

はじめに—これからの地域経営と外部評価

第 I 部 外部評価のポジショニング

第1章 外部評価登場の文脈	3
第1節 理論研究の動向	4
第2節 内部評価へのアンチテーゼ	6
(1) 行政の内部評価	6
(2) 客観性担保の要請	11
第3節 評価の外部化と住民参加	15
(1) アウトソーシングと協働	15
(2) 参加と自治	20
第2章 関与の局面	29
第1節 評価プロセスと関与レベル	30
(1) 設計・測定・判定・判断	30
(2) 自律的関与とイニシアチブ	34
第2節 関与の形態と責任	38
(1) 外部評価の定義	38
(2) アカウンタビリティ	43
第3章 新たな要請と外部評価モデル	49
第1節 ローカル・マニフェストの普及	50
(1) ローカル・マニフェストの導入	50

(2) マニフェストの要件	53
第2節 政治的インパクトの追求	57
(1) インパクトの方位と効果	57
(2) マニフェスト評価の外部志向	61
第3節 外部評価モデルとその機能	65
(1) 行政監視型外部評価	66
(2) 政策推進型外部評価	69

第Ⅱ部 岩手県における外部評価導入の経緯

第4章 評価制度の導入	77
第1節 事業評価	78
(1) 行財政改革の手段	78
(2) 事業評価導入の背景	81
第2節 政策評価	84
(1) 情報公開と総合計画	84
(2) 制度の構築と条例化	87
第5章 第三者の活用	93
第1節 評価委員会	94
(1) 要綱・要領による評価委員会	94
(2) 条例に基づく評価委員会	97
第2節 外部評価のパイロット事業	100
(1) 外部の主体性	100
(2) 評価結果のインパクト	103

第6章	外部評価の本格導入	107
第1節	補助事業の事業評価	108
(1)	パイロット事業の波及	108
(2)	全事業の外部検証	112
第2節	重点施策の総合評価	115
(1)	知事三選直後からの命題	115
(2)	県民参加型外部評価の導入	123
第3節	首長の意思	129
(1)	志向の転換	129
(2)	政治姿勢の変化	133

第Ⅲ部 外部評価の政治的機能

第7章	組織マネジメントからの脱却	141
第1節	多様な要請の制御	142
(1)	補助事業の関係者	142
(2)	要請の混交と干渉	149
第2節	行動喚起のインパクト	152
(1)	カウンターパワー	152
(2)	情報の最適化と知識化	154
第8章	政策推進型外部評価の可能性	159
第1節	政治的意義とその機能	160
(1)	首長の立場	160
(2)	評価の射程	163
(3)	評価結果の訴求力と政策推進	165

第2節 実践の課題と理論的問題	167
(1) 評価者の構成と配置	167
(2) 首長との距離と信頼	169

資料

資料1 政策等の評価に関する条例	177
資料2 知事が行う政策等の評価に関する規則	182
資料3 地域活性化事業調整費事業評価実施要領（改正前）	187
資料4 地域活性化事業調整費事業評価実施要領（改正後）	188
資料5 増田寛也マニフェスト 「《増田ひろや》私の政策—岩手をこう変えます—」	191
参考文献	206
INDEX	213

- 装幀——工藤強勝（デザイン実験室）
- 本文レイアウト——株式会社ベネット

はじめに — これからの地域経営と外部評価

本書の目的は、行政機関から独立した評価機関が行う政策評価の有効性を明らかにすることにある。その前提にある問題意識は、政策評価に関する従来の議論が行政機関による政策循環（policy cycle）と行政組織のマネジメント・サイクル（management cycle）の視点に終始し、内部評価の有効性について語られることが多く、外部評価の有効性について積極的な発言が少なかったことである。

わが国において政策評価は、「政策評価」と「行政評価」双方が混同して使われている実態がある。その理論的背景には、評価理論に大きな影響を与え続けてきた Carol H. Weiss の「評価（evaluation）、プログラムあるいは政策を向上させるため、その執行および成果を、明示あるいは暗黙の標準に照らして体系的に評価（assess）することである」との定義と、わが国において行政機関が政策アクターとして大きな役割を果たしてきた歴史がある。Carol H. Weiss の定義では、「成果」とともに「執行」を評価対象としており、政策の執行機関およびそのプロセスの検証を含むことから、「行政活動」の評価が射程としてとらえられる。とりわけ、行政機関を最大の政策アクターとして政策展開してきたわが国においては、「政策＝行政活動」という認識が強かったのかもしれない。しかし、国の政策評価導入に伴い2001年に策定された「政策評価に関する標準的ガイドライン」では、「政策評価」と「政策評価を除く行政評価・監視」は明確に区分することとされており、評価の対象および機能としての「政策評価」と「行政評価」は区別されている。本書では、地域における多様な政策アクターによる政策展開を地域経営の前提としていることから、政府および市民・団体・企業等によって実施される政策の効果およびその執行プロセスの検証を「政策評価」ととらえ、以下論じる。

政策評価の目的は、本来、政策の効果を測定し、政策の有効性を判定することで、政策選択や政策課題の設定に有意義な情報を抽出することにある。その結果として、政策評価は、政策の目的として掲げられている理念（vision）実現の推進力として機能し、より良い社会の実現に寄与するのであるが、こうした政策評価が持つ政策推進の機能についての議論が、従来の政策評価に関する議論にはほとんどみられなかった。とくに、外部評価については、行政機関による内部評価の確認・検証の手段と位置づけられ、「監視」の機能だけが注目されてきた。外部から監視・チェックを加えることで、内部評価の客観性を確保し、住民・納税者の納得を得ようとしてきた。すなわち、外部評価をめぐる従来の議論は、政策の供給者（行政）側の論理で組み立てられ、政策の選択者（政治家・有権者）側の論理は、行政活動の公共性と公平性に埋没し、十分生かされてこなかったのである。

客観性確保の問題については、2005年6月17日に総務省から発表された「政策評価制度に関する見直しの方向性」（以下「見直しの方向性」）でも改めて指摘されている。「見直しの方向性」では、評価の手法に関する改善点や総務省による客観性担保評価活動の努力に加え、「学識経験者の知見の活用」と「外部からの検証可能性の確保」をあげ、第三者の活用と積極的な情報公開の促進を図ろうとしているが、これらはいずれも法および「政策評価に関する標準的ガイドライン」で明記されていた事項であることを振り返ると、政策評価導入の趣旨に反して客観性確保の手立てが十分でなかった実態を物語っている。そのことが、さらに外部評価への期待を高めているのであるが、そのとき要請される機能は内部評価の監視・確認・検証で、内部評価の補完的な位置づけにおいて必要性が議論されているに過ぎないのである。

ところが、自治体の首長選挙にローカル・マニフェストが導入されたことにより、政策評価に対して新たな要請が加わった。首長選挙の立候補者がより具体的な理念と政策を明示しはじめたことによって、有権者は立候補者の選択を通して政策そのものを選択することが可能となり、政策評価には政策