

政策終了に関する一考察

— 佐渡市入浴施設あり方検討会の事例 —

南 島 和 久

本稿では、政策過程モデルにおける「政策終了」(policy termination)と「政策評価」(policy evaluation)との関係を議論する。その一例として本稿では、筆者もかかわった佐渡市の「入浴施設あり方検討会」(2020-2022年)を取り上げる。

佐渡市は、市の有する4つの入浴施設について、「市では運営しない」「運営可能な民間事業者等がない場合には施設運営を終了させる」という方針を掲げていた。同方針を踏まえ、佐渡市の入浴施設のあり方を検討したのが要綱設置の「入浴施設あり方検討会」であった。当初、この検討会では客観的かつ合理的な評価指標に基づく施設運営の終了判定が期待されていた。しかし、この検討会における審議過程では、あらためて市の政策方針が問われることとなった。

市の方針が明確であるならば、いったいなぜ、再検討を要する形となったのか。政策の評価と終了は具体的な事例のなかでどのように説明されるのか。検討会にかかわった当事者の目線からこれを読み解いてみたい。

1. 政策過程における政策終了

まずは、「政策評価」と「政策終了」との関係にかかる基礎的な事項を踏まえよう。

「政策過程モデル」(policy process model)とは、政策の課題発見・立案から実施・評価までの政策のライフサイクルをプロセスとして表現するものであり、長らく政策学の基本的な説明枠組みとなってきたものである。T.ダイ(Dye2017:26)によればこのモデルは「問題の定義」「アジェンダ設定」「政策の形成(立案)」「政策正統化(決定)」「政策の実施」「政策の評価」の6段階で表現されるという。これは政策学における通説となっている。

なお、これまで政策学では政策過程モデルを何段階で表現するのが妥当なのかという議論が交わされてきた。これに関連し、「政策過程モデルの最終段階は政策終了とすべきではないか」という提起も行われてきた。

「政策終了」に関心が寄せられた背景については以下の2点を指摘しておくことができる。

第1に、「政策のライフサイクル」という視点に立てば、「政策終了」がその有終の美を飾るにふさわしいという見立てがあるということである(cf.Hogwood and Peters1983:8)。ただし、「政策終了」を1つの段階として独立して論じるためには一定の理論蓄積が必要である。例えば、自動終了のメカニズムを政策そのものに埋め込むような議論の蓄積をもつことができれば、こうした議論も可能であるかもしれない。

第2に、「政策終了」は当初より政治的な関心の下にあったということである。1976年、『政策学』(Policy Sciences)誌上でE.バーダックが「なぜ、そしてどうして政策終了は起こるのか」という問いを發したことが、政策終了研究の端緒であったが、この研究は「政治過程の一過程としての政策終了」と題されたものであった。さらにその2年後に發表されたP.デレオンの著名な研究(deLeon1978)では、図1に示すような6つの政策終了の障害が示されたが、このデレオンの主張も、政治的な意味での政策終了の障害の理解を示そうとするものであった。

「政策のライフサイクル」という視点に立てば、その最終段階として「政策終了」が位置づけられるのではないかという疑問は、当然に浮上してく

知的怠慢：人は政策の背景にある考え方に欠陥があるとか、もはや適切でないと考えを好まない。人は政策の背後にある考え方に引きずられるものである。

制度の永続：組織やその政策は、一人のスポンサーや官僚を越えて永続するものとして設計される。この官僚的な強さは政策終了の努力に対する抵抗となる。

動態システム：組織やその政策は、環境に適応し、環境とともに変化する。このとき組織や政策はつねに政策終了の先を行くものとなる。

終了反対連合：政策終了に対抗する重要な政治的なグループが生まれることがある。中にはまったく予想されていないものもある。

法的障害：訴訟が起きやすい政治環境では、適正手続きの保証が政策終了を無期限に延期させるおそれがある。

高い初期費用：政策終了によって失われる埋没費用（サンクコスト）があるという考えは、しばしば疑惑にまみれた政策の継続を正当化しがちである。

図1 デレオンの6つの政策終了の障害

（出典）deLeon（1978）より南島訳出。

るものである。なお、「政策終了」は理論的関心よりもむしろ、政治学的な関心が寄せられてきたテーマであった。以上を踏まえつつ、あらためて本稿の問題関心に触れる。すなわち以下の2点である。

第1に、「政策終了」を政策過程モデルの最終段階に配置すべきか否かである。通説的理解では政策過程モデルは「政策評価」を最終段階としている。この点をどのように理解すべきかという問題がある。この問題は政策過程と政治過程という認識枠組みの違いに根ざしている。

第2に、「政策評価」につづく段階に「政策終了」を配置する場合、「政策終了」と「政策評価」の関係をどのように理解したらよいかという疑問が生じる。このことに関連するのが「政策終了」を具現化させたアメリカの制度、すなわちサンセット法とゼロベース予算がともに「政策評価」との連結を深めようとするものであったこと、そしてこれらの制度が必ずしもうまくいかなかったという歴史的事実があるということである。なお、これらの制度はいずれも「政策評価」を前提として議論されていた。

歴史の教訓からいえば、「政策評価」と「政策終了」の機械的連動はかならずしもうまくいくとは限らない（南島2021a）。

以上の問題意識を抱えつつ、本稿の事例を踏まえよう。

2. 佐渡市入浴施設の概要

2022年に公表された佐渡市入浴施設あり方検討会（以下、「検討会」という。）の報告書（以下、「報告書」という。）によれば、佐渡市が有する入浴施設は平成の大合併以前の旧市町村（両津市、相川町、佐和田町、金井町、新穂村、畑野町、真野町、小木町、羽茂町、赤泊町。佐渡市の発足は2004年）により、住民の健康維持を目的として整備されたものであった（佐渡市2022：2）。

ただし、平成の大合併以降、収入減、老朽化に伴う改修経費の増、風水害による被害等といった逆境のなか、もともと市有入浴施設は6つであったが、最終的に「ビューさわた」「羽茂温泉クアテルメ」「新穂潟上温泉」「畑野温泉松泉閣」の4施設となった。佐渡市内の4つの施設の配置を示したものが図2である。これらの4つの入浴施設について報告書は、「運営者の経営努力もあり何とか運営を継続してきた」（同上：12）としていた。

上述の逆境について、報告書がとくに強調していたのは以下の2点であった（同上：12-13）。

第1に、「利用者数の減」である。利用者数については、平成の大合併当時の2005年度に年間47.3万人（年度末人口6万9,009人）であったが、2015年度には27万人（年度末人口5万9,060人）、2020年度には15.1万人（年度末人口5万3,365人）となったとされている。

さらに、将来の利用者数については、2019年度で13万9,354人（人口5万1,970）、2030年度で11万2,884人（推計人口4万2,058人）、2040年度で9万102人（推計人口3万3,414人）と推計されている。

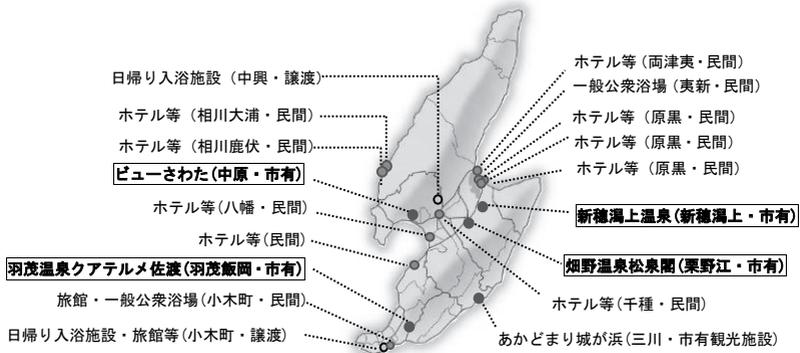


図2 民間施設を含めた日帰り入浴施設の位置図（ごく小規模や特殊な利用は除く。）

（出典）佐渡市（2022：4）

第2に、「施設の老朽化に伴う修繕経費の増加」である。報告書では、とくに2015年度から2019年度の5年間の一般会計からの支出の多さを問題視しており、この5年間の補助金・修繕費は合計で5億4,000万円にも上るとしている（同上：13）。

さらに報告書では、今後の大規模修繕や建替費用についての試算も示している。表1によれば、もっとも建設費が高かった松泉閣の大規模修繕の試算額は4億2600万円、建替の試算額は7億6700万円となると見積もられている。ついで大きな金額となるのは、新穂潟上温泉であり、大規模修繕の試算額は3億2400万円、建替の試算額は4億7300万円となると見積もられている。これらの2つの施設は建設年度も近いと、大規模修繕や建替の予定年度も近接すると見込まれていた。

報告書では、これらのうちとくに利用者数の減少傾向を踏まえ、2010年以降、累次の行政文書において民間譲渡や施設廃止の方針を固めてきたとしている（同上）。具体的には2010年の、「第2次佐渡市行政改革大綱」、2016年の温泉入浴施設運営方針プロジェクトチーム（庁内PT）が提出した「佐渡市温泉等入浴施設運営方針（再考）報告書」がその主なものであ

表1 市有入浴施設の大規模改修および建替費の試算

施設名	ビューさわた	新穂湯上温泉	松泉閣	クアテルメ佐渡
建設年度	平成14年	平成8年	平成7年	昭和63年
建設費用	213百万円	324百万円	605百万円	90百万円
経過年	18年	25年	26年	33年
大規模修繕年度	令和14年	令和8年	令和7年	平成30年
大規模改修費用	78百万円	262百万円	426百万円	65百万円
建替年度	令和44年	令和38年	令和37年	令和30年
建替費用	140百万円	473百万円	767百万円	117百万円

（出典）佐渡市（2022：14）

る（同上）。

これにつづく形で2020年8月4日から2022年2月14日までの長期にわたり審議を重ねてきたのが本稿が取り上げる検討会であった。この間の検討会の会議回数は計8回にわたり、最終的に報告書を市長に提出した。その実質的な審議内容については次節以降で触れる。

3. 評価指標の検討

検討会の前半戦において注目を集めていたのは評価指標であった。例えば第1回会合では、各施設の状況を読み解けるような公正で客観的なデータが繰り返し求められていた。これに対応する形で事務局が示していたのが「ソフト指標」と「ハード指標」であった。

検討会のいう「ソフト指標」とは、「施設の利用度および運営にかかるソフト面からのコストを評価するもの」であり、「この指標が高ければ採算性が高い施設である」ことがわかるようなものであった（同上：16）。最終的にまとめられたソフト指標が表2である。表2からはどの施設にコスト面での優位性があるのかを判読することができる。

表2 ソフト指標における各施設の数値

ソフト評価指標	ビューさわた	新穂潟上温泉	松泉閣	クアテルメ佐渡	4施設合計	4施設平均
1日あたり利用者数 (利用者数/営業日数314日)	194人	206人	130人	59人	589人	147人
利用者1人あたり単価 (営業収入/利用者数)	365円	532円	1,439円	575円	723円	728円
利用者1人にかかる運営経費 (歳出/利用者数)	606円	685円	1,692円	835円	942円	954円
利用1回あたりのコスト (利用者1人単価-運営経費)	△ 241円	△ 153円	△ 253円	△ 260円	△ 219円	△ 226円
利用者1人に還元される税金 (市支出額/利用者数)	460円	1,092円	418円	358円	538円	582円
市民1人が負担する税金 (市支出額/市人口53,000人)	509円	740円	375円	124円	1,749円	437円
収入に対する市支援額の割合 (補助金収入/営業収入)	40%	24%	11%	28%	25%	26%

(出典) 佐渡市（2022：16）

表3 ハード指標における各施設の数値

ハード評価指標	ビューさわた	新穂潟上温泉	松泉閣	クアテルメ佐渡	4施設合計	4施設平均
修繕料および工事請負費 (過去5年間平均)	4,625千円	21,450千円	13,702千円	1,638千円	41,416千円	10,354千円
大規模改修見込額	78,000千円	262,936千円	426,114千円	65,356千円	832,406千円	208,102千円
耐用年数までの残り年数	16年	- 3年	21年	14年	-	12年
耐用年数までに要する 年間の修繕見込額 (大規模改修見込額/残り年数)	4,875千円	26,294千円	20,291千円	4,668千円	56,128千円	18,709千円
ハザードマップ該当区域か	-	該当	-	該当		
避難所の指定	地区避難所	なし	なし	なし		

(出典) 佐渡市（2022：17）

他方、検討会のいう「ハード指標」とは、「施設の維持・修繕にかかる経費や災害時等の活用可能性などについて評価するもの」とされており、「この指標が高いほど施設の活用が見込める」ことがわかるようなものであった（同上：17）。最終的にまとまったハード指標が表3である。表2と同様、表3からはどの施設にコスト面での優位性があるのかを判読することができる。

さらに、これらの評価指標を端的に読み取ることができるよう、それぞ

れの施設ごとに偏差値が用意されていた。偏差値は各施設の比較可能性を持たせるための工夫であった。それは、すべての施設を将来にわたって維持することが利用者数的にも財政的にも厳しいという論点を可視化しようとするものであった。その背景には、2016年から2017年にかけての「市では運営しない」「運営可能な民間事業者等がない場合には施設運営を終了させる」という佐渡市の方針があった。しかしながら、これらの評価指標に基づき、自動的に施設の終了を導けるのかということそうではなかった。

4. 政治過程との交錯

評価指標に基づき自動的に施設の終了を導けないのはなぜか。その理由についてはさしあたり以下の3点を挙げておくことができる。

第1に、検討会では必ずしも審議可能な状態に論点が整理されていなかったということである。佐渡市側から検討会に提示された論点は「民間施設を含めた適正な施設数及び配置」「施設利用者数の減少抑制策」「介護予防等福祉分野との連携策」「島民以外の利用度の向上策」「入浴施設のその他の有効活用策」の5点であった。他方、佐渡市の公式の方針であったのは「市では運営しない」「運営可能な民間事業者等がない場合には施設運営を終了させる」ということであった。前者は主として施設の有効活用に、後者は主として財政の効率化に力点が置かれたものであった。このあいまいさは第1回会議の委員長と事務局とのやりとりに端的に示されていた。委員長と事務局側のやりとりの概要は以下のとおりであった（第1回議事録）。

委員長「入浴施設のあり方について、行政の基本的な方向性はどういう考えなのか、なぜ我々に検討を求めるのか分からない。全く立場

フリーで何でも意見を聞きたいのか、行政がこれまで行ってきた方針についてもっと大胆に言って欲しいのか。例えば維持費が莫大なので存廃を見極めたいのか、公共性、実施主体の妥当性、施設が住民生活にとって不可欠なのか、他に代替手段がないのか。この検討会は佐渡市全体の問題。市民生活課だけで収まる話ではない。観光も地域振興も農業にも波及する。あらゆるセクションから叡智を集めていかなければこの問題は打開できない。」

事務局「行政も悩んでいる。無償貸与で経営している状況があまり良くない状況。行政で目的の無い普通財産を温泉として貸し付けている。用途がないものに補助金を出していることが不適切だと認識。市民ニーズが高いからだが、あるべき姿にもっていかなければ。施設も老朽化して維持できない。適正な施設数の提案をいただければありがたい。あらゆるセクションで考えていく必要があることは理解している。」

第2に、この間、関連施設において住民側からの反対運動が生じていたということである。報告書では上述の「市では運営しない」「運営可能な民間事業者等がない場合には施設運営を終了させる」という方針に基づき、2016年に市内7か所で説明会を開催していたこと、同方針に基づき廃止方針とされた「金北の里」「ワイドブルーあいかわ」について住民からの署名や運営継続を望む声が大きかったこと、その後これらの施設についてプロポーザルによる無償貸付事業者を募集したが応募者不在であったこと、最終的にこれらの施設については民間譲渡を行うことになったことなどが記載されている（同上：12）。この事態は本件の4施設についても起こりうる事が想定されるものであった（第7回検討会）。

第3に市長の交代に伴う市の方針のゆらぎがあったということである。2016年から2017年にかけて登場した「市では運営しない」「運営可能な民間事業者等がない場合には施設運営を終了させる」という方針は、前・

三浦基裕市長の下で示されたものであった。ところが、2020年の市長選挙において新たに渡辺竜吾市長が登場することとなった。渡辺新市長は佐渡市役所の複数の課長職を歴任した内情をよく知る叩き上げであった。検討会はこの市長の諮問とともに発足した機関であった。

以上の説明において重要な点は、客観的な分析に基づく合理的根拠以外に、住民や政治の方針といった政治過程が複雑に絡んでいるということにある。そうであれば、合理的根拠のみならず、政治過程も含めた議論が必要となるということになる。

第7回の検討会では、議論のステップを3分割する提案が行われていた。これは筆者自身が提起したものであった。

第1のステップは「市が運営しない」という方針を再確認するものであった。2017年以降、佐渡市では「市が運営しない」という方針の下、入浴施設を「行政財産」ではなく「普通財産」とし、無償貸与を行っていた。ただしこの方法は、施設の運営管理の終了を前提としており、行政目的が存在しないこととされているために、たとえ災害復旧のためであったとしても、施設の運営管理に対し補助金等を交付する正当性には懸念がある状況にあった¹。

ここでの問題は、「市では運営しない」「運営可能な民間事業者等がない場合には施設運営を終了させる」という方針そのものが政治的な決断としては成立していたとしても、実態や施設の有効活用との関係では十分なものになっていないという点にあった。そこで第1ステップでは政治過程

1 地方自治法第238条第3項では「公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。」とされており、つづく第4項では「行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。」とされている。また、同第238条の5では「普通財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる。」とされている。

にまで立ち戻ることを求めようとしたという次第である。なお、指定管理者制度を活用する場合には「行政財産」としておく必要があるという論点もここに絡んでいた。

第2のステップは大規模改修費用や建替費用が相対的に巨額となる「新穂潟上温泉」と「畑野松泉閣」の2施設について、両方とも維持しようとするのか、1施設のみ維持しようとするのか、2施設とも廃止しようとするのかという方針を確認しようとするものであった。

「新穂潟上温泉」と「畑野松泉閣」は、建設年度も近く、そうであるがゆえに大規模修繕や建替のタイミングも近くなるという問題を抱えていた。財政負担の観点からいえば、これら2施設の維持方針を堅持するか否かが検討会での最大の論点であった。この問題は旧町村が佐渡市に合併したことで浮上したものであった。

第3のステップは、「クアテルメ佐渡」と「ビューさわた」の2施設について、両方とも維持しようとするのか、1施設のみ維持しようとするのか、2施設とも廃止しようとするのかという方針を確認しようとするものであった。

表4 検討対象となる4つの温泉施設（2021年7月1日現在）

施設名称	財産区分	経緯	建設年
新穂潟上温泉	普通財産	H21まで指定管、H22より譲渡、H27に返還、H27より無償貸与	平成8年
畑野温泉松泉閣	普通財産	H21まで指定管、H22より譲渡、H27に返還、H27より無償貸与	平成7年
クアテルメ佐渡	普通財産	H21まで指定管、H22より譲渡、H27に返還、H27より無償貸与	昭和63年
ビューさわた	行政財産	H30まで指定管、R1より直営、R3年10月より無償貸与	平成14年

* ビューさわたについて9月30日以降に「佐渡市健康保養センターの設置及び管理に関する条例の廃止」を6月議会に上程された。6月30日時点で可決されたが9月30日までは市が直営を行う。

（出典）第7回検討会南島委員提出資料「佐渡市入浴施設あり方検討会の検討の審議の方法について」（2021年7月21日）。

ただし、これらの2施設のうち、「ビューさわた」については、国土交通省と農林水産省の補助金が活用された複合施設となっており、さらにはそれぞれの補助金の条件の違いから、施設の廃止に向かうためには2億2千万円を国庫に返還する必要がある（隣接する大佐渡交流活性化センターにかかる補助金分）。また、検討会の審議と平行して佐渡市議会では「ビューさわた」にかかる条例を廃止し、無償貸与に移行しようとしていた。いずれにしる費用面の問題からいえば、今後10年間は現状維持の方針を堅持するほかになく、検討の対象からは除外するのが妥当と考えられる状況にあった。

すなわち、事実上第3ステップの検討は、「クアテルメ佐渡」の維持もしくは廃止という方針の確認にとどまるというのが現実的な選択肢の範囲であったということである。

以上の第1ステップから第3ステップまでの整理は、複雑に絡み合った問題を審議可能な枠組みに変換しようとするものであった。第7回検討会ではこうした審議の方法が検討され、承認された。

検討会の出した結論は以下のとおりである。第1ステップについては、「市が運営しない」という方針を見直すべきという結論となった。すなわち、必要な入浴施設は今後の維持のために行政財産に戻すべきであるということになった。第2ステップについては財政面の懸念も踏まえ、「新穂潟上温泉」と「畑野松泉閣」のうち1施設のみ維持するという方針とすべきであるという結論となった。第3ステップについては「クアテルメ佐渡」については廃止すべきものの、維持する場合には条件を付すべきであるという結論となった。また、「ビューさわた」については維持以外の選択肢は採れないという結論となった。

むすびにかえて

佐渡市入浴施設の事例を踏まえ、冒頭の問いに戻ろう。

本稿では冒頭に「市の方針が明確であるならば、いったいなぜ、検討を要するということになるのか」という問いを置いていた。これに対して本稿からいえることは、この一連のプロセスが時間的にも空間的にも一定のゆらぎをもつということである。

政治は行政の枠組みを規律する。しかし、政治の空間が遷移するならば行政の枠組みは組み替えが必要になる。時としてこの政治過程のありようを可視化することが必要となるが、行政の立場からいえば、権力分立を前に、そうした問いを発すること自体がそもそも憚られる。このとき政治と行政との間には相互補完や役割分担の整理が求められる。検討会が提起した再検討の提案は、これを促そうとするものであった。

本稿の冒頭ではもう1つ、「政策の評価と終了は具体的な事例のなかでどのような形で説明されるのか」という問いを置いていた。この問いは、「政策評価」と「政策終了」の連続性を問おうとするものである。両者の連続性を強く念頭に置けば、「政策評価」の結果がリニアに「政策終了」をもたらす機械的なモデルを描くことができる。だが、「政策終了」を政治過程に差し戻そうとするとき、両者は断絶する。本稿の事例からいえることは、「政策終了」は政策過程モデルの中に位置づけるよりも、政治過程において議論する余地があるということである。

以上をふまえた本稿の結論は、政策終了を無理に政策過程モデルの中に落とし込み、これを最終段階の位置に置くことは難しいことなのかもしれないということである²。

2 政策評価には、理念型として「政策分析」「業績測定」「プログラム評価」という3つのタイプが存在している。これらのうち、政策終了と接続する可能性があるのは「プログラム評価」である。ただし、「プログラム評価」の

【謝辞】 本稿の問題意識は兵藤守男教授よりいただいたものである。記して謝意を表したい。

【参考文献】

- 石橋章市朗・佐野亘・土山希美枝・南島和久（2018）『公共政策学』ミネルヴァ書房
- 岡本哲和（1996）「政策終了理論に関する一考察」『関西大学総合情報学部紀要 情報研究』（5）
- （2012）「二つの終了をめぐる過程：国会議員年金と地方議員年金のケース」『公共政策研究』（12）
- 佐渡市（2022）『佐渡市の入浴施設のあり方に関する報告書』（<https://www.city.sado.niigata.jp/uploaded/attachment/28544.pdf>）（最終確認2023年11月30日）
- 南島和久（2020）『政策評価の行政学』晃洋書房
- （2021a）「政策過程と政策実施」（山谷清志編『政策と行政』晃洋書房）
- （2021b）「政策過程と政策終了」（同上書）
- 柳至（2018）『不利益配分の政治学：地方自治体における政策廃止』有斐閣
- 山谷清志（2012）「政策終了と政策評価制度」『公共政策研究』（12）
- Bardach, E.(1976) "Policy Termination as a Political Process." *Policy Sciences*, 7(2): 123-131.
- Daniels, M.R.(1997) *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*, M.E.Sharp.
- deLeon, P.(1978) "Public Policy Termination: An End and a Beginning." *Policy Analysis*, 4.
- Dye, T.R.(2017) *Understanding Public Policy: 15th ed.*, Pearson.
- Hogwood, B.W. and Guy Peters (1983) *Policy Dynamics*, Martin's Press.

一般的理解は、政策の有効性の問題に収斂するものであり、政策がうまくいかない場合の原因究明やプログラム内部のメカニズムの解明に向けられる。いずれにしろ、これらは合理性追求の手法として位置づけられるものであり、政治現象を対象とする分析に親和性があるとは言いがたい（南島2020）。