

日本評価研究

Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 24, No. 2, September 2024

巻頭言

日本評価学会のこれまでとこれから

牟田 博光

特集：自治体評価の制度設計と評価結果の利用

特集に寄せて「自治体評価の再構築に向けて」

窪田 好男

評価の利用につながる制度化のあり方：
自治体の評価制度をめぐる論点の整理

田中 啓

評価制度における評価の利用の具体化の必要性和現状

池田 葉月

自治体評価における評価結果の利用の現状
—地方創生推進交付金事業の評価における利用目的と
制度のずれ—

窪田 好男

評価疲れは本当か
～自治体における行政評価の活用が必要な理由として

小島 卓弥

シン・自治体評価
—形骸化した行政評価からいかに脱皮を図るか—

佐藤 徹

第25回全国大会のご案内

『日本評価研究』編集委員会
Editorial Board

編集委員長
Editor-in-chief

米原 あき (東洋大学)
Aki YONEHARA

編集副委員長
Deputy Editor-in-chief

村上 裕一 (北海道大学)
Yuichi MURAKAMI

編集委員
Editors

大島 巖 (東北福祉大学)
Iwao OSHIMA

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

新藤 健太 (日本社会事業大学)
Kenta SHINDO

西野 桂子 (関西学院大学)
Keiko NISHINO

橋本 昭彦 (日本女子大学)
Akihiko HASHIMOTO

牟田 博光 (東京工業大学)
Hiromitsu MUTA

山谷 清志 (同志社大学)
Kiyoshi YAMAYA

特定非営利活動法人日本評価学会
編集委員会事務局
E-mail: journal@evaluationjp.org

日本評価研究

第24巻 第2号 2024年9月

目次

巻頭言

牟田 博光

日本評価学会のこれまでとこれから…………… 1

特集：自治体評価の制度設計と評価結果の利用

窪田 好男

特集に寄せて「自治体評価の再構築に向けて」…………… 3

田中 啓

評価の利用につながる制度化のあり方：

自治体の評価制度をめぐる論点の整理…………… 5

池田 葉月

評価制度における評価の利用の具体化の必要性和現状…………… 19

窪田 好男

自治体評価における評価結果の利用の現状

—地方創生推進交付金事業の評価における利用目的と制度のずれ—…………… 33

小島 卓弥

評価疲れは本当か

～自治体における行政評価の活用が必要な理由として…………… 49

佐藤 徹

シン・自治体評価

—形骸化した行政評価からいかに脱皮を図るか—…………… 63

第25回全国大会のご案内…………… 79

【巻頭言】

日本評価学会のこれまでとこれから

牟田 博光

日本評価学会顧問／国際開発センター

日本評価学会は2000年9月25日に発足した。その設立趣意書には「近年、公共的な活動やNPO等の社会的な活動を中心として、広く国民一般に対する透明性確保、説明責任の遂行のために、評価の重要性が強く認識され、評価に関する研究の必要性が叫ばれるようになってきた。・・国際社会に通用する評価活動の定着と評価活動に関わる人材の育成を推進するために、評価に関する研究の必要性が高まっている。」として「評価に関する研究者や評価を実践していく実務家の研究と交流の場として、新たな学会の設立を提案する。」と書かれている。

学会ではその時々の評価に関する状況に応じて様々な事が議論されてきた。学会での発表は大きく自由論題と共通論題に分けられるが、共通論題にはその時々のテーマや時代背景が反映されやすい。また、大会のテーマやシンポジウムの題目とも関連している。そこで、これまでの共通論題として何が議論されたかを調べてみた。2023年の年次大会も含め、これまで239もの共通論題が設定されてきた。一つの論題の登壇者を平均4名とすれば、延べで950名以上の登壇者が共通論題を議論してきたことになる。共通論題の内容をそのテーマで分類してみると、表1に示すように、この23年を通じて最も多いのは「各分野での評価実践事例」で42%、次いで、「評価理論・手法」21%、「海外の評価事例・関連動向」8%、「評価制度・体制」6%、「評価の活用・質保証」5%、「評価者・視点」5%などの順となっている。もちろん、どのような分類基準にするかによって結果は異なるし、これら分類基準は独立ではなく、相互に関連があるので、一つの共通論題をどこに分類するかも分析する人によって異なるであろうから、細かな議論はあまり意味が無い。

表1 日本評価学会全国大会共通論題の発表内容分類

	各分野での評価実践事例	評価の社会的背景	海外の評価事例・関連動向	評価理論・手法	評価制度・体制	評価の活用・質保証	評価者・視点(ジェンダー、参加型等)	評価人材育成	評価文化・キャパビル	評価と類似した活動
2001-05	27.5%	20.0%	2.5%	7.5%	5.0%	17.5%	12.5%	5.0%	0.0%	2.5%
2006-10	42.2%	4.4%	8.9%	22.2%	6.7%	2.2%	6.7%	2.2%	2.2%	2.2%
2011-15	53.2%	0.0%	3.2%	25.8%	3.2%	1.6%	3.2%	6.5%	3.2%	0.0%
2016-20	42.9%	0.0%	17.5%	22.2%	3.2%	4.8%	3.2%	1.6%	4.8%	0.0%
2021-23	37.9%	0.0%	3.4%	20.7%	17.2%	3.4%	3.4%	6.9%	6.9%	0.0%
計	42.3%	4.2%	7.9%	20.5%	5.9%	5.4%	5.4%	4.2%	3.3%	0.8%

(出所) 筆者作成

しかし、日本評価学会が評価実務者と研究者から構成されている事を反映して、「各分野での評価実践事例」が多い事以外に、例えば、最初の5年間に限って分布を見れば、多い順から「評価の社会的背景」、「評価の活用・質保証」、「評価者・視点」となり、なぜ評価が必要なのか、どのように評価を行うべきかなど、評価の背景、仕組みなどの議論が盛んであったことが理解できる。また、最近の3年間では、「評価理論・手法」、「評価制度・体制」といった、評価をどう実践の場で効果的に組み立てていくかを議論する論点が多いなど、時代的な背景を反映している。

学会が設立されて24年経って、多くの評価研究も進み、評価の仕組みはそれぞれの分野で定着したように見える。24年前には普通にあったような、「評価は必要か」といった議論は今ではもうない。しかし、「評価は本当に役に立っているのか」、「今の評価の仕組みでいいのか」ということに関しては、様々な疑問が出され続けていて、いまだ解決策は示されていない。

評価が「説明責任」として機能する他に「学習」として役に立つかどうかは評価する、評価される、双方がそのプロセスや結果に「納得できる」かどうかにかかっている。厳密な実験によってある事業の効果は大きいと証明されたとしても、なぜそうなのかは必ずしも自明ではない。なぜそうなのかが分からなければ、条件が変わった時に同じ結果が得られるかどうか確信が持てない。なぜその事業が効果を上げるかを説明する納得できる解釈が必要である。そのためには、理論モデルの構築をはじめ、ナラティブ、参加型手法などを組み合わせて使うことが考えられる。

事業を評価する前提として、Theory of Changeなどの考えに基づき、インプット→活動→アウトプット→直接アウトカム→間接アウトカム→最終アウトカム（インパクト）といった、望まれる変化を起こすまでの道筋、因果連鎖を考え、この流れに沿って評価を進めていくことが多い。多くの統計的に厳密な評価は、どこかのパスが有意に大きかったかどうか焦点を当てたものが多いが、その因果のパスが統計的に有意であっても、十分太くなければ、いくらインプットを頑張っても最後のインパクトの発現にまではたどり着かない。

山に登る道がいろいろあるように、一般には、複数の活動が最終的に同じインパクトを目指している。そこで、いくつかの活動を束ねて実施することでインパクトを確実にするというプログラム化の考えも出てくる。また、単一機関のプロジェクトだけでインパクトを実現するのは難しいので他のアクターと一緒にインパクトの実現を目指す、という方向が出てくるのも自然である。たくさんのアクターが様々な段階で関わってくるといことになれば、相互連携して、コレクティブ・インパクトを高めようという発想も出てくる。目標から見て、因果関係が強く太く、因果に影響する条件や仮定が十分内部化され、他の介入と共働できれば目標の達成が確実になる。

日本評価学会の設立趣意書に書かれているように、「今日、あらゆる分野における活動は、その進歩・向上のために、活動内容の確認とそれに基づく改善を必要としている。活動内容の確認のためには、現状の把握が必要であり、改善のためには現状を評価し、課題を整理して対策を立案することが求められる。…各種評価の取り組みが試みられてきた。しかしながら、それらの取り組みは未だ充分とは言えず、評価が今後の重要な課題として残されているのが現状である」という認識は今日でもまだ当てはまる。評価の実質化に関して、日本評価学会の今後のさらなる貢献を期待したい。

【特集に寄せて】

自治体評価の再構築に向けて

窪田 好男

京都府立大学

今号の特集のテーマは「自治体評価の制度設計と評価結果の利用」である。自治体評価の中心は日本の地方自治体の多くが制度化している公共政策（政策、施策、事務事業）の評価である。自治体評価については1996年に府省の政策評価制度や事業仕分け・行政事業レビュー等の評価制度より先に導入され、30年近い歴史を持つ。非常に重要な制度であり、成果も決して小さなものではないが、課題もある。その課題として重要なのが自治体評価の制度設計と評価結果の利用である。評価制度は根拠（条例、要綱等）、評価主体、評価対象となる公共政策、評価を行う時期、評価結果の公表、評価結果の利用等から成る。評価結果の利用とは、評価結果をどのような目的に利用するか、利用をどの程度義務付けるかということである。自治体評価の実践において、制度設計も評価結果の利用もそれぞれ長年に渡り各地の地方自治体で工夫されてきた。自治体評価の研究において、評価結果の利用はそれほど注力されてきた研究テーマではない。一方で自治体評価の制度設計は中心的な研究テーマと言ってもよく、多くの研究業績が蓄積されている。今号の特集は、自治体評価について、制度設計と評価結果の利用を結びつけた点に特徴がある。

自治体評価の制度設計と評価結果の現状や展望を扱うことを通じ、今号の特集では自治体評価の再構築を意図している。自治体評価については、約30年の歴史があり、府省の政策評価制度や事業仕分け・行政事業レビュー等の評価制度に先行して導入されたという事実がある。しかし、府省の政策評価制度や行政事業レビューが継続的に制度や制度運用の改善に取り組み、評価制度や評価結果の利用についても改善や情報発信に取り組む中、自治体評価については相対的に見えにくいと思われる。今号の特集では自治体評価の制度設計と評価結果の利用について、現状を明らかにし、展望を得て、そしてそれらを踏まえ、自治体評価の再構築につなげたい。

今回の特集のきっかけとなったのは、2022年12月10日から11日に「活用される評価に向けて」をテーマとして開催された日本評価学会第23回全国大会の共通論題7「自治体評価における評価の活用」である。この共通論題セッションでは、田中啓会員、小野達也会員、佐藤徹会員、小島卓弥会員が報告し、活発な討論が行われた。これを受け、報告者の大部分と、座長・司会を務めた筆者、討論者を務めた池田葉月会員とで今回の特集に取り組むことになった。共通論題の企画や準備から今号の特集まで約2年の間、メンバー間で何度も主にオンラインで会議を開き、意見交換を重ねた。大変有意義な機会であり、あらためてメンバーのみなさんに感謝申し上げたい。

今回の特集は5本の原稿から成る。

田中啓会員による研究論文「評価の利用につながる制度化のあり方：自治体の評価制度をめぐる論点の整理」は、自治体評価の評価結果が利用されていないのは、評価制度に問題があるという、今号特集を貫く問題認識を提示している。その上で、評価結果が利用されるような評価制度のあり方について、理論的・理念的に考察し、現状の評価制度が「形式面の規範」としては作用しているものの、「機能面の規範」と

してはそうではないことを明らかにし、それを踏まえ、制度化に関する指針や方法論を体系的に整理する必要性を論じている。

池田葉月会員による研究論文「評価制度における評価の利用の具体化の必要性と現状」は、評価制度において、評価結果の利用を、いつ、誰が、どのように行うのかを具体化する必要があるということを論じる。そして、それについて現状がどうなっているかについて調査を通じて明らかにしている。自治体評価、府省の政策評価制度、米国の地方政府を中心に導入されている業績スタットについて評価結果の利用がどのように規定されているかを整理した上で、全国の政令指定市と中核市84について調査を行い、現状を明らかにしている。

筆者による実践報告・調査報告「自治体評価における評価結果の利用の現状—地方創生推進交付金事業の評価における利用目的と制度のずれ—」は、自治体評価としても重要な地方創生推進交付金の評価制度についての報告である。制度の基本的な方向性を決めた内閣府は個々の交付金事業の先導性、特に横展開の有効性を評価結果の利用目的としたが、評価を具体的に制度化した地方自治体では先導性と横展開の有効性は評価制度に含まれず、評価制度と（地方自治体はともかく内閣府の）評価結果の利用目的にずれが生じていることを報告している。

小島卓弥会員による実践報告・調査報告「評価疲れは本当か～自治体における行政評価の活用が必要な理由として」は、自治体評価に関してささやかれる「評価疲れ」に注目している。評価疲れがあるかないか、もしあるとしてその原因は何かについて報告している。

佐藤徹会員による研究ノート「シン・自治体評価—形骸化した行政評価からいかに脱皮を図るか—」は、自治体評価について、形骸化しているという現状認識のもと、そこからいかに脱皮を図るかという問題関心から、その方法論を探求している。地方自治体の行政組織が行う組織学習に注目し、ロジックモデルを導入することで、職場組織で政策論議が活性化する、すなわち組織学習が行われるようになったり、組織学習が改善されるという方法論を構想し、その有効性を検証するため、質問紙調査を実施し、その結果を分析している。

このように、今号の特集は2本の研究論文、1本の研究ノート、2本の実践報告・調査報告から成る。評価制度と評価結果の利用とが重要な関係を有することを理論的に明らかにし、実践における現状を共有し、このテーマの実践と研究の現状を明らかにする上で、結果的にバランスのよい構成になったと考えている。

評価制度と評価結果の利用については、今後、制度化に関する指針や方法論の研究、それらを踏まえた具体的な評価制度の提案につながる研究、評価結果の報告やコミュニケーションの研究等が求められよう。また、これらの研究に関して、今後さまざまな実践が行われるであろうが、そうした実践について積極的に研究が行われ、実践報告・調査報告が行われることが求められる。その先に自治体評価の再構築があり、さらにその先に地方自治体の公共政策の改善があり、持続可能な地域の実現、地域の発展が期待されるのである。

【研究論文】

評価の利用につながる制度化のあり方： 自治体の評価制度をめぐる論点の整理

田中 啓

静岡文化芸術大学

hiraki@suac.ac.jp

要 約

自治体が導入した評価制度の運用において、評価が利用されていないことが問題視されている。評価が利用されていないのは、評価制度に根本的な問題が内在しているためであるとの認識に基づき、評価が利用されるような評価制度のあり方について理論的・理念的に考察した。既存の評価制度について検討した結果、評価の制度化に関する指針や方法論が確立されていないこと、現状の評価制度は「形式面の規範」としては作用しているものの、「機能面の規範」としては有効ではないことが明らかになった。さらに、行政過程に関する理論モデルを援用して検討した結果、評価は内部管理の他の過程において利用されるものであることと、評価を首尾よく実施し、さらに有効に利用するためには、それに見合った管理技術と行政技術が必要とされることが示唆された。評価が利用されるような評価制度に変えていくためには、制度化に関する指針や方法論を体系的に整理して、わかりやすく示すことが必要である。

キーワード

自治体評価、評価の利用、評価制度、評価の制度化、制度化のパラドックス

1. 本研究の趣旨

(1) 自治体における評価の利用実態

自治体が行政を管理していく上で、実施した施策や事業を対象として評価を実施することは一般的になっている。総合計画をはじめとする各種の計画の進捗状況の管理や事務事業の改廃の検討、次年度の予算の策定等に利用する目的で、多くの自治体が評価制度を導入している。

一方で、自治体が導入した評価制度の運用において、評価が（十分に）利用されていないと指摘されて久しい¹。行政組織が実施した評価が利用されないのは、自治体の評価に限った現象ではなく、

国が実施する評価についても指摘されている²。さらにいえば、日本に特有の現象でもなく、特に米国においては、評価の実践に関して長い歴史を持つ中で、多大な労力を費やして実施した評価が利用されないという問題意識が、長年にわたり評価関係者の間で共有されてきた。

日本では、2000年代以降に多くの自治体が一斉に評価制度を導入した結果、国内各地で評価が広く実施されることになった。それと裏腹の関係で、評価の実施に関わる自治体職員の「評価疲れ」がたびたび指摘されるようになった。自治体に関しては、この「評価疲れ」と関連づける形で、評価が利用されないことが問題視される場合が多い。

ところで、「評価の利用」という概念については、多様な解釈が可能である³上に、評価の利用の実態も十分に解明されているとはいえない。したがって、「評価が利用されていない」という命題自体が、本来は厳密に検証されるべき対象である。とはいっても、既に多くの先行研究や行政関係者による言説によって、「評価は十分には（あるいは期待どおりには）利用されていない」という認識は広く共有されている。本研究においても、これと同様の問題意識を前提とすることにする。

(2) 評価が利用されない理由

評価が利用されていない理由や原因として、以下の点を挙げることができる。

第1に、評価の質が低いことである⁴。評価制度に基づいて生み出される評価結果の質が低い場合、評価の利用者と目される主体は、評価結果を利用しようとする意欲を削がれることになる。この場合、評価を利用することが制度的に義務づけられてでもない限り、評価の利用は限定的な水準に留まることになる。

第2に、個人や組織全体として、評価を利用しようとする意識が低いことである。評価を着実に実施することや評価結果を公表することに重点が置かれており、評価を利用することに対して十分な関心が寄せられていない状況がこれに当たる。特に、多くの自治体が評価制度の導入に取り組んでいた1990年代末から2000年代前半頃までは、自治体内部ではこうした意識が支配的であったと考えられる⁵。

第3に、評価制度が評価の利用を促すようなものとして設計されていないことである。評価を利用することを想定して評価制度が設計されていなければ、たとえ評価を適切に実施したとしても、生み出された評価結果が利用されることにはつながりにくい。先述の米国の事情が示唆するように、評価を実施したとしても、評価の利用が自動的に保証されるわけではない。

筆者は一貫して3番目の理由、すなわち自治体が導入する評価制度自体に、評価が利用されない根本的な原因が内在していることを主張してきた(田中 2014)。その上で、評価の制度化の仕方によっては、評価の質の棄損や（評価が利用されないこ

とを通じた）評価制度の形骸化を引き起こすことを「制度化のパラドックス」と名づけて、行政組織が評価を実施する際の評価制度の重要性について留意を促した(田中 2018)。

もちろん、評価が利用されないのは単独の理由によるものではなく、先に指摘したことを含めて、いくつもの要因が関連していると考えられる。ただし、自治体が評価制度を導入してからその評価結果を利用するまでの一連の過程を念頭に置くと、評価制度を設計することは、この過程の最も上流に位置する行為である。ここでボタンを掛け違えると、すなわち評価が利用されるように評価制度が設計されていないと、その後いかに努力しても、その評価制度の下では評価が利用されなくなってしまう。このため、評価の利用を促進することをめざすのであれば、評価制度のあり方に特段の注意を払う必要がある。

(3) 本研究の目的と用語

これまで述べたように、本研究では、評価制度を導入した自治体において、評価が（十分に）利用されていないという現状認識を前提とする。さらに、評価が利用されないのは、評価制度に根本的な問題が内在しているためであるとの立場をとる。このような問題意識に基づいた上で、本研究では、評価の制度化に関する主要な論点を整理する。

具体的には、まず前半では、既存の自治体の評価制度を念頭に置き、その性質や問題点を検討する。後半では、西尾(1979)が提示する理論モデルを援用して、評価が利用される評価制度のあり方について、参考になる論点を導く。この説明から明らかなように、本研究では主に理論的・理念的な考察に基づいて論を進めていく。

なお本研究においては、検討の対象を自治体の評価に限定する。本研究で考察する評価制度も、自治体が導入する評価制度を対象とする。また、用語としては「評価の利用」という言葉を一貫して用いる。筆者は「想定した用途・目的に供すること」を「利用」、「想定した以外の用途・目的に供すること」を「活用」と使い分けており(田中 2013)、本研究の趣旨に照らして、「評価の利用」とする方が適切だと考えるためである。さらに、

「評価の利用」という場合、主に「評価結果の利用 (results use)」のことを指すことにする。「評価の利用」には「評価過程の利用 (process use)」(Weiss1998) も含むうが、本稿においては議論の単純化のためにこれを捨象する。

2. 既存の評価制度に関する論点

(1) 本研究における評価制度の定義と範囲

日本では、自治体（執政部門）が全庁を挙げて評価を実施しようとする場合、評価制度を導入するのが通例である。評価制度は、評価を庁内で進めていくための体制・手続き・手法等を定めたものである（田中 2009）。自治体が評価を実施しようとする場合、評価をどのように実施するかについての自由度が大きい。このため、庁内で評価を着実に実施していくためには、評価を実施するための手順や手続き、手法を体系的に取り決めておく必要がある。それを具現化したものが評価制度であるともいえる。本研究では、自治体が組織的に評価を実施する目的で評価制度を導入することを「評価の制度化」と呼ぶことにする。

自治体の評価制度にはさまざまな名称が付けられている。例えば、行政評価制度や政策評価制度、施策評価制度、事務事業評価制度といったものである。評価制度を評価システムや点検制度と称しているところもある。たとえ評価制度に特定の名称が付けられていなくても、評価を庁内で組織的に進めていくための体制・手続き・手法等が定められている場合には、その自治体は評価制度を導入しているものとみなすことができる。

自治体の評価制度は多様なものが存在するが、本研究において考察の対象とするのは、自治体を実施する行政活動（政策・施策・事務事業や窓口業務等）やこれを支える内部管理業務を幅広く対象として、定期的に評価を実施していくために導入、運用される評価制度に限定する。このような評価制度が導入された自治体においては、その制度の運用のために多くの職員が関わることになる。

一方、自治体においては公共事業や公共施設、補助金・交付金、外郭団体、指定管理者等を対象

として評価を実施する場合もあるが、特定の対象に限定して評価を実施するための評価制度は、本研究の考察対象には含めない。同様の理由により、人事評価制度も本研究の検討の域外とする。

(2) 評価が制度化された経緯

そもそも多くの自治体が評価制度を導入してきたのは、先駆的に導入された三重県の事務事業評価システムが自治体評価のモデルとみなされ、後続の自治体が次々にこれを模倣していったためである。その前提として、自治体の間に評価が普及しはじめた1990年代後半から2000年代初めにかけての時期は、バブル経済崩壊の影響を受けて自治体の財政状況が悪化し、予算削減のために既存事業の見直しが課題となっていた。三重県が導入した事務事業評価システムが、既存の全事務事業を対象として見直しをおこなうことを目的とするものであったことから、多くの自治体が同様の評価制度を導入したことは、当時の自治体が置かれた状況を想起すれば、むしろ自然な流れであった。

自治体が評価を制度化することには、以下に挙げるようなメリットがある⁶。

第1に、評価を制度化すれば、自治体内部において、評価を着実に実施することにつながる。評価制度という仕組みを導入すれば、その定義上、評価を庁内で進めていくための体制・手続き・手法等を定めることになるので、それによって全庁を挙げて評価に取り組みやすくなり、評価の着実な実施が保証されることになる。

第2に、評価の制度化は評価の標準化、さらには評価の効率化につながる。評価の標準化とは、評価を実施する方法や手順・手続き等を統一することである。つまり、部門や評価者を問わず共通の手順・手続き・手法によって評価を実施することになる。これにより、評価の実施に使用する書類や評価シート等のツール類を共通化することが可能となり、さらに、評価に関わる庁内の連絡や調整もまとめておこなうことができるようになるため、全体として評価の実施に要する手間や労力を減らすことにつながる。

第3に、評価を制度化することは、評価の質の向上につながる事が期待される。先に述べたように、評価を制度化することにより、評価が着実

に実施されるようになる。それは、自治体内部で毎年同様の評価のプロセスが繰り返し実施されることを意味する。毎年評価のプロセスを繰り返し実施することになるので、評価者をはじめとして評価に関わる者が評価のプロセスに習熟し、そのことが評価の質の向上に寄与する可能性がある。また、制度化によって評価が標準化されれば、統一的な手順や手法で評価が実施されることになり、評価者が誰であれ、あるいは評価対象が何であれ、評価が一定の質を確保しやすくなる。

第4に、評価を実施しているという事実やどのように評価を実施しているかということを知りやすく内外に示すことにつながる。自治体が評価制度を導入したことを宣言し、さらに制度の概要や運用状況を定期的に公表することにより、評価の実施状況を庁内だけでなく外部の主体（議会や住民など）に対しても明確に伝えることができる。評価を実施することは、行政改革の一環としてみなされる場合が多いことから、自治体が行革に積極的に取り組んでいる姿勢を印象づける上でも、評価制度を導入することは有意義である⁷。

すべての自治体が、これらのメリットを明確に認識した上で評価制度を導入してきたとは限らないものの、評価の制度化がこのような性質を持つことは、自治体における評価制度の導入を後押しする方向に働いたと考えられる。

(3) 制度化における指針の不在

自治体が評価制度の導入を検討する場合、どのような評価制度を導入するかは、評価制度を導入しないという選択も含めて、自治体が自由に決めることができる。評価制度の導入可否や制度設計についての決定は、基本的に個々の自治体の裁量に委ねられている。

これは見方を変えれば、自治体が入評価制度の導入を検討する際に、何らかの手引きとなるものが必要であることを示唆している。人や組織が、ある行為をまったくの任意のやり方でおこなってよいとしたら、そのやり方に関して何らかの指針や方法論が与えられない限り、その行為をおこなうことはむしろ困難であろう。

ところが、国内の自治体が入評価制度の導入に取り組むはじめた1990年代後半から2000年代初め頃

の時期には、評価制度というものが国内ではまだあまり知られておらず、ましてや、評価制度に関する指針や方法論に類するものもほとんど提供されていなかった。つまり、評価制度を導入する上で手引きとなるものがほとんど存在しない状況であった。

こうした状況下で、多くの自治体にとって評価制度の指針としての役割を果たしたのは、先行的に評価制度を導入した国内外の事例、特に評価制度の嚆矢とされた三重県の事務事業評価システムであった。また、行政資源に余裕のある自治体の中には、経営コンサルタントに評価制度の設計・導入業務の支援を依頼するところもあった。ところが、経営コンサルタントにとっても評価制度の導入支援は新しい業務領域であったため、多くの場合、国内外の評価制度の事例を参考にして、自治体に対して評価制度を提案することになった。

その後、自治体の間に評価制度が広く普及したことから、評価制度の導入ブームは2000年代後半には終わりを告げたとみられる（田中2008）。現在では、評価制度を新たに導入する自治体は少なくなっているものの、その代わりに、既存の評価制度の改善や見直しの必要性が認識されるようになってきている。現在でも、これに役立つような評価制度に関する指針や方法論が依然として求められているといえる。

しかし、現在においても、評価制度に関する指針や方法論は確立されていない。先行研究や実務レベルの解説書を見渡してみても、評価の方法論についての原則や指針を与えるものはあっても、評価制度に焦点を当てて、基本的な原則・指針や方法論を体系的に解説しているものはほとんど見当たらない。国内の自治体に入評価が普及しはじめてから30年近くが経過しているにもかかわらず、評価の制度化に関しては、自治体が参考にできるような指針や方法論がいまだに存在しないのが実態である。

(4) 評価制度の規範性

先に定義したように、評価制度とは、評価を庁内で進めていくための体制・手続き・手法等を定めたものである。実際、自治体の典型的な評価制度は、何を評価対象とするか（評価対象）、どの

ような手法で評価をおこなうのか（評価手法）、評価を実施する際にどのような様式を用いるのか（評価シート）、誰が評価するのか（評価主体）、評価結果をどのようにとりまとめて誰に公表するのか（報告方法）、といった手順や手続きを中心に取り決めたものとなっている。

見方を変えれば、評価制度とは、自治体が組織内部で評価を実施する際に、一定の「規範」（行動したり判断したりするときの従うべき基準）として作用するものである。ただし、現状では、評価制度が規範性を発揮するのは、主に評価を実施する際の手順や手続きの面に限定される。このため、評価制度が定めた手順や手続きに基づいて評価が実施されていれば、評価制度は基本的に適切に運用されているとみなされることになる。

一方、評価の利用に関して評価制度が取り決めているのは、例を挙げれば、事務事業の評価結果を参考にして事務事業の継続可否や改善策を検討することや、予算編成時に事業別の予算要求に併せて評価結果を提出するといったことである。どのような用途であれ、自治体の評価制度は、評価結果の利用方法を具体的に規定することまではせずに、評価の利用場面や利用先を示唆するに留まっている。その意味では、評価の利用に関して現状の評価制度の規範性は高いとはいえない。

つまり、自治体の評価制度は、組織内部で評価を着実に実施するための手順や手続きを定めたものとしては一定の規範性を有しているものの、評価の利用に関しては、有効な規範として作用するものとはなっていない。これまで自治体においては、共通の手順や手続きに基づいて評価を着実に実施するという形式面を重視する一方で、評価をどのように利用するかという機能面を軽視してきたためであると考えられる。

評価制度の下で、評価が利用される状態をめざすためには、評価制度を評価の手順や手続きを定めた「形式面の規範」から、評価の利用方法についての具体的な指針を与える「機能面の規範」へと転換させることが必要である。

(5) 「機能面の規範」としての評価制度

以上で述べたように、これまで自治体が評価制度を導入する際に、評価の制度化に関して手引き

となるような指針や方法論が存在しておらず、現在もその状況に変わりはない。一方、自治体の評価制度は、評価をどのような手順や手続きで実施するかという「形式面の規範」としては作用してきたものの、評価をどのように利用するかという「機能面の規範」としては有効なものにはなっていない。このため、自治体が評価の利用をめざるのであれば、評価制度を「機能面の規範」として作用するものに変えていく必要がある。

そこで問題となるのは、評価制度が「機能面の規範」として作用するとは、どのような状態を意味しているのかということである。以下では、その手がかりを得るために、西尾（1979）による行政過程モデルを取り上げる。行政過程モデルは、行政の循環サイクルにおける評価の位置づけや特徴を理解する上で有用なものである。この行政過程モデルを援用することにより、「機能面の規範」として作用する制度化のあり方について、参考になる論点を導くことにする。

3. 行政過程における評価の位置づけ

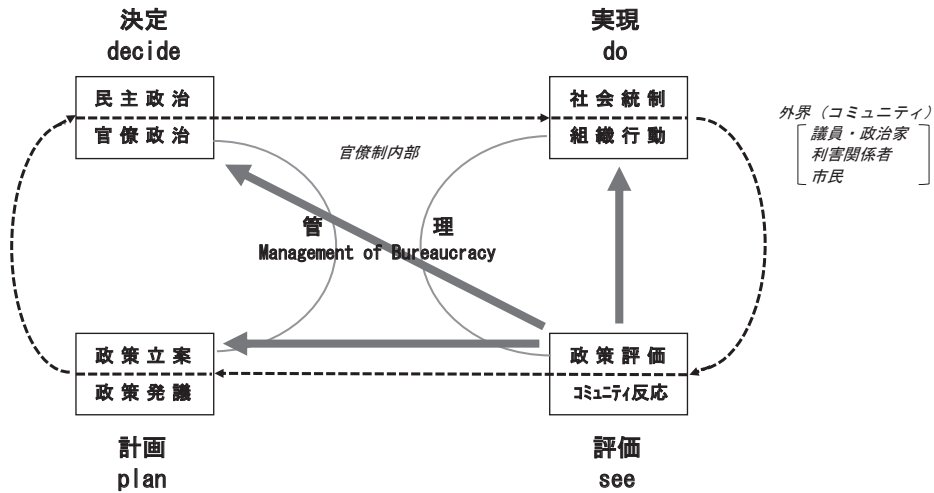
(1) 西尾勝の行政過程モデル

西尾勝は「管理技術の発展と行政」（西尾 1979）⁸と題した論考において、行政の「管理技術」という概念について論じている。西尾は管理技術を論じる前提として、行政の過程を計画（plan）→決定（decide）→実現（do）→評価（see）の4段階からなる循環サイクルとして想定している。

その上で、この過程の各段階について、官僚制内部における管理の過程と官僚制とその外界たるコミュニティとの相互作用を識別して、行政の循環サイクルを図1のように描いている。すなわち、官僚制内部では、政策立案→官僚政治→組織行動→政策評価の順で管理作業が進行し、これに対応して、官僚制と外界との間では、政策発議→民主政治→社会統制→コミュニティ反応という相互作用が発生するというものである。ここでは、図1に示されたような行政過程のとらえ方を「行政過程モデル」と便宜的に呼ぶことにする。

ところで、西尾（1979）では階統型組織のことを「官僚制」と表現しており、本稿の文脈に即せ

図1 行政の循環サイクルと政策評価の関係



(注) 図中の太線の矢印と斜体の文字は筆者が追記したものである
(出所) 西尾 (1979) を元に筆者作成

ば「行政組織」とほぼ同じ意味である。以下では、類似の用語を使用することによる紛らわしさを回避するために、西尾が「官僚制」と表現しているものを「行政組織」に言い換えることにする。ただし、図1は西尾 (1979) のオリジナルの表記のままとしてある。

西尾は、この図式において、「管理技術」を行政組織の内部で活用される技術、言い換えれば、政策立案、官僚政治、組織行動、政策評価という各管理作業の過程において、有効かつ能率的に組織態勢を維持発展させるための技術であるとしている。また、管理技術に対置されるものとして「行政技術」という概念を導入している。「行政技術」とは、行政組織とその外界にあるコミュニティとの相互作用に関わる技術であり、官僚の技術であると同時に市民の技術でもあるという2面性を持つ。

行政過程モデルの特徴は、行政過程を循環サイクルとして見立てて、行政組織内部で管理技術を駆使して処理される内部管理の過程と、行政技術を用いて対処される (行政組織からみた) 外部の過程が同時並行で進められていく姿を想定している点にある。この構図を前提とした上で、西尾によれば、科学技術の進歩による社会変化に伴い、行政組織の役割が拡大し、行政組織に要求される

専門性が多種多様で高水準なものになっているという。他方で、行政組織の政策実現能力の限界も明らかになっていることから、行政組織内部で完結する管理技術を洗練させるだけでは十分ではなく、行政組織と外界との相互作用に関する行政技術の重要性が高まっているとする。その結果、管理技術と行政技術が密接不可分になりつつあるという。

西尾 (1979) の論考は半世紀近く前に発表されたものであるが、図1に示された行政過程モデルの図式は、一定の普遍性を持つものとして提示されている。このモデルを用いた現実の解釈は時代によって変わりうるものの、このモデル自体は、現在の行政を理解する上で依然として有用である。

(2) 行政過程モデルにおける政策評価

西尾の意図は、行政組織にとって管理技術だけでなく行政技術の重要性が高まっていることと、管理技術と行政技術を融合させる必要性が生じていることについて注意を喚起することであった。その主張がどの程度妥当性を持っていたのかについては、別途検証が必要である。ここでは、本研究の趣旨に照らして、行政過程モデルにおいて政策評価がどのような位置づけや特徴を持っている

図2 政策評価と他の過程の関係

行政の過程	計 画 → 決 定 → 実 現 → 評 価			
内部管理の過程	政策立案	官僚政治	組織行動	政策評価
内 容	政策課題の把握 政策案の検討・立案	政策の決定 資源配分の決定	政策の実施 業務管理 行政資源の管理	政策の評価 他の過程への 評価結果の提供
政策評価が提供する情報 (各過程における評価の利用)	政策課題の情報 政策の実施結果 政策案の有効性・ 効率性の評価	代替案の比較結果	政策の実施状況 政策実施に関する 注意喚起情報	

政策評価が他の過程に提供する情報（評価結果）

(出所) 西尾 (1979) を参考にして筆者作成

のかについて整理する。

①政策評価と他の内部管理過程との関係

行政過程モデルには、行政組織の内部管理の一つの過程として政策評価が位置づけられている。政策評価を行政の内部管理の要素としてとらえる見方は、PDCA (Plan-Do-Check-Action) サイクルやPDS (Plan-Do-Sec) サイクルと共通であり、それ自体に独自性があるわけではない。

ここで強調したいのは、政策評価が行政の循環サイクルの一つの過程であるだけでなく、他の過程にも影響を及ぼしうるものとしてとらえられていることである。図1において、行政組織内部では、政策立案→官僚政治→組織行動→政策評価というサイクルが想定されており、政策評価はこのサイクルの4番目に位置している。

ただし、政策評価はその性格上、4番目の過程として完結しているのではなく、他の過程（政策立案、官僚政治、組織行動）に直接的・間接的に影響を及ぼすものである。政策評価が他の過程に影響を及ぼす経路として第一に想定されるのは、評価の利用を通じてである。すなわち、政策評価の結果は、政策立案、官僚政治、組織行動の各過程において利用される可能性がある。

自治体の現状を想起すると、評価制度を導入した自治体では、(図1に示されているように) 内部

管理のサイクルの中に政策評価は存在しているものの、評価が利用されていないため、政策評価が他の過程にほとんど影響を及ぼさずに完結している状態にあるとみることができる。もしも評価が利用されているのであれば、図1において、政策評価が他の過程に何らかの影響を及ぼす状態（筆者が図に加えた太い矢印の関係が成立している状態）となる。つまり、評価制度を導入した自治体において評価が利用されている状態とは、図1において、政策評価がその過程のみで完結しているのではなく、内部管理の他の過程に影響を及ぼしている状態であるということになる。

そのことを踏まえて、政策評価と内部管理の他の過程（政策立案・官僚政治・組織行動）との関係を示したのが図2である。政策評価を実施して生成される評価結果は、他の過程に提供され、それぞれの用途に基づいて利用される。

ただし、共通の評価結果が、他の過程でも利用されると解釈すべきではない。各過程において必要とする情報は用途に応じて異なると考えられるため、ある過程において評価結果を利用しようとするのであれば、その用途に適した評価結果が提供される必要がある。

図2は、政策評価の結果が他の過程で利用される経路を例示したものに過ぎない。この図に示し

た以外にも、評価結果が他の過程で利用される可能性はある。いずれにしても、行政過程モデルが示唆するように、政策評価が他の過程で利用されることを踏まえておけば、その用途に適した評価制度の制度設計につなげることが可能になる。

②政策評価と外部過程との関係

さらに図1には、行政組織の内部管理の過程に対応する形で、行政組織の外部に政策発議→民主政治→社会統制→コミュニティ反応というサイクルが存在する。この外部の過程は、基本的には、行政組織に近接する外界（議会や市民）において進行するものであり、部分的には、行政組織と外界との接合点においても作用が発生する。

西尾（1979）は、行政組織の内部管理だけでは、行政が十分な成果を上げることが難しくなっているため、この外部過程の重要性が高まっているとしている。この外部の過程の重要度が高まるとすれば、行政組織がこの過程に関与したり、あるいは、この過程から影響を受けたりする必然性も高まることになる。言い換えれば、行政組織にとって外界で進行する外部過程が無視できないものとなっているため、行政過程を進めていく際には、外部過程を視野に入れて、これに適切に対応していかなければならないということである。

政策評価を念頭に置けば、行政組織が実施した政策評価は、行政組織の外部で進行する政策発議、民主政治、社会統制、コミュニティ反応の各過程で参考にされる（あるいは「活用」される）可能性がある。わかりやすい例を挙げれば、地方議会が、図1の社会統制の過程において、自治体を実施した評価結果を活用して、執政部による行政運営の妥当性を判断するというような事態である。

逆に行政組織の側でも、外部過程で起こる事態を考慮に入れて、政策評価を実施していく必要がある。例えば、政策評価の結果は、これを受け取った外界のコミュニティ反応を引き起こし、そのことが外部過程の展開に影響を及ぼす可能性がある。あるいは、外界で進行する政策発議や民主政治の過程において、政策課題の選択や政策案の検討の際に政策評価の結果が参考にされることもありうる。行政組織は、このような可能性があることを十分に考慮に入れた上で、政策評価を実施していくことが求められる。

つまり、行政過程モデルが示唆しているのは、政策評価は行政組織の内部管理の範囲内で完結するのではなく、外界で進行する外部過程にも組み込まれつつあるということである。

③政策評価において必要とされる技術

別の観点として、西尾は行政組織が政策評価を実施する際に、何らかの技術が必要とされることを示唆している。その技術とは主に管理技術のことを意味するが、行政技術もこれに含まれる可能性がある。

まず管理技術については、「政策立案、官僚政治、組織行動、政策評価のために有効かつ能率的な組織態勢を維持発展させるための技術である」（西尾 1979：40）としており、これ以上の詳しい説明は示されていない。政策評価の実施に必要な管理技術とは、わかりやすくいえば、「政策評価を首尾よく実施するための技術」ということになる。この意味の管理技術の中には、評価の実施に関わるあらゆる方法論に関する知識・経験や実行能力・スキル等が含まれる。評価制度の設計に関わる知識・能力や評価制度を運用するための体制を整備・管理するための仕組みや工夫に関する知見も管理技術に含まれる。ただし、「政策評価を首尾よく実施するための技術」がどのようなものであるかは、あらかじめ確定したものがあるわけではなく、行政組織が政策評価をどのように実施しようとするかに基づいて、必要とされる管理技術の種類や内容が確定される。

さらに、評価の利用を念頭に置く場合、先述したように、評価結果は内部管理の他の過程で利用されることになる。そこで必要となるのは、「評価結果をある用途に利用するための技術」になる。つまり、行政組織が評価制度を導入して、ある目的に利用しようとする場合には、評価そのものを首尾よく実施するための管理技術に加えて、評価結果を所期の用途に有効に利用するための管理技術を駆使することになる。

管理技術という概念は抽象的であるため、これが意味する内容を試論的に示してみたのが表1である。ここでは、管理技術を組織的技術、個人的技術、情報基盤の3つの区分に分類している。それぞれの区分について想定される管理技術の内容を示してあるが、網羅的な内容でないことを断つ

表1 管理技術の分類と内容の例

分類	管理技術の内容	備考
組織的技術	制度化・制度運用の技術（評価に関するもの）	・必要に応じて評価制度に組み込む
	組織内制度・規程（評価以外）	
	組織編制	
	連絡調整・コミュニケーション 業務の効率化	
個人的技術	情報収集・分析能力	・評価制度に組み込むことは困難 ・採用・研修等に対応 ・内部で調達できない場合は外部化
	文書作成・報告	
	業務遂行力	
情報基盤	機械・機器	・評価制度を機能させる前提として必要なもの（あらかじめ整備が必要）
	ソフトウェア	
	データベース	
	ネットワーク	

（出所）筆者作成

ておく。また先に述べたように、管理技術には「政策評価を首尾よく実施するための技術」と「評価結果をある用途に利用するための技術」が含まれるが、後者に属する管理技術は、用途に応じて大きく異なるものになると考えられるため、表1ではそのタイプの管理技術は捨象してある。

一方、政策評価には行政技術も必要とされる可能性が示唆されている。西尾は、行政組織にとって外部過程が無視できないものになっており、その結果、内部管理で利用する管理技術に加えて、外部過程で用いられる行政技術の重要性が高まっていると主張している。内部管理の過程に属する政策評価も、外部の過程の影響を受けることになる。だとすれば、行政組織が政策評価を実施する際に、管理技術だけでなく行政技術も動員して、外部の過程に対処することになる可能性がある。

ただし、西尾は行政技術について、行政組織とその外界にあるコミュニティとの相互作用に関わる技術であり、官僚の技術であると同時に市民の技術でもあると説明しているだけで、詳しい内容を示していない。このため、行政技術という概念は、管理技術以上に解釈の幅が広く、これについて明確な像を描くことは困難である。行政技術が具体的にどのようなものであるにせよ、先に述べ

たように、政策評価が外界で進行する外部過程の影響を受けるようになっているとすれば、行政組織がそれに対処するために、管理技術とは異なるタイプの技術を保持する必要性が生じているということになる。

いずれにしても、これまで自治体が評価制度を導入して評価を実施する際に、その行為や作業を首尾よくやり遂げるためにどのような技術が必要とされるかは、明確には意識されてこなかった。管理技術や行政技術の必要性を考慮せずに評価制度を導入したことが、評価が利用されずに評価制度の形骸化をもたらすことにつながった可能性がある。その意味で、行政過程モデルは、行政の循環サイクルの中で政策評価という作業がおこなわれればよいだけではなく、管理技術や行政技術を駆使して、政策評価を有効なものとする必要があることを示唆している。

4. 評価の利用につながる制度化に向けて

(1) 導出された論点

本研究では、「評価制度がどのようなものであれば、評価が利用されるようになるか」という問

題意識の下、評価が利用される評価制度のあり方について理論的に検討した。これまでの検討結果は以下の9点に要約することができる。

- ①評価の制度化に関する自由度が大きいと、制度化の手引きとなるような指針や方法論が必要とされる
- ②これまで自治体が評価制度を導入する経緯において、評価制度に関する指針や方法論が不在であった（代わりに先行事例が指針としての役割を果たした）
- ③今日、評価制度の改善や見直しのための指針や方法論が求められているが、そのような指針・方法論は依然として確立されていない
- ④自治体の評価制度は、「形式面の規範」としては作用してきたが、「機能面の規範」として有効なものになっていない
- ⑤評価の利用をめざすのであれば、評価制度を「機能面の規範」として作用するものに転換させる必要がある
- ⑥行政の循環サイクルにおいて、評価は内部管理の一つの過程として完結しているのではなく、評価の利用を通じて他の過程に影響を与えるものである
- ⑦評価は、行政組織の外部で進行する過程から影響を受けたり、逆に外部の過程に影響を及ぼしたりする可能性がある
- ⑧内部管理の過程において評価を有効に実施し、さらに利用するためには、「評価を首尾よく実施するための技術」と「評価結果を所期の用途に利用するための技術」という2種類の管理技術が必要となる
- ⑨行政組織にとって外部過程が無視できないものになっているため、評価を実施する上でも、外部過程に対処するための行政技術も必要になっている

上記の論点のうち、①～⑤は評価の制度化の原理や原則に関わるものである。評価制度に関する原理や原則が確立していないために、評価を制度化する際に手引きとなる指針や方法論が存在しない状況がいまだに継続している。そのことを反映して、評価制度が「機能面の規範」として作用す

るための原理や原則も整備されていない。自治体が評価の利用をめざすのであれば、それを可能とする評価制度のあり方についての原理・原則を解明することが必要になる。

一方、⑥～⑨は、行政過程の中で評価が有意義な営みとなるために何が必要であるかについて示唆を与えてくれるものである。評価そのものを着実に実施することはもとより必要であるが、それだけでなく、評価が他の過程で利用されることによって、評価はより有意義なものとなる。評価は行政組織の外部で利用される可能性があることにも留意が必要である。

さらに、評価を実施してこれを利用していくためには、それに応じた技術が必要であることも示された。その技術は管理技術と行政技術に分けて考えることができ、しかも、それぞれがかなり幅広い内容を含むものである。特に管理技術については、狭くとらえすぎないようにすることが重要である。

評価の制度化との関係では、評価制度が「機能面の規範」として作用するためには、評価をどの用途に対してどのように利用するかということができるだけ具体的に評価制度に盛り込んでおく必要がある。一方、管理技術については、評価制度に盛り込んでおくべき技術とそうでない技術がある。評価制度に組み込んでおく必要性が高いのは組織的技術（表1）に属するものが多いと考えられる。

(2) 本研究の意義と今後の課題

本研究では、評価が利用されていないという問題意識に基づき、評価が利用される評価制度のあり方を検討する上で参考になる論点を示した。評価制度に焦点を当てた先行研究が乏しい中で、評価の利用を促進する観点から、評価制度に関する重要な論点を明らかにしたことが本研究の意義である。特に、（評価が利用されるには）評価制度が「機能面の規範」として作用する必要があること、そのためには、評価制度が行政の内部管理の一過程として完結するのではなく、評価の利用を通じて、他の過程に影響を与えるものとして位置づけられる必要があることは、評価制度を改善していく上で、実務面においても参考にされるべ

きである。

これまでに挙げた論点が示唆しているように、評価を制度化するには、明確な指針や方法論が必要となる。したがって、評価が利用されるような評価制度に変えていくことをめざすのであれば、暗黙のものから未知のものまで、あるいは大まかなものから細かいものまで、手引きとなるような指針や方法論を体系的に整理して、わかりやすい形で提供する必要がある。本研究は、それを実現するに至る道の第一歩の取り組みとして位置づけられる。今後は、実証的な分析をおこなった上で、実務的にも参考になるような具体的な指針や方法論を導くことを課題としたい。

なお、本研究で参照した西尾の論考は、半世紀近く前に発表されたものであるにもかかわらず、今日の行政をめぐる状況に照らすと、改めて注目に値する光を放っている。西尾は、行政組織の政策実現能力の限界が明らかになったために、行政技術の重要性が高まっており、その結果、管理技術と行政技術が密接不可分になりつつあるとしている。この指摘は、(検証の余地はあるとはいえ)今日その妥当性をより一層強めているように思われる。

西尾の指摘を真剣に受けとめるならば、今日において、行政のあり方そのものが大きな変革を求められていると解釈することができる。それは、評価制度のあり方を検討する際には、行政の有り様や変化の様相を考慮に入れる必要があることを示唆する。つまり、機能する評価制度とは、評価学の知識に加えて、行政に関する最新の知見を総動員して、その状況に応じた最適解を探究する営みの結果として導かれるものであることを補足しておきたい。

謝辞

本論文の執筆にあたり、査読者の方から大変丁寧な、かつ有益な助言をいただきました。この場を借りて深く感謝いたします。

注記

1 自治体において評価制度の導入が一段落した2007、

2008年頃から、自治体における評価制度の運用実態を独自に調査した上で、評価制度が十分に利用されていないことや、評価を実施することが自己目的化していることを指摘する研究成果が登場するようになった。こうした研究の例として伊藤(2007)や田中(2008)を挙げておく。

- 2 政策評価制度の見直しに合わせて政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会がとりまとめた「政策評価制度に関する見直しの論点整理」(政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会2004)では、「予算編成過程において<中略>、評価の質が乏しく活用が困難であるとの指摘がある」(下線は筆者)と述べている。また、総務省行政評価局(2010)は、「我が国における政策評価制度は、制度導入から実施の段階には至りつつも、評価結果を有効に活用していく段階までにはいまだ至っていないと指摘されている」(下線は筆者)としている。
- 3 田中(2009)は、自治体を実施する評価について、評価結果の利用者を行政内外の主体に分類して、各利用者による評価結果の利用状況を論じている。また、田中(2013、2014)は、評価の利用について、①用途・目的、②利用対象、③利用者という3つの要素に分けて、概念的に整理している。
- 4 田中(2008)は、都道府県と市区を対象として独自に実施した調査結果に基づき、評価制度を導入済みの団体において、評価結果の妥当性・信頼性に満足している割合が3～5割に留まることを示している。
- 5 田中(2008)は、国内の自治体における行政評価の展開過程を「導入初期(1990年代後半)」「本格導入期(2000年代前半)」「本格運用期(2000年代後半以降)」の3期に分けている。その上で、2000年代前半までは、行政評価の定型化・標準化や運用効率化が主要な課題であったのに対し、2000年代後半以降に入ってから、評価の活用や質の確保が課題に転じたことを指摘している。
- 6 以下に挙げる4つのメリットのうち、第1～第3のメリットは田中(2018)の内容に依拠している。第4のメリットについては、注記7を参照のこと。
- 7 田中(2014)は、「首長が行政改革に積極的であることをアピールするために評価制度を形ばかり」(田中2014:96)導入する場合があると指摘している。
- 8 西尾(1990)は、タイトルこそ異なるものの、西尾(1979)と同内容である。

参考文献

- 伊藤敏安 (2007) 「行政評価の『メタ評価』に関する調査結果—全国764都市に対する実態調査—」、『地域経済研究』、第18号：77-93
- 政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会 (2004) 「政策評価制度に関する見直しの論点整理」、(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/pdf/seisaku-giji-1632_4.pdf、2024年5月22日閲覧)
- 総務省行政評価局 (2010) 「政策評価の実効性向上のための方策に関する調査研究報告書」、(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pdf/1001_1.pdf、2024年5月22日閲覧)
- 田中啓 (2008) 「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 (2009) 「日本の自治体の行政評価」、分野別自治制度及びその運用に関する説明資料、No. 14、政策研究大学院大学比較地方自治センター
- 田中啓 (2013) 「政策評価制度における評価の利用：『評価の利用』概念の解明と現状の分析」、『日本評価研究』、13 (2)：37-52
- 田中啓 (2014) 『自治体評価の戦略—有効に機能させるための16の原則—』、東洋経済新報社
- 田中啓 (2018) 「公共部門の評価における『制度化のパラドックス』」、『季刊評価クォーターリー』、46：2-14
- 西尾勝 (1979) 「管理技術の発展と行政」、『季刊行政管理研究』、6：40-45
- 西尾勝 (1990) 「第3章 行政と管理」、『行政学の基礎概念』、東京大学出版会
- Weiss, C. H. (1998). Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19 (1), 21-33.

(2024.6.28 受理)

How to institutionalize the use of evaluation —Organizing Issues Concerning Evaluation Systems for Local Governments—

Hiraki Tanaka

Shizuoka University of Art and Culture

hiraki@suac.ac.jp

Abstract

In the operation of evaluation systems introduced by local governments, the fact that evaluations are not being used has been recognized as a problem. Based on the recognition that the lack of use of evaluations is due to a fundamental problem inherent in the evaluation system, this study theoretically examined how the evaluation system should be designed so that evaluations are used. As a result of its examination of existing evaluation systems, it became clear that guidelines and methodologies for institutionalizing evaluation have not been established, and that the current evaluation system is not effective as a “functional norm,” although it works as a “formal norm.” Furthermore, the results of the study, supported by the theoretical model of the administrative process, suggest that evaluation can be used in other processes of internal management, and that commensurate management and administrative techniques are needed to successfully implement and furthermore effectively use evaluation. In order to change the evaluation system to one that is used, it is necessary to systematically organize and present guidelines and methodologies for institutionalization in an easy-to-understand manner.

Keywords

local government evaluation, use of evaluation, evaluation system,
institutionalization of evaluation, “Paradox of Institutionalization”

【研究論文】

評価制度における評価の利用の具体化の必要性と現状

池田 葉月

東京通信大学

ikedada.hazuki@internet.ac.jp

要 約

評価から得られる情報をいつ誰がどのように利用しているのかという点には、多くの人が関心を持つが、その実態を捉えることは難しい。また、評価を実施すれば利用できる情報が自然と得られ、情報が得られれば利用されるわけではない。そのため、利用についていつ誰が何をどのように実施するのかという観点から具体化し、そのように利用されるような評価制度にしていくことが必要である。本稿では自治体評価において、いつ誰が何をどのように実施するのかという観点から利用はどのように認識されており、その実態を整理して公表しているのかを調査する。調査結果と先行研究、事例を踏まえ、評価制度において利用を具体化することが利用を促進する1つの方法であることを明らかにする。

キーワード

評価制度、利用、実用重視評価、自治体評価

1. はじめに

評価の機能の1つは、行動に情報を与えることやEBPMを支援することであり、これらは評価から得られる情報を用いてより良い社会の創造に貢献することでもある (Patton 2021, p.6)。社会経済の急速な変化に伴って生じている複雑かつ困難な課題に対応するためには、政策の現状を適切に把握して進捗を評価し、そこから得られる情報を用いて機動的かつ柔軟に対応していくことが求められていることは、2023年3月28日に一部変更された「政策評価に関する基本方針」においても指摘されている (総務省 2023b, p.2)。評価の利用というテーマは、評価について考えたり実際の評価に関わったりする上で、評価する側であっても評価される側であっても多くの場合関心の対象となる点である。評価学や公共政策学においても長年

研究が続けられており、実際の評価制度においても課題として挙げられることが多い。

利用に関する論点としては、利用が意味すること、利用を促進する方法、利用に関する現状、利用されない理由などが挙げられるが、いずれの論点を検討するとしても、利用に関する現状を知ることが必要である。本稿が対象とする自治体評価においても利用は課題の1つとして継続的に指摘されているが、利用の定義やその現状に関する研究や調査は少ない。本稿では利用の定義に特に注目しているが、それは利用の現状を知るためにも何が利用なのかを明確化することがまず必要となるからである。

利用の現状を知る必要があるのは、現状が曖昧な状態では対処の必要性と具体的な方法を検討することが難しいからである。評価制度において利用は独立した問題ではなく、制度設計の段階から

運用の段階まで継続的に関わる問題である。そのため、利用されるように制度を設計するだけでなく、運用の段階においても利用の実態を捉え、必要に応じて制度を見直していくことも重要である。このような管理・制度運用の実態については十分に明らかにされていない部分や説明が困難な部分もあるが重要なテーマであるとされている（南島 2020、pp.5-7）。

また、評価についての行政職員の負担感や評価疲れが生じる1つの理由として挙げられる徒労感との関係でも重要である。徒労感とは、時間と労力を投じて実施した評価がどのように使われているのかわからないことから生じるとされている。どのように使われているのかわからない理由の1つは、利用に関する現状が整理されていないからであり、その結果、利用されているのかどうかわからない、利用されていないように感じられるといったことにつながると考えられる。

評価から得られる情報を利用する方法は複数あり、ある評価制度においていつ誰が何をどのように実施することが利用なのかについては、評価制度の目的によって決まる。つまり、評価制度は評価を実施することによって実現したい目的に合わせて設計されるべきものであり、その目的を実現するために行うことが利用にあたる。そのため、どのように利用すべきということは一概には言えないが、本稿では政策の有効性や費用対効果の改善や政策形成のために評価から得られる情報を施策・事業の担当課の職員が使うことを利用として定義する。このような利用は、本稿が対象とする自治体評価では主に施策・事業の担当課の職員が行う利用であり、それは各地方自治体の評価制度の事務局によって規定される。

このような利用は、先行研究における分類の中では道具的利用にあたり、わかりやすい形ではあるが、頻繁に確認されるものではない（ワイス 2014、p.419；Patton 2021、p.142）。しかし、競争がない公共部門において政策の有効性や費用対効果の向上に意識的に取り組むことの重要性は高い。また、評価の利用については歳出削減などの効果が注目されることも少なくないが、評価の利用によって新たな挑戦や前向きな軌道修正を積極的に行うことが行政の無謬性ととらわれない望ましい

行動として高く評価されることを目指すべきであるとされている（総務省 2023b、pp.2-3）。また、そのために評価から得られる情報の精度の向上だけでなく、各府省の政策の特性や利用の目的に合わせて意思決定過程における利用の推進にも取り組むことも方針として示されている（総務省 2023b、p.3）。さらに、「政策評価に関する基本方針」（2023年3月28日一部変更）を踏まえて初めて策定される基本計画の期間は試行的取組の期間として位置付け、新たな手法の導入や意思決定過程における利用促進に関して各府省が創意工夫を行う余地を拡大するとされており、道具的利用の重要性は高まっていると言える（総務省 2023b、p.3）。

利用の主体を施策・事業の担当課の職員とするのは、自治体評価では施策・事業の担当課の職員による自己評価が中心的なものだからである。また、利用する対象は「評価から得られる情報」と表記する。「評価結果」と表記されることも多いが、アルファベットや記号、「順調に進捗している」などの形で表される最終的な結果の部分のみを指すと捉えられやすいからである。また、利用に関する代表的な理論である実用重視評価（Utilization-Focused Evaluation）においても、利用を促進するために重視すべき点の1つは評価を行うプロセスにおいて評価に関わる者が何をどのように体験するかであるとされており（Patton 2021、p.5）、評価のプロセスを通じて体験することや得る情報が重要であると言える。そのため、最終的な結果という限定的な理解につながる可能性がある用語を使用するのは適切ではないと考えられる。また、評価から得られる情報を使うことについては、実務では「活用」が使用されることが多いが、研究では「利用」が使用されることが多いため、本稿では「利用」を用いる。ただし、調査結果を引用する場合や実際の制度について述べる場合などは「活用」も使用する。

評価制度の運用を1つの公共政策として捉えてロジックモデルを考えた場合、アウトプットは評価制度を適切に運用して評価すべき対象が評価されるようにすることであり、これは評価制度を導入している地方自治体では多くの場合大きな問題なく実施されている。評価の利用に関係するのはアウトカムの部分であり、これについては、評価

制度の目的がどの程度実現されているかによって評価される。つまり、本稿においては施策・事業の担当課において評価から得られる情報がどの程度どのように利用されたのかが指標の1つとして挙げられる。しかし、評価制度を1つの公共政策として捉えてPDCAサイクルを回していくことを実践している地方自治体は少なく、特にアウトカムは十分に明確化されていない場合や把握されていない場合が多い（池田 2024）。

このような問題意識から、本稿では、いつ誰が何をどのように実施するのかという観点から自治体評価における利用の具体的な内容と、利用に関する現状の整理と公表の状況を調査し、評価の利用という課題に取り組んでいく上では利用の具体化と現状把握が十分ではないことを明らかにする。本稿の構成は以下のとおりである。2.では利用の定義や具体化という観点から評価の利用に関する先行研究と事例を整理するとともに、利用について具体化されている例として府省の政策評価制度と業績スタットを取り上げる。3.では筆者が実施した調査のデザインと結果を述べ、4.ではこれらに基づき利用について制度によって具体化することの必要性と重要性について考察する。最後に5.では今後の課題や展望を述べる。

2. 利用を具体化することの必要性と事例

2.では評価から得られる情報の利用について、先行研究と実務においてどのように捉えられているかを整理する。(1)では評価の利用とは何を意味しているのかを理論的な面から確認する。(2)から(4)では自治体評価と府省の政策評価、業績スタットを取り上げ、実務において利用についてどのように考えられているかを整理する。

(1) 評価の利用

評価の利用とは想定利用者による想定された利用であり、評価の目的を実現することである（Patton 2021, p.5・pp.9-11）。評価によって実現したい目的は想定利用者の立場や関心、評価対象政策を取り巻く環境などによって異なるため、評価のデザインや利用の方法も異なるが、その違いに

応じて評価をデザインすることが利用につながるとされている（ワイス 2014, pp.36-39・pp.428-429；Patton 2021, p.7；Rossi, Lipsey, Henry 2019, pp.12-14）。実施する評価によって何が利用となるかは異なるが、一般的に以下のような利用があるとされている（ハトリ 2004, pp.183-200；ワイス 2014, pp.31-36）。意思決定のための利用としてはプロセスをモニタリングして必要に応じて早期に修正したり新しい考え方や方法を試したりする、評価対象政策の今後の方向性を決める、予算編成や予算要求の妥当性の説明に役立てる、予算や人員などの資源配分の決定に役立てる、複数の選択肢から最良のものを選ぶなどが挙げられる。また、組織における学習という観点からの利用としては、評価対象の政策について発生することを記録して教訓の導出や新たな行動の契機とする、評価対象政策の目標を職員に再認識させて日々の行動と目標を関連付ける、生み出した結果についてアカウンタビリティを果たす、表彰などの非金銭的インセンティブと給与と業績の連動などの金銭的インセンティブを用いてプログラムの継続的な改善について職員に意欲を持たせるなどが挙げられる。その他、業績測定を中心とする評価の場合は、問題点の原因や成功した理由について厳密な調査や研究を行う契機とすることやプログラム評価に情報を提供することなども挙げられる。また、プログラム評価の場合も評価を通じて社会介入としての評価対象政策についての理解が深まることにより、社会介入の効果に関する研究の契機となることもある。

評価の利用方法は先行研究においても挙げられているが、理論的な観点や一般論に留まっている。実際には評価対象や評価に関わる主体、環境によって実際の利用の方法や程度は異なるものであることから、実態を捉えにくいものであると言える。例えば、「最終的な結果を踏まえて次年度の予算額に反映させた」という利用は数値によって客観的に把握することができる。しかし、実施状況をモニタリングしている中で得た情報を用いて公的な手続きを要しない軽微な見直しや修正を行った場合などは、客観的に把握することが難しい場合もある。また、具体的な行動や活動としてはアウトプットされなかったが、評価のプロセス

を通じて獲得した、あるいは理解が深まった評価の視点や考え方、得た気付きなどが評価対象の政策以外のものに関することも含めて日常の業務で活かされるようになったというような形のものも広く捉えれば利用に含まれるが、これを客観的に捉えることはさらに難易度が高い。また、利用した本人が認識していなくても評価専門家などの視点からは利用に該当する場合もあるし、ある行動や思考を利用と捉えるかどうか人も人によって異なる。また想定利用者は、評価のプロセスと評価から得られる情報について理解し、当事者意識を持っていれば評価を利用するというのが実用重視評価の基本的な考え方である (Patton 2021, p.7)。しかしそれらの情報を得る前に、想定利用者自身が情報を使って何をするのかを知らなければ、情報を入手しても何をすべきなのかわからないため、想定利用者であっても情報を得たからといって利用するわけではないとされている (Patton 2021, p.8)。

捉えることが難しい利用にも意味や効果はあると考えられ、全てを客観的に捉えられるようにすることが必要であるとは言えない。しかし、利用の実態を把握することで、課題の特定やさらなる促進方法の検討などに役立てることができる。そのため、客観的に捉えられるものだけでもその実態を把握することには意味があると考えられる。その1つの方法が、利用とはいつ誰が何をどのように実施することなのかを具体化することである。また、具体化しようと思えば様々なパターンが考えられる。しかし、研究においていくら具体化しても実際の評価制度は組織によって異なっており、組織を取り巻く環境も様々であるため、評価の目的に対して関連性のある情報をもたらし、様々な環境や制約などに配慮した評価をデザインすることが重要である (Patton 2021, pp.10-11)¹。つまり研究において利用を具体化することや利用促進方法を理論的な観点から検討することは必要であり重要である。しかし、利用促進のためには、利用とはいつ誰が何をどのように実施することなのかという観点から、各評価制度において個別に具体化される必要があると言える。

(2) 自治体評価における利用

総務省自治行政局市町村課行政経営支援室が2010年から2016年まで3年に1回実施してきた調査では、評価から得られる情報を利用することとは、予算要求への反映、財政当局等の予算査定等への反映、当該年度の事業の執行、定員管理要求・査定、次年度の重点施策や重点方針、継続中の事務事業の見直し、総合計画等の進行管理、トップの政策方針であるとされている (総務省自治行政局市町村課行政経営支援室 2017, pp.6-7)。最新の調査結果である2016年10月1日時点の結果では、これらのうち地方自治体が評価から得られる情報を直接反映させている割合が高いのは総合計画等の進行管理 (75.9%) と予算要求 (76.3%) である。参考程度という利用については、いずれも50%台である。利用していない割合が高いのはトップの政策方針 (56.3%) と定員管理要求・査定 (44.1%) である。

次に、三菱UFJリサーチ&コンサルティングが2016年度から都道府県と市、特別区を対象として実施している「自治体経営改革に関する実態調査」を参照する²。評価の利用について2022年度の調査では以下のような結果となっている。予算への反映については「参考資料として活用」が50.9%、「原則として反映」が37.9%、「活用していない」が8.8%である (三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2023, pp.38-39)。反映状況の公表については「公表していない」が82.1%、「一部公表」が8.1%、「全て公表」が6.2%である (三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2023, p.40)。

また、評価を制度化している場合は、評価制度の目的として掲げていることを実現するために実施することが評価の利用であることを踏まえて、評価制度の目的に関する調査結果を見ると、以下のようになっている。「PDCAサイクル確立」が86.8%、「行政活動の成果向上」が82.6%、「行政運営の効率化」が81.3%、「説明責任」が70.4%、「住民サービス向上」が67.8%、「職員の意識改革」が56.1%、「歳出削減」が36.1%、「施策の企画立案能力向上」が27.3%、「顧客志向への転換」が12.7%となっている (三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2023, pp.33-35)。

自治体評価における利用については、(2) で取

り上げたもの以上に詳細な内容を扱った先行研究や調査はない。これらの調査によって利用の具体的な内容は一定程度明らかにされている。しかし、いつ誰が何をどのように実施することなのかという観点から考えると、一般的に評価制度の目的とされていること以上に具体化されているとは言えない。自治体評価における利用の実態に関する詳細は3.で述べる。

(3) 府省の政策評価制度における利用

府省の政策評価制度では、「政策評価法」と「政策評価に関する標準的ガイドライン」、各府省の基本計画において利用について規定されている。評価制度の目的実現のために評価から得られる情報を利用することが各行政機関は義務、政府は努力義務とされている（第1条・第3条・第4条）。また、政府が定める「政策評価に関する基本方針」と各行政機関が定める「基本計画」においても利用について定めることとされている（第5条2七・第6条2八）。

「政策評価に関する標準的ガイドライン」では、利用についてより具体的に規定されている。各府省にとっての利用とは、企画立案の作業に取り組む際に評価から得られる情報を重要な情報として利用し、タイムリーかつ的確に反映させることである³。企画立案の作業としては、予算要求や、法令等による制度の新設・改廃、各種中長期計画の策定などが該当する。また、財政当局にとっての利用とは、予算編成の過程で適切に反映するよう努めることとされている⁴。

「政策評価に関する基本方針」では、政策の進捗状況を的確に把握し、その結果を踏まえて改善方を検討し、実施に反映させることが利用であり、それによって機動的かつ柔軟な政策展開を実現することが目指されている（総務省 2023b, pp.2-3）。また、特に事後評価は政策の有効性に関する情報を基礎として政策の見直し・改善や新たな政策の企画立案と実施に反映させるための情報を提供する見地から行うものであり、適切に反映させるために合理的な単位で評価を行うとされている（総務省 2023b, p.6）。評価のプロセスを通じてもたらされる情報については、「政策評価法」の第10条第1項の各号に掲げられている事項につ

いて可能な限り具体的かつ明確に記載し、政策への反映の方向性を明らかにすることとされている（総務省 2023b, p.8）。また、政策への反映状況の公表は反映の内容と時期、今後の予定などについてできるかぎり具体的に公表することが求められている（総務省 2023b, p.8）。

府省の政策評価制度では、評価から得られる情報を利用することや、評価の実施状況と利用状況を把握して報告・公表することが義務付けられているため、各府省の基本計画では、基本的に「政策評価法」や「政策評価に関する基本方針」、「政策評価に関する標準的ガイドライン」と同様または類似の表現で説明されている。その中でも、利用に関して独自の表現が見られる例として総務省、利用の実効性を高めるための工夫を行っている例として内閣府と財務省が挙げられる。総務省は、「政策評価に関する標準的ガイドライン」で挙げられている企画立案作業に加えて、政策評価を通じて評価対象政策の担当職員が当該政策をさらに推進するために前向きな軌道修正や創意工夫を行うことも利用として位置付けており、所管部局等および大臣官房各課の長はそれらを積極的に支援することとされている（総務省 2023a, p.7）。内閣府は2021年度以降、毎年度の第1四半期を目途に評価の結果について幹部ヒアリングを実施している。これは、政策評価広報課及び大臣官房関係課の立会いの下、当該年度に政策評価を実施した部局の部局長が事務次官等に説明し、政策評価の方法、当該結果の政策の企画立案作業への活用、政策への反映等の方向性に関して意見交換を行う取組であり、評価から得られる情報を利用して次の行動に確実につなげることを目指している（内閣府 2023, pp.7-8；内閣府大臣官房政策評価広報課 2020, p.2・p.7・pp.15-16・p.18）。また財務省は、政策に今後反映すべき事項と前年度の評価を踏まえた政策への反映状況に関する項目を評価書に設けることで反映の実効性を高めることを目指している（財務省 2023, p.10）。

評価から得られる情報の利用状況については、総務省が毎年度整理して政府が国会に報告し、その資料を政策評価ポータルサイトで公表している。国会への報告資料である「各行政機関における政策評価の結果及びこれらの政策への反映状

況」では、毎年度の実施状況と実施結果の政策への反映状況が定量的に整理されている。政策への反映の具体的な内容と2022年度分の件数は以下のとおりである（総務省 2023c, pp.18-19）。2022年度は事前評価が1001件、事後評価が1354件実施された（総務省 2023c, pp.13-17）。事前評価から得られる情報は法令改正、税制改正要望、事業の採択、予算要求（143件）、機構・定員要求（1件）に反映させることが利用である。事後評価から得られる情報は、目標管理型の政策評価では、引き続き推進（169件）、施策の改善・見直し（27件）、予算要求（152件）、機構定員要求（54件）、事前分析表の変更（72件）が利用である⁵。また、未着手未了の事業を対象とした評価では、引き続き推進（592件）、事業の改善・見直し（30件）、廃止・休止または中止（3件）、予算要求への反映（152件）が利用である。また、事後評価における利用のうち、改善・見直しは重点化等と一部の廃止、休止または中止に細分化される。事前分析表の変更は達成すべき目標の変更、測定指標の変更、達成手段の変更、その他の変更に細分化される。

さらに、各府省がまとめている「政策への反映状況」へのリンクも一覧にまとめられており、対応する評価結果も参照できるようになっている。

このように府省の政策評価制度では、利用とはいつ誰が何をどのように実施することなのかという点について、制度化されているため一定の段階まではどの府省でも具体化されており、利用の状況についても定量的に整理されている。また、一部の府省では利用や利用促進に関して独自の記述や取組が見られる。

(4) 業績スタットにおける利用

評価から得られる情報を踏まえて次の行動を検討し、それが確実に実行されるようにするという形での利用を促進する上で有効であるとされている代表的な評価手法・評価制度の1つは業績スタットである。(4)では、アメリカ合衆国連邦政府における業績スタットであるデータ主導型業績レビューでは評価から得られる情報を利用することについて、どのように考えられているのかを整理する。

業績スタットとは、行政機関の長や幹部職員と

評価対象の政策に関係する全ての責任者が出席して定期的かつ頻繁に会議を開催し、データに基づいて議論し、政策の改善と目標の達成を目指すリーダーシップとマネジメントのための戦略である（Behn 2008, pp.206-207；Behn 2014, p.27）。業績スタットにおける利用とは、仕事の効率性を高めることと、政策の手法や実施過程を見直して政策の有効性や費用対効果を高めること、アウトカムの創出につなげることである（Behn 2014, pp.293-294）。

業績スタットを機能させるための重要な要素は、リーダーシップの関わりとフォローアップである（Feldman 2016, pp.3-4）。業績スタットで利用される主な情報はリアルタイムに得られるデータだが、プログラム評価などを通じて厳密なエビデンスを収集し、それらを業績スタットのプロセスで利用することもでき、それは業績スタットにも役立つ（Feldman 2016, p.6）。業績スタットにおいて最もよく知られているのはトップと幹部職員、施策・事業の担当課の職員が出席して開催される定期的な会議だが、ほとんどの作業は会議と会議の間に行われる。作業とは事務局によるフォローアップや次の会議に向けた分析の準備などであり、これらが評価から得られる情報の利用促進に寄与しており、重要性が高い（Feldman 2016, p.4）。また、このようなプロセスを通じて、戦略の有効性をリーダーが評価し、必要なタイミングで新しいアプローチに変更することを促すことが可能になっている（Feldman 2016, pp.5-6）。

業績スタットはアメリカ合衆国の地方政府を中心に成果をあげていたことから、連邦政府がGPRA（Government Performance and Result Act）からGPRAMA（GPRA Modernization Act）に改正した際にデータ主導型業績レビューという名称で導入されたことでよく知られている。実施方法などの詳細はOMB（Office of Management and Budget）が毎年作成し、公表している「予算の準備と提出、執行」という文書に記載されている（OMB 2023）。この文書の「第6部 連邦政府におけるプログラムとサービスの改善のための業績の枠組み」が最も関連する部分であり、連邦政府における業績とその管理に関する考え方や実施すべきこと、作成すべき報告書などについて説明されてい

る（OMB 2023, Section 200-290）。

データ主導型業績レビューは、各行政機関が優先的に取り組む目標として設定しているものを対象として、それらの達成のために行政機関の長が各目標の責任者とともに少なくとも3か月に1回の頻度で実施する定期的な会議である（OMB 2023, Section 260.3・260.5）。また、誰が参加してどのように考え、いつ何を実施すべきか、会議を開催せずに書面でのやりとりで済ませるなどの間違った方法などについて詳細に説明されている（OMB 2023, Section 260.4-260.9）。データ主導型業績レビューを通じて実現が目指されていることは、細分化されたデータの分析を通じて問題や機会について判断し、過去の経験から学習し、資源配分の調整やその他の改善を通じて業績と生産性を高めることに組織が焦点を合わせるメカニズムを構築することである（OMB 2023, Section 260.4）。データ主導型業績レビューにおいて会議と呼ばれる場では成功と挑戦に関する学習と共有を促進することが求められており、何が機能して何が機能しなかったのか、目標達成に向けて前進させるためにベストな方法は何かについて様々な分析や評価の手法を使って有意義な対話を行うことが推奨されている（OMB 2023, Section 260.6）。また、会議に出席する各目標の担当者は自分たちの業績指標は妥当な進捗状況で正しい方向性にあるのか、もしそうでないならばなぜ順調ではないのかを判断し、目標達成に向けて加速できるような計画を考える必要がある（OMB 2023, Section 260.6）。また、より厳密な評価やエビデンスの活用や外部の主体との連携にも積極的に取り組み、業績を改善することが求められている。さらに、毎回の会議でフォローアップや改善のための取組をタイムリーに承認することで実効性の向上につなげている（OMB 2023, Section 260.6）。

このような連邦政府の業績の枠組みは、実績のある経営手法に基づいており、シニアマネージャーの関与、目標が達成された状態と達成までのプロセスの明確化、データ主導型業績レビューの定期的な実施が特徴である⁶。特にデータ主導型業績レビューの実施によって定量的・定性的な幅広い指標とエビデンスが組み込まれ、マネジメントに関する各行政機関の能力と協働、調整、プロ

グラムの有効性と効率性に関する知識も強化されることが期待されている。

これらの取組の進捗状況や結果はPerformance.govという日本の政策評価ポータルサイトに類似したホームページで公表されている。これはGPRAMAで求められている項目を満たしているものであり、業績の報告に関する情報をオンライン上で一元的に管理している。実行可能な目標の設定と実行という観点から、連邦政府が業績をどのように管理しているかがわかる。また、戦略計画と業績計画、業績報告、その他の指針などとリンクした目標などを含む各行政機関の業績に関する情報が得られる。

このように業績スタットの1つであるデータ主導型業績レビューは連邦政府の予算編成と執行過程に組み込まれている。そのため、予算に関するOMBの文書において各行政機関が実施すべきこととその方法について、利用とはいつ誰が何をどのように実施することなのかという点から詳細に説明されている。

3. 調査のデザインと結果

(1) 調査のデザイン

本稿で調査対象とした地方自治体は、政令指定都市の22団体と中核市の62団体の合計84団体である。これらの地方自治体を対象とするのは、人口規模の大きい地方自治体ほど評価制度を導入していることが自治体評価に関する過去の調査からわかっており⁷、本稿では単に評価制度を導入しているかどうかではなく評価制度を既に導入している地方自治体における運用状況に着目しているためである。

評価制度の導入状況については、この3年以内、つまり2021年度（2020年度に実施した政策の評価）から2023年度（2022年度に実施した政策の評価）までの間で評価を実施していることが確認できれば評価制度を導入している地方自治体としてカウントする。これは、特に外部評価は数年に1回のペースで評価を実施している場合があることと、評価を実施していることは確認できるが、情報更新のタイミングが遅く、資料等が公開されていな

い場合があることを考慮したためである。このような事例は多くないが、単純に評価制度を導入しているかどうかを調査するわけではないことから、2023年度のある時点で評価を実施しているかどうかを重視する必要性は低いと判断したためである。自己評価については、評価表が作成され、公開されている場合は自己評価を実施していると判断する。外部評価については、学識経験者や地域で活動する団体の構成員、公募の市民など行政外部の主体から構成される組織を設置し、自己評価の妥当性や評価対象政策の改善案などを検討する機会を1年に1回から数回または2年から3年に1回以上設けている場合は、外部評価を実施していると判断する。

評価を実施している地方自治体については、ホームページにおける評価制度に関する説明と公開されている関連の資料を用いて、以下の2点を調査する。1点目は、評価の利用に関する用語についてである。各地方自治体が評価制度について説明しているページや資料、評価制度の根拠としている条例や要綱などにおいて、評価から得られる情報を使うことについてどのような用語を使用しているかを調査する。「～に利用する」、「～に活用する」などの直接的な表現だけでなく、「～を実現する」、「～を目指す」、「～を目的とする」なども該当するものとして扱う。さらに、評価から得られる情報を使うということは、いつ誰が何をどのように実施することなのかという観点から用語の定義や説明に着目し、それらがどのように具体化されているかという点を調査する。

2点目は、評価から得られた情報の政策への反映状況についてである。府省の政策評価制度では各府省が評価から得られた情報の政策への反映状況を総務省に報告し、総務省が評価の実施状況とともにそれらを取りまとめ、政府が国会に報告し、公表することが政策評価法において規定されている。しかし、自治体評価については制度の導入から利用まで含めて全て任意であり、評価から得られる情報の政策への反映状況や評価の実施状況の整理と公表も任意である。本稿では自己評価と外部評価の両者を対象として、評価から得られた情報を政策にどのように反映させたかという状況を整理し、公表しているかどうかを調査する。

なお、各地方自治体のホームページで公表されている情報から確認できる情報に限定することについては、不十分な点や制約、限界なども生じる。しかし、2.で述べたように利用は捉えにくいものであることから、何らかの形で客観的に利用を捉えることや利用を可視化することが必要である。また、ホームページは住民参加や透明性確保のための最も基本的なツールであり、情報発信の中核を担うものの1つである（総務省自治行政局地域力創造グループ地域情報化企画室 2023、p.28；東京市町村調査会 2021、pp.19-26）。そのため、本稿では各地方自治体のホームページで公表されている情報を用いて自治体評価における利用の現状を明らかにする。

(2) 調査結果

まず、本稿が調査対象とした地方自治体における評価制度の導入状況は、政令指定都市では13団体、中核市では44団体が自己評価を実施しており、政令指定都市では4団体、中核市では20団体が自己評価と組み合わせて外部評価を実施している。総務省による2016年10月1日時点の調査結果では政令指定都市では19団体、中核市では44団体が実施していると回答していることから（総務省自治行政局市町村課行政経営支援室 2017、p.1）、政令指定都市は減少しているが、中核市は数の面では変化がないと言える。

1点目の、評価の利用に関する用語の有無と分類については以下のような結果であった。用語の使用状況については、政令指定都市は11団体が使用しており、2団体は使用していない。中核市は39団体が使用しており、5団体が使用していない。用語を使用している団体を対象として、用語を分類すると表1ようになる。最も多いのは「改善」であり、18個が該当し、次いで「活用」が13個、「見直し」が12個である。

これらの用語について、いつ誰が何をどのように実施するのかという観点のうち「いつ誰が」という点については、評価の実施要綱が作成されている場合は、詳しく記述されている場合もあるが、実施要綱の内容や詳細さには差があることや、公表されていない場合もあることなどからその状況について断言はできない。しかし、本稿における

表1 評価から得られる情報の利用に関する用語の分類と数

利用を意味する用語の分類	該当する用語の数		
	政令指定都市	中核市	合計
改善	4	14	18
活用	6	7	13
見直し	5	7	12
反映	2	6	8
選択と集中	1	6	5
透明性の向上	0	4	4
有効性の向上	0	5	4
総合計画の推進	0	3	3
効率性の向上	0	3	3
重点化	1	1	2
PDCAサイクルを回す	0	2	2
改革	0	2	2
予算への反映・連動	0	3	2
執行への反映	0	2	2
参考とする	1	0	1
その他	0	2	2

N=52団体（政令指定都市13団体、中核市39団体）

単位：個

(注) 1つの地方自治体が複数の用語を使用している場合があるため、該当する地方自治体の数の合計と調査対象としている該当する用語の数の合計は一致しない。

(出所) 筆者作成

調査結果からは「いつ誰が」という点については明確ではない場合が少なくない可能性も高いと考えられる。

いつ誰が何をどのように実施するのかという観点のうち「何をどのように実施するのか」の部分についてもう一段階具体化し、どのように説明されているかを整理したものが表2である。表2で用いている利用を意味する用語の分類は表1で示したものと同じであり、その用語についての具体的な説明がない場合には表2では省略している。また、基本的に動詞の形で表現しており、目的語は評価対象の政策・施策・事務事業または総合計画であり、重複するため省略している。これらの結果からわかることは、利用を意味する用語として

表2 利用に関する用語が意味している内容

利用を意味する用語の分類	具体的な内容
改善	有効性を高める 効率性を高める 計画を着実に推進する 今後の方針を検討する 継続するかどうかを判断する 内容を変更するかどうかを判断する 企画立案に活用する
活用	改善する 見直す 計画を策定する 計画を検証する 計画の進行管理を行う 予算編成に活用する 選択と集中に活用する 充実させるかどうかを判断する 継続するかどうかを判断する
見直し	行政改革 有効性を高める 効率性を高める 改善する
反映	選択と集中に反映させる 予算編成に反映させる 目標設定に反映させる
選択と集中	次年度の予算編成につなげる 有効性を高める 効率性を高める
PDCAサイクルを回す	改善する 提案する 廃止する 市民のニーズを取り入れる
改革	次期の計画に反映させる
予算への反映・連動	歳出を削減する 財源を確保する
執行への反映	実施の方法や内容を検討する 仕事の進め方を見直す

N=52団体

(出所) 筆者作成

同じものが使用されていても具体化されている内容は異なる場合と、利用を意味する用語として異なるものが使用されていても具体化されている内容は同じ場合があることである。表2より、自治体評価において評価から得られる情報を使うとい

うことは、主に有効性と効率性を高めることと、総合計画の基本計画や実施計画の進捗管理や策定に際して必要な情報として使うことであると言える。ただし、有効性と効率性を高めることについての文脈は複数あり、より良くするため、良くない部分や不十分な部分を改めるため、歳出削減を目指す行政改革のためなどが挙げられる。

次に、評価から得られる情報を実際にどのような程度利用したのかについて、整理しているのか、またどのように整理しているのかについて調査した結果を示す。これらについて整理し、公表しているのは政令指定都市が3団体、中核市が6団体である。公表していないのは政令指定都市が19団体、中核市が56団体である。公表している地方自治体について詳細をまとめたものが表3である。

表3 評価から得られる情報の利用状況に関する詳細

地方自治体	利用状況を整理している対象			
	全ての評価対象	新規の事業	内部評価や2次評価の対象	外部評価の対象
京都市		1		
札幌市				1
静岡市			1	
川越市				1
川口市			1	
金沢市				1
大津市	1			
高知市	1			
長崎市		1	1	
合計	2	2	3	3

N=9団体（政令指定都市3団体、中核市6団体）

単位：団体

（注）利用状況を整理している対象の分類については、1つの地方自治体が複数の項目に該当する場合があるため、各項目の合計と地方自治体の数の合計は一致しない。

（出所）筆者作成

まず、利用状況を整理している対象については、全ての評価対象（2団体）と新規の事業（2団体）、内部評価や2次評価の対象（3団体）、外部評価の

対象（3団体）の4つに分けられる。内部評価や2次評価とは自己評価の一種であり、担当課による評価表の作成の後に実施される。このような評価においては、全てのものが対象となる場合も、何らかの条件や基準によって一部のもののみが対象となる場合もある。反映状況として記述されている内容については、評価から得られる情報を反映させた対象の名称とその予算については記載されている場合が多く、その他は評価対象や評価の目的によって異なる。例えば外部評価の対象となったものについての反映状況については、外部評価者の指摘や意見などをまとめた上で、それらにどのように対応したのかが記述されている。また、定量的な表現は少ないが、行政改革の一環として評価を実施している場合には、評価の結果、予算をどの程度削減できたのかが記述されている。

評価から得られる情報を使うことについていつ誰が何をどのように実施するのかという観点から政令指定都市と中核市を対象に調査した結果、評価から得られる情報を使うことについては「改善」、「活用」、「見直し」が主要なものとして用いられていることが明らかになった。また、これらの用語について「何をどのように」という観点からもう一段階具体化すると用語と具体化されている内容に規則性は見られないが、主に有効性と効率性を高めることと、総合計画の基本計画や実施計画の進捗管理や策定に際して必要な情報として使うことであると言える。さらに、自己評価から得られる情報をどの程度、どのように利用しているのかという利用状況を整理して公表しているのかという点については、公表している地方自治体は少ない。しかし、公表している地方自治体は何らかの方法で利用状況を整理する対象を限定している場合が多い。その方法は外部評価の実施や、内部評価や2次評価による自己評価の多段階化であり、これは1つの特徴であると考えられる。

4. 利用を具体化する必要性和重要性

4.では、2.における利用の具体化に関する整理と3.の調査結果を踏まえて、いつ誰が何をどのように実施するのかという観点から利用そのものを

具体化し、その現状を整理し、公表することの必要性和重要性について論じる。

評価は、政策過程のモデルでは最後に位置付けられているが、本来は政策過程の全体に関わっているものであり、評価の段階になって初めて考えたり、評価を実施してから初めて利用について考えたりするものではない。そのため理想的には、政策に関わる主体は常にロジックモデルを意識し、有効性や費用対効果などの評価の視点や基準を用いて考えたり実施に関わったりしていることが望ましい。点ではなくプロセスとして評価を捉え、評価表を作成するなどの狭い意味での評価に関わるとき以外でも「評価マインド」を持っているべきであると言える（内閣府大臣官房政策評価広報課 2020、p.14・p.18）⁸。しかし、利用について考えるための情報もたらされるまで何もせずに待っていることは一般的に見られる間違いでもあると指摘されており（Patton 2021, p.8）、理想のとおりにはなっていないのが現状であると言える。これは個別の施策や事業だけでなく、評価制度の運用についても同じであり、ロジックモデルを明確化して取り組むことで、評価制度や評価手法の改善に役立つと考えられる（池田 2024）。つまり、評価を実施していれば利用できる情報が自然と入ってきて利用されるわけではなく、いつ誰がどのように利用するのかということと利用によって実現したいことがまずあって、そのために必要な情報が入手できるような評価を実施するという視点が必要である。この点は評価制度に関する先行研究においても指摘されてきた点ではあるが、実際にそれがどの程度実行されているのかに関する情報は少なかった。本稿ではいつ誰が何をどのように実施することが利用なのかという観点から自治体評価における利用を調査し、自治体評価ではこのような情報が整理され、公表されている場合は少ないことが明らかになった。

評価から得られる情報を利用して次の行動につなげることの必要性や重要性は、一般論としては認識されている。しかし、評価から得られる情報を用いて政策の有効性や費用対効果を高めることを促進し、実効性を持たせるためには一般論としての認識だけでは十分ではないと考えられる。評価から得られる情報を利用すると考えられる想定

利用者は、内容や程度は多様だが評価に対して何らかの期待を持っているとされており（ワイス 2014、pp.36-39）、利用についても考えていると言える。しかし、利用とは具体的に自分がいつ何をどのように実施することなのかを理解していなければ想定利用者であっても利用にはつながらないと指摘されているように（Patton 2021, p.8）、評価に関わっている、あるいは評価から得られる情報を利用するであろう立場にあるというだけでは十分ではないと考えられる。

本稿で実施した調査では、多いとは言えないが、評価から得られる情報を使うことを意味する用語を使用していない場合もあった。これについては、評価制度の目的を実現するために実施することが利用であることから、目的として記載されていることが利用に該当するとも言える。しかし、具体化の程度に差はあっても評価から得られる情報を使うことについて何らかの形で言及されていることが多いことを踏まえると、評価から得られる情報の利用に関連する用語が使用されていないのは、利用について最も具体化されていないパターンの1つであると考えられる。また、用語の使用方法については、同じ用語でも地方自治体によって意味が異なる場合も、用語は異なるが意味していることは同じ場合もあり、統一性や規則性は見られなかった。評価から得られる情報を使うことについては「改善」、「活用」、「見直し」が主要な用語として使用されており、ここからはもう一段階具体化されている場合が多いが、いつ誰が何をどのように実施するのかという観点から考えるといずれも十分とは言えないという結果であった。また、評価から得られる情報を実際にどのようにどの程度利用したのかについての調査結果からは、利用状況を整理し、公表している地方自治体は少ないことが明らかになった。

このような現状を改善する方法は複数考えられるが、いつ誰が何をどのように実施するのかという観点から利用について具体化し、利用を制度化することはその1つとして挙げられる。つまり、利用を制度化することで意識的、強制的に利用につなげることができ、利用状況を整理することで、どのようにどの程度利用されているのかを可視化することができる。評価のプロセスで投じた時間

や労力に対して得られるものが少ないことから評価に対して徒労感が生じることも評価の課題として指摘される点の1つだが、その改善にもつながると考えられる。

ただし、2.で述べたように利用は捉えにくいものであり、制度化できる利用、客観的に把握できる利用は限られたものになることは否定できない。また、制度化することによって一定の利用は確実になされると考えられるが、作業や手続としてこなすようになり形骸化することや決められた形で利用することが目的化することなども考えられる。しかし、具体化されていないことが自然と実行されることは考えにくく、利用の実態を捉えることもできない。よって、評価から得られる情報の利用を考える上で制度の重要性は高く、利用について具体化することは1つの方法として有効であると考えられる。

5. おわりに

本稿では、政策の有効性や費用対効果を高めるために評価から得られる情報を使うという利用に特に注目して論じてきた。また、利用の実態を捉えるための前提条件としての利用の具体化に着目したが、利用の実態を定量的あるいは定性的に捉える努力も必要であり、重要である。

さらに、政策の有効性や費用対効果を高めるために評価から得られる情報を使うという利用を促進するためには、より効果的な制度や手法の研究と同時に政策過程の解明も重要である。制度や手法に関する研究は評価の分野において主要な研究の1つだが、評価の側だけが改善を図るのでは不十分であり、政策過程に合わせた評価と、評価を活かせる政策過程の両方が必要である。そのためにも利用の具体化、利用の具体的な内容と利用の程度を明らかにするための努力は研究と実務の両方において今後も必要かつ重要であると考えられる。

注記

1 評価に関する研究としては、評価制度の課題を指摘

して改善策を示すことや、新たな評価手法を開発することなどは重要だが、配分可能な行政資源や行政職員の職務遂行能力などの実行可能性を考慮しない研究では実践の改善は保障されないと指摘されている（窪田 2024、pp.1-2）。

- 2 この調査は、回収率が50%前後と総務省の調査に比べると高くはないが、アンケートの回収率としては平均的な数値であり、他に類似の調査は存在しないため、参照することに問題はないと言える。
- 3 政策評価に関する標準的ガイドライン 4-ア・ウ。
- 4 政策評価に関する標準的ガイドライン 4-ウ。
- 5 指標の見直しへの利用の詳細については池田（2022）を参照。
- 6 Performance.gov Performance Framework
- 7 代表的なものとしては、総務省行政評価局市町村課行政経営支援室が2010年度から3年に1回実施していた「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査」や、三菱UFJリサーチ&コンサルティングが2018年度から実施している「自治体経営改革に関する実態調査」などが挙げられる。
- 8 「評価マインド」とは内閣府の職員が内閣府本府政策評価有識者懇談会で使用している用語だが、日常的にロジックモデルを意識し、評価の視点や基準を用いて考えたり行動したりすることを意味していると考えられる（内閣府大臣官房政策評価広報課、p.14・p.18）。

参考文献

- 池田葉月（2021）『自治体評価における実用重視評価の可能性—評価結果の報告方法と評価への参加に着目して—』、晃洋書房
- 池田葉月（2022）「業績測定による評価における指標の質改善のための帰納的情報の必要性」、『日本評価研究』、22（2）：111-122
- 池田葉月（2024）「評価制度の評価による政策過程に利用される評価の実現」、『季刊 評価クォーターリー』、（68）：20-36
- 窪田好男（2024）「魅力的な評価を」、『季刊 評価クォーターリー』、（68）：1-2
- 財務省（2023）『政策評価に関する基本計画』
- 政策評価に関する標準的ガイドライン https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/gaido-gaidorain1.htm

- (閲覧日2024年3月16日)
 各府省の「政策への反映状況」へのリンク https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/fusyoku_hyouka.html#/ (閲覧日2024年3月16日)
- 総務省 政策評価ポータルサイト
 政策評価等の実施状況等の国会報告、政策評価結果の予算要求等への反映状況 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/nenji_houkoku.html#/ (閲覧日2024年3月16日)
- 総務省 (2023a) 『総務省政策評価基本計画』
- 総務省 (2023b) 「政策評価に関する基本方針」
- 総務省 (2023c) 『令和4年度 政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告』
- 総務省自治行政局地域力創造グループ地域情報化企画室 (2023) 「自治体DX・情報化推進概要」
- 東京市町村調査会 (2021) 『自治体における効果的な情報発信媒体に関する調査研究』
- 内閣府 (2023) 『内閣府本府政策評価基本計画 (第7次)』
- 内閣府大臣官房政策評価広報課 (2020) 「内閣府本府政策評価有識者懇談会 第34回議事録」
- 南島和久 (2020) 『政策評価の行政学—制度運用の理論と分析』、晃洋書房
- ハトリ、H.P. (2004) 『政策評価入門』、東洋経済新報社
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2023) 『令和4年度 自治体経営改革に関する実態調査報告書』
- ワイズ, C.H. (2014) 『入門評価学—政策・プログラム研究の方法—』、日本評論社
- Behn, R. D. (2008). Designing Performancestat. *Public Performance & Management Review*, 32(2), 206-235.
- Behn, R. D. (2014). *The PerformanceStat Potential*. Washington, D.C. : Brookings
- Feldman, A. (2016). *EVIDENCE TOOLKIT PerformanceStat*. Evidence-Based Policymaking Collaborative.
- OMB (2023). *Circular No.A-11, Preparation, Submission and Execution of the Budget*.
- Patton, M. Q. (2021). *Utilization-Focused Evaluation 5th edition*. California : SAGE Publications.
- Performance.gov
 Get Started
<https://www.performance.gov/about/> (閲覧日2024年3月16日)
 About Performance.gov
- <https://www.performance.gov/about/what-is-performance/>
 (閲覧日2024年3月16日)
 Performance Framework
<https://www.performance.gov/about/performance-framework/> (閲覧日2024年3月16日)
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W., Henry, G.T. (2018). *Evaluation : A Systematic Approach 8th edition*. California : SAGE Publications.
- (2024.7.2 受理)

Current status and need for concretization of the utilization of evaluation in the evaluation system

Hazuki Ikeda

Tokyo Online University
ikeda.hazuki@internet.ac.jp

Abstract

Although many people are interested in how and when information obtained from evaluations is used and by whom, it is difficult to capture the actual situation. In addition, conducting an evaluation does not naturally yield information that can be used, and such information is not automatically utilized once it is obtained. Therefore, it is necessary to specify when, who, what, and how the use of the information will be conducted, and to create an evaluation system that will be used in that way. This paper investigates how utilization is recognized in terms of when, who, what, and how it is implemented in evaluation in Japanese local government, and how the actual situation is organized and disclosed. Based on the survey results, previous studies, and case studies, it will be clarified that concretizing the use of the system is one way to promote the utilization.

Keywords

Evaluation System, Utilization, Utilization-Focused Evaluation, Evaluation in Japanese Local Government

【実践報告・調査報告】

自治体評価における評価結果の利用の現状 —地方創生推進交付金事業の評価における 利用目的と制度のずれ—

窪田 好男

京都府立大学

kubota@kpu.ac.jp

要 約

近年の自治体評価において地方創生推進交付金事業の評価は非常に重要である。この評価制度における評価結果の利用目的は、一般的なアカウントビリティと政策の質の改善に加え、内閣府としては個々の地方創生推進交付金事業の横展開の可能性を含む先導性を明らかにすることも含まれている。しかし、多くの地方自治体では評価主体や評価手法の点で先導性を明らかにするという利用目的に適しているとは言いにくいものとなっており、利用目的と制度にずれがある。自治体評価の中心となっている評価制度が利用目的とずれているという事実は評価の研究と実践の双方において重要である。本研究では筆者が評価制度の設計や運用に関わっている京都府内の4つの市町における実践に基づいてこのことを説明し、改善策を提言する。

キーワード

自治体評価、地方創生、評価手法、評価制度、評価結果の利用

1. はじめに

(1) 本研究の目的と意義、背景

評価とは物事の価値を判じ定めることであり、評価しようとする対象の価値が直観では判じ定めたい場合や直観では誤りがちな場合は、評価によって価値の質または種類や量が正確にわかること自体に大きな意味がある。ところが本稿が関心を寄せる国や地方自治体における公共政策の評価の場合はやや異なり、評価しようとする対象の価値を正確に判じ定めることに意味があるのは確かであるが、それだけでは不十分で、アカウントビ

リティや公共政策の質の改善という利用目的を実現することが求められる。

本稿では、内閣府が基本的な制度を設計し、全国の地方自治体がそれぞれ主体性をもって具体的な制度を設計して運用している地方創生推進交付金事業の評価制度について、制度の設計と運用が基本的な制度の設計で意図された通りになっていない部分がある、すなわちずれがあるということ、筆者の実践に基づき報告し、改善に向けた提言を行う。

地方創生においては評価が重視され制度化されているが、その制度がどのような内容になるか、

どのように運用されるか、評価理論にどのような知見をもたらすかは当初から関心が持たれてきた(窪田 2016b)。評価結果の利用目的と評価制度との間にずれがないよう設計され運用されるべきというのが評価学の前提であるが、地方創生のような重要な公共政策に関わる評価制度においても利用目的と制度にずれがあることを報告することは重要であると考えられるし、自治体評価には不断の改革が求められる中、現状について正しい認識を得ることは重要であると考えられる。

(2) 本研究の方法と構成

地方創生推進交付金事業の評価制度において評価結果の利用目的と制度にずれがあることを報告するにあたり、まず、交付金を出す側である内閣府が地方創生において地方創生推進交付金事業をどのように位置付けているか、地方創生推進交付金事業において評価制度をどのように位置付けているかを確認する。続いて、一方で内閣府は地方創生と地方創生推進交付金事業において評価結果がどのような目的に利用されると期待しているかを確認し、他方で地方自治体の実際的评价制度の設計と運用を確認して内閣府の期待が実現しているかを確認するという方法をとる。

筆者は京都府内の4つの市町(城陽市、宇治田原町、久御山町、南丹市)で地方創生推進交付金事業の評価制度の制度設計と運用に関わっているが、地方自治体全体の中ではこれら4つの市町は全体のごく一部に過ぎない。しかし、代表的なパターンは網羅していると考えられる。

2. 自治体評価としての地方創生推進交付金事業の評価

(1) 自治体評価の先行研究

自治体評価は地方自治体が制度として行う評価であり、評価学においては専門評価の一つとして重視されている。一般的には地方自治体が企画立案し、決定、実施する公共政策(政策、施策、事務事業)を評価するもので、実務においては行政評価と呼ばれることも多い。1990年代半ばに三重県や静岡県、北海道が最初に導入し、全国的に導

入が進んだ。導入状況については、総務省が調査を行っていたが、2016年に行われた調査では都道府県と市区町村合わせて1,788のうち、1,099が導入していた(総務省 2017)。制度の内容は統一されておらず多様であるが、評価対象は地方自治体が行う施策や事務事業の大部分、評価主体は施策や事務事業を担当する行政職員による自己評価、または自己評価と外部評価によるチェックの組み合わせ、評価手法は業績測定を中心とする簡易な体系的評価や進化した事業仕分けである場合が多い(窪田・池田 2015)。

自治体評価の研究と展開を確認する。自治体評価については、事例の紹介を行いつつ、主体や手法や評価結果の利用目的やその達成状況といった点でどのような制度なのかを考察するような研究が多かった。筆者も三重県の事務事業評価システムの導入から10年弱の観察をもとに、一見、事務事業の削減を目的として業績測定を評価手法としているように見える自治体評価であるが、アメリカに代表される世界的なプログラム評価理論のトレンドに沿った日本型の政策評価というべきものであるということを明らかにしている(窪田 2005)。さらに時を経て、自治体評価20周年の2016年には『日本評価研究』で特集が生まれ、小括が試みられ、手法としては業績測定が中心となっていることが確認され、評価結果の利用については課題が残ることが確認された(山谷 2016、小野 2016、西出 2016)。

最近でも自治体評価の事例報告は続いており、都道府県における運用の実態についての研究(山中・金川 2019)や、豊岡市の事例(藤田 2019)、京都市の事例(湯浅 2021; 湯浅 2022)、埼玉県の事例(中村 2023)、浜松市の事例(浜松市企画調整部企画課 2023)等がある。

自治体評価の理論的な面については、民意を評価の規準とすることの是非や(窪田 2016a)、評価対象を事務事業ではなく施策とすることだけでなく「事業思考」から「施策思考」への転換が求められるという問題提起(佐藤 2021b)もある。評価の利用については、理論および実証研究を踏まえた整理や(益田 2019)、地方自治体が評価の利用をどのように制度に定めているかという調査を踏まえた整理(池田 2024)がある。評価結果につい

ては、報告とコミュニケーションというテーマとなるが、利用促進のために想定利用者を意識したデザインを重視することや動画を用いることの研究もある（池田・窪田 2019）。

評価学の一分野としての自治体評価の研究に求められる主要な理論的貢献は、自治体評価のメタ評価を行って、もしも適切な状態でなければそうなると改善策を示すことである¹。自治体評価において、評価結果の利用目的と評価制度がずれているとすれば、それは適切な状態ではなく、改善が求められることになる。

(2) 地方創生における地方創生推進交付金事業とその評価制度

本節では地方創生がどのような公共政策であるか、国で地方創生を担当する内閣府が地方創生の中で地方創生推進交付金事業をどのように位置付けているか、地方創生推進交付金事業において評価制度をどのように位置付けているか、評価結果がどのような目的に利用されると期待しているかを説明する。

①地方創生

地方創生はわが国の重要な公共政策の一つで2014年から実施されている。少子高齢化の進行を踏まえ、このままでは多くの地方自治体が消滅するという予測を背景とする。増田レポートとも通称される『ストップ少子化・地方元気化戦略—成長を続ける21世紀のために』（日本創成会議 2014）とその内容を踏まえて膨らませた新書『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』（増田編 2014）がきっかけとなっている。後者では、このままでは896もの地方自治体が消滅しかねないということが示され、大きなショックを与えた。地方創生は地域創生と言われることもある。

国の公共政策としては、2014年に内閣府が『まち・ひと・しごと創生総合戦略』を出し（内閣府 2014）、国と地方自治体がそれぞれ強力な取組を行うことを示していた。そこでは増田レポートも踏まえ、政策パッケージとしては、「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」、「地方への新しいひとの流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、

地域と地域を連携する」、という4つを内容としていた。地方創生は国だけが行うものではなく、地方自治体も行うものであり、むしろ地方自治体を中心となって地域の各界の力を結集して行うものである²。内閣府は『まち・ひと・しごと創生総合戦略』で、地方創生を推進するにあたり、地方創生が必要となる問題状況を生み出した原因・従来の政策の検証として、各府省・制度ごとの「縦割り」構造、地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、効果検証を伴わない「バラマキ」、地域に浸透しない「表面的」な施策、「短期的」な成果を求める施策の5つを挙げるとともに、地方創生の政策5原則として、自立性、将来性、地域性、直接性、結果重視を挙げた。自立性とは各施策が一過性の対症療法的なものにとどまらず、地方自治体・民間事業者・個人等の自立につながるようにすること、地域内外の有用な人材の確保・育成を急ぐこととされ、将来性とは、地方が自主的かつ主体的に取り組むことを国が支援することとされ、地域性とは、国による画一的手法や縦割りの支援ではなく、各地域が独自の総合戦略を策定して地方創生を推進し、国はそれを支援すること、直接性とは、限られた財源や時間の中で最大限の成果を上げるような施策を推進するために地方自治体と住民代表に加え、産業界・大学・金融機関・労働団体の連携を促すこと、結果重視とは、効果検証を伴わないバラマキ型の施策ではなく、明確なPDCAメカニズムの下に、短期・中期の具体的な目標数値を設定し、政策効果を客観的な指標により検証し、必要な改善等を行うこととされた（内閣府 2014、pp.4-6）。地方創生を進めるにあたり評価が重視されていることが見て取れる。

なお2021年からはデジタル田園都市国家構想の一部として地方創生が行われている。総合計画と地方創生の総合戦略とが一体的に運用されることも増え、地方創生は地方自治体の政策体系で大きな位置付けを与えられている。こうした変化に伴い、地方創生推進交付金事業は2022年度からはデジタル田園都市国家構想交付金事業（地方創生推進タイプ）に名称が変更され、内閣府だけではなく、内閣官房も担当するようになっている。

②地方創生推進交付金事業とその評価制度

内閣府が地方創生推進交付金事業を地方創生の

中でどのように位置付けているかということと、地方創生推進交付金事業の評価制度において評価結果の利用目的として先導性、特に横展開の有効性が重視されていることを説明する。

地方創生推進交付金事業は地方創生の主要な構成要素の一つである。地方自治体が地方創生のために行う事業で内閣府が定めた一定の条件を満たすものについて、地方自治体が申請し、内閣府が審査をした上で認められたものについて、基本的には予算の半分を交付するというものである。地方創生においては、国の総合戦略、各地方自治体の総合戦略が重要であり、その達成状況を業績測定するための指標と目標、KGI (Key Goal Indicator) やKPI (Key Performance Indicator) をどのように設定するかも重要であることは言うまでもないが、それらも結局は事務事業によって実現されていくため事務事業レベルの評価が重要である³。

地方創生推進交付金事業で交付対象となるのは先導性のある事業である。先導性が何を意味するかについて内閣府は、地方創生の深化に向けた事業であり、「官民協働、地域間連携、政策間連携等による先駆的な事業」、「先駆的・優良事例の横展開を図る事業」、「既存事業の隘路を発見し、打開する事業」としている（内閣府地方創生推進事務局交付金チーム 2018、p.3）。この点はデジタル田園都市国家構想でも基本的に同じである（内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局／内閣府地方創生推進事務局・地方創生推進室、p.8）。こうした点について、個々の地方創生推進交付金事業を対象に、まず交付金を申請する地方自治体が事前に企画立案において検討し、内閣府が審査し、交付金が出たものについて地方自治体が実施し、事後評価をして内閣府に報告するという制度になっている。地方自治体の事後評価は行政職員による自己評価、外部の評価者による外部評価がある。この外部評価は前述の5原則の直接性の説明で出てきた各界の有識者からなる会議を行うことが多い。この評価の利用目的は、公共政策の評価一般と同様にアカウントビリティと政策の質の改善であるが、それに加えて内閣府の基本的な制度設計で重視されている先導性という評価の観点からは、「官民協働、地域間連携、政策間連携等による先駆的な事業」や「既存事業の隘路を発見

し、打開する事業」、「先駆的・優良事例の横展開を図る事業」として有効性があったかを明らかにすることでもある。内閣府には地方創生推進交付金事業から一般化可能性のあるモデルを発見して、他の地方に政策波及させたいという評価目的がある⁴。

3. 城陽市の事例と宇治田原町の事例

(1) 城陽市における地方創生推進交付金事業の評価
地方創生推進交付金事業の評価についてはどちらかと言えば例外的と思われる城陽市の事例を最初に紹介する。

城陽市は京都府南部に位置しており、宇治市や宇治田原町、京田辺市等と隣接している。東部は丘陵地帯、西部は平地となっており、南北には京都と奈良を結ぶ鉄道や道路が、東西には間も無く開通予定の新名神高速道路が通っている。城陽市の人口は74,369人である（2023年4月現在⁵）。

城陽市の地方創生の担当課は企画管理部政策企画課である。城陽市の地方創生推進交付金事業は年数本程度であり、その評価については、基本的に年に1回開催される「城陽市まち・ひと・しごと有識者会議」で、地方創生推進交付金事業が何本あるか、どのように自己評価しているか等が事務局より説明があり、それに対して筆者を含む約10名の委員が質問をしたり、情報提供を行ったり、意見を表明したりするという方法であり、一般的な意味での評価は行われていない⁶。2時間程度の会議で、城陽市の地方創生を考える際の環境をどのように捉えるか、総合戦略が全体として社会経済環境に適合したものになっているか等が市長と副市長も出席して活発に議論されているが、個々の地方創生推進交付金事業について、内閣府が期待する先導性の評価は行われていない。

(2) 宇治田原町における地方創生推進交付金事業の評価

これもどちらかと言えば例外的な事例と考えられる宇治田原町の事例を紹介する。

宇治田原町は京都府の南部に位置しており、宇治市や大津市（滋賀県）、城陽市等と隣接している。

図1 宇治田原町の事務事業調書の例

地方創生推進交付金当事業		令和 4 年度 事務事業調書	No.	1																														
1. 事務事業の概要																																		
事務事業名	「ハートのまち」移住定住者プロモーション事業費																																	
政策の柱	活性化あふれる交流のまち	施策目標	交流・定住人口の増加によるまちの活性化																															
交付金計画名※	あなたとともに心やすく地域の暮らしを～あなただけの地域創生事業～地方への人の流れ																																	
交付金活用の目的	新しい人脈を創出し、心やすくまちを～地域経済ファン（FAN）を活用したSNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーション																																	
担当課	まちづくり推進課	担当者	野田 浩希																															
※以上の交付金計画名または事業費交付金額の正しい項目を記載してください。																																		
2. 目的・効果・目標																																		
事業概要	町民が「ハートのまち」の魅力を発信し、移住定住者プロモーションの推進として、SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。また、町民の交流の促進を図る。																																	
事業の効果目標	<ul style="list-style-type: none"> ● 本事業は地域創生推進交付金事業において、多くの人に知ってもらい、来てもらい、住んでもらうための「宇治田原町のロゴ」を活用し、SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。 ● 町民の交流の促進を図る。 																																	
事業費内訳	<table border="1"> <thead> <tr> <th>予算額</th> <th>1,663,000</th> <th>交付金事業名</th> <th>地方創生推進交付金事業</th> <th>事業費</th> <th>1,663,000</th> <th>交付金事業名</th> <th>地方創生推進交付金事業</th> <th>事業費</th> <th>1,663,000</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>決算額</td> <td>1,644,898</td> <td>対象事業費</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>1,089,000</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>内交付金額</td> <td>544,500</td> <td>交付金額</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>544,500</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				予算額	1,663,000	交付金事業名	地方創生推進交付金事業	事業費	1,663,000	交付金事業名	地方創生推進交付金事業	事業費	1,663,000	決算額	1,644,898	対象事業費	0	0	1,089,000					内交付金額	544,500	交付金額	0	0	544,500				
予算額	1,663,000	交付金事業名	地方創生推進交付金事業	事業費	1,663,000	交付金事業名	地方創生推進交付金事業	事業費	1,663,000																									
決算額	1,644,898	対象事業費	0	0	1,089,000																													
内交付金額	544,500	交付金額	0	0	544,500																													
4. 事業の実績																																		
活動指標	移住希望者相談件数	年度	R2	R3	R4																													
			20	20	20																													
事業の実績	<ul style="list-style-type: none"> ● 「ハートのまち」移住定住者プロモーション事業の推進として、SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。 ● SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。 ● SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。 																																	
事業の効果	<ul style="list-style-type: none"> ● SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。 ● SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。 																																	
5. 評価・改善																																		
評価の観点	評価	理由	理由																															
目標達成度	○	できていない(進捗していない)	「ハートのまち」移住定住者プロモーション事業の推進として、SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。																															
効率性	○	用途の余地がなかった	「ハートのまち」移住定住者プロモーション事業の推進として、SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。																															
事業内容の方向性	A	現状維持	「ハートのまち」移住定住者プロモーション事業の推進として、SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。																															
事業規模の方向性	B	現状維持	「ハートのまち」移住定住者プロモーション事業の推進として、SNS・WEB発信と移住定住者プラットフォーム構築による新しい移住定住者プロモーションの推進を図る。																															

(出所) 宇治田原町企画財政課作成

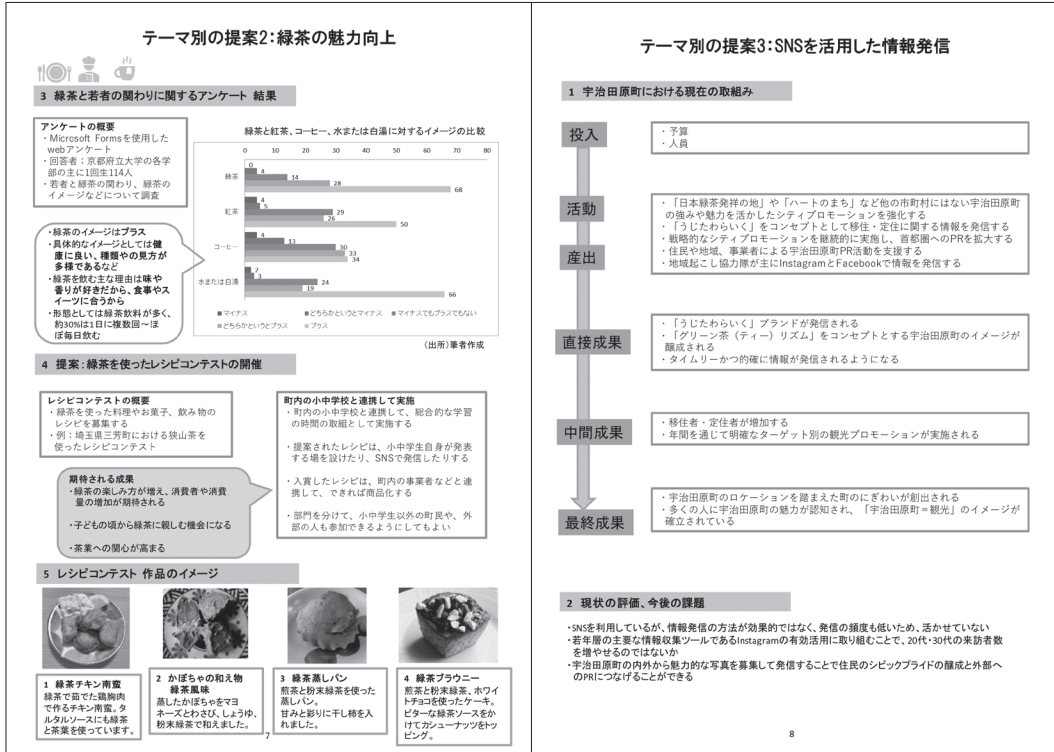
町域はハートの形をしており、緑茶発祥の地で現在も茶業が盛んという地域特性がある。盆地と谷間の集落からなり、交通も不便であったが、新名神高速道路の開通が近づいており、それが地域の転機となると考えられている。宇治田原町の人口は8,855人である（2023年4月現在）。

宇治田原町の地方創生の担当課は企画財政課である。地方創生推進交付金事業は毎年度、複数の事業からなる施策と言ってよい内容のものが2本程度であり、その評価については、「まちづくりに関する連携協力包括協定」を締結している京都府立大学の筆者の研究室が協力し、地方創生と地方創生推進交付金事業の「ヤングレビュー」が行われている。ヤングレビューは政策評価や地方創生を専門的に学んだ大学生等の若者を評価主体とする評価であり、評価手法としては進化した事業仕分けで、評価そのものよりも政策提言を重視しており、評価結果の活用が行われやすくなるよう

にデザインを重視している（窪田 2021）。

評価のやり方としては、まず宇治田原町が事務事業調書（図1）を事業ごとに作成し、自己評価を行う。事務事業調書には、名称や担当者、政策体系にどのように位置付けられているか、目的、対象、政策手法、予算金額と内訳等が記載されている。活動指標としてアウトカム指標が設定され、実績値が記載される。単一の指標で事務事業の成果を評価することが難しいことを踏まえ、「事業の実績」という欄にどのような業務を行ったかが過去の年度にさかのぼって記載され、「事業の成果」の欄に定性的に成果が記述される。そして、「評価・改善」の欄に目標達成度と効率性、事業の方向性と規模についてそれぞれ担当者の判断と理由が記載されるようになっていく。この調書の内容は、この後に紹介する久御山町の事例と南丹市の事例にも概ね共通しているし、自治体評価において、多くの地方自治体で作成されている事務

図2 ヤングレビュー報告書の例



(出所) 窪田研究室作成

事業評価表とも共通している。こうした一連の評価作業の中で、内閣府が期待する先導性については、特に、横展開を図る事業として有効性があつたかは含まれていないことがわかる。ヤングレビューでは一般的な自治体評価の外部評価と同様に、この自己評価の一連のプロセスと結果について、適切になされたかチェックして、問題点があれば指摘を行う。そして、それとは別に2・3のテーマ、例えば2023年度の最新版では、空き家の利活用、緑茶の魅力向上、SNSを利用した情報発信、を設けて、若者の感性やアイデアを活かした政策提言を行っている(図2)。ヤングレビューでは政策評価を学ぶ学生が外部評価を行って行政職員による自己評価をチェックすることで意味があるし、学生が若者らしいアイデアで政策提言を行うことにも意味があるし、評価結果の報告とコミュニケーションとの関わり

で利用促進を意図したデザイン重視の報告書を作成していることに先進性が認められる。しかし、ヤングレビューでもまた、内閣府が期待する先導性、特に横展開を図る事業としての有効性は含まれていない。

4. 久御山町の事例と南丹市の事例

(1) 久御山町における地方創生推進交付金事業の評価

久御山町は京都府南部に位置しており、京都市や長岡京市、宇治市等に隣接している。日本最大の池であった巨椋池の干拓地が町域の多くを占め、北は宇治川、南は木津川に挟まれたほぼ平地の町である。久御山町の人口は15,464人である(2023年4月現在)。全国的に見ても財政状況は良好で、1972年から連続して普通交付税の不交付団

体となっている。

久御山町の地方創生の担当課は総務部行財政課である。地方創生推進交付金事業は毎年度2本程度である。その評価については、行政職員による自己評価と地方創生有識者会議である久御山町総合戦略会議において外部評価が行われ、結果が公表されている。総合戦略会議は毎年度1回開催される。筆者は総合戦略会議の座長を務めている。

評価のやり方としては、まず行財政課が総合戦略のKGIとKPIの達成状況、評価・課題、次年度の展開を記した資料を作成する。

この資料に含まれているのは、事業名、担当課、総合戦略における位置付け、事業機関、事業の概要・目的、事業の内容、決算額、今後の課題、事業に関わるKPI、これらを踏まえた一次評価結果（地方創生に効果があったという記述が多い）である（図3）。これらの項目からは内閣府が期待する先導性については、特に、横展開を図る事業と

図3 久御山町の総合戦略の進捗状況を示す資料の例

令和2年度 久御山町総合戦略の進捗状況について				
基本目標	1 町内定住の促進			
	①定住促進に向けた若い世代のニーズに応じた住宅・宅地の供給 ②都市部での利便性を確保するデマンド集合タワラーの運行や新たな交通システムの検討など、移動の利便性の確保 ③身近な公園・緑地の整備や自転車が通行しやすい道路の整備など、快適な環境の維持・創出 ④子育てスポーツとのふれあいの場づくりなど、学びと憩いの定住環境づくり			
数値目標	社会形態	計画当初(H30)	実績(R2)	目標値(R6)
		40人減	50人減	50人増
施策	1 住宅・宅地の供給			
	KPI	計画当初(R元)	実績	目標値(R6)
	地区計画箇所数	9箇所	9箇所	11箇所
令和2年度 主な事業	(1)定住資源の把握			
	○空き家対策事業（所費、都市整備課 0万円） 現在、空き家の発生を防止するために、「空き家バンク」を活用している。通報を受けた空き室に対し、現地確認をし、文書送付など個別対応を行った。			
評価・課題	(2)定住促進住宅の整備			
	○都市計画推進事業（所費、都市計画課 11,845万円） 総合的な土地利用を進めるため、第5次総合計画の土地利用構想に基づく産業立地促進ゾーン整備推進調査の実施や、住宅需要調査や地権者委員会を実施した。			
令和3年度 の展開	【評価】 ・空き家対策事業については、「空き家バンク」を活用し、管理に困る空き家所有者に対しての受け皿となっている空き家を増やさないための施策に加えて、空き家に関する情報を得た際に、速やかに実態調査を行い改善につなげることが重要になっている。 ・都市計画推進事業については、整備検討調査業務における整備方針に基づき、新市街地（みなるタウン）の整備を進めるため、調査調査や用地整備をすすめるなど、土地利用を進めるための業務を着実に実施してきている。			
	・空き家対策事業については、市内連絡会議を開催し、各課との情報共有を行う中で、「空き家バンク」を積極的に推進する。また、空き家の随時調査を実施し、情報集約するとともに所有者への調査も行ってきている。 ・都市計画推進事業については、産業立地促進ゾーンのうち農地と併用している1110を第1期整備区画として整備を進めていくこととし、地権者の組織化を図り、地権者委員会を引き続き開催する。また、東西の都市計画道路の設計等を進め、用地の先行買収を行う。 ・住居区整備アドバイザーボードを新たに設置し、外部有識者から運営等についてアドバイスをもらいながら運営を進める。			

（出所）久御山町作成

して有効性があつたかは評価されていないことがわかる。

この資料を用い、続いて総合戦略会議において外部評価が行われる。総合戦略の全体について評価と今後の展開について審議するとともに、個々の地方創生推進交付金事業については総合戦略のKPI達成に有効であったかについて4段階評価を行い、評価結果をホームページで公開している。4段階とは、「総合戦略のKPI達成等に非常に有効であった」、「総合戦略のKPI達成等にある程度有効であった」、「総合戦略のKPI達成等にあまり有効とは言えない」、「総合戦略のKPI達成等に有効とは言えない」の各段階である。どの段階と評価するかは、総合戦略会議の委員それぞれの判断に委ねられており、各委員は自らの学識や職務経験、生活経験に基づいて判断する。また、判断の根拠や今後の展開についてコメントを行い、それらのコメントも事業ごとにシートにまとめられる。

これらの作業で用いられる「委員評価シート」は久御山町ホームページ「地方創生（人口ビジョン・総合戦略）の取組」で年度ごとに効果検証資料とともに全て公開されているので参照願いたい。

総合戦略会議による外部評価は各事業が総合戦略のKPI達成等に有効であったかについてのものであるため、内閣府が期待する先導性については、特に、横展開を図る事業として有効性があつたかは評価されていない。

(2) 南丹市における地方創生推進交付金事業の評価

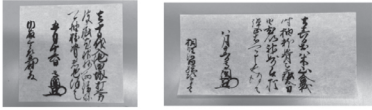
南丹市は京都府中部に位置しており、京都市や京丹波町、亀岡市、おおい町（福井県）、高島市（滋賀県）、丹波篠山市（兵庫県）等と接している。旧丹波国のかかりの部分占める広大な市域の多くは山林である。南丹市の人口は30,242人である（2023年4月現在）。

南丹市の地方創生の担当課は市長公室企画財政課である。地方創生推進交付金事業は今回取り上げた他の3つの市町とは異なり毎年度30～40本程度であり、その評価については、行政職員による自己評価と地方創生有識者会議である南丹市地域創生会議において外部評価が行われ、結果が公表されている。地域創生会議は毎年度2回開催され

る。筆者は地域創生会議の座長を務めている。

評価のやり方としては、まず企画財政課が総合戦略のKGIとKPIの達成状況を記した資料を作成する。同時に図4に示したような評価調書を個々の地方創生交付金事業について作成する。

図4 南丹市の事業評価調書の例

■令和2年度地方創生交付金事業評価調書		事業No.	2-15	<継続>
事業名: 展示会事業(大河関係)				
担当課: 社会教育課				
交付金名: 地方創生推進交付金		対象事業費:	399	うち交付金充当:
				199
(千円)				
<1>事業の概要				
目的	南丹市関連文化財の観覧する機会を提供するため、複製品を製作する。			
実施内容	八木城が文獻資料上初めて登場する「福川高徳様」の複製品製作を専門業者に委託した。			
				
コスト削減等の工夫	遠隔地や個人所蔵など借入が難しい歴史資料の複製品を製作することにより、コスト等削減のほか、貴重な資料の劣化を防ぐことができる。			
本事業と関係する関係(関係)事業、市や民間の取組)	複製品製作にあたり、指定文化財等については京都府より助産を得た。また、文化財の所有者からは、資料提供の協力をいただいた。			
<2>南丹市地域創生戦略における位置づけ				
基本目標	【2】南丹市への新しい人の流れをつくる			
施策	(2-2)ファン獲得に向けた南丹市の魅力創出・歴史文化振興			
基本的方向	特徴的な歴史文化や豊かな自然地形、都市農村交流ファンデンスを観光資源として活かし、広域連携にも積極的に取り組むことで、南丹市のファン(交流・関係人口)の獲得を図るとともに、国際的イベント開催の機には海外をターゲットに南丹市のPRと誘客に取り組む。			
(指定した事業取組)	●文化財や歴史的な景観の保存と活用			
<3>成果と今後の方向性				
実施結果(アウトプット)	展示・貸出用の複製品を製作し、南丹市の大河関係所蔵が充実した。			
継続し向上を図るべき取組(アウトカム)	令和2年度は大河ブームに乗り、特に明智光秀関連のコンテンツを充実させたことにより、歴史ファンへの訴求力を高められたと考える。今後も歴史ウィズム等の観光企画と連動させながら、「八木城」を国内外にアピールし、新しい人の流れを創っていく。			
今後の方向性	複製品製作はコスト削減や原資料の保存にも貢献しつつ、実物より近い状態で資料を観覧でき、展示資料の充実や来館者増にもつながるだけでなく、原本所有者の許諾があれば貸出にPRにも活用できるため、今後も製作を進める。			

22

(出所) 南丹市作成

事業評価調書に含まれているのは、事業名、担当課、対象事業費、事業の概要(目的、実施内容、コスト削減等の工夫、京都府や民間の取組で関係するもの)、地域創生戦略における位置付け、成果と今後の方向性(アウトプット、アウトカム、今後の方向性)といった項目である。これまで取り上げた他の市町よりも詳しい情報が記載され、事業の必要性や有効性や費用対効果を評価し、アカウントビリティや政策の質の改善に役立つことが期待される。しかし、これらの項目からは内閣府が期待する先導性については、特に、横展開を図る事業として有効性があつたかは評価されていないことがわかる。

年度ごとに2回開催される地域創生会議の第1回では、KGIとKPIの達成状況を踏まえた全般的な審議が行われるとともに、事業評価調書をもとに、個々の地方創生推進交付金事業について、調書ではわからない実施状況や成果について質疑応答や意見・提言が行われる。第1回の結果を踏まえて、各委員は個々の地方創生推進交付金事業について、「①有効であった」、「②どちらかといえば有効であった」、「③どちらともいえない」、「④どちらかといえば有効とはいえない」、「⑤有効とはいえない」の5段階で評価するとともにコメントを付して企画財政課に提出する。どの段階と評価するかは、総合戦略会議の各委員の判断に委ねられており、委員は自らの学識や職務経験、生活経験に基づいて判断する。また、判断の根拠や今後の展開についてコメントを行う。

地域創生会議の第2回では、地方創生推進交付金事業を担当している課、2つ程度に出席を求めてヒアリングを行う。その結果を踏まえ、事業ごとに地域創生会議として①から⑤のどの評価にするかを決定して公表する。

このように南丹市における地方創生推進交付金事業の評価は、今回取り上げた4つの事例の中でも、事業担当課に対するヒアリングを実施する点、複数回の会議を開催して評価結果を確定する点でより充実した評価制度であることは間違いない。しかし、個別の交付金事業の有効性について頼りは充実した評価を行っているとはいえ、内閣府が期待する先導性については、特に、横展開を図る事業として有効性があつたかは評価されていない。

以上の評価作業で用いられる事業評価調書と各委員による評価を集計した表は南丹市のホームページ「地方創生」で年度ごとに全て公開されているので参照願いたい。

5. 改善策と提言

(1) 評価主体における改善策と提言

ここまで、地方創生推進交付金事業について地方自治体が行っている評価では、内閣府が期待する評価目的である先導性の評価、特に横展開を図

る事業としての有効性が評価されていないことを説明した。

地方創生推進交付金の評価を改善するには、全ての地方創生推進交付金事業についてRCT (Randomized Controlled Trial) を用いたインパクト評価を行うということも考えられるが、評価者やコストの調達という制約条件から実行可能性が乏しいと考えられる。

地方創生推進交付金事業の評価がより適切に行われるようにする、特に個別の事業が横展開を図ることができる先導性を有するかが評価されるようにするには、評価主体と評価手法の2つから考えていくことができる。

評価主体については、内閣府ではなく地方自治体が任命した評価者が事後的に評価を行っていることがずれを生んでいると考えられる。

地方創生推進交付金事業について、内閣府は数ある地方自治体の数ある事業の中から先導的事例の横展開を図る事業を見出したいと考えている。一方、地方自治体にとっては地方創生推進交付金事業について、評価によってそうした事業を見出すインセンティブがない。自らの地域の地方創生の必要性や有効性、費用対効果等の規準を満たす事務事業であるかが評価できればよいからである。地方自治体の行政職員の中には、自らの地域で企画立案された先導的事例に横展開の有効性があってもあえて明かさず秘密にした方が、自らの地域にとって有利という考えを筆者に語った者もいる。

地方創生推進交付金の評価で個々の事業の先導性や横展開の有効性を明らかにすることは地方創生推進交付金制度を設けている内閣府の利用目的である。評価者には特定の地域社会を超えた国全体を見渡す視点が求められよう。ところが、評価者は、現在は地方自治体に任命されているため、そうした視点は持ち得ないのではないだろうか。

地方創生は、先導性のある事業の有効性を評価により明らかにした上で横展開を図ることにより、全国的な推進を図ろうとする公共政策であり、地方創生推進交付金事業の評価はそのために重要な役割を担っている。地方創生推進交付金事業の評価者は地方自治体ではなく、内閣府に任命されるようにすることが改善につながるのではないだ

ろうか。内閣府が1,800近い地方自治体のそれぞれで各界の有識者を選んで任命するのは実行可能性が疑われる。選ぶのはこれまで通り地方自治体が、任命するのは内閣府というのが実行可能な改善策と考えられる。

(2) 評価手法における改善策と提言

地方創生推進交付金の評価における評価結果の利用目的と評価制度とのずれは評価手法による部分も大きい。評価手法における改善策としてはEBPMの導入が考えられる。

EBPM (Evidence Based Policy Making) は、国では証拠に基づく政策立案と訳され、政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠 (エビデンス) に基づくものとする事とされている (内閣府ホームページ)。EBPMは米国や英国で先行的に導入されており、日本でも府省の政策評価制度の改革方向とされ、注目されているが、その内容はさまざまである。

EBPMには科学志向型EBPMと実用志向型EBPMがあるとされる (杉谷 2022a, p.32)。科学志向型EBPMは、RCTや統計解析を手法とし、政策の因果関係・有効性を関心とし、エビデンスとは政策と政策によって生じた変化の因果関係を示したものを意味し、理論的背景は行動経済学や統計の因果推論であるとされる。

一方、実用志向型EBPMは、ロジックモデルの作成を手法とし、行政改革やマネジメント改革を関心とし、エビデンスには業績指標に示される数値も含むとされる。

EBPMはエビデンスに注目して政策形成の合理性を高めようということであり、その意味内容の幅広さや緩さのため、さまざまな分野の科学者の関心を引き、支持を得ているのではないだろうか。こうした議論には総務省が実施したEBPMに関する有識者との意見交換会報告が参考になる (総務省 2018)。

EBPMについては最近、研究も活発に行われている。当初は、評価にとってエビデンスがどのような意味を持つかという研究や (小野 2020)、必要性の研究 (亀井 2021)、医学等他分野におけるエビデンスに基づく取組を紹介しつつ、それらを

政策過程にどう応用するかを考えるという研究（小林 2020；小林 2022）があった。EBPMを政策過程で制度化する際の課題も研究されている（深谷 2020）。よい面ばかりではなく「ダークサイド」もあると論じられている（杉谷 2022b）。

ロジックモデルの手法については、杉谷のいう実用志向型EBPMと同様に、EBPMにおけるロジックモデルの必要性や有効性を論じる研究が見られる（佐藤編 2021a；北大路 2022）。EBPMの手法については、プログラム理論・エビデンス・実践間の円環的対話による効果的プログラムモデル形成のためのアプローチ法（CD-TEP法）に注目する研究もあるし（新藤 2024）、ビッグデータの活用に注目する研究もある（谷内田 2020等）。国も研究していて、『政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究』を公表したりしている（黛 2021）。

最近は何国だけではなく、地方自治体でもEBPMへの関心が高まり、導入が試みられており、地方自治体におけるEBPM推進上の基礎的事項や（西畑 2020a）、EBPMの組織への定着に向けた課題（西畑 2020b）が論じられたりしている。葉山町（神奈川県）（大前 2021）、横須賀市（神奈川県）（鈴木 2021）、滋賀県（鈴木 2022）、徳島県（牧田 2022）の導入事例も報告されている。

あらためてEBPMとは、単なる評価手法ではなく、公共政策決定システムの改善を導く理論であって、エビデンスに注目して政策形成の合理性を高めようということであり、ロジックモデルを導入すること、RCTや統計解析を行うことの少なくとも一方、できれば両方を行おうとするものであると考えられる。エビデンスという言葉が幅広く解釈の余地の大きい言葉であり、各国の取組も幅広いため、EBPMに注目して必要性を認めるということは一致しているものの、その内容は一様ではない。地方創生推進交付金事業の評価制度にEBPMを導入するとしても、EBPMが一様ではないので改善策も一様ではない。全ての地方創生推進交付金事業にロジックモデルを導入するというものも考えられるし、地方創生推進交付金事業の一部を選んで、RCTや統計解析を用いたインパクト評価を行うことが考えられる。今後進められるデジタル田園都市国家構想交付金事業（地方創生推進タイプ）においては、内閣官房と内閣府で、

ロジックモデルを明記しない事業には交付金を出さないとか、RCTや統計解析を行う事業には優先的に交付金を出すと、RCTや統計解析を行う費用についても交付金を出すとといった改善策を提言したい。

地方創生推進交付金事業の評価にロジックモデルを導入することにより、その事業がどのような事業かが可視化され、誰の目にもわかりやすくなるという効果が期待できる。自己評価でも取組やすい。

地方創生推進交付金事業の評価にRCTや統計解析を導入することについては、すでに触れたが、実行可能性の観点から、全ての地方自治体の全ての交付金事業に行うことはできないと考えられる。また、地方自治体には追加のコストを負担してこれを行うインセンティブには乏しく、地方自治体の自主性にはあまり期待できない。一部の、特に横展開が焦点となるような地方創生推進交付金事業を選択して、内閣官房や内閣府自身が行うか、地方自治体が行うことを交付金支出の条件としたり、地方自治体が行うことに対する支援を行ったり、経済インセンティブを与えたりすることが考えられる。

今後進められるデジタル田園都市国家構想交付金事業（地方創生推進タイプ）の横展開を図りたいのは内閣官房と内閣府である。内閣官房と内閣府が地方自治体にロジックモデルの導入を求めたり、RCTや統計解析を求めたり、促すことも改善策になると考えられる。もちろん、促すだけでは限界があり、適切な手法が用いられるか、適切な評価結果が得られるか、疑問も残る。しかし、促すことにより、そのような視点が必要という意識が生まれることが期待される。

6. おわりに

(1) まとめ

本稿では、地方創生推進交付金事業の評価が評価学の専門分野である自治体評価の中心の一つになっていること、地方創生推進交付金事業の評価では、利用目的として内閣府が期待する先導性、特に横展開の有効性の評価が期待されていること

を確認した。そして、筆者が実践で関わっている京都府内の4つの市町の事例から、地方創生推進交付金事業において内閣府の期待は制度においても運用においても実現しておらず、利用目的とずれがあることを説明した。また、現実的な制約条件を意識しつつ改善策を提言した。

評価における利用とは何か、どのようにすれば適切な利用が実現するのかという評価学の関心からすると、公的に表明された利用目的からしてずれている評価制度のため、適切な利用が十分には行われていないということを本稿では述べている。

なお、内閣府は地方創生推進交付金事業の評価を地方自治体に完全に委ねているわけではない。内閣府は2017年から地方創生推進交付金事業の効果の調査を毎年行い、2023年3月には報告書も公表している（内閣府地方創生推進事務局 2023）。しかし、その内容は交付金事業の実施状況や、交付金事業の効果を高める方法等であり、個別の交付金事業の先導性について、特に、横展開を図る事業として有効性があつたかは評価されていない。また内閣府は「地方創生」政策の「地方創生に関する施策」について政策評価制度によって評価を行い、ホームページ（「令和3年度実施施策に係る政策評価の事前分析表について」）で事前分析結果とロジックモデルを公開している。内閣官房の行政事業レビューでも「地方創生施策の充実・強化に向けた調査・分析事業」について評価を行い、レビューシートを公開している。しかし、これらについても制度全体を評価するものであつて、個別の交付金事業の先導性について、特に、横展開を図る事業として有効性があつたかを評価するものではない。

(2) 本研究について留意すべき点

事例が京都府内の4つと限られていること、国際的な比較が欠けていることには留意する必要がある。

本稿の5.では地方創生推進交付金事業の評価制度の改善策を提言したが、改善策をより詳しく論じるためには、地方自治体の政策過程について適切な理解を得ることが必要である（窪田・池田・小川・吉川 2022）。個々の地方創生交付金事業が

企画立案され、決定され、実施されている政策過程について、正確で詳細な知識があれば、それに適した評価主体や評価対象、評価手法等の評価制度を開発し、提言することが可能となるからである。

(3) 残された課題

本稿で報告した評価結果の利用目的と制度のずれはどのようにして発生するのかというのは今後の課題である。その一つがEBPMがそうであるところの、ずれのない適切な評価手法について知識がないからなのか。適切な評価手法を導入するコストがないからなのか。適切な評価手法に気づききっかけがなく、なんとなくこれまで自治体評価で主流であつた手法を無批判に行っているからなのか。いくつもの仮説が考えられる。

このようなずれはどの程度問題なのかということも今後の課題である。地方創生推進交付金事業とそれを引き継いだデジタル田園都市国家構想交付金事業（地方創生推進タイプ）の評価が、現状において地方創生に全く役に立っていないとか、やるだけ無駄というようなことではないのは明らかではあるものの、先導性が評価できていないことによる問題のサイズというのはやはり重要であろう。

いずれにせよ、地方創生推進交付金事業を引き継いだデジタル田園都市国家構想交付金事業（地方創生推進タイプ）は地方自治体にとって重要であり続けるし、その評価制度は自治体評価にとって重要であり続けるだろうし、積極的な研究の継続が望まれる。

謝辞

事例として取り上げた4つの市町で筆者とともに地方創生とその政策評価に取り組んだ全ての方々に記して感謝申し上げます。

注記

- 1 筆者のもう一つの専門である公共政策学でも自治体評価は重要な研究テーマである。公共政策学にとっては、国や地方の公共政策決定システムのメタ評価

とそれを踏まえた長所の維持や伸長、課題やボトルネックの解消や改善、改革が重要課題であり、評価制度は公共政策決定システムの重要構成要素であるため、結果的に評価学と概ね共通する。

- 2 地方自治体間の連携で行う場合もあり、合併を通じて行う場合もあり、その実態分析もある（村上2020）。人口の急減少が各地域で進む中、自治体間の連携や合併を全く視野に入れずに地方創生を進めることは難しいと考えられる。
- 3 地方創生に関わる地方自治体の事務事業には、地方創生に関係あるが地方創生推進交付金を受けていない事務事業もあることに注意。事務事業や施策や政策といった公共部門の取組の効果や外部性を予測したり測定したりすることの困難から、KGI、KPIの設定や評価は市場部門に比べてかなり困難であることにも注意が必要である。
- 4 地方創生推進交付金事業は、事業という言葉から想起されるよりも大きなまとまりを持った公共政策となっており、複数の事務事業から構成される施策に近いものになっている場合が多い。また、地方創生推進交付金事業は実態としては地方創生の開始以前から行われていたような事務事業が地方創生に有効として交付金を受けることになったものもある。
 なお、評価項目としての先導性については、制度の仕組み上、内閣府が認定した事業には先導性があるはずで、地方自治体が行う事業の事後評価に先導性の要素が含まれないのは問題ではないという考え方もあり得るが誤りである。内閣府が事前に、予測に基づき先導性があると認めた事業が実際に先導性を持っていかを地方自治体が行う事業の事後評価で明らかにする必要があるからである。このように先導性は内閣府と地方自治体の協働により評価されるのであり、地方自治体で行われる事後評価にも注目する必要があるのである。
- 5 本稿に記した各市町の人口は国土地理協会の調査によるものであり、日本人住民と外国人住民を合わせたものである。
- 6 府省の政策評価制度における「外部評価」と比べて、そう変わるものでもないとも考えられる。
- 7 アウトカム指標の設定がどうしても難しい場合は代理指標としてアウトプット指標が設定される。

参考文献

- 荒船匠（2023）「秩父市の行政評価制度～その変遷と効果検証～」、『評価クォーターリー』、63：32-40
- 池田葉月（2024）「評価制度の評価による政策過程に利用される評価の実現」、『評価クォーターリー』、68：20-36
- 池田葉月・窪田好男（2019）「公共政策の評価における評価結果の新しい報告方法：視覚的要素を活用した報告書と日本初の政策評価動画」、『京都府立大学学術報告. 公共政策』、11：77-97
- 大前正嗣（2021）「葉山町きれいな資源ステーション協働プロジェクト～住民協働によるランダム化比較試験（RCT）とエビデンスに基づく政策決定（EBPM）について～」、『評価クォーターリー』、57：47-54
- 小野達也（2020）「評価とエビデンス—エビデンス・ベーストな評価のための断章—」、『評価クォーターリー』、53：17-34
- 小野達也（2016）「自治体における業績測定型評価の現状と課題—20年を経過した都道府県の取組の点検結果から—」、『日本評価研究』、16（1）：3-16
- 亀井善太郎（2021）「EBPMの実践的活用とその意義—これからの時代における積極的運用の必要性—」、『評価クォーターリー』、57：2-21
- 北大路信郷（2022）「自治体におけるEBPMのためのロジックモデルの活用」、『評価クォーターリー』、60：59-75
- 窪田好男・池田葉月・小川阿加里・吉川実和（2022）「地方自治体の政策過程における首長の政策判断の範囲と基準」、『季刊行政管理研究』、178：5-18
- 窪田好男（2021）「WITHコロナ時代の自治体評価の外部評価—宇治田原町におけるヤングレビューを事例として—」、『評価クォーターリー』、57：22-33
- 窪田好男（2016a）「政策評価と民意」、『公共政策研究』、16：46-58
- 窪田好男（2016b）「評価についての講演概要—地方創生・地方版総合戦略の評価制度の現状と課題—」、『評価クォーターリー』、39：17-34
- 窪田好男・池田葉月（2015）「自治体評価制度の主要手法は業績測定ではない：近畿地方の全府県・市町村の調査から」、『福祉社会研究』、16：1-18
- 窪田好男（2005）『日本型政策評価としての事務事業評価政策評価』、日本評論社

- 小林庸平 (2022) 「政策評価とEBPMをどう連動させるか?—基本的な考え方と実践例—」、『評価クォーターリー』、61 : 27-47
- 小林庸平 (2020) 「日本におけるエビデンスに基づく政策形成 (EBPM) の現状と課題—Evidence-Basedが先行する分野から何を学び何を乗り越える必要があるのか—」、『日本評価研究』、20 (2) : 33-48
- 佐藤徹編 (2021a) 『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方—』、公職研
- 佐藤徹 (2021b) 「施策評価が行政を変える—『事業思考』から『施策思考』への転換」、『評価クォーターリー』、56 : 23-36
- 新藤健太 (2024) 「EBPM (Evidence-Based Policy Making) に資する評価方法についての一考察—プログラム理論・エビデンス・実践間の円環的対話による効果的プログラムモデル形成のためのアプローチ法 (CD-TEP法) に焦点を当てて—」、『評価クォーターリー』、66 : 2-19
- 杉谷和哉 (2022a) 『政策にエビデンスは必要なのか—EBPMと政治の間—』、ミネルヴァ書房
- 杉谷和哉 (2022b) 「EBPMのダークサイド：その実態と対処法に関する試論」、『評価クォーターリー』、63 : 3-16
- 鈴木栄之心 (2021) 「横須賀市のEBPM推進に寄与する経済波及効果分析ツールの開発と全庁的活用」、『評価クォーターリー』、56 : 37-44
- 鈴木悦造 (2022) 「滋賀県におけるEBPMの取組—持続可能なEBPMを目指して—」、『評価クォーターリー』、62 : 18-31
- 内閣府 (2014) 『まち・ひと・しごと創生総合戦略』
- 内閣府地方創生推進事務局交付金チーム (2018) 『地方創生推進交付金の概要』
- 中内啓文 (2020) 「EBPMに寄与するデータ利活用について—和歌山県の取組—」、『評価クォーターリー』、53 : 35-48
- 中村拓紀 (2023) 「埼玉県における施策評価制度について—その変遷と効果検証—」、『評価クォーターリー』、65 : 38-52
- 西出順郎 (2016) 「自治体評価を振り返る—『活かさず殺さず』の20年」、『日本評価研究』、16 (1) : 17-30
- 西畑宏治 (2020a) 「地方自治体におけるEBPM推進上の基礎的事項の研究—背景にある流れ、データ—」、『評価クォーターリー』、52 : 17-30
- 西畑宏治 (2020b) 「地方自治体におけるEBPMの組織への定着に向けた課題の考察」、『日本評価研究』、20 (2) : 65-76
- 浜松市企画調整部企画課 (2023) 「浜松市の行政評価について」、『評価クォーターリー』、66 : 20-27
- 藤田大輔 (2019) 「豊岡市における行政評価—その経緯と手法—」、『評価クォーターリー』、51 : 38-54
- 深谷健 (2020) 「EBPMへの道：その制度化と政策形成メカニズムにおける諸問題の検討」、『評価クォーターリー』、52 : 31-44
- 牧田修治 (2022) 「徳島県のEBPMの取組—基本的な考え方と実践—」、『評価クォーターリー』、63 : 29-40
- 益田直子 (2019) 「評価活動は、何を、どのように、私たちにもたらしうるのか?—『評価の利用・影響』に関する理論研究及び実証研究を振り返る」、『日本評価研究』、19 (2) : 19-34
- 増田寛也編 (2014) 『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』、中公新書
- 黛孝次 (2021) 「政策評価とEBPM—「政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究」の取組について—」、『評価クォーターリー』、58 : 76-84
- 村上裕一 (2020) 「地方創生アンケートから評価する市町村の合併と連携」、『日本評価研究』、20 (2) : 105-120
- 谷内田修 (2020) 「官民ビックデータの活用によるEBPMの推進や成果運動型委託 (PFS.SIB) 等による地域デザインをベースとしたスマートシティの推進」、『評価クォーターリー』、54 : 27-32
- 山中雄次・金川幸司 (2019) 「都道府県における行政評価の運用に関する研究」、『評価クォーターリー』、51 : 3-15
- 山谷清志 (2016) 「地方分権改革と財政危機の自治体評価—20年のレビューから—」、『日本評価研究』、16 (1) : 31-46
- 湯浅孝康 (2021) 「自治体の行政改革と評価—京都市の政策評価・事務事業評価から— (1)」、『評価クォーターリー』、59 : 2-20
- 湯浅孝康 (2022) 「自治体の行政改革と評価—京都市の政策評価・事務事業評価から— (2)」、『評価クォーターリー』、60 : 29-49
- 久御山町 「地方創生 (人口ビジョン・総合戦略) の取り組み」 <https://www.town.kumiyama.lg.jp/0000001780>.

html (閲覧日 2024-3-27)

国土地理協会「市区町村別人口・世帯数 京都府」

<https://www.kokudo.or.jp/service/data/map/kyoto.pdf> (閲覧日 2024-3-27)

総務省 (2018) 『EBPM (エビデンスに基づく政策立案) に関する有識者との意見交換会報告 (議論の整理と課題等)』、EBPMに関する有識者との意見交換会事務局 https://www.soumu.go.jp/main_content/000579366.pdf (閲覧日 2024-3-27)

総務省 (2017) 「地方公共団体における行政評価の取組状況」 https://www.soumu.go.jp/iken/02gyosei04_04000062.html (閲覧日 2024-3-27)

内閣官房「令和5年度行政事業レビューシート：地方創生施策の充実・強化に向けた調査・分析事業」 https://www.cao.go.jp/yosan/pdf/r5/04001600_naikakukanbou.pdf (閲覧日 2024-6-10)

内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局／内閣府 地方創生推進事務局・地方創生推進室『デジタル田園都市国家構想交付金について』 https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kouhukin/pdf/denenkohukin_2023_gaiyou.pdf (閲覧日 2024-3-27)

内閣府「内閣府におけるEBPMへの取り組み」 <https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html> (閲覧日 2024-3-27)

内閣府「令和3年度実施施策に係る政策評価の事前分析表について (令和3年10月)」 <https://www8.cao.go.jp/hyouka/r3bunseki/r3bunseki-top.html> (閲覧日 2024-6-10)

内閣府地方創生推進事務局 (2023) 『地方創生推進交付金事業の効果検証に関する調査報告書』 https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kouhukin/pdf/r4_houkokusho-suishin.pdf (閲覧日 2024-6-10)

南丹市「地方創生」 <https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/gove/134/index.html> (閲覧日 2024-3-27)

日本創成会議・人口減少問題検討分科会 (2014) 『ストップ少子化・地方元気化戦略—成長を続ける21世紀のために』 <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf> (閲覧日 2024-3-27)

(2024.7.11 受理)

The Current State of Use of Evaluation Results in Municipal Evaluation — Purpose of Use and System Gaps in the Evaluation of Regional Revitalization Grant Projects —

Yoshio Kubota

Kyoto Prefectural University

kubota@kpu.ac.jp

Abstract

In recent years, the evaluation of regional revitalization grant projects has become an extremely important part of the municipal evaluation process. In addition to general accountability and improvement of policy quality, the Cabinet Office has included in this evaluation system the purpose of using the evaluation results to identify the potential of each grant project to lead the way, including the potential for horizontal development. However, many local governments find it difficult to say that the purpose of the evaluation is to clarify the leadership in terms of evaluation entities and methods, and there is a gap between the system and the purpose of the use of the system. The fact that the evaluation system, which is at the heart of municipal evaluation, is out of alignment with the purpose of use is important for both research and practice of evaluation. This study explains this fact based on the practices of four municipalities in Kyoto Prefecture, where the author has been involved in the design and operation of evaluation systems, and suggests remedial measures.

Keywords

Local government evaluation, Regional revitalization, Evaluation method, Evaluation system,
Utilization of evaluation results

【実践報告・調査報告】

評価疲れは本当か ～自治体における行政評価の活用が必要な理由として

小島 卓弥

株式会社NTTデータ経営研究所
kojimat@nttdata-strategy.com

要 約

「評価疲れ」については、自治体における行政評価においても大きな課題の一つである。行政評価制度を所管する部門はこれを解消するために事務事業評価の対象事業数を減らしたり、これを原因に導入した行政評価制度そのものを休廃止してしまった例すらある。

しかし、実際に自治体職員にヒアリングを行うと疲れる程の時間を行政評価に費やしてはいない実態が見えてくる。そこで本稿は「評価疲れ」という言葉がいつごろから使われているのか、また自治体の現場において、行政評価にどの程度の時間を要しているのか調査したアンケート結果等も踏まえながら「評価疲れ」の実態を調査し、実際には多くの職員にとってそれ程多くの時間的負担が生じていないことが明らかとなった。

このような状況を踏まえ、「評価疲れ」の解消策を考えることで、導入した行政評価を廃止に追い込むことすらある「評価疲れ」の解消策を考察した。

キーワード

評価疲れ、行政評価の効率化、行政評価の活用

1. はじめに

(1) 問題意識の発露

筆者はコンサルティング業務、もしくは、依頼を受けて自治体職員等向けの講師として、自治体における行政評価に携わっている。

その際必ずと言っていいほど相談を受けるのが「行政評価をより効率的に実施するにはどうすればよいか」あるいは「行政評価を行う職員の負担を軽減したい」ということである。

背景にはいわゆる「評価疲れ」への対応を行政評価の担当部署として求められているからである

と想定される。

これらの課題に対応するため、行政評価対象となる事務事業や施策を予算の下限で足切りしたり、あるいは政策的経費の事務事業のみを対象とすること等で、評価の対象数を減らす等の方法について相談を受けることも多々あった。

この問題について筆者は現場の負担が重すぎるのであれば減らすこともやむを得ないのではないかとも思いつつ、行政評価自体の網羅性が下がることによるチェック機能が低下するのではないかという2つの相反する問題意識を持っていた。

(2) 問題意識の転換

そのような状況下で、令和3年度に札幌市から「行政評価制度の在り方検討に係る調査」を受託し、同市の「行政評価制度の問題点に係る調査及び改善の方向性」について調査を行うこととなった（詳細後述）。

その際、実際に行政評価シートを作成する現場の職員にヒアリング調査を実施したところ、行政評価シートの作成にそれ程多くの時間を要してはいない」という回答を耳にすることとなり、いわゆる「評価疲れ」の存在について小さな疑問を持つこととなった。

また、その翌年の令和4年度には公益財団法人東京市町村自治調査会の調査研究として「基礎自治体における行政評価の効果的・効率的な実施に関する調査研究」として調査を受託し、この際に、多摩・島しょ地域（東京都下の市区町村の内、23区を除いた市町村）の行政評価を実施している自治体の職員向けにアンケートを行う機会を得た。この際、札幌市でのヒアリング結果を念頭に、実際に行政評価シートを作成する時間等、実際に行政評価に要している時間や負担の状況を明らかにする項目を盛り込んで調査を行った。

本論文ではこれらの結果を踏まえ、自治体に行行政評価の現場において長年課題とされてきた「評価疲れ」の現時点での姿を明らかにしていく。

既述の通り、「評価疲れ」に対応するため、評価対象事業数等の見直し（削減）が検討されるに至っているわけだが、これは対象外とされた部署の担当者の業務量が減ったり、複数の評価を抱えている担当者がより集中して評価を行えるという効果が期待できる反面、評価でチェックが行われる対象を減らすことに他ならず、結果として行政評価が機能低下していく懸念すらある。

このように行政評価の機能低下を生じさせないためにも、「評価疲れ」の本当の姿を明らかにすると共に、導入した行政評価を廃止に追い込むことすらある「評価疲れ」の解消策を考えていきたい。

2. 「評価疲れ」はいつから顕在化したか

既述の通り、総務省が平成22年度に実施した調査の段階では、既に行政評価の効率化の問題が意識され、アンケート調査の項目に埋め込まれている。

我が国における自治体の行政評価は平成7年度の三重県における事務事業評価が最初だと言われているが、そこから約15年で既に問題視され、約50%の自治体が行行政評価事務の効率化に課題があると回答している。

しかもそこからわずか3年後の平成25年度には70%以上の自治体で課題があると回答するまでに急増するに至っている。

では、そもそもいつ頃から「評価疲れ」という言葉が使われるようになったのだろうか。

(1) CiNiiを用いた検索

国立情報学研究所が提供するCiNii¹「論文・データを探す」の機能で検索したところ、2005年頃から教育分野で研究論文や科研費の報告書が登場し始め、自治体評価に関係するものは、2015年に地方自治研究誌に掲載された茂木康俊「行政評価ブーム後の自治体における政策評価制度の変化と課題：「評価不安」概念を手がかりにした全国調査に基づく「評価疲れ」の検討」が最初であった。

茂木（2015）では790市に対する郵送調査の結果等を踏まえ、評価疲れの原因として「(1) 指標の設定が困難である、(2) 職員数の削減の反面、事務量が增大しており、評価に関する事務の負担感がある、(3) 評価を行うことで目に見えた成果が表れるわけではないといった点が1つの仮説として伺えた。」（茂木2015、p.14）と整理している。

なお、CiNiiで「評価疲れ」を検索してヒットした23件の内、15件が教育分野、4件が独立行政法人・研究開発法人、自治体評価は2件、不明が1件であり、「評価疲れ」については教育分野の方がより早く着目され、またそれに対する研究の量も豊富なようである。

(2) Googleを用いた検索

続いてGoogleを用いて検索を行った。Googleについては、論文のみならず、ブログやSNS等から

幅広く検索できる反面、関係性が薄いものも拾ってしまうため、①本学会で主に研究されている行政評価や教育評価、研究開発評価等を対象に②1995年から5年刻みで検索を行った。

最初に登場するのはやはり教育分野で、2002年に文部科学省科学技術・学術審議会学術分科会「学術研究における評価の在り方について（報告）」であり、「学術研究における評価の意義」の項目において「研究者の評価疲れを招き本来の研究活動に支障を来すようなことは避けなければならない。」との記載がみられる。

行政評価については、2009年田中啓「日本の自治体の行政評価」において、「重い作業負担と心理的なストレスによって、評価に関わる職員の評価に対する意欲が著しく低下する傾向が見られ、このような現象は「評価疲れ」と呼ばれている。」（田中2009、p.18）との記載が見られた。

(3) その他

その他、自治体の評価関連の書籍等についても古い書籍等をいくつか確認してみたが1999年島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部著「行政評価」の中で「評価疲れ」という言葉ではないものの行政評価の問題点と課題という項目において「職員の負荷の軽減も、運営上の大きな課題である。（p.144）」との指摘があり、この中で既存の評価システムとの体系化やパソコンの活用が指摘されている²。

また同じ部署に所属していた小野達也・田淵由紀子著「行政評価ハンドブック」（2001年、東洋経済新報）でも「職員の理解を得るためには作業の効率化を図ることは不可欠である。（p.64）」との記載がある。

ただ、この時期は行政評価が徐々に拡大していくタイミングであり、実際に行政評価に取り組んだ職員が「評価疲れ」を感じているという結果に基づいて整理されたものではなく、新たに導入される行政評価によって職員の負荷が増えることを懸念する先回りの視点での指摘ではないかと想定される。

(4) 小括

以上を整理すると2002年の段階で教育分野の評

価において「評価疲れ」という言葉が用いられており、自治体における行政評価においては筆者の調べた範囲では遅くとも2009年の段階で評価疲れが認識されていたことが明らかとなった。

1997年の三重県における事務事業評価の導入から約12年を経過し、自治体において行政評価が拡大～普及していったこのタイミングで、徐々に「評価疲れ」が認識されるようになってきたようである。

3. 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」を調べる

(1) 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」とは

総務省自治行政局は、平成14（2002）年度、平成17（2005）年度、平成22（2010）年度、平成25（2013）年度、平成28（2016）年度の5回に渡り「地方公共団体における行政評価の取組状況（以下、これらの調査を総称して「総務省調査」、各年度の調査を「平成〇〇年度総務省調査」、という）」という調査を行い、全国の自治体に対し行政評価の実施状況について調査を実施している。本調査は全国の自治体（都道府県、市区町村）に対して悉皆的に調査を実施しているもので、自治体における行政評価の状況・動向を把握するのに最も適した調査の一つと言える。

本論文執筆時点で調査したところ、平成14年度調査は他の論文での引用がみられるものの、現物をインターネット上で確認ができなかった。平成18年度調査は総務省のホームページには掲載されていないものの、一般財団法人自治体国際化協会ホームページに英訳を施したものが掲載されていた。それ以降については総務省のホームページに掲載されている。

(2) 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」にみられる「評価疲れ」の変遷

確認できた平成18年度総務省調査以降の調査報告書を調べた際に、調査項目や回答選択肢の中に「評価疲れ」という文言自体は見られなかったものの、平成22年度総務省調査以降、「行政評価の

表1 過去、事務事業の全てを対象に行政評価を実施した経験の有無及び対象を全てから一部に変更した理由

	都道府県 (4)		指定都市 (5)		市区町村 (99)		合計 (108)	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
行政評価に係る職員の負担軽減	0	0.0	2	40.0	44	44.4	46	42.6
行政評価の効率化・重点化	3	75.0	2	40.0	33	33.3	38	35.2
行政評価の効果に疑問	0	0.0	0	0.0	3	3.0	3	2.8
所期の目的を達成	1	25.0	0	0.0	2	2.0	3	2.8
情報過多によるわかりにくさの解消	0	0.0	1	20.0	1	1.0	2	1.9
その他	0	0.0	0	0.0	16	16.2	16	14.8

(出所)「地方公共団体における行政評価の取組状況」調査報告p.8。(総務省自治行政局 平成26年3月)

課題」という調査項目が設定され、その回答選択肢として「行政評価事務の効率化」という項目を設けていることが分かった(なお平成18年度総務省調査には調査項目自体がなかった)。

これを踏まえると、やはり2010年には自治体における行政評価の課題として、「評価疲れ」を念頭に「行政評価の効率化」が意識されはじめたことが分かる。また、この回答選択肢に、課題があると回答している比率が年を経るごとに上がっていることがわかる。

表2 行政評価の課題という問いに対し「行政評価事務の効率化」と回答した比率

	都道府県	指定都市	市区町村
H22	50.0%	50.0%	58.3%
H25	72.3%	100.0%	75.7%
H28	78.7%	84.2%	79.5%

(出所)「地方公共団体における行政評価の取組状況」(総務省自治行政局 平成23年3月、平成26年3月、平成29年6月)を筆者が抜き出し再構成したもの

特に平成28年度総務省調査では8割近い自治体が「行政評価の効率化」を課題として認識しているという結果に至っている。

この数値は極めて高く、行政評価を導入した自治体の大半が何らかの対策が求められたと考えられる。

(3) 評価疲れの果てに

ではその結果多くの自治体はどのように対策を講じたのだろうか。その一つが行政評価の対象の削減である。

平成25年度総務省調査の中に、「過去、事務事業の全てを対象に行政評価を実施した経験の有無及び対象を全てから一部に変更した理由」について問うた設問に対し回答した自治体108団体の内、その理由として「行政評価に係る職員の負担軽減」と回答した自治体は46団体と全体の42.5%に達している。

また、「行政評価の効率化・重点化」も38団体、35.2%となっている。こちらについては、完全に職員の負担軽減を企図したものではないにしても、同じ問題意識に立脚していると考えられ、両者を足し合わせると、77.7%が負担軽減や効率化のために事務事業評価の対象事務事業を減らしたという実態が分かる。

また、平成25年度総務省調査、平成28年度総務省調査では、行政評価を廃止した自治体に対し、その理由を表3のように調査している。

これを見ると、職員の事務負担が多いと回答した自治体は平成25年度調査で5団体、平成28年度調査で4団体であった。また、事務量に対して効果が少ないと回答した自治体(平成25年度調査で7団体、平成28年度調査で3団体)を加えると、行政評価を廃止する概ね20%程度の要因は職員の事務負担が大きい、もしくは投じている業務量に対して効果が少ないからということになるということである。

表3 行政評価を廃止した理由（H25は調査対象時点で行政評価を廃止した自治体、H28はそれ以降に廃止した自治体）

設問	H25		H28	
	団体数	割合	団体数	割合
所期の目的を達成	11	21.2%	7	15.6%
評価制度の充実に 向けた見直し	8	15.4%	18	40.0%
事務量に対して効果 が少ない	7	13.5%	3	6.7%
職員の事務負担が 大きい	5	9.6%	4	8.9%
自治体規模が小さ く体制が取れない	4	7.7%	3	6.7%
評価の有効性・妥 当性に疑問	5	9.6%	7	15.6%
その他	12	23.1%	3	6.7%
廃止団体数	52		45	

（出所）「地方公共団体における行政評価の取組状況」（総務省自治行政局 平成26年3月、平成29年6月）を筆者が抜き出し再構成したもの

（4）小括

ここまで整理してきたように過去4回の総務省調査を振り返ると、平成22（2010）年度には行政評価導入自治体の約半数で効率化が課題として認識されるようになり、平成28（2016）年には約8割の導入自治体が効率化を課題認識していることが分かった。

また、平成25年度総務省調査では過去、事務事業の全てを対象に行政評価を実施した経験のある自治体が、対象を全てから一部に変更した理由を調査し、42.6%が「行政評価の職員の負担軽減」を理由としていることが分かった。

また、行政評価を廃止する理由についても必ずしも割合は多くないものの、職員の事務負担が大きいことや事務量に対して効果が少ないことを理由に挙げられていることが分かった。

これらをまとめると、行政評価を導入した約8割の自治体で、行政評価の実施を効率化する必要があるという問題意識を持っており、また「評価疲れ」は自治体にとって行政評価の評価対象数を減らしたり、行政評価を廃止する要因になってい

る、少なくともなり得るということではないだろうか。

しかし、一定のリソース（予算や時間）を投じてせっかく行政評価を導入したにもかかわらず本当に行政評価の対象を減らしたり、廃止したりするほど、職員が行政評価に対して「評価疲れ」を発症しているのだろうか。

後段では、その実態について明らかにしていきたい。

4. 札幌市「行政評価制度の在り方検討に係る調査」

冒頭にも記したように、札幌市では「行政評価制度の在り方検討に係る調査（以下、「札幌市調査」という。）」を令和3年度に実施した。

本調査では「札幌市の行政評価の問題点を洗い出すとともに、計画策定、事業の企画立案、実施、見直し・評価などの各プロセスにおけるEBPMの活用可能性含め、効果的な行政運営マネジメントツールとしての行政評価のあるべき姿について、改善の方向性を明らかにするため調査検討を行う。」ことを目的として調査が行われ、筆者も受託企業の調査責任者として本調査に参画し、官房系部門や事業担当課へのヒアリング調査、実際に作成された行政評価シートのチェック等を行った。

本調査報告書では、「担当課ヒアリングにより明らかになった課題」として、以下のような実態が記されている。

- ・評価業務のルーティン化が進み、日々の照会対応のようになってしまっているケースもある。
- ・公表資料であるため部長まで決裁を回すが、部内で話し合っただけで評価を決めるような対応がとられていないケースもある。
- ・評価調書に記入する内容が前年度の評価調書の内容をコピーし、更新等わずかな変更で評価調書を完成させる形となり、形式的な見直しにとどまっているケースも少なくない。
- ・AとB（筆者補足：評価の指標）の数など、事業の実態ではなく、課が所管する事業における

評価指標のバランス（Bが多すぎると見栄えが悪いので一部の指標をAにする等）を意識している等、評価自体が形骸化してしまっているケースもある。

- ・指標設定はあるべき姿を念頭に設定しているのではなく、指標として取得しやすいデータ等を念頭に設定されるケースが多い。また、事業の重要な指標が5年に1度しか測定されていない等、指標自体を毎年きちんと把握できていないケースも見られた。

（出所）札幌市「行政評価制度の在り方検討に係る調査結果報告書」pp.18-19

ここに整理されているように、行政評価を行う業務自体のルーティン化が進み、前年度の評価調書の内容をコピーし、わずかな変更で完成させるという、状況が明らかとなった。

また、肝心の評価指標の設定も課が所管する事業の評価指標のバランス、いわば数合わせで調整したり、事業の重要な指標が5年に1度しか測定されていない等、形骸化が懸念されるケースがみられる状況となっていることが明らかとなった。

これらはいわゆる「評価疲れ」とは程遠い状況にあることがわかる。ただし、以下のような課題も同時に整理された。

- ・事業組み立て時（筆者補足：新規に新たな事業を立ち上げる時）及び予算要求時の様式と行政評価の様式が一致しておらず、連携した活用が進まない一方、所属の負担感の増加につながっている。
- ・行政評価結果が、予算編成、査定に使われることはあまり無い。
- ・管理職による組織管理にもあまり利用されていない。（ヒアリングの限り、首長、管理職の積極的な利用も見受けられない。）

（出所）札幌市「行政評価制度の在り方検討に係る調査結果報告書」p.19

すなわち、新規に事業を立ち上げたり、予算要求の際に使用する資料と行政評価の様式が一致しておらず、それぞれを作成することが担当の負担になっていること、また行政評価の結果自体が予算編成・査定や管理職による組織管理にもあまり

使われていないということも明らかとなった。

前者について、札幌市では予算要求に加え、「まちづくり戦略ビジョン」「アクションプラン」「各局独自の計画」が策定されており、またアクションプラン自体の進捗管理は、行政評価とは別途行われている状況にある。

行政評価を総合計画の進行管理に用いている自治体を除き、多かれ少なかれ多くの自治体では同じように類似した重複した業務を実施していると考えられる。

現場では、これらの業務をそれぞれ実施しており、それ自体が負荷になっていると言える。

その一方で、「行政評価の結果自体が予算編成・査定や管理職による組織管理にもあまり使われていない」という実態があり、忙しい中で作成している行政評価があまり使われていないことが行政評価を作成することの徒労感に繋がり、結果として「評価疲れ」に繋がっているのかもしれない。

5. 東京市町村自治調査会「基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究」

(1) 調査の目的と概要

「評価疲れ」の実態を明らかにするためもう一つ取り上げたいのは、公益財団法人東京市町村自治調査会⁴が2022年度に実施した「基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究（以下、「東京自治調査会調査」という。）」である。

本調査研究は「行政評価は事業の改善、説明責任の確保をしていくうえで重要とされているが、改めてその目的を振り返り、課題の解消につながる提案を行うことを目指す（東京自治調査会調査概要版、p.1）」ことを目的に実施された。

大きくは、有識者ヒアリングや事例調査による自治体における行政評価の実態把握、東京市町村自治調査会を構成する39市町村へのアンケート調査（行政評価を実施している、いないに関わらず実施）と、そのアンケートで調べた「行政評価の導入状況」について「導入済」又は「試行中」と回答した自治体に所属する職員を対象に行ったア

ンケートの3つの調査と、それを受けた提言等で構成されている。

注目すべきは行政評価を導入済、あるいは試行中の自治体29市町村に所属する職員向けのアンケートである。本稿でも触れてきた総務省調査等は基本的に各自治体の取り組み状況のみを把握したもので1自治体1回答となっており、基本的に行政評価の制度所管課等が回答しているアンケートとなっており、実際の職員の考えを窺い知ることは難しかったが、東京自治調査会調査では、29市町村の行政評価の制度所管課以外の職員も含めて直接アンケートを行い、1,228件の回答を得た⁵点の特筆される。本稿ではこのアンケート結果に着目していきたい。

(2) アンケートの結果

まず、自治体向けのアンケートだが行政評価を導入している29市町村の内、行政評価の形骸化を指摘した自治体が7 (24.1%)、担当課の評価疲れを指摘した自治体が6(20.7%)となっている(図2)。

この理由として形骸化は「形式的に更新される事項が多い」「行政評価担当課と財政担当課の連携が不足している」、担当課の評価疲れは「行政評価の目的や趣旨、活用方法が不明確」「対象事業や評価項目が増加している」等の理由が挙げられており、概ね札幌市の課題認識と重なっていることが分かる(図2)。

一方、職員向けのアンケートだが、「現在の行政評価への関与」の状況については、「事業担当課の担当者として評価シートを作成している」との回答が21%、「事業担当課の上長として評価シートを確認している」との回答が11%であった。担当課において実際に行政評価を作成している職員は約2割、確認する上長を入れても3割程度と限定的であることが分かる(図1)。

また、実際に行政評価シートを作成している職員(403回答)に対し、「事業担当課で行政評価シートを作成するのに要した時間」の状況については3時間未満が28%と最も多く、次いで3時間以上5時間未満が24%、5時間以上7時間未満が12%、7時間以上9時間未満が9%となっている。逆に11時間以上を要している職員は18%であった(図4)。

行政評価シートを作成するのに3時間未満とい

うケースが全体の4分の1強、5時間未満が約半分、9時間未満(若干の残業を含め概ね1日で終わる)が約7割となっている。

これらを見ると行政評価を作成している職員は概ね2割に留まっており、そもそもそれほど多くの職員が関与しているわけではない。また行政評価シートを作成するその約2割の職員が行政評価シートを作成するのに要する時間も大半が半日～1日あれば対応できるレベルであり、業務ボリュームとしては限定的であると言える。もちろん日常の業務の中で行われるため負担感はある程度あると思うが、全体の傾向としては「評価疲れ」というほど時間を要しているようにはデータ上は見られなかった。

ただし、18%の職員は年間11時間以上行政評価の作成に時間を要している点も留意が必要である。今回の調査では要因分析はできなかったが、一つの課で複数の事業を所管し1事業当たりの評価シート作成時間は少ないが数が多いため時間を要している、あるいは1シート当たりの作成時間が長いのか等は今後精査が必要である。

一方で、行政評価の成果について問うた設問(行政評価に関与している職員、していない職員両方を含む)については、全体の60%が「特に何も感じていない。分からない」と回答している(図5)。

また、行政評価の課題について問うた問いでは「行政評価事務の効率化」との回答が23%、「行政評価の形骸化」との回答が18%、「担当課評価疲れ」が12%となっている(なお、これは行政評価に関与していない職員も含めた点に留意が必要)(図3)。

6. 総括

(1) 評価疲れとは何か

これらの結果をまとめると、多くの職員にとって「行政評価シートを作成する」という作業そのものにはそれ程多くの時間を要しているわけではないことが分かる。これは東京自治調査会調査でも、札幌市の調査でも同じ傾向を示している。

一方で、総務省「令和5年地方公共団体定員管理調査」によれば平成6年から令和5年の間に一般

行政職員は19.8%減少したという。自治体の業務自体はICT化や外部委託の拡大等により一定程度効率化されてきた一方で、事務事業数等は減っておらず、日々の業務だけでも精一杯という声を自治体の現場でよく耳にするようになった。わずかな時間であっても余裕がない状況では行政評価を行うわずかな時間さえもしんどく感じるというケースもあるだろう。

他方で、行政評価を行うこと自体の成果については6割の職員が「特に何も感じていない。分からない」と回答していることが分かる。

これは「何のために実施しているのか分からない」行政評価について、日常業務を抱えて忙しい状況下において、例えば1年度当たり半日～1日程度の業務量であっても実施することの徒労感のようなものが相まって「評価疲れ」という現象を生み出していると言えるのではないだろうか。

(2) 評価疲れを解消するためには

では評価疲れを解消するためにはどうする必要があるのだろうか。現状、評価疲れを解消するために行政評価導入自治体では既述の通り、評価対象事業数等を減らす方向で見直しを図るケースがみられる。

評価対象事業数が減れば、それに要する労力が減ることは事実であり、複数の評価を抱えている担当者が残った対象に対してより集中して評価を行えるという効果が期待できる反面、そもそも全体の2割ほどの職員しか行政評価シートの作成に携わっておらず、しかも彼らの大半がそれ程多くの労力を投入しているわけではないので、対象事業数を多少減らしても「評価疲れ」の症状を抜本的に解消するには至らないだろう。

それよりはむしろ、行政評価を行う意義を職員一人一人が再認識すると共に、行政評価自体を何らかの形で活用していくことこそが必要なのではないだろうか。

例えば、民間企業においても、プロジェクト単位で売上高や利益等の財務面のチェック、顧客への満足度調査、参画メンバーの評価等、様々な角度からの評価が行われており行政評価の何倍もの労力が投じられているが、これらを「評価疲れ」のように否定的に整理することはあまりないよう

に思われる。

それは、会社から義務付けられているからという消極的な理由だけではなく、これらを継続的に行うことが顧客サービスを向上させ、ひいては次の製品やプロジェクトの受注に結び付くことを経営陣も社員も共有できているからだと筆者は考えている。

同じように自治体職員も行政評価を実施する理由や意義を再認識するような取り組みが必要なのではないだろうか。行政評価を導入する際、もっと言えば行政評価自体が十分に認知されてこなかった黎明期には行政評価に関する紹介や導入の意義等について職員向けに研修等も行ったはずである。

それから20～30年が経過し、行政評価を導入したり、これらの研修を受講した職員は退職してしまったケースも決して少なくないだろう。その意味では、一般の職員向けに行政評価を実施する意義等について再度インプットする研修等の実施が必要になるのではないだろうか。

また、行政評価そのものを各自治体においてしっかり活用することもまた重要である。総合計画等の進行管理、事務事業の有効性や効果のチェックやそれに基づく組織マネジメント、住民向けのアカウントビリティ等、各自治体で行政評価を導入した目的やそれによって期待したことがあるはずである。一方で「評価疲れ」を多くの職員が感じる自治体では特に、年を重ねていく中でそれらが変わっていったり、達成できなかったこともあるだろう。

以上のような状況を改めて再整理し、各自治体における行政評価の目的や活用方法を再構成してリスタートを図ることが重要ではないだろうか。

なぜならば、「行政評価をきちんと活用すること自体が「評価疲れ」を解消する最大の特效薬だからだと筆者は考えているからである。

注記

- 1 CiNiiは国立情報学研究所が提供する論文、図書・雑誌や博士論文などの学術情報で検索できるデータベース・サービス。
- 2 1999年は自治体において全ての職員がパソコンを用

いて仕事をしていただけではなかったため、パソコンを用いて評価を実施するということが体が指摘されたものと考えられる。

- 3 札幌市「効果的な行政運営マネジメントツールの開発に向けた調査検討業務 仕様書」p.1より抜粋。
- 4 公益財団法人東京市町村自治調査会は、多摩・島しょ地域（東京都下の市区町村の内、23区を除いた市町村）の自治の振興を図り、住民福祉の増進に寄与することを目的とした市町村共同の行政シンクタンクとして昭和61年10月に設立された。
- 5 本調査はWEBアンケート形式で実施しており、回答（回収）数が1,228件であった。なお、アンケートのURLの配布は各自治体に任せる形で行っており、回収率は把握できていない。

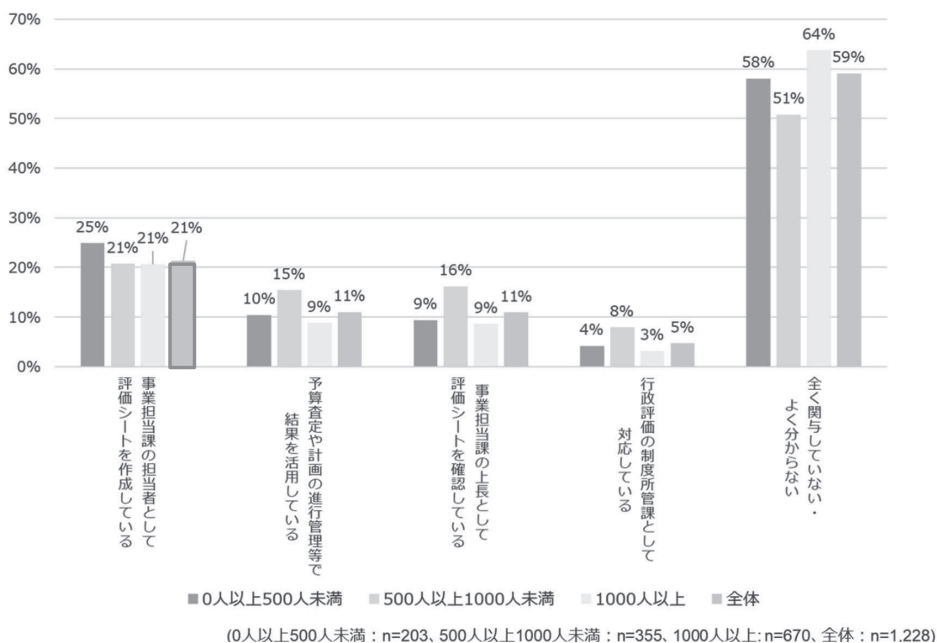
参考文献

- 茂木康俊（2015）「行政評価ブーム後の自治体における政策評価制度の変化と課題」、『地方自治研究』、(57)（日本地方自治研究学会 2015年11月）：14
- 小野達也・田淵由紀子・三菱総合研究所政策研究部政策研究チーム（2001）「行政評価ハンドブック」、東洋経済新報：64
- 文部科学省科学技術・学術審議会学術分科会（2002年2月14日）「学術研究における評価の在り方について（報告）」https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu4/toushin/1247106.htm（2024年3月28日閲覧）
- 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部（1999）「行政評価」、東洋経済新報：144
- 札幌市令和3年度第3回行政評価委員会資料（2022年3月）「NTTデータ経営研究所「行政評価制度の在り方検討に係る調査結果報告書」」：18-19 https://www.city.sapporo.jp/somu/hyoka/iinkai/r3/documents/siryoul_2.pdf（2024年3月28日閲覧）

pdf（2024年3月28日閲覧）

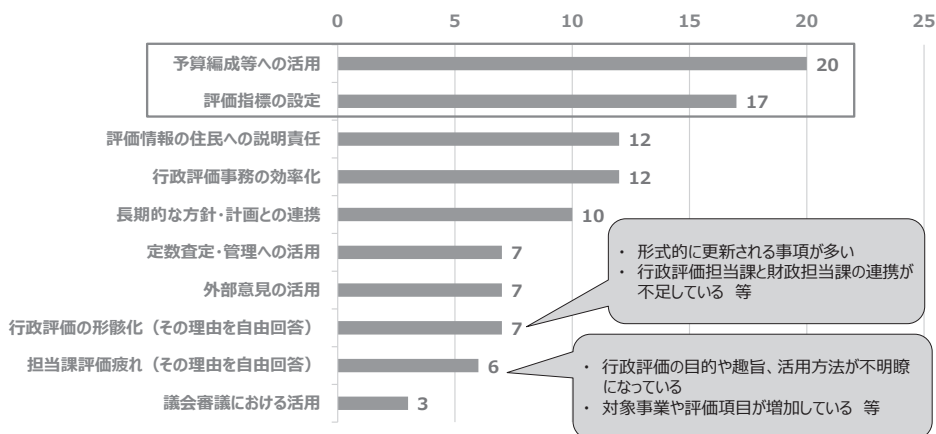
- 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」（2006年1月1日現在）（総務省 英訳資料 2007年7月）：7 <https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/H18toukei-zaiseihyouka.pdf>（2024年3月28日閲覧）
- 総務省（2011年3月）「地方公共団体における行政評価の取組状況」（2010年10月1日現在）：7、12、16 https://www.soumu.go.jp/main_content/000156645.pdf（2024年3月28日閲覧）
- 総務省（2024年3月）「令和5年地方公共団体定員管理調査結果の概要」：4 https://www.soumu.go.jp/main_content/000937479.pdf（2024年3月28日閲覧）
- 総務省自治行政局市町村課行政経営支援室（2014年3月）「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」：8、9 https://www.soumu.go.jp/main_content/000278817.pdf（2024年3月28日閲覧）
- 総務省自治行政局市町村課行政経営支援室（2017年6月）「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」：5、10 https://www.soumu.go.jp/main_content/000529114.pdf（2024年3月28日閲覧）
- 田中啓（2009）「日本の自治体の行政評価」、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料No.14』、（自治体国際化協会、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター）：18 <https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/BunyabetsuNo14jp.pdf>（2024年3月28日閲覧）
- 東京市町村自治調査会（2023年3月）「基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究報告書」：53、61、63、66 https://www.tama-100.or.jp/cmsfiles/contents/0000001/1216/gyouseihyouka_houkokusyo.pdf（2024年3月28日閲覧）
- （2024.7.9受理）

図1 現在の行政評価への関与（行政評価導入・試行自治体職員向けアンケート）



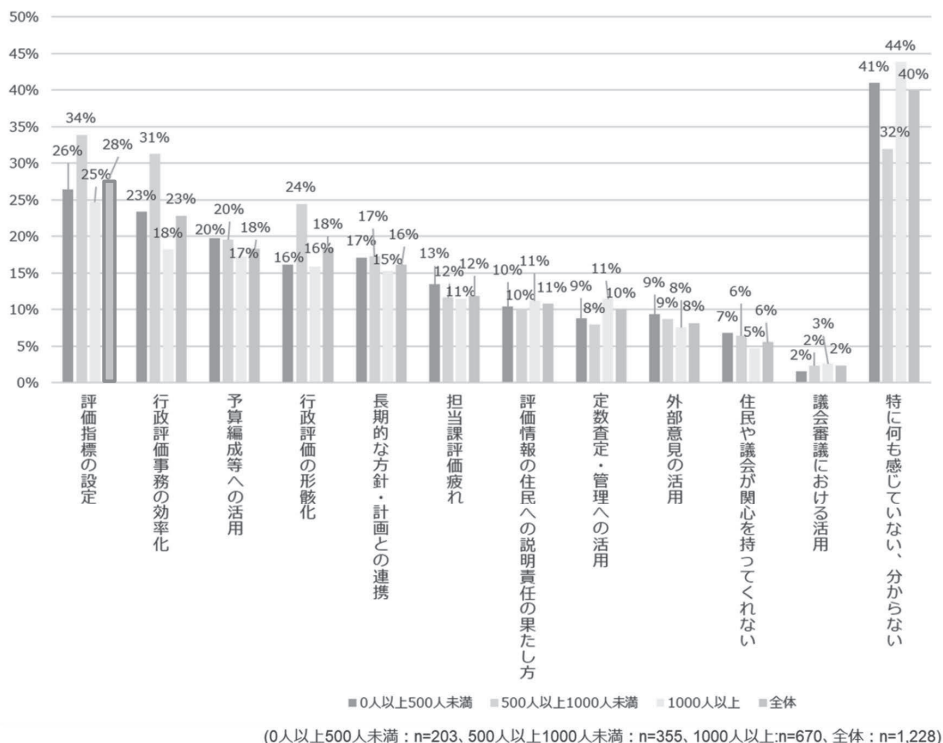
(出所) 東京市町村自治調査会「基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究」報告書p.61

図2 行政評価を実施するうえで、どのような課題があるか（自治体向けアンケート）



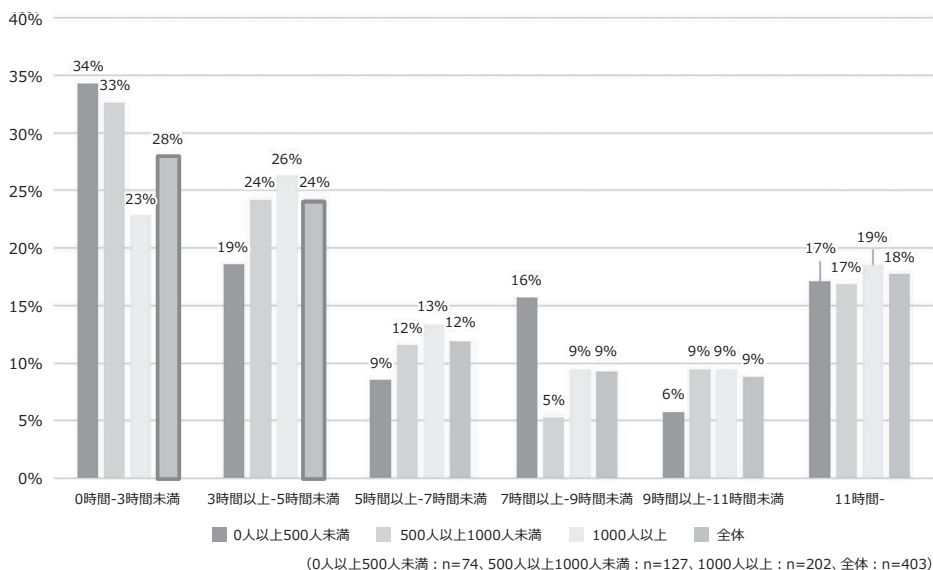
(出所) 東京市町村自治調査会「基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究」報告書p.53

図3 行政評価の課題（行政評価導入・試行自治体職員向けアンケート）



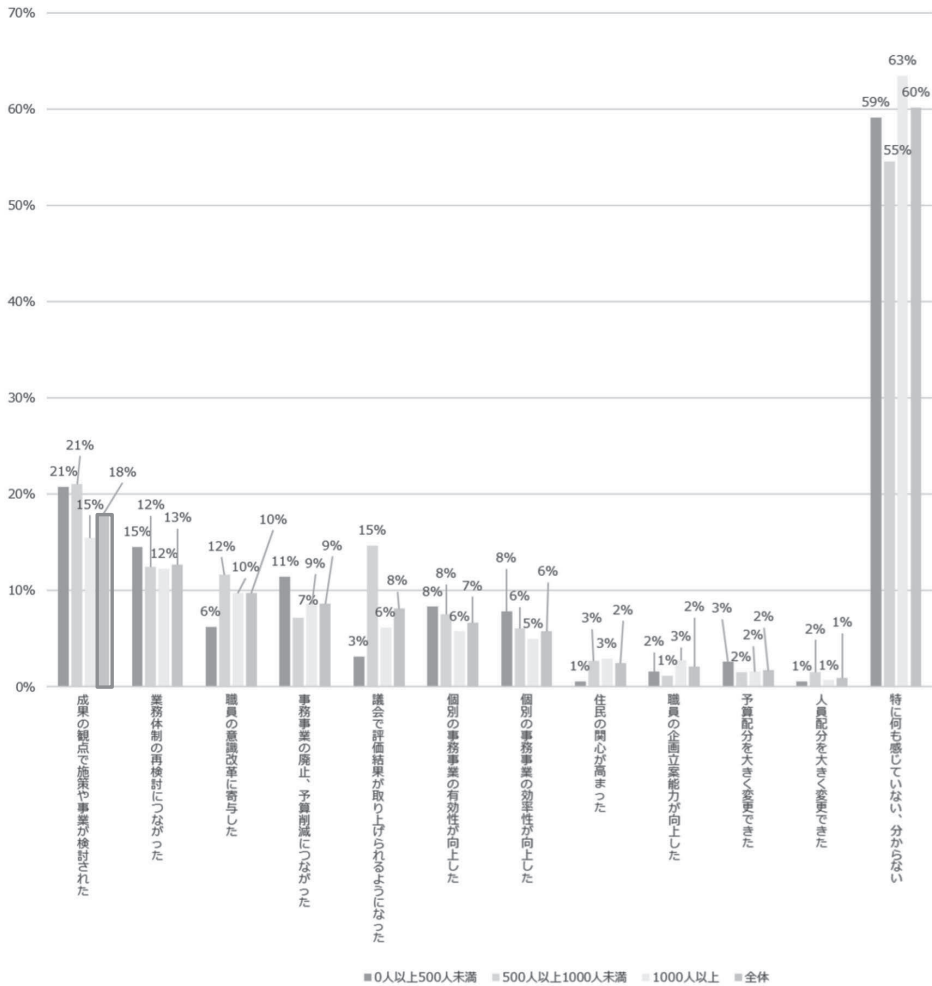
(出所) 東京市町村自治調査会「基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究」報告書p.67

図4 事業担当課で行政評価シートを作成するのに要した時間（行政評価導入・試行自治体職員向けアンケート）



(出所) 東京市町村自治調査会「基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究」報告書p.63

図5 行政評価の成果 (行政評価導入・試行自治体職員向けアンケート)



(0人以上500人未満：n=203、500人以上1000人未満：n=355、1000人以上：n=670、全体：n=1,228)

(出所) 東京市町村自治調査会「基礎自治体における行政評価の効果的、効率的な実施に関する調査研究」報告書p.66

The Fact about ‘Evaluation Fatigue’ —Reasons Why Administrative Evaluation is needed in Local Governments—

Takuya Kojima

NTT DATA INSTITUTE OF MANAGEMENT CONSULTING, Inc.

kojimat@nttdata-strategy.com

Abstract

“Evaluation fatigue” is one of the major issues in municipal evaluation. Some local governments have reduced the number of projects to be evaluated in order to eliminate “evaluation fatigue”. There are also cases where municipal evaluation systems themselves have been suspended or even abolished due to “evaluation fatigue”.

From the author’s previous interviews with local government officials, it was found that they do not spend enough time on municipal evaluation to become fatigued. This paper will clarify when the term “evaluation fatigue” began to be used, based on the author’s practical experience as a consultant and the results of a survey the author conducted. It also clarifies how much time administrative staff in local governments spend on municipal evaluation. Through these findings, this paper reports that while there are whispers of “evaluation fatigue,” in reality, it does not create that much of a burden for many administrative officials, and this paper examines and proposes measures to eliminate this “evaluation fatigue”.

Keywords

Evaluation Fatigue, Effective Evaluation, Maximizing The Use of Evaluation Findings

【研究ノート】

シン・自治体評価 —形骸化した行政評価からいかに脱皮を図るか—

佐藤 徹

高崎経済大学

tsato@tcue.ac.jp

要 約

わが国の自治体において行政評価制度が導入されて、まもなく30年が経過しようとしているが、長らく形骸化が指摘されてきた。本研究では、こうした状況からいかに脱皮を図るかという問題関心から、評価過程にロジックモデルを応用した、職場組織での政策議論を活性化させる方法論を実践し、その有用性を検証した。その結果、次の点が明らかとなった。第1は、評価においてロジックモデルを作成する場合、事業担当者一人で行うよりも、職場組織で議論しながらのほうがよい。第2は、評価過程でロジックモデルを作成することによって、職員が政策の目的と手段、原因と結果の関係性を認識できるようになる。第3は、評価過程で職員が議論しながらロジックモデルを作成することにより、施策における成果が職場組織内で共有化される。第4は、評価過程においてロジックモデルを活用することは、既存事業の見直しや新規事業の立案に有用である。以上を踏まえ、効果的な評価制度への諸論点について論考した。

キーワード

行政評価、地方自治体、ロジックモデル、政策議論

1. 研究の背景と目的

本研究の目的は、形骸化が指摘される行政評価からいかに脱皮を図るかを探求し、組織学習の観点から自治体評価¹の新たな道筋を明らかにすることである。

行政評価に先鞭をつけた三重県が平成8（1996）年に事務事業評価を導入して以来、まもなく30年が経過しようとしている。現在では行政評価制度は多くの自治体で運用されているが、その黎明期には行政内部にも評価に対して反発や不満もかなり存在していた（梅田 2000）。しかし、行政評価制度は、自治体間の横並び意識を背景とした相互

参照（Mutual Referencing）により、行財政改革の一環として全国の自治体へと波及した。そして、2000年代半ば頃に差し掛かると評価ブームは徐々に陰りを見せ始め、「評価制度を導入したが、事業改善にはあまり結びついていない」「余計な事務仕事が増えた」など、現場職員の評価制度に対する「評価」は必ずしも芳しいものではなくなっていた（佐藤 2008）。

『日本評価研究』8巻1号の特集「自治体評価の10年」において、山谷（2008）は「評価が重要なツールであると認識しているが、担当者の基本的な態度としては『導入すればそれでよい』と考えていた自治体では、形骸化しマンネリ感に沈むことに

なる」と警鐘を鳴らした。また田淵（2010）は、行政評価を導入して約10年が経過し、評価制度を見直し中とする自治体の担当者からは「行政評価に対する理解や意識が低い」ため、職員に“やらされ感”がある」「作業の負担感が大きい」などの意見が寄せられていると指摘した。

つづく『日本評価研究』16巻1号の特集「自治体評価の20年」においても、小野（2016）は「近年、評価のルーチン化や形骸化、評価疲れなど様々な問題も論じられている」と評し、西出（2016）も近年の動向として「自治体評価は役に立たない」ことは、多くの自治体職員から仄聞するとした。しかし、こうした状況に改善の兆しは見られない。佐藤（2024）が2023年に実施した全国規模の自治体調査によれば、依然として行政評価は形骸化の様相を呈していることが窺われる²。

翻って、自治体の行政評価は、①自己評価を起点とすること、②評価シートの作成、③業績測定方式の採用といった共通の特徴がある³。「評価疲れ」に明確な定義があるわけではないが、例えば、評価情報が利用されないことから来る徒労感は、そもそも自己評価が甘く主観的で情報の質や精度が高くなければ、意思決定に関わる内外のアクターによってほとんど利用されないのは当然の帰結とも言える。

また、大多数の自治体では、評価シートの枚数や評価対象の数を削減するなど、「行政評価事務の効率化」を行政評価の課題として認識している⁴。だが、それがますます評価のルーチン化やマンネリ化に拍車をかけることに気づいていない。評価に伴う負担がある程度あったとしても、それ以上に評価に対する有用性を実感することができれば、評価にやらされ感を抱いたり、「本来業務ではない」と感じたりすることは軽減されるだろう。

したがって、評価制度の再構築にあたっては、政策現場の実情に最も精通している原課職員が「評価」への有用性を実感することが不可欠である。そのためには、職場組織において職員一人ひとりが公共的課題の解決に向けて、自らの創造性を発揮し、自律的かつ能動的に評価を行おうとすることが必要である。言うなれば、組織の構成員が評価活動を通じて学び（learning）や気づき

（awareness）を獲得し、それを職場組織の意思決定につなげることで、組織全体のパフォーマンスを向上させなければならない。この点につき、山谷（2012）は組織学習に向いているのは、組織内部の評価であり、政策への反映という意味では業績測定だけで終わるのではなく、プログラム評価が有効であるとしている。

それでは、具体的にはどのような評価制度へと転換すればよいのだろうか。その手掛かりはロジックモデルにある。Knowlton&Phillips（2013）は、ロジックモデルのベネフィットとして、ステイクホルダー間の共通言語（common language）が開発されることや、高度な参加型の学習機会（participatory learning opportunities）が提供されることを挙げており、ロジックモデルをステイクホルダーとともに構築していく対話プロセスによって、参加者に学びが促されることを指摘している⁵。かつて真山（2001）が、事業評価を導入することによって目的-手段関係の明確化の必要性が認識され、その結果として目的-手段関係を論理的に作り上げていくプロセスとしての政策形成の重要性が実感される、とした点とも符合する。

そこで本研究では、自治体の政策評価過程にロジックモデルを応用し、職場組織での政策議論を活性化させる方法論を実践する。その参加者である原課職員に対する質問紙調査の分析結果をもとに、今後どのような評価制度へと転換すればよいのかについて探究する。

2. 先行研究の検討

わが国における自治体の行政評価に関する研究や論考は多岐にわたるため、本研究のテーマに関連した業績を中心に概観する。

第1は、評価に対する「やらされ感」や「負担感」の諸要因を探ろうとした研究である。佐藤（2008）は、評価に対する「やらされ感」や「負担感」の要因を詳細に検討し、それらをもとに仮説モデルを図式化している。加えて、狛江市（東京都）の部長級以下の全職員を対象に質問紙調査を行い、「評価結果が明確にフィードバックされる仕組みが存在すること」や「誰もが評価に参加できるよ

うな職場議論の場を設け、事業の成果や目標が共有化されること」などが「やりがい」や「達成感」のある評価制度への転換条件であることを明らかにしている。

また茂木（2015）は、全国790市を対象とした質問紙調査を行い、そのうち自由記述データをもとにテキストマイニング手法によって頻出語の分析を行っている。その結果、行政評価担当部署が感じている評価疲れの原因として、①指標の設定が困難である、②職員数の削減の半面、事務量が増加しており、評価に関する事務の負担感がある、③評価を行うことで目に見えた成果が表れるわけではないといった点が一つの仮説として窺えたとしている。

第2は、評価の形骸化やルーチン作業化、評価疲れに陥る可能性をも大きく左右するのは、目標値設定・達成度評価が妥当性を有するか否かであるとした研究である。小野（2011）は、公共部門の業績測定型評価における目標値設定と達成度評価というベンチマーキング作業を、目標値の設定、指標間の比較、指標値の増減パターン、達成度の計算、達成状況の解釈・分析、達成度の評定という6つの段階・場面に分けて検討し、その問題点と処方箋を提示している。

第3は、評価における政策議論の場の設定に関する研究である。福嶋（2009）は、深谷市（埼玉県）の職員を対象として、対面による集団的な意見交換による評価（グループ評価）を実験的にやっている。実験参加者への質問紙調査によって、グループ評価が評価情報の不確実性を低減化し、情報の信頼性を向上させ、情報活用のインセンティブを高めるとしている。また、評価作業に伴う「やらされ感」「負担感」「不安感」についても緩和されたとしている。

また佐藤（2011）は、自治体職員の人材育成や組織活性化の観点から、行政評価過程における職場討議を安中市（群馬県）に導入した際の効果を職員へのアンケート調査によって分析している。これにより、評価目的の理解、論理的思考方法や評価指標の導出方法の習得、評価における職場議論の方法の習得という効果が見られたとしている。また評価過程における職場議論が活発であるかどうかのような因子によって決定されるか

についても明らかにしている。

第4は、ロジックモデルに関する先行研究である。個別の施策や事業にロジックモデルを適用した研究（Framst 1995；McEwan and Bigelow 1997；廣瀬ら 2012）、ロジックモデルの構築方法や利用方法を体系化した研究（Knowlton and Phillips 2013；佐藤編 2021）、ロジックモデルの構造を分析した研究（佐藤 2023）などがある。

しかしながら依然として、これらの研究には残された課題がある。第1に、評価疲れ、評価の形骸化、職員のやらされ感や負担感がどのような要因によって規定されるかについて明らかではない。第2に、福嶋（2009）の実験は評価シート情報の質的向上をねらいとしたグループ内の意見交換に留まっており、評価過程での政策議論が職員にどのような効果をもたらすのかは明らかではない。また参加者が13人とごく少数であり、かつ討議時間が1～3時間と短い。第3に、前述のKnowlton & Phillips（2013）はロジックモデルのベネフィットとして対話による学習効果などを挙げているが、日本の自治体評価の文脈で実証されたものではない。第4に、Knowlton & Phillips（2013）や真山（2001）などの主張は、その導出過程及び裏付けが必ずしも明らかではない。第5に、参加型評価のデザインが職場討議を代替して機能する場合には行政職員の個人としての認知において「評価のオーナーシップ」を向上させるとした研究（長野・源 2019）もあるが、行政評価の外部評価を主な分析対象としており、原課職員による職場組織での内部評価（自己評価）については詳細な検討が行われていない。

そこで、本研究では特に第2から第5の点を踏まえ、多数の自治体職員の協力を得て、ロジックモデルを応用することにより職場組織での政策議論を活性化させる方法を評価プロセスに実際に適用し、その有用性を検証する。その上で、形骸化した評価制度からいかに脱皮を図るかについて論ずる。

3. 研究の方法

(1) 研究デザイン

いくら学術目的だとはいえ、見ず知らずの研究者が行政機関に調査協力を依頼しても、おいそれとはいかないだろう。筆者は長年にわたり全国各地の自治体や職員研修所において、評価過程にロジックモデルを応用した職場議論による政策企画の研修講師を務めてきた。そうした中、幸運にも鹿嶋市からの依頼で研修指導と実証分析の機会に恵まれた⁶。

鹿嶋市は、茨城県東南部に位置する人口約6万5千人、面積約106.04平方キロ（北浦の面積を含む）の地方都市である。同市では、令和4年度開始の次期総合計画に合わせ、令和元年度から3年度までの3年間、新たな行政評価制度の構築に向けて検討を行った。しかし、評価シートの構成を見直しても、詳細なマニュアルを作成しても、文章で書かせるだけでは「評価」が単なるシートの作成業務に矮小化してしまうため、アプリケーション（評価シート）の見直しではなく、OS（評価そのもの）の入替えが必要であるとの結論に至った⁷。その後、令和4年（2022年）4月に、新市長に就任した田口伸一氏が同年9月議会の一般質問の答弁で、「ロジックモデルを活用した行財政改革」を表明した⁸。

自治体が主催する一般的な政策研修では、20～30代の比較的若手の職員を主たる対象として行われている。だが、研修後に権限や経験の乏しい職員が自身の職場組織に戻り、上司や同僚の理解が得られず実行できないといった実務上の壁に直面することが少なくない。せっかく研修で学んだ知識や技法等をいかに職場組織での業務に活かしていくかといった研修の転移（transfer）が課題となる。

そこで、鹿嶋市と協議し、研修計画の策定にあたっては、組織全体の意識改革や行動変容を促すことをねらいに、①教育訓練のための研修には意識の高い一部の職員だけでなく、偏りなく多数の職員の参加が得られるようにすること、②まずは経営幹部や管理職からロジックモデルを応用した政策議論による評価手法を修得できるようにすること、③講義だけでなく、職場組織で議論しながら

ら政策を立案・評価することを想定したワークショップ（以下「WS」とする）による研修プログラムをメインに据えることにした。

研修は1回につき丸2日間（9:30～16:30）で、1日目の午前中を講義編とし、残りの1日半をWSに割り当てた。第1回目（2023年1月12日、13日）が部長級・次長級を、第2回目（同年1月26日、27日）は課長級と人事課・財政課の課長補佐級を、第3回目（同年4月27日、28日）と4回目（同年6月8日、9日）は課長補佐級と政策推進課職員を主な対象として、計4回実施された。以上の研修は筆者が講師を務めた。

(2) ワークショップ

WSについては、佐藤編（2021）の第2章4節「職場の同僚と一緒にロジックモデルをつくってみる」及び5節「トップダウン・ボトムアップ・アプローチ」に沿って実施した。加えて、政策議論の進め方を詳細に解説した手引書を作成・配布した。以下、概略を記す。

①評価事業の選定

全ての参加者に対して、現在自身が担当している事業あるいは過去に担当していた事業1本（諸情報を含む）の提出を依頼した。つぎにその中から評価チーム（後述）と同じ数だけ、WSで取り上げる演習事業を選定した。選定にあたっては、政策分野やソフト・ハードのバランスを図ること、内部管理ではなく政策的事業であること、演習事業の所管が特定部署に偏らないこと等を考慮した。その結果、4回の研修で取り上げた事業の総数は20本となった。

②評価チームの編成

WSでは1チームあたり5～6人でチームを編成した。各チームにファシリテーターと事業説明者を1人ずつ配置し、残りのメンバーが質問者となるようにした。WSではチーム・メンバーが互いの役割を果たしながら、公共的課題の解決に向けて政策議論による評価を行う。

③WSの流れ

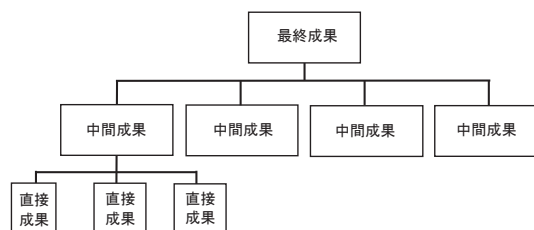
ホーリー（Wholey 1979, 1987）が最初に提示したフローチャート型のロジックモデルは元来プランニング・ツールであり、主として新規事業に用いられる。しかし、既存事業にこれを適用すると、

単に事業を正当化するだけで終わり、改革や改善につながりにくい。そこで、まず既存事業がその目的（最終成果）から見て手段として妥当かどうかを検証する。こうした考え方のもと、WSは5つのセッションで構成した。

セッションⅠは「最終成果の具体化」である。まず前述の演習事業の目的に相当する「施策」における成果（最終成果）がどのような状態であるかをチーム内で徹底的に議論し具体化する。

セッションⅡは「最終成果を実現する手段の導出」である。セッションⅠで明らかにした最終成果を実現するためにはどのような手段又は状態（中間成果）が必要であるかをバックキャストングにより洗い出す。さらにそれらを実現するためには、どのような手段又は状態（直接成果）が必要かを深く掘り下げていく。以上の検討結果をもとに、施策のロジックモデル（体系図型）を構築する（図1）。

図1 施策のロジックモデル（体系図型）

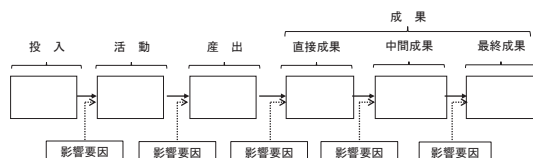


（出所）筆者作成

セッションⅢは「事業内容の検証・見直し」である。セッションⅡで構築した施策のロジックモデルにおける「直接成果」と演習事業が実際にもたらしている「直接成果」を比較対照し、両者に乖離がないかを検討する。乖離がある場合は要因を分析し、既存事業（演習事業）の見直し又は新規事業の立案を行う。

セッションⅣは「ロジックモデルの作成」である。セッションⅢで見直した既存事業ないし立案した新規事業を対象に、影響要因を追加した単線フローチャート型ロジックモデル（図2）を完成させる。このとき、因果仮説のストーリーの構築、成果指標等の設定、影響要因の検討の順で議論する。

図2 影響要因を追加した事業のロジックモデル（フローチャート型）



（出所）佐藤編（2021）

セッションⅤは「発表と質疑応答」である。各チームがそれまでの検討過程と成果物に関するプレゼンテーションを行い、他チームと活発に質疑応答を行うとともに、筆者が講評を行う。

(3) データの収集

自記式の質問紙（A4判1枚、表面は選択回答式の設問、裏面は自由記述欄）を、WS終了直後に配布し、回答を依頼した。参加者には回答データについては統計的に処理することと個人情報公表しないことを説明し了承を得た。

WSに対する有用感を測定するために、9つの調査項目を設けた（表1）。Q1とQ2は政策体系に関する設問である。Q1はロジックモデル作成による政策の体系化の効用について問うものであり、Q2は政策体系の中で事業を捉える視点の習得に関するものである。また、Q3はロジックモデルの作成による事業見直しの有用性を問うものであり、Q4は政策形成能力の向上にロジックモデルが有用であるかを尋ねるものである。Q5はロジックモデルを関係者間で議論し作成することの意義を扱っている。一方、Q6は評価過程における議論のプロセスの重要性に、Q7は施策における成果を関係者間で共有化する際の有用性にそれぞれ焦点を当てたものである。これらは政策立案や評価において、関係者間の議論と協働がいかに重要であるかを問うものである。

最後に、Q9においてロジックモデルによる成果の連鎖の可視化が住民との協働のまちづくりにとって有用であるかを尋ねた。なお、各項目とも「そう思う」と「そう思わない」を両端とする5件法によるものとした。

このほか、属性、研修前のロジックモデルの認知度、WSにおける参加者の役割、WSの難易度及

び取組状況(5件法)に関する問いを設けた。また、研修全体に対する感想や具体的な不満、改善点などのフィードバックを得るため、質問紙の裏面全体を自由記述欄とした。

表1 有用感の測定項目

Q1	ロジックモデルを作成することによって、行政活動の目的・手段または原因・結果を体系化できるのはよい。
Q2	事業ありきではなく、政策体系の中で事業を捉える視点が身についた。
Q3	ロジックモデルの作成は事業の見直しに有用である。
Q4	ロジックモデルの作成は、職員の政策形成能力の向上に有用である。
Q5	ロジックモデルの作成は、事業の担当者一人で行うよりも、関係者間で議論しながら作成するほうがよい。
Q6	評価にあたっては、シートの作成以上に、議論のプロセスこそが重要であることがわかった。
Q7	ロジックモデルは施策における成果(目指すべき状態)を関係者間で共有化するのに有用である。
Q8	ロジックモデルを活用すれば、事業がどのような成果をあげようとしているのかがビジュアルに可視化されるため、行政内部で共有化すれば関係部署間のコミュニケーションが活性化する可能性がある。
Q9	ロジックモデルを活用すれば、事業がどのような成果をあげようとしているのかがビジュアルに可視化されるため、住民との協働のまちづくりを進める上でも有用である。

(出所) 筆者作成

4. 分析と考察

(1) 調査対象者

研修の第1回目から4回目に参加した職員はそれぞれ29人、32人、27人、35人であり、計123人であった(研修2日目のみに参加した者1人を含む)。

調査票については122人から回答を得た(回収率99.2%)。これら分析対象者の属性を表2に示す。年齢構成を見ると、50代と40代が同程度の割合で

最も多く、両者を含めると9割超えていた。また職階では、課長補佐級と課長級がそれぞれ38.5%、36.9%を占め、両者を合わせると全体の約7割5分となった。さらに、職種では事務職が83.6%を占めた。なお、所属に関しては同市の組織機構図と照合したところ、特定の部署に偏ってはいなかった。

表2 調査対象者の属性

		対象者(人)
年齢	20代	2
	30代	8
	40代	55
	50代	57
職階	主任級・主事級	5
	係長級	3
	課長補佐級	47
	課長級	45
	次長級 部長級	13 9
職種	事務職	102
	技術職	18
	その他	2

(出所) 筆者作成

(2) ロジックモデルの認知度

研修以前に「ロジックモデル」を知っていたかどうかについて、参加者に尋ねてみた。その結果、「知らなかった」が「知っていた」をやや上回っていたが、「知っていた」と回答した職員が48.4%と意外にも多かった。そこで、職階とのクロス集計を行ったところ、部長・次長級のロジックモデルの既知度は課長・課長補佐級のそれよりも高かった(表3)。

この点につき、鹿嶋市では議会の本会議に部長(局長)・次長のほか人事・財政・政策・議会事務局の課長が出席しているが、市長が研修前に議会でロジックモデルに言及しており、答弁書一式が配布されたため、上層部ではロジックモデルを既に認知していたものと推察される⁹⁾。

(3) WSの難易度

前述のとおり、WSはセッションⅠからⅤで構成される。これらのうち、セッションⅤ(発表と

表3 ロジックモデルの認知度（職階別）

	知っていた	知らなかった	計
部長級	6 66.7	3 33.3	9 100.0
次長級	10 76.9	3 23.1	13 100.0
課長級	20 44.4	25 55.6	45 100.0
課長補佐級	19 40.4	28 59.6	47 100.0
係長級	1 33.3	2 66.7	3 100.0
主任級・主事級	3 60.0	2 40.0	5 100.0
総計	59	63	122

(注) 上段：人数 下段：パーセント
(出所) 筆者作成

質疑応答)を除く、I（最終成果の具体化）、II（最終成果を実現する手段の導出）、III（事業内容の検証・見直し）、IV（ロジックモデルの作成）の各セッションの難易度について、5件法で尋ねてみた。その結果、いずれのセッションでも「どちらかという」と難しい」という回答の割合が最も高かった(表4)。参加者にとって初めての経験であったこともあり、全般的に難易度は高く感じたようである。

表4 WSの難易度（セッション別）

	易しい	どちらかという と易しい	ちょうどよい	どちらか という と難しい	難しい	総計
I	4 3.3	3 2.5	43 35.5	48 39.7	23 19.0	121 100.0
II	3 2.5	3 2.5	40 33.1	49 40.5	26 21.5	121 100.0
III	4 3.3	3 2.5	37 30.3	63 51.6	15 12.3	122 100.0
IV	4 3.3	1 0.8	25 20.7	53 43.8	38 31.4	121 100.0

(注) 上段：人数 下段：パーセント
(出所) 筆者作成

(4) WSの取組状況

参加者のWSの取組状況を表5に示した。積極的に参加できたかどうかについては、「どちらかという」と思う」が62.3%と最も多く、これに「そう思う」を加えると77.9%となり、8割近くの参加者が積極的に参加したと自己評価している。また、概ね手引書の内容に沿って行われたかについては「どちらかという」と思う」が60.3%と最多であり、これに「そう思う」を加えると88.4%であった。

職場で活発に議論しながら評価が行われるかどうかは、ファシリテーターが議論の場を適切にマネジメントしたかどうかにも最も大きく依存する(佐藤 2011)。そこで、ファシリテーターが議論の場を適切にマネジメントしていたかどうかについても尋ねてみたところ、77.9%と8割近くの参加者が肯定的に評価していた。

表5 WSの取組状況

	そう思 う	どちら かとい うとそ う思 う	どちら でもな い	どちら かとい うとそ う思 わ ない	そう思 わない	総計
参加の 積極性	19 15.6	76 62.3	21 17.2	4 3.3	2 1.6	122 100.0
手引きの 準拠性	34 28.1	73 60.3	10 8.3	4 3.3	0 0.0	121 100.0
マネジメント の適切性	53 43.4	42 34.4	22 18.0	4 3.3	1 0.8	122 100.0

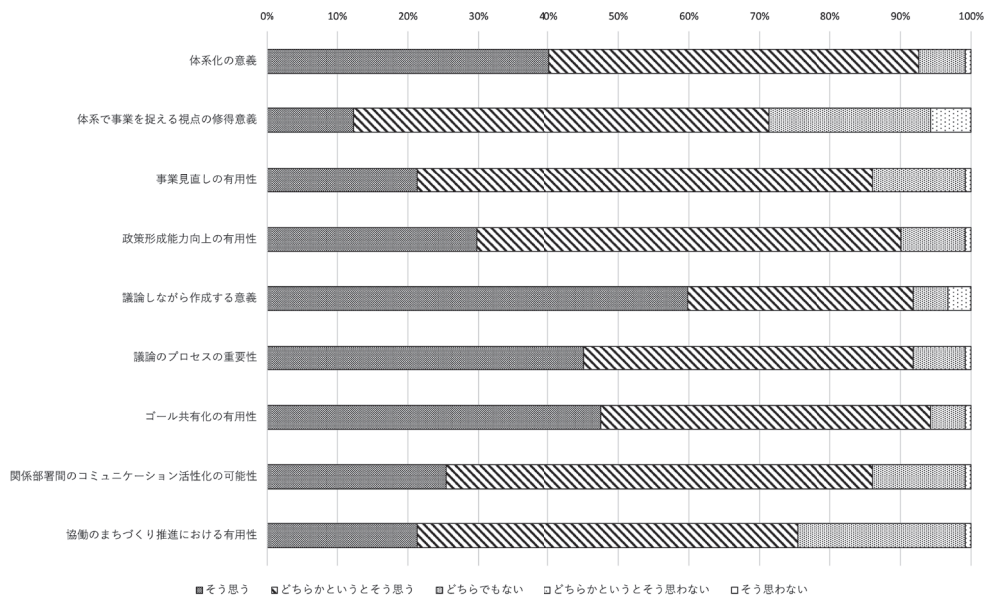
(注) 上段：人数 下段：パーセント
(出所) 筆者作成

(5) 有用感

職場組織での政策議論による評価を想定したWSの有用性について尋ねた結果が図3である。9項目のうち7項目で「そう思う」と「どちらかという」と思う」を合わせると8割を大きく上回っていた。また、全ての項目で肯定的評価が7割を超えていた。一方、「そう思わない」という回答は全ての項目において皆無であった。

「そう思う」とした割合が最も高かった項目は、「ロジックモデルの作成は、事業の担当者一人で行うよりも、関係者間で議論しながら作成するほ

図3 ロジックモデルを応用した職場組織での政策議論による評価手法の有用性



(出所) 筆者作成

うがよい」というもので6割を占め、「どちらかというと思う」を加えると91.8%であった。このほか9割以上の回答者が肯定的評価を下した項目としては「ロジックモデルは施策における成果（目指すべき状態）を関係者間で共有化するのに有用である」（94.3%）、「ロジックモデルを作成することによって、行政活動の目的・手段または原因・結果を体系化できるのはよい」（92.6%）、「評価にあたっては、シートの作成以上に、議論のプロセスこそが重要であることがわかった」（91.8%）、「ロジックモデルの作成は、職員の政策形成能力の向上に有用である」（90.1%）であった。

(6) 自由記述の分析

自由記述の内容分析では、質的データソフトウェアNVivo14 for Windowsを用いた。なお、自由記述欄の回答率は95.1%であった。

自由記述の記載内容から、WSを実践して感じた内容を表す文章（筆者への謝辞、講義内容や配布資料への感想等は除く）を抽出し、その都度コーディングした。その結果、156コードが得られた。これらコードの内容の異同性に着目し、帰納的又

は演繹的アプローチによって分類したものが表6である。全体としては、A～Dの4つのカテゴリーに分類された。

第1のカテゴリーAは「ロジックモデルの意義」に関するもので、12項目（A1～12）に細分化された。そのうち、上位3つは「職場組織での議論の重要性」（A1）、「目的と手段の関係性認識」（A2）、「学びや気づきの獲得」（A3）であった。A1では、「ロジックモデルの作成は、事業の担当者一人で行うよりも、関係者間で議論しながら作成するほうがよい」「限りある財源の中での政策提案が求められる中、職員間の議論を踏まえてのロジックモデルの作成は有用だと感じた」などが見られた。また、「ロジックモデル作成では他部門職員との意見は参考とすべきことも多く、再発見する機会があった」との声も散見された。ふだん縦割りで組織横断的なコミュニケーションが希薄だったせいか、自身が所属する職場内だけではなく、他部署との政策議論の重要性に気づく機会となったようである。

A2では、「事業の本質を理解し、有効な手段を使って、目指すべき成果に辿り着く思考が身につ

表6 自由記述欄の内容分析

項目	コード数	コード例
A ロジックモデルの意義		
A1 職場組織での議論の重要性	21	ロジックモデルの作成は、事業の担当者一人で行うよりも、関係者間で議論しながら作成するほうがよい 限りある財源の中での政策提案が求められる中、職員間の議論を踏まえてのロジックモデルの作成は有用だと感じた 事業を検証するにあたり、部署を横断して協議したことで、担当外の職員としては業務の把握になり、また担当職員からすれば、新たな気づきがあった ロジックモデル作成では、他部門職員との意見は参考とすべきことも多く、再発見する機会があった
A2 目的と手段の関係性認識	20	事業の本質を理解し、有効な手段を使って、目指すべき成果に辿り着く思考が身につく 日々の業務が単なる作業とならないよう、なぜやるのか、何のためにやるのかなど、常に根拠等を意識して取り組んでいきたい これまで事業ありきで考えていたことに改めて気づかされた
A3 学びや気づきの獲得	11	これまで事業ありきで業務を行ってきたことも、改めて市の総合計画のどの部分にあたり、何を目的に行うのかを考える必要があると感じることができた ロジックモデルを職員で共有しながら話し合いができたことは自身にない視点や気づきもあり勉強になった ロジックモデルの作成はいろいろな人と行くと、多くの視点や気づきがわかりとても有意義だった 担当レベルでは気が付かない点やこれまで想定していない事案がワークショップ内にて活発に議論された
A4 構造の可視化	5	最終的に何を目指しているのか、目指すべきものから考え、議論していく工程とそれを可視化することの重要性を感じた
A5 事業の方向性の共有化	4	ロジックモデルにより、事業がどのように成果をあげられるか等、関係部所間で共有でき、解りやすい
A6 市民や議会等への説明と理解	3	ロジックモデルを活用して事業を組み立て、事業展開することで、市民や議会に理解を得やすくなる
A7 施策思考の醸成	3	施策の中から事業をみていくという考え方は、自分たちが実施している事業が何につながっているか、どういう過程をへて成果にたどり着くのかという事を改めて考える機会となる
A8 組織風土の転換	3	ロジックモデルは「設計図」「共通の言語」という考え方が印象的であり、政策議論が活発となるツールとして用い、そうした風土を作っていきたい
A9 事業の全体像の把握	2	事業を計画実施するために、ロジックモデルで仮説をたてて評価指標を決めることで、事業の全体像を把握することができた
A10 組織目標の共有化	2	ロジックモデルを作成し、課内に周知・掲示等をし、定期的に内容を確認することにより、組織としての目標や向かうべき方向が示され、意識づけられ、結果として目標が達成され、組織が良くなると思う
A11 ボトルネックの発見	1	計画立案、政策推進で問題があった場合に、どの部分で止まってしまっているかを指摘できるようにするので、大変有用だと思う
A12 協働のまちづくりへの展開	1	地域住民への説明を含め地域住民の皆さんの理解と協力が必要なことから、どのように市民協働のまちづくり・地域づくり活動にロジックモデルを活用できるか考えたい
B ロジックモデルの活用		
B1 事業の検証	17	役所の事業はとかく前例踏襲の部分が多く、改めてロジックを組み上げて事業を検証することで、改善点や見直しの必要性を見出すことができる 新規事業を行う場合や既存事業の修正、廃止などの意思決定に役に立つツールだと考える 当たり前のように毎年実施している事業を改めて検証することはとても重要だと思った
B2 事業の立案	6	思い付きによる事業ではなく、根拠立てた企画を立案する上で有効である
C ロジックモデルの今後の展開		
C1 ロジックモデルの習得	9	ロジックモデルの活用については、職員全体が作成の習熟度を上げることが必須と感じた
C2 ロジックモデル作成の慣れ	6	ロジックモデルの作成には、考え方の『慣れ』が必要であり、できるだけ頻繁に触れることが必要である
C3 ロジックモデルの定着化	5	研修を行うなど、ロジックモデルの定着化のため、継続的に定着化や改善の機会をもったほうが良い
C4 ロジックモデルの適用範囲	4	市のすべての施策・事業に当てはめるのは現実的ではなく、新規事業や重要施策に限定する必要がある
C5 研修対象者の拡大	4	若手職員のスキルアップに有用であると思われるので、全職員を対象に行うべきである
C6 ロジックモデル作成の非目的化	3	ロジックモデルを作成することが目的とならないよう、また事業ありきとならないよう、更に習得し、今後の業務の中で活用していきたい
D その他		
D1 難しかった	21	ロジックモデルの作成は難しかったが、一人だけでなく職場でコミュニケーションを図りながら議論し作成していくことが大切だと感じた ロジックモデルを作成する上で「最終成果」の設定がとても難しいと感じた
D2 苦労した	5	セッションⅠ（最終成果の具体化）やセッションⅡ（最終成果を実現するための手段の導出）については、さまざまな意見があるなかで取りまとめるのに苦労をした

(出所) 筆者作成

く」「日々の業務が単なる作業とならないよう、なぜやるのか、何のためにやるのかなど、常に根拠等を意識して取り組んでいきたい」とある。事業には実現すべき目的があるが、ロジックモデルによって「はじめに事業ありき」の発想から抜け出す契機となる可能性が窺えた。

A3では、「ロジックモデルを職員で共有しながら話し合いができたことは自身にない視点や気づきもあり勉強になった」「担当レベルでは気が付かない点やこれまで想定していない事案がワークショップ内にて活発に議論された」とあるように、WSによって組織的な学習効果がもたらされたようである。

上記のほかに、カテゴリ Aでは「構造の可視化」(A4)、「事業の方向性の共有化」(A5)、「市民や議会等への説明と理解」(A6)、「施策思考の醸成」(A7)なども見られた。

第2のカテゴリ Bは「ロジックモデルの活用」に関するもので「事業の検証」(B1)と「事業の立案」(B2)に大別されたが、大半はB1に関する内容が多くを占めた。「役所の事業はとかく前例踏襲の部分が多く、改めてロジックを組み上げて事業を検証することで、改善点や見直しの必要性を見出すことができる」「新規事業を行う場合や既存事業の修正、廃止などの意思決定に役に立つツールだと考える」といった意見が見られた。施策のロジックモデル(体系図型)を効果的に活用すれば、既存事業の検証や新規事業の立案につながるものと推察される。

第3のカテゴリ Cは「ロジックモデルの今後の展開」に関する内容であり、6項目(C1～6)に分類された。最も多かったのは「ロジックモデルの習得」(C1)に関するもので、「職員全体が(ロジックモデル)作成の習熟度を上げることが必須」「実際に活用するまでには、それ相当の期間と訓練が必要である」というものであった。また、「ロジックモデル作成の慣れ」(C2)が必要というのは、大半の参加者が初めて本格的にロジックモデルの作成に取り組んだためだと考えられる。今後も継続して研修を行うなど「ロジックモデルの定着化」を望む声もあった。今回の研修は、部長級から課長補佐級までの職員が主な対象であったが、「若手職員のスキルアップに有用と思われるので、全

職員を対象に行うべき」との意見もあった。「ロジックモデルを作成することが目的とならないよう」にすることも留意点として表明された(C6)。

第4のカテゴリはD(その他)である。D1(難しかった)については、前述の量的調査の結果(表4)からも推察されたが、「ロジックモデルの作成は難しかったが、一人でなく職場でコミュニケーションを図りながら議論し作成していくことが大切だと感じた」といった前向きな意見が多数見られた。どのような点が難しかったかについての記載は少なかったが、適切な評価指標の設定や論理的整合性の確保などが挙げられていた。D2(苦勞した)としては、「最終成果を具体化するのに苦慮した」や「セッションⅠ(最終成果の具体化)やセッションⅡ(最終成果を実現するための手段の導出)については、さまざまな意見があるなかで取りまとめるのに苦勞をした」などが見られた。

(7) 分析結果の総括と得られた知見

以上の分析結果を要約すると、次のとおりとなる。

第1は、評価においてロジックモデルを作成する場合、事業の担当者一人で行うよりも、職場組織で議論しながら作成するほうがよい。また、評価シートの作成以上に議論のプロセスこそが重要である。第2は、評価過程でロジックモデルを作成することによって、職員が政策の目的と手段、原因と結果の関係性を認識できるようになる。これにより、前例踏襲型の思考や「はじめに事業ありき」の発想から脱却する助けとなりえる。第3は、評価過程で職員が議論しながらロジックモデルを作成することにより、施策における成果が職場組織内で共有化され、有用である。また職員同士の議論を通じて、新たな視点や学び、気づきを得ることが期待できる。第4は、評価過程においてロジックモデルを活用することは、既存事業の見直しや新規事業の立案に有用である。

一方で、自治体評価の形骸化や現場の「評価疲れ」の主な要因として、時間的余裕の不足や、評価過程における政策議論及びそれを促進する組織文化の欠如が指摘されてきた。しかし、「評価疲れ」については、そもそも評価に十分な時間と労力を割いているのか疑問が残る。また、時間的余裕の

不足についても、評価を実施しないことの単なる言い訳として使われている可能性がある。

本研究では、時間的余裕の確保や政策議論の文化が自然に醸成されるのを待つのではなく、ロジックモデルの導入と実践が評価における政策議論を活性化し、組織文化の醸成に寄与する可能性を提示した。

また、施策・事業の実施過程における問題点を明確に把握できないといったプロセス評価の問題や、有効性を明確に把握できないといったアウトカム・インパクト評価の問題も、根本的にはセオリー形成過程の問題である。この過程でロジックモデルによる有効な政策議論ができれば、そうした問題も解消され、時間の有効活用につながる可能性がある。

自治体評価では「評価が事業改善に結びついていない」「評価情報が利用されないことから徒労感がある」といった課題もしばしば指摘される。この点につき、原課は自身が担当する施策・事業を自ら評価し、そこから得られた評価情報を利用して事業の改善を行うことが期待される。調査結果から、86.1%の職員が本手法を事業見直しに有用であると評価しており（図3）、施策のロジックモデル（体系図型）を効果的に活用することで、既存事業の改善に寄与する可能性が高いことが示唆された。

また、研修とはいえ、ロジックモデルの作成や活用の難しさを感じながらも、約9割の職員がWSに積極的に参加したと評価している（表5）。無回答を除く116人の自由記述欄からは「やらされ感」や「負担感」を示す文言が全く見られなかったことから、本手法は形骸化した評価から脱却を図るのに有用であると考えられる。

以上が、分析結果から得られた知見である。

5. 制度設計における諸論点

地方分権時代において、自治体におけるロジックモデルの導入・活用は任意である。現在のところ、行政評価にロジックモデルを作成・活用している自治体は約1割強に留まり（佐藤 2024）、その認知度は決して高いとはいえない。それゆえ、ま

ずロジックモデル自体の認知度向上が必要であり、組織として制度的導入を決定するには、評価担当部局だけでなく首長や経営幹部の理解と承認を得ることが重要である。

これらを踏まえ、自治体の評価過程にロジックモデルを応用し職場組織での政策議論を活性化させる方法を、持続的に実践していくための適切な制度設計について考察する。分析結果に基づき、新たな制度設計への含意を以下の5点に絞って論じる。

第1は、評価体制の改革である。従来の評価制度では、担当者一人が評価シートを作成し、稟議制によって決裁を得る方式が少なくなかった。これを改め、職場組織全体で議論しながら評価を行う体制へと移行する。この評価過程の主導は、評価担当課などの官房系部局ではなく、事業担当部局（原課）が担う。ただし、原課に全てを委ねるのは適切ではない。評価担当部局は、原課からの相談対応など、伴走的な支援を提供する必要がある。

この点に関して、鹿嶋市の事例が参考になる。同市では事業コンサルジュ制度を導入し、評価担当課職員がPDCAサイクルの各段階に積極的に関与している。具体的には、ロジックモデル作成時に原課とともにアイデアを創出し、KPIデータの動向を継続的にモニタリングしている。これらの取り組みを通じて、より効果的な事業運営と成果向上を目指している。

第2は、評価対象の絞り込みである。施策評価や事務事業評価では、一般的に業績測定方式が採用されているため、評価対象が広範囲に及ぶ。しかし、多数の施策や事業に関するロジックモデルを同時に作成することは、作業量の観点から非常に困難であり、失敗のリスクが高い。

そこで、ロジックモデルによる評価対象を重要性や緊急性の高い施策・事業に絞り込むことが重要である。具体的には、総合計画に掲げられた重点施策、首長が推進する重要施策、緊急性の高い施策、そして新規事業などが対象として考えられる。これらの施策や事業に焦点を当てることで、効果的かつ効率的な評価プロセスの実施が可能となる。

第3は、教育訓練の改革である。自治体での研

修は通常、数時間の講演や講義が一般的だが、これだけではロジックモデルの作成・活用や評価指標導出の技術習得は困難である。職場組織でのロジックモデルによる議論を想定したワークショップ型研修の実践が不可欠である。

多くの職員が前例踏襲や横並び意識から脱却できず、「はじめに事業ありき」の発想に留まっている現状を考慮すると、政策の目的と手段、原因と結果の関係性を意識しながらロジックモデルを描く能力の習得には、相当の時間と「慣れ」が必要である。

研修効果の職場組織への転移を考慮すると、鹿嶋市のように、まず部長・次長級の管理職から段階的に研修を展開し、上司の理解を促進することも肝要である。また、管理職のファシリテーション能力向上のための研修や、人事異動を考慮した継続的な研修実施が重要である。さらに、他部署の評価プロセスを見学するピアレビューも効果的であろう。

第4は、ローカルガバナンスの機能強化である。従来、自治体の行政評価では自己評価結果の公表や外部評価委員会への提示が行われることはあったが、これらにロジックモデルが含まれることは稀であった。

まちづくりには住民・事業者との協働が不可欠である。職場組織での政策議論を経て作成されたロジックモデルの公表は、行政の透明性と客観性を高め、住民等の信頼獲得につながる。また、ロジックモデルに基づくステイクホルダー（議会を含む）との議論は、住民等の意見反映を促し、より効果的な政策立案を可能にする。

しかし、ロジックモデルを作成していても、それを内部情報として扱い公表しない自治体も少なくない。ロジックモデルをコミュニケーションツール又はまちづくりのインフラストラクチャーとして活用することで、ローカルガバナンスの機能強化が期待できるだろう。

第5は、意思決定システムの改革である。職場組織での政策議論をもとに作成されたロジックモデルを、事業部局の自己評価だけでなく、より上位レベルの意思決定に活用するためのシステム整備が重要である。例えば、庁議や経営会議等での資源配分等の政策判断や重点事業を効果的に推進

するための形成的評価、あるいは予算編成過程における財政部局とのヒアリングにロジックモデルを活用することが考えられる。

この点に関して、鹿嶋市の事例が参考になる。同市では、年2回の市長面談において、各部長がプレゼンテーションを行う際にロジックモデルを活用するというインセンティブを設けている。また意思決定に必要な情報の質を担保するため、政策推進課、財政課、人事課の各課に日本評価学会が認定する評価士資格を有する職員を一人ずつ配置している。

ロジックモデルを活用した政策議論の場は、計画的かつ意図的に事前に設定する必要がある。これにより、組織全体での効果的な意思決定プロセスの確立が期待できる。

6. 本研究の限界と課題

以上から、本研究は評価制度の形骸化からの脱皮を目指す自治体に対して、有用な知見を提供しえたのではないかと考えられる。ただし言うまでもないが、上記の分析結果はあくまで今回調査対象とした鹿嶋市におけるデータによるものであって、直ちに一般化することは望ましくない。

また、今回分析の対象とした鹿嶋市でのWSは佐藤編（2021）に記載された要領に基づいて実施されたものであり、上記がどこまで同要領に起因するものかについても検討が必要である。さらに、研修直後のアンケートで回答した内容と職場組織で実際に行った際の印象が異なることがあるかもしれない。また、外部講師による研修であるため市職員のリップサービスもあり得るし、研修に費やした時間とコストを意識し、それゆえに否定的な評価を避けた可能性も考えられる。こうした回答バイアスはアンケート調査に内在する課題であり、手法上の限界でもある。

謝辞

本研究の遂行にあたり、調査にご協力いただいた鹿嶋市の職員の皆様に深く感謝の意を表します。

注記

- 1 一般的に自治体で行われる評価としては、公共事業評価、学校評価、各種の分野別計画の評価など多岐にわたるが、本稿で言う「自治体評価」とは、事務事業評価、施策評価、政策評価などの行政評価を指すものとする。
- 2 筆者は2023年2月から3月にかけて、『自治体経営に関する全国自治体調査』（実施期間＝高崎経済大学地域政策学部・佐藤徹研究室、対象＝全国の市区815団体、回収率＝50.7%）を実施した。「正直なところ、行政評価制度は既に形骸化していると思えますか」と5件法で尋ねたところ「大いにそう思う」と「ややそう思う」を合わせると37.9%となり、肯定的評価が否定的評価（26.9%）を大きく上回る結果となった。
- 3 日本で地方自治体の行政評価が業績測定になり、シート記入という公務員がなじんだ方式に落ち着いた（山谷2016）。
- 4 かつて総務省が実施していた『地方公共団体における行政評価の取組状況』の平成22年度調査（平成21年10月1日現在）によれば、「行政事務の効率化」は全地方公共団体の57.1%が行政評価の課題であるとしていた。その後、「行政事務の効率化」の課題認知度は、平成25年度調査（平成25年10月1日現在）では76.0%となり、さらに平成28年度調査（平成27年10月1日現在）では79.5%へと上昇した。
- 5 『EBPMガイドブック Ver1.2』（内閣官房行政改革推進本部事務局2023）においても、「ロジックモデルの作成上の留意点」として、ロジックモデルの作成よりロジックモデル（の構成要素）を活用した政策議論が重要であると記されている。
- 6 本研究にあたり、自治体名及び質問紙調査の分析結果の公表につき快諾を得た。
- 7 市町村アカデミー令和5年度政策企画研修資料「ロジックモデルを活用した事業の推進～試行錯誤の導入・普及戦略」（鹿嶋市政策推進課 茂垣論氏作成）による。
- 8 田口伸一市長は、市長就任前の県議時代に佐藤編（2021）を読了していたという。
- 9 鹿嶋市担当者への聞き取り調査による。

参考文献

- 梅田次郎（2000）「政策評価導入の体験—事務事業評価システムの導入に対する三重県庁内の組織的抵抗」、『日本公共政策学会年報2000』、1-15
- 大森彌（1994）『自治体職員論—能力・人事・研修』、良書普及会
- 小野達也（2011）「業績測定型評価における目標設定と達成度評価の妥当性—行政評価の形骸化を避けるための条件」、『地域学論集』、8（2）：1-25
- 小野達也（2016）「自治体における業績測定型評価の現状と課題—20年を経過した都道府県の取り組みの点検結果から—」、『日本評価研究』、16（1）：3-16
- 佐藤徹（2008）『創造型政策評価—自治体における職場議論の活性化とやりがい・達成感の実現』、公人社
- 佐藤徹（2011）「行政評価過程における職場討議の導入とその効果検証」、『日本評価研究』、11（2）：77-89
- 佐藤徹編（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』、公職研
- 佐藤徹（2023）「内閣府における政策評価—EBPM推進下におけるロジックモデルの構造分析」、『日本評価研究』、11（2）：31-44
- 佐藤徹（2024）「自治体経営システムの構造と機能」、『地域政策研究』、26（4）：99-118
- 田淵雪子（2010）「地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望」、『三菱総合研究所所報』、53：30-53
- 内閣官房行政改革推進本部事務局（2023）『EBPMガイドブック Ver 1.2』 https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/guidebook1.2_230403.pdf（2023年10月1日閲覧）
- 長野基・源由理子（2019）「行政評価における対話性の違いは如何なる差異を導くか—さいたま市「しあわせ倍増・行革推進プラン市民評価委員会」の事例から—」、『季刊評価クォーターリー』、48：22-42
- 西出順郎（2016）「自治体評価を振り返る—「活かさず殺さず」の20年」、『日本評価研究』、16（1）：17-30
- 廣瀬圭子・児玉桂子・大島千帆・下垣光・古賀尊章・沼田恭子・賛川信幸・大島巖（2012）『「認知症高齢者に配慮した施設環境づくり支援プログラム」の効果的実践モデルの構築：プログラム評価理論および方法論の適用』、『日本社会事業大学研究紀要』、58：109-123
- 福嶋隆宏（2009）「インセンティブ形成による評価情報

- の有効活用に関する研究—グループ評価による実験分析」、『会計検査研究』、16 (1) : 85-98
- 真山達志 (2001) 「自治体における事業評価導入の多面的意義」、『会計検査研究』、24 : 45-53
- 茂木康俊 (2015) 「行政評価ブーム後の自治体における政策評価制度の変化と課題—『評価不安』概念を手がかりにした全国調査に基づく『評価疲れ』の検討」、『地方自治研究』、30 (2) : 1-17
- 山谷清志 (2008) 「特集「自治体評価の10年」について」、『日本評価研究』、8 (1) : 1-2
- 山谷清志 (2012) 『政策評価』、ミネルヴァ書房
- 山谷清志 (2016) 「自治体改革と評価」、『日本評価研究』、16 (1) : 1-2
- Framst, G. (1995). Application of program logic model to agricultural technology transfer programs. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 10, 123-132.
- Knowlton, L.W. & Phillips, C.C. (2013). *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results (2nd Edition)*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- McEwan, K. L. and D. A. Bigelow (1997). Using a logic model to focus health services on population health goals. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 12(1), 167-174.
- Wholey, S. Joseph (1979). *Evaluation: Promise and Performance*, Washington, D.C.: Urban Institute.
- Wholey, S. Joseph (1987). *Evaluability assessment: Developing program theory*. *New directions for program evaluation*, 33, 77-92.

(2024.7.11受理)

“Shin”Evaluation in Japanese Local Governments: How to Break Free From Superficial Administrative Evaluations

Toru Sato

Takasaki City University of Economics
tsato@tcue.ac.jp

Abstract

The administrative evaluation system was introduced in local governments almost 30 years ago and has been noted for long as having become a mere formality. This study aims to address this problem. To this end, a method involving a logic model to stimulate policy discussions in workplace organizations during the evaluation process was implemented to test its validity. The results showed 1) the development of the model should be processed through discussions in the workplace rather than assigning the responsibility to the project manager alone; 2) through the development of the model, staff members can better understand the relativity of the policy objectives, implementation methods, causes and effects; 3) by developing the model through discussions, the results of policy implementation are shared among staff, and 4) a logic model as part of the evaluation process should be an effective factor for modifying existing projects and planning new ones. As a result, new avenues for municipal evaluation were identified.

Keywords

administrative evaluation, local government, logic model, policy discussion

日本評価学会 第25回全国大会のご案内

企画委員長 南島 和久（龍谷大学）
第25回全国大会実行委員長 田辺 智子（早稲田大学）

日本評価学会第25回全国大会を、2024年12月21日（土）および22日（日）の両日、早稲田大学において開催します。

全国大会のプログラム等の詳細、参加要領等につきましては学会メーリングリストおよび学会ホームページにおいてご案内します。

記

1. 日程 2024年12月21日（土）、12月22日（日）
2. 場所 早稲田大学国際会議場
（〒169-8050 東京都新宿区西早稲田1-6-1）
3. 大会テーマ 「評価のインパクト」
4. 大会参加費 会 員 2,000円
非会員 3,000円
5. その他 今後、学会HPおよびMLを通じてご案内します。
詳しくは学会HPをご参照ください。

以上

～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。

投稿の締め切りは9月末日（翌年3月刊行）及び3月末日（9月刊行）です。

ご興味をお持ちの方は投稿規定・執筆要領・査読要領、並びに原稿見本をご参照のうえ、奮ってご投稿ください。<http://evaluationjp.org/activity/journal>

投稿先：特定非営利活動法人日本評価学会 編集委員会事務局

E-mail: journal@evaluationjp.org

『日本評価研究』第24巻第2号

2024年 9月30日

編集・発行

特定非営利活動法人日本評価学会 編集委員会

〒113-0034 東京都文京区湯島3-31-1

中川ビル5階

一般財団法人行政管理研究センター内

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. 24, No. 2, September 2024

CONTENTS

Preface

Past Activities and Expectations for the Future of the Japan Evaluation Society
Hiromitsu Muta

Special Issue: Institutional design of local government policy evaluation systems and use of evaluation results

Editor's Note: Toward the Restructuring of Municipal Evaluation Yoshio Kubota

How to institutionalize the use of evaluation
-Organizing Issues Concerning Evaluation Systems for Local Governments-
Hiraki Tanaka

Current status and need for concretization of the utilization of evaluation
in the evaluation system Hazuki Ikeda

The Current State of Use of Evaluation Results in Municipal Evaluation
-Purpose of Use and System Gaps in the Evaluation of Regional
Revitalization Grant Projects - Yoshio Kubota

The Fact about 'Evaluation Fatigue'
-Reasons Why Administrative Evaluation is needed in Local Governments-
Takuya Kojima

"Shin" Evaluation in Japanese Local Governments:
How to Break Free From Superficial Administrative Evaluations Toru Sato

Announcement for the 25th Annual Conference