

## 【研究ノート】

## 行政評価の再構築 - 理論着眼型評価思考の確立に向けて -

西出 順郎

福井県

Junronishide@aol.com

### 要 約

本稿の目的は、実用重視の行政評価、すなわち内部マネジメントの強化に資する行政評価を実現するため、現在の行政評価に内在する評価思考の深化を促し、行政評価の再構築に寄与することにある。評価思考の深化とは、従来の実績着眼型に加え、理論着眼型評価思考の確立を意味する。行政評価における実績着眼型の評価思考には、「評価手法の軽視」、「評価結果の軽視」、「ニーズ・アセスメントの軽視」、「事業と成果間における論理的連鎖の軽視」という4つの軽視、すなわち行政評価の機能不全をもたらす阻害要因を創り出す傾向がある。そのため、評価の本来の目的と評価の実施との間に不均衡が生じ、行政評価の目的に応じた有効活用は困難になる。一方、理論着眼型の評価思考は、事業の理論を論理的に検証するため、「説得力ある評価手法の導入」、「コミュニケーション力の向上」、「改革・改善志向の評価の強化」、「評価行為と意思決定行為の同一化」といった4つの効用をもたらす。そして、現在の行政評価に内在する阻害要因を克服するとともに、評価の目的と実施の最適化を促進する。行政評価は、理論着眼型評価思考の確立によって、実用重視に向けた更なる一歩を歩み出す。

### キーワード

行政評価、実績着眼型の評価思考、理論着眼型の評価思考、  
セオリー評価、ロジック・モデル

### はじめに

総務省自治行政局の調査では、2004年7月時点で46の都道府県と13の政令指定都市の全てにおいて、行政評価は導入されており、また他の市町村3,109のうち、514団体が導入済、1,513団体が「試行中」もしくは「検討中」としている。1995年、三重県が全国に先駆けて行政評価を導入して以来、その勢いは留まるところを知らない。その一

方、行政評価の実効性について多くの問題点が指摘されており、その根本的な問題は、行政評価導入の本来の目的たる内部マネジメントの改革・改善に、評価が有効に機能していない点にある。

本稿では、その主たる原因を、現在の行政評価に内在する実績着眼型の評価思考にあるとする。そして、もう一つの評価思考、すなわち理論着眼型の評価思考という概念に着目するとともに、行政評価における理論着眼型評価思考の必要性を訴

える。

本稿の構成は、次のように整理される。第1節では、行政評価の類型化において、評価思考という別の概念とその重要性を提示し、現在の行政評価における評価思考を実績着眼型と定義する。第2節では、行政評価の本来の目的を明確にするとともに、実績着眼型の評価思考が誘引する問題点、すなわち行政評価の機能を阻害する要因たる4つの軽視について論じる。第3節では、もう一つの評価思考として理論着眼型の評価思考を提示し、その源であるセオリー評価について紹介する。第4節では、理論着眼型の評価思考を導出する前段階としてセオリー評価の特徴を整理し、第5節において、行政評価における理論着眼型の評価思考の効用について考察する。最終節では、理論着眼型評価思考による行政評価の確立に向けた留意点について論じる。

なお、本稿でいう行政評価は、その生い立ちに鑑み<sup>1)</sup>、国が導入している政策評価もしくは公共事業評価とは一線を画し、政策評価、施策評価、事務事業評価等の呼称を問わず、行政活動全般の改善を目指した地方自治体が導入する評価の総称であることを付記する。

## 1. 行政評価と評価思考

### (1) 行政評価の特性

評価は、その目的、主体、客体、時期、手法等、多様な角度から類型化される。行政評価も同様である。各地方自治体のHPを総括すると、現在の行政評価は、次のように類型化できる。評価の目的は、アカウントビリティの強化、予算や計画への反映、職員の意識改革等、実に幅広い。要約すると、行政活動全般の改善を目指した改革・改善志向の評価となる。評価の主体は、行政職員が実施する内部評価である。評価の客体は、社会への介入手段である施策や事務事業（以下、「事業」<sup>2)</sup>とする。）が大多数を占めている。実施時期については、概ね単年度終了時の事後評価<sup>3)</sup>となる。評価手法は業績測定を主流としている。

### (2) 評価思考による類型化

評価の類型化は、評価の特性を可視化することで、対峙する概念との比較分析に基づく更なる評価の発展に貢献する。そして現在、行政評価は、従来とは異なる視点による省察が求められている。なぜなら、ABM ( Activity-Based Management ) やBSC ( Balanced Score Card ) 等、先進的な経営分析モデルが注目される一方で、行政評価の実効性は未だ疑問視されているからである<sup>4)</sup>。

解決できない行政評価の問題点とは何なのか。その答えを導くものが、評価目的を確実に実現するため、評価客体に対する評価の着眼点と方向性を明示する概念である。

本稿では、このような概念を「評価思考」と定義する。行政評価における評価思考の意義については後節に委ねるが、それを深化させることによって、行政評価の再構築は可能となる。評価思考とは、行政評価の目的と評価の実施の最適化を導く羅針盤とも換言できよう。

### (3) 行政評価の評価思考 実績着眼型の評価思考

評価思考の判断には、評価の目的を達成するため、評価客体に対し如何に接近するかが重要要素となる。現在の行政評価では、事業が実際にもたらす成果の実績値に着目して有効性や効率性を分析し、行政活動の改善に寄与することが想定されている。これは、評価の出発点を実際の業績とし、その達成度の比較分析を中心とした評価の実施を構築し、評価の目的達成を目指す評価思考、「実績着眼型の評価思考」によるものである。

行政評価における実績に着目した評価思考の源は、1990年代の、カラ出張に代表される度重なる不祥事、無駄と指摘される公共事業の乱発、そして成果を問わない予算査定偏重主義へのアンチテーゼにある。したがって、実績着眼型の評価思考は、各地方自治体が行政評価を構築する過程の中で、必然的に形成されたといえる。

## 2. 実績着眼型の評価思考の問題点

実績に着目した評価思考は、現在の行政管理から行政経営へという、行政の行動規範の転換を確かに促した。しかし、行政評価においては、決してプラスに機能したわけではない。それどころか、実績着眼型評価思考が行政評価の目的と実施との不均衡を導き、その不均衡が行政評価の機能不全を助長する場合がある。なぜなら、「木を見て森を見ず」の如く、実績に固執する余り、行政評価の目的に照合すると、必ずしも適当とは言い難い評価の実施を遂行し、評価目的の達成を阻害しているからである。

現在の行政評価は、中央地方関係の過度の融合性や成果の統制不可能性、現行事業の正当化（古川・北大路 2001）、評価結果の使い道の混迷、運用する職員の評価意識の希薄さ（西出 2003）等、数多くの問題点が指摘されているが、中でも評価それ自体に内在する問題を紐解けば、主たる原因は実績着眼型の評価思考なのである。

本節では、行政評価の目的を明確にした上で、実績着眼型の評価思考の視点から、その目的達成を阻害する具体的な要因について論じる。

### （1）行政評価の目的と阻害要因

行政評価の目的は、各自治体のHPが示すように、成果重視の行政運営、事業の改善、合理的な予算配分、アカウントビリティの強化、ひいては組織風土や職員意識の改革等、多様化している。しかし、「経営システムとしての評価という色彩を強く持ってきた」（古川2004, p.40）こと、「成果志向の政策評価システムを導入する目的の第一は行政の生産性を高めることにある」（北大路 2001, p.242）ことから窺い知れるように、その本来の目的は、TQM的な改善志向の観点に立脚している。勿論、地方自治体の多くもPDS（もしくはPDCA）サイクルの強化を掲げており、行政評価による行政マネジメント・サイクルの実現は、行政評価が真価を発揮するための条件といえる（小野 2004）。計画策定、予算編成等のマネジメントの強化、すなわち、PDSのP（プラン）領域に対する、改革・改善志向の情報提供こそが、

行政評価の本来の目的である。

しかし実際には、改革・改善志向の評価結果が供給され、P領域で有効に活用されているとはいえない。なぜなら、実績着眼型の評価思考が、P領域での改革・改善を阻害する要因、すなわち「評価手法の軽視」、「評価結果の軽視」、「ニーズ・アセスメントの軽視」、「事業・成果間における論理的連鎖の軽視」という、4つの「軽視」を誘引しているからである。

### （2）評価手法の軽視

現在の行政評価は、評価手法の進歩に関心を払わず、専ら業績測定に依存している。行政評価が導入され始めた1990年代後半から、その風潮は変わらない。確かに、業績測定は、評価客体の成果を中心とした業績指標の実績を測定するとともに、目標値との乖離を可視化し、実績の良し悪しを簡便に訴える手法として、適している。しかし、このような手法への依存は、成果の増加率や結果を事業費等で除算する等、単純な数的処理への依存をもたらす。すなわち、業績測定の簡便かつ明快さのみを強調し、評価対象事業とその成果の因果関係を説明する評価手法をおざなりにするのである<sup>5</sup>。このように実績着眼型の評価思考は、評価手法そのものを軽視し、実績をより深く検証する機会を自ら放棄する要素を含んでいる。

### （3）評価結果の軽視

行政評価は、実績着眼型の評価思考によって、改革・改善志向ではなく、判断・総括志向の性質を帯びてくる。評価結果の多くが、極めて簡便な数的処理による効率性・有効性を示す数値や担当職員等の経験知に基づいた、表層的かつ叙述的情報と化すからである。事業の存否の判断に寄与すること自体は、有用なことだが<sup>6</sup>、そのような傾向に拍車がかかると、行政評価の成果の証として、廃止事業の数が喧伝されることになる。そして、実績に着目した評価思考においては、評価イコール事業の価値判断という観念が蔓延し、事業の改善等、P領域の強化に寄与する具体的な情報は軽視され、事業の存廃を提示する情報が重視される。

制度上標榜しているにも拘らず、改革・改善志向の評価結果も形成されることはない。その結果、PDSサイクルにおける、S(シ-)領域とP領域の断絶をもたらし、時には、評価客体の改善ではなく成果目標を下方修正することによって、目標値と現状値の溝を埋めようとするモラル・ハザードを誘発する。

#### (4) ニーズ・アセスメントの軽視

P領域へ改革・改善志向の情報が提供されない以上、事業の立案もしくは再構築を行う場合、十分なニーズ・アセスメントが求められる。しかし、実績着眼型の評価思考は、評価客体たる事業を所与として捉え、事業の形成過程、すなわち政策的視点から事業そのものの必要性を吟味する観点は持ち得ておらず、ニーズ・アセスメントの強化を求めることはない。ニーズ・アセスメントが着実に履行されない限り、望むべき最終成果やターゲットが曖昧なまま事業が立案もしくは再構築され、ひいては評価の実施自体が困難になる。

#### (5) 事業と成果間における論理的連鎖の軽視

実績着眼型の評価思考は、評価客体たる事業の形成過程のみならず、評価客体の想定する論理的展開、すなわち事業とその成果を繋ぐ因果関係に対しても関心を払わない。その結果、次のような問題をもたらす場合がある。第一に、問題点の究明を困難にすることである。事業の実施に伴う市民への影響過程は複層化している。事業の論理的な曖昧さは、そのメカニズムを不透明にしたまま評価を強いることになり、具体的な事業活動と市民の行動予測を精査しない、信頼性の低い評価結果をもたらす。第二に、実現可能性を無視した成果目標の設定である。当初から実現可能性を無視した耳触りのよい成果目標の設定は、暗黙のうちに、目標値を責任の問われない願望値へと転換する。第三に、成果目標の改ざんである。事業の論理的展開の曖昧さは、事業完了後、その実績を踏まえ、事業の正当化に都合のよい論理的展開及び成果指標の設定を可能にする。このため、偶発的もしくは副次的成果を本来の成果として喧伝し、

本来あるべき成果への追求を曖昧にする。

### 3. もう一つの評価思考 理論着眼型の評価思考

内部マネジメントの改革・改善を志向し、PDSサイクルの強化を謳いながら、P領域の弱体化をもたらしている行政評価。その原因は行政評価の目的と実施との不均衡にあり、その不均衡をもたらす4つの軽視の根底には、実績着眼型の評価思考が脈々と流れている。その潮流に一石を投じ、不均衡を解消するには、現在の行政評価における評価思考を深化させ、もう一つの評価思考の確立が必要である。

本節では、深化をもたらす評価思考として、事業の理論に着目した評価思考を提示する。次に、その有用性を認識する上で重要な概念であるセオリー評価を紹介するとともに、理論に着目した評価思考に基づく行政評価について考察する。

#### (1) 理論着眼型の評価思考

もう一つの評価思考とは、事業の実績ではなくその可能性を説明する、事業の理論に着目することであり、数値による表層的な判断・総括型から論理力を駆使した改革・改善型の評価への拡大、評価の目的と評価の実施との最適化状態への接近を意味する。つまり、このような視点に立脚した評価思考が「理論着眼型の評価思考」であり、評価客体への論理的な接近によって、その着眼点を実績から理論へと移行し、事業メカニズムの究明に貢献する。

#### (2) セオリー評価とは

理論着眼型の評価思考は、理論重視型評価 (Theory-Based Evaluation) 、いわゆるセオリー評価に依拠しており、それを解きほぐした動的かつ実用的な概念である。セオリー評価とは、「事業費等や事業活動から成果までの連鎖における予測される流れを探求する評価」(Weiss 1998, p.338) で、事業の実施が、想定する成果をどのようにも

たらずのか、これを事業の理論でもって検証するものである。基本的には「多くの理論重視型評価は、特定のプログラム評価を導くために適切に活用されうる理論を展開する計画から始まる」(Stufflebeam 2001, p.37)との指摘があるように、ニーズ・アセスメントや業績測定と同様、プログラム評価の一部を構成するものといえよう。

### (3) 科学的アプローチと実用的アプローチ

セオリー評価における理論の典拠は様々であるが、Birckmayer and Weiss (2000)によれば、理にかなう科学的根拠の持った社会科学理論と、単に事業がうまく実施される否かの論理性を図表化したロジック・モデル (Logic Model) に整理される。

前者は、1980年代に理論主導型評価 (Theory-Driven Evaluation) として、Chen and Rossiが提唱したものである (Chen 1990)。彼らは、従来の、理論のない事業、曖昧な成果、測定方法が誤った評価結果に失望し、事業と成果間における理論不在の状態 (Missing Theory) に社会科学的理論の導入を唱えた。すなわち、事業と成果の因果関係を社会科学的に明確にし、事業の理論が存在しなかったが故に台頭した政治主導の政策形成の欠陥を、強力な社会科学の理論を用いて修正しようと考えたのである (Stame 2004)。

一方、後者は、科学的アプローチを追求する前者とは異なった実用的アプローチである。その先駆的役割を果たしたのは、1970年代におけるJ. S. Wholeyとそのグループである (Vedung 1997)。彼らは、評価可能性アセスメント (Evaluability Assessment) という評価のモデルを開発した。これは「徹底的な評価の対象となった事業が有益に評価されることを保証するために、厳密な評価の実施前に活用される技法」(Hatry 1999, p.xiv) のことである。

この背景には、米国におけるプログラム評価の限界からの脱却があった。すなわち、当時の評価は、判断・総括的な事後評価であり、関係者の政治的な抵抗にあったこと、また、正当性のある実験デザインを駆使できなかったことに起因して活用されなかったのである (Vedung 1997)。

また、評価可能性アセスメントは、事業開始時からある程度成功を保証する手段としても活用され、事業開始前に、事業の目的、方法、投入資源、成果目標等を論理的に説明可能とすることで、事業の成功確率の向上に資するものとされている (長尾 2003)。つまり、評価可能性アセスメントによって、質の高い事後評価の実施が確保されるだけでなく、評価対象の事業と政策の目標との連鎖関係、事業の数値目標、事業の論理性等が明確になり、説明のつかない事業計画は事前に排除されることになる。

### (4) ロジック・モデリング

セオリー評価、特に、評価可能性アセスメントの代表的手法は、ロジック・モデルによる検証である。ロジック・モデルとは、それぞれの事業における想定される成果や一連の連鎖を図表化したものである (Love 1991)。評価研究の領域では、プログラム・セオリー (Program Theory)、コーザル・リンケージ (Casual Linkage) もしくはロジカル・フレームワーク (Logical Framework) と呼ばれている。立案された事業の論理的説明力、事業実施の物理的可能性、事業の具体的な成果目標は、ロジック・モデルを構築する過程、いわゆるロジック・モデリングの中で検証される。

基本的なロジック・モデルの構成要素は、資源、事業活動、結果、成果、影響である。これらの要素は、「もし・・・ならばこうなる」(if then)という推論を基に、時系列的に結び付けられる ((財) 農林水産奨励会農林水産政策情報センター 2003)。

### (5) 理論着眼型の評価思考による行政評価

セオリー評価を踏まえ、理論着眼型の評価思考による行政評価の基本形態は、実績着眼型と異なる様相を呈する。例えば、評価の主体は、同じ内部評価でも、実質的な主導権は、これまでの財政担当課から企画担当課へと移行する。予算と直接連動する既存事業の存廃の判断ではなく、新規事業や拡充等を伴う既存事業の論理的整合性の検証に重きを置くからである。評価の時期は、新規事

表1 評価思考による行政評価の類型

	理論着眼型の 評価思考による行政評価	実績着眼型の 評価思考による行政評価
評価主体	内部(企画担当課)	内部(財政担当課)
評価客体	事業の理論	事業の実績
評価目的	理論上の成果検証(改革・改善型)	実績としての成果検証(判断・総括型)
評価時期	主に事前評価	中間もしくは事後評価
評価手法	ロジック・モデリング	業績測定

(出所)筆者作成

業の採否や既存事業の拡充等の決定に対しその効力を発揮することから、主として事前評価型となる。評価の手法には、ロジック・モデリングが導入される。

表1は、理論着眼型の評価思考による行政評価を類型化するとともに、実績着眼型の評価思考による行政評価との比較を表したものである。

#### 4. セオリー評価の特徴

理論着眼型の評価思考による行政評価では、P領域の強化が求められ、その効用は、セオリー評価の持つ特徴を行政評価に援用することで具現化する。

本節では、セオリー評価の特徴を整理する。続く第5節で、行政評価における理論着眼型評価思考の効用について論じる。

セオリー評価の特徴については、数多くの研究者が指摘しており、Birckmayer and Weiss (2000)は、事業の立案と改善における利益、知識の創出における利益、そして評価研究の立案における利益の3点を示した。事業の立案と改善における利益とは、セオリー評価が事業の活動とその達成の間に介在するメカニズムについて情報を提供し、将来にわたって、効果的な戦略の展開に貢献することである。知識の創出における利益とは、人間の行動や行動の変化についての知識を増大することである。これは、事業の変化のメカニズムに関する知識が、特定の事業だけでなく、幅広く活用され事業の一般化にも貢献することをいう。評価研究の立案における利益は、セオリー評価が、事

業のメカニズムに対応した情報収集や重要な仮定の選択を確実に実施することで、理論の連鎖を調査するよう評価者を誘導することをいう。

特に、Weiss (1998)は評価の利害関係者に、また、Knaap (2004)は政策過程に着目して、セオリー評価の特徴を整理した(表2及び表3参照)。いずれも、行政評価における理論着眼型評価思考の効用を考察する上で有意義な類型化である。

#### 5. 行政評価における理論着眼型の評価思考の効用

理論着眼型の評価思考によって、評価の目的と実施が最適化状態に接近するにつれ、行政評価の本来の目的たるP領域の強化は具現化される。

では、理論着眼型の評価思考は、どのような効用を行政評価にもたらすのか。考察すれば次の4つ、すなわち「説得力ある評価手法の導入」、「コミュニケーション力の向上」、「改革・改善志向の評価の強化」、「評価行為と意思決定行為の同一化」に集約される。

##### (1) 説得力ある評価手法の導入

理論着眼型の評価思考は、業績測定とは異なった評価手法を要請する。ロジック・モデリングである。セオリー評価には、実験デザインなしで、事業の影響を評価する能力がある(T. C. M. Lam, qtd. in Knaap 2002)。また、簡単に手段と目的のストーリーを提供でき、統計的な結果だけよりも、説得力があって記憶に残る(Weiss 1998)との特

表2 利害関係者の視点からみたセオリー評価の特徴

事業の立案者 ( Program Designer )	・変理論モデル( Theories-of-change model )(いわゆるロジック・モデル)によって、自ら立案した仮定を明確にし、検討する機会を得る。
事業の実施者 ( Practitioner )	・実施者達が、自らの行為とその目的を共有化することによって、実施するための原動力を増加させる。
事業の運営責任者 ( Program Manager )	・評価によって、どの推論の連鎖が誤っているか、そのフィードバックを具体的な意思決定に活用する。
類似事業に携わる運営 責任者及び資金提供者 ( Managers and Funders of Similar Programs Elsewhere )	・事業の成功・失敗事例を検討し、自らの新規事業等に活用する。
政策決定者と市民 ( Policy Makers and Public )	・政策決定者と市民に対し、簡単に手段と目的のストーリーを説明する。 ・ストーリーに説得力があり、記憶に残り易い。

( 出所 )Weiss( 1998 )に基づき筆者作成

表3 政策過程の視点からみたセオリー評価の特徴

政策の立案 複雑性と焦点	・最も大切な問題に焦点を当て、複雑性を軽減する。 ・目的とその達成手段について、明確なビジョンを展開する。
政策の議論 開放性	・政策決定者の立場を明確にするとともに、政策論議の関係者すべてに判断の 準拠枠を与え、熟慮された議論を可能にする。
政策の実施と学習 改善・革新	・既存の政策やその実現方法を改善すべきか、政策自体から脱却し新しい視点 へと進化・革新すべきか、熟慮の上選択する。
政策の評価( 活用 ) 関連性	・評価結果を政策論議と学習の一部に活用できる機会を持つ。 ・政策決定者の考えや願望に接する機会を持つ。

( 出所 )Knaap( 2004 )に基づき筆者作成

徴があるように、その流れを汲むロジック・モデルは、視覚的な表現によって、事業の長短を判り易く指摘する( (財)農林水産奨励会農林水産政策情報センター 2003 )。

数多くの事業の評価を実施する行政評価にとって、ロジック・モデリングは極めて現実的な評価手法で、かつ、その判り易さは、理論に着目した行政評価に対するインセンティブを一層向上させる。

## (2) コミュニケーション力の向上

理論に着目した行政評価は、政策論議、特に、評価対象となった新規事業の採否や既存事業の拡充等を決定する場において、事業部門と首長を含む意思決定に携わる部門(意思決定部門)とのコミュニケーションを強化する。それは、ロジック・モデリングが事業部門から意思決定部門へのレクチャーではなく、両者の協働によるディスカッションを創出するからである。コミュニケーションの強化によって、当該事業の目標から内在す

る課題に至るまで、意思決定に不可欠な情報が共有化される。そのため、評価困難な事業の採択は低減され、偶発的な成果による事業目的のすり替えも回避される（Weiss 1998）。

### （3）改革・改善志向の評価の強化

理論着眼型の評価思考は、ロジック・モデルのフローに沿って議論が展開するので、論点の拡散を最小限にした議論が可能となり、改革・改善志向の評価を実現する。すなわち、事業の中で不要もしくは不適切な活動、もしくは論理の流れに沿って展開しない変化の発見によって、より現実味を増した事業の再構築に寄与することになる（Birckmayer and Weiss 2000）。また、そのような弱点を事前に除去するため、ニーズ・アセスメントをこれまで以上に強化する。

### （4）評価行為と意思決定行為の同一化

事業の理論に対する評価行為は、事実上、事業の採否等を明確にする意思決定行為との同一化をもたらす。事業のメカニズムを検証することは、事業をより洗練すると同時に、その効果の是非を判断することであり、内部評価でかつ評価と意思決定の対象客体が同一である以上、両行為を区別できないからである。よって、前年度の事業の評価結果に基づき、当該年度の政策論議を実施する実績着眼型とは異なり、理論着眼型では、当該年度の事業の原案を事業部門と意思決定部門とが協働で議論する。議論の結果は、評価の結果であると同時に意思決定の結果でもあり、評価結果の軽視という概念は起こり得ない。

## 6. 理論着眼型評価思考による行政評価の確立に向けた留意点

理論に着目した行政評価は、実在していないわけではない。近年、徐々に増加している。例えば、都道府県レベルでは福井県や和歌山県、市町村レベルでは加古川市、芦屋市、久喜市等が、評価もしくはマネジメント・システムの構成要素とし

て、ロジック・モデルを活用した評価を実施している。しかし、理論着眼型の評価思考による行政評価は緒についたばかりであり、その成否は、これからの取り組み方にかかっている。

本節では、理論着眼型評価思考による行政評価の確立に向け、5つの留意すべき点について論じる。

第一に、事業の理論に着目した評価の使い道を明確にすることである。社会科学的に事業のメカニズムの追求を試みることなく、基本的なロジック・モデリングの定着を図るべきである。ロジック・モデルは、プロセス評価（中間評価）やアウトカム評価（事後評価）の準備行為にも活用できるが、特に、事前評価のコミュニケーション・ツールとして導入すべきである。

第二に、行政が介入する正当性を明確にした上で、事前評価を実施することである。事業の理論の検証は、その事業の採否等の決定と同時に進行する。したがって、事業の論理的展開を議論するには、事業を実施すべき理由を確実に説明できることが前提である。しかし、事業部門が客観的な情報を全く活用せず、過去の経験知のみに依存して事業の立案を行なった場合、意思決定部門は実施すべき論理的な説明を受けないため、事業そのものの必要性に議論を集中させてしまう。その結果、議論の目的が拡散し、事業案とその成果の整合性に納得することなく、議論は終了するのである。そのような状況を回避するため、ニーズ・アセスメントを着実に実施し、その客観的な情報を基に介入する正当性を明確にすることが不可欠である。

第三に、ロジック・モデリングの運用が軌道に乗り始めたら、内部要因や外部要因等を十分配慮した、より精緻なモデリングを実施することである。特に、外部要因が事業に与える影響は、決して少なくない。そのような要因を考慮した成果の設定は、より現実味を増すであろう。

第四に、知識の創出としてロジック・モデルを蓄積することである。セオリー評価は、統計的な結果だけよりも、説得力があって記憶に残り、将来の政策に影響を与える可能性を秘めている（Weiss 1998）。実績の検証は、評価の対象事業のみがその結果を享受できるが、ロジック・モデル

による検証は、成功原因等を論理的に分析し、その結果を一般化することで、類似事業に対する適用を可能にする。将来における関連事業の改善、プロセスやアウトカム評価に活用できるよう、検証で得た知識を十分に蓄積する必要がある。

最後に、理論着眼型と実績着眼型評価思考によるバランスの取れた評価の実施である。1970年代、既にPressman and Wildavsky (1984) が指摘するように、政策が意図する成果と実施による現実とは必ずしも一致するものではない。Birckmayer and Weiss (2000) も、プログラムの失敗なのか理論の失敗なのかを判断するためにも、同時にプロセス評価の必要性を主張している。理論着眼型評価思考の確立とは、実績ではなく理論着眼型評価思考の選択を意図するものではない。両者による評価が相乗効果を出すことによって、評価の質は向上する。理論に着目した評価思考を重視型や主導型ではなく、比較的中立的な語感のある「着眼型」としたのは、理論重視の風潮へ殊更誘うことを避けるためである。

## おわりに

行政評価は、導入する地方自治体が増加する一方、現在、閉塞状況の中でうごめいている。行政評価に対する社会的関心は以前に比べ格段に低くなり、一種の流行が過ぎ去った気配さえ感じられる。そして、一部の研究者や実務者は、その発展のため更なる研究や試行錯誤を続けているものの、関心の低下は、儀式化への道を歩む行政評価を暗示しているかのようである。今こそ、行政評価を再構築し、その儀式化に歯止めをかけ、役に立つ行政評価へと変貌を遂げる第一歩を踏み出さなければならない。

理論着眼型の評価思考という概念はそのための糸口であり、今後、多くの地方自治体が、実績に着目した評価思考だけでなく、理論に着目した評価思考による行政評価を導入するとともに、実用重視の行政評価に向けて一層前進することを望んでいる。

## 注記

- 1 行政評価の生い立ち及び定義については、西出(2003)を参照。
- 2 政策、施策、事務事業と事業の位置付け、そして、それらの定義や英訳語は必ずしも一様ではない。本稿では、行政の介入手段すべての総称を事業とし、Program Evaluationをプログラム評価と訳す以外、Programの対訳をすべて事業とした。
- 3 一部の地方自治体では、複数年度にわたる既存事業の評価を中間評価と称する場合もある。しかし、単年度終了後にその成果を検証するわけで、まさに進行中の事業を形成的に評価しているわけではない。したがって、そのような中間評価は事後評価の範疇に入る。
- 4 行政評価の実効性については、平成16年3月号『地方財務』に「行政評価の到達点と今後の展開」と題する特集、また、平成16年6月に開催された日本評価学会の春季第1回全国大会において「本物の行政評価、偽物の行政評価」と題した共通セッション等において活発に議論されている。
- 5 政策の成果指標の設定やその優先度を把握するための県民意向調査を除き、回帰分析等の統計的手法を評価に活用している地方自治体は皆無に等しい。
- 6 宮城県等の行政評価の先進自治体では、評価結果の反映状況を詳細に公表している。しかし、公表している地方自治体の多くは、財源ベースの説明が中心で、改革・改善志向評価結果といえない。
- 7 龍・佐々木(2000)においてセオリー評価として紹介されて以来、実務者間でも、理論に着目した評価が認知され始めた。

## 参考文献

- Birckmayer, J.D. and Weiss, C.H. (2000). Theory-based evaluation in practice: what do we learn? *Evaluation Review*, 24 (4), 407-431.
- Chen, H.T. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- Hatry, H.P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- (上野宏・上野真城子訳(2004)『政策評価入門』、東洋経済新報社)

- Knaap, P.V.D. (2004). Theory-based evaluation and learning: possibilities and challenges. *Evaluation*, 10 (1), 16-34.
- Love, A.J. (1991). *Internal Evaluation: Building Organizations from Within*. Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- Pressman, J.L. and Wildavsky, A. (1984) *Implementation 3rd Edition*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Stame, N. (2004) Theory-based evaluation and types of complexity. *Evaluation*, 10 (1), 58-76.
- Stufflebeam, D.L. (2001). *Evaluation Models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Vedung, E. (1997) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Weiss, C.H. (1998) *Evaluation 2nd Edition*. Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- 小野達也 (2004) 「都市自治体の行政評価の課題と展望」, (財)日本都市センター 『日本都市センターブックレットNo.10: 行政評価の新展開』, (財)日本都市センター、2-15
- 総務省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/>(9/21/2004)
- 長尾眞文 (2003) 「実用重視評価の理論と課題」, 『日本評価研究』, 3(2): 57-69
- 西出順郎 (2003) 「地方自治体における行政評価の実際と新しい評価者モデル」, 『日本評価研究』, 3(2): 179-187
- (財)農林水産奨励会農林水産政策情報センター (2003) 「ロジック・モデル策定ガイド」政策情報レポート066 (原著: W.K.Kellogg Foundation (2003) Logic Model Development Guide)
- 古川俊一・北大路信郷 (2001) 『公共部門評価の理論と実際』, 日本加除出版株式会社
- 古川俊一 (2004) 「評価の定着・成功への工程表: 政策形成への活用と経営システムとしての運用」, 『地方財務』, 2004年3月号、ぎょうせい、597: 34-52
- 龍慶昭・佐々木亮 (2000) 『「政策評価」の理論と技法』, 多賀出版
- (2005.1.26受理)

## **A New Current of Evaluation for Management in Local Government Reform A Shift from Performance-focused to Theory-focused Evaluation Perspective**

Junro Nishide

Fukui Prefectural Government

Junronishide@aol.com

### **Abstract**

The purpose of this paper is to reconstruct evaluation for management in local government reform through deepening evaluation perspectives inherent in the current practice, in order to establish evaluation for strengthening local government management. The performance-focused evaluation perspective tends to produce four impediments that bring evaluation dysfunctions in local government; disregards of evaluation approach, evaluation results, needs assessment, and logical linkages between programs and outcomes. These will produce an unbalance between the original evaluation purpose and actual practice, and thus, lose an opportunity for utilizing evaluation results reflecting on evaluation purpose. On the other hand, the theory-focused evaluation perspective produces four advantages through logical verification of program theories: introduction of persuasive evaluation approaches, improvement of communication, strength of improvement-oriented evaluation, and identification of evaluation action and decision-making. The theory-focused evaluation perspective overcomes impediments inherent in the current evaluation in local government and promotes best match of evaluation purpose and implementation. Evaluation in local government leads to a further step toward focusing on utilization through establishing the theory-focused evaluation perspective.

### **Keywords**

evaluation in local government, performance-focused evaluation perspective, theory-focused evaluation perspective, theory-based evaluation, logic model