

応用研究 3

行政計画・行政評価

計画段階における環境影響評価技法の体系化に関する調査研究（昭和53年度）

【研究の目的】

本研究は、環境庁委託調査研究事業である「計画段階における環境影響評価技法の体系化に関する調査研究」の第2テーマにあたる「各種行政計画の実態調査」を、環境庁から当センターが委託を受けて実施したものである。わが国の未来の国土づくり・社会システムづくりは、その多くが各種の計画法にかかっている。この研究の目的は、日本の環境を保全し、さらに望ましい環境を創造していくために、現行の計画システムで十分であるかどうかを吟味し、不十分であるとすればどのような手直しが必要となるかを検討することである。

【研究の内容】

まず、第1部では、様々な行政計画の根拠法及びそれに関連の深い諸法令の相互関係を調べ、環境アセスメントを円滑かつ合理的に導入する手続をどのようにビルト・インすればよいかを探っている。

次に第2部以下で、個別の行政計画として水資源系計画・産業系計画・交通系計画・エネルギー系計画・農村系計画・都市系計画の6つをとりあげ、計画策定の実態を調査している。その際、各分野における計画策定作業をその根拠法と関連諸法との運用実態という視点から捉え、それぞれの作業の手続をフローチャートとしてまとめている。

最後に第8部で、環境アセスメントに関わる提言をまとめている。

【研究の結果】

第1部では、行政計画法制度をめぐる問題点として、行政計画における議会のイニシアティブの問題、法定計画とは異なる「事実上の計画」に対するアセスメントの問題、計画の策定と計画対象地域の指定とが独立の行政行為として行われる場合のアセスメントの問題、計画が2段階以上の多段階構造になっている場合のアセスメントの問題などが指摘された。

第2部以下では、分類された6分野の計画について環境に影響を与える要因が抽

出されたが、多様な行政計画における環境影響要因を画一的に整理するのは困難であることが示されている。

最後の提言として、環境アセスメントについて、その技術の向上を図るべきこと、それに関わる行政機関の情報交流システムを改善すべきこと、それに携わる技術者を確保するための方策を講ずべきことを指摘している。そして、研究上の今後の課題として、アセスメント技術の向上のためのケーススタディを積み重ねる必要性、環境保全のための費用負担についてのトランスファー・システムを検討することの必要性をあげ、締めくくっている。

行政計画の体系化に関する調査研究（昭和57年度）

【研究の目的】

近年、社会・経済をとりまく環境は、資源エネルギー問題、地震・原発事故等の大災害や異常気象による食糧危機といった諸問題に見られるように、不安定、不確実なものになっている。このため、不測の事態に備えて、あらかじめ変化を予測した計画を策定しておくコンティンジェンシー・プラン（不測事態対応計画）の必要性が、公的・私的の両部門において増大しているといわれている。

本調査研究は、わが国においても不測事態への対応を重視した行動計画の体系化を図ることが必要であるとの認識の下に、諸外国における不測事態への行政の対応の実態を把握するとともに、わが国における同プラン策定のための諸条件の明確化を図るため、不測事態と行政の対応を明らかにすることを目的として実施したものである。

【研究の内容】

本調査研究報告書は、序章に続き、第2章「危機管理の経済学」、第3章「諸外国における不測事態への対応体制」、第4章「日本における不測事態対応の諸事例」の各章から構成されている。まず第2章では、不測事態の諸原因が経済学的見地から論じられている。自然現象の引き起こす危険性が工業化と都市化の進展に伴って増

大するとともに、科学技術の発展に伴いこれと結合した不測事態が生ずる危険性も増大してきたという状況を捉えた上で、ここでは、不測事態に対応する管理主体が明らかにされている。

第3章では、アメリカ・西ドイツ両国における不測事態対応がとりあげられ、それぞれの組織体制と管理手法が整理されている。第4章では、日本の個別的事例、すなわち地震災害、食糧危機、エネルギー危機への対応が取り上げられている。

【研究の結果】

第2章では、不測事態の管理主体として、まず第1に、社会全体のマクロレベルにおける管理主体として公共体（行政）を取り上げ、第2に、ミクロレベルにおける管理主体として公共的性格を濃厚にしてきた企業も取り上げている。そしてさらに第3の主体として、公共体と企業とを結ぶリンケージが必要であり、双方を円滑に交渉させ全体として有効ならしめるメゾレベルの管理主体（業種別組織や地域組織など）が必要であるとするのが、本章の主眼である。

第3章では、まずアメリカの事例から、危機管理の体系的な組織体制（緊急危機管理庁：FEMA）と法規定の存在、連邦—州—地方—民間によるパートナーシップの存在等が指摘されている。西ドイツの事例からは、総合調整機関によるアメリカの対応体制に対して、個別の政策ごとの対応体制が特徴として指摘され、個別事例として防災政策、エネルギー政策における緊急事態対応措置が紹介されている。

第4章では、地震災害、食糧危機、エネルギー危機の各事例を通して、日本における不測事態への対応の問題点と今後の課題が論じられている。

行政計画のメンテナンスに関する調査研究（昭和58年度）

【研究の目的】

この調査研究は計画による政策管理の問題として行政計画の実効性の問題を考察することを目的としている。言い換えれば、政策管理一般ではなく、政策管理の一形態としての計画の実効性を問うのである（「実効性」とは、政策の有効度を直接

意味するのではなく、計画をもってする政策管理の有効度を問題にしている)。

したがって、研究目的は行政計画とその実効性の問題を中心にすえつつ、①種々の計画を情勢の変化に則して見直し、現状に合致したものにする方法、②計画の弾力的な運営、③変化に柔軟・機敏に対応する仕組みを内部に持つ計画やそれを可能とする組織的・制度的体制、これらを明らかにすることにある。

そのために行政計画の実態的把握と機能分析を行い、計画の変更や修正にあたっての問題点の明確化とその変更修正方法の類型化を行うとともに、行政計画のメンテナンス、すなわち実効性の確保に必要な諸条件、諸方策を検討している。

【研究の内容】

行政計画のメンテナンスに関する調査研究は、次の5つの論点をめぐって実施された。第1は「行政計画」の意義と「実効性」と題し、計画の「政策管理」機能、環境変化に対応するための諸課題、計画のソフト化と運営の弾力化、計画意識と計画管理等の4つの側面について理論的考察を行い、行政計画のメンテナンスをめぐる問題状況のあらましを整理している。

第2の論点は計画の機能からみたその実効性を論じ、計画の実効性と計画の分類（先行目標達成計画・指針的情報提供計画・調整計画、基本計画と実施計画）を明らかにしている。

経済面からみた行政計画の実効性を中心にとり扱ったのが第3の論点で、ここでは経済計画の策定状況、全国総合開発計画の策定状況、計画の理論と制度、および行政計画としての経済計画の実効性が論じられている。

第4に扱う論点が行政計画の実効性と参加の問題である。行政計画の策定及び執行における参加の問題が論じられ、計画の実効性におよぼす参加の問題が素描されている。

最後に第5の論点として、地方自治体における行政計画のあり方の問題が、埼玉県三郷市の事例研究によりつつ明らかにされている。

【研究の結果】

第1の論点については、行政計画の実効性との関わりにおいて、行政計画の意義を「政策管理の形態としての計画」という考え方で示し、行政計画のメンテナンス

とは、「秩序ある政策の束としての計画」の特性を崩すことなく総合的に管理していくことであるとしている。そして、それに対する4つの障害要因を指摘している。

第2の論点については、まず先行目標達成計画・指針の情報提供計画・調整計画の機能として、効率達成機能・情報提供機能・利害調整機能をあげ、その三機能に対応する計画の実効性について述べた上で、実際の計画を基本計画と実施計画に分類したとき、それと機能との対応関係を示している。

第3の論点については、経済計画の策定状況、理論的検討を踏まえて、経済計画の行政計画としての実効性に対して疑義を呈し、今後あるべき経済計画を考える上での指標を提示している。

第4の論点については、行政計画の実効性を参加が担保していくための条件として、計画策定主体が「計画関連情報」を適切に収集、管理し、公開する一方、参加者の「政治的有効性感覚」を増加させる方向で行政計画を推進することが理想的・現実的であるとし、「計画意識」の共有化を図ることが肝要であることを指摘している。

第5の論点については、三郷市の体系的な各種行政計画の現状を整理し、行財政3ヶ年実施計画と地区計画の実施計画について成果と問題点を指摘して締めくくっている。

行政における評価機能の実態とその在り方に関する調査研究（昭和60年度）

【研究の目的】

行政機能の拡大と複雑化に伴い、公共部門における組織活動の「見直し」が必要となってきている。組織活動はplan-do-seeのサイクルから成ると言われるが、行政においては民間企業と比べた場合、評価(see)の尺度に問題があり、なお研究の余地が残されている。

本調査研究は、わが国およびアメリカにおける評価の実態を調査し、行政評価機能の在り方と体系化への条件をさぐり、わが国の評価機能の充実を図るものである。

【研究の内容】

本調査研究報告書は、まず、わが国の行政評価の例として、総務庁の行政監察や会計検査院における会計検査が評価機能において果たす役割をさぐり、そのうえで、アメリカの会計検査院の監察機能とプログラム評価、ピッツバーグ市における監察の仕組み、わが国の民間における業務評価及び自治体の監査制度を調査している。

より具体的には、まず第1章で、総務庁による行政監察の実態を把握するとともに進むべき方向性を提示し、第2章で、会計検査の概況を紹介するとともに会計検査における評価基準のあり方を検討している。

前章を受けて、第3章では、アメリカの会計検査院（GAO）の歴史的沿革とその機能、今日における位置づけについて考察し、第4章では、ピッツバーグ市における行政監査制度とそれを任っているコントローラーに焦点を当て、都市における評価の実態を明らかにしている。

前章で検討されたアメリカの自治体における行政監査と比較して、わが国の自治体の監査制度がどのような現状にあるのかについて、民間企業における業務評価システムの視点からその問題点を指摘したのが、第5章である。第6章では、民間企業における管理手法の一つである「目標管理」の自治体行政への導入に伴う諸問題を考察し、第7章で、自治体における行政評価関連機構の変遷と現状について、体系的に整理している。

【研究の結果】

まず、欧米（特にアメリカ、西ドイツ）との比較の結果、わが国の行政評価機構（中央省庁レベル）について、以下の問題点が明らかにされた。第1に、行政における評価機能を担う機関間の連携が十分行われているとはいえず、その結果、評価プロセスの総合性や効率化・合理化が不十分であること。第2に、各省庁の内部評価体制が会計面のチェックに限定される傾向にあること、第3に、我が国における行政評価機能は合規性の監査や財務監査などの形式的な評価にとどまっており、政策への評価やプログラム成果に関する監査にまで十分踏み込んでいないことが指摘されるとする。

また、アメリカの一都市における行政監査の実態との比較から、わが国の自治

体レベルの行政評価機構に対する示唆を得ることもできる。例えば、わが国の自治体レベルの行政評価関連組織の多くは、職員の執務態度の統制に重点がおかれており、政策本体の評価にはおよんでいないこと。監査委員制度についても、財務監査主体で業務監査（パフォーマンス評価）への取り組みが立ち後れていることが指摘される。

このように、本調査研究では、欧米との比較によりわが国の行政評価制度の現状と問題点を明らかにし、評価の実効性をあげるための取り組みが必要であることを、メッセージとして提示している。

政府開発援助(ODA)の評価システム等の国際比較に関する調査研究（平成4～5年度）

【研究の目的】

わが国は、ODA予算に対して重点的な配慮を行ってきたはいるが、国民の理解と支持を得つつ、ODAをより効果的に進めていくためには、今後、ODA評価がますます重要なものとなると考えられる。しかし、ODA評価は、行革審等でもその改善の必要性が指摘されているように、なお、改善・合理化の余地が認められる。

このような状況の下で、この調査研究は、我が国及びアメリカ、フランス等ODA先進諸国における評価体制、評価方法等の実態を調査し、評価方法等についての改善方策を研究し、これにより我が国ODAの一層の効果的実施に資するとともに、それを通じて我が国の国際貢献の拡充に寄与することを目的としている。

【研究の内容】

第1章では、「ODAの評価体制—その意義と比較」として、まずODAを「評価」することの意義・目的について考察し、日本・ドイツ・イギリス・アメリカにおけるODAの実施体制・評価体制の大まかな比較を行っている。

第2章では、「政府開発援助にみる評価の理論と実際—日本のODAプロジェクト」として、まず「評価」の理論の変遷を概観し、ODA評価に「評価」理論が普及して

いった経緯を整理した上で、日本におけるODA評価体制とそこでのODA評価の理論について考察している。

第3章では、アメリカのODA評価活動について、USAID（アメリカ国際開発庁）における評価活動の歴史的展開、USAIDにおける評価制度とその運用等に焦点をあて概観し、その特質と諸論点について考察している。

第4章では、イギリスにおけるODA活動を概観し、ODA評価の一例としてケニアのスチンクブ道路改善プロジェクトを取り上げ、最後にイギリスのODA評価における問題点を指摘している。

第5章では、ドイツにおける経済協力と政策評価に関して概観し、ODA政策の中心的存在である連邦経済協力省の政策評価の特徴を明らかにしている。

第6章では、OECD下部機関である開発援助委員会（DAC）における評価システムを概観し、評価活動における新たな課題とそれに対するDACでの議論をまとめている。

【研究の結果】

第1章では、比較の結果、日本のODA評価には、ODAの目標、評価体制、評価枠組み等、改善すべき点が多いことを指摘し、日本のODA評価体制の見直しを早急に行うべきことを提示している。

第2章では、まずODA評価が、理論との関連で、援助のマネジメントへの貢献と援助の内容それ自体の改善という2つの方向に向かうのではないかと予測している。一方、日本のODA評価活動の実際と照らし合わせてみると、理論における3つめの方向であるアカウンタビリティの確保の重要性を指摘することができ、総じて、ODAプロジェクト評価においては、評価理論が予定していた評価の3つの目的すべてが実現される条件が備わっているのではないかと指摘している。

第3章では、アメリカにおける評価活動の特色として、評価活動、管理活動、政策変更・決定活動との連携が強く意識された結果、評価活動の設計において、マネジメントの関心を評価活動に向けることに焦点が向けられてきたことを指摘している。その制度的な現れが、評価活動の多様性と評価結果をフィードバックする制度の存在であるとしている。

第4章では、イギリスのODA評価における問題点として、評価の中立性と他部局

との関係での評価課の独立性、評価の時間的制約、プロジェクト・フレームワークの静態性、被援助国の参加の問題を指摘し、効率的なODAを実行するためにも評価が重要な仕組みであると述べている。

第5章では、ドイツの、特に連邦経済協力省の政策評価方法は、評価体制の確立及び評価方法の制度化とフィードバックへの配慮という点における、制度的な体系性を特徴としているとし、このようなドイツにおける評価制度の確立から学ぶべき点は多いことを指摘している。

第6章では、DAC評価会合の意義、DAC評価原則における議論から、開発援助における新しい課題、すなわち新しい問題領域への対処、国際機関による援助に対する評価、政策的評価の必要性を指摘し、今後の日本における援助体制への示唆を指摘している。

行政計画の制度と運用に関する調査研究（平成7年度）

【研究の目的】

行政計画はわが国の行政において年々増大していると考えられるものの、それらの種類や制度的特徴、実際の運営状況については、学問上でも実務上でも総体的に把握されていないと思われる。そこで、本調査研究は、今後推進されていく地方分権を視野に入れながら、行政運営の実態に即した行政計画の定義を試み、国と地方に関係のある行政計画を中心に関連主体の関与の諸形態、財政措置、運用実態の調査を行うとともに、合理的な枠組みに基づく分析を行い、国・地方間での事務の委譲、再配分等の検討にあたっての指針を提示することを目的としている。

【研究の内容】

本調査研究では、上記目的を達成するために、①法令に則しながら既存の行政計画を分類・整理し、必要に応じて再構成できるようにする。②そのための準備作業として、法制度上の行政計画で政府間にまたがるものを中心として、リストアップする。③各々の政府間計画関係における様々な主体の関与の諸形態や財政

措置等を明らかにする。④政府間計画関係の構造を大まかにでも把握できるような概念装置と分析用具のプロトタイプを開発することを研究アジェンダとし、実態調査とその分析を基礎としながら一般的仮説を組み立てるという手法を採っている。

まず第1章で、先行研究を紹介した後、日本の政府間計画関係を把握するためのスキームを示し、第2章以下で、個別計画の実態把握を行っている。第2章では、協働計画（政府間にまたがる計画）として、地域森林計画、市町村森林整備計画、市町村老人保健福祉計画、市町村過疎地域活性化計画を取り上げ、各計画の態様の違いが何に起因するのかを考察している。第3章では、都市計画を対象として、計画策定手続過程を概観し、用途地域見直しの手続に焦点をあてそれに関わる政府間交渉過程の制度と実際を考察した後、最後に市町村決定都市計画をめぐる計画間調整に関する問題を検討している。第4章では、「農業振興地域の整備に関する法律（農振法）」を対象に、何が計画の態様を左右するのかを検討したのち、計画コミュニティを結ぶ様々なネットワークがどのような特質を持ち、問題をはらんでいるのかを検討している。

【研究の結果】

第1章では、政府間計画過程の特徴を、被規定性と政治性の2要素からなるマトリクスにより整理し、政府間計画関係の認識枠組みとして「計画ファミリー論」を提示している。さらに計画ファミリー論を類型化する基準として緊密性と依存性の2要素をあげ、マトリクスにより整理している。

第2章では、計画の制度化を「形式的制度化」（計画の構造や内容があらかじめ公式の制度によって定められている場合）と「実質的制度化」（計画の構造や内容が計画主体によって所与のものとして認識されている場合）の2つに類型化し、4つの計画事例の検討を通じて、異なる政府間に計画ファミリーがまたがる協働計画を機能させるためには、「形式的制度化」が必要であるが、そこには厳密性と同時に柔軟性も不可欠であることを指摘している。

第3章では、聞き取り調査により計画策定における政府間交渉過程を明らかにしているが、通達、指導等任意の方式による協議・調整の実態が浮き彫りとされ、市町村決定都市計画をめぐる垂直的計画間調整の実態からは、「基本指針が都市計画に即する」という逆現象等の問題が指摘されている。

第4章では、農振法における計画ファミリーの構造を明らかにした後、計画ファミリー間の関係と他の関連計画との関係とを含めた「計画コミュニティ」という側面から、そこにおけるネットワークの構造の分析を試みている。そこでは、ネットワークの特質として、制度の「あいまいさ」に基づく計画間文化の存在、強制・模倣・規範を通じた「同型性」のメカニズムの存在、ネットワークにおけるポジショニングと安定性の確保が指摘されている。

行政の危機管理に関する調査研究

平成9年度

【研究の目的】

我が国は、その地理的条件などから自然災害が多発している。また、都市化、高度技術社会の進展により、人為的な大事故も多発している。しかしながら、これまで行政の危機管理についての関心は必ずしも高いとはいえ、あらゆる緊急事態への対応は決して十分なものではない。

しかし、1995年1月に発生した阪神淡路大震災や1996年12月に発生した日本海重油流出事故等は、こうした現実を改めて認識する契機となり、自然災害をはじめとする種々の緊急事態をあらかじめ想定し、必要な対応策を講じるなど、危機管理の体制と管理技法の早急な整備が強く要請されているところである。

本調査研究は、こうした行政の危機管理について、国レベル、あるいは地方レベルの緊急事態への取り組みの実態と問題点を明らかにするとともに、先進諸外国の事例研究及び民間事例をおりまぜながら、我が国の国情に合致する危機管理の体制及びその技法を検討し、今後の危機管理の体系化、高度化に資する目的で実施した。

【研究の内容】

まず、現代デモクラシーと危機管理の関係が、リーン型組織（Lean Organization）というアイデアを用いて検証される。ちなみに、ここでいうリー

ン型組織モデルとは、むだのない高い収益性と生産性を備えたものをいう。

次に危機と組織の関係が取り扱われる。ここにおいては、①事前準備の必要性、②危機の原因に関する知識、③危機の種類をこえた共通性の追求、④事前準備だけでは対応できない危機の存在、⑤組織が設計通りの動態を示さない、などが論点の一部になっている。

また、危機管理の政府間関係では、中央政府と地方自治体をふくんだ、公共部門の連携や協力、および対立関係について検証される。

さらに、危機管理とリーダーシップの関連に関して、有機的なシステムを生み出すためには、リーダーシップが必要であると結論づけている。

外国の事例に関しては、アメリカのカリフォルニア州と連邦政府の事例、およびオランダが扱われる。アメリカの危機管理行政では、カリフォルニア州オークランド市のケースを中心に検討している。

そして最後に、企業の危機管理と行政へのインプリケーションが論じられる。ここでは、危機管理が意識、認識、知識および組織との関係で分析される。

【研究の結果】

いったん、危機に直面すると行政は、「安定性」を回復し、「継続性」を復元するような行動をとらなければならない。危機管理と呼ぶのは、そうした復元力を引き出す仕掛けのことである。実際には、非ルーチン化した出来事に対して行政は、おおむねつぎの4つの反応を示すはずである。すなわち、(1) 危機の消滅、(2) 機能の寸断、(3) 危機との共生、(4) 危機の吸収である。

いうまでもないが、危機に直面して行政機関がとると見込まれる行動様式のうち、第4のパターンがこれからの危機管理行政でもっとも関心と呼ぶべきモデルである。それをここでは、「システム新生モデル」と指称するが、このモデルの最大の特徴は、行政機関が危機をルーチン化し、不測の事態を平常的な事務に転化する吸収力を身につけていることにある。

危機を吸収し、それをシステムの一部に平常化する力を持つ「システム新生モデル」は、行政機関が少なくとも4つの目標に向かって努力することをもとめる。そのひとつは、事前準備(Preparedness)である。第2は、応答性(Responsiveness)である。さらに第3に、緊急事態が発生してからの復元力(Recovery)を高める

という問題を挙げることができる。最後に、軽減策 (Mitigation) である。これら4点がそろうことによって、危機に対する行政の対応も有効性を持ちうるといえよう。

平成10年度

【研究の目的】

本調査研究は、前年度に引き続き実施されたものである。

我が国の行政を考える場合、自然災害の発生率の高い地理的な条件、あるいは高度技術の進展に伴う人為的な大事故といった社会条件は無視し得ない重要な要因である。しかしながら、これらの要素は、意外と重要視されていない。

それが、1995年の阪神淡路大震災以降、「危機管理」という言葉が盛んに叫ばれるようになってきたのである。そして、危機管理体制の確立と管理技法の整備が求められることとなった。

そこで、研究では、初年度の成果を十分に踏まえて、行政の危機管理について、国レベル、地方レベルの緊急事態への取り組みの実態と問題点を明らかにすることを目的としている。さらに、我が国の国情に合致する危機管理の体制及びその技法の在り方に関する検討を行い、今後の行政の危機管理の体系化、高度化に資することをも目標として実施された。

【研究の内容】

本年度の研究では、危機管理をいかに日常化させるかが、ポイントの1つとなった。そのための施策として、制度の開発は言うまでもなく、資源・人材の開発、職員の動員などを中心に検討がなされた。

また、今年度は、行政の現場で危機管理に従事する職員の生の声を吸収する目的から、47都道府県および12政令市に対して、アンケート調査を実施した。それによって、行政の危機認知と組織の対応の一端を明らかにすることを試みた。ちなみに、アンケートの回収率は、37都道府県7政令市であり、74.6%であった。

さらに、阪神大震災を例にとり、緊急時における行政組織に関して、考察を加えた。ここでは、災害対策本部の設置と初期の組織運営について、神戸市、芦屋市、西宮市および宝塚市の4市を例にとっている。また、4市の避難所をめぐる問題、救援物資、ボランティアの対応などに関しても言及がなされている。

そして、宮城県沖地震、長崎県雲仙・普賢岳の噴火、茨城県の原子力対策など、広範な事例を分析した後、危機管理行政についての準拠枠組みとして、戦略経営的発想を導入することの必要性が検証される。

最後では、行政の危機管理の費用対効果という側面に焦点を当てた論述がなされる。そこでは、行政改革との関連で、とくに三重県の事務事業評価システムにおける防災関係費用がとりあげられる。

【研究の結果】

危機管理には、リーダーシップが必要であることは言うまでもない。つまり、危機管理体制時の最高責任者である政治家としての知事や市長の指導力ということである。しかし、知事や市長が危機に直面しても、住民への露出度を考えるあまり、行政の処理よりも政治的な価値を重んじる傾向が強い。そうなると、危機管理のリーダーには、脱政治化した職制を設けることが重要であるように思われる。たとえば、アメリカにあるChief Executive Officerなどのポストが参考になる。

また、危機管理を考える場合、それを担当するエキスパートの確保とその育成が重大な課題となる。これを属人化することがポイントである。現実には、我が国の自治体において、危機管理に専従する人材の専門化は見られない。したがって、危機管理は行政内部において正当な評価を受けていないと言っても過言ではないような状態にある。今後、危機管理に従事する専門家を育成し、それらの職員の成績を正当に評価する制度を創設することが緊要である。

その際、たとえば、原子力の事故などのような高度な科学的知識を必要とする災害への対処には、中央政府の援助が必要となってくる。つまり、自然災害とは異なる対応と体制が求められるのだ。事業者の責任は当然あるが、どの程度中央政府がかかわりを持つべきかのルールづくりも、今後の課題の1つであろう。

また、危機管理情報集約センターのような機関を設立し、情報を中央政府ならびに各地方公共団体で共有していくことも重要である。

行政の評価方式に関する調査研究 —市民参加型の評価方式を中心として— (平成11年度)

【研究の目的】

今日、行政が効率的かつ適切に行われ、効果が上がっているかどうかについての国民・市民の関心がいっそう高まってきている。また行政内部でも、政策評価に対する関心が高まり、評価手法・仕組みに関する研究が進められている。

これまで、ゴミ処理施設、道路建設等の公共事業の計画立案への参加に見られるように、政策や施策の立案過程への市民の参加については、一定のシステムが形成されてきている。これに対して、行政が目的・目標に沿って行われたかどうかの政策評価は、これまで行政による内部評価が主体であるが、行政の立場から見た評価目的と市民の立場から見た評価目的は異なり、現在のような行政による内部評価中心のシステムにおいては、後者の観点が反映されにくいと思われる。そこで、両者を融合させる評価システムを新たにつくるべきではないかというのが、ここでの問題意識である。つまり、行政評価への市民の参加によって市民感覚による納得が得られるような評価が可能となるように、参加型の評価方式を発展させる必要がある。

以上の問題関心から、本調査研究では、政策評価の「方式」に焦点を当て、特に評価における「参加」に着目することで、市民参加による評価の試みや問題点を明らかにするとともに、先進諸国の状況を踏まえて、今後の参加型評価方式の設計、適用範囲、適用方法、評価の効果等について検討し、我が国の政策評価の高度化に資することを目的としている。

【研究の内容】

本研究報告書は、以下のように構成されている。第1章「行政の評価方式の拡張をめざして」では、まず、これまでの自治体レベルにおける行政の評価方式の潮流と特徴を整理した上で、中央省庁再編を受けて今後の導入が検討されている国レベルの政策評価システムとの異同を検討している。そして、本報告書のテーマである「市民参加型の評価方式」の大枠を示している。

第2章「市民参加の評価方式—制度化の可能性と課題—」では、イギリスとアメリカを中心とした市民参加型評価方式の先進事例を紹介し、市民参加型方式の未成熟な我が国の行政評価システムへの教訓と今後の改善の方向を示している。

第3章「評価の多様性と市民—参加型評価の可能性—」では、未だ統一的な類型化、概念化されていない状況にある日本における評価制度を分類・整理するための基本的考え方を提示し、本報告書のテーマである参加型評価の理念と実践を紹介している。

第4章「信頼の制度設計—自治体サービスの認証と格付け—」では、市民が政府機関と無関係に独自に評価を行う方式の代表例である、格付けや認証による評価の実践例を紹介し、参加型評価方式の多角的な発展の方向性を探っている。

第5章「行政評価と意見聴取・参加手続—行政法の見地から—」では、評価の段階での意見聴取・参加手続に限らず、政策等の決定段階における手続にまで拡大し、イギリスやアメリカの先進事例を紹介しつつ、今後の行政評価における意見聴取・参加手続の発展方向性を探っている。

第6章「イギリスにおける開発計画審査—市民参加と事前評価としての側面—」では、第5章で考察された政策決定過程への意見聴取・参加手続の具体例として、イギリスにおける事前手続と市民参加の制度を詳しく紹介し、日本への示唆と課題を提示している。

【研究の結果】

第1章では、自治体レベル、国レベルの評価方式に関する検討から、主として行政の内部評価として発展してきたわが国の評価方式の基本問題を3点提示した後、これまでの評価論議の枠外にあった市民参加型評価方式に着眼し、行政の評価方式の外延の拡張に努めること、その際より多角的・多元的な評価が望ましいという本調査研究の基本的立場を明らかにしている。

第2章では、教訓及び制度化への課題として、①評価システムと市民参加との関係を考える際の視点、②評価概念の拡張傾向があるものの、評価システムが支配的ツールとして君臨するというよりも他のシステムとの代替性を考察することの妥当性、③中央—地方関係における政府間評価の必要性と、その際自治体レベルでの市民参加の必要性について指摘している。

第3章では、参加型評価の種類として①利害関係者による評価、②協同型評価、③エンパワメント評価の3つに分類し、市民が情報・ノウハウを獲得することで自ら評価を行え得る「エンパワメント評価」への期待を提示している。さらに、これまであまり目を向けられてきていない、評価自体の計画・段取りの事前チェックである「評価可能性アセスメント」の必要性を指摘している。さらに今後の方向性として、市民の自立を目指す新しいタイプの評価システムの誕生を期待している。

第4章では、一般的な政策評価活動とは別の脈略で、環境、福祉などの個別分野の認証取得、自己評価制度の構築、活動やサービスの格付けが行なわれている状況を紹介し、そこにおいて評価の信頼を制度設計するには評価基準が多元化されざるをえないこと、市民に情報発信する民間活動の役割の重要性を指摘している。

第5章では、行政活動を規制・給付に二分したとき、それぞれにおける「相反利害関係人」はその範囲が不明確であることから、公式な意見聴取・参加手続きに乗ってこなかった現状を紹介し、相反利害関係人の意見反映制度の可能性を論じている。また、国の計画策定において、統治団体や負の影響を受ける住民代表などさまざまな立場をとりうる地方自治体の参加の仕組みについても検討している。最後に、各種の意見聴取・参加手続きと行政評価をリンクさせるための検討材料を提示している。

第6章では、イギリス計画審査庁における公聴会の運営とエージェンシーとしての計画審査庁の組織のあり方について検討された。日本への示唆として、公聴会制度と事前評価としての計画審査官制度という仕組みが、公開性・公正性・公平性を国民に保障するものとしてきわめて重要な民主的制度であることを指摘している。