

協働型地域社会における政策過程と評価

福 島 康 仁

1. はじめに

地方分権社会の進展とともに「新しい公共空間」が地域社会において創造され、地方公共団体は、公共の問題解決を一手に引き受けるものでもなければ、公共性を独占する主体でもなく、公共の問題を解決しようとするネットワークを構成する one of them であり、いわばガバナンスを形成する一主体にすぎない^①。協働型地域社会（以下、協働型社会）^②における政策過程は、政策立案から政策評価までの一連の流れが重要とされる。もともと、初期段階の協働型社会では政策実施のみ協働的要素が織り込まれ、政策立案段階および行政評価段階の協働の概念については軽視（消極的な対応）あるいは意図的に導入を見送っていたようにも思われる。なぜなら、政策立案段階における協働には準備段階ではそれ相応の時間コストを要し、効率的な政策立案の見地からこれを回避したいとの意向が働き、評価につ

いては行政自らが政策実施状況を外部に公表すればアカウントビリティは果たせるとの認識から敢えてこれに着手しなかった。

つまり、政策立案は行政が独占することが前提とされ、行政評価は予算偏重型の計画策定型行政運営においては軽視されがちであったといえよう。初期の協働型社会の形成は、民へのアウトソーシングの経験知をもとに政策実施のみ先行して進められたのである。

しかし今日、協働型社会の形成において行政に不足すると考えられる住民的視点からの政策立案⁽³⁾および行政評価における住民参加は著しく進み、地方公共団体は地域社会におけるガバナンスの一主体へとなりつつある。本稿では、とくに行政評価制度に焦点をあて考察する。

ところで、行政評価制度は、都道府県及び施行時特例市以上の市ではほぼ全団体、またその他の市区でも八割以上の団体で導入されている。⁽⁴⁾行政評価制度は、いまや情報公開制度と並んでいまや地方公共団体において標準装備すべき制度となっている。

行政評価の導入が進んだ経緯は、行政活動の非効率な側面に非難が集中した一九八〇年代には、「政府の失敗」が指摘され、行政の守備範囲の再検討や、官民のあるべき境界線とはなにかなど議論が俎上にのぼり、結果として小さな政府へと向かったためである。⁽⁵⁾また、景気低迷の長期化によって税収減をもたらし、効率的な行財政運営、有効かつ効率的な施策の実施に対する要請が高まり、⁽⁶⁾行政評価が導入された。⁽⁷⁾

ここでの考え方は、基本的な評価基準として従来の行政においては十分な検証の対象とされていなかった「経済性(economy)」「効率(efficiency)」「効果(effectiveness)」の視点から、行政評価を通じて企画立案へのフィードバックし

行政マネジメントサイクルの機能的運用を目指している。⁽⁸⁾しかし、NPM導入には「住民が消極的参加とみなされること」「専門職のアカウンタビリティと公的なアカウンタビリティは調和するか」など欠点も指摘されるように、課題に関する指摘が十分議論されないまま、行政改革の指導原理として広く普及に至った。NPM時代のアカウンタビリティとは政策の必要性を説明しなければならないが、不必要の理由も説明しなければならない。⁽¹⁰⁾

この課題に対し従来の行政評価制度の補完的な役割を担うものとして、外部評価制度の導入が進んだのである。政策形成過程への住民参加の潮流のなかで、行政の透明性、政策の実施による成果の確認、新たな住民ニーズの把握を目的として住民参加型の外部評価がみられるようになったといえよう。⁽¹¹⁾もともと、行政評価への住民の関与、すなわち外部評価に関する研究は少ない。⁽¹²⁾かかる状況は、まず、外部評価制度については理論研究よりも実務の視点から様々な報告がなされた。⁽¹³⁾

外部評価制度の制度的位置づけは行政自身による内部評価制度の補完的なもの、あるいは二次的なものと考えられ、その必要性と形態について十分な考察なされずに、機能面や機能するための環境要件などについてほとんど論じられてこなかったといえよう。

とりわけ、協働型政策形成は住民自治の体現したものとして評価できるもののその点から行政評価についての十分に考察されていない。地方公共団体における協働型政策形成は、政策立案過程における住民参加やパブリックコメント、政策実施過程においてもNPOをはじめとする諸団体との連携が先行して進んだ。加えて地方公共団体の政策過程における評価段階の住民との協働化が進み、当該システム構築が標準化しつつある。

そこで、本稿では地方公共団体の外部評価制度による協働型政策形成のための機能的側面について検討し、協働型評

価の構築のために留意すべきことやそのあり方について考察する。

2. 外部評価の意義

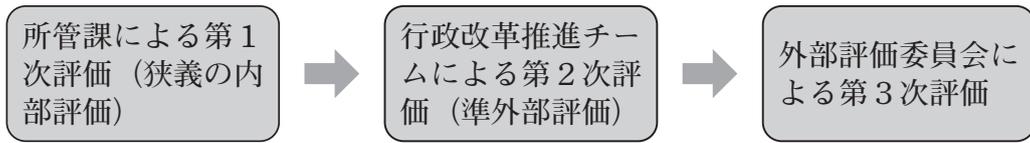
(1) 外部評価の役割

外部評価あるいは第三者評価とは、評価者を「事業担当者以外を外部」として位置づけている。外部評価と一概にいつても、内部評価の延長線上にあるものと、純粹に行政の外部組織によって構成される第三者の評価がある。

いわば狭義の内部評価の延長線上にある外部評価とは、地方公共団体の首長をはじめとする経営者層や行財政担当者、行政改革担当者など総合計画・財政・行政改革・組織管理を所管する行政内部者で構成する行政評価を推進する組織によるものである。この種の外部評価は、他面的な視点から所管課の事業、施策およびそれにかかる所管課による自己評価をチェックするもので、行政内に蓄積される専門的見地からの行政サービスおよび運営に関する質の向上性への貢献が高く、細部まで評価の視点が及ぶ点では有意性が高い。しかし、所管課以外の第三者といつても、所詮は行政が行政をチェックするというお手盛り感が残り、住民からの批判をかわすには十分とは言えない。すなわち住民からみれば行政自らによる評価であり主観性への疑いを排除できるか否かは、行政と住民のゆらぎない信頼関係の構築されているという前提がなければ難しいのが現状である。

なぜ不信が生まれるかは、行政と住民の間の構造的問題が存在することに起因している。すなわち、住民は行政を批判しながらも、地方公共団体の役割に大きな期待感をもつという矛盾した行動様式をとる。住民の行政に対する期

図表1 重層的評価システム



待や要求は福祉国家である以上は拡大傾向にあるという成果主義の陥穽がある。さらに、行政が有する資源は限界があるため、行政需要にすべて応えることは事実上不可能であり行政不信は生じやすい（生じてしまう）環境がある。そのため、両者の信頼関係の構築は行政改革で進めるべき行政にとって永遠のテーマであろう。

また、内部評価の限界は、評価自体の改善が試みられ、改良版内部評価システムが構築されても、それは評価シートが高度化し複雑的、専門的になっても、職員には心理的にも作業負担の多いだけで事業や施策の見直しに結びつかないことがある。すなわち、改善したとしても行政評価の内在的限界によって形骸化が起ることとなる。

そもそも、内部評価を進める場合、内部評価者は事業等に関わった担当前任者に配慮がなされること⁽¹⁴⁾で見直しに消極的な態度をとる。見直しを提案し実施したことよる失敗のリスクを考えた場合、事業の廃止など改良を加えずに継続事業とするというリスクを回避する選択的行動をとる傾向がある。結果として、見直しされる事業は明確に見直しが可能なものに限られ、さらに内部評価は反復されると、見直し可能な事業は淘汰され、職員レベルでは見直しが困難な事業のみが残ることとなる。つまり、内部評価は、時間の差はあっても、いずれ見直しの限界を迎える運命にある。

一方で、行政機関が自己評価を実施しその結果を公表するだけでは、住民にとって有意性のある、活用しうる情報を提供できていない。そこで、住民の視点に立った指標に配慮した評価の必要があり、評価者を行政組織外の者である外部評価が趣向される。すなわち、政策立案および政策実施し

た組織外の者が評価活動を行ったものが外部評価となる。この種の外部評価は、行政組織外の者による評価であることから客観性は高くなる。行政外評価者も学識経験者をはじめとする行政の専門家により組織される場合と、住民を委員に加える場合がある。前者は、従来の審議会形式であり、後者は住民自治を体现するもので、民主的正当性は高い。ただし、後者は素人である住民による評価となる場合も多く、事務事業などを専門的な見地から細部にわたりチェックし評価できるかという点では懐疑的であろう。ここで専門的見地に立つ評価とは、行政に関する知識に加えて、当該地方公共団体の行政内部情報に精通しているという専門知を指す。もともと専門知を重視しすぎると住民目線の評価、つまり成果指標との関係では、有効な判断といえない場合が生じる。

本稿で扱う外部評価とは後者の評価であり、住民目線の、行政自らの二次評価とは異なる評価を扱っている。政策評価法や政策評価に関する標準的ガイドライン¹⁵では、客観性を確保する手段として「第三者等の活用」を掲げている。概して第三者とは「当事者以外の人や機関」を指すが、政策を取り巻く当事者は多様かつ複雑でその関係は一様ではない。

「第三者等」には「個人」と「機関」が含まれ、政策評価に関する標準的ガイドラインでは、第三者等の活用の方法として意見聴取、研究会等の開催、外部研究機関等の活用、審議会等の活用をあげている。

意見聴取と研究会等の開催は外部研究機関等の活用と審議会等の活用は「機関」であり、中央政府では評価委員会を「外部機関」と位置づけ活用している。ただし、審議会は独立した機関ではなく、あくまでも行政内部の組織であり、活動資源、事務局などの資源は行政に依存している。外部研究機関等は独立した組織であり主体性・自律性を担保している。

以上のことから、地方公共団体にあっても、外部評価の要件としては、行政組織外にあることである。住民自治の視点からは行政組織自らが評価した内部評価とは別の視点からの評価が求められる。

住民自治に基づく外部評価とは、住民あるいは地域社会にとつての成果志向の視点で再評価されること、行政による内部評価に客観性をもたせること、住民へのアカウントビリティを担保することである。

住民にとつての成果とは、住民生活へのプラスの変化があり、それを住民が実感できることであり、具体的にはアンケートなどによる満足度向上や幸福度の向上といった住民の心理的变化があげられよう。逆説的な表現をすれば、行政活動の実態は小さな変化であつても公共サービスの受け手である住民にとつて積極的な成果が認められれば高評価となるということである。そのため、活動指標ではなく成果指標により、政策実施の改革について効果的手法が意識されることを促進する。行政ニーズの充足が基準であつてはならず、地域ニーズが基準でなければならない。行政ニーズと地域ニーズは一致するとはかぎらないので、外部評価によつて行政によつて認識されていない住民ニーズとの乖離を埋める必要がある。そうでなければ、行政による施策等の展開の無駄が放置されることとなる。つぎに、客観性の担保であるが、行政による専横的な評価への統制となり、データの信憑性が担保される。第三に、住民へのアカウントビリティが高まる点が指摘される。指標による評価をもつて住民へのアカウントビリティが満たされるかが問われるため、地方公共団体は住民にとつて容易に理解されやすいデータあるいは指標の構成への努力がみられる。

(2) 外部評価と行政統制

外部評価は行政統制の類型ではどのような位置づけにならうか。地方公共団体の統制の中では図表2にみられるよ

うな、制度的内部統制となるう。

外部評価は純粹な住民統制とはいえず、あくまでも制度による行政統制の手段といえる。

また、議会などとは異なり、行政の内部統制で審議会の一つに位置づけられる。ここで、外部評価委員会は、内部評価と同じ位置づけになるが、第一次評価と異なり、行政内部でありながら、外在的な意味付けを有する委員会となる。ここでいう外部評価は二次的評価である庁内の広義の内部評価とは異なる。庁内の二次評価は、先述したように当該地方公共団体の、知事、副知事、市区町村長、副市区町村長、財務責任者など経営層で組織されるが、あくまでも行政組織外の構成員によって組織され、客観的な意見、答申を行う機関をいう¹⁶。

ところで、外部評価を視野を広げて考察した場合、外部評価の類型として、第一に、地方公共団体の施策に対する中央省庁による評価がある。これは、中央省庁はナショナルミニマムを維持するための公正、公平等の視点から、評価を実施して統制するものである。もともと、地方分権が進展によりその数は減少傾向を示している。

第二に、住民による評価である。マスメディアなどは公共サービスのランク付けや、施設、情報公開などの進捗度を公表している。また、住民団体やNPOが指標を設置して自ら居住あるいは活動する地方公共団体を評価する事例がある。住民団体の評価は行政のアカウントビリティを進めるうえで一定の成果を達成しているといえよう。

さらに、今日、市場による地方公共団体の状況に対する評価も重要になってきている。地方分権化が進む中で、地方公共団体が基礎的な住民サービスを提供する基盤を整えるためには、地方債の発行が不可欠であり、長期かつ低利率の資金を提供し得る財政融資が一定の役割を果たす必要がある。政府見解では、地方債制度は、地方財政計画の策定及び地方交付税の算定を通じて、元利償還に要する経費について所要の財源を確保されている。また、実質公債費

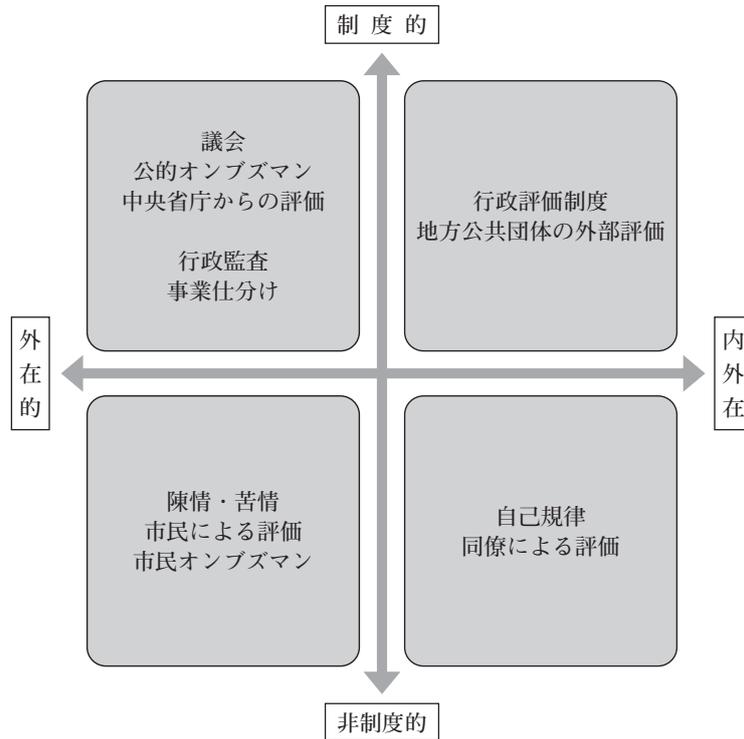
比率等の財政指標が一定基準を超える地方公共団体について、段階的に早期是正措置としての起債許可制度、財政の早期健全化制度、財政再生制度があり、地方公共団体の財政状況の悪化が生じた場合であってもこれらの制度により確実に元利償還が保証されるとしているが、当然ながら市場の反応は社会からの評価の高低がより市場からの調達に影響する¹⁷⁾。一例として、日本格付投資情報センターの地方債の格付け¹⁸⁾などがある。

第三に、行政内部に設置される評価である。「外部」評価といえども形式上は行政内部の評価であり、制度的にみても議会による委員の任命同意を得た機関でもなく、行政からの独立性が担保されていない。当該委員会を設置根拠は、議会により議決された条例による設置の場合と、行政が制定する要綱による設置の場合がある。行政からの独立性の観点からすれば、前者の方がより高く、委員会から提出される答申にも重みがあることとなる。

第四に、外部評価と類似の統制として行政監査がある。行政監査は、地方自治法第一九九条第二項に基づき実施されるもので、外部監査委員の視点から実施されるものであり、主な対象は事務事業、又は事務事業を構成する個々の執行行為である。主として、それらを適法性の観点から審査し、監査委員は財務監査等を通して行政情報に精通しており、中立かつ緻密な審査が期待できる。外部監査人は住民の一人あるいは代表としてではなく、住民及び行政との距離、第三者の立場において最も中立な行政評価という側面をもっている。

第五に、同様に類似の制度として事業仕分けがある。仕分け人という外部の視点の導入と審査経過の公開により、行政自身が行う事務事業評価と比較して、より中立な視点が確保されるものである。さらに、事務事業という一般には馴染みの薄い単位に対する審査を分かりやすく住民に伝えるという効果もある。ただし、事業仕分けは政治的な劇場型運営が行われる可能性があり、住民の目を意識しパフォーマンス実施される可能性がある。

図表2 外部評価と行政統制



3. 外部評価委員会の現状

(1) 行政評価の現状と外部評価

全国の地方公共団体での行政評価の現状についてまず眺めたい。総務省による地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査¹⁹を参考に状況を把握すると次のように要約できる。

まず、行政評価制度の全体像であるが、都道府県及び施行時特別市以上の市ではほぼ全団体、またその他市や特別区でも八割以上の団体で導入され普及し漸次導入が進められている。ただし、町村部では、導入団体は増加しているが、町村部全体の約四割にとどまっている。行政評価を導入しない理由として及び団体規模が小さい場合、評価体制が整わないことや評価手法、基準が未確立であるので職員や組織への負担感が高いために、導入に際して検討時間を要するとのことで消極的な対応となっている²⁰。

行政評価を導入している団体のうち、約五割が内部評価

に加えて外部評価を実施している。現在、内部評価を先行して実施している団体においても、内部評価に加えて外部評価も実施する団体は、増加傾向にある。

内部評価の実施体制としては、約五割の団体において、事業担当課に加えて、行革担当課等による評価が行われている。また、約六割の団体において、議会の関与がみられ、議会への報告・説明を行う団体が増加している。約四割の団体において、住民等から意見を取り入れる仕組みが設けられ、市区町村では増加している。

この調査結果からわかるように、内部評価のみの行政評価から、程度の差はあれ、外部評価ないしは行政組織外からの関与が増加する傾向にある。

また、行政評価を導入している団体のうち、約八割が評価結果を予算要求に反映、参考にするとし、約九割が評価結果を予算査定に反映又は参考としている。外部評価を予算要求、予算査定に反映している団体は約九割となっており、予算策定過程で根拠のひとつとなっていることがうかがえる。外部評価は明らかに政策過程のPDCAサイクルの一部を担い、機能していることが指摘できよう。

さらに、外部評価を実施している団体は、内部評価のみを実施している団体に比べて、評価結果を反映している割合が高いという結果から外部評価制度の有効性が認められる。外部の視点の導入による評価を導入したねらいであるが、評価の客観性・公平性の確保が九割、専門的知見の活用が六割、内部評価が十分であるかの検証六割弱、住民ニーズの把握が六割、職員の意識改革が六割弱となっている。

このことから、外部評価への期待値は一次評価への客観性への担保、公平性に重点があることがわかる。すなわち、行政評価の役割として、第一に行政活動に対する法的、制度的コントロールという行政統制、第二に行政経営上の戦

略に役立てる管理統制ないしは経営統制²¹の役割とした場合、前者に重点が置かれている。ちなみに、新しい公共空間ではより市場化を進める、いわゆるガバナメントからガバナンスへの移行が選択されるなかで、会計制度も含めて行政を統制管理する仕組みも適応を余儀なくされる。

(2) 外部評価委員会の構成

外部評価委員会は、行政組織外の委員によって構成される方法には、概ね二つの構成がある。第一が従来型の審議会構成であり、学識経験者を中心とした構成である。第二に、学識経験者に限定せずに、それ以外の地域アクターを委員会構成とするものである。本稿で特に考察の前提としているのは第二の構成の場合である。以下この見地から考察を進めたい。

外部評価委員会は、評価制度の客観性の向上のために構成されるが、その属性はおよそ三つのカテゴリーによって構成されていることが多い。²² 大学教員を中心とした外部の学識経験者、行政コンサルタントなど有識者、住民ないしは地縁団体など住民団体の代表者である。これら三者の割合は地方公共団体の方針によって異なる。たとえば、当該団体（とくに首長）が「住民主体」や「住民と行政との協働のまちづくり」を全面的に標榜している場合、委員会の委員数に占める住民の割合が高くなり、学識経験者や有識者といった専門家の割合は低くなる。住民委員の選考においても、公募制がとられることが多い。公募制により住民参加意識は高まるとの認識はあるが、概して専門知が低いことから、一次評価を評価することで得られる質を高めることにはならない。住民目線と質の向上は比例関係にあるとは言い難い面もある。ましてや、委員会の委員長を住民から選任する場合もあり、その場合委員会の運営に支障が

出る場合もある。住民目線の委員会という虚像が、行政に対抗する構図のみが先行して行政側の主張や考えに異を唱えるだけの存在となる例もある。

学識経験者および専門的有識者とは、政策評価などの講義を担当する大学教員や評価に関わる社会学者、政策科学系のシンクタンク、コンサルタントなどの実務家をいう。専門家の人的資源は限定されるため、評価の専門家でない研究者がその職に就くこと多い。とりわけ、地方部においては、研究者は少なく、さらに男女共同参画条例により審議会の男女比に配慮すると²³専門家の確保はさらに困難となり、形式的に男女比のみに配慮した委員会となる。

次に、有識者であるが、一般的には公認会計士、税理士など職業会計人で会計知識があるもの、教育委員会などの教育施策評価を評価対象に含む場合は学校関係の退職者などがこれに相当する。税理士などは税理士などが所属する当該地域の税理士会の支部から推薦されることが多いが、推薦された税理士は税務会計の専門家であり必ずしも行政評価の知識を有するわけではない。会計税務や経営の専門家であつても私企業との違いや組織を理解し行政実務に精通しているとは限らない。

住民ないし住民代表は、公募あるいは普段より行政と関わりを持つ住民が選ばれる。住民代表については、団体推薦というのが一般的である。住民については委員を公募によるものは、住民自治を体现する住民であり積極性があるが、その数は少ない。そうになると、公募に応じる特定の声の大きな人の意見ばかりが行政に届いてしまっているのではないか、結果として住民が望まない政策や事業が推進されるとの懸念から、民意を的確に把握する必要があるとの認識から、地方公共団体は、無作為抽出による住民の審議委員を選んでいる。無作為抽出により選出方法は、試行段階にあり、サイレントマジョリティに対して無作為抽出により有効である²⁴。しかしながら、無作為抽出により選出され

た委員の中には評価の素人も含まれ、委員会の使命すら理解しておらずそもそも無関心状態の住民は審議会の委員募集に応じず、また仕事や家事のために時間的制約があることから応募しないという行動をとることが現状である。この種のサイレントマジョリティーは政策に関心がないわけではないが、市政への参加に対して消極的にならざるを得ない。この結果、公募委員は属性に偏りが生じ、住民を代表する意見とは言い難い状況が生じていることは否めない。

こうした問題を抱えながらも、今日の外部評価委員会の構成は、住民と行政とのコラボレーションである協働評価(collaborative evaluation)を指向し、さらには住民が地域の課題を探索型問題すなわち、「ある程度まで意識的に問題を探し求めて初めて見つけ出せる問題」⁽²⁵⁾も含めて認識し政策を考える能力を核とする手段として評価をみるエンパワメント評価(empowerment evaluation)である。ただし、理想と現実に度々乖離があり、会議運営の段取りや準備が必要となる。行政側は素人である住民に行政苦情とは異なる価値中立性の評価の本質を説明し理解させて同意を得る努力が必要となる。個人的感情に流されることなく、あくまで公務・公共役務あるいは公共サービスを担う住民としての「公務住民」⁽²⁶⁾としての役割を担うことが求められる点を認知させなければならぬ。

そのような努力を怠ると、専門家と素人の間で議論が噛み合わないことがしばしば起こり、委員相互の意思疎通が困難となると、その矛先は行政側に向けられ行政評価指標を用いた評価から逸脱した感情論ともいえる苦情議論が行われ、外部評価委員会の目的は失われ、役割、機能を果たさないこととなる。評価とは関係ない意見に非生産的な時間を費やし、会議の質は低下し、評価委員相互に評価疲れ現象が生じることとなる。

(3) 外部評価委員会委員の活用

次に外部評価委員会の委員の行政による活用の目的は三つに収斂される。⁽²⁷⁾

第一に、アドバイス機能である。アドバイス機能は、第一次評価の評価制度の設計についての意見聴取が期待される。たとえば、政策、施策、事務事業等の対象評価レベルをどのように設定すべきかなどである。施策評価あるいは事務事業評価を評価すべきかなどはその団体がもつ評価技量がどこまで進んでいるかに依存するところであり、その判断を客観的に求めることとなる。また、アドバイス機能は、第一次評価の行政運用への修正機能である。第一次評価の指標設定などではアカウントビリティの強化を促進するなどの機能的効果がある。所管課の評価手法の技量不足を修正や保管する役割を果たす。評価シートに活動指標のみが示され、成果指標などが示されていない場合や数値目標をどの程度書き込むべきかなどその修正が提言されるのはその一例である。

第二に、外部者を活用して客観性の付与である。前述したとおりではあるが、行政からすればお墨付きを得るために活用する。この場合、メタ評価は評価を評価することではないにも関わらず、一度目の評価をする場合があるが、委員会のミッションをはずれた外的評価がなされることがある。行政としては外部評価委員会に諮ったという形式的事実、既成事実を作ることを利用する意図が見え隠れする。大量の評価対象と限定された時間で行政が議論をコントロールする例があるが、これではメタ評価が期待できない。

第三に、外部評価を行政への外圧として利用することである。行政には自ら行う内部評価では政策の見直しや廃止の必要性が自認できたものの、事業がしばしば廃止ないし見直しができないことがある。主たる原因は議会や議員の反対など政治的理由である。本来、社会的情勢の変化から廃止ないし修正が必要な事業が行政だけでは民主主義的限

界（民主主義の虚構という状況）がある場合がある。外圧として利用する場合、議論の公表による透明を担保することによって正当性を確保する。多くの住民がそれを支持する、少なくとも反対しないことで、一部の選挙民の意思を代弁する政治的圧力を回避する。

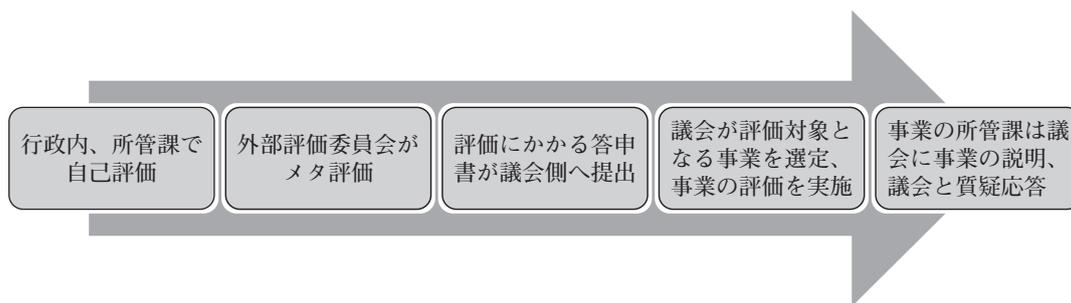
(4) 外部評価委員会と議会

議会において、決算審査の強化や予算編成への行政統制を目的とし、行政機関の行政評価に対し議会が二次的な評価を実施するという取り組みがある。²⁸⁾ 行政評価は行政が自らを評価しそれを公表公開する場合、住民へのアカウンタビリティを果たすもので議会に対して報告する趣旨で作成されたものではないが、住民と行政とのコミュニケーション・ツールとしての評価シートを議会が行政運営に関する資料として参考にすることは行政の執行姿勢や事業（施策）概要を捉えるうえで重要な資料となりうる。

外部評価委員会と議会の関係は、前述したように、根拠規定など外部評価の位置づけ、外部評価への理解、外部評価委員会の委員の構成などに依存することとなる。外部評価委員会制度に議会の関与度が問題となっている。いうまでもなく、関与度が高いほど議会との関係は良好となる。約六割の団体において、議会の関与がみられ、議会への報告・説明を行う団体が増加している。²⁹⁾ 行政内部で評価結果を留保して行政対応を行い、議会は議会統制を独自にするというように敢えて区別するという構造にはなっていない。ここでは、協力的な場合と非協力的な場合について考察したい。

議会が外部評価委員会に協力的な場合についてであるが、外部評価委員会による評価の結果、議会において資料と

図表3 外部評価と議会の関わり流れ



して扱われる。議会は外部評価委員会の答申を受けると、これをもとに議会は行政に議会質問や今後の行政対応についての質疑がなされる。まさに、協働型評価が機能している理想のかたちである。議会は答申を真摯に受け取り、議会自らの視点と異なる指摘を取り入れる。

これに対し、議会が外部評価委員会の存在やその活動を軽視する場合である。外部評価委員会の委員は選挙で選ばれた委員でなく、委員の就任に対して議会同意も必要なく民主的正当性を有するものでないとの認識からであろう。行政外部から行政統制をおこなうのは、民主的正当性をもつ議会であるとの認識から、審議会の一形態である外部評価委員会の答申や評価に左右されることを回避する行動である。もし外部評価委員会の提言を参考にするとすると、議会がモラルハザードを起こしている状況であると過剰に判断し、答申の無視を決め込む。あくまでの外部評価委員会は行政の付属機関であり、議会はバイアスがかかることを懸念してか答申を参考資料としても利用しないことがある。

4. おわりに

最後に、協働型評価の機能的構築ために、どのように外部評価委員会制度を設計すべ

きか、その留意点と今後の方向性について若干の考察と意見を述べたい。外部評価委員会の委員構成の設計には外部評価委員会が発する提言などの質と相関関係があることは言うまでもない。地方公共団体が小規模であるほど地元に着した委員会構成が設計される。地元密着であり住民ニーズや行政対応への住民反応の把握に敏感な委員会は、一面的には評価できよう。しかし、行政に対し発展的な示唆を付与することができる評価の質という点から考慮する場合、以下のことに留意する必要があるように思われる。

第一に、評価をするための専門性を確保する必要性である。外部評価の運営は、通常一テーマ三〇分から四〇分程度で評価をすることが多く、テーマも幅広く、ゆりかごから墓場までという森羅万象のテーマということが普通である。そのため、専門的な知識、少なくとも行政組織の特性、職員の行動様式などを理解して意見を述べることが必須となる。評価とは、価値中立性から下されるものであり、専門知が必要となる。したがって、専門知の確保のためには委員の任命においてある程度の配慮が必要となる。学識経験者を含む識見者についてこの基準を確保することは審議会を構成する従前的な方法を用いて可能であっても、公募住民においてどのような任命基準でこのような能力を確保するかは相当な困難が残る。地方公共団体では、公募する際には課題作文あるいは小論文などでその能力などを見極めるなど試行錯誤が続いている。ただし、都市部と地方部では依前として差が残るものの、退職後も「元気な高齢者」といわれる住民のなかには行政に関する知識のみならず企業経営など相当程度の高度な知見を有する人材も散見でき、また、退職後はいままで関わりがなかった地域社会に貢献したいとする住民層も増加している。³⁰ 加えて、外部評価委員会の開催時間を昼間時間からサラリーマンなどでも参加できるよう夜間に変更するなどの工夫が見られ、人的資源の確保が以前よりも容易になってきている。

第二に、前述したように、概して公募住民の専門能力は高い方ほどよいと考えられる。一定程度の専門知を委員会委員全員が共通事項として確保することは必要と思われるが、任命基準で専門性を過度に重視すると、専門知を有したバックグラウンドに束縛された発言や専門的団体の代弁者となり兼ねない。専門的な視点から評価に重点を置くあまり委員の選考に偏りや属性が限定され、住民感覚と乖離してしまうことが考えられる。参加型評価は、アカウントナビリティの確保、マネジメント支援、各専門分野における知識貢献といったこれまでの評価理論における評価の目的とは異なる、住民の自立を目指す新しいタイプの評価である³¹。外部評価委員会は、通常の審議会や行政内部に設けられる第二次的評価組織と異なり、評価結果の限界状況を引き起こしている行政の組織文化に対して住民の視点をどう確保するか、専門性と住民感覚のバランスをとる工夫が必要であろう。

第三に、学識経験者と住民などその他の委員の役割分担が不明確な点が指摘されるため、役割分担についても確認しなければならない。学識経験者について期待される役割期待は、委員会への評価のための専門知の提供であり、論点の明確化であり、総合的に委員会をトータルコーディネートすることが肝要である。時として、住民目線は住民エゴともいえる近眼的思考に陥りやすい。学識経験者は俯瞰的に現在使用されている評価シートの問題から抽出などが求められ、冷静な判断を委員会での議論を展開させることが求められよう。専門的サポートにより公募委員を議論に導き、さらには住民目線の意見を引き出すことが可能となり評価形成過程において多角的な視点や多面的側面で考察を可能にして厚みのある委員会意見を貢献することとなる。学識経験者は公募住民に対して、行政的思考を提供し、公募住民と行政との懸け橋になるべき役割を担うこととなろう。住民と行政との仲介者として両者の意思疎通を円滑にし、特に住民に対して正しい評価の仕組みや運用に対する理解を促すことで学習効果をもたらすことある。また同

時に行政職員に対しても、住民目線で評価することを具体的な場面で提示する³²⁾ことは現場感覚の醸成にも有用でなかろうか。このような活動が住民と職員の相互理解を深め、対処療法的な事業指向型発想から政策指向型発想³³⁾へと思考方法が変わっていくことを促し、地域における協働社会の構築への機運を高めることができよう。

学識経験者の役割は当該地方公共団体の現場を理解したトータル・コーディネーターとして適切な議論をコントロールすることは運営上不可欠である。協働型評価を進めるうえで、住民と行政のコミュニケーションの齟齬による住民と行政との対立構造が生じてしまうことは避けなければならない。自らの責任において物事を判断し、決定し、行動できる、自分たちの地域の課題解決に向けて社会のニーズを関知し、対話し、協働できる、当事者意識を有した住民へ導くことが必要である³⁴⁾。学識経験者は、行政側の見解に賛同し擁護するいわゆる御用学者のような存在ではなく、住民の代弁者でもなく中立的な存在として専門的な見地からの発言、調整役に徹することが期待される。

当該地方公共団体で行政評価を担う所管課も外部評価を通じて進めたい改革の方向性を認識し、学識経験者と方向性を共有し住民との共有を作り上げることとなる。学識経験者はサポーターであり、行政に代わることはできないのである。

第四に、外部評価委員会が発展し期待されうる位置づけであるが、住民的立場のオンブズマン的役割を担うことが求められる。外部評価委員会が、住民からの苦情救済機能を有するものでないが、積極的に住民目線のアカウンタビリティへの期待や住民ニーズを吸い上げ、行政の透明性や成果を意識した改革提案を行政に対して行うことが求められる。その際に顕在的なニーズにとどまらず、潜在的ニーズを含めてニーズを把握することが必要である。その意味において、サイレントマジョリティーから提供される潜在的な意見を拾い上げ、今後の行政経営にも影響を及ぼすこ

ととなるろう。

以上のように、外部評価が機能不全を起こさず協働型評価を構築するには、運営上の留意点が考えられる。かくして、様々な試行錯誤を通じて、徐々に公募委員にも行動変容がみられるようになる。すなわち、組織学習が進み、地域社会のなかで成熟した住民が誕生することとなる。「行政評価や政策評価における住民相互による学習機能の芽生えは、住民の自治意識や役割認識を高め、行政と住民との垂直的な関係における「チェック」機能だけではなく、役割分担関係あるいは協働関係をも促進することになるであろう。したがって、この変化を前提に、行政部に対する民主的統制の質的転換を考察していかなければならなくなる³⁵⁾」と少しずつであろうが、地域内に住民自治への意識変化が見られる。行政評価、とりわけ外部評価は劇薬ではなく、漢方薬³⁶⁾のように徐々に地方公共団体の中に住民目線の評価が構築される地域の体質改善を促すのである。地方分権社会の進展にともない、地域のことは地域で決める地域主権の時代にあつて住民自治が再認識され協働型評価の構築が進めば、地域課題に対する住民の役割の位置づけ、再認識が進み、住民間にシビックプライド³⁷⁾が芽生えていくことを期待したい。

- (1) 真山達志「地方政府とローカル・ガバナンス」『兵庫県政学』第八号、二〇〇二年、一七頁参照。
- (2) 浅野昌彦「政策形成過程におけるNPO参加の意義の考察―政策実施過程から政策形成過程へ―」ノンプロフィット・レビュー七巻一号二〇〇七年、二五―三四頁。
- (3) 日詰一幸「市民的公共性の創出とNPO」賀来健輔、丸山仁編著『政治変容のパスpekタイプ』ミネルヴァ書房、二〇〇五年。
- (4) 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」二〇一七年六月二七日公表。町村は、導入団体の割合は増加してい

るが、約四割にすぎない。

(5) 行政の組織ドメインについては、田辺国昭「行政の変化を捉えるには―社会環境の変動とガヴァメンタル・システムの動態的連関に関する調査研究」のための分析枠組み」『季刊行政替理研究』第六三号、一九九三年が、行政の組織ドメインについて詳しく論じている。

(6) 行財政改革の指導原理とされているのが、「NPM (New Public Management)」の思想である。それは、民間経営的概念を導入し、持続的な改革を目指すというものである。行政改革の新しい理論のひとつとして、国地方で行政運営の手法として取り入れられるようになった。その手法は、①現場に権限委譲するかわりに成果による統制を行う、②市場メカニズムを活用する、③顧客主義へ転換する、④統制しやすい組織に変革する、というものである。

(7) 窪田好男「NPM型政策評価と政府の失敗」『会計検査研究』No.18、一九九八年、四七―六二頁。

(8) 二〇〇一年六月二六日に閣議決定された経済財政諮問会議による「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針(骨太の答申)」である。その中でNPMが新しい行政手法のひとつとしてあげられ、その後、総務省による「新しい行政マネジメント研究会」や「地方行政NPM導入研究会」の活動に発展し、翌年四月の政策評価法の施行とともに地方公共団体の行政改革にも思想的影響を与えていった。行政を公共サービスの供給者と位置づけ、住民をその顧客と捉えたNPMの思想は、国や地方公共団体の評価制度に大きな影響を与えているのである。そのことは、評価の目的に掲げられている「顧客主義」や「住民満足度」といった表現に色濃く表れている。

(9) たとえば、NPMの要件として市場機能、成果指向、成果が測定可能、公務員倫理の再構築などがあるが、実際の行政活動には顧客満足度が成立しない領域があることや住民が消極的参加、専門職のアカウンタビリティと公的なアカウンタビリティは調和するかという指摘がある。「官僚制パラダイム」に対する強い批判から出発したNPMが実は官僚制化をより徹底することを志向していると指摘し、安易な議論に警鐘を鳴らした主張などがその一例である。

(10) 村松岐夫「新公共管理法(NPM)時代の説明責任」『都市問題研究』五一巻一一号、一九九九年。この論文では、行政機能拡大途上の説明責任と、現代における説明責任、すなわち行政減量時代の説明責任にわけて考察がなされている。

- (11) 南島和久「府省における政策評価の中立性および客観性」『法学志林』一〇四(四)、二〇〇七年、一八二―一九四頁参照。政策評価を取り巻く議論には主として行政統制の手段としての政策評価を強調する「制度志向」、合理的な意思決定の産出を政策評価と解する「手法志向」、政策評価による意識改革と手続き主義からの脱却を求める「成果志向」、現場で起きていることを説明するだけの道具として政策評価を理解する「自己評価」の四つのモードが存在する。
- (12) たとえば、窪田好男『日本型政策評価としての事務事業評価』日本評論社、二〇〇五年。
- (13) たとえば、川口和英「鎌倉市の行政外部評価に関する調査分析―産業振興および生活環境分野の外部施策」『鎌倉女子大学紀要』一五、二〇〇八年、一一九―一三三頁。鎌倉市では、二〇〇七年度は、行政内部による施策進行評価を政策・施策体系の評価可能な二七全分野で展開するとともに、外部評価者である鎌倉市民評価委員会による施策進行外部評価を四分野で実施について若干の分析と検討がなされている。
- (14) 多くの自治体職員にとつて、事業を廃することへのインセンティブは低い、事業を維持すること、予算を死守することが組織内における所管課長の暗黙の査定値である因習である。官僚と予算への行動については、橋本信之「ニスカネン・モデルと官僚行動」『法と政治』四一(四)、一九九〇年、八〇一(三二一)―八四八(三五八)頁。
- (15) 政策評価各府省連絡会「政策評価に関する標準的ガイドライン」二〇〇一年一月一日、政策評価各府省連絡会
- (16) もつとも、地方公共団体によっては、財務部長などの財務責任者を構成員にいれる例が見られる。あくまでも筆者の雑感であるが、これらの行政職員である委員は、財務状況など客観的な状況が必要に応じて発言することが多く、積極的な発言を控えているように見える。
- (17) 二〇〇一年度の財政投融资改革で、財政融資資金の原資は財投債から債券市場へアクセス可能な都道府県・政令指定都市は自己調達を推進される結果となっている。財政改革前は公的資金と民間資金の割合が六・四であったが、公的資金と民間資金の割合は逆転している。財政改革前に民間資金は銀行等引受債であったが、現在は市場公募債が多い。
- (18) 日本格付投資情報センター編『地方債格付―地方公共団体は本当につづれないのか』日本経済新聞社、一九九九年三月。
- (19) 総務省自治行政局市町村課行政経営支援室「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」二〇一七年

六月。

(20) 小規模ゆえに住民と行政の距離が近く町村に対する信頼性が高いので、行政評価の導入に対して消極的とする見方もあるが、信頼性が高いとは検証できない。この研究としては、野田遊「地方公共団体に対する信頼と地方自治」日本地方自治研究学会編『地方自治研究』清文社、Vol.24, No.1, 二〇〇九年、一三二―一三五頁。

(21) 古川俊一「評価システムにおける管理統制と公会計制度」『都市問題』五二巻二号、二〇〇〇年。

(22) 山谷清志「外部評価の課題」都市政策（一二三）、神戸都市問題研究所、二〇〇六年四月、二四―三五頁参照。

(23) 国の審議会等における女性委員の割合については、一九九六年五月二二日に本部決定された「国の審議会等における女性委員の登用の促進について」に基づき、国際的な目標である三〇%をおよそ一〇年程度の間に達成するよう努力している。地方公共団体の審議会等の女性委員の割合は増加傾向にある。『男女共同参画白書 平成27年版』（内閣府）によれば、二〇一四年では、審議会等における女性委員割合は、都道府県で三〇・三%、政令指定都市で三〇・九%、市区町村で二五・二%となっている。

(24) サイレントマジョリティーと政策形成の関係については、佐藤徹「無作為抽出方式による市民討議会の参加承諾者の特徴に関する実証分析―サイレントマジョリティーの背中を押せたか―」『年報行政研究』五三巻、二〇一八年、一一一―一四一頁参照。

(25) 田中優「ガバナンス時代における自治体職員の政策能力」『国際研究論叢』二六（二）四八頁。

(26) 金井利之「公務住民側面から見た自治体・空間の関係」『自治総研』通巻四三八号二〇一五年、二七―四八頁参照。

(27) 山谷、前掲書、二九頁参照。

(28) 蘭亮人「自治体における政策評価制度の展開―議会による二次評価との連携―」『公共政策志林』、二〇一四年、二九―四二頁。

(29) 総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果』二〇一七年度を参照。

(30) たとえば、東京都福祉保健局「インターネット福祉保健モニターアンケート結果」（二〇二二年三月二九日）によれば、

自分の定年退職後に地域活動等（又は定年がない場合は六五歳以降）に参加したいと思うか聞いたところ、「積極的に参加したい」「ある程度参加したい」と回答した人は、約七九%であった。

(31) 三好皓一、田中弥生「参加型評価の将来性」『日本評価研究』一卷一号二〇〇一年、六五―七九頁。

(32) 星野芳昭「自治体評価と外部支援指導」『日本評価研究』第八卷第一号、二〇〇八年、七八頁。

(33) 真山達志『政策形成の本質』成文堂、二〇〇一年。

(34) 市民運動の特徴は、行政機関と市民の間で距離の違いはあっても、行政対市民という対立の構図がある。制度化することができない政治的活動である。これに対し、市民参加では、市民と行政機関と距離は相対的に近い。行政機関にとって市民の要求は実現可能性がある。さらに、市民協働については市民と行政機関が政策決定の決定権を共有することとなり、両者は対応可能な関係で物事を決定し、両者で決定事項を実施する。その意味においても外部評価においてもこの関係の構築は必須となる。筆者が委員として関わった地方公共団体でも地方分権が進むにつれて住民と行政とのコミュニケーションは格段に向上しているように感じている。なお、住民と行政の関係の変化については、山口道昭「市民参加による政策形成」『地方自治職員研修』六三二号、二〇一二年、一四―一六頁を参照されたい。

(35) 今川晃「責任と参加の架け橋」『同志社政策研究』一号、二〇〇七年、八六―九三頁引用。

(36) 上山真一『日本の行政評価―総括と展望』第一法規出版、二〇〇二年参照。

(37) 伊藤香織「都市環境はいかにシビックプライドを高めるか」『都市計画論文集』五二巻三号、二〇一七年参照。牧瀬稔「日本における「シビックプライド」の動向整理」『公共政策志林』七、二〇一九年、二三―二六頁参照。また、宇野重規「地方自治の新段階」『地方自治』七九六号、二〇一一年によれば、個人化の中の地方自治の段階に入っている点を指摘している。この指摘とシビックプライドの並立については今後の研究課題としたい。

※一般財団法人櫻田会から第四〇回政治研究助成をいただいた。本論文は、その成果の一部である。記して御礼申し上げます。