

## 三重県の事務事業評価システム

評価を通じた政策改善、あるいは評価システムによる「行政革命」

窪田 好男

### 要約

わが国ではこれまで政策評価の制度化がほとんど行われてこなかったため、わが国の政策評価論はもっぱら政策評価先進国たる合衆国の理論の紹介に努めてきた。筆者の理解するところでは、政策評価論の関心は、信頼性の高い（技術的な質の高い）評価結果をもたらす評価手法や制度の探求と、評価結果に基づいて政策形成者に政策提言を行う際の留意事項の整理に向けられてきた。端的に言って、従来の政策評価論は政策評価を政策の内容を改善するためのツールと見なしてきたのである。

しかしながら、わが国における政策評価の先進的取り組みとして注目を集めている三重県の「事務事業評価システム」は従来の政策評価論が推奨する姿とは大きく異なるものであり、注目に値する。

本稿は、筆者が三重県の事務事業評価システム関係者を対象に1997年7月～10月にかけて行った数度の面接調査を基に、事務事業評価システムがいかなるねらいを有するものであり、従来の政策評価論に対していかなるインプリケーションを有するかを明らかにしようとするものである。

### キーワード

政策評価、地方自治体、行政改革、NPM (New Public Management)

## はじめに

わが国の公共政策学にとって政策評価は必ずしも新奇な概念ではない。政策現象が循環過程として捉えられるようになって以来、政策評価論は常に公共政策学（政策研究）の一翼を担うと考えられてきたからである<sup>(1)</sup>。

今日的な意味での政策評価の起源は、アメリカ合衆国連邦議会の付属機関であるG A O（General Accounting Office：会計検査院）がプログラム評価を導入した1960年代半ばに求めることができる。その後、政策評価の制度化は行政側でも、さらには州政府をはじめとする地方政府でも進められ、政策評価が政府活動の一つとして認知されるようになった。これを受けて、合衆国では実務の領域と密接な関係を有する政策評価論（あるいはこの場合より狭くプログラム評価理論）という研究領域が確立され、今日まで発展を続けている。わが国の政策研究はかなり早い時期からその成果の輸入・紹介に努めてきたのであり、現在ではわが国でも合衆国の政策評価論の影響を強く受けた政策評価論が一定の確立を見ている。そうした意味で政策評価は馴染み深い概念には違いない。ところが合衆国における政策評価が実務と研究の間の人的交流も含め相互に影響を及ぼしあって発展してきたのに対し、わが国では政府開発援助（the Official Development Assistance：ODA）の評価などわずかな例外を除いて政策評価の制度化は行われておらず、政策評価論はあくまで純粋な研究として行われてきた。これを例えばテクノロジーの分野に置き換えて理解するなら、我が国の政策評価は実験室段階の技術にとどまっているのが現状である。政策評価論が極めて実践的な学問領域であること - すなわち、一つには政策評価が社会科学という学問領域の世界と政策や行政という実践領域の世界とを結びつけようとするものであること（田辺 1996：15）、さらには、政策評価はそれを導入・制度化しようとする国の政治行政がおかれている時代状況の影響を強く受けるということ（窪田 1997：49） - を考えれば大いに問題のある状況だと言えよう。

しかし、最近ではわが国でも行財政改革との関連で政策評価の制度化が注目を集めている。中央では最終的に審議未了・廃案となりはしたものの、いわゆる日本版G A O法案<sup>(2)</sup>によって国会付属の政策評価機関を設置せんとする提案が行われ、また、それに伴い行政監察や会計検査のあり方があらためて問い直されるといった動きが見られる。さらに、地方では中央に一步先んじて複数の自治体によって政策評価の制度化が試みられている。こうした動きの中でもとりわけ注目すべきは三重県が独自の行政改革運動である「さわやか

運動」の一環として1996年度から導入を開始した「事務事業評価システム」である。このシステムは実質的にはわが国初の政府内に制度化された政策評価システムであり、先進的な取り組みとして耳目を集めている。こうして現在、わが国の実状に即した政策評価論を構築する環境が整い始めたのである。

本稿のねらいは、従来の政策評価論の枠組みを用いて事務事業評価システムを分析し、事務事業評価システムの理論的位置付けを明確化する一方で、事務事業評価システムとその運用が従来の政策評価論に対して持つインプリケーションをくみ取らんとするものである。本研究のため、筆者は三重県の実務責任者・担当者を対象に1997年7月～10月にかけて数度の面接調査を行った。

次章ではまず、さわやか運動の契機と全体像の紹介を通じてさわやか運動における事務事業評価システムの位置づけを明らかにしたい。

## 1 さわやか運動と事務事業評価システム

さわやか運動は、1995年4月に就任した北川正恭知事の下、地方分権の時代にふさわしい県政への転換を目指して三重県が現在取り組んでいる行政改革推進運動である。その基本目標として設定されているのは、行政の役割を「サービス」という観点から見直して「生活者起点の行政運営」<sup>(3)</sup>を確立することであり、目標期間は1995年度から1997年度までの3ヶ年とされている。この運動の「さわやか」という名称は、「サービス」(行政の価値を高める)・「わかりやすさ」(生活者を起点に行政を見つめる)・「やる気」(一人一人が目標を立て、挑戦する)・「改革」(既成概念を捨て、白紙で考える)からそれぞれ最初の一字をとって名付けられている(三重県行政改革推進本部 1996:2)。

現在のわが国の政治・行政の最重要課題の一つである地方分権とは、突き詰めれば地方自治体を名実ともに政府として自立させようとする試みであると言えよう。従来のわが国における国と地方自治体の関係は、制度上はそれぞれが政府として自立するとされているものの、実際には、財政を握る国が政策立案を事実上独占し、自治体は国が立案した政策の執行のみを行う出先機関の地位にとどまってきた。むろん、こうした枠組みの中でも一部の先進自治体は国の政策を先取りするような独自の政策の立案を、少なくとも一部の政策領域については自前で行ってきたし(いわゆる「先駆自治体」松下 1995:99)、その他の一般的な自治体も国が提示する政策・補助金メニューの中から地域のニーズに即した

ものを選択するという意味においては政策形成を行っている。また、それに伴い、地方レベルの政治や自治体間の横並び競争、地方自治体と中央官庁の間の政治も活発に展開されている<sup>(4)</sup>。しかし、政策形成の主体としての政府を、財政の自立性を有し、政策領域全般について政策立案・執行を自己完結的に行う主体と考えるならば、国と地方自治体は、それぞれが自己完結的な政府であるというよりは、相対的な独立性は認められるものの、両者が機能分担を行いつつ全体として一つの政府を構成してきたことは否定しがたい事実であるように思われる。地方分権とは、少なくともその理念の上では、こうしたわが国の政府構造を再構築し、地方自治体を財政の面も含めて自立させ、政策循環の全ての段階を単独で遂行し得る政策形成能力を有する政府へと転換しようとする試みである。そして、さわやか運動は、こうした背景の下、生活者起点を軸にして従来型の県を「県政府」へと転換しようとする試みの三重県版なのである。

より具体的なレベルに目を転じれば、さわやか運動は以下の4つの推進体系によって本章冒頭に記した基本目標の達成を図ろうとしている。各推進体系の内容と取り組みは以下のようなものとなっている。

- 1．生活者の視点に立った行政サービスの向上
  - 事務事業評価システムの導入
  - 事務事業の見直しと成果目標の設定による進行管理
  - 職員の意識改革と政策形成能力の向上
- 2．地方分権の時代にふさわしい行政システムの構築
  - 県の果たすべき役割の明確化
  - 県と市町村の連携の強化
  - 規制緩和の推進
  - 分権にふさわしい県の組織・機構とその運用
- 3．開かれた信頼される行政の確立
  - 情報公開の推進
  - 公正・透明な行政の推進
  - 行政の情報化の推進
  - 行政の監査等チェック機能の強化
- 4．さわやかな職場・環境づくり

職員のやる気が発揮できる配置・環境づくり  
事務処理方法の簡素・効率化 / 職場環境の改善

さわやか運動は先述したように三重県独自の行政改革推進運動であるが、それは現在ほとんどの自治体が行っている地方行革とまったく無関係に開始され推進されているわけではない。さわやか運動の直接の契機となったのは、他の地方行革と同様に1994年10月7日の自治事務次官通知<sup>(5)</sup>である。

この自治事務次官通知は各都道府県知事および各指定都市市長に対して行われたものであり、大別して、「第1 地方公共団体における自主的・計画的行政改革の推進について」、「第2 地方公共団体における行政改革推進のための重点事項について」、「第3 地方議会について」の3部構成となっている。通知では、簡素で効率的な行政の確立と行政運営全般にわたる総点検が強調され、行政改革推進本部の設置、1年以内を目途とした「行政改革大綱」(3年ないし5年の計画)の策定、および地方行革に地域住民の意見を反映するための組織である「行政改革推進委員会」の設置の3点が要請されている。なお、都道府県の場合には、管下市町村が以上を行うよう示達・指導することも併せて要請されている。

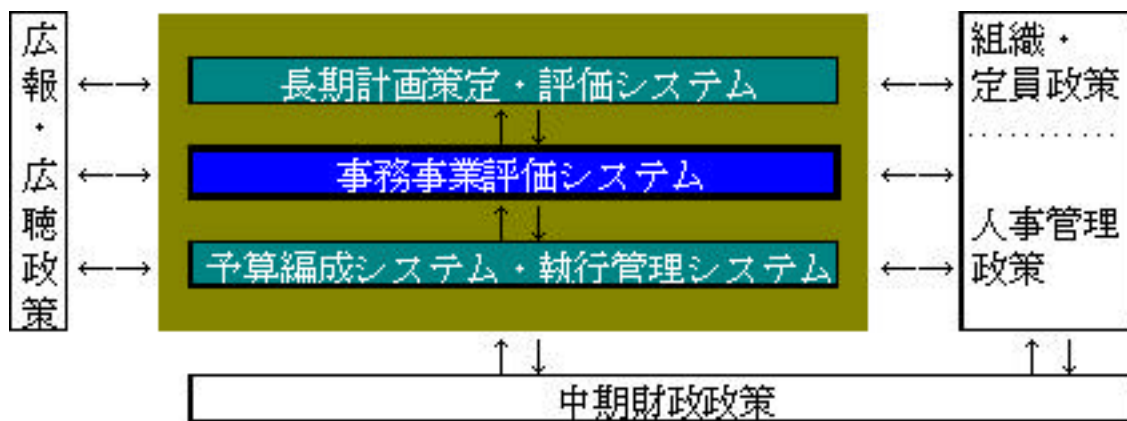
また、この自治事務次官通知には「地方公共団体における行政改革推進のための指針について」(以下単に「指針」)が添付されており、そこには重点事項として自治体に取り組むべき課題と改革の方向性が提示されている。そこに示されたのは以下の諸点、すなわち 事務事業の見直し、時代に即応した組織・機構の見直し、定員管理及び給与の適正化の推進、効果的な行政運営と職員の能力開発等の推進、行政の情報化の推進等による行政サービスの向上、会館等公共施設の設置及び管理運営、の計6点である。一見してさわやか運動の4つの推進体系との類似がみてとれるように、この指針は三重県をはじめ各自治体が現在推進している地方行政改革の直接の契機となっただけではなく、改革の方向性もまた規定している。

とはいえ、指針に列挙された6つの重点事項は、現在の地方行政に要請されるかなり広範な分野の改革を網羅しているが、実際のところその内容は特に目新しいものではないという点には注意を要しよう。自治省がこのような地方行革の推進を要請したのは今回が最初ではなく、最近では1985年1月に同趣旨の要請が行われており、その当時にもほとんどの自治体が地方行政改革大綱を策定し、現在まで実施してきている(山梨学院大学行政研究センター 編 1995 : 7-8)。また、指針では行政運営全般にわたる総点検を通じた簡素

で効率的な行政の確立の必要性が強調されているが、行政運営の総点検という表現が示唆するように、指針が通知されたのが1995年6月の地方分権推進法の制定以前であることもあって、この指針は現在の政府構造の枠組みの中での改革を意図しており、自治体の政府化までは要請していない。そこまで踏み込むか否かは各自治体の自主的判断に委ねられているのである。このように指針は現在の地方行革の方向性を規定しているとはいっても、あくまで改革の大枠と最低限のラインを定めているに過ぎない。であるとするならば、従来型の政策執行官庁から今後要請される政策形成の主体としての政府への転換にどれだけ内実を伴わせるか、ここに各自治体の独自性と力量が問われることになる。

三重県の場合、さわやか運動の中心にすえられた事務事業評価システムがその回答となっている。事務事業評価システムは「生活者を起点とした行政運営」を実現するための仕組みの根幹となることが期待されている。一般に、自治体の行政運営の基本政策には、中長期財政政策、自治体の組織・機構の構成に関する組織・定員政策、人的資源の活用のための人事管理政策、行政システムと環境のコミュニケーションのための広報・公聴政策がある。さわやか運動では、図1に示されるように、これらの政策と総合計画の策定・評価、予算編成・執行管理とを連動させるシステムとして事務事業評価システムを導入している。

図1 さわやか運動の概念図



(出典) 三重県自治研修所・(社)日本能率協会 自治体経営革新センター 1997 : 5

## 2 政策評価としての事務事業評価システム

### (1) 政策評価の定義と評価の対象

三重県によれば、事務事業評価システムは、

- ・「生活者起点」「成果志向」の行政を実現するために、
- ・政策体系の中に個々の事務事業を位置付けて、
- ・その目的、目的達成度としての成果指標、必要予算と所要時間を明確にして、
- ・目的や手段の妥当性や成果向上余地、コスト節約余地を評価し、
- ・事務事業の新設、廃止を含めた改革方向を設定し、
- ・限られた行政資源（予算、人員）の重点配分と有効活用を図るための、
- ・全庁的な共通言語としての、
- ・マネジメントツール（組織や人を動かす手段、仕掛け）である

と定義されている（三重県自治研修所・（社）日本能率協会 自治体経営革新センター 1997：13）。具体的には、A4判サイズ2枚の用紙の中に事務事業の見直しのための諸項目を配列した「目的評価表」の作成が事務事業ごとに行われ、作成された目的評価表が毎年の予算編成の際に予算見積書と一体のものとして活用する、また、毎年の予算編成に加えて、総合計画の進行管理にも目的評価表を用いた政策評価を活用しようというのが事務事業評価システムの骨子である。事務事業評価システムは、さわやか運動の1年目にあたる1995年度に幹部職員への研修を行うことから導入が開始され、2年目の1996年度に運用が開始されている。なお、システムの開発には日本能率協会が協力を行った。

本章の分析を始めるにあたって、まず政策評価をいかなる活動であると捉えるか、この点について筆者なりの見解を提示することから作業を始めたい。

政策評価と他の類似の評価活動を区別して定義する場合、以下の要件を満たす活動をいう。すなわち、政策の実施によって社会に生じた直接間接の影響（政策の社会的インパクト）を評価の対象とし、何らかの基準に基づいて政策の成功/失敗の判定を行う、情報の収集と分析を通じて政策の改善策を立案し政策提言を行う、の3要件を備えたのが広い意味での政策評価である<sup>(6)</sup>。

政策評価について政策の社会的インパクトを対象とする評価であると定義することにより、政府そのもののあり方や状態を対象とする政治評価や、あるいは行政が活動する際に使用する組織、人員、費用、資材、規則・規定、権限などの運用方法を対象とする行政評

価<sup>7)</sup>と政策評価は区別されることになる(山谷 1997: 16)。

社会的インパクトを発生させる源である政策について、政策評価論ではそれを政策(policy) - 施策(program) - 事業(project)と連なる目的手段の連鎖をなす体系と捉える。この点が部門単位を重視する従来型の予算編成を通じた事務事業の見直しと政策評価がまずもって異なる点である。政策 - 施策 - 事業のそれぞれについて簡単に要約するならば、政策は「方針」で施策と事業は方針に基づく「活動」であり、政策と施策が目指すべき状態としての目的を有するのに対し、事業はそれ単体では社会的な意味を有する目的を持たずいくつかの事業が施策として体系づけられてはじめて意味を持つ、いわば道具を構成する「部品」として理解される(橋本 1997: 170)。政策 - 施策 - 事業が目的手段の連鎖をなすとは、すなわち事業の目的は施策の目的を達成する手段であり、同じく施策の目的は政策の目的の手段になるということの意味する。三重県の場合には、こうした政策体系の概念を導入し、「政策の柱 - 政策 - 施策 - 基本事務事業 - 事務事業」という政策体系が総合計画と事務事業評価システムの双方で用いられる概念として設定されている。これらの内、政策の柱と基本事務事業、および事務事業については追加の説明を要しよう。政策の柱は県が追求する価値・理念を提示するものであり、政策の柱と政策をあわせると通常いうところの政策に相当する。また、同様に基本事務事業と事務事業は事業に相当し、それぞれ基本的には予算書における事業目と細事業目にあたる。1997年4月末の時点では、政策の柱が5本、政策20本、施策72本が体系化されている。基本事務事業と事務事業については、概数しか明らかになっていないが、それぞれ基本事務事業が400~500本、事務事業が約3,200本である。政策体系の一例を挙げるなら、「産業を盛んに、経済を活発にするために」(政策の柱) - 「充実した職業生活の推進」(政策) - 「勤労者の能力開発の機会の提供」(施策) - 「技能向上対策費」(基本事務事業) - 「熟練技能普及振興事業費」(事務事業)となる。このように事務事業を政策体系の中に位置付けることにより、何のためにその事業が行われるのかが明確に示されるのである。

事務事業評価システムで作成される目的評価表の種類には、「事務事業目的評価表」、「基本事務事業評価表」、「事務事業地域評価表」がある。この内、 と は事務事業ごとに、 は基本事務事業ごとに作成される。 と については、 が本庁で、 は出先機関である県民局などの事務事業執行事務所で作成される点が異なる。 と は1997年度に新設されたものである。なお、以上に加えて、事務事業評価システムの一環として作成されるシートが複数存在するのだがシステムの中心となるのは以上3種であ



る。 と については筆者が調査を行った時点では運用実績がないということもあり、以下ではシステムの中核をなす事務事業目的評価表を中心に検討を進める。

政策評価論はこれまで事前評価 - 事後評価、テスト型評価 - 分析型評価、内部評価 - 外部評価、悉皆評価 - 重点評価といった概念を開発してきた。これらの概念は、政策評価のあり方を検討する際にその基礎となるものであるが、同時に、ある特定の評価システムがいかなる特性を有するのかを分析するためにも有用である。以下本章では、これらの概念を用いて事務事業評価システムの特性を分析し、さらにその結果を踏まえ、従来の政策評価論の理論的枠組みの中で事務事業評価システムの位置づけはいかなるものになるのかを明らかにしたい。

## (2)事前評価 - 事後評価

事前評価 - 事後評価は、政策循環のどの段階で政策評価を行うか、つまり政策評価を行う時期についての分類である。事前評価は政策循環の内、政策決定のために行われるものであり、これに対し事後評価は、最も広義には、政策実施が開始されてインパクトが生じはじめた後に行われるものである。この分類法のより厳密なバージョンとしては事前評価 - 事中評価 - 終了時評価 - 事後評価というものもある。これは事後評価をより詳しく分類したものであり、事中評価が政策実施中の評価、終了時評価は政策実施が終了した時点でされる評価、そしてこの場合の事後評価は政策実施の終了後、一定期間を経過して行われる評価を指す。

政策評価論の古典的な用語法では、事前評価を政策分析 (policy analysis) と、事後評価を政策評価 (program evaluation) と呼び、概念上も実践にあたって両者を明確に区別してきた。事前に、典型的には 政策介入が要請されている社会的課題に関連するデータの収集と分析 政策介入に関連する制度の検討 モデルの作成 代替的な政策案の策定 各政策案の評価・比較、選択 (Wolf, Jr. 1993 : 104-106) というステップを経る政策分析を理想的に行うことができれば完全な政策形成が可能であると考えられてきたからである。こうした観点からすれば、事後評価は行政機関が計画通り粛々と政策実施を行ったか否かを検証する作業と見なされていた。これに対して近年は、不確実性に関する研究と政策実施 (implementation) 研究の成果が取り入れられ、政策形成を成功させるためには事後評価が不可欠であって、事後評価を有効に機能させるためには、政策循環の各段階に政策評価を組み込める必要があるという考え方が政策評価論の主流となっ

ている<sup>(8)</sup>。

事務事業評価システムは基本的には事後評価であるが事前評価の要素も取り入れている。ただし、重点は明らかに事後評価におかれている。具体的には、新規事務事業を策定する際に、あらかじめ事後評価に用いる評価指標が設定され、実施中は毎年の予算編成作業と並行して評価が行われる<sup>(9)</sup>。明らかに、事務事業評価システムは近年の政策評価論の主流に位置付けられる事後評価である。

### (3)テスト型評価 - 分析型評価

テスト型評価 - 分析型評価という分類は政策評価の基本的な性格に関する分類であり<sup>(10)</sup>、政策評価の3要件のうち、判定と改善策の立案・政策提言のどちらに比重を置くか、それぞれをどの程度重視するかによって政策評価を分類する。また、テスト型評価 - 分析型評価という分類は、政策評価に用いられる手法にも、さらには政策形成過程において政策評価にいかなる役割を期待するかという議論にも関係する。

テスト型評価はG A Oがプログラム評価を導入した際にも採られたものであり、古典的な意味での政策評価の理想像といえよう (Guba and Lincoln 1989 : 30) <sup>(11)</sup>。テスト型評価は裁判の判決、あるいは資格試験や入学試験における採点・合否判定とのアナロジーで政策評価を捉える。政策の改善策を立案するよりもまず政策が成功したのか失敗したのかを文字通り証明し、裁判における判決や試験の採点のような拘束力を有する判定を下そうとする考え方である。この場合、政策評価はその結果に従って政策の継続 / 廃止を決定づける役割を期待される。政策評価を行う者を評価担当者 (evaluator) というが、彼は事後的な決定作成者 (decision maker) として裁判官や採点者のごとき決定的な役割を果たすことを期待されるのである。また、このタイプの政策評価では、評価結果の正当性を担保するために試験の採点のような客観性が要求されるので、数量的なタームでデータを表示する定量的手法 (quantitative methods) が過重なまでに重視されることになる。

一方、分析型評価は合衆国をはじめとする政策評価先進国での経験を通じて生み出されたモデルであり、判定によりゆるやかな役割を担わせようとする考え方である。また(2)で指摘した不確実性と政策実施の問題を考慮に入れ、事後的評価を重視しつつも政策循環の各段階に評価の機能を組み込もうとする考え方でもある。よって分析型評価では、判定は政策評価を構成する一連の作業の段階の一つに過ぎず、むしろ評価結果に基づいて政策の改善策を立案し、それを政策形成過程に提言するフィードバックに主眼をおく。政策評

価と評価担当者に期待されるのは情報提供機能という重要ではあるが補助的な役割であり、決定を下すのはあくまで政治家や行政組織の管理者（manager）であると考えられる。手法の面では、分析型評価も定量的手法の使用を推奨するが、これはあくまで「可能な限り」という条件付きであり、個々の事例から一般化を行うのが難しい定性的手法（qualitative methods）を積極的に使用することもまた推奨する<sup>(12)</sup>。

では、事務事業評価システムはテスト型評価か分析型評価か。この問題を検討するために事務事業評価システムにおける判定の位置づけと評価手法の特徴を取り上げたい。

事務事業評価システムでは、基本事務事業や事務事業の目的を政策体系の中で明確にし、目的の達成度としての成果を数量的なタームで把握できるよう指標化することが極めて重要視されている。この点に着目すれば事務事業評価システムは古典的なテスト型評価であると判断することもできよう。しかし、事務事業評価システムで用いられる目的評価表の構成をみれば、その基本的な発想がむしろ分析型評価のそれであることがわかる。

事務事業目的評価表は以下のパートから構成されている。

- (1) 事務事業の目的と成果：事業の内容、対象、目的、前後2年を含めた計5年間の予算および所要時間の推移、および目的の達成度合いを数量的に把握するための指標式などから構成される。
- (2) 事務事業の環境変化：事業開始前と現在の環境比較、および今後の予測。
- (3) 事務事業の評価。
- (4) 改革案・予算要求案：改革案の方向性、代替事務事業案の内容、対象、目的、効果予測、および成果指標式から構成される。

以上に加えて、事務事業の基礎データとして、担当部署と政策体系における位置付けを記すパートがあり、合計5つのパートによって事務事業目的評価表は構成されている。おおよそ、(1)と(2)が現状把握（Do）、(3)が評価・検討（See）、(4)が改革案作成（Plan）というように、Plan - Do - Seeのマネジメントサイクル・政策循環の発想に基づく構成であることがわかる。

また、事務事業評価システムにおける判定の位置づけからも事務事業評価システムは分析型評価であるといえる。事務事業評価システムで行われる評価（判定）の種類には大別して以下の2種類がある。

- a) ポジショニング
- b) 公共関与の妥当性・県の関与の妥当性の評価

対象設定および意図（＝事務事業の目的）の妥当性の評価

手段の妥当性（目的 - 手段関係の妥当性）の評価

他部門・他事務事業との機能重複および関連性の評価

これらの内、b)に列挙した一連の「評価」は極めて簡単な方法によって行われるものであり、評価というよりもむしろ「チェック」と言った方が実態に近い。これに対して、「ポジショニング」とは費用 - 有効性分析、すなわち費用対効果の評価の一種であり、事務事業評価システムにおける評価の中心となるものである。事前に個々の事務事業ごとに1つずつ設定された指標式から求められた成果の度合いの高低とコスト（予算と所要時間）の適切さを検討し、その事務事業の現状を、成果の度合いは低いコストを追加投入することで成果向上の余地がある、コストは適切であるが成果が低い、成果が低い上にコストがかかりすぎている、成果は上がっているがコスト節約の余地がある、成果も上がっておりコストも適切、のいずれであるか判定し、表の中に位置付けることを事務事業評価システムではポジショニングと呼んでいる。

ここでの関心は、費用対効果の判定（評価）結果をいかに活用するかであるが、この点について三重県の姿勢は明確である。事務事業評価システムの研修で用いられたテキストには次のように記されている。少し長くなるが、分析型評価としての事務事業評価システムの考え方が明確に表明されており、引用するだけの価値はあると思われる。

事務事業のポジショニングはあくまで成果向上とコスト節約削減余地をできるだけ客観的に把握し、理想像と比較して現在どの位置にいるのか、どのような考え方に基づいて改革を行っていくべきかを示唆するツールに過ぎない。たとえ や のポジションにあっても即廃止すべきと判断されるべきものではない。事務事業の廃止はあくまで個々の事務事業の目的や手段の妥当性、廃止するための条件や廃止した場合のデメリットとその克服要因等のさらなる分析をすることによって初めて改革案の一つとして設定されるものである。（三重県自治研修所・(社)日本能率協会 自治体経営革新センター 1997：23）

#### (4) 内部評価 - 外部評価

先に政策評価を行う主体・担い手を評価担当者（evaluator）ということに触れたが、この評価担当者と政策の実施担当者との関係についての分類に内部評価 - 外部評価という分類法がある。

内部評価（internal evaluation）は同じ雇用・人事体系の中に評価担当者と実施担当者

が含まれる場合であり、一方、実施担当者とは別の雇用・人事体系に属する評価担当者が評価を行う場合を外部評価（external evaluation）というとな筆者は理解している<sup>(13)</sup>。しかしながら、内部評価と外部評価の定義は論争的なテーマであり、研究の領域でも実務の領域でも多用されてきた概念であるにも関わらず、現在に至るも明快な定義を行いにくいのが現状である。

ただし、評価担当者の位置づけの分類の中には、内部評価 - 外部評価に加えて、内部評価の特殊な形態である自己評価（self evaluation）があり、内部評価 - 外部評価をめぐる論争的な状況の中でも自己評価については実施担当者が自ら政策評価を行う場合を指す、すなわち評価担当者 = 実施担当者ということで見解の一致が見られる。そして事務事業評価システムの場合、事務事業目的評価表の作成は当該事務事業の担当者とその上司を中心に行われるが、事務事業評価システムで評価担当者となる、すなわち事務事業目的評価表の記入責任者となるのは担当者であり、典型的な自己評価であるといえよう。

#### (5) 悉皆評価 - 重点評価

この悉皆評価 - 重点評価という分類法は従来の政策評価論ではほとんど取り上げられなかったように思われる。統計調査の分野では、集団全体について調査する代わりに、いくつかのサンプルを母集団から抽出して調査し、その結果から確率論によって全体を推測する方法を標本調査といい、これに対して母集団全体を調査する場合を全数調査、あるいは悉皆調査という。ここから類推して、ある政府が実施する全ての政策に対して政策評価を行う場合を悉皆評価と呼びたい。また、一部の政策だけを対象に政策評価を行う場合は、統計調査とは異なり確率論による全体の傾向の推測を行うわけではないことを考慮し、重点評価と呼ぶことにする。一例を挙げるなら、行政評価の一種である自治体監査は重点評価であり、予算編成を仮に評価の一種だと考えるならば、これは悉皆評価である。この分類がこれまでほとんど取り上げられなかった理由は、従来の政策評価論が暗黙の内に政策評価 = 重点評価という図式を前提としてきたからであるように思われる。

悉皆評価では全ての政策に対して、同一手法で、かつ同程度の労力をかけた評価が行われる。よって、このタイプでは大量の政策を評価し、データを入手して比較検討することが可能となるのが利点である。しかし、その一方で、あらゆる政策を同一の手法で評価するため、入手できるデータは広く浅いものになりがちであるし、また、政策ごとの違いに柔軟に対応できない硬直的な評価とならざるを得ない。これに対して、重点評価では大量

の政策を処理することは出来ないが、政策ごとの違いに応じた柔軟な手法を用いることが出来る。一般に、高度な評価手法を会得した人材は行政内外を問わず稀少であるが、そうした人材を投入できれば信頼性の高い評価を行うことが出来る。

事務事業評価システムは基本的に三重県が実施する全ての事務事業を対象にしている。例外となるのは内部事務であり、すべての課について庶務は評価対象とされていない。また、いわゆる事業課でも経理等の内部事務は対象とされず、これについては各部の主管課が評価を行う。つまり、人事事務や経理事務に関しては各部の経理課や人事課に相当する部署が評価を行う。ただし、庶務はいずれにせよ対象外とされている。こうした例外はあるにせよ、事務事業評価システムは典型的な悉皆評価であるといえよう。

#### (6) 政策評価としての事務事業評価システム：中間的結論

本章のここまでの議論を要約すれば、事務事業評価システムは事後評価・分析型評価・自己評価・悉皆評価に分類される政策評価であり、従来型の予算編成を通じた事務事業の見直しとは一線を画するものであるといえよう。では、政策評価としてみた場合、事務事業評価システムはどう評価できるだろうか。本章の最後に事務事業評価システムの評価を試みたい。

ある政策評価または政策評価のシステムそれ自体の良し悪しを評価すること、つまり評価の評価を「メタ評価」(meta-evaluation)という。メタ評価の基準としては、例えば、政策評価によって導出された評価結果やそれに基づく政策提言が、政策内容の改善に活かされたか否か、あるいはどの程度活かされたかを問題にする「活用」(utilization)という基準がある。これに加えて、評価結果の活用とも関係するが、政策評価システムがもたらす情報が政策実施に携わる実務家や市民にとって役に立つかという「有用性」、あるいは「レリヴァンシー」という基準も重要である。しかし、応用社会科学としての政策評価それ自体の良し悪しを評価する基準として最も重要なのは評価結果の「信頼性」、および信頼性を保障する政策評価の「技術的な質」(technical quality)である。

あらかじめ筆者の判断を総括的に示すなら、政策評価として見た場合、事務事業評価システムがもたらす評価結果の信頼性は必ずしも高くないと考えられる。それには以下に記すいくつかの理由がある。

従来の政策評価論の観点から見て、第1に指摘すべきは自己評価が信頼性の低下を招くことであろう。

事務事業評価システムでは、政策の効果を測定するために用いるの指標の設定と、それを用いて行うポジショニング（費用対効果の判定）が基本的に実施担当者自身によって行われる。そこから、まず、政策評価の専門家ではない一般職員が事務事業の実施と評価を同時並行で行うこと、平たく言えば評価が片手間に行われることによって技術的な質は低下し、評価結果の信頼性もまた低下すると考えられる（Wildavsky, Aaron 1987 : 221-222）。さらに、事務事業評価システムでは実施担当者 = 評価担当者 = 改革案の立案者という図式が成立するが、政策評価論では、この図式が成立する場合には、行政や実施担当者にとって都合の悪い情報は隠匿され、評価に恣意性が混入し、評価結果の信頼性は低下すると考えられている。その理由の一つには、一般的に言って、政策評価はフィードバックによる不断の変化を求めるのに対し、あらゆる組織は安定に価値を見出すため、とりわけ競争状態におかれていない組織では、組織の安定性をまもるため評価活動を抑制しようとする力が働くというものを挙げることができる。そしてより重要と思われるのは、政策実施の当事者の一人に過ぎない評価担当者は政策の廃止によって既得権益を侵害される個人や集団からかけられる圧力に抗いにくいという理由である（Wildavsky, Aaron 1987 : 213-214/228-229）。特に、組織全体に評価活動に対するコンセンサスが成立していない場合には、先に挙げた理由と相まって、下級行政職員に過ぎない実施担当者（= 評価担当者）は圧力に対して脆弱にならざるを得ない。

この問題への対応策として政策評価理論が提示するのは、内部評価または外部評価と自己評価を組み合わせる方法である。これについて一例を挙げるならば、特別な訓練を受けて評価技術に熟練した行政職員、あるいは外部の専門的評価担当者によって構成された評価チームを投入し、ランダムに抽出した一部の事務事業については自己評価と外部評価によるダブルチェックを行う - これにより都合の悪い情報の隠匿や恣意性の混入をある程度抑制できる - という方法である。しかし、事務事業評価システムの場合、システム導入の指導や評価手法に関する技術的アドバイスを行う部署 - 家庭教師とかコンピューター・メーカーのテクニカル・サポートのようなものをイメージされたい - は存在するが、現在のところ内部評価や外部評価との組み合わせは行われていない。

第2に悉皆評価もまた評価結果の信頼性の低下を招く。

既に(5)で指摘したように、悉皆評価では全ての政策に対して、同一手法を使用し、かつ同程度の労力をかけた評価が行われる。あらゆる政策を同一の手法で評価するため、入手できるデータは広く浅いものになりがちであるし、また、政策ごとの違いに柔軟に対応

できない硬直的な評価となってしまう。

悉皆評価に起因する信頼性の低下への一般的な対応策としては、基本的に悉皆評価を行いつつも、一部の政策に関しては重点評価と組み合わせる、あるいは重点評価で代替する - 通常この重点評価は評価について専門的訓練を受けた評価担当者による外部評価又は内部評価として行われることになる - 、という方策が考えられる。しかし、事務事業評価システムの場合は重点評価との組み合わせは行われていない。

以上2つの原因はかなりの程度、自己評価と悉皆評価という類型自体に起因するものであった。しかし最後に、事務事業評価システムに固有の問題もまた指摘できよう。

ここではまず、目的の達成度を測定するための成果指標を設定する方法に起因する問題が指摘できる。事務事業評価システムでは、政策体系の内、目的評価表を作成する基本事務事業と事務事業のそれぞれについて単一の成果指標を設定することを求める。こうすることによって各事業の目的は明確になるというメリットがあるのは確かだが、その一方で副次的効果・派生的効果が評価の視野の外に出てしまうという問題が生じよう。通常、ある政策を実施すれば目的として意図された直接的な効果のほかに当初意図されなかった派生的効果が生じるものであり、政策評価論ではこうした間接的なインパクトを評価の対象に含めることによって政策が改善されると考えられている (Wolf, Jr. 1993 : 82) (14)。

また、事務事業評価システムについては評価基準に関する問題も指摘できる。この評価システムにおいて評価基準として用いられるのは、目的達成度<sup>(15)</sup>という意味での政策の成果と費用 (人員・予算・時間) の適切さのかねあいとしての費用対効果、あるいは費用 - 有効性である。この場合の費用対効果とは、ポジショニングに関する項で述べたように、実際に投入された人員・予算・時間について、同じ目的をより安価に達成できないか、あるいは追加の費用を投入すべきか否かを問うものである。しかし、費用について言えば、政策評価に関わる費用はこうした意味での費用、すなわち限界費用 (marginal costs) だけではないはずである。同様に重要なものとして機会費用 (opportunity cost) - ある政策に投入された資源を別のよりよい政策に投入すれば得られたかも知れない利益もまた費用に含まれると考える費用概念 - があるが、こうした意味での費用への考慮は不足している。政策実施費用に機会費用を含めないのは、機会費用の算定が行政の記録に直接現れることがないため困難な作業であるとはいえ、評価結果の信頼性という観点から見れば必ずしも妥当とはいえない (足立 1994 : 195-203)。

最後に、政策の社会的インパクトの測定の仕方に起因する信頼性の低下を指摘したい。



事務事業評価システムで政策（事務事業）のインパクトを測定する方法として高い優先順位を与えられているのは既存の統計データや業務の記録であって、政策評価論が当然視するようなインパクト測定のための新規の調査は、コスト削減の方針もあって低い優先順位しか与えられていない。これは適切なデータを用いることができない場合が多いことを意味し、必然的に評価結果の信頼性を低下させることになる。

以上のように、政策評価として見た場合、事務事業評価システムは技術的な質について信頼性の高い結果をもたらすものであるとは言い難い。つまり、評価の技術的な質を高め信頼性の高い評価結果を出すことによって政策の改善を図ろうとする従来の政策評価論の枠組みの中では、事務事業評価システムは欠点の多いシステムであると結論付けざるを得ないのである。

### 3 政府改革のツールとしての事務事業評価システム

#### (1) 事務事業評価システムと従来型の事務事業の見直し

前章で筆者が試みた事務事業評価システムに対するメタ評価（評価の評価）の結果は必ずしもかんばしいものではなかった。とはいうものの、従来型の行革や予算編成のように政策評価をせずに行われる事務事業の見直しと比較すれば、事務事業評価システムの方が政策の改善効果は高いという点は大いに強調されるべきだろう。

事務事業評価システムの運用が開始された1997年度予算では、前年度に全体で3,156本あった三重県の事業の内、410本が見直された。これに対して、事務事業評価システム導入の前年で、北川知事の就任に伴って「継続事業の2割削減」という目標が掲げられた1996年度予算では352本の見直しにとどまっている。見直しの内容という点で見ても、96年度が廃止141本・変更（リフォーム）211本であるのに対し、97年度は廃止268本・変更142本と廃止が増えている。また事業廃止の財政への影響を比較しても97年度が廃止268本で約59億円であるのに対し、96年度は141本で約39億円にとどまっており、この結果について同県の財政課では「大きな前進」と評価している。実際、他の自治体行革と比較しても、三重県の成果は相当に大きいと言えそうである。

#### (2) 「行政革命」のツールとしての事務事業評価システム

しかしである。事務事業評価システムはあくまで政策評価のシステムであり、政策評価として評価されるべきである。この点についてはシステム導入の旗振り役を担った県幹部職員も筆者がインタビューを行った際に同意しており、その上で事務事業評価システムの技術的な質は必ずしも高くないことを認めている。では、政策評価として見たならば、信頼性が低いという従来の政策評価論からすれば致命的な欠点があるにも関わらず、そしてその点について無自覚ではないにも関わらず、なぜ現行の悉皆評価・自己評価・事後評価・分析型評価に分類される政策評価システムを三重県は導入したのだろうか。

実は、事務事業評価システムは政策の改善だけではなく、それに加えてもう一つの大きな役割を果たすことを期待されている。その役割とは、さわやか運動に大きな理論的影響を与えたオズボーン (David Osborne) とゲーブラー (Ted Gaebler) による共著<sup>(16)</sup>の日本語版タイトルを借りるならば『行政革命』のツールに他ならない。ちなみに同書は三重県の幹部職員が行政改革の基本方針を定める際に参考にしたものであり、同書の日本版の出版を日本能率協会がおこなっていたことから、事務事業評価システム開発における三重県と日本能率協会の協力関係が結ばれたという。

ここにいう「行政革命」とは、一般的にはニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management : 以下NPM) として知られる理論を用いた行政の根本的変革を志向する運動である。

NPMについてイギリスの行政学者のフッド (Christopher Hood) は、新制度経済学 (new institutional economics) と伝統的なマネジメント思想 (managerialism) の最新版を学問的な背景とする一連のドクトリンを総称する用語であるとしている。そのドクトリンには、「管理者に対する大幅な決定権限の付与」、「指標を明示した上での業績測定の導入」、「成果重視の行政運営」、「官僚機構の機能的再編」、「競争原理の導入」、「民間企業の経営手法の導入」、「行政資源の有効活用の促進」などがあり、合衆国やイギリス、オーストラリア、そしてニュージーランドなどの行政改革に大きな影響を及ぼしている (Hood 1991 : 3-5)。

「行政革命」のツールとしての事務事業評価システムに期待される役割は大きく分けて2つある。その第1は、目的評価表を「コミュニケーション・ツール」として活用することによって政策論議の質を高め、継続的な行政運営の改革の糸口にしようとするものである。

コミュニケーション・ツールというのは以下の意味合いである。事務事業評価システム

では悉皆評価を行うことで、全ての事務事業について、投入された人員・予算・時間と投入理由、指標化された目的とその達成度、および費用対効果などが全ての事業に共通の書式でわかりやすくまとめられる。従来こうした情報はまったく存在しないか、存在したとしても断片的なメモのような形態であり、事業の担当者以外にはたとえ同じ自治体の職員であっても利用しにくかった。だが、こうした情報が共通の書式にまとめられることによって、担当者以外でも事務事業の概要を即座に理解できるようになる。つまり情報の共有化が図られることによって、担当者以外の人間も担当者と同じ土俵で政策論議を行うことができるようになる。目的評価表にはこうした役割が期待されているのである。

コミュニケーション・ツールとしての政策評価システムという考え方の前提となるのが情報公開である。三重県では目的評価表を情報公開の対象とする方針を固め、1998年度以降の公開を目指して詳細の検討を行っている。また、現在、目的評価表のデータベース化が進められている。これはさしあたり庁内のコンピューター・ネットワークで公開し、職員による検索を可能とするのが目的であるが、将来的には三重県のホームページ<sup>(17)</sup>で一般に公開することも検討されている。

事務事業評価システムによって目的評価表に記された政策情報が共有化されるなら、具体的には以下のような効果が期待できる。

まず、事務事業の相对比较が可能となるため、行政内部で行われる政策論議の質が向上し、多少なりとも縦割り行政の弊害を除くことが期待できる。従来よりわが国の行政では、国と自治体を問わず、国の省庁・自治体の部局といった部門ごとに「自治」が行われ、他の部門のことには口を出さないという不文律があり、いわば「内政不干涉」の原則が確立していると言われる。いうまでもなく、こうした現状は部門間の重複事業を発生させたり、財政危機に陥った場合も予算の一律削減方式をとらざるを得ないなど、公共部門における効率的な資源配分を妨げている。また、各部門の内部でさえも同様の傾向が見られ、特に「プラン偏重の行政」と言われるように実施中の事業についてはその傾向が著しかった。行政がこのように細分化・硬直化してしまった原因にはさまざまなものがあり得ようが、その一つとして各部門の内部にせよ部門間にせよ議論の基礎となる政策情報が存在しなかったことを挙げることができるのではないだろうか。事務事業評価システムは事業の費用対効果を中心とする各種データを共通の書式にすることにより、例えば道路事業と河川事業の比較検討を部門間で行うことを可能にしようとしている。むろん、情報の共有化が直ちに部門間の相对比较につながるわけではないが、比較の基礎となる情報を整備

したという点で事務事業評価システムは画期的であると言えよう。

さらに、目的評価表には行政内部のコミュニケーション・ツールとしてだけでなく、行政とそのサービスの顧客である住民との間のコミュニケーション・ツールとしてエージェント理論にいう情報の非対称性を改善し、政策形成過程の透明性と開放性を高める役割もまた期待されている。従来、政策（事務事業）の顧客でありかつ費用負担者でもある住民にとって政策形成過程はブラックボックスであった。いくら住民参加の必要性が叫ばれ、情報公開制度が整備されたとしても、事務事業のコスト（人員・予算・時間）や指標化された目的とその達成度、費用対効果といった基礎的な政策情報が得られないとすれば、政策形成過程への意義ある参加など望むべくもない。政策形成過程への住民参加を行政にとっても住民にとっても有益なものとするには「参加することに意義がある」といった考え方ではなく、基礎的な政策情報を共有した上で、それぞれの住民の利益や専門的な知識を反映させていくような参加のあり方が必要とされるはずである（佐々木 1992:21-22）。こうした認識の下、事務事業評価システムでは、目的評価表を情報公開の対象とすることによって情報公開制度の内実を高め、ひいては政策形成への住民参加をより有効なものとする契機となるよう期待されているのである。

「行政革命」のツールとしての事務事業評価システムに期待されるもう一つの役割は、第1のそれとも関係するが、政府のように市場の競争圧力にさらされることのない非市場部門の組織に特有の組織体質を変革するという役割である。

組織というものにはその構成員の行動を律するとともにその評価基準となるある種の明示的な基準が必要とされる。民間企業の場合なら数々の悲喜劇を生み出してきたノルマがそうした基準の好例であるが、そのほかには各種の利益指標や業界内のシェアなどがこれにあたる。一般的に、民間企業のように市場における不断の競争圧力にさらされている組織ではこれらの基準は効率性を高めプラスの方向に作用するといっていよう。ところが、行政に代表される非市場組織では、こうした基準が往々にして前例主義に基づいて確立されたり、組織構成員や利害関係者の特殊利益に奉仕するものとなってしまふことで効率性を低下させ弊害を発生させる場合がある。政策研究者のウルフ（Charles Wolf, Jr.）はこれを「内部性」（internality）と名付けている。非市場組織における病理現象を引き起こす内部性のいくつかの例を平易な言葉で列挙するなら、「予算をたくさんとってくることはいいことだ」<sup>(18)</sup>、「新しく複雑な技術を導入することはいいことだ」<sup>(19)</sup>、「他の部門が持たない情報を持つのはいいことだ」などである（Wolf, Jr. 1993 : 68-79）。

事務事業評価システムは全ての事務事業の担当者に自己評価を行わせることにより、内部性という組織内でしか通用しない評価基準によってつくられる組織体質を変革させようとする仕組みであるといえる。行政特有の組織体質の変革は、一つには、先述したように、目的評価表が情報公開の対象となって住民による評価にさらされるというプロセスが市場の競争原理の代替物となることによって、そして今一つには、事務事業について意識的な分析を自ら行うことによって個々の職員が顧客志向の政策形成能力を獲得することによって達成されると期待されているのである。

### (3) 政策評価論へのインプリケーション

以上に論じた「行政革命」のツールとしての事務事業評価システムの役割は政策評価論にいかなるインプリケーションを有するだろうか。

筆者の理解するところによれば、合衆国において政策評価が政府活動の一つとして認知されるようになって以降の政策評価論、とりわけプログラム評価理論の発展史は以下のようによ約できる。

GAOが制度化した政策評価は本稿で用いた類型では事後評価・外部評価・テスト型評価・重点評価に分類されるものであり、後に古典モデル、あるいは伝統的パラダイム（Schneider 1986：356）と名付けられた。政策評価の古典モデルは、GAOが当時「議会の番犬」と呼ばれたことが示すように政策評価と責任追及が分かち難く結びつけられていたこと、および社会科学の認識の枠組みをできるだけ保持する形で行政の活動領域を評価しようとしたこと（田辺 1996:16）、さらには3章(3)で述べたように評価担当者に事後的な決定作成者として裁判官のごとき決定的な役割を求めたことがその特徴であった。

政策評価論の転換点となったのはこの責任追及と結びついたテスト型政策評価の否定である。一般的に言って行政の活動領域の中で社会科学の認識の枠組みや方法を保持したまま適用できる領域は必ずしも多くない。責任追及と結びついたテスト型評価を有効に機能させるには、その限界を見極めることが極めて重要となるが、古典モデルはそれに失敗した。より具体的にいうならば、古典モデルの政策評価は、多くのケースで責任追及に必要とされる確定性を確保することができず、責任を追及された行政からの取り返しの付かない反発を受けることになったのである。こうして政策評価は「アイデンティティ・クライシス」（Palumbo and Nachmias 1983：67）といわれた挫折の時期を経て、行政監視が目的で責任追及と分かち難く結びついたテスト型評価から政策の改善を目的とする分析型

評価へと発展していく。

合衆国における政策評価の新しいモデルの方向性に影響を与えたのが職業的評価担当者の存在である。彼らは古典モデルによる政策評価の導入が拡大され、政策評価が「成長産業」といわれた時期に専門的評価担当者としての教育を大学院等で受けた人々であり、シンクタンクや大学、弁護士事務所など民間で雇用されて政策評価に従事している<sup>(20)</sup>。職業的評価担当者が誕生した背景には、先述したウィルダフスキー（Aaron Wildavsky）による自己評価組織と評価志向の行政職員の矛盾の指摘によって、専門的評価担当者が自己完結的に評価活動の一切を執り行う古典モデルの政策評価が望ましい姿とされたことが挙げられよう。合衆国に特有と言ってよいこれらの職業的評価担当者が自らの職業を守るためには新たな政策評価のモデルを作り上げる必要があったのである。

こうしてテスト型政策評価と自己評価の否定が職業的評価担当者の存在と結びつき、合衆国で新しい政策評価のモデルとして誕生したのがパットン（Michael Quinn Patton）を代表とする論者によって提唱された活用志向型政策評価（utilization-focused evaluation）である。類型上では、活用志向型政策評価は古典モデルと比べて分析型評価であるという点だけが異なっており、事後評価・外部評価・重点評価であるという点では共通している。ごく簡単に要約するなら、活用志向型政策評価の特徴は評価結果に基づく政策提言が爾後の政策形成に活用される可能性を高めるためにさまざまな工夫を凝らし、その留意事項を整理している点に求めることができる<sup>(21)</sup>。監視よりも政策提言を重視し、政策提言が活用される可能性を高めようとする活用志向型政策評価の方向性は基本的に妥当なものであり、今後も慎重に発展の方向を探る必要があると筆者は判断している。しかしその一方で、活用志向型政策評価には、多くの場合にそれが職業的評価担当者によって自己完結的に行われるため、わが国の審議会に見られるような、専門性は高いものの政策形成者に密着した密室の政策評価になってしまう可能性が常に存在し、その点が重大な問題となっている。

以上のように、従来の政策評価論の一つの到達点である活用志向型政策評価が、決定作成者のスタッフ的役割を果たす少数の専門家による外部評価・重点評価を通じて政策の改善を図ろうとしてきたのに対し、事務事業評価システムは、一方で政策評価を一種の政策と見なして運営改革の糸口・組織体質の変革の手段とし、他方で情報公開によって評価担当者と住民によるダブル・チェックを行うことによって自己評価と悉皆評価の欠点を利点に変えようとする。この試みは従来の政策評価論にはなかった視点を提供し、その枠組み

を拡大する可能性を秘めるものとして極めて興味深いものといえよう。

おわりに

日本経済新聞社の調査によれば、事務事業評価システムの導入以降、三重県には他の自治体や議会関係者など31団体が視察に訪れ、資料送付も140件に達しているという。事務事業評価システムに類似した評価システムを導入しようとしている自治体も多く、茨城県が事務事業全般で導入済み、宮城県が事務事業全般で検討中、富山県と北海道が公共事業に限定して導入済み、公共事業に限定して検討中が青森県、山形県、東京都、長野県、兵庫県、広島県、愛媛県、高知県、大分県というように10都道府県にのぼり、また一部の市町村でも導入が進められているとのことである（日経97.09.01朝刊）。今後、事務事業評価システムを範とする政策評価システムの導入がわが国の自治体で一種の流行として広まっていくかもしれない。こうした傾向は基本的に望ましいものであるといえよう。ただ、一点気にかかるのが、類似の政策評価システムを導入しようとする自治体の多くは評価システムの仕組みと評価結果を情報公開することには否定的な姿勢を見せているという点である。事務事業評価システムのような悉皆評価・自己評価を行う場合に、評価システムの仕組みと評価結果を情報公開しないなら、それは政策評価論が否定してきた従来型の自己評価に他ならないという点について今一度注意を喚起したい。

筆者は本稿で事務事業評価システムが従来の政策評価論にはない視点を提示した、あるいは発想の転換を行ったと論じてきた。しかし、事務事業評価システムは導入が始められて3年目、運用は今年でまだ2年目の若いシステムである。筆者が面接調査を通じて得た印象を述べるなら、ようやく産みの苦しみが終わろうとする、ある意味ではいまだ構築中のシステムなのである。よって、本来は事務事業評価システムのねらいだけでなく成果も含めて議論すべきところ、時間的制約もあってそれは成し得なかった。

本稿の背後にある筆者の関心は、地方分権に伴って政府への転換が迫られる自治体が、どのような政策評価・分析機能を制度化していくべきなのかという問題関心である。政策評価を政策の改善だけでなく政府部門における市場原理の代替物・組織体質の変革の手段として用いるという、従来の政策評価論から見れば極めてユニークな視点を提示した事務事業評価システムが、今後わが国でどのような成果を挙げ、発展を見せるのか。そのねらいは実現するのか、実現したとしてわが国の政治行政にいかなる影響を及ぼすのか。政策

形成の主体としての政府への転換を否応なしに迫られる自治体の実務と、実践の領域への貢献を望む公共政策学の双方の視点から、事務事業評価システムの今後の展開を注意深く見守る必要があるだろう。

## 注

- (1) 政策循環過程の中に政策評価を位置付けて概説した文献の代表的なものとしては、大森彌. 1981. 「政策」. 『年報政治学 1979』, 日本政治学会編, 岩波書店. および宮川公男. 1995. 『政策科学入門』. 東洋経済新報社. などがある。
- (2) 正式名称は「行政監視院（日本版G A O）設置法案」。同法案については拙稿 1998を参照願いたい。
- (3) 「生活者」は県の行政サービスの受け手・消費者としての個々の県民を指して用いられている。
- (4) 地方政治と政府間関係は近年の実証志向の強い政治学・行政学が分析に力を注いできた領域の一つである。代表的な文献としては村松岐夫. 1988. 『地方自治』（現代政治学叢書15）. 東京大学出版会. がある。
- (5) 「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」（自治行第99号）と別添の「地方公共団体における行政改革推進のための指針について」から成る。地方行革に関する資料集である小沢辰男・二宮厚美 監修, 自治体問題研究所編. 1995. 『続・自治体リストラ』. 自治体研究社. の107-113頁に全文が掲載されている。
- (6) 政策評価の3要件については、拙稿 1997：2章を併せて参照願いたい。
- (7) わが国における代表的な行政評価は会計検査、行政監察、および自治体の監査である。
- (8) 政策評価論に政策実施研究の成果を取り入れようとする議論の代表的なものとしては、Schneider. 1986 および Palumbo (eds) 1987 がある。なお、事前評価における不確実性の問題については足立 1994：13-26を参照されたい。また、同様の理由によって、事前評価である政策分析にもまた事後評価の要素を導入する必要を説く議論もある（Wolf, Jr. 1993：5章）。
- (9) なお、事務事業評価システムが導入された時点で既に実施中だった事務事業については、指標設定と評価が同時に行われた。
- (10) テスト型評価と分析型評価については拙稿 1997：4-5章を併せて参照されたい。
- (11) この類型の政策評価についての代表的な文献としては Weiss 1972 が挙げられる。また、Palumbo and Nachmias 1983 は本稿にいうテスト型評価を政策評価の "dominant paradigm" として端的に要約しており有益である。
- (12) 評価手法における定量的手法と定性的手法については山谷 1997：113-121 を参照されたい。
- (13) 内部評価 - 外部評価については拙稿 1997：3章(2)も併せて参照願いたい。
- (14) ただし、事務事業評価システムでは、派生的効果が本来意図された目的よりも大きいと判断される場合にはそちらを本来の目的とするよう成果指標を変更する、また成果指標が複数になる、つまり、目的が複数になる場合には複数の事務事業に分割するという考え方を採用しているとのことなので、こ



の指摘は必ずしも適切ではないかも知れない。

(15) ここにいう目的達成度はすなわち有効性 (effectiveness) である。

(16) Osborne, David and Gaebler, Ted. 1992. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley.

(17) <http://www.pref.mie.jp/>

(18) この逆には「予算を減らされるのは(いかなる理由があっても)よくないことだ」という基準がある。さらには「予算を消化しきれない担当者は無能だ」という基準もわが国の行政一般に確立しているといつてよいだろう。三重県の場合、「経費の節減で前年度に残した予算額の半分は各部署が新規事業に活用できる」という制度を事務事業評価システムとは別に導入してこの問題に対処しようとしている。

(19) ウルフの著書は軍隊の例を引いているが、わが国の場合には国鉄時代以来継続されているリニアモーターカーの開発が一つの好例かも知れない。

(20) 合衆国における政策評価の教育体制については山谷 1997 : 76-81を参照のこと。

(21) パットン以外の活用志向型政策評価論者の主要な業績については以下の文献を参照のこと。 は全体のほぼ半数の頁を割いて活用志向型政策評価を標準的作業順序に従って解説している。 はパットンの著作に比べて行政組織の管理者の役割を強調している点に特徴がある。 は活用志向型政策評価論者の著作の中では最新の部類に入るものであり、事例も豊富である。

Herman, Joan L., Morris, Lynn Lyons, and Fitz-Gibbon, Carol Taylor. 1987. Evaluator's Handbook. sage Publications.

Rutman, Leonard and Mowbray, George. 1983. Understanding Program Evaluation (A Sage Human Service Guide 31). Sage Publications.

Torres, Rosalie T., Preskill, Hallie S., and Piontek, Mary E. 1996. Evaluation Strategies for Communicating and Reporting: Enhancing Learning in Organizations. Sage Publications.

#### 付記

本稿を執筆するにあたり、梅田次郎氏(現秘書室長)、大西均氏(現総務部地方分権・行政改革推進課長)、吉村裕之氏(現広報公聴課長)をはじめとする三重県庁の方々から懇篤なご教示を賜った。

#### 文献

Guba, Egon G. and Lincoln Yvonne S. 1989. Fourth Generation Evaluation. Sage Publications.

Hood, Christopher. 1991. "A public management for all seasons?", in Public Administration Vol. 69 Spring.

Palumbo, Dennis J. (ed.). 1987. The Politics of Program Evaluation (Sage Yearbooks in Politics and Public Policy 15). Sage Publications.

Palumbo, Dennis J. and Nachmias, David. 1983. "The Preconditions for Successful Evaluation : Is

- There an Ideal Type?". in Policy Science 16.
- Patton, Michael Quinn. 1986. Utilization-Focused Evaluation 2nd. ed.. Sage Publications.
- Schneider, Anne Larason. 1986. "The Evolution of a Policy Orientation for Evaluation Research : A Guide to Practice", in Public Administration Review Vol.46, 1986.
- Wildavsky, Aaron. 1987. Speaking Truth to Power : The Art and Craft of Policy Analysis. Transaction.
- Weiss, Carol H. 1972. Evaluation research : methods for assessing program effectiveness (Methods of Social Science Series). Prentice Hall.
- Wolf, Jr., Charles. 1993. Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives 2nd ed.. The MIT Press.
- 足立幸男. 1994. 『公共政策学入門』. 有斐閣.
- 窪田好男. 1997. 「政策評価論再考 - 事後的政策分析としての政策評価 - 」. 『政策科学』, 立命館大学政策科学会, 5巻1号.
- 窪田好男. 1998. 「行政監視院(日本版G A O)設置法案とその挫折に見るテスト型政策評価の誤謬」. 『社会システム研究』第1号.
- 佐々木信夫. 1992. 『自治体プロの条件』. ぎょうせい.
- 田辺国昭. 1996. 「政策評価をめぐる社会科学と行政」. 『創文』, 創文社, 374号.
- デビッド・オズボーン, テッド・ゲブラー(野村隆 監修, 高地高司 訳). 1995. 『行政革命』. 日本能率協会マネジメントセンター.
- 橋本信之. 1997. 「大都市の水道 - 水源・水質・財務 - 」. 水口憲人編. 『今なぜ大都市か』. 敬文堂.
- 松下圭一. 1995. 『現代政治の基礎理論』. 東京大学出版会.
- 三重県行政改革推進本部. 1996. 『三重県「さわやか運動」推進大綱 - 生活者起点の行政運営を目指して - 』(「さわやか運動」推進資料 No 4).
- 三重県自治研修所・(社)日本能率協会 自治体経営革新センター. 1997. 『第1回 事務事業評価研修』.
- 山梨学院大学行政研究センター 編. 1995. 『地方分権と自治体改革の課題』. 第一法規.
- 山谷清志. 1997. 『政策評価の理論とその展開 - 政策評価の理論とその展開 - 』. 晃洋書房.

Policy Evaluation in Mie Prefecture:  
Implications for the theory of Program Evaluation

KUBOTA Yoshio

ABSTRACT

This article describes the reforms to the evaluative function of local government in Mie prefecture that have been introduced since 1995. It reviews the development of program evaluation in the United States, then analyses the relation between Mie's system and the theory of program evaluation. Some tentative suggestions are made regarding the messages drawn from the Mie experience that are relevant to the reforms of other local governments in Japan.

KEYWORDS

Policy evaluation ; Program evaluation ; Local government ;  
Administrative reform ; NPM ( New Public Management )