

# 博士学位論文審査要旨

2010年1月27日

論文題目：自治体外部評価の有効性と制度設計  
－政策とアカウンタビリティ－

学位申請者：岩渕 公二

審査委員：

主査：総合政策科学研究所 教授 山谷 清志  
副査：総合政策科学研究所 教授 真山 達志  
副査：総合政策科学研究所 教授 今川 晃

要旨：

岩渕氏の学位申請論文「自治体外部評価の有効性と制度設計－政策とアカウンタビリティ－」は、政策実践活動より得られた実践知、あるいは政策現場での経験から得られた教訓を背景にしているところにその特色がある。

そもそも、わが国の地方自治体における「政策評価」は、1996年頃から三重県庁が当時の北川正恭知事の下で取り組みにはじまり、それほど古い試みではない。理論研究も多くない。とくに1998年当時の岩手県・増田寛也知事が県政改革の一環で取り組んだ時期には例が少なく、他には宮城県、北海道、秋田県などの試みが見られただけである。

本論文はこの地方自治体政策評価の黎明期から今日に至るまでの課題中最大の、「第三者」による「客観性の確保」問題に取り組んでいる。その内容は、第1章内部評価の有効性と課題、第2章外部活用の潮流と政治的要請、第3章外部関与の局面、第4章外部評価の定義、第5章評価制度の経過、第6章外部評価の展開、第7章事例モデルの分析、第8章制度の構築と課題の8章構成である。

地方自治体のアカウンタビリティを追及する時には、抑制型の統制を想定する場合が多いかも知れない。ネガティブなイメージのコントロールである。しかし本論文のサブタイトルの「政策のアカウンタビリティ」という場合には、積極的に問題解決をすすめる行政を支援する、ポジティブな対応が求められる。とりわけ、過疎と高齢化と財政赤字の三重苦に悩む地方自治体では、地方自治体が何もしない消極的な姿勢をとるわけには行かないために、政策アカウンタビリティ問題は別の展開を必要とする。この必要性認識が、この8章構成の論文の底流にある。

それに対する答えは、岩渕氏の論文に見られるように参加型、協働型の政策評価であり、政策評価を通じ政策の企画立案、実施のプロセスに必要な情報を外部から注入する方法である。ここに注目し、政策評価の評価（meta-evaluation）体制の制度設計を構築しようとしたのが岩手県であった。「岩手県県民参加型外部評価」であり、それはこの論文の後半部分に詳しい。岩渕氏はこの外部評価の制度設計に関わっていたからである。後述するように、教科書的で、平凡な記述が多いこの論文の特筆すべき長所は、この外部評価についての実践例をふまえた理論であるところにある。

さて、論文審査にあたってはさまざまな視点から、多くの指摘があった。

細かいが大事な指摘では、「行政官＝自治体職員」ではない、監査制度との関係の説明がない、既存のコントロールの制度にはそれぞれ役割があり、それによってカバーできない部分を政策評価は対象としているのだろうが、そこに言及が少ないので、評価における「専門性」とは何か、外部評価委員会メンバーの公認会計士や弁護士の専門はどういうに考えるのか、この専門性によって何がどう変わったのか、住民としての生活感覚に裏付けられた専門家の声をどのように受け止めるのか、という重要な指摘がまずあった。これらの指摘に関しては、現在進行中の研究によって対応可能であろう。

また、より大きな観点からの批評もあった。「外部評価」に関するこれまでの既存研究とくらべた学術研究としてのオリジナリティはどこか、学問研究全体に対する貢献は何か、外部評価に対する議会のインパクトは何か（政治と行政の距離）、「内部評価はお手盛り評価」と言う批判に対する「外部評価が必要」の主張は単純・月並みなのでさらに詳しい理論構築を考えないと浅薄に見える、との指摘である。この指摘に対しては、岩渕氏のさらなる研究努力、自己研鑽に期待したい。

全体としてみれば教科書的で平凡な記述が多いが、実践の中から理論構築してきた点を鑑みれば、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と認められる。

## 総合試験結果の要旨

2010年1月27日

論文題目：自治体外部評価の有効性と制度設計  
－政策とアカウンタビリティ－

学位申請者：岩渕 公二

審査委員：

主査：総合政策科学研究所 教授 山谷 清志  
副査：総合政策科学研究所 教授 真山 達志  
副査：総合政策科学研究所 教授 今川 晃

要旨：

岩渕公二氏の総合試験は2010年1月23日午後13時30分より行われた。はじめに岩渕氏のプレゼンテーションを30分、その後にディスカッションと質疑が行われた。

総合試験の結果を記すためには、岩渕氏がその学位申請論文「自治体外部評価の有効性と制度設計－政策とアカウンタビリティ－」を執筆するに至った経緯を述べる必要がある。

岩渕氏はいわゆる社会人大学院生である。修士課程（博士前期課程）は岩手県立大学大学院であるが、その大学院進学の動機は当時の岩手県政の状況に深く関わる。

1998年当時岩手県は増田寛也知事のもとで県政改革が進められていたが、その改革の柱のひとつに「政策評価」があった。1999年、岩手県で問題になっていたのは評価の客観性をめぐる問題であり、それは第三者の目でどのようにチェックするのかの問題に収斂していた。岩渕氏の関心事はまさにここにあり、後に岩渕氏を中心として自治体評価（政策評価・行政評価・事務事業評価）の制度設計を支援するため設立された特定非営利活動法人「政策21」は、この客観性評価、第三者評価問題を実践の場から考えると言う趣旨で誕生したのである。

しかし、「政策21」理事長として岩渕氏が直面した客観性問題、第三者評価問題は、わが国では公共部門においても民間部門においても模範解答が存在せず、欧米の参加型評価・協働評価の理論は知識としては有益であるが、政治文化も社会条件も異なるわが国の地方自治体（とくに岩手県）ではそのまま使用できなかった。結果として実務の経験の中でその答えを見つける他はなかつたのである。そして試行錯誤によって得られた答えを理論化したものが、岩渕氏の学位申請論文「自治体外部評価」であった。

政策についてのアカウンタビリティを追及するためには、有効な外部評価システムを構築することが肝要であり、その制度設計をどのように考えるべきかというテーマが岩渕論文のエッセンスであり、全体の三分の二近くが事例研究になったのも、まさに政策評価の現場での「実験」的な活動を研究対象としたためである。詳しい答えは論文の中に明らかであるが、評価には政策そのものにブレーキをかける側面と、逆にアクセルを踏む促進的な側面が存在する。前者の、伝統的な統制理論に見られるブレ

一キ重視ではこんにちの積極的活動を求められる行政は立ちゆかないのは明らかであるし、地域課題をパブリック・セクターとプライベート・セクターが協働体制の下で解決していく政策スタイルにはそぐわない。行政を支援して、ポジティブな課題解決スタイルを促進する姿勢が、地方の政策評価には求められているのである。

多くの社会科学、そしてとりわけ政策学が「机上の空論」、「畳の上の水練」状態を脱し、応用研究の中で実践知を獲得することを求められているが、岩渕氏の研究はその学問に対する時代的要請に応える業績としての意味を持つ。また、諸外国の英文文献も広く参照しており、国際的水準を十分に意識している。こうした点が、その論文、そして論文審査・公聴会において明らかになったと思われる。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

# 博士学位論文要旨

論文題目：自治体外部評価の有効性と制度設計 - 政策とアカウンタビリティ -

氏名：岩渕 公二

## 要旨：

本論文の目的は、政策評価が持つ「抑制」と「推進」の機能に着目し、わが国で政策評価普及の先導的な役割を果たした自治体の評価を検証するとともに、従来あまり重用されてこなかった政策評価の政策推進機能を発揮できる評価制度のデザイン、とくに政策アクターが多様化する自治体の地域経営に着目した外部評価のスキームを示すことにある。

わが国で政策の効果を評価する試みが始まってから10年を経過した。三重県や北海道など先駆的な自治体から始まった潮流は、中央府省への政策評価導入を契機に全国へと波及し、行財政改革の「神器」として広く普及してきた。わが国で発展した政策評価には、二つの大きな特徴がある。ひとつは行政機関による内部評価を前提とした行政手段であること、ひとつは能動的・自律的概念である行政運営の管理・改善と受動的・他律的概念であるアカウンタビリティの確保を評価制度導入の目的に掲げていることである。行政機関による内部評価は、制度導入直後から客観性の観点から批判を受け、外部からの監視を要請した。一方、評価制度導入目的の能動的・自律的概念と受動的・他律的概念の混在は、評価現場での混乱やジレンマを引き起こし、その処方箋として外部からの専門性の注入や確認・検証場面の設定を要請した。その結果、各自治体では、第三者の活用や外部評価の実施によって客観性や専門性の確保に努めることとなり、行政以外の主体による評価が増加することとなる。

行政以外の主体による評価が拡大することは、評価を通じた政策への住民の多様な価値観や幅広いニーズの反映に貢献するとともに、多様化する政策アクターの政策過程への参画を促す効果も期待できる。しかし、現状では、行政以外の主体による評価の担い手は限られており、配置される評価者も多くの専門性を重視した布陣となっている。これは、わが国における政策評価発展の最大の動機が国・自治体の財政逼迫を背景とした行財政改革にあり、行政機関による内部評価の専門性や客観性を行政外部から補完することを主な目的として第三者の活用や外部評価の必要性が論じられてきた経緯がある。

ところが、自治体の首長選挙にマニフェストが導入されたことにより、政策評価に対して新たな要請が加わった。首長選挙の立候補者がより具体的な理念と政策を明示し始めたことによって、有権者は立候補者の選択を通して政策そのものを選択することが可能となり、政策評価には政策執行の進捗管理と同時に、理念実現のために必要な政策展開と政策執行体制の変革に寄与する強力な推進力が求められるようになった。すなわち、自治体の評価にも、強力な「政策推進」の機能を発揮できる仕組みづくりが期待されるようになったのである。

このとき重要な視点のひとつが、評価に参加する評価者の構成である。行政以外の評価者になりうる対象者は幅広く、評価の専門家、評価対象となる政策分野の専門家、政策の効果を享受する受益者、政策執行の資源となる税の納税者、政策の最終意思決定機関である議会、行政から事業を受託しサービスを提供しているNPOなどの団体等、社会を構成する市民のすべてがその範囲に含まれるといつても過言ではない。しかし、評価者の属性により評価に向き合う姿勢も異なり、評価者が拠り所とする政策に対する価値観も判定の規準も異なる可能性が考えられる。制度設計の段階からどのような評価者を配置することが必要なのか、たとえば客観性を追求する評価者の布陣、政策の改善情報の抽出を目的とする評価者の布陣、政策への理解とコミュニケーションを重視する評価者の布陣、政策過程への参画を誘導する評価者の布陣など、その目指す機能が

発揮できる構造を用意することが前提となると考えられる。

そこで、本論文では、自治体外部評価の有効性と制度設計について、わが国において外部評価が要請される背景を分析するとともに、外部評価の機能モデルを提起し、事例研究に基づき自治体外部評価の射程と制度設計上の課題を論述した。まず、はじめて論文の目的と関心の所在について述べ、第Ⅰ部では外部評価の背景と定義を理論・実務の観点から論じ、第Ⅱ部では事例研究として委員会型と委託型の外部評価を併用している岩手県の実践例を検証した。第Ⅲ部は事例研究を踏まえ自治体外部評価の射程と限界について論じ、そして、むすびで自治体外部評価の今後について展望した。各章の構成は以下のとおりである。

外部評価の背景と定義を論じた第Ⅰ部では、第1章で行政機関の内部評価として発展したわが国の自治体評価制度の有効性と課題について、第2章でアウトソーシングや協働といった近年の外部活用の潮流と住民参加やローカル・マニフェストの普及といった政治的要請の拡大について、第3章で評価過程への外部関与の局面と責任について、そして第4章では本論文で提起したい外部評価の機能モデルについて論じた。

岩手県を研究事例として取り上げた第Ⅱ部では、第5章で評価制度の導入経過について、第6章で外部評価の展開について、その動機と背景を詳細に分析し検証した。事例抽出にあたり、とくに注目したのが、岩手県における委員会型の外部評価と委託型の外部評価の併用スキームであった。総務省の調査によると、都道府県の半数以上が行政以外の主体による評価を導入しているが、委員会形式による外部評価とNPO等外部団体に委託しての外部評価を併用している都道府県は、秋田県と岩手県だけである。そのうち、秋田県の場合、委託型の外部評価は2008年度下半期から試行的に始まったばかりで、制度としては未だ成熟しておらず、事例研究の対象には馴染みにくい。それに対して、岩手県の場合、委員会型と委託型の外部評価の併用は2005年度から始まり、委託型の外部評価はパイロット事業から県民協働型評価に至るまで制度構築に関する改善と進化を続けており、研究事例としての適性が認められた。

本論文の結論となる第Ⅲ部では、第7章で事例の導入経過と実施結果からその機能を分析するとともに、第Ⅰ部第4章で提起した外部評価の機能モデルに基づいた分類を試み、第8章で自治体外部評価の対象と制度設計上考慮すべき評価者の構成、そして自治体外部評価の理論・実務の課題について、事例研究の成果を踏まえ論考を試みた。

外部評価の機能を大別すれば、内部評価や行政活動の確認・検証・チェックの機能を果たす「行政監視」と、政策理念の実現に向けて必要な政策プログラムの改善と変更、そのために必要な制度改正や組織構築、関係する政策アクターへの働きかけや調整の機能を期待できる「政策推進」の二つに分類できる。研究事例として取り上げた岩手県における外部評価の場合、委員会型の外部評価は行政監視機能を重視した外部評価と、委託型の外部評価は政策推進機能を重視した外部評価と位置付けることができた。その効果は、評価に対する多様な要請への応答や評価情報の最適化・知識化に対する貢献、政治・行政に対するカウンターパートナーとしてのインパクト、外部からの政策提言や政策アクターの参加促進が認められた。また、政策推進機能を重視した外部評価の仕組みづくりには、政策形成リソースの多元化や幅広い政策アクターの結集といった地域社会の成熟運動に結びつく効果を期待できることも明らかとなった。

政策推進機能を重視した外部評価では、地域経営に関する政策アクターの多様性を踏まえた評価者の属性と配置、評価に必要な情報の収集が大きなポイントとなる。ここでいう政策アクターとは、政策の意思決定にかかわる政治家や政治家集団としての政党・会派、政策の企画立案および執行にかかわる行政機関・行政職員、行政機関からの業務委託により政策の企画立案および執行にかかわる民間研究機関やコンサルタント、指定管理者制度により公共施設の管理・運営に携わる事業者や団体、政策執行の過程で公共サービスにかかわる事業者や団体、政策執行機関（者）の呼びかけに応じて関与するボランティア組織や個人である。本論文では、それらをアクターと政策の利害関係者を性格別に分類し、「観察者集団」、「供給者集団」、「受益者集団」、「資

金提供者集団」、「政治家集団」の5つに区分した。外部評価が政策推進機能を発揮するためには、中立・公正な評価活動、健全な批判精神と専門的知見、幅広い政策アクターの参加がもっとも重要な要素となるが、それぞれの集団の特性に応じた評価者の適切な配置が求められる。適切に配置されない場合、情報の不足や偏在が起こり、「測定」が的確に行われず、「判定」への信頼が揺らぎ、評価結果が活用されない状況に陥ってしまうことになりかねない。

政策推進機能を期待する外部評価において大きな課題となるのが、政治・行政と評価主体との「信頼と距離」である。中立・公正な評価活動に対する信頼が揺らげば、アカウンタビリティの問責者である住民の支持を得ることができず、建設的な評価結果に対する信頼が揺らげば、アカウンタビリティの答責者である首長の支持や行政担当部局の理解を得られないことになり、外部評価がその機能を発揮できずに終わってしまう可能性がある。一方、首長や行政担当部局と評価主体との距離が近すぎれば、評価活動に対する信頼が薄れ、評価結果の容認や支持は得られず、距離が遠すぎれば、評価結果の活用に対する期待が薄れ、外部評価そのものに批判や非難が寄せられることになる。それらの対策として考えられる手立ては評価の仕組みと評価者の構成にあるが、政治状況や住民の成熟度等それぞれの地域の実情を踏まえた制度設計とシステム・デザインが求められる。