

創造型政策評価（CPE）の時代

— やりがい・達成感のある次世代型政策評価 —

佐 藤 徹

The Era of Creative Policy Evaluation

— Next Generation Policy Evaluation with worthwhileness and fruition in Local Government —

Toru SATO

要 約

わが国の地方自治体における政策評価は、職員の意識改革、コスト削減、成果重視の行政運営などの有効的手段として、1990年代半ば以降急速に導入が進められてきた。

しかしながら、この間、評価の制度的導入という点では一定の定着が見られたが、その実効性という点では残された課題も多い。とりわけ、事業担当課職員の間には政策評価制度に対する「やらされ感」や「負担感」が依然として根強く、自治体現場では業務量増加による疲労感や評価制度の形骸化といった深刻な問題を抱えている。

そこで、近年筆者はこうした実践的課題に対処するため、次世代型の新たな政策評価として「創造型政策評価（Creative Policy Evaluation :CPE）」を提唱するとともに、政策評価に関する自治体職員向けの研修やセミナーなどを通じて、その実践と普及に努めている。

本稿の目的は、こうした創造型政策評価の理論的枠組みと基本的考え方を提示することにある。
〔キーワード〕 創造型政策評価、評価制度に対するやらされ感や負担感、やりがい、動機付け、職務特性モデル

Abstract

Policy evaluation has been rapidly introduced in local governments since the mid-1990s as an effective tool to achieve awareness-raising of public officers, cost-cutting and result-based administrative management.

Although policy evaluation appears to be established to certain extent now in terms of introduction of the system, it has many challenges in terms of the effectiveness. In particular, officials in charge of the evaluation still have deep-rooted feeling of "forced obligation" and "burden" against the system, which causes the working sites of each local government serious troubles including evaluation-related fatigue due to increased work and dead evaluation system.

To address these real problems, the author has been currently proposing Creative Policy Evaluation (CPE), a new-generation evaluation system and working on the promotion and practical application though training courses and seminars on policy evaluation for local government staffs.

The purpose of the study is to suggest the paradigm and the basic mind of CPE.

[Key Words] Creative Policy Evaluation, forced obligation and burden against the policy evaluation system, worthwhileness, motivation, Job Characteristics Model

I. はじめに

わが国の地方自治体における政策評価¹⁾は、主として職員の意識改革、コスト削減、成果重視の行政運営などの有効的手段として、1990年代半ば以降急速に導入が進められてきた。

このような政策評価ブームに先鞭をつけたのは、国内の自治体の先駆的な取り組みであった。1994年に静岡県が業務棚卸表を用いた「目的指向型行政運営システム」を、1996年には三重県が「事務事業評価システム」を、また1997年に北海道が「時のアセスメント制度」をそれぞれ導入した。こうした背景には、市民に対する説明責任（accountability）の追求と政策決定プロセスの透明性（transparency）の向上、地方分権の実践段階の到来、深刻さを増す財政難への対応と無駄なコストの削減などがある。

これまでも行政効果の測定、PPBS（Planning-Programming-Budgeting-System）、ZBB（Zero Base Budget）、業務見直しなど様々な評価が試みられてきたが、近年の自治体政策評価は、行政活動とその成果を可能な限り定量的に把握し、PDCA（Plan-Do-Check-Action）のマネジメント・サイクルにより、業績に基づく効果的・効率的な行政運営への転換をめざしていることに大きな特徴がある。1980年代の半ば以降、英国やニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論であるニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management :NPM）がわが国に紹介されたことによる影響も大きい。

総務省の調査によると、2006年10月1日現在、都道府県では45団体、政令指定都市では15団体（全団体）、中核市では33団体（約9割）、特例市では35団体（約9割）において評価制度を「導入済み」である。また市区（政令指定都市・中核市・特例市を除く）では、344団体が「導入済み」、102団体が「試行中」であり、これに検討中の団体を含めると701団体（98.6%）が評価に取り

組んでいる。さらに町村では、169 団体が「導入済み」、107 団体が「試行中」であり、これに検討中の団体を含めると 921 団体（88.7%）が評価に取り組んでいる。

総務省が同様の調査を開始した 1999 年の導入状況（1999 年 9 月末現在）は、「導入済み」は都道府県が 16 団体（34%）、政令指定都市では 1 団体（8%）、市区町村では 52 団体（2%）であったことから、この間に評価に取り組む自治体が着実に増加したといえる。

しかし、静岡県で業務棚卸制度を導入する際に指導的立場にあった北大路（2007）によれば、「三重県が全国の自治体に先駆けて事務事業評価を導入してから 10 年が過ぎている。その後多くの団体が政策評価の仕組みを作る動きが広がったが、政策評価が大きな効果をもたらした、自治体経営に欠かせない仕組みとなった、というような賛辞を聞くことはあまりない」「地方自治体においては、一時期急速に広まった事務事業評価を見直そうという考えや、行政評価制度を保留してその意義について見極めようという考えがあるのではないか」という²⁾。

以上のように、確かに政策評価の制度的導入という点では一定の定着が見られたが、その実効性という点では残された課題も多い。とりわけ筆者が問題にしているのは、事業担当課職員の間には評価制度に対する「やらされ感」や「負担感」が依然として根強い点である。自治体現場では、業務量増加による疲労感や評価制度の形骸化といった深刻な問題を抱えている。こうした点については、これまで行政実務において度々指摘されることはあっても、必ずしも学術的な研究や業績が十分とは言えない状況である。

そこで、こうした実践的課題に対処するため、近年筆者は次世代型の新たな政策評価として「創造型政策評価（Creative Policy Evaluation :CPE）」を提唱するとともに、政策評価に関する自治体職員向けの研修やセミナーなどを通じて、その実践と普及に努めている。

本稿の目的は、こうした創造型政策評価の理論的枠組みと基本的な考え方を提示することにある。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、創造型政策評価の全体像と特徴を明らかにする。つぎに、自治体政策評価システムの動向・実態・課題について述べる。さらに、実務的課題としての、政策評価に対する「やらされ感」や「負担感」の払拭を取り上げ、「やらされ感」及び「負担感」の諸要因を検討する。これらの課題に対応するため、動機付け理論の一つである職務特性モデルを援用しながら、政策評価システムの再設計を試みる。最後に、職務の満足度を高め、動機付けや生産性に影響を与えるとされる 5 つの職務特性が、CPE にも具備されていることを確認する。

II. 創造型政策評価（CPE）とは

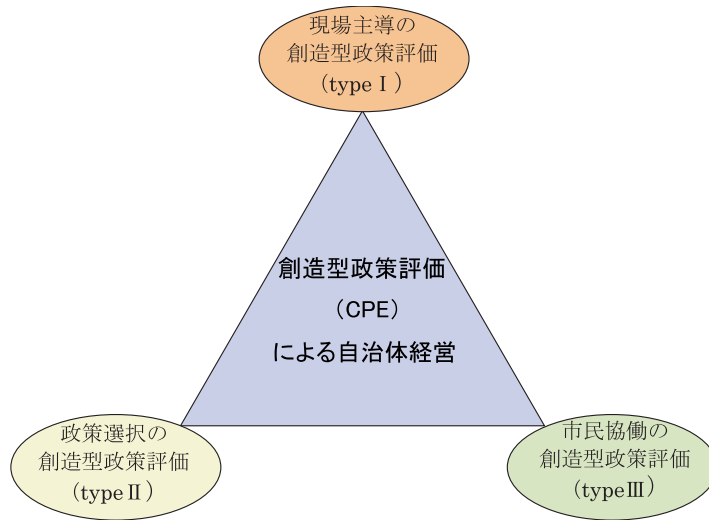
（1）「創造型政策評価」（Creative Policy Evaluation :CPE）の定義と類型

創造型政策評価（CPE）とは、簡潔に述べれば、「自治体職員（又は市民と協働して）が自らの創造性を発揮して、地域的公共的課題を解決するための政策の開発と創造を行う実践志向型の政策評価」である³⁾。現在のところ、CPE には、図 1 のとおり 3 つの類型（type I・II・III）が存在す

る⁴⁾。これらは排他的ではなく、自治体経営を推進するうえでは相互補完的な関係にある。

なお、本稿では3つのタイプのうち、タイプI（現場主導の創造型政策評価）を主たる検討対象としているため、特に断りのない場合は、CPEとはタイプIをさすものとする。

図1 創造型政策評価（CPE）の体系



(2) CPEの特徴

上述のCPEには、どのような特徴があるのだろうか。この点につき、事務事業評価と対比させながら、明らかにしよう。

事務事業評価では、職員の意識改革、コスト削減、説明責任の向上などを主たる目的に掲げることが多い⁵⁾。ここでいう職員の意識改革とは、コスト意識、顧客志向、成果重視などをさす。だが、導入当初は、ほとんどといってよいほど、行政職員にとってはこれまで「評価」に馴染みがなかった。そのため、突如として「コスト意識を持つ」「住民を顧客としてサービスを提供せよ」「アウトプットよりもアウトカムが重要である」などと言われても、ピンとこなかったにちがいない。現に、政策評価の黎明期には行政内部にも評価に対してかなりの反発や不満も存在していた。その意味では、やはり評価活動を通じて職員の意識改革が必要だったのである。

またコスト削減は、事務事業評価の導入背景である財政危機の深刻化に起因する。多くの自治体では財政的に厳しい状況にあるため、事務事業評価はコストカッティングのための査定ツールであるという呪縛に囚われている。このため、事業担当課では真面目に評価に取り組みは取り組むほど、予算や人員を削られてしまうという事態に陥りかねない。削りたい行革・財政部局と削られたくない事業担当部局との攻防が浮かび上がる。

さらに、説明責任に関しては、アカウンタビリティの本義である納税者に対する財政的責任とい

う捉え方よりも、評価調書を公表すれば説明責任を果たしたと考えられがちである。

これに対し、CPEでは、まず問題解決を目的としている。なぜならば、「政策」とは問題解決の手法だからである。政策実施によって、どの程度問題が解決されたかを確認することは、政策評価の最も重要な機能の一つである。政策水準を測定することで、目標と実績とのギャップが埋まったかを確認する。ギャップが埋まっていなければ、どこに問題があるのかを発見・分析し、問題解決のための新たな解決策を立案したり、目標を修正したりする必要がある。こうした評価活動を通じて、政策の質的向上が図られる。

CPEでは、もうひとつの目的として、「学習する組織」への転換を掲げている。そのため、徹底的な職場論議を行うことを重視している。事務事業評価では、どちらかといえば、評価調書の作成が自己目的化し、しかも1人又は少数の限られた職員が調書を作成していることが多い。職場内の政策的コミュニケーションが乏しく、評価調書における評価指標や目標値が記入者しか知らないというケースも珍しくない。

CPEでは、あくまで評価調書は職場議論のための道具にすぎない。職場内に議論の場とプロセスを意図的に創出し、普段忘れがちな事業の目的・対象・成果などを再確認する。これにより、職員個人の政策形成能力を向上させるだけでなく、組織・チームの問題解決能力を磨くことができる。また前例踏襲ではなく新しい物事にチャレンジする気風や創意工夫を奨励する組織文化を醸成する。このように、政策評価過程にできる限り多くの職員を巻き込み、徹底的な職員参加を推進することで、職員相互の考えや価値観を学び合い（participatory learning）、自己成長を促進する機会を得ることが可能となる。

以上のように、これまでの事務事業評価には実際の問題解決とそれを可能とする人材育成や組織開発といった視点が欠落していた。CPEでは、これらを従来のように職員研修のみで対応しようとするのではなく、職場における政策評価の実践活動を通じて実現しようとする点に大きな特徴がある。

次に、運営体制に着眼する。事務事業評価では、主導部局は多くの場合、企画、財政、行革等の官房系部局であるのに対し、CPEでは、評価担当部局などがファシリテーターとして支援するが、あくまで事業担当部局が主導する。つまり前者は集権的であり、後者は分権的である。評価情報を予算査定や行革、総合計画の実施計画の策定などに使用しようという意思が働くと、どうしても政策評価は官房系部局のための管理ツールとなってしまう。できるだけ事業担当課の有する情報を把握しようと思えば、当然評価の対象も網羅的となる。その結果として、重要な事業もそうでない事業も評価の対象となる。このような“広く浅い評価”が事務事業評価であるが、CPEでは“狭く深い評価”を行う。つまり、重点事業や問題のありそうな事業を選択的に評価し、事務事業評価に比べて、時間をかけて深く掘り下げた評価を行う。

評価頻度に関しては、事務事業評価では基本的に同一の事業を毎年度評価するため、マンネリ化しやすい。これに対して、CPEでは必要に応じて適宜評価を行う。達成状況等を把握するためモニ

タリングは毎年行うが、必ずしも評価は毎年行う必要はない。

最後に、指標及びデータについてであるが、事務事業評価では事業の方向性を総合評価する際にあくまで参考程度にとどめることが多い。これに対し、CPEでは、前述のとおり目標と現状とのギャップが埋まったかを確認する際に、指標・データを用いて分析し、問題発見や政策創造に積極的に活用する。

図2 創造型政策評価（CPE）と事務事業評価の対比

項目	創造型政策評価（CPE）	事務事業評価
評価目的	問題解決（政策の質的向上） 「学習する組織」への転換	コスト削減（事業見直し） 説明責任の向上
意思疎通	職場議論中心	調書作成中心
主導部局	事業担当部局	官房系部局
意思決定	分権的	集権的
評価対象	狭く深い評価（重点型）	広く浅い評価（網羅型）
評価頻度	必要に応じて適宜評価	同じ事業を毎年評価
指標データ	積極的に活用	参考程度

Ⅲ. 自治体政策評価システムの現状と課題

（1）自治体政策評価システムの動向

自治体の行政活動は、政策を頂点とした「政策－施策－事務事業」からなるピラミッド型の3層構造で捉えることが多い。このとき、「政策」とは大局的な見地から自治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をさす。おおむね、総合計画の基本構想、基本計画、実施計画が、それぞれ政策、施策、事務事業のレベルに相当する。

前述の総務省調査（2006年10月1日現在）によれば、評価の対象は、政策・施策・事務事業の3階層のうち、都道府県、政令指定都市、市区町村のいずれにおいても「事務事業」が最も多く、評価を導入及び試行している団体のほとんどが事務事業評価を実施している（都道府県86.7%、政令指定都市100.0%、中核市100.0%、特例市97.4%、市区98.0%、町村97.8%）。これに対して、施策レベルの評価は都道府県84.4%、政令指定都市66.7%、中核市42.4%、特例市38.5%、市区

36.5%、町村 18.5% である。また、政策レベルの評価に関してはさらに導入率が低く、都道府県 35.6%、政令指定都市 26.7%、中核市 12.1%、特例市 15.4%、市区 13.5%、町村 5.8% となっている。

このように、事務事業レベルの評価制度を導入している団体が最も多いのは、大抵初めに事務事業レベルの評価制度を導入し、その後暫くしてから施策又は政策レベルの評価へと評価対象を拡大する傾向があるためである。

また、政策・施策レベルの評価システム⁶⁾を導入する理由としては、事務事業評価だけでは、①事業どうしの比較や事業の組換えが困難であること、②個別の事業レベルでは事業数が膨大なうゑに詳細すぎて、一般市民にとって行政の全体像を把握がしにくいこと、③大所高所からみた資源の最適配分や重点化といった政策判断をおこなうのには不向きであること、④政策・施策レベルの目標達成状況や水準を把握することが困難であることなど、事務事業評価の限界があるためである。

さらに、政策・施策レベルの評価システムとしては、大きく3つの視点が存在する。第1は、政策・施策レベルで評価指標と目標数値を設定したうえで、時系列で目標達成度の推移を観測したり、全国の平均値や他地域の数値と比較することで、その水準を把握するといったベンチマーキング（Benchmarking）の視点である。第2は、政策・施策の実現に対して、個々の事業がどれだけ貢献・寄与しているかを測定するという有効性（Effectiveness）の視点である。これは、総合計画体系において政策・施策とそれを構成する事業群を、目的（上位）と手段（下位）の関係で捉えるという点で「タテの評価」ともいえる。第3は、多様な評価基準により総合評価し、施策を構成する事業間に重みや優先順位をつける多基準分析（Multi-Criteria-Analysis）の視点である。これは、施策を実現する手段としての個々の事業を複数の代替案として捉え、効率性、有効性、需要性、公平性、緊急性などの様々な評価基準により多角的に事業間の相対比較や分析をおこなうという点で、「ヨコの評価」ともいえるものである。これらの3つの視点のうち、現状では、ベンチマーキングや定性的な有効性分析が多い。

（2）事務事業評価システムの実態

実際には自治体における事務事業評価の形態は、自治体の数だけ存在するといわれるほど、多様化している。だが、最もポピュラーな評価のスタイルが事務事業評価であり、多くの自治体では評価システムの基盤として採用している。そこで以下では、事務事業評価システムの実態について述べる。

事務事業評価シートは、通常 A 4 サイズで 2 から 4 ページ程度である。まず、事業担当課職員（概ね係長ないし課長補佐）が、事務事業の目的、意図、対象者、手段、効果、事業期間、法的根拠、投入コスト、実績などの基礎データを評価シートに記入する。このとき、主として投入指標、活動指標、成果指標、効率性指標、有効性指標などが用いられる。例えば、「地域健康づくり推進事業」の場合、投入指標としては人件費も含めて実際にかかった費用（円）、活動指標としては「健康づくり講座開催回数（回）」、成果指標としては「参加者数（人）」が考えられる。また、効率性指標としては、活動指標値を投入指標値で割った値（回／円）あるいはその逆数（円／回）、また有効

性指標としては、成果指標値を活動指標値で割った値（人／回）あるいはその逆数（回／人）が用いられる。

こうした評価指標による定量的な評価に加え、必要性、透明性、緊急性、住民ニーズ、公民の役割分担などの定性的評価（記述的評価、ランキング、点数化等）を行ったうえで、事業の継続、廃止、改善など事業の方向性を総合的に評価する。

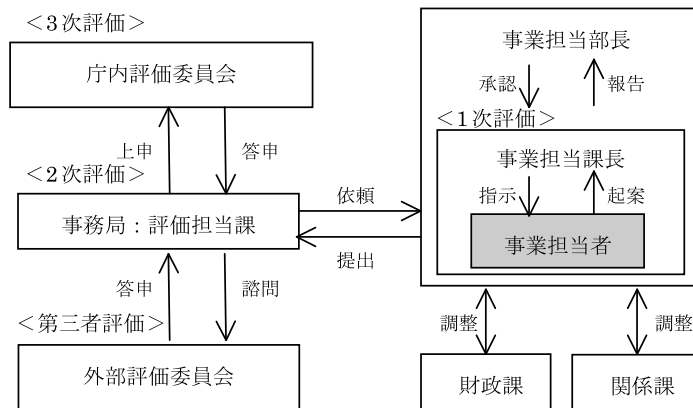
以上を1次評価として、これを評価システム担当部局が回収し、主に評価シートが正しく記載されているか否かという観点から内容を点検したり（2次評価）、さらに、庁内横断的な組織である評価委員会（主に部長又は課長等で構成）によってオーソライズする場合（3次評価）もある。

なお、事業レベルの評価としては、伝統的な評価手法である費用便益分析や費用効果分析などもあるが、自治体レベルでは都市計画道路や都市公園の整備などの大規模公共事業の評価に限られることが多い。

しかし一方で、こうした事務事業評価にも様々な課題が存在する。それらは主として、①評価手法・評価技術の確立・向上、②評価情報の活用・行政経営システムの構築、③評価プロセスへの住民参加・第三者評価の導入、④評価に対する「やらされ感」や「負担感」の払拭といった4つの課題に集約することができる。

次節では、このうち、政策評価に対する「やらされ感」や「負担感」について重点的に検討する。

図3 事務事業評価システムにおける組織間関係の例



(3) 政策評価に対する「やらされ感」や「負担感」の諸要因

政策評価の最大の目的・効果の1つとして、「職員の意識改革」が挙げられることが多い。しかし一方で、事業担当課では、政策評価に対する「やらされ感」や「負担感」が蔓延している、あるいは政策評価制度はあまり機能していないという声もよく聞かれる。それでは、なぜこのような状況が生まれているのであろうか。

まず、「やらされ感」の要因としては、第1に、事業担当課職員が政策評価制度の目的・趣旨を

十分に理解していないことが挙げられる。評価制度の理解を促進するため、説明会や職員研修が実施されることも少なくないが、出席者が限られていたり、出席者が職場の中で他の職員に対して習得内容をうまく伝達・共有できずにいることなどが考えられる。

第2に、事業担当課職員が政策評価制度の目的や趣旨にあまり納得していないことが挙げられる。これは、制度の目的や趣旨を内容的に理解できたとしても、それを実行する意義や必要性が感じられずにいるような場合である。

第3に、事業や部署に関係なく、共通の評価シートを用いることに対して疑問を抱いていることも考えられる。評価の画一性が、やらされ感を引き起こす一因となる。

第4に、事務事業の見直しの権限や裁量が乏しいことが考えられる。これは、評価の結果、見直すことが必要となった場合、原課が事業を見直す権限や裁量の幅が小さければ、評価を行う意義を見出しにくいためである。

第5に、評価結果の活用方法が不明確であることが考えられる。評価結果や評価情報が、どのように予算編成や実施計画策定などの意思決定に活かされるか、そのルールがあいまいであれば、主体的に評価を行う気にはなれないだろう。

第6に、評価手法の習熟度が不足していることが考えられる。例えば、どのように評価指標や目標値を設定すればよいかについてわからなければ、評価システム担当部局から記入を求められても、やらされ感を抱く結果となってしまいうだろう。

つぎに、「負担感」についてはどうであろうか。

第1に、事業担当課職員にとって、評価シートの作成が本来業務以外の余計な仕事であると認識されていることが考えられる。これは、前述のとおり、事業担当課職員の評価制度に対する理解不足や納得性の欠如などにも起因するが、評価は評価担当部局の業務であるといった縦割意識や、本来業務の多忙さなども少なからず影響を与えているものと推察される。

第2に、類似調書の作成が考えられる。原課では、官房系部局から事務事業評価シート以外にも、予算要求書、実施計画のための事業計画書などの類似書類の作成を求められることが多い。このほか、実際には国や県、庁内他部局からの照会文書もあるために、事業担当課の作業負担は大きなものになると考えられる。

第3に、評価シートの記入が難解であることが考えられる。とりわけ、成果指標や目標値の設定が難しい。このとき、評価部局の情報支援が不十分であったり、相談体制が未整備であったりすると、事業担当課の職員にとっての負担感は増すであろう。

第4に、評価シートの記入項目が多いことが考えられる。評価シートは、A4用紙で2から4ページ程度が多いが、記入項目が多いとそれだけ記入時間も増加するため、こうした点もやはり負担感につながるものと考えられる。

第5に、評価する事務事業数が多いことが考えられる。通常、事務事業評価は、毎年度実施され、また評価対象が網羅的であるため、評価すべき事業本数が多い。評価シートの記入者が、課の一部

の人間に限られている場合もあるため、そのような場合には、受け持つ評価事業の本数も多くなり、やはり作業負担が増大する。

第6に、データの収集が面倒であることが考えられる。投入指標、活動指標、成果指標などに関連する諸データは、新たに調査・収集をしなければ得られないケースも多い。

第7に、職場内に評価を行うための政策的議論の場が存在しないことが考えられる。評価シートの作成が目的化してしまい、上司・部下といった立場を越えたコミュニケーションが乏しい職場環境であるならば、評価シート作成者はやはり負担感を抱くだろう。

第8に、評価自体が習慣になっていないことが考えられる。やはり普段から政策評価に慣れていなければ、評価すること自体が苦痛になることもあり得る。

以上のような、政策評価に対する「やらされ感」と「負担感」が相互に影響を及ぼし合い、評価に対する疲労感を増幅させているものと推察される。

IV. 動機付け理論による政策評価システムの再設計

前述のとおり、政策評価には様々な要因が複合的に影響を及ぼしあい、その結果として現場には「やらされ感」や「負担感」が蔓延しがちとなる。そこで、今後は政策評価の実施過程において、いかに現場職員のやる気を引き出し、組織の活性化を図るかが重要な課題となる。

この点につき、従来は職員研修やセミナー等の開催が主流であった。たしかに、それらによって職員に一定の刺激を与えることも有効であるが、一時的にはモチベーションを向上させることができて、すぐには沈静化してしまう。組織内でモチベーションを向上させるためには、政策評価の実施を通じて、職員自らが自然にやる気を起こし、その意欲を持続させるような新たな枠組みを創り出す必要がある。

そこで以下では、先行研究として、動機づけ理論を援用しながら、政策評価システムの再設計を試みる。

(1) 動機付け理論の概観

これまでに、動機付け（モチベーション）に関しては様々な理論が提唱されているが、大きくは内容理論と過程理論の2つに分類できる。前者は人が仕事に動機付けられる要因に着目するのに対して、後者は人が仕事において動機付けられるプロセスに着目したものである。

内容理論として有名なものに、マズロー（Maslow）の欲求段階説、ハーズバーグ（Herzberg）の2要因理論（動機付け-衛生理論）、マクレランド（McClelland）の達成動機理論などがある。

マズローは、欲求を最低次の生理的欲求から、安全欲求、所属・愛情欲求、尊厳欲求、最高次の自己実現欲求までの5段階に分け、各欲求が優位性に従い、最低次から最高次の欲求へと段階的な階層構造を形成しているという仮説を立てた。マクレガー（McGregor）のX理論・Y理論は、マズローの欲求段階説を発展させたものとして有名である。

また、ハーズバーグによれば、仕事の喜びや達成感などを感じさせる積極的な動機付け要因（満足要因）と、身分・給与・労働条件などのように、それ自体は積極的な動機付けにはならないが、一定水準にまで達しないと不満足要因となる衛生要因の2種類があるという。

マクレランドは、達成動機、権力動機、親和動機の3つの主要な動機が存在するとした。達成動機とは、ある物事を成し遂げたいという動機であり、権力動機とは、他人に対する影響力を行使して制御したいという動機である。また親和動機とは、他人との間に親密で友好的な人間関係を作りたいという欲求である。

一方、過程理論の代表的なものとして、期待理論、目標設定理論、職務特性モデルなどがある。

期待理論は、ブルーム（Vroom）が提唱し、ポーターとローラー（Porter and Lawler）が発展させた理論である。動機付けの程度は、職務の執行によって何らかの報酬が得られるであろうという期待と、当該報酬に対する主観的価値の積で表されるとする。また彼らによれば、職務満足は、仕事のやりがいや達成感といった内発的報酬と、給与や昇格などの外的報酬の効果の総和の関数であるという。

目標設定理論は、ロック（Locke）が提唱したもので、モチベーションの大きさの違いは目標設定の違いによって生じるものであると考える。つまり、人の意欲を向上させるためには、適当な目標を与えることが重要であるとする。

職務特性モデル（Job Characteristics Model）⁷⁾は、ハックマンとオールダム（Hackman and Oldham 1976）によって提唱された理論である。これは、仕事の内容的特性が動機付けに大きな影響を与えるというモデルであり、モチベーションを向上させるためには、①技能多様性（skill variety）、②仕事の完結性（task identity）、③仕事の有意義性（task significance）、④自律性（autonomy）、⑤フィードバック（feedback）といった5つの職務特性を具備していることが望ましいとする。

（2）「やりがい」や「達成感」のある政策評価システムへ

政策評価をおこなうことも、一つの職務である。そこで、上述の動機付け理論のうち、ハックマンとオールダムの職務特性モデルを援用して、現場職員が「やりがい」や「達成感」を実感できるような政策評価システムの再設計を試みる。

本稿において職務特性モデルを用いる理由は、第1に、政策評価における「やりがい」や「達成感」といった内発的報酬を考察の対象としていること、第2に、当該モデルは、職務遂行者の動機的反応に与える効果を説明するために特化したモデルであり、職務再設計に有用であること、第3に、現時点では、本モデルが当該分野における大方の研究者によって、職務再設計の効果が生じるプロセスを証明する最も優れた理論であると評価されているためである⁸⁾。

さて、図4は、ハックマンとオールダムによる「職務特性モデル」（Job Characteristics Model）である。ハックマンらは、前述の5つの職務特性を中心的職務次元（Core Job Dimensions）と呼んでいるが、これら5つの独立変数が職務執行者の心理状態を媒介変数として、優れた職務態度

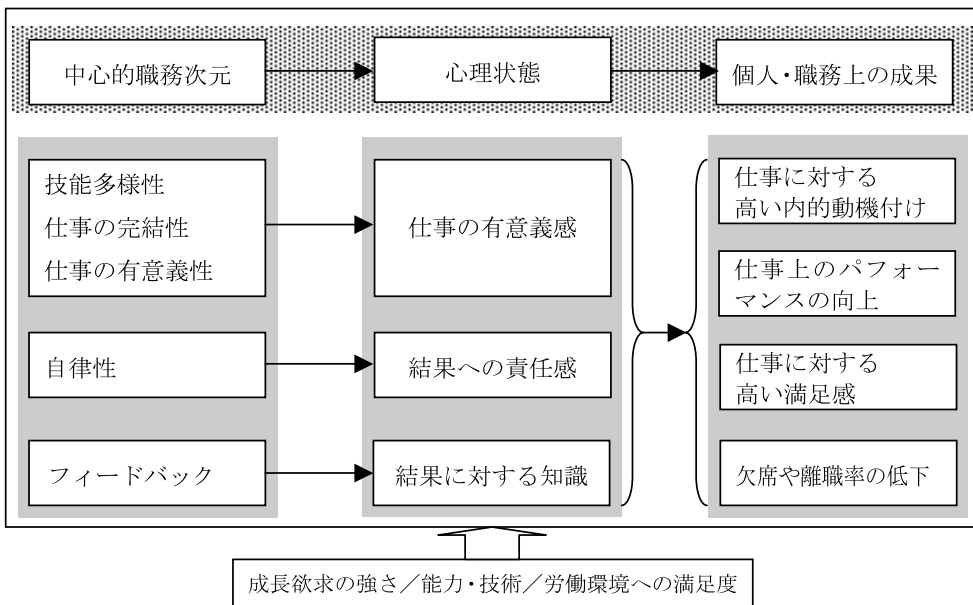
や職務行動に影響を与えることを表現したモデルである。

具体的には、5つの職務特性のうち、①技能多様性、②仕事の完結性、③仕事の有意義性の3つが、自分は価値の高い重要な職務を遂行しているという実感、すなわち仕事の有意義感をもたらすという。

また、④自律性は仕事の結果に対する責任感を高め、⑤フィードバックは自分がおこなった仕事がかうまくいっているかどうかなど、仕事の結果に対する情報や知識を提供してくれる。

このような心理的反応を引き起こし、結果として、仕事に対する高い内的動機付け (high internal work motivation)、仕事上のパフォーマンスの向上 (high quality work performance)、仕事に対する高い満足感 (high satisfaction with the work)、欠勤や離職率の低下 (low absenteeism and turnover) に結びつくという。ただし、成長への欲求、知識や技能、労働環境への満足度などが高ければ高いほど、このような動機付け効果が得られやすいとしている。

図4 職務特性モデル (Hackman and Oldham)



以上のように、ハックマンとオールダムモデルによれば、前述の5つの特性を備えた仕事ほど楽しくなり、仕事に対するモチベーション、満足度、パフォーマンスが向上する。

そこで、この5つの職務特性が具備されているかどうかについて、事務事業評価とCPEを比較対照しながら検討してみよう。

第1に、技能多様性 (skill variety) であるが、どの程度多様な技術や能力が必要とされる職務であるかという点である。この点につき、事務事業評価では、導入当初は評価シートの項目の多くを記入しなければならないが、2年目以降は、評価指標をはじめとした各種項目が前年度にほとんど

ど記入済みであるため、基本的には更新が必要な情報のみを記入すれば足りてしまうことが多い。したがって、評価が単純作業化してしまい、マンネリ化を招きやすい。

これに対して、CPEはどうだろうか。CPEでは、評価作業は職員参加型のワークショップ形式で行われる。評価ワークショップ（WS）は内容的に変化に富んだ6つのセッション⁹⁾で構成されているため、論理的思考能力、指標設定技術、データ分析能力、問題発見能力、企画立案能力、質問力、傾聴力、時間管理能力、プレゼンテーション能力など、複数の技能を駆使することになる。

第2に、仕事の完結性(task identity)であるが、事務事業評価では、実際には一部の職員が評価シートを作成し、通常の行政文書と同様、稟議方式により組織内の承認を得ることが多い。そのため、評価シートを作成した者にとっては職務の完結性はかなり高いが、決裁権者や評価シートの作成に直接関与していない職員にとっての職務完結性は希薄である。

一方、CPEはどうだろうか。CPEでは、職階に関わりなく、原則として何らかの形で事業に関与している全ての職員が、対等な立場でWSの全セッションに参加する。したがって、CPEの職務完結性は極めて高い。

第3に、仕事の有意義性(task significance)はどうであろうか。これは、当該職務が全体からみてどれくらい重要なものであるか、あるいは社会や組織にどの程度影響を与えるものであるかという点である。政策評価の場合には、評価結果が行政内部の意思決定（例えば、総合計画実施計画への事業採否、予算査定、トップ層の判断など）や議会審議、さらには市民生活に重大な影響を与えるものであるという認識を自覚しやすい職務特性を有しているかどうかである。

この点は、事務事業評価であるかCPEであるかに関わらず、評価者が評価制度の趣旨や目的をどの程度理解しているか、あるいは行政経営システムにおける評価制度の位置づけに依存する問題である。だが、CPEでは、単にコスト削減を迫るのではなく、問題の発見、問題の再定義、問題解決に向けたアクションプランの作成を通じて、評価自体の重要性を認知することができる。

第4に、自律性(autonomy)についてである。これは、職務に裁量の余地がどの程度残されているかという点である。事務事業評価では、評価すべき事業が予め決まっていることが多いが、CPEでは、担当事業の中から、当該年度に評価すべき事業を自分たちで選択することができる。また、事務事業評価では評価シートのフォーマットが定められているため、創意工夫の余地が乏しい。これに対して、CPEでは、評価ワークショップの手順や作成課題については示されているが、その範疇である限り、自分たちで工夫しながら自由に議論を進めることができる。集権的な意思決定ではなく、できる限り、現場に権限を委譲し、それによって現場の創意工夫やモチベーションを向上させようとする。これは、NPM理論とも合致している。

第5に、フィードバック(feedback)である。たとえば、営業担当者ならば、契約を結べた顧客を何件獲得できたかなど、仕事の成果や出来・不出来が客観的にわかるようになっているかどうかという点である。この点につき、事務事業評価では、やはり評価シートの作成に重きが置かれているため、フィードバック自体を意識した評価システムとはなっていない。一方、CPEでは、評価

ワークショップにおいて、事業の分析・評価（Check）から、事業の見直し（Action）、事業計画の立案（Plan）までを一体的に行う。そして、事業計画に基づき、実行する（Do）。一定期間経過後に開催される評価ワークショップでは、実行結果に関するリフレクション（内省的振り返り）を行い、再び Check・Action・Plan・Do へとつなげていく。つまり、指標データを中心に、事業実施の成果がどの程度であったかを確認する場とプロセスが、CPE には内蔵されているのである。

なお、CPE は、アクション・ラーニング（Action Learning）¹⁰⁾ の考え方も積極的に取り入れており、問題解決だけでなく、個人能力やリーダーシップの開発、チーム・組織の開発を同時に行う実践的な内容となっている。

以上の検討からも、CPE は、従来型の事務事業評価と比べ、ハックマンとオールダムという5つの職務特性が具備されており、評価に対する動機付けや満足感だけでなく、生産性の向上が期待できる。

V. おわりに

本稿では、近年筆者が次世代型の新たな政策評価として提唱し、その実践と普及に努めている「創造型政策評価（Creative Policy Evaluation :CPE）」の理論的枠組みと基本的な考え方について提示した。

また、自治体政策評価システムにおいて指摘されている、事業担当課職員の「やらされ感」や「負担感」の払拭という実務的課題に対応するため、動機付け理論の一つである職務特性モデルを援用しながら、政策評価システムの再設計を試みた。さらに、職務の満足度や生産性を高め、職務の動機付けにも結びつくと思われる5つの職務特性が、CPE にも内包されていることを確認した。

事務事業評価をはじめとする政策評価の制度的定着がみられるが、実態としては十分に機能しておらず、期待通りの成果を上げていないために、最近、評価システムの存在意義を問い直す自治体も少なくない。政策評価システムがうまく機能しないのは、その背景に数多くの多様な問題群が存在しているからであるが、本稿で示したとおり、今後は、評価者である現場職員の「やりがい」や「達成感」といった動機付けの観点から、政策評価システムを再構築する必要もあるだろう。

なお、CPE における評価ワークショップの具体的手順や手法を記述することは、本稿の目的ではないため詳述しなかったが、これについては稿をあらためることにしたい¹¹⁾。

（さとう とおる・高崎経済大学地域政策学部准教授）

<付記>

本研究は、平成19年度高崎経済大学特別研究奨励金の一部をもとに行われた。

<註>

- 1) 「政策評価」「行政評価」については標準的な定義は存在しないが、本稿では、政策・施策・事業といったヒエラルキーの各階層を対象とした評価だけでなく、プログラム評価（program evaluation）、業績測定（performance measurement）、政策分析（policy analysis）なども含めた広範な概念として、「政策評価」という用語を用いている。
- 2) 北大路信郷（2007）「地方における政策評価：行政マネジメントの質向上のための課題」、第8回 新公共経営・政策評価フォーラム（2007年7月7日開催、静岡総合研究機構主催）配布資料による。
- 3) 本稿の創造型政策評価（CPE）は、パットン（M.Q.Patton）のCreative Evaluation（1987）とは直接的な関係はない。特に、CPE-type I（現場主導の創造型政策評価）は、高崎経済大学附属地域政策研究センターにおいて、自治体職員を対象として平成13年度より6年間毎年実施された「自治体政策評価演習」の実践的な経験と成果によるところが大きい（北海道から沖縄まで全国各地から約178団体、計244名の自治体職員が参加）。同評価演習は、斎藤達三氏（高崎経済大学名誉教授）と筆者の2名を指導講師として実施されたが、平成19年度からは「職場議論活性化のための創造型政策評価・実践演習」としてリニューアルされ、筆者が指導講師をつとめている。
- 4) 創造型政策評価のtype II及びIIIの詳細については、紙幅の都合上、別稿に譲ることとした。
- 5) 例えば、『行政評価の「メタ評価」に関する基礎研究報告書』（広島大学行政評価研究会、2007年3月）によると、政令指定都市を除く全国764都市に対する郵送調査の結果（2006年10月、回収率71.1%）、「行政評価の目的は、特に次のどれですか（2つまで回答可）」という設問に対して、「職員の意識改革」が65%で最も多く、ついで「財政の効率化（事業費削減、事業の見直しなど）」が56%、「市民への説明責任」が50%であった。
- 6) 政策・施策レベルの評価システムについては、佐藤徹・鈴木敏行・尾崎都司正「“あれもこれも”から“あれかこれか”への転換—自治体行政活動の優先順位づけにおける階層化意思決定法（AHP）の適用可能性—」『計画行政』27(3),62-71, 2004を参照されたい。
- 7) Hackman, J.R., & Oldham, G.R.(1976). Motivation through the design of work: Test of a theory. *Organizational behavior and human performance*, 16, 250-279を参照。
- 8) 山内京子「看護職の職務特性認識に関する研究」『看護学統合研究』1(1),33-44,1999による。
- 9) 評価WSの6つのセッションとは、①政策実体と問題の所在の把握、②評価指標の設定と体系化、③指標データの当てはめと分析、④問題の分析・構造化と再定義、⑤行動計画の立案、⑥プレゼンテーションをさす。
- 10) アクションラーニングは、世界の50以上の組織で採用され、大きな成果をあげているといわれている。マイケルJ.マーコードによれば、アクションラーニングには、問題、グループ、質問、行動、学習、ALコーチの6つの要素が不可欠であるという（Marquardt Model）。Michael J. Marquardt, "Optimizing the power of Action Learning: Solving Problems and Building Leaders in Real Time", Davies-Black Pub, 2004（邦訳：清宮善美代・堀本麻由子訳『実践 アクションラーニング入門—問題解決と組織学習がリーダーを育てる』ダイヤモンド社、2004年）を参照されたい。
- 11) CPEにおける評価ワークショップの具体的手順や手法については、『職場議論が活性化する！創造型政策評価・実践演習（仮題）』（近刊予定）において詳しく述べる予定である。