

論文の内容の要旨

論文題目 自治体経営と政策評価―現場発のボトムアップ型改革の可能性―

氏名 後藤 玲子（戸籍名：磯崎玲子）

本稿の目的は、より良い自治体経営を実現するために地方自治体は何をすべきなのかを明らかにすることにある。その際、本稿のアプローチの特徴は、自治体経営の状態を測定評価するための地方自治体の意欲と能力に焦点を当てる点にあると言えるだろう。すなわち本稿は、より良い自治体経営の実現を促す政策評価システムをどのように構想し実現すべきかを明らかにしようとするものである。

政策評価は、日本においては学界でも実務でも 1990 年代に入ってから盛んになった比較的新しいテーマである。その大きな理由は、明治以後の日本政府にとって最大の関心事は西洋へのキャッチアップだったことにある。政府は評価制度を整備して政策効果を確かめることよりも西洋の優れた生産技術や法制度を輸入することを急ぎ、そして実際に西洋への急速なキャッチアップによって産業構造の高度化が実現し、第二次大戦後も長きにわたって右肩上がり成長が続いたために、学界においても政策効果を科学的な方法で確かめるべきだという主張が大勢を占めることはなかった。

しかし 1990 年代に入ると、政策評価の研究も実務も急速に発展した。その研究の系譜は、3つに大別することができる。第一の系譜は、政策評価手法に関する理論研究である。この研究群はバイアスの小さい政策評価を実践する上で参照しなければならない必須の知識を提供してくれるが、主たる研究関心は評価技術の高度化・精緻化であってその技術が用いられる環境ではないため、どのような評価システムが日本におけるより良い自治体経営を促すかという制度的視点に欠ける。第二の系譜は、先進的な政策評価制度や政策評価事例に基づく制度研究である。この研究群はより良い政策評価を実現するための仕組みについて様々な示唆を与えてくれるが、推奨されている制度が日本におけるより良い自治体経営に結びついていることを示す実証的証拠に乏しいため、推奨されている制度が日本の自治体経営の改善に本当に役立つのか疑問が残る。第三の系譜は政策評価に関する定量的・定性的な実証研究である。この研究群は政策の効果効率等に関する科学的に信頼性の高い情報を与えてくれるが、主たる研究関心は政策の有効性・効率性というパフォーマンスに向けられており、政策目的や評価ガバナンスに関する分析評価は不足または欠落している場合が多い。

そこで本稿は、より良い自治体経営を促す政策評価システムについて、政策プロセスを通じた評価活動のマネジメントという視点及びデータによる実証を重視して検討することによって、先行研究の限界を克服することを目指す。具体的には第一に、自治体評価が充たすべき技術的な要件だけではなく、組織的・制度的な要件も重視する。とりわけ中央政府が定める法令のようなハードな制度ではなく、ストリートレベルの基礎自治体における業務プロセスや組織文化のようなソフトな制度に焦点を当てることによって、先行研究の不足を補うだけではなく、自治体職員が現場発でボトムアップに改革を推進する際に役立つ知見を得ることを目指す。第二に、どのような制度を導入すべきかという制度論を展開することに加えて、理想と実態とのギャップをデータに基づいて明らかにしたり、本稿で推奨する仕組みがより良い自治体経営に結び付いているかを実証的に検証することにも力を注ぐ。第三に、政策プロセス全体にわたる評価活動のマネジメントという視点に立って、自治体評価の文脈では軽視されがちであるニーズ評価や、目標を達成するための組織の在り方についても丁寧に検討する。

本稿の目的は自治体経営のあるべき姿を道徳原理から規範的に論ずることではなく、より良い自治体経営を実現する方法について社会科学の方法論に基づいて論理的・実証的に論ずることであるが、本稿が依拠する福祉観を語らずに理想を達成する方法について議論するのでは、目的と手段の倒錯を引き起こしかねない。よってまず序章において、本稿の考えるより良い自治体経営とは何かについて簡潔な説明を与える。続いて本稿が政策評価に焦点を当ててより良い自治体経営の実現方法について検討する理由と、日本の政策評価をめぐる先行研究と比べた本稿の特色を整理し、本稿の構成を述べる。

第1章「自治体ニーズ評価の理想と実態」では、政策科学の文献に基づいてニーズ評価の理想的な手続きを特定した上で、地方自治体によるニーズ評価の実態と課題を筆者が実施した2種類の社会調査結果を用いて明らかにする。その結果、地方自治体によるニーズ調査またはニーズ評価のための市民向け質問票調査の多くは明確な仮説がないまま実施されていること、多くの地方自治体が政策の標的集団を代表しているとはいえないデータに基づいてニーズ評価を行い計画を立案していること等を示す。政策問題は客観的に存在するものではなく、社会によって構築されるものである。したがってデータと評価者のバイアスを除去するよう系統的なニーズ評価を行い、その結果を可視化して社会に発信し政策に反映することは極めて重要である。そのようなニーズ評価の意義を、英国の貧困問題と日本の柔道事故の事例を用いて確認する。

第2章「達成目標が充たすべき要件」では、文献研究に基づいて達成目標が充たすべき要件

に関する仮説を立て、その仮説の妥当性を、潜在能力の拡大に貢献したと考えられる成功事例で検証する。本稿で立てる仮説は、「現実的だが意欲的かつ具体的で、実効性を伴う簡潔な目標が業績を高める。それに加えて、重要性が大きく、政策によって直接的に達成できる測定可能な目標であれば、目標設定や評価のバイアスを小さくすることができる。」というものである。この仮説の妥当性検証に用いる事例は、岡山県総社市「障がい者千人雇用事業」である。管見によれば、日本の基礎自治体による障害者就労支援策が地域の障害者就業率に与える影響を定量評価した先行研究はない。本稿では一般指標デザインに基づく差の差法を用いて当該事業のインパクト評価を行い、当該事業が障害者就業率及び一般就労者割合を高めた成功事例であることを定量的に明らかにした上で、同事業の目標が本稿の考える達成目標の充たすべき7要件を全て充たしていたことを確認する。日本の障害者就労支援策では当事者目線のアウトカム目標が設定されている例は少なく、管見によれば殆どの地方自治体は行政区域内の障害者就労者数を把握していない。そのような状況が大きく変わり、より良い目標が設定され追求されるようになることが期待される。

社会科学の推奨手続きに従ってできるだけバイアスのないように政策問題を定義し、良い達成目標を設定しても、政策選択を誤ってしまうことは十分にありうる。そのような事態を防ぐために、第3章「バイアスとエビデンス」では、地方自治体が目標に向かって正しい方法でやり抜くための方策について検討する。まず、エビデンスに基づく医療の取組みの特徴を整理し、地方自治体がその時点で利用可能な最良のエビデンスを用いて政策を形成するために、政策プロセスの透明性・開放性を高めることと、対照群のある小さな実験を試行して効果を測定評価することが特に重要であると論じる。続いて、認知バイアスによる判断ミスを防いで最良の政策判断をするために、行動科学の文献研究及び筆者が実施した基礎自治体での社会調査結果に基づいて、予想と現実のギャップの可視化によりバイアスの自覚を促し、チェックリストやオープンエンド型調査を活用するという対策について述べる。エビデンスに基づくインパクト評価の方法論も、認知バイアスによる判断ミスを防ぐための仕組みも、制度さえ整えれば日本の地方自治体の政策現場で期待通りに機能するとは限らない。政策プロセスの透明性と開放性を高めた上で、確かな効果が期待される政策を試みてデータを取り、政策効果を確かめることが求められる。

地方自治体が理想的なニーズ評価を行って良い達成目標を立て、その目標を達成するために適切な政策を選んだとしても、その政策が当初意図した通りに履行される保証はないし、当初予想した通りに機能する保証もない。それでも目標を達成するまでやり抜くために特に重要だ

と考えられるのは、失敗から組織的に学習することである。そこで第4章「目標を達成するまでやり抜く組織の構築方法」では、失敗から系統的に学び、目標を達成するまでやり抜く組織の構築方法を検討する。その結果、失敗から系統的に学ぶ能力を組織的に高めるためには、失敗を好機だと捉えるようにマインドセットをリフレーミングした上で、失敗からの学習を促す業務プロセスに変更することが有効であることを示す。また、失敗から学ぼうとする意欲を組織的に高めるためには、感情に働きかけ、自律性と有能感を感じられるように情報提供やインセンティブ設計を行うことが必要であることを明らかにする。

最後に終章で、本稿の結論を要約し、今後の研究課題及び謝辞を述べる。本稿は、より良い自治体経営を促す政策評価システムについて、とりわけ地方自治体の職員がボトムアップで改革できるソフトな制度に焦点を当てて考察してきた。政策プロセスを通じた評価マネジメントという視点に立ち、事前のニーズ評価から事後のパフォーマンス評価に至るまでの政策評価システムとそれを支える組織体制について体系的に論じた業績は、管見によれば他に殆ど例がなく、評価学分野の研究水準の向上に対して一定の貢献ができたのではないかと思う。本稿の提案した制度がより良い自治体経営に結び付くことを再現性の高い方法で多面的に実証することが、今後の研究課題である。