

博士学位論文審査要旨

2016年7月16日

論文題目： 公共部門における評価と統制——政策と管理の変容——

学位申請者： 橋本 圭多

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 今川 晃

要 旨：

本論文の基本的な主題は、ひとことで言えば「政策評価が管理統制のツールに墮落している、それをどのように改善できるのか」である。この主題を以下のように展開する。

第1章 行政における管理文化の主流化

第2章 評価と監査

第3章 男女共同参画の評価

第4章 沖縄振興予算の評価

第5章 評価研究における定量的手法と定性的手法

第6章 参加型評価の可能性

第1章では新公共経営（NPM）の管理文化、*managerialism* が公共部門で強く影響を持ったため、日本の評価が変質したことを明らかにしている。すなわち、業績測定を評価と見なす誤解である。この誤解が蔓延した結果、管理統制型の「評価」（実は測定）がトップダウンで行われるようになる。そして、この測定をアカウンタビリティ追及目的で使うため、評価の目的、学習による政策・施策の改善は、監査のマインドに近づく。項目チェックによってコンプライアンスを重視するマインドである。ここでは評価結果によって反省を促し、政策内容を見直す学習機能は弱体化する。

こうした測定を監査マインドで、管理統制目的で使用することを評価と呼ぶ結果として、もともと存在した評価との重層化、評価と測定の多元化と呼ぶ、問題現象が生まれる。これらの問題を考察できる適切な事例が第3章の男女共同参画、第4章の沖縄振興予算である。男女共同参画政策は多元化した評価の氾濫の中で、総務・財務省が強制する管理統制型の業績測定によって、本来の男女共同参画政策が停滞している。男女共同参画政策の成果を見るべき評価が、指定管理者選定に関わる評価、施設の管理の状態が効率的で節約の実を上げているかどうかを見る施設評価、効率性を重視する行政評価（事務事業評価）などに圧倒されている。

沖縄振興予算では、他の都道府県では見られない、内閣府中心のトップダウン型業績測定が行われている。沖縄県と県内全市町村が内閣府で決めた書式の評価を求められ、それが「沖縄振興予算に関わる評価」として毎年公表される。もちろんこれらの評価はインフラ整備、教育、医療、

地域振興、中小企業支援、観光などあらゆる分野に及んでいる。まさに評価を通じて中央からの管理統制が及んでいるのである。さらに問題なのは3000億円以上の沖縄振興予算が、あたかも沖縄だけの特別配慮であるとの誤解を国民に与えている点である。毎年沖縄県と県内41市町村に行わせている評価を、予算配分府省（内閣府、国土交通省、文部科学省、農林水産省、厚生労働省など）を経由して内閣府に吸い上げ、それを沖縄振興政策の予算執行状況として毎年公開しているからである。しかし、過疎地や僻地を抱え、税収が少ない道県では、沖縄と同じ規模の予算（補助金・交付金）を中央から得ており、沖縄だけが特別な配慮を受けているわけではない。これが沖縄振興予算の評価によって隠されているのである。

このように男女共同参画政策も沖縄政策も、評価が政策本来の目的を歪められている、この事実を第3章、第4章は明らかにしているのである。

それでは本来の評価とは何か。第5章「評価研究における定量的手法と定性的手法」はこれを論じている。日本では定性的評価がずさんで、お手盛り評価をごまかす手段に使っていると誤解される。また「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2001年）第3条2項1号では可能な限り定量的評価をするようにすすめ、さらに公共部門で広がったNPMの管理文化が目標達成を測定する方式を求める。透明性を高め、アカウントビリティを追及するには定量的評価が優れているというのである。しかし、本論文によれば、これは間違いである。定量的手法と定性的手法は、前者が実証主義的アプローチ、後者が構成主義的アプローチというように、それぞれパラダイムが違うのである。優劣、良し悪しの問題ではない。

定量的方法は演繹的視点でアウトカムを測定しようとするのに対し、定性的方法は帰納的な視点から評価対象を観察し理解しようとするのである。本来、定量的手法と定性的手法の併用が理想的であるが、評価予算の欠如、評価専門家の不在が、安易に定量手法だけを選択させ、しかも予算がなく専門家がいないため、その実施は不十分である。結果として、アカウントビリティの追及もできず、評価結果を見て学習し、政策・施策を見直す機会も失われている。

最後の第6章は、こうした日本の評価をいかに改革するか、その糸口を探る。政策の形成過程から市民が参加し、事前評価（形成的評価）、中間評価（モニター）、事後評価（総括的评价）を行うことによって、測定だけに限定される状態を改善できるのではないかと本論文は主張する。この場合、市民は政策の対象としてだけでなく、評価の実施者としても行動するよう求められる。ただし、評価を理解するためには評価のノウハウについて市民自らエンパワーメントすることが必要で、場合によっては行政と協働で評価作業を進める機会を設けるべきであろうというのが本稿の考えである。

論文内容について報告を受けた後、審査会ではさまざまな指摘があった。すなわち、指定管理者制度の問題点についての理解、参加の本質、評価の手法と参加の手法の違い、「評価専門家」とは何か、KJ法についての理解、沖縄振興予算がいわゆるblock grantsなのかそれともRevenue-sharingなのかなどである。こうした指摘をめぐって意見交換、討議した後に、橋本氏の今後の研鑽に期待する形で、審査会を終了した。

よって本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

総合試験結果の要旨

2016年7月16日

論文題目： 公共部門における評価と統制——政策と管理の変容——

学位申請者： 橋本 圭多

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 今川 晃

要 旨：

橋本圭多氏の学位審査は2016年7月16日11時30分から12時30分まで行われた。

橋本氏の研究「公共部門における評価と統制—政策と管理の変容—」について論じるためには、そもそも、わが国の公共部門における「評価」の発展の経緯に注目する必要がある。日本の公共部門における評価は、1996年頃から三重県庁の北川正恭知事（当時）の下で取り組みがはじまり、岩手県、秋田県、北海道などに広がった。他方、国の府省では、中央省庁改革の最終報告を受けて、当時の通産省がまず1997年頃から政策評価を試行し、2001年「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に基づき、全面施行されてきた。さらにその後、独立行政法人評価、指定管理者評価、各種長期計画など、実に多様な領域に、評価の適用が拡大されてきた経緯がある。ただし、橋本氏の学位論文に見られるように、日本ではこうした状況の影響で、評価がいささか混乱状態にあり、なかなか理解できないものになっている。

そこで、橋本氏は日本の研究だけではなく、欧米の数多くの英語文献をもとに諸外国の研究動向を精査し、そうして得られた知見から、評価（evaluation）の本質を確認している。そして、この本質に照らし合わせ、日本の公共部門評価が陥っている混乱状態を整理し、現在出現している課題を指摘し、解決に向けた方向性を提示している。

この整理、解決の方向性に向けた論述は、日本の評価理論における新しいフロンティアとなる可能性を秘めており、研究者としての将来に期待できる内容となっている。よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 公共部門における評価と統制——政策と管理の変容——
氏名： 橋本 圭多

要 旨：

本論文では、公共部門における評価実務について、管理評価を通じた統制の問題点とその克服のための方策を論じている。応用社会科学である評価研究は多様な学術領域を背景に成立しており、また公共部門では各政策領域においてさまざまな評価が行われている。評価は政府が行う政策に対する情報提供の一環として行われる一方で、政策を所管する行政機関の管理活動として行われている。本論文では、この管理評価が主流化している背景とその問題点について、日本の公共部門を中心に理解を試みている。実務ではさまざまな評価が取り込まれており、実態の解明は容易ではない。したがって、評価が有する多様な側面を理解するために、本論文では各章において二項的な概念分類（業績測定／プログラム評価、監査／評価、定量的手法／定性的手法、従来型評価／参加型評価など）を用いて分析を行う。また、管理評価の実態と、評価をする側とされる側という関係性について理解するために、日本の公共部門におけるいくつかの事例を検討する。本論文は全6章からなり、理論研究と事例研究によって構成されている。

本論文の構成は以下のとおりである。

第1章では、日本の評価制度を念頭に、行政において管理評価が主流となった要因を説明する。行政改革による政府内分権の帰結として、公共部門におけるガバナンスのあり方は外部統制から内部統制へと移行している。内部統制の一環として評価が取り込まれることで、管理評価の側面が評価実務の主流を占めるようになったと考えられる。管理評価は一種のルーティン作業として特徴づけられることになるが、これは評価実務が行政の管理活動として制度化することの避けられない帰結であった。同時に、管理評価の多元化（評価による統制活動の増加）と重層化（自己評価とメタ評価による評価構造）という形で評価実務が複雑化する原因となったことを本章では指摘している。管理評価の多元化と重層化が進むことで評価に要する作業量はますます増大し、評価の制度化とそれに伴うルーティン化はいつそう深刻になったと考えられる。他方で、評価がルーティン作業としておこなわれることで、改善学習のためのアイデアやイノベーションを創発する機会は失われる。本章では結論として、管理評価による過剰な介入を回避するために、現場の担当者がプログラムの形成段階や実施段階で評価を主導することでプログラムの改善を行うことを提唱している。

第2章では、監査と評価の理論上の区別について明らかにした上で、評価実務において監査の考え方が反映されていることを明らかにしている。アメリカでは会計検査院がプログラム評価を採用したことで監査と評価の融合が進められたが、他方で監査において内部統制を強調する動きが背景にあったことを指摘することができる。監査は、内部統制に依拠した監査手続きを採用することで、監査の対象を財務書類から政府プログラムにまで拡大させた。内部統制が整備されることで、監査がこれまでに対象としてきた法令遵守や会計の適切さを確認する作業を代替し、政策の業績を確認する活動として監査が用いられるようになったのである。このアプローチは、監査者側の外部統制コストを低減させる一方で、被監査者側の内部統制コストを増大させる結果となった。また、この構図は、第1章で論じた自己評価とメタ評価の関係と同じであり、実務における監査と評価の混同をもたらしたと考えられる。管理評価の主流化は、評価をルーティン作業として行うことで内部統制コストを低下させる行動であったといえる。

第3章では、男女共同参画政策の評価を事例に、日本の地方自治体において管理評価が主流化

している状況を明らかにしている。日本の地方自治体では男女共同参画政策を推進するために、地方自治体の担当部局（男女共同参画課）と拠点施設（女性センターや男女共同参画センター）によって業績測定を中心とした評価が取り組まれている。地方自治体における男女共同参画政策は、地方自治体の担当部局と拠点施設との関係による政府内分権の一例である。地方自治体の担当部局と拠点施設とのあいだで行われる評価は、拠点施設による自己評価と、その結果を踏まえて地方自治体の担当部局が行うメタ評価によって行われている。また、拠点施設に対しては地方自治体の担当部局以外の部局からもさまざまな統制活動が行われており、拠点施設は総務系部局からの多面的な管理評価に服しているのである。評価は業績測定の方式が用いられており、評価が男女共同参画計画の進行管理として行われる点で管理評価の特徴を有している。

第4章では、沖縄振興予算の評価を事例に、中央政府と地方自治体とのあいだで行われる管理評価の実態を明らかにしている。中央政府の沖縄政策を遂行するための手段として中心的な位置を占める沖縄振興予算は、平成24年の沖縄振興特別措置法改正に伴い独自の評価制度を導入している。この評価は予算の適正執行を目的として行われると理解されているが、これらの評価結果は沖縄振興計画の進行管理や中央政府の政策評価に対する情報提供として用いられている。評価の構図としては、沖縄県および市町村が業績測定方式に基づく自己評価を行い、その結果を踏まえて中央政府がメタ評価を行っている。さらに、これらの評価結果は内閣府が行う政策評価と行政事業レビューそして沖縄振興審議会の基礎資料として活用されている。このことは、中央政府における政策決定のために評価結果を用いるというプログラム評価本来のあり方を示しているとみることができる反面、地方自治体に対する権力的作用としてみることもできる。評価は業績測定の方式が用いられており、評価が沖縄振興計画の進行管理として行われる点で管理評価の特徴を有している。

第5章では、定量的手法と定性的手法という評価研究の方法論を手がかりに、アクター間で評価の活用に対する理解が異なる原因について検討している。本章では、定量的手法と定性的手法がそれぞれ有する特徴を対比的に整理している。一般的に、定量的手法はアカウンタビリティの追及を目的とした評価と親和性があり、また定性的手法は当事者の学習やプログラム改善を目的とした評価と親和性があると考えられている。1970年代から1980年代にかけて定性的手法の側による定量的手法の側への批判が行われ、これらは定量／定性論争として認識されている。両手法の違いはそれぞれ実証主義と構成主義というパラダイムの対立として理解され、その後はパラダイム間の相違を克服するために評価デザインや評価手法のレベルでの統合が模索されてきた。他方で、日本の政策評価制度は法律の中で定量的手法の重視を謳っており、実務の中で客観性が強調される要因となっている。このことは、日本の評価実務において定量的パラダイムが優勢となっていることを表しており、日本の公共部門における管理評価への懸念と重なる部分がある。本章で論じる混合手法アプローチからの評価手法の統合は、アクター間で評価の共通言語を構築するための手がかりになると考えられる。

第6章では、従来型の評価に対する参加型評価の可能性について論じている。本章では、参加型評価の特徴を総括的評価と形成的評価との対比から整理し、実際にいくつかの分野で適用できる可能性があることを明らかにしている。評価の目的は大きく2つに分けることができ、ひとつがアカウンタビリティの追及を目的とする総括的評価、もうひとつが利害関係者の学習やプログラムの改善を目的とする形成的評価である。従来型の評価が前者の総括的評価によって特徴づけられるのに対して、参加型評価は後者の形成的評価によって特徴づけられる。この対比は、第5章で論じた定量的手法と定性的手法の特徴の対比と重なっている。アカウンタビリティを目的とした評価には否定的な側面が指摘されており、たとえば当事者同士の敵対関係を促したりイノベーションを阻害したりすることが考えられる。参加型評価を普及させることによって、当事者同士の協調関係を促進したり改善や学習のための知見を生み出すことができると思われる。総括的評価としての管理評価が主流となっている日本の評価実務において、参加型評価は管理評価の間

題点を克服するための一つの解決策となる可能性がある。