

諏訪湖環境評価システムの構築についての覚書

沼尾 史久

信州大学経済学部経済システム法学科

Toward Constructing the Environmental Evaluation System of Lake Suwa
Fumihiko NUMAO

Faculty of Economics, Shinshu University

キーワード：環境、行政、評価、参加、指標

Keywords : environment, administration, evaluation, participation, indicator

はじめに

中央環境審議会の答申（「湖沼環境保全制度の在り方について」2005年1月）は、湖沼環境保全のためには、非特定汚染源対策、自然浄化機能の活用、特定汚染源対策を総合的な計画にもとづいて展開し、かつそれを適切に評価しつつ推進することを建言している。この答申全体をとおして強調されているのは、新たな湖沼水質保全計画の策定・実施・評価の全過程に住民が参加する体制を整備することであるようにみうけられる。そして、この住民参加の提唱は、湖沼環境保全施策に対する地域住民の理解と協力を確保するために重要であるという認識にもとづいているようである。

この分野にかぎらず、一般に行政過程（政策過程）への住民参加の必要性はかねてから指摘されてきたところであるが、一部にそれがたんなる理念としてのみ掲げられる傾向があることは否定できない。そのぶん、同じく住民参加を掲げている上記の答申は目的意識が明確であるといえる。

ところで、わが国の行政は「プラン偏重の行政」であるという指摘があるが、¹⁾ ころみに「諏訪湖水質保全計画」をはじめとする行政の諏訪湖環境保全へのとりくみをうかがってみると、この指摘はまったく妥当なものであることがわかる。まだ「諏訪湖水質保全計画」の「策定」および「実施」過程への住民参加は決して十分ではないが、さきのひそみにもならうならば、その体制整備がとくに重要であるのは、「評価」の過程にあるといえる。諏訪湖の環境保全施策に対する住民の理解と協力を確保するために住民参加が必要であることはもちろんであるが、その「評価」に住民が参加することの意義はそれだけにとどまらない。

本稿では、諏訪湖の環境保全において、なぜ住民参加が必要であるのか、また、なぜ、とくに「評価」の過程への住民参加が重要であるのかについて行政学的な観点から考察することとする。

1. 「諏訪湖環境に関する住民意識調査」の意義

まず、このたび実施した「諏訪湖環境に関する住民意識調査」（以下、「本調査」）の意義について考えてみたい。

(1) 初の諏訪湖環境に関する住民意識調査

第一の意義として指摘できるのは、本調査が文字どおり、諏訪地域に居住する住民が諏訪湖という環境にどのようにかかわっているか、また、それをどのようにとらえているか、そしてまた、今後、どのようにあってほしいと考えているか等々の住民意識を、はじめて明らかにした点である。

たしかに、諏訪地域の6市町村においては、かねてより基本構想・総合計画の改定等を契機に住民意識調査（アンケート調査）を定期的実施してきている。また、長野県においても、定期的に「県政世論調査」を実施しており、さらに近年では、これとは別に「県民満足度等調査」（以下、たんに「県民満足度調査」）も実施している。

しかし、これらは各自自治体の施策・事業ごとに、その施策・事業全般について住民の評価を表示しているものである。質問項目には本調査とのかかわりがある（水）環境保全、景観等に関するものが設けられているものもあるが、すくなくとも質問文のうえでは各自自治体の全域にわたる（水）環境等についてたずねているにとどまる。諏訪地域の住民の諏訪湖とのかかわり方のありようを知る質問項目も用意されていない。²⁾

1) 増島俊之『行政管理の視点』良書普及会、1981年、20～26頁、窪田良男『日本型政策評価としての事務事業評価』日本評論社、2005年、3～6頁参照。

2) なお、諏訪市「市民満足度調査」は「諏訪湖、きれいな水」という項目を設けている。しかし、そこで住民にたずねているのは、「環境美化推進事業」（春秋2回の全市一斉清掃の実施）と「水質浄化対策事業」（環境フェア等

啓発イベント開催、浄化槽パトロール、油流出事故への対応、河川浄化実験の実施)についての満足度等にとまっている。諏訪市「市民満足度調査」<http://www.city.suwa.nagano.jp/>

もともと、各自治体にとって、とくに諏訪湖に直接接している諏訪市、岡谷市、下諏訪町にとってさえ、諏訪湖の環境保全はきわめて重要な行政課題ではあるとはいえ全施策・事業のひとつでしかない。ここでは、各自治体が行っている住民意識調査のなかには、特定の湖沼を対象としたものがないことだけ確認できればよいだろう。

ところで、住民意識あるいは意向を把握する機会には上記の調査に限られているわけではない。たとえば、2003年2月には諏訪湖浄化のための方策を検討するために「諏訪湖浄化に関するアンケート調査」が実施されている。この調査は本調査と同じく諏訪地域6市町村の住民(500人)を対象に実施されたもので、質問項目のひとつに、当時の諏訪湖の水質あるいはそれまでの浄化事業を、どのように評価するか、という趣旨の質問を設けている。³⁾ この調査は、諏訪湖浄化といっても「湖内湖」設置という事業を新規に企画するにあたって、これに県財源を費やすべきかどうか、住民の意向を確認するために実施されたものであるようである。その意味で、きわめて限定された目的のために便宜的に実施された調査であるといえる。

3) 長野県『「湖内湖」設置に関するアンケート結果について』<http://www.pref.nagano.jp/xdoboku/suwaken/suwako/konaiko.htm>。なお、このアンケートの質問票にある依頼文(「諏訪湖の浄化は、私たちが考えようという思いでお答えにご協力下さい。」)等は社会調査法から逸脱している。

住民意識調査とは別に、委員会形式の組織を発足し、そこにさまざまなかたちで住民に参加させ住民の意向を把握し、広く諏訪湖環境保全のための方策について検討してきた実績もある。近年の事例としては、いま紹介した「湖内湖」設置に関するアンケートを実施した「諏訪湖に関する工法検討委員会」(2001年度設置)が委員会に参加した住民に対して上記のアンケート結果を提示し、そのうえで住民の意見を聴取している。また、環境団体や観光業者等で構成され、長野県の現地機関(諏訪地方事務所)が事務局をつとめている「諏訪湖懇談会」(2005年6月発足)はさまざまなイベント、講演会等を精力的に開催し、そこで一般の参加者(住民等)とも意見交換をおこなっている。⁴⁾

4) 諏訪湖懇談会は、2001年に発足した「諏訪湖地域懇談会」を発展・解消した組織である。このほか、近年、諏訪湖浄化のために発足した懇談会等の動向については、沖野外輝夫「沿岸の修復事業」142～158頁、小林虎雄『「汚濁への挑戦」から下水道の建設へ」120～124頁(いずれも、信州大学山岳科学総合研究所/沖野外輝夫・花里孝幸『アオコが消えた諏訪湖』信濃毎日新聞社、2005年所収)参照。

しかし、前者は、すでに指摘したように新規事業の企画(検討)にあたって便宜的に実施されたものにすぎない。後者は諏訪湖の環境保全等のための広聴活動とみなすことができるが、現在のところ、広聴の結果をどのように施策・事業等に反映させているかは明らかでない。なお、この諏訪湖懇談会は、諏訪湖浄化や湖面利用のあり方について検討するために発足した組織で、諏訪湖利用者の利害調整ないしは合意形成を図ることをめざしているようにみうけられる。現段階では、上記のような啓発活動に重点をおいているようであるが、それはそのめざすところの下地づくりと位置づけることができる。今後、湖面利用や浄化にむけた合意形成のために、どのような方法を確立していくか注目されるところである。

(2) 分析できる調査

第二の意義として指摘できることは、第一に指摘したことを前提として本調査が「分析できる調査」としての要件をそなえていることである。あるいは、「分析としての政策評価」としての機能をはたす側面をもっていることである。⁵⁾

5) 大谷信介『これでいいのか市民意識調査』ミネルヴァ書房、2002年、223～226頁、窪田・前掲、11～13頁参照。

後者については、「現在の諏訪湖の水質についてどのように考えていますか」(Q13)、「諏訪湖の水質改善への取組についてどのように考えていますか」(Q16)という質問への回答が直接、諏訪湖環境保全施策等への評価となっていることは、いちおう、うけいられるであろう。もちろん、アンケート全体の設計には、より洗練しなければならない余地はあるが、同じ項目で定期的にアンケートを実施し、時系列に比較分析ができるようにすれば、これはこれで施策の効果分析に活用することができる。

前者については、たとえばQ13と他の項目(F2「年齢」、Q7「あなたは諏訪湖を1年に何回程度訪れますか」、Q9「あなたの自宅から諏訪湖までの所用時間はどのくらいですか」など)をクロスさせることによって、住民による水質についての評

価が、どのような要因に左右されているかどうか等について分析し、それをもとに新たな改善方を考案することにつながることもできる。もっとも、このようなことは、住民意識調査が当然そなえていなければならない要件ではある。

なお、諏訪湖の水質保全については、1987年度以降、3期15年間にわたり、湖沼法（湖沼水質保全特別措置法）にもとづく「湖沼水質保全基本方針」にしたがって策定する「諏訪湖水質保全計画」が推進されてきている。⁶⁾そして、この計画にもとづいてさまざまな事業・規制等とともに、継続的な諏訪湖の水質監視が行われている。⁷⁾水質監視は水質保全のために実施している施策・事業の効果を測定するために行われているのであるが、それはこれらの施策等に対する評価活動であると理解することもできる。諏訪湖の水質測定においても、COD（化学的酸素要求量）、全窒素量、全りん量等が指標に採用されているが、これらの測定結果（実績）と環境基準や水質目標との乖離を判定し、それにもとづいて既存事業を拡大する、あるいは基準・目標達成のために調査研究を実施し、新たな対策に着手する等々、事業等の「実施」を「評価」し、それを後年度の「企画」にフィードバックさせるサイクル（「評価」を起点にすれば、「評価」→「企画」→「実施」）を重ねてきたからであり、現実に上記の3つの指標のうち全りんの水質目標値・環境基準を達成するなどの成果をみるにいたっている。

6) この計画策定以前に実施されてきた事業については、小林・前掲、106～118頁参照。

7) 諏訪保健所「諏訪湖浄化に関するページ」<http://www.pref.nagano.jp/xeisei/suwaho/suwako.htm>

2. 長野県「政策評価システム」について

(1) 「政策評価システム」の体系

近年、わが国の自治体においては、政策過程における「評価」の契機を重視し、それぞれなごしかの行政活動の評価システムを開発してきている。それらは「行政評価」「政策評価」「事務事業評価」などと命名され、名称も、また内容も決して一様ではないが、この種の制度を行政管理（経営）の重要な手法として活用しようとしていることは共通している。

諏訪湖の環境保全にとりくむ長野県および諏訪地域の自治体（うち5市町）においても、この種の評価システムはすでに導入され、行政活動の評価は定着している。このうち長野県では、2001年度に「政策評価」システムを、またその2年後にはこれとは

別建てで「公共事業評価」システムを導入し、以後、おそらくはそのつど改善を図りながら、各年度、行政活動の評価を実施してきている。そして、その評価結果を同県の公式ホームページ上などで公表している。⁸⁾さらに、すでに述べたように、2002年度には「県民満足度調査」をはじめて実施しており、その結果を政策評価等に加味している。

8) 長野県「長野県の政策評価」<http://www.pref.nagano.jp/kikaku/hyouka/index.htm>

ここで、あらためて長野県の評価システム（2006年度現在）がどのような体系になっているか、その概要を確認しておこう。

このシステムにもとづく行政活動の評価全体は「政策評価」と呼ばれているようである。それは、まず「公共事業評価」（A）と公共事業をのぞく事務事業の評価（B）に区分される。さらに、前者は「事業評価」（A1）、「個別箇所評価」（A2）、「事後評価」（A3）に区分される。このうち、「個別箇所評価」は「新規箇所評価」（A2a）と「継続箇所評価」（A2b）に細分されている。

ホームページ上、「公共事業評価」以外の評価（上記B）は「事務事業評価」とも、たんに「事業評価（公共事業を除く）」とも表記している。また、同じものを「政策評価」とも呼んでいる。おそらく、上記で記号をつけたすべての区分の評価の全体を「広義の政策評価」と呼び、その下位体系にあたるBを「狭義の政策評価」と位置づけているのであろう（以下、このBを「事務事業評価」と呼ぶことにする）。

なお、各評価は事業を担当する部局等が自己評価（一次評価）を実施し、これを政策評価チームが二次評価することとしている。また、2003年度には「施策評価」が実施されている。施策評価は、政策体系上、「事務事業」と「政策」の中位に位置する「施策」を対象にしたものがある。

(2) 組織別評価

一般に、行政活動の評価システムは、①職員の意識改革、②住民に対するアカウンタビリティ（説明責任）の向上、③事務事業の見直しを図るために導入されてきた。長野県の評価制度は、このいずれに重点をおいたシステムであるかは明らかではない。むしろ、これらすべての目的を達成しようとしているようにみえる。

ここでは、住民参加との関連を考慮しておもに②に着目し、諏訪湖の環境保全にかかわる事業等の評価にそくして検証してみよう。なお、そのさい「諏

訪湖水質保全計画」に記載されている事業等を参照し、さしあたり、2006年度に作成された以下の評価シートを検討材料とする(組織名は評価シート上の表記にならった)。

- ア. 流域下水道(箇所名:諏訪湖流域下水道)
- イ. 河川環境整備(河川浄化)事業(箇所名:諏訪湖)
- ウ. 河川環境整備事業(河川浄化)
- エ. 統合河川整備事業(環境系)(箇所名:諏訪湖)
- オ. 諏訪湖アダプトプログラム推進事業
- カ. 諏訪湖アダプトプログラム推進事業(諏訪湖事務所)
- キ. 信州農業再生戦略プロジェクト事業(レス50実証支援事業)
- ク. 環境にやさしい農業生産推進事業
- ケ. 河川・湖沼・地下水水質保全対策推進事業
- コ. 浄化槽対策事業
- サ. 環境教育推進事業

さて、上記ア～サの評価については、次のことが指摘できる。

第一に、この評価システムにおいては、事業担当部局が評価者として個別事業単位で評価する方法を採用することを基本にしているから、諏訪湖の環境保全関連事業のすべてについて評価結果をえることはできない。この基本どおりに評価されているケ～サの3事業については、諏訪地域における各事業の成果は特定できない。

上記の事業のうち、ア・イ・エは「公共事業評価」のうち「個別箇所評価」(A2)として実施されたもので、各公共事業を個別の事業箇所ごとに評価するものである。その他の事業は「事業評価」(A1)あるいは「事務事業評価」(B)として、上記の基本にもとづいた評価である。すなわち、事業担当部局が、各事業箇所にわたる評価を一枚の評価シートにまとめて、公表しているものである。

なお、ウ「河川環境整備事業(河川浄化)」は事業評価シートであるが、内容は諏訪湖のそれだけを扱っているので、様式は異なるものの結果として「個別箇所評価」(A2)の格好になっている。また、オとカは、諏訪湖のみを対象とした事業である。

キ・クが「事務事業評価」(B)であるにもかかわらず、諏訪湖の環境保全関連事業の個別評価という格好になっているのは、いずれも諏訪地域6市町村を管轄区域とする現地機関の事業担当課が評価者とされているからであって、これらもまた結果として事業箇所ごとの評価シートになっているだけである。

なお、前述したように、2003年度には「施策評価」が実施されている。施策評価では、たとえば「水環境の保全」という施策に関係する担当課長(公害、

廃棄物対策、農村整備、森林保全、下水道、河川)が評価にかかわっているから、当該施策を異なる部署が連携して総合的に評価しているようにみえる。しかし、それでも、これは文字どおり施策ごとに実施されるものであって、諏訪湖の環境保全にかかわるすべての施策について総合評価できる設計にはなっていない。施策評価が個別諏訪湖を対象にしたものではないことは、いうまでもない。施策評価に加味されている「県民満足度調査」についても同じことがいえる。

それはそれとして、ア～クのような評価が、諏訪湖の環境保全関連事業がどのような成果等をあげているかを知るのに有用であることにはかわりはないのであるが、評価シートが組織別に作成・公表されていることに難点がともなってくる。⁹⁾すなわち、すべての評価結果は県の公式ホームページ上に掲載されるのであるが、そこから「諏訪湖水質保全計画」に記載されている事業等の評価シートを検索するにあたっては、たとえば、次のような手順とコストが必要になる。いささか論点からはなれることになるが、少しくわしく説明しよう。

9) 同じことを別のかたちで象徴しているのが、オとカである。両者は、同じ事業について異なる担当部局等(オは生活環境部水資源チーム、カは諏訪湖事務所)が実施した評価であるが、その評価結果には異同がみられる。評価シートは「事務事業の評価」として4項目(必要性、達成度、効率性、公平性)を用意し、それぞれA～Dの4段階で判定する仕様になっているが、この事業の「効率性」の項目について、オではA(事業の効率性を高める余地なし)、カではC(一部余地あり)という判定結果になっている。

すでに述べたように、長野県の評価システムは「公共事業評価」と「事務事業評価」との二本立てで構築されている。そこで、まず「長野県の政策評価」(<http://www.pref.nagano.jp/ki-kaku/hyouka/index.htm>)からアクセスすることを前提に「公共事業評価」のページを開くと、そこに前述の「個別箇所評価」(A2)、「事後評価」(A3)、「事業評価」(A1)の区分が用意されている。(あくまでも後知恵によるのであるが)最初に「個別箇所評価」の枠から検索するのが便利がよいのであるが、この枠にはこれも前述した「新規箇所評価」(A2a)と「継続箇所評価」(A2b)の区分が用意されている。目当ての事業が新規事業なのか継続事業なのかは知る由もないので、それぞれの区分について次のような作業を繰り返さなければならない。すなわち、そこから「新規(継続)箇所評価の結果」に、さらに箇所を地図で検索できるページに移動する。そこで

「諏訪」の部分を選択すると、諏訪地域で事業が実施されかつ当該年度に評価が実施された事業名を文字どおり縦覧することができる。「諏訪湖水質保全計画」には正式な事業名が記されていないので、その事業群のなかから見当をつけて該当する事業を選択していくことになる。

次に、事前に目当ての事業が完了した事業かどうかを知らなければ、いちおう「事後評価」のページに移動して、該当する事業があるかないかを確認しなければならない。

「事業評価」についても、「事業評価」の対象とされている事業がすべて「個別箇所評価」されているかどうかはわからないので同じである。こちらでは、評価シートが複数（3つ）の部局別にまとめられている。そこで各部局ごとに用意されている「事業評価総括表」を閲覧し、当該事業を探し当たれることができれば、事業にふられている「番号」をたよりに本票（評価シート）にたどりつくことができる。

もしくは、「事業評価」では事業部局による区分とは別に「県営国庫補助」「団体営」「県単独」という区分が用意され、それぞれに5つの事業分野名（「災害防止」「森林」「交通」「食料」「生活」）が表示されているから、ここでも見当をつけて事業分野を選択し、その分野に列挙されている事業名から当該事業を選択する。こちら、少なくとも「県営国庫補助」等の区分の意味がわからなければ、この操作をもう2区分ぶん、繰り返すことが必要となる。

以上が「公共事業評価」枠で必要な作業である。

諏訪湖環境保全関連事業の評価シートは、別建ての評価系統である「事務事業評価」（ホームページ上は「政策評価」）の枠にも掲載されている。こちらのページの設計は基本的に「事業評価」のページのそれと同じであるが、全部局名が表示されている。こうなると、「公共事業評価」枠で培ったカンを頼りに、諏訪湖環境保全事業を担当している部局を想定して選択（クリック）するほかはない。そうすると、部局内の各チームごとに列挙されている事業名を縦覧することができるので、そのなかから該当する事業を探し当てることができる。こうした作業を部局ごとに繰り返せばよいだけである。

しかし、それでも、このような手間と時間をかけて探し当てることのできたものが「諏訪湖水質保全計画」に記載されている事業のすべてかどうかは確認できない。所期の目的を達成するためには、関係部局等の協力がぜひとも必要になる公表方法になっている。

ともあれ、ここでは、「諏訪湖水質保全計画」に対応するかたちで評価システムが設計されていないこと、諏訪湖の環境保全関連事業に対する評価が体系化されていないことを確認しておけばよいだろう。¹⁰⁾

10) なお、「環境白書」によって、ほぼ「諏訪湖水質保全計画」に対応した諏訪湖環境保全関連事業を閲覧することができる。しかし、同白書においては、県の環境問題へのとりくみを公表することに重点がおかれており、環境関連統計情報を分析・評価し解説しているわけではない（長野県「平成17年版長野県環境白書について」<http://www.pref.nagano.jp/seikan/kankyo/haku17/>）。

(3) ウチワ受けする評価システム

第二に、全体として、評価にかかわった者でなければ、評価シートから明確なメッセージをよみとるのは困難である。

ア・イ・エの公共事業の「個別箇所評価」は、このシートの「箇所評価」欄に記される合計の点数（「評価の合計」）で判定される。①この欄には評価基準（「観点」）として「必要性」「重要性」「効率性」「緊急性」等が設けられ、「観点」ごとに配点がつけられている。配点の合計は100点である。そして、②各「観点」には2～4つの「評価項目・指標等」が設けられ、各「観点」の配点がそれらに配分される。さらに、③各「評価項目・指標等」には2～3つの「評価区分」が設けられている。2～3段階（区分）の評価方法を採用していると理解すればよい。各段階には評点が決められている。最後に、④この評点を観点ごとに足し上げ、この小計の点数をあらかじめ設定されているランクにあてはめる（A～Cランク）。また、⑤すべての評点の合計も同じようにランクにあてはめ最終評価が定まる。なお、②～⑤の配点・評点・ランク水準は事業ごとに異なるので、それらを知るためには、評価シートとは別に用意された「評価指標による評価方法」を参照しなければならない。

「個別箇所評価」は、多角的かつ精緻な評価方法を採用していると評価できるであろう。しかし、これの評価シートはそのぶんウチワ受けする様式になっているともいえる。たしかに、「評価項目・指標等」に、考えられうるかぎり客観的な指標等を採用しようとした努力をみいだすことができる。くわえて、この指標等による「評価」にあたっては、実績、効果等の数値を直接記載する方法ではなく、前述したように相対評価法（段階評価法）を採用している。ここに「住民に対するアカウンタビリティの向上」を意識して凝らした工夫をうかがうことはで

きる。

しかし、段階の設定方法がどのような基準にもとづいているのか、評点づけがどのような判断によっているのかについては評価シート等からは明らかではないから、外部の者にとっては、評価結果が適切なのかどうか検証することができない。また、それが直截にどのような意味をもつのか理解するのは必ずしも容易ではない。住民が評価シートからアカウントビリティにあずかることはむずかしい。おそらく、担当部局等が評価シートにもとづいて実際に説明を行ってはじめて責任をはたせることになるのであろう。長野県の評価システムは担当部局が第一次に自己評価し、それを政策評価チームが第二次に評価する内部評価を基本として構築されている。それはまた、いま述べた意味でも内部評価といえる。

「個別箇所評価」をはじめとする「公共事業評価」は「実施過程の透明性を確保する」ことと、「効果的かつ効率的な執行を図る」ことを目的にかかげているが、¹¹⁾前者が行政活動の評価システム導入の動機の中の「事務事業の見直し」に、後者が「住民に対するアカウントビリティ（説明責任）の向上」に対応するものとおもわれる。しかし、これまで指摘した点を重視するならば、この評価がアカウントビリティを向上させることに寄与しているというのはむずかしい。そうかといって、「公共事業評価」（および「事務事業評価」）における相対評価の結果（たとえば、Cランクの評価）が、そのまま「事務事業の見直し」（予算削減あるいは事業の廃止など）に直結しているようでもない。この消去法によれば、この評価システムは、もっぱら「職員の意識改革」に寄与するといえそうである。

11) 長野県「長野県公共事業評価制度の概要」<http://www.pref.nagano.jp/kikaku/hyouka/h18koukyo/h18jigyogaiyou.htm>

(4) アウトカム指標の未開発

事務事業等の目標・効果をサービスの受け手である住民にとってわかりやすく表示するために採用されるのが、その最終的な効果（アウトカム）のレベルの指標である。たしかに、オ〜クの「事務事業評価」のシート（「事務事業評価・課題分析シート」）には「成果」（アウトカム指標）が記載されている。

しかし、このアウトカム指標としているものに第三の難点がある。一般に、湖水の水質汚濁の状況をあらわす指標にはCOD等が使用されてきた。ウの「河川環境整備事業（河川浄化）」の「事業評価シート」に設けられている「政策目標」にも、個別諏訪湖の湖水のCOD等が記載されており、その経年の

推移、達成目標値等が記されている。後述するように、この指標については、さきの中央環境審議会答申が住民にとってわかりづらいとの指摘があることに言及している。¹²⁾

12) なお、イの「河川環境整備（河川浄化）事業」の「個別箇所評価」シートにもCOD等が記載されているが、それは「必要性」の「評価項目・指標等」としてである。

また、オ〜クの評価シートにはアウトカム指標として次の指標が設定されている。

- ・ゴミ回収量（袋）・活動参加団体数（諏訪湖アダプトプログラム推進事業）
- ・化学肥料（窒素）施用量・農薬散布回数（農薬散布剤数）（信州産業再生戦略プロジェクト事業）
- ・環境にやさしい農産物表示認証栽培面積・エコファーマー数（環境にやさしい農業生産推進事業）

正確には、これらはアウトカム指標ではなく、活動実績をあらわすアウトプット指標と呼ぶべきものである。もっとも、こうしたことは長野県の評価システムにだけつきまとう難点ではない。また、環境保全関連事業についてのみ指摘されることではない。このアウトカム指標の開発こそが行政活動の評価システム構築上、最大の課題といえるものであり、事実、各自治体がこれに腐心しているのである。

アウトカムの測定方法といえば、論理的には住民の満足度こそ究極の評価基準であるといえる。すでに紹介したように、長野県では過去2回「県民満足度調査」を実施している。この課題にとりくんだ痕跡とみることができる。

本調査との比較において、この満足度調査が施策レベルで住民の満足度を測定していること等については指摘しておいた。また、オ〜クの「事務事業評価」のシートには、この満足度調査の結果が書き込まれているのであるが、事務事業レベルの評価に施策レベルの評価の結果を対応させる趣旨は明らかではない。かりにそうすることにながしかの効用があるとしても、満足度調査の結果が個別の事務事業評価にどのように反映されているかは評価シートからは明らかではない。

3. 諏訪湖環境評価システムの構築にむけて

(1) 住民参加型の評価システム

中央環境審議会は、これまで湖沼の水環境の評価に使用されてきたCOD等の指標に加えて、地域住民にもわかりやすい指標（補助指標）を設けるべき

こと等を建言している。それは、直接には「評価」の過程へ住民参加を図るための工夫のひとつである。答申は住民参加型の評価システムの構築を志向している。

一般に、参加型評価システムには、次の3つの方式がある。¹³⁾

- ① 政府機関による内部評価に市民の意見を取り入れ反映させる方式
- ② 政府機関とNPOなどとの協働で評価が行われる方式
- ③ 市民が政府機関から独立して評価を行う方式

13) 西尾勝『行政評価の潮流』(財)行政研究センター、2000年、30～32頁。

答申が志向しているのは、②の方式であると考えられる。諏訪湖の場合、すでに「諏訪湖懇談会」が設置され活動実績を積み重ねてきているから、なお適切である。また、答申では、湖沼の水環境の評価のために新たに設定する補助指標として、透明度(透視度)、植物プランクトンの指標となるクロロフィルa、底層のDO(溶存酸素)、カビ臭物質、生物指標が例示されている。これらは、いずれも地域住民の主観に直接・間接にかかわるものであるから、補助指標は「快適環境指標」にきわめて近いものになるのであろう。¹⁴⁾

14) 環境科学会『都市における快適環境づくりのための指標の役割』環境創造研究センター、1992年参照。

水質環境基準など従来の環境評価指標は、機器を用いて計測した変数だけをもとにしていた。これに対して、この快適環境指標(環境観察指標)は、これをできるだけ地域住民の五感によってもとらえようとするもので、この住民による観察結果から環境がどのような状態であるかを計量化し、これと同時に実施する住民の環境状態についての評価結果と結びつけて評価関数を導きだそうとするものである。¹⁵⁾ 新たな湖沼環境保全制度は、その目標を従来の湖沼の浄化から、それをもふくむ湖沼の快適環境の創造へと転換させることになるだろう。

15) 原科幸彦・田中充・内藤正明「住民観察にもとづく快適環境指標の開発」『環境科学会誌』第3巻第2号、1990年、85～89頁。

新たな指標を採用する評価システムには、次のようなことが期待できる。

(2) 行政の総合性

長野県の評価システムにおいて事務事業評価が組

織別実施されていることはすでに指摘しておいた。また、政策評価チームによる二次評価も一次評価を評価しているにとどまっている。施策評価は複数の施策を総合的に評価できる設計になっていないことも述べておいた。

長野県の評価システムは、上記のような設計になっているから、たとえば、別個に「諏訪湖水質保全計画」の評価システムを構築する内発性を期待することはできない。②の参加型の評価システムは住民等との協働によって作動するが、この住民等との協働こそが、行政にこの評価システムへの対応を促す起動因となる。すでに述べたように、「諏訪湖懇談会」の事務局は長野県の現地機関(諏訪地方事務所)に設置されている。その意味では、そこにある種の協働をみいだすことができるのであるから、協働の内容に評価を加えるようはたらきかければよいだけである。

かりに、快適環境指標を採用した場合、評価システムはおのずと評価対象を拡大することになる。この快適環境指標にもとづくシステムでは、水質等の「保健」にくわえて「安全」「便利」「快適」「個性(文化)」が快適環境を構成する要素として設定されるから、(さきの例をふたたび用いれば)「諏訪湖水質保全計画」以上に関係部局間の連絡調整、すわなち総合行政が必要とされる。いずれにせよ、協働する相手にせきららな縦割り行政の姿をさらすことはできない。

(3) アカウンタビリティ

さきに、長野県の評価システムは、ウチワ受けするシステムであると形容した。これに対して、新しい指標は住民の五感にもとづくものであるから、この評価システムが住民に開いたシステムとなることに説明は不要であろう。

一方、評価システムが開放性を確保することによって、ようやくその評価は本来の機能をもつことになる。長野県の現行評価システムは、結果として、住民に対するアカウンタビリティの向上に十分に寄与していない。現代におけるアカウンタビリティが、「行政機関が自己の遂行する政策・施策・事業についてその背景・意図・方法とその成果などを広く国民一般に対して明らかにし、その理解を求める責任」¹⁶⁾ であるとするならば、現行評価システムによって住民の理解を得ることは決して容易ではない。評価は情報の共有化を進め、公共の議論を促し、理解を深めるためのツールであることに鑑みても、¹⁷⁾ 現行の評価システムはきわめて不十分なコミュニケーション・ツールである。主観的な評価を

とり入れる新たな評価システムは、評価のコミュニケーション・ツール化を促進することが期待できる。

- 16) 西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣、2001年、401～402頁。
- 17) 西尾・前掲『行政評価の潮流』30～32頁。

(4) 指標

もうひとつは、すでに指摘したように長野県の評価システムは、まだアウトカム指標の開発に十分に成功していない。住民の満足度こそ究極の評価基準であるといえるならば、論理的には、快適環境指標はアウトカム指標の別称であるということになる。くわえて、水質環境基準など従来の環境評価指標ではみえない事業効果をこれによってとらえることができれば、それは行政活動の評価システムの向上にも寄与することになるだろうし、また当該事業の担当部局の士気を向上させることにつながるだろう。

おわりに

新たに開発される住民にわかりやすい指標は、住民が評価者として使用するものであるから、いずれの段階からにせよ開発過程に住民が参加・参画することが必要であろう。少なくとも、専門家等が考案したものを、ただ住民にあてがうだけですすというやり方は回避すべきである。住民に関与させずに開発した「住民にわかりやすい指標」は、ある意味、論理矛盾に陥った指標である。なによりも、その実用過程（評価過程）において、住民のモチベーションを損なうことが予想される。

また、これがもっとも重要なことであると考えますが、指標の使用者に、この指標による評価、すなわち主観的な評価の意味と限界を明確に理解してもらうためにも、指標開発への住民参加は欠くことができない。たとえば、本調査では諏訪湖の水質改善の評価基準を住民にたずね（Q12「あなたは、次のどの項目で諏訪湖の水質が改善されたと評価しますか。」）、そこで、評価基準のひとつとして「魚が増えること」という項目を設けている。通常、「魚が増えること」は水質改善の成果のひとつに観念されがちであるが、それはむしろ水質の汚濁によってもたらされる現象でもあるといわれている。

さらに、指標の使用者が、評価の手続きを十分に理解していることが、この指標を用いた評価の科学性・有効性にとって、きわめて重要な要件である。

ところで、諏訪湖の環境保全をめぐるのは、じつにさまざまな利害関係者が存在するから、指標の開

発過程にはたんに一般住民だけでなく、それ以外の関係者（特定の「住民」）の参加も必要である。

そのことを一般的なかたちで述べると、諏訪湖は住民等の生活における「消費」の場であるとともに「生産」の場でもあるから、「消費」の側面を重視する人々と「生産」の側面を重視する人々の間で利害が相反することも考えられる。一般に快適環境指標は、環境の「保健」「安全」「利便」「快適」「個性（文化）」という側面に着目して設定されるが、これらはいま指摘した「消費」にかかわる要素である。

ふたたび本調査の質問項目を例にとれば、さきの水質改善の評価基準の項目「水草帯が拡大すること」（Q12）は、たしかに水質改善の徴候であり方法でもあるが、それは漁業関係者には必ずしも歓迎されない状態である。つまり、特定の評価基準項目の向上が、他の利害関係者に不利益をもたらす場合もあるということである。こうした利害関係の調整を避けて、諏訪湖の環境保全を推進することは決して容易ではない。

しかし、逆にいえば、快適環境指標を用いた評価システムは、こうした利害調整、合意形成のためのツールとしても活用することができる。このことは、中央環境審議会答申が意図するところでもある。まずは、指標づくりの工程が、（一般住民をふくむ）あらゆる利害関係者間で、どのような指標を採用するかについて合意を形成する場となるだろう。

この指標による評価は行政活動の評価にもかかわることになるから、行政がこれに加わることはいうまでもない。評価における協働は、そのシステム構築における協働をもふくむのである。