

【論 説】

自治体における評価システムの展開と 政策過程の実際

平 石 正 美

目 次

1. 自治体における評価システムの展開と評価の混同
 - 1) 評価システムの導入と展開
 - 2) 政策評価と行政評価の混同
2. 自治体の政策管理の実態と評価システム
3. 評価システムの類型と課題
4. 評価の意義と評価分析の限界
 - 1) 評価の意義
 - 2) 評価の本質
 - 3) 評価データと精度の限界
5. 自治体の政策過程と評価システムをめぐる組織力学
 - 1) 自治体の政策調整と組織
 - 2) 政策過程における組織主導性の課題
 - 3) 政府間政策調整と独立的評価システムの限界
6. 評価システムとアカウンタビリティ

今まさに、分権社会への移行と自治体の行財政環境の悪化してきている中で、自らの責任で地域の課題を解決し、無理や無駄をなくしていく行財政システムへの改革が求められている。こうした状況に対応するため、先進的な自治体においては行政評価や政策評価のシステムを導入し、全国的な展開が始まってきている。若干、自治体によってこうした評価手法を導入するには温度差があるが、厳しい財政状況と将来の分権型社会ならびに超高齢社会へ向けた行政の自己変革とも受け取れる。

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

従来、日本の自治体の行政運営は、①「プラン偏重」の行政を展開し、評価のプロセスを軽視し、②サービス供給者のサイドにたち、護送船団方式といわれるような事前調整に重点を置き、③単年度主義に基づく大福帳スタイルの会計方式を採っていることにより、使い切り型の行財政運営をし、④政策を中央政府のモデル事業や補助事業に頼ってきたため依存体質と中央指向の行財政運営をしてきたという批判¹⁾が一般的にされている。もともと、自治体の政策過程は、住民自治に基づき Plan-Do-See の政策サイクルとして運営されるのが基本であるが、評価過程や情報公開を含む政策的フィードバックが未成熟であったため、合理的な政策過程ではなかった。またそれが、地方自治の発展を阻害してきた側面も大きい。

今日の国や自治体を巡る政策展開は「先駆自治体」→「国の各省庁」→「居眠り自治体」という流れにある²⁾と指摘されるように、先駆自治体の導入に遅れながらも、国においては平成9年12月の「行政改革会議最終報告」で政策評価の導入が提言された。翌10年6月の「中央省庁等改革基本法」で政策評価機能の強化が盛り込まれた。その後、政策評価の具体策が検討され、平成11年5月には総務庁行政監察局に政策評価等推進準備室が設置され、さらに学識経験者を集めて「政策評価の手法等に関する研究会」を発足させ検討を重ねた。それらの成果が平成12年7月に各省庁政策評価準備連絡会議で「政策評価に関する標準的ガイドライン」として了承され、平成13年1月には「政策評価業務運営要領」（平成13年1月6日総務省訓令第63号）、「行政評価等プログラム」が公表され、中央省庁も政策評価を実施し、国民への行政の説明責任を徹底することになった。しかし、これは国においてはもともと総務庁（現総務省）行政監察局が行政監察制度の中で行っていた合規性評価、手続評価を発展させたもので、その後の中央省庁再編で総務省行政評価局と局名を変更し、政策自体の有効性や公平性等の他の要素の評価も行うこととなったものである。同時に、各省庁においても自らが政策効果を自己点検するシステムが導入され、外部評価と内部評価が組み合わされることとなった。

こうした評価システムの導入は、前述のようなプラン偏重型行政や依存型行

政を変換していく契機となるが、果たして本当に評価システムがその効果を発揮することが可能か、そこに潜む課題は何かを検討することが本稿の目的である。

1. 自治体における評価システムの展開と評価の混同

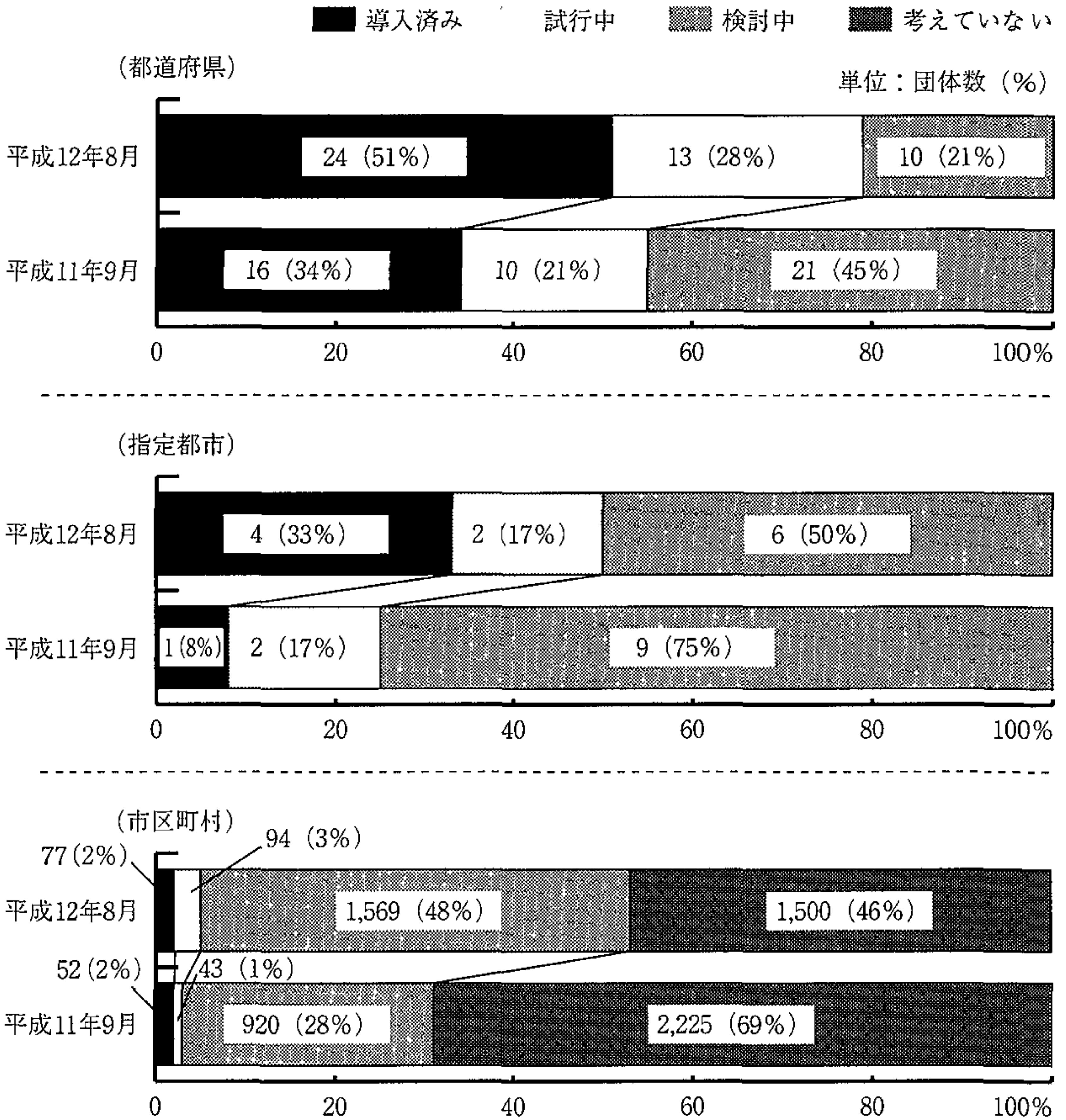
1) 評価システムの導入と展開

自治体が導入している評価システムにおいても、評価対象に応じて政策評価、施策評価、事務事業評価の分類（総務省）がある。これは、政策の範囲や規模、抽象化の程度に応じた従来の分類に対応するもので、政策（policy）、施策（programme）、事務事業（project）にそれぞれ対応する。しかし、政策とは何かを確定しようとするとその定義だけでも、T.ダイの「公共政策とは何であれ政府が行い、又は行わないことを選択したことである³⁾」という非常に簡略な定義から、C. J. フリードリッヒの「目標に達するための、あるいは目的又は意図を実現するための努力において、政策が利用し、また乗り越えるところが提案されている障害と機会を与えるある環境中での人、集合、あるいは政府の提案された活動のコース⁴⁾」、T. J. ロウイの「政策は、機関の活動を統治エリートの間にある程度調和するようにしようとすることを追求するガイドラインとして表現された政治的権威の合理的行使⁵⁾」、西尾勝の「政府がその環境諸条件またはその行政サービスの対象集団の行動になんらかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案⁶⁾」など、百花繚乱の状況にある。

そのような状況で共通項を抽出すれば、政策の特質は目標規定性、目的と手段の組合せになるが、重要な点は、①政策は一般の人々の参加を前提とするのか、しないのかと、②政策はプロセス循環を予定しているのか、いないのかである。前者は政策過程をステークホルダーに限った閉鎖型とするのか、開放型にするのかに関係する。後者はフィードバックを当然視することで、政策過程に評価や公開を組み込む余地があるかに関係する。

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

図1 評価システムの導入状況



出所：自治省行政局（現総務省）「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」調査

しかし、自治体の具体的業務の中でどれが政策で、どれが施策であるかを明確に区別することは難しい。日本の自治体では、便宜上使う用法としては、自治体の長期総合計画に用いられる施策体系図を利用する⁷⁾ のが無難である。

今、自治体においては、地方分権の推進と合わせて地方交付税の抜本的改革が「聖域なき構造改革」の一環として進められている。この地方交付税改革が進むと、地方交付税交付金が減額されることになり、歳入構造の改革と共に歳

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

出構造の改革が必定となってきた。そのため、予算編成及び事業計画段階で総攬的な事業評価をするきっかけとして評価システムの導入に関心が集まっている。自治省行政局（現総務省）の「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」調査によると、平成11年9月末に調べた評価システムの導入状況では、都道府県で16団体（34%）であったのが、平成12年8月末の調査では24団体（51%）と増加し、指定都市では1団体から4団体へ、市区町村では52団体（2%）から77団体（2%強）へと増加している。試行中や検討中も合わせると、市区町村でも半数以上が評価システム導入へ向けて動き出していることになる。

表1 自治体の評価システムと目的及び基準

システム名	目的及び基準
北海道（政策アセスメント）	<ul style="list-style-type: none"> ○事業の進捗状況，達成度 ○必要性・ニーズ（地域社会の発展成熟と質的充実に寄与する施策か） ○市町村との役割分担（市町村に移管することが適切な施策ではないか） ○民間との役割分担（道が主体的に担うべき領域・分野の施策か） ○手法の妥当性（目的，対象，手段の適切さ，効果の高い施策となっているか） ○コスト削減余地 ○取り止めた場合に生じる影響 ○改善・見直しの方向性
静岡県（業務棚卸し）	<ul style="list-style-type: none"> ○（業務棚卸しによる）目的の明確化 ○目的から事業の緊急度，重要度を判断 ○目的に対する各業務の有効性 ○目的達成のための代替手段 ○目的の達成度，業務の進捗度
三重県（事務事業評価システム）	<ul style="list-style-type: none"> ○公共関与，県関与の妥当性 ○対象，意図，手段の妥当性 ○出先機関の意見，役割変更余地 ○他部門，事業との機能重複 ○成果向上余地，コスト削減余地 ○改革の方向性，得られる効果
大阪府（事務事業の自己診断書）	<ul style="list-style-type: none"> ○社会的ニーズ ○府民の満足度 ○公的関与の必要性 ○市町村との役割分担 ○対象，手段の妥当性 ○コスト改善の具体策 ○取り止めた場合に生じる影響 ○事務事業の継続，改善の方向性（総合的判断）

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

東京都（行政評価制度）	<ul style="list-style-type: none"> ○目標達成度 ○経済性・効率性 ○妥当性（目標水準の妥当性，受益の公平性） ○代替性 ○必要性（時代変化への対応） ○今後の方向へのコメント（拡大効果，縮小・廃止の問題，コスト削減余地）
宮城県（事務事業総点検様式）	<ul style="list-style-type: none"> ○事務事業の存在意義（県の守備範囲，社会的意義・ニーズ，時代変化への対応） ○費用と成果・受益者負担（成果の計測性，費用対成果・受益者負担の適正さ，代替措置の有無） ○事業展開手法（計画性，ニーズ把握の状況，他との連携可能性） ○その他 ○事業の（相対的）優先度 ○改善の方向性
川崎市（事業再評価）	<ul style="list-style-type: none"> ○事業の目的，進捗度 ○事業の有効性（効果） ○事業の採算性（コスト） ○事業の緊急性 ○社会情勢の変化 ○市民ニーズ，合意度，参加性 ○今後の方針，コスト削減の仕組
札幌市（事業再評価プログラム）	<ul style="list-style-type: none"> ○必要性テスト（目的，社会情勢変化，市民コンセンサス，民間活動非阻害性） ○内容のテスト（規模の縮小・代替・統合可能性，効率性，受益者負担の適正さ） ○時期のテスト（時宜を得たものか） ○改善方策 ○優先度
神戸市（客観的事務事業評価基準）	<ul style="list-style-type: none"> ○公共性（公共財的性格，公共関与の必要性，公的位置づけ） ○優先性（社会ニーズ変化，政策適合性，資源活用，緊急性，インパクト他） ○目的対効果 ○費用対効果
長浜市（事務事業評価システム）	<ul style="list-style-type: none"> ○目的達成度 ○経済性・効率性 ○総合評価 ○改革・改善の方向性（重点化・効率化・簡素化・特化・統廃合・改善余地なし）

出所：八尾市政策評価システムの構築に関する研究会『政策評価システムの構築に関する調査研究』，平成12年，21頁

最近，日本の自治体においては，北海道庁の「時のアセスメント」や「政策アセスメント」，宮城県の「新しい県政創造運動」，静岡県の「業務棚卸表」，三重県の「事務事業評価」など，国における政策評価システムの導入よりいち

早く評価システムの導入を図ってきた。こうした先進自治体の評価システムの比較などから、日本の行政評価における課題を抽出してみよう。

2) 政策評価と行政評価の混同

政策の評価を通じてアウトカムの改善を図るという政策評価と、行政の評価を通じて行政体を監視し結果的によりよいサービスの需給体制を構築するという行政評価において、これはどちらが先かといった連鎖関係にあるため混同して使われている傾向がある。しかし、山谷教授によれば、責任主体の違いにより第一義的に政策評価と行政評価を分けることが可能⁸⁾となるという。政策は、基本的に議会での決定により実現されるものであるもので、アカウンタビリティは議会＝政治家が持つことになり、行政活動に対する責任は行政官であり、首長が持つこととなる。したがって、政策評価と行政評価は責任主体の面から分けて考えるべきものとなる。

一方で、政策を政治家が立案しているのか、ということになると実態面からは疑問符を付けざるを得なくなり、もう少し内容的な検討が必要となってくる。では、政策評価を行う総務省ではどう考えているのであろうか。「政策評価に関するガイドライン」⁹⁾においては、「国の行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供することであり、…企画立案、実施、評価を主要な要素とする政策の大きなマネジメント・サイクルの中にあって制度化されたシステムとして組み込まれ、実施されるもの」とされる。

他方、行政評価は、総務省設置法において政策評価を含めた各行政機関の業務の実施状況の評価及び監視を示す用語として「行政評価等」が用いられており、ここでは「政策評価」と「政策評価を除く行政評価・監視」の両者を併せた概念とし、「政策評価を除く行政評価・監視」とは「各行政機関の業務の実施状況について、主として合規性、適正性、効率性（能率性）等の観点から総務省が独自に評価・監視し、業務運営の改善を図るもの」としている。

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

また、(財)日本都市センターの「自治体における行政評価に関する実態調査」¹⁰⁾では、政策評価と行政評価に関する定義を以下のようにしている。

「政策評価」とは「行政評価のうち、主として基本計画、実施計画に示されるような政策について、一定の基準、指標をもって、政策/施策の体系性、妥当性、達成度や成果を判定するもの」とし、「行政評価」とは「政策/施策、事務事業について事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって妥当性、達成度や成果を判定するもので、それらを総称するもの」としている。

評価の対象には二つあり、一方は政策（policy）及び目標を達成するための手段としてのプログラムであり、他方は政策やプログラムを実施する体制（administration）を対象とするものである。山谷教授の見解によれば、「policyのPerformanceとは議会や執行部の幹部などの政策作成者によって期待されるアウトカムが、その政策やプログラムを実施した結果どの程度生じたのかその程度を指すとされる。このアウトカムに対する評価はインパクト評価とほぼ同じ意味で使用されるが、一方のadministrationにおけるPerformanceとは達成された作業量、サービスを受けた顧客数などのアウトプットに対するコスト、作業に要した時間、使用した施設や資財などのインプットとの定量可能な比較によって表される。その代表が費用便益比である。前者の政策やプログラムの達成状況（policy performance）を評価しようとする試みがプログラム評価であり、後者の実施体制の活動状況（administrative performance）を評価するのが業績評価（performance evaluation）である」¹¹⁾とされる。

2. 自治体の政策管理の実態と評価システム

それでは、自治体の事業管理や政策管理の実態はどうなっているのだろうか。一般的に全体としての政策管理は、企画担当部門を中心とする総合計画管理体制と財政部門を中心とする予算編成管理体制の2系列を中心として、前者が政策管理を後者が予算管理を中心となっていり、相互に連携をとりながら長期的な計画を具体的な単年度事業予算へと変換している。では、その政策や事

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

業情報はどのような形態で処理，ならびに管理されているのでしょうか。

まず，政策形成過程においては，事業原課は企画部門の実施計画ローリングにおいて実施計画事業要望書を提出し，基本計画事業として位置づけるか単年度事業とするかといった事業の選別，事業内容についてのヒアリング等を通じて事業の優先順位のランク付けがなされる。その結果を反映した形で，財政部門においては単年度予算に盛り込める事業内容にする査定が課長段階，部長段階，理事者段階を経て行われ，次年度の予算案が作成される。これらの段階でどのような項目が検討されているのかを，都道府県と都市自治体に調査したものが表2と表3である。

次に，政策執行過程においては，事業部における部門管理において事業の進行管理を行い，財政部門は資金執行管理，企画部門は全体の事業進行管理ならびに主要事業の進行管理を行う。ここでの管理内容は，部門管理では事業のス

表2 府県の実施計画・予算編成策定時における重点検討項目（上位6項目）単位：%

実施計画		予算編成		両方で検討	
①独創性の有無	36.4	①事業経費の検討	97.7	①過去の事業実績	61.4
②広聴結果やニーズの有無	25.0	②管理運営費の検討	77.3	①関連部署との調整	61.4
③計画等との整合性	22.7	②補助金等の財源裏付	77.3	③公約との整合性	59.1
④長期的効果の検討	20.5	④他自治体との比較	75.0	④住民要望の有無	54.5
⑤公約との整合性	15.9	⑤事業の効率性	65.9	④長期的な効果	54.5
⑥問題発生可能性	11.4	⑥スクラップ・アンド・ビルト	56.8	⑥事業実施のタイミング	50.0

出所：財地方自治協会『自治体における政策予測・評価システムに関する調査研究（I）』1993年

表3 都市自治体の実施計画・予算編成策定時における重点検討項目（上位6項目）単位：%

実施計画		予算編成		両方で検討	
①独創性の有無	38.3	①事業経費の検討	56.8	①補助金等の財源裏付	65.0
②計画等との整合性	35.0	②管理運営費の検討	37.7	②公約との整合性	64.5
③広聴結果やニーズの有無	33.3	②補助金等の財源裏付	31.1	③過去の事業実績	62.8
③将来の事業量・額の推計	33.3	④他自治体との比較	25.7	③住民要望の有無	62.8
⑤全住民的な効果	27.9	⑤最良の手段か	18.0	⑤関連部署との調整	60.7
⑤長期的な効果	27.9	⑥事業の効率性	17.5	⑥問題発生可能性	60.1

出所：表2に同じ

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

スケジュール管理，事業量管理，それから事業支援管理が行われる。財政部門の資金管理では事業執行額の管理がほとんどである。企画部門の進行管理は執行事業量・率の管理，目標の達成状況等を管理している。

組織別に事後評価内容を分類すると，企画担当課では「施策目標の達成状況，事業達成量・率，事業執行額」が三大評価内容となっており，また「事業の効果・成果・有効性や今後の対応策・改善策」といった政策分析的視点や政策遂行上の課題解決の側面も含んでいるといえる。

財政担当課は「事業執行額」の評価が第1で，それに付随して「事業達成量・率」も若干の評価を行っている。事後評価内容を幅広く視野におさめているのは，事業部門の担当課である。事業部門の担当課では，評価内容項目の内「今後の対応策・改善策」「事業達成量・率」「事業の効果・成果・有効性」「事業執行額」が主要な評価項目となっている。

一方，法律で行政委員会型の外部評価担当組織である監査委員会は，「執行手続きの合規性」が48.5%と半数以下で，他の評価内容は低く，主に手続合規性が評価の対象と受けとめられている。地方自治法改正により監査範囲の拡大して事務監査も可能となったが，組織機能的には他の評価機能を果たすものと考えられていない。これには，事後評価の機能が組織的に分担されていることと，監査委員会といっても人事的には同じ庁内の職員が事務をとっているた

表4 評価実施組織と評価項目

担当組織 評価項目	企画 担当課	財政 担当課	行管 担当課	事業 担当課	監査 委員会
目標の達成状況	◎	×	×	○	×
事業執行額	○	◎	×	○	—
事業達成量・率	◎	△	×	◎	×
事業影響度の評価	×	×	×	○	×
事業の合規性	×	×	×	△	○
住民満足度	×	×	×	△	×
事業の効果・有効性	○	—	×	◎	×
今後の改善策	△	×	×	◎	×

注：◎は50%以上，○は40%以上，△は30%以上，—は20%以上，×は20%未満の回答率を示す。

出所：表2に同じ

め同じ組織と認識されていること，などに起因すると考えられる。

表4は，事後評価（ex post evaluation）の評価内容とその担当組織がどこであるかを把握する設問であり，法定（地方自治法）の評価と内部評価としての事後評価が，どの程度おこなわれているかを把握するものである。これを見ると，企画担当課が「目標の達成状況」，「事業の達成量・率」を中心として「執行額」，「事業の効果・有効性」を評価し，財政担当課が「執行額」の評価をしている。事業担当課が「事業の達成量・率」，「事業の効果・有効性」「今後の改善策」などの評価をしているのは，事業実績報告や次年度への事業要望・予算要望のための自己評価であると考えられる。自治体においては数値化しやすい評価項目に関しては，企画担当課や財政担当課において行っているが，「事業の効果・有効性」といった成果指標に関して十分な評価を行っていない。また，これらの評価手法は，自らの予算編成や実施計画ローリングに必要な作業であり，アカウントビリティを求めるものでも，サービスの成果を公開するものでもない。

総じて自治体における評価の問題点は，①現在のところ個別の評価体制となっており，評価情報が蓄積されにくいこと，②評価の目的は，上級官庁への報告，業者の検査としての評価でしかない，③自治体自体を住民のために評価するものではないこと，④評価システムを導入しても税財源の投入（input）に対しての産出（output）の指標しか公表せず，どのような成果（outcome）がもたらされたのかを明らかにしていないこと，などが挙げられる。

さらに，自治体において具体的に事業を点検するのは，補助事業等の検査において会計検査が行われたり，所管官庁からの査察，府県による行政調査・財務調査等が入った場合であり，その日に合わせて文書等の整備，検査場所の点検などのアドホックな対応が行われているのが普通である。そうすると，もしそうした上級庁からの検査や調査が入らなければ，事業内容や実績を公表できるような形にはしていないということになる。これから権限委譲が具体的に実施され，地方分権が定着した場合どうなのかを考えると不安を残すことになる。

表5 政策過程を改善するための政策分析組織の必要性

1. 専門的な組織がある	3.5 % (8 団体)
2. 必要である	67.4 % (153 団体)
3. 検討中	7.0 % (16 団体)
4. 必要ない	19.4 % (44 団体)

出所：表2に同じ

表6 必要な政策分析手法は何か

1. 費用対便益, 効果分析	73.4 % (130)
2. 政策のシミュレーション	49.2 % (87)
3. 政策の影響評価分析	65.5 % (116)
4. 政策の経済波及効果	41.8 % (74)
5. ニーズの予測・動向分析	84.7 % (150)
6. 生産性の分析	10.2 % (18)
7. 住民満足度	71.8 % (127)
8. その他	1.7 % (3)

出所：表2に同じ

表5によれば、自治体が合理的なフィードバック・ループをいかに確立していくかという課題に対して、大きな関心を示していることが見てとれる。政策の合理性を高めたり、効果や効率を高めるための政策分析組織の必要性を認識している自治体が多いのもそのためであろう。

例えば、現状においては、「現に専門的な組織がある」というのは8団体、また「必要である」とするものは67.4%と全体の3分の2の団体が専門的な政策分析組織が必要であると回答している。さらに、「検討中（7.0%）と現に専門的な組織がある（3.5%）」も含めると全体の4分の3もの団体がその必要性を認めていることになる。さらに、「ニーズの予測・動向分析（84.7%）、費用対便益・効果分析（73.4%）、住民の満足度調査（71.8%）、政策の影響評価分析（65.5%）」などの分析手法が必要であるとの回答結果を多くの自治体が寄せていることをみても、政策分析（研究）への関心が高いことが分かる。

公共政策の質は、思想と相互作用の広範なネットワークに依拠しており、ここでは専門的政策分析者の役割は小さくなる¹²⁾と言われるが、実際の政策過

程においては、自治体の政策能力を発揮しにくい環境が存在している。たとえば、現在のところ個別の評価体制となっており、評価情報が蓄積されにくいこと、評価の目的は、上級官庁への報告、業者の検査としての評価でしかないこと、自治体自体を住民のために評価するものではないこと、などである。

政策や事務事業の合理性を求めようとしても、実際の政策過程においては上級庁との計画調整、プロジェクト調整、法令調整などの面があるし、さらに組織内部においても事務分掌に示される事務内容と目的をめぐっての組織ストレスが存在する。現在の評価システムを、自治体全体を包括する改革につなげていくものであるなら、組織内部だけではなく、全体を見据えて改革の方向を示しながら展開すべきであろう。

3. 評価システムの類型と課題

評価システムも、その形態や手法によっていくつかに分けることが可能である。例えば、オリバー・T. マッセイ（Oliver T. Massey）は、政策のサイクルに対応した評価方法があるという。ニーズを確定または確認する段階は「ニーズ・アセスメント」、プログラムを開発する段階は「形成的評価（formative evaluation）」、プログラムを選択する段階は「多重属性効用分析（multiattribute utility analysis）」、プログラムを実施し運営する段階は「プロセス評価」、プログラムが終了した段階は「アウトカム評価（時に総括的評価）」¹³⁾ というように、政策やプログラムの評価はサイクルの段階に応じて開発された評価シ

図2 評価の基本類型

評価の機能

		改善	アセスメント
プログラムの 段階	プロセス	プロセス改善型評価	プロセスアセスメント型評価
	結果	結果改善型評価	結果アセスメント型評価

出典：Chen, H.T. (1996) 'A Comprehensive typology for program evaluation', Evaluation practice, 17 (2), p. 123, in Clark, Alan, Evaluation Research, Sage, 1999, p 12

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

システムがある。しかし、これらの政策段階ごとの基本的フレームワークは、理解できるものの実際の事業等の評価においては、それぞれの団体の個別細目まで含んだ総合的な評価手法が開発されているわけではない。評価の主要目的を達成できるにすぎないのが現状である。例えば、評価システムや評価研究の進んだアメリカでは、議会が行政を統制するための手段として評価を導入したのであり、そもそも評価それ自体が合理的な自己完結ではない。

一方、H. T. チェンは、従前の形成的評価－総括的評価（Summative evaluation）という二元軸では不十分であるため、評価の機能軸を「改善」と「アセスメント」と、プログラム段階である「プロセス」と「結果」に分け、図2のように4つに類型化した。

一般的に、形成的評価は、プログラムの計画、管理、実施に責任を持つ人々を関心の対象にし、特定のプログラムがいかに実施されたか、もしくは実施されなかったかの理解を深めるだけでなく、プログラムの進展のためにフィードバックさせるため、プログラム改善を目指した情報提供の機能を強く持つ。一方、総括的評価は、事後評価の形態をとるので政策やプログラムの効率性に力点を置き、定量的結果測定を重視する。そして、この総括的評価は、一般的に報告書を政策決定者に提出し、プログラムの業績に関する事後統制ならびに組織体制の改善が展開される。

形成的評価と総括的評価に関しては、形成的評価は総括的評価の予備評価にすぎないというものや、評価自体が政策の改善を指向しているのであれば政策サイクルにおいてプログラムや計画の有効性自体を評価すべきであるとの意見もある。言い換えれば、形成的評価も総括的評価も相互に関連し合うものであり、H. T. チェンのこの基本類型は、両方の考え方を排斥するものではなく、補完する役割を持つ¹⁴⁾。

しかし、評価にはそれ自体を学問的な研究対象とする評価研究（evaluation research）と、現実の政策過程を改善し、政策の改良を目指す政策改革がある。もし、自治体が評価システムを導入するならば、研究目的で導入するわけではなく、現実の政策を改善し、効果のあるものにするためであろう。そうならば、

評価システムは具体的な改善方策の結びつかなければ、導入する意義はないことになる。

日本の自治体の昨今の改革方向は、議会への公表や議会の行政統制力の強化というよりは、財政難や行政の不祥事に起因した住民や世論へのアカウンタビリティの表明であり、効果の少ない事業の整理統合や優先順位の再構築を図るものと言った方が良いと思われる。例えば、日本で初めて評価システムを導入した北海道の「時のアセスメント」は、事業計画後時間がだいぶ経過したダム建設や地方道開発などの大規模な公共事業において妥当性があるかどうかを検討する「計画アセスメント」と「スクラップ・アンド・ビルド」を折衷した事業評価である。

したがって、評価制度の目的が評価の基本フレームワークを決めるのは当然の帰結であるが、課題はこの評価結果をどのように活かすかにかかってくる。

こうした評価システム導入目的による問題は、他の面においても発生してくる。まず、行政評価導入の目的設定からも発生する。例えば、事業等の改善やスクラップ・アンド・ビルドという短期的な目的に対して、自己組織改革や政策過程を合理的にしようとする職員の意識改革という長期的な目的を同時に達成することは困難である。これらの弊害を克服するためには、あらかじめ評価システムと計画や予算編成との連動を図り、形成的側面を重視すること、評価対象事業等を一定期間ごとに重点化、また関連事業との関係性や有効性などの面から分析することも必要である。

4. 評価の意義と評価分析の限界

1) 評価の意義

日本の地方自治体において政策評価（policy evaluation）は、十分に確立されていない政策手法であるため、組織・機能的に明確に位置づけられるものではない。評価という言葉は、いくつかの関連性のある意味を有しており、その意味のどれもが、政策やプログラム成果へのある価値尺度の適用に関連する。

W.N.ダンによれば「評価という言葉は、一般的に見積（appraisal）、格付け（rating）、影響評価（assessment）と同義語である。より特定の意味では、評価は政策の成果の価値（value）や値打ち（worth）についての情報生産に関連するものである¹⁵⁾」というように非常に多義的な言葉であり、また、評価自体に多層的な構造を内包していると言ってもよいであろう。また、それは「評価」の側面は機能として見ると政策過程のどの段階でも必要なものである¹⁶⁾の言葉からも明かである。こうした多義性、多層性を持つ評価は、政策過程を単純に捉えたプラン・ドウ・シー過程の評価（see）段階だけではなく、政策過程全体を通じて政策評価の考え方や手法が確立されていかなければならない。つまり、単に「創る」だけの施策中心から、「いかに使うか」、「いかに活用するか」といった視点を持った全体的な事業へと展開させることが必要とされる。

2) 評価の本質

評価の主要な問題は何が特徴となるのかを明確にすることであり、何が課題になるのかを明らかにすることである。それゆえ、評価の主な質問は、一つの実事（何があるのか）や一つの行動（何をすべきか）だけではなく、また一つの価値（何に値するのか）だけを問うものではない。そのためW.N.ダンは、評価を他の政策分析手法から区別する以下の特徴¹⁷⁾を指摘している。

i) 価値中心性（Value-Focus）：評価は、モニタリングと対比されるように、政策やプログラムの望ましさや価値に関する判断に焦点を合わせる。評価は、第1に一つの政策やプログラムの値打ちや社会的効用を決めることに集中するものであり、単に政策行動の期待する成果や期待しないところの成果に関する情報を収集するものではない。ゆえに、政策の目標や目的は、常に疑問視されねばならず、評価は目標や目的それ自体を評価する手続きも含むものである。

ii) 事実－価値の相互依存性（Fact-Value Interdependence）：評価は、「価値」に則って行った「事実」に、その多くが依拠している。特定の政策やプログラムが要求された高い（もしくは低い）レベルのパフォーマンスを獲得したかどうかの問題は、政策の成果が幾人かの個人、集団、もしくは全体としての社会

にとって価値があることだけではなく、政策の成果が特定の問題を解決するためにとられた実際の行動結果であることも要求される。ゆえに、モニタリングは評価の必要条件となる。

iii) 現在－過去志向性 (Present and Past Orientation)：政策の推奨を通して形成された提唱と対比的に、評価は将来における成果よりもむしろ現在や過去の成果を志向する。評価は回顧的であり、行動がとられた後（事後）になされる。政策提言は先見的であり、行動がとられる前（事前）に行われる。

iv) 価値二重性 (Value-Duality)：評価に潜在する価値は、二重の質を持っているがゆえに、結果と手段の関係とみなされる。評価は、所与の価値（例えば、健康）が本質的（それ自体が望ましいもの）であり、同様に本質的でない（それが他の結果を導くがゆえに望ましい）とみなされる限り、政策提言と類似している。価値は、目標と目的の相対的重要性や相互依存性を反映して、しばしば階層化されている。

評価自体はこうしたさまざまな本質を有しているが、客観的な分析ではない実質的な改革への工夫や努力が求められるのである。自治体の政策過程に評価のシステムを組み込む場合は、何を目的に評価するのか、その評価をどう役立てるのかを明確にした後に、その評価方法の採用、担当組織の明確化、評価結果の利用及び運用方法等を定めていかなければならない。

3) 評価データと精度の限界

評価データはどのような活用方法があるのであろうか。つまり、評価システムを導入することで何をなすかである。これについては、意思決定支援、アカウントビリティの向上、個別業務の改善の3つの側面から、利用可能である¹⁸⁾とされる。意思決定支援は、議会や行政府に対して、資金や人材の配分など、行政に関する意志決定における判断材料を提供する。アカウントビリティの向上は、①業績達成の責任を明確にし、議会などの監査・監督機関に対して、有益な情報を提供する。②国民に対して、税金の有効利用 (Value for Money) を証明する。③「権限委譲」「分権化」を進めるために必要な情報を提供する。

個別業務の改善は、i) 行政府内の個別業務の担当者に対して、業務運営上の問題点の発見・解決に必要な情報を提供する。ii) 目標を明確にすることで、職員の目的意識を統一し、また、省庁間の協力を容易にする。iii) 給与などに反映させることで、業務改善へのインセンティブを与える。

次に、評価の精度に関する問題がある。T. ブースは、プログラム評価に関わってきた経験から、評価分析には次のような限界があることを明言している。①分析は政治的判断にとって替わるものではない。②政治的判断は、しばしば分析の範囲を超えた考察を含んでいる。③主要な決定には多くの計測不能な判断が含まれており、分析はすべての解答を用意できるものではない¹⁹⁾。これらの経験的知見は、ある意味で評価の限界を示したものでもあるが、評価結果と評価できにくい結果を、もう一度政治的アリーナにもどすしたうえで評価結果にフィードバックできる余地を残している。本来、評価システムは、洗練された高度なものが望ましいが、現実にそのようなシステムを構築するためには、専門性に基づく分析手法と高いコストが求められる。仮にこれらの条件を満たし、システムが構築されたとしても、たいていの場合、その結果情報は、住民に理解してもらうことが難しいものとなる可能性が高い。それゆえ、内部評価や外部評価において、どこに専門性を求めるかあらかじめ明確にする必要がある。

また、ウルフは、政府の失敗と市場の失敗を多角的に論じながら、政策を評価することの難しさを次のように述べている。第1に、政策の社会的インパクトを確定することが困難であることであり、政策評価自体が本質的に難しいことを明らかにしている。第2に、一般的に供給が政府によって独占され、競争がほとんどみられないことである。第3は、政府部門のサービスを生産する技術が不明確であったり曖昧であることである。第4は、民間企業のように損益計算が困難であるため、政策終了のメカニズムとして組み入れることができないこと²⁰⁾である。

政府の失敗の一つには、政策評価の対象に含まれるべき政策の間接的インパクトが意図的に軽視や無視されてしまい、行政組織が行う計画や決定に影響を与えないという問題²¹⁾がある。

政策の間接的インパクトには正負双方がある。プラスの間接的インパクトは、直接的インパクト（政策目的の達成）と無関係に発生する社会的便益であり、マイナスの間接的インパクトとは同様に社会的費用である。いずれにせよ、政策の間接的インパクト無視や軽視は、政策への過大または過小な資源投入、あるいは目的達成のために採られた手段としての政策の過大評価や過小評価を招き、以後の政策決定に悪影響を与える。

5. 自治体の政策過程と評価システムをめぐる組織力学

1) 自治体の政策調整と組織

自治体において政策が調整される形態には、財政担当部局主体による財政主導型調整と企画担当部局主体による企画主導型調整とに大別される。自治体に企画部門が設置されたのは一部の先進自治体を除くと、昭和40年代後半から次第に規模の大きな自治体から設置されたといわれている。それは、戦後復興から続く社会基盤の整備も財源あつての整備であり、政策を企画調整する余裕がなかったからである。その後、公害問題の噴出や美濃部東京都知事に代表されるような革新自治体の時代を経て、昭和50年代になってくると単年度主義的な事業実施から総合的な企画調整の必要性が求められるようになってくる。これは、昭和44年になされた地方自治法の改正により、自治体において基本構想を定め、計画的な行政運営を行うことを法定化したことが大きな影響をもっていた。これにより、国で策定される個別計画に自治体の基本構想による都市づくりへ配慮する主旨の条項が加えられ、都市づくりに向けた国と自治体の計画間の調整が行われるようになった。

基礎自治体の計画は、昭和41年に市町村計画策定方法研究会が報告した「市町村計画策定方法研究報告書」（国土計画協会）の3計画体系システムの考えに基づいて体系化されている。その後、昭和44年に地方自治法が改正され、基本構想の策定が義務づけられたことで全国的に総合計画の策定が普及した。50年代に近づくにしたがって次第に計画の実効性を確保する組織手法を必要

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

としてきたのである。

自治体によっては企画部門に財政的な裏付けをつけようとして、企画部門と財政部門を接合した企画財政部（課）を組織した自治体もあったが、さまざまな要因や課題を含みながら企画と財政が分離している自治体も多い。こうした要因や政策形成における実際の展開を、筆者が在籍していた（財）地方自治協会で平成5年から7年の3カ年かけて調査研究²²⁾をした。この調査研究でのファインディングスをもとに、近年自治体で展開されてきている各種の評価システムが抱える課題を明らかにしたい。

2) 政策過程における組織主導性の課題

単純なモデルにおいては、議会を中心とした政治組織が政策を決定し、行政がその決定を実施すべく達成手段や資源を用いて具体的な行政サービスを供給することになるが、現実の自治体ではすべての政策過程で行政の役割が大きくなっている。したがって、自治体の首長部局の組織力学が政策に影響を与えることも多く、政策や行政サービスの質を改善するには組織のあり方を変えていく必要がある。それでは、環境変化と組織内部の調整がどうなるのかを見てみよう。

第1に、財政が豊かになり、組織内部で行政資源の余裕が生じる場合には、調整の中心が財政から企画へと移行し、予算調整から計画調整へとその比重が変化する。

第2に、人口規模に示されるように自治体の組織規模が拡大するほど、財政調整から、計画調整へと移行する。これは、組織規模の拡大にともなって、調整組織の分化も進行し、財政部門から企画部門が分離するとともに、その規模を拡大することにより、財政機能から企画による調整機能が分化していくためと考えられる。

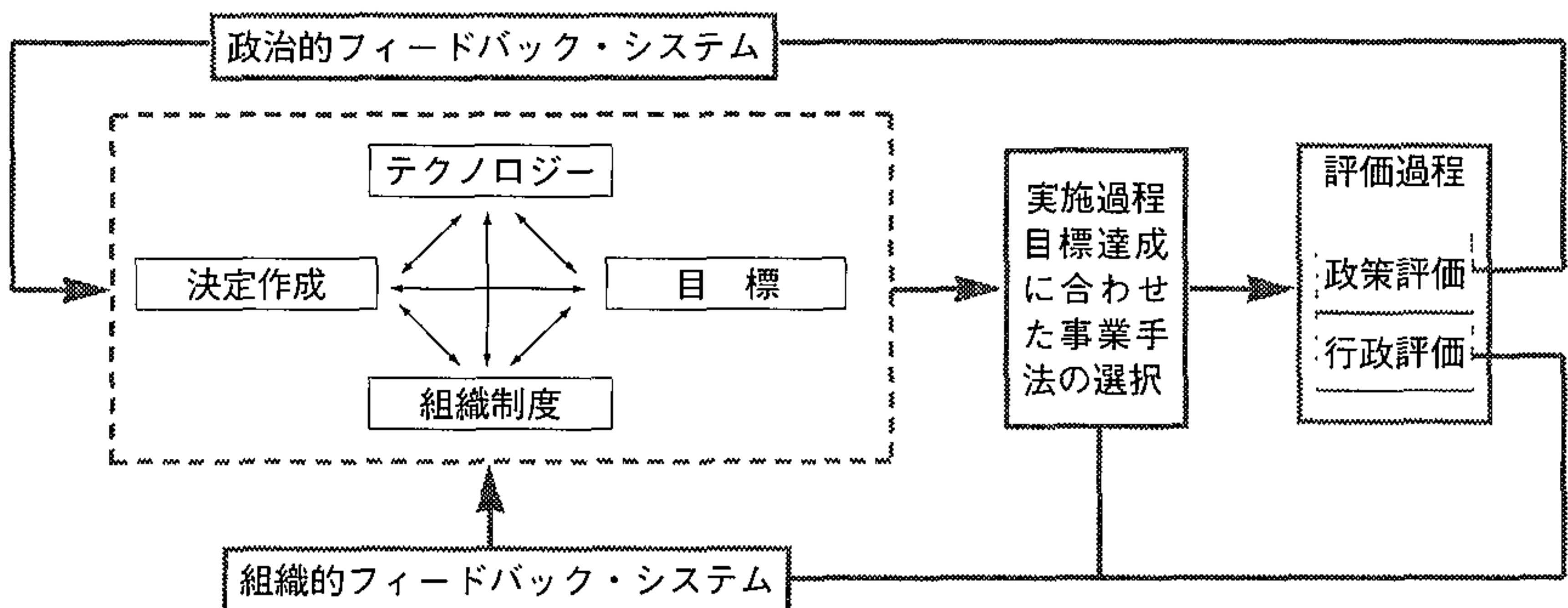
第3に、しかしながら、組織規模と財政力に示される行政資源の余裕とでは、後者の影響の方が支配的である。企画という調整方式は、組織規模の拡大による機能分化という側面よりも、行政資源の余裕に対する対応という側面によっ

て、組織内における比重を高める。

また、企画と財政という組織内部における調整方式の選択と、この両者の間での連携との関係からは、調整主体が財政部門から企画部門へと移行し、予算調整から計画調整へとその調整方式が変化するにつれて、この二つの調整方式を連動させる必要性が高まり、「調整方式の調整」が必要となる。

同様のことが評価システムにおいても発生してくる。評価をシステムとして連関させるのではなく、狭義に捉えるなら評価する側と評価される側の直接的な対応ですむが、全体や組織レベルでの評価とするととなると、評価結果の活かし方や評価する組織の性格によって評価される側の対応が変化してくることになる。評価手法も数多くあり、それぞれの特徴を示している。そのため自治体の置かれている環境、評価の目的、組織全体の性格等を勘案して、政策が循環するシステムを構築する必要がある。しかし、図3のような理念的な政策循環モデルがすぐに形成できるわけではなく、自分たちの組織環境の中で試行錯誤を繰り返しながら、政策管理システム、予算編成システムなどとの接合を図っていくしかないと思われる。

図3 公共部門の政策循環モデル



注：本図は、Ronald W. Johnson, Arie Y. Lewin, 'Management and Accountability Models of Public Sector Performance' in Trudi C. Miller eds., "Public Sector Performance", Johns Hopkins Univ. Press, 1984, p. 226 を参照に加工。

3) 政府間政策調整と独立的評価システムの限界

日本の自治体において実質的に政策に当たる基本計画等の行政計画は、独自の計画でありながら、実際は中央省庁、都道府県、近隣市町村との調整の産物であることが多い。都道府県は市町村の計画策定において、全県的な視野から市町村計画への情報提供、連絡調整を行っている。このように基礎自治体の政策や事務事業を評価しても、その事業設置や調整が上位機関である場合、評価結果を活かすことは非常に困難になる。ある意味での評価の限界が存在することになる。

①多段階の政策調整と評価の困難性

行政計画といえば、日本では国家レベルの計画、都道府県レベルの計画、市町村レベルの計画が基本的に存在し、この構造だけでも3層制の計画構造を有している。これらの計画の影響を受ける住民一人ひとりが、国民として国家レベルの計画を、都道府県民として都道府県の計画を、市長村民として市町村の計画の影響をそれぞれ別の人格としてではなく、一人の人格として受けるのである。こうして住民サイドからみた場合、それぞれのレベルの計画がバラバラに不整合な状況で困惑することが許されるわけではなく、整合性や一貫性のとれた計画のもとで住民生活をおくれるような計画構造である必要がある。しかし、現実には3つの構造をつなぎ、完全な連絡調整が行われているとはいえない。それは、各々のレベルにおいても整合性のとれた計画間調整が難しく、水平レベル間の計画調整がある場合にはさらに事を複雑にするからである。

国や都道府県はそれぞれさまざまな計画を有し、それらが市町村の計画に何らかの影響を与えている。それらの計画との不整合がないように、政策を調整する役割が府県の「連絡調整」として与えられている。例えば、五全総、経済計画、国土利用計画等の国土形成の傾向の把握やビック・プロジェクトとの政策調整はもとより、県のさまざまな総合計画、整備計画、五ヶ年計画等との調整、さらには市町村圏計画、近隣自治体との調整等、調整のレベルに違いがある。このような政策環境下では、単純に行政の評価を行っても実態と乖離してしまう危険があると言わざるを得ない。

②計画策定技術と評価技術の乖離

総合計画策定においては、さまざまな計画手法が求められる。例えば、基本構想策定要領の策定手法徹底、市民参加技法の周知徹底、人口フレーム、財政フレーム、産業フレーム策定の指導相談、施策の体系化・整合化、全体調整等、それぞれ多くの難しさがある。時間的な労力を必要とする手法・技術、専門的な知識を必要とするもの、行政制度・法制度との調整を必要とするもの、などどれもが効率化という面からは非効率的なものである。例えば、総合計画の策定においても10年に一度というものであれば、計画策定の専門職を育成することは無駄が生じ、また、適所に適材をずっと配置できるものでもない。計画策定に関する業務を民間コンサルタントやシンクタンクに委託する例が増えている。こうした計画策定技術は、換言すれば上位機関、近隣自治体、組織内部の縦と横の調整など、複雑なネットワークの調整技術であり、施策体系や記述の順序などはその背後の様々な組織論理や環境条件が含まれる。コンサルタントが有する計画技術は、蓄積された策定手続き、手法の明確さ、関連情報の蓄積である。自治体職員が、コンサルタントより劣っているわけではなく、手法や情報といった組織的蓄積がされにくいことと、ゼネラリスト職制がゆえの専門性が蓄積されにくいこと、実務尊重の組織風土の傾向があるからである。

行政評価をする場合、組織論理や環境条件を見誤ると、単に評価の計算式で出された結果では判断できなくなってしまうことがある。まして評価が政策の改善を目指し、行政全体のパフォーマンスを向上させるのであれば、計画策定技術と評価技術の接合を図る必要がある。

③計画マネジメントと評価結果のマネジメント

個別の事業計画を総合的な計画の俎上に乗せて計画を策定することで、無駄の少ない効率的な行政運営の指針となる。また、全体の事業量や経費概算を算定するために、歳入予測と歳出予測を計算することで、単年度予算と後年度負担との関連を知ることができる。こうしたメリットが計画行政にはあるが、計画行政は単に計画策定だけではなく、計画の執行、評価のサイクルを通じて、行政の効率化を促進して行くための技術（art）であるとも言える。しかし、

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

日本の自治体における計画行政は、計画管理、計画評価の手法や技術が未発達である面がある。総合計画は良いものを策定したが、計画管理や中間評価とそのフィードバックがうまく行かないため、総合計画が絵に書いた餅になってしまうところをよく見かける。

自治体の評価システムにおいても、導入したけれども評価結果を活かせないということがあってはならない。しかし、先進自治体の評価結果の公表の考え方を見ると、積極的に公開しようとしているところは多くはない。評価システムと評価結果を行政改善につなげていく仕組みが明確でないことや、公表により政策システム全体の問題性が浮かび上がることへの懸念が現れているのではないか。

6. 評価システムとアカウントビリティ

政策や事業の評価を行うことは、実質的にそれらの改善や評価目的が達成されることを期待する。したがって、民間組織であれ、行政組織であれ業績を評価することは、どのような社会であっても基本的にその組織のアカウントビリティと業績に関連する問題であり²³⁾、アカウントビリティを確保できるような評価システムの構築が求められる。

一般的に、アカウントビリティは合規性を問う法的なアカウントビリティから技術的な合規性を重視するプロセス・アカウントビリティへ、さらに経済性、効率性を問うパフォーマンス・アカウントビリティへと移行し、これがさらにプログラム、政策に対するアカウントビリティへと発展していく。これは、アカウントビリティの機能的側面であるが、単にアカウントビリティが日本では「説明責任」と訳されているように説明できるようにきちんとしていれば、それ以上の責任の追及をしないということではない。当然のことながら、重大な瑕疵が発見された場合は、法に基づく責任の追及がなされる。

しかし、組織的な仕事をしている場合、誰に責任が課されるのかその判断は難しい。M. ボーベンスは、アカウントビリティは大きく分けると組織、個人、

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

表7 評価基準とアカウンタビリティのレベル

	レベル	責任概念	評価基準	評価基準が達成されないときの病理	国の手段	自治体の手段
政治の領域	1	政策についてのアカウンタビリティ	選択した政策に対する責任。政策目標の達成。	<ul style="list-style-type: none"> ・民意の無視 ・政治責任の放棄 ・政策目標の曖昧化 ・明白に無意味で経済的費用がかさむ政策の決定 	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙 ・国政調査権 ・政策評価 	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙 ・百条調査権 ・政策評価
	2	プログラム・アカウンタビリティ	<ul style="list-style-type: none"> ・政策課題の解決 ・施策や事業の目標達成への貢献 	<ul style="list-style-type: none"> ・達成不可能な目標設定 ・プログラム設計の失敗 ・目標のすり替え ・無意味なプロジェクトの存続 	<ul style="list-style-type: none"> ・施策評価 ・事業評価 	<ul style="list-style-type: none"> ・施策評価 ・事業評価 ・住民投票 ・政策評価
	3	パフォーマンス・アカウンタビリティ（業績責任）	<ul style="list-style-type: none"> ・能率的で円滑な業務の遂行 ・業績達成に対する責任 	<ul style="list-style-type: none"> ・非能率 ・市場価格の無視 ・経費積算ミス ・遅滞 ・業績指標の欠如 ・生産性の無視 	<ul style="list-style-type: none"> ・業績評価 ・行政監査 ・会計監査 	<ul style="list-style-type: none"> ・業績評価 ・行政監査 ・行政監査請求
行政の領域	4	プロセス・アカウンタビリティ	適切な業務遂行手段（法令・権限・予算・人事等）の使用に対する責任	<ul style="list-style-type: none"> ・権限濫用 ・浪費 ・一貫性欠如 ・虚偽情報の提供 ・争点隠匿 ・現状維持 ・状況が無視した規制や指示への固執 ・無理強い ・誤ったルーティン 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政相談 ・オンブズマン 	<ul style="list-style-type: none"> ・財務監査 ・住民監査請求 ・オンブズマン
	5	法的アカウンタビリティ	<ul style="list-style-type: none"> ・法令や規則 ・手続きやマニュアルの遵守 	<ul style="list-style-type: none"> ・法令違反 ・汚職 ・目的外使用 ・資金の無意味な流用 	<ul style="list-style-type: none"> ・会計検査 ・裁判 	<ul style="list-style-type: none"> ・月例監査 ・裁判 ・市民オンブズマン
個人の領域		<ul style="list-style-type: none"> ・個人の道義的倫理的責任 ・レスポンシビリティ 	<ul style="list-style-type: none"> ・公務員個々人の倫理観 ・行政官としての職業意識 ・組織や上司ではなく職務への忠誠 ・社会人としての健全な常識 	<ul style="list-style-type: none"> ・冷淡 ・無関心 ・手続きの無視 ・責任感の欠如 ・学習と創造性の欠如 ・差別意識 ・自己保身 ・職場規律の無視 	<ul style="list-style-type: none"> ・国会オンブズマン 	<ul style="list-style-type: none"> ・オンブズマン ・市民オンブズマン ・職員の賠償責任審査 ・リコール

出典：『政策開発調査・立案・調整の能力』佐々木信夫編著，ぎょうせい，1998年，116頁。

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

両方の3つの立場に課せられ、個人の場合はさらに階続的行為であるか、集合的行為であるか、当事者個人であるかを判断しなければならない²⁴⁾ という。アカウントビリティは、このような複層的な構造を有しているので、すぐにどこにその瑕疵や原因があるのかを明らかにすることは、實際上難しいことである。

評価システムにおいて、アカウントビリティを求めなければ組織的な改善や政策過程改革につながりにくいが、過度に責任の追及の要素が強くなれば、会計検査院の査察のように事実を隠すことが多発することにもなる。そうなれば、評価は犯人探しのようになり、本来のシステム改革や業績の改革につながりにくくなる危険性がある。また、評価が常にネガティブな側面の追求だけでは、組織や職員の士気の低下を招くことになりかねず、何らかの報奨制度もしくは能力給制度と連動させるものでなければ、評価システムに対する批判や存在の

表8 評価結果公表の考え方

事例名称	数値化する指標
北海道（政策アセスメント）	○方針決定後、評価結果をインターネットや広報室等での閲覧を通じて全面公開 ○道民からの請求があれば、各時点における調書も公開
静岡県（業務棚卸し）	○インターネットや県民サービスセンターでの閲覧を通じて全て公開 ○策定過程は、県民の声委員会を通じて公開
三重県（事務事業評価システム）	○インターネットや広報室等での閲覧を通じて全て公開 ○情報公開条例への対応は、各課で判断する予定
大阪府（事務事業の自己診断書）	○現在は概略だけをインターネットで公開、来年度以降は全面公開を検討
東京都（行政評価制度）	○政策会議での報告後、公表（方法は未定）
宮城県（事務事業総点検様式）	○行政推進委員会の報告により公表する
川崎市（事業再評価）	○議会への説明で対応
札幌市（事業再評価プログラム）	○概略は広報誌で公開済み ○但し評価結果の公表は、あまり考えていない
神戸市（客観的事務事業評価基準）	○概略と評価結果の一部は、行財政推進懇談会を通じて公開 ○さらに調査レポートを、広報室等で前面公開（予定）
長浜市（事務事業評価システム）	○適宜住民への公開を予定（方法は未定）

出所：表1に同じ，25頁

否定につながりかねない。

また、評価結果を公表することは、自治体の変革を積極的にアピールすることになるが、政策過程の各段階において住民と情報を共有する仕組みがないと、単純な行政批判になりかねない。そのため、公表の仕方や評価結果を分かりやすくするなどの工夫がさらに求められる。

一方、住民の理解しやすさを考慮する際、サービスの受給者として必要性があるのか、何の効果があるのかなどが簡単な指標で表示されていることが必要である。単純に数千に及ぶ事務事業が羅列されているだけでは、住民ばかりか職員にとっても理解できず、画餅となりかねない。その対応の一つに、ベンチマーキングとよばれる手法がある。一般的に、この手法はサービス効果の目標とその達成度となる数値を100に設定し、その目標達成を図ろうとする手法である。しかし、この手法を採用する場合においても、住民に理解してもらうためには、住民参加の下で策定された計画であって、しかもその中に行政サービスの達成目標として設定された指標があることが前提条件となる。こうして設定された目標の達成状況は毎年公表されるため、ある意味での公約目標ともいえる。イギリスの市民憲章（Citizen's Charter）は、まさにサービス目標を政府が公表することで、目標達成を図るベンチマーキングの手法である。

さらに、ブレア政権のBest Value政策も同様にベンチマーキングの方法を採っており、各個別事業ごとに目標値を設定し、その目標の達成率が悪い自治体には国が指導に入るとしている。このため自治体では、目標値を定めた「Policy Plan」²⁵⁾や「Performance Plan」を公表している。

公表性を内容面から確保するための手法の一つが、外部評価の充実である。現在までのところ、ほとんどが評価主体を行政とする内部評価である。中には、庁外の専門家や住民代表等で構成される行政評価委員会を設けているケースもあるが、これも行政が設置したものであり、その役割も内部評価の助言あるいは監視というものである。評価過程の公正性や透明性を確保するための仕組みとしては、今後外部評価が重要となることに相違ない。この場合でも、自治体とNPO等との共同による準外部評価や住民やNPO等行政外の主体によって独自

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

に評価する純粋な外部評価機関の充実が必要である。

こうした外部評価の主体と参加者の拡大を目指したのがエンパワーメント評価（empowerment evaluation）であり、この手法の第一人者であるD.M.フェッターマンは、この評価法は評価システムの中で新たな隙間を埋めるもの²⁶⁾であり、それは改善に焦点を置き、協働的である²⁷⁾としている。また、市民やコミュニティを地域社会の評価に取り入れたものに、全米都市連盟が行っている市民評価（popular rating）がある。1989年と1993年にもっとも住みやすい都市と表彰されたシアトルとシンシナティの両市は、気候条件などから市民評価（popular rating）の評価指標として5つの公共施設（保健福祉施設、教育施設、レクリエーション施設、交通機関、芸術施設）と、4つの社会経済的指標（犯罪、生活コスト、住宅、職業）を取り上げた。その後、全米都市連盟が市民評価として改良した指標は、①市民参加、②コミュニティ・リーダーシップ、③行政の業績、④ボランタリズムとフィランソロピー、⑤グループ間の関係、⑥市民教育、⑦コミュニティの情報共有、⑧協力や合意形成能力、⑨コミュニティのビジョンや矜持、⑩コミュニティ間の協力²⁸⁾である。

評価システムを導入することの主要な意義は、循環型になっていない政策過程を本来のあるべき政策過程へと改善していくことである。前述のような様々な課題は、単に評価システムを導入しただけであるべき政策過程が構築されるわけではないことを物語っているが、評価を次のプログラムへとつなげ、組織風土の改革へ、ひいては自治体を含めた地域社会の再構築へとつなげていくには、評価システム自体の評価を多くの自治体の事例から蓄積して改善・改良し、評価システムの中に多くの違った立場の人たちが参加できるような評価システムを開発していくことが肝要であると思われる。

注

- 1) 拙稿、「自治体の業績評価を考える」月刊自治研、第40巻第471号、1998年、33頁
- 2) 松下圭一『政策型思考と政治』東大出版会、1991年、287頁
- 3) Dye, T.R. (1992) Understanding Public Policy, 7th ed., Prentice Hall, P. 3.

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

- 4) Friedrich, C. J. (1963) *Man and His Government*, McGraw-Hill, P. 79.
- 5) Lowi, T.J. (1978) 'Public Policy and Bureaucracy in the United States and France', in *Comparing Public Policies*, ed. Douglas E. Ashford, Sage, P. 179.
- 6) 西尾勝「省庁の所掌事務と調査研究企画」, 西尾・村松編『講座行政学政策と管理（第4巻）』, 有斐閣, 1995年, 40頁
- 7) 自治体の施策体系図は, 政策立案は国であるとの意識が伝統的に強かったため自治体の政策は施策から始まると思っている。しかし, 現実には長期総合計画の作成に政策概念がなければ下位政策が具体化されないため, 施策体系図の上位に位置する施策を政策と読み替える方が現実的である。
- 8) 山谷清志, 『政策評価の理論とその展開』, 晃洋書房, 1997年, 第1章参照。
- 9) 総務省ホームページ, <http://www.soumu.go.jp/kansatu/gaido-gaidorain1.htm>
- 10) (財) 日本都市センター, 『自治体における行政評価の現状・課題・視点—都市自治体の行政評価に関する調査研究中間報告—』, 平成11年
- 11) 山谷, 前掲書, 63頁
- 12) Charles E. Lindbloom, Edward J. Woodhouse, *The Policy-Making Process*, 3rd eds., 1993, p. 137.
- 13) 山谷清志, 前掲書, 45頁
- 14) Clark, Alan, *Evaluation Research*, Sage, 1999, pp. 11-13.
- 15) W N. Dunn, *Policy Analysis*, Prentice-hall, 1st ed. 1981.
- 16) Dennis J. Palumbo, *The Politics of Program Evaluation*, Sage, 1987
- 17) W.N. Dunn, *op. cit.*,
- 18) 富士総合研究所, 「業績評価が変える先進諸国の行政運営」, 1997年7月, 4～6頁。
- 19) Booth, T. (1988) *Developing Policy Research*, Gower Publishing, p. 106
- 20) Wolf, Jr., Chales 1993, *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, 2nd ed., The MIT Press. pp. 51-55.
- 21) *ibid.*, pp. 79-80.
- 22) (財) 地方自治協会『自治体における政策予測・評価システムに関する調査研究（Ⅰ）～（Ⅲ）』, 1993～1995年。
- 23) Ronald W. Johnson & Arie Y Lewin, 'Management and Accountability Models of Public Sector Performance', in eds.by Trudi C Miller "Public Sector Performance", 1984, John Hopkins Univ. Press, p. 224.
- 24) Bovens, M. (1998) *The Quest for Responsibility*, Cambridge University, pp. 45-52.
- 25) 例えば, ロンドンの都心連合公社 (Corporation of London) では, Best Value Planとして「Policy Plan 2000/2001」を公表しており, そこには改革の方向性や戦略, 業績の管理法, そして具体的に事業ごとに目標値を載せている。目標

自治体における評価システムの展開と政策過程の実際（平石）

値には、事業ごとに中央政府の管理コード、現在の達成率、目標の達成率が示されている。

- 26) Fetterman, D.M (1994) 'Empowerment Evaluation', *Evaluation Practice*, 15 (1) p. 11.
- 27) Fetterman, D.M. (1994) 'Steps of empowerment evaluation', *Evaluation and Program Planning*, 17 (3) p. 305.
- 28) David N. Ammons, *Municipal Benchmarks*, Sage, 1996, p. 284–285.

付記：本稿は、国土舘大学政経学会の特別研究費補助により調査研究した成果である。記して感謝を申し上げる。