

質の設定と評価にあたっての問題意識について  
～制度検討・実施要項案の確認を行った観点から～

《課 題》

- 地方公共団体が関心のある事項に留意しつつ、法のプロセスの中で「公共サービスの質の設定と評価」についての問題意識を整理。
- また、質の設定・評価において、留意すべき点にも触れる。

(地方公共団体が関心のある事項)

- ・ 評価指標の設定方法 (多治見市)  
(事後評価の際使えるもの、政策的事業の指標、市民への効果を測定する指標、具体的な水準の内容)
- ・ アウトカム指標の具体例 (横浜市)
- ・ 評価基準設定における原則論 (足立区)

1. 公共サービス改革法における公共サービスの質について

- 第一条に規定される通り「競争の導入による公共サービスの改革」の車輪の1つ (質の維持向上と経費の削減)。

2. 公共サービスの「質」についての幻・「評価※」についての先送り

(※事業実施後の評価の意)

- 制度設計時の認識としては、現場は暗黙に理解してサービスを提供している⇒これを「認識」すればいいとの考え。
- 実態面 (国の各実施要項審議結果) では、「質」= (手続き、行為) といった誤解や、(上位計画で示された国民満足度のみ) といった未成熟なものが多い。
- また、「評価」については「確保すべきサービスの質」の確保状況を確認するとの認識であるが、「質」の設定が試行錯誤の状況であり、実際には一度やってみてから考える「先送り」「出たところ勝負」感があるところ。

3. 公共サービスの「切り出し」と「質」と「評価」の関係

- 公共サービス改革法では、実施要項に公共サービスの「質」を規定することが定められており、「質」について具体的に語られるのはこの部分。「評価」についても同様。
- ただし、実施要項で公共サービスの質を規定するためには、何を公共サービスとして切り出すかを定める時点から質の問題を一体的に整理する必要がある。なぜなら、切り出し方によっては、公共サービスの「タイトル (政策目的)」と切り出した業務の「内容」が同一の質では語れない場合があるため。またその

評価も同様。

⇒ 国においても基本方針別表への位置付け（切り出し）と、実施要項案の審議（質の設定）の連携を図る方向で作業。

⇒ 「科学技術統計調査（統計）」の質の設定の際は、「タイトル」と「業務内容」のズレの整理を行い、その両者を確認するための「質」を新たに設定。

#### 4. 既存の民活手法における公共サービスの質の規定

##### (1) P F I

- P F I ⇒ そもそも運營業務を含めた事業が少ない現状。限られた事例においても「質」の設定まで踏み込んだものは少ない。（ex. 卑近な例では、給食センターの要求水準において、「残飯率」の話。それ以外では、運營業務の収益（入場者数等）と連動させたものが一般的か。）
- 清掃業務、維持管理業務に至っては、性能発注ではあるが、要求水準が定性的に記載されているものが多い。業務全体に対し定量的な質が設定されているものは少ない（ex. 植栽関係では、敷地内の緑化率を 10%に保つ等の設定は見られる）。評価（支払いのためのチェック）は、モニタリングの結果を踏まえた減額に該当する事項が別途定められているケースが一般的か。

##### (2) 指定管理者

- 指定管理者も P F I と同様あるいはそれ以下。ただし横浜市のように指定管理者のパフォーマンスについて第三者機関の評価方法を検討・実施しているケースもある。ただしここでの評価も行為のチェックや実態の確認が主か。

##### (3) 協働化テスト・提案型アウトソーシング等

- 住民の発意や、やる気を公共に導いていくといった、協働のパートナーを育てる観点が含まれているため、事前に質が定められているケースは少ないのではないか。特に、従来公共サービスにはなかった分野に入り込む「新しい公共」的な分野ではこのケースが目立つ。この場合、民間等から提案を踏まえて行政と協議の上決定されている様子。

#### 5. 質の設定についての考え方等

- 公共サービスを提供する一連の流れ（手続きや行為）の中で管理しなくてはならない、『次の結果に根本的な影響を及ぼす何か＝政策目的からの乖離』があるかどうかを見極めるのが「質」の議論の本質なのではないか？
- 「利用者満足度」は極めて大局的な評価ではあるが、究極的には「質」の1つ。ただし、「質」は満たしていないが、利用者満足度は満たされていると言う結果も生じうるため、事前にこのあたりの考えをどう整理しておくか。

## (1) 既存の公共サービスの質を明確にするための作業概念

- 公共サービスの質を明確化するためには、以下のような作業を繰り返し行い、経験を重ねていくことが重要と考えられる。

### ①サービスの特定

まず、対象とするサービスの全体像を特定する。⇒サービスのタイトル的なもの（あるいは政策目的）の設定・明確化。

### ②分析

次に、①で捉えたサービスの分解。⇒この際、『サービスの内容』と『それを提供するための作業』の書き出しを行い、内容に応じた作業について数値的な指標で計測できる単位毎にまとめることができるかを検討する。

### ③分析

②の分解作業の結果、数値的な指標で計測が「できるもの」と「できないもの」が発生するものと思われる。また、数値的な指標で計測できるものでも、直接確認できるものと間接的な方法で代替的に確認できるものがある。代替的な確認の場合は、それが十分にその行為の結果と効果を説明しているかどうかの点が重要となる。

### ④再構築

③の作業の結果を再整理し、統合するとともに、①で特定したサービスの全体像との照合を行う。この作業において、定量化できた行為が次の行為にとって不可欠な行為であるかどうか（代替措置の有無の確認）とその行為に求められる水準を確認し、それらを整理することで対象公共サービスの質を定義する。

## (2) 利用者との距離感や提供主体の違いによる質の設定・評価

- 公共サービスの質や評価は、住民など利用者と当該公共サービスの距離感やその提供主体（国・都道府県・市町村）の立場の違いによっても異なるものと考えられる。
- 必ずしも提供主体の違いが明確に利用者との距離感の違いに等しいものではないが、公共サービスの提供に当たっては、国：マクロ的・統制的・理念的傾向、都道府県：広域的・中間管理的傾向、市町村：ミクロ的・具体的・実務的傾向が考えられる。
- 具体的には、住民の生活に近い業務（住民票やパスポート等の発行）や、普段の生活においてあまり関係がないもの（税金は使われているが直接市民には提供されないサービス：ex. 公務員研修等）については、質の設定や評価の次元（政策目的の次元）が異なるものと思われる。（公用車の維持管理業務のように、直

接政策との関連性が低いものについても同様か。)

## 6. 今後の留意事項

- 市場化テスト（公共サービス改革法）のひとつの意義として、公共サービスの質を明確化することが肝要。制度によらなくても、これが明確化されることで民間の参入やマーケットの創出も促進される（外部環境的に競争環境が形成されうる）。
- 公共サービスの質の明確化（これに伴うコストの把握）については、国がその規範を示すことで、地方自治体のモデルとなり、地方での活用可能性が広がる。
- 理論面よりは、実務面・使いやすさを重視した取組みとする。

このような観点から、今後内閣府（公共サービス改革推進室あるいは監理委員会事務局）として対応することが望ましい事項等は、

- 公共サービスとして把握すべき共通の質（ex. 満足度）と事業個別の質の確認、また、公共サービスにおいて、「質」が重視される業務の整理。特に、民間提案のあった業務の中から、まとまりのある業務について、先行的に質についての研究を行う。（併せてコストの把握も重要⇒コストが正確でないと過大な質の設定やその逆、民間の不参画につながる。）
- 数値化しにくいものを数値化や代替方法についてのガイドライン等の整備。この際、地方自治体における取組み等とも連携し、協働して取組むことが必要。特に、自治体共通業務の検討等にあたっては、当研究会で検討する等。
- 地方自治体における行革との関係も踏まえた整理。押し付けではなく、地方自治体の行革インキュベーションセンター的機能・役割を担う組織としての活動・PR。

(参考) インプット、アウトプット、アウトカム

～政策評価会編「政策評価の現状と課題」木鐸社(1999年)より引用

政策目的 ⇒ インプット ⇒ プロセス ⇒ アウトプット ⇒ アウトカム  
(資源の投入) (内部活動) (財・サービス) (効果・目的達成)

インプット：資源の投入(税金の投入額、職員数等、日数等)

アウトプット：施策等の対象者に直接的に供給された金銭、モノ又はサービスの量や提供された数

アウトカム：アウトプットがなされた結果として生み出される成果、効果等

- ・アウトプットとアウトカムの間に因果関係があることについて十分説得的な証拠があれば、アウトプットをアウトカムの代替指標とすることも可能。
- ・政策等の対象者が受けるサービス等の質(顧客満足度、一定のサービス品質基準に対する評価等)についての測定が可能な場合は、これをアウトカムの代理指標としても活用することが考えられる。
- ・アウトカムは、アウトプットがアウトカムにつながるために時間を要する場合もあるため、長期的視点からの評価も重要。

ex. 道路計画

インプット：建設費、用地費、維持管理費等の総費用

アウトプット：整備された道路延長距離(## km)

アウトカム：走行時間短縮による便益、走行経費の減少による便益、交通事故減少による便益等

ex. 教育サービス(英国雇用サービス庁の例)

アウトプット：授業人日数、終了生徒数、科目別授業時間、欠席率・中途退学率

アウトカム：試験成績(平均点、中位点)、A評価の比率、卒業後2年経過時に継続教育または就労している比率、生徒・親の教育に対する評価

※欠席率・中途退学率はアウトカムと考えることもできる、生徒・親の教育に対する評価は、アウトカムではなく単なる顧客満足度のアウトプットとして考えることもできる。

公共サービス改革法策定時における「質」の設定と評価の考え方

発注時	入札時(落札者決定)	事業実施時	事業期間終了後
【実施要項に規定すべき事項】			
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">確保すべきサービスの質の設定</span> <span style="font-size: 2em;">➡</span> <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">落札者決定のためのサービスの質の評価基準</span> <span style="font-size: 2em;">➡</span> <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">モニタリング方法</span> <span style="font-size: 2em;">➡</span> <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">実績評価方法</span> </div>			
<p><b>【確保すべきサービスの質とは】</b> 対象公共サービスの政策目的を具体化する、求められるサービスの内容</p> <p><b>【設定方法】</b> ①対象公共サービスの政策目的を明確にし、 ②従来の実施における「目的の達成の程度」とこれに要した「費用」を正確に把握し、 ③望ましい費用対効果や社会経済環境の変化にも留意しつつ、確保すべき質について検証し、設定。</p> <p>その際、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>政策目的を具体化し、サービスの質を適切に表す指標を用いて定量的に規定することが望ましい。(ただし、定量化が困難である場合や適切でない場合は、定性的なものとなる。)</li> <li>民間事業者等の創意工夫が最大限発揮されるよう、仕様の特定は最小限にする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「確保すべきサービスの質」と整合的に、提案者の「質」を具体的に評価するための評価項目(注)、得点配分を設定。</li> </ul> <p>(注) 従来の公共サービスの実施経験や類似のサービス提供事例等を踏まえ、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>実施方法の具体性・実効性・工夫の程度</li> <li>実施体制の内容(提案内容との合理性)</li> <li>過去の経験・実績</li> <li>内部管理体制の具体性・実効性 等をチェック。</li> </ul> <p>※「確保すべきサービスの質」における1つの質の指標等と必ずしも一対一対応ではない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「確保すべきサービスの質」の確保状況の確認。</li> <li>確保されていない場合、必要に応じ、改善指示、委託費の減額、契約解除等の措置を事前に明確化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>実績については、事業終了と同時に把握可能なものと一定の期間経過後に把握すべきものがある。</li> <li>事業終了後の「対象公共サービスの見直し」の観点からは、事業実施中のモニタリング段階から当初設定した質と業務範囲の関係についての考察が必要。</li> </ul>

高齢者福祉施設の例(イメージ)

