

自治体における政策評価体系の構築

齋 藤 達 三

Policy Evaluating System in Local Government

Tatsuzo SAITO

本稿は、近年わが国自治体の間で急速に関心が高まっている「政策評価」のシステム化を取り上げ、筆者が最近構築を進めてきた、川崎市における総合計画の管理・評価システムを素材としながら、その基本的な体系と方法について、わが国独自の新たな方向性を探るための実証的な検討分析を試みるものである。まず、政策形成における政策評価の役割と意義を明確化した上で、システム化の基本方式（タイプ）を提示する。そして、全庁的計画事業に対するモニタリング評価方式を採用した川崎市評価システムの全体構想について、システム形成の基軸、評価指標と評価基準、長期と中短期のシステム区分、住民参加のシステム化、計画と予算の統合関係等の具体的課題に対する検討結果を提示する。また、その中でもシステム形成の最大の関門とされる有効度評価指標の設定および住民参加システムの実現性については、より詳しくその実践的方法論を展開し、現実行政への適用条件を明らかにする。

政策評価の必要性和意義

わが国自治体の間では、最近行政活動により達成された業績や成果を問う「政策評価」のシステム化に対する関心が急速に高まってきている。それは何よりも分権化に耐えうる自治体の政策形成能力の向上とその体制作りが急がれ、行政改革に取り組むための新たな視座と発想の転換が、緊急に必要と感じられているからに他ならない。

従来行政の中では、計画策定過程を中心とする事前的評価が重視される一方で、計画の実施結果を把握する事後的評価が軽視される傾向が長い間続いてきた。いわゆる「計画偏重」の行政である。この傾向を生み出している最大の要因は、わが国行政の長い間慣れ親しんできた“インプット主義”にあるのは明らかである。行政のインプットとはいうまでもなく人と金であり、その獲得が組織管理者の共通の目標とされ重視されることを意味している。この“インプット主義”

が作用する限り、各行政組織では人員と予算獲得のための計画作りが優先され、年々の予算額の維持あるいは増額を目標として、「計画」重視の姿勢が必然的に生み出されることになる。そしてそれと裏腹に事後の「評価」を軽視する傾向が定着化してきた。

また、「評価」の活動自体は、直接には具体的な問題解決や改善のための方策、手段をそこから提示するものではなく、そのフィードバックが有効に働くことによって初めて生かされるものであるから、政治的要因が政策決定を主導することの多い行政の意思決定の場においては、その取り組みへのインセンティブが一向に高まることなく、いつも低調な状態が続いてきたといえる。

しかしながら、最近になってこの傾向に変化のきざしが現れ、政策検討における事前の評価から事後の評価への重心の移行がようやくみられるようになった⁽¹⁾。それは一口に言うならば、現代の複雑多様化した社会経済情報の中で、行政が今日直面するさまざまな社会的ニーズと政策課題に対し、計画過程に偏重した政策形成では、その対応にきわめて困難をきたすことが明らかとなったからに他ならない。その状況を政策形成のプロセスに則してみると、次のように言うことができよう。

(1) 計画過程の不完全性

近年にみられる社会の急速な変動によって、行政の計画や政策のニーズは流動化し、これまで経験のない新しい内容のサービスや試行的・実験的な性格の事業が数多く出現している。こうした状況の中では、計画のもたらす効果、生起する各種の影響やインパクトを、計画過程においてあらかじめ正確に予測し、その結果に基づき計画案の策定評価をパーフェクトに行うのは不可能に近い。

一方、こうした未知で不確実性が高い政策課題に取り組むにあたり、行政がその計画策定に費やす時間の方も、近年決して長くなっているとはいえず、むしろ一層短時間でタイムリーな対応が求められている。言葉を換えれば、行政計画の懐妊期間が短縮化していることに他ならない。こうした現実をみれば、行政の計画過程がいかにも不完全な状況の下で選択決定を行わざるをえないかは明らかであり、政策形成が計画過程のみでは完結しえないのはいうまでもないであろう。

(2) 実施過程での評価の必要性

計画過程での不確実性と不完全性は、その政策が実施に移される中で一層増幅される。それは時間と空間の2つの要因によるものである⁽²⁾。計画が実施されて完成するまでには、通常多くの時間を必要とする。この間には計画を取り巻く社会ニーズ、社会環境、技術的条件、政治的状況、国の政策方針など諸々の条件要因に変化が生じる。したがって、計画が実施執行される過程の中で、これら要因からもたらされる計画への影響インパクトの実態を監視し、その結果に基づき計画の見直し評価を繰り返す必要がある。こうしたチェック評価を加えることで、われわれは時間による不確実性に対処し的確な対応を図って行く以外に方法はないのである。

計画が策定される場所とそれが実施される場所とは、今日の行政体系の上では異なるケースが当然多い。国と地方自治体の間、自治体行政の中での本庁管理部門と出先現場部門などの間にみられるように、政策の実施体制は計画の策定部門よりも公共サービスの対象者により近い位置にあるので、それだけ対象者の視点に立った具体的で密度の濃い検討が可能である。すなわち、政策検討上での場所の違いは、それを判断する人の考え方の違いをもたらすものであり、上述した不完全な情報データに基づく計画策定を補完補正する意味で、実施過程での政策の再評価と再検討が不可欠とされるのである。

ともかくこのような意味から、計画策定過程だけが決して政策形成の場として位置付けられるのではなく、実施過程もまた政策形成の一旦を任う重要な役割と任務が与えられるという認識が常に必要とされよう。

(3) 政策形成の前提となる評価過程

行政において新たな計画が取り上げられ策定されるとき、検討対象となるサービスが、これまで社会に全く存在しない新規のものであることはきわめてまれである。行政の実際の計画策定過程では、従来何らかの形で存在し提供されてた社会サービスを、改めて新しい視点から政策課題として取り上げ、そのあり方に検討を加えることが中心となる。そのため政策形成で最初に知らなければならない情報は、そのサービスの提供に関連するこれまでの経緯と現況での実態である。評価結果を示すこれら情報データがまず整備されなければ、的確な現実認識に基づく計画策定は実現しない。つまり、政策形成の全体作業の中で、計画過程を継続したプロセスの一環として捉え、その出発点に事後的評価過程を位置付け、一体化した検討を行う必要性が、今日広く認識されてきている。

また一方では、行政が全く新しい社会ニーズへ対応するため、従来の硬直化した状態から脱皮し、政策に新しい発想を取り入れるためにも、この事後的評価過程を整備し確立することはきわめて有効である。それは評価過程が機能すれば、まず手探りで試行的実験的に実施した政策の影響効果がチェックでき、未知の新しい改策への取り組みに伴う危険（リスク）が、何らかの形で緩和するものと期待されるからである⁽³⁾。このような意味で、政策形成の当初から結果の評価を十分に意識しそれを予定した検討が行われるなら、これまでになく新しい計画領域が開けるとともに、そこには先駆的な政策立案への展望が生まれてくるといえよう。

事後的評価のシステム化方式

一般に、政策の事後的評価に適用されるシステム化の方式については、次のような2つのタイプの区分が存在している（表1参照）⁽⁴⁾。

第1のタイプは「特定評価方式（Adhoc Evaluation）」である。これは特定された個別の政策

表1 特定評価とモニタリング評価

	特 定 評 価	モ ニ タ リ ン グ 評 価
評 価 対 象	個別的政策事業	全庁的政策事業 (個別的政策事業の場合もある)
評 価 時 期	随時単発	定期、繰り返し
分析の特徴	狭く深い	広く浅い
成果の把握	事業に帰属する全ての成果を抽出する	事業に関する主要な成果に着目する
評 価 方 法	実験的方法を含む各種の評価方法	実施効果(二時点間比較) 目標達成効果
担 当 部 門	事業担当部門	管理部門(全庁的政策事業の場合)

(事業)について、その影響効果を可能な限り掘り下げて把握することを目的とするもので、求められた時点で個々の注文に応じて行う評価の一品料理である。それ故、評価対象となる政策の詳細にわたる検討分析には、それぞれの問題の特性に応じたアプローチと分析方法が採用される。

第2のタイプは「モニタリング評価方式(Monitoring Evaluation)」と呼ばれる。ここでは特定評価方式のように、対象とする政策を特定することはせずに、行政で一般的に扱われる施策事業を広く対象とする。そして、それらのサービス提供状況が以前に比べどのようにな変わったかという観点に立ちつつ、定期的なモニタリング・チェックを行い、成果の事後的評価を加えるものである。ここではむしろ、継続して実施されている施策事業の成果が監視されるが、その成果内容を深く詳細に追跡することよりも、一定時間内に生じた現象や傾向の変化を、少しでも明瞭に把握することに重点がおかれる。

2つの評価方式は、具体的にどのような課題が評価のテーマとなるかで使い分けられる。「特定評価方式」は、明らかにその政策や施策の担当部門において活用される機会が多くなるものと予想される。そこでは、それぞれの施策固有のニーズと特性に合わせた評価システムを用意することが必要とされるからである。

それに対し「モニタリング評価方式」は、主に行政の全体的な施策事業の進捗管理・評価を目的としている、各種の計画体系に適用されることが考えられる。総合基本計画とその実施計画、職員定数の配分管理計画、事業別予算による予算の査定と編成など、行政経営を構成するこれらの計画体系では、定期的な施策事業の見直しや相互調整の機会を設定することにより、施策目的ごとの実施結果あるいはその経過を明らかにし、問題認識とその対応への契機を、全庁的に創出することが目標とされるからである。

この両方式は、実際上では上記のような観点から使い分けが行われるけれども、より大きな行政全体の政策評価の観点でみると、両者は随時補完的な関係で用いられるともいえる。定期的なモニタリング・システムを介して摘出された問題点や課題は、特定評価の場に移され、個別の詳細な説明と対応が図られる。そして、その結果新たに生まれ変わった施策事業は、当然モニタリ

ングの対象として再び全体の管理・評価システムに組み込まれることになる。

なお、特定評価自身についてみた場合にも、そこには個別の評価分析の実施と併せて、モニタリングの機能を常に備えることが求められている。現実には特定評価分析が行われるときには、決して1回限りの評価分析で終わることはなく、どの場合にも政策の実施過程における試行錯誤の繰り返しと見直し評価の作業が伴うからである。

以下では、このモニタリング評価方式を最近わが国自治体に適用した事例として、川崎市における総合計画管理・評価システムの構築を取り上げ、その体系化を図るための実証的な検討結果を概略述べることにする。

川崎市総合計画の管理・評価システムの全体構想

(1) システムの基軸

川崎市では平成8年度より3ヶ年計画で、総合計画の管理・評価システムの構築と導入を図るための研究開発に着手し、最終年度にあたる平成10年度では、中期計画を対象とする管理・評価システムの全庁的な適用を開始している。以下では、そのシステム化の基本的考え方と構想および具体的に展開されたアプローチの実態をみて行くことにする⁽⁵⁾。川崎市における総合計画管理・評価システムの構築を考えるときに、まずそのシステムの基軸として、次の2つのものが必要とされる。

基本計画 - 実施計画（中期計画） - 予算編成

総合計画 - 分野別計画 - 区別計画

第1の軸は、中長期的な視点で設定された基本計画（計画期間18年）の内容が、実施計画（中期計画・計画期間5年）による計画内容の具体的展開を介し、予算化に結び付けられ、その実現化が図られるプロセスである。いうまでもなく、これは行政全体の経営と管理にとって、常にその中核に位置づけられるべき基軸であり、どのような場合にも行政の活動は、この軸を中心として展開されることとなる⁽⁶⁾。しかし、川崎市の現実の行政をみると、そのために必要とされる基本計画と実施計画の統一的関係の確立、また実施計画と予算編成の統合的關係の確立は、どちらもまだ多くの課題を抱えていて決して満足できる状況にあるとはいえない。

まず、基本計画と中期計画との一体的関係の構築にとっては、計画目的の現実を反映する施策体系の整備と、それに即した計画目標値の設定が必要不可欠な条件となる。しかし現状は、施策体系の全体的はチェック・見直し作業が、中期計画事業の選択設定までを含めた一貫した形で進められていない。また計画目標値の設定に関しても、その統一的な考え方と方法が十分に確立されていないのが実態である。

一方、実施計画と予算編成との統合的關係は、現在川崎市で事業別の予算編成システムが採用されているので、中間計画事業と予算事業の統一が図られることにより実現可能である。しかし

現状では、両事業が全く異なる根拠（計画事業が施策内容に基づくのに対し、予算事業は予算科目（目）の内訳となっている）に基づき設定されているために、そのままの状態で突合することは極めて困難となっているのである。

第2の軸は、総合計画の内容を「領域別」と「地域別」の双方向に展開し、これらのクロスの把握を可能とする計画プロセスである。本来総合計画の策定では、このような個別の専門分野や地域固有の特性をふまえつつ、計画内容の総合的な検討調整が加えられ、それらの間での整合性が確保されるべきことはいうまでもない。また、総合計画の執行管理や評価も、計画の実態を最も良く把握している各事業部門や各区のレベルにおいて、それぞれの執行管理に独自に取り組んだ結果が集約されてはじめて、具体的に実現化するものと考えなければならないであろう。

この点についての川崎市の実態は、各事業分野で策定された分野別の基本計画あるいは事業計画は、全体の総合計画に対し大きな概念や方向性で一致が図られてはいるが、計画の具体的なレベルでの一貫性やシステムとしての統合性を欠いているのが現状である。また、区別計画の策定は、最近になり区独自の基本計画として「区づくり白書」を位置づけ、その作成作業によりやく着手したところである。

したがって、この第2軸の管理・評価システムの構築は、計画自体の策定作業と同時併行して進められることとなり、このシステム化を契機として分野別あるいは区別計画の体系化を改めて見直し、その修正・発展を図る必要があるといえる。

(2) 評価指標と評価基準

計画の管理・評価のシステム化に際しては、各計画の執行結果を明確にかつ定量的に把握するための「評価指標」の活用が必要不可欠である。そのためにこのシステム化では、次の2種類の指標が適用される⁽⁷⁾。

ア 行政過程指標

この指標は、計画の執行活動の結果を、行政内部で発生する様々なプロセスに則して把握するものである。つまり、計画がどのように実現可能となり実際に執行されたか、その実態を現す指標化である。このシステムにおいては、事業予算化率、事業費執行率、事業執行段階、事業進捗率およびトータルコストの各指標が用いられる。これらはいずれも行政の内部的活動に着目して設定される。

イ 有効度指標

この指標は、計画の目的としていた内容が、どこまで実現化し達成されたかを測るものである。つまり、行政内部の視点ではなく地域と住民の視点に立って、計画実施の成果を直接的に問うもので、公的サービスの提供が地域住民のニーズにどこまで対応することができたか、その有効性効果の把握測定を目的とする指標である。

この両指標をどのように設定し活用するかは、このシステムの成否を分ける最も重要な課題で

あり、その方法については別途述べるが、ここではこれら指標による評価方法及び評価基準について若干ふれておく。

このシステムでは、上記2種類の評価指標を用いるとき、次のような2つの評価基準に基づく評価方法を採用することにする。

二時点間の比較評価

計画が実施される前の時点での状態と現在の時点での状態とを対比し、両時点間に生じた差異を計画実施の成果あるいは効果とみなす方法である。この方法での評価基準はいうまでもなく実施前の状態であり、評価方法としては最もベーシックで分かり易く、通常どのような評価対象や評価ケースにも適用可能である。

目標値による評価

もう一つの評価方法は、目標値を評価基準とし、その達成状況により計画の成果を把握評価するものである。この方法はむろん、計画の目標値が設定されている場合に限り適用される。ただし、この目標値の設定を行うことに意義があるのは有効度指標のみである。行政過程指標のほとんどは（実施事業量指標等を除くと）、本来100%の達成が目標とされることになる。

なお、ここでいう「目標値」とは、計画内容に対するビジョンや理想像を描くものではなく、ある一定期間内で努力すれば達成でき、その実現を目指して計画の執行が進められるものでなければならない。計画期間を超えた長期目標でもなければ、最適の状態を示すものでもない。

この二つの評価方法は、設定された各評価指標ごとに適用される。しかし、その評価結果の意味する内容は両者の間で全く異なっているので、上記のような前提を踏まえ十分な注意を払いながら活用する必要がある。

(3) 長期システムと中短期システム

川崎市総合計画を対象とする執行管理のシステム構築を考えるにあたっては、まずその全体を長期のシステムと中短期のシステムに区分し、それぞれの特性にマッチしたシステム化を図る必要がある。それは、同じ総合計画の体系の中に位置づけられていても、長期の基本計画と中長期の実施計画（中期計画）及び予算編成との間では、そこに求められる管理・評価の視点あるいはその機能に大きな違いが存在するからである（表2参照）。

その第1は、システムの目的からくる管理・評価対象（単位）の違いである。基本計画は全体として4段階から成る施策体系で成り立っていて、その最下位のレベルが「施策の方向」である。それゆえこの「施策の方向」が、システムでの管理・評価の最小単位として設定されることになる。それに対し、中期計画では個々の施策内容を具体的に展開した「計画事業」が基本単位であり、それを対象とする管理・評価が求められる。またそれは、予算編成や区計画との間で統合関係を見出すためにも不可欠な前提条件である。

第2は、この管理・評価単位ごとに設定される評価指標にみられる違いである。基本計画の評

表2 川崎市計画進行管理・評価システムの構成

	システムの目的	管理・評価の期間	管理・評価の対象 (単位)	評価指標	評価基準	システム運用のサイクル
基本計画進行管理・評価システム	基本計画の進捗状況と成果の把握及び計画の見直しと修正・改定	長期 5～15年	「施策の方向」	計画基本目標 有効度指標(中期計画の評価指標から抽出)	目標値： 2010年 比較時点： 1992年	約5年 サイクル
中期計画進行管理評価システム	中期計画の進捗状況と成果の把握及び計画の見直しと修正・改訂	中短期 3～5年	「計画事業」 (中期計画事業 + 事業別予算 中事業 + 区計画事業)	有効度指標 行政課程指導	第2次 中期計画 目標値： 2000年 比較時点： 1995年	単年度 サイクル

価値観は、計画の地域住民への主たるインパクトや影響効果の把握に限定されるが、一方の中期計画では、行政による事業計画の執行過程やその活動内容にも重要な関心を払う必要がある。したがって、基本計画の評価指標には、有効度指標とその計画の枠組を示す若干の基本指標(人口、産業、経済、土地利用等)が用いられるのに対し、中期計画のそれには、有効度指標と行政過程指標の双方が同時に含まれなければならない。予算化の状況や予算の執行状況も、当然そこでは管理・評価の対象とされる。

第3は、これら評価指標を用いた管理・評価に適用される評価基準の違いである。基本計画の目標値は2010年、またその比較時点は計画策定の前年度の1992年であるのに対し、中期計画(第2次)は2000年を目標値とし、比較時点は計画策定の前年度に当たる1995年となる。

そして第4には、以上のようなシステムの構成内容に基づいて、システムを運用して行くことを考えると、その運用サイクルとしても当然のこととして独自のものを考える必要がある。基本計画のシステムは、地域での社会経済状況の変動や住民の価値意識の推移等に配慮すれば、約5年位のサイクルが経験上妥当と思われる。それに対し中期計画のシステムは、予算編成システムとの統合関係の確立を基本前提とする関係上、単年度サイクルで運用管理されることが求められる。

以上、川崎市の総合計画のシステム化にあたっては、まず全体を基本計画と中期計画とに二分し、一応それぞれ別個のシステムとして構築を進めることにする。むろん、両システムの間での施策・事業体系、評価指標、評価基準、あるいは管理・評価データ等についての密接な関連性を視野に入れながら、まず最初は中期計画の進行管理・評価システムの構築から着手することにしたのである。

(4) 住民参加のシステム化

上述したような構想に基づく新たなシステムの構築を考えると、その構想と切っても切れない

い関係にあるのが、住民参加のシステム化である。今回試みる計画の管理・評価の過程には、常に住民のニーズ（行政需要）がそのシステムの根底に位置づけられなければならない。どのような計画の実績評価でも、最終的には住民のニーズにどこまで応えることができたかが明らかにされる必要がある。また、住民から将来発生すると推測される公共サービスの具体的なニーズに基づき、計画の目標値の検討と設定が進められなければならない。

こうした重要な役割が課せられる住民ニーズとは、住民の公共サービスに対する具体的な欲求・価値判断あるいは選択行動の反映の結果である。そこで計画システムでは、これらデータを住民の日常生活活動の中から吸い上げ、住民各層の間での格差や対応の状況を明らかにするとともに、それらの調整を図り、合意形式を可能な限り進めることが求められている。

上記のような意味において、ここでのシステム構築は住民参加の実現化と不可分な関係にあるものとされるが、同時にそれは長い間懸案とされてきた住民参加のシステム化に、貴重な一つの実践の場を提供するものと考えられるのである。

従来から計画への住民参加を進める上で問題とされてきたのは、住民の意志がどのように計画過程に結びつき、そこにいかに反映されたかを明確化することが、多くの場合ほとんど実現していないという点である。そのために住民参加は、ともすれば形式化し単なる陳情や不満のはけ口の場とされてきた。しかし今回のシステム化では、施策や事業の目標・成果を指標化し定量化することによって、住民と行政との間で、共通のコミュニケーションのルートと手段が設置されることとなる。それにより、住民の意向がどのような形で計画へ取り入れられ反映されたか、その結果が住民へフィードバックされ、かつ計画実施の過程や結果についても、住民の立場から実態を把握しチェックを加える可能性が十分生まれてくる。

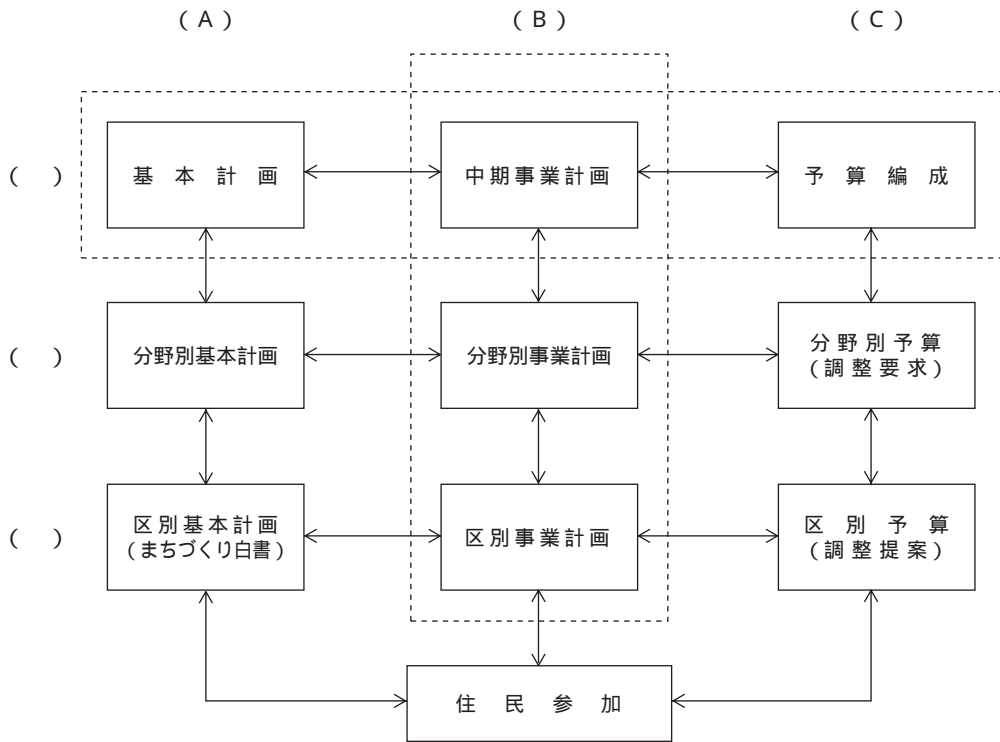
川崎市は現在、区行政の機能強化を目的とする「区民意見施策反映システム」の検討プロジェクトを設置し、区における住民参加機能のあり方について、考察・検討を進めてきている。このプロジェクトの目指す方向と今回のシステム化とは、当然軌を一にするものであり、両者の間での緊密な連携のもとに協同作業を進めながら、新たな住民参加システムの構築へ取り組んでいくことにしている。

(5) 中期計画システムの基本的枠組

これまで提示してきた川崎市の中期計画システムの構想を、以下では実際の行政状況に即して、もう少し詳しく展開してみることにする。上述したように今回の全体システムは、総合計画を基点としながら、それを予算編成過程へ結びつける軸と、分野別・区別の検討過程へ結びつける軸とから成っている。そこで、この二つの軸をクロスさせ、そこからシステム全体の対象領域を描いたのが図1である。

いま、同図に基づいて、中期計画のシステム化が直接対象とする領域を示すと、それは図の中での縦・横の点線の枠で囲われた部分で現される。（ ）により示される領域は、中期計画事業が

図1 中期計画進行管理・評価システムの基本的枠組みと対象領域



らみて基本計画と予算編成の両者との間で一体的体系の確立を意味するのに対し、(B)により示される領域は、中期事業計画との関連で分野別及び区別の事業計画との一体的整備による一貫したシステム統合の実現化を意味している。

中期計画の新しい管理・評価システム化にとっては、この二方向からのアプローチを同時に進める必要がある。両者の共通項である中期計画事業を支点として、その統合的關係が円滑に機能しなければ、システムの所期の目的は達成できないと考えられる。しかしながら、現況における行政システムは、この図に描かれているような計画・予算に関する個々の体系が、それぞれまだ完備しておらず、したがってそれらの間の連携関係は極めて不完全な状況にあるのが実態である。一方、()の分野別計画では、従来より各分野間で計画システムのあり方が異なり、また、()の区別計画づくりは、最近その問題意識の高まりを受けて、実験的な試みがようやく開始されたところである。

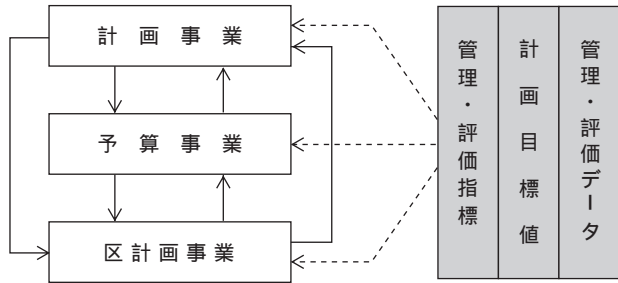
そのために今回のシステム化は、こうした現実の状況を踏まえそれらを前提として進められなければならないが、その際に我々がまず取り組むべきものとして、次のような二つの基本的課題があげられる(図2参照)。

ア 事業間統合の実現化

このシステム化における最大のポイントは、上述のようなシステムの軸を形成するための「事

業」の統合化を実現することである。ここで「事業」というのは、計画事業（中期計画事業及び各分野計画事業）、予算事業、区別事業の3種類である。「事業」の統合化とは、中期計画の対象事業と他の二つの「事業」との間で対応関係が図られ、相互に変換可能となることを意味している。

図2 3つの事業観統合と管理・評価情報の共有



つまり、計画事業は予算編成の査定対象事業としても共通に活用され、事業に対する予算の配当及び執行の結果は、直接各計画事業へフィードバックされる。また、計画事業の内容は、そのまま区計画事業へ分割されるとともに、逆もまた可能とならなければならない。

イ 管理・評価情報の共有化

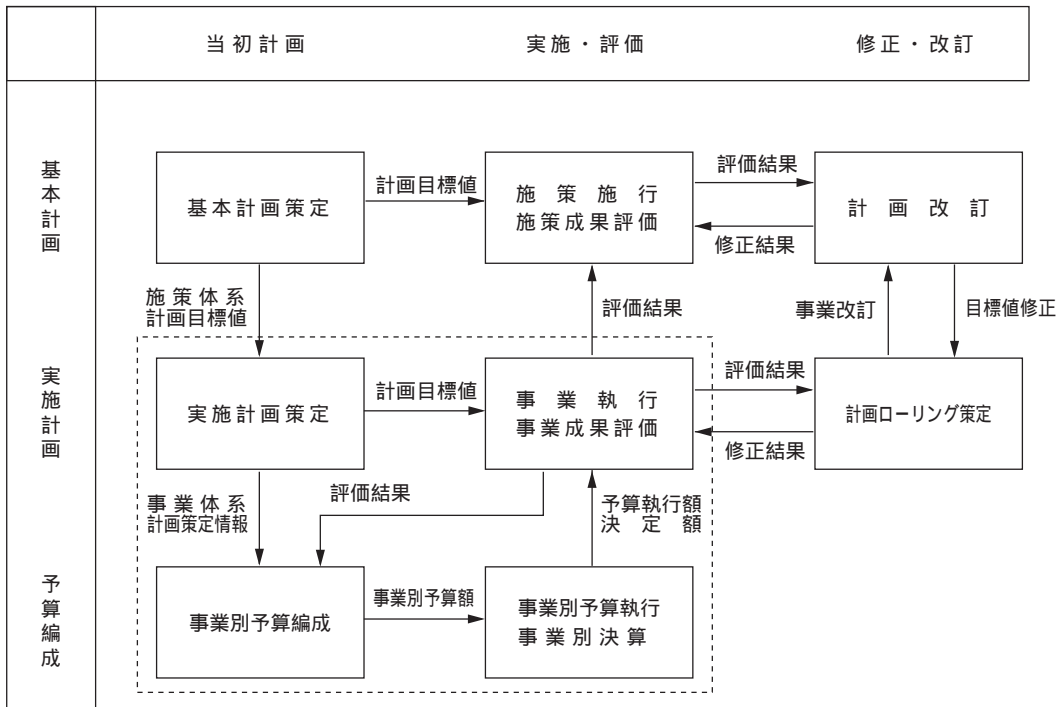
上記の事業間統合を前提として、これら各「事業」の間では、システムで設定する管理・評価情報の共有化が図られなければならない。このシステムでは、これまでみてきたような各種の管理・評価指標、計画目標値に関するデータベースが形成される。そこで、これらの情報を「事業」の間で何時でもアクセスできるような管理体制の確立が必要である。またそれにより「事業」を管理担当するどの組織からでも共通の利用が可能とならなければならない。つまりこのシステムは、特定の部門での単独の活用に供するためにのみ存在するのではないという点に、十分な注意を払う必要がある。

以下では、このような中期計画システムの構築に伴い綿密な検討を必要とされている、予算システムとの連携について取り組む上での基本的考え方を示すことにする。

(6) 中期計画システムと予算システムの連携関係

自治体行政の効果的、合理的な運用管理にとって、計画と予算との間での統合的関係の確立は不可欠な前提条件であり、長い間の懸案となっている。計画執行の実効性確保、計画事業執行結果のフィードバックによる見直し修正、事業目的に基づく資源の合理的な確保と配分等への対応は、この両者の統合化によって始めて実現可能となるのである。図3には、この統合関係がどのように機能し、全体としてどのようなシステムとして形成されるかが描かれているが、これをみても総合計画の全体的な運用管理にとって、この問題への取り組みがいかに大きなウエイトを占めているかを知ることができる⁽⁸⁾。しかし、計画と予算両者の間で「事業」を介した統合関係を築くことは、決して簡単なことでないし、実際の行政の場においてその努力が払われた実績は、まだ極めて少ないのが実態である。川崎市では平成7年度より事業別予算方式を採用した予算編成が実施されていて、約5,000事業が大 - 中 - 小の3段階の体系上に位置づけられている。しかし、これら予算事業を中期計画事業に結びつける試みは、まだほとんど行われてきていない。現在川

図3 中期計画（実施計画）と予算の統合関係



(注) 点線枠内は、中期計画（実施計画）と予算の統合システムを示す。

崎市の各年度の予算編成結果は、「主要施策の説明」において中期計画との対応が明らかにされているが、それは財政担当職員の個別的な操作により両者の対応調整が何とか図られた結果である。従って、このままでは計画と予算の間にコミュニケーションは生まれず、フィードバック機能を備えた統合化システムの実現を期待することはできないであろう。

では、両事業の突合が現実には極めて困難とされる根本的な事情・理由は何か。まず、第1は両事業を設定する根拠が異なる点である。中期計画事業が基本計画の施策（具体的課題）を実現化する具体的手段として展開された結果であるのに対し、予算事業は予算科目（目）に含まれる内容をブレイクダウンし、細分化して設定された結果である。この設定根拠の違いがそのまま個々の事業区分の上に相違をもたらしているといえる。このため一般的には、計画事業より予算事業の数が多く、より一層細分化した事業設定が行われている。

第2の理由は、両者の間にはもともと、「事業」に対する基本的なニュアンスの違いが存在する点である。計画で取り上げられる事業は、ある期間での特定した行動（例えば、推進、整備、拡充、充実等）を提案するもので、事業全体の中で計画の着眼点となる一部分の内容に限定して取り上げられることが多い（例えば、ごみ収集事業における「収集方式の改良改善事業」などのように）。それに対し予算で扱う事業は、従来から継続してきた変化の生じない部分を含め、常に全

体の事業内容を包括的に捉えその対象としている。それは当然、予算による各事業への財源配当が伴うからである。

このように、計画事業は“フロー”としての性格を有するのに対し、予算事業には“ストック”としての性格が強く現れることになる。我々はこうした基本的な性格の違いに配慮しない限り、両者の間に共通点を見出すのは難しいといえよう。

川崎市において両事業の統合関係を確立するには、上記のとおり計画と予算双方の特性を踏まえた上で、両者の共通項を見出すための調整を図ることが必要である。川崎市の中期計画で設定されている事業では、施設建設等のハード系事業が大部分を占め、それに比較し建設された施設の運用により、住民サービスを生み出すソフト系事業はほとんど出現していない。つまり、全体的にプロジェクト的性格が強く、金額の大きな事業に集中する傾向がみられる。

一方、事業別予算システムで設定されている予算事業体系は、小事業のレベルでみると個別事業のルートや箇所単位に区分されたものが多く含まれており、事業の全体的効果や成果を把握評価するには必ずしも適しているとはいえない。また、施設の管理運営等では、予算配当の都合上、その施設での催物や開催事業に区分した事業設定が行われるケースも見受けられる。

そこで、こうした実情に配慮すると、今回両事業の統合化の接点を求める上では、次のような方針に従うことが必要と思われる。

まず、中期計画事業を現状のまま取り上げたのでは、プロジェクトの進捗管理を中心とする行政過程の評価に傾斜し、総合計画により地域住民にもたらされた影響・成果を明らかにするという、システム本来の目的に対応した評価を行うことはできない。そのために、計画事業が対象とする領域を現状よりもさらに拡大し、継続される重要なサービス事業、施設の維持運営事業、計画策定された事業の施行事業などを含めて体系の整備を行う必要がある。

また一方、予算事業については、計画事業のこうした体系に配慮すると、小事業レベルでの統合よりも中レベル事業での統合の方がはるかに容易であり、管理・評価情報の共有を実現化するレベルとしても妥当なものといえる。ただし、この予算事業についても、従来の予算要求と経費見積の視点だけでなく、計画とその達成成果の視点に立って、事業を常に見直していく作業が不可欠といえる。

有効度指標の設定方法

ここでは、システムの中心的な評価指標となる「有効度指標」の設定がどのようなかを示すことにする。公共サービスの需要と供給の構図にしたがうと、広く行政のもたらす成果は、われわれが社会活動の中に観察する三種類の成長 - 需要と供給の直接対比、より広い影響・インパクトを含む社会パフォーマンス、住民の価値意識から導かれる住民効用 - により捉えられることになる。そこで、ここでは直接的なサービスの需要と供給の関係で表される の成果に該

当するものを「サービス成果」とし、また、各種の社会パフォーマンスで捉えられた の成果についてその全体を「社会成果」と呼ぶことにする。さらに、住民効用のレベルに該当する の成果は、具体的にその内容を「住民満足度」として把握測定するものとする（その全体の構図は表3を参照）。

(1) サービス成果指標

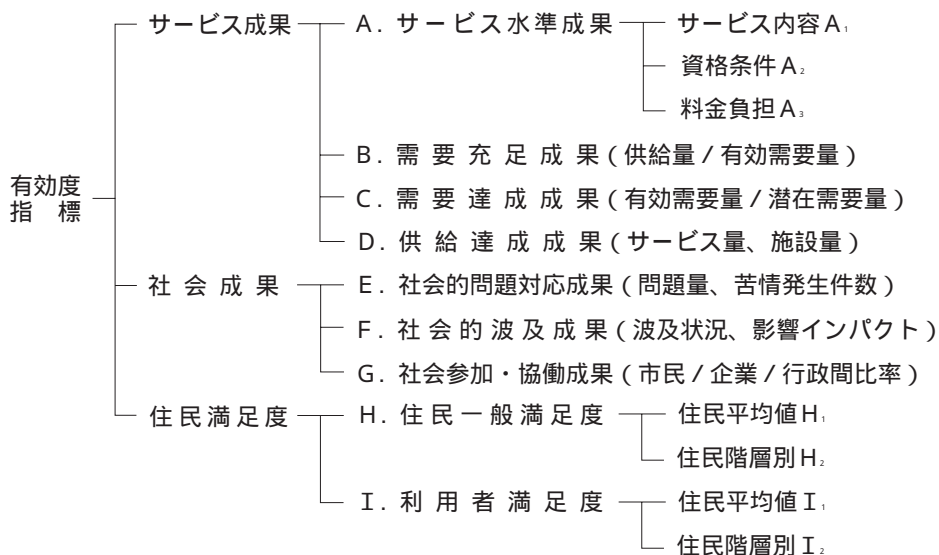
A サービス水準成果

この指標は、当該サービス提供の水準とその提供条件の上に生じた変化を一つの成果として捉えるもので、どのようなレベルのサービスを、いかなる条件のもとで利用できるかを現している。つまり、ここで把握されるのは、当該事業に与えられた一定の守備範囲の条件であり、具体的には「A1 サービス内容」「A2 資格条件」「A3 料金負担」の三要因により指標化が行われる（例えば、ごみ収集回数を増やす、老人医療費支給年齢を引き上げる、保育料金を改訂するなど）。

B 需要充足成果

地域住民から発生した公共サービスの有効度需要が、公共のサービスの供給によりどこまで量的に充足されたか、この両者の対応関係をここでは「需要充足成果」として把握する。この対比は公共サービス成果の基本型であり、例えば自転車駐輪場充足率、福祉施設整備率、老人施設入所率、公営住宅入居率、公害苦情処理率などのごとく、それぞれのサービスの内容に即して多様な形態をとる。ただし、この指標化が可能とされるのは、いずれの場合にも公共サービス需要が明確に顕在化するものに限られる点に注意を払う必要がある。

表3 有効度指標の体系



C 需要達成成果

この指標では、公共サービスに対して発生した有効需要の大きさ自体を成果とみなし、その達成水準を測定するものである。公的サービスの提供活動の中では、行事・催物の参加者、文化施設の利用者等をサービス成果の達成目標とし、それらをできるだけ多く確保し、また拡大しようと努力を払うケースが数多く存在する。これはそれぞれのサービスを利用できる有資格者（潜在需要量）の中から、そのサービスの選択利用者（有効需要量）をどれだけ引き出すことができたか、両者の対応比率により把握されるもので、具体的には利用率（施設利用率、融資制度利用率、成人病検診率のごとく）あるいは参加率（行事催物参加率、ボランティア登録数、市民公募事業応募率のごとく）のような形態をとる。この成果のもたらすサービス需要は顕在化するとともに、個人のサービス選択を必ず伴うものである。

D 供給達成成果

この指標は、上記のB及びCの成果指標のような、顕在化したサービス需要を基準とする行政成果の把握が行えないケースに限り設定される。こうしたサービスに対しては、当然行政のサービス供給量のみで対応せざるをえず、具体的には道路新設延長、施設設置数、再開発面積等の行政事業量を評価尺度としなければならない。

(2) 社会成果指標

この指標の対象とする内容は、上述のサービス成果指標とは異なり、事業サービスの需要や供給の関係を直接扱うものでない。この成果の内容としては、社会全体の活動からもたらされた結果としての社会問題、社会現象、波及効果などが、その主要な把握対象となる。そして、その把握に際しては、物理的データ（交通事故発生件数、犯罪発生件数など）、住民の行動データ（地域活動への参加度、ゴミ減量化意識など）、住民の評価データ（街の美観、交通の利便性など）を用いた指標化が適用される。

ただし、実際にこれらの指標により現される「社会成果」は、特定の施策事業に全て帰するとは限らない。「社会成果」は、さまざまな要因の影響作用が複合し合成された結果であって、しかも、それらの要因は行政によって直接コントロールできるものは少ないのである（例えば、道路新設改良事業の成果としての交通量、交通時間、交通渋滞度、交通騒音等のごとく）。その意味で、どのような「社会成果」に対しても、行政の影響は部分的にしか及ばないが、ここでは、その実態としての社会状況を把握し明らかにすることに、この成果指標の主たる目標が置かれているといえる。社会成果指標の内訳としては、次のような成果や効果が代表的なものとして考えられる。

E 社会的問題対応成果

一般に社会的問題とみなされる各種の現象について、社会としてさまざまな対応が行われた結果を成果とみなす場合で、例えば火災発生件数、交通事故死者数、公害苦情発生件数等の指標が該当する。ここに設定される指標のほとんどは、社会にとってマイナスの成果を現すものであ

り、それらの減少分を達成成果として把握測定することになる。

F 社会的波及効果

公共サービスの提供が直接もたらす成果以外に、社会のさまざまな側面に対し影響やインパクトを与えた波及効果の結果を把握するものである。例えば、道路建設による各種公害の発生、ヘルパー養成研修による福祉意識の普及啓発などの波及効果があり、その成果内容としては、プラスとマイナス双方のケースが存在する。

G 社会参加・協働成果

住民や企業の参加あるいはそれらとの協働による、公共サービスの提供あるいはまちづくりの実現化は、当然行政により強制されたりコントロールされるべきものでない。また、それは不可能なことである。その意味で、住民や企業の参加・協働による各種の活動は社会成果指標の一つとして位置づけられることになる。この指標の設定例としては、ボランティア参加率、公園緑地愛護会加入団体数などがある。

(3) 住民満足度指標

この指標は、前二つの成果指標により把握される事業成果の実態を、住民の満足度という心理的尺度で捉え直したもので、成果の達成状況を物理的なデータとは異なる観点から表現し、物理的データでの把握の行き届かない部分あるいは困難な部分を補足する意味で用いられる。上記の各指標との間で、密接な相互依存関係があるから、現実はこの指標のみが単独に用いられるようなケースはごく少ないものといえる。なお、満足度指標として設定する場合には、一般に次の二つの内容に区分して用いる必要が生じる。

H 住民一般満足度

広く住民一般を対象として、地域生活の全般的な視点から、公共サービスの提供や自然環境などに関する住民の満足度の把握を行うもの。

I 利用者満足度

特定サービスの利用者を対象として、個別具体的なサービスの提供状況に対する利用者の観点から満足度の把握を行うもの。

これらの指標はいずれも、住民のサービスに対する満足状況を把握し、また将来のサービス・ニーズの動向を予見する手段として、きわめて貴重な存在である。しかし、一般の指標データのような客観的物理的単位で測定されるものとは異なり、そのデータは住民の意識に基づく主観的・心理的尺度で測定されるため、データ調査時点でのさまざまな社会環境条件をはじめ質問内容、調査実地方法等により、その調査結果が左右され重大な影響を受けることは避けられない。それゆえに、データの収集とその取り扱いにあたっては、特に慎重な配慮と検討が求められるところである。

住民参加システムの構図と実現条件

(1) 新しい住民参加システムの必要性和条件

総合計画は住みよい地域づくりを目標として、常に住民のために存在するものであり、住民の声を反映したものでなければならぬのは当然である。しかし、すでにふれてきたように、従来の住民参加は、計画策定の全体的過程に対しどこまで有効な影響力を持ちえたか。また計画の実施結果に対しその改善や修正を図るフィードバックの役割をどこまで果たしてきたか。これらの視点で見れば、現状は決して満足のできるものではないであろう⁽⁹⁾。総合計画にとっての住民参加は、表面上の形式的参加ではなく、実質的な効果・インパクトを伴う参加が当然必要とされている。そこで新しい住民参加システムのあり方を考え、システム化のアプローチを試みるにあたり、その構想の基本前提となるいくつかのポイントを以下にあげてみよう。

a 計画の全体プロセスへの参加

住民参加が計画に対し実質的に有効な役割を担うには、最初の計画作りの時点だけの参加にとどまらず、計画の実施・評価を含む全体プロセスに参加を広げ、常に計画の実態を住民の立場からチェックし評価できるシステムとすることである。計画の多くは継続的に繰り返されていて、その修正・見直しへの参加が機能しなければ、実質的に住民参加が実現する計画過程はきわめて狭いものとなるであろう。基本計画のような長期計画策定時だけの一時的参加では、住民の参加意識が十分に高まることなく、計画に対する深い認識と議論は期待できないのである。

b フィードバックを伴う参加

住民参加が住民から行政への一方的な陳情や要求の場とならないために、住民参加によって住民の声や意見が計画へどのように反映され取り入れられたか、その結果をフィードバックする仕組みが不可欠である。むしろ住民の声はそのままの形で計画へ反映されるとは限らず、また反映が不可能とされるものもあるが、その結果を明らかにすること自体に重要な意義が存在する。ともすれば住民は言い放し行政は聞き放しとなりがちな状況を改めて、両者の責任感を一層育てる上でも、住民が自らその反映結果をチェックできるシステムとする必要がある。

c 参加のコミュニケーション手段

住民参加にこれまで多く用いられてきた意識調査情報の収集、住民集会での意見交換等の手段だけでは、上記のような新しい住民参加システムに十分対応していける保障はない。われわれは、そのための新しいコミュニケーション手段を具体的に開発し用意することが、このシステムへのアプローチを可能とする上で絶対に不可欠な条件となる。住民参加の場となる各地区単位での住民による検討結果は、計画の内容・目的・成果に対する要望を「指標」という形で表現し、各地区での意見の集約を図るのが最も有効な方法といえよう。「指標」は最もシンプルで単純な形態をとって、直接的に結果のみを表すものであるから、計画内容の具体的表現を可能とし、あいまい

でない明確なコミュニケーションの実現に寄与することになる。また、それらは誰にも分かり易く、一貫した体系化と管理が可能であるから、どのような計画過程における住民参加にも対応できるものといえる。

(2) 住民参加システムの構図

上述のような構想に基づく住民参加システムが、総合計画の全体過程の中にどのように組み込まれて機能するのか、その概略の構図を描いたのが図4である。以下この図に従って、住民と行政の間にどのような会話が取り交わされるのかをみてみよう。

イ．ここでは地区単位の住民参加による計画づくりの場が設定され、そこにまず行政からたたき台となる計画の原案（枠組）が提供される。

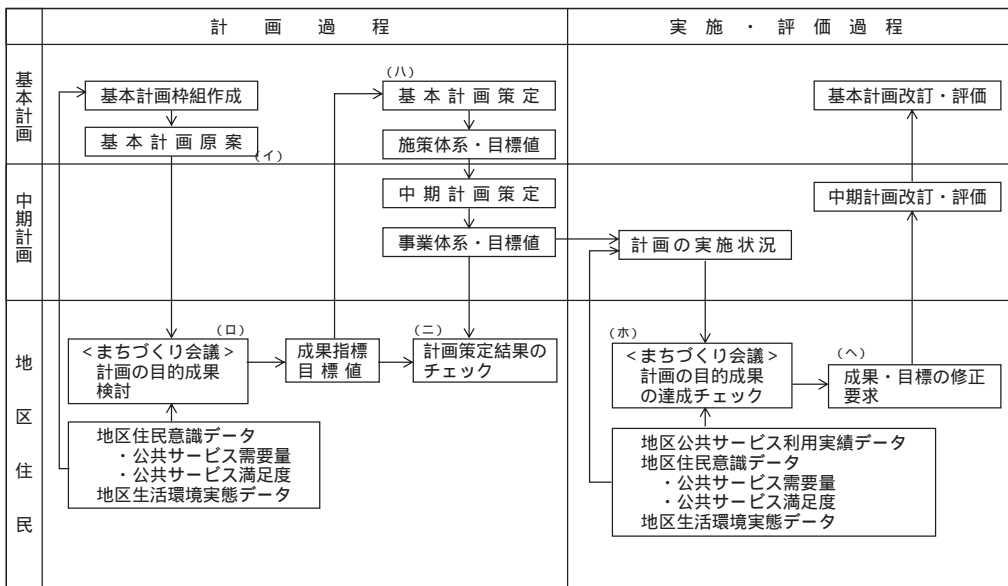
ロ．住民参加の場では、地区住民の意識データや地区生活環境実態データ等を活用しながら、総合計画への要望をまとめ上げ、その内容を最終的に各計画の成果指標（どのような成果を期待するか）とその目標値（どこまで達成すべきか）により表現する。

ハ．行政の計画策定過程では、住民により提示されたこれら計画指標をベースとしながら、さらに全体的視点から地区間、住民階層間の調整を図りつつ、総合計画の施策体系あるいは事業体系を確立する。

ニ．地区住民は計画の成果指標と目標値の設定結果をチェックすることで、行政の計画策定案の中に住民の意見がどのように反映されたかを直ちに知ることができる。

ホ．各地区の住民参加の場では、これら計画指標に基づき、計画の実地進捗や成果達成状況を

図4 総合計画への住民参加の構図



チェック検討することができる。その検討の場には、地区単位での公共サービス利用実績データや住民意識データ等の評価データが、適宜用意され提供されなければならない。

へ、計画の実施状況についてのチェック・評価の結果、行政に対し何らかの修正を要求するときには、同じくこれらの計画指標によって、その意見を具体的に伝えることができる。

以上に描いたシステムを現実の場で構築していくには、住民参加の場での住民間の合意は十分に得られるのか、住民の直接的な意識や判断が有効に活用する公共サービスの領域はどの程度存在するか、住民の声なき多くの声をどのように組み込むか、住民の意見をまとめ上げるのにどの程度の情報提供が必要となるかなど、多くの課題が解明されなければならない。しかしながら、これらの厳しい関門が存在するにしても、住民と行政間のコミュニケーション手段として、今回川崎市の計画に採用された管理・評価指標を、両者の間で積極的に活用することができれば、新しい住民参加システム確立への道は必ず開けるものと思われる。

おわりに

本稿で取り上げた事後的評価としての「政策評価」には、最近各自治体の間で多様なアプローチが試みられるようになった。全庁的事務事業の見直し評価、計画と予算の執行状況に対する管理と評価、住民を巻き込んだ地域社会指標の設定評価、あるいは特定の個別政策に対する評価分析などである。これらの評価分析やそのシステム形成は、それぞれ目的と意図を異にする個別的な対応である。しかし、その展開にとって重要な一つの共通課題は、上述した川崎市の計画評価システムの構築にもみられるように、どのような場合でも最終的には行政の経営システムへ一体的に組み込み、その定着化と恒常化を図ることである。評価の基本は何よりもその継続性にあり、行政成果の把握と立証にとって不可避な前提条件とされるからである。行政改革への緊急の対応のために行われる臨時の見直し評価ではなく、計画や予算のプロセスにおける政策形成機能の一環として見做され位置付けられることが必要である。

わが国でのこの政策評価への取り組みはまだ日浅く、現状においては実績といえるものがきわめて乏しいのが実態である。しかし、いつまでも一般的な理論や概念のレベルにとどまっていたら、有効な解決方法が見出せる性格の問題とないことも明らかである。いまやわが国も個々の実践経験を積み重ね、そこから独自の進むべき方向を自ら探究して行かなければならないであろう。

(さいとう たつぞう・本学地域政策学部教授)

註)

- (1) 政策評価について理論的、実践的側面から取り上げ検討を加えた文献も最近みられるようになった。例えば、山谷清志 1997、「政策評価の理論とその展開」晃洋書房、上山信一 1998、「『行政評価』の時代」NTT出版など。なお、本稿は斎藤達三編著 1998(近刊)「実践・自治体の政策評価」

- ぎょうせいと内容上重複する箇所や密接に関連している部分が多いので、併せて参照いただきたい。
- (2) この点について詳しくは、真山達志 1994.「実施過程の政策変容」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学』有斐閣等を参照されたい。
 - (3) 日本経済新聞「まちづくりの模索 - 社会実験」野村総研・新行政システム研究会などにその適用事例がみられる。
 - (4) この両評価方式の具体的運用方法に関しては、齋藤達三 1991.「地方自治体におけるプログラム評価」会計検査研究第3号を参照。
 - (5) 本稿で取り上げる川崎市のシステム化の内容については、「川崎市計画進行管理・評価システム基礎調査報告書」1997.に基づいている。なお筆者はこのシステムの開発研究会に当初より指導者として参画した。
 - (6) わが国の自治体を対象としたこの行政経営の基軸形成の問題は、齋藤達三 1994.「総合計画の管理と評価 - 新しい自治体計画の実効性」勁草書房において具体的に展開されているので、同書を参照されたい。
 - (7) 政策評価のための評価指標設定については、齋藤前掲論文(4)及び同前掲書(6)に具体的な指標体系とその選択設定方法が提示されている。なお、川崎市に適用される評価指標体系の詳細は、齋藤前掲書(1)を参照されたい。
 - (8) 計画と予算の統合関係確立のための方法論及びその具体的事例は、齋藤前掲書(6)の第1章、第5章、齋藤達三 1995.「地域経営のための事業別予算入門」ぎょうせいを参照。
 - (9) 総合計画の策定過程に於ける住民参加の実態は、地方自治協会 1992.「地方公共団体における計画行政の現状と課題()」で明らかにされているが、現状では参加の反映が若干の個別的修正にとどまるものが多く、原案自体の策定へフィードバックされるケースはきわめて少ない。