

インセンティブ形成による評価情報の有効活用に関する研究 ー グループ評価による実験分析 ー

福 嶋 隆 宏*

(高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程)

1. はじめに

わが国の自治体における政策評価は、行財政改革のための即効的な施策事業の見直しを目指した初期導入型から、経営管理システムとの一体化を目指した行政経営型を経て、今大きな展開の分岐点に立ち、新たな形を生み出そうとしている。それは、活用重視型の政策評価である。

最近では、各方面での政策評価の実践活動の中から、政策評価はそれを実践すること自体が目的ではなく、それによっていかに有効な政策形成を実現し具体的活用を図るかが目標とされなければならない、とする率直な自戒の念が体験的教訓として語られるようになった。また、わが国の評価の専門学会においても「評価結果をどう活かすか」、「評価は役に立っているのか」といった活用に関する問題提起が大会のメインテーマとして設定されるようになってきている¹⁾。もはや、評価の活用問題は、自治体固有の問題に収束されるものではなく、わが国の評価研究そのものが、活用重視型という新たなパラダイムへのシフトを迫られている状況にあるといえるだろう。

こうした活用問題の原因を、専門的な研究者数の不足や研究領域の未成熟さなどといった、わが国特有の事情に求める考え方も存在するであろうが、この問題の根底には、政策評価が本来的に抱える重要な問題要素が潜んでいるという見方も成り立つと考える。しかし、近年の著者による活用に関する先行的業績(福嶋(2007,2008a,2008b))はあるものの、これまでこのような分析的視点に立ち、情報が抱える問題特性に着目して評価の活用問題を解決しようとする本格的な研究アプローチは行われてこなかった。

そこで本研究は、評価情報の有効活用を阻害する大きな要因として、評価情報の不確実性の問題が存在することを指摘し、この不確実性を低減させることで情報の信頼性は高まり、活用のインセンティブは向上するとの仮説を設け、分析を展開するものである。

具体的には、評価情報の不確実性を低減させるための手法としてグループ評価の理論を提示し、実際に自治体において実施した分析事例をもとに、評価情報の不確実性への対応過程と、その結果生じた活用のインセンティブの形成状況を確認することを試みる。

* 1976年生まれ。2000年4月埼玉県深谷市役所入所(05年4月から総合政策部政策推進課)。05年3月高崎経済大学大学院地域政策研究科博士前期課程修了。06年4月高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程入学(現在に至る)。所属学会：日本評価学会、日本地域政策学会。

¹⁾ 日本評価学会第8回全国大会(2007年11月)のメインテーマは「評価結果をどう活かすか」であり、同第9回全国大会(2008年11月)のメインテーマは「評価は役に立っているのか」である。

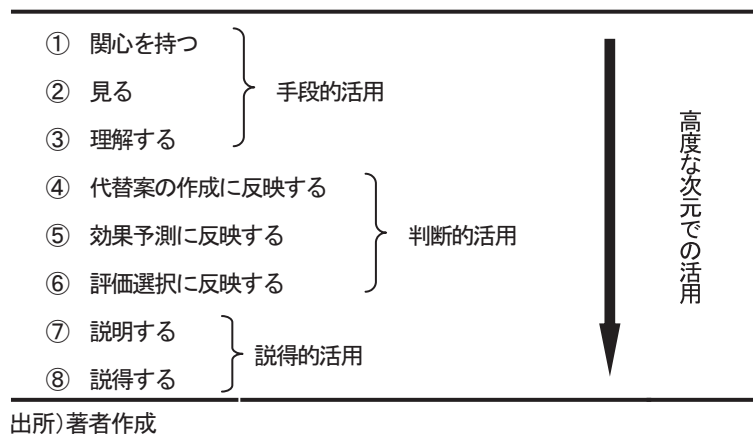
2. 評価情報の活用実態

(1) 活用の分析的視点

活用のインセンティブ形成に係わる分析に先立ち、まずは、自治体行政における評価情報の活用実態をおさえておくことにしたい。なお、本研究では特に、行政内部における評価情報の活用状況に焦点を当てて分析を展開する。個々の職員がどの程度日頃の仕事において評価情報を活用しているのかを、ミクロ的な視点で把握することを試みようとするものである。

評価情報の活用と一口にいっても、その捉え方は論者によって多様であるだろう。ここでは、政策形成過程における活用の実態を具体的に把握することを重視し、意思決定者の行動的側面から活用の内容を捉えることにする²⁾。具体的には図1のとおりであり、8つの活用段階を設定した。

図1 政策評価の具体的活用内容



①から③を手段的活用、④から⑥を判断的活用、⑦⑧を説得的活用と呼ぶことにする。なお、8つの活用内容は、①から⑧に進むにしたがって、政策形成過程における高度な時限での活用段階を示すものである。そのプロセスを大別するならば、自ら関心を持ち理解を示し、自らの判断に応用し、最終的には、他者の意思決定にまで影響を及ぼす段階に移行するものである。

(2) 活用実態調査の結果

以上のような分析的視点に基づき、著者は2007年10月から11月にかけて、埼玉県深谷市において「行政評価(事務事業評価)の内部での活用に関するアンケート調査」と題する活用実態調査を実施した³⁾。調査票の配布数は140部であり、回収率は73.6%であった。本調査への回答者数とその割合は、表1のとおりである。

²⁾ 政策形成は個々の独立した主体の相互影響力関係により成立するものと認識し、ここでの意思決定者とは担当者から首長に至るあらゆる行政内部主体のことを指すことにする。

表 1 活用実態調査への回答者数とその割合

職位	対象者(人)	回答数(人)	回答割合(%)
部長・次長級	38	3	7.9
課長・課長補佐級	115	12	10.4
係長級	135	29	21.5
主任級	160	33	20.6
主事級	139	26	18.7
合計	587	103	17.5

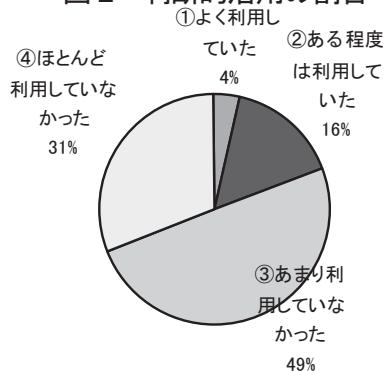
出所) 著者作成

注 1) 2007 年 4 月 1 日現在の深谷市職員総数は 1,217 人

注 2) 事務事業評価に取り組んだ経験のない、合併前の岡部町、川本町、花園町出身の職員、平成 19 年度新規採用職員、消防職と現業職の職員は今回の調査対象から除いた。

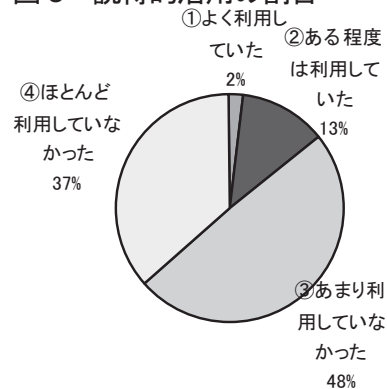
調査の結果、特筆すべきは、評価情報に関心を持ち(46.6%)、実際に見て(45.1%)、理解する(63.1%)といった手段の活用は、およそ職員の半数は行っているが、評価情報を自分の仕事を進めるうえでの判断に利用する判断的活用(19.4%)と、評価情報を上司や同僚、他部門の職員などに説明や説得をする際に利用する説得的活用(14.6%)は、8割を超える職員が行っていないことがわかった(図 2, 3 参照)⁴⁾。

図 2 判断的活用の割合



出所) 著者作成

図 3 説得的活用の割合



出所) 著者作成

すなわち、この調査結果から、評価情報が自治体の個々の職員レベルの意思決定過程においてはほとんど活用されていないこと、また、上司や同僚、他部門の職員などとの相互影響力関係の中で進展を図る政策形成過程においても、評価情報はほとんど活用されていない状況が明らかになったのである。

³⁾ 深谷市を調査対象の事例として選定した理由についてであるが、当市は平成 13 年度から事務事業評価を実施しており、評価制度に関する一定の経験的蓄積があるということ、また、それに伴い、事務事業評価に何らかの形で関わりをもったことのある職員が多く存在するということがある。そして、当市の人口は 2007 年 4 月時点において約 15 万人、一般会計予算は約 400 億円で、都市の規模の観点から捉えた場合、標準的な中規模自治体と位置づけられるとも考えた。さらに、本アンケートの実施に当たり、評価担当部門やその他関係者の協力を取り付けられたことも、選定の 1 つの要因であった。

⁴⁾ これまでも、全国の自治体の企画や行革部門等の評価担当職員を対象とする、評価情報の活用状況調査は、数々の研究者や総務省などにより、多くの場面で行われてきた。しかし、それらの調査は、各自自治体で個別のケースに応じて発生する評価情報の活用状況がひとつの抽象的なパターンで代表されており、調査結果の安定性が高いことと、広いサンプルに基づく比較分析が可能となるというメリットは存在するものの、その一方で、実態との結びつきが間接的で弱体となるという問題点を抱えている。だが、今回のような個々の職員に焦点を当てたミクロ的な視点に基づく調査は、より実態を正確に描写できるということ、また、評価情報の活用状況を一層ブレイクダウンした考察を可能にするという点に、大きなメリットがあるといえる。

なお、調査では活用しない理由についても全員に尋ねたところ、情報内用に不確かな部分が多い(57.3%)、情報内容(情報の根拠)の理解が困難(30.1%)、同僚や上司との情報共有ができていない(75.7%)、評価プロセスに関係するのは一部の人だから(72.8%)などの結果が示された。

3. 政策評価の展開パターン

活用実態調査の結果からは、評価情報は十分活用されていないこと、また、活用を阻害する要因は広範囲に分布している事実が明らかとなった。ここでは、この活用に関する問題状況を打開するため、今後政策評価はどのような戦略的な展開を図るべきかを示すことで、本研究のねらいとするところをあらかじめ明らかにしておくことにしたい。

図4 政策評価の活用過程

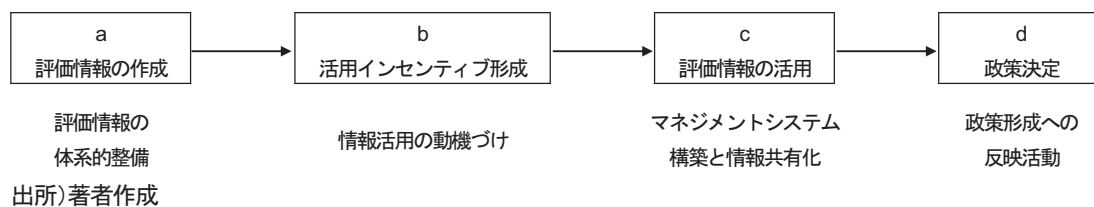


図5 政策評価の展開パターン

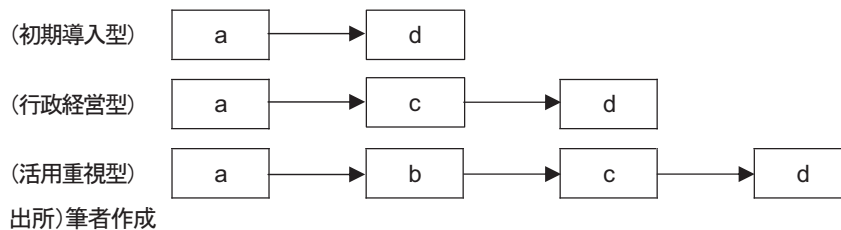


図4は、政策評価の活用過程の一般的な流れを示したものである。この図を基にして、政策評価の3つの展開パターンの概略を眺めていくことにしよう。

第1は、初期導入型である(図5参照)。行財政改革を背景とした即効的な施策事業の見直しを目指した初期の事務事業評価などが、この形態に位置づけられるであろう。図のとおり、aで作成した評価情報を、直接的にdの政策決定に結びつけることを意図した。しかし、現実には多様な外部要因の影響が存在する複雑な意思決定過程の中で、評価結果がダイレクトに最終的な意思決定に結びつくことはまれであり、政策評価は戦略的な方向修正を迫られることになった⁵⁾。

第2は、行政経営型である。このステージでは、aとdのプロセスの間に、新たにcというステップが加わった。マネジメントシステムの構築と情報の共有化を図り、一体的な経営管理システムとして、評価情報の活用を図ろうとしたのがこの段階である。具体的には、計画の進行管理や予算・定数といった資源配分過程への評価情報の適応が試みられ、そうすることで評価情報の活用を充実することが試みられたのである。これで理論的には、評価情報の有効活用が実現されるかに思われたが、現状が示すとおり、それだけでは

評価情報の活用問題は解決されるに至らなかった。

第3は、本研究の中心的な検討対象である、活用重視型である。行政経営型のaとcの間に、新たにbというステップが加わる。この点が本研究の主張であり、政策評価は今まさにこうした方向にむかいつつあると著者は認識している。活用重視型は、評価情報の有効活用を実現するためには、マネジメントシステムの構築だけでは不十分であり、それに加えて活用を動機付けるインセンティブの形成を図らなければならないということを唱えるものである。

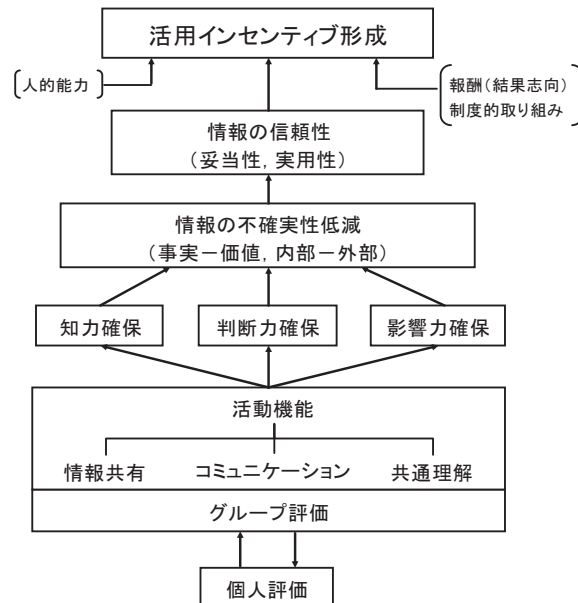
4. グループ評価による活用インセンティブの形成過程

政策評価の展開パターンで示したとおり、今後政策評価が活用重視型へと新たな展開を図るためには、情報活用の動機付けとして活用のインセンティブ形成を図ることが重要となることが明らかとなった。

これまで、先に述べたとおり、マネジメントシステムの構築による制度的取り組みや、給与と業績を連動させた人事評価の取り組み、また、研修等による人的能力の向上により、評価情報の活用を促進しようとする研究及び実践的な取り組みは行われてきた。しかし、政策評価が本質的に抱える評価情報の問題特性に着目し、活用インセンティブの形成を図ろうとする研究は、行われてこなかったのである。

そこでここでは、評価情報の問題特性に係る視点から、活用インセンティブの形成を戦略的に図るための手法としてグループ評価の考え方を提示し、その形成過程を理論的に検討することを試みる(図6参照)。

図6 グループ評価の理論モデル



出所) 著者作成

まず、活用のインセンティブの発生を妨げる大きな要因として作用していると考えられるのが、情報の信頼性の問題である。情報の信頼性とは、「情報に対し意思決定者が抱く確信の度合」であり、その中身は、情報の内用に関して生じる信頼感である「妥当性」と、情報の認知・活用に際して生じる信頼感である「実

³⁾ こうした導入初期の政策評価の役割に対する誤解は未だに払拭するに至っておらず、現実の自治体行政組織の中では評価情報に対するニーズは低調なままであり、評価制度自体に対する不信感は現在も大きく存在し続けている。

用性」に分けて考えることができる。

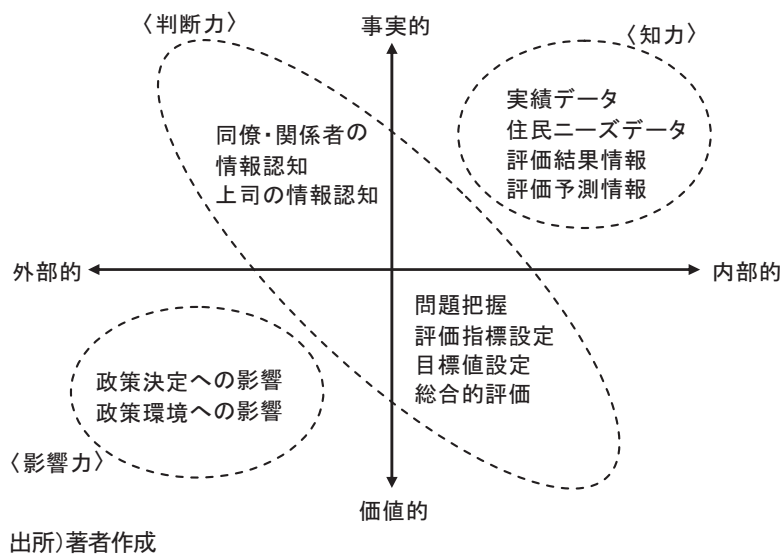
先に示した活用実態調査においては、活用を行わない理由についても尋ねていることを述べたが、その結果からも、情報内容に不確かな部分が多い(57.3%)、得られる情報のごく限られている(67.0%)、情報内容(根拠)の理解が困難(30.1%)と、情報の内容に関して生じる信頼感である妥当性が十分確保されていない状況が確認できる。また、同僚・上司との情報共有ができていない(75.7%)、評価情報の有効性(影響力)は限られている(42.7%)、評価プロセスに係るものは一部の人だけ(72.8%)と、情報の認知・活用に際して生じる信頼感である有用性についても十分な確保ができていない状況が確認された。すなわち調査の結果からは、情報の信頼性が全体的に欠如している状況が明らかとなったのである。

そこで、この問題にどう対処していくべきなのかということになるわけだが、やはり情報の信頼性と表裏一体の関係として存在する、情報の不確実性を低減していかなければならないということが考えられる。ここでは、情報の不確実性を「意思決定プロセスで使われる情報の不確かさの度合」と捉える。そしてさらに、不確かさの度合とは何かについて検討を深めれば、「予測あるいは想定した結果と真(現実)の結果との乖離度」ということができるだろう。こうした乖離度の発生は、結果の予測能力とコントロール能力に起因するものである。予測能力とは、予測する値を現実の値に近づける能力のことであり(予測値→現実値)、コントロール能力とは、現実の値を想定する値に近づける能力のことである(想定値←現実値)。

そして、これら2つの能力は、情報の内容とその形成に関連する主体により深く影響を受ける。予測能力は情報の内容との関係が強い。情報内容は、事実的なものと価値的なものに分類することができるが、予測能力は、価値的なものよりも事実的なものに対して高くなる(事実>価値)。一方、コントロール能力は関連する主体との関係が強い。関連主体は、内部的なものや外部的なものに分類することができるが、コントロール能力は、外部的なものよりも内部的なものに対して高くなるといえる(内部>外部)。

以上のような情報内容の事実と価値の分類を縦軸に、関連主体の内部と外部の分類を横軸に取り、評価情報の分類と不確実性のパターン化を行ったものが図7である。右上の象限には、内部的かつ事実的な情報が分類され、実績データ、住民ニーズデータ、評価結果情報、評価予測情報が該当する。これら情報の一群が抱える不確実性を「知力の不確実性」と呼ぶことにする。

図7 評価情報の不確実性のパターン化



右下の象限には、内部的かつ価値的な情報が分類され、問題把握、評価指標の設定などが該当する。また、左上の象限には、外部的かつ事実的な情報が分類され、同僚・関係者の情報認知、上司の情報認知などが該当する。右下と左上の象限の情報は相互に影響を及ぼす関係にあり、これらを斜めの破線で囲んだ情報の一群が抱える不確実性を「判断力の不確実性」と呼ぶことにする。

左下の象限には、外部的かつ価値的な情報が分類され、政策決定への影響、政策環境への影響などが該当する。これら情報の一群が抱える不確実性を「影響力の不確実性」と呼ぶことにする。

従来、不確実性は非常に狭い意味で捉えられることが多かった。PPBSなどは情報の精度を向上させ、事実的で内部的な知力の不確実性を低減させるための努力を集中的に行ってきたが、価値的、外部的な情報に潜む不確実性に十分目を向けてきたとは到底いえない。しかし、実際のところ不確実性は、あらゆる情報要素の中に潜んでいるのであり、一個人が取り扱う情報だけではなく、政策形成過程全体を捉える視点から広く不確実性の存在を認識し、対応を図らなければ、情報の信頼性の向上は図れず、活用インセンティブの形成を実現することは極めて困難なのである⁶⁾。

そして、このような不確実性にどう対処し、低減化を図っていくことが必要になるかということになるが、想定される手法は様々に存在するであろうが、中でもグループ評価の取り組みが重要な役割を果たすと考える。

これまでの評価のあり方は、一般的に個人ベースの積み上げのかたちをとり、個人の努力を中心に展開されてきた。しかし、上述したとおり、情報の不確実性は事実的で内部的なものだけでなく、価値的で外部的な要素をはらんでいるものであり、複数のメンバーによる集団的な意見交換過程が、不確実性の低減化に大きな貢献を果たすと考えられるのである。

というのも、そこには個人では実現不可能な、集団でしか実現し得ない活動機能が存在するからである。それは「情報共有」、「コミュニケーション」、「共通理解」といった活動機能である(図6参照)。情報共有とは、各自の知らないことを知り、全体でそれを補完し、共有化を図ること。コミュニケーションとは、他のメンバーの認知状況を知り、認識の不十分な点について意見の交流・交換を図ること。そして、共通理解は、他のメンバーの意見・考え方を確認することで共通した理解を得、確信を高めることである。

個人評価を評価活動の出発点としながらも、このようなグループ評価の活動機能を介して、情報の不確実性の低減化を図ろうとするのが、本理論のねらいとするところである。

また、意思決定における評価情報の活用には、その有効性を保障する、以下のようなパワー(力)を各々の情報が具備することが求められる。

<知力> 情報の内容が正しく確実で、信憑性が高いこと。

<判断力> 情報の作成に用いられる判断や根拠が明確にされ、関係者間でその認知(コンセンサス)が得られていること。

<影響力> 情報が政策形成や政策環境の場に、有効な影響インパクトをもたらすこと。

しかし、現実には、これらの要件を完全に満たすものではなく、評価情報は常に不完全な状況におかれている。ここではその不十分、不完全な状態を広い意味で「情報の不確実性」と捉え、それへの対応を意図するパワー(力)の確保を、グループ評価を行う上での戦略的要因として位置づけるのである。

⁶⁾ なお、予測能力においては価値的なものよりも事実的なもの、コントロール能力については、外部的なものよりも内部的なものの方が高い能力を発揮できるわけであるから、一般的に不確実性は知力、判断力、影響力の順に高まるといえるだろう。

5. グループ評価の実験方法とその結果

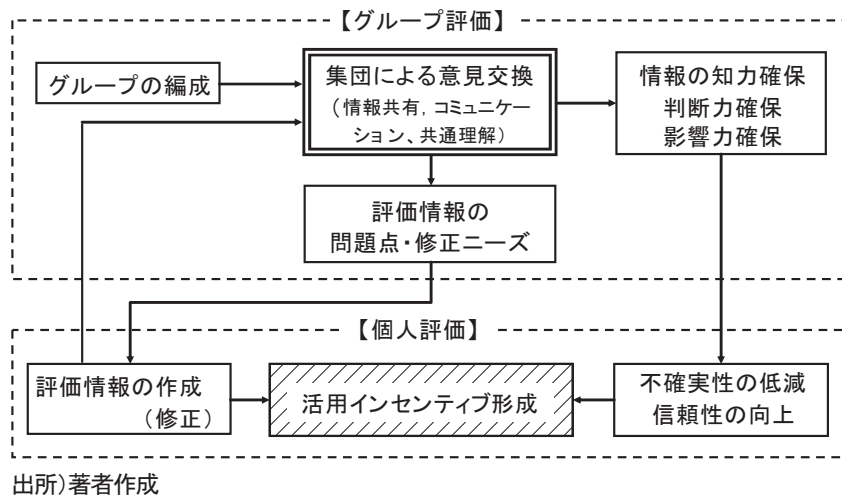
(1) グループ評価の実験方法

以上述べたとおり、個人評価を起点としながらも、そこにグループ評価の過程を追加し、情報の不確実性の低減と信頼性の向上を図り、最終的に活用インセンティブの形成を図ろうとするのが本研究の目的とするところである。

そこでここでは、この理論仮説に基づき、前述の活用実態調査を行った深谷市において実施した、グループ評価の実験結果について分析を行うことにする。

はじめに、具体的なグループ評価の手続きを確認するため、個人評価とグループ評価の関連性を確認しておくことにする(図8参照)。

図8 個人評価とグループ評価の関連性



この理論の基本的な考え方についてであるが、先にも述べたとおり、個人評価を評価活動の出発点として、それを補完する活動機能としてグループ評価を位置づけている。しかし、あらゆる情報要素に広く存在する情報の不確実性に対処するためには、どうしても個人的な対応では限界が存在するのである。そこで、評価対象に応じて柔軟に評価ユニットを形成し、その集団においてグループ評価の活動機能を展開することが、情報活用の促進を図る上で重要となるのである。

以下では、ここで示した図の内容に即して、順次そのプロセスを眺めていくことにしよう。

まず、個人評価において暫定的な評価情報の作成が行われる。この評価情報はグループが編成された後に、グループ評価の場に移され、集団的な意見交換の場に付されることになる。そこで通常は、評価情報の問題点や修正ニーズが生じることになり、今一度この評価情報は個人評価の場に戻され、情報内容の修正が図られることになる。修正された評価情報は、再びグループ評価の場に移され、問題点や修正ニーズが存在しないか、再度意見交換が行われることになる。こうした一連の手続きが、評価情報の問題点と修正ニーズが解消されるまで繰り返されることになる。そうして、その様な意見交換のプロセスを経る中で、グループ評価の活動機能は展開され、評価情報は知力、判断力、影響力の確保を行い、最終的に個人評価の場に移されることになる。こうしたプロセスを経た評価情報は、不確実性の低減と信頼性の向上が図られた性質のものへと変化しており、その結果、活用のインセンティブが形成されるというのが、グ

グループ評価の一連の流れである。

なお、こうしたグループ評価は、実際には、メンバーが一堂に会し、一定時間(1～3時間程度)をかけて対面的に行うものである。また、グループ評価の実施のタイミングとしては、はじめに個人が一時的な評価表への記入を行い、その内容を受けて展開されるものであり、最終的に決裁等のかたちでフォーマルな評価内容の確定が行われる前段階として行われるものである。こうしたグループ評価は、状況に応じて複数回実施されることになるのである⁷⁾。

このようなグループ評価の有効性を確認するため、今回は3つの事業における事務事業評価を対象として実際に実験を行ってみた⁸⁾。実験的調査は、2008年6月から7月にかけて実施した。また、グループ評価の実験後には、その影響効果を尋ねる調査票への回答をグループ評価への参加者全員に依頼した。

1つ目は、広報ふかや発行事業である。秘書室広報係が所掌する事業であり、グループ評価には係長1名、主任1名、主事3名が参加した。この事業の特徴は、どの自治体においても行われており、行政が従来から長年にわたり提供してきた、典型的な行政サービスの1つであるということがいえるだろう。

2つ目は、ユニバーサルデザイン推進事業である。ユニバーサルデザインとは、ソフトなサービスからハードな建築物に至るまで、あらゆるサービスや物を、年齢、国籍、身体能力等々の違いにかかわらず、誰もが等しく利用可能なようにデザインすることを目指す考え方である。政策推進課市街地活性化係が所掌する事業であり、グループ評価には、課長1名、係長1名、主任1名、主事1名が参加した。この事業の特徴は、深谷市ならではのオリジナリティーのある取り組みであり、事業の推進にあたっては、高い創造力が求められる点にあるといえるだろう。

3つ目は、渋沢栄一顕彰事業である。近代日本経済の父ともいわれる渋沢栄一は深谷の地で生を受けた。政策推進課政策推進係が所掌する事業であり、グループ評価には、課長1名、係長1名、主査1名、主任1名が参加した。この事業の特徴は、渋沢栄一の生誕地である深谷市であるからこそ取り組める事業であり、その事業の推進にあたっては、教育、文化、観光、商業などの分野へと非常に幅広い施策の展開を図ることが可能な点にあるといえるだろう。

以下では、こうしたそれぞれ性格のことなる3つの事業を対象として、グループ評価がどのような機能を果たしたのかについて分析した結果を示すことにする⁹⁾。

(2) グループ評価の実験結果

はじめに、実際にこの3つの事業におけるグループ評価の活動機能を展開する中で、具体的にどのようなかたちで不確実性への対応が図られたのかを、知力の確保、判断力の確保、影響力の確保の観点から、主だった例を取り上げ確認を行う(表2参照)。

⁷⁾ なお、具体的なグループ評価の政策評価システムへの定着条件の検討については、次のステップの研究課題として位置づけたい。

⁸⁾ 深谷市の行政評価の概要については、わが国の自治体において広く適応されている、政策評価、施策評価、事務事業評価、事務事業事前評価といった、職員が自ら評価を行う4つの基本的な評価システムにより構成されている。こうした評価システムのうち、本研究では、一次評価を主に事業担当者と係長が担い、二次評価を管理者である課長が担う、事務の最小単位である「予算事業」を評価の対象とする、事務事業評価を取り上げて実験を行ってみたものである。

⁹⁾ それぞれの事業の事務事業評価シートの内容については、深谷市のホームページ(<http://www.city.fukaya.saitama.jp/>)において参照されたい。※2009年3月に掲載予定

表 2 グループ評価の活動機能の展開事例

	<情報共有>	⇒ <コミュニケーション>	⇒ <共通理解>
	各自の知らないことを知り、全体でそれを補完し、共有を図る。	他のメンバーの認識状況を知り、認識の不十分な点について意見の交流・交換を図る。	他のメンバーの意見考えか方を確認することで共通した理解を得、確信を高める。
知力確保 (ex.) 評価結果の見方	結果の味方についての手引きやマニュアルをチェックする。	マニュアルの理解困難、不十分な点について、意見交換する。	結果の見方について、全体としての共通した理解を得る。
判断力確保 (ex.) 指標・目標値の根拠	いかなる手続、根拠で設定されているかチェックする。	設定のあり方、方法等について意見交流を図る。	グループ内で設定根拠の共通した理解を確保する。
影響力確保 (ex.) 政策の影響効果	いかなる影響インパクトを政策形成の場にもたらすか、各自が考えや想定したものを示す。	想定した結果について、現状の環境条件をふまえ、多角的に意見交換する。	確実なもの、不確実なものを振り分けつつ、全体として共通した理解を深める。

出所) 著者作成

まず、知力の確保について、評価結果の見方を例にすると、情報共有の機能では、結果の見方についての手引きやマニュアルのチェックがなされた。コミュニケーションの機能では、マニュアルの理解困難、不十分な点について意見交換がなされた。そして、共通理解の機能では、結果の見方について、全体としての共通理解を得た。

判断力の確保について、指標・目標値の根拠を例にすると、情報共有の機能では、いかなる手続、根拠で設定されているのかチェックがなされた。コミュニケーションの機能では、設定のあり方、方法等について意見の交流が図られた。そして、共通理解の機能では、グループ内で設定根拠の共通した理解を確保した。

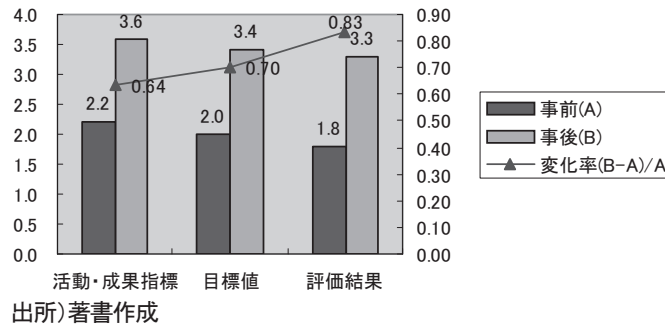
最後に、影響力の確保について、政策の影響効果を例にすると、情報共有の機能では、いかなる影響インパクトを政策形成の場にもたらすか、各自が考えや想定したものを示した。コミュニケーションの機能では、想定した結果について、現状の環境をふまえ、多角的に意見交換をした。そして、共通理解の機能では、確実なもの、不確実なものを振り分けて、全体として共通した理解を深めた。

具体的には、以上のような内容でグループ評価の活動機能は展開され、知力の確保、判断力の確保、影響力の確保の側面から、不確実性への対応が図られたことを確認したのである。

次に、この度のグループ評価参加者全員から得た調査票への回答結果をもとに、数量的なデータを用いて活用インセンティブの形成状況を確認していくことにする。なお、調査票への回答者数は、先述したとおり、広報ふかや発行事業が5人、ユニバーサルデザイン推進事業が4人、渋沢栄一顕彰事業が4人で、合計13人である。

表3 事前 - 事後のインセンティブ状況の比較(全事業)

	事前(A)	事後(B)	差(B-A)	変化率(B-A)/A
活動・成果指標	2.2	3.6	1.4	0.64
目標値	2.0	3.4	1.4	0.70
評価結果	1.8	3.3	1.5	0.83



まず、3つの事業を全てあわせ、活動・成果指標、目標値、評価結果といった情報項目ごとにグループ評価の実施前と後の活用インセンティブの状況を比較した結果が、表3である。実際の設問では、「日頃の仕事を進めるうえで、事務事業評価の情報を使ってみたいという意欲をどの程度持っているか」を、事前・事後とも4つの段階に分けて尋ねた。集計を行うにあたっては加重平均を用い、「たいへん持っている」を4、「ある程度持っている」を3、「あまり持っていない」を2、「持っていない」を1としてウエイト付けを行った。

その結果、活動・成果指標については、1.4ポイントの活用インセンティブの上昇、(B-A)/Aで表される変化率は0.64であることが確認された。同様にして、目標値は1.4ポイントの上昇、変化率は0.70で、評価結果は1.5ポイントの上昇、変化率は0.83であることが確認された。

この結果から、グループ評価の実施により、全ての情報項目において、高い変化率で活用インセンティブの向上が図られたことが確認された。

続いて、同じく事前と事後を比較する観点から、それぞれの事業ごとの活用インセンティブの変化の状況を各情報項目ごとに確認してみた(表4,5,6参照)。その結果、表とグラフから見てわかるとおり、全ての事業における全ての情報項目において、活用インセンティブが上昇したことを確認した。

なおこの結果から、元々の活用インセンティブが低い事業ほど、グループ評価実施後の活用インセンティブの改善状況が高いことがわかった。このことは、評価情報の活用の問題を抱えている事業こそ、グループ評価の実施による高い改善成果を期待できることを示すものである。

表4 活動・成果指標 事業間のインセンティブ状況の比較

活動・成果指標	事前(A)	事後(B)	差(B-A)	変化率(B-A)/A
広報	1.6	3.4	1.8	1.13
ユニバーサル	2.3	3.8	1.5	0.65
渋沢栄一	3.0	3.8	0.8	0.27

出所)著者作成

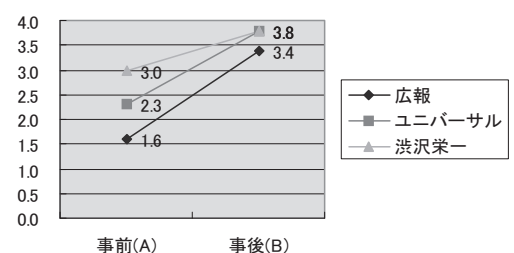


表5 目標値 事業間のインセンティブ状況の比較

目標値	事前(A)	事後(B)	差(B-A)	変化率(B-A)/A
広報	1.4	3.0	1.6	1.14
ユニバーサル	2.0	3.5	1.5	0.75
渋沢栄一	2.8	3.8	1.0	0.36

出所) 著者作成

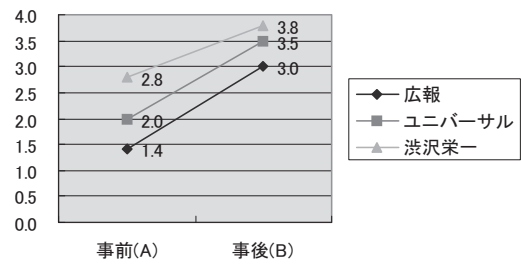
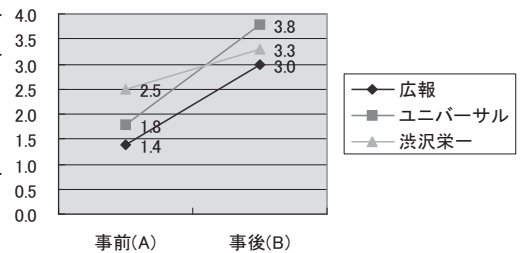


表6 評価結果 事業間のインセンティブ状況の比較

調査結果	事前(A)	事後(B)	差(B-A)	変化率(B-A)/A
広報	1.4	3.0	1.6	1.14
ユニバーサル	1.8	3.8	2.0	1.11
渋沢栄一	2.5	3.3	0.8	0.32

出所) 著者作成

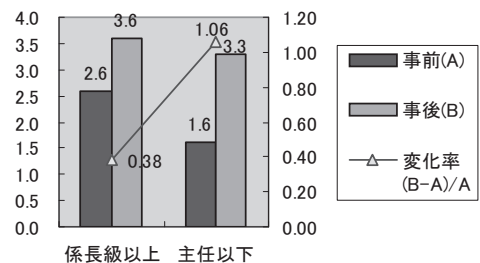


また、職位を係長級以上の職にあるもの(課長, 係長, 主査)と、主任以下の職にあるもの(主任, 主事)に分け、職位ごとの活用インセンティブの形成状況についても確認を行ってみた(表7参照)。すると、表とグラフからわかるとおり、両職位において活用インセンティブの上昇が確認できたが、改善の程度は、係長級以上の職員よりも主任以下の職員において非常に高いことがわかった。

表7 職位間のインセンティブ状況の比較

	事前(A)	事後(B)	差(B-A)	変化率(B-A)/A
係長級以上	1.4	3.0	1.6	1.14
主任以下	1.8	3.8	2.0	1.11

出所) 著者作成



この結果から、グループ評価は元々活用インセンティブの低い職員に対して大きな効果を発揮することがわかる。この要因としては、比較的高い活用インセンティブを持つ職員が、低い職員の活用インセンティブを引き出すことに、強い影響効果を発揮していることが予想されるのである。こうした結果は、グループ評価のメンバーをどのように構成するべきかについて、重要な示唆を与えるものとなるだろう。

以上、3つの事業全体、個々の事業、職位という視点からグループ評価の実施に伴う活用インセンティブの形成状況を確認してきた。それぞれの視点により、活用インセンティブの形成のあり方について得る知見は異なるが、いずれの視点からも、活用インセンティブが向上している事実が明らかとなった。

なお、調査ではグループ評価の効果についても尋ねたところ、表8のとおり、知力の確保、判断力の確保、影響力の確保が実現している状況が、数量的データからもあらためて確認された。

また、評価の実践活動の中で指摘される、評価作業に伴う「やらされ感」、「負担感」、そして「不安感」についても、グループ評価に取り組んだことで和らいだとの回答がほぼ全員からなされており、グループ評価に取り組んで「とても良かった」76.9%、「ある程度は良かった」23.1%と、本理論に基づく取り組み

に対しいへん高い満足度が示される結果となった。

表 8 グループ評価の効果

		たいへんそう思う	まあそう思う	あまりそう思わない
知力確保	情報内容の妥当性が確認できた	41.0	46.2	10.3
	自分の考えの不十分な点に気付いた	28.2	61.5	7.7
判断力確保	ひとりでは気付かなかったことを知れた	41.0	59.0	0.0
	他のメンバーの意見や考え方を確認できた	61.5	30.8	2.6
影響力確保	評価情報の影響効果を知ることができた	41.0	30.8	28.2
出所) 著者作成				回答率(%)

6. おわりに

本稿では、自治体の意思決定過程において評価情報がほとんど活用されていないという具体的なデータを示し、そのような問題状況を引き起こす要因として、政策評価が本質的に抱える情報の不確実性の問題を提起した。

そして、そのような情報の不確実性を低減化し、情報の信頼性を向上させて、情報活用のインセンティブを高めるための戦略的な理論としてグループ評価の考え方を提示した。

そこで、当該理論の有効性を検証するべく、実際に自治体においてグループ評価の場面を設定し、実験的調査を行ったところ、グループ評価の実施後において、活用インセンティブの高い上昇を確認し、本研究で提示した理論仮説が、基本的な妥当性を備えていることを確認したのである。

この度は、中小規模自治体における事務事業評価をモデルとしてグループ評価理論の実験を行ったわけであるが、今後はさらに様々な状況下における実験的データの積み重ねを行い、本理論の妥当性の検証の継続と、さらなる理論の精度の向上に努めるとともに、現実の自治体における政策評価システムにグループ評価の定着を図るための方策についても検討を行っていきたいと考える。

参考文献

- 桑原英明・永田尚三編著(2008)『政策ディベート入門』創開出版社
- 桑原英明・増田正編著(2003)『自治体行政評価の基礎』創開出版社
- 斎藤達三(1999)『実践・自治体政策評価』ぎょうせい
- 白鳥令編(1990)『政策決定の理論』東海大学出版会
- 田尾雅夫(2007)『セルフヘルプ社会』有斐閣
- 福嶋隆宏(2007)「政策評価情報の活用促進に関する研究(I)ー上越市の政策形成過程における政策研究の事例分析ー」『日本地域政策研究』第5号, 177-184
- 福嶋隆宏(2008a)「自治体政策評価の個人レベルでの活用におけるグループ評価の有用性に関する考察」, 『日本地域政策研究』第6号, 313-320
- 福嶋隆宏(2008b)「自治体行政内部における政策評価情報の活用実態に関する考察ー埼玉県深谷市を事例としてー」『地域政策研究(高崎経済大学)』第10巻第4号, 75-84
- 宮川公男編(1973)『システム分析概論』有斐閣双書
- Lindblom, C. E, and Woodhouse, E. D(1993). *The Policy-Making Process 3rd edition*, Prentice-Hall, Inc. [藪野祐三・案浦明子訳(2004)『政策形成の過程』東京大学出版会]
- Patton, M. Q (1997). *Utilization- Focused Evaluation*. Sage Publication. [大森彌編・長尾眞文他訳(2001)『実用重視の事業評価入門』清水弘文堂書房]