

青森県政策マーケティング委員会の7年（2・完）

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

児 山 正 史

はじめに

- 第1章 第 期（1999～2000年度）：政策マーケティングブックの作成
- 第2章 第 期（2001～2002年度）：活用促進の開始（以上、第16号）
- 第3章 第 期前半（2003年度）：活用促進の継続
- 第4章 第 期後半・第 期（2004～2005年度）：システム再構築
おわりに

第3章 第Ⅲ期前半（2003年度）：活用促進の継続

第 期（2003～2004年度）の政策マーケティング委員会の主な活動は3つあった。1つは、政策マーケティングブックの作成、2つめは、県庁や県庁以外の主体によるブックの活用の促進、3つめは、政策マーケティングシステムの再構築である。

政策マーケティングは、2005年度を一応の区切りとしており、めざそう値も2005年度に実現したい水準として設定されていた。そのため、2006年度以降のシステムの見直しに向けた検討作業を、2004～2005年度に実施することになった（第1回11事務局）。システム再構築を担当したシステム検討分科会は、2003年11月に初会合を開いたが、その活動が本格化するのは2004年度に入ってからである。

そこで、本章では第 期前半（2003年度）、次章では第 期後半（2004年度）以降について記述する。

2003年度は、2003年10月にセッションが開催され、その前後にはセッションの進め方や結果について議論が行われた。また、2003年11月の第1回システム検討分科会以降、システム再構築も視野に入れながら、県庁でのブックの活用に関する総括的な議論も行われるようになった。以下の各節では、2003年度のセッションと、県庁での活用に関するその他の議論を見ていく。

第1節 県庁職員とのセッション（2003年度）

2003年度のセッションは、2003年10月、テーマごとに5つのグループに分かれて開催された。セッションの形式は前年度とほぼ同じだったが、ワークショップとの関係については変更があった。前年度はワークショップで出された意見をセッションで紹介していたが、2003年度はセッションの前

にワークショップを2回しか開催できなかったため、ブックの数値が特に悪いテーマを取り上げてその原因や対応策を分析・検討することになった(第2回37-39高樋、竹内、中橋)。以下、セッション前の議論、セッションの内容と感想を見ていく。

(1) セッション前の議論

セッション前の委員会では、セッションをその後の政策形成につなげていくための方法について議論が交わされた。

第1に、セッションでは、官民の役割分担だけでなく、行政にできることも議論することが確認された。エントリー分科会の当初の案は、官民各主体の役割分担を中心に意見交換する(第2回分科会13高樋)というものだったが、これに対して、役割分担だけを強調してしまうとお互いの責任の擦り付け合いにならないか、県だけが悪いのではないという言い訳的な話ではなく、行政の立場からできることがあるという意見も出てくるのではないかと(同17-18佐々木)という異論が出された。これをうけて、確かに役割分担の再設計に偏りすぎており、指標の推移の原因究明の中で役割分担の問題が出てくる方が正しい(同17中橋)という発言もあった。

第2に、セッションは、個々の点検項目について議論する場ではなく、システム作りの場にすることが確認された。県職員に個々の点検項目についての仕事の進め方を聞くのか、役割分担や仕事のやり方を考えていくシステムの必要性を呼びかけるのか、どちらかに絞る方がいい(同18八木橋)、セッションは、役割分担や役所内を横断した活動など、改善していないものが改善していくようなシステム作りを考える場にするのがいい(同18玉村)という意見が出された。これをうけて、セッションの趣旨説明の文書に、システム作りを導いていくという意味の一文を加えること、また、セッションの進行役が全体の流れの中でシステム作りへ誘導していくことが提案された(同19-20高樋)。

第3に、数値が改善していない点検項目を「緊急ベンチマーク」に指定し、セッション後に県庁内の連絡会議を設けるなどの具体的な動きを委員会が提案するという意見が出された(同15-16玉村)。しかし、これに対しては次のような反対意見が出された。個別の案件について何らかの動きがあるというよりも、県庁の全部の部・課が動き出す方向に流れていかなければならない。連絡会議のような動きは、委員会が提案して県庁が受け入れるのではなく、県庁職員が自主的に集まって自分たちで提案してほしい(同21中橋)という意見である。セッションにはブックと自分の仕事をつなげて考えていない職員が参加するので、まとめの時に「連絡会議のようなものが必要ではないでしょうか」と誘導すれば、参加した職員も自分たちの作業の自然な帰結として理解できる(同16中橋)とも述べられている。

ところで、システム作りや連絡会議の設置を委員会が提案するのではなく、県庁が自発的に行うよう誘導するという考え方に対しては、次のような意見が出された。

1つは、誘導の効果に対する疑問である。誘導していくつもりが、結局1年過ぎてしまうと、もう追いつけない状態になってしまうのではないかと(同20玉村)、今ここで連絡会議が立ち上がるなどしないと、いつまでに県庁が動くか分からない。今年も同じようにセッションをやってアイデアだけ出して、部署に戻って何も変わらなければ、もうタイミングを逃しているのではないかと(同22

玉村)と述べられた。

これに対して、今年は新しい動きが必要だという結論を出すところまで行けばよいという反論が出された。セッションの結果、役割分担を見直す必要があるなど、ごく自然な結論が出てくれば、これが成果になる。当然、次からは、それがどうなったかという話ができる。今年中に立ち上がらなければならないというわけではなく、次のステップで提言すればいい(同23中橋)という考え方である。

もう1つは、参加者の選定が重要になるという意見である。誘導するのなら誰が参加したかが重要であり、若手が来て勝手なことを言ってきたということになると、本当にその活動ができるのかということになる(同20玉村)、セッションが次のステップに大きな意味を持つためには、セッションの参加者の選定が一番大きな鍵になる(同24-25小笠原)と述べられた。

これに対しても、参加者の選定に頼るべきではないという反論が出された。若手が来ても、セッションのような仕組みで議論して必要だという結論が出れば、県庁の意思決定の中で各課が予算要求するようにならなければいけない。議論の結果を組織の意思決定に結びつけることは、登場人物に寄りかからないで働きかけるべきである(同21-22中橋)、キャスティングに関わらず動き出すような仕組みに切り換えて、全部の県職員がいいキャストになるように進めていくべきである(同25中橋)という考え方である。

セッションを政策形成につなぐための方法としては、他にも次のような提案があった。1つは、セッションに参加した職員とその後連絡を取り合い、具体的な活動を報告してもらったり、バックアップしたりする(同24月館)というものである。もう1つは、セッションに参加した職員が課に戻った後の受入体制、例えば、セッションの結果について報告する場を設けることを、委員会から課に申し入れる(同25小山内)というものである。

これらの提案に対しても、やはり今年ではなく来年以降の課題であるという反論が出された。今年、セッションで議論し、新しい取り組みが必要ではないかという話になり、来年、せっかく議論して新しい取り組みが必要だということになったのに、なぜ動かないのか、という話に進めればよい(同25-26中橋)という考え方である。

最後に、県庁でブックが活用されているかどうか調査したいという提案があった(同29玉村)。これに対しては、セッションを通じて把握するという案が出されたが(同30中橋)、もう少し全般的な県庁のトレンドを見たいという意見も出された(同30玉村)。しかし、結局、次のシステム検討の時に考えることになった(同33-34中橋)。

なお、県庁でのブックの活用状況の調査に関連して、事務局の職員から、県庁の受け止め方について次のような話があった。事務局に来る前は障害者福祉を担当していたので、ブックの関連する指標は「障害のある人が利用できるトイレが街のどこにあるか知っている人の割合」だった。しかし、その部門の目的は障害者の利用できるトイレを増やすことだったので、この指標や数値を県の行政でどう受け止めたらいいのかという疑問があった(同31事務局)ということである。これに対して、委員からは、最初はどれくらい整備されているかという数の問題だったが、利用する人が知っていなければ意味がないので、知っているかどうかの方が重要だと発言した記憶がある(同32月館)、

使う側からすれば知っているかどうかが問題なのに、作ればいいという感じでやっているのが行政ではないか、そういう意味で、行政の使い勝手がいい指標を作るとは正しくなく、使い勝手の悪い指標を取り入れてもらわなくてはいけない（同34中橋）という説明がなされた。⁽¹⁾

（2）セッションの内容・感想

2003年度のセッションは、委員と関係課の職員が、テーマごとに5つのグループに分かれて、ワークショップ形式で意見や情報を交換するという形で行われた（セッションについて1）。

セッションで出された意見は2003年度版のブックに掲載されている（ブック [2003] 28-29,62-63）。そこには、各テーマについて、問題点や主体別の対応策が具体的に記述されている。

セッションの参加者には、セッションの成果を仕事にどう活かしたいか、その具体的な計画・予定、セッションに対する感想・意見、が質問された。参加した職員からは、として、予算要求への反映、事業の見直し、計画の作成、他の委員会での紹介などが挙げられた（第3回参考1 1,3,5）。しかし、具体的な計画・予定はない、今後検討という意見も多かった（同1,5,7,8）。また、に関しては、セッションを政策形成につなげていくことが今回も課題として指摘された。セッションの結果を施策にどのように反映させていくかのプロセスがもっと明確にほしい（同2職員）、実験や単なる意見提出のためではなく、政策形成への反映可能性の裏付けのあるセッションを実施してほしい（同9職員）と述べられている。

その後の委員会でも、セッションの効果について否定的な意見が出された。実験の場ということでセッションなどをやって、その時はいろいろ意見・提案が出て盛り上がりながらも、その後はルーチンワークに追われて政策提言まで進めない（第1回システム検討分科会29事務局）、セッションをやって、課に戻ってから何かやってくれたという話はあまり聞かない（第2回システム検討分科会23中橋）、県庁内ではセッションが形骸化している（第6回16高橋）、県職員の良心に期待して、セッションをやった結果をそれぞれの仕事で使って下さいといくら繰り返しても、あまり中身が濃くならないことがわかってきた（同17中橋）という意見である。

また、県庁でブックが活用されているかどうかについても、委員の感触は良いものではなかった。政策マーケティングが庁内に十分浸透しきれていない現実に若干の失望を感じる（ブック [2003] 28委員）、政策マーケティングの方法を各所属で用いることが必要だと思う（同62委員）、行政体質の問題として、具体的な数字・指標が示されても、自分の仕事に関わりがあるとは受け止めてもらえず、だいたひ距離があり他人事のようなのである（第3回6中橋）などの意見が出された。

以上、2003年度のセッション前の議論、セッションの内容、セッション後の感想を見てきた。

まず、セッションでは、官民の役割分担だけでなく行政にできることも議論すること、また、個々の点検項目についての議論ではなくシステム作りの場にすることが確認された。

また、多くの委員から、セッションを政策形成につなげていくための具体策が提案されたが、それらに対する反対意見も出された。両者の争点は、セッションを政策形成にどのようにつなげていくかということであり、次のように整理することができる。

第1に、外発的か内発的かである。セッション後のシステム作りや連絡会議の設置などの具体的な動きを、委員会が県庁に提案するか、県庁が自発的に行うよう誘導するにとどめるかという点である。

第2に、個別的か全体的かである。特定のテーマや職員について動きが出るようにすることを狙うか、テーマや職員に関わらず組織全体が動くことを目指すかという点である。

第3に、短期的か長期的かである。今回すぐ動きが出る場所まで求めるか、今回は動きが必要だという結論まで出しておき、次回につなげるかという点である。

結局、セッションは後者の意見に沿って実施された。その結果、確かに、県庁を含めた各主体が行うべきことを具体的に挙げることはできた。また、セッションの成果を仕事に活かす具体的な計画・予定を挙げる職員もいた。しかし、そのような計画・予定はないと答える職員も多かった。また、職員や委員からは、セッションを政策形成につなげていくという課題が依然として指摘された。

第2節 県庁での活用に関する議論

2003年11月、政策マーケティングシステムの再構築を担当するシステム検討分科会が初会合を開いた。また、2003年6月に当選した新知事の下で、11月には財政改革プランが策定され、新しい総合計画の策定も始まった。

これらの動きも視野に入れながら、2003年11月頃から年度末にかけて、政策マーケティングブックの県庁での活用に関する総括的な議論が行われるようになった。委員会では、県庁での活用が進まない現状やその原因、活用を進める必要性やその方法、委員会の役割や位置づけ、具体的な活用方法が議論された。以下、これらの点についての議論を見ていくことにする。(なお、本節で分科会という場合、システム検討分科会を指す。)

(1) 活用の現状と原因

まず、委員会では、県庁でのブックの活用が進んでいない現状が指摘された。最初はブックの形で政策評価をやるとかなりスムーズに政策形成につながるだろうと楽観的に考えていたが、実はそうではなかった(第5回2中橋)、県庁でもどう使えばいいか具体的によく分からない、見えてこない(第1回分科会29事務局)、などの発言があった。

県庁での活用が進まない原因としては、次のようなことが挙げられた。

第1に、ブックの指標が行政から遠いことである。ブックは生活者視点の評価であり、事務事業評価とは違ってアウトプット評価ではないので、数字を改善するために行政が何をすればいいかという論理を組み立てなければいけない(第2回分科会10中橋)と述べられている。

この問題は特に事務局の職員から多く指摘された。社会指標を示せばそれだけで事務事業が組めるわけではなく、最終的なアウトカムを目指して中間的な行政側のアウトカムを置いたり、政策・施策・事務事業の間の目的・手段の関係を構築することが必要になる(第1回分科会25-26事務局)、障害者用トイレの周知度という指標が出てくると、その指標が自分たちの仕事とどう結びつくのかという素朴な疑問がある(第2回分科会17事務局)、などの発言が相次いだ(他に、第1回分科会26事務局、

第2回分科会12事務局、同16事務局)。

これに対して、委員からは、ブックの指標が各部門の目標につながらないとすれば、各部門の目標は生活者の視点で作ったものではないということになる(同17高橋)、生活者視点で選んだ指標を行政用に修正するのは行政の仕事である(同17中橋)という意見も出された。

第2に、めざそう値が県庁で共有されていないことである。事務局からは、県庁でブックの活用を呼びかけて一番困るのがめざそう値である、この数値が共有されておらず1つの指標という見方しかされていない(第1回分科会21-22事務局)という説明があった。また、委員からも、行政サービスの需要者側の理想的な数値としてのめざそう値と、県庁を中心とする供給者側の解釈のギャップの弊害が、活用にも悪影響を及ぼしているのではないかと指摘された。

これに対して、めざそう値の達成が難しい場合は、暫定的に行政側の目標値を設定し、それを基準にすればよい(同22中橋)という説明がなされた。また、愛知県東海市では、青森県と同じやり方で住民のニーズを測ってまちづくり指標を作成した上で、それを使いながらそれとは別に行政の責任で計画を作成し、まちづくり指標にないことはなぜ加えたのか説明するシステムを作っている(同22-23玉村)ということも紹介された。

第3に、県庁組織の問題である。県庁という組織が、生活者視点の評価で予算を決められるほど融通のきく組織ではなく、国からの縦割りの予算・補助金の枠があるため、ブックがどんなに良いものになっても使いづらい(第2回分科会10中橋)と指摘された。

さらに、この問題を解決することの困難も指摘された。今までやってきた仕事があり、それには国の予算がついていて、その仕事が大仕事だと思っている県民もいるので、今までの県庁の仕事の仕組みと違うものにするためには相当の腕力がある。新しい仕組みに移行しなくてはいけないと各部門の人が思うとか、誰かが声をかけなければ一気に移行しない。アメリカでは権力を持った知事が一気に突破しているが、日本では難しい(同17中橋)と述べられている。

第4に、委員会と県庁の距離の大きさである。東海市の取り組みは最初から行政の動きや指針を変えるためにスタートしたが、青森県の委員会は行政との間がかなり間延びしている(同24中橋)と指摘された。

(2) 活用を進める必要性和方法

以上の認識を踏まえて、県庁でのブックの活用を進める必要性が改めて確認され、活用を進める方法についても議論が行われた。

活用の必要性

委員会では、県庁での活用を進める必要性が、改めて2つの観点から確認された。

1つは、これまでに使った費用の観点である。政策マーケティング委員会の取り組みはこれまで1億円の事業費をかけていることから、県庁の各部署の政策形成への関与を定めなければ、費用対効果で県民に説明がつかない(第1回分科会13竹内)ということである。ただし、この点については、1億何千万円も使ったのにブックが有効に活用されていないのは、委員会が無駄使いしたので

はなく、県庁が活用せずに金をどぶに捨てるということである（第5回24月舘）とも述べられた。

もう1つは、今後の予算の確保の観点である。県庁には金がないので、ブックが県庁の方針決定に確かに役に立つとか、県民の満足感も高まり、無駄なところに金は使わなくてもいいという話をしなければ、この委員会の活動スタイルは続かない（第2回分科会8中橋）、行政が使うような仕組みに改善する方法を提案できないと、委員会の存在意義が疑われて予算がなくなってしまうのではないかと心配している（同16中橋）と述べられた。

その一方で、事務局職員からは、県庁でのブックの活用を相対化するような発言もあった。ブックを見て、県民はあまり県庁に期待していないという感じを持った。県庁というよりもさまざまな主体がもっとがんばるべきであり、県職員は少し引いて考えた方がよいという感じがしている（第1回分科会30事務局）と述べられている。

活用促進の方法

県庁でのブックの活用を進める方法としては、次のようなことが提案されたが、それぞれ問題点も指摘された。

第1に、県庁で活用しやすいように、県庁の事業に対応した点検項目を選定することである。政策マーケティングシステムを現実的に行政評価に活用するためには、ブックの点検項目の見直しが必要になり、県の事務事業に対応する点検項目を設定することになる（第1回分科会9八木橋（玉村座長代読））という意見が出された。

これに対して、行政の事業を評価する時に使いやすい点検項目を作るのでは、政策マーケティングシステムの意義が半減する、県庁で使える指標を出すのではなく、指標を県庁で使う手順を示すべきである（同10-11中橋）という反対意見が出された。

第2に、めざそう値の設定に県庁も参加し、実現可能な数値にすることである。めざそう値はステイクホルダーと行政が一緒になって考えたものではなく、県民の生活場面に近そうな人たちを集めて設定した（同26事務局）、めざそう値はもっと実現可能性のある数値に近づけなくてはいけない（同24竹内）、めざそう値は本来ならば担当課の声も聞いておくべきだったかもしれない（同24玉村）という意見が出された。

これに対して、現在のめざそう値がどのような考え方で設定されたかを確認する発言があった。めざそう値は、数字の操作で出そうとしないで、非常にシンプルに「聞こう」とやった（同27中橋）ということである。

これらの他にも、トップダウンで知事が部長にブックと事務事業の関係を考えさせる（第5回23上山）ことも提案された。しかし、トップダウンでは建前論になってしまうので、研修の道具として使う方が、内部化されて実質的にDNAを変えることにつながるかもしれない（同28上山）とも述べられた。

（3）委員会の役割・位置

県庁でのブックの活用を進める委員会の役割や位置づけなどについても、次のような議論がなさ

れた。

まず、委員会の役割としては、アウトカムとアウトプットをつなぐことが大事だという話を委員会など誰かが言わなければつながらない（第2回分科会13中橋）、第三者機関から圧力をかけて、アウトカムを行政のアウトプットにフィードバックさせることに、委員会の1つの存在理由がある（同16竹内）ということが挙げられた。

また、委員会が県庁でのブックの活用の仕方をより具体的に示す必要があるという意見も出された。県にシステムをビルトインさせるためには、どのようなやり方でやれば成果が上がるのか、ある程度委員会から示さないといけない（同23中橋）、仕事での使い方を詰めるのが危急であり、簡単には詰まらないがその時期に来ている（第6回17中橋）と述べられた。

しかし、委員会の能力の限界も指摘された。例えば、子供の交通事故を減らすために道路整備や緑のおばさんなどの事業をどう組み合わせればいいのかという議論は、委員会で分かるはずがない（第2回分科会10中橋）、委員会が行政やNPOの役割など膨大な話を示すことは可能なわけがない（同15中橋）ということである。

次に、委員会の位置づけ、特に県庁との距離も議論された。

まず、委員会をNPOなどの独立組織にすべきではなく、現状の第三者機関であることが重要であり、その立場をもっと活かすべきである（同3月館）、委員会は県庁と敵対するのではなく、一緒にやっていくことが大事である（同6月館）という意見が出された。また、県庁との関係を切り離れた場合、県庁に影響を与えることができるかという心配はある（同4中橋）とも述べられた。

しかし、評価の客観性や信頼性は組織の設計で非常に動くので、県庁と協働でやるとしても良い距離は保たなければいけない（同7中橋）、政策評価と活用の促進を1つの組織が行うべきかという議論もある（同4中橋）という意見も出された。

最後に、委員会の事務局を担当している政策推進室の役割も議論された。政策推進室は活用を進めないのか（同11月館）という質問に対して、事務局からは、政策推進室は評価までは行うが、評価結果を予算要求などにどう活かすかは各部門が行っている（同11事務局）という回答があった。

これに対して、そこが問題であり、各部門がやっているだけではブックは役に立たない（同11-12月館）という意見も出された。しかし、政策推進室よりも計画・財政部門の役割であるという意見も出た。計画策定や財政改革の時にどうすればいいかを政策推進室に聞くのは話が逆転している。ブックを念頭に置いて組み立てるのは計画・財政担当の仕事であるのに、現実には「使えないブックを持って、どうすればいいのか」となっている（同15中橋）という意見である。

（4）活用方法

県庁でのブックの活用方法としては、次のような案が議論された。

第1に、事務事業評価との連結である。事務事業外部評価委員会にも参加している委員から、次のような意見が出された。事務事業外部評価委員会でブックの点検項目に沿って関連する事業を抽出した時に、県の動きがよく見えた。あまり県、県と言うと第三者機関という感覚が薄れるというおそれがあって最近あまり言わなくなったが、県の動きを見せる方が一般県民に分かりやすいので

はないか（第1回分科会7月館）という意見である。

しかし、これに対しては、県の動きを見せるのは各課の責任であり、委員会が代行することではない（同11中橋）という反対意見が出された。また、事務事業外部評価委員会に参加している別の委員からは、事務事業調査票の中にブックの点検項目やめざそう値との関係を書く欄を作ったが、内容を見るとやむを得ず書いているような極めて機械的な記述が多かった（第5回21-22佐々木）とも指摘された。

第2に、予算編成での活用が何人かの委員から提案された。予算編成で新しい事業を各課が提案する時に、ブックとの関係を前面に出させて、きちんと説明できないものは受け付けないというやり方に変えれば、意識も変わり動きも出てくるのではないかと、トップのやる気次第ではないか（同22佐々木）、予算編成の時にブックとの関わりを義務づけて、まず予算に無理矢理でもいいから結びつけられれば、いろいろな動きが出てくる（同22上山）、めざそう値に近づかない項目に予算を傾斜配分したらいい。そうすべきだという根拠はこちら側にある。少なくとも今までは何も根拠がない（第2回分科会17-18中橋）、などの意見が出された。

しかし、事務局からは、予算要求書に添付する事務事業評価シートに政策マーケティングの点検項目を記載する欄がすでにあることが紹介された（第5回22事務局）。これをうけて、部単位の戦略計画のようなものから予算を組み立てることが1回間に入らないと効かないと思う（同23中橋）とも指摘された。

第3に、総合計画策定での活用である。まず、総合計画の策定は、県庁でブックを活用する重要な機会であるという認識が示された。体系的な事業の組み立てというまさに計画作りであり、ブックを県庁で使わせるモデル事業は今回の長期計画策定そのものである（第1回分科会15中橋）、計画を作る時に、今までのように各部から出された事業をホッチキスで留めるのではなく、満足感のバランスを考えた計画作りに移すべきである（同21中橋）、現実には3冊4冊となっていくブックをどう使うのか、今回の計画策定の時に答えてもらわないといけない（同27中橋）と述べられた。また、計画策定委員会の委員長に就任した委員からも、ブックを基にどこに政策の力点を置くか徹底的に議論したい。形を整えることはあえてせずに、従来の組織や行政活動のあり方をかなり大きく変えるものにしていきたい（第5回13佐々木）という発言があった。なお、委員会の事務局を担当してきた政策推進室は、2004年度から、総合計画を担当する企画課と同じ企画政策部の政策調整課に移行することになった（第6回28事務局）。

しかし、政策マーケティングが総花的な総合計画に吸収される可能性も指摘されていた。すべての部のすべての事業がどこかに書いてあるような総花的な計画であれば、政策マーケティングとそれほど摩擦は起こさない。何でも受け止める総合計画になっているから、それはここに書いてあるなどと、いろいろ言っていれば済む（第5回13上山）ということである。また、計画策定委員会に参加している委員からは、県の長期計画と政策マーケティングシステムがかみ合っていないことが気になった（同24三上）、新プラン策定のためにアンケートをやっているが、政策マーケティングのアンケートとの関係は全く語られず、資料も配られなかった。県の計画セクションにさえ浸透していない（第6回26佐々木）という発言があった。

以上、政策マーケティングブックの県庁での活用に関する議論を見てきた。主な論点は次のように整理することができる。

まず、これまでに費やした予算や今後の予算の確保という観点から、県庁でのブックの活用を進める必要性が確認された。ただし、県庁での活用を相対化するような発言もあった。

次に、ブックの活用が進まない原因が挙げられ、それらに対する解決策も提案されたが、いずれも問題点が指摘された。

第1に、ブックの点検項目や評価指標の選定方法である。ブックの点検項目・評価指標は県庁の事業から遠いので、これらを県庁の事業に対応するように選定することが提案された。しかし、それでは政策マーケティングの意義が半減するという反対意見も出された。

第2に、めざそう値の設定方法である。めざそう値が県庁で共有されていないので、その設定に県庁も参加させることが提案された。しかし、数字を操作すべきではないという反対意見も出された。

第3に、県庁の組織の問題である。県庁が生活者視点ではなく国からの縦割りになっているので、仕事の仕組みを変えることが提案された。しかし、日本では困難であることも指摘された。なお、知事が部長にブックの活用を命令することも提案されたが、変化が表面的なものにとどまる可能性も指摘された。

第4に、委員会と県庁の距離である。両者の距離が開きすぎているので、もっと接近することが提案された。しかし、評価の客観性・信頼性を確保するために適切な距離を保つ必要性や、評価を行う組織と活用を進める組織を分離する可能性も指摘された。

また、委員会の役割については、県庁でのブックの活用方法を具体的に示すことが提案されたが、その能力の限界も指摘された。なお、委員会の事務局を務める政策推進室の役割についても議論があった。

最後に、政策マーケティングブックの具体的な活用方法もいくつか提案されたが、いずれも問題点が指摘された。

第1に、事務事業評価との連結である。これによって県庁の動きを見せるという提案に対して、県庁自身が行うべきであるという意見や、形式的なものになっているという指摘があった。

第2に、予算編成での活用である。県庁を動かすためにブックと予算を結びつけることが提案されたが、計画策定が間に入らなければ形式的なものになるという指摘もあった。

第3に、総合計画策定での活用である。総合計画の策定は県庁でのブックの活用の重要な機会であると認識されたが、前途多難であることを予想させる発言もあった。

第4章 第三期後半・第四期（2004～2005年度）：システム再構築

第三期後半（2004年度）の政策マーケティング委員会では、政策マーケティングシステム再構築の議論が本格化し、2004年11月には報告書『政策マーケティングシステム再構築の課題と方向性』（以下、報告書と呼ぶ）が提出された。また、2004年10月には県庁職員とのセッションも開催され

た。これらと並行して、総合計画の策定が進められ、11月には新しい総合計画『生活創造推進プラン』が庁議決定された。以下の各節では、報告書が発表されるまでの時期を中心に、県庁での活用が進まない原因や活用を進める方法などに関する議論、2004年度のセッション、そして、総合計画策定での活用に関する議論を見ていくことにする。(なお、本章で分科会という場合、システム検討分科会を指す。)

第1節 県庁での活用に関する議論

第 期後半の委員会でも、政策マーケティングブックの県庁での活用が進まない原因や、活用を進める方法、委員会の役割が議論された。

(1) 活用が進まない原因

県庁でのブックの活用が進まない原因としては、次のようなことが挙げられた。

第1に、ブックの評価指標の問題である。点検項目と評価指標のつながりが弱く、点検項目の鍵となる指標が選べていない(第10回4中橋、報告書6)ことが指摘された。ブックの点検項目は最終アウトカムを表したものであり、一方、各主体はアウトプットを生み出すために活動している。両者の中間のアウトカムを点検することで評価しやすくなるが、ブックの評価指標は中間アウトカムを意識して設定したのではなく、歩道の整備率のようにアウトプットも入っている(第5回分科会4-6玉村、中橋、佐々木)ということである。

第2に、県庁の意思決定の仕組みの問題である。県庁を含む各主体の意思決定のあり方が、評価に基づき政策形成する仕組みに十分になっていない(報告書6)と指摘された。県民の満足感のデータを見ると大問題がいくつかあり、しかも指標の数値は明らかに低下しているのに、県がなかなか動かないのは、政策マーケティングのシステムが悪いのではなく、県庁の方がぼうっとしているからである。もっといいシステムを作れば県行政に取り入れられるとは思わない(第6回分科会20中橋)とも述べられている。

(2) 活用促進の方法

以上のような認識を踏まえて、県庁でのブックの活用を進める方法として、次のようなことが提案されたが、それぞれ問題点が指摘された。

第1に、ブックの評価指標の選定方法の改善である。点検項目(最終アウトカム)ごとにロジックモデル(アウトカム連鎖構造)を検討し、特にポイントとなる「主要な成功要因」を導き出して、それに対応する「鍵となる評価指標」を選定する(報告書7)ことが提案された。

ただし、アウトカムの間の関係は、論理的・客観的には決まらず、仮説的に出すしかなく、政治家や政党が政策公約として出すなど政治の役割が必要になる(第5回分科会5-8中橋、玉村)とも指摘された。

第2に、県庁の予算編成や人事評価の仕組みの改革である。公的な組織の変革のポイントは、結局、人事と金なので、政策マーケティングと組織機構改革や予算編成を連動させなければ、各部署

の担当者が仕事のやり方を変える必要に気づいても変えようがない。逆に、各担当者が気づいていなくても指令が来れば変えるし、県民の意識との連動を説明しなければ予算を認めないことにすれば一生懸命勉強する（同14中橋）と述べられた。そして、政策マーケティングと人事評価、組織改革、予算編成を系統的に連結すること、例えば、ロジックモデルを活用した部局横断的なアウトカム連鎖構造の検討作業を予算要求の前提条件にすることが提案された（報告書9）。

ただし、このような組織改革は内側からはできず、トップが自分の組織を目標に向かって機能的に動くものにしようと思わなければならない（第5回分科会13中橋）ということも指摘された。また、システムをはめ込む時にはトップの力を借りてもいいが、トップが理解するだけでなく、組織の利害と連結することを説明したり実感させたりしなければ、日本の行政体には本当に浸透していかない（第6回分科会20中橋）とも指摘された。

第3に、まず県庁以外の主体での活用を進め、それを背景に県庁での活用を迫るという考え方が示された。県庁以外の主体で指標を使ってうまくいった実例がたくさんあるので、県庁でも使ったらどうか、と後追いで迫らないと難しい（第6回分科会20中橋）、各種団体で評価から事業を考える仕組みが成り立った時に、その目から見て行政がどう見えるかという圧迫を感じる方が、行政が変わるために役に立つのではないか（第9回24中橋）ということである。ただし、県庁が蓄積してきたノウハウや取り組みが、官民の主体へ政策評価・形成の連結を普及させる中心軸になる（報告書31-32）とも述べられている。また、県庁以外の主体で指標を使うようにすること自体が非常に大きな課題であり、これについても委員会ではさまざまな議論がなされた（県庁での活用とは直接関連しないので本稿では省略する）。

（3）委員会の役割

県庁でのブックの活用を進める委員会の役割については、限定的な見方が示された。

まず、県庁での活用方法は県庁自身が考えるべきであるとされた。めざそう値はそのまま行政目標にはならないので、中継ぎをしなければならないが、それは委員会の仕事ではない（第4回分科会3中橋）、県は手取り足取りでないと考えられないわけではない。評価と予算・行革・組織の決定とのつなぎ方を詳しく書くのは県庁が自分でやる仕事である（第7回分科会24中橋）と述べられている。

そして、委員会の役割としては、当面、評価手法の論理化や合理化をめざす継続的改善を担う（報告書31）ことが挙げられた。また、将来的には、独立的な新支援組織が、県庁での政策評価・形成の連結について評価や改善提案を行う（同30）という方向が示された。

以上、政策マーケティングブックの県庁での活用に関する議論を見てきた。ブックの活用が進まない原因が挙げられ、それらに対する解決策も提案されたが、いずれも問題点が指摘された。主な論点は次のように整理することができる。

第1に、ブックの評価指標である。ブックの点検項目と評価指標のつながりが弱いので、点検項目の鍵となる評価指標を選定することが提案された。しかし、点検項目と評価指標の関係は論理的・客観的には決まらないことも指摘された。

第2に、県庁の意思決定の仕組みである。県庁が評価に基づいて政策形成する仕組みになっていないという認識から、県庁の予算編成や人事評価の改革が提案された。しかし、このような改革はトップが決断しなければできないことも指摘された。

また、県庁でのブックの活用を進める方法として、県庁以外の主体での活用も挙げられたが、それ自体が非常に大きな課題であった。

最後に、ブックの具体的な活用方法は県庁自身が考えることであるとされ、委員会は当面、評価手法の改善を行うことになった。

第2節 県庁職員とのセッション（2004年度）

2004年度のセッションは、2004年10月、3つのテーマについて各2回開催された。以下、セッション前の議論、セッションの内容と感想を見ていく。

（1）セッション前の議論

2004年度のセッションでは、アウトカムからアウトプットや予算へのつながりを説明してみることになった。毎年の予算や新規事業の組み立ての際に取り組んでもらうためのセッションだということをはっきりさせる（第5回分科会16中橋）、アウトカムの方から予算要求を論理的に説明することをやってもらう（同17中橋）、あのアウトカムが悪くなっているの、その改善のためのアウトプットを提案せよ、それには金をつける用意がある、という命令が知事から出た時にどうするかをやる（同18中橋）と述べられている。

また、セッション後の追跡が必要であるという意見も出された。セッションのためのセッション、この作業をやって終わりというのでは何も進まない（同23竹内）、終了後、セッションで得た情報や成果をどう使おうとしているか、どう使ったか、どこに問題があったか、参加者からフィードバックを得ていくことが必要である（同23玉村）という意見である。

なお、セッションを県庁職員からの意見聴取の場にするという提案もあった。セッションの場で、政策マーケティング委員会の取り組みを知っていたかどうか、この取り組みに対する評価はどうか、政策・施策の立案や予算の計上・獲得でブックを活用したことがあるか、活用しなかった場合はなぜ活用しなかったか、などについて、率直な意見を聞くという案である（第8回18竹内、第8回資料64竹内）。しかし、この案は採用されず、ブックのデータが活用できないと言われているが、議論の進め方や作業の詰め方により、活用は可能だということを示す場にする（第8回22中橋）ことになった。

（2）セッションの内容・感想

2004年度のセッションは、委員と関係課の職員が、テーマごとに3つのグループに分かれて各2回、ワークショップ形式で意見や情報を交換するという形で行われた。1回目のセッションでは、現在実施されている取り組みから最終アウトカムへのつながりを検証し、2回目のセッションでは、逆の流れで、最終アウトカムを出発点として必要となる民間と行政の取り組みを検証した（第10回

資料3 1-2)。

2004年度版のブック（ブック [2004] 26-27,57,79）やセッション後の委員会の資料（第7回分科会資料1、第10回資料3）には、各テーマについて、最終アウトカムから中間アウトカム、初期アウトカムを経て県庁の活動に至るまでの流れが、具体的に記述されている。

参加した職員16名のうち3名からは、セッションの成果を自分の仕事に活かす具体的な計画・予定として、戦略策定の参考になる、提案者事業実施制度に応募予定である、次年度予算編成でやってみたい（同10,11）という意見が出された。

一方、委員からは、実験的にやったが、これから繰り返し行われるのが問題であり、ロジックモデルを使わせる仕掛けが内製されていなければ実験的な試みで終わってしまう（第10回8中橋）という指摘もあった。

以上、2004年度のセッション前の議論、セッションの内容、セッション後の感想を見てきた。セッション前の議論では、アウトカムからアウトプットや予算へのつながりを説明し、ブックの活用が可能であることを示す場にするようになった。県庁職員からの意見聴取の場にするという提案もあったが、採用されなかった。セッションの結果、最終アウトカムから県庁の活動に至るまでの流れを具体的に記述することができた。また、セッションの成果を仕事に活かす具体的な計画・予定を挙げる職員もいた。しかし、そのような職員は少数だった。また、セッションで行ったことを今後も継続させる仕組みがなければ実験で終わってしまうという指摘もあった。

第3節 総合計画策定での活用

2004年4月、新青森県基本計画策定委員会の第1回全体会議が開催され、11月には新しい総合計画『生活創造推進プラン』が庁議決定された。政策マーケティング委員会も、総合計画の策定を県庁でのブックの活用の重要な機会と捉え、活用状況について議論を行った。

計画策定委員会にも参加している委員からは、7～8月の政策マーケティング委員会で、次のような問題点が指摘された。

第1に、県民の満足度に基づいて計画を策定するという発想の欠如である。計画策定委員会の各委員は自分がやりたいと思うことを話しているだけで、当事者としての必要性を訴える陳情型に近いものになっている。それを受ける県の側も、陳情型はだめだと言いつつ、受ける際の基準や考え方もなく、自分たちのやっていることは守っている。県の中核を担っている人たちは、県民の満足度を測ってやるべきことを決めるという発想がない（第5回分科会3-4三上）と指摘されている。

第2に、総合計画の指標と政策マーケティングの指標との関連が不明確だということである。総合計画の指標と政策マーケティングの指標が違うとおかしいので、調整する機能が必要である。総合計画に政策マーケティングの指標を持ってくるという話も出ているが、議論を経ずに指標は入れるということになっている（第6回分科会11-12三上）と述べられている。

第3に、総合計画と各部の計画との不整合である。新しい総合計画ができた時点で、それに沿った形で各部の基本計画を修正しなければならないはずだが、各部の担当者は、既に各部の基本計画

で決まっているということで、新しい総合計画は関係ないような話をする。県のマスタープランを無視した個別プランというのがあっていいのか（同11三上）という意見が出された。

以上の指摘に対しては、次のような異論も出された。

第1に、政策マーケティングと総合計画は違う発想に立っているという見方である。政策マーケティングは県民の生活実感から見た価値の体系であるが、総合計画はさまざまな価値の体系を総合しなくてはいけない。従って、総合計画を政策マーケティングに合わせようとする、いびつな形になる。例えば、企業の経営が顧客のニーズだけを捉えればいいというわけではないように、行政も県民のニーズだけを見ていければいいとは限らない（同13玉村）ということである。また、政策マーケティングの指標と行政計画の指標との一致度が高いことが望ましいが、政策マーケティングが示す県民満足の客観的評価のための指標体系と、総合計画が示す行政判断による行政事業の計画的遂行をめざす指標体系は、異なる体系と機能を持っている（報告書9）とも述べられている。

第2に、総合計画に政策マーケティングの指標や考え方が取り入れられたことを評価すべきであるという意見も出された。県がこれから一生懸命取り組んでいこうというものを否定ばかりするのはどうかと思う（第6回分科会13中橋）、今の計画の中に県民満足度や役割分担の意識が入り、一応指標も導入されたことは明らかなので、とにかく政策マーケティングの成果は活用されたという話ではある（第7回分科会11中橋）という意見である。また、青森県が新計画策定において政策マーケティングの成果を活用し、県民と共有の指標・目標、満足度、役割分担の考え方を導入することにしたのは、政策マーケティングの活用が開始されたものと評価することができる（報告書8）とも述べられている。

ただし、この点については次のような課題も指摘された。

1つは、活用された政策マーケティングの指標自体に改善の余地があるということである。県の計画に政策マーケティングの指標が何割が入っても、最終アウトカムから中間アウトカムにつなげるにはロジックが足りないと反省しているような指標なので、計画が満点であるわけがない（第7回分科会22-23中橋）、今回の新計画策定への活用が政策マーケティングの政策形成への連結の完了ではなく、今回活用された政策マーケティングの成果自体が、アウトカム連鎖構造の把握など、今後の改善を必要とするレベルにある（報告書8）と述べられている。

もう1つの課題は、行財政改革につなげることである。計画に書いてあれば自動的に行革・組織・財政につながるということにはならない（第7回分科会24中橋）、新計画策定への活用や個別指標の導入にとどまらず、人事評価・組織改革を含む行財政改革の方針や予算編成との体系的な連結が今後の大きな課題になる（報告書9）と述べられている。

第3に、総合計画と各部の計画との関係については、今の日本ですべてに整合性のある全体システムはまだ作れない、各担当部局が自己否定しなくてはいけなくなる（第6回分科会14中橋）という意見が出された。さらに、各部局の政策評価・計画を統合して県庁全体の政策評価・計画を作るという方向も示された。部門別・分野別の担当部局において、それぞれの政策評価（状況やニーズの客観的把握）からスタートし、それらを統合したものが県庁組織全体としての政策評価になる（第7回分科会資料2 7）、普段から中間アウトカムのある程度の大きさのところで統合しておいて、説

得力があり関係部局がみんな理解しているということになれば、計画は合意に達したものをくっつけるだけになる（第7回分科会12中橋）という考え方である。

以上、総合計画策定での政策マーケティングブックの活用に関する議論を見てきた。ここでの主な論点は次のように整理することができる。

第1に、総合計画にブックを反映させる程度である。総合計画にブックをできる限り反映させるべきだと考えるか、両者は異なる体系・機能を持つと考えるかである。

第2に、総合計画にブックを反映させる過程である。総合計画にブックの指標を多く取り入れることを重視するか、取り入れる際に指標の妥当性を吟味することを重視するかである。

第3に、総合計画と各部局の計画との関係である。政策マーケティングを総合計画に反映し、さらに各部局の計画に反映すると考えるか、各部局の政策評価・計画を統合して県庁全体の政策評価・総合計画を作ると考えるかである。

2004年11月には、新しい総合計画が庁議決定され、政策マーケティングシステム再構築に関する報告書も提出された。第 期最後の委員会（2005年3月）では、政策マーケティングブックの活用がいまだに進んでいないことが次のように述べられていた。マネジメントに影響を与えるためには相当じっくりした仕掛けが必要で、そのような仕掛けを安定して立ち上げられるかどうかを検討しなければならない。ある日突然がんばったら誰かが取り上げてくれてうまくいくというほど簡単なものをやってこなかった。行政や市民運動の運営の仕方の基本に関わる変化を求めているので、そう簡単でないのは当たり前という気がする（第12回19中橋）。

第 期（2005年度）の委員会では、県庁でのブックの活用に関する議論や活動はほとんど行われなくなった。県庁職員とのセッションは開催されず、新しく設けられたシステム活用分科会もっぱら県庁以外の主体とのワークショップを行った。そして、2006年3月、委員会は最後の会合を開き、政策マーケティングブックの最終版を発行して、7年間の活動を終えた。

おわりに

本稿では、青森県の政策マーケティング委員会が、政策マーケティングブックの県庁での活用に関してどのような議論や活動を行い、その結果をどのように認識したかを、時期ごとに記述してきた。最後に、委員会の7年間の経験を踏まえて、社会指標型ベンチマーキングを地方自治体の行政で活用する際にどのような困難が生じるかを、論点ごとに整理しておく。

以下では、ベンチマーキングの方法と内容、行政での活用を進める方法、ベンチマーキングの運営者の位置と役割、行政での活用方法、に分けて記述する。

（1）ベンチマーキングの方法と内容

ベンチマーキングの方法と内容については、指標をどのように選定するか、目標値をどのように設定するか、分担値を記載するかどうか論点になる。

指標の選定方法

指標（政策マーケティングの点検項目、評価指標）の選定方法については、次のような論点がある。

第1に、少数者の意見をどのように取り入れるかである。行政に期待される役割を考慮すると、多数者の意見だけでなく少数意見も何らかの方法で取り入れておく必要があるのではないかということである。この点について、政策マーケティング委員会は、「最重要率」に基づく指標の選定という方法をとった。

第2に、社会的注目を集めそうな指標を意図的に選定するかどうかである。社会的注目を集めて行政での活用を容易にしようとするか、指標を意図的に選ばない方が行政への説得力が高まると考えるかである。委員会は、意図を持った指標も入れることにしたが、県庁の反応は当初から最後まで鈍いものであると認識された。

第3に、行政の事業に対応した指標を選定するかどうかである。行政で活用しやすいように行政の事業に対応した指標を選ぶか、行政で活用しにくくても住民のニーズを反映した指標を選ぶかである。委員会は、前者の方法では社会指標型ベンチマーキングの意義が低下するという判断から、後者の方法をとったが、この点は行政での活用が進まない原因としてしばしば指摘された。

第4に、住民のニーズ（最終アウトカム）と行政の事業（アウトプット）を結びつける中間的な指標をどのように選定するかである。住民のニーズを反映した指標は行政の事業から遠いので、両者を媒介する中間的な指標を選定することが考えられる。そのため、ロジックモデル（アウトカム連鎖構造）を検討し、主要な成功要因に対応する鍵となる指標を選ぶという方法がある。しかし、アウトカムの間の関係は論理的・客観的には決まらないという指摘もある。

目標値の設定方法

目標値（政策マーケティングのめざそう値）の設定方法については、特に、行政を参加させるかどうか争点になる。目標達成へ向けた活動に行政を巻き込むため、目標値の設定の段階から行政を参加させるという考え方がある一方で、行政の参加の必要性・有効性・可能性に対する疑問や、副作用の指摘もある。政策マーケティングに関しては、行政が参加を拒否したため、行政以外の主体が目標値を設定することになったが、このことは行政での活用が進まない原因としてしばしば指摘された。これに対して、行政が独自の目標値を設定すればよいという説明もなされたが、行政側からの反応は見られなかった。

分担値の記載

社会指標型ベンチマーキングの数値を改善するためには、行政以外にもさまざまな主体が役割を分担する必要があると考えられる。このことを明示するため、政策マーケティングブックには、各主体の役割分担の比率（分担値）が記載されている。しかし、さまざまな主体の役割分担を強調することにより、行政の役割が相対化され、行政での活用が進まないという面もある。例えば、職員

からは、ブックを見ると県民は県庁に期待していないようなので、県庁よりもさまざまな主体ががんばるべきであると感じる、という発言があった。また、セッションで役割分担を中心に議論するという案に対しては、県庁だけが悪いのではないという言い訳のような話になるという異論も出された。

(2) 活用促進の方法

社会指標型ベンチマーキングの行政での活用を進める方法としては、目標値と現状値のギャップを示して行政に衝撃を与える、行政職員との会合を通じて活用を働きかける、行政のトップが職員に活用を命令する、予算・人事制度を改革し、活用した部門・職員が利益を得るようにする、というものを挙げるることができる⁽²⁾。しかし、それぞれに難点がある。

数値の衝撃

目標値と現状値のギャップを示せば行政に衝撃を与え、行政も活用せざるを得なくなるという見方がある一方で、数値を見せるぐらいで行政に衝撃を与えることはできないという見方もある。政策マーケティング委員会は、毎年、目標値と現状値のギャップを示し続けたが、行政の反応は鈍いものであった。

行政職員との会合

行政職員との会合（セッション）を通じてベンチマーキングの活用を働きかけることについては、会合で何を話すか、また、会合をその後の行政の活動にどのようにつなげるかという論点がある。

まず、会合の内容としては、次のようなものが挙げられる。

第1に、目標値の達成度について行政に説明責任が生じることを伝え、目標値の達成を強く迫るというものである。しかし、行政が参加せずに設定した目標値の達成度について行政に説明責任が生じるとは断言しにくく、その達成を強く迫ることもできないという問題がある。政策マーケティング委員会は、このような内容の会合を実際には開催しなかった。

第2に、目標値に近づくための政策を行政が持っているかどうか自己点検を呼びかけるというものである。委員会は、1回目（2001年度）の会合をこのような内容で開催した。その結果、目標値に近づくための政策を行政が持っていないことは明らかになったが、会合後、そのような政策の形成が進むという効果は見られなかった。また、第1の内容の会合との違いも不明確になり、目標値の達成を強く迫られたと受け止める職員もいた。

第3に、ベンチマーキングの数値に表れた問題の原因や解決策を考えるというものである。委員会は、2回目（2002年度）と3回目（2003年度）の会合をこのような内容で開催した。その結果、各問題について具体的な意見は出されたが、その後の政策形成につなげていくことが課題として残された。

第4に、ベンチマーキングの指標（最終アウトカム）と行政の活動（アウトプット）を結びつけるロジックモデルを検討するというものである。委員会は、4回目（2004年度）の会合をこのよう

な内容で開催した。その結果、各テーマについてロジックモデルを記述することはできたが、その後の政策形成につなげていくことがやはり課題として残された。

第5に、ベンチマーキングの活用について職員から意見聴取するというものである。ベンチマーキングが行政で活用されているかどうか、活用されているとすればどのように活用されているか、活用されていないとすればなぜ活用されないか、などを聞き取るということである。委員会では、4回目の会合をこのような内容で行うことが提案されたが、採用されなかった。

以上のように、行政職員との会合については、それを政策形成にどうつなげていくかという課題が生じる。この課題に対処するための方法として、次のようなものを挙げることができるが、それぞれ問題点がある。

まず、会合に基づいて政策提案・予算要求するという方法である。しかし、1回の会合では無理である、行政への陳情になるという問題がある。

また、特定のテーマについて行政内に連絡会議を設置するよう提案する、参加者の選定を工夫する、会合後も参加者と連絡を取り続ける、参加者に職場での報告の機会を与えるよう求めるなどの方法も挙げられる。しかし、これらに対しては、行政の動きは外発的ではなく内発的に、個別的ではなく全体的に、短期的ではなく長期的に作り出すべきであるという考え方もある。

結局、政策マーケティング委員会は、これらの方法を採用せず、会合をその後の政策形成につなげていくことは最後まで課題として残された。

ところで、行政職員との会合をその後の政策形成につなげることと、会合への職員の協力を得ることとの間には、ジレンマが生じうる。会合への職員の協力を得るために、組織ではなく個人としての意見を出してもらおうという案に対して、誰でもいいというわけではなく、組織の代表者の意見を聞きたい、という要求もあった。

トップからの命令

社会指標型ベンチマーキングの行政での活用を進めるために、トップが職員に活用を命令するという方法も挙げられる。しかし、トップダウンでは変化が表面的なものにとどまるという限界や、トップがそのような命令を出すかどうかという問題もある。

予算・人事制度の改革

予算・人事制度を改革し、ベンチマーキングの活用が各部門・各職員の利益に直結するような仕組みを作るという方法も挙げられる。しかし、このような改革はトップが決断しなければできないという問題がある。

(3) 運営者の位置・役割

ベンチマーキングの運営者（政策マーケティング委員会）の位置と役割については、運営者と行政との距離、運営者の活動における行政での活用促進の優先度、運営者の活動の範囲が論点として挙げられる。

第1に、運営者が行政から距離を置くことによりベンチマーキングの客観性・信頼性を確保するか、行政に接近することにより行政での活用を進めやすくするかである。政策マーケティング委員会は、行政の要綱に基づいて設置されたが、将来的に独立することも視野に入れ、行政から意識的に距離を置こうとした。しかし、行政との距離が開きすぎていることが、行政での活用が進まない一因として指摘された。なお、ベンチマーキングとその活用の促進を別々の組織が担当するという考え方もあったが、実際に試されることはなかった。

第2に、行政での活用と行政以外の主体での活用のいずれを優先するかである。委員会は、当初、行政の要綱に基づく組織であることから、比較的働きかけやすいと思われた行政での活用の促進を優先した。しかし、その行政での活用を進めることも、実際には困難であることが判明した。後に、行政以外の主体での活用をまず進め、それを背景に行政での活用を迫るという構想も浮上したが、行政以外の主体で活用を進めること自体が非常に大きな課題である。

第3に、行政での活用方法をベンチマーキングの運営者がどこまで具体的に示すかである。委員会は、当初、行政での具体的な活用方法は行政自身が検討すべきであるという立場をとっていたが、活用が進まないことから、より具体的に活用方法を示す必要があると認識するようになった。しかし、委員会が事業の組み合わせや役割分担まで示すことはできないという能力の限界も指摘され、結局、行政自身が考えるべきであるということになった。また、委員会の事務局を務めた調整部門は、評価は行うがその活用は各部署に任せるという立場をとっており、このことも活用が進まない一因として指摘された。ただし、これは計画・財政部門の役割であるという意見もあった。

(4) 活用方法

社会指標型ベンチマーキングを行政で活用する方法としては、予算編成での活用、事務事業評価との連結、総合計画策定での活用が挙げられる。

第1に、予算編成での活用については、予算に直接反映できるほど精度が高くないことや、計画立案作業を経る必要があることが問題として指摘される。その一方で、従来の予算配分にも根拠がないことや、無理にでも予算と結びつければ行政での活用が進むという判断から、予算編成で活用するという考え方もある。政策マーケティングに関しては、予算要求書に添付する事務事業評価表にブックの指標との関連を記載する欄が設けられていた。しかし、形式的なものになっているという指摘があり、また、これによって行政での活用が進んだとは認識されなかった。

第2に、ベンチマーキングの各指標と行政の事務事業との関連を示すという活用方法も挙げられる。しかし、誰が行うべきか（運営者が行政か）という問題や、形式的なものになるという問題がある。

第3に、総合計画の策定は、社会指標型ベンチマーキングを行政で活用する最大の機会と捉えることができる。しかし、ベンチマーキングと総合計画は異なる体系・機能を持っているという見方や、ベンチマーキングの指標を総合計画に取り入れる際には指標の妥当性の吟味が必要であるという指摘もある。また、ベンチマーキングが総合計画に反映されても、総合計画が必ずしも各部署の計画に反映されないという問題もある。ただし、この点については、逆に、各部署の政策評価・計

画を統合して行政全体の政策評価・総合計画を作るという考え方もある。政策マーケティングに関しては、その指標や考え方が総合計画に取り入れられたことが評価される一方で、指標の吟味や行財政改革へのつながりが課題として指摘された。

以上、青森県の政策マーケティング委員会の7年間の経験を踏まえて、社会指標型ベンチマーキングを地方自治体の行政で活用する際にどのような困難が生じるかを整理してきた。本稿の記述は政策マーケティング委員会の資料に基づくものであるが、暫定的に以下のような結論を述べることができる。

第1に、社会指標型ベンチマーキングの行政での活用が進まない原因は、4つに整理することができる。ベンチマーキングの方法と内容、活用促進の方法、運営者の位置と役割、具体的な活用方法である。まず、ベンチマーキングの方法と内容に関しては、政策マーケティングブックの指標（点検項目、評価指標）は県庁の事業に対応したのではなく、目標値（めざそう値）は県庁が参加して設定したものでなかった。これらの点は県庁での活用が進まない原因としてしばしば指摘された。さらに、ブックには県庁以外の主体も含めた役割分担の比率（分担値）が記載されており、このことは県庁での活用の比重を低下させる意味を持った。次に、活用促進の方法に関しては、政策マーケティング委員会は目標値と現状値のギャップを示し続け、県庁職員とのセッションを繰り返したが、県庁の反応は鈍く、セッション後の政策形成につながらないという限界があった。また、運営者の位置と役割に関しては、政策マーケティング委員会は県庁から距離を置こうとし、県庁での具体的な活用方法の検討を県庁自身に委ねたが、このことも県庁での活用が進まなかった原因として挙げられる。最後に、具体的な活用方法に関しては、政策マーケティング委員会は、ブックを予算に直接反映することについて、精度が高くないなどの理由から当初は消極的であった。

第2に、上述の原因を取り除くために、政策マーケティング委員会とは逆の選択をすることも考えられるが、いずれも問題点が挙げられる。まず、ベンチマーキングの方法と内容に関しては、行政の事業に対応した指標を選定し、目標値の設定に行政も参加させ、行政以外の主体の役割を強調しないことも考えられる。しかし、このような手法によって行政での活用が仮に進んだとしても、政策や役割分担の変更の形で行政にもたらす変化は小さく、活用すること自体にあまり意義がないともいえる。次に、活用促進の方法に関しては、トップが職員に活用を命令することも考えられる。しかし、トップダウンでは変化が表面的になるという限界や、トップがそのような命令を出すかどうかという問題がある。また、運営者の位置と役割に関しては、運営者が行政に接近することによって活用を進めやすくするという選択肢もある。しかし、これに対しても、ベンチマーキングの客観性・信頼性が低下するという懸念がある。さらに、運営者が行政での活用方法を具体的に示そうとしても、その能力には限界がある。最後に、具体的な活用方法に関しては、無理にでも予算と結びつけることも考えられるが、結びつきが形式的になるという問題がある。

第3に、政策マーケティング委員会の選択と、それとは逆の選択との間に、第3の選択を考えることもできるが、その実現可能性や有効性は明らかではない。まず、ベンチマーキングの方法と内容に関しては、ロジックモデルを検討し、住民のニーズと行政の事業を媒介する中間的な指標を選

定することが考えられる。また、行政以外の主体が目標値を設定し、それとは別に行政が独自の目標値を設定するという考え方もある。しかし、前者については、アウトカムの間関係は論理的・客観的には決まらないという問題がある。また、中間的な指標の選定や独自の目標の設定を行政が行うかどうかという問題もある。次に、活用促進の方法に関しては、予算・人事制度を改革し、ベンチマーキングを活用した部門・職員が利益を得るようにすることも考えられる。しかし、このような改革の成功には、トップの決断をはじめ、さまざまな条件が必要である。また、運営者の位置と役割に関しては、ベンチマーキングとその活用の促進を別々の組織が担当するという考え方や、常勤の事務局職員が大きな役割を果たすという考え方もあるが、これらの方法は政策マーケティングでは実施されなかった。最後に、具体的な活用方法に関しては、社会指標型ベンチマーキングと予算編成を総合計画の策定によって結びつけることが考えられる。しかし、ベンチマーキングと総合計画は異なる体系・機能を持つという見方もある。また、政策マーケティングの指標や考え方は総合計画に取り入れられたが、指標の吟味や行財政改革へのつながりが課題として残された。

以上のように、社会指標型ベンチマーキングを行政で活用することには、4つのジレンマがある。行政での活用と行政で活用する意義とのジレンマ、トップダウンによる活用促進とボトムアップによる活用促進とのジレンマ、行政での活用と評価の客観性・信頼性とのジレンマ、行政での活用と適切な活用方法とのジレンマである。

これらのジレンマは、社会指標型ベンチマーキングに限らず、評価全般について生じうる。事務事業評価は、一般的に前者を選択しながら、外部評価など後者の要素も取り入れているといえる。青森県の政策マーケティングは、基本的に後者を選択しながら、中間的な第3の選択も模索した。しかし、その実現可能性や有効性は、今のところ明らかではない。

注

- (1) ブックの2000年度版と2001年度版では、このような指標選定の趣旨が説明されていた（ブック [2000] 58、[2001] 48）。また、2002年度版には、トイレの整備は拡大しつつあり、設置場所など情報提供のあり方が今後の課題であると記述されていた（ブック [2002] 48）。
- (2) それぞれ、「価値」「説得」「権威」「交換」を通じてベンチマーキングを活用させる方法であるといえる（拙稿「NPM（新公共管理）の構成要素」、『人文社会論叢（社会科学篇）』、第14号、2005年、pp.93-94）。

参考文献

政策マーケティング委員会の資料

政策マーケティング委員会の議事録、政策マーケティングブックを参照した場合の表記については、前号を参照。その他の資料は下記のとおりである。

【第 期】

セッションについて：（2003年10月開催分、青森県庁ホームページ）

第3回参考1：「セッションについて（参加者からの意見）」

第8回資料6：「セッションの実施方法について」

第7回分科会資料1：「セッションにおける検討結果」

第7回分科会資料2：中橋勇一「政策マーケティングシステム再構築の方向性～1～（素案）」

第10回資料3：「セッション開催結果」

報告書：政策マーケティング委員会『政策マーケティングシステム再構築の課題と方向性』（青森県庁ホームページ）