

# 日本評価研究

## Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 9, No. 3, September 2009

### 特集：公共部門評価におけるNPMの影響

- |  |       |
|--|-------|
| 特集 公共部門評価におけるNPMの影響                                      | 山谷 清志 |
| 公共部門における「評価」<br>—政策評価とNPM型業績測定—                          | 山谷 清志 |
| NPMの展開とその帰結<br>—評価官僚制と統制の多元化—                            | 南島 和久 |
| 政府開発援助評価にみる新公共管理の影響                                      | 清原 剛  |
| 評価制度と教育のNPM型改革   | 青木 栄一 |
| 独立行政法人制度にみるNPM型改革の影響<br>—独立行政法人評価の実際と独立行政法人整理合理化計画を踏まえて— | 西山 慶司 |
| NPM型行政評価に翻弄される小規模自治体<br>—現状の認識と今後の展望—                    | 内田 真  |
| 地方自治体におけるNPM型評価<br>—分権化と市場化の改革をめぐる—                      | 西本 哲也 |
| 研究論文<br>国立大学法人評価制度の理論的考察<br>—制度設計上の合目的性と機能可能性—           | 西出 順郎 |

『日本評価研究』編集委員会

Editorial Board

編集委員長  
Editor-in-chief

三好 皓一(立命館アジア太平洋大学)  
Koichi MIYOSHI

副委員長  
Vice-Editor-in-chief

西野 桂子(ジーエルエム・インスティテュート)  
Keiko NISHINO

常任編集委員  
Standing Editors

牟田 博光(東京工業大学)  
Hiromitsu MUTA

山谷 清志(同志社大学)  
Kiyoshi YAMAYA

編集委員  
Editors

青山 温子(名古屋大学)      大沢 真理(東京大学)  
Atsuko AOYAMA      Mari OSAWA

大島 巖(日本社会事業大学)  
Iwao OSHIMA

岡本 義朗(三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株))  
Yoshiaki OKAMOTO

小野 達也(鳥取大学)  
Tatsuya ONO

窪田 好男(京都府立大学)  
Yoshio KUBOTA

佐々木 亮(国際開発センター)  
Ryo SASAKI

佐藤真理子(筑波大学)  
Mariko SATO

渋谷 和久(国土交通省九州地方整備局)  
Kazuhisa SHIBUYA

鈴木 絲子(神戸女子大学)  
Itoko SUZUKI

田中 弥生(大学評価・学位授与機構)  
Yayoi TANAKA

松岡 俊二(早稲田大学)  
Shunji MATSUOKA

村松 安子(東京女子大学)  
Yasuko MURAMATSU

事務局  
Office

〒140-0002 東京都品川区東品川4-12-6 日立ソフトタワーB 22F  
財団法人国際開発センター内  
特定非営利活動法人日本評価学会  
編集事務担当 鈴木 直美  
TEL: 03-6718-5931, FAX: 03-6718-1651  
E-mail: jes.info@idcj.or.jp

『日本評価研究』は、和文年2回、英文年1回または2回刊行します。

# 日本評価研究

第9巻 第3号 2009年9月

## 目次

特集：公共部門評価におけるNPMの影響

山谷 清志

特集 公共部門評価におけるNPMの影響 .....1

山谷 清志

公共部門における「評価」

—政策評価とNPM型業績測定— .....3

南島 和久

NPMの展開とその帰結

—評価官僚制と統制の多元化— .....17

清原 剛

政府開発援助評価にみる新公共管理の影響 .....29

青木 栄一

評価制度と教育のNPM型改革 .....41

西山 慶司

独立行政法人制度にみるNPM型改革の影響

—独立行政法人評価の実際と独立行政法人整理合理化計画を踏まえて— .....55

内田 真

NPM型行政評価に翻弄される小規模自治体

—現状の認識と今後の展望— .....69

西本 哲也

地方自治体におけるNPM型評価

—分権化と市場化の改革をめぐって— .....83

研究論文

西出 順郎

国立大学法人評価制度の理論的考察

—制度設計上の合目的性と機能可能性— .....95

春季第6回全国大会開催報告	
春季第6回全国大会プログラム（実績）	111
共通論題セッション報告	114
自由論題セッション報告	116
委員会活動	
企画委員会	120
広報委員会	121
第10回全国大会のご案内	122
特定非営利活動法人日本評価学会定款	123
日本評価研究刊行規定	133
日本評価研究投稿規定	135
日本評価研究執筆要領	137
日本評価研究査読要領	140
Publication Policy of the Japanese Journal of Evaluation Studies	142
Information for Contributors (For English Papers)	144
Writing Manual of the Japanese Journal of Evaluation Studies (For English Papers)	146
Referee-Reading Guideline	148

## 【巻頭言】

## 特集「公共部門評価におけるNPMの影響」

山谷 清志  
同志社大学

20世紀末にはじまった公共部門改革を指導した理念の一つが「新公共管理（New Public Management:NPM）であり、この背景にあった思考が市場と顧客の重視、成果主義、アカウンタビリティの注目、そして経営マネジメント思考の公共部門への導入であったことは既に周知の事実である。わが国のNPM型改革がめざしたのは「小さな政府」、公共部門における「市場」の重視、財政赤字の削減、「公私」関係の再定義・民間への過剰な政府介入の排除、政府内部に存在した時代錯誤の「構造」の排除であり、そのための代表的な実践例が民営化、独立行政法人制度の導入、規制改革と「特区」、地方分権改革であった。指定管理者制度やPFI、アウトソーシング、市場化テスト、市町村合併、「三位一体の改革」などは、公共部門におけるNPM型改革の象徴的実践的手法として急速に普及した。

ところで、こうした改革がもたらした手法やしくみにはそれまでのわが国の公共部門には欠如していた、しかしそれにもかかわらず誰も知っていた方法が組み込まれていた。すなわち業績や仕事の成果の測定である。企業では日常的に用いられるこの手法は、国鉄や電電公社・専売公社の民営化、特殊法人改革などといった大きな争点以外では公共部門で議論にならないまま20世紀を終えようとしていたのである。つまり「役所がどれだけの仕事をしたのか」、「何をどれだけ達成したのか」という国民誰もが関心を持つ基本問題については、全くアカウンタビリティのメカニズムが存在しなかったのである。NPM型改革はまさに、この点に切り込んだ点で画期的であったが、わが国の現実の一つ大きな間違いを犯した。業績（performance）や仕事ぶり（output）の測定を、評価と呼んでしまったのである。

そもそも、評価を意味する英語の‘evaluation’と測定（measurement）とはその言葉が違い、実際の活動も産出される情報も違う。もともと政策評価導入を提言した行政改革会議の最終報告（1997年12月）、あるいは「政策評価」の導入を検討していた三重県、北海道、宮城県、岩手県、秋田県などの先駆的自治体においては当初、評価の記述はあるが測定への言及はなく、当然評価と測定の意味の違いについては全く触れていない。ただし、政策評価の具体的内容について検討を始めた時期、たとえば通産省の「政策評価研究会」（1998年3月発足）、総務庁行政監察局の「政策評価の手法等に関する研究会」（1999年8月発足）の段階になると、評価の議論の中で測定や、モニター、事前分析（assessment）、そして評価そのもの（とくにプログラム評価）についての研究が進み、さらに地方自治体から政策評価の制度設計の委託を受けた経営コンサルタントはアメリカ（連邦政府・州政府・都市自治体）、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、カナダなどを訪問調査した。もちろん、当時のアングロサクソン系諸国の政府改革はNPM、あるいはアメリカの‘re-inventing government’タイプであり、表面的にはパフォーマンス測定が主流のように見えたはずである。それを日本では（とくに地方自治体では）「評価」の枠組みの中で導入したのである。当然、評価概念の中に測定や記述、分析、事前評価（アセスメント）、モニター、VFM型検査（audit）、評定などが混在していた。なお、この時期例外的に外務省においては2000年7月、「ODA評価研究会」が置かれ、きわめてオーソドックスな評価の議論がなされていたが、評価と測定を混同する流れを正すことはかなわなかった。あまりにも急速に、そして十分な理解を得ないまま「評価」という名の測定、目標管理型のシート記入方式が実務に普及したためである。

それから十余年、わが国の公共部門評価は残念ながら「評価疲れ」や「経年劣化」の症状が広がり、あるいは評価の無力さが意図的に喧伝されている。それは評価自身の「制度疲労」なのかも知れない。原因

は政府の制度や政治文化の違いを無視して評価のつもりで測定を導入し、しかも評価の真意を理解しない人たちが形式的数値や空虚な文言を羅列したからである。また、結果重視の‘result-based management’と言いながら、陳腐化した手続・手順重視の姿勢から脱却できず、膨大なランニングコストを必要としたからである。さらに政策や施策を担当する職員を信じて「任せる」のではなく、性悪説にたって「箸の上げ下ろしまで云々し、重箱の隅を突つつく」姿勢が跋扈したからでもある。無意味なペーパーワークや、無駄なチェック作業を結果重視の政策評価によって省略して行こうと言う1990年代行革のねらいは、公務員文化に根強い手続重視論、「結果には問題はあるかも知れないが手続手順に間違いはないし、まして違法なことをした訳ではない」という開き直りを可能にする思考によって挫折した。ここに出たのが評価無用論である。

しかし先進諸外国において評価は、民主主義のリテラシーを高めアカウンタビリティを確保する重要なツールとして定着している。俗な表現をすれば、税金を使って行う活動がどの程度成果を上げているのか、国民が納得するように説明する責務（アカウンタビリティ）を政府が義務づけられているからである。政府が正しくアカウンタビリティの責務を果たすには合法性、合規性、コンプライアンスを対象とする会計検査や行政監査だけでは不足で、またプロセス遂行の円滑さ、活動の能率性、資源の効率的活用を測るだけでも不十分である。政府はその活動の有効性を証明し、統治能力を実証するため評価を用いて説明をつくさなければならないのである。

評価や測定の名前のもとでさまざまな手法やテクニックが混乱錯綜している現状で評価を再生させるためには、混乱と綜を丁寧に解きほぐし、実践の場で誤って理解された理論を基本に従って再構築し、実務の現場で理解されるように再度説明し直す作業が必要である。それは行政の現場でも不可能ではないが、日常的な業務に追われる実務者にとってこの作業は物理的に難しい。しかしそれだけでなく、さまざまな人の目で再確認し、また専門家のピアレビューを経て作業の妥当性、適切さを検証することも必要であろう。政府の政策活動、教育や政府開発援助、自治行政、保健医療、福祉などさまざまな分野の実務家と研究者が出会う場である評価学会は、この点で非常に大きな意味があるし、学会紀要を通じてこうした評価の再検討作業の意義を広く社会に問うていくことは重要であろう。この特集は、以上のような意図から提案されたのである。

## 【研究論文】

# 公共部門における「評価」 —政策評価とNPM型業績測定—

山谷 清志

同志社大学 政策学部

kyamaya@mail.doshisha.ac.jp

## 要 約

公共部門における新公共経営（NPM）運動の影響が広範囲に及んだと言われている。しかし、その影響の実態、すなわちどのように影響を受けているのかは必ずしも明らかではない。NPMが一つの「運動論」「流行」に過ぎないと言う批判の根拠はここにある。ただ、この批判があるにしても国の府省・機関や地方自治体、あるいは独立行政法人がNPMの考えに基づくさまざまな手法を導入していることも事実である。それではNPMの思想と手法の導入によって、現場ではどのような新しい取り組みがなされ、また、問題点が発生しているのであろうか。この課題の解明は他に譲るとして、一つ明言できるのは、「悪影響」が発生したことである。すなわち、①NPMの視点でアプローチする評価は、いくつかの場合によっては新たなフィクションづくりのツールとして機能することがある。②また業績評価に対する理解不足、政治の関与の在り方についての認識の混乱が大きな課題になっている。③NPM型改革とわが国で言われているものは、国際的に見れば実は既に1960年代から存在したものであり、また、予算制度と評価制度との連携をはじめとするわが国で新しいアイデアと宣伝される改革も、既視感にまみれている。④評価と業績測定を混同した結果、非常に粗雑で幼稚な文書が評価書を僭称して氾濫している。

結論から言えば、わが国で大騒ぎした「NPM型改革」はアングロサクソン流の政府改革の歴史に疎い人びとの錯覚に過ぎない。行政評価という概念も、アメリカをはじめとする評価研究と政策研究、そして行政学をふまえていない人びとの造語である。NPMとは行政学の分野では一度は目にした手法やツールを化粧直したものであったにもかかわらず、行政学（the study of public administration）において1930年代から意識された行政管理（public management）の常識に疎い人びとが騒いだけのことなのかも知れないし、またそれを政策評価や‘evaluation research’にルーツがある「評価」と直結させるのは、無理がある。

## キーワード

評価研究、プログラム評価、政策評価、業績測定

### はじめに

「評価」とは何であろうか。広辞苑（岩波書店）

では「①品質の価格を定めること。また評定した価格。②善悪・美醜・優劣などの価値を判じ定めること。特に、高く価値を定めること」と定義さ

れる。また、角川国語辞典では「①品物の値段を決めること。また、決めた値段。②物事の価値を決めること。またその価値。」あるいは明鏡国語辞典（大修館）では「①品物の価格や人・事物などの価値を判断して決めること。また、その内容。②その価値を高く認めること」という説明である。一言でいえば、価値判断のような活動を評価と呼ぶのである。もっとも、分かっているようで、実際には案外誤ったイメージを持っているのではないだろうか。さまざまな現場で「評価」のつもりで使っている活動を思いつく限りあげると、実に多いからである。

判断する (judge)、価値判断する (value)、評定 (rating)、優劣付け (ranking)、比べる (compare)、見積もる・価格づける (estimate)、格付・等級付け (rating)、定量化 (quantify)、事実関係を書き記す (describe)、並べて全体を総覧する (review)、分析する (analysis)、分類 (classifying)、はかる (測る・量る measure)、全部を見回して調査する (survey)、調べる・調査研究する (research)、試す (test / experiment)、精査する・欠点やあらを探る (investigate)、検査 (auditing)、振り返る (reconsider)、議論する (argue)、「評価する」・褒める (appreciating)、値踏み (appraising)、事前予測 (forecasting)、事前評価する (assess)。

しかし、一般に、政府やパブリック・セクターで使用されている「評価」とは、このような使用法の評価とは若干異なっており、まして価値観や善悪を前提にする「(価値) 判断する」「褒める」ではない。端的に言えば、政府における評価とは情報提供のツールなのであるが、わが国ではそれが理解されていないため過大な期待を担われ、逆にその期待に添えないときに失望され、役に立たないと非難の対象になる。評価、とりわけ政策評価において大きな混乱があり、機能不全に陥るのはこのためである。

ここでは公共部門（中央政府と地方自治体、それに関わる独立行政法人、公益法人、国際機関など）で使われている、あるいは想定されている評価は3種類あると考えている。すなわち①‘evaluation research’とその応用の‘program

evaluation’、②‘policy evaluation’、③NPM (New Public Management) によって注目された‘performance measurement’である。これらはそれぞれ使い方が違うのであるが、わが国ではそのところが理解されていないため、混乱している。評価の有用性を高め、信頼感を持たせるには、再度概念の整理が必要である。

## 1. 評価研究とプログラム評価

英語を使う国ぐににおいても「評価 (evaluation)」は多義的で、その定義は容易ではない。しかも、公共部門におけるevaluationの歴史は20世紀初めまで遡ると言われると (Rossi, 1979, p.21)、その意味するところはさらに複雑になる。ただし、評価可能性 (evaluability assessment) や評価の評価 (meta-evaluation) なる用語が評価をめぐる議論に出てきてから、評価の定義は比較的簡単になってきた。評価できないものは評価の対象外であると判断する評価可能性のチェック活動と評価の出来不出来を探るメタ評価によって、評価概念を明確化できるからである。

すなわち、第一に、政府活動が評価の対象であることは間違いない。その際、政府組織とその構成要素である職員の活動そのもの (output / performance) を評価するのか、あるいは政府組織・職員の活動の「働きかけ」 (policy / program) の成果 (outcome) を評価するのか、この二点に評価のタイプは大きく分けられる。たとえば、医師をめざす受験生が毎日何時間勉強したか「測定」するのがoutputのperformanceであり、試験に合格したのか落ちたのかが「結果」で、それによって立派な医者になる志が遂げられたのかどうか「成果」を調べるのが「評価」である。しかし、勉強しすぎて病気になり治療費がかさんだというのが「インパクト」である。パフォーマンスとアウトプット、結果、成果までは若干因果関係があるが、インパクトまでは分からないことが多い。

第2に誰が、誰のため・何のために評価するのかをはっきりさせることが大事である。評価の目的と言って良い。政府サービスを提供する人びと、そのサービスの受益者・裨益者、そのサービスの

背景に関わる学問研究の人びと、サービスの原資になるお金を払う人（納税者や料金支払人）、政府選択・政策選択をする有権者を想定し、そのうち誰が、何のために評価するのかという問いから整理できるはずである。もちろん、サービスの内容が満足ゆくもので期待した成果が出ているか知りたい（有効性）、資金をカットしたい（節約・効率化）、サービスが公平に提供されているか知りたい（公平性）、誰かにサービス提供を肩代わりさせたらどうなるのか知りたい（代替性）、このままこのX国がこのサービスを続けられるのか知りたい（持続可能性・自立可能性）など動機も違って来る訳で、その時の「評価」もまたそれぞれ違うはずである。もっとも、「法令に違反して不正に資金を流用しているという噂があるので調べたい」（合法性・合規性）ときには評価は役に立たない。会計検査か、警察の捜査が使われる。

要するに、評価とは調べることで、調べる前に評価の目的（何を知りたいのか）、調べる主体（誰がいくら金をかけて調べるのか）、採用される基準（有効性や効率、公平などであり、より深い価値観や規範の準則と言うときには規準）が明確であるべきで、事前評価か事後評価か、それとも中間評価であるかは問わない。ただし、どの程度深く調べ、いつからいつまで調べるのかは、調べる人の都合上明確にしておく必要がある。評価の対象（アウトプット・アウトカム・インパクト）、評価の精度に関わるからである。

ところで、評価の専門的辞書（encyclopedia）によると、「評価とは応用的な調査研究の一つであり、プログラム、生産物、人、政策、提案、あるいは計画について、その現状、価値（value）、メリット、見返り（worth）、意義、品質に関する結論を得るために事実を集め、取りまとめるプロセスを言う」（*Encyclopedia of Evaluation*, 2005, p.139）。もっとも1979年に刊行され、2004年までに7版を重ねたテキスト、*Evaluation : A systematic Approach*は、評価（evaluation）だけの言葉では意味を明確にできないので、リサーチをつけ‘evaluation research’にして、evaluation活動そのものの性格、つまり一種の調査活動であることを明らかにしようとする（Rossi, Freeman, Wright, 1979）。

また、1972年に初版が出され、ほぼ一世代後の1998年に第二版が出されたWeissの教科書*Evaluation*では、以下のように定義する。「評価とはプログラムや政策の改善に貢献する手段として、プログラムや政策の活動（オペレーション）やアウトカムを、一群の明示的暗示的基準（standards）と比較して、体系的にアセスメントすることである」（Weiss, 1998, p.4）。なお、著者によるとこの定義には5つの重要な要素がある。第1に体系的なアセスメントである（この場合のアセスメントには、わが国で使用される「事前評価」の意味ではなく、事後評価・中間評価の意味も含めた定量評価・定性評価の両方の意味がある）。第2と第3は調査のポイントに関するもので、評価の対象ポイントはプログラム活動（operation）とそのアウトカムである。第4の要素は比較の基準である。プロセスとアウトカムに関する事実（evidence）を収集した後、期待と実態とを比較することでプログラムのメリットをアセスすることが評価だからである。第5の要素はプログラムや政策の改善に貢献するという目的である（Weiss, pp. 4～5）。ここで評価活動の性格が明らかになる。

すなわち、政策やプログラムそのものの改善のために、‘evaluation’という調査活動をすることである。これが第1の性格となった。この性格を育てたのはアメリカの行政機関、とくに教育や医療、保健、福祉、雇用分野の「ライン部門機関」であり、それが政策評価の目的の一つ、政策の内容に関わる専門領域の質的改善を担ってきた。

他方、実務で実施するためには「evaluationは調査研究」といった意味が分かるだけでは、ものの役に立たない。そこでアメリカ連邦政府においてどのように評価を行うのか、そのポリシーを明確にした報告書*Federal Evaluation Policy*では、その焦点、方法論、機能に関連して以下のような特徴を持つのが評価であると定義する。すなわち「(1) 実施中（on-going）のプログラムがその目的を達成する有効性をアセスする。(2) 同一の環境でプログラムに働く他の力をプログラムの効果から区別して、除外するため、調査を設計（research design）する際に諸原則を決め、これに準拠する。(3) 現在の作業（operations）を修正

してプログラムの改善を目指す。評価が、プログラムの効率の問題よりはプログラムの効果の問題に関心を持つことに注意すべきである。」(Wholey, et al, 1970)。政府のプログラムの効率性ではなく有効性を見るという方針、計画段階ではなく、実施段階以降のプログラム活動を対象にする方針は、1970年代には広く共有され、この認識が行政機関のアカウンタビリティを迫るスタッフ機関の主要な任務になってきた(その代表は連邦政府の会計検査院General Accounting Office、2004年名称変更してGovernment Accountability Officeである)。すなわち、アカウンタビリティ追求を目的とした評価の活用である。これが評価の第2の性格である。

評価の理論と実践を考える上で大事なことは、第1の性格の評価では、政府のライン系組織(教育・医療・保健・職業訓練・福祉)においては、教育学や心理学・保健学・福祉学などと連携して‘evaluation research’として評価の仕組みを考え、その研究を実践活動に応用してきた点である。実はわが国でもこの種の研究は「教育評価」(永野1984、梶田1983)、「社会福祉評価」(『社会福祉研究』1983)としてみられる。そして評価研究の専門雑誌、*Evaluation Review: A Journal of Applied Social Research*はこの傾向が強い評価専門誌である。第2の評価の性格では、議会や中央政府や地方政府のスタッフ機関(日本で言えば官房や総務部総務課)がその監視・コントロール対象をプログラムと定め、有効性の有無を見てアカウンタビリティを迫るためにプログラムの評価をすることを広く共通認識とした点が重要である。すなわち‘program evaluation’である。もともと第1と第2の両方に共通しているのは、その手法が「応用社会科学(applied social sciences)」であり、定量的手法も定性的手法も同じように使うことである(Nathan, 2000)。*Evaluation: The International Journal of Theory, Research, and Practice*, そしてアメリカ評価学会の紀要*The American Journal of Evaluation*は、応用社会科学的視点からの評価研究とプログラム評価の論文が多い専門雑誌である。

評価を実施する基本的な手順を定めたフレームワークは、一般的には以下の通りである

(Daponte, 2008, pp.3~7)。

- ①形成的評価(政策形成から実施に至る)をするのか、それとも総括的評価(政策終了後の総括)かを定める。
- ②評価の質問として一般的に考えられる質問項目等の準備(利害関係者に非公式にインタビューして)。
- ③プログラムについて厳格に記述する。この時にはinput→output→outcome→impactの流れを理論的に考える「プログラム・セオリー」とこのセオリーを因果関係的につめる「プログラム・ロジックモデル」を使用する。
- ④評価項目の再検討・制限(プロセス評価、アウトカム評価の選択を含む)
- ⑤評価計画の策定
- ⑥データ収集計画案の作成(データの範囲と収集方法など)。
- ⑦データ分析方法の決定。

なお、評価を外部のシンクタンクやコンサルタントに委託するときの契約条件(terms of reference)では、評価に関わる全体費用、評価担当者の資格、スケジュールと期限、報告の形式と内容などが事前に決められている。

ところで、伝統的にこれら‘evaluation research’‘program evaluation’では「政策評価(policy evaluation)」という言葉はあまり使われていない。それでは、評価の実務と研究がこのような政策を評価する意味内容を持つ活動であるとすれば、理論上「政策評価」とは何であろうか。

## 2. 政策評価(policy evaluation)

政策学、あるいは政策科学において政策評価そのものは、広く一般的な意味での「政策」の見直しというイメージでかなり古くから存在し、もともとは‘policy studies’とそれほど変わらないものとして認識されていた。また、政策決定者に政策を調査して助言するために行う活動をとくに‘policy analysis’と呼ぶことがあるが、何か区別して厳密に使われていた訳ではなく、‘policy studies’と似たような意味で使われることも多い(Weimer and Vining, 1989; Spicker, 2006)。したが

って言葉の定義に厳格でない実務においてはもちろん、学問研究の場においても、政策分析であろうが政策研究であろうが、あるいは政策評価であろうが、それほど違いはなかった。もっともアメリカにおいては、1960年代から1970年代はじめにかけて政策科学が強調され、またプログラムの事前分析（とくに費用便益分析）と予算編成とを結びつけたPPBS（planning-programming-budgeting system）がジョンソン政権に採用されたこともあって、公共政策の作成と実施に際してprogram-budgeting、zero-based budgeting、strategic planning、future studying、systems analysis、cost-benefit analysis、cost-effectiveness analysisなどの「科学的分析」手法を応用する試みが見られ、そうした手法に注目するときに‘policy analysis’と限定して呼ぶこともあった（Vendung, 1997）。PPBS自体はその作業量が膨大になったこと、予算編成に影響力を失う恐れをもった議会の反発、予算編成の慣行に合わないなどの理由で挫折するが、事前分析（analysis）は事後評価（evaluation）へと戦略的後退をして生き残った（Schick 1971、西尾勝 1976、p.193）。この時期よりしばらくの間、‘evaluation’は事後評価に相当する用語として使用される傾向があった。しかし、その後の評価概念のインフレによって、事前評価・中間評価・終了時評価・事後評価すべてにわたって‘evaluation’が使われて‘analysis’‘monitor’‘evaluation’の区別を付けないことが増えた。あるいはかつての手法‘analysis’自体が、政策評価や政策研究のコンテキストに広がって普通に使われるようになったために、とくにわざわざ区別してと呼ぶこともなくなったと推測される。なお、政策評価において客観的手法や科学的方法が求められるのは、この時期の‘policy sciences’と‘policy analysis’の名残りかも知れない。

このような中で「政策評価（policy evaluation）」というタイトルを付けられた研究書で早いものはStuart S. Nagelの*Policy Evaluation*（1982）である。Nagelは政策評価を一種の「研究領域（field）」であると考えており、この研究領域はふたつの研究志向から構成されるという。ひとつが政策研究（policy studies）と政策分析（policy analysis）であり、政治学と経済学とが関係する。もう一つは評

価研究（evaluation research）とプログラム評価（program evaluation）で、これらは心理学と社会学を背景として発展してきた。なお、Nagelの定義は政策研究の性格と進展を考えると示唆に富んでいるが、実はこうした認識が政策評価研究の限界を表している。政策評価研究者は政策研究と評価研究の狭間で「股裂き状態」になってしまうからなのであるが、それだけでなく教育政策評価の教育、福祉政策評価の福祉の研究分野については素人で、単に「よく知っている人」の立場にとどまり研究の深化が難しいからである。

いずれにしても、この政策研究と評価研究の違いは、政策研究が（1）政策として採用される前の政策を評価すること、（2）政策やプログラムを所与のものと考えず、またその効果を判定しようとするのではなく、目標（goals）を所与のものと考え、この目標の最大限の達成を求めること、（3）評価研究は保健・教育・福祉を重視するが、政策研究は経済規制・市民の自由・外交政策に関わる問題に関心がある、の3点だとNagelは説明する。そして「政策評価」とは、これらすべてを統合する試みなのである（Nagel, 1982, p.viii）。しかし、この方向は一般化した訳ではなく、たとえば当の本人のNagelですら1998年の*Public Policy Evaluation : Making Super-Optimum Decisions*において、‘policy studies’‘policy analysis’に近づけて政策評価を説明しているように、政策評価と政策研究・政策分析は微妙に関連しあっている。また、その後の政策評価研究では、Nagelが上記（1）の政策採用前の事前評価としてではなく、事後評価、それも政策終了の前の段階と結びついて進展深化した（deLeon, 1983）。

しかしNagelは2002年の*Handbook of Public Policy Evaluation*で、次のように自説を修正する。「経済的課題、テクノロジカルな課題、社会的課題、政治的課題、国際的課題、そして法的課題に社会全体のレベルで対処するには何をすべきかを考えて論争を解決する方法（代替策）が複数存在するが、公共政策評価はその代替策の選択に関与するのである」（Nagel, 2002, p.vi）。代替案の選択に関与するのは事前、事後どちらでも可能である。

注意すべきことは、この文脈で「政策評価

(policy evaluation)」と言う場合、実はNagelとThomas Dye、Theodore J. Lowi、Daniel Lerner (H. Lasswellと共に『政策科学 (Policy Sciences)』を1951年に出版した社会学者)を中心として、アメリカの政治学者や行政学者たちが1970年代初頭に集合した政策研究集団Policy Studies Organization (以下PSO)、とくにこの集団が刊行する3種類の機関誌 *Policy Studies Journal* (1972年9月刊行)、*Politics and Policy* (1973年9月刊行)、*Review of Policy Research* (1981年8月刊行) が政策評価の概念化に強く影響を及ぼしている点である。いきおいこのPSOグループの政治学者や行政学者が、社会科学一般で使用されている分析手法を使って行う政策研究 (policy studies) に接近していく。

もちろん、この場合の評価は政策終了間近に政策を「再度見直す」イメージでの「評価」であったため、一方の評価 (evaluation) と、他方の研究 (studies) や分析 (analysis)、レビューとの意味の違いはほとんど無かった。たとえばかなり早い時期の政策評価のタイトルを付された著書 *Public Policy Evaluation* (Dolbeare, 1975) の内容は、policy impact study、policy analysis、policy researchなどで構成されている。しかも、1960年代から70年代まで大流行したPPBSのもとで期待され、普及した手法 ‘systems analysis’ の影響で、政府自身やシンクタンクが何か政府活動を調査・研究することも「分析」と呼び、それに違和感がないため、何でもアナリシスと呼ぶようになったこともこの背景にある (Hoos, 1972; Scioli and Cook, 1975; Carley, 1980; Weiss, 1992)。また2005年で11版を重ねているDyeのテキスト *Understanding Public Policy* の第1章は ‘policy analysis’ であるが、それは ‘study’ の意味合いで使われている。

つまり当時のアメリカでの ‘policy analysis’ は、現在の日本で言う「政策過程研究」のイメージに近い使われ方をしていたことになる。すなわち、特定の政策を取り上げ、その決定、実施に至るプロセス (過程) を記述し、政策を実施することによって問題が解決したのかしないのか、しないならその原因は何なのかを明らかにしようとする研究スタイルである。その場合、定量データや統計データを用いて分析するスタイルや、現地調査やインタビュー、アンケートを使って収集したデー

タを分析する定量的研究スタイルの両方が見られる (草野 1997)。

このような経緯からやがて、アメリカの政策研究において政策評価は政策過程 (policy process)、政策サイクル (policy cycle) の一部をなすものとして認識され、その ‘plan~do~see’ を政策過程に適用する考え方が普及するとともに、政策評価も政策形成 (policy formulation) や政策実施 (policy implementation)、政策終了 (policy termination) と同列の研究フィールドとして認識され、その研究手法は「評価手法」ではなく ‘study’ や ‘research’ あるいは ‘analysis’ であり、実際には ‘evaluation research’ と同じように経済学や統計学、社会学などの手法を応用して使われてきたのである。

いささか議論が拡大したので、前述のアメリカにおける政策研究の代表者Dyeの定義に戻りたい。Dyeによれば政策評価とは、「プログラムがその目標を達成するときのあらゆる有効性をアセスメントすることであり、あるいは二つ以上のプログラムがその共通の目標を達成するときの相対的な有効性をアセスメントすることである」、「政策評価研究とは、実施中の政策や公共プログラムが、それらの達成するよう求められているゴールから見て、ターゲットに対して持つであろう効果について、客観的でシステマティックで、経験的な検証をすることである」、「アウトプットではなくインパクトを測定する」ことなのである (Dye, 2005, pp.332-3)。政策評価の「評価」とはアセスメントであり、検証であり、測定なのである。

もちろん、この政策評価、政策分析で使用されるのはさまざま方法と手法で、たとえば1975年の政策分析のテキストで紹介されていたのは、分析とは言いながらその内実は社会指標を設定した測定 (measurement) のことであり、また時系列分析や実験計画法による政策インパクトの分析、あるいは時系列分析と準実験方法を組み合わせた統計的手法、費用便益分析や費用対効果分析による政策インパクトの分析などであった (Scioli and Cook, 1975)。

そこで考えられるのは、政策評価にはその研究スタイル・流派がふたつ存在するという事実である。一つは経済学や社会学、統計学を背景にした

表1 評価とその手法ごとのチェック・ポイント例

評価の種類	チェックすべきポイントの例
プログラム評価	プログラムは政策の目標と手段についてロジカルなセオリー・思考に基づいて、正しく構築されているか。
セオリー評価	プログラムを構築するセオリーの因果関係の確認。
プロセス評価	評価プロセスは正しいセオリーで実施されているか。
アウトカム評価	評価対象はプログラムのアウトカムなのかアウトプットなのか。
業績測定	設定された目標数値の適切さ。無理に定量評価にしていないか。
アウトプット測定	インプット指標、アウトカム指標と混同していないか。
プロジェクト評価	費用と便益の定義は正しいか。
評価サイクルの設計	ニーズ・アセスメントから始まり、evaluatability assessment、formative evaluation、summative evaluation までの評価サイクル実施は適切か。

(出所) 筆者作成

「政策分析」的 policy evaluation のグループである。分析の手法、データ収集の方法に関心がある（たとえば相川・栗原 2001、伊多波 2009、金本・蓮池・藤原 2006、河本 2004、中井 2005、細野 2005、武藤 1998、山田 2000）。学問分野で言えば、社会学、経済学、財政学、公共経済学、社会学、統計学、意思決定論、ミクロ経済学などである。

二つめのスタイルは、政策評価の制度的背景、政策評価を何にどのように使うのか、政策評価と民主社会の在り方、政策評価をめぐる議会・国会と執行府の関係、政策評価をつうじた行政と市民とNPOとの協働、ガバナンス論における政策評価、行政責任（アカウンタビリティ）と政策評価などを論じる流派であり、政治学、行政学関係者が多い（山谷 2006）。あるいは国際援助、政府開発援助の文脈で語られる ‘good governance’ 志向の ODA 評価も、この関心を共有する。ここでは前述の評価研究の成果を取り入れ、いくつか政策評価の方法論が紹介されてきた（龍・佐々木, 2000）。そして表1のような区別に鈍感な「行政評価」という和製語についていろいろな意味で神経質になるのは、二つめのスタイルなのである。

### 3. 業績測定とNPM

これまでの議論から明らかになった評価研究と政策研究の影響を受けた「政策評価」の特徴は、以下の通りである。

- 調査、研究に近い。したがって ‘science’ 志向があり、実務で使用されるスキルに終始する議論ではない。
- 対象はアウトプットではなく、アウトカムあるいはインパクトである。
- 使われる手法は社会科学の応用。
- 政策評価を ‘good governance’ をめざす規範意識を背景とするルール、意思決定手続の「レジーム」（山本 2008）の一部と見なす。「アカウンタビリティ・レジーム」と呼ぶことも可能である。

ところで、NPM（New Public Management）と名前を付けられた運動が1980年代から1990年代にかけてアングロサクソン諸国を中心に拡大し、わが国においても大きなインパクトをもった。ただし、その動向はイギリスの行政学会の紀要 *Public Administration* において1991年、その概念がNPMと名付けられて収斂、定着するまでは（Hood, 1991）、実は多様である。

そもそも行政における生産性とパフォーマンスの調査運動は、1906年のニューヨーク市にはじま

ることは行政学においては常識である。また、1960年代に流行した目標管理 (MBO:management by objectives) 運動や ‘total quality management’ 運動も同じような文脈で行政におけるマネジメントを語り (Morgan and Murgatroyd, 1994)、したがって後にISO9001型マネジメントや「行政経営品質」の議論と重ね合わせられることもそれほど違和感がなかった。さらに、わが国では存在しなかった人事評価、つまり公務員の業績 (performance) を査定 (appraisal) して、業績評定 (performance rating) として給与に反映させる考えも古くからアメリカにはあり、業績測定 (performance measurement) 型のマネジメントは突飛な考えとは見なされなかった。あるいは、業績マネジメントはサッチャー改革の初期にも見られた ‘performance indicator’ 運動とつながりを持ち、あらかじめ設定した指標を結果において達成したかどうかでアカウントビリティを判断するため、その管理手法は ‘result-based management’ と呼ばれた。その後アメリカでもクリントン政権時代、後にGovernment Performance and Results Act (1993) に結びつくアメリカの ‘reinventing government’ 運動が注目を浴びたが (Osborne and Gaebler, 1992)、これも違和感なくNPMの基本である ‘managerialism’ に数えられた。このように、NPMと呼ぶようになったさまざまなアイデアとツールの集合体は理論体系と言うよりは、運動論であったと考えるのが妥当であろう。

ところで、この多様なNPM運動において基本的に一致していたのは、その思想においては ‘managerialism’ のもとでさまざまな ‘marketization’ を推し進め、あたかも市場におけるがごとくパブリック・セクターでも競争 (competition) を重視、それによって公共部門の提供するサービスの効率化を実現する目的であった。この効率化目的の進捗を現場で検証するため、業績測定を重要なツールにすることが求められたのは当然の帰結である。この業績測定をマネジメントのプロセスで使用することを業績管理 (performance management) と呼んだが、基本的には会計学 (管理会計) が知的バックグラウンドにあった (行政管理研究センター 1984)。1980年代のサッチャリズムの初期には民間企業のマネジメ

ントをイメージして政治が指導したため、アウトプットにおける生産性 (productivity) 向上が目的であったが、その後サッチャー改革の流れの中で投入と産出の比率の効率 (efficiency) が重視され、さらにアメリカでは結果志向からアウトカム (成果) を意識し始めた。新たな変種、バリエーションがNPMに登場したのである。

しかし、アメリカ行政学の学説史に詳しい人から見れば、NPMの根幹にある ‘management’ と伝統的行政学とその主流の一つである行政管理論で言う ‘administration’ との違いに関する長年の議論があり、しかし「公行政が、科学的管理法から導入した最も重要な概念は『管理』である。現代の企業経営においても、管理は中枢的な役割を営んでいるが、公行政でも同様である」(辻 1966, p.47)。あるいは「アメリカの行政学は、何人も知るように、経営あるいは組織体一般に通ずる管理 (management) の原理を扱う学問の、政府組織への適用として成り立ったということが出来る」(岡部 1962, p.57)。いわゆる、‘public administration’ とその下位分野としての ‘administrative management’ 論をめぐる行政研究においては、数十年も昔から ‘public management’ の概念が存在してきたのであって、わが国の論壇や評論が主張するような1990年代になって突如出てきた概念ではない。そのため伝統的行政学者からは、NPMは「new」ではないと言う批判もあり、NPMの位置づけは単純ではない。

たしかに、NPM思考のツールである業績指標は、1960年代から70年代に大流行した社会指標と同じように見えるし、結果にもとづく管理はMBOの焼き直しのように見える。もちろん効率 (能率) は1930年代のアメリカ行政学 (正統派行政学) の看板であり、H. Simonは1930年代に能率測定を始めている。あるいはマネジメントにおいてアカウントビリティを実現する思考も、イギリスではフルトン委員会 (1966年~68年) において既に議論され (君村 1998, Garret, 1972, pp.185-212)、この経験もふまえた評価メカニズムがいろいろ考えられていた (稲継 2001)。

それでは何が「new」なのであろうか。おそらく、それまでのpublic managementとの最大の違いは、NPMにおけるさまざまな手法、そして業績

表2 業績測定とプログラム評価の比較

	業績測定	プログラム評価
分析の単位	プログラムのアウトプット	プログラムのアウトカム
主たる目的	外部への報告	プログラムと政策の改善
視点	財務／内部管理	政策とプランニング
使用する手法	測定	応用社会科学としての評価研究
データの利用方法	プログラムを管理するものと外部の利害関係者(受益者・納税者)に情報をフィードバックする。	プログラムのアウトカムとインパクトに関する情報を、政策作成者やプランナーにフィードバックする。
求められるもの	定点観測、経常監視	変化に向けて必要な情報

(出所) 筆者作成

測定が政治戦略として政治主導のトップダウンで政府改革のツールとして進められ、その中では生産性に近い効率 (efficiency) そしてその後に 'value-for-money' が重要な価値基準になり (山谷 1990a)、結果における業績 (ただしアウトプット) の測定すなわち 'performance indicator' の設定と 'performance measurement' が求められた点である。それはとくにサッチャリズムにおいて顕著である (山谷 1990b)。特徴は、実務における使い勝手の良さであろう。

このような背景で業績測定は注目され、実践の中で発展 (変異) してきたのであるが、その定義は至って簡単である。すなわち、アメリカ会計検査院は「業績測定とはプログラムの業績遂行 (accomplishment)、とくに事前に設定した目標に向けた進捗状況の継続的なモニターと報告を言う」ときわめて簡単に定義する (GAO,1998)。業績測定で有名なHatryは、業績測定が多様な意味を持つと言いながらも「業績測定はサービスやプログラムについてその結果 (outcome) と効率を定期的に測定することである」と説明する (Hatry, 2006, p.3)。プログラムについての測定に関わるのでプログラム評価とはどのような関係にあるのか議論になるが、両者は対立するものではなくあるいはプログラム評価に業績測定が取って代わるものでもなく、両者は相互補完的關係にあるという主張も見られる (McDavid and Hawthorn, 2006, p.5)。両者の手法と学問的背景の差異、実

践活動における手間のかけ方の違いを考えると、相互補完関係は正論であろう。したがって、両者の違いは表2のようになる。

ところで、業績測定で必要な作業は、関連概念の定義からはじまる (Hatry, 2006, p.15)。すなわち 'input'、'output'、'outcome'、'intermediate outcomes'、'end outcomes'、'efficiency, or unit-cost ratio'、'performance indicator' である。この定義したものを定量化した後に事前・事後比較、類似都市との比較、優良事例やベンチマークとの乖離の把握を行うのである。ただし、この一連の仕事は、実は政府活動を具体的に把握し、その目標に向けたコントロールの可能性を探る作業、すなわち 'operationalization' の作業なので、この作業は非常に重要である一方で、現場の担当者が嫌がる作業になる。

わが国で注目された業績測定、政府全体での枠組みを決めたアメリカの法律、GPRAでは、中央政府各機関のミッション・戦略と具体的な業績目標とを結び付けて、行政活動の成果を測定しつつ、予算編成に反映させようとしていた (performance budgeting)。ここでは業績指標を問題点の発見、業績改善 (予算へのフィードバック)、アカウントビリティの検証 (人事考課への反映) に活用していた。それは、わが国の独立行政法人制度、とくに独立行政法人評価のしくみと、その基本的枠組みにおいて非常によく似ている。

業績測定はマネジメントに使用され

‘performance management’になり、やがて予算編成に活用されて‘performance budgeting’へと進化したと言われる。わが国でも政策評価の結果を予算に活用させようとする動きがはじまり、「政策評価制度に関する見直しの方向性」(2005年6月17日総務省)が出された。予算書と決算書の表示科目(項・事項)と政策評価の単位(たとえば施策・プログラム)との一致の試みがなされていたが(鎌田 2008)、実はこの試みと適合性を持つ評価方式は業績測定(わが国で言う「実績評価」)である。ただ、アウトプットを対象にするのかアウトカムを対象にするのかに関しては判断が分かれる。実際の行政活動を対象とする予算であれば、アウトプットの方が正確に把握できるはずであるが、この点に関する議論は深められないまま成果主義に向かった。その理由は評価の理論的伝統に詳しくない人が前述のプログラム評価理論、政策評価の理論(とくにそのアウトカム志向)と、業績測定の理論とを混同したためと推測される。

さて、この業績測定の本質的ねらいはどこにあるのであろうか。いささか単純化されているさらいがあるが、Behnによると8つである(Behn, 2003)。

- ①評価 (How well is my public agency performing?)、
- ②コントロール (How can I ensure that my subordinates are doing the right thing?)、
- ③予算 (On what programs, people, or projects should my agency spend the public's money?)、
- ④モチベーション付与 (How can I motivate line staff, middle managers, nonprofit and for-profit collaborators, stakeholders, and citizens to do the things necessary to improve performance?)、
- ⑤奨励 (How can I convince political superiors, legislators, stakeholders, journalists, and citizens that my agency is doing a good job?)、
- ⑥褒賞 (What accomplishments are worthy of the important organizational ritual of celebrating success?)、
- ⑦学習 (Why is what working or not working?)、
- ⑧改善 (What exactly should who do differently to improve performance?)。

わが国の自治体で「行政評価」として導入され

た業績測定の多くが学習と改善、予算編成を目的とするのにとどまっていたのとは対照的である。結果として言えるのは、評価を肯定的に見る欧米流の文化と、評価に消極的な日本の文化の違いが大きな影響を持ったのではないかという仮説である。

最後に、業績測定とそのマネジメントへの応用、業績管理(performance management)に対する批判を記したい。たとえば市場化のもとの指標自体にバイアスがあるという批判はそのはじめから存在した。実施して20年以上経ってからの批判によれば(Bouckaert and Halligan, 2006)、業績管理がいまだに暗号(enigma)のようなものとどまり、その実施に関してはメタ分析がなされていない、レトリックのインパクトはあったがその実施は貧弱であった、合理性に限界があってそれが意図しなかった結果を生んだ、素人にはわかりにくいキャッチフレーズにあふれ混乱した(たとえばre-inventing governmentやnew public management、performance management、results-driven government、results-based budgeting、performance contracting等)である。昇級、転職に有利な業績測定を積極的に取り入れる意思はあるにしても、やはり理論的な課題、実務上の困難はつきまとう。そのため、「業績測定はアキレス腱であり、業績を測定することはシシュポスの苦業」(Bouckaert and Halligan, 2006, p.455)であると批判されるのである。

## おわりに

その使い方と目的が異なる3つのツールが評価研究・プログラム評価、政策評価、そして業績測定とあるという前提で、ここでは評価の歴史を整理した。

再度、アメリカの政府改革に登場した年代順に並べると、1960年代のPPBS、policy analysis、evaluation research、program evaluation、1970年代のmanagement by objectives、zero-based budgeting、policy sciences、1980年代から90年代初頭にかけてのtotal quality managementとこれに関連したre-inventing governmentというように、じつは大統領

が替わるごとに新しいツールが出てきた。さらにブッシュ政権ではPART (Program Assessment Tool) が導入されている (田中 2005)。ここにはもちろんその時代ごとの社会状況、経済状態、これらに規定された政治情勢が反映している。たとえば1960年代の福祉の時代をリードした社会民主主義と、1980年代から90年代にかけての赤字財政とその再建を目指す新自由主義とでは、全く違う考え方で評価ツールと価値基準が選択された。わが国のアカデミック・ディシプリンがこうした政治の求めに応じて「役に立つ評価」を探して右往左往する必要はないが、応用的社会科学研究として机上の空論化を避け、畳の上の水練にならないようにするためには、概念を整理し、分類分別し、順序よく保存し、たまに使ってみる必要がある。しかし、評価に関してはあまりそうではなかった現実がある。

その理由は、アメリカと比較するといくつか考えられる。第1にわが国では、評価の利用活用が当初から限定的であった。役所の中で公務員がする、公務員がコンサルタントに委託する方法で展開されたため、評価できる範囲と対象、金銭的余裕、能力がきわめて限定された。地方自治体の行政評価が、良くて業績測定もどき、悪くすると分析のない駄文を書き連ねるようになってしまったのは、このためである。

第2に業績測定はトップダウン型で行えば威力を発揮するが、国の大臣はもちろん自治体の首長は評価に関して、多くがリーダーシップを発揮しなかった。かなりの部分、不勉強だったと言っても良い。この場合、公務員がボトムアップで自己評価を回した。公務員たちはその際、念入りに「自縄自縛」にならない仕掛けにした。さまざまな意味で当然のことである。結果として、およそ何の役にも立たない評価書が山積する。

第3に理論を無視したことが上げられる。要領よく欧米の評価テクニックを真似ようとしたことからわが国の政策評価は20世紀末、はじまった。「和魂洋才」の現代版である。しかし、テクニックやツールが巧く働く背景には、長年の経験と背景がある。もちろん何が正しく、何が間違っているのか、状況によって異なる。もっとも原理は普遍であるが、その原理は簡単には理解できないほ

ど難しい。それを簡単にすまそうとしたところに間違いがあった。他方、NPMは飛びつきやすいキャッチフレーズで、また当時は先進国の主流であるように見えたため日本人は安易に猿まねした。しかし評価と測定の区別が付かない人に何ができるのであろう。外国や先進自治体の短期見学で何がわかるのであろうか。結果としては、目の不自由な人たちが大きなゾウを撫で、それぞれ勝手に「評価」を批評する状況がはじまった。経験もない人たちが、安易な考えで「たかをくくった」のである。

多くの学問と同じく、評価も歴史を振り返り、国別の特徴を比較し、さまざまな過去の経験に学ぶことが大事で、そのためには鳥瞰的俯瞰、虫瞰的凝視、魚眼的目線から評価の理論と実務を見直しつつ再構築することが必要なのであるが、実はそれだけの人的資源はなく、「実験室」も整っていない。

## 参考文献

- 相川哲夫・栗原伸一 (2001) 『政策評価手法論－農村地域のソフトシステム型計画における－』、農林統計協会
- 伊多波良雄・編著 (2009) 『公共政策のために政策評価手法』、中央経済社
- 稲繼裕昭 (2001) 「英国ブレア政権下での新たな政策評価制度－包括的歳出レビュー (CRS) ・公共サービス合意 (PSAs) －」、『季刊行政管理研究』、93、29-51
- 大住莊四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント－理念・ビジョン・戦略』、日本評論社
- 岡部史郎 (1962) 「行政とは何か－管理を中心とする考察－」、日本行政学会編『年報行政研究1』
- 鎌田英幸 (2008) 「政策評価の本来の機能の発揮に向けて」、『季刊行政管理研究』、124、39-54
- 梶田叡一 (1983) 『教育評価』、有斐閣
- 金本良嗣・蓮池勝人・藤原徹 (2006) 『政策評価ミクロモデル』、東洋経済新報社
- 草野厚 (1997) 『政策過程分析入門』、東京大学出版会
- 河本和英 (2004) 『社会資本整備と政策評価』、山海堂
- 君村昌 (1998) 『現代の行政改革とエージェンシー－英国におけるエージェンシーの現状と課題－』、行

- 政管理研究センター  
 行政管理研究センター・編 (2006) 『詳解・政策評価ガイドブック』、ぎょうせい
- 行政管理研究センター (1984) 『行政における能率と有効性－Efficiency and Effectiveness in the Civil Service－』(海外資料翻訳シリーズ10)、行政管理研究センター
- 田中秀明 (2005) 「業績予算と予算のミクロ改革(中)－コントロールとマネジメントの相克－」、『季刊行政管理研究』、111、20-50
- 鉄道弘済会 (1983)、33、特集テーマ「社会福祉実践の評価方法」、『社会福祉研究』
- 辻清明 (1966) 『行政学概論 上巻』、東京大学出版会
- 中井達 (2005) 『政策評価－費用便益分析から包絡分析法まで－』、ミネルヴァ書房
- 永野重史 (1984) 『教育評価論』、第一法規
- 西尾勝 (1976) 「効率と能率」、辻清明・編集代表『行政学講座3 行政の過程』、167-219
- ハトリ、ハリ、P. (2004)、上野宏・上野真城子訳『政策評価入門－結果重視の業績測定－』、東洋経済新報社 なお、この翻訳書は原書の第1版をもとにしている
- 細野助博 (2005) 『政策統計－「公共政策」の分析ツール』、中央大学出版部
- 武藤博己・監修 (1998) 『社会資本投資の費用・効果分析法』、東洋経済新報社
- 山田治徳 (2000) 『政策評価の技法』、日本評論社
- 山本吉宣 (2008) 『国際レジームとガバナンス』、有斐閣
- 山谷清志 (1990a) 「能率の政治－行政管理におけるサッチャリズム－」、『サッチャーの行政改革』、行政管理研究センター
- 山谷清志 (1990b) 「行政管理におけるサッチャーの『革命』－『エージェンシー』と業績評価』、『國學院大學紀要』、28
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題－アカウンタビリティのジレンマ』、萌書房
- 龍慶昭・佐々木亮 (2000) 『「政策評価」の理論と技法』、多賀出版
- Behn, Robert D. (2006). Why Measure Performance? : Different Purposes Require Different Measures, *Public Administration Review*, 63 (5), 586-606.
- Bouckaert, Geert, and Halligan, John (2006). Performance and Performance management, Peters, Gay, and Pierre, Jon, eds., *Handbook of Public Policy*, California, Sage.
- Carley, Michael (1980). *Rational Techniques in Policy Analysis*, London : Heineman Educational Books.
- Daponte, Beth Osbone (2008). *Evaluation Essentials : Methods for Conduction Sound Research*, San Francisco, Jossey-Bass.
- deLeon, Peter (1983). Policy Termination and Program Evaluation, *Review of Policy Research*, 2 (4), 631-647.
- Dolbear, Kenneth, M. (1975). *Public Policy Evaluation*, California : Sage.
- Dye, Thomas R. (2005). *Understanding Public Policy*, 11th edition, New Jersey : Prentice Hall.
- Garrett, John (1972). *The Management of Government*, Middlesex, England : Penguin Books.
- Hatry, Harry P. (2006). *Performance Measurement : Getting Results*, second edition, Washington D.C. : the Urban Institute.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69,3-20.
- Hoos, Ida R. (1972). *Systems Analysis in Public Policy : A Critique*, revised edition, California, University of California Press.
- Hughes, Owen E. (1994). *Public management and Administration: An Introduction*, London : Macmillan.
- Kettner, Peter M., Moroney, Robert M. M, and Martin, Lawrence L. (1999). *Designing and Managing Programs : An Effectiveness -Based Approach*, second edition, California : Sage.
- MacDavid, James C. and Hawthorn, Laura R. L. (2006). *Program Evaluation and Performance Measurement : An Introduction to Practice*, California : Sage.
- Mathison, Sandra (2005). *Encyclopedia of Evaluation*, California : Sage.
- Morgan, Colin, and Murgatroyd, Stephen (1994). *Total Quality Management in the Public Sector*, Buckingham, Open University Press.
- Nagel, Stuart S. (1979). *Policy Studies and the Social Sciences*, New Jersey: Transaction.
- Nagel, Stuart S. (1982). *Public Policy Evaluation : Making Optimum Decisions*, New York : Praeger.
- Nagel, Stuart S. (1998). *Public Policy Evaluation : Making Super-Optimum Decisions*, Policy Studies Organization

- Series, Brookfield : Ashgate.
- Nagel, Stuart S. (2002). *Handbook of Public Policy Evaluation*, California : Sage.
- Nathan, Richard P. (2000). *Social Science in Government : the Role of Policy Researchers (new version)*, New York : Rockefeller Institute Press.
- Osborne, David, and Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Prume Book.
- Rhodes, R. A. W. (1991). Introduction, *Public Administration*, 69, 1.
- Rossi, Peter, Freeman, H.E., and Wright, Sonia R. (1979). *Evaluation: A Systematic Approach*, California : Sage.
- Scioli, Frank P. Jr. and Cook, Thomas J. (1975). *Methodologies for Analyzing Public Policy*, Massachusetts : Lexington Books.
- Schick, Allen (1971). From Analysis to evaluation, *Annals of the American Academy of Political Science*, 394, 57-71.
- Spicker, Paul (2006). *Policy Analysis for Practice: Applying Social Policy*, Bristol, UK : The Policy Press.
- United States General Accounting Office (1998). *Performance Measurement and Evaluation : Definitions and Relationships*, U.S.General Accounting Office, Washington, D.C.
- Vendung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*, New Jersey : Transaction.
- Weimer, D. L. and Vining, A. R. (1989). *Policy Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey : Prentice-Hall.
- Weiss, Carol H. (1992). *Organizations for Policy Analysis : Helping Government Think*, California : Sage.
- Weiss, Carol H. (1998). *Evaluation*, second edition, New Jersey : Prentice Hall.
- Wholey, J. S., Scanlon, J. W., Duffy, H. G., and Vogt, L. M. (1970). *Federal Evaluation Policy : Analyzing the Effects of Public Programs*, Washington : Urban Institute.

(2009.8.4受理)

## **Evaluation in the Public Sector – Policy evaluation and NPM-type performance measurement –**

Kiyoshi Yamaya

Doshisha University Faculty of Policy Studies

kyamaya@mail.doshisha.ac.jp

### **Abstract**

In our everyday lives evaluation has many faces, and as a result of the impact of the New Public Management (NPM) movement, many students of public administration and administrators in the Japanese public sector have confused evaluation with measurement, rating, valuing, audit, inspection, appraisal and assessment. But in its essence, evaluation is data-gathering, data-analysis activities using scientific methods and tools of administrative skills. Taking a short historical perspective, this article focuses on this confusion, and considers what the ‘evaluation’ is.

### **Keywords**

Evaluation , policy evaluation, performance measurement, NPM

## 【研究論文】

# NPMの展開とその帰結 —評価官僚制と統制の多元化—

南島 和久

神戸学院大学

najima@law.kobegakuin.ac.jp

## 要 約

本稿はNPM (New Public Management) <sup>1</sup>と評価との関係に論及する。ここでいうNPMは、政治学的にいえば20世紀最終四半期に展開した世界的な行政改革の思潮である。具体的にはイギリスのサッチャー政権下のサッチャリズムやアメリカのレーガン政権下のレーガノミクス、あるいはニュージーランドのロンギ政権下のロジャーノミクスがその源流である。とりわけ日本では、行政改革のみならず政策評価の理論的背景として紹介されることも多い。

本稿は、これらをふまえながら公的部門における「評価」についてNPMの理論的影響があったのか、あったとすればどのような意味であったといえるのかという点を検討する。またこのことを明らかにした上で本稿は、NPM論者として著名なHoodの所説に寄り添いながらNPMが惹起するもうひとつの論点、すなわち「統制の多元化」現象を指摘する。

## キーワード

NPM、業績測定、評価官僚制、統制の多元化

## 1. NPMの基本構造

### (1) NPMの起源と普及

NPMは政策評価を包括する行政改革の理論、あるいは政策評価の理論的背景であるとされてきた。これはアメリカやイギリスをはじめとするアングロサクソン諸国が1970年代以降の福祉国家の見直しの中で実践してきた改革手法が「NPM」と括られるものであったこと、またその中に政策評価の発展も含まれていたことなどに由来している。すくなくともこれらの行政改革のトレンドの

中において政策評価—とくにこのうち業績測定—が不可欠の地位を占めてきたという点は否定しがたいだろう。

NPMと政策評価の関係に論及するにあたり、最初にNPMとは何かについてまとめておきたい。NPMを体系的に整理したのはイギリスの政治学者、Hoodである。彼の代表的論考、‘A Public Management for All Seasons?’では、その起源はニュージーランドの公的部門改革であることが示唆されている (Hood 1991)。ここでいうニュージーランドの公的部門改革というのは、ロンギ労働党政権下のロジャーノミクスのことであり(参照、

和田 2007)、これをまとめた形で見ることができなのが1984年の『経済運営 (Economic Management)』や1987年の『政府運営 (Government Management)』である。

ロジャーノミクスの「ロジャー」とは、1984年の政権交代で登場したロンギ労働党政権の財務大臣の名前である。ロジャーノミクスの設計に際しては、アメリカで学位を取得した経済アナリストらが参加し (Larner and Walters 1999)、新制度派経済学や管理会計などが導入された。財政規律を重視するこの改革は「財務省機軸の政策ネットワーク」あるいは「政策ハイジャック」とも揶揄され、理論的背景をふまえて公共選択学派の「実験場」ともいわれた (Wallis 1997)。Hoodはこのロジャーノミクスを念頭に置きながらNPMのエッセンスを「管理者主義」と「新制度派経済学」の「結婚」と表現している。

NPMの「理論」というときには、直接的にはロジャーノミクスの背景にある「管理者主義」と「新制度派経済学」が念頭に置かれている。ここでの「管理者主義」は、民間企業における目標管理や人事評価、発生主義会計の導入、あるいは内部統制や外部監査の強化といった一連の管理会計分野、あるいはより広い意味での経営学の影響を指す。また、「新制度派経済学」とは、公共選択論、プリンシパル・エージェント論や取引費用理論など、広くいえば経済学で議論される諸理論のことである。

このような意味でのNPMは世界各国に広がりを見せたが、それぞれの国における財政状況、政治状況、あるいは文化状況によってNPMの発現形態は千差万別であった。2000年前後には、日本でもNPMが世界的なブームであると認知されるようになった。また、サッチャー、レーガンといった保守政治家ではなく、クリントンやブレアなどの第三の道の模索者のNPMへの接近もあいまって、改革路線の普遍性が主張されるようになっていった。

## (2) 日本におけるNPM

日本におけるNPMについては上山信一および大住莊四郎が代表的な論者である<sup>2)</sup>。とくに評価

とNPMとの関係では上山の著作が、NPM全般については大住の著作が参照されることが多い。政府文書やNPMに関する著作・研究では、これらの引用を数多く見いだすことができる。

NPMに関する現実の政府の動きでは以下の2点が目立っていた。第1に、「骨太 2001」(「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(2001年6月26日))である。第2に地方分権改革推進会議の意見(「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見：地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会を目指して」(2004年5月12日))である。

第1の「骨太 2001」におけるNPMは、「行政」が「顧客である国民」の「満足度の最大化」を目指すべきとした上で、「効率的で質の高いサービスの提供を目指す」ための「理論」として、「①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施の分離」に基づいていると説明されていた。具体的には「海外では、この考え方は、①民営化・行政法人化を推進する、②業績や成果に関する目標、それに対応する予算、責任の所在等を契約などの形で明確化する、③発生主義を活用した公会計を導入する、などの形で具体化されてきている。」とされていた。

第2の地方分権改革推進会議の意見(2004年)は、まとまった形で政府文書に残されたNPMの概説である。ここでのNPMの説明には、「広く解釈すれば」と断った上で、①顧客主義、住民志向、②業績主義、成果志向、③市場メカニズムの活用(政策立案部門と執行部門の分離を含む)、④公会計改革(複式簿記・発生主義会計の導入等)、⑤行政組織のフラット化、分権化の5項目が掲げられていた。また、ここでは「行政評価」についても触れられており、「優先順位をつけた事業の取捨選択等、評価の結果を予算編成や組織編成に効果的に反映できるよう一層の工夫に取り組むことが必要である。」という指摘が行われていた。

これらの政府レベルでのNPMへの接近は、「周回遅れのサッチャリズム」であると批判されることもあった。また、NPMの支持者側では、「世界的潮流」であり、財政構造改革のために「必要」であることが繰り返されていた。またその内容については、諸外国で導入された改革手法が列挙さ

れ、NPMに関する海外視察も繰り返し行われた。

### (3) 2つのNPM

NPMと政策評価との関係を念頭に置くとき、このような幅広いNPMをそのまま議論することは適当でない。本稿はいますこし精緻に議論するためにこの広義のNPMを以下の狭義の2つに分離して議論したい。

第1のNPMは「市場型NPM」である。これは規制緩和、民営化といった政府の役割の見直し、あるいはPFI (Private Finance Initiative)、規制改革、民間委託、あるいは指定管理者制度などの市場メカニズムの活用を主張するものである。なお、市場型NPMでは経済学を共通言語としながら公的部門の改革を論じる。経済学の文脈、とくに市場メカニズムの重視という視点をふまえなければ、これらの改革アイデアは理解し難いだろう。

第2のNPMは「企業型NPM」である。民間企業の目標管理制度の導入、成果主義や人事評価、業績給、公会計の改革や内部統制・外部監査などの改革は企業型NPMのカテゴリーである。企業型NPMでは「行政」(public administration)を「公経営」や「公共管理」(public management)と呼んだり、「企業経営」になぞらえて「行政経営」という呼称を用いる。ひとことでいえば、企業にしろ行政にしろ、大規模組織の管理であるから共通の要素があるという仮定の上に議論をすすめるのである。「顧客志向」や「成果主義」などは、こうした文脈から発せられる改革アイデアに他ならない。

いうまでもなく現実のNPMはこの2つのタイプが複合しながら展開する。とくに強調しておきたいのは、政策評価により直接的に関係するのは、これらのうちの企業型NPMであるという点である。以下では、いったん分離したこれらのNPMそれぞれと評価とのかわりについてより詳しく見ていくことにしたい。

## 2. 政策評価との接点

### (1) 市場型NPMと評価の接点

まず市場型NPMと評価との関係だが、これはより間接的である。日本では、PFIの評価、独立行政法人評価、指定管理者制度にかかる評価などがこの範疇で論じられている。ここでは評価の母体となる改革制度そのものがNPM改革であると説明されることはあっても、そこで行われている「評価」がNPMだと説明されることはすくない。

また、重要な論点として指摘しておきたいのは、この市場型NPMでは、政府部門から外部化された組織なり管理単位に対し、政府部門の側で監督・監視が強化されるという点である。後に触れる「統制の多元化」の議論はこのことを含んでいる。規制緩和や民間委託等の改革を行ったとしても、政府としては税金を投じる以上、その責任が解除されることはない。むしろ、規制緩和や民営化がすすめばすすむほど、政府における監督・監視はかえって拡充されることになる。

HoodらはこうしたNPMに付随して起こる監督・監視強化の動きを「ミラーイメージ」と呼ぶ(Hood *et.al.* 1999:7)。ミラーイメージとは、マルクスブラザーズのコントでおなじみの鏡あわせのコメディのことであり、一方の役者が手を挙げれば鏡の振りをしたもう一方の役者がこれを真似するというものである。市場型NPMの改革とまるで鏡あわせのように監督・監視を本務とする評価官僚制が形成されていくというのが、市場型NPMに隠れているもうひとつの議論である。

### (2) 企業型NPMと評価の接点

企業型NPMと評価との関係はより直接的である。これをもっとも典型的あるいは体系的に記述してみせたのはOsborneとGaeblerの議論であるだろう (Osborne & Gaebler 1992)。

同書では、「アントルプルヌール行政」、すなわち企業家精神を持った行政という視点が強調される。彼らはこの説明に際しドラッガーの次の言葉を引用する (Ibid:9)。

「特に行政機関の場合、もっともアントルブルヌール的で、革新的な考えを持つ人物でも公共事業機関の管理を引き継いで半年もすると、最悪の事大主義的な官僚か、権力に飢えた政治家のような行動を取るようになる。」

すなわち企業型NPMの場合には、この官僚主義的な態度や思考様式が「敵」とされ、これを克服するためのアントルブルヌール的な「意識改革」やその中心となる「顧客志向」、これをシステムとして維持するための「目標管理」や報酬システムを含めた新しい「人事管理」が必要になるというのである。

この企業型NPMで評価＝業績測定はその中心に位置づけられ、ここでは次々に自己啓発的な言葉が発せられる。すなわち、「測定したものは実現できる」、「成果を測定しないと成功か失敗かの判別はできない」、「成功がわからなければ、報酬を与えることはできない」、「成功に報酬を与えていないとすれば、たぶん失敗に報酬を与えているのだ」、「成功がわからなければ、成功から学ぶことはできない」、「失敗に気づかなければ、失敗を改めることはできない」、「成果を証明できれば、公共の援助を勝ち取ることができる」(Ibid:136-158)などである。いずれも業績測定としての評価が何のために必要とされるのかを象徴的に示す言葉である。

日本では、先の上山や大住がこれとほぼ同趣旨の主張を行った。また、これらの議論を参照しながら改革を進めたのが、事務事業評価システムで有名な三重県であった。三重県の方法論は他の自治体にも波及し、「三重県詣で」とまでいわれるまでに視察が相次ぎ、周知の通り国の政策評価制度にも摂取されていった<sup>4</sup>。また、ここでの改革は「マネジメント・サイクル」を確立するための「パッケージ」とされ、評価はその一部に含まれていた<sup>5</sup>。

なお、企業型NPMと評価との関係で注意を促したいのが第三者評価や外部評価の議論である。アントルブルヌール行政を目指す企業型NPMは、まずは行政自身の自己改善の取り組みを重視する。ここでは評価も、まずは行政自身の取り組みとして着手される。しかし、評価を導入してもす

ぐに「お手盛り」への批判や疑念が渦巻くようになる。そもそも企業型NPM自身が行政に対する懐疑から出発しているので、これは当然の帰結である。そして、こうした「お手盛り」の状況を克服するために外部評価や第三者の認証等が求められることとなるのである。

### (3) 実用主義と外延の不確定性

このようにNPMと評価との関係を議論する際には2つのNPMに分離して整理すれば理解しやすいだろう。もちろん現実のNPMはこの2つが混在する形で複合的に展開することとなる。この点がNPMの分かりにくさのひとつのポイントである。

また、NPMが「理論」であるといわれながらも「学問」ではないという点もわれわれのNPM理解を妨げている要因である。NPMは複数の学問分野をまたぎ、それらの中から実用に資するものを自在に取り出してみせる。ニュージーランドにおけるNPMの起源からも明らかであるように、NPMは学問を実務のために「利用」する立場である。学問研究の場合には学問的な態度や理論的整合性が重視されるのに対し、NPMでは実用性こそが最大の価値を持つ。学問的な態度や理論的整合性はここでは重要な意味を持たず、学問世界に帰依し、その妥当性境界を守ることも重視されない。「使える」あるいは「役に立つ」ということがここでは価値が高いのであり、そのような改革手法や成功事例のコレクションがNPMにとっては重要とされる。したがってNPMは、学問分野がディシプリンを確定するのと対照的に、その外延を確定させない。どこまでも役に立つものはNPMとされ、つねに新しい改革を求め続けるのである。

Hood (1998) は、NPMのこうした特性について分析を加えている。すなわち、NPMが「最先端」(the State of the Art) を求め続け、やがては失敗への道を歩むのだというのである。端的にその趣旨を意識すれば、人間社会であるから何らかの正解があると考えること自体に無理があるのでないか、料理に「砂糖」と「塩」が必要であるように、改革にもバランス感覚が必要なのではないかということである。

### 3. 政治学からの批判

#### (1) イデオロギー暴露

NPMに対するHoodの分析はさらにその奥を洞察しようとする。本稿ではNPMを市場型と企業型の2つに分離したが、そもそもこうした管理態様の志向は公的部門をめぐる管理論議のごく一部に過ぎないのではないかというのである。公的部門の「管理」ということに視点を移すと、そこには市場型や企業型といったビジネス志向の管理方式のみならず、その他の管理様式も見いだせる。要点をいえば、ここで今まで議論してきたNPM論者を「個人主義者」、すなわちマーケット・メカニズムによる調整を信じ、個人主義的な管理様式を尊重するモードだとした上で、このほかに「階統主義者」、「平等主義者」、「運命論者」といった管理様式があると主張するのである。

「階統主義者」は軍隊に典型的な管理様式で、トップダウンが管理の鍵となるモードである。社会主義や独裁体制はこのモードの管理であり、もっとも古典的で典型的な管理様式である。「平等主義者」は相互尊重のモードで、メンバーの同質性の高さが管理の鍵となるモードである。共和主義はこのモードの管理様式というわかりやすいだろう。最後の「運命論者」は、管理の鍵を運命にゆだね、管理らしい管理が行われないモードである。呪術などに象徴されるマツリゴトはこうした管理の典型例だろう（参照、南島 2007）。

いうまでもなく、公的部門の管理においてはいずれかのモードだけが支配的であり続けたという歴史的事実はなく、現代の管理のあり様も複数の管理様式が入り乱れながらモザイクのようにできあがっているといえる。また、そのあり方をどのようにデザインすべきかということについては、時の政策判断や選挙での選択、あるいは政治体制の変更や革命としてそのアクセントが移しかえられてきたといえる。こうした見立ての上で、Hoodが批判し排斥しようとするのは、いずれかひとつの管理様式が支配的であるという独善的な認識である。むしろ、他の管理様式にも耳を貸し、相互の管理様式の適性をふまえながら、いまの時代に見合った管理のあり方を模索していくことこ

そが重要なのではないかと提起しているといえる。

こうした視点からいえば、市場型と企業型を組み合わせたNPMですら、より広義のNPMのひとつに過ぎず、公的部門の管理はつねに異なるパブリック・マネジメントで彩られ続けたのだということ、またいままで議論してきたNPMは、やはり「個人主義者」のモードとして括れるある種の党派的主張であること、そのことをわきまえた上で、他の管理モードとの対話をはかり、新しい秩序を構築していくことが本当の意味でのイノベーションといえるのではないだろうかなどといった論点が浮かびあがってくるだろう。

ここまでいえば、いわゆるNPM論者とHoodの立場の違いは鮮明だろう。HoodはNPMの整理を行った論者として有名であり、彼の論文はしばしばNPM論者にも引用される。しかしながら、Hood自身は決してNPM論者であるのではない。NPMの外側に身を置きながら、他在の立場からNPMを分析し、説明しているのである。しかし、このことは意外と理解されていないようである。

#### (2) 政治・行政分断論

Hoodは政治学者としてNPMを批判的な検討対象の位置におく。そうであるがゆえにNPMをドクトリンだと表現する。ドクトリンを与えられた行政職員はこれに追従する。政治的なドクトリンともなればなおさらである。

「市場の管理に委ねよ」、「企業経営と同じことをせよ」というドクトリンが与えられれば、公的部門は何らかの失敗が顕在化するまでこれを繰り返すこととなる。しばしばその失敗は、政権交代、あるいは指導者の交代として「発見」されることもすくなくない。改革路線の軌道修正が図られない場合には、当該ドクトリンにしたがって、無限のアップデートが繰り返される。パブリック・マネジメントに「New」が冠せられるのはこのことを象徴しているともいえるだろう。

こうしたパブリック・マネジメントの失敗はこれまでの歴史にまったく見られなかったのだろうか。とくにここで議論の俎上に乗せている評価とより直接的に絡む企業型NPMについてはどうな

のだろうか。

行政学の知見によれば、そもそもNPMが登場する以前より「パブリック・マネジメント」という用語は存在していた。Hoodが使うような公的部門にかかる管理を表す広義の意味ではなく、経済学と経営学の結合として説明される今日的なNPMでもなく、たとえばシティマネージャーの業務として表現されるパブリック・マネジメントがこれである。

よく知られているようにシティマネージャーの国際的なアソシエーションはICMA（国際市／カウンティ管理協会）であり、同協会の発行する専門誌の名称は『パブリック・マネジメント』である。なお、このシティマネージャーの草創期は科学的管理法の登場期にまで遡り、学説史としていえば、のちに企業経営と行政経営に共通の組織原理としての「能率」の発見をもたらし系譜に連なる。歴史的にはこの能率論は、政治とは区別された行政独自の領域があるとして「政治・行政分断論」を登場させ、その中心には行政経営と企業経営に共通の要素を見出そう、あるいは行政経営を企業経営のように取り扱おうという発想を持っていたのである<sup>6</sup>。

この政治・行政分断論は政治学者によってのちに批判される。「政治・行政融合論」である。政治・行政融合論は、ハイヌーンを迎えた政治・行政分断論者への修正要求でもあった。行政固有の領域、行政に限定された能率というドグマを排し、政治をも含めた政策形成の領域に行政を引き戻し、そのドクトリンであった素朴な科学主義を批判したのである。この政治・行政分断論と政治・行政融合論の論争の構造は、今日の企業型NPMに対する政治学からの批判と相似形をなしている<sup>7</sup>。

### (3) 評価官僚制の問題

政治学者の多くは政治・行政分断論ではなく、政治・行政融合論者に近い。HoodのNPM批判の構図もこの伝統になぞらえれば理解しやすい。単一のドクトリンのみがパブリック・マネジメントを導くものでないこと、その科学主義—価値中立的な装いといいかえてもよいが—はかえってサイエンティフィックではないこと、こうした意味で

の素朴な科学主義よりもむしろ、必要なのはアートではないかという問いかけが、Hoodの議論である。こうした視点からいえば、Hood（1998）の最終章の‘The State of the Art of the State’という表現のインプリケーションは、よく吟味されてよいように思われるところである。

Hoodをはじめ政治学者の批判は、より立体的である。批判の矛先はNPM論者だけでなく、NPMによってもたらされる新たな構造現象にも向けられる。すなわち、「評価官僚制」の問題である。市場型、企業型のいずれのNPMにおいても、先に触れたミラーイメージによって新たな評価が登場するというのは、後年のNPMの国際比較を論じたHoodらのもうひとつの知見である（See, Hood *et.al.* 1999）。これこそがMajone（1994）のいう「規制国家」、あるいはPower（1997）のいう「監査社会」である。一般にこれはいわゆるNPM論者が指摘しない論点である<sup>8</sup>。

## 4. 多元的統制と評価

### (1) 公的部門の統御？

NPMによって導入された評価がもしも新たな官僚制問題を惹起するというのであれば、またそれが官僚制批判を繰り返してきたNPMの帰結であり、さらに別の失敗の温床であるとしたらどうだろうか。

日本でのNPMは橋本行革時に登場したという指摘はしばしばなされるところである。これは政策の企画立案と実施の分離を実現させる独立行政法人制度の導入に象徴されている。評価官僚制の展開はこの独立行政法人制度をめぐる典型的に登場する<sup>9</sup>。特殊法人等整理合理化計画で示されたように、独立行政法人化はその先に法人の廃止や民営化を念頭に置いているものである。この意味でいえば、独立行政法人化は市場型NPMと整理できるだろう。

独立行政法人化された組織は監督官庁が定める中期目標に基づき中期計画を定める。中期目標は企画立案部分であり、中期計画は政策実施の部分に該当する。この中期計画に基づいて業務実績の

評価が展開していくが、いったん切り離された政策実施部分では、今度は企業型NPMが作動する。企業会計の導入、財務諸表の整備、内部統制、外部監査、目標管理、人事評価といった民間経営手法が次々に投入され、効率化に向けた誘導が推し進められる。

この独立行政法人では2つのミラーイメージが展開する。ひとつは切り離された政策実施部分に対する監視・監督である。理念的には政策実施部分には「管理の自由」が認められているはずであるが、現実には企画立案部分の責任が免除されていない。そうするとこれを監督・監視する機関が必要になってくる。もうひとつは実施過程を規律する業務実績にかかる自己評価が「お手盛り」でないかをチェックする部分である。評価の客観性や認証がここでのひとつのテーマとなるものである。

こうした市場型ないし企業型NPMの外側で展開するNPMのもうひとつの「顔」についてはいわゆるNPM論者はおおくをかたらない。これについて示唆を与えるのは政治学者である。たとえば山谷（2006:62-3）の議論が典型的である。ここでは、「外務省で2003年末に行っていた評価」として次の6つの評価が整理されている。

第1に「政策評価」である。ここにはさらに総合評価、実績評価、事業評価の3種類が含まれる。これは評価法に基づく評価であり、外務省では個別の政策を所管する各局課が毎年実施することとされている。なお、個別の政策を所管する各局課がとりまとめた自己評価は、客観性と厳格性を確保するために大臣官房、府省に設置された政策評価有識者懇談会、総務省の客観性担保評価プロジェクトチーム、政策評価・独立行政法人評価委員会などの多重チェックを受けることになる。第2に「ODA評価」である。評価法とは別のスキームとなるが、外務省、JICA、JBICなどがODAをめぐって多層的な評価を実施している。評価法がどちらかといえば行政改革のトーンが強いのに対し、ODA評価はODA大綱あるいはODA政策に寄り添って展開される。これについてもODA評価にかかる有識者会議など客観性の確保が講じられている。第3に「独立行政法人評価」である。これはJICAや国際交流基金といった独立行政法人

に課せられた評価であり、政策評価ともODA評価とも別の組み立てで行われる効率重視の評価である。これもまた、府省の独立行政法人評価委員会、総務省のチェック、行政改革推進本部などの多重チェックを受ける。第4に「行政評価」である。ここではとくに総務省が行う「行政評価・監視」や日常的な「業務評価」あるいは「考査」が該当する。このうち外部からの評価についても内部の評価関連業務が発生する点がポイントである。第5に「個別評価」である。これは個別の政策を所管する各局課が行う調査・分析のことである。個別の政策における知的貢献というわかりやすいだろうか。第6に「外交政策評価パネル」である。これは外部の有識者を招聘して外交政策の根本について議論するという非日常的な特別な形の評価である。

公的部門ではしばしばこうした複数の統御が交錯する。山谷はこの現象を指して「アカウントビリティのジレンマ」と呼ぶ。これは折り重なる統御のネットワークが、評価を介していっそう顕著になっている現象を指摘するものである。

なぜ、アカウントビリティのジレンマが起きるのか。これはひとえに公的部門の特質であるといっておかなければならない。企業経営では経常利益の増減が最終的な規律点となる。しかし、公的部門はどのポイントに基づいて判断をすべきなのかという点が曖昧である。しばしばその価値は複数でありこれは相互に錯綜する。そして、究極においてこれを規律する単一のドクトリンが存在しているわけでない。この点こそが公的部門の管理の難しさであり、この点に対する配慮がNPM論者の重要な欠落点になっているのである。

## (2) 多元的統制の先へ

以上をふまえ、本稿は最後に、こうして惹起される統制の多元化を好ましからざるものとみなすか、不可避とみるかという点を問いかけたい。NPMがもたらしたこの帰結に対してわたくしたちはひとつの態度決定をしていくことが求められる。そして、いずれの道を選ぶかで今後の政策評価論のとるべき戦略も大きく変わってくるだろう。

公的部門では単一のドクトリンによる管理ではなく多元的統制が求められる。NPMのトーンが強ければ強いほど、アカウンタビリティのジレンマはいっそう顕著となる。「企業経営と同じように」という点が強調されればされるほど、企業経営とは異なる部分についての、様々な調整の努力が必要になるのである。

ひとつのシナリオとしては、統制の多元化を好ましからざるものとみなす方向が考えられるだろう。評価にかかる負荷やジレンマを政策のサブスタンスに対する障害と位置づけ、可能な限り評価なるものの排除を意図するという態度である。この場合、NPM論者は「だから意識改革が必要なのだ」と主張するだろう。NPM論者にとって、これは旧いタイプのパブリック・マネジメントであり、官僚主義的であり、全力で治癒しなければならない病巣ということになるからである。この場合の落としどころは、評価をもっぱら「必要最低限」のアカウンタビリティ、あるいは透明性確保のための「インフラストラクチャー」として位置づけていく方向となるだろう。

もうひとつのシナリオは、多元的統制が不可避であるとする方向である。このためには複数の評価に関する社会的理解水準ないしリテラシーの向上が必要になってくるだろう。たとえば先に触れた外務省の多彩な評価について、一般の職員一般市民ももちろんそうだがこれが理解することは困難といってよい。十分に想定されるのは、複数の評価官僚制が発する複数の評価、あるいは複数の統御のメッセージを理解できないまま、社会全体が評価作業に追われ続け、その社会的意味も理解されぬまま、評価官僚制が増殖していく事態である。これこそが「評価疲れ」の温床だが、これを解決するためには社会的な評価に関する理解水準ないしリテラシーの向上を目指すことが検討されなければならないだろう。とりわけ評価にかかる大学教育、大学院教育、教科書の整備等は喫緊の課題となるのではないだろうか。

## 5. むすび

本稿は主にHoodの主張に寄り添いながら、

NPMの帰結を概観し、その先にある統制の多元化という新しい時代を展望した。最後に結論をまとめておきたい。ポイントは以下の2点である。

第1に本稿はNPMと評価との関係を論じた。従来からいわれているNPMを市場型NPMと企業型NPMの2つに分け、それぞれの評価との関係について整理した。しかし、より重要な指摘は、NPM論者が認知しない新しいタイプの評価が広がっているという点にある。

第2に、本稿は統制の多元化がNPMの反作用として惹起されるものであること、またこの統制の多元化について政治学者が強い関心を持っていることなどを指摘した。この現象については、従来十分な検討が行われていないが、基本的な論点については本稿で明らかにすることができたのではないだろうか。

## 注記

- 1 NPMは従来の「パブリック・マネジメント」に新しい要素を付け加えたものである。その新しく付け加えられた要素は経営学や経済学である。この意味で学問と実践の交錯にこそNPMの最大の特徴がある。そしてそうであるがゆえに、「NPM理論」という言い方もなされるのであり、その「理論的影響」も語られる。
- 2 代表的著作は上山（1998；1999；2002）および大住（1999；2002；2003）である。
- 3 ここでの評価は「業績測定」のことである。なお周知の通り、アメリカの政策評価は3種類を指摘できる。ひとつが費用便益分析、ひとつがプログラム評価、ひとつが業績測定である。費用便益分析は政策分析学派の台頭とともに登場したものであって1960年代のPPBSの実践がそのハイヌーンであった。プログラム評価は議会補佐機関である会計検査院（GAO）を中心に発展した。このときの政策評価は評価研究とも呼ばれ、調査研究型の応用社会科学としてもはやされた。最後に登場したのがGPRAであり、クリントン政権から現在まで続いている予算査定の仕事である。GPRAはOMBが所管し、予算編成にも密接に関係している。政策評価のうちNPMを冠するといえるのはこのうちGPRA—「業績測定レジーム」ともいわれる—に限られるだろう。

それ以外の政策評価は、NPMが登場する以前より存在していた。いずれも学問的な方法論をより重視し、評価過程や結果の信頼性や客観性の確保により重点を置いていた。そうであるがゆえに実務の実用にはたえず、結局、業績測定レジームの台頭がもたらされた（たとえば南島 2007）。

- 4 「政策評価に関する基本方針」の別紙の評価類型を参照。
- 5 参照、真淵（2004:113-8）。ここでの説明は典型的である。同書ではNPMについて次のような説明を付している。すなわち、NPMとは、「民間の経営手法を参考に、それに類似する手法を行政に導入して、行政の効率性を高めようというものである。」（同:114）というのである。また、その後、このNPMに基づく評価の説明が述べられる。「政策の評価を重視する傾向も、このようなNPM型改革の流れのなかにある。一言でいえば、やりっぱなしのお役所仕事はだめで、行政のサービスの受け手、お客である市民の満足をきちんと得ているかどうかにもっと意識的になりなさいという要請が高まっているのである。」（同:115）というものである。こうした評価の要点として同書が指摘するのは以下の3点である。第1に顧客志向である。第2に目的と手段の連鎖である。第3に情報公開と透明性の確保である（同:115-6）。このような理解は、本稿が企業型NPMと呼ぶところにおける評価と一致する。
- 6 ICMAおよびシティマネージャーについてはさしあたってStuillman II（1974）および<http://www.icma.org>を参照。
- 7 行政学および政治・行政分断論／政治・行政融合論についてはさしあたって西尾（2001）を参照。
- 8 日本ではこの評価官僚制問題を指摘するものとしてさしあたり金井（2007）を確認されたい。要点を述べれば、金井は今般の自治体評価のブームは「評価がない」という批判に対して評価体制が整備されてきたものであり、こうして整備された評価官僚制は、「評価がない」ことに抗弁できないので、ルーティン化し、廃止できなくなってしまう—官僚制化してしまう—としている。評価自体は官僚制化に対する対抗措置として登場したにもかかわらず、これが新たな官僚制化を惹起せずにはおれないという構造の指摘は、Hoodのミラーイメージを彷彿とさせる。
- 9 この点については西山の一連の業績に詳しい。参考

文献を参照。

## 参考文献

- 今村都南雄（2001）「問われる日本の行政学」、『日本の行政学：過去、現在、未来』、ぎょうせい
- 梅田次郎（2002）「三重県行政評価13年間の取組と現在の制度・運用の概要」、『評価クォーター』、(4)
- 大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント』、日本評論社
- 大住莊四郎（2002）『パブリック・マネジメント』、日本評論社
- 大住莊四郎（2003）『NPMによる行政革命』、日本評論社
- 上山信一（1998）『「行政評価」の時代』、NTT出版
- 上山信一（1999）『「行政経営」の時代』、NTT出版
- 上山信一（2002）『日本の行政評価』、第一法規
- 金井利之（2007）「行政評価（2）」、『月刊自治フォーラム』、(578)
- 窪田好男（2005）『日本型政策評価としての事務事業評価』、日本評論社
- 窪田好男（2005）「なぜ日本では政策評価がうまく機能しないか：政策評価運用の課題」、『NIRA政策研究』、18（11）
- 田邊國昭（2005）「中央省庁における政策評価の現状と課題：期待と失望のスパイラルを超えて」、『NIRA政策研究』、18（11）
- 田邊國昭（2003）『「新しい公共管理論」の潮流と課題：政策執行、管理、リーダーシップ』、『季刊行政管理研究』、(103)
- 南島和久（2002）「NPMの政治的側面に関するノート：ニュージーランドにおける公共管理改革を素材として」、『法政大学大学院紀要』、(48)
- 南島和久（2007）「府省における政策評価の中立性および客観性：グリッド／グループ文化理論に基づく考察」、『法学志林』、104（4）
- 南島和久（2007）「政策評価の役割と課題：制度運用の論点」、『評価クォーター』、(3)
- 南島和久（2009a）「自治の課題（評価）」、佐藤竺監修、今川晃・馬場健編著『市民のための地方自治入門（新訂版）』、実務教育出版
- 南島和久（2009b）「信頼確保をめぐるアカウントビリティの課題：政策評価と内部統制をめぐって」、総

- 務省官房企画課『行政の信頼性確保、向上方策に関する調査研究（平成20年度）』
- 西尾勝（2001）『新版 行政学』、有斐閣
- 西山慶司（2003）「政府部内における『エージェント化』と統制の制度設計：日英比較によるNPMの理論と実際」、『公共政策研究』、(3)
- 西山慶司（2004）「独立行政法人制度と特殊法人等改革に関する研究：理念と政策上の課題」、『季刊政策分析』、1（1）
- 西山慶司（2003）「独立行政法人制度における評価の機能：中期目標期間終了時の見直しの意義とその課題」、『季刊行政管理研究』、(108)
- 毎熊浩一（2001）「NPMのパラドックス？：『規制国家』現象と『触媒政府』の本質」、日本行政学会編『日本の行政学：過去、現在、未来』、ぎょうせい
- 真淵勝（2004）『現代行政分析』、放送大学教育振興会
- 武藤博己（2004）「自治体経営改革と自治体行政改革」、武藤博己編著『自治体経営改革』、ぎょうせい
- 村松岐夫編著（2008）『公務改革の突破口』、東洋経済新報社
- 村松岐夫、稲継裕昭編著（2003）『包括的地方自治ガバナンス改革』、東洋経済新報社
- 山本清（2000）『自治体経営と政策評価：消極的顧客主義を超えるNPMを』、公人の友社
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題』、萌書房
- 山谷清志（2007）「行政経営と地方自治体評価の動向：評価目的の多様化」、『月刊自治フォーラム』、(575)
- 和田明子（2007）『ニュージーランドの公的部門改革：New Public Managementの検証』、第一法規
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, California: Russell Sage Foundation.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?*, P.A., 69.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford University Press.
- Hood, C., Scott, C. James, O. and Travers, T. (1999). *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, Oxford University Press.
- Larner, W. & Walters, W. (1999). *Privatization, Governance and Identity: The United Kingdom and New Zealand*, *Policy and Politics*, (28) 3.
- Majone, G. (1994). *The Rise of the Regulatory State in Europe*, *West European Politics*, 17 (3).
- N.Z. Treasury (1987). *Government Management*, 2.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*, Perseus Books (野村隆・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。引用は邦訳。)
- Power, M. (1997). *The Audit Society*, Oxford.
- Smith, G.S. and Jacobs, K. (1999). *New Zealand: The Dynamics Behind a Reinvented Government*, *Int'l. J. Admin.*, 22 (2).
- Stillman II, R.J. (1974). *The rise of the City Manager: a public professional in local government*, NM: University of New Mexico Press.
- Wallis, J. (1997). *Conspiracy and The Policy Process: A Case Study of New Zealand: Experiment* *Jnl. Publ. pol.*, (17) 1.

(2009.8.11受理)

## **Developing NPM and the Consequences in Japan — evaluation bureaucracy and plural control —**

Kazuhisa Najima

Kobegakuin University  
najima@law.kobegakuin.ac.jp

### **Abstract**

This paper is about NPM (New Public Management), which is a doctrine of administrative reform of public sector management especially in Western countries. NPM derived from Thatcherism in England, Reaganomics in the United States and Rogernomics in New Zealand. In Japan, NPM is known as the theory of policy evaluation to public administrators.

One of the aims of this discussion is to ascertain to what degree NPM influences evaluation in Japan. After that, we will discuss about the new phase which is called plural control. These are new types of problems with developing NPM in Japan.

### **Keywords**

NPM, performance measurement, evaluation bureaucracy, plural control



## 【研究論文】

## 政府開発援助評価にみる新公共管理の影響

清原 剛

外務省国際協力局有償資金協力課事務官<sup>1</sup>

kiyozo@hyper.ocn.ne.jp

## 要 約

新公共管理に対する解釈は定まっていないが、本稿では、新公共管理の特徴の一つとされている業績測定に着目し、新公共管理が日本の政府開発援助評価に与える影響について考察する。

日本の政府開発援助評価でも、業績測定的前提となる指標の導入が進められてきたが、この取組は一部のプロジェクトに限定され、モニタリングの導入はすすんでいない。そして、政策レベルにおいては、測定指標を伴う目標設定すらなされていない状況である。

また、業績測定のように、目標によって行政組織を管理しようとする動きはすでに1960年代に存在していることから、そもそも、業績測定を新公共管理の本質的な特徴とすることに対する疑問もある。我々は新公共管理のような曖昧な概念にとらわれるのではなく、より明確な管理概念の確立に向けた議論を行うべき時期にきているのではないだろうか。

## キーワード

業績測定、指標、モニタリング

## はじめに

新公共管理（NPM: New Public Management）という概念は「多くのOECD諸国における官僚制改革アジェンダを支配してきた一群の共通もしくは類似の行政上の諸原理を総括する言葉である」（Hood 1991）と定義される。この定義からわかるように、新公共管理は曖昧な概念であり、その曖昧さゆえに、様々な解釈が存在している。たとえば、公的部門における市場メカニズムの導入を主な特徴とする意見もあれば、民間企業流の経営概念の導入に重きをおく主張もある。そして、具体

的な方策についても、「エージェンシー制度」、「市場化テスト」、「バウチャー制度」、「民間委託」、「疑似契約制度」、「業績測定」など様々なものが新公共管理の範疇にあるとして紹介されてきたのである<sup>2</sup>。

しかし、これらの新しい行政活動をすべて新公共管理と見なすことに対しては、疑問が呈されている（武藤 2004）。

確かに新公共管理が1970年代以来行われてきた行政改革の総称であるとすれば、ここに列挙された各種の改革策を新公共管理の範疇として位置づける意見にも一理ある。

しかし、その行政改革の背景にあったのは、公共部門が国民のニーズに応えていないとか、行政は競争とコスト意識に欠けており非効率であるといった批判である。そうであれば、新公共管理の本質的な特徴は民間部門が培ってきた原則や手法を行政組織や行政の活動に導入することにあるというべきであろう。

このような前提にたつて、新公共管理と政府開発援助（ODA）評価との関係を眺めてみると、両者に関連があるのは業績測定を導入であろうと思われる。業績測定はあらかじめ設定された目標の達成度を測定する手法であり、1990年代以降、政府開発援助の組織管理に導入されてきたものである。

そこで、本稿では、開発援助をめぐる国際的な動向も考慮しつつ、日本の政府開発援助評価における業績測定を導入状況から、新公共管理の影響について考察したい。

## 1. 政府開発援助評価の概要

日本の政府開発援助に関する評価は外務省と実施機関である国際協力機構（JICA: Japan International Cooperation Agency）が実施している。外務省の評価ガイドラインによれば、外務省は政府開発援助の企画立案という役割を担っていることから、政策やプログラムを対象とした評価を行い、国際協力機構はプロジェクトの実施及び実施促進を担当していることから、プロジェクトの評価を重点的に行っているという（外務省 2009）。しかし、実際には、このような明確な役割分担にもとづいて評価が行われているわけではないようである。

まず、外務省では、表1のように、国別援助計画や重点課題別の援助政策といった包括的な政策を対象とする評価、農業、保健といった特定のセクターの評価、草の根無償資金協力や緊急援助隊といった特定のスキームを対象とした評価に加え、個別プロジェクトを対象とする評価が行われている。

一方、実施機関である国際協力機構では、個別プロジェクトの評価だけではなく、テーマ別や特

表1 外務省の評価形態

レベル	名称	対象
政策レベル	国別評価	国別援助政策
	重点課題別評価	重点課題別政策
プログラム・レベル	セクター別評価	1カ国1セクターにおける援助活動全般
	スキーム別評価	援助スキーム
プロジェクト・レベル	事業評価	個別プロジェクト

（出所）外務省（2009）、p.37を参考に筆者作成。

表2 国際協力機構の評価形態

レベル	名称	対象
プログラム・レベル	プログラム評価	協力プログラム
	テーマ別評価	テーマ関連プロジェクト
プロジェクト・レベル	事前評価	技術協力プロジェクト
		有償資金協力プロジェクト
	中間レビュー	技術協力プロジェクト
		有償資金協力プロジェクト
	終了時評価	技術協力プロジェクト
	事後評価	技術協力プロジェクト
有償資金協力プロジェクト		
事後モニタリング	有償資金協力プロジェクト	

（出所）国際協力機構（2008）、（2009）

定のプログラムを対象としたプログラム・レベルの評価も行われている。このように、外務省と実施機関の評価には重複がみられる。

本来、実施機関である国際協力機構はプロジェクトだけではなくプログラムも実施している。したがって、国際協力機構が自ら実施するプログラムを評価することは当然のことである。また、プロジェクトやプログラムを実施する上では、ある程度国別やテーマ別の方針を持つ必要があり、この意味からも国際協力機構がプログラム・レベルの評価を行うことは何ら不自然ではない。

一方、外務省が個別プロジェクトの評価を実施することにも相当の理由がある。その第一は、外務省も政府開発援助の実施者として個別プロジェ

クトの実施を担っていたことである。すなわち、従来、有償資金協力は国際協力銀行が、また、技術協力については国際協力機構がそれぞれ実施及び実施促進を担っていた。そのため、これらの評価も実施機関が行っていた。これに対し、無償資金協力については、2008年10月に国際協力銀行の有償資金協力部門と国際協力機構が統合されるまで、外務省がその実施を担うこととされていた。そのため、無償資金協力プロジェクトの事後評価は外務省が行っていたのである。

もっとも、このような評価体制の整理が行われたのは2005年のことであり、それまでは、法律上の業務分担はさておき、国際協力機構が無償資金協力の一部についても事後評価を実施していた。国際協力機構によれば、事前の調査という名目ながら、2001年度には3件、2002年度には35件に対する事後評価を行っていた<sup>3</sup>。しかし、2003年度からはこのような取組も行われなくなり、無償資金協力プロジェクトに対する個別の評価が行われていない状態に陥った。そのため、このような取組では不十分との認識が高まり、2005年度から外務省自身が完成後3年から5年を経過した10億円以上の無償資金協力プロジェクトを対象に事後評価を実施するようになったのである。ただし、新国際協力機構発足後は、国際協力機構が無償資金協力の実施を担うことになり、無償資金協力案件の評価も行うことになったため、この部分の重複はいずれ解消されるだろう。

第二の理由としては、評価法の影響をあげることができる。外務省では、2002年に施行された評価法に基づいて、10億円以上の無償資金協力プロジェクトの事前評価、150億円以上の有償資金協力プロジェクトの事前評価、未着手・未了プロジェクトの事後評価といったプロジェクト・レベルの評価を実施している。

そもそも、評価法の第1条にあるように、この法律は行政機関がその所掌する政策を評価し、評価の結果を政策に反映することを義務づけるものである。そして、同法第9条及び同法施行令第3条は、10億円以上の無償資金協力及び150億円以上の有償資金協力について事前評価を行うよう規定している。また、第7条第2項第2号及び同法施行令第2条では、当該政策が決定されたときから5年

経過するまでの間に、当該政策の効果を発揮するために不可欠な諸活動が行われていない政策及び当該政策が決定されたときから10年を経過したときに、当該政策がその実現を目指した効果が発揮されていない政策を対象として、事後評価を実施するよう規定している<sup>4</sup>。外務省ではこの規定を受けて、閣議決定から5年を経過した時点で貸付実行開始に至っていない案件を未着手案件とし、また、閣議決定から10年を経過した時点で貸付実行が完了していない案件を未了案件として、事後評価の対象としているのである<sup>5</sup>。

そして、このことが政策レベルの評価は外務省が、プロジェクト・レベルの評価は実施機関が行うという役割分担に思わぬ重複を招いている。確かに、評価法が制定された当時、無償資金協力については外務省が実施機関であったため、評価法によって外務省に個別プロジェクトの評価を義務づけることも根拠があった。しかし、新国際協力機構の発足後は、同機構が無償資金協力の実施を担うのであるから、その評価も同機構が実施すべきであろう。また、有償資金協力については、評価法制定以前から国際協力銀行が個別プロジェクトの評価を実施していたにもかかわらず、評価法は外務省にも150億円以上のプロジェクトの評価を義務づけており、外務省と実施機関の評価に重複が生じている。現時点でも、国際協力機構が事前評価、中間モニタリング、事後評価を一貫して実施しており、外務省と国際協力機構の評価対象が重複している状況なのである。

本来、評価法第3条の政策評価のあり方にあるように、行政機関が適時に政策効果を把握し、評価結果を政策に反映させるといった政策評価の趣旨からすれば、行政機関に限られている評価法の対象に実施機関を含ませ、実施機関の行う評価をも政策評価の傘下に納めるような工夫が必要であろう。いずれにせよ、現状では外務省と実施機関との間で評価の内容が重複するという課題を抱えながら、政府開発援助の評価が行われているのである。

## 2. 初期の定性的評価

では、このような日本の政府開発援助の評価に

において、新公共管理の影響はみられるのであろうか。

そもそも、政府開発援助は欧州諸国による植民地支援や第二次世界大戦直後に米国が欧州諸国に対して行った経済支援などを原点とするといわれている。しかし、1969年に開発援助委員会が行った援助条件勧告により、政府開発援助は開発途上国の経済発展や福祉の向上を目的とする概念であると明確に定められ、1972年の一部修正を経て、現在では次のように定められている。

政府開発援助は国および地方政府を含む政府機関によって開発途上国および国際機関に対して拠出される資金であり、(a) 開発途上国の経済開発や福祉の向上を主な目的としていることおよび、(b) 少なくとも25%のグラント・エレメント<sup>6</sup>を持つこと、という条件(test)に合致するもの

この定義によれば、政府開発援助は政府機関によって拠出される資金であり、民間資金による支援は含まれない。また、開発途上国の経済開発や福祉の向上を目的としない軍事支援のような形態もこの概念には含まれない。さらに、グラント・エレメントが25%に満たない非譲許的な資金も政府開発援助の概念からは除かれることになる。

また、政府開発援助にはいくつかの形態がある。国や機関によって多少の違いはあるが、一般的には、二国間援助と国際機関に対する出資・拠出に分類することができ、さらに二国間援助は無償資金協力、有償資金協力および技術協別に分類できる。ここでいう無償資金協力とは、返済を伴わない資金、財およびサービスの提供のことであり、有償資金協力とは返済を伴うものをいう。技術協力は、途上国における人材の教育および訓練のために行われる支援である<sup>7</sup>。そして、政府開発援助は経済成長やベーシック・ヒューマン・ニーズのように時代の要請に応える形で重点分野を変えながら実施されてきたのである。

日本の政府開発援助も無償資金協力、有償資金協力、技術協力という形態で行われており、その目的も時代によって変化している。

まず、日本の政府開発援助が開始された当初は

開発途上国への支援と同時に日本の輸出振興という目的を持っていたようである。

そもそも、日本の政府開発援助は、戦後復興のさなかにあった1954年10月、コロンボ・プランに参加して技術協力を行ったことにより開始された。その直後の11月には、日本とビルマ連邦との間で「平和条約」と「日本とビルマ連邦との間の賠償及び経済協力に関する協定」が締結され、戦後賠償と平行して無償資金協力を行うことになった。さらに、1958年には、インドに対して初めての円借款が供与され、有償資金協力がスタートした。この当時の援助活動をみると、援助資金によって調達される物資やサービスは日本製に限定される、いわゆるタイド援助が中心となっており、この意味で、日本の輸出振興を主な目的としていたことが窺える。

しかし、高度成長期には、経済協力の目的を輸出振興と結びつける動きが次第に影を潜めるようになり、タイド援助は徐々に減少していった。これは、1969年に政府開発援助の目的が開発途上国の経済発展と福祉の向上に定められたことや同年の開発援助委員会対日援助審査によってタイド援助の撤廃が勧告されたことなどが影響しているといわれている。そして、70年代からはベーシック・ヒューマン・ニーズの分野に対する支援が積極的に行われるようになっていった。こうした経緯からわかるように、日本の政府開発援助はその目的を変えながらも、プロジェクトを中心に展開されてきたのである。

一方、日本の政府開発援助に対する評価活動が開始されたのは、政府開発援助が開始されてから20年以上経過した1970年代のことである。外務省の評価ガイドラインによれば、1975年に当時の海外経済協力基金(現、国際協力機構)が個別プロジェクトの事後評価を開始し、1981年には外務省が、そして1982年には国際協力事業団(現、国際協力機構)がそれぞれ事後評価を開始したのである(外務省 2005)。

奇しくもこの時期は新公共管理と呼ばれる行政改革が行われていた時期と重なるのだが、その影響は必ずしも明確になっていないようである。

そもそも、この当時、外務省では、次のような種類、内容による評価が行われていたが、いずれ

も個別プロジェクトを対象とした事後評価であった。

●評価の種類（外務省 1982）

- ①本省が関係省庁、海外経済協力基金及び国際協力事業団の協力を得て派遣する調査団による評価
- ②在外公館を通じて実施する評価
- ③経済技術協力実施機関である海外経済協力基金及び国際協力事業団が実施する評価
- ④民間の団体、有識者等に委託あるいは委嘱して実施する評価

●評価の内容（外務省 1982）

- ①経済協力案件が当初目的に即して効果をあげているか
- ②プロジェクトの規模、内容等当初計画は適正であったか
- ③プロジェクトを適正に維持、管理、運営していく体制は整備されているか
- ④案件から学ぶべき教訓は何か

確かに、これらの評価は、プロジェクトの効果や貢献度、実施体制など幅広い内容を対象としており、プロジェクトの効果も検証していたことから、一見、定量的な目標達成度の測定が行われていたようにも見える。

しかし、当時の評価報告書を詳しく見ると、評価の客観性が重要であるという認識はあったものの、あらかじめ目標を設定していたわけではなく、また、評価の基準を明確に定めていたわけでもなかったことがわかる。むしろ、「評価にあたって、個別プロジェクトの目標達成度ないし成功度を何を基準として考えるかという問題が意外にむずかしいことに気付く。」（外務省 2005）とあるように、具体的な目標も評価基準もない中で評価を模索している様子がうかがえる。これらの点を考慮すると、当時の評価において、業績測定は行われていなかったであろうと思われる。

一方、実施機関の評価においては、個別プロジェクトを対象とした事後評価が行われていた。実施機関の評価報告書が公表されたのは1990年代に入ってからのものであるため、評価の詳細は不明である。しかし、外務省の「経済協力評価報告書」

（外務省 1982）をみるかぎりでは、実施機関が電力プロジェクトにおいて電力供給量を測定したり、橋梁建設プロジェクトにおいて交通量を測定したりしている。これらの例をみると、当時から可能なものについては、当該案件による効果を定量的に測定していたものと思われる。

しかし、こうした定量的な評価においても事前に設定しておいた指標を継続的にモニタリングしていたわけではない。また、技術協力の多くは定性的な評価にとどまっていた。したがって、政府開発援助の評価が開始された当初には、プロジェクトのレベルにおいても、新公共管理の想定するような業績測定は行われていなかったといえよう。

### 3. プロジェクトにおける定量化の試み

これまでに論じたように、日本の政府開発援助が開始された初期の段階では、新公共管理のいうような業績測定が実施されていたわけではなかった。しかし、その後、実施機関において、目標によるプロジェクトの管理制度を構築する取組が進められてきている。

1994年、国際協力機構は、プロジェクト管理において、いち早く「PCM手法（Project Cycle Management）」を導入した。このPCM手法とは、「プロジェクト・デザイン・マトリックス」（PDM: Project Design Matrix）を用いてプロジェクトを管理する手法であり、以下のように、計画・立案とモニタリング・評価の段階をもっている。

●PCM手法の基本プロセス<sup>8</sup>

①計画・立案段階

- ・関係者分析：誰がどのようにプロジェクトに関わるか
- ・問題分析：問題は何か
- ・目的分析：問題が解決された望ましい状態は何か
- ・プロジェクトの選択：どのようなアプローチをとるか
- ・PDM：プロジェクトの概要表作成

- ・活動計画表(PO)：詳細な活動計画の作成
- ②モニタリング・評価段階
  - ・モニタリング・システム：モニタリングの実行計画
  - ・5項目評価：プロジェクトの評価

しかし、国際協力機構はこのPCM手法をすべてのプロジェクトの管理に適用しているわけではない。むしろ、国際協力機構が重視しているのは、PDMを作成することである。

ここでいうPDMとは「ロジカル・フレームワーク」(Logical Framework、通称ログ・フレーム)とも呼ばれるもので、もともと米国国際開発庁(USAID)によって開発された管理ツールである。ここでは、プロジェクトの投入、アウトプット、アウトカム、インパクトにいたる因果関係、さらにはプロジェクトの成否に影響を与える想定やリスクが明示されている。すなわち、一定の前提条件がクリアされれば、投入がなされて特定の活動が行われる。そして、活動のレベルにおける前提条件がクリアになれば、特定のアウトプットが生まれる。さらに、アウトプット・レベルの外部条件がクリアされれば、アウトカムであるプロジェクト目標が達成される。そして、アウトカムレベルでの外部条件がクリアされれば、上位目標が達成され、さらにこのレベルの外部条件がクリアされれば、プロジェクトの効果が持続する。このように、ログ・フレームには、投入から効果の発現にいたる因果関係の流れと条件とが示されているのである。

そして、国際協力機構では、1億円以上の技術協力プロジェクトに限定されているものの(国際協力機構 2007)、プロジェクトの計画や事前評価の段階でこのPDMが作成され、中間評価、終了時評価、事後評価において、PDMに示されたプロジェクト目標の達成状況が確認されている(国際協力機構 2004)。また、必ずしも明示されていないが、無償資金協力においても同様にPDMが作成され、評価に役立てられているようである。仮にこのような枠組の下で設定された目標の達成度がモニタリングされているのならば、新公共管理でいわれるような活動が行われているということもできよう。

しかし、国際協力機構におけるこれらの評価活動はモニタリングとは峻別されるべきものであろう。なぜなら、プロジェクトによっては、その目標が必ずしも定期的なモニタリングに耐えうるものとは限らないためである。すなわち、測定指標が設定されていなかったり、成果ではなくプロセスを重視した目標設定になっていたりする場合があるのである。

たとえば、2002年度に行われた「スラウェシ地域保健所強化計画」の事後評価をみると、プロジェクトの成果として設定されているのは、「医師、看護師、助産師および村落部助産師は、予防可能な死亡を減少するための基礎的医療を行うための知識と技術を向上させる」や「県保健サービスの研修方法およびモジュールを向上させる」といった内容である。これらの成果にはいずれも定期的な測定に必要な指標が設定されておらず、定期的なモニタリングに適応していない。これでは、新公共管理の想定するような業績測定は行われていないといわざるを得ない。

一方、旧国際協力銀行の経済協力部門(現国際協力機構)でも、有償資金協力案件に、成果目標を設定してそれをモニタリング・評価するという取組が行われている。その方法は国際協力機構とは異なり、ログ・フレームを一部使用するにとどまっている。むしろ、有償資金協力では、各プロジェクトに定量指標を設定することが重視されているようである。

もともと有償資金協力プロジェクトに関する定量指標は技術協力プロジェクトと比較して多く存在していたが、旧国際協力銀行は2000年に「運用・効果指標リファレンス」<sup>9</sup>を導入し、19セクターの業績指標を採用した。そして、2001年からプロジェクトに指標の基準値とプロジェクト実施後2年目を目処とした目標値を設定することにしたのである。

この運用・効果指標リファレンスにおける業績指標には、「事業の運営方法を定量的に測る指標である『運用指標』と事業の効果発現状況を定量的に測る指標である『効果指標』がある」が、いずれも定期的に測定が可能な定量指標であることが特徴である。たとえば、インドの「チェンナイ地下鉄建設事業」についての事前評価書では、事

業完成2年後の目標として、「稼働率92%/年」、「運行数409本/日」、「乗客輸送量620万人・km/日」といった定量目標が設定されている。

そして、これらの指標は借款契約締結後5年目に行われる中間レビュー、案件完成後2年目に行われる事後評価、案件完成後7年目に行われる事後モニタリングにおいても測定されている。

確かに、モニタリングとはあくまで継続的なプロセスによるものであることからすると、完成後2年目と7年目というのは定期的というにはやや間隔が開き過ぎている感があり、これらを新公共管理のいう業績測定と同義に扱うことには疑問の余地がある。

しかし、有償資金協力に関しては、少なくともモニタリングに耐えるような定量的指標をプロジェクトの目標に導入しており、この限りにおいて、新公共管理との共通点があるといえよう。

#### 4. 政策におけるNPM型評価の影響

では、政策レベルの評価においても新公共管理の影響は見られるのであろうか。

そもそも、新公共管理と総称される一連の行政改革が行われた1970年代終盤から90年代という時代は、欧米諸国がいわゆる「援助疲れ」にあって供与額を減少させる時代であった。

1990年代の開発議論においては、それまで行われてきたプロジェクト中心の援助のあり方を見直し、より包括的な政策の下で援助を実施すべきだという機運が高まっていた。そうした中で、セクター・ワイド・アプローチ、DAC新開発戦略、包括的開発フレームワーク（CDF: Comprehensive Development Framework）や貧困削減戦略（PRS: Poverty Reduction Strategy）のような包括的な枠組みが開発されてきた。

1996年5月に行われた第34回DAC上級会合で採択されたDAC新開発戦略では、それまでに個々の国際会議で採択されてきた国際的開発目標、たとえば貧困人口の削減や就学率の向上といった具体的目標の実現が提唱されることになった。そして、政府開発援助をよりよいものとするため、個別プロジェクトのみならず開発途上国ごとに国別

レビューをおこなうといった新しい試みに取り組んでいく方針が示されたのである（OECD DAC 1996）。

さらに、このDAC新開発戦略が原型となり、ミレニアム開発目標が策定されることになった。このミレニアム開発目標とは、2000年のミレニアム・サミットにおいて採択された国連ミレニアム開発宣言において示された具体的目標をまとめたものである。そして、ミレニアム開発目標には具体的な数値目標が掲げられているだけでなく、そのターゲットの達成度を測定するための指標が設定され、その進捗状況がモニタリングされるというメカニズムが採用されている。このように、国際的な開発援助の世界では、中長期的な目標設定とモニタリングという業績測定の手法が試行されてきたといえる。

一方、日本においても1990年代終盤から政府開発援助改革の議論が積極的に行われるようになっており、評価の対象もセクターや国へと拡大していった。DAC新開発戦略において国別レビューの実施が提案された1996年の時点で、日本ではすでに国別やテーマ別の評価が行われており、この意味では国際的な議論に先立って包括的な評価を実施してきたと見ることも可能であろう。

しかし、この時点における外務省の評価は特定の国またはテーマに関連するプロジェクト評価を集約したものにすぎず、国別やテーマ別の援助政策そのものを評価するものではなかった。むしろ、外務省が政策レベルの評価へと本格的にシフトしたのは2002年度以降のことであり、その背景には「ODA評価の改善・強化」を求める国際的及び国内的な要請があったものと思われる。

まず、国内的な動きとしては、財政構造改革の議論の影響をあげることができる。この財政構造改革では、政府開発援助の予算を1998年度予算から前年度比10%減を上限とする閣議決定が行われた。外務省はこの決定を受け、外務大臣の下に「21世紀に向けたODA改革懇談会」<sup>10</sup>を設置し、政府開発援助の改革について議論を開始した。そして、この懇談会において、国民参加、情報公開、開発教育、人材育成・活用、実施体制に加え、成果重視型の国別援助計画の策定、実施機関の業務運営、事務手続きの合理化・簡素化などが提言さ

れたのである。

また、2000年3月には、外務省経済協力局長の私的諮問機関である援助評価検討部会が評価の改善に関する報告書を外務大臣に提出し、日本の政府開発援助評価制度について以下のような提言を行った（外務省援助評価検討部会・評価研究作業委員会 2000）。

「国際的な流れとしては、ODA評価は個々のプロジェクトやプログラムに限らず、政策レベルの評価も行うべきとの方向に向かいつつある。現在、多くのドナー国・国際機関は援助実施に際して、個々の具体的なプロジェクトの実施だけでなく、関連する複数のプロジェクトを有機的に組み合わせて実施するプログラム・アプローチを取り入れるようになってきている。これに呼応して、ODA評価もプロジェクト・レベル評価（英語のProject Evaluationに対応）に加えて、プログラム・レベル評価（英語のProgram Evaluationに対応）を導入するようになってきている。」

こうした提言が契機となり、2002年、外務省は評価形態の見直しを行った（外務省 2002）。そして、従来は、国別評価、援助実施体制評価、特定テーマ評価、シンクタンク評価、国際機関との合同評価、有識者による評価、在外公館評価という分類であった評価形態を大きく政策レベル、プログラム・レベル、プロジェクト・レベルの3つのレベルに分類し、政策レベルの評価において初めて国別やテーマ別の政策そのものを評価することとしたのである。

このように日本の政府開発援助においても政策やプログラムを対象とした評価が実施されるようになった。しかし、こうした変化に新公共管理の影響があったといえるのだろうか。残念ながら、少なくとも政策レベルにおける取組に関しては、その答えは否であろう。

たとえば、外務省の行っている国別評価では、①政策の妥当性、②結果の有効性、③プロセスの適切性という観点から評価を行うことになっている。政策の妥当性の観点からは、日本の開発援助政策が相手国のニーズや日本の上位政策と整合し

ているかを検証する。また、結果の有効性では、インプットからアウトプット、アウトカムに至る流れをふまえ、実際の効果を検討する。さらにプロセスの適切性という観点からは、政策の妥当性や結果の有効性を確保するような適切なプロセスがとられていたのかを検証している。

仮に結果の有効性を検証する際に、インプット、アウトプット、アウトカムについての指標の動向を把握するのであれば、定期的とはいえなくても目標達成度を測定することは可能であろう。

しかし、日本の政府開発援助政策には、モニタリングに耐えうるような測定指標が設定されていない。これは国別援助計画に限った話ではなく、上位政策においても同様である。たとえば、政府開発援助大綱には、貧困削減、持続的成長、地球規模問題への取組、平和の構築といった重点課題が定められているが、そこには具体的な測定指標をとまなう目標はない。また、政府開発援助大綱には、重点地域という項目が設けられているが、そこにも具体的な指標は設定されていないのである。さらに、政府開発援助大綱をより具体化した政府開発援助中期政策にも測定指標は設定されていないし、国別の援助政策である国別援助計画でも、重点課題や重点分野が設定されているものの、具体的な目標はない。このように日本の政府開発援助政策では、政策目標の達成度をモニタリングすることは実質上不可能となっている。したがって、政策レベルでは、業績測定の導入が進んでいないと理解すべきであろう。

## おわりに

本稿において考察してきたように、日本の政府開発援助ではプロジェクト・レベルの一部を除き、指標やモニタリングといった業績測定に耐えうる仕組みが導入されていない。

しかし、そもそも業績測定が新公共管理の登場する以前から存在していたことに着目すれば、果たして、業績測定が新公共管理の特質であるといえるのかという根本的な疑問が存在する。

すでに、明確な目標を設定することにより組織を管理しようとする概念は1960年代の英国や米国

における行政改革や予算制度に見いだすことができる。

英国では、1966年、当時のウィルソン労働党内閣が公務員制度の改革に関する提案を求めため、フルトン卿の下にフルトン委員会<sup>11</sup>を設置した。この委員会は、1920年代にアメリカのジェネラル・モーターズ（General Motors）が行っていた「責任管理」（accountable management）という組織管理の考え方を参考にし、行政の組織管理に関する改革策を提言した。これは、トップの管理者の権限を下部組織の管理者に委譲させ、組織目標の達成状況をモニターして、組織の個人にそれぞれの業績に対する責任を持たせようとする戦略的な管理概念を行政組織に導入しようとしたものであった。確かに、フルトン委員会の報告書は当時の英国行政にはほとんど採用されることはなかったが、そこには、目標によって行政組織を管理しようとする概念がすでに表明されていたのである。

また、米国のPPBS（Planning Programming Budgeting System）もある。これはもともとケネディ政権においてマクナマラ国防長官が初めて導入し、その後、1965年のジョンソン大統領の決定により、1968年の予算から米国の全省庁に導入されたものである（小島 1984）。

このPPBSの下、各省庁はプログラムの要綱（program memorandum）、プログラムの分析であるSAS（special analytic study）、これらを実施するための予算計画であるPFP（multi-year program and financial plan）を策定することになっていた。そして、プログラムは目的別の階層からなる体系を持つこととされ、最上位にはプログラム・カテゴリーと呼ばれる各省庁の目標が、その下にこのプログラム・カテゴリーをより具体化したプログラム・サブカテゴリーが、さらにその下にプロジェクトに該当するプログラム・エレメントが設定されていた。

PPBSにおける予算編成過程では、こうした体系的なプログラム構造を前提として、プログラムの目標達成に必要な活動を特定し、個々のプロジェクトに関する費用と効果を事前段階で相当厳密に分析して、プロジェクトの取捨選択を行うことになっていたのである。ジョンソン大統領の言葉

によれば、PPBSの導入によって、国家の目標を明確に示してもっとも緊急な目標を選択することができ、また最も効果的に目標を達成するための手段を探求すること、さらにはプログラムや予算を適切に管理することができるという<sup>12</sup>のである。

結局のところ、PPBSはその厳密さ故に分析やペーパー作成作業が膨大な規模になり、予算編成という意志決定のタイミングに参考資料が間に合わないという事態が多発して失敗に終わったといわれているが、プログラム目標によって行政組織の活動を統制しようとした試みであることは間違いないだろう。

このように、測定指標を伴う具体的目標による組織管理の試みはすでに1960年代から存在しており、新公共管理によってはじめて業績管理が導入されたわけではないといえるであろう。

これまで、日本の行政活動においては、公的部門における市場メカニズムの導入や民間企業流の経営概念の導入の重要性とともに、新公共管理の導入が提案されてきた。しかし、本稿のはじめに指摘したように、新公共管理は、その概念の曖昧さのために、具体的内容に関する解釈が一定していない。

確かに、新公共管理は市場メカニズムと管理主義を特徴とする当時の行政改革の諸原理の総括であるが、必ずしも新公共管理において採用されてきた手法が新公共管理に起源をもつものとは限らない。新公共管理の影響とされているものでも、実は新公共管理より前から存在する概念の影響を受けていたのかもしれないのである。仮にそうだとすれば、日本の政府開発援助の評価に対する新公共管理の影響を論じることの意義さえ失われかねないことになる。

したがって、新公共管理が日本の政府開発援助にどのように影響したのかを論じるのであれば、まずは新公共管理という概念の特徴、すなわち、他の概念にはない新公共管理の本質を明確にする必要がある。そうした作業をしないまま、新公共管理の影響について議論を進めるのはいかにも危険であるといわざるをえない。

新公共管理という名称の下に行われた行政改革からすでに20年が経過しようとしている。しかし、新公共管理の概念は明確になるどころか、ますます

す混迷の度合いを深めてしまっている。我々はこのような曖昧な概念にとらわれるのではなく、より明確な管理概念の確立に向けた議論を行うべき時期に来ているのではないだろうか。

## 注記

- 1 本稿に記載されている内容は筆者の個人的見解であり、所属する組織の見解を反映したものではない。
- 2 新公共管理に関する諸説については、田辺（2001）、大住（1999）、上野（2005）を参照した。
- 3 国際協力機構ホームページ<http://www.jica.go.jp/evaluation/after/kobetsu.html>から過去の評価書を参照した。
- 4 行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年6月29日法律第86号）最終改正：平成15年4月9日法律第23号参照。
- 5 外務省ホームページ<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/index.html>の政策評価実施計画参照。
- 6 グラント・エレメントとは、援助条件の緩やかさを示す指標のことである。商業条件（金利10%と仮定）と同じ条件の場合には、グラント・エレメントは0%であるが、金利、返済期間、据置期間といった諸条件が緩和されるに従って数値が高くなり、贈与である無償資金協力の場合には、グラント・エレメントが100%となる。
- 7 政府開発援助の分類については、後藤（2004）および、西垣昭、下村恭民（1993）を参照した。
- 8 国際協力機構（2007）を筆者が一部修正。
- 9 運用効果指標については、国際協力機構（2003）および国際協力機構（2008の2）に詳しい。
- 10 「21世紀に向けたODA改革懇談会」については、外務省ホームページ[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/sei\\_19.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/sei_19.html)に概要が掲載されている。
- 11 フルトン委員会については、山谷（1990）、Fry（1990）および（1991）を参照した。
- 12 PPBSの意義については、小島（1990）および山谷（1997）を参照した。

## 参考文献

上野宏（2005）「民営化とニュー・パブリック・マネージメントの論理的帰結：政府の新しい役割—その

3」、『国際協力論集』、12（3）、神戸大学国際協力研究科

大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント：理念、ビジョン、戦略』、日本評論社

外務省（1982）『経済協力評価報告書』

外務省（2002）『経済協力評価報告書』

外務省（2005）『経済協力評価報告書』

外務省（2005）『ODA評価ガイドライン第2版』

外務省（2009）『ODA評価ガイドライン第5版』

外務省援助評価検討部会・評価研究作業委員会（2000）『「ODA評価体制」の改善に関する報告書』

国際協力機構（2003）『円借款案件事後評価報告書2003』

国際協力機構（2004）『プロジェクト評価の手引き』

国際協力機構（2007）『事業マネジメントハンドブック』

国際協力機構（2008）『事業評価年次報告書2008』

国際協力機構（2008）『円借款事業評価研修テキスト、2008』

国際協力機構（2009）『事業評価年次報告書2009』

小島昭（1984）『自治体の予算編成』、学陽書房

小島昭（1990）『現代の公共政策』、勁草書房、

後藤一美監修（2004）『国際協力用語集』、国際開発ジャーナル社

田辺国昭（2001）「20世紀の学問としての行政学？：新しい公共管理論（New Public Management）の投げかけるもの」、『日本の行政学—過去、現在、未来—』日本行政学会編、ぎょうせい

西垣昭・下村恭民（1993）『開発援助の経済学』、有斐閣

武藤博己（2004）『自治体経営改革』、ぎょうせい

山谷清志（1990）「行政管理におけるサッチャーの「革命」—「エージェンシー」と業績評価—」、『國學院大學紀要』

山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開』、晃洋書房

Fry, Geoffrey K. (1990). The Fulton Committee and the 'Preference for Relevance' Issue, *Public Administration*, 68,175-190.

Fry, Geoffrey K. (1991). The Fulton Committee's Management Consultancy Group: An Assessment of Its Contribution, *Public Administration*, 69,: 423-439.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons, *Public Administration*, 69, 3-19.

OECD DAC (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation.*

OECD DAC (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.*

(2009.7.23受理)

## **An impact of New Public Management on Japan's ODA Evaluation**

Tsuyoshi Kiyohara

Ministry of Foreign Affairs

kiyozo@hyper.ocn.ne.jp

### **Abstract**

New Public Management is a “loose term” and vaguely defined. Despite the vagueness, I attempt to gauge the impact of New Public Management has had on Japan's Official Development Assistance (ODA) Evaluation with a focus on Performance Measurement, which is one of the key features of NPM.

In Japan's evaluation of ODA, the impact has not been significant. An indicator which is an essential element of Performance Measurement has been poorly introduced in Japan's ODA projects. Furthermore, monitoring has not progressed so far in the Evaluation system in Japan.

Moreover, it remains in doubt whether Performance Measurement is truly a feature of a New Public Management. Some tools to control a public organization by its objective have already existed since 1960's. It is time to escape the spell of NPM as a “loose term” and discuss a new management system.

### **Keywords**

Performance Measurement, Indicator, Monitoring



## 【研究論文】

## 評価制度と教育のNPM型改革

青木 栄一

国立教育政策研究所

aoki@nier.go.jp

## 要 約

本稿の目的は本人－代理人理論と政策共同体論を援用し、1990年代以降のわが国の教育領域における評価制度の制度化過程と評価制度の特徴を明らかにした上で、その改革の推進主体が教育の政策共同体を外部から統制する戦略を析出することである。

評価制度の制度化過程の特徴は、従来の教育改革の推進主体（中央教育審議会・文部科学省）とは異なる主体が主導したことである。

評価制度の特徴は、教育領域で進められているNPM型ガバナンス改革に適合的であり、公共サービスのコスト削減に寄与するものであった。評価制度はNPM型改革の主要なツールとして位置付いた。

新しい改革推進主体とは、教育改革国民会議、規制改革・民間開放推進会議のような官邸に直属した会議体である。これらの主体は教育の政策共同体を外部から統制するために評価制度に着目した。特に児童生徒や保護者というダイヤモンド・サイドが関与する評価制度の導入を求めた。この改革戦略の背景には、財政危機、サプライ・サイドのパフォーマンス低下があった。

以上の帰結として、地方政府における初等中等教育の政策過程では、首長をはじめとする教育界外部のアクターが教育界に対して影響力を行使するようになった。

## キーワード

NPM型ガバナンス改革、本人・代理人理論、政策評価、学校評価、教員評価

## 1. 課題設定

## (1) 分析視角

本稿のテーマは公共部門評価とNPM型ガバナンス改革（以下、NPM型改革）について、教育政策を題材に議論することである<sup>1</sup>。このテーマにはいくつかアプローチが考えられる。一つめは、

従属変数に評価制度を、独立変数にNPM型改革を設定した上で、評価の在り方や技法、あるいは評価業界の状況がNPM型改革の進展によってどのような影響を被ったかを明らかにするアプローチである。これは評価に主たる関心を示す場合に有効なアプローチである。二つめは、従属変数に教育政策の内容や教育政策に関わるアクター間の関係を、独立変数にNPM型改革と評価を設定し

た上で、評価の導入によってそれらがどのように変容を遂げたかを明らかにするアプローチである。これは個別政策の政策過程やアクターに関心を持つ場合に有用である。本稿では公共政策論を参照するため、後者のアプローチを選択する。なお、本稿ではNPM型改革には適格的な評価制度が選択されていると考え、両者を一体のものとして把握する（青木 2009、青木 2008a）。これはガバナンス改革にはいくつかの類型があり、それぞれに適格的な評価制度が存在するという先行研究の指摘を踏まえたものである（山谷 2006）。以下、(2) から (4) で先行研究をふまえつつ、教育政策、教育に関するアクター、改革動向の特徴を概観する。

## (2) 教育の政策共同体

教育政策は従来自律的な政策運営を行っており<sup>2</sup>、教育の政策共同体が存在していたとされる（小川 2003、シヨッパ 2005、徳久 2008）。教育政策の場合、首長と異なる執行機関である教育委員会があるため、政府間関係において文部科学省と地方教育委員会の間に縦割り行政が形成されていると論じられていた（荻原 1996）。これは地方自治論の文脈でいえば、首長による総合行政の推進によって、教育の政策共同体の存在が障碍となっていることを意味する（伊藤 2002）。義務教育が提供されるのは公立を中心とする小中学校であり、それを所管するのは市町村の教育委員会である。先行研究において教育政策は文部科学省が立案、決定し、それを教育委員会によって実施するという役割分担が指摘されていた（荻原 1996）<sup>3</sup>。

これまで教育の政策共同体に関わる指摘が主として教育学と政治学・行政学から提出されてきた。教育学における問題関心は文部科学省の指導に基づき、全国画一の政策実施が行われるという点にある。これは縦割り行政構造内の集権システムを批判するものであり、文部科学省の行政スタイルに対するネガティブな評価である。この見方には地方政府全体の政治・行政に対する関心が欠けている。これを補うのが政治学・行政学の分析である。首長による地域における総合行政という認識枠組みをもつ政治学・行政学では、教育の政

策共同体の存在により、住民のニーズから乖離したサービスが提供されているという問題関心を持つ（伊藤 2002）。首長の教育政策に対する影響力が制約されるという帰結が明確に認識されている。このほか、文部科学省と教育委員会が構成する関係を「タテ系列の政策実施チャンネル」とした指摘がある（新藤 2004、182p）。これは文部科学省の初等中等教育局—都道府県教育委員会—市町村教育委員会という縦割りの行政構造によって、上意下達の政策展開がなされ、結果的に地方政府の総合行政にとっての障碍となっていると結論づけている。本稿では、教育政策において政策共同体が存在してきたことを前提として、それがNPM型改革とそれに適格的な評価制度の導入によって、どのように変容したかを明らかにする。

教育の政策共同体が存在することについて、実証的な分析としては青木（2008b）がある。これは教員経験のある教育委員の割合の時系列に分析したもので、都道府県教育委員会では教員経験のある教育委員の割合が低下傾向であること、市町村教育委員会では依然として教員経験のある教育委員の割合が高水準であることを明らかにした。これにより、アクターの属性からみれば、市町村教育委員会では政策共同体の構成要素が存続していることが示唆された。その一方で、分権改革以降、首長と議会が教育政策に対する影響力を行使するようになったことも指摘し、教育の政策共同体が地方政府のなかで、同質性は保持しつつも、その政策運営上の自律性は失いつつあることを明らかにした。

公立小中学校の教職員給与に関する財源問題が三位一体の改革で議論されたが（北村 2009、北村 2007）、中央教育審議会義務教育特別部会で一般財源化を主張した地方六団体側の委員からは、教育行政の政府間関係を「円筒型行政」であるとの指摘があった<sup>4</sup>。これは中央政府が定めた方針がそのまま地方政府や学校にまで浸透するという意味である。

これらの議論から、教育の政策共同体とは文部科学省と地方政府の教育委員会・公立学校という、政府間を貫通したものであることが理解できる。この政策共同体が存在しているために、首長や議会といった執行機関や議決機関の公選された

アクターの影響力行使が制約されてきたとされる。ここで留意しておきたいのは分権改革の影響である。わが国で行われた2000年代の分権改革のうち教育政策に限っていえば、中央政府の定めた基準を最低基準としたうえで地方政府の判断で追加的サービス（上乘せ・横出し）が可能となった（金井 2005）。これは地方政府間での政策のバリエーションを許容することを意味する（青木 2008b）。追加的サービスをめぐって、地方政府間での政策導入競争が起り、公選のアクターの影響が増す。こうした政策は、ほとんどの場合、追加的な財政投入を必要とする。その意味で住民に対して政策導入の必要性やその効果を説得する必要があるがこれまで以上に必要となる。評価の必要性はこのような側面からも指摘できる（青木 2009、青木 2008a）。

### (3) 本人—代理人理論

ところで、経済学や政治学では、本人（プリンシパル）・代理人（エージェント）理論が注目されている（ラムザイヤー・ローゼンブルース 1995、ディキット 2000=1996、南 2009、Moe 2005）。首長部局と教育委員会との関係を分析する際にもこの理論は有用である。なかでも、情報の非対称性、エージェンシー・スラックの考え方は本稿にとっても特に参考になる。プリンシパル（たとえば首長）はエージェント（たとえば教育委員会）に対して委任を行い、エージェントがより多くの情報を保有する。その結果、エージェントとプリンシパルの間に情報の非対称性が生じることになる。エージェントは自らの利益を追求するためにこの情報の非対称性を活用することができる。そのためプリンシパルはエージェントの行動をモニタリングするための戦略をもつが、大きく分けるとパトロール型と火災報知器型がある（McCubbins and Schwartz 1984）。前者は恒常的にモニタリングを行うものであり、モニタリングの精度は高いが、コストがかかる。後者はモニタリングのコストを低減させることができる。

首長のプレゼンスが上昇した結果、教育政策に対する影響力が強化され、首長による教育の政策共同体の監視手段として評価制度が重視されるよ

うになったと推測できる。首長のプレゼンス上昇の要因は制度改革によるものと社会経済状況の変化に区分され、前者については分権改革そのものであり、後者については財政危機である。

### (4) NPM型ガバナンス改革

筆者が別稿で明らかにしたとおり、1990年代以降に観察される教育におけるガバナンス改革はNPM型である（青木 2008a）。ガバナンス改革には複数の類型があり、わが国で選択されたものが財政危機に対応したNPM型ガバナンス改革であった。これは教育領域でも同様である。そして、それぞれのタイプのガバナンス改革には対応する評価制度があり、NPM型改革では目標管理型評価や業績測定が重視される（山谷 2006）。

さて、本稿ではNPM型改革のメニューを以下のようなものとして認識する<sup>5</sup>。この改革は財政危機に対応している。第1に、効率性の重視と資源の有効利用である。これは公共サービスの提供にあたり、提供主体を小ユニットへ分割する（下位レベルへの権限委譲）ことと、競争と選択の拡大を行う。第2に、納税者重視である。業績重視によるアカウントビリティの確保と応答的なサービスの強調である。もちろん、ダイレクトに納税者を重視する以外にも、管理部門（例えば地方政府の本庁）によるサービス提供主体（例えば学校）の規律付けという意味もある。元来、NPM型改革は行政組織の内部改革という意味合いが強い。そのため、納税者を重視するという改革原理が直接に浸透するのはサービスの提供主体に限定され管理部門には及ばない。

先述したとおり、NPM型改革にも適切な評価制度が存在する（山谷 2006）。NPM型改革は財政危機への対応を目的としたものである。第1に、評価制度もその目的を達成するための手段であるから、望ましい公費投入水準を明らかにするというものではなく、現在の公費投入水準をどれだけ削減できるかという視点となる。具体的には、それは費用対効果分析である（窪田 2005）。この視点は、あくまで行政によるサービス提供が前提の発想である。その意味ではサプライ・サイドの改革手法である。第2に、あらかじめ設定されたサ

サービスの量自体が達成すべき政策評価指標となる。これもユーザーに焦点を当てるものではなく、サプライ・サイドに注目したものである<sup>6</sup>。第3に、ユーザーの満足度に着目する指標も設定されることがある。これは納税者重視の改革原理に対応するものである。しかし、この満足度調査の持つ意味は実際にはそれほど単純ではない。このことについては後述する。

### (5) 分析枠組み

本稿は個別政策領域内において評価制度がどのような影響を及ぼしているのかに関心を持つ。教育は自律的な政策展開をしてきたとされる領域である。このような領域で評価制度を新たに導入する際には次のような反応が考えられる。第1に、形式的適応である。具体的には外形基準の移入である。求められる評価制度について、さしあたり外形基準を満たすようにするのである。こうすれば評価制度を導入しないことを挙証する必要もなく、導入コストさえ負担すればよい。第2に、過大評価である。これまで評価制度が実質的に導入されていなかった領域では起こりうることである。評価の経験がないために評価制度に過大な期待を寄せる主導者が現れる。これは評価万能論、評価自体の目的化、評価コストの無視、そして評価バブルという帰結をもたらす可能性がある。一方、過小評価という逆の反応もあり得る。教育サービスの提供主体である学校や教員は専門職であるという自意識が強い。そのため、他者に評価されること自体への否定的反応が根強い。個別政策領域である教育政策内部のアクターにとって評価制度の導入は大きな影響をもたらす。従来とは全く異なる仕組みを導入しなければならないことの帰結である。

次に、評価制度の導入を促す立場に着目する。地方政府についていえば、首長や評価制度の担当部門がこれにあたる（以下、首長と略す。）。政治学・行政学の指摘の通り、教育委員会制度の存在が首長による総合行政の桎梏となるのであれば、教育委員会制度の廃止は無理としても、教育政策の自律性を弱める方向性が首長にとってのメリットとなるはずである。本人一代理人理論の指摘に

あるとおり、個別政策領域の自律性も情報の非対称性から説明できる。個別政策領域のアクターは当該領域の情報に精通している。少なくとも首長よりは多くの情報を保有している。個別政策領域のコントロールを意図する首長にとってはこの情報の非対称性を克服する必要がある。

教育政策についていえば、対人サービス（ヒューマン・サービス：田尾 1995）であることから、顧客情報は教員や学校には質量ともに多く保有されるが、それを所管する教育委員会ですら十分な情報をもっているとは限らない。まして首長が十分な情報をもっているとはいえない。首長が教育の政策共同体を改革のターゲットにする際、用いる手段としてはこの情報の非対称性を打破するものを選択する<sup>7</sup>。つまり情報の標準化であり、そのために評価に注目する。評価は数値や評点に代表されるように情報を縮約することが特徴である。そこまでの水準に到達しなくても、評価を行うこと自体、教育の政策共同体にとっては大きなインパクトを与える。なぜならば、評価をする以上、他者に理解可能な形式にまとめなければならないからである。そうでなければ、お手盛り評価といったネガティブな反応を招いてしまう。たとえば、情報の非対称性の意味するものとして、ジャーゴン（業界用語）の多用による情報障壁がある。政策共同体のアクター間では常識的な用語法であっても、共同体外のアクターには理解不能である。評価制度が導入されるということは、教員というサービス提供の最前線から首長に至る情報ルートが開通することを意味する。

評価制度の導入は、地方政府における個別政策領域アクターと首長との関係でいえば、首長にメリットをもたらす。評価を通じて情報の非対称性が改善されるからである。ところが、個別政策領域内部についていえば、内部の調整コストが増大する。教育領域でいえば、導入時には教員に対する説得コストが膨大なものとなる。また実際に評価活動を行う際には、評価情報を収集するというこれまでにない労力が求められる。学校には児童生徒の出席記録をはじめ、学習の状況などの膨大な情報が集積されているはずであるが、評価に活用できる形式ではない。評価制度を導入せざるを得ない戦略的立場に置かれた時点で、教育の政策

共同体は評価導入に伴うコスト負担から免れない。

## 2. 実証

1990年以降導入が進められつつある教育の評価制度は、教育の政策評価、学校評価、教員評価の3類型に分かれる。教育の政策評価についていえば、首長部局の政策評価の一貫として実施されていることが多く、政策評価フォーマットが個別政策領域に侵食しているといえる。学校評価についていえば、対象となる施設数の多さが特徴である。病院、保育所、福祉施設の評価も行われるようになってきているが、公立の小中学校だけでも32,301校であり（平成20年度学校基本調査）、施設数の多さや収容人員は群を抜いている。

### (1) 教育の政策評価

教育の政策評価が導入された意義は各首長部局と共通のフォーマットで評価が行われることにある。たしかに教育政策では評価に際して数値化しにくい事柄が多いかもしれないが、それでも可能な限り数値化を試みることになる。そのため、数値目標という外形基準を満たすことが優先されることにもなる。例えば、少人数学級の導入学年、あるいは学校評議員を設置する学校数が数値目標となる。これらはサプライ・サイドの評価指標であり、ユーザーに立脚した指標ではない。もちろん、少人数学級や学校評議員の導入がユーザーに対してメリットを与えるものであるという因果関係が証明されているならば、こうした形式的な指標を採用するのも合理的である。しかしながら、政策の目的と手段の連関が不明瞭であるから、形式的な指標の設定が合理的とまではいえない。

政策体系における教育の位置づけは地方政府によって多様である（青木 2005）。第1に、政策、施策、事務事業という政策体系で教育がどの階層に位置付くかの違いがある。第2に、同じ事務事業であっても、そこに至る階層数が異なる場合がある。第3に、施策と事務事業の関連が多様である。たとえば、ある地方政府では「学校と地域の

関係」という施策に対応して学校評議員の設置が事務事業に位置づけられるのに対して、別の地方政府では「特色ある学校作り」という施策と学校評議員の設置という事務事業が対応関係になっている。これは、ある政策手段（学校評議員の設置）が地方政府によって異なる政策目的と関連づけられることを意味する。論理的に政策の目的と手段が組み合わせられているとはいえない。このように、教育領域での政策評価ではあくまで外形的な要件が満たされるにすぎない。

ところで、首長部局のフォーマットに準拠した教育の政策評価とは別の政策評価の仕組みが存在する。これは地方教育行政の組織と運営に関する法律の改正に伴ってつくられた仕組みであり、中央政府での制度改正の実例である。この改正は平成20年4月1日に施行され、同法27条に「教育委員会は、毎年、その権限に属する事務の管理及び執行の状況について点検及び評価を行い、その結果に関する報告書を作成し、これを議会に提出するとともに、公表しなければならない。」と規定された。これは未履修問題やいじめ自殺への対応をめぐる教育委員会の当事者能力、政策遂行能力に否定的な見方が広がった時期に行われた改正である。

教育再生会議では第一分科会が平成19年2月5日に発表した「教育委員会制度の抜本的見直しについて～地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正の方向性～」のなかで、「4. 教育委員会の自己点検評価の実施と第三者評価の導入」を提言した。第2回学校再生分科会では義家委員が、いじめ自殺に関して当該地域の教育委員会からの報告が依然としてまとめられないことを取り上げ、小規模町村の多くの教育長が元校長であることが背景にあるとの見解を示している<sup>8</sup>。このように、教育の政策共同体の特質の一つは主たるアクターである教育長が校長OBによって占められているという同質性にあり、それが閉鎖性につながっているという認識がうかがえる。

教育再生会議の提言をうけ、地方教育行政法が改正されたが、従来の政策評価の教育政策版と新たに制度化された議会報告用を比較してみよう。ここでは千葉県<sup>9</sup>の例を取り上げる。両者には明らかに重複している箇所が目立つ。いずれの評価

書にも「個性が輝く教育の推進」「心と体の教育と健やかな青少年をはぐむ環境づくり」という施策が掲載されている。前者についていえば、評価指標として「学力状況調査において学校が『好き』及び『どちらかといえば好き』と回答する児童生徒の割合」「各学校が行う保護者等による評価において、『学校運営』や『学習指導』に関する項目について肯定的な回答が80%以上得られる学校の割合」がどちらの評価書にも使用されている。そのため、当然のことであるが現状を示す数値も同様であり、達成目標も同じ数値が使用されている。ただ、それぞれの評価書は異なるフォーマットで作成されるので、評価書の各項目には相違点がある。政策評価の教育政策版では、施策の目的、目的を達成するための施策展開、施策の目標達成状況、残された課題と今後の対応、施策の成果を測る指標の達成状況という欄がある。一方、議会報告用の資料には施策の基本的な考え方、「施策の基本的な考え方」に対応した指標、指標の説明（施策の基本的な考え方と指標の関係、目標の達成状況に影響を及ぼす施策以外の要因と程度、施策展開の説明という欄がある。

前者の目的の欄には「(前略：筆者)人と人がかかわる中で行動力、実行力を身に付けた子どもたちの育成を目指します。」とあり、後者の施策の基本的な考え方には「(前略：筆者)人と人がかかわる中で行動力、実行力を身に付けた子どもたちの育成に努めます。」とある。このように類似のフォーマットで似通った表現を用いている箇所も散見される。

教育再生会議の提言の背景には教育の政策共同体の打破という目的があり、その手段として議会報告が位置づけられた<sup>10</sup>。ここからいくつかの示唆を得ることができる。まず、教育委員会改革を志向する側には、教育委員の属性や事務局職員の出自などから判断して教育委員会が教育の政策共同体の中核であるという認識がある。さらに議会への提出を求める背景には、教育委員会が地方政府内においては首長のコントロール下に置かれていないという認識もある。住民から見れば、教育委員会は教員出身者や教員経験者から構成されているという意味で住民からは遊離しているし、公選された首長のコントロールにも服していないた

め、二重の意味で住民から離れた存在であると受け止められる。そこで、二元代表のもう一方の議会に期待することになる。制度設計や現行制度の中での意味合いについても議論はあるかもしれないが、本稿が指摘したいのは教育の政策共同体の存在が明確に認識され、法改正という大きな制度改革にまで発展したという事実である。それがたとえ、従来行われてきた政策評価の教育政策版と類似したものであっても、また議会答弁でこれまで報告用の評価書程度の内容は以前から報告されてきたものであっても、教育委員会の当事者にとっては公式の仕組みができあがったこと自体が外部からの影響力行使の可能性を意識させるものとなる。

## (2) 学校評価

わが国で制度化された学校評価は目標管理型であり、資源配分の材料となる方向性で制度設計されている。この意味でNPM的改革の発想を踏まえたものである。学校評価の制度化にあたり、教育の政策共同体の外部からの改革提言が大きく影響した。教育改革国民会議、経済財政諮問会議、規制改革・民間開放推進会議である。

まず教育改革国民会議の議論を紹介する。この会議は2000年12月22日に「教育改革国民会議—教育を変える17の提案—」をまとめ、学校評価については「各々の学校の特徴を出すという観点から、外部評価を含む学校の評価制度を導入し、評価結果は親や地域と共有し、学校の改善につなげる。通学区域の一層の弾力化を含め、学校選択の幅を広げる」と提言された。つまり、学校に対する権限委譲を行い特色ある学校運営を志向させるとともに、学校選択制と学校評価情報をリンクさせユーザーの選択の余地を拡大することが目指された。この報告がまとめられたのは学校教育を扱う第二分科会であった<sup>11, 12</sup>。第二分科会における学校評価の論点は、第1に学校評価の結果の公表の是非、第2に学校評価の類型や主体、第3に学校評価と学校選択制の関連、第4に評価結果の活用策である。

第1の論点については、評価を積極的に捉える委員からは公表を推進する意見が出された。議論

の前提として、田村委員は公立学校自身の改革能力に疑問を呈しているし、今井委員は学校がこれまで教育委員会や教育行政に顔を向けており保護者や住民を考慮していないことを強調した（いずれも第2回）。田村委員は公表に賛成し、藤田委員は公表による序列化を危惧した（第4回）。第2の論点については、イギリスのオフステッドのような第三者評価機関や保護者や住民による外部評価の是非が議論された（第4回）。まとめの段階に至っても第三者評価の具体像が委員の間で共有されていなかった（第7回）。第3の論点については、金子主査が学校評価と学校選択の連動を念頭においた制度アイデアを提示している（第4回）。ただ、反対意見や慎重論もあり、「第2分科会のこれまでの議論の内容」（第5回配付資料）では「評価と選択制の関係に積極的に触れるかは賛否両論」と慎重な表現に留めた（第5回）。第二分科会のまとめでも約半数の委員から両者の関係について強い懸念が表明された（藤田委員、石原委員、河合委員：第7回）。第4の論点については、藤田委員が評価結果に基づいた資源配分への危惧を提示した。オフステッドによる評価が低い学校は特別改善プランを作成し再評価を受け、そこでも低い評価だった場合には廃校あるいは教職員の総入れ替えを強制されるという。そこで、高い評価を得るために問題児を追放する学校が増加していることを紹介した（第4回）。

なお、分科会全体の議論を通じてみると、論点が徐々に評価制度導入の是非から評価制度の具体的設計に移行している。当初は、地域や保護者との連携や情報共有のためのツール、学校改善のツールの側面が強調され導入が前提となっていたが、第5回頃から学校設置の規制緩和と学校運営の水準確保の手段としての側面が強く意識されるようになった。これはまさにNPM的改革の発想である。最終報告に関する議論については、第12回の親会議では中間報告についての議論を踏まえて、最終報告に向けた修正案が企画委員から提出された。藤田委員らの学校評価と学校選択制との関連づけ、評価結果の公表、外部評価の必要性といった論点に関する意見が消極的ながら反映された。

経済財政諮問会議による骨太の方針2005では、

教育改革の項目に「評価の充実、多様性の拡大、競争と選択の導入の観点をも重視して、今後の教育改革を進める。このため、義務教育について、学校の外部評価の実施と結果の公表のためのガイドラインを平成17年度中に策定するとともに、学校選択制について、地域の実情に応じた導入を促進し、全国的な普及を図る。」という提言が盛り込まれた。

規制改革・民間開放推進会議の答申でも学校評価に言及されている。規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申（追加答申）（平成17年3月23日）では、「2. 学校の教育活動に関する評価及び情報公開の推進（1）学校の自己点検評価等及び情報公開の促進」で「自己点検評価の実施・公表の義務化や、生徒や保護者、地域住民等による外部評価の在り方について、授業内容及び教員の質の評価を含めて学校評価をより多面的に行う観点から検討し、速やかに結論を得るべきである。」と盛り込まれた。規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申『「小さくて効率的な政府」の実現に向けて—官民を通じた競争と消費者・利用者による選択—」（平成17年12月21日）では、「（3）学校に関する情報公開・評価の徹底（全国的な学力調査の実施を含む）」に「学校評価ガイドラインに盛り込むべき学校の情報の例示」が掲載された。「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」（平成18年7月31日）では、学校評価ガイドラインについて、評価者の匿名性の担保、各学校が公開すべき情報として職員会議録を盛り込むよう（第2次答申「各学校が公開すべき情報項目」）、提言し、平成18年中の可能な限り早期に措置することが求められた。すでに策定されたガイドラインの修正を促す内容である。規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申（平成18年12月25日）では、学習者のニーズ、学習者による学校評価、教員評価を学校運営に反映する制度設計を求めた。「児童生徒・保護者による教員評価制度・学校評価制度の確立」の項目では、「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画（再改定）」（平成18年3月31日閣議決定）における「授業や学級経営、生徒指導等を含む、学校教育活動に関する児童生徒・保護者による評価をその匿名性の担保に配慮しつつ、学校評価の一環として実

施し、その評価結果を適切に取りまとめ、個人情報に配慮した上でホームページ等で公表するよう促す。校長は児童生徒・保護者による具体的評価結果を教育委員会に報告し、教員評価や教員研修を行っている市町村や都道府県の教育委員会が学校教育の改善のため、適切に活用できるよう促す」という提言が実現していないことを指摘した。以下、これらの答申に関わる議論の展開をまとめる。

平成17年11月2日第31回教育WGでは、骨太の方針2005において平成17年度内に学校評価ガイドラインの策定が求められたことを受け、文部科学省としての対応が説明された。中央教育審議会の義務教育特別部会の答申も紹介された。これに対して、福井専門委員・安念専門委員から、学校評価をする以上、ユーザー評価が絶対条件であるとの意見が表明され、児童生徒や保護者による学校評価の必要性が強調された。さらに、福井専門委員からは納税者の観点から監査の重要性が指摘された。その一方、学校の教職員の行う自己評価を中心とする制度設計に対しては冷淡な反応が示された。

平成18年3月29日第33回教育WGでは第2次答申のフォローアップが行われ、学校評価ガイドラインの内容について文部科学省に対するヒアリングが行われたが、ガイドラインの発出は翌日というタイミングであった。福井専門委員は児童生徒のアンケートの匿名性の担保を強調した。これはユーザーによる評価をする上で必要不可欠なことであるとの認識から出されたものである。戸田専門委員は評価に関する情報として職員会議の議事録、児童生徒による授業評価と満足度評価がガイドラインから抜け落ちていることを指摘した。

### (3) 教員評価

わが国の教員評価の特徴は次の通りである。第1に自己申告に基づく目標管理型評価が組み込まれていることである。第2に業績評価、能力評価を行う点である。第3に能力開発が目的である。いずれもNPM型改革メニューに適合的である。

教員評価の議論についても教育改革国民会議から振り返る。学校評価と同様に、教員評価についても第二分科会で議論された。教員評価に関して

は不適格教員の扱いが論点となった。当初は不適格教員の対策の必要性や処遇のあり方といった論点が提示された(第2回)。教員の現状についても意見が出され、教員は個々人で勤務時間が大きく異なり、熱心な教員とそうでない教員の差が激しいことが議論された。ただし、教員評価のデザインについては困難さが浮き彫りとなった(第3回)。評価制度が具体的にデザインされるようになってからは、教員の評価制度の導入自体については委員のほぼ全員の意見が一致し、処遇への反映もほぼ一致して賛成された。議論が分かれたのは評価結果の公表の是非についてであった。田村委員は処遇への反映の仕組みを強化することで教員へのインセンティブ構造を作り出すことを主張した(第4回)。最後の分科会では教員評価の必要性自体に反対意見はなかったが、評価結果の活用の仕方や公表の是非については議論が分かれた(第7回)。分科会の議論は親会議に報告され、教員評価を教員の力量向上に活用する(フィードバック)こと、処遇への反映を行うことが盛り込まれた。

経済財政諮問会議では、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(平成14年6月21日)において、「(1) 人間力戦略(個性ある人間教育)」で「文部科学省は、早期に新たな教員評価制度の導入を促進する。また、教員の一律処遇から、やる気と能力に応じた処遇をするシステムに転換する。」と提言された。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」では「(3) 義務教育改革等 1) 義務教育改革」で「教員の一律処遇からやる気と能力に応じて処遇するシステムへの転換を進める」ことが提言された。

規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申(平成17年12月21日)でも「平成17年度中に55の教育委員会が、教員の能力や実績を評価するためのシステムに取り組んでいるところであり、そのシステムにおける結果を配置や処遇、研修等に反映するよう、取り組みを促すべきである。」と盛り込まれた。

これを受けて文部科学省の対応が始まり、平成15年度から3年間、全都道府県と全政令指定都市に委嘱し「教員の評価に関する調査研究」を行った。中央教育審議会では初等中等教育分科会教育行財政部会学校の組織運営に関する作業部会で教

員評価システムの改善に関する取組事例が紹介された(第5回:平成16年7月29日)。そこでは、神奈川県(目標管理手法と5段階絶対評価を導入した人事評価)、埼玉県(目標による管理手法を取り入れた自己申告制度)、三重県(目標管理を通じた能力開発型の勤務評価の試行)、大阪府(目標管理手法を導入した教職員評価)、広島県(自己申告による目標管理も踏まえた勤務評定)の5府県が紹介され、いずれも目標管理型の人事評価の導入が報告された。

その後、教員評価の検討と導入が進展した。中央教育審議会初等中等教育分科会教職員給与の在り方に関するワーキンググループ(第8回)で平成18年10月現在の新しい教員評価システムの取組状況について報告された。新しい評価システムと従来の勤務評定との関係、評価システムと給与制度の連動、知事部局の評価制度との連動性について報告があった。勤務評定との関係では、新しい評価システムを法令に基づく勤務評定として実施したのが都道府県と政令市のうち27区市、新しい評価システムと従来の勤務評定を併用(試行含む)が33区市、新しい評価システムを実施していない(検討中含む)が2区市であった。半数以上が勤務評定との併用であり評価システムが重複している。評価システムと給与制度の連動については、導入に前向きなのが4区市にとどまっておろ、導入に否定的ではないものの導入には問題点の解決が必要という回答が18区市、その他の回答が23区市あり、導入に向けての課題の存在が浮き彫りとなった。一方、知事部局(市長部局)の評価制度との連動性については、知事部局と歩調を合わせているのが6区市、知事部局が先行しているが6区市、教育委員会が独自に進めているが18区市であった。公務員制度改革の進捗がさほど円滑でないことを考えると、教員評価システムは一般の公務員よりも先行しているといえる<sup>13、14</sup>。

### 3. 考察

#### (1) 教育の政策共同体の環境変化

教育の評価制度の導入過程を検討してきたがそ

こで明らかになったのは、いずれの仕組みも教育の政策共同体の外部によってアジェンダが設定されたことである。教育の政策共同体の外部の現状認識とは、教育業界には自浄作用が働かない構造的な問題があり、自ら改革に着手することができないというものである。さらにいえば、教育業界の中心的位置を占める義務教育段階の公立学校とそれを所管する教育委員会は、サプライ・サイドの発想に固執しており、ダイヤモンド・サイドの視点が欠如しているという認識である<sup>15</sup>。

ところで、中央政府における教育政策のアジェンダ設定については、1990年代後半以降は文部科学省や中央教育審議会以外のアクターが行う傾向が強まっている。義務教育費国庫負担制度の廃止をめぐる三位一体の改革がその典型であり、官邸主導の政策過程が観察された(北村 2009、北村 2007)。規制改革の議論では学校の設置者の多様化をめぐる総合規制改革会議、経済財政諮問会議主導のアジェンダ設定がみられる(荒井 2008)。文部科学省や中央教育審議会はそのらの決定した方針を前提に、その枠内で具体的な制度化について技術的な議論を行うことが常態化している。さらにいえば、文部科学省は自ら所管する制度や推進すべき政策の正当性についての挙証責任を負うことが明確になった。これはいわば制度や政策の事後的な評価を当然に行わなければならなくなったことを意味する。現行制度は現行制度であるから正当性があるのではなく、ユーザーにとってメリットをもたらすからこそ正当性があるという論理構造に転換したのである。規制改革・民間開放会議第14回教育WGの福井専門委員の発言はそれを象徴している<sup>16</sup>。

#### (2) 教育の評価制度の特徴

教育領域の評価制度は政策共同体の外部によるアジェンダ設定により制度化された。教育領域の評価制度に共通するその背景を踏まえ、以下では各評価制度の特質をまとめる。

教育の政策評価制度には首長部局のフォーマットで行われるものと議会報告用のものがある。前者は首長部局の一部局としての位置づけを教育委員会事務局に与えるものでもある。いずれの評価

制度も政策の廃止を前提としない点を指摘できる。これは義務教育が典型であるが、サービス提供自体が地方政府に求められているため、政策の必要性を考える契機がないためである。しかし、わが国で行われているのは事務事業評価（窪田2005）であり、たとえ義務教育が地方政府にとって必要不可欠な政策であっても、それぞれの事務事業は改廃の余地は十分にあるはずである。

教育の政策評価制度が導入された背景の一つに教育の政策共同体を外部から規律付ける目的意識がある。その制度的表現が議会報告制度である。首長部局フォーマットについても、その機能は同様である。2つの政策評価制度は事務事業評価の一部門として教育政策を位置づけることに成功した。フィクションとはいえ、政策一施策一事務事業の連関が構成され何らかの評価指標が設定される。事務事業評価の範囲内ではあるものの、教育政策の特殊性という教育の政策共同体が好んで用いている表現は使用しにくくなる。

学校評価も、本来評価制度に期待されるコスト分析の機能が組み込まれていない。端的に言えば学校運営に要する財務分析を行うものではなく、およそ公会計改革の方向性とは一致していない。学校評価では教育活動を主たる評価対象としているからである。この背景には構造的要因がある。公立小中学校の教員給与は設置者である市区町村ではなく、都道府県が支出しているからである（県費負担教職員制度）。そのため、人件費を含む個々の学校のコストを分析し、その運営に寄与させるには自ら限界がある。

学校は職員のほとんどが教員で占められているという特殊な職場であり、教育の政策共同体の論理が貫徹しやすいという点では、教育委員会や教育委員会事務局よりも、同質性・閉鎖性が強い。教育の政策共同体の外部アクターは学校の情報を公開させ、学校の運営状況を評価することで規律付けることが不可欠という問題関心を持つ。学校評価の現状は必ずしも改革推進主体にとって満足すべきものではないかもしれないが、少なくとも一定のフォーマットで行う制度化が実現したという意味では、これまでより学校の活動内容が外部に伝わりやすくなったといえる。学校と保護者や地域住民の間に情報ルートが開通したといえる。

教員評価は、地方公務員の他領域（行政職）よりも導入・試行が早いという見方もできる。これは地方公務員という労働市場のなかで教員の占める割合が大きいという事実が影響している。平成20年地方公共団体定員管理調査結果の部門別職員数データによれば、全地方公共団体の職員2,899,378人のうち、教育部門の職員は1,090,713人で、全体の37.6%である。教員は国の法令によって定員が比較的厳密に定められているため、地方政府が定員自体を削減することは困難である<sup>17</sup>。財政危機下においては、地方政府にとって教育部門の人件費を削減するか、効率的に運用することが喫緊の課題となる。人件費の削減は直接的な歳出カットの手段であるが、それだけでは職員のモラルを低下させる可能性が高い。そこで、評価情報に基づいて個々人の処遇に差をつけることも志向される。新しい教員評価システムが導入されつつある背景もこれである。先述したとおり、教員が全公務員に占める割合が大きいことが教員評価導入を進める改革圧力となっている。

### (3) 政策共同体から本人—代理人関係へ

教育における評価制度の導入はパトロール型モニタリングの要素を注入したといえる。以下、本稿が明らかにしたことをまとめる。

まず、改革の一般モデルが個別政策領域である教育政策でどの程度合致するかが判明した。教育政策ではNPM型改革メニューをおおむね適用している。もちろん、一部適用されないメニューもある。外部委託や民営化である。学校はもともと教育委員会という本庁組織からは切り出されているため、エージェンシー化は行われようがない。また、私学が認められており、一定の役割を果たしているため、官から民へというスローガンも効果的ではない。もちろん、設置者の多様化に関する議論は展開し、学校法人とは異なるNPO立学校、株式会社立学校が制度化されたが、実際に設立された学校数は少ない<sup>18</sup>。このような前提条件の下、教育領域のNPM型改革で最も注力されたのは、公的部門の効率化であった。政策の正当性を根本から見直すのではなく、既存の政策体系を前提として、サービス提供に必要なコストの圧縮という

改革の方向性である。政策の正当性を見直すのではないという点では、教育の政策評価の制度設計がそれを反映している。サービス提供に必要なコスト圧縮という点では、それは教員評価とその評価結果の処遇への反映という制度設計に反映している。学校評価にはコスト圧縮の発想は見受けられないが、教育の政策共同体に対する外部からの規律付けのための情報ルートを開通させる手段として位置付くという点では他の2つの評価制度と同じである。

教育の評価制度の制度化過程の特徴をまとめる。第1に新規性の喧伝である。PFIと簡保融資には大差はないにもかかわらず、PFIが大きな注目を集めたのと同様に新しいタイプの教員評価制度と従来行われてきた教員の勤務評定との間にそれほど大きな差があるわけではない。従来の勤務評定においても5段階で勤務成績をつけるのが一般的であり、職務の状況、特性・能力、勤務状況の3つの観点から評価された（都道府県教育長協議会 1957）。そのほかには適性・性格、特記事項、総評について評価されるのが一般的である。これらを厳格に行えば、処遇への反映も可能なはずである。第2に海外モデルへの強い関心と同化圧力も指摘できる。教育の評価の場合、イギリス型の評価制度に対する関心が強い<sup>19</sup>。第3に資源配分への関心が強い。しかし、先述したとおり、既存制度でも資源配分は可能な場合もあり、新規の評価制度でなければ資源配分ができないというわけではない。第4に資源の有効活用を重視する。これは学校や教員のパフォーマンスが低いという認識が背景にある。投入されている資源がタブについているという認識もそれを強化する<sup>20</sup>。第5に評価のためのコストを議論しないことが指摘できる。そのため、評価を全国化する際にクリアすべき課題が具体的には議論されない。学校評価で第三者評価が試行されているが、現在の財政状況で許される範囲内の予算措置で実現可能な制度構想は必ずしも積極的に展開されていない。以上をまとめると、評価という単一の手段に数多くの目的達成を期待するという構図が浮かんでくる。これは評価万能論、評価制度導入の目的化につながるし、評価バブルを引き起こす危険性もある。

1990年代以降、教育領域に評価制度がどのよう

に位置づけられてきたかを振り返ってきた。これは個別政策領域にNPMとそれに対応する評価制度がもたらす影響を検証したことになる。端的に言えば、評価制度の導入は個別政策領域のエゴを崩すための装置作りである。具体的には政策共同体が改革ターゲットとなる。政策共同体は、共同体であるがゆえに一気に構成員を変えることはできない。そこで次善の策として採用されるのが外部からの規律付けである。評価制度はそのための手段の一つである。評価制度が果たすのは政策共同体内外の情報の非対称性を緩和することを目的とする情報の標準化である。これは業界特有のジャーゴンの翻訳と情報を共同体内外で流通させる情報ルートの開設を目指すものである。教育領域はたしかに政策共同体が成立しているが、元来自律的な政策領域ではなかったはずである。制度上、教育委員は首長が議会の同意の下に任命するし、教育長は教育委員の互選で任命される。学校は地方政府の所管する公共施設であるし、教員は地方公務員である。いわばこれらのアクターは本来エージェントであるにすぎない。評価制度の導入は制度上成立していたはずの、しかし現実に機能してこなかったプリンシパル・エージェント関係を再構築する試みであったと結論づけることができる。

## 付記

本稿の一部は筆者が2006年10月15日に日本教育行政学会第41回大会課題研究Ⅱ（於：国立オリンピック記念青少年総合センター）において報告した際の提出論文「NPM型教育ガバナンス改革と評価制度——政策共同体からプリンシパル・エージェント関係へ——」に大幅に加筆修正を加えたものである。本稿の意見にわたる部分は筆者の私見であり、所属機関ならびに文部科学省の公式見解ではない。

## 注記

- 1 本稿が扱うのは主に中央政府が設計する評価制度である。もちろん、その地方政府に対する影響については言及する。後述するように、従来の教育政策は

- 中央政府（文部（科学）省）が立案、決定し、それを地方政府（教育委員会）が実施するという基本構図があった。
- 2 他の政策領域では厚生行政、建設行政（広本 1996-97）、福祉行政（新藤 2004）についての研究がある。これらの政策領域では教育のように地方政府に行政委員会が置かれることはないものの、中央地方を通じた政策共同体が成立しており、その外部からの影響力を遮断しているという指摘がなされた。この要因の一つにはいずれの領域も専門性の高い職員を必要としている点がある。そのため、外部が政策内容に影響を及ぼすことが困難となるのである。この点は教育政策とも共通する。
  - 3 もちろん、地方政府の自律性は存在していることを指摘した研究も存在する（青木 2004）。さらにいえば、2000年の地方分権一括法に象徴される1990年代後半以降進展した分権改革によって、地方政府の自律的政策運営がこれまで以上に観察されている（小川 2006）。
  - 4 円筒型の意味するのは文部科学省の指導助言が都道府県、市町村、学校へとそのまま伝達される（足されもしない、引かれもしない）様子である。中央教育審議会義務教育特別部会審議経過報告（その1）平成17年7月19日参照。
  - 5 山谷 2006、Hood 1991、Lynn 2006を参照し財政危機への対応を軸に筆者が再構成した。
  - 6 たとえば学校評議員制度の評価指標に、学校評議員を置く学校の率を設定するようなことである。
  - 7 ここでは文脈の都合上、地方政府に焦点を当てた。評価制度導入段階の制度設計は中央政府で行われるが、そこでも同様に教育界外部（規制改革・民間開放推進会議など）が強力な推進主体となっている。
  - 8 「狭い地域の元校長先生ですから、学校と完全につながってしまっているわけです。」（平成18年11月30日の議事録）
  - 9 千葉県の政策評価については県のホームページ「千葉県の政策評価制度」の「平成19年度事後評価結果」を参照した。議会報告用の資料は千葉県教育委員会「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第27条第1項に基づく教育委員会の点検・評価（平成19年度対象）」平成20年9月を参照した。
  - 10 観察可能な範囲でいえば、制度化の帰結は教育委員会事務局の書類作成負担の増加であったとみることもできる。
  - 11 第一分科会は人間性、第三分科会は創造性を扱った。
  - 12 主査は金子郁容である（敬称略、以下同じ）。第2分科会は7回開催され（第1回（平成12年5月19日）、第2回（平成12年6月2日）、第3回（平成12年6月9日）、第4回（平成12年6月22日）、第5回（平成12年7月3日）、第6回（平成12年7月10日）、第7回（平成12年7月17日））、審議の報告は平成12年7月26日に行われた。
  - 13 地方公務員人事・評価制度研究会編集（2003）によれば地方政府における新しい人事評価の試みは端緒についたばかりであり、本書も先進事例の紹介が主な内容である。
  - 14 一般の公務員の改革については、公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」（平成11年3月16日）、中央省庁等改革推進本部決定「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日）、地方行政運営研究会第15次公務能率研究部会報告書「地方公務員の評価システムのあり方に関する調査研究—勤務評定の現状と課題—〈概要〉」（平成12年2月）、人事評価研究会（総務庁長官主催）「人事評価研究会報告書～国家公務員の新たな人事評価システムの基本的指針について～」（平成12年5月）、人事院能力、実績等の評価・活用に関する研究会報告書「公務員の新人事評価システム」（平成13年3月30日）、地方行政運営研究会第18次公務能率研究部会「地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究 新たな評価システムの導入に向けて」（平成16年3月）、「今後の行政改革の方針」（閣議決定）（平成16年12月24日）を参照した。いずれも業績、能力に着目した評価制度を志向しており、評価結果の処遇への反映も想定している点で共通している。地方公務員に限っても、教員評価の取組の方がやや先行しているという印象を受ける。というのも、一般の公務員の改革論議がまだ実践段階に入っていない平成15年度の段階で文部科学省の委嘱による調査研究が開始しているからである。
  - 15 前節（2）で紹介した規制改革・民間開放推進会議において、学校評価を教職員の自己評価を主体とする文部科学省案に対して、会議メンバーから児童生徒や保護者の評価を中心にするように要望が

あったことが象徴的である。

- 16 「文科省は教育に責任を持つ中央官庁です。教育について自らやっていることについて論証していただくのはあなた方の責任であって、我々は説明を伺う権利がある。」
- 17 ただし、教員の場合、地方政府による増員には制約がない。
- 18 2004年以降開設されたのは高等学校19校、中学校1校だが、全日制の朝日塾中学高等学校を除き、全て通信制の高等学校である（2009年2月時点）。学校設置会社連盟のホームページより<http://www.jaemo.net/02about/index.html>最終閲覧日2009年4月24日。
- 19 学力向上政策の観点ではフィンランドに強い関心を示していることから分かるように、改革の推進主体の関心によってモデルとなる国や地域は適宜可変する。
- 20 少子化に伴い、児童生徒数は急減しているため、教員一人あたりの教育費は上昇を続けている。さらに教員の高齢化のため人件費も高止まりしていることも影響している。学校の統廃合は進まず、ランニングコストもその分高いという認識がある。

## 参考文献

- 青木栄一（2009）「ガバナンス改革と学校改革」、日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』、教育開発研究所、25-39
- 青木栄一（2008a）「評価制度と教育のNPM型ガバナンス改革（正・続）」、『評価クォーターリー』（行政管理研究センター）、4：2-14、5：13-22
- 青木栄一（2008b）「分権改革のインパクト—教育政策にみる自治体政治行政の変容—」、『年報政治学』、2008-II：125-143
- 青木栄一（2005）「都道府県の政策評価における教育政策の位置」、『教育政策評価研究の課題と評価手法の開発に関する基礎的研究』（平成14～16年度日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究（B）（2）課題番号14310139最終報告書：研究代表者本多正人）、87-109
- 青木栄一（2004）『教育行政の政府間関係』、多賀出版
- アビナッシュ・K・ディキシット（北村行伸訳）（2000=1996）『経済政策の政治経済学』、日本経済新聞社
- 荒井英治郎（2008）「中央政府における教育政策決定構造の変容：「教育の供給主体の多元化」をめぐる政策過程に着目して」、『教育学研究』、75（1）：34-45
- 伊藤正次（2002）「教育委員会」、松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『機構』（岩波講座自治体の構想4）、岩波書店、41-58
- 小川正人（2006）『市町村の教育委員会が学校を変える』、岩波書店
- 小川正人（2003）「教育委員会制度研究の総括と課題」、本多正人編著『教育委員会制度再編の政治と行政』、多賀出版、205-225
- 荻原克男（1996）『戦後日本の教育行政構造—その形成過程—』、勁草書房
- 金井利之（2005）「教育におけるミニマム」、『年報自治体学』、106-143
- 北村亘（2009）『地方財政の行政学的分析』、有斐閣
- 北村亘（2007）「三位一体改革と全国知事会」、『大阪市立大学法學雑誌』、54（2）：913-960
- 窪田好男（2005）『日本型政策評価としての事務事業評価』、日本評論社
- 新藤宗幸（2004）『概説日本の公共政策』、東京大学出版会
- 田尾雅夫（1995）『ヒューマン・サービスの組織』、法律文化社
- 地方公務員人事・評価制度研究会編集（2003）『人事評価への取り組み』、ぎょうせい
- 徳久恭子（2008）『日本型教育システムの誕生』、木鐸社
- 都道府県教育長協議会（1957）『教職員の勤務評定試案』
- 南京兌（2009）『民営化の取引費用政治学』、慈学社
- 広本政幸（1996-97）「厚生行政と建設行政の中央地方関係—性質とその要因—（1）～（3）」、『大阪市立大学法學雑誌』、43（1～3）：99-127、239-267、495-526
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題』、萌書房
- M. ラムザイヤー・F. ローゼンブルース（加藤寛監訳）（1995=1993）『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択—』、弘文堂
- レオナード・J・ショッパ（小川正人監訳）（2005=1991）『日本の教育政策過程—1970～80年代

- 教育改革の政治システム―』、三省堂
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Lynn, Laurence E., Jr. (2006). *Public Management: Old and New*. Bodmin, Cornwall:MPG Books Ltd.
- McCubbins, Mathew D.,and Schwartz (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28 (1),165-179.
- Moe, Terry M. (2005). Political Control and the Power of the Agent, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 22 (1),1-29.
- (2009.8.11受理)

## Why does the Education Policy Community Accept NPM?

Eiichi Aoki

National Institute for Educational Policy Research (NIER)

aoki@nier.go.jp

### Abstract

The purpose of this paper is to identify the strategies of reform that effectively gave control over the education policy community of outsiders and to clarify the features of the institutionalization process of the evaluation system in Japan after the 1990s by adopting the principal-agent theory and the policy community theory. A major characteristic of the reform process was that this reform was driven by outsiders of the education policy community not by an insider such as the Central Council for Education or the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. The features of the evaluation system are congruent with advanced NPM governance reform in an educational area, and contributed to the cost reductions in the public service. The new reformers were the organizations under the immediate control of the Prime Minister that is the National Commission on Educational Reform and the Council for the Promotion of Regulatory Reform. These organizations used the evaluation system to control the education policy community from the outside. The background context to the reforms included a financial crisis and a supply side failure of the education system.

### Keywords

NPM type governance reform, Principal-Agent theory, Policy Evaluation, School Evaluation, Teacher Evaluation

## 【研究論文】

# 独立行政法人制度にみるNPM型改革の影響 —独立行政法人評価の実際と独立行政法人整理合理化計画を踏まえて—

西山 慶司

法政大学大学院特定課題研究所客員研究員

yan-mer@cf7.so-net.ne.jp

## 要 約

ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の一形態である英国の執行エージェンシーを参考に制度設計されたといわれる独立行政法人制度は、NPM型改革との関係でいえば、制度設計で期待されている効率化や透明化において一定の効果を及ぼしているといえる。しかしながら、従来からの検査や調査との漠然とした併用や過大な事後統制、政治化による評価機能の混乱、そして評価に対する過度な期待がNPM型改革によって顕在化したと考えるならば、独立行政法人化による負の影響は少なくない。このように、独立行政法人評価における実際の運用から様々な課題が明らかになっているなか、独立行政法人整理合理化計画とこれを具現化した独立行政法人通則法改正法案がこの課題を克服すべく策定されているかについては議論の余地がある。

## キーワード

NPM、独立行政法人、独立行政法人整理合理化計画、独立行政法人通則法改正法案

### 1. はじめに

中央省庁等改革の柱のひとつとして創設された独立行政法人制度は、そもそも1997年12月の行政改革会議最終報告において、企画立案部門と業務執行部門とを分離し、業務執行部門のうち一定の事務・事業について、独立の法人格を有する「独立行政法人」を設けることが提言されたものである<sup>1</sup>。この制度設計は、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の一形態である英国の執行エージェンシー（Executive Agency）を参考にしたといわれる<sup>2</sup>。そして、独立行政法人の目標設定・評価、財務、組織・人

事管理、透明性、そして役職員の身分といった制度の基本となる共通の事項を定めた独立行政法人通則法（平成11年7月16日法律第103号。以下、単に「通則法」という。）が1999年に成立して以来、今年で10年の節目を迎える。この間、2001年4月にはじめて国の事務・事業の一部を担う独立行政法人（先行独法）が発足し、同年12月の特殊法人等整理合理化計画（平成13年12月19日閣議決定）<sup>3</sup>にしたがい特殊法人や認可法人（以下、特段の必要がない限り「特殊法人等」としている。）から移行した独立行政法人（移行独法）も多数設立している<sup>4</sup>。また、独立行政法人制度の体系外に位置づけられるものの、広義

の独立行政法人の範疇に含まれる国立大学法人制度や地方独立行政法人制度が導入されている。さらには、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下、個別の法人名については「独立行政法人」の表記を省略している。）や郵便貯金・簡易生命保険管理機構といった民営化の枠組みの一環としての独立行政法人が設けられている。このように、独立行政法人制度を用いた組織は広範にわたっている。

その一方で、独立行政法人制度の運用の実態から、すでに様々な課題が明らかになってきている。例えば、山谷（2005）は、独立行政法人を所管する各府省の独立行政法人評価委員会（以下、「府省委員会」という。）や総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会（以下、「政独委員会」という。）における委員の中立性や専門性等の問題点を明らかにしている。また、独立行政法人評価に伴う評価する側・評価される側双方のコンプライアンス・コストの増大（西山 2003、pp.115-116）や独立行政法人評価を実施することによるメリットが感じられない一方で、これによって現場の負担が増えているだけという（福井・横澤 2008、p.116）、いわゆる「評価疲れ」については普遍的な見解といえる。加えて、政府の経済財政諮問会議等から、独立行政法人全体が統一的に予算や随意契約削減の大枠をかけられたり、人件費の削減率が決められたりして、政府からの財政的拘束が強まっており、独立行政法人の自主性が必ずしも高まっているとはいえないとの指摘がある（東田 2008、p.125）。そこで、本稿では、2007年に策定された独立行政法人整理合理化計画（平成19年12月24日閣議決定。以下、特段の必要がない限り、単に「整理合理化計画」という。）<sup>5</sup>やこれを具現化した独立行政法人通則法改正法案（以下、特段の必要がない限り「通則法改正法案」という。）<sup>6</sup>を踏まえたうえで、独立行政法人評価について論じる。

## 2. NPMと独立行政法人制度

周知のとおり、NPMの定義は、論者により諸説があるが、Barzelay（2001、p.159）は、次の3

つに分けてNPMを説明している。第一は、ニュージーランドで提言された政府のマネジメント（Government Management）である。第二は、Osborne and Gaebler（1992=1995）が提唱した政府の再創造（Reinventing Government）とこれに沿ってOECDが唱えた行政改革である。そして第三は、NPMを名付けたといわれるHood（1991）がこれらを包摂するものとして呼称した講学上のカテゴリーである。これは、概ね「1970年代末以降、多くのOECD諸国における官僚制改革のアジェンダを支配してきた広範囲に共通もしくは類似している行政上の教義を総括する簡略な名称」（Ibid., pp.3-4）として1980年代末から用いられるようになったものである。この概念の核心部分は、民間における経営理念・手法、さらには成功事例等を可能な限り公共部門に導入することを通じて、この部門の効率化を図ることとされている（大住 1999、p.1）。

NPMが最初に我が国の政府公式文書に登場したのは、2001年の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針2001）」（平成13年6月26日閣議決定）であった<sup>7</sup>。ここでは、NPMが公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い公共サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方であり、その理論は、①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離、という概念に基づくものと説明されている。そして、民間でできることは、できるだけ民間に委ねるという原則のもとに、公共サービスの提供に市場メカニズムを活用し、そのサービスの属性に応じて、民営化、民間委託、プライベート・ファイナンス・イニシアティブ（PFI）の活用、そして本稿の対象である独立行政法人化の方策の活用に関する検討を進めるものとしている。

ここまでの包括的な議論とは異なり、一面的にも見受けられるものの、独立行政法人制度をこの文脈にあてはめると次のとおり説明できる。

### ①徹底した競争原理の導入

⇒民間開放できない事務・事業に限定し、公共サービスを民間のように効率的に実施。

## ②業績／成果による評価

⇒業務実績評価と中期目標期間終了時における業務・組織の見直しを実施。

## ③政策の企画立案と実施執行の分離

⇒行政内部の企画立案部門と業務執行部門を分離することにより、可能なかぎり業務執行部門に権限を委譲し、自立した組織体として運営。

この整理については、Pierre and Peters (2000, pp.64-65) の指摘が参考になる。ひとつは、政府が組織に対する直接的な統制の一部を放棄し、その組織による「管理の自由」(letting the managers manage) を前提としていることである。つまり、目標設定の役割は政府に任せるものの、組織による公共サービスの提供はできるだけ市場メカニズムに近い形で行われるべきであると考えられている。そして、これによって一層の効率化を図れることが期待されている。もうひとつは、政府による事前の統制を弱めるかわりに、業績や成果の評価を重視していることである。つまり、「結果による管理」(managing for results) が求められているのである。

このように、独立行政法人制度は、NPM型改革の潮流においてより効率的な公共サービスの提供を目指し、事前統制から事後評価への移行を企図したものである。

これを現行の通則法に照らすと、次のとおり独立行政法人評価の枠組みが整備されている。まず、主務大臣は、3年以上5年以下の期間において、独立行政法人が達成すべき業務運営に関する中期目標を設定し、これを独立行政法人に指示する。独立行政法人は、この中期目標に基づき、これを達成するための措置を盛り込んだ中期計画を作成する。また、独立行政法人は、主務大臣の認可を受けた中期計画に基づき、年度ごとに年度計画を定め、これらの計画に沿って業務を執行する<sup>8</sup>。

次に、毎年度及び中期目標期間ごとの業務実績評価については、府省委員会が評価（一次評価）を行い、その評価結果を政独委員会が二次評価として「評価の評価」(meta-evaluation) を実施する。この「評価の評価」は、評価情報の適切性、評価分析手法の適否やそれから導き出された結論の妥

当性、そしてこの結論に基づき下された業務の中止・継続・廃止等の判断の説得性を検証することが役割である（山谷 2005, p.237）。これにより、評価の客観性を保ち「評価のお手盛り」を排する二重の評価システムが構築されている。

そして、中期目標期間終了時には、主務大臣が独立行政法人の業務を継続させる必要性や組織のあり方等について見直しを行い、次期の業務全般や組織運営等に反映すべく所要の措置を講ずることとなっている。具体的には、業務の継続（民営化、業務の改廃等を含む）、業務運営の方法（中期目標の設定、中期計画の認可等）、組織のあり方（組織の存廃等）、役職員の身分のあり方（公務員型独立行政法人の非公務員化）、そして独立行政法人の長等の人事や給与への反映、をあげることができる（箕浦 2006, p.86）。

独立行政法人制度は、この評価サイクルによって効率性や有用性に対する議論を高めることに資するものとなるが、その一方、導入や運用方法次第では、これを低下させる要因ともなりかねない「両刀の剣」としての性格をもっている（宮脇・梶川 2001, p.42）。企画立案部門と業務執行部門を分離すれば、目標や計画に沿って実施したかどうかの評価が必要となるものの、その評価を行政における管理統制の仕組みと考えれば、行政内部には統制機関が質量ともに増大する傾向があると考えられているからである（Hood et al., 1999；古川・北大路 2004, p.158）。特に、独立行政法人制度における評価の運用については、経済財政諮問会議、行政改革推進本部、行政減量・効率化有識者会議といった内閣レベルのトップダウンによる判断が大きく影響している。そのため、業務実績評価の結果如何に必ずしも立脚しない形で、ある意味政治的な判断に基づいて、独立行政法人の見直しが実施されている（福井・横澤 2008, p.116）。また、会計検査院の検査、財務省の予算執行調査、政策評価の一環としてのプロジェクト評価等、重層的な事後統制が独立行政法人に対して付加されている（山本 2008, p.25）ことも統制機関の増加という観点からは無視できないものである。

### 3. 独立行政法人評価の実際の運用

#### (1) 業務実績評価

府省委員会による独立行政法人の業務実績評価は、1999年の「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）に基づき、「委員会が設定する客観的な評価（例えば、中期目標の達成度合に応じた数段階評価）基準による」こととなっている<sup>9</sup>。これに沿って、原則、府省委員会別に評価基準が設けられており、それぞれ相違する点があるものの、基本的な考え方は類似している<sup>10</sup>。具体的には、中期計画や年度計画に掲載した項目ごとの業務の進捗状況等を評価する「項目別評価」とこれをもとに独立行政法人の業務全体を総合的に評価する「総合評価」で構成されている。項目別評価については、業務の達成状況に応じて3から5段階の評定を行うことが通常であるが、総合評価はこれに加えて記述式により評価結果を記載するものもある。また、政独委員会は、2002年に「政策評価・独立行政法人評価委員会における独立行政法人評価に関する運営について」（平成14年3月22日政策評価・独立行政法人評価委員会決定）にて、「評価の評価」の基本的考え方を明らかにしている<sup>11</sup>。第一は、府省委員会が定めた評価基準に適合した形で適切に評価が行われているか、また評価基準を踏まえた評価の内容は妥当なものとなっているかを点検することである。第二は、評価結果を全体的に把握し、評価の実効性向上に資すると考えられる手法や視点等を発見し、検証の結果、肯定される場合には、府省委員会に対して情報提供を行うことである。このように、府省委員会は中期計画や年度計画であげている業務の達成度を評価すること、また政独委員会はその評価の妥当性を確認し、ベストプラクティスあるいはグッドプラクティスの発見に努めることが求められている。

しかし、実際運用してみると、独立行政法人の業務が多岐にわたり、また組織の統合等により個々の独立行政法人の業務がさらに多様になったことから、表面的あるいは細部重視的な評価に陥る傾向がみられている。確かに、岡本・高崎（2002、p.176）が指摘するように、独立行政法人

評価は、法令的な観点から通則法等において大枠が規定されているものの、実際の運用に委ねられているところが多く、この運用を積み重ねることによって、より良い成果をあげることが期待されている。また、「業務実績評価の結果についての評価における関心事項」<sup>12</sup>、あるいは2007年7月の「独立行政法人の中期目標期間終了時の見直し及び業務実績評価に関する当面の取組方針」<sup>13</sup>において示されているように、政独委員会は運用の共通化に努めている。それでも、独立行政法人評価は、中期目標期間終了時の見直しにおける政治的な関与を強く受けることから、相対的に業務実績評価の意義が希薄化し、その運用負担に相応しい効果が得がたい状況にある。このことが業務実績評価のインセンティブを阻害しているといえる。

#### (2) 中期目標期間終了時の見直し

では、中期目標期間終了時の業務及び組織の見直しについてはどうか。これについては、2003年度末にはじめて中期目標期限が到来した教員研修センターが運用の試金石となった<sup>14</sup>。現行の通則法上、見直しの具体的な手順や基準についての規定は置かれていないからである。そのため、2003年の「中期目標期間終了時における独立行政法人の組織・業務全般の見直しについて」（平成15年8月1日閣議決定）において、次期中期目標期間の開始時から独立行政法人が見直し結果を反映して業務を執行可能なように、次のとおり、この見直しの仕組みが設計されている<sup>15</sup>。

- ①政独委員会は、見直しの視点等、具体的な検討に資するチェック事項を「勧告の取組方針」として概算要求前に作成する。
- ②見直し結果を次期中期目標期間の開始年度における国の予算に反映させるため、以下の手続を実施する。
  - ア)主務大臣は、勧告の取組方針を踏まえて、事務・事業の改廃や組織形態の見直しを含む具体的措置を盛り込んだ見直し当初案を作成し、予算を概算要求する。
  - イ)政独委員会は、「勧告の方向性」という形で指摘事項を取りまとめ、主務大臣に通

知する<sup>16</sup>。

ウ)主務大臣は、政府原案確定までに再検討した見直し内容を行政改革推進本部に説明し、その了解を得て（行政改革推進本部は、これを了解する際に、政独委員会の意見を聴取する。）、見直し内容を実質的に決定する。

③主務大臣は、実質的に決定した見直し内容を踏まえて、中期目標（独立行政法人は中期計画）を策定し、必要があれば国会に法律案を提出する。

④主務大臣は、これまでの決定や必要に応じて行われる政独委員会の勧告を踏まえて、見直し内容を正式に決定する<sup>17</sup>。

中期目標期間終了時の見直しについては、この手順にしたがって運用されているが、その内容は年度によって大きく異なる。ここでは整理合理化計画策定までの大きな事象として、次の2点を指摘しておく。第一は、2004年の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004（骨太の方針 2004）」（平成16年6月4日閣議決定）である。これにより、独立行政法人の相当数について前倒しで見直しを行うことが決められた<sup>18</sup>。見直し対象の独立行政法人が2005年度末に集中していただけでなく、2003年10月に特殊法人等から移行した独立行政法人が多数設置されたことから、中期目標期間終了時の見直しの厳格化が要請されていたからである。また、特殊法人等改革での経験を生かすため、「特殊法人等改革推進本部参与会議」の参与等の有識者を参集した「独立行政法人に関する有識者会議」が新たに設置されることになった。

このように、特殊法人等の独立行政法人化を契機とし、「骨太の方針 2004」によって独立行政法人の見直し方針が内閣のトップレベルから発せられ、しかも見直しの対象法人や統制機関が拡張されたのである。こうして、2004年12月には、①国の事務・事業の一部を担う独立行政法人を廃止・統合により再編、②公務員型独立行政法人の役職員の非公務員化、といった見直し内容が決定された<sup>19</sup>。

第二は、2005年の「行政改革の重要方針」（平成17年12月24日閣議決定）である。ここでは、

2006年度の見直しについて、次のように決定している<sup>20</sup>。

①2006年度末に中期目標期間が終了する9つの独立行政法人に加え、2007年度末に中期目標期間が終了する31法人の相当数についても、見直しを実施する。

②融資業務等を行う独立行政法人については、2008年度末に中期目標期間が終了する法人を含め、2006年度中に見直しを行う。

これには、特殊法人等から移行して設立された独立行政法人の中期目標期間の終了時期が2006年度末に初めて到来することと関係がある。また、2005年、郵政民営化法（平成17年10月21日法律第97号）の成立を受けて、既に方針が決定していた住宅金融公庫を除く国際協力銀行等の政策金融8機関の見直しについて、同年11月に経済財政諮問会議が「政策金融改革の基本方針」を取りまとめたことが影響している<sup>21</sup>。政策金融改革に付随して、独立行政法人による政策金融機関に類似した金融業務についても、前倒しで見直すことになったからである。これにより、たとえ中期目標期限が2年度先の2008年度末であったとしても、融資業務等を実施している独立行政法人は、見直しの対象法人として俎上にのせられることとなった。また、国家公務員の純減目標（今後5年間で5%以上の純減）という総人件費改革を踏まえて、独立行政法人に対しても、今後5年間で5%以上の人件費の削減を基本とする取組みを行うことが決められた<sup>22</sup>。

こうして、中期目標期間終了時の見直しはますます内閣レベル主導となった。独立行政法人の見直しだけでなく、政策金融改革や総人件費改革のプロセスについても併せて議論するため、「独立行政法人に関する有識者会議」を「行政減量・効率化有識者会議」に改組したのがその証左である。

こうした経緯を経て、2006年12月には、①業務の廃止・縮小・重点化、②融資業務等の見直し、③非公務員化、を柱とした見直し内容が決定された<sup>23</sup>。とにかく、これで独立行政法人の見直しに関する議論は一段落つくはずと思われた。

#### 4. 独立行政法人整理合理化計画の策定

ところが、2007年5月に開催された経済財政諮問会議において、現行の独立行政法人が制度本来の目的にかなっているか、また制度創設後の様々な行政改革と整合的なものとなっているか見直しを行い、年内を目途に整理合理化計画を策定することが議論された<sup>24</sup>。そして、翌月の「経済財政改革の基本方針 2007（骨太の方針 2007）」（平成19年6月19日閣議決定）にこの方針が盛り込まれた<sup>25</sup>。この背景には、独立行政法人が発注した業務委託や物品購入等に関する契約の大半が随意契約であることが表面化し、その随意契約先がいわゆる「天下り」の温床になっていると批判的になったこと、また、これ以上に影響が大きかったのは緑資源機構が発注する林道調査入札をめぐる「官製談合事件」が社会的問題になったことがあげられる。特に後者は、緑資源機構が特殊法人から移行して設立された独立行政法人であったことから、独立行政法人評価において、廃止や民営化にまで踏み込んでおらず、独立行政法人が特殊法人等からの単なる看板の架け替えではないかという批判につながった。

このように、特殊法人等の動向が独立行政法人評価の政治化を発現させていること、また、これを契機に特殊法人等から移行した独立行政法人だけでなく、国の事務・事業の一部を担った独立行政法人を対象とした展開に発展していることについて、これまでの中期目標期間終了時における見直しの経過と共通していることが確認できるのである。

この見直しに際しては、次の3原則が示された。

##### ①「官から民へ」原則

民間に委ねた場合には実施されないおそれがあるものに限定し、それ以外は、民営化、民間委託または廃止する。

##### ②競争原則

独立行政法人による業務独占については、民間開放できないものに限定し、それ以外は、民営化、民間委託または廃止する。

##### ③整合性原則

他の改革との整合性を確保する。

ここでは、従来からの「官から民へ」原則や競争原則に加え、これまでの行政減量・効率化有識者会議や政独委員会といった独立行政法人評価を担うアクターだけではなく、例えば都市再生機構や緑資源機構、そして日本貿易振興機構をとりあげた「規制改革会議」、独立行政法人の市場化テストに關与する「官民競争入札等監理委員会」、そして独立行政法人が所有する資産の処分や圧縮を提言した「資産債務改革の実行等に関する専門調査会」といったそれぞれの改革の動向と整合性を確保することが求められた。

この見直し3原則を踏まえて、全101法人の整理合理化計画の策定が決定されるとともに、現行の通則法に基づく中期目標期間終了時の見直しについて、2007年度対象の23法人に加え、2008年度対象の12法人に対しても前倒しで実施することになった。つまり、35の独立行政法人については、整理合理化計画のための見直しと並行して、府省委員会や政独委員会による見直しも行われることを意味している。こうして、内閣レベルの見直しと通則法に基づく見直しといった2つの評価プロセスが混在し、しかも評価サイクルとして制度化している法令上の見直しが政治主導の見直しに追従するという事態を招くことになった。

同年8月には、行政減量・効率化有識者会議が「独立行政法人整理合理化計画の策定に係る基本方針」を策定し、これを踏まえて各府省が作成した独立行政法人整理合理化案を公表した<sup>26</sup>。その後、行政減量・効率化有識者会議は、独立行政法人に対するヒアリングを行い、また整理合理化計画策定に向けた国民からの意見や要望を求めた。

注目された廃止や民営化の対象となる独立行政法人については、同年11月、「独立行政法人整理合理化計画の策定に関する指摘事項」にて、検討対象となる11法人が一度明らかにされたものの、最終的にその法人名の発表は行われなかった<sup>27</sup>。その後的大臣間の交渉を経て最終的に廃止・民営化の実施対象となった独立行政法人は、次頁の表1のとおり6法人であり、発表予定であった当初の法人数より概ね半減している<sup>28</sup>。他方、2004年の見直しの際に廃止が決定された独立行政法人は、国の事務・事業の一部を担った消防研究所と農業

表1 独立行政法人整理合理化計画における廃止・民営化の対象法人一覧

2007年11月 「独立行政法人整理合理化計画の策定に関する指摘事項」時点(11法人)	2007年12月 「独立行政法人整理合理化計画」時点(6法人)	「独立行政法人整理合理化計画」における廃止・民営化の概要
通関情報処理センター※	通関情報処理センター※	民営化(特殊会社化)
日本万国博覧会記念機構※	日本万国博覧会記念機構※	廃止(大阪府の納得が得られれば、2010年度までに独立行政法人としては廃止)
教員研修センター	—	—
メディア教育開発センター	メディア教育開発センター	廃止(2008年度末に法人を廃止。事業の一部を放送大学学園において実施)
国立健康・栄養研究所	—	—
労働政策研究・研修機構※	—	—
緑資源機構※	緑資源機構※	廃止(2007年度限りで廃止)
日本貿易保険	日本貿易保険	民営化(政府全額出資の特殊会社化)
海上災害防止センター※	海上災害防止センター※	民営化(公益法人化)
都市再生機構※	—	—
住宅金融支援機構※	—	—

(注)※は特殊法人等から移行した独立行政法人。

(出所)筆者作成

者大学の2法人であったが<sup>29</sup>、今回の廃止・民営化の対象法人をみると、半数以上が特殊法人等から移行した独立行政法人である。

この交渉過程から読み取れることは、組織の存廃の議論は、独立行政法人評価の枠内ではなく内閣レベルの交渉で進められたことであった。現行の通則法上、府省委員会や政独委員会が独立行政法人の業務や組織の見直しに関与するものとされているが、少なくとも組織の存廃は、通則法における見直しの結果ではなく、極めて強い政治の調整による決定であったことは明らかである。

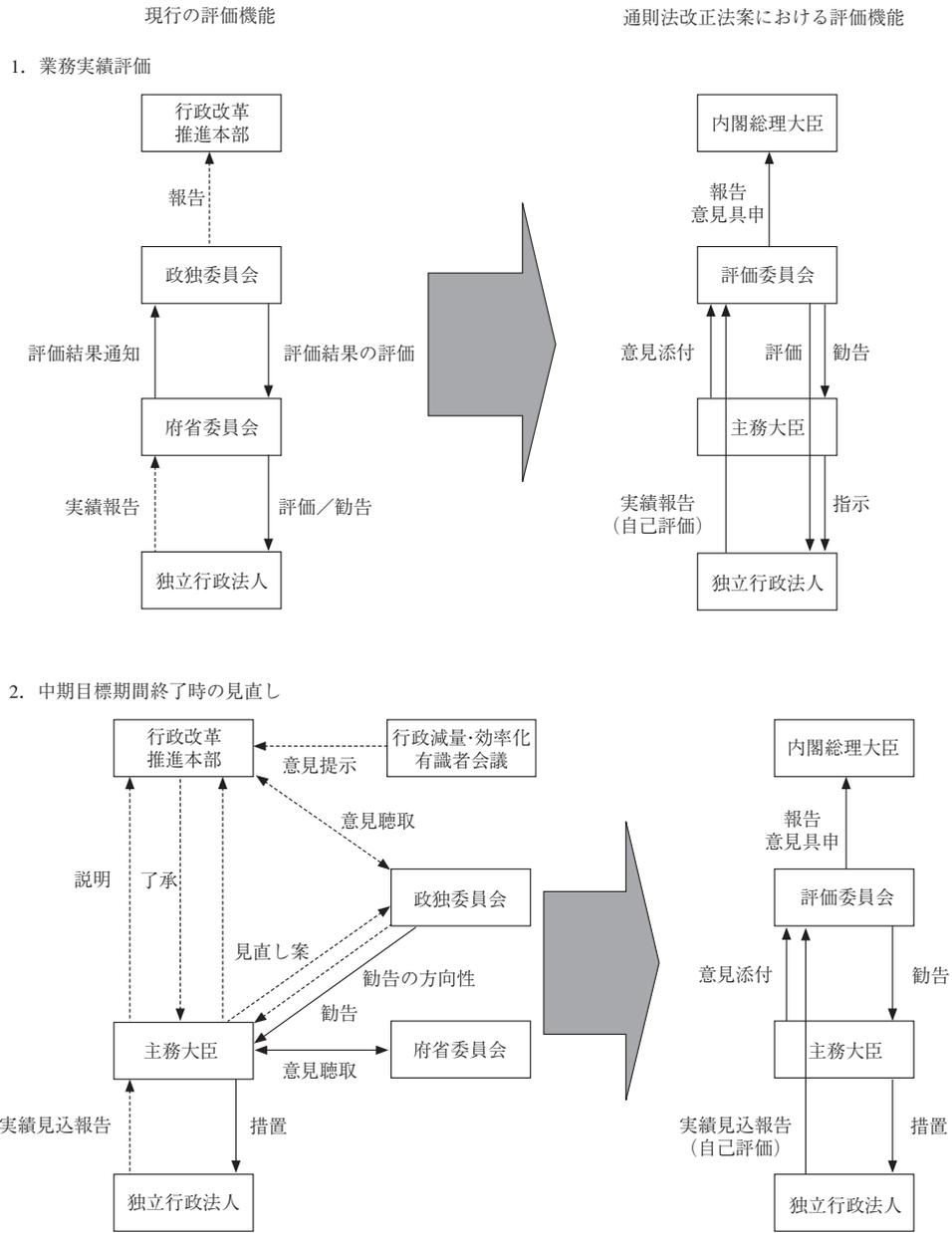
こうして同年12月に整理合理化計画が策定されたわけであるが、その概要は次のとおりである<sup>30</sup>。まず、独立行政法人の事務・事業や組織の徹底的な縮減を図ることが求められている。独立行政法人の廃止・民営化や独立行政法人に対する国の財

政支出の大幅な削減といった、いわゆる「目に見える成果」を生み出すことで、政府の行財政システム全体の見直しの第一歩として相応しい改革を実現することが唱えられていたからである。そのため、整理合理化計画では、独立行政法人の廃止・民営化に加え、統合、非公務員化や事業の見直しの結果による支出削減を強く意識している。また、効率化についても、随意契約の割合の削減や独立行政法人が有する土地や建物等を処分・売却し、その収入につき国庫への返納を図ること、事務・事業について官民競争入札を実施することが指摘されている。そして、評価機能のあり方に関連する自律化に関しては、独立行政法人の監事機能の強化に加えて、一元的な評価機関により評価する仕組みに改める方向となっている。この背景には、経済同友会が現行の二重の評価システムを問題視していたことがある<sup>31</sup>。

そこで、2008年4月に閣議決定された通則法改正法案では、次頁の図1のように、従来の府省委員会や政独委員会を廃止し、新たに総務省に置く独立行政法人評価委員会（以下、単に「評価委員会」という。）に評価機能を一元化することが企図されており、内閣総理大臣がその委員を任命するものとしている。独立行政法人は、業務実績（中期目標期間終了時においてはその見込み）や中期計画の進捗状況等について、自己評価を行ったうえでその報告書を主務大臣経由で評価委員会に提出する。その際、主務大臣は、必要な意見をつけ加える。そして、評価委員会は、評価結果や勧告内容を内閣総理大臣に報告し、また勧告した場合は、必要に応じて内閣総理大臣の指揮監督がとられるように意見を述べるのが可能となっている。このように、通則法改正法案では、評価委員会の権限強化が図られている。

しかしながら、今回の整理合理化計画やこれを具現化した通則法改正法案が独立行政法人評価の諸課題を克服すべく策定されているかについては議論の余地がある。「評価のお手盛り」を排するために設けた府省委員会と政独委員会という二重の評価システムを解消することにより、内閣レベルの関与をますます高めようとしている方向性が垣間見られるからである。確かに、業務実績評価の評定が各府省委員会で異なるため統一的な相互

図1 独立行政法人通則法改正法案における評価機能の一元化



(注) 破線は、現行の通則法における枠外の流れを示している。  
 (出所) 総務省行政評価局『平成20年度評価・監査中央セミナー』資料をもとに筆者作成。

比較ができず予算編成への反映が困難になっているとの指摘がある（山本 2008、p.23）。また、政独委員会が各独立行政法人の業務の内容を網羅的に評価することは、時間的またはその専門性から困難であり、その結果、政独委員会は、財務諸表等のチェックを中心に行っていたという傾向が散見されていることも否定はできない。しかし、これらの批判は方法論に属するものである。したがって、官製談合事件が廃止の実質的な原因となった緑資源機構の年度業績評価が最も良い評定であったのは、そもそも評価が甘いからであり、現行の独立行政法人評価は機能していないと結論づけるのは早計な感がある。そもそも業務実績評価は、中期計画や年度計画を達成したかどうかを判断する「業績測定」であり、社会的事件の発生の有無に直接連動するものではない。民間の評価として一般的である決算においても、いわゆる「不祥事」は直接決算に反映しない。民間は、不祥事に対する社会的批判により売上げの低下を伴うから、それが決算に反映するのである。よって、不祥事に起因して独立行政法人評価の機能不全と判断するのは主客転倒した議論ではないだろう。

## 5. 今後の独立行政法人評価機能の構築に向けて

最後に、NPM型改革と独立行政法人制度との関係について述べておきたい。制度化という外形的な基準でみればNPMは浸透しており（大住 2008、p.256）、よって、この思想を公共部門に導入することを通じて、効率化に資する新たな仕組みを構築するという視点からはNPM型改革が有意であるといえる。また、特殊法人等改革の見地からは、NPM型改革によって、統一的な会計原則の導入や会計監査人監査を義務づけることによる公会計の透明化、また独立行政法人から積極的に評価結果を含めた情報が公開されることによる業務の可視化が図られており、積極的な公共サービスの提供という観点からは改善されたといえよう。稲継（2006、p.52）が指摘するように、それだけ国民の目に触れる情報が公開されるからである。

その一方で、従来からの検査や調査との漠然とした併用や過大な事後統制、政治化による評価機能の混乱、そして評価に対する過度な期待がNPM型改革によって顕在化したと考えるならば、独立行政法人化による負の影響は少なくない。本来、NPM型改革で期待されている評価は、政策や組織のあり方を決定するものではなく、決定の前提となる有益な情報を形成するものだからである（宮脇・梶川 2001、p.42）。実際、独立行政法人評価では、政府の政策の必要性にまでさかのぼることは困難であり、これは国会、つまり政治の役割であるという指摘がある（櫻井 2006、p.25）<sup>32</sup>。それゆえ、独立行政法人評価における政治化は必ずしも否定されるものではない。独立行政法人の事務・事業の確実な実施を担保するために国から運営費交付金等が交付されている以上、政治が関わってくることはある意味で当然のことだからである。また、政治的外圧が存在することも独立行政法人評価が有効に機能させるための一要因といえる（縣 2008、p.1）。

それでも、特殊法人等から移行した独立行政法人の動向に応じて、独立行政法人評価の方向性が決定されるという実情は、評価機能の課題ばかりをあえてクローズアップさせることとなり、結果として評価の本質がみえなくなってしまうのではないだろうか。つまり、目先の動向にとらわれて評価そのものが機能しなくなっているのである。評価と政治的な関与との相違を理解し整理することで、独立行政法人評価の合理性や効率性が高まる可能性があることを看過することはできない。そして、この点を踏まえて、新たな独立行政法人評価機能やその運用方法を構築し、そして活用していくことが肝要であろう。

## 謝辞

本稿は、2008年11月に同志社大学で開催された日本評価学会第9回全国大会において報告した論文を大幅に加筆・修正したものである。本報告の際、司会者の山谷清志先生（同志社大学）とコメントターの南島和久先生（神戸学院大学）の意見からは有益な示唆を得た。また、フロアーの方々からも貴重なコメントを頂いた。さらに、総

務省の方々からも有益な助言を頂いた。ここに記して感謝したい。そして匿名の査読者の方々に対してもここでお礼申し上げたい。ただし、いうまでもなく内容についての一切の責めは筆者に帰すものである。

## 注記

- 1 詳しくは、同報告「IV行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化等」を参照。首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/IV.html>〉。以下、参照しているホームページはすべて2009年6月現在のものである。独立行政法人制度の狙いについては、西山（2008、pp.90-93）を参照。なお、講学上の独立行政法人の概念は、田中（1976、p.187）が、「特別の法律の根拠に基づき、行政主体としての国又は地方公共団体から独立し、国から特殊の存立目的を与えられた特殊の行政主体として、国の特別の監督のもとに、その存在目的たる特定の公共事務を行なう公法人」と定義したのが最初とされている。
- 2 藤田（2005、p.149）は、独立行政法人が国から独立した法人格をもつことから、この意味において、国の行政組織自体の一部を成す執行エージェンシーとは性格が異なるものであり、俗に「独立行政法人は執行エージェンシーの日本版」といわれるのはミスリーディングであると指摘している。
- 3 首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/1219tokusyu.html>〉参照。
- 4 独立行政法人制度と特殊法人等の改革との関係については、西山（2004a）を参照。
- 5 参照、行政改革推進本部事務局ホームページ〈[http://www.gyoukaku.go.jp/siryou/tokusyu/h191224/gourika\\_zentai.pdf](http://www.gyoukaku.go.jp/siryou/tokusyu/h191224/gourika_zentai.pdf)〉。
- 6 正式には、「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」といい、2008年4月に第169回国会に提出されている。また、この改正に伴い、個別の独立行政法人の設置法（いわゆる「個別法」を指す。）等の135の関係法律について、所要の規定の整備を行う「独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」も同年5月に提出されている。しかし、2009年6月末現在、両法案とも衆議院で閉会中審査扱いとなっている。
- 7 参照、経済財政諮問会議ホームページ〈<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>〉。
- 8 2003年4月に特殊法人等改革推進本部事務局が取りまとめた「独立行政法人の中期目標等の策定指針」では、定量的な目標設定の記載例が提示されている。詳しくは、行政改革ホームページ〈<http://www.gyoukaku.go.jp/jimukyoku/tokusyu/sisin/sisin.pdf>〉参照。
- 9 参照、中央省庁等改革ホームページ〈資料集（報告書・法律など）〉；<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/>〉。
- 10 ここでの説明は、『独立行政法人評価年報（平成19年度版）』にしたがっている。詳しくは、総務省ホームページ〈[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/081224\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/081224_1.html)〉を参照。
- 11 参照、総務省ホームページ〈[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/pdf/unei.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/pdf/unei.pdf)〉。なお、これについては、宇賀（2002）が詳しく解説している。
- 12 「財務内容の改善」及び「業務運営の効率化」関係として、平成14年度版、平成15年度版、平成16年度版がそれぞれ報告されている。また、平成15年度版については、独立行政法人の業務類型に着目した研究会の報告書が別途作成されている。詳しくは、総務省ホームページ〈[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/dokuritu\\_n/omonakeii.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/omonakeii.html)〉のそれぞれの項目を参照。
- 13 参照、総務省ホームページ〈[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2007/pdf/070711\\_1\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/pdf/070711_1_2.pdf)〉。
- 14 教員研修センターの見直しの経過については、西山（2004b、pp.25-26）を参照。
- 15 参照、首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/030801minaosi.pdf>〉。なお、ここでは、組織形態の見直しにおける具体的措置として、廃止、民営化、非公務員型への移行のいずれの場合にも、「どのような問題が生じるのかを具体的かつ明確に説明できない場合」には、それぞれの措置をとるとしている。つまり、評価する側が挙証責任を負うのではなく、評価される側がこれを負うとしているのである（桜井2004、p.313）。
- 16 各年度の「勧告の方向性」については、総務省ホームページ〈[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/dokuritu\\_n/houkousei.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/houkousei.html)〉のそれぞれの項目を参照。
- 17 この閣議決定においては、「中期目標終了後遅滞な

く通則法第35条第3項に基づく勧告を行うこととし」となっているが、同項に規定されているこの「勧告」は必ず行うという性格のものではなく、次期中期目標の内容が「勧告の方向性」に沿っていない場合にのみ行われるものであることに留意する必要がある。

- 18 参照、首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/040603unei.pdf>〉。なお、この対象法人数については、2005年度末までに中期目標期間が終了する56法人のうち、2004年中に見直しの結論を得る相当数の法人として、32法人が選定された。詳しくは、総務省ホームページ〈[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2004/pdf/040928\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2004/pdf/040928_2.pdf)〉を参照。
- 19 参照、首相官邸ホームページ〈[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/041224dokuhou\\_s.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/041224dokuhou_s.pdf)〉。
- 20 首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/051224housin.pdf>〉。なお、この方針を法令化したものが「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年6月2日法律第47号）である。
- 21 詳しくは、首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinyu/dai1/1siryou2.pdf>〉を参照。
- 22 詳しくは、行政改革ホームページ〈<http://www.gyokaku.go.jp/soujinkenhi/>〉を参照。ただし、総人件費改革に沿った人件費削減やその達成度評価が、そもそも独立行政法人評価の趣旨と整合しているかは懐疑的である。
- 23 参照、首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/061224gaiyou.pdf>〉。なお、2006年度の見直し対象となった23の独立行政法人のうち、3法人については融資等業務のみの見直しを実施した。
- 24 詳しくは、経済財政諮問会議ホームページ〈<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/0509/item8.pdf>〉を参照。
- 25 参照、経済財政諮問会議ホームページ〈<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2007/decision070620.pdf>〉。
- 26 行政改革ホームページ〈<http://www.gyokaku.go.jp/genryoukourituka/070809/070809housin.html>〉及び同ホームページ〈<http://www.gyokaku.go.jp/siryu/tokusyu/h190912/rationalization.html>〉をそれぞれ参照。
- 27 この内容については、行政改革ホームページ

〈<http://www.gyokaku.go.jp/genryoukourituka/071127/071127siteki.pdf>〉を参照。

- 28 廃止・民営化の対象法人数の経緯については、君塚（2008、p.535）が詳しい。なお、別途、議員立法として2006年に「独立行政法人平和祈念事業特別基金等に関する法律の廃止等に関する法律」（平成18年12月22日法律第119号）により廃止が決定した平和祈念事業特別基金は除く。
- 29 消防研究所は、国の危機対応に必要な機能として国（消防庁）に統合され、また農業者大学校は、先端農業技術の教育機能が農業・生物系特定産業技術研究機構（現：農業・食品産業技術総合研究機構）で実施されていることから、2法人とも純然たる廃止ではないという意見がある（北沢 2005、p.314）。
- 30 具体的な策定内容については、信国（2008）が詳しい。
- 31 「独立行政法人の合理化・効率化を求める：独立行政法人整理合理化計画の策定に向けてⅡ」において具体的に提案されている。詳しくは、経済同友会ホームページ〈<http://www.doyukai.or.jp/policyp/roposals/articles/2007/pdf/071121a.pdf>〉を参照。
- 32 この点は、2006年2月の第164回国会参議院決算委員会会議録に基づく見解である。詳しくは、国会会議録検索システム〈平成18年2月22日第3号；<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/164/0015/main.html>〉を参照。

## 参考文献

- 縣公一郎（2008）「独立行政法人整理合理化計画」、『季刊行政管理研究』、121：1-2
- 稲継裕昭（2006）「独立行政法人の創設とその成果」、『年報行政研究』、41：42-59
- 宇賀克也（2002）「独立行政法人評価における政策評価・独立行政法人評価委員会の役割」、『ジュリスト』、1225：66-70
- 大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』、日本評論社
- 大住莊四郎（2008）「日本にNPMは定着したか？」、村松岐夫編『公務改革の突破口：政策評価と人事行政』、東洋経済新報社、253-261
- 岡本義朗・高崎正有（2002）「独立行政法人における

- 事後評価型業務運営の確立に向けて：英国、ニュージーランド、カナダの比較研究から得られる示唆』、『会計検査研究』、26：175-199
- 北沢栄（2005）「静かなる暴走：独立行政法人」、『世界』、736：306-314
- 君塚正臣（2008）「独立行政法人の憲法学：資料・独立行政法人一覧付」、『横浜国際社会科学研究』、12（4・5）：503-535
- 櫻井真司（2006）「制度導入から5年を経た独立行政法人の現状と課題」、『立法と調査』、256：17-26
- 桜井徹（2004）「ニュー・パブリック・マネジメントと民営化：独立行政法人の分析」、『商学集志』、74（2-4）：297-319
- 田中二郎（1976）『新版行政法中巻全訂第2版』、弘文堂
- 西山慶司（2003）「政府部内における「エージェンシー化」と統制の制度設計」、『公共政策研究』、3：106-117
- 西山慶司（2004a）「独立行政法人制度と特殊法人等改革に関する研究：理念と政策上の課題」、『季刊政策分析』、1（1）：5-14
- 西山慶司（2004b）「独立行政法人制度における評価の機能：中期目標期間終了時の見直しの意義とその課題」、『季刊行政管理研究』、108：20-33
- 西山慶司（2008）「独立行政法人制度とガバナンス：独立行政法人評価の観点から」、山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』、法政大学出版局、89-104
- 信国隆裕（2008）「独立行政法人制度の見直しに向けた最近の動き：独法見直しへの取組と独法をめぐる議論」、『立法と調査』、279：75-89
- 東田親司（2008）『私たちのための行政』、芦書房
- 福井健太郎・横澤良子（2008）「独立行政法人における『経営』（マネジメント）の必要性」、『季刊政策・経営研究』、4：112-136
- 藤田宙靖（2005）『行政組織法』、有斐閣
- 古川俊一・北大路信郷（2004）『〈新版〉公共部門評価の理論と実際：政府から非営利組織まで』、日本加除出版
- 箕浦龍一（2006）「独立行政法人制度創設と法人見直し」、田中一昭編『行政改革〈新版〉』、ぎょうせい、65-88
- 宮脇淳・梶川幹夫（2001）『「独立行政法人」とは何か：新たな公会計制度の構築』、PHP研究所
- 山本清（2008）「合理的根拠に基づく制度改革を：独立行政法人制度の見直し」、『会計検査資料』、516：23-25
- 山谷清志（2005）「外部評価委員会による評価の評価：総務省政策評価・独法評価委員会を例に」、『日本評価学会第6回全国大会発表要旨集録』、237-240
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69 Spring, 3-19.
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G. and Travers, T. (1999). *Regulation inside government: Waste-watchers, quality police, and sleaze-busters*. New York: Oxford University Press.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley. (邦訳：デビッド・オズボーン、テッド・グーブラー著／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)
- Pierre, J. and Peters, G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.

(2009.7.6.受理)

**Various Effects of NPM Movement through the Incorporated Administrative Agency System:  
Based on the Evaluation and Overall Review in Practice, and the Reorganization and Rationalization Plan for Incorporated Administrative Agency**

Keiji Nishiyama

Research Fellow, Research Institute of Graduate School, Hosei University  
yan-mer@cf7.so-net.ne.jp

**Abstract**

The Incorporated Administrative Agency system, based on the idea of Executive Agency in UK, is regarded as a part of the New Public Management (NPM) movement. This system is designed to reform inefficiencies in activities and an absence of management clarity, and achieves some positive effects. There are, however, some negative effects if the NPM movement causes the combination of evaluation with conventional audit and survey, *ex post facto* regulation, politicized overall review and over-expectation of the evaluation. This paper shows it may be possible to overcome all the current difficulties of the evaluation and overall review in practice, although the Act on General Rules of Incorporated Administrative Agency, which has already been introduced to the Diet, is to be partially amended based on the Reorganization and Rationalization Plan for Incorporated Administrative Agency.

**Keywords**

NPM, Incorporated Administrative Agency, Reorganization and Rationalization Plan for Incorporated Administrative Agency, Bill of Amendment for Act on General Rules of Incorporated Administrative Agency



## 【研究論文】

## NPM型行政評価に翻弄される小規模自治体 —現状の認識と今後の展望—

内田 真

ジャパンインターナショナル総合研究所

uchida@n-shuppan.co.jp

### 要 約

町村を中心とした小規模自治体は、市町村合併の流れが一段落したところで、財政的な危機感を背景として行政評価導入を本格化しつつある。これらの団体は、小規模であるが故の特性を生かして評価をうまく回していくことができるのであろうか。その実態を明らかにしていくことが実践・研究両面より求められている。

本論は上記のような問題意識から、おおよそ人口2万人程度の小規模な自治体を研究材料として取り上げ、その実態を明らかにする。考察を通じて、NPM型行政評価に翻弄される小規模自治体の実態が浮き彫りにされるであろう。しかし、それはあくまで現状における実態である。本来小規模自治体においては、小規模ゆえの特性を生かした政策評価の実践が可能である。今後の展望として、自治体における政策評価の姿を素描し、本論の結語とする。

### キーワード

小規模自治体、NPM型行政評価、業績測定、総合計画、政策評価

### はじめに

地方自治体における評価の取組みは、1996年の三重県の取組みから始まった。日本の地方自治体においては、得てして国から政策がおろされる形で取組みが進められることが多いが、評価の取組みは国からではなく、地方から始まった。それは、同時期における地方分権改革等の運動とあいまって、自治体改革が熱を帯びて叫ばれたことが後押ししている。そして、この自治体改革の標語的存在として、「NPM (New Public Management) 型改革」が地方自治体から普及し始めたのである。

NPMとの関係から、結果による統制を中心として地方自治体で実践された評価が「行政評価」<sup>1</sup>であるが、本格普及から10年あまり経ち、この「NPM型行政評価」は転換期にあると認識されている(田中 2008b, p.39)。市・区における取り組みでは、事務事業評価を見直そうという考えや、行政評価制度導入を保留してその意義について見極めようと、評価のための積極的な姿勢は無くなりつつあると指摘されている(田中 2008a, p.26)。後に詳述するように、評価の主要な問題・課題点は、第1に「評価の導入目的」、第2に「評価の運用・活用面」、第3に「評価を担う人材」に関する

点に集中している。特に、先行自治体で実践されたNPM型行政評価は、トップマネジメントによる意思決定機能とボトムアップによるパフォーマンスメジャーメントを中心とした改善機能を意図した仕組みの運用・活用が目指されているが、多くの困難を抱えているのが実態である。

このような状況の中で、人口5万人未満の町村を中心とした小規模自治体においては、市町村合併の流れが一段落したところで、財政的な危機感を背景として評価に取り組み始めようというところである。評価導入を本格化しつつある小規模自治体は、すでに実績を積みつつある自治体と同じ轍を踏むことになるのであろうか。あるいは小規模であるが故の特性を生かして評価をうまく回していくことができるのであろうか。その実態を明らかにしていくことが実践・研究両面より求められている。

本論は上記のような問題意識から、おおよそ人口2万人程度の小規模な自治体を研究材料として取り上げ、その実態を明らかにする<sup>2</sup>。本論の考察を通じて、NPM型行政評価に翻弄される小規模自治体の実態が浮き彫りにされるであろう。しかし、それはあくまで現状における実態である。本来小規模自治体においては、「首長のリーダーシップが発揮しやすい」、「官僚組織的傾向が低い」といった小規模ゆえの特性を生かした、政策評価の実践が可能である。本論では今後の展望として、自治体における政策評価の姿を素描し結語とする。

## 1. NPM型行政評価の特徴と問題点

### (1) NPM型行政評価の特徴

地方自治体で実践されたNPM型行政評価にはどのような特徴があるのか。自治体で実践されたNPM型改革の特徴について言及しながら、その輪郭を描いてみよう。自治体におけるNPM型改革の大きな特徴は、「地方分権改革」を媒介にして進行し、財政的危機感を背景としながら行政改革の標語・スローガンとして普及したことである。この文脈に沿ってNPMの主要骨子を整理す

るならば、「顧客主義、住民志向」「業績主義、成果志向」「市場メカニズムの活用（政府立案部門と執行部門の分離を含む）」「公会計改革（複式簿記、発生主義会計の導入等）」「行政組織のフラット化、分権化」等となる<sup>3</sup>。特に、実際に実践されたNPM型改革と行政評価の接点は、「顧客主義、住民志向」「業績主義、成果志向」という点に集約されるだろう。NPM型行政改革は、その基底に成果主義を掲げ、その成果・業績を測定する尺度として、顧客満足度などの顧客が求める価値との対比により効率化を目指そうとするものである。特にこのような観点からは、評価（パフォーマンスメジャーメント）の仕組みは不可欠なものとされた。成果・業績を測定する際に有効とされる手段が「パフォーマンスメジャーメント」であり、合意形成によりあらかじめ目指すべき目標を設定する仕組みが戦略計画とされた（大住 2003、p.6）。このような考え方にに基づき、現場レベルの改善を意図するパフォーマンスメジャーメントを中心とした事務事業評価、管理者の意思決定を補助する施策評価（プログラム評価とは異なる）、顧客満足度を中心とした目指すべき目標を定めた総合計画の仕組み、評価に基づく効率的な資源配分を意図する予算編成改革が多くの自治体で実践された。このようなNPM型行政評価の現実には、行政機関が自らを評価する内部評価により、行政のマネジメントを改善するという技術的合理性の志向が強いという特徴を有する（山谷 2006、pp.192-194）。

一方、我が国における行政改革はNPM型ではなく、既存の行政管理方式に基礎を置きながらNPM型改革の表層に対応するに過ぎない「歪曲」されたものであるとの指摘に耳を傾ける必要もあろう（新川 2002、p.146）。このことは地方自治体で実践された改革にも当てはまる。パフォーマンスメジャーメントを中心とした事務事業評価にしる、「戦略計画」と見立て数値目標を設定した総合計画にしる、これまでの「事務事業の見直し」や「総合計画による進行管理」といった既存の行政管理の仕組みと大差はないのではなかろうか。既存の行政管理と異なる点があるとしたら、それは公務員の意識改革、つまり「標語・スローガン」程度の改革運動にとどまるのではなかろうか。

実践は、「節約」という「歪曲」ももたらした。1990年代後半に実践された三重県などの行政改革では、分権時代にふさわしい自立した地方政府を目指す意図がもたれていたが（梅田 2008、p.5）、2000年代以降財政的危機感を背景として、より少ないインプットでより多くのアウトプットを出す「節約」の議論にNPM型改革は傾斜しがちであった。

つまり、自治体において実践されたNPM型評価は、スローガンとして「顧客志向」「成果志向」を掲げ新しさを装いつつも、その実これまでの合理的な行政管理手法の延長にすぎないとの仮説が成り立ちうる。

以上、NPM型行政評価の特徴を整理した。では実践された行政評価が直面している問題・課題点の所在はどこにあるのか。先行自治体の動向を先行研究のレビューにより明らかにする。

## （2）NPM型行政評価の主な課題・問題点

地方自治体における評価の主要な問題・課題点は、第1に「評価の導入目的」、第2に「評価の運用・活用面」、第3に「評価を担う人材」に関する点に集中している。

「評価の導入目的」に関しては、評価導入によって実現しようとする目的が複数であったり、あいまいである点が様々な識者から指摘されている（窪田 2007、p.27、田中 2008a、p.33）。例えば、北大路（北大路 2008、p.149）は、積極的な取り組みが進まない地方自治体での評価について、その導入目的が抽象的であり、あいまいである現状を指摘し、評価の行き詰まりの原因を「支出カット目的の評価」に求めている。また、地方分権改革や市町村合併等の時代背景に影響された側面が、評価導入の目的を行政改革の一手法として方向付けたのは間違いがないであろう。

次に、「評価の運用・活用面」では、自己評価にあたる行政職員の負担が過大であり、自己評価であるがゆえに客観性に乏しく、そうであるがゆえに予算等の政策決定や改善策に活かされていないと指摘されている（窪田 2007、p.27）。田中（田中 2008b、p.53）による調査では、職員の意識変化や事務事業レベルにおける改善等に関しては

一定の成果を上げているが、全庁的な資源（予算、人員）配分面では成果を認識している自治体は少ないと報告されている。また、評価手法に関しても、評価指標や目標値の質、評価のチェック体制、職員の能力について問題を抱える自治体は少なく、業績測定型のアプローチの限界が示唆されている。いずれにしても、現在の事務事業評価と業績測定を中心とした評価のあり方には、実行可能性や手法の面から疑問が投げかけられ、現状のままでは適切な発展は難しいとされている。

「評価を担う人材」に関して、当然のことではあるが、評価を行う自治体には評価を導入し運用していく人材が必要であるし、予算措置も必要となる。自治体の規模（人口規模）によって評価の成果の認識は明確でないといわれているが（田中 2008c、p.191）、しかし、評価に従事する職員数、職員能力、なかでも評価に関する専門能力の欠如が問題状況の悪化を招いていると考えられる。また、評価を行う職員の意識面では、職員の能力を上回る評価業務により、やらされ感や評価疲れが蔓延している状況で、本来業務にまわすべき労力を大きく侵食するアカウンタビリティのジレンマがみられる。

## 2. 小規模自治体の選定と分析の視点

### （1）小規模自治体の実態

以上、NPM型行政評価の特徴と問題点を実践動向及び主要先行研究レビューより見た。では、このような姿は導入がこれから進む小規模な自治体においても該当することなのであろうか。以上見てきた特徴及び問題点、なかでも「スローガンとして「顧客志向」「成果志向」を掲げ新しさを装いつつも、その実これまでの合理的な行政管理手法の延長にすぎない」という仮説を軸に、「評価の運用・活用面」の問題点を手がかりに人口2万人以下程度の小規模自治体の実態を見ていく。

なお、町の研究事例はまだ少ないことから、町の中でも平均的な団体であるX町を事例として取り上げ分析対象とする。X町が行政評価に取組み

始めた2006年には、地方自治体の評価はすでに行き詰まりをみせ始めていた。現場には評価疲れが蔓延し、評価ブーム絶頂期であった2000年前後における熱の入れようは薄れつつあった。X町が評価に取組んだいきさつは、多くの自治体と同様、市町村合併、三位一体改革等の制度改革、行財政改革による要請に基づくものである。その導入目的は財政状況の悪化を背景とした歳出削減のための評価であった。

## (2) 分析の視点

前述のようにNPM型行政評価は、行政マネジメントの改善を意図する技術的合理性の志向が強い。そのため、評価をマネジメント・ツールとして捉え、トップマネジメントによる意思決定機能とボトムアップによる改善機能を意図した仕組みの運用・活用が目指されている。トップマネジメントによる意思決定機能は具体的な仕組みとして、予算や総合計画など全庁的な資源配分機能と連動した評価の仕組みが目指される(図1参照)。一方、ボトムアップによる改善機能は、業績測定を中心とした事務事業評価の仕組みにより、有効性や効率性による分析を行いながら改善活動につなげていくことが目指されている。このような評価の運用・活用面の実態に着目したとき、事務事

業評価の仕組み(マイクロレベル)、資源配分機能としての仕組み(マクロレベル)からNPM型行政評価の分析を行うことが可能であろう。以降、マイクロレベル、マクロレベルを分析視点としてX町の実態を見ていきたい。

## 3. ミクロレベル

### —事務事業評価の仕組み—

NPM型行政評価の多くは、三重県の事務事業評価を範に制度設計が行われている。先行自治体の取組みを踏まえたX町においても同様である。X町の評価制度の概要を明らかにするため、①事前評価—事後評価、②判決型評価—分析型評価、③内部評価—外部評価、④全数評価—重点評価の4点の基本概念に沿って評価制度の概要を描いてみる<sup>5)</sup>。

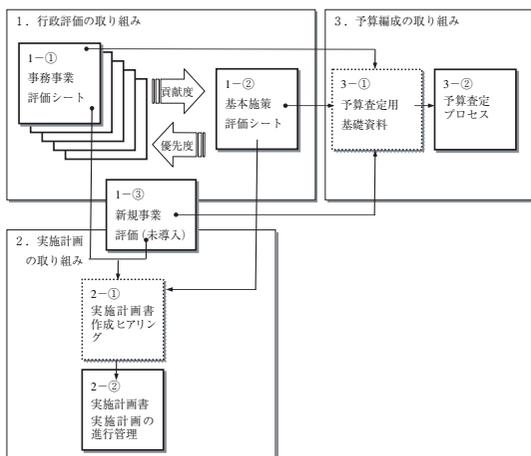
X町で行われた評価は、事後を基本とし、内部(事業担当職員が自己評価する事務事業評価、課長級職員が自己評価する施策評価)において行われ、すべての事務事業を対象として行われた。また、公表を前提としているものの評価シートは内部の自己評価によるものであり、外部評価の仕組みは導入されていない。そのため、客観性の観点から問題を抱えていると考えられる。さらに、500近くの全事務事業に関して全数評価を行っていることから職員の負担感は過大なものと考えられる。全数評価としたのは、全職員が全業務について評価することにより「市民志向」「成果志向」へと職員の意識改革が行えるとの意図からであるが、この意図が負担感を増大させるという逆機能をもたらしている可能性もある。

事務事業評価に関しては多くの先行研究が積み重ねられてきた<sup>6)</sup>。ここでは、X町における平成19年度に行われた事務事業評価の結果について取り上げ、分析型評価と判決型評価の両側面の特徴を有すると推定し、その問題点をみていく。

### (1) 事務事業評価結果からみる問題点

事務事業評価は、法令等で定められた義務的な事業、内部業務も含めた全事業について行われた。

図1 X町における評価による資源配分の仕組み



(出所) 平成19年度X町行政評価構築業務結果報告より筆者作成

表1-1 事業類型別の総合評価結果

		事務事業類型				計	構成比 (%)
		a	b	c	d		
総合評価結果	A：現時点では、現状（計画・予定）どおり事業（管理運営）をすすめることが妥当	126	14	11	23	174	64.2%
	B：事業の進め方の改善検討	18	—	—	2	20	7.4%
	C：事業規模・内容または実施（運営）主体の見直しが必要	43	3	2	5	53	19.6%
	D：事業の抜本の見直しが必要	12	1	1	4	18	6.6%
	不明（無記入）	5	1	—	—	6	2.2%
合計		204	19	14	34	271	100.0%

33.6%

表1-2 事業類型別の今後の方向性

		事務事業類型				計	構成比 (%)
		a	b	c	d		
今後の方向性	1. 拡大継続（重点化）	15	—	2	4	21	7.7%
	2. 現状維持	133	16	9	23	181	66.8%
	3. 縮小継続（効率化）	8	—	—	—	8	3.0%
	4. 事業目的、手段の見直し	8	1	—	—	9	3.3%
	5. 統合・連携	5	—	—	—	5	1.8%
	6. 休止・廃止	5	—	—	—	5	1.8%
	7. その他（複数記入）	30	2	3	7	42	15.5%
合計		204	19	14	34	271	100.0%

25.5%

（出所）平成19年度X町事務事業評価結果より筆者作成

ここでは義務的・内部業務を除いた271（事業類型a～d）の事務事業について取り上げる。「総合評価結果」は、指標値の測定を行い、「必要性」「有効性」「効率性」の観点から分析した結果、A～Dの評価が得られる<sup>7)</sup>。「必要性」といった項目別分析に対しては、批判が多い<sup>8)</sup>。また、それぞれの分析項目は点数化されることにより、A～Dの判断が下される。点数化による評価に関しても、評価者の思考停止が懸念される。評価手法に関して問題を有していると考えられる。

事業類型別の総合評価結果によると、約6割の事業がA評価であるものの、約3割程度の事業において改善が求められる結果となっている（表1-1参照）。一方、総合評価結果を受けて所属長による「今後の方向性」が示される。「今後の方向性」は、事業の分析による評価結果を受けて、当該事務事業をどのような形で実施していくかという方向性を示すものである。いわば現場での業務改善

の方針となるものである。この「今後の方向性」結果によると、拡大継続や現状維持は約7割であり、縮小継続（効率）、事業目的や手段の見直し、統合・連携、休止・廃止などの何らかの改善や見直しが必要な事業は約25%となっている（表1-2参照）。「総合評価結果」で約3割の改善事業が「今後の方向性」では約2割強と、わずかではあるがその割合は減っている。この結果から、事務事業評価を行うことにより事業の問題や課題点はある程度発見されるが、改善が今後の進め方に反映されにくいのではないかとということが考えられる。特に、改善・改革案が提示されても、意思決定レベルで分析結果が採用され、それが課における方針とされることは少ないと考えられる。もちろん、「総合評価結果」にいたる分析項目について欠陥があったとも疑うべきである。また、「総合評価結果」が現場の判断と食い違っていたとも考えられる。さらに、「総合評価結果」をさらに

深く掘り下げるための議論の場や評価主担当の総務課によるヒアリングが十分には行われなかったことも問題である。

## (2) 判決型評価としての事務事業評価 —ソフトな統制手段?—

判決型の事業カット評価と捉えた場合、事務事業評価による分析が廃止・休止といった判決にはあまり役立っていない状況がみられる。X町職員対象アンケートの結果によると、評価結果により「休止・廃止」となったもののうち、「休止・廃止された」という回答はわずか1割程度であった。また、その内、「評価結果とは関係なく休廃止となった」との回答は5割となっている（「X町平成20年度実施職員アンケート調査結果」を参照）。そもそも、カットしなければならない事業について、現場担当者はおおよそ判断がついている場合が多い。例えば、X町においても、「休止・廃止」とされているものは、「地域子育て支援組織活動関連事務」「ベンチャー農業者支援リース事業」「休養観光施設の管理運営事業」などであるが、これらは利害関係者の説得・同意をすでに終えており、残るは理事者の最終意思決定にゆだねられているといったものである。導入等当初にある程度の成果（事務事業をカットできたという成果）が出るのはあたりまえであろう。評価が廃止の流れに棹差したといった体である。しかし、意思決定段階ではやめられないといった事業も出てくる。利害関係者の反対に合い、事業の見直しは先送りされる。そのため事業カット型評価はうまくいかない。また、X町では、企画、財政、総務の3課長、トップを巻き込んだ形で評価結果に最終意思決定を下す議論の場がもたれていないことも問題であった。

X町に特徴的であったことは、事業カット型評価といっても、判決型評価のように最終意思決定者が廃止・継続の決定を下すといったものではない。むしろ、現場からの自主的な削減や改善を促す、予防薬としての役割を果たしていると考えられる。各課が予算編成に向けて作成する予算要求調書の段階で予算要求側が自主的に事業分析を行い、無駄な事業を予算査定の場にも上げるのを防ぐ

ことが期待されているのである。これを組織構成員に向けたソフトな統制手段とみることも可能であろうが、職員対象アンケートによると、予算要求前に評価結果を活用しているとの回答は約3割にとどまっていた。そのため、ソフトな統制手段はあまり機能しているとはいえない（「X町平成19年度実施職員アンケート調査結果」を参照）。

## (3) 分析型評価としての事務事業評価 —現場レベルにおける自主的な業務改善—

事務事業評価が意図している分析型評価による業務改善は、現場レベルでの自主的な取組みには一定成果をもたらしているものの、組織的な取組みには至っていない。それは以下の理由による。X町職員対象アンケートによると、「仕事の進め方、あり方についての認識」では、約8割の職員が問題に対する解決姿勢を持っていたり、問題があることに気付いている（「X町平成20年度実施職員アンケート調査結果」を参照）。自分が日ごろ行っている業務を改めて評価することにより、問題点が明らかになったといった声も聞かれた。評価を行ったことにより、日ごろから感じていた問題点を形に残すことができたのである。その点において成果が得られているのである。しかし、前述したように、評価結果を議論し現場へフィードバックする意思決定の場がないことにより、組織的な取組みには至っていない。事実、X町職員対象アンケートでは、評価を行ったことにより現場の業務改善が「進んだ」との回答はわずか2割弱にとどまっている。約7割近くの職員が「以前と変わらない」と答えているのである（「X町平成20年度実施職員アンケート調査結果」を参照）。公開を伴わない内部評価である点が、さらに分析型評価の可能性を狭めている。外部からのプレッシャーが無いため、例えばこれまでの慣行から手間とコストがかかる仕事のやり方を直さないといった組織の理論が優先されてしまっている。

X町における分析型評価としての事務事業評価は、客観性には乏しい自主的な業務改善にとどまっている。

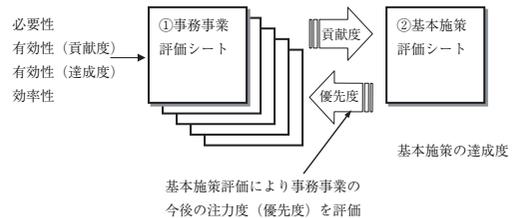
#### (4) 職員の意識改革と負担感

後発自治体では、先行自治体の導入例やマニュアル本、他自治体の公開用行政評価ホームページなどを参考にすれば、庁内職員により十分評価制度や手法の設計は可能である。しかし、先行自治体においてもいまだ手探り状態、あるいは停滞状態がみられるため、導入のインパクト—例えば職員意識の改革など—には一時的効果がみられるものの、導入後の継続運用の段階になると問題に突き当たることとなる。例えば、P町においては、外部のコンサルタントなどに評価制度の設計を委託せず庁内で評価を実施しているが、他の自治体と同様、事業カットを目的としたものであった。導入1年目には、事業カットの成果を得て評価担当者、評価実施者ともに成功の高揚感を味合ったとの事である。しかし、2年目に至って、同様の目的で評価を実施したところ、事業担当部門から大きな抵抗にあっている。評価シート記入には膨大な時間と労力を必要とするためである。そのため、現在導入3年目であるが評価シート記入は形式的なものとなっており、総合計画の策定を契機に見直しを進めているところである。では、X町ではどうであったか。職員意識の改革が行えるとの意図から約500のすべての評価を行ったが、この意図が負担感を増大させるという逆機能をもたらしていたであろうか。結論から述べると、仕事に忙しさを感じているほど評価に負担感を感じているという、ごく常識的な結果がアンケートから得られたのみで、職員の意識の変化と評価実施の負担感に有意差は無かった（「X町平成20年度実施職員アンケート調査結果」を参照）。つまり、逆機能が起きているとは言えない。しかし、X町では導入からの日が浅い。そのため、P町同様に導入3年目程度以降から評価疲れは発生してくるのかもしれない。

#### 4. マクロレベル—資源配分機能としての仕組み—

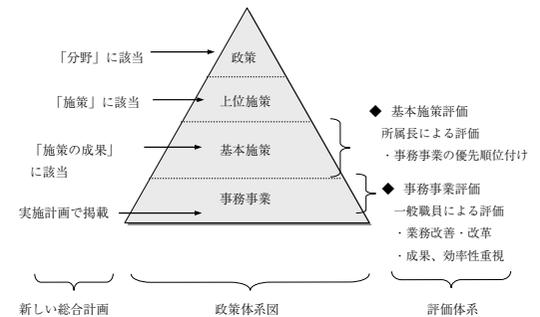
X町の制度設計では、マクロレベルでは、「基本施策評価」を中心として事務事業の優先度の評

図2 X町における政策体系図と評価の関係



(出所) 平成19年度X町行政評価構築業務結果報告より筆者作成

図3 X町における政策体系図と評価、計画の関係



(出所) 平成19年度X町行政評価構築業務結果報告より筆者作成

価が行われる（図2参照）。理想的なマネジメントの仕組みをつくるため、新しい総合計画は、評価体系と政策体系を一致させる取組みが行われた。図3にあるように、「政策」「上位施策」「基本施策」「事務事業」という4つの階層を目的—手段体系と見立て実践された。

このようなマネジメントの仕組みは、X町独自のものではない。先行する自治体では、多少の差異はあるものの、行政経営システムと呼ばれ、計画、予算、評価の連動による取組みは行われてきた。そして、全庁的な資源配分面で成果を認識している自治体は少ない。多くの自治体が試行錯誤しながら取組んでいるところである。

X町の取組みは制度の形式上は整合性がとれているようにみえるが、運用面、活用面では資源配分機能は十分に機能していない。問題状況は3点に集約される。すなわち、第1に基本施策評価の仕組み自体に問題がある。第2に総合計画においてこれまで指摘されてきた課題を依然として克服

できていない。そして第3に予算への活用は限られた機能しか果たさない点である。以下、これらの問題点について分析を行いたい。

### (1) 基本施策評価の仕組み

基本施策評価の仕組みは、目的-手段関係を模して制度設計されているが、事務事業のかたまりを形式上括っているのみで事務事業と施策間に因果関係が構築されていない。そのため、抽象的な施策という単位を具体的な目標に落とし込む「操作化」は困難である。また、事務事業の優先度を判断するといっても、ほとんど機能していない。例として、「市場競争力の高い農業の推進（農業経営体質の強化及び、担い手の確保育成）」という基本施策についてみてみよう（表2参照）。この施策は6つの事務事業から構成される。基本施策は、農業経営強化と担い手育成を狙いとしており、そのための手段として「農業資金利子補給事業」「担い手育成総合支援事業」などの事務事業が構成されている。利子補給やリース事業、担い手育成などは、確かに経営体質強化などに役立っているかもしれないが、そのみが経営強化の条件ではない。例えば、高齢化が進むなかで介護予防と連携した取組みや若者定住促進との連携も求められよう。このように既存の事務事業ありきで地域特性に応じた問題解決策を基本施策の手段として提示できていない点に、基本施策評価の限界が指摘できる。

### (2) 総合計画の課題

地方自治体では、個別計画が簇生し（打越2003、p.153）、プラン偏重の行政体質<sup>10</sup>は強まる一方である。このような状況のなかで、総合計画の意義は、行政管理手法、市民をはじめとした諸アクターの統合機能という2つの側面から整理できる。行政管理手法としての側面からは、計画の本来の目的である合理性や調整性、総合性、予測可能性を発揮できていないという問題を克服し、本来の機能を発揮することが期待されている。また、総花的であり政策の優先順位付けができない、あるいは職員に総合計画の進行管理意識や日常行政運営における応用意識が薄いといった問題点が指摘できる。さらに、総合計画は、既存事業の追認や事業実施の保障機能にしかすぎず、計画を作ること自体が目的化する手段の目的化が散見される。また、補助金獲得、予算獲得の正当手段へと形骸化している側面もみられる<sup>11</sup>。成長を前提とした時代の計画であれば、一定機能したかもしれないが、しかし、社会変革が劇的に進みつつある現在においては、機能不全が著しい。このような課題に対して、評価がすべて解決できるわけではもちろんない。しかし、企画サイドの現場は過剰な期待感を評価に寄せ、上記の懸案課題を解決すべく試行錯誤を重ねた。X町総合計画は、「分野」「施策」「施策の成果」から構成され、それぞれの階層は評価における政策体系図の「政策」「上位施策」「基本施策」と一致している。「施策の成果」には、基本施策評価における「成果指標」の「数値目標」が掲げられ、計画と評価のつなが

表2 X町政策体系図 ー基本施策と評価対象事務事業の関係ー

政策	上位施策	基本施策	評価対象事務事業	総合評価結果	優先度
目指して 「産業に活力がみなぎり、 交流と賑わいのあるまち」を	活力を生む農業・林業の振興	市場競争力の高い農業の推進 (農業経営体質の強化及び、担い手の確保育成)	農業資金利子補給事業	A	B
			農業用廃プラスチック適正処理事業	D	B
			ベンチャー農業者支援リース事業	A	B
			競争力強化生産総合対策事業	A	B
			担い手育成総合支援事業	A	B
			農業団体の指導育成関連事業	A	B

(出所) X町政策体系図より筆者作成

表3 X町総合計画の体系図（農林業分野のみ）

基本施策評価と一致

分野	施策	施策の成果
賑わいと呼び活力ある産業の育成	活力を生む農業・林業の振興	1-1：住民が農業経営の担い手として育つとともに、農業従事者が安定した経営を行っている。
		1-2：優良農地の保全と適切な農地活用が行われ、生産性が向上している。
		1-3：良質な農林産物・特産品の開発が行われ、地域ブランドとして産地化が進んでいる。
		1-4：美しい緑のまちとして、住民が農林業を通じて身近な自然に親しみ、農林業への理解を深めている。
		1-5：農林業経営者が安心して生産活動が行えるよう、環境整備がなされている。
	賑わいをつくる商業・工業・観光の振興	2-1：住民参加による魅力的な集客事業の展開により交流人口が増加している。
		2-2：集客施設の集客力向上により交流人口が増加している。
		2-3：様々な観光資源を地域内外に積極的に発信している。
		2-4：地場産業の拡大が進み、町内事業者の経営が安定している。（地場産業の拡大に向けた環境整備がなされている）

（出所）X町総合計画より筆者作成

表4 総合計画における「施策の成果」の数値目標例

<施策の成果1-1> 住民が農業経営の担い手として育つとともに、農業従事者が安定した経営を行っている

成果指標	指標の説明	現状値		
		平成19年	平成24年	平成29年
認定農業者数	効率的かつ安定的な農業経営の指標を定め、これら目標計画に沿った認定農業者の確保を図ることにより、農業経営者の育成が図られていることがわかります。	123人	136人	141人

（出所）X町総合計画より筆者作成

りが意識されている。形式上は、この「数値目標」が優先順位付け、そして職員の進行管理意識や応用意識を象徴するものとなっている。つまり、職員が仕事を進める上で何を目標にして何を優先的に取組んだら良いかが、数値目標の状況により分かるという仕組みとなっている。

このような仕組みは、公務員の意識改革や進行管理意識には一定機能を果たすものの、成果主義的な傾向から効果が出るものだけを取組み、行政が本来的に有する公平性・公正性が失われることが懸念される。また、目標管理が過大な負担となり職員による目標操作の可能性も指摘できる。例えば、表4では「認定農業者数」が施策の成果を具体化したものとなっているが、目標年度における認定農業者数を達成することのみを取組む傾向から、認定農業者以外の農業経営者を軽視することにつながる危険性をはらみ、既存の農業団体の動員により数合わせを行うといった目標の操作化

が懸念される。

行政における成果は、多様なものであることは論を待たないであろう。NPM型行政評価が意図する「成果志向」は、公平性や公務員倫理の問題を等閑視することにより、職員の意識改革のインパクトを強調していると考えられる。いずれにせよ、行政管理手法としての総合計画の側面において評価が担う役割は、成果志向という意識改革と進行管理意識の醸成といったものに限られ、資源配分がゆがめられるという危険性が指摘できる。

アウトプット指標を「顧客志向」のもと、アウトカム指標や住民アンケートの数値に置き換えたとしても話はたいして変わらない。特にアンケート調査結果による施策の満足度をベンチマークとして目標数値を掲げる総合計画がわが国においても多数みられるようになったが、住民が行政自体や行政が行う施策について十分理解していない状況では、「行政による住民の誘導」（山谷 2006、

p.156参照)が懸念される。しかし、一方でこれを、市民をはじめとした諸アクターの統合機能の側面から総合計画をみたとき、評価のはたす役割に希望が見出される。計画策定過程において市民参加による目標数値の討議が行われ、実施段階においても継続的に市民による評価が行われた場合、民主的な統制による計画の推進と評価が可能かもしれない。X町においても、理想的な「市民」<sup>12</sup>が存在すれば可能であろうが、現実的には難しい<sup>13</sup>。総合計画の策定において、市民参画が当たり前となりつつあるが、参加が行政によるアライ作り<sup>14</sup>に過ぎず、協働が行政の掛け声のみであれば、総合計画はその意義を急速に失う。

### (3) 予算への活用

事務事業評価、基本施策評価結果は総務課による評価チェック後、予算編成過程<sup>15</sup>において活用

図4-1 資源配分のためのa b c d分析

		事務事業評価結果				
		高評価			低評価	
基本施策評価結果	優先度大	A	a	a	b	c
		B	b	b	b	c
		C	b	c	c	d
	優先度少	D	d	d	d	d

(出所) 平成19年度X町行政評価構築業務結果報告より筆者作成

図4-2 a b c d分析による評価件数

		事務事業評価結果				
		高評価			低評価	
基本施策評価結果	優先度大	A	42	5	4	2
		B	118	23	29	6
		C	4	0	5	3
	優先度少	D	5	2	7	3

単位：件

(出所) 平成19年度X町行政評価構築業務結果報告より筆者作成

される。前述したように事務事業評価結果は、ソフトな統制手段として各課の予算要求前に現場で活用される。一方、基本施策評価は、事務事業評価結果と併せて財政課において活用される。財政課における活用方法は、図4-1にあるように、縦軸に施策評価結果の「優先度」を、横軸に事務事業評価結果の「総合評価結果」をとり、「a b c d」の4つの類型を抽出することにより資源配分の基礎資料としている。

aは資源配分が最も高く、b c dと順に低くなる。しかし、実際は図4-2にあるようにほとんどの事業がa bであり、資源の優先配分には失敗している。

予算編成過程は、予算要求者と査定者の激しい交渉と取引の過程でもある。おそらく、評価結果が予算へ反映されることをルールにした場合、a bの件数は評価結果を曲げてでも多くなることが予想される。評価シートは事業の改善という意図を無視した予算獲得のツールへとなり、ますます資源配分は機能不全に陥ることになる。そのため、評価結果の予算への反映は限られた機能しか果たさないであろう。

## 5. 分析のまとめ

事務事業評価の仕組み（マイクロレベル）は、客観性や実効性を確保する仕組みの欠如により、「ソフトな統制手段」「自主的な業務改善」といった極めて限られた機能しか果たしていないのが現状である。

一方、資源配分機能としての仕組み（マクロレベル）は、全庁的な資源配分にはあまり役立っていない。ここでみられるのは、行政経営システムと言いつつも、既存の行政管理手法をつなぎ合わせたものにすぎない。評価が果たす役割は限られたものであった。NPM型行政評価という万能薬により、予算や計画が抱えていた問題点が一気に解決されるという、評価への過剰な期待と楽観的な幻想を抱きすぎているのが現状である。我々は、PPBSの失敗<sup>16</sup>という過去の教訓からより多くを学ばなければならないだろう。

以上の考察から小規模自治体では、その特徴を

いかして評価をうまくまわせていないというのが筆者の認識である。小規模自治体はNPM型行政評価に翻弄されているのが実態である。では、この問題状況を解決し小規模自治体がその特徴をいかして評価をうまくまわしていくためにはどのような方策があるのか。既存の仕組みの改善も求められようが、ここでは、今後の展望として自治体における政策評価の試みを素描してみたい。

## 6. 自治体における政策評価の試み

地方自治体は、法令等で位置付けられた義務的な事業が大半であり独自の財源は乏しいという意味において実施官庁であり、それゆえ政策は不在であると言われてきた。そのため、政策の見直し・改善を意図する「政策評価」は必要とされなかった。しかし、例えば、市町村合併をどのように進めて行くかといった問題は、自治体の政策として扱うべきである。市町村合併の際に全国的にみられたのは、旧市町村における行政サービス水準の維持が約束されていたにもかかわらず、結果として、最も高い地域のサービス水準に引き上げられるといったことである。過疎地を含む町村が合併により、例えば、赤字路線バスを複数抱えることになり、また無駄な施設が増えその有効利用が課題となり、合併特例債を新たな箱物に注ぎ込み財政的に行き詰るといった事例は枚挙に暇がない。本来、合併により適切な財政規模のもと、適切なサービス基準に下げていくことが求められていた。しかし、多くの小規模自治体は合併によりサービス水準と財政規模の膨張を招き、新たな課題を抱え込む事態となった。このようなことにならないよう、合併によるメリット・デメリットを事前に評価し、事後にもその効果を検証し政策の改善につなげていくといった取組みが必要であったはずである。もちろん、各地で設立された合併協議会により合併効果のシミュレーションはされてきたし、建設計画では新市の財政フレームをもとにし将来像が描かれていた。しかし、自治体は、合併論議の際、政策評価としてこのような使い方をしなかったように思う。評価すべきことを評価せず、評価しなくてもよいことや評価にな

じまないものを評価しているのが現状である。X町でも同様のことはみられた。町長公約として、下水道普及率の向上が掲げられていたが、建設工事費は町財政を圧迫していた。下水道建設後の将来像を設定し、どのような政策的効果があるのかといった予測は十分になされているとはいえない。こまかい予算費目である事務事業を評価するまえに、まずは下水道建設によるメリット・デメリットを事前評価し、政策が及ぼす社会的効果について十分議論することが先決であったはずである。本論で見たNPM型行政評価のように行政マネジメントの改善や事務事業単位の効率性を評価する前に、町長マニフェストあるいは公約の評価を実施し、行政執行部内部で実行可能性を検討し、住民に公表していくといった取組みが本来求められていた。さらに、合併により住民に約束したサービス水準について、財政規模に見合った形でサービスが提供できているのかといった観点からの評価が必要なのである。

特に小規模自治体では、人口規模が比較的大きな市役所と比べ、官僚組織的傾向は低くより住民に身近な組織と言う意味でオープンな組織である<sup>16</sup>。また、職員数が少ないと言った点においても、首長のリーダーシップが発揮しやすく、改革が浸透しやすい。ごく常識的に考えれば、小規模自治体ほど評価を媒介とした改革が行いやすい組織はないであろう。

このように、行政内部の評価は強力なリーダーシップのもと、自ら問題を発見し自治体における政策を評価していく姿勢が求められる。その上で、古典的ではあるが「自己評価する組織」(Wildavsky 1972)となるのが理想の姿であろう。そして、何よりも求められるのが「住民による評価」である。住民が評価に関心を寄せなければ、行政の評価活動は意味をなさない。問いかける主体である住民が無関心であるということは、小規模自治体における評価活動は結果の公表の有無にかかわらずアカウンタビリティを確保しているとはとうてい言えない。政策評価は、成熟した多元主義的デモクラシー社会に欠かすことのできない健全な統治の仕組み(地方分権、情報公開、行政手続法など)を前提にして初めて機能する(山谷 2006, p.192)。そしてその前提として、住民が

政策主体となり評価の主体となる必要がある。そのためには住民が水平的自律調整機能<sup>17)</sup>を発揮し、地域の問題に対して自らのこととして関るという基本的な姿勢が求められる。このような条件がそろったとき、政策が地域に対して生み出すインパクトや解決したい地域の課題に対して政策内容・政策手段が適切に関連しているかといったことを重視する、真の意味での自治体における政策評価が実践されるかもしれない。しかし、自治体の現場においては理想論にすぎないとの反論もあろう。そうであるならば実務的な均衡点としてどのような評価が立ち現れるのか、それを探求するのが今後筆者に与えられた課題である。

## 謝辞

本稿完成にあたり、有益なご指摘を頂いた査読者に深く感謝申し上げます。

## 注記

- その内容は業績測定 (Performance Measurement) を中心としており、プログラム評価などの社会科学的評価とは異なる。(古川 2008、p.134)。
  - これまで都道府県、市区における評価の取り組みを中心に研究が進められてきたところであるが、町の事例はまだ少ない。本論は、自治体の規模により評価の運用実態も異なるのではないかという問題意識にも基づいている。
  - 2004年5月、第一次分権改革を担った地方分権推進委員会の後を次いで内閣府におかれた地方分権改革推進会議の最終答申「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」において、「新しい行政手法」としてNPMを自治体行財政運営改革に生かしていくことの必要性が説かれた。NPMの概念整理は同意見書p.26を参照した。
  - 総務省による類似団体の類型によると、X町は類型「V-2」に該当し、平均的な町であることが推察される。類似団体とは、人口規模や産業状況が類似している市区町村ごとに作成されている種類のことであり、平成19年4月1日現在、35類型に分けられている。X町が該当する類型「V-2」は、人口2万人以上であり第3次産業の割合が55%以上の町村である。
- この類型「V-2」に該当するのは、152団体で1,022全町村数のうち14.9%となっており、町村のなかでも比較的その数は多い。もちろん、人口、産業区分から自治体を類型化することについて批判的である必要もある。たまたま同じような規模になったのではなく、総務省が同じような規模になるように指導等を通じて誘導したと考えることもできる。しかしここでは行政現場における実務的な要請も考慮し類似団体概念を採用した。
- 窪田 2005、p.65における分析枠組みを参照した。なお、判決分析の概念は、田辺 1999、p.153の「存廃」「改良」の概念も参照した。
  - 特に窪田 (2005) では、事務事業評価が多面的な評価を含んだものとして分析を行っている。本論においても、事務事業評価を業績測定型評価の側面からのみでなく、多面的な側面からの分析を試みたい。
  - 評価Aとは、「現時点では、現状 (計画・予定) どり事業 (管理運営) を進めることが妥当」と判断される。また、評価Bは「事業の進め方の改善検討」、評価Cは「事業規模・内容または実施 (運営) 主体の見直しが必要」とそれぞれ解決の必要性が判断される。評価Dは、「事業の抜本の見直しが必要」と判断される。
  - 「必要性」の分析は、外部からの評価基準としては効果を発揮するが、内部で自己評価する場合には役立たない基準と指摘されている。これは「必要性のわな」として知られている。古川、北大路 2004、p.105参照。
  - X町財政課職員へのヒアリング調査によると、予算要求調書に評価結果シートを添付することは求めておらず、予算調書作成時に参照するよう通達しているのみであるとのことであった。
  - 増島 1981、p.19、20参照。近年、福祉分野をはじめ、個別分野別行政計画が多く策定されるようになった。ここでは、企画、予算取りへの注力といった意味合いでの「プラン偏重」というより、個別政策分野別においてプランが多くつくられるようになった現状を指して「プラン偏重」と表現した。事務事業評価が意図する業務改善が意図したほど効果を挙げないのは、個別政策分野別のプラン簇生現象と無縁ではないように思われる。日々サービス対象者と向き合っている現場部門職員は、既存スタッフ部門が想定しているよりも、プラン

作りを通じて政策形成能力や改善能力を身につけているのかもしれない。個別政策分野別プランと事務事業評価の関係については、他日を期し論述したい。

- 11 総合計画の課題・問題点については、新川 2003、新川 1995、pp.235-269、嶋田 2006、pp.265-287などを参考にした。
- 12 ここでいう「市民」とは、近代のデモクラシーがその担い手として予定していた理想の人間像の原型、つまり、自己の居住する都市の主人であると自覚している人間であり、自分のことは自分で解決しなければならないと自覚している人間を指す（西尾孝司 1979、p.10、11参照）。しかし、規範的概念であるがゆえに現実的ではない。むしろ顧客であり市民でありコミュニティ活動の担い手でもある「住民」（今川 2005参照）の参加による評価が現実的には求められる。
- 13 X町総合計画策定における住民の参加は、審議会への各種団体の参加にとどまっていた。
- 14 予算の総過程は編成に始まり議決に終わる準備過程、執行過程、決算過程、政治的統制過程という4つの局面に区分される（加藤芳太郎 1982、p.19）。本論でいう予算編成過程は、この予算循環サイクルの準備過程のなかでも編成における評価の活用状況に焦点をあてている。
- 15 PPBSの失敗の原因として、我が国における行政学の代表的な教科書では「野心過剰」「あまりに統合的」「意思決定の合理モデルの適用」「予算の持つ政治的側面による影響」などと指摘されるが（加藤他 1986、p.61、村松他 1985、p.111などを参照）、これらの指摘は行政評価による資源配分機能についても該当する。
- 16 自治体に対する官僚制モデルの効用と限界については、田尾 1990、pp.22-26を参照。
- 17 水平的自律調整機能とは、行政と住民という垂直的な調整関係ではなく、より望ましい地域社会を形成するための住民相互による利害調整機能を指す（今川 2001、p.17、今川 2005、p.64参照）。

## 参考文献

今川晃（2001）「行政の質的転換と情報」、『季刊行政管理研究』、96：15-23

- 今川晃（2005）「地方自治を支える（住民）」、佐藤竺監修、今川晃・馬場健編著『市民のための地方自治入門（改訂版）』、実務教育出版：59-72
- 打越綾子（2003）（2004）「自治体における政策分野別基本計画の簇生（1）（2）」、『成城法学』、70：139-226、71：109-174
- 梅田次郎（2008）「自治体評価－パイオニアの苦しみ」、『日本評価研究』、8（1）：3-17
- 大住莊四郎（2003）『NPMによる行政革命 経営改革モデルの構築と実践』、日本評論社
- 加藤一明・加藤芳太郎・佐藤竺・渡辺保男（1986）『行政学入門（第二版）』、有斐閣
- 加藤芳太郎（1982）『自治体の予算改革』、東京大学出版会
- 北大路信郷（2008）「地方における政策評価」、村松岐夫編著『公務改革の突破口』、東洋経済新報社：147-168
- 久保木匡介（2007）「NPMから公共経営へ」、藤井浩司、縣公一郎編著『コレク行政学』、成文堂、25-49
- 嶋田暁文（2006）「自治体計画行政の理論と現実」、今村都南雄編『現代日本の地方自治』自治総研叢書、敬文堂：265-287
- 田尾雅夫（1990）『行政サービスの組織と管理』、木鐸社
- 田中啓（2008a）「転換期にある自治体の評価」、『評価クォーターリー』、4：26-38
- 田中啓（2008b）「都市自治体の評価：本格普及から10年後の実態」、『日本評価研究』、8（1）：39-57
- 田中啓（2008c）「自治体評価の実像」、村松岐夫編著『公務改革の突破口』、東洋経済新報社：169-196
- 田辺国昭（1999）「政策評価のしくみ」、『ジュリスト』、1161：148-153
- 地方分権改革推進会議（2004）「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見－地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして－」平成16年5月12日
- 新川達郎（2002）「NPM型行政改革に関する一考察－新しい行政管理（NPM）の理論」と日本の行政改革における現実』、『同志社法学』、54（4）：105-152
- 新川達郎（1995）「自治体計画の策定」、西尾勝・村松岐夫編著『講座行政学第4巻 政策と管理』、有斐閣：235-269
- 新川達郎（2003）「自治体計画行政の現状と課題」、

- 『都市問題』、94 (10) : 3-26
- 西尾孝司 (1979) 「市民」、『年報政治学 政治学の基礎概念』: 2-11
- 古川俊一・北大路信郷 (2004) 『〈新版〉 公共部門評価の理論と実際—政府から非営利組織まで—』、日本加除出版株式会社
- 古川俊一 (2008) 「自治体評価」、三好皓一編著『評価論を学ぶ人のために』、世界思想社: 134-150
- 増島俊之 (1981) 『行政管理の視点』、良書普及会
- 村松岐夫編著、中村五郎・早瀬武・水口憲人著 (1985) 『新版行政学講義』、青林書院
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題』、萌書房
- 平成19年度X町行政評価構築業務結果報告
- 平成19年度X町事務事業評価結果
- X町政策体系図
- X町総合計画
- X町平成19年度実施職員アンケート調査結果
- X町平成20年度実施職員アンケート調査結果
- Wildavsky, A. (1972). The self-evaluating organization. *Public Administration Review*, 32 (5), 509-520. (2009.8.8受理)

## The Current State of Small-Scale Local Government Deceived by NPM-affected Performance Measurement: Problems and Prospects

Makoto Uchida

Japan International Institute, Inc.  
uchida@n-shuppan.co.jp

### Abstract

While the flow of municipal mergers has calmed down, small-scale local governments are accelerating the introduction of performance measurement due to increased financial difficulties. The problem is whether these organizations can manage performance measurement well by making the best use of the tool. This paper analyses small-scale local government of around 20,000 people as the object of study and clarifies the current state. The paper finds that small-scale local government is being deceived by NPM-affected performance measurement. However, small-scale local governments can practice effective program evaluation by making the best use of the feature. In terms of future prospects, the paper sketches the figure of program evaluation in local government.

### Keywords

small-scale Local Government, NPM-affected Performance Measurement,  
Comprehensive plan of local government, program evaluation

## 【研究論文】

## 地方自治体におけるNPM型評価 一分権化と市場化の改革をめぐって一

西本 哲也

同志社大学大学院総合政策科学研究科

ebg1012@mail3.doshisha.ac.jp

## 要 約

NPM型の評価を、企画立案と実施を分離し、実施部門に権限を与える代わりに、業績の測定や評価を行い、達成される結果に対するアカウントビリティを求めることであると考えると、NPM型の評価は地方自治体（あるいは国の府省）のみで完結する活動だけには限られない。近年の分権化や市場化を進める改革の具体化に伴い、国から地方自治体に、あるいは、地方自治体から民間へと事業の実施権限を与える代わりに、自治体や企業に業績評価を行うことが求められているためである。

本稿では、このような権限委譲と業績評価についての先進的な取組みとして、分権化に伴う中央地方の業績評価をめぐる関係については「まちづくり交付金」を、市場化に伴う官民関係については「指定管理者制度」を事例として取り上げ、地方自治体を舞台として行われる業績評価について、これまであまり議論されてきていない一面を紹介した。複数の政府組織や官民セクターがかかわり行われる業績評価は、役割や責任の分担、あるいは協力や調整関係の構築が、試行錯誤の状態にあった。

## キーワード

業績評価、権限委譲、分権化、市場化

## はじめに

NPM (New Public Management) 型改革は、成果主義を掲げ、それを業績評価尺度や顧客満足によって測定し、最高のベンチマークを目指す改革であると考え、まさに評価をベースとした改革活動である(新川 2002)。とくに1990年代以降、「実用的な評価」として、業績の測定を中心とする活動が強調されており、「測定なくして管理なし」とまで言われるように、行政において業績の測定は重要になっている(Bouckaert and Halligan

2008)。2000年代以降においてもこの潮流はますます広がっており、業績に基づく評価は中央政府であれ、地方自治体であれ、政府レベルを問わず適用され、実践が行われている。

ところで、政策やプログラムの成果や結果は、単一の政府のみで生み出されるのではなく、中央地方の広範な役割分担や官民の協力のもとに生み出されている<sup>1)</sup>。中央地方関係においては、一般的に高度に融合的かつ集権的であると言われてきたように、政策目標の実現には自治体という地方政府が深く介在していることはよく知られている<sup>2)</sup>。

また近年、市場化テスト、PFI、指定管理者制度など民営化、民間委託、エージェンシー化が積極的に進められ、国や地方自治体の政策や施策の実施にあたっては、民間セクターとの協力がますます広範に行われるようになってきている。

しかしながら、評価の研究または実務において、これまで中央と地方との役割分担や官民の協力や調整の関係はほとんど注意を払われず、検討の中心は、中央と地方のそれぞれの統治機構内で完結する評価活動であった。政策を評価する制度が国・地方ともに定着を見ているものの、中央と地方の役割分担や官・民の連携やあり方を踏まえた評価の体制や方法についてはほとんど議論されていない。

以上のことを踏まえ、本稿では、中央地方の関係や官民の連携を踏まえた業績評価の方法等についての議論を行うための準備作業として、現在の地方自治体を舞台として行われている、中央地方、官民を越えた「業績に基づく評価」の枠組みが用意されている制度をとりあげ、その実施をめぐる地方自治体の活動を明らかにする。この点を考察することで、これまで言及されてこなかった、地方自治体におけるNPMの影響の新たな側面にも焦点が当てられることにもなりうるはずである。

そこで以下では、まず第1節で、NPM型の改革と強い親和性を持つ業績に基づく評価が、組織内の管理だけではなく、中央地方の政府を跨り、あるいは官民のセクター間においても使用されるものであるということを紹介する。そして、第2節で、わが国における、分権改革議論や市場化の改革と、業績の評価との交錯について確認する。第3節で、中央地方関係の改革とあわせて、政府間を跨るプログラムの業績を評価する制度が適用された事例として、「まちづくり交付金」をとりあげ、制度の概要を紹介し、いかに業績評価制度が適用されているのかを考察する。第4節で、官民の関係の改革のうち、地方自治法に明文化された改革である指定管理者制度を取り上げ、地方自体と民間との関係の中での業績評価を考察する。この2つの制度の実践の中から、地方自治体と国あるいは民間における複数の政府組織やセクターがかかわり行われる業績評価の現状について明らかにしていきたい。

## 1. NPMと業績評価

### (1) NPMの特徴と業績評価との関係

NPMは、よく指摘されるように、確立した理論があるのではなく、「実践」をもとにした活動の総称である。また本稿の関心も、地方自治体の政府間や官民を超える業績評価の「実践」における位置づけや適用にあるため、NPMそのものの定義を行うことやNPM改革として取り上げられるすべての要素を議論する余裕も必要もない。

ここでNPMと評価との関連において、重要なNPMの要素を指摘するとすれば、「letting managers manage」と「making managers manage」(OECD 1997)、「まかせろ／させる」(山本 2000)、「遠心性と求心性」(毎熊 2002)などと表現される点である。すなわち、企画立案と実施を分離し、第一線職員や現場に権限を与えて自由に実施する代わりに、成果や結果である業績の測定や評価を行い、達成される結果に対する責任(アカウンタビリティ)を求めるという特徴である。

この業績指標による評価は、権限を委ねた先に、期待する一定の業績達成度をあらかじめ示し、逐次その達成状況をモニターするという「遠隔操作手法」でもある。実施部門を分離するエージェンシーを創設したイギリスのサッチャー政権においては、エージェンシーに対し財政面や組織管理に関する権限の委譲を進める一方で、サービスに対する中央統制を強化し直接の監視を行使するという手法として業績評価が導入された。実際の運用では、数字を通して中央の組織がエージェンシーに対しておこなう、厳格な「間接統制」の道具にもなりうるという側面も指摘されている(山谷 1990)。

そこで、本稿においてNPMと評価の関連として着目する点としては、分離された実施部門に権限を委譲し、その組織に対し、「業績による評価」が課されるという点である。権限や財源などが委譲され(あるいは委譲し)、業績測定や業績に基づくレポートの作成など、成果や結果について報告をする(あるいは報告される)という関係が、地方自治体を舞台として、国や民間との関係においていかに構築されているかということが、

NPMの公共部門における実践の実態を知るうえで重要と考えるためである。

## (2) 業績評価の新たな側面

現代においてNPM型業績評価は、大臣とラインの管理者の間など、明確な組織上の関係においてのみ適用されるのではなく、それぞれ公選による長を持つ政府の間を越えて使われるなど、さまざまな局面で使われるようになってきている。

たとえば、アメリカにおいては、近年のGPRAやPARTの試み<sup>3)</sup>において、中央政府の業績評価と地方自治体で行われている評価との間に衝突が見られることが指摘され、それらの衝突を回避し、互いの業績を高めるための中央地方の間の業績の測定や情報の共有に関する協力や工夫が試みられている (Radin 2000)。また、そのような取組みに先立ち、職業訓練パートナーシップ法 (JTPA) など個別のプログラムにおいても、地方政府への権限委譲やプロジェクトの実施主体としての民間企業のプログラムの参加に伴い、サービスを受ける個人と資金を供給する組織の間の距離を埋める手法として、「業績」に対するアカウントビリティという新しいメカニズムが導入されてきた (Heinrich 2002)。

そこで、分権化や市場化がさらに進みつつある現在、さまざまな組織が政策やプログラムが政府のレベルを超え、または民間セクターと共に実施されていることを踏まえ、「業績」の概念自体も拡張して捉えられるようになってきている。すなわち、これまで業績は、単一の組織において「インプット→活動→アウトプット→アウトカム」という水平的な広がりで見出されると理解されてきたが、業績を生み出す垂直的なレベルとその連鎖に着目した「業績の深さ」にも着目した概念も提起されるようになってきている (Peters and Pierre 2006)。

業績の垂直的な深さは、主に、3つの領域からなる。ひとつは、市民や他の組織と直面している個々の行政組織であるミクロのレベル、実質的な政策・プログラムのレベルであるメゾレベル、そして特定の領域の政策の中の組織をたばねるマクロのレベルである (Ibid.)。これまでのNPMと評

価の議論ではミクロレベルに集中しており、実質的な政策やプログラムの観点であるメゾレベルから業績をとらえ、組織間の協力や調整から生みだされる業績についてはあまり議論されてこなかったと言える<sup>4)</sup>。

## 2. わが国における分権化、市場化と業績の評価の交錯

### (1) 分権化と業績評価の交錯

#### —三位一体の改革とまちづくり交付金—

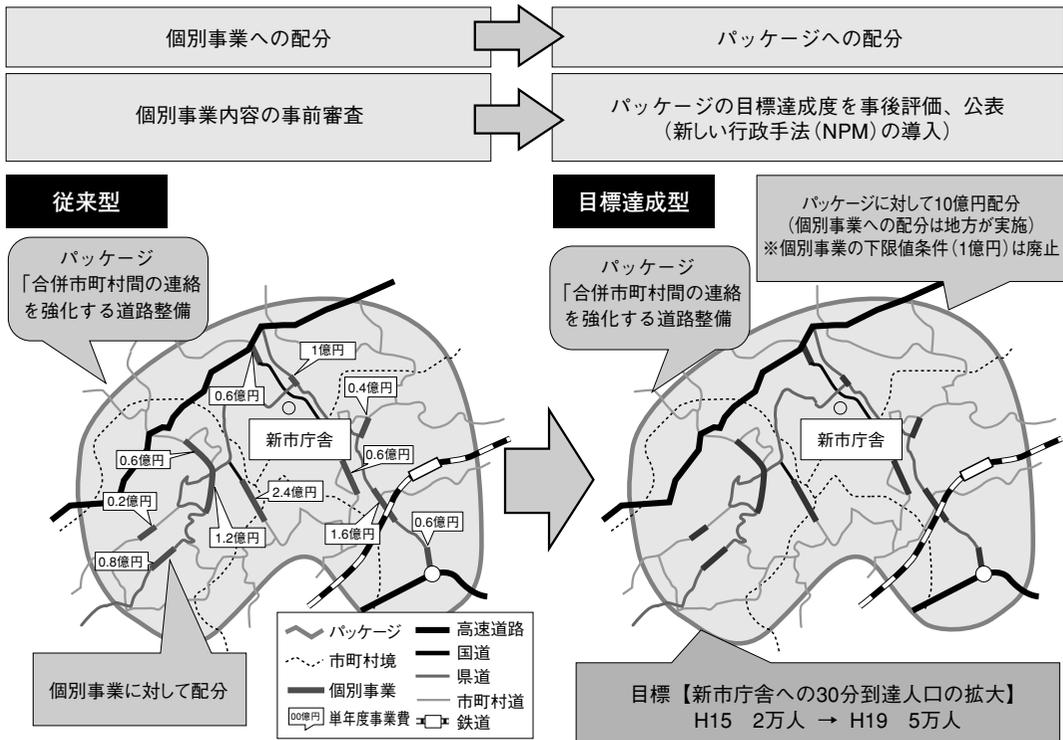
わが国においても、業績評価は幅広い局面で使用されてきている。とくに、2000年以降、民間や地方へ権限を委譲し、併せて業績評価による事後のチェックを重視するという改革のアイデアが活発に議論されてきた。

その契機となった考え方は、2001年1月の施政方針演説及び同年の骨太の方針 (「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」) に求めることができる。この方針の中では、「NPMを取り入れた改革」を行うという考えも示されている<sup>5)</sup>。

地方の権限と責任を大幅に拡大するという考え方も、先の施政方針演説の中で「地方にできることは、地方に」というキャッチフレーズにより示され、国・地方を通じた行政のスリム化、補助金改革とそれに伴う税源移譲の改革が進められた。さらに、2003年の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」においても重点的な取組みとして位置づけられ、三位一体の改革のひとつとして、補助金改革とそれに伴う税源移譲が具体化された。

その三位一体の改革の中で、「個別事業の実施を地方の自由裁量に委ね、国はパッケージとしての計画目標の達成度を事後的に評価する」という考え方を基にした補助金の改革が提起されるようになる (図1)。地方の自主性・裁量性の向上と地方の使い勝手の向上を図るとともに、地方に対して目標の明確化とその測定が求められる制度である。具体的にこのような考え方に基づいた補助金としては、まちづくり交付金、地域住宅交付金な

図1 補助金改革と事後評価の導入イメージ



(出所)：第24回（2003年11月21日）経済財政諮問会議石原国土交通大臣（当時）提出資料

どがある。

## (2) 市場化と事後評価の交錯

### —自治体をめぐる規制改革と指定管理者制度—

民間への規制緩和や市場化の改革についても、2001年の骨太の方針等に基づき「民間にできることは民間に」委ねる改革が進められ、事後のチェックや評価の枠組みとともに議論がなされていた。規制改革・民間開放推進会議や閣僚で構成する規制改革・民間開放推進本部などでは、「事前規制型行政から事後監視型行政への転換」が議論されている。

地方自治体の業務の民間開放についても、見直しが行われ2002年の総合規制改革会議においては市場メカニズムを積極的に導入する方針がかかげられている。なかでも、指定管理者制度は、地方自治体をめぐる改革において、この考えが貫徹さ

れた制度であると言える。これまで、委託先が市の出資法人や公共的団体等に限定されていた地方自治体の「公の施設」の管理運営主体を、民間事業者やNPO法人、ボランティア団体等幅広い団体にも管理運営を委ねることが可能となっている。PFIや市場化テストについては個別法でその枠組みが定められているが（PFIについては、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」、市場化テストについては「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」）、指定管理者制度は、地方自治法に規定されているゆえに、全国7万ほどの施設が導入している多くの自治体がかかわっている制度である。

また、「事後的なチェック」も法で求められている。すなわち、地方自治法第244条の2第7項において「指定管理者は、毎年終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に

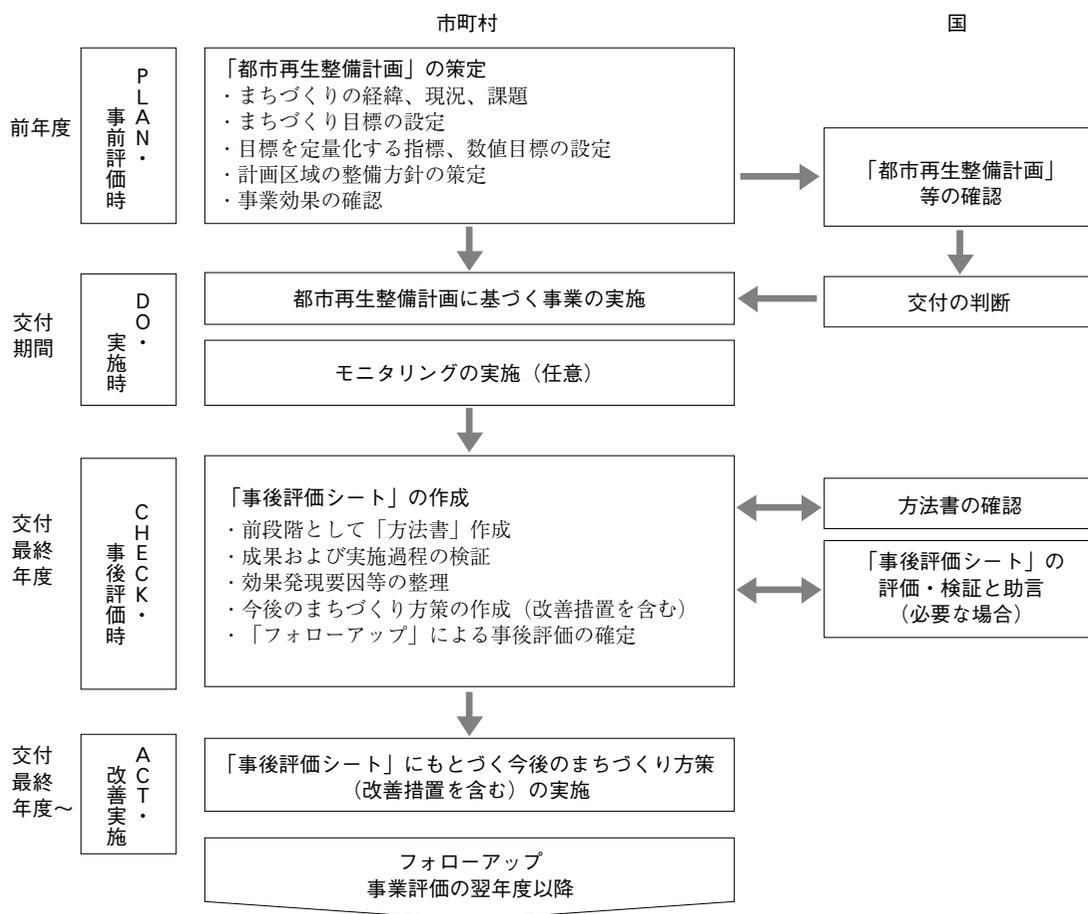
提出しなければならない」として指定管理者に事業報告書の提出を義務付けられていること、同条第10項において「普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる」として、指定管理者に対する報告要求、実地調査、指示について規定がされている。ただし、法で定める「報告」の中で業績は規定されておらず、事後のチェックの中で業績の評価をいかに位置づけるのかは、自治体によってさまざま異なるのが現状である。

### 3. まちづくり交付金の業績評価をめぐる国と地方自治体との関係

#### (1) まちづくり交付金制度の特徴

まちづくり交付金は、先にも触れたように、三位一体改革を通じて創設された制度である。NPM型の改革としてまちづくりの目標・指標（例：居住者数、来街者数等）を設定し、事業後に目標達成状況を評価・公表することが地方自治体に求められる。具体的な特徴として、①対象事業を道路、公園、下水道、市街地再開発、公営住宅等の国土交通省所管施設に限定されず、市町村

図2 まちづくり交付金の流れと評価における国と自治体の関係



(出所) 新潟市 (2008) 「公の施設目標管理型評価マニュアル」

の自由な提案により追加可能であるほか、②地方の使い勝手の大幅な向上、③国の詳細な事前関与を廃止し、事後評価に重点を移すなど「従来の補助金とはまったく異なる助成制度」として説明されている。

## (2) まちづくり交付金制度の評価制度における国と地方の役割分担

まちづくり交付金は、事後の評価を重視した制度として導入されたが、事後の評価は、誰が（国あるいは地方自治体）が、何を（どのような目標や業績を）測定し、誰に対して（国あるいは市民に対して）結果を報告する制度となっているか、地方自治体向けにつくられた「まちづくり交付金評価の手引き」（2006）によると、おおよそ次のとおりである。

まちづくり交付金は、計画の策定の段階からフォローアップまで、制度の全体のPDCAサイクルを確立することがめざされている（図2）。まちづくりの目標や数値目標を達成するために必要な事業を記載した都市再生整備計画を作成（Plan）し、成果を意識しながら事業を実施（Do）し、交付終了年度に成果の達成度を評価（Check）するとともに、必要な改善点は速やかに改善されることとなる（Act）。評価に際しては、事業を実施したことによる住民や社会への影響度を示す指標（アウトカム指標）によって、まちづくりの目標を定量化し、数値目標が基準となり目標の達成状況が検証される。

評価についても、「市町村の主体的な取り組み」により行われるものであり、地方自治体自らが、数値目標を達成するために必要な事業を選定し、自己評価を行い、一方、国は、全国都市再生という政策目標のもと、「国民に対する国費の適正な執行という責任」という観点から、地方自治体が評価を行うための評価基準を示すとともに、責任を果たすために必要最小限の確認を行うという役割分担が示されている。

このように、まちづくり交付金の評価は、地方自治体自らが目標を設定し、評価を自らが行うことが基本となっている。ただし、国も、先にも国費執行の適正性の確保や次期の計画の国費投入の

妥当性など、国独自の視点から検証が行われる。この国の検証の具体例としては、「まちづくりに関する総合的な支援措置」として制度の所管省庁である国土交通省が政策評価の政策レビュー（プログラム評価）などが挙げられる。

## (3) まちづくり交付金の事後評価の現状と課題

まちづくり交付金の評価制度は、地方自治体自らが数値目標を設定し、測定をもとにした評価を行うものであるが、国は制度の全体的なプログラムの評価を行うという点では、制度としての切り分けは明確であった。

ただし、国が都市再生基本方針等で定めている、「商業・サービスの再生」「安全・安心の確保」などの目標に対し、自治体が交付金制度を活用し、まちづくりに取り組んだことで、全体として国の目標がどの程度達成されたのか、あるいは自治体の業績が、いかに国のプログラムに貢献したのかなどについては、明らかになっていない。国が掲げている「まちづくり目標」や「都市再生の目標」は、アウトカム目標となっておらず、重なる内容も多く体系化できていない。さらに、自治体ごと、また自治体においても地区ごとに目標や生み出そうとする業績の定め方に無数のバリエーションが存在するため、国として、地方自治体の業績評価の活用は難しい状況にある。国が「何を」評価するのか、地方自治体の業績をいかに国の評価に活かすのかということは、あいまいである。

また、地方自治体が行った「業績」の測定やその評価は、地方自治体から「住民や市民に対する説明」であるということが原則として謳われているが、国への報告の一環の域を出ない可能性もある。これまで長く親しんできた、「国が一定の『行政基準』を設定すると、それがただちに地方公共団体の拠るべき『業績基準』として受け取られ、ひいてはそれが国の威を借りて地方議会を納得させる『行政基準』にもなるというメカニズム」（西尾 1990）という行政計画における中央地方の伝統的な関係が、新しい考え方の制度においても、国・自治体双方とも抜け出せているようには見えない。地方自治体は、次期の国費投入を見据え、国の「技術的助言」やマニュアル等で示された方

法や様式に沿って評価が行われており、市民のための評価なのか、地方自治体のマネジメントのための評価なのか、国への説明の一環であるのか、あいまいな状態である。

#### 4. 指定管理者制度の運用における地方自治体と民間セクター間の業績による評価の関係

先に触れたとおり、指定管理者制度は、地方自治体の公の施設の管理運営を包括的に民間企業等に任せることができる制度である。包括的な権限の委譲を行うため、自治体が「基本的な」仕様を示し、民間企業等から提案を受け、その後の民間企業等との協議の中で細かな目標や仕様が定められることとなる。このため、民間企業側が自ら目標を示すと同時に、行政も必要とする水準に達しているか否かを確認・チェックすることが必要となる。

標準的に行われる報告の要素としては、①業務の実施状況に関する事項、②管理施設の利用状況に関する事項、③料金収入の実績及び管理経費等の収支状況等、④自主事業の実施状況に関する事項などである。

また地方自治体は報告や実地調査に基づき、民間企業等に対して必要な指示をすることができ、指示に従わないときや適正な管理が継続できないと認めるときには指定の取り消しや期間限定で施設管理業務の停止を命令できる。また利用者は利用の権利に関する不服がある場合は長に審査請求できる。これらは、指定管理者、自治体、利用者住民の相互の関係において、報告と監視、それに基づく改善が求められているということでもある。その日常の実質化のために、指定管理者の活動についてのモニタリングや客観的な業績評価が試みられている（新川 2008）。

そこで以下では、この公の施設の管理を包括的に民間企業等に任せるという指定管理者制度の中で、事後のチェック、とくに業績による評価が、どのように位置づけられているのかということを確認する。具体的には、新潟市と滋賀県の近江八幡市の2つの市のマニュアルや実際の評価活動を

もとに見ていくこととする。

##### (1) 新潟市における「目標管理型評価」の試み

新潟市では、「評価マニュアル」を作成し、公開している。評価は、指定管理者に対し、市の考え方を伝える重要な「メッセージ」であるとの考えに基づいて行われているためである。評価の基本的な考え方としては、目標管理（MBO：Management by Objectives）型の評価であり、目標項目の数値化・客観化をはかることで達成基準を明確にすることが謳われている。

具体的な評価目標の作成に際しては、市の担当課が施設の設置目的を踏まえた上で、①施設運営に求められる理念、役割の明確化を行い、②その内容を具体的な目標値を「評価指標」を提示することが求められている。評価にあたっては、評価指標の内容が確実に実施、実行されたのかという報告を指定管理者に求め、確認が行われることとなる。

評価指標は、インプット・アウトプットの指標のみではなく、アウトカムも定めることになっている。アウトカム指標は、アウトプットが施設の設置目的にどれだけ貢献しているか、あるいは当該施設が地域にどのような影響をもたらしたかなど、単に施設の管理運営上の指標としてではなく、市の政策やプログラムとの関連したアウトカムによって、評価指標を設定しようと意図していることがうかがえる。ただし、実際の評価指標例としてあげられているものの多くは、アウトプットレベルにとどまるものが多い（表1参照）。

##### (2) 近江八幡市の行政評価委員会との連携による業績を含むメタ評価の試み

市の担当部局や指定管理者となる民間企業等が業績についての評価やモニタリングを行う他に、評価の評価（メタ評価）を行う機会を設け、そこで業績にかかわる評価を行っている自治体もある。

滋賀県の近江八幡市では、指定管理者に関する評価を、選定に関することの審議を主たる目的とする指定管理者選定委員会の所掌事務に、審査の

表1 スポーツセンターにおける評価指標例

視 点	評価項目	評価指標
市 民	広報の充実	ホームページ等による情報提供を月X回以上更新
	基準利用者数の達成	・施設利用者数 月平均X人以上 ・施設実利用者数 年X人以上 ・スポーツ教室 参加率X%以上 ・プール 定員に対する利用割合 午後X% 夜間X%
	基準稼働率の達成	・テニス年間平均X%以上 ・ゲートボール年間平均X%以上
	各種サービス別満足度	・接客に対する満足度で「満足」以上をX割以上 ・教室や各種プログラムに対する満足度で「満足」以上をX割以上 ・物販サービスに対する満足度で「満足」以上をX割以上
	設置目的に合致したサービス提供	・AED研修会開催数 年X回以上 ・健康促進のためのスポーツ教室開催数 年X回以上 ・体育室 個人利用種目の数をX種目以上
財 務	利用者1人あたりのコスト削減額	利用者1人あたりコストをXXX円以下
	管理運営経費の削減	管理運営経費を年間XXXXXX千円以下
	市の歳入の増加	使用料収入を年間XXXXXX千円以上
業 務	業務仕様書等に定める事項の遵守	業務仕様書等に定める事項の遵守
	仕様書に定められた各種人員配置の有無	・屋内プール監視体制 夏季常時X名以上、その他の時期X名以上
	事業計画・事業報告の適切さ	連絡会議月1回以上
人 材	配置人員条件の充足	・屋内プール有資格者X名以上 ・トレーニングルーム有資格者X名以上
	配置人員のミッションの理解度とスキルの習得度	屋内プール水上救助訓練実施回数年XX回以上

(出所) 新潟市(2008)「公の施設目標管理型評価マニュアル」

情報を生み出す作業として、「選定委員会による評価」も入れられている。

近江八幡市では、さらに外部の有識者による行政評価委員会の中で、「公の施設の管理運営における指定管理者制度導入業務の評価」も行われている。行政評価委員会では、選定委員会からの情報に基づき、施設の管理運営についての有効性(施設の設置目的の達成・利用者の満足)、効率性(経費削減の努力・収入増加の努力)、適正性(公の施設に相応しい適切な管理運営を行っているか)という観点から、評価の説得力やプロセスについて評価が行われている。

この行政評価委員会による検討を踏まえた「指定管理者制度導入施設業務にかかる行政評価の総

括」では、指定管理者の評価に際して、施設の所管課が「何について」評価をするのか、明らかでない場合があることが指摘されている。すなわち、施設の「管理運営」の活用を評価の主な項目とするのか、政策やプログラムから目標を設定し、評価すべきかということが混乱しているようである。

### (3) 指定管理者制度における業績評価の官民関係の現状と課題

2つの自治体の例を見てきたが、公の施設の管理運営を包括的に委任した民間企業等に対し、「業績の評価」をどのように位置づけるのかは、

多くの自治体で試行錯誤の段階である。誰がどのようにモニタリングを行うかという点でも、指定管理者と自治体の間で評価の責任分担は整理されていない部分も多い。第三者による評価を行う場合は、さらに複雑になっている。

また、業績の報告にかかるコストにも留意しなければならない。民間企業等が自治体への報告の作業のために本業遂行を圧迫するというアカウントビリティのジレンマ（山谷 2006）に陥ることがないよう、業績を求める際にも、市と民間企業等の間で、指標の作成や評価の際の役割分担についても、明確にしておく必要がある。

## おわりに

業績評価をめぐる先進的な事例として、分権化に伴う中央地方の関係については、まちづくり交付金を、市場化に伴う民間との関係については指定管理者制度を取り上げ、地方自治体における現在の業績評価の一側面について紹介をしてきた。業績評価をめぐる中央地方あるいは地方自治体と民間との責任の分担や互いの評価についての協力や調整の関係については、実務上新たな関係が生まれてきているにもかかわらず、整理不足や課題も多い。

これまで、評価の連携や調整の議論は、国においては府省間の連携や、府省内あるいは自治体内の政府・組織間の「横の連携」が指摘されることが多かった。しかし、業績の評価は、部局単体でアウトカムを出すという議論だけではなく、民間との連携の中で、また国のプログラムをめぐる中央地方の指標や業績情報の取得についての協力や調整が必要である。その際には、業績が垂直的な深さによっても捉えられることに着目し、政府間、官民の間の役割や責任の分担についても、今後考えていかなければならないのではないだろうか。

## 注記

1 もちろん、中央あるいは地方のみで政策の実施が完結するタイプの政策も存在する。真山（1986）の整理によると、中央の行政機関（府省庁）が、具体的

な執行活動を全面的に担当するタイプ、独立行政法人や特殊法人などの行政機関を使って執行し、行政機関はもっぱら独立行政法人などの監督に当たるタイプ、また、地方自治体が国の政策を前提とせず、独自の取組で行う施策・事業が該当する。

- 2 政策実施の研究においては、政策実施過程と政府間関係とを関連付けた研究は数多く出されている（たとえば、真山（1986）、社会保障研究所（1992）、村松（1998）など。
- 3 GPRA（Government Performance Results Act）は、連邦政府の各省庁において、組織の使命、目的及び目標を体系的に提示し、目標の達成度合いを毎年継続的に測定し、議会に報告することが義務付けられている制度であり、1993年から取り組まれている。またPART（Program Assessment Rating Tool）は、連邦政府共通のプログラム評価の手法であり、2004年の予算編成時から行政管理予算庁により導入されている。いずれも、「連邦政府」の業績目標の達成状況が測定の対象となっている。
- 4 わずかではあるが中央と地方との評価の関係について提起されてきた議論は、わが国の政策評価における中央地方関係の重要なポイントを指摘している。たとえば、わが国の中央地方関係における過度の融合性を指摘し、中央政府の場合、政策や事業の効果を測定することはしばしば地方や補助金対象団体のレベルでおこなわざるを得ないとの指摘である（古川 2000）。また、もっともまとまった検討を行った、2001年の総務省行政体制整備室による研究会の報告書「行政評価導入上の悩みと解決策—平成12年度地方公共団体における行政評価についての研究報告—」があるが、そこでは、同一事業に係る国の政策評価の結果と、地方の行政評価の結果の整合性、関連性を検証する仕組みの必要性、国の評価に地方自治体を利害関係者として関わる仕組みの必要性や国の評価が他の行政機関等の活動を規制し、強力にコントロールする道具になるとの指摘がある。
- 5 ここでNPMは政府の公式的な文書の中ではじめて言及されている。そこでは、NPMとは、「公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方」と示されており、この定義の中では権限の委譲と業績については直接言及されていない。

## 参考文献

- Bouckaert, Greet and Halligan, John (2008). *Managing performance: international comparison*, Routledge.
- Heinrich, Carolyn J. (2004). *Performance management in federal employment and training program*, Focus 23 (2).
- Monro Dugald (2003). The Role of Performance Measures in a Federal-state Context: The Examples of Housing and Disability ; *Australian Journal of Public Administration*, 62 (1) : 70-79.
- OECD (1997). *In Search of Results: Performance management Practices*.
- Peters, B. Guy and Pierre, Jon eds, (2006). Performance and Performance Management, Greet Bouckaert and Jhon Halligan, *Handbook of Policy*, chapter 26, Sage.
- Radin, Beryl A. (2000). *Intergovernmental relationships and the federal performance movement*, Publius winter.
- 近江八幡市 (2008) 『指定管理者制度導入施設業務にかかる行政評価の総括』
- 窪田好男 (1998) 「NPM型政策評価と政府の失敗－地方行革との関連で－」、『会計検査研究』、18 : 47-62
- 国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課都市総合事業推進室 (2008) 『まちづくり交付金評価の手引き』
- 見山正史 (2005) 「NPM (新公共管理) の類型化」『人文社会論叢 (社会科学篇)』、弘前大学人文学部
- 社会保障研究所 (1992) 『福祉国家と政府間関係』東京大学出版会
- 新藤宗幸 (2004) 『概説 日本の公共政策』東京大学出版会
- 総務省自治行政局行政体制整備室 (2001) 『行政評価導入上の悩みと解決策－平成12年度地方公共団体に  
おける行政評価についての研究報告－』総務省行政体制整備室
- 谷本有美子 (2008) 「国による「上から」の自治体統制の持続と変容」、森田朗・田口一博・金井利之編『分権改革の動態』、東京大学出版会、105-135
- 中川真 (2005) 「補助金改革 (三位一体の改革) について」、ファイナンス
- 中川英幸 (2008) 「指定管理者制度導入施設の業務評価: 近江八幡市の事例」、『日本評価学会第9回全国大会発表要旨録』、33-38
- 西尾勝 (1990) 「行政と計画」、『行政学の基礎概念』、東京大学出版、189-249
- 新川達郎 (2002) 「NPM型行政改革に関する一考察－「新しい行政管理 (NPM) の理論」と日本の行政改革における現実」、『同志社法学』、54 (4) : 105-152
- 新川達郎 (2008) 「指定管理者制度の成果と課題」『地方自治職員研修』、41 (580) : 2-13
- 新潟市 (2008) 「公の施設目標管理型評価マニュアル (指定管理者施設用)」、新潟市総務部行政経営課
- 真山達志 (1986) 「行政研究と政策実施分析」『法学新報』、92 (5・6)、中央大学法学会 : 97-162
- 毎熊浩一 (2002) 「NPM型行政責任再論」、『会計検査研究』、25、会計検査院
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』、東京大学出版会
- 山本清 (2000) 『自治体経営と政策評価』、公人の友社
- 山谷清志 (1990) 「行政管理におけるサッチャー「革命」－エージェンシーと業績評価』、『國學院大學紀要』、28
- 山谷清志 (2000) 「評価の多様性と市民」、『行政の評価方式に関する調査研究』、行政管理研究センター : 49-68
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題－アカウンタビリティのジレンマ－』、萌書房  
(2009.7.6受理)

## **NPM Tools for Performance Management in Local Government**

Tetsuya Nishimoto

Graduate School of Policy and Management, Doshisha University  
ebg1012@mail3.doshisha.ac.jp

### **Abstract**

Performance measurement and reporting, an important factor of New Public Management, is becoming widespread in Japan. This chapter discusses the challenges as well as the opportunities for increasing the value of performance management across multiple levels of administration and public-private relations about local government in Japan. These processes demand attention to be paid to coordination and cooperation. And these efforts create an overwhelmingly difficult and complex task.

### **Keywords**

Performance management, Devolution of power, Decentralization, Marketization



## 【研究論文】

# 国立大学法人評価制度の理論的考察 —制度設計上の合目的性と機能可能性—

西出 順郎

岩手県立大学

nishide@iwate-pu.ac.jp

## 要 約

本研究の目的は、国立大学法人評価制度を理論的に考察することで法人評価における制度設計上の問題について論及し、当該制度設計上の合目的性の成否およびその機能可能性の阻害要因を明らかにすることにある。

理論的考察の結果、法人評価における制度設計上の合目的性の成否は、その機能可能性の優劣に依存すること、しかしながら、当該制度に内在する三つの評価メカニズムがそれぞれトレード・オフの関係を有し互いの想定機能を低減させる可能性があることから、その機能可能性は決して優れているとはいえないこと、よって合目的性の成り立つ可能性も決して高くないことが明らかになった。

したがって法人評価制度の制度設計は脆弱であるとの結論に至った。

## キーワード

国立大学法人評価、依頼人—代理人関係、大学自治、行政統制

## 1. 課題設定

日本の大学評価研究は、第二次世界大戦後の新たな高等教育制度のもと、相互評価のための独立組織たる大学基準協会の設立等も牽引となり、教育の質の向上に資するア krediteーション型の評価を中心に展開されてきた。そして昨今では、金子（2000）などが論じた市場型やエージェンシー型評価など、新保守主義経済学の影響を受けた大学評価の類型も脚光を浴び、さらには国際的なマクロ動向（米澤 2006）からIRなどのミクロ的な経営側面（小湊・中井 2007）に至るまで、研究対象としての大学評価はその守備範囲を拡大さ

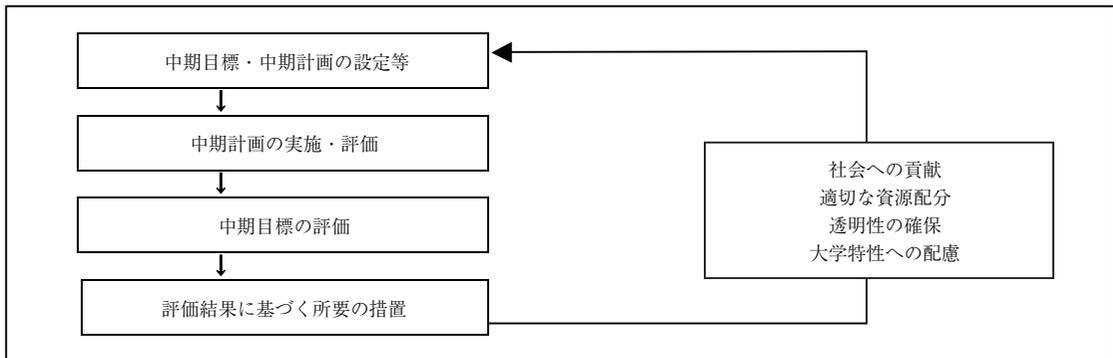
せ、成熟期に入りつつある。

国立大学法人の法人評価（以下、法人評価）に関する研究も進められている。しかし現段階では、現場からの問題提起<sup>1</sup>に論及する必要もあり、（社）国立大学協会（2007）や黒木（2007）など、実施上の観点から法人評価制度の課題へ接近する傾向が強い。よって理論に着目した当該制度の検討は管見する限り見当たらない。

そこで本研究では、法人評価制度を理論的に考察することによって、当該制度における制度設計上の問題について論及する。

概して政策や事業の失敗は、社会保険庁の年金問題のように実施プロセス上の人為的ミスのみな

図1 法人評価制度の仕組み



(出所) 文部科学省 (2003, 2008a) を参考に筆者作成

らず、後期高齢者医療制度のような制度設計の脆弱性に起因する場合も多い。現在、国立大学法人評価委員会では、当該評価手法等の改善についても議論されており（国立大学法人評価委員会2008）、第一期法人評価の完了とともに当該制度の抜本的な再構築がなされるのなら、当該制度を理論的に考察する意義は決して小さくない。

本研究における理論的考察とは、法人評価の制度設計が理論的にも制度の目的に適っているのか、また理論的枠組みから導出される評価のメカニズム（以下、評価メカニズム）、すなわち当該評価設計に基づくアクションとその期待効果までの因果連鎖的な想定機能が論理的に担保されているのか、この二つを問うことにある。ここでは前者を「制度設計上の合目的性」、後者を「制度設計上の機能可能性」と定義する。よって本考察の目的は、当該制度設計上の合目的性の成否およびその機能可能性の阻害要因を明らかにすることにある。

## 2. 制度設計上の合目的性

本節では、制度設計上の合目的性について論じる。第一項では、法人評価制度の法的枠組みを整理する。第二項では、当該制度の主な規定の趣旨を検討し、当該制度の理論的枠組みに接近すべく、それらに通底する当該制度の特性について明らかにする。第三項では、その特性に親和的な三つの理論的枠組みである「エージェンシー理論」、「大

学自治論」、「行政統制論」を概観し、同時に当該制度設計が理論的にも裏付けられることを明らかにする。最後に、当該制度と理論的枠組みを構成する各理論との関係性を踏まえながら、その合目的性について考察する。

### (1) 法人評価制度の法的枠組み

#### ①制度としての仕組み

法人評価制度の法的根拠は、国立大学法人法（平成15年法律第112号。以下、法人法）およびその準用による独立行政法人通則法（平成11年法律第103号。以下、準用通則法）にあり、当該制度設計上の基本は、独立行政法人の目標管理型評価にある。よって当該制度の仕組みは、四つの段階、すなわち「中期目標・計画の設定等」、「中期計画の実施・評価（年度計画のモニタリング）」、「中期目標の評価」および「評価結果に基づく所要の措置」に大別される。各段階の機能が正のスパイラルを描くことで、大学特性への配慮、適切な資源配分、国民への透明性の確保そして社会への貢献を謳った当該制度の目的は内実化される（図1参照）。

次に、法人評価制度の主な規定を概観しながら、四つの段階ごとに法人評価制度の法的枠組みを整理する。

#### ②中期目標・中期計画の設定等

中期目標とは、国立大学法人の達成すべきベン

チマークを示したものである。当該目標による事業期間は6年間で、その設定範囲は教育・研究のみならず、総務・財務など大学業務全般に及ぶ。各国立大学法人の中期目標は、財政措置との関係上（文部科学省 2004）、財務大臣との事前協議のうえ（法人法第36条第3項）、文部科学大臣が設定（変更）する（法人法第30条第1項）。但し設定にあたっては、各国立大学法人および文部科学大臣の諮問機関である国立大学法人評価委員会（以下、法人評価委員会）からの意見の聴取等を文部科学大臣に義務付けている（法人法第30条第3項）。

中期計画とは、中期目標を実現する具体的措置を示したものであり、その計画が着実に履行されれば中期目標は達成することになる。中期計画は各国立大学法人が作成するが、文部科学大臣の認可を必要とする（法人法第31条第1項）。また文部科学大臣は当該計画の実施上問題が生じた場合、その変更を命じることができる（法人法第31条第4項）。当該計画の認可にあたっては再び財務省への事前協議が行われるが（法人法第36条第2項）、中期目標同様、法人評価委員会からの意見の聴取も義務付けられている（法人法第31条第3項）。

### ③中期計画の実施・評価(年度計画のモニタリング)

中期計画の実施・評価とは、年度計画の策定・実施・評価というスキームで期間6年の中期計画を毎年度モニタリングすることである。年度計画は国立大学法人が策定し、当該年度終了後に法人評価委員会が評価する（法人法第35条（準用通則法第32条第1項））。また、当該委員会はその結果を基に国立大学法人に対して業務運営の改善等を勧告することができる（法人法第35条（準用通則法第32条第3項））。

さらに年度評価は、総務省の審議会によっても実施される。具体的には、総務省政策評価・独立行政法人評価委員会（以下、総務省審議会）が各国立大学法人の評価結果を受け、法人評価委員会に対して必要に応じて意見を述べるという仕組みになっている（法人法第35条（準用通則法第32条第3項・第5項））。

### ④中期目標の評価

中期目標の評価とは、当該目標に係る6年間に

及んだ取組みの成果を検証するものである。評価は、各国立大学法人が文部科学大臣に報告した達成状況を基に法人評価委員会が評価する（法人法第35条（準用通則法第33条・第34条第1項））。但し、教育・研究評価については大学評価・学位授与機構（以下、評価機構）へ要請し、当該委員会はその評価結果を尊重しなければならない（法人法第35条（準用通則法第34条第2項））。また、法人評価委員会による文部科学大臣への勧告、総務省審議会によるメタ評価は、中期目標評価にも準用されている（法人法第35条（準用通則法第34条第3項））。

### ⑤評価結果に基づく所要の措置

当該所要の措置とは、評価結果の具体的な活用手段を意味する。当該制度では、中期目標の期間終了後、文部科学大臣が法人評価委員会の意見を聴取するとともに、当該評価結果に基づき所要の措置を講ずることになる（法人法第35条（準用通則法第35条第1項及び第2項））。その具体的内容については法令上明記されていないが、法人化までの政治的文脈を顧みると、各国立大学法人に対する運営費交付金への反映がその代表的な措置といえる（文部科学省 2003、経済財政諮問会議 2007ほか）。なお、このような立場にある文部科学大臣に対しては、総務省審議会が国立大学法人に対する主要な事業等の改廃について勧告できるとされている（法人法第35条（準用通則法第35条第3項））。

### ⑥目標・計画・評価結果の公表

目標・計画や評価結果等の公表は、全ての段階に組み込まれた補完的機能であり、法人評価制度においては重要な役割を担うことになる。具体的には、中期目標（法人法第30条第1項）、中期計画（法人法第31条第5項）、年度計画（法人法第35条（準用通則法第31条第1項））、中期目標および年度評価の評価結果・勧告（法人法第35条（準用通則法第32条第4項））の公表等、ほぼ全ての総括的行為についての公表が、国民に対する説明責任として（文部科学省 2003）、国や国立大学法人に義務付けられている。

したがって、以上の法人評価制度の主な規定を概観し整理すると、その法的枠組みは図2のようになる。

## (2) 制度設計に通底する特徴～国立大学法人の組織的多面性～

法人評価制度の特性の具体化にあたっては、前項の枠組み整理のプロセスから国立大学法人の持つ組織的性格に起因すると仮定し、この観点に立って各規定の具体的なアクション（以下、アクション）や趣旨をあらためて整理検討した。その結果、当該制度の特性は、三つの組織的な多面性、すなわち「実施代理機関」、「高等教育機関」および「公的機関」としての組織特性に大別できることがわかった。以下、大別の根拠となる各アクションと三つの組織特性との関係について説明する。

### ①「実施代理機関」としての組織特性

中期目標の設定・評価、年度計画のモニタリング、さらには評価結果に基づく所要の措置等のアクションに通底する組織特性とは、委託契約を履行する「実施代理機関」としてのそれである。法人評価制度においては、国が設定する中期目標の達成義務を国立大学法人が負うことから、国と国立大学法人の間には委託契約が成立し、委託機関＝国、実施代理機関＝国立大学法人という構図が生まれる。そこで中期目標の達成を実現させるべく、国は、年度計画のモニタリングによって国立大学法人業務の進捗度の可視化やタイムリーな業務の遂行を、さらには運営費交付金への反映といった評価結果の活用ルールによって目標達成へのインセンティブの向上を担保しようとしている。

### ②「高等教育機関」としての組織特性

中期目標の設定に関する国立大学法人の意見への配慮や教育・研究評価の評価機構への要請というアクションに通底するのは、教育・研究の最高学府たる「高等教育機関」としての組織特性である。法令（法人法30条第3項）の文言上「配慮」という極めて抽象的な措置ではあるが、中期目標

の設定について国立大学法人の関与を可能にしたことは、権力者による一方的な設定を回避する機能をもたらしている。また評価機構による教育・研究評価は、大学人によるピア・レビューを担保するものであり、成果の発現が長期にわたる高等教育・研究活動の専門性や学術性、自律性を尊重することになる。

### ③「公的機関」としての組織特性

中期目標・計画および評価結果の公表、さらには総務省審議会によるメタ評価や勧告に通底するのは、国や地方自治体の付置機関とは異なるものの、私企業一般とは区別すべき「公的機関」としての組織特性である。中期目標・計画やその成果の公表は、大学経営の透明化によって「国民の税金によって支えられている国立大学」（文部科学省 2004）たる設置者の襟を正そうというものである。そして文部科学行政とは距離を置く総務省審議会のメタ評価によって法人評価委員会の評価を牽制し「評価結果の中立性や客観性」（岡本 2002：55）の向上を、さらにはその勧告によって当該評価結果の有効活用を図ろうとしている。

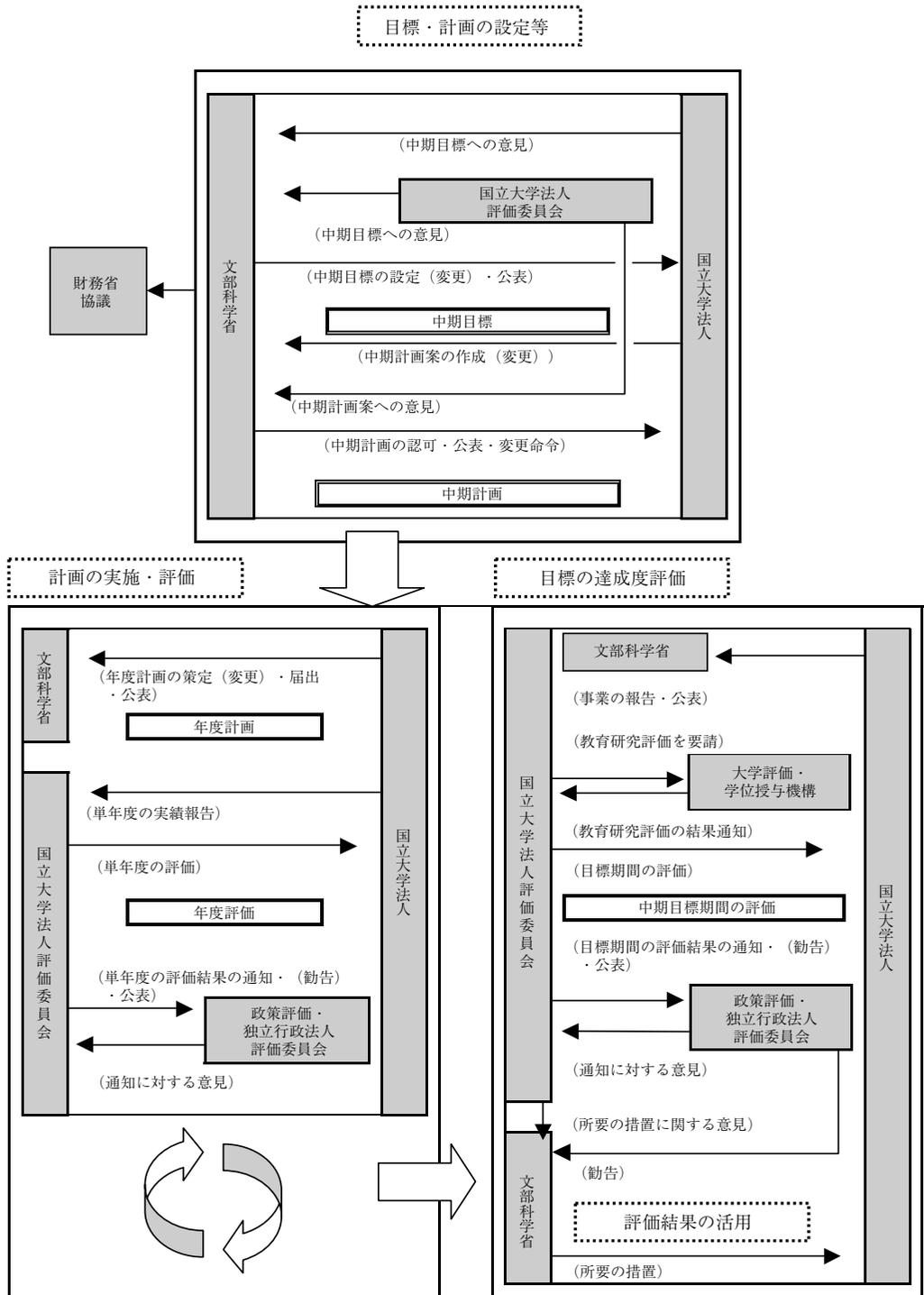
## (3) 法人評価制度の理論的枠組み

以上のように、法人評価制度は国立大学法人の持つ組織的多面性の影響を受けて制度設計されており、したがって当該特性から理論的枠組みへの接近は実態的にも整合的な理論の演繹的な抽出を可能にする。以下、当該組織特性に通底する「エージェンシー理論」、「大学自治論」、「行政統制論」の三つの理論的枠組みを概観するとともに、各組織特性に依拠する各アクションと各理論との親和性を再確認し、当該制度の理論的枠組みを明らかにする。

### ①エージェンシー理論

「エージェンシー理論」とは、国立大学法人における「『実施代理機関』としての組織特性」から導出される理論である。これは依頼人と代理人との関係から生じる非効率現象を経済学のアプローチから実証的もしくは数理的に検討するものである。検討にあたっては、利害の不一致を想定す

図2 法人評価制度の法的枠組み



(出所) 筆者作成

る「効用最大化仮説」と情報の非対称性を誘引する「限定合理性」を人間の行動仮定に位置付けている（菊澤 2008）。

当該理論では、契約関係にある依頼人と代理人との利害は必ずしも一致しないため、依頼人が大幅な裁量権を代理人に委ねた場合、両者の間に情報の非対称性が生じる。その結果、代理人は契約期間中に自己利益を悪徳的に追求し、依頼人の利害を軽視する。この非効率現象はモラル・ハザードと呼ばれ、当該理論ではその抑制手段を検討することになる。第一の手段はモニタリングである。具体的には、公式的な計画やコントロール、報告制度によって情報の非対称性を緩和し、自由裁量の行動余地を狭める（Picot *et al.* 1997=2007）。第二はインセンティブ・制裁システムである。代理人の裁量権が大きいほど依頼人による代理人のコントロールは困難になるため、利益に応じた報酬等によって依頼者と代理人の利害を一致させる（*i bid.*）。

法人法においては、依頼人が文部科学大臣、代理人が各国立大学法人となる。したがって法人評価制度における中期目標の設定・評価や年度計画のモニタリング、評価結果に基づく所要の措置等は、国と国立大学法人間の非効率現象を抑制するアクションといえる。

## ②大学自治論

「大学自治論」とは、「『高等教育機関』としての組織特性」に通底する規範である大学自治の概念を公法学の立場から理論的に説明するものである。日本の大学自治は、明治以降、「主として国立大学（帝国大学）の教官人事をめぐる国家（政府）対大学（教授団）の紛争を通して、混交的に形成されたもの」（高木 1998：231）とされる。今日では、学問の発展は自由な研究体制によってのみ可能となることから、憲法第23条の「学問の自由」の制度的保障として大学自治が位置付けられている（田中 2000）。

大学自治がどこまで可能であるかは理論的にも実際的にも多くの問題があり（新堀 2000）、その守備範囲は必ずしも明確とはいえない。その中で高木（1998）が指摘する「研究機能遂行等の機能論的自由」、機能論的自由のための「学内機関の

機構論的自由」、学内機関の「組織的活動を支えるための財政論的自由」と「大学が権力的支配を逃れ自由を享受すべき存在論的自由」という概念は、そのメルクマールの一つである。

このような文脈において、国立大学法人による中期目標設定に対する関与は、「教育研究への特性への配慮を定めた第三条と相俟って、国立大学法人が作成する原案を最大限に尊重する趣旨」（遠山敦子文部科学大臣（平成15年7月8日参議院文教科学委員会）によるものであり、大学の存在論的自由を現実機能させるためのアクションである。また、ピア・レビューが科学の自由・自治を外部（非科学の侵入、全体主義）から守るというハンガリーの科学哲学者ポラニーの意図（慶伊・本多 2000）する仕組みとして位置付けられるなら、評価機構による教育・研究評価は、大学の研究機能遂行等の自由を担保するためのアクションといえる。

## ③行政統制論

「行政統制論」は、「『公的機関』としての組織特性」から導出される行政学上の理論である。行政統制とは、議会制民主主義国家において国民と政府の信託関係を良好に維持するために行政が負うべき責任（以下、行政責任）を、国民自らが統制する手段をいう。行政責任の概念は必ずしも明確ではないが、行政官が自らの任務に関して自らが属する組織に対して負う責任と、行政組織が組織としてその活動に対して国民に責任を負う責任とに大別される（森田 1998）。後者は、行政の組織的決定が国民の要求に対して応えていない場合や国民に何らかの損害を与えた場合に問われる（*i bid.*）ものであり、国民に対して納得のいく弁明的な説明が要求される。現代の行政活動は多様化、複雑化そして高度化しており、国民の代表者たる議会による統制にも限界がある。よって行政統制は、このような行政国家において民主主義を保障するための重要な手段といえる。

行政統制は、米国の行政学者ギルバートが示した四つのタイプに類型化される（西尾 1999）。これは統制主体が行政内部か否か、制度的根拠があるか否かで対比するもので、「内在的・制度的」、「内在的・非制度的」、「外在的・制度的」、「外在

図3 法人評価制度の理論的枠組み

法人評価制度の目的		
社会への貢献		
適切な資源配分	大学特性への配慮	透明性の確保
↑	↑	↑
<ul style="list-style-type: none"> <li>○中期目標の設定等</li> <li>○中期計画の変更命令</li> <li>○年度計画のモニタリング</li> <li>○評価結果の運営費交付金への反映</li> <li>○法人評価委員会による勧告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○中期目標の設定に関する国立大学法人の意見への配慮</li> <li>○評価機構による教育・研究評価（ピア・レビュー）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○中期目標・中期計画および年度計画の公表</li> <li>○中期目標等の評価結果の公表</li> <li>○総務省審議会によるメタ評価・勧告</li> </ul>
当該制度に通底する組織特性		
実施代理機関	高等教育機関	公的機関
↑	↑	↑
各アクションを支援する理論		
エージェンシー理論（経済学）	大学自治論（公法学）	行政統制論（行政学）

（出所）筆者作成

的・非制度的」の四つのマトリクスに区別される。各具体例としては、順に、内部規則による罰則、内部の上司の助言、裁判所による判決や議会による規制立法、国民の投票活動やマスコミによる報道などが挙げられる。

この分類に従えば、中期目標・計画や評価結果の公表は、外在的・非制度手段の範疇に入る。具体的には、公表結果をマスコミはじめ学生やその父母等の利害関係者が評価し、満足できない場合には投票活動もしくは市民運動的な取組みを通じ、自らの意見の反映を求める。またそのような取組みを回避するため、国立大学法人等は自らの活動を事前に調整するようになる。さらに総務省審議会によるメタ評価や勧告は、それ自体が国の諮問機関であるため半外在的な制度的手段ではあるが、文部科学行政とは異なる価値観もしくは国民目線を志向した行政統制を実現することができる。

なお、行政統制もしくは行政責任については、依頼人を国民、代理人を行政としたエージェンシー理論の応用モデルにおいて論じられる（今村ほか 1996）ことも少なくない。しかしながら国立大学法人にとって直接の依頼人はあくまで文部科学大臣であり、法人評価制度が国民への説明責任を文部科学大臣ではなく国立大学法人に直接要請

したことは、依頼人—代理人関係というよりも納税者への説明責任を強く意識した結果といえる。よって当該組織特性をエージェンシー理論の一部として単純に包含しないことが肝要である。

図3は法人評価制度の理論的枠組みを整理したものである。

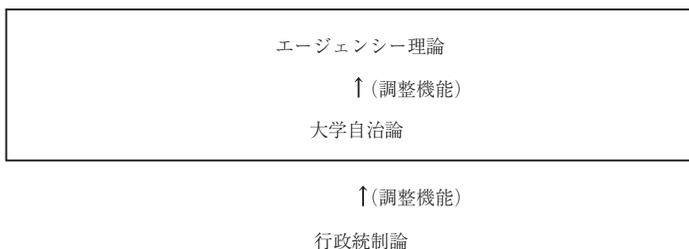
#### （4）考察～制度設計上の合目的性～

制度設計上の合目的性について考察した結果、次のようなことが明らかになった。すなわち静態的には合目的だが、動態的にはその判断は理論的枠組みが導出する評価メカニズムに依存することである。

まず、これまでの検討を踏まえると、図3で示したように当該制度の目的と制度設計上のアクションとの整合性は理論的にも支援される。このことは、国立大学法人の組織特性が期待もしくは懸念する諸課題を伸張もしくは回避するアクションが規定として装置化されている証左であり、したがって当該制度は静態的には合目的と判断される。

しかしながら一方で、その判断は一旦留保せざるを得ない。なぜなら各理論は互いに調整し合う

図4 法人評価制度に内在する3つの理論の関係性



(出所) 筆者作成

役割を担っており、各理論は独立して自らが想定する機能を追求できないからである。具体的には図4が示すように、エージェンシー理論と大学自治論との関係性においては、大学の主体性を確保するための調整機能が存在し、国立大学法人に対する国の一方的な介入を回避する役割が期待されている。さらに三者間においては、行政統制論がエージェンシー理論および大学自治論との関係性において調整機能を有し、高等教育という国家的活動を国と国立大学法人という閉鎖的なアクターのみで完結させない役割を担っている。よって合目的か否か最終的に判断するには、各理論が想定する目的志向の連鎖の動き、すなわち各理論が期待する評価メカニズムが有機的に相互調整することで、各理論の目的が全体最適に近い状態に達することができるのか否か検討しなければならない。

したがって、静態的には合目的といえるが以上のように動態的には次節の機能可能性に対する検討結果を仰ぐことになる。

### 3. 制度設計上の機能可能性

本節では、前節を踏まえ各理論が期待する評価メカニズムに着目し、制度設計上の機能可能性について論じる。第一項では、各理論に依拠するアクションから期待効果までの動的過程を演繹的に可視化し、それを各理論が導出した評価メカニズムとして明らかにする。第二項では、法人評価制度という単一の制度設計において、各評価メカニズムが想定する連鎖の動きが論理的に担保される

のか、その観点から機能可能性の優劣について考察する。

#### (1) 評価メカニズムの可視化

評価メカニズムの可視化については、各理論に依拠するアクション（前掲図3参照）から想定されるインパクト・セオリー<sup>3</sup>を演繹的に第一、第二および第三のフェーズに分解し、その動的過程を明らかにする。第一フェーズとは、アクションから想定される評価結果の性向（以下、評価性向）、第二フェーズとは、評価性向の影響により変容する国立大学法人の行動規範（以下、行動変容）、第三フェーズとは、国立大学法人の行動変容によって期待される長期的な効果（以下、期待効果）を意味する。各評価メカニズムの帰結としては、第三フェーズが法人評価制度の目的（前掲図3参照）につながることになる。以下、「エージェンシー理論」、「大学自治論」、「行政統制論」の順にそれぞれの評価メカニズムについて論じる。

#### ① エージェンシー理論によるインセンティブ型メカニズム

エージェンシー理論における評価メカニズムでは、国立大学法人に対して中期目標・中期計画を効率的に推進するインセンティブを供与することが評価の目的となる。その前提には「中期目標評価の結果の優劣＝運営費交付金の増減」があり、評価結果の想定活用者は国となる。よって第一フェーズでは、業務運営の効率性を判断する総括性を帯びた評価性向となる。第二フェーズでは、より多くの運営費交付金を確保するため、各国立大

学法人は中期目標達成度の向上に一層注力する。第三フェーズでは、中期目標の達成度を軸とした国による資源配分の選択と集中が加速し、国の高等教育政策が着実に推進されることになる。以下、当該メカニズムを「インセンティブ型メカニズム」と呼ぶ。

### ②大学自治論による権力非介入型メカニズム

大学自治論における評価メカニズムでは、計画等の統制による国の政治的介入を防遏し主体的な大学経営を推進することが評価の目的となる。中期目標の設定に関する国立大学法人の意見への配慮や教育・研究評価にあたっての評価機構によるピア・レビューはその達成のための手段といえる。第一フェーズでは、学術性・専門性のみならず改善・改革のための形成性を重視した評価結果が指向され、評価結果の想定活用者は国立大学法人自身となる。第二フェーズでは、ピア・レビューに基づく評価結果を自らが活用し、大学改善・改革を主体的に推進する。そして第三フェーズにおいて、外部からの介入を排除した、独自の大学創造が実現されることになる。以下、当該メカニズムを「権力非介入型メカニズム」と呼ぶ。

### ③行政統制論による民主的統制型メカニズム

行政統制論としての評価メカニズムでは、計画や評価結果等の公表を通して、国民による国立大学法人ひいては国の高等教育政策への関与を促進することが評価の目的となる。国民による評価結果等の活用とはいわゆる「説得的活用」<sup>4</sup>であり、国民が評価結果を自らの期待に添ったものかを判断し、投票行動や陳情など制度的もしくは非制度的な統制手段の遂行を正当化する戦略情報として活用することである。そしてこのように活用される評価結果は、総務省審議会によるメタ評価によって中立性や客観性が一層担保されることになる。第一フェーズでは、評価結果の想定活用者が国民であるが故に学術性・専門性ではなく、一般性や計画の実施結果に対する弁明性さらには実施プロセスに対する公正性・公益性の評価性向が要求される。第二フェーズでは、社会的なリアクションを常に計算し、国立大学法人は時勢を考慮した国民目線の大学経営に取り組む。もしくは国民

による制度・非制度的な統制活動の結果、国の勧告等を受けて経営の軌道修正を行う。第三フェーズでは、これらの成果として国民本位の大学行政が担保される。以下、当該メカニズムを「民主的統制型メカニズム」と呼ぶ。

## (2) 考察～制度設計上の機能可能性～

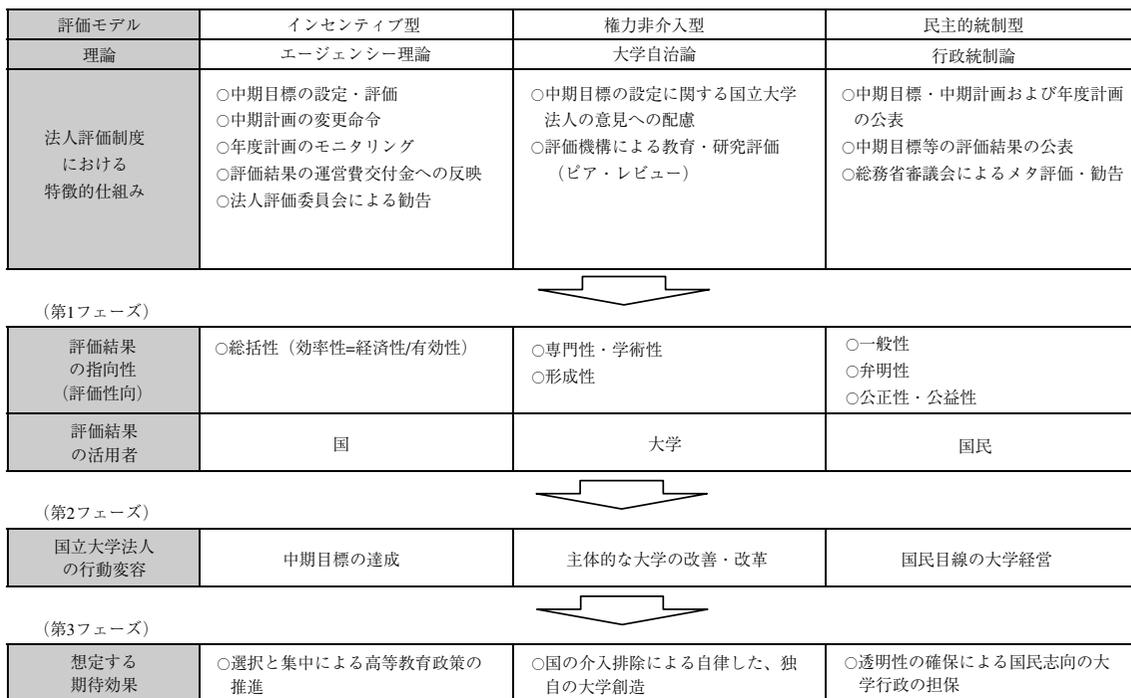
制度設計上の機能可能性における着眼点は、法人評価制度に内在する三つの理論の関係性（前掲図4参照）を前提に、図5で示す各評価メカニズムがインパクト・セオリーに基づいて論理的に機能し、シナジー効果を創出できるか否かということである。

そこで各評価メカニズムのインパクト・セオリーをフェーズごとに比較検討した結果、次のような各評価メカニズムの機能を阻害する可能性、すなわち機能可能性に対する阻害要因の存在が確認された。よって制度設計上の機能可能性は決して優れているとはいえないことが明らかになった。

### ①第一フェーズにおける阻害要因

第一フェーズでは、制度上単一の評価において理論上異なる評価性向が両立できない可能性である。評価結果の使い道が異なる場合、同じものを評価しても調査の要点や活用データはそれによって異なる（Patton 1997）とされる。したがって「専門性」と「一般性」、また「総括性」と「形成性」といった異なる評価性向の両立は、決して容易なこととはいえない。よって実際に日の目を見る評価結果書の性向は、各評価メカニズムの影響の度合いによって偏向する可能性がある。例えば、優勝劣敗による運営費交付金の配分ルールが確立し、インセンティブ型メカニズム（以下、インセンティブ型）の影響力が強くなる場合である。その場合、中期目標達成の成否、すなわち評価結果の「総括性」のみがフォーカスされ、大学改善・改革の処方箋たる「形成性」や国民に対する「弁明性」を帯びた評価結果は軽視される。仮にピア・レビューによって権力非介入型メカニズム（以下、権力非介入型）が強くなれば、教育・研究評価においては「形成性」や「学術性・専門性」が重視される一方、国民を意識した「一般性」や

図5 各理論から導出される評価メカニズム



(出所) 筆者作成

「弁明性」は軽視される。さらにマスコミ等の関心が高まり、民主的統制型メカニズム（以下、民主的統制型）の説得的活用が影響力を持つような場合は、「形成性」や「学術性・専門性」を帯びた評価結果は排除され、「一般性」や「公正性・公益性」を帯びた評価結果となる。

②第二フェーズにおける阻害要因

第二フェーズではまず、一部の評価メカニズムによる第一フェーズの偏向が、他の評価メカニズムの逆機能、すなわち国立大学法人の想定外の行動変容を誘引する可能性である。インセンティブ型の影響によって「総括性」が強くなる場合、国立大学法人の中期目標達成への意欲は高まる一方、大学経営の自由度を自らが収奪し、中期目標以外の重要事項も軽視する。したがって権力非介入型が志向する主体的な大学改善・改革への意欲は低減される。一方、ピア・レビューなど権力非介入型の影響によって「形成性」が高くなれば、国立大学法人は自らの価値に基づく改善・改革を

推進し、民主的統制型が志向する国民目線の大学経営を疎んじる。さらに懸念されるのは、目標や計画を公表する民主的統制型によって「公正性・公益性」・「弁明性」を志向した説明責任が強く要求される場合である。国立大学法人間の競争が現実化する中、このような公表は自らの経営戦略を事前に露呈する行為であり、透明度の高さに比例して計画等の戦略性は喪失する。したがって競争を強く意識する国立大学法人は、コンフィデンシャルな独自経営戦略や評価システムを構築し、自らの評価システムを多層化する。その結果、主体的な大学改善・改革を担保する代償として、計画・評価に関する業務コストの増大と中期目標自体の形骸化をもたらすことになる。

第二として、制度設計上のアクションそのものが行動変容の逆機能を誘引する可能性である。権力非介入型の「中期目標の設定に関する国立大学法人の意見への配慮」が過剰に尊重されれば、各国立大学法人の主体性は強化される一方、中期目標の達成難易度は分散し、目標までの射程距離が

国立大学法人ごとに異なる結果となる。そのような状況下での運営費交付金の獲得競争は、法人評価制度の妥当性や公正性への不満を顕在化させ、インセンティブ型の志向する意識高揚機能を鈍化させることになる。

### ③第三フェーズにおける阻害要因

第三フェーズにおける阻害要因は、第一および第二フェーズのそれによって各評価メカニズムの期待効果が形骸化する可能性である。インセンティブ型の影響度合いが最上位となれば、中期目標の達成に伴って国の高等教育政策は推進される。その一方、独自の大学創造や民主的統制手段による国民志向の大学行政は二の次となる。権力非介入型が最上位となれば、自律した独自の大学創造は強化されるが、中期目標達成による国の高等教育政策の推進は弱まる。また民主的統制による介入にも反発し、国民との距離は乖離する。民主的統制型が最上位となる場合、国民本位の国立大学法人経営を含んだ大学行政が担保される一方、時として輿論ではなく世論に迎合した大学行政へと誘導されたときには、法人評価制度のみならず国の高等教育政策そのものが否定される可能性がある。

さらには第二フェーズ同様、制度設計上のアクションそのものが誘引する阻害要因が「総務省審議会のメタ評価や勧告」による政策介入可能性である。これらは参議院付帯決議十一により配慮義務が課せられており、個別の国立大学法人に対する影響はない（文部科学省 2004）とされるが、文部科学省への勧告を通じ、国立大学法人全体に対して影響力を駆使することができる。そして当該影響力が各省庁の意向を基盤とするものなら、中期目標の全体的方向性のみならず既存の高等教育政策に対する介入も十分想定される。仮にこのような阻害要因が顕在化すれば、政治的文脈によっては個々の国立大学法人のあり方にも直接影響を及ぼす想定外もしくは想定以上のベクトルが、インセンティブ型や権力非介入型に対して発現することになる。

以上のことから当該機能可能性に対する阻害要因の引き金は、図6のような対立概念として整理

される。

## 4. 結論および今後への示唆

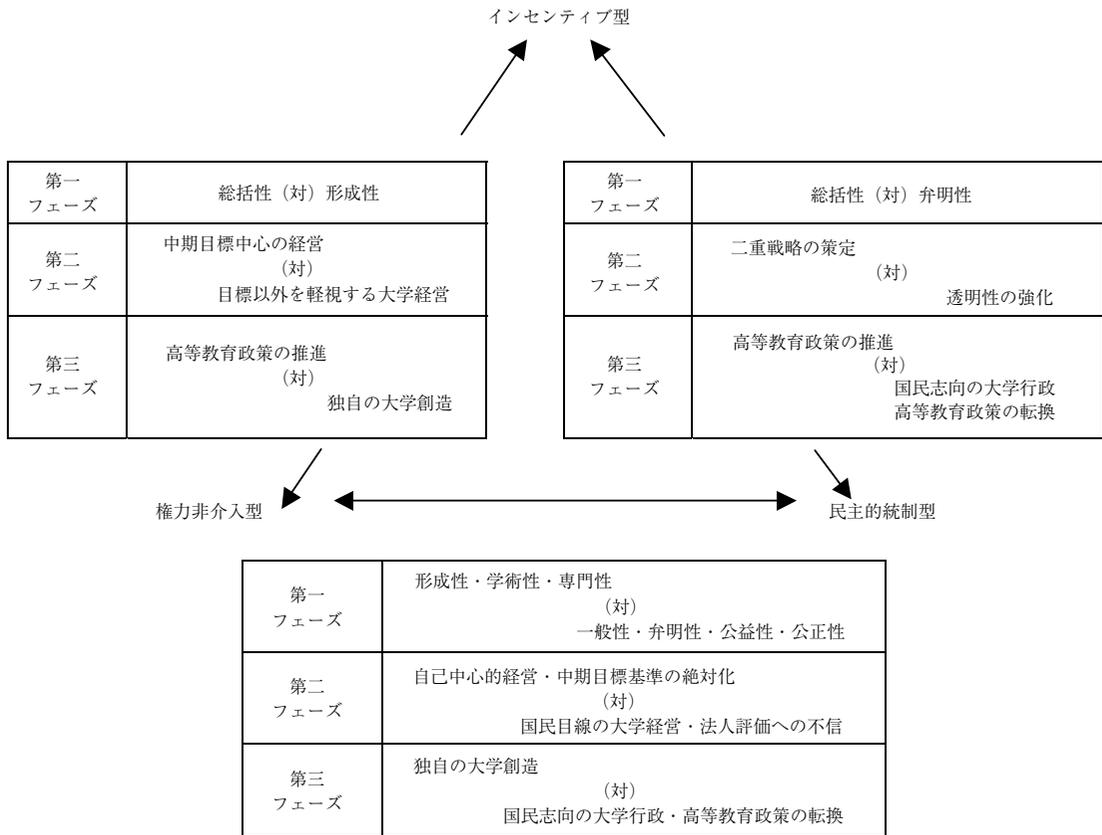
本研究の目的は、法人評価制度を理論的に考察し、当該制度設計上の問題について論及すること、ひいては将来想定される当該制度の再構築に資することにある。分析のアプローチは二つに分けられる。すなわち当該制度設計上の合目的性の成否および機能可能性の阻害要因について明らかにすることである。

第一の合目的性については、静態的には合目的であることがわかった。しかしながら動態的には、理論的枠組みに基づく三つの評価メカニズムがシナジー効果を上げ、互いの想定目的が最適な状態に到達しうるのはどうかで判断されることが明らかになった。第二の機能可能性においては、一つの評価制度の下で三つの評価メカニズムが機能することで、一方の合目的メカニズムが他方の反目的メカニズムとして機能し、互いのインパクト・セオリーを牽制しあう阻害要因の存在が明らかになった。

本研究の結論は次のとおりである。法人評価における制度設計上の合目的性の成否は、その機能可能性に依存する。しかしながら、各理論から導出された三つの評価メカニズムの間にはトレード・オフの関係が成立し、互いの想定機能を低減させ、さらにはシナジー効果そのものが虚妄化する可能性がある。したがって機能可能性は優れているとは言い難く、また合目的性が成り立つ可能性も低い。よって、このような理論上の阻害要因を内包する法人評価の制度設計は脆弱である。

次に、法人評価の制度設計に脆弱性をもたらした要因等を踏まえながら、今後への示唆について考えたい。政策形成過程においては、当該政策に関連するアクター利害と政治的合理性や経済的合理性を判断したうえで政策決定がなされる（縣 2004）。法人評価制度成立までの政策過程を顧みると、その脆弱性は、「法人化」という国立大学改革の端緒となった外圧ともいえる政治的・経済的要請、すなわちアクター利害の調整（西出 2008）に翻弄された遺産といえよう。またその調

図6 法人評価制度の機能可能性における対立概念



(出典) 筆者作成

整とは、山本（2000）が指摘する、政府、教授会そして民間といった三つのパワー・バランスの調整であった。あくまで実証的な考察が求められるが、当該制度の実施プロセスにおいても、当該パワー・バランスの拮抗が再び展開している状況も想定される。特に当該制度においては三つのアクターもそう単純に明確にはできないであろう。政府部門には法人評価委員会や文部科学省だけでなく総務省や財務省が、教授会を代表する大学人の部門には国立大学法人と評価機構が、そして民間部門では知の教授を求める学生や産学連携を目論む大企業等が登場する。さらには同じ部門における対立利害もしくは異なる部門間での同一利害によって、部門ベクトルの分裂や統合も想定できよう。よって当該パワー・バランスで示された「三角構造」は六角や七角構造にまで複雑化する、も

しくは三角構造の「三すくみ」が常態化する可能性は決して否定できない。いずれにせよ当該制度における実施プロセスの検証が、当該制度のあり方を総括するうえで今後の大きな課題の一つといえる。

蓋し制度には互いの利害対立によって社会が望まぬ状態へ進まぬよう人為的な調整機能が期待されており、これらによって政治的・経済的外部要因を内部化し社会厚生最適化は推進される。このように、制度設計上の脆弱性が制度実施上の複雑性を誘発し全アクターによるパワーゲームの優勝劣敗の結果が単純に全体最適となされてしまうなら、すなわち当該制度の成否が外部要因に強く依存し実施上の裁量に委ねられてしまうのならば、当該制度設計を再構築し、実施プロセスにおいてアクター利害の影響を着実に制御できる具体

的措置を速やかに講ずるべきであろう。

## 謝辞

本稿の草稿に対しては匿名の査読者の方々から貴重なコメントを頂いた。この場を借りて感謝申し上げます。

## 注記

- 1 このことについては、認証評価機関等の主催セミナー等において積極的に議論されている。例えば、大学基準協会主催の第9回大学評価セミナー（2008年10月10日開催）においては、ある国立大学理事から私見としながらも、目標設定の難しさや自己評価の甘さ等、法人評価制度における建設的な問題提起等がなされた。
- 2 文部科学省においては、評価の必要性を国立大学法人の活動が国民の税金によって支えられている点に求めている（文部科学省 2004, 2008b）。
- 3 「インパクト・セオリー」とは、評価研究の領域で「プログラムによって生じる変化のプロセスとその結果として期待される改善状態の仮定」（Rossi *et al.* 2004=2005：132）を示したものである。本研究では当該「プログラム」が「理論に依拠するアクション」に代替される。
- 4 「説得的活用」とは、評価研究の領域で「政治的立場を指示するもしくは意義を唱える取組みにおいて、現状を擁護するもしくは攻撃する場合に評価結果を利用すること」（*i bid.*：375）をいう。

## 参考文献

- 縣公一郎（2004）「政策情報－公共政策学からの論点」、『NIRA政策研究』、17：17-20
- 今村都南雄ほか（2003）『ホーンブック行政学』、北樹出版
- 金子元久（2000）「大学評価のポリティカル・エコノミー」、『高等教育研究』、3：21-41
- 慶伊富長・本多卓也（2000）「自然科学系の研究」、『高等教育研究』、3：63-79
- 経済財政諮問会議（2007）『経済財政改革の基本方針2007』（<http://www.Keizai-shimon.go.jp/explain/2007>

- [link/basic\\_policies2007.pdf](http://www.Keizai-shimon.go.jp/explain/2007), 2008.10.02)
- 菊沢研宗（2008）『組織の経済学入門』、有斐閣
- （社）国立大学協会調査部編（2007）『国立大学法人計画・評価ハンドブック』、社団法人国立大学協会
- 国立大学法人評価委員会（2008）『国立大学法人評価委員会総会第24回資料1-4』、国立大学法人評価委員会
- 小湊卓夫・中井俊樹（2007）「国立大学法人におけるインスティテューショナル・リサーチ組織の特質と課題」、『大学評価・学位研究』、5：19-34
- 黒木登志夫（2007）「評価の今後に何か必要か」、『IDE-現代の高等教育』、490：47-50
- 文部科学省（2003）『平成15年度文部科学白書』文部科学省
- 文部科学省（2004）「国立大学法人評価委員会命令に関するパブリックコメントの結果について」（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/public/2004/04062201.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/public/2004/04062201.htm), 2008.10.02)
- 文部科学省（2008a）「国立大学法人法の概要」、（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houan/kakutei/03042401/0309701/001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/kakutei/03042401/0309701/001.pdf), 2008.10.02)
- 文部科学省（2008b）「国立大学の法人化をめぐる10の疑問にお答えします-Q7」、（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/03052702/007.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03052702/007.htm), 2008.10.02)
- 森田朗編（1998）『行政学の基礎』、岩波書店
- 西出順郎（2008）「国立大学改革と改革思想」、『大学探究』、1：1-11
- 西尾勝（1999）『行政学』、有斐閣
- 岡本信一（2002）『独立行政法人の創設と運営』、財団法人行政官庁管理運営センター
- Patton, M.Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation*, Thousand Oaks: Sage Publication. (=2001、大森彌監修、山本泰・長尾真文編『実用重視の評価入門』、清水弘文堂)
- Picot, A., Dietl, H., Frank, E. (1997). 丹後安治ほか訳（2007）『新制度派経済学による組織入門』、白桃書房
- Rossi, P. H., Lipsey M. W., Freeman H. E. (2004). 大島巖ほか監訳（2005）『プログラム評価の理論と方法』、日本評論社
- 新堀通也編著（2000）『大学評価』、玉川大学出版部
- 高木英明（1998）『大学の法的地位と自治機構に関する研究』、多賀出版

田中館照橋 (2000) 『大学教育行政の法理論』、新山社  
山本眞一 (2000) 「大学評価を考える視点」、『高等教育研究』、3 : 7-20

米澤彰純 (2006) 「高等教育の評価に関する研究の回顧と展望」、『大学論集』、36 : 315-29  
(2009.8.12受理)

## **A Theoretical Review of the National University Corporation Evaluation System — Appropriateness for a Purpose and Functional Capability in the System Design —**

Junro Nishide

Iwate Prefectural University  
nishide@iwate-pu.ac.jp

### **Abstract**

The purpose of this research is to theoretically review the National University Corporation Evaluation System and to identify factors impeding appropriateness and functional capability within the system design. As a result of the theoretical review, the evaluation system design was found to be vulnerable in terms of implementation. This is because the level of appropriateness for a purpose in the system design is dependent on functional capability whilst functional capability, however, is not necessarily ensured because this evaluation system consists of three theoretical evaluation mechanisms that reduce each other's functional capabilities due to their trade-off relationships. The research concludes that the appropriateness for a purpose in the evaluation system design is not adequate.

### **Keywords**

National University Corporation Evaluation, Principal-Agent Relationship,  
Academic Freedom, Control over Public Administration

---

日本評価学会春季第6回全国大会  
開催報告

---

1. 春季第6回全国大会全国大会プログラム（実績）

2. 共通論題セッション報告

共通論題1「研修員受入事業評価」

座長	渡辺 博（東洋エンジニアリング（株））
コメンテータ	杉本 充邦（（独）国際協力機構）
コメンテータ	石田 洋子（（財）国際開発センター）
コメンテータ	長尾 眞文（国際基督教大学）

共通論題2「自治体評価—行政経営にどのように活かしてきたか」

座長	梅田 次郎（JMAC構造改革推進セクター）
コメンテータ	窪田 好男（京都府立大学）

共通論題3「生活者にとっての評価」

座長	入山 映（サイバー大学）
コメンテータ	宮崎 修二（（財）対日貿易投資交流促進協会）

3. 自由論題セッション報告

自由論題1「行政評価」

座長	山谷 清志（同志社大学）
コメンテータ	西本 哲也（三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株））

自由論題2「教育評価」

座長	橋本 昭彦（早稲田大学大学院）
----	-----------------

自由論題3「評価のあり方」

座長	宮崎 修二（（財）対日貿易投資交流促進協会）
----	------------------------

自由論題4「評価手法」

座長	林 薫（文教大学）
----	-----------

自由論題5「国際協力」

座長	石田 洋子（（財）国際開発センター）
コメンテータ	林 薫（文教大学）

日本評価学会春季第6回全国大会  
開催のご報告とお礼

2009年6月13日開催（於：政策研究大学院大学）の日本評価学会春季第6回全国大会には111名もの方々にご出席いただき誠にありがとうございました。会員各位の日頃の研究や実践活動の報告を基に、評価研究者、実務者の間の経験、情報、知識を共有化する場として、皆様にとって有益な機会となりましたら幸甚に存じます。多くの方のご尽力により本大会を開催することができましたこと、心より感謝申し上げます。

今後とも当学会の活動にご高配賜りますようどうぞ宜しくお願い申し上げます。

実行委員会委員長	和田 義郎
プログラム委員長	牟田 博光



日本評価学会春季第6回全国大会  
「グローバルイノベーションと評価」(於：政策研究大学院大学)

2009年6月13日 (土)

9:30 - 10:00	受 付		
午前の部 10:00 - 12:00	<b>共通論題1</b> 研修員受入事業評価 (渡辺 博) 1A	<b>自由論題1</b> 行政評価 (山谷清志) 1B	<b>自由論題2</b> 教育評価 (橋本昭彦) 1C
12:00 - 13:15	<b>お昼休み</b> (理事会 12:05 - 13:00)		
午後の部 I 13:15 - 15:15	<b>共通論題2</b> 自治体評価—行政経営にどの ように活かしてきたか (梅田次郎) 1A	<b>自由論題3</b> 評価のあり方 (宮崎修二) 1B	<b>自由論題4</b> 評価手法 (林 薫) 1C
午後の部 II 15:30 - 17:30	<b>共通論題3</b> 生活者にとっての評価 (入山 映) 1A	<b>自由論題5</b> 国際協力 (石田洋子) 1B	

( ) は座長です。

自由論題報告の時間は原則として、発表20分、質疑8分、交替2分(計30分)です。

日本評価学会春季第6回全国大会  
「グローバルイノベーションと評価」プログラム詳細

6月13日（土） 午前の部 10:00-12:00			
共通論題 1 研修員受入事業評価			1A
	座長	渡辺 博	東洋エンジニアリング（株）
	コメンテータ	杉本 充邦	（独）国際協力機構
	コメンテータ	石田 洋子	（財）国際開発センター
	コメンテータ	長尾 眞文	国際基督教大学
AOTS受入研修事業の成果事例調査		下大澤祐二	（財）海外技術者研修協会
JICA課題別研修事業評価の現状と課題		梅津 径	（独）国際協力機構
JICA本邦研修コース実施現場からの評価測定（JICA大阪所管研修コース）	○	岸本 昌子	（財）日本国際協力センター
		齊藤 久展	（財）日本国際協力センター
		下村真貴子	（財）日本国際協力センター
		清水 丈司	（財）日本国際協力センター
		中 菜月	（財）日本国際協力センター
自由論題 1 行政評価			1B
	座長	山谷 清志	同志社大学
	コメンテータ	西本 哲也	三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株）
指定管理者の業務評価制度に関する研究	○	安田 周悦	秋田県立大学大学院
		嶋崎 真仁	秋田県立大学
自治体における行政評価と広報広聴の連動		西村 健	（株）日本能率協会コンサルティング
OECD諸国における“Performance Budgeting”に関する実務・研究の諸動向に関する考察		左近 靖博	三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株）
自由論題 2 教育評価			1C
	座長	橋本 昭彦	早稲田大学大学院
中高一貫教育校における学校評価システムについて		高月 淳	広島県立忠海高等学校
学校評価定着のための活用ステップに関する実践報告	○	石田 謙豪	広島県尾道市立栗原北小学校
		平 恵津子	広島県立教育センター
ケニア中等数理教科教育強化計画プロジェクトのインパクト分析	○	佐々木 亮	（財）国際開発センター
		牟田 博光	東京工業大学
国立大学法人評価制度の理論的考察 ～制度設計上の機能可能性について～		西出 順郎	岩手県立大学

6月13日（土） お昼休み 12:00-13:15

6月13日 (土) 午後の部Ⅰ 13:15-15:15			
共通論題2 自治体評価—行政経営にどのように活かしてきたか			1A
	座長	梅田 次郎	JMAC構造改革推進セクター
	コメンテータ	窪田 好男	京都府立大学
行政評価の手法による総合計画策定と議会決算認定への活用		櫻井 毅	長野県飯田市
評価は活用するためにある		星野 芳昭	JMAC構造改革推進セクター
自由論題3 評価のあり方			1B
	座長	宮崎 修二	(財)対日貿易投資交流促進協会
評価者倫理・スタンダードの策定に向けた議論の動向	○	一寸木英多良	(独)国際交流基金
		佐々木 亮	(財)国際開発センター
企業市民活動の評価に関する一考察		前西 繁成	パナソニック(株)/東京工業大学
福祉サービス第三者評価における評価者のコミュニケーション・スキルに関する研究		村田 道彦	芦屋女子短期大学
2次評価の課題と展望	○	牟田 博光	東京工業大学
		菊田 怜子	東京工業大学
自由論題4 評価手法			1C
	座長	林 薫	文教大学
自転車に乗ると道路の本質が評価できる(自転車道欲しい度調査結果より)		大鳥 章嘉	市民満足学会
財務指標から捉えた民間非営利組織の評価 ～持続性の要因を探る～	○	田中 弥生	(独)大学評価・学位授与機構
		馬場 英朗	愛知学泉大学
人間開発指標の新たな可能性:「ランキング指標」から「開発政策の処方箋」へ		米原 あき	日本学術振興会
有効競争レビューによる日本の大学間の競争構造の評価		白川 展之	文部科学省

6月13日 (土) 午後の部Ⅱ 15:30-17:30			
共通論題3 生活者にとっての評価			1A
	座長	入山 映	サイバー大学
	コメンテータ	宮崎 修二	(財)対日貿易投資交流促進協会
日本版CSI(顧客満足度指数)について		向山 聡	(財)日本生産性本部 サービス産業生産性協議会
地方自治体の消費者行政の評価検証		土田あつ子	(社)日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会
『このミステリーがすごい!』ランキングについての考察		石倉 笑	(株)宝島社
グッドデザイン賞の評価について		青木 史郎	(財)日本産業デザイン振興会
自由論題5 国際協力			1B
	座長	石田 洋子	(財)国際開発センター
	コメンテータ	林 薫	文教大学
世界エイズ・結核・マラリア対策基金(GFATM)の5年評価 —報告2:総合的インパクト評価—	○	青山 温子	名古屋大学大学院
		川口 レオ	名古屋大学大学院
		相原 洋子	名古屋大学大学院
		喜多 悦子	日本赤十字九州国際看護大学
フィリピンでのNGO教育事業参加型評価～ファシリテータの 役割とステークホルダーのエンバワメント		田中 博	参加型評価ファシリテータ
村民の意思決定とCommunity Capability—「ザンビア孤立地域参加 型村落開発計画」における住民参加の定量的評価の試み—		野崎 泰志	日本福祉大学
中米ホンジュラス共和国初等教育における縦断的就学・追跡調査 —退学のパターン—		關谷 武司	関西学院大学

## 共通論題セッション報告

### 共通論題セッション1 「研修員受入事業評価」

座長 渡辺 博（東洋エンジニアリング（株））  
 コメンテータ 杉本 充邦（（独）国際協力機構）  
 コメンテータ 石田 洋子（（財）国際開発センター）  
 コメンテータ 長尾 眞文（国際基督教大学）

研修員受入事業は、我が国では古くから実施されている国際協力事業であるが、その評価は、研修時のアンケートによる内容評価から研修制度自体の評価迄、幅が広く、「やさしくて、難しい」と言われており、評価制度導入は他の国際協力事業と比較して遅れている。研修員受入事業実施機関として代表的な財団法人海外技術者研修協会（AOTS）、独立行政法人国際協力機構（JICA）、財団法人日本国際協力センター（JICE）の受入研修事業評価事例から、研修員受入研修事業の評価制度導入の現状について報告をいただき、議論を行った。

第1報告者の下大澤祐二氏（AOTS）からは、質問紙評価制度に加え、成果事例調査を実施したこと、成果事例調査の結果、受入研修に参加した開発途上国の研修生は、専門分野の知識技術の習得に加え、人的交流や異文化体験等を通じた意識変容・行動変容により、その後の人生の様々な活動において、経済的・社会的な価値創造に繋がる効果をもたらしていることが判明するなどの成果があったことが報告された。第2報告者のJICA梅津径氏からは、JICA課題別研修事業は、途上国の中核的な人材の能力開発を通じて、開発課題解決を促進する本邦技術協力事業の一形態であること、研修事業改善の一環として課題別研修事業にかかる評価制度の整備を順次進めてきた結果、2008年度からは全ての新規案件に対して事前評価を導入し、年次評価・終了時評価とあわせて一貫した評価体系が構築されたこと、現在は、運用の課程で顕在化した諸問題への対応、及び事後評価制度の導入等が課題となっていることが報告された。第3報告者の岸本昌子氏（JICE）からは、JICA大阪所管研修コースの個々の報告をまとめて量的分析を試みたこと、その結果、研修員の有する語学力や研修態度も成果測定には有用であることが確認されるなど、いくつかの有益な結果を得ることができたこと、研修に影響を及ぼす要因から研修成果を測定する式に提案することができたことが報告された。最後に杉本充邦氏（JICA）、石田洋子氏（IDCJ）、長尾眞文氏（ICU）の3名の討論者からコメントをいただき、受入研修事業の評価のあり方について議論がなされた。

これらの報告とコメントは、研修員受入事業の評価について会場の理解を深めると共に、これから評価の導入を計画している受入事業を実施中の関係機関に大いに参考になるものと評価された。

### 共通論題セッション2 「自治体評価—行政経営にどのように活かしてきたか」

座長 梅田 次郎（JMAC構造改革推進セクター）  
 コメンテータ 窪田 好男（京都府立大学）

日本の地方自治体で行政評価が実用に供されてから10数年が経過し、導入率は毎年着実に増加してきている。総務省2008年10月調査結果では、導入済みの都道府県と政令指定都市100%、中核市94%、特例市

90%、市区65%、町村24%となっている。そのような状況のなかで自治体評価に関する議論には、形式的なものに堕して実効性がなくなっている評価事例を取り上げているものが少なくない。確かにその類の事例も数多く存在しているが、他の経営システムと連動させながら本来の効用を実現している自治体ももちろん現に存在する。本セッションでは、行政評価が経営システムの中でどのようにリンクすることによって生かされ得るのかを明らかにすることを目的に、報告と議論を行った。

報告者の櫻井毅（長野県飯田市）からは、「行政評価の手法による総合計画策定と議会決算認定への活用」と題して、飯田市における取組、即ち第5次基本構想基本計画（H19～）では「多様な主体」をキーワードに市民協働型で行政評価による進行管理を前提に行政評価のロジックで策定を進めたこと、また予算編成に関しても施策枠配分方式を組み入れ計画と予算の連動を図ったこと、さらに平成20年度には議会も行政評価の結果を決算認定審査に活用するようにしたことなど、目指す都市像の実現に向けたマネジメントツールとして機能しつつある現状が紹介された。

報告者の星野芳昭（JMAC構造改革推進セクター）からは、「評価は活用するためにある」と題して、1995年に三重県で全国初めての制度として取り組まれた事務事業評価システム構築の際に氏が提示した評価結果の活用を示す全体像が以降行政経営モデルとして定着し多くの自治体がこれに基づき行政評価と総合計画、予算編成などのリンクをはかってきたが、この従来モデルはあくまで首長の責任権限下における領域にとどまってきたとし、今回の飯田市の事例報告にみるように議会や住民においても主体的に取り組まれるようになったことを踏まえた議会と住民を包含した新しい行政経営モデルが提言された。

討論者の窪田好男（京都府立大学）からは、「評価が改革するのではなく、評価を使って改革せよ」と主張してきた者として上記報告の方向性は重要で飯田市の事例に見られるような「評価を使った改革」体制が確立されるべきとしたうえで、政策体系と評価を使った行政経営を実現するためには関連する決定と評価を誰が責任を持ってやるかを明確にすべきである等の論点が提示された。

会場からは多数の質問・意見が出され、自治体での評価活動と行政経営のあり方について議論が深められ今後の方向性が明らかになったことは、本セッションの成果であった。

### 共通論題セッション3「生活者にとっての評価」

座長 入山 映（サイバー大学）

コメンテータ 宮崎 修二（（財）対日貿易投資交流促進協会）

これまで評価学会の関心領域あるいは対象は、ODAや地方自治体、公立学校などに代表されるパブリック・セクターに限られてきたといってもよいだろう。そもそも評価という営為の必要性が、価格パラメーターを評価尺度とする市場原理の外で求められていた訳だから、これは当然であったといっても良い。しかし、従来の営利・非営利、あるいは公と私といった截然とした区分が、限りなく曖昧になりつつある最近、プライベート・セクターにおける価格パラメーター以外の評価行為にも、パブリック・セクターにおけるそれと類似の機能が認められるのではないかと。従って、学会の関心がそちらにも向けられて良いのではないかと。評価文化の定着のためには、それも有益な手段の一つではないかと、という問題意識がこのセッションを設定した理由であった。

このため、プライベート・セクターにおける様々な評価行為の代表事例として、日本生産性本部の顧客満足度指数（CSI）、消費者団体による地方自治体の消費者行政評価、出版社宝島社による「このミステリーがすごい!」、そして日本産業デザイン振興会のグッドデザイン（Gマーク）の四つを取り上げ、それぞれ向山聡、土田あつ子、石倉笑、青木史郎の四氏に、各評価の概要、沿革、手法などについてプレゼンテーションを依頼した。

内容の詳細については別資料によって頂くとして、四者に共通する問題意識としては、評価要素の選定

根拠、評価結果の客観性の担保、評価の定量化手法、評価結果のステークホルダーへの周知手段といった諸点があり、会場からの質疑、コメンテータのコメントもこれら諸点を巡るものがほとんどであった。それら諸点について、各プロジェクトが、かなり行き届いた配慮をしていることが明らかにされた。こうした基本的な要素について、これまで学会員が取り組んできた評価との共通性が認識された一方、PDM、ログフレームといった共通評価手法、要素に前提を置いた議論に親しんできた学会員にとっては、自由で、時には奔放にさえ見える評価手法は全く新鮮に映ったようで、参加者のこのセッションに対する感想・評価にもそれは明らかであった。

評価学会が、その対象領域にこうしたプライベート・セクターの活動も含めるか否かは別にして、(これまでの学会の足跡から見れば) 非・伝統的ともいべきこうした評価の存在を視野に入れることにもそれなりの意義があるのではないか、という感想を総括としたい。

## 自由論題セッション報告

### 自由論題セッション1 「行政評価」

座長 山谷 清志 (同志社大学)

コメンテータ 西本 哲也 (三菱UFJリサーチ&コンサルティング (株))

本セッションは以下の3件の発表の後、質疑応答があった。

#### 1. 指定管理者の業務評価制度に関する研究

安田周悦 (秋田県立大学大学院)、嶋崎真仁 (秋田県立大学)

指定管理者の業務評価制度の枠組みを構築することを目指すものである。本報告では、地方公共団体が指定管理者制度を利用して管理する施設の運営方針を設定する段階から、指定管理者の評価を含む事業評価を経て次期運営方針を設定するまでのプロセスに着目し、それをPDCAサイクルという枠組みに照らし見直すことにより、この評価制度の問題点を整理した。

#### 2. 自治体における行政評価と広報広聴の連動

西村健 (日本能率協会コンサルティング・JMAC構造改革推進セクター)

JMAC構造改革推進セクターは、2008年度に「行政経営の仕組みと運用に関する実態調査」を実施した。そこでは特に、広聴の取組みが事務事業評価に反映されていないため、評価の精度が不十分である現状が明らかになった。また、評価結果に基づく改革改善の進行管理が不十分であることも明らかになった。このことから、事務事業評価の前提である関係者の意見を踏まえていないまま事務事業を評価してしまい、実際の改革改善まで至っていない実態が伺えた。こうした現状を踏まえて、行政評価と広報広聴との連動、そして事務事業の改革改善の取組みに焦点を絞り、行政評価の導入目的が達成されている自治体に共通する取り組みを報告した。

#### 3. OECD諸国における“Performance Budgeting”に関する実務・研究の諸動向に関する考察

左近靖博 (三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社)

OECD諸国において、業績情報を予算編成プロセスにおいて活用する仕組みである業績予算

(Performance Budgeting) の導入が進んでいる。本報告ではOECD諸国の予算、業績マネジメントの担当官らが集う“Senior Budget Officials network on performance and results”における、過去5年間における業績予算導入に向けての実務的な研究動向を整理した。

## 自由論題セッション2 「教育評価」

座長 橋本 昭彦 (早稲田大学大学院)

高月淳氏 (広島県立忠海高等学校) 「中高一貫教育校における学校評価システムについて」は、発表者の前任校での充実した学校評価の取り組みの報告である。取り組みの経過や手続きに重点が置かれて、判りやすい報告だったが、「学校評価によってどんな改善がみられたのか?」というその後の展開を、次回に期待したい。

石田謙豪氏 (広島県尾道市立栗原北小学校) ・平 恵津子氏 (広島県立教育センター) 「学校評価定着のための活用ステップに関する実践報告」は、困難な状況にある小学校での実践に関する過去3回の個別報告の続編。今回は学校評価を「いかに活用するか」という視点から整理した報告で、フロアから「評価結果の公開の仕方が特に参考になった」等の声があった。「校長が替わっても続くシステムづくり」が、次の課題だ、と石田氏は言う。

佐々木亮氏 (国際開発センター) ・牟田博光氏 (東京工業大学) 「ケニア中等理数科教育強化計画プロジェクトのインパクト分析」は、JICAが実施した教育援助プロジェクトの評価に関わった実践報告。無からの立ち上げであった教員研修の仕組みのインパクト分析が詳細に紹介された。フロアからは、収集データの解釈や集計の仕方、テストの点数以外のデータ (教員の勤務環境・人間関係・士気など) の扱い、ケニアと日本の教育観・教師観の差など、多様な質問・意見が出た。ケニア以外の地域への教育援助評価での応用に道を開く報告でもある。

西出順郎氏 (岩手県立大学) 「国立大学法人評価制度の理論的考察～制度設計上の機能可能性について～」も前回報告の姉妹編である。今回は「合目的かどうか」という視点から制度設計を問い直す実際的な内容であった。大学の在り方同様、大学評価もまた評価する目的によって個性的であるべきだが、現実には硬直した制度設計や、減点回避の受け身の姿勢があることがわかった。大学としての評価戦略・評価目的に応じたシンプルな設計、「中期目標」外の要素への顧慮、意味のある数値データ、形成的な機能などの重要性が論じられた。

## 自由論題セッション3 「評価のあり方」

座長 宮崎 修二 ((財) 対日貿易投資交流促進協会)

当セッションでは、評価のあり方に関し、評価者や評価手法も含めた広範な課題についての考察・報告が発表された。

まず、「評価者倫理・スタンダードの策定に向けた議論の動向 (一寸木英多良・佐々木亮)」では、2009年1月から活動を始めた本学会の「評価者倫理・スタンダード分科会」における検討作業の進捗状況と今後の方向について報告があった。同分科会では、国内外の先事例の研究等を踏まえ、内部評価が多いといわれる評価制度上の特徴、公的セクターにおける評価と行政改革の関係など評価に関する日本特有の要素に着目し、これらの改善に資する評価の倫理綱領・スタンダードのあり方を検討している。今後本学会員を中心とした評価関係者の意識調査、インタビュー等も加えて、我が国独自の評価倫理規定・スタンダードの策定を進めることとしているとの紹介があった。これに対しては、評価者の倫理とスタンダード、

評価者のコンピタンス、本学会の評価士養成等に関する考え方等の整理が必要であるなどの指摘があった。

次に、「企業市民活動の評価に関する一考察（前西繁成）」では、企業の社会的責任（CSR）に注目が集まる中、企業市民活動に対する関心が高まっていることから、こうした活動のプログラムを評価するシステムについて、事例とその成果及び課題が示された。具体的には、パナソニック社が取り組んだ企業市民活動の評価プログラムについて、社会的課題解決への寄与、プログラムマネジメント、自社リソースの活用度合い等7つの視点を設定し、PDCAサイクルやロジック・モデルとの関連性について検討するとともに、教育支援活動における事例の分析結果等が報告された。本報告に対しては、顧客による評価や企業の本来事業へのフィードバックの視点が必要ではないか、自己評価は適切であるか等の質問があった。

「福祉サービス第三者評価における評価者のコミュニケーション・スキルに関する研究（村田彦彦）」では、事業の透明性確保、サービスの質の向上を目的として導入されている第三者評価において、事業者に対しどのような態度・行動で接しているかという評価者のコミュニケーション・スキルに着目し、その現状と課題について発表があった。本研究では、福祉サービスの評価を行っている全国の第三者評価機関等にアンケート調査を行った結果、第三者評価における情報収集や提供におけるデコーディング、エンコーディングにおいて、こうしたスキルとの高い関連性が示されたと紹介があった。これに対しては、調査内容や結果の分析と今後の課題についての関連性、福祉サービスの種類の違いと評価者の属性の違いの影響の有無等について質疑があった。

最後に「2次評価の課題と展望（牟田博光・菊田怜子）」では、JICAの技術協力及び無償資金協力の事後評価に導入されている2次評価（外部評価）において、評価結果のフィードバックを通じ、評価の仕方のみならず評価結果そのものの改善がみられることに着目し、2次評価のプロセスについての検討がなされている。本研究では、2次評価導入の成果は内部評価に外部者の目を入れたことに起因するものというより、これら2次評価のプロセスの中で、評価の標準化が行われるとともに、評価結果のフィードバックが促進されたことによるところが大きかったと指摘している。これに対しては、定性的な評価のガイドライン、評価者の評価態度や評価傾向による差異におけるレベル合わせ等についての質疑があった。

以上、いずれの発表も評価のあり方に建設的な問題提起を行うものであり、我が国における評価文化の醸成・定着を考える上でも有意義な議論が行われたものとする。

## 自由論題セッション4「評価手法」

座長 林 薫（文教大学）

本セッションは以下の4報告と討論が行われた。

第一報告の大島章嘉会員による「自転車に乗ると道路の本質が評価できる（自転車道欲しい度調査結果より）はインターネットのよる14,000人を対象とした全国調査により、自転車道路の国民満足度を測定したきわめてユニークな研究で、自転車道路の満足度が極めて低いことがあきらかになると同時に、重相関分析により不満項目の理由について分析を行い、出席者からも注目を集めた。議論は主にデータの収集方法などをめぐって行われた。

第二報告の田中弥生会員、馬場英朗会員による「財務指標から捉えた民間非営利組織の評価～持続性の要因を探る～」は、これまで定量的評価がほとんど行われてこなかったNPO法人の財務、経営面に関し、パネル・データベースを構築し、財務的な評価ツールを開発することによって分析を行い、NPOの持続性にかかる実態と促進・疎外要因を明らかにすることを試みたものであり、事業収入が法人の持続性にあまり寄与していないこと、持続性には寄付や会費の役割が大きいことなどの結果が示された。これを通じて、NPOと日本社会に関する活発な議論が展開された。

第三報告の米原あき会員の「人間開発指数の新たな可能性：「ランキング指標」から「開発政策の処方

箋」へ」はランキング指標として専ら使用されている人間開発指数（HDI）を統計的に分解し、HDIの3つの構成要素の成分を抽出することで、「開発政策の処方箋」への可能性を提示することを試みたものである。HDIのこれまで指摘されてきた問題点を踏まえて、より有効な活用を目指す意義ある研究であり、「処方箋」として使用することの妥当性、有効性などをめぐって行われた。

第4報告の白川展之会員による「有効競争レビューによる日本の大学間の競争構造の評価」は規制業種の政策評価手法として確立されてきた概念である有効競争レビューの手法を用い、国立大学の法人化後の日本の大学をめぐる競争の状況を分析し、その結果、大学「市場」がいくつかの異なるマーケットで構成され、市場ごとに異なる市場競争の条件があることなどが明らかにされた。産業組織論的な手法を教育分野に適用することの可否、是非などをめぐって議論が行われた。

総じて、自由論題セッションにふさわしく、自由に多種多様な手法や見解が示され、議論を行ったところが成果であった。

## 自由論題セッション5「国際協力」

座長 石田 洋子（（財）国際開発センター）  
コメンテータ 林 薫（文教大学）

本セッションは以下の4件について、それぞれの発表の後、質疑応答があった。

「世界エイズ・結核・マラリア対策基金（GFATM）の5年評価－報告2：総合的インパクト評価－」（青山温子、川口レオ、相原洋子、喜多悦子）では、GFATMによって作成された5年評価の報告書の概要が報告された。同報告では、1) GFATM組織の効果・効率、2) 事業実施とパートナーシップの状況、3) 3感染症への総合インパクトの3領域についてまとめられた領域評価報告書及び総合評価報告書について、特色と課題の分析結果が示された。参加者から、全体プログラムに対する評価予算、フィードバック方法等について、質問が寄せられた。

「フィリピンでのNGO教育事業参加型評価～ファシリテーターの役割とステークホルダーのエンパワメント」（田中博）では、日本のNGOであるソルト・パタヤスが1995年からマニラ近郊ゴミ捨て場周辺で続けてきた教育支援に対して、田中氏自身が行った参加型評価の概要（目的、手法、プロセスなど）が紹介された。フィリピンでの経験を踏まえて、参加型評価の長所を生かし、短所を補うための、ファシリテーターの役割の重要性に関する考察結果が報告された。参加者から、住民側の意識変化やNGOの反応などについて質問があった。

「村民の意思決定とCommunity Capability－『ザンビア孤立地域参加型村落開発計画』における住民参加の定量的評価の試み－」（野崎泰志）では、JICA技術協力プロジェクトで支援されたザンビアの村落単位のマイクロ・プロジェクトの事例に対して、定量的評価を試みた手法と分析結果が紹介された。同評価では、対象村落を先発組と後発組にわけ、「生計の良好なバランス」を示している後発組が「住民参加の質的向上」を達成していると評価する方法論が示された。参加者からは、データ収集や分析手法、今後の結果活用方法等について質問があった。

「中米ホンジュラス共和国初等教育における縦断的就学・追跡調査－退学のパターン－」（關谷武司）では、小学校へ入学した2,343人の子供たちの学校における在籍記録や当時の家庭環境などのデータを縦断的に収集・分析している途中経過が紹介された。入学した最初の年に794人が進級し、そのうち62.5%が卒業を迎えることができ、また、落第と評価された者の63.9%が卒業できなかったというデータと、それらの理由についての考察が報告された。参加者からは、就学前教育と就学状況の関係、学校と住民との関係などについて質問があった。

いずれの発表も、現場経験や豊富なデータに基づいて興味深い分析手法や分析結果が報告され、今後のさらなる分析や結果活用が期待される。

## 企画委員会

企画委員会は、日本評価学会が行う各種の活動を企画、実行することをとおして、わが国の評価学の普及と発展に寄与することを目的としている。最近の活動としては以下の活動がある。

### 1. 受託事業

平成20/21年度に国際協力機構より「課題別研修事業事後評価試行実施」について受託し、平成21年6月に報告書を提出した。この受託については会員からの公募に基づき研究チームを編成し、帰国研修生に対するアンケート調査、及び現地調査などの作業を行った。国際協力機構からは平成19年度、20年度に引き続き、平成21年度も「課題別研修第三者検証作業部会」業務も受託する。国際協力機構が平成22年度以降に更新または新設する課題別研修案件の検討において、第三者検討委員会を設置し、案件内容の妥当性および効率性を検証するにあたり、検証プロセスの効率化と客観性のさらなる担保を図るべく、作業部会で審査原案を作成することになっている。

このような受託事業は学会としての社会的貢献を具体的な形で示すと共に、会員に評価作業を経験してもらう場を提供することにもなる。さらに学会に対しては財政的な貢献もできるなど利点が大きいの。企画委員会としてはこのような受託事業を積極的に拡大していきたいと考えており、他の事業の受託についても検討する。

なお、学会として事業を受託することが適切であるかどうかの判断基準、及び受託事業の品質確保については学会が定めた「受託評価関連事業実施要領」に基づいている。

### 2. 顕彰事業

日本評価学会では年一回、学会賞の選定という形で会員の顕彰を行うことにしている。学会賞の受賞者は企画委員会の下に設けられている学会賞審査委員会によって推薦し、理事会で決定される。学会賞としては、本学会誌に掲載された原著論文等が評価学研究に大きく貢献したと認められる者に授与される「日本評価学会論文賞」、評価学研究の進歩に寄与する優れた研究をなし、将来の発展を期待される者に授与する「日本評価学会奨励賞」、評価学の発展に顕著な功績があった者に授与される「日本評価学会功績賞」の3つの賞がある。平成21年度は10月下旬まで受賞者の推薦を受け付けている。詳細は学会ホームページに記載してある。多くの自薦、他薦を期待している。受賞者は所定の手続きを経て決定され、11月28、29日に明治大学で開催予定の第10回全国大会の際に表彰される。

企画委員会委員長 牟田 博光

## 広報委員会

### 1. 活動方針

広報委員会は、その目的である、「評価の意義を広く普及し、学会活動の強化を支援するために、日本評価学会および学会の行う種々の事業を広報し、学会の情報活動に寄与する」ことを目的とします。評価学会の活動のみならず広く評価に関わる情報も会員の皆さんと共有すべくあらゆる機会を捉えてその実現を目指します。

### 2. 活動状況

#### (1) 「学会活動の強化と学会の健全な運営を目指して会員獲得に努めます」

会員獲得のための学会説明などのツールについては、ホームページを第一に考えていますが、国、自治体、企業などの説明ツールとしては、マス・メディアを使ったパブリシティも利用する方向で検討を進めていきます。

#### (2) 「広報の手段は主として学会ホームページを活用します。従って、学会からのおしらせはホームページに随時掲載します」。

2009年6月13日（土）第6回春季全国大会理事会で「ホームページのより魅力的かつ効果的な広報」のために、専門家を使ってホームページの刷新に費用をかけて取り組むことが決定しました。

### 3. 今後の方針

広報委員会は、メンバーの交代を視野に入れ、進捗状況管理、新企画の検討などを行い広報面での有効性、効率性を高めて行く所存です。

広報委員会委員長 高千穂 安長

## 日本評価学会第10回全国大会のご案内

第10回全国大会  
実行委員会委員長 源 由理子

来たる2009年11月28日（土）、29日（日）、日本評価学会第10回全国大会が明治大学（東京都千代田区）にて開催されます。

プログラム等詳細につきましては、学会メーリングリストおよびホームページにて随時ご案内いたします。

会員各位におかれましては奮ってご参加くださいますようお願い申し上げます。

### 記

1. 日時： 2009年11月28日（土）、29日（日）
2. 場所： 明治大学 駿河台キャンパス（東京都千代田区神田駿河台1-1）

以上

## 特定非営利活動法人日本評価学会定款

### 第1章 総則

#### (名称)

第1条 本法人は、特定非営利活動法人日本評価学会と称し、英語名は、The Japan Evaluation Society (略称JES) とする。

#### (事務所)

第2条 本法人は、主たる事務所を東京都品川区に置く。

#### (目的)

第3条 本法人は、広く国民一般に対する透明性確保、説明責任遂行のため、公共的な活動やNPO等の社会的な活動に関する評価の重要性が強く認識されていることに鑑み、評価に関する研究及び応用を促進し、評価に関する関連機関等との情報交換を図るとともに、この分野の学問の進歩発展及び評価に携わる人材の育成等に貢献することにより、広く一般市民に対し評価活動の向上と評価の普及に寄与することを目的とする。

#### (特定非営利活動の種類)

第4条 本法人は、前条の目的を達成するため、次の種類の特定非営利活動を行う。

- (1) 社会教育の推進を図る活動
- (2) 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
- (3) 国際協力の活動
- (4) 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
- (5) 経済活動の活性化を図る活動

#### (事業の種類)

第5条 本法人は、第3条の目的を達成するため、特定非営利活動に係る事業として次の事業を行う。

- (1) 評価に関する調査・研究事業  
広く一般市民の参加を得て客観性を保持し得る評価手法、評価基準の開発を行う。
- (2) 評価に関する研修事業  
評価に関する学術研究会、講演会、国際シンポジウム、研修などを開催し、評価人材の育成に努める。
- (3) 評価に関する交流事業  
評価研究者、評価実務者、評価利用者等評価に関連する内外の人々との交流、情報交換の場として国際交流や全国大会を実施する。
- (4) 評価に関する広報・普及事業  
評価に関する情報を広く知らしむべく、ホームページの作成、学会誌その他刊行物の発行等、普及啓蒙活動を行う。
- (5) 評価実施事業  
公平、中立の観点に立ち、法人として第三者評価を実施する。
- (6) 評価に関する顕彰事業  
評価に関する研究および評価活動の普及に貢献した人を広く顕彰する。
- (7) その他、本法人の目的を達成するために必要な事業

## 第2章 会員

### (種別)

- 第6条** 本法人の会員の種別は、次の5種とし、正会員をもって特定非営利活動促進法（以下「法」という。）上の社員とする。
- (1) 正会員 本法人の目的に賛同して入会した個人。
  - (2) 学生会員 本法人の目的に賛同して入会した、原則として大学以上の学生で、学生会員を希望する者。尚学生会員は、卒業時に本人が希望する場合は会長に申し込みをおこなったうえで、正会員となることができる。
  - (3) 賛助会員 本法人の目的に賛同し、その事業を後援する団体。
  - (4) 名誉会員 本法人に功労のあった者及び広く評価分野に関連ある分野における学識経験者で理事会の推薦に基づき総会の承認を経た個人。
  - (5) 准会員 本法人の目的に賛同して入会した個人で、最大3年間を期限に本法人の活動への参加を希望する者。3年以上の継続を本人が希望する場合は会長に申し込みをおこなったうえで、正会員となることができる。

### (入会)

- 第7条** 会員の入会について、特に条件は定めない。
- 2 正会員、学生会員、賛助会員、准会員として入会しようとする者は、会長が別に定める入会申込書により会長に申し込むものとする。また、名誉会員として推薦された者は、入会の手続きを要せず、本人の承諾をもって会員となるものとする。
  - 3 理事会は、前項の申し込みがあったとき、正当な理由がない限り、入会を認めなければならない。
  - 4 会長は、第2項のものの入会を認めないときは、速やかに理由を付した書面をもって本人にその旨を通知しなければならない。

### (会費)

- 第8条** 正会員、学生会員、賛助会員、准会員は、総会において別に定める会費を納入しなければならない。

### (会員の資格の喪失)

- 第9条** 会員が次の各号の一に該当する場合には、その資格を喪失する。
- (1) 退会届の提出をしたとき。
  - (2) 本人が死亡し、若しくは失踪宣告を受け、又は会員である団体が消滅したとき。
  - (3) 継続して2年以上会費を滞納したとき。
  - (4) 除名されたとき。

### (退会)

- 第10条** 会員は、会長が別に定める退会届を会長に提出して、任意に退会することができる。

### (除名)

- 第11条** 会員が次の各号の一に該当する場合には、総会の議決により、これを除名することができる。
- (1) この定款に違反したとき。
  - (2) 本法人の名誉を毀損し又は設立の趣旨に反する行為を行なったことにより、総会において、

除名すべきものと認められた場合

- 2 前項の規定により会員を除名しようとする場合は、議決の前に当該会員に弁明の機会を与えなければならない。

(抛出金品の不返還)

第12条 本法人は、会員がその資格を喪失しても、既に納入した会費その他の抛出金品は返還しない。

### 第3章 役員

(種別及び定数)

第13条 本法人には、次の役員を置く。

- (1) 理事 20名以上25名以内
  - (2) 監事 1名以上2名以内
- 2 理事のうち1人を会長とし、若干名を副会長とする。

(選任等)

第14条 理事及び監事は、総会において、正会員の中から選任する。

- 2 会長及び副会長は、理事会において、理事の互選により定める。
- 3 役員のうちには、それぞれの役員について、その配偶者若しくは三親等以内の親族が一人を超えて含まれ、又は当該役員並びにその配偶者及び三親等以内の親族が役員の総数の3分の1を超えて含まれることになってはならない。
- 4 法第20条各号のいずれかに該当する者は、本法人の役員になることができない。
- 5 理事及び監事は、相互に兼ねることができず、本法人の職員を兼ねてはならない。

(職務)

第15条 会長は、本法人を代表し、会務を統括する。

- 2 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるとき又は欠けたときは、会長があらかじめ指名した順序で、その職務を代行する。
- 3 理事は理事会を構成し、この定款の定め及び総会または理事会の議決に基づき、会務の執行を決定する。
- 4 監事は、次に掲げる職務を行う。
  - (1) 理事の会務執行の状況を監査すること。
  - (2) 本法人の財産の状況を監査すること。
  - (3) 前2号の規定による監査の結果、本法人の業務又は財産に関し不正の行為又は法令若しくは定款に違反する重大な事実があることを発見した場合には、これを総会又は所轄庁に報告すること。
  - (4) 前号の報告をするために必要がある場合には、総会を招集すること。
  - (5) 理事の会務執行の状況又はこの法人の財産の状況について、理事に意見を述べること。

(任期等)

第16条 役員任期は、2年とする。ただし再任を妨げない。

- 2 補欠又は増員により就任した役員任期は、前項本文の規定にかかわらず、前任者又は現任者

の残存期間とする。

3 役員は、辞任または任期満了後においても、後任者が就任するまでは、その職務を行わなければならない。

4 前項の規定にかかわらず、後任の役員が選任されていない場合には、任期の末日後最初の総会が終結するまでその任期を伸長する。

(欠員補充)

第17条 理事又は監事のうち、その定数の3分の1を超える者が欠けたときは遅滞なくこれを補充しなければならない。

(解任)

第18条 役員が次の各号の一に該当する場合には、理事は理事会の議決により、監事は総会の議決により、これを解任することができる。

(1) 心身の故障のため、職務の遂行の堪えないと認められるとき。

(2) 職務上の義務違反その他役員としてふさわしくない行為があったとき。

2 前項の規定により役員を解任しようとする場合は、議決の前に当該役員に弁明の機会を与えなければならない。

(費用弁償)

第19条 役員には、その職務を執行するために要した費用を弁償することができる。

2 前1項に関し必要な事項は、総会の議決を経て、会長が別に定める。

(顧問)

第20条 本法人に顧問若干名を置くことができる。

2 顧問は、会長が理事会の同意を得て委嘱する。

3 顧問は、本法人の運営に関し、会長の諮問に答え、又は意見を述べるることができる。

4 顧問の任期については、第16条第1項の規定を準用する。

## 第4章 会議

(種別)

第21条 本法人の会議は、総会および理事会の2種とする。

2 総会は、通常総会及び臨時総会とする。

(総会の構成)

第22条 総会は、正会員をもって構成する。

(総会の権能)

第23条 総会は、以下の事項について議決する。

(1) 定款の変更

(2) 解散及び合併

(3) 事業計画及び収支予算

(4) 会員の除名

(5) 事業報告及び収支決算

- (6) 役員を選任又は監事の解任、役員の職務
- (7) 会費
- (8) 解散における残余財産の帰属先
- (9) その他運営に関する重要事項

#### (総会の開催)

第24条 通常総会は、毎年1回開催する。

2 臨時総会は、次に掲げる場合に開催する。

- (1) 理事会が必要と認め、招集の請求をしたとき。
- (2) 正会員総数の5分の1以上から会議の目的を記載した書面により招集の請求があったとき。
- (3) 監事が第15条第4項第4号の規定に基づいて招集するとき。

#### (総会の招集)

第25条 総会は、前条第2項第3号の場合を除いて、会長が招集する。

2 会長は、前条第2項第1号及び第2号の規定による請求があったときは、その日から30日以内に臨時総会を招集しなければならない。

3 総会を招集する場合には会議の日時、場所、目的及び審議事項を記載した書面により、開催の日の少なくとも5日前までに通知しなければならない。

#### (総会の議長)

第26条 総会の議長は、会長をもってこれにあてる。

#### (総会の定足数)

第27条 総会は、正会員総数の2分の1以上の出席が無ければ開催することができない。

#### (総会の議決)

第28条 総会における議決事項は、第25条第3項の規定によってあらかじめ通知した事項とする。

2 総会の議事は、この定款に規定するもののほか、出席した正会員の過半数をもって決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

#### (総会での表決権等)

第29条 各正会員の表決権は平等なものとする。

2 やむを得ない理由により総会に出席できない正会員は、あらかじめ通知された事項について、書面をもって表決し、又は他の正会員を代理人として表決を委任することができる。

3 前項の代理人は、代表権を証する書面を総会毎に議長に提出しなければならない。

4 第1項の場合において、正会員は、表決内容等について、総会の議長に一任することができる。

5 第1項及び前項の規定により、表決権を行使する場合は、当該正会員は総会に出席したものとみなす。

6 総会の議決について、特別の利害関係を有する正会員は、その議事の議決に加わることができない。

#### (総会の議事録)

第30条 総会の議事については、次の事項を記載した議事録を作成しなければならない。

- (1) 日時及び場所
  - (2) 正会員総数及び出席者数（書面表決者又は表決委任者がある場合にあっては、その数を付記すること。）
  - (3) 審議事項
  - (4) 議事の経過の概要及び議決の結果
  - (5) 議事録署名人の選任に関する事項
- 2 議事録には、議長及び総会において選任された議事録署名人2名が、記名押印又は署名しなければならない。

#### （理事会の構成）

第31条 理事会は、理事をもって構成する。ただし、監事、顧問、幹事ならびに第53条第2項に定める事務局長は、理事会に出席し意見を述べることができる。

#### （理事会の権能）

第32条 理事会は、この定款に別に定める事項のほか、次の事項を議決する。

- (1) 総会に付議すべき事項
- (2) 総会の議決した事項の執行に関する事項
- (3) その他総会の議決を要しない会務の執行に関する事項

#### （理事会の開催）

第33条 定例理事会は、毎年3回開催する。

2 前項にかかわらず次に掲げる場合には、臨時理事会を開催することができる。

- (1) 会長が必要と認めたとき。
- (2) 理事総数の2分の1以上から理事会の目的である事項を記載した書面により招集の請求があったとき。

3 理事会は、理事現在数の3分の1以上の出席がなければ、開会することができない。

#### （理事会の招集）

第34条 理事会は、会長が招集する。

2 会長は、前条第2項第2号の場合にはその日から20日以内に理事会を招集しなければならない。

3 会長は、緊急に理事会を招集する必要がある場合において、やむを得ない事情によりこれを開催できないときには、理事の承諾を得て、書面により議決を得ることができる。この場合、理事会は開催されたものとみなす。

4 理事会を招集するときは、会議の日時、場所、目的及び審議事項を記載した書面により、開催の日の少なくとも5日前までに通知しなければならない。

#### （理事会の議長）

第35条 理事会の議長は、会長がこれにあたる。

#### （理事会の議決）

第36条 理事会における議決事項は第34条第4項の規定によってあらかじめ通知した事項とする。

2 理事会の議決は、出席理事の過半数の同意でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

**(理事会の表決権等)**

**第37条** 各理事の表決権は、平等なものとする。

- 2 やむを得ない理由のため、理事会に出席できない理事は、あらかじめ通知された事項について書面又は代理人をもって表決することができる。
- 3 前項の場合において、理事は、表決内容等について理事会の議長に一任することができる。
- 4 第1項及び前項の規定により、表決権を行使する場合は、当該理事は理事会に出席したものとみなす。
- 5 理事会の議決について、特別の利害関係を有する理事は、その議事の議決に加わることができない。

**(理事会の議事録)**

**第38条** 理事会の議事については、次の事項を記載した議事録を作成しなければならない。

- (1) 日時及び場所
- (2) 理事総数、出席者数及び出席者氏名（書面表決者にあつては、その旨を付記すること。）
- (3) 審議事項
- (4) 議事の経過の概要及び議決の結果
- (5) 議事録署名人の選任に関する事項
- 2 議事録には、議長及び総会において選任された議事録署名人2名が、記名押印又は署名しなければならない。

**第5章 資産****(資産の構成)**

**第39条** 本法人の資産は、次の各号に掲げるものをもって構成する。

- (1) 設立当初の財産目録に記載された財産
- (2) 会費
- (3) 寄付金品
- (4) 財産から生ずる収入
- (5) 事業に伴う収入
- (6) その他の収入

**(資産の管理)**

**第40条** 本法人の資産は、会長が管理し、その方法は理事会の議決による。

- 2 この法人の資産は特定非営利活動に係る事業に関する資産とする。

**第6章 会計****(会計の原則)**

**第41条** 本法人の会計は、法第27条各号に掲げる原則に従って行わなければならない。

**(会計区分)**

**第42条** この法人の会計は、特定非営利活動に係る事業会計とする。

**(事業年度)**

第43条 本法人の事業年度は、毎年10月1日に始まり翌年9月30日に終わる。

**(事業計画及び予算)**

第44条 本法人の事業計画書及び収支予算書は、会長が作成し、理事会の議決を経た後、毎事業年度の開始前に総会の議決を得なければならない。ただし、やむを得ない事情により、当該事業年度開始前に総会を開催できない場合にあっては、理事会の議決によることを妨げない。この場合、当該事業年度の開始の日から90日以内に総会の議決を得るものとする。

2 会長は、前項の事業計画書及び収支予算書を変更しようとするときは、理事会の議決を得なければならない。

**(暫定予算)**

第45条 第43条の規定にかかわらず、やむを得ない理由により予算が成立しないときは、会長は、理事会の議決を経て、予算成立の日まで前事業年度の予算に準じ収入支出することができる。

2 前項の収入支出は、新たに成立した予算の収入支出とみなす。

**(予備費)**

第46条 予算超過又は予算外の支出に充てるため、予算中に予備費を設けることができる。

2 予備費を使用するときは、理事会の議決を経なければならない。

**(事業報告及び決算)**

第47条 本法人の事業報告書、財産目録、貸借対照表及び収支決算書等決算に関する書類は、会長が毎事業年度終了後遅滞なくこれを作成し、監事の監査を受け、理事会の議決を経た後、当該事業年度終了後90日以内に総会の決議を得なければならない。

2 決算上剰余金を生じたときは、次事業年度に繰り越すものとする。

**(臨機の措置)**

第48条 予算をもって定めるもののほか、借入金の借入れその他新たな義務の負担をし、又は権利の放棄をしようとするときは、理事会の議決を経なければならない。

**第7章 定款の変更、解散及び合併****(定款の変更)**

第49条 本法人が定款を変更しようとするときは、総会に出席した正会員の4分の3以上の多数による議決を経、かつ、法第25条第3項に規定する軽微な事項を除いて所轄庁の認証を得なければならない。

**(解散)**

第50条 この法人は、次に掲げる事由により解散する。

- (1) 総会の決議
- (2) 目的とする特定非営利活動に係る事業の成功の不能
- (3) 正会員の欠亡

- (4) 合併
- (5) 破産
- (6) 所轄庁による設立の認証の取消し
- 2 前項第1号の事由により本法人が解散するときは、正会員総数の4分の3以上の承諾を得なければならない。
- 3 第1項第2号の事由により解散するときは、所轄庁の認定を得なければならない。

(残余財産の帰属)

第51条 本法人が解散（合併又は破産による解散を除く。）したときに残存する財産は、法第11条第3項に掲げる者のうち、総会において議決した者に譲渡するものとする。

(合併)

第52条 本法人が合併しようとするときは、総会において正会員総数の4分の3以上の議決を経、かつ所轄庁の認証を得なければならない。

## 第8章 公告

(公告の方法)

第53条 本法人の公告は、この法人の掲示場に提示するとともに、官報に掲載して行う。

## 第9章 事務局

(事務局の設置)

- 第54条 本法人に、本法人の事務を処理するため、事務局を設置する。
- 2 事務局には、理事会の同意を得て会長が委嘱する事務局長を置く。
  - 3 事務局組織、運営、職員及びその他必要な事項は理事会の議決を経て別に定める。

## 第10章 雑則

(細則)

第55条 この定款の施行について必要な細則は、理事会の議決を経て会長がこれを定める。

(委員会及び分科会)

- 第56条 本法人は、事業の円滑な遂行を図るため、委員会及び分科会を設けることができる。
- 2 委員会及び分科会は、その目的とする事項について、調査及び研究し、または審議する。
  - 3 委員会及び分科会の組織、構成及び運営その他必要な事項は、理事会の議決を経て、別に定める。

(支部)

- 第57条 本法人は、事業の円滑な遂行を図るため、総会の議決に基づいて支部を置くことができる。
- 2 支部には、理事会の同意を得て会長が委嘱する支部長を置く。
  - 3 支部の位置、組織、運営その他必要な事項は、理事会の議決を経て、別に定める。

## 附則

- 1 この定款は、本法人の成立の日から施行する。
- 2 本法人の設立当初の役員は、別表の通りとする。
- 3 本法人の設立当初の役員の任期は、第16条第1項の規定にかかわらず、平成16年度の事業報告書及び収支決算の決議をする総会の日までとする。
- 4 本法人の設立当初の事業年度は、第43条の規定にかかわらず、本法人成立の日から平成16年9月30日までとする。
- 5 本法人の設立初年度の事業計画及び収支予算は、第44条の規定にかかわらず、設立総会の定めるところによる。
- 6 本法人の設立当初の会費は、第8条の規定に関わらず、次に掲げる額とする。

正会員	15,000円
学生会員	5,000円
賛助会員	1口100,000円（1口以上）

## 【別表】

## 設立当初の役員

役職名	氏名
会長	宮内 義彦
副会長	廣野 良吉
副会長	牟田 博光
理事	竹内 正興
理事	荒木 光弥
理事	梅内 拓生
理事	喜多 悦子
理事	木村 孟
理事	熊岡 路矢
理事	坂元 浩一
理事	白須 孝
理事	杉下 恒夫
理事	鈴木 絲子
理事	高千穂 安長
理事	高橋 一生
理事	長尾 眞文
理事	古川 俊一
理事	三好 皓一
理事	森 茂子
理事	弓削 昭子
監事	高瀬 国雄
監事	松下 弘

## 日本評価学会誌刊行規定

2005.2.15改訂

2002.9.18改訂

2001.9.9改訂

(目的および名称)

1. 日本評価学会（以下、「学会」という）は、評価に関する研究および実践的活動の成果を国内外の学界をはじめ評価に関心をもつ個人および機関に広く公表し、評価慣行の向上と普及に資することを目的として、「日本評価研究（仮名）」（英文仮名：“The Japanese Journal of Evaluation Studies”、以下、「評価研究」という）を刊行する。

(編集委員会)

2. 「評価研究」の編集は、後で定める「編集方針」にもとづいて編集委員会が行う。
3. 編集委員会は、学会会員20名以内をもって構成し、委員は学会理事会が選任する。編集委員の任期は2年とし、再任を妨げないものとする。
4. 編集委員会は、互選により委員長1名、副委員長2名および常任編集委員若干名を選出する。
5. 編集委員会は、最低年1回編集委員会を開き、編集方針、編集委員会企画、その他について協議するものとする。
6. 編集委員会は、その活動等について、随時理事会へ報告し、承認を受けるとともに、毎年1回学会年次大会の場で、過去1年の活動成果と翌年の活動計画に関する報告を行う。
7. 委員長、副委員長および常任編集委員は、常任編集委員会を構成し、常時、編集実務に当たる。

(編集方針)

8. 「評価研究」は、原則として、年2回刊行する。
9. 「評価研究」の体裁は、B5版とし、和文又は英文とする。
10. 「評価研究」に掲載する原稿（以下「論文等」という）の分類は、以下の5カテゴリーからなるものとする。
  - (1) 総説
  - (2) 研究論文
  - (3) 研究ノート
  - (4) 実践・調査報告
  - (5) その他
11. 「評価研究」への投稿有資格者は、学会会員および常任編集委員会が投稿を依頼した者とする。学会会員による連名での投稿および学会会員を主筆者とする非会員との連名での投稿は、これを認める。編集委員による投稿はこれを認める。
12. 投稿原稿を上記分類のどのカテゴリーとして扱うかは、投稿者の申請等をもとに常任編集委員会が、下記の「作業指針」に従って決定する。
  - (1) 「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文とし、その掲載については編集委員会が企画・決定する。
  - (2) 「研究論文」は、評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文とし、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
  - (3) 「研究ノート」は、「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
  - (4) 「実践・調査報告」は、評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。

(5)「その他」には、編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿や学会誌の刊行に関する編集委員会からの学会会員への連絡等が含まれる。

13. 論文等は2名の査読者により査読することとし、その人選は編集委員会が行う。「研究論文」については、査読結果と編集委員会が査読者とは別に指名する担当編集委員1名の参考意見をもとに、編集委員会が掲載に関する決定を行う。「総説」、「研究ノート」、「実践・調査報告」および「その他」の論文については、査読結果にもとづき編集委員会が掲載に関する決定を行う。
14. 編集委員が「評価研究」に投稿した場合には、当該委員はその投稿に係わる常任編集委員会あるいは編集委員会の議事に一切参加しないものとする。
15. 上記いずれの категорияの投稿についても、常任編集委員会による掲載の判断は可・不可の二者択一で行うこととする。但し、場合によっては編集委員会の判断で、小規模の修正による掲載も認める。「研究論文」としての掲載が適当でないと判断された場合でも、投稿者が希望すれば、常任編集委員会は「研究ノート」あるいは「実践・調査報告」としての掲載を決定できる。

(投稿要領の作成公表)

16. 編集委員会は、上記の編集方針にもとづき投稿要領を作成し、理事会の承認を得て、広く公表する。  
(配布先)

17. 「評価研究」は、学会会員に無償で配布するほか、非会員に有償で提供する。

(抜刷の配付)

18. 「評価研究」掲載論文等の抜刷り30部を、投稿者（原著者）に無料で配布する。それ以上の部数を希望する場合は投稿者（原著者）の自己負担とする。

(インターネット上の公開)

19. 「評価研究」掲載論文等は、投稿者（原著者）の了承を得て全文をインターネット上で公開する。

(著作権)

20. 「評価研究」に掲載された論文等の著作権は各投稿者（原著者）に帰属するものとし、編集権は本学会に帰属するものとする。

(事務局)

21. 「評価研究」編集及び配布の事務は、それに関連する会計も含めて学会事務局が担当する。

(以上)

## 『日本評価研究』投稿規定

2008.9.29改訂

2003.4.18改訂

2002.3.25改訂

2001.9.9改訂

1. 『日本評価研究』(The Japanese Journal of Evaluation Studies)は、評価に関する論文、論考、調査報告等を掲載する。
2. 『日本評価研究』は、会員間の研究成果交流の場を提供し、内外における評価研究の一層の発展に資することを主目的として発行されており、原則として会員による寄稿を掲載する。なお、依頼原稿を除き、ファーストオーサーは学会員でなければならない。また、投稿は、一時に一原稿に限るとともに、他学会誌などへ二重に投稿などのない未発表のものとする。
3. 投稿された原稿は、編集委員会の責任において審査を行ない、採否を決定する。審査にあたっては、1原稿毎に2名の査読者を選定し、査読結果を参考にする。(査読者には、投稿者名を伏せて査読を依頼する。)
4. 原稿料は支払わない。
5. 『日本評価研究』に掲載された論文等は、その全文をインターネット上の本学会のホームページに掲載する。
6. 投稿にあたっては、投稿原稿が、①研究論文、②総説、③研究ノート、④実践・調査報告、⑤その他のうち、どのカテゴリーに入るかを明記する。ただし、カテゴリーについての最終判断は、編集委員会で行なう。「研究論文」は評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文、「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文、「研究ノート」は「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考、「実践・調査報告」は評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告、「その他」は編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿等である。
7. 投稿方法
  - (1) 使用言語は日本語又は英語とする。
  - (2) 著者校正は原則として第一校までとする。
  - (3) 英文原稿については、ネイティブスピーカーによる英文チェックを済ませ、完全な英文にして投稿すること。
  - (4) ハードコピー4部(A4版)を提出する。その際、連絡先(住所、Tel、Fax、Email)と原稿の種類を明記すること。掲載可と判断された原稿については、必要なライトを経た後に、最終原稿のハードコピー2部とDOS/Vフォーマットのフロッピーを用いたTEXTファイルを提出する。その際、オリジナル図表を添付すること。
  - (5) 刷り上がりは最大14ページとする。これを超える場合は、その経費は著者負担とする。

- (6) 日本語原稿の最大文字数は以下のとおり。①研究論文20,000字、②総説15,000字、③研究ノート15,000字、④実践・調査報告20,000字、⑤その他適宜。それぞれ和文要旨を400字程度、英文要旨を150words程度、及び和文・英文でキーワード（5つ以内）を別に添付する。印刷は1ページ、20字×43行×2段（1,720字）とする。20,000字の原稿の場合、単純計算では英文要旨1ページを加えて合計13ページとなるが、図表の量によっては、それ以上のページ数となり得るので、注意すること。
- (7) 英文ではA4版用紙に左右マージン30mmをとり、10ポイントフォントを使用し、1ページ43行のレイアウトとする（1ページ約500words）。論文冒頭に150words程度のAbstractをつける。14ページでは、7,000words相当になるが、タイトルヘッド等を考慮して、最大語数を約6,000words（図表、注、文献込み）とする。図表の量によっては、ページ数が予想以上に増える場合もあり得るので、注意すること。

#### 8. 送付先

〒140-0002 東京都品川区東品川4-12-6 日立ソフトタワーB 22F  
財団法人 国際開発センター内 日本評価学会事務局  
TEL: 03-6718-5931  
FAX: 03-6718-1651  
E-mail: jes.info@idcj.or.jp

## 『日本評価研究』執筆要領

2002.9.18改訂

2002.3.25改訂

## 1. 本文、図表、注記、参考文献等

(1) 論文等の記載は次の順序とする。

日本語原稿の場合

第1ページ：表題、著者名、所属先、E-mail、和文要約（400字程度）、和文キーワード（5つ以内）

第2ページ以下：本文、謝辞あるいは付記、注記、参考文献

最終ページ：英文表題、英文著者名、英文所属先、E-mail、英文要約（150words程度）、英文キーワード（5つ以内）

英文原稿の場合

第1ページ：Title; the author's name; Affiliation; E-mail address; Abstract (150 words); Keywords (5 words)

第2ページ以下：The main text; acknowledgement; notes; references

(2) 本文の区分は以下のようにする。

例1（日本語）

1.

(1)

①

(2)

(3)

例2（英文）

1.

1.1

1.1.1

1.1.2

(3) 図表については、出所を明確にする。図表は原則として、筆者提出のものをそのまま写真製版するので、原図を明確に作成すること。写真は図として扱う。

例1：日本語原稿の場合

図1 ○○州における生徒数の推移



(注)

(出所)

表 1 ○○州における事故件数

--

(注)  
(出所)

例 2：英文原稿の場合

Figure 1 Number of Students in the State of ○○

--

Note:  
Source:

Table 1 Number of Accidents in the State of ○○

--

Note:  
Source:

(4) 本文における文献引用は、「……である (阿部 1995、 p.36)。」あるいは「……である (阿部 1995)。」  
のようにする。英文では、(Abe 1995, p.36) あるいは(Abe 1995)とする。

- (5) 本文における注記の付け方は、(…である<sup>1</sup>。)とする。英文の場合は、(…<sup>1</sup>)とする。  
 (6) 注記、参考文献は論文末に一括掲載する。

注記

1 ……。

2 ……。

- (7) 参考文献は、日本語文献は著者の五十音順、外国語文献は著者のアルファベット順に記し、年代順に記載。参考文献の書き方については以下のようにする。

日本語単行本：著者（発行年）『書名』、発行所

（例）日本太郎（1999）『これからの評価手法』、日本出版社

日本語雑誌論文：著者（発行年）「題名」、『雑誌名』、巻（号）：頁－頁

（例）日本太郎（1999）「評価手法の改善に向けて」、『日本評価研究』、1（2）：3-4

日本語単行本中の論文：著者（発行年）「題名」、編者『書名』、発行所、頁－頁

（例）日本太郎（2002）「行政評価」、日本花子『評価入門』、日本出版社、16-28

複数の著者による日本語文献：著者・著者（発行年）『書名』、発行所

（例）日本太郎・日本花子（2002）『政策評価』、日本出版社

英文単行本：著者（発行年）. 書名. 発行地：発行所.

（例）Rossi, P. H. (1999). *Evaluation: A Systematic Approach 6<sup>th</sup> edition*. Beverly Hills, Calif: Sage Publications.

英語雑誌論文：著者（発行年）. 題名. 雑誌名, 巻(号), 頁－頁.

（例）Rossi, P. H. (1999). Measuring social judgements. *American Journal of Evaluation*, 15(2), 35-57.

英語単行本中の論文：著者（発行年）. 題名. In 編者 (Eds.), 書名. 発行地：発行所, 頁－頁.

（例）DeMaio, T. J., and Rothgeb, J. M. (1996). Cognitive interviewing techniques: In the lab and in the field. In N. Schwarz & S. Sudman (Eds.), *Answering questions: Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research*. San Francisco, Calif: Jossey-Bass, 177-196.

2名の著者による英語文献：姓, 名, and 姓, 名 (発行年). 書名. 発行地：発行所.

（例）Peters, T., and Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*. New York: Harper & Row.

3名以上の著者による英語文献：姓, 名, 姓, 名, and 姓, 名 (発行年). 書名. 発行地：発行所.

（例）Morley, E., Bryant, S. P., and Hatry, H. P. (2000). *Comparative Performance Measurement*. Washington: Urban Institute.

（注1）同一著者名、同一発行年が複数ある場合は、(1999a)、(1999b)のようにa,b,cを付加して区別する。

（注2）2行にわたる場合は2行目移以降を全角1文字（英数3文字）おとして記述する。

## 『日本評価研究』査読要領

日本評価学会 『日本評価研究』編集委員会  
2005年9月10日決定

### 1. 本査読要領の趣旨

本査読要領は、『日本評価研究』における掲載論文等の審査の要である査読手続きについて、投稿する会員及び査読を依頼される会員に対して解説を行い、審査手続きを効率的かつ効果的に行うことを目的として、定めるものです。

### 2. 査読の目的と投稿者の責任

査読は、投稿原稿が『日本評価研究』に掲載される論文等としてふさわしいものであるか否かについての判定を当編集委員会が行う上で必要とされるものです。

査読に伴って見いだされた疑問や不明な事項について、必要な場合は修正意見をつけて、修正を求めることがあります。査読は、その意味で、投稿原稿の改善に資するものでもあります。ただし、修正が求められた場合においても、論文等の内容に関する責任は著者が負うべきものであり、査読者の責に帰するものではありません。

査読者は2名で、編集委員会において学会会員の中から当該分野の専門家を選び依頼されますが、学会会員以外に依頼することもあります。

### 3. 査読の視点

査読は、以下の5つの視点によりますが、投稿原稿の種類によって、重点が違います。

- (1) テーマの重要性・有用度
- (2) 研究の独自性
- (3) 論理の構成
- (4) 実証法・方法論の妥当性
- (5) 評価理論・実践への貢献

- ・ 研究論文の査読については、上記の5項目全てに配慮する。
- ・ 研究ノートの査読については、上記5項目のうち、特に (1), (2), (3), (4) の諸項目に配慮する。
- ・ 実践・調査報告の査読については、上記5項目のうち、特に (1), (3), (5) の諸項目に配慮する。
- ・ 総説の査読については、上記5項目のうち、特に (3) と (5) の諸項目に配慮する。

### 4. 投稿に当たっての留意点

2. に掲げた査読の視点以外に、基本的な論文の完成度の問題があります。例えば、

- 論文等として体裁が整っているか、
- 執筆要領にしたがっているか、
- 簡潔明瞭に記述されているか、
- 実証的なデータは適切に位置づけられているか、
- 注や参考文献は本文と対応しているか、
- 専門用語の使用は適切か、
- 語句や文法的な誤りがないか、
- 誤字脱字はないか、
- 句読点に誤りはないか、
- 英文要約などの英文表現は適切か、(必ずしも和文要約の直訳である必要はなく、英文としてまとまっていること)
- 字数は規程に従っているか、

など、内容及び形式に関する留意点があります。

大学院生及び実務家の投稿において、論文としての体裁が整わないまま送付されている例があり、査読そのものに至らないものもあるので、しかるべき指導を受けた後に投稿されるよう強く勧めます。

## 5. 査読にあたっての判断事例

### (1) 完成度において不十分であるが掲載を考慮できる場合

萌芽的な研究、発展が期待できる論文等は評価論の発展のためにできるだけ評価してください。

- 検証は十分とはいえないが、理論や定式化が学問の発展に有用である。
- 考察は十分とはいえないが、新たな理論の形成・促進に有用である。
- 文献調査は十分とはいえないが、研究の位置づけは明確である。
- 比較研究は十分とはいえないが、適用例としては意義がある。
- 考察は十分とはいえないが、社会的、または、歴史的に重要な事例の評価として意義がある。
- 考察は十分とはいえないが、特定の社会活動の評価として意義がある。
- 論文の構成や表現は適切とはいえないが、内容は評価できるものがある。
- 論理性は十分とはいえないが、実務上の有用性がある。
- 有意義な実践・調査報告である。

### (2) 掲載を考慮するのが困難と判断される事例

- 問題意識や問題の設定が不明確。
- 基本的な用語の概念の理解や分析枠組が不明確または不適切。
- 論拠とするデータ等の信頼性が乏しい。
- 論旨の明確さや論証の適切さがない。
- 論文の構成、表現（用語、引用、図表等）が適切でない（または整合性がとれていない）。

## 6. 判定

掲載についての判定は以下の4つの類型に分かれ、最終的に常任編集委員会において決定します。ただし、これらの判定は、評価できる項目や問題のある項目の多少によるものではありません。(3)及び(4)にあるように、投稿論文の種類以外であれば、掲載を考慮できるとする場合があります。別の種類となる場合、字数の関係で、大幅に修正を要することがあります。

- (1) 掲載可とする。
- (2) 小規模の修正による掲載可とする。
- (3) 大幅な修正による掲載可とする。  
但し、(総説／研究論文／研究ノート／実践・調査報告)として掲載を考慮できる。
- (4) 掲載不可とする。  
但し、(総説／研究論文／研究ノート／実践・調査報告)として掲載を考慮できる。

別添 (1)

## **Publication Policy of the Japanese Journal of Evaluation Studies**

Last revised on 15<sup>th</sup> February 2005

### The Purpose and the Name

1. The Japan Evaluation Society (hereinafter referred to as “evaluation society”) publishes “The Japan Journal of Evaluation Studies (hereinafter referred to as “evaluation study”) in order to widely release evaluation studies and outputs of practical activities to domestic and international academic societies, interested individual and institutions, and contribute to the advancement and prevalence of evaluation practice.

### Editorial Board

2. The editorial board administrates editing of evaluation study based on the editorial policy stated below.
3. The editorial board is formed with less than 20 members of the evaluation society who are assigned by the board of directors. Terms of editors are two years but can be extended.
4. The editorial board assigns one editor-in-chief, two vice-editors-in-chief, and a certain number of standing editors among the members.
5. The editorial board may hold at least one meeting to discuss the editing policy, plans of editorial board, and others.
6. The editorial board reports activities to the board of directors as needed and receives approval. Also it is required to report the progress of the past year and an activity plan for the following year at the annual conference.
7. The editor-in-chief, the vice-editors-in-chief and the standing editors organize the standing committee and administrate editing on a regular basis.

### Editorial Policy

8. The evaluation study, as a principle, is published twice a year.
9. The evaluation study is printed on B5 paper, and either in Japanese or English.
10. Papers published in the evaluation study are categorized as five types;
  - 10.1. Review
  - 10.2. Article
  - 10.3. Research note
  - 10.4. Report
  - 10.5. Others
11. The qualified contributors are members of the evaluation society (hereinafter referred to as “members”) and persons whose contribution is requested by the standing editors. Joint submission of members and joint submission of non-members with a member as the first author are accepted. Submission by the editors is accepted.
12. Submitted manuscripts are treated as the above categories, however, the standing editors will decide based on the application of the contributors and the following guidelines;
  - 12.1. “Review” is a paper, which provides an overview of evaluation theory or practice. The editorial board will make the decision regarding publication.
  - 12.2. “Article” is considered as a significant academic contribution to the theoretical development of evaluation or understanding of evaluation practice. The standing editors committee makes adoption judgments following the referee-reading process described in the next section.
  - 12.3. “Research note” is a discussion equivalent to the intermediate outputs of a theoretical or empirical enquiry. The standing editors committee makes adoption judgments following the referee-reading process described in the next section.

- 12.4. "Report" is the study report related to a practical evaluation project or evaluation. The standing editors committee makes adoption judgments following the referee-reading process described in the next section.
- 12.5. "Others" includes requested papers for special editions organized by the editorial board and announcements from editorial board to members regarding publication.
13. The editorial board selects two referee readers. For the "article", the editorial board makes adoption judgments referring to the results from referee readings and comments provided by one editor assigned by the editorial board. For "review", "research note", "report" and "others", the editorial board makes adoption judgments referring to the results from referee readings.
14. When editors submit a manuscript, the editors are not allowed to attend any of the standing editors committee meetings or editorial board meetings regarding the manuscript.
15. The standing editors have alternative of approval or not-approval for adoption judgment of manuscripts submitted to any categories. However exception is permitted if the editorial board approves the publication after minor rewrite. Even if the manuscripts are considered insufficient as an "article", standing editors can decide whether the manuscripts are published as a "research note" or "report" if the authors wish to publish.

#### Formulation and Release of Submission Procedure

16. The editorial board formulates the submission procedure based on the editorial policy described above and release after approval from the board of directors.

#### Distribution

17. The evaluation study is distributed to all members for free and distributed to non-members for a charge.

#### Distribution of the Printed Manuscript

18. 30 copies of the respective paper are reprinted and distributed to the authors. The authors must cover any costs incurred by author's requests for printing more than 30 copies.

#### Release on the Internet

19. The papers published in the evaluation study are released on the internet with approval from the authors.

#### Copyright

20. Copyright of papers which appear in the evaluation study is attributed to the respective authors. Editorial right is attributed to the evaluation society.

#### Office

21. The office is in charge of administrative works for editing, distribution, and accounting.

別添 (2)

## **Information for Contributors (For English Papers)**

Last revised on 29<sup>th</sup> September 2008

1. “The Japanese Journal of Evaluation Studies” is the publication for reviews, articles, research notes, and reports relating to evaluation.
2. “The Japanese Journal of Evaluation Studies” is primarily published to provide opportunities for members of the Japan Evaluation Society (hereinafter referred to as “members”) to exchange findings, and to contribute to further development of the study of evaluation both domestically and internationally. As a principle, this journal publishes the contributions submitted by the members. With the exception of requested papers, the first author must be a member. A submission (as the first author) is limited to one manuscript that has not been published or submitted in any form for another journal of academic association etcetera.
3. Adoption judgments of the manuscript are made at the discretion of the editorial board. Comments from two referee readers who are appointed for every manuscript are referred to in the screening process (the editorial board requests referee readers without notifying the author of manuscript).
4. Payment for the manuscript is not provided.
5. Papers published in “The Japanese Journal of Evaluation Studies” are released on the Internet at homepage of this academic society.
6. Regarding submission, manuscripts must be identified as one of the following categories: 1) article, 2) review, 3) research note, 4) report, and 5) others. However, the final decision of the category is made by the editorial board.  
 “Article” is considered as a significant academic contribution to the theoretical development of evaluation or understanding of evaluation practice.  
 “Review” is a paper which provides an overview of evaluation theory or practice.  
 “Research note” is a discussion equivalent to the intermediate outputs of a theoretical or empirical study in the process of producing an “article”.  
 “Report” is the study report related to a practical evaluation project or evaluation.  
 “Others” are manuscripts for special editions requested by the editing committee.
7. Manuscript Submission
  - (1) Manuscripts may be written in either Japanese or English.
  - (2) Correction by the author is only for the first correction.
  - (3) English manuscripts should be submitted only after the English has been checked by a native speaker.
  - (4) Submit four hard copies (A4 size) of the manuscript. Contact information including mailing address, telephone number, fax number, and e-mail address, and the category of the manuscript should be clearly stated.  
 For approved manuscripts, after necessary rewriting, the author needs to submit two hard copies of the final paper as well as a text file saved on a DOS/V formatted floppy disk. Original figures, charts, and maps should be provided.
  - (5) Total printed pages should not exceed 14 pages. Any cost incurred by printing more than 14 pages must be covered by the author.
  - (6) The layout for English papers should be 30 mm of margin at left and right side, 10pt for font size, 43

lines on A4 paper (about 500 words per page). An abstract of 150 words should be attached to the front. 14 pages are equivalent to 7,000 words but the body should not exceed 6,000 words to allow for the title, header, figure, chart, footnotes, and references. Please note that the number of pages may be more than expected depending on the number of figures included.

8. Mailing address

Office of Japan Evaluation Society at International Development Center of Japan  
Hitachi Soft Tower B 22nd Floor, 4-12-6, Higashi-Shinagawa, Shinagawa, Tokyo,  
140-0002, Japan

Phone: +81-3-6718-5931, Facsimile: +81-3-6718-1651

E-mail: [jes.info@idcj.or.jp](mailto:jes.info@idcj.or.jp)

別添 (3)

## Writing Manual of the Japanese Journal of Evaluation Studies (For English Papers)

Revised on 18<sup>th</sup> September 2002

1. Text, Charts, Figures, Graphs, Diagrams, Notes, and References

(1) The paper should be written in the follow order:

First page: Title; the author's name; Affiliation; E-mail address; Abstract (150 words); Keywords (5 words)

Second page: The main text; acknowledgement; notes; references

(2) Section of the text should be as follow:

1.

1.1

1.1.1

1.1.2

(3) Source of the charts, figures, graphs, and diagrams should be clarified. Submitted charts and others will be photoengraved, therefore it is important that the original chart is clear. Pictures shall be treated as figures.

Figure 1 Number of Students in the State of ○○



Note:

Source:

Table 1 Number of Accidents in the State of ○○

Note:

Source:

(4) Citation of literature in the text should be, (Abe 1995, p.36) or (Abe 1995).

(5) Note in the text should be, (-----.<sup>1</sup>)

(6) Note and references should be written all together in the end.

Note

1 -----.

2 -----.

(7) Reference should list the literature in alphabet order, and arranged in chronological order. Follow the examples:

Book: author (year of publication). *Title of the book*. Published location: publishing house.

(e.g.) Rossi, P. H. (1999). *Evaluation: A Systematic Approach 6<sup>th</sup> edition*. Beverly Hills, Calif: Sage Publication.

Article from magazine: author (year of publication). Title. *Title of the magazine*, volume (number), page-page.

(e.g.) Rossi, P. H. (1999). Measuring social judgments. *American Journal of Evaluation*, 15(2), 35-37.

Article in Book: author (year of publication). Title. In editor (Eds.), *Title of the book*. Published location: publishing house, page-page.

(e.g.) DeMaio, T. J., and Rothgeb, J. M. (1996). Cognitive interviewing techniques: In the lab and in the field. In N. Schwarz & S. Sudman (Eds.), *Answering questions: Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research*. San Fransisco, Calif: Jossey-Bass, 177-196.

Book by two authors: surname, first name, and surname, first name. (year of publication). *Title of the book*. Published location: publishing house.

(e.g.) Peters, T., and Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*. New York: Harper & Row.

Book by more than three authors: surname, first name, surname, first name, and surname, first name. (year of publication). *Title of the book*. Published location: publishing house.

(e.g.) Morley, E., Bryant, S. P., and Hatry, H. P. (2000). *Comparative Performance Measurement*. Washignton: Urban Institute.

(note 1) If some references are from the same author with the same publication year, differentiate by adding a,b,c as (1999a), (1999b).

(note 2) If the reference is more than a single line, each line from the second should be indented by three spaces.

(e.g.) DeMaio, T. J., and Rothgeb, J. M. (1996). Cognitive interviewing techniques: In the lab and in the field. In N. Schwarz & S. Sudman (Eds.), *Answering questions: Methodology for determining cognitive and communicative processes in survey research*. San Fransisco, Calif: Jossey-Bass, 177-196.

別添 (4)

## Referee-Reading Guideline

The Japanese Journal of Evaluation Studies Editorial Board,  
The Japan Evaluation Society  
Approved on 10<sup>th</sup> September 2005

### 1. Content of the Referee-Reading Guideline

This Referee-Reading Guideline is to provide explanation of the main publication judgment, procedure of the referee-reading, to the members who submit the manuscript and for the members who are requested to conduct referee-reading in order to carry out the procedure efficiently and effectively.

### 2. Purpose of Referee-Reading and the Responsibility of the Author

Referee-reading is necessary for the editorial board to make decisions of whether submitted manuscripts are appropriate to publish in the Japanese Journal of Evaluation Studies or not.

If there is doubt or obscurity identified in manuscripts during the referee-reading corrections may be required. Therefore, referee-reading also contributes to the improvement of the submitted manuscripts. However, although the manuscripts are requested corrections, the author is still solely responsible in regards to the contents and it is not attributed to the referee-readers.

Referee-readers are two persons who are requested by the editorial board depending on the specialty or the field of the submitted manuscript. People who are not members of this academic society also may be requested.

### 3. Items of Consideration in Referee-Reading

Five points are considered in referee-reading, however, the importance of each may be different depending on the type of manuscript.

- (1) Importance and utility of the theme
- (2) Originality of the study
- (3) Structure of the logic
- (4) Validity of verification and methodology
- (5) Contribution to evaluation theory and practice

- For the article, all of above five are considered.
- For the research note, especially (1), (2), (3), and (4) are considered.
- For the report, especially (1), (3), and (5) are considered.
- For the review, especially (3) and (5) are considered.

#### 4. Attentions in submission of manuscript

Besides above five viewpoints, basic completeness as a paper is also considered, for example;

- appearance of the paper is organized
- written according to the writing manual
- described simply and distinctive
- verification data is appropriately used
- notes and references are corresponding with the text
- terminology is appropriately used
- no wording and grammatical mistakes
- no errors and omission
- no punctuation mistakes
- expression in English abstract is appropriate
- word count is according to the manual

The above mentioned forms and contents are also considered. There have been cases in which graduate students and practitioners posted without organizing the manuscripts as a paper. On those occasions, referee-reading was not conducted. Necessary consultation is strongly recommended prior to submission.

#### 5. Judgment Cases in Referee-Reading

(1) In the case of the manuscript which is considered acceptable for the publication but is not yet complete:

The referee reader should evaluate carefully whether the paper can contribute to the development of evaluation theory or evaluation studies.

- Verification is lacking but the theory and formulation are useful for academic development.
- Analysis lacking but useful for formation and promotion of new theory.
- The literature review is not of a high standard but, the overall study is meaningful.
- Comparative study is not up to standard but is meaningful as an example of application.
- Analysis is lacking but it is meaningful as an evaluation of socially and historically important cases.
- Analysis is lacking but it is meaningful as an evaluation of particular social activities.
- Organization and expression are not up to standard as a paper but the contents are worthy to evaluate.
- Logic is not strong enough but useful in practice.
- The paper has significance as a report.

(2) In case of the manuscript which is considered as difficult for publication:

- Awareness of the issue or setting of the problem is indecisive.
- Understanding or analytical framework of notion of basic terminology is indecisive or inappropriate.
- There is a lack in credibility of data for the grounds of an argument.
- There is no clear point of an argument or appropriateness of proof.
- Organization of the paper and presentation (terminology, citation, chart, etc) are inappropriate (or not consistent).

## 6. Judgment

The final decision will be made on publication at the standing editors committee following one of four patterns (listed below). However, these judgments are not based on the number of errors but on the strength of the overall report. In the case of (3) and (4), there is a possibility to be published as a different type of paper. If it is published as a different type of paper, major rewrite concerning the number of words may be required.

- (1) The paper will be published.
- (2) The paper will be published with minor rewrite.
- (3) The paper will be published with major rewrite, however as a different type of paper (review, article, research note, or report).
- (4) The paper will not be published; however there is the possibility that it will be published as a different type of paper (review, article, research note, or report).

～投稿案内～

日本評価学会では、「日本評価研究」掲載のための投稿原稿を募集しております。1年に2回（3月末／9月末）の投稿締切を設けておりますので、ご興味をお持ちの方は投稿規定・執筆要領をご参照のうえ、奮ってご投稿ください。

投稿先： 特定非営利活動法人日本評価学会 事務局  
〒140-0002 東京都品川区東品川4-12-6 日立ソフトタワーB 22F  
財団法人国際開発センター内  
TEL: 03-6718-5931 FAX: 03-6718-1651

『日本評価研究』第9巻第3号  
2009年9月30日

編集・発行 特定非営利活動法人 日本評価学会  
〒140-0002 東京都品川区東品川4-12-6  
日立ソフトタワーB 22F  
財団法人国際開発センター内  
TEL: 03-6718-5931 FAX: 03-6718-1651

印 刷 株式会社 研恒社

©日本評価学会

本誌に掲載されたすべての内容は、日本評価学会の許可なく転載・複写はできません。

# Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 9, No. 3, September 2009

## CONTENTS

### Special Issue: Impacts of New Public Management on the 'evaluations' of Japanese public sector

Editor's Note	Kiyoshi Yamaya
Evaluations in the Public Sector —Policy evaluation and NPM-type performance measurement—	Kiyoshi Yamaya
Developing NPM and the Consequences in Japan —evaluation bureaucracy and plural control—	Kazuhisa Najima
An impact of New Public Management on Japan's ODA Evaluation	Tsuyoshi Kiyohara
Why does the Education Policy Community Accept NPM?	Eiichi Aoki
Various Effects of NPM Movement through Incorporated Administrative Agency System: Based on the Evaluation and Overall Review in Practice, and the Reorganization and Rationalization Plan for Incorporated Administrative Agency	Keiji Nishiyama
The Current state of small-scale Local Government Deceived by NPM-affected Performance Measurement Problems and Prospects	Makoto Uchida
NPM Tools for Performance Management in Local Government	Tetsuya Nishimoto
<b>Article</b>	
A Theoretical Review on the National University Corporation Evaluation System —Appropriateness for a Purpose and the Functional Capability in the System Design—	Junro Nishide