

# 政策評価の新たな方向性

——市民参画に基づく協働型評価と環境評価の可能性——

**鈴木 康 太**

(公法専攻・法政専修コース)

はじめに

1. 政策評価をめぐる動向
    - 1-1. 意義と背景
    - 1-2. 導入経緯と批判
    - 1-3. 行政と住民の対立と背景
  2. 内部評価と外部評価——NPM の流れを受けて
    - 2-1. 政策評価をめぐる議論と評価システムの分類
    - 2-2. 内部評価による変化とその課題——三重県を事例に
    - 2-3. 内部評価の課題と不安定性——評価の専門性と住民ニーズとのズレ
    - 2-4. 新たな NPM 理論の展開
    - 2-5. 政策評価における市民・議会・NPO
  3. 協働型評価の検証——市民参画型評価と環境評価
    - 3-1. ベンチマーキングと活用事例
    - 3-2. 市民満足度調査の活用方法と課題
    - 3-3. 環境の価値とその評価——CVM とその実例
    - 3-4. CVM の課題と市民参加との関係
  4. 要約と展望
    - 4-1. 評価方法の比較
    - 4-2. 評価主体の整理
- 終わりに——協働型政策マネジメントシステムの確立へ

は じ め に

2000年1月、徳島市の住民投票において市民は吉野川河口堰建設計画に反対した。

国直轄の公共事業を住民投票で否定したのはこれが始めてであり、公共事業見直しの先駆けともなった。何故、公共事業が住民の反対を押し切っ

てまで計画され、実施されてきたのであろうか。

そもそも公共政策の過程は、大きく政策立案（plan）→政策実施（do）→政策評価（see）の三段階に捉える事ができる。しかし、これまで政策立案と政策実施については論議され、行政機関内においてもほぼ確立されてきた反面、政策評価についてはあまり着目されていなかった。

行政を取り巻く諸事情は変化しており、膨大な財政赤字や行政に対する信頼低下、多様化する住民ニーズへ対処する必要性や採算性を軽視した公共事業に対する批判等から、住民に対するアカウンタビリティや情報公開が求められ、また限りある行政資源の効率的運用や柔軟な行財政システムの構築が求められている。

近年、公共事業改革や政策評価の必要性・意義は地方自治体や中央省庁で認知されつつあるが、評価の焦点が絞られてしまい、若しくは政策評価の導入自体が目的となる「評価のための評価」となってしまい、政策評価が有効に機能していない。また、殆どの政策評価制度は市民参加・環境評価は導入されておらず、公共事業の抜本的改革に直結していないのが現状である。政策評価は未成熟の段階であり、より効果的で実現性のあるものにしていく必要がある。政策評価は、これらの行政課題に対処する方策として多くの自治体や中央官庁でその導入が進められている。

本稿では、これら政策評価制度の導入背景と意義を指摘した上で、市民の参画に基づく協働方評価という政策評価の新たな方向性を示し、今後求められる政策評価の課題と可能性について論及していきたい。なお、政策評価はその型式として事務事業評価や公共事業の事前評価、総合計画進行政管理等多様なものがあるが、本稿では一括して政策評価として扱うことにする。

## 1. 政策評価をめぐる動向

### 1-1. 意義と導入背景

政策評価の定義において、島田は「行政機関が主体となって、ある統一された目的や視点のもとに行政活動の評価し、その成果を行政運営の改善につなげていくこと、更にそれを制度化して、行政活動のなかにシステムとして組み込んで実施すること」<sup>1)</sup>と定義している。一方、政策評価の定義は各自治体によって異なるが、国では政策評価法第3条1項<sup>2)</sup>で定義している。

表1は国と各都道府県の政策評価導入目的を比較したものである。主な導入目的は① 住民に対する説明責任の確保（41都道府県中40）、② 効率的効果的な行政運営の構築（同30）、③ 政策の質の向上（同28）である。また、県制度の利用促進（茨城県）や県政総合性確保（福岡県）等幅広い視点で導入されている。島田<sup>3)</sup>の政策評価導入背景や山本<sup>4)</sup>の評価システムの目的を見ても同様のことが言えよう。一方、政策評価の成果について

表1 政策評価法と各都道府県における政策評価導入目的の比較

| 導入の目的        | 政策評価法 | 都道府県(41) |
|--------------|-------|----------|
| 説明責任         | ○     | 40       |
| 行政運営の改善      | ○     | 30       |
| 政策の質の向上      |       | 28       |
| 総合計画との連携     |       | 10       |
| 住民満足度向上      |       | 21       |
| 住民参加の促進      |       | 10       |
| 行政の透明性の向上    |       | 16       |
| 評価結果の反映      | ○     | 21       |
| 職員の意識改革      |       | 15       |
| マネジメントサイクル確立 |       | 7        |
| その他          |       | 9        |

(注) 著者作成

三菱総合研究所<sup>5)</sup>が調査を行った。それによると、施策・事務事業評価は「ある程度の成果が上がっている」と回答する自治体が多いが、政策レベルでは大半の自治体が「まだ分らない」と回答している<sup>6)</sup>。行政評価の導入は浸透しつつあるが、その十分な成果は認識されておらず、まだ不透明な段階であると言える。また、評価結果について都道府県レベルでは大半の自治体が公表している（表1）が、市町村の公表状況は、平成13年度現在における導入済み・試行中290団体のうち全部公表は74、一部公表が41となり、公表していない自治体も多い<sup>7)</sup>。更に、住民の声の評価への反映や住民参画による評価を制度として確立している自治体は少なく、表1のように住民満足度の向上を評価目的に掲げている自治体は半数の21で、住民参加の促進掲げる自治体は10しかない。同様に、評価結果の政策立案への反映を目的として明記してある自治体は半数の21で、更にPlan-Do-Seeのマネジメントサイクルの確立を目的に掲げている自治体は7しかなく、評価制度は未だ不完全であると言える。

## 1-2. 導入経緯と批判

わが国に政策評価が展開される契機となったのが、1996年に導入された三重県の事務事業評価システムである。これは我が国の行政における評価の先駆けとして関心を集め、続く静岡県業務棚卸表導入等、各自治体で政策評価導入の動きは加速した。

現在、地方自治体での政策評価導入は浸透しつつある。三菱総合研究所の調査による各自治体の政策評価制度導入状況は、1999年では44都道府県中、導入済43.2%、試行段階20.5%に留まっていたが<sup>8)</sup>、2001年では都道府県91.5%、市・区38.2%、町7.2%、村2.8%と大規模自治体ほど導入が進む傾向である<sup>9)</sup>。また市町村における政策評価の導入状況は2000年の導入済団体は77、平成13年には150と増加し、施策中の団体も94から140へと増加している<sup>10)</sup>。一方、公共事業評価では1997年に北海道の「時のアセスメント」<sup>11)</sup>が実施され、9件の事業の再評価のうち中止7、休止1、手法

変更1という結果を出し公共事業再評価の先駆けとなった。住民意識や社会情勢の変化に即して見直すという全国初の試みであり、かつ行政主導で全事業を見直した意義は大きい。

中央政府では1996年に橋本内閣<sup>12)</sup>が公共事業再評価システム<sup>13)</sup>を導入し、併せて費用対効果活用の全事業で実施したが、1998年の実績は再評価実施個所8207ヶ所に対して事業見直しは175ヶ所(2.1%)であり、事業継続8032ヶ所(97.5%)を大きく下回った<sup>14)</sup>。公共事業費削減の数値目標を設置し、再評価を行った姿勢は評価できるが、計画期間を延長するに留まり、見直しもわずか2.1%と公共事業の抜本的改革とはならなかった。2000年には亀井自民党政調会長の下、自民、自由、公明の与党3党が「公共事業抜本見直し検討会」を組織し、見直し基準<sup>15)</sup>に該当する公共事業約5700件が報告されたが、見直し結果は233件に留まり、かつ見直し勧告された事業は既に休止状態の事業が過半数を占めており、費用対効果が厳しく査定されているか疑問が残る<sup>16)</sup>。

採算性の低い事業や環境への影響が懸念される事業、行政と住民の間に大きな対立・溝のある事業等は今なお継続中である。その溝を埋め、採算の合わない公共事業に対する国民の批判・不信感を払拭させ、実行性のある評価システムを確立するためには、公共事業における公平性、透明性を向上させるための情報公開と市民の側の成熟による評価への参加が必要不可欠である。

一方で自然破壊を伴う公共事業に関しては、破壊される環境の価値をも評価しなければならないが、今まで自然環境については殆ど評価されておらず、それが開発と自然環境の対立の大きな原因にもなってきた。自然環境は不可逆的・不確実的な被害をもたらし、生態系破壊の影響は地域周辺のみならず広範囲にも及ぶこともある。これら環境の価値を評価システムに組み入れる必要もある。

### 1-3. 行政と住民の対立と背景

公共事業をめぐる行政対一部住民の対立は、長良川河口堰（1995年）、吉野川可動堰（2000年）等がある。主な反対意見としては、環境に及ぼす影響への懸念、採算性の低い事業に対する疑問、行政側の見通しの甘さ等がある。例えば、諫早湾干拓は当初1020億円が2370億円へ、川辺川ダムでは当初350億円が2650億円へと建設長期化に伴い公共事業費用が膨大に膨むこと等が問題である。前述した公共事業再評価システムの導入や政策評価法の施行を受けて費用便益分析等の導入が進められたが、その評価の妥当性をめぐっての新たな対立が生じている。

#### ○川辺川ダム

国土交通省は、川辺川ダム事業<sup>17)</sup>では費用対効果を1.55と試算しており、ダム本体の事業費は約1900億円、これに対する治水効果は、① 八代地区1700億円、② 中流地区460億円、③ 人吉地区930億円で合計すると3900億円になるとしている<sup>18)</sup>。一方で、市民団体（子守唄の里・五木を育む清流川辺川を守る県民の会）側<sup>19)</sup>は「八代地区では堤防嵩上げ等で対応可能なためダムの効果はない」<sup>20)</sup>として、3900億円から①を引くと治水防御機能は2200億円となり、費用対効果は0.73になると批判している。また、ダムを造らず「治水代替案」で対応すれば約70億円で可能と提言した。これに対し国交省側は、この「治水代替案」は約5兆円になる試算<sup>21)</sup>し、既にダム事業に投じた約1200億円が無駄になるという。異なる評価主体が自らの主張する案に対して行った費用対効果にはかなりの差異がある<sup>22)</sup>が、これは市民団体側、国交省側双方の費用対効果における根拠が曖昧であり、若しくは明確化されていないことによる<sup>23)</sup>。

#### ○諫早湾干拓事業

諫早湾干拓事業<sup>24)</sup>に反対する市民グループ「有明海漁民・市民ネットワーク」が「市民による諫早干拓『時のアセス』」を発表し、諫早湾干拓事業の所轄省庁である農林水産省側の試算に対し、意義を唱えていた<sup>25)</sup>。そのアセスの結果は農水省側との試算の乖離がある（表2）。これは、農

表2 諫早湾費用対効果に関する農水省と市民版の比較

|                  | 農水省計算       | 市民版計算       |
|------------------|-------------|-------------|
| a 作物生産年効果額       | 30億1200万円   | 30億1200万円   |
| b 維持管理費節減年効果額    | －3億 200万円   | －3億 200万円   |
| c 災害防止年効果額       | 95億6300万円   | 49億9000万円   |
| d 一般交通等経費削減年効果額  | 7億円         | 7億円         |
| e 国土造成年効果額       | 32億9900万円   | 14億 100万円   |
| ア 合計年効果学（a～e 合計） | 162億7200万円  | 98億 100万円   |
| イ 資本還元率          | 0.05695     | 0.05695     |
| ウ 建設利息率          | 0.104       | 0.104       |
| エ 妥当投資額          | 2587億7900万円 | 1558億6900万円 |
| オ 総事業費           | 2490億円      | 2490億円      |
| カ 換算総事業費A        | 2559億8000万円 | 5159億8000万円 |
| カ 換算総事業費B        | 2559億8000万円 | 2559億8000万円 |
| キ 投資効率A          | 1.01        | 0.30        |
| キ 投資効率B          | 1.01        | 0.61        |

（注） 出典：諫諫早干潟緊急救済東京（visited 2003）

〈<http://www.bekkoame.ne.jp/~signa/isa/libr/ass/assess.pdf>〉<sup>26)</sup>

水省側の計算には失われた水質浄化機能相当額やそれに伴う漁業被害等の干潟の環境的・多様な価値の社会的損失が計算されておらず、逆に市民版では含まれていることによる。

これら行政と市民団体との評価結果の大きな差異背景は、主に以下の3点が考えられる。

第一に、事業効果が評価実施主体によって過大（もしくは過小）評価されるおそれがあることである。事業を推進する立場から見ると、費用対効果の低い事業では事業効果を高めに評価することで費用便益比率を高めるおそれがある。例えば、諫早湾干拓事業では農水省は当初の目的である作物生産に災害防止や国土造成等を加え、これを事業効果として換算している。また、川辺川ダム建設における国土交通省側の想定では上流部雨量440ミリで、流量は人吉市7000 m<sup>3</sup>/秒であるのに対し、1995年の豪雨は上流部雨量447.1ミリで、流量は人吉市3800 m<sup>3</sup>/秒とかなりの差異がある<sup>27)</sup>。

その一方で、市民団体側にも「市民団体側の代替案には具体性に乏しい点もあり、最近では70億円という表現もなくなった」<sup>28)</sup>という批判もあるように、国土交通省及び市民団体側双方が、自らが提言した案に対する費用を的確に見積もっていなかった可能性もある。

第二に、公共事業の費用対効果分析は関係省庁の内部評価であり、民意を反映する機会には十分に保障されていないことである。費用対効果分析は、評価対象の範囲や使用する評価手法等はあらかじめ関係省庁が策定した評価マニュアルの中で決められており、住民の意見を反映させる機会はずとない。また、事業実施主体が自ら評価を行う費用対効果分析では、効果が過大評価されてしまうおそれがあるが、行政内部で評価が行われているため、評価の妥当性をチェックする機会が殆どない。

第三に、事業費用の評価に環境破壊の影響が含まれていないことである。ダム建設や河川改修等の多くの公共事業は、自然環境に多大なる影響を及ぼすものの、現在、実施している費用対効果分析では公共事業によって失われる環境の価値の計測は殆ど実施されていない。

## 2. 内部評価と外部評価——NPM の流れを受けて

### 2-1. 政策評価をめぐる議論と評価システムの分類

政策評価の議論は行政改革や NPM 理論等と絡みながら論じられてきた。20世紀後半の行政は、経済の停滞や財政赤字、住民ニーズの増大・多様化等の行政分野拡大を背景に、行政システムにおける効率化の確保と管理調整が必要となっていた。これを受けた NPM 理論は、「市場の失敗→政府の失敗→NPM」という図式が想定され、ガバナンス機能の回復を図ると共に、民間企業の経営の考え方・手法を公共部門に導入して公共部門の効率化・活性化を目指すものである<sup>29)</sup>。

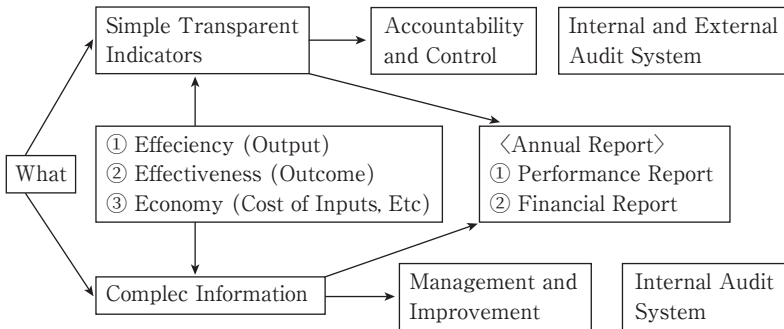
NPM の導入は、従来の官僚制から市場による統制へ、行政管理から行政経営への変革を図り、もって、① 業績／成果による管理、② 民間委託



や市場メカニズムの活用、③ 顧客のニーズを反映したマネジメントへの転換を目的とする。特に業績／成果による統制は、経営資源使用の効率化とアカウントビリティ担保を目的とし、事業目標を設定して業績評価とこれをフィードバックするシステムの構築が最も重要な課題である。この業績評価システムは“Economy”(inputの最小化)、“Efficiency”(outputの最大化)、“Effectiveness”(outputを通じたoutcomeの改善)の3Eの評価で示される。政策評価は数値等の指標を用い、行政施策の3Eを評価することにより行政管理に寄与するものであり、NPMの考え方の中心になる。なぜなら、NPMはinputによるコントロールを弱めoutputあるいは成果により重点を置くという結果志向管理(managing for results)を強調し、そのための評価を重視するためである<sup>30)</sup>。outputあるいは成果測定(政策評価)が十分に行われないと結果志向管理が機能せず、結果として行財制改善の成果を判断する材料に欠けるのである。

これら業績／成果による効果を明確に国民に説明するには成果の数値化が有効である。上山も「今まで数値化で捉えられなかった行政活動とその成果を係数で捉え、それを組織運営の共通言語にする」<sup>31)</sup>とし、政策評価の一つの役割を係数の共通言語化にあるとする。今まで各省庁や国民の間で共有し難かった行政活動や成果を、係数という共通言語を用いることによって広く共有していくという役割が政策評価には期待されている<sup>32)</sup>。もっとも、行政政策は評価が困難な分野も多々あり、数値化が出来ないことが評価が出来ないという論拠にもなり得る。この点村松は、数値化は「本質的なことまで指標化する」のではなく、行政の目的を明確な言葉で自覚する自己努力を求めるものであって、「顧客の評価を助ける指標であり、数値化の効用とは「恣意性」を出来るだけ排除する事にあるとする<sup>33)</sup>。すなわち、政策評価による数値化は絶対的なものではないが、数値化は国民に対するアカウントビリティを確保するのに明確な指標であり、かつ評価の客観性を確保できる効果があり、更に、数値化は成果を外部に説明する有効な指標であることを期待されているのである。

図1 NPM による評価システム



（注） 出典：大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』（日本評論社，1999年）88頁。

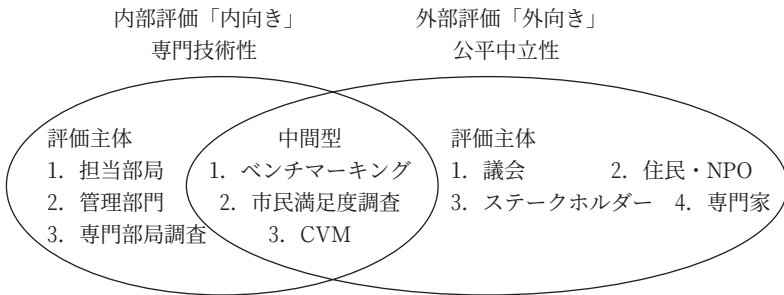
### ○評価システムの分類

一方、大住は NPM モデルの方向性を「内向き」と「外向き」という 2 つの方向性があるとしている（図1）。第一に、アカウンタビリティや組織管理という「外向き」の目的のための評価システム，第二に、行政運営とその改善という「内向き」の目的のための評価システムである<sup>34)</sup>。

従来論じられてきた組織理論からの変革は，この NPM の「内向き」に分類される。「内向き」の NPM では，業績／成果を示す情報を組織運営改善のために利用すること，及び，財政制約の中でより効率的な運営を行うことを目的とし，その評価手法は運営改善のための内部監査が中心となるため，専門技術性が求められる。英国等のアングロサクソン系の諸国では，市場化テスト等を通じて民営化手法を幅広く導入し，これを通じたコストの削減や効率化を重視する「内向き」の評価システムを導入している<sup>35)</sup>。

一方，NPM には「外向き」の変革もあり，山本のいう第三の道<sup>36)</sup>もこれにあてはまるものである。北欧系の諸国は内部組織の運営の改善にウェイトを置き，政策評価（アウトカム）を重視する反面，民営化手法の広範な活用を通じたコストの削減（Economy）や効率化（Efficiency）は重視

図2 評価主体による内部評価と外部評価の分類



(注) 著者作成

しない「外向き」の評価システムを導入している。この「外向き」の評価システムでは、評価における客観性、公平性、民主的統制の確保のために明確で透明な指標作りとその公表が前提となり、権限／責任を委譲された組織、機関の対外的な責任やコントロールの手段を重視することが目的とされる<sup>37)</sup>。

また、これら評価システムの分類は、評価主体によっても類型化できる(図2)。内部評価(内向き)では、行政の内部機関、すなわち施策・事業の担当部局による管理部門、評価専門部局が評価主体となり、外部評価(外向き)では、行政の外部機関、すなわち議会、住民、NPO、ステークホルダー等が評価主体となる。なお各領域に属する中間型の検証は第3章で行う。

## 2-2. 内部評価による変化とその課題

市場原理からくる外部志向に特徴付けられる NPM に基づく政府マネジメントは、内部管理にも変化をもたらす。山本は、「評価は NPM の組織管理において……内部管理システムを機能させる基礎的要素の性格を帯びることになる」<sup>38)</sup>とする。例えば、予算配分等が業績や組織目的への貢献度に基づいて実施される等、NPM の導入により行政機関は評価を軸に運

図3 政策評価導入に伴う行政の変化

| 従来の考え方                                                                                                                                                                          | 政策評価導入後 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 行政の活動と成果はデジタル化できない——→計数を組織運営の共通言語化する</li><li>・ 予算獲得主義，官僚制の原則——→契約原理の導入による戦略目標達成主義への変換</li><li>・ 現場部門に裁量を与えず，中央統制する——→現場の自立運営化</li></ul> |         |

（注） 上山信一「行政評価の本質と科学革命」 『公共政策研究』第2号（2002年）72頁に著者加工

営されるようになるのである。

一方，上山は，政策評価の3要素を「計数の共通言語化」，「契約原理の導入」，「現場の自立運営化」し，行政自らが組織管理や経営効率の向上，説明責任の確保を行う上で必要なものとする<sup>39)</sup>。これらの要素を備えた政策評価導入により，行政における内部管理は図3のように変化する。

第2の「契約原理の導入」について，大住は「生産性を徹底して上げていくためには，経営者と現場職員の間で明確な契約関係に基づく目標と報酬の設定が必要だ。……具体的には，経営者と現場部門は戦略計画の策定段階と事後の評価の両方の段階で業績数値（Performance Data）に基づく対話をする」<sup>40)</sup>とし，この契約原理の導入によって組織の行動様式を予算獲得至上主義から戦略目標達成主義に変え，更に事前統制から結果統制へと統制のあり方も変化するとしている。この契約原理の導入によって，職員間に効率化と質の改善努力が促され，更にサービス内容が明確化・定量化され住民に対するアカウンタビリティも向上すると期待できる。また，行政と住民との間に契約原理を導入したとすると，評価は費用便益分析のような事前の専門家による経済合理性モデルによらず，事後的なサービスの質に関する民間財・サービスの評価に近い満足度調査と供給コストが重視されるようになる<sup>41)</sup>。

更に，第3の「現場の自立運営化」について上山は，従来の非効率なプロセスではなく，個々の現場部門に権限を委譲し，現場部門の責任で即断即決できる仕組みを作る必要を説く<sup>42)</sup>。その仕組みの正当性を賦与するの

が政策評価であり、現場部門に自立運営の機会と責任を賦与するために政策評価は機能するのである。すなわち、政策評価による内部管理システム（内部評価）を構築することにより、手続きの正統性も加味されることとなる。

これら内部評価で、多くの自治体で用いられている実績評価方式は、「組織の使命（Mission）や目標（Goal）と、それらを実現するための戦略を策定するための手法」<sup>43)</sup>と位置づけられ、戦略的組織経営や意思決定プロセス改善をする上で有効な手法であり、また、業務管理に対応したアウトカム指標・効率化指標等の「業務管理指標」は、行政職員内部の生産性の向上を目的とした内部マネジメントのための道具として用いられている。

#### ○三重県の事例——平成14年度実績評価表を受けて

では、実際に政策評価を導入した自治体の成果はどうであろうか。いち早く事務事業評価システム等の実績評価方式を取り入れた三重県では、2002年度から縫合計画に示された目標に対する成果を評価する手法として「みえ政策評価システム」<sup>44)</sup>を運用し、2003年7月には2002年度の実績評価表を公表した。その中で、特に「みえ政策評価システム」の結果が活用されている職員の割合を評価した「行政評価機能の強化」という施策に着目してみたい。2002年度は職員の中にも評価結果が活用されていると思う職員が、目標が50%なのに対し実績は35%と目標値を下回っている<sup>45)</sup>。その要因として職員間に新しい評価システムに順応仕切れていないこと等が考えられるが、三重県では「評価を行うことの負担感、評価に対するアレルギー等がある」と分析している。例えば、政策評価システムの運用を理解できたとする職員の割合（8月75%，3月78%）よりも、評価表の作成について理解できたとする職員の割合（同じく62%，65%）の方が低くなっており課題が多い<sup>46)</sup>。評価システム導入によって職員の負担は増加し、評価へのアレルギーの発生や、評価に取り組むインセンティブの欠如という懸念も生じかねない。また、政策評価システム運用には初年度で7146万円の経費と11万5327時間（約4805日）の所要時間、5億5699万円の必要概算

表 3 三重県政策評価システム平成14年度実績評価の効果と対比

|             |             | 必要概算コスト対前年度         |                      |                       |                        |
|-------------|-------------|---------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|
|             |             | 増 加                 | ほぼ同じ                 | 減 少                   | 合 計                    |
| 施策の数値目標達成状況 | 達成          | 73件／<br>134億239万8千円 | 30件／<br>－27億8599万3千円 | 67件／<br>－200億6711万2千円 | 170件／<br>－215億1070万7千円 |
|             | 未達成・前年度より改善 | 21件／<br>25億1845万6千円 | 4件／<br>－2億2716万3千円   | 27件／<br>－199億1339万2千円 | 52件／<br>－176億2209万9千円  |
|             | 未達成         | 2件／<br>2億3009万8千円   | 0件                   | 1件／<br>－136万3千円       | 3件／<br>2億2873万5千円      |
|             | 未達成・前年度より悪化 | 13件／<br>61億1237万3千円 | 4件／<br>－2611万4千円     | 18件／<br>－223億6577万4千円 | 35件／<br>－172億7951万5千円  |
|             | 未記述         | 1件／<br>2166万6千円     | 0件                   | 1件／<br>－460万6千円       | 2件／1706万円              |
|             | 合計          | 110件／<br>102億2499万円 | 38件／<br>－30億3927万円   | 114件／<br>－623億5224万7円 |                        |

(注) 著者作成

コストがかかっており、システム運用には多大なるコストを要することが分かる。アレルギーやインセンティブ等も含め、コストのみならず職員の負担の少ない効率的な評価システムの運用が求められる。

一方で、2002年度のみえ政策評価システム実績評価表では、全264件の基本事業の実績評価も公表している。本稿では基本事業の成果測定する際の指標として、実績評価表の施策の数値目標達成状況を三重県の分類に即して4段階（達成を＋2，未達成・前年度より改善を＋1，未達成を－1，未達成・前年度より悪化を－2）で、また必要概算コスト対前年度を3段階（同じく減少を＋1，ほぼ同じを0，増加を－1）で測定した。その結果、施策の数値目標達成状況は322となり1件あたりの平均は1.22となる。これは「未達成・全年度より改善」よりもやや「達成」に近い数値であり、施策の数値目標はほぼ未達成ながら前年度より改善されていると判断できよう。一方、必要概算コスト対前年度は4であり、1件あたりの平均は0.02となり「ほぼ同じ」に極めて近いように思われる。

更に、より正確に測定するため各施策の予算を基に測定した(表3)。その結果、全体として「達成」が170件、「未達成・前年度より改善」が52件と前年度より改善しているものが大半を占め、逆に「未達成」「未達成・前年度より悪化」は38件しかなく、政策評価システム導入により施策の数値目標達成状況は向上したものと言える。一方、必要概算コスト対前年度は約337億3969万円が削減できている。これを見る限り、必要概算コストが増加したことによって達成した施策が最も件数があり、逆に必要減少金額が最も多いのが「未達成・前年度より悪化」であるのは、必要概算コストの増減によって施策の数値目標達成状況も変化し得ると言うことも出来よう。しかし、全体として削減された約337億円は歳入減との関連性もあり、政策評価システムの導入による正確な予算削減効果は測定と言うことは出来ない<sup>47)</sup>、これらを見る限りある程度の効果はあったものと推測できる。

### 2-3. 内部評価の課題と不安定性——評価の専門性と住民ニーズとのズレ

内部評価型の政策評価には課題も多い。山谷は、現状の評価制度を「政策評価の現状は行政機関が自らを評価することによって、行政のマネジメントを改善するという技術的合理性の志向が強すぎる」<sup>48)</sup>傾向にあると指摘する。この点につき宗前も、評価における「ガバナンスの向上という究極の目的と具体的運用の間を埋める分析を欠きやす」く、「行政による政策管理の集積を招く」<sup>49)</sup>とて、評価基準の設定等の評価技術について過度に拘ることに警鐘を鳴らす。確かに、過度に評価技術を高めていくとかえって旧来型の管理強化が起るという弊害も生じかねない。

また、市民の観点が忘れられる傾向にもある。内部評価で用いられるアウトカム指標・効率化指標等の「業務管理指標」は市民をサービスの受益者(顧客)顧客としてとらえられるが、市民の役割はアンケートや調査の対象としての役割、いわば情報の対象者として位置付けられるという立場に置かれることが多い。市民は評価の対象者にすぎないのである。すなわ

ち、市民に対するアカウンタビリティという評価の重要な要素を果たすためには評価は明確で簡素であるべきであるはずが、行政運営の改善の志向が強すぎるために市民の視点が軽視されている感がある。内部評価の課題として、市民が受身となってしまい、市民のニーズが反映されにくい状況となることがある。

更に、内部評価には不安定な要素がある。評価結果にはバイアスが生じやすく、また政治の道具にもなる可能性もあるのである。山本<sup>50)</sup>は公共事業における事後評価につき、① 評価の結果が予算確保に直接つながらない、② 市民にとって投資係数等の方法の意義を実感しにくい、③ 事後評価を行政当局が行うことは民主的統制が失われる、という問題点を指摘している<sup>51)</sup>。

この③の「民主的統制」につき山本は、評価は予測がしにくい不安定なものであり、公共政策過程における政治的合意の重要性を指摘している<sup>52)</sup>。すなわち、政策評価は本質的に政治的なものとして行政当局に評価機能を集中させるのは適切ではないのである。宮川も、政策評価をしばしば政治の武器になると指摘し、「評価は常に政治的色彩を帯びたものである。それは政策プログラムの評価についての結論を生み出そうよう設計されたものであり、それによって資源配分に影響を与えようとするものである」<sup>53)</sup>としている。例えば、住民同士で意見の相違がある事業や環境への影響が不透明な事業を行政の判断のみで評価するには問題がある。

また、政策評価についての政治的合意は現段階では確保されているとは言いがたい。例えば、政策評価法では毎年の評価の国会への報告と公表は義務付けられているが、その評価に対する審査、合意は要件となっていない。更に、政策評価が政治的なものとした場合に、行政当局や専門家の行った評価結果と民意とのズレも問題となってくる。例えば、行政当局は事業の効果や便益性を強調し、事業を促進する評価結果を算出したのに対し、住民はその事業に反対だとする場合や、その逆のケース等が想定される。

これら政策評価は効果測定の専門性による複雑性と住民ニーズとのズレ

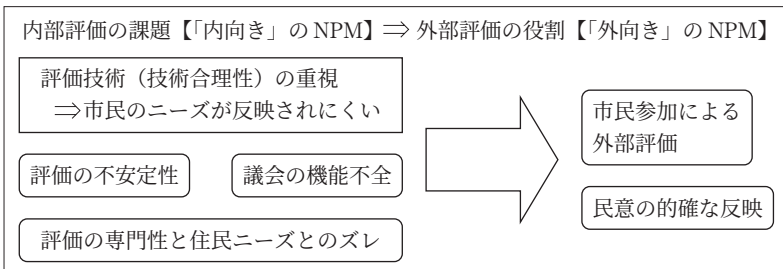


が問題となるが、この点、山本は「評価分析者と利用者の知識ギャップ」<sup>54)</sup>として指摘し、村松は「世論の政策評価と専門家の政策評価とのズレ」<sup>55)</sup>という理論的な問題を指摘している。

更に村松は、住民の満足度を基本とする顧客主義と数値化による成果主義との矛盾を「数値で表現された目標の設定と評価が、顧客主義と対立する側面がある」と指摘しつつも、「専門化には独特の行政責任が生じて」おり、その責任とは「専門家として、より客観性と思われる組織的な専門的判断を国民に提示しつづける責任」<sup>56)</sup>であるとする。これは住民の意向よりも専門家の判断を優先するようにも受け止められるが、村松は国民が納得しない場合は、「民主主義の原則により、国民が優位せねばならない」<sup>57)</sup>とし、第一義的には専門家の判断は尊重するものの、最終的には民意の判断を仰ぎ、総じて顧客主義に立った専門家の判断を重要としている。

確かに、政策評価は専門的な知識や技術を必要とすることも多く、専門家の判断は評価制度の技術的側面から必要である。しかし、村松の言う「専門性の判断は客観性のある……」には疑問が残る。専門家は知事等の行政機関によって選任・任命された内部評価の助言・監視機関であり、客観性・公平性確保のための外部評価機関であるとは言い難い。また、住民ニーズがどれだけ反映されるのか不透明であり、民意との格差が生じる可能性は大きい。更に、結果が公表されても「政府監視に使えるデータは現

図4 内部評価の課題の要約と外部評価に期待される役割



(注) 著者作成

場の目標管理から出てくる情報でしかない」<sup>58)</sup>のが現状である。

これらの現状を打開するために、高寄は行政評価の指標を住民に公開し、組織全体が「市民評価による勤務評定の先例を受けなければならない」<sup>59)</sup>とし、古川も、第三者による評価は「行政が行う評価は自己診断にすぎない」<sup>60)</sup>とし、「評価方法や手法による評価あるいは特定の事項に関して、専門家や非営利組織が独自の立場で評価を行い、それを政策過程に反映させることは可能であるし、適当である」<sup>61)</sup>として市民参加の必要性を説く。効果測定の専門性による情報の複雑性と住民ニーズとのズレを少しでも解消するためには、政策プロセスや評価の技術的側面からだけでなく、参加型の外部マネジメント評価について新たな意義付けをする必要がある。

#### 2-4. 新たな NPM 理論の展開

内部評価の課題を克服する方策として着目したいのが、NPM 理論の新たな展開である。この理論は、効率性や業績だけを求めるのではなく、「ガバナンスには民主政治の中身を高め、これからの時代の行政機能をより高度化していくという内容がこめられている」<sup>62)</sup>。すなわち、NPM には政府の失敗を是正するための「企業経営と行政経営との近接化」<sup>63)</sup>による内部管理型評価のみならず、政府の失敗からパートナーシップ・協働 (collaboration) へという流れも存在する。この流れは「技術的合理性の志向が強すぎる」<sup>64)</sup>と評価制度の現状を市民と行政とのパートナーシップや協働を前提とした参加型評価への志向への転換を図ることが可能であり、外部評価（外向き）に対応する。また、議会を通じた政治プロセスの機能不全を克服し得るものであると期待される。

図 5 NPM の 2 つの流れ

---

|                                            |
|--------------------------------------------|
| 内部評価：市場の失敗→政府介入→政府の失敗→NPM [企業経営と行政経営との近接化] |
| 外部評価：市場の失敗→政府介入→政府の失敗→新たな NPM              |
| [ネットワーク、パートナーシップ、協働 (collaboration)]       |

---

(注) 著者作成

これに伴い、住民の役割も再構築する必要がある。従来の NPM 型の評価は、顧客主義を限定され、「NPM の影響を受けた政策評価に市民が関わる余地はかなり限定」<sup>65)</sup>されていたが、新たな NPM 論では、外部マネジメント機能の拡大により、住民の所有者としての属性を重視し、住民参加・協働を前提とした役割に転換される。また、NPM における「選択と集中」に基づく「戦略経営」プロセスの要請に対し、議会は機能不全に陥っている状況下では、英国等における NPM で進められてきた「政治主導」の集権的なアプローチでは乗り越えられなくなった。そのため、「政治主導」型のシステムの機能不全を乗り越えるための方策が住民参画・協働なのである。

NPM 論における政策評価は目標管理型であり、その中核をなすのが実用型評価であるが、新たな NPM 論では「オープン・システム」のもとでの「意思決定プロセスの民主化」が重要であり、その実用性を確保するためには、大住は「戦略経営 (Strategic Management) プロセス」の確保と「ベンチマーキング」が必要であるとする<sup>66)</sup>。この「戦略経営プロセス」は価値の選択に基づくものであって、住民参加・協働のプロセスを通じたビジョン・目標の統合を目指すものであり、「外部マネジメント」の中核を担うものである。

#### ○市民参加の機能と役割

また、外部マネジメントに参加する市民の機能を、大住<sup>67)</sup>は3つに整理した。第一は、住民のニーズを満足するという顧客主義にたつレベルであり、住民参加を通じて住民と政府との対話を促し、住民自らのニーズを意思決定プロセスに活かすことを目的とする。第二は、組織の目標、サービスのプライオリティ、良好なパフォーマンス等についての幅広いコンセンサスづくりであり、政府の役割は住民の指示のもとでプライオリティをまとめることである。この参画プロセス自体が、ステークホルダー自身に組織の目標や意思決定を容認させるための手続きである。第三に、政府の意思決定に対する信頼を高めることであり、オープンな意思決定プロセスが

表 4 政策評価における住民参加のモデル

| 住民参加の機能<br>(Wang による)            | 視 点          | 住民参加モデル（大住による）                                     | Plan | Do | See | 対 応          |
|----------------------------------|--------------|----------------------------------------------------|------|----|-----|--------------|
| 1. 住民ニーズの満足<br>⇒意思決定プロセス<br>確保   | 顧 客          | 個々の公共サービス（事業レベル）のニーズ⇒顧客（受益者）としての意見表明               |      |    | ○   | 狭 義 の<br>NPM |
| 2. コンセンサスづくり<br>⇒プライオリティ<br>づけ   | ステーク<br>ホルダー | 政策領域毎の目標、施策事業の<br>選択、評価⇒Plan・Do・See サ<br>イクルへ参画、協働 | ○    | ○  | ○   | 政府の失<br>敗の克服 |
| 3. 意思決定の信頼向<br>上⇒アカウンタビリ<br>ティ確保 | 所有者          | 地域社会のビジョン、戦略（プ<br>ライオリティ）⇒地域社会の選<br>好と戦略的資源配分      | ○    |    | ○   | 政治主導<br>の補完  |

（注）大住 莊四郎「NPM の革新と正統性」『公共政策研究』第 2 号（有斐閣，2002）101 頁に著者が 100～102 頁の内容を加味

確保することを目的とする。

また大住は、住民の属性を顧客、ステークホルダー、所有者の 3 つに区分し、参加の側面をマネジメント・サイクルに対応させて分類した<sup>68)</sup>。すなわち、第 1 の顧客の立場からは、住民は評価に参加し評価のフィードバックは行政の責任となる。第 2 のステークホルダーの立場からは、評価、企画に留まらず実施（Do）にも参加する。第 3 の所有者の立場からは、ビジョンと戦略の策定プロセスである評価と企画両面の参加である。これは、第 1 の観点は狭義の NPM の視点であり、第 2 の観点は「政府の失敗」の克服、第 3 の観点は政治主導のメカニズムの補完であるものと考えられる。Wang と大住の住民参画の機能、モデルを対比させたのが表 4 である。

## 2-5. 評価主体の機能と役割

### ○評価と議会との関係

政策評価は本質的に政治的なものであり、行政当局に評価機能を集中させるのはよくないとする場合、本来、政府監視（Performance Review）

を担い、外部から行政施策に対するチェック機能を担う議会の役割が注目される。山谷は「議会が政策評価それ自体の計画、実施、評価結果を適正にコントロールできたとき……統治構造上の民主政治の回路に置かれた政策評価として良く機能する」<sup>69)</sup>とし、議会が評価システムの導入によるチェックと評価結果の解釈に対する責任（市民に対するアカウンタビリティ）を担う必要があるとする。

然るに、現状は代表制である議会が民意を十分に反映できておらず、また行政の自己評価の導入によって議会の政府監視機能は低下しており、議会機能不全に陥っているといえよう。更に山本は、国民—議会—政府の連帯が形骸化しつつあると指摘<sup>70)</sup>し、大住も、米国でも「代議制である地方議会が民意を正確に反映しておらず、議会を通じた政治のプロセスに構造改革の力が希薄となっている」<sup>71)</sup>と指摘する。この山本や大住の指摘は現状に当てはまっており<sup>72)</sup>、例えば政策評価法は、国会への報告義務の規定<sup>73)</sup>に留まり、第三者委員会を設置している多くの自治体では政策評価サイクルに議会の関与規定は殆どない。このような議会の形骸化等を鑑みれば、山谷の言う「民主政治の回路に置かれた政策評価」<sup>74)</sup>には程遠い内容である。行政による評価に加え、議会機能を回復し、外部評価の担い手となる必要がある。

#### ○評価における専門家

一般市民とは異なり、専門技術性に長けた専門家が評価に参加する場合、① 任命型式による委員会参加、② 独自評価、③ 協働関係による参加の3点が考えられる。

①の任命型式による委員会への参加は、知事若しくは担当部局長が任命する形式が多く自治体で行われているが、それらは行政の任命によるものであり、かつ行政の内部評価に留まってしまうため、評価結果が行政に有利に働くおそれがあることが問題となる。②の専門家が独自評価を行う形式では、行政の内部評価とは異なり、専門家が政策対象者自身の自主的評価を重視して独立の立場で評価を行うものであり、山谷におけるデモク

表 5 政策評価における専門家の参加分類

| 専門家参加のタイプ         | 評価形式(山谷による) | 期待される参加機能(Wang による) |
|-------------------|-------------|---------------------|
| 行政の任命型式による委員会参加   | ステークホルダー評価  | コンセンサスづくり           |
| 専門家による独自評価        | エンパワメント評価   | ＊注2                 |
| 行政及び住民との協働関係による参加 | 協働型評価       | 意思決定の信頼向上           |

(注) 著者作成

(注2) 専門家による独自評価は、Wang の示す機能よりも、「行政の監視」というより備えていると思われる

ラシーの分類ではエンパワメント評価に分類されよう。しかし、行政とは別個の評価であるため、前述した諫早湾や川辺川のように、行政と市民双方の評価結果に大きな乖離を生じさせるおそれがある。一方、③の協働関係による参加は、行政と専門家が協働関係を構築した上で、評価を行っていくものである。仮に対立関係にある行政と市民であっても、評価手法や対象、範囲、解釈等を協働しながら行い、ひとつの評価結果にまとめていく手法である。これはまた、山谷のデモクラシーの分類における「政策に利害関係をもつ者が評価のプロセスに参加し、それによって多元的な視点を評価に反映させ、結果として政策や施策、事業の改善に役立てる」<sup>75)</sup>評価手法であるステークホルダー評価に分類されよう。

#### ○ NPO と政策評価

評価の実践にエンパワメント評価を定着させるには、市民自らが評価を行う政策情報と能力が必要不可欠であるが、その情報や能力を発信する役割の担い手として期待されるのが NPO である。現に、我が国においても NPO が政策評価の研究と実践、普及を目的とし公益セクターへの評価導入支援を行っている事例も 2 つある。岩手県にある「政策21」では、水沢市の政策評価システム構築業務の受託や各自治体の職員研修への講師派遣を行っている<sup>76)</sup>。一方、三重県の「評価みえ」<sup>77)</sup>では、独自開発した評価ツールの提供や三重県の事業評価等を行っている。

NPO が政策評価にかかわる場合、山谷は、第一に、我が国の政策評価が NPO を想定していない、第二に、NPO が政策評価にかかわる事例が殆どないという2つの課題を指摘している<sup>78)</sup>。この意味において、NPO が現行の評価システムに関与する途は狭いと言えよう。

更に山谷は、「NPO は政策集団『専門店』として存在し……NPO が政策評価の専門家集団として認知される条件は厳しくするべき」として、NPO に対し専門資格や実務経験者等の参加に限定した高度な専門性を要求し、その上で「NPO の中立性、客観性はその専門能力に担保されて初めて可能になる」<sup>79)</sup>としている。

確かに、NPO が上記分類のプロフェッショナル評価を担うのであれば、山谷の言う専門性は必要であるが、山谷の指摘する NPO の評価は民意を反映させる仕組みというよりは専門家集団を志向するという意味合いが強い。しかし、本来、NPO とは非営利活動であり、市民の自発的な参加によるものである。政策評価を担う NPO が少ない理由の一つに、この政策評価の高度専門性があるのではないだろうか。評価は多元的な価値を反映する必要があり、NPO は市民の行政ニーズ（多元的価値）を行政に反映させる役割を担うことによって外部評価の担い手となるのではないだろうか。

### 3. 協働型評価の検証—市民参画型評価と環境評価

#### 3-1. ベンチマーキングと活用事例

多くの自治体で採用されている実績評価方式（内部評価）や、住民が独自に評価を行う外部評価とは異なり、住民に分かりやすい（住民と協働して設定した）社会指標を用いて施策の達成状況の評価や基本計画策定を用いる手法がベンチマークである（表6）。

実績評価方式では行政の組織体系や計画に沿って、個別の部局や業務により目標値が設定・選定される。一方、ベンチマーキング方式は行政活動

表6 ベンチマーキングと実績評価方式との相違点の比較

|         | ベンチマーキング方式                                                                | 実績評価方式                        |
|---------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| 共通点     | ・政策一施策一事務事業等目標値を断層化（指標体系の構築）・成果指標を重視・目標の達成度評価を実施（中間・事後）・顧客（住民）志向・経過、結果の公表 |                               |
| 評価のレベル  | 全体の戦略計画                                                                   | 部局の戦略計画                       |
| 評価対象    | 住民に分りやすい分野や項目による目標値（基本構想的）                                                | 政策目標の達成度・担当の施策、事業の有効性効率性等     |
| 評価指標    | 成果指標（ベンチマーク）                                                              | 経済的指標で測定                      |
| 成果指標の質  | 社会指標的な目標設定                                                                | 組織や業務に関連・対応した目標設定（基本計画・実施計画等） |
| フィードバック | 計画へフィードバック                                                                | 予算へフィードバック                    |
| 評価のメリット | 目標が住民に分かりやすく、アカウンタビリティ確保が容易                                               | 行政改善につなげやすい                   |
| 主な評価主体  | 住民・委員会                                                                    | 事業担当者                         |
| 特 徴     | 組織のパフォーマンスを改善するために、いかにして目標水準を選ぶことを重視                                      | 組織の構成員の戦略的思考を高め、意思決定のプロセスを改善  |
| 問題点     | 個々の部局や業務と必ずしも対応していない                                                      | 民意を反映させるシステム構築が困難             |
| 事 例     | オレゴン州・ミネソタ州・青森県                                                           | 三重県・静岡県等多くの自治体、米国政府           |

（注） 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部『行政評価』（島田晴雄）（東洋経済新報社，1999年）参照に著者作成

を住民に分りやすく分野別に体系化し、それぞれの分野において社会指標的な目標を掲げるが、個々の部局や業務と必ずしも対応していないのが課題である。また、実績評価方式の経済的指標は行政活動の評価として必ずしも万能ではないという課題<sup>80)</sup>がある反面、ベンチマーキングは行政と住民との共通の指標として住民生活に関連した社会的指標が選択されやすい。このベンチマーキングは行政のビジョン作りへの活用と市民参加のきっか



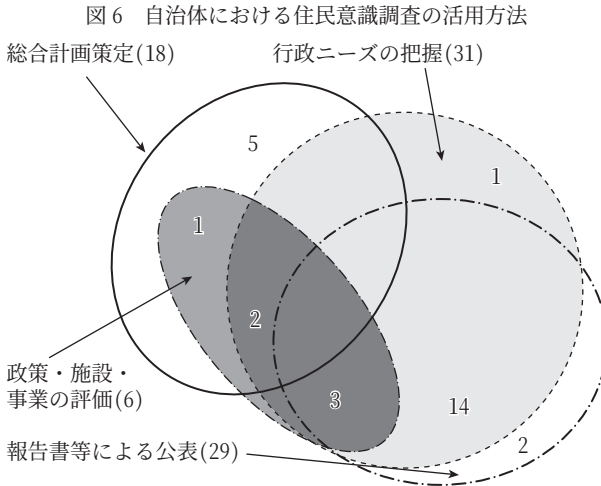
けとして用いられることが期待される。

また、山本は「いかなる基準で事業を評価し採択するかを枠組みを議会  
で決定して行政側に提示することが立法府の本来業務として望まれる」<sup>81)</sup>  
とし、行政側が恣意的な評価を行わないような評価基準設定を行政外部で  
決定することを議会に対して提言している。これは、議会に対してのみな  
らず住民や NPO、専門家等で構成する第三者機関が基準設定を行う際  
にも、行政内部の政策立案、執行過程とは分離・機能分担を行った上で評価  
を行うベンチマーキングが適していると言えよう。また古川は「市民には  
行政サービスの顧客と利害関係者の二つの顔」<sup>82)</sup>があるとし、評価基準設  
定に市民が関与するという形が望ましいとしている。評価の実施段階のみ  
ならず評価基準設定時への市民参加は、山谷や宗前の前述の警鐘をなくし、  
評価基準における客観性・公平性をも確保するための手段として有益であ  
る。

事例として、青森県では、広く住民の声を取り上げ政策に反映させるた  
め、1999年から「政策評価・形成システム」を実施している。これは、県  
民の代表や専門家等で構成する第三者機関「政策マーケティング委員会」  
を設置し、評価結果の解釈やそれに基づく提言に対する参加や、政策目標  
を具体的な数値目標「めざそう値」(Benchmark)、及び官民様々な主体  
が担うべき役割を「分担値」として設定し、更にその数値に対する達成度  
としての評価 (Bench marking) も行っている。これは行政活動の成果が  
住民に分りやすい形で公開され、その成果について行政と住民とが共通の  
理解のもとに評価し、それに基づき住民参加のもと新たな政策立案を行う  
ことに特徴がある<sup>83)</sup>。

### 3-2. 市民満足度調査の活用方法と課題

市民満足度は市民参加の代替として考えられ、内部評価において市民の  
満足を重視する観点から、施設・サービス、事業・施策に対する満足をア  
ンケート等で測定し、指標化する手法である。



(注) 出典：島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部『行政評価』〔小野達也〕（東洋経済新報社，1999年）175頁。

青森県では、「めざそう値」の達成度評価調査や各指標の実績値を調査、分析をするために、客観指標としての県庁関係各課が把握するデータや情報の収集や、主観指標としての県民2,000人を対象としたアンケート調査<sup>84)</sup>等、多角的に県民の意識調査を行っている<sup>85)</sup>。一方、宮城県では、県民の満足度等を政策評価等に活用して県政に反映させるため県民満足度調査<sup>86)</sup>を実施している。宮城県の県民満足度調査に対する評価<sup>87)</sup>は、回答者（県民）の多くは調査票を読みやすいと感じ（約64%）、回答に1～2時間以上（約83%）を要しているものの、回答後に県政への関心が高まった回答者は約83%であり、調査は県民に対する情報提供と県政への関心度を高める上でも機能しており、住民満足度調査は双方向の評価ツールとして適当であろう。これらの満足度調査に基づく社会指標は、外部マネジメントのための道具となり、所有者の観点からの自治体・地域経済の指標として、また市民と行政との協働の礎として活用されるようになろう。

一方、自治体における住民意識調査の活用方法について、三菱総研の

表7 意思決定における経済合理性の強度

| 項 目                         | 費用対効果が低い<br>Bへの配分割合 |
|-----------------------------|---------------------|
| ・当初の設定(費用対効果の高いAと低いBへの資源配分) | 30.1%               |
| ・ニーズと効果情報を付加したときの配分         | 47.9%               |
| ・道徳性に関する情報を付加したときの配分        | 39.4%               |

(注) 出典：山本清「政策評価とガバナンス」『公共政策研究』第2号(2002年)31頁。

1999年のアンケート<sup>88)</sup>によると、回答のあった44都道府県のうち、総合計画策定に活用(18県)、政策・施策・事業の評価に活用(6県)、行政ニーズの把握に活用(31県)、報告書等による公表に活用(29県)となっているが、行政ニーズの把握や総合計画策定に調査結果を用いても結果を県民に公表しない自治体が9県存在することに着目したい。住民の意識調査の結果と活用方法を公表しなければ、行政側が調査をただけになり、意識調査の透明性が損なわれて調査結果が十分に活用されない。調査結果の情報公開が必要不可欠である。

また、市民満足度調査には課題が多い。山本は顧客満足度による政治的合理性測定の課題を①意思決定の合理性、②選好の時間変化、③意思決定者自身の属性、④情報の与え方の4つに区分して検討した<sup>89)</sup>。例えば①につき、費用対効果の合理的基準のみで意思決定が行われているかを、決定環境を変えて調査したのが表7である。山本はニーズを勘案した状況下では経済合理性は大きく修正され、また意思決定が様々なバイアスを受ける場合があることを指摘する<sup>90)</sup>。確かに、住民の判断が利己的・非合理的なものになる可能性は否定できない。しかし、行政活動の評価は経済合理性だけでは測定出来ず、民間投資になじまない公共財等の分野は逆に経済合理性以外の判断も尊重され得るべきである。満足度調査を行う際には経済合理性のみならず、住民ニーズや効果情報等を十分に付与した上で、住民がどのような基準で政策の是非や満足度を判断するのかという視点も尊重すべきである。

### 3-3. 環境の価値とその評価——CVM とその実例

米国では1969年に国家環境政策法が制定<sup>91)</sup>され、環境評価手法の開発が求められるようになった。一方、日本の環境アセスは各省庁が策定した指針<sup>92)</sup>ぐらいしかなく、1998年当時、建設省、運輸省、農水省の計22の費用対効果分析マニュアルのうち、環境への影響を便益要素として盛り込んでいるものは9個しかない<sup>93)</sup>。1999年に環境影響評価法が施行されたものの実質的市民参加が保証されておらず、また同法は環境への影響を出来る限り低減されるように選択肢を抽出するプロセスである<sup>94)</sup>のに対し、公共事業の中心である費用便益分析評価手法は貨幣価値に換算出来ない便益や費用は算入出来ないという限界がある。よって、環境影響評価法で得られた環境への影響をも考慮した費用便益分析を行うには、環境の価値を便益要素として計測する必要がある。

そこで近年、環境への影響を便益要素として盛り込み、かつ多数の一般市民の意見を反映できる手法として、代替法、ヘドニック法、トラベルコスト法、仮想評価法（contingent valuation methods 以下、CVM）等の手法が開発されてきた<sup>95)</sup>。CVM とは、質問調査で得られた答えから個々人の行動様式を推論することによって、その政策や財の評価を行う手法であり、市場価格や代替市場価格等他の手法では測定しにくい部分を評価するのに役立つ。また、その特徴として、① 環境や生態系の価値を客観的に金額で評価できる、② 多数の市民の意見を評価できることがあげられる。すなわち、CVM は開発事業において表面化しない環境の損害額を市民の意見を基に評価する手法であり、もって環境資源の合理的利用を促し、かつ、事業に伴う環境破壊を可能なかぎり最小限に抑えることに資することが出来るのである。

例えば米国では、1989年のバルディース号の原油流出事故を受け、1991年にアラスカ州政府のもとで事故による生態系破壊が CVM によって28億ドルと評価された事例がある<sup>96)</sup>。更に、スーパーファンド法<sup>97)</sup>で自然損害による賠償を認め、オハイオ裁判で CVM の有効性が法廷でも認められ

図7 松倉川における CVM の質問項目

|                                                                                                                                                                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 松倉川には……野生生物が生息しており、貴重な自然生態系を構成しています。ここにダムが建設されると、この生態系が極めて大きなダメージを受けるとします。そこで、ダム以外の方法で洪水や水不足を解決し、この生態系を私たちの子供や子孫の時代にまで残しておくための生態系保護政策が検討されているとします。この政策を実施すると、あなたの家計にかかる税金が年間<br>円だけ上昇するとします。あなたはこの生態系保全政策に賛成ですか。それとも反対ですか。この金額は松倉川の生態系保護にのみ使われます。 |    |
| 賛成                                                                                                                                                                                                                                                | 反対 |

(注) 出典：栗山浩一『公共事業と環境の価値』（築地書店、1997）76頁。

た<sup>98)</sup>。このように米国では CVM を裁判における環境破壊の評価に用いており、現在、内務省による自然資源損害評価制度が確立し、CVM が政策の枠組みの中に取り込まれている<sup>99)</sup>。

一方、我が国では裁判や公共事業評価で CVM が適用された例は殆どない。1998年当時の費用対効果分析マニュアルでは5件だけしかないが<sup>100)</sup>、近年になり CVM の実証研究は行われきている。

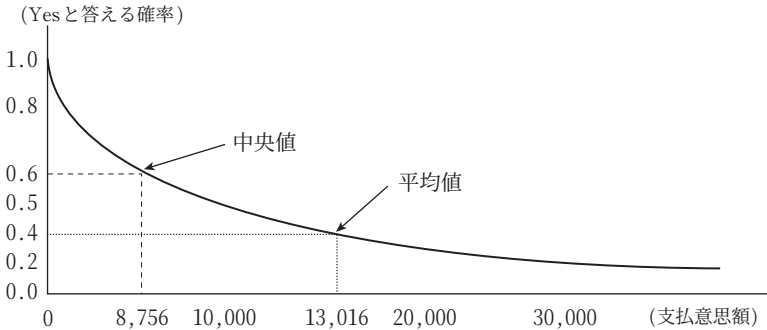
#### ○松倉川ダム

その中で着目したいのが、北海道函館の松倉川ダムにおける CVM の実験である。ダム建設を巡る対立が生じていた松倉川において、栗山は1996年に札幌（383サンプル）と函館（487サンプル）において、ダム建設前後の説明を行った上で、図7のような CVM による質問を行った<sup>101)</sup>。

上記の質問で得られた支払い意思額は、図8にあるように年間8756円（支払意思額の中央値）～13016円（支払意思額の平均値）であり、これに対象世帯数をかけて算出した結果は表8のとおりである。函館市民の松倉川に対する生態系価値は年間11億円（支払意思額の中央値）～16億円（支払意思額の平均値）であるが、もしも松倉川ダムが建設されて生態系が破壊されたならば、毎年これだけの損害が生じることになる。なお、松倉川ダムは1997年に「時のアセスメント」によって見直しが決定された。

#### ○吉野川第十堰

図 8：支払意思額の推移



(注) 出典：栗山浩一『公共事業と環境の価値』（築地書店，1997）86 頁に著者追加

表 8 生態系価値の補償額

|         |             |
|---------|-------------|
| 函館市民    | 11～16億円／年   |
| 札幌市民    | 62～93億円／年   |
| 函館・札幌市民 | 73～109億円／年  |
| 北海道市民   | 193～287億円／年 |

出典：栗山浩一『公共事業と環境の価値』（築地書店，1997）94頁

吉野川第十堰の環境評価について、鷲田<sup>102)</sup>が1999年に周辺住民を対象に CVM を実施した。「仮に環境への影響が殆どない固定堰を建設する方法があるとする……この費用を国民全体で負担するとして、あなたはいくらまでなら出せるか」というアンケート形式<sup>103)</sup>で行われ、吉野川流域643世帯、その他の全国636世帯、合わせて1300世帯から回答を得た。その結果、平均値は吉野川流域世帯が13964円、全国世帯が5973円となった。この平均値にそれぞれの地域の世帯数を掛け合せた額が約2650億円となり、これが吉野川の自然の価値ということになる。この CVM の調査結果に対し建設省は「アンケートはその時の人々の気持ちで変わるもの……単純にこの金額だけがひとり歩きするとは思わない」<sup>104)</sup>と慎重なのに対し、住民投票推進派は「吉野川はお金には替えられない貴重なものという声がかう

いう評価になったのでは」<sup>105)</sup>と評価し、その解釈や評価が異なった。

#### ○諫早湾干拓事業

長崎大学環境科学部は諫早湾の環境価値について CVM 調査を行い、6400億円の価値が推定されるとの調査結果を発表した<sup>106)</sup>。調査は事業で失われた干潟の半分を復元すると仮定し、長崎市や福岡市の市民等に「税金としていくら払いますか」と尋ねた。アンケート送付は1400世帯、回収率は37.5%で、長崎市平均は11500円、福岡市平均は13600円であった。そして福岡市平均額を全国に当てはめた金額が6400億円である。この6400億円という環境の価値を、表2の農水省計算に含めて計算した場合、『妥当投資額2587億7900万円÷換算総事業費2559億8000万円+CVMによる諫早湾の環境の価値6400億円＝投資効率0.29』となり、諫早湾干拓事業によって失われる環境の価値を換算すると投資効率はより低くなり、諫早湾干拓事業の妥当性が乏しくなる結果となる。

### 3-4. CVM の課題と市民参加との関係

CVM は自然環境に対する一般市民の意見をアンケート手法等を用いて貨幣単位で評価し政策に反映させる手法であるため、市民の協力が必要不可欠となる。

しかし、CVM には大きな課題がある。① 環境的影響・分析対象を明確にしてこれを定量化・貨幣換算手法の確立、② 事業の経済分析に盛り込む環境影響を貨幣換算する評価手法の確立である。例えば、2000年には北海道釧路川を対象に公園整備事業効果の CVM による評価が実施されたが、「負担金を徴収してでも公共事業を継続させようとするのか」という批判が地元住民から生じた。一方、1999年には長野県高瀬川ダム建設事業の CVM 調査が行われたが、「金額で評価できない」と無回答が8割に達し、環境保全効果測定が困難になった。これらの事例は公共事業の費用対効果分析に CVM を適用する際の問題点を端的に示している。CVM の評価額はこれまで認識していなかった自然環境の価値観を反映することに重

表9 上記以外の国内の主な CVM 研究

| 評価対象         | 支払意志額         | 集計額     |                |
|--------------|---------------|---------|----------------|
| 屋久島の生態系      | 5,655円        |         | 栗山・北畠・大島(1998) |
| ダム開発による生態系破壊 | 13,016円       | 287億円   | 栗山(1997)       |
| 釧路湿原の生態系     | 16,414円       | 361億円   | 栗山(1996)       |
| 四万十川の水質      | 14,611円       | 6,150億円 | 竹内・植田・海野(1996) |
| 霞ヶ浦の水質       | 5,454円        | 589億円   | 舟木・安田(1996)    |
| 琵琶湖の水質       | 3,964円        | 6,184億円 | 舟木・安田(1996)    |
| 藤前干潟の自然環境    | 6,555～10,260円 | 2,960億円 | 鷺田・栗山・竹内(1998) |
| 瀬戸内海の自然環境    | 4,689～8,899円  | 454兆円   | 鷺田(1998)       |
| 横浜市の水源林      | 1,524～3,210円  | 7～37億円  | 吉田・武田・合田(1996) |

(注) 出典：栗山浩一『環境の価値と評価手法——CVM による経済評価』（北海道大学図書刊行会，1998年）

要な意義を有するが、あくまで一時期の市民の価値観を反映したものにすぎないことを忘れてはならない。市民の環境資源に対する価値観は社会環境や経済状況によって異なり、CVM は指標の一つにすぎないのである。

一方で栗山は、市民参加が制度的に殆ど保証されていない「我が国の状況下で行政が主体となってCVMを進めることは、逆に危険性を持っている……行政が自らの政策実現を根拠付けるために CVM が使われる可能性がある」<sup>107)</sup>と指摘している。確かに、CVM には様々なバイアスが存在し、対象や状況の設定や質問項目によって評価額が大きく左右される。また、CVM と市民参加の関係も留意する必要がある。市民参加は行政と市民とが双方向の関係で繰り返し議論できるが参加対象が少数に限定される。一方、CVM は非常に多くの人数を対象にできるが、アンケートを実施する一時期の市民の価値観しか評価されない。双方のデメリットを克服するためには、市民参加と CVM の相互補完関係を構築しなければならない。

市民の意見を公正かつ客観的に反映させる機会を保証し、市民参加と CVM との相互依存関係を構築させた上で、CVM という指標を行政と住民の合意の基に判断・解釈していかなければならない。双方の有機的連携によってこそ環境保全と公共事業との調和が保たれるのである。



## 4. 要約と展望

### 4-1. 評価方法の比較

本稿では政策評価手法として、内部評価、外部評価、協働型評価（ベンチマーキング、満足度調査、CVM）とに分類・検証してきた。これらの機能や問題等を比較整理したものが表10である。

内部評価は、行政経営の効率化と政策の質の向上を目指す手法であり、行政内部の管理改善には貢献する。具体的には評価指標を導入することによって、組織経営の共通言語として活用でき、戦略目標達成主義への変換が図られる。しかし、住民が行政サービスの受け手となってしまう、消極的参加者に留まってしまう。また、行政の自己評価であるがゆえ、行政と民意との不一致の解消にはつながらず、評価の客観性におお疑問が残る。内部評価は、行政経営の改善につながるものの、民意との不一致を解消するに至らないという限界を有す。

一方、外部評価は、評価結果に民意を反映させることを主たる目的とし、住民を所有者として位置づけ、住民参画によって内部評価の限界を克服しようとするものである。評価主体には市民、NPO、専門家等があるが、それぞれの主体が中立性を担保し、合理的判断を行えるかどうかが課題といえる。また、外部評価は、結果と場合によっては行政と住民との対立構造を顕在化させる面を有しており、行政経営の効率化や効果的な政策立案に反映することには直結しないと言えよう。

なお、住民投票も外部評価の一部に位置づけられる。しかし、住民投票は住民が直接意思表示することにより議会制の機能不全の解消には貢献できるが、住民が合理的に他の分野と整合性を持った判断が出来るかについての保証はない。また、外部評価及び住民投票は実施に伴う必要概算コストが多大なのも課題となる。

第三章で検証した協働型評価は、外部評価同様多くの住民の選好を集計

表 10 内部評価，協働型評価，外部評価，住民投票の比較と整理

|    |              | 内部評価 | 協働型評価 | 外部評価 | 住民投票 |
|----|--------------|------|-------|------|------|
| 機能 | 行政と民意の不一致の解消 | ×    | ◎     | △    | △    |
|    | 議会制の機能不全の解消  | ×    | ○     | ○    | ◎    |
|    | 行政の監視機能      | △    | ◎     | △    | ○    |
|    | 行政経営の効率化     | ◎    | ○     | ×    | ×    |
|    | 評価の客観性       | △    | ◎     | ○    | ◎    |
|    | 合理的判断        | △    | ○     | △    | △    |
| 問題 | 議会制との対立      | ○    | △     | ○    | ◎    |
|    | 利己的判断        | ○    | △     | ○    | ○    |
| 時間 |              | ◎    | △     | △    | △    |
| 費用 |              | ◎    | △     | △    | △    |

(注) 著者作成

でき、その結果を住民と行政とが協働して解釈・判断を行う点で、行政と民意の不一致の解消に最も貢献し、かつ、住民が行政と共に行政監視機能を担うという意味において行政の監視機能も強化されよう。協働型評価に参加する住民の選定方法や協議する時間等の課題も多いが、内部及び外部評価を融合した型式で、それぞれの評価手法のみでは補いきれない機能や効用を発揮し得ることが期待される。

#### 4-2. 評価主体の整理

本稿で考察してきた内部評価及び外部評価，協働型を巡る議論について各々の評価主体毎の評価の視点と専門性，正当性，課題をまとめる（表11）。

まず、行政組織内では事業担当者と知事から委託・任命された監査委員がある。三重県を始め現在の実績評価方式では事業担当者が自ら評価を行う自己評価が主流である。自ら携わる業務を自ら評価をするため当該業務に関する専門性は高い。しかし、自己評価であるため効果や達成状況を利己的に判断する可能性は否定出来ず評価の正当性としては低い。一方、同じ行政組織内で評価の客観性を確保する目的から監査委員や評価委員を設

表 11 評価主体ごとの評価の視点と専門性、正統性、課題の比較

|                 |       | 評価の視点  | 専門性 | 客観性<br>正統性 | 課 題              |
|-----------------|-------|--------|-----|------------|------------------|
| 行政<br>組織内       | 事業担当者 | 評価の視点  | ◎   | ×          | 客観性をいかに担保するか     |
|                 | 監査委員  | 組織内他者  | ○   | △          | 客観性をいかに担保するか     |
| 議 会             |       | 住民の代表者 | △   | ○          | 議会機能の回復が必要       |
| 知事によって任命された評価委員 |       | 組織外関係者 | ○   | △          | 透明な選定方法をいかに担保するか |
| 事業の利害関係者        |       | 組織外関係者 | ○△  | ×          | 自己の利害をどう克服するか    |
| NPO             | 専門志向型 | 組織外第3者 | ○   | ○          | 中立性を如何に担保するか     |
|                 | 民意反映型 | 組織外第3者 | △   | ○△         | 中立性を如何に担保するか     |
| 専 門 家           |       | 組織外第3者 | ○   | ○          | 中立性を如何に担保するか     |
| 一 般 市 民         |       | 組織外第3者 | ×   | ○          | 合理的判断がし得るか       |

(注) 著者作成

立する自治体も多い。監査委員は行政職員が多く、福井県のように担当部局長のみで構成される自治体もある。事業担当者和同じ行政組織内の職員であるため、行政の専門性は高い反面、評価の客観性に欠ける面もある。よって、事業担当者及び監査委員が評価を行う場合には客観性を如何に担保するかが課題となる。

次に議員は、特定の利害関係者や支援団体の意向によって評価結果が左右されるという可能性もあるが、議会は多数決原理で行うため行政組織内での評価よりは客観性はある。しかし、議会の機能不全になっている現状下では果たして評価機能を発揮し得るか疑問が残る。

知事によって任命・委託された評価委員は多くの自治体で導入されているが、知事による任命によることで評価の客観性と、その選定方法の透明性に疑問が残る。委員選定の客観性・透明性をより確保するには、選定過程の公表は無論のこと、公募による委員選定も必要である。一方、事業の利害関係者については、専門性が発揮されるものの、評価結果によって態度が異なり、客観性に欠けるという課題がある。自己の利害のみならずより

広い視点で中立的な評価が行えるかが課題となろう。

NPO は、本稿では山谷の言う専門志向型 NPO と、住民参加の一型式としての民意反映型 NPO とに分類したが、両者とも組織外第 3 者であり、自立的に評価過程に参画する主体であるため、その客観性は担保できよう。また、専門志向型 NPO の場合は専門性も高い。しかし、民意反映型 NPO は、例えば反対運動を展開する住民のみで構成される可能性もあり、その場合、川辺川のように評価の客観性に疑問が残る。反対するための恣意的な評価結果を算出する可能性も少なくないと言えよう。

一般市民の場合、参加方法が限られ、専門性も欠ける。住民が利己的・非合理的判断をしないという保証も無い。しかし、評価対象である公共政策の受け手は住民であり、何より住民が主権者である。よりの確な行政情報や選択枝を提供し、住民が合理的に判断する方策を講じることが課題となる。

### 終わりに――協働型政策マネジメントシステムの確立へ

限りある行政資源を有効的効率的に活用していき、多様化する行政ニーズに迅速に対処し、より行政組織内部の運営の効率化を図るためには、評価結果をフィードバックさせる PLAN—DO—SEE の政策マネジメントシステムを構築していかなければならない。しかし、マネジメントサイクルの確立が必ずしもなされておらず、政策評価が有効に機能していないのが現状である。

内部評価は組織や業務に則した目標設定を行うため、行政改善につながやすい反面、目標設定が既存の業務体系に依存するため、民意の反映や思い切った発想の転換が生まれにくい面がある。一方で、外部評価は目標や評価結果が住民に分かりやすく訴求力がある反面、組織や業務との関連性が不明確であるため、行政運営の改善へつなげていくことは容易ではない。

政策評価は、評価技術と民意の両方を反映しなければうまくゆかない。この内部評価と外部評価とのズレ（非対称性）を克服し、更に民意を政策

に十分反映させ、地域の政策課題の複層化に対応させるには、住民と行政との協働関係の枠組みを構築した上で、専門性を有する機関による内部評価と、評価における客観性、公平性を確保するための外部評価の双方を連携させ、行政と住民との協働関係の上に立脚した戦略的な政策マネジメントシステムを構築していく必要がある。

行政と住民との協働関係を構築させ、評価から政策マネジメントサイクル確立へ発展させるためには、各評価主体が相互に補完し合い、有機的連携が機能する関係を構築していくことが重要である。政策評価は、あくまで行財政改革や公共事業改革のツールにすぎないことを忘れてはならない。政策評価をいかに計画や予算等とリンクさせ、住民や NPO 等を巻き込んだ仕組みとして活用できるか、そして、公共事業や行財政運営の改革に結びつけることができるかが、政策評価の今後の発展につながるカギと言える。また、市民の側からも主体的に情報を発信し、評価に参画していく必要がある。協働型評価には、市民の主体性と自覚が重要なのである。

政策評価が、行政や公共事業のあり方を問い直し、市民とのコミュニケーションを行うツールとして用いられ、かつ行政システムを変革する契機になることを祈念する。

- 1) 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部『行政評価- スマート・ローカル・ガバメント』〔田中哲〕(東洋経済新報社, 1999年) 40頁。
- 2) 行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果(当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響)を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させる。
- 3) 表: 政策評価導入の背景

| 背 景            | 目 的                        |
|----------------|----------------------------|
| 1. 深刻な財政危機     | —財政運営の効率化 無駄な事業の削減, 事業の重点化 |
| 2. 行政に対する信頼の欠如 | —透明性の確保 アカウンタビリティの遂行       |
| 3. 地方分権化の推進    | —地方自治体の自立 政策形成, 政策立案能力の育成  |
| 4. 行政サービス向上の要望 | —住民に密着した行政運営の実現            |

(注) 出典: 島田・前掲注1)〔田淵雪子〕113頁。

政策評価の新たな方向性（鈴木）

4) 表：自治体の評価システム及び行政コストの目的

| 項 目         | 評点※注  | 項 目       | 評点    | 項 目  | 評点    |
|-------------|-------|-----------|-------|------|-------|
| アカウンタビリティ向上 | 1.645 | サービスコスト明示 | 1.763 | 市民参加 | 0.957 |
| 顧客志向        | 1.057 | コストと受益の対応 | 1.465 | 成果重視 | 1.221 |
| 効率化・見直し     | 1.866 | 民間とのコスト比較 | 0.228 | 効率化  | 1.333 |
| 予算編成への参考    | 1.053 | 世代間負担公正   | 0.602 | 質の改善 | 1.539 |

（注） 出典：宮川公男・山本清「パブリック・ガバナンス-改革と戦略」〔山本清〕（日本経済評論社，2002年）139頁。

（注2）「該当する」，「やや該当する」，「やや該当せず」，「該当しない」，「どちらでもない」，をそれぞれ2，1，－1，－2，0として平均値を算出（有効回答数151，回答率66%）

5) 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』（visited 2003）〈<http://www.mri.co.jp/PAPER/2001/jm00102500.pdf>〉

6) 行政評価導入の成果一都道府県

|           |               | 期待通りの成果<br>が上がっている | ある程度の成果<br>が上がっている | 成果が殆ど上<br>がっていない | まだ分<br>らない | 無回答  |
|-----------|---------------|--------------------|--------------------|------------------|------------|------|
| 政策<br>レベル | 施行の効率化        | 0%                 | 40%                | 0%               | 60%        | 0%   |
|           | 行政活動の成果向上     | 9.1%               | 45.5%              | 0%               | 45.5%      | 0%   |
|           | 企画立案過程の改善     | 7.7%               | 38.5%              | 0%               | 46.2%      | 7.7% |
|           | 資源配分の改善       | 0%                 | 28.6%              | 0%               | 71.4%      | 0%   |
|           | 住民とのコミュニケーション | 0%                 | 27.3%              | 0%               | 63.6%      | 9.1% |
| 施策<br>レベル | 施行の効率化        | 0%                 | 50%                | 7.1%             | 42.9%      | 0%   |
|           | 行政活動の成果向上     | 0%                 | 42.3%              | 7.7%             | 42.3%      | 3.8% |
|           | 企画立案過程の改善     | 0%                 | 50%                | 3.8%             | 46.2%      | 0%   |
|           | 資源配分の改善       | 0%                 | 50%                | 0%               | 50%        | 0%   |
|           | 住民とのコミュニケーション | 0%                 | 27.8%              | 33.3%            | 38.9%      | 0%   |
| 事務<br>事業  | 施行の効率化        | 5.6%               | 58.3%              | 2.8%             | 30.6%      | 2.8% |
|           | 行政活動の成果向上     | 5%                 | 45.0%              | 10%              | 40%        | 0%   |
|           | 企画立案過程の改善     | 6.5%               | 48.4%              | 3.2%             | 38.7%      | 3.2% |
|           | 資源配分の改善       | 7.7%               | 57.7%              | 0%               | 34.6%      | 0%   |
|           | 住民とのコミュニケーション | 0%                 | 29.2%              | 25.0%            | 45.8%      | 0%   |

（注） 出典：三菱総合研究所・前掲注5）

7) 総務省行政評価局（visited 2002）〈<http://www.soumu.go.jp/hyouka/index.htm>〉 参照。

8) 島田・前掲注1）〔田渕雪子〕132頁。

9) 三菱総合研究所三菱総合研究所「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 2001 年度版」（last modified 2001）〈<http://www.mri.co.jp/PAPER/2000/jm00102500.pdf>〉 参照。

10) 総務省行政評価局・前掲注8）

11) 公共事業に対する相次ぐ批判や財政赤字を背景として，北海道が行う施策のうち，長期間停滞しているものや施策の価値，効果が低下している事業を選定11し，社会状況，住民要望の変化を踏まえて道庁が役割や効果等を再評価し，必要な是正を講ずる事業。基準と

して ① 必要性, ② 妥当性, ③ 優先性, ④ 効果, ⑤ 代替性の他に, ⑥ 住民意識を取り入れた。

- 12) 橋本内閣では, 「財政構造改革の推進方策」を決定し, 1998年度は対前年度比7%以上の6300億円の公共事業費削減方針を打ち出した。
- 13) 5年を経過して未着工, 10年を経過して継続中, 準備, 計画段階で5年を経過している事業を対象。
- 14) 内訳は, 事業の中止34ヶ所, 事業の休止75ヶ所, 事業計画の変更66ヶ所。
- 15) 見直し基準は ① 事業採択後5年以上経過して未着工, ② 完成予定年度から20年以上経過して未完成, ③ 調査費を計上して10年に不採択, ④ 公共事業再評価制度で休止決定, ⑤ 地元住民が中止で合意, のいずれに該当する事業は原則として中止する。
- 16) 2001年には省庁再編によって政策評価を担当する課が各省庁に設置され, 行政評価局を総務省に設置し, 政策評価法が成立した。
- 17) 川辺川ダムは球磨川に建設中で, 治水対策や水資源開発を目的とした多目的ダム事業である。五木村中心部等水没関係地域が多く, 治水対策の必要性に疑問が残ることから沿川住民や環境団体らの反対が多くある。
- 18) 国土交通省河川局 (visited 2003) <<http://www.mlit.go.jp/river/opinion/index.html>> 参照。
- 19) 子守唄の里・五木を育む清流川辺川を守る県民の会 (visited 2003) <<http://k-awabe.technologic.co.jp/>> 参照。
- 20) 熊本日日新聞『考一川辺川ダム』 (visited 2003) <<http://www.kumanichi.co.jp/k-awabegawa/kawabegawa.html>> 参照。
- 21) 内訳は堤防嵩上3300億, 川幅拡張5300億, 河床掘下3300億, 遊水地14200億, 放水路27200億円
- 22) 表: 川辺川ダムを巡る国交省・市民グループの主張比較

|             | 国土交通省側の試算                                | 市民グループの主張                     |
|-------------|------------------------------------------|-------------------------------|
| 費用対効果       | 1.55                                     | 0.73                          |
| ①ダム事業効果     | 4036億円                                   |                               |
| 治水防御効果      | 3088億円 (①八代地区1700億円②中流地区460億円③人吉地区930億円) | 2200億円 (②中流地区460億円③人吉地区930億円) |
| 備考          | 3088億+948億(治水機能維持効果)=4036億円              |                               |
| ②ダム事業に要する費用 | 2602億円                                   |                               |
| ダム維持費・維持管理費 | 2445億円・198億円                             |                               |
| 備考          | 2445億+198億-41億(残存価値)=2602億円              |                               |
| ③費用対効果分析の結果 | 4036億円/2602億円=1.55                       | 2200億円/2602億円=0.73            |

(注) 熊本日日新聞・前掲注22)を参照に著者作成

- 23) また, 国交省側の主張は, ダム建設費等と治水防御効果等の事業効果との対比であり, ダム建設によって失われる環境の価値までは含まれていない。
- 24) 諫早湾干拓事業は2490億円の総事業費をかけ, ① 防災機能強化, ② 優良農地造成を事

業目的とし、1986年から着工した。しかし1997年に潮受け堤防で諫早湾を閉め切ったことから諫早湾の水質浄化機能が低下し、赤潮発生や魚介類死滅等の環境被害をもたらした。事業推進に伴う有明海環境汚染と事業の必要性の是非を巡り、干拓事業推進派の農林水産省と、反対派の福岡・佐賀・熊本等の漁業組合や環境団体との対立が激化している。

- 25) 諫早干潟緊急救済東京『市民による諫早干拓時のアセス』（visited 2003）〈<http://www.bekkoame.ne.jp/~signa/isa/libr/ass/assess.pdf>〉参照。
- 26) 市民による諫早干拓「時のアセス」換算総事業費A及び投資効果Aは、農水省の換算事業費に失われた水質浄化機能相当額2600億円を加えて便宜上換算総事業費とみなしたケース。一方、換算総事業費B及び投資効果Bは、水質浄化機能相当額が不算入のケース。
- 27) 朴勝俊『環境問題と政府の失敗』（visited 2003）〈<http://www.kyoto-su.ac.jp/~parksj41/2002a/lec10.htm>〉参照。
- 28) 熊本日日新聞『2002年8月30日朝刊』参照。
- 29) NPM 手法は他にも ① 広義の民営化（民間委託等）、② PFI 導入、③ エイジェンシー、④ 内部市場化等がある。
- 30) 宮川・前掲注4）〔宮川〕8頁。
- 31) 上山信一「行政評価の本質と科学革命」『公共政策研究』第2号（2002年）72頁。
- 32) 三重県では、事務事業評価における数値目標の特徴として、「客観的な数値で表わすことで何よりも目的が明確になり、……職員相互で、あるいは県民の皆さんとの間でも共通言語として活用していくことができる」としている。
- 33) 村松岐友「政策評価における政治と行政-成果主義という観点から-」『都市問題研究』第53巻第10号（2001年）7頁。
- 34) 大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』（日本評論社、1999年）88頁。
- 35) 大住・前掲注34）87～88参照。
- 36) 表：NPM の発展としての第三の道

| 項 目                            | NPM の原型                                    | 第 三 の 道                                                 |
|--------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 住 民<br>官 僚<br>政策目標<br>意思決定スタイル | 消極的参加者<br>行政サービスの供給者<br>効率と質の向上<br>顧客意見の重視 | 能動的参加者<br>実施者・政策助言者<br>起業家的市民からなる社会・国家の形成<br>参加型・ボトムアップ |

（注）出典：宮川・前掲注4）〔山本清〕127頁。

- 37) 大住・前掲注34）87～88頁参照。
- 38) 山本清「政策評価とガバナンス」『公共政策研究』第2号（2002年）31頁。
- 39) 上山・前掲注31）72頁。
- 40) 大住・前掲注34）88頁。
- 41) 山本・前掲注38）29頁参照。
- 42) 上山・前掲注31）74頁参照。
- 43) 島田・前掲注1）〔小野達也〕217頁。
- 44) 従来は事務事業評価に留まっていたものを、施策-基本事業-事務事業という3層の評価を各レベルに応じた評価の目的を踏まえ、それぞれの評価担当者が評価を行い、職員に評



価の過度の負担が掛からず、かつ目的達成意識を高めることを目的としている。

45) 表:「政策評価機能の強化」に関する実績施策目的評価表

|                                       |    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004     | 2005 |
|---------------------------------------|----|---------|---------|---------|----------|------|
| 評価結果が活用されていると思っ<br>ている職員の割合(%) [目標指数] | 目標 |         | 50%     | 65%     | 80%      | 100% |
|                                       | 実績 | 27.7%   | 35%     |         |          |      |
| 必要概算コスト (千円)                          |    | 556,986 | 468,819 | 482,694 |          |      |
| 予算額等 (千円)                             |    | 71,460  | 53,882  | 55,597  |          |      |
| 概算人件費 (千円)                            |    | 485,526 | 414,937 | 427,097 |          |      |
| 所要時間 (時間)                             |    | 115,327 | 96,497  | 99,325  |          |      |
| 人件費単価 (千円/時間)                         |    | 4.21    | 4.3     | 4.3     | 4.21     |      |
| 必要概算コスト対前年度比 (千円)                     |    |         | -88,167 | 13,875  | -482,694 |      |

(注) 出典:三重県行政システム改革チーム 『三重県の行政システム改革』(visited 2003)

<<http://www.pref.mie.jp/GYOUSEI/plan/kaikaku/index2.htm>>

46) 三重県『みえ政策評価システム等推進事業』に関する実績継続事務事業目的評価表』  
(visited 2003) <<http://www.pref.mie.jp/GYOUSEI/plan/jimu02/miehyoka.htm>>

47) 2001年度と2002年度の三重県の一般会計予算は、2001年度から2002年度にかけて、三重県の歳出は約362億円減っているが、それ以上に歳入が約422億円減っている。

三重県総務局予算調整チーム (visited 2003) <<http://WWW.pref.mie.jp/DISOUMU/zaisei.htm>> 参照。

48) 山谷清志「政策評価とNPO」『公共政策研究』第2号(2002年)87頁。

49) 宗前清貞「政策評価と政策類型-地方政府の政治過程における評価機能-」『公共政策研究』創刊号(2001年)。

50) 山本清「公共事業の評価システムの検討—民主制統制とアカウンタビリティー—」『都市問題』第89巻第4号(1998年)31~32頁参照。

51) このうち、①に関しては、例えば三重県で事務事業評価が総合計画や次年度の予算とリンクしている等、評価結果と予算との連動は制度化されている自治体が増えてきており、この指摘は近年では当てはまらないものと解する。また、②に関しては、確かに投資係数等の専門的知識を有する評価方法は市民の理解を得にくいかもしれない。宗前・前掲注49)も、「専門家の評価手法は政治に関わる市民レベルに噛み砕かれたものではない」と指摘する。例えば東京都の渋滞時間短縮等分りやすい指標を用いて市民の理解を促す方法もあり、今後は評価方法をより明確かつ理解されやすい方法で構築していくことが課題となる。

52) 山本・前掲注50) 32~34頁参照。

53) 宮川公男『政策科学入門』(東洋経済新報社, 1995年)242頁。

54) 山本・前掲注50) 37頁。

55) 村松・前掲注33) 3頁。

56) 村松・前掲注33) 9頁。

57) 村松・前掲注33) 10頁。

- 58) 上山・前掲注31) 72頁。
- 59) 高寄昇三『自治体の行政評価システム』（学陽書房，1999年）16頁。
- 60) 古川俊一「自治体行政評価の可能性と課題」『都市問題』第92巻第7号（2001）14頁。
- 61) 古川・前掲注60) 14頁。
- 62) 中邨章「行政学の新潮流——ガバナンス概念の台等と市民社会」『行政管理研究』No. 96（2001年）。
- 63) 古川・前掲注60) 5頁。
- 64) 山谷・前掲注48) 87頁。
- 65) 山谷・前掲注48) 85頁。
- 66) 大住莊四郎「NPM の革新と正統性」『公共政策研究』第2号（有斐閣，2002）98頁参照。
- 67) 大住・前掲注66) 100頁参照。
- 68) 大住・前掲注66) 102～104頁参照。
- 69) 山谷・前掲注48) 88頁。
- 70) 山本・前掲注50) 34頁参照。
- 71) 大住・前掲注66) 102～103頁参照。
- 72) 例えば，全国総合開発計画の根拠法である国土総合開発法72では，国交大臣が最終決定権者であり，国会はその策定に関与できない構図になっており，公共事業における計画段階において，事前の議会関与は殆どないのが現状である。〔保母武彦『公共事業をどう変えるか』（岩波書店，2001）参照。〕
- 73) 政策評価法第十九条「政府は，毎年，政策評価・・・の実施状況並びにこれらの結果の政策への反映状況に関する報告書を作成し，これを国会に提出するとともに，公表しなければならない」
- 74) 山谷・前掲注48) 88頁。
- 75) 山谷・前掲注48) 88頁。
- 76) 政策21（visited 2003）〈<http://www.policy21.jp/pub/index.htm>〉参照。
- 77) コミュニティ・シンクタンク「評価みえ」（visited 2003）〈<http://www.hyouka.org/>〉参照。
- 78) 山谷・前掲注48) 92～93頁参照。
- 79) 山谷・前掲注48) 92頁。
- 80) 公共財や準公共財は民間投資に馴染まない分野が多く，市場による経済価値の評価は一定内に限られる。
- 81) 山本・前掲注50) 9頁。
- 82) 古川・前掲注60) 13頁。
- 83) 政策評価システムの構築・運用への参加市民は，東京都の「東京チェックアップ・リスト99」のベンチマーク指標が都政モニター・アンケート調査に基づいて選定された事例もある。また，北海道，山形県等が住民参加の促進を政策評価の目的に取り上げており，今後，ベンチマーキングの手法を導入する自治体も増加するであろう。
- 84) 住民基本台帳をサンプリング台帳とした無作為抽出法により選出した県内に居住する年

齢18歳以上の男女5000人を対象とした郵送調査，回収数は2543票（回収率50.9％）。11項目の質問に対し5段階評価を行う。

- 85) 県民意識調査（県民5000人対象），グループインタビュー（集団面接調査，県内6地域で計11回），個別の具体項目に関するアンケート（県民1223人対象），中間報告書を通じて，県民・各種団体から意見聴取，現状値アンケート（県民2000人対象），めざそう値・分担値調査（県内各分野の実務家390人対象）等がある。
- 86) 圏域別層化無作為抽出した20歳以上の県民への郵送調査で社会全般の各種活動に対する「満足度」，「関心度」等のデータを作成し県政等に対する一般県民のニーズや要望を把握反映するもの。回収率は56.4％。
- 87) 宮城県企画部行政評価室政策課『第1回県民満足度調査結果の報告について』（visited 2002）〈[http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/gh\\_sistem/gh\\_sistem\\_p3.htm](http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/gh_sistem/gh_sistem_p3.htm)〉参照。
- 88) 島田・前掲注1）〔田渕雪子〕131～142頁及び〔小野達也〕174～176頁参照。
- 89) 山本・前掲注38）32頁参照。
- 90) 山本・前掲注38）32頁参照。
- 91) 国家環境政策法（The National Environmental Policy Act of 1969）は，「全ての政府機関は意思決定に際して，経済的技術的配慮を行い，未だ定量化されていない環境の快適性及び評価に対する適切な措置を行う事を保証する方法と手続きを作成しなければならない」（The National Environmental Policy Act of 1969 Sec. 102 [42 USC 4332]. (B)（visited 2002）〈<http://ceq.eh.doe.gov/nepa/regs/nepa/nepaeqia.htm>〉）とし，全ての連邦社会資本投資に対して環境影響評価手続きを求めた。
- 92) 1978年の「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する面措置方針」等。
- 93) 表：環境影響を便益要素として盛り込んでいる費用対効果分析マニュアル数

| 区 分            | 建設省 | 運輸省 | 農水省 | 計   |
|----------------|-----|-----|-----|-----|
| 費用対効果分析マニュアル数  | 11  | 4   | 7   | 22  |
| 内環境便益を含むマニュアル数 | 3   | 3   | 3   | 9   |
| 便益要素数          | 75  | 63  | 93  | 231 |

（注）総務庁行政監察局編総務庁行政監察局編『公共事業の効率性及透明性の向上を目指して』（財務省印刷局，2000年）69～70頁を参照に著者作成

- 94) 阿部泰隆・淡路剛久『環境法〔第2版〕』（有斐閣，1998年）141～145参照。
- 95) 表：それぞれの環境評価手法の特徴と問題点

| 区分 | 揭示選好法（RP）                 |                       |                           | 表明選好法（SP）                   |
|----|---------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------------|
| 手法 | 代替法(RCM)                  | トラベルコスト法(TCM)         | ヘドニック法(HPM)               | 仮想評価法(CVM)                  |
| 内容 | 評価対象に相当する私的財に置換える費用をもとに評価 | 対象地までの旅行費用をもとに環境価値を評価 | 環境資源の存在が地代や賃金に与える影響をもとに評価 | 環境資源の変化に対する支払い意思額や受入保証額を尋ねる |
| 適用 | 準公共財                      | 地域公共財                 | 地域公共財                     | 地域公共財，準公共財                  |
| 範囲 | 水質改善・土砂流出防止等に限定           | レクリエーション，景観等に限定       | 地域アメニティ，水質汚染，騒音等に限定       | 景観，生態系，野生生物等非常に幅広い          |

政策評価の新たな方向性（鈴木）

|         |                                |                               |                                        |                                       |
|---------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------|
| 利点      | 直感的に分りやすい。                     | 必要な情報が少ない。<br>旅行費用と訪問率等の<br>み | 情報入手コストが少ない。<br>地代、賃金等市場<br>データのみ。     | 適用範囲が広い。存在<br>価値や遺産価値等の非<br>利用価値も評価可能 |
| 問題<br>点 | 評価対象に相当する私<br>的財がないと評価でき<br>ない | 適用範囲がレクリエー<br>ション関係に限定        | 適用範囲が地域的なも<br>のに限定。都市環境財<br>が高く評価される傾向 | アンケートの情報入手<br>コストが高い。様々な<br>バイアスが存在。  |

（注） 出典：栗山浩一『公共事業と環境の価値』（築地書店，1997）12頁

- 96) 栗山浩一『公共事業と環境の価値』（築地書店，1997） 45～47頁参照。
- 97) 過去の浄化を義務づけることを目的とし，浄化費用の負担者を定める法律。
- 98) また，これらを受けた NOAA パネルの報告書でも，自然破壊の損害賠償に関する訴訟  
において論争を開始するための材料として CVM は十分な信頼性を提供することができる  
と結論付けている。
- 99) 栗山・前掲注96) 48～57頁参照。
- 100) ① 下水道事業，② 住宅宅地関連公共施設設備促進事業における下水道，都市公園，③  
港湾整備事業における港湾緑地，④ 海岸事業にける海岸環境整備事業，⑤ 農業集落排水  
事業の5件。
- 101) 栗山・前掲注96) 76頁。
- 102) 鷲田豊明『自然環境の経済評価と保全-吉野川環境評価を事例として』（visited 2003）  
<<http://washida.net/genko/yoshino.html>> 参照。
- 103) アンケートには公正を期すため，過去に起こっている大洪水を防ぐため新たな可動堰が  
必要だとする建設省の意見と，第十堰の下流に広がる干潟に生息する貴重な生き物や景観  
が失われるとする主張が盛り込まれ，両方の主張を読んだ上で質問に答える形式で行われ  
た。
- 104) 建設省徳島工事事務所の五藤隆彦副所長のコメント MBS 『Internet ナウ1999.5.14.  
O.A.』（visited 2003）<[http://mbs.co.jp/mbs-news/now/99may/0518\\_2.htm](http://mbs.co.jp/mbs-news/now/99may/0518_2.htm)>。
- 105) 住民投票推進派の村上総徳島市議のコメント（MBS・前掲注106）。
- 106) テレビ長崎（KTN）『長崎大学の諫早湾干潟調査発表』（visited 2003）<<http://www.ktn.co.jp/news1/d03033103.html>> 参照。
- 107) 栗山浩一『環境の価値と評価手法——CVM による経済評価』（北海道大学図書刊行会，  
1998年）236頁。