

分権時代の自治体職員と 議員像を求めて

科学・政策・政治の視点から

中川 幾郎



新地方自治法のもたらしたインパクト

三位一体改革の行方が、2004年12月の段階では変動的で、財務省と総務省との綱引きが行われ、全国知事会の要求を完全に受け入れられるかどうか不透明となっています。税財源構造については、すでに2000年4月の地方自治法大改定に際し、衆参両院の付帯決議の中で決まっていた。本当はその時に一気にやらないといけなかったんですが、それを先送りして、今、やっているわけです。歳入を伴う権限については、国、地方自治体は対等であると、はっきり宣言したのですが、歳入面がきちっとされていなかったために、未だに地方自治体は、相も変わらず機関委任事務と同じような調子で仕事をしているため、これが自治体改革の壁になっています。

歳入面が不透明なため、自治体にとっては決して有利ではないと思われる三位一体改革ですが、これが一定の決着をみた段階では、収入面、支出面の8割が自治体に移転していくと思います。地方財政が厳しいため、今やっているのは行政改革ではなく、財政改革、財務改革になっています。本当に必要なのは「財政改革」だけではなく「行政改革」です。それが、相も変わらず経済性、効率性、コストダウンとパフォー

マンスアップばかり追いかけている。

その一方で、地方自治体は、市町村合併特例法の今年度末の期限切れを目前に、鼻の先にエンジンをつぶら下げられた馬の如く追い立てられて、合併へ突入している。今や自治体数は3000を切る状況です。

このインパクトは、皮肉なことに肯定面と否定面と二つあると思います。一つは京都市に編入合併する京北町のようなグループに入らない、美山町などの人口5000人前後、1万人未満の地方自治体は、「風前の灯」のような危機感がある。この危機感は、西尾勝先生の「人口1万人未満の自治体は垂直統合か水平統合する」という、2年前の「西尾発言」によって一気に加速されたという批判があります。大阪市大の加茂利男先生は「水鳥が立つ如く、恐怖心を与えることになったのではないかと」手厳しい批判をされていますが、この「西尾発言」によって、小規模自治体は恐怖感と危機感をもって合併問題と対決することになったのは事実です。

合併問題では、人口1万人未満の小さな自治体は、住民自治の機能を本当に強化しなければ生き残れないというところに追い込まれました。それが自治体が突きつけられた現実であった。日経新聞に、合併をしないと決断した十津川村長が、「地方交付税は40%くらいの削減を覚悟をしている」という記事がありました。「その

代わりに林業を再生させて収入にあてていく。公共土木事業に木材を」と言われていました。

住民自治機能を強化しなければ、これからの自治体財政がもたない。合併後の自治体機能を、中央にどでかい本庁をつくって効率を高めるといふ、集中型・統合型合併をする自治体が、前半はありました。しかし後半から後半は、分権・連邦型合併を模索する自治体が続出してきた。分権・連邦型の合併は、広域的、集中的にやったら効率性が上がるものについては本庁に集中しても、地域に見合った、人間関係のあたたかみを重視したサービスは狭い地域で提供する。保健師による訪問指導などは、本庁に集中させる必要はない。教育にしても、高等教育は集中型でいいが、初等、中等教育は分権、拠点型の方が望ましいと。

私が携わった例では、11月1日に発足した三重県の伊賀市があります。上野市、青山町、阿山町、伊賀町、島ヶ原村、大山田村の1市3町2村の合併で、10万人の都市ができました。ここでは、あえて大きな新庁舎は造らず、現在ある村役場、町役場を支所として使い、支所の人員は現状維持か9割程度にする。各市町村の小中学校区ごとに住民自治協議会をつくり、そこで地域計画づくりをする。地域の人、指定管理者として、公共施設の担い手、受任者として働く。こういう発想は、京都の美山町では以前からやられていました。また京丹後市の合併もこの方向です。

コミュニティ政策の必然的革新

ここで浮上してきた課題は、実は、コミュニティ政策です。市民のビジネスを興す力、地域社会に貢献する新しい公共の力を開発する必要性があるということです。合併を見送った自治体も、合併に踏み切った自治体も、ともに地域

力の強化に踏み切っていった。残念ながら多くの中核市、特例市、政令市では、吸収合併してやろうじゃないかという発想ですので、コミュニティを再生するという危機感を持つことなく来ています。

しかし政令市の中には、ちょっと違う発想をもつ自治体も出てきました。北九州市と福岡市は、小中学校区に住民自治組織をモデル的につくって応援している。神戸市は、10月1日に「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」をつくった。ゴミ出しや、たばこのポイ捨て、路上の不法駐車、放置自転車や防犯・防災など、地域ごとに抱えている身近な課題を、地域住民が話し合って課題の解決に向けて取り組む。神戸市は、話し合いの段階から地域と情報交換し、今までの支援制度の枠にとらわれず、地域との協定を結ぶことで、地域に一番合った、効果的な支援の方法を見つけ、実践していくというものです。

今までのまちづくりは、駅前再開発や中心市街地活性化と連動した商店街振興、産業活性化が中心でした。ところが、現在、始まっているまちづくり、むらづくりは、経済活性化型や機能性の追求ではなく、地に足のついた「面識社会」をつくらうという流れです。声をかけられる、顔がわかるという、ジョン・デューイがいう「面識社会」。これはまさに、コミュニティ再生型のまちづくりだと思っています。

神戸市より前には、阪神大震災後の宝塚市がやっています。宝塚市は全小中学校区に住民自治協議会を作り、その9割が地域づくり計画を事業に移しているという報告があります。このように、自治体の足腰強化が始まっています。

政策形成と市民・政治・行政

公務員と自治体のアイデンティティ形成能力

はまだまだ弱いと思っています。自治体職員として、政策形成、政策提案という能力を完全には備えていない弱みがある。これをいかに鍛練していくかが、私たちの課題です。

自治体は、これからは国の支援をもらえない、交付税もどんどん削減される、コストダウンしながらパフォーマンスアップするには、施策に優先順位をつけないといけないという厳しい現実に、まだ目覚めていない。これからは、地域間の競争です。地域の風土・文化も含めて、日本の各地域が覇を競って磨いていかないといけないという時代に来ています。

公務員や自治体のアイデンティティ形成能力の欠如はどこから生まれてくるか。10年間の「総合計画」は、本気になった総合計画になっていないのではないかと。コンサルタントに頼っているため、どこを見ても同じような総合計画が多い。こういう総合計画をつくる限り、ビジョンは明確にならないと思います。

「地域社会・制度」「住民」は地域の資源

自治体の領域内における資源分析は、本当にできているか。従来型の産業、人口、就業構造だけでは見えない、今の時代の資源があると思います。下水道普及率だけとらわれて、制度・社会・人という資源に対する投資に、完全にシフトされていない。インフラ整備は、大多数の自治体が終わっています。これからはメンテナンス、ランニングコストの時代。道路、鉄道などを社会資本（ソーシャル・キャピタル）に投資することで波及効果をもたらすという、ケインズの「乗数効果理論」の幻想を、私たちはこの間までもっていたわけですが、それが効かない時代に入った。

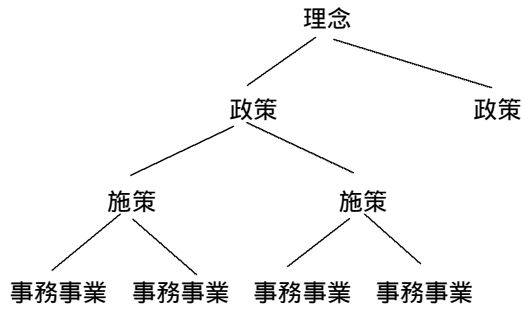
ソーシャル・キャピタルの概念には3層あります。ハード面では、鉄道、道路、港湾、空港。ソフト面では、社会的共通資本といわれる地域

社会の連帯性、支えあうような人間関係。集団づくりが一定の成熟段階にあると、それだけ社会的コストが低く、うまく運営できるということが、北ヨーロッパの研究と日本の多摩地方で実証されています。今日の犯罪検挙率の低さは、まさしく地域社会がメルトダウンして崩壊していることの証拠なんですね。いくら警察官やパトカーを増やしたところで、かつての検挙率69%まで回復するとは思えません。地域力のメルトダウンに対する投資をおろそかにしてきた結果です。3番目のソーシャル・キャピタルは、人材、人間集団です。

この2番目と3番目の、資源としての地域社会や人を、自治体はリサーチして握っているか。握っていないんですね。市民や住民を孤独な群衆としてしか見てこなかった。大規模自治体ほど、日本国家のミニモデル版のような政策対応をとってきた。これからどの自治体も、自らのアイデンティティを明確にして、数少ない資源へ集中的、有効的に投資するという投資戦略、政策の選択が問われてくるだろうと思います。

職員は政策対応型に

今までの政策決定を行ってきた集団の、政策能力の無力化が、最近、際立っています。80年代、90年代前半までの安定成長型のモデルで政策をつくっている限り、大して頭はいらんわけです。それ以後は、バブルが崩壊した、お金がなくなったということで、対前年比3%カットなどカットを繰り返している。お金が多く残ったから対前年比5%乗せるというのを、政策のインクリメンタリズムと言います。漸増主義。この反対はディスインクリメンタリズム。これを5年繰り返すと、もともとの政策モデルが5年前のままで、それを膨らましたり縮めたりしているだけ。この間、社会的変動に対応した投資行動の決断は何もなかったということになり



図表1 政策構造の序列

ます。そういうトップグループに率いられている職員集団は、課題を与えられてからでないし動かないことになる。これにブレーキをかけたり批判したりできるのは議会だけですから、議会の役割は大変重く思っています。

職員の中でも中堅幹部から係長級は、改革の意気に燃えていると思うし、可能性は大きいと感じます。しかし、世代のカルチャーギャップを克服する次の政策が必要です。中堅幹部から若手にもっと権限を分与する、現場への分権化を図ること、組織内革命を起こすことが重要です。「上まで持ってこい」「俺は聞いてへん」と拗ねるのではなく、執務規定、事務決裁などは、現場の権限を増やすことが大事だと思います。伊賀市でも、支所長には部長級、場合によっては助役級の大きな権限を与えてほしいとお願いました。

職員集団は、これまでの慣習・文化で、言われたら即反応するけれども、言われない限り政策は考えないということになりがちです。新しいことを提案するとすぐに煩いと叩かれるわけですから、提案するだけバカバカしくなる。中堅幹部は、政策型発想を危険視しているわけです。大変怖い状態になっている。職員集団を政策対応型につくりかえなければならない、文化改革が必要だと思うわけです。

政策が政治を決定する

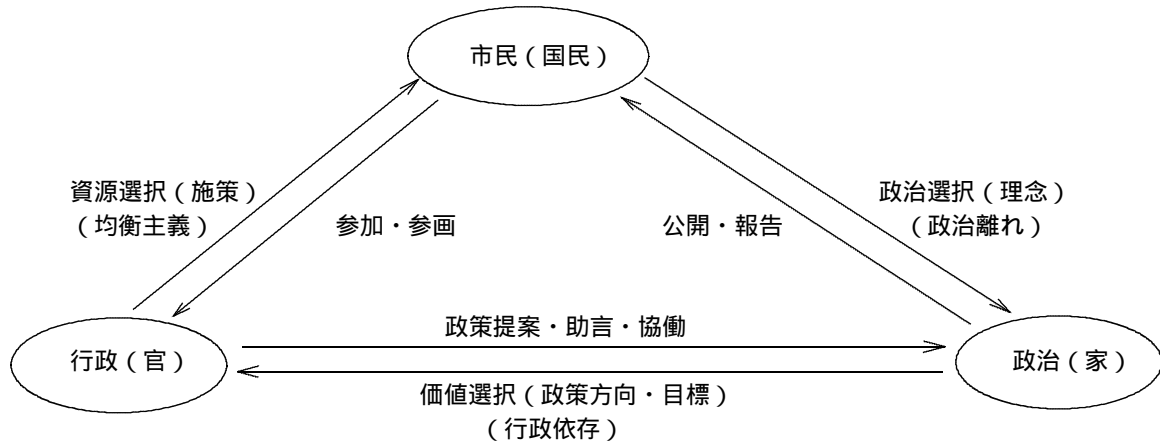
ここで「政策」という言葉を考えてみたいの

ですが、T.J. Lowiという政治学者は「誤解をするな、政治が政策を決定するのは大間違いだ。政策が逆に政治を決定しているのが現実社会なんだ」と。そういう言い方をされますと、議会人の方々はムカッとくるかもしれませんが、議会人の皆様が政策を提案しているわけで、政策論争が政治を変えていくということです。

「政策」はまさしくポリシーです。都市国家を「ポリス」と言い、都市国家の運命を選択するプログラムを「政策」つまり「ポリシー」というわけです。「政策」という言葉は、「施策」「事業」「プロジェクト」とよく勘違いされます。経営学では、階層別に明確に分けます。マサチューセッツ工科大学とかノースウェスタン大学などのアメリカ経営学では、ハイアラーキー(経営階層 組織)を教えられます。「ミッション」、あなたの事業活動は何を使命として追求しているか。次にそのミッションを達成するための目標「オブジェクティブ」。その目標を達成するにはどのような基本戦略を持つかという「ストラテジー」。ここまでを「政策」としています。

市民の「政治参画」と「市民参画」

主権者である国民は、政治体制及び政治体制の担い手である政治家を選出するという意味で、政治選択する権利を持っています。しかし、地方自治では、政治体制を選択できません。北は北海道から南は沖縄に至るまで、全部、市町村に編入されており、統一して地方自治法のもとにありますから、首長、議会の二代表制です。国会は議員内閣制です。京都市が「今日から議員内閣制にする」と言っても、地方自治法上できない。アメリカではできます。自治体にならない選択もある。市民憲章を宣言すれば、郡から警察や消防などの権限が移管されてきます。ところが日本では、そういうフレキシブルな形



図表2 政治・行政サイクル

になっていません。東京都利島村という300人の村でも役場や議会、村長が必要です。こういうワンパターンがある限り、政治体制に対する選択の自由はありません。

ではどういうところで選択できるか。首長の選び方と議員の選び方です。それで政治に参加するわけです。これを「政治参画」と言います。選ばれた首長や議員は、与えられた任期中、さまざまな情報を駆使して政策の優先順位を決めます。これを「マニフェスト」と言っています。以前は、これは当たり前ではなかった。有限な資源と限られた予算の中で、どのように資源を配分し、どこに投資し、どこに抑制をかけるかといったところに「政策」があるわけです。こういう優先順位の選択をしなければ、政策を提示したことになりません。これでは困る。政治家の最大の権限は、政策提案であり、政策の審議であり、政策の決定なんですね。高齢化社会への対応を先にするか、少子化社会の対応を先にするか、二者択一に迫られた時、どちらを先に選ぶかということです。小泉さんが使った、越後長岡藩の米百俵の話は、まさしく政策選択の話です。「米百俵で飢え死にしそうな家族を救ってくれ」と泣いて頼んだんですが、次席家老が「この米を金にかえて、飢えを忍んででも子弟を養おう。子どもたちに未来を託そう」と

言った。これがまさしく乏しい時代の政策選択です。正しいか間違っているかではない。それが政治の機能なのだということです。

政治家が政策選択をしない。いつでも、どこでも、「全ての人を幸せにするのが仕事です」というのでは、政策がないに等しい。行政は本来、政治家の指し示した範囲の中で、最適資源を配分するプロのはずです。ところが、国民、市民は投票に行かない。政治選択しない。政治家が政策選択しない。行政職員が資源選択を放棄する。今、こういう状態の中にある。

この流れを変えていくことが大事です。国民に「あなたならどうする」と政策選択を迫る。これがまさしく参画です。行政への「市民参画」。アリのバイ的に市民参加をすすめるのではなく、まさしく経営者、ステイクホルダー、ガバナーとしての責任を共有してもらうための「市民参画」です。

政治家と行政は「協働の規範」で

行政職員も、政治家に意識的、意図的に情報の供給を調節して議会操作するという姑息なことをする時代は終わった。与党にも野党にも等しく完全に情報公開する。政策に必要なデータ、ノウハウを、議員活動のためにどんどん使ってくださいというのが、これからの行政の仕事で

す。これを政治学の世界では「第三規範」と言います。

「第一規範」は、政治は行政を統制する。行政は政治の統制に服するという事です。「第二規範」は「分離の規範」。アメリカ、イギリスなどは政党政治の行き過ぎで、大統領が変わるたびに、局長、部長、課長にいたるまで替わる。そのため汚職が横行します。そこで議員倫理法などができてくるわけです。この反省から、政治は行政を統制するが、入札に口をはさむとか、予算と決算の執行プロセスには介入しない。地方公務員法、国家公務員法における任用、助役は違いますが、部長・課長の任免等に関しては介入しないという原則ができた。公務員法の「公務員はその意に反して」という、政治の介入から公務員を保護する条項になるわけです。

しかし、政治家一人の力では、巨大化した政府のリソースをしようがない。アメリカでは、上院と下院に、膨大な人員を持った調査局を備えています。年間1億円以上が秘書の給与として支払われ、議員活動が手厚く強化されています。日本の場合、その方向に行っていません。ここに「第三規範」としての「協働の規範」が言われるようになってきました。

行政は、持っているリソース、パワー、スキルすべてを、議員や議会活動に、公平・平等に供給しなければならないという原則です。「第三規範」が20世紀後半から定着していることは、あまり理解されていません。「第一規範」の、公務員に威張り散らす政治家と、うかつなことを言うといらい目に会うという「第二規範」を意識して自己規制するケースがありますが、「第三規範」こそ、活用されたらどうかと思います。政治家は、公開できる情報であれば「出してください」と言える権利、行政と討論ができる時代になっているということです。行政が、議会にとっても、首長にとっても、政策

参謀として機能するようになってきています。政治家の側が政策を出し、行政側のテクノクラートとの討論、対話の中で政策が鍛えられていく。これが許されるだろうと思いますが、踏み違えて政治家の参謀になるのは困ります。政策は公共物ですが、政治は公共物ではありません。政治家を私物化できると勘違いする幹部職員が出てくるとややこしくなります。

公共サービスの拡大と視点

必須不可欠なナショナルミニマムは議論の余地がないと思います。どの町でも、誰もが、最低受けられるサービスです。

公共財は伝統的な「公共財」と「準公共財」の二つがあります。伝統的な「公共財」は「非排除性」と「非競合性」を持っています。「非排除性」というのは、すべての人へサービスが提供されなければならないもの。消防は「あなたは税金を滞納してますね、全焼するまでほっておきましょう」とはなりません。「非排除性」は、サービスの提供が1人増えても他の人の利用が妨げられず、競合しないもの。図書館サービスは「定員1000人で終わりです。最初の1000人が死ぬか、転出するまで待ってください」とは言いません。この2つの性格を備えた必須不可欠のサービスが「公共財」です。

それ以外に、拡大してきた公共サービスがあります。図表4は宮島喬氏の分類によるものですが、4領域で拡大してきています。

A～Dは、時代がたつにしたがって拡大してきたサービスの供給領域です。AとCがこれまでの伝統的な拡大領域。BとDはこれからますます選択的に、かつ集中的に、何をやるかやらないかを決めていかないといけない領域です。

Aの公営住宅を持っていない自治体もあります。義務教育は戦前は国家の義務ではなく親の義務だったし、公共政策というより強制でした。

| | 現在の対応的課題 | 先導的・未来対応的課題 |
|--------|--------------------------|---------------------------|
| 政治的合理性 | 社会的倫理観の拡大による サービス拡大 A | 政策的使命の高度化による サービス拡大 B |
| 経済的合理性 | 外部効果をもつサービスの拡大 C | 先導的・投資的役割による サービスの拡大 D |

政治的合理性によるサービスの拡大（公平性、平等性、人権性、文化性）

A) 社会的倫理観の拡大による価値材サービス（義務教育、公営住宅、障害者施策など）

B) 政策的使命の高度化によるサービス（地域活性化事業、まちづくり、文化政策など）

経済的合理性によるサービスの拡大（社会的便益の増大、外部経済効果の拡大）

C) 外部効果（市場外経済効果）をもつサービス（社会教育、産業振興、公害規制など）

D) 先導投資的役割によるサービスの拡大（幼稚産業の育成、特定産業育成、先端技術育成、NPO育成など）

図表3 公共サービスの拡大領域

社会教育も戦後、拡大してきた。政策の先端領域は変わってきています。どこに力を入れ、どこのコストを下げるかを考える時、A～Dの4領域は役に立つのではないかと思います。

マネージメント・サイクルと政策

マサチューセッツ工科大学やノースウェスタン大学でやられている、経営学のMOSTEC。ミッション（M）、オブジェクティブ（O）、ストラテジー（S）、タクティクス（T）、エグゼクション（E）、コントロール（C）は、6段階の理論です。ミッションなくして目標は設定できず、目標なくして戦略できず、戦略なくして戦術なし、戦術なくして実行なし、実行なくして統制なし。元甲南大学の高橋さんは理念から実施に至るまでを4段階に分けました。理念なくして政策なく、政策なくして計画なく、計画なくして実施なし。

人はこういうふうにして行動しているはずですが、不思議なことに地方自治体は理念もなく、政策もなく計画がつくれる。そのもとに実施してきたというのが、今までの地方自治体ではなかったか。機関委任型事務が主でしたから、国

民健康保険も介護保険も、何のためにするのか疑っていても仕方がなかった。誰のために、何のためにと疑っていたら現場の職員は上司から叱られます。どのように、誰を救うかを考える必要がありません。なぜかというと、法定受託事務や機関委任事務として、理念や政策は国が決めていたからです。計画と実施だけを地方自治体に押しつけてきた。これでは、細やかな予算をつくったり、法律の解釈や実施に長けた役人が大量生産されるだけで、政策型職員は生まれにくい。

「政策」と「施策」の違いを、「戦略」と「戦術」の違いとして説明できます。「戦略」は、戦闘を総合して全局的に運用する方法。個別戦闘開始以前に、効率的かつ有利に展開できるように、諸資源の配置を決定することをいいます。「戦術」とは、個々の戦闘における諸資源の使い方です。「戦略」が「政策」で、「戦術」が「施策」です。「資源」とは、人材、物資、資金、情報、技術、組織などすべて。単に金のことだけではない。

事務事業の有効性を問う「政策評価」を

「政策」はどのようにして評価していくのか。

| 区分 | 3Eの適用 | 評価のレベル | 評価対象 | 説明 |
|-------------------------------|-----------------------------|--------------|--|---|
| 理念 (ビジョン) Philosophy | | 政治評価 | 価値観、方向性 | どのような価値観に基づき、 どのような方向へ (理念と方向) |
| 政策 (戦略) Policy | 有効性 効果性 Effectiveness | 政治評価 政策評価 | 設定された目標に基づく 社会的変化の達成度 | 何を目標として、どのような 施策(戦術)の組み合わせで (課題と基本方策) |
| 施策 (戦術) (計画) Program | 効率性 Efficiency | 執行評価 | 一定コストにおける財、 サービスの産出量・質の 上昇 | 最適資源を組み合わせ、 どれくらい多く、良いものを (基本方策を受けた分野別、 対象別等の個別方策) |
| 事務事業 (実施遂行) Project | 経済性 Economy | 執行評価 | 産出財、サービスを一定 とした投入コスト(時間、 費用、労力)の軽減 | どれくらい少ないコストで (個別方策の最適実行技術) |

図表4 政策ヒエラルキーと評価のレベル

政策評価は、まだほとんどの自治体でされていないと思います。やっているのは「施策評価」です。プログラム評価、事務事業評価、執行評価です。問われるは、一定のお金や人材でどれだけ効率的に最大の生産性、パフォーマンスを上げられるかということです。

実際に事業をする段階では、どれだけ職員を困らせなかったか。金をどれだけ節約できたか。時間を使わなかったか。組織疲労がどれだけ少なくすんだか。意思決定のスピードはどれだけ速かったか。これを「インプット」と言います。効率性をはかる物差しは「アウトプット」と言います。分母のコストを下げ、生産性を上げることを同時におっしゃる方がありますが、経営の発想から言うと同時追求はできない。「あなたの給料をこれから5%下げるわ。ごめんな。その代わりに2時間延長して働いてくれる?」。その瞬間に反逆を起こしますね。「ええ加減にせいよ」と。

計画段階では、与えられたコストの中で最大の生産性が発揮できるラインを組む技術を駆使

します。これが予算策定、計画策定技術です。いったん確定した計画ならば、与えられた予算を余らせる、残す。余力を残すことを評価する。これがコストダウン評価です。

政策評価は有効性を評価します。これは大事なことで、一生懸命お金もケチってコストダウンできた。職員も協力して頑張ってくれた。アウトプットのパフォーマンスも上がった。しかしその結果、世の中は変わったのか、変わったとしたらどう変わったのか、というのが政策評価です。結果はどうなったのか? ということです。社会が客観的にどれだけ有益に変化したかを問うのが政策評価です。

この仕組みは、首長の公約や総合計画に、数値目標が入っていれば、極めて簡単に算出することができる。しかし、多くの総合計画には、土木、建設、インフラストラクチャー整備以外はほとんど数値目標が入っていない。「緑豊かな生活、文化都市をつくります」。緑比率は書いてあるが、文化都市としての発展を表す指標は入っていない。社会教育事業の実施回数がない

い。政策指標ではありません。「アウトカム」がない。

「インプット」が経済性、効率性は「アウトプット」、有効性が「アウトカム」です。結果を問います。ある交差点では、年間何人も事故死するというので、信号機を設置した。信号機を買うために使ったお金が「インプット」。設置した信号機の数「アウトプット」。信号機の効果によって減った交通事故の数「アウトカム」。これはわかりやすいんですが、このように簡単にいかない「アウトカム」があります。教育とか、文化、福祉、環境は、定量的な数字が描けない。

最近、奈良県の小学校の生徒が誘拐され、惨殺されました。地域社会における相互の声かけや、子どもを守る力が落ちてしまっている。そこで、犯罪を未然に防止することが「アウトカム」とすると、どのような「アウトプット」をすればいいか。そのためにどのような「インプット」をするかという発想が必要です。そういうことについて達者な人たちが出てきていない。それが残念です。地域社会の再生に向けたプランをつくり、そこに投資する以外にないと思いますが、その議論は大勢を占めるに至ってない。

有効性は、政治が評価しないといけない。どれだけ予算使ったか。どれだけ仕事をしたかは議会の手を煩わせることなく、行政職員相互の内部評価でできます。しかしその結果、世の中、どう変わったかということは、政治家が示さないといけない。「もっと安心して暮らせる社会を」という時、安心という価値が物差しになります。安全、信頼関係が、価値です。価値は経済価値、便利という機能価値だけではない。安心、安全、環境、さまざまな面で価値の指標を出し、それに基づく「アウトカム」を描かないといけないのに、何でもかんでもお金ではかれ

ると思うと、難しい。

私も自治体職員として、人権を担当したことがあります。12月は国際的な人権月間です。大きな自治体では、駅で「明るいまちをつくりましょう」とティッシュペーパーを配っています。それを買うお金、配るコストを「インプット」。配った数が「アウトプット」です。その結果、具体的な差別事件がどれだけ減ったか。それが「アウトカム」です。人権は大事だと思ふようになった子どもたちがどれだけ増えたかも、「アウトカム」です。「アウトカム」はさまざまに描けます。最終的に差別事件が減ることが望ましいわけですが、その手前の段階で、人を大事に考えるようになるという意識の問題も含めて「アウトカム」になるわけです。この「アウトカム」は、価値観によって変わってくる。「アウトカム」に連動しない「アウトプット」をいくら追いかけても意味がない。ティッシュペーパーを配るより、子どもたちの心に訴えかける副読本の方が有効ではないかという議論は、政策の問題です。

政策評価をしようと思うと政策の根本にある理念がはっきりしないと、政策の評価のしようがない。理念なくして政策なく、政策なくして施策なし、施策なくして事業なしとなるわけです。理念も政策もなく、委任事務ばかりさせられてきた地方自治体が、今こそ理念と政策を考えるパワーと見識とトレーニングが必要だと思えます。そのリーダーとして、議会人は大いに励ましあっていただき、ともに政策を研鑽しあう、政策コミュニティをつくられるべきではないかと、私は思っております。

(なかがわ いくお・

帝塚山大学大学院法政策研究科)

*この原稿は、2004年12月29日に行われた「議員交流会」における講演録をもとに編集した。