

学位申請論文の要旨

本研究では、業績測定を中心とする評価制度において評価結果の利用を促進するためには政策を評価することについての行政職員が持っているイメージの向上や負担感の軽減が重要であるということを示す。政策評価論において評価結果の利用は課題の1つであるとされており、その改善に関する研究は長年取り組まれている。それらの先行研究においては評価結果の利用を促進する方法や要素に関する議論が主になされている。しかし本研究は、具体的な方法や要素の前に考えるべきことがあるのではないかと問題意識に基づいている。つまり、政策を評価することに対する行政職員の認識や捉え方、イメージ、政策の評価に取り組む姿勢、評価結果をどのように受け取るかといったことを考慮せずに評価結果の利用を促進するためにはどうすればよいかということを考えても実際の利用にはつながりにくいのではないかとすることである。そこで本研究では行政職員を想定利用者とし、評価結果の利用を促進するためには政策を評価することについての行政職員のイメージを向上させることと負担感を軽減することが重要であり、そのためには実用重視評価 (Utilization-Focused Evaluation) の要素を活かして評価結果の報告方法を工夫することと、想定利用者である行政職員を評価の過程に参加させることによって当事者意識を高めることが1つの方法となり得ることを述べる。また、その事例の1つとしてアメリカ合衆国の地方政府で普及し、高い成果をあげていることから注目されている業績スタット (PerformanceStat) をとりあげる。

本研究は以下のような構成で展開していく。本研究は序章と終章を含めて9章で構成されている。序章と第1章では本研究の前提となることを説明する。序章では本研究全体に共通することや前提、研究の背景を説明する。まず本研究の目的を説明し、全体像を示す。次に、本研究が対象とするものと使用する用語を説明する。また、研究の背景として、地方自治体において政策を評価することの必要性を政策評価論、政府の失敗や政策の失敗の発見・抑止、政策過程の観点から改めて確認する。その上で、政策を評価することの必要性は認識されていても評価制度は当然備えているべきものとしてスムーズに導入・運用され、評価結果が利用されるわけではないのではないかと、また運用していく上では評価に取り組む行政職員を評価結果の想定利用者として位置付けることが有効なのではないかという筆者の問題意識を説明する。また、公共政策学の観点から政策の評価について研究していること、業績測定を中心とする評価制度における実用重視型業績測定の可能性を検討していること、業績スタットをとりあげていることの3点を本研究の意義として説明する。第1章では本研究の対象である地方自治体の評価制度がどのような特徴と課題を持っているものなのかを説明する。地方自治体では、1990年代後半から評価制度の導入が始まり、2000年代に入ると導入が急速に進んでいった。この背

景には改革派首長や熱心な行革担当職員などのキーパーソンが注目して取り組み始めたこと、不正経理問題の発覚から行政不信が高まっていたこと、財政難により行財政改革の必要性が高まったこと、その手段として業績の測定と評価を推奨するNPM (New Public Management) が注目されていたことなどが挙げられる。このような背景で導入されていった地方自治体の評価制度について導入状況や実施の根拠、評価手法などから制度の特徴を説明する。また、評価結果の質、アカウントビリティ (説明責任)、評価人材の3つの観点から自治体評価の課題について説明する。また、これらの課題のうち本研究でとりあげる評価結果の利用について政策評価論と地方自治体の政策過程における先行研究を整理し、地方自治体では実際にどのように利用されているのかを外部評価の結果への対応状況から説明する。評価結果の利用は長年研究されてきた課題の1つだが、政策評価論においてどのような議論がなされてきたか、政策過程との関連ではどのように捉えられているのか、地方自治体において評価結果を利用するとは何を意味しており、現状はどのようになっているのかを説明する。それによって、本研究が対象としている自治体評価と評価結果の利用という課題に関する基礎的な情報を整理する。

第2章と第3章では、本研究で特に注目する点である政策を評価することについての行政職員の負担感とイメージについて説明する。第2章では、政策の評価において大きな役割を果たす自己評価に関わる行政職員が評価についてどのようなイメージを持っているのかということは負担感の大きさに影響を及ぼすという課題をとりあげる。自治体評価の課題の1つであるとされている負担感に影響を及ぼしている要素としては、業務量の多さや評価に類似する業務が複数存在すること、評価結果が利用されないことなどが指摘されている。第2章では社会心理学における態度研究に着目し、負担感に影響する新たな要素の1つとして自治体評価について行政職員が持っているイメージが関係していると仮定した。その上で、自治体評価についてのプラス・マイナスのイメージと、そのイメージを表す漢字1文字、その漢字を選択した理由を尋ねるというアンケートを実施した。その結果、イメージがプラスであるかマイナスであるかに関わらず、挙げられた漢字は「改」や「難」が最も多く、自治体評価は改善のために実施するもの、難しいものと認識している職員が多かった。また、これらの漢字を選択した理由から、政策を評価することについてのマイナスのイメージを持っており、そのイメージが感情などの主観的な要素に基づいているほど負担感が大きいことが明らかになった。第3章では、評価結果をどのように報告するかということは評価結果の利用に影響を及ぼすということについて述べる。評価結果が利用されない理由の1つは、評価結果を報告する相手のことを考えて最適な方法を選択していないことであるとされている (Hutchinson 2017)。つまり、評価結果を受け取った人がそれを利用して次の行動につなげることを促進するためには、関心を持ってもらえるようにすることや、理解しやすいようにすること、受け入れやすいようにすることなどの配慮や工夫が必要だということ

である。評価結果をどのような方法で報告することが最適かということは報告する相手によって異なるが、どのような相手に報告する場合であっても何らかの配慮や工夫は必要であると言える。第3章では、まず自治体評価における評価結果の報告方法は特に工夫されていない場合が多いという現状を確認する。その上で、報告する相手や状況に応じて方法を工夫することの必要性や重要性について先行研究で述べられていること、視覚的な要素の活用などの具体的な方法や事例を整理し、自治体評価では外部評価の報告書に視覚的な要素を取り入れるなどの改善の可能性があることについて述べる。

第4章では業績測定を中心とする評価制度においても実用重視評価の要素を取り入れることができることを説明し、評価結果の利用促進という課題改善の方向性を示す。本研究では実用重視評価の要素として、想定利用者である行政職員に評価結果をどのように報告するかということと、評価の過程に行政職員を参加させることの2点をとりあげている。第4章では、この2点について業績測定と業績マネジメントの先行研究で述べられていることは実用重視評価の理論と共通する部分が見られることから、業績測定を中心とする評価制度においても実用重視評価の要素を活かすことができることを述べる。

第5章と第6章では、業績測定を中心とする評価制度において実用重視評価の要素を活かしている具体例として業績スタットをとりあげ、アメリカ合衆国地方政府における業績スタットを説明するとともに、日本で業績スタットに注目している地方自治体の現状を説明する。第5章では、業績スタットの詳細を歴史と展開、実施する上で重要な点と注意すべき点、効果という観点から、総合的に説明する。また、業績スタットにおいては評価の過程における議論と、組織の長や幹部職員、目標や部署ごとに指名された責任者による評価と改善策の実施過程への積極的な参加、リーダーシップの発揮という2点が特に重視されている。これらについては自治体評価の先行研究において挙げられている運用上のポイントや業績測定の新しい形とも一致しており、一部の自治体評価にはその特徴が見られることから導入は可能であると考えられる。第6章では日本の地方自治体で業績スタットとして実施されている取組みには、業績スタットの特徴があてはまり、現在も継続的に実施されているものはないことを明らかにし、その理由を考察する。一方で、意図的に実施されているわけではないが、自治体評価においては外部評価として業績スタットと共通点を有する可能性があることから、外部評価に業績スタットの要素を取り入れるという方法もあり得ることを述べる。

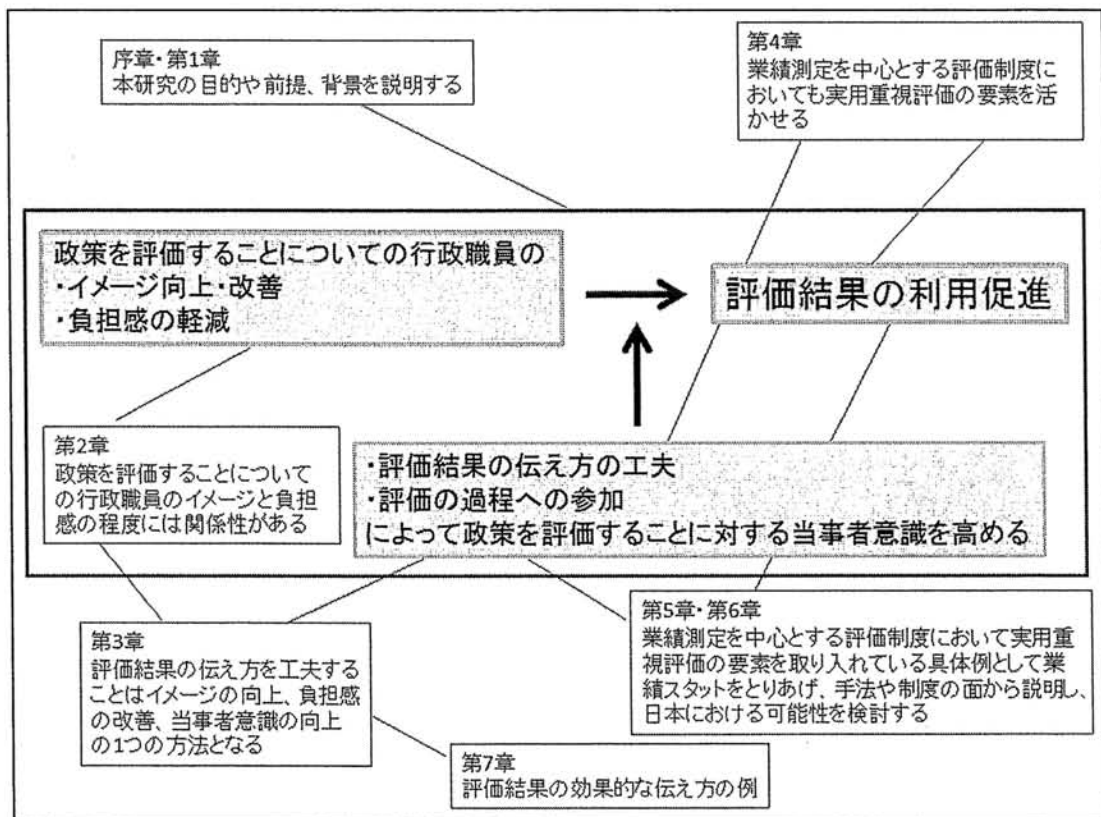
第7章では筆者が関わった評価における評価結果の効果的な報告方法の例を2つ紹介するとともに、どのような工夫が考えられるか、また注意すべき点は何かなどを説明する。事例としては京都府宇治田原町におけるヤングレビューと京都府南丹市における定住関連事業の実用重視評価の報告書を取りあげる。これらの報告書について、視覚的要素の活用や数量的データの効果的な示し方、報告する情

報を整理して詳細さに段階を設けるなどの先行研究で述べられている方法やポイントをどのように取り入れたかを説明する。

終章では本研究の内容を振り返るとともに、業績測定を中心とする評価制度の課題として本研究でとりあげた課題である評価結果の利用以外のものについて述べる。具体的には適切な指標の設定、施策・事業の担当課の職員を対象とした評価研修の継続的な実施、外部評価の実施をとりあげる。それらについて確認した上で、評価結果の報告方法は近年注目が高まっている評価への多様な主体の参加との関係でも重要であることを述べるとともに、その事例を示す。

これらの章を通して、評価結果の利用を促進するためには政策を評価することについての行政職員のイメージを向上させることと負担感を軽減することが重要であり、そのためには実用重視評価の要素を活かして評価結果の報告方法を工夫することと評価の過程に関わらせることによって当事者意識を高めることが1つの方法となり得ることを述べる。本研究の構成と展開を図示したものが図1である。

図1 本研究の構成と展開



(出所)筆者作成