

自治体における事業評価導入の多面的意義

真山 達志*

(同志社大学法学部教授)

はじめに

名称こそ「事務事業評価」「施策評価」など様々であるにしても、いわゆる事業評価が全国の自治体に広がっている¹⁾。都道府県レベルは言うに及ばず、市町村にもかなりの勢いで広がりつつある。以前から評価の必要性や重要性が叫ばれていながら、実際には導入が進まなかった事業評価が急速に導入されるようになってきているのには、様々な理由や背景が考えられる。

もっとも大きな、そして直接的な理由の一つは、国レベルでの政策評価の導入ということがあるだろう。国が法制化・制度化すると全国の自治体に類似の制度が一気に広がるというのは、過去にも少なからず見られた現象である。しかし、政策評価の制度化自体は必ずしも国が先行している訳ではない。論議や研究はともかく、制度として実際に導入したのは自治体为先である。特に最近の自治体レベルでの事業評価「ブーム」を作るきっかけになったといえる先進事例としては、北海道の「時のアセスメント」、静岡県の「業務棚卸し」、そして三重県の「事務事業評価」であろう。とりわけ、三重県の事務事業評価は、全事務事業について評価を行おうという意欲的取り組みであったために、その後、多くの自治体のモデルないし引照枠組として参考にされてきた。したがって、国および一部の自治体での具体的な評価導入が全国に波及しているということだけは、間違いのない事実である。

しかし、事業評価の導入が必ずしも先進的取り組みの物まねであるとか、ブームに乗っているに過ぎないとは言いきれない。明らかに、事業評価を必要とする社会環境が存在しているのも事実である。それは言うまでもなく、厳しい財政事情のもとで進められている行財政改革の中で、事務事業の見直しが避けて

*1955年生まれ。中央大学法学部、同大学院法学研究科卒。(財)行政管理研究センター、茨城大学助教授、同志社大学助教授などをへて、96年より現職。著書として、『政策形成の本質』(成文堂)、『ホーンブック行政学』(共著、北樹出版)など。政策実施研究を中心に、行政学や地方自治などを研究。

1) 総務省(調査実施時には自治省)による「地方公共団体における行政評価の取組状況」(2000年12月)調査では、「行政評価」という用語に統一されており、そこでいう行政評価とは、政策、施策、事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するものを指している。すなわち、事業評価を含む評価一般の名称として行政評価が使われている。本稿では、必ずしも統一的な用法となっていない行政評価という用語は使わず、主として事業を対象として行われている評価に焦点を合わせて事業評価とする。なお、同調査の結果によると、事務事業を評価対象としているのは、都道府県で85%、指定都市で92%、市区町村で78%にのぼっており、実際にも大半が事業評価であると考えて良いだろう。

通れない課題となっていることである。ところが、事務事業の見直しは、総論賛成・各論反対になる典型例でもある。そこで、合理的かつ説得力ある見直しの論議をするためには、事業の効果ないし有効性などを具体的に示していく必要が生じる。その手段であり、論議の有用な資料を提供するのが事業評価であることは疑いない。実際、事業評価の導入に当たっては、事業（政策）の見直しに資することが強調されることが多い²⁾。

また、近年、自治体におけるアカウンタビリティの確保が重要だといわれるようになってきているが、アカウンタビリティを単に説明責任と訳さず、「結果に対する説明責任」とか「弁明的責任」などと訳する限りにおいては、行政自らの活動結果を評価する事業評価を抜きには論議にならない。その意味での事業評価の必要性も忘れることはできないだろう。もっとも、この点については必ずしも多くの論者が強調しているわけでもない。それは、アカウンタビリティ概念自体の解釈の仕方に起因しているといえよう。すなわち、アカウンタビリティを単純な説明責任と捉えると、行政が今、何を検討しているのか、決定に至るプロセスはどのようなものであったのか、政策や事業の内容はどうであるのか、といったことを懇切丁寧、分かりやすく説明することという意味合いが強調される。そのような説明が求められていることは否定しないが、アカウンタビリティで重要になるのは、行政の活動の結果あるいは事業を実施した結果として、地域や住民にどのような成果が発生し、いかなる効果が生まれたのかを説明することであろう。その説明を、事業主体である行政が自ら行おうとすれば、必然的に結果を正しく把握し、効果を公正に評価しておく必要がある。つまり、事業評価が不可欠となるのである³⁾。

以上のように、事業評価の導入には、単なるブームや一時的な現象としてとらえることができない様々な背景や事情が存在するのである。しかし、事業評価の導入には、上のような一般的に言われている背景とは異なる別の意義も存在するように思われる。そこで、本稿では、第1に様々な分野で登場している「ガバナンス」概念と事業評価の関係、第2に自治体の政策形成能力（政策形成的発想）と事業評価の関係について検討を加えることを通じて、事業評価の導入によって自治体に生み出される変化を探ってみることにする⁴⁾。

1. ガバナンス概念とは何か

ガバナンスという用語自体は珍しいものではなくなりつつある。とりわけ、コーポレート・ガバナンスといような用法は、経営や会社法などの分野で頻繁に使われている。これについては「企業統治」という訳語も使われている。また、国際協力の分野では世界銀行が開発援助評価の際に「グッド・ガバナンス」という概念を使ったことはよく知られているところである⁵⁾。しかし、事業評価とガバナンスの関係を検

2) 例えば、東京都は「行政評価制度は、都の政策や事務事業の目標と結果を都民の皆様に分かりやすい形で示し、達成状況を評価、検証し、評価結果を都民に公表するとともに、予算編成や事務事業の見直しに反映させていくもの」（東京都『平成11年度行政評価制度の試行における評価結果について』2000年1月）として、評価の目的の1つに事務事業の見直しを挙げている。

3) この点については、拙著『政策形成の本質 現代自治体の政策形成能力』（成文堂、2001年）の150～158ページを参照。

4) ガバナンス・イメージの導入と政策形成の確立という2つの関係を取り上げるが、ガバナンス・イメージの導入は真の政策形成が行われるための前提条件でもありと考えられるので、本稿ではガバナンス・イメージの導入に比重を置いて論じる。

5) Cf. *Governance: The World Bank's Experience*, The World Bank, 1994. ここで言う「グッド・ガバナンス」とは、政府が民主的で効率的な制度を確立し、アカウンタビリティが確保されていることを指しており、それらが開発援助を行う際の判断基準になるという発想であるといえよう。

討する際に重要なガバナンス概念は、以上のようなガバナンスの使い方ではなく、公共政策研究や政治・行政研究（以下、これらの研究群を便宜上「公共事象研究」と呼ぶことにする）におけるガバナンス概念である。

このような公共事象研究の分野でのガバナンス概念は、それほど古い歴史を持っている訳ではない。ガバナンス概念の整理を試みた戸政によれば、わが国の公共事象研究の分野でガバナンスという用語が登場し始めたのは1994年であるという⁶⁾。もちろん、この段階でガバナンス概念が初めて紹介されたわけではなく、今後の行財政改革の展開や分権改革の意味を理解する上で、公共事象の研究分野でもガバナンス概念が重要性を持つようになるという指摘であった。そして、この時期以降、ガバナンスという用語や概念が、この分野の研究でも頻繁に用いられるようになるのである。しかし、必ずしも統一的な概念として使用されている訳ではなく、むしろ人によってその使い方や意味内容に違いがあり、混乱をきたしているというのが現状である。そのため、ガバナンス概念そのものを分類・整理する必要が出てくるほどである⁷⁾。

本稿はガバナンス概念の整理やその検討が目的ではないので、あまり深く立ち入らないが、以後の論議との関係から次のように定義しておくことにする。すなわち、「公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府（中央政府および地方政府を含むいわゆるgovernment）、企業（民間営利部門の諸主体）、NPO、NGO等（民間非営利部門の諸主体）のネットワーク（アクター間の相互依存関係）を構築し、それを維持・管理する活動（＝公共空間の協働管理）」⁸⁾と考える。この定義で重要なことは、ガバナンス概念では、政府（government）は公共空間における諸主体の中の一つに過ぎないと捉えていること、その結果として、民間の営利・非営利双方の部門の主体も重要な役割を有していることを前提としていること、

それらの諸主体は相互依存関係にあってネットワーク状に結びついていること、そしてネットワークは誰かが管理しなければならないということの4点である。このようにガバナンス概念を捉え、そして今後の社会がガバナンスを前提として機能していくようになって考えると、従来の自治体、とりわけ行政部門では大きな意識改革が必要になってくる。

これまでの自治体は地方の統治主体としての「政府」として君臨してきたのであり、住民は統治の対象という理解が無意識のうちに支配的になっていたが、ガバナンス概念で臨むと、行政と住民は対等・平等の関係になってくるのである。住民参加や市民参加という概念を越えた、パートナーシップないし協働という概念が前提となってくる。しかし、これまでの自治体行政は、住民に目を向けるというより行政内部や国（中央政府）へ目を向けて仕事をしてきた。言い換えれば、ガバメントという立場で民間から超越した立場を維持し、まさに統治していたのである。しかし、ガバナンス概念のもとで地域の公共空間の諸問題に対応していこうとすれば、住民志向、住民の視点でのものの見方・考え方が必要になる。このような

6) 戸政佳昭「ガバナンス概念についての整理と検討」(『同志社政策科学研究』第2巻第1号, 2000年) 307ページ。戸政によって学術誌上でガバナンス概念自体をまとめた形で論じた最初の論稿と指摘されているのは、今村都南雄「ガバナンスの観念」(『季刊行政研究』第68号, 1994年)である。筆者も戸政の見解と同意見である。

7) 上記注で紹介した戸政の論文もまさにガバナンス概念の整理を目的としている。また、これまで多くの研究者が参照していたガバナンス概念の整理論としては、R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997, を参照。

8) この概念定義は、筆者が従来からガバナンス概念を学生諸君に紹介する際に使っていたものに、戸政の定義（戸政、前掲論文、316ページ参照）およびRhodes（同上書参照）の考え方を参考に修正を加えたものである。なお、公共空間の問題解決を政策の策定から実施を通じた過程と考えるときにも、その実態を諸アクターのネットワークとして捉え、そのネットワーク管理に注目することの重要性については、拙稿「政策実施過程とネットワーク管理」(『法学新報』第100巻第5・6号, 1991年)を参照。

発想や視点は、従来からその必要性が論じられてきたが、なかなか現実のものにはなっていなかった。長年、公共事業を政府部門が独占していたのだから、民間部門と協働して公共事業を扱うことが、一朝一夕に実現しないことは想像に難くないが、それを実現していったこそガバナンスが確立されることになるのである。

そこで、ガバメント的発想、言い換えれば政府から外部社会や住民を見るという発想から、ガバナンス的発想、つまり地方政府自体も地域社会の公共空間における諸アクターの中の1つであるという発想に変え、自治体関係者の意識改革を進めていくためには、何らかの有効な手段・手法が必要になってくる。その手段・手法の1つとして利用できるものが事業評価であるというのが本稿の見解である。

2. 自治体におけるガバナンス・イメージ

今述べたようなガバナンス的発想をガバナンス・イメージと呼ぶなら、現代の自治体に求められている改革は、自治体行政にガバナンス・イメージを導入することであるといっても過言ではない。それを単なる意識改革というレベルで捉えると、住民とのパートナーシップが必要だとか、住民の視点に立った行政の推進といったお題目を唱えるだけで、具体的には何ら改革が進まない危険がある。実際、これまで住民参加が長らく叫ばれながら、「受け入れる」側の行政の意識にも問題があって実効性のある住民参加が実現しなかったように、ガバナンスも単なる新しい言葉のお遊びに終わってしまいかねない。そこで、単なるお題目ではなく、自治体行政に実質的なガバナンス・イメージを導入する手法ないし手段が必要となるのである。しかし、ガバメントとして存在し、ガバメントとして活動してきた自治体に、従来とは根本的に異なる発想であるガバナンス・イメージを導入するためには、行政の意識改革はもとより、住民の意識をも変えていかなければならない。したがって、一気にガバナンス・イメージを導入するというより、次のようなステップを踏み、ガバナンス・イメージが定着する基盤を築いていく必要がある⁹⁾。

まず、第1ステップとして、自治体行政の組織・機構管理に能率性・効率性・有効性を実現することが求められる。これは、ガバメントの改革であるが、ガバメントの能率性や有効性などが確立されていないと、住民のガバメントに対する信頼が生まれにくい。そして、ガバメントに対する信頼がない限り、住民とガバメントのオープンな関係を前提としているガバナンスの確立は難しい。

第2ステップとして、住民に対するアカウントビリティの確保が必要である。前述のようにアカウントビリティはガバメントの活動の結果についての説明責任を指している。つまり、ガバメントの活動の結果として、どのような成果や効果を生みだし、住民や地域にとっていかなる意味や意義があったのか、そしてそれらは住民の意向に添った結果であることを説明して納得を得る責任である。アカウントビリティが確保されることによって、住民のガバメントに対する信頼が高まるのである。

アカウントビリティが確保されることによって、第3に透明性・公開性がガバメントに組み込まれることになる。透明性・公開性が確立されることによって、住民は行政や公共的活動への関心を高め、参加や協働が実現することにつながるのである。この段階にいたって初めてガバメントの改革がガバナンス・イメージに直接的につながるようになるのである。すなわち、行政側には住民の信頼と協力を得ることが自治体行政にとって重要であるという認識が広まり、住民側には行政は権力者や統治者ではなく、地域の公

9) ガバナンス・イメージの導入についてより詳しくは、真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」(『同志社政策科学研究』第2巻第1号, 2000年) 36~38ページを参照。

共的問題を解決する上でのパートナーであるというイメージが浸透し始めるのである。ガバナンス・イメージの導入が本格化したと言ってもよいだろう。

そして、実際に住民が自治体の行政活動や政策形成に関わりを持つ機会が拡大すれば、それが第4のステップである。この段階に進むことにより、これまで行政に集中していた権限や資源が行政以外の公共アクターにも分散するようになる。ガバナンス・イメージが定着し始め、本格的なガバナンスの確立に近づくのである。

3. ガバナンス・イメージの導入と事業評価

以上に述べたようなガバナンス・イメージの導入に向けての4段階のステップと事業評価の関係を検討してみよう。その前に、従来から自治体において取り組まれている様々な改革や新しい制度の導入が、ガバナンス・イメージの導入にどのように関わっているかを確認しておくことにする。

まず第1ステップの自治体の組織・機構のマネジメントにおける能率性や効率性の追求という点では、80年代以降に顕著であるいわゆる行政改革がその役割を担っているのは言うまでもない。本来の行政改革の概念はともかく、わが国の行政改革はもっぱら組織・機構の簡素・合理化であり、人員整理に重点が置かれていたことは否定できない。そして、理念や理論が十分であったかという疑問が残るものの、一定の能率化や効率化は生まれているだろう。

第2ステップのアカウンタビリティの確保との関係では、情報公開制度の普及が大きな関わりを持っている。一部で言われているように、情報公開制度の存在自体がアカウンタビリティの確保になっているというのは誤りであるにしても、情報公開が行われることによって行政活動の実態や行政活動の結果(効果)についての資料が明らかになり、それに疑問や不満を持つ住民が行政の責任追及を行うようになれば、たしかにアカウンタビリティの確保に向かって前進していることになる。

また、情報公開制度は第3ステップの行政の透明性・公開性を高めていく段階でも意義があるのは言うまでもない。ただ、第3ステップにとっては、情報公開制度のような受動的公開(開示請求のあった公文書についての公開を原則とする)では不十分である。なぜならば、情報公開制度を利用して開示請求する人は、特定の問題に強い関心があったり利害関係があったりする場合が多く、したがって比較的少数の人に限られることと、開示される情報が行政活動全体のごく一部を表現した公文書に限られることから、この制度で十分な透明性や公開性を確保するのは難しいからである。したがって、第3ステップ以降においては、従来のガバメントの改革手法や従来の制度では不十分であり、文字通りの意識改革、つまりガバナンス・イメージが導入されることが必要になるのである。

では、本稿が関心を持つ事業評価は、それぞれのステップにどのような意味を持っているのであろうか。ここでは、全国に先駆けて全事務事業について評価を加えるシステムを制度化した三重県を例に検討してみよう。

いうまでもなく、三重県の事務事業評価システムはそれ単独で存在するものではなく、1995年に北川正恭が知事になって以来続いている行政改革活動である「さわやか運動」¹⁰⁾の一部として登場したのである。しかし、単なる一部ではなく改革の主要要素であることも事実である。そして、三重県の行政改革のねら

10) 北川知事が進めた行政改革のポイントは、生活者起点の行政の確立、地方分権の時代への対応、民間経営手法の導入、第三者・外部の視点の導入、コンサルタントの導入、であり、それを実現する具体的活動が「さわやか運動」である。さわやか運動の詳細については、三重県『三重県「さわやか運動」推進大綱 生活者起点の行政運営をめざして』(1996年)を参照。

いは、ガバメントの改革としての単なる行政組織や行政制度の改革を目指したというより、行政で働く一人ひとりの職員が、

- 生活者起点の発想を持つ、
- 手段中心の発想ではなく目的志向になる、
- 成果意識、コスト意識を持つ、
- 結果重視の発想になる、
- 行政の仕組みを変えるという意識を持つ、

ことを目指していた。すべての項目が職員の意識に関わるものであることは明白であり、職員の意識改革を中心に据えた改革である。

では、事務事業評価システムがなぜ職員の意識改革に有効なのか。実は、事業評価自体を何らかの改革と結びつけることはむしろ間違いかもしれない。実際、評価にはそれを導入するに当たっての目的によって使われ方は様々となる。事業評価の結果に基づいて事業の見直しをするというのは最も一般的で本来的な利用である。また、予算査定の際に事業の進捗状況や効果を測定するために利用することも少なくないだろう。このような事業評価の使い方の当否について論じるのは本稿の目的ではない。ここでの関心は、わが国の自治体で最初に体系的な事業評価制度を導入した三重県が、少なくともその初期の段階においては、職員の意識改革のための手段として事業評価を位置づけていたという事実に注目してみると、限定的ではあるが一定の効果を上げているという事実なのである。

すべての事業について事業評価を導入することは、すべての職員に対して、目的の確認、成果に対する意識などを否応なしに植えつける効果がある。本来、これらの意識や感覚を抜きには、事務事業評価システムが要求している評価業務を処理できない。従来行政組織は評価という視点がほとんどなかったために、事業評価を導入することが新しい視点を導入することにつながるのである。そのことが、単なるお題目としての「意識改革」ではなく、現実的な意識改革を生み出す契機となる。評価業務を導入し、継続していくことによって、職員は無意識のうちに新しい価値に接し、次第に職員間にその新しい価値観や意識が定着していくことが期待されている。すなわち、結果志向の発想であり、それはより具体的には住民や地域社会における変化に目を向けることになるのである。

以上のことから、事業評価はガバナンス・イメージの導入という観点から見ると、第4ステップに進むきっかけを与えていると考えられる。しかし、繰り返しになるが、事業評価それ自体が意識改革の手法であるという訳ではない。意識改革を進めなければならないという目的があり、それと事業評価が組み合わせられることによって、事業評価は意識改革を進める手段となりうるのである。そして、このことは、事業評価によって意識改革を進めようとする場合は、評価システムの導入主体（通常は自治体の長である）が明確な戦略を持ち、目的が達成されているかどうかのモニタリングを欠かさないという努力が必要である。

4. 政策形成と事業評価

近年、自治体において政策形成の重要性が叫ばれている。これは、地方分権の進展に伴って、地方でも政策を生み出していかなくてはならないということであるが、ことはそれほど単純な話ではない。なぜならば、これまで自治体では政策形成はおろか、政策という概念すらほとんど使われていなかったために、政策形成の具体的な意味や内容が確定していないからである。政策をどのように捉えるかによって、政策形成の内容も自ずと異なってくる。政策＝事業と考えて、政策形成とは事業を企画・立案することと捉えている場

合も少なくない。実は、このような混乱は自治体だけにあるのではなく、政策評価の論議においては中央政府でも政策・施策・事業の明確な使い分けや概念整理がなされていないケースも見受けられるようである。

ここでは、政策形成の本質について立ち入った論議をするだけの余裕はないので、とりあえず政策を次のように考えることにする。すなわち、政策とは「自治体の取り組みによって解決すべき問題は何か、自治体が解決（達成）しなければならない課題は何かを明確に示すことによって、具体的な行動プランである事業の方向性や狙いを表明したもの¹¹⁾」である。したがって、政策は、事業の企画・立案に先立って策定されるものであり、多くの事業を体系づけるものであると考えることにする。政策をこのように捉えると、政策と事業は明らかに異なる概念である。政策は、解決すべき政策課題を示し、事業をはじめとした行政活動の目的を示している。

施策は、政策を実現するための具体策のセットであり、政策の下位概念であると同時に、事業の上位概念となる。事業は、政策を実現するための具体的な方策であり、手段・方法に当たるものである。そして、事業評価は、あくまでもこの具体的な事業を評価するものであるのは言うまでもない¹²⁾。では、その事業評価の導入が政策形成にどのように影響するのだろうか。

事業評価をお手盛りで適当に行う限りにおいては、事業評価と政策形成にはあまり関連は生じない。すなわち、形式的な(建前上の)事業目標に対する目標達成度を見て評価と考えるのなら、現行の事業だけを見ていれば済むのである。この場合は、その事業がどのような経緯で作られ、何を目的としているのか、どのような効果を期待しているのか、といったことをほとんど考える必要がない。しかし、事業がどれだけの成果ないし効果を上げているのかという視点で評価しようとする、事業にとっての上位目的が明確になっていないと評価ができない。それは施策ないし政策が明確に定められているということになるのである。つまり、政策・施策・事業の体系が明確になっており、その意味で目的・手段の体系が確認できる状態であることが求められる¹³⁾。

もっとも、目的体系を策定するといっても、現行の事業を見てその上位目的を想像(創造?)するとか、事業を総合計画などに示されている目的やビジョンに無理やりこじつけるといような作業をするとしたら、それは政策形成と無縁の作業になってしまう¹⁴⁾。本来の政策形成とは、前述のような、問題を明確に

11) 前掲拙著、50ページ。

12) 総務省の説明の例を示せば、『政策』とは大局的な見地から地方公共団体が目指すべき方向や目的を示すもの、『施策』とは政策目的を達成するための方策、『事務事業』とは施策目的を達成するための具体的な手段」ということになる。総務省HPの以下のURLを参照のこと。<http://www.home.soumu.go.jp/click/003.html>。また、評価についての理論的な到達点をまとめた山谷も、おおむねこのような区別をしている。山谷清志『政策評価の理論とその展開 政府のアカウントビリティ』(見洋書房,1997年),10~15ページを参照。なお、政策・施策・事業の関係については、前掲拙著、48~50ページも併せて参照。

13) 事業評価の導入に当たって、このような意味での目的・手段体系の確認作業を丹念に行った例は、滋賀県長浜市などであろう。長浜市をはじめ、幾つかの市レベルでの事業評価を比較検討する上では、インターネット上のメーリングリストである「行政評価研究会」が公表している一覧表が便利である。この点については、同研究会の事務局である福岡県甘木市のホームページ(<http://www.city.amagi.fukuoka.jp>)を参照。

14) 現実的には目的・手段関係の確認は、既存の総合計画等の目的体系に各事業を当てはめる結果になっているというのが一般的である。たとえば、ごく最近にまとめられた自治体における政策評価の研究報告においても、評価制度の開発および導入手順を8つのステップに分け、その第1ステップで政策(施策)体系の整理を位置づけ、第3ステップで施策の目的・目標の確認を指摘しているが、そこでは具体的には「それぞれの施策を実施する目的を法令や条例、総合計画、個別計画等を参照しながら、わかりやすく明確な目的を記述し、さらに具体的な目標に分解する」(『昭島市における政策評価研究報告』財団法人東京市町村自治調査会,2001年,6ページ)としている。これは、ある意味で一般的な手法であるが、現在の総合計画等の策定過程を考えると、計画の目的体系は既存の事業と関連づけられている訳でもない、結局は事業を別の基準と概念によって策定された総合計画等に事後的に当てはめることになっていると言わざるを得ない。

し、その解決に向けての課題を確定した政策を策定し、その上で具体的な方策を定めるという一連の作業であるから、政策形成をしっかりと行っていけば、自ずと目的 手段関係は明確化するのである。したがって、事業評価を導入することに伴って目的体系の策定作業が行われるからといっても、必ずしも政策形成が行われる訳ではないのだが、少なくとも今後の事業の企画・立案においては、政策形成という視点での取り組みが必要であることが認識されるだろう。

今日、自治体において政策形成の必要性がしばしば主張されているが、多くの場合は理念的なレベルにとどまり、なぜ必要なのかについては実感が無いというのが現実である。しかし、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のである。真剣に事業評価の導入を検討すれば、その作業は自治体における真の政策形成過程の実現に寄与する可能性がある。

ところで、現在の事業評価の多くに対しては、行政の内部評価ないし自己評価であるとして、評価としての信頼性や意義に対する疑問が投げかけられている¹⁵⁾。そして、評価結果の積極的な公表が必要であるとされたり、外部評価の重要性が主張されたりしている。たしかに、自己評価が自らに甘くなってしまうことは世の常であるから、これらの批判や疑問は真摯に受け止めなければならない。三重県などで見られるように、外部評価を実施するNPOを立ち上げるという努力も必要である。しかし、そもそも事業評価に関する理論や技術が未発達である現段階で、ただ外部化すればそれで評価の客観性や公平性が担保され、有意義な評価ができるというほど楽観的な状況ではない。また、評価を担うNPOを作るにしても、そのようなNPOを立ち上げるだけの人材やノウハウが、現時点で全国津々浦々に存在するとは思えない。したがって、第三者評価のような評価の外部化努力は続けるとしても、現在の行政による内部評価をいかに客観化し、公平性を担保するかという努力も続けなければならない。

その意味では、現在のように、およそ評価することを想定しないで策定された既存の事業を、事後的に評価基準を任意に定めて評価するというやり方は、誰が評価をするにしても公平性を持った評価とは思えない。事業を良く評価しようとする者であれば、効果が上がっているように見える指標を採用するだろうし、悪く評価しようとする者であれば、効果がないように見える指標を採用する可能性がある。たとえ評価者がそのような意図を持っていなくても、評価結果を見た第三者が疑いの目で見られるかもしれない。

そこで、少なくとも新規の事業については、事業の策定段階でその事業の評価基準ないし効果の測定に際して利用可能な指標を明示することが求められる。つまり、事前に基準が明示されていれば、たとえ自己評価であってもある程度の客観性を確保することができるだろう。しかし、事業の策定段階で事後に行う評価の基準を示すことは大きなリスクを伴う難しい作業である。なぜなら、事業のねらっている効果や目的が明確でなければ、評価基準など示しようがないし、あやふやなまま評価基準を設定しておく、いざ評価をする段階で後悔することになるからである。したがって、目的の明確化、そしてその前提としての問題の明確化という作業を事業策定の前にしっかりと行っておくことが不可欠となる。それはまさに政策形成そのものである。政策形成過程がしっかりと行っていれば、かなりの確信を持って評価基準を設定できる。

15) もちろん、自己評価が批判の対象となるだけではなく、一定の合理性を認められていることもある。たとえば、村松は外部評価の重要性を認めつつも、「無数にある政策の目的を外部機関が全てチェックすることはできない。まず、自己評価させると考えるのは、リソースとの関係からのみならず政策を知るものが評価するのが能率的であるという観点からも、合理的である」と述べている。村松岐夫「政策評価の理論的枠組みについて」(『季刊行政管理研究』第94号、2001年)43ページ。また、筆者自身も、自治体におけるアカウンタビリティの確保との関係で自己評価の役割と意義について指摘している。この点については、前掲拙著、157～158ページを参照。

おわりに

自治体において一種のブームになりつつある事業評価について、一般的な評価の論議とは若干、視点を変えて検討することが本稿の目的であった。すなわち、事務事業の見直し、事業の進行管理、予算査定の資料など、事業評価を導入する際には様々な目的や効果が期待されているが、その際にあまり強調されないことがない事業評価の意義を検討してみた。具体的には、自治体へのガバナンス・イメージの導入に対する役割と、政策形成の概念や政策形成の必要性についての認識を高める上での役割の2点である。いずれの点も、現代の自治体にとって緊急かつ重要な課題に関するものであるが、事業評価の導入と結びつけて論議されることはそれほど多くない。とりわけ、事業評価を論議している人たちの中では、どうしても事業評価の理論的、技術的側面や、政治的影響の側面に関心が集まってしまう傾向があるようだ。

事業評価も自治体が制度化して実施するとなると、当然、それ自体が評価されなければならない。世間横並び意識のもとで、周りがやっているからうちもやるという時代ではないのだ。そこで、事業評価に意味があったかどうか問われる。つまり、事業評価それ自体の目的を達しているのかが問題になる。その際には、事業評価の導入の際に掲げられた導入目的が評価の基準になるのは言うまでもなからう。その結果、廃止された事務事業の数、見直しをした事務事業の数などが評価の意義を強調するときに使われることになる。しかし、事業の廃止に典型的に見られるように、評価結果が自動的に廃止につながるというほど評価と事業運営に直接的な関係は見いだせないのが普通である。また、現在の多くの自治体で行われている評価は、数量化した費用便益分析を使っているのではなく、事業担当部局がかなり主観的な評価をしているに過ぎないのが普通である。自己評価が問題にされる所以でもある。

結局は、評価はしないよりした方がまし、という程度のもになってしまう。このような事業評価に対する失望に対して、事業評価を導入しようとする者は真摯に応える努力をしなければならない。まず、評価手法の研究・開発に努め、客観的かつ科学的な評価が可能になるような努力が必要である。また、外部評価や第三者機関による評価の実現を目指すことも望まれるだろう。

しかし、本稿の関心は、色々と問題や限界を抱えている現在の事業評価ではあるが、その事業評価を導入すること自体に様々な意義が隠れていることを明らかにすることであった。それは、上述のようにガバナンス・イメージの導入と政策形成の確立に対する事業評価の貢献である。そして、筆者の基本的な認識は、現代の自治体において、ガバナンス・イメージが定着し、政策形成に真剣に取り組むという姿勢がないとしたら、いかなる改革も単なる制度や手続の変更に過ぎず、地方自治の確立と有効な地方行政の実現には寄与しないということである。真の地方自治を実現しようとするなら、事業評価の導入に当たって、あるいは導入済みの事業評価制度の運用に当たって、本稿で指摘したような事業評価の意義を積極的に活用するという視点が必要である。