

神奈川県構想の進行管理について

～ 政策マネジメント・サイクルの確立に向けて ～

総合計画審議会計画推進評価部会

平成 20 年 3 月

はじめに

2004（平成16）年4月からスタートした「神奈川力構想・プロジェクト51」では、重点的・優先的に取り組む施策を「戦略プロジェクト」と位置づけ、できる限り成果を意識した目標を設定し、年度ごとの工程を明らかにすることにより、計画の実行性を重視した目標管理による計画の推進を図ることとした。

この計画の推進にあたっては、当部会からの提案を踏まえ、毎年度、県の事業実施部局が「神奈川力構想・白書」を作成し、目標の達成状況を客観的な数値によりランク分けして評価するとともに、課題の把握や対応方向の整理を行った。

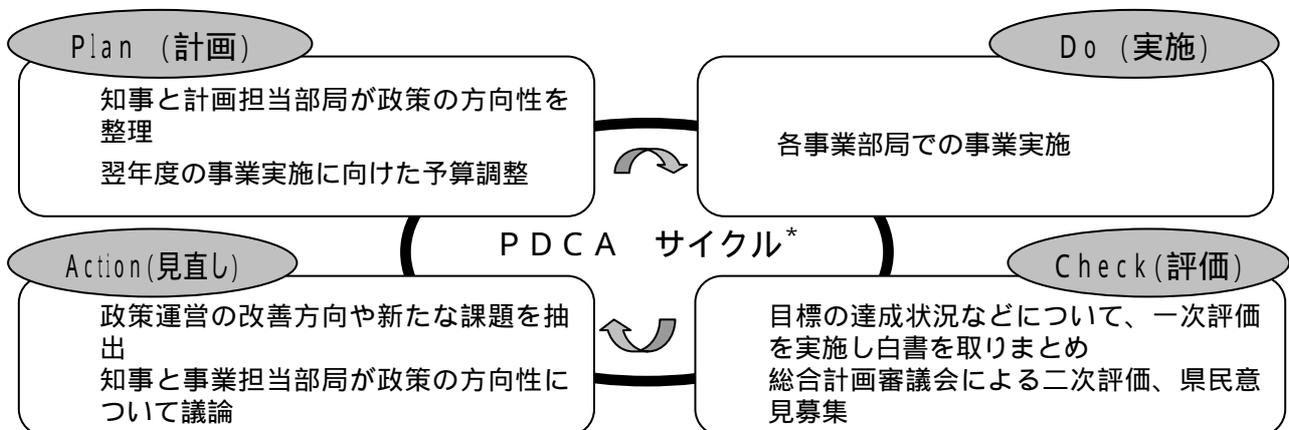
これら白書は、総合計画審議会での審議を経て公表したが、これは、それぞれの過程で評価を行い、最終的に県民に公表することで、県民ニーズや意見を計画の進行管理の中に反映していくことを目指すものであった。

そして、平成19年6月に作成した「神奈川力構想・白書2006」では、「神奈川力構想・プロジェクト51」の最終年度であることから、最終年度の2006年度の評価に加え、3年間の取組みについても評価を行ったところである。

県では、2007（平成19）年7月に、2007年度を初年度とする「神奈川力構想」を策定したが、このうち「神奈川力構想・実施計画」の進行管理については、政策評価を総合的に実施し、評価結果に基づいて翌年度の政策運営の改善を図る「政策のマネジメント・サイクル」を確立することが示されている。

このため、本部会においても、今後の社会情勢に適確に対応しながら、計画の着実な推進を図るため、これまでの取組みを踏まえ、今後の進行管理のあり方について再度整理するとともに、総合計画審議会に求められる役割（二次評価）を明らかにすることとした。

政策のマネジメント・サイクルのイメージ（神奈川力構想・実施計画）



* PDCAサイクル ...計画(Plan)を着実に実施(Do)し、その結果を客観的に評価(Check)することにより、見直し(Action)を行う、フィード・バックを基本とした業務管理手法で、最近では行政においても活用されるようになっている。

1 計画の進行管理にあたっての基本的な考え方

「神奈川力構想・プロジェクト 51」では、毎年度発行する「白書」において、県として重点的・優先的な「施策」である「戦略プロジェクト」の取組みの効果として、設定目標に対する達成度を明らかにし、達成状況に関する分析を行うとともに、今後の政策展開に向けての課題と方向性を整理している。

引き続き目標管理型の計画を推進することから、これまでの評価手法を踏襲しつつ、次のような視点から進行管理を行うことが必要と考える。

(1) 総合的な評価の実施

政策の評価にあたっては、これまでの「白書」の対応をさらに発展させ、社会経済環境の変化に適確に対応するよう取組みを進めることとし、戦略プロジェクトに掲げた数値目標の達成状況や、県の事業の進捗状況、政策に関連する調査や県民意見を参考にした多角的な分析を含めた総合的な評価を行う必要がある。

(2) 県民との協働

多彩な力が生かされる地域社会を築くためには、多様な担い手が協働・連携して地域の課題に取り組む必要性が高まっている。政策のマネジメント・サイクルの運用にあたっては、神奈川の協働力を生かしていく観点から、県民との協働・連携を進めていく必要がある。このため、政策の評価や評価に基づく見直し内容などを適切に公表し、それを県民の検証に委ね、そこで得られる県民ニーズや意見を適確に政策の推進に反映していくことが必要である。

(3) 庁内プロセスの明確化

政策の評価は、政策のマネジメント・サイクルの中にシステムとして組み込むことが必要である。このためには、政策評価が評価にとどまることなく、評価結果に基づいて見直しが行われ、翌年度以降の取組みに反映していくことができるよう、県庁内の調整プロセスを明確にしていく必要がある。

2 評価のあり方

基本的な考え方を踏まえ、政策評価のあり方を整理すると次のとおりである。

(1) 評価の実施時期について

毎年度の取組みに対する評価については、引き続き、事業実施年度終了後、翌年度の6月に作成する「白書」において行うことが適当である。

また、4年間の計画期間の中間年と最終年には、計画全般の点検を行うこととしていることから、その際は、それまでの取組みを総括し評価する必要がある。

(2) 評価の実施主体について

評価の実施主体については、自ら評価を行うという政策評価の本旨を踏まえ、まず県の事業部局において、一次的に行われることが適当である。

一方、政策評価については、客観的な実施を確保するため、学識経験を有する者の知見を活用するなど二次的な評価が必要とされている。

平成19年6月に公表した「白書2006」の作成に当たっては、神奈川力構想・プロジェクト51の最終年度であることも踏まえ、戦略プロジェクトの3年間の取組内容について全般的な点検を行っているが、この際、当専門部会においても、試行的に、事業実施部局が行った戦略プロジェクトごとの評価の結果や今後の対応方向等について検討を行い、白書の内容にできる限り反映したところである。

今後は、この取組みをさらに発展させ、専門部会において、次のとおり、事業部局の評価（一次評価）を対象に、第三者の立場から二次評価を行ったうえで、白書として公表することが適当と考える。

専門部会による評価

- (1)実施時期 事業年度終了後、5月末を目途に実施
- (2)実施主体 専門部会が評価を行い、案を取りまとめて総合計画審議会で審議
- (3)評価対象 重点的・優先的に取り組む「戦略プロジェクト」を対象
- (4)評価内容 県の一次評価の検証を主眼とするが、戦略プロジェクトの構成事業や設定した目標の妥当性、新たな政策課題への対応など総合的観点から検証する
- (5)その他 総合計画審議会で審議された評価結果は、白書に掲載して公表

(3) 評価の対象について

評価の対象は、これまでと同様に、県として重点的・優先的に取り組む施策である「戦略プロジェクト」を対象とすることを基本とする。

(4) 評価の内容について

(目標の達成状況)

評価については、県民に対する分かりやすさの観点から、これまで白書で示されていたように、まず、目標の達成状況を客観的な数値によりランク分けして評価することが適当である。

ただし、数値目標の達成度が政策の成果の全てを示すことではないことを認識し、達成状況についての十分な分析が必要である。

このため、目標値と実績値の差が生じた原因や、行政の取組みと目標達成の関係を整理し、問題点を明らかにする。さらに、県の事業の進捗状況についても、主要な状況を具体的な数値を示しながら評価し、達成できなかったものについては、その理由は何かを分析し、明確にする。

また、達成できたものについては、より高い目標の実現に向けた取組方向や、さらには、政策目標の実現に向けて必要な他の施策の取組方向などについても明らかにする必要がある。

なお、設定した指標そのものが適切であったのか、他県や諸外国などとの対照も含め目標の水準が適切であったのかなど設定した目標の妥当性を検証することも重要である。

(その他分析すべき内容)

上記のほか、総合評価の視点も加えながら、政策に関連する様々な調査や県民意見などを参考にしながら、多角的な分析を行う必要がある。

例えば、地域ごとの違いが生じている課題もあることから、政策の内容によっては、全県ベースの分析だけではなく、地域別の分析を行うことを検討するなど、施策の特性に応じて必要な分析を要する。

(課題と今後の取組方向)

目標の達成に向けた課題や課題解決に向けた取組み方向は、評価結果を政策内容に反映する重要な情報であることから、分析結果を踏まえた具体的な内容になるよう整理する必要がある。

さらに、今後高齢化が急速に進み、地域社会に新たな課題が生じていくことが見込まれるなど、社会経済環境の変化も激しいことが予想されることから、こうした政策を取り巻く環境変化や後述するベンチマークなどを活用し、戦略

プロジェクトの枠組みを超える政策課題や新たな政策課題などについても積極的な提起を行うことも必要である。

(5) 県民意見の把握・反映について

(県民ニーズ・意見などへの対応)

公表された白書については、これまでも、県民の意見を募集するとともに、事業実施の中での県民からの意見なども受け止め、翌年度の白書において「県民ニーズ・意見などへの対応」として、意見に対する対応状況を盛り込んでいる。

引き続き、「県民ニーズ・意見への対応」は、県民との対話という視点から意義が高いことから、記載の方法や取扱いについて、一層の工夫を行う必要がある。

今後も「白書」が県政の取組みを評価するツールであることを知ってもらうとともに、県民意見が、政策形成に向けてどのような場面でどのような対応が図られたのかなどの事例は、積極的に紹介するとともに、例えば、公表された冊子を用い、県行政に関わりのある団体やNPOなどに赴き意見を聞くなど、県民の意見を聞く場面の拡大に努める必要がある。

(ベンチマーク*の設定)

今回の「神奈川力構想・実施計画」の策定にあたっては、「県民意識調査」を実施し、新たな戦略プロジェクトの取組内容を確認したところである。県民満足度を踏まえた施策の実施は重要であるが、県民の重要度と満足度に違いが生じている課題に対し、どのような政策的対応を図っていくのか、また、そもそも県の施策推進の効果と県民の満足度とをどのように評価し受け止めていくのか、といった点については、今後の進行管理の中でも検討していくことが必要となる。いずれにしても、県民意識調査については、定期的の実施し、その推移を把握していくことが大切であると考えられる。

また、県民満足度を推し測る手法として、「ベンチマーク」の設定が考えられる。ベンチマークは、地域社会や県民の暮らしの状況を示すことのできる代表的な成果指標である。例えば、基本構想で示されている「めざすすがた」を踏まえて、ベンチマークを設定し、数値によって経年的に測定したり、これを評価・分析することなどにより、基本構想で描く県が目指す将来像がどの程度実現されつつあるのかや、県民の身近な生活の状態はどうか、新たな政策課題の検討などの議論に資するものと考えられる。

* ベンチマーク …もともと測量の水準基準、尺度、計測指標をいう。行政においては、将来のビジョンなどの達成度を計測する指標という意味で使われる場合が多い。

(6) コストに関する評価について

行政の実施に関するコストの議論は、最小のコストで最良のパフォーマンスを得られる実施の手法として検討する場合と、コストパフォーマンスを見て実施そのものの適否を考える場合の大きく2つの議論がある。

このうち、実施の手法を検討する場合は、行政自ら実施するかどうかを含めて様々な検討が可能であるが、実施そのものの適否を考える場合は、行政自体が公共性の確保という市場に馴染まない外部性の強い分野であることから、事業コストで判断するのは無理が生じる。

さらに、行政の機能は、国、都道府県、市町村といった、様々な主体が分担しながらそれぞれ取組みを行っており、成果指標が全て県の活動だけで割り切れるものではないことから、県だけのコストを把握する意味も薄れてくる。

したがって、コストの問題については、「削減」ありきではなく、「最適」を求めるとを前提として、一つひとつの事業について詳細にコストを分析するのではなく、全体の評価に一つの視点として加えていくことが必要である。

とりわけ、戦略プロジェクトについては、特に重点的・優先的に取り組む施策・事業を選定したものであり、本来県としてコストがかかっても実施の必要が高いものである。このため、他の実施主体との役割分担など実施方法が適当であったのかなど、適切な行政コストという視点から評価を行うことが適当と考えられる。

3 政策の見直しに向けた県の取組みについて

先に述べたように、政策のマネジメント・サイクルを確立するためには、評価で得られた対応の方向性を、政策の見直しにつなげていくための庁内の手続きを明らかにすることが重要である。

さらに、翌年度の政策展開の基本姿勢や重点的に取り組む政策課題などを明らかにするなど、県の政策がどのようなサイクルで進められているのかを公表していくことも大切である。

【参考資料】

1 政策評価の基本的事項

政策評価のあり方を考えるに当たって、政策評価の基本的事項について、主に「政策評価に関する基本方針」(2002年12月閣議決定、以下「基本方針」という。)を踏まえて整理した。

(1) 「政策」の範囲

政策評価の意味する「政策」の範囲については、総合計画の体系「政策 - 施策 - 事業」で意味する「政策」とは異なっている。

「神奈川力構想・実施計画」では、政策について、「県が特定の行政課題に対応するために行う基本的な方針であり、政策を実現するための具体的な方策(施策)や、施策を実現するための個々の具体的な取組み(事業)から構成されるもの」としており、重点的・優先的に取組む38の「戦略プロジェクト」を中心とした枠組みとして整理されている。

一方、政策評価という場合の「政策」は、計画の体系における狭義の「政策」ではなく、県がその仕事の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案する行政上の一連の行為についての方針、具体的な施策及び施策を具現化する事務事業の全体を表現している。

(2) 政策評価の定義及び目的

政策評価については、「各行政機関が所掌する政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価を行うことにより、政策の企画立案や政策に基づく活動を的確に行うための重要な情報を提供するもの」(基本方針)であり、行政活動全般を対象として評価するものである。

また、その目的は、「政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供するものであり、その結果を政策に適切に反映させ、政策に不断の見直しや改善を加え、もって、効率的で質の高い行政及び成果重視の行政を推進するとともに、国民に対する行政の説明責任(アカウンタビリティ)を徹底するもの」(基本方針)とされている。

(3) 政策評価の観点と手法

政策評価の手法として、基本方針は、「事業評価方式」、「実績評価方式」、「総合評価方式」の3つを挙げている。

「事業評価方式」は、個々の事業や施策の実施を目的とする政策を決定する前に、あらかじめ期待される政策効果等を推計・測定し、政策の目的が妥当か、

行政が担う必要があるか、費用に見合った効果が得られるかなどの観点から評価するとともに、必要に応じて事後に検証を行うもので、個々の事業や施策の実施にあたって前提となるものである。

「実績評価方式」は、あらかじめ達成すべき目標を設定し、これに対する実績を定期的・継続的に測定するとともに、目標期間が終了した時点で、目標の達成度合いについて評価するものである。

「総合評価方式」は、政策の決定から一定期間を経過した後などに、特定のテーマについて、政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともに、その原因を分析するなど総合的に評価するものである。

政策評価を行うに当たっては、政策の特性等に応じて、これらの手法を組み合わせながら、適切な方式を用いることとされている。

2 県における現行の政策評価

県における現行の政策評価の目的や視点、手法については、概ね次のとおりとなっている。

種類	目的	視点	手法
県の仕事の総点検	社会経済情勢の変化や新たな県民ニーズに的確に対応するため、事業の総点検、外部点検及び事務事業評価により、必要な事業の選択や効果的・効率的な事業展開等の検証を行う。	事務事業の必要性の検証や役割分担、実施方法などの見直し	全ての既存事業(予算上の細々事業)の自主点検 県民等による外部点検 の結果を活用した事務事業評価
神奈川力構想・白書	実施計画に示した戦プロの目標の達成状況や構成事業の進捗状況などを評価・分析することで、取組みを強化すべき課題、新たに取り組むべき課題等を整理し、政策運営の改善を図る。	目標の達成状況、目標の達成状況を踏まえた課題、構成事業の進捗状況など	戦プロの目標(アウトカム)及び執行目標(アウトプット)を踏まえた事後評価
予算審査	県民ニーズや県政が直面する諸課題に的確に対応するため、個々の事業の必要性や事業効果、経費の内容等について審査。	事業の必要性、優先度、財源負担のあり方、事業効果、経済性など	予算調整過程での事前評価

県の仕事の総点検実施状況

平成 18 年度	自主点検	約 3,500 事業
	外部点検（試行）	20 事業
	事務事業評価（試行）	16 事業
平成 19 年度	外部点検	54 事業
	事務事業評価	29 事業

このほかに、次のような個別評価も実施又は実施の予定である。

条例見直しの仕組み	業務プロセスの改革の一環として、すべての条例を対象に原則 5 年ごとにその必要性等について検討を加え見直し、その結果に基づいて必要な措置を講ずる仕組み。現在 334 ある既存条例は、原則として平成 21 年度末までに見直す。条例の運用実績を定期的に点検することで、条例を常に時代に合致したものとする。条例見直しの視点としては原則として必要性、有効性、効率性など 5 項目。20 年度から導入。
公共事業評価	公共事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上を図ることを目的に、事業採択後 5 年が経過するなど一定要件に該当する事業について、事業継続の適否を判断する「再評価」（平成 10 年度から）や、事業完了後 5 年が経過するなど一定の期間が経過した時点で事業効果等を確認し、改善措置の検討などを行う「事後評価」を（平成 17 年度から）実施。
機関評価	試験研究機関が、地域に密着し県民に開かれた機関として、県民生活に貢献する活動をさらに推進するため、各機関の活動や運営について、外部有識者も交えた評価を実施。平成 13 年から 2 年間で県内 9 つの全ての機関で実施。次回、平成 20 年に実施を予定。
包括外部監査	財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する弁護士、公認会計士、税理士等と外部監査契約を締結して監査を行うもの。平成 11 年度から実施。
部局政策宣言	部局長等が知事との合意のうえ、年度ごとの政策目標を設定し、目標管理によるマネジメントを行うもの。平成 19 年度から実施。

3 企業の業績評価との比較

P D C A サイクルを基にした業務管理は、企業の業績評価のしくみを行政に応用したものであるが、企業の業績評価では、現場レベルでの自己点検と改善活動（執行部門）、中期的な戦略計画に沿ったモニタリング（経営部門）、外部の専門家等による評価（監査機関）、情報開示や I R 活動（インベスターズ・リレーション）など積極的な公表（市場）という4つの段階を経て導入が図られている。

この4つの段階について、政策評価全体の中での対応を考えると、の執行部門の評価については、施策や事務事業、あるいは定型的な執行業務について、目的妥当性、効率性、有効性の観点から点検を行い、不断の見直し、改善を行うことが該当する。

の経営部門の評価については、あらかじめ設定した数値目標と達成状況の分析、各種調査・統計を活用した多角的な分析や定性的な分析など、いくつかの手法を組み合わせ、政策運営の改善方向や新たな課題の抽出につなげる評価を行うことが該当する。

の監査機関の評価については、政策レベルでは、公募の県民や有識者により構成される総合計画審議会で二次評価をとりまとめることが該当し、執行レベルでは、県の監査機関や県議会における決算の審査などが該当する。

の市場による評価については、政策評価に関する一連の情報を公表し、広く県民意見の募集を行うことが該当する。

それぞれの取組みについては、県において、これまでも行われてきた部分も多いが、一つひとつの取組みを制度として明確に示すことで、県民が、政策形成に向けてどのような場面でどのような対応が図られているのか理解を促し、積極的な意見表明の機会を確保することが重要となる。

