

池田 葉月 著『自治体評価における実用重視評価の可能性： 評価結果の報告方法と評価への参加に着目して』2021年刊、晃洋書房

杉谷 和哉*

政策評価が政策の改善に結びつくためには、評価結果を政策に携わる現場の職員に利用してもらう必要がある。よって、評価結果を現場の職員が正しく理解してもらわなければならない。このように考えると、「評価結果をどのようにして現場に伝えるか」が課題として浮上することが了解されよう。ところが意外なことに、国内外の評価研究を見渡しても、評価結果の伝え方について論じたものはほとんど存在していないのである。

著者の池田葉月氏の博士論文をもとにした本書、『自治体評価における実用重視評価の可能性：評価結果の報告方法と評価への参加に着目して』は、この点を中心に取り扱った、評価研究の歴史に新たな一ページを刻む意欲作である。

序章と終章を含んだ全八章からなる本書は、次のような構成で議論を進めている。

先行研究の整理と本書の意義、アウトラインが示された序章に続く第一章においては、自治体において取り組まれている政策評価の取組みが、体系的評価を簡易的に実施したものであることが確認される。その上で、自治体ごとに政策評価の取組み内容や利用の有無にバラつきがあることが提示されている。

第二章では、自治体の行政職員が評価に対してどのようなイメージを抱いているのかについて述べられている。池田氏は、兵庫県宝塚市の行政職員にアンケート調査を実施し、その結果を負担感の大小、評価へのイメージにおけるプラスとマイ

ナス、という四つの次元で整理を行って分析している。

第三章の議論では、地方自治体における評価結果の報告の現状及び、その改善の可能性が扱われる。我が国の地方自治体の政策評価結果の多くは、文章中心の報告書形式であることが明らかにされた上で、米国における工夫が紹介されている。

第四章では、本書の核となる概念である「実用重視評価」が取り上げられる。本書において「実用重視評価」は、「評価の過程に想定利用者である行政職員を参加させること」と、「行政職員に評価結果を報告する方法」の二点为中心的に論じられ、業績測定に類する手法が実用重視評価にも応用可能である旨が明らかにされる。

第五章においては、米国の地方政府において導入されている「業績スタット」について紹介されている。業績スタットの活用にあたっては、単に上から数字を現場に押しつけるのではなく、指標の妥当性についての議論や、その活用方法などを現場のスタッフを交えた議論を通じて評価の在り方を改善することが企図されていると、本書は指摘する。

第六章では池田氏も参加している、自治体の政策評価の取組みを題材にして、評価結果を効果的に伝える実践が扱われる。数値やデータをわかりやすく伝えるシートの改善のみならず、動画の公開など幅広いアプローチでの評価結果の伝達方法が紹介されており、いずれも興味深い。

* 岩手県立大学総合政策学部 〒020-0693 岩手県滝沢市菓子 152-52

続く終章は、これまでの議論を踏まえた上で、自治体の情報発信において、デザインの活用が重要であることが示されている。

本書の意義を、評者なりにまとめるならば、次の三点に要約できる。

第一に、行政職員（自治体職員）が評価結果をどう扱うかという視座を一貫していることにある。評者の専門であるEBPM（Evidence-based Policy Making、「エビデンスに基づく政策形成」）の議論においても、しばしば多様なアクターを巻き込む重要性が指摘されるが、ここにおいては、熟議などを通じた市民参加、民主主義の発展などといったことにどうしても目を奪われがちである。

こういった議論が重要であるのは間違いないのだが、往々にして、肝心の政策担当者の参与という点が、おざなりにがちである。この点で、そういったアクターの参画を十分に考慮に入れてこなかった評者も、自身の議論を批判的に振り返らなければならない（杉谷 2020）。多様なアクターを巻き込んだ評価の重要性は、池田氏とて認識していることと思うが、本書では敢えて行政職員に的を絞ることによって、評価結果が活用されるための方途を理論と実践の双方から論じていることに成功していると言えよう。本書が掲げる「実用重視評価」の内実もこうした、ある種の「割り切り」によって、極めてクリアになっている。

第二に、評価結果の活用方法について、単にわかりやすい伝達を行うための技術論に終始するのではなく、行政職員の参加を通じて、評価の在り方そのものを変革する企てが示されている点である。これが最もよく記述されているのは、第五章の業績スタットについての部分であろう。業績スタットによる評価の在り方は、目標となる指標を設定して、政策の進捗や効率性をモニタリングしてマネジメントの改善に繋げるもので、一見すると業績測定と何ら変わりがないようにも見える。

しかし、業績測定と業績スタットの間には、運営にあたって大きな違いがみとめられる。業績スタットにおいては、自治体職員との対話が重視され、フォローアップや政策マネジメントにおける

リーダーシップも考慮に入れている点に特色があるとされる。この点で、本書がある種の「反面教師」にしているのが、民主党政権において行われた事業仕分けである。

事業仕分けは、事業担当者と仕分け人のやりとりによって事業の妥当性を吟味するものであったが、過度に扇動的な側面があったほか、事業担当者との間の摩擦があまりに大きく、持続可能な制度ではなかったことが本書でも指摘されている。

本書はこうした問題点を踏まえ、業績スタットを地方自治体に導入するにあたって、評価者の多様性を高める、評価結果の選択肢を増やす、表現を緩やかなものにする、といった工夫が重要であると論じている。これらは、ともすれば小手先の営為聞こえるかもしれない。しかし、評価結果を適切に現場に伝達し、その活用を目指す上では、こういった細かい点についても考慮に入れておく必要がある。むしろ、こういった要素がこれまで顧みられてこなかったことにこそ、評価研究の問題点があったと言ふべきなのである。

第三に、本書が地方自治体の政策評価にフォーカスを当て、先行研究を適切にレビューするとともに、その新たな展開を明らかにしていることである。日本の政策評価は地方自治体から始まったことはよく知られているが、その後についても、国に先んじて様々な取組みが展開されていることは意外と知られていない。本書の終章では、そういった先進的な取組み、特に評価結果の効果的な伝達について、報告書の工夫などが紹介されており、多くの自治体においても参考にされるべき事例集の役目をも果たしている。また、結論部分では動画の活用や、それによる市民も含めた多様なアクターが評価結果にアクセスする可能性も示唆されており、今後の展開を期待させる内容となっている点も、高く評価できるポイントである。

以上の意義をもつ本書であるが、評者の観点から、問題提起も含めて次の二つの点を指摘しておきたい。

第一に、本書の題名にもある「実用重視評価」をめぐる先行研究の渉猟が不十分に見える点であ

る。「実用重視評価」は、マイケル・クイン・パットンが提唱する Utilization-Focused Evaluation の日本語訳であり、その名の通り、評価結果を実用に耐えるものにするべく工夫を凝らす評価の在り方を指す。この点で、評価結果の利用者である自治体職員を巻き込む意義を強調する本書の意図は、実用重視評価の内実にも適っていると言える。本書でも、パットンの著作や論文をもとにした適切な概念整理が行われている。

しかし、これらはあくまでも実用重視評価の理論枠組みや前提を紹介しているに過ぎない。「実用重視評価」を表題に冠する以上、その名の下に、いかなる評価実践がなされているかについて、本書はより踏み込んで、特に国外の先行研究をレビューする必要があるのではないだろうか。というのも、近年でも、実用重視評価の枠組みのもとで様々なプログラムが評価されているのである。たとえば、米国における癌検診プログラムの実践と評価では、多機関連携にあたっての評価結果の活用方法について興味深い事例が報告されている (Pyron, et.al, 2018)。あるいは、同じく米国の水泳コーチプログラムについても、実施者の評価結果活用の事例報告がなされており、こちらも意義深い含意が示されている (Driska, 2018)。

つまり、「実用重視評価」といってもどこに強調する点を置くか (大前提として評価結果の活用が重視されているのは自明だが) は、論者によって異なっているし、扱う事例によっても異なっているのである。この研究状況を踏まえれば、本書が取り上げている事例を、なぜ実用重視評価の文脈で取り上げるかについて、より踏み込んだ考察がなされるべきであったと考えられる。このような作業を経由しておけば、本書が扱っている事例の意義を、より説得的に示すことができただけでなく、事例の分析もより洗練されたものになった筈である。

第二に、業績スタットにおける、指標そのものの妥当性についての吟味が不十分に見える点である。もっとも、本書でも業績スタットそのものについて全く扱われていないわけではなく、業績

スタットが財政赤字等に対応するために効率性重視に傾斜しがちなことが指摘されている (本書：138)。だとするならば、どういった代替的な指標が必要なのかをより詳細に論じる必要があるだろう。本書が示す事例においても、自治体職員とのやりとりの中で設定される指標内容が劇的に改善したわけではないと思われる。果たして、現場の職員との対話を積み重ねれば、効率性にとどまらない、追求に値する優れた指標が導出できるのか、本書を読んだだけでは判断できなかった。重要なのは、関連するステークホルダーが納得することは、その指標が妥当であることとイコールではないということである。

新型コロナ感染症の蔓延を受け、各地で公共セクターが効率性为名目で縮小されてきたことが問題視されたのは記憶に新しく、効率性にのみ依拠することの限界が取りざたされた。この状況下において、評価指標の見直しは喫緊の課題である (足立・杉谷 2020：81-82)。最近では、政策評価における効率性概念の取り扱いに関して、批判的に論じた、優れた研究も登場している (湯浅 2021)。これらの研究は、従来の効率性重視の評価の在り方が必ずしも正しくなかったことを示している。業績スタットがこれらに代わりうる指標になりうるのか、社会状況を鑑みれば、本書ではより踏み込んで議論を展開する必要があるのではないだろうか。

以上二点が、評者が感じた本書の課題である。一点目に関して付言すれば、日本ではそもそも、実用重視評価に関しては実践例も理論研究もほとんど進展していないため、それに関する国内外の先行研究をレビューすること自体にも大きな価値があると言えよう。本書では果たされていないが、自治体における実用重視評価の定着を目指す池田氏の手による、適切なレビューがなされることを望む。二点目に関して、業績スタットの普及と発展を担っていく池田氏によって、実践と理論の双方から回答がなされることを期待したい。

もっとも、これらの指摘を踏まえてもなお、本書が政策評価の研究において画期をなす論点と事

例を提供している事実はいささかも揺るがない。特に、自治体職員に対して、評価に関するアンケート調査を行った点やその方法（評価のイメージを「漢字一文字」で表すユニークさも注目に値する）などは、大変に興味深く刺激的である。アンケート対象者の数など課題も多いが、評価の受容という観点において、本書が極めて重要な貢献をなしていることも、改めて強調したい。

EBPMにおいても、エビデンスの伝達方法に注目が集まっており、口頭のコミュニケーションが重要だとする指摘も見られるようになってきた（Galluccio, 2021: 73-74）。この点で、本書が提示する動画による評価結果の伝達などは、今後はEBPMの観点からも検討に値する、有用な方策であると考えられる。

いくつかの未解決な課題を残しているとはいえ、本書は、研究者だけでなく実務家、更には自治体政策に関わっている全ての市民にとっても意義深い、重要な一冊である。海外の真新しい理論研究にすぐに飛びつき、足元を見ることを忘れがちな評者にとっては、猶更そうである。

【参考文献】

- 足立幸男・杉谷和哉 (2020) 「新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) が公共政策学に突き付けているもの：専門性とリーダーシップを中心に」、『公共政策研究』、20号、76-86頁。
- 杉谷和哉 (2020) 「『エビデンスに基づく政策』における政策過程論とガバナンス論の検討：ポール・ケアニーとジャスティン・パークハーストの議論を通じて」、『社会システム研究』、23号、77-92頁。
- 湯浅孝康 (2021) 『政策と行政の管理：評価と責任』、晃洋書房。
- Driska, A. P (2018) “A Formative, Utilization-Focused Evaluation of USA Swimming’s Nationwide Online Coach Education Program” , *International Sport Coaching Journal*, Vol.5, pp.261-272.
- Galluccio, M (2021) “Evidence-Informed Policymaking” , Galluccio, M edit, *Science and Diplomacy: Negotiating Essential Alliances*, Springer, pp.65-74.
- Pyron, T et.al (2018) “Examining Comprehensive Cancer Control Partnerships, Plans, and Program Interventions: Successes and Lessons Learned from a Utilization-focused Evaluation” , *Cancer Causes & Control*, Vol.29, pp.1163-1171.