

# 地域社会・住民と政策を共有する政策評価システム のあり方に関する考察

～総合計画管理評価システムへの外部評価導入に向けて～

701-011 後 閑 善 行 指導教官 齋 藤 達 三

Study of the Policy Evaluation System in Collaboration  
with the Public Sector  
- Toward the Introduction of an External Assessment of  
the Comprehensive plan Evaluation System -

Yoshiyuki GOKAN

## I はじめに

行政活動の目的は、公益（公共の福祉）の実現とされている。

公益の実現は主に行政が担ってきたが、公益の実現の担い手のパラダイム（枠組み）が大きく変化してきている。

欧米諸国では、イギリスの「ゆりかごから墓場まで」に代表されるように、社会保障の充実が大きな政策目標であったが、慢性的な経済不況に伴い、1980年代後半からいわゆるレーガノミクスやサッチャリズムと呼ばれる小さな政府化が始まり、アウトソーシングや規制緩和、PFI、独立行政法人化などの実施を経て、近年ではNPM（ニューパブリックマネジメント）として発展しながら広がっており、アメリカの行政評価の専門家の間では、「公益の実現は政府の独占から、NPOや民間企業、地域社会・住民がそれぞれ主体的に活動することによって実現する」という考え方、すなわち「シェアードアウトカム」が注目されている。

わが国でも地方分権政策の実施、経済状況の変化や少子化・超高齢化社会の進行、住民意識・価値観の高度化・多様化などに伴い、公益実現の担い手のパラダイムは変化しようとしている。

自治体の総合計画や研究機関に関する多くの論文でも、行政と地域社会・住民と「協働」「パートナーシップ」という言葉が多用されており、行政の守備範囲や地域社会・住民との役割分担が大

きく変化しようとしている。

とりわけ、政策を形成、実施していくにあたってはパブリック・コメントやパブリック・インボリューションメント、PPP（官民連帯）に代表されるように、政策形成過程における住民参画のシステムが確立されようとしており、もはや政策は行政内部だけが独占するものではなく、地域社会・住民を含めたすべての人が政策形成過程に参加し、政策を共有していく重要性が高まりつつある。

一方、行政政策を管理する政策評価に目を向けると、現状ではさまざまな理由により、いずれも行政の内部を管理・評価にとどまっている状況であり、地域社会・住民が、自ら形成した政策の管理・評価を行えるシステムはまだ構築されていない。

そこで本論文では、地域社会・住民と共有する政策過程、とりわけ政策評価システムのあり方についての考察を試みていきたい。

## II 本論文の考え方

時代の変化に伴った自治政策の変化により、政策を形成する過程では、政策の質と有効性を高めるために政策過程へ住民参加を導入する試みが盛んになっている。まさに政策は、地域社会・住民と自治体が共有する時代へと変化しているといえよう。

そこで、この論文では、政策の共有を実現するためには、政策におけるサービス需給主体であり、政策形成主体ともなりつつある地域社会・住民を、政策過程PLAN - DO - SEEそれぞれの段階に巻き込み、地域の課題を共有し、ともに解決策を考え、解決していくことが必要であると考えた。

また、政策を共有する時代における、政策の管理評価システムのあるべき姿としては、住民参加による外部から見た評価と行政による内部管理評価が共存し、地域の抱える課題と目標を共有しながら、評価結果を行政資源の配分や政策過程にフィードバックして、政策の有効性と行政の質を高めていくことが必要であり、とりわけ、政策を実施・評価していく過程で、住民と行政がともに政策をモニタリング・評価しながら、評価結果のあるべき姿へ向けてフィードバックしていくことが、継続的な住民参加と政策の質的向上、さらには公益を実現していく人材の育成につながると考えた。

しかし現状をみても、評価システムを共有しようとしても評価システム自体が進化の過程にあり、また、現在までの評価システムは行政による内製的なシステムであったため、評価システムや技術の問題、そして何より行政政策を評価できる行政内外の人材育成の問題があり、それをクリアするためには段階的なステップを踏むことが必要である。

地域社会・住民を巻き込んでいくためには、政策評価を学習・体験・参加する初歩の段階のシステムの構築が課題となっており、また、そこでは自治体職員や研究者、そして実際に政策実現の現場で活動している人たちがNPOなどが共に学び、問題を考え、多くの経験を積んだ上で、地域の活動主体としてさらには地域のリーダーとして、共に成長していくことが必要であろう。

上記のことを踏まえて、この論文では、地域社会・住民と自治体が共有する評価システム構築に

向けた、初期の段階のシステムのあり方についての考察を試みている。

### III 本論文の構成

本論文は6章から構成されている。まず第1章では、自治体政策がどのように変化しているか、また、現在政策形成過程ではどのような住民参加の試みが行われているかを明らかにするとともに、ミシガン州バトルクリーク市のマスタープランの策定プロセスを事例として、アメリカで盛んに行われているパブリック・インボルブメントの考察を通じて、政策実施・評価過程における住民参加がなぜ必要とされるのかを検討している。

そして事例の検証結果を基に、政策過程のプロセスを、行政が内製的に政策を策定し地域社会住民に提示する①提示型政策過程モデルと、地域社会・住民とのコミュニケーション、コラボレーション、コンセンサスを経て政策を策定する②コミュニケーション型政策過程モデルとに分類してモデル化を(図表1)を試み、コミュニケーション型政策形成モデルを、地域社会・住民と政策を共有する政策過程のあるべき姿として想定した。

図表1 コミュニケーション型政策過程モデル

政策課題の状況	どのような状況を目指すか	いつまでに何をどのように実施するか	目標は達成したか	
行政活動	目標設定	計画策定	責任明確化	成果を評価
地域社会・住民の活動	コミュニケーション	コラボレーション	コンセンサス	結果説明 評価

(後閑善行：2002)

コミュニケーション型政策過程を実現し、地域社会・住民と政策を共有するためには、地域社会・住民と自治体が共有できる政策評価システムの構築が必要である。しかし、現在わが国では施策・事業レベルを評価する事務事業評価と、政策レベルを評価するベンチマーク評価がさまざまな自治体で取り組まれているが、双方のシステムとも進化の過程における多くの課題を抱えている。わが国の政策評価はアメリカの事例を基に導入されたが、わが国の行政スタイルにマッチした評価システムへ向けて進化の過程にあり、各自治体も試行錯誤しながらあるべき姿を模索している状況なのである。そこで以降では、地域社会・住民と政策を共有するために必要不可欠な政策評価システムの構築に向けて考察している。

まず第2章及び3章では、わが国の政策評価のルーツであるテキサス州のパフォーマンス・メー

ジャーとオレゴン州のオレゴンベンチマークの事例をもとに事務事業評価とベンチマーク評価の取り組みの歴史を振り返るとともに、それぞれの特性を探ってみた。そしてその上で、わが国で取り組まれている政策評価の今日的課題を、

- ① 評価の進化の過程で発生した課題
- ② システムの構造的な課題
- ③ 政策の質の変化に伴い発生した課題

に分類して取り上げ、政策評価があるべき姿へと進化していくためには、どういったことが問題なのか、また、どのようにしていけばよいのかを探り、地域社会・住民と自治体が共有する政策評価システムを構築するための課題を、

- ① 評価データに客観性を持たせるために、地域社会・住民などの外部主体が、評価活動に参加できるシステムの構築。(外部評価の課題)
- ② 事務事業の領域の評価結果を、自治体の戦略である政策や資源配分にフィードバックしていけるシステムの構築(評価の実効性確保の課題)
- ③ 施策・事務事業領域の評価結果と、政策領域の評価結果が相互にフィードバックできるシステムの構築(政策領域の評価と事務事業領域の評価の統合化)

として設定した。

そして、第4章では外部評価の導入に向けての視点としてベンチマーク評価方式の特性に着目し、事例の検証を試みた。

現在、地域社会・住民(いわゆる外部主体)に向けた評価は、主としてベンチマーク評価方式によって取り組まれているが、現状では十分有効な成果が得られているとは言えない。しかし、その評価プロセスからは、住民が行政内部を管理評価する事務事業評価に参加していく際に、配慮すべき問題や課題が見出せるはずであると考え、現在のわが国でのベンチマーク評価方式の代表的な取り組みとして、青森県で取り組まれている政策マーケティングを事例として取り上げ、システムの構造とベンチマーク指標の策定プロセスを検証し、問題の原因を考えると同時に、事務事業評価に取り入れられる外部マネジメントの特徴を探っている。

さらに、ベンチマーク評価の特性を生かして外部評価を導入すると仮定すれば、現在自治体を実施している政策・施策・事業と結びつかなければ、その評価システムの実効性は確保できない。そこで、この論文では総合計画の持つ機能と役割に着目し、政策評価のあるべき姿を検討する具体的な対象として総合計画の体系を取り上げることとし、第5章では、政策・施策・事業の関係を体系化した総合計画の機能とその管理評価システムについて振り返っている。

また、現在様々な自治体で総合計画の管理評価システムが取り組まれているが、まず総合計画とはどのようなものか、いかなる機能と役割を持っているかを高崎市第4次総合計画とその管理評価システムを事例に見ている。

そして、第6章では今まで検証してきた課題を総括し、どのようにすれば、総合計画の管理評価

システムに外部評価組織団体による外部評価システムを導入し、内部評価と外部評価が共存できるのか、高崎市の第4次総合計画とその管理評価システムを対象にして、政策評価システムのあるべき姿について、初期段階のシステム化の具体的な問題を考察し、評価・指標、体系、提示型政策過程モデルからコミュニケーション型政策過程への移行プロセスのモデル化の提示を試みた。

#### IV まとめにかえて

政策に民意を反映させることは、自治体にとって永遠のテーマであろう。

通常、民意は選挙活動や議会、市民アンケート、そして日常の業務を通じて探り政策に転換していく。しかし、この論文でも見てきたように、政策の質の変化や地域社会・住民の価値観の変化、個の進行などにより、民意を集約していくことは難しく、声の大きい人や団体の意思が優先されてしまい、サイレント・マジョリティーを発生させてしまった。

また、青森県の政策マーケティングで見てきたように、住民参加の試みによってサイレント・マジョリティーの声を集約しようとしても、まだ成果が見えてこないのが現状である。

その原因としては、わが国の住民参加は、現実に即した住民参加を行ってこなかったことと、住民の参加によって提示されたニーズを具体的に評価指標化しなかったことが考えられるだろう。

わが国の住民参加は、地域社会・住民をお客さん扱いして、「予算にとらわれず自由な発想で」、「地域の夢」を描くというような住民参加がほとんどではないだろうか。しかし、そこで策定されたビジョンや提言、ベンチマークは、現実性を欠いているために実効性の確保が困難であった。また、ニーズを指標化しなかったために、結果に対するアカウンタビリティが実施されないため、結果的には言い訳や、不満のガス抜き程度の成果で終わってしまうケースも少なくない。

自治体が地域社会・住民との協働関係によって、政策の有効性の向上を実現させていくためには、自治体の抱える課題と情報を提供し、今まで行政と政治で独占していた政策過程を、地域社会・住民と共有していかなければならないのではないだろうか。

そして、地域社会・住民を陳情型やお客さんとしての住民参加から、地域の主体としての参画へと進化させるためには、自治体職員と共に学び、議論し、成長し、公共の利益を追求していくプロセスとシステムが必要とされており、まさに、住民参加も次なるステージへの進化の過程といえよう。

協働・シェアードアウトカムを実現するためには、受益と負担、役割分担を明確にしていかなければならず、時には負担を背負うこともある。しかし、合意形成を重ねて、一人ひとりの自己実現の集積によって築かれる、本当の意味での「自分たちの愛する地域の夢」を実現させるためには、地域社会・住民・行政・政治がそれぞれの役割を考え、コミュニケーション、コラボレーション、コンセンサスのプロセスを経て実施されるコミュニケーション型政策過程によって、新しい民主主義を推進していく必要があるのではないだろうか。

## 後 閑 善 行

そして政策評価も、その過程において行政の持つ情報を分析し、地域社会・住民、行政、政治それぞれに情報を提供する、円滑な意思決定を行うためのコミュニケーションツールとしての役割が大きく期待されており、時代の変化に伴ったさらなる進化をしていかなければならない。

今回の論文は、地域社会・住民と行政、政治による政策過程の共有に向けた、バックグラウンドの整理と大枠でのプロセス、そして初期の段階でのシステムについての考察を試みてきたが、政策過程の共有を実現していくためには、政策を実施する組織のあり方や情報公開の手法、そして意思決定機関である議会との関係などのさまざまな課題を、多様なアプローチによって考察していくことが必要とされている。今後の研究の課題としていきたい。

### <主要参考文献リスト>

- 阿部孝夫 「政策形成と地域経営」学陽書房（1998）  
阿部孝夫 「実践的行政管理論」成文堂（1999）  
青森県政策マーケティングブックVER. 01（2002）  
伊藤雄一郎 「地方自治新時代の地方行政システム」行政（2002）  
伊藤雄一郎 「住民主体の地方行政システム」ぎょうせい（2002）  
梅田・福田 「自治体実行主義」ぎょうせい（2002）  
確永悟史 「アカウントビリティ入門」中央経済社（2001）  
上山信一 「日本の行政評価—総括と展望」東京法令出版（2002）  
上山・玉村 「先進性秘めた青森県の政策マーケティング」時事通信社（2001）  
大住荘四郎 「ニュー・パブリックマネジメント」日本評論社（1999）  
大住荘四郎 「NPMによる自治体改革」経済産業調査会（2001）  
大住荘四郎 「パブリック・マネジメント」日本評論社（2002）  
岡本全勝 「地方自治50年の成果と課題」地方行政（2002）
- 合意形成手法に関する研究会 「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント」ぎょうせい（2002）
- 斎藤達三 「総合計画の管理と評価」劉草書房（1994）  
斎藤達三 「実践 自治体政策評価」ぎょうせい（1999）  
斎藤達三 「自治体政策評価演習」ぎょうせい（2001）  
高崎市第4次総合計画 「前期基本計画」「実施計画」（2001）  
佐々木信夫 「政策開発 調査・立案・調整能力」行政（1999）  
佐々木信夫 「地方分権と地方自治」劉草書房（1999）  
渋谷和久 「PIと対外説明責任」地方行政（2002）  
田村明 「自治体学入門」岩波書店（2000）  
寺島寿郎 「システム工学入門」共立出版（1985）  
宮川公男 「政策科学の基礎」東洋経済新報社（1996）  
宮島勝 「公共政策の基礎」東京工業大学工学部宮島研究室（1999）
- The City of Battle Creek 「The planning Approach of Comprehensive Plan for The Battle Creek City」（1998）  
James E Swiss 「Public management system」Pearson Education Japan(2001)