

「新公共性基準に基づく指標区分」を用いた政策評価 による自治体ガバナンスの発展に関する一考察 —茨城県北茨城市における介護保険制度を事例に—¹⁾

702-009 杉原恒人 指導教官 斎藤達三

A study on the development of Governance at Local Government
using Public Sector Evaluation which applied
“Classification of an index based on a New Public Standard” :
The Case Study of Long-term Care Insurance in Kitaibaraki City

Nobuhito SUGIHARA

はじめに

現在において公共性の実現には行政のみならず私的部門も大きな役割を果たしている。

しかし、公共性の実現度の把握にはそれら私的部門、特に住民のような個体が果たす影響はあまり把握されておらず、行政との直接的な接点がない活動ほど公共性への影響も無視されがちである。本稿はそのような個体レベルにおける公共性への影響を把握する手法を政策評価²⁾を用いて、公共性の手段の観点から構築することを目的としている。

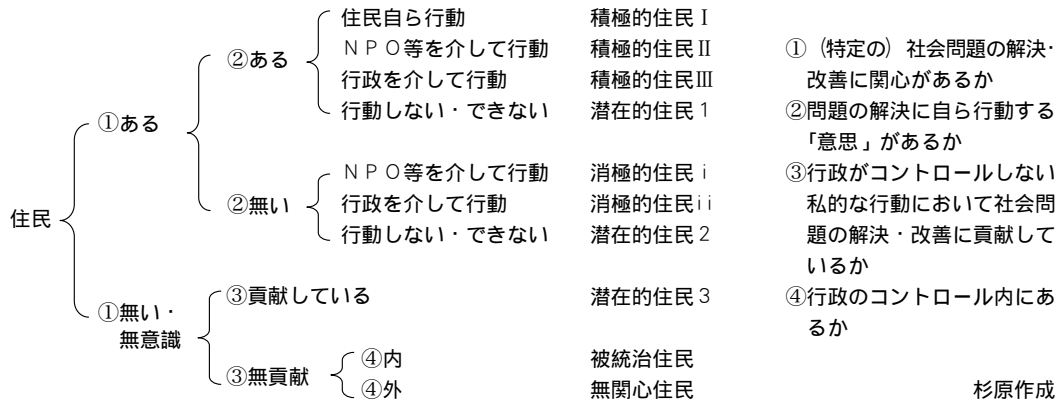
1. ガバナンス³⁾における住民の分類及び公共性への影響

本稿における住民の分類は図1のとおりである。

積極的住民とは、居住地域における特定の社会問題（治安等）への改善・解決に関心があり、かつ、自ら行動する意思がある住民である。さらに行政サービスを介して行動するかNPOなど一定の組織に属し行動するか、または一人で行動するかで3パターンに分かれる。

消極的住民は社会問題への解決に関心はあるが、自ら行動する意思が無い者であるので、行政サービスを介したNPO等の組織に属し社会問題の解決に挑む、又は行動を起こさない者でもある。

図1 ガバナンスにおける住民の分類



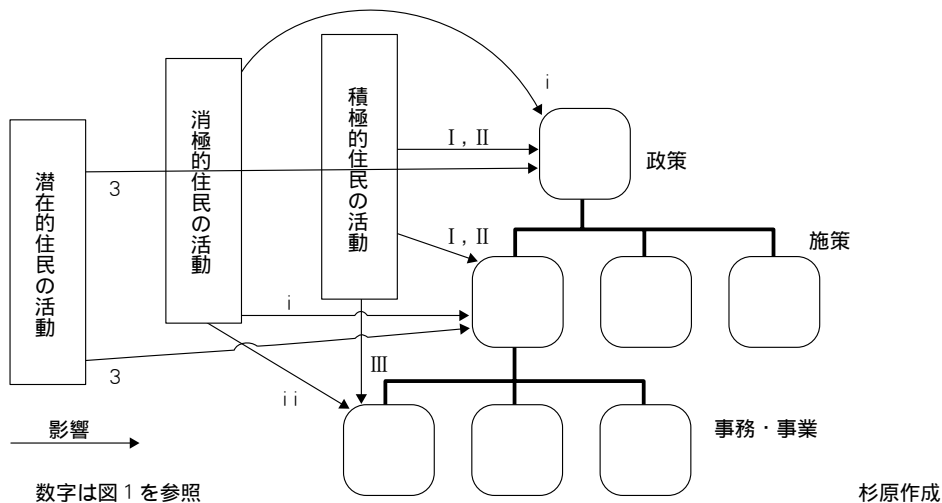
潜在的住民は特定の社会問題の解決に無関心（無意識）であるが、普段行っている何気ない行動が問題解決に貢献している住民のことを指す。

無関心住民は特定の社会問題の改善・解決に無関心であり、かつ自らの行動がそれらの改善・解決に貢献していない住民のことである。

被統治住民は社会問題の改善・解決に無関心であり、行政のコントロールによってそれらの改善・解決に強制・半強制的に参加している者のことを指す。このタイプの住民はガバナンスにおける住民である。

また、住民の分類の内、ガバナンスの主体として自治体政策へ影響を与えている住民活動の影響先を示したものが図2である。

図2 住民活動が及ぼす効果の政策体系における影響先



II. 新公共性基準に基づく指標区分及び評価指標体系⁴⁾

本稿では、住民活動による公共性への影響を把握する手法として政策評価を用いており、その中でもモニタリング評価⁵⁾に焦点を置いている。この評価過程の中で最も重要な作業である「指標設定」において、斎藤達三教授がモデル化した「公共性基準に基づく指標区分」を発展させたもの（以下、新区分）を使用している（表1）。

新区分で住民活動を表す指標である「協働性」は、全て公共性における手段を表すものであることから、入力・活動指標のみで設定することになる。

住民等活動区分で入力・活動指標の「結果」として表された協働性の各指標は、行政サービス指標と統合し社会成果として表されることになる。これは、「行政の政策事業による社会成果は行政外の影響を受けている」ことを表している。

満足度を測定する対象者については、ガバメントのようにサービスの提供者と受益者が明確に分かれている場合、政策の責任対象が一定に収束されるため満足度を測定する対象者はサービス受益者である。しかし、ガバナンスにおいて、住民は政策事業参加者、サービス受益者、政策事業の影響者、その他政策事業における何らかの関係者になる可能性があることから満足度を把握できる対象者は多数存在するため、住民の真のニーズを把握するためには分ける必要がある。

把握対象となる満足度については、行政活動区分では、サービス成果満足度・社会成果満足度と説明満足度に分類される。これは、ガバナンスはNPM理論に強く影響を受けておりプロセスに加えて結果（成果）を重視していることからである。一方、住民等活動区分では、結果満足度と説明満足度である。行政活動区分における社会成果満足度に当たるものが存在しない理由は、住民活動の結果が行政のサービス成果満足度と統合して、社会成果満足度として把握されるからである。

指標設定の次の段階である「評価指標体系図の作成」は図3である。

図のとおり、住民等活動指標として表現された各指標は行政活動区分の社会成果指標と統合し、公共性の目的の観点から把握されることになる。

評価体系図を作成後、政策評価表の作成⁴⁾（表2）、見直し評価⁴⁾を行い、住民等の公共性への影響を把握し、その情報を次の政策立案に活用することになる。

なお、表2の政策評価表において、住民等活動区分の目標値は設定しない。ガバナンスにおいて行政は住民を統治する対象ではなく、公共性を実現する上での協働者と位置づけている以上、行政側が住民の活動に関して目標値を設定することに意味がない、かつ、住民活動を統治することにつながる可能性があるからである。

表 1 新公共性基準に基づく指標区分表

| 公共性(目的・有効性)指標 | | 行政区分 | | | | 住民等(行政外)活動区分 | | | | 公共性手段(入力・活動)指標 | | 評価指標区分 | | |
|---------------|------------|------------|-------------|------------|------------|---------------|----------------|-----------------|-------------------------|----------------|--|---------------|--------|--------|
| | | 効率性 | 公正性 | 安定性 | 参加性 | 協働性 | 活動性 | 費用 | 内 | 公共性 | 活動性 | | 評価指標区分 | |
| 効果 | コスト | 必要性 | 公平性 | 心能性 | 柔軟性 | 継続性 | 参加性 | 地域性 | 活動人数 | 活動時間 | 費用 | 公的資金 | 活動性 | 評価指標区分 |
| サービス成果 | 会員入会率 | コスト対象経常コスト | パンフ作成数 | 授業料 | アカデミー資格認定数 | 事故発生件数 | 会員の社会活動参加率 | 各種教育関係の有資格者数 | 市民セミナー開催数、講師・スタッフ数、受講者数 | 開催回数・時間 | 運営費・受講料 | 運営補助金 | 活動結果 | |
| 社会成果 | 修了生数 | 65歳以上の入会比率 | 地域別入会数 | | | 事故発生件数 | 修了会員の社会活動参加率 | 学の内容による講義に対する満足 | 独自の内容に対する満足 | 修了生数 | ここに当てはまる項目は全て公共性の目的を表す「公正性」「安定性」「参加性」の社会成果の欄に統合される | | | |
| 利用者 | 講座に対する満足度 | コストに対する満足度 | パンフ配布数への満足度 | 授業料に対する満足度 | 学に対する満足度 | 講座の安全性に対する満足度 | 会員の社会活動に対する満足度 | 専門性に対する満足度 | 開催地、講師数に対する満足度 | 開催回数、時間に対する満足度 | 受講料に対する満足度 | 公的資金補助に対する満足度 | 結果満足度 | |
| サービス成果満足度 | 一般 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 受益者 | 一般 |
| 利用者 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 説明満足度 | |
| 利用者 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 説明満足度 | |
| 利用者 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 説明満足度 | |
| 利用者 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 社会への関心度の変化 | 説明満足度 | |

高藤 (1999) P.46を基に加筆・修正して作成
 事例は、某市生涯学習機関と住民開催による生涯学習セミナーの指標設定の一部
 指標設定の大半は論者個人が判断したもの、困難と判断したものは仮定で記してあるので誤記がある可能性
 がある。

「新公共性基準に基づく指標区分」を用いた政策評価による自治体ガバナンスの発展に関する一考察

図3 新区分における評価指標体系図

| | | 行政活動区分 | | | | | 住民等(行政外)活動区分 | | | | |
|------------------|-----------------|--------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|-------------|-------------------------------|--|--|--------------------|-----------|---------------------|
| | | A 全体 | B 講座・演習 | C 募集・PR | 中略 | F 社会活動 | G 全体 | 中略 | N 社会活動 | | |
| 行政過程指標 | 行政入力指標 | 職員数 教室数 | 予算額 | 予算額 | ～ | | 講師数 教室数 | ～ | | | |
| | 行政活動指標 | 年間講座 開催数 | 講座開催数 演習開催数 専攻コース 数 | パンフ数 広報回数 チラシ数 ポスター数 掲載料 | ～ | | 年間講座 開催数 | ～ | 現会員数 修了会員 数他 | | |
| 有 | サービス成果指標 | 開催時間 入会金 受講料 | 講座 受講数 | 入会 者数 | ～ | 現会員数 修了会員 数他 | | | | | |
| | 社会成果指標 | 講座会場 への交通 の利便性 知的レベ ルの向上 | ↑ | ↑ | ↑ | 社会活動 への参加 NPO活動 への参加 | | | | | |
| 効 度 指 標 | 住民満足度指標(利用者・一般) | 成果満足度 | 受講生運営 面満足 | 開催数に 対する満足 | 内容・回数 満足 | ～ | 受講生運 営面満足 | ～ | 受 | 結果 満足度 | 住民満足度 指標(受益者・一般) |
| | | サービス満足度 | 運営満足 | 内容に 対する満足 | 内容・回数 満足 | ～ | 運営満足 | ～ | — | | |
| | 社会成果満足度 | 知的向上 満足 | | | | ～ | 社会活動 への参加 NPO活動への 参加への満足 社会活動への 参加NPO活 動への参加への満足 | この領域に項目が存在しない理由は「公共性基準に基づく指標区分」の場合と同様である | | | |
| | 説明満足度 | 運営説明 満足 | 講座にお ける説明 満足 | | | ～ | 運営説明 満足 | ～ | 受 | 説明 満足度 | |
| | | 運営説明 満足 | | | ～ | 運営説明 満足 | ～ | — | | | |

齋藤(1999) P47を参考に修正して作図 事例は某市生涯学習機関と住民による生涯学習セミナーの評価体系活動区分の設定(A～H)は論者個人が判断したものである。また、データの収集上指標設定ができなかったもの・困難と判断したものは仮定で記してあるので誤記がある可能性がある。

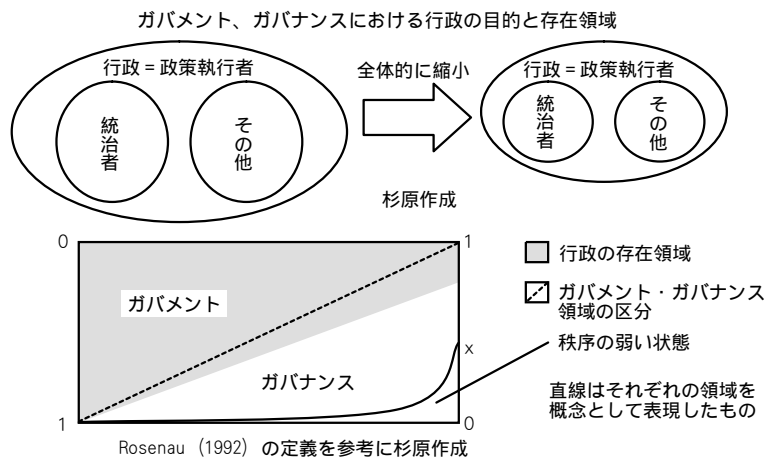
表2 政策評価表

| 活動区分 | | 行政活動区分 | | | | | 住民等(行政外)活動区分 | | |
|---------|-------------------|--------|-----|-------|----|-------|--------------|-----|----|
| | | A | A | B | 中略 | D | G | G | 中略 |
| 指標名 | | 職員数 | 教室数 | 講座開催数 | ～ | 修了会員数 | 講師数 | 教室数 | ～ |
| 実績値・目標値 | 実施前値(イ)平成5年 | 10 | 5 | 8 | ～ | 49 | 8 | 10 | ～ |
| | 現状値(ロ)平成8年 | 14 | 9 | 44 | ～ | 119 | 11 | 13 | ～ |
| | 目標値(ハ)平成9年 | | | 51 | ～ | | | | |
| 実施効果・変化 | 実施効果・変化(ロ-イ) | 4 | 4 | 36 | ～ | 70 | 3 | 3 | ～ |
| | 実施効果・変化率(ロ-イ)/(イ) | 40% | 80% | 450% | ～ | 143% | 37.5% | 30% | ～ |
| | 評価ランク | | | | ～ | | | | ～ |
| 目標達成効果 | 目標実施量(ハ-イ) | | | 43 | ～ | | | | |
| | 目標達成率(ロ-イ)/(ハ-イ) | | | 84% | ～ | | | | |
| | 評価ランク | | | | ～ | | | | |

齋藤(1999) P48を基に作成 事例は某市生涯学習機関と住民による生涯学習セミナーの評価活動区分の設定の一部は論者個人が判断したものである。また、データの収集上指標設定や数値が当てはまらないもの・困難と判断したものは仮定で記してあるので誤記がある可能性がある

注)

- 1) 本稿では理論の箇所だけ論述することにし、事例については省略する。
- 2) 政策評価の定義は、「社会への公的干渉を目的とする、事業計画（プログラム）の概念化、設計、実施、さらにはその効果を評定するために用いられる、システムの社会調査活動である。(1989 Rossi)」とする。
斎藤達三『実践 自治体政策評価』ぎょうせい 1999 を参照
- 3) ガバナンスの定義は、「NPM理論を採り入れた政策執行者としての要素及びgovernorとしての最小限の統治機能だけを持つ行政と住民（個人・団体問わず）による協働的な相互作用による地域福祉の向上」とする。
なお、本稿でのガバナンスの扱いは「Public Governance」に限定し、下図のようにガバナンスの状態が最大となってもガバメントそのものは存在していることが前提にある。



- 4) 公共性基準に基づく指標設定・評価指標体系・政策評価表・見直し評価の各詳細は、斎藤文献2) 参照
- 5) モニタリング評価の定義は、「政策事業の業績について計画作成時に設定された目標への進行具合をプロセス、結果、成果の段階で常時監視し報告すること」とする。

US GAO *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*.

Glossary GAO/GGD-98-26. Washington DC, April, 1998