

「機能的な参加型評価システムのあり方」

長谷部英司 (021-800417-3)

放送大学大学院 文化科学研究科 政策経営プログラム

研究指導責任者 天川 晃教授

研究指導担当 佐藤 克廣 客員教授(北海学園大学法学部教授)

平成 15 年 12 月

修士論文要旨

氏名 長谷部 英司
所属プログラム 政策経営
学生番号 021-800417-3

「機能的な参加型評価システムのあり方」

要旨

今、自治体では、行政評価の導入がブームである。それは、現代社会において、前例踏襲や法令・手続き重視の行政から成果・顧客志向の行政への転換が強く求められているからである。しかし、このブームの陰では、行政評価が本来の目的を果たせないままに形骸化し、単なる書類作成の作業と化した実態も見受けられる。

他方、市民参加は、政策形成や実施の各場面すべてに重視すべき課題であるとされてから数十年を経過している¹。行政評価が本来の機能を発揮するためにも、市民の参加は不可欠の要素であることは論をまたないであろう。

評価の過程に市民参加を取り入れる参加型評価は、一部の自治体で取り組みが進んでいる。また、海外の事例でも、参考にすべき事例が見られる。さらには、一部の先行研究でも類型化や必要な条件について分析がなされている。しかし、分かりやすさを欠き、意見集約や合意形成には不十分で、未だ機能的な参加型評価システムとは言い難い。

この論文では、まず、参加型評価の取り組みと先行研究の成果を分析した。そこから、参加型評価を機能させるには、次の2点が重要であるという結論を得た。第一に、情報の非対称性を解消する「情報発信型評価」を確立すること、第二に、効果的な市民意見の集約と合意形成にもつなげる「意見集約型評価」を取り入れ

¹ 1970年代、美濃部都政など革新自治体のもとでまちづくりへの市民参加が様々な形で模索されていった。また、市民参加の研究の先駆けである「岩波講座現代都市政策 市民参加」が刊行されたのは1973年であった。

ることである。

評価の前提条件は、評価主体となる市民に対し、行政活動をしっかり理解できる情報を提供することである。評価システムに、情報を分かりやすく発信する機能を組み込んで、マネジメントサイクルを確立することにより、適切な評価が期待できる。具体的には、評価に用いる指標を有効に活用し、他との比較ができる指標やコストで判断基準を提供し、分かりやすい表現を工夫した業績評価報告を定期的に提供することが重要になる。これにより、評価が説明の手段になり、コミュニケーションツールになるからである。

次に、行政が意思決定を行うとき、外部との関係で、市民の意見集約と合意形成が決定過程の主要部分を占めていなければならない。この決定支援の役割を担うのが「意見集約型評価」である。具体的には、二次評価組織を確立して内部評価の精度を高めること、客観性を担保する外部評価委員会を活用すること、参加のための多様な手段を用意すること、参加型評価結果を確実に政策に反映するしくみを構築すること、の4つが条件となっている。

さらに、行政と市民の意識の距離が遠いと言われる大都市では、身近な問題を評価する地域別市民会議、重要な課題に応じて評価を行うテーマ別市民会議を設置するなど、社会の縦横に、輻輳した意見集約システムを組み込むことが大切である。

目 次

第1章 序 論	4
1 行政評価ブームの背景	4
2 市民との合意形成が重要	5
3 なぜ、参加型評価なのか	6
4 本論文の構成 情報発信型と意見集約型評価	8
第2章 自治体の行政評価の現状	12
1 わが国の行政評価導入の変遷	12
(1) 行政評価とは何か	12
(2) 評価の黎明期	13
(3) 評価の高度化，階層化	15
(4) 評価の多様化	16
(5) 評価の外部化	18
2 行政評価の問題点	20
第3章 なぜ、日本の行政評価は機能していないのか	21
1 制度的な側面	21
(1) 総花的な総合計画	21
(2) 評価者と権限のミスマッチ	22
(3) あいまいな評価の活用法	23
(4) 評価情報の理解困難性	24
2 技術的な側面（評価技法，ノウハウ，知識）	26
(1) 評価のノウハウを持つ人材の不足	26
(2) 評価視点の多様性	27
(3) 体系的な評価手法の未成熟	28
3 組織文化・風土の側面	29

(1) 文化戦略の欠如	30
(2) 過剰な期待感と限界の交錯	31
4 評価の信頼向上には市民参加が不可欠	32
第3章 わが国自治体の外部評価	34
1 評価への市民参加事例	34
(1) 市町村の外部評価例	34
(2) 都道府県の外部評価	39
2 自治体の外部評価の特徴	47
(1) 外部評価委員会などへの直接参加	47
(2) 市民の意見反映などの間接参加	50
第5章 欧米における外部評価	51
1 イギリスのベスト・バリュー	51
2 強固な市民社会を支える市民参加	53
3 米国のベンチマークと業績報告	55
(1) オレゴン州のベンチマークス	55
(2) ニューヨークの業績報告	57
4 わが国自治体への適用可能性	59
第6章 参加型評価の理論と実際，目指すべき方向	61
1 評価に市民が参加する形態	61
2 エンパワーメント評価	63
3 評価主体による参加型評価の分類	65
(1) 自己評価型	66
(2) 協働評価型	69
(3) 第三者評価型	70
(4) 限定的な対象と参加手法	71
4 参加型評価の効果	72

(1) 行政への効果	72
(2) 市民への効果	73
5 参加型評価の方向	74
第7章 機能的な参加型評価システムの提案	78
1 情報発信型評価へ	79
(1) 攻めの情報公開	79
(2) 具体的な業績報告の方法	82
2 成果は達成度が基本	86
3 市民意見の集約型評価へ	87
(1) 多様な市民意見を反映	87
(2) 市民パネルの活用	88
(3) パブリック・コメントの活用	90
4 外部評価委員会の活用	91
5 二次評価の庁内組織を充実	92
補論 大都市における参加型評価 札幌市の現状を踏まえて	94
1 身近な問題から参加型評価へ	94
2 地域別，テーマ別市民会議の設置	95
(1) 地域別市民会議	96
(2) テーマ別市民会議	98
第8章 結 論	101
1 参加型評価の要諦	101
2 評価を政策形成に	102
3 今後の課題	103
参 考 文 献	105

第1章 序 論

1 行政評価ブームの背景

今、自治体では、行政評価の導入ブームである。総務省の調査¹によれば、平成15年7月末現在、約21%の自治体が行政評価²を実施または試行中である。このように自治体が行政評価を導入する背景には、右肩上がりの経済の終焉、地方を含む政府へ信頼の低下、そして、ニュー・パブリック・マネジメント³（以下「NPM」という。）という考え方の普及、などの影響がある。

「失われた10年」という言葉が象徴するように、日本経済は、行き詰まりを見せている。現代社会は、経済の拡大という共通の価値観を失い、複雑性を増し、閉塞感さえ漂っている。また、国や地方は、莫大な債務を抱えながら、閉塞状態を解消する糸口さえ見出すことができない。相次ぐ「政府の失敗」は、国はもとより自治体への国民、市民の信頼を低下させている。

こうした社会経済情勢を背景に、自治体は、NPMに影響を受けた行政システム改革を積極的に進めている。この改革は、下部組織への権限委譲、業績基準の測定や成果の重視などを基本として、従来の手続き・法令重視の行政のあり方から成果・顧客志向の行政への転換を目指した

¹ 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」2003年調査。

² 前傾の調査における行政評価の定義は、「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をいう。また、『政策』とは大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すもの、『施策』とは政策目的を達成するための方策、『事務事業』とは施策目的を達成するための具体的な手段としている。」という考え方を採用している。

³ ニュー・パブリック・マネジメント = NPM(New Public Management)。民間企業の経営手法や成功事例（ベスト・プラクティス）を行政経営に取り入れて、行政の効率化や活性化を目指す公共経営の考え方。従来の行政の管理者を経営者に置き換え、市場競争原理を導入しようというところに特徴がある。大住荘四郎「ニュー・パブリック・マネジメント」1999年日本評論社を参照。

ものである。

1995年、三重県は、北川知事の下で事務事業評価を導入した。同県は、事務事業評価をNPM改革の中核に据えているが、その真意は、職員の意識改革にあったという⁴。評価調書を記述することは、すべての事務事業を目的から問い直すことでもあったのである。こうした取り組みがマスコミにも取り上げられ、同県の真意を理解したかどうかは別にして、後発の自治体に少なからず影響を与えていった⁵。その後、静岡県⁶の業務棚卸表や北海道の「時のアセス」⁶などが注目を集めていったが、現在の行政評価ブームのきっかけは、これらとともに、三重県の取り組みによることが大きいと言えよう⁷。

2 市民との合意形成が重要

行政組織は、社会や市民のニーズを満たし、社会の課題を解決するために存在する。その使命を果たすには、行政の活動を様々な視点から検証し、改善し、人、モノ、お金という諸資源の最適な配分を行うマネジメントが重要である。行政評価は、社会の課題とその解決方法、具体的な政策・施策・事業の内容、そして目標とその達成度などを具体的に記

⁴ 導入に携わった梅田次郎（当時三重県総務部行政改革審議監）は、「事務事業評価が、こうした三重県独自の改革全体を押し進めるエンジンの役割を担ってきた」、三重県の行政システム改革は「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）」といわれる公共理念や手法がほぼ当てはまる」とNPMの影響を自ら述べている（古川俊一編「行政評価ゼミナール」2003年ぎょうせい、1143頁）。

⁵ 行政評価の導入がすべて三重県のようにNPMの考え方に基づくとは言えない。先進地の取り組みに、「削減ツール」としての期待した例もある。例えば、「行政評価の実施に関する疑問と悩みに関する調査」によると、都道府県、市区741団体を対象に実施し、導入目的に回答した277件のうち、「職員の意識改革」（223団体）、「無駄な事業、補助金の削減」（200団体）、「住民に対する説明責任」（198団体）が回答の上位3つを占め、特に一つだけ選ぶと何かでは、「無駄な事業、補助金の削減」（73団体）がトップであった（上山信一ほか「実践・行政評価」東京法令2000年、8頁参照）。

⁶ 業務棚卸表、時のアセスについては、13-14頁参照。

⁷ 全国の自治体の評価調書は、三重県との類似性が極めて高く、目標管理型業績評価タイプのものが多い。

述する。評価結果は、意思決定や政策判断に資する重要な情報を提供する役割を果たしている。また、行政活動を市民に説明するとともに、新たな課題や改善の方向などを気づかせてくれる。行政評価は、このような多様な役割をもったマネジメントツールである。

とりわけ行政の活動は、広く市民のニーズを探り、議会やステークホルダーといわれる利害関係者など、多様な主体とのコミュニケーションをはかりながら、その組織目的の実現を図っている。市民からの意見集約や合意形成を行い、協働していくことは、行政のマネジメントにとって不可欠な要素である。

このような考えによる行政のマネジメントのあり方は、11 頁の図表 1 のようにイメージされる。行政活動のあらゆる場面で透明性が確保され、市民参加が保障され、行政と市民がともに考え、行動することが社会の課題を解決するあり方として望ましい。また、適時適切な情報提供は、参加するための当然の前提である。さらに、行政の情報を分かりやすい形で発信し、行政と市民で共有し、コミュニケーションを進めること、市民のスキルアップを支援し、政策形成と実施の各場面に応じて、制度として適切な市民参加を保証することは、参加を進める条件である。

3 なぜ、参加型評価なのか

行政評価の広がりには、ガバナンス論とも関連している。ガバナンスは、「共治」と訳されることも多い⁸。この言葉の原義は、船の「舵取り (steering)」である。従来、この「舵取り」は、政府が担ってきた。いわゆるガバメントである。しかし、現代社会では、政府主体の従来の仕

⁸ ガバナンスを「共治」あるいは「協働による共治」と表現する例が少なくない。例えば、吉田民雄「都市政府のガバナンス」2003年、61頁。

組みによる「舵取り」が機能不全をきたし、多様な主体間の相互作用による新しい社会システムを構築しなければならないとする動きが強まってきた。

論者によってガバナンスは、様々な捉え方がある⁹が、共通しているのは次の点である。「現代社会においても、公共¹⁰の重要な担い手は政府である。しかし、公共は、政府の独占物ではない。地域や市場を含めた社会全体が、公共を担っているのである。市民は、政治に参加する主体である。と同時に、行政に参加する主体でもある」。こうした考えから、自治体では、その主体にふさわしい様々な市民参加のシステムづくりが進められている。行政活動のあらゆる場面において、市民の参加を重視していくことは、もう後戻りができない社会の必然である。

行政評価は、行政活動を検証し、評価し、改善や次の政策に生かしていこうというツールである。多くの自治体は、行政評価を市民とのコミュニケーションツールとしても捉えている。総務省の調査結果¹¹は、自治体が行政評価を導入した主な目的の共通項として、行政の説明責任や透明性向上など、行政の施策内容や結果を市民に対して明らかにし、説明するという観点を指摘している。

⁹ 例えば、今村は、ガバナンス特有のエッセンスについて、「複数主体の共存（coexistence）と相互の協力と（cooperation）を促す＜協働＞である」と指摘し、社会の問題解決の方向として、「異なる主体間のコミュニケーションにエネルギーを割き、互いの自律性にゆだねられる領域を確認し合いながら、相互調節の努力を傾けあうことが要請されることになる。」と述べている（今村都南雄編「日本の政府体系」2002年成文堂、16-17頁）。森田は、「『ガバナンス』が、権力に基づく統治ではなく、構成員の主体的な参加と彼らの自己決定による共同体運営のあり方を意味する概念ならば、その中核的な要素は、構成員自らがその共同体のあり方を決定しそれを実施するという意味における「自治」であるといっていよう。」と述べている（森田朗編「分権と自治のデザインーガバナンスの公共空間」2003年有斐閣、同著第1章、1頁）。古川は、「中央政府だけでなく、地方政府、住民、企業、NPO・NGOなどが共同、協働、対立しつつ、権力を分有して、統治を行う状況をさす。」と定義している（古川俊一・北大路信郷著「公共部門評価の理論と実際」2001年日本加除出版、13頁）。

山本は、「統治者が一方的、トップダウン的に被統治者を統治するというものではなく、両者の信頼関係をはじめ、社会の諸構成員の協力や合意によって統治することという意味合いを強くもっている。」と信頼関係と合意を強調している（宮川公男・山本清「パブリック・ガバナンス」2002年日本経済評論社、10-11頁）。

¹⁰ 公共性理論、公共空間論などの論考は様々であるが、公共＝publicと捉えた。

¹¹ 総務省「平成14年度地方公共団体における行政評価についての研究会報告」、17頁。

コミュニケーションは、一方的なものではない。双方向性を備え、市民が参加できてこそ、行政評価は、真に“コミュニケーションツール”になり得るのである。そして、公共の担い手である市民が、社会の課題の解決について、それぞれが自律的に考え、ときには行政と協働していかうとすると、それらの情報を正確にかつ的確に知り、意見を反映できてはじめて参加したと言えるのではないだろうか。

本論文では、市民が何らかの形で評価に参加する行政評価の方式を「参加型評価」と捉えている。最近では、行政の内部評価だけでなく、外部評価として、パブリック・コメント、住民意識調査、外部評価委員会などの市民の参加手法を駆使したいわば参加型評価がわが国の自治体で取り入れられている。こうした市民参加による評価は、市民とコミュニケーションをはかる上でもますます重要になってきている。

4 本論文の構成 情報発信型と意見集約型評価

行政評価の導入効果には、多大な期待が集まっている。しかし、行政評価を担当する多くの自治体職員の間において、実際に行政評価が十分機能しているという声が聴えてこない¹²。制度は組織内へ浸透せず、多様な視点を盛り込んだ緻密な評価調書を設計しながら、単なる書類作成の作業と化している。

このような現状をいかに改善するかを探ることが本論文の目的である。

まず、第2章で行政評価導入の経過を概観し、自治体に導入された行政評価の類型と特徴を整理する。第3章では評価が機能しない理由を明

¹² 自治体の職員など500名以上が参加するメーリングリスト・甘木市事務事業評価システム研究会では、平成11年度から5000通以上の行政評価に係るメールが交換されている(15年11月末現在)。<http://www.city.amagi.fukuoka.jp/life/ml.htm> 参照(過去のやりとりは会員のみ公開されている)。

ホームページのアドレスは、平成15年12月1日現在のURLを掲載している(以下同じ)。

らかにしたい。その上で、多様化、高度化が進む行政評価が機能するには、明確な目標をもった戦略的な計画を策定し、権限委譲を進め、具体的な活用法を明確にして評価の制度設計を行うこと、評価を担う人材育成やノウハウを蓄積すること、組織文化の変革の必要性を指摘する。加えて、評価を機能させるため、市民参加を進めることの重要性を論じる。

次に、参加型評価の現状について、参加の要素を含む外部評価事例を取り上げ、第4章においてわが国における自治体の動向を概観し、第5章では海外の事例についてそれぞれ特徴などを整理する。第6章では、西尾勝ほかの研究者による理論的な分析を比較検証し、第4章、第5章の具体的な事例を参考に、自治体の実務者の立場で、参加型評価の分析・評価を行う。

しかし、これまでの参加型評価は、幅広い市民意見を反映する方法として、また、市民と行政の協働に結びつける機能として、まだまだ不十分であることが明らかされる。行政評価に用いられる参加手法や対象は、非常に限られている。

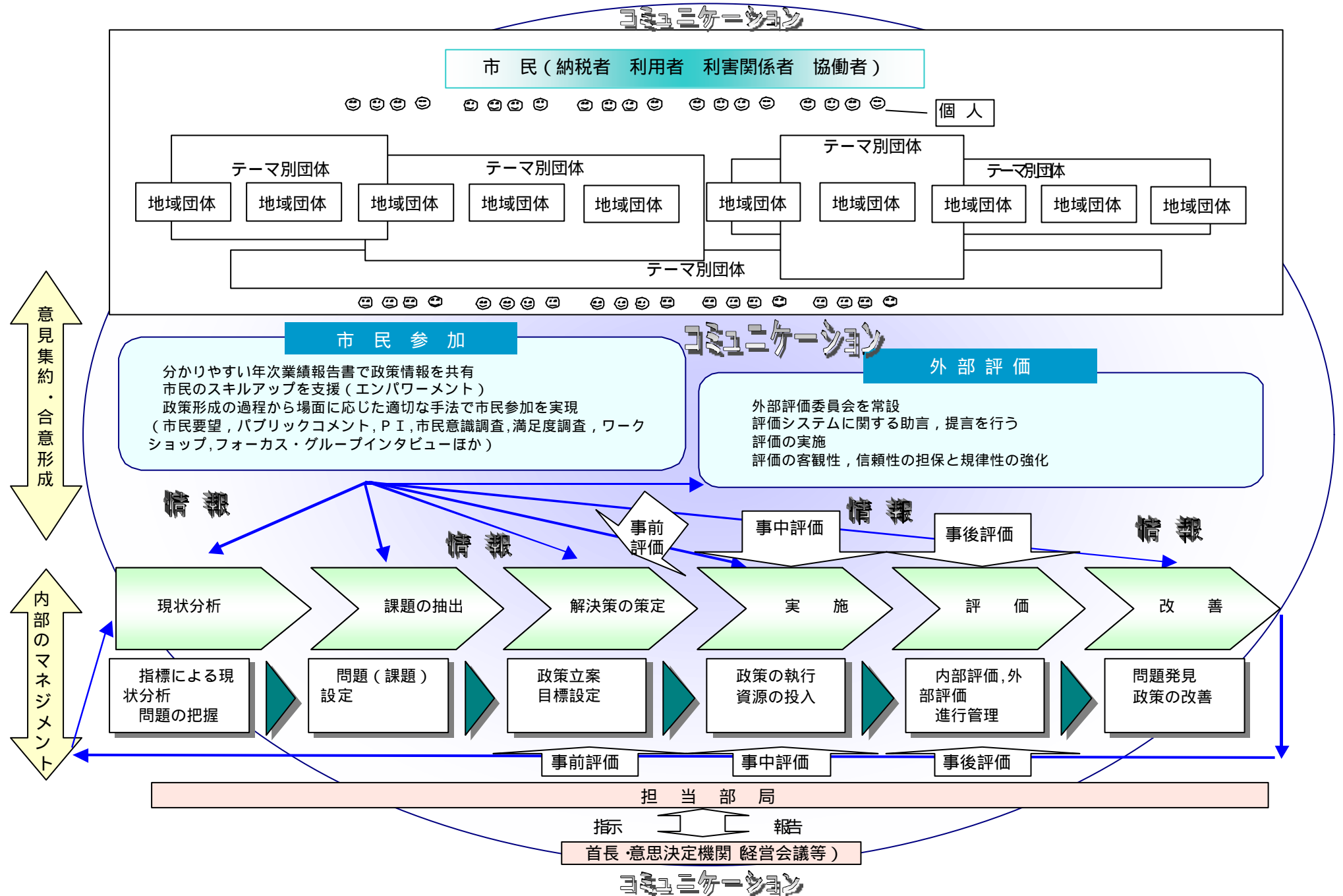
このため、第7章では、今後の参加型評価の方向として、“情報発信型評価”、“意見集約型評価”という2つの方向を設定し、その具体的な提案を盛り込んでいる。評価情報を活用した情報発信の方法を示すとともに、専門家や市民で構成する常設した外部評価委員会、庁内の二次評価組織の活用を提示する。その上で、市民のエンパワーメントを図りながら、幅広い市民意見を反映する参加型評価のあり方を論じていく。また、補論として行政と市民の意識の距離が遠いといわれる大都市を題材に、地域別、テーマ別の市民会議を活用した参加型評価を提案する。

最後に、第8章においては、参加型評価は、あらゆる行政活動を一つの方法で一律に評価することは困難であり、評価の対象、時期、内容な

どに応じた多角的な参加型評価を実現すべきことを結論づけていく。

以上のとおり，この論文は，自治体のマネジメントで重要な役割を担う行政評価に着目し，“ガバナンス時代”にふさわしい市民の参加や関与がどうあるべきかを明確にしながら，機能的な参加型評価システムあり方を考察するものである。

図表1 ガバナンス時代の行政マネジメントのイメージ図



第2章 自治体の行政評価の現状

1 わが国の行政評価導入の変遷

自治体の行政評価は、わずか7、8年の間に急激に全国に広がり、高度化、多様化が進んでいる。まず、行政評価とは何かを明確にするとともに、この数年の流れを振り返ってみよう。

(1) 行政評価とは何か

行政評価という用語は、わが国独特のもので定義が極めてあいまいである¹³。評価には、大別すると業績測定(performance measurement)とプログラム評価(program evaluation)の2つのタイプがある。業績測定は、事前に設定した目標に照らして業績を測定するものである。プログラム評価は、政策に関する目的、目標、プロセス、成果や効率性などを明らかにする体系的な調査・研究である¹⁴。

わが国の行政評価は、一般的にいうと前者のタイプである。基本的な評価として、自治体の総合計画の政策 施策 事業という枠組みにしたがって、政策評価、施策評価、事業評価と階層構造をとるタイプが基本的である。

¹³ 例えば行政評価の定義として、「行政機関の活動を何らかの統一的な視点と手段によって客観的に評価し、その評価結果を行政運営に反映させること」(小野達也ほか「行政評価ハンドブック」東洋経済新報社 2001年、5頁)。「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をいう」(総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」2003年調査)。「行政機関と住民との間に情報のやり取りを加えることにより、行政の計画、予算化、執行の枠組みを住民の視点でチェックし、組み替えるためのコミュニケーションツール」(「行政経営フォーラム海外調査会「行政評価による地域経営戦略」1999年東京法令、まえがき)。「行政に数値による目標管理の考え方を導入し、民間企業の改革のノウハウを行政にも導入しようという手法である」(上山信一「行政評価の時代」1998年NTT出版、1頁)。などがある。

¹⁴ 龍慶昭・佐々木亮「政策評価の理論と技法」2000年多賀出版、8-9頁、及び古川俊一・北大路信郷「公共部門評価の理論と実際」2001年日本加除出版、29-35頁参照。

このほか、行政サービスの質を評価するもの、特定の観点から対象を補助金、団体、研究に絞って評価するもの、組織の経営品質を評価するものなどへと多様化が進み、それらは総じて行政評価と呼ばれている。しかも、プログラム評価の系統である政策評価（policy evaluation）と同じ用語で、ベンチマーキングなどの政策レベルの業績評価を「政策評価」と呼ぶなど、用語の使い方に混乱が生じている。本論文では、行政評価を主として業績評価のタイプとして捉え、論じていきたい。

(2) 評価の黎明期

1995年三重県は、北川知事の下で、「事務事業評価システム」¹⁵を導入した。このシステムは、事務事業目的評価表という評価調書を用いること、事務事業の目的そのものを確認するところから作業をはじめること、目的を「成果指標」で表現することが特徴である。その後、施策・事業の基本指針となる総合計画を策定し、計画の政策体系の中で個々の事務事業の位置づけを確認し、より高い視点からの見直しを行うシステムへと改善がされていった。同県が先駆的に取り入れた事務事業評価は、簡便で専門的知識が不要なことから、全国の自治体に波及し、行政評価ブームのきっかけを作ったものと言えよう。

また、静岡県に代表される業務棚卸表¹⁶は、組織単位で進める作戦を簡潔かつ体系的に文書化して、組織の目的と手段、達成目標を明示している。成果を評価測定し、経営改善のための分析を行えるように

¹⁵ 三重県ホームページ（以下「HP」という。）

<http://www.pref.mie.jp/GYOUSEI/plan/jimu00k/gaiyou.htm> 参照

¹⁶ 静岡県 HP <http://www2.pref.shizuoka.jp/all/gyotana.nsf/> 参照

した独自ものである。この評価は、対象が事務事業ではなく、政策・施策単位とし、職員・組織が一定期間内で業務を通して、何をどのように実現させるかを把握する。業務の「目的・手段の樹木的（連鎖的）構造」が特徴である。日ごろ目的を意識せずに漠然として取り組んでいた業務を体系化することで目的と手段を明確にし、仕事を分析することに役立つシステムである。その後、総合計画とも整合をとり、計画指標とも連動するなど高度化を図っているが、普及は少数の自治体に留まっている。

北海道が1997年から実施した「時のアセス」¹⁷は、計画された施策で「長期間停滞していると認められるもの」や「施策の価値または効果が低下していると認められるもの」などを対象に、再評価を行う仕組みである。これは、時の経過によって必要とされた社会状況や住民要望などが大きく変化したことから、施策に対する当初の役割や効果について改めて点検・評価を加えるものである。実際には、大型の公共事業など9事業が対象になり、施策の中止や計画変更が決定されている。「時のアセス」という言葉自体が、「現代用語の基礎知識」の今年の新語・流行語トップテン（1997年選定）を受賞するなど、名称のインパクトも大きく、全国的な注目を集めるにいたった。

さらに、評価の黎明期には、何がなんでも成果指標（アウトカム）の設定が必要という思い込みから、評価になれない自治体職員が目標の設定と指標をどう選ぶかに悩んだ時期でもあった。地方財政が逼迫する中で、自治体では、“アウトカム信仰”¹⁸に苦勞しながらも、数値

¹⁷ 北海道のHP <http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-ssnji/toki/tokiindex.htm> 参照。

¹⁸ 行政評価が導入された自治体では、活動量を測る活動指標・アウトプットではなく、どんな事業にもアウトカムを設定しなければならないという考え方が主流であった。このため、実際に測定できない指標や無理に複雑な計算をしてアウトカムを算出しようという動きもあった。これを筆者が独自に“アウトカム信仰”と表現した。

化した成果指標などを事務事業の評価，進行管理に活用し，従来の予算主義，事業量偏重の行政の進め方から成果の向上を目指したシステムへ変革していこうという気運が高まっていった。

(3) 評価の高度化，階層化

その後，評価システムの高度化が進み，数値目標の設定や住民満足重視の仕組みを志向した仕組みが登場した。2000年，長期総合計画に政策指標を設定した東京都政策指標(チェックアップ・リスト)¹⁹は，日本でのベンチマーク²⁰の先駆けと言えよう。

特に注目されるのは，青森県政策マーケティングブック²¹である。これは，民間企業のマーケティング(市場調査・活動)手法を取り入れて指標を設定していることが特徴である。評価は，県民の代表や専門家などで構成する第三者機関「政策マーケティング委員会」が主体的に実施している。「マーケティングブック」は，近い将来(5年後)に実現すべき県民生活の水準を「めざそう値」(ベンチマーク)として示している。この指標は，国，県，市町村や県民など誰がどの程度の役割を果たすべきかという「分担値」も設定し，外国にも例のない青森県独自のものである。関係する主体が目指す政策の成果は，「めざそう値」の達成度で測定し，それぞれの次の行動に反映させ，いわば社会の協働を目指したものと言えよう。ただ，参加型評価の一形態であるが，県民に定着したとは言いがたく，具体的な成果は今後期待される。

¹⁹ 東京都の HP

<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/keikaku/2000/souron/5shihyo.htm> 参照

²⁰ 基準となる指標(ベンチマーク)を設定し，継続して実績値と比較することで達成度を評価する手法のこと。

²¹ 青森県の HP <http://www.pref.aomori.jp/koutyou/marketing/index.html> 参照

こうしたベンチマークの取り組みは、全国的にも広がっている。例えば、地域性にこだわりをもって指標を設定している「しがベンチマーク」(2000年から作成, 滋賀県)²², 既存計画に指標を後から設定した「第三次北海道長期総合計画」²³(2001年に設定), 子供にも分かりやすく, 近未来をストーリーで語りながら, 対応する指標と社会像の達成状況を示す「美しい兵庫指標」²⁴(兵庫県2002年策定)などというユニークな取り組みがある。

また, 1999年には組織全体の包括的な評価である三鷹市の「行政経営品質評価」²⁵といった外部評価が登場してきた。「経営ビジョンとリーダーシップ」「業務プロセスの管理」「市民の要望・期待の理解と対応」「経営戦略の策定と展開」など, 8つの評価項目から, 市政運営の仕組みや成果について自ら記述し, これを外部機関がヒアリングを行い, 総合的な行政運営のレベルを評価するものである。

評価対象では, 体系的評価を志向し, 当初の事務事業評価から, 施策評価へ, そして政策評価へとといった動きが加速し, 評価システムの高度化や階層化がしだいに広がっている。

(4) 評価の多様化

最近では, 評価の経営への活用を目的にし, 戦略経営を志向した三重県の「政策推進システム」²⁶(2002年に導入)などが生まれた。また, 個別具体的な, いわば“セグメント評価(分野別評価)”, さらに外郭

²² 滋賀県のHP <http://www.pref.shiga.jp/gyokaku/mark2002/> 参照

²³ 第3次北海道長期総合計画では, 道民への意見募集もしながら既存計画に成果指標と数値目標を設定している。

²⁴ 兵庫県のHP <http://web.pref.hyogo.jp/vision/uhs/> 参照

²⁵ 三鷹市のHP <http://www.city.mitaka.tokyo.jp/evaluation/> 参照

²⁶ 三重県のHP <http://www.pref.mie.jp/GYOUSEI/plan/jimu02k/system/> 参照

団体の経営評価も取り組まれはじめるなど多様化が進んでいる。

セグメント評価の代表的なものとしては、宮城県の「補助金総点検」²⁷、京都市の「公の施設評価」²⁸などがある。「補助金総点検」は、県が支出している補助金について、補助の妥当性、運用の在り方などについて総点検を行い、広く県民から意見を聴取して、補助金を再検証するとともに、補助金制度や手続きの改善のほか、補助金に代わりうる施策の検討なども実施している。

また、「公の施設評価」は、公の施設を対象に、公共性、行政関与の妥当性、受益者負担の妥当性などのほか、目標達成度評価、効率性評価、受益者負担の適正性評価などを経て、一次、二次にわたる総合評価を行うものである。二次評価は、有識者からなる外部評価委員会が提言し、施設の具体的な改革、改善に生かしていくシステムである。

外郭団体の経営評価では、北海道の「関与団体点検評価」などがある。これは、団体の効率的運営や効果的な活用など、関与団体の運営状況や道の関与のあり方などについて点検評価し、団体の効率的運営や効果的な活用を図るものである。

こうした自治体の評価システムの多様化については、19頁の図表2-1「自治体の評価の種類と特徴」に整理した。最近では、民間企業で活用されているバランス・スコア・カード²⁹という多元的な業績評価も導入がはじまっている。今後、自治体においては、さらに多様な評価システムの導入が予想される。

²⁷ 宮城県の HP (<http://www.pref.miyagi.jp/gyoukaku/hojokin.htm>) 参照

²⁸ 京都市の HP (<http://www.city.kyoto.jp/somu/gyokaku/page0136.html>) 参照

²⁹ BSCといわれ、財務、顧客、内部プロセス、学習と成長の4つの視点から評価する多元的な評価システムでハーバード大学のR.S.KAPLANなどが考案した。ロバート・S・キャプラン、デビット・P・ノートン「バランス・スコア・カードー新しい経営指標による企業変革」1997年生産性出版参照。自治体では三重県立病院改革へのBSC活用などの事例がある。

(5) 評価の外部化

自治体の評価システム導入の経過を概観したが、一部を除いて行政内部の自己評価が中心である。内部評価は、お手盛り評価になりがちという批判もある。このため、より客観的な評価を目指して、外部の視点を取り入れた評価に取り組む自治体が増加している。

外部評価の事例については、第4章以降で詳述するが、主として委員会形式で外部の意見を聴くタイプや市民満足度調査を取り入れたタイプなどがある。外部評価は、評価対象も政策、施策に限定するものから事務事業まで様々である。

いずれにしても、市民参加が叫ばれる今日、何らかの形で外部評価を導入することは、行政評価の重要な要素になりそうである。

図表 2 - 1 地方自治体の主な評価の類型と特徴

評価類型	評価の目的・特徴	評価の対象	評価の視点	特徴	実施自治体
業績評価型 (政策、施策、事務事業評価型)	目標とその達成度に着目した業績評価。成果を数値目標との比較により明確にして評価を行う。目的、目標、意図や手段の妥当性、コスト、市民ニーズなど様々な視点で多角的に検討して評価する。	政策 施策 事務事業	目標達成度、必要性、妥当性、効率性、有効性、経済性、顧客満足など評価の重点により視点が多数有り	簡易な手法 アウトカムの設定	行政評価実施のほとんどの自治体がこの例(ただし、評価レベルは事業まだ、もしくは施策までのところも)
業務棚卸評価	組織単位(課・室)の目標を明確にして、組織単位のもつ任務を対象とする政策評価。業務の問題点発見や投入の無駄を発見し、目的への適切な手段を選択する。	評価対象が事務事業ではなく政策・施策単位	目的、管理指標、実績、困難度、人工	問題発見の容易性 全事業を網羅 簡易性、見た目の分かりやすさ	静岡県 四日市市他
コミュニティ・ベンチマーク型	大きなテーマの具体的な数値指標を設定して、その達成度を図るもの。総合的な政策のパフォーマンス評価。目標達成のための改善、施策の立案につなげる。	政策または、事務事業、施策、政策を包含したもの	目標達成度 水準、ベストプラクティス、顧客満足	市民の分かりやすさ 市民参加を志向したものもある	青森県 東京都 滋賀県 和歌山県 兵庫県 愛媛県 座間市 舞鶴市 福井市 枚方市 神戸市他
公共事業評価型	経済性を重視して、主に大規模な公共事業を評価するタイプ。例えば、道路の交通機能に対する評価、事業支出に対する評価、貨幣との比較による便益評価など	道路、港湾、空港など大規模公共事業	費用便益 費用効果	専門的な科学的手法が必要	北海道、宮城県、愛知県ほか、都道府県の多くが実施。川崎市、京都市、大阪市他
事業再評価型	財政的な視点からの行政改革の取り組みで事業の見直しが主眼。また、時代に変化に対応して事業の見直しを行うもの。	主に停滞している大規模事業など。	目的、効果、緊急性、公民の役割分担、費用便益、	社会経済情勢の変化等などからの事業の見直しが主眼。	北海道 宮城県 東京都 京都府 大阪府 川崎市 大阪市他
セグメント評価 (分野別評価)	特定の事業や分野(施設、補助金、研究)などを対象にし、行政活動の態様に着目して個別の評価の視点を設けたもの。	公共施設、補助金、研究など	目標達成度、効率性、事業領域(施設)、必要性、事業の方向性(補助金)など	特定の観点からの評価。	北海道 大阪府 札幌市 八王子市 京都市他
包括評価型 (行政経営品質)	事業や施策でなく、組織、マネジメントそのものの品質評価を行い、市民ニーズに対応する組織や質の高いサービスを目指すもの。	組織、マネジメントの品質	ビジョン、顧客満足	外部評価機関が評価	滝沢村 岩手県 三鷹市 三重県 松阪市 神戸市 高知県
市民満足度、重要度調査型	市民アンケートによる調査。政策、施策ごとに満足度、重要度を調査し、満足、重要な2軸でマトリクス分析を行うものもある。	市民満足	定性評価(重要度、満足度)	業績評価との組み合わせで評価するタイプもある。	宮城県 太田市 東金市 上越市 長野県 小田原市 京都市他
行政サービス評価型	個別のサービスそのものを評価するもの。接遇などの事務改善により市民サービスの向上につなげる。	サービスの質(あいさつ、身だしなみ、ことばづかい、態度、説明の仕方など)	定性評価(満足度)	市民のアンケート調査により評価。	江別市 青森市 仙台市 小田原市 長岡市 京都市 山口市 白杵市 群馬県 愛知県 山口県他
事業評価手法による行政監査型	監査委員による行政監査で、有効性、効率性、経済性を中心としたもの。	事業など	有効性、効率性などいわゆる3Eが中心	VFM(金額に見合う価値)、BV(サービスの質と改善可能性の評価)の視点も。	東京都 三重県 久留米市他
外郭団体等経営評価型	三セク等外郭団体の経営を中心とした評価。自己評価と所管部局の評価などを組み合わせて行う。	収支や利用状況、団体	経営の健全性や改善の方向	主に企業経営的な視点からの経営状況分析などにより経営課題を把握し、改善に生かす。	北海道 秋田県 愛知県 福岡県 札幌市 杉並区 川崎市 名古屋 市 岡山市他

各種資料、自治体ホームページから筆者作成

2 行政評価の問題点

自治体が行政評価を導入する理由としては、政策、施策、事務事業のレベルによって異なるが、「行政活動の成果向上」「資源配分の改善」「住民とのコミュニケーション」を掲げるところが多い（三菱総合研究所の調査³⁰による）。しかし、それぞれの目的に対する成果はどうかと言うと、市・区においてはレベル、目的の内容に関わらず、成果が「まだわからない」と回答した自治体が大半という結果であった。

また、ホームページ上に行政評価の職員アンケートを公開している自治体の中で、評価システムを導入して3年目の“A市”の例を取り上げてみよう。

「あなたがかかわっている仕事について、市民に説明できますか（複数回答可）」という設問の回答では、「サービスの内容を説明できる」が25.9%、「誰のためのサービスか説明できる」が22.7%、「目的（何のためにやっているか）を説明できる」が32.5%、「どのような成果が期待できるか説明できる」が14.9%などという結果であった。また、「仕事をしていて、市民との意識のずれを感じたことがありますか」という設問では、84.6%が「ある」という回答であった。ここには、仕事の目的が何かを理解していない、また、市民に対する説明責任も十分果たすことできない、市民の意識と遊離した行政職員の姿がある。

これらを一般化することは問題かもしれないが、「行政活動の成果向上」「資源配分の改善」「住民とのコミュニケーション」という行政評価の目的を果たすことがいかに難しいかを示している一例と言えよう。

³⁰ 株式会社三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査2002年調査結果」

第3章 なぜ、日本の行政評価は機能していないのか

ここ数年にわたる自治体の行政評価の導入は、目覚ましいものがあった。しかし、なぜ、わが国の行政評価は成果が認識されない、いわば機能していないのであろうか。

制度的な側面、技術的な側面、組織風土・文化の三つの側面から分析し、併せて、評価と市民参加の関係を考察してみよう。

1 制度的な側面

制度面では、具体的な戦略性を欠いた自治体の体質、評価調書の作成者に事業の可否などを判断する権限がないという「権限と評価者とのミスマッチ」、評価調書の偏重、評価の目的・活用方法の不明確さなどが問題点として指摘できる。以下具体的に考察してみたい。

(1) 総花的な総合計画

市町村は、地方自治法第2条第5項により地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定めることになっている。これを受けて、多くの自治体は、基本構想と基本計画で構成する長期の総合計画を策定している。一般的にこの計画には、「何を」「どのような状態にしたいか」という成果目標や、目標達成のためにどのような資源を「いつまで」「どのように」投入するかなどは盛り込まれていない。非常に総花的で、抽象的である。日本都市センターが2002年に実

施したアンケート³¹によると、市・区の都市自治体で基本計画に「定量的な目標設定をしていない」自治体が65.4%、実施計画についても同様に51.4%という結果であった。

また、行政評価では、成果指標が最も大切な要素となる。しかし、具体的な指標を用いて「主要な施策等に対して成果目標を設定」する自治体は、基本計画で7.3%、実施計画では6.7%のみである。行政評価は、「計画 実施 評価」というマネジメントサイクルの一部を構成している。このサイクルで行政運営を進めようとしながら、基本的な計画に、成果を捉えた明確な目標を設定していない自治体の姿が浮き彫りになっている。

(2) 評価者と権限のミスマッチ

次に、評価者と権限という問題がある。行政の意思決定は、通常は担当 係長 課長 部長などのボトムアップで行われる。行政評価は、評価調書を用いることが一般的である。しかし、例えば事業の可否を決定する権限がない担当者が記入して、稟議という形で権限者の意思決定を伺い、評価内容をオーソライズする。

しかし、権限のない担当者が事業自体の要不要を率直に公式の意思決定の場面で表明することは難しい。事業の事務は担っていても、自らの意思で拡大し、もしくは中止するなどの権限はないのである。一部の自治体では、評価調書を管理職が書くという事例³²はあるが極めて例外的である。評価制度が、評価調書の記入という単なる書類の作成

³¹ 日本都市センター「自治体の計画行政に関するアンケート調査」(2002年に671市、23特別区、47都道府県の総合計画担当課長あてに実施。市・区75.4%、都道府県89.1%の回答を得ている)、45-220頁参照。

³² 名古屋市の行政評価は、基本的に課長職が評価調書を記入する。
<http://www.gyouseihyouka.city.nagoya.jp/> 参照

作業としてルーティン化している。

行政評価は、人や資金を、使命や一定の目的のための資源と認識して機能面から統制する「ミッション・ドライブ型」³³の行政を想定している。それらを管理の対象として認識し、規律によって統制する旧来の「ルール・ドライブ型」のままで行政評価を運用すれば、形骸化は必然である。

(3) あいまいな評価の活用法

行政評価は何のために行うのか。業務の改善、予算や計画との連携、市民への説明責任がその理由としてよく挙げられる。しかし、具体的な活用法は、果たして目的どおりであろうか。

例えば、計画との連携で考えてみよう。自治体の行政評価は、目標を成果指標で設定し、その達成度を図る目標管理型の業績評価タイプが多くなっている³⁴。欧米の評価手法の著名な例を挙げると、イギリスのベスト・バリュー、アメリカ政府の政府業績成果法（Government Performance and Results Act: GPRA）³⁵にしても業績評価タイプである。これらは、評価の前に、戦略的な計画が策定されて計画との連携が前提とされている。ベスト・バリューは、「Best Value Performance Plan」という計画に目標を業績指標（performance indicators）で設定し、毎年その達成度を測定する。また、GPRAは、5年以上を期間とする戦略計画（strategic plan）と毎年の年次業績計画（annual

³³ ミッション・ドライブとルール・ドライブの定義は、宮脇淳「公共経済論」2003年、12頁を参照。

³⁴ 日本の行政評価は、定量的な業績測定タイプに、必要性、妥当性、成果向上余地、官民の役割分担などの定性評価も付加したり、資源の投入から、活動、結果、成果までの因果関係を評価するセオリー評価などの要素を取り入れるなどしたものが多い。

³⁵ 日本評価学会第4回全国大会論文・田中啓「アメリカのGPRA - 10年の評価よ日本への含意」2003年富士通総研経済研究所を参照。

performance plan) を作成し、同様に業績を測定することが基本として組み込まれている。戦略があってこそその評価であり、測定なのである。戦略とは、「組織の使命、将来像、および目標(mission, vision and objectives)をどのようにして実現するかを明示した総合的なプラン」³⁶である。これらの計画は、多くの自治体が策定している総合計画とはそもそもタイプが異なる。成果目標すら設定していない自治体の計画をそのままにして、明確な使命やビジョン、目標が必要な目標管理型の行政評価に結びつけることは、極めて困難である。

また、予算とのリンクといわれるが、事務事業評価で事業間の重づけを決定することはできない。高齢者の交通費等が無料になる敬老パス事業と雇用創出のためのコールセンター誘致事業では追及している価値が全く異なる。佐藤克廣は、政策評価というのは事実前提を明らかにするものであり、「価値観に基づいた選択」ということになると、政策評価は全然役に立たないと指摘³⁷しているが、行政評価は意思決定のためのひとつの材料になり得ても、決定そのものは担えないのである。予算を作成するとき、行政評価をどのように活用するのか、明確な方法論は確立されていない。

(4) 評価情報の理解困難性

行政が情報を独占する情報の非対称性を解消することが“ 共治 ”を進める前提条件となる。上山信一は、行政評価を「住民が首長以下の行政の仕事振りをチェックするためのものになる」³⁸と述べている。

³⁶ 龍慶昭・佐々木亮「戦略策定の理論と技法」2002年多賀出版、53頁

³⁷ 佐藤克廣「地方自治土曜講座ブックレット No. 52 -自治体における政策評価の課題」1999年公人の友社、12頁参照。

³⁸ 上山信一監訳・監修「行政評価の世界標準モデル」、4頁。

行政評価は、市民にとって、行政が何をどう考え、どのように取り組んでいるかを明らかにする。これにより、市民が行政をチェックするとともに、行政と市民がコミュニケーションをはかる道具ともなるのである。しかし、政策、施策、事業の背景などに関し、十分な情報を持ち合わせていない市民にとって、現行の行政評価は、容易に理解できる代物ではない。行政職員であっても、担当が異なって他の周辺情報を持っていなければ、評価調書の情報だけは内容を十分理解できないであろう。

また、行政評価は、「名前は行政評価であっても、その本質は行政内部の自己点検活動でしかない。」³⁹と言われる。さらに、40年以上前の著作でサイモンは、「なぜ、行政活動の測定を行うのか。（中略）それは議員や行政担当者が種々の活動方針の中から選ぶ際の実際的必要性に役立つ実際的用具なのである。」⁴⁰と述べている。しかし、現行の行政評価は、行政のマネジメントツールとしても、市民への説明責任を果たすためのツールとしても機能は不十分である。内部の自己点検活動であっても、誰もがわかりやすく取り組めることは重要である。行政職員にとっても市民にとっても、十分な情報提供があることを前提として、一般の常識的感覚をもった人が見て、分かって、そして議論に参加できる評価システムでなければ、使いこなすことは難しいと言えよう。

³⁹ 上山信一監訳・監修「行政評価の世界標準モデル」2001年東京法令，4頁。

⁴⁰ サイモン，ハーバート・A，クラレンス・E・リドレー「行政評価の基準 自治体活動の測定」1999年北樹出版，27頁。

2 技術的な側面（評価技法，ノウハウ，知識）

行政評価は，従来の手続きやプロセス重視の「ルール・ドライブ型」の行政を，成果を志向した「ミッション・ドライブ型」行政へ転換し，職員に新しい考え方やパラダイムシフトを求めるものである。評価を進めるには，目的と手段に構築された政策的な思考が不可欠である。評価者に対するノウハウ，知識といった技術面の支援がなければ，効果を挙げることは困難である。

(1) 評価のノウハウを持つ人材の不足

多くの自治体では，評価を導入しながら体系的な教育が欠如している。評価技法に対する理解が不足しているばかりか，業務的な発想に終始し，政策的な思考が未成熟であること，さらには，そもそも指標による現状分析がないなどの現状が窺える。

古川俊一は，評価がうまくいかない理由として，第一に「鍵になる人材がない」⁴¹ことを挙げるとともに，「評価のもつ意味を職員に浸透させる努力を怠ったため，挫折した例はたくさんある。評価は，頭の切り替えを要するから，時間をかける必要がある」⁴²と教育訓練の必要性を強調している。それが，三菱総合研究所の調査⁴³にある市・区において成果が「まだわからない」自治体が大半という結果につながる理由のひとつになっているのではないだろうか。

⁴¹ 古川俊一監修「行政評価実践ゼミナール」ぎょうせい 2003年，102頁。

⁴² 同上，111頁。

⁴³ 株式会社三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査 2002年調査結果」

例えば、横須賀市では、各部の職員で構成する行政評価プロジェクトチームを設置して、二次評価を実施している。全庁的に評価に関わることで、評価のノウハウを持った人材育成にもつながっている。座間市で、各課に1名行政評価推進員を置き、行政評価の推進、定着を補佐し、指導・助言などにあたっている。これらのメンバーに対しては、評価技法の習得などの研修を行い、核になる人材育成に努めている。

全体のレベルアップは望ましいが、全員研修というのは、大きな組織では量的に難しい面がある。身近に知識、ノウハウを有した職員がいてサポートすることによって、漸進的ではあるが評価技法の向上を図ることができる。ベスト・バリューを導入したロンドンのニューハムでは、指標の専門家、財務の専門家などを庁内に養成し、アドバイザー役を担っている。

しかし、わが国では、数回の研修を実施した後、職員にお任せという自治体も少なくない。継続的な研修や庁内のサポート体制が確立された自治体の事例は、ごく一部に見受けられるのみである。目的も方法もわからず、ただ“やらされ感”や負担感を感じて終わってしまうなど、悪循環をもたらす可能性を否めない。

(2) 評価視点の多様性

行政の「あれもこれも」考慮しなければならないという体質が評価にも現れている。評価の多様性が進んでいるが、事業評価などの基本的な行政評価でも、評価の視点が多数盛られている。例えば、札幌市の事業評価では、対象・意図・手段や投入量、成果指標・活動指標などの基本事項以外に、事業の必要性等の検証、導入時の必要性等、事

業導入後の社会背景の変化，市民ニーズの把握，他の主体による事業実現の可能性，コスト改善の余地のほか，実に 12 項目に及ぶ。目標管理型の評価は，目標と達成度の検証と分析が主であるはずである。しかし，多数の評価の視点を盛り込みすぎて評価が散漫になっているのではないだろうか。

2000 年の秋，イギリスのベスト・バリューについて 3 つの自治体（Newham，Essex，Brantree）をヒアリング調査⁴⁴した。ベスト・バリューは，わが国の自治体のように評価調書記入主体の評価ではない。業績評価は，目標管理が主体である。わが国の自治体で盛り込まれている「公共関与の妥当性」，「必要性」，「公正性」，「公正性」，「緊急性」など視点は，ベスト・バリューにおいても実に多様である。しかし，これは政策形成の過程であらゆる角度から議論するポイントであり，業績評価そのものに盛り込んでいるものではない。政策形成過程で徹底的に議論すべき視点を，事後評価ですべて済ませようというは無理がある。

(3) 体系的な評価手法の未成熟

多くの自治体の評価は，行政活動の最小単位である事務事業からスタートしている。事務の効率性や職員の意識改革の面では成果があったが，大局的に判断材料を提供するまでにはいたっていない。事務事業のみを目の前にして，いわば「木を見て，森を見ず」では，大きな政策目標にとってその事務事業が必要か，目標達成に貢献しているのかなどを評価する材料は乏しい。行政活動を広く見渡して，判断がで

⁴⁴ 拙著「ベスト・バリューの真髄に触れて 英国の挑戦に学ぶ（平成 12 年度札幌市海外派遣研修報告書）」2000 年 <http://village.infoweb.ne.jp/~fwhz3669/england/index2.htm>

きる情報を得ることで、体系的な行政評価が可能となる。

三菱総合研究所の調査⁴⁵によると、都道府県では、施策、政策レベルまで評価を実施しているところは、試行中を含むとそれぞれ 63.9%、36.2%となっているが、市と区では、施策、政策レベルの評価を実施している自治体が、13.8%、4.1%と低率に留まっており、体系的な評価に取り組んでいる自治体はまだまだ少ないのが実態である。

3 組織文化・風土の側面

田辺正は、「行政評価は、全員参加の政策・事業改革、行政革新、政治革新、社会革新である」⁴⁶と述べている。参加によってモチベーションを高めながら、行政活動の成果を高めようという点では、行政評価の核心を捉えたひとつの見方である。また、デビット・オズボーンは、官僚制を捉えて、「職員は、高度に規制された機械の歯車である。職員の仕事は機能別に分けられ、その内容は事細かに決められる。詳細な規則と手続きは、職員の行動を決定付け、管理職の仕事はその行動がとられているかを確認することとなる」⁴⁷と指摘する。

地方分権の論議が盛んであるが、組織内でも、業績・成果による統制は、行政資源の活用に対する裁量を広げる庁内分権が前提になる。これらは、「させる」という従来の官僚システムから脱し、「任せる」という自己革新のシステムを組み込んでいこうという考え方である。業績評価型の行政評価は、これら権限委譲などと密接に関係を有している。

⁴⁵ 株式会社三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査 2002年調査結果」

⁴⁶ 田辺正「行政評価理論入門」2000年文化書房博文社。

⁴⁷ デビット・オズボーンほか「脱官僚主義～欧米の行政に革命を起こしたリインベンションとは何か」2001年PHP, 36-37頁。

(1) 文化戦略の欠如

オズボーンは、自己革新のシステムを構築する具体的な戦略として、行政の細胞にあるDNAを、改革のDNAに変化させる5つの戦略を示している。長い間、繰り返してきた日常的な仕事の中に、ただ痛みを伴う変革を命じても、それは実現が不可能である。変革は「改宗」のようなものである。「信じるもの」を見つければ、人の行動様式はおのずと変わってくる。それには、公共部門のDNAを変えるための文化戦略が重要であると説いている。

この戦略は、明確な目標を定めることが第一歩であり、そして、目標を達成した職員を評価し、主体的に参加させることから始める。また、古いパラダイムからの転換には、従来の方法では、解決することができない問題や説明できない現実などを見せつけること、さらには、改善への優れたアイデアを迅速に実行に移して成功体験を積み重ねることなどを提示している。まず体験させる、そして、「させる」統制から「まかせる」統制へシステムを変えることでモチベーションを高め、職員の意識も否応なく変化するとしている。行政評価も、道具として取り入れるだけではなく、こうした文化戦略がなければ機能することは難しいと述べている。

従来のインクリメンタリズムによる政策立案者の一般的な行動様式は「政策立案を始めるのは、理想の目標に近づくためではなく、現実の差し迫った弊害を除去するためである。政策立案にあたっては、所属機関と対等集団の利益の観点からこれを行い、その他の集団の利益のことまで考慮にいれようとはしない。目的と手段を峻別せず、初めから両者をワンセットにした政策案を立案する。政策案の探求

は、現行業務の実施方法に僅かな修正を加えただけの政策案から始める。政策案の探求は、実現可能と思われる2～3の選択肢を見出した所でとどめ、この範囲から最善と思われるものを選択することで満足する。当面の課題を一挙に解決しようとせず、政策の修正・変更を繰り返しながら漸進的にこれを解決しようとする。」⁴⁸と言われる。今もなお行政は、このインクリメンタリズムによる根強い習性を保っている。

右肩上がりの成長が続く時代には、このインクリメンタリズムは機能的で民主的な統制手段と言えたかもしれない。しかし、今や時代は右肩下がりである。資源の制約はますます厳しくなっていく。多様なニーズを有した市民との合意形成を図りながら、行政サービスを進めなければならない。政策の修正・変更を繰り返しながら漸進的にこれを解決しようという手法は、今後も機能する面はあるにしても、思い切ってゼロベースで再検討すべきことも生じている。急激な変化を嫌い、前例踏襲を基本とする行政に根づいた文化は、行政評価の浸透を阻む要因になっている。

(2) 過剰な期待感と限界の交錯

行政評価には、次のような弱点が指摘されている。「測定された改善効果のうちどれだけが公共プログラムによって引き起こされたものかは明らかにしない。直接測定されない成果がある。評価情報は、意思決定するときの、一部の情報を提供するに過ぎない。成果指標の収集には意外とコストがかかる」⁴⁹という簡便さゆえの弱点が顕

⁴⁸ 西尾勝「行政学(新版)」2002年有斐閣、255-256頁。

⁴⁹ 龍慶昭・佐々木亮「戦略策定の理論と技法」2001年多賀出版、169-170頁

著である。行政評価を導入すれば、何でも解決できるという“打ち出の小槌”のような期待と、こうした弱点を抱えた現実の狭間で、その真髓が理解されないままブームとして広がっている。

また、複雑な評価調書を設計し、書類作成の作業と化している現実もある。行政評価は、明確な目標を設定し、その達成度を測定し、評価の結果を活用しながら次の改善につなげるため議論し、また、市民に分かりやすく公開して、コミュニケーションツールとして活用するというシステムである。それが、発祥地とは似て非なる日本独特の評価へ変容し、さらに問題を複雑化している。評価の目的を明確にして、目的に沿った評価システムを構築してこそ、行政評価は、機能を発揮できるのである。

4 評価の信頼向上には市民参加が不可欠

わが国の行政評価について、様々な問題点を指摘したが、評価を機能させる要素としては何が必要であろうか。問題点の表裏の関係から、改善へのキーワードとしては、「計画の戦略化」「下部組織への具体的な権限委譲」「評価の目的の明確化」「人材育成」「評価視点の絞込み」「体系的な評価の確立」「組織文化の変革」などが浮かび上がる。これらの改善には、行政内部での努力で取り組める課題は数多くある。

しかし、評価活動は、内部のみで完結するものではない。例えば、評価の前提として必要な「計画の戦略化」であるが、とりわけ厳しい財政事情の中で事業の重点化を図ろうする場合を想定してみよう。例えば、Aという施策目的のために、B事業は止めて、C事業を選択し、投資を集中して実施しようと計画するとき、B事業の評価結果は中止の重要な判断材料になる。利害関係者や市民の合意形成なくして出された評価結

果は、果たして市民の信頼が得られるだろうか。B事業の評価は、次の改善や廃止、計画などに連続しているのである。

また、行政評価は目標管理型の評価であるが、その目標は行政単独のものではない。目標によっては、市民とともに協働しなければ実現できないものも少なくない。したがって、市民の意見が反映された目標でなければ、協働につなげることは難しいであろう。目標は、市民の望んでいることであるのか、水準として妥当なのかなどは、行政が単独で設定・評価できることではなく、市民とのコミュニケーションがあって可能になるのである。

行政は誰のためかに存在するのかと言えば、社会のため、市民のためであり、自治体には、社会の課題を解決する使命が課されている。市民の信頼を得られない評価では、市民に対する説明を果たしたことにのみなり得ない。公共を担う主体として、市民も評価に参加することによって、評価の信頼性を高めることができる。行政評価は、制度、技術、組織の文化・風土の面で今後も改善を進めていくだけでなく、市民の参加をどのように担保していくかも重要な課題である。市民参加を進めることは、「成果を感じるができない」と言われている多くの自治体の行政評価を機能的にするための方策でもある。

第3章 わが国自治体の外部評価

1 評価への市民参加事例

最近，自治体では，市民や専門家が評価に参加する外部評価が増加している。外部評価を取り入れる目的としては，一般的に内部評価よりも評価の規律性が強化されること，評価結果への客観性，信頼性が担保されること，そして，市民の視点でのチェックが行えることなどが指摘できる。

この章では，外部評価に市民が評価に参加もしくは関与している全国の自治体の事例から，市町村では，旭川市，白老町，志木市，板橋区，杉並区，横須賀市，名古屋市及び京都市の事例を，また，都道府県では，北海道，秋田県，宮城県，三重県の事例をそれぞれ取り上げて，具体的な市民参加，市民関与の内容・方法などを明らかにしたい⁵⁰。

なお，自治体ごとの外部評価の内容は，図表4-1（42-46頁）に整理したが，以下簡単に特徴を概観する。

(1) 市町村の外部評価例

（旭川市）

旭川市の事例⁵¹は，行政の自己評価について，市が指名した外部の専門家と市民で構成する「行政評価委員会」を設置して意見を聞くタイプである。平成13年度から外部評価を導入している。直近の14年

⁵⁰ 平成15年11月30日現在で得られた各自治体の情報を主に活用している。

⁵¹ 旭川市HP

[http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/gyoukaku/gyoukaku\(hyouka\).htm](http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/gyoukaku/gyoukaku(hyouka).htm) 参照

度は、今後想定される財源不足等に対して、すべての事務事業をゼロベースで見直すこととし、全事務事業（1,040件）を対象に事務事業評価を実施している。

事業担当部局が評価し、企画財政部などの職員とともに構成するリノベーションプロジェクトチームと調整・協議を行った後、各事務事業の評価を整理している。さらに、「行政評価委員会」の意見を聞いた後、助役と庁内のメンバーで構成される行政評価検討会議において、最終的に確定するプロセスを踏んでいる。

（白老町）

北海道の白老町⁵²は、市民参加のまちづくりに先駆的な取り組みをしている町である。行政評価の導入にあたっては、組織・職員状況や既存システムに合わせたシステム改善をすすめること、総合計画を対象とした財務・人事・条例との連携を図り一体的なシステムづくりを行うこと、そして、わかりやすい情報提供と徹底した情報公開により住民・職員参画を図ることを目指している。このほか、住民・職員との議論や検討の機会、意見聴取を増やし、ニーズ把握などを充実させ、政策の質の向上を図っている。行政評価はコミュニケーション手段として捉え、住民に対する説明責任を果たし、住民参加型行政を進める上で基本的な制度と位置づけている。

このため、住民の有識者に加え、一般住民が公募委員と参加した「行政評価制度外部評価委員会」を設置している。また、評価の過程で町民アンケートの結果を活用して、常に町民意見をフィードバックしていることが特徴である。

⁵² 白老町HP

<http://www.town.shiraoi.hokkaido.jp/ka/kikaku/gyouseihyouka/top.htm> 参照

(志木市)

志木市⁵³は、向こう20年間、原則として正職員の新規採用を一切せず、毎年10人から30人の退職者の1・5倍を「パートナー」で補う「行政パートナー制度」を導入していることで有名である。市民との“究極の協働”を目指し、市民委員で構成する「市民が創る第二の市役所」を設置し、市民及び市が協働し、市民自らが行政の運営に関して必要な提言や調査研究を行っている。この第二の市役所との協働により、市の事業をすべてゼロベースで検証するなど、長年の市民参加の伝統を生かした取り組みも行われている。

外部評価委員会については、評価委員の区分で、行政評価に識見を有する市民2名と市政に関心の深い市民3名となっている。すべて公募の市民で構成することが特徴である。評価や委員会の設置は「志木市行政評価条例」に基づいている。14年度は新規事業の事前評価18事業、継続事業の事後評価27事業を評価しているが、再検討や見直しの評価が続出している。事業担当課の自己評価を踏まえ、委員会が外部評価し、さらに市長の評価も添えて新年度の予算へ反映しているシステムである。

(板橋区)

板橋区⁵⁴の行政評価には、主管課の自己評価（一次評価）と、区長を本部長とする再生経営改革推進本部が行う最終的な二次評価がある。「行政評価委員会」は、公募委員と学識経験者、専門家混合で、この二次評価の前に、特定の分野、課題に絞って評価を行う。あくまでも二次評価の前段階に位置する。委員会が主管課のヒアリングをすることが特徴である。14年度は、施策評価は28施策すべてを対象とし、

⁵³ 志木市HP <http://www.city.shiki.saitama.jp/seisaku103.html> 参照

⁵⁴ 板橋区HP <http://www.city.itabashi.tokyo.jp/> 参照

事務事業評価は 147 事務事業の中から，それぞれの施策ごとに中心となるものなど 56 の事務事業を選定し，評価を実施した。すべての委員がすべての評価表に目を通すことを原則としたが，実際の評価にあたっては，時間的制約や理解の限界を考慮し，公募の委員 2 名を含む 6 名の委員が分野を決めて分担している。

（杉並区）

杉並区⁵⁵は，外部評価として区長の指名による学者や有識者という 5 名の専門家からなる外部評価委員会を設置している。政策レベルの評価は，市民参加によって設定した 30 指標で構成する「杉並区政チェックリスト」を活用して評価する方式である。また，施策，事業レベルの評価は，コンパクトにまとめた評価調書を使用するが，外部評価としては，政策，施策，事業の各評価から評価委員会が任意に抽出して「抜き出し検査」を行う方式である。市民参加の点については，システムの構築時に市民の公募委員もはいった委員会で検討を重ねてきた経緯があり，政策，施策評価の指標には，市民アンケートによる満足度指標も一部取り入れている。

（横須賀市）

横須賀市⁵⁶では，総合計画の実施計画の進行管理と行政評価が一体化しており，計画の目標達成度や進捗の管理は，行政評価を活用して行うシステムである。評価は，部局内の自己評価である一次評価，庁内横断的な組織の行政評価プロジェクトチームによる二次評価，さらに市民による三次評価と三段階で実施される。しかも，三次評価は，「市民コメンテーター」と「まちづくり評価委員会」の二段構えになった組織で行われる。前者は公募市民のみで構成され，ワークショップ

⁵⁵ 杉並区 H P <http://www.city.suginami.tokyo.jp/> 参照

⁵⁶ 横須賀市 H P <http://www.yokosuka-seiseki.jp/index2.htm> 参照

プなどを通して特定の課題を見つけ、「市民の生活感覚」に基づいた評価を行い、そこで集約した意見をさらに後者に提案する。

後者は、専門家、市民の指名委員、公募委員で構成して、必ずしも前者の意見に拘束はされないが、行政評価プロジェクトチームによる二次評価に対して三次評価を行う。また、政策・施策評価と事務事業評価の体系的な評価がなされるが、政策・施策評価では、市民満足という視点から「市民アンケート」による視点も取り入れた評価になっていることが特徴である。

（名古屋市）

名古屋市⁵⁷の評価は、事務事業を内容に応じてソフト事業、施設の建設、整備事業などの6類型に分類して評価する仕組みである。「行政評価委員会」は、学識経験者、専門家などのチームで公募の市民は入っていない。外部評価結果は、事業そのものの評価というよりも、各事業に行政資源を投入する際の優先順位を表している。単に書面審査ではなく、評価委員が自ら事業部局をヒアリングしていることが特徴である。15年度は、実に23日間に渡って担当部局からヒアリングしている。外部評価は、内部評価に対する普遍性と客観性の付与し、財政再建を果たすために不可避な一定の「事務事業の見直し」への寄与を目的としている。15年度では、外部評価を実施した1826事業のうち、1414事業について改善・見直しを、62事業について休廃止の検討を指摘すべきであるなど厳しい評価結果を示している。

（京都市）

京都市⁵⁸では、外部評価機関として学識経験者等で構成する「政策評価制度評議会」を設置している。政策、施策について外部評価する

⁵⁷ 名古屋市HP <http://www.gyouseihyouka.city.nagoya.jp/> 参照

⁵⁸ 京都市のHP <http://www.city.kyoto.jp/sogo/seisaku/hyoka/hyoka.html> 参照

が、これに加え、市民 3000 人に施策(106 項目)の満足度及び政策(26 項目)の重要度について調査して、市民満足度評価として市民の意識調査結果を反映している。

(2)都道府県の外部評価

(北海道)

北海道⁵⁹は、時のアセスといわれる公共事業の再評価が有名である。政策評価として道政全般を網羅する基本評価や、特定の分野について基本評価を補完する分野別評価を実施している。このほか、必要に応じて特定の政策について行う特定政策評価も設けている。

評価は、実施機関が行う政策評価と知事が行う政策評価(知事評価)の二段階評価で、客観的で厳格な評価と制度の充実を図るための仕組みとして、学識経験者などで構成する北海道政策評価委員会を設置している。また、政策評価結果などの情報を積極的に公表し、道民から意見を集約することを北海道政策評価条例(平成 14 年 4 月 1 日施行)で定めている。

この条例は、都道府県では、宮城県の「宮城県行政活動の評価に関する条例」(平成 14 年 4 月 1 日施行)に次いで制定されたものである。前述のとおり道民参加の推進に関する規定を設けたこと、また、政策評価の客観的で厳格な評価と制度の充実を図るため、知事の附属機関として北海道政策評価委員会を設けるなど、評価条例として先駆的なものである。

⁵⁹ 北海道のHP

<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-ssnji/assess/hyokaindex.htm> 参照

(秋田県)

秋田県⁶⁰の政策評価は、「秋田県政策等の評価に関する条例」(平成14年4月1日施行)によるもので、「秋田県政策評価委員会」という外部評価委員会の設置を定めている。

分かりやすさに配慮し、評価基準をA B C Dの4段階に示すなどの工夫がされている。政策評価と事業評価の両面で、県民の意見やニーズを取り込んだ評価を行うことを目指しており、いずれの評価においても住民のニーズや満足度を的確に把握し、評価に反映していくことを基本としている。

例えば、条例事項ではないが、「政策評価」では、毎年度約4,000人の県民意識調査を行い、「事業評価」では、個々の事業実施の過程を通じて県民の代表や市町村、業界などの意見を聴取してその結果を評価に反映していく仕組みを取り入れている。

(宮城県)

宮城県⁶¹の評価制度は、自治体の評価条例としては初めて制定した「宮城県行政活動の評価に関する条例」(平成14年4月1日施行)に規定している。行政評価委員会の設置も、別途「宮城県行政評価委員会条例」(平成13年4月1日施行)で定めている。また、詳細な県民満足度調査を実施し、県民の視点を取り入れようと、条例に規定していることも注目される。

条例に基づく制度として、評価への県民参加の制度を確立し、評価に関する情報の積極的な公表の制度を設け、県民満足度調査、行政評価委員会及び県民の意見聴取の規定を置き、さらに県に対し県民意見の反映状況の公表義務を課している。県が県民の意見を真摯に考慮し

⁶⁰ 秋田県のHP <http://www.pref.akita.jp/tyosei/sys/system1.htm> 参照

⁶¹ 宮城県HP <http://www.pref.miyagi.jp/> 参照

ながら評価を行う仕組みとしている。

（岩手県千厩地方振興局）

岩手県千厩地方振興局⁶²では，市町村総合補助金など14事業について，NPOに外部委託して評価している(14年度)。受託したNPOは，町村など事業主体への聞き取りなども実施し，事業目的と手段の関係の検証（論理的評価），前提条件・外部条件の予測の検証（論理的評価），事業の効果の検証（プロジェクト評価），そして，事業の立案・実施過程の検証という4つの視点から評価している。

かなり手厳しい評価であるが，評価指標や質問項目，評価の考え方はすべてNPOが独自に実施するなど公正性が担保されている。15年度は，県内すべての地域振興局が委託して評価する予定である。

（三重県県民局）

三重県の県民局⁶³の外部評価事例は，平成12年度であるが各県民局の「生活創造県づくり」をNPOの「評価みえ」に委託して実施したものである。先の岩手県千厩地方振興局と同様に，わが国では例が少ないNPOによる外部評価である。9つの県域で，計画づくりに参加した住民，県職員をヒアリングし，ビジョン推進組織設置，会議や場の設定，事業計画の決定過程，個別の事業の企画・実施，その他の5つの分野における県による関与などを評価した。

外部評価は，どれだけ公正，中立を担保できるかが課題である。この評価事例の特徴には，市民活動団体が評価する点で市民参加の要素があること，また，営利にとらわれない自由な立場での評価できることが挙げられる。

⁶²岩手県千厩地方振興局HP

<http://www.pref.iwate.jp/~hp4001/estimation/index.html> 参照

⁶³「平成12年度生活創造圏ビジョンの推進に係る県の取り組みに対する評価」報告書
<http://www.hyoka.org/report/index.html> 参照

主な自治体の外部評価事例

【国内一市町村】

平成15年11月30現在の状況

市町村	評価システムの概要	外部評価委員会	外部評価委員会の構成	外部評価機関の役割	設置の根拠	設置年度	直近の外部評価結果	その他
旭川市	事業担当部自らによる1次評価と行政評価検討会議（助役以下、企画財政部長・行政評価担当部長・行政改革推進担当部長等で構成）による2次評価の2段階で行う事務事業評価。	行政評価委員会	学識経験者及び市民等の6人程度で構成。市長が委嘱、任期は2年。	市が実施する行政評価について意見を聴く。	行政評価委員会設置要綱	H13	各委員が任意に選択した27件について事業担当部局の説明を受け、意見をまとめた。各種貸付金について、必要性を精査すること、継続するものは代替手法を検討すべきこと、施策単位で各事業の必要性や効果を検証すべきこと、現場の職員が抱えている課題や意見などをくみ取る制度（内部告発制度）を考えるべきことなどの提言を行ったほか、個別事業について様々な意見を提出（14年度）。	事業の方向性は一定の基準を設け、整理している。1040件中、321件を継続、544件を見直し、75件を統合、10件を縮小、90件を廃止と評価（14年度）。
白老町	総合計画の政策体系化した政策 施策事業の評価を目指している。14年度は、事業評価（政策的事業）と「決算との連動」による施策評価を実施した。評価と予算とを連動させ、予算査定に生かしていることが特徴である。	行政評価制度外部評価委員会	外部評価委員会は、町民公募2人、町民有識者5人（各界各層）で構成	「生活者の視点」「町民満足度向上の観点」を取り入れながら、第三者の視点を確保し、評価の透明性及び客観性を向上させる。	外部評価委員会設置要綱	H14	14年度は、48 施策104 事業、その他委員からの指摘事業を対象として実施。外部評価については、組織の見直し、ヒアリングの必要性、事前評価などの実施を提案、個別に施策についても改善事項を提案している。外部評価委員会の意見・提案に対する担当課の改善の検討結果も掲載している。	内部評価でCランクの55事業のうち、54事業を予算化なしとした。町民アンケートの要望と事業を対比、点数化して評価のポイントしている。外部意見の収集として、委員会のほか、評価結果へ町民の意見、フォーラム等の関連事業における意見、まちづくり町民意識調査などを位置づけている。
志木市	事業担当課の自己評価をもとに、行政評価委員会が事前評価、事後評価を実施する。市民の評価と共に、市長の評価も添えて新年度の予算へ反映していく。	志木市行政評価委員会	行政評価制度に識見を有する市民(2名)、市政に深い関心のある市民(3名)の公募市民の5名で構成。任期3年。	委員会は、(1) 自己評価に対する評価に関すること。(2) 評価制度の充実を図るための調査及び研究に関することを行い、委員会 は、評価制度について市長に意見を述べることができる。	志木市行政評価条例	H14	事前評価では18事業中7事業が再検討、事後評価では27事業中17事業が見直しという評価（14年度）。庁内への制度の周知や事業目的の一層の明確化に努めること、また、各所属に「行政評価担当職員」を任命すること、「事業別バランスシート」によるトータル・ライフサイクルでの事業評価の必要性など幅広い意見あり。また、手段を市民が理解できるように丁寧にかつ明確に記述すること、「成果を示す指標」に手段の「活動を示す指標」と混同しているなどの指摘も行い、評価調書も、事業所管所属の反省や問題点などを記述する「コメント欄」や「近隣自治体の動向欄」、「事業環境の変化欄」などの追加を検討してみることを提案した（14年度）。	事前評価（新規事業）は、「市関与の妥当性」、「緊急性」、「効果性」、「分権度」、「成果の期待度」のほか事業に対する指摘などを「評価コメント」で示し、事後評価（継続事業）の場合は、「市関与の妥当性」、「目標の達成度」、「効率性」、「成果の期待度」、「満足度」のほか「今後の方向性」や、事業に対する指摘などを「評価コメント」で示す方式である。 各視点は点数化して、その総点数で5段階評価している。 評価結果に対して市民評価（結果に対する意見提出）も行って事後に改善に反映している。

市町村	評価システムの概要	外部評価委員	外部評価委員会の構成	外部評価機関の役割	設置の根拠	設置年度	直近の外部評価結果	その他
板橋区	<p>主管課が自ら行う「一次評価」と、<u>区長を本部長とする経営改革推進本部が区の最終的な評価として行う「二次評価」の間に「外部評価」を行う。</u></p>	板橋区行政評価委員会	<p>公募委員2名、学識経験者、専門家4名の計6名。</p>	<p>一次評価の記述内容や評価結果について、専門家、区民の立場から評価する。評価対象は、区の評価対象から、特定分野・課題にしばって実施する。</p>	東京都板橋区行政評価規程	H13	<p>施策評価は、拡充2施策、現状維持13施策、改善9施策、判断不能4施策であった。事務事業評価は、総合評価で外部評価の対象とされた56事務事業のうち、「現状維持」との評価は20事業、改善の方向が示された事務事業の内訳は、拡充4事業、縮小3事業、改善29事業、休止1事業、評価できないもの1事業という結果。<u>指標の設定、数値、達成率に関する指摘が多く、設定に関し何らかの問題があるとされた事業は、33事業で57.9%、数値に関しても31事業54.4%の事業に課題がある</u>した(14年度)。</p>	<p>外部評価の取り組みを通して、全体的な傾向として、「民でできるものは民に任せよ」「コスト意識を持つこと」「成果志向の区政経営を」などを提言。</p>
杉並区	<p>基本計画の体系に基づき、政策、施策、事務事業の3階層で評価するシステムである。政策評価では、30の指標(6分野各5つの指標)を「杉並区政チェックリスト」として掲げ、改善すべき課題やさらに発展させるべき課題の把握に結び付けている。</p>	杉並区外部評価委員会	<p>委員5名をもって構成。学識経験者及び区在住の専門家等の中から区長が委嘱。任期は、2年(再任可)</p>	<p>区による行政評価の結果について、意見をまとめ公表するほか、行政評価制度の改善等に関する事、個別外部監査のテーマの選定に関する事、入札及び契約手続の運用状況等の報告に対する意見の具申に関する事、入札及び契約手続に関する利害関係者からの苦情申立ての処理に関する事を行う。</p>	杉並区外部評価委員会設置要綱	H14	<p>各評価表の全てに外部評価を行う方式ではなく、「抜き出し検査」的に、<u>各委員がランダムに点検した対象について、外部評価を行う方式。</u>内部評価のうち、政策では6政策中3政策、32施策中6施策、975事業中11事業などを対象とした。政策評価は評価対象全てが「拡充」、施策評価は「拡充」、「現状維持」、「効率化」が3分の1ずつ、事務事業評価は、「効率化」が55%、「拡充」が27%、「現状維持」が18%という結果であった(14年度)。</p>	<p>評価システムについて、(1)各部・課の評価能力の向上(2)全庁的な評価体制の充実(3)評価結果の活用(4)区民の区政参加の促進などが必要との提言。行政評価について、<u>区民に情報提供するため、それぞれの評価表だけでなく、評価結果をグラフや表にわかりやすくまとめるなど</u>年次報告として整理し、公表している。</p>
横須賀市	<p>総合計画の施策体系に合わせ、予算、人員と連動させる「政策・施策評価、事務事業評価」。政策・施策評価と事務事業評価の個々の評価結果を積み上げた結果の2つを統合化し、差異分析を行い統合評価する。事務事業評価は、部局内評価(1次評価)。<u>市内の横断的な組織「行政評価プロジェクトチーム」が市民アンケート、まちづくり指標による政策・施策評価結果と事務事業評価の1次評価結果を2次評価する。この結果は公表すると共に、「まちづくり評価委員会」が外部評価である3次評価を行う。</u></p>	まちづくり評価委員会	<p>学識経験者(5名)、市内団体代表(5名)、公募による市民(6名)の計16名。任期は2年で市長が委嘱。</p>	<p>横須賀市の総合計画に基づく「まちづくり」について、<u>市役所内部で行った評価に対し、再評価を行う委員会。</u>評価結果は、次の計画などへ反映される。審議は、次のようなものを参考にしながら進める。 市役所内部による各事業の評価結果 市民アンケート結果 まちづくり指標 コメンテーターからの意見等</p>	まちづくり評価委員会設置要綱	H13	<p><u>内部評価について、客観性を欠き、甘い評価がなかったかどうかを中心に再評価を行った。</u>政策・施策評価(大柱8本、中柱44本、小柱95本)および、事務事業評価(実施計画事業230事業)の内部評価(市職員による評価)のうち、14年度では外部評価委員会で小柱で3施策、中柱で3施策を「黄」評価とした(当該施策の一層の推進または減速、実施事業内容の再検討等の見直しが必要なもの)。(14年度)</p>	<p><u>まちづくり市民コメンテーターを設置している</u>(公募の市民で、市の事業のあり方、方向性などに対して、ワークショップを通して意見を聴取する制度)。コメンテーターはテーマを決め、現状、課題、解決方法をもとに施策への評価の視点を「まちづくり評価委員会」へ提案する。</p>

市町村	評価システムの概要	外部評価委員会	外部評価委員会の構成	外部評価機関の役割	設置の根拠	設置年度	直近の外部評価結果	その他
名古屋市	平成14年度に実施した事務事業を、名古屋新世紀計画2010の施策体系に沿って体系化して、事務事業を、内容に応じて6類型に分類し、ソフト事業、施設の建設、整備事業に該当するすべての事業と区役所事務の約半数、全体で2,746事業を評価対象とした。	名古屋市行政評価委員会	委員6名以内で組織し、市長が委嘱する。委嘱期間は、委嘱した日の属する年度の末日までとする。	行政評価委員会の評価は、これらの自己評価に対する外部の専門家としての意見具申を目的としている。	名古屋市行政評価委員会設置要綱	H14	外部評価結果は、事業そのものの評価というよりも、各事業に行政資源を投入する際の優先順位を表したものの。1826事業を外部評価し、計画どおりに事業を進めることが適当250事業、事業の進め方の改善の検討 1188事業、事業規模・内容の見直しの検討 326事業、事業の抜本的見直し、休・廃止の検討 62事業とした(15年度)。	行政評価委員会が担った外部評価は、内部評価に対する普遍性と客観性の付与、そして、財政再建を果たすために不可欠な一定の「事務事業の見直し」への寄与を目的としたもの。委員が23日間に渡って事業部局へのヒアリングを実施した。
京都市	基本計画の政策26項目と、施策106項目を評価。施策の評価は、成果や各施策の状況を指標として設定し、達成度や推移などにより、5段階で評価する客観指標評価、アンケート調査で各施策の現状を市民がどのように感じているかを定量的に5段階で評価する市民満足度評価、客観指標評価と市民満足度評価を総合的に5段階で評価する総合評価で構成。政策の評価は、施策の評価で用いた指標やアンケート調査を基礎として、5段階で評価する。	京都市政策評価制度評議会	学識経験者からなる外部機関で委員は7名。市長が委嘱。任期1年。	政策評価制度全般の充実に向けた提案、客観指標や数値目標設定項目の選定についての意見提出、市民満足度調査の内容について提案、行政が行った自己評価の仕方についての意見提出を行う。	京都市政策評価制度評議会設置要綱	H15	政策26項目の評価結果では、A = 1, B = 11, C = 13, D = 1, E = 0項目。106項目の総合評価では、A = 6, B = 48, C = 48, D = 4, E = 0項目という評価を公表。評価結果は、市の総合的な計画の策定・点検や政策の重点化などにおいて、重要な情報として活用する(15年度)。	市民3000人に施策(106項目)の満足度及び政策(26項目)の重要度について調査。市民満足度評価として反映している。

【国内一都道府県】

都道府県	評価システムの概要	外部評価委員会	外部評価委員会の構成	外部評価機関の役割	設置の根拠	設置年度	直近の外部評価結果	その他
北海道	道政全般を網羅する評価（基本評価）と特定の分野について基本評価を補完する評価（分野別評価）がある。基本評価・分野別評価のほか、実施機関が必要と認めるときは、特定の政策について政策評価（特定政策評価）を行う。評価は中間評価を原則とし、政策の特性に応じて事前評価及び事後評価を行う。	北海道政策評価委員会	委員会は、委員15人以内で組織し、道政に関し優れた識見を有する者のうちから、知事が任命。任期は、2年とする。	諮問に応じ、政策評価の実施及び制度に関する事項について調査審議するほか、制度の在り方について知事に意見を述べることができる。	北海道政策評価条例	H14	2003年度の予算事業について19事業を本年度限りで廃止、107事業を2004年度以降縮小を決めた。これにより年間118億円が削減できる見込み。 道政策評価委員会の報告を踏まえ、必要性の低下や事業目的の達成などの理由で廃止としたもののほか、326事業は現状維持とし、53事業は拡充すべきだと評価している。	政策評価委員会のもとには、基本評価及び分野別評価に関する「基本評価等専門委員会」、公共事業評価に関する「公共事業評価専門委員会」、研究評価に関する「研究評価専門委員会」を設置している。 また、 <u>条例に基づき、政策評価の制度や結果などに関する事項について、道民の意見を募集し、政策評価に反映させている(14年度は16件)。</u>
秋田県	県政の基本方向となる政策や施策レベルの評価を行い、その結果を県政推進の指針となる県の総合計画に的確に反映する。 「政策評価」、「施策評価」、「事業評価」に区分し、 <u>いずれの評価においても住民のニーズや満足度を的確に把握し、評価に反映している。</u>	秋田県政策評価委員会	委員は10人以内で、学識経験のある者のうちから、知事が任命。任期は、2年。	知事の諮問に応じ基本方針に関して調査審議するほか、実施機関の諮問に応じ政策等の評価に関する事項を調査審議する。	秋田県政策等の評価に関する条例	H14	15年度の知事部局、教育委員会では、21政策・70施策・915事業を評価。必要性、有効性、緊急性などの評価では、 <u>A B C Dの4段階評価を実施して分かりやすさに工夫している。</u> 政策では、目標の達成度や必要性、有効性、緊急性など評価、県民意識、社会経済情勢なども考慮して、 <u>政策幹事部長及び企画振興部長の2次評価を実施している。</u>	評価委員会には、公共事業評価専門委員会、研究評価専門委員会も設置。 インターネットや情報公開窓口を通じて評価結果を公表し、これに対する県民の意見や提言を募り、その後の県政運営に反映している。意見に対しては、希望があれば、後日、回答を行っている。
宮城県	政策、施策評価、大規模な施設整備事業、100億円以上の公共事業などを対象にした大規模事業評価及び公共事業の再評価からなる。	行政評価委員会	委員会は、委員15人以内で組織。委員は、優れた識見を有する者のうちから、知事が任命する。	評価を行うに当たっては、宮城県行政評価委員会の意見を聴き、その意見を当該評価に適切に反映させる。	行政活動の評価に関する条例	H13	委員会は、政策評価については、県の評価を「妥当」と判断したものが1件、「おおむね妥当」が5件、「要検討」が8件とし、「要修正」は0件とした。また、施策評価については、県の評価を「妥当」と判断したものが3件、「おおむね妥当」が26件、「要検討」が18件としている（15年度の政策評価・施策評価について（答申））。	<u>評価委員会のほか、県民の意見を聴き、その意見を当該評価に適切に反映させることを条例で明記している。また、県民意見は書面を作成し、公表することも定めている。県民満足度の調査も条例で規定し、毎年公表している。</u>

都道府県	評価システムの概要	外部評価委員会	外部評価委員会の構成	外部評価機関の役割	設置の根拠	設置年度	直近の外部評価結果	その他
岩手県 千厩地方 振興局	市町村総合補助金など14事業を評価したもの。町村など事業主体への聞き取りなども実施し、(1)事業目的と手段の関係の検証(論理的評価)、(2)前提条件・外部条件の予測の検証(論理的評価)、(3)事業の効果の検証(プロジェクト評価)、(4)事業の立案・実施過程の検証の4つの視点から評価。	NPO政策21 (外部委員会ではなく委託)	NPO法人	NPOによる外部評価	委託契約	H14	住民にどのような変化を起こすのかという視点では目的が設定されていない事業や事業の効果の測定対象となる成果指標、および成功の目安となる目標値が設定されていない事業があったなど手厳しい評価も(14年度)。	事業の内容の良し悪しではなく、事業の目的設定や目的に対する効果が論理的に整合しているかを評価。 <u>指標づくりはNPOに任せ、公正さを確保するため、評価対象とする事業はNPOがランダムに選定した。その場ですぐに資料が確認できるよう、ヒアリング調査は町村役場に向いて現場で実施した。</u>
三重県 県民局	三重県の各県民局の「生活創造県づくり」をNPOの「評価みえ」が受託して実施したもの。	NPO評価みえ (外部委員会ではなく委託)	NPO法人	NPOによる外部評価	委託契約	H12	9つの県域で、計画づくりに参加した住民、県職員をヒアリングして実施。ビジョン推進組織設置、会議や場の設定、事業計画の決定過程、個別の事業の企画・実施、その他の5つにおける県による関与などを評価した(12年度)。	2002年度は、みえ県民文化祭実行委員会から県民文化祭のあり方評価を受託。評価システムの開発や各地で行われる評価関連の講演会・セミナーなどへの講師派遣を行っている。 <u>行政などが行う、公益に関わるすべての事業に関し、独自に開発した「評価」ツールを提供し、改善を支援することを主な任務したNPOである。</u>

以上は、15年11月30日現在の自治体のホームページへの公表資料から筆者が作成した。

2 自治体の外部評価の特徴

前節で外部評価を行っている自治体の個別システムを概観したが、共通するのは、外部評価のための委員会（以下「外部評価委員会」という。）を設置している、もしくは外部の機関が関与していることが挙げられる。

また、市民の参加の形態は、外部評価委員会に、長の指名や公募による市民委員として直接参加する方式と、市民満足度調査などアンケートによる市民の意向、ニーズ、満足度などを評価に反映する間接参加、もしくは評価結果に対する事後の意見提出などによる間接参加がある。

個々の事例から具体的な異同を、外部評価機関への直接参加と間接的な意見反映の2つの面で分析してみよう。

(1) 外部評価委員会などへの直接参加

NPOへの委託以外の事例は、すべて外部評価委員会を設置している。しかし、すべての行政活動を外部評価することは難しく、何らかの基準で選択したサンプル評価であることが多いこと、委員会がシステムに対する意見・提言の役割を担っている事例が多いことが一般的な傾向として見受けられた。

また、委員会の活動として、委員が担当部局にすべて直接ヒアリングする事例（板橋区、名古屋市等）や必要に応じてヒアリングする事例（杉並区、横須賀市等）など、評価調書には表現できない部分を実際に担当部局から聞き取りながら評価する例も一部に見られた。また、都道府県レベルでは、大規模な公共事業で現地調査をする例なども見られた。

次に、委員会のタイプは委員構成で分けると、専門家委員タイプ（杉

並区，名古屋市，北海道，秋田県，宮城県など），専門家・市民委員混合タイプ（横須賀市のまちづくり評価委員会，板橋区など），市民委員タイプ（横須賀市の市民コメンテーター，志木市など）に分けられる。委員の職業では，学者・研究者，経営者，市民活動団体の代表者，学生など様々であるが，自治体によってその構成は一定していない。

それぞれのタイプ別の特徴を挙げると，専門家委員タイプは，指標の設定や評価技法の面での改善に効果がある一方で，市民としての立場があっても関係分野や興味分野は限られ，幅広い生活に密着した市民感覚での“気づき”にやや弱点がある。委員の選定にあたっては，行政側の恣意を排除する方法を確立することが必要である。

一方，専門家・市民委員混合タイプは，専門家委員タイプの難点である“市民の視点”をある程度カバーできる。しかし，幅広い利害をすべて代表しているわけではないこと，また，両者の知識レベルに格差があることは否めない。同じ土俵での議論になりにくく，議論が拡散する恐れもあり，意見表明が特定者に限られがちという欠点も指摘される⁶⁴。

横須賀市及び杉並区でヒアリングを行ったが，これらを克服するため，前者では評価に関する事前研修を実施したり，後者では，検討段階であるが，委員会の場で評価の専門家が解説したりする場面もあり，専門的な知識不足をカバーする方法も講じられていたことが端的な事例である。

市民委員会タイプは，市民の視点が入った第三者評価という点では優れているが，評価技法などの知識不足は否めず，志木市では，委員が主体的に評価に関する勉強をしながら精度を向上させているなどの

⁶⁴ 横須賀市のまちづくり委員会，杉並区の杉並区行政評価検討委員会の会議録を参照した。

事例も見られる。さらに、少数である委員自体の公正・中立性をどう担保するかという問題も大きい。

総じて、評価制度そのものの、目標設定の妥当性、指標の選択をはじめ事業自体の必要性の有無や休止・廃止なども指摘するなど、外部評価の実施により、行政活動の改善への外圧になっている点が外部評価委員会の議事録などからも窺われる。評価過程の透明性の確保から、外部評価委員会の議事録も公開している自治体が大半である。

いずれにしても、評価が意思決定や価値判断をするわけではないという限界があるように、外部評価委員会は、どのような形態をとろうとも自ずと限界を内在していることは言うまでもない。

次に、特に注目されるのは外部機関への委託である。岩手県千厩地方振興局や三重県の県民局の事例は、NPOに委託していること、かつNPOの主体的な厳しい評価をあえて受忍したことが画期的な試みである。今回の岩手県千厩地方振興局の評価は「政策21」⁶⁵が、三重県では「評価みえ」⁶⁶というNPOがそれぞれ受託している。

法人のメンバーは、評価の専門家に近く、併せて活動的な市民の視点を持ちながら評価している。しかし、評価を受託できるNPOは少数であり、全国的なNPO活用という動きには至っていない。契約で主体的な評価を任せ、公正・中立性は保たれているが、評価機関の量的な確保や評価能力といった技術的な問題も有している。このため、当面は外部評価委員会形式が主流になることが予想される。

⁶⁵ 政策21のHP <http://www.policy21.jp/pub/> 参照

⁶⁶ 評価みえのHP <http://www.hyouka.org/index2.shtml> 参照

(2)市民の意見反映などの間接参加

行政評価を導入した自治体では、都道府県で100%、指定都市で92.3%、市町村で43.4%が、評価結果の全部または一部をホームページでの公開や評価調書の閲覧などの方法で公表している⁶⁷。

これらは結果の公表であるが、外部評価を導入している自治体では、さらに参加の視点から、前述の外部評価委員会のほかに、市民意識調査、あるいは満足度調査などの市民アンケートを実施している。アンケートなどの調査結果は、評価の資料もしくは基準にするほか、評価結果を公表してパブリック・コメントなどの方法で意見聴取を行い、かつ再度評価にフィードバックするなど、間接的ではあるが、こうした方法を併用する動きが見られる。

条例で意見聴取を義務づけているもの(北海道)、県民満足度調査を条例に盛り込んでいるもの(宮城県)のほか、アンケート結果を直接評価のポイントに盛り込むもの(横須賀市、京都市)など、市民意見の多様なチャンネルを確保する動きが評価の面でも現れている。評価の公正・中立性と結果の妥当性を市民の視点で補完しており、最近の特徴的な動きとして挙げられる。

⁶⁷ 平成15年12月5日総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」参照。

第5章 欧米における外部評価

前章では、わが国自治体における外部評価の事例を取り上げたが、ニュー・パブリック・マネジメント⁶⁸（以下「NPM」という。）の発祥地である欧米において、外部評価はどのように取り組まれているかを取り上げてみたい。

1 イギリスのベスト・バリュー

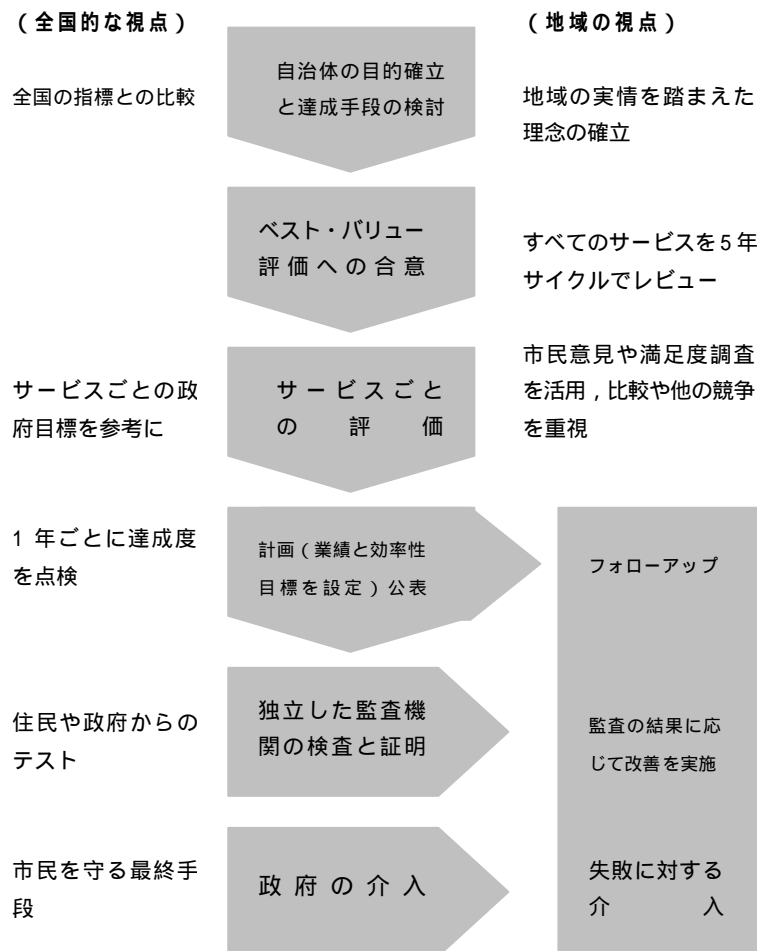
イギリスのブレア政権が2000年から自治体の評価システムとして本格導入した「ベスト・バリュー」は、一口に言うと、「地方自治体の業績を評価・監視して、効率性とともサービス質的な向上を目指す政策」である。基本的なフレームワークは、52頁図表5-1のとおりである。

具体的には、地域の課題を設定し、その達成手段を考える。4～5年サイクルの戦略的な業績計画を作成する。サービスを実施し、目標と手段、他との比較、市民意見の聴取などにより評価する。毎年の業績計画、具体的な目標値を公表し、点検する。政府や市民からのテストを受ける。監査・点検によりフォローアップする。失敗に関しては政府が介入する。という流れで実施される。このシステムでは、外部の監査機関（Audit Commission）が独立した監査を行って結果が正確であることを保証すること、自治体の重大な失敗や不作為があれば、中央政府が迅速に是正に介入することによって、実効性を強制的に担保していることが特徴である。

⁶⁸ NPM = NPM (New Public Management)。民間企業の経営手法や成功事例（ベスト・プラクティス）を行政経営に取り入れて、行政の効率化や活性化を目指す公共経営の考え方。従来の行政の管理者を経営者に置き換え、市場競争原理を導入しようというところに特徴がある。

例えば、ロンドンのニューハムで、白人以外の少数民族が住民の 52% を占めている地域性から、階層制の根強い社会で生き残るために教育を重点課題としている。具体的には、教育分野には「9つの学校で、13歳の生徒のうち、英語の成績で全国平均の63%を下回る弱点が見られた」という問題点に対し、これを「2002年に77%に向上させる」ことを目標に、「良い教師を招くこと」を具体的な事業として、このベスト・バリュー・パフォーマンスプランに盛り込んでいる。「計画 実施 評価」が一体となっていて、問題点の所在、目的や目標、成果が分かりやすいものである。

図表 5 - 1 ベスト・バリューの基本フレームワーク



出典：The abc of best value for councillors(I&DeA ,2000.3)

しかし、2000年秋にヒアリング調査を実施したが、評価の分かりやすさと市民に関心の高さは別の問題で、納税通知書にこのプランの要約を入れて市民に送付しているが反応は皆無ということである。だからこそ住民満足度調査など各種住民参加制度を活用している。

また、ニューハムでは、リスニングデイというイベントがあり、議員と上級の管理職と一緒に街頭を回り、直接住民から意見を聴取している。毎回テーマを決め、住民の意見を身近な問題まで掘り下げて聴いている。直接まちの実権をもった議員、幹部がアンケート用紙をもって市民から生の声を聞き、この結果は、日々の仕事にフィードバックしている。住民調査やこのリスニングデイの結果は、分野のプライオリティを決めるのに影響が大きいということである⁶⁹。

NPMの発祥地であるイギリスにおいてさえ、評価に対する市民の関心は高くないのである。むしろ市民の関心が低いからこそ、住民満足調査、地域需要分析、市民パネル⁷⁰、市民陪審⁷¹、市民集会、フォーラムなどの参加手法が重層的に用いられている。往々にして、関心の強い市民の声が強調されて、サイレント・マジョリティということをしてしまうことがある。市民のニーズや声を行政活動に反映していくには、消極的な情報公開という手段ではなく、積極的に市民にアプローチをしていることを端的に示した事例である。

2 強固な市民社会を支える市民参加

イギリスのブレア政権のバックボーンとなっているアンソニー・ギデ

⁶⁹ ニューハムのマネージャーから直接ヒアリング(2000年11月)。

⁷⁰ 市民パネル = 特定の課題について住民の意見を集約するために行う継続的なアンケート調査。地域住民から代表制を有するパネル(市民)を抽出して年数回実施する。

⁷¹ 市民陪審 = 地域住民の意見を公正に代表されるように選ばれた市民グループが自治体の特定事項について共同で判断する。

ンズの「第三の道」では、アクティブな市民社会の再生を重要な課題としている。そして、地域社会に見られる関係の希薄化や犯罪の多発化などを世界的な傾向と指摘し、「政府と市民社会は、お互いに助け合い、お互いを監視し合うという意味での協力関係を築くべきである。コミュニティという問題意識は、単なる抽象的なスローガンではなく、第三の道の政治の拠りどころなのである。」⁷²と強調する。高い信頼性を有しながら相互依存関係が緊密であり、高度な自己組織化能力⁷³をもった“強固な市民社会”の構築を社会的な目標としている。

こうした考え方を背景に、イギリスでは様々な住民参加の形態が開発され、自治体においても積極的に取り入れられている（55頁図表5-2参照）。これらは、定型的な調査法、不定型フィードバック法、参加的手法、評議的手法、インターネットを活用した民主的手法など、実に多様であり、かつ深化していることが特徴である⁷⁴。

ベスト・バリューも、こうした強固な市民社会の構築を目指した動きと密接に関係し、「質の充実」という市民の満足と、サービスの効率化の両方を追及した政策と言える。また、中央政府は、「現代化に成功する自治体について、明確な見解をもっている。それは地域と直接結びついた議会があり、住民参加を積極的に促進する自治体である」⁷⁵という方針を示し、民主主義の主体として市民に参加の機会を積極的に提供することを進めている。

⁷² アンソニー・ギデンズ（佐和隆光訳）「第三の道」1999年日本経済新聞社、139頁

⁷³ 組織が自らの手で自らの構造を作り変えようとする力をいう。

⁷⁴ 自治体国際化協会「CLAIR REPORT 第192号 英国の新しい市民参加手法 市民パネル、市民陪審を中心として」2000年、18-25頁

⁷⁵ 竹下 譲・横田光雄・稲沢克裕・松井真理子「イギリスの政治行政システム」2002年ぎょうせい、292頁

図表5 - 2 イギリスの自治体の市民参加手法の形態と内容

形 態	内 容
サービス満足度調査	自治体が提供する特定サービスの目標達成度、受け手の満足度を検証する。郵送か、戸別訪問等により実施する一方向の調査である。
地域改革・地域需要分析	公共サービスや施策の監視、コミュニティ又は近隣地区ごとに優先順位を設定する場合にその基礎資料を作成する目的で実施する。まず地方議員が優先順位をつけ、地域住民が妥当性を検証する。
苦情 提案	サービス全体や特定サービスの監視、主としてサービスの受け手に対して不満や提言を求め、結果を施策や改善に反映する。電話や文書など方法は多様である。
市民集会	自治体がその施策を直接公表するための会合。地方議員と幹部と一緒に出席し、市民が直接質問できる。
住民投票	市民が投票により実施主体から示された特定の政策課題の選択を行うもの。結果を政策形成に反映する。
市民代表を含む委員会	議会の行政分野別の委員会に市民代表が参加するもの。
フォーラム	特定の行政課題を調査、検討するために定期的に会合を行い、政策提言を行う組織で、特定の個人にのみ参加が認められる会員性と誰でも参加できるオープンなものがある。 サービス利用者フォーラム：特定のサービスの評価、改善等の問題を検討するもの。 課題フォーラム：犯罪防止、健康増進、高齢者施策など特定課題に焦点をあてたもの。 利害関係者フォーラム：青少年や少数民族等、特定の階層や市民グループの意向や需要に焦点を当てたもの。 地域・近隣地区フォーラム：地域や近隣地区の特定サービスや焦点を当てたもの。公開討論に参加し、住民は自由に発言できる。
サービス利用者運営	地域住民が公共サービスの財源の管理、運営に直接関与し、統制する権限をもつもの。地域運営の託児所、コミュニティセンター、青少年クラブなどがあり、利用者の中から選出される執行委員会が事務を行う。
フォーカス・グループ	地域に関する特定課題について討論するために設置。公共サービス、政策、戦略計画など対象は様々で、構成員は10人前後が一般的で、証人などを召喚しない、討論時間が短い点で市民陪審と異なる。
見通し(ビジョン)実習	フォーカス・グループの一変形。公共サービスや広く自治体の政策に関する政策ビジョンに焦点を絞って討論する。政策や戦略計画策定の基礎資料とされる。
市民陪審	地方自治体の一般住民から数名を住民代表として選出した陪審員グループをつくり、地方自治体の特定事項について考察、検討、意見やアドバイスの提供等を行ってもらう制度である。
ITによる民主的手法	電子メールを使った要望、意見の受付。インターネット上の投票やアンケート。
市民パネル	地域住民から代表制を有するサンプルを抽出し、提供される公共サービスの評価、課題、改善策あるいは行政需要等の住民意識等の変化を探る。750人～2500人程度で、同意した住民から無作為に抽出する。一定期間に在籍するため、一般の世論調査より回答率が高い。世論調査、特定の定性調査などのほか、フォーカス・グループの設置にも利用する。
協議書	特定サービスや政策の原案を文書で作成し、市民や関係団体に配布し、これに対する意見聴取を行う。政策の早い段階で協議を行い、自治体の意見を明らかにできる。経費が比較的にかかるし、住民に読まれない、理解されない場合もある。

出典：自治体国際化協会「CLAIR REPORT第192号 英国の新しい市民参加手法 市民パネル、市民陪審を中心として」2000年、18-25頁及び竹下 謙・横田光雄・稲沢克裕・松井真理子「イギリスの政治行政システム」2002年ぎょうせい、290 - 291頁を参考に作成。

3 米国のベンチマークと業績報告

(1) オレゴン州のベンチマークス

オレゴン州のベンチマークスは、住民生活に直結した社会的な指標（ベンチマークス）を選び目標値を設定し、その達成度を評価することによって改善につなげていくものである。州政府内、政府間、さら

図表5 - 3 英国のベスト・バリューと米国のベンチマーク

評価の類型	評価の手法	評価のねらい	参加の形態
ベスト・バリュー(英国)	自治体の政策をゼロから再構築し、評価し、そして改善して高い品質のサービス提供を行うマネジメントシステムである。 現状分析から始め、課題を洗い出し、市民とのパートナーシップで課題解決を目指し、将来の目標を数値指標で設定し、毎年評価するとともに外部の独立した機関が監査を実施するもの。評価結果はしっかりと分析の上、今後の改善に生かし、政策形成と市民との協働、そして行政評価を一体で行うもの。	効率性とサービスの質の向上の両立 継続的な改善 市場競争原理の導入 市民とのパートナーシップの確立	計画の策定にあたって、市民のニーズや満足度を調査すること、計画策定にあたっては、コンサルテーションという事前公表と意見提出を手続きを行うなどして市民参加を行う。 評価の結果についても要約を納税通知と一緒に送付するなど、積極的な情報提供を行い、要約には返信はがきを添付するなど意見提出の機会を用意する。 全国を分かりやすい指標で比較できること、また外部の独立した評価機関が評価することが特徴である。
ベンチマークス(オレゴン州)	住民生活に直結した社会的な指標(ベンチマークス)を選び目標値を設定し、その達成度を評価することによって、州政府内、政府間、さらには住民とのコミュニケーションの手段として活用しようとする評価手法である。	ビジョンの共有 大局的な政策調整 アカウンタビリティの明確化	オレゴンプログレスボードは、住民代表を中心とし、知事が議長として直接これを率いる独立委員会。 オレゴンシャインという計画と一体で、タウンミーティング、アンケート調査、専門家の意見を聴取するなどして指標を設定した。 NPOや民間部門が、地域戦略策定に活用にも活用している。

各種資料から筆者作成。

に、住民とのコミュニケーションの手段として活用しようとする評価手法である。

同州は 1980 年代にこの手法を取り入れ、知事と市民の代表からなるプログレスボード(独立委員会)を設置し、市民との協働作業により目標設定や評価、改善を行う独自のベンチマークス評価を構築した。これは州の戦略計画と一体の数値目標を、30回近いタウンミーティング、郵送によるアンケート調査、面接による意識調査や専門家の評価などを経て、州と市民が設定していることが特徴である。

この評価手法は、社会、経済、環境、教育などの諸分野の状況を指標で捉え、成果に焦点をあて、結果志向を継続することで、何がまちにとって重要か、有効かを明確にすることができる。また、指標の達成度を測ることで、問題を発見し、改善への方策を探ることができる。個々の事業ではなく、全体の最適な状態を目指すため、政策目標の管

理に有効な手法である。さらに、成果が一目瞭然で、優先的・重点的になすべきことが容易に判断できる。評価そのものとともに、プロセス（問題発見 分析 改善）を今後の行政運営に活用できる科学的な管理手法として優れている。

(2) ニューヨークの業績報告

ニューヨークは、米国ではじめて業績評価（Performance measurement）を実施した都市としても知られている⁷⁶。1994年に当選した前市長のジュリアーニは、犯罪防止や福祉、産業、観光、ITなど数多くの改革を行い、ニューヨークのイメージを一新した。彼は、毎年度、市の機関の業績を評価し、当該年度の事業実績と翌年度の計画目標を示す市長経営報告（Mayer's report）を出している。この報告は、部局別報告、部局別及び全市的指標、要約の3部で構成されている。年度途中の暫定版と年度終了後3か月程度で出される確定版がある。

部局別報告では、各部局・機関ごとの、(1)政策目標と事業目標、(2)重点項目と達成内容、(3)予算重点項目、財政計画、(4)部局の事業目標に関する長期傾向及び関連指標、から構成されている。

例えば、人的資源局では、「政策目標 = すべての公的扶助受給者を、彼らに就労と自立の準備をさせるような（中略）労働その他に参加させる。」など、政策目標の下にいくつかの事業目標を掲げ、多くが

⁷⁶ 自治体国際化協会「CLAIR REPORT 第201号 米国の地方団体・州・連邦政府における行政評価」2000年、4頁

図表5-4 ニューヨークの市長経営報告の抜粋

事業目標	2,000年度実績	2,001年度計画
州のガイドラインに従い、18000人のセイフティ・ネット受給者すべてを労働に参加させる。	17,584人	22,000人
セイフティ・ネット受給者の就職報告件数23000を達成させる。	19,523件	33,000件

東京都「ジュリアーニ市政下のニューヨーク」2001年，85頁より作成。

目標値を設定したいわば業績評価である（目標の事例は図表5-4のとおり）。

重点項目は，概況と実施政策の目標を指標で示し，主と定量的に記述している。予算重点項目は，支出実績や職員数を示し，部局の事業目標に関する長期傾向及び関連指標は，グラフや図表を多用してビジュアルに表現している。わが国の自治体のように，単に評価調書を公表するだけでなく，分かりやすく市民に説明することを前提とした評価と業績報告書となっている⁷⁷。

また，ニューヨークは，NPOによる評価方式の開発も有名である。ニューヨーク市基金（Fund for the City of New York）は，民間非営利組織であるが，街路清掃業務でスコアカード方式という評価方式を開発した。これは，訓練を受けた評価者が，無作為に選ばれた市道を実地調査し，写真をとりながら評価するもので，ごみが全く落ちていない状態を最高点に7段階で採点する。例えば，「きれいさの基準に達した道路を80%以上にする」という目標に，どの程度達成できているかを測定し，地区ごとにまとめた評価結果は，住民組織であるコミュニティ委員会に報告され，測定値が落ちた地域は清掃局と討議する機会も与えられるというものである⁷⁸。

⁷⁷ 東京都「ジュリアーニ市政下のニューヨーク」2001年，81-98頁参照。

⁷⁸ 自治体国際化協会「CLAIR REPORT 第201号米国の地方団体，州，連邦における行政評価」2000年，19-24頁。

4 わが国自治体への適用可能性

ベスト・バリューは、市民に分かりやすい評価事例であり、強制的な外部監査と多様な住民参加手法とあいまって強固な市民社会をつくるという第三の道の社会目標を実現するものである。一方、アメリカのニューヨークの事例は、説明責任と協働という伝統の強さを感じさせる事例である。

ベスト・バリューは、極めてシンプルでかつ課題、解決の手段や時期を明らかにした具体的な戦略計画とセットで市民に提示されること、指標をつかって他の自治体と比較できる分かりやすさなどの特徴をもっている。併せて、多様な市民参加の手法を駆使している。住民自治の伝統の強いイギリスでさえ、市民が参加しての評価は難しい。一步踏み出して市民の意思を汲み取ることを重視しているのである。

また、ニューヨークの例は、評価を年次報告という形で市民に説明している。しかも、年2回であり、説明責任の具体的な実践事例として参考になる。さらに、NPOによる評価手法の開発は、地域の非営利なシンクタンクが多数存在することや市民性によることが大きい事例と言えよう。

住民自治の長い伝統と歴史をもつイギリス、そして市民ネットワークの強いアメリカは、わが国とは歴史も市民性もかなり相違がある。直接同じ手法を導入できるかは疑問が残る。しかし、両者から得られる教訓は少なくない。

まず両者に共通することは、市民に分かりやすく徹底して説明責任を果たしている点である。わが国の情報公開は、神奈川県など先駆的な自治体から始まったが、まだ消極的な情報公開に留まる自治体も多い。ようやく財政白書などで積極的な情報提供を進める自治体を散見するよう

になったが、両者の分かりやすさはすぐに実践できる点である。次に、待ちの姿勢ではなく、攻めの姿勢に貫かれた市民の声の集約は、行政と市民のコミュニケーションの基本である。

わが国に広くNPOの評価を導入することは、NPOの成長の熟度からまだまだ困難が大きい。しかし、評価能力のあるNPOが少ないからこそ、能力を高めるよう市民に積極的な支援が必要ではないであろうか。市民と対等な関係に立ってはじめてパートナーシップであり、協働である。評価能力を備えた市民の養成という意味を含んだ外部評価、参加型評価のあり方も検討に値する事項である。

第6章 参加型評価の理論と実際，目指すべき方向

わが国における参加型評価に関する研究は，西尾勝など⁷⁹による研究が代表的である。この研究を概観するとともに，前章までのわが国及び海外の事例を比較・検証し，目指すべき参加型評価の方向を明らかにしたい。

1 評価に市民が参加する形態

西尾勝は，評価に市民が参加する形態を次の3つに分類している⁸⁰(62頁図表6-1参照)。

一番目は，行政の内部評価に市民の意見を反映させる意見反映型である。これは，多様な市民参加の手法を活用して，様々なルートから評価に意見を反映するものである。

二番目は，NPOなどが評価に関与して，政府とともに評価する協働評価型である。行政の最終的な評価結果に対する拘束力の強弱に差はあるが，評価に直接的に関わるタイプである。

三番目は，行政とは別個に市民や評価機関が独立して評価を行う市民評価型である。様々な角度から指標を分析して自治体の格付を行い，あるいは，ランキングするなどのほか，行政経営そのものを包括的に評価する行政経営品質評価⁸¹もこのタイプである。

まず，意見反映型は，多様な市民の価値観を反映して，多元的・多角的な評価を行うことができる。しかし，それらから一定の方向を導き

⁷⁹ 西尾勝「行政評価の潮流 参加型評価システムの可能性」2000年行政管理研究センター -

⁸⁰ 西尾勝「行政評価の潮流 参加型評価システムの可能性」2000年行政管理研究センター - ，30頁-31頁。

⁸¹ 行政経営品質評価については，本稿第2章，16頁参照。

図表6 - 1 市民参加型の評価方式

タイプ	方式	具体的な内容・例	視点, 特徴など
意見反映型	政府機関による内部評価に市民の意見を取り入れ反映する方式	・苦情処理・事後救済, 陳情・請願, 情報開示制度, 意見提出など, 市民の側の行動を通して市民の側から流入してくる情報を活用する方式 ・世論調査, インターネットによる意見募集, 電話投票, モニター, パブリック・コメント, 市民陪審, 聴聞会, 公聴会など, 政府機関側が市民の発言を促し募る方式	(有権者) 合法性, 適正手続き, 公平性 (納税者) 効率性 (消費者) 市民ニーズを的確に反映しているかの必要性, 緊急性, 市民ニーズや環境の変化に即応しているかを示す適応性, 公共関与の妥当性 市民の多様性を反映した多元的, 多角的な視点
協働評価型	政府機関と市民が協働で評価が行われる方式	・政府とNPOによる評価	顧客の地位にある市民の活性化や行政サービスからの依存状態から脱却させ, 自立化を促す効果が期待される。
市民評価型	市民が政府機関から独立して評価を行う方式	・ランキング, レイティング(格付) ・行政経営品質評価	政策, 施策, 事業評価ばかりでなく, 政府活動の作動の良否を総合的に判定する評価。

西尾勝「行政評価の潮流 参加型評価システムの可能性」2000年行政管理研究センター - , 30-32頁を参考に加筆作成

出すことは、多様であるからこそ困難が伴う。この意見反映型で重要なことは、西尾勝の「政府機関による情報の提供・公表・公開が不可欠な前提条件となるので、情報公開制度、行政手続制度、パブリック・コメント制度、聴聞制度等の法制化が求められる」⁸²という指摘のとおり、制度的な担保が必要である。同時に、行政と市民との間の情報の非対称性を解消することが重要である。徹底的に情報公開を進め、単に求められれば公開するのではなく、専門家や行政職員ではない市民が理解できる言葉での公開が必要である。

次に協働評価型は、わが国では、例としては極めて少ない。しいて言えば、委託によるNPOによる評価がこのタイプである。その特徴としては、参加というプロセスにより、市民が顧客としてではなく、参画の主体として自立を促す効果を挙げている。

古川俊一は「評価が専門性を持たば持つほど民主的な統制から逃れる恐れがある。政治によるチェックとともに、市民参加が必要である」⁸³と外部評価の必要性を指摘する。協働評価型は、直接的な外部統制・外部

⁸² 西尾勝「行政評価の潮流 参加型評価システムの可能性」2000年行政管理研究センター - , 32頁

⁸³ 西尾勝前傾(古川俊一第2章「市民参加の評価方式」), 43頁。

マネジメントの意味合いも有している。

さらに、市民評価型は、市民生活に密着したサービスへの評価や組織全体、サービス全体の包括的な評価であることが多い。ガバナンスという新しい社会システムにおける自立した市民による協働という意味合いも有している。

以上のような市民参加による評価を進めるには、普通の市民が、普通の感覚で評価できることが前提となる。西尾が指摘するように、「内部評価の場合には高度な分析手法を活用し、分析結果の解釈は一義的ではなくても差し支えないが、外部評価の場合には精度を犠牲にしても、分析結果を簡明なものにすることが肝要である。」⁸⁴ということは、大切な視点である。

2 エンパワーメント評価

参加型評価は、そもそも政府活動の評価にとって重要な視点である課題の認識や介入の適切さ、適時性を保障するために考えられたとして、山谷清志は、次のような分類をしている（64頁図表6-2）。

一番目は、利害関係者の多様な価値観や対立した意見を調整するという利害関係者による評価である。複雑で対立した利害を調整していくことは、大きな困難が伴う。

二番目は、利害関係者の協調による協働型の評価である。評価のプロセスを通じて、知識やノウハウを身につけるだけでなく、関係者の協働を進める評価でもある。利害関係者の対立という問題に解決を与えようというものである。

⁸⁴ 西尾勝前傾，23頁

図表 6 - 2 参加型評価の種類と特徴 (その2)

種 類	具体的な内容	視点, 特徴など
利害関係者による評価	政策決定者(意思決定者), 政策の管理, 執行者と納税者, 受益者が相互の利害を調整しながら行う評価。	利害関係者が学習できるように評価の仕組み組み立てる。「関係者全員で評価する」といったスローガンが先行し, 形式的評価の恐れがある。多様化した価値観, 対立した意見をどのように統合するか, また, 社会に偏在する利害をいかなる形で結びつけ, 組織化し, それらの間でいかに優先順位をつけるかが課題である。
協働型評価	参加者が評価のプロセスを通じて, 新しい知識や技術を習得しただけではなく, 参加者同士がパートナーシップを構築する評価。	行政が市民に対し, 客観的なデータや調査結果を提供し, 同じ情報を共有して問題を考える。そして, 評価にあたっては, 相互に改善することを積極的に提案する。
エンパワメント評価	市民がノウハウを獲得したり, 判断力を自ら身につけることを支援する, エンパワメントを基本コンセプトにした評価。	専門家のパターナリズムを否定し, 市民の視点を大事にする。ボトムアップ重視し, サービスの対象者であるコミュニティ・メンバー自身の自主評価を中心に, サービス受益者の自立と持続可能な発展がねらいのもの。

西尾勝編「行政評価の潮流 参加型評価システムの可能性」2000年行政管理研究センター, 山谷清志98-101頁及びマイケル・クイン・パットン「実用重視の事業評価入門」2001年清水弘文堂書房, 55-75頁を参考に筆者が作成

三番目は, 協働型を一步進めて, 市民が評価に関するノウハウを身に付けることを積極的に支援して, 評価に学習する機能を持たせ, 真に対等な関係を構築しながら, 市民の自己決定, 自己責任を促すエンパワメント評価である。

最後のエンパワメント評価のあり方は, 自治体が政策を実現する場面においても, 同じことが当てはまる場面があるのではないだろうか。ガバナンスには, 異なる主体間の対等な協力関係を構築することが重要である。評価のノウハウを持つ人は, 行政にも市民にも少ないという現実がある。少ないからこそ, エンパワメントを前提にして, 市民に対する積極的な支援が必要とされるのである。

なお, エンパワメント評価では, 海外の開発援助でのプロジェクトを現地の関係者などを巻き込んで評価しようという意味での参加型評価の研究が行われているので紹介する。

JICA 国際開発研修所の研究⁸⁵では、「参加型評価とは、最終受益者を含めた幅広い関係者（stakeholders）が、評価計画の作成、情報の提供・収集・分析、プロジェクトの当初計画の修正などに可能な限り参加して行う評価である。」⁸⁶と定義している。

開発援助の場面では、外部有識者による評価を強化してアカウンタビリティを向上させても、開発プロジェクトの改善のために評価結果が確実にフィードバックされるとは限らない。このため、プロジェクトの改善や持続的発展のためには、関係者自らが評価に参加し、問題を分析し、対応策を考えることが有効であるとしている⁸⁷。

従来の評価と参加型評価が最も異なる点は「従来の評価では評価結果を受けて次の協力を検討したりするなど、評価結果が重視されていたのに対し、参加型評価では評価に参加するプロセスにより参加者のオーナーシップ強化やマネジメント能力向上を図るなど、結果だけではなくプロセスによる影響も重要視している点である」と指摘している。

図表 6 - 3 国際開発援助における参加型評価

評価の手法	評価のねらい	参加の形態
受益住民を含めた様々なプロジェクト関係者が共同で行う。評価計画から情報収集・分析、改善のための行動計画、実行まで全てのプロセスに参加する評価。	マネジメント能力の強化 オーナーシップ（主体性）の強化 効果的なフィードバックの促進 アカウンタビリティ（説明責任）の向上	「求めに応じて情報を提供する」「情報収集などの作業に労働力を提供する」「評価調査項目（evaluation questions）を決め、結果を分析し、解決策を検討・実施する」の3段階。評価の目的によって関係者の参加の度合いが異なる。

3 評価主体による参加型評価の分類

先に西尾勝は、参加型評価を意見反映型、協働評価型、市民評価型の3つに分類し（62 頁図表 6 - 1）、また、山谷清志は、利害関係者によ

⁸⁵ JICA 国際開発研修所「参加型評価基礎研究－国際協力と参加型評価」2001 年

⁸⁶ JICA 国際開発研修所前掲，3 頁。

⁸⁷ JICA 国際開発研修所前掲，20 頁。

る評価，協働型評価，エンパワーメント評価の3つに分類（64頁図表6-2）している。それぞれの特徴は，前節で整理している。

この論文で取り上げた自治体などの評価の実例は，前者の分類で言えば意見反映型のタイプがほとんどである。後者の分類の前提である利害調整や主体的な市民の自己決定とは，かなり距離がある。

このため，意見反映型を掘り下げる意味合いで，評価の主体により区分し，この論文で取り上げた参加の要素がある自治体の外部評価と海外の事例などを，自己評価，協働評価，第三者評価の3つに分類して以下その特徴を整理した（69頁の図表6-4）。

(1)自己評価型

市民参加の要素がある自己評価は，内部評価と内部・外部評価併用型に分類できる。行政評価がわが国自治体に導入された当初は，外部評価はほとんどなく，自己評価のみで完結する自己評価完結型である。このタイプは，結果の公表やそれに対する市民の意見表明の機会を設け，意見を改善に反映するなどの消極的参加を取り入れたものが多く見られる。参加の度合いは弱く，評価結果も評価調書を公開するのみで非常に分かりにくいものが多く見られる。自己評価で完結し，市民の視点を取り入れる余地は，非常に少ない。

これに対して，外部評価委員会型がある。これは，客観性を担保し，市民ニーズを的確に反映した評価を行うため，外部評価委員会を設けて内部評価をチェックし，あるいは二次評価するものである。外部評価委員会には，専門家のみで構成するものや専門家に指名した市民委員を加えて構成する専門家・指名委員型と，これに公募委員を加えるもの，さらには公募委員のみで構成する公募委員型がある。専門家・

指名委員型は、市民の視点も考慮するが、専門家的な視点も重視している。公募委員型は、市民の積極的な参加があり、専門家と公募市民でのバランスを図り、幅広い意見を取り入れようとしているケースが多い。専門家のみで構成する委員会は、現状の評価が誰にもよく分かるというものではなく、あくまでも専門的な意見を取り入れて評価の精度向上やお手盛り評価を排し、客観性を高めようという面が見られる。

これに、市民活動を行っている団体の代表などを指名して、市民の視点で評価取り入れようとする専門家・指名委員型は、専門家と市民の視点のバランスを配慮したものである。ただ、従来の市民意見を聞いたというアリバイ的な審議会の延長に見られる懸念もある。なるべく、委員の設定にあたっては行政の恣意を排して、積極的な参加意思をもった公募委員を加えようという流れは、評価のみならずまちづくりのあらゆる場面で増加している。これは、透明性を高める意味合いもある。また、現状に対する強い問題意識をもったモチベーションの高い市民の参加の参加は、議論を活発化させるものである。

さらに、最近では、市民意識調査、あるいは満足度調査などという名称で、事業や施策を提示してアンケートでその満足度や重要度などを尋たり、評価を問う調査が行われている。その結果を評価の要素として取り入れている自治体が増加している。例えば、宮城県は、満足度調査の実施を条例にも規定している。15年度は第2回目の調査になるが、アンケートにあたっては調査票に対応して、福祉、環境、教育、産業、社会資本の5分野、36の「目的」ごとに県の取り組みを詳細に情報提供したうえで設問を用意している。また、大和市では、市民の視点に立って重点化した行政資源の配分を目指し、市民納得度調査を実施している。これは、教育、保健福祉、都市づくり、環境など45

図表6 - 4 参加を視点にした自治体などの評価の分類

実施主体別区分	内部・外部の区分	評価タイプ	参加形態	概要	評価の実例	参加の度合い	市民評価の反映の強弱	特徴	その他
自己評価	内部	自己評価完結型	消極参加型	内部評価を公開して、意見などを募るもの等	導入初期の自治体の行政評価	×	×	公開した情報が必ずしも分かりやすくなく、ほとんど意見が寄せられないケースが多い。	自己評価で完結し、市民の視点が入り入れられる余地はあまりない。
	内部・外部併用型	外部委員会型	専門家・指名委員型	専門家や市民を委員に示して、内部評価に意見と求めたり、2次評価などをおこなうもの	旭川市、北海道、秋田県、岩手県、宮城県、杉並区、名古屋市、神戸市ほか			専門家のみで構成するタイプや専門家に指名した市民委員を加える構成するタイプがある。	市民の視点も考慮するが、専門家的視点を重視される。
			公募委員型	上記に公募した委員を加えるもの、もしくは公募委員のみで構成	白老町、鹿野市、横須賀市ほか			主に専門家と公募した市民委員で構成するもの。さらに市民の指名委員を加えるものの2タイプがある。	公募型の積極的な参加がある。市民の代表性については疑問があるが、専門家と公募市民でのバランスが図られているケースが多い。
		外部委託型	非営利団体型	企業のコンサルタントではなく、NPOに評価を委託するもの	岩手県千厩地方振興局（政策21）、三重県（評価みえ）			市民活動団体・NPOに委託するが、受託者の自由度が高い。	NPOによる専門家的な評価であるが、非営利の団体で独立性がやや強い。
		CS調査型	アンケート調査型	市民意識（満足度）調査を取り入れて評価するもの	太田市、大和市ほか			成果に市民満足度を重視して評価している。	必ずしも積極的な参加ではない。アンケートとの設計の正否に左右される。分かりやすい市政情報の提供が前提とされる。
協働評価	内部・外部中間型	ベンチマーク型	複合参加型	行政と市民が協働して評価するもの	オレゴン州ほか		(オレゴン) (日本)	住民生活に直結した社会的な指標を住民参加で選定し、その達成度を評価する。	行政と市民のコミュニケーションツールとして活用される。市民参加が、ニーズ把握、指標設定、評価に至るまで参加が確保されている。
第三者評価	外部	市民評価型	市民主体型	市民が主体的に評価して行政に改善を求めるもの	ニューヨーク市			自治体内で市民団体が独自に評価。	コミュニティ協議会という地域に密着した組織が、地域で関心の高いテーマについて評価する。
		格付型	企業・市民団体型	市民・企業が一定の基準を設定して、行政を第三者の立場で評価するもの	日本経済新聞社、東洋経済新報社、市民オンブズマン			テーマごとに自治体を格付、ランキングするもの。	行政からの独立性が強い。評価・格付の公平性と信頼性の確保が課題である。

参加度合い及び市民評価の反映の強弱は、強い、やや強い、やや弱い、×弱いで表示した。

出典：各種資料から筆者が独自に作成

施策について、施策ごとに、「主な仕事」、「効果の一例」や「使った金額（一般財源の総額及び市民一人あたりの金額）」を示し、この情報を基に回答を求めるという方式で調査を実施している。

満足度調査といっても様々なバイアスがあって、調査の方法によっては結果が異なることもあり得る。市民満足度調査のみに目を奪われることは問題であるが、市民の意思をはかるひとつのチャンネルとしては可能性が高い手法である。

(2)協働評価型

次に、行政と市民が協働して評価するタイプがある。住民生活に直結した社会的な指標を住民参加で選び目標値を設定し、その達成度を評価する。行政と市民のコミュニケーションツールとして活用される。ニーズ把握、指標設定、評価に至るまで参加が確保されている。

例えば、コミュニティ・ベンチマークといわれる評価手法である。第2章で紹介しているが、代表例としては、米国オレゴン州が著名である。わが国では青森県の政策マーケティングブック⁸⁸という取り組みがある。こうしたベンチマーク手法を取り入れた評価は、わが国の自治体でも増加している。

まちづくりの計画から作り上げていくプロセスから市民が参加し、行政、市民それぞれが分担してまちづくりを実践し、共に評価・改善していくという共治の実態があってこそ成立するものである。オレゴン州でも10数年を経て今の形を作り上げており、機能するまでには市民参加の熟度がさらに高まっていくことが大切である。

⁸⁸ 青森県のHP <http://www.pref.aomori.jp/koutyou/marketing/index.html> 参照

(3) 第三者評価型

行政が全く関与していない第三者評価は、完全な外部評価と言えるもので、市民主体に住んでいる自治体を評価する市民評価型と市民・企業などが全国自治体の包括的な評価を行う格付型がある。

市民評価型は、市民が主体的に評価して行政に改善を求めるものである。わが国では目立つ事例はほとんどなく、代表的な海外の事例としては、前述したニューヨーク市のコミュニティ協議会がある。地域に密着した組織が、地域で関心の高いテーマについて評価したうえで行政とその改善を話し合うものである。市民にとっては身近な事例であるため関心が高く、参加しやすく、評価結果がどう生かされるかを実感できるメリットがある。

格付型は、市民・企業が一定の基準を設定して、行政を第三者の立場で評価するものである。テーマごとに自治体を格付、ランキングするものが見られる。行政からの独立性が強く、評価・格付の公平性と信頼性の確保が課題である。

わが国では、「全国住民サービス番付」「住みよさランキング」「全国情報公開度ランキング」などの事例がある。例えば、日経産業消費研究所では、都道府県、市を対象に各種データを分析し、暮らしやすさや真の豊かさ、地域の先進度などを評価・ランキングしている。また、全国の市を対象に行政サービスの水準や行政革新の取り組み状況を調査のうえ、革新度をランキングし、行政革新度・行政サービス水準なども評価し、公表している⁸⁹。また、全国市民オンブズマン連絡会議⁹⁰で

⁸⁹ 「全国住民サービス番付」2003.2 日本経済新聞社（日経産業消費研究所編）として出版。

⁹⁰ 全国市民オンブズマン連絡会議は、<http://www.ombudsman.jp/> 参照

は、自治体の情報公開度合いを、首長の交際費支出の開示、公開文書のコピー代、条例の有無、情報の提供方法などのアンケート調査を行い、点数化して「全国情報公開度ランキング」⁹¹として公表している。

(4)限定的な対象と参加手法

わが国における参加型評価は、自己評価に外部の視点を入れるため外部評価委員会を設置するか、もしくはアンケート調査による意見反映あるいはその併用型の事例がほとんどである。条例に根拠づけられている事例はあるが、概して市民意見の反映度合いの強弱をみると、意見を尊重する程度に留まっているのが現状である。また、公募による市民の参加は、参加の度合いは高いにしても、ごく少数の市民に限られている。評価手法の多様化、高度化が進んでいる一方で、参加型といってもその対象や参加手法は、かなり限定的である。

例えば、都市計画分野でマスタープランや地域計画への参加は以前から実施されている。最近では、総合計画の策定自体に参加する事例が各地で見られるようになってきている。しかし、都市計画で定めた土地利用が描いた構想と一致しているのか、総合計画の政策・施策の実現はどの程度達成されているのかなど、計画策定に引き続いての評価まで結びついた参加事例はほとんど見られない。また、事業評価でも、例えば、禁煙教室事業など規模の小さなものから、健康診査のように多数の市民を対象とするものまで様々な事業がある。これを一律同じパターンの評価することは、時間的にも、コストの面でも無理がある。しかし、外部評価委員会などで評価するなど、同じ評価手法を取って

⁹¹ ランキングは、<http://www.ombudsman.jp/rank/index.html> 参照

いるのが多くの事例である。

4 参加型評価の効果

(1)行政への効果

評価に市民が参加する効果としては、次の4点が挙げられる。

市民の視点でのチェックが可能 アカウンタビリティ（説明責任）の向上 客観性，信頼性の担保 評価の規律性の強化

まず、行政の発想には、前例踏襲や手続き重視の影響が根強く残っている。成果を志向した評価システムを構築しても一朝一夕には変えることは難しい。市民が普通の感覚でチェックしたときに、市民の評価には、行政には発想できない“気づき”が期待できる。政策には合理性が求められるが、その合理性とは山谷清志の指摘のとおり、「行政の現場で政策運営する際に求められる方法、手段、それらの考え方が、社会一般の常識の範囲に収まること」⁹²である。市民の常識を超えるような政策の選択、例えば目的達成のために非常識なコストをかけてよいことにはならないのであり、市民の視点は、こうした合理性を説明するには非常に有効である。

次に、説明責任ということがよく言われるが、これは単に説明を果

⁹² 山谷清志「自治体の政策責任」1999年（自治体学会編「年報自治体学（第12号）」）38頁

たす責任ではない。「アカウントビリティを果たしたかどうかというところは、客観的に定められたモノサシ、指標などによって自己以外の外部者によって判断される」⁹³のである。

また、市民の視点が入ることによって、客観性が高まる。評価の中立・公正性が担保されることによって、評価への信頼性が増してくるのである。

最後に、参加型評価の効果は、お手盛り評価の回避である。どうしても自己評価は甘くなりがちである。第三者が介在することで、評価への取り組みも真剣になり、評価に対する規律が維持されるのである。

(2) 市民への効果

先に行政の側の効果を提示したが、参加する側での効果を考えてみよう。

都市型社会では、多方面に渡る市民参加と市民活動が活発化している。評価システムは、社会にあって市民と行政をつなぐコミュニケーション回路のひとつである。行政評価は、行政全般の活動の実態を明らかにして、市民に開かれた行政を実現するための第一歩である。そして、分かりやすく、正確でかつ客観的な情報を、評価過程を通して共有していく“攻めの情報公開手法”である。

参加型評価を取り入れていくことは、市民に多様な参加、協働の道を開いていることになる。評価活動を通じて行政と市民がともに学び、議論し、考えていく、いわば協働するための学習ツールにもなり得るものである。将来的には、様々な場面で市民がコミュニティの問題を

⁹³山谷清志 前掲，30頁

自己決定していく段階がやってくる。参加型評価には，市民の自己決定権を拡大していくために必要な情報共有を進めることと，市民へのエンパワーメント効果も期待されるのである。

5 参加型評価の方向

参加型評価の類型を提示してきたが，自治体における参加のあり方として求められるものはどのような形態であろうか。

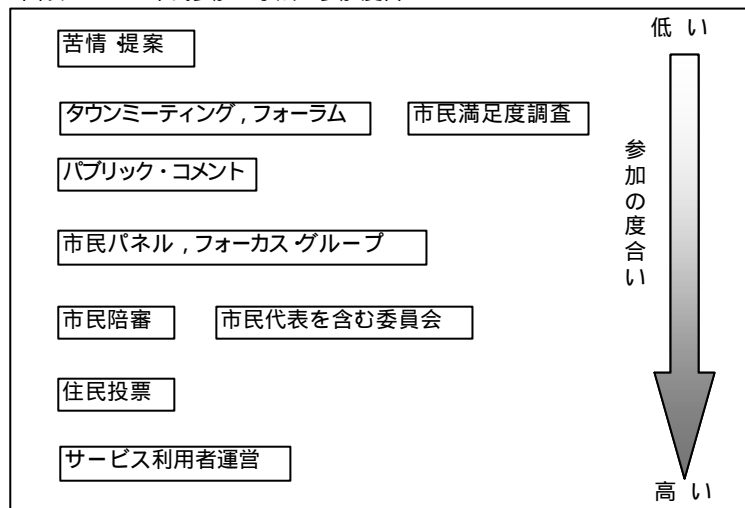
まず，市民参加の手法様々であるが，参加の度合いを分類すると右の図表6-5のとおりとなる。

まず，行政評価への参加は，評価の対象レベルなどに応じて取り入れられる参加手法も異なっている。

例えば，コミュニティ・ベンチマークのような政策レベルの評価では，指標(ベンチマーク)の選択や目標の設定などに，タウンミーティング，フォーラム，パブリック・コメント，市民パネルなど幅広い参加手法を活用していくべきであろう。

しかし，大型の公共事業などは別にして，個々の小規模な事業一つ一つにフォーラムを開いたり，市民パネルに意見を聞いたりすることなどは，時間や費用といった面からも現実的な方法とは言えない。政策，施策，事業というレベル，事業の規模や費用，その影響の範囲など，その態様に応じた参加手法を選択すべきである。

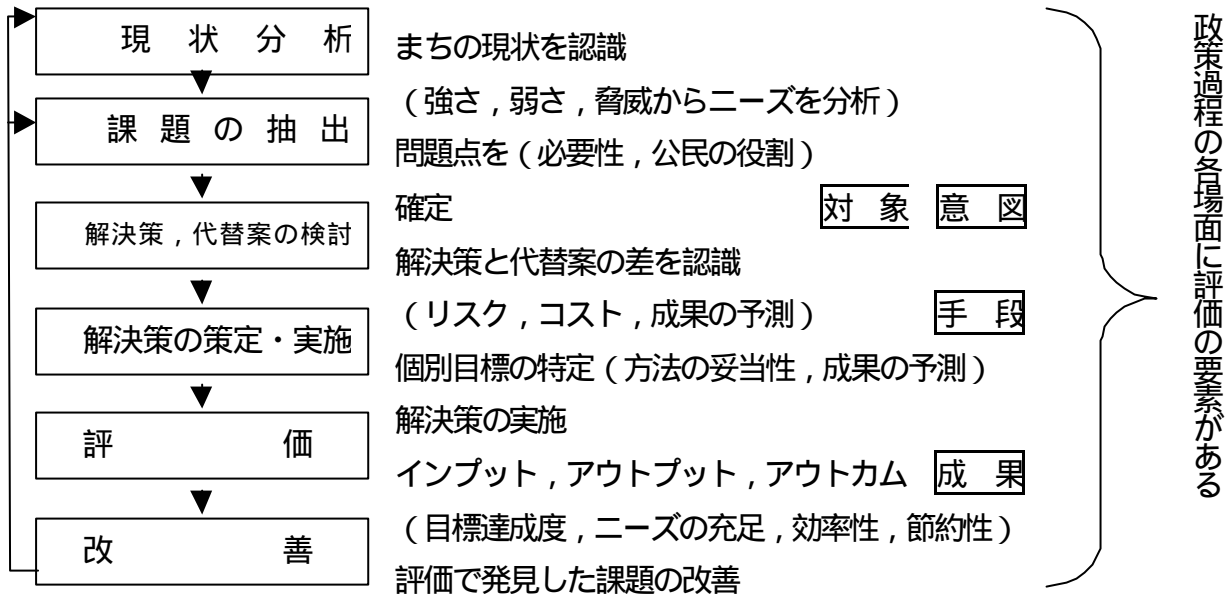
図表6-5 市民参加の手法と参加度合い



出典：筆者作成

図表 6 - 6 政策形成と実施の流れ

出典：筆者作成

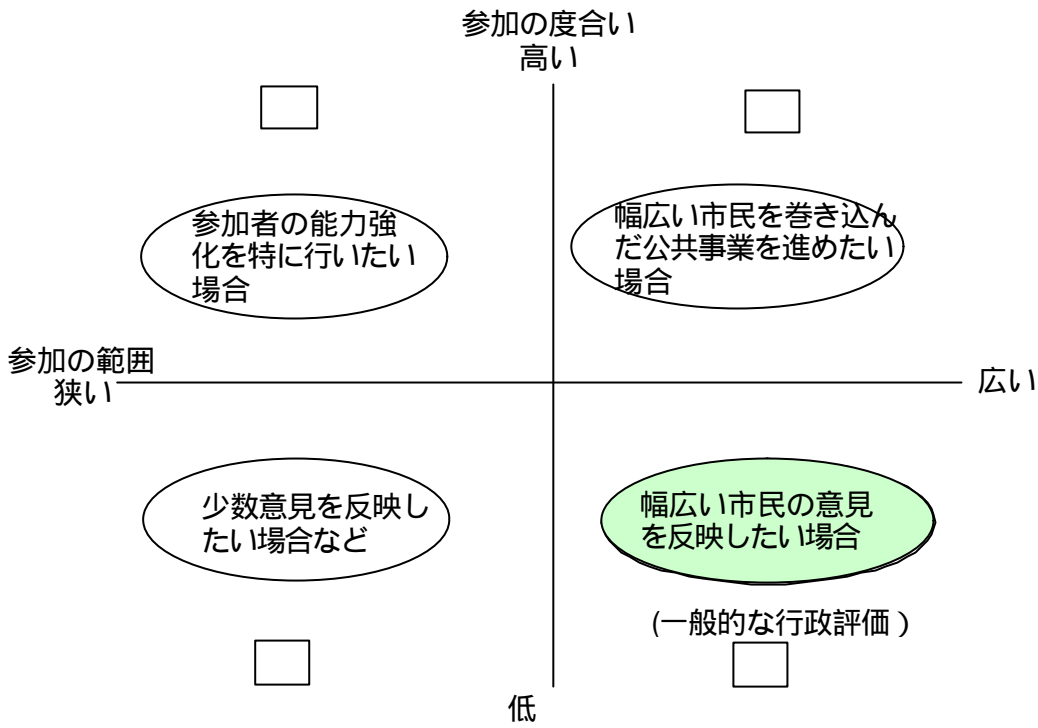


ただ、注意すべきことは、例えば、図表 6 - 6 のとおり、一般的な現状分析、課題の抽出、解決策の策定や実施、評価そして改善という行政活動の流れの各場面に評価の要素がある。

そして、今後、あらゆる場面でその透明性を高め、市民参加を進めていくべきであり、行政評価への市民参加もその一場面として捉えるべきである。また、まちづくりの計画などは、そのまちの行方を左右する重要なものであり、広範な参加により策定されるべきものであり、個々の施策、事業もこうした参加に支えられた計画の延長線上にある。単に一つのシステムとしての行政評価のみに目を奪われず、政策を進める全般を通じて行政の活動を明らかにしていくことは言うまでもない。参加型評価を考える上で、行政活動全般での市民参加を意識して制度設計を考えていくべきであろう。

そこで、参加の範囲と度合いを 2 つの軸に、評価に参加を取り入れる

図表 6 - 7 評価における参加の度合いと参加の範囲



出典：JICA国際開発研修所「参加型評価基礎研究－国際協力と参加型評価」2001年，
20頁を参考に筆者作成

目的を図表 6 - 7 のとおりマッピングしてみた。

行政評価には，政策，施策，事業のレベルで行う一般的な評価のほか，特定分野における分野別評価もある。対象により ~ のタイプが参加の目的に照らして該当する場面が異なるとともに，目的に応じて組み合わせる場合が想定される。

例えば，大規模なスポーツ施設をつくる場合などは，タイプ のように広範な市民の参加を募り，様々な手法を活用して参加度合いを高めて市民意見を集約していく必要がある。事後評価というよりも事前評価に適したタイプである。

次に，市民や関係主体がともに取り組まなければ進められない事業などは，タイプ が適している。海外での開発援助などの評価はこのタイプである。いずれ事業主体の日本の手を離れ，現地の関係者が実際に運営していかなければならないからである。市民の運営を任せるコミュニ

ティセンターなどの建設・運営などの事業が例として挙げられる。

また、定例的で網羅的に実施する一般的な行政評価であれば、幅広い市民の意見を反映するためには、タイプ が適しているだろう。

さらに、最後に利用者が非常に限定されるサービス、例えば障害者に対するサービスであれば健常者ではなく利用者の視点も取り入れるなど、参加度合いは低くとも狭い範囲の参加者によるタイプ によって掘り下げた評価が適当な場合もある。ただ、費用が莫大ということになれば、幅広い市民が入って必要性を評価するなど、他のタイプも適宜組み合わせた評価を目的に応じて選択していくべきである。

このように、参加型評価の方向を考える上で、“参加の範囲”と“参加の度合い”を適切に組み合わせることで制度を構築していくことが必要である。

第7章 機能的な参加型評価システムの提案

自治体の行政評価には多くの種類がある。政策評価，施策評価，事業評価を含む定例的かつ網羅的な自治体における行政評価を前提にして，これまでの論点を整理し，機能的な参加型行政評価のあり方を提示すると次のようになる。

まず，第一に，情報発信が重要になる。評価情報を有効活用し，分かりやすく二次加工するなど積極的に情報発信を行うことが参加型評価の前提である。

参加に適した政策レベルの評価としては，コミュニティ・ベンチマークが優れている。これは，市民が具体的な指標により，達成すべき政策をイメージできる。また，自治体の基本計画の政策目標をベンチマークとして示し，常にモニターすることで市民も現状の水準を理解できるメリットがある。発信すべき基礎的な政策情報として活用性が高いものと言えよう。当然，指標の選択や目標設定に市民参加が行われなければならないことは言うまでもない。計画策定のための市民参加は多くの自治体で見られるが，計画のモニターや改善のための市民参加の事例はほとんど見られない。策定ばかりではなく，実施をモニターする継続的な参加方式を導入することが必要である。

第二に，行政評価の出発点は，成果の達成度評価である。目標管理型の評価の原点に戻り，目標と成果をしっかりと議論し，簡易な評価からはじめ漸進的なレベルアップを図るべきである。一気に完成型は目指さずに，技術向上や評価の成熟に応じて多様な視点を加え，緻密な評価を構築していけばよいのである。当初からあまり複雑で精緻な評価の仕組みを取り入れることは，理解されないまま評価が消化不良をおこす恐れがある。

第三に、日ごろから市民参加手法を積極的に取り入れ、前述の分かりやすい評価情報を考慮しながら議論を進めることが肝要である。多様な市民意見を反映できる市民パネルなどの市民の声集約システムを導入することもひとつの方法である。

第四に、外部評価委員会の常設が必要である。外部評価は、ヒアリングなどを実施することで、外部と政策を論議し、緊張感を持ちながら行政活動を進めることができる。

最後に、庁内の政策議論を巻き起こすことが大切である。政策や事務は中央政府から降りてくるという伝統が影響し、日本の自治体は、政策を一から議論する文化に欠けている。庁内に二次評価組織を設置し、必要性や成果などを徹底的に検証することは、評価の精度を向上させる。また、評価結果の活用場面を実際に広げることは、制度の組織への浸透を促すことになる。さらに、政策形成能力と評価のノウハウを身につけた行政評価のエキスパートを各部局に養成し、個々の職員をサポートする体制を構築すべきである。これが、市民と積極的にコミュニケーションする能力を身につけていくことにもなるだろう。

以下具体的な参加型評価のあり方を情報発信と意見集約の2点から掘り下げてみたい。

1 情報発信型評価へ

(1) 攻めの情報公開

制度としての情報公開は進んでいるが、未だ情報の非対称性は解消の方向にはない。また、市民が必要としている情報について、行政が必要としている情報とは必ずしも一致しない。自治体が行う評価調書

の公表は当然であるが、特に市民が欲する分かりやすい情報を発信してはじめて、コミュニケーションにつながるのである。誰もが情報にアクセスする途を用意するとともに、まず市民が求めている情報とは何かを見極めてそのニーズにあう情報を発信していくことが“攻めの情報公開”である。

西尾勝は、「国民一般にとって有用な情報は、問題を解決するのに役立つような詳細な情報よりも、むしろ問題の所在を示し、政治的関心を喚起するような、簡明な情報であることを要する。したがって、政策決定者のための政策手法とは別に、国民一般に役立つ行政診断手法を開発していく必要がある。」⁹⁴と指摘している。

一般的に実施されている業績評価を主にした目標管理型の評価は、まず、「何を」「いつまでに」「どのような状態にしたいか」という目的があって手段を決め、目標を設定する。そして、事業を実施して目標が達成されなければその理由を考える。達成したとしても、目標水準の設定は妥当であったか、コストは高すぎないかなどを検証しながら改善に結びつけていくものである。このプロセスは、評価調書に記入して振り返りを行う。この調書には、政策、施策、事業の対象、意図、手段、成果が評価情報として掲載されている。このまま読んでも全体像を理解できないが、調書の情報を有効活用し、自治体の業績をコンパクトに工夫して説明することで、西尾がいう「問題の所在を示し、政治的関心を喚起するような、簡明な情報」になり、積極的な情報公開の手段になり得るのではないだろうか。

分野ごとにある程度専門的な知識、ノウハウを有した行政職員が、政策を立案し、実施している現実がある。事務事業でも一般的に 1000

⁹⁴ 西尾勝「行政学(新版)」2002年有斐閣、358頁

～2000 というレベルの事業数がある。これらの情報について評価調書を見ながら普通の市民がすべてチェックすることはほとんど不可能に近い。しかし、評価の内容からまちづくりの全体像を、また関心のある分野を、現状や成果を示す指標を使ってイメージできれば、後は詳しく知りたいときに個々の評価調書にたどり着けばよいのである。

こうしたルートに乗せるため、具体的な指標を活用した情報提供が効果的である。しかもわが国は統計データがよく整備されて、都道府県レベルでは約4100指標、市町村にあっては約1300指標で自治体比較が可能である⁹⁵。これら指標を用いて全国もしくは同レベルの都市や近隣自治体との比較の中から課題を明らかにし、そのうえで評価情報を利用しながら、業績報告としていくの活用するのである。

業績報告は、“わがまち”の現状を分かりやすい指標で表現する。課題は、今どのようなものがあり、課題に対して行政が行っている政策、施策、事業はしかじかのものがあり、これら政策、施策、事業によって、かくかくしかじかの成果が生じるということ、分かりやすく説明することこそ、説明責任を果たす第一歩である。ここまで取り組むことで積極的な情報公開が実現し、市民に説明責任を負っている行政が、その業績を市民が分かる形で報告することになるのである。

このような観点から、政策レベルの評価を行うため、コミュニティ・ベンチマークを活用した総合計画を策定することが理想である。ただ、すぐに着手が難しければ、これは将来的な課題として、まず、現状を正しく分かりやすく報告することが先決である。

⁹⁵ 総務省・統計局が作成する「社会・人口統計体系」による。「A人口・世帯」～「M生活時間」の13分野にわたり、都道府県別に約4,100項目、市区町村別に約1,300項目の基礎データを収集している。

(2)具体的な業績報告の方法

行政評価は、行政職員にとって従来にない考え方、手法である。自治体にとって、手続きや事業量ではなく、どのような成果を上げたかが重要になる。しかし、行政評価の目的は、職員自身も共有できていない状況である。

市民は、サービスの受け手である顧客という立場にだけあるわけではない。行政の目的を達成するパートナーでもある。参加、参画、そして協働ということが語られるが、実際に協働するには、行政と同じ情報を共有し、議論できる立場になければならない。例えば、「この事業の成果は十分であるが、さらに工夫の余地があるのではないか」、「この費用で、この程度の成果では不十分である。中止すべきではないか、あるいは別な方法で改善すべきではないか」といった議論のきっかけをつくるのが大切である。

参加型評価の意義は、自己評価である内部評価の客観性を担保すること、また、納税者である市民の意思を明確にして民主的な統制を具体化し、かつ利用者である市民の視点を取り入れていくことにある。そして、古川俊一が指摘するように、「市民とともに目標、規範を決定していくことこそが、民主的な意思決定の役割であり、公共価値の創造につながる」⁹⁶のである。

具体的な業績報告の仕方を考えるため、自治体で最も一般的な少子化対策の一つである保育行政の問題を取り上げてみよう。

⁹⁶ 古川俊一・北大路信郷「公共部門評価の理論と実際」2001年日本加除出版，107頁。

就学前児童 100 人あたりの認可保育所定員について大都市を比較してみると図表 7 - 1 のようになる。

札幌市を例にあげると，この指標は 14 都市中で第 9 位となる。比較できる指標を活用し，他都市と比べて整備水準はどのレベルにあるのか，また，保育料との関係はどうなっているのかなどの課題が浮き彫りになる。

保育所の数は十分なのか，保育料はいくらなのかということが市民の主要な関心であるとい

うことは，札幌市においても他都市においても同様である。知りたい情報を提供し，その上で札幌市の保育行政にはどのような課題があるのか，そのためにどのような保育事業に取り組み，成果に関する数値目標に対してどこまでの水準にあるのかを報告することが市民に分かりやすい業績報告の出発点である。報告のデータは，事務事業評価の主要な指標を使用すればよいのである。

さらに，保育施策を全般から個々の事業まで評価することになるが，政策などの大きな目的や方針があって，その実現手段として，延長保育や産休明け保育など具体的な事業につながっていく。関心の深さに応じて，市民が評価の詳細情報を得られるという仕組みが必要である。こうした業績報告と評価の流れがあれば，行政評価も市民にとって身近なものになるのではないだろうか。情報を分かりやすく伝えること

図表 7 - 1 認可保育所定員と保育料

順位	都市名	就学前児童数100人あたりの認可保育所定員(人)	保育料 A	保育料 B
1	京都市	29.9	28,600	3,300
2	北九州市	28.4	31,500	10,200
3	大阪市	26.9	35,400	6,700
4	福岡市	26.4	28,900	12,400
5	広島市	24.8	30,300	5,250
6	名古屋市	24.1	26,600	3,400
7	東京都区部	22.9	21,600	1,300
8	神戸市	19.7	30,900	7,800
9	札幌市	14.0	34,250	8,000
10	仙台市	13.4	27,300	5,200
11	川崎市	13.3	27,800	6,200
12	千葉市	11.8	27,380	3,320
13	横浜市	11.2	26,600	6,200
14	さいたま市	11.0	25,700	5,700

保育料 A：夫婦 2 人の 2001 年の所得税額が 30 万円の場合で，その夫婦の 3 歳の第 1 子を預けるときの保育料

保育料 B：所得税額は非課税で，2001 年年度の住民税は均等割りのみの世帯で，その夫婦の 3 歳の第 1 子を預けるときの保育料

東京都区部は杉並区の例による

出典：日本経済新聞社「全国市区の行政比較データ集」

により，市民の要望・意見も具体的になり，市民参加の様々なチャンネルを通じて，行政とのコミュニケーションが実現していくのである。

具体的な業績報告としては，施策の成果（目標の達成度）と投入した資源（職員費を含むトータルコスト）を対比した報告など，一覧性を持たせた公表を行わなければならない。投入したコストと，成果を比較して報告することは業績報告として不可欠な要素である。地方自治法第2条第14項は「地方公共団体は，その事務を処理するに当たっては，住民の福祉の増進に努めるとともに，最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と規定する。成果の達成にかかる経費が最少であるべきことは自明である。

コスト情報では，バランスシート（以下「BS」という。）による分析も有効である。太田市では，セグメントBSといわれる施設ごとのBSを作成し，コストを分析している⁹⁷。

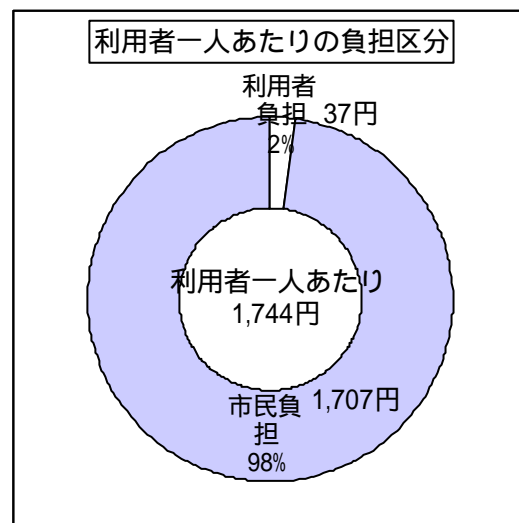
例えば，このBSを活用して，老人福祉センターの利用者1人あたりのコストは1,744円と算出している。これは，予算に示されている直接的な経費（歳出コスト）に，人件費，減価償却費（発生コスト），施設を他に利用できたとして生じる「逸した収入（機会コスト）」を合計したフルコストである。

こうした情報をもとに，使用料

図表7-2 老人福祉センターの利用者1人あたりのコストと負担

内 訳	利用者一人あたり単価
歳出コスト	1,300
発生コスト	374
機会コスト	71
合計	1,744

端数は四捨五入のため合計が一致しない
太田市のHPより作成



⁹⁷ 太田市のセグメントBSは，
<http://www.city.ota.gunma.jp/gyosei/0020a/005/01/balancesheet/segment.html> 参照。

で賄われる額は 37 円に過ぎず，市民一人あたりの負担が 1,707 円かかっている実態を明示している。これは，コスト削減の方法や受益者負担のあり方を考える題材になるばかりか，新たな施設の建設の是非を議論する上でも役に立つ情報である。

バランスシートのほかに，最近では A B C (Activity-Based Costing : 活動基準原価計算) というコスト分析が行政の分野に導入されている。予算という直接的な事業費に加え，人件費や減価償却費も含めた事業のトータルコストを事業プロセス・活動毎に調査し，事業や活動のどの部分にコストがかかっているかを分析するものである。この手法を用いることで，事業・行政活動に存在する問題や課題を明確にして，単なる削減ではなく，改善を伴った効果的な事業・業務プロセスの再構築が可能になる。A B C は，四日市市，横浜市，札幌市⁹⁸で独自に取り組んでいる例がある。

市民は，日常生活で購入する商品・サービスがもたらす成果（期待する効用）と値段を常に比較している。行政活動のコストも，成果と対比して高い低いかを判断できるのである。「分かりやすい」ことは，多くの人が実感・想像できることである。一般の感覚から来るコスト意識が大切である。市民の目にみえるのは，いくらの「お金」をかけて，どれだけの「成果」を得られたかである。せっかく導入したバランスシートや最新の分析手法も，具体的に活用してこそ意味がある。

また，業績報告には，計画との整合をとり，計画の進行管理・実績報告の役割を果たし，予算配分を含めた施策の優先付けなどを説明することも重要である。計画には，現状と課題という背景がある。計画と評価が連携することで，計画，予算，実施そして評価という政策の

⁹⁸ 札幌市では，公式ではないが C R 2 1 という職員の自主研究グループが取り組んでいる。

流れが見えてくる。政策や施策を絞り込んだ重点化が求められる時代であり、業績報告で説明責任を果たすことが重要になっている。

2 成果は達成度が基本

行政評価は、成果指標という目標値に対する達成度を測定することが基本である。

例えば、杉並区では、施策指標を図表7-3のとおり設定して、その達成度を基本にした政策・施策評価を実施している。同区は、政策のひとつとして、放置自転車の解消などの自転車利用総合対策を掲げている。政策目標としては、駅前放置自転車を17年度末で4,512台に削減することを目標としている。また、保育の充実では、待機児童数を「低くする」ことを目標に保育対策を進めている。

駅前放置自転車を17年度末で4,512台にする目標に対して、13年度の実績は9,023台である。保育園待機児童数を低くする目標に対して、逆に増加傾向にある。図表7-3の指標のモニターで、いずれも成果は歴然としている。

これら指標から、政策が進んでいない理由を分析し、放置自転車対策の達成には、施設整備とともに区民のまちづくりにおける積極的なかわりや自転車などのルール・マナーの向上が大事な要素で、環境

図表7-3 杉並区の施策指標と目標値

施策名	指標名	指標値			目標値	目標年度
		11年度	12年度	13年度		
自転車問題の解決	駅前放置自転車数	8,912台	9,189台	9,023台	4,512台	17年度末
	自転車放置率	31.60%	31.80%	31.10%	15.60%	17年度末
	自転車駐車場の利用率	60.50%	61.10%	62.20%	80.00%	17年度末
保育の充実	保育園待機児童数	84人	118人	125人	低くする	19年度末
	延長保育実施園の割合	36.36%	36.36%	38.64%	54.55%	17年度末
	保育園定員の割合	24.41	24.41	24.54	25.00	17年度末
	保育園利用者の満足度			65.70	80.00	17年度末

は、政策指標
杉並区HPから抜粋して筆者が作成

整備にむけたPR活動などの対策を強化すべきという方向を導いている。また、保育園・学童クラブの待機児数は、整備数を上回る需要増により増加傾向にあり、潜在需要増を踏まえた新たな整備計画を策定する方向を打ち出している。

仕事を進める上で、「何をすべきか(達成すべき測定可能な目標)、なぜするのか(目標を導き出した根拠)、どのようにするのか(目標達成のための手順・筋道)、いつまでにするのか(計画達成期日)、いくらかかるのか(目標達成のコスト見積)」を考えることは、マネジメントの基本である。そして指標は、こうしたマネジメントの基礎になるものである。

前述のとおり指摘した業績報告に、これらを咀嚼して掲載することで、誰でも、過去を振り返り、将来について考えることが普通感覚で行うことができるのである。担当している行政職員であればなおさら容易に取り組むことができる。

3 市民意見の集約型評価へ

(1)多様な市民意見を反映

行政サービスの過程で、市民の意見、考え方に接する機会は無数に存在する。一例は、日常のクレームや要望である。例えば、札幌市では年間7万件を超えるクレームなどが市民の声を聞く課などに寄せられる。それらの傾向の分析は、市民の満足、不満足の原因は何かを明確に提供してくれる情報である。また、たった一つの意見であっても行政が気づかない問題を提示する場合も少なくない。前述の業績報告が積極的にまちの課題や行政の現状を知ってもらえば、これ

らは、逆に市民を知るきっかけになる情報である。

また、市民に利用してもらうサービスの場合、日常的に簡易な市民満足度調査を実施することはどの現場でも可能である。窓口の利用者アンケート、カウンタに設置する意見箱、インターネットを活用した投票システムなど、チャンネルは工夫次第である。民間企業で取り入れられている CRM（Customer Relationship Management）という経営手法も参考になる。これは、顧客に関する情報を一元的に管理することにより、「顧客毎の個別ニーズの把握」、「顧客にあった商品やサービスの提供」を実施し、顧客との関係を長期的に維持しながら利益を最大化しようとする経営手法である。あらゆるチャンネルから入る情報、すなわち多様で大量の“市民の声”を調査、分析して、新しい課題などを発掘していくことは、行政においても有効な手法である。かつての「依らしむべし、知らしむべからず」の行政運営から、行政の透明性を高めて市民に知ってもらい、ともに考え、行動する経営へ転換する手法とも言えよう。

内部評価にあたって、こうした情報を例えば、定性的な判断要素に加えて改善の方向を考えることは、間接的ではあっても市民の参加による評価である。評価に生かす情報は、無限である。

(2)市民パネルの活用

市民意見を反映するチャンネルは、複数用意すべきである。市民は利用者であり、納税者であり、そして、協働者である。多様な側面をもった市民の意見を取り入れるとき、サービスの種類、制度など行政活動の種類によって、個々の市民は立場が異なる。特性を見極めることが求められる。

こうした背景から、特に、英国で行われている市民パネルなどは、注目に値する市民意見を集約手法である。これは、市民の中から年齢や職業、性別などの代表制を有するサンプルを抽出し、提供される公共サービスの評価、課題、改善策あるいは行政需要等の住民意識等の変化を探るものである。

750人～2500人程度で、同意した住民から無作為に抽出する。一定期間在籍するため、一般の世論調査より回答率が高い。世論調査、特定の定性調査⁹⁹などのほか、フォーカス・グループ¹⁰⁰の設置にも利用される。こうした精度を高めた市民への調査により様々な視点での評価が可能になる。ただ、忘れてならないことは、パネラーに十分な情報提供を行い、スキルアップを支援することである。

第6章では、参加型評価は、「参加の範囲と参加の度合いを適切に組み合わせることで制度を構築していくべきである」と指摘したが、参加の範囲と度合いを組み合わせる上で、市民パネルのフレキシブルな点は非常に活用の余地が広い。行政評価の対象は、大型の公共事業から、中高年対象の健康診査、そして年1回開催の小さな講習会まで多様である。したがって一律の参加型評価でカバーすることは合理的ではない。例えば、大型公共事業では費用と必要性など全パネラーに意見を求め、中高年対象の健康診査ではその年齢層の利用者に対象を絞って調査するなどが可能である。また、一律回答をもらったとしても、属性別の分析もIT化で容易になっている。

市民パネルの利点としては、(ア)一定期間委嘱するので、事前研修などの支援方策を講じられる、(イ)対象に応じたフレキシブルな意見反映が可能である、ことが指摘できる。

⁹⁹ パネラーの中から特定のサービス利用者を抽出し、定性的なアンケートを実施するなど。

¹⁰⁰ 本論文第5章、53頁図表5-2参照。

最近，市民満足度調査が多用されている。しかし，行政全般を網羅して満足度，重要度を調査することには疑問がある。例えば，特定の問題の意見聴取を，様々な情報提供を行わない段階で実施すると，市民の真意とは言えない結果がでる可能性もある。単に施策を掲げて，満足度，重要度を聞くことは，非常にバイアスが大きい調査である。むしろ特定のサービス，例えば博物館，老人ホーム，公共交通サービスなど，実際の利用者からの調査などに向いていると言えよう。

(3)パブリック・コメントの活用

行政評価の結果を公表しても，市民の反応は乏しい。しかし，前述した年次業績報告を公表することで，市民の関心を喚起することができる。公表して意見を聴取し，それをフィードバックすることを繰り返すことで，コミュニケーションにつなげることができる。

パブリック・コメントといわれる意見提出手続きは常に保証すべきであろう。市民参加により，市民の意見や声がどのように評価に反映されたのかをしっかりとフィードバックする仕組みが不可欠である。それ自体が，市民と行政の新たなコミュニケーション手段にもなる。

道路などの大型公共事業では，パブリック・インボルブメント（Public Involvement）が，最近取り入れられるようになってきている。これは，施策の立案や事業の計画・実施等の過程で，関係する市民・利用者や一般市民に情報を公開した上で広く意見を聴取し，それらに反映することをいう。市民の不満の多くは，直接的に利害を有しないとき，積極的な関心がないため，事業がある程度進んでから気づくことによって生じるものである。直接利害が絡んではじめて関心を抱くことは，やむを得ないことである。この手法は，市民に計画や事業に

対する関心を呼び起こし、認知させることが目的でもある。こうした「市民を巻き込んで行く」という視点は、参加型評価を進める上で不可欠である。

4 外部評価委員会の活用

わが国の自治体の参加型評価は、外部機関への委託を除きほとんどが何らかの外部評価委員会を設置している。まず、外部評価委員会は参加型評価を進める基本である。

同委員会に市民が参加する方式については、委員の選定にあたって学識経験者や市民団体の代表のほか、市民の公募などにより、参加の機会を保障することが必要である。ただ、公募委員については、共に議論していくことを想定し、能力や適性を小論文や面接などにより判定することが望ましい。

また、行政評価は、職員にとっても理解が十分なされておらず、まして市民にとっては知識やノウハウを有していない。外部評価委員会形式の参加型の場合は、委員が一定のレベルを保ち対等に議論できることが大切である。このため、しっかりとした事前研修を行い、スキルアップについて行政側が支援していくことで、評価を決める委員へのエンパワーメントによる効果が期待できる。

さらに、外部評価委員会が評価する場合、時間的な制約もあり、対象は何らかの方法で一部を抽出するなどが適切である。分野を分担しながら、全体で再検討するなどのも一つの方法である。ただ、ヒアリングの機会が必須条件である。委員会と職員の議論を深めることで、より精度の高い評価が保証される。これは、まさに行政評価をコミュニケーションツールとして活用することである。

5 二次評価の庁内組織を充実

第4章で紹介した外部評価委員会を取り入れた事例のほとんどは、二次評価組織を設置しているか、もしくは評価担当部局が二次評価を担っている。外部評価には、評価の規律強化という側面がある。内部においてもチェック機能を果たし、また、外部評価を支援する組織があれば、さらにレベルを保証することになる。

先行事例から二次評価組織の役割を抽出して整理すると次の5つの機能・役割が挙げられる。

二次評価による自己評価の精度向上 担当部局のスキルアップ機能 評価結果を政策に反映させる機能 外部評価委員会に対する支援・調査機能 評価結果を業績報告として公表する機能
--

第一に、二次評価組織が、自己評価に対するヒアリングや指標設定・測定に対するアドバイスなどを通して、緊張感をもった評価を強制し、規律を維持する。そして、内部評価の繰り返しにより、評価そのものの精度が向上する。

第二に、担当部局は評価を専門にしているわけではない。このため、二次評価組織は研修も担い、職員の評価能力を向上させる機能を担うことになる。

第三に、市民が参加した外部評価もその結果を政策に反映しなければ市民の信頼を失うことになる。従来、自治体により、総務、企画、

財政などが評価を担うケースが多いが、縦割り組織の中で、評価結果を計画や予算に反映させることは必ずしも容易ではない。このため、首長のリーダーシップと市民意思を背景に、結果を政策に反映させる推進組織は、縦割り組織の弊害を解消する手段ともなる。政策への反映があってこそ、参加型評価の意味がある。

第四に、外部評価委員会への支援である。どのような形態をとっても、委員会が行政活動すべての評価を行うことは難しい。外部委託のように専門家が集中して評価する場合でない限り、委員会に対するサポートする機能が必要である。知識、ノウハウや調査能力は、評価担当部局のみでは限界がある。広く庁内に人材を求め、外部評価委員会を支援する二次評価組織があれば、さらに委員の専門性や市民の視点が活かせるのではないだろうか。

第五に、前述した業績報告の公表機能が挙げられる。ニューヨークの業績報告は、市長運営室（Mayor's Office of Operation）が担っている。メンバーは、部局別運営班 4 班で各 10 人、管理分析班、管理情報班、監査班、管理班各 5 人という大掛かりなものである。それぐらい業績報告を重視している¹⁰¹。しっかりとした体制がなければ、詳細でかつ分かりやすい業績報告を公表することは、困難である。庁内の二次評価組織の役割は大きい。

¹⁰¹ 東京都「ジュリアーニ市政下のニューヨーク」2001年、81-98頁参照。

補論 大都市における参加型評価 札幌市の現状を踏まえて

この章では，一般的な参加型評価のあり方を提言した。しかし，自治体には，住む人の顔が見える人口数千の村もあれば，100 万人を超える大都市も存在する。ここでは，行政と市民の意識の距離が遠いと言われる大都市を題材にして，参加型評価の一例を提案したい。

1 身近な問題から参加型評価へ

平成 14 年度の札幌市市政世論調査¹⁰²によると，経営改革を進めるために重視すべき目標を尋ねた設問に対し，「情報公開の徹底と透明な市役所づくり」(41.3%)，「コスト意識の向上と質の高い施策，財政の健全化」(40.2%)，「『顧客志向』と『成果主義』の行政経営」(37.1%)の3項目を望む回答が上位となっている。行政の透明性の確保と効率性を望む市民の声が圧倒的である。

これに対して，「市民参加型行政の推進，市民意識調査の拡充」という回答は，19.8%と7番目である。市民の意識として，参加を望む声が高いか，低いかは議論の分かれるところである。いずれにしても，行政が積極的に市民の中に出かけて行ってこそ，市民の参加が得られると考えるべきであろう。市民意識の中にある行政は，不透明かつ非効率である。こうしたイメージを払拭しなければ，信頼を得ることは困難である。

一方，市政に対する要望は，「除雪に関すること」(42.6%)が最も高く，次いで，2位「高齢者福祉に関すること」(31.4%)，3位「公共交通の利便を進める事業」(21.1%)，以下「事業ごみや資源回収のこと」(17.2%)，

¹⁰² 20歳以上の市民男女1500人抽出して，個別訪問による質問紙留置法により毎年，テーマを設定して実施している世論調査。

「子どもの教育に関する事業」(12.9) % , 「健康づくり , 医療 , 衛生の事業」(11.1) % , 「道路の整備に関すること」(10.7%) となっている。より生活に密着した事項に , 市民の関心が集まっている。

札幌市の事業は , その捉え方にもよるが 2000 事業を超える。すべての事業に市民が直接参加し , 評価することは , 現実的には困難である。参加型評価は , 外部評価委員会形式が中心とされよう。しかし , 前述のとおり , 生活に密着した事業に対する市民の関心は , 非常に高い。まず , こうした事項から積極的にアプローチすることが効果的である。

「行政は遠い存在である」 , 「参加といっても方法や機会を知らない」 , 「意見を言っても自治体の決定にほとんど影響がない」という声は , 市民参加に積極的なイギリスでも聞かれることである¹⁰³。こうした不信や懸念を払拭することが , より参加を促すことになる。

2 地域別 , テーマ別市民会議の設置

大都市であればあるほど , 行政と市民の距離は遠いと言われる。最近 , 市町村合併に絡んで , 近隣自治政府 , 地域自治組織が論議を呼んでいる。第 27 次地方制度調査会は , 平成 15 年 11 月に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中で , 地域自治組織の制度化を提言した。この組織は , 「住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能と住民の意向を反映させる機能 , さらに行政と住民や地域の諸団体

¹⁰³ 竹下譲・横田光雄・稲沢克裕・松井真理子「イギリスの政治行政システム」2002 年ぎょうせい , 292-293 頁及び英国環境・地域・運輸省「Guidance on enhancing public participation」1998 年参照。

¹⁰⁴ みたか市民プラン 2 1 会議は , 三鷹市の基本構想・第 3 次基本計画策定に向けて市民の視点からの提言を行うための市民参加組織。白紙から自らのプランを市民の手で検討し , 「みたか市民プラン 2 1」として提言した(平成 12 年 10 月)。

¹⁰⁵ 自治体国際化協会(ニューヨーク事務所)「米国のコミュニティ協議会」2003 年参照。

¹⁰⁶ 日本都市センター「市民と都市自治体の新しい関係構築に関する調査研究 最終報告 自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」2002 年参照。

等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有する」ものと位置づけられている。また、大都市における行政区において、その組織の活用も示唆している。

答申を待つまでもなく、大都市においても市民に身近なところでその意向を反映するよう、都市内での分権化を図ろうという動きは活発になっている。本論文で地域自治組織の是非を論ずるわけではないが、この答申は、大都市における市民自治の難しさの核心を指摘したものと言える。

先に、11頁の図表に行政マネジメントのイメージを示した。図のとおり、市民は、個人、地域団体、テーマ別団体、そして企業と輻輳した関係性を有している。大都市になればなるほど、その意見集約は困難性を増してくる。このため、参加型評価を導入する場合、直接的な意見集約手段として、市民パネルなどの活用を提言したが、大都市においては、さらにテーマ別市民会議、地域別市民会議の設置を提案したい。

(1) 地域別市民会議

札幌市には、10か所の行政区がある。人口の構成、産業構造、地域性など必ずしも一様ではない。また、同じ区内でも、成熟した住宅街で高齢化が著しく進んでいるところもあれば、郊外の住宅地で若い世代の多い地域もある。交通の利便性なども異なっている。こうした地域性によって生じる市民のニーズや課題にも、行政のきめ細かな対応が求められている。同じ市の施策や事業に対する評価も、地域によっては異なる結果が生じることもあろう。参加型評価の場合は、市民の評価結果が市政に反映されてこそ参加の意味合いを増してくる。評価

においても、地域性を無視することはできない。

札幌市では今、中学校区ごとにまちづくり協議会（仮称）を創設するとともに、市内の87の連絡所をまちづくり支援センター（仮称）に改編し、市民自治の拠点にしようという構想もある。連絡所は、地域の住民組織との連絡調整や住民票などの交付を行っている。これに、協議会をサポートする機能を持たせようというものである。連絡所には、大抵地区会館なども併設されており、場の確保も可能である。

地域のまちづくりを考える上で、評価は改善を考える出発点なる。前述したように、市民の関心は、身近なところに強いという実態がある。まず、身近な題材を取り上げて評価する。除雪問題、生活道路、そして地域の介護の問題など、市民の関心の高い分野を取り上げてもらう。評価で市民の市政への関心を高め、評価を通じてまちづくりのノウハウを獲得することにもつながる。このため、市は、市民のスキルアップを支援する。出された評価結果は迅速に政策の改善に活用する。さらには、市民自らが取り組まなければならない課題も浮き彫りにされるのである。

住民協議会、コミュニティ協議会という組織は、三鷹市、武蔵野市に先進事例がある。両市は、コミュニティ・センターの管理・運営を中心にしながら、地域活動につながっていった。こうした長期の積み重ねがあって、三鷹市では、市民が主体となって市の長期計画づくりを担うまでになっている¹⁰⁴。

アメリカでは、コミュニティ協議会（Community/Neighborhood Association）という地域組織が、市の政策形成に関与している事例が少なくない。例えば、ニューヨークでは、区域の投資・運営予算における優先順位づけや学校行政の評価検討などを担っている¹⁰⁵。また、

ポートランドでは、地区開発には事前評価を受けるなどの事例も見られる¹⁰⁶。地域内の市の事業に対する業績評価なども担っており、市政にも大きな影響を及ぼすようになった好例である。自然発生というよりも、むしろ政府がコミュニティ形成を積極的に支援したという経緯があった。市民参加が地域の発展に貢献する可能性を感じさせる事例である。

市民自らが、自己組織力を高めるためには、構成メンバーの問題意識が重要である。“札幌型のコミュニティ形成は、参加型評価から”ということも一つの方法である。評価の学習機能を活用するとともに、市民の参加を促すきっかけにもなるのではないだろうか。地域で立ち上がるであろう協議会がどのような形態かは見えないが、全市で一律である必要もない。様々なタイプの協議会になるかもしれない。制度として確立するかはともかく、組織に評価機能が組み込まれれば、市民評価型タイプの新しい参加型評価と言えよう。

市民参加には、2つの側面がある。政治や行政への参加と公共的、社会的な活動への参加である。市民が、そして地域が公共を担う時代である。評価結果をもとに市に要望したり、市議会議員とともにまちづくりを考えたり、あるいは自ら課題解決のための行動に結びつくかもしれない。市民が主体となって自己決定する。その前提として参加型評価の可能性がある。

(2) テーマ別市民会議

次にテーマ別の市民会議の設置を提案したい。

地域別市民会議は、点として市内全域をカバーするが、面としてそ

れらを結びつける横軸も必要である。市民には、地域性に根づいた課題もあるが、例えば、全市的な制度であれば、幅広広い市民で論議するほうが適切な場合がある。非常に限定されている難病とか、逆に全市民が利用する大型施設など、テーマ別の方が効率的かつ効果的ではないだろうか。

テーマは様々である。まちづくり計画の市民会議もあれば、高齢者福祉、障害者福祉、交通問題、そして中心市街地の活性化問題など、市の方向を決める上で重要な課題は少なくない。

例えば、サンセット方式で、100人委員会を組織する。セミナーやフォーラムなどの学習、啓発などのイベントを開催し、市民パネルなど市民参加の手法を組み込んで、会議を動かして行く。イベントなどの企画を任せることもひとつの方法である。地域別会議は常設となるだろう。しかし、テーマ別会議はフレキシブルに運用できる。毎年テーマを変えて組織するなど可能であろう。

こうした委員会に、市に対し直接、あるいは外部評価委員会に提言する機能を持たせることで、一層市民ニーズ、意識に沿った評価が得られるのではないだろうか。いずれそのOBが自主的な活動をはじめられるかもしれない。

市民が積極的に自己組織力を高め、行政評価を担う風土にはまだ達していない現状がある。参加型評価を構築するには、まずステージを用意し、市民を積極的に支援して行くことが必要である。そして、長期的で継続的な取り組みが重要である。

アースタインは、市民参加について8つの段階（梯子）があると説明している。操作（manipulation）、治療（therapy）、情報提供（informing）、相談（consultation）、宥和（placation）、パー

トナークシップ (partnership), 権限委譲 (delegated), 自主管理 (citizen control) の8つである。市民参加を組み込んで、一朝一夕に参加型評価を確立することは難しい。

まず、身近な問題からはじめる。テーマを絞る。評価を通してコミュニケーションを図る。そして、戦略をもって、市民参加を支援することが、市民に根づいた参加型評価をはぐくむことになる。

地域別市民会議が市全体をカバーし、テーマ別が世代別であったり、市全域であったりして、縦横無尽にネットワークが重なっていくことになる。地域ごと、そしてテーマごとのコミュニティを基盤として、他者との信頼関係に支えられた新しい社会システムが構築できるのである。参加型評価の可能性は非常に大きい。

第8章 結 論

1 参加型評価の要諦

本論文では、機能的な参加型評価がどうあるべきかを論じてきた。第7章では、具体的な方法論を提案したが、最後に今後の参加型評価のあり方を以下のとおり整理した。

政策過程のあらゆる場面での市民参加が前提条件である。
市民に対する積極的な“攻めの情報公開”を行う。
参加に対する制度的な仕組みを担保する。
参加型評価は、一律ではなく、多元的な評価システムの中に成立する。

第一に、参加型評価には、政策過程のあらゆる場面での参加が前提条件である。評価のみの参加では、効果的な評価は困難である。自治体の政策は連続している。評価の場面で途切れているわけではない。現状分析、課題の抽出、政策決定の場面から、市民の主体的な参加があってこそ、振り返って評価ができるのである。また、こうした積み重ねがあって、政策実施前の事前評価も、将来をイメージできるようになり、精度を向上させることができる。

第二に、市民が知りたい政策情報をまず積極的に発信していることが“攻めの情報公開”である。市民は、すべての事業ごとの詳細な情報までは求めていない。まず市民は、評価に関して言えば、事業レベルでは、どのような事業をはじめめるか、どのような事業を止めるかに関心をもっている。施策レベルでは、何を重点としているか、施策内容をどのよう

に見直していくのか，さらに政策レベルでは，政策の質をいかに向上させるかなどに，注目しているのではないだろうか。そのポイントを捉え，評価情報を活用した価値の高い政策情報を提供することが，評価への参加につながって行くのである。

第三に，評価への参加については，外部評価委員会の設置，市民パネル，地域別の委員会など様々な参加のチャンネルを構築してこそ，多様な価値観を反映した評価が可能になるのである。行政評価は，コミュニケーションツールである。多様な市民のニーズに完全な一致点を得ることは困難である。評価から得られる政策情報を基に，庁内はもとより市民との対話・議論を巻き起こして合意形成を進めていくことは，行政評価の重要な機能である。多様なニーズには，多様なアンテナ，チャンネルを揃えてこそ得られるのである。

第四に，参加型評価は一律ではない。単に外部評価委員会を設置すれば足りるものではなく，多元的な評価システムの中に成立する。市民参加の手法は様々である。対象，レベル，時期に応じた参加型評価が必要である。

2 評価を政策形成に

行政評価は，コミュニケーションツールである。政策形成には，組織内部ばかりでなく，市民と共に具体的な目標を共有して，行政と市民が同じステージの上に立って議論を進めていくことが不可欠である。参加型評価は，情報提供と意見集約の仕組みをビルトインしたシステムである。行政評価は，大住が指摘するように，「経営改革のための業績目標と成果を測定する尺度にすぎず，業績や成果を向上させる手段として活

用されなければならない。」¹⁰⁷のである。単なる行革の削減ツールではなく、政策形成と政策の質を向上させる一翼を担ってこそ、“機能する参加型評価”と言えるのである。

最後に、参加型評価は不可欠である。しかし、専門性のある行政が、政策を立案し、実施していく必要性が失われているわけではない。自治体が行政活動を担う主体であることは、厳然として現代行政の基本である。行政の専門性を失ったとき、行政としての存在意義を失うことになり、市民の協働による社会の解決のみに依存すればよいのである。統制なき行政の専門性は危険であるが、民主的な統制を受けた行政の専門性は、ガバナンスといわれる現代行政のあり方の中でも依然として有効な手段である。評価には自ずと限界がある。あくまでも政策の意思決定者は、首長であり、議会である。評価そのものは意思決定のための情報提供はするが、どんなに評価技術が向上しようとも評価自体で価値を選択することはできないのである。

3 今後の課題

行政評価は、数多くの自治体が導入していながら、様々な問題を抱えている。本論文は、こうした行政評価を機能させるため、市民の参加に視点を置いて、具体的な参加型評価を考察してきた。いわば、“ガバナンス時代”にふさわしいシステムモデルを提示したものである。

本論文においては、参加型評価のあり方についてアウトラインを提示した。評価の対象別に、参加の程度や範囲を具体的に考察するまでには至っていない。この点は、今後掘り下げていかなければならない課題で

¹⁰⁷ 総合研究開発機構編「ベンチマーク手法の地方自治体への導入」N I R A 研究報告書(大住 荘四郎), 13 頁。

ある。行政評価そのものは、まだまだ発展途上にある。行政活動は実に多様である。だからこそ、それぞれの自治体にあった多様な評価システムが生まれてくることであろう。今、市民自治をどう確立していくのか。自治体の憲法と言うべき自治基本条例の制定がブームになっている。市民自治を進める上でも参加型の行政評価は、可能性を秘めている。

今後、行政評価に、なお一層確固たる位置づけを与え、実効あるものにしていかなければならない。そのためには、条例化も選択肢のひとつである。また、ますます地方財政は厳しい時代を迎える。選択と集中といわれる時代に、施策別の枠予算やメリットシステムなど目新しい手法は目白押しである。いかに評価を組み込んだ計画や予算システムを構築していくかも大きな課題である。また、市民参加により客観的に公正に評価した結果を、確実に政策にフィードバックさせるシステムを構築しておくことも望まれる。

景気低迷や赤字財政の増加が続く中、全国各地で改革の槌音が広がっている。今、まさに地方の挑戦が、日本の閉塞状態を解消し、明日に希望の灯をともしもの期待したい。

参 考 文 献

(文 献)

- 篠原一・松下圭一ほか「岩波講座現代都市政策 市民参加」1973年岩波書店。
- 総務省「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」(2003年)
- 大住荘四郎「ニュー・パブリック・マネジメント」1999年日本評論社
- 古川俊一編「行政評価ゼミナール」2003年ぎょうせい
- 上山信一ほか「実践・行政評価」東京法令2000年
- 吉田民雄「都市政府のガバナンス」2003年中央経済社
- 森田朗編「分権と自治のデザイナーガバナンスの公共空間」2003年有斐閣
- 宮川公男・山本清「パブリック・ガバナンス」2002年日本経済評論社
- 今村都南雄編「日本の政府体系」2002年成文堂
- 総務省「平成14年度地方公共団体における行政評価についての研究会報告」
- 小野達也ほか「行政評価ハンドブック」2001年東洋経済新報社
- 行政経営フォーラム海外調査会「行政評価による地域経営戦略」1999年東京法令
- 上山信一「行政評価の時代」1998年NTT出版
- ロバート・S・キャプラン, デビット・P・ノートン「バランススコアカードー新しい経営指標による企業変革」1997年生産性出版
- 株式会社三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査2002年調査結果」
- 日本都市センター「自治体の計画行政に関するアンケート調査」(2002年)
- 日本評価学会第4回全国大会論文・田中啓「アメリカのGPRA-10年の評価よ日本への含意」2003年富士通総研経済研究所
- 龍慶昭・佐々木亮「政策評価の理論と技法」2001年多賀出版
- 龍慶昭・佐々木亮「戦略策定の理論と技法」2002年多賀出版
- 佐藤克廣「地方自治土曜講座ブックレット No.52 ー自治体における政策評価の課題」1999年公人の友社
- 上山信一監訳・監修「行政評価の世界標準モデル」2001年東京法令
- サイモン, ハーバート・A, クラレンス・E・リドレー「行政評価の基準自治体活動の測定」1999年北樹出版。
- 拙著「ベスト・バリューの真髄に触れて 英国の挑戦に学ぶ(平成12年度札幌市海外派遣研修報告書)」2000年
<http://village.infoweb.ne.jp/~fwhz3669/england/index2.htm>
- 田辺正「行政評価理論入門」2000年文化書房博文社。
- デビット・オズボーンほか「脱官僚主義～欧米の行政に革命を起こしたりインベンションとは何か」2001年PHP
- 西尾勝「行政学(新版)」2002年有斐閣
- 宮川公男・山本清「パブリック・ガバナンス」2002年日本経済評論社
- 山本清「自治体経営と政策評価ー朝日カルチャ・センタ・地方自治講座ブックレット」2000年公人の友社
- The abc of best value for councillors(I&DeA, 2000.3)
- アンソニー・ギデンズ(佐和隆光訳)「第三の道」1999年日本経済新聞社
- 自治体国際化協会「CLAIR REPORT 第192号 英国の新しい市民参加手法市民パネル, 市民陪審を中心として」2000年
- 竹下 譲・横田光雄・稲沢克裕・松井真理子「イギリスの政治行政システム」2002年ぎょうせい
- 自治体国際化協会「CLAIR REPORT 第201号 米国の地方団体・州・連邦政府における行政評価」2000年

- 東京都「ジュリアーニ市政下のニューヨーク」2001年
- 自治体国際化協会「CLAIR REPORT 第201号米国の地方団体，州，連邦における行政評価」2000年
- 吉田民雄「都市政府のガバナンス」2003年中央経済社
- JICA国際開発研修所「参加型評価基礎研究－国際協力と参加型評価」2001年
- 西尾勝「行政評価の潮流 参加型評価システムの可能性」2000年行政管理研究センター
- 村松岐夫・稲継裕昭編「包括的地方自治ガバナンス改革」2003年東洋経済新報社
- マイケル・クイン・パットン「実用重視の事業評価入門」2001年清水弘文堂書房
- 「全国住民サービス番付」2003.2日本経済新聞社（日経産業消費研究所編）
- 山谷清志「自治体の政策責任」1999年（自治体学会編「年報自治体学（第12号）」）
- 古川俊一・北大路信郷「公共部門評価の理論と実際」2001年日本加除出版
- 総合研究開発機構編「ベンチマーク手法の地方自治体への導入」NIRA研究報告書（大住荘四郎）

（ホームページ）

アドレスは，すべて脚注に掲載しているので省略するが，すべて平成15年12月1日URLを掲載している。なお，次のHPで自治体の行政評価の最新情報を更新しているのでリンク切れの際は参照ください。

<http://www.hasebe-jp.com/link/>

放送大学大学院 文化科学研究科

政策経営プログラム

修士論文 長谷部英司

平成15年12月20日