



「経営・自治」へ  
展開する  
行政評価

連載  
第7回

# 評価と政治

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）、『行政の発展』（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。

「評価が利用されないのはなぜか」という問題についての議論のなかで「評価と政治」が大きなテーマとなり、評価の政治的性格について多角的な考察が行われた。アメリカでは、政治機能の弱さという点が問題の中心ではなかったが、「評価と政治」が多面的に議論されるなかで、政策決定者の政治的指導力にとどまらない多様な政治的要因が評価そのものや評価の利用に影響を与えていることが明らかにされてきた。

## 評価はなぜ政治的か

評価と政治に関するキャロル・ワイスの73年の古典的な考察によれば、評価は、客観的で体系的な方法によって、政策や事業の目的がどの程度達成されたか、そうした結果をもたらした要因はどのようなものかを明らかにするものであって、それ自体は合理的なものであるが、それは「政治的な文脈」に置かれているという。彼女は、政治的考慮が評価のなかに入り込む仕方として、次のような3点を指摘している（Carol H. Weiss, "Where Politics and Evaluation Research Meet" in *Evaluation Practice*, Vol.14, No.1, 1993, p.94）。

- ① 評価が対象とする政策や事業は政治的決定の産物であり、また、実施過程においても政治的圧力に晒されている。
- ② 評価の目的は政治的決定に資することにあるので、事業の評価結果は、政治過程において他の諸要因と競合する。
- ③ 評価はその本質からして、次のような諸問題に関して潜在的に政治的な主張を行うものなので、評価自体がある政治的な立場に立つことになる。つまり、評価は、それぞれの事業の問題があるかないか、事業の目的や戦略が正当かどうか、漸次的改革戦略が有用かどうか、政策や事業の立案における社会科学者の適切な役割は何か、というような問題についての主張を伴わざるを得ない。

## 評価をめぐる重層的な政治

ワイスは、このように評価の本質的に政治的な性格を指摘したうえで、そのことのゆえに評価を捨て去るのではなく、むしろ評価が利用されるための前提条件として認識すべきだと主張する。

「評価の政治に対して敏感である場合にだけ、評価者は創造的で戦略的に有効でありうる。」

より具体的に言えば、評価者は、システムにおける他のアクターの利

害や動機に対して、自分自身が意識的にあるいは無意識のうちに演じている役割に対して、評価作業に影響する障害やチャンスに対して、そして評価結果が利用されるうえでの制約や可能性に対して、洞察力を持つことが求められる。

こうしたワイスの主張を紹介したうえで、バットン はさらに、評価者が政治過程に関する「おめでたさ」や無知に陥らないためには、大統領や議会などに関わる狭義の政治だけを意識するのではなく、「事業や評価の展開にかかわる日々の交渉」を政治として把握することが重要だと強調している（バットン、前掲書、223ページ）。

「問題が権力や政治に関係していることを認識しないと、評価者の戦略的な選択は狭められ、評価者が知らぬ間に一部の利害関係者のあやつり人形として使われる可能性が増大する。」

日本の自治体に即して評価と政治の問題を考えても、首長や議会の意思決定をめぐる狭義の政治とともに、組織の下部において事業のさまざまな関係者が織り成す政治が、評価との間で絶えず相互作用し合っていることは明らかである。前者をマクロの政治と呼ぶなら、後者は

回触したので、今回は前者を取り上げた。

日本において事務事業評価などの行政評価が空回りする理由の一つとして、政治機能（首長の政治的指導力）の弱さがあることはすでにこの連載においても指摘してきた。1970年代以降のアメリカでも、「評

ミクロの政治と呼ぶことができる。

これに関連して、前者に属するハイレベルの政策決定者は評価結果をより囚われない視点から見ることができのに対して、後者に属する組織政治、官僚制政治は、事業に既得権を持つので保守的になりがちだというワイスの指摘は、日本に於いてもある程度当てはまるだろう。さらに言えば、日本ではマクロの政治がミクロの政治の保守性により強く影響されやすいだけに、マクロの政治とミクロの政治の相互規定関係を認識しつつ、評価者がミクロの政治に対する洞察力と対処能力を磨くことはより重要である。

日本においては、企画部ないし企画課の指揮のもとで各課が内部評価を行う方式が主流なので、評価をめぐって、各原課レベルの政治、各原課と企画課との間の政治、企画課と財政課・人事課などとの間の政治などが、行政外部の関係者も巻き込んで展開していることは周知の通りである。

## 生き残りの政治

評価をめぐるミクロの政治の重要な一例として、事業ないし組織の「生き残りの政治」を取り上げてみよう。ワイスによれば、ある事業の

評価結果が悪いにもかかわらず事業が担当者によって存続させられることが多く、外部評価者はそれを担当者の事業目的からの逸脱だと批判するが、そうした見方は不十分であって、事業目的と並んで「組織のシステム目的」なるものが存在することを認識したうえで対処すべきだとい

つまり、事業担当者たちは非合理的なのではなく、評価者のものとは異なった型の合理性を抱いているのである。彼らは事業の目的達成における今日の前進だけに関心があるのではなく、事業への長期的な支持の構築に関心がある。そのためには、将来において助けになるかもしれない要因や関係者に注意しなければならない。

また、担当者たちは組織を構築し維持しなければならぬ。つまり、必要な資格を持った職員を集め、彼らがきちんと役割を果たせるように訓練し、職員間の人間関係やコミュニケーションを効果的にし、職員が気持ちよく熱心に働くようにし、組織の影響力や使命を拡大しなければならぬ。予算も維持、拡大しなければならぬ。対外的イメージを良くしたり、システム全体を運営することも必要である（Weiss, op. cit., pp.95-96）。

事業や組織の生き残りのために評価が無視されることは不当ではあるが、評価が実際に利用されるようにするために、生き残りの政治の存在を認識しておくことは不可欠である。

具体的指針としては、バットン は関係者による評価タスクフォースを組織したうえで、関係者の間に短期的な勝ち負けの構図を作らないようにするために、事業の存廃よりも長所と短所に焦点を当てて改善や学習へと方向付けること、長期的視野を持つようにより手助けすること、損得ではなく想定受益者の利益という「高貴な目的」に注意を向けさせることなどを提案している。いずれにしても、生き残りの政治のなかで評価を機能させる政治戦略や政治的技能は、秘技としてではなく、正面から検討され開発されるべきものだということを確認しておきたい。

最後に、「内部評価者の仕事は上司を喜ばすことであり、独立した評価者の次の仕事は依頼人の満足にかかっている」という評価者自身に関わる政治のなかで、評価における倫理の問題が避けられないことを付言しておこう（バットン、前掲書、235ページ）。