

新たな内部業績評価システムのあり方についての検討

—参加型評価の確立に向けて—

林 健 一

Examination about the function of a new internal performance measurement system

Kenichi HAYASHI

(要 旨)

本稿では、まず、参加型評価に関するこれまでの理論的な検討状況について概観を加えた。その結果、アメリカでは、評価結果の実用性向上あるいはエンパワメントを目的とするアプローチが見られ、評価活動と意思決定とを関連づけてその在り方について検討していた。一方、わが国の学説は参加型評価の必要性や外部主体の関与形態に関する検討が中心となっていた。

次に、これらの考察結果として、参加型評価の確立に向けた課題として「評価情報形成のための参加」と「評価を活用した政策形成への参加」との視点を新たに提示し、これらを明確に区分し検討すべきことを指摘するとともに若干の論点整理を行った。また、わが国の自治体における評価システムに対する参加手法の活用状況についての問題点や課題を指摘し、これらの改善策として新たな内部業績評価システムモデルを提案した。

(Summary)

This paper includes an outline of theoretical examination status of participatory evaluation. As a result, it shows that approaches taken in the United States are relying more on practical improvements or empowerments of examination results. Correlation has been found between examination status and decision making to consider its system. On the other hand, Japanese have

been putting more effort on the needs and participation forms of external entities.

As a direct result of it, "participation for examination information formation" and "participation to the policy formation, which utilizes evaluation" has been presented as a new topic, which is directed to the establishment of participation evaluation. It has been closely evaluated and rearrangements have been done. Problematical points were closely evaluated concerning the application status of the participation technique for the evaluation system we carry here, in our self-governing community. A new internal evaluation system model was proposed as a step towards improvement.

I はじめに

わが国の自治体における政策評価は、職員の意識改革、コスト削減、成果重視の行政運営、アカウンタビリティの向上を背景として 1990 年代後半以降急速に導入が進められてきている。

導入された評価の活用目的についてみると、総務省調査結果（2004）によれば、予算要求や査定、事務事業の見直しや査定に活用している割合が高い状況にある¹⁾。

こうした内部管理型の政策評価については、有効性を評価の中心として用いていることや、自己評価を基本とすることに対する批判²⁾がある一方で、評価情報の形成過程において住民参加手法の適用を試みる自治体が出現してきている。

しかしながら、山谷（2004）も指摘するとおり、参加型評価自体が未だ理論的な洗練過程にあり、地域行政の現場においてもその利活用の方法が未確立の状態にある。

そこで本稿では、まず、参加型評価に関するこれまでの理論的な検討状況を概観し、参加型評価の確立に向けた課題について考察する。次に、自治体における若干の事例をもとに活用状況とその問題点を明らかにしていく。また、こうした問題点を踏まえ、新たな参加評価システムの構想とその実現化の方向性について考察と提案を試みる。なお、本稿では、多くの自治体で実施されている事務事業評価を主な対象とする内部業績評価を中心に考察を進めていく。

II 参加型評価の意義

1 アメリカにおける参加型評価の概念とその特徴

参加型評価（participatory or collaborative evaluation）が、アメリカで注目され始めたのは 1970 年代後半以降とされ、これまで様々な理論的背景や方法論に基づく取り組みが行われている。

参加型評価とは、評価者と当該プログラムやプロジェクトに関し利害を持つ者（利害関係者）と協働で評価する方式と定義される（Cousins and Whitmore 1998、Rossi et al.2004）。この手法の主要な要素は、Burke（1998）や Patton（1997）によれば次のとおりである。

- ①参加者（利害関係者）が意思決定（評価の開始時期、評価方法の選択、目標設定、優先順位の確立、データの収集・分析、評価結果の報告の準備、結果の利用等についての決定）に関係する参加であること。
- ②評価の有用性を保障するため、プログラムの利害関係者の関心、利害関係、問題に根付いたものであること。
- ③参加者の知識、経験を尊重し利用するものであること。
- ④参加者が評価能力の構築や、評価論理と技術を学習できる形での参加であること。

Cousins and Whitmore（1998）は、この参加型評価に関する様々なアプローチを表1のとおり分類している。これらは大別して、次の2つに区分が可能である。

第1は、主として政策決定者や政策実施者の意思決定や問題解決を支援し、政策や組織運営に貢献するという評価の実用性を重視する立場に立つものであり、表中のA、C、Dが該当する。具体的には、利害関係者が評価プロセスに参加することにより、評価結果の有用性を向上させ、評価利用者の意思決定に必要な情報を与えるとともに、参加者のオーナーシップを高め、評価結果の利用促進を図ることを企図している。

第2は、主として社会発展の変化、参加者のエンパワメント（empowerment）、社会正義の実現を

表1 参加型評価（共同評価）の分類とその特徴

分類名 / 主な論者	①主な目的・機能	②評価プロセスをコントロールする者	③参加者の範囲	④参加の深さ
A 実用型の参加型評価 (Cousins&Earl 他)	実用性 / プログラムの意思決定や問題解決のサポート 評価結果の利用	バランス型 / 評価者と参加者にパートナーシップ	主要なユーザー / プログラムのスポンサー、マネージャー、開発者、実施者	高い / 評価の全ての段階に参加
B 変革型の参加型評価 (Tandon& Fernandes 他)	政治的 / エンパワメント、解放、社会正義の実現	バランス型 / パートナーシップであるが最終的には参加者	全ての正当なグループ / 特にプログラム等の受益者	高い / 評価の全ての段階に参加
C 利害関係者による評価 (Bryk 他)	実用性 / 評価結果の利用 評価の政治的側面も重視	評価者 / 評価活動や評価の技術的側面をコーディネート	全ての正当なグループ / 代表性の観点からプログラムへの悪影響を相殺	限定的 / 利害関係者へのプランニングや解釈の側面での相談
D 開発型評価 (Patton)	実用性 / プログラムの改良 評価の実用性	バランス型 / 評価者や参加者がパートナーシップで作業	主要なユーザー / 大抵はプログラムの関係者や実行者	実質的 / 進行中の評価への参加や関与
E エンパワメント評価 (Fetterman)	政治的 / エンパワメント、啓蒙、自己決定	当事者 / 大抵は評価者による完全なコントロール、促進	主要なユーザー / 通常はプログラムのキーパーソン、又はグループ	広範囲 / 評価の全ての局面への参加

出典) Cousins and Whitmore（1998）から部分抜粋

支援するために評価を利用するものであり、比較的弱い権力（less powerful）の関係者が、評価プロセスへの参加を通じて自立のための技術を学習し、社会運動を促進することが期待されている。このアプローチは途上国の社会開発援助の分野から発達してきており、表中のB、Eがこれに該当する。

これらのアプローチはその機能や歴史的背景等が異なるものの、実用性向上の観点からなされる評価プロセスへの参加は参加者へのエンパワメントの契機となるとともに、参加者へのエンパワメントを目的とした手法においても評価結果の有用性や評価の実用性向上に寄与する面があり重複が認められるのである。

こうした参加型評価の特徴の第1として、評価プロセスの意図的な活用が挙げられる（三好・田中（2000））。つまり、評価結果だけでなく、評価過程そのものを活用して参加者に影響を与えることを重視しているのである。

Patton（1997）は、評価プロセスへの参加から生じる効果として、①参加者の共通理解を深めること、②参加者の事業への介入（intervention）を強化し支援すること、③参加意識、自己決定、当事者意識を強化すること、④事業や組織の開発に資することの4点を挙げている。

第2の特徴として、外部の評価者と利害関係者との関係性という文脈で議論がなされている点が挙げられる（Weiss（1998）、Rossi et al.（2004））。また、この場合の利害関係者は、広く捉えられており、①政策決定者（意思決定者）、②施策や評価のスポンサー、③受益者（個人・組織）、④プログラム管理者（含むスタッフ）、⑤当該プログラムと競合する者、⑥プログラムの利害関係者、⑦評価研究者が含まれる概念となっており留意が必要である。

2 わが国における議論

周知のとおり、わが国の自治体に導入されている評価システムの特徴は、行政機関自らが（行政組織や運営の自己改革を目的として）行う内部評価の性格が強いといわれている。

ここで用いられている評価手法は業績測定（performance measurement）であり、広範な評価対象を業績指標に基づいて定期的に測定、評価を実施する点に特徴がある。

こうした内部業績評価システムへの住民参加は、後述するように、各自治体の現場で様々なアプローチが試行されてきている。本節ではこれまでの理論的な検討状況を参加型評価の必要性、評価への関与形式の2つの観点から整理していくことにする。

（1）参加型評価の必要性に関する議論

評価とは第三者により行われることが基本であり、自己評価、内部評価については、評価システム全体における客観性、透明性、第三者性が問題となる。では、評価結果情報の公開を前提とした、評価プロセスへの参加の意義はこうした問題を解消又は緩和することに尽きるのだろうか。

この点に関して、砂原（2003）は、外部主体による評価は政治—行政システムの信頼確保の観

点から必要であり、多様な外部主体により行政機関の正統性を重畳的に確認することがシステム全体の信頼確保につながるとしている。

また、窪田（2003）は、行政が技術的原理に基づき行う政策評価（成果指標や目標値の設定、効果の測定）については、政治的要因や技術的要因の影響を受け、限定された実地的有用性（実行可能性）と実効性しか有しないため、外部主体による指標設定とそれに基づく評価が必要と指摘している。また、政策目標の設定やその適切性の評価は、価値の問題を扱うため、行政の評価になじみやすく、外部主体が自主的に取り組むべき課題としている。

この様にわが国の学説においては、参加型評価の必要性について評価手法の内在的な限界を補完するとの観点から捉えている点に特徴の1つがあるといえよう。

（2）評価への関与の形式に関する議論

次に、参加型評価に関する評価主体や関与の領域を議論する学説について見ていくことにする。まず、西尾（2000）は評価の形式や主体に注目し、①政府機関の内部評価に市民の意見を取り入れ反映させる方式、②「エンパワメント評価」等、政府機関とNPO等との協働で行われる方式、③市民が政府機関から独立して評価を行う方式との類型を整理している。

これに対して、大住（2002）は、Wangの諸説に依拠し、住民参加の機能を①住民の公共サービスに関するニーズの把握、②組織の目標、サービスのプライオリティ付け、パフォーマンスの水準（目標）等についてのコンセンサスづくり、③政府の意思決定に対する信認を高めること（アカウントビリティの確保）の3点に求めている。

また、具体的な参加フレームとして、「社会指標（ベンチマーク）」を活用した基本政策レベルの評価に対する参加と、「業績管理型指標（効率性指標・アウトカム指標）」に基づく、施策・事業レベルの評価に対する参加を区分している。前者においては、首長や行政の中核が行う自治体の戦略・ビジョン策定や、資源配分等の意思決定に対して、選好・ニーズを提示することや実施状況の監視を住民の役割としている。後者においては、個別の行政サービスに対するニーズや意見を執行機関に提示することを住民の役割としている。

こうした社会指標と業績指標は活用目的が異なり、吉川（2004）はアメリカ州政府の業績評価システムの発展過程を跡付け、オレゴンシャイン計画におけるベンチマーキングに代表される「コミュニティ型業績測定」と、テキサス州の部局戦略計画における業績測定に代表される「部局経営型業績測定」の2種類があることを指摘している。

前者においては住民生活に直結したビジョンや社会指標を設定しており、社会的コンセンサスの形成を目的としている。また、目標値への達成度を測定する点に特徴があり、この測定指標策定の過程において住民ニーズの把握がなされる。

後者は業績測定による政府活動の評価、改善に主たる目的があり、評価指標には住民の目から見た成果指標が含まれるが、全体として部局の組織目標から導かれた業績指標に基づく評価が行われ

る点に特徴がある。

表2 業績測定の2つのタイプ

タイプ	コミュニティ型業績測定（オレゴン型）	部局経営型業績測定（テキサス型）
内 容	州全体の大括りな課題・分野別に、住民生活に直結した社会指標を設定し、その達成度を評価するタイプ	各部局の施策や事業のレベルで、成果指標を含む「業績指標」を設定し部局の業績を評価するタイプ
戦略計画	コミュニティ型戦略計画	部局経営型戦略経営
使命・目的	州全体の経済社会環境の変化を受けて、州全体が向うべき長期的方向性	住民のニーズにこたえるとともに、法令に規定された目的にも整合する部局の長期的方向性
評価対象	政策目標の達成度	①政策目標の達成度 ②部局所管の施策の有効性、事業の効率性など
評価指標	社会指標（アウトカム指標、アウトプット指標）	業績指標（アウトカム指標、アウトプット指標、インプット指標）
評価指標の性質	社会指標は、住民の生活に直結した指標が多く、成果指標（アウトカム指標）としての純度が高いが、施策や事業との関連性が弱いものが多い。	業績指標には、成果（アウトカム）、活動量（アウトプット）、費用を凶る指標があるが、多くが部局の施策や事業に直接関連する指標となる。
評価の目的	①社会構成員によるビジョンの共有 ②大局的な部門間政策調整 ③アカウンタビリティの明確化	①経営の合理化、効率化 ②アカウンタビリティの明確化

出典）吉川（2004）から部分抜粋。

3 参加型評価の確立に向けた課題

以上、必ずしも網羅的ではないが、アメリカ及び日本の学説それぞれについて概観を加えてきた。

アメリカの学説は、評価結果の実用性向上あるいはエンパワメントという直接的な目的に相違があるものの、評価活動と意思決定とを関連づけその在り方について検討している点に特徴がある。

また、評価プロセスにおいてどのような参加手法を用いるのか状況適合的に検討、決定していく側面をもっている点にもその特徴があった。

これに対して、わが国の学説は参加型評価の必要性や外部主体の関与形態に関する検討を行っており、いわば入り口段階の議論が中心となっている。

こうした中で、今後は住民参加、業績測定、政策形成・実施の3要素の統合が重要な課題になると考えられる。

とりわけ住民参加と業績測定の統合における課題は、「評価情報形成のための参加」と「評価を活用した政策形成への参加」とを明確に区分し検討していくことが必要である。

前者の課題検討にあたっては、生産的な住民参加を可能とするため、住民等の外部主体が評価プロセスに参加し何をするのか、どのような参加形態が可能であり現実的か、参加型評価の各タイプがどのような評価の局面において実際にはうまく機能するのか等の論点（山谷（2004））について、

事例の積み重ねの中から実践上の問題点を明確化し、各参加手法をその適性にあわせ自覚的に用いていく必要がある。

また、アメリカで用いられている参加型評価手法と同様に、評価プロセスの全局面—評価制度の構築から評価結果の利用まで—への参加が検討される必要がある。つまり、評価プロセスのデザイン（評価の開始時期の決定、評価方法の選択）、評価・分析の実施（目標・指標の設定、優先順位の確立、データの収集・分析、評価結果の報告の準備）、評価結果の利用それぞれの局面への参加を具体化させていく必要がある。こうしたプロセスへの参加により Patton の指摘する効果の発現が可能となるのである。

これに対して、後者は住民参加、業績測定、政策形成・実施の統合であり、参加型政策評価の本来的な形といえる。具体的には、意思決定者、市民、利害関係者、専門家が評価システムを媒介として政策サイクルの連続的段階に統合されるものである。こうした相互作用による政策形成が参加型評価と考えられ、ここでの評価システムの主な役割は、住民に対しては政策形成過程への参加に必要な助言を与え参加の準備を助けるとともに、政策決定者や政策実施者に対しては意思決定に必要な情報を提供する役割を果たすことになる。

Ⅲ 自治体における参加型評価手法の活用状況とその課題

1 参加型評価手法の活用状況とその特徴

では、わが国の自治体においては政策評価システムに対してどのような参加手法を活用しているのだろうか。以下では、内部業績評価システムへの参加手法を中心に議論を進めていく。

(1) 内部業績評価システムへの参加

この類型は行政機関内部で行う業績測定・評価に何らかの参加手法を組み合わせて用いているものである。このシステムにおける評価対象や評価基準について確認しておく、事務事業評価は、必要性（妥当性）、有効性、効率性の観点から、定量的指標により評価がなされ、これにより当該事務事業の継続、廃止、見直しが判定される点に特徴がある。また、政策・施策レベルの評価については、住民満足度等を用いた評価結果を判断材料として、政策・施策の方向性の検討や、施策を構成する事業の有効性や目標の達成状況の評価がなされる。

ここで活用されている参加手法は表3のとおり整理が可能であり、住民意識調査・満足度調査、外部委員から構成される第三者機関、パブリック・コメント制度がそれぞれ活用されている。

表3 内部業績評価システムと参加手法の結合形態

自治体名	①参加手法と 主な目的・機能	②評価プロセスを コントロールする者	③参加者の範囲	④参加の深さと 段階
宮城県 山形県	【県民満足度調査】 ・政策等の問題点と改善の糸口を発見する。 ・認知度、関心度、重視度、満足度を把握する。 ・情報共有ツールとして活用。(宮城) 【行政評価委員会】 ・内部評価の客観性、透明性、専門性を高める。 【パブリック・コメント】 ・評価全般に対する意見を反映。	宮城県・山形県	一般県民 行政評価委員会(宮城)は有識者。	意見聴取/ 政策・施策の評価段階
熊本県	【パブリック・コメント】 ・宮城、山形と同。 【外部評価委員会】 ・宮城、山形と同。	熊本県	PC/意見提出希望者 委員会/庁外有識者	意見聴取/ 政策・施策・事業の評価段階
守山市	【外部評価委員会】 ・評価過程や結果に対する意見の把握。 ・事業の改善提案を求める	守山市 部会の運営自体は各委員による。	学識経験者、経営者代表、公募委員(各6名計18名)	意見聴取/ 事務事業の評価段階
志木市	【行政評価委員会】 ・自己評価に基づく市民評価と意見書提出 【パブリック・コメント】 ・宮城、山形と同。	志木市と委員会の パートナーシップ	公募委員5名 (評価に識見を有する又は市政に深い関心のある者)	パートナーシップ/ 政策・施策・事業の評価段階

出典) 著者の分類による。

(2) コミュニティ型評価システム

ここで、コミュニティ型評価システムの特徴を確認しておく、前述のとおり、住民が中心となって住民生活に直結する社会指標(ベンチマーク)の設定を行うものである。この観点から評価システムを構築する自治体としては青森県、兵庫県、滋賀県、東海市、豊中市が挙げられ、指標設定には住民意識調査、アンケート調査、グループインタビュー等の各種社会調査手法を用いている。

大住(2003)も指摘のとおり、ベンチマークの設定は、政策目的(価値観)を明確にし、地域のビジョンや政策目標を共有するツールとなるものであり、行政や住民との間で目標達成手段や課題解決方法を協議、議論するツールとして活用が期待されている。

しかしながら、現状では政策・施策レベルの水準や目標達成度を把握するにとどまっており、地

域社会の方向性を論じるための共通のメルクマールになりえていないことや、行政改革・改善に結びついていないとの指摘がある（佐藤（2004））。また、設定された目標実現のため具体的な制度設計は今後の課題となっている。

2 内部業績評価システムへの参加の問題点

次に、内部業績評価システムへの参加の問題点について、評価形成プロセスと関連づけながら整理していく。

（1）参加局面の部分性

一般的な評価プロセスは、事業実施後、担当部局による情報収集と1次評価が行われ、管理職や内部管理部局による2次評価を経て内部評価結果の原案が策定される。原案内容の中心は業績測定情報であるが、このための基礎的データの収集は各種業務統計や住民意識調査により行われている。また、指標設定や指標に基づく評価も行政主体で行われている。

こうして作成された内部評価結果の原案に対しては、外部評価委員会やパブリック・コメント制度を活用し第三者の意見反映が行われている。

このプロセスにおいて住民は自らの経験や知識に基づき意見や情報を提供する役割を担っている。しかし、評価プロセスへの関与の局面は評価・分析過程における情報提供面での参加と限定的なものとなっており、評価情報形成のための部分的な参加にとどまっている。

（2）各参加手法の問題点

上述したプロセスにおいて活用されている参加手法は、どのような特徴や問題点を有しているであろうか。

まず、住民意識調査・満足度調査は社会状況や一般的な住民ニーズ・要望を明らかにするとともに、事業成果の実態を住民の満足度という心理的な尺度で捉えるものであり、物理的データによる成果の達成状況を補完する役割を担っている。

これらの統計情報は政策・施策・事業における実施上の問題点と改善の糸口を発見することには適している。しかし、詳細な問題解決方法を探るには別の綿密な調査が必要となるため、事務事業の直接的な改善にはつながりにくい面がある。

次に、外部評価委員会（第三者機関）は、内部評価に対する透明性、客観性、専門性の確保の他、多様な意見の反映を行うことがその役割とされている。総務省調査結果（2004）によれば、自治体においては本手法の活用が進展しており³⁾、代表的な事例を（表3に）掲げたが、その他にも、埼玉県玉川村（利害関係のない第三者による外部評価）や、北海道白老町（費用対効果・事業主体の移行可能性についての検討）等様々な形態がある。

これまで委員会や審議会に対しては、会の構成員、運営、審議結果の取り扱いに関する問題が多

くの論者により指摘されてきたが、現在用いられている外部評価委員会においても基本的にはこれらの批判が妥当するであろう。また、今後第三者機関を活用していく場合にも、事業を対象とした経済性・効率性・有効性の評価にはかなりの情報を必要とし、適切な評価を行うためには被評価機関との良好な関係が前提となること等の理由により、外部評価主体の内部化傾向（機能不全）を引き起こす可能性が指摘されており（砂原（2003））その客観性、透明性の確保が課題となる。

最後に、パブリック・コメント制度については、広く住民をはじめとする意見募集提出希望者から、評価システム全般や評価結果に対する意見・提案を直接収集・把握するための透明性の高い制度として活用されている。

本手法にはこうしたメリットがある反面で、著者が別稿で指摘したとおり⁴⁾、評価結果等を公表しても住民等からの反応がないとの問題や、インターネットによる文書形式の情報交換が中心のため行政、市民双方の意思決定構造へのインパクトが弱く、そのコミュニケーションも質疑応答が中心になる等表面的なものにとどまる傾向が見られるのである。

（3）問題解決の方向性

以上のとおり、各自治体においては事後的な内部評価における客観性、透明性、専門性を補完する観点から各種参加手法を活用していることが観察された。

しかしながら、いずれも評価プロセスへの関与の局面は部分的であり、その役割も外部評価主体に期待される政策目標の設定、評価指標の選択・設定とそれに基づく評価までには至っていなかった。このため、住民の関与する領域をより拡大していくことが第一の課題となり、評価の実施・分析段階における具体的な協働のフレーム構築が必要となる。

内部業績評価は政策の実施結果に関するアカウンタビリティを確保するためのものであり、評価情報の精度や情報の適時性はもとより理解しやすさが重要である。また、評価フェーズの結果を可能な限りの透明性を持って住民・顧客・利害関係者へ知らせることが、意思決定プロセスにおいて適切で生産的な住民参加を可能とするのである（上野（2004））。

しかし、参加局面の部分性を反映したより根本的な問題として、評価結果が住民に知られていないことや評価結果が利用されず住民からフィードバックがないことが第二の課題となる。

このため、情報提供型の参加における課題としては、各種の情報収集方法の限界を補完する観点から、「無反応」、「不反応」の情報を顕在化させるための誘因策や、統計的な手法では得られにくい、より詳細な問題解決や政策の形成・変更に必要な情報を体系的に収集する方法が検討されなければならない。

これらの課題解決に向けた新たな内部業績評価システムのあり方について次章において検討していくこととする。

IV 新たな内部業績評価システムモデルのあり方について

さて、これまで述べてきた参加型評価の確立に向けた課題や、内部業績評価システムと参加手法の統合形態の問題点を改善する新たなシステムのイメージが図1である。なお、本モデルは実証研究を行う前段階の仮設的なモデルとして整理を行ったものであり、今後の検証により修正、拡充を図っていく予定である。

図の中央は現行の事務事業評価システムにおいて導入されている評価情報形成プロセスを表しており、実線の矢印は現在行われている行政（管理担当・事業担当）と住民・ステークホルダー双方の関与形式である。また点線の矢印は主として情報・データの流れを示しており、新たに住民・ステークホルダーが関与することを提案する3つのフェーズである。

第1は、評価開始時における住民の視点からの評価ニーズの反映である（点線矢印A）。これは評価目的、対象、評価項目をはじめとした評価全体のデザインの形成に対する参加であり、透明性を高めるとともに評価プロセスへの誘因策の一助となると考えられる。

第2は、評価指標の選択・設定や、指標に基づく評価への関与である（点線矢印B）。ここでは主として有効度指標の選択、設定、評価に住民は関与する形となるが、住民の直接的な関与は質的なアウトカムや成果の原因究明に役立つアウトカムの形成に役立つと考えられる。

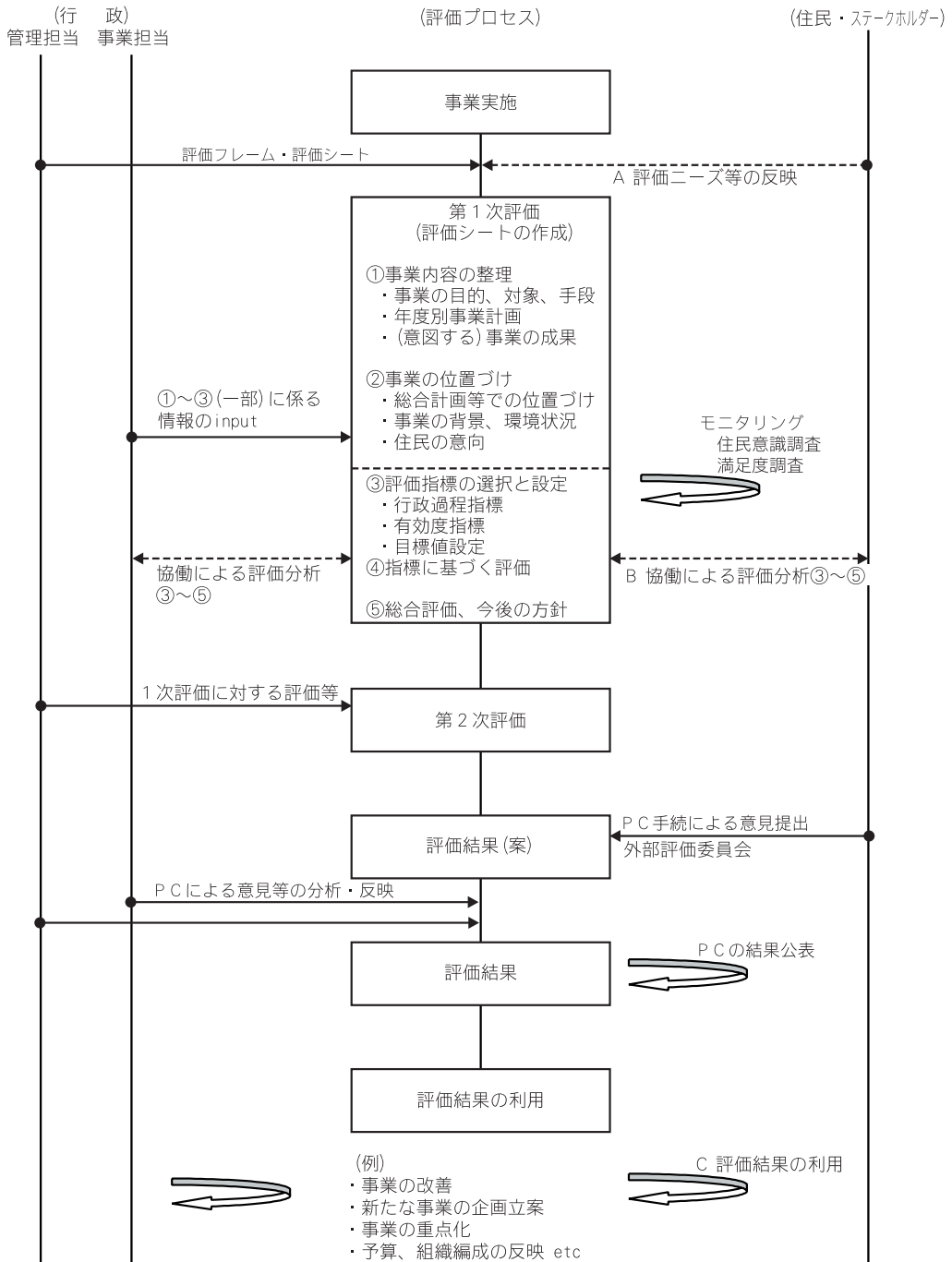
これまでこのフェーズにおいては住民意識調査・満足度調査によるモニタリングがなされてきたところである。しかし、これらの手法は前章2（2）で指摘した限界がある。そこで、この限界を補完し、評価システムや事務事業の運用、内容改善に資する詳細な情報把握を可能とする新たな手法として「フォーカスグループ調査」の活用を提案したい。

これは、評価対象となる行政サービスや事業について直接的な利用者や潜在的に関心を持つと思われる住民層からなる「フォーカスグループ」の選定を各事業単位に行い、プログラムに期待する機能、懸念、改善点等を把握する他、測定すべきアウトカムや評価結果を解釈する情報を収集・把握するものである。

この手法を併用することにより、評価結果情報の有用性の向上に寄与するとともに、生産的な住民参加を可能にするものと考えられる。

第3は、評価結果の利用である（矢印C）。これまで検討してきた「評価情報形成のための参加」ではなく、「評価を活用した政策形成への参加」における課題となる。このため、別の検討が必要となるが、評価情報の形成過程において一連の参加プロセスが整備されることにより、アカウントビリティの向上はもとより、より有効な政策形成につながることを期待されるのである。

図1 評価プロセスと参加手法の新たな統合形態



出典) 著者作成。

IV 今後の課題

「参加型政策評価システム」の確立は政策評価における重要な課題の1つである。この課題の検討にあたっては、住民参加、業績測定、政策形成と実施の3つの要素の結合が重要になると考えられる。このうち住民参加と業績測定の関係を考察する上では「評価情報形成のための参加」と「評価を活用した政策形成への参加」とを区分して検討していく必要がある。

前者の課題については、意思決定者がより完全な情報に基づいた評価ができるよう情報を集めることが主たる課題となる。

本稿ではこの課題に対して、内部業績評価に関する新たな参加型評価型システムモデルを提案したところである。本モデルを活用することにより、より実用性の高い評価情報の形成が可能となると考えられるのである。しかしながら、仮説的なモデルにとどまるものであり、未確定な部分も多く、本システムの有効性の検証を別途行っていく必要があり、その結果についてはいずれ改めて報告をしたい。

また、後者の課題については、わが国の自治体政策の現場においても適用事例もなく、エンパワメント評価につながる側面をもつが、このアプローチについては、開発援助分野の事例研究が中心となっている。今後はこれらを批判的に検討を行うとともに、より具体的なシステム化に向けた検討が必要であると考えている。

以上、省みて不十分な点多々あり他日を期することとしたい。

(はやし けんいち・高崎経済大学地域政策研究科博士後期課程)

[注]

- 1) 具体的には、予算要求・査定を活用目的とするのは都道府県では45団体(97.8%)、政令指定都市では13団体(100%)、中核市では30団体(90.9%)、特例市では31団体(81.6%)となっている。
事務事業の見直し査定を目的とするものは、都道府県では42団体(91.3%)、政令指定都市では12団体(92.3%)、中核市では28団体(84.8%)、特例市では30団体(78.9%)となっている。
- 2) 窪田(2003)187頁。
- 3) 具体的には、都道府県は25団体(54.3%)、政令指定都市では5団体(38.5%)、中核市では9団体(27.3%)、特例市では10団体(23.7)%が外部評価委員会(第三者機関)を設置している。
- 4) 拙稿(2004)『『参加型評価システム』構築に向けた基礎的研究—パブリック・コメント制度の影響力とその限界—』日本地域政策研究第2号119頁以下。

[参考文献・参考資料]

今井良広「美しい兵庫指標—長期ビジョンフォローアップの新しい試み—」地方財務2003年11月号、184頁以下。

- 上野宏・上野真紀子（2004）「政策評価の全体枠組みと業績測定の位置づけ」ハトリ（上野宏・上野真紀子訳）『政策評価入門—結果重視の業績測定』東洋経済新報社、310頁。
- 後房雄・上山信一（2004）「市民が作った市政の通信簿—東海市まちづくり指標のすべて—」特定非営利活動法人市民フォーラム21・NPOセンター。
- 大住荘四郎（2002）『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社、198-205頁。
- 大住荘四郎（2003）「行政評価におけるベンチマーキングの目的と意義」総合研究開発機構「ベンチマーキング手法の地方自治体への導入」、NIRA 研究報告 No.20030025、17-18頁。
- 窪田好男（2003）「政策評価論—わが国自治体発の政策評価とその課題—」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルバ書房、188頁。
- 樹神成（2003）「行政評価と住民参加」室井力編『住民参加のシステム改革—自治と民主主義のリニューアル（自治問題研究叢書）』日本評論社、55頁以下。
- 佐藤徹（2004）「公共サービスにおける評価指標とは何か」月刊自治研第46巻540号、26頁。
- 砂原庸介（2003）「行政と評価—地方自治体の行政評価導入が意味するもの（上）（下）」自治研究第79巻8号、11号。
- 滋賀県（2003）「県政の目標しがベンチマーク（2003年版）」。
- 政策マーケティング委員会（2003）「政策マーケティングブック2003～2004」。
- 総務庁（2004）「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成16年12月28日公表）」。
- 富田一男（2004）「市民参加型外部評価委員会（守山市）」地方自治職員研修2004年5月号、79頁以下。
- 豊中市政研究所（2004）「地方自治体における協働型政策評価の可能性と課題—市民による政策評価指標づくり—」。
- 中野和重・新井一夫（2003）「埼玉県玉川村事業評価の取り組みについて」地方自治職員研修2003年8月号、78頁以下。
- 西尾勝（2000）「行政評価方式の拡張をめざして」同編著『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性—』（財）行政管理研究センター、30-31頁。
- 宮城県（2003）「行政活動の評価に関する条例及び同施行規則の解説」。
- 三好皓一・田中弥生（2000）「参加型評価の将来性—参加型評価の概念と実践についての一考察」日本評価研究第1巻第1号。
- 守山市事務事業外部評価委員会（2003）「事務事業外部評価に関する報告書（平成15年12月25日）」。
- 山田治徳（2004）「自治体行政評価指標の意義と限界」月刊自治研第46巻540号、29頁以下。
- 山谷清志（2004）「自治体計画の実施・評価と住民—参加型評価の可能性」西尾隆編著『住民・コミュニティとの協働（自治体改革9）』ぎょうせい、176-179頁。
- 吉川富夫『米国における地域経営の新展開・業績測定による成長管理』公人社、133-135頁。
- Burke,B.（1998）Evaluating for a Change: Reflections Participatory Methodology. Whitmore,E. ed. Understanding and Practicing Participatory Evaluation.JOSSY-BASS,pp43-57.
- Cousins,J.B and Whitmore,E.（1998）Framing Participatory Evaluation. Whitmore,E. ed.Understanding and Practicing Participatory Evaluation.JOSSY-BASS,pp6-13.
- Hatry,H.P.（1999）PERFORMANCE MEASUREMENT-Getting Results.The Urban Institute,pp.138-139.
- Patton,M.Q.（1997）Utilization-Focused Evaluation(3rd ed).SAGE,p100.[マイケル・クイン・パットン（大森彌編）『実用重視の事業評価入門』清水弘文堂書房、2000年、74頁]。
- Rossi et al.（2004）EVALUATION: A Systematic Approach.(7th ed).SAGE,pp.48-49.
- Weiss,C.H.（1998）EVALUATION(2nd ed).PRENTICE HALL,p.97.

新たな内部業績評価システムのあり方についての検討

[参考ホームページ]

志木市 <http://www.city.shiki.saitama.jp/html/topics/gyouseihyoukaseido.html>

白老町 <http://www.town.shiraoi.hokkaido.jp>

山形県 <http://www.pref.yamagata.jp/sm/shingyozai/516500/6256400.html>

熊本県 http://www.pref.kumamoto.jp/invited/opinion/seisaku_hyoka2/index.asp