

群馬県総合計画における政策評価のあり方に関する一考察

705-003 井田清彦 指導教官 斎藤達三

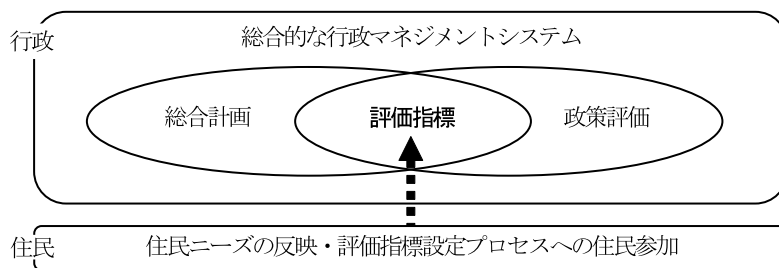
A Study about the Ideal of Policy Evaluation in Gunma Prefecture Comprehensive Planning

Kiyohiko IDA

I はじめに

本稿は、総合計画と政策評価の連携による総合的な行政マネジメントシステムを如何に構築するか、評価指標に着目して考察するものである。研究対象として群馬県の事例を取り上げ、①総合計画と政策評価の現状と課題を明らかにするとともに②両制度の連携の鍵となる評価指標に着目し、住民ニーズ反映の必要性和評価指標設定プロセスへの住民参加について適用可能性を考察する。

図表1 「評価指標による総合計画と政策評価の連携」と住民参加



出所：筆者作成

II 総合計画策定意義の変容と政策評価の活用

本章では、群馬県における総合計画と政策評価の現状を整理する。

これまで総合計画は、斎藤（1998）が「計画偏重」と指摘するように、策定過程に時間と労力を投入するものの、策定後どのような成果があったのか、その有効性をチェックする政策評価との連携が軽視されてきた。しかし、2006年3月、「ぐんま新時代の県政方針」の策定を契機に、成

果志向の行政経営を達成するための「行政内部マネジメント指針」、また、住民と行政が地域の将来像や抱える問題を共有するための「コミュニケーション手段」として機能することが期待され、この2つの観点から成果を検証し進行管理するために政策評価との連携が求められている。

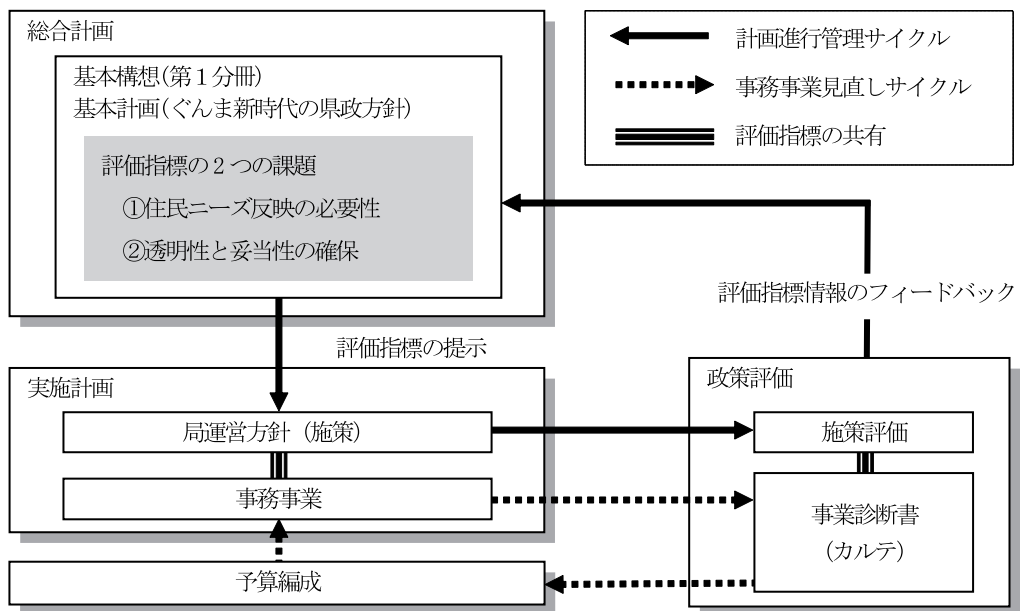
一方、2003年度から実施されてきた政策評価の特徴は、事務事業レベルの「行政内部マネジメント重視型のモニタリング評価」であり、主に事務事業見直しや予算編成の参考資料として活用されている。これに加え、2007年度から総合計画の進行管理を目的とした施策レベルの評価の導入が予定されており、評価情報の根幹となる「評価指標」の検討が重要となっている。

Ⅲ 総合計画における評価指標とその課題

本章では、総合計画と政策評価の連携の鍵となる評価指標を斎藤（1994）の評価指標体系にあてはめて課題を抽出する。斎藤は、評価指標をまず「行政過程指標」、「トータルコスト指標」、「有効度指標」の3つに分類する。さらに成果の観点から有効度指標を「サービス成果」、「社会成果」、「住民満足度」の3つに分類し、体系化している。この体系に「ぐんま新時代の県政方針」で設定されている39の評価指標をあてはめて分析すると、全てが有効度指標で、サービス成果が18指標（46.2%）、社会成果が21指標（53.8%）となるが、次の2つの課題を指摘することができる。

第一の課題は、有効度指標のうち住民満足度指標が未設定で、住民ニーズの反映が不十分となっ

図表2 評価指標設定プロセスにおける2つの課題



出所：筆者作成

ていることである。第二の課題は、評価指標の設定プロセスが行政内部で完結しているため、その透明性と妥当性を如何に確保するかということである。そして、これらの課題は図表2に示すとおり計画進行管理と事務事業見直しのどちらのサイクルにも影響し、「評価指標による総合計画と政策評価の連携」を図るために解決すべき課題となっている。

IV 評価指標設定プロセスにおける住民参加

1 住民満足度指標による住民ニーズの把握

本章では、Ⅲで抽出した2つの課題に対する解決策を住民参加の観点から検討する。まず、評価指標に住民ニーズを反映するための解決策として、三重県、宮城県など先進自治体で実施されている「住民満足度指標の活用」が考えられる。行政が最終的に達成すべき価値は住民満足度の向上であり、群馬県においても早急に住民満足度指標を追加設定し、政策意思決定に住民ニーズを反映させる仕組みを構築することが求められる。

2 住民行政間における評価指標の共有化

(1) 評価指標設定プロセスへの住民参加の必要性

次に、評価指標設定や成果目標値の透明性と妥当性を如何に確保するかという課題に対する解決策として、「評価指標設定プロセスへの住民参加」が考えられる。

そもそもなぜ、住民が評価指標設定プロセスに参加することが必要なのだろうか。

それは第一に、現状の行政内部完結型の評価プロセスでは「お手盛り評価」に陥ることが懸念されるからである。これまで評価指標や成果目標値は施策事業の対象者や住民がいるにも拘らず、行政自ら基準や指標を設定し自ら評価してきたが、住民参加によって評価指標設定プロセスの透明性と民主性が高まるとともに、成果目標値の妥当性を確保できるからである。

第二に、平松（2005）が政策評価の「最大の問題点は、政策評価結果に対して国民や政治家がほとんど関心を持たないということである」と指摘するように、評価指標設定プロセスへ住民参加を促すことで、こうした問題を解決する糸口となる可能性があるためである。

住民が評価結果に関心を示さない理由としては、まず住民が評価結果自体を知らないということがあげられるが、単に公表資料が難しいという理由だけではないように推測される。

本質的な理由は、仮に行政内部で事務事業が改善されても住民がメリットを実感できない、また、本当に評価して欲しい対象が政治的な問題として評価対象とされていないためではないだろうか。

つまり、評価指標の情報ニーズという観点で整理するならば、行政が求める情報と住民が求める情報では質的に異なるためである。行政は内部事務改善に活用できる情報を求め、一方、住民は日常生活にどのような影響があるのか明確化できる情報を求める。住民参加を促すことで、住民ニーズを反映した評価指標の設定が可能となり、住民が評価情報に関心を示す契機になると考える。

以上のとおり、評価指標設定プロセスへの住民参加は①透明性を高め成果目標値の妥当性を確保するとともに、②住民が評価情報に関心を示し行政と協働して問題を解決する地域ガバナンスを踏まえた総合的な行政マネジメントシステム構築の第1歩になると考える。

(2) 住民参加の類型

次に、こうした評価指標設定プロセスへの住民参加の必要性を踏まえて、具体的に群馬県に適用可能な類型を考察したい。図表3に示すとおり、S. アーンスタインの「参加の階梯」によると、住民参加は8段階あり、上位にいくほど実質的な住民参加になるとされている。

図表3 「参加の階梯」と「評価指標設定プロセスにおける参加形態例」

	参加の階梯	評価指標設定プロセスにおける参加形態（例）	参加レベル
8	市民のコントロール	住民による指標を活用した評価	市民権力
7	権限委任	住民による評価指標・成果目標値の設定	
6	パートナーシップ	住民と行政による評価指標の共有化	
5	宥和策	行政による議論の「場」の提供	形式的参加
4	表面的意見聴取	行政による住民満足度指標の調査・パブリックコメント	
3	情報提供	行政による評価指標・成果目標値の公表	
2	緊張緩和		
1	世論操作		
			非参加

出所：世古一穂『協働のデザイン』学芸出版社 2001 年 40 頁をもとに筆者作成

そこで、この「参加の階梯」に評価指標設定プロセスで想定される参加形態をあてはめると、現在、群馬県で実施されている「行政による評価指標・成果目標値の公表」は、第3段階の情報提供に留まる。また、三重県など先進自治体で実施されている「行政による住民満足度指標の調査・パブリックコメント」でさえも第4段階の表面的意見聴取で形式的参加のレベルに留まる。

さらに、近年、住民が公募委員として外部評価委員会へ参加することが進められているが、これはパートナーシップというよりも、むしろ行政が主導する専門的な意見聴取会議としての性格が強く、この意味で「参加の階梯」における実質的参加レベルとはいえないように思われる。

それでは、評価指標設定プロセスに対する実質的参加とは、どのような類型が考えられるのだろうか。行政と住民の関与の度合いから、次の3つのグループに分類することが可能である。

i) 行政主導型

第一の類型は行政が評価指標の原案を作成し、審議会やパブリックコメントなどを実施して意見集約後に決定するものである。行政にとって住民参加にかかる手間やコストが少ないという長所があるが、住民の役割は行政から示された「原案」に対して意見を述べることに留まり、結果的にな

じみの薄い専門的な統計指標や行政に都合の良い評価指標になりやすいという短所がある。

ii) 住民行政協働型

第二の類型は住民と行政が協働して評価指標を設定するものである。長野（2001）が「①指標作成とその過程が地域のコンセンサス形成に寄与し、それにより関係者間で長期的な目標設定や地域が持つ価値観の明確化が推進される。②指標作成過程が新しいネットワーク構築プロセスとなり得る。③地域コミュニティとしてのデータ分析能力が向上する。」と指摘するように、住民ニーズを反映した評価指標の作成に寄与するだけではなく、その作成過程に付随する効果が期待できる。ただし、住民にとっても行政にとっても合意形成にかかる手間やコストが大きいという短所がある。

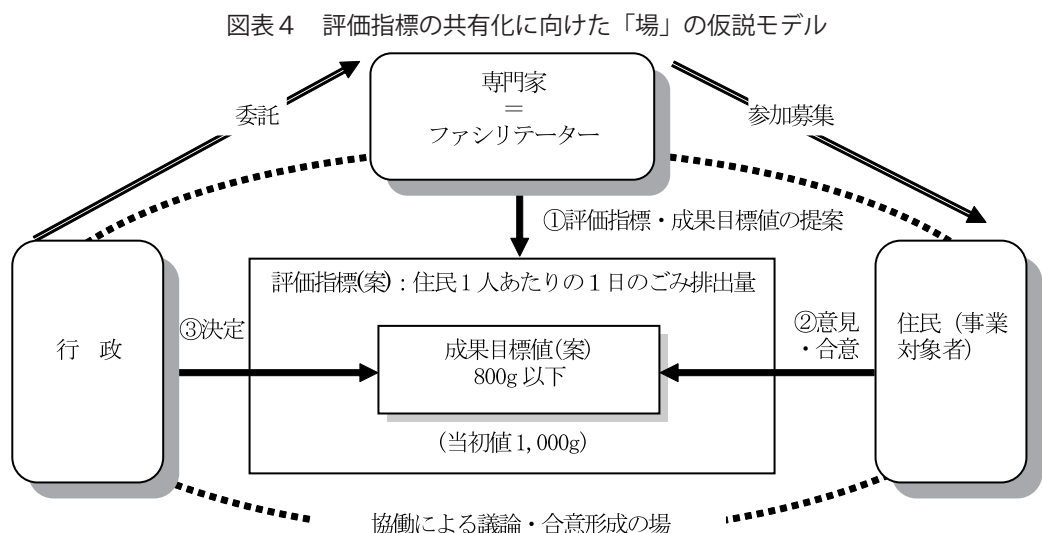
iii) 住民主導型

第三の類型は住民が白紙段階から評価指標を作成しそれを行政に提言するものである。住民の日常感覚に富む評価指標が生まれやすいという長所があるが、その評価指標が採用されるかどうかは行政の裁量に委ねられるため、提言ではなく陳情として受け止められてしまう可能性がある。

（3）評価指標の共有化に向けた「場」の創出

上述のとおり、住民行政協働型と住民主導型が実質的な住民参加として整理することができる。これらをS. アーンスタインの「参加の階梯」にあてはめると、第6段階のパートナーシップ以上となる。最終的には、第三の類型である住民主導型による評価指標の設定が望まれるが、群馬県への適用可能性を判断すると、現状が行政主導型であることから、まず住民が主体的に関われる参加の「場」を創出していくことが重要である。

図表4に示すとおり、当初は大学機関など専門家のアドバイスを受けながら住民行政協働型で評



価指標を設定し共有化を図ることが現実的であると思われる。確かにこのモデルは仮説に留まり、間接民主制との関係など別途、実証的な分析が求められるが、総合計画の改定を検討する際に設置された「ぐんま新時代検討委員会」の民間委員に参加を促し、政策分野を限定して試行的に実施するなど、群馬県でこうした仮説モデルが成立する可能性は十分あると考える。

V おわりに ― 今後の群馬県総合計画における政策評価のあり方 ―

今日の総合計画には、行政内部マネジメント指針としてだけではなく住民と行政のコミュニケーション手段としての機能が求められ、その根幹となる情報が「評価指標」となっている。

一方、政策評価は、現状の行政内部マネジメント重視型から住民コミュニケーション重視型への転換が必要であり、その際、「評価指標」の設定が重要となっている。このように、総合計画と政策評価に共通して重要となるものが「評価指標」であり、両制度の連携の鍵となるものである。

しかし、現状の総合計画で設定されている評価指標には2つの課題がある。第一に、住民ニーズが評価指標に十分反映されていないことである。第二に、評価指標の設定プロセスが行政内部で完結しているため、その透明性や妥当性を如何に確保するかということである。

本稿では、これらの課題を解決する手段として、住民満足度指標の活用と評価指標設定プロセスへの住民参加の必要性を指摘し、評価指標を共有化するための「場」のモデルを提示した。

こうした「場」で合意された評価指標を総合計画と政策評価で活用することで、両制度がより密接に連携し、地域ガバナンスを踏まえた総合的な行政マネジメントシステム構築が可能になると考える。いずれにしても、行政が最終的に実現すべき価値は「住民満足の向上」に他ならない。

したがって、今後の群馬県総合計画における政策評価のあり方は、より一層、住民との関わりを重視することが求められる。そして、総合計画を有効に機能させる手段として政策評価を活用し、住民と行政が協働して地域の課題を解決する仕組みを構築していくことが重要になる。

以上のとおり、本稿は「政策評価への住民参加論」の一部として位置づけることができ、この意味で、評価指標設定プロセスへの住民参加を促進し、評価指標を共通言語として住民と行政が対等な立場で積極的にコミュニケーションする「場」を増やしていくことは、将来的に参加型政策評価への可能性を大きく広げることにつながると思う。

主要参考文献

- 斎藤達三『総合計画の管理と評価』勁草書房 1994 年
- 斎藤達三「自治体における政策評価体系の構築」『地域政策研究第 1 巻第 1 号』高崎経済大学地域政策学会 1998 年
- 長野基「これからの地域コミュニティ経営と『地域力』評価指標のあり方」『地方財務 11 月』ぎょうせい 2001 年
- 西尾勝編著『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 2000 年
- 平松英哉「政策評価制度の機能不全」『社会科学 75 号』同志社大学人文科学研究所 2005 年
- 山田治徳「なぜ指標なのか」『会計検査研究第 34 号』会計検査院 2006 年
- 山谷清志『政策評価の理論とその展開』晃洋書房 1997 年