

(要約)

論文題目：行政における評価の多様化

高 東柱（ゴ ドンジュ）

1996年に三重県が事務事業評価を導入して以来、現在は46都道府県が行政評価制度を導入・実施しており、現在の行政における評価には、様々な種類がある。評価レベルによって分類すると、事務事業評価、施策評価、政策評価がある一方、同じ事務事業を対象とする評価であっても、事務事業評価と、2009年の政権交代後間もなく民主党が実施したことで話題になった事業仕分けとでは、評価主体や評価手法という点で異なる評価制度であると言える。行政評価制度の導入においては、主に事務事業評価を中心に導入が進められていたが、三重県で導入されてから約20年が経過した現在では、都道府県ごとに、その取り組みにバリエーションが存在する。このような変化を「バージョンアップ」という言葉を使って表現している研究者もいるが、バージョンアップということは、今までの取り組みには一定の効果があり、さらに、高い効果を求めるために改善していく必要があると主張しているものと理解される。この場合、行政評価制度の効果をどのように測定すればよいのだろうか。もちろん、評価がもたらす効果については様々な考え方があるが、厳しい財政状況を背景に導入が進んだ、ということを考えれば、最も分かりやすいのは、財政的に効果があったか否かであろう。評価制度がもたらす財政効果に関する研究には、効果があったというものもあれば、効果がなかったというものもあり、評価制度の財政効果に関する「評価」は分かれている。もし、財政効果あったとすれば、次のステップに移ったことでバリエーションが生じた可能性もあるが、その逆の可能性、つまり、財政効果がなかったから、他の評価の取り組みに移った可能性もある。いずれが現実なのであろうか。本稿の問いを簡潔に言えば、日本において、なぜ、都道府県における評価の制度が多様化していったのかということである。多様化は、先行する評価が成功を収め、さらに高い目標を達成するためにもたらされたのか、それとも先行する評価が期待したほどの成果を上げられなかったために、別の評価を導入する必要があるためにもたらされたのか。

第1章では、まず、本稿の分析対象を明らかにするために、行政評価の定義を行った後、本稿の問いを設定する。日本における評価研究に関する議論は大きく分けて、政策の有効性の向上のための評価という観点からの議論と、組織を管理するための評価という観点からの議論が混在しており、さまざまな用語が論者によって異なる定義で議論されることがある。そこで、本稿では、行政評価を、①計画を実行し、その効果や成果を分析し、その結果を次の計画や実施に活かす作業であり、②政策－施策－事務事業が目的－手段の関係に体系化されている政策体系をその評価対象とするものである、と定義した上で、分析する。本稿においては、「政策・施策・事務事業」レベルの「政策評価」との混同をさけるた

め、行政評価という言葉を使う。つまり、「行政評価」を「政策評価」「施策評価」「事務事業評価」の上位の概念として用いることにする。このような行政評価制度は、厳しい財政状況を背景に導入されたこともあり、当初は事務事業レベルの評価を中心に導入された。しかし、現在は、事務事業だけではなく、政策体系の中でより高いレベルの施策や政策をも評価対象とする都道府県も増えている。さらには、事務事業レベルの評価をやめて、施策レベルや政策レベルの評価のみを行う都道府県も登場するなど、都道府県によって評価対象の多様化が見られる。これは、財政効果の重要性が低下したためとは言えない。現在でも殆どの都道府県が、行政評価を予算管理や査定の参考にしており、課題としても予算編成への活用を挙げていることを鑑みても、それにもかかわらず、予算配分の基礎単位である事務事業レベルから、予算との距離が遠く、より抽象度の高い施策や政策レベルの評価を実施するようになったのはなぜだろうか。また、事業仕分けを実施する団体が出てきた。事業仕分けは、公開の場で、民間の視点を入れて、ゼロベースで精査するという意味で、行政評価制度とは異なるが、行政の活動をレビューするものであるという意味では、行政評価制度と同じ目的を持つ、と言える。このように、行政の活動をチェックするための行政評価制度があるにも関わらず、なぜ、事業仕分けを実施する団体が出てきたのだろうか。本稿では「都道府県の行政における評価の制度の多様性をもたらす原因は何か」という問いを設定し分析する。

第2章では、本稿の問いに答えるために、制度変化に関する先行研究と政策波及に関する先行研究について検討し、それを下敷きにして本稿における分析枠組を提示する。まず、政策波及に関する先行研究は、制度がどういったメカニズムで広がっていくのかを明らかにしている。政策波及の観点から評価レベルの変化や事業仕分けを分析した研究はまだ行われていないが、行政評価制度の波及に関する研究があるように、評価レベルの変化や事業仕分けの実施も波及した可能性は否定できない。興味深いテーマであり、さらなる研究の進展が待たれるが、本稿の分析対象とはしないこととする。制度変化に関する先行研究として、Hacker と Mahoney&Thelen の制度変化研究について検討した。両研究は、フォーマルな変化がなくても、制度に変化が生じうることを明らかにし、既存の合理的選択制度論、歴史的制度論、社会学的制度論の議論では説明できない、内生的要因による制度の漸進的变化について説明している点に意義がある。しかし、両研究の制度変化類型が都道府県の行政における評価の制度からも観察できるものの、その枠組みを適用するには①適用の問題点、②類型化の問題点、③概念の問題点がある。次に、本稿の分析枠組を提示した。制度の変化をもたらす要因としては制度の機能的圧力があると考えられる。つまり、制度を導入する時に期待されていた効果が限定的である場合、その制度を維持するか、廃止するか、を選択する。制度の維持を選択した場合、機能的圧力に直面した制度は、導入当時とは異なる目標が導入されたり、新しい目標が加えられて違う方法で運用されたりすることがあり得る（制度転用）。制度の目標や運用の仕方を変える際に、スカンジナビアの制度論の学者が言うように、意思決定者自身の制度に対する解釈が反映され、その解釈は、意

思決定者が置かれている状況によって異なる可能性がある。あるいは、制度を補完するために違う制度を導入することもあり得る（制度併設）。他方、制度を廃止とした場合、既存の制度に変わる新しい制度を導入するか（制度転置）、制度を廃止したまま、他の制度を導入しない（制度廃止）場合が考えられる。制度転置に該当する事例は、大阪府のみであり、制度廃止に該当する都道府県がないため、本稿では、制度併設と制度転用を中心に分析を進めることとする。

第3章では、行政における評価の制度の多様化、すなわち、制度変化をもたらした原因として、行政評価制度の道具的価値について検証を行う。日本の都道府県では、厳しい財政状況の中、事務事業評価を中心に、行政評価制度が導入された。財政効果における行政評価制度の制度的限界に関する議論や、行政評価を財政削減の道具として活用すべきではないという規範的な議論がなされる中で、行政評価制度がもたらす財政効果について実証的に分析しようとする研究も出てきた。但し、それらの研究の分析方法においては、分析対象が個別の事業に限定されていたり、分析対象となる期間が短かったりといった問題点のために、行政評価制度の財政効果の継続性を検証できないリサーチデザインとなっていた。そのため、そもそも事務事業評価は財政抑制に貢献したのか、それを期待したアクターにとって、事務事業評価の道具的価値は経年低下するものではなかったのかということにまで、先行研究は解答を提示できないという限界を呈した。そこで、本章では、「事務事業評価は、都道府県に財政効果をもたらしたのか、そして、その効果に継続性はあったのか」を明らかにするため、1996年から2009年までの都道府県の歳出データを用いて、パネルデータ分析による検証を行った。具体的には、第一に、歳出総額と目的別歳出データを用いた検証及び性質別歳出データを用いた検証において、1996年から2009年までの全てのデータと、行政評価制度導入後のデータのみとに分け、それぞれ、事務事業評価には財政効果があったのかを分析した。その結果、1996年から2009年までの全てのデータを投入した場合、歳出総額と目的別歳出を従属変数とした分析でも、性質別歳出を従属変数とした分析でも、事務事業評価による一定の財政効果があったことが確認できた。しかし、行政評価制度導入後のデータのみを投入した場合、両方の分析において、事務事業評価の財政効果は確認できなかった。つまり、事務事業評価を中心とした行政評価制度の導入当初、一定の財政効果が観察されたものの、それは、継続的に財政効果をもたらすものではなかった。つまり、評価制度に財政効果を期待するアクターにとっては、いわば、短期間で賞味期限の切れる一過性の政策にすぎず、その道具的価値は経年低下した。

第3章で分析したように、行政評価制度の財政抑制という道具的価値が経年低下する中で、行政評価制度とは評価手法において異なる事業仕分けが導入された。第4章では、事業仕分けの実施を制度併設として捉えた上で、行政評価制度の各評価レベルと事業仕分けとの相関分析を行い、なぜ、制度併設が起きたのかについて明らかにする。行政評価制度と事業仕分けは、評価主体や評価手法において似て非なるものである。しかし、両者の位置付けが曖昧なまま、行政評価制度と事業仕分けが一緒に行われている。なぜ、同じ目的

を持つ制度が併設されるのか。本章では、既存の制度があるにもかかわらず、何故、また同じ目的の制度を導入するのか、つまり、「日本の都道府県において、行政評価制度を導入しているにもかかわらず、なぜ、事業仕分けを実施する団体が出てくるのか」という問いを設定し、本稿の分析枠組における制度併設の事例として行政評価制度と事業仕分けの実施を取り上げ、なぜ、制度併設が起きるのか分析した。その結果、事業仕分けは、行政評価の三つの評価の中の事務事業評価の実施と負の相関関係があることが分かった。さらに、2010年に事務事業評価を実施しておらず、事業仕分けを実施した団体の多くが、行政評価制度を導入する際は事務事業を評価対象としていたものの、2010年には事務事業を評価対象としていないことから、事業仕分けが行政評価制度の事務事業評価を代替していると考えられる。このことから、行政評価制度の事務事業評価がもたらす財政効果は経年低下したため、行政評価制度の予算管理機能を補完するために事業仕分けが導入されたという結論を得た。制度併設は、既存の制度に変化をもたらすためだけでなく、既存の制度の機能を補完するためにも起きるということを本章の分析を通して明らかにした。

財政抑制の手段としての事務事業評価の道具的価値が失われる中で起きた、もう一つの評価の制度における変化として、評価レベルの変化があった。しかし、すべての都道府県が同じ変化の様相を見せるわけではなく、行政評価制度の評価レベルは都道府県ごとに多様化している。評価レベルの変化という制度転用はなぜ起きるのか。第5章では、執政部のトップである知事が評価レベルの変化に与える影響を分析する。行政評価制度には、財政効果が期待されていたため、行政評価制度の導入においては、事務事業評価が中心であった。しかし、第3章で検証したように、事務事業評価は一定の財政効果はあったものの、その効果は経年低下していき、2010年には事務事業評価だけでなく、施策評価や政策評価をも実施する都道府県が増加し、行政評価制度の導入時における評価対象に比べて、都道府県ごとに評価対象が多様化している。これは、行政評価制度の使い方に変化で生じたことで、評価のレベルに変化が起きた可能性、つまり、制度転用が起きた可能性があることを示唆している。そこで、本章では、「行政評価制度の評価レベルの規定要因は何か」という問いを設定し、制度転用の原因として知事要因に注目して分析を行った。なぜなら、行政評価制度は執政部にとって裁量の高い制度であり、執政部のトップである知事の影響力が行政評価において重要であるためである。分析の結果、施策評価は、知事要因の中でも知事と住民との関係や知事の評価経験によって、政策評価は、知事要因の中でも知事の前職や知事と議会との関係、知事の評価経験によって実施される可能性が高いことを明らかにした。このことから、知事が、その置かれた状況によって行政評価制度の活用の仕方を変える、という制度転用が起き、都道府県ごとの評価レベルにバリエーションが見られるようになったという答えを得た。

第6章では、本稿の分析の結論と本研究の意義と課題を提示する。まず、本稿の分析から、「都道府県の行政における評価の制度の多様性をもたらす原因は何か」という問いに対して、「行政評価制度は、財政効果が期待され、事務事業評価を中心に導入が進んだ。しか

し、導入後の事務事業評価の財政効果は短期的なものであり、経年低下していった。そのため、行政評価制度の予算管理機能を補完するために事業仕分けを実施する団体が出てきた。そして、行政評価制度を都道府県の管理ツールとしている知事の置かれた状況によってその活用の仕方に変化が現れ、それが評価レベルの多様性をもたらした」という答えを得ることができた。次に、本研究の意義として三点が挙げられる。一つ目は、評価研究における意義である。日本における行政評価制度は、1996年に三重県が初めて事務事業評価を導入してから17年が経ち、行政評価に関する研究が蓄積されてきた。しかしながら、実証研究は殆ど行われていない。これは、評価に関する議論においてその定義すら、未だ統一されておらず、体系的に調査されたデータも少ないためであろう。本研究では、限られたデータを精査して、評価制度の置かれている複雑な現状を理解することを試みた。二つ目は、制度変化の議論における意義である。Mahoney&Thelenは、制度変化のきっかけとして、制度の資源配分機能に注目し、資源配分における敗者によって制度変化がもたらされると指摘している。制度の内生的要因に注目することで、今までの制度論では説明できなかった制度の漸進的变化を説明しているという点に意義がある。本研究では、今回の分析対象であった評価の制度のように、必ずしも政治的な対立をもたらさない制度でも、Mahoney&Thelenの示す制度変化類型が観察できることを明らかにした。さらに、今回の分析の結果、事業仕分けを実施した団体の多くは、評価レベルの変化を見せており、制度転用と制度併設が同時に起きていると言える。制度変化の類型の四つの制度変化の中でも「制度併設」と「制度転用」は必ずしも排他的なものではなく、同時に起きる可能性があることを明らかにした。三つ目は、行政評価制度の財政効果に関する研究における意義である。先行研究においては、一部の団体だけを対象としたり、特定の事業を対象としたり、単年度の分析に終わったりしていたが、本研究では、1996年から2009年までの47都道府県の歳出データを使って分析を行うことによって、短期間の財政効果ではなく、長期的な財政効果について検証できた。さらに、全分析期間と評価制度導入後の期間を分けて分析した。それにより、制度の導入による効果と、その後の経年的効果をそれぞれ分析し、制度の効果をより厳密に検証した。次に、今後の課題について、以下の二点が挙げられる。一つ目は、財政効果に関する課題である。本稿では、制度の効果について検討しているが、評価によって出された結果が予算にどれくらい反映されているのかについては検討していない。実際に評価に携わる人からすれば、制度の効果に加えて、評価を行った後、その結果がどの程度予算に反映されているのかについても関心があるだろう。但し、評価結果は、その量も膨大な上に、都道府県によってその評価結果の付け方も異なるため、直接比較するのは難しい。評価結果と予算との関係については今後の課題とする。二つ目は、評価レベルの規定要因に関する課題である。本稿では、行政評価制度の実施根拠から、執政部にとって裁量の高い制度であると判断したため、そのトップである知事に注目して、評価レベルの規定要因を分析した。この知事要因以外にも、官僚による影響の可能性もある。行政評価担当部署を、担当部署の名称から「企画担当部門」「財政担当部門」「行政改革担当部門」

に分類した上で、1996年から2009年までの行政評価担当部署の推移を見てみると、1996年から1998年の間は、行政改革担当部門が行政評価を担当する傾向があった。しかし、1998年以降は、行政評価制度を導入する都道府県が増えるにつれ、企画担当部門が行政評価担当部署になるケースが急激に増えた。それに対して、行政改革担当部門が行政評価を担当する都道府県も増えたものの、企画担当部署ほどではない。財政担当部門はそれほど増えなかった。この推移をどう理解すればいいのか。まず、知事の意向により、政策評価や施策評価を行うために企画担当部門に行政評価を担当させた結果であると解釈できる。あるいは、逆の因果関係も考えられる。つまり、企画担当部門が行政評価を担当することによって、企画担当部門の影響により政策評価や施策評価が行われるようになった可能性もある。しかし、行政評価における官僚の影響、特に行政担当部署が変化にどのような影響を与えているのかが検証でできるデータが存在しないため、今回の分析では、官僚による影響を考慮しなかった。この点も、今後の課題とする。

都道府県における「評価の制度」には、行政評価の評価レベルによって「政策評価」、「施策評価」、「事務事業評価」がある。また、事務事業評価とは評価主体や評価手法において異なる「事業仕分け」がある。行政評価の評価レベルは、都道府県によって異なっている上、事業仕分けは、行政評価制度のように全ての都道府県において実施されているわけではない。本研究では、このような「行政における評価の制度の多様化」の原因を分析した。その結果、第一に、行政評価制度が導入される段階では、事務事業評価が中心であったが、事務事業評価がもたらす財政効果が経年低下したこと、第二に、行政評価制度の予算管理機能を補完するために事業仕分けが実施される傾向があること、第三に、行政評価制度の評価レベルが都道府県ごとに多様化している背景には、知事要因が影響していることを確認した。本研究においては、現状をいかに実証的に分析できるかが一つのテーマであった。様々な評価が並存する現状を理解するために、制度変化の観点から分析枠組を立てて、都道府県の「評価の制度」を整理し、データによって多様化の原因を追究することで、評価の制度の全体像を示すことを試みた。しかし、「評価」は実践的な活動でもある。評価の実務に携わっている人々にとっては、本研究のように、「評価の制度の多様化」の原因を明らかにする実証研究だけでなく、「どのように評価をすればよいのか」という、より実務的な議論にも関心があるだろう。しかし、そうした実務的な課題に取り組みためには、まずは、現状を把握し、その原因を考える必要があるだろう。本研究が、評価研究に少しでも貢献できれば幸いである。