事業 334事業	外部評価 C・D 事業388件のうち 144件をシフト 約5.0億円
2005	「ソフト事業」 772事業	市評価対象事業のうち、新規・拡充・見直し事業 139事業	行政評価実施事業334件のうち 93件をシフト 約3.5億円
2006	「経常的事務事業」 485事業	市評価対象の全事業 485事業	これまでの行政評価C・D事業 427件のうち118件をシフト 約2.7億円
2007	「施設の建設」、「整備事業」及び「施設の管理運営」 417事業	市評価対象の全事業 417事業	これまでの行政評価C・D事業 439件のうち36件をシフト 約1.0億円

2006年度以降は全事務事業を類型別に概ね3分の1ずつに分け3年に1回評価している。筆者が委員として関わったのは2002年度・2003年度である。2年間で288事業が見直され予算額では10.9億円をシフトしている。

行政評価委員会では、市が作成した事務事業評価票に基づき、「必要性」「有効性」「達成度」「効率性」といった観点から検討し、さらに総合評価（表2を参照）として4つの評価（A、B、C、D）を決定した。

表2 総合評価

	A	B	C	D
施設の管理運営	現状どおりに管理運営を進めることが適当	運営改善の検討	施設のあり方の見直しの検討	統廃合、民営化の検討
その他の事務事業	計画どおりに事業を進めることが適当	事業の進め方の改善の検討	事業規模・内容又は実施主体の見直しの検討	事業の抜本的見直し、休・廃止の検討

評価のとりまとめにあたっては、事業所管局とのヒヤリングを実施し、双方向コミュニケーションを図りつつ判断していった。市の評価と行政評価委員会の評価が異なることも多々あったが、市民主体という立場を保持した行政評価委員会としての姿勢を打ち出すためにも、あえて評価を一致させずに異なった評価を公表した。

行政評価委員会での議論や検討の際には、「全体最適の目線、市民満足の目線、企業経営の目線」<sup>8</sup>といった三つの視座に基づいて行っていった。「行政サービスは、それ自体を供給することが目的なのではなく、行政サービスを需要する市民の満足度の向上が目的である。したがって、行政サービスの提供には、供給者の論理（市役所の目線）ではなく、需要者の論理（市民の目線）が優先されなければならない」<sup>9</sup>という合意のもと、筆者自身は「市民主体の視点」と「女性の視点」を重要視して判断していった。

とはいえ、戸惑うことも多くあった。具体的には、内部評価担当者（市の職員）とのヒヤリングで、「この事業は昨年度も同じように実施しています」という説明が多々あったことである。昨年度に実施していたことが事業の継続に合理的な理由になるという発想自体は、「市民主体であること」からかけはなれているといえよう。また、成果として、参加者人数や対象人数といった数値目標に偏った傾向もあり、新たな指標づくりを提案したが、担当者からの反応は鈍かった。「もし、評価される側になったら、このような指標が考えられるのでは」と筆者が提案したこともある。

こうした行政評価委員会での議論や検討に参画し、「評価をする側」となったことは貴重な体験であった。

現在は、参画プラネットがセンターの指定管理者事業を担う立場であり、「評価される側」となり、行政評価委員として提案したこともある「新たな指標」づくりに取り組んでいる。

## 2 参画プラネットの姿勢

参画プラネットはNPOという立場で、公共分野での活動に携わっている以上、今後は、さまざまな事業に対して、自らの評価システムの構築が必要となってくることは必至である。特に、大切にしたいのは「市民主体の視点」である。

「市民主体」の視点として重要なのは、市民が選択した政策を効果的に推進する視点であろう。参画プラネットのミッションとつながる「市民主体」での政策は、男女平等参画である。男女平等参画政策を「必要性」「有効性」「達成度」「効率性」の観点から総合的に評価する必要がある。

こうした背景をふまえつつ、本稿では、評価システムを構築する対象事業として指定管理者事業を取り上げることとする。

## 3 評価にあたっての基準

行政の活動は、前述のように、政策—施策—事務事業という三層の構造をもって成り立っている。〈図1を参照〉

指定管理者事業は、「男女平等参画を進める」ための事業である。そこで、政策は「男女平等参画の推進」とし、その手段としての施策として「男女平等参画推進センターの設置」とした。さらに、施策を具体的に実現する手段としての事業として「センターで実施されるさまざまな事業」を位置づけた。

このように、政策—施策—事務事業を明確に位置づけたことにより、目的と手段の関係が明らかになった。

## 4 評価の種類

参画プラネット自らは、内部評価および外部評価の2種類の評価を行うこととした。

内部評価は、「参画プラネットが、市民に対して、指定管理者事業の実施状況について、毎年、担い手としての責任を果たすために、制度として、内部評価を実施する」とその趣旨をかかげた。

外部評価は、「第三者として専門家が、市民に対して、指定管理者事業の実施状況について、毎年、事業概要が的確であるかどうか判断するために、制度として、外部評価を実施する」とした。なお、専門家としては、弁護士、税理士および男女共同参画政策を担当していた行政職員が現在は担当している。

いずれも、「市民主体」の視点を最優先するために、「市民に対して」とした。公開先を指定管理者事業の協定先である名古屋市ではなく「市民に対して」とし、「市民主体」の評価であることを明確に打ち出したのである。さらに、「制度として」とかかげたことにより、毎年、実施することが公約となった。

## 5 評価の「ものさし」

評価を客観的に示すためには、どのような表し方がよいのか。参画プラネットでは、時系列に四つの「ものさし」を設定し、これに沿って評価を表すこととした。この「ものさし」は、筆者が行政評価委員として事務事業を評価していたときに、チェックポイントとして常に意識していたことである。

- ① どれだけ使ったか（インプット）＝コスト（人件費も含むトータルコスト）
- ② どのようなサービスをしたのか（活動、事業）＝サービス業務
- ③ どれだけ生み出したか（アウトプット）＝提供したサービス
- ④ どれだけ効果をあげたか（アウトカム）＝成果、結果、影響

それぞれの事業について、第一段階では、上記の四つの「ものさし」にあてはめ数値化（量的評価）し、第二段階においては継続的な調査研究をすることにより、アウトカムを明確化する評価（質的評価）へと発展させる意向である。

## 6 評価の活かし方

評価をする目的は、評価のための評価ではなく、事業を継続するための評価でもない。「市民主体」の視点に立った評価であり、市民が選択した「男女平等参画を進める」ための評価であるといった考え方を常に中心に据えることが重要である。

参画プラネットは、評価システムそのものが、市民にとっての男女平等参画推進に結びつくよう、次の三つの視点をもって活かし方を考えている。

- ① 市民ニーズの把握につながるマーケティング調査として活かす
- ② 質と効率を明確化し、事業計画へ反映して活かす
- ③ 公共経営の中心としての評価を政策形成に活かす

三つの活かし方が達成されてこそ、生きた評価となるはずである。

### まとめにかえて

2005年9月、名古屋市男女平等参画推進センターの指定管理者事業への応募にあたって、参画プラネットは評価システムを構築することを企画書に明記した。応募した当時、まだまだ、評価については重要視されていない項目であった。

2年余を経て、評価システムの重要性については、社会的な認知度が高まりつつある。一方、参画プラネットでは、評価に対する取り組み姿勢を先進的に打ち出したとはいえ、自らの現状を認識するにあたって、評価システムの構築に関しては未だ発展途上である。

NPOとして「市民主体」の視点に立った評価システムを構築することは、「新たな公共」の担い手となる第一歩となるはずである。持続的に、自らの評価に向き合う時空間をつくること、そして、評価をとおして絶えず、新しい出会いとつながりを生み出す時空間をつくること。参画プラネットだからこそ可能な、「市民主体」の評価システムの構築から、「新たな公共」の確立へつなげていきたい。

---

1 武藤賀典・榎崎早百合「名古屋市の行政評価と経営改革—事務事業評価を中心としたシステム改革」INPM 行政評価研究会編『自治体行政評価ケーススタディ』（東洋経済新報社 2005）152。

2 武藤賀典・榎崎早百合（2005）前掲書：152。

3 武藤賀典・榎崎早百合（2005）前掲書：157。

4 武藤賀典・榎崎早百合（2005）前掲書：157。

5 石原俊彦「自治体行政評価の基礎知識」INPM 行政評価研究会編『自治体行政評価ケーススタディ』（東洋経済新報社 2005）16 頁の図表 1-1「政策体系図」を参考に筆者が作成。

6 武藤賀典・榎崎早百合 前掲書：167。

7 名古屋市ウェブサイトよりデータを引用し、筆者が表として作成。

<http://www.city.nagoya.jp/shisei/gyouzaisei/gyoseihyoukakekka/torikumikeika/>

8 名古屋市『行政評価の実施結果—行政評価委員会の外部評価—』名古屋市総務局行政システム部行政経営室（名古屋市 2003）5。

9 名古屋市（2003）前掲書：6。

#### ■参考文献

INPM 行政評価研究会編（2005 年）『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社

大住莊四郎（2002 年）『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社

斎藤文男（2006 年）『指定管理者制度と情報公開—ブラックボックスにさせないための条件』

自治体研究社

自治体問題研究所編（2006 年）『NPM 行革の実像と公務・公共性』自治体研究社

古川俊一・北大路信郷（2004 年）『新版：公共部門評価の理論と実践—政府から非営利組織まで』日本加除出版