



「経営・自治」へ
展開する
行政評価

連載
第15回

評価が機能する条件 評価可能性アセスメント

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』（憲社）、『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。

普及と混迷

自治体における行政評価の普及は依然として続いているようだ。総務省の地方行政推進に関する指導と自治体の横並び志向によって、事務事業評価を中心とした行政評価はほぼ普遍的といってよいほどに普及した。それだけに、行政評価を活用したことで行政経営を促進する成果が

あがった、という事例を耳にすることがこれだけ少ないことは大きな問題を感じさせる。

もちろん、いくつかの事務事業が削減できたという事例は少なくない。しかし、その削減は、すでに役所内部でも削減すべきだと考えられていた事務事業を、行政評価、さらには外部評価をテコにして削減したという場合が多いというのが実態で

はないだろうか。

一方で、すべての事務事業に関して評価シートを記入することで、自治体全体でどのような事務事業が展開されており、それぞれにどれだけの予算や人員が投入されているかに関する情報が網羅的に整理され、庁内や市民に対して提供されたという情報公開的な効果は見落とせない。しかし、これは膨大な労力や費用とはとても釣り合わないささやかな副産物というしかない。

岐阜県多治見市、愛知県瀬戸市、東京都足立区など、本格的な行政経営をめざしている自治体が、一度は導入した事務事業評価を廃止しているというのも象徴的である。

ほとんど使われない評価

アメリカにおける評価の歴史をみると、日本の現状に近い状況が1970年代に存在したことが分かる。

アメリカにおける評価の歴史は20世紀初頭に遡るといわれるが、1960年代のジョンソン大統領による「偉大な社会」計画ないし「貧困との戦い」によって多様な事業が展開されるなかで「評価研究への関心が噴出」することになった(ロッシ、リプセイ、フリーマン「プログラム評価の理論と方法」日本評論社、05年、

9ページ)。

評価研究は成長産業になり、70年代には一つの独立専門分野として確立した。ところが、その一方で、そうした事業の評価が実際には「ほぼ無視されるかまたは政治的に使われるかどちらか」だということが明らかになる。70年代の文献には、次のような悲観的な指摘が頻出しているという(マイケル・クイン・バットン「実用重視の事業評価入門」清水弘文堂書房、01年、5ページ)。

「結局、最終的な結果の有効性のテストは、実施される政策に対するインパクトである。この基準によると、うまくいった評価報告などほとんどない。」

「最近の文献は、一様に評価が意思決定に対して重要な影響を与えるのに失敗したと指摘している。」

「(評価者から)もつともよく出る不満は、結果が無視されること。」

「評価経験の見直しは、評価結果が事業の決定に重要な影響を及ぼしていないということを示唆している。」

評価可能性アセスメント

このような混迷からの脱却のため、アーバン・インスティテュートのホーリーの研究グループが提案したのが「評価可能性アセスメント」が有効である。

また、日本では全事務事業の評価が主流だが、むしろ、特定の地域課題に絞って、関連する少数の事務事業を対象に、評価可能性アセスメントを踏まえた本格的な事業評価を試みてみる価値がある。その場合は、少なくとも、部ないし課の単位で、責任者を含む関係者間で明確な成果目標を設定したり、評価結果の利用方法について合意したりできる可能性が高いからである。

もう一点強調しておきたいのは、ロジック・モデルの重要性である。現在の日本の行政評価では、事業活動がどのような因果関係でアウトカムをもたらしつかという仮説を明確にしないまま事業の成果を指標で測定しているため、「ブラックボックス評価」になってしまっているからである(「プログラム評価の理論と方法」前掲、155ページ)。

事業の基礎にある因果仮説が明確であってこそ、その仮説の検証のためにモニターすべき中間的成果目標が特定でき、最終成果が改善しない場合に事業のどの部分にフィードバックすべきかが明らかになる。

「経営・自治」へ
展開する
行政評価

(evaluability assessment)であった。

それは、「厳密な評価を行う前に、評価すべく選ばれたプログラムが厳密な評価から有意義な結果を得られるように編成し直し確かめる手法」である(ハトリ「政策評価入門」東洋経済新報社、04年、ivページ)。

当時のアメリカの評価の中心が、事業の成果を事後的に測定するインパクト評価であり、評価の専門家が第三者の立場からプログラム評価の手法で一部の事業を対象に行うものだったのに対し、日本の事務事業評価は行政職員による自己評価であり全事業を対象にしている点に特徴がある。この点に特徴がある。しかし、プログラム評価の混迷のなかで開発された評価可能性アセスメントは、事務事業評価の混迷からの脱却を考

える場合にも多くの示唆を与える。特に、ホーリーが指摘する「有益なプログラム評価を阻害する4つの問題点」は、大筋で日本の状況にも妥当すると考えられる(Joseph S. Wholey, "Evaluability Assessment," in Handbook of Practical Program Evaluation, op. cit., pp.33-34)。

① 評価者と評価結果の想定される利用者、プログラムを評価するに当たって用いられるべき目標や成果の基準に関して合意していない

い。

② プログラムの設計、プログラムに投入される資源、現在進行中のプログラムの活動を前提にすると、プログラムの目標が非現実的である。

③ 成果に関する重要な情報を、手ごわい費用で得ることができない。

④ 政策決定者や管理責任者が評価情報に基づいてプログラムを変更することができないか、する気がない。

①と④の問題点は、この連載で、日本の自治体における政治機能の弱さとして指摘してきたこととある程度重なるが、日本のように政治的指導力自体の弱さというより、評価結果の活用能力や意思が問題とされている。

それへの対策として、ホーリーは、政策決定者や管理責任者との面談のなかで、彼らが何をプログラムの目標や成果と考えているか、また、彼らが評価に対して何を期待しており、評価結果や提言をどのように利用するつもりかについて明確化して合意しておくことを提案している。

②への対策として、ホーリーは、関係資料の分析や関係者との面談を通じて、プログラムの意図を明確化することを提案している。つまり、

プログラムのインプット、活動、意図される成果の間の想定される関係を、中心的な政策決定者、管理責任者、スタッフ、関係団体代表の視点から明確化しておくことが、評価可能性アセスメントの初期の重要な作業だという。そして、その作業の成果として、評価者はロジック・モデルと事業の成果指標群を構築すべきだとされる。

以上から、これまで何度か言及してきたロジック・モデルが、評価可能性アセスメントを母体として、その有力なツールとして開発されてきたことが分かるであろう。

日本で評価が機能する条件

アメリカにおいて評価可能性アセスメントやロジック・モデルが構築されていった経過を見ると、まさに現在の日本は、情性で評価をさらに普及するよりも、一旦は評価可能性(評価が機能する条件)に関する体系的な検討に集中すべき時期だといわなければならない。この連載全体が、そのための予備的作業ともいえるが、ここでもいくつかの指摘を行っておきたい。

決定的に重要なものは、首長として、あるいは自治体全体として追求する明確な成果目標を設定することであ

*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。