

日本評価研究

Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 12, No. 3, February 2013

特集：岩手と評価：地域主導、実践主導の評価研究を 目指して

特集：岩手と評価：地域主導、実践主導の評価研究を目指して

西出 順郎

制度と体制の諸相－岩手県の評価－

岩渕 公二

東日本大震災における災害廃棄物広域処理政策のプログラム・セオリー評価
加藤 勝

ベンチマーキングを活用した効果的な評価手法に関する考察
～自治体ベンチマークシステム比ベジョーズの事例より～

後藤 好邦

地方自治体における会計情報と評価に関する研究－新地方公会計を
活用した世代間の公平性に関する実証的研究を中心に－

佐藤 俊治

生活満足度の時系列変化や地域間格差に対する政策の影響度
－意識調査データを活用した政策分析－

和川 央

事務事業評価の有効性に関する考察

－地方自治体職員の職務遂行の視点から－

渡邊 智裕

研究論文

人間開発指数再考：包括的な開発評価への試み

米原 あき

春季第9回全国大会開催報告

第12回全国大会シンポジウム開催報告

日本評価学会

Japan Evaluation Society

『日本評価研究』編集委員会

Editorial Board

編集委員長
Editor-in-chief

三好 皓一(立命館アジア太平洋大学)
Koichi MIYOSHI

副委員長
Vice-Editor-in-chief

西野 桂子(ジエールエム・インスティテュート)
Keiko NISHINO

常任編集委員
Standing Editors

牟田 博光(東京工業大学)
Hiromitsu MUTA

山谷 清志(同志社大学)
Kiyoshi YAMAYA

編集委員
Editors

青山 温子(名古屋大学) 岩渕 公二(NPO政策21)
Atsuko AOYAMA Koji IWABUCHI

大島 巖(日本社会事業大学)
Iwao OSHIMA

岡本 義朗(新日本有限責任監査法人)
Yoshiaki OKAMOTO

小野 達也(鳥取大学) 窪田 好男(京都府立大学)
Tatsuya ONO Yoshio KUBOTA

佐々木 亮(国際開発センター) 佐藤真理子(筑波大学)
Ryo SASAKI Mariko SATO

渋谷 和久(内閣府) 田中 弥生(大学評価・学位授与機構)
Kazuhisa SHIBUYA Yayoi TANAKA

西出 順郎(岩手県立大学) 林 薫(文教大学)
Junro NISHIDE Kaoru HAYASHI

松岡 俊二(早稲田大学) 源 由理子(明治大学)
Shunji MATSUOKA Yuriko MINAMOTO

事務局
Office

〒140-0002 東京都品川区東品川4-12-6 日立ソリューションズタワーB 22F
一般財団法人国際開発センター内
特定非営利活動法人日本評価学会
編集事務担当 鈴木 直美
TEL: 03-6718-5931, FAX: 03-6718-1651
E-mail: jes.info@evaluationjp.org

『日本評価研究』は、和文年2回、英文年1回または2回刊行します。

日本評価研究

第12巻 第3号 2013年2月

目次

特集：岩手と評価：地域主導、実践主導の評価研究を目指して

西出 順郎

特集：岩手と評価：地域主導、実践主導の評価研究を目指して……………1

岩渕 公二

制度と体制の諸相—岩手県の評価—……………3

加藤 勝

東日本大震災における災害廃棄物広域処理政策のプログラム・セオリー評価 ……15

後藤 好邦

ベンチマーキングを活用した効果的な評価手法に関する考察

～自治体ベンチマークシステム比ベジョーズの事例より～ ……27

佐藤 俊治

地方自治体における会計情報と評価に関する研究

—新地方公会計を活用した世代間の公平性に関する実証的研究を中心に— ……47

和川 央

生活満足度の時系列変化や地域間格差に対する政策の影響度

—意識調査データを活用した政策分析— ……63

渡邊 智裕

事務事業評価の有効性に関する考察

—地方自治体職員の職務遂行の視点から— ……77

研究論文

米原 あき

人間開発指数再考：包括的な開発評価への試み ……91

春季第9回全国大会開催報告

春季第9回全国大会プログラム（実績）……………108

共通論題セッション報告……………110

自由論題セッション報告	116
第12回全国大会シンポジウム開催報告	
公開シンポジウム報告	119
日本評価研究刊行規定	127
日本評価研究投稿規定	129
日本評価研究執筆要領	131
日本評価研究査読要領	134

【巻頭言】

特集：岩手と評価：地域主導、実践主導の評価研究を目指して

特集にあたって

西出 順郎

岩手県立大学

我が国で政策評価や行政評価といった取組が組織管理機能として標準化されたのは、2000年前後、国、地方自治体を問わず行政改革が席卷した時期である。そして、このような評価の仕組は行革の原動力とされていた。もちろん、評価の実効性を問う声は、研究者からの批判のみならず現場担当者からも、未だ仄聞される。しかし、過去の行政改革の歴史を紐解けば、すなわち1950年代の行政測定、1970年代のプログラム（施策）評価の議論が実際の仕組にまで昇華し得なかったことに鑑みれば、実務においても研究においても評価が着実に進展を遂げた時代であった。

殊、地方自治体については、1996年に三重県が事務事業評価を組織内にシステム化したことを端緒に、複数の先進自治体が評価システムを構築し、評価の全国的波及を後押しした。そのひとつが岩手県である。岩手県は、1997年に事務事業評価を導入し、2003年には政策評価の条例化を実現させるなど、全国に先駆けて評価の実践化を推進した。現在では、評価のシステムもかなり精緻化され、説明責任を果たすうえで充実した評価結果報告書を公表している。また、県民自らが評価スキームを構築し、県の事業を深掘り評価する「県民協働型評価」といった斬新な仕組も導入している。もちろん、評価の実践化については、岩手県のみではない。県都盛岡市や北上市など多くの市町村も導入を試みており、例えば盛岡市では、内部評価・外部評価がシステム化されるだけでなく、市民との協働作業により評価指標が設定されている。さらに岩手では、評価の普及啓発やシステム開発を専門とする非営利組織までもが設立されるに至っている。一時期、類似のNPOは全国各地に存在したが、未だ熱心に活動しているのはこの特定非営利活動法人「政策21」だけといっても過言ではあるまい。岩手の地で先導的取組が胎動していたことを窺い知るのは、これらによって容易となろう。

しばしば範となる政策・行政事例と首長の行動力は表裏一体となって紹介される。確かに岩手県の評価の場合もそうかもしれない。しかし、そのみで岩手の今を語るのは適当ではない。なぜなら、この岩手では、早くから多くの評価人材が育まれ、彼ら/彼女らが評価の研究実践を牽引し続けているからである。先の行政改革が席卷した1998年春、岩手県立大学が開学し（大学院は2000年春）、その総合政策学部および総合政策学研究科において、早々に「政策評価論」、「政策評価研究」が開講された。この学び舎を巣立った学生、特に社会人大学院生が、研究に依拠した実践を自らの属する行政機関等のなかで遂行し、そして岩手の評価のみならず、わが国の評価研究（Evaluation Studies）全体の発展に貢献してきたのである。その意味においても当時、当大学・大学院で教鞭を執っていた山谷会員をはじめ、当大学院を修了し、「政策21」を立ち上げた岩渕会員や自ら従事する行政経営の現場で評価システムの構築に猛進した加藤会員等々、本学会関係者の功績は極めて大きい。

本特集は、東日本大震災直後の2011年11月に岩手県立大学で開催された本学会第12回全国大会における岩手在中報告者、すなわち研究にも従事し、そのうえで現在の岩手、ひいては東北の評価実践を牽引するプラカデミシャン（Pracademician：PracticianおよびAcademicianとしての力量を兼ね備えた者の造語）が中

心となって、地方自治体をめぐる近年の評価動向等を論考したものである。いずれの論者も自らの行政経験等に依拠した、地域主導、実践主導の評価研究を具現化している。

各論者の分析視角は次のとおり、

- ・「岩渕」論文は、岩手県の評価制度を例に、評価制度の導入や見直しとそれに伴う組織内推進体制の変遷に着目し、両者の動的関係性に論及すること、
- ・「加藤」論文は、震災後の災害廃棄物処理にかかる制度および運用上の問題を、当該プログラム・セオリーの評価を通して実際の課題を抽出すること、
- ・「後藤」論文は、活動プロセスの評価取組のひとつである都市間ベンチマーキングについて、福井市の事例を踏まえその効果的方法に論及すること、
- ・「佐藤」論文は、盛岡市の事例を基に、地方自治体における新たな地方公会計の会計上情報の評価にもたらす有用性を検証すること、
- ・「和川」論文は、岩手県が実施した意識調査結果を分析し、生活満足度の時系列変化や地域間格差に対する政策の影響度を検証すること、
- ・「渡邊」論文は、地方自治体における事務事業評価を現場の職員行動という視点から考察し、当該評価の有効性を検証すること、にある（以上、五十音順）。

いずれの論者も行政もしくは非営利組織に従事し、震災復興のため、東北の未来のため、粉骨砕身するなかで論文を擲筆された。このことに対し、心から深く敬意を表したい。

以上、本特集は、岩手、東北のプラカデミシャンによる、自らの実践経験を踏まえた、地方自治体の政策・施策もしくは行政経営に関する評価研究である。理論を知らない評価実践は定型業務に埋没し、実践を無視した評価理論は議論のための議論に終始する。評価研究にとって、理論と実践は車の両輪であり、現実の地域における両者からの考察は評価研究を発展させる重要なファクターである。

この特集が、一人でも多くのプラカデミシャンにとって、自らの地域、自らの取組を礎とする評価研究の価値を再認識する機会となれば、幸甚である。

【研究論文】

制度と体制の諸相 ー岩手県の評価ー

岩渕 公二

特定非営利活動法人 政策21

k_iwabuchi@policy21.jp

要 約

政策の転換に応じて組織を変える。政策評価のダイナミズムの一つと言えるが、評価の制度と評価を推進する体制の関係にも、政策評価を使う側の理念や意図が反映されていると言える。本稿では、わが国の自治体において評価への取組みが先駆的と紹介される岩手県を例に、評価制度と推進体制の諸相を探る。岩手県においては、政策評価システム導入時と見直し時に大規模な組織改革を実施していて、総務部の扱いが大きく変化している。その背景には、過去の評価への反省とともに、県政の経営理念の投影と部局間の組織内主導権を巡る思惑が垣間見られる。首長選挙におけるマニフェストの定着や政策アクターの多様化、地震や豪雨による災害の発生など、地域経営を巡る環境が変化する中で、評価を活かす制度と体制のあり方を議論するきっかけとしたい。

キーワード

岩手県、政策評価、行政改革、組織改革、制度改革

1. はじめに

日本評価学会第12回全国大会が開催された岩手県は、自治体の評価においては先駆的な事例として紹介されることが多かった。わが国の自治体において1990年後半から始まった評価制度の導入に岩手県が積極的に取組んだことは事実であるが、岩手県の評価が先駆的な取組みとして注目された背景には、当時改革派知事として知られた増田寛也氏（のちに総務大臣）の言動に対する注目度とその発信力によるところも大きかったのかもしれない。果たして、岩手県における評価制度導入の成果はどうだったのか。評価制度の条例化やそれ

に伴う評価委員会への権限の付与、NPO等による委託型外部評価の実施など、他の自治体より評価に対する積極的な姿勢がうかがえたことは事実であるが、それによって評価制度導入の目的であった職員の政策形成能力の向上や意識改革、アカウンタビリティの確保がどれほど進んだのか、その検証は十分とは言えない。

岩手県に限らず、評価に関して自治体職員から聞かれる声は、評価の必要性は理解しているものの、「作業負荷が大きい」、「評価の効果が実感できない」、「評価以前に行政としてやらなければならないことがある」など、評価に対する消極的な内容が目につく。岩手県が評価に取組み始めて約

15年、その間の評価制度の変遷と推進体制の変容を追いながら、評価制度導入の成果と教訓を探ってみたい。

2. 評価制度の変遷

岩手県において評価制度は、1990年代後半の事務事業評価・公共事業評価の導入に始まり、2000年前半の政策評価システムの導入と条例化、2000年代後半から2010年代にかけての政策評価システムの見直しへと展開してきた。本稿ではそれぞれの時期を評価制度の「導入期」、「成熟期」、「転換期」と大別して変遷を追う。

(1) 導入期

事業評価

岩手県の評価制度導入は、1997年10月の「事務事業評価」導入に始まる。岩手県の事務事業評価は、県が実施しているすべての事務事業について、それまでの実績に捉われず客観的な目で見直し、各部局は可能な限り指標による評価・点検を自主的に行うとともに、その結果を予算要求時に総務部に提出して、総務部は各部局から提出された評価調書の内容を予算編成に反映させる目的で、担当部局が事務事業評価調書に基づき必要性・有効性・効率性の観点から一次評価を行い、総務部財政課が必要に応じて二次評価を行う仕組みであった。

事務事業評価が導入された翌1998年9月、岩手県は「公共事業評価」を導入した。岩手県の公共事業評価は、県が事業主体となって実施する公共工事について、既存事業を対象とした「再評価」と新規事業を対象とした「新規着手評価」を実施することとした（その後2001年5月に再評価と新規着手評価に継続的な評価を可能にする「継続評価」、再評価を経過期間を問わず対象にできる「随時評価」が追加されている）。対象はいずれも建設省・運輸省・農林水産省が所掌するすべての公共事業で、再評価は「事業採択後5年間を経過した後も未着工の事業」、「事業採択後10年間が経過している事業」、「事業採択前の準備・計画段階で5年間が経過している事業」を対象に、「事業の進捗状況」、「事業をめぐる社会情勢等の変化」、

「事業着手時の費用対効果分析の要因の変化」、「コスト縮減や代替案立案等の可能性」を基本的視点として評価することとし、新規着手評価は「事業費を新たに予算化しようとしている事業」と「準備・計画に要する調査費を新たに予算化しようとする事業」を対象に、「社会情勢の状況」、「自然環境等の状況」、「事業計画の妥当性」を基本的視点として評価することとした。

政策評価の試行

その後岩手県は、1999年の総合計画策定を受けて、政策評価導入の検討を始める。岩手県は2000年4月、総務部に設置した知事直轄の部署である政策推進調査監のもとで政策評価システムの導入に取組むこととなった。政策推進調査監は、2000年3月に三菱総合研究所から提出された「平成11年度岩手県行政評価システム整備調査報告書」を参考に、システムのデザインと評価手法の設計に取組んだ。構築された政策評価システムは、「成果重視の行政運営への転換」、「効率的で質の高い行政の実現」、「行政の政策形成機能の向上」、「行政の説明責任（アカウンタビリティ）の徹底」を目的に、総合計画に掲げる17の「施策」、78の「分野」、及び343の「主要な事業」の各階層を対象とした総合的かつ体系的な評価とし、207の「主要な指標」の評価を基本に、事業の構成、施策や分野の達成状況について分析・評価することとした。そして、主要事業評価調書と主要指標評価調書、分野評価調書は担当部局で作成、施策評価調書は各部局の自己評価結果をもとに政策推進調査監が作成し、「政策評価・推進会議」に諮る仕組みがつけられた。政策評価システムは2000年度の試行を経て、2001年4月から県庁知事部局で本格実施に移された。そして、先行して実施されてきた事務事業評価と公共事業評価は、政策評価システムに統合され、政策評価システムの中の事業評価として実施されることとなった¹⁾。

評価委員会

岩手県は、評価制度導入とともに、評価委員会の設置にも取組んだ。岩手県は公共事業評価を導入した1998年9月、「岩手県公共事業評価委員会設置要領」を定め、第三者機関として「岩手県公共事業評価委員会」を設置した。公共事業評価委員会には、当時の県庁の組織体系に沿って「農政部

会」、「林業水産部会」、「土木部会」の3部会が置かれた。公共事業評価委員会の委員は、社会学・経済学等に関する学識者及び公共事業に関する学識者から18名が選任され、各部会に分かれて審議を担当した。公共事業評価委員会委員の役割は、「再評価」の実施及び「新規評価」の実施に係る評価手法の策定・改善に関し意見を述べることで、2001年5月には公共事業評価に追加された継続評価と随時評価も審議対象に追加された。

政策評価の試行後、岩手県は政策評価における第三者機関設置の検討を始める。岩手県は2001年5月、県が行う政策評価の客観性と透明性を確保するため「岩手県政策評価委員会設置要綱」を定めて「岩手県政策評価委員会」を設け、委員の任期を1年とする試行に取組んだ。委嘱された委員は、政策評価・政策領域の学識者及び公認会計士といった専門家6名と、岩手県総合計画の策定（1999年）にあたり岩手県総合計画審議会委員を務めた県民の中から5つの小委員会に対応した委員を5名加え、総数11名で構成された。公共事業評価委員会が技術的専門性を追求した布陣であったのに対し、政策評価委員会は総合計画の進行管理を主な目的として、県民感覚を意識した布陣でスタートした²。

このように、岩手県における評価制度導入期は、事業評価の導入とその客観性を担保するための事業評価委員会の設置、総合計画の進行管理を目的とした政策評価の試行とその検証機関としての政策評価委員会の試行が始まった時期であった³。

（2）成熟期

条例化

岩手県の政策評価は、1年間の試行を経て2001年4月、県庁知事部局で本格実施に移された。県庁知事部局で本格実施に移された政策評価は、翌2002年4月から出先機関である地方振興局でも試行されることとなった。新しい総合計画では、振興局ごとに地域計画が策定されており、その進行管理を進める必要があったためである。そして同年10月、県は政策評価システムを条例化する方針を打ち出す。その目的は、評価対象や評価体系、評価委員会の位置づけを明確にすることで、事業選択の選定となる評価の客観性を高めることにあった。それまで要綱・要領で規定し、県の執行機

関内部で運営されてきた評価活動を、条例に基づく業務に位置づけることで、評価の客観性を高めるとともに、評価の精度を向上させる狙いがあった。

「政策等の評価に関する条例」は、2003年9月の県議会に提案され可決・成立し、2004年1月から施行された。条例化された政策評価制度の最大の特徴は、評価委員会に調査権限を付与したことと、県議会への報告を義務づけたことであった⁴。条例化は、評価作業の実務面では大きな変化を及ぼさなかったものの、要綱・要領に基づく評価の時代には自主的公表であった評価結果が、県議会への報告や県民への公表が義務づけられたことにより、アカウンタビリティの強化につながった。その結果、評価に取組む職員や評価委員会に関与する外部の有識者にも緊張感が生まれ、評価制度全体の質を高めるものと期待された。

外部評価

この時期、岩手県は外部評価の活用にも積極的に取組んでいる。最初の事例は出先機関である地方振興局の事業評価の外部評価で、千厩地方振興局が2002年、局内及び管内町村に評価の思想と知識、技術を素早く移植するため、評価の専門性を有する団体による外部評価を企画し、地方振興局が所管する2つの補助制度（地域活性化事業調整費と市町村総合補助金）を活用し実施された事業のうち、2000年度と2001年度に採択・実施した事業の中から年度ごと、実施機関（1振興局・6町村）ごとに1事業ずつ抽出し、外部評価を実施した。翌2003年には、2つの補助事業制度を所掌する岩手県地域振興部が外部評価の導入と実施に動き出す。その概要は、新たに「県外部（第三者）意見の反映」、「事業評価のノウハウを有するNPO法人の評価手法の導入」、「評価結果の公表」を行うことと、「評価主体の見直し」、「評価基準の見直し」、「事業類型の見直し」、「事業効果の評価にかかる表記の見直し」、「提出様式の見直し」の実施であった。初年度の2003年度は、盛岡地方振興局と宮古地方振興局の実施事業から22事業を抽出して評価し、2004年度と2005年度は前年度に2つの補助事業制度で実施した全事業について評価を加え、事業実施団体と振興局による自己評価の検証を行っている。

事業評価の外部評価導入から3年を迎えた2005年4月、岩手県は個別の事業ではなく、特定課題の解決に向け行っている事業群の外部評価に取組み始めた⁵。県民の関心が高い身近なテーマを取り上げて検証し、県民からみてわかりやすい評価への改善と今後の施策の企画立案に反映されることを目的に県が実施する特定課題評価と同じテーマで外部評価を実施することとし、そのモデル事業として「県民参加型外部評価システム構築事業」の実施団体を公募した。応募は1件で、県内各地の民間団体等に呼びかけ「外部評価プラットフォーム」を結成し、県民の実感に基づく声を集約するとともに、関係者へのヒアリングやアンケートを通じて対象施策の効果を掘り下げて検証する評価を目指したものであった。県民参加型外部評価システム構築事業は、2006年度も継続して実施されたが、2005年度とは仕様を変更し、評価の対象は限定せず実施団体の提案に委ね、より自由度の高い外部評価を目指した⁶。公募には県内8つの団体から6つのテーマが寄せられ、そのすべてのテーマについて外部評価が実施された。評価結果は2006年9月末までにまとめられ、10月には県庁関係部局職員に対する説明会も開催された。外部評価の対象となったテーマについて、2007年度以降の施策立案にあたっては、県庁関係部局と外部評価実施団体が協働で行うこととされており、外部評価で得られた情報と提言の有効活用に向けて、積極的な取組みが続けられた⁷。

岩手県は、2年間にわたる県民参加型外部評価システム構築事業での実績を踏まえ、2007年度からは「県民協働型評価」に取組んでいる⁸。県民協働型評価の実施にあたっては、評価の知識やノウハウの習得を目的に「県民協働型評価スキルアップ研修会（計5回）」を開催し、その内容を「県民協働型評価ハンドブック」としてまとめ公表している。そして2008年3月には、県と県内の中間支援NPOで構成する「いわてNPO中間支援ネットワーク」との間で「県の施策の評価および立案に関する協働協定」を締結し、県民がより主体的に外部評価を実施できる環境が整えられた。県民協働型評価の目的は、「多面的評価実施による施策の質的向上」と「県民、NPO、公益法人など多様な主体による政策形成への参画促進」である。前

者は、内部評価とは異なる視点と仕組みで、より県民の実感に近い視点から施策の評価や政策提言を行うことにより、施策の質的向上と推進に寄与することを目指しており、後者は、外部評価を通じて県民やNPO等の県政運営への参画を促し、協働による政策形成の実現を目指したものである。

このように、岩手県における評価制度成熟期は、政策評価システムの条例化による内部評価機能の強化と、外部評価導入による外部監視機能の強化と県政への県民参画促進に取組んだ時期であった。

(3) 転換期

政策評価システムの見直し

岩手県では、事務事業評価導入から10年目を迎えた2006年、政策評価システムの見直しに着手し、2008年4月から新しい政策評価システムの運用を始めた。新しい政策評価システムの基本方針は、政策評価の政策形成支援機能を強化し、より効果的かつ効率的なものとするため、「政策形成支援型」、「重点型」、「読んでもらえる評価」を目指すこととし、期待する効果として「政策形成・予算編成との密接な連携」、「わかりやすい評価結果の公表」、「評価作業の軽減」を掲げた⁹。その特徴は、「到達度測定と政策形成支援評価の明確な分離と時期の最適化」と「評価対象の重点化」で、評価対象を「いわて県民計画」アクションプラン[政策編]の「42の政策項目」に重点化し、その進捗状況を把握する「実績測定評価」を5月から7月に実施して主要政策の成果を明らかにしたうえで、施策等の妥当性を検証し、今後の方向性を検討する「政策形成支援評価」を9月から10月に実施して、翌年度の予算編成に活かそうとするものであった。その結果、新しい政策評価システムでは、「政策評価」と「事務事業評価」、いわて県民計画の実施状況把握のための「実績測定評価」が行われることとなり、アクションプランに掲げる42の政策項目と173の具体的推進方策を対象として政策評価と実績測定評価が、主要経費のうちの政策的事業等を対象として事務事業評価が実際されることとなった。ちなみに、同じ対象を評価する政策評価と実績測定評価であるが、政策評価ではアクションプラン実現に向けての方策を検討するとともに施策や施策を推進する事業の今後の方

向性を示し、実績測定評価ではアクションプランにおける目指す姿に掲げる指標の達成状況や取組み状況を把握することとしている。

反省と教訓

岩手県が政策評価システムの見直しに取組んだ背景には、従来の政策評価システムに対する課題認識があった。第一に「総合計画の達成状況を判断することが主眼となり、本来の政策評価の目的である政策の質の向上につながっていない」こと、第二に「主要な指標の実績や意識調査の結果などによる分析にとどまり、その政策がうまくいっているか否か全体を見通した検証ができていない」こと、第三に「手法の変更や項目の拡大、精緻化など毎年度改善を図った結果として、評価担当職員の負担感が増大している」こと、第四に「評価結果の予算編成への連動が不十分である」という認識であった。岩手県では、新しい政策評価システムの基本方針と対比し、従来の政策評価システムを「進行管理型」、「網羅型」、「盛り込む評価」と評し、その性格の違いを強調している。

ところで、岩手県では2000年の政策評価試行以降も、毎年度様々な改善を重ねてきた。政策評価を本格実施した2001年度は政策評価と既存の評価手法を統合し、システム化・体系化するとともに、政策評価と重点化施策、予算編成との連携強化などに取組んだ。また、2002年度には施策の達成状況や事業の有効性、効率性等の分析・評価の精度向上に努めるとともに、施設整備事業にかかる評価手法の開発などに取組んだ。2003年度の条例化以降も、2004年度には知事のマニフェストを受けた重点施策の評価を実施するとともに、主要な指標の到達度の要因分析の強化や課題発見型評価への改善などに取組み、2005年度には施策評価手法の改善とともに、地域課題重視の評価などに取組んでいる。政策評価システムの見直し着手後も、2006年度には施策全体からみた戦略の検証や評価業務の効率化などに取組み、改善を繰り返してきた。それが政策評価の網羅型・盛り込む評価へとつながり、職員の作業負担が増大するとともに、評価結果の有効な活用を阻んでいるという認識になったのかもしれない。

見直し後の改善

岩手県では、新しい政策評価システム運用後も

システムの改善を重ねている。2009年度はより県民意識や実感に沿った評価や、「県民所得の向上」などの「いわて希望創造プラン」に掲げた「4つの重点目標」の評価、政策評価と並行して策定された「いわて県民計画」の「アクションプラン(H21-H22)」との関係を踏まえた評価、前年度の評価との経年変化を踏まえた評価などに取組み、2010年度はより県民意識や実感に沿った評価や、「いわて希望創造プラン」との関係を踏まえた評価を強化するとともに、「いわて県民計画」アクションプラン〔政策編〕で掲げた「雇用環境」、「県民所得」、「地域医療」、「人口」などの「政策推進目標」の評価に取組んでいる。そして2011年度は、東日本大震災を踏まえ主要施策の成果に関する説明書に「課題」と「今後の方向」を記載するとともに、評価調書の簡素化、事務事業評価の予算への反映状況について予算調製課で作成するなどの取組みを行っている。具体的には、「主要施策の成果に関する説明書」について指標の達成度が「A」ないし「B」のものについては指標ごとの取組み状況の記載を割愛する等可能な限り簡潔化する、政策形成支援評価について政策評価調書は作成せず「主要施策の成果に関する説明書」をベースに「総合評価」と「課題と今後の方向」を追加することで対応する等簡略化する、「評価結果を踏まえた政策形成及び予算編成過程の明確化」を目的として11月時点で政策評価結果を公表する、こととした。さらに2012年度は、前年度の手法を踏襲し評価事務の低減を継続して図りつつ、職員アンケートの結果や前年度評価の検証、政策評価専門委員会の意見等を踏まえ、評価結果の政策等への反映方法等について必要な改善を行うこと、政策評価と予算編成との連動について引き続き総務部と意見交換等を行いながらより一層PDCAサイクルを機能させるよう検討することが打ち出されている。とりわけ評価作業の負担軽減と予算との連動について、重要なテーマとして捉えていることがわかる。

なお、2007年度に導入された県民協働型評価は、東日本大震災被災直後の2011年度を除き毎年度継続して実施されており、2012年3月には県といわてNPO中間支援ネットワークとの間で新しい協働協定も締結されたことから、今後も外部評価を積

極的に活用しようとする県の姿勢がみてとれる。

このように、岩手県における評価制度転換期は、評価の機能を限定して作業負担を軽減するとともに、わかりやすい評価結果の公表や外部評価の実施に見られるような外部の視線を意識した評価に取組み始めた時期と言える。

3. 組織体制の変容

評価制度の導入期、成熟期、転換期において、岩手県はどのような推進体制を編成してきたのであろうか。制度とその推進体制は、制度の効果の出現に大きな影響を及ぼすと考えられる。以下、岩手県における評価制度の変遷各期の推進体制とその背景を追う。

(1) 導入期－総務部中心の行政改革

岩手県の事務事業評価は、行財政システム改革指針に盛り込まれた財政運営の改革方針を受けてスタートした。行財政システム改革指針では、県が実施しているすべての事務事業について、これまでの実績に捉われず客観的な目で見直すために事務事業評価を導入することとし、各部局は可能な限り指標による評価・点検を自主的に行うとともに、その結果を予算要求時に総務部に提出し、総務部は各部局から提出された評価調査の内容を予算編成に反映させることを明記していた。そのため事務事業評価は総務部財政課が中心となって構築し、新規事業と県が実施主体となる公共事業、試験研究機関の事業を除くすべての事務事業を対象に評価を行うこととなった（事務事業評価は総務部、公共事業評価は土木部が所管）。

その当時、岩手県では行財政システムの見直しに取り組んでいた。1996年1月には「行政改革大綱」の見直し、1997年10月には「行財政システム改革指針」の発表、1998年2月には「岩手県中期財政見直し」の公表、同年3月には「今後の行政運営の方向」の提示、1999年2月には「行政システム改革大綱」の策定、1999年4月には情報公開条例の施行、2000年4月にはパブリック・コメントの導入と、立て続けに新たな行政の仕組みづくりを打ち出している。とりわけ、事務事業評価導入のきっかけとなった行財政システム改革指針では、

財政運営では「歳出予算総額の抑制」、「県債発行額の抑制」、「行政・民間の分担すべき役割の明確化」、「行政分野ごとの施策の重点化」、「部局横断的な課題の全庁的取組み」、「スクラップ・アンド・ビルドの原則の徹底」を基本方針に、改革の具体的方策として財政健全化の目標値の設定、財政見通しの策定、シーリング方式の改善、評価システムの導入による事務・事業の徹底した見直し、主管部局の選定による部局横断的な課題への対応、県単独補助金の整理・合理化、使用料・手数料の見直しと未利用県有地の処分などによる地方一般財源の充実・確保を掲げた。また、行政運営では、「県民の視点に立った行政サービスの提供」、「市町村との連携強化」、「地方分権時代の新たな行政執行体制の整備」、「県民の期待に応える職員の育成」を基本方針に、改革の具体的方策として、県民サービス向上のための行動計画の策定、情報公開の積極的推進と広聴広報機能の強化、権限委譲と広域行政の促進による市町村とのパートナーシップの構築、政策立案能力の強化や出先機関への権限委譲による行政執行体制の整備、外部委託やOA化による人件費の抑制、人材育成プログラムの策定、出資法人の見直しを掲げた。そして、その推進部署として1998年4月、総務部内に知事直轄の「行政システム改革室」を設置し、行財政システムの改革に本格的に取組み始めた。すなわち、評価制度導入期は、行政改革の文脈の中で、組織的には総務部が中心となり、制度設計と運用を担当していた。

このように、岩手県の評価制度導入期における評価の推進体制は、人事・予算を所掌していた総務部を中心に構築され、行政改革とりわけ財政抑制の色彩の強い評価を志向していたことがわかる。

(2) 成熟期－分権と立案・評価の分離

政策評価システムの導入は、岩手県行政システム改革大綱に掲げられた行政評価システムの効果的活用に基づく取組みで、行政改革を担当していた総務部や総合計画の策定を担当した企画振興部企画調整課ではなく、2000年4月総務部に設置された知事直轄の部署である政策推進調査監のもとで取組むこととなった。そして、政策評価システムが本格実施に移された2001年4月、岩手県庁で

は大規模な組織改革を行い、総務部を筆頭部局とした従来の組織体系から、新たに設置した総合政策室を筆頭部局とする組織体系に改めている。これは、人事及び予算査定を重視した組織運営から政策の企画立案及び評価を重視した組織運営への転換を示すもので、県行政の機動性と柔軟性の向上を狙ったものであった。

組織改革の最大の特徴は、全息的な政策の企画立案機能と政策評価機能を担う「総合政策室」の設置であった。総合政策室は、政策の企画立案・調整及び推進を担当する「政策推進監」（2004年4月政策推進監は政策推進課に改組）、政策評価・県民意識調査を担当する「政策評価課」（2004年4月政策評価課は経営評価課に改組）、政策推進関連調査・分析と経済・生活統計を担当する「調査統計課」、情報公開を含む広聴・広報を担当する「広聴広報課」、知事直属の政策調査を担う政策調査監を配属した「秘書課」（2004年4月秘書課は廃止され、政策調査監と秘書担当を設置）で構成され、県政の頭脳的役割を担うことになった。とりわけ、それまで企画振興部企画調整課が担当していた政策の企画立案部門と政策評価の試行段階では総務部政策推進調査監が担当していた政策評価部門を一つの部局に統合した意義は大きい。従来、行政の縦割り組織の弊害として部局間の調整・連携が十分機能しなかったことが、マネジメントサイクルが働かない大きな要因であったことを考えると、企画立案と評価の機能が同一の部局内に設置されたことにより、マネジメントサイクルの機能性が高まるものと期待されたからである。

もう一つの特徴が、各部への「企画室」の設置であった。農林水産・地域振興・環境生活・保健福祉・商工労働観光・県土整備の各部にそれぞれ企画室を設け、部内の人事・予算・事務管理といった総括業務とともに、企画立案段階から部内の相互連携がとれた施策展開の調整機能を担うこととした。このことは、従来、総務部で一括管理していた人事や予算の権限が各部へ委譲されたことを示すとともに、各分野の総合的な施策展開を可能にする庁内分権が進められたことを物語っていた。

このように、岩手県の評価制度成熟期における評価の推進体制は、新たな総合計画の策定を受け、

政策を軸とした評価から企画立案へのフィードバック機能重視の評価を志向していたことがわかる。

(3) 転換期－ラインと予算重視の布陣

新しい政策評価システムの運用が始まった2008年4月、総合政策室は総合政策部へと昇格し、それまでの政策推進課・経営評価課・調査統計課・広聴広報課の4課体制から、4課に秘書課と国体推進課を加えた6課体制へ変更されている。しかし、転換期の大きな組織上の変化は、翌2009年4月以降の組織改革にみてとれる。

2009年4月、岩手県はより効果的かつ効率的な業務遂行のため、部局の枠組みに関わらず事務の移管・一元化を行い、最適な体制を整備するとして、総合政策部経営評価課で所掌する行政改革、出資等法人改革等に関わる事務を総務部へ移管し、同課を廃止した（政策評価の事務は総合政策部政策推進課へ移管）。2001年4月の組織改革で、新しい行財政システムの一環として導入された政策評価推進の専任部署として設置された評価課が姿を消したのである。そして翌2010年4月には、政策の立案・調整機能の強化や広域振興局の支援機能の強化の観点から本庁組織を再編し、新たな体制へと大きく舵を切った。

組織再編の特徴は、①知事のトップマネジメントをより機動的に支援し、情報発信できる体制を構築するため、直接補助部門の純化を図り、「秘書広報室」を設置したこと、②企画立案機能に関わる各部局への指示系統、調整機能を明確化するため、政策立案機能の一元化・強化を目的として総合政策部及び地域振興部を統合し、「政策地域部」を設置したこと、③今後ますます重要性が高まる各部への後方支援機能を充実するため、法務関連業務の独立強化とそれらを所掌する総務部の建制順を変更したこと、である。さらに、④文書事務や政策法務事務に係る個々の職員の能力強化、全庁的な文書・政策法務機能の向上を図るため、法務私学、情報公開・個人情報保護、行政情報化の各業務を一元化し、総務部に「法務学事課」を設置し、⑤政策立案機能の一元化・強化のため、総合政策部政策推進課の政策立案・評価機能及び地域振興部地域企画室の企画立案機能等を統合し、政策地域部に「政策推進室」を設置、⑥地域

振興に関わる企画立案・推進機能の一元化・強化のため、地域づくりや過疎・山村振興等の業務、交通政策業務、地域情報化業務、県北沿岸振興業務を統合し、政策地域部に「地域振興室」を設置した。その結果、秘書広報室を建制順の最上位に置き、次に総務部、政策地域部の順となり、2001年4月の組織改革以降建制順の下位に甘んじていた総務部が復権を果たしたのである。ちなみに、秘書広報室には秘書課と広報広報課、総務部には総務室・人事課・予算調製課・法務学事課・税務課・管財課・総合防災室・総務事務センター、政策地域部には政策推進室・市町村課・調査統計課・NPO文化国際課・国体推進課（2012年4月「国体室」に改組）・地域振興室の構成となり、東日本大震災後の2011年6月には「復興局」が加わり、現体制が整えられた。

このように、岩手県の評価制度転換期における評価の推進体制は、政策評価システムの簡素化・簡略化によって体制的にも縮小・軽量化され、評価結果の予算との連動を大義として、人事・予算の所掌部局である総務部主導による評価体制へと転換することとなる。

（4）経営理念と組織内闘争の投影

岩手県において評価制度の導入が行政改革の一環として取り組みが始まったことは前述したが、その後の政策評価システムの導入と見直し、その推進体制としての組織改革には、首長の県政に対する経営理念の変化と、そのことから派生した組織内部の主導権争いの影響が垣間見られる。

経営理念の変化

岩手県における評価制度導入期から成熟期にかけての首長は、のちに総務大臣を務めた増田寛也氏であった。増田氏は1995年4月の統一地方選挙で初当選したが、就任直後から県が1984年以降継続的に取り組んでいた行政改革の見直しに着手し、1996年1月に新たな「行政改革大綱」を策定した。それまでの行政改革大綱は出先機関の設置による住民サービスの向上や定数管理による行政コストの削減を目指す内容であったが、新しい行政改革大綱では出先機関の統合と分野間の連携強化、行政の情報化推進による行政活動の効率化と住民サービスの質的向上を目指す内容となっていた。しかし、従来型の行政改革に限界を感じていた増田

氏は、行政の仕組みそのものの改革に着手し、1997年10月行財政システム改革指針を発表している。岩手県における最初の評価制度である事務事業評価は、この指針に明示されたことを受けて実施されたが、その目的は歳出予算総額の抑制や行政分野ごとの施策の重点化などで、いわゆるスクラップ・アンド・ビルドのツールとして導入されている。そのことは、当時の経営理念が財政抑制を目指した行政改革にあったことを示している。

一方、政策評価システムの導入や外部評価に組み始めた成熟期は、情報公開条例の施行や県民参加による新しい総合計画の策定、パブリック・コメントの導入など県政に対する住民参加の潮流を受けて始まっており、内部的には組織内分権と機構改革、政策評価システムの導入により政策を軸とした組織づくりとマネジメント機能の強化が、外部的には外部評価の導入により県政への県民参加の促進と外部からの政策提言機能の強化が進められている。そのことは、当時の経営理念が多様な政策アクターの登場を受けての行政システムの転換と地域経営の枠組みづくりにあったことをうかがわせる。

岩手県における評価制度転換期の首長は、2007年4月の統一地方選挙で初当選した元衆議院議員の達増拓也氏である。達増氏は、知事就任後にマニフェストを行政計画に落とし込んだ「いわて希望創造プラン～県民一人ひとりが豊かな「希望」を抱く県土づくりに向けて～」を発表し、その後2009年12月には「いわて県民計画 ゆたかさ・つながり・ひと～いっしょに育む『希望郷いわて』～」を策定し公表している。その基本的な改革の視点は、①組織パフォーマンスの向上、②行財政構造の徹底した簡素・効率化、③民間力・地域力が最大限に発揮される仕組みづくり、④県と市町村の役割分担の再構築となっている。とりわけ、組織パフォーマンスの向上と行財政構造の徹底した簡素・効率化を改革方針の上位に位置づけていることは、県庁組織の内部管理を経営理念の大きな柱に据えていることをうかがわせる。

一方、評価について達増氏は、選挙中から住民視点による評価の重要性を主張し、「いわて希望創造プラン～県民一人ひとりが豊かな「希望」を抱く県土づくりに向けて～」改革編「県民本意の

分権改革」の「【改革2】民間力・地域力が最大限に発揮される仕組みづくり」の「(2) 多様な主体による公共サービスが提供される仕組みづくり」の取組みの一つとして県民協働型評価を位置づけ、外部評価にも積極的な姿勢を示している。このことは、評価等を通じた県民の県政参画に対する期待を示しているものの、評価制度転換期における政策評価システムの見直しや組織改革には県庁組織の内部改革の志向が大きく影響していることをうかがわせる。

部局間の主導権争い

2001年4月と2010年4月の組織改革を比較すると、総務部の位置づけが大きく異なる。2001年の組織改革では、従来知事部局の筆頭であった総務部が出納局を除く部では最下位に位置づけられ、従来総務部の特権であった人事や予算の権限も各部局の企画室に移譲されている。それにより政策中心のマネジメントサイクルが確立し、評価から企画立案へのフードバックも円滑に進むものと思われ、当時画期的な取組みとして注目を集めた。一方、2010年の組織改革では、総務部が知事直轄の秘書広報室より下位に位置づけられたものの、県の政策の企画立案と評価を担う政策地域部より上位に位置づけられ、見直し後の新しい政策評価システムには評価と予算編成の連動を総務部と意見交換等を行いながら進めることが盛り込まれており、総務部の発言力が増したことを裏づけている。

総務部の復権の背景には、知事部局における建制順の問題だけでなく、2001年以降当時の首長が行った庁内人事の問題もあるのかもしれない。増田氏は、行政システムの改革に乗り出した以降、主要な幹部に、いわゆる技術分野出身職員の積極的な登用を行ってきた。そのことも、総務部復権の大きな原動力になったのかもしれない。

4. むすび

岩手県における評価制度の変遷と組織の変容から制度と体制の諸相を探ってみたが、そこには、首長の志向も含めた県政の経営理念が大きく影響していたことがわかる。岩手県の場合、制度の議

論が先だったのか組織の議論が先だったのか明確ではないが、政策の転換に応じてその推進体制を変える、という政策評価本来の立場からすれば、県政の経営理念に基づき政策評価システムをどのように使い、そのためにどのような組織をつくるか、という議論の結果として組織改革が行われたとするならば、一定の評価がなされるべきかもしれない¹⁰。

すなわち、行財政システムの見直しにより地域経営の状況を改善しようとした導入期、組織から政策を軸とした行財政システムへの転換と県民参画の仕組みづくりを推進した成熟期、新首長のリーダーシップに基づく組織マネジメントを重視した転換期それぞれに、当時の経営理念が色濃く反映した制度と体制の変更が加えられてきたとも言えるのではないか。

今後は、2011年3月の東日本大震災により県職員の業務が急激に増え、人員が不足していることによる評価への影響も出てくるかもしれない。岩手県では、復興政策の進行管理に県民協働型評価の活用を模索している¹¹が、復興政策は広範にわたり、これまで県民協働型評価を実践してきた団体で担えるかどうかは難しい問題でもある。復興庁も、復興政策のモニタリングの必要性を強調しており¹²、今後岩手県において、県政の最重要課題である震災復興にどのように評価を活用していくのか、評価への取組みにおいて先駆的と紹介される岩手県の今後の取組みを注視していきたい。

謝辞

本稿の執筆にあたり、査読者から本稿の研究を深めるための有意義なご指摘をいただきました。感謝申し上げます。本稿ではそのご指摘に十分お応えできていないかもしれませんが、今後の研究に生かしてまいりたいと思います。

注釈

- 1 事務事業評価は、2001年4月の機構改革とともに所轄も総務部財政課から総合政策室政策評価課へと移管した。
- 2 任期が終了した2002年4月、改めて政策評価委員会

- のあり方が議論され、その結果、政策評価・政策領域の学識者及び公認会計士といった専門家7名による編成に変更された。
- 3 岩手県の総合計画には、政策体系の発想が取入れられ、その評価方式として業績測定方式と事務事業評価が取入れられ政策評価システムとなった（山谷2012：p.182）。
 - 4 条例化された政策評価制度では、「大規模事業評価」も導入された。大規模事業評価は、総事業費50億円以上の大規模公共事業と25億円以上の大規模施設整備事業を対象として実施されることとなった。逼迫する財政状況や環境意識の高揚により、公共事業費のあり方が議論される機会が増え、大規模事業の必要性や有効性、効率性について説明できる評価が求められていたことが背景にあった。
 - 5 岩手県は、総合計画の進行管理を目的とした政策評価システムとは別に、特定の施策の成果や課題等を掘り下げて検証する「特定課題評価」の試行を始めた。県民の関心が高い身近なテーマを取り上げて検証し、県民からみてわかりやすい評価への改善と今後の施策の企画立案に反映されることを目的に導入したもので、対象とするテーマは2005年度以降毎年度実施することになった県民意識調査の結果をもとに、県民の関心の高い分野から抽出された。特定課題評価は所掌部局が実施・とりまとめをし、岩手県政策評価委員会政策評価専門委員会での審議を経て、「政策評価・推進会議」へ付議、議会への報告、県民への公表が行われた。
 - 6 県の内部評価とのリンクを前提としたテーマによる外部評価では、かなりの専門性が要求されることと、調査作業が広範・複雑になり実施コストがかかることを考慮するとともに、より県民視点での課題抽出と外部からの政策提言を重視したためであった。
 - 7 県民参加型外部評価システム構築事業で実施された事業については、岩渕（2011）pp.111-112参照のこと。また、県民参加型外部評価システム構築事業の背景と内容については、岩渕（2007）pp.115-129を参照のこと。
 - 8 県民協働型評価で実施された事業については、岩渕（2011）pp.112-113を参照のこと。
 - 9 評価と予算との連動は、岩手県が政策評価システムを導入した当初から重要なテーマで、政策評価の結

果に基づき策定される「施策重点化方針」を通じて評価結果と予算編成との連携が図られることとされていた（鎌田2002：pp.38-39）。しかし、このテーマはアカデミズムの研究の歴史からみても重要な問題であり、以前から「予算と政策評価を容易に連動させることは難しい」との指摘がされている（山谷2002：pp.11-12、山谷2006：pp.38-41）。

- 10 本来組織は政策を実現するための手段であり、政策の変更が起されればその手段である組織も変更される。政策評価が「組織の存続を脅かす」（山谷1997：p.29）所以であるが、組織が自らの存続のため評価に抵抗することも少なくない。
- 11 2011年11月19日に岩手県立大学アイーナキャンパスで開催された日本評価学会第12回全国大会公開シンポジウム「東日本大震災、地域主導の評価と復興」における平井節生岩手県復興局理事兼副局長の発言より。
- 12 2012年5月19日に慶應義塾大学三田キャンパスで開催された2012年度日本行政学会総会・研究会の共通論題Ⅰ「東日本大震災における行政の役割」における岡本全勝復興庁統括官の発言より。

参考文献

- 岩渕公二（2007）『外部評価の機能とその展開－行政監視と政策推進－』、第一法規
- 岩渕公二（2008）「非営利セクターと自治体の政策評価」『日本評価研究』、8（1）：83-93
- 岩渕公二（2011）「政策の評価とNPO－地域経営を視座－」『日本評価研究』、11（1）：105-119
- 鎌田徳幸（2002）「岩手県の政策評価と外部評価委員会」『日本評価研究』、2（2）：37-46
- 山谷清志（1997）『政策評価の機能とその展開－政府のアカウンタビリティ』、学陽書房
- 山谷清志（2002）「わが国の政策評価－1996年から2002年までのレビュー－」『日本評価研究』、2（2）：3-16
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題－アカウンタビリティのジレンマ』、萌書房
- 山谷清志（2012）『BASIC公共政策学9政策評価』、ミネルヴァ書房

（2012.10.12受理）

Some Aspects of System and Organization － The Evaluation of Iwate Prefecture －

Koji Iwabuchi

Non-Profit Organization POLICY21

k_iwabuchi@policy21.jp

Abstract

This paper searches for some aspects of the evaluation system and the system of promotion by using the example of Iwate Prefecture.

The paper reviews a large-scale organizational reform which included the introduction of a policy evaluation system in Iwate Prefecture. During the introductory period, this system centered on improving regional public management by reviewing the administration and finance system. The mature stage involved developing mechanisms for conversion and the participation of the inhabitants of the prefecture in the administration and finance system from the organization from which everything centered on the policy. The conversion period valued organizational management based on the new head's leadership.

There was discussion on what kind of organization to make using the policy evaluation system and based on corporate principles of prefectural administration, and, as a result, the organization reform was completed.

Keywords

Iwate Prefecture, Policy Evaluation, Administrative Reform, Organizational Reformation,
Institutional Reckoning

【研究ノート】

東日本大震災における災害廃棄物広域処理政策の プログラム・セオリー評価

加藤 勝

盛岡市総務部危機管理課

m-kato@city.morioka.iwate.jp

要 約

東日本大震災からの復興に向けて、被災自治体では災害廃棄物の処理が喫緊の課題となっており、国は、被災地以外の自治体がこれを受け入れる「広域処理」を進めているが、受入自治体側の住民の反対が強く、はかどっていない。本稿では、災害廃棄物の広域処理がいかなる法運用及び制度設計のもとで実施されているかを明らかにするとともに、プログラム・セオリーの評価を通して、この政策の課題の析出を試みた。次いで、前段で明確にされた課題について、リスク・コミュニケーション論の知見に基づきながらその処方を検討した。

キーワード

災害廃棄物、プログラム・セオリー、リスク・コミュニケーション

1. はじめに

未曾有の大災害となった東日本大震災の発生から1年数ヶ月が経過した。被災地では平成24年の年頭から、本年を「復興元年」と位置づける言辭が多用されている。このことは平成23年11月に国の平成23年3次補正予算が成立し、社会資本の再整備や生活・産業の再生に向けた取組みに財源的裏付けが得られたこと及び平成24年に復興に関する国の施策の企画、調整、実施等を担う復興庁が設置されたことを強く反映している。「元年」というそれ自体は時間観念しか示さない用語に希望の言葉としての「復興」を重ねることで、自らを鼓舞しようとする被災地の人々の心情が察せられる。

しかし、一方で課題も山積している。高台への集団移転に関する住民合意の調達、復興を待てずに流出が進む若年層への対策、復興予算を執行していくための技術職を中心としたマンパワーの確保など、それを解消しなければ復興が進まない課題と復興を待っているのは手遅れとなる課題が複雑に絡み合い、被災自治体にとっては難しい政策運営を迫られている。

そうした一つに災害廃棄物の問題がある。環境省によれば、大規模な津波により発生した災害廃棄物は、岩手県で通常の一般廃棄物の排出量の約11年分、宮城県で約19年分と膨大なものとなっている¹⁾。被災地では、災害廃棄物を一時的な置場である「仮置場」に移動しているが、これ以上の仮置場確保は物理的に困難であり、仮置場に災害

廃棄物が山積みされ、火災の危険性も高まっている状況である。国は阪神・淡路大震災の経験にならない、被災地以外の自治体が被災地の災害廃棄物を受け入れて処理する「広域処理」を進めようとしているが、災害廃棄物の放射能汚染を懸念する受入自治体側の住民の反対意見が強く、思うように進んでいない²。

本稿では、まず、第1から第3節において、災害廃棄物の広域処理がいかなる法運用及び制度設計により実施されているかを整理するとともに、プログラム・セオリーの評価を通して本政策の構造的な理解と問題点の析出を試みる。

次いで、第4節で災害廃棄物の広域処理が計画通りに進まない要因を取り除くための方法論の一つとして、リスク・コミュニケーションを取り上げ、検討を加える。

2. 災害廃棄物広域処理の概要

(1) 災害廃棄物広域処理をめぐる経過

災害廃棄物を広域的に処理しようとする考えは、東日本大震災によって初めて浮上したものではない。東日本大震災の発生からちょうど1年前となる平成22年3月、環境省は「災害廃棄物処理に係る広域体制整備の手引き」を発出しているが、この手引きでは、阪神・淡路大震災の際に実際に周辺都道府県・市町村の協力により災害廃棄物が処理されたことを象徴的な例として挙げながら、今後発生が危惧されている東海地震や首都直下地震などへの備えとして、国、都道府県、市町村の連携を強化する必要性を説いている。

この方針に基づき、国は東日本大震災の発生後まもない平成23年4月8日、環境副大臣名で全国の自治体に対して災害廃棄物の受入れに関する要請を行った。この時点では、岩手、宮城、福島いわゆる被災3県の災害廃棄物に対する放射性物質の測定検査は行われておらず、国を挙げて被災地の復旧・復興を支援しようとする機運の中、572団体が受入れの意向を表明し、全国の自治体は概ね可能な限りの協力を惜しまない態度であった。しかし、同年6月末、東京都内の清掃工場の焼却灰から国が定める暫定基準値を超える放射性物質

が検出されたことが公表されると事態は一変する。受入れを撤回する自治体が相次ぎ、受入れ反対の住民の声も高まった。

これを受け国は、学識経験者等からなる災害廃棄物安全評価検討会において安全基準等について議論を重ね、同年8月、「災害廃棄物の広域処理の推進について（東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン）」（環境省 2011a）を策定した。この中で国は、岩手県及び宮城県の被災地の災害廃棄物の放射能濃度は、処理・再生利用において十分に安全なレベルであるとし、広域処理への協力に理解を求めている。

また、8月には「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」（平成23年法律第99号）が制定・施行され、国の責務として「災害廃棄物の処理に関する基本的な方針、災害廃棄物の処理の内容及び実施時期等を明らかにした工程表を定め、これに基づき必要な措置を計画的かつ広域的に講ずる」ことが定められた。

こうした中、同年9月28日、東京都が岩手県、宮城県、福島県の被災3県以外の都道府県としては初めて災害廃棄物の受入れを表明、その後静岡県、秋田県などが受入れを表明しているが、受入れに反対する住民の声も根強く、十分な処理量を確保するには至っていない。

国は、再三に渡る要請活動や、広域処理に関する専用のウェブサイトの開設などにより、全国の自治体・住民の理解を得るためあらゆる手段を講じており、平成24年3月16日には、内閣総理大臣名で全国の都道府県知事にあてて「被災地における災害廃棄物の処理は復旧復興の大前提であることから、速やかに処理を進めなければ」ならないと協力の要請書を発出するに至っている。

また、同年5月には「災害廃棄物の広域処理の安全性について」（環境省 2012）を発出。この中では「放射性物質による汚染に対する懸念が十分に払拭されているとは言い難い」との認識のもと「多くの方に理解し、安心していただけるような情報提供」を進めることが課題であると述べている。

廃棄物の処理は「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃棄物処理法」）に定められており、廃棄物の種類は、事業活動に伴って生じる「産業廃棄物」と家庭などから出る「一般廃棄物」に大別される。産業廃棄物は廃棄物を排出した事業者自らが処理することが原則である一方、一般廃棄物に関しては、「市町村はその区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分しなければならない」（第6条の2）とされている。これを一般に自区内処理の原則という。

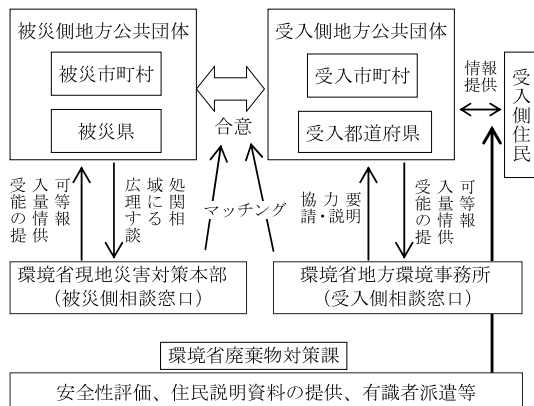
災害廃棄物に関して廃棄物処理法には明確な定義はないが、「産業廃棄物以外の廃棄物」を一般廃棄物とする条文から「一般廃棄物」とであると解釈される。すなわち、災害廃棄物についても市町村の自区内で処理することが原則となる。そこで災害廃棄物を他の自治体に処理させるにあたっては、地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の14の「事務委託」を適用させることで正当性を与えている。

具体的には、まず被災市町村は、自区域が存する県へ災害廃棄物の処理を委託する。次いで、被災市町村から委託を受けた県は、受入れ先の都道府県と災害廃棄物の受入対象となる廃棄物の種類や運搬方法、役割分担について協定を結んだ上で当該都道府県へ事務を委託する。そして最後に受入都道府県が管内の受入市町村へ事務を委託する。

排出市町村と最終受入市町村が直接委託関係を持ったほうが契約事務は効率的であるが、多くの被災市町村とさらに多くの遠隔地域の市町村が個々に調整・折衝を図ることは非能率的であり、事務の交錯が予想されること及び安全確保を徹底する観点から排出・受入れ双方の都道府県が関与し調整役を勤めることとなっているものと理解される。

国はこの委託が連鎖する契約関係の中には入らないものの、受入自治体を増やすための全国の自治体への協力要請、被災側と受入側のマッチング

図1 災害廃棄物の広域処理推進体制図



(出所) 環境省 (2011) をもとに筆者作成

など総合的な調整役として関与しているほか、受入側の廃棄物処理に掛かる経費の最終負担者となっている（図1参照）。

また、廃棄物処理を実際に処理するにあたっては、放射能濃度が安全基準以下であることの確認及び運搬をその行程に応じて排出側、受入側双方で行うこととされている³⁾。

これらのことから、災害廃棄物の広域処理は、法適用上は「事務委託」の形をとりながら実態面では事務が共同で行われているものと理解することができる。

(3) 考察～事務の共同化によって生じる弊害～

このように法適用上、事務の委託を連鎖させながら実態面では共同により執行されているという手法は、廃棄物処理法の枠組み、すなわち自区内処理の原則を維持しつつ、広域処理に道を開き、かつ全体の事務の効率性、実効性も担保された巧みな運用と一定程度評価できるが、受入自治体のとりわけ反対住民との意見調整、すなわち災害廃棄物の受入れをめぐるガバナンスという論点から見ると以下のような問題が浮上する。

反対住民は、国への不信任感を背景に安全基準に疑問を呈し放射能に汚染された災害廃棄物による健康被害を危惧する。放射能の安全基準に関する極めて高度で専門的な知見及びその決定過程はもっぱら国が保有しており、住民の反対の声を受け止めつつも受入れに理解を求めたい受入自治体

は、国の説得力ある説明と信頼回復に期待するほかない側面がある。一方、排出側の住民感情も穏やかではない。受入自治体側の住民の反対運動は、原子力発電の恩恵を受けつつもリスクは立地周辺自治体のみに背負わせる態度として受け止められ、公平性、あるいは社会正義を論じる視点から受入れに反対する態度を非難する声の一部が上がっている。

国は、あらゆる手段を講じて住民の理解をえるべく災害廃棄物の安全性を説くが、廃棄物の処理を直接的に実施するものではなく、いわゆる「後方支援」の立場であるため、反対住民との相互交渉の中で一定の合意形成を図る政治主体ではない。

このような論点の食い違い、発話者と応答者の齟齬に加えて排出自治体と受入自治体の物理的距離が対話を困難にし、討議アリーナなき「独話の交錯」とでも言うべき状況を呈している（図2参照）。

本来、廃棄物処理法では、廃棄物の処理責任を明確にするため、市町村から委託を受けた主体がさらに他の主体に委託をする、いわゆる「再委託」を禁止している。しかし、東日本大震災で発生した災害廃棄物の膨大な量と復興に向けて早期に処理しなければならない緊急性を最大限考慮し特例として再委託が認められているものである。災害廃棄物処理の即時的な対応を優先させるため「再委託」よりさら踏み込んで「再々委託」まで認めた結果、事務の責任主体があいまいとなり、住民との対話に齟齬が生じる事態を招いてしまったも

のと言えるのではないかと。

3. プログラム・セオリーの評価

前節の述べたとおり、本政策課題では、災害廃棄物の処理という政策目的を複数の政策主体が関わりながら達成しようとしている。政策プロセスの段階ごとに各政策主体がどのような役割を担っているのかを可視化するために、ここでは災害廃棄物の広域処理のプログラム・セオリーを評価する。

そして、プログラム・セオリーに基づき、前節で述べた受入自治体における住民との対話の齟齬について、その原因を明らかにする。

(1) 政策プロセスの複線化

まず災害廃棄物の広域処理について、投入（input）→産出（output）→成果（outcome）→影響（impact）の各段階のプログラム・セオリーを評価する。

初めにinputについてであるが、災害廃棄物を処理するために投入される費用がこれにあたる。東日本大震災の災害廃棄物の広域処理については、一義的には委託元となる被災市町村がその費用を負担することとなるが、これを国が補助金の形で補填することとなっており最終負担者は国となる。

次にoutputは、災害廃棄物の運搬、焼却、埋立などの処理量となる。そして、この産出によって果たすべきoutcomeは、被災市町村にうず高く積み残されている災害廃棄物の減少であり、排出自治体の復興事業が計画的に進行することがimpactとなる。

これは、この政策課題を巨視的に捉えたいわば「単線型」のプログラム・セオリーである。しかし先述のとおり本政策課題では国、排出自治体及び受入自治体ら複数の政策主体がそれぞれの利害関心に基づきながら政治・行政活動を展開している。こうした要素をプログラム・セオリーに反映させ、国、排出自治体及び受入自治体の政策主体ごとの投入（input）→産出（output）→成果（outcome）→影響（impact）を複線的に整理した

図2 災害廃棄物広域処理の共同化とその弊害

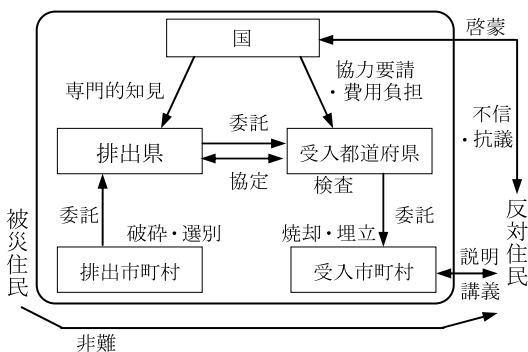


表1 政策プロセスの複線化

政策主体	input	output	outcome	impact
国	処理費用	—	廃棄物の減少	復興計画の着実な進展
排出自治体	(処理費用)	分別、運搬等	廃棄物の減少	復興計画の着実な進展
受入自治体	—	焼却、埋立て等	—	・放射能による健康被害 ・経済の相互依存性に基づく地域経済の活性化 ・被災地の復興に貢献したいという欲求の充足

(出所) 筆者作成

ものが表1である。

国と排出自治体は、処理費用を国が、分別、運搬などの処理作業の一部を排出自治体が分担しつつ、outcomeとimpactを共有している点ではほぼ利害が一致しているが、受入自治体に関してはoutputに対応するoutcomeがない。見返りのない極めて利他的な政策課題であると言える。一方、impactについては、放射能に汚染された災害廃棄物を域内に持ち込むことによって生じる住民への健康被害という負の影響と、経済の相互依存性に鑑み被災地の早期の復興が国全体の引いては自地域の経済活性化にも寄与するという、あるいはまた、復興という国家的プロジェクトに間接的に貢献したいという欲求を充足させるという正の影響が考えられる。受入れに反対する自治体の住民は、自地域に発現する具体的なoutcomeが想定されない中で、正のimpactよりも負のimpactの方が大きいという判断をしているものと言えよう。

一般的なプログラム・セオリーは、単一の政策主体の視点から構築され、他のアクターは利害関係者と理解され、その行動は外部要因として整理される。しかし、国、都道府県及び市町村が、それぞれの利害関心を持ちながらも共同で一つの事務を処理する本件においては、政策主体ごとの投入(input)→産出(output)→成果(outcome)→影響(impact)を整理し、プログラム・セオリーを複線で捉えることが、政策の理論上の問題点を明らかにするうえではより有効である。

(2) 政策プロセスの連接化

災害廃棄物の受入れを拒否する自治体住民の負

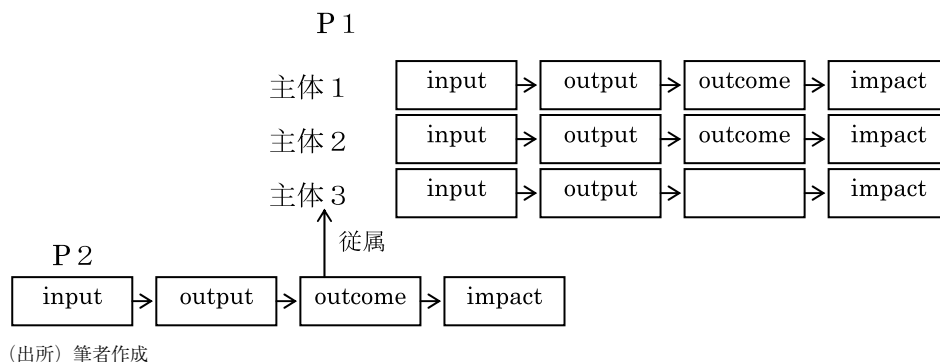
のimpactは、そうした事態が果たして本当に起こるのかどうか予見可能性が極めて低い中で、住民の強い不安意識として立ち現れている。災害廃棄物の広域処理を急ぐために受入自治体を増やしたい国は、広く国民に災害廃棄物の安全性に関する正しい理解を浸透させたいと考えることとなり、ここに新たな政策課題「災害廃棄物の正しい知識の普及」が浮上する。先の例に倣いこの新たな政策課題についてもプログラム・セオリーを評価すると以下の通りとなる。

input	調査費用や人件費
output	モニタリング結果の公表回数、啓蒙チラシの作成・配布枚数、要請活動回数、環境声明の発表回数など
outcome	自治体の受入決定
impact	災害廃棄物の減少

ここで、前項で述べた「災害廃棄物の減少」をoutcomeとする政策課題をP1、「災害廃棄物の正しい知識の普及」という政策課題をP2とすると、P1の政策プロセスは、その前提として政策主体の参入・離脱を左右するP2のoutcomeに依存しており、P1とP2の間には、 $P1 = f(P2)$ の関係が成り立つ。

このように2つの政策プロセスが、いわば独立変数と従属変数の関係のように連関すること（連接化）及びP1のプロセス・セオリーにおいて異なる利害関心を持つ政策主体が関わること（複線化）で政策全体の制御可能性は低減することとなることが理解できる（図3参照）。

図3 政策プロセスの連接化



4. 問題点克服のための方法論の検討

災害廃棄物の安全性は、受入自治体の最大の関心事であり、この点について住民の信頼を得られれば、災害廃棄物の広域処理を停滞させる原因の多くは取り除けると言って良い。

そのため環境省は、前述の「災害廃棄物の広域処理の安全性について」（環境省 2012）において「放射性物質による汚染に対する懸念が十分に払拭されているとは言いがたい」との認識のもと「多くの方に理解し、安心していただけるような情報提供」を進めることが課題であるとし、受入自治体の住民の不安を払拭しようと、たとえば広域処理に関する情報を発信するウェブサイトを立ち上げたり、環境大臣の肉声メッセージをラジオやウェブ上で配信するなど、精力的な啓蒙活動を行っている。

本節では、まず（1）で住民に対し安全性を説くにあたって説明の根幹となる安全基準の策定過程を概観し、続く（2）で、環境省の安全基準をめぐる動きを段階ごとにその目的・機能に従って整理し、住民がどの段階に不安を抱いているのかを明らかにする。そして（3）で住民の不安を払拭するための一つの方法論として、リスク・コミュニケーションを取り上げ、考察を加える。

（1）安全基準の策定過程

まず、環境省が安全基準を設定するにあたって判断の目安としたのが、平成 23 年6月3日に原子力安全委員会⁶が示した「処理に伴って周辺住民

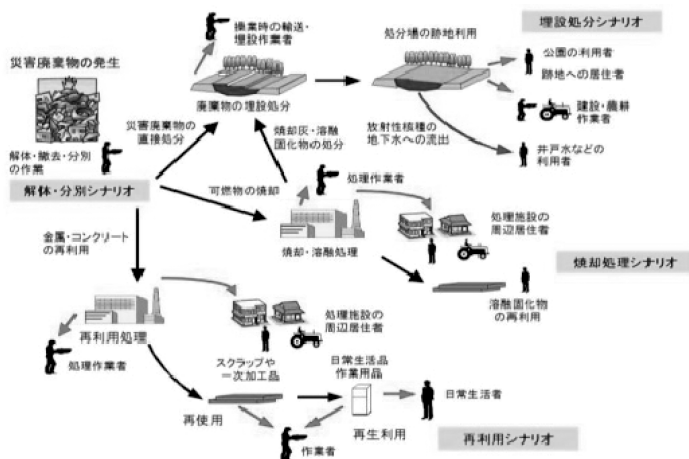
の受ける追加的な線量が1mSv/年を超えない」、「埋立処分場の管理期間終了後に周辺住民が受ける追加的な線量が0.01mSv/年を超えない」並びに「処理を行う作業員が受ける追加的な線量が可能な限り1mSv/年を超えないことが望ましい」という指針である。

環境省は、平成23年5月に災害廃棄物の安全評価と適切な管理方法を決定するため学識経験者等からなる「災害廃棄物安全評価検討会」（以下、検討会）を設置した。この検討会では、上記原子力安全委員会の考え方を踏まえながら、一連の廃棄物処理プロセス（運搬、分別、焼却、埋立等）の通常の処理条件を仮定し、各工程における作業員と周辺住民への追加的な被ばく線量を試算する「シナリオ評価」を実施した（図4参照）。災害廃棄物を広域処理する場合、廃棄物を長距離間移動させ保管、処分するなど自区内処理に比べ作業工程が長くなることを考慮したものと思われる。

このシナリオ評価の結果を踏まえ環境省は、廃棄物を安全に処理する基準として放射性セシウムについて8,000Bq/kg以下と設定した⁶。8,000Bq/kgの廃棄物は、従来と同様の方法により安全に焼却、埋立の処分ができとしている⁷。

またさらに、8,000Bq/kg以下というこの基準について、以下の3つの機関・組織の見解を引用することにより説得力の補強を図っている。すなわち、①「8,000Bq/kgは、原子力安全委員会及び放射線審議会の諮問・答申を経て策定されたものである」、②「国際原子力機関（IAEA）から、「放射性セシウム8,000Bq/kg以下の廃棄物を追加的な

図4 災害廃棄物広域処理の評価シナリオ



(出所) 環境省 (2012) 「災害廃棄物の広域処理の安全性について」

措置なく管理型処分場で埋立を実施することについて、既存の国際的な方法論と完全に整合性がとれている」と評価されている」、③「日本学術会議からの提言において、「岩手県・宮城県で生じた災害廃棄物に含まれている放射性物質濃度は、多くの場合、十分に小さく、放射性物質汚染対処特別措置法及び災害廃棄物広域処理推進ガイドラインの処理・処分基準を満たすかぎり健康被害を引きおこすものではなく、県内処理も広域処理も可能である」と示されている」との見解である（環境省 2012）。環境省はこれらを「第三者機関による評価」と位置づけ、啓発用の資料等に引用している。

ここまでは科学的知見に基づいた理論的な検討及び判断であるが、さらに環境省では、安全性の確証を得るべく、排出自治体の仮置場において災害廃棄物の放射能濃度及び空間放射線量を測定するとともに、受入自治体においても処理施設、埋立処分場において放射能濃度の定期的な実測（モニタリング）を行っている。

(2) 安全基準策定のフェーズ

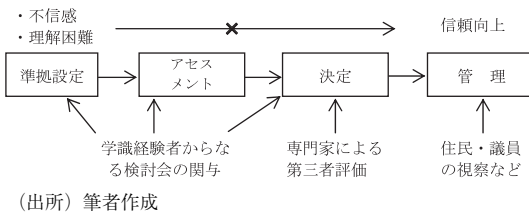
環境省の安全基準をめぐる動きを段階ごとにその目的・機能に着目して整理をすると、まず、原子力安全委員会の指針を安全基準の設定にあたって目安とした段階は、「準拠設定のフェーズ」で

あったと言える。次いで順に、シナリオ評価の実施段階については「アセスメントのフェーズ」、シナリオ評価結果に基づき安全基準を設定した「意思決定のフェーズ」、災害廃棄物の現状が安全基準を満たしていることを確認するための「管理のフェーズ」と理解することができる。

また、さらに各フェーズを「準拠設定のフェーズ」はベンチマーク、「アセスメントのフェーズ」は事前評価、「意思決定のフェーズ」は成果指標の設定、そして「管理のフェーズ」はモニタリングと捉えれば、この過程は計画、実施、評価までの一つの政策プロセスと理解することが可能である。

準拠設定から管理まで展開が進むにつれて、住民の災害廃棄物に対する安心と信頼が高まっていくことが期待されているのであるが、災害廃棄物の広域処理が受入自治体の住民の理解を得られないのは、東京電力福島原子力発電所の事故直後の国の対応に対する不信感を背景に、安全基準をめぐるアプローチのそもそもの出発点となる「準拠設定のフェーズ」に対する信頼が損なわれている可能性を指摘できる⁸。つまり出発点がボトルネックとなり、信頼向上のフローが展開していかないのである（図5参照）。この点を、前節で述べた接続するプログラムの議論に引き付けて検討してみると、「準拠設定のフェーズ」への不信感が、

図5 安全基準設定のフェーズ展開



（P2）の成果向上を直接的に妨げる要因となり、よって、（P1）の成果向上を間接的に妨げる要因となっていると理解することができる。

一部の受入自治体においては、住民や議員に、排出自治体の災害廃棄物仮置場の放射能濃度測定現場を視察させることにより、災害廃棄物の受入に理解を図ろうとしている事例もあるが、社会全体へのインパクトは今のところ小さいものである。

（3）問題点克服のための一手法としてのリスク・コミュニケーションについての検討

これまでに、「準拠設定のフェーズ」において安全基準への信頼が得られず、災害廃棄物の広域処理に対する住民の理解が得られないことを述べた。

環境省は、受入自治体の住民の不安を払拭しようと、たとえば広域処理に関する情報を発信するウェブサイトを立ち上げたり、広域処理の必要性についてイラストなどを交えて分かりやすく訴えるリーフレットを作成・配布するほか、環境大臣の肉声メッセージをラジオやウェブ上で配信するなどのアプローチをとっているが、こうした行為は、リスク・コミュニケーション論の知見に従えば、「欠如モデル」として理解される。「欠如モデル」とは、住民の反対は不理解にその原因があり、正しい知識を注入することで翻意を促せるとする考えである。しかし、「欠如モデル」では住民の理解が得られることはおろか、むしろ反発を強めかねないリスク・コミュニケーション論は指摘する。

以下では、住民の不安を払拭するための一つの方法論としてリスク・コミュニケーションについて、さらに考察を加える。

リスク・コミュニケーションは「リスク評価やリスク管理の過程で、その専門家、政策決定者、消費者、事業者、研究者、その他の関係者の間でリスクに関する情報、意見を交換し、問題や行為に関する理解を深め、お互いの信頼のレベルを向上させることを目的」（平川2011）とする。

災害廃棄物の広域処理をめぐる問題は、科学的専門性が極めて高い放射能にまつわるものであり、また、わが国がかつて経験したことがない原子力発電所の事故に由来するものであることから、科学的妥当性に基づいて合理的な意思決定がなされることが期待できるものではない。この意味において、リスク・コミュニケーションの関心と重なる問題構造を有している。

科学的知見と集合意思の形成をめぐるコンフリクトの解消に向けて、リスク・コミュニケーションの必要性を説く藤垣は以下のように述べる（藤垣2003）。

現代の科学技術をめぐる問題の特性は、不確実性をふくむため、科学者にも答えられない問題だが、「今、現在」社会的合意が必要、というものである。科学者にも答えられない問いについては、公共の意思決定の根拠、つまり社会的合理性が必要である。

科学的合理性は科学者の妥当性境界によって決まるものであるのに対し、社会的合理性とは、複数ある公共の妥当性境界の中から、社会的意思決定において選択を行う合理性である。

また、さらに藤垣は、社会的合理性が担保されるために必要なこととして以下の3点を挙げている。すなわち、①意思決定の主体の多様性の保証、②意思決定に必要な情報の開示、選択肢の多様性の保証、③意思決定のプロセス、合意形成のプロセスの透明性、公開性の担保である。

社会的合理性の確保の課題は、先述の安全基準の策定過程のうちの「意思決定のフェーズ」において直接的には浮上するが、先に述べたように住民の不信感が「準拠設定のフェーズ」にまで遡って生じていることに鑑みれば、準拠設定、アセスメント、管理の各段階において専門家と利害関係者のコミュニケーションの場を作り出す必要があ

ろう。

5. むすびにかえて

本稿の目的は、東日本大震災で発生した災害廃棄物の広域処理という政策課題を題材として取り上げ、プログラム・セオリーの評価に基づき、本政策の構造的な理解と問題点の析出を試みることであった。

まず、災害廃棄物の広域処理が、事務委託を連鎖させる形で実施されていることにより、政策プロセスの「複線化」と「連接化」を生じさせ、住民との対話に齟齬を生じさせていることが明らかになった。

次いで、災害廃棄物の安全基準の策定過程をフェーズに分類し、「欠如モデル」では信頼の回復は難しいことを指摘するとともに、リスク・コミュニケーションにその処方箋としての可能性があることを指摘した。

しかし、災害廃棄物の広域処理をめぐる問題は、先に述べたように政策プロセスの連接化や自治体間の事務委託の連鎖が、リスク・コミュニケーションの難易度を上げている。加えて、本件においては復旧・復興事業を迅速に進めるため災害廃棄物の撤去にもスピードが求められ、多様な利害関係者による時間をかけた十分な議論を困難なものにしている。

限られた時間の中で、複線化・連接化する政策プロセスにおいて集合意思を形成することは容易なことではないが、本稿で述べたような問題の構造的な理解に基づいて、一見迂遠のようにも思われる多様な利害関係者がコミュニケーションを図る場を設けることが必要である。

謝辞

本論文の初稿に対して匿名の査読者から、大変有益な指摘をいただいた。深く感謝します。

注釈

1 福島県の災害廃棄物については、国において福島県

内で処理を行う基本的な考え方が示されており、これに沿い、本稿の対象としない。

- 2 本稿では、特に区別する必要がある場合を除き、災害廃棄物を排出する市町村と県をまとめて排出自治体と、受け入れる市町村と都道府県をまとめて受入自治体と呼ぶこととする。
- 3 平成24年5月、静岡県島田市が岩手県山田町から受け入れた災害廃棄物に、協定違反となる約70キロのコンクリート塊などが混入し、焼却が一時中止となり、岩手県側が混入原因を調査するとともに、静岡県側に謝罪する事態が発生した。
- 4 受入れに反対をしているのは、住民ばかりではない。たとえば、新潟県は知事名で環境大臣に対して、広域処理に反対の立場から、質問書を発出している。この中には「放射性物質を扱う専門組織及び専門職員が存在しない市町村に、放射性物質の管理をさせることの妥当性をどう考えているのか」との質問もある。
- 5 「原子力基本法」等に基づき設置されている。経済産業省、文部科学省等関係行政機関からは独立した中立的な立場で、国による安全規制についての基本的な考え方を決定し、行政機関ならびに事業者を指導する役割を担う。内閣総理大臣を通じた関係行政機関への勧告権を有するなど、通常の審議会にはない強い権限を有している。
- 6 災害廃棄物処理の安全基準には、ほかに再生利用に係る安全基準（100Bk/kg以下）もあるが、紙幅の都合から本稿の考察対象からは外している。
- 7 なお、8,000Bq/kgを超える廃棄物については、別途「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成23年法律第110号）により、国が処理することとされている。
- 8 たとえば、東京都町田市が実施した「宮城県女川町の災害廃棄物受け入れに関する住民説明会」では、主な意見として「環境省の示す災害廃棄物の安全性基準について、信用ができない」と報告がなされている。また、新潟県が実施した「災害廃棄物の受け入れに関する住民説明会」のアンケートに記載された主な意見では、「安全基準そのものが疑問。資料は信用できない」との報告がなされている。
- 9 たとえば、静岡県浜松市では、平成24年5月に希望

する市民とともに岩手県の被災市町村を視察し、実際に災害廃棄物の空間放射線量率を測定した。市のホームページでは、参加した市民の声として「がれきの焼却を行うことは賛成であるが、放射能に係る追跡調査を行ってもらいたい」、「百聞は一見にしかず。地域住民が見たものを地域で話をすれば、より理解が得られるのではないか」といった意見が紹介されている。

参考文献

- 一般社団法人廃棄物資源循環学会（2012）『災害廃棄物分別・処理実務マニュアル 東日本大震災を踏まえて』、ぎょうせい
- 金子和裕（2011）「災害廃棄物処理の国による代行措置と国庫補助の強化～災害廃棄物処理特措法の成立と国会論議」『立法と調査』、参議院事務局企画調整室
- 環境省（2011a）「災害廃棄物の広域処理の推進について（東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン）」
- 環境省（2011b）『災害廃棄物の広域処理の促進について』
- 環境省（2012）『災害廃棄物の広域処理の安全性について』
- 北村喜宣「災害廃棄物処理法制の課題－2つの特措法から考える」『都市問題』（103）：44-58
- 佐々木毅・金泰昌編（2002）『科学技術と公共性』、東京大学出版会
- 南島和久（2008）「リスク・ガバナンスと自治体 北海道交雑防止条例をめぐる考察」、山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』、法政大学出版局
- 南島和久（2009）「信頼確保をめぐるアカウンテビリティの課題 政策評価と内部統制めぐって」、総務省大臣官房企画課、『行政の信頼確保、向上方策に関する調査研究』
- 新潟県（2012）「東日本大震災により生じた災害廃棄物の放射能対策及び広域処理の必要性に関する再質問について」
- 平井秀幸・土田昭司・土屋智子（2011）『リスクコミュニケーション論』、大阪大学出版会
- 藤垣裕子（2003）『専門知と公共性 科学技術社会論の構築へ向けて』、東京大学出版会

(2012.12.14受理)

Program Theory Evaluation of a Area-Wide Disposal of Disaster Waste from The Great East Japan Earthquake

Masaru Kato

Crisis Management Division, General Affairs Department, Morioka City
m-kato@city.morioka.iwate.jp

Abstract

For the reconstruction from The Great East Japan Earthquake, disposal of disaster waste has been an important subject in the municipalities which suffered a great deal of damage. Although the National Government is advancing “area-wide disposal”, opposition from the residents of the acceptance side is strong, and it is not progressing.

This paper describes the operation of law and institutional design for the area-wide disposal of disaster waste, and considers the process theory and, based on the findings of risk communication theory, considers a solution.

Keywords

Disaster waste, Program theory, Risk communication

【実践・調査報告】

ベンチマーキングを活用した効果的な評価手法に関する考察
～自治体ベンチマークシステム比ベジョーズの事例より～

後藤 好邦

山形市まちづくり推進部都市政策課

yoshi.g1972@gmail.com

要 約

昨今、地方自治体は厳しい財政状況のなかで多種多様な社会問題に対応することが求められている。このような状況に対して、多くの地方自治体が行政評価を導入し、効果的で効率的な行政経営に取り組んできた。しかし、大きな成果を挙げているとはいいがたい状況になっている。その要因についてはさまざまな見解が示されているが、筆者はそのなかの一つである都市間比較の問題に着目した。

そこで、本論では日本における行政評価の現状と同システムにおける都市間比較の現状を整理したうえで、福井市で運営している自治体ベンチマークシステム「比ベジョーズ」の考察を通して都市間比較の有効な手法であるベンチマーキングの効果的な方法論について論じることとする。

キーワード

行政評価、都市間比較、ベンチマーキング、比ベジョーズ

1. はじめに

現在、日本の地方自治体（以下、「自治体」という）には厳しい財政状況のなかで少子高齢化や地球温暖化、過疎化の進展といった多種多様な社会問題への対応が求められている。そのため限られた資源（ヒト、モノ、カネなど）を効果的に配分し、地域が抱える課題に対して、迅速、かつ的確に対応しなければならない。

このような状況のなか、1990年代以降、多くの自治体が欧米諸国で実績を挙げってきたNew Public Management（以下、「NPM」という）に基づく行政改革（以下、「NPM改革」という）に活路を見

出そうと考えた。そして、その結果、NPMの考え方にに基づくさまざまな改革手法に取り組むことになったのである¹。それらの改革手法のなかで最も強いインパクトを与えた手法が行政評価だった。その証拠に、現在では全自治体の50%以上が行政評価を導入しており、都道府県、政令指定都市、中核市及び特例市に限っていえば、その割合は95%以上にもなっている²。

しかし、日本の行政評価に対する見方は非常に厳しいものとなっている。例えば田中（2011）は「行政評価を導入したにもかかわらず、制度の実施に際してさまざまな問題に直面し、行政評価を導入した効果を発揮させることができずにいる自

治体は少なくない。」との考えを示しているし、日本におけるNPM研究の先駆者である大住も否定的な見解を表明している。これに対して、その要因及び打開策についてもさまざまな見解が示されているが、それらのなかで、筆者が最も着目したポイントが欧米諸国で重視されてきた都市間比較の問題である

そこで本稿では行政評価における都市間比較の現状と必要性を整理したうえで、福井市で運営している自治体ベンチマークシステム「比ベジョーズ」(以下、「比ベジョーズ」という)をモデルケースに、ベンチマーキング(以下、「BM」という)手法を用いた都市間比較の効果的な方法論について論じてみることにする。

2. 日本の行政評価における都市間比較の現状と必要性

(1) 英国と比較した都市間比較の現状

大住(1999)は日本のNPM改革が必ずしも順調に進んでいるとは言い難いとしたうえで、その要因の1つとして、都市間競争を促すような仕組みが内在していないことが挙げられる、との見解を示している。また、熊倉(2011)もNPMの効果的なツールである行政評価の課題について「各市が独自に評価方法を採用しているため、他の自治体との比較・検討が難しく、いわゆるベスト・プラクティスという行政評価の特性を生かしにくい。」と指摘している。これらの見解から、日本では行政評価など自治体経営において、BMのような都市間で比較分析を行う手法があまり実践されてこなかったために、NPM改革の実効性が低いものになっているといえるのではないだろうか。

一方で、NPMの先進国である欧米諸国では、自治体経営において都市間比較の視点が重要視されてきた。例えば英国では先の労働党政権下におけるBest Value政策(以下、「BV」という)や包括的業績測定(Comprehensive Performance Assessment)(以下、「CPA」という)のような都市間比較を行うための制度が充実しており、これらの制度のもと、各自治体が業績測定などにおい

て他自治体との比較分析を行い、その結果をマネジメントに活用している。実際、筆者が視察に訪れたブライトン・ホープ市やウォルバーハンプトン市においても³、生活の質や公共サービスの水準等に関して、戦略計画や業績管理報告書などに自らの目標値や実績値と併せて全国平均や他自治体の実績値などを掲載し、全国平均や他都市との比較に基づいた業績測定を実施していた。そして、その結果を予算や人事といった資源配分等に活用しながら効果的な行政経営を行っていたのである。

(2) 日本において都市間比較の視点が重要視されなかった理由

それでは、なぜ日本では行政評価などにおいて都市間比較の視点が重要視されなかったのだろうか。その要因は2点あると考えられる。

第1の要因としては、自治体がBMを実践するための政策を中央政府が積極的に取り組んでこなかった点が挙げられる⁴。日本では英国におけるベストバリュース指標(Best Value Performance Indicator)(以下、「BVPI」という)のような全国共通の指標を大々的に設定したこともなく、また監査システムの導入や全自治体を対象とした指標値の集約など、中央政府が自治体の業績管理に対して強制的に介入したこともなかった。そのため、自治体側とすれば、行政評価などにおいて特に他自治体との比較分析を重要視する必要性がなかったということである。

第2の要因としては、行政評価が本来の趣旨を理解されることなく導入されたために(大住、2003)、都市間比較の視点を重要視する必然性がなくなってしまったことが挙げられる。行政評価は業績目標と成果との対比を測定する尺度であり、業績や成果を向上させるための手段として活用される必要がある。そして、行政評価がこの本来の趣旨を果たすためには、経年比較とともに、都市間比較を行い、業績目標や成果を正しく判断する必要がある。しかし、日本では行政評価の意味や活用方法を理解することなく導入を急いだために(大住、2005)、行政評価が本来の趣旨とは異なる使われ方をしてしまった。そのために都市間比較の必要性も低下してしまったと考えられる。

これらの要因により、日本では行政評価など自

自治体の活動のなかで都市間比較の視点が重要視されることはなかった。その結果、行政評価に関するさまざまな問題があらわれている。

(3) 都市間比較の視点を軽視することによるデメリット

都市間比較の軽視によるデメリットは4点ある。まず、第1のデメリットとしては総合計画など、自治体が策定する戦略計画に設定する数値目標の妥当性を希薄なものにしてしまうという点が挙げられる。この点に関して、大住（2003）が「他の自治体との比較を通じて、同時に、時系列（経年的）データの活用が図られることで、個々の業務単位の業績目標が妥当な水準であるかどうかを確認する効果がある。」との見解を示している。この点から他都市との比較に基づき数値目標を設定するからこそ、自治体は自らが掲げている数値目標の妥当性を担保することができるといえるだろう。

第2のデメリットとしては、行政評価などで行う業績測定の妥当性を希薄なものにしてしまうという点が挙げられる。この点は、第1の問題にも関連しているが、そもそも数値目標の妥当性が担保されなければ、数値目標の達成状況を把握するために実施する業績測定も妥当性を欠くものになることは当然のことである。

第3のデメリットとしては、政策を実現するためのボトムアップの活動である改善活動の非効率さをもたらすという点が挙げられる。澤井（2003）は「共通のデータ・フォーマットで計測された各種の指標は、各都市の事務事業等のパフォーマンス実態をあらわしており、その比較・分析により各都市・指標ごとにベスト・パフォーマンスを見出す手がかりをうることができる」との見解を示しているが、これは都市間比較を行うことで、各サービス分野においてベスト・プラクティスを抽出することが可能になるということを意図している。他自治体が実践しているベスト・プラクティスを自らの取組みに活用することは公共サービスの質的向上へとつながる有効な方法である。その点では、都市間比較の軽視は、公共サービスの質的向上に向けた改善活動を非効率にしてしまう原因にもなるといえるだろう。

第4のデメリットとしては、住民に対するアカ

ウンタビリティ機能の低下である。筆者が以前実施した山形市民を対象としたアンケート⁵によると、「あなたは、他都市と比較して、山形市がどのような状況か知りたいと思いますか。」という問いに対して、83.1%が、「知りたい」と回答している。この状況は、他都市と比較した生活水準に関する情報提供に対する住民ニーズの高まりをあらわしていると考えられる。また、同様の事務を行っている他の団体と比較することにより、住民は、現在享受しているサービスの優劣を判断することができるようにもなる（監査法人トーマツ、2004）。これらの点から、NPMにとって重要なファクターである官民連携を推進していくためには、住民や利害関係者に対して他都市との比較に基づいた情報提供を積極的に行っていく必要があると考えられる。

これまで述べてきた4つのデメリットは、「数値目標」、「業績測定」、「改善活動」、「アカウントビリティ」に関するものであるが、そのどれもが行政評価に密接な関係があるキーワードになっている。このことから都市間比較の視点を軽視することが行政評価の機能低下に影響を及ぼすといえるのではないだろうか。なお、英国をはじめとする欧米諸国ではこのような状況を回避するために、NPM改革の一環として自治体経営のなかに都市間比較の視点を重視したさまざまな取組みを実践している。そして、その効果的な手法として頻繁に用いられている手法がBMである⁶。

(4) 日本におけるベンチマーキングを活用した都市間比較の先進事例

日本では前述したとおり欧米諸国に比べて都市間比較の視点を行政評価など自治体の諸活動で重要視することは少なかった。しかし、近年徐々にではあるが、業績指標や業務プロセスを先進自治体や近隣自治体と比較分析することで、政策立案や政策判断、業務改善活動に活用しようとするBM実践の動きが見られ始めている。（表1参照）。そして、それらの取組みは中央政府主導の取組みから自治体連携の取組み、あるいは自治体単独の取組みまでと実に多様な状況となっている。

このうち、行政評価への活用という点で筆者が注目している取組みが、比ベジョーズ、龍ヶ崎モ

表1 日本における都市間比較型BMの取組み事例

	事例名	実施内容
1	自治体財政健全化法に基づく財政健全化政策	財務4指標を用いた全国規模での取組み。中央政府が、自治体の財政健全化を目的に実施。
2	自治体ベンチマークシステム比ベジョーズ	156指標（自治体で所管する公共サービスを網羅した指標）による自治体連携の取組み。特例市を中心に37自治体に参加している。
3	全国都市改善改革実践事例発表会	業務改善発表を開催している自治体連携による業務プロセス（改善事例）を対象とした取組み。これまで、山形市、尼崎市、福井市で開催。
4	龍ヶ崎モデル	近隣市町村との比較分析を行政評価に活用している龍ヶ崎市独自の取組み。茨城県南7市町を対象にBMを実施している。
5	都市行政評価ネットワーク会議	NIRA等が主催し、参加都市間で指標を用いた詳細な比較分析を行っている。現在、参加自治体は80以上にのぼる。
6	関西ベンチマーキング・コンソーシアム	民間シンクタンクが主催し、学識経験者と自治体職員が連携して指標を用いた詳細な比較分析を行った。2002年～2003年の2カ年に渡り実施。
7	三重県モデル	先進自治体の成功要因との比較分析を主たる活動とした三重県独自の取組み。業務プロセスを対象とした自治体内部の職場レベルにおけるBM。

(出所) 筆者作成

デル、そして都市行政評価ネットワーク会議の3事例である。その理由はこれらの取組みが各種指標を用いて都市間の比較分析を行いながら、これらのBM活動に参加している自治体等の政策形成への活用を目指しているためである。しかし、各参加自治体がこれらのシステムを欧米諸国のように使いこなしているかといえまだまだ課題が多いと感じている。その点では、今後、各自治体がこれらのBMの取組みをどのように行政評価に活用し自治体経営へとつなげていくかが鍵となってくるだろう。そこでまずは龍ヶ崎モデルと都市行政評価ネットワーク会議について次章で考察したうえで、これらの取組みとの比較分析を行いながら、筆者がこれまで深く関わってきた比ベジョーズをモデルケースに、行政評価、つまり業績測定へのBMの活用に関する効果的な方法論について考察していくことにする。

3. 龍ヶ崎モデルと都市行政評価ネットワーク会議

本稿は筆者がこれまで深く関わってきた「比ベ

ジョーズ」を中心にBMの行政評価への効果的な活用方法を考察していくことを目的としているが、モデルケースとなる同取組みのメリット、デメリットを明確にするための比較対象として、同じように各種指標を用いて都市間の比較分析を行っている龍ヶ崎モデルと都市行政評価ネットワーク会議について本章で簡単に触れておくことにする。

(1) 龍ヶ崎モデル

茨城県龍ヶ崎市では独自の取組みとして茨城県南7市町を対象に単独でBMを行い、都市間比較を行政評価に活用しようと試みている。この龍ヶ崎市の事例について、同市行政評価担当の岡野氏へのアンケート調査及び電話による聞き取り調査等を参考にしながら考察していくことにする。

龍ヶ崎市では施策評価⁷（基本計画）で設定している指標のなかから、比較可能な指標を選択し、それらの指標に関して県南7市町との比較分析を行っている。この取組みは外部評価を行なう総合計画審議会から2002年度に出された意見を契機として実施されるようになった（中西、2004）。その意見とは「龍ヶ崎市の実績値はわかったが、この数値がどのようなものかを判断するためには、

他に比較するものがないと判断できないのではなか。』というものである。この提言に応える形で、同市では2004年度内にすべての指標から比較可能な指標を90項目抽出し、近隣でほぼ同規模の5市（土浦市、石岡市、取手市、牛久市、守谷市）との比較分析を行なった。さらに、その後、カウンターパートナーとして、同市より規模の大きいつくば市と、逆に規模の小さい稲敷市、阿見町を追加し、茨城県南8市町との比較分析へと拡大している。なお、現在は成果指標66項目に関して7市町との比較分析を行なっている。

龍ヶ崎市の岡野氏によれば、同市ではこの取組みを施策評価の参考資料として捉えており、評価を行うにあたっての判断材料の1つとして活用しているということであった。ただし、現時点では、この取組みが直接的に政策決定過程や実施計画、予算編成等に影響を及ぼす仕組みとはなっていないとのことである。また、同市では、都市間比較の結果を、行政評価システムの結果と併せて、広報誌やホームページ等を利用して住民に公表している。これらの情報提供に関して、市民からの反響はそれほど多くはなかったものの、議会では公表した数字を用いた質問もあったということであった（中西、2004）。

龍ヶ崎モデルは自治体単独の取組みとしてBMを行政評価に連動させている点が特徴的といえるが、これにより2つの効果が挙げられている。第1の効果としては目標値設定の妥当性を判断することができるとい点である。この効果について具体例を用いて説明する。龍ヶ崎市では、施策の1つである上水道事業の評価結果が100点だった。これは、成果指標の目標値に向けた達成状況が高かったことが大きく影響していたためである。しかし、他都市と比較した結果、当施策の成果指標である上水道普及率が他都市と比較するとかなり低い水準であることが判明し、外部評価にて目標値設定の甘さを指摘されることになった。これにより龍ヶ崎市では上下水道普及率に関して、それまで以上に高い目標値を設定し更なる上水道の普及促進に努める必要があることに気付くことになったのである（中西、2004）。なお、同市では、2007年度からスタートした第5次総合計画前期基本計画における成果指標の目標値設定に際しても

BMにより把握した他都市の数値を参考としている。

第2の効果としては、新たな政策形成への活用が図られたという点が挙げられる。この点についても、具体例を用いて説明する。龍ヶ崎市では龍ヶ崎モデルを実施することにより、他都市と比較して自主防災組織の組織化率が極めて高いことが判明した。さらに、その原因について分析すると、東京のベッドタウンとして発展してきた龍ヶ崎市では市域内にニュータウン地区を複数抱えており、そのことが自主防災組織の組織化率アップを引き起こしていたことが判明した。つまり、それらの地区ではニュータウンであるがゆえに消防団が組織化されていないために、逆に自主防災組織を結成していたのである。このような状況は他都市と大きく異なっている点であり、このことから同市特有の地理的条件も踏まえた新たな施策の展開が必要との方向性が得られたということである（中西、2004）。この事例のように、龍ヶ崎市ではBMを用いて成果向上に向けた新たな政策形成を実施していけるようになったと考えられる。

一方で、龍ヶ崎モデルは、自治体単独の取組みであるが故にいくつかの課題も抱えている。第1として業績指標に関する課題が挙げられる。比較対象となる業績指標は龍ヶ崎市が独自に設定しており、データ提供の依頼先となる他自治体との協議により設定した指標とはいえない。岡野氏によれば、この課題を解決するために、総合計画に掲げている指標のなかから比較可能性が高い指標を選択し、また、照会にあたってはできるだけ算出の基礎となる算定式や根拠資料を明記するなど、同じ基準で比較が可能となるように努めているということであった。第2の課題としては、予算や政策判断への直接的な活用がない点が挙げられる。前述したように、龍ヶ崎モデルでは、他市町との比較を施策評価や総合計画審議会による外部評価等において同市の業績水準を把握するための参考データとして活用している。そして、そのなかで、さまざまな分析を行い、政策判断を行うために必要な多くのデータを抽出している。しかし残念ながら、行政評価への活用の先にある予算編成などへの直接的な活用は行っていないということであった。以上のことから、今後は龍ヶ崎モ

デルと予算との連動など、同モデルの直接的な活用も検討する必要があるのではないだろうか。

(2) 都市行政評価ネットワーク会議

2005年11月、「NIRA」、「(財)日本都市センター」、「地方シンクタンク協会」の三者により都市行政評価ネットワーク会議が発足されることになった。そして、その目的は、行政評価システムが抱える課題を解決するための打開策をBMに見出すことにあったといえる。これらの団体がこのような考えに至った理由は、行政評価のレベルをより一層高めていくためには行政評価に関する情報が自治体間で流通し、多くのノウハウが共有されるような仕組みづくりを行なうとともに、自治体間連携による協働的な取組みを推進していく必要があると考えたことに起因している。つまり、これらのシンクタンク機関では、このような取組みを推進していくことにより、自治体が他自治体のベスト・プラクティスに着目するようになり、そのことで評価結果の有効性をより一層高めることができると考えたということである。また、それとともに、住民へのアカウントビリティを向上させるための有効な知見や情報を得ることができる、といったような考え方も根底にあった(「都市行政評価ネットワーク会議設立趣旨」より)。

都市行政評価ネットワーク会議は、15市を発起人として発足したが、その後参加自治体が増加し、今では全国各地から80以上の自治体に参加している。これらの自治体の内訳をみると、市区中心ではあるが、政令指定都市から5万人に満たない自治体までと実に幅広く、あらゆる人口規模の自治体に参加している。その点では、さまざまな角度から多角的な視点で比較分析を行うことが可能だといえる。

都市行政評価ネットワーク会議では自治体業務のバランスを考えて、自治体が法令上持続的に実施せざるをえない業務を対象に、社会保障(民生・福祉)系6施策、社会教育系5施策、基盤整備系5施策、参加・協働系4施策を選び20のベンチマーク・モデル群を作成している⁹⁾。その際、多くの自治体が加工せずに比較的簡単に出来る公開データを基本に据え、議会認定の決算書をベースとした。コストデータが含まれていることと、誰も

が同じ指標値に至れることが重要と考えたからである(熊倉、2011)。

施策ごとのベンチマーク・モデルは、基本指標、結果指標、成果指標、コスト指標という4種類の指標群により構成されている。この取組みは、これらの指標に関する業績データを、各参加自治体より収集するところから始まっている。次に、各自治体より収集したこれらの業績データを活用し、都市間による比較分析を行っている。分析は、各都市提供データを受けての平均や最大値、最小値、度数分布を求めるところから出発する。当初は、定義のばらつきがみられたが、現在では、地域特性をあぶり出せる度数分布を得られる指標や偏差値を導入できる指標が増えているということである(熊倉、2011)。また、全体分析の年次比較によって、参加自治体全体としての経年変化が望ましい方向に進んでいるかどうか判断できるようになった(熊倉、2011)。このことは、1都市が望ましい経年変化を示したとしても、それが、全体の枠内なのか、枠を超えたベターな変化なのかを考えていくうえで重要な判断材料となる。従来、こうした基準変化がないため、目標値が妥当かどうかを判断することができなかったといえる。

都市行政評価ネットワーク会議では、これらの分析に基づき、都市ごとにカルテを作成している。これは、20の施策ごとに全体分析を踏まえた各市数値を位置づけ、望ましい方向を明らかにし、参考・目標となる都市を示唆することが目的となっている(熊倉、2008)。なお、参加自治体のなかには、当カルテをHP等に掲載し住民等へのアカウントビリティに活用している事例もみられる¹⁰⁾。

このように、都市行政評価ネットワーク会議では、20のベンチマーク・モデル群を活用しながら都市間比較を目指したBMを実施しているが、この取組みに発足当初より関わっている熊倉氏によれば¹¹⁾、このベンチマーク・モデル群は、項目(施策・事務事業)・指標ともに、さまざまな試行錯誤を繰り返しながら、現在のような形に至っているということである。この過程には、ワークショップや総会などでの意見交換など、多くの自治体が議論に参加し、数値が出来るかどうかを検証し合ってきたことが大きく影響している。そして、そのことが指標を安定させる要因となってい

るといえるだろう。ただし、指標に関して、事業費や職員数の把握など、定義のブレや自治体間での扱いの違いなどがあり、幅があることを承知した上での比較となっていると熊倉氏は述べるとともに、この幅の許容が大切だとの見解を示している¹²。そして、このような考えが、同取組みを、自治体のランキングを行う取組みとするのではなく、全体的なコメントという形で評価形式（各市カルテ）としている要因となっている。

次に都市行政評価ネットワーク会議の効果及び課題について述べてみたい。まず効果であるが、各市カルテとして、参加自治体に対して施策改善に活用しうる、非常に有益な情報を提供できているという点が挙げられる。都市行政評価ネットワーク会議では、特定の分野を選定しコストと成果の両面を考慮しながら、より詳細な分析を行っている。そのため各施策分野に関して数多くのデータ抽出を行うことが可能となり、これにより各参加自治体の状況に応じた比較分析データの情報提供やベスト・プラクティスの抽出を行うことができている。また、当ネットワーク会議が、各自治体に提供している情報は、全国的なトレンドに対して各自治体がどのような状況なのかを示しており、このような情報を住民に提供することは住民に対するアカウントビリティの向上にもつながると考えられる。

その一方でいくつかの課題も挙げられる。第1の課題としては、参加自治体増加による基準値の安定である。現在参加自治体数は市区を中心に80以上となっているが、市町村全体からみれば1割にも満たない数字である。統計学的な安定から考えると、参加自治体数の増加が望まれる。

第2の課題としてはコストの考え方である。熊倉氏によれば、都市行政評価ネットワーク会議におけるコストの算出は決算書を基本としている。その理由は決算書が議会で認定された都市の正式な数値であり、かつ、コストの算出にあたり、誰もが同じ結果にたどりつけるためということであった。しかし、自治体間の業績比較をより適正に実施していこうと考えるのであれば、発生主義会計に基づいたコスト把握や間接経費も含めたコスト算出を行う必要がある。実際、この取組みにおいても、公益事業の見本ともいえる水道事業に収

益的収支と資本的収支などをモデルとして取り込み、収益的収支中心としていく方法も視野に入れているということであった。もし、都市行政評価ネットワーク会議がこのような手法を採用することになれば、施設管理に関するベスト・プラクティスの把握が今以上に可能となり、PFIなど、民間手法を導入する際の政策判断に関して、より一層活用できるような取組みとなるのではないだろうか。

本章では日本におけるBMの先進事例である「龍ヶ崎モデル」と「都市行政評価ネットワーク会議」について概観した。そこで、次章では行政評価へのBMの効果的な方法論を論じるうえでのモデルケースとなる「比ベジョーズ」について、これらの取組みと比較しながら考察していくことにする。

4. 自治体ベンチマークシステム「比ベジョーズ」

平成15年度より福井市が運営している「比ベジョーズ」は、参加自治体が38自治体（平成20年4月1日現在）と同規模程度の自治体が連携して実施するBMとしては、日本における最大規模の取組みといえる。なお、筆者自身も、平成17年度より、山形市の担当として同取組みに携わり、それ以降、福井市の担当者とは頻繁に情報交換を行ってきた。そこで、本章では「比ベジョーズ」担当者へのアンケートや同取組みに参加した筆者自身の経験及び前述した2事例との比較などを踏まえながら同システムについて考察していくことにする。

（1）比ベジョーズ導入の経緯

平成13年度、福井市では第五次福井市総合計画「21世紀を拓くふくい創造プラン」を策定し、そのなかで、すべての施策に数値目標の設定を行なった（（財）東京市町村自治調査会、2006）。現在では、多くの自治体が総合計画において数値目標を設定しているが、当時としては非常に斬新な取組みだったといえる。

福井市では当計画の策定に合わせて、施策進行

管理システムや事務事業評価などを導入し、成果目標の達成状況に関して客観的な数値データに基づく定量的な業績測定を実施することになった。しかし、これらの取組みを進めていく過程で、データの収集や蓄積されたデータの管理という大きな課題を抱えるようになったのである（田口、2005）。具体的には、経年比較の際に必要な膨大な数値データをいかに収集し、管理していくのか、さらに、他都市との比較やアンケート調査から得られるデータをどのようにして収集するのかといったような問題であった。これらの問題を解決するために、福井市では行政評価支援システム「ジョーズ三兄弟」を開発するに至ったのである。

行政評価支援システム「ジョーズ三兄弟」とは、①市民や職員などに対して、インターネットや庁内LANを利用してマーケット・リサーチ（市場調査）を簡易に実施するためのアンケート支援システム「聞きジョーズ」、②庁内LANを利用し、数値目標や社会指標等に関する大量のデータを数年に渡って集中的に管理するとともに、いつでも容易に閲覧することができるデータ管理システム「調べジョーズ」、そして、③特例市を中心とした他自治体とのデータ比較を行うためのBMシステム「比ベジョーズ」という3つのシステムである。このように、福井市では行政評価を支援する1ツールとしてBMに取り組むことになったのである。

（2）比ベジョーズの全体概要

1) 比ベジョーズの基本フレーム

比ベジョーズとは、前述したとおり、福井市が運営する行政評価支援システムの1つであり、都市間比較を行うためのデータ管理システムといえる。そして、その目的は施策の成果を市民にわかりやすく示す数値目標の調査研究や他都市との指標値比較による業績水準の相対的位置の確認、そして、ベスト・プラクティスの抽出及び改善改革への活用にある（（財）東京市町村自治調査会、2006）。

平成15年4月、比ベジョーズは運営する福井市とその呼びかけに賛同した特例市26自治体の参加によりスタートを切ることになった。他自治体との連携による取組みという点では「龍ヶ崎モデル」

と異なっており、また同じ複数自治体が参加する取組みでも、自治体自身が主体的に取り組んでいるという点でシンクタンク機関が主導している「都市行政評価ネットワーク会議」とは異なっている。

発足以降、比ベジョーズの参加自治体は徐々に増えていき、平成20年には38自治体が参加するまでに至っている。当初、比ベジョーズでは都市間比較を行う対象として、17分野に135指標の設定を行った。当時、比ベジョーズの担当であった福井市の牧田氏によれば、「大多数の自治体で調査可能」、「長期間継続してデータをとれる」といった5つのポイント¹⁹を前提に参加自治体に対する指標登録に関する希望調査等を行い、また併せて各自治体における数値データの把握可能性等も考慮したうえで、最終的に135指標の設定を行うことになったのである。このように、比ベジョーズにおいても「龍ヶ崎モデル」や「都市行政評価ネットワーク会議」と同様に、比較対象となる各種指標の選定に十分留意しながらスタートを切ったことが分かる。

現在、比ベジョーズで用いられている指標は156指標となっているが、これらの指標に関する各自治体の数値データに関しては参加自治体の職員であればWEB上でいつでも容易に閲覧できる状態となっている。また、それらのデータは容易にダウンロードすることができるため、参加自治体にとっては、行政評価等への活用など、マネジメント機能を向上させるための多くの有益な情報を比ベジョーズから入手することができる。その点では、非常に便利で有効的なシステムとなっている。

以上のことから、「比ベジョーズ」の基本フレームとはITシステムを活用した指標による業績比較を基本フレームとしたBMと捉えることができる。（表2参照）

2) 比ベジョーズ研究会

平成16年度より、比ベジョーズでは指標を用いた業績比較を行うだけでなく、「都市行政評価ネットワーク会議」と同じように、システムの利用促進や指標の見直し、あるいはシステムの課題等について参加都市間による協議・検討を行うた

表2 「比ベジョーズ」の基本フレーム

※名指標名をクリックで指標詳細グラフへ、自治体名をクリックでその自治体のHPが開きます。

□ 産業									
指標	認定農業者数	農業産出額 (農業粗生産額)	工業事業所数	工業従業者数	製造品出荷額等	粗付加価値額	事業所数	商業 商店数	シルバー 人材 センター 登録者数
単位	人	百万円	箇所	人	万円	万円	箇所	店	人
基準日	H17.3.31	H15.12.31	H16.12.31	H16.12.31	H16.12.31	H16.12.31	H16.6.1	H16.6.1	H17.3.31
1 市	13 —	2,737 —	408 —	9,720 —	29,397,169 —	—	—	—	1,152 —
2 市	95 H17.3.31 (H17.3.31 合併)	11,120 H15.12.31 (合併前2市 村の計)	409 H15.12.31 (合併前2市 村の計)	13,729 H15.12.31 (合併前2市 村の計)	42,137,720 H15.12.31 (合併前2市 村の計)	14,334,942 H15.12.31 (合併前2市 村の計)	11,767 合併前2市 村の計	3,860 H14.6.1 (合併前2市 村の計)	1,416 H17.3.31 (H17.3.31 合併)
3 市	147 —	8,380 —	201 —	5,660 —	23,454,493 —	6,659,738 —	15,037 —	4,101 —	672 —
4 市	370 —	14,910 —	536 —	13,417 H15.12.31	24,950,000 H15.12.31	9,611,272 H15.12.31	14,377 —	4,372 —	1,187 —
5 市	464 —	16,860 —	—	—	—	—	15,236 —	4,225 —	1,017 —
6 市	66 —	—	—	—	—	—	12,893 —	3,958 —	809 —

(出所) 福井市HP (「比ベジョーズ」専用ページ) より抜粋 (一部加工)

めの研究会を年に1回開催している((財)東京市町村自治調査会、2006)。研究会を開催することになった経緯について牧田氏は「現在ほど行政評価が普及していない当時の状況を考えると、ある程度比ベジョーズの利用に関する提案や周知を行う必要があったし、逆に各自治体における利用方法を集約し情報の共有化を行うことでより良い利用方法を探る目的があった。」との見解を示している。これらの点から、研究会は比ベジョーズ自体のベスト・プラクティスを模索するための活動と捉えることができる。そして、この研究会の開催により比ベジョーズは単なる都市間比較のデータ管理を行うための枠組みを超え、参加自治体個々の業績測定、ひいてはマネジメントに、より一層活用できるような仕組みづくりへと進化しているといえる。

3) 電子会議室

「比ベジョーズ」では参加都市間の連携強化を図るためにシステム内に電子会議室を設けてい

る。この電子会議室にはメーリング・リスト(以下、「ML」という)と各種データのファイルアップという2つの機能がある。MLでは電子メールを用いて参加都市間の情報交換を常時行うことができる。そのため、MLの導入により、各参加自治体は自身が抱えるさまざまな行政課題に関して随時情報交換を行うことができるようになった。また、データのファイルアップについてはMLの情報交換などで話題となった案件に関する各種データを簡単にファイルアップすることができるため、データの受け渡しに関する情報交換も積極的に行うことが可能になっている。これらの点から、電子会議室とは昨今の厳しい財政状況等の影響により研究会に参加できない自治体をフォローアップするために構築したシステムともなっている(牧田氏より)。

以上のように、比ベジョーズではITシステムを活用した業績比較という基本フレームを実施するだけでなく、研究会や電子会議室を通して参加都市間の情報の共有化や連携強化のための取組み

も積極的に行っている。

(3)「比ベジョーズ研究会」分科会の開催

1) 分科会の全体概要

比ベジョーズでは平成17年度より研究会の付属機関として分科会を年に3、4回程度開催している。当初、この分科会では業績指標を比較して明らかになったさまざまな行政課題に関して、その解決策を探り各参加自治体が活用し得る具体的な取組みへとつなげていくことを目的としていた（（財）東京市町村自治調査会、2006）。そこで、平成17年度と平成18年度の2年間は特定分野を選択し、比ベジョーズに設定されている業績指標やそれに関連する指標を活用しながら、より詳細な比較分析を行い具体的な改善方策の企画立案などを行っている。

また、平成19年度以降については、特定の政策分野に焦点を当てた詳細な比較分析を行うわけではなく、比ベジョーズで設定している指標の見直しや英国のBV¹⁴における上位25%自治体をイメージした仮想都市「比ベジョーズ市」の総合計画策定及び数値目標の設定など、業績指標の精度を向上させるための活動を行っている。

このような経緯で進められてきた分科会の取組みであるが、筆者が直接携わった平成17年度と平成20年度の活動を中心に分科会の活動内容を考察していくことにする。

2) 特定サービスの比較分析

分科会では平成17年度に保育事業、平成18年度に清掃事業をテーマとしてポートフォリオ分析による都市間の比較分析を行っている。ポートフォリオ分析ではサービスの質（アウトカム指標及びアウトプット指標）とコスト（インプット指標）に関するさまざまな指標を対比させることで、各自治体を4つの領域に分類し（図1参照）、その結果に応じて点数化を行っている。そして、各自治体の点数の状況をさまざまな視点から分析することで、高い業績を挙げている自治体及びその成功要因、つまりベスト・プラクティスの追求に取り組んだのである。そして、そのことにより、指標の比較だけでは見えてこないさまざまな課題を抽出するとともに、課題解決のためのヒントを得る

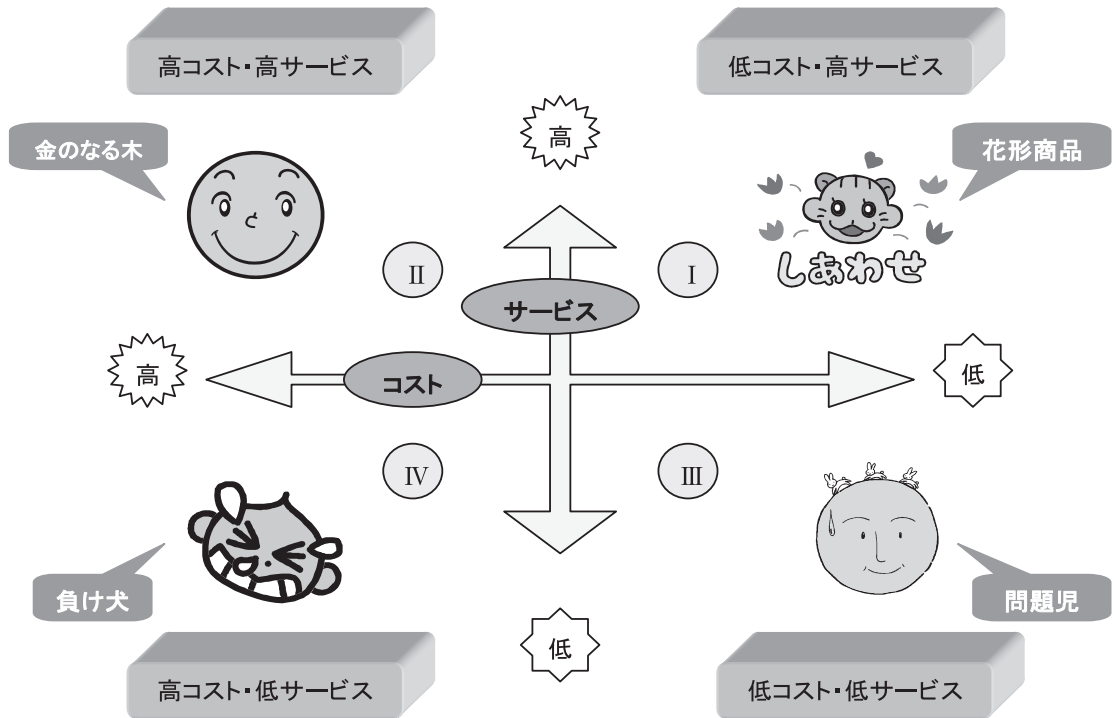
ことができた。筆者自身も平成17年度に分科会に参加し保育事業が抱えるさまざまな問題を知ることができたとともに、山形市と他自治体とを比較することにより、筆者が所属する山形市の現状や課題に気付くことができたと感じている。なお、平成17年度の分科会報告書（福井市作成）では、参加自治体の担当者がそれぞれの自治体の保育事業の現況について考察しており、筆者自身も山形市における保育サービスの現況について表3のようにまとめている。このように、比ベジョーズでは平成17年度及び平成18年度の活動を通して、「龍ヶ崎市モデル」で同市が実施している都市間による比較分析や「都市行政評価ネットワーク会議」で作成している「各都市カルテ」のようなBMを活用した都市間による比較分析手法を参加自治体に提示する取組みを実践したといえるだろう。

3) 業績指標の精度向上に向けた取組み

平成19年度以降の分科会であるが、それまでの実施内容とは趣向を変え、特定分野の詳細な分析を行うのではなく、業績指標の精度向上に向けた新たな活動に取り組んでいる。まず、平成19年度には比ベジョーズに設定されている指標の見直しを行い、136指標から156指標へと修正を行っている。これは平成18年度の研究会にて、「当初設定した136指標のなかには都市間比較を行ううえで適当な指標ではない指標も含まれているのではないか。」、「スタートから4年を経過し、抜本的な指標の見直しを行う時期にきているのではないか。」といったような意見が出されたことに対応したものである。

また、平成20年度は「仮想都市“比ベジョーズ市”における総合計画の策定」というテーマで分科会を開催している。この取組みでは参加自治体の基準となるような政策体系を設定し、それぞれの施策ごとに成果を測定するための尺度である成果指標の設定を行った。そして、指標ごとに比ベジョーズ参加自治体の上位25%の位置にある自治体の数値を目標値として掲げることで、比ベジョーズ市の数値目標が比ベジョーズ参加全自治体の業績目標水準として活用されることを目指している。この取組みは英国のBVにおける上位25%自治体の業績水準を目指した取組みをイメージした

図1 比ベジヨーズにおけるポートフォリオ分析の考え方



(出所) 『「自治体ベンチマークシステム比ベジヨーズ研究会」分科会報告書（平成17年度）』より抜粋

表3 「比ベジヨーズ研究会」分科会の分析による山形市の保育サービスに関する現状分析

山形市では、「一般会計に占める保育事業費の割合」が、事業費ベース、一般財源ベース双方とも、他自治体に比べて著しく低い。（事業費ベース：平均＝5.22・山形市＝3.10、一般財源ベース：平均＝3.19・山形市＝1.50）このことは、人件費と結びついている「市立保育園における全職員に対する正規職員の割合の低さ」（平均＝63.3％・山形市＝39.2％）にも現れている。一方で、「国基準保育料に対する市の保育料の軽減割合」（平均＝48.3％・山形市＝32.0％）や「受益者負担率」（平均＝20.9％・山形市＝22.0％）からも分かるように保護者への負担は、他の参加自治体と比較して若干高い傾向が見受けられる。以上のことから、コスト的に分析すると、歳出（事業費ベース・一般財源ベース）、特に一般財源を抑えて、保護者に対して多少の受益者負担を強いているような状況である。（但し、全国的に見れば、受益者負担の割合が高いと言うわけではない。）

他方、サービスの視点で分析を行うと、まず量的（アウトプット）指標については、一部の特別保育（一時・夜間・病後時保育）の実施率や完全給食実施率、子育て相談窓口開設率など、多くの項目が、平均値より低い状況である。また、質的（アウトカム）指標については、本市の大きな課題である「待機児童数」（264人で18自治体の中で最も多い数字）が大きく影響し、「保育所 定数充足率（市立+市立以外）」（平均：109.2％・山形市：116.7％）、「入所児童数に対する待機児童数の割合」（平均：2.1％・山形市：10.0％）ともに、平均値を大幅に上回るマイナスの要素が現れている。

これらの要素を踏まえて、本市の保育サービスについて総体的に分析すると、行政的な立場から見れば「低コスト低サービス」、市民的な立場から見れば「高負担低サービス」と言う状況である。そのため、「問題児エリア（－1点）」や「負け犬エリア（－2点）」に分布する項目が多くなっており、その結果が－11点と言う点数的に見れば下から5番目と言う状況となっている。よって、今後、厳しい財政状況の中、従前並みの低コストを維持しながら、病後時保育などの特別保育の実施率や子育て相談窓口開設率の向上、待機児童数の解消など、市民ニーズを捉えたサービス内容の充実を図り、量的（アウトプット）及び質的（アウトカム）指標をいかに上昇させていくかが重要な課題となっている。

(出所) 『「自治体ベンチマークシステム比ベジヨーズ研究会」分科会報告書（平成17年度）』より抜粋

ものであり、この取組みについて分科会のアドバイザーを務めていた関西学院大学専門職大学院の石原俊彦教授も「自治体はいずれかの自治体と直接的に比較されることに対しては抵抗があるが、このような仮想都市と比較するということであれば、その抵抗感は多少なりとも薄まる。その点では比ベジョーズ市の業績水準は比ベジョーズ参加自治体の目標水準として有効に機能するのではないだろうか。」(2008年度第2回「比ベジョーズ研究会」分科会より)との見解を示し一定の評価を与えている。

以上のように、分科会では特定分野における詳細な分析や仮想都市の数値目標の設定など、比ベジョーズをより一層進化させていくためのさまざまな活動が行われている。

(4) 比ベジョーズの効果及び課題

1) 比ベジョーズの効果

比ベジョーズは平成24年度で10年目を迎えているが、この間各参加自治体に対してさまざまな効果をもたらしてきた。それは同システムが自治体で実施しているサービス分野を幅広くカバーするとともに、ある程度比較可能性を追求した業績指標の設定を行ってきたことに起因している。この点を踏まえながら、比ベジョーズの効果について以下のとおり考察していくことにする。

第1の効果としては、他自治体との比較による適正な自己水準の把握が可能になった点が挙げられる。比ベジョーズに設定されている業績指標を用いて都市間比較を行うことにより、参加自治体は自己のどの分野(施策)の水準が高く、どの分野が低いかを把握することができるようになった。つまり、同システムを利用することにより、参加自治体は政策分野における自己の業績水準を正しく把握することが可能になったということである。そして、これらのデータは参加自治体にとって、今後、どこに力を入れていくことが望ましいかを検討する際の有益な材料となり、その点では同システムが施策の重点化や優先順位付け、あるいは資源の効果的配分へと連動することが可能であることを証明している((財)東京市町村自治調査会、2006)。

第2の効果としては、市民に対するアカウンタ

ビリティの向上を図ることができるようになったという点が挙げられる。参加自治体は同システムを活用することにより、他都市と比較した業績水準の情報を住民に対して提供することができる。そして、住民の立場から考えると、前述したように、同様の事務を行っている他自治体との比較分析に関する情報提供を受けることで、現在享受しているサービスの優劣が判断できるようになると考えられる((財)東京市町村自治調査会、2006)。このことから、各参加自治体が比ベジョーズを有効活用することで、住民へのアカウンタビリティの質を向上させることができるのではないだろうか¹⁵。

第3の効果としては、都市間の連携強化による業績向上に向けた取組みの推進が挙げられる。「比ベジョーズ」には、前述したとおり、研究会や分科会、電子会議室など、情報交換を行うためのさまざまなツールが用意されている。そのため、参加自治体はこれらのツールを活用することで、比ベジョーズの基本フレームである業績指標の比較から明らかになった多くの課題や自分たちが抱える行政課題に関する具体的な解決策を他自治体との情報交換により明らかにしていくことができるようになったのである。

2) 比ベジョーズの課題

参加自治体に対してさまざまな効果を提供している「比ベジョーズ」であるが、一方でいくつかの課題もある。そして、それらは行政評価に関する制度設計が自治体によって異なっており、それらの自治体が全国的規模で数多く参加している、という2点によるところが大きいと考えられる。その具体的内容については以下のとおりである。

第1の課題としては、業績指標の標準化に対する課題が挙げられる。比ベジョーズでは英国のBVのように全国共通の指標を用いてBMを実施しているわけではない。そのうえ、各都市が扱っている指標の定義は一定ではなく、自治体によって算出基準や根拠が異なる場合がある。そのため統一した基準に基づき都市間比較を行うためには、データの算出基準や根拠の統一化を行う必要がある、これに伴い多大な労力を要することになる(田口、2005)。つまり、比ベジョーズにおいて、適正に都市間比較を行おうとすれば、指標の標準

化という煩雑な作業が継続的に伴うことになるということである。なお、この課題は「龍ヶ崎モデル」及び「都市行政評価ネットワーク会議」にもいえる課題であろう。

第2の課題としては、分科会のあり方に対する課題が挙げられる。BMの目的が「ベスト・プラクティスに学ぶ」ということであれば（高梨、1994）、分科会は都市間で比較を行うための業績指標のデータ管理という比ベジョーズの基本フレームから「ベスト・プラクティス」を導き出すための補完的な手段であると考えられる。その点では、分科会の質を向上させていくことが比ベジョーズのBMとしての質をより一層向上させていくことになる。しかしながら、昨今の厳しい財政状況を反映してか、分科会には例年7、8自治体程度が参加しているに過ぎない状況となっている。そのため分科会が多く参加自治体に影響を与えるような取組みとなっているかという疑問を感じるところがある。このような状況から、今後は福井市の牧田氏が提起するように、近隣自治体が連携して分科会を開催するというような地域別の開催や電子会議室を利用して分科会を開催するなど、多くの自治体に参加しやすい環境を整備し、分科会がより一層活性化していくための手段を考えていく必要があるのではないだろうか。また政策課題が類似した自治体同士が連携し、課題となっている政策分野に関して、比ベジョーズのデータを活用しながらより密度の濃い分析活動を行うことにより「都市行政評価ネットワーク会議」の「各都市カルテ」のようなものを作成できる。こういった活動も比ベジョーズの可能性を広げる方法の1つだと考えられる。

第3の課題としては業績データの一般公開に関する課題が挙げられる。比ベジョーズで管理している各都市の業績データは参加自治体の職員であれば誰でも容易に閲覧可能となっている。しかしその反面、残念ながらデータそのものを一般公開することは認められてはいない⁶。そのため、参加自治体の住民は自由に閲覧することができない状況となっている。これは「一般公開することで、数字だけが一人歩きしてしまい、住民に対して不必要な誤解を招いてしまう」などの理由から一般公開に消極的な自治体が存在していることが影響

しているためである。これらの状況から比ベジョーズに関する住民への情報提供の方法は、現実的に各参加自治体に委ねられている状況となっている。これに対し、英国のCPAでは評価結果等に関するさまざまな情報を住民に公開しているため、住民はいつでも他都市と比較した自分たちのまちの現況を知ることができた。この両取組みを比較すると、比ベジョーズが英国のBMに比べて、依然として閉鎖的な取組みとなっていることは明らかである。このような状況を打開し、比ベジョーズを各参加自治体の住民に対するアカウントビリティの向上に活用していくためには、一般公開は不可欠な要素と考えられる。そのため、公開に対して積極的な自治体が、公開に対して賛同している自治体の協力を得たうえで、龍ヶ崎市が茨城県南7自治体のデータ開示を行っているようなスタイルで徐々に公開の輪を広げていく方法もあるのではないだろうか。

5. 自治体ベンチマークシステム「比ベジョーズ」を活用した効果的な評価手法

前章で述べたとおり、比ベジョーズには他国や国内の先進事例などと比較するとまだまだ改善すべき点があることは否めない。しかし、日本におけるBMの先駆けとして、研究会や分科会などを通して課題解決に向けた取組みやこれまでにない斬新な取組みを実践し、システム向上に向けた活動を継続的にを行っていることは充分評価できる。このことから、比ベジョーズが現在抱えているさまざまな課題を参加自治体と連携をとりながら解決していくことで、日本におけるBMのベスト・プラクティスになりうるのではないだろうか。そこで本章では、山形市における「比ベジョーズ」の活用事例を紹介したうえで、これまで実施してきた比ベジョーズの取組みを活用した効果的な評価手法とはいかなるものか、その方法論について3つのポイントで論じることにした。

(1) 山形市における「比ベジョーズ」の活用について

筆者が行政評価を担当していた当時、山形市で

は事務事業評価と施策評価の2本立てで行政評価を実施していた。事務事業評価の対象は内部管理事業や庶務の事業も含めたすべての事業を対象としており、一方で、施策評価は総合計画で重点課題として位置付けられていた6つの施策が対象となっていた。このうち山形市では主に事務事業評価において「比ベジョーズ」を活用していたのである。

山形市では行政評価データベースシステムという電算システムを用いて評価作業を行っていた。このうち事務事業評価では、対象、活動、効率、そして成果という4つの指標を用いて事業分析を行う定量的分析と評価に関する9つの設問に答えていく定性的分析の2本立てで評価を行っていた。そして、この2つの分析それぞれに比ベジョーズを活用していたのである。その具体的な活用方法であるが、まず評価作業開始時に、「比ベジョーズ」で設定している指標に関して、それぞれの指標値が参加自治体のなかで、どの程度のポジションに位置しているかをあらわした一覧表を参考資料として事業担当課にデータ配信した。そのうえで、これらの指標を関連事業の成果指標として設定すると共に、全国的な水準を意識した目標値設定を行い、定量的分析にBMの視点を取り入れるように指導していた¹⁷。また、定性的分析においても、「国や県、他都市と比較すると実施内容は妥当か」という設問に関して、その妥当性を「比ベジョーズ」を用いて分析するように事業担当課に対して働きかけていた。これらの点から、定量的及び定性的分析の両面で比ベジョーズの活用を試みたのである。ただし、実際に「比ベジョーズ」を活用した事業担当課は少なかった。このような状況からまだまだ他都市との比較分析を重視する意識を数多くの職員に定着させることができなかったと感じている。

一方で施策評価については、経営計画に掲げられていた重点6課題の成果指標を、そのまま当該評価の成果指標としていたため、「比ベジョーズ」と連動することが難しかった。その理由は総合計画と「比ベジョーズ」がまったく連動していなかったためである。この点から総合計画など、各種計画策定の段階から「比ベジョーズ」を意識した目標設定をすることにより、評価の視点として経

年比較と共に都市間比較の観点を取り入れることができ、そのことで行政評価の質をより一層高められると感じたところである。

以上のとおり、筆者は「比ベジョーズ」を活用した行政評価を実践するため、担当者としていろいろと改善策に取り組んだが、必ずしも大きな成果を挙げることはできなかった。そこで、その経験も踏まえながら次項以降で比ベジョーズをモデルケースとして、行政評価へのBMの活用に関する効果的な方法論について論じることにする。

(2)「数値目標」の設定に対する「比ベジョーズ」の活用

昨今、多くの自治体が政策や施策の成果を測る尺度として、総合計画や事業計画に成果指標を設定し数値目標を掲げている。しかし、第2章で述べたように、英国のような全国平均や他自治体の数値を併記している自治体は決して多いとはいえない。むしろ、ほとんどないと言っても言い過ぎではないと思われる。そのため、各自治体で掲げている数値目標は必ずしも妥当性のあるものとはいえないであろう。そして、数値目標が妥当性の低いものであれば、その数値目標に基づき実施する業績測定、つまり行政評価も必然的に妥当性の低いものになってしまう。このような状況を解決する方法としてBMの活用が考えられるが、その具体的な方法を平成20年度の比ベジョーズ分科会の取組みから考えてみたい。

平成20年度、比ベジョーズ分科会では各参加自治体が自らの業績と比較するための目安となるような基準を示そうと考え、仮想都市「比ベジョーズ市」の策定に取り組むことになった。これは分科会に参加した各自治体の総合計画や担当者間による協議を基に、比ベジョーズ参加自治体が自らの総合計画と比較できるような政策体系を作成するものであった。この「比ベジョーズ市」の総合計画には施策ごとに成果指標及びその目標値が設定されている。この数値目標については、英国のBVを参考に、比ベジョーズ参加自治体の上位25%の位置にある自治体の業績値を設定した。これは全参加自治体がこの水準を目指して活動していくことにより、全体的な業績水準の底上げにつながるのではないか、という考えに基づくもので

表4 比ベジヨーズを活用した総合計画の成果指標

政策	施策	成果指標	単位	実績値	目標値	上位 25% 実績値	備考
健康 福祉	健康	基本健康診査受診率	%	82.2	82.2	51.0	BM 参加自治体のなかで、最上位であるため、現状維持を目標とする。
		人口 1 千人あたりの三大死因による死亡者数	人	5.4	4.2	4.2	BM 参加自治体の上位 25%を目標とする。
	高齢者	老人クラブ加入率		10.7	22.7	22.7	BM 参加自治体の上位 25%を目標とする。
		居宅介護（介護予防）サービス費用率	%	53.0	59.6	59.6	BM 参加自治体の上位 25%を目標とする。
		要介護度 4・5 の居宅介護サービス利用割合	%	44.0	37.0	—	国から示された基本指針に基づく数値

（出所）比ベジヨーズ市総合計画（第5章参照）などを参考に、筆者作成

あった。

もし各参加自治体がこの仮想比ベジヨーズ市で設定された成果指標を共通の指標として総合計画等に掲げ、比ベジヨーズ市の目標値をそれぞれの自治体が掲げる数値目標もしくは目標値設定における参考値として活用することになれば、業績測定を行うための根拠となる数値目標の妥当性は格段に向上するのではないだろうか。なお、このことは筆者がイメージする表4のような総合計画のモデルケースをみても明らかである。

（3）「業績測定」に対する「比ベジヨーズ」の活用

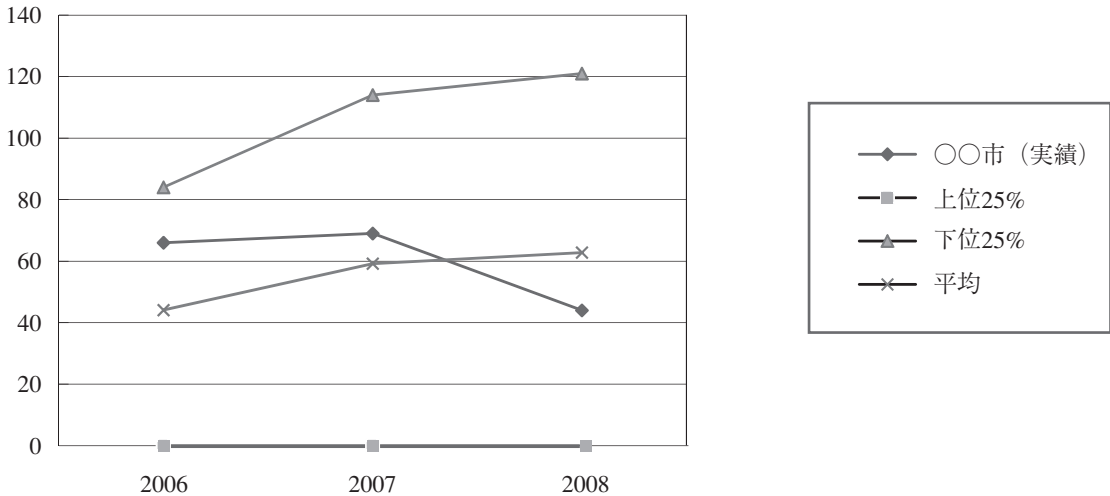
行政評価にてBMを活用した業績測定の仕組みを考えるうえで、以前筆者が訪問した英国ウォルバーハンプトン市の業績管理システムが非常に参考になる。同市では全国共通指標であるBVPIと類似自治体と共に立ち上げたBMグループ¹⁸内で設定したオリジナル指標の双方を活用しながら全国平均や他自治体の実績値との比較分析を業績測定のなかで行っていた。そして、その結果を施策や事務事業の方向性を決定する根拠にするなど、政策判断の材料として活用していたのである。その仕組みについて現地で担当者から説明を受けた際に、経年比較と併せて全国平均や類似自治体との比較分析を業績測定において実施することは、

その分析結果を非常に妥当性の高いものにすると感じた。それは、経年的にみれば成果向上しているケースでも全国的にみれば大した伸びではないといったケースも考えられるからである。

しかし、このような仕組みを全国共通指標がない日本の自治体で活用するためにはどのような制度設計をしていけばいいのだろうか。筆者はその答えが比ベジヨーズのような全国的規模で行われているBMの活用だと考えている。比ベジヨーズであれば全国各地から40もの自治体に参加しており、その点で参加都市間の平均値はある程度全国平均といえるものだろう。また、前述した「仮想比ベジヨーズ市」の仕組みなどを活用することにより、図2のように上位25%や下位25%に位置する自治体の数値の動きと比較しながら自らの業績を測定することが可能になる。

以上のように、比ベジヨーズを活用し他都市と自らとの業績を比較することで、龍ヶ崎モデルのような都市間比較による業績測定が可能になる。これにより経年比較だけで分析すること以上に自らの業績がどの程度のレベルなのかをより正確に把握できるようになるだろう。現在、多くの自治体で行政評価を導入している状況だが、評価調書のなかに全国平均や他都市の実績値の欄を設けている自治体は少ないように見受けられる。このよ

図2 比ベジョーズを活用した待機児童の比較分析



※上位25%は3カ年とも「0人」となっている。

（出所）比ベジョーズHPより作成

うな状況を打開し、自らの業績を的確に把握していくためには比ベジョーズのような全国規模のBMを活用しながら都市間の比較分析を業績測定により一層活用していくことが行政評価の質的向上には必要なのではないだろうか。

（4）政策決定過程に対する「比ベジョーズ」の活用

行政評価の目的の1つに施策や事務事業の見直しなど、政策判断への活用を掲げている自治体は多い。しかし行政評価を政策判断に活用するためには、業績測定等において都市間比較を行い自分たちの活動による成果の度合いを的確に把握すると共に、BMによりベスト・プラクティス自治体を導き出し、その自治体の成功要因を探ることがより有効的である。そして、その効果的な方法の1つとして、比ベジョーズの活用がある。

まず、比ベジョーズにより参加自治体から業績データの集約を行い、そのすべてのデータを各参加自治体にフィードバックする。その結果、各参加自治体では前項で述べたような業績測定を各々で行い自らの動きが全国的なトレンドと比べてどのような状況なのかを確認することができる。そして、あくまでも数値的な面での判断とはなるが、

ベスト・プラクティス自治体を抽出することも可能になる。そのベスト・プラクティス自治体の成功要因を各参加自治体を探ることで行政評価をより政策判断の材料として活用することができる。さらに、その作業を複数の自治体が連携して行うことができれば、より精緻に分析することが可能になる。そこで、そのような仕組みを比ベジョーズにおける分科会の活動を通して考えてみたい。

これまで分科会は比ベジョーズの全体的な活動として毎年1つのテーマを設定し開催していた。しかし、このような方法ではなく、地域別に分かれて実施した方が効率的である。なお地域ごとに開催するメリットとしては、ある程度、気候や風土、行財政制度等が類似している同一地域内の方がプロジェクトを効率的に推進でき（大住、2003）、また、多くの自治体が厳しい財政状況にあるなかでも集まりやすく、検討会議を比較的容易に開催することができると考えられるからである。ただし、前述したウォルバーハンプトン市が参加しているBMグループのように、同じ行政課題を抱える自治体がグループを結成し当該分野に関して詳細な分析を継続的に実施していくという方法も効果的と考えられる。いずれにしても、複数の自治

体が連携しコストやより細かな指標を用いて詳細な都市間の比較分析を行うことにより、都市行政評価ネットワーク会議のような取り組みを自治体主導で行うことが可能になる

以上のように、比ベジョーズをさまざまな数値データを収集するためのツールとして捉えるだけではなく、さらに詳細な比較分析を行うための場として考えることにより、今まで以上にBMを行政評価に活用することができ、その評価結果をさらに自治体経営へと活用できるようになるのではないだろうか。

6. おわりに

本論では、自治体経営の諸活動、特に行政評価において都市間比較を重要視することの意義や有効性について論じると共に、自治体が都市間比較に取り組むための有効な手法としてBMを捉え、その効果的な方法論を福井市で運営している比ベジョーズをモデルケースとして考察してきた。

これまで述べてきたように、行政評価のなかで都市間比較の視点をとり入れることにより、より一層業績測定を質を向上させることができる。そして、その手段としてBMは非常に効果的な手法である。しかし、日本の自治体におけるBMの取り組みはまだまだ始まったばかりであり、欧米諸国のように全自治体共通指標の設定や業績指標算出マニュアルの作成、国から自治体へのインセンティブ¹⁹など、効率的に実施する制度設計が行われているわけでもない。その点で多くの課題があることも事実である。そのため、今後はBM自体が、NPMの先進国である欧米諸国の取組みとの比較分析を行いながら、日本の地方自治制度に合ったベスト・プラクティスを抽出していく必要がある。そして、そのことにより、行政評価との連動がよりスムーズに進められていくことになるのではないだろうか。また今回モデルケースとした比ベジョーズ以外にもさまざまなBMの取組みが実践されつつある現状を考えるとBM相互の連携も、今後、検討していく余地がある。その点については、これ以降の研究課題として、今後、研究を進めていきたいと考えている。

謝辞

本研究を進めるにあたり、いろいろとアドバイスをいただいた福井市の比ベジョーズ担当経験者である田口さん、牧田さん、高島さん、八十川さん、そして、比ベジョーズのアドバイザーを務められていた関西学院大学専門職大学院の石原俊彦教授、そして、龍ヶ崎市の岡野さんと都市行政評価ネットワーク会議の熊倉さんに、この場を借りて謝意を表したい。

注記

- 1 行政評価やPFI、指定管理者制度などが挙げられる。
- 2 「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成22年10月1日現在）」（総務省HP）より
- 3 筆者は平成18年と平成18年の2回にわたり英国に自治体視察に赴いている。
- 4 熊倉（2011）が指摘するように「各市が独自に評価方法を採用」という状況を考えると、BMだけでなく、自治体の行政評価全般にわたり、中央政府の関与が薄いと考えられる。
- 5 「都市間比較型ベンチマーキングに関する研究－NPM改革による公益性の向上を目指して－」をまとめるにあたり、349名の山形市民に山形市政に関するアンケートを実施した。
- 6 英国のBVやCPA、米国のICMA（International City/County Management Association）の業績測定プログラムなどである。
- 7 龍ヶ崎市では施策評価と事務事業評価の2本立てで行政評価を実施している。
- 8 各市が、独自に評価方法を採用しているため、他の自治体との比較・検討が難しく、いわゆるベスト・プラクティスという行政評価の特性が生かしくにくいといった問題や業務を廃止するためだけの行政評価イベントが独り歩きし、持続的に実施すべき業務の効果・効率的な施策改善には役立っていない（熊倉、2008）といった課題など。
- 9 発足当初は12の施策から始めてたが、徐々に範囲を広げていった。
- 10 新潟県十日市市など。
- 11 熊倉氏へのアンケート調査（2008年実施）より。
- 12 熊倉氏へのアンケート調査（2008年実施）より。

- 13 ①大多数の自治体が調査可能で、採用を希望した指標②各都市の状況を見るうえで、基本となる指標③市民に分かりやすい指標(市民にとって身近なもの、全体の数値を単位あたりの数値に加工し、比較しやすくしたもの)④長期間継続してデータの取れる指標⑤各政策分野の状況を把握できる指標
- 14 BVではすべての自治体に対して3年以内に上位25%の自治体の水準まで公共サービスの質を向上させることを求めている。
- 15 ただし、実際に活用している自治体は前橋市など、一部の自治体に限られている。
- 16 他自治体の数値に関して、どの自治体の数値か特定できないように各自治体が比ベジョーズのデータを加工することは認められている。
- 17 強制ではなく、活用するかどうかは各事業担当課に任されていた。
- 18 類似自治体によるBMグループはファミリーグループといわれている。
- 19 英国ではCPAで優秀な評価を受けた自治体などに、権限委譲や財源移譲のインセンティブを与えていた。

参考文献

- 石原俊彦・稲澤克祐(2008)『自治体職員がみたイギリス』、関西学院大学出版会
- 上山信一(2002)『日本の行政評価 総括と展望』、第一法規株式会社
- 上山信一(2002)『行政の経営改革 ー管理から経営へ』、第一法規株式会社
- 大住荘四郎(1999)『ニュー・パブリックマネジメント 理念・ビジョン・戦略(第4版)』、日本評論社
- 大住荘四郎(2003)『NPMによる行政革命 経営改革モデルの構築と実践』、日本評論社
- 大住荘四郎・上山信一・玉村雅敏・永田潤子(2004)『日本型NPM行政の経営改革への挑戦第4版』、ぎょうせい
- 大住荘四郎(2005)『NPMによる経営革新Willと Skillの統合モデル』、学陽書房
- 監査法人トーマツ(著)・石原俊彦(監修)(2004)『新行政経営マニュアルイギリスのNPMに学ぶ』、清文社
- 文社
- 熊倉浩靖(2008)「都市行政評価ネットワーク会議へのいざない 自治体業務改善のためのベンチマーキングにご参加を」『都市とガバナンス10』、(財)日本都市センター
- 熊倉浩靖(2011)「都市行政評価ネットワーク会議 自治体業務改善のためのベンチマーキング」、『日本評価研究』11(2):31-44
- 後藤好邦(2009)「都市間比較型ベンチマーキングに関する研究 ーNPM改革による公益性の向上を目指してー」、東北公益文科大学大学院公益学研究科2008年度修士論文
- 財団法人自治体国際化協会(2003)『英国の地方自治』
- 財団法人東京市町村自治調査会著(2006)『自治体ベンチマーキングに関する基礎調査報告書』
- 澤井安勇(2003)「NIRA 型ベンチマーク・モデルの今後の展開と可能性」『NIRA 研究報告書ベンチマーキング手法の地方自治体への導入』、総合研究開発機構
- 高梨智弘(1994)『ベンチマーキングとは何か』、生産性出版
- 田口春彦(2005)「福井市の施策進行管理と自治体ベンチマークジョーズ三兄弟の新展開」、『自治体行政評価ケーススタディ』、東洋経済新報社
- 田中啓(2011)「自治体評価におけるベンチマーキングの可能性:米国の取組みが示唆するもの」『日本評価研究』11(2):3-12
- 中西規之(2004)「行政評価・ベンチマーキング手法の取組状況とその成果・課題」、『都市自治体の行政経営革新とベンチマーキング』、(財)日本都市センター
- 中西規之(2004)「龍ヶ崎市における県南6市での成果指標比較の取組み」、『都市自治体の行政経営革新とベンチマーキング』、(財)日本都市センター
- 中村葉子(2011)「福井市の行政評価と自治体ベンチマークシステム」、『日本評価研究』11(2):55-64
- 西出順郎(2011)「行政部門評価におけるベンチマーキングの現実機能 ー評価主体の協働と評価性向試論」、『日本評価研究』11(2):65-75

(2012.12.13受理)

Consideration on the effective evaluation technique utilizing the benchmarking- from the example of “Kurabe Jozu”, a benchmarking system for autonomous bodies.

Yoshikuni Goto

Yamagata City, Urban Development Promotion Section Urban Policy Section

yoshi.g1972@gmail.com

Abstract

Recently, local governments are required to deal with various social problems in the severe financial environment. A number of local autonomies have introduced the administration evaluation system in order to achieve an effective and efficient management of the autonomies. However, we have not seen as significant achievements as we had expected. Among the various factors which has been presented to explain the reason, I focused the matters of intercity comparison.

In this thesis, I will firstly marshal the status quo of the administration evaluation systems in Japan, as well of the intercity comparison. I will then discuss the effective methodology of benchmarking through ‘Kurabe Jozu’, a benchmarking system for the autonomous bodies which is operated by Fukui City.

Keywords

Performance Measurement, Intercity Comparison, Benchmarking, Kurabe Jozu

【研究論文】

地方自治体における会計情報と評価に関する研究 —新地方公会計を活用した世代間の公平性に関する 実証的研究を中心に—

佐藤 俊治

岩手県立大学 盛岡市まちづくり研究所
sato@policy21.jp

要 約

本稿では、総務省方式改訂モデルを採用する都市自治体等の会計情報を用いた世代間の公平性に関する分析を通して、ストックとフルコストの情報を包括的に示した会計情報が総体的・中長期的な評価において有用性があり、個別的な評価において技術的な限界があることを確認した上で、評価における新地方公会計情報の意義と可能性について言及した。

キーワード

地方自治体、会計情報、評価、新地方公会計、地方財政

1. はじめに

盛岡市において2001年度に導入された行政評価は、施策の優先度や予算の重点配分の決定、総合計画の進行管理など、マネジメントツールの中核をなしている。これは、いわゆる業績測定型の行政評価に分類されるものであるが、担当職員の熱意と創意工夫により他の地方自治体と比較し、システムとして使いこなされているものの、山谷(2006)、山谷編著(2010)などで指摘されているように、評価の形骸化など大きな課題を抱えており、盛岡市の行政評価は抜本的な見直しを迫られている。¹

また、地方自治体における行政評価と同様に、いわゆる新公共管理の流れの中で導入された発生

主義会計の考えを用いた地方公会計も地方自治体の現場ではその活用が進んでいないのが現状である。

本稿の問題意識は、今後の地方自治体における評価は、業績測定型の行政評価のように、すべての事務事業の評価を網羅的・定型的に実施するのではなく、施策や事務事業を展開することで、どのような経路で成果にたどり着くかをあらかじめ予測し、評価に当たっては、それぞれの施策や事務事業に合ったやり方で多面的に評価することが求められ、それを実践しようとする中で、会計情報、殊に新地方公会計が提供する会計情報はどのような貢献が可能であるかということである。

そこで本稿では、会計情報と評価の現状を踏まえつつ、佐藤(2011)「盛岡市における政策分析

のための定量的情報の整備と活用－市民経済計算・産業連関表・貸借対照表からのアプローチ」のうち、貸借対照表等に関する実証的研究の中で得られた経験をもとに、評価における新地方公会計を中心とした会計情報の有用性について検証し、地方自治体における会計情報と評価について論考する。

具体的には、佐藤（2011）は、盛岡市における人口減少・少子高齢社会の進行²と就業構造の変化³に伴い、今後、盛岡市の税収は漸減するという予測のもとに、「選択と集中」という考えにたち、限られた財源で行政サービスを安定的に、かつ過不足なく供給していくためには、盛岡市の各種施策について、世代間の公平性を含めた長期的な視点で負担と効果（便益）を的確に見極めていくことが一層重要となるなどの問題意識のもとに、長期的分析⁴として施策の長期的な効果について新地方公会計⁵を用いたアプローチを試みたものであり、この分析を掘り下げることで、地方自治体の評価における新地方公会計情報の有用性と限界について考察し、その意義と可能性について言及するものである。

2. 地方自治体における会計情報と評価の現状

（1）評価の現状

地方自治体において、評価が導入された背景には、新公共管理という大きな流れがあり、新公共管理の特徴として、規制緩和や民営化の推進による小さな政府、公的部門への競争原理の導入や民間の経営理念・手法の導入が挙げられる。⁶

日本の地方自治体において、1996年に三重県が導入した事務事業評価を皮切りに2000年頃から業績測定型の行政評価システムが急速に普及した。行政評価が導入されはじめて10年以上が経過した現在において、三菱総合研究所（2009）によれば、システムの成熟ではなく、多くの地方自治体では、評価結果が予算へ反映されず、「やらされ感」などの払拭に苦慮しているなどの課題が指摘されている。

（2）会計情報の現状

新公共管理の流れの中で、取り組まれた1つが地方自治体会計への発生主義会計、いわゆる企業会計方式の導入である。これは、現金主義で把握しきれないストックやコスト情報を会計情報として体系的に把握し開示することで説明責任を果たす、アカウンタビリティとしてのツールという側面と、行政経営に活用する、マネジメントとしてのツールという側面を持っていた。

行政評価と同じように新公共管理の流れの中で、自治省（現在の総務省）が1999年にバランスシートのモデルを作成し、導入促進を図ったこともあり、2000年ごろに一気に全国的に導入が進んだ。

しかし、佐藤（2006）によれば、その手法を取り入れたにも関わらず、地方自治体の財政状況は改善されず、作成の手間がかかる、精度が低いという批判の中で、積極的に活用されたとはいえない状況であった。

このような状況を受けて、2006年には総務省から新モデル（基準モデル）と既存モデル（旧総務省方式）の改訂版（総務省方式改訂モデル）が示されている。前者は財務書類の精度向上等を目的とし、開始貸借対照表を固定資産台帳等に基づき作成し、ストック・フロー情報を網羅的に公正価値で把握した上で、個々の取引情報を発生主義により複式記帳して作成するもので、後者は決算統計から貸借対照表や行政コスト計算書等を作成するものである。⁷

2010年度決算の地方公会計における財務書類の整備状況を表1でみると、都道府県の整備状況は10割（作成中を含む。）となっており、そのうち9割近くが総務省方式改訂モデルを採用としている。また、市区町村における整備状況は、9割以上（作成中を含む。）となっており、そのうち8割を超える市区町村が総務省方式改訂モデルを採用している。

表1 2010年度決算の財務書類整備状況

(単位:団体、%)

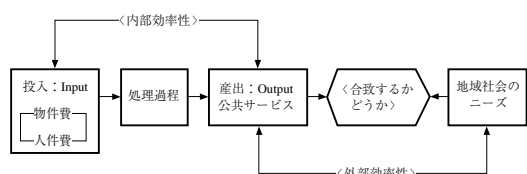
	都道府県	市区町村	指定都市	指定都市を除く市区町村	指定都市・特別区及び3万人以上の市
作成済	45 (95.7%)	1,268 (72.8%)	18 (94.7%)	1,250 (72.5%)	623 (84.8%)
基準モデル	3 (6.4%)	165 (9.9%)	3 (15.8%)	162 (9.8%)	82 (11.2%)
総務省方式改訂モデル	39 (83.0%)	1,087 (66.7%)	15 (78.9%)	1,042 (60.5%)	534 (72.7%)
旧総務省方式	1 (2.1%)	35 (2.0%)	0 (-)	35 (2.0%)	3 (0.4%)
その他のモデル	2 (4.3%)	11 (0.6%)	0 (-)	11 (0.6%)	4 (0.5%)
作成中	2 (4.3%)	376 (21.6%)	1 (5.3%)	375 (21.8%)	104 (14.4%)
基準モデル	0 (-)	47 (2.7%)	0 (-)	47 (2.7%)	14 (1.9%)
総務省方式改訂モデル	2 (4.3%)	320 (18.4%)	1 (5.3%)	319 (18.5%)	89 (12.1%)
旧総務省方式	0 (-)	3 (0.2%)	0 (-)	3 (0.2%)	1 (0.1%)
その他のモデル	0 (-)	6 (0.3%)	0 (-)	6 (0.3%)	0 (-)
未手続 (作成済+作成中)	47 (100%)	1,644 (94.5%)	19 (100%)	1,625 (94.3%)	727 (99.9%)
未作成	0 (-)	98 (5.6%)	0 (-)	98 (5.7%)	8 (1.1%)
計	47 (100%)	1,742 (100%)	19 (100%)	1,723 (100%)	735 (100%)

(出所) 総務省自治財政局財務調査課 (2012a)

(3) 会計情報と評価

神野 (2008) によれば、図1で示すとおり行政における効率性は、2つの側面に分けることができる。1つは、ヒトやモノなど資源の投入とアウトプットであるサービスとの間にある効率性 (内部効率性) であり、もう1つは提供されたサービスとニーズとの間にある効率性 (外部効率性) である。

図1 行政における内部効率性と外部効率性



(出所) 神野 (2008) :p6

行政評価において効率性を評価する際に、会計情報は、施策や事務事業を実施するに当たり、どれだけのヒトとモノが投入されたかというインプットの情報を提供する。

また、ハード事業においては、整備された施設等によりサービスが提供される。この場合、アウトプットである施設も会計情報として扱うことが可能であるため、外部効率性を評価する際にも必要な情報を提供できることになる。

地域社会のニーズと合致するか、つまり成果を把握するための情報という観点でみると、会計情報はもっぱら、行政運営における財政的な結果

(成果) として利用されることとなる。例えば、盛岡市の事例を挙げれば、41施策の1つである「健全な財政運営の実現」の成果指標として、経常収支比率、公債費比率、市税の収納率を採用している。

また、福井市が中心となって実施している2008年度の自治体ベンチマークシステム「比ベジョーズ」⁸の指標のうち財務関係の指標を一覧にまとめたものが表2である。これで見ると、実際の収支がどうであったか、また、起債をどれだけ抑えたかのほか、市税の収納率、財政力指数など13項目となっており、財政部門の事務事業や施策 (安定的な財政運営など) の評価のアウトカム指標として利用されていることが推測される。

表2 比ベジョーズにおける財政関係指標

指標名	算出基準等
1 歳入決算額【普通会計】	《地方財政状況調査》
2 市民1人当りの歳入決算額【普通会計】	《所管課調》歳入決算額 (H19. 5. 31) / 人口 (住民基本台帳人口 + 外国人登録者数)
3 地方税収入額【普通会計】	《地方財政状況調査》
4 市民1人当りの地方税収入額【普通会計】	《所管課調》地方税収入額 (H19. 5. 31) / 人口 (住民基本台帳 + 外国人登録者数)
5 市税収納率	《所管課調》地方税収入額 / 地方税調定額 × 100
6 歳入に占める地方税収入の割合【普通会計】	《地方財政状況調査》
7 自主財源比率【普通会計】	《所管課調》(市税 + 分担金及び負担金 + 使用料及び手数料 + 財産収入 + 寄付金 + 雑入金 + 繰越金 + 諸収入の決算額) / 歳入決算額 × 100
8 歳出決算額【普通会計】	《地方財政状況調査》
9 市民1人当りの歳出決算額【普通会計】	《所管課調》歳出決算額 / 人口 (住民基本台帳人口 + 外国人登録者数)
10 財政力指数 (3年平均)【普通会計】	《地方財政状況調査》
11 経常収支比率【普通会計】	《地方財政状況調査》 純税補てん償及び臨時財政対策債を経常一般財源に加えたもの
12 地方債現在高【普通会計】	《地方財政状況調査》
13 実質公債費比率【普通会計】	《地方財政状況調査》 地方公共団体健全化法に定める実質公債費比率 「(地方債元利償還金 (繰上償還金等を除く) + 地方債の元利償還金に準じるもの + 当該年度中の一時借入金利息) - (元利償還金又は元利償還金に充てられる特定財源) + (「算入公債費の額」及び「算入準公債費」の額) / (標準財政規模 - 「算入公債費の額」及び「算入準公債費」の額) × 100

(出所) 2008年度自治体ベンチマークシステム「比ベジョーズ」指標一覧から抜粋

盛岡市における行政評価の指標や比ベジョーズにおける財政関係指標で見ると、新地方公会計における会計情報は採用されていないことが分かる。このことは、これらの都市等に限定されることなく、総務省自治財政局財務調査課 (2012) の財務書類の作成済み団体における活用状況調査結果 (表3) から分かるように、財務書類の活用は、住民等や議会に対する財政状況の説明のほか、財政状況の分析 (他団体との比較・自団体の経年

表3「作成済」団体の財務書類の活用状況

	(単位: 団体、%)			
	都道府県	市区町村	指定都市	指定都市を除く市区町村
住民等に対する財務状況の説明	29 (64.4%)	547 (43.1%)	12 (66.7%)	535 (42.8%)
議会に対する財務状況の説明	23 (51.1%)	573 (45.2%)	11 (61.1%)	562 (45.0%)
財務状況の分析(他団体との比較・自団体の経年比較)	32 (71.1%)	747 (58.9%)	11 (61.1%)	736 (58.9%)
財政運営上の目標設定・方向性の検討	1 (2.2%)	76 (6.0%)	1 (5.6%)	75 (6.0%)
行政評価との連携	0 (-)	11 (0.9%)	1 (5.6%)	10 (0.8%)
施策の見直し	0 (-)	13 (1.0%)	1 (5.6%)	12 (1.0%)
予算編成の参考資料	1 (2.2%)	63 (5.0%)	1 (5.6%)	62 (5.0%)
資産管理への活用	1 (2.2%)	62 (4.9%)	3 (16.7%)	59 (4.7%)
研修等を通じた職員の意識改革	0 (-)	78 (6.2%)	2 (11.1%)	76 (6.1%)
その他	1 (2.2%)	111 (8.8%)	3 (16.7%)	108 (8.6%)

(出所) 総務省自治財政局財務調査課 (2012a)

比較) が主となっており、行政評価との連携にあつては、都道府県においては0%、市区町村においては0.9%とごく少数の活用にとどまっていることが指摘できる。

また、この調査における「財政状況の分析(他団体との比較・自団体の経年比較)」といっても、住民や議会へ説明する際に行っている中で、定型的な報告書の数値を毎年入れ替えるだけの形式的な財政分析が多いと考えられ、アカウンタビリティのツールとしての側面が強く、マネジメントのツールとしての側面としては弱いのが現状である。*

3. 新地方公会計を活用した世代間の公平性に関する分析

(1) 分析方法

ここでは、新地方公会計の会計情報の有用性を検証するため、新地方公会計における特長である、ストック情報やフルコスト情報に着目し、盛岡市の世代間の公平性を中心に考察する。具体的には、多くの地方自治体が採用している総務省方式改訂モデルで作成する都市自治体等の財務指標の比較分析及び盛岡市の将来貸借対照表等を用いた時系列分析を行う。

比較対象とした都市自治体等は、政令市、中核市、特例市、県庁所在市、東北の主な市、人口が概ね20万人以上の市のほか地域性を考慮して岩手県内の市及び盛岡広域の町村(岩手町、葛巻町、

滝沢村、雫石町、矢巾町、紫波町)とした。

盛岡市においては2009年度ベースの連結財務書類も作成されていたが、比較する都市自治体等の標本数を多くするため、2008年度で普通会計ベースのものを利用している。

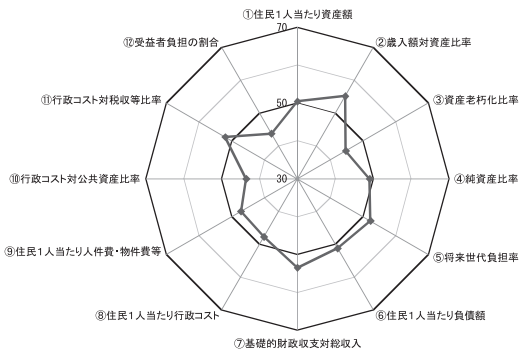
以上により収集対象とした都市自治体等は140団体に対し、比較可能な団体は106団体¹⁰となっている。

集計対象である106団体間の比較のほかにも制度的に行政サービスが近い類似団体比較として中核市、人口規模に近い都市自治体等(人口25万人以上35万人未満)、そして、市域面積が大きい都市自治体等(市域面積が上位20位)に限定した比較分析を行った。¹¹(以下それぞれを「全市等集計」、「中核市集計」、「人口規模集計」、「面積規模集計」という。)

(2) 主要な財務指標分析¹²による仮説設定

主な財務指標について盛岡市の偏差値を算出し、これをレーダーチャートにしたものが図2である。

図2 主な財務指標における盛岡市の偏差値



(出所) 筆者作成

特徴的なものをあげると、歳入額対資産比率が55.2と高い。これは2008年度の歳入総額に対する資産の比率で、これまで形成されたストックとしての資産が当該年度の歳入の何年分に相当するか表しているものであり、他都市と比較して歳入規模に対し資産が多いことを示している。

資産老朽化比率をみると、44.8と低い。これは土地を除く有形固定資産の取得額と減価償却累計額

から算出したもので、建物等の老朽化の度合いを表しているものである。他都市と比較して有形固定資産の老朽化の度合いが低いことを示している。

行政コスト対公共資産比率をみると、43.6と低い。これはどれだけの資産でどれだけの行政サービスを提供しているか（資産が効率的に活用されているか）を表しているものである。他都市と比較すると資産活用の効率性が低いことを示している。

受益者負担の割合をみると43.8と低い。これは行政サービスの提供に対する受益者の負担の水準を表しているものであり、他都市と比較して受益者負担が低いことを示している。

以上の点を踏まえて、世代間の負担の公平性が崩れる可能性（以下「世代間負担リスク」という。）について、本稿では、次のとおり仮説をたて、次項以降、類似団体との比較や決算統計資料を併せて分析しながら、これらについて検証していく。

①過大資産形成リスク

現時点の歳入に対し、資産形成の度合いが高く、負担を将来世代に先送りしている可能性がある。

②資産老朽化リスク

有形固定資産の老朽化比率の低さは、施設の新しいさを示しており一見優良な数値であるかのようにみえるが、普通建設事業が集中的に行われてそれほど時間が経過していないだけで、将来の急激な老朽化のリスクを含んでいる可能性がある。

③資産ニーズの不一致

施設の利用効率が悪く、ニーズに合わない資産形成が多くなっている。言い換えると、ニーズが低い資産が形成されており実質的に将来世代に負担のみが先送りされている可能性がある。

④受益者負担の不適

受益者負担率が低く、受益者から適正な費用負担を求めているため、単年度の実質収支が赤字になった場合に世代間の負担の公平性が崩れる可能性がある。

(3) 都市間比較による仮説検証

ここでは、都市間比較分析の結果¹³を踏まえながら仮説について検証していく。

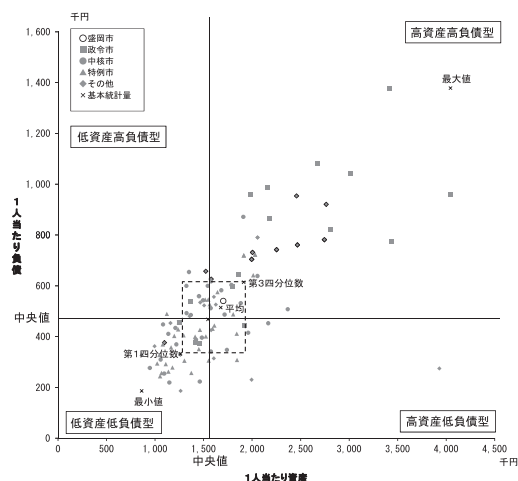
①過大資産形成リスクと世代間負担リスク

盛岡市の歳入額対資産比率の高さの一因として市域面積（106団体中7番目）の広さが考えられ

る。また、目的別でみると道路、区画整理等の生活インフラ・国土保全が他都市と比較して高いことが挙げられる。

しかしながら、図3から分かるように盛岡市は住民1人当たりの資産と負債のバランスは大きく崩れておらず、ここでは将来世代への過大な負担の先送りは確認できなかった。

図3 住民1人当たり資産及び負債（全市等集計）

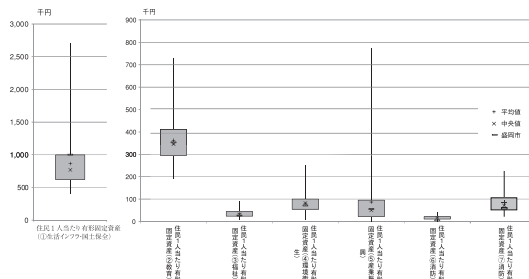


（出所）筆者作成

②資産老朽化リスクと世代間負担リスク

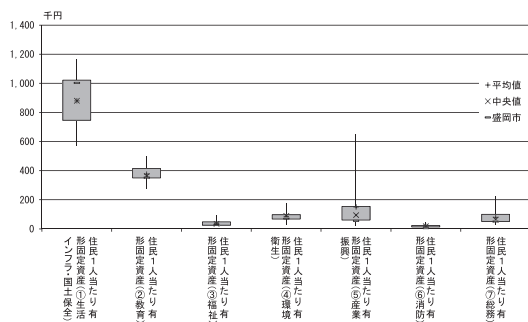
資産老朽化比率は低いものの、図4-1、2から分かるように1人当たりの有形固定資産（土地を除く。）が高く、生活インフラ・国土保全等の将来の老朽化リスクは否定できない。ただ、それが直

図4-1 目的別住民1人当たりの有形固定資産（全市等集計）



（出所）筆者作成

図4-2 目的別住民1人当たりの有形固定資産
(面積規模集計)



(出所) 筆者作成

接的に将来世代の負担の公平性を崩すとは考えづらく、これについては時系列比較を行った上で再検証する。

③資産ニーズの不一致と世代間負担リスク

都市間比較分析では、特徴的な傾向を見出すことはできなかった。資産と行政コストにはある程度の相関関係は認められるものの、その比率だけで資産の活用度を判断するのは難しいと考える。

具体的には、行政コストが低いことで比率が低くなった場合、施設の遊休化によるものなのか、経営努力によるコスト削減なのかの判断が困難である。つまり、内部効率と外部効率の両者を考察する必要があるが、施設のアウトカムの測定については本稿の対象とせず、施設別の財務書類の作成や決算統計による分析が現時点で難しいと判断し、これ以上の検証を断念する。

④受益者負担の不適と世代間負担リスク

図5-1、2から分かるように生活インフラ・国土保全の受益者負担率の低さが指摘できる。これは道路や区画整理の構成比が高く、これの減価償却費に起因するものである。前者の場合、技術的に使用料を徴収することが困難であり、後者については減価償却期間とその負担金の徴収時期の不一致が受益者負担率の低さの要因であると考えられる。

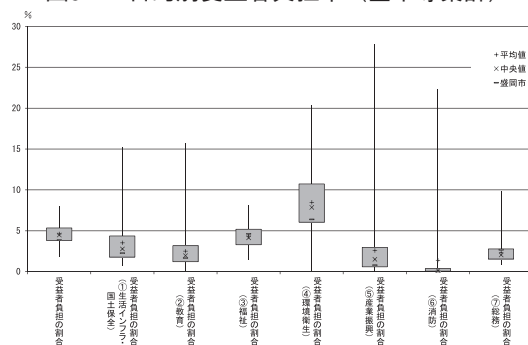
また、図6-1、2から分かるように人口規模集計において、社会保障費、他会計への支出である移転的支出にかかるコストの構成費が高いことが指摘できる。

ただし、社会保障費については他都市と比較して低い水準にあったので、ここでは他会計への繰

出金について考察する。また、これについては貸借対照表から掘り下げるには限界があるため、決算統計を利用して考察することとした。

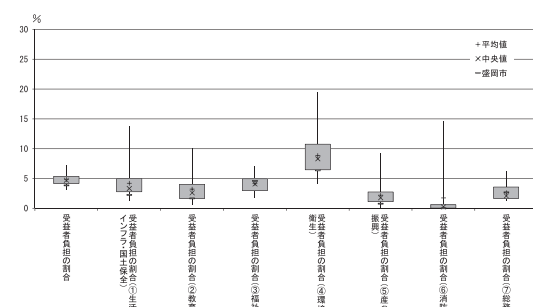
行政コスト計算書における当該項目に該当する項目は、他会計への支出である繰出金と補助金の一部で構成されている。まず、他会計への支出を2008年度決算統計でみると、繰出額の大きいのは下水道会計への繰り出しと民生費への繰り出しであった。民生費関係については、時系列比較で再検証することとし、ここでは下水道特別会計への繰り出しについて考察する。

図5-1 目的別受益者負担率 (全市等集計)



(出所) 筆者作成

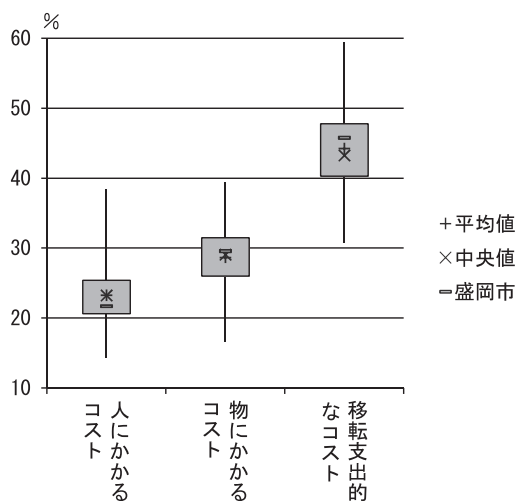
図5-2 目的別受益者負担率 (中核市集計)



(出所) 筆者作成

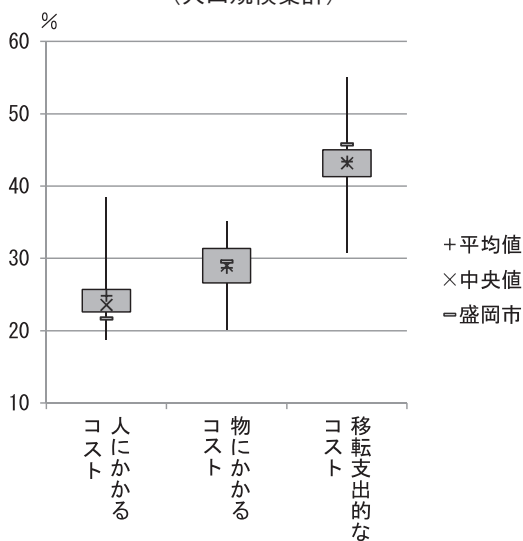
一般会計から下水道会計への繰出金の推移について、図7でみると、1986年度以降増加傾向であったが、2006年度に大きく落ち込んでいるが、これは繰出金規制の改正によるものである。直近である2008年度でも35億円近い繰出金が支出されており、下水道特別会計の一般会計から繰出の大きさの原因について担当課から聞き取りしたとこ

図6-1 性質別行政コストの構成比（全市集計）



（出所）筆者作成

図6-2 性質別行政コストの構成比（人口規模集計）



（出所）筆者作成

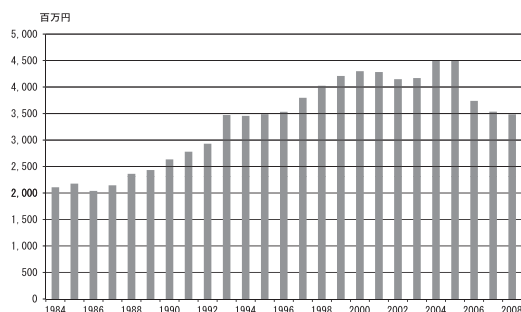
ろ、盛岡市の場合、昭和28年に菜園排水区の事業着手を始まりとし、下水道整備を推進してきた経緯があり、市街化区域に隣接した市街化調整区域にも下水道を整備している。きめ細かい下水道整備は、公衆衛生の向上、水質の保全、浸水対策に

寄与する一方で、人口が少ない地域での効率性が低下していることが1つの要因として考えられるとのことだった。ただし、繰出金の大部分が雨水処理などの基準内繰出であるため、ある程度の正当性が確保されており、繰出金自体が否定されるものではない。

いずれにしろ下水道特別会計では厳しい財政運営が続いており、盛岡市では、これに対応するため、上水道との組織統合や使用料金の値上げなどが実施されている。当時はこれらが実施された以降の決算統計が公表されていないため、まだこの成果を測ることはできないが受益者負担率にどのような影響があるか今後の調査研究に期待したい。

そのほかでみると、環境衛生の受益者負担率が低い水準にあった。環境衛生に関係するものとしては、2010年度の盛岡市の包括外部監査で取り上げられた家庭ごみ収集の有料化が1つの要因と推測される。そこで、環境衛生の受益者負担率と家庭ごみの収集単価の相関係数とみたところ、0.5010とある程度の相関関係がみられた。盛岡市では家庭ごみ収集の有料化を実施していないことがその低さに影響を与えたとも考えられるが、家庭ごみ収集の有料化を実施しないことの妥当性について包括外部監査で肯定的な判断がなされたところでもあるので、ここでは受益と負担に相関性があったことを指摘するにとどめる。

図7 一般会計から下水道特別会計への繰出金の推移



（注）合併時より前のデータには、旧玉山村（2008年）、旧都南村（1992年）分のデータは含まず。

（出所）筆者作成

(4) 時系列比較による仮説検証

前項では都市間比較分析を行ったが、ここからは当時作成されていた最新の財務書類である2009年度を基準として2000年度及び2020年度¹⁴の貸借対照表及び行政コスト計算書を作成し、時系列の変化を考察する。

過去及び将来の財務書類を作成するといっても財務監査を受けるのではなく、政策形成に必要な精度で作成することで、今後の作成の継続性を高めることができると考え、今回は総務省方式改訂モデルに準拠しながら簡易的な方法¹⁵を用いて貸借対照表及び行政コスト計算書を作成した。

時系列変化の大きさに着目すると、資産合計が2000年度末の5,028億円から2009年度末は5,025億円とほぼ横ばいで推移したものの、2020年度末には2009年度末を100.0とした場合、89.7となる4,505億円まで減少している。これの内訳をみると構成が90%以上を占める有形固定資産で特徴的な動きがみられる。減価償却の対象外である土地は毎年度の用地費の増加により増加傾向にあるのに対し、道路・建物等については2009年度末の3,263億円を100.0とした場合、2000年度末には3,460億円と106.0だったものが、2020年度末には2,476億円と75.9まで減少している。

負債でみると、構成比が大きい地方債が2000年度末の1,385億円から減少しており、2009年度末では1,196億円、2020年度末では1,105億円となっている。純資産でみると、2000年度の3,338億円から2009年度末は3,503億円と増加したが、2020年度には3,096億円と減少している。後に詳しく述べるが、資産の償却期間25～50年に比較して多くの地方債の償還期間15～30年と減価償却期間より短く、2020年度以前に地方債の償還ピークを迎えたため、減価償却による資産の減少が直接的に純資産の減少につながっていることが要因であると考えられる。

これらを住民1人あたりに置き換えると2000年度以降人口は減少傾向にあるため、住民1人当たりの資産は増加傾向にあり、同様の傾向で将来世代の負担である負債や現役世代の負担である純資産も増加する傾向にある。

次に行政コスト計算書でみると、経常行政コストでは、2009年度の909億円を100.0とした場合、

2020年度では、999億円の110.0と増加傾向にある。内訳でみると、人にかかるコストが減少傾向にある一方で、その以外のコストは増加傾向にある。殊に社会保障（扶助費）や他会計に対する支出が多くを占める移転的支出にかかるコストが2009年度の446億円を100.0とした場合、2020年度では533億円の119.5と大きく増加している。使用料や負担金などの経常収益も減少傾向となっているため、純経常行政コストも増加傾向となっている。

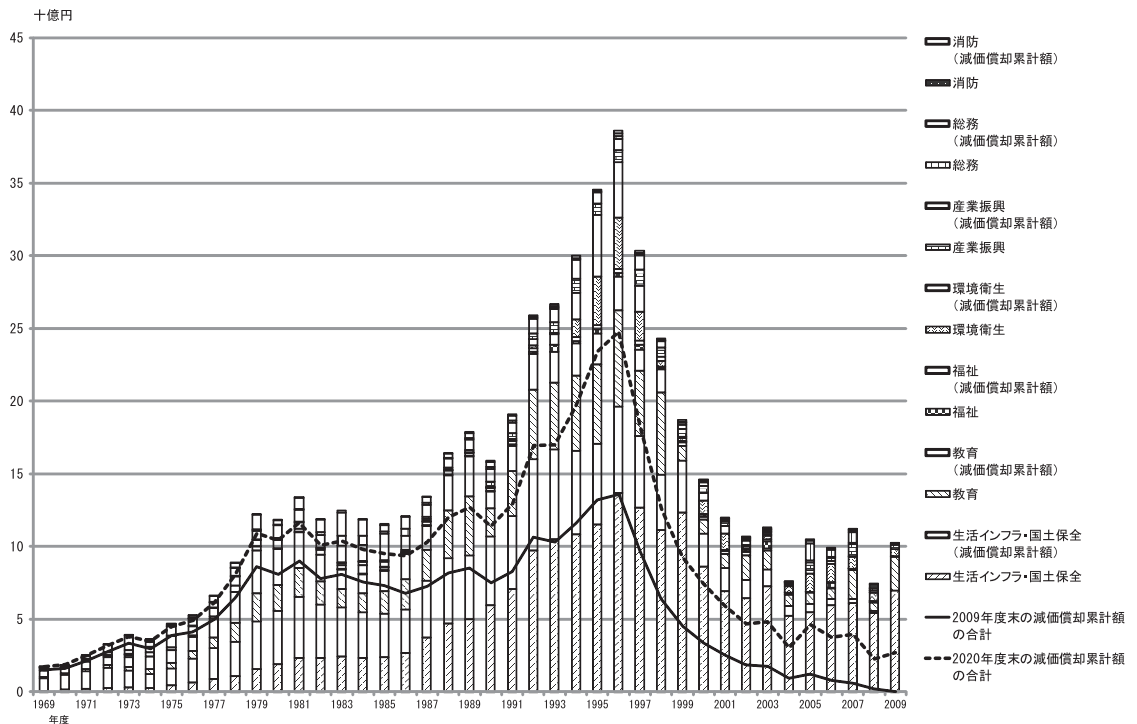
また、住民1人当たりの行政コスト計算書も人口減少の影響を受けて、その増加傾向は強いものとなっている。

①資産老朽化リスクと世代間負担リスク

都市間比較分析では、資産形成においては、現役世代から将来世代への負担の先送りはみられなかった。その要因として、道路・建物等の減価償却期間が30～50年であるのに対し、地方債の償還期間が資産の減価償却期間より短い15～30年となっているためである。世代間負担の公平化のための地方債であるが、その償還期間が道路・建物等の減価償却期間より大幅に短いことで、将来発生するであろう便益の分も現役世代が負担していることを意味する。本来であれば、便益と負担が一致していることが望ましいため、極端な表現をすれば、利子の支払いを含めて、資産の償却期間と地方債の償還期間を同じ設定にすればよいことになるが、こうすることで利子負担が大きくなり、つまり投資・財務的収支が悪化することになり、ここに負担の公平化のジレンマが発生する。このほかにも資金を供給する側の都合も考慮すると、地方債の償還期間を現在より長くすることは現実的ではないと考える。これらの観点からいえば、将来世代よりも現役世代の負担が重くならざるを得ないといえる。

しかしながら、別の視点でみると1つの課題が浮上する。有形固定資産のうち土地を除く建物等の老朽化を示したものが図8である。これは各年度における普通建設事業費をもとに、2009年度末時点における残存価格と減価償却累計額を目的別に積み上げたものである。また、減価償却累計額の合計を折れ線グラフで示しており、2009年度末のものが実線、2020年度末のものが点線である。ちなみに棒グラフにおいて、折れ線グラフより上

図8 目的別有形固定資産の簿価（減価償却対象分のみ）と減価償却累計額



(注) 棒グラフは2009年度末時点の簿価と減価償却累計額であり、それぞれを合計したものが各年度における普通建設事業費（減価償却対象分のみ）となる。

(出所) 筆者作成

にある部分がそれぞれの年度末における目的別の建物等の簿価の合計額となる。

1992年度から1998年度までの建物等の老朽化の進行がはっきりと分かる。普通建設事業費が1996年度に約380億円とピークを迎えて以降、大きく減少しており、直近では増減はあるもののピーク時から比較して約4分の1の100億円前後で推移しており、財政見通しもその傾向をベースにしている。2020年度末時点で建物等が大きく減少する予測となったのもこのためである。

このことが分かっていたとしても、今後一層、人口減少・少子高齢化が進行するであろう社会において、税収の増加は期待できず、また増加が予想される扶助費を考慮すると同量の社会インフラを整備するための財政見通しを作成することはできないであろう。構成比の多くを占める道路、区画整理、小中学校、社会教育施設などは10年後に

はさらに老朽化が進むことが予想される。まさに1995年前後に集中的な公共投資で整備された道路・建物等の社会資本がその役目を終えようとする前に何らかの手を打つ必要がある。実際のところ道路や区画整理の老朽化が将来の更新コストや資産形成にどれだけの影響を及ぼすかは不透明である。道路や区画整理については、今まで整備してきたものを大規模改修したり、作り直すというよりは新しい道路や区画整理事業をどう進めるかが大きな論点となる。その一方で施設の場合、その施設が将来に向けて必要であるという前提において、大規模改修や建て替えが必要となる。

このような状況にも関わらず、盛岡市の総合計画でみても、教育施設や福祉施設の新規整備事業などのハード整備事業が中心であるほか、旧都南村や旧玉山村との合併時¹⁶に策定されている新市建設計画における新規施設の整備が求められてい

る。2012年度から財政部に資産管理活用事務局を設置し、佐藤（2009）、佐藤（2010）、佐藤（2011）を踏まえた盛岡市まちづくり研究所の研究報告である上森（2012）の提言である、施設を中心としたアセットマネジメントに着手している。ただ、施設の長寿命化、既存施設の有効活用による複合化などについて全庁的な取り組みが始まったばかりであり、組織全体に強い危機感が浸透している状況とはなっていない。

②受益者負担の不適と世代間負担リスク

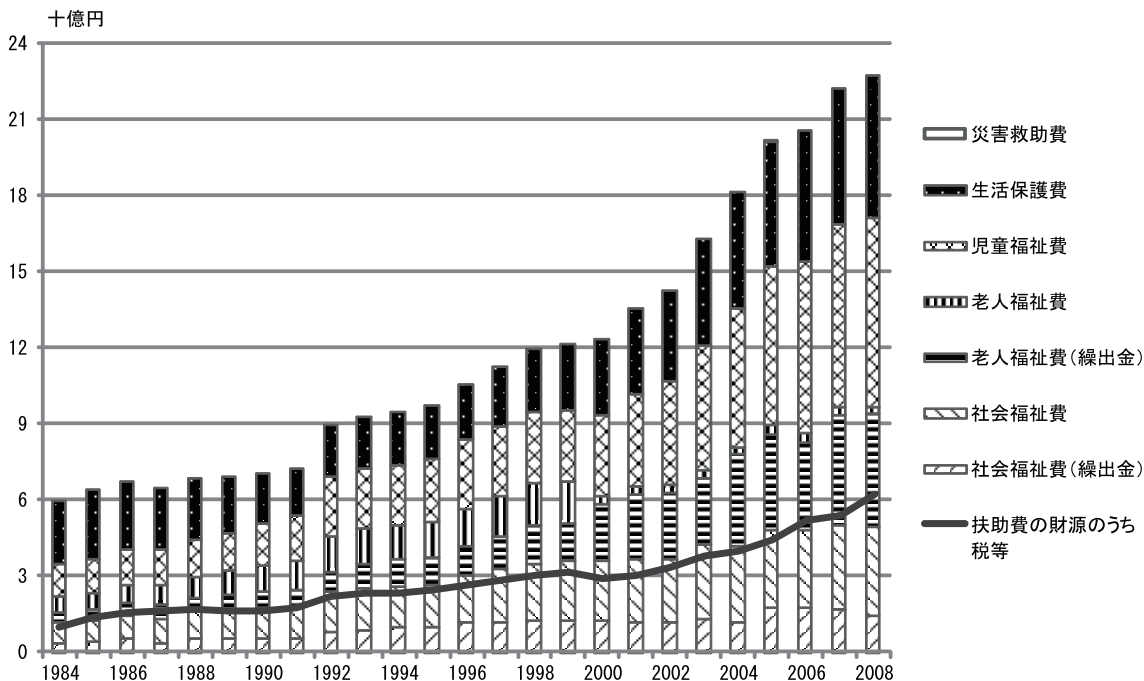
住民1人当たりの有形固定資産でみた場合、区画整理や道路の構成比が高いことが分かる。区画整理については、その負担が、減価償却期間に合わせた収入としてとらえる仕組みとなっていない可能性が高く、また、道路、少なくとも市が整備する道路については、行政コスト計算書で把握する収入の対象になるものはほとんどない。そのため、生活インフラ・国土保全の構成比の高い盛岡市の場合、他都市等と比較すると、これらのこと

が受益者負担率が低くなる要因の1つとして考えられる。

一方で、先の都市間比較の受益者負担の仮説検証で社会保障（民生費）にかかる金額が大きいことに触れた。これは、介護保険や国民健康保険などに対する繰出金であり、他都市と比較して低い水準にあったため議論から除外したが、今後増加が予想される扶助費について軽視することはできないため、ここで、扶助費の推移について考察しておく。なお、新地方公会計では、福祉分野の情報を細分化できなため、決算統計における推移について考察する。

扶助費、繰出金（社会福祉費及び老人福祉費）の推移を図9でみると、少子高齢社会や長引く景気低迷により増え続ける生活保護への対応のため、直近のその増加傾向は著しいものがある。これらの費用は盛岡市だけが負担するものではなく、国や県も負担している。扶助費に関する盛岡市の負担について折れ線グラフで示したが、数字

図9 扶助費、繰出金（社会福祉費、老人福祉費）の推移



(注) 合併時より前のデータには、旧玉山村（2008年）、旧都南村（1992年）分のデータは含まず。

(出所) 筆者作成

上でみると扶助費の増加率以上に増加しており、盛岡市としても重点的な施策として展開している分野であることが分かる。

総務省方式改訂モデルにおける行政コスト計算書では、収入は使用料などに限定されており、市道など負担を使用料として徴収されていないものの、区画整理事業のように償却期間と負担金の支払い時期が異なる場合があるほか、応能負担の考え方から、低所得者に対する医療費助成や少子化対策など、そもそも受益者負担が馴染まない分野、企業誘致などの産業振興などの戦略的な施策もあるため、事業の必要性の説明責任を果たすことで、受益者負担率の低さは正当化できる。そのため、受益者負担については、負担率の低さの改善という観点だけでなく、低いことの正当性も含めて、議論する必要がある。

(5) 世代間の公平性に関する分析のまとめ

盛岡市における新地方公会計を活用した世代間の公平性に関する分析を試みた。都市間比較では、政令市、中核市、県庁所在市、県内市町村等の都市自治体等との比較を通じて、盛岡市の資産形成や行政コストの特徴を明らかにすることができた。その一方で、地方債という公平性を確保するための制度がその建物等の減価償却期間よりかなり短い期間で償還されることで将来世代よりも現役世代の負担が大きい可能性を指摘した。実際のところ多くの地方債の償還期間が15年程度というのであれば、子どもや孫というより自らの利用、つまり世代内での負担という性格が強いといえる。

整備された社会資本は、早い段階で地方債が償還されるため、地方債が償還されたあとも一定期間の間は便益を享受できる。こういった意味においては、関西学院大学の石原俊彦氏の言葉を借りれば「過去から将来へのプレゼント」¹⁷⁾といえる社会資本が存在することになるが、その社会資本は未来永劫にわたり利用できるものではない。その社会資本が役目を終えるときに、それと同等のものを整備するために地方債を発行するだけの能力があるかと問われれば、将来の人口構成を考慮すると、難しいといわざるを得ない。

その一方で、一度整備された社会資本が提供する行政サービスは当たり前ものになっており、

道路や上下水道のように人口が比較的少ない地域まで整備した社会資本を老朽化と財源不足を理由に廃止することは実質的に難しいであろう。近い将来訪れるであろう社会資本の高齢化に備え、社会資本の構成について議論する必要がある、現役世代から将来世代へ金銭的な負担の先送りはなかったものの、別の意味での大きな課題は残されている。

これと併せて大きな課題は、社会資本のコストを負担しつつ、現役世代に負担の大きい社会保障（扶助費）が増えるということである。現役世代は2つの負担を同時に受けなくてはいけないことを意味しており、人口が増え、経済が成長し、年功序列の日本型雇用が約束されていた時代であればそれは可能であったかもしれない。人口減少・少子高齢化が進む中で、現在の雇用が安定しない状態の20～30歳代が、不安定な職のまま社会の負担の中核を担う年齢を迎えたらどうなるであろうか。また、現在の晩婚化がこのまま続くと、今の子どもの世代では子育ての期間と親の介護の期間が重複し始めることが予想され、少子化が進む要因と成り得ることも考えられる。本稿の趣旨から外れるため、深くは議論しないが、これからの現役世代が、今後社会的なコストを負担できるだけの所得を得ることができるよう社会システムをいかに作るかということも併せて議論する必要性があらう。

4. 評価における新地方公会計情報の有用性と限界

(1) 世代間の公平性に関する分析

ここでは、評価における新地方公会計情報の有用性と限界について考察するに当たり、世代間の公平性に関する分析について、公共投資の評価、財政政策の評価、社会保障政策の評価の3つの観点で整理する。

①公共投資としての評価

公共投資としての観点からみると、新地方公会計では、公共投資の結果として形成された資産から減価償却費を差し引いた一定時点におけるストック状況を把握することで、現在の施設など資産

の老朽化の程度を把握するだけでなく、将来予測も考察可能であり、迫り来る社会資本の高齢化の問題を浮き彫りにすることができた。この起点になったのは、資産老朽化率であり、まさに発生主義会計における減価償却という考えが機能したといえる。

②財政政策としての評価

財政政策としての観点でみると、公共投資などの政策が地域経済にどれだけのインパクトを与えたかを把握する必要がある。佐藤（2011）では、盛岡市産業連関表を作成し、新規事業の事前評価において、経済波及効果分析を実施したが、実際のところ市町村レベルで地域経済への影響を計測しようする場合、経済統計の未整備などの理由により、他地域への波及のもれや外部要因の影響の計測など、その評価は非常に難しい。

③社会保障政策としての評価

社会保障政策という観点からみると、給付サービスを主とする移転的なコストが大部分を占めており、本稿では目的別支出を把握するために決算統計により考察を行った。社会保障政策を単独で評価する場合に限っていえば、現行の現金主義ベースの会計情報から得られる情報に比較して、新地方公会計が有用性を主張するための根拠となるデータを得ることはできなかった。

(2) 新地方公会計情報の有用性と限界

これまでの議論を踏まえて、評価における新地方公会計情報の有用性と限界について考察する。

前項までの考察により、新地方公会計情報から公共投資により整備された社会資本について、将来予測までを含めて定量的に示すことで、今後の社会資本整備の在り方について問題提起できたことが1つの成果であった。また、分析全体を通してみると、新地方公会計では、ストックやフルコストの情報を包括的でコンパクトに示すことができるため、資産形成を伴う事業とそれ以外の事業を比較することが可能であり、総体的・中長期的な政策の評価において、一定程度の有用性があるといえる。

このように全体から俯瞰する形で評価を行ったことで、一定程度の成果を得ることができたが、現在、多くの地方自治体が採用している総務省方

式改訂モデルは、現金主義から擬似的に作成された形だけの発生主義会計にすぎない。そのため、評価に必要な情報を抜き出す際には、結局のところ既存の決算統計や事業ごとの決算情報に頼らざるを得ないことを分析やデータを加工する過程を通して確認することができた。

そのため、全体から俯瞰する形で評価する場合で、ストックやフルコストの情報を提供するという意味では有用性が認められるが、施策や事業など特定した分野の評価を行う場合に限界が生ずる。これは、総務省方式改訂モデルが抱える技術的な限界であり、地方自治体の行政評価と新地方公会計の親和性の低さの原因であると考えられる。

5. 評価における新地方公会計情報の意義と可能性

既存の決算統計などにおいて、必要な会計情報をセグメントごとなどに切りぬくことは可能であっても、発生主義会計の要素を持たないため、ストックやフルコストの情報としての会計情報の提供は難しいため、評価にとって十分な情報を提供できていないというのが現状である。そのため、現金主義では把握できないコストを把握することができる新地方公会計は、見えないコストを可視化し、財政活動を包括的に示すことができるため、現金主義に基づいた決算が持つ重大な欠陥を補うものであり、この点において大いに意義があるといえる。

現行制度が財政民主主義に基づく予算による事前統制、また、予算を現金主義、単年度主義とする立場において、予算に対する評価として、決算という側面においては予算に対応したものの方がより重要となる。そのため、新地方公会計の財務書類は、決算という側面においては、補完的なものにならざるを得ない。そのため、新地方公会計における財務書類は主に財政担当課において作成され、また、活用が検討されている状況下ではその意義を失ってしまう可能性がある。

包括的な情報という特長を活かすのであれば、地方自治体では、総合計画のような総花的な政策を立案する企画部門の方が、新地方公会計情報の

有用性が高いと考えられる。具体的には、総合計画の評価のほか、小林（2008）が提案するアニュアルレポートを作成し、財政活動を多面的に評価することで、新地方公会計情報の可能性に広がりを持たせることができると考える。

包括的である一方、総務省方式改訂モデルでは、決算統計から組み替えにより財務書類を作成するため、地方自治体の予算区分でいうところの大分類である「款」に相当する分類ベースでしか作成されていない。そのため、事務事業はもとより、総合計画の体系における施策レベルにおいても、評価に活用することは難しい状況である。

地方自治体において、今後、それぞれの施策や事務事業ごとにあった評価を実施するのであれば、内部効率性、外部効率性の評価において、ストックやフルコストの会計情報は有用性が高く、新地方公会計はその要求に答える必要がある。そのためは、決算統計から組み替える総務省方式改訂モデルではなく、複式簿記を導入し、随時、施策や事務事業ごとにストックやフルコスト情報を把握する仕組みが必要となる。これが可能になれば、企業会計でいうところのセグメント会計などのような管理会計的なアプローチが可能になり、新地方公会計情報の有用性が高まると考えられる。

また、財政活動以外の評価において、内部効率性と外部効率性が存在し、地方自治体にとって会計情報、これが現金主義であっても発生主義であっても、アウトカムの情報ではなく、インプット、またはアウトプットの情報として利用されることになる。会計情報だけで、内部効率性を評価することができても、外部効率性を評価するためには、公共サービスのニーズ、つまりサービス提供によってもたらされる便益（アウトカム）については、別に把握する必要があることを忘れてはならない。

6. 結びにかえて

世代間の公平性の分析に当たっては、幸いにも当市の財政担当者が新地方公会計に理解があり、筆者が抱える疑問を財務書類や過去の決算統計から時間をかけて読み解く大変な作業を共有してく

れたが、通常であれば、財政担当者は予算査定のほか、決算統計や起債計画の作成などに追われ、満足に会計情報を分析する時間がないというが現状である。また、現行制度においては、予算と対比するための決算に係る議会の承認というものが一義的なものであるため、財政担当課のみならず、事業担当課においても、新地方公会計の活用に対しては積極的に取り組むためのインセンティブが働きづらい環境にある。

このような中で技術的な部分であるが、会計基準の統一化と作成負担の軽減が待ち望まれている。この2つが解決されることで、その利用も活性化されることが期待される。このことについては、現在、総務省が設置する『今後の新地方公会計の推進に関する研究会』において議論されており、総務省自治財政局財務調査課（2012b）を見る限りでは議論も大詰めを迎えており、一定の方針が示されることを期待したいところである。

評価に利用できる会計情報だけでなく、市民にとって分かりやすい会計情報を提供することは、ステークホルダーの観点からも地方自治体にとって重要な責務であり、現金主義であれ、発生主義であれ、過去、現在、将来の財政状況をより分かりやすく伝える必要がある。両者は会計情報としてそれぞれに長所と短所を持っており、両者が十分に機能しているとは言い難い。今後はそれらが、お互いを補完し合い、長所を活かしながら、市民へ正確な情報を伝え、かつマネジメントツールとして有効に機能させるためにも、会計学と財政学の分野が協働しながら、最良の策について議論されることが望まれる。

しかしながら、財政学の観点からすれば、赤字地方債を原則禁止した単年度主義・現金主義で、かつ建設地方債も一定ルールのもとに起債する制度を前提とすれば、通常の決算情報で十分に財政運営を評価することが可能であり、そもそも行政は収支計算により金銭的な収益を得ることを目的としている訳ではないため、発生主義会計は必ずしも必要ではないという指摘がある。また、必要があったとしても、現行制度下において、発生主義会計はあくまでも補助的なものであるという認識が強い。（発生主義会計のすべてを否定するのではなく、内部効率性を評価するための管理会計的

な手法や多様な情報開示としては肯定的な立場を取っている。) ¹⁸

財政学の観点に基づいた制度のもとに会計学を基礎とした発生主義会計を導入することには、両者はその必要を認めつつも、その摩擦は大きいと感じている。筆者の推測の域を出ないが、研究活動の中で得られた印象としては、両者は大きな共通項を持ちながら、管理の手法やその背景の根本的な相違から、両者をつなぎ合わせることは、かなりハードルが高いことだと感じる。

会計情報という視点から評価をみると、どうしても先のような議論になるが、評価という視点から会計情報をみると、それは評価のための情報の1つにすぎないが、非常に重要な情報の1つであり、この観点から評価に必要な情報を提供するための会計情報のあり方について、議論することで何らかの糸口が見つかるのではないであろうか。

筆者にとっては、新地方公会計と地方財政制度をつなぎ合わせる1つの機会として、管理を切り離した評価における可能性の検証が本稿を通して得られた今後の課題であり、大きな成果でもある。

謝辞

本稿の草稿に対し、査読者の方々から非常に有益なご指摘をいただきました。この場を借りて、心より感謝申し上げます。

注記

- 1 盛岡市における行政評価の取り組みや課題については、加藤（2008）が詳しい。
- 2 佐藤（2009）によれば、盛岡市の人口は2005年の301千人から30年後の2035年には18.5%減少して248千人となる。問題は単なる人口減少ではなく、年少人口・生産年齢人口が3～4割近く減少し、老年人口は5割以上増加するという少子高齢化の進行にある。また、人口減少の要因は自然減の寄与が大きく、今後人口が増加し、少子高齢化の進行が止まると予想することは難しい。
- 3 佐藤（2009）によれば、盛岡市の常用雇用者について、2001年と2006年を比較すると、第3次産業を中心に正社員が減少し、非正社員が増加する傾向にあ

り、雇用の不安定化による所得等の低下が懸念されるところである。

- 4 佐藤（2011）では、長期的分析のほかに、短期的分析として、産業施策における経済へのインパクトを計測することを目的としてマクロ会計である市民経済計算と産業連関表によるアプローチを試みている。
- 5 合崎（1984）によれば、会計は国民所得会計、投入産出会計、資金フロー会計、国際収支会計、国民貸借対照表のマクロ会計（社会会計）と企業会計（財務会計・管理会計）、政府会計、その他非営利団体会計のミクロ会計に大別される。
- 6 大住（2002）：p28によれば、新公共管理の特徴は、①専門的なマネジメントシステムの確立、②業績についての明確な基準と測定、③アウトプットのコントロールをより重視、④政策の企画・立案部門と執行部門の分離、⑤市場メカニズムの活用、⑥民間企業のマネジメント慣行の強調、⑦経営資源の効率的な使用の7点にまとめられる。
- 7 東京都のように、複式簿記を導入し、税収を収入として計上するなど、自ら設定した会計基準により財務書類を公表する地方自治体もある。なお、東京都会計管理局管理部会計企画課（2010）からも分かるように、総務省の動きとは別に、独自基準を全国発信し、普及させようという動きもあり、大阪府もこれに同調している。
- 8 2011年4月現在で、特例市を中心とした34市が参加している。
- 9 このような中で、臼杵市、宇城市、倉敷市、習志野市、浜松市など、マネジメントツールとして積極的に活用している地方自治体もある。
- 10 都市自治体等における財務書類4表（2008年度、普通会計）の作成状況は表4のとおり。
- 11 盛岡市の市域面積である886.47km²に近似させた集団とするため、市域面積が大きい順にサンプルを限定したものである。（限定した都市等の市域面積の平均896.96 km²）
- 12 地方公会計整備促進に関するワーキンググループ（2010）で示されたものを採用した。
- 13 図の分量が多いため、必要最低限の掲載にとどめた。詳しくは佐藤（2011）：pp100-112を参照されたい。
- 14 比較する年度は、住民1人当たりの貸借対照表及び行政コスト計算書を作成する都合上、次のとおりと

した。

将来推計人口は、2005年国勢調査人口をもとに5年ごとにしか推計されていないため、将来の貸借対照表等は、2009年度の概ね10年後の2020年度とした。また、過去の貸借対照表等は、国勢調査に基づいた人口推計がないため、2009年度の概ね10年前の国勢調査の実施年の2000年度とした。なお、2009年度の人口は平成2005年国勢調査人口をもとに作成された盛岡市推計人口を利用した。

- 15 2000年度分については決算統計により、2020年度分については盛岡市の財政見通しをもとに、総務省（2006a）、総務省（2006b）、総務省（2010）、森田祐司監修、監査法人トーマツ パブリックセクターグループ編著（2008）を参考に作成した。
- 16 盛岡市は、旧都南村とは1992年、旧玉山村とは2006年に合併している。
- 17 日本経営協会関西本部主催（2010）『地方財政健全化法・総務省方式改訂モデルを踏まえた地方公会計の基礎実務講座 ―作成済決算書等の活用方法を中心に―』における発言を引用。
- 18 例えば、神野（2008）：p17、24、小西（2009）：pp282-284。

表4 財務書類4表（2008年度、普通会計）の作成状況

作成状況 区分	作成済					未作成 (未公表等含む)	合計
	人口区分	基準 モデル	総務省 方式改訂 モデル	旧総務省 方式	独自 方式		
政令市	100万人～	1	10	0	0	0	11
	～99万人	2	4	0	0	0	6
	小計	3	14	0	0	0	17
中核市 (盛岡市を含む)	35万人～	5	24	0	0	1	30
	～34万人	0	6	0	2	1	9
	小計	5	30	0	2	2	39
特例市	25万人～	4	19	0	0	1	24
	～24万人	2	15	0	1	1	19
	小計	6	34	0	1	2	43
その他（県内） ※盛岡市を除く 県内市及び盛岡 広域町村	10万人～	0	1	0	0	2	3
	～9万人	0	9	0	0	6	15
	小計	0	10	0	0	8	18
その他（県外） ※上記を除く県庁 所在地、東北の主 要市、全国の概ね 20万人以上の市	25万人～	2	7	0	1	0	10
	～24万人	1	11	0	0	1	13
	小計	3	18	0	1	1	23
合計		17	106	0	4	13	140
（再掲） 人口規模集計	25万～34万人	6	24	0	1	1	34

（出所）各自治体のホームページ及び電話調査から筆者作成
 （2010年12月31日現在）

参考文献

- 合崎堅二（1984）「ミクロ会計とマクロ会計―生態会計の構想に寄せて―」、『横浜経営研究』、5（3）：201-208
- 上森貞行（2012）「アセットマネジメントによる公有資産保有の在り方について」、『盛岡市まちづくり研究所 平成23年度研究報告書』、12-214
- 大住莊四郎（2002）『パブリック・マネジメント：戦略行政への理論と実践』、日本評論社
- 加藤勝（2008）「マネジメントツールとしての行政評価のあり方について―盛岡市の事例から―」、『評価クォーターリ』、（7）：34-44
- 小西砂千夫（2009）『基礎から学ぶ地方財政』、学陽書房
- 小林麻里（2008）「求められる地方自治体のアニュアルレポート」、公会計改革研究会『公会計改革―ディスクロージャーが「見える行政をつくる―」、日本経済新聞出版社、265-291
- 佐藤俊治（2006）『バランスシート・行政コスト計算書から見た地方自治体の経営改善のあり方』、放送大学大学院文化科学研究科（政策経営プログラム）修士課程、修士論文
- 佐藤俊治（2009）「盛岡市の人口等の統計、市の現状及び課題等政策の企画立案に必要な情報に関する調査分析」、『盛岡市まちづくり研究所 平成20年度研究報告書』、1-108
- 佐藤俊治（2010）「地域メッシュ統計による盛岡市の小地域分析」、『盛岡市まちづくり研究所 平成21年度研究報告書』、3-52
- 佐藤俊治（2011）「盛岡市における政策分析のための定量的情報の整備と活用―市民経済計算・産業連関表・貸借対照表からのアプローチ―」、『盛岡市まちづくり研究所 平成22年度研究報告書』、14-196
- 神野直彦（2008）「公会計改革の視点」、公会計改革研究会『公会計改革―ディスクロージャーが「見える行政をつくる―」、日本経済新聞出版社、1-26
- 総務省（2006a）『新地方公会計制度研究会報告書』
- 総務省（2006b）『新地方公会計制度実務研究会報告書』
- 総務省（2010）『総務省方式改訂モデル 財務書類の記載要領』
- 総務省自治財政局財務調査課（2012a）『地方公共団体の平成22年度版財務書類の作成状況等』

総務省自治財政局財務調査課（2012b）『今後の新地方
会計の推進に関する研究会第19回配布資料』

地方公会計の整備促進に関するワーキンググループ
（2010）『地方公共団体における財務書類の活用と公
表について』

東京都会計管理局管理部会計企画課（2010）『公会計
改革白書 複式簿記・発生主義会計による自治体経
営改革』

三菱総合研究所（2009）『地方自治体における行政評
価等への取り組みに関する実態調査 2009年調査結

果（概要版）』

森田祐司監修、監査法人トーマツ パブリックセク
ターグループ編著（2008）『新地方公会計制度の徹底
解説～「総務省方式改訂モデル」作成・活用のポイ
ント～』、ぎょうせい

山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題－ア
カウンタビリティのジレンマ－』、萌書店

山谷清志編著（2010）『公共部門の評価と管理』、晃洋
書房

（2012.12.13受理）

A study on the accounting information and evaluation in local government

—An empirical study on intergenerational equity through utilizing a new mechanism of local governmental accounting—

Shunji Sato

Morioka Institute for Regional Development, Iwate Prefectural University
sato@policy21.jp

Abstract

This paper used intergenerational equity analysis to show that the Ministry of Internal Affairs and Communications reform model accounting system which shows comprehensive information on full cost and stock and has been adopted by municipalities has utility for evaluation over the medium to long-term. In addition to confirming that there are technical limitations in individual evaluations, the paper noted the possibility and significance of the new mechanism of local government accounting information for evaluation.

Keywords

Local government, Accounting information, Evaluation,
A new mechanism of local government accounting, Local government finance

【研究論文】

生活満足度の時系列変化や地域間格差に対する政策の影響度 —意識調査データを活用した政策分析—

和川 央

岩手県立大学大学院総合政策研究科

g246g002@s.iwate-pu.ac.jp

要 約

多くの自治体では、意識調査で把握した生活満足度の時系列変化や地域間格差を政策的課題と位置付けている。そこで本稿では、岩手県が実施した意識調査結果を対象に、生活満足度の時系列変化や地域間格差に対する政策項目満足度の影響の有無、その定量的規模について検証した。本稿の分析の結果明らかになったことは次のとおり。①生活満足度の時系列変化、地域間格差に対する政策項目満足度の影響度を定量的に把握することができた。よって、政策により政策項目満足度が変化するならば、生活満足度の向上や地域間格差は、政策によって操作可能である。②生活満足度の時系列変化や地域間格差は、政策項目満足度の差だけでなく、住民選好の時系列変化や地域間格差の影響も受ける。よって、生活満足度の時系列変化、地域間格差の要因を検証する際は、住民選好にも注目する必要がある。

キーワード

意識調査、生活満足度、政策項目満足度、政策立案、政策評価

1. はじめに

政策に対する定量的、分析的アプローチの必要性は古くから指摘されてきた。特に、自治体に対する行政需要の多様化、高度化の進展とは裏腹に、人材、財源といったリソースが年々制限されていく現状において、政策形成過程における政策分析の必要性は日々高まっている。

政策分析の必要性を背景に、多くの自治体では、地域住民を対象に意識調査を実施することで、生活に対する満足度や政策項目に対する満足度（以下「生活満足度」¹⁾、「政策項目満足度」という）を把握し、その結果を政策立案や政策評価に反映

させる取り組みを定着させてきた²⁾。しかし、大規模に、定期的に実施されるこれらの意識調査データは、政策を定量的視点で検討するための貴重な資料であるものの、その活用は自治体内部にとどまり、これらの標本データが研究対象として広く活用されてきたとは言い難い³⁾。

特に、生活満足度は政策によって変化するという暗黙の理解のもと、意識調査によって把握した生活満足度の時系列変化や地域間格差が政策的な課題と位置付けられてきたものの、これらのデータを活用し、生活満足度と政策の関係性を定量的に検証した研究は極めて少ない。数少ない研究の一つとして、生活満足度と政策項目満足度の因果

関係をクラスター分析、グラフィカル・モデリング、構造方程式モデルを活用することで定量的にモデル化した和川（2011a）の例があるが、その内容は、生活満足度の因果構造モデルの構築とその活用方法の検討を目的としており、生活満足度の時系列変化や地域間格差に対する政策の関係性の把握は行っていない。また、Van Ryzin et al.（2004）や野田（2007）は、構造方程式モデルを用いることで「個別の行政サービスの満足度」と「行政サービス全体に対する満足度」の関係を明らかにしているが、これらの研究もまた、その分析目的から、行政サービス全体に対する満足度の時系列変化や地域間格差の要因の解明まで至っていない。その他、近年、生活満足度の時系列変化や地域間格差の要因の解明を試みる研究が散見されるものの、いずれについても政策の影響を明らかにした研究は見当たらない⁴。

仮に、生活満足度の変化に対して政策の影響が確認できない場合、その時系列変化や地域間格差は政策的に大きな課題とはならない可能性がある。またその場合、政策立案や政策評価のツールとして生活満足度を把握することの意義や、住民の生活満足度の向上を行政の最終目的として政策展開することの妥当性自体が大きく損なわれてしまう懸念すらある。

そこで本稿では、「生活満足度は政策の影響で変化するのか」との問題意識から、生活満足度の時系列変化や地域間格差に対する政策の影響の有無、その定量的規模について検証していく。

具体的には、まず、2節において本稿で使用するデータや分析手法について説明した後、3.1節で生活満足度と政策の影響を把握するためのモデルを構築する。次に、3.2節において生活満足度等の時系列変化や地域間格差の現状を把握した後、3.3節で生活満足度の時系列変化や地域間格差に対する政策の影響を検証し、最後に、4節において本稿の結論と課題をまとめる。

2. 分析方法

2.1. 使用するデータ⁵

(1) 意識調査の概要

本稿では、2008年、2009年に岩手県が実施した「県の施策に関する県民意識調査」（以下「意識調査」という）の2ヵ年分の結果を対象に分析を進めていく。調査の概要は表1のとおりである⁶。

目的変数となる「生活満足度」は、問1「あなたは、今の生活全般について、どのように感じていますか。」から得られた結果を使用し、説明変数は、県の施策項目別に設計された40の満足度（以下「施策項目満足度」という）を使用した⁷。選択肢は全ての設問とも、「不満」「やや不満」「どちらでもない」「やや満足」「満足」の5段階で満足度を把握しており、それぞれ1から5点を配点したリッカート尺度を使用する⁸。

(2) 分析対象の属性

本稿は、生活満足度の時系列変化や地域間格差と政策の関係を検証することが目的であることから、調査年別と居住地別の生活満足度を分析対象とする。調査年は2008年と2009年とし、居住地は広域振興圏を分析対象とした⁹。広域振興圏とは、生活圏や産業構造など一定の共通性をもとに、岩手県が県内を県央、県南、沿岸、県北の4つに区分したものであり、その概要は表2のとおりである。以下では、それぞれの広域振興圏を、県央地域、県南地域、沿岸地域、県北地域と呼ぶとともに、生活満足度の時系列変化を時系列差と、地域

表1 意識調査の概要

項目	2008年調査	2009年調査
設問数	生活満足度1問、施策に対する満足度40問、他	
抽出方法	選挙人名簿等からの層化二段無作為抽出	
調査方法	調査票による郵送法	
調査時期	2008年1～2月	2009年1～2月
対象者数	5,000人（対象者は毎年異なる）	
分析対象標本数	1,146	1,117

（出所）設問数から対象者数までは、岩手県総合政策室（2008, 2009）「平成20～21年県の施策に関する県民意識調査報告書」、分析対象標本数は筆者が算出した。

間格差を地域差と呼ぶ。

2.2. 分析手順

(1) 因果構造モデルの構築方法

本稿では、意識調査で把握している施策項目満足度に影響を与える幾つかの共通原因(構成概念)を想定し、それを「政策項目満足度」と定義する¹⁰⁾。したがって、生活満足度と政策項目満足度の関係は、政策項目満足度が他の政策項目満足度と相互に因果関係を持ちながら生活満足度に影響を与える、という構造(以下「因果構造モデル」という)を想定している。本稿が目的としている生活満足度に対する政策の影響度は、この因果構造モデルから算出されることになる。

因果構造モデルの構築にあたっては、高嶋・和川(2010)、和川(2011a)の手法に基づき、以下のとおりStep1として政策項目満足度を設定し、Step2で政策項目満足度と生活満足度の相互関係を把握した¹¹⁾。

なお、Step2で得られる因果構造モデルは矢印(因果方向)を伴わない無向独立グラフである。Step2にいくつかの仮説を加えることで因果方向とそのパス係数を求めることが可能であるが、因果方向を伴わないモデルであっても、後述する手法により本稿の目的を十分に達成することができる。

①設問項目のグループ化(政策項目満足度の設定) [Step1]

40の観測変数(設問項目=施策項目満足度)に対してクラスター分析を適用し、クラスター情報(因子情報)をもとに検証的因子分析モデルを設定する¹²⁾。クラスター数は岩手県の総合計画(希望創造プラン)の政策体系の数にあわせて7つとし、得られたクラスターを政策項目満足度とした。

②相互関係の設定(因果構造モデルの構築) [Step2]

Step1で得られた7つの政策項目満足度の因子得点に生活満足度を加えた8つの満足度の偏相関係数行列を算出する。そして、その偏相関係数行列にグラフィカル・モデリング(共分散選択)を適用し¹³⁾、これらの満足度の相互関係を縮約することで、最も説明力の高い因果関係を選択する。具体的には、Fullモデルから順番にモデル縮約していき、c-AICが最も小さい縮約モデルを生活満足度の因果構造モデルとして選択した¹⁴⁾。

(2) 限界生活満足度の算出方法

(1)の手法で、生活満足度と政策項目満足度の定量的因果関係が明らかになったことで、各政策項目満足度の変化が直接的、間接的に与える生活満足度への総合的な影響度(以下「限界生活満足度」という)を定量的に計測することができる。この限界生活満足度は、政策項目満足度が変化し

表2 4広域振興圏の概要

	県央広域振興圏	県南広域振興圏	沿岸広域振興圏	県北広域振興圏
人口	482,482 人	514,132 人	220,048 人	124,190 人
高齢化率	22.2%	28.2%	32.5%	29.9%
一人当たり SNA 所得	2,501 千円	2,111 千円	1,906 千円	1,819 千円
概況	県庁所在地である盛岡市が位置し、複数の大学を有した、県内では最も都市化の進んだ地域。	新幹線駅、高速道路 IC、空港が位置する交通の要所であり、誘致企業が集積した地域。	水産業を中心とした一次産業の比率が高く、高齢化率は4地域の中で最も高い地域。	一次産業の比率が高く、一人当たり SNA 所得(経済規模)は最も低い地域。
主な市町村	盛岡市(29.8 万人)など、2市5町1村	花巻市(10.2 万人)、北上市(9.4 万人)、奥州市(12.6 万人)、一関市(12.1 万人)など、5市4町	宮古市(5.7 万人)、大船渡市(4.1 万人)、釜石市(4.0 万人)など4市4町1村	二戸市(3.0 万人)、久慈市(3.7 万人)など2市3町3村

(出所)岩手県総合政策室(2009)「平成21年岩手県人口移動報告年報」、岩手県政策地域部(2012)「平成21年度岩手県の市町村民所得推計」

表3 設問項目（施策項目満足度）と政策項目満足度の関係

No.	設問項目（施策項目満足度）	政策項目満足度	（参考）「希望創造プラン」の政策体系
18	学校と地域との協力	1.教育の充実	(5)『ふるさとづくり』を担う人材の育成
19	子どもの学力向上に向けた教育		
20	人間性豊かな子どもの育成		
21	子どもの体力向上		
22	全ての子どもが学べる環境		
1	県内経済の活性化	2.産業の活性化	(1)地域に根ざし世界に挑む産業の育成
2	地域資源を活用した製品開発・販売		
3	魅力ある観光地づくり		
4	海外での県産品の販路拡大		
5	次世代を担う産業人材育成		
6	安定した就職環境		(2)日本の食を守る『食料供給基地岩手』の確立
7	商店街のにぎわい		
8	農山漁村の活力		
9	ニーズにあった農林水産物の産地形成		
10	農林水産物のブランド確立		
34	楽に遠くに出かけられる道路整備	3.基盤整備の充実	(7)基盤整備
35	安全安心な生活道路		
36	農林水産業の生産基盤整備		
37	災害に強い県土		
38	快適な住環境		
39	公共交通機関の維持・確保		
40	通信ネットワークの活用		
23	県出身スポーツ選手の活躍	4.地域の魅力づくり	(5)『ふるさとづくり』を担う人材の育成
24	大学の地域社会貢献		
25	市民活動へ参加しやすい社会		
26	移住や来訪による地域活力向上		(6)世界に誇れる『岩手の環境』の実現
32	郷土愛の向上に向けた取組		
33	地域や学校での文化芸術活動		
11	適切な医療体制	5.保健医療福祉の充実	(3)『共に生きる岩手』の実現
12	安心な子育て環境整備		
13	高齢者や障がい者に安心な地域づくり		
14	健康に関する相談・指導		
15	充実した地域防災	6.防災の充実と治安の確保	(4)総合的な防災対策と危機管理の徹底
16	犯罪への不安の少ない社会づくり		
17	交通事故の少ない社会づくり		
27	環境関連技術を活用した産業活動	7.自然環境の保全	(6)世界に誇れる『岩手の環境』の実現
28	新エネルギー利用		
29	地域での温暖化防止の取組		
30	ごみ減量やリサイクルの定着		
31	自然環境を大切に生活		

（出所）筆者作成

注1) 表現を簡単にするため、設問項目は、岩手県総合政策室（2008, 2009）「平成20～21年県の施策に関する県民意識調査報告書」の中で使用されている簡潔な表現を使用した。

注2) 政策項目満足度の名称は、含まれる設問項目から筆者が任意に付した。

表4 生活満足度と政策項目満足度の偏相関係数行列（共分散選択後）

	生活満足度	1.教育	2.産業活性化	3.基盤整備	4.地域の魅力	5.保健医療福祉	6.防災治安	7.自然環境
生活満足度	***							
1.教育の充実	-	***						
2.産業の活性化	0.090	0.066	***					
3.基盤整備の充実	0.102	0.077	-	***				
4.地域の魅力づくり	-	0.350	0.188	0.180	***			
5.保健医療福祉の充実	0.130	0.114	0.252	0.222	-	***		
6.防災の充実と治安の確保	0.058	0.222	-	0.122	-	0.220	***	
7.自然環境の保全	-	0.080	0.225	0.104	0.340	-	0.124	***

(出所)筆者作成

(注)“－”は条件付き独立となった箇所を示す。

表5 限界生活満足度

政策項目満足度	全データ	時系列		地域別			
		2008年	2009年	県央地域	県南地域	沿岸地域	県北地域
1.教育の充実	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
2.産業の活性化	0.031	0.030	0.031	0.032	0.030	0.032	0.031
3.基盤整備の充実	0.043	0.041	0.045	0.047	0.044	0.043	0.043
4.地域の魅力づくり	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
5.保健医療福祉の充実	0.070	0.069	0.070	0.071	0.068	0.075	0.068
6.防災の充実と治安の確保	0.044	0.043	0.045	0.046	0.043	0.045	0.042
7.自然環境の保全	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

(出所)筆者作成

充実」「産業の活性化」と続くことがわかる。このことから、生活満足度を向上させるという目的で政策を実施するならば、「保健医療福祉の充実」の政策を展開し、その政策項目満足度を向上させることが最も効果的であるということになる。対して、「教育の充実」「地域の魅力づくり」「自然環境の保全」の各政策項目満足度は、生活満足度に対する影響を確認することができなかった。しかし、この結果は、必ずしも生活満足度の向上に対して、これらの政策が全く寄与しないことを意味するわけではない。因果構造モデルや限界生活満足度が性別、年齢別等の属性で差がある場合、

それらが平均化されることで生活満足度に対する最終的な影響度が相殺された可能性があるからである。

3.2. 生活満足度、政策項目満足度の時系列差と地域差

生活満足度と政策項目満足度の関係を検証する前に、生活満足度、政策項目満足度の平均値の時系列差、地域差を確認する。これは、一般的なアンケート集計で行われる二次元クロス集計と同義である。意識調査結果を単純集計し、生活満足度と政策項目満足度の時系列差、地域差を算出した

表6 生活満足度、政策項目満足度の時系列差、地域差

項目	生活満足度	教育	産業活性化	基盤整備	地域の魅力	保健医療福祉	防災治安	自然環境
時系列差(2008年との差)	0.177	0.127	-0.092	-0.078	0.030	0.084	0.206	0.345
地域差(県北地域との差)								
県央地域	0.139	-0.321	1.044	0.955	-0.119	0.042	-0.596	-0.095
県南地域	0.082	0.084	1.039	0.838	0.148	-0.113	-0.370	0.225
沿岸地域	0.070	0.033	0.114	-0.610	-0.184	-0.847	-0.063	-0.127

(出所) 筆者作成

ものが表6である¹⁸。

表6から、時系列での生活満足度は、2008年から2009年にかけて0.177上昇している。また、政策項目満足度の時系列差は、上昇の規模が大きかった順に「自然環境」「防災治安」「教育」「保健医療福祉」「地域の魅力」となっているのに対し、「産業活性化」「基盤整備」は低下している。

地域別の生活満足度は、県央地域が最も高く、次いで県南地域、沿岸地域と続き、県北地域が最も低い。また、政策項目満足度の地域差は、「基盤整備」の差が最も大きく、次いで、「産業活性化」の差が大きい。

3.3. 生活満足度に対する政策項目満足度の影響度

(1) 影響度の算出方法

3.1節で限界生活満足度が算出されたことから、この限界生活満足度と政策項目満足度を用いることで、本稿の目的である生活満足度の時系列差、地域差に対する政策の影響度を定量的に把握することができる。

具体的には、政策項目満足度が生活満足度と与える総合的な影響度は、政策項目満足度に限界生活満足度を掛け合わせることで得られる。

そこで、政策*i*の限界生活満足度を α_i 、政策*i*の政策項目満足度の平均値を P_i 、時系列別、地域別の属性を a 、 b （時系列別であれば、 a は2009年、 b は2008年など）とすると、属性 a と属性 b の生活満足度の差に対する各政策項目満足度の影響度の合計、すなわち政策要因は以下の式で算出できる。

$$\sum_i \left(P_i^a \times \alpha_i^a - P_i^b \times \alpha_i^b \right)$$

(2) 生活満足度の時系列差に対する政策要因

(1)の算出方法から、生活満足度の時系列差、地域差に対する政策要因を算出したものが表7である。

前節の表6では、「生活満足度」の時系列差は0.177であったのに対し、表7では、政策項目満足度が生活満足度の時系列差に対して与えた影響、すなわち政策要因は0.086であった。このことは、生活満足度の時系列差の48.5% (0.086/0.177) が政策要因であったことを意味する。また、生活満足度の時系列差に与えた各政策項目満足度の影響を検証すると、「基盤整備」の影響が0.046と最も大きく、生活満足度の時系列差の25.8% (0.046/0.177) を説明しており、次いで「防災治安 (11.5%)」「産業活性化 (7.1%)」「保健医療福祉 (4.1%)」と続いている。

このことから、2008年から2009年にかけて上昇した生活満足度の48.5%は政策項目満足度で説明することが可能であり、その中でも「基盤整備」の影響が最も強かったと考えることができる。なお、表7によれば、「教育」「地域の魅力」「自然環境」の政策項目満足度は生活満足度の上昇に寄与していない。これは、表5で算出した限界生活満足度が0であったため、それぞれの時系列差が生活満足度に対して影響を与えなかったことによる。

また、表6では2008年から2009年にかけて「基盤整備」「産業活性化」の満足度が低下しているにもかかわらず、生活満足度の上昇に寄与していたことは興味深い。これは、表5で算出した限界生活満足度の上昇が、表6で算出した政策項目満足度の低下を大きく上回ったからである。したが

表7 生活満足度の時系列差、地域差に対する政策要因

項目	政策要因(z1+・・・+z7)							
		教育 (z1)	産業活性化 (z2)	基盤整備 (z3)	地域の魅力 (z4)	保健医療福 祉(z5)	防災治安 (z6)	自然環境 (z7)
時系列差(2008年との差)	0.086	0.000	0.012	0.046	0.000	0.007	0.020	0.000
地域差(県北地域との差)								
県央地域	0.172	0.000	0.044	0.105	0.000	0.027	-0.004	0.000
県南地域	0.057	0.000	0.020	0.051	0.000	-0.005	-0.008	0.000
沿岸地域	0.005	0.000	0.025	-0.024	0.000	-0.011	0.016	0.000

(出所)筆者作成

って、この間の生活満足度の上昇の48.5%は政策要因で説明することができるものの、それは政策項目満足度の変化だけではなく、政策項目満足度が生活満足度に与える影響度の変化にも大きく影響を受けていたことになる¹⁹⁾。

(3) 生活満足度の地域差に対する政策要因

表6では、生活満足度の県央地域と県北地域の差は0.139であったのに対し、表7の政策要因は0.172となり、政策要因は生活満足度の地域差を上回った²⁰⁾。すなわち、県央地域と県北地域の生活満足度は、意識調査で実際に計測された差よりも、政策項目満足度で説明できる差の方が大きかったということになる。言い換えれば、政策項目満足度は県北地域に比べて県央地域の生活満足度を押し上げていたものの、政策以外の要因は県央地域に比べて県北地域の生活満足度を押し上げていたことになる。

また、県央地域と県北地域の生活満足度の差に与えた政策項目満足度は、「基盤整備」が75.5% (0.105/0.139) と最も高く、次いで「産業活性化」が31.7% (0.044/0.139) となっている。事実、県央地域は道路、上下水道、各種施設などが県内で最も整備された地域であるのに対し、県北地域はいずれの整備も県央地域に比べて遅れている。また、経済規模を示す一人当たり市町村民所得(SNA所得)は、県央地域が県内で最も高い地域であるのに対し県北地域は最も低い地域である。このように、岩手県では、比較的都市化の進んだ県央地域や県南地域と、比較的過疎化、高齢化の

進んだ県北地域、沿岸地域の格差縮小が行政課題の一つとなっているが、意識レベルの生活満足度もまた、それらの環境の差と一致した結論が得られた。

なお、県北地域が他の地域に比べて政策項目満足度が高かった「地域の魅力」「自然環境」といった非経済的項目や非物質的項目は、生活満足度に対してほとんど影響を与えていないことが判明した。このことは、過疎地域の地域づくり政策として、スローライフや自然保護などの概念に基づいた、経済性や利便性以外の価値を高める政策展開の必要性が指摘されているものの、それらの政策に対する満足度の上昇は、地域住民の生活満足度の向上にはほとんど寄与しない可能性を示唆する。

(4) まとめ

以上の結論から、実際の政策によって政策項目満足度が変化するとするならば、生活満足度の時系列差、地域差に対して、政策は一定程度影響を与えていると推測でき、生活満足度の向上や地域差は、政策によって操作可能であると考えることができる。冒頭でも指摘したとおり、これまで行政では、政策によって生活満足度が変化することを前提に政策を立案、展開してきたが、その関係性についてはほとんど明らかにされてこなかった。本稿の分析により、生活満足度の時系列差や地域差に対する政策の影響度を定量的に把握できたことは、今後、政策立案過程や政策評価過程において意識調査情報を活用する可能性を拡大させ

る成果として意義が大きい。

同時に、生活満足度は、政策項目満足度の変化だけでなく、政策項目満足度の変化が生活満足度に与える影響度（限界生活満足度）にも左右されることが判明した。限界生活満足度の変化は住民選好の変化と考えることができることから、生活満足度と政策の関係を検証する場合、それぞれの政策項目満足度だけでなく、住民選好の変化に対しても注目する必要があることを意味している。住民ニーズ対応した政策展開の必要性は改めて強調するまでもないが、住民選好の変化が生活満足度の時系列差や地域差に与える影響度を定量的に得られたことは、生活満足度の規定要因の解明やそれらに基づいた政策立案、政策評価への展開に可能性を与える成果であると考えられる。

なお、生活満足度の時系列差、地域差に対する政策要因が100%ではなかった背景には、生活満足度は、政策によってもたらされる社会の環境変化だけでなく、結婚、就職など回答者個人のライフステージの変化や、友人関係、職場環境などの回答者の個人的な生活環境の影響を受けたことによる可能性が考えられる²¹。特に、調査年や地域別で回答者の性別、年齢、職業などの構成比が異なることから、生活満足度が属性の影響を受ける場合、属性差が分析結果に与える影響が大きい可能性も否定できない²²。このことから、今後は、因果構造モデルや限界生活満足度に対する属性差の影響の検証が検討課題として残される。

4. おわりに

ここまで、「生活満足度は政策の影響で変化するのか」との問題意識から、2008年と2009年に岩手県が実施した「県の施策に関する県民意識調査」を対象に、生活満足度の時系列差や地域差に対する政策項目満足度の影響の有無、その定量的規模について検証してきた。

本稿の分析から明らかになったことは、次のとおりである。

- ① 各政策項目満足度の変化が生活満足度に直接的、間接的に与える総合的な影響度（限界生活満足度）を算出することができた。限界生活満

足度が大きい政策項目満足度は、順に「保健医療福祉の充実」「防災の充実と治安の確保」「基盤整備の充実」「産業の活性化」であった。

- ② 生活満足度の時系列差、地域差に対する政策項目満足度の影響度を定量的に把握することで、政策項目満足度がこれらに対して一定程度影響を与えていることが推測できた。このことから、政策項目満足度が政策によって変化するならば、生活満足度の向上や地域差は、政策によって操作可能であると考えることができる。
- ③ 生活満足度の時系列差や地域差は、政策項目満足度の差だけでなく、限界生活満足度の差すなわち住民選好の差の影響も受けることが明らかになった。このことから、生活満足度の時系列差や地域差の要因を検証する際は、住民選好にも注目する必要がある。

最後に、これまでの分析では明らかにならなかった本稿の課題を、次のとおり指摘する。

- ① 限界生活満足度の算出から、「教育」「地域の魅力」「自然環境」など生活満足度への影響を確認できない政策項目満足度が明らかになった。行政にとって、生活満足度に対する影響が確認できない政策項目満足度はその政策を実施する意義の根幹に関わることから、今後は、その要因を明らかにする必要がある²³。
- ② 生活満足度の時系列差や地域差は、属性の時系列差や地域偏在の影響を受けている可能性があることから、今後は、因果構造モデルや限界生活満足度の属性差を検証するとともに、属性の影響を除去した上での政策要因の算出を検討する必要がある²⁴。

巻末補論：生活満足度に対する政策項目満足度の影響度の算出

生活満足度に対する政策項目満足度の影響度の算出方法を、高嶋・和川（2012）の手法に順じて以下のとおり補足する。

生活満足度、政策満足度を合計した p 個の変数の多変量正規分布の同時分布の密度関数は、以下のように記述される。

$$f(x|\mu, \Sigma) = (2\pi)^{-\frac{p}{2}} |\Sigma|^{-\frac{1}{2}} \exp \left[-\frac{1}{2} (x - \mu)' \Sigma^{-1} (x - \mu) \right]$$

ここで、 μ は母平均ベクトル、 Σ は母共分散行列である。

また、積率母関数は、以下のように記述される。

$$\phi(z) = \exp \left[\mu' z + \frac{1}{2} z' \Sigma z \right]$$

ここで、 X が以下のように、 a （例えば、生活満足度） b （例えば、政策項目満足度）の二つの部分に分けられるとすると、以下のとおりとなる。ただし、それぞれの変数の数を $p_a + p_b = p$ とする。

$$X = \begin{bmatrix} X_a \\ X_b \end{bmatrix}, \quad \mu = \begin{bmatrix} \mu_a \\ \mu_b \end{bmatrix}, \quad \Sigma = \begin{bmatrix} \Sigma_{aa} & \Sigma_{ab} \\ \Sigma_{ba} & \Sigma_{bb} \end{bmatrix}, \quad z = \begin{bmatrix} z_a \\ z_b \end{bmatrix}$$

このとき、 $\Sigma_{ab} = \Sigma_{ba} = O$ ならば、 X_a と X_b は独立となり、積率母関数は以下のとおりとなる。

$$\phi_a(z_a) = \exp \left[\mu_a' z_a + \frac{1}{2} z_a' \Sigma_{aa} z_a \right]$$

X_a の周辺分布の積率母関数は $Z_b = O$ を代入することに得られ、結果的に ϕ_a に一致する。

X_b が与えられた時の X_a の条件付き分布の密度関数は、ベイズの定理を用いて、以下のとおり記述できる。

$$\exp [\ln f - \ln f_b]$$

ただし

$$\ln f = -\frac{p}{2} \ln 2\pi - \frac{1}{2} \ln |\Sigma| - \frac{1}{2} (x - \mu)' \Sigma^{-1} (x - \mu)$$

$$\ln f_b = -\frac{p_b}{2} \ln 2\pi - \frac{1}{2} \ln |\Sigma_{bb}| - \frac{1}{2} (x_b - \mu_b)' \Sigma_{bb}^{-1} (x_b - \mu_b)$$

ここで、 $\ln f - \ln f_b$ を項別に計算すると、第1項

は次のとおりとなる。

$$-\frac{p}{2} \ln 2\pi + \frac{p_b}{2} \ln 2\pi = -\frac{p_a}{2} \ln 2\pi$$

第2項について、以下のシュール補行列(Schur complement) C を導入する²⁵。

$$C = \Sigma_{aa} - \Sigma_{ab} \Sigma_{bb}^{-1} \Sigma_{ba}$$

すると、第2項は次のとおりとなる。

$$\ln |\Sigma| = \ln |\Sigma_{bb}| + \ln |C|$$

$$\Leftrightarrow -\frac{1}{2} \ln |\Sigma| + \frac{1}{2} \ln |\Sigma_{bb}| = -\frac{1}{2} \ln |C|$$

第3項について、以下のとおりとする²⁶。

$$\Sigma^{-1} = \begin{bmatrix} I & O \\ -\Sigma_{bb}^{-1} \Sigma_{ba} & I \end{bmatrix} \begin{bmatrix} C^{-1} & O \\ O & \Sigma_{bb}^{-1} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} I & -\Sigma_{ab}^{-1} \Sigma_{bb} \\ O & I \end{bmatrix}$$

$$\lambda = \mu_a + \Sigma_{ab} \Sigma_{bb}^{-1} (x_b - \mu_b)$$

すると、第3項は次のとおりとなる。

$$\begin{aligned} & -\frac{1}{2} (x - \mu)' \Sigma^{-1} (x - \mu) + \frac{1}{2} (x_b - \mu_b)' \Sigma_{bb}^{-1} (x_b - \mu_b) \\ &= -\frac{1}{2} (x_a - \lambda)' C^{-1} (x_a - \lambda) \end{aligned}$$

以上、第1項から第3項の式をまとめると、 X_b が与えられたときの X_a の条件付分布は、平均 λ 、共分散 C の多変量正規分布となることから、政策項目満足度変数 x_b が与えられたときの、生活満足度の平均、分散の予測式 $\hat{x}_a$ 、 $\hat{\sigma}_a^2$ は以下のとおりとなる。

$$\begin{aligned} \hat{x}_a &= \lambda_a + \sigma_{ab} \Sigma_{bb}^{-1} (x_b - \lambda_b) \quad \cdots (1) \\ \hat{\sigma}_a^2 &= \sigma_{aa} - \sigma_{ab} \Sigma_{bb}^{-1} \sigma_{ab}' \end{aligned}$$

ただし、共分散行列 C と平均 λ が次のようにブロック化されているものとする。

$$C = \begin{bmatrix} \sigma_{aa} & \sigma_{ba} \\ \sigma_{ab}' & \Sigma_{bb} \end{bmatrix}, \quad \lambda = \begin{bmatrix} \lambda_a \\ \lambda_b \end{bmatrix}$$

ここで、 x_b が λ_b から $\lambda_b + \Delta \lambda_b$ に変化したことと x_a が $\lambda_a + \Delta \lambda_a$ と変化したと考えると、(1)から $\Delta \lambda_a$ は次のとおり記述できる。

$$\Delta \lambda_a = \sigma_{ab} \Sigma_{bb}^{-1} \Delta \lambda_b$$

注記

- 1 「生活満足度 (life satisfaction)」は生活全般に対する主観的満足度として近年頻繁に使用されている表現であるものの、主観的な概念であるため統一的な定義が存在しているわけではない。「生活満足度」と類似した概念として「(主観的) 幸福度 (happiness, subjective well-being)」が挙げられるが、現段階では両者の関係に明確な峻別はなされていないことから、本稿では「生活満足度」と「(主観的) 幸福度」は同一であるとして議論を進めていく。
- 2 都道府県における意識調査の実施状況については、和川 (2008) を参照のこと。
- 3 和川 (2011a) によれば、自治体が実施した意識調査結果を活用し、住民の意識構造を分析した研究は非常に少ない。
- 4 生活満足度の時系列変化や地域差に対する、政策以外の要因に関する研究については、和川 (2011b) を参照のこと。
- 5 意識調査で得られた満足度データの信頼性に対する批判は少なくないが、本稿では、意識調査で得られた結果は住民意識を反映しているとして議論を進めていく。なお、でたらめの回答やヒューリスティックな回答のために満足度データは不安定であるとの指摘 (Kahneman and Krueger 2006) があるが、これらの回答はランダムに発生する限り、本稿のような横断的分析には影響を与えない。また、フライ・スタッツァー (2005) は、各国の膨大な満足度調査に関する研究をレビューすることで、回答者は一貫性を持って満足度を表明でき、得られたデータの信頼性は高いと判断している。
- 6 和川 (2008) によれば、意識調査はほぼ全ての都道府県で実施されており、その中で岩手県は最もサンプル数の大きい調査を実施していることから、多くの説明変数を用いた本稿の分析に最も適した対象であると判断した。なお、「県の施策に関する県民意識調査」データの使用に当たっては、岩手県調査統計課に多大なる支援をいただいた。
- 7 Kelly and Swindell (2002) によれば、意識調査で得られた行政サービスの満足度は、評価対象の行政サービスが国、県、市町村のどの機関でなされているのか判断できないという「帰属の誤認」 (errors of attribution) や、住民はそもそも行政サービス全体

を正確に把握できないという「評価の誤認」 (assessment error) の影響を受ける。しかし、これらの誤認は、行政サービスに対する満足度 (政策に満足しているか) を把握する場合には深刻な問題を引き起こす懸念があるものの、政策に対する現状の満足度 (状況に満足しているか) を把握する場合には、行政サービスの提供主体や提供内容は大きな課題とならない。

- 8 意識調査では、施策項目満足度のほかに同一の施策項目に対する重要度も把握しているが、本稿の分析では使用しない。なお、重要度や期待度は満足度に対してマイナスの影響を与えるとの指摘 (野田 2007 など) があるが、この関係が全ての政策に共通するならば、重要度情報はそれぞれの政策項目満足度に共通して含まれていると考えられることから、横断的な分析の場合大きな課題とはならない。
- 9 通勤、通学等の生活圏域は居住市町村だけでなく近隣市町村にも及ぶことが多いため、分析対象を市町村単位とした場合、居住地要因を反映した区分とはならない。そこで、居住地要因を反映した地域区分として、一定の共通性によって区分された生活圏が望ましいと判断した。なお、岩手県では、この4広域振興圏を行政区域の一つとみなし、圏域に応じた計画策定、出先機関配置などを行うことで、地域特性に対応した施策展開をしている。
- 10 本稿で得られた政策項目満足度は、意識調査結果から統計的に把握したものであるため、自治体が実際に展開している政策とは概念が異なる。なお、後述するように、本稿で得られた政策項目満足度のくくりは、岩手県が設定している政策体系のくくりとかなり近い。
- 11 この分析手順は本稿で取り扱った調査データに固有のものではなく、同様の目的で収集された同種のデータに対しても適用可能である。すなわち、例えば他の自治体等が、全体的満足度 (目的変数) とそれを構成する複数の部分満足度 (説明変数) を同様の枠組みで調査している場合、この分析手順を経ることで因果構造モデルを得ることができる。
- 12 多数の変数をクラスターに分類する方法には様々なものが考えられるが、ここでは実績のある方法として SAS/STAT の Varclus プロシジャを用いた。
- 13 社団法人日本品質管理学会テクノメトリックス研究会のフリーウェア G-GM を用いた。システムの詳細

は、マニュアル又は廣野（2002）を参照のこと。

- 14 モデルの簡潔さとデータとの適合度のバランスを取りながら最適なモデルを選択する基準としては、AIC（赤池の情報量基準）が広く採用されていることから、本稿でもこれを採用する。したがって、AICの値が小さいモデルほど、より良いモデルであると判断できる。なお、標本数 n に対してパラメータ数 q は経験的に $q < 2\sqrt{n}$ または $q < n/2$ を満たすべきとされている（坂元他 1983）ことから、本稿では、データが多変量正規分布に従うという仮定の下で、「有限修正済みAIC」（c-AIC）を使用する。c-AICの計算式は次のとおりである。

$$c - AIC = -2 \max \ln L + \frac{2qn}{n - q - 1}$$

ただし、 $n - q - 1 > 0$ であり、 $n \rightarrow \infty$ で通常のAICに一致する。

- 15 限界生活満足度の概念、その活用可能性については、和川（2011a）を参照のこと。
- 16 岩手県が「いわて希望創造プラン」の中で設定した政策体系では、一次産業の振興政策が独立した政策項目とされているが、クラスター分析では「2.産業の活性化」に含まれた。岩手県は一次産業が盛んな地域であり、県の組織として農林水産部が設置されていることから、県の計画では独立した政策項目として設定されたものと思われる。
- 17 因果構造モデルを、全データで構築したモデルの他に「調査年別」（2008年、2009年モデルの2モデル）、「地域別」（県央、県南、沿岸、県北モデルの4モデル）に構築し、それぞれでc-AICを算出したところ、全データによるモデルのc-AICは、調査年別モデルや地域別モデルのc-AICよりも小さい値であった。このことから、因果構造モデルは、調査年や地域別で差は確認できず、全データによるモデルで共通であると考えられる。
- 18 生活満足度の時系列差は1%水準で、生活満足度の県央地域と県北地域の差は10%水準で有意であったものの、県南地域や沿岸地域との差は有意ではなかった。
- 19 「基盤整備」の限界生活満足度が上昇した背景として、2008年6月14日に内陸南部でマグニチュード7.2の地震（岩手・宮城内陸地震）が、7月24日に沿岸北部でマグニチュード6.8の地震が連続して発生したことで、県内の社会基盤が甚大な被害を受けたた

め、生活満足度に対する基盤整備の影響度が変化した可能性が挙げられる。

- 20 県南地域と県北地域の生活満足度の差は政策要因で70.2%（0.057/0.082）を説明でき、沿岸地域と県北地域の生活満足度の差は政策要因で7.2%（0.005/0.070）を説明できるが、これらの差は統計的に有意ではなかったことから、ここでは検討の対象としない。
- 21 個人属性と生活満足の関係については、和川（2011b）を参照のこと。
- 22 和川（2011b）によれば、岩手県の生活満足度に最も影響を与える生物学的属性は年齢であり、70歳以上の年齢層が最も生活満足度が高い。また、男性に比べて女性の生活満足度が高いことも広く理解されている。2008年に比べて2009年は、女性の割合（2008年40.4%→2009年44.0%）、70歳以上の割合（同15.7%→18.3%）ともに高い。同様に、県央地域に比べて県北地域は、女性の割合（県央地域42.5%→県北地域44.9%）、70歳以上の割合（同12.5%→14.1%）がともに高い。したがって、政策要因が100%でなかった理由の一つとして、これらの影響が考えられる。
- 23 限界生活満足度が0であることは直感的にも違和感があることから、別な計算方法の検討など限界生活満足度の算出方法を検証する必要がある。また、他の年、他の地域の調査データで分析を重ねることで、分析データが特殊であった可能性を検証することも考えられる。
- 24 例えば、因果構造モデルや限界生活満足度を属性別に算出するなどしてそれらの属性差の有無を検証するとともに、属性偏在を調整した上での生活満足度の時系列差、地域差に対する政策項目満足度の影響度を検証することなどが考えられる。
- 25 Petersen and Pedersen (2008)、Zi-zong(2009)を参照のこと。
- 26 Zhang, Fuzhen.(2005)、Petersen and Pedersen (2008)を参照のこと。

参考文献

- 岩手県総合政策室(2008,2009)『平成20、21年県の施策に関する県民意識調査報告書』
- 坂元慶行・石黒真木夫・北川源四朗（1983）『情報量

統計学』、共立出版

野田遊 (2007) 「行政経営と満足度」、『季刊行政管理研究』、120:65-76

高嶋裕一・和川央 (2010) 「多くの変数を含むデータの解析について－岩手県県民意識調査の分析事例－」、『岩手県立大学総合政策学会Working Paper Series No.53』

－ (2012) 「属性情報を含む因果モデル構築の方法－岩手県県民意識調査を対象として－」、『岩手県立大学総合政策学会Working Paper Series No.75』

廣野元久 (2002) 「グラフィカルモデリングのための G-GM & L-GM データ解析システム」、『計算機統計学』、15(1) : 63-74

ブルーノ・S・フライ、アロイス・スタッツァー (2005) 『幸福の政治経済学』、佐和隆光監訳 沢崎冬日訳、ダイヤモンド社

和川央 (2008) 「都道府県が実施する世論調査の意義と現状」、『総合政策』、10 (1) :69-84

－ (2011a) 「生活満足度を活用した政策検討の可能性－意識調査データに基づく生活満足度構造の分析を通じて－」、『公共政策研究』、11:85-96

－ (2011b) 「住民の生活満足度と個人属性の関連度－順序ロジット・モデルによる意識調査データの分

析－」、『国際公共経済研究』、22:152-162

Kahneman, Daniel and Krueger, Alan B. (2006). Development in the Measurement of Subjective Well-Being, *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 3-24.

Kelly, Janet M. and Swindell, David (2002). A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation : Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions, *Public Administration Review*, 62(5), 610-621.

Petersen, K. B. and Pedersen, M. S. (2008). *The Matrix Cookbook*, <http://matrixcookbook.com/>.

Van Ryzin, G. G., Muzzio, D., Immerwahr, S., Gulick, L. and Martinez, E. (2004). Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City, *Public Administration Review*, 64(3), 331-341.

Zi-zong, Yan (2009). Schur Complements and Determinant Inequalities, *Journal of Mathematical Inequalities*, 3(2), 161-167.

Zhang, Fuzhen (2005). *The Schur Complement and Its Applications*, Springer.

(2012.10.12受理)

Influence of Policies to the Regional and Annual Differences of People's Life-Satisfaction — Policy Analysis Based on the Public Opinion Poll —

Hiroshi Wagawa

Graduate School of Policy Studies ,Iwate Prefectural University

g246g002@s.iwate-pu.ac.jp

Abstract

Many policy makers in local governments think the regional and annual differences of people's life-satisfaction (PLS) indices have the great significance in the policy evaluation and the policy making process. For example, they always try to find whether the certain programs cause PLS's change or not, and how much influences each programs and projects have on PLS. This paper aims to develop the methodology to find the influence of policies on the regional and annual differences of PLS quantitatively. The main results of this analysis are as follows.

1. We show the method to evaluate the total influence of the variance of a policy satisfaction level on the regional and annual differences of PLS.
2. We find that, the shift of people's preference also affect the regional and annual differences of PLS, even without any policy satisfaction changes.

Keywords

Public Opinion Poll, Life-Satisfaction, Policy Satisfaction, Policy Making, Policy Evaluation

【研究ノート】

事務事業評価の有効性に関する考察 —地方自治体職員の職務遂行の視点から—

渡邊 智裕

特定非営利活動法人 政策21

tomo.watanabe@policy21.jp

要 約

行政評価について、評価作業を担う職員がやらされ感や負担感を感じているという課題が指摘されているが、これへの対策を検討する際には、評価結果の活用主体である地方自治体の職員にとって、評価が有効なものと感じられているかという視点を持つことも必要であると思われる。本論では、地方自治体の職員の職務遂行上の特徴を説明するものとして第一線職員研究に、行政評価の目的や仕組みのモデルケースとして事務事業評価にそれぞれ着目し、両者の特徴や仕組みを対比させることで、前述の視点から評価の有効性について理論上の検討を試みる。この検討により、事務事業評価が地方自治体の職員の職務遂行の特徴を必ずしも正確に把握できておらず、それゆえに地方自治体の職員にとって評価が有効とは感じられない可能性があることについて理論上の仮説を提示する。

キーワード

第一線職員、市民との直接相互作用、裁量、事務事業評価

1. はじめに

(1) 問題意識

国内の地方自治体では行政評価の導入が着実に進んでいる。総務省の調査結果（総務省 2011）によると、行政評価を導入している地方自治体は国内の全ての地方自治体の半数を超える977団体で、導入率は54.4%となっている。

しかし近年では、地方自治体における行政評価は導入が進む一方で、評価表の作成など評価の作業を担当する職員が、評価作業にやらされ感や負担感を感じているという問題が指摘されるようになっていく。例えば窪田は事務事業評価について、

自治体職員が現在の採用・研修体系の中で社会調査や統計などの知見に基づいて政策の効果やコストを分析することは困難であり、たとえできたとしても日常の業務の他にそのような調査・研究を行う時間的余裕や予算の捻出は不可能であるとして、職員の能力や負担可能なコストを無視していると指摘している（窪田 2010）。また、田中は行政評価の課題として、業績測定型の現在の行政評価における成果指標や目標値の設定の難しさ、評価の有効性に対する不信と並んで作業負担や運用コストの大きさを指摘している。そして、自治体の中にはこうした状況を打開するために、従来の行政評価制度の大幅な改定や評価対象の拡大によ

る有効性の向上を狙う動きがみられるものの、十分に成果を上げているといえる状況にはないと述べている（田中 2008）。また、田淵は行政評価の課題として、評価結果の活用、行政のみの評価からの脱却と並んで職員のやらされ感、作業の負担感の払拭を挙げている。そして、やらされ感、負担感の解消のためには職員の間で意識の共有、評価スキルの向上を図る必要があると述べている（田淵 2010）。これらの指摘の通り、行政評価の実施にあたって職員の間に存在するやらされ感や負担感を解消することが求められている。

では、職員の間に存在するとされるやらされ感や負担感を解消するために、どのような検討を行えばよいであろうか。この点を考える上で、「作業負担」は個々の職員の意識に起因している。役に立つことはいくら負荷が大きくても負担を感じることはなく、逆にどんなに些細なことでもムダなことは負担と感じる。また、評価の必要性を認識できない職員にはその取り組みは強制となり、そこに“やらされ感”が生まれる（田淵 2010、p.43）」という田淵の指摘は示唆に富むものである。なぜならばこの指摘は、逆説的には評価作業を担う職員が行政評価をムダなものと感じていたり、必要性を認識できずにいる可能性が存在することを示唆しているからである。したがって、職員の間に存在するやらされ感や負担感の解消について検討するならば、そうした可能性が事実であるかを検証することが、まずもって必要となる。本稿は、以上のような問題意識に基づいて、地方自治体の職員が行政評価をムダなものと感じていたり、必要性を認識できなかったりするという可能性の存在を検討しようとするものである。

（2）本論における検討の枠組み

しかし、この検討にはかなりの困難が伴う。第一に、検討にあたって地方自治体で行われている行政評価がどのようなものなのかを定義する必要がある。しかし行政評価の仕組みは各地方自治体によって異なる部分があり、その中で行政評価の内容についての定義づけをどのように行うかという課題がある。第二に、評価作業を担う職員の意識をアンケート調査などで把握する必要がある。しかし、異なる複数の分野（教育、土木、福祉な

ど）で業務を行う地方自治体の職員からアンケートの対象者をどのような基準で選定するか、得られた結果をどのように一般化するかなど、検討しなければいけない課題が多く存在する。このため、行政評価の全体と地方自治体の職員全体を対象とした包括的な検討は、かなり困難であると言わざるを得ない。

しかしながら、行政評価についてはその導入目的や評価の視点などについて、本稿でも取り上げるものを含め先行研究が数多く存在し、地方自治体に対する実態調査も行われているなど¹、研究成果の蓄積がある。こうした調査結果から、行政評価の仕組みの一部として、その導入目的や評価の視点など一定の部分について理論上のモデルケースを設定することは可能であると考ええる。そこで、本稿ではこうしたアンケートや先行研究の中で評価の目的や仕組みについて研究の蓄積があるものとして事務事業評価を取り上げ、これについてモデルケースを設定して検討の対象とする。

また、地方自治体の職員の意識の把握についてであるが、本稿では公共サービスの現場で活動する職員の行動を理論化した第一線職員研究に着目したい。後述する通り、この研究で対象とされている行政職員の職種の一部は、地方自治体で実際に各種サービスの供給を行う職員の職種の一部と一致する。地方自治体の職員全体を説明している理論ではないが²、地方自治体は政策の実施主体として住民へのサービス供給を行う事務事業を少なからず担っている点を考慮すれば、一定程度の職員の職務遂行における特徴の一部を第一線職員研究によって理論上説明することも可能と考えられる。

このように、本論では上述の問題意識に対する検討にできる限り近づくために、検討の対象を限定的に定義する。すなわち、行政評価に関する先行研究から理論上指摘しうる範囲において、事務事業評価の目的及び仕組みを定義する。また地方自治体の職員全体の意識を直接説明するものに代えて、地方自治体の第一線職員の職務遂行上の特徴を先行研究から理論上指摘しうる範囲で定義する。以上のように、理論上の検討対象を定義することで、両者について論理的な検討が可能となる。そこで、地方自治体の第一線職員の職務遂行の特

徴を事務事業評価の仕組みが的確に把握できているかという視点から定義した両者を対比させて検討し、理論上、後者が前者を把握する仕組みが有効に機能しないという指摘が可能となる余地が存在するかどうか、検討を試みたい。この検討は、言い換えれば、地方自治体の第一線職員が事務事業評価を有効なものとして認識できるかどうか、理論上の検討を行おうとするものである。職員の意識を直接検討の俎上に載せるのではなく、また検討の対象も限定的に定義されているため、当初の問題意識に対する検討内容としては限定されたものとなるが、職員が評価に対して感じているやらされ感や負担感の解消について検討する上では、有益な視点を提供できるものと考ええる。

以下、2において地方自治体の第一線職員の職務遂行上の特徴について、第一線職員研究における先行研究を踏まえた理論上の整理を行い、3において事務事業評価の目的及び仕組みについて先行研究をもとに理論上の整理を行う。4において地方自治体の第一線職員の職務遂行の特徴を事務事業評価の仕組みが的確に把握できているかという視点から定義した両者を対比させて検討し、その結果を提示する。5においてまとめと今後の検討課題について述べる。

2. 地方自治体の第一線職員の職務遂行における特徴

(1) 第一線職員研究における職種と地方自治体の第一線職員の職種

第一線職員研究は、抽象的には「公共サービスの現場で働く職員の行動を理論化したもの」といえる。アメリカの政治学者であるM・リップスキーが第一人者とされ、後述する通り国内にもいくつかの先行研究が存在する。

しかし、公共サービスの種類は多様であり、携わる職員の職種も千差万別である。第一線職員研究は、そのような多様な現場で働く職員の職務遂行に一定の共通する要素が見られるとするものであるが、具体的にどのような職種を研究の対象とするかは研究者によって大きく異なっている。例えばリップスキーの研究はアメリカで公共サービスに携わる職員を対象としており、研究対象としている職種も警官、教師、ケースワーカーなどで、リップスキーの研究内容が日本の地方自治体の職員の職務遂行上の特徴を説明していると直ちに指摘することはできないであろう。

一方で、国内の第一線職員研究のうち、地方自治体の職員の職務と関係があると思われるものについて、その研究対象とする職種を見ると表1の通りである。

この表において、比較的最近の研究となる真淵や田尾の研究では、第一線職員の職種の定義はか

表1 先行研究において例示されている職種

研究者名	研究において第一線職員として定義もしくは例示されている職種
伊藤大一	税務署の職員
畠山弘文	警察官、教師、ケースワーカー、職業安定所の職業紹介官及び雇用保険支給担当官、労働基準監督署の監督官、児童福祉司、税務署職員、保健所職員、税関職員
西尾勝	取締活動に従事する職員
真淵勝	窓口で働く職員、保健師、司書、ケースワーカー、ごみ清掃の作業員及び運転手、警察官、教師、公害監視の職員、社会福祉関係の仕事をしている職員
田尾雅夫	医療や福祉のヒューマン・サービスから公共、またはそれに準じたサービス 医師、警察官、ケースワーカー

(出所) 伊藤(大) (1980)、畠山 (1989)、西尾 (2001)、真淵 (2009)、田尾 (2010) より筆者作成

なり広くなっている。田尾は、第一線職員が持つとされる現場裁量に着目し、公共サービスに従事する職員を広く第一線職員であると捉えている³（田尾 2010）。真淵は、リプスキーの定義と自らの定義を比較しつつ、第一線職員を定義する上での重要な特徴として相当程度の裁量を持ちながら対象者と直接接する点を指摘している（真淵 2009）。

また、伊藤慎式は、我が国において第一線職員の職種の定義は一致していないとしつつ、第一線職員を市民との直接相互作用を持つものとみなす点においては見解が一致していると指摘している（伊藤（慎）2006）。

すなわち、第一線職員研究においては、近年、共通する職務遂行上の特徴の中でも特に市民との直接相互作用と裁量の行使という2点が注目され、それとともに研究対象となる職種が公共サービスを提供する者全体に広がってきた経緯があるといえる。

先行研究におけるこうした経緯を踏まえ、本稿では、表1に挙げた第一線職員研究において述べられている職務遂行上の特徴のうち、以前はもとより比較的最近の研究までにおいて共通して指摘されている職務遂行上の特徴を、地方自治体の第一線職員に理論上当てはまるものとして次で整理する。

（2）地方自治体の第一線職員の職務遂行に共通する特徴

①目標の多義性

地方自治体の第一線職員は職務上の目標としていくつかの、時に矛盾する目標を持つことがある。例えば生活保護においては、生活の保障と自立の助長の二つが目標として掲げられているが、実際には受給世帯を経済的に支援すれば受給世帯は生活保護への依存を強め、自立に向けた動機付けが弱くなることが考えられ、異なる目標をどのように実現するかというジレンマが存在する。

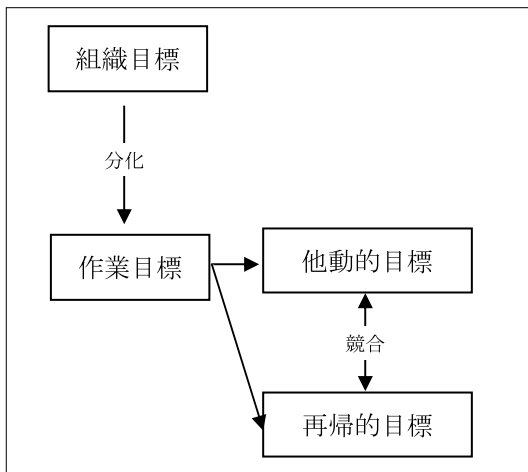
こうした目標のジレンマは、政策の目標がそもそも理念的で実際の組織の活動を規定できる具体的なものではないことに起因する。そのため、理念的な目標を実際の職務遂行に落とし込む、すなわち第一線職員が実際に職務を遂行する段階で、

具体的な目標設定の必要が生じる。第一線職員研究においては、畠山がこの例として少年審判の審理と判定を挙げている。すなわち、少年審判では少年法第一条に定めがある少年の健全な育成がその目的であると解釈されておりこの目的自体は争われることがないが、実際の審判にあたっては、将来の更生可能性に配慮した福祉的、教育的な側面を重視するか、非行事実を重視して実体的・手続的な面を重視するかという競合があるという例である。畠山はこのような競合を「公式目標と作業目標の分化（畠山 1989、p.123）」と表現している。公式目標は誰もが概ねその通りであると認めるような政策の理念を示すもので、社会的に認知され支持が与えられるものであるのに対し、作業目標は第一線職員や第一線職員が属する組織が具体的にどのような活動でその理念を実現するかについて、第一線職員やその組織が自ら生み出す目標であるといえる。

また、畠山は、この作業目標がさらに、組織に対してどういう機能を果たしているかという視点から、他動的目標と再帰的目標に分けることができるとする。前者は環境に対して組織が与えようとするインパクトを示すもので、「施策と意図された結果との間に目的 - 手段の明確な関係を設定できるほどの特定性と具体性をもち（畠山 1989、p.123）」、後者は組織成員を組織活動へと動機付ける誘因や資源の内部的分配を定めるものとされる（畠山 1989）。いわば、政策の成果という行政機関にとっては対外的な目標と、予算や人員の獲得といった組織の自己維持という内向きの目標とを示すものといえる。この畠山の議論を図示すると図1の通りである。

伊藤大一は、青色申告制度の下での税務職員の職務において、青色申告制度の導入前の権威的な税務行政と異なる民主的な税務行政を実効性あるものとするために納税者とのコミュニケーションや相互理解を推し進めることと、そのような信頼が高まったとしてもその信頼に応じて納税者が完全な申告をするという保証はなく、こういった面からすると税務職員は納税者とのコミュニケーションを絶ち、権力的な作用として徴収業務を進めることが必要となるという、目標の二面性を指摘している（伊藤（大） 1980）。

図1 目標競合の概念図



(出所) 畠山(1989)より筆者作成

西尾は、規制行政について対象者である違反者にはさまざまな類型があり、類型によっては直ちに処罰することが最善の執行戦略とはならないとして、違反者の類型に応じ、周知戦略、制止戦略、制裁戦略、適応戦略という四つの戦略を使い分ける必要があることを指摘している（西尾 2001）が、これは、職員の職務の目標が規制の周知におかれるのか、厳密な処罰の執行におかれるのかなど、相手によって目標が変わりうる場合があることを意味する。

真淵は第一線職員の目標について、そもそも公共の福祉という公務員が奉仕すべき目標を一義的に定めるのは困難であり、目標の曖昧さは公務員全体に当てはまるとしつつ、より問題となるのは両立しがたい目標が掲げられていることにありととして、先に挙げた生活保護の例や、西尾の研究にある法執行と秩序維持の例などを挙げる（真淵 2009）。

このように、第一線職員研究の多くにおいて、第一線職員の職務遂行上の特徴として目標の多義性が指摘されている。

また、目標が多義的であるということは業績評価基準を設定することも困難であることを意味する。目標それぞれが矛盾していれば、業績評価基準を設定しても、その両方を予定された水準まで達成するということは難しい。また、第一線職員

はその裁量の存在ゆえに、業務量のある程度自分で振り分けることが可能となっているため、業績評価基準が設定されると、意図的に業績評価基準の達成に直結する業務を優先的にこなそうとするようになるとされる（真淵 2009）。

②資源の不足

第一線職員は職務遂行に必要な資源を十分に持たないという点も、第一線職員研究では共通して指摘されており、地方自治体の第一線職員の職務遂行上の特徴の一つと位置づけることができる。

畠山によれば、第一線職員の職務環境における資源の不足の第一は、第一線職員一人当たりの対象者の数や件数の問題である。すなわち、職員一人当たりの担当件数が多く、第一線職員の個人的能力の限界を超えるために十分な職務遂行がおろそかになるということである。第二が時間の問題で、第一線職員一人当たりがこなさなくてはならない職務の量が多すぎるために、慎重な意思決定を行う時間的な余裕がないということである。

さらに、畠山は、仮に職員数や一件当たりの処理時間が増加したとしても、それは直ちに第一線職員にとっての資源の不足の解消にはつながらないとし、その理由として以下の三点を指摘している。第一に、第一線職員の数が大幅に増員されることは見込みにくく、多少の漸増では業務量の根本的な解消につながらないこと、第二に、増加した資源が質的改善よりは量的拡張に結びつきやすいこと、第三に、公共サービスの特質として、あるサービスの提供は潜在需要の顕在化とみなされ、それが更なるサービスの要求を生むきっかけとなることである（畠山 1989）。

また、田尾は、急患が次々と運ばれてきた場合の医師の例を挙げ、第一線職員のサービスを必要とする状況は予告もなしに生じ、臨機応変に対応する必要があることを示す。また、生活保護の例を挙げながら、サービスを必要とする対象者が第一線職員が保有する資源に比較して著しく多いことを指摘している（田尾 2010）。真淵も、第一線職員の資源が不足する原因としてサービスの供給を増やすと市民からの需要も増加する傾向があるという、行政サービス固有の特徴を指摘している。公立図書館の蔵書が増えると利用したい人が増加するようになり、サービスの供給を増やすと需

要そのものも増えることで、依然として満たされない需要が残るという構図であるために、行政サービスは恒常的に不足しているように見えるとしている。このために、第一線職員は資源の慢性的な不足状態から抜けられないということになる(真淵 2009)。

西尾は規制行政について、違反行為を皆無にすることはまずもって不可能なことであり、違反行為をある程度以下の水準まで有効に抑止し取り締まれるような仕組みを設計することが必要であるとするが、この制度設計にあたり、すべての行政活動においてその資源が「限られた職員数と予算の範囲内」にあることを指摘している。そしてこの職員数と予算の水準の決定にあたって規制担当部局が取り締まり効果の向上を狙い多くの予算や人員を要求するのに対し、査定部局は一定の取り締まり効果の発現を前提にそれに見合う予算や人員による活動を求めるとし、このような査定交渉を経て決定された一定の資源の枠組みの中で取り締まり活動が行われることを指摘している(西尾 2001)。

このように、第一線職員の職務遂行においては、ある一時点において処理すべき件数に対して人員が不足するという処理時間や人員の不足があり、さらに時間や人員を補っても、供給が増えると新たな需要が顕在化するという公共サービスの特性が存在するために資源の不足が解消しないという性質がある。以上の通り、第一線職員は業務量に対して資源が不足している状態で業務を行っているとされている。

③対象者の非自発性・非準拠性

地方自治体の第一線職員の職務遂行には、サービスの受給の相手方となる対象者が存在する。第一線職員研究では、この対象者の存在が第一線職員の職務遂行を特徴づける要因の一つと位置づけられている。

例えば真淵は、第一線職員と対象者の関係について以下のように指摘している。第一線職員が提供するサービスは、例えば住民票の発行などのように、対象者にとって第一線職員からしか受給することができないものがある。このような場合に、対象者は好むと好まざるとに関わらず第一線職員からしかサービスを受給できないために、非自発

的な属性を持つことになる。

また、第一線職員が提供するサービスは公的な性格をもつために、生活に必要な不可欠な場合が多く、特に貧困層にその傾向が強い。彼らにとっては、仮に第一線職員以外が同種のサービスの提供主体となっていたとしても、第一線職員が提供するサービスがその公的性格から無料ないし低コストで提供されているために、事実上唯一のサービスとなることもある。すなわち、非自発的に第一線職員と接触する機会は増えることになるとされる(真淵 2009)。

また、西尾が研究対象としている規制というサービスは、対象者が自ら進んで取り締まれることを希望するサービスではないが、対象者はサービスの受給を自らの意思で回避することはできない⁴。伊藤大一の研究対象である税務行政にしても、対象者に納税を逃れたり、税務署によらない方法で納税するという選択肢はない。

このように、対象者にとっては、第一線職員はサービスの唯一の提供主体であり、かつそのサービスが公的な性格を持つなどの理由で自発的にサービスの受給から退出するということが困難である。このため、地方自治体の第一線職員の職務遂行において対象者の非自発性が日常的に存在する可能性が極めて高くなるといえる。

また、このように対象者の非自発性が日常的に存在する状態の下では、第一線職員は対象者からの評価に無頓着になる。これが、対象者の非準拠性という特徴につながる。「自分の業績評価にプラスにならない市民の相手を、真面目にしないこともできる(真淵 2009, p.509)」し、極端な例としては対象者に対して無視、手荒い態度、不便をかけるなどの行動をとって、サービスの受給に対して非金銭的なコストを課すことすら可能となるとされる(畠山 1989)。

④対象者の類型化

地方自治体の第一線職員がサービスを提供する対象者は、個々に異なる事情、属性を持って第一線職員のところへやってくる。しかし地方自治体の第一線職員の側からすると、目標の多義性や資源の不足という職務遂行上の特徴の中で、対象者個々の事情を十分に反映させて職務を遂行することはおのずと困難になってしまう。このため、地

方自治体の第一線職員は自らの職務を円滑に遂行させるために、対象者を一定の基準に基づいて類型化することになる。

例えば畠山は、第一線職員が提供するサービスについて高度に人間の判断が必要であるとし、機械などでは代替できず、それゆえにある程度の人数の職員が必要になるとする。そして第一線職員の業務について、「対象市民を官僚制的に有意な属性の集合へと変換する作業（畠山 1989、p.90）」であるとする。この作業においては、対象者の属性について、第一線職員が提供している公共サービスに関連する範囲に限定して情報の収集と検討が行われ、その対象者が公共サービスを受給する資格を持つかどうかが決定される。この作業を畠山は「クライアント・カテゴリー化」と呼んでいる⁵。田尾も、第一線職員が対象者にサービスの受給を応諾させる手法について分析する中で、一人ひとり異なる属性を持つ対象者に対処しようとしていては、サービス資源が拡散して何もできなくなることさえあるとして、対象者を特定の属性に応じて類型化するという第一線職員の行動を指摘している（田尾 2010）。

西尾の研究では、規制行政の対象者を第一線職員に対する反応の種類によって「善意の違反者」「悪意の違反者」「異議申し立て者」「反抗者」の四つに類型化しているが、この類型化は対象者の事情によって行われるものではなく第一線職員が判断するものであり、ここに第一線職員の裁量が働く余地があると指摘している（西尾 2001）。伊藤大一の研究でも、納税者がいわゆる「篤農型」であるかどうかという属人的な評価によって、税務職員が納税者の扱いに差をつけることがあるという事例が指摘されている（伊藤（大） 1980）。

このような第一線職員による対象者の類型化は、第一線職員が提供するサービスが対象者個人の生活に大きな影響を与えるという特性を持つことを考えるときに重要な意味を持つ。すなわち、第一線職員はその業務を通じて、対象者個人に対し直接的に給付や規制といったサービスを供給するが、そのサービスは対象者の立場からすると、供給の有無によって自らの生活が大きな影響を受けるものである。端的な例は生活保護を受給できるかできないか、あるいはスピード違反の取り締

まりを受けるか受けないかといった例である。先に対象者の非自発性・非準拠性について述べた際に指摘した通り、対象者にとっては第一線職員はサービスの唯一の提供主体であり、かつそのサービスが公的な性格を持つなどの理由で自発的にサービスの受給から退出するということが困難であるために、この類型化の作業を通じて自らがサービスの対象者と位置付けられるかどうかは、対象者にとって生活を左右しかねない非常に重要な問題である。そしてその基準は上述の通り、対象者自らのニーズに沿ってというよりは、第一線職員や第一線職員が属する組織によって規定されていることになる。

以上、第一線職員研究をもとに、地方自治体の第一線職員の職務遂行上の特徴として、目標の多義性、資源の不足、対象者の非自発性や非準拠性、対象者の類型化という四点を整理した。

3. 事務事業評価の目的と仕組み

（1）事務事業評価の目的

地方自治体に評価が導入された背景としては、行政改革による事業の見直しの必要性やアカウンタビリティの確保が挙げられることが多い。例えば古川と北大路は、地方自治体に評価が導入された背景として以下の三点を指摘している。第一に、公共部門の効率化の必要性からそれまで公共部門が担っていた仕事为民営化などの形で外部化されるようになり、外部化した業務が適正に遂行されているか確認する必要性が生じたこと、第二に、経済の低迷により増分的な予算配分が困難となり、既存の政策の見直しや現状の活動の点検を行ったうえで、計画の策定や予算編成を行う必要性が生じたこと、第三に、企業経営と行政経営が近接化し、行政にも民間企業と同様に業務の質や業績、アカウンタビリティといった概念を取り込んだ運営が求められるようになったことである。こうした背景から、評価は、公共部門が外部化した仕事の評価、政策の見直しや事業の現状の点検、マネジメントやガバナンス、アカウンタビリティに対応するツールという三つの役割を持って地方自治体に

導入されることになった（古川・北大路2001）。

実際に評価を導入した地方自治体においても、導入目的は上記の三つの役割を意識していることが多い。例えば、行政評価の導入状況に関する総務省の調査結果によれば、「予算要求や査定」と「事務事業の見直し」を導入目的に挙げる地方自治体が多い（総務省 2011）。また、都市自治体の行政評価の導入目的を調査した田中の調査でも「事務事業の有効性向上」「事務事業の効率性向上」「説明責任の確保」を導入目的として掲げる地方自治体が多くなっている（田中 2008）。そして、上述の通りこうした調査で導入目的に多く挙げられている項目は直接的もしくは間接的に地方自治体の実際の行政活動である事務事業に関係するものであり、その意味では事務事業評価の導入の目的であるということもできるだろう。

また、地方自治体で最初に事務事業評価を導入した三重県では、事務事業評価が生活者起点の行政運営という改革の基本目標を実現するために職員の意識改革を主な目的とし、目的・成果志向での事務事業の見直し体制の確立、政策に反映される事務事業の評価システムの確立、先進県としての行政目標挑戦体制の確立の三段階の展開を想定したものであったとされている（梅田 2008）。小規模自治体における行政評価の導入事例を研究した内田も、事務事業評価が職員の意識を成果志向、住民志向へ改革する意図を持って導入されていることを指摘している（内田 2008）。こうした指摘から、事務事業評価の導入目的の一つに職員の意識改革も位置付けることができる。

ここではこうした先行研究や調査結果を踏まえ、事務事業評価の導入目的として、事務事業の現状についての点検や見直し、行政活動のマネジメントの確立、アカウンタビリティの確保、職員の意識改革という四点を挙げておきたい。

（2）事務事業評価の仕組み

上述の目的を達成するために、事務事業評価では、評価の視点として事業の妥当性、事業の有効性、事業の効率性という三つの視点が設定される⁶。

事業の妥当性は、上位施策の目的を達成するために評価対象の事務事業が必要か、事業の対象や内容は妥当であるか、実施主体は現状のままで適

切か、といった観点から検討される。この検討においては、上位の施策目的との整合性の観点から目標が設定され、その達成度が数値によって測定される。これによって上位の施策との目的-手段の因果関係を意識した目標の可視化、また成果指標による達成度の可視化が行われる。

事業の有効性は、事務事業の目標をどれくらい達成できたかについて、事務事業ごとに設定されている成果指標の実績値や達成度などを検証することで検討される。この際、単年度の実績だけでなく過年度からの成果指標の実績値や達成度の推移、中長期的な目標達成の予測などについて検討されることもある。

事業の効率性は、事業費の増減要因や実施方法の変更などによってコストを削減する余地があるかという視点から検討が行われる。この検討にあたって、事業費の推移や単位当たりのコストの推移が可視化される。

事務事業評価はこのように三つの視点が設定されることで、目標と達成度の可視化、効率化の可視化、成果指標の実績値や達成度の検証が行われる仕組みとなっている。

また、特に職員の意識改革という目的に照らして、事務事業評価によって事務事業の実績が可視化され、職員がその結果や次年度の方向性について客観的に検討する機会が設定されることで、職員が成果志向、住民志向での事務事業の実施を考えるという意識改革のきっかけを与える仕組みも持っている。事務事業評価は、先に挙げた四つの目的を達成するために以上のような仕組みを持つものと、ここでは整理しておく。

4. 事務事業評価に対する地方自治体の第一線職員の認識についての考察

さて、3で整理した事務事業評価の仕組みは、地方自治体の第一線職員の職務遂行を評価するというその目的に照らして、有効に機能しうるのであろうか。この点について、3において整理した事務事業評価の仕組みと、2において整理した地方自治体の第一線職員の職務遂行上の特徴を対比させる形で考察を試みたい。

(1) 地方自治体の第一線職員の職務遂行と事務事業評価の仕組み

①目標や達成度の可視化と目標の多義性

3において、事務事業評価は、事務事業の目標とその達成度を可視化すること、可視化の手法として数値を用いる場合が多いこと、目標は政策体系における目的-手段の因果関係に沿って、上位の目標の達成に貢献するように設定されること、この三点を指摘した。このように政策体系における目的-手段の因果関係を念頭に目標設定されるという意味で、事務事業評価における目標設定は一義的であるといえる。

先の図1で示せば、この図の上に位置する組織目標は実現すべき政策の目標があてはまる部分であり、事務事業評価における目標設定では上位の施策の目標にあたる部分である。地方自治体の第一線職員の職務遂行上の特徴として、この段階ですでに目標の競合が起きる場合があることを2において指摘した。生活保護における生活の保障と自立の助長、取締活動における法執行と秩序維持といった例である。これに対して、事務事業評価における目的-手段の因果関係を念頭に置いた目標設定では、このような競合する目標を満たす手段として事務事業の目標設定を行うことは難しい。生活保護の例でいえば、生活の保障は給付によって、自立の助長は職業訓練や職業紹介などによってもたらされるものであり、目標の実現には異なる手段が必要である。政策の目標、理念レベルで目標の競合が生じている場合、事務事業評価が想定する一義的な目標設定の考え方では、地方自治体の第一線職員の職務遂行においては政策目的の実現のための手段としての目標を立てられない状況が生じると考えられる。

では、組織目標のレベルでは目標の競合がなく、単一の目標が設定できている場合はどうだろうか。この場合でも、地方自治体の第一線職員が実際の職務遂行にあたって設定する作業目標のレベルで、競合が生じることを指摘した。図1で示している、他動的目標と再帰的目標の競合である。このうち他動的目標は施策の成果の実現を目指すという意味の目標であり、事務事業評価における目標設定の考え方と一致する。一方、再帰的目標は組織の資源管理や職員の職務への動機づけな

ど、組織の自己維持の面からの目標設定で、いかなれば職員や組織自身のために設定される目標である。

すなわち、上位の施策との目的-手段の因果関係を意識した事務事業評価における目標設定では、図1における他動的目標については可視化することができるが、その他の目標については可視化することができない。

このように、事務事業評価が地方自治体の第一線職員の職務遂行における多義的な目標の一部しか可視化できないということは、成果指標などで可視化されている事務事業の目標に対する達成度も、多義的な目標の一部しか把握できないということになる。地方自治体の第一線職員の職務遂行の成果は、時に競合することもある多義的な目標の中から生み出されているが、事務事業評価における達成度の把握は事務事業の成果が上位の目標達成にどの程度貢献したか、という視点からのみ行われているということになるからである。

さらに、地方自治体の職員にとっての職務遂行上の目標の一部だけが可視化され、その情報をもとに事務事業の達成度が検討される場合に、地方自治体の第一線職員が可視化された目標の達成度を上げることを念頭に活動してしまう懸念もある。すなわち、先に2において述べた通り、地方自治体の第一線職員には業務の遂行において一定程度の裁量が存在するために、事務事業の達成度を上げることだけを優先した業務遂行も可能だからである。この結果、再帰的目的として定義した組織の自己維持につながる予算や人員の確保、業務遂行体制の維持という目的がおそろかになったり、対象者のニーズが十分に汲み取られなかったりといった事態が生じる可能性も考えられる。

このように、事務事業評価の仕組みとしての業務の目標と達成度の可視化は、地方自治体の第一線職員が職務を遂行する際に持っている目標や達成度の一部しか可視化できず、これをもって事務事業の目標や達成度を可視化したというには十分ではないといえる。

②効率化の可視化と資源の不足、対象者の類型化

事務事業評価は、コスト削減や業務改善など、費用対効果の高い効率的な業務遂行を行っているかという点を可視化する仕組みを持っている。こ

の仕組みと関連する地方自治体の第一線職員の職務遂行における特徴として、資源の不足を挙げることができる。2において指摘した通り、大量の業務を迅速に処理することを求められている地方自治体の第一線職員は、もともと業務遂行に必要な時間や人員などの資源が不足している。また、公共サービスは供給が増えるとその分需要も増えていく性質を持っており、仮に地方自治体の第一線職員が持つ業務遂行上の資源を増やしたとしても、サービスへの需要もその分増加してしまうために資源の不足は根本的には解消されないという特徴があった。

そして、これも2で指摘した通り、地方自治体の第一線職員は目標の多義性や資源の不足を所与として職務を遂行しサービスの供給を維持していくために、対象者の類型化を行っている。このような地方自治体の第一線職員の職務遂行における特徴は、効率化という視点からみれば、資源の不足を所与として、対象者の類型化によってこれに対処しようとする効率化の志向がすでに備わっているとみることができる。すなわち、理論上無限に近いとされる潜在的なサービス需要に対して自らが保有する資源の効率的な利用を行おうとしているといえる。

これに対して事務事業評価における効率化の可視化は、事務事業の実施にあたって与えられている予算や人員、時間といった資源を所与として、これをさらに費用対効果の高い状態で使うことを求める。いわば顕在化している需要への対処を求めているということになる。

このように、事務事業評価における効率化と、地方自治体の第一線職員の職務遂行に見られる効率化は、その内容が異なる部分が存在する。地方自治体の第一線職員の職務遂行において、現在保有する資源をできるだけ高い費用対効果で用いること、すなわち事務事業評価が可視化する効率化の視点は必要である。しかし地方自治体の第一線職員の活動においては潜在的なサービス需要に対応するという意味での効率化も必要である。そのために対象者の類型化という、効率化に向けた対応を行っているのであるが、事務事業評価の仕組みではこの潜在的需要に対する効率化は把握できない。

このように、事務事業評価における効率化の可視化も、地方自治体の第一線職員の職務遂行における効率化の一部しか可視化できず、十分なものではないといえる。

③職員の意識改革と目標の多義性、対象者の非自発性・非準拠性、対象者の類型化

事務事業評価は、評価作業を行う職員が作業を通じて自らの事業を振り返り、改善案を考えることを通じて、職員の意識改革のきっかけをつくるという仕組みも持っている。この仕組みと関連する地方自治体の第一線職員の職務遂行における特徴として、目標の多義性と対象者の類型化、対象者の非自発性・非準拠性という特徴が挙げられる。

2において指摘した通り、地方自治体の第一線職員は多義的な目標の中で職務を遂行しており、その中からどれか一つだけを満たすような職務遂行を行うことは困難である。すなわち、顧客志向・住民志向を念頭に置くとしても、それを多義的な目標の中でどのように実現していくかという問題が生じる。

また、地方自治体の第一線職員の職務遂行上の特徴である対象者の類型化という作業は、個々に異なる事情を抱えて職員のもとにやってきた住民を「一般化してしまったクライアント（筆者註：本稿でいう対象者）につくり変える（田尾 2010、p.285）」作業である。しかし、この類型化は対象者個々の要求を完全に満たす仕組みではない。なぜなら、類型化はあくまでも地方自治体の第一線職員の側が、目標の多義性や資源の不足といった職務遂行上の特徴を前提に、業務を遂行する体制を維持するために行っているものであり、対象者のニーズを満たすことが優先されているわけではないからである。

これに加えて、類型化の対象となる対象者には、2で指摘した通り非自発性や非準拠性という特徴がある。地方自治体の第一線職員が顧客志向・住民志向で職務を遂行するためには、住民ニーズの把握が不可欠となるが、対象者が非自発的かつ非準拠的であるということは、対象者の側から積極的なニーズや満足・不満足の見込みが望みにくいということである。地方自治体の第一線職員にとっては、このように対象者のニーズを把握すること

も難しいということができる。

以上のように、地方自治体の第一線職員は顧客志向・住民志向を念頭に職務を遂行することができない要因を職務遂行上の特徴として持っている。このため、顧客志向・住民志向を念頭において職務を遂行するためにはこうした要因を解消する必要があるが、意識改革のきっかけづくりという事務事業評価の仕組みは、こうした要因の解消の直接的な手段となることは想定されていない。このため、事務事業評価を実施することで職員の意識改革のきっかけをつくろうという仕組みも、十分には機能しない可能性があると考えられる。

(2) 事務事業評価の有効性に関する考察

ここまで検討した通り、事務事業評価の仕組みとして先に整理した三点である目標や達成度の可視化、効率化の可視化、職員の意識改革に向けたきっかけづくりは、いずれも地方自治体の第一線職員の職務遂行上の特徴に照らして十分に機能するとは言いきれない面がある。すなわち、地方自治体の第一線職員の職務遂行を基準として考えた場合、事務事業評価の仕組みが有効に機能するとは断定できず、機能不全を疑う余地が生じるということである。

この指摘はあくまでも理論上の可能性に止まるものではあるが、仮にこの指摘の通り事務事業評価の仕組みが有効に機能しないとすれば、事務事業評価がこの仕組みを通じて達成しようとしている、3で整理した四つの目的も達成できない可能性が存在する。

すなわち、事務事業の点検や見直しについては、点検や見直しの前提となる事務事業の評価結果が、事務事業の成果やその達成要因を正確に把握できていない可能性が存在することになる。行政活動におけるPDCAサイクルの確立についても、チェック機能としての評価結果が正確に析出されていないのであれば、サイクルの有効性に疑義が生じてくる。評価結果の公表によるアクセシビリティの確保も、評価結果が事務事業の成果やその達成要因を正確に把握できていなければ、その目的を達成できていると直ちに断言することは難しい。職員の意識改革については、そのきっかけづくりの仕組みの部分がうまく機能しないことか

ら、その目的の達成は難しくなるだろう。

本稿におけるこれまでの検討から、地方自治体の第一線職員の職務遂行の結果の評価において、事務事業評価の仕組みが有効に機能せず、それゆえ事務事業評価は本来意図された目的を達成できない、という理論上の仮説を提示することができる。

5. まとめ

本稿では、地方自治体の職員が行政評価に対してムダなものと感じていたり、必要性を認識できない可能性の存在を検討する必要があるという問題意識のもとに、この問題を検討する一つの視点を提供する目的で、地方自治体の第一線職員の職務遂行上の特徴と事務事業評価の目的、仕組みについて理論上の整理と対比検討を行った。その結果、地方自治体の第一線職員の職務遂行を基準として考えると事務事業評価の仕組みは有効に機能せず、その目的を達成できない可能性が存在することを指摘した。この指摘はあくまでも理論上の仮説であり、また冒頭述べたとおり検討の対象となる行政評価と地方自治体の職員をそれぞれ限定的に定義したことから、この指摘を持って地方自治体の行政評価の有効性に直ちに疑念を示すことはできない。しかし、地方自治体の職員が行政評価に対してムダなものと感じていたり、必要性を認識できない可能性の存在について検討するという本稿の問題意識に照らせば、その可能性の存在を示唆するものとして有益な視点を提示することができたと考える。

しかしながら、本稿の内容については今後検討が必要な課題も存在する。まず、本稿が検討の対象としてきた地方自治体の第一線職員や事務事業評価について、理論上の定義自体をさらに厳密に検討する余地がある。地方自治体の第一線職員とはどのような業務に従事する職員を指すのか、現在の地方自治体の職員の職務の実情を踏まえた検討も必要であろう。また行政評価についても、地方自治体の職員の全員が評価の作業に関与しているのか、評価の手法はどのようなものかなど、より厳密な視点からその目的や仕組みを定義してい

く余地が残されている。そしてそれらを踏まえて理論上の仮説の精度を高めた上で、その実証に向けた検討を行う必要がある。

このように多くの課題があるものの、前述の通り行政評価について職員が感じているやらされ感や負担感を減少させ、評価を日常の業務においてより有用なものとしていくことは今後必要なことと考えられる。さらに研究を深めていく必要があると考えている。

謝辞

本稿の初稿に対して、匿名の査読者の方から大変有意義かつ丁寧なコメントをいただきました。深く感謝申し上げます。

注記

- 1 地方自治体の実態調査の事例としては、本稿でも取り上げているものとして総務省が毎年度全国の地方自治体を対象に実施しているアンケート調査（総務省 2011）や田中による都市自治体に対するアンケート調査（田中 2008）のほか、三菱総合研究所が2009年まで全国の地方自治体を対象に実施していたアンケート調査がある。三菱総合研究所のアンケート調査結果は、本論で取り上げている田淵の研究（田淵 2010）にその概要が掲載されている。
- 2 第一線職員研究において検討の対象とされている職員は、大衆としての市民ではなく、個人としての対象者と日常的に直接接触することが業務上不可欠の要素となっている。この趣旨に照らせば、地方自治体において人事、財務、会計、文書管理などを担うような、いわゆる官房系の部署に属する職員は第一線職員とはみなされない。これらの職員は、その業務の実施において対象者としての市民と直接接触することは日常的ではなく、むしろ組織内部の職員や国や県などの関係機関とのやり取りが業務の主たる部分を占めるからである。
- 3 ただし、田尾はこのような第一線職員をとらえることには異論もあると述べている（田尾 2010、p.278）。
- 4 実際には、規制行政では規制をかいぐって違反行為を続けようとしたり、法令上の抜け道を探し出して合法的に規制を回避しようとする対象者が存在す

る。ここでの趣旨は、対象者に対して自発的、積極的にサービスの受給から退出したり、受給を拒否する権利が与えられていないということである。

- 5 この「クライアント・カテゴリー化」について、畠山は対象者からの要求の総量規制や対象者の資格認定手続きや対象者の処遇におけるルール操作などの具体的な特徴を挙げて詳細な分析を加えている（畠山 1989、p.295-p.422）
- 6 主に稲継（2008）の整理によった。評価の視点については内田（2008）にも同様の指摘がある。

参考文献

- 伊藤真式（2006）「第一線職員研究の一試論」、『社会科学』（77）：1-16
- 伊藤大一（1980）『現代日本官僚制の分析』、東京大学出版会
- 稲沢克祐（2008）「自治体の行政評価・事務事業評価の仕組みと活用を中心に」、『評価クオーター』（5）：35-46
- 内田真（2008）「NPM型行政評価に翻弄される小規模自治体-現状の認識と今後の展望」、『日本評価研究』9（3）：69-82
- 梅田次郎（2008）「自治体評価 - パイオニアの苦しみ」、『日本評価研究』8（1）：3-17
- 窪田好男（2010）「公共政策学・政策評価論・日本型政策評価」、山谷清志編『公共部門の管理と評価』、晃洋書房
- 総務省（2011）『地方公共団体における行政評価の取組状況（平成22年10月1日現在）』、総務省
- 田尾雅夫（2010）『公共経営論』、木鐸社
- 田中啓（2008）「都市自治体の評価：本格普及から10年後の実態」、『日本評価研究』8（1）：39-57
- 田淵雪子（2010）「地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望」、『三菱総合研究所所報』（53）：30-53
- 西尾勝（2001）『行政学〔新版〕』、有斐閣
- 畠山弘文（1989）『官僚制支配の日常構造』、三一書房
- 古川俊一・北大路信郷（2001）『公共部門評価の理論と実際』、日本加除出版
- 真淵勝（2009）『行政学』、有斐閣

（2012.10.23受理）

Consideration on the Effectiveness of Project Evaluation - From the perspective of the duties of local government officers -

Tomohiro Watanabe

Not-for profit Organization Policy21
tomo.watanabe@policy21.jp

Abstract

One issue with administrative evaluation is that it can feel like a burden and duty to officials. When we consider this issue, I believe that whether local government officials feel that the evaluation is to be effective is a necessary perspective. In this study, I focus on the theory of street-level bureaucracy in order to explain the features in the execution of the duties of officials of local governments. In addition, I focus on project evaluation as one model of administrative evaluation. This is because there is an accumulation of research on project evaluation.

By comparing the features of the work of street-level bureaucrats and functions of project evaluation, this paper attempts to examine the effectiveness of project evaluation from the perspective of the duties of local government officers. The paper proposes a hypothesis that evaluation does not work effectively from the perspective of the duties of local government officers.

Keywords

Street-level bureaucracy, interaction with clients, discretion, project evaluation

【研究論文】

人間開発指数再考：包括的な開発評価への試み

米原 あき

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科

yonehara@meiji.ac.jp

要 約

人間開発指数（HDI）は、従来の経済指数に代わる開発指数として、国際的に広く用いられており、経済指数に加えて、保健指数と教育指数も加味した複合指数である点にその特徴がある。HDIは、国ごとの開発レベルを測るランキング指数として認知されているが、HDIの理論根拠である人間開発論に鑑みれば、HDIをランキング指数として活用する方法が最善の方法であるとは言い難い。

したがって本稿では、人間開発論の考え方に則り、国家ランキングによる評価にとどまらない、各国の「開発バランス」を評価するための新たな方法を提案することを目的とする。必要なデータが入手できた141か国を分析対象とし、主成分分析によって、141のHDIを教育・保健・経済の各要素に分解する。分解された3つの要素を用いて「開発バランスチャート」を描出し、これら141のチャートを類型化することによって、より包括的な開発評価に向けたHDIの応用を試みる。

キーワード

人間開発指数（HDI）、人間開発論、開発評価、開発バランスチャート、主成分分析

1. はじめに

2015年に予定されている国連ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）の達成年限まで残り3年となり、2007年にはMDG Achievement Fund（MDGIF）が創設されるなど、「開発」をどう評価するのかという点に世界の関心が集まっている（The World Bank 2010）。「開発」に対する包括的な評価指数として、1990年以降、一層の注目を集めているのが、人間開発指数（Human Development Index：HDI）である。HDIは、従来の経済開発指数に代わる包括的な開発指数として、国際的にひろく用いられている複合指

数である。従来型の開発指数とは異なり、経済指標（一人当たりGNI）のみならず、保健指標（出生時平均余命）と教育指標（平均就学年数と期待就学年数）も加味した複合指数である点にその特徴がある¹。国別のデータに基づいて、各国ごとに単一の指数値として算出されるHDIは、その数値の高低で開発のレベルを測る指数として、国際比較を行う際の新たな視点となり、学術・実践を問わず、様々な分野で活用されている。2000年代以降は特に、開発途上国政府の政策対応を引き出すための政治的ツールとしてもその影響力を発揮しており、例えばシンガポールでは、HDIのランキング情報が政府の政策形成に影響を与えた例が

報告されている (UNDP 2010, p.14)。

開発指数に包括的な視点を導入したHDIの意義、そしてHDIの思想根拠となっているSen (1981; 1987; 1992; 1997; 1999a; 1999b; 2000; 2002) の人間開発論の価値は、国際的にも高く評価されており、多くの先行研究や開発関連の報告書などにおいて、HDIが活用されている。しかしながら、従来の経済指数に比してより包括的な視点からのランキングが可能にはなるものの、HDIの思想根拠である人間開発論の論旨に鑑みれば、HDIをランキング指数として活用する方法が最善の方法であるとは言い難い。絵所 (1997) はこの点を次のように鋭く指摘している。

センの発想を生かす方法は、少なくとも人間開発指数を作成して各国を序列づけることにはない。(中略) そうではなく、国、地域、社会階層、性差、それぞれのレベルで、どのような潜在能力が欠如しているのかを具体的に分析することであり、その原因はどこにあるのかを探求することにある。開発政策への道筋が開けるのは、この方法である。(p.216)

したがって本稿では、人間開発論の発想を尊重し、国家ランキングによる評価にとどまらない、各国の「開発バランス」を評価するための新たな方法の提案を試みる。すなわち、現行のHDIの役割とその有用性を尊重しつつ、より包括的な開発評価のためのHDIの活用方法を探求し、より人間開発論の理念に則った、開発評価の方法論に関する提案を行うことを目的とする。

具体的には、以下の手続き及び方法によって分析・考察を行う。はじめにHDIの定義と特性を明らかにしたうえで、現行の応用方法の問題点を指摘し (2節)、世界141か国のHDIデータを主成分分析によって分解して得られた成分行列を基に、「開発バランスチャート」を作成・提案する (3節)。最後に、これら141の「開発バランスチャート」の類型化を通じて、従来のHDIによるランキング情報との相互補完性について検討する (4節)。

2. HDIの限界と課題

(1) HDIとは

戦後の国際開発の歴史の中で、「開発」という概念は、「経済開発」とほぼ同義に理解されてきた。Meier (2000) の定義によれば、コロンボプラン (Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific) に始まるとされる国際開発の歴史は、1950年から1975年ごろまでの第一世代と、1975年から2000年ごろまでの第二世代とに分けられる。開発の第一世代が、「グラントセオリーに基づくマクロ経済開発アプローチによる開発戦略」¹⁾を展開してきたのに対し、第二世代は、「新古典派経済学に基づくミクロ経済開発アプローチによる開発戦略」²⁾を推し進めてきた。マクロかミクロかというアプローチ上の違いはあったものの、開発の第一世代・第二世代は、ともに「経済開発としての開発」に取り組んできたといえる。これに対して、開発の第三世代ともいべき新たな開発思想が、1998年にノーベル経済学賞を受賞したSen (1981; 1987; 1992; 1997; 1999a; 1999b; 2000; 2002) の人間開発論である。Sen (2000) によれば、

開発とは、人々が享受する本質的自由を増大させるプロセスであると見ることができる。(中略) 人間の自由に焦点を当てる開発論は、開発をGNPの成長・個人所得の増加・工業化・技術の進歩・社会の近代化などと同一視する狭い開発論とは対照的である。(p.3)

Senは、「GNPで開発のレベルを判断しようとする狭い開発論」を批判して、開発に対するより包括的な視点を提供している (Yonehara 2009, pp.35-52)。Senによれば、開発の究極的な目的は「本質的自由 (constitutive freedom)」—すなわち、個人が実現したいと願う生の在り方 (Sen 1992; 1999a; 2002などを参照) を実際的に実現する自由—にあり、「経済成長」や「経済的な豊かさ」は開発の手段のひとつとして位置付けられる。このような観点からすると、GNPやGDP、GNIなどの経済指標のみを用いて一国の開発のレベルを測ろうとする従来のアプローチは不十分なものである

ことになる。そこで国連開発計画（United Nations Development Program：UNDP）は、従来の経済指標を超えるより包括的な開発指標として「人間開発指数（Human Development Index：HDI）」を考案した。Senの開発論を反映したHDIは、1990年から発行されているUNDPの年刊報告書「人間開発報告書（Human Development Report：HDR）」に報告されており、HDRには、HDIによる国ランキングおよび国分類（HDI低位国群、中位国群、高位国群、最高位国群⁴）が掲載されている。

HDIの定義は、HDRのテクニカルノートに詳しい（UNDP 2010、pp.215-219）⁵。概説すると、HDIは、3つのディメンション—健康的な生活（Long and healthy life）、知識（Knowledge）、適正な生活水準（A decent standard of living）—に応じて選定された4つの指標—出生時平均余命、平均就学年数、期待就学年数、一人当たりGNI（PPP US\$）—に基づいて作成された3つのインデックス—平均余命、教育、GNI—の幾何平均として算出される複合指数である（表1参照）。

Jolly（2002）は、わずか4種類の指標で人間開発指数を定義することに疑問を呈しつつも、人間開発の概念に統計的な指数の考え方を導入することについて、「統計学者は、統計は（人権問題に対して）ほとんど貢献できない、といった誤った一般認識を捨て去らなければならない。統計は、人々の気づきを促進し、行動に向けてのプレッシャーを生成するという重要な役割を果たすことができるのである。（p.266）」と述べ、HDIの意義を認めている。

表1 人間開発指数の定義

人間開発指数＝ 下記3つのインデックスの幾何平均			
ディメンション	健康的な生活	知識	適正な生活水準
インデックス	平均余命	教育	GNI
指標	出生時 平均余命	平均 就学年数 期待 就学年数	一人当たり GNI (PPP US\$)

（出所）UNDP（2010）より筆者作成

（2）HDIの応用

では、HDIは、現実の事例に対してどのように応用されているのだろうか。1990年にHDIが発表されて以来、HDIは、開発に対する包括的な視点を提供する新たなツールとしてひろく活用される場所となった⁶。たとえば、Haq（2000）は、HDIを用いて南アジア諸国における人間開発のレベルを比較検討している。また、Ahsan（2004）は、イスラム諸国における人間開発の条件について、HDI比較による分析を行っている。さらに、ランキングとは異なる応用例として、HDRの国別レポートや国別分析にみられるHDIの活用事例を挙げることができる。国別HDRは、世界各国のUNDP現地事務所が、主としてHDIの3項目に関する情報をもとに、人間開発の視点から各国の開発課題を指摘したものである（UNDP 2012a）。このレポートから、国ごとに異なるその年のテーマについて、その国の現状と課題をより具体的に理解することができる。また、UNDPのウェブサイトは、HDIの基となったデータを公表し、各国のトレンドや各指標の状況を様々なグラフ、チャートを通じて把握することができるようなシステムを提供している（UNDP 2012b）。加えて、HDIの情報を国ごとに分析した事例も見られる。たとえば、コスタリカ、キューバ、スリランカの3か国は、これら3か国と同程度の経済状態の国よりも人間開発指数が高いことが報告されており（UNDP 2010、pp.49-50）、経済開発と人間開発が必ずしも軌を一にするとはいえないという点が確認されている。

以上のように、HDIの登場によって、経済的な側面にとどまらない人間生活の諸側面に対して、より包括的な議論が形成されるようになったと言えよう。しかしながら、HDIが国際比較のためのランキング評価のツールとして活用されるケースが多い現状に鑑みると、冒頭の絵所（1997）の引用に指摘されている問題点が解決されたとはいえない。上述のとおり、ランキングとは異なる応用例もみられるが、各国独自の「開発のバランス」そのものを評価の対象とするような、「開発の包括性」自体に主たる関心を寄せた評価手法は、管見の限り、見当たらない。

さらに、HDIに対する批判の多くは、指数とし

ての緻密性—指標を構成する変数の選定や計算の方法など—に関するものが多く、それらの批判にこたえて、UNDPは、人間貧困指数（Human Poverty Index: HPI）、ジェンダー不平等開発指数（Gender Inequality Index: GII）、そして複合貧困指数（Multiple Poverty Index: MPI）など、様々な開発指数を提案している。さらにHDI自体を改良する技術的な努力も積み重ねられている（Panigrahi & Sivramkrishna 2000; Herrero et. al. 2010）。しかしながら、いずれの指数も、複合指数という形態をとっているものの、単一の数値で対象を評価しようとするものであることには変わりがない。

Senの人間開発論の真の目的は、「国家の序列化」ではなく、開発というテーマの複雑性や多面性について注意を喚起し、より包括的な視点から開発政策に取り組むための方向性を示すことにありと考えられる⁷。したがって次節では、人間開発論の真意をより正確に反映した開発評価手法の提案を目的として、ランキング指数にとどまらない、HDIの新たな可能性について検討する。

3. 「ランキング指数」から「開発バランスチャート」へ

(1) 「バランスチャート」の考え方

上述のとおり、従来のHDIが、「3つのインデックスからHDIを算出し、その数値の高低によって国々を序列化する」という方向で活用されることが多いのに対し（図1参照）、本研究では、「3つのインデックスの構造（インデックス間のバランス）に注目し、各国の開発政策上の課題（人間開発政策上のアンバランスポイント）を明らかにする」という方向でHDIを活用する方法を提案する（図2参照）⁸。開発バランスの良し悪しを多面的に評価するモデルを提案することにより、Senの人間開発論が目指す「開発に対する包括的な視点」を反映することができるのではないかと考える⁹。

インデックス間のバランスに注目した先行研究として、Hidalgo（2010）のHDI TreeやDespotis（2005）の包絡分析がある。Hidalgo（2010）は、各国のHDIを「一本の木」になぞらえ、HDIの値が幹の大きさを、3つのインデックスがそれぞれ

幹から伸びる3本の枝ぶりをあらわす、HDIの視覚的な表現方法を提案している。HDI Treeは、統計学に詳しくない一般読者にも直感的に分かりやすく、親しみやすいプレゼンテーションではあるが、この方法では、本稿で後述するような「類型化」を行うことができず、より踏み込んだ分析に発展させることが困難である。本稿で提案する「バランスチャート」は、HDI Treeの特徴を備えつつ、複数のチャートの類型化が可能である点に優位性がある。

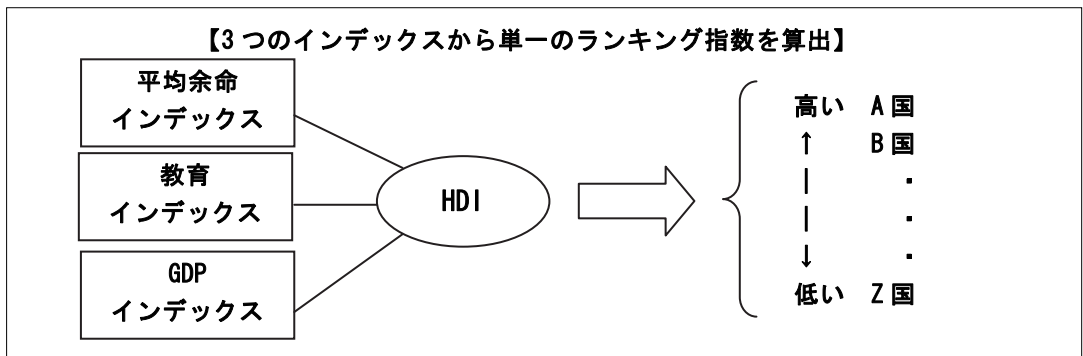
また、Despotis（2005）の包絡分析（Data Envelop Analysis : DAE）は、HDIの包括性に注目し、指数値による単純なランキングではなく、3つのインデックスが生み出す「効率性（efficiency）」に基づく国際比較を行う新たなモデルを提案している。Despotisの研究は、「指数値による単純なランキング」というHDIの活用方法に対する疑問を出発点にしており、この点において本研究と問題意識を共有している。しかしながら、多角的な視点から投資効率の最大化を図るという経営学生まれのDAEモデルのもとでは（刀根 1993）、Despotis自身も述べているとおり、構成要素間のバランスそのものを評価の対象とするというよりも、「効率性」という視点からHDIを再考するというアプローチをとることになり、本研究が目指す「バランス評価」とは異なる点に帰着している。

次節に詳述するように、本稿では主成分分析を用いて、HDIの3つのインデックス間の「バランス」を包括的に評価する方法を提案する。この方法によって、どの分野に政策的プライオリティーを置くべきかといった、人間開発政策上の議論のたたき台を提供することができる。また、後述のようにバランスチャートを類型化することで、ランキングとは異なる視点からの国際比較も可能になる。これらの点に本研究の独自性がある。

(2) 分析方法

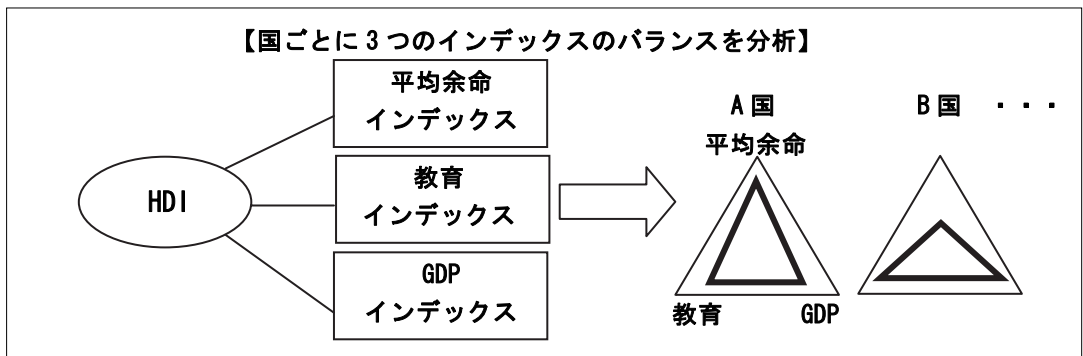
HDIの構造（3つのインデックス間のバランス）を明らかにするにあたって、主成分分析を活用する（Tabachnick & Fidell 2001、Grimm & Yarnold 2004）。主成分分析によって、その国のHDIを構成する主要な成分（第一主成分、即ち、その国の人間開発の傾向を示す固有ベクトル）が抽出され、

図1 従来のHDIの発想



(出所) 筆者作成

図2 HDIの応用可能性



(出所) 筆者作成

さらに、その第一主成分に対する3つのインデックスの影響の程度（第一主成分に対する影響力、即ち、その国の人間開発ベクトルに対する各インデックスの寄与度）が、成分行列として析出される。この成分行列に示された3つの成分に注目して、その国の人間開発に関する開発バランスの良し悪しを検討する。

3つのインデックスのバランスを考察するにあたって、各インデックスの値を直接用いず、主成分分析によって得られた第一主成分の成分行列を用いる理由は、以下のとおりである。すなわち、それぞれのインデックスの大きさを個別に比較することが主要な目的ではなく、あくまで、その国の「人間開発」に対する影響力として、各インデックスのバランスを考察したいためである。主成分分析の成分行列は、主成分に対する各要素の相関を示す。換言すれば、各要素（本分析の場合、

3つの各インデックス）が、どの程度、主成分（本分析の場合、各国の人間開発の傾向を示す固有ベクトル）に寄与しているかを分析することができる。主成分分析を行わず、直接各インデックスの値（データ対象期間の平均値）を用いてバランスチャートを作成した場合との違いについては、次項の分析結果において具体的に検討する。

分析に用いるデータは、2007年に発行された人間開発報告書2007/2008年度版（UNDP 2007）のHDIランキングにリストされている177カ国より、分析に必要なデータを備えた141カ国（18低位国、59中位国、31高位国、33最高位国）から収集した¹⁰。各国の3つのインデックスについてのパネルデータ（1970－2010年：推定値を含む）を用い、141カ国それぞれについて主成分分析を行った。

本分析の結果を解釈する際の留意点として、この分析は相対評価の道具にはならないという点に

注意しなければならない。つまり、成分行列の3つの要素がいずれも高い値を示している、即ち、開発バランスが良好であるとしても、それがすなわち各指標の「元の値」が高いということを意味しない、ということである。開発バランスが良好であっても、平均余命やGDPなどの個別の指標値は低い「低位安定」というケースや、逆に、開発バランスの悪い国の方が相対的なHDIランクは高いというケースもあり得る。したがって、本分析によって得られる開発バランスのモデルは、従来のHDIの代替物ではなく、HDIランキングによって得られる情報を違う角度から補完するものとして理解される必要がある。後述のとおり、従来の「HDIランキング」と本稿の「開発バランス」を並列することで、より有効な開発評価の可能性を開くことを目的としている。

(3) 分析結果

紙幅の都合上、141の分析結果の詳細をすべて挙げることはできないが、典型的な例として、ラテンアメリカ、中央アジア、東アフリカの各地域から3カ国の分析結果（第一主成分の成分行列）を示す（表3参照）。成分行列の値は、第一主成分（各国の「人間開発」の傾向を示す固有ベクトル）に対する各成分（LEX、EDU、GDP）の寄与度を表している。また、二段目カッコ内のインデック

ス値は、主成分分析を行う前のローデータから、各成分の経年データ（1970－2010年）の平均値を算出したものである。

主成分分析の結果について、いずれの国においても、第一主成分の説明力（% of Variance）は70～90%を超えており、それぞれの第一主成分が各国の「人間開発」の傾向の大部分を説明していると解釈することができる。これら3カ国のHDI成分バランスをレーダーチャートに示すと、図3のようになる。

これらのレーダーチャートは、それぞれの国の「人間開発」の傾向（第一主成分としてあらわされる固有ベクトル）に対する3つのインデックスの寄与の程度を可視化したものである。このようなモデル化を行うことで、単一の指数としてHDIの高低を見るだけではなく、各国のHDIの構成要素がどのようなバランスを示しているのかを考察することが可能となる。理想的には、HDIの値が高いだけではなく、HDIを構成する3つの要素がバランスよくその国の「人間開発」に寄与していることが望まれる。構成要素のバランスに著しい「アンバランス」が見られる場合には、その国の人間開発政策に何らかの改善が必要であると考えられる。続いて、主成分分析を行わずに直接各インデックスの平均値を用いてレーダーチャートを作成した場合の結果を図4に示す。

表3 分析結果：HDI成分行列（注1）

	Latin America Brazil	Central Asia Uzbekistan	Eastern Africa Tanzania
LEX ^(注2) (LEX index)	0.984 (0.766)	0.957 (0.680)	-0.886 (0.439)
EDU ^(注2) (EDU index)	0.983 (0.630)	0.528 (0.463)	0.990 (0.288)
GDP ^(注2) (GDP index)	0.932 (0.840)	0.985 (0.910)	0.774 (0.560)
% of Variance ^(注3)	93.447	72.140	78.764

（注1） SPSS ver.11.5 使用。

（注2） インデックスの略号は下記のとおり。

LEX=Life Expectancy at Birth（平均余命インデックス）

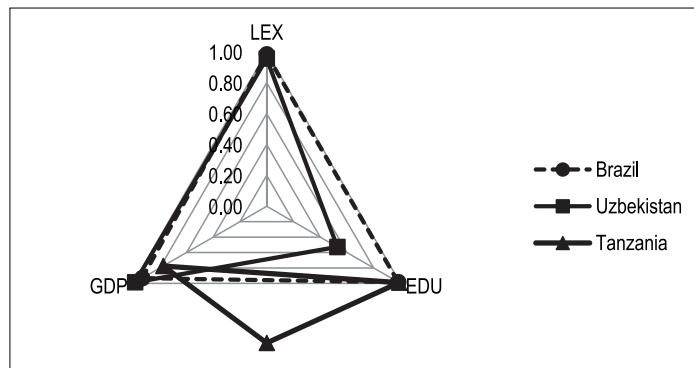
EDU=Education（教育インデックス）

GDP=Gross Domestic Products（GDPインデックス）

（注3） % of Varianceは第一主成分の説明力を示す。

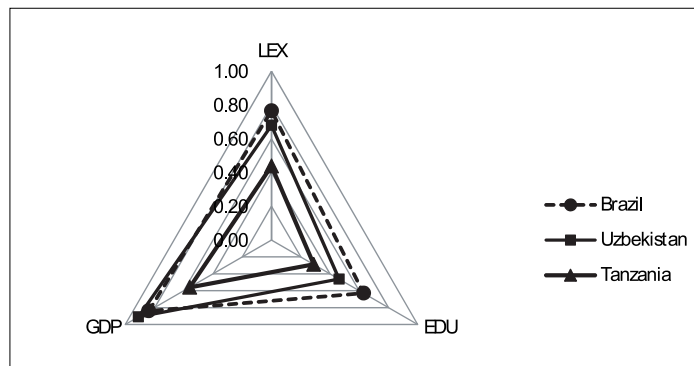
（出所）筆者作成

図3 分析結果：HDIバランスチャート



(出所) 筆者作成

図4 分析結果：HDI平均値バランスチャート



(出所) 筆者作成

図4のチャートは、図3と比較すると、3カ国のチャートの形状に類似した傾向が見られ、各国の特徴が明確にあらわれていないことが分かる。各インデックスの値は、ゴールポスト値によって標準化された、0.00から1.00の間の相対的な位置付けをあらわす、いわゆる「偏差値」のような性格を持った値なので、各インデックスのローデータの値が近似した国は、近似したインデックスを得ることになり、結果として類似したチャートが描かれることとなる。また、図4に示されたチャートは、各インデックスの平均値が独立に記されたものであり、「人間開発」という、各インデックスを包摂する上位概念はどこにもあらわれていない。

これに対して、図3のチャートは、「人間開発」という上位概念を第一主成分として抽出した際

の、各インデックスと「人間開発」という固有ベクトルとの関係をあらわしている。各インデックスのローデータの値の大小ではなく、3つのインデックスが全体としてどのようにその国の「人間開発」という第一主成分に寄与しているのか、その寄与度の強弱が図3のチャートにあらわされている。「人間開発」の評価モデルとしては、「人間開発」を定義する指標を成分として分析を行い、そのバランスの良し悪しを評価の材料とする、図3のチャートの方が適当であると考えられる。

図3のチャートに注目すると、ブラジルはバランスのとれた人間開発の様相を呈している。他方、ウズベキスタンとタンザニアのレーダーチャートには「アンバランス」が見られる。ウズベキスタンにおいては教育インデックス、すなわち、「知識」という人間開発のディメンションにおいて

「開発のアンバランス」が見られ、タンザニアにおいては平均余命インデックス、すなわち、「健康的な生活」という人間開発のディメンションにおいて「開発のアンバランス」が見られることが分かる。両国における人間開発政策を考える際には、両国の現状にこのような「アンバランス」が存在することを念頭に置いて政策立案がなされる必要があるといえよう。

また、基本的に「アンバランス」は何らかの問題状況を示唆するサインとして理解される必要があるが、「アンバランス」が析出されても、それがその社会にとって重要度の低いものであると判断された場合には、「アンバランスの存在を認識したうえで許容する」という決定がなされることも現実にはあり得るだろう。重要なことは、「あ

る分野にアンバランスがある」という事実を、政策形成者および一般市民が共通に認識し、適切な政策対応や公共の議論が展開されることである¹⁾。本稿のバランスチャートに期待される役割は、そのきっかけを提供することにある。

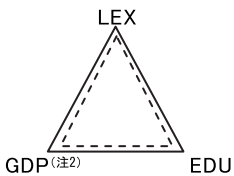
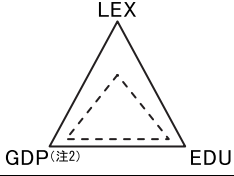
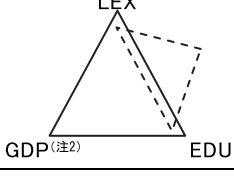
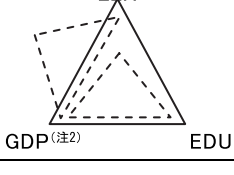
4. 考察

(1) バランスチャートの4類型

上述のとおり、必要な情報を備えた141カ国のデータを分析し、141の「開発バランスチャート」について、以下のような類型化を試みた（付録1も参照）。

II型については、EDUが0.8未満のものをII-1型

表4 「開発バランスチャート」の4類型

類型	定義	解釈	チャートの形状
I型	正三角形型：3つのインデックスの寄与度がいずれも0.8以上 ^(注1) 。	「健康的な生活」「知識」「適正な生活水準」という3つのディメンジョンについて、バランスのとれた開発が実践されている。しかし、だからといって各ディメンジョンの指標が十分に高いとは限らない点に注意。	
II型	二等辺三角形型：あるインデックスにおいて0.8未満 ^(注1) のものがあるが、チャート内で三角形を保っている。	その国の「人間開発」(第一主成分の固有ベクトル)について、あるインデックスからの寄与度が低い。すなわち、あるディメンジョンにおいて、開発のアンバランスが認められる。	
III型	逸脱型：あるインデックスにおいて負の相関があり、三角形がチャートから逸脱している。	その国の「人間開発」(第一主成分の固有ベクトル)について、あるインデックスがネガティブに相関している。即ちデータの対象期間中(1970-2010)、あるディメンジョンの状況が悪化している。	
IV型	複合型：主成分が2つ以上析出され、かつ、II型やIII型の特性をあわせもっている。	その国の「人間開発」を説明する主要因が2つ以上ある。主成分が2つ以上析出される場合、I型(正三角形型)にはならないので、II型、III型の問題点を複合的に孕んでいることを意味する。	

(注1) UNDPによるHDIランキングでは、HDIが0.8以上の国をHDI高位国と定義している。

(注2) 2010年度以前の版報告書では、GNIではなくGDP (per capita, PPP US\$) が用いられている。

(出所) 筆者作成

(教育アンバランス型)、LEXが0.8未満のものをII-2型(保健アンバランス型)、GDPが0.8未満のものをII-3型(経済アンバランス型)とし、III型については、EDUがネガティブなものをIII-1型(教育逸脱型)、LEXがネガティブなものをIII-2型(保健逸脱型)、GDPがネガティブなものをIII-3型(経済逸脱型)、ネガティブ項目と0.8未満項目が併存するものをIII-4型(複合逸脱型)とするサブ類型も行った(表5、付録1参照)。以上の類型に従って分析結果を整理し、HDIランキングとの対照を一覧にまとめたものが表5である。

表5の対照表のセルI-LowとI-Mediumは「低位安定型」の国々を含んでおり、セルI-HighとI-Very Highは「安定型」の国々を含んでいると理解できる(表5下段参照)。HDIランクの最上位国群のほぼすべてが「安定型」に類型されていることが分かる。最上位国群の例外であるクウェート(KWT)とアラブ首長国連邦(ARE)は「経済逸脱型(III-3)」に類型されている。

HDIランクの低位国群に注目すると、半数以上の国(18か国中10か国：約56%)が「逸脱型」に類型されており、中位国群の「逸脱型」(59か国中16か国：約27%)、高位国群の「逸脱型」(31か

国中3か国：約10%)と比べても明らかに割合が高い。これは、過去約40年の間に人間開発に関する3つのディメンションのいずれかに後退現象が起きていることを示唆している。表5のIIIのサブ類型(III-1～4)から、該当国それぞれのどの要素に「逸脱」が起こっているかを一目で読み取ることができる。それぞれの「逸脱分野」への政策的対応が求められる。

HDIランクの中位国群は、アンバランスを抱えている国も多い(59か国中17か国：29%)。59か国中16か国(約27%)が「逸脱型」であることを考慮すると、中位国群の半数以上が人間開発上の「不安定(アンバランス、逸脱)」を抱えていることが分かる。ここでも、II型、III型のサブ類型から、該当国それぞれのどの要素に「不安定」が見られるかを一目で読み取ることができる。それぞれの「不安定要素」への政策的対応が求められる。

HDIランクの上位国群は、多くが「安定型」に類型されているが、「不安定型(アンバランス型、逸脱型)」に類型されている国々の大半が「経済不安定型(II-3、III-3)」を示しているという特徴が読み取れる。

表5 HDIバランス類型-HDIランキング対照表

類型 HDIランク	I (安定型)	II (アンバランス型)			III (逸脱型)				IV (複合型)
		II-1	II-2	II-3	III-1	III-2	III-3	III-4	
Low	BEN, ETH, GMB		BFA	GNB, MLI	BDI, CAF, CIV, ZMB	MOZ	ERI, NER	MWI, RWA, TGO	TCD, SEN
Medium	BGD, CPV, CHN, DOM, EGY, FJI, GTM, GUY, IND, IDN, LAO, MAR, NPL, PAK, WSM, LKA, SDN, SYR, THA, TUN, VNM, YEM	KHM, MNG, UZB	ARM, BLZ, BWA, TJK	DZA, BOL, SLV, GHA, HND, IRN, MRT, PNG, PRY, PHL	HTI, MDA, UKR	COG, GVG, LSO, SWZ, UGA	COM, DJI, JOR, MDG, NIC	CMR, NAM, TZA	JAM, KEN, NGA, ZAF
High	ALB, BRA, CHL, COL, CRI, ECU, EST, HUN, LBN, MYS, MUS, MEX, OMN, PAN, TUR, URY	BHS		ARG, BHR, BGR, HRV, LVA, LTU, ROM			PER, SAU, VEN		BLR, KAZ, RUS, TTO
Very High	GRC, HKG, ISL, IRL, ISR, ITA, JPN, KOR, LUX, MLT, NLD, NZL, NOR, PRT, SGP, SVN, ESP, SWE, CHE, GBR, USA						KWT, ARE		

類型 HDIランク	I	II			III				IV
		II-1	II-2	II-3	III-1	III-2	III-3	III-4	
Low	低位安定型	教育 アンバ ランス 型	保健 アンバ ランス 型	経済 アンバ ランス 型	教育 逸脱型	保健 逸脱型	経済 逸脱型	複合 逸脱型	複合型
Medium									
High									
Very High									
	安定型								

(注1) 国名の略号はHDRに準じる。国名については付録1参照。

(出所) 筆者作成

(2) HDIランキングとの相互補完性

以上の分析により、「バランス」に注目することで、「ランキング」では見えなかった、各国の開発課題について言及できることが示され、「ランキング」の情報だけでは看過しがちな「ランク内の多様性」を可視化することができた。しかしながら、表5の解釈に示されたとおり、バランスチャートの考え方は、従来のHDIランキングの意義を否定するものではなく、むしろ、「バランスとランキングの相互補完性」の強化を目指すものである。

バランスチャートは相対評価の道具にはならないという点については、既に指摘した。即ち、開発バランスが良好であっても、各インデックスを構成する指標の値は低いという「低位安定型」の例などを誤解釈しないために、HDIによるランキング情報の併用が有効である。同時に、バランスチャートによる評価は、ランキング値が高くても、「開発バランスがよく、かつランキングも高いのか」、あるいは、「ランキングは高くても、開発バランスには問題があるのか」といった視点で、ランキング情報を批判的かつ補完的に検討する材料となる。

(3) バランスチャートの限界と課題

このバランスチャートが有効性を十分に発揮するためには、さらに取り組まなければならない課題が残されている。まず、「包括的評価」を目指しながらも、HDIとの相互補完性を確保するために、バランスの視点を3つのインデックスに限らざるを得なかったという限界を認めなければならない。絵所が指摘するような、また、Senが想定するような「包括性」を備えたバランス評価モデルを構築するためには、現行のHDIの制約を超えた、多様なインデックスを用いた分析を行う必要があるだろう。

次に、レーダーチャートの解釈と利用に関して、どのような基準で「適正バランス」あるいは「アンバランス」と判断するのか、また、「アンバランス」や「逸脱」の程度をどのように解釈して開発評価を行うのか、という問いにも答えなければならない。本研究においては、暫定的に「 $HDI = 0.8$ 」という値を採用したが、評価基準の一般性

を高める必要がある。

最後に、本稿ではチャートの形状をもとに、I型からIV型の4つの型を基本とした類型化を行ったが、この類型方法は十分に合理的と言えるか、さらに考察を深める必要がある。特にチャートの形状が三角形以上の多角形になった場合には、「不安定型（アンバランス型、逸脱型）」の類型がより複雑になることが予想される。より適切な類型方法を適用することにより、より妥当性の高い分析・提言を行うことができるはずである。

5. おわりに

本稿では、HDIの3つの構成要素をレーダーチャートに可視化し、「バランス」という観点から開発評価を行うためのモデルの提案を試みた。冒頭に挙げた絵所（1997）の引用に指摘されるように、「国、地域、社会階層、性差」といった多様な生の側面すべてを評価の対象とするには遠く及ばなかったが、少なくとも、本稿で提案する評価方法は、ランキングによる評価には見られない、包括的な評価の視点を提供している。このような評価手法によって、HDIランキングだけでは見えてこなかった、国ごとの「開発バランス」の良し悪しが可視化され、「バランスのとれた人間開発政策」を形成するための政策的関心を喚起することができるのではないかと考える。

また、「バランス」という視点を尊重する評価のフレームワークは、MDGsの評価をはじめとする「包括的評価」を行う際に有効なツールになり得る。今後、本研究のアプローチを、MDGsなどの多角的な評価モデルにも応用・拡張していきたい。

付録1 HDIランキングとHDIバランスの相互補完性

COUNTRY	CODE	HDI ¹	REGION ²	CATEGORY ³	COMPONENT_1 ⁴				COMPONENT_2 ⁴			
					\$var1 ⁵	comp1EDU	comp1LEX	comp1GDP	\$var2 ⁵	comp2EDU	comp2LEX	comp2GDP
Benin	BEN	Low	Sub-Saharan Africa	1	84.449	0.985	0.910	0.857				
Burkina Faso	BFA	Low	Sub-Saharan Africa	2.2	70.034	0.957	0.463	0.986				
Burundi	BDI	Low	Sub-Saharan Africa	3.1	76.949	-0.848	0.916	0.866				
Central African Republic	CAF	Low	Sub-Saharan Africa	3.1	87.940	-0.978	0.886	0.946				
Chad	TCO	Low	Sub-Saharan Africa	4	40.192	0.769	-0.019	0.784	38.164	0.424	0.900	-0.394
Côte d'Ivoire	CIV	Low	Sub-Saharan Africa	3.1	91.199	-0.975	0.918	0.972				
Eritrea	ERI	Low	Sub-Saharan Africa	3.3	81.714	0.981	0.947	-0.769				
Ethiopia	ETH	Low	Sub-Saharan Africa	1	79.947	0.948	0.904	0.826				
Gambia	GMB	Low	Sub-Saharan Africa	1	84.048	0.975	0.959	0.807				
Guinea-Bissau	GNB	Low	Sub-Saharan Africa	2.3	67.202	0.961	0.991	0.333				
Malawi	MWI	Low	Sub-Saharan Africa	3.4	62.765	-0.927	0.879	0.500				
Mali	MLI	Low	Sub-Saharan Africa	2.3	70.664	0.989	0.873	0.615				
Mozambique	MOZ	Low	Sub-Saharan Africa	3.2	72.922	0.941	-0.656	0.933				
Niger	NER	Low	Sub-Saharan Africa	3.3	93.506	0.984	0.973	-0.944				
Rwanda	RWA	Low	Sub-Saharan Africa	3.4	51.068	-0.550	0.822	0.744				
Senegal	SEN	Low	Sub-Saharan Africa	4	65.545	0.984	0.995	-0.095	33.967	0.175	-0.060	0.995
Togo	TGO	Low	Sub-Saharan Africa	3.4	65.897	0.927	0.496	-0.934				
Zambia	ZMB	Low	Sub-Saharan Africa	3.1	84.701	-0.966	0.963	0.990				
Algeria	DZA	Medium	Middle East & North Africa	2.3	74.844	0.962	0.971	0.615				
Armenia	ARM	Medium	Europe & Central Asia	2.2	57.796	0.905	0.308	0.905				
Bangladesh	BGD	Medium	South Asia	1	97.641	0.984	0.990	0.991				
Belize	BLZ	Medium	Latin America & Caribbean	2.2	81.480	0.979	0.785	0.932				
Bolivia	BOL	Medium	Latin America & Caribbean	2.3	66.786	0.998	0.981	0.214				
Botswana	BWA	Medium	Sub-Saharan Africa	2.2	86.126	0.942	0.702	0.939				
Cambodia	KHM	Medium	East Asia & Pacific	2.1	79.055	0.776	0.991	0.887				
Cameroon	CMR	Medium	Sub-Saharan Africa	3.4	57.440	-0.725	0.849	0.691				
Cape Verde	CPV	Medium	Sub-Saharan Africa	1	98.050	0.982	0.998	0.990				
China	CHN	Medium	East Asia & Pacific	1	99.392	0.997	0.995	0.998				
Comoros	COM	Medium	Sub-Saharan Africa	3.3	78.335	0.823	0.951	-0.876				
Congo	COG	Medium	Sub-Saharan Africa	3.2	73.043	0.923	-0.696	0.924				
Djibouti	DJI	Medium	Middle East & North Africa	3.3	96.292	0.975	0.999	-0.969				
Dominican Republic	DOM	Medium	Latin America & Caribbean	1	95.919	0.990	0.972	0.976				
Egypt	EGY	Medium	Middle East & North Africa	1	96.983	0.995	0.989	0.970				
El Salvador	SLV	Medium	Latin America & Caribbean	2.3	75.394	0.951	0.964	0.654				
Equatorial Guinea	GNQ	Medium	-	3.2	69.019	0.805	-0.658	0.995				
Fiji	FJI	Medium	East Asia & Pacific	1	93.191	0.984	0.962	0.950				
Ghana	GHA	Medium	Sub-Saharan Africa	2.3	73.731	0.991	0.906	0.639				
Guatemala	GTM	Medium	Latin America & Caribbean	1	88.569	0.979	0.971	0.870				
Guyana	GUY	Medium	Latin America & Caribbean	1	85.202	0.977	0.868	0.920				
Haiti	HTI	Medium	Latin America & Caribbean	3.1	93.585	-0.982	0.934	0.986				
Honduras	HND	Medium	Latin America & Caribbean	2.3	82.628	0.967	0.965	0.783				
India	IND	Medium	South Asia	1	99.408	0.998	0.999	0.995				
Indonesia	IDN	Medium	East Asia & Pacific	1	99.244	0.995	0.998	0.996				
Iran, Islamic Rep. of	IRN	Medium	Middle East & North Africa	2.3	68.355	0.987	0.990	0.311				
Jamaica	JAM	Medium	Latin America & Caribbean	4	55.613	0.917	0.303	0.858	33.668	0.017	0.942	-0.351
Jordan	JOR	Medium	Middle East & North Africa	3.3	82.206	0.952	0.962	-0.797				
Kenya	KEN	Medium	Sub-Saharan Africa	4	60.423	-0.795	0.975	0.479	36.281	0.578	0.045	0.867
Lao People's Dem. Rep.	LAO	Medium	East Asia & Pacific	1	99.208	0.999	0.993	0.996				
Lesotho	LSO	Medium	Sub-Saharan Africa	3.2	86.040	0.952	-0.857	0.970				
Madagascar	MDG	Medium	Sub-Saharan Africa	3.3	95.744	0.972	0.989	-0.975				
Mauritania	MRT	Medium	Sub-Saharan Africa	2.3	75.363	0.976	0.952	0.635				
Moldova, Rep. of	MDA	Medium	Europe & Central Asia	3.1	60.570	-0.633	0.828	0.855				
Mongolia	MNG	Medium	East Asia & Pacific	2.1	70.498	0.623	0.874	0.981				
Morocco	MAR	Medium	Middle East & North Africa	1	98.205	0.994	0.993	0.986				
Namibia	NAM	Medium	Sub-Saharan Africa	3.4	77.982	0.723	0.937	-0.969				
Nepal	NPL	Medium	South Asia	1	99.123	0.994	0.999	0.993				
Nicaragua	NIC	Medium	Latin America & Caribbean	3.3	90.924	0.972	0.976	-0.911				
Nigeria	NGA	Medium	Sub-Saharan Africa	4	50.436	0.318	-0.880	0.799	34.221	0.922	-0.045	-0.417
Pakistan	PAK	Medium	South Asia	1	99.529	0.997	0.998	0.999				
Papua New Guinea	PNG	Medium	East Asia & Pacific	2.3	74.981	0.982	0.945	0.627				
Paraguay	PRY	Medium	Latin America & Caribbean	2.3	69.914	0.988	0.967	0.431				
Philippines	PHL	Medium	East Asia & Pacific	2.3	80.171	0.973	0.953	0.742				
Samoa (Western)	WSM	Medium	East Asia & Pacific	1	92.239	0.986	0.948	0.947				
South Africa	ZAF	Medium	Sub-Saharan Africa	4	61.399	-0.960	0.010	0.959	34.926	-0.158	0.997	-0.169
Sri Lanka	LKA	Medium	South Asia	1	96.746	0.973	0.999	0.978				
Sudan	SDN	Medium	Sub-Saharan Africa	1	94.368	0.990	0.981	0.943				
Swaziland	SWZ	Medium	Sub-Saharan Africa	3.2	84.283	0.878	-0.900	0.973				
Syrian Arab Republic	SYR	Medium	Middle East & North Africa	1	93.904	0.968	0.995	0.943				
Tajikistan	TJK	Medium	Europe & Central Asia	2.2	67.076	0.987	0.276	0.981				
Tanzania, U. Rep. of	TZA	Medium	Sub-Saharan Africa	3.4	78.764	0.990	-0.886	0.774				
Thailand	THA	Medium	East Asia & Pacific	1	94.718	0.950	0.983	0.987				
Tunisia	TUN	Medium	Middle East & North Africa	1	98.296	0.998	0.991	0.985				
Uganda	UGA	Medium	Sub-Saharan Africa	3.2	72.417	0.959	-0.543	0.979				
Ukraine	UKR	Medium	Europe & Central Asia	3.1	75.303	-0.744	0.969	0.875				
Uzbekistan	UZB	Medium	Europe & Central Asia	2.1	72.140	0.528	0.957	0.985				
Viet Nam	VNM	Medium	East Asia & Pacific	1	98.504	0.989	0.999	0.989				
Yemen	YEM	Medium	Middle East & North Africa	1	97.049	0.995	0.990	0.971				

Albania	ALB	High	Europe & Central Asia	1	88.570	0.951	0.991	0.878				
Argentina	ARG	High	Latin America & Caribbean	2,3	71.963	0.959	0.970	0.547				
Bahamas	BHS	High	..	2,1	54.848	0.336	0.887	0.864				
Bahrain	BHR	High	..	2,3	78.426	0.927	0.980	0.730				
Belarus	BLR	High	Europe & Central Asia	4	65.082	0.999	-0.755	0.620	34.723	0.008	0.654	0.784
Brazil	BRA	High	Latin America & Caribbean	1	93.447	0.984	0.983	0.932				
Bulgaria	BGR	High	Europe & Central Asia	2,3	74.970	0.877	0.929	0.785				
Chile	CHL	High	Latin America & Caribbean	1	97.482	0.981	0.987	0.994				
Colombia	COL	High	Latin America & Caribbean	1	96.036	0.984	0.990	0.966				
Costa Rica	CRI	High	Latin America & Caribbean	1	93.824	0.983	0.961	0.962				
Croatia	HRV	High	..	2,3	76.513	0.972	0.956	0.661				
Ecuador	ECU	High	Latin America & Caribbean	1	88.447	0.987	0.914	0.919				
Estonia	EST	High	..	1	97.000	0.991	0.990	0.974				
Hungary	HUN	High	..	1	94.260	0.987	0.959	0.966				
Kazakhstan	KAZ	High	Europe & Central Asia	4	62.936	0.982	-0.105	0.955	36.577	-0.170	0.994	0.284
Latvia	LVA	High	Europe & Central Asia	2,3	81.680	0.962	0.966	0.769				
Lebanon	LBN	High	Middle East & North Africa	1	95.879	0.984	0.995	0.959				
Lithuania	LTU	High	Europe & Central Asia	2,3	78.348	0.947	0.979	0.704				
Malaysia	MYS	High	East Asia & Pacific	1	99.536	0.997	0.996	0.997				
Mauritius	MUS	High	Sub-Saharan Africa	1	99.500	0.997	0.997	0.998				
Mexico	MEX	High	Latin America & Caribbean	1	95.245	0.995	0.972	0.961				
Oman	OMN	High	..	1	96.922	0.992	0.988	0.973				
Panama	PAN	High	Latin America & Caribbean	1	93.537	0.982	0.974	0.945				
Peru	PER	High	Latin America & Caribbean	3,3	73.987	0.962	0.973	-0.588				
Romania	ROM	High	..	2,3	76.910	0.973	0.956	0.669				
Russian Federation	RUS	High	Europe & Central Asia	4	56.204	0.365	0.790	0.964	39.592	0.916	-0.576	0.125
Saudi Arabia	SAU	High	..	3,3	93.615	0.980	0.988	-0.933				
Trinidad and Tobago	TTO	High	..	4	56.120	0.924	0.894	0.172	34.211	0.067	-0.258	0.977
Turkey	TUR	High	Europe & Central Asia	1	98.989	0.995	0.996	0.994				
Uruguay	URY	High	Latin America & Caribbean	1	84.371	0.945	0.984	0.818				
Venezuela	VEN	High	Latin America & Caribbean	3,3	95.318	0.995	0.976	-0.957				
Australia	AUS	Very High	..	1	96.775	0.968	0.990	0.993				
Austria	AUT	Very High	..	1	97.548	0.977	0.994	0.992				
Belgium	BEL	Very High	..	1	97.487	0.977	0.997	0.988				
Canada	CAN	Very High	..	1	89.297	0.882	0.985	0.965				
Cyprus	CYP	Very High	..	1	97.282	0.974	0.996	0.989				
Czech Republic	CZE	Very High	..	1	87.825	0.887	0.922	0.999				
Denmark	DNK	Very High	..	1	96.233	0.972	0.997	0.974				
Finland	FIN	Very High	..	1	97.894	0.986	0.997	0.986				
France	FRA	Very High	..	1	98.425	0.986	0.999	0.991				
Germany	DEU	Very High	..	1	93.128	0.930	0.981	0.984				
Greece	GRC	Very High	..	1	91.556	0.962	0.935	0.973				
Hong Kong, China (SAR)	HKG	Very High	..	1	97.517	0.991	0.991	0.980				
Iceland	ISL	Very High	..	1	96.239	0.974	0.998	0.971				
Ireland	IRL	Very High	..	1	98.854	0.993	0.994	0.996				
Israel	ISR	Very High	..	1	98.418	0.994	0.997	0.985				
Italy	ITA	Very High	..	1	93.261	0.934	0.994	0.968				
Japan	JPN	Very High	..	1	92.227	0.924	0.994	0.961				
Korea, Rep. of	KOR	Very High	East Asia & Pacific	1	99.286	0.994	0.999	0.996				
Kuwait	KWT	Very High	..	3,3	81.925	0.964	0.937	-0.806				
Luxembourg	LUX	Very High	..	1	94.706	0.972	0.984	0.963				
Malta	MLT	Very High	..	1	98.794	0.991	0.999	0.992				
Netherlands	NLD	Very High	..	1	97.708	0.985	0.991	0.989				
New Zealand	NZL	Very High	..	1	97.615	0.986	0.992	0.986				
Norway	NOR	Very High	..	1	98.223	0.988	0.997	0.988				
Portugal	PRT	Very High	..	1	95.623	0.960	0.985	0.989				
Singapore	SGP	Very High	..	1	99.152	0.998	0.996	0.993				
Slovenia	SVN	Very High	..	1	99.028	0.991	0.999	0.996				
Spain	ESP	Very High	..	1	98.190	0.990	0.995	0.987				
Sweden	SWE	Very High	..	1	95.674	0.957	0.995	0.982				
Switzerland	CHE	Very High	..	1	90.813	0.935	0.994	0.929				
United Arab Emirates	ARE	Very High	..	3,3	97.674	0.990	0.984	-0.990				
United Kingdom	GBR	Very High	..	1	95.143	0.950	0.990	0.986				
United States	USA	Very High	..	1	96.461	0.966	0.984	0.996				

*1 Human development report 2009の類型による

*2 World bank website <http://go.worldbank.org/D7SN0B8YU0> (2012年3月28日アクセス)*3 I=I型、2.I=II-1型、2.2=II-2型、2.3=II-3型、3.1=III-1型、3.2=III-2型、3.3=III-3型、3.4=III-4型、4=IV型
なお、それぞれの型の定義は下記の通り。詳細については本文の表4を参照。

I型:すべての側面で0.8以上

II型:ある側面で0.8以下の項目があるが、三角形を保っている — II-1型: EDU0.8以下、II-2型: LEX0.8以下、II-3型: GDP0.8以下

III型:ある側面に負の項目があり、レーダーチャートから逸脱している — III-1型: EDU逸脱、III-2型: LEX逸脱、III-3型: GDP逸脱、III-4型: 複合(II型の特性との複合型)

IV型:主成分が2つ以上析出されている(かつ、II、III型の特性との複合型)

*4 第一主成分(または第二主成分)の成分行列(0.8以下の成分は二重線囲み、負の成分は灰色ハイライト)

*5 第一主成分(または第二主成分)の説明力

注記

- 1 2010年の報告書においてHDIを構成する3つの指標のうち、経済指標と教育指標の定義が改変され、従来、GDPによって定義されていた経済指標がGNIに替わり、就学率と識字率によって定義されていた教育指標が就学年数に替わった（UNDP 2010）。
- 2 Nurkse（1953）の「貧困の悪循環理論」、Rostow（1960）の「発展段階論」、Chenery（1979）の「ふたつのギャップ理論」をはじめ、Hirschman（1958）、Gershenkron（1966）、Bauer（1971）などによって多くのグランドセオリーが打ち出された。
- 3 Shultz（1971）やBecker（1967）の「人的資本論」と、経済学的なアプローチの中でも人道主義的立場を強調するStreeten（1981）の「ベーシック・ヒューマン・ニーズ・アプローチ（Basic Human Needs Approach：BHN）」などが主流となった。
- 4 世界各国のHDI値の向上を受けて、2009年の報告書から、従来の「HDI低位国群（HDI=0.500未満）、中位国群（0.500～0.799）、高位国群（0.800～0.899）」に加えて、「最高位国群（0.900以上）」が定義された（UNDP 2009）。
- 5 2010年のレポートにおいてHDIの定義や算出方法が大幅に改変された。本節では最新の定義に則ってHDIの解説を行うが、後段のデータ分析では旧定義のもとで収集されたデータを用いて分析を行う。旧定義の詳細については2009年報告書のテクニカルノートを参照されたい。
- 6 一方で、HDIは、わずか4つの指標で人間開発のレベルを測ろうとする指数であることから、その精度については多くの議論を呼んでいる（Jolly 2002など）。また、ゴールポスト値の設定の仕方によってはランキングが変動する可能性があることから、HDIの定義の技術的な点についても議論がある。たとえば、Panigrahi & Sivramkrishna（2000）は、ゴールポストに左右されない調整条件を加えたHDIの算出法を考案し、“Adjusted HDI（AHDH）”として提示している。さらにUNDP（2010）は、社会的不平等の程度を指数に反映させた“Inequality-adjusted HDI（IHDI）”を発表した。
- 7 Senは、経済開発にとどまらない、包括的な開発の視点が重要であることを繰り返し強調している（Sen 2000など）。また、Senが当初、HDIのような

「荒削りなインデックス（a crude index）」を作成することに抵抗感を持っていたと告白していることから（Sen 1999b, p.23）、単一の指数値で開発の評価を行うことは、Senの本意ではないことが分かる。本稿の試みは、「開発バランス」に注目することによって、より包括的な視点からの開発評価を可能にし、Senの人間開発論が重視している「包括的な開発」へのアプローチを、「評価」の文脈で実現しようとするものである。

- 8 本稿ではHDIの定義（3つのインデックス）に則って考察・分析を行う。HDIの限界を指摘しながらもHDIの定義を踏襲する理由について、2点挙げられる。まず、後述のとおり、本稿の「バランスチャート」は、従来のHDIの補完情報として活用されることを前提としているためである。次に、インデックス選定の問題は、恣意的にならざるを得ない側面と、現実的に利用可能な国際二次データの限界という側面に挟まれており、「よりよいインデックス」についての議論は非現実的なレベルで空転する傾向が強いためである。
- 9 本稿で提案する「開発バランスチャート」に反映される「包括性」は、あくまでHDIの定義に準じるものである。したがって、HDIの構成要素に改良が加えられれば、開発バランスチャートのインデックスもその改良に準じることとなる。現状では3つのインデックスに基づいて三角形のチャートを作成するが、今後、インデックスの追加に伴って、チャートの形状が四角形、五角形等へと変化することも十分にあり得る。
- 10 高位国群の増加を受けて、2009年度の報告書（UNDP 2009）より、「最高位国群」の定義が追加された（HDI 0.9以上）。ここでは2009年度報告書の分類に従った。
- 11 政策的意思決定における、公共的討議と民主主義の重要性については、Sen（2000）Ch.6あるいはSen（2009）Chs.15～18などを参照されたい。

引用文献

- 絵所秀紀（1997）『開発の政治経済学』、日本評論社
 刀根薫（1993）『経営効率性の測定と改善：包絡分析法DEAによる』、日科技連出版社
 Ahsan, M. (2004). Human development in the Muslim

- world: From theory to practice. *The Muslim World*, 94, 181-200.
- Bauer, P. (1971). *Dissent on development*. London: Widenfeld and Nicolson.
- Becker, G. (1967). *Human capital and the personal distribution of income: an analytical approach*. MI: The University of Michigan.
- Chenery, H. B. (1979). *Structural change and development policy*. NY: Oxford University Press.
- Despotis, D. K. (2005). A reassessment of the human development index via data envelopment analysis. *The journal of the operational research society*, 56(8), 969-980.
- Gershenkron, A. (1966). *Economic backwardness in historical perspective*. MA: Belknap.
- Grimm, L., and Yarnold, P. (2004). *Reading and understanding multivariate statistics*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Haq, K. (2000). Human development challenges in South Asia. *Journal of Human Development*. 1(1), 71-82.
- Herrero, C., Martinez, R., and Villar, A. (2010). Improving the measurement of human development. *Human Development Research Paper 2010/12*. UNDP.
- Hidalgo, C. A. (2010). Graphical statistical methods for the representation of the human development index and its components. *Human Development Research Paper 2010/39*. UNDP.
- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. CT: Yale University Press.
- Jolly, R. (2002). Statisticians of the world unite: the human development challenge awaits. *Journal of Human Development*. 3(2), 263-272.
- Meier, G. M., and Stiglitz, J. E. (Eds.). (2000). *Frontiers of development economics: The future in perspective*. Washington DC: The World Bank.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- Panigrahi, R., and Sivramkrishna, S. (2002). An adjusted human development index: Robust country rankings with respect to the choice of fixed maximum and minimum indicator values. *Journal of Human Development*. 3(2), 301-311.
- Rostow, W. W. (1960). *The stages of economic growth*. NY: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1987). *On ethics and economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. MA: Harvard University Press.
- Sen, A. (1997). *On economic inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1999a). *Commodities and capabilities* (Oxford India Paperbacks ed.). New Delhi: Oxford University Press.
- Sen, A. (1999b). Assessing human development. In *Human development report 1999: Globalization with a human face*. NY: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000). *Development as freedom*. NY: Anchor books.
- Sen, A. (2002). Capability and well-being. In M. Nussbaum & A. Sen (Eds.) *The quality of life*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. London: Penguin Books.
- Streeten, P. (1981). *First things first: Basic human needs in developing countries*. Washington DC: World Bank Publication.
- Tabachnick, B., and Fidell, L. (2001). *Using multivariate statistics* (4th ed.). MA: Allyn & Bacon.
- The World Bank - Independent Evaluation Group. (2010). *Priorities in meeting the MDGs: Lessons from evaluation*. Washington, D.C.: World Bank.
- UNDP. (2007). *Human development report 2007/2008: Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*. NY: Oxford University Press.
- UNDP. (2009). *Human Development Report 2009: Overcoming barriers*. NY: Oxford University Press.
- UNDP. (2010). *Human development report 2010: Rethinking human development*. NY: Oxford University Press.
- UNDP. (2012a). Human development reports: National reports. UNDP. <http://hdr.undp.org/en/reports/> (accessed on July 18, 2012)
- UNDP. (2012b). Human development reports: Indices & data. UNDP.

<http://hdr.undp.org/en/statistics/> (accessed on July 18, 2012)

Yonehara, A. (2009). *Human development policy in the*

global era: A proposal from an educational view. Okayama: University Education Press.

(2012.8.31受理)

Rethinking the *Human Development Index*: Toward a comprehensive evaluation for international development

Aki Yonehara

Graduate School of Governance Studies, Meiji University
yonehara@meiji.ac.jp

Abstract

The Human Development Index (HDI) is one of the most internationally recognized development indices. Unlike the conventional economic indices, HDI considers not only economic but also educational and health aspects. HDI is often used as a “ranking index” to assess the level of development of a nation. However, the theoretical foundation of HDI, *Human Development Theory*, does not aim at proposing a “ranking index;” rather, it provides a perspective for comprehensive evaluation to clarify the problems that each nation needs to tackle for its national development.

Therefore, reflecting the original idea of *Human Development Theory*, this paper tries to develop a new method of development evaluation to assess the “balance” of development of each nation, rather than “ranking” them. 141 nations which have the necessary data for statistical analyses are sampled, and *Principal Component Analysis* is used to decompose each of the 141 HDIs according to education, health and economic factors. The decomposed factors draw a chart of “development balance” and these 141 charts are categorized and utilized for a more comprehensive evaluation of development.

Keywords

Human Development Index, Human Development Theory, development evaluation, charts of development balance, Principal Component Analysis

日本評価学会春季第9回全国大会 「人材育成・活用と評価」開催の報告とお礼

2012年6月30日開催（於：文教大学）の日本評価学会春季第9回全国大会には96名の方々にご出席いただき誠にありがとうございました。会員各位の日頃の研究や実践活動の報告を基に、評価研究者、実務者の間の経験、情報、知識を共有化する場として、皆様にとって有益な機会となりましたら幸甚に存じます。多くの方のご尽力により本大会を開催することができましたこと、心より感謝申し上げます。今後とも当学会の活動にご高配賜りますようどうぞ宜しくお願い申し上げます。

実行委員長 林 薫（文教大学）

プログラム委員長 牟田博光（東京工業大学）

2012年6月30日（土）

9：45-10：15	受 付			
午前の部 10：15-12：15	共通論題 1 外資系企業の人事管理評価 (廣野良吉) Rm.6105	共通論題 4 学校評価人材の育成と活用の在り方について～新設・学校専門評価士養成講座を考える～ (橋本昭彦) Rm.6108	自由論題 1 評価手法 (和田義郎) Rm.6107	
お昼休み 12：15-13：30	お昼休み (理事会 12：20-13：25) Rm.6102			
午後の部Ⅰ 13:30-15:30	共通論題 2 外国人材受け入れによる地域活性化とその評価 (佐藤由利子) Rm.6105	共通論題 5 評価と評価者 (三好皓一) Rm.6108	自由論題 2 学校評価／教育評価 (高千穂安長) Rm.6107	
午後の部Ⅱ 15：45-17：45	共通論題 3 政策評価と施設評価の考察～人材育成のミスマッチ～ (山谷清志) Rm.6105	共通論題 6 CSR活動における社会投資収益率法（SROI）を用いた評価 (伊藤健／佐々木亮) Rm.6108	自由論題 3 人材育成／能力強化 (源由理子) Rm.6107	RTD もっと政策デザインの評価を！―セオリー評価の必要性和可能性― (田辺智子) Rm.6109
懇親会 18：00-19：30	文教大学湘南校舎学生食堂2階			

（ ）は座長です。

日本評価学会春季第9回全国大会
「人材育成・活用と評価」プログラム詳細

6月30日（土）受付 9：45-10：15				
6月30日（土）午前の部 10：15-12：15				
共通論題 1 外資系企業の人事管理評価			座長 廣野 良吉 成蹊大学	Rm.6105
K1-1	合併企業ISUZUの人事管理政策の評価		ロナルド・マックファーランド	ユニカ（株）
K1-2	米国多国籍企業100%子会社P&Gの人事管理政策の評価		丸谷 奈都子	プロクター・アンド・ギャンブル・ジャパン（株）
K1-3	アジア開発銀行におけるグローバル人材の活用		松波 克次	アジア開発銀行
共通論題 4 学校評価人材の育成と活用の在り方について ～新設・学校専門評価士養成講座を考える～			座長 橋本 昭彦 国立教育政策研究所	Rm.6108
K4-1	提案：学校専門評価士資格の創設と今後の展望		橋本 昭彦	国立教育政策研究所
K4-2	学校専門評価士養成講座への期待と注文～公立学校現場の 学校評価のために～		福田 洋一	東京都板橋区立志村第一中学校
K4-3	学校専門評価士養成講座のカリキュラムについて～英国の 評価者養成と比較して～		植田 みどり	国立教育政策研究所
自由論題 1 評価手法			座長 和田 義郎 国際協力機構	Rm.6107
J1-1	幸せ度評価による地域間比較・国際比較の可能性		大島 章嘉	（株）ワード研究所・幸せ度調査館
J1-2	ラオス国保健セクターにおける“セクターワイド調整メカニズ ムの進展に伴うセクター事業共通管理ツール改訂の意義と課題”	○	間宮 志のぶ 岩本 あづさ	（株）国際開発アソシエイツ （独）国立国際医療研究センター
J1-3	第二報WHO健康再定義と持続可能な発展の理念 ー環境生態学視点からの検討と評価ー	○	梅内 拓生 岡本 純典 正木 朋也	北里大学大学院 QED Systems（株） 北里大学大学院
6月30日（土）お昼休み 12：15-13：30（理事会 12：20～13：25）Rm.6102				
6月30日（土）午後の部 I 13：30-15：30				
共通論題 2 外国人材受け入れによる地域活性化とその評価			座長 佐藤 由利子 東京工業大学 コメンテータ 水畑 順作 文部科学省	Rm.6105
K2-1	九州における留学生等グローバル人材の活用について		松谷 昭一	九州経済産業局
K2-2	立命館アジア太平洋大学と別府市・大分県・新大学設置と地 域社会の国際化について		篠崎 裕二	立命館アジア太平洋大学
K2-3	温泉観光地別府市の観光開発における留学生受け入れの効用		堀 桂子	観光開発プランナー
K2-4	韓国・全羅北道における留学生受け入れの取組み	○	Kim, Mi Hee 長島 万里子	Jeonbuk Development Institute 洗足こども短期大学
K2-5	留学生等外国人材受け入れによる地域活性化の取組みの横断 的比較と評価の課題		佐藤 由利子	東京工業大学
共通論題 5 評価と評価者			座長 三好 皓一 立命館アジア太平洋大学	Rm.6108
K5-1	評価者とは誰か～その機能と役割を再考する		源 由理子	明治大学
K5-2	評価者は存在するのか ー地方自治体の評価システムを中心にー		西出 順郎	岩手県立大学
K5-3	評価者の位置づけと役割 ーEvidence-based Medicine発案者らの議論からー		正木 朋也	北里大学大学院
K5-4	評価者と評価専門性の整合性について：地域開発評価に焦 点をあてて		三好 皓一	立命館アジア太平洋大学
自由論題 2 学校評価／教育評価			座長 高千穂 安長 玉川大学 コメンテータ 西村 邦雄（株）アイコンズ／学校専門評価士	Rm.6107
J2-1	教育委員会が有すべき学校評価システムに関する考察		石田 楓軒	評価士・元校長
J2-2	評価制度から捉えた国立大学法人制度の課題		田中 弥生	大学評価・学位授与機構
J2-3	米国における教育プログラムの実験モデル評価研究の現場 から学ぶこと		阿部 康代	パークレー・ポリシー・アソシエイツ
J2-4	小学生によるCM作品の相互評価	○	吉田 暁生 朝川 哲司	東京大学 青山学院大学

6月30日（土）午後の部Ⅱ 15：45-17：45				
共通論題3 政策評価と施設評価の考察～人材育成のミスマッチ～			座長 山谷 清志 同志社大学	Rm.6105
			コメンテータ 桂 容子 日本女性学研究会	
			コメンテータ 渋谷 典子 NPO参画プラネット	
K3-1	施設評価の面から政策評価を論じるー男女共同参画拠点施設にみる政策のPDCAとの関連、PDCAの担い手と体制	○	内藤 和美 お茶の水女子大学	
			高橋 由紀 国立女性教育会館	
			山谷 清志 同志社大学	
K3-2	「男女共同参画政策」の評価と行政評価のミスマッチー質問紙調査結果からー		高橋 由紀 国立女性教育会館	
K3-3	施設評価と政策評価ー名古屋市を事例として		林 やすこ 同志社大学	
共通論題6 CSR活動における社会投資収益率法(SROI)を用いた評価			座長 伊藤 健 慶應義塾大学	Rm.6108
			座長 佐々木 亮 国際開発センター／立教大学	
K6-1	社会投資収益率(SROI)の特徴とCSR評価への適用可能性ー社会的期待の可視化・定量化手法の開発に向けてー	○	伊藤 健 慶應義塾大学	
			玉村 雅敏 慶應義塾大学	
K6-2	SROI評価の事例を論じる1		佐々木 亮 国際開発センター／立教大学	
K6-3	SROI評価の事例を論じる2		大沢 望 早稲田大学大学院	
自由論題3 人材育成／能力強化			座長 源 由理子 明治大学	Rm.6107
			コメンテータ 和田 義郎 国際協力機構	
J3-1	途上国のM&E制度の強化に関する一考察ーガーナ国M&E能力強化支援プロジェクトの教訓ー		三輪 徳子 茨城大学	
J3-2	地方議会における議員活動の自己評価に関する事例研究ー福島町議会に着目してー		本田 正美 東京大学大学院	
J3-3	ナレッジマネジメントの観点から見たプロジェクト評価体系		大迫 正弘 北陸先端科学技術大学院大学	
J3-4	「評価者倫理・スタンダード」の構成及び基本原則の国際比較		小林 信行 OPMAC (株)	
RTD もっと政策デザインの評価を！ーセオリー評価の必要性和可能性ー			座長 田辺 智子 国立国会図書館	Rm.6109
	セオリー評価の理論と手法		西出 順郎 岩手県立大学	
	セオリー評価の意義と必要性		窪田 好男 京都府立大学	
	国の政策評価とセオリー評価		小島 卓弥 総務省	
	セオリー評価の実践と課題		田中 啓 静岡文化芸術大学	

共通論題セッション報告

共通論題セッション1「外資系企業の人事評価・管理」

座長 廣野 良吉（成蹊大学）

司会： 廣野良吉 成蹊大学名誉教授

報告者： ロナルド・マックファーランド氏 ユニカ株式会社 執行役員 海外営業部長、（元いすゞ自動車株式会社販売促進担当）

報告題目：合弁企業ISUZUの人事管理政策の評価

丸谷奈都子氏 プロクター・アンド・ギャンブル・ジャパン株式会社、シニアマネージャー
ヒューマンリソース研究開発本部

報告題目：米国多国籍企業100%子会社P&Gの人事

松波克次氏 アジア開発銀行駐日代表

報告仮題：アジア開発銀行におけるグローバル人材の活用

経済のグローバル化の中で、企業間の国際競争は益々熾烈となってきた。特に1973年2月の固定相場制から変動相場制への移行後の円高傾向の定着に伴い、我が国企業は、国内での企業間の競争に加えて、海外市場でも欧米諸国の多国籍企業との競争はもちろん、途上国の現地企業との競争にも晒されている。これらの企業間競争を乗り切るためには、土地・労働コスト等割安の海外諸国への進出、国内外における技術革新による生産性向上、生産コストの削減、現存製品の品質向上、新製品の開発、新規市場の開拓、競争力ある国内外企業の買収・合併等に真剣に取り組んできた。これらの企業戦略の策定、経営合理化には、質の高い、意欲に燃えた、多様な人材が不可欠であり、特に海外生産・販売の度合いが高くなっている多国籍企業では、国際的に通用する人材の導入が不可欠となっている。かかる人材の採用・技術・技能訓練、管理者教育等社員教育の強化、適材適所への配置転換等適切な人事管理が、今日最も重要な経営管理要件となってきたと言っても過言ではない。世界至るところで国際競争に直面し、企業の社会的責任や環境配慮が重視されている今日では、能力、意識、経験面でも多種多様な人材が求められており、正に「企業は人なり」である。このことは、民間企業のみならず、健全財政、社会安定のためにマクロ経済社会の効率的な運営を期待されている政府や地方自治体、公益企業、国際金融機関でも同様である。

このような国内・国際環境の下で開催された本共通論題セッションでは、厳しい国際競争下において長年組織の人事管理責任を担ってきた米国、日本の多国籍企業とアジア開発銀行の上級管理者をスピーカーとして迎え、それぞれの企業、組織における長年の国際的な経験に基づき、各パネリストに自社の人事管理／評価の特徴を披露していただくと共に、日本という欧米とは異なった価値観・文化環境にある国における能力主義的人事管理の問題点について、率直に語っていただいた。3人の報告者は、予めお願いしてあった主要論点に則して人事管理・評価について熱心に開陳していただいた。

発表者3人が所属している多国籍企業では、いずれの組織においても、新しい人事管理体制が導入されていた。すなわち、採用、給与、配置転換、昇給、昇進等で、能力主義原則が社内でも共有されているが、能力主義原則は全社的に採用されているというよりも、管理職、専門技術職を対象に採用されており、事務職、労務職の場合には、伝統的な日本企業に共通な人事管理・評価制度が広汎にみられた。能力評価基準には、客観的基準と判断必要基準と両面があるが、客観的基準に基づく社員の人事評価では、従来通り

学歴、年齢等社員の個人的属性に基づく基準と、遅刻、早退、欠勤、超過勤務時間数、勤続年数、管理職就任年限等一般勤務状況に基づく基準、さらに職種によっては、販売クォータ達成指数（いすゞ自動車）、所期目標達成度指数（P&G、アジア開発銀行）、査読論文採択件数（アジア開発銀行研究調査部）等、組織の優先政策に基づく特殊勤務条件に基づく客観的基準が採用されていた。さらに、判断必要基準に基づく社員の人事評価では、上位管理者による評価と並んで同僚評価と部下評価の重要性も、近年ますます増えていることが確認できた。これらの能力評価基準の採用度合い、優先度合い等は、能力主義原則に基づく社員の人事評価の要である。けだし、能力主義原則の最大メリットは、社員個々人の企業経営・組織運営への積極的参加を通じて能力を最大限に引き出し、その貢献に対する会社の認証・表彰・報酬で透明性と公正性を担保することにあるからである。

今回発表された外資系企業および国際機関管理者による報告とそれに基づいて積極的に展開された討議を通じて判明したことは、年功序列優先原則が社内共有政策・制度として採用されていないということである。その最大の理由は、近年日本で急速に見られる社員、特に若手職員の価値観の変化、国内外の経済社会環境の変化、特に国際競争下にある国内外多国籍企業の人事管理政策の変貌にある。外資系企業、国際機関共にとって、その人事評価・管理上の最大の関心事は、従来のように社員個々人の誠実さ、忠誠心、長時間・協調性、集団主義、精神力、忍耐力等、社員の勤務態度の評価を重視したわが国の旧来の伝統的人事管理政策では、最早、社員個々人と集団的能力を最大限に引き出し、会社に対する貢献を持続的に極大化することは困難ということ、さらにグローバル市場で競争できる人材育成こそが急務であるということである。

共通論題セッション2「外国人材受け入れによる地域活性化とその評価」

座長 佐藤 由利子（東京工業大学）

コメンテータ 水畑 順作（文部科学省）

経済のグローバル化と少子高齢化が進む中で、優秀な外国人材の受入れニーズが高まっている。しかし、国際的な活動を行う企業や大学は大都市圏に集中する傾向があり、留学生などの外国人材も、さまざまな刺激、就職機会、アルバイト機会が多い大都市圏に惹きつけられる傾向があるため、地方は、外国人材の受入れ・定着において不利な状況にあることが多い。実際、2010年の人口千人中の外国人口は、東京で24.2人、大阪で18.6人（全国平均12.9人）と大都市圏で高い傾向が見られ、東京には、全留学生の32%に当たる4万6千人が学んでいる。

他方、地方には、物価の安さ、地域文化、豊かな自然、行政・教育機関・産業界が一体となった支援など、地方ならではのメリットも数多く存在する。国内外の自治体の中には、地域振興策の一環として、大学等と協働して留学生の受入れ増加や定着（就職）支援に取組む事例が見られる。本セッションでは、留学生など外国人材受け入れに取組む日本と韓国の地方自治体の事例、関係政策の目的や主な効果について報告していただいた上で、これらの取組みや政策を評価・分析するフレームワークの検討を行った。

第1報告者の九州経済産業局国際部投資交流促進課長・松谷昭一氏は、九州で取り組む留学生等グローバル人材の受入れ、育成、活用促進に関する政策とその効果について報告し、アジア人財資金構想事業に参加した留学生の就職率が60%と、留学生の平均就職率30%を大きく上回っていること、九州グローバル産業人材協議会など、産業界と大学関係者による支援ネットワークが形成されたことを紹介した。

第2報告者の立命館アジア太平洋大学（APU）学長室課長・篠崎裕二氏と、第3報告者の観光開発プランナー・堀桂子氏は、APU設立後、留学生数が28倍に急増し、人口当たり留学生比率が2.7%と日本一の別府市の事例について、大学関係者と観光開発の視点から、報告した。篠崎氏は、2000年のAPU開学前に、留学生の急増と公金投入に反対する住民運動があったこと、しかし、2010年に大分県と別府市が行った、

APU誘致による波及効果の調査では、年間211億円の経済波及効果と若年人口減少の緩和効果が見られ、住民調査では、回答者の85%がAPUは別府の国際化に貢献したと、前向きな回答を寄せていることを紹介し、国際化した大学の存在が、地域社会に大きなインパクトを持つことを示した。また、堀桂子氏は、APUの開学と同時期に開始された別府市の「観光まちづくり」の取組みにおける留学生の参加と、観光広報における留学生の協力について報告し、評価方法を含めた今後の課題を示した。

第4報告者の全北発展研究院自治行政チーム副研究委員金美姫（キムミヒ）氏（通訳者東京大学朴源花氏）は、韓国の留学生の受入れ政策と、韓国内で初めて「留学生誘致担当」という部署を設置した全羅北道の取組みを報告した。2004年に開始した「Study Korea Project」により、韓国の留学生数は、2000年の4千人から2010年には8万4千人へ急増し、中国人留学生がその7割を占めている。地方では、大学の競争力の低下、優秀な人材の首都圏への流出などの問題を抱えており、打開策として、全羅北道が留学生の受入れ・支援策を開始したが、留学生受入れ体制の向上を目指す、政府の「外国人留学生の受入れ管理能力認証制」と「外国人留学生・語学研修生標準業務処理要領」が、全羅北道が思い描く留学生の積極的な受入れの制約要因となっている状況が紹介された。

第5報告者の佐藤は、オーストラリア（南オーストラリア州）と日本（大分、秋田、福岡、広島）における自治体と大学等が協働した「留学生受入れによる地域活性化」の取組みを横断的に概観した後、地域のステークホルダー（自治体、大学、企業、住民、留学生、日本人学生、地域で就職・起業した元留学生）の分析とロジカルフレームワークを組み合わせた分析フレームワークを提案した。

コメンテーターの文部科学省高等教育局学生・留学生課課長補佐・水畑順作氏は、政府予算が減少する中、自治体、企業、NPO等と大学が連携して留学生受入れ・支援を行い、地域の魅力をアピールする必要性、留学生が地域活性化の積極的アクターとなる可能性を指摘し、国内外での取組み事例と今年度より開始される「留学生交流拠点整備事業」での期待される効果を紹介した。

これらの報告に対して、会場からは、外国人材受入れを組み込んだ長期的な地域活性化のグランド・デザイン策定の必要性などの意見や質問が出された。

共通論題セッション3「政策評価と施設評価の考察～人材育成のミスマッチ～」

座長 山谷 清志（同志社大学）

コメンテータ 桂 容子（日本女性学研究会）

コメンテータ 渋谷 典子（NPO参画プラネット）

日本の地方自治体評価にはいくつか重大な問題が存在している。すなわち、①政策の評価と施設評価（例：男女共同参画推進政策評価と指定管理者評価）との誤った使用・混同、②地方自治体計画の評価が試みられているが、その内容は計画の進行管理が多く、政策と政策手段そのものの適否の議論になりにくい（例：男女共同参画計画）、③「〇〇館」「◇◇センター」で働いている職員・専門家の職務・業務の評価が弱く、人事や職務の評価が適切ではないため、長年施設で活動してきた専門家が、パートやアルバイト待遇になっている。④このため、政策評価と施設評価は本来政策の見直しにおいて「両輪」であるべきなのに、関連がなく別個に実施されているため、適切な情報ツールになっていない。⑤その結果、評価が分かっていない行政担当部局が縦割化した中で、施設の運営、組織・人事の見直し、政策の見直し、そして行政一般に義務づけられている評価というようにセクショナリズムの中で運用している。

ここから出てくる疑問は、「府県や市は現状を改革する気があるのか」である。そしてたぶん改革は行われぬ。それは評価を別々に行っているからである。しかも本来、職員のモチベーション・アップにつながる評価が必要なのに、実態は志気の低下を招く評価になっている姿が見え隠れする。また、人材育成にはエンパワメントが重要であるが、誰に、何を、どうやってエンパワメントするのか、多くの自治体は

分らない。

第1報告「施設評価の面から政策評価を論じる－男女共同参画拠点施設にみる政策のPDCAとの関連、PDCAの担い手と体制」において内藤和美氏は、2011年度に実施した「男女共同参画政策の推進に向けた評価に関する調査研究」（科学研究補助金基盤研究）の結果に基づいて、地方自治体が設置する男女共同参画施策実施拠点施設の側から、政策評価と施設評価の関係、施設機能のPDCAを担う人材に係る課題を示した。報告のポイントは2点であった。第1に男女共同参画拠点施設から見ると、地方自治体の行動計画をはじめとする男女共同参画政策に関わるさまざまな評価には関連がなく、別々に行われている。常識的に知られている事実ではあるが、実態調査で明らかにし大義はきわめて大きい。第2に非正規雇用が大半を占める職員体制は「女性関連施設が生み出す女性問題」という皮肉な状態になっているが、逆に討論者の渋谷氏名古屋市の施設の現状から指摘したように、ここに新たな可能性があるかも知れない。

第2報告『「男女共同参画政策」の評価と行政評価のミスマッチ－質問紙調査結果から－』は、報告者の高橋由紀氏の問題意識、すなわち「男女関連の自治体計画の評価と進捗管理、そしていわゆる行政評価が不整合になっている背景を探りたい」という問題意識から議論が展開された。調査から高橋氏が明らかにしたのは、政策目標、ミッションを達成したかどうかを知るためには、個別の事業活動が有効だったかどうかの視点で評価する必要があるが、行政サービスの受益者に近い拠点施設での事業成果を評価に取り込んでいないことが多く、役に立たない評価が形式的に行われている現実である。また、男女共同参画政策は分野横断的課題であるにもかかわらず、官房・総務系の組織ではなく、現場のライン系組織が縦割り状態で評価を行っているに過ぎず、政策の有効性はおろか事業の有効性を見ることもない。皮肉なことに、評価が分かる人材育成としては、一部の施設にグッド・プラクティスが生まれている。それもふまえて、討論者の桂氏の「男女共同参画の拠点施設は必要か」との根源的、ラジカルな問いは現状を打破する可能性がある警句である。

第3報告「施設評価と政策評価－名古屋市の事例として」は優れた事例研究である。報告者の林やす子氏は、政府・地方自治体が男女共同参画政策関係の条例や基本計画を策定し、拠点施設や男女共同参画審議会、苦情処理制度などの仕組みを整えながら、政策を進めているが、これらの仕組みは総合的な観点から運用されれば相乗的に作用し、成果をあげていくはずだが、そうっていない事実を指摘する。すなわち指定管理者が独自に行う評価、指定管理者が設置する外部評価委員会の評価、自治体男女共同参画課から受ける評価、男女平等参画審議会の行う評価、自治体から指定管理者として受ける評価、自治体から受ける行政評価、そして監査が個別に、脈絡なく行われているのであり、評価・監査を受ける施設の指定管理者は戸惑い、他方で自治体はそうした重畳に行った評価から何も得ないまま、事業仕分けなどで安易に結論を出す。

自治体の評価の現場では、一方で重要なサービスを各種提供しているので、そのサービスを統合しさらに充実させるべきと肯定的積極的な判断があるにもかかわらず、他方では施設の利用者数が少ない（偏っている）のにコストがかさむ事実を取り上げ「廃止」を勧告させる。もちろん報告に見られたように、施設で専門的な活動を行っている職員がすべて非正規雇用である事実は隠される。

われわれ評価の研究者は、こうした評価の恣意的乱用に対して警鐘を鳴らす必要がある。そうでなければ、評価は不確実断片的な情報を市民に与え、不誠実な政策判断を正当化する道具に墮落する。

共通論題セッション4「学校評価人材の育成と活用の在り方について～新設・学校専門評価士養成講座を考える～」

座長 橋本 昭彦（国立教育政策研究所）

国は2007年に学校評価を法制化し、文部科学省では様々な施策を通して学校評価の普及に努めた結果、制度としての学校評価がほぼすべての学校で導入されている。しかしそれらが学校運営の改善に真に役立てられ、地域とともに学校づくりを推進するという当初の狙いどおりの効果が一般に見られるようになるには、まだまだ教育委員会や学校教職員の間での「実効性ある学校評価」についての共通理解は薄く、学校評価を適切に企画・実施できる人材を欠いている。そのような課題意識のもとで、日本評価学会では、2011年8月に初の「学校専門評価士養成講座」を実施した。

本セッションでは、副題に「新設・学校専門評価士養成講座を考える」と掲げて、文字通り2011年新設の講座の意義の考察や第1期実施状況の評価を含めて、提案と質疑を行った。冒頭に、橋本より趣旨説明に続いて上記のような経緯の説明を含めて「学校専門評価士資格の創設と今後の展望」と題する提案を行った。ついで、福田洋一氏より、「学校専門評価士養成講座への期待と注文～公立学校現場の学校評価のために～」と題するコメントが行われ、最後に植田みどり会員より「学校専門評価士養成講座のカリキュラムについて～英国の評価者養成と比較して～」というタイトルでコメントが行われた。報告・コメント・議論を通じて、日本の学校の置かれた位置の中での学校評価の評価者の役割の特殊性が議論されたほか、新設の養成講座への期待、現場での実習における効果や影響などが議論され、今後の講座運営や評価人材の養成の在り方への示唆を多く得た。

共通論題セッション5「評価と評価者」

座長 三好 皓一（立命館アジア太平洋大学）

本共通論題セッションでは、報告者それぞれの経験と関心領域を切り口として、「評価者とは」について、その理論的背景を踏まえ発表し、問題提起を行うことを目的とした。我が国においては従来から評価について多くに議論がなされてきたが、議論が「評価者」とはそもそも何なのか、誰を指し、どのような役割があるのか、という基本的な点が学会の中で共有されておらず、本当に評価者何なのかきちんと議論がなされておらず未だ明確になってはいない。また、このような状況自体は、日本における評価の進展に支障となってきた。

第一報告者の源由理子会員（明治大学）は、「評価者とは誰か～その機能と役割を再考する」の表題で、評価者の特性と機能・役割は外部評価、内部評価、参加型評価ごとに異なり、また評価者も評価の専門性を身につけた人からプログラム実施者まで多様である、評価の専門性を前提としたプログラム評価論と結果重視のマネジメントが混在する中、日本で多い内部評価と評価者の機能について評価理論の構築を検討する必要があると指摘した。第二報告者の西出順郎会員（岩手県立大学）は、「評価者は存在するのかー地方自治体の評価システムを中心にー」の表題で、地方自治体の現行評価システムは「評価者不在の評価システム」であり、その原因がシステム設計における「多層多重の評価構造」にあること、さらには当該構造が、評価活動に従事する者の「評価技法の非弾力性」「職務意識の逡巡化」そして「レント・シーキング」といった「評価者」を醸成し得ないシステム上の潜在的問題を内発させることを指摘した。第三報告者の正木朋也会員（北里大学大学院）は、「評価者の位置づけと役割ーEvidence-based Medicine発案者らの議論からー」の表題で、評価者の位置づけと役割について、適切な「場」を創設・設定・共有すること、「場」は動的であり最適な判断は時々刻々と変わっていくこと、評価はそれ自体が独立して存在し得るものではなく、関係する人々によって共有された文脈のもとで調和することによりその価値が生まれること

の観点について報告した。第四報告者の三好皓一（立命館アジア太平洋大学）は、「評価者と評価専門性の整合性について：地域開発事業の評価に焦点をあてて」の表題で、わが国の文脈においては、評価者と評価専門性とは整合性を持たず評価者と評価専門性は分離しており、評価者と評価専門家は異なる概念として捉えることが必要である、評価の議論においては、評価者と評価専門家を区分して行う必要である、このような状況は、アメリカ評価学会での評価専門性を有する評価専門家を前提とした評価者概念に基づく評価の議論とは様相を異にする点を指摘した。

フロアとの質疑・議論では、行政評価における場の設定、日米における内部評価の基本的な考え方、行政評価における各職制レベルの役割、行政評価における職員の立ち位置、分野横断的な評価議論の意義、などについて、多角的視点からの意見交換、コメントがなされた。今回の議論を踏まえ、また、議論環境を整備して、さらに研究を進めていきたい。なお、本セッションは、45名程度の参加者を得て行った。

共通論題セッション6「CSR活動における社会投資収益率法（SROI）を用いた評価」

座長 伊藤 健（慶應義塾大学）

座長 佐々木 亮（国際開発センター／立教大学）

東日本大震災や寄付税制の修正を受けて、日本でもNPO等の事業の社会性を適切に評価し、その成果をわかりやすく社会に発信することがアカウンタビリティの一環として求められている。しかし、資金支援者側である公益法人や企業、および支援を受けてボランティア活動を運営する側であるNPOの双方において、その活動の価値をどのように分かりやすく示すかは未だに大きな課題となっている。こうした課題に対して、民間企業の投資審査の手法を応用した定量的な評価手法が提案されるようになった。それが「社会投資収益率法」（SROI: Social Return on Investment）である。本セッションは、その考え方と手続きを論じ、さらに実際の評価事例を批判的に吟味することにより、その意義と日本における普及の課題を明らかにすることを目的として実施した。

研究報告1「社会投資収益率（SROI）の特徴とCSR評価への適用可能性－社会的期待の可視化・定量化手法の開発に向けて－」（伊藤健、玉村雅敏）ではSROIの基本的な考え方と最近の世界での展開に関する報告が行われた。続いて、研究報告2「SROI評価の事例を論じる1」（佐々木亮）では、シンガポールへの出稼ぎ女性を対象としたマイクロビジネススクールであるAidhaの活動に関するSROI評価の事例の報告が行われた。さらに、研究報告3「SROI評価の事例を論じる2」（大沢望）では、重大なメンタルヘルスの危機に瀕している人々に対して入院の代替手段として休息所と支援を提供する団イギリスの団体であるLeeds Survivor Led Crisis Service (LSLCS)の活動に関するSROI評価の事例の報告が行われた。

これらの報告に対して会場からは多数の質問・意見が出された。便益の貨幣価値換算に関する難しさの指摘があった一方、NPO活動の価値を分かりやすい形で示すことの意義に賛同する意見も多数あった。SROI評価の研究および実務での普及については、今後とも継続的に議論がなされる必要があろう。

自由論題セッション報告

自由論題セッション1「評価手法」

座長 和田 義郎（国際協力機構）

本大会の「自由論題1 評価手法」の分科会では、評価手法に関する3報告を中心に、活発な質疑応答があった。

大島章嘉会員（(株)ワード研究所・幸せ度調査館）「幸せ度評価による地域間比較・国際比較の可能性」は、最近、注目を集めている幸福度調査の一つのアプローチとしての幸せ度評価を日本の各地域およびイスラエルにおいて実施し、その結果が報告された。個人幸せ度を地域別に検討し、その要因を重相関分析等にて分析して特性を明らかにする試みが報告された。

間宮志のぶ会員（(株)国際開発アソシエイツ）及び岩本あづさ会員（(独)国立国際医療センター）「ラオス国保健セクターにおける“セクターワイド調整メカニズムの進展に伴うセクター事業共通管理ツール改訂の意義と課題”」は、ラオスにおいて、保健セクターのセクターワイド調整メカニズムのマネジメントツールとして導入された事業共通管理ツール（SCWMF）において、その導入によるモニタリング機能の充実、ツール改訂の意義や課題などについて報告があった。とくに、同ツール導入により、各事業の実績測定が可能となり、それにより関係者などのキャパシティの向上が促進された手について積極的な評価が報告された。

梅内拓生会員、正木朋也会員（北里大学大学院）、岡本純典（QED Systems（株））「第二報WHO健康再定義と持続可能な発展の理念」は、持続可能な開発の概念を世銀やWWFなどのデータを活用して生態学的バランスを数値化、視覚化する試みが報告された。

各報告における質疑を通じて、幸福度、パフォーマンス、持続可能性といった概念をどのように指標化、視覚化し、比較可能とするかという評価・分析手法の持つ課題、困難、可能性についての認識が深まるとともに、評価手法を向上させるための意義が明らかになった。このような試みを続けることで、評価をより一般化してゆく努力は大変に重要である。今後もさらに、この問題意識にそって、評価手法に関する研究発表が重ねられることが期待される。

自由論題セッション2「学校評価／教育評価」

座長 高千穂 安長（玉川大学）

コメンテータ 西村 邦雄（(株)アイコンズ／学校専門評価士）

このセッションでは4つの報告が行われた。

第1報告は「教育委員会が有すべき学校評価システムに関する考察」（石田楓軒／評価士・元校長）である。教育委員会は傘下の学校に対して予算権、人事権を有しているが、ステークホルダーである議会や学校評価をする際に、データに基づく「対話」を行うべきであるとしている。そのため、教育委員会自体も客観的に組織を見直すため、第三者評価を受け、活用している有識者に実務経験者を加えるように提言している。学校専門評価士制度が定着し、活用されるために貢献した発表であるといえよう。

第2報告は「評価制度から捉えた国立大学法人制度の課題」（田中弥生／大学評価・学位授与機構）であ

る。日本の大学が国内では全入時代、海外でのランクの低下となる中での発表で、まず制度の比較により課題を浮き彫りにし、大学に対して「自らの使命と目的を明確に定義し、その目的を遂行し、責任をもって成果を説明する力」の向上を求め、政府に対しては「国立大学法人制度と高等教育政策目標の達成の論理的な体系化」と、「評価制度の最適手段、デザイン」を求めた。秋入学など日本の高等教育の抜本的改革が多く言われている中で、根本に立ち返った有意義な発表であった。

第3報告は「米国における教育プログラムの実験モデル評価研究の現場から学ぶこと」(阿部康代／パークレー・ポリシー・アソシエイツ)である。因果関係を明らかにするのに最適である実験モデルによる児童・学生の学力向上に資する調査を太平洋地域(ハワイ、米領サモア、マリアナ諸島)で実施した際に生じた不具合から、実験モデルを実施するにあたり、分析手法だけではなく、被験者である教員・生徒の移動や夏季休暇などを踏まえた相当前からの段取りを必要とされるなどの実践上の課題を考慮したうえでのモデルの妥当性を考察する必要があることを示した。プラクティカルな視点からの評価にあたっての提言であった。

第4報告は「小学生によるCM作品の相互評価」(吉田暁生・朝川哲司／東京大学・青山学院大学)である。相互評価の効果について、小学生を対象としたキャリア教育の一環として行われたCM政策プログラムの作業結果を対象に、自己評価と他者評価の評価差に着目し、相互評価の自己卑下的評価傾向について考察し、小学生の能力向上に資する途を示した意欲的な報告であったといえよう。

コメンテータ(西村邦雄／(株)アイコンズ)の簡にして要を得たコメントと合わせ、興味深い発表が多かった。また、フロアーからするどい質問、コメントもあった。

参加者は最大22名であったが、全体96名参加の本大会の中ではまずまずの聴衆といえるが、もっと多くてもよかった。

自由論題セッション3「人材育成／能力強化」

座長 源 由理子(明治大学)

コメンテータ 和田 義郎(国際協力機構)

本セッションでは4会員による研究報告に対し、討論者である和田義郎会員(国際協力機構)のコメント・質問とさらにフロアー(15名)からの質疑を得て活発な議論が行われた。まず、第一報告者である三輪徳子会員(茨城大学)の「途上国のM&E制度の強化に関する考察ーガーナ国M&E能力強化支援プロジェクトの教訓ー」では、ガーナ国のモニタリング・評価能力強化支援プロジェクトの分析をとおり、途上国に対する今後のM&E能力強化支援の課題として、関係省庁間のパワーポリティクスとの関係性やM&E専門家によるサプライサイド側の議論偏りがちな援助機関側の姿勢などが報告された。これに対し、評価制度設計における議会への働きかけの重要性の指摘やM&Eの目的の共有などについて議論が行われた。第二報告者の本田正美会員(東京大学大学院博士課程)からは、「地方議会における議員活動の自己評価に関する事例研究ー福島町議会に着目してー」と題し、地方議員自身による活動の自己評価の取り組みについて、その現状と今後の研究の方向性について報告があった。これに対し、評価軸の設定や自己評価に関する議会基本条例のインパクトを見る視点の必要性、選挙結果に及ぼす影響などについて意見交換が行われた。

第三報告者である大迫正弘会員(北陸先端科学技術大学院大学)の「ナリッジマネジメントの観点から見たプロジェクト評価体系」においては、PMBCKのプロジェクトマネジメント・モデルとナレッジマネジメント・モデルを統合した新たなモデル構築の試行について、JICAの評価手法を事例とした報告があった。これに対し、中央集権的なモデルであるPDCAと時間と空間の広がりに伴うプログラム評価との違い、実践コミュニティにおける状況論の視点など、今後の研究への示唆が提示された。第四報告者の小林信行

会員（OPMAC（株））の「評価者倫理・スタンダードの構成及び基本原則の国際比較」では、アングロ・サクソン諸国と欧州大陸諸国の評価学会の倫理関連文書との比較結果について報告があった。これに対し、日本においてどのような「評価者」を作り出すのかという議論と並行して行う必要性や、アメリカの「評価者」の最近の傾向などについて意見交換がなされた。

本セッションでは、広く「人材育成・能力強化」を切り口とし、また評価者の「倫理」に関し、様々な領域における実践と研究成果が報告された。各報告とも日本における評価学・評価論の発展へ大きく寄与すると思われるところ、今後さらに研究がすすめられ研究発表が重ねられることを期待したい。

日本評価学会第12回全国大会公開シンポジウム ー東日本大震災、地域主導の評価と復興ー

岩手県立大学 西出 順郎

2011年11月29日および30日の2日間にわたって本学会第12回全国大会が岩手県立大学で行われ、第1日目には「東日本大震災、地域主導の評価と復興」と題しての公開シンポジウムが開催された。

本シンポジウムの目的は、東日本大震災の後の震災復興、そのための地域の新たなイニシアチブや協働を見据え、国や地域がこれからどう取り組むのか、そして本学会のディスプリンである「評価」がはたして貢献し得るのか、これらの議論を深めることにある。

進行は、(1) キーノート・スピーチと (2) パネルの2部構成でおこなわれた。

キーノート・スピーチでは、民主党政策調査会副会長（当時）で元総務大臣政務官であり、これまで政府や国会の事業仕分けを積極的に推進している衆議院議員の階猛氏にスピーカーをお願いした。

パネルには階氏に加え、総務省行政評価局長（当時）の新井秀男氏と岩手県理事兼復興局副局長（当時）の平井節生氏をお迎えし、本学会副会長で同志社大学政策学部教授の山谷清志氏を含む計4人の論者に自らの実践経験や専門的知見をもとに臨んでいただいた。

具体的には、

- ①震災直後の活動 ー総務省および岩手県の取り組みからー
- ②これからの震災復興 ー地域主導、地域連携の視点からー
- ③震災復興と評価 ー評価はどのように機能しうるかー

これら3つの論題について見解をお願いし、それぞれにおいて各論者からの質問を受け、議論を展開した。なお、山谷会員には議論をより掘り下げるべく討論者的な役割を担っていただいていた。そして最後に各論者に総括としてのコメントをお願いした。

以下はその要旨である。勿論、この文責については当該編集を担当した筆者にあることをここで申し述べておく。ご多忙の中本大会シンポジウムにご登壇下さったパネリストの皆様方には、あらためて感謝の意を表したい。

(1) キーノート・スピーチ（階猛氏）

衆議院議員になって2年後、政権が交代して総務省の政務官の任に着いた。政策評価、行政監視、行政相談等々を一から勉強している最中、政府の一回目の事業仕分けが行われた。そこでは総務省行政評価局のあり方が問われた。行政評価局はこれからが重要になるとの結論に至り、担当政務官として職員の皆さんと行政評価局の機能強化に取り組んだ。

例えば、当時の政策評価は定性的で評価結果の分量も多く、結論がわかりにくかった。そこで定量的な分析をより重視して評価結果を明確に表現した。また、事業仕分けとの連動にも取り組んだ。事業があり、その上の段階に施策があり、最上位に政策がある。政策評価と事業の評価、すなわち事業の仕分けを一体的に行うことが重要である。

政務官の仕事から離れ、2010年11月に仕分け人を初経験した。今まで政治家が経験したことのない世界といえる。なぜなら政治家は地元や縁深い業界のための予算獲得に関心を持っている。過去に、予算の削減

を政治家がやったことも、予算を削って票が増えるという話も聞いたことがない（笑）。しかし今だからこそ仕分けという取組みは重要だ。昔は高度経済成長期で、放っておいても税収は増えた。あれもやりたい、これもやりたい、なんとかお金も廻った。しかし今は違う。あれもやりたい、これもやりたいではお金も廻らない。少子高齢化、経済の低成長の下では税収はなかなか伸びない。一方、社会保障をはじめ、お金はますます必要とされる。「あれもこれも」ではなくて、「あれかこれか」へと思考を変換しなければいけない。また、民主党政権のひとつに政治主導の実現があった。政治は国民ニーズに応える必要な事業を多くかつ迅速に実施したい。時には公平性を無視しても必要な事業にお金を投入していきたい。但し、それは、無計画、無秩序、そして無駄の温床になりやすく、さらに権力の濫用、暴走をも招きかねない。だからこそこれらのチェック機能の強化が必要となる。ゆえに事業の仕分けは重要な意味を持つようになった。

当初は政府の行政刷新会議で事業仕分けを実施した。いわば身内の中でやるわけで、同じ政府の人間がチェックをすることには問題もあった。例えば、私が仕分け人だとすると当時の総理大臣に対して、すなわち平社員が社長に対して物申すことになり、おのずと遠慮がちになる。実際、私はあまり遠慮しなかったが（笑）、人によってはそのようなこともある。また、総理だけではなく閣僚からいろいろなプレッシャーがかかってくる。ましてや政府の事業仕分けは法的な効果が不明確で、意見を述べてもそれが反映される担保もなかった。政府が実施するがゆえの限界があった。

その一方で昨年来、私は国会で事業仕分けをやったかどうかと考えていた。憲法上三権分立であり、議院内閣制の内閣は国会に対して連帯して責任を負うという憲法の規定もある。その意味で事業仕分けは国会が内閣をしっかりコントロールするツールとして有効だ。政府内での仕分けでは平社員が役員に対して物申すような関係があったが、国会による仕分けでは、取締役が代表取締役CEOに対して物申すことになり、かなり強いことが言える。今回、国会で仕分けを実施することとなったが、現場となった決算行政監視委員会は、政府に対する勧告権を持ち、間違い、無駄、不合理があれば制度的にもしっかりと勧告はできる立場にあり、憲法上の根拠があるのも大きい。国会による事業仕分けは本来ならもっと早く実施すべきであったし、決算行政監視委員会だけでなく、他の委員会でも積極的に実施すべきである。

この11月16・17日に実施した国会初の事業仕分けでは4つの事業が取り上げられた。スーパーコンピュータ、医療のレセプトの審査、公務員の宿舍、そして原子力関係予算といった、国民の関心が極めて高い事業である。例えとして、今般話題となったスパコンについて少し詳しく述べたい。

スーパーコンピュータ開発を視察するため神戸に赴いた。開発には1,200億円かかっており、これによって大変な技術革新があるという。スパコンの方式は概ねベクトル型とスカラー型の二つであり、日本のメーカーはその二つのいずれかを採用しており、この二つを統合した新たな開発が技術革新であるという。ところが実際には、計画の途中段階で一方の方式を取る2社が抜けて、結局、もう一方の方式を取る1社だけでスパコン開発を進めざるを得なかった。これでは結果的に技術革新とはいえない。完成品を見たが、電話ボックスのようなスーパーコンピュータの入った箱が図書館のように並んで計900台、この900台を結合して演算をすると、1秒に1京回といった世界一の性能を持つという。しかし詳しく話を聞くと、これを1,000台、あるいは2,000台と結合していくと世界一は更新されていくという。ということは、ドミノ倒しと同じように一つ並べる数を増やせば世界一になるだけのこと。蓮舂さんではないが、なぜ世界一を目指さなければならないのか、改めて現地視察の機会を得て感じたところである。最近また世界一になったというが、来年にはアメリカで世界一が更新されるという。

これからスパコンをどのように無駄なく活用するか。国会仕分けではこの点に焦点を当てた。広く多くの人に使ってもらいたいという。しかし専門家に聞くと、そんな高機能のコンピュータを使いこなせる人は日本に100人くらいしかいない。ほとんど使われないということ。この事態を避けるために限られた範囲内で限られた研究者がなるべく使うようにし、それで活用したことにしようと思っている。はたしてそれで良いのか、本当に科学技術の進歩につながるのだろうか。

実はこのスパコン問題は科学技術予算全体の問題をあらわしている。これまで日本の科学技術予算は、何のためにやるのか、どうやって技術を社会に役立てるのか、計画性やビジョンがないまま膨大なお金をつぎ込んできた。確かに科学技術は大事だが「科学」と「技術」は別物である。科学は真理の探究であり成果はすぐには現れない。しかし、技術は社会に役立ってナンボの世界。技術については、予算が成果として現れるようにしっかりと計画を立て、実際の成果を検証しなくてはならない。このことが不十分なまま「科学技術は日本にとっての生命線」というお題目で予算をどんどん増やしていったのである。

明日からは政府の政策仕分けが始まる。政策仕分けでは、実は科学技術予算も取り上げられ、私もそのメンバーとして議論に参加する。政策仕分けは、スパコンという個別の問題ではなく、科学技術政策全体を議論する。国会の事業仕分けと政府の政策仕分け、これら両方揃って進めていくのが正しいやり方だ。個別事業において予算が正しく使われているのか、役立っているのか、これからは国会でも議論すべきである。そのためのツールとして行政事業レビューシートという新たな取組みがある。府省庁が抱える約5,000の事業一つひとつに対して、予算やその使い道がどうなっているか、当初の目的は達成されたのか等々、細かく書き記したシートを毎年作成させている。これらを素材に国会でもっと議論していけばよい。そして、より高次元の政策マターについては政府の会議で本質に切り込んだ議論をする。この二つを車の両輪としていけば、政治はもっと国民の期待に応えられるのではないかな。

さらに付随的效果として今回の仕分けで感じたことがある。これからの復興予算についてである。膨大な予算を国民の皆さん、特に被災地以外の皆さんに臨時増税という形でご負担をいただかなくてはならない。それを無駄に使っては申し訳ないという気持ちがある。このような特殊な緊急事態において、今まで国の組んだ補正予算がちゃんと使われてきたのかというと必ずしもそうではない。例えば、リーマンショック時に緊急経済対策があった。当時、地方に3.4兆円を、割と自由に使えるよう、当該年度だけではなくて、複数年にわたって使える基金を設け、20年、21年の補正予算をつけた。しかし、その3.4兆円のうち、実際に使われていない予算が2兆円もあった。今の震災の状況では被災地の皆さん、役場の皆さんはただでさえ忙しい。その中で本当に予算を使っていけるのか、使うことが目的化された無駄な使い方だけはしてはならないと思っている。その意味でも仕分けは、復興予算の使い道をちゃんとチェックし被災地以外の方々に納得していただく重要なツールである。それによって我々国会議員の活動がより国民に見えるようになり、その支出も逆に国民の皆さんから仕分けされるようになるのではないかな。

実は、我々は仕分けをしているようで自分が仕分けされている感覚に陥ることがある。二日間実施して大変なプレッシャーを感じた。おかしいことを言って、それが変な結論につながるかと国益を害する。そして国民の皆さんから批判を受け、自分たちの政治生命にも関わってくる。今回、私は決算行政監視委員会の理事として仕分け人を選んだ。仕分け人は民主党から9人、そして野党から4人というメンバー構成で、当初は嫌がる人も私にはできないという人もいた。仕分けに参加することで何か傷がつくと思ったのかも知れない。仕分けることは決して楽しいことではない。むしろ政治家も緊張を強いられ、能力が試され、自分たち自身が仕分けされることになる。しかし、このような緊張感があってこそ議員はレベルアップし、国民の皆さんからの信頼を得られるのではないかなとも感じた。

私も被災地の議員だから仕分けだけでなく、被災地のためにも働きたいという思いも強い。ただ間接的かもしれないが、この事業や政策の仕分けもしくは行政評価という仕事も被災地支援を国民の皆さんから理解を得て進めるうえで大切なことである。そうした気持ちをもって明日からの4日間、政府の政策仕分けにしっかりと取り組んでまいりたい。

(2) パネル

①震災直後の活動 ―総務省および岩手県の取組みから―

新井氏：まずは総務省の行政評価局について簡単に紹介したい。昔は行政監察局といわれ、基本的には政

府の機関だが、補助金等々の関係から都道府県や市町村から民間まで含めた全体の実施状況をみて、いろいろな問題点を指摘する部局である。また、評価の専担組織として独立行政法人の二次評価機関である政策評価独立行政法人評価委員会の事務局、政策評価やその制度の点検作業等にも従事している。

これから行政相談業務を中心に話を進めたい。行政相談は、国民一人ひとりの苦情や問題意識を取り上げ、その影響や問題点を評価し、最終的には斡旋という形で処理する、評価の仕組みの一つである。現在、県庁所在地を中心に全国50か所に出先機関を設けており、また、国民に一番近い目線で対応していただける民間の方々に、まったくのボランティアだが「行政相談委員」をお願いしている。必ず各市町村に一人は配置し、全国で約5,000名の方々から苦情を聞いて、処理していただいている。東日本大震災のような即時対応が求められる場合、行政評価局はまずは行政相談という形で対応にあたることになる。今回は、まずフリーダイヤルを設け、被災された方々からの相談に応じ、4月中旬からは特別行政相談という仕組みを用意した。これは被災者の方々のところに赴き直接対応するもので、ワンストップとして対応できるよう各市町村等にも協力をいただき、合同で相談を受ける取組みを行った。フリーダイヤルは東北管区、岩手、福島で現在でも開設中で、最盛期には北海道から千葉までが同様な取組みを行った。特別行政相談所は、14管区局所で既に113箇所、被災地以外でも避難している方々も含めて全体で約25,000件対応した。

今回の即時対応としては、原則各陸運支局の担当業務である廃車の申請受付を東北運輸局等の協力を得て、特別行政相談所でも可能とした。また、被災者等への情報提供としていろいろな相談窓口や支援情報を整理した一覧表等を作成し、配布した。さらには地方行政機関への直接的被害が甚大であったため、岩手、宮城、福島県の44市町村に直接伺い、いろいろな行政ニーズの把握に努力した。それによって見逃されがちな問題点などを各行政機関に伝え、改善を図っていただけるよう対応することができた。

平井氏：岩手県復興局は、震災後の4月25日に発足をして6月の県議会で認められた組織である。まずは被災及びその後の対応の概況について説明したい。

岩手県約130万人のうち27万人が沿岸の市町村に住んでいる。そこでは3兆5,000億の資本ストックが被害を受けた。沿岸12市町村の資本ストックの47.3パーセントにあたる非常に強烈な被害であった。人的な被害は、死者4,855名、行方不明者1,228名となっている。ライフラインの被害としては停電、ガス供給停止、断水、電話不通のほか、石油がない状態が約2週間続いた。石油の手配も専門外のことであり、被災地に行くのに大変苦労をした。普通、災害が起きるとその被害情報を懸命に集めるわけだが、今回の災害ではあつという間に100件以上が集まり、翌日にはどこが無事なのか各事務所に尋ねる羽目になった。沿岸部とは通信手段が全部途絶え、どういう被害があったかわからず、常に情報収集をして毎日の災害対策本部で報告をすることが日課であった。

自衛隊が700人を超える救助、海保と緊急消防援助隊が400人近い救助を行っていただくという目覚ましい活動を演じている中、その場その場の対応で1ヶ月が過ぎようとしていた時、「いい加減に前を向かなくては」という発想が芽生えた。そして4月15日に岩手県東日本大震災津波復興委員会を開催、復興計画の計画づくりに着手し、8月11日に策定することができた。

岩手県の復興計画の計画期間は8年である。これを基礎復興期間、本格復興期間、さらなる展開への連結期間の三つに区別した。三つの期間のやるべきことを工程表に示して具体的に明確にしたことは一つの特徴といえる。また、まちづくりの考え方として「多重防災型のまちづくり」を挙げていることも特徴である。海岸保全施設だけでは守り切れなかったのは明白であり、例えば、海岸保全施設の陸側のまちづくりとしては非難通路の配置あるいは嵩上げで対処しよう、ソフトとしては「誰もが津波といえば避難するんだ」という文化を醸成し、なんとか死者だけは防ごうという考え方である。

「命を守り、海と大地と共に生きる、ふるさと岩手・三陸の創造」、これが岩手県復興計画の一つの目指す姿である。そのための三つの原則として「安全の確保、暮らしの再建、なりわいの再生」が挙げられ、ジャンルごとに354の事業が復興実施計画として策定された。一つひとつに担当課が決められて進捗管理

を行う。総合的にはどう進捗管理していくか、これが今後の問題と考えている。

山谷氏（平井氏への質問）：従来から岩手県には総合計画をはじめとして、個別の行政計画があったが、復興計画とそれらとの調整はどのようになされるのか。

平井氏：長期計画としての岩手県の計画があって、最初2年、その後は4年でアクションプランとして政策を事業へとブレイクダウンするという通常のサイクルがある。この復興計画で特定した施策は全部復興・復旧に関わっているというものであるが、県全体として、アクションプランにも包含されることになる。

山谷氏（新井氏への質問）：5,000人に1人くらいの割合で行政相談委員がおられると思うが、被災された方々もいらっしゃるのか。

新井氏：当然被災された方もおられる。その中には避難先で相談所を開設した方もおられ、大変感動したことを覚えている。

②これからの震災復興 一地域主導、地域連携の視点から一

平井氏：「連携」という言葉が一つのキーワードになると思う。まずは市町村との連携である。県が復興計画を作ることの意義は、当然ながら本県復興の目指す姿や取組みを明らかにすることだが、市町村の復興計画のひな型を作ることでもあった。そこで市町村の復興計画策定へのアシストに対して非常に注力した。基本的には市町村にちゃんとした復興ビジョンを持たないと隔々まで住民は幸せになれないという考え方である。ひな型という型だけ学べばよいと思うかも知れないが、市町村の復興計画で重要なのは土地利用の計画である。壊滅的にやられた市町村が多い中、県としては、計画の考え方や住民合意の図り方といった側面でアシストを行った。技術的な側面においてだが、防潮堤は県が管理するものであるためその高さは県が決めた。しかし、今回の津波の高さに合わせた20m、25mの防潮堤は現実的ではないだろうということで、これを越える津波については「まちづくり」で対処し、基礎になる防潮堤の高さを示したうえで一緒に皆で考える、さらにその先もアシストする。このような考え方でやってきている。また、避難者は全員10月7日をもって仮設住宅の方へ移っていただくが、今後の本住まいについては、市町村と分担をしながら行っていく。復興道路の建設も今後5年で完成させるよう国に要望している。以上のように、市町村に対しては個別のアシストと同時に大きな姿勢を示すようなアシストを行っている。

司会者（平井氏への質問）：隣接する市町村間でも防潮堤の高さでいろいろな議論があると思う。このような状況下における広域自治体のコーディネーションについてはどのように考えるか。

平井氏：取組みについての考え方を一つ決めないといけない。津波については確率論を論じるほどの事例がないが、今回の津波は約千年に一度といわれている。そのための対応を考えるのはどうかということで、百数十年に一度として高さを設定するという考え方を貫いた。その結果、想定される浸水深が高くなってしまったという批判もいただいたが、そこはまちづくりの方で対処する考え方を説明して理解をお願いしている。

新井氏：行政評価局では行政相談という対応形態にはなるが、個々の問題だけでなく制度として解決しなければならない問題についても詰めていきたい。特に常時監視による震災対応を中心に様々な対策を講じていく。東日本大震災に伴う国の資格試験や免許証等の再交付手数料に係る特例措置の実態把握は関係部門に速やかな対応を促した。引き続き常時監視により問題提起していきたい。

山谷氏（平井氏への質問）：市町村との連携の前提として相互の役割分担が求められるが、市町村はマンパワーが足りず相当困っているのではないか。そこで連携といわれても実際には難しいのではないか。また、国との連携はどのようにになっているのか。

平井氏：例えば、陸前高田市では約300名の職員のうち約70名の方々が亡くなられた。確かに市町村の仕事だからといって単純に任せられないこともある。しかし、ずけずけと県が入っていくのはいけない。そこは難しい状況だと思う。県職員や多くの全国の市町村職員が実際に役場で働いている。今のところ軋轢もなく、よいサポートが行われている。

国との連携については、例えば防潮堤の高さの考え方については、国の方で指針を出したが、その過程で県が決断し両者納得した指針を決定した。発災直後は、いろいろな物資の運搬や応急修理等、手当たり次第頼み、国も迅速に対応してくれた。

階氏（平井氏への質問）：陸前高田市の津波堤防の高さについてお聞きしたい。今回決定した新たな防潮堤は震災前の計画よりは高く、それだけお金もかかる。一方、お金をかけても被災地の人は必ずしも安心できないとう。要するに今回の津波の高さを防げないのであれば「帯に短し、襷に長し」で安心にはつながらない。中途半端な高さにする理由がわからない。確かに国は際限なくお金を出せないが、基本となる国の方針はあくまで国がお金を出す際の目安である。もし住民の皆さんがもっと高い堤防を必要とするのであれば、そのために不足する予算は新しい公金を使えばよいのではないか。逆に、高い堤防よりも高台移転や避難道路の整備等を求める地域があれば、堤防予算を低く抑え、他の予算に流用できるようにすべきではないか。住民ニーズに柔軟に応えられるようなお金の使い方はできないか。

平井氏：「一定の考え方」を持って沿岸部を守るということ。今回の津波が高かったところは、ちゃんと高くすべきという考え方もある。今回クラスの津波に襲われたとき、まちづくりでは対処できないのなら、そういう選択肢も考える必要がある。ただ、そこは一旦高さを設定したうえでのまちづくりはどうか考えている最中であり、少し時間をいただきたい。

階氏：岩手県としては、これで大丈夫だというメッセージを出しているということか。

平井氏：大丈夫だというメッセージは出せない。これは百数十年に一度の津波の対処としては大丈夫。それ以上が来た時にはもう逃げるしかない。避難タワーの設置も考え、今回クラスの津波が来たときには少なくとも命は守るが財産の欠損は若干は受容せざるを得ない。このような考え方で臨んでいる。

階氏：安心というメッセージは出せないのはそれはそれでよい。だからこそ私が言いたいのは、被災地に住む実際に津波を経験された方々のニーズに柔軟に応えられるようにすべきではないか。住民説明会ではいろいろな意見がある。最終的には地域の意見を尊重せざるを得ないのではないか。

平井氏：「津波防災技術専門委員会」という技術関係の委員会を開催し、市町村にも入っていただき決めている。一口に百数十年といっても解釈の仕方がいろいろあるので、それらも調整をしながら進めている。防潮堤については多重防災型のまちづくりとセットで考える必要がある。これらの合意を得るには時間がかかる。プロセスには欠陥がなくとも、今はその途中であるがゆえの状況であると思う。

③震災復興と評価　―評価はどのように機能しうるか―

階氏：ようやく三次補正の予算が国会で衆議院を通過し、参議院も通って成立に至るという状況である。これから先は本当に大事な時期であり、PDCAサイクルのPからDの段階に入る。予算の執行を円滑に進められる体制を整備しなければならない。地方議会においてもしっかりと議論をして予算をうまく配分していただきたい。

今後10年の復旧復興期間において、前半の5年間を集中復興期間として19兆円の予算を支出する。この支出については本当に必要なかどうか検証をしていく必要がある。厳しい財政状況においては当然のことである。仮に予算があるからといって、道路や公共施設などを建設して実際に使われなかったら、地元の維持・負担だけが残ることになる。被災地の皆さんのためにも予算の使い方はしっかりチェックし、復旧復興の施策のあり方も不断に見直していかなければならない。補正予算は2011年度から執行される。年度末の実績を踏まえて評価を繰り返し、不断の見直しを進めるのがよい。

新井氏：現在、事務方としては、震災関係の評価を大きな柱の一つに位置付ける必要があると考えている。また、これまでのように行政相談、常時監視を続け、さらに各事務所で地域計画を立てて対応していきたい。

また復興に関しては、効果的に進んでいるのか、無駄がないのか、関係省庁それから関係機関で連携が取れているのか等々、そのような統一的、総合的な視点からも評価していきたい。阪神淡路大震災のときも、その2年後にこのような検証を行っており、今回の震災においても同様の取組みをやっていきたい。現在、多くの地域が防災のあり方を、今回の震災を機に政府を通じ見直しつつある。その考え方が今回の経験を踏まえ本当に適切なかどうか、このような点も評価をしていきたい。

平井氏：評価の機能としては今後の進行管理が重要である。この10月にまとめた今後の復旧・復興における進行管理のコンセプトでは三つに分けられる。一つめは、実施計画に挙げた事業がちゃんと進捗しているかどうか、代表的な事業は毎月、それ以外は年2回チェックすることである。二つめとしては、事業の進捗結果として、客観的にどのような改善がなされたか、例えば地域の雇用状況など施策レベルの客観指標をインデックスしてまとめ、年4回公表することである。三つめは、復興に関する県民の意識調査を実施することである。これは復興の目指す姿として安全安心な都市が実現されているか、ふるさと感じるまちづくりができていないか等々、漠然とした聞き方ではなるが、意識レベルの改善も注視する必要がある。いわばトライアウトの評価を然るべき頻度でやっていきたい。また、その他として従来からあるNPO等との協働型評価の枠組みも活用できればと考えている。

山谷氏（階氏への質問）：何か困った時に膨大な予算がつく時に限ってずさんな計画ができる。そしてお金の使い方もどんぶり勘定になっていく。その意味で評価はかなり厳しくやらないといけないと思う。しかし評価は真面目にやればやるほどやっぱり大変で手間暇かかる。外務省の政策評価官時代、ODA評価ですとか、留学生の評価、JICAや国際交流基金の評価、さらには外務省改革の進捗管理など、担当する人数が足りないにもかかわらず評価業務は増える一方だった。やらないとどんぶり勘定になるが、評価のためには人も金を時間もかかる。実際に何かよりよいメカニズム、システムはあると思うか。

階氏：そこで行政事業レビューシートが作成されるようになった。ほぼ2、3枚のシートでお金の使い方がわかる。これによって国会でも各事業の議論できるし、政府内でも検証できる。今までのように専門的かつ高度な内容で一般の国民からは非常に分かりづらく、大変に手間暇をかけた評価ではなく、コンパクトに管理する要を得たシートになり、さらには5,000以上の全事業について作成された。これは画期的なことである。これらはホームページでほぼ公開されている。これを国民の皆さんが見て、そして「この事業はおかしいのではないか」等々、いろいろな疑問を指摘することで、PDCAサイクルというものが機能し、

単に評価のために評価するといった行為はなくなるのではないか。

総括コメント

階氏：PDCAサイクルを機能させるのは重要である。目立つ事業やあるいは政治的にポイントが高いものを対象にするのではなく、まずは定期的に行政事業レビューや仕分けの取組みを推進しなければならない。これらを国会の中で、そして地方においても広げていければと考えている。

新井氏：今回このような機会を得たので、今後も岩手の方々のいろいろな意見を伺って、後々の当局の評価作業に活かしていきたい。

平井氏：評価・進行管理としての三つの取組みを着実に進めていきたい。評価のための評価にならず、けれども、ちゃんとした評価はする。これを肝に銘じてやっていきたい。

山谷氏：評価に対して少し悲観的な話もしたが、評価はやはり大事なことである。政治と行政の役割分担を踏まえれば、行政の取組みを事後的に評価することは選挙で選ばれた方々にとっての重要な役割ではないかと考える。

(以上)

日本評価学会誌刊行規定

2005.2.15改訂

2002.9.18改訂

2001.9.9改訂

(目的および名称)

1. 日本評価学会（以下、「学会」という）は、評価に関する研究および実践的活動の成果を国内外の学界をはじめ評価に関心をもつ個人および機関に広く公表し、評価慣行の向上と普及に資することを目的として、「日本評価研究（仮名）」（英文仮名：“The Japanese Journal of Evaluation Studies”、以下、「評価研究」という）を刊行する。

(編集委員会)

2. 「評価研究」の編集は、後で定める「編集方針」にもとづいて編集委員会が行う。
3. 編集委員会は、学会会員20名以内をもって構成し、委員は学会理事会が選任する。編集委員の任期は2年とし、再任を妨げないものとする。
4. 編集委員会は、互選により委員長1名、副委員長2名および常任編集委員若干名を選出する。
5. 編集委員会は、最低年1回編集委員会を開き、編集方針、編集委員会企画、その他について協議するものとする。
6. 編集委員会は、その活動等について、随時理事会へ報告し、承認を受けるとともに、毎年1回学会年次大会の場で、過去1年の活動成果と翌年の活動計画に関する報告を行う。
7. 委員長、副委員長および常任編集委員は、常任編集委員会を構成し、常時、編集実務に当たる。

(編集方針)

8. 「評価研究」は、原則として、年2回刊行する。
9. 「評価研究」の体裁は、B5版とし、和文又は英文とする。
10. 「評価研究」に掲載する原稿（以下「論文等」という）の分類は、以下の5カテゴリーからなるものとする。
 - (1) 総説
 - (2) 研究論文
 - (3) 研究ノート
 - (4) 実践・調査報告
 - (5) その他
11. 「評価研究」への投稿有資格者は、学会会員および常任編集委員会が投稿を依頼した者とする。学会会員による連名での投稿および学会会員を主筆者とする非会員との連名での投稿は、これを認める。編集委員による投稿はこれを認める。
12. 投稿原稿を上記分類のどのカテゴリーとして扱うかは、投稿者の申請等をもとに常任編集委員会が、下記の「作業指針」に従って決定する。
 - (1) 「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文とし、その掲載については編集委員会が企画・決定する。
 - (2) 「研究論文」は、評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文とし、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
 - (3) 「研究ノート」は、「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
 - (4) 「実践・調査報告」は、評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。

(5)「その他」には、編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿や学会誌の刊行に関する編集委員会からの学会会員への連絡等が含まれる。

13. 論文等は2名の査読者により査読することとし、その人選は編集委員会が行う。「研究論文」については、査読結果と編集委員会が査読者とは別に指名する担当編集委員1名の参考意見をもとに、編集委員会が掲載に関する決定を行う。「総説」、「研究ノート」、「実践・調査報告」および「その他」の論文については、査読結果にもとづき編集委員会が掲載に関する決定を行う。
14. 編集委員が「評価研究」に投稿した場合には、当該委員はその投稿に係わる常任編集委員会あるいは編集委員会の議事に一切参加しないものとする。
15. 上記いずれのカテゴリの投稿についても、常任編集委員会による掲載の判断は可・不可の二者択一で行うこととする。但し、場合によっては編集委員会の判断で、小規模の修正による掲載も認める。「研究論文」としての掲載が適当でないと判断された場合でも、投稿者が希望すれば、常任編集委員会は「研究ノート」あるいは「実践・調査報告」としての掲載を決定できる。

(投稿要領の作成公表)

16. 編集委員会は、上記の編集方針にもとづき投稿要領を作成し、理事会の承認を得て、広く公表する。
(配布先)

17. 「評価研究」は、学会会員に無償で配布するほか、非会員に有償で提供する。

(抜刷の配付)

18. 「評価研究」掲載論文等の抜刷り30部を、投稿者（原著者）に無料で配布する。それ以上の部数を希望する場合は投稿者（原著者）の自己負担とする。

(インターネット上の公開)

19. 「評価研究」掲載論文等は、投稿者（原著者）の了承を得て全文をインターネット上で公開する。

(著作権)

20. 「評価研究」に掲載された論文等の著作権は各投稿者（原著者）に帰属するものとし、編集権は本学会に帰属するものとする。

(事務局)

21. 「評価研究」編集及び配布の事務は、それに関連する会計も含めて学会事務局が担当する。

(以上)

『日本評価研究』投稿規定

2008.9.29改訂

2003.4.18改訂

2002.3.25改訂

2001.9.9改訂

1. 『日本評価研究』(The Japanese Journal of Evaluation Studies)は、評価に関する論文、論考、調査報告等を掲載する。
2. 『日本評価研究』は、会員間の研究成果交流の場を提供し、内外における評価研究の一層の発展に資することを主目的として発行されており、原則として会員による寄稿を掲載する。なお、依頼原稿を除き、ファーストオーサーは学会員でなければならない。また、投稿は、一時に一原稿に限るとともに、他学会誌などへ二重に投稿などのない未発表のものとする。
3. 投稿された原稿は、編集委員会の責任において審査を行ない、採否を決定する。審査にあたっては、1原稿毎に2名の査読者を選定し、査読結果を参考にする。(査読者には、投稿者名を伏せて査読を依頼する。)
4. 原稿料は支払わない。
5. 『日本評価研究』に掲載された論文等は、その全文をインターネット上の本学会のホームページに掲載する。
6. 投稿にあたっては、投稿原稿が、①研究論文、②総説、③研究ノート、④実践・調査報告、⑤その他のうち、どのカテゴリーに入るかを明記する。ただし、カテゴリーについての最終判断は、編集委員会で行なう。「研究論文」は評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文、「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文、「研究ノート」は「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考、「実践・調査報告」は評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告、「その他」は編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿等である。
7. 投稿方法
 - (1) 使用言語は日本語又は英語とする。
 - (2) 著者校正は原則として第一校までとする。
 - (3) 英文原稿については、ネイティブスピーカーによる英文チェックを済ませ、完全な英文にして投稿すること。
 - (4) ハードコピー4部(A4版)を提出する。その際、連絡先(住所、Tel、Fax、Email)と原稿の種類を明記すること。掲載可と判断された原稿については、必要なリライトを経た後に、最終原稿のハードコピー2部とDOS/Vフォーマットのコピーを用いたTEXTファイルを提出する。その際、オリジナル図表を添付すること。
 - (5) 刷り上がりは最大14ページとする。これを超える場合は、その経費は著者負担とする。

- (6) 日本語原稿の最大文字数は以下のとおり。①研究論文20,000字、②総説15,000字、③研究ノート15,000字、④実践・調査報告20,000字、⑤その他適宜。それぞれ和文要旨を400字程度、英文要旨を150words程度、及び和文・英文でキーワード（5つ以内）を別に添付する。印刷は1ページ、20字×43行×2段（1,720字）とする。20,000字の原稿の場合、単純計算では英文要旨1ページを加えて合計13ページとなるが、図表の量によっては、それ以上のページ数となり得るので、注意すること。
- (7) 英文ではA4版用紙に左右マージン30mmをとり、10ポイントフォントを使用し、1ページ43行のレイアウトとする（1ページ約500words）。論文冒頭に150words程度のAbstractをつける。14ページでは、7,000words相当になるが、タイトルヘッド等を考慮して、最大語数を約6,000words（図表、注、文献込み）とする。図表の量によっては、ページ数が予想以上に増える場合もあり得るので、注意すること。

8. 送付先

〒140-0002 東京都品川区東品川4-12-6 日立ソリューションズタワーB 22F
一般財団法人 国際開発センター内 日本評価学会事務局
TEL: 03-6718-5931
FAX: 03-6718-1651
E-mail: jes.info@evaluationjp.org

『日本評価研究』執筆要領

2002.9.18改訂

2002.3.25改訂

1. 本文、図表、注記、参考文献等

(1) 論文等の記載は次の順序とする。

日本語原稿の場合

第1ページ：表題、著者名、所属先、E-mail、和文要約（400字程度）、和文キーワード（5つ以内）

第2ページ以下：本文、謝辞あるいは付記、注記、参考文献

最終ページ：英文表題、英文著者名、英文所属先、E-mail、英文要約（150words程度）、英文キーワード（5つ以内）

英文原稿の場合

第1ページ：Title; the author's name; Affiliation; E-mail address; Abstract (150 words); Keywords (5 words)

第2ページ以下：The main text; acknowledgement; notes; references

(2) 本文の区分は以下のようにする。

例1（日本語）

1.

(1)

①

(2)

(3)

例2（英文）

1.

1.1

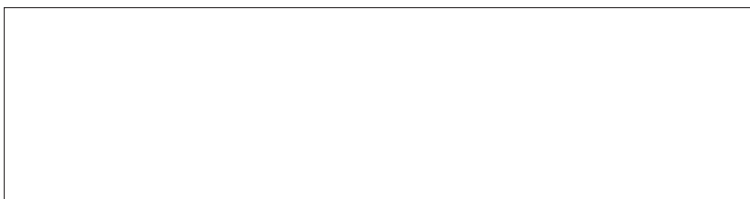
1.1.1

1.1.2

(3) 図表については、出所を明確にする。図表は原則として、筆者提出のものをそのまま写真製版するので、原図を明確に作成すること。写真は図として扱う。

例1：日本語原稿の場合

図1 ○○州における生徒数の推移



(注)

(出所)

表 1 ○○州における事故件数

--

(注)
(出所)

例 2：英文原稿の場合

Figure 1 Number of Students in the State of ○○

--

Note:
Source:

Table 1 Number of Accidents in the State of ○○

--

Note:
Source:

(4) 本文における文献引用は、「……である (阿部 1995、p.36)。」あるいは「……である (阿部 1995)。」のようにする。英文では、(Abe 1995, p.36) あるいは(Abe 1995)とする。

- (5) 本文における注記の付け方は、(…である¹。)とする。英文の場合は、(…¹.)とする。
 (6) 注記、参考文献は論文末に一括掲載する。

注記

1 ……。

2 ……。

- (7) 参考文献は、日本語文献は著者の五十音順、外国語文献は著者のアルファベット順に記し、年代順に記載。参考文献の書き方については以下のようにする。

日本語単行本：著者（発行年）『書名』、発行所

（例）日本太郎（1999）『これからの評価手法』、日本出版社

日本語雑誌論文：著者（発行年）「題名」、『雑誌名』、巻（号）：頁－頁

（例）日本太郎（1999）「評価手法の改善に向けて」、『日本評価研究』、1（2）：3-4

日本語単行本中の論文：著者（発行年）「題名」、編者『書名』、発行所、頁－頁

（例）日本太郎（2002）「行政評価」、日本花子『評価入門』、日本出版社、16-28

複数の著者による日本語文献：著者・著者（発行年）『書名』、発行所

（例）日本太郎・日本花子（2002）『政策評価』、日本出版社

英文単行本：著者（発行年）. 書名. 発行地：発行所.

（例）Rossi, P. H. (1999). *Evaluation: A Systematic Approach 6th edition*. Beverly Hills, Calif: Sage Publications.

英語雑誌論文：著者（発行年）. 題名. 雑誌名, 巻（号）, 頁－頁.

（例）Rossi, P. H. (1999). Measuring social judgements. *American Journal of Evaluation*, 15(2), 35-57.

英語単行本中の論文：著者（発行年）. 題名. In 編者 (Eds.), 書名. 発行地：発行所, 頁－頁.

（例）DeMaio, T. J., and Rothgeb, J. M. (1996). Cognitive interviewing techniques: In the lab and in the field. In N. Schwarz & S. Sudman (Eds.), *Answering questions: Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research*. San Francisco, Calif: Jossey-Bass, 177-196.

2名の著者による英語文献：姓, 名, and 姓, 名（発行年）. 書名. 発行地：発行所.

（例）Peters, T., and Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*. New York: Harper & Row.

3名以上の著者による英語文献：姓, 名, 姓, 名, and 姓, 名（発行年）. 書名. 発行地：発行所.

（例）Morley, E., Bryant, S. P., and Hatry, H. P. (2000). *Comparative Performance Measurement*. Washington: Urban Institute.

（注1）同一著者名、同一発行年が複数ある場合は、(1999a)、(1999b)のようにa,b,cを付加して区別する。

（注2）2行にわたる場合は2行目移以降を全角1文字（英数3文字）おとしで記述する。

『日本評価研究』査読要領

日本評価学会 『日本評価研究』編集委員会
2005年9月10日決定

1. 本査読要領の趣旨

本査読要領は、『日本評価研究』における掲載論文等の審査の要である査読手続きについて、投稿する会員及び査読を依頼される会員に対して解説を行い、審査手続きを効率的かつ効果的に行うことを目的として、定めるものです。

2. 査読の目的と投稿者の責任

査読は、投稿原稿が『日本評価研究』に掲載される論文等としてふさわしいものであるか否かについての判定を当編集委員会が行う上で必要とされるものです。

査読に伴って見いだされた疑問や不明な事項について、必要な場合は修正意見をつけて、修正を求めることがあります。査読は、その意味で、投稿原稿の改善に資するものでもあります。ただし、修正が求められた場合においても、論文等の内容に関する責任は著者が負うべきものであり、査読者の責に帰するものではありません。

査読者は2名で、編集委員会において学会会員の中から当該分野の専門家を選び依頼されますが、学会会員以外に依頼することもあります。

3. 査読の視点

査読は、以下の5つの視点によりますが、投稿原稿の種類によって、重点が違います。

- (1) テーマの重要性・有用度
- (2) 研究の独自性
- (3) 論理の構成
- (4) 実証法・方法論の妥当性
- (5) 評価理論・実践への貢献

- ・研究論文の査読については、上記の5項目全てに配慮する。
- ・研究ノートの査読については、上記5項目のうち、特に (1), (2), (3), (4) の諸項目に配慮する。
- ・実践・調査報告の査読については、上記5項目のうち、特に (1), (3), (5) の諸項目に配慮する。
- ・総説の査読については、上記5項目のうち、特に (3) と (5) の諸項目に配慮する。

4. 投稿に当たっての留意点

2. に掲げた査読の視点以外に、基本的な論文の完成度の問題があります。例えば、

- 論文等として体裁が整っているか、
- 執筆要領にしたがっているか、
- 簡潔明瞭に記述されているか、
- 実証的なデータは適切に位置づけられているか、
- 注や参考文献は本文と対応しているか、
- 専門用語の使用は適切か、
- 語句や文法的な誤りがないか、
- 誤字脱字はないか、
- 句読点に誤りはないか、
- 英文要約などの英文表現は適切か、(必ずしも和文要約の直訳である必要はなく、英文としてまともまっていること)
- 字数は規程に従っているか、

など、内容及び形式に関する留意点があります。

大学院生及び実務家の投稿において、論文としての体裁が整わないまま送付されている例があり、査読そのものに至らないものもあるので、しかるべき指導を受けた後に投稿されるよう強く勧めます。

5. 査読にあたっての判断事例

(1) 完成度において不十分であるが掲載を考慮できる場合

萌芽的な研究、発展が期待できる論文等は評価論の発展のためにできるだけ評価してください。

- 検証は十分とはいえないが、理論や定式化が学問の発展に有用である。
- 考察は十分とはいえないが、新たな理論の形成・促進に有用である。
- 文献調査は十分とはいえないが、研究の位置づけは明確である。
- 比較研究は十分とはいえないが、適用例としては意義がある。
- 考察は十分とはいえないが、社会的、または、歴史的に重要な事例の評価として意義がある。
- 考察は十分とはいえないが、特定の社会活動の評価として意義がある。
- 論文の構成や表現は適切とはいえないが、内容は評価できるものがある。
- 論理性は十分とはいえないが、実務上の有用性がある。
- 有意義な実践・調査報告である。

(2) 掲載を考慮するのが困難と判断される事例

- 問題意識や問題の設定が不明確。
- 基本的な用語の概念の理解や分析枠組が不明確または不適切。
- 論拠とするデータ等の信頼性が乏しい。
- 論旨の明確さや論証の適切さがない。
- 論文の構成、表現（用語、引用、図表等）が適切でない（または整合性がとれていない）。

6. 判定

掲載についての判定は以下の4つの類型に分かれ、最終的に常任編集委員会において決定します。ただし、これらの判定は、評価できる項目や問題のある項目の多少によるものではありません。(3) 及び (4) にあるように、投稿論文の種類以外であれば、掲載を考慮できるとする場合があります。別の種類となる場合、字数の関係で、大幅に修正を要することがあります。

- (1) 掲載可とする。
- (2) 小規模の修正による掲載可とする。
- (3) 大幅な修正による掲載可とする。
但し、(総説／研究論文／研究ノート／実践・調査報告) として掲載を考慮できる。
- (4) 掲載不可とする。
但し、(総説／研究論文／研究ノート／実践・調査報告) として掲載を考慮できる。

～投稿案内～

日本評価学会では、「日本評価研究」掲載のための投稿原稿を募集しております。1年に2回（3月末／9月末）の投稿締切を設けておりますので、ご興味をお持ちの方は投稿規定・執筆要領をご参照のうえ、奮ってご投稿ください。

投稿先：特定非営利活動法人日本評価学会 事務局

〒140-0002 東京都品川区東品川4-12-6 日立ソリューションズタワーB 22F
一般財団法人国際開発センター内

TEL: 03-6718-5931 FAX: 03-6718-1651

『日本評価研究』第12巻第3号

2013年2月1日

編集・発行

特定非営利活動法人 日本評価学会

〒140-0002 東京都品川区東品川4-12-6

日立ソリューションズタワーB 22F

一般財団法人国際開発センター内

TEL: 03-6718-5931 FAX: 03-6718-1651

印

刷

株式会社 研恒社

©日本評価学会

本誌に掲載されたすべての内容は、日本評価学会の許可なく転載・複写はできません。

Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 12, No. 3, February 2013

CONTENTS

Special Issue: Iwate and Evaluation: A Challenge toward Community and Practice-based Evaluation Studies

Special Issue: Iwate and Evaluation: A Challenge toward Community and Practice-based
Evaluation Studies

Junro Nishide

Some Aspects of System and Organization
–The Evaluation of Iwate Prefecture–

Koji Iwabuchi

Program Theory Evaluation of a Area-Wide Disposal of Disaster Waste from The Great East
Japan Earthquake

Masaru Kato

Consideration on the effective evaluation technique utilizing the benchmarking-from the
example of “Kurabe Jozu”, a benchmarking system for autonomous bodies

Yoshikuni Goto

A study on the accounting information and evaluation in local government
–An empirical study on intergenerational equity through utilizing a new mechanism of
local governmental accounting–

Shunji Sato

Influence of Policies to the Regional and Annual Differences of People's Life-Satisfaction
–Policy Analysis Based on the Public Opinion Poll–

Hiroshi Wagawa

Consideration on the Effectiveness of Project Evaluation
–From the perspective of the duties of local government officers–

Tomohiro Watanabe

Articles

Rethinking the Human Development Index:

Toward a comprehensive evaluation for international development

Aki Yonehara