

北上市外部評価導入方針

1. 目的

本市では、平成16年度から行政評価システムを導入して事務事業の検証を行い、加えて平成18年度に施策評価を開始し、施策の目的の明確化と、施策間及び各施策内の事務事業を俯瞰した検証による、限られた財源の有効活用と行政運営の質の向上を目指している。

本市における行政評価は、組織としての方向性を示すミッションの策定と、経営資源の配分につながるものとして、PDCAサイクルによるマネジメントの核となるものであるが、これまでの内部評価だけでは、評価の甘さや市民意識との乖離の可能性が否定できない。また、限られた財源を投入する施策や事業の集中と選択を行う過程で、市の説明責任を果たすことや、市民参画の更なる推進が求められている。

このため、外部評価を導入し、市民意識を反映した検証を行うことにより、まちづくりの客観性と透明性を確保するとともに、新しい総合計画の開始に合わせて市民参画と協働のまちづくりを推進するものである。

外部評価は、評価と改善に対する職員の意識向上を図りながら、市民と行政のコミュニケーションツールとする。また、評価結果は政策や重要な課題に関する方針を決定する際、事前評価となるものであり、市はそれを参考とし、まちづくりの意思決定を行うものである。

2. 執行体制

(1) 執行体制の検討

外部評価の執行機関として、専門家委員で構成する評価委員会を設置し、専門的見地で客観的評価を行うとともに、市民意識調査結果による市民の意識傾向を評価に反映する。

外部評価の執行体制としては様々な形態が想定されるが、市民参画と専門性・客観性の確保が可能であり、全国的にも主流の形態である「評価委員会」形態により外部評価を行う。

評価委員会は更に、専門家委員と一般市民委員の混成具合によりいくつかのタイプに分けられる。市民の意向を評価に直に反映させるためには、一般市民委員の参画が望ましいが、少数の市民委員が全市民の幅広い利害を公平な立場で代表することは難しく、本市における外部評価手法が確立されるまでは、専門家委員と一般市民委員に経験の差も予想され、議論の拡散や作業効率も不安視されるところである。

そこで、本市における外部評価は、ノウハウがあり市民の視点を併せ持つ専門家委員により評価委員会を構成し、第三者の客観的な評価を行う。市民参画による総合計画の進捗管理と提言は別途行うものとする。（「きたかみ未来創造会議」と「基本構想等審議会」）

生活者としての市民の視点については、市民意識調査の結果を評価情報に付記することや、対象選定に活用することにより、間接的ながら市民の意向の反映と客観性を確保するものとする。

なお、外部評価に関する事務局は企画部政策企画課が担当し、行政経営者会議において必要な事項を協議確認し進める。

「外部評価的機能」の執行形態例

(※当市では「市民意見反映型」と「評価委員会(専門家委員型)」を組み合わせた形態を検討)

形態	特徴
市民意見反映型	<ul style="list-style-type: none"> 意識調査、苦情、陳情、パブリックコメント、聴聞会など、多様な市民参加の手法を活用して、内部評価に市民の意見を反映する。 サービスの利用者の目線での評価が期待できるが、市民の価値観の多様性や利害関係の複雑さから、一定の方向を導き出す事は容易ではない。
評価委員会	<ul style="list-style-type: none"> 行政に関して知識を有する識者や住民代表などで構成される。
専門家委員型	<ul style="list-style-type: none"> 指標設定や評価技法の面で効果が期待できるが、市民としての立場は限られ、生活に密着した市民視点での評価の確保が課題。
専門家・市民混合型	<ul style="list-style-type: none"> 市民視点のある程度カバーできるが、市民の幅広い利害を全て代表することは難しい。 専門家委員と市民委員の経験の差から、議論が拡散する可能性がある。事前研修や専門家委員のリードが必要。
市民委員型	<ul style="list-style-type: none"> 市民の視点による評価という点で優れるが、事前の研修等が必要。 それぞれ利害関係を抱える委員の公正・中立性の担保も問題。
第3者評価機関	<ul style="list-style-type: none"> 公正・中立な第3者機関が専門的かつ客観的な立場から評価する。 NPO 法人政策21等が対象として考えられ、NPO 法人いわて NPO-NET サポート等が県の公募による協働事業評価を受託している。 専門家の視点と活動的な市民の視点を併せ持つ。全国的にはまだ事例は多くない。評価に協働を取り入れる際に有効となる。
議会による評価	<ul style="list-style-type: none"> 多摩市や徳島県小松市等では決算審査に評価情報を活用。 議会自体が評価を試行的に行う団体もあり、その目的は様々。 市民を代表する議会と行政の関係において、決算審査やまちづくりの議論を全体最適の考え方でより深く行っていくためには、施策評価等による成果報告を議会に提出していくことも将来的に有効と考えられる。
(監査委員監査)	<ul style="list-style-type: none"> 財務監査だけでなく組織・定数等事務管理全般の行政監査も対象。 三重県では、行政事務の執行について、3E(経済性、効率性、有効性)、VFM(Value For Money)、BV(Best Value)の視点から、監査委員が行政監査(評価)を実施。 独立した機関で一定の客観性は確保できるが、実務を担う監査事務局職員が職員であり、内部評価の域を脱し得ないとの見方もある。
(包括外部監査)	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県、政令指定都市、中核市は強制適用。一般市も任意適用可能。 内部組織による監査ではなく、第三者による監査。ほとんどで公認会計士が監査人に就任している。 監査の範囲が財務監査に限られることが多く、評価手法にはよらず、経済性・効率性・有効性の視点で、監査人から指摘と意見が出される。包括外部監査は、将来的には外部評価への活用や連携も考えられる。

(2) 外部評価委員会の設置

外部評価の執行機関として、「北上市政策評価委員会」を設置する。

委員は有識者 10 名程度とする。委嘱期間は 2 年以内とし、再任を妨げない。

委員は専門的見地に併せ市民の視点から、対象となる施策及び事務事業を評価する。そのため、市外在住者も可能とする。

評価委員会に「行政評価検証専門部会」と「出資法人等協働評価専門部会」を設置する。専門部会はそれぞれ 5 名程度で構成し、各専門部会で機能分担する。特に重要とされる事項の評価や、外部評価制度全体で確認を要する事項については、全体会議において確認や協議を行う。また、新たな部会の設置が必要な場合には、委員会に諮り検討し設置する。

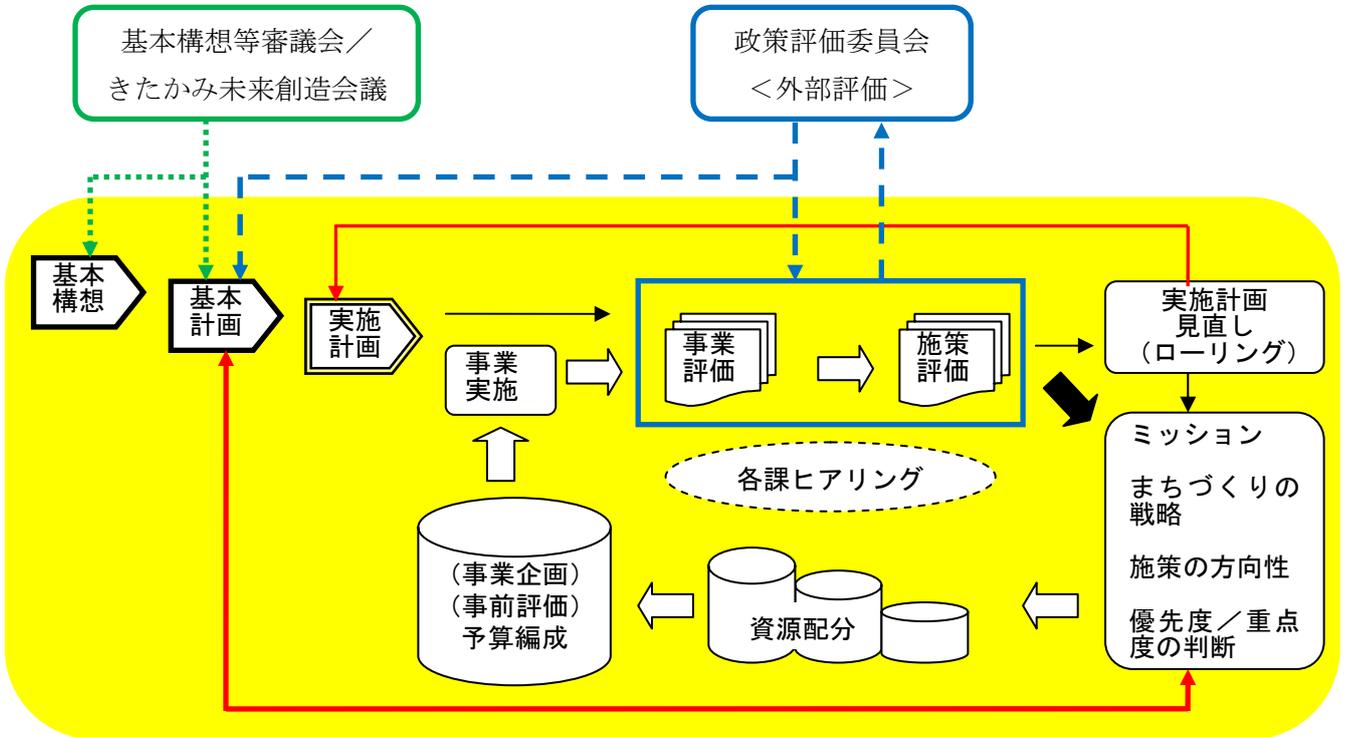
行政評価検証専門部会：施策や課題となる事務事業の評価、評価全般に関する事項については行政評価検証専門部会で担当する。

出資法人等協働評価専門部会：北上市の出資等法人(株式会社や財団法人等)について、まちづくりにおける協働の視点でそのあり方を検証することを担当する。

3. 北上市のマネジメントと外部評価の機能

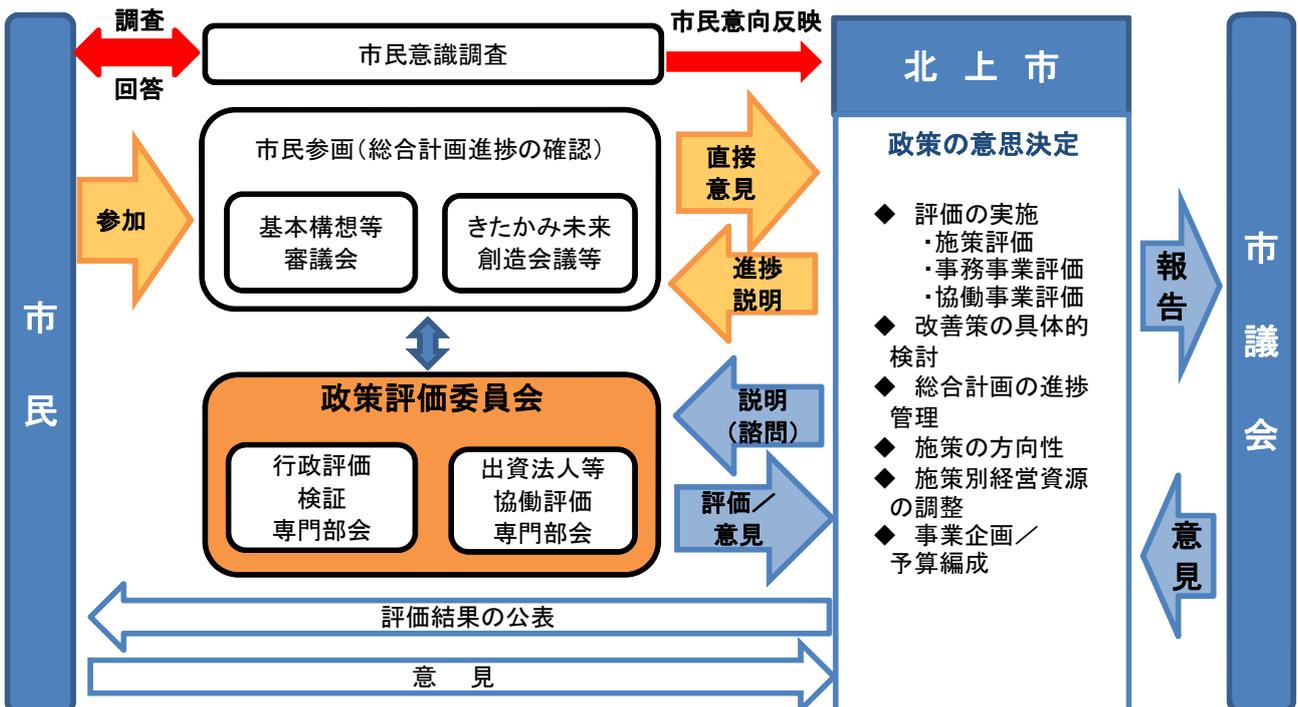
(1) 総合計画とマネジメントサイクル概要

外部評価は、今後の施策の方向性に関する事前評価として、政策の意思決定に反映させる。基本構想等審議会やきたかみ未来創造会議は、総合計画の基本計画の進捗状況等に関する意見を出す組織として、機能は別のものとなる。



(2) 市民—北上市—市議会の関係

市民意識調査を分析・活用して市民の意向を活用しながら、市民参画による市民の意見を直接参考にするとともに、外部評価を実施する。



4. 外部評価の対象

(1) 評価対象とする政策レベルと評価単位

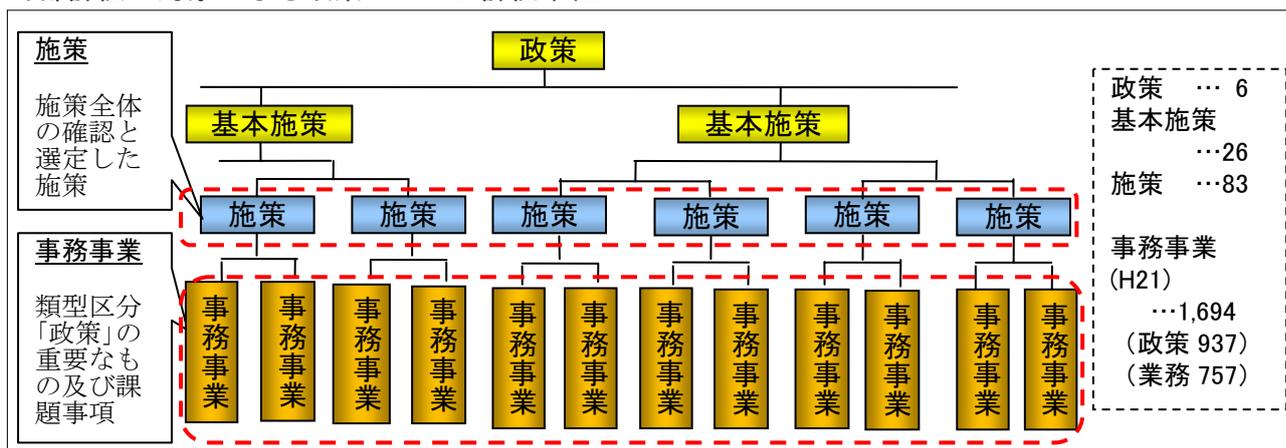
外部評価の対象は、当市の政策体系における政策－基本施策－施策－事務事業のうち、「政策」ごとに状況を確認しながら、「施策」と重要な「事務事業」や課題事項を対象とする。

当市における施策評価は、市全体の舵取りと市民参画（市民へのアカウンタビリティ、市民とのコミュニケーション、協働など）の繋ぎ目となるツールに位置づけており、外部評価の導入によりその効果の向上が期待される。

また、事務事業評価は、施策評価と一体的に運用し、内部マネジメント（資源配分、取捨選択、改善など）に活用しているが、施策評価を行う上では、施策の実現手段である事務事業の検証が重要であり、事務事業評価にも客観性の確保が求められるところである。

よって、内部評価と同様に、「施策」及び「事務事業」を外部評価の対象とするが、まちづくり全体で俯瞰することと、課題となる施策や市民の関心が高い施策を対象とするとともに、事務事業については、原則的には類型区分が「政策」の事業のうち重要なものや課題事項を対象に外部評価することとするが、詳細は今後具体的に検討していく。

外部評価の対象となる政策レベルと評価単位



事業類型

類型区分	類型番号	定義	事業類型
業務	1	法令等により実施が義務付けられたもの	ソフト事業（義務）
	2	施設管理、道路・水路・公園などの維持補修事業	施設管理・維持補修事業
	3	直接的な市民サービスの提供を伴わない内部的・定型的な事務	内部管理事務
	4	全国・東北・岩手県規模で全自治体により構成される団体に対する会費・負担金、全国市長会団体保険負担金、議員団体定期保険負担金、繰出金	負担金・補助金（義務負担金）
政策	5	市任意のソフト事業、特に政策的に設置する施設の运营管理	ソフト事業（任意）
	6	施設等整備（類型番号8）及び義務負担金（類型番号4）を除く負担金・補助金	負担金・補助金（ソフト事業）
	7	施設の建設、道路や公園などの整備、情報システムの構築事業等	施設等整備事業
	8	負担金・補助金による施設整備事業	施設等整備事業（負担金・補助金）

※累計番号4「負担金・補助金(義務負担金)」(H21年度：116事業)は、内部評価対象外としている。

(2) 評価対象とする施策・事務事業の選定

単年度の評価数は、「10～15 施策、事務事業や重要課題は5項目以内」を目安とする。

評価対象施策は、直近の市民意識調査結果による改善需要度の上位施策と、外部評価委員会による選定施策(各部から1施策及びその他注目施策)とする。また、それらの施策内の事務事業のうち、主要な事業(2事業以内)とする。(ただし23年度は暫定的な選定となる)

①選定数の目安

全ての施策及び事務事業を外部評価することが望ましいが、その場合、評価者の負担が大きく、1 施策あたりの評価時間は短くなり、外部評価としての効果が低下する。

当市が外部評価に期待する効果は、客観的な視点での検証により、施策の精度を高め運営の自主的な改善を促進することである。したがって、全ての施策・事務事業を網羅して内部評価結果を検証するのではなく、課題となっている施策・事務事業を優先的に抽出することとし、可能性としての対象は全施策・全事務事業とすることで十分に機能するものと考えられる。

下表は、全施策を評価対象としたローリング方式と、評価対象を選択する方式を比較したものである。全施策でのローリングでは、3年サイクルとしても単年度 28 施策を1時間で評価するとした場合で、7日間程度かかることになり、評価者の負担は大きく継続的に実施することは難しいと思われる。また、1件当たりの議論の時間は、振り返りを含めて1時間程度では十分な議論が行われるとは考え難い。

単年度当たりの評価対象数は「10～15 施策、重要課題5項目以内」を目安として、その他の施策や事務事業は一覧表の中での確認にとどめて実施することにより、評価者の負担を抑えつつ改善が必要な施策、各部の主要施策、その他の注目施策等を効果的に評価することが可能と思われる。

評価対象施策の選定方法と所要時間や成果の比較

	仮に全施策を対象としたローリングの場合			選択方式でのローリング	
	1年サイクル	2年サイクル	3年サイクル		
対象施策数	83	42	28	10～15	25～30
対象事務事業数	937	469	312	80～115 ↓ 施策で事務事業俯瞰 代表的な事業を確認	170～280 ↓ 施策で事務事業俯瞰 代表的な事業を確認
1 施策当たり(事務事業含め)の平均時間	30分	45分	60分	80分	45分
総所要時間(目安)	42時間(10日)	32時間(8日)	28時間(7日)	13～20時間(3～5日)	19～23時間(5～6日)
外部評価の効果	3年サイクルとしても、1 施策あたり評価時間は60分で7日間かかり、評価者の拘束時間が長い。部会編成により分担しても、評価者には相当な負担であり、継続的に実施することが困難。			単年度で 10～15 施策ならば、1 施策当たりの評価に十分な時間が確保できる。専門部会での分担で、重要課題も対象としながら、より効率的な一定の効果が期待できる。	

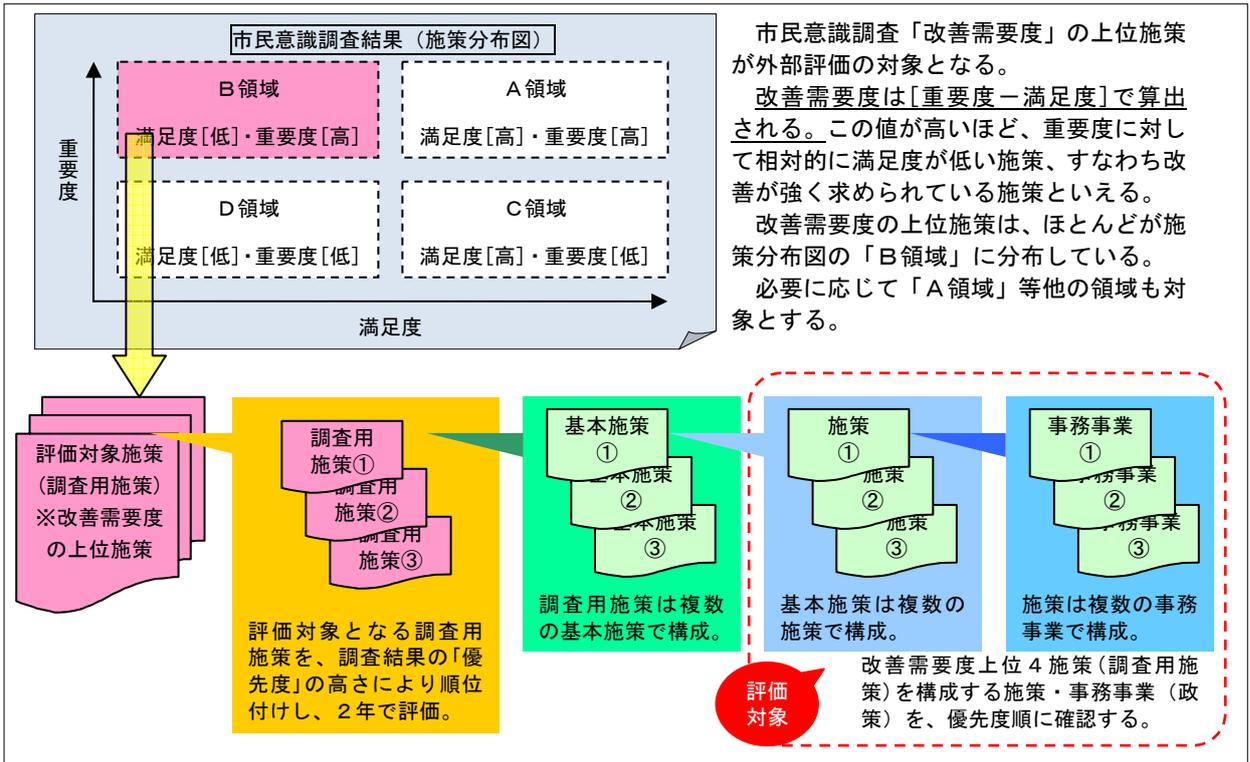
②選定方法

評価対象施策の選定には、市民の意向が不可欠であり、次の方法により、客観性と透明性を確保しながら、外部評価の対象を絞り込むこととする。

ア 市民意識調査結果による選定

「北上市の施策に関する市民意識調査」における「改善需要度」の上位施策（重要度に対して相対的に満足度が低い施策）について、「優先度」の高い順に評価を行う。必要に応じて改善重要度は低いが高重要度のもの等他の領域も対象とする。

市民意識調査結果による評価対象の選定 イメージ



平成22年度市民意識調査による評価対象施策（事務事業）の検討

改善需用度順位	優先度順位	調査用施策名	調査用施策を構成する大施策(現「基本施策」)	基本施策を構成する小施策(現「施策」)	事務事業数	
5	1	高齢者にやさしいまちづくり	高齢者にやさしいまちづくり	2-1-2-1 高齢者を手助けする	28	
				2-1-2-2 高齢者が活躍する場を広げる	11	
				2-1-2-3 高齢者の介護を支える	1	
				施策数・事務事業数 小計	3	
2	2	勤労者の就労環境の向上	勤労者の福利厚生	3-4-2-1 福利厚生を充実する	7	
				3-4-2-2 働く環境を改善する	4	
				3-4-2-3 人材を育てる	10	
				新規就労者の確保	3-4-3-1 若年者の就労支援を進める	3
				施策数・事務事業数 小計	4	
4	2	子育てにやさしい環境づくり	子育てにやさしい環境づくり	2-1-1-1 保育所を充実する	36	
				2-1-1-2 家庭や地域での子育てを支援する	35	
				2-1-1-3 少子化についての意識啓発を促進する	0	
				施策数・事務事業数 小計	2	
3	10	魅力ある商業の展開	魅力ある商業の展開	3-2-2-1 商業の機能を分担する	3	
				3-2-2-2 商業のにぎわいづくり	9	
				施策数・事務事業数 小計	2	
1	14	快適な道路づくり	道路のネットワークづくり	1-5-1-1 道路をつなぐ	19	
				1-5-1-2 快適な道路の環境をつくる	18	
				施策数・事務事業数 小計	4	
合計				15	184	

※全体の中で対象を確認し決定していく

イ 総合計画の進捗状況による選定

総合計画基本計画の施策で、目指す指標の水準に対し進捗率の低いものを対象とする。市民意識調査で改善需用度が高いものとの重複もあり得るので、確認のうえ選定する。

隔年実施の意識調査では、傾向として改善需用度が高いもの等の分布が大きく変化しないことも想定される一方で、総合計画の進捗率はリアルタイムで確認する。

ウ 重要課題となっている項目による選定

北上市において、現在課題となっている施策や事務事業を選定する。

エ 出資法人等

北上市の出資等法人（北上市の第三セクターとなっている株式会社、財団法人）と市の施策と経営上で深くかかわっている法人を対象とする。

オ 政策評価委員会による選定

i 各部等の主要施策

上記ア～エ以外に、政策評価委員会が各部等の主要施策を1施策ずつ選定し、単年度で全部等を対象とするのは時間的な制約で難しいことから、3年程度のローリングで全部局が関わるように、当該施策及び構成事務事業のうち主要なものを確認することが必要と思われる。

ii その他の注目施策もしくは事務事業

上記以外に注目施策等があれば、政策評価委員が選定し評価する。

施策単位での選定を基本とするが、事務事業単位での選定も可能とする。事務事業単位での選定方法としては、施策にまたがる同類型（補助金、負担金など）の事務事業や、特定のテーマ（まちづくり、協働など）でグループ化して選定し、相対評価することなど様々な手法が想定される。

5. 評価サイクル

平成18年度に開始した市民意識調査は隔年で実施している。したがって、意識調査により選定した施策は、同調査のサイクルに合わせ2年間で「改善需用度」「優先度」の高い順、基本計画の進捗率の低い順に評価を行う。また、政策評価委員会による選定施策のうち、各部等の主要施策は、2・3年サイクルで一巡し、その他の注目施策は単年度ごとに選定し評価を行う。

		H22年度	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度
意識調査実施年度		実施	—	実施	—	実施
外部評価の実施年度	意向調査等による選定施策	—	H22 調査結果から優先度順に2年間で評価(単年 10 施策選定)		H24 調査結果から優先度順に2年間で評価(単年 10 施策選定)	
	課題となる事項		5件程度選定し評価	5件程度選定し評価	5件程度選定し評価	5件程度選定し評価
	評価委員会による選定施策	—	各部等から3年間で1施策程度を選定し評価(意識調査、基本計画進捗率で該当のない部等)			各部等から3年間で1施策程度を選定し評価
	各部の主要施策		年度ごとに選定し評価	年度ごとに選定し評価	年度ごとに選定し評価	年度ごとに選定し評価
	その他の注目施策	—	年度ごとに選定し評価	年度ごとに選定し評価	年度ごとに選定し評価	年度ごとに選定し評価

6. 出資法人等協働評価

(1) 評価対象

北上市の出資法人等（株式会社や財団法人等、市の施策と経営上深く関わりを持っている法人）について、まちづくりにおける協働の視点でそのあり方を検証する。

(2) 評価内容

出資法人等が果たしている公益的な機能、経営に関する持続可能性、市が施策の中で法人の活動をどう活用し関与していくかの方針や手法を評価する。

1. 団体運営の目的適合性

団体の取組みが、現在も変わらず設立時の目的に合致し、市が掲げる施策目標の達成に貢献しているか確認する。

2. 団体運営の効率性

団体が、効率的に質の高いサービスを提供しているか確認する。

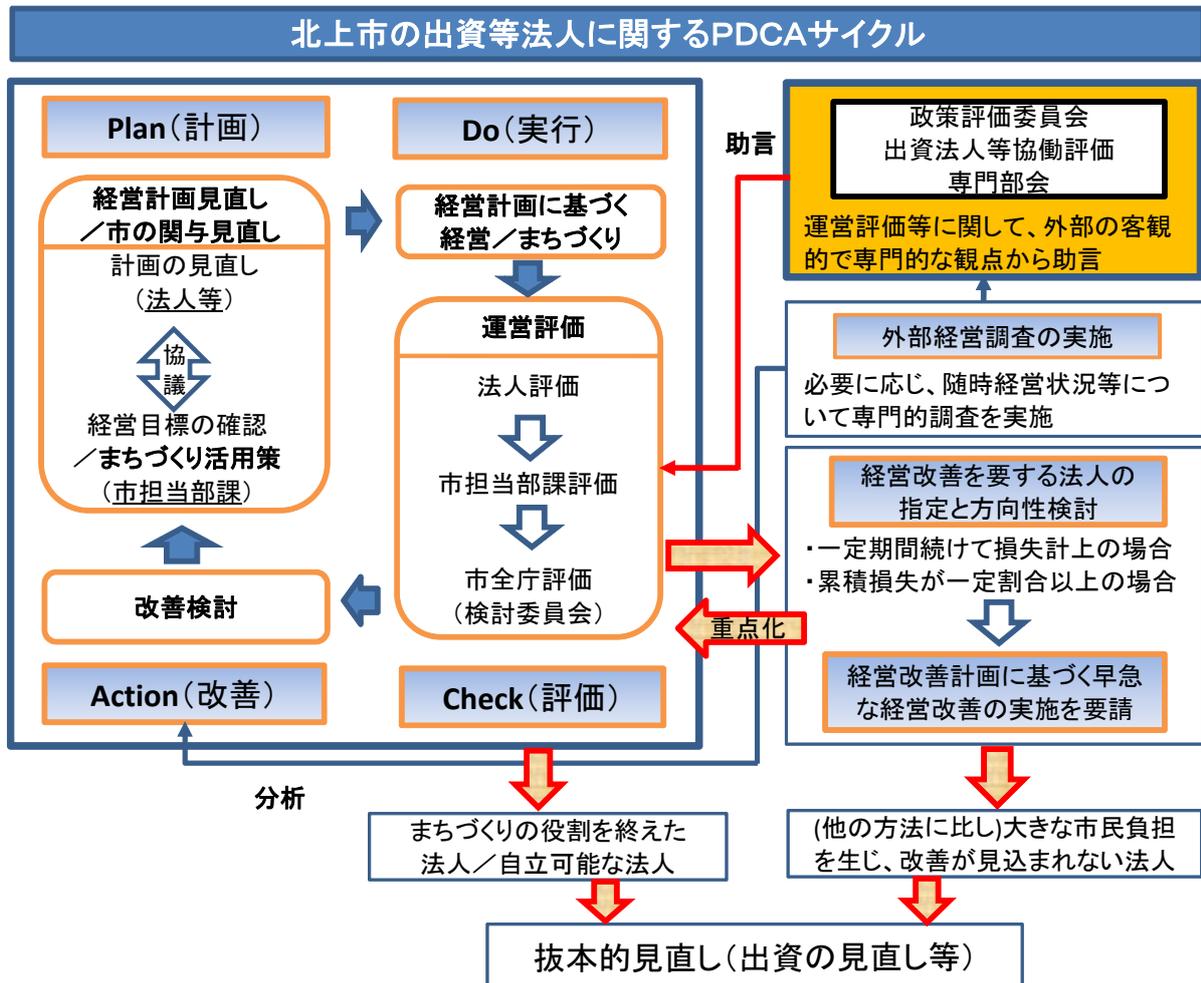
3. 団体運営の経営見直し

団体の経営が、将来にわたって市民の負担を招くことにならないか確認する。

4. 市の施策における法人活動の活用方向性

まちづくりに法人の機能を活用していくことの妥当性や手法の的確性を検証する。

専門部会での評価結果を政策評価委員会で確認し、出資引き上げ、まちづくりでの法人機能の活用の見直しを行うほか、法人における経営の改善を促す。



7. スケジュール

外部評価の実施時期は、内部評価と同時か先行して開始し、ミッション検討開始前の期間内で実施する必要があり、評価システム全体におけるスキームは下表のように考えられる。

なお、23年度においては暫定的なスケジュールとなる。

評価の流れ

(1) 評価対象施策選定

内部評価（施策評価）開始前に庁内で候補を抽出し、評価委員会において、当該年度における外部評価対象施策（事務事業）を選定し、庁内に通知する。

(2) 直近内部評価の事前送付と庁内先行評価

直近の評価結果や評価情報を政策評価委員に事前送付する。対象施策（事務事業）は施策評価や事務事業評価に先行して評価を行い、完了後、各委員に評価対象施策の内部評価シートと施策等の概要を総括した資料を送付する。各委員は個別に、評価委員会開催日までに概要を確認する。

(3) 資料確認・担当部署ヒアリング

政策評価委員会において、評価対象施策の概要と内部評価を確認する。担当部署職員から概要や評価根拠及び今後の方向性等について、ヒアリングを行うことも検討する。

(4) 評価作業

政策評価委員会において評価を行う。必要に応じ担当部署に説明や資料提出を求める。

(5) 評価結果とりまとめ

政策評価委員会としての評価結果を取りまとめる。

外部評価結果は最終的に今後の方向性の全庁確認（全庁ミッションの検討）に活用するものであり、部レベルでのミッションの検討段階から外部評価結果を踏まえた検討が行えるよう、政策企画課は、評価作業終了後速やかに結果速報を庁内通知する。

(6) 報告書の提出

政策評価委員会での評価結果とその考え方を市長に提出し、全庁ミッションの検討期間内に報告書を取りまとめ、市長に提出する。

報告内容は全庁ミッションの検討材料とし、ミッションや事務事業等への反映状況とともに市のホームページで公表する。

評価全体スキーム

	6月		7月		9月	10月		
	中旬	下旬	上旬	中旬		下旬	中旬	下旬
外部評価委員会	評価対象施策選定	事前資料送付 (前回評価等)		外部評価開始	外部評価取りまとめ		報告書提出	公表→
トップマネジメント			先行評価 (2次)			施策評価 (3次)		全庁ミッション
政策企画課	対象施策 庁内通知				評価速報 庁内通知			
部・課		先行評価 (1次)			施策評価 (1・2次)		部課ミッ ション	
その他	6月議会				9月議会			

8. 評価の視点と評価シート

(評価の視点)

- ・ 成果指標の設定が適切であるか
- ・ 施策と事務事業の目的と手段の関係性は妥当であるか
- ・ 課題が明確となっているか
- ・ 施策や事務事業において改善点や見直すべき事項はないか
- ・ 課題への対応及び今後の取り組み方針は適切であるか

(評価シート)

外部評価シート1(施策)、外部評価シート2(事務事業)、外部評価シート3(重要課題)及び外部評価シート4-1(協働/まちづくり)・4-2(協働/法人)による。

外部評価シート1(施策)と外部評価シート2(事務事業)の構成は、内部評価に用いる施策評価シート及び事後評価シートの項目と共通させ、内部評価シートの記述内容の妥当性についても一定の検証を行えるものとする。外部評価シート3(重要課題)は、課題解決のための方向性を記載できる独自様式とする。外部評価シート4-1(協働/まちづくり)は、市のまちづくりにおける法人機能の活用のお考え方、外部評価シート4-2(協働/法人)は法人の活動目的適合性等を検証するものとして評価する。各委員から評価手法を意見聴取し改善していく。

(1) 外部評価シート1(施策)

① 施策の成果の定義に関する評価

施策により目指そうとする状況(施策の成果)が明確に定義されているか確認する。

② 指標・目標水準の設定に関する評価

内部施策評価の指標と目標水準の設定の妥当性について評価・提案を行う。

③ 進捗状況の分析

内部評価と同基準で「コスト」「成果達成状況」について再評価し、「成果達成状況の要因」「今後の方針」について評価・提案を行う。

④ 施策の事業構成の評価

施策を構成する事務事業について、内部評価による「施策の成果への貢献度」を確認し、構成の過不足や事務事業の見直しについて評価・提案を行う。

⑤ 総括コメント

事務事業も含めた施策全体に対する総括を行う。

(2) 外部評価シート2(事務事業)

必要性・公平性・有効性・効率性・適時性の再評価、総合評価

内部評価と同基準で5つの要素について再評価を行う。実施、修正実施、廃止(見送り)の総合評価を行う。

(3) 外部評価シート3(重要課題)

重要課題に関する市の方針について、必要性和手法等の妥当性を評価する。実施、修正実施、見送り(完了)の評価を行う。自由記述ができる様式とする。

(4) 外部評価シート4(出資法人等)

市のまちづくりにおける法人機能の活用、法人活動の公益性(目的適合性)と経営状況を検証する。市の考え方に対しては、実施、修正実施、抜本見直しの評価を行い、法人の公益性や経営状況については、必要な項目で確認する。