

〈論文〉

持続可能な地域社会に向けた自治体政策評価 — 環境 NGO と市民会議による活動の成果と課題を踏まえて —

風岡 宗人

目次

- はじめに
- I 「持続可能な発展」をめざす政策とその評価
- II 市民による政策評価事例
- III 提言－政策過程への本質的市民参画の仕組みづくりを
おわりに

はじめに

1 背景ならびに問題意識

「持続可能な発展」が概念として国際社会の場に登場してはや 40 年が経とうとしている。現在では学術研究の分野だけでなく、国や自治体の公共政策においてもその重要性自体を否定することは難しい。2011 年 3 月の東日本大震災、そして福島第一原発事故は、私たちが他者の犠牲を黙認して享受してきた「豊かな」生活の見直しを不可避なものにした。

しかし気候変動をはじめとした地球環境問題は抑止されるどころか一層深刻さを増している。2012 年で期限を迎える京都議定書は、2011 年 12 月に南アフリカのダーバンで開かれた国連気候変動枠組み条約第 17 回締約国会議（COP17）で「延長」となったものの、日本は延長に反対し、米国はすでに離脱している。このような状況下、市民生活に最も近く、ローカルアジェンダ¹⁾でもその役割の重要性が指摘された自治体ではさまざまな努力、試みがなされてきている。筆者は環境 NGO のスタッフとして、これまで市区町村を対象とする「日本の環境首都コンテスト」をつうじて自治体の環境政策や現場での多くの努力、思考錯誤を目のあたりにしてきた。これらの努力を個別事例にとどめず、いかに「持続可能な発展」への社会的仕組みづくりへつなげていくのか、そこに市民として、環境 NGO としてどのような関与が必要なのかについて考えてみたい。

2 本稿の目的

本論の目的は、「持続可能な発展」に不可欠な政策統合を地域から具現化していくにあたり、市民による自治体政策評価²⁾の有効性を確認することにある。一般に政策統合は主に政治領域の課題のように受け取られがちであるが、行政による執行領域や市民参

画がもたらす政策推進力³⁾なくして実現できるものはない。

現状において、「持続可能な発展」のための政策統合が不十分であるとすれば、その本質的な原因は、「持続可能な発展」概念があまりにも包括的であるがゆえに、その実現手段としての政策領域間の戦略的な優先順位づけが曖昧になり、目的と手段の構造化がすすまないことにあると考えられる。その結果、利害関係者間の対立を引き起こし、その解消に多くの政策資源を投入せざるをえなくなる悪循環（あるいは解消さえしない一方通行）に陥っている。

そもそも政策は、現状に何らかの変更を加える（あるいは変更を阻止する）ために行われるものであるから、現状を的確に把握し、それを適切に評価できてはじめて有効な政策形成が可能となる。

それでは、「持続可能な発展」政策の具現化のための政策統合に求められる評価の要件とは何か。さまざまなものが考えられるが、本論では評価基準の多元性に注目したい。評価基準に多元性があれば、評価により産出される情報の多様性が増し、それらの情報の比較検討によって選択された政策の正当性を高める結果、政策推進力の向上につながると考えられる。（図 1）。

上記のような認識のもと、本論では、政策評価への市民関与により、①多角的視点から評価情報産出が可能になる、②評価結果が政策立案に活用されることで政策推進力が高まる、という 2 点に焦点を絞って考察を行う。

3 本論の構成（研究の方法）

本論では、まず「持続可能な発展」概念とその実

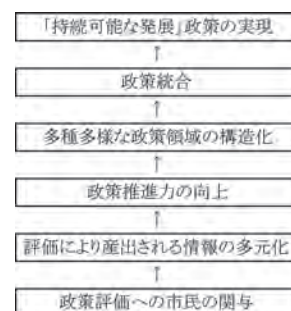


図 1 本論で想定する「持続可能な発展」の実現プロセス

現に求められる政策およびわが国の政策過程における評価の意義について、先行研究に基づき概略を述べる。次に、外部評価の効果を検証するため、NGOによる自治体環境政策の総合的評価事例としては国内で他に例見ない「日本の環境首都コンテスト」と、市民による総合計画の継続的なモニタリングおよびその実現度合いの評価活動としては国内で最も充実した取り組みである愛知県東海市の事例の調査を行った結果を紹介し、その成果と課題について比較分析を行う。最後に、事例分析の結果を踏まえた政策提言を試みる。

I 「持続可能な発展」をめざす政策とその評価

1 「持続可能な発展」概念生成の歴史的経緯とその定義

(1) 「持続可能な発展」概念生成の歴史的経緯

「持続可能な発展 (Sustainable Development)」の概念は、「環境と開発の両立」が中心的テーマとして議論された 1972 年の国連人間環境会議当時まで遡ることができる。公式には 1980 年に国際自然保護連盟 (IUCN)、国連環境計画 (UNEP) などが取りまとめた「世界保全戦略」に使われたのが最初である。1987 年に国連の「環境と開発に関する世界委員会」によって「持続可能な発展」という理念が提唱された。その定義は「将来世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすような発展をいかに達成するか」⁴⁾であり、これは持続可能性 (Sustainability) という価値基準の本質を「時間軸上の側面」から言い当てたものとされる⁵⁾。この「持続可能な発展」の概念は、1992 年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロ市で開催された地球サミット (環境と開発に関する国際連合会議) では中心的な理念として「環境と開発に関するリオ宣言」や「アジェンダ 21」に具体化され、世界的に受け入れられる契機となったとされる⁶⁾。

1991 年に I. サックスらが中心となってまとめた国際自然保護連合の文書では、「社会的、経済的、エコロジカル、空間的、文化的」という 5 つの領域における持続可能性が定義され、対象領域が拡大された⁷⁾。その結果、現在では、「生活の質 (quality of life)」の程度を示す概念としても捉えられるに至っている。

(2) 「持続可能な発展」概念の意義と限界

「持続可能な発展」に関する定義は 70 以上あると言われており、依然として確定をみていない。これは、「持続可能性」という価値基準に対する受け止め方が先進国と途上国とで異なるなかで妥協の産物として成立したことに由来する⁸⁾。森田・川島は持続可能な発展の定義を (表 1) のように類型化している。

表 1 持続可能な発展の定義

自然条件を重視した定義	生物の多様性
	環境容量内での生活
	天然資源の保全
世代間の公平性からの定義	経済と環境の予見的な配慮
	永続的な経済成長
	世代間の公平
より高次の観点からの定義	南北間の公平性、生活水準の向上
	社会、人権、文化などの価値、活動

森田・川島 [1993] pp.8-11 より筆者作成

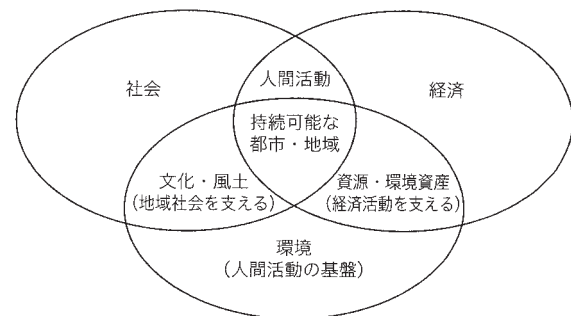


図 2 持続可能性の構成概念

原科 [2005] p.19 より引用

ただ、「大枠としては『経済』と『環境』と『社会』の3つの評価軸において、調和的な発展を展望するというのが多くの論者の共通土俵」となっている⁹⁾ (図2)。また、この概念の本質は、環境制約を明確に意識して人間活動を管理していくことにあり、とされる¹⁰⁾。

「持続可能な発展」の概念が将来世代への責任、トリプルボトムラインの重視など、人類の普遍的価値として世界の国々や市民に共通のビジョンを与え、国際・地域レベルでの制度的枠組みづくりの動機づけに寄与したことは動かしがたい事実ではあるものの、例えば「公益」や「公共性」の概念のように、あまりにも包括的であるがゆえに、これだけでは政策目標や評価基準としての実効性は期待できない。足立が「公共の利益」の政策評価基準としての活用に関して指摘するように¹¹⁾、「持続可能な発展」をめぐる諸価値間の序列、重み付けをとおした定式化が求められよう。

また、本概念の内容はその具体化プロセスのあり方とも密接な関係をもっている。EU/EC が 1996 年に発行した報告書 (European Sustainable Cities) には、サステイナブル・シティの政策体系¹²⁾の最上位の政策目標として「市民生活の質 (quality of life)」の持続的発展が掲げられている。植田は「これら政策目標とりわけ個別的政策目標ははじめから与えられているものではなく、『市民の生活の質を構成している要素は何か』を多くの人々が集まって検討していく中で具体化されてくるものとされているこ

と」¹³⁾の重要性を指摘している。そのようなプロセスを通じ、①人々が自ら帰属するコミュニティの将来像の共有に役立つ、②社会的合意の存在や新たな信頼やネットワークの構築による都市や地域の創造力、経営力の強化と社会実験の精神を生み出す、という¹⁴⁾。

このように考えると、「持続可能な発展」概念は本来多様で具体的なものであり、そこにこそ意義があると思われる。しかし特にわが国では狭義の「環境」に関する問題として矮小化され普及されたことが、その理念の実現をいっそう困難にした。当該概念の限界は、人々による熟議と合意形成を基盤とする政策プロセスの限界に規定されているのである。

2 「持続可能な発展」政策の現状

しかし政策の現場では「持続可能性」や「持続可能な社会」という言葉が一種のスローガンの域を出ておらず、これらの概念の本質を踏まえたうえでの戦略的に構造化された政策立案はすすんでいるとはいえない。また、これまで先駆的と言われる自治体においても、環境政策が専門性の高い一部の市民、行政、首長の存在を前提として取り組まれてきたため、知識レベルでは高い専門性を有しているものの、出されたアウトプットの正統性・正当性¹⁵⁾には限界があり、市民への普及と政策としての推進力に欠け、継続性の面でもその効果は限定的であった。

この原因を市民やその代表たる政治家、自治体職員的能力・勉強不足、責任感の欠如に帰するのは簡単であるが、それだけでは有効な問題解決のための政策立案につながるとは思われない。本質的には行政組織のあり方や政策形成（意思決定）プロセスに内在する問題であると考えべきである。植田は、「持続可能な社会をめざす環境政策は、環境保全のための政策統合をすすめる公共政策である」としたうえで、「現在の環境政策では、産業構造やライフスタイル、交通体系や地域開発そのものなど、環境問題発生 of 構造的要因にまでふみこんだ対策をとることができていない」と指摘する¹⁶⁾。天野によれば、「政策統合」を実現するためには、エネルギー政策、交通政策、科学技術政策、産業政策、土地利用政策、福祉政策などの政策領域において個別の政策手段を採用するのではなく、それぞれの長所を活かした相乗効果を創出させたり、あるいはある政策手段をとることで副作用が生じる場合にはそれと相殺するような補正手段を講じたりするということに、政策手段を総動員できるような政策体系を考える必要がある、とされる¹⁷⁾。しかしそのような政策体系の構築を可能にする仕組みは依然として実現を見ていない。実際、環境行政の現場の多くでは「これ以上何をすればいいのか」という手詰まり感が強まっている。

3 「持続可能な発展」政策における政策評価の重要性

松下は政策過程を、(1) 始動、(2) 立案、(3) 決定、(4) 執行、(5) 評価の循環であるとする。なかでも「評価は、市民レベル、行政レベルをふくめて、つねに政策転換のはじまり」であり、「(5) 評価こそが (1) 始動となる」¹⁸⁾とする。また古川は、すべての政策は何らかの形で過去から連続しているものであり、行政の仕事の実態としても予め計画があると考えよりも、前任者からの引継ぎ、過去の振り返り、現状の問題点の探索を経て将来に向かって計画をたてると考えたほうが適切であるとする。そのうえで「Plan → Do → See」という構図を「教科書的」と批判し、むしろ「評価 (See) からはじまる」と考えるのが正しいと指摘する¹⁹⁾。これに即して考えれば、「持続可能な発展」に向けた政策体系構築のための第一歩は、可能な限り合理的な政策決定を行うに足る情報を産出し、それを客観的に評価し、問題点を洗い出すことから始まるといつてよい。

「持続可能な発展」を政策として具体化していくという目的のもとでは、政策体系という構造的視点で評価を捉える必要があり、客観的な効果 (アウトカム)²⁰⁾や社会変化 (インパクト) をはかる政策段階の評価²⁰⁾と、投入に対するアウトプットをはかる事務事業評価がしっかりとリンクされていることが基本である。しかし実際は事務事業評価に偏重しているのが現状である²¹⁾。個々の行政活動のアウトプットについては、実際の人や物の動きを把握できる事務事業レベル以外、把握するのが困難である。もちろん、自治体行政の基本は事務事業であるが、個別の事務事業ばかり見ていては、それらが産出する個々のアウトプットが地域にもたらした客観的な効果は見えてこない。

また、政策段階の評価は政治や行政にとっては市民の信頼を獲得する手段でもある。個別の事務事業ではそれぞれ専門用語が用いられ、その分野の専門家ではない市民・住民にとって理解が困難である結果、近づきがたく感じられることも否めない。その点、政策段階はあるべき社会・生活の状態を表すものであるため、その評価は「市民と政治、市民と行政が同じ土俵で議論するための共通『言語』」にもなる²²⁾。

なお、個別の取り組みやその結果もたらされたアウトプットの積み上げが政策目標につながっているはずだ、という仮説に則った帰納的発想法を「フォアキャスティング (forecasting) の手法」とすれば、持続可能な発展の実現に必要なのは「バックキャスティング (backcasting) の手法」である²³⁾。政策形成において両者はいずれも必要な手法ではあるが、日本の行政組織は特に前者の発想が根強く、大きなビジョンに照らした戦略的な政策形成ならびに評価に長けていないのが現状である。

4 「持続可能な発展」のための政策評価主体

(1) 内部評価の限界

鈴木は日本における政策決定過程の問題点として政治の場で本質的な政策論議がなされないことを挙げ、その原因として、官僚が作成する政策案を比較検討するための代替案がほとんど出されないこと、官僚機構が執行した政策を評価する人材や機関が行政機関から独立した形で存在しないこと、を指摘する²⁴⁾。

当然のことながら、「政策—施策—事務事業」という目的・手段のロジック（論理的関係）はどのような行政計画でも形の上では担保されているように見える。この場合、どの事業がどの施策を構成し、どの施策がどの政策を構成し、その政策がめざすものは何かというロジックは明確である。しかしこのような意味でのロジックの妥当性は、そのままロジックの正しさ（正当性）を担保するものではない。

(2) 外部評価の意義

内部評価の目的はマネジメントへの貢献であり、外部評価の目的はアカウンタビリティ²⁵⁾の追求（民主的統制）である²⁶⁾。行政主導での政策評価は、その結果いかんにかかわらず、内部マネジメントには活用できても客観性に欠け、その正当性を主張することは困難である。評価結果の正当性の必要条件たる評価の客観性は外部者の関与によって担保される。武藤は、政策評価における最終的な価値判断について、「納税者である市民やその代表である政治家が判断すべき」であり、「市民や政治家が評価という価値判断を下すことによって、政策評価のプロセスが完結する」とする²⁷⁾。外部関与があつてこそ、多様な価値観や視点からの評価結果が生まれる。当然のことながら、それらの評価結果を受けた政策代替案には多様な視点が加味されることになり、政策選択の正当性の向上につながるであろう。

山谷は、これまでの政策評価の議論は「供給者」の視点からなされ、「国民の視点」「生活者視点」「国民に対する説明責任」はレトリック、精神論として展開されてきたとする。その結果、統治の根幹にあるデモクラシーの諸制度からの言及も少なく、国会や地方議会からのイニシアティブは弱かった²⁸⁾。ここに外部評価、なかでも市民・NPOによる政策評価の意義が見出される。

ただし、外部委員が内部評価の結果を覆したり、異なる意見を付したりするためには各分野に関する高度の専門性と行政の実情への精通が求められる。多くの場合、そのようなメンバー構成は困難であるし、たった数回の審議で膨大な内部評価結果の問題点を洗い出し、政策代替案へつなげるような情報の産出は不可能に近い。また、外部評価の結果を政策の改善につなげていく制度的保証がなければ、外部評価

自体が既存の行政活動の「正当化装置」と化す危険性があることに注意が必要である。

II 市民による政策評価事例

1 NGOによる自治体評価事例～日本の環境首都コンテスト

(1) 環境首都コンテストの概要

「持続可能な地域社会を創る 日本環境首都コンテスト」（以下、「首都コン」と略す）は、1989年から1998年までドイツ国内で開催された取り組み²⁹⁾に着想を得て2001年～2010年の間に全10回実施された。主催は日本国内の13のNGO³⁰⁾で構成される「環境首都コンテスト全国ネットワーク」（以下、「首都コンネット」と略す）であった。なお筆者は第1回の開催時から当該ネットワークの事務局スタッフを務めてきた。

対象は全国の市区町村で、自主的なエントリー制をとった。各回の参加自治体数ならびに国内市区町村総数に占める参加自治体数の割合は（図3）のとおりである³¹⁾。また全10回の参加自治体実数は229を数える。

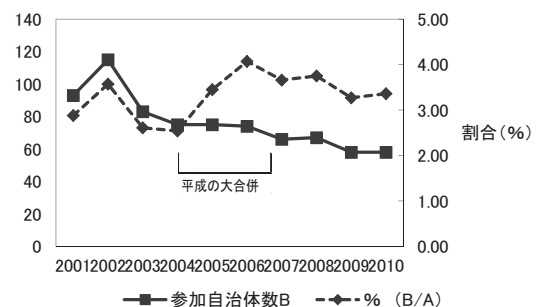


図3 参加自治体数と国内総自治体数に対する割合

首都コンの目的は、大きく2点に集約される。それらは、①コンテスト形式によって参加自治体間に「戦略としての競争」を促し、全国の自治体の目標となるトップランナーとしての「日本の環境首都」を生み出すことにより、環境施策の質の底上げを図る、②評価をとおして地域住民、NGOと自治体の対話を促し、信頼関係の構築、パートナーシップの深化を図ることであった。

なお、自治体環境施策の評価そのものよりも、評価をとおしてNGOが重視する施策であることを自治体に提案していく、つまりNGOによるアドボカシー（政策提言）³²⁾を行うことが重要な手段であるということが主催者の共通認識としてあった。

(2) 環境首都コンテストの「指標」

首都コンでは持続可能性の定義は行わず、参加自治体の解釈に委ねた。持続可能な地域社会の統一ビ

ジョンを示すよりも、むしろそこへ行き着くために自治体行政として取り組むべき手段をその指標として設定することで、持続可能性を担保する政策体系再考のきっかけとなるロジカル・フレームワーク(logical framework)づくりの参考情報を提供していたといえる。

首都コンでは、「質問票」で示す選択肢が指標の基礎単位となる。選択肢で構成される質問、質問で構成される分野という3層構造になっている(図4)。

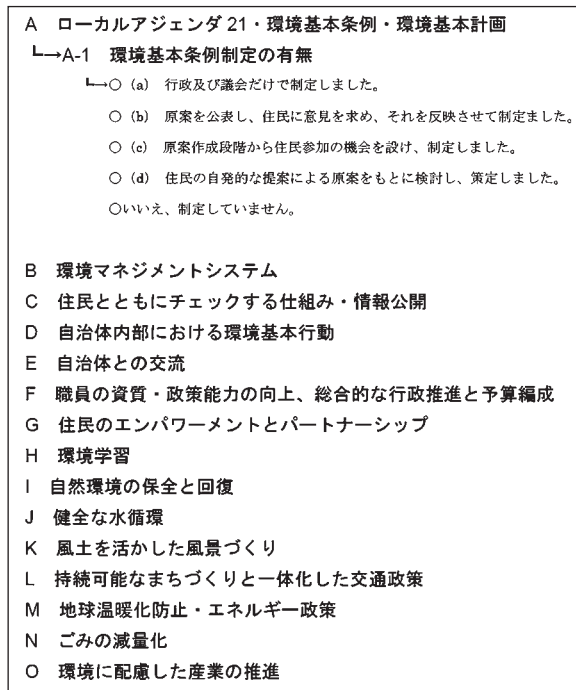


図4 環境首都コンテストの構造例

指標としての質問は総数約80問、その下に約1000の選択肢が設定されている。配点は1020点満点であった。各指標の設定にあたっては、市区町村として執行権限があるかどうかを重視して設定されたが、実現可能性とともに、現状では実現へのハードルが高くてもNGOの視点で「持続可能な発展」のためにぜひとも実施すべき、と考える指標も多く採用された。

第4回以降の、上位5位とそれ以外の自治体の平均点は(図5)のとおりである³³⁾。

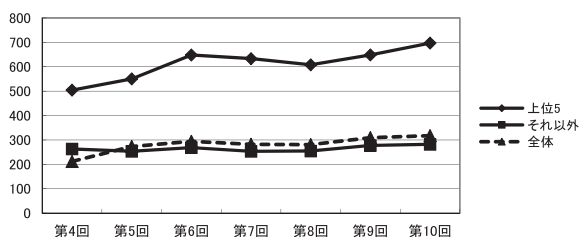


図5 環境首都コンテスト第4～10回の平均点の推移

回を経るごとに若干の上昇が見られるが、上位5

位で概ね504～697点、それ以外で253～281点、全体で211～317点程度を推移した。上位とそれ以外で大きな差があるものの、指標の達成率は1020点中3割にとどまった。

(3) 環境首都コンテストが自治体に与えた影響

首都コンが参加自治体に与えた影響としての一例を次に紹介する。

長野県飯田市は現職の牧野光朗市長が1自治体単独ではなく、環境首都という理念で結びついた「環境首都圏」の創設を提唱、環境マネジメントシステムの管理職研修として近隣のライバル自治体の市長を招き、座談会を開催した³⁴⁾。また、2010年の市長の年頭所感として、「ごみの減量化を始めとするこれまでの課題を克服するとともに、環境マネジメントシステムや自治体交流などの強みをさらに伸ばす取り組みを行い、初の『環境首都』を目指す³⁵⁾、と表明し全庁的な推進体制を明確にした。市長の所信表明で環境首都の獲得をめざす旨を明確にして職員や地域の関心を喚起する手法は熊本県水俣市、兵庫県尼崎市や山口県宇部市などでも採用された。

愛知県安城市では、第7次総合計画(2005年～2014年)のめざす都市像を「市民とともに育む環境首都・安城」とし、環境の視点を市の施策に総合的に盛り込む仕組みを構築した³⁶⁾。また、2006年には環境専任助役(後に副市長)を設置し、体制を整えた。その結果、住民向けの環境学習講座や職員研修にも環境首都の理念を反映させる取り組みを重ねている。総合計画への「環境首都」理念の盛り込みは、首都コン参加による影響である³⁷⁾。

熊本県水俣市は、「環境首都」を実現するための戦略的な提案を行うための重層的な仕組みを構築した。きっかけは現職の宮本勝彬市長が2007年3月の所信表明で「水俣の生きる道は、環境にこだわったまちづくりをすること／『環境首都』の称号を得、水俣を確固たる環境モデル都市として位置づけるためにも、環境施策を強く進めて行かねば」と述べたこととされる³⁸⁾。これを受けて全15人中公募委員3人を含む「環境首都まちづくり委員会」を設置し、市民の主体的な参画による環境のまちづくりの核と位置づけた。また誰もが自由に参加できる開かれた議論の場として「環境首都まちづくり市民会議」と市内に調整のための組織を設置した。これらの組織が主体となり、2008年11月に「環境首都まちづくりへの挑戦」を副題とする第2次水俣市環境基本計画を策定した。本計画には、「『環境首都コンテスト全国ネットワーク』による『環境首都』の称号獲得と、世界に認められる『環境モデル都市』づくりを目指す」と明記された。

このように、「環境首都」が首長によりめざすべき

ビジョンとして受け入れられた自治体では、「持続可能な社会づくり」が環境担当部課のみではなく、全庁横断的な課題として認識されるに至ったと考えられる。

(4) 環境首都コンテストの影響力を高める活動

ただし、これらの影響力は首都コン単体で実現できたものではない。首都コンは質問全体をとおして、自治体としての明確なビジョン形成、部局横断的な庁内体制、重点的予算化などを求めている、既存の縦割り組織の一窓口担当者をとおすだけでは組織を動かす力にはなりえない。首都コンで明らかになった情報をもとに自治体トップとしての首長に直接提案できる機会が必要であった。

そこで首都コンネットは、2007年より「環境首都をめざす自治体全国フォーラム」（以下、「全国フォーラム」と略す）を開催してきた³⁹⁾。全国フォーラムでは主に首都コン参加自治体のトップ（首長など）と首都コンネットの主要メンバーが持続可能な地域社会づくりにあたって重要な課題をテーマにディスカッションを行うものである。この狙いは、首都コンの実施により把握できた自治体にとっての共通課題について、トップのリーダーシップにより解決のためのプロジェクトにつなげていくというものであった。加えて、自治体単独ではなく、NGOが自治体のパートナーとしてプロジェクトに参画する流れをつくることも期待されていた。全国フォーラムでは自治体とNGOによる共同提言を発表し、出席者間で合意を取ることが恒例となっている⁴⁰⁾。例えば、2009年度に発表された「『人材の戦略的流動化』へ向けての行動の呼びかけ」を受けて首都コンネットと提言賛同自治体とで「地域公共人材流動化のための準備会」を発足させ、そのなかにNGOと中部地方の5自治体⁴¹⁾による「検討会」を設置して2年間（2010～2011年度）にわたって人材流動化の仕組みづくりにおける課題や実現手法について検討を重ねた。また、2011年度に発表された「環境首都・持続可能で豊かな社会をめざす戦略的協働ネットワーク（仮称）結成の呼びかけ」により、持続可能な地域社会をつくるうえでの課題を協働で調査研究ならびに解決策を練るための体制づくりがすすんでいる。

これらの例から読み取ることができるのは、NGOによる外部評価としての首都コンが主に首長のマニフェストをとおして行政内部の「持続可能な発展」政策の導入に影響、つまり統合的環境政策の必要性について庁内の各部署に対して一定の認識を与え得たという事実であり、その影響力発揮の裏には、全国フォーラムというNGOと自治体首長の直接のコミュニケーションによる双方の信頼関係構築のための機会が必須であった、ということである。

2 地域住民による総合計画進行政管理事例～愛知県東海市まちづくり市民委員会

(1) 「共創のまちづくり」のきっかけと経緯

愛知県東海市は名古屋市の南側に隣接した人口約11万人の自治体である。市内には愛知製鋼や新日本製鐵名古屋製鉄所、大同特殊鋼などの工場が集中する鉄鋼のまちである。歴史的には、1969年（昭和44年）4月1日に、知多郡上野町と横須賀町が合併して誕生した。古来より漁村であったが、工業用水である愛知用水の開通で一大農産地へ転換し、製鉄所の誘致にも成功した⁴²⁾。

2001年5月に就任した鈴木淳雄市長は選挙活動中、行政内の考えと市民の考えのずれを痛感したことから、市民との協働のまちづくりをマニフェストの中心に据えた。市は市長就任直後の2001年10月に市民参画推進室を新たに設け、まちづくり基本条例および市民参画条例の制定にとりかかった。その際、「市民参画推進委員会」（以下、「推進委員会」と略す）を発足させた（公募委員25人、推薦委員25人）。条例検討の初期段階から「市民参画による政策評価」や「政策評価の成果指標」の導入を組み込んですすめられた。

まず推進委員会は、東海市で生活している実感から重要と思われる課題の洗い出しのため、小中学生・20代の青年も対象にしたグループインタビュー（2002年4～6月）を行い、その結果から約100の課題を抽出した。しかしここで抽出された課題は、インタビューを受けた少人数の意見であるため、ここで洗い出された理念、課題に対する東海市民の平均的な意見を反映させる必要があった⁴³⁾。そこで、市民対象のアンケート（2002年8月、16歳以上の東海市民を無作為抽出、配布数3500、回収数1615、回収率46.1%）を実施し、数百に及ぶ意見が出された。それらを推進委員会内で38の「生活課題」として絞り込み、5つの理念に分類した。次にそれら生活課題に関する政策の善し悪しや進捗をはかる指標の作成に取りかかった。さらに生活課題の改善度をより的確に点検できると考えられる指標を課題ごとに2～3選定し、最終的に99の指標を設定した（2002年12月）。指標選定の基準として、より多面的な把握ができるように客観的な統計数値の存在ならびにアンケートにより把握可能な主観的な市民満足度を組み合わせた。

推進委員会は2003年1月に市への条例案提出後、評価の起点となる現状値の把握を行った。さらに、5つの分野（理念）ごとに、推進委員と当該分野の関係者・当事者20人ずつ、計100人が5年後および10年後の現実的目標値の案を出し合い、その中央値を「めざそう値」として設定した。生活課題は行政のみで実現できるものではない。そこで、まちづくりの担い手として「個人・家庭」「NPO・市民団体」「コミュニティ・町内会」「企業・農協・商工会議所」「学校」「市」

「県・国」「その他」の8つの主体を設定し、生活課題ごとにそれぞれの主体の役割や責任を割合で示した「役割分担値」⁴⁴⁾を推進委員、関係者、市職員を対象としたアンケート（2003年3月）で設定し、東海市のまちづくり指標（2002年度版）が完成した（2003年5月）。

（2）東海市のまちづくり指標

まちづくり指標作成当時は第4次総合計画期間内であったが、推進委員会が作成した指標を取り入れて総合計画を進行管理するという視点で、第5次総合計画を2年前倒しして策定した。38の生活課題と99の指標で、53の施策を市民と行政が並行して評価する⁴⁵⁾。指標設定の過程では、①行政による活用しやすさよりも市民ニーズの反映を重視、②問題解決の手段を特定するような指標よりも最終的なアウトカムをはかる指標の設定が重視された。

生活課題の第一に挙げられているのは「大気汚染、ばいじん、汚臭がなく、空気がきれいである」という環境指標である。これは東海市が重工業の盛んな地域であり、市民の意識に煤塵や粉塵のイメージが根強かったことを反映しているとする。これに対して二酸化炭排出量などの地球環境を視野に入れた指標は現在のところ存在しない。この理由として、まちづくり指標を作成した2002年当時は市民の間で地球温暖化などに対する意識が十分でなかったため、推進委員会や市民アンケートの結果に表れなかったことが挙げられる⁴⁶⁾。市民委員会の委員からは「指標が現状に合っていない」という意見がしばしば聞かれるという。しかし、まちづくり指標の変更は総合計画の期間中は最小限にとどめるのが委員会としての基本的な方針である。委員会としては、計画期間中は同一の指標により経年的なデータ把握とその評価を行うことが、後述する提案の正当性ならびに実現可能性を高めるためには不可欠であると考えているためである。

一方で、指標が市民アンケートに基づくことの限界も指摘できる。市民感覚は多くの場合短期的、地域的、フォアキャスティング的であり、持続可能な発展という長期的・地球的・バックキャスティング的手法が求められるテーマにおいては、専門の見地からの外部者の関与が必須であると考えられる。

（3）総合計画の進行管理への市民参画の仕組み

東海市の第5次総合計画（計画期間：2004年度～2013年度）は、上述した市民ニーズを反映した5つの政策分野、38の生活課題、99のまちづくり指標、役割分担値⁴⁷⁾を骨格として策定された。このことにより、指標の数値改善とそれへの行政の責任が明確になっている⁴⁸⁾。

2003年3月頃から、推進委員会ではまちづくり指標に関する行政側と市民側の議論の場を設けること、ならびに市民側の後継組織をつくることが検討された⁴⁹⁾。2004年6月には総合計画の進行管理を担う「東海市まちづくり市民委員会」（以下、「市民委員会」と略す）が発足した。2006年度までは行政が事務局を担っていたが、自立性、独立性、行政と市民の協働を深めるために2007年度以降は独自に事務所を借りて活動している。市民委員会の活動費は東海市から負担金という名目で支出されている⁵⁰⁾。

市民委員会の活動の主な内容は、①まちづくりの進み具合の確認ならびに評価、②まちづくりに関する提言および提案、③市民活動の推進に関する啓発、④その他協働と共創によるまちづくりの推進に必要な事項の調査などである⁵¹⁾。①評価は、指標の推移、生活課題の改善に向けた取り組み状況などから、まちづくりの進み具合を確認し評価する活動、②提案は、改善を必要とする生活課題に対して事業を提言・提案する活動、③提案した事業を行政が次年度以降の施策にどのように反映されたのかを確認する活動である。市民委員会の規約（第7条）に基づき、基本計画に掲げた6分野に沿った「生活環境」「保健・医療・福祉」「生涯学習」「産業」「都市基盤」「市民参加・行財政」の6部会が自主的に活動している。具体的にはまちづくり指標の推移や市民へのメッセージを記載した『まちづくりガイドブック』⁵²⁾の発行、行政や市民との議論の場としての「まちづくり大会」の開催である。「まちづくり大会」は毎年度、「評価の大会」（6～7月）、「提案の大会」（9～10月）、「確認の大会」（3月）の計3回開催される。各大会には百数十人の参加があり、行政職員も多く参加する。評価の大会では市長による現状（指標の推移など）報告、行政と市民委員会双方から評価書の発表⁵³⁾、意見交換が行われる。提案の大会では市民委員会の各部会から指標の改善が思わしくない施策についての事業提案⁵⁴⁾、それに対する市長のコメントなどが行われる。確認の大会では市長以下すべての部長級職員が出席し市民委員会による提案事業への対応状況説明がなされる⁵⁵⁾。評価や事業提案の過程では行政と市民委員会の意見交換の場として、部会ごとに「意見交換会」を年間のべ150回開催している。ここでは行政がもっている情報の説明や、批判合戦ではない建設的な議論が行われている。生活課題は99の指標の推移を市民委員会が、施策は142の成果指標の推移を行政が評価する。お互いの目線でそれぞれ同じものを評価する。立場が違うので評価の結果は当然違ってくるが、評価結果のすり合わせは一切ない。

市民委員会と行政の評価結果が正反対になった例として、「施策1 きれいな空気を保全する」では、行政が「降下ばいじんは、微減傾向であり、大気汚

染基準も光化学オキシダントを除き環境基準に適合している。徐々にではあるが、改善に向かっている」とプラス評価している一方で、市民委員会は「市民にとって生活環境は絶対条件であり、……早急性と重要度を加味し、且つ今後の改善に期待を込めて」、「良好でない」を意味する「泣き顔」を表示している。また、「施策17 障害者への理解を深める教育を充実させる」では、行政が「概ね順調に推移している。子どものころから、障害者とのかわり合いと理解を深めるため、事業を見直しながら地道に継続していくことにより、数値の向上が期待できる」とプラス評価している一方で、市民委員会は「生活課題の3指標のうち、障害者本人とその家族の『理解されていると感じる割合』は昨年の数値を大きく下回った」ことから、取り組みの不十分さを指摘している⁵⁶⁾。評価結果のズレは他にも指摘できるが、大きく見解が食い違っているところは概ね市民委員会側が辛い評価を下しているようだ。

(4) 市民による提案の内容とその影響力

市民委員会は生活課題（行政においては施策）の評価結果を受けて事業提案を行う。提案の作成は、様々な社会的課題や社会情勢を踏まえ、独自情報を収集しながら行われる。その際、「行政から見たら実現は難しい、しかし市民から見たら難しくてもやるべき」という視点の違いが重要である。その判断の分かれ目を公表することで、議会、首長、行政、市民への判断材料提供をめざしている。直近2年の提案事業の内容と行政による検討結果は（表2）のとおりである⁵⁷⁾。

先述のように、事業提案は生活課題の改善状況をはかる「まちづくり指標」に基づいた評価結果を受けて、改善状況に課題があると考えられる行政の施策領域に対して行われる。その内容は多岐にわたるが、食の安全、地域コミュニティの活性化、防犯、地域産業の活性化など市民にとって身近なものが中心になる。

提案に対する行政の対応結果は年度末に開催される「確認の大会」において公表される。提案作成段階での市民委員会と行政担当課との密なコミュニケーションにより、実現可能性に関する行政の考え方、実現のための実務的な手法の有無などは、非公式な形で事前に双方で共有されている。（表2）の提案⑦のように広報誌でのアピールという比較的容易な対応策がある一方、②、③のように、国の法律との関係や土地所有など複雑な問題が絡むものについては、当面は調査研究段階の必要性が認められている。また、④、⑤、⑧のように提案内容に係る事業がすでに存在しているが、提案の趣旨を尊重し

てすすめるとの判断もある。⑥の「防犯に対するニーズ」を市民アンケートの項目に追加するというものは、対応上はそれほど困難ではないであろうが、市民の提案により新たな評価統計データが生まれることになる。これなどはまさに行政だけでは気づかなかった地域の問題に市民の視点で新たに光を当てるものであり、今後の行政施策の評価可能領域の拡大という点でもそのインパクトは大きいと考えられる。

市民委員会による事業提案の特徴は、経年的な統計データを主な根拠として、ロジックモデル⁵⁸⁾を用いて論理的に答えを導くという方法をとっていることである。もちろん、ロジックのうえでは他の選択肢がありえないということにはならない。しかし、事業効果の科学的な事前アセスメントは米国でのPPBS⁵⁹⁾の試みが頓挫した例を見ても非常に困難である。また、「あれも、これも」という複数の中立的な提案を出すよりも、あえて「これ」という重点を絞って具体的な内容を提案することによる市民提案のアピール効果は否定できない。

市民委員会が提案する事業の多くは次年度以降の事業として採用される。その理由として、意見交換会を中心に、事業の実現を前提に行政との調整が行われることが挙げられる。市民提案事業への予算化は最終的には議会の承認事項であるが、課長査定、部長査定、副市長査定、市長査定を経て様々な見直しがなされたうえで再度市長査定を受けるというプロセスがある。日々のコミュニケーションを行う中で、部長も市長も市民委員会がなにを望んでいるかを理解できる仕組みができており、事業のコストパフォーマンスの高低を含めてともに検討を行い、その実現可能性を高めている。提案内容によって、関係部課の既存事業に組み込んで実施できるもの、新規に予算獲得が必要なものなどに分けられる。新規事業の予算化は比較的難しい状況であるが、事業の実現可能性を重視し、事業を段階的に考え、事業の100%実現が難しければ、まずは20%くらいの目標レベルのところから始めるという妥協をすることもある。争点の分かれるようなものは提案の段階で調整されるので通常は表に出ることはない。「お互い、できないことはできない。できないならどこまでできるか、どうやったらできるかを考える。行政もできないことを提案させられないので必死になる」⁶⁰⁾という。

このように、市民委員会と行政は、評価活動のプロセスで相互に干渉しあいながらも一定のルールのもとに自律性を保っている。市民委員会による提案が、行政にとっては既存事業の改良程度で実現できる、いわゆる漸増的な内容のものであっても、政策体系の正当性を補強する根拠となりうると考えられる。

表2 東海市まちづくり市民委員会「平成22年度評価書」ならびに「平成23年度評価書」より筆者作成
事業提案の内容と行政による対応

	提案年度	事業名	概要	行政の対応
①	2010	食に関するリスクコミュニケーションの場の提供	食の安全に関するフォーラム開催、農業祭などでの生産者・消費者のコミュニケーション	啓発講座の実施、野菜選び、みそ作りなどの体験型講座を実施する
②	2010	市民菜園バンク制度（仮称事業）	市内の耕作地所有者と耕作してみたい市民をつなぐ	調査研究を開始する
③	2010	耕作放棄地の市民グループによる景観美化事業	土地所有者の意向調査、耕作に取り組む市民グループの募集	関係者の意向を踏まえ検討を行う
④	2010	「コミュニティ」のあり方を、地域住民と市民組織が共有し、実現に向けた話し合いの体制をつくる	コミュニティのあり方について住民と市とが話し合い、体制を見直す	既存事業の活用を含め実現に努める
⑤	2010	地域喫茶開設育成事業	住民同士のふれあいの場をつくり、必要なまちづくり活動の課題を拾い上げる	市民館（公民館）で地域サロンカフェのモデル事業実施予定、敬老の家の活用も検討中
⑥	2010	『防犯に対するニーズ』調査事業	会社員、夜間出歩く人を対象にした安心してまちを歩けるかなどの質問調査	毎年実施する市民アンケートでの項目追加を行う
⑦	2010	地域防犯活動支援アピール事業	防犯に取り組むグループに対する市の支援内容（既存）のアピール	市広報紙でのアピールを行う
⑧	2010	障害児を地域で育て支援していく体制づくり	障害児を地域で育てる体制構築、市民啓発、医療体制の確立	行政として進めている既存事業に提案内容に関係する事項を加味して進める
⑨	2010	学校での市民談話事業	地域順民、NPO関係者などが小中学生に自身の経験や考えを語る	小中学校でのキャリア教育へ「地域の職業人等から話を聞く会」を追加する
⑩	2010	表現力地域講座	専門家による市民対象に対人関係スキルの講習	地域コミュニティ支援施策のなかで実現に努める
⑪	2011	学校教育を活用した地域防災力向上事業	既存の危険マップをより活用して市民の防災意識を高める	情報提供、補助制度の周知を行う
⑫	2011	標高値お知らせ表示事業	大地震・大津波に備えその土地の海拔などを具体的に表示する	案内板設置は予定なし
⑬	2011	予防体制の充実事業	市民の病気予防体制の充実	提案にある「地域包括ケア会議」を市の介護保険事業計画に位置づけ具体化を進める
⑭	2011	地域学習コーディネーター育成事業	学校と学校支援地域ボランティアとの連絡調整を行うコーディネーターの配置、関係者対象の研修実施	ボランティアとして地域学習コーディネーターを置く。「地域活動応援講座」を開催する
⑮	2011	プライベートギャラリー支援事業	店舗の一角に市民から募集した作品を展示、作品と関連させたスタンプラリーなど	商工会議所の自主事業として実施を働きかけるとともにPRする
⑯	2011	逸品エレクション支援事業	市内各商業者の逸品の人気投票、結果公表	市としての実施は困難。店舗の自主的活動として支援していく
⑰	2011	「近くのミニ映画館」支援事業	空き店舗などを活用した常設ホームシアター兼地場産品販売コーナーの設置	現在は困難だが、空き店舗の活用手法として調査研究する
⑱	2011	ライフラインの耐震化スケジュール策定	緊急輸送道路の耐震調査、耐震化スケジュール策定	耐震化の優先順位を決めて計画的に取り組む
⑲	2011	地震防災強化計画の見直しとマニュアル策定	応急活動、災害復旧などの計画の具体化と周知、ハザードマップ作成、案内板の設置	地域防災計画の抜本的見直しを行う予定
⑳	2011	コミュニティ活動調査研究事業への支援	前年度提案（④）の支援としてコミュニティ関係者へのアンケート実施	アンケートを実施する。先進事例情報を提供する
㉑	2011	地域・社会貢献活動ノウハウ養成講座の開設	まちづくりに取り組む人材育成のための講座実施	「地域活動応援講座」を開催する。交流の場としての「地域サロンカフェ」を実施、順次拡大する

3 事例の分析と検証

(1) 政策決定への多元的な情報産出をなしえたか

評価によって産出される情報の多元性は、評価指標そのもの、あるいは評価主体のもつ価値観の多元性に依存すると思われる。

首都コンの場合、全10回をととして平均点は1020点満点中最高でも317点にとどまった。この主要因は、首都コンの指標が、現状を前提とした実現可能性よりも、現在は実現困難であっても「持続可能な発展」に効果的と考えられる手段で構成されていたことに由来すると思われる。ただし、平均点の低さは指標の質の低さを示すとは限らない。達成できない指標が多いということは、「持続可能な発展」に

にとって重要な事業に関する新たな視点、すなわち行政に対する政策目的実現手段としての事務事業の選択の幅を広げたといえる。

市民委員会の場合は、総合計画を構成する53施策に対応する38の生活課題について市民の視点で評価を行っている。行政は評価結果のくいちがいを明らかにしたうえで、今後のとるべき方向性、重点などの判断結果を公表している。また市民委員会が独自に事業提案を行うことで、選択すべき政策手段の決定に際して、行政のみで検討するよりも幅広い選択肢を提供することができている。このことは、同一指標を用いた双方の評価結果のズレが選択肢の多様化をもたらしていることを示している。

(2) 政策推進力の向上につながったか

首都コンの場合、上位にランクインした自治体を中心に、首長の施政方針への組み込みや総合計画の目標設定への影響など、庁内への環境政策統合化の意識づけについては一定の影響を与えたといえる。このことは、「環境首都」という新たな政策目標やその実現のための組織体制がつくられたという事実が示している。これは、コンテスト形式により評価結果が外部にアピールされることで、首長や議会の関心を惹き、政治領域からの政策推進力向上につながる可能性を示している。

市民委員会の場合、評価結果に基づき事業提案を行うことで行政の視野には欠けていた視点を指摘した。政策目標の達成度を示す総合計画の指標の推移を市民独自の視点で評価し、政策目標達成のために欠けている事業を提案することで政策体系のロジックを補強する役割を果たした。市民による事業提案の多くは次年度以降の計画に盛り込まれた。提案が通らなかった場合も、行政として採択できない理由と当該分野の将来見通しを明確に回答することで既存事業の推進力向上につなげていた。

このように、首都コンの事例は首長のトップダウン、すなわち政治領域での活用可能性を示し、市民委員会の事例はボトムアップ、すなわち行政領域での活用可能性を示していると思われる。なお、両者はどちらが望ましいという類の問題ではなく、主体ならびにその視点が異なっていることが重要であり、相互に補完関係にあると思われる。

(3) 両事例が示す影響力の限界と課題

両事例とも、評価をとおした多元的な情報産出と、その政策立案への活用へ一定の影響を与えており、既存の政策推進力向上には少なからず寄与した事実が確認された。一方で、政策統合を可能にする政策体系全般の見直しへの影響力には至っていないと思われる。

この状況を招来させている原因は2つある。ひとつは、既存制度下において外部者の関与であることに内在する限界であり、もうひとつは、行政が外部者としての市民から受け取った情報に対する全庁的対応の困難さに内在する限界である。

外部者の関与であることに内在する限界として、首都コンの場合は、既存制度の枠組みにとらわれず、政治的な力により政策決定過程に強い影響を与えたが、自治体にとってはあくまで外部者の参考意見にすぎなかった。そのため評価結果を反映させる義務はなく、提案の実効性は担当した自治体職員の意欲や能力に依存していた。

一方市民委員会の場合は、総合計画の進行管理という形により、個別政策・事業への参画ではなく総

合的な政策を対象とした市民参画が可能になる一方で、「進行管理」という役割に内在する限界があった。事例における「市民による評価プロセス、評価結果の行政からの独立性、自律性」は、既定の政策の進行管理という枠内での独立性、自律性であり、現在の政策の有効無効、将来を見据えた政策提案を目的としたものではない。その意味で、行政による政策実施結果のアカウントビリティ向上、正当化根拠としては寄与する一方で、そもそも政策の変革を目的としたものではない。そこから帰結するのは、現状では市民による総合計画の進行管理には、政策判断、政策決定への影響力が欠如しているということである。議会の積極的関与があれば可能性は開けるが、議会の機能不全が著しい現状ではそれも難しい。

ただ、第5次総合計画のPDCAサイクル全体を見れば、課題や指標の設定に市民が深く関与し、市民委員会が計画策定組織を後継しているのであり、その権限が進行管理に限定されているとしても、市民による政策決定への影響力（政策推進力）をもった政策評価と呼ぶことは不可能ではなかろう。しかし、市民参画が保障されているのは現在の総合計画の進行管理までで、その見直しへの関与の可能性については「政治」に委ねられてしまうことに変わりはない。策定への関与の可能性については、市民委員会としてはこれまでの活動成果・課題を総括したうえで行政とのさらなる関係の深化を期待しているようであるが、2012年8月現在では行政内部での検討段階にあり方向性は公開されていない。総合計画の進行管理に関与する市民としては、その存在根拠でもある総合計画の次なるあり方へ積極的な関与をしていくという姿勢を明確に主張し、そのための体制づくりをすすめる必要があるだろう。

次に、行政が外部者としての市民から受け取った情報に対する全庁的対応の困難さに内在する限界として、首都コンの場合、上位にランクインした自治体を中心に、首長の施政方針への組み込みと庁内への環境政策統合化の意識づけについては一定の影響を与えた。ただし、提案のトップダウンによる採用圧力のみでは、必ずしも実現可能性を高めるとは限らない。多くの場合、具体的な検討が担当課に回されたとなん、予算などの限界を理由に「実現は困難」という結論に至りがちであるからである。実際、参加した多くの自治体にとっては、提案を受け取ったとしても、既存の組織体制の問題、すなわち縦割りと環境部門の位置づけの低さの壁を乗り越えることができず、環境部局・職員の思いと行政組織全体の重点・優先度とのジレンマを抱えていた。首都コンが独立したNGOによる客観的な評価であったことで、評価結果の公正性、行政のお手盛りではないという意味での正当性がある程度認められる場合があった

反面、行政側にトップの理解、意欲と評価結果の政策形成プロセスにおける活用戦略が欠けていれば、関係職員の個人的な経験あるいは評価を受けたという事実以上の効果は現れなかったといえる。

市民委員会の場合、東海市の企画政策課の所管とされるが、当該課は庁内の調整、政策管理を主な任務としておりトップダウン型の権限を有していない。古川・北大路が「評価が計画の進行管理や見直しにとどまる限りは、インパクトは弱い。しばしばトップダウンというよりは、企画部門の自己満足になってしまい、具体的な管理改善につながらないおそれがある」⁶¹⁾と指摘するように、総合調整機能を期待された企画・総務部局自体が縦割り体制に組み込まれてしまっているという矛盾がある⁶²⁾。

このように見てくると、政策評価への市民関与によって得られた政策推進力を、利害が相反するような場合を含めた政策領域間の構造化につなげるためには、それらが何らかの形で統合される場が必要になると思われる。その場とは、既存の枠組みでいえば縦割りの行政組織ではなく、多元的な情報をもとに政策判断の権限を有する首長となるのであろう。しかし実際は、「トップが変われば組織が変わる」というのはあまりにも単純な発想である。外部からの首長への直接の情報伝達自体もそれほど簡単ではなく、それができたとしても膨大な評価情報をどのようにわかりやすく伝えるか、という課題もある。組織を動かすには首長への影響力とともに高度の論理性、合理性、既存の組織体系を踏まえた行政組織・職員との合意形成が不可欠である。このように考えると、首長の意思を政治的パフォーマンスに終わらせず、執行機関たる行政組織を動かすか、という大きな課題が残されており、両事例は既存の枠組みを超えた仕組みの必要性を示唆していると考えられる。

Ⅲ 提言—政策過程への本質的市民参画の仕組みづくりを

NGOと市民会議による政策評価活動手法は、明示的か否かの違いはあるものの、持続可能性向上をめざし、行政の民主的統制を行うという目的と手段には共通するものがあつた。本論で扱ったNGOと市民会議による外部評価についていえば、各々特有の指標を用いて行政とその政策を評価し、政策過程を外部に開くとともに政策決定のための情報の多元化に寄与する一定の「兆し」は見えて取ることができた。しかし、NGOによる評価は、NGO自身の正統性を高めることなくして自治体に対する全庁的な影響力をもつことは難しい。また、市民会議による評価の場合、政策目標の設定への影響力が保障されていないこと、またその提案が漸増的にならざるをえないこと、が両

者のジレンマとして挙げられよう。

現在の日本社会における「評価」に対するイメージは、組織の管理統制や経費節減などのために必要悪としてせざるをえないものという否定的な感が強いと思われる。しかし、この社会におけるすべての活動は評価を基点として始まるのである。ただ、評価自体は飽和状態というほどそこかしこで行われている。評価がマイナスイメージで捉えられ、積極的な社会変革のツールとして十全の影響力を発揮できないのは、各評価がバラバラに行われ、それらの結果が個別事例にとどまっているからではないだろうか。その結果として本来市民が果たすべき行政の変革とは反対に行政の取り組みへお墨付きを与えるだけの役割にとどまっている事例が多いと思われる。この状況を打開するための方策として、NGOによる外部からの評価と総合計画の進行管理への市民参画の結果を既存の制度枠組みのなかで連携させることができないだろうか。

本章では、このような認識にたったうえで、持続可能な社会の実現に向けて、両者が相互補完機能を果たしながら、あるべき政策体系を決定する仕組みづくりに関する提言を試みたい。

(1) サードセクター・エンパワメントを市民活動のネットワーク化をととして実現すること

「持続可能な発展」の具体化を地域からすすめるためには、ローカル・ガバナンスとしての多様なアクターがそれぞれの責任を果たすべく政策過程に関与する制度・体制構築が必要である。

相互補完を考える前提として、市民活動の社会的影響力強化が必須である。全国の自治体に形としては普及した市民活動の支援施策であるが、現在多くの現場で頭打ちの状況に陥っていると感じられる。それは市民活動のエンパワメントを個別の団体を対象とした組織体制の構築やファンドレイジングなど活動資金獲得に矮小化して捉えてきた「全体構想力の欠如」ならびに「縦割りの発想」の帰結であると考えられる。この縦割りの発想を脱却するために必要なのは「サード・セクターとしてのエンパワメント」であり、その手段としての第一歩は「市民活動のネットワーク化」である。ネットワーク化自体は何ら目新しいものではないが、市民活動の活動領域を超えた連携が実現するに至らないのも事実である。この主な原因としては、市民活動が活動分野や手法、地域、人間関係などで一種の「派閥」を形成してきた結果、行政関係者だけでなく、当の市民自身にも優先的課題として認識されてこなかったこと、これに加えてネットワークや協働という理念はあっても実際にそれをWin・Winの関係で展開する「場」がなかったことが挙げられよう。なお、ここでいう「場」とは

単に空間的な意味だけではなく、政策全般の立案・決定過程へ市民が参画できるという制度的な意味も含まれる。

それではそのようなネットワークを形成する「場」とは具体的にどのようなものが想定されるであろうか。筆者としてはその場面としての可能性を「自治体としての重点課題や解決すべき地域の価値を実現するための政策体系の表現ともいえる総合計画」にみることができるのではないかと考える。

(2) 総合計画を「持続可能な発展」政策実現のプラットフォーム・フォームとして活用すること

従来「画に描いた餅」と揶揄されてきた総合計画ではあるが、法律上の策定義務が撤廃された今、自治体によるさらなる積極的活用が期待されており、その内容は自治体の本気で自律的で創造性あふれるまちづくりに取り組んでいるかどうかを映す鏡とも捉えられていくことになるだろう。このような将来展望を踏まえれば、総合計画を、「持続可能な発展」概念を政策体系として具体化し、評価をとおして達成度をモニタリングしていくローカル・ガバナンスのための戦略計画として機能させていく必要がある。その際、総合計画の策定や進行管理を、これまでのような行政の枠組みのなかで行うのではなく、例えば英国におけるコンパクトのような協定を結ぶことで独立性ならびに評価プロセスにおける自律性の保障、市民提案の政策決定過程における検討の保証を担保した、独立機関としてのプラットフォームを形成して行うことが可能であろう。現状では「住民」ではない NGO が自治体の総合計画進行管理に関わる根拠としての正統性・正当性が問題となるが、そのような場に参画することによりこれらの問題は一定程度解決できると思われる。自治体としても、このような部分に優先的な予算・マンパワーの配分を厚くすべきである。

このようなプラットフォームが可能になったとして、NGO はいかに関与すべきであろうか。手始めに、政策評価の専門的ノウハウを有した NGO がコーディネーターやアドバイザーとして関与することが考えられるが、そこでとどまってはならない。専門性を有した NGO が「持続可能な発展」へのビジョンや可能性を提示しつつ、地域のアクターとともに政策形成・実施主体となることでバックキャストによる推進力のある政策が実現できなければならない。

現状では、評価の専門技術を有する NGO は少数である。一方で、行政と市民のパートナーシップ関係構築を仲介する NGO や持続可能な開発をめざして活動する NGO は比較的多く存在する。山谷が「NPO が政策評価について『理論武装』して、市民サイド

に立つ政策シンクタンク⁶³⁾として政策評価、モニター、リサーチの任にあたる可能性が期待されることもある。この期待が実現すれば、技術的合理性とデモクラシーとを理解して市民の目線から政策評価を考え、2つの価値をつなぐ『触媒』としての NPO の存在意義は高まる⁶⁴⁾と指摘するように、NGO がさらなる評価技術やアドボカシースキルを向上させ、評価結果の正当性を向上させることができれば総合計画の進行管理にとどまらず、策定段階、ひいては地域戦略策定への深い関与も可能になるだろう。

実際、国内には少数ではあるがローカル・ガバナンスを視野に入れた政策評価活動に取り組む NGO や大学や民間の研究機関などが存在する⁶⁵⁾。そのような団体と既存の単一課題（シングル・イシュー）解決型の団体をネットワーク化することにより、多様な政策領域をローカル・ガバナンス実現のために統合する機能をも果たすことが可能になるであろう。

おわりに

「持続可能な発展」を具現化する手段としての合理的な政策体系の必要性について疑う余地はない。しかし意思決定は必ずしも科学的合理性だけでは説明できず、関係主体の政治的な影響力などが大きく関係する。最近では、原発再稼働の是非をめぐる議論にその典型を見るのであるが、「持続可能な発展」を実効的な政策として担保しようとする場合、最も重要な要素はビジョンに照らして合理的な判断ができるか、であると思われる。個々の事業遂行のための日常的な判断としては政治的な駆け引きや主体の背景にある影響力によって合理性は歪められることが多々ある。それらのアウトプットを、全体としていかにアウトカムとして総合させるかということが、統合的環境政策としての「持続可能な発展」政策に求められている。本論ではその前提として市民の政策評価への関与が必要であり、その根拠として①多角的視点から評価情報産出が可能になること、②評価結果が政策立案に活用されることで政策推進力が高まることについて、一定の可能性を示した。

構想されるべき「新たな枠組み」は既存の枠組みと次元を異にするものではない。筆者としては既存の枠組みを批判的に検証し、その本来有する機能が万全に果たされるような方向性が、結局は「持続可能な発展」への近道であり、その意味でより現実的であると思われる。ただし、既存の仕組みを維持しようとする諸勢力からの抵抗は必至であると予想される。

また2つの事例分析から政策評価への市民関与が政策推進力を向上させるプロセスの次の段階、つまり最終目的地である「持続可能な発展」を可能にす

る政策統合を実際にすすめていくためには、依然として多くの関門が待ち受けている。例えば、合理的な政策決定の基準をどのように合意形成していくのか、首長と議会、行政組織・職員との意識の差をどのように埋めていくか、行政組織の縦割りの本質的改善はどうすれば可能なのか、政策決定段階での首長・議会と市民参画の権限領域をどのように設定するか、市民自身の政策立案・交渉能力の向上を図る仕組み、サード・セクターとしてのエンパワメント、行政過程にとどまらない政治過程への市民関与の制度化など、本論では課題として挙げるにとどまった。また、実際に持続可能性をどのようにはかるかという指標を用いた計測論に関しては、近年注目を集めているGNH（Gross National Happiness）など新たな価値観をどう位置づけるか、またその実態把握と政策への適用をどのように行うのか、などさらなる研究と実践が必要であると考え。

注

- 1) 第28章「アジェンダ21の支持における地方自治体のイニシアティブ」
- 2) 本論では、事務事業評価から政策段階の評価に至る一連の評価活動を総称して「政策評価」と呼ぶこととする。
- 3) 本論で「政策推進力」とは、政府政策が正統性・正当性を獲得することである種の強制力をもつこと、決定された政府政策がその目標に向かって継続性と実行可能性をもつことを指す。
- 4) 後藤則行「環境問題・環境政策の評価基準」（植田 [2003] p.12）
- 5) 植田和弘「持続可能な地域社会」（植田他 [2004] p.5）
- 6) 古沢広祐「持続可能な発展－統合的視野とトータルビジョンを求めて」（植田 [2003] p.130）
- 7) 植田他 [2004] p.5
- 8) 石弘之「環境と開発の歴史的相克と妥協」（吉田文和、宮本憲一編 [2002]『環境と開発』岩波書店 p.29）
- 9) 古沢（植田 [2003] p.132）
- 10) 原科 [2005] p.18
- 11) 足立 [1991] p.37。例として「一般的に重要とされている政治的諸価値、たとえば自由、平等、経済的効率」などが挙げられる。
- 12) 課題解決の手段を「政策」「施策」「事務事業」という3階層に区分し体系づけたを指し、各階層はそれぞれ「目的－手段」関係になる。
- 13) 植田他 [2004] p.9
- 14) 植田他 [2004] p.9
- 15) 一般的に正統性とは「国民が政治の仕組みを政府の活動と承認・支持する度合いのこと」を指し、正当性とは「法律・社会通念から正当（筆者注：正しく道理にかなっていること）であると認められる状態にあること」を指す（広辞苑 [第6版]）。ただし、この定義は命令を受ける側の人々の同意や支持が本物かどうか、正しいかどうかという問いに答えていないとされる（川崎修・杉田敦 [編] [2006]『現代政治理論』有斐閣 p.33）。
- 16) 植田和弘「環境政策と行財政システム」（寺西、石 [2002] pp.118-119）
- 17) 天野明弘 [1997]『環境との共生をめざす総合政策・入門』有斐閣、p.211
- 18) 松下 [1994] pp.149-152
- 19) 古川・北大路 [2003] p.17
- 20) 本論では、「政策－施策－事務事業」という政策体系の階層としての政策を「政策段階」と呼ぶこととする。
- 21) 総務省行政評価局の調査では、政令指定都市、中核市、特例市を除く市区町村 834 団体中、事務事業評価を実施しているのは 815 団体（97.7%）であるのに対し、政策段階の評価を実施しているのは 88 団体（10.4%）に過ぎない（「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）」）。
- 22) 山谷 [1997] p.23
- 23) バックキャストリング手法：未来のある時点での環境の制約上どれだけの対応が必要であるかに基づいて目標を先に立て、目標時点から現時点へ時の流れを逆にたどってそれぞれの時点で最終的な目標達成に必要な対応を明らかにしていく方式。これに対しフォアキャストリング手法は、現時点での経済性を考え技術的な可能性を評価して、何ができるのかという予測を積み上げて、未来の目標を設定する手法を指す（井上有一 [2009] p.70）。
- 24) 鈴木崇弘 [1994]『「政策決定」過程の問題点』『月刊官界』1994 年 3 月号 p.174
- 25) アカウンタビリティは「二つのアクターの集合の間（実際には、その大半が個人間ではなく組織間）において前者が他方に、情報を提供し、自らの行動を説明もしくは正当化し、そして後者が課すことになる予め決められたいかなる制裁にも服することを承諾する関係」と定義される（フィリップ・C・シュミッター『「現存する」民主主義諸国に対する政治的アカウンタビリティ－その意味とメカニズム（眞柄 [2010] p.5）』）。
- 26) 山谷清志「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』[2002]、pp.9-10
- 27) 武藤 [1999]（松下、西尾 [2002] pp.104-105）
- 28) 山谷 [2006] p.193
- 29) ドイツの市町村を対象に「自然・環境保護の連邦首都（環境首都）」を選出するコンテストは 1989 年から 1998 年まで、ドイツ環境支援（Deutsche Umwelthilfe e. V.）が主催し、ドイツ環境自然保護連盟（BUND）、ドイツ自然保護連盟（NABU）などの環境 NGO や全国都市連絡協議会等の自治体の協議会も実施に協力をした。
- 30) 環境エネルギー政策研究所（東京）、FoE Japan（東京）、ふるさと環境市民（神奈川）、かながわ環境教育研究会（神奈川）、やまなしエコネットワーク（山梨）、環境市民東海事務所（愛知）、中部リサイクル運動市民の会（愛知）、環境市民（京都）、未来の子（広島）、くらしを見つめる会（高知）、環境ネットワークくまもと（熊本）、プラス・エコ（大分）、環境ネットワークながさき塾（長崎）（2011 年 3 月現在）
- 31) 参加自治体数は、第 1 回が 93、第 2 回が 115、第 3 回が 83、第 4 回が 75、第 5 回が 75、第 6 回が 74、第 7 回が 66、第 8 回が 67、第 9、10 回が 58 となった。第 1 回時点で約 3200 あった自治体は「平成の大合併」を経て第 10 回時点では 1700 にまで減少した結果、参加率は 2004～2005 年度に一気に上昇している。
- 32) 松本はアドボカシーを「意思決定に影響力を与える働きかけを行なっていくこと」と定義し、それを担う

- NGO を、「事態を単に批判するだけでなく、具体的な提言をもって活動を行なっているグループ」と説明する（松本郁子「NGO とアドボカシー」[2004] 今田克司、原田勝広 [編著]『連続講義 国際協力 NGO』日本評論社 p.151）。
- 33) 第4回以降、質問の形態が経年で比較できる程度に統一されたため、本論ではそれ以降の数値を用いた。
 - 34) 環境首都コンテスト全国ネットワーク [2006]『先進事例集』p.7
 - 35) 飯田市「平成22年度市政経営の方向について」p.8
 - 36) 環境首都コンテスト全国ネットワーク [2005]『先進事例集』p.1
 - 37) 策定当時、環境部局職員の発案で盛り込まれたが、市長が首都コンでの上位入賞に熱心であったことなどから決着が降りたという。安城市環境首都推進課の話では、依然として社会的に定着していない「環境首都」という言葉が総合計画の理念に採用されること自体、通常では考えられないことだという。
 - 38) 環境首都コンテスト全国ネットワーク [2008]『先進事例集』p.3
 - 39) 2007年：山口県宇部市、2008年：長野県飯田市、2009年：愛知県安城市、2010年：熊本県水俣市、2011年：「環境首都創造 自治体全国フォーラム」と改名して愛知県新城市で開催。開催地の自治体と首都コンネットとの共催形式。
 - 40) 各提言の内容は次の URL から閲覧できる。<http://eco-capital.net/modules/project/declaration/>
 - 41) 愛知県安城市、同新城市、岐阜県多治見市、静岡県掛川市、長野県飯田市
 - 42) ここで紹介する内容については、2011年8月11日および9月29日に「東海市まちづくり市民委員会」の主要メンバーへのヒアリングを実施したほか、同年10月16日に東海市役所で開催された「評価の大会」、2012年3月17日に同役所で開催された「確認の大会」の傍聴で得られた情報を基としている。
 - 43) 推進委員会では「47人の委員の意見ではなく10万人の東海市民の平均的な意見を根拠にすることが指標の強みである」とされ、行政が過度に配慮しがちな「少数意見への配慮」「社会的注目を集めるような指標」「行政の事業に近い指標」は重要視されなかった（児山 [2008] pp.66-67）。
 - 44) 99のまちづくり指標の役割分担値を平均すると、行政（県・国、市、学校）は44.0%、住民（個人・家庭、NPO・市民団体、コミュニティ・町内会）は40.2%、企業・農協・商工会議所は13.3%となっている（「第5次東海市総合計画施策（まちづくり）達成度報告書—平成22年度版—」p.2）。
 - 45) 生活課題は総合計画で「市民施策」として採り入れられている。
 - 46) まちづくり市民委員会へのヒアリングによる。
 - 47) 総合計画は99のまちづくり指標に加え行政として必要と考える43の指標を加えた152の指標で進捗が計られる。役割分担値は、99のまちづくり指標についてのみ設定されている。
 - 48) 児山 [2008] p.72
 - 49) 児山 [2008] p.59
 - 50) 年間予算320万円で、人件費は約70%の230万円であり、活動費は潤沢ではない。
 - 51) 「東海市まちづくり市民委員会設置要綱」第2条
 - 52) http://www.city.tokai.aichi.jp/~seisaku/iinkai/4gaidobuku/index_4.html
 - 53) 市民委員会からは「まちづくりの進み具合確認表」、行政からは「施策の進み具合一覧表」が提出される。
 - 54) 提出される「生活課題改善の提案書」には、前年度の生活課題ならびに施策の評価結果を受け、最終成果としての生活課題の改善へのつながりを説明するロジックシート（提案事業の直接の結果→短期成果→中期成果→長期成果→生活課題の改善）、提案事業の内容、効果、課題がまとめられている。
 - 55) 市民委員会からは提案に対する市の対応や他団体への働きかけなどを記載した「確認書」が提出される。この時期には自年度の予算も確定しており、行政の対応状況は日常のコミュニケーションの中で市民委員会は把握できている。市民委員会にとって市長以下全部長が出席する場で確認されるという事実が重要であるという（市民委員会会長へのインタビューによる）。
 - 56) 「第5次東海市総合計画施策（まちづくり）達成状況報告書」より。
 - 57) 東海市まちづくり市民委員会「生活課題改善の提案書」「まちづくりの確認書」（平成22、23年度）から抽出。まちづくり大会（提案の大会など）での配布資料は下記 URL で入手可能。http://www.city.tokai.aichi.jp/~seisaku/iinkai/7taikai/index_7.html
 - 58) ロジックモデルとは、施策・事業の活動内容とその最終目標との間に存在する論理的連鎖をフローチャートなどで表現したもの。行政の複数部門や行政以外の主体が関わる場合、行政の個々の事業と政策目標、指標との関係が複雑・間接的になるため、中間的な指標やロジックモデルの活用が提唱されている（児山 [2008] p.74）。
 - 59) PPBS：Planning-Programming-Budgeting-System(s)の略。「1965年から1971年まで米国連邦政府機関で採用された。洗練された分析手法を駆使し、あるプログラムの導入の際にその目的、成果、費用を計測し、複数の代替プログラムの間で優先順位をつけるなどが義務付けられたが、あまりにも煩雑なため廃止された」（古川・北大路 [2003] p.30）。
 - 60) 市民委員会副会長へのヒアリングによる。
 - 61) 古川・北大路 [2003] pp.56-57
 - 62) 筆者が東海市以外にヒアリングを行った愛知県一宮市、春日井市、新城市でも同様の弊害が出ているようである。
 - 63) 鈴木はシンクタンクを「民主主義社会で、政策の執行者ではないが、アカデミックな理論や方法論を用い、適正なデータに基づく科学的な政策形成のための実効性ある政策的な助言や提案、政策の評価や監視等を行い、それらをつうじて政策形成過程に多元性と競争を生み、市民の政治参加を促進し、政府の独占の抑制を図る」組織と定義する（鈴木崇弘「地方自治体とシンクタンク—政策立案能力向上のためのシンクタンク活用術—」[1997]『都市問題』第88巻第1号（1997年1月号）p.51）。
 - 64) 山谷 [2006] p.190
 - 65) 主な団体として、NPO 法人政策21（岩手県盛岡市）、NPO 法人NPO ぐんま（群馬県高崎市）、市民フォーラム21・NPO センター（愛知県名古屋市）、NPO 法人コ

コミュニティ・シンクタンク「評価みえ」（三重県津市）、
などが挙げられる。

参考文献

- 足立幸男 [1991]『政策と価値』ミネルヴァ書房
 足立幸男 [2009]『持続可能な未来のための民主主義（環境ガバナンス叢書8）』ミネルヴァ書房
 井上有一 [2009]「環境世界論－エコロジーを超えて」『岩波講座 哲学08 生命／環境の哲学』岩波書店
 今村都南雄、武藤博己、真山達志、武智秀之 [1999]『ホーンブック行政学（改訂版）』北樹出版
 今村都南雄、武藤博己、沼田良、佐藤克廣、前田成東 [2006]『ホーンブック基礎行政学』北樹出版
 岩淵公二 [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
 植田和弘、森田恒幸編著 [2003]『環境政策の基礎（岩波講座環境経済・政策学第3巻）』岩波書店
 植田和弘他 [編] [2004]『持続可能な地域社会のデザイン－生存とアメニティの公共空間（講座 新しい自治体の設計）』有斐閣
 後房雄・上山信一 [2004]『市民が作った市政の通信簿～東海市のまちづくり指標のすべて～』市民フォーラム 21・NPO センター
 大来佐武郎 [1991]『地球の未来を守るために 環境と開発に関する世界委員会』福武書店
 勝田英紀、萩原統宏、田中克明 [2011]『格付の研究－信用リスク分析の評価』中央経済社
 児山正史 [2008]「愛知県東海市のまちづくり指標（～2007年9月）－自治体行政における社会指標型ベンチマーキングの活用－『人文社会論叢・社会科学篇』（19）、51-76 弘前大学人文学部
 佐藤徹、高橋秀行、増原直樹、森賢三 [2005]『新説 市民参加 その理論と実際』ぎょうせい
 佐藤徹 [2005]『市民会議と地域創造』ぎょうせい
 佐野亘 [2010]『公共政策規範（BASIC 公共政策学2）』ミネルヴァ書房
 新谷浩史 [2003]「参加型評価論序説」『早稲田政治公法研究』（73）、pp.119-138
 寺西俊一、石弘光編著 [2002]『環境保全と公共政策（岩波講座 環境経済・政策学第4巻）』岩波書店
 独立行政法人国立環境研究所 [2009]『中長期を対象とした持続可能な社会シナリオの構築に関する研究』
 内藤正明、加藤三郎編 [1998]『持続可能な社会システム（岩波講座 地球環境学10）』岩波書店
 中口毅博 [2000]「持続可能な発展の指標に関する国内外の動向と課題」『環境情報科学』29（3）、pp.11-15（筆者のウェブサイトによる公開論文では pp.1-7）
 中島とみ子 [2006]『住民ニーズと政策評価－理論と実践－』ぎょうせい
 新川達郎 [1995]「自治体計画の策定」『講座 行政学』（第4巻 政策と管理）有斐閣
 新川達郎 [2003b]「自治体計画行政の現状と課題－今後の市町村総合計画について『都市問題』第9巻第10号 2003年10月、pp.2-26
 新川達郎 [2003a]「参加と計画の再構築－市町村総合計画を手がかりに－」『都市計画研究』55巻4、pp.20-32
 西尾勝編著 [2000]『行政評価の潮流－参加型評価システムの

- 可能性－』財団法人行政管理研究センター
 原科幸彦 [編著] [2005]『市民参加と合意形成 都市と環境の計画づくり』学芸出版社
 藤岡美恵子、越田清和、中野憲志 [編] [2006]『国家・社会変革・NGO』新評論
 古川俊一、北大路信郷 [2003]『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版株式会社
 眞柄秀子 [2010]『デモクラシーとアカウンタビリティ－グローバル化する政治責任』風行社
 松下圭一 [1993]『政策型思考と政治』東京大学出版会
 松下圭一、西尾勝 [編] [2002]『岩波講座 自治体の構想3 政策』岩波書店
 松下圭一、西尾勝、新藤宗幸 [編] [2003]『岩波講座 自治体の構想4 機構』岩波書店
 真山達志 [2001]『政策形成の本質』成文堂
 宮川公男 [2010]『新版 意思決定 基礎とアプローチ』中央経済社
 三好皓一 [2008]『評価論を学ぶ人のために』世界思想社
 三好皓一 [2011]「協働評価におけるNPOの役割－政策体系と公共の視座から－」『日本評価研究』第11巻第1号、2011 日本評価学会
 森田恒幸・川島康子 [1993]「『持続可能な発展論』の現状と課題」『三田学会雑誌』（第85巻第4号）
 山谷清志 [1997]『政策評価の理論とその展開－政府のアカウンタビリティ－』晃洋書房
 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