

連載  
第4回

# 事業は仮説である

## 仮説の検証としての 事業評価

名古屋大学大学院法学研究科教授  
後 房雄

うしろ・ふさお 1954年富山県生まれ。京都大学法学部卒業、名古屋大学大学院博士課程単位取得退学。99年から現職。日本行政学会理事、日本NPO学会理事、市民フォーラム21・NPOセンター代表理事。著書に、『政権交代のある民主主義』（総社）、『行政の新展開』（共著、法律文化社）、『事業委託におけるNPO-行政関係の実態と成熟への課題』（市民フォーラム21・NPOセンター）など。

Evaluation, Second Edition, Jossey-Bass(2004)。  
事業とは何か

「ハンドブック」によれば、事業は次のように定義される。特定の文脈（環境）において、望む成果（結果）を生み出すために、特定の資源（インプット）を特定の活動（過程）へと意図的に転換させること。

この定義自体は、資源・活動・アウトプット・成果というロジック・モデルを前提にしているという特徴はあるにしても、特に新奇なものではないだろう。私がここで特に注目したいのは、それに続いて提起されている「事業は仮説である」という主張である。

つまり、事業とは、「もしある事業が実施されたならば、期待される結果が生まれるだろう」という仮説にほかならないというのである。そして、ロジック・モデルは、その仮説を解きほぐして図示することによって、その前提となっている想定を理解し、仮説を検証するための戦略を構築するための道具とされる。

「事業は仮説である」というのは、言われてみれば当然というしかない指摘だが、日本の行政評価の現実を背景にすると、きわめて新鮮な印象を受ける。

受けるのは私だけではないだろう。実際、「事業は仮説である」という考え方は、日本における事業の捉えられ方の特徴を対照的に浮かび上がらせる。端的に言って、日本の行政の現場において、事業は自己目的とされるか、正しさが（例えば国によって）保証されたものとして受け取られているのではないか。そして、それが、日本において行政評価が儀式化し空回りすることになっている最大の理由ではないか。

また、事業を仮説と捉えるならば、事業評価の核心は「仮説の検証」であって、短期成果、中期成果、長期成果などを測定するための成果指標の数値の変化は仮説の検証のための手がかりと位置づけられることとなる。これと対比すると、日本の事務事業評価においてはそもそも何が評価されているのか、また、成果指標の数値はどのように理解され使われているのか、という疑問が浮かぶ。

古川俊一・北大路信郷「新版・公共部門評価の理論と実際」（日本加除出版、04年）は、これまでの日本の自治体の特徴として「資源・手段志向」を指摘し、それを次のように説明している。

「行政活動の目的、成果、結果などにさほど関心を払わず、目的を曖昧・不明確にしたまま具体的な手段を採用し、成果よりも投入資源の管理を重視し、活動の結果よりも過程に重大な関心を持つという行政組織成員の意識や傾向のことを言う。」（210ページ）

古川・北大路氏は、資源・手段志向はこれまでの自治体行政においては「大変合理的」であったとしたうえで、それが時代の変化のなかで現在転換を迫られているという。これまで合理的であった理由として次のような点が指摘されている。①政府の役割が極めて基礎的な社会共通のニーズを充足することに限られていた時代は、目的と目的達成のための手段のもつ効果が自明であり、「手段に対する確信」、「資源投入がそのまま成果に直結するという確信」があったこと。②自治体は機関委任事務に象徴される執行機関としての特質をもたされ、「全てのプログラムは中央で策定し、現場はそのプログラムを疑うことなく実行すればよい。現場が成果に疑問を持つ必要はなく、命令を絶対的なものとして遂行することが最大の効率を生む」とされてきたこと。

これは、82年の第二臨調基本答申

が指摘していた「追い付き型近代化」体制の特徴として理解することができ。独立を脅かす厳しい外圧のなかで速かに先行する欧米諸国へキャッチアップすることを目指した日本においては、欧米諸国で試され済みの先進モデルを導入する形で国で策定された事業を自明のものとして実施することが自治体の役割であった。しかし、追い付き型近代化の達成によって日本自身が最先進国の一つになった現在、直面する多様な課題に取り組み手段（事業）は、自らの責任で試行錯誤のなかから見出していくしかなくなっている。しかも、その試行錯誤の中心の主体は、もはや国ではなく、住民と向き合う1800余の自治体にほかならない。ここでは、事業を「仮説」と捉えることが不可欠であり、事業実施の成果を測定し、それを手がかりにして仮説を検証し、必要に応じて修正するか、新たな事業・仮説を採用することが求められる。

このように、事業評価の核心が事業の基礎にある「仮説」の検証にあるとすれば、まず必要なことは、往々にして曖昧なままに放置されがちな仮説を明確に表現することである。

「国土交通省のロジカル・フレームワーク」

\*ご意見等をお待ちしております。ガバナンス編集部 (FAX 03-3575-9808, E-mail:jichi@gyosei.co.jp) までお寄せ下さい。