HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政策評価の理論と現実：北海道の政策評価制度を中心として
Author(s)	森山, 陽子
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 7, 303-346
Issue Date	2000-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22322
Type	departmental bulletin paper
File Information	7_P303-346.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

政策評価の理論と現実

── 北海道の政策評価制度を中心として ──

森山陽子（もりやまようこ）

目　次

はじめに …… 305
第1章　政策評価の根底にある思想的基盤
　　── カール・ポパーを手がかりとして …… 306
　第一節　反証可能性 …… 307
　第二節　批判的合理主義 …… 308
　第三節　新しい職業倫理としての可謬主義 …… 310
第2章　政策評価理論の問題点 …… 311
　第一節　政策評価の科学的側面 …… 313
　(1)　定量的評価―数値化，指標化の問題点 …… 313
　(2)　価値選択の独占および価値の操作 …… 317
　第二節　政策評価の政治的側面 …… 317
　(1)　政策決定の正当性のための手段としての評価 …… 318
　(2)　政策の固定化 …… 319
　第三節　住民参加の前提情報 …… 319
　(1)　住民にとって有意味な情報とは …… 319
　(2)　政策の効果と住民の効用評価の関係 …… 321
第3章　道内の政策評価制度の現状 …… 323
　第一節　北海道における政策評価への取り組み …… 323
　(1)　政策評価導入に至る経緯 …… 323
　(2)　政策アセスメントの試行 …… 324
　(3)　政策アセスメントの本格実施 …… 326
　第二節　北海道における政策評価の効果 …… 328
　第三節　北海道の政策評価における課題 …… 329
　第四節　道内町村の評価への取り組み …… 331
　(1)　新得町の概要 …… 331
　(2)　新得町の事務事業評価の実施状況 …… 332
　(3)　新得町の事務事業評価の課題 …… 333

第4章　政策評価　今後の展望 …… 333
　第一節　政策評価過程への住民参加 …… 333
　第二節　政策評価制度の実効性の確保 …… 334
　第三節　国の政策について地方からの問い直し（政策転換）可能性 …… 335
おわりに …… 338

はじめに

いかなる活動や組織においても，それらをコントロールするためには一連の基準に照らして，そのパフォーマンスをモニターし測定することが必要である。特に利益を追求する民間活動では，業績・成果等を重視するため，常に評価を伴わなければならない。民間の業績評価の原型は，20世紀初頭の米国における生産管理の手法にある。以来，業績評価は年輪を重ね，現場，事業部門，経営・株主の三者間をつなぐ神経系統として，経営には不可欠のものになっている。他方，わが国において権威ある公権力を有する行政は，これまで絶対・無謬性の鎧に身を固め顧慮の対象とはなり得なかった。

しかし，昨年，これまで客観的に評価・分析される対象にはなり得なかった国立大学の運営内容を評価・公表するために評価機関を設置することが決まった。大学の教育活動，研究活動，大学運営の3分野について，社会の要請に合致しているか，または学生のニーズを取り入れているか等の観点から評価する方針である。さらに，専門性の故に立ち入りが拒まれ情報開示が進んでいなかった医療機関について，医事法改正をにらんで，医療の内容を選ぶために，医療の客観的な評価や情報公開を求める患者側の要求を背景に，中立的な第三者機関が病院の機能を評価した「認定」の盛り込みを検討している。こうした評価に対する関心は，行政においても高まり，地方から評価導入への動きが起こった。既に，わが国では環境影響評価やODA評価において個別に実施されていたが，北海道による「時のアセスメント」の実施を機に，他の都道府県も何らかの評価制度を導入し始めた。そして，北海道の先駆的取り組みに影響を受けて，遂に国でも21世紀の到来と共に実施される省庁再編に向け制定された中央省庁等改革基本法に，政策評価機能の充実がうたわれたのである。

このように行政活動についての評価が唱えられるようになってきたのは，かつての均質的静態的社会を前提とした政府活動とは異なり，政府活動の正統性を構成するものとして合法性や手続き的公正さを求めるだけでは不十分であり，新たに政府活動における業績（パフォーマンス）も，その構成要素として求められる時代状況に入ったからである。近代社会が「立法国家から行政国家」へ移行した後，さらに高度に複雑多様化した現代国家の行政活動は，量的に膨大になり，質的には高度に専門化しながら社会のあらゆる領域に及んでいるため，法治主義原理のみに基づき，一定の手順に従うといった形式に関わる手続的合理性の追求とは大きく変わり，行政活動の業績や政策の効果といった実質的合理性が重要な問題となっている。それは，社会経済の変化に伴って，行政の運用のスタイルが変わってきていることを意味し，制度のメカニズム等ではなく，その運用方法や機能が重視されるはずである。すなわち現代国家は，一定の手続きに従うことで行政活動の効果を国民に事前に予測させ公正さを保証するだけなく，行政活動によって現実に発生している効果をも議論されるべき段階に入っている。行政活動の実現すべき価値が単に合法性や合規性に限られなくなり，業績や有効性といった価値もまた問題にされるようになったのである。そしてこの業績や有効性を追求できる手法が求められ，開発されると共に，この手法によって確保されるアカウンタビリティの意味する内容もまた拡大してきた。それは，これまで評価の対象として踏み込むことが躊躇されてきた政策領域，およびその政策目標を達成する手段としてのプログラム内容について，目標と照らし合わせて達成状況を評価してみたり，具体的な業績評価を設けその指標まで達成しているかどうか判定して統制することが必要になってきたことを意味する。

こうして政治統合の手段が行政需要に応えることに移行した現代国家において，政府の正統性は，政策そのものの善し悪し，換言すれば行政サービスの良否にかかっている。すなわち行政は民意への応答性が要請され，政策目標の達成度，あるいは政策目標を達成する手段として施策や事業の有

効性・妥当性まで問われているのである。

時まさに，未曾有の景気低迷と財政危急が続くわが国では，行政活動に使用可能な予算など限られた行政資源につき，可能な限り，効率的かつ有効利用が迫られ，行財政改革が必至の構えとなった。その一環として各自治体では次々と政策評価が導入・実施され始めたというのが今の趨勢である。

そこで，本稿では，このような社会情勢を背景に浮上してきた政策評価について，まず理論から検討し，さらに，先駆的に政策評価制度を導入・実施した北海道の事例を中心として考察していきたい。

第1章　政策評価の根底にある思想的基盤——カール・ポパーを手がかりとして

厳しさを増す行財政環境の中，都道府県はもとより市町村に至るまで，行財政改革への取り組みが声高に叫ばれ，その一環として政策評価を導入し始めている。政策評価という言葉自体，特に目新しいものではなく，むしろ旧聞に属するとされる。米国では，60年代に行政統制を目的とするアカウンタビリティ確保手段として政策評価が採用され始めたのを機に，いわゆるPPBS（費用便益分析）(1)の試みを経た後，政策評価を再構成する取り組みが続けられてきた。他方，わが国でも60年代後半～70年代初頭にかけてPPBSはブームになるものの挫折したという経緯がある。それにも関わらず，今日，改めて政策評価が脚光を浴びている背景には何があるのだろうか。一旦予算が付けられ着工してしまった公共事業は重大問題が生じたり財政破綻にでもならない限り，いつまでも継続されることに象徴されているように，わが国独特の予算編成（漸変主義と前年度踏襲主義）により，実績評価に基づく変更・中止・廃止といった議論なしに，省庁間・部局間のセクショナリズムあるいは政治力学により政策が決定される。しかも高度経済成長を背景とした自然増収に依存した予算編成という状況下では，予算は厳しい折衝と査定を経て成立するものの，一たび認められた支出は行政需要として社会的な必要があり続けているもの，あるいは妥当性をもつものとして見なされ，新たに追加される支出分または新規分のみが綿密に検討されてきた。要するに政策・プログラム・プロジェクトは一旦開始すると，よほど重大な問題が起こらない限り，変更されないシステムになっているのである。従って，政策を十分吟味したり，見直した結果をフィードバックするといったメカニズムがほとんど働かないために，わが国では政策評価の考え方が十分に普及して使用される機会がなかったと言える。しかし，低成長時代の到来かつ戦後の制度疲労の顕在化も重なり，北海道の「時のアセスメント」を起点とする政策評価への流れが加速し，政策は時代背景や社会環境，経済的・技術的条件，政治的状況に合わなくなれば当然に見直され，中止されることもありうることを示している。

そこで，我々は政策評価の導入の意義を改めて考え直す必要がある。政策評価を採用する理由として，論者達はたいてい，次のように述べている—昨今，一連の不祥事などで行政に対する信頼が低下する一方，住民の自治・参加意識は高まっていることから，税金の使途が適切で施策が効果を上げていることを説明する責任を果たす必要がある。あるいは，時代の変化や新しい社会ニーズ等に対応していくには，行政は従来の硬直化した発想から脱却し，新しい発想を取り入れることが必要であり，現代社会において政府や自治体の変革を促すためのツールとして政策評価が必要である—と強調する。

このような政策評価の必要性・意義は確かに実務的に認められている面もあるし，片や希望的観測に訴えているところもあろう。だが，政策評価を時代の寵児として礼賛する余り，政策それ自体のあり方に由来するはずの政策評価そのものに内在する基本的視点が，見落とされていないだろうか。それは，政策という人間の活動の基底を支える基本原理というべきもの，あるいは政策の原点に存在しているはずの思考枠組というべきものである。現代における政策評価の意義を確認するた

めには，まずこの思考枠組に立ち戻り，それを踏まえながら政策評価に存する基本原理を再検討してゆく必要があるだろう。そこで，まずは政策が属する社会科学全体に通底する思想に戻って，政策の根源的認識において重要な示唆に富んだ思考枠組を示すものとして，カール・ポパーの思想を手がかりにしながら，考察を始めることにしたい。

かくして，本章では，ポパーの主張の要石の位置を占める理論であり重要な政治哲学的主張を含む，反証可能性の原理，批判的合理主義，可謬主義に沿って検討していく。尚，ポパーの思想の政治哲学的評価に関しては多くの研究があるが，本章での目的はこれらの評価にさらに何かを付け加えることではない。本章での考察は，あくまでも政策評価の基本原理を考える上で重要な示唆を含むと思われるポパーの思想の要点を整理することにとどまる。

第一節　反証可能性

ポパーの思想の考察に入る前に，哲学者ポパー(2)について少しふれておきたい。彼は1902年（〜1994年没）ウィーンに生まれ，後の思想形成に大きな影響を与えることになる少年・青年時代を過ごした。社会主義者アルトゥール＝アルント(3)との出会いを始めとして，エルンスト＝マッハ(4)によって始められた科学哲学的な運動「一元論者」への関心，数ヶ月間のマルクス主義とその倫理に対する深刻な疑問からマルクス主義との決別を経て，1919年アインシュタインの日蝕予測実験からの影響で「科学的態度とは批判的態度」であることを認識する。その後，学校改革運動や，児童補導相談所で活動を続けながら，心理学や帰納の問題に取り組み，大学の博士論文では「思考心理学の方法と問題」を提出した。1934年に，ポパーの主著「探求の論理」を出版した後，1943年「開かれた社会とその敵」を出して全体主義的傾向をもった思想家達を糾弾した。

これら主要な著作の中で，ポパー思想の核をなすのは次のような主張である。「科学とは『批判による真理の探求』をいう。これは科学史の記述ではなく，科学の現状を改善するために学者に与える忠告である。批判的でありうるところでは批判的であれ，また批判的に実験をおこない，自分の実験に対しても批判的であれという規範的な法である。」

さらに，これと連動している彼の根幹をなす進化論的認識論は「生物の進化も科学理論の成長もその過程は同じ問題解決の試みの過程（トライアル・アンド・エラー）であり，人間によって生み出される知識による営みである社会生活もそうした過程に他ならない」というものである。このようなポパーが望む社会とは，解決すべき問題とその解決策を自由に誇示でき，諸解決策を自由に批判して改良できる「開かれた」社会である。

主著「探求の論理」(5)は，「反証可能性の原理とは何が科学であり，何が科学ではないか，どのような規準によって区別されるか」という境界設定問題に対する有効な答えを提出するものとして明確な形をとって現れた。ポパーはこの境界設定の規準，即ち科学性の規準として「理論はその正しさをすべて検証し確認することは不可能であり，その誤りを示すこと即ち反証することが可能なだけである」とする反証可能性を提案する。ある理論を反証しようとすれば，それはその理論に対する確信を増大させるという意味で強化されるが，反証の失敗が何回も繰り返されても実証されたとは言えないのである。個別の観察・事例から帰納的に一般法則が導出されるということは，そのような移行を許す帰納それ自体の根拠がいかにして得られたのか定かではないため，不可能である。そこで，ポパーは「理論は事実の観察を蓄積した結果ではなく，我々の認識（思考方法）の結果であり，我々の固有の悟性は法則理論を自然から汲み取るのではなく，自然に対して法則を課すのである」とするカントの考えを再構成し，「我々は帰納法によって知識を獲得しているわけではなく，われわれの側の思考方法の結果によって知識を自然に課しているのであり，その知識が妥当なものであることを保証するものは何もない。押しつけた知識は永遠に仮説にすぎない」とする。彼は，

反証可能性の原理を持ち込むことによって帰納の問題を否定的に解いたのであり，帰納法は存在せず法則はただ「反証」されうるのみであるから，我々は未だ反証されていない原則を「暫定的に仮説として」保持しているだけであるという。これは経験的法則・科学的理論は経験的に（個別観察などにより）反証されえなければ経験的内容を欠いていることを示し，より高い反証可能性をもつほど，より豊かな経験的内容をもつことの証であることを意味する(6)。同時に反証に曝される理論は，間違うかもしれないという危険性があるにも関わらず，豊かな情報内容があることをも示す。

このようにして，ポパーは科学の営みを，不確実ながらも，情報内容の豊かな理論を探求する過程（知的冒険）である(7)と捉える。我々はあらゆる観察的経験に先立つ仮説をもって生まれ，それによって外界を解釈しながら認識し，誤りうる解釈を新たな経験で修正しながら生きており，そのプロセスにおいて知識は成長してゆくのである。従って，知識はいつも暫定的なものであって，いかなる形でも最終的な正当化を求めるものではない。またポパーはトライアル・アンド・エラーという視座から，生物の知と人間の知の同質性を主張するのみならず，獲得された知がさらに反証にさらされる仮説的知であることを明らかにしている。知識は試行と錯誤（トライアル・アンド・エラー）を繰り返しながら成長・進化していくのである。

実際，どんな理論も反証され，より良い理論によって置きかえられるという運命を辿ってきている。このように厳しい反証の試みに耐えてきた理論を仮に受け入れ，それに基づき行動すること（＝現在利用できる最良の理論）が合理的であるとする反証主義的考え方に従えば，政策介入は，「政策自体を実験によって吟味されるべき仮説」と考え，理論についての追加的な学習と反証の機会を与えるものである。この反証主義の政治的分野への応用，あるいはトライアル・アンド・エラーの方法の適用として「政権を執り政策を実行することは問題状況下での試行であり，失敗した試行は排除されねばならない」とポパーは考える。このようにして，ポパーの考える反証主義は哲学の伝統的言葉でいう認識論―「真なる知識とは何か」という問題を扱うものとはその性格を大きく異にし，「知をいかにして成長させるべきか」という方法論あるいは「知識を成長させていくためにはいかなるルールにしたがって学問的営みをすべきか」といった規範的な問題を扱うものであり，その点では政策論の問題にも通じていると言える。

第二節　批判的合理主義

ポパーはみずからの哲学的立場を「批判的合理主義」(8)と称するが，それは合理主義全般についての根底からの考察であり，また民主主義の理論にとっても根本的に重要な意義をもつ。

そもそも合理主義とは，あらゆることがらに可能な限り合理性を求め，それを思考や行動の基準にしていこうとする立場であるが，彼は，その合理性の根拠づけの問題について，徹底的に分析を行った。ポパーは，合理性を知的態度の問題として捉える。彼が真の合理主義とよぶのは，ソクラテスのいわゆる無知の知である。この合理主義を成立させているのは，自分が様々に制約されていることの意識であり，自分達がしばしば誤りを犯すということ，ならびに誤ったということを知るのにさえ，他人に大きく依存していることを知っている者の「知的謙虚さ」である。それはまた，我々が理性に過度の期待を抱くべきでないこと，ならびに論証が学習の唯一の手段であるにせよ，論証が問題を最終的に解決することはほとんどないということ，これらの自覚である。同時に反証主義の延長上において，「我々のすべての知識は推測的で不確実で不安定なものであり，従って我々は決して真に知ることはできない。ただ推測することしかできない。それ故に，あくまで謙虚であらねばならない」とするポパーの合理主義とは「人間の知が世界のすべてを記述できる」とする従来の合理主義への大いなる疑問から発しており，理性一辺倒ではなく理性に限界のあることを承知している合理主義である。

批判的合理主義はその合理性について，ポパーの弟子達により「正当化なき批判」[9]，即ち批判可能性（正当化可能性に対して）として捉えられた。正当化なき批判は，帰結からの反証―ある主張なり見解なり，あるいは理論や道徳的立場が妥当であるかどうか批判的に検討するためには，そこから論理的に正しく導出される帰結を調べ，そこに非妥当なものがあればさかのぼって，導出の基礎になった前提のうちにも誤りが潜んでいたはずであると批判を進めていく方法である。これは帰結の非妥当性から前提の非妥当性へと進んでいく批判の仕方であるから「下からの批判」[10]であり，そして合理性とは批判そのものに他ならないことを考えるならば，「下からの合理性」とよんでよいものである。これに対して「上からの合理性」とでも呼ぶべきものは「正当化主義的原理」であり，出発点となる原点（根本的前提）から他の主張や行為を正当化していこうとする立場である。この二種類の合理性を政治的領域に移してみると相違点がわかりやすくなる。例えば普通の市民生活の中である施策の正当性が問われるとすると，その理由は行政が実施しているからだということとなり，そしてその行政の施策実施が正当である根拠は何かと問われると，条例や法律に基づいているからだと考えられることになる。さらに，この議論を進めるならば，それらの条例・法律がなぜ正当なのかと問われたときには，国民多数の意思の代表である議会で制定されたからといった答えとなり，最終的に議会は国民多数の意思の代表なのだから当該施策は正しいということになるだろう。つまり次々と正当化のための根拠を提出することで施策は正しいものとなるのである。このように，合理性が正当化として捉えられているならば，市民の側も，政府の側もこのような遡行的な思考様式から脱却することができない。そして正当化こそ合理性であると考えられているところでは，下から市民が政府に対して「批判的意見をいう」ことは「非合理」とされてしまうのである。他方，合理性を正当化なき批判（非正当化主義）とする立場からは，施策を市民が批判すること自体，合理的となる。施策に誤りがあるならば，条例や法律に，さらには行政，議会に誤りが潜んでいるのではないかと考え，それの除去を求めていくことが合理的となるからである。この意味では下からの合理性は，「政治的公共性」[11]を支える最も基本的な唯一の合理性なのである。ポパーの批判的合理主義を正当化なき批判として捉えるとき，それは科学の世界のみならずわれわれの市民社会における合理性のよりどころとなるのである。

合理性としての批判的態度の精神を，批判的討論（論争）という形で，ポパーは自ら実践した「論争の」思想家でもある。批判的合理主義はどんな主張でも批判されたり反駁されうるので勝者は存在せず，自己および他人に等しく批判的であることから公正の観念または寛容の観念をも含む。我々の社会システムについての理解は完全というには程遠いことを想起して，政策にはしばしば「意図せざる」かなり大きな効果がつきまとうということを認識するとき，批判が自由に認められなければならず，特に政策の効果を身をもって直接に知る人たち，即ち政策対象集団の人達からの自由な批判が重要なのである。

ポパーによれば，「政策実践は，社会科学の理論の欠陥が露呈される，きびしいテストの場」[12]であり，社会科学は，社会改良への提案の批判を通じて発展したきたところが大きい。従って，政策決定者も社会科学者も，そして政策論争に参加しようとする他の何人も，批判的精神を共有することが重要となる。ポパーは，「政治は永遠に過渡的であり地上に天国をつくることができない」として，政策における変化の程度に関して社会的法則に依拠した一歩一歩の社会改革，即ち「長期にわたって少しづつ変化を積み重ねる漸次的改良を目指すピースミール（つぎはぎの繕い的）社会工学」を提唱して，マルクス主義のように社会全体の青写真に基づいて社会を根本から変革しようとする「急進的に大幅な革新的変化を目指すユートピア社会工学」に対置させた。その主張の成否はなお問題が残るかもしれないが，少なくとも政策

評価の基本枠組という視点からは，彼の言う「開かれた社会」とは，そのような政策提案と批判との自由な相互作用によって特徴付けられるものである。

第三節　新しい職業倫理としての可謬主義

第一節および第二節で示した議論により，ポパーは人間の提出するあらゆる理論の反証可能性，あるいは批判可能性を主張することで，我々の知識は永遠に可謬的であると主張する。というのは，仮説が反証されたり批判されるということは，我々自身の無知が明らかになっていく過程だからである。「すべての言明がテスト可能であるということは，それらは誤りうるということでもある」という，この立場は可謬主義(13)と呼ばれる。ポパーはソクラテスから無知の知(14)による知的謙虚さを学び，カントからは自由の重要性(15)を学び自己の倫理として統合しようとする。彼の考えは，己の愚かさを相互に赦しあう，互いの誤りを容認し合うべきとする知的正直さに訴えて寛容を基礎づけたヴォルテールの立場も継承すると言われる。ポパーの考えでは，われわれは学べば学ぶほど，いかにわずかのことしか知っていないかを自覚せざるをえない。無知の知とはわれわれの側に真理を追究する意志があるからこそ意味をもつ。真理を追究するためには，その追究する者の倫理が必要である。この意味で，彼の倫理の根源は，三つの原則に集約される。一つは可謬性の原則，二つ目は合理的討論の原則，そして三つ目は真理への接近の原則である。これらから引き出されるのは，可謬性を自覚し，真理を求めて討論をおこなうとき，寛容が必要であり，他者を潜在的に同等な者として承認するといった謙虚さの倫理である。かくして，ポパーは自らの認識論を基礎にして，誤ることなき知識をもつことが可能，かつもっているとする古い職業倫理との対比のもとで，人間の可謬性を強調する新しい職業倫理を提案している。

ポパーはそこで知的職業に就いている者，例えば科学者，医者，法律家，技術者，公務員，政治家などを念頭において，踏まえるべき新しい倫理を提案している。まず，古い職業倫理は正当化主義的思考に染まった伝統的認識論に依拠した倫理が想定され，そこでの知識は個人的な意識の世界に属し，その正当性は確実性にあると捉える。その基本原則は，権威ある知識，正当化された知識，そして自己確信（慢心）にもとづいて行動することにある。それは，行動するにあたって，真理と確実性を所有し自らの立脚点を論証しうるとともに，知識をもつ者は権威たれ，その領域におけるいっさいを知るようにと要請する，すなわち，人は賢者であると共に権威である知者でなければならないのである。しかし，この古い職業倫理は，ひとたび権威として承認されるならば，権威は同僚によって擁護されねばならないから，あやまちのもみ消しを招くものであり，あるいは誤りを誤りとして承認しないため非寛容であり知的に不正直なものと化する。これに対して新しい職業倫理の根底にあるのは彼自身の可謬主義である。ポパーによれば，我々の知識は，いつでも一人の人間が修得できるところをはるかに超え出ている。それ故，いかなる権威も存在しないし，またすべての誤りを避けること，またはそれ自体として回避可能ないっさいの誤りを避けることはそもそも不可能である。ポパーは知識を生み出す人間自身の「誤り易さ」(16)を強調し我々は永遠に可謬的であることを自覚するべきであるとする。もちろん，それでも尚，可能な限り，誤りを避けなければならないが，そのためには自らの誤りから学ぶことが必要であり，誤りを見出したなら心に刻み，誤りの根本に達するために，誤りをあらゆる角度から分析するといった自己批判的な態度が肝要となる。それとともに重要なのは，誤りを発見し修正するためには他の人間を必要とするということである。寛容にも通じることであるが，われわれが赦しのことを学ぶためには，異なる環境，異なる理念のもとで育った他の人間が必要なことを自覚しなければならない。また，他者の誤りに対しても，我々自身が彼らが犯したのと同じような誤りを犯したことを思い起こし，互いの誤りや互いの

無知を容認し合うべきであるとポパーは付け加えている。

ポパーの提唱する，この新しい職業倫理は「誤りに対する態度」に端的に表れている。これを実際の行政の話に置き換えてみると次のようになるであろう。旧来，行政は間違いをしないという「官の絶対無謬性」神話に，官と民双方が呪縛されてきた。「行政が事業を一度開始すると，止められない」といった言辞が行政の常識となり，権威ある知識として見なされる行政の政策立案は，誤りが誤りとして承認されないことから，強引に正当化したり，誤りをもみ消したり隠蔽してできるだけ速やかに忘却させるなど構造的問題があった。このいわば無謬性の神話によって，一度「この事業は完璧です」という説明をするだけで適正に執行されていれば，どのような成果を上げているかは問われないまま事業が続行され，事業が終了したときに，適正に処理されたかどうかだけについて事後評価があるだけといった事態を招いてきたのではなかろうか。

人間の知識から派生する政策は，すべての人が満足する客観的で正しいものは存在しない(17)。現実の政策は対立点を残しながらも政策決定の一定の制度手続きを経て，その時々の判断で大方の合意を形成したものである。政策は目的や手段が妥当であるか否か，多様な代替案の存在などいろいろな対立・意見がある中で吟味されることで，現在利用できる最良の案として受け容れられるものである。つまり政策は常時，反論・批判に曝されることによって，発展可能性に一層磨きをかける。ところが，公定性・強制性を有する権威の権化たる行政は，正当化された知識，自己確信に満ちた知識に彩られた無謬性神話の下に，これまで行政内部の多様な意見・対立は行政の不一致や未調整の徴証とみなされるのを恐れて，異論が外に出ないよう封じてしまい，表面化するのは統一的決定であった。そのため，ある政策が問題を有する場合には，だれが間違っていたか，何が悪かったのかという主体的政策責任が曖昧にされた上，問題の焦点も不明確であった。また行政内部で無原則な妥協を強いられるので，政策形成における学習機能が働かなくなり，硬直化を招いたのである。

今日の政策評価ブームの影で，後景に退いて見逃されているが，政策を支える基本原理としてポパーの思想が重要な示唆を与えていることを想起しなければならない。彼のいう「知識の可謬性」を自覚して常に政策を批判的検討にさらしていくことを通じて，誤りを発見し，同時に誤りから学んでいくこと（トライアル・アンド・エラー）が，究極的に政策の発展をもたらす。彼の提示した方法が政策や政治的分野に適用されるならば，政策が人間の主観的な判断の産物である以上，常に批判的検討を加えなければならないのである。従って，政策評価とは政策それ自体に伴う必然の営為であり，政策をより良く展開するための必須の条件なのである。それ故，政策評価を殊更，時代の要請として登場したかのように捉えることは政策の本質についての認識が十分とはいえない。

物質的豊かさを目指して経済成長を達成したこの社会で，いわゆる近代化を支える価値観や内側から支えてきた制度や権威が崩れてきたにも係わらず，行政は既得権益が付着した古い枠組みにすがりつき，行政は間違わないという幻想に囚われ続けたため，種々の政策は十分吟味されることなく前年度どおりに継続されてきた。その結果，制度・政策の硬直化の弊害が次々と露見し，官の不祥事が打ち続くなど行政への信頼が失墜し，閉塞感が充満していた昨今における政策評価現象とは，政策に本来内在する思考方法に立ち戻ったこと，そして，それが変革への狼煙の顕れでもある。これらが政策評価への流れの根底にある事がらではないだろうか。

第2章　政策評価理論における問題

今，研究者，元実務家，コンサルタント等により政策評価に関する論稿は花盛りといった感があるが，理論上も手法も開発途上にあり，実務でも十分有効に実現しているとはいえないのが政策評価の現状である。各論者は，その多岐にわたる用語法の中から，それぞれが依拠する定義を示した

上で各自の政策評価理論を展開している。それらは概して二つの立場にわかれる。一つは政策評価を政策の目標が達成されているか測定する，あるいは政策の目的とそれを達成する手段として施策や事業を一つの体系として構造化する政策体系に基づいて政策の妥当性をチェックするといった政策自体の評価に着目する立場，もう一つは行政評価と称して行政機関の効率やサービスの水準など業績評価に関心をもち，サービスの受け手である住民の評価（満足度）を重視するなど民間経営のマネジメント手法と市場機構の活用に学ぶ行政運営を目指す立場（上山信一論）である。前者は，さらに二つに大別できる。一つは政策評価の客観的技術的合理性に重心をおくもの―コスト削減など切実な目的に対処できる簡便な評価手法を主眼として，その作業手順を具体的事例とともに紹介する実践的な色彩の強いもの(今井照論)，あるいは政策評価を「数値化していくシステム，あるいは指標化」と定義し，対象とする事象を定量的に捉えることに力点を置き，指標の作成・使用を中心とする評価手法・分析・活用の仕方に終始しているもの（斉藤達三論・高寄昇三論）と，他方は評価システムの精巧さよりも，むしろ政策型思考に基づき政策自体を見直すことを通じて，変革を促す新しい思考方法としての政策評価の側面を重要視する立場（山谷清志論）とがある。これら論者に共通した論調は，「これまでの行政組織と職員は政策評価に対する偏見・拒否反応が根強かったこと，また行政技術論から行政活動の数値化は技術的に困難であり多大なコストと時間を要するなどの理由から，評価を回避する傾向があったが，行政の批判・抵抗があるにも関わらず，今日の時代状況における政策評価の効用を鑑みて，政策評価を実施せざるを得ない」としている点である。その第一の効用は，政策評価を「行政活動の効果を数値化（または指標化）していくシステム」[1]として捉え，数値化を実態をかなり忠実に反映した数値の創出が可能となる最大の戦略要素とみなす。従来なかなか数値では測りづらいとされてきた行政あるいは政策を，具体的な数値でだれの目にもわかるような形で示すというところに意味がある[2]。政策の妥当性を，無理しても極力数値に置き換えてみることによって「実際に何がどのように問題なのか」[3]定量的に明らかにされる。その結果，専門知識の欠如からくる誤解・批判を防ぎ数値が客観性をもたらすとともに，評価のために政策目標が測定可能なように操作的に定義されることにより，その根底にある価値が明確にされること，また政策問題に関して目標の適切さが問われることにより，価値の批判的検討が可能になるとまで主張する。さらに，斉藤論では政策評価の要件として目的の明確化とともに，作業をだれにもわかりやすく体系的に進めることを挙げているが，そのために最も重要な問題を「(評価情報の)指標化」[4]とする。指標とは，情報の中の一つの形成あるいは形態であるが，対象とする事象を定量的に捉えることにより，定性的な表現に比べて「簡潔かつ明白な表現」[5]が可能となるから必要とされるという。そんな中で山谷論は一味異なる。政策目的を明確化し政策形成の段階で，この目的の期待する達成値として指標を作成する場合，多くの政策に予め指標を付けることは，社会指標や経済指標の専門家を動員し大変な手間ひまかけても，不十分なものにならざるをえない。しかし，仮に未完成な指標や政策目標であっても，あえて公開し住民の意見を加えて完成度の高いものにするという戦略もあると唱える。とにかく，終了した施策や事業について試行的に事後評価を行い，事業は何を最終的な目標としていたのか，実際にその目標の達成に貢献していたのであろうかと考えることが重要なのであり，政策評価の意義として，わかりやすい政策情報を共有した中で，特別高度な専門知識をもたない人共々関係者全員で施策や事業について議論が行われるところに着目する。そこでは定量的評価は客観的データの一つであり，それをいかに判断し政策立案・決定するかは行政，議会，住民なのである。数値は客観的データの一つであり，それを判断するのは行政や議会である。今までブラックボックスであった部分について数値化することによって，透明になる効果

があるが，数値化は決定のための判断材料にすぎない。

本章では，現在の政策評価理論における，いくつかの論点を検討する。現在の政策評価理論に特徴的なのは定量的アプローチに重心が置かれ数値偏重傾向にあるが，最初に，それら定量的評価の客観的合理性という美名のもとに，実際に定量的評価の本質にはらむ問題が隠蔽される危険性に関して検討を加えていく。次に，政策評価の科学的側面にのみ注目する余り，政策評価の導入がいつの間にか行革の口実と化してしまうことなど政策評価の政治性に目をつむってしまうことによる弊害を取り上げてゆきたい。そして，政策評価理論ではほとんど触れられていないが，政策評価における住民参加の前提となる「有意味な情報」とは何か，また住民の視点からの効用評価について考察する。

第一節　政策評価の科学的側面

物事を数値や数量に還元して捉える世界像は，近代科学や合理主義に特徴的な態度である。それは大規模・複雑化が進んだ現代社会において，了解の公平と疎通にとって何よりも必要な手続きであった。現に日常生活の中でコンピュータの膨大な情報の蓄積，分類，処理において果たす役割は極めて大きく，我々はその恩恵に浴しているのだから，もはや，役割を否定することできないのであり，数量化や定量化に一定の意味があることは肯定せざるを得ない。ただ問題は，数値化による厳しい区分けによって，それに馴染まない判断を，蓋然性の高いもの，あるいは曖昧なものとして排除するところにある。しかしながら，個人それぞれ，または個別社会の了解の多様性をはじめ，数値による区分はその境界領域が常に曖昧であるということを思い起こす必要がある。世界了解の普遍妥当性を求める合理主義の手法としての数量化は，確実性・客観性を追求するべく，斉一性を維持するため，それに漏れる多くのものを排除してきたことに注意しなければならない。数量化に内在する一定の限界を十分認識した上で，すべてをその下に収斂しそれ以外を認めないというのではなく，多々ある様々な原理の中の一つとして相対的に捉えることが重要なのである。

そうした数量的把握のはらむ危うさは，現代の余りに錯綜していて科学ではとらえることができないとされる社会的人間的現象に関わる政策および政策評価においては尚更顕著であるはずである。そこで数値による定量的評価のメリットを賛美する勢いに消され，評価理論では浮彫りにされずに見落されている問題について，取り上げてみたい。

(1)　定量的評価―数値化，指標化の問題点

そもそも，社会科学において定量的に捉えるとはいかなることか。高度に複雑な社会事象や人間の営為を，すべての側面から同一基準で把握することは不可能であるから，制御可能な形に単純化する作業，即ち換算可能な一定の基準を選び，個別的な問題や要因に係わるデータ，あるいは外的な介在要因を捨象して複雑性を減少させ，単純化することに他ならない。他の多くの基準を意識的に排除するわけであるから，一定の基準を前提にした範囲内でのみその客観性をもちうる。数値化するに当たって，どのような尺度や基準にするかが問題なのであり，数値への換算方法や外的な介在要因の処理方法が異なってくる。これは政策効果および目標の達成率の測定など数値に換算して政策を評価する，即ち定量的評価の場合も同じ原理である。定量的評価は評価の手法を適用する便宜上，評価担当者が評価対象となる人々や地域を加工し，操作する。それに対して，定性的評価は評価対象を操作することなく，あるがままの状況を記述，描写することに主眼があり，評価基準や一定の尺度に照らして何か判断しようとするものではない。すなわち，数値化が困難である，あるいは数値では実際の姿がわからない場合，記述説明スタイルの形で使用されるのが定性的評価である。

ところで政策とは，政治体系が対応すべき行政需要として認定された，いわゆる行政ニーズが政策のねらいや目的，あるいは目標として設定され

ていくわけである。そこで政策の前段階として，問題のある状況から認定されたものを「政策問題」(7) と定義して，その性格について，確認しておきたい。政策問題は，国民をはじめ政治家，行政職員，専門家などによって，問題のある状況として感知され指摘されることから生じる。あらゆる政策問題は相互に何らかの関連をもっているにも関わらず，それら相互関連のすべてを考慮に入れた問題解決が不可能である。そのため，問題は選別的に構造化され，定義・分類・説明または評価されることになる。その際，たとえ客観的に同じ事実（現象やデータ）として観察されても，政策問題はしばしば極めて異なった形で解釈される。なぜなら，我々が遭遇し経験するのは問題を含んだ状況であり，政策問題は人間の思考によって抽出されたものであって「主観的な人間の判断の産物，すなわち概念的構築物」だからである。したがって政策問題は「客観的な社会の状態についての正当な定義」として何らかの形で認定されたものであるが，それを定義した人や集団から離れて存在するものではなく，相互依存性，主観性，人為性を無視できないということである。次に，政策問題を構成している諸要素や当該政策問題に利害関係をもつ人達に変化や交代があり，その構造は絶えず変化する可能性があるということである。さらに，追求する価値や目標にも変化が生じたり，政策の制約条件や環境状況も時と共に変動する。このように，政策問題とその解は一定不変にとどまっているものではないため，動態的に捉えねばならない。このような政策問題自体の相互依存性，主観性，動態性を看過して政策を策定すれば「予期せぬ結果」をもたらす。特に政策問題が複雑性を増すと，この政策問題自体の性質に大きく依存する。例えば，失業の増大，犯罪の増加など同じ統計によって客観的に表される事実でも，異なった政策関係者の立場から異なる解釈や認識がなされることが多い。同じ政策関連情報から，異なった政策問題が抽出されたり，あるいは対立的にさえ解釈・認識されることもしばしばある。そこに，事実の間の矛盾もあれば，政策立案・決定者により価値観，人間性とその行動，政府の役割，社会変化等について異なった前提や見方があるからであり，事実を見る人の目の中に，あるいは取り組む人の心の中に違いがある。また，政策問題の認識と構造化は問題を見る人の専門的学問の背景によっても異なる。基本的なレベルで，個々人の世界観や思想を無意識的に無批判的に選択することによって，問題的状況の概念化を大きく歪め「仮装したイデオロギー」の謗りをうけかねない。政策問題は，その複雑な社会的人間的事象に由来する性格を有するものであるから，現実または事実といった客観的状態の抽出ではなく，現実の一部を人間が選別して表現したものであるということを踏まえて政策評価の科学性について考察する必要がある。

現代行政が遂行している多岐にわたる政策のすべてについて，完全情報を入手することは，だれもなし得ないのは自明である。しかも政策はその出発点から政策問題（行政ニーズ）の属性というべき相互依存性，主観性，動態性等を具有しており，かつ行政ニーズが政策の表示との間に完全な対応関係が成立しているわけではないことに照らしてみれば，どんなに時間とコストを注ぎ込んでも，一つの政策から生じる効果（プラス，マイナス）の全貌を正確に把握することさえ不可能である。そこで，注意しなければならないのは，政策評価は，通常入手できる不完全な，または超不完全な情報に基づいて行われることになるということである。それゆえ，一つの事業の効果を完全に把握することは不可能である。なぜなら，効果を捉えるには，まず政策目的が確認されなければならない。ここで，たとえ効果を量的に測定するにしても，その前提として操作可能な政策目的の確認および測定対象範囲の確定が必要であり，困難きわまりない。だが，それにも増して問題なのは，測定対象範囲が確定されるということは，把握されるべき効果の範囲を限定することを意味するということである。要するに，政策目的をいかに多元的に確認しても，ある事業の全効果をもれなく把握することはできない。多くの副次効果，波及

効果，またはマイナス効果が把握の対象外にこぼれ落ちてしまうなど，効果の把握は常に不完全なのである。仮に確認された政策目的に対応した効果の範囲内に限定したとしても，現在の効果の測定だけでは不十分であり未来に及ぶ効果も測定する必要がある。そこで，異なる時点間の価値の比較を可能にするには割引手法を使うが，割引率の具体的数値はこれを算出する基準のとり方によって大きく異なる。しかも未来の効果が継続する期間のとり方によっても，全便益は敏感に変動する。このように，効果を一定の評価基準によって測定する定量的評価は，操作可能な政策目的が確認されている範囲内に限られる。ところで，測定可能な一元的な目標と政策の効果とは，政策の目的の達成状態をとらえて表示するものであるから，操作可能な目的が設定されない政策については，その効果を客観的に捉える方法がないことになる。しかも政策の目的として何を設定しているかによって，効果を把握する基準は変わってくる。しかし，政策の目的と効果は，ともに，その政策が最終的に意図する社会状態を表示するものでなければならない。つまり客観性が増せば増すほど，評価分析の対象範囲と評価結果が持ちうる意味とがますます狭くなっていくということを認識しておく必要がある。

すでに述べたように，政治体系では社会から行政需要という投入を受け，これを行政ニーズに変換し，ついで行政ニーズを政策の目的や目標に変換した上で，行政活動をとおして政策を実施するとされてきた。行政ニーズから具体的な政策への変換過程に，行政ニーズが無定型である場合を除いて，一定の方式による政策の目的の設定が中間に介在している。それは，行政ニーズの把握を，政策の目的手段の論理システムに基づく政策体系において表現することである(8)。政策の目的のうち，図面表示によるもの，または量的な形式で表現されている「操作可能な政策目的」から，政策課題量や事業目標へ変換できるわけではない。これを具体的な政策目標値や事業目標値へ定式化することが必要である。あらゆる政策には同時に達成されるべき多数の目的があり，あるいは事業の施行に際して侵害してはならない価値条件が数多くある。ところが，測定可能な一元的な目標の設定はこうしたものをすべて背後に隠してしまうことになる。すなわち，政策・事業の効果・成果を表す価値は様々に存在し，唯一の指標によって評価することは適当ではない。複数の指標に基づく総合評価が望ましいわけであるが，評価結果を相互に比較可能にするためには(9)，異なる指標で捉えられた異質の価値を一定の換算率に従って，単一の価値尺度—貨幣価値などに換算し直して，価値の総和を算出するほかない。だが，諸々の価値の中には，生命，美醜など貨幣価値に換算しがたいものも含まれており，強引に，すべてを単一の価値尺度に換算することが可能なのか，妥当なのか問題である。このように，すべての評価基準を量的に表示することも，範囲を単一化して相互の換算を可能にすることも現実的に困難である。そのうえ，外的な介在要因をいかに処理し加味するか勘案すると，厳密な意味での数量化は不可能と言わざるをえない。

以上，定量的評価の特質について総括すると，定量的評価が実用的な評価であるためには評価基準を大幅に単純化する必要があり，そのために多くの評価基準を意識的に捨象しているということである。即ち，定量的評価は一定の価値基準を前提にした範囲内でのみ，その客観性をもちうるのである。従って定量的評価の活用方法と切り離して論じることはできない。もしも政策の効果を能率という価値基準で評価を行うとすれば，評価基準を一つ二つの計量可能なものに限って，その限りで政策の選択を少しでも合理化するのに役立つ情報にすぎない。

次に，定量的評価として最も利用頻度の高い「指標化」における具体的な問題を検討してみたい。指標化とは，事前，中間，事後評価の時点ごとに選別，執行，成果指標を設定し行政活動の実態を反映させるため，それぞれ政策のもたらす様々な効果（直接的・間接的，＋・－）や，成果（社会的経済的政治的技術的インパクト）の内容を表現す

る方法であり，行政サービスの数量的指標化を意味する。しかし，上述のように，すべての政策を対象とすることは技術的にもコスト的にも不可能である。政策の効果・成果面だけでも，社会経済へ与える様々な側面から把握する必要があり，全側面を把握することは不可能である。指標化の第一の問題は，行政活動の一側面あるいは一部の指標化であって，事実を単純化してとらえた不完全なものであるということ，しかも不完全な指標をどのように判断するかということである。指標化の際に(10)，質・構造格差は不問にされているので，指標の算定方式の操作が必要である。数値の加工・補正が多くなれば行政側の数値の操作に裁量の余地が増し「行政操作」が行われるおそれもある。問題は数値そのものに行政的裁量があるため，指標の使用目的を明確にしなければ，間違った評価をしてしまう危険も潜んでいる。また数値にあらわれない内容の質をいかに把握し評価するかバランスもおろそかにされてはならない。

指標化の第二の問題は，どのような政策評価の目的・用途に使うのか，何の価値基準としての指標かが問題となる。政策のインプットの指標，アウトプットの指標，アウトカム（成果）の指標のいずれかによって，各指標の性格や難度が異なることを認識しておかなければならない。例えば，「教育行政の充実」といった政策の場合，数値化が先行し計測の容易な活動量が「成果指標」にすり代えられるおそれがある。本来，成果指標は政策の目的の具体化としての指標でなければならないが，その逆機能で，目的と指標との間の関連において，何を指標に採用するかにより行政活動の粉飾がなされるおそれがあり，同時に指標項目の選定の際，具体的数値化の容易なものが設定されてしまう恐れがある。指標化の最も重要な問題は，行政の実態を把握するために適正な指標が得られるか否かなのである。例えば，評価の目的を都市間の行政水準の比較とした場合，その評価基準（目安・メルクマール）として何らかの指標を設定する場合，指標として何を選びその数値をどこに求めるのか行政内部で選択した瞬間，客観性と信頼性を失うことになる。

指標化の第三の問題は，最も難しいとされる成果指標（政策目標の達成度を表す）の設定を行う前提として，政策体系に基づいて政策の目的と手段をきちんと関連付け，政策の目的や目標を明確化しておく必要がある。政策形成の段階で，この目的の期待する達成値として指標を作成するわけであるから，政策を体系的に把握し，各指標がどんな政策目標を担い合っているのか明確にしておく。また，特定の政策の効果を評価するためには，達成されるべきと設定された具体的目標が，それよりさらに上位の目的のために，いかに寄与・貢献するのか，設定された達成目標と現実の達成度をどのような尺度や手法で測定するのか，さらに同じ目標を達成するにしても，達成度の高低だけで行政活動の要不要を決められるのか等を判定するためには，政策評価の分析方法とその実施体制を整備する必要がある。

このように指標化は，ある政策評価の目的に応じて「一定の判断基準または判断材料」を提示するものであり，行財政運営のすべてではない。指標化に過剰に反応したり過大評価するのは間違っており，あくまでも政策決定のための判断材料の一つにすぎないと認識する必要がある。指標化こそ客観的・合理的評価の王道とみなし，すべての行政活動を指標化し事業の選別を厳しくしていくことがよりよいと唱える論者もいる。だが，環境保全や生活保護など指標化測定が困難なものを，強引に数値化しやすい指標を設定して，他の事業と同じ土俵で論じても意味があるのか，また国民健康保険医療について測定する指標の場合，問題は指標が自治体の構造的要因による数値なのか，あるいは市民の行動選好性の結果による数値なのか，この要因分析を十分に行わなければ活用しえない。すなわち，指標化方式の欠点を，定性的評価の改良・開発によって治癒していかなければならない。名実ともに合理的な評価にしていくためには，この一連の疑問に関する調査，情報収集，分析，比較考量，同時にそれらに関する質疑討論（＝政策分析）が行われる必要がある。

(2) 価値選択の独占および価値の操作

定量的評価など科学的評価とは，政策の良否を問題とするのものではなく，政策を実施した結果生みだされた効果，または政策目標の達成度を客観的な数値または操作可能な用語により状態が説明できるものを対象として選択している。すなわち，「できるだけ客観的な指標」を設定しておいたといっても，行政の中の多くの価値基準から，その一つにすぎない「効率」という価値を選択し過大に重視し極端に走れば，客観性という名の背後で価値選択がおこなわれたことになる。

こうした科学的定量的評価が，客観性という名の下で評価の技術が洗練されていけばいくほど，住民には理解不可能となっていく。その専門性という価値中立性を装った情報の背後で，これに基づく価値選択が専門家集団に独占され操作されようとも，住民は専ら統制の客体の身分に甘んじなければならないことに注意しなければならない。客観的評価の結果，数値が羅列されていたり難解で意味不明な内容であるなら，情報自体理解不可能なのであるから，住民はその意図や意味するところまで把握できないのであり，情報の非対称性がますます進行することになる。

さらに客観的な定量的評価といえども，自己点検による評価である限り，数値測定が，事業担当課などの主観に大きく依存してしまうのは，避けようがない。例えば，事務事業評価に際して，目的を厳密に定義して活動がなされているとはいえないことが多く，事業に関して企画段階で目的が設定されているが，曖昧かつ包括的な表現，美辞麗句が目立つ表現もないとはいえない。その状況で担当部門として当該事業を公共性があり必要性があるから事業化したのであり自己評価で否定することはなしえない。客観的な定量的評価の形式的導入が逆に行革の口実となりかねない。体裁だけ整えても実質的な効果は得られないように，客観的な定量的評価システムが導入されたからといって，政策形成をめぐる政治・行政メカニズムまで正常な状態に改善されるのではなく，政策決定メカニズムの歪みを治癒するための「特効薬」として期待しうるだけである。

政策評価も人間の主観的判断の産物である限り，価値が介入してくることは不可避である。評価分析において，社会事象としての事実と，価値とは相互に依存的であり不可分にからみ合ったものである。価値は評価者が注目する事実を決定し，事実は評価者の価値観を変える(11)。

評価において価値基準が介在することは避けられない。だからといって価値が入り込む評価は利用できないと言うつもりはない。評価者は，価値を隠蔽した形で埋め込むのではなく，自らの立場，期待や価値選好を明確に表明することが重要なのである。

真の客観性は，問題の選択や結果が価値中立的であること，すなわち，評価対象と評価者の視点や考え方とが独立に存在することではなく評価に際して，依拠する価値基準を明確に表明すること，即ち公開することなのである。価値基準および批判的観点が各人各様である今日の社会では，評価者はだれの，どのような価値基準に立脚するかが重大な政治的争点となる可能性もある。また，異なった基準を主張する者相互の間の討論は合意を形成する上でしばしば有益であり，単一の観点による場合よりも，政策のより洗練された理解を可能にする。

第二節　政策評価の政治的側面

政策過程の最後の段階は，政策決定・実施の結果として起こったことに対する評価であり，必要と認められた場合，現行政策の変更である。政策評価は分析的手続きによって行われるものであると共に，政治的プロセスでもあり，そこに含まれる政治や価値の対立の問題を無視することはできない。また，行政組織や社会システムには「変化」に抵抗し自らを防衛しようとする多くの仕組みや力が働いており，既存の組織・政策を変更しようとする力に対しほとんど確実に何らかの問題を生じさせる。それ故，政策評価の科学的側面のみに注目し，政治的側面に目をつむることや，それを見落とすことは現実の政策過程に関する理解を損

なうことになる。そこで，本節では，政策評価の政治的側面に焦点をおき，少し検討する。

(1) 政策決定の正当性のための手段としての評価

政策評価はつねに政治的色彩をおびたものである[12]といわれる。それは政策・施策の評価についての結論を生み出すように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だからである。評価結果は，うまくいく政策・施策を維持・制度化し，そして拡大させようとするが，他方うまくいかないものを修正・見直し，あるいは廃止しようとする意思決定の根拠となる証拠を提供することになるからである。

すなわち，政策評価は政策の目的を達成するために，よりよい政策・施策・事業等を発見することだけでなく，目的自体を変更することにつながる。政策の効果を評価するということは，代替的政策に含まれている目的と手段との組み合わせを検討することであり，政策の手段だけでなく政策の目的をも評価することに他ならない。たとえ行政内部の自己評価であっても，静態的な分析を目ざすだけではなく，積極的な改革への意志にこそ評価の確固たる意義があるといわれる。しかし，設定された政策目的をそのまま受け入れるという習慣に馴染んできた人達は，そのような政策目的の変革に抵抗し，さらにその政策目的が提供する行政サービスを受ける人達，即ち対象集団に関わるものであるとき，変革は一層困難となる。政策評価の導入において，行政が組織の評価者となるとき，同時に変革の主体者とならなければならないのである。

行政の組織と職員は，評価を回避する傾向があるように見られる[13]。というのは，どんな形や程度であれ評価の結果，所期の目標を達成したことが判明したとしても，それは当然のことであると考えられ，むしろ達成できなかったことが明らかになれば，実施主体としてその責任が問われる心配が出てくるからである。すなわち評価によって得られた情報は，行政が自己改革に必要な問題点を発見するのに有益な注意喚起のシグナルなのだと積極的に考えられるのではなく，むしろ，事業計画の不備，執行上の無駄や非効率，担当者の怠慢や無能を点検し批判するために使われはしないかと疑われ嫌われるわけである。

さらに，政策評価は「だれかが勝って，誰かが負ける」という結果をもたらしうるため，利益にけして中立的ではありえず，しばしば政治の武器となることに注意しなければならない。実際，だれが，何を，何のために，どういう基準で評価するかをめぐって絶えず争点化されやすい。政策評価自体そもそも反目や対立を内包しているものである。

それ故，多くの政策担当者は客観的評価が不可能であるほどに政策にコミットしているという事実がある以上[14]，評価はどのような形にせよ正当化あるいは弁明のためのものであることに注意しなければならない。ある政策を評価することは，当該政策・施策に基づいて現在行われている努力を正当化することであり，評価はそれを支持する重要な手段となる。評価，特に行政による自己評価である限り，客観的に政策を評価する目的のために行われるのではなく，既に様々な理由から決定されていることを正当化するために利用することが多いということを念頭におく必要がある。

わが国では，省庁再編に伴い中央省庁改革基本法が成立し，政策評価機能の充実がうたわれた。各省庁や総務庁に政策評価を行う部署が設置される背景には，深刻な財政危機がある。そのため，中央省庁は，財政改革で予算を削減する必要があり，その正当化に評価を利用するなど財政再建の防波堤とされるおそれもあることに注意するべきである。また，「時代が移り必要性がうすれても絶対に中止されない」不倒神話が常識とされてきた大規模公共事業に対して，昨今，風当たりが強まっている。そこで，自治体では中立的な第三者機関として公共事業再評価委員会を設置するが，その評価結果が事業存廃の判断時に「アリバイ作り」として利用される恐れもある。そもそも，公共事業再評価委員会の人選の段階から，事業の正当化を導くため，事業推進派に偏るなど政治性を有しており，行政の筋書きどおりに議論を展開し結論

を誘導する。このような評価は，はじめに結論ありきで，変更可能性を全く認めないものであり，ひたすら正当化に向けて進む。たとえ選ばれた各委員が公共事業に対して中立の立場でも，「評価」に対する問題意識が低い委員であれば，事業担当部局の出す資料を基に，行政機関の意向を追認するだけであり，行政による正当化の代弁者にすぎない。さらに，大規模公共事業の事前評価において費用効果分析など定量的評価は，ある数値を算出する計算方法を採用する必要性についての理由及び科学的根拠も明示されずに，技術者の感覚で数字が見積もられる。そのため，後から各種事情変更等の理由で数値を自由自在に増やすなど操作がしばしば行われる。このような行政内部の技術者による数値の操作も行政操作であり，事業を正当化するために，あるいは結論を誘導するために政治的に導出されるのである。

こうした政策評価の政治的側面を踏まえた上で，政策評価結果を分析・判断していく必要がある。

(2) 政策の固定化

行政の内部評価の場合，政策評価制度の導入が初年度において極端な事務量増（特に事業課やその職員）となり，非能率・高コスト化をもたらすこともあり得る。全職員が政策評価の目的・意義，説明責任の重要性に対する理解が十分というわけではないため，次年度からルーティンワークになると前年度の評価を踏襲するという事態も生じるおそれがある。また指標を用いる事務事業評価では，成果指標を設定するに当たりデータ収集について調査に要する調査費が事務事業の執行に要する経費よりも高額になる場合，評価コストが高いという名目で，事務事業の現状維持を担保するために利用されたり，成果を高めるために新規事業への取り組みが抑制され，なるべく成果指標の達成度が向上するように現事業群から意図的に選択されることもあろう。

評価制度の導入によって，変革が起きるのではなく，逆に施策や事務事業の固定化を招くことがあることに注意する必要がある。自治体行政を評価することは重要なことであるが，それだけでいつでも効果・成果があがるわけではない。併せて，組織風土も変わらなければ，事態が悪化することもありうる。政策評価の目的・機能を十分理解することなく，一回限りの形式的導入を図っても，何も変わらないだけでなく，現状を肯定する判断根拠として使われるかもしれない。

評価結果によって，政策目的あるいはそれを達成するための施策・事業の変更が望ましいということが示された場合，首長などトップの意思決定者がその提案を真剣にとりあげ，現行の活動を続けることにまつわる既得権にひきずられることなく，常に必要な変化をとり入れる。トップは戦略的な政策方針を打ち出すことによって，望ましい結果をより良く達成するために新しい代替案を追求し続けなければならない。すなわち施策・事務事業評価の結果に基づいて，実際に行政組織が動き，見直しを進めなければ意味がない。見直しを前提とした評価を進めるには，「見直しの方向性」を多くの人に理解してもらわなければならない。そのため，首長などリーダーが政治的な意志表示として，見直しの方向性を明確に打ち出すことが必要であるが，それは選挙の場で首長が公約として表明する，あるいは首長が議会で発表する施政方針の一つとして「見直し大綱」（施策・事務事業をどのように見直していくか，その基準，検討課題，日程，態勢などを定めたもの）を掲げ，市民に広報すること，さらに大綱を条例化することも視野に入れることが求められる。そうすれば，首長の指示に基づくというだけでなく，市民の信任を受けているということが，何よりも政策の見直しへの大きな原動力となろう。

第三節　住民参加の前提情報

(1) 住民にとって有意味な情報とは

わが国では，近年，成熟社会へ移行しつつある中で，住民は「モノの充実」よりも落ちついた生活や豊かな環境など「生活の質」を求めて，積極的に社会活動に参加していく，あるいは納税者として自分達のニーズをきちんと反映した行政が行

われているかチェックの目が厳しくなるといった住民意識の変化がみられる。こうした住民にとって，政策評価とは，先に税金だけ払ってしまった分，行政側に「税金の使途の徹底的な説明を求める」権利を行使するための手段の一つということができる。だが，現実は住民や民間の方が頭を下げて役所に足を運び，いろいろと教えていただくという慣行が未だに残っており，行政の方から住民に説明して歩くといった発想が自然には出てこない状況である。

今の所，住民が入手できる行政情報は，情報量・内容の質ともに行政側に左右されており情報の非対称性が存在する。逆説的であるが，情報の妥当性や厳密さを確保するためには，多少バイアスや主観が入り込んでも内部の状況に通じた者がまず政策現場での実情を詳細に語らなければはじまらない。住民等外部の者があらゆる手だてを使って，資料などの客観的事実から実態を推測してみても，行政当事者の臨場感や生きた情報による実態把握には及ばないであろう。つまり，住民が現行法制上，行政情報を入手するための最大の手段である情報公開制度を利用して，情報やデータを入手したとしても，それらが住民にとって理解不可能な内容であるなら，住民の行政技術としては意味をなさないのである。同様に，政策評価情報についても，せっかく行政側から大量の生きた情報が発信されたとしても，その情報公開の受け取り手である住民にとって理解不可能であれば，無意味な情報となってしまう。昨今，環境影響評価による情報が公開されつつあるが，多くの場合，その報告書は専門用語と数値が羅列されたものが大部分であり，ほとんどの住民はそこから意味を読みとれないというのが現実である。そこで，本節では住民にとって有意味な情報とはどのようなものか考察してみたい。

一概に住民といっても，社会的地位やその属する階層・集団・地域等によって，あるいは個別政策分野によって選好が異なり，多様な視点と対立が存在すること，同時に，各自の素養はもちろん行政情報に対する理解力のレベル（今後，格段に理解力の飛躍可能性はあるとしても）は様々である。ここでは，一般市民としての筆者から見た有意味な情報について検討する。

一般の住民は通常，行政側の広報活動によって情報を得るが，特に，広報誌は主要な行政活動の概要を住民だれにもわかりやすい形に要約・加工して記載している。これに比して，政策評価においては，行政職員が専門・技術用語を使用し実態を的確に伝達することに主眼が置かれており，なるべく平易な表現を心がけてはいるものの，住民だれにでも理解できるような工夫をするところまでに至っていない。しかし現代行政の複雑かつ専門分化が深化している状況のもと，多岐にわたる政策のすべてについて完全情報を把握するなど行政側のだれ一人として不可能であり，いわんや住民においてをや，ということになる。要するに住民全員がすべての政策について通じることはあり得ないこと，そして政策評価過程に住民全員が参加することが不可能なことは明白である。その決定的な制約を踏まえ，これまで行政側に独占されてきた情報を，住民が手分けして摂取していき行政と情報の共有を図ることによって，その情報を基に行政と同じ土俵で議論し合えるようになることが望ましい。そのためには，一部の住民であれ，政策情報を理解可能であることが第一条件である。内容を把握できる住民がほんの少ししかいないのであれば，住民が納税者または受益者の立場から行政側に説明責任を要求していけばよい。その際，何がどのようにわかりにくいのか，具体的に指摘し提案していくとともに，難解な行政言語は日常言語に翻訳してもらうようにすることが必要である。そのような住民と行政の双方向の意志疎通など地道な努力と訓練の積み重ねが求められるのであり，ひいては，そのことが質の良い政策情報の蓄積にもつながる。

次に，住民にとって政策の妥当性を評価するための情報，例えば政策効果の有効性を評価するための情報，あるいは行政の効率を評価するための情報とは，どのようなものであるべきか検討する。住民にとって必要なのは，問題の所在を示し関心

を喚起する簡明なもの[15]であればよいとし，政策担当者のための情報ほど厳密さ・精緻さを要しないという論者がいる。確かに，煩雑でわかりにくいものより，簡明でわかりやすいに越したことはない。しかし，わかりやすさと精緻さは両立しないから，住民向けの情報はわかりやすさだけで足りるというのは，住民を十把一からげに論じる古い観念である。上述のように住民も多様であり，中には，政策について行政職員と対等に渉りあえる人達もいる。住民は一様に行政無知とする前提では，簡明な注意喚起情報とは，「何がどの程度，問題であるか」について，具体的に住民にとってわかりやすい項目と数値で示すことであり，実態をさらに単純化して捉えることを意味するものである。その数値化に当たり行政裁量が入り込み「行政操作」がなされる恐れがないとは言えない。また，事実を捨象しすぎて，実態からかけ離れた情報をもたらし，かえって住民側に不正確な誤解を招いてしまうことにならないとも限らない。簡単で単純な情報こそ有意味な情報であると見なすのは安直すぎるのではないか。たとえ，かなり専門性が高い情報であっても，住民側に当該情報に詳しい専門家を中心に住民同士何度か勉強する（議論の俎上にのせる）ことは可能である。その上で尚，意味不明な情報ということであれば行政側にフィードバックしていけばよい。ただし，簡明な注意喚起情報が全く無意味なものであると言っているわけではなく，緊急度の高い問題に対応しなければならない場合，現実に可能な良策として，簡明な情報は積極的に問題提起を行うには実用性の面で有益である。例えば行財政の切実な問題に即応しなければならない場合，住民意識が余り成熟していない，あるいは住民が政策に疎い傾向があるなら，簡便でわかりやすい情報を用いた方が，住民のだれにも問題状況を認識してもらうには即効性があり手っ取り早い。この情報をきっかけに住民の問題意識が高まるなら，意味のある情報となるであろう。住民のほとんどが理解できない政策情報というのは，それに関し政策担当者が住民を説得できるような言葉に置き換えられない限り，政策自体が曖昧，あるいは意味不明瞭であり空疎な内容であることを示すものである。

このように行政側が公開した政策情報について，住民側が有意味な情報であるか否か，チェックし，そうでない場合，住民側はいつでも直ちに行政側にフィードバックしていくことが，必要である。もちろん，有意味な情報の成否は，住民の行動いかんによるものだけでなく，住民と行政と双方がその間隙を埋め，いかに相互理解を図れるかにかかっている。

住民参加は，単に情報公開制度を利用して情報を入手しうるだけでなく，その情報が有意味であってこそ，実質がともなう。すなわち有意味な情報獲得を前提に，広く住民に意見表明の場を提供して多様な意見を競い合わせ，そこから合理的かつ説得力に富む意見があれば反映させること，また行政の独善的判断を矯正したり，多種多様な選択があり得ることを認識させることで，住民側から行政側につねに新しい風を送り込むところに住民参加の意義がある。

(2) 政策の効果と住民の効用評価（満足度）の関係

政策評価は，行政活動についてだれが評価を行うか，即ち評価主体によって，二つに大別される。一つは，行政の内部の者が自己点検用としておこなう内部評価である。もう一つは，行政職員以外の者（住民，または住民代表・専門家・議員で構成される評価委員会など）が評価をおこなう外部評価である。そして上山論が唱える，都市比較型の政策評価は，両者を融合させた形態と言えるが，自治体の行政水準が他と比べてどの水準にあるか，住民の満足度や客観的指標を用いて測定し，自治体の課題を明らかにする[16]。これらの評価に住民がどう関わっていくか，特に公開という点では評価の客観性を確保するには絶対条件である。成果主義・顧客主義を行政評価の命とする米国は住民のニーズやヒアリング，アンケート調査から作業を始めているが，日本の自治体の場合，行政だけで既存の業務を対象に自己点検運動を始めてしまい，住民参画は時期尚早と片づけられがちで

ある。いまだ評価結果の公開原則さえ，浸透していないというのが現状であるから，住民参加の手法に至っては開発途上といったところである。そこで，住民の視点あるいは価値基準で政策評価を行うといった場合，政策の究極的な評価に照らして，行政内部で行われた政策評価の結果とどのように関連づけるか，あるいはどのように扱うべきか考察してみたい。

ダウンズ(17)は，政策が国民に及ぼす便益と負担に関して，国民がもちうる情報の質量に着目する。政策の便益に関する情報の質量と，政策の負担面に関するそれとの間に格差が生じるために，国民的レベルでの政策選択に偏向が表れるとする。というのは，国民と政府の間の政治的交換は，私的取引のように等価交換の原則は成立せず，租税負担が政策から受ける便益と無関係に強制的に課せられるので受益と負担の個別的対応関係が分断されているからである。それ故，国民は政府との交換関係から最大効用を達成することは不可能であるから，仮に国民が政策効果の帰着関係と租税負担の構造とについて十分な情報をもち自分の利益を中心に考えたとしても，政策評価と政策選択の合理的な判断尺度を確立しにくいのであるという。国民と政府の間を循環する政策情報の超不完全性のゆえに，国民の便益拡充要求と負担軽減要求，受益意識と負担意識の均衡が崩れ，行政需要の顕在化に偏向が生じうるため，また，行政需要と「あるべき行政ニーズ」(18)とが一致せず，政策評価と政策選択にも偏向が生じうることを主張する。政策の効果が最後の効用，即ち住民の主観的な評価に与えるインパクトは科学的に（価値関数等）確認できないとされる。それは住民の主観的評価とは心理的な満足感に由来するもの(19)であり，また未充足の効用として需要の強度は，願望水準または達成水準の引き上げによっても緩和される。従って，政治指導によって，市民の過剰な期待感がいましめられ，際限のない欠乏感等が抑えられ願望水準が引き下げられたり，名目的・形式的な対策が意外に心理療法効果を発揮し達成水準が引き上げられたかのような錯覚を生みだすこともありうる。このように個々の政策に由来する効用の変化を識別して，その発生原因とその意味内容を評価することは困難である。政策との直接的対応関係は確認困難であるが，効用を何らかの形で把握し分析する手法はある。住民の需要がどの政策分野に強いかという序数関係を明らかにする手法などにより，行政需要の時系列変動がかなり浮上する。しかし，この手法では政策分野別項目の示し方に強く規定され，メニューの中に的確に表現できない需要はいかに強い需要であっても顕在化しない。この手法では行政サービスの実績と需要との関係を解明しないし，生活環境水準などのストック量と需要との関係を明らかにするものではない。調査によって顕在化した需要強度の変動原因と意味内容は解釈によることになる。他に住民の価値構造を表す価値体系の設定と住民の価値意識をモデル化した価値関数の設定とを基本にし，成果と住民の満足度とは一次元の関数にあると仮定した手法では，日常身近な事項については反応が鋭敏だが，他の問題については適合度がよくないという現象が明確に示されている(20)。こうした個々の政策または個々の生活環境指標との直接的な対応関係を，ミクロ的に分析する方法は前途多難であることから，住民福祉に関わるストック量をマクロな指標によって把握することによって，社会状態の動向を確認して政策方向の選択方針とするような方法が利用されている。

政策の効果と住民の効用との関係において，第一の問題は，政策の最終産出物とは効果であるのか，それとも国民の評価による効用（主観的な満足感）にあるのかという点である(21)。これに対して，政策の目的とは政治体系が認定した行政ニーズに対応するもので，行政活動の非人格的な組織目的として設定されたものであるから，政策（効果）の究極的な評価は，行政ニーズに対応する最終産出物である所の客観的な効果の次元で行われるべきであるとされる。ただし，国民にとっての効用は，行政需要に対応するものであり政治体系の正統性に直接関わる問題であるが，この部分は政策の合理性の問題というより政治体系全体の問

題とみるべきとする。第二に，政策効果と住民の効用の相関関係には多くの外的な介在要因が作用しており，個々の政策の効果が住民の効用に及ぼす変動は，個々の政策効果を識別すること以上に至難の技であることは前述のとおりである。なぜなら，住民の効用の次元で，有効性や効率等の評価基準は概念上語りえても操作可能な指標は現実に不可能であることと，効用は個々の政策効果とは別の諸要因によって時々刻々大きく変動し，効果の増減に敏感に反応していないとする。第三に，個人の効用はその人が帰属する階層・集団によって大きな差異がある(22)。現実には，階層・集団別の政策評価の差異，満足感の差異を捉える方法でなされなければならない。そうであれば，政策の効果も階層・集団別の帰着関係が判明しなくては，政策の効果と住民の効用の相関関係を解明することは不可能になる。現在の所，効果と効用の相関関係を解明することはできないのである。そこで，住民の効用の把握と評価は，個々の政策の有効性や能率の評価とは一応別次元で進められるべきであるという。だからといって住民の効用評価は全く困難であることを意味するものではなく，各種政策の客観的効果とこれに対する国民の主観的評価との対応関係の解明を急ぐ必要があるということになる。

第3章　道内の政策評価制度の現状

第1章で検討したポパー思想の政策を支える基本原理によれば「政策は人間の主観的な判断の産物であるから，常に批判的検討を加えなければならない」ものである。従って，政策評価とは政策それ自体に伴う必然の営為であることが導かれた。その意味で，北海道の政策評価制度はその政策の原点に立ち戻り可謬性を自覚し得たのであろうか。本章では，政策評価の根底にある思考枠組の視座から，そして第2章の現行理論における論点を中心とした枠組みの中で，現在実施されている道の政策評価制度を中心に分析してみたい。

現在，都道府県レベルでは42団体が何らかの形で評価を導入，あるいは評価を検討中であるが，市町村レベルでは川崎市，神戸市など一部の大都市が導入しているものの緒についたばかりである。全国自治体の政策評価の取り組み状況については，表3-1を参照されたい。北海道では自前の自己評価システムにより試行を経た後，本格実施に入ったばかりで評価システムは開発途上にある。道内市町村では，札幌市が事務事業評価を本格的に導入しただけであり，現段階では「市町村政策評価システム研究会」の活動に見られるように，評価手法を中心に調査を進めている段階である。

ここでは，北海道を事例として，政策評価制度の背景，特に他の都道府県とは異なる北海道独自の事情を始め，政策評価制度の試行状況および本格実施の現況，そして今後の課題を取り上げる。さらに，道内の町村では先駆的に実施した新得町の事例を紹介する。

第一節　北海道における評価制度への取り組み

(1)　政策評価導入に至る経緯

長期景気低迷が打ち続く中，税収増も期待できず，借金を抱えた道の財政環境は一段と厳しさを増しつつあった'96年，知事主導で行革が行われようとした矢先に，カラ出張，公金不正支出など一連の不祥事が発覚した。これを機に，失墜した道政に対する信頼回復を図るため，道政改革への気運が一挙に高まり同年8月「道政改革の基本方針」が策定された。それらは，開かれた道政と政策形成過程への道民参加に裏打ちされた「道民参加でつくる道政の展開」，「職員の意識改革と政策形成能力の向上」に力点を置いた。同年9月，この道政改革の基本方針を具体化した道政改革の実施方針が策定され，政策重視の道政という目標を掲げて，時代の変化などに対応した政策を効果的に実施していくため，施策の実施効果等の適切な把握につとめ，これをその後の政策形成や予算に反映させることとした。そのための具体的な推進事項として「政策評価手法の研究」を挙げて，政策目標に対する事業の効率性，有効性等について分析を行うなど，効果的な政策評価手法について研究

することとしたのである。これを受けて公募職員も含めた幅広い職員の参加による「赤レンガ政策評価の導入検討プロジェクトチーム」を設置し，効果的な政策評価手法について研究することが決まった。それと共に'98年4月から施行された北海道情報公開条例では「道政の諸活動について説明する責任を全うする」との姿勢を明確にし，「道政に対する理解と信頼を深め公正で民主的な道政を確立する」ことを目標としている。

これらの動きに先行し，かつ全国に先駆けて，北海道では，これまでの行政の常識「官の無謬性」を覆し，画期的な意味をもつことになる「時のアセスメント」が実施された。これは平成9年度重点政策展開方針の中で基本的視点の一つとして決定した。'96年10月道庁幹部会議では「時代の変化を踏まえた施策の見直し」となっていたのが，'97年2月知事の道政執行方針において「様々な事情から停滞したり，時間がかかり過ぎている施策に，『時』という客観的な物差しを当て，時代の変化を踏まえて再評価するシステムとして，時のアセスメントを実施して参ります…」と，時のアセスメントとして公式発表された後，知事直属の政策室主導で実施された。といっても，トップダウンで決まったわけではなく，職員の提案した再評価制度から端を発して，当時の政策室長が「これまでの政策というのは何か物や形を作ることだったけれども，変えたり止めたりすることも政策レベルにあげるべきである」(1)と幹部に説明していくなど様々な風圧を乗り越えて「時のアセスメント」の導入・実施に踏み切った。この再評価作業については，対象施策の要件として，施策が長期間停滞していると認められるもの，時の経過の中で施策を取りまく社会状況や住民展望の変化などにより，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，施策の円滑な推進に課題を抱えており施策が長期間停滞するおそれがあると認められるものを設定し，「道道士幌然別湖線の整備」など9つの対象施策ごとに検討評価調書を作成した。この調書を基に，検討チームが再評価と今後の方針などについて意見を取りまとめて政策会議に報告し，知事が最終決定した。最終的な結果は継続が1，休止が1，中止が7事業となった。

これは，「間違いは許されない」といった固定観念が行政の先送り体質や硬直した，ものの考え方を作り出してきたことに対する反省に立ち，旧来の行政の行動様式が問い直されている現在，行政も虚心坦懐の姿勢で臨むことが必要であるとの考え方から出発したものである。即ち，時のアセスメントの意義は，はじめに「行政機関も間違うことがあり得る」という宣言をしたこと，そして行政の苦手としていた「変化への対応」をシステムとして可能としたのであり，その後の変革指向の政策評価への流れの重要な布石となった。中央省庁における評価の導入もその例外ではなく，'97年，時のアセスメントに少なからず影響を受けた当時の橋本首相が，公共事業を所管する6省庁に対してすべての公共事業を対象として，再評価システムの構築及び新規事業採択時の評価の導入を指示したという経緯がある。

北海道の政策評価の場合，行財政を取りまく環境変化と職員の不行跡の発覚とが相俟って道政改革が加速されたことが直接の契機となったのは確かであるが，一部の職員の間から政策を見直そうという変化への渇望が，トップの判断に拍車をかけ，政策アセスメントへの大きな原動力になったと思われる。

(2) 政策アセスメントの試行

政策検討プロジェクトチームによる検討を進めていくとともに，知事の平成10年度の「道政執行方針」において，時代に即応した施策の自己点検・検証という「時のアセスメント」の精神を道政全般へ拡大し，施策を対象とした統一的かつ客観的な評価システムの評価の導入に向けて具体的な取り組みに着手するとの方針を表明した。これは道政運営に政策評価の視点を導入して，すべての施策を対象に，統一的・客観的に政策的観点から点検・評価して，政策の企画→実施→評価という政策循環過程の確立をめざすとともに政策決定や事業遂行に関わる情報を広く道民に提供する仕組みづくりを進めるものである。評価システムの導入

に向けた取り組みを進めながら，平成10年度においては本格実施のための試行である。北海道の政策評価の試行は，基本的に行革の中心となった道庁職員による自己点検を主とした内部評価方式を採用した。

Ⅰ．戦略的課題

この試行は平成11年度の本格的導入に向けた条件整備を図るものと位置づけられた。そのために，道のすべての施策を政策的観点から点検・評価することによって政策の企画→実施→評価という政策循環過程における政策評価の必要性に対する全庁的な認識を確立することと，明確な目標を設定しそれに基づいて自己評価することを目指すといった，職員の政策形成能力育成を兼ねた自己改革に徹底した。併せて政策評価の導入検討プロジェクトチーム（チームリーダー：北大山口教授，関係部局職員6名，公募職員10名で構成され，評価対象，評価基準，評価結果の活用方法などを検討する）と連携して，評価手法の確立に向けた課題を整理することとした。

Ⅱ．評価方法および視点

試行では，予算事業という事務事業レベルでの評価に止まり，平成10年度予算に計上された全予算事業を評価対象とした。それら事業を，共通様式により点検・評価を行う「一般施策」，そして共通の様式を用いず別の様式で点検・評価を行う「開発公共事業」及びその他の事業に区分した。評価作業は1次評価と2次評価の二段階に分かれる。1次評価は各部局段階で行われるもので，事業担当課が所管事業を単位として事業別政策調書を作成する。その後，部が作成した施策の柱ごとに事業をグループ化し，事業の優先度を設定する。他方，2次評価は全庁組織で行われるもので，副知事を座長に関係5課（室）の課長等から成る「2次評価検討チーム」が，1次評価結果の点検および全庁的な視点で評価を実施する。対象となる全予算事業は，一般施策と開発公共事業とに大別され，前者は，地域社会の発展成熟と質的充実に寄与する施策か，市町村，あるいは民間に移管することが適切な施策ではないか，目的と手段が適合し効果の高い施策となっているか，施策のもつ価値が変化し必要性，妥当性，優先性が薄れていないかなどの点から評価された。また後者の場合，基本的に国の「公共事業の再評価システム」の導入に伴い，連動を図るため，国の基準に沿って評価するが，公共事業は特に効率的な執行と実施過程の透明性の確保が強く求められているため，時のアセスメントの精神を踏まえ，点検・評価を行った。

① 1次評価の方法および視点

1次評価において，一般施策と開発公共事業はそれぞれ方法と視点が異なる。一般施策の場合，まず予算事業を単位として，事業担当課が事業の概要，立案形成過程，執行状況，評価，方向性を記載した事業別政策調書を作成する。次に，これらの事業を，部が作成した施策の柱ごとにグループ化した上で，重要性，緊急性，優先度に基づいて4類型（A：事業の重要性，緊急性が高く，優先的に実施すべきもの，B：Aには至らないが比較的優先的に実施すべきもの，C：A，B以外のもの，Z：機関委任事務など優先度の判定が困難なもの）に分類し事業の優先度を設定する。その結果を「施策体系別事業評価総括表」に記載する。

また開発公共事業費の場合，評価の単位は，公共事業関係省庁の通知等により事業種別ごとに示された単位とする。公共事業を所管している農政部，水産林務部，建設部が実施している事業に付き，事業担当課が事業の施工地区・箇所を単位として「個別評価調書」を作成し，継続，見直し，休止又は廃止，完了の4区分による対処方針案を示している。

② 2次評価の方法および基準

1次評価の記載内容を，目標の設定，評価の視点，記述のわかりやすさなどの観点から評価・点検するとともに全庁的な視点から評価を行った。一般施策の場合，併せて，前述の5つの視点に加えて，第3次北海道長期総合計画[2]との整合性を図るとともに，財政健全化推進方策，関与団体運営指導指針[3]などを勘案した。

開発公共事業費に関しては，知事の諮問機関で

ある道政改革推進委員会（委員長：北大神原教授）に評価案を報告の上，同委員会の意見を聴取した。

Ⅲ．評価結果および情報公開

1次，2次評価を実施した結果，一般施策では2801事業のうち，休廃止措置が199本，縮小が108本，継続が2113本となった。開発公共事業では評価地区数3747地区のうち，継続が，1767地区，見直しが181地区，休止・廃止が7地区であった。積極的に情報を公開する考え方に立って，事業別政策調書及び施策体系別事業評価総括書等を，道庁内の行政情報センター及び石狩支庁を除く13支庁に冊子を備え付けて自由閲覧に供するとともに，インターネット上で北海道庁のホームページに掲載した。

Ⅳ．本格実施に向けた課題

全事業の評価が終了した時点で，政策評価の試行に当たり掲げた戦略的課題に照らして，本格実施時の課題としては，各部局段階での評価，全庁的視点に立った評価という二段階評価の基本的仕組みについては政策評価の導入検討プロジェクトチームの検討結果も踏まえ，必要な手法の改善に向けた検討を進めることとした。ただし今回の試行実施では，一次評価の点検に作業を要したことから，本格導入に当たっては，より客観的統一的な評価基準を示すことによって，1次評価の水準の向上を図るべきとし，今後，定期的に評価を実施することによって逐次1次評価の水準の向上が期待できることから，2次評価の対象を当面の政策課題や特定課題，一定年限を経過している事業に限定することを検討すべきとした。また説明責任を十分に果たす観点から，事業別政策調書の記載は道民の立場に立った読み易さ，わかりやすさを旨とすべきであり，そのための表現を工夫する必要があるとした。

次に，開発公共事業独自の，本格実施に向けた課題もある。第一に，評価に当たっては，国の再評価システムとの連動を図ったが評価の単位や視点が省庁や事業によって異なることから，道として手法の統一が図りづらい面があったという。2段階評価の基本的なしくみは概ね妥当であったと思われるが，より評価水準の向上を図る観点から，1次評価はより現場に近いレベルで行うこと，また，2次評価は技術的な分野を含めた評価体制の充実が必要であるとした。第二に，評価の対象についてであるが，毎年度，全事業を評価することは行政コストの面から必ずしも効率的とは言えないとし，今後は説明責任の一層の推進を図る観点から，全事業の情報について一覧表などでわかりやすく提供するとともに定期的な点検として，客観的な基準のもとに対象を選定し評価をおこなうべきとした。その他，評価の単位や調書の表現方法に関しても，課題を残し検討が必要であるとした。

(3) 政策アセスメントの本格実施

政策評価の試行を通じて明らかになった課題を反映させるために，本格実施の眼目として，個別の事務事業評価だけでは施策が本来目指している目標や成果を直接評価することはむずかしいとの判断から，より統一的・客観的に評価する手法としての政策評価を目指すために，事務事業評価に加えて「施策評価」を導入することになった。一定の政策目的や目標を達成するための複数の事業の集合体を「施策」と捉え，第三次北海道長期総合計画の体系に沿って，総合計画を構成する施策の一つ一つを点検・評価するものである。これは，事務事業評価の単位となる事務事業の直近の施策レベルでの評価でもある。また，もう一つの眼目として，評価の過程で外部意見の反映を図るため，有識者で構成する第三者委員会を設置することとした。部局評価の段階では，審議会や関係団体などの外部意見も踏まえて評価を行うよう努めるとしたが，全庁的な評価では，第三者委員会などから意見を聴取し評価結果に反映させることにした。

本節では，前回の政策評価の試行時に実施されなかったが，今回新たに導入された施策評価の手法を中心に取り上げたい。

Ⅰ．本格実施の基本的考え方

本格実施における，基本的な方針は，政策評価

の導入検討プロジェクトチームによる「行政の自己改革としての政策評価は,『事務事業のレベルの評価』と事務事業が直接結びつく『施策レベルの評価』との2層制で行うことが適当であり,また施策レベルの評価を行うためには,道政運営を『業務執行中心型』から『施策効果中心型』に転換する必要がある。そのための組織体制の整備や予算編成システムの改革等が不可避である。」とする提言を踏襲した。

II．施策評価の対象

政策評価の前提として,北海道は,行政の活動を「まず目指す姿の全体像を提示し,行政が行うべきと判断されることについて,それを具体化していくための様々な項目についてそれぞれ目標を作成し,その目標を実現するために事業を実施することにより現実の社会に作用していくもの」と定義し,その目標を「政策」とし,目標を実現するための手段を施策や事業としている。政策とはいくつかの施策から構成され,施策はさらにいくつかの事業から成り立っている(4)とする。従って,評価を行う場合には予算事業としての各事務事業を個々に評価するだけでなく,基本的には政策の全体像からそれを構成する施策及び事務事業に至るまでの体系の各段階につき,それぞれに適した方法で評価を行っていく必要があるとしている。しかしながら,政策体系の最上位レベルの政策は,ある意味で政治的判断に委ねられ,首長や議会の判断,あるいは住民の選挙等により評価されるべきものであって,政策評価では計れないし馴染まないとする。それ故,政策評価の対象は施策及び事務事業の2本立てとするのが適当であるとした。このような基本的枠組みで評価を行う場合,評価の対象となる施策・事務事業を網羅的に整理し,政策の全体像の中で各々の位置づけを明らかにした施策の体系が必要となる。道においては,総合計画があり,また従来から各部局において自らの部の施策体系を作成しているところであるが,政策評価を行う上での施策の体系は,北海道の行政運営の基本的方針であり道民の側からの視点で策定されている「第三次長期総合計画」の体系に則るのが妥当であり,評価の対象はそれに基づく施策及び施策を構成する事務事業としたのである。

III．施策評価の手法および視点

北海道長期総合計画部門編（部門ごとの目標または施策等を示したもの）における「主な政策」及びこれに準じて整理した総論編（総合計画推進の考え方を示したもの）・地域編（地域生活経済圏の形成のための基本政策や圏域ごとの目標や施策を示したもの）の施策を単位として,新たに施策を主管する部課を「施策主管部局」と定めた。これは,総合計画の施策の窓口として,施策ごとに本庁の部課の中から最もふさわしい所が選定された。まず,部局評価段階で,施策主管部局は,当該施策の成果を表す指標の状況を把握・分析するほか,施策構成事業の位置づけや資源配分の方向性などを検討の上,「施策評価調書」を作成し政策評価課に提出する。この評価時の視点は,総合計画で想定した目標・指標が達成されているか（目標・指標の達成度),施策の方向性を見直すべき情勢や環境の変化はなかったか（施策の方向性の妥当性),施策の目的・目標を実現するための事務事業は適切に組み合わされているか（目的と手段の適合性)の3点である。施策調書については表3－2を参照されたい。

IV．評価結果

施策評価については,対象施策数890のうち評価実施施策は880施策であり,警察本部が主管する10施策については評価を実施しなかった。

時のアセスメントによる再評価の結果,取り止めることとなった「医療・産業・研究都市づくり」に係わる1施策を除き,その他の施策については,それぞれの課題を踏まえながら推進を図ることとした。

事業評価については,予算事業は対象事業数2816事業のうち,継続2452事業,見直し182事業,休止15事業,廃止18事業であった。

第二節　北海道における政策評価の効果

(1)　職員の意識改革

北海道が政策評価の試行を終えて，道庁内部でどのような変化が起こったか。

当初，道政改革への取り組みは，トップダウンの形で始まったかにみえるが，シンクタンク等に依存することなく，職員で構成される政策評価の導入検討プロジェクトチームが中心となり自前の評価システムを開発したことに示されるとおり，職員研修を通じた政策形成能力の強化目的をも併せもったところに北海道の政策評価の特色がある。政策評価システム全体の企画・管理や部局を超えた全庁的な評価を行う機能をもった組織「政策室政策評価課」主導で，政策評価を推進していく体制は，初めは細部の認識の違いから齟齬をきたしたが，職員を「住民意識や社会情勢の変化に無検証なままの前例踏襲」から脱却させ，きちんと目的や理由をもって行政を運営しなければならないという意識に目覚めさせた。毎年度実施する事業はただ継続していくだけであるから，それが当たり前のようになり，何故その事業を実施しているのか，何の目的でやっているのか無関心になっていくが，内部的自己点検の政策評価システムにより，職員に目的意識を持たせる点で効果が上がった。さらに，調書を記入する作業を通して各部局の担当者は自分の仕事を見つめ直すことになったわけであるが，単に仕事を点検・評価し簡潔にまとめて職員だけが理解できればいいのではなく，だれが見てもわかりやすく表現するという作業，また事業の相対評価を行い優先度を明確にする等の作業の経験を通じて，政策評価の必要性，情報の提供・共有や道民への説明責任の重要性(説明することによって住民からの信頼を確保する)に関する職員の理解が深まり，それが行政のあり方そのものを変えていくことにつながった。しかし，担当職員の中には「面倒な仕事が増えた」あるいは「長年の仕事のやり方をいきなり変えるのは難しい」などという声もあったという。逆に，ある公共事業所管の部局の職員は「公共事業に対する評価のあり方について考える良い機会となった」とし，「公共事業はそれを利用する道民が評価すべきであり，我々は道民が評価するためのわかりやすい材料を提供することに知恵を絞るべきである」と語った。政策評価の試行，本格実施という2度の経験だけで，職員全体の意識が一挙に変わることまでは期待できない。というのは「決まった仕事を漫然と続ける」という長年の行動様式や意識は，自覚しない限り，外から何度も揺さぶり続けなければ変わらないからである。政策評価は行政の変革，まず職員の意識改革，そして組織の体質改善を図るための一つの思考方法ということができる。

(2)　評価情報の公開による説明責任

今まで行政の政策形成・立案について，なぜ政策が必要なのか，その施策は行う意味があるのか，どうしてその事業が実施されるのか政策体系という目的・手段の論理システムに基づいた説明が明確になされないまま，政策執行に至っていた。納税者から見れば，税金が，一方的に曖昧かつ抽象度の高い政策に費やされていることになり，税金が有効かつ効率的に使われているのか不透明である。住民に対して，政策・施策・事業はできるだけ具体的でわかりやすく説明できなければならないこと，同時に政策体系の中で施策や個別事業の位置づけを明確にすることが行政の説明責任なのであり，住民の政策への理解を深める。そうして，政策形成・立案過程が透明になれば，行政が周囲の状況や条件の変化に対して的確に対応できているかといったこともチェックされ，外部から行政統制がはかれる。また，政策調書づくりを通して，政策評価を目に見える形，即ち文書に結実させることで，道職員の間でも情報共有を図ることを目指した。他方，北海道は行政の閉鎖性により住民ニーズとかけ離れた政策展開に陥らないためには政策形成・実施過程の情報をわかりやすく住民に提供し，住民からの検証が常に可能な状態にしておく必要があるとの考え方に立脚して，評価調書は，住民が十分理解できるだけの情報量が記載できる様式や，できる限り事業の全体像が一覧できるわかりやすい様式を目指す等の工夫がなされ

た。にも関わらず，政策評価試行後の評価情報の公開において住民からの意見が少なかったというのは，初めての評価情報の公開であったため広報・宣伝が行き届かなかったり，政策評価に対する住民の認知も深まっていないということが理由として挙げられる。しかし，それにも増して，情報の非対称性という問題が影を落としていないだろうか。事業別政策調書や個別評価調書の内容について，住民にとって理解しやすいか否かという観点から，北海道は住民代表と意見交換，あるいは議論しなければならない。さらに，従来，行政が一手に情報を作成・掌握していたものが，評価情報の共有によって，議会と住民に問題の所在を提示し問題意識を喚起させることで，住民と行政が同じ土俵で議論しあうことが共通の議論が可能となる。

第三節　北海道の政策評価における課題

北海道の政策担当者は，今後も政策評価のあり方を模索していく必要性を認めて，「制度は定着に向けて歩みを進めているが，実施体制や評価手法は確立されていない。改善に努め，システムがより効果的なものになるよう取り組む必要がある。」と述べている。

実施済みの対策評価を検証することによって明らかにされた課題を，漸進的に解決する等，試行錯誤をしながら改良を加えてゆき政策評価をルール・制度として確立していく方針であるとした。そうした道の姿勢は，道庁職員で構成される政策評価の導入検討プロジェクトチームによって，政策評価の試行を通じて明らかになった課題について検討・提示された改善案を基に，政策評価制度の一層の改善・充実に向けて，評価の客観性及び信頼性を確保するために，政策評価委員会の意見を聴きながら評価手法の改善などに努め評価システムをより効果的なものとする取り組みに表れている。

北海道は諸々の課題を抱えながら，さらなる良い政策評価を目指して進む方針である。北海道にとって，改善すべき細部にわたる課題についてはここで改めて挙げるまでもない。本節では，第2章で示した論点による視角から，将来の政策評価のあり方につながる課題をいくつか提起し，考察する。

(1)　内部評価の客観性の確保

そもそも，自己点検としての内部評価は，必要な情報があらかじめ存在するという利点はあるが，客観性に問題がある。また評価に多くの時間がとられ本来の業務に支障をきたすデメリットもある。しかし，それ以上に，道の場合，外部のコンサルティング会社等に委託することなく，政策評価の導入検討プロジェクトチームを中心に，自前で開発した評価システムであることから，職員内部における評価のノウハウ，および評価を知るスタッフは確実に蓄積されたといってよい。

自己評価とはいえ，政策評価の試行時は，職員がこれまで自らが予算化して進めてきた事業を自らが評価するという経験がなかっただけに戸惑いや不安があり，一部職員の中には「無難な評価にしておこう」とか「低い評価をつけると，予算をつけてもらえない」などの思惑があったとされる。その上，自己評価は少なからず主観に依存してしまうのは避けられないのであり，数値操作や包括的表現によりお手盛りになる部分もある。その制約を，カバーするには，まず客観性を確保しなければならない。ここでいう客観性とは，数値化を意味するのではなく，評価の価値基準が外部に公開されていること，そして外部あるいは第三者による評価を組み込むことである。

そこで，政策評価に客観性を担保するために，北海道ではどのような取り組みが行われているのか，そして今後どうあるべきか検討する。

第一に，北海道の政策評価における価値基準が明確に表明されているか見てみたい。個別事務事業評価の場合，その目的・目標の評価では評価の視点の中に事業の価値の変化を測る尺度として必要性（ニーズが十分にある，ニーズがある程度あると説明），妥当性(適切である，改善の余地がある，適切でない)，優先性が示されている。しかし，それらは施策体系を構成する施策の柱内での相対

評価であり，具体的基準があるわけではなく担当者の主観的判断に委ねられている。それと事業の目的の評価における判定理由の説明についても，上位の施策との関係がわからない部外者が見たら，事業の必要性に関する評価の理由を容易に理解できるとは思えない。手法の妥当性に関しても同様に，判定は相対評価によるものであり，理由の説明は包括的な記述が多い。相対評価による判定が改善の余地がないとすれば，その相対評価の際に担当者が立脚した価値あるいは決定的判断根拠などを，理由の説明において，できるだけわかりやすく簡潔に公表することが「客観性」につながるのではないだろうか。こうした視点ごとの相対評価の場合，判定された評価区分よりもむしろ，担当者が判定した理由の説明として，価値や具体的事情等を明示するところに，客観性が確保される。

第二に，評価において外部からの視点はどのように組み込まれているか。試行の段階では知事の諮問機関である「道政改革推進委員会」に内部的なアドバイザを兼ねた第三者機関として意見を求めた。しかし，本格実施では，恒常的な第三者機関として道政に関し優れた見識を有する７名で構成する「政策評価委員会（委員長：北大宮脇教授）」(5) を設置した。外部意見の反映は，全庁的評価（２次評価）において政策評価委員会から意見を聴取するという形で実施された。政策評価委員会からは，委員会の役割を始め，評価の妥当性，あるいは政策調書などの説明のわかりやすさ等について意見が出された。例えば「判断の根拠が曖昧である」，「全体の流れの中で，現在何が行われている段階なのか」，「事業を進めた経緯の説明をもっと具体的に」などの意見や，「結局，政策評価の結果が次の政策形成にどう反映されていくのか未知数である」といった手厳しい意見もあった。道の事務局が用意した案が修正される場面があるなど，政策評価委員会の議論を尊重する方向で進められた。この第三者委員会から批判や提言など忌憚のない意見が出されていることから，人選に偏りはなく中立であったと思われる。議論内容も公開されており，職員と委員による秘密会議ではないところは評価できる。だが，今後の展開に目を転じると，政策評価委員会による評価は，あくまでも道の政策評価の客観性及び信頼性を補強するためのものであって，その意味で内部評価の域を出ないのであり，現段階では委員会独自の視点や手法による外部評価とは言えない。政策型思考に基づく政策の技術的・経済的合理性を追求する方に力点が置かれ，道民の視点による効用評価（満足度）が軽視されないか懸念される。評価プロセス自体に民主性をもたせるために，住民が直接参加して評価過程に意見を反映させることが重要なのであるが，早急に実現する可能性は低い。当面，第三者委員会のような機関を介して住民の意見を反映させるのも一つの方法である。政策評価の実効性の確保という意味でも，住民の意見を的確に汲み上げた政策評価委員会の意見を，政策に適切に反映させるようなしくみを確立しておくことが必要であろう。

(2) 指標化

北海道における二度の政策評価は，定性的評価の傾向が強いといえる。とは言え，定量的評価のメリットを否定しているわけではない。道は，定量的評価，特に指標を設定することについて，２つの意義を挙げている(6)。一つは，評価は個々の施策または事務事業の特性に応じてその目的や効果について行うものであるが，指標を設定することによって，その客観性を証明するためのバックデータとすることができる。もう一つは，指標を設定し，評価対象の現状を数値化することによって，評価対象の現状についてわかりやすく説明するための一要素とすることができるとしている。指標化の意義は一応認めながらも，どのような指標を設定するのが客観性を担保するものとして適切か，北海道としての一定の基準を方法や位置づけを明確にしないと次のような弊害があるという。評価にあたって数値指標に固執しすぎると，数値のみが一人歩きして，その側面だけで評価してしまうおそれがある。施策や事務事業の立案から実施まで含めて，行政は，複雑な現実に挑むマ

ネジメントであり，自動的に数字や数式により判断が行われるわけではない。指標を参照しつつ，数字に表れない様々な状況も含めて多面的な分析を行い，判断を下す知的意思の作業が政策評価である。そのため，評価指標のみをもって判断することは避けなければならないとの立場をとる。また，複雑な算定式を用いたり，算定に膨大な手間がかかる場合，評価作業を行うこと自体が自己目的化してしまうおそれがあるため，指標の設定に際して，どのような指標を設定するのが客観性を担保するものとして適切か，北海道としての一定の基準等をもつべきであるという。さらに施策と事務事業とでは，評価の観点も指標の内容も異なることから，それぞれに適した指標を作成する必要がある。施策については，事務事業ごとの評価とは別に，施策としての意図や目標をどのように達成しつつあるのかを定期的に分析・評価することが必要であり，その分析を客観的・効果的に行うのに適した指標（アウトカムあるいはインパクト指標）が求められる。同時に，指標の設定のためにバックデータが必要であり，指標の性格に応じてデータの内容及び収集方法が検討されるべきである。成果データの蓄積・収集のための効果的・効率的調査を行うには，アンケート調査や意識調査に当たって全庁的にノウハウの共有化を図ることが必要であり，道政モニターや個別の事業課で委嘱している各種モニターの効果的な活用を図るべきである。しかし，すべての事務事業で執行指標や成果指標を出すには非常に多くの時間と労力を要する。しかも，適切な執行指標と成果指標の基準がなかなか生み出せないというのが実態である。指標による評価を行う事務事業は，データ収集などの調査に要する時間・費用を考慮に入れながら，事務事業の執行に組み込んでいく必要があるとする。

北海道でも，施策評価において数値で示すことができる項目について指標が設定された。道民アンケート調査，市町村意向調査，団体意向調査，郵便による意見募集を通じて道民意向の把握に努め，指標設定の際に参考データとしている。だが道民の生の声を吸い上げ，ニーズを反映した指標を設定するには，これら意見聴取方法をさらに踏み込んで，住民にとって重要と思われる項目の選定と優先付けを行うことも必要である。行政の実態を数値で測定するのにふさわしい指標について，ベンチマークを採用するのも一つの方法である。その際，指標の重要度は社会環境の変化に応じて日々刻々変わるため，その時々において住民と共に考え選定していかなければならない。また，限られた資源の中で重点的に投下すべきと考える分野の指標を住民に選んでもらうことで，住民のニーズを的確に把握して，多くの住民が必要としている分野，即ち住民にとって真に必要な政策への変更可能性があり得る。

第四節　道内町村の評価への取り組み

道内の町村では新得町が先駆的に政策評価に取り組んだ。新得町では，道の政策アセスメントを基本的に踏襲して，事務事業評価を簡便な方法で実施した。新得町の事務事業評価制度の特色は，行政主導ではあるが評価過程に住民参加を組み込んだことにある。

本節では，その事務事業評価システムを紹介する。

(1)　新得町の概要

新得町は十勝地方の北部，帯広市の西部約45kmの所に位置している。町の面積は全国4位の広さを誇るが，人口は昭和30年の15525人をピークに減少の一途をたどり，現在は約7500人と半減している。基幹産業は就業人口の2割以上を占める農林業である。主生産は「そば」づくりや椎茸の栽培であるが，昭和53年に町有地を借入れ設立した「共働学舎新得農場」では障害者の自立支援のための牧場づくりから，有機農法による牛乳・バター・チーズの生産，または肉製品等の製造等の研究を行い，今では乳製品加工工場も建設され新得町の代表的な特産となっている。しかし，十勝管内では唯一「特別豪雪地帯」に指定され，人口も横這い状態ながら過疎は進行しつつあり，「過疎地域活性化特別措置法」の対象地域となってい

る。新得町が別段急迫の事情があったというわけではないが，今後，税収減，地方交付税の大幅な削減，過疎地域活性化特別措置法(平成12年までの時限立法）の行方等を踏まえ，財政がかなり厳しい状況におかれるであろうことを想定し，従来と同じ発想ではなく，すべての事業について一度原点に戻って，職員全員で考えるべきであるという意識が企画課から湧き起こったのである。自然増収に依存して「あれも，これも」のサービス拡大の時代は終わり，将来に備えて緊迫した町政運営が迫られているとの思いに至ったわけである。そんなとき，財政畑出身の助役が，道の政策評価の試行に刺激を受けて，事務事業評価の導入を指示したのが発端である。

(2) 新得町の事務事業評価の実施状況

I．新得町の事務事業評価の手法

新得町の場合，基本的に北海道の政策評価の手法および視点と同様であり，予算に計上した事業のすべて（人件費以外）と次年度の新規事業（国の補助事業は除外）を評価対象とした。評価は，地域の発展に寄与する事業か，町が主体的に担うべき領域・分野の施策か民間に移管することが適切ではないか，事業のもつ価値が変化し必要性・妥当性・優先性が薄れていないかといった視点から行われた。まず1次評価は，各事業担当課が所管する個別事業について，前述の視点から自己点検を行い，併せて施策の体系に沿って担当課段階で事業の優先度を，重要性，緊急性等の基準に従い区分された4類型（A，B，C，D）にランク付けした。道庁と異なる点は，事業についての評価を記載する様式である。1次評価は簡素な一覧表形式の「事業評価表」を使っている（表3-3を参照されたい)。2次評価については，1次評価に当たる事業評価表の記載内容を，担当課が審査・点検した。さらに事業評価表でCランクに区分された事業について,平成11年度以降に実施可能なものを「事業評価に基づく事業再構築」として提案し，併せて担当以外の事務事業についても全体的視点から見直しが必要と考えられる事業については「事業の改善提案表」により別途提出することとした。

こうして各課で事業評価を実施した後，企画調整課が，助役，町長各々に対して事業評価に関するヒアリングを行った。その結果，多少事業の優先度のランク付けの変更があった。

II．住民参加による評価

新得町職員の内部評価終了後，事業担当課の自己評価に基づいて，最終的にCランク（事業の廃止・見直し等を行うべきもの）に区分された全事業については，関係団体との協議が行われるとともに，全事業を対象に評価過程への住民参加を実施した。住民参加の方式は,町の総合計画の検討・推進機関として町民各層で構成する「町づくり推進協議会」の7つの各部会（生活環境，教育，行財政，建設，農林，保健福祉，商工観光）ごとに実施した。各部会に関係する事業について，各部会に所属する住民達が費用対効果の視点から，あるいは財政の現状を深刻に受けとめて意見調整を行い，住民側が「見直し可能，見直し不可能，継続検討」のいずれかを決定した。さらにその結果を「町づくり推進協議会役員会」に提案し審議したものを最終評価とした。町議会議員協議会にはこの最終評価結果を説明した。新得町の事務事業評価の場合，評価過程の前半では行政の自己点検・評価によって個別の事業の重要度，優先度が判定される。その結果，後半では，見直すべく決定された事業，言い換えれば，行政側から何らかの問題のある事業として提示された事業のみ住民が評価するという方式であり，住民側は見直し対象事業以外，評価対象とすることはできないのである。

III．評価結果および公表方法

事業総数825件のうち，Aランクは377件，Bランクは337件，Cランクは111件であった。

評価情報については，見直し対象事業全部（Cランクのみ）を，町内2ヶ所で1ヶ月縦覧したが，町民からの意見・要望等は無かったということである。引き続き，「まちづくりレター」や町民との懇談会「こんにちは，町長です」などの広聴活動を通じて，評価情報を公開していくことにより町

民の意見を反映していくことにした。

(3) 新得町の事務事業評価の課題

新得町における事務事業評価導入の目的は，従来のような前年度どおりの予算配分から脱却し，事業の必要性，妥当性，優先性を勘案した上で事業・政策に優先順位を付けること，即ち予算の効率的・効果的な執行をねらいとして相対評価を行い予算に反映する方法に取り組むことにあった。ただ，はじめから，見直し対象事業の割合を1割に抑えるという方針で実施された，事務事業評価に多くの効果を求めるには限界がある。それでも，新得町の事務事業評価の目的が「町の財政がどのような状況におかれているのかを把握すること」にあるという点では，一歩前進したのであり，これをたたき台として改良を重ねていくことが期待できる。また，この評価が，住民側に利害関係のある事業について再考を求めたことから，住民に与えたインパクトも少なくない。これまでのように行政に政策立案を任せ，ただ不平不満や文句を言うだけでは通用しないということを住民に認識させた。それは限られた行政資源の中では，住民達の要求が必ずしもとおるとは限らないこと，あるいは住民の受益に応分の負担が課されるということである。

改善すべき数々の課題もある。まず，一覧表形式の評価表もわかりやすいが，個別事業評価調書を作成するべきであった。個別事業に関しては事業の目的が曖昧，あるいは無意味になりそうなとき，事業の原点に戻って検討するために，また調書化など文章に表現できない事業を立案・実施させないためにも必要である。さらに，評価情報の公開についても内容・公開方法について課題を残した。新得町は事務事業評価の結果を町内2ヶ所で，1ヶ月間のみ縦覧した。これでは旧来の行政の体質が残存しているといっても過言ではあるまい。住民に対しては，評価活動を宣伝するために，事務事業評価表を町内数ヶ所の公共施設等にわかりやすく置き自由閲覧とするべきである。最後に，国の補助事業に関して，新得町では今後とも事業評価するつもりがないとのことであるが，過疎法により国から財政上の特例措置を受けている立場上，国に対する遠慮が働いてしまうのであろうか。しかし，はじめから国の補助事業を事務事業評価対象から除外し聖域にしてしまうのではなく，まさに虚心坦懐に評価を行ってみるべきである。そして，評価情報を基に，町の財政負担を極度に強いるような不要・不急の国の補助事業について「こう変えてほしい」といった意見や地元事情などと共に，国に対して建設的に提言していくことが求められる。分権時代とは，こうした政策評価をツールとして，国と対等に議論していく時代の幕開けなのである。

第4章　政策評価　今後の展望

終章では，政策評価の今後の展望・あるべき姿などにせまり，検討を加える。ここでは，各自治体において政策評価を実施後，析出した個別課題を扱うのではなく，政策評価制度共通の課題，そして今後の展望について明らかにしたい。

第一節　政策評価過程への住民参加

政策評価の現状は前述のとおり，政策評価が実施されて間もないことや行政側の宣伝・広報不足もあり，一般市民の政策評価に対する関心はまだまだ低く，行政の外にあって評価に参加できる人材も十分に育っているとはいえない。政策評価を制度として育てるためには，行政外部のインフラ作りも大きな課題であり，中でも住民参加のあり方は，今後の動向において重要な鍵を握る。ここでは，いくつかの論点について検討したい。

第一に住民参加可能な評価対象についてである。すべての施策または事業等の評価過程に参加することは不可能であるから「すべてのテーマを対象にすべての人に参加」ではなく，「特定のテーマにしぼって関心のある人達」を中心とした参加から始めるべきである。また住民の直接的な意識や判断（住民による評価の視点）が有効に活きる行政サービスの領域・分野を見極めていくことが重要である。また，政策評価において住民参加に適した分野として，地域生活・環境・少子化・公

共事業など住民の関心を惹く分野から重点課題を絞り込み，問題意識を高めていくことが大切である。例えば，有識者・専門家を巻き込んだ市民団体が主導で，まず住民が財政状況を理解できるように予算書を課題別に事業内容がわかる形で整理し直すといった作業を行い，その結果を基に公募住民による議論を試みるといった方式が考えられる。参加の方式については，個々の政策分野，政策の具体性・重要性に応じて，諮問委員会方式や協議方式，意見書の提出，公聴会方式などの各種参加方式の中から選択し，また住民のどのような代表によって参加をおこなうべきかについても，予め行政と住民とで意見調整する必要がある。近時，政策立案の過程で原案を公開し住民や専門家の意見を聞く手続きとしてパブリック・コメント制度(1)（意見提出手続き）が国を初めとして道でも試行され，意見が実際にどのように政策に反映されたのか公開されている。

第二に住民参加によって，住民の意見や声がどのように反映されたか，住民がその反映結果をチェックできるシステムとするべきである。住民は，どこかで政治参加したい，社会参加したいと渇望しているにも関わらず，今まで情報公開が十分進んでいなかったことや，住民から政策過程への距離がありすぎることから，参加する機会がなかったが，住民の一人ひとりがこれまでのように行政にお任せするのではなく，行政に意見を反映させることができるという実感が，「社会にコミットできる喜び」となって住民の参加意識につながり行政を変えていくことが期待される。そのため，これまでの住民参加のように住民は言い放し，行政は聞き放しで，あとは行政が秘密裡に意思決定するというのでなく，意思決定者は住民の意見に対して自らの立場を明確にすることが必要である。各々の意見に対する賛意や反論を明確にすることで，意見が反映された住民も，反映されなかった住民にも，一定の納得度が生じる。そうすれば住民の意見と最終的な意思決定が一致しなくても，このように意思決定の透明性が高ければ，合理的根拠を示さずに評価結果と著しく異なる決定がなされることはないはずである。すなわち，住民参加が住民から行政への一方的な陳情や要求の場とならないように，住民の声や意見がどのように反映され採り入れられたか，その結果をフィードバックするしくみが不可欠である。住民の声はそのままの形で反映されるものではなく，また反映が不可能とされる場合もあるが，その結果を明らかにすること自体に重要な意義がある。

最後に，住民独自の視点による，簡便な評価手法について考えてみたい。成熟社会への移行に伴い住民意識は「生活の質の向上（落ちついた生活，豊かな環境など）」をますます求め，その中で自己を主張し，時に積極的に社会活動に参加するようになってきている。こうした住民は，納税者としてニーズに対応した行政が行われているかどうか等チェックの目が厳しくなり，行政に対しても一層の説明責任を要求する。また，情報収集力や政策立案力において，行政に引けをとらない市民団体やNPOが現れてきている。そのような市民やNPOが主導となり，まず行政による内部評価の事務事業評価システム情報を基に，評価対象や評価基準における問題点を発見し，行政にはない発想，または行政とは異なる観点を住民の視点として挙げてみる。そして，これら住民の視点を，公開度，社会への貢献度，広報の方法，住民の満足度など，わかりやすい評価基準に置き換えて，住民を直接対象とする事業や主体的に係わっている事業など評価対象を絞って数字で採点してみる。これを共通の視点として行政など各機関，団体も別々に評価し，それら結果を比較分析する。そうした中から，新たな課題を引き出したり，新しい価値を発信する可能性は十分ある。行政側がお膳立てしたものではなく市民主導で評価の視点を決定し，独自の評価手法によって評価してみることが必要なのである。

第二節　政策評価制度の実効性の確保

政策評価の実効性を確保するには，一般的な形での法制度化と制度の趣旨に沿って評価情報が公開されるとともに，住民が評価結果を受容し利用

可能でなければならない。即ち，行政が単に行財政改革のために政策評価を継続して実施することだけでなく，評価情報を通じて政策形成過程を透明にし説明責任を果たした上で，その情報に対する住民からの意見を政策に反映するところまで住民の合意を得ているということであり，それらを達成することにより，政策評価を通じて公開と参加が実質化される。

そこで，はじめに，法律に定められた国の政策評価制度を取り上げる。2001年1月，中央省庁の1府12省庁への再編に向けて，'98年6月中央省庁等改革基本法が成立した。その法律の条文の中に，相当な緊張感と重さをもって政策評価機能の充実強化が書き込まれた。秘密主義で硬直的な行政の質を改革するための行政手法として，政策評価の導入が不可欠であるとの考えに立脚し，政策形成の透明化や効率化を進めるために，中央省庁すべての政策を対象とした評価を目指すこととした。同法4条6号では「国民的視点に立ち，かつ内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに，評価の結果が政策に適切に反映するようにすること」としている。政策評価が認定された分野は，施設等機関等の民間等への移管，国の規制・補助金等の見直し，国の行政組織の整理・簡素化，行政情報の公開，地方分権等，多岐にわたる。さらに，省庁横断的な政策評価の組織としては総務庁行政監察局を改組し，「府省の枠を超えた政策評価機能を含め行政評価・監視機能を担う行政評価局」とし，政策評価の実施要領，評価基準等を策定するための標準的ガイドラインを策定し提示する。情報公開に関しては，各府省及び総務省に対し，政策評価の実施に関する計画，政策評価の実施要領，評価基準等，評価の結果，政策評価の結果の政策への反映状況について公表を義務づけている。これまで政府の政策などを監視する制度としては総務庁が実施している行政監察があるが，毎年約20の政策を取り上げ，無駄や改善すべき点があれば各省庁に勧告するものの，政策の廃止まで踏み込んで求めるケースはなかった。これに対して，政策評価制度は各省庁の政策または事業に，統一した物差しを当てて基準に満たない場合の改廃を前提として法制化している。

このように国の政策評価が法律に書き込まれたのは画期的であるが，基本法としての単なるお題目に終わらせてはならない。各省庁は財政改革で予算を削減しなければならないため，その正当化に政策評価を利用しようと企図するかもしれない。また，これまでの審議会の多くが省庁の「隠れ蓑」になってきたように，各省庁に評価委員会が設置されても省庁に都合のいい運用になりかねない。それゆえ，評価基準・方法を始め，評価結果の情報公開や政策への反映の義務づけ，そして上記行政評価局のように行政内部にある機関ではなく，政府全体の動きをにらむ第三者的な権威ある評価機関による第三者的評価および監視を可能にする仕組みについて，実効性を確保するためにも法制度化が必至である。

他方，北海道の政策評価は要綱にしたがって実施された。しかし，要綱では実効性に乏しいので，今後，恒常的に実施する決意を示し，政策評価を道政運営の基本的なツールとして位置づけていくためには法制化しておくべきである。すなわち，自治立法である自治基本条例の中に，自治諸制度の一つとして政策評価制度を盛り込み，その基本理念とともに，評価方法，評価情報の公開，第三者機関の評価による意見，あるいは住民の意見の反映方法，そして評価システム監視機関の設置と機能を書き込んでおくことである。また政策評価システムの質を高めていく観点から，政策評価に対応した組織体制も含めて評価システムが効果的に機能しているかどうかを監視し必要な勧告・助言等を行う第三者機関として有識者で構成する「評価システム監視委員会」の設置を制度化すること，つまり政策評価制度全体を俯瞰する機関を設置してこそ，実効性はより確固としたものとなる。

第三節　国の政策について地方からの問い直し（政策転換）の可能性

分権時代を迎え自治責任が拡大していくと，中

央省庁主導の政策展開ではなく，地方主導で自主的な政策選択をしていかなければならない。また自治体の目下の急務である財政破綻を回避して，資源の有効活用を図るには「何が必要で何が不要か，何を優先し何を受忍するのか」といった施策を厳選していくことが求められる。こうした背景の中で登場した，政策評価を活用して政策の精査を行い政策の優先順位をつけていかざるを得ない。同時に政策・施策の効果を常に点検し，不断に改善を加えていくことが必要となってきた。すなわち政策評価は自治体行政に質的な転換をもたらそうとするものであり，各自治体の独自責任をともなう総合計画かつ個別施策の再編を促すことにより，ビルド＆ビルド型からスクラップ＆ビルド型（「あれも，これも」から「あれか，これか」を選択する）時代への移行を意味し，痛みを伴うこともありうる。しかし現状は，自治体の財政に負担を強いる補助事業や巨大公共事業の場合，自らの政策判断（必要性等）で開始されるというより，国の要請に従う側面が強い。補助事業，巨大公共事業は国と自治体の双方の既得権益維持構造の中で，政策の失敗が重なった結果である。政策評価を実施している自治体でも一新得町の場合に如実であるが，国の補助事業は，タブー視され評価対象として取り上げられない。

そこで，地方の実情・ニーズを反映した政策評価情報はそれを手段として，地方から国の制度にメスを入れたり，継続してきた大規模公共事業を見直したり中止するような大胆な政策転換を働きかける力となりうることを強調したい。すなわち，評価情報を活用して，地方から，国の直轄事業や補助事業に対して問いかける議論を起こす契機となる。

先頃，北海道では，国の直轄事業，かつ大規模プロジェクトである「千歳川放水路計画」の中止を，国に対して要請し，それを受けた国が正式に中止を表明した。これは国の大規模事業について地域の合意が得られない場合，地方から合理的根拠をもって中止要請を行えば，国は事業実施を強行できないことを示した。千歳川放水路計画は，計画当初から地元流域の反対があり17年間膠着状態が続いた。その間，種々の調査費用・対策費・農業振興策等に300億円余り投入された。そこで，知事の諮問機関として，複数の専門家による「千歳川流域治水対策検討委員会」を設置し，後に，関係者（地元市町村代表，各種関係団体）を加えて「拡大会議」として地域の合意形成の観点から検討を続けた。これら議論は，直接利害関係のない一般市民にも会議を公開し，問題意識の共有を図った。結局，この計画で利害が複雑に絡む地域の合意は成立せず，これに代わる案についても流域自治体が強く反対したため，合意は成立せず中止に追い込まれたのである。事業中止後の後始末として，地域の基盤整備から取り残された地区住民の補償問題が浮上したが，国と道が共同で，新たな検討機関を設置し，地元市とともに地元住民を交えて地域振興策について議論を始めた。これは国の直轄事業であっても，地元主導型に転換しうることを表している。今後，国も財政赤字削減が重要な政策課題となる時勢の中，地元の合意がえられない事業，または地方の政策評価において，目的自体が曖昧な事業・施策を再点検し，有効性，公平性，実施手続き，または社会経済的変化への即応といった観点から必要性を失っていると判断されれば無理に推し進めることはできない。国の事業でも地方の実情・ニーズに叶わなければ，地方側から，代替案を含めて建設的な意見を出していく時期に来ている。その際，自治体から出す意見を裏付ける根拠として客観的に分析した政策評価情報により，中央省庁に対し「何が，どの程度問題か」など具体的に問題の所在示すことで説得力を増す。国の直轄事業や補助事業でも地方の側から考えをまとめ，政策評価結果を判断根拠として建設的な意見を提示していくことにより地元主導型に転換しうるのである。こうして，国の政策に少しづつ風穴をあけていくことが，やがて政策転換への大きなうねりとなるのではないだろうか。

次に国の政策転換を促す事例として，公共事業—国の直轄・補助事業について検討してみたい。

公共事業—国の直轄・補助事業はそれぞれ弊害や問題等が縷々指摘され改革の諸論点[2]が出されている。それは公共事業本来の目的や役割である，「地域にとって有用な社会資本の整備の推進」よりも，「景気対策・雇用対策」としての側面が強調される余り，必要性や緊急性が高くなく，地域の実情に対応しない事業でも実施しないよりは得という現象が生じている。その結果このような国が企画・推奨する公共事業を優遇する補助金を中心とした財政制度が，受益と負担を曖昧にしている。これら公共事業に関する国民の批判も，各事業決定過程の不透明さ，あるいは事業実施の決定に「国民の合意を経ていない」という指摘に集約される。そこで，直轄事業・補助事業について，新規事業採択時に評価を実施し，補助事業の場合も申請時に費用対効果分析を含め，評価に係わる資料の作成など評価書の提出を要件とした。また地方分権推進委員会の第5次勧告では統合補助金[3]の創設が唱えられた。国の長期計画に対応して策定された，自治体の事業計画に基づき，自治体ごとに補助金を一括して配分する新しい制度である。これは国が個所付け（実施場所を決めること）のできない，自治体が事業種別を超えて自由に使える補助金であり，自治体の政策選択の幅が広がる。そして，中央省庁等改革基本法の中でも公共事業のあり方について国の役割を限定的なものとし，自治体への事業の移行，事業決定過程の透明化，評価の適正化など基本的方向が定められた。これは国主導の奨励的な補助事業の場合でも，地方で評価を実施して特に政策目的が不明確なものは，補助事業の形で継続する必要があるのか十分検討する契機となろう。ほとんど必要性，妥当性のなくなった事業を返上し，地方のニーズに合った事業へ転換要求していくことが，補助金の弊害を打開することにつながる。第四に，前述のような国民の批判に対しては公共事業計画の策定，および評価の過程に住民参加のしくみの採用，事業の各段階における住民参加や合意形成の手法が検討され実施され始めた。これらの動きとして，建設省における取り組みを示す。一つは第11次道路整備5ヶ年計画策定におけるPI方式（パブリック・インボルブメント）の採用がある。PI方式は，長期計画策定にあたって，国民から意見を募集し計画への意見の反映等を行うことである。道路に関する12のテーマについて，様々な参考意見を紹介し，興味あるテーマに対して賛意を含めて自由な意見を述べてもらう方式をとったが約3万6千人から，意見・提案が寄せられた。寄せられた意見を「ボイス・レポート」として取りまとめ，それらを踏まえ中間取りまとめとして公表した。その中間とりまとめに対して，約1万5千人から意見・提案が寄せられ，それらを道路審議会に反映させた。二つ目は，市民参加の河川計画づくりの事例である。市民参加により荒川将来像計画を策定すると共に市民，企業，行政が参加する「荒川市民会議」を設立し，同会議において計画の実現（荒川のあるべき姿）に向け議論を深め，提言等を行うもので，議論の経過・結果を公表する。将来像計画に対する市民参加では，171の意見が寄せられたので，意見の集約結果を基に計画案を修正し，計画書を策定した。そして，三つ目は「吉野川可動堰計画」の事例である。河川法改正の際に，環境の整備・保全と共に「計画策定に住民の意見を反映する」といった住民参加の理念が盛り込まれた。そのため，建設省はコミュニケーション型行政の推進としてPI方式を試み，住民説明会や対話集会を開いて地元住民に対する説明を重ねた。しかるに，建設省の事業再評価のために設置した第三者機関「第十堰建設事業審議委員会」では「計画妥当」とする結論が出たため住民から「民意が反映されていない」との反発が起こったのである。つまり建設省が実施したのは形式的な住民参加であって，住民の主張・意見に聞く耳をもたなかったため，住民側からも，住民投票による意思表示を求める動きが湧き上がったのである。先般，住民投票条例に従って，住民投票が実施された結果，反対が大部分を占めた。それにも関わらず，建設省は，民意の反映されていない評価結果を盾に，住民投票結果に否定的な態度をとった。住民参加の一手法であるPI方式導入を標榜する

建設省が，片や住民投票によって表明された「住民の意思」に対しては否定的に捉えたことになる。この場合，事業評価過程において住民参加を組み入れるべきであったのに，建設省は計画推進を正当化するために，住民抜きの評価結果を利用したと言える。また，第三者機関による事業再評価と住民投票による評価とが結果が異なる場合，すなわち評価主体間で評価が異なった場合に，どのように対処するかという問題を提起している。一つの方法として，各主体が論拠を示しながら対等に公開討論することが必要なのではないか。PI 方式は，行政が一方的に住民からの意見を調整すること，あるいはそれが最終的な意思決定を行うための手段ではないことを十分認識しておく必要がある。第五に，公共事業評価制度についてであるが，国の公共事業評価制度は，前節で示したとおり，事業の各段階において評価を実施し公表することにより，事業の客観性・透明性を高め，公共事業におけるアカウンタビリティの向上を図るため，今後は事後評価も導入し事業評価を充実・徹底させ，評価の成果等を政策の企画立案・実施へ適切に反映させる方針である。他方，自治体においても地域の実情に応じた施策の展開や施策の重点化の必要性が高まってきており，住民も施策の必要性や効果などを容易に検証できるようなシステムを構築したり，県民の声を施策に反映するために，独自の公共事業評価システムの開発・導入によって第三者機関の設置と共に，政策評価への住民参画のシステムを確立する取り組みが見られる。だが，最終的に国の公共事業再評価と地方の公共事業再評価と連動を図ることが必要ではないか。特に，国，自治体，住民の各評価主体がそれぞれ拠って立つ評価基準とする価値を公表することで，争点が明らかになり，多様な主体が同じ土俵で議論することが可能になる。それは各評価主体が対等な立場で，評価情報等によって論拠を示しながら意見を闘わせる中で，その時点で実現可能な最良の策を選択していく。たとえば，「資源の効率的活用」という目的を優先させるということであれば，施策・事業の優先順位は地域の実情に応じた評価によって，設定していくという選択肢がある。これはまた，今後，社会の資源配分を，中央集権的に一元的に決めることが益々困難になり，分散的決定システムの時代に入ることから，それぞれの地域・地方が自立し，自由性，多様性をもちながら全体として調和のとれた社会を作り上げていくための分散決定システムにおける一手法である。住民への距離が近い自治体からの情報発信が，国を動かし変えていくのであり，国全体を活性化する道に通じる。

こうして政策評価は国をも変え得る重要な切札の一つとなる。今後の政策評価は，各自治体の置かれた状況と行政分野の改革方向に合わせて，政策評価の試行錯誤を繰り返す中で進化していくものであろう。その意味で最終的な評価の確立は「自らの地域と政策に資する評価手法を選択し評価を実施する中で生み出される成果」にあると言える。

おわりに

本稿は，今，流行の政策評価の意味を探ることから出発した。政策評価の根底にある基本原理—ポパー思想の探求を通じて，知識は正しさをすべて検証することは不可能であり，誤り・反証を示すことが可能なだけであること，そして自由な批判によって，知識は成長するということを確認した。それは，人間の知的活動である政策にも当てはまる論理であり，すなわち政策は実験によってつねに吟味されるべき仮説なのであって不断に批判・吟味しながら改良を加えていくべきものなのである。

しかるに，わが国では戦後，「経済成長」という戦略的課題の下，中央で決まった政策群を所与のものとして固定的，あるいは変えることができないものと見なしてきた。そのため，政策自体に存在する基本的考え方が忘れ去られ，何のために，だれのためのものなのか政策を問うてみることもなく，一度決定した政策に順化してしまっていた。その歪みとして，制度疲労が先に自壊現象となって次々と露呈した結果，遂に政策に対して矛先が向けられ始めた。私達は，ここで，政策とは実験

によってつねに吟味されるべき仮説であることを新めて認識する必要がある。つまり，行政であれ，人間の営為である限り，「変える」ことができるのである。そうした基本的考え方を踏まえ，政策評価を，変革のための手段あるいは思考方法の一つであると捉えて，政策評価システム導入に当たり，自治体の状況に応じた政策評価の手法等を検討・選択していく必要がある。

利害が鋭く対立・錯綜し変転極まりない現代社会では，政策が現実との乖離・食い違いを生じたり，失敗が発覚したら，何年もそのまま放置しないで，迅速に改める態度が重要なのである。外部の条件，環境のみならず，人の価値基準，嗜好の方向が不断に変転を重ねるこの社会では，失敗のない「完璧な」政策などあり得るはずがなく，不断に見直して改善していく態度が必要だったのである。一定の見通しや展望は必要であるが，それ以外は改良の余地を残し，かつ弾力性に富んだものが格段に優れていることになるのではないだろうか。

今日のような政治社会をドラスティックに一気に状況を変えるのは困難であるが，限られた行政資源の中で，政策体系全体の見取り図における政策の目的と手段の位置づけを明確にした上で，評価システムを用いて政策の必要性，妥当性，合理性を常に検討していくこと，それと同時に民意(住民による評価）を加味することにより適正な均衡を図ることで，現実に可能な最善策を，それがなければ次善策を選んでいく。そういう積み重ねの中から変化が生まれてくる。

さて，今後，国・自治体とも政策評価の導入・実施が続々と展開されていくに従って，政策評価理論への反射的効果も少なくないであろう。政策評価が実践されていく中から，もたらされる成果が，理論をより一層豊かにする可能性がある。

本論稿は，政策評価の理念をめぐる考察に偏り過ぎたきらいがあり，現実に利用可能な評価手法に関する分析・検討が不十分に帰した。政策評価の理念に即して，どのような制度が，どのような条件の下に機能するのか分析不足であった。その省察に立ち，残された課題は政策評価の理念に照らして，実践的な政策評価の手法について具体的に提言することである。

以上

第1章の注

(1) 宮川公男「政策科学入門」（東洋経済新報社・1994年）34-40頁

(2) 小河原誠「現代思想の冒険者たち　ポパー―批判的合理主義」（講談社・1997年）10-16頁
ポパーの主な著書は，次のとおりである。「認識論の二大根本問題」(1933)，「探求の論理」(1934)，「ヒストリシズムの貧困」(1943)，「開かれた社会とその敵」(1950)，「オープン・ユニバース」(1982) など。

(3) モスクワ生まれで工学を学んだ社会主義者であるが，同時にボルシェビキの断固たる反対者であった。マッハ達によって始められた科学哲学的な運動「一元論者」に関心をもっていた。ポパーは，20歳ほど年上のアルントの影響で，社会主義の本「顧みれば」（ベラミー）を読む。

(4) オーストリアの物理学者・哲学者。ニュートンの提唱した絶対空間の概念を，アインシュタインに先駆けて否定し，相対性理論の構築に影響を及ぼした。哲学の基本思想は「要素一元論」とよばれ，「物心二元論」など近代哲学のパラダイムを批判した。ウィーン大学に招聘され，新設された「帰納的科学の歴史と理論」講座を担当した。

(5) 小河原・前掲　33頁

(6) 同上　124-130頁

(7) 同上　131頁

(8) 同上　192-195頁

(9) 同上　201頁

(10) 同上　202-203頁

(11) 同上　204頁

(12) 宮川公男「政策科学の基礎」（東洋経済新報社・1994年）322-324頁

(13) 小河原・前掲　116頁

(14) 同上　335-338頁

(15) 同上　340 頁
(16) 同上　342-347 頁
(17) 神原勝「自治体における政策評価の課題と展望」北海道自治研究 1999 年 9 月号　4 頁

第 2 章の注
(1) 高寄昇三「自治体の行政評価システム」(学陽書房・1999 年) 3 - 4 頁
(2) 上山信一「行政評価の時代」(NTT 出版・1998 年) 53 頁
(3) 同上　47 頁
(4) 斉藤達三「実践　自治体政策評価」(ぎょうせい・1999 年) 15 頁
(5) 同上　15 頁
(6) 山谷清志「政策評価の現状評価―四つの問題点」自治フォーラム 1999 年 3 月号　17 頁
(7) 宮川公男「政策科学の基礎」(東洋経済新報社・1994 年) 207-212 頁
(8) 西尾勝「行政学の基礎概念」(東京大学出版会・1990 年) 263 頁
(9) 西尾勝「行政学」(有斐閣・1993 年) 311-312 頁
(10) 高寄昇三「自治体の行政評価システム」(学陽書房・1999 年) 35 頁
(11) 宮川公男「政策科学の基礎」(東洋経済新報社・1994 年) 333 頁
(12) 宮川公男「政策科学入門」(東洋経済新報社・1995 年) 242 頁
(13) 大森彌「政策評価の今日的異義」自治フォーラム 1999 年 3 月号　2 頁
(14) 宮川公男「政策科学入門」(東洋経済新報社・1995 年) 243 頁
(15) 西尾勝「行政学の基礎概念」(東京大学出版会・1990 年) 291 頁
(16) 上山信一「行政評価の時代」(NTT 出版・1998 年) 47 頁
(17) 西尾勝「行政学の基礎概念」(東京大学出版会・1990 年) 138 頁
(18) 同上　142 頁
(19) 同上　150 頁
(20) 同上　155 頁
(21) 同上　287 頁
(22) 同上　288 頁

第 3 章の注
(1) 磯田憲一「地方自治土曜講座ブックレット No.35『変革の時』の自治を考える」(北海道町村会・1999 年) 66 頁
(2) 第 3 次北海道長期総合計画は平成 10～19 年を計画期間とする。計画の構成は，北海道の長期的な発展の方向と将来の目標，取り組むべき主な施策を示す基本計画，それを達成するための具体的な施策の進め方や主な事業を部門別に示し前期・後期 5 ヶ年に分けて策定する実施計画，そして地域の特色や創意を生かし，広域的な観点から地域の発展を促すプロジェクトを 6 つの地域生活経済圏ごとにあらわすパートナーシップ計画からなる。また，計画の目標やプログラム，推進の考え方等を示した「総論編」は計画の基本構想的な位置づけのものであり，部門ごとの目標や施策等を示した「部門編」には各分野ごとの施策が体系的に整理されている。「地域編」は，地域生活経済圏の形成のための基本施策や圏域ごとの目標や施策等を示している。
(3) 関与団体運営指導指針は，第三セクターや公益法人など道の「関与団体」の運営体制や事業内容について見直しを図るための指針であり，所管の部局が点検・見直しを進めるにあたって評価結果等を勘案することにした。さらに，「関与団体」については政策評価委員会において団体の補助金の使い方の透明性を高めるよう求める意見が相次いだため，所管の部局が行った点検評価の評価調書の一部をサンプルに検討した所，補助金の全体額しか記されていないため，「補助金が，何にどの程度使われたかを示す必要がある」という意見が出た。
(4) 平成 10 年度赤れんが・政策検討プロジェクト報告書（チームリーダー：山口二郎北大教授 1999 年 4 月）37-38 頁

(5) 道政に関し優れた見識を有する者の中から知事が委嘱する7名以上により構成する。政策評価の実施・あり方に関すること，関与団体の見直しに関すること，その他政策評価に関することについて，審議し必要な助言等を行う。

(6) 平成10年度赤れんが・政策検討プロジェクト報告書（チームリーダー：山口二郎北大教授 1999年4月）21-22頁

第4章の注

(1) 国のパブリック・コメント制度は，国民の多様な価値観を反映する機会を確保し，政策形成過程の一層の透明化を図ることを目的として，基本的な政策の樹立，変更に係わる立案や国民の権利義務に影響を与える新たな制度の導入，変更に係わる立案等，審議会の審議事項となるものと，広く一般に適用される国の行政機関の意思表示で，規制の設定や改廃に係わるものを対象としている。つまり，政策立案過程において，広く一般国民に対して，政策提案の公募，政策案の選択肢の提示，政策原案の公開等の方法により，政策のあり方や政策案に対する意見を受け付ける機会を確保し，受け付けた意見を考慮して，政策案の修正等を含め，政策の検討を行うといった一連の手続きをいう。意見の扱いについては，意見を取りまとめた上で公表すること，あるいは反映方法は適切な扱いを明らかにすることを，意見募集時に明示する。

(2) 神原勝，伊東和紀「公共事業をめぐる自治体の政策責任」年報自治体学第12号（良書普及会・1999年5月）90-94頁

(3) 地方分権推進委員会の第5次勧告において，補助金の整理・合理化が唱えられ，統合補助金という新しい制度の導入が盛り込まれた。自治体が独自に作った事業計画に基づき，国は関連補助金を一括して交付し，実質的にも形式的にも箇所づけをしないものとすることから，自治体の裁量権が拡大される。さらに，中央省庁等改革基本法46条において，国が個別に補助金等を交付する事業は，直轄事業に関連する事業，国家的な事業に関連する事業，先導的な施策に係わる事業，短期間に集中的に施行する必要がある事業に限るとして，その他の事業に対する助成については，できる限り個別補助金に代えて，適切な目的を付した統合的な補助金を交付し，地方に裁量的に施行させるとうたっている。その具体的な対象事業は二つの類型がある。一つは国が策定する公共事業長期計画に対応して自治体が作る中期の事業計画をもとに，国はその年度の配分枠（金額）のみ決定して事業箇所・内容等は示さない，そしてその配分枠の範囲内で，自治体が当該年度に実施すべき具体の事業箇所・内容等を定めた上で補助金を申請するものであり，二級河川，公営住宅等，公共下水道，都市公園，港湾施設の有効活用，農業農村整備事業のうち生活環境整備，漁港漁村整備事業のうち就労環境整備などが該当する。もう一方は，一定の政策目的を実現するために，複数の事業を一体的かつ主体的に実施することができるもので，まちづくりに係わる新たな統合補助金，住宅宅地関連公共施設等整備促進事業費補助などがある。

（もりやま　ようこ　北大大学院公法専攻公共政策コース修士2年）

表3－1　市区町村（指定都市を除く）における行政評価の取組状況〈集計表〉

平成11年9月末現在

都道府県名〔市区町村数〕	導入状況			評価の対象（予定含む）					公表状況		
	導入済	試行中	検討中	政策	施策	事務事業すべて	事務事業の一部	その他	すべて公表	一部公表	公表していない
北海道〔211〕	6	3	76	37	43	43	19	2	6	1	2
青森県〔67〕	0	0	19	2	7	8	9	1	0	0	0
岩手県〔59〕	1	3	26	8	12	12	12	0	0	0	4
宮城県〔70〕	3	0	30	10	14	16	10	1	1	1	1
秋田県〔69〕	0	1	23	6	6	7	12	0	0	0	1
山形県〔44〕	0	3	14	4	6	8	7	0	0	0	3
福島県〔90〕	2	0	26	6	11	10	13	1	2	0	0
茨城県〔85〕	1	1	25	7	8	7	10	0	0	0	2
栃木県〔49〕	1	0	17	2	8	6	9	0	0	1	0
群馬県〔70〕	0	3	11	4	5	9	3	0	0	0	3
埼玉県〔92〕	3	4	37	10	16	18	19	0	1	0	6
千葉県〔79〕	1	1	30	5	12	14	9	0	0	0	2
東京都〔40〕	0	2	25	4	9	14	5	1	1	0	1
特別区〔23〕	5	3	14	2	7	12	6	1	1	3	4
神奈川県〔35〕	1	1	17	6	6	7	4	0	0	0	2
新潟県〔112〕	0	2	26	5	7	12	11	0	0	0	2
富山県〔35〕	1	0	14	0	3	6	8	0	0	0	1
石川県〔41〕	0	0	10	2	3	6	4	1	0	0	0
福井県〔35〕	1	1	11	0	4	4	6	0	0	0	2
山梨県〔64〕	2	0	18	0	7	5	7	1	0	0	2
長野県〔120〕	1	0	19	7	8	15	5	1	0	0	1
岐阜県〔99〕	1	0	26	5	11	10	13	0	0	0	1
静岡県〔74〕	2	3	20	3	14	9	12	0	0	1	4
愛知県〔87〕	1	1	26	4	9	11	3	0	0	1	1
三重県〔69〕	4	1	16	4	8	5	10	0	0	0	5
滋賀県〔50〕	1	2	26	9	15	16	11	0	0	0	3
京都府〔43〕	0	0	17	7	7	8	5	0	0	0	0
大阪府〔43〕	3	2	23	5	8	10	10	2	2	0	3
兵庫県〔87〕	3	2	24	4	9	10	11	0	0	2	3
奈良県〔47〕	0	0	11	2	3	2	6	0	0	0	0
和歌山県〔50〕	0	0	7	0	2	3	3	0	0	0	0
鳥取県〔39〕	0	0	8	2	4	4	10	0	0	0	0
島根県〔59〕	0	0	15	0	4	6	6	0	0	0	0
岡山県〔78〕	0	0	21	0	7	8	10	0	0	0	0
広島県〔85〕	2	0	22	6	9	7	9	0	1	0	1
山口県〔56〕	2	0	14	4	6	3	9	1	1	0	1
徳島県〔50〕	0	0	8	3	3	5	3	0	0	0	0
香川県〔43〕	1	0	8	2	3	4	4	0	0	0	1
愛媛県〔70〕	0	1	9	2	3	5	4	0	0	0	1
高知県〔53〕	0	0	14	5	7	4	5	1	0	0	0
福岡県〔95〕	0	1	26	5	5	8	10	0	0	0	1
佐賀県〔49〕	0	0	10	3	6	4	2	0	0	0	0
長崎県〔79〕	0	1	16	6	9	9	3	1	0	0	1
熊本県〔94〕	0	0	21	5	9	11	9	0	0	0	0
大分県〔58〕	0	0	13	3	5	7	6	0	0	0	0
宮崎県〔44〕	1	1	9	1	3	5	6	0	0	0	2
鹿児島県〔96〕	2	0	9	1	3	4	4	0	0	1	1
沖縄県〔53〕	0	0	13	4	4	7	2	0	0	0	0
合計〔3,240〕	52	43	920	222	378	424	374	15	16	11	68

表3−2　施策評価調書

施策主管部課　保健福祉部地域福祉課（内線　○○−○○○）

施策名	だれもが利用できる公共的施設や公共交通機関，道路の整備など福祉環境の整備の促進	施策コード	部局	大項目	中項目	目標	小柱	施策
			D	10	1	03	01	05

I　施策のあらまし（平成11年8月1日現在）

1　施策の趣旨（この施策の目的，目指す姿及びそのための取組みの内容）

障害者や高齢者，妊産婦や傷病者等，行動上の制限を受けやすい人々も社会参加の機会を等しく有することのできる福祉環境の整備を促進するため，北海道福祉のまちづくり条例の普及を図るほか，道立施設の福祉環境の改善整備，市町村などにおける福祉環境整備の取組みに対する支援を進める。

2　施策の背景

(1)　施策を必要とする社会経済情勢

高齢化社会の到来や障害者の自立意識の高まりにより，高齢者や障害者等，誰もが住み慣れた地域で安心して快適に生活し，社会参加の機会を等しく有することのできる，人にやさしいまちづくりを進める必要がある。

(2)　関係する法令，計画，公約等

■　条例（北海道福祉のまちづくり条例（平成10年4月施行））
□　計画・指針等（　　）
□　国の施策〔法令・事業等〕（　　）
□　公約（　　）
□　団体等の要望（　　）
□　その他（　　）

3　関係部局との連携（この施策を進める上での主な関係部局とその取組みの状況）

不特定多数の人が利用する公共的施設，公共的車両，道路，公園の整備が必要なことから，建設部（建築部一般及び道路），総合企画部（交通）をはじめ，教育庁，道警本部を含めた全庁的な連携が必要になっている。
このため，各部長等で構成する「総合リハビリテーションシステム推進会議」に「福祉のまちづくり部会」を設置し，連絡調整を図っている。

II　施策の体系と構成事業　（平成11年8月1日現在）

区　分	総合計画に基づく施策体系の各段階の施策名
（大 項 目）	だれもが安心して暮らせる住み良い社会を形成する
（中 項 目）	健やかでいきいきと暮らせる社会の形成
（目　　標）	自立を支える人にやさしい福祉社会の構築
（小　　柱）	人にやさしいまちづくりや住まいづくり
（主な施策）	だれもが利用できる公共的施設や公共交通機関，道路の整備など福祉環境の整備の促進

【施策を構成する事業と事業評価結果】

構成事業名	実施計画登載事業	関連事業プログラム	担当部課	実施期間	実施方法	H11予算額（一般財源）	開始時評価 事業の必要性	民間との分担	市町との分担	手法の妥当性	目標の適切さ	達成度	今年度評価 事業の必要性	民間との分担	市町との分担	手法の妥当性	目標の適切さ	方向対応	事業の位置付け	資源配分の方向性	摘要
福祉のまちづくり推進費	◎	◎	保福・地域福祉課	H9〜	直単							b	a	a	a	b	a	継続	◎	▲	
人に優しい建物づくり推進事業費	○		建設・建築指導課	H7〜	直委							a	a	a	a	a	a	継続	△	→	
高齢者・障害者に優しいまちづくり推進事業費	◎		保福・地域福祉課	H3〜H11	直単							a	a	a	a	a	a	終了	○		
わがまち福祉振興事業費補助金	◎	◎	保福・地域福祉課	H8〜	補単							a	a	a	b	b	b	見直し	◎	▼	
市街地再開発事業費補助金	○		建設・建築指導課	S48〜	補単							b	a	a	a	b	a	継続	△	→	
バス利用促進等総合対策事業費補助金	○		総企・交通企画課	H3〜	補単							b	a	a	b	b	a	継続	◎	▲	

（注）実施計画登載事業の区分；◎本掲　○再掲　プログラム関連事業の区分；　◎主要事業　○関連事業
事業の位置づけの区分；◎中核的な事業　○一般の事業　△補完的な事業
資源配分の方向性の区分；▲他に優先して拡充　→現状を維持　▼他を優先し縮小

【資源配分の方向性を判断した理由】

今後，「福祉のまちづくり」の理念やユニバーサルデザインの考え方が広まることにより，民間事業者による福祉環境整備が進むことが予想され，福祉のまちづくり推進費（福祉のまちづくり資金）やバス利用促進等総合対策事業費補助金の需要が増加することが見込まれる状況にある。

[実施計画登載事業であるが，道費を伴わないため「政策アセスメント」（事業評価）の対象とならない事業]

構成事業名	担当部課	構成事業名	担当部課

III　施策の評価

1　施策の成果を表す指標の状況及び事業展開の推移

(1)　指標の状況

指標名、指標式及び出典	基準		現在		目標		分析
	年度	数値	年度	数値	年度	数値	
公共的施設等における出入口の段差解消率（道保健福祉部調べ）	H 9	40%	H 10	43%	H 14	60%	公共施設については徐々に段差解消が進みつつある。
福祉環境条件整備満足度（道民意向調査）	H 7	6.8%			H 14	20%	
超低床ノンステップバスの導入台数（道総合企画部調べ）			H 9	23両	H 14	50両	補助制度を活用し，順調に導入が進んでいる。

(2)　事業展開の推移

平成9年10月に「北海道福祉のまちづくり条例」を制定，平成10年4月1日から施行したのに伴い，これまで「北海道福祉環境整備要綱」等により進めてきた福祉のまちづくり推進施策を拡充し，相互に連携を取りながら展開している。

○福祉のまちづくり推進費（平成9年～）
- 条例の普及啓発
- 推進体制の整備（推進連絡協議会の設置）
- 学習機会の提供（福祉読本の作成・配付）
- 表彰（福祉のまちづくりコンクール）
- 技術的指導・助言（福祉環境アドバイザー）
- 財政的支援（福祉のまちづくり資金）

○ひと・未来・まちづくりフォーラム（H 7～H 10　当初目標を達成し，終了）
- 児童を対象としたワークショップ型フォーラムの開催

○人に優しい建物づくり推進事業（H 7～）
- ハートビル法・条例に基づく指導・助言

○高齢者・障害者に優しいまちづくり推進事業（H 3～）
- 道立施設の福祉環境整備

○わがまち福祉振興事業費補助金（H 8～）
- 市町村の福祉環境整備への補助

○バス利用促進等総合対策事業費補助金（H 3～）
- ノンステップバスの導入等への補助

(3)　指標以外の主な成果など

「福祉環境アドバイザー」の利用実績（H 10）　15回
「福祉のまちづくり資金」の利用実績（H 10）　3億円

2　施策を取り巻く環境の変化（総合計画策定時から現在までの情勢変化など）

障害者や高齢者等に特別に配慮して整備するのではなく，はじめから障害者や高齢者等も共用できるように施設や器具を整備・デザインするユニバーサルデザインの考え方が広まりつつあり，より広範で質の高い福祉環境整備が求められるようになってきている。

IV　検討課題及び今後の対応方向

1　施策推進上の課題

- 公共的施設等の出入口の段差解消を着実に進める必要がある。
- その他の福祉環境の整備状況も十分とは言えず，満足度も低い状況のため，庁内体制の再活性化を図り体制整備を進めるとともに，推進連絡協議会を通じ民間（交通事業者等）への働きかけを強め，段階的な整備を図っていく必要がある。

2　組織体制上の課題

・上記のとおり，庁内体制の再活性化を図り体制整備を進める必要がある。

3　今後の対応方向

(1)　施策展開の方向性

・公共的施設等のうち，道立施設については，平成11年度を目途に，不特定多数の道民が利用する施設を中心に，出入口の段差解消を図ることとしており，また，道立高校については，平成20年度を目途に段差解消，車いす使用者用トイレ，手すり等を設置することとしている。
・市町村などの福祉環境条件については，引き続き条例の普及啓発，技術的支援・財政的援助を行い，その整備の促進を図る。なお，段階的な整備を図るため，全体整備計画の策定についても，今後検討する。
・また，ベビーベッドも備えた多目的トイレの設置等，誰もが利用しやすく，共用可能な施設整備を進めるユニバーサルデザインの考え方について，広く普及を図る。

(2)　構成事業の組替え・統合・一時休止等の可能性

・ユニバーサルデザインの考え方が普及することにより，公共主導の福祉環境整備から民間主導の福祉環境整備への転換が進む可能性があり，補助金等による誘導については，市民との協働という視点から今後見直しを検討していく必要がある。

表3－3　事業評価表Cランク

平成11年度実施予定
（単位：千円）

番号	対象事業・事務	現　　行	見　直　し　内　容	見直し対象額
支　所				
1	支所・総合会館費	夜警による宿直体制で管理	宿直の見直し（22：30～8：00）各部屋の防犯システム対応方式を検討	863
新得消防署				
2	消防団協議会	昭和49年12月設置 協議会委員は14名で組織され，会議は毎年開催	協議会組織の見直し（消防業務報告が主であり会議開催の見直し）	35
3	自動車借上	営業車を利用（来客者の送迎）	他の公用車の活用により廃止	6
4	被服（消耗品）	平成10年度で被服貸与規定の整備がなされた （作業服2年，制服5年）	職員の被服貸与年数の見直し	1,517
5	指揮広報車更新（屈足）	昭和62年10月に現車両が更新。使用頻度から，現在は運行に支障がない。（82,000 km） （基準10年，12万km以上）	更新年度の見直し（使用期間の延長）	4,500
総務課				
6	職員住宅維持管理	道の住宅料算定基準で徴収	改修住宅の使用料の見直し（値上げを検討）	1,602
7	東根市職員視察研修	平成7年より毎年5名派遣研修	隔年実施を検討	414
8	功労賞祝賀会	毎年11月3日贈呈式終了後実施	祝賀会の廃止を検討（贈呈式をまちづくり大会等で実施）	140
9	姉妹町・友好都市への町民使節団	平成6年より実施	廃止を検討	500
税務課				
10	農業所得査定協議会	作物別に10アール当たりの収入金額，必要経費額を決定し，これに基づいて農業所得を算出	農業所得が標準地算定から記帳による所得計算へ移行のため	1,172
11	納期前全納報奨金	町民税，固定資産税を第1期分に併せて第2期から第4期分納付した場合に，1％の報奨金を交付	制度の廃止検討	1,730