

地域連携からみた政策目標評価に関する基礎的研究*

A Basic Study on Policy Goal Evaluation in view of Facilitation to
“The League of individual Region or Self-governing” *

立林修** 野口和孝*** 酒井公**** 山本洋一*****

By Osamu TATEBAYASHI**, Kazutaka NOGUCHI***, Koh SAKAI****, Yoichi YAMAMOTO*****

1. はじめに

近年、社会資本整備の効率化、地域参加による国土づくり等の視点から、「連携」が地域づくりのキーワードとなってきた。このようななか、筆者らは、東北地方における地域連携の支援を目的とした道路網整備のあり方を検討してきたが、これまでの成果として次のような点が計画手法上の課題であることが分かった。①東北地方は広い面積に反して、社会資本整備率が低く、社会資本を有効に活用するための連携コンセプトの構築が非常に重要であること、②次に、連携コンセプトと各行政単位毎の政策目標との調整が必要とされるが、このためには、客観性を持った（可能な限り定量的な）政策目標評価手法が必要であること、③あわせて、連携コンセプトにもとづいて、どの地域にどのような社会資本を重点的に整備するかを決定出来るような手法も必要であること、などの点である。これらの課題に対しては地域イメージ研究の応用からのアプローチによる分析が有効であると考えられるが、最近の地域イメージ研究をとりまく環境は、西井^{1) 2)}によると①主として地域活性化の装置・メニューを提供できる計画論の確立を目指すものと、②イメージの構造分析等の方法論の開発・洗練化を意図するものとの、大きく2つの方向に分化してきているとされている。しかしながら、課題に対応していくためには、2つの方向の理論的枠組みの結合・再編、すなわち、地

域イメージの分析から個別施策の立案までを総合的に扱えるような計画手法が要請される。

本研究は、このような視点から、地域連携をキーワードとする新たな地域計画手法の構築を試みたものである。

2. 研究の全体概要

本研究の目的は複数の行政単位が独自に意思決定した政策目標を、「連携」をキーワードとして評価するための手法の確立にあるが、このような手法は、青山³⁾らが指摘するとおり、具体的な方法論が未だ確立されていないのが現状である。したがって、本論では、図-1に示すフローに基づき、政策目標評価の手法について検討を加えるものである。

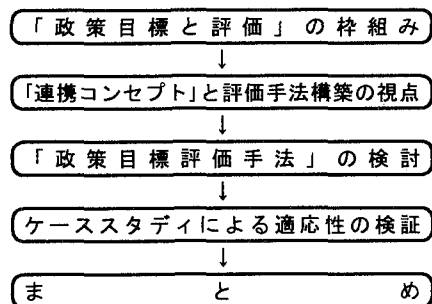


図-1 研究フロー

3. 「政策目標と評価」の枠組み

(1) 政策評価の概念

従来、広義な意味での「政策評価」に関する研究は、主に社会学の分野で進められてきているが、山谷⁴⁾によると表-1に示すとおり、6つの領域に分類できるとされている。本研究では、狭義の政策（目標）評価の領域、すなわち、表中の領域-3及び4に該当するものを対象とする。

* キーワーズ：地域計画，計画手法論
** 正員、(株)福山コンサルタント
*** 正員、(株)福山コンサルタント
(〒980 仙台市青葉区上杉1-6-10
TEL 022-262-0118 FAX 022-216-5803)
**** 工修、建設省東北地方建設局新庄工事事務所
(〒996 山形県新庄市小田島5-55
TEL 0233-22-0251 FAX 0233-23-7350)
***** 正員、工博、(株)福山コンサルタント
(〒802 北九州市小倉北区片野新町1-11-4
TEL 093-931-3101 FAX 093-932-1282)

表－１ 政策評価の分類と取り扱い領域

評価対象	評価方法	
	ある価値観のもとでの規範的（定性的）評価	客観的指標を用いた定量評価
政治評価	〔領域－１〕 ・政策決定の方法 ・選挙公約の達成 等	〔領域－２〕 ・正統性（支持率等） ・決定過程の迅速さ 等
政策評価	〔領域－３〕 ・重視すべき政策領域 ・事業プロジェクト内容 等	〔領域－４〕 ・政策目標の達成度 ・目標達成のためのコスト 等
行政評価	〔領域－５〕 ・事業の運営形態 ・特定実績の重視 等	〔領域－６〕 ・採算性 ・効率と能率 等

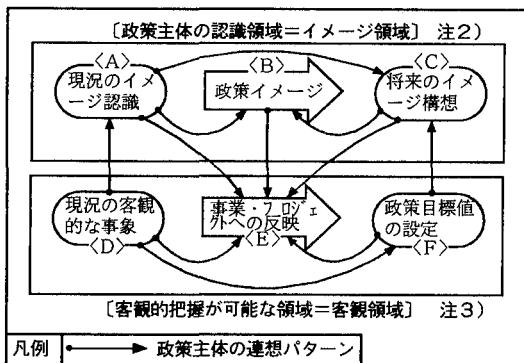
出所：文献４） 但し、一部変更を加えた。

注１） 本研究の対象領域

（２）政策目標評価の枠組み

これまでの政策評価の考え方は、広義の政策に含まれる様々な評価対象を、手法上、規範的評価すべきもの（イメージ領域と定義）と、定量評価すべきもの（客観領域と定義）に分類している。

しかし、実際の政策決定過程においては、それぞれの評価対象は独立して存在するものでなく、その背景としてイメージ領域と客観領域とが相互に交錯していると考えられる。このような観点から、本研究では、評価対象の政策目標を「客観的な事象やそこから連想されるイメージ等から具現化する事象の総体」と定義し、図－２に示す枠組みでとらえることとする。



注2）表－１の領域－３に該当 3）同じく、領域－４に該当
図－２ 政策目標評価の枠組み

（３）政策目標と評価に関わる課題

図－２の枠組みで政策目標をとらえると、以下のような点が政策推進上重要なポイントであり、且つ評価上の課題であると考えられる。

〔課題①〕

評価のイメージ領域は（図－２：A→B→C）それぞれの政策主体の価値判断の基で、全体像が形成されるものであるが、形成されたイメージと客観の実態とに乖離が生じないように、整合性をチェックする必要がある。（イメージ領域と客観領域の対比）

〔課題②〕

評価の客観領域は（図－２：D→E→F）、S・Dモデル等に代表される定量分析手法が適用可能であるが、対比すべきイメージ領域は定量的な分析・評価手法がいまだ確立されていないため、今後は評価結果の客観性が担保されるような定量分析手法を構築する必要がある。（イメージ領域の定量化分析）

〔課題③〕

イメージ領域は地域連携を推進するうえで個々の政策主体の役割を認識し、決定づけるモチーフとして重要なセクターであるが、各主体の政策目標が連携コンセプトに照して、合目的性を有した選択（意思決定）となっているか否かを評価する必要がある。（政策イメージの連携コンセプトに対する合目的性）

４．「連携コンセプト」と評価手法構築の視点

（１）連携コンセプト

連携とは一般的には個では十分に達成できないことを協力関係のもとに実現しようとする考え方として理解できるが、山形⁵⁾が指摘するとおり、そのコンセプト、方策は無数に存在し、定形がない。しかし、各政策主体が行おうとする施策に関して言えば、複数主体の連携実施が有効なものと個々の主体が独自に行うべきものとに区分でき、表－２のようにまとめられる。本論で取り扱おうとする「連携コンセプト」は表－２中の「連携整備が有効な施策」を主な対象としている。

表－２ 地域整備と施策の分類

施策分類	地域整備の各種施策	
	連携整備が有効な施策	独自に実施が必要な施策
分類視点	・投資効率最大化 ・社会資本の効率的活用 ・拠点機能の最大発揮 等	・シビルミニマム ・ナショナルミニマム ・特殊問題の解消 等
内容の例示	・都市開発 ・観光開発 ・幹線道路整備 等	・上下水道整備 ・生活道路整備 ・その他の住環境整備 等

(2) 評価手法構築の視点

「連携コンセプト」に照しての合目的性という視点から、各行政主体の政策を選択、誘導、調整するための手法が必要とされる。ここでいう政策の「選択」とは、圏域全体の「連携コンセプト」としてどの政策分野に着目すべきかを選択することであり、「誘導・調整」とは個別政策の連携パターンとして①分担もしくは②集約・統合化のいずれかの促進を意味している。(①に関しては圏域全体としての多様な魅力の創造、②に関しては拠点の形成強化などに資する考え方である) この時、連携コンセプトに対する個別政策の「政策集合」の中での位置づけ(プライオリティ等)が重要な視点となってくる。

5. 「政策目標評価手法」の検討

(1) 基本的な考え方

基本的に以下に示す3つのステップで手法構築にアプローチする。

ステップ1: 圏域全体での政策(イメージ)分析による「連携コンセプト」の選択

ステップ2: 選択した「連携コンセプト」に対する個別政策の位置づけの明確化と連携可能性の提示

ステップ3: 政策の「イメージ領域」と「客観領域」の整合、調整

(2) 各ステップにおける分析方法

a) ステップ1

対象圏域の各行政主体の政策を総括的に表す「政策マトリックス」を作成し(式(1): $\overline{B}$)、ウェイト(重視度)分析から「連携コンセプト」を選択する。なお、ウェイト分析は政策決定者(首長等)へのアンケートによる方法(イメージ領域からのアプローチ)、該当するプロジェクト数を用いる方法(客観領域からのアプローチ)等が考えられる。

$$\overline{B} = \begin{bmatrix} b_{11} & \cdots & b_{1j} & \cdots & b_{1n} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ b_{ij} & \cdots & b_{ij} & \cdots & b_{in} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ b_{1j} & \cdots & b_{1j} & \cdots & b_{1n} \end{bmatrix} \cdots (1)$$

ここに、 $\overline{B}$: 対象圏域の「政策マトリックス」

i: 連携が有効であると考えられる政策

j: 分析対象に含める行政主体

b_{ij} : 主体 j の項目 i に対する重視度(ウェイト)

b) ステップ2

圏域の現況、将来の地域イメージを総括的に表す「地域イメージマトリックス」を作成する(式(2): $\overline{A}$)。ここでも政策決定者へのアンケート調査による方法を基本とする。「政策マトリックス」と「地域イメージマトリックス」を突き合わせたクラスター分析により、「連携コンセプト」に照しての政策の位置付けの明確化及び連携可能性の検討を行う。

$$\overline{A} = \begin{bmatrix} a_{11} & \cdots & a_{1j} & \cdots & a_{1n} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ a_{ij} & \cdots & a_{ij} & \cdots & a_{in} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ a_{1j} & \cdots & a_{1j} & \cdots & a_{1n} \end{bmatrix} \cdots (2)$$

ここに、 $\overline{A}$: 対象圏域の「地域イメージマトリックス」(現況)

注4) 将来については、 $\overline{A}$ を $\overline{C}$ に、 a_{ij} を c_{ij} に置き換えた表示となる

k: イメージを表現する地域分類(商業系、工業系、ベッドタウン等)

j: 分析対象に含める行政主体

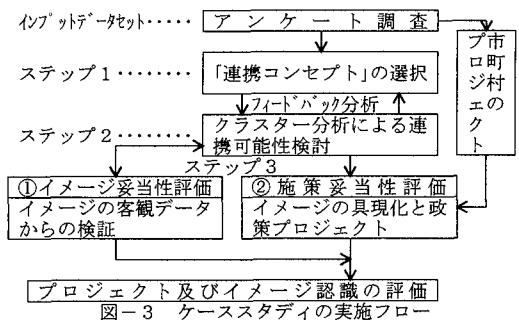
a_{kj} : 主体 j の地域分類 k に対するイメージ

c) ステップ3

地域分類を媒介とする「地域イメージマトリックス」と客観データ(状況)との突き合わせ、ステップ2のクラスター分析をもとに、①イメージの客観データからの検証(イメージ妥当性評価)、②イメージを具現化するための政策、プロジェクトの選定(施策妥当性評価)を行う。

6. ケーススタディによる適応性の検証

秋田県雄物川流域地方生活圏(25市町村)を対象に図-3のフローに基づきケーススタディを行った。



(1) ステップ1について

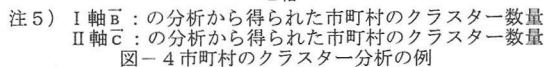
25市町村の首長を対象とするアンケート調査を実施し、政策マトリックスを作成した。様式の例を表-3に示す。さらに政策についてのウェイト分析を行

表-3 政策マトリクス作成例

[illegible]

1. 生活環境の改善整備 2. 農林水産業の振興 3. 工業の振興
4. 工業構造の高度化 5. 工業誘致の推進 ……………
16. 地域コミュニティの形成 17. 人材の育成 18. 教育・文化
の振興 19. 医療・福祉の充実 強化 20. 国際交流の促進

まず、「政策マトリクス ($\overline{B}$)」、「地域イメージマトリクス ($\overline{A}$ 、 $\overline{C}$)」に数量化理論第3類を適用してクラスター分析を行った (図-4)。



Ⅰ軸：都市を活用した観光交流強化に対する傾向を表す指標
(指標が小さいほど中山間地域等での交流に期待を寄せる地域として読みとれる)

Ⅱ軸：自市町村内での拠点機能強化の傾向を表す指標
(指標が小さいほど他市町村で形成される拠点へのアクセス指向が高い地域として読みとれる)

b) ㊦、㊨は核地区としての機能強化が望まれ、㊩、

被説明 変数	説 明 変 数	γ	ギャップ のある市町村
I 軸	人口、産業等のデータ 9 項目	0.914	S、F 町
II 軸	社会資本整備率等のデータ 19 項目	0.959	なし

Ｔ町とＱ町は共同による観光拠点整備が望まれる。Ｔ町のプロジェクトは概ね妥当であるが、Ｑ町は農業振興プロジェクトのみとなっており、観光的要素を組み込んでいくことが望まれる。

- 282 -