

## 【研究論文】

## 地方自治体における評価の波及と生成過程の分析

古川 俊一

筑波大学

furukawa@sk.tsukuba.ac.jp

森川 はるみ

茨城県庁

morikawa@ipu.ac.jp

## 要 約

本稿は、評価が自治体から自治体へと波及し、生成、実施されていく過程を分析することを目的とする。先行研究の検討から、波及・生成過程への寄与要因に注目した評価研究が新しいものであることを示し、全都道府県を対象としたイベント・ヒストリー分析と、10自治体を対象とした事例研究の結果をもとに、3つの知見を論じる。第1は、政治要因として、首長の熱意、行政改革の伝統及び政権交代の寄与が大きいこと、第2は、社会経済要因の寄与度は小さく、第3は、準拠集団という枠内での波及現象はみられない代わりに、全国規模での横並び競争が強力に機能していることである。総括すると、評価の波及と生成過程においては、全国的な横並びに加え、政治要因が重要であることが明らかになった。

## キーワード

地方自治体、評価、業績測定、政策波及、イベント・ヒストリー分析、事例研究

## 序

本稿は、評価活動が自治体において波及・生成する過程を分析することを主な目的としつつ、分析を通じ得られた知見から、自治体が評価を導入・活用するに当たっての留意点を示唆する。

ここで、評価（evaluation）とは「プログラム又は政策の向上に寄与する手段として、その執行又は成果を、明示された又は暗黙の標準に照らして、体系的に評価（assess）すること」（Weiss 1998, p.4）としており、現在評価と呼ばれているものは、業績測定（performance measurement）も含めて、ほとんどこの定義に含まれる。本稿では、「行政評価」「政策評価」「事務事業評価」等様々な名

称で呼ばれ、実際に行われているものを幅広くとらえ、「評価」という用語で総称する（古川・北大路2004, p.327）。

1996年の三重県での評価導入以来、評価を導入する自治体が急速に増えてきた。総務省によれば、1999年度に評価を導入済であった自治体は、都道府県、政令指定都市、市町村の順に各々34%、8%、2%であったのが、2004年7月末の時点では、都道府県97.9%、政令指定都市100%、市区45.9%、町村6.7%へ増加している（総務省2004年調）。その背景には、地方分権の推進により、自己決定・自己責任を原則とする組織体制の整備が必要になったことや、厳しい財政事情の下での行政運営が求められていること等の理由により、行政運営の

成果が重視され始めたという事情がある（総務省2003、p.3）。

一般に、自治体が法的に義務づけられていない裁量的活動に取り組む場合、先行事例を参考にしながら開始することが多い。いわゆる「横並び」「前例」主義である。その場合、評価の目的を含めて、単純に模倣する傾向は否めない。評価の波及と生成過程を客観的に分析して両過程に寄与する要因を明らかにすることを通じて、今後の取り組みへの示唆が得られるだろう。

情報公開条例等に見られるように、まだこの自治体も採用していない新しい政策が他の自治体に順次採用され、全国的に広がっていく現象を政治学では政策波及（policy diffusion）と呼ぶ（伊藤2002、p.37）。本稿では、統計的な研究方法と事例研究の双方を用いる。

先行研究の検討から、波及・生成過程に寄与する要因に注目した評価研究が新しいものであることを示し、仮説を提示する。次にイベント・ヒストリー分析と事例研究の結果をもとに、知見を論じる。

## 1. 仮説の設定

### (1) 先行研究の検討

戦後、昭和40年代までの評価の歴史には、大きく2つの流れがある。1つは公共事業の経済効果の測定であり、もう1つは行政効果の測定である（古川・北大路2004、p.47）。このうち行政効果の測定については、1953年に東京都で初めて取り組みがなされたが（黒沼1961）、組織の仕事全体に網をかけて広く浅く評価するという業績測定を組織的、全体的に実施したのは1996年以降の三重県が初めてである（古川・北大路2004、p.55）。その後、評価を導入する自治体が急速に増えたことを反映して、評価に関する出版が盛んになった。

日本の評価についての文献には、海外の事例を紹介したもの（上山1998; 1999）、予算、会計との関係から論じたもの（山本2001; 2002; 井堀2002）、費用便益分析や費用効果分析の観点から論じたもの（肥田野1997; 森杉1997）、評価マ

ニユアルとしての役割を意図したもの（山田2000; 小野・田淵2001）、個別自治体での事例を紹介したもの（村尾・森脇1999; 梅田2000; 2001; 2002; 上山・伊関2003）、日本の評価の現状をレビューしたもの（上山2002; 山谷2002）、日本における評価理論の体系化を図ったもの（山谷1997; 古川・北大路2004）がある。

評価の波及、生成過程についていえば、先行例を見ながら評価を導入する自治体が増加している実態を通じて波及過程が、また、三重県等での経緯を詳細に紹介した文献（梅田2000; 2001; 2002; 上山・伊関2003）や評価の成功条件に触れている文献（山谷1997; 古川・北大路2004）を通じて生成過程が明らかになりつつあるという解釈も成り立つ。しかし、両過程に寄与する要因は何かという観点から、精緻な分析を行った例はまだない。

両過程に寄与する要因を探る上で、一般的に自治体の政策決定要因は、政治要因、社会経済要因、波及要因の3つに分類できる（例えば、Gray 1994）。前2者は、自治体固有の属性に由来する内的要因であり、波及要因は、他自治体の動向という外部条件に由来する外的要因である。この3つの要因が情報公開等の政策波及に及ぼす影響を分析した研究は日本でもなされているが（伊藤2002）、評価を対象にした研究例はまだない。

### (2) 仮説

政治要因、社会経済要因及び波及要因ごとに仮説を提示する。仮説の提示に当たっては、(1)で参照した個別事例の記述や成功条件を分析した文献も参照している。

まず、第1の政治要因については、次の8つを挙げる。仮説の設定に際しては、伊藤（2002）を参考にした。

1番目は首長の党派性である<sup>1)</sup>。高度成長期において新政策を自治体が先導した例を首長の革新性と結びつけた議論があるが（中西1979; Steiner 1980）、近年は、選挙時にどの政党の支援も受けないいわゆる「無党派」が広がる傾向にあり、党派性の影響力が弱まっていることから、首長の党派性は評価の導入に影響しないと予想できる。

2番目は首長の経歴である。片岡（1994）は、

首長が中央官僚出身であると新政策の採用が早い可能性を示唆している。確かに中央とのつながりがあれば、政策アイデアが中央から即時的に伝わるのが可能である。伊藤（2002）が指摘したように、国の介入によって政策波及が早まることもあるため、評価についても、国の法制化の動きを早い段階で知ることと普及速度が速まった可能性がある。

3番目は首長の当選回数である。梁（1991）は当選回数が増えるほど市長の影響力が高まるとしているが、伊藤（2002、p.70）は多選による影響力と現状維持の傾向が打ち消し合うと主張している。評価の場合、自らの行政運営の成果を見直すという考え方は、現状維持の傾向が強まるほど受け入れ難くなると予想されることから、むしろ、当選回数が少ない段階の方が評価に取り組みやすい可能性がある。

4番目は評価にかける首長の熱意である。自治体における影響力構造の研究では、首長が政策決定に与える影響力が高く評価されており（中野1986; 小林他1987）首長が自ら熱心に評価への取り組み姿勢を示すことが評価への取り組みを推進すると予想される。

5番目は首長の選挙年か否かである。例えば、公約として評価の導入を掲げて当選する場合、選挙年であることが評価導入の強い動機付けとなることから、選挙年直後は評価の導入が進むと考えられる。

6番目は議会の影響である。議会の影響は重要であり、与党が多数を占めるか否かで政策形成の結果が変化する（小林他1987; 中野1992）。しかし、評価は条例という形を取らない限り議会審議を必須としないこと、公共事業と異なり、議員と直接の利害関係にないことから、議会の勢力比によって評価の導入が左右されることはないかと予想される。

7番目は行政改革の伝統である。自治体内部に積極的に行政効率化を求める動きや新しいものを受け入れる土壌があれば、評価の重要性を素早く理解できることから、評価の受容が速やかに進むと予想される。

8番目は政権交代である。三重県のように、旧政権の継承者を破って当選した新しい首長が自ら

の新規性を打ち出すための手段として評価を活用している例があることから、政権交代が生じた場合、評価への取り組みが一気に進むことがありうる。

したがって、政治要因についての仮説は【政1】～【政8】のとおりである。

【政1】首長の党派性は評価の導入に影響しない

【政2】首長が中央出身であると評価を導入する

【政3】首長の当選回数が少ないほど評価を導入する

【政4】首長の熱意があると評価を推進する

【政5】選挙年直後に評価を導入する

【政6】議会の構成は評価の導入に影響しない

【政7】行政改革の伝統があると評価を推進する

【政8】政権交代の結果として評価を推進する

第2の社会経済要因については、自治体規模（Knoke 1982）、都市集積度（飽戸・佐藤1986）、財政的余剰（Reed 1986）が大きいと政策決定が促進されるとする研究を参考にしながら、高度経済成長時代の財政と異なり財政の逼迫が緊急であることから、財政の効率性の状況も要因としてありうると考え、次のように設定する。

【社1】自治体規模が大きいほど評価を導入する

【社2】都市化が進んだ自治体ほど評価を導入する

【社3】地域が豊かなほど評価を導入する

【社4】財政の効率性が低いほど評価を導入する

第3の波及要因では、政策の相互参照を行う自治体集団である準拠集団内においても、情報交換を定期的に行い政策形成の参考としている実態を反映して、横並び競争が生じていると考える（村松1986; 1988; 伊藤2002）。

【波1】全国導入数が多いほど評価を導入する

【波2】準拠集団内の導入数が多いほど評価を導入する

## 2. 研究のデザイン

### (1) 分析手法

評価の波及過程は、三重県に始まった評価が次々と他の自治体に導入されていくプロセスであり、プロセスの性質上、特定の自治体だけに注目

しても全体的な傾向がつかめないことから、一定レベルの自治体全てを対象に統計的手法を用いて全体的な傾向を把握することが適切である。

一方、評価の生成過程は、各自治体で評価の導入が決定され、実施されていくプロセスであり、プロセスの性質上、個別の自治体の事例を詳細に分析する手法が適している。

したがって、本稿では、統計的な研究手法と事例を個別に見ていく研究手法の双方を用いることとし、イベント・ヒストリー分析と事例研究の双方の手法を用いた。政治要因、社会経済要因、波及要因のそれぞれの寄与度に関する仮説実証型の研究である。

評価導入時期については、本格的な実施の前に試行期間を設けている場合や、北海道の「時のアセスメント」が「政策アセスメント」へ進化したように、一旦評価を導入しても、数年後に評価の形態を変化させている場合がある。したがって、どの時点で評価が導入されたといえるのか、判断の基準を設ける必要がある。情報公開や行政手続については、条例が成立した時期をもって導入とすることもできるが（伊藤2002）評価の場合、都道府県で条例を制定しているのは、2004年7月末の時点で北海道、岩手県、宮城県、秋田県の4県のみであり（総務省調）まだ一般的ではない。したがって、本稿では、試行段階を経て、評価が全庁的に本格的に実行された時点を導入時期と考え、分析対象とした。

## (2) イベント・ヒストリー分析

政策波及研究は、米国州政治についての研究から発展した（Walker 1966; Gray 1973）。日本においても、村松（1975; 1988）が、政治に後押しされた横並び競争や革新自治体が政策波及に果たす役割を明らかにした研究を行っている。

他方、イベント・ヒストリー分析（Event History Analysis、以下「EHA」）は、事象（event）が生起するパターンを分析する手法であり（Yamaguchi 1991, p.1）新政策がある時点で採用されたかどうかを従属変数とし、それを採用者の属性、時間、環境等に関する独立変数で説明していく統計分析手法である。EHAは時間的、空間

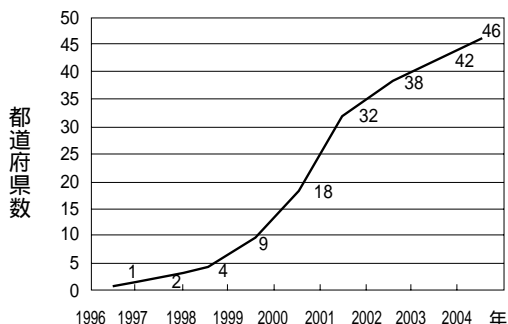
的に広がりのある波及現象の分析に適している（伊藤2002, p.257）。

EHAは、元々は疫学における生存分析から発展し、社会学（Tolbert and Zucker 1983; Rogers 1995）政治学・行政学（Berry and Berry 1990; 1992; Mintrom 1997）に応用されてきている。日本の地方自治体研究に応用した例には、伊藤（1999; 2002）がある。ここで地方自治体における評価について考えると、行政分野をまたいで横断的に適用されるとはいえ、評価の導入はそれ自体が政策と考えられるため、先行研究を踏まえ、政策波及研究の枠組を適用することが可能である。また、都道府県の評価は、図1のようにS字曲線の形で普及が進んでおり、普及パターンの典型例（Rogers 1995, p.356）であるから、EHAの活用にも適している。

EHAで重要な概念はハザードレート（hazard rate: 危険率）であり、これは、ある時点で事象が生起する瞬間的な確率を意味する（Yamaguchi 1991, p.3）。ハザードレートが時間の経過と共にどのように変化すると捉えるかによって、Weibullモデル等複数のモデルが存在する（Blossfeld and Rohwer 2001）。

EHAでは、事象が生起するまでの期間には、事象が生じ得ない期間（period not at risk for having the event）と事象が生じうる期間（period at risk）の2つがある（Yamaguchi 1991, p.2）。本稿では、評価をまだ導入していない全ての自治体において導入の可能性があるため、まだどの自治

図1 都道府県における評価累計導入数



（出所）各都道府県ホームページ（2005年8月1日現在）  
（注）本格導入時期で集計（試行導入は除く）

体も導入を開始していない1995年を分析の起点とする。

### (3) 事例研究

事例研究は、幅広い記述や分析を通じて事例を深く包括的に理解する方法である。事例研究の一般化可能性を高めるためには、構成概念妥当性、内的妥当性、外的妥当性、信頼性の4つの基準を満たす必要がある (Singleton et al. 1988; Yin 1994)。本稿では、一般化可能性を高めるために、インタビューや文献等複数の情報源を活用し、どの情報源からどの情報を得たかを明らかにする。また、複数の事例を通じて傾向を把握する等、個々の事例の記述にのみ焦点を当てないよう留意する。

### (4) 分析の対象

EHAでは都道府県のみを対象とする。近年、市区での評価導入が急速に進んでいるが、未だ45.9% (総務省2004年調) と半数程度の導入であること、データ収集のコストがかかること及び同レベルの自治体を対象とすることが望ましいことが理由である。

一方、事例研究については、北海道、宮城県、秋田県、神奈川県、静岡県、三重県、草加市、杉並区、三鷹市、横須賀市の10自治体を対象とする。これは、事例選択の3つの基準 (GAO 1990, p.22)、すなわち利便性 (convenience)、目的合致性 (purpose) 及び事例選択の確率 (probability) による。都道府県と市町村の両方を含むこと、評価先進自治体である静岡県、三重県、草加市、三鷹市を含むこと、事務事業評価の代表である三重県、業務棚卸法の代表である静岡県、外部評価の代表である三鷹市等、評価の内容が様々な自治体を含むこととした。EHAと異なり、事例研究では都道府県と市町村の双方を扱い、より一般的な考察を志向する。

## 3. イベント・ヒストリー分析

### (1) 分析方法

#### ア 定式化

政治要因に関する変数を  $x(p_i)$ ,  $i=1, \dots, 5$ 、社会経済要因に関する変数を  $x(s_j)$ ,  $j=1, \dots, 8$ 、波及要因に関する変数を  $x(d_k)$ ,  $k=1, 2$  と表現する。評価導入の有無を  $y$  とすると、定式は、

$$y = \sum_{i=1}^5 x(p_i) + \sum_{j=1}^8 x(s_j) + \sum_{k=1}^2 x(d_k)$$

となる。

これは、評価導入の有無が表1の変数によって決定されることを表したものである。

#### イ 変数設定

変数の詳細及びデータは、表1のとおりである。ただし、首長の熱意、行政改革の伝統及び政権交代に関する仮説【政4】【政7】【政8】はデータの設定が困難であるため、変数設定を行わずに事例研究で対応する。

#### ウ モデル

本稿で扱うデータは、年単位という離散データであり、かつ、データ収集の都合上、2002年で打ち切られた打ち切りデータ (censored data) である。離散データの場合、離散時間Logitモデル (discrete-time Logit model) が比例ハザードモデル (proportional hazards model) を適用する主張があり (Yamaguchi 1991, p.15)、離散データを用いた伊藤 (2002) もLogitモデルを使用している。ただし、伊藤 (2002) はハザードレートが年と共に変化すると考えて時間ダミー変数を加えているが、変数「全国導入数」と時間ダミー変数を共にLogitモデルに加えると、多重共線性が生じる可能性が指摘されている (Beck, Katz and Tucker 1998, p.1273)。<sup>2)</sup>

一方、多重共線性を回避するため時間ダミー変数を削除すると、2002年のデータ打ち切り時点でまだ評価を導入していなかった自治体のその後の導入確率についての情報を分析に加えることがで

表1 イベント・ヒストリー分析の変数

		変数	内容
政治要因: $x(p_i), i=1, \dots, 5$			
首長の党派性	$x(p_1)$	保守系首長 革新系首長 相乗り首長 (ダミー変数)	首長選挙において各系政党が推薦した場合を1, それ以外を0とする。
首長の経歴 (注1)	$x(p_2)$	中央官僚、地方政治家等(ダミー変数)	首長就任までに経験した職を示すダミー変数。天下り以外は重複を認める。
首長の選挙時期	$x(p_3)$	選挙年 選挙前年 選挙翌年(ダミー変数)	該当する年を1, それ以外を0とする。(死亡等による突然の選挙の前年を除く。)
議会の政党勢力比	$x(p_4)$	自民党議席割合(%)	自民党議席数 ÷ 総議席数 × 100
	$x(p_5)$	拮抗議会(ダミー変数)	自民党以外の全国政党の公認議員が議員総数に占める割合が3割を超える議会を1, それ以外を0とする。
社会経済要因: $x(s_j), j=1, \dots, 8$ (注4)			
規模	$x(s_1)$	人口(万人)	域内人口
都市化度	$x(s_2)$	DID(注2)人口比(%)	DID人口 ÷ 人口 × 100
都市化速度	$x(s_3)$	人口増減率(%)	(当年人口 - 前年人口) ÷ 前年人口 × 100
産業集中	$x(s_4)$	1人当たり製造品出荷額(百万円)	製造品出荷額総計(百万円・実質値) ÷ 人口(人)
豊かさ	$x(s_5)$	1人当たり県民所得(千円)	県民所得(百万円・実質値) ÷ 人口(人) × 1000
財政の効率性と自律性	$x(s_6)$	1人当たり歳出額(百万円)	歳出総額(注3)(百万円・実質値) ÷ 人口(人)
	$x(s_7)$	財源依存度(%)	地方交付税と国庫支出金が歳入に占める割合(%)
	$x(s_8)$	財源依存度変化率(%)	(当年財源依存度 - 前年財源依存度) ÷ 前年財源依存度 × 100
波及要因: $x(d_k), k=1, 2$ (注4)			
政策波及	$x(d_1)$	全国導入数	全国における前年までの累計導入数
	$x(d_2)$	準拠導入数	準拠集団(注5)ごとの前年までの累計導入数

(出所)伊藤(2002)をもとに筆者作成。ただし、「財源依存度変化率」を追加。

(注1)中央官僚、自治官僚、建設農水官僚、地方官僚、中央政治家、地方政治家、知事当選回数7つの属性が含まれる。それぞれを1(経験有り)・0(経験なし)とコード化して分析に用いた。知事当選回数のみは、当選回数そのものをコード化した。

(注2)人口集中地区(Densely Inhabited Districts)のこと。国勢調査で用いられている概念

(注3)歳出総額は、普通会計(一般会計と公営事業会計を除く特別会計との合計)額である。

(注4)社会経済要因は前年のデータであり、波及要因である全国導入数と準拠集団ごとの導入数は、前年までの累計導入数

(注5)地域ブロックを基本とするが、政令指定都市を有する10道府県に東京都と埼玉県を加えた12都道府県は「大都市集団」として別に扱う。大都市集団に属する自治体の場合、準拠集団は地域ブロックではなく、「大都市集団」となる。これは伊藤(2002)に基づいている。

きない。

したがって、本稿では、打ち切りデータを扱うのに適したWeibullモデルを用いることで、より精密な分析を行う。Weibullモデルとは、スエーデンのW.Weibullが鋼球の寿命を解析するために開発したWeibull分布を仮定したモデルである。信頼性工学の分野では破壊現象の解析に有効とされており、本稿のような右側打ち切りデータの解析に適している。

また、比例ハザードモデルについては、本稿のような年単位データの場合、評価導入という事象が頻繁に同時発生するためにバイアスが生じる可能性が高いことから(Yamaguchi 1991, p.16)本稿では用いない。

なお、社会経済要因については、多重共線性が発生する可能性があることを確認した。したがって、社会経済要因に含まれる8つの変数を互いに排除した8つの定式について分析を行う。具体的には以下のとおりである。j=1の場合を定式(1)とし、以下、順に定式(2)~(8)とする。

$$y_j = \sum_{i=1}^5 x(p_i) + x(s_j) + \sum_{k=1}^2 x(d_k) \quad (j=1, \dots, 8)$$

(2) 分析結果

EHAの結果を表2に示す。10%水準で有意な結果のみを記述した。なお、統計ソフトはS-plus2000を用いている。

10%水準で見ると、全ての定式で「全国導入数」が有意となり、定式(3)では他に「中央政治家」が、定式(6)では他に「中央政治家」と「1人当たり歳出額」が有意となった。「中央政治家」は、首長の経歴に中央政界での政治経験が含まれることを意味する。「1人当たり歳出額」は、財政の非効率性を表す変数である。

表2 イベント・ヒストリー分析の結果

定式	(1)	(2)	(3)
<b>政治要因</b>			
中央政治家			-0.096* (0.058)
<b>波及要因</b>			
全国導入数	0.014*** (0.003)	0.013*** (0.003)	0.014*** (0.003)
適合度	48.96***	50.14***	50.09***
定式	(4)	(5)	(6)
<b>政治要因</b>			
中央政治家			-0.106* (0.058)
<b>社会経済要因</b>			
1人当たり歳出額	-	-	0.343* (0.177)
<b>波及要因</b>			
全国導入数	0.014*** (0.003)	0.014*** (0.003)	0.012*** (0.003)
適合度	49.45***	49.41***	53.33***
定式	(7)	(8)	
<b>波及要因</b>			
全国導入数	0.014*** (0.003)	0.015*** (0.003)	
適合度	48.91***	49.15***	

(出所)筆者作成。  
 (注1) \*:p<0.1 \*\*:p<0.05 \*\*\*:p<0.01  
 (注2) 値は係数、括弧内は標準誤差  
 (注3) 適合度はカイ二乗適合度検定の数値  
 (注4) 小数点以下第4位四捨五入

波及要因である「全国導入数」が非常に強力に作用している。情報公開条例、行政手続条例等の政策波及と研究にEHAを用いた伊藤(2002)においても、同じ結果が示されている。このような場合、「全国導入数」の働きによって他の変数の効果が限定されている可能性を否定できない。そのため、「全国導入数」と他の変数間での交互効果(interaction effect)を見ることにした(表3)。

その結果、新たに「知事当選回数」と「選挙年」の2つの変数が有意となったが、「全国導入数×知事当選回数」と「全国導入数×選挙年」の交互効果が10%水準で有意となっているため、変数の主効果は交互効果によって限定される。

解釈を深めるため、交互効果を図示するための操作を行った。手順は次のとおりである。まず、変数「知事当選回数」「選挙年」「全国導入数」の平均と標準偏差を求め、それを元に、各変数の値

表3 交互効果の結果

	知事当選回数	選挙年
<b>政治要因</b>		
中央政治家	-0.093* (0.056)	-0.103* (0.058)
<b>知事当選回数</b>	0.055***(注4) (0.025)	
<b>選挙年</b>		0.149*(注5) (0.087)
<b>社会経済要因</b>		
1人当たり歳出額	0.334*(注4) (0.172)	0.318* (0.172)
<b>波及要因</b>		
全国導入数	0.020*** (0.005)	0.015*** (0.003)
<b>交差項</b>		
全国導入数×知事当選回数	-0.003** (0.001)	-
全国導入数×選挙年	-	-0.010* (0.005)

(出所)筆者作成  
 (注1) \*:p<0.1 \*\*:p<0.05 \*\*\*:p<0.01  
 (注2) 値は係数、括弧内は標準誤差  
 (注3) 小数点以下第4位四捨五入  
 (注4) 全国導入数との交互効果における知事当選回数に付与された係数  
 (注5) 全国導入数との交互効果における選挙年に付与された係数

表4 「知事当選回数」「選挙年」「全国導入数」の平均値と標準偏差

変数名	平均値	標準偏差
知事当選回数	2.483	1.425
選挙年	0.240	0.428
全国導入数	6.281	8.374

(出所)筆者作成  
 (注) 小数点以下第4位四捨五入

表5 「知事当選回数」「選挙年」「全国導入数」の値の変動

変数名	High (平均値+標準偏差)	Low (平均値 - 標準偏差)
知事当選回数	3.907	1.058
選挙年	0.667	-0.188
全国導入数	14.655	-2.092

(出所)筆者作成  
 (注1) 小数点以下第4位四捨五入  
 (注2) 各変数の値の分布を示しているため、負の値をとることもあり得る。

の変動をHighとLowで表す。結果は表4及び表5のとおりである。

次に、各変数がHighとLowの値を取る場合の推定値（評価導入の可能性）を求める。表3の係数と表5の値を $Y = (\text{定数項}) + (\text{変数1}) + (\text{変数2}) + (\text{変数1} \times \text{変数2})$ の推定式に当てはめることによって、「知事当選回数」と「全国導入数」の値の変動が評価導入の可能性に及ぼす影響を数値で示すことができる。変数1には「知事当選回数」または「選挙年」を当てはめ、変数2には「全国導入数」を当てはめる。

推定の結果は表6及び表7のとおりである。数値が大きいほど、評価導入の可能性が高いことを示す。

表6 「知事当選回数」「全国導入数」の値の変動による評価導入可能性

		全国導入数	
		Low	High
知事当選回数	Low	1.242	1.538
	High	1.416	1.579

(出所) 筆者作成

(注) 小数点以下第4位四捨五入

表7 「選挙年」「全国導入数」の値の変動による評価導入可能性

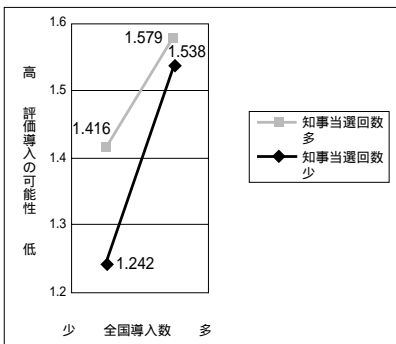
		全国導入数	
		Low	High
選挙年	Low	1.234	1.519
	High	1.379	1.523

(出所) 筆者作成

(注) 小数点以下第4位四捨五入

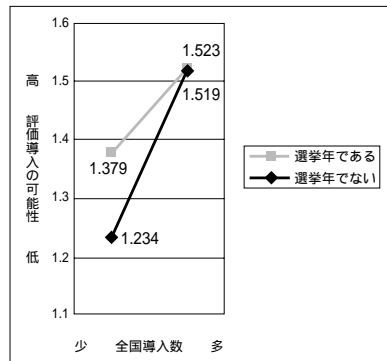
以上の結果を図示すると、図2及び図3のようになる。

図2 「知事当選回数」と「全国導入数」の交互効果



(出所) 筆者作成

図3 「選挙年」と「全国導入数」の交互効果



(出所) 筆者作成

以上の結果を解釈すると、評価の普及が進み、全国での導入数が多くなった時期には、知事当選回数や選挙年は、評価の導入にあまり影響しない。しかし、全国導入数がまだ少ない時期には、評価の導入を促進する傾向にあるということが出来る。

### (3) 考察

第1のカテゴリーである政治要因については、首長の党派性と議会の構成は評価の導入に影響を及ぼさないことが示された。首長の経歴では、中央政治家であった経歴が負の方向に働いた。これは、むしろ中央とのつながりのない首長の方が思い切った政策を打ち出すことができることを表しており、最近の地方分権の推進やいわゆる無党派知事の登場と呼応するものである。

また、交互効果の分析により、次の2点が明らかになった。第1点は、全国導入数が少ない場合、当選回数を重ねて政権基盤を強化した首長の方が評価を導入しやすい。第2点は、全国導入数が少ない場合、知事の選挙年であると評価を導入する可能性が高い。ただし、多数の自治体での導入が進んでくると、当選回数や選挙年に影響されることがなくなる。

第2に、社会経済要因については、財政の効率性が低いほど評価を導入するという仮説が一部支持された。財政の非効率性を表す変数である「1人当たり歳出額」が多いほど、評価を導入する可能性が高い。だが、その他の社会経済要因で有意

となる変数が得られなかったことは、評価の場合、自治体規模、都市化度、地域の豊かさ等の指標が導入の決定に影響しないことを意味する。どの自治体が先行して政策を導入するかは、社会経済的な指標だけでは判断できないということである。

第3に、波及要因は、前年までに全国でどれだけの自治体が評価を導入したかという情報が強力に影響することが示された。一方、準拠集団の情報は影響しないようである。これは、情報伝達が質量共に活発化している現状においては、準拠集団という枠にとらわれず、広く全国規模での横並びが生じている状況を示している。

なお、このEHAの分析結果は都道府県のみを対象としたものであり、市町村への適用には留意する必要がある。

#### 4. 事例研究

##### (1) 調査方法

2003年8月15日～28日の期間に対象自治体を訪問し、評価担当幹部又は担当者に1時間程度のインタビューを実施した。また、これ以外の期間において、知事または市長もしくはそれに準ずる幹部その他の関係者に対するインタビュー、文献調査等、複数の情報源により調査を実施した。

対象自治体インタビューにおける質問項目は次の2つである。「評価導入時～現在に至るまで、政治的環境（首長のご意向、議会との関係など）が、評価のあり方にどのように影響を及ぼしてきましたか。」「現時点での、評価の効果／問題点／課題についてお聞かせください。」ただし、結果として聴取できた内容はこの2点を超えるものが多い。

知事または市長もしくはそれに準ずる幹部その他の関係者に対するインタビューは、あえて事前の質問項目を設けず、フリートーク形式で評価に関する多様な面からの聞き取りを行った。

##### (2) 分析結果

自治体ごとに、「評価のレベル」「行政改革の伝統」「政権基盤」「議会の関与」「首長の熱意」「職

員の熱意」の6つの項目についてレベル付けを行った（表8）。レベル付けの対象時期は評価導入時とし、評価のレベルが高い順に並べ替えている（したがって、「政権基盤」以外は、年度経過にしたがって微妙にレベルが変わる可能性があることに注意）。各項目のレベル付けは、表9の基準に従って行った。

このうち、評価のレベルは、公共経営改革の結果を業務結果、管理又は意思決定の過程の改善、政治行政システムの能力の変化、システム全体の移行、の4つに分類したPollitt and Bouckaert (2004, p.98)を参考にしている。レベル1は、人員、業務量、コスト等の削減が見られるなど、数値で表せる範囲での行政活動の効率化を意味する。レベル2はさらに一歩進んで、行政組織内での意思決定過程がより効率的なものに変容する水準までも指す。レベル3は、改革派の首長が就任する等を契機に、末端まで改革精神が浸透していくような段階である。

レベルの数値が高いほど、その項目が強力に出現していることを意味する。

表8 事例研究の分析結果

	評価のレベル	行政改革の伝統	政権基盤		議会の関与	首長の熱意	職員の熱意	
			政権交代	政権継承			職員の取り組み	キーパーソンの存在
三鷹市	3	2	×		1	2	2	
静岡県	3	2	×		1	2	2	×
横須賀市	3	1	×		1	3	2	
三重県	3	0		×	0	3	2	
草加市	2	0	×		1	2	2	
秋田県	1	0		×	0	2	1	×
宮城県	1	0		×	0	2	1	×
杉並区	1	0		×	1	2	1	×
神奈川県	1	1	×		1	1	0	×
北海道	1	0	×		0	2	1	×

(出所)筆者作成。

(注)数値はレベルを表す。

表9 レベル付けの基準

項目	レベル0	レベル1	レベル2	レベル3
評価のレベル	何も変化がみられない場合	人員、業務量等に变化がみられた場合	意思決定過程が改善された場合	行政文化に変容がみられた場合
行政改革の伝統	行政改革の伝統がみられない場合	従来から先進的な取り組みを行ってきた場合	従来から行政改革の伝統が存在する場合	-
政権交代	評価生成時の首長が政権交代によってトップの座に就いた場合は、そうでない場合は×			
政権継承	評価生成時の首長が比較的安定的な政権継承によってトップの座に就いた場合は、そうでない場合は×			
議会の関与	議会が評価に関心を示さない場合	議会が評価の実施を要望する場合	議会が評価を実施するよう圧力をかける場合	-
首長の熱意	首長が評価に関心を示さない場合	首長が評価の導入を指示した場合	首長が積極的に評価に取り組み意欲を示した場合	首長が評価の導入によって組織文化の向上をも意図した場合
職員注の取り組み	職員が評価に関心を示さない場合	一部の職員が評価の意義を理解している場合	多数の職員が評価の意義を理解している場合	-
キーパーソン の存在	職員にキーパーソンが存在する場合は、存在しない場合は×			

(出所) 筆者作成。  
 (注) ここでの職員とは、役職を問わず、広く職員一般を指す。

この結果から、次の4つのことが分かる。第1に、「行政改革の伝統」は、評価の生成に非常に強力に働いているということである。第2に、政権基盤については、「政権交代」と「政権継承」のどちらがより有効に作用するかを判断するのは難しいということである。例えば、三重県と宮城県では、同じ政権交代という状況であっても、評価のレベルが異なって現れている。第3に、議会の影響が定かでないということである。評価は国の行政改革の流れに合致するものであり、世論にも評価を歓迎する気風があることから、議会の構成や首長との関係にかかわらず、賛意を表明する機会が多いと解釈できる。第4に、「首長の熱意」と「職員の熱意」の両者が揃った場合に、評価が高いレベルを示すということである。

(3) 考察

【政4】首長の熱意があると評価を推進するという仮説は一部支持された。例えば、宮城県、杉並区では、首長の熱意はレベル2であっても職員の熱意は必ずしも高くなく、評価のレベルは低い。一方、三重県と横須賀市では首長の熱意と職員の熱意の双方が強力で、評価のレベルも高いという結果であった。三重県と横須賀市では、首長の熱意がレベル3で、行政全体のマネジメントを改革しようという首長の強い意思が働いており、首長のマネジメントへの関心が評価を高レベルとした可能性がある。だが、宮城県、杉並区等の結果をみると、首長の熱意だけでは不十分であり、首長の考えが職員に浸透し、職員自ら評価の重要性を理解するに至らないと、評価は効果を十分に発揮することができないと解釈できる。

次に、【政7】行政改革の伝統があると評価を推進するという仮説は支持された。静岡県と三鷹市の場合、評価の導入自体は特段新しいものではなかった。なぜなら、従来から絶え間ない行政改善の試みが続けられてきていたため、評価についても改善の一環と受け取られ、行政活動の成果を指標によって把握して効率的な行政運営に役立てるという趣旨が円滑に首長と庁内に浸透したからである。静岡県も三鷹市も、三重県のような強烈的な首長のリーダーシップはうかがえず、静かな改革

の流れであるが、元々の改革意識が評価の生成にいかにか重要であるかが示された。改革意識を根付かせることが評価生成の第一歩である。

最後に、【政8】政権交代の結果として評価を推進するという仮説は一部支持された。杉並区では公約どおり評価を導入したが、評価によって政権基盤を強化しようという意図は読み取れなかった。一方、三重県、宮城県、秋田県の場合は、政権交代という形で初当選し、かつ、当初は政権基盤が弱かったことから、評価を自らの基盤確立のために活用する意思が働いた。ただし、この3県の中で評価が高レベルなのは三重県だけであることから、政権交代は評価導入のきっかけとなるが、評価のレベルを高めるには、首長が評価の導入によって組織文化の向上をも意図するほど熱心であること、さらに、首長の熱意と職員の熱意の双方が揃うことが必要だと解釈できる。この双方が揃った例として、導入時のレベルはさほど高くなかったが、数年を経てキーパーソンが現われはじめ政策形成のパターンを変化させ、条例化を行うなど制度化を進め、レベル2に近づいていったとみられる宮城県、秋田県がある。

結論

イベント・ヒストリー分析と事例研究の結果を統合すると、表10のとおりとなる。

以上の分析結果から、3つの結論を導いた。

第1は、政治要因として、首長の熱意、行政改革の伝統及び政権交代が評価の波及と生成過程に寄与していることである。両過程は自治体固有の政治要因に起因して進行してきたことになる。中でも、行政改革の伝統という要因が寄与していることは、自治体が行政運営の改善に積極的に取り組む姿勢が重要であることを示している。

第2は、社会経済要因が評価の波及と生成過程に及ぼす寄与度の小ささである。Dye and Robey (1980) や飽戸・佐藤 (1986) によって、政策決定過程に及ぼす社会経済要因の重要性が示されてきたが、地方自治体の評価については当てはまらないことになる。その理由としては、大都市圏での急激な財政悪化による地域間経済格差の縮小等、近年の社会経済的な状況の変化が挙げられる。

表10 仮説の検証結果

仮説		結果
政治要因		
政 1	首長の党派性は評価の導入に影響しない	支持
政 2	首長が中央出身であると評価を導入する	不支持
政 3	首長の当選回数が少ないほど評価を導入する	不支持
政 4	首長の熱意があると評価を推進する	一部支持
政 5	選挙年直後に評価を導入する	一部支持 (全国導入数が少ない時)
政 6	議会の構成は評価の導入に影響しない	支持
政 7	行政改革の伝統があると評価を推進する	支持
政 8	政権交代の結果として評価を推進する	一部支持
社会経済要因		
社 1	自治体規模が大きいほど評価を導入する	不支持
社 2	都市化が進んだ自治体ほど評価を導入する	不支持
社 3	地域が豊かなほど評価を導入する	不支持
社 4	財政の効率性が低いほど評価を導入する	一部支持
波及要因		
波 1	全国導入数が多いほど評価を導入する	強力に支持
波 2	準拠集団内の導入数が多いほど評価を導入する	不支持

(出所) 筆者作成

1996年以降全国で見られた評価の波及と生成過程は、財政の効率性が低いほど評価を導入する可能性が高いものの、全体的な傾向としては、予想に反し、社会経済要因によることなく進行してきたと解釈できる。

第3は、波及要因の寄与度が非常に大きいことである。ただし、評価の場合、情報伝達が質量共に活発化している現状を反映して、準拠集団という枠内での波及現象はみられなかった。分析結果として示されたのは、全国規模での横並び競争が強力に機能していることであり、村松 (1975) 以来示されてきた自治体の横並び競争が評価の波及

過程においても強力に寄与していることが分かった。

総括すると、評価の波及と生成過程において、全国的な横並びに加え、政治要因が重要であることが明らかとなった。特に、評価の有効な活用の度合いは、首長の熱意、行政改革の伝統及び政権交代に相当依存している。このことは何を意味するか。第1に、導入に当たっても展開に当たっても、トップダウン型の契機は必要不可欠である。およそ大方針はトップの理解がなければ進まない。第2に、しかし、トップの方針だけでは制度化されないし、骨抜きになって定着しない。中間管理職の貢献、改革に取り組む組織風土や伝統がなければ持続しないし、形式的な書類作成の弊に陥る。第3に、アクターが変わり、外的圧力が加わるという意味で、政権交代も1つの要因足りうるのである。

#### 注記

- 1 今回の分析対象期間（1995～2002年）は、保守・革新の別が弱まり、選挙時にどの政党の支援も受けなないいわゆる「無党派」が広がり始めた時期に当たる。一般には、「無党派」をいわゆる「改革派」と見なす向きもあるが、その捉え方は曖昧である。本稿では、「党派性」を従来の保守・革新の流れを汲むものと定義し、時代とともに党派性の影響力が弱まっていると考え、仮説を提示した。
- 2 Masuyama (2002)は、変数「全国導入数」を加えることそのものが多重共線性を引き起こすと指摘している。しかしながら本稿では、その可能性を考慮しつつも「全国導入数」の重要性に鑑み、交互効果の検証を行い、慎重にモデルに組み込むことで対処した。なお、「全国導入数」を除いてEHAを行うと、他のほぼ全ての変数が有意となったが、これは、「全国導入数」という重要な変数を取り去ることの弊害を示していると解釈した。

#### 謝辞

本稿の草稿について建設的な批評をいただいた伊藤修一郎筑波大学教授、及び詳細かつ有益なコメントを寄せてくださった匿名の査読者に感謝する。ありうべき誤りは、当然筆者の責任である。

#### 参考文献

- 鮑戸弘・佐藤誠三郎（1986）「政治指標と財政支出647市の計量分析」、大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』、東京大学出版会
- 伊藤修一郎（1999）「情報公開条例の制定過程」、『年報公共政策』、2号
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』、慶応義塾大学出版会
- 井堀利宏（2002）「望ましいガバナンスへの移行戦略：予算システム」、宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス：改革と戦略』、日本経済評論社、152-165
- 上山信一（1998）『「行政評価」の時代：経営と顧客の視点から』、NTT出版
- 上山信一（1999）『「行政経営」の時代：評価から実践へ』、NTT出版
- 上山信一（2002）『日本の行政評価：総括と展望』、第一法規出版
- 上山信一・伊関友伸（2003）『自治体再生戦略：行政評価と経営改革』、日本評論社
- 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』CD-ROM版
- 梅田次郎（2001）「業績測定型・三重県事務事業評価システムの発展過程と展望」、『日本評価研究』、1（2）：69-77
- 梅田次郎（2002）「意識改革と政策形成：三重県庁における自治体組織運営の変革プロセス」、『公共政策研究』、有斐閣、55-69
- 小野達也・田淵雪子（2001）『行政評価ハンドブック』、東洋経済新報社
- 片岡正昭（1994）『知事職をめぐる官僚と政治家』、木鐸社
- 黒沼稔（1961）「行政効果の測定」、『自治研修』、25:37-51
- 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明（1987）『アンケート調査にみる地方政府の現実：政策決定の主役たち』、学陽書房
- 総務省（2003）『地方公共団体における行政評価の導入の実態と今後の展開について：平成14年度地方公共団体における行政評価についての研究会報告』、3月

- 中西啓之 (1979) 「日本の革新自治体」, 島恭彦・池上惇・遠藤晃 『現代の地方自治』, 自治体研究社
- 中野実編 (1986) 『日本型政策決定の変容』, 東洋経済新報社
- 中野実 (1992) 『現代日本の政策過程』, 東京大学出版会
- 肥田野登 (1997) 『環境と社会資本の経済評価: ヘドニック・アプローチの理論と実際』, 勁草書房
- 古川俊一 (2004) 「地方行革の新展開と経営志向の台頭 NPMと評価の効用と限界」, 『行政管理研究』, 105: 45-56
- 古川俊一・北大路信郷 (2004) 『新版 公共部門評価の理論と実際』, 日本加除出版
- 村尾信尚・森脇俊雄 (1999) 『動き出した地方自治体改革』, 関西学院大学出版部
- 村松岐夫 (1975) 「戦後日本の地方政治」, 足立忠夫他編 『現代政治と地方自治』, 有信堂
- 村松岐夫 (1986) 「政府間関係と政治体制」, 大森彌・佐藤誠三郎編 『日本の地方政府』, 東京大学出版会
- 森杉壽芳編 (1997) 『社会資本整備の便益評価: 一般均衡理論によるアプローチ』, 勁草書房
- 山田治徳 (2000) 『政策評価の技法』, 日本評論社
- 山本清 (2001) 『政府会計の改革』, 中央経済社
- 山本清 (2002) 「望ましいガバナンスへの移行戦略: 会計システム」, 宮川公男・山本清編 『パブリック・ガバナンス: 改革と戦略』, 日本経済評論社, 166-179
- 山谷清志 (1997) 『政策評価の理論とその展開: 政府のアカウントビリティ』, 晃洋書房
- 山谷清志 (2002) 「わが国の政策評価: 1996年から2002年までのレビュー」, 『日本評価研究』, 2(2):3-15
- 梁起豪 (1991) 「地方自治体における影響力の計量分析」, 小林良彰編 『政治過程の計量分析』, 芦書房
- Beck, N., Katz, J. N. and Tucker, R. (1998). Taking Time Seriously: Time Series Cross Section Analysis with a Binary Dependent Variable. *American Journal of Political Science*. 42 (4), 1260-1288.
- Berry, F. S. and Berry, W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84 (2), 395-415.
- Berry, F. S. and Berry, W. D. (1992). Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity. *American Journal of Political Science*, 36 (3), 715-742.
- Blossfeld, H. P. and Rohwer, G. (2001). *Techniques of Event History Modeling: New Approaches to Causal Analysis, 2nd edition*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Dye, T. R. and Robey, J. S. (1980). Politics versus Economics: Development of the Literature on Policy Determination. In T. R. Dye & V. Gray (eds.), *The Determinants of Public Policy*. Lexington, MA: D. C. Heath and Company, 3-17.
- Gray, V. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 67, 1175-1185.
- Gray, V. (1994). Competition, Emulation and Policy Innovation. In C. D. Lawrence & J. Jillson (eds.), *New Perspectives on American Politics*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 230-248.
- Knoke, D. (1982). The Spread of Municipal Reform: Temporal, Spatial and Social Dynamics. *American Journal of Sociology*, 87, 1314-1339.
- Masuyama, M. (2002). Bandwagon Competition or Duration Dependence? Comment on 'Shaping Policy Diffusion'. *Japanese Journal of Political Science*, 3 (2), 265-269.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41 (3), 738-770.
- Pollitt, Christopher, and Bouckaert, Geert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press.
- Reed, Steven (1986). *Japanese Prefectures and Policymaking*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Rogers, E.M. (1995). *Diffusion of Innovations, 4th edition*. New York, NY: Free Press.
- Singleton, R., Straits, B. C., Straits, M.M. and McAllister, R.J. (1988). *Approaches to Social Research*. Oxford University Press.
- Steiner, K. (1980). *Progressive Local Administrations: Local Public Policy and Local-National Relations*. In Steiner K., Krauss E. S. & Scott S. C. (eds.), *Political Opposition and Local Politics in Japan*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 317-352.

- Tolbert, P. S. and Zucker, L.G. ( 1983 ). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28, 22-39.
- US General Accounting Office ( GAO )( 1990 ). *Case Study Evaluations*. GAO/PEMD-10.1.9. Washington, D.C., November.
- Walker, J. L. ( 1966 ). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63, 880-899.
- Weiss, C. H. ( 1998 ). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Yamaguchi, K. ( 1991 ). *Event History Analysis*. Newbury Park, CA: Sage.
- Yin, R.K. ( 1994 ). *Case Study Research: Design and Methods*, 2<sup>nd</sup> ed. Newbury Park, CA: Sage.

( 2006.2.10受理 )

## **An Analysis of Diffusion and Developmental Process in Local Governments' Evaluation and Performance Measurement**

Shun'ichi Furukawa

Harumi Morikawa

University of Tsukuba

Ibaragi Prefecture

furukawa@sk.tsukuba.ac.jp

morikawa@ipu.ac.jp

### **Abstract**

This paper analyses the diffusion and development process of evaluation and performance measurement in Japan's local governments. We indicate that unprecedented is the analysis of such process focusing on contributing factors to the diffusion and developmental process, and employs event history analysis of 47 prefectures and complementarily a case study approach for 10 representative local authorities. The results of these two approaches suggest three points: first, an eagerness of governors or mayors, a tradition of administrative reform, and change of administration contribute to the initiation and developmental process; second, social-economic factors do not contribute so much as is generally expected, and third, reference group has not impacted on the diffusion process, but a countrywide catching up/imitating strategy among local governments has proved an important contribution to this diffusion. To sum up, political factors are significant, in addition to this strategy.

### **Keywords**

local governments, evaluation, performance measurement, policy diffusion, event history analysis, case study