

学位申請論文の審査結果の要旨

本審査委員会（以下、「委員会」と略称）は、京都府立大学学位規定 12 条に基づいて以下の通り審査の内容を研究科会議に報告する。なお、学位申請論文の内容については、「学位申請論文の要旨」を参照されたい。

〔経過〕

委員会（川瀬光義審査委員、足立幸男審査委員、窪田好男審査委員）は、2019 年 12 月 12 日、2020 年 1 月 23 日、2020 年 2 月 13 日に会議を行うとともに、2020 年 2 月 13 日に公開審査会（最終試験）を開催した。公開審査会においては、学位申請者の池田葉月氏から学位申請論文（以下、「論文」と略称）の概要が報告され、その後、3 名の審査委員および出席者（総計 15 名）からの質問および意見に対して応答がなされた。審査委員による論文評価および公開審査会における質疑応答の概要は以下の通りであった。

〔評価〕

持続可能な社会とそこにおける個人の幸福の実現のため、公共政策、とりわけ国や地方自治体が行う政府政策は重要である。市場を補完し、非営利活動を育成・支援しつつ協働する役割を担っているからである。日本の地方自治に目を向けても、21 世紀に入って地方分権化改革が唱えられて制度的基盤が整備され、さらに近年は地方創生によって、数十年先の新たな時代を見据えた社会の変革と都市の創造が、地域自身の手で進められることが期待されている。一般に、地方自治体が策定する地方創生の政策（地方版総合戦略）は 4 個程度の基本目標とそれを実現する施策および事業から構成されるが、それらのよしあしが地域社会の持続可能性とそこにおける個人の幸福を大いに左右する。

公共政策、とりわけ政府政策の失敗を回避し、質を確保することが社会的な要請となるが、そのために市民参加などと並んで特に重視されるものの 1 つが公共政策や政府政策の評価、略して政策評価である。持続可能な社会とそこにおける個人の幸福に必要な財・サービスを供給する主力となるのは市場であるが、その市場には、構造的な問題として市場の失敗がある。そして、政府とその手段たる政府政策は市場の補完のために存在するが、政府もまた、競争の欠如や公共政策のアウトカムの把握に必要なコストといった理由により、政府の失敗から逃れ得ないからである。政策評価は市場価値の付かない公共政策の価値を定量的に判じ定めることであつたり、国や地方自治体といった政府に、必要性や有効性や効率性といった規準で政策を評価することとその結果を公表して利用することを義務付けたりするものであるが、政府の失敗を緩和するため、それを導入し、対象となる政策の範囲を拡大し、用いられる手法を高度化し、結果を適切に公表し、結果を利用することが重要である。

公共政策や政府政策の評価は多様な形態で行われる。評価研究と呼ばれる研究者による研究としても行われるし、国際機関や国や地方自治体が、研究者に委託して行う場合もあるし、行政職員に自己評価を行わせる場合もある。日本における政策評価の特徴は、国と主要な地方自治体で行政職員による自己評価が制度化されていることである。また、数百本から数千本にわたる政策・施策・事務事業の全数を評価することを志向していることも特徴である。定量的に価値を判じ定めることよりも、政策の採否や継続・廃止の決定の判断材料となることが意識されている点も特徴である。日本の地方自

治体で政府政策の評価が制度化されて約 25 年、国で制度化されて約 20 年が経つが、制度化された政府政策の評価の質を向上させることが常に課題となっている。

主要な大学に公共政策に関わる名称を冠した学部が設置され、全国規模の学会である日本公共政策学会が設立されて約 25 年となる。公共政策学は新しいディシプリンとして一定程度確立したと見ることもできる。しかし、政治学や経済学、法学の延長線上にとどまる研究が多いのも事実である。公共政策学とは何か。公共政策学の創始者の 1 人であるイェヘッケル・ドロアによれば、公共政策そのものよりもむしろ、公共政策を産み出す公共政策決定システムに注目し、公共政策決定システムを診断して、改善や革新を図ることこそを課題とするのが公共政策学であるとされる。そうであるならば、公共政策決定システムの重要な要素である政府政策の評価の研究は、公共政策学において重要視され、中心となることも期待されるが、実際のところ、公共政策学における政策評価研究は意外と乏しい。

国や地方自治体の政府政策や、非営利部門の活動を含めた公共政策の評価については、それなりの数の研究が蓄積されているが、それらの多くは行政学や評価学の研究者によるものである。行政学にせよ、評価学にせよ、公共政策や政府政策の評価を対象としていることに違いはないものの、行政学では、行政においてどのような評価が制度化され、どのように運用されているのかという事実と、それらの原因の解明が関心の中心となる。また、評価学では、非市場の産物としての公共政策・政府政策の価値を定量的に判じ定めることが重視されがちであり、また、そのためにより高度な評価手法をコストを度外視して採用することを求めがちである。公共政策学における公共政策・政府政策の評価の研究が、行政学における評価の研究や評価学と独立して無関係に存在することは考えられないものの、問題意識の違いによる重点の違いが存在することは明らかであり、公共政策学における公共政策・政府政策の評価の研究が求められていることは確かである。

行政学や評価学における公共政策・政府政策の評価の研究は、国内外で行われており、その歴史は短く見ても 1960 年代からの 60 年以上にわたる。その長い歴史の中で、政府政策を評価する制度をどのように改善・機能向上するかということについては、日本では、自己評価が適切に行われているかを学識経験者を中心とする外部評価委員会を設置して自己評価と組み合わせること、行政のトップリーダーや評価制度を担当するキーパーソンに期待することが定説となっている。また、手法の面では、国内外ともに、1980 年代にアメリカで提唱され始めた実用重視評価という評価手法・評価理論が重視されてきた。近年では、実用重視評価を基礎とする参加型評価という評価手法・評価理論が様々な政策分野で注目されるようになっている。しかし、日本で制度化されたような日本型政策評価とも呼ばれる評価、すなわちすべての政策・施策・事務事業をそれらの担当者が業績測定という簡易な手法を中心とする手法で自己評価するというような制度と実用重視評価とは相性が悪いという思い込みが研究者にも実務家にもあり、両者を組み合わせて改善・革新を図るという発想はこれまで見られなかった。

本論文は、公共政策学における公共政策・政府政策の評価の研究として、評価制度を改善・革新することにより、地方自治体の政府政策を改善・革新し、もって持続可能な社会とそこにおける個人の幸福を実現せんとする明確な問題意識に基づいており、公共政策学の政策評価研究として成立している点に意義を有する。特に以下の諸点において優れた研究であると言える。

1. 地方自治体の政府政策を評価する制度において自己評価を担う行政職員に注目し、その内面に迫ろうとしている点に独創性がある。先行研究やこの分野では基礎的な資料となる総務省による調査は、評価制度を担当する職員を対象に調査を行なっている。本論文では第 1 章で自己評価を実際に

行っている行政職員に注目する必要性を論じ、第2章では、宝塚市（兵庫県）において、施策評価を実際に行なっている室長級職員、そして事務事業評価を実際に行なっている課長級職員、そのほぼ全員を対象とする調査を行ない、彼・彼女らの評価についての意識の解明を試みている。

2. 本論文では、宝塚市の室長級職員と課長級職員の評価についての意識の解明を試みるにあたって、評価のイメージを漢字一文字で表すという方法を用いており、この点に独創性を見出すことができる。この方法については、奇をてらった方法と否定的に見ることも不可能ではないが、そのような見方は誤りである。評価を制度化している地方自治体で施策評価や事務事業評価を担当している行政職員に対して調査を行うこと、特に全数調査を行うことは非常に困難である。そうした中、関係する全職員を対象とする研修の一環、アイスブレイクとして、この調査を行い、成立させていることは独創性の現れとして積極的に評価されるべきである。
3. 本論文は、実用重視評価と業績測定を掛け合わせることが必ずしも不可能でないこと、そうすることで評価制度の改善を期待できるかもしれないということ（その可能性があること）を、アメリカ合衆国における業績スタットの理論および実践の紹介を通して示唆している点に意義がある。実用重視評価は、アメリカ合衆国の評価学者であるマイケル・クイン・パットンが提唱した評価手法・評価理論であり、1980年代からパットンをはじめとする多くの研究者により研究が重ねられてきたものであり、日本においても、公共政策の評価に関心を持つ研究者の多くに知られた評価手法・評価理論である。しかし、実用重視評価が業績測定という評価手法にも適用できるということは、近年においてパットンが自身の研究で言及するようになったものの、詳細な研究は行われていなかった。本研究では、第4章で、実用重視評価が従来考えられてきた以上の可能性を有することを先行研究の渉猟と評価を通じて明らかにするとともに、第5章で、アメリカ合衆国において導入され注目されている業績スタットという評価制度において、業績測定への実用重視評価の適用が実現していることを観察している。
4. 本論文では、さらに、実用重視評価と日本型政策評価を掛け合わせることができ、それが政府政策の評価の改善・革新につながる理論的可能性を主張する。日本型政策評価とは、政策の質的改善を目的として、業績測定を中心とする評価手法により、国や地方自治体の全ての施策・事務事業を自己評価で評価することを志向するものである。アメリカ合衆国における業績スタットが一部の重要政策について行われるのにとどまるのに対し、日本における事務事業の自己評価は、国の1つの府省や都道府県や政令指定都市においては約2・3千本、市で約1千本、町や村で数百本と概算される事務事業の全ての改善につながる可能性を示唆するものである。
5. 本論文では、第6章で、業績スタットが、アメリカ合衆国と同様の形のままで日本では普及していない実態を明らかにしている。さいたま市や氷見市（富山県）のように、行政のトップリーダーが業績スタットに関心を持って導入を指示しても、アメリカ合衆国と同様の形では制度化も運用も困難であることが示されている。
6. とはいえ、業績スタットが実用重視評価と業績測定を掛け合わせた唯一の評価手法・評価制度ではないし、実用重視評価と日本型政策評価の組み合わせにはさらなる可能性がある。本論文では、第4章で、日本型政策評価において、評価結果の報告がどのようになされているかの実態と課題がまとめられており、それを踏まえて、第7章で、評価結果の報告という点においても実用重視の評価の理論は活用可能であり、評価結果の報告においてデザインを取り入れたり、動画を取り入れたりすることの可能性が指摘されている。それらの指摘が、理論的なものにとどまらず、南丹市や宇治田原町（いずれも京都府）における実践に裏付けられたものである点に本論文の意義がある。

以上のように、本論文は、公共政策学における公共政策や政府政策の評価、特に地方自治体における政府政策の評価という観点から、行政学と評価学で行われてきた公共政策・政府政策の評価の研究を学際的、あるいはトランス・ディシプリンにまとめることに成功している。業績スタットへの注目、業績スタットが実用重視評価として機能しているという指摘、評価結果の報告におけるデザインの重要性といった視点や研究成果は国際的に見ても先進的であり、評価学や行政学に与えるインパクトもあって学際的に重要性がある。行政職員の評価制度へのコミットメントや評価結果の利用を促進させ、もって公共政策・政府政策を改善・革新させ、持続可能な社会とその中における個人の幸福の実現に寄与することが期待できるという意味で社会的要請にも応じ得る（発展性を有するというよりもより直接的に応じ得る）ものと評価することができる。

なお、本論文には、評価結果、評価結果の行政職員への報告、想定利用者といった見慣れぬ概念や用語が散見されるが、評価学においては国際的に見ても一般的に使用されているものばかりであり、むしろ、評価学の成果を取り入れた日本の公共政策学における政策評価研究の深まりを示すものと受け止めるべきであろう。

一方で、本論文には課題もあり、主要なものは以下の通りである。

1. 本論文には先行研究の批判・評価において、改善の余地が認められる。パットンの著作やロバート・ベーンの著作のような、本論文において重要な位置づけを与えられた先行研究についても、ともすれば内容の紹介にとどまっていると見受けられる面もあり、内容の紹介と区別されるところの批判、または評価については、躊躇することなく、より明確に行われるべきである。
2. 本論文にはキータームについてのより厳密な定義が望まれる。実用重視評価、実用重視の業績測定、業績スタットなどのキータームについて、それぞれの内容や相互の相違が一読してわかるようにするべきである。
3. 本論文は、主張の正統性を具体的事例の実証的研究・調査によって裏付けるという手間暇をもっとかけるべきである。本論文では、第5章および第6章で業績スタットを扱っているが、アメリカ合衆国における業績スタットの運用状況やさいたま市や氷見市（富山県）への業績スタットの導入について、書籍やインターネットにおける公開情報、電話でのインタビューといった方法に依拠している。現地調査を行なっていれば、公開情報や電話インタビューでは得られない情報を得ることができ、本論文の価値を高めることが可能であったと考えられる。
4. 本論文は、個々の文章、論の展開・章立てにもっと心を砕き推敲を行うべきである。例えば、実用重視評価における報告の原則について、主語は想定利用者と報告書の作成者のどちらなのか、明確にすべきである。また、第5章の119頁から122頁は、業績スタットの日本における導入を扱う第6章に入れた方がよい。

[公開審査会の状況（敬称略）]

2020年2月13日（木）10時30分から12時10分の約100分間、稲盛記念会館106教室で公開審査会を行った。まず、窪田審査委員による開会あいさつと説明があり、次いで、学位申請者の池田葉月氏がスライドと配布資料を用いて約30分の説明を行った。その後、審査委員3名の質問とコメントがあり、さらにフロアからの質問とコメントがあった。詳細は以下の通りである。

足立審査委員（本学客員教授・京都大学名誉教授・日本公共政策学会元会長・同顧問）からは、本論文が今日、国際的に見て博士の学位に求められる水準、そして公共政策学研究科の博士学位論文の

評価の基準に照らして、博士の学位に値することを明言し、強調した上で、書籍として出版するにあたっては、以下のような課題があることが指摘された。

①第5章と第6章の内容に一部重複がある。それぞれの元となった論文では必要だったかもしれないが、博士論文としてまとめる際に適切に編集すべきであった。②序章と終章が長過ぎる。③主語がわからない文章、文意がとりにくい文章がある。これらの内、③については具体的に10箇所以上について具体的かつ詳細な指摘があった。これらの指摘について逐一回答することは、時間の関係で不可能であったが、書籍として出版するにあたっては、適切に修正したいとの回答がなされた。

さらに足立審査委員からは、地方自治体の政府政策の評価制度の改善・革新のために、デザインを重視し、分量を工夫した報告書や動画を活用すべしという本論文の主張に対し、政策評価を適切に行うことは、行政職員にとって当然果たすべき責任であり、職務であり、実用重視評価で行政職員を想定利用者として、行政職員に合わせた評価のデザインを行うべきであるのはなぜか、その必要性についてより丁寧な説明を行うべきというコメントがなされた。

また、行政職員の全てが政策形成やそれに伴う政府政策の評価に関わるわけではないことは自明であるが、本論文の中には、字句通りに解すれば、末端の行政職員までを含む全ての行政職員が実用重視の評価により政府政策を改善すると読める箇所がある。第1章と第2章において、地方自治体の部長や室長、課長といった職階の行政職員が想定されていることが示唆されているとも解せるが、より明確な記述を行うべきであるというコメントがなされた。

さらに、第4章においてパットンの研究を、第5章においてベーンの研究を、それぞれ主要な先行研究として取り上げているが、より踏み込んで批判・評価を行うべきであるというコメントがなされた。第7章に関して、デザイン等によって評価結果の報告方法を工夫することが有効であるということについて、誰にどのような効果があったかを詳細に記述するなどして説得力を高めるべきというコメントがなされた。

第6章における一部の調査について、インターネットやメール、電話のみというのは安易ではないかというコメントがなされた。この点については、本論文の目的を達成するために十分な情報は上記の手段で得られたため、問題はないとの回答がなされた。

第7章に関して、業績スタットを日本で普及させるためにはどうすればよいかという検討が不十分であるという趣旨の質問がなされた。これに対しては、本論文の主張は、業績スタットが理想的な評価手法、評価制度であり、日本の地方自治体でも普及させていくべきというものではない。本論文では、業績測定を中心とする評価制度においても実用重視評価が適用可能であることを示すための具体例の1つとして扱っているという回答がなされた。

また、本論文で取り上げられた創造的政策評価という評価手法について、本論文における位置づけが質問された。それに対して、従来の日本型評価制度では、評価シートを作成するだけで自己評価が終わってしまっていることから、評価シートの記述内容をもとに議論する場を設ければ行政職員はより積極的に評価に取り組むようになるという理論であり、自己評価を中心とする評価制度における評価の過程への行政職員の参加の一例として挙げているという回答がなされた。

続いて窪田審査委員（本学公共政策学部教授）が質問に立ち、公共政策学において公共政策や政府政策の評価制度を取り上げて研究する意味を問う質問がなされた。それに対して、政策の純効果や経済的価値を定量的に明らかにしようとする高度な手法を用いる評価もある。評価学ではそうした評価をむしろ重視する。しかし、公共政策学では政策の必要性、有効性、費用対効果を確認して政策形成につなげることで、公共政策や政府政策をよりよいものにしていくためのツールとして捉えている。

このことから、公共政策決定システムの改善によって持続可能な社会を目指す公共政策学において評価制度を取り上げることに意味があるという回答がなされた。

川瀬審査委員（本学公共政策学部教授）からは、評価を実施したことによる効果に関する事例が少ないのではないかと、また、第2章に関して、評価についてのイメージは行政職員が所属している部署による違いもあるのではないかとコメントがなされた。さらに、足立審査委員と同様に、本論文は、主張の正統性を具体的事例の実証的研究・調査によって裏付けるという手間暇をもっとかけるべきであるというコメントがなされた。続いて、日本型政策評価はある地方自治体の全ての施策・事務事業を評価するものであるが、そもそも地方自治体の業務には、評価にふさわしい業務とふさわしくない業務があるのではないかと。どのような業務が評価にふさわしいと言えるのかという質問がなされた。それに対して、日本型政策評価がある地方自治体のすべての施策・事務事業の評価を志向することについて、必要性や有効性などの規準は、どの分野の政府政策にも、規制や経済誘導や情報による誘導などのどの政策手法にも共通して適用できるし、適用すべきものであることが回答された。また、全ての施策・事務事業について作成される評価シートは情報の宝庫であり、あらゆる施策・事務事業について、目的や政策手法、予算、行政が実績・成果として認識していることなどが共通の観点から記載されており、他にはない重要性と有用性を持っているとの回答がなされた。

吉岡氏（本学公共政策学部教授）からは、プレゼンテーションにおける説明がわかりにくいというコメントがあった。具体例として、スライド4として示された本研究の概念図はどのように見ればよいのか、論理的にもビジュアル的にもわかりにくいというコメントがなされた。

中村氏（本学公共政策学部教授）からは、キータームについてより厳密な定義が行われるべきというコメントがなされた。また、プレゼンテーションにおいて、よりよい政策という言葉が用いられていたが、なぜ「より」よい政策なのか、「より」が付いていると、既存のものは「よい」状態にあることが前提となっていると考えられるとの質問がなされた。これに対し、新しい政策を作るというよりは事後的に実施する評価を想定しているため、現状よりもよいものにしていくという意味で「よい」ではなく「よりよい」としているとの回答がなされた。また、中村氏からは、用語や概念の定義は明確にする必要があること、質問への回答は「私は～と考える。なぜなら～。」と述べた方がわかりやすい、とのコメントがなされた。

桂氏（本学公共政策学部教授）からは、地方自治体の多くで近年、人手不足に苦慮しつつ業務に当たっていることを指摘した上で、第2章との関連で、そのような状況が否定的なイメージの感じの選択に繋がっているのではないかと質問がなされた。これに対して、否定的なイメージの理由は、回答者が自身で記述しているが、様々であり、人手不足により多忙であることが理由の場合も確かにあった。しかし、単純に政府政策についての知識不足や誤解のためという場合もあり、そのような場合には評価について職員研修を行うことによって、評価についての行政職員の理解を深めたり、評価に必要なスキルや能力を習得・向上させることが有効であると考えられるとの回答がなされた。

松岡氏（本学公共政策学部准教授）からは、本論文で扱っているのは行政管理であり、政策との関連がわかりにくいとのコメントがなされた。これに対して、本論文で扱っているのは行政職員が行っている政策形成とそこにおける評価、評価結果の利用であり、行政管理と交錯する部分はあるとの回答がなされた。

[審査結果の報告]

審査委員 3 名による論文審査、およびそれをふまえた 2020 年 2 月 13 日の公開審査会における質疑応答を通じて、学位申請者の一貫した論旨が確認され、論文で明らかにしようとした目的が達成されており、学位申請者は自立した研究者としての能力と学識を有していると委員会は判断する。

よって、委員会は、本論文の課題として列挙された点について学位申請者に今後一層の研鑽を強く期待するとともに、本論文が博士（公共政策学）の学位に値すると認めるものである。