

日本評価研究

The Japanese Journal of
Evaluation Studies

Vol. 1, No. 2, December 2001

日本評価学会

The Japan Evaluation Society

『日本評価研究』編集委員会
Editorial Board

編集委員長
Editor-in-chief

長尾 眞文 (広島大学)
Masafumi NAGAO

副委員長
Vice-Editors-in-chief

三好 皓一 (国際協力事業団)
Koichi M IYOSHI

村松 安子 (東京女子大学)
Yasuko MURAMATSU

常任編集委員
Standing Editors

古川 俊一 (筑波大学)
Shun'ichi FURUKAWA

牟田 博光 (東京工業大学)
Hiromitsu MUTO

編集委員
Editors

大沢 真理 (東京大学)
Mari OSAWA

賀来 公寛 (東洋大学)
Kimihiko KAKU

河野 善彦 (国際協力銀行)
Yoshihiko KONO

佐々木 亮 (国際開発センター)
Ryo SASAKI

田中 弥生 (笹川平和財団)
Yayoi TANAKA

西野 桂子
(グローバル・リンク・マネジメント)
Keiko NISHINO

松岡 俊二 (広島大学)
Shunji MATSUOKA

森 茂子 (日本大学)
Sigeko MORI

山谷 清志 (岩手県立大学)
Kiyoshi YAMAYA

事務局
Office

〒135-0047 東京都江東区富岡 2-9-11 京福ビル
財団法人国際開発センター 企画広報室内
日本評価学会事務局
TEL: 03-3630-6994, FAX: 03-3630-8120
Email: suzu02@blue.ocn.ne.jp

日本評価研究

第1巻 第2号 2001年12月

目次

総説

大沢真理

社会・ジェンダー視点に立った政策評価

ー社会政策の比較ジェンダー分析の立場からー.....1

研究論文

Shun'ichi Furukawa and Yoshiaki Hoshino

Knowledge-Based Governance by Performance Measurement13

藤掛洋子

プロジェクトが農村女性にもたらした質的变化の評価にむけて

ーパラグアイ共和国農村部における生活改善プロジェクトの事例よりー.....29

研究ノート

佐々木亮・西川シーク美実

パフォーマンス・メジャーメントー最近の傾向と今後の展望ー.....45

佐藤徹

自治体総合計画と連動した施策評価システムの構築に関する基礎的考察.....53

Hiraki Tanaka

Performance Measurement in the U.S. Public Sector:

An Analysis of Its Current Status and Future Obstacles61

実践・調査報告

梅田次郎

業績測定型・三重県事務事業評価システムの発展過程と展望.....69

渋谷和久

国土交通省における政策評価の展開.....79

三好皓一・源由理子

国際協力事業団「評価ガイドライン」の理論的枠組み

ーガイドライン作成のプロセスにおける一考察ー.....89

委員会活動方針

企画委員会.....101

国際交流委員会.....102

日本評価学会規約.....103

日本評価研究刊行規定.....108

日本評価研究投稿規定.....110

日本評価学会

The Japan Evaluation Society

社会・ジェンダー視点に立った政策評価¹

—社会政策の比較ジェンダー分析の立場から—

大沢真理

東京大学

osawa@iss.u-tokyo.ac.jp

1. 社会政策とは

本稿は、社会政策の比較ジェンダー分析の立場から、社会・ジェンダー視点に立った政策評価のあり方を検討する。政策評価においてはまず政策分析が必要であり、広い視野で分析・検討するためにも、代替策等を念頭に置く「比較」の方法が有用であろう。

さて社会政策は、社会政策学会のホームページに見られるように、通常、労働問題、労使関係、社会保障、社会福祉、生活問題などにかんする政策をさす。私自身は、諸個人の欲求（需要と必要）を充足する資源の生産と分配にかかわる政策のすべてを、社会政策と考えている。なお「需要（demand）」は購買力に裏打ちされた欲求であり、「必要（need）」は、個人の「福祉（well-being）」にとって不可欠の資源への欲求であるが、必ずしも購買力に裏打ちされず、また本人がその欲求を認知し表出するとは限らない。不可欠な資源の種類と量をめぐって、第三者の事実判断と価値判断が要請されることがらである。

現代の諸社会では、個人の欲求の大部分は、市場活動と世帯内資源生産をつうじて充足されている。また充足されるべきであるとみなされる。本来市場と世帯の守備範囲でないか、それらの手にあまると認められる欲求不充足が、公共的な政策主体にとって政策課題として認知されやすい。社会政策が労働問題や社会保障・福祉にかかわる政策とされることが多いのも、このためだろう。しかし、市場の機能をめぐる経済政策や産業政策も、諸個人が市場活動を通じて入手する資源の質や量を

左右するのであり、当然に社会政策論の視野に入れるべきである。

2. 政策主体と政策過程モデル

政策主体の制度的構造

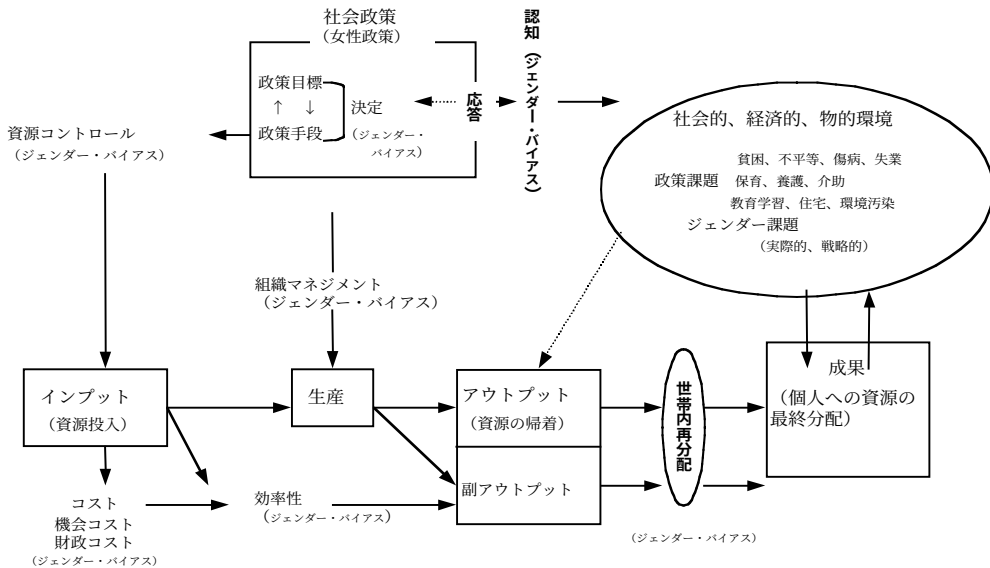
政策そのものの分析に先立って、政策を立案、実施する主体の制度的構造を検討することが必要と考える。比較の場合は、通常は同レベルの主体のあいだで横の比較をすることになろうが、たとえば主権国家の政策と地方政府の同様分野の政策を対比する場合もあろう。また同一主体の政策の時系列比較も有用である。主権国家レベルの政策を分析する場合には、国の政体（立憲君主制か共和制か）、三権分立の度合い、選挙制度（少数派への議席割当てなどを含む）、地方分権の度合いといった国家の統治構造、また、代議制民主主義以外の、住民直接請求やオンブズパーソンといった直接的な民意の反映回路の有無や仕組が、政策主体の構造として問われなければならない。

主権国家以外の政策主体の政策を分析する場合でも、以上は、政策が作動する地域を統治する主権国家の基本的な特徴として把握されるべきである。また、政策主体の意思決定機構、それと執行機関との関係、中央執行機関と支部との関係、少数意見の扱いなどの内部民主制に注意する必要がある。

政策課題と認知

つぎに政策の過程を識別する必要がある。

図1 社会政策の総過程モデルのジェンダー化



(出所) 大沢 1996

図は社会政策の総過程をジェンダーとの関連でモデル化したものである。デボラ・ミッチェルの著書『福祉国家10か国における所得移転』(Mitchell 1991/ミッチェル1993)は、税と社会保障という所得移転システムをその「成果」まで視野に入れて比較分析した先駆的な研究であるが、この研究が縦横に駆使した「福祉の生産モデル」にたいして、図のモデルはいくつかの改訂をくわえている。やや先回りになるが、改訂点を述べておこう。

「福祉の生産モデル」では、アウトプット＝「中間物」、アウトカム＝「福祉の最終的なアウトプット」とされ、アウトプットと成果(アウトカム)の区別は明快ではない(ミッチェル1993, p. 11、図1.1)。しかし、ミッチェルは実際の分析ではより明確な区別を採用していると考えられる。それを踏まえて、図のモデルでは次のように整理した。すなわち、①まず、政策決定には最低限、政策目標の定立と政策手段の選択という要素があることを識別し、そのうえで、②アウトプット(産出

／結果)を政策手段の作動の程度、アウトカム(成果)を政策目標が達成された程度、と整理している。また、③当初の目標(政策意図)になかったアウトプットを「副アウトプット」として明示した。さらに、④ミッチェルらの分析がデータの性質上世帯単位となっているが、重要なのは個人レベルでの成果であるため、アウトプットと成果のあいだに「世帯内資源再分配」という過程がある点を明示した。

そこで、あらためて図を右上の過程から解説しよう。社会政策の策定と作動を要請する「政策課題」のうち、これまで諸国で立法を含む対応がおこなわれてきたという意味で代表的なものをあげれば、所得・資産分配の不平等、低所得という狭い意味での貧困、長時間労働、職場の安全衛生、疾病、育児、介護、教育学習欲求や住宅・環境問題などがある。政策課題は、理論的には、諸個人の欲求(需要と必要)を充足する資源(財・サービス)または資源処分権(購買力)が、欠損してい

る状態である。

ジェンダーにかんする政策の課題は、これらの諸課題を横断して存在する。担当部門が縦割りて存在するような伝統的な諸課題にたいして、横断的な課題というのはもちろんジェンダー課題ばかりではない。人権や環境なども、あらゆる政策の立案と実施に当たってその擁護が配慮されるべき課題であろう。「ジェンダー（性別）」の重要性は、生物学的な性差という“自然で普遍で不変の差異”を反映すると観念されているゆえに、社会を階層的に組織するうえで一番もっともらしく使われる区別である点、しかも、あたかも重力のように遍在するゆえに、それが社会組織の原理として不断に作用していることが不可視となっている点、にある。これにたいして女性学・ジェンダー研究の30年の歩みは、ジェンダーが自然でも普遍・不変でもないことを明らかにしてきた（上野1995、竹村2000）。「社会・ジェンダー」と称するのは、このことを銘記するためでもある。

さて、あらゆる種類と程度の欲求不満がすべて政策的な「応答」をえるわけではなく、政策主体による課題の「認知」という過程を通過しなければならない。

既述のように、現代の諸社会では個人の欲求の大部分は、市場活動と世帯内資源生産をつうじて充足され、また充足されるべきだとみなされる。ところが、労働力をはじめとして女性をもつ諸資源は安く買いたたかれることが多い。他の面で質の等しい資源（労働力なら学歴・経験その他）でも、その供給者が女性だというだけで価格（賃金）が低くなることが多い。市場という社会制度がジェンダーによって階層的に編成されているのであり、市場は「性別による偏り（ジェンダー・バイアス）」から自由ではない。他方、世帯内の資源生産と分配には、市場にもましてジェンダー格差がある。というのは、世帯では、女性は家事、育児、介護の大部分を担当することで資源生産の大部分を担っている。既製品の利用が進み、世帯での機織り・裁縫や味噌醤油作りなどが例外的になった現代では、世

帯内で生産される資源の大部分はサービスである。貯蔵できる財と異なって、サービスにはその提供者が同時にサービスを享受できないという性質があり、世帯内サービスの主たる提供者である女性は、そのごく一部しか享受しない。

このようなジェンダー・バイアスのため、資源（個人の欲求を充足する財・サービス）の生産と分配にかかわるいかなる政策課題もジェンダーと無縁ではありえない。とくに、社会に存在するジェンダー格差について、格差の帰結（たとえば女性労働者の保育ニーズや母子世帯の貧困など）が問題になる場合と、ジェンダー格差そのもの（たとえば家事労働の女性への集中、雇用機会の不均等）が問題になる場合とを区別できる。キャロライン・モーザが『ジェンダー・プランニングと開発』で提起した「实际的、戦略的ジェンダー・ニーズ」の区別を借用して（モーザ1993＝1996）、前者を「实际的ジェンダー課題」、後者を「戦略的ジェンダー課題」と呼ぶことにしよう。これらのジェンダー課題は、政策課題に男女平等を掲げる政策や、女性（や子ども）をターゲット・グループとする政策ばかりでなく、あらゆる政策課題に暗黙のうちにも含まれている。そこであらゆる政策課題の認知に、ジェンダー課題の認知度というバイアスが入りうる。

政策目標と手段、担当部署、政策体系

政策課題が認知されるのと並行して、政策主体の官僚制のいずれの部署が担当するのかが決まり、政策目標とそれを実現する政策手段および予算が立案決定される（認知されても政策的応答が見送られる課題もあるだろう）。政策目標を立てるとは、現状として認知された政策課題にたいして、「だれ（ターゲット・グループ）」のおよび／あるいは「どのような（ターゲット）状態」を達成したいか明示することである。現状を把握するためにも、目標を立てるためにも、的確な「指標（Indicators）」は不可欠である。

担当部署については、政府にかぎらずおよ

そ官僚制をもつ組織において、政策課題の認知から決定にいたる過程、政策を改定する過程で、分野横断的な調整権限をもつ上位部門と、縦割りの特定分野を担当する下位の現場部門の、いずれが大きな役割を果たすかという点は、重要である。近年では、官僚制のなかに男女平等を推進する担当部署またはジェンダー・ユニットをもつ政府・団体が多い。そのような部署またはユニットが、分野横断的な調整権限をもつ上位部門の一環として位置づけられているか、それとも縦割りの特定分野を担当する下位の現場部門の一つとされているか、そうした位置と権限によって種々の政策の立案・実施にどの程度関与できているか、などが問われるべきである。以上のような政策主体の権限構造が、後述する政策の効率性や有効性にどのように影響するかという点も、比較研究の要点だろう。

上位の大きな政策目標にたいする政策手段は、それ自体がより具体的な政策諸目的を表し、それを実現するためにいっそう個別具体的な政策手段を必要とすることが多い。そうした目標と手段の連鎖が政策体系を構成する。このような政策（不）決定過程のどこにも、また担当部署の組織マネジメントにもジェンダー・バイアスは入りうる。社会政策のジェンダー課題の認知度にある程度対応して、政策目標と手段も、①埋め込まれているジェンダー課題を認知せず、表向きはジェンダー非関与、②実際のジェンダー課題に対応、③戦略的ジェンダー課題に対応、の3種類ほどに区別できる。なお、課題認知と政策目標、手段、予算規模のあいだには、それぞれ不整合もありうる。

インプット、生産、アウトプットと効率性

予算と行政要員の賃金費用が、政策への資源「インプット」総量と考えられる。政策資源は希少であり、「効率性（Efficiency）」つまりインプットされた資源が無駄なく充用されることが重要である。限られた担当者の時間をその政策に費やすことによる機会費用も、政策の効率性の問題に含まれる。これら

の資源インプットは、政策手段が作動することをつうじて（狭義の「生産」過程）、「アウトプット」として世帯や個人に帰着するとともに、しばしば目標外の副アウトプットが生じる。

政策目標を所与として当該政策に視野を限定する場合は、当該政策のターゲット・グループ外またはターゲット状態以上に、インプットが漏出する度合いが低いということが、効率性である。視野を広げて他の政策課題と比較考量すれば、緊急性や重要性の劣る政策課題に過大な資源が投入される場合には、後者の政策全体が非効率と判断されることにもなる。他の政策と目標が重複する場合にも非効率が疑われることになろう。

成果と有効性、持続可能性

正副のアウトプット総量が、世帯内再分配をへて、個人にたいする資源の最終分配による欲求の（不）充足という「成果」にたどりつく。現状を把握し政策目標を立てるうえで用いた指標に照らして、成果をターゲット状態とくらべた場合の達成度が政策の「有効性（Effectiveness）」である。達成された状態の「持続可能性（Sustainability）」は、ターゲット・グループが「力をつけた（Empowerment）」度合いによるところが大きいだろう。

3. モデルの適用—ネパール・タイの<開発と女性>プロジェクトの特徴—

以上のモデルを適用してみよう。私は、国立婦人教育会館が1994年から98年のあいだおこなった「アジアにおける<開発と女性>に関する文化横断的調査研究」に参加した。この研究では、ネパールとタイの農村で、貧困女性を対象（ターゲット・グループ）として展開されている所得創出プロジェクトをとりあげ、開発と「女性のエンパワーメント」との関連を検討とした（以下、ゴシック体は分析モデルのキーワードを示す）。その際、以上のような分析モデルの原型を念頭に置いて

表 「アジアにおける〈開発と女性〉に関する文化横断的調査研究」の調査対象プロジェクトの特徴－開発政策の比較ジェンダー分析の枠組に照らして－

国	ネ	パ	ル	タ	イ
プロジェクト	女性のための小規模融資	森林保全・村落振興プロジェクト	流域管理プロジェクトのサブ・プロジェクト	ユニセフ資金による小規模融資	農業女性グループの所得創出
実施地域	パプアニューギニア	チャパコット	カリカ	ムアン	ブーバーマン
活動内容	竹細工製造販売	山羊飼育	山羊飼育	小規模融資	ハーブティー製造販売
政策主体	政府地方開発省	政府土壌保全局・JICA・JOCV・TOLL	政府土壌保全局・ケア・インターナショナル・イン・ネパール	内務省系列の地域開発部	農業・農協省系列の農業普及所
担当部署	女性開発局				現在プロジェクトは自律的
認知された政策課題	女性の貧困と就業機会（実際のジェンダー課題）	森林劣化・土壌流失、住民の開発ニーズ、能力育成（ジェンダーと社会的配慮）	「不利な状況に置かれたグループ（DAG）」の実際のニーズ	女性の就業、児童の開発	村落振興、森林保全、治安維持
ターゲット・グループ	貧困ライン以下の女性	職業カーストの女性	DAG（職業カースト、貧困者、非識字）	比較的貧困な女性	村の女性
政策目標	生活向上・雇用促進	生活条件改善、「集団活動と参加」という考え」を普及すること	所得創出	児童基金による教育条件の改善	所得創出
政策手段（下位の目的）	貧困女性の自助的な組織化と研修／銀行融資／地元NGOの強化（政策手段としての参加）		住民参加を拡大する「総合的アプローチ」	小規模融資による女性の所得創出／女性委員会による基金管理	女性グループの（名による）ハーブティーの製造販売
政策インプット	研修・行政の費用、融資保証の費用。ターゲット・グループも活動として負担	行政費用、山羊の取得の援助、ターゲット・グループも活動として負担		資金導入の行政費用、女性委員会も活動として負担	研修、行政の費用。ターゲット・グループも活動として負担（有償部分もあり）
アウトプット	原料調達の手易化、女性の就業の幅の拡大	所得増は大きくないが、「集団活動と参加という考え」は普及	所得創出	返済停滞によりプロジェクト休眠	所得創出
副アウトプット	女性の他出機会の拡大	グループ基金で雑貨小売を起業			ジェンダー関係の変化、多忙化、住民の所得格差
成果	女性の就業の拡大、生活向上、ジェンダー関係の変化	集団活動と参加により生活条件が改善			生活向上、住民の雇用機会の増大、女性のエンパワメント、経済危機のなかでも持続

(出所) 大沢1999

質問票を設計し、ヒアリングもおこなったが、調査対象プロジェクトの有効性や効率性を評価する指標を立てるにはいたらなかった（国立婦人教育会館1999）。それでも、上記のモデルにてらして、ネパールとタイの調査対象プロジェクトの特徴を整理すれば、表のようになろう。

（1）ネパールの3プロジェクト

第一に、パディケルの竹細工製造販売プロジェクトは、特定「貧困ライン」以下の女性を対象に（**ターゲット・グループ**）、その生活向上・雇用促進を**目標**とし、彼女たちの自助的な組織化と研修、女性開発局の保証による銀行融資、および地元NGOの強化を、より具体的な**目的**とする。女性の貧困と就業機会という**实际的ジェンダー課題**が、主として認知されているが、下位の**政策目的かつ政策手段**として自助的組織化が位置づけられていることは、たんに政策の**効率性**や**持続可能性**のためばかりでなく、**戦略的ジェンダー課題**に対応しようとする志向を示すと思われる。実際、事業の条件は、貧困女性たちが数人の「MC（小規模融資）グループ」を結成し、研修のうえで融資を受け、MCグループとして借金返済の責任を負うこと（融資と返済の単位はメンバー個人）、村の複数のMCグループが「コミュニティ開発委員会」を構成すること、などである（**政策手段**としての参加）。

政策インプットとしては、融資のための資金が提供されたのではなく、研修費用、融資申請の支援などをする女性開発局担当者の行政費用、同局が融資の保証をすることによる潜在的コストなどが支払われ、**ターゲット・グループ**も、研修やグループ活動などをおこなうことで時間とノウハウ習得努力を**インプット**している。事業開始後3年目で25のMCグループが活動しており、完済・2巡目融資と回転している。竹細工はターゲット・グループの家族の伝統的な生業であり、製造・販売は家族を単位としておこなわれ、製造販売そのものについて教育訓練は必要なかった。

融資が受けられたことにより、より良質の竹材の購入、その運搬労働の大幅な軽減が可能となり、また女性がおこなう竹細工作業の範囲が拡大した（**政策アウトプット**）。事業は、女性の**エンパワーメント**を明示的に意図していないが、製品販売のため女性の他出機会が増すなどの**副アウトプット**をつうじて、女性の就業の幅の拡大とともに、ジェンダー概念の変化、つまり戦略的ジェンダー課題への対応という**政策成果**もあげつつある。

第二に、チャパコットの山羊飼育プロジェクトは、同地を含む10のサイトをもつ母体プロジェクトのサブ・プロジェクトの一つである。母体プロジェクトは、森林保全を究極の**目標**とし、村落振興を**下位目的**とする。このプロジェクトの「実施ガイドライン」では、「住民の開発ニーズ」にもとづく事業の支援、住民の「能力育成」が掲げられている。「ジェンダーならびに社会的配慮」はその指針の一つとされ、森林「利用者グループ委員会」の半数を女性とするよう努力目標が示されている（**手段**としての参加）。

チャパコットでのサブ・プロジェクトとしての山羊飼育活動は、被差別グループである「職業カーストの女性」を**ターゲット**とし、その生活条件を改善し、彼女たちに「集団活動と参加という考え」を普及することを、**目標**とする。95年に9人ずつの女性グループが2つ結成された。**政策インプット**として、活動に支援や助言をおこなうJOVCの担当者の行政費用、プロジェクトから提供された種山羊1頭、母山羊や子山羊の購入への資金援助などが支払われ、ターゲット・グループ側も、山羊飼育のノウハウ習得努力と飼い葉集めをはじめとする飼育活動を**インプット**した。**アウトプット**は、山羊の繁殖による所得創出という面では大きくないが、「集団活動と参加という考え」の普及という面では小さくない。実際、女性たちは自発的に、グループ基金を元手に雑貨小売という新しい所得創出活動を起こしている（**副アウトプットと成果**）。

第三のカリカの山羊飼育プロジェクトは参考のためにとりあげた。これはベグナス湖・

ルバ湖流域管理プロジェクト第2期という母体プロジェクトの一部である。3期にわたって実施された母体プロジェクトでは、森林保全と治水・土壌保全による流域管理（究極の**目標**）を達成するために、第1期にもつばら森林工学的な介入をおこなったが、第2期から、村落振興を**目的**とし、住民参加を拡大する「総合的アプローチ」がとられた（**手段**としての参加）。これは、森林劣化や土壌流失という**政策課題**そのものが、社会経済的・文化的要因をもつものと構造的にとらえ直されたことを意味する。つまり流域管理という表出した課題に埋め込まれていた階級、エスニシティ、そしてジェンダーなどの課題が、さしあたり**実際の課題**として**認知**されたのである。このプロジェクトの軌道修正は、JICAがかかわるチャパコットのプロジェクトの設計にも影響を与えた。

サブ・プロジェクトとしてのカリカの山羊飼育活動は、91年に開始した「不利な状況に置かれたグループ（DAG）支援プログラム」の一環である。**ターゲット・グループ**のDAGは職業カースト、貧困者、非識字者などをさすが、プログラムでは女性や職業カーストの制約状況に対処する方策はとられていない（**実際の課題**に対応する設計も不十分）。カリカの山羊飼育は、職業カーストの女性のみ28人のDAGの活動であり、他のDAGの活動と比較して、所得創出に成功した事例である。

われわれの質問表調査の結果では、バディケルのプロジェクト参加女性が、自らの金銭へのアクセス増大、知識や技能の活用・獲得について、8割から9割の高い比率で同意している。チャパコットとカリカの参加女性はローンへのアクセスについて9割が同意しているものの、自分の自由になる所得ができたと回答したのは半数にすぎない。知識や技能の活用・獲得については、チャパコットとカリカの参加女性は6割から7割台の同意率である。

（2）タイの2プロジェクト

第一に、コンケン市近郊のムアン郡の小規

模融資プロジェクトでは、いちおう県の地域開発部が**政策主体**であるが、調査時点ではその関与は薄かった。2万5000パーツの資金が、村の女性たち自身が管理することを条件として提供され、基金運営規則によれば、「児童の開発のために女性の就業を促進する」ことを目標とする。同規則では、貧困女性、6歳以下の子をもつ女性、寡婦で世帯主である女性、無職の女性が、3000パーツまでの融資を月に1%の単利で受けられる。利子収入の4割までは児童開発基金に当てることとされ、その基金で村の子どものために学校給食と文具を賄おうとした。

ようするにプロジェクトは、比較的貧困な女性（**ターゲット・グループ**）が、低利の融資により所得創出活動を開始・拡張するよう支援し（**政策目的と手段**）、児童の教育条件を改善するための基金を増やそうと意図した（**政策目標**）。政策インプットは資金そのものの、および初期に女性委員会を指導援助した担当者の行政費用であり、ターゲット・グループの側でも、女性委員会が基金管理のノウハウを習得し委員会活動をおこなうことで**インプット**することになっていた。このプロジェクトは、村の女性たち自身による基金の管理を不可欠の**政策手段**とすること、および貧困女性の所得創出を手段かつ目的とすることによって、女性の貧困という**実際のジェンダー課題**ばかりでなく、なんらかの女性の**エンパワーメント**をも意図していたといえる。

しかし、調査時点では、融資対象（**ターゲット・グループ**）、女性委員会による管理（**政策手段**）のいずれの面でも、基金は規則どおりには運用されていなかった。郡の地域開発担当職員や村長から有望な所得創出活動の種類や方法について情報や研修が提供されたという形跡はなく、実際に融資が所得創出に活用されたケースは少ない。多くの女性が元金はおろか利子も返済しないまま、プロジェクトは休眠、つまり失敗している（Osawa & Yoshino1998）。当然ながらわれわれの質問票調査の結果でも、ムアン郡のプロジェクト参加女性（委員会メンバー）は、自分たちの

金銭へのアクセス増大、知識や技能の活用・獲得、読み書き計算技能の改善と帳簿の習得について、同意する率が比較的低い。

このプロジェクトについては、児童の開発と女性の就業というジェンダー課題を含む**政策課題**の構造がどのように認知されたのか、資金の直接提供という方法、基金の規模が**目的**に照らして妥当だったか、などの点も、問われるべきだろう。

第二に、プーパーマン郡のハーブティー製造販売プロジェクトは、所得創出を**目標**とし、農業・農業協同組合省系列の郡農業普及事務所の生活改良普及員から行き届いた指導援助（**政策インプット**）を受けてきた。郡の農業普及事務所が政策主体であるが、調査時点ではプロジェクトはほぼ自律していた。当地はかつて共産主義者の影響が強かった地域で、政府への支持を調達し森林を保全するためにも村落振興が重視されているという側面がある。女性グループによるプロジェクトとされたのは、**ジェンダー課題**を認知したためというより、製品を差別化できるなど販路開拓上のメリットも含めて、成功確率が高いと期待されたためと思われる（**手段**としての女性対象事業）。

世帯数300余りの村で、女性グループは調査時点で120人のメンバーをもち、うち約80人が活発に活動していた。製品は、同村農業女性グループの商標をつけたプラスチック袋に包装され、初期はグループとして販売していたが、調査時点の製造販売の単位は世帯である。販路を開拓し製品を輸送するのは夫婦（時にはグループ内の少数の親友）で、活動は事実上家族事業となっている（製造に隣人を雇用する場合は少なくない）。おもなグループ活動は、委員会がおこなう包装用プラスチック袋の購入・管理と基金管理であり、月一回の全員会合は協議というよりは情報伝達の間と見受けられた。グループの恒常的な収入源はグループ会費とプラスチック袋の差益である。回転基金の額は15万パーツにのぼり、グループ・メンバーは月3%の利率で3か月間の融資をそこから受けられる。

活動的なメンバーの平均世帯所得は、プロジェクト開始以前の10倍にも達する月2万ないし3万パーツとなり、メンバー以外の村人の雇用機会も増えた（**アウトプットと成果**）。所得創出という目標にてらせばプーパーマン郡のプロジェクトは成功したといえる。**副アウトプット**は多重である。たとえば、女性が製品販売のために遠く他出し現金所得をえてくるあいだ、夫は在宅で製造や家事育児に携わるというように、家庭内のジェンダー関係をはじめ村の生活は大きく変わった（**戦略的ジェンダー課題**への含意）。さらに、原材料の購入や製品販売に巧みな者が、大きな所得をあげて事業を拡大する一方、製造過程での傷害や販売活動中の交通事故などで挫折する者もあり、村民のあいだに格差が出ている。

われわれの質問票調査の結果では、プーパーマンのプロジェクト参加女性は、自らの金銭へのアクセス増大、知識や技能の活用・獲得について、9割以上の高い比率で同意し、読み書き計算技能の改善についても7割が同意している（若い層ほど自らの読み書き計算技能の改善について高い同意）。実際、プロジェクトを当初から指導援助した職員が、グループの有力者との軋轢のために事実上更迭されるまでに、プロジェクト参加女性の一部は**エンパワー**した（Osawa & Yoshino 1998）。

97年夏以降の経済危機のもとでも、奢侈品を供給するこのプロジェクトが**持続**したことは注目に値する。グループは、設備投資して製造段階での協同性を高めるなどの対応をとっていた（吉野1999）。

（3）小括

調査対象の絞り方により、農村女性の貨幣所得の不足という意味での貧困が、**認知**された**政策課題**（の少なくとも一部）であり、したがって**実際のジェンダー課題**への**応答**がなされていることは、以上の5つのプロジェクトに共通する（参考のためにとりあげたカリカのプロジェクトはやや性格を異にする）。

「女性の**エンパワーメント**」という**戦略的**

ジェンダー課題を志向する政策成果が、そのことばどおりに**政策目標**に掲げられた事例はなかった。しかし、バディケル、チャパコット、およびムアンの事例では、上位**目標の手段**であり、下位の**政策目的**とされたことがらのなかに、「女性の**エンパワーメント**」が含まれると考えられる。それがバディケルでは、ジェンダー関係の変化という成果にもむすびついた。他方でプーパーマンでは、プロジェクトの意図されざる**副アウトプット**として世帯レベルでも村レベルでもジェンダー関係が変化し、意外な「女性の**エンパワーメント**」が起こったと特徴づけられよう。

4. 結びに代えて

既述のように、ジェンダーとの関連で社会政策の政策目標と手段は、①埋め込まれているジェンダー課題を認知せず、表向きはジェンダー非関与、②実際のジェンダー課題に対応、③戦略的ジェンダー課題に対応、の3種類ほどに区別できる。①は、ジェンダーに影響を与えないのではなく、種々の副アウトプットとあいまって、既存のジェンダー格差を維持したり拡大するという「成果」も生みだしうる。②のうち、実際のジェンダー課題のみに対応する政策目標と手段をとる政策では、戦略的ジェンダー課題の認知とそれへの対応を弱め、市場と世帯によるジェンダー格差を固定化する場合もあるだろう。逆に②のなかでも、実際のジェンダー・ニーズを充足しながら、それが戦略的ジェンダー課題への対応の「導入点」（モーザ）となるような目標と手段の設計もありうる。さらに、③では、たとえば同一価値労働同一賃金の強制というような戦略的ジェンダー課題に対応する政策が、女性の雇用機会を縮小させる副アウトプットを起こし、両性の平均所得の格差を拡大するというマイナス成果にもつながりうる。

結びに代えて、政策を社会・ジェンダー視点から評価するポイントを列挙すれば、①他の政策課題との比較での当該課題の緊急性・

重要性（最広義の効率性）、②埋め込まれているジェンダー課題を含めて、政策課題を的確に認知しているか、③課題にてらして政策目標は適切か、④政策目標にてらして選択された政策手段は適切か、⑤政策インプットは必要十分か、⑥ターゲット・グループ外またはターゲット状態以上にインプットが漏出する度合い（狭義の効率性）、⑦-a目標にてらしてマイナスの副アウトプットによるアウトプットの減殺（やや広義の効率性）、⑦-b埋め込まれていたジェンダー課題に当該アウトプットがおよぼす影響、⑧目標にてらしてマイナスの世帯内再分配による成果の減殺（やや広義の効率性）、⑨-a目標が最終成果において達成された度合い（有効性）、⑨-b埋め込まれていたジェンダー課題に当該最終成果がおよぼす影響、そして⑩成果の持続可能性（中長期の有効性）、である。

現実には当該政策のターゲット・グループが、他の諸政策の成果も受ける場合が多いので、そうした複合的な状態のなかで当該政策の固有の成果を識別することが必要となる。

注記

¹ 本稿は大沢1999の第3、4節を要約したうえで相当の加筆をしたものである。

参考文献

- 国立婦人教育会館（1999）『平成6年度～平成10年度開発と女性に関する文化横断的調査研究報告書 女性のエンパワーメントと開発—タイ・ネパール調査から—』
- Mitchell, Deborah (1991/1993). Income Transfers in Ten Welfare States. Hong Kong: Avebury／埋橋孝文ほか訳（1993）『福祉国家の国際比較研究—LIS—〇カ国の税・社会保障移転システム—』、啓文社
- モーザ、キャロライン（1993=1996）、久保田賢一・久保田真弓訳（1996）『ジェンダー・開発・NGO—私たち自身のエンパワーメント—』、新評論。原書は、Moser, Caro

- line (1993). *Gender Planning and Development, Theory, Practice & Training*. London and New York: Routledge.
- 大沢真理 (1996) 「社会政策のジェンダー・バイアスー日韓比較のこころみー」、原ひろ子・前田瑞枝・大沢真理編『アジア・太平洋地域の女性政策と女性学』、新曜社
- Osawa, Mari & Yoshino, Hideki (1998). "Profile of Field Sites and Projects," in Teruko Ohno (ed.) *Cross-cultural Research on Women/Gender and Development in Asia*. A Report of the Research Supported by Grant-In-Aid for International Scientific Research.
- 大沢真理 (1999) 「開発政策の比較ジェンダー分析のモデル」、国立婦人教育会館 (1999)
- 竹村和子 (2000) 『フェミニズム』、岩波書店
- 上野千鶴子 (1995) 「差異の政治学」、岩波講座現代社会学11『ジェンダーの社会学』
- 吉野英岐 (1999) 「就業構造の変動期における農村開発ータイ東北部農村における女性を主体とした活動の変容と持続をめぐるー」、国立婦人教育会館 (1999)

Abstract

Monitoring and Evaluation of Policies from a Socio-Gender Perspective

Mari Osawa
University of Tokyo
osawa@iss.u-tokyo.ac.jp

This paper considers how to conduct policy evaluation from a socio-gender perspective, using a conceptual framework of comparative gender analysis of social policies. It discusses what is social policy, proposes to include industrial and economic policies as well as those conventional policy areas centered on social security, health, and welfare services, housing, education, and so on in social policy studies.

It then introduces a gendered model of policy processes, after noticing some points to be checked in analyzing policies comparatively on institutional structure of policy-making and -implementing bodies such as constitution, representation, internal democracy and grievance procedure. The policy process model is a substantially revised and gendered one of the "model of welfare production", which was thoroughly utilized by Deborah Mitchell in her pioneering comparative analysis of income transfers based on LIS database.

A subsequent section applies the model to analyze and characterize several income generation projects more or less targeted to women in rural Nepal and Thailand. The projects were surveyed in 1997 in field researches organized by Japanese National Women's Education Center and supported by the Ministry of Education's Grant-In-Aid for International Scientific Research, in which the author participated as a leader of Thai team.

The conclusion gives a list of check points in evaluating social policies from a gender perspective, while classifying policies to gender-blind, practical-gender-issue -responsive, and strategic-gender-issue-responsive. The check points are relative urgency and importance of the policy in question (efficiency in the widest sense), appropriateness (including the extent of gender-blindness) of policy issues recognized, appropriateness of policy goals and objectives in the light of policy issues, appropriateness of policy measures in the light of policy goals, adequacy of policy inputs, extent of leaking of policy inputs out of policy targets (efficiency in a narrower sense), reducing of policy outputs by unpredicted side-outputs (efficiency in a wider sense), reducing of policy outcome by adverse intra-household redistribution, extent of the policy goals achieved in final outcomes (effectiveness), and sustainability of outcomes (effectiveness in mid-to long term).

Knowledge-Based Governance by Performance Measurement

Shun'ichi Furukawa
University of Tsukuba
furukawa@sk.tsukuba.ac.jp

Yoshiaki Hoshino
JMA Consultants, Inc.
hoshino@stones.com

Abstract

Governance has undergone a transformation to accommodate accountability and emerging role of citizens in present day Japan. Knowledge-based governance (KBG) is a product of the changing nature of governance, and the development of evaluation and performance measurement. As evaluation in the public sector is being institutionalized both in central and local government, management practices have been geared toward knowledge-based management.

Following an explanation of KBG and its relationship with performance measurement, the background of evaluation and performance measurement is described. Examples of current practices of knowledge-based management and performance measurement in Japan's local governments can lead to a universal governance model supported by an effective performance measurement/management system.

Although KBG remains to be demonstrated by further empirical studies, this model includes management learning processes where people can identify and share their knowledge on objectives based on three key terms: target, intention and outcome. Knowledge sharing and collaboration are the main factors constituting this new governance, and knowledge is a key component as a competitive resource leading to continuous innovations. The cases in Japan confirm that a knowledge-based strategy is also effective in the public sector.

Introduction

The purpose of this article is to discuss the changing nature of governance, the development of evaluation and performance measurement in Japan, and to propose knowledge-based governance. First, the conceptual framework of governance and knowledge-based management in the public sector is presented, followed by an explanation of knowledge-based governance and its relationship with performance measurement.

Second, the background of evaluation and performance measurement is described. Topics include evolution of performance measurement, local government initiatives in the 1990s, and types of performance measurement

Third, current practices of knowledge-based management and performance measurement as a knowledge-ware are described. Finally, the authors present a universal governance model based on these examples. Knowledge sharing and collaboration are the main factors constituting new governance.

1. Conceptual Framework

1.1 Governance in the Public Sector

OECD (1999) once proposed the establishment of 'Corporate Governance' to answer the question of who owns a corporation and what kind of accountability should be expected by which stakeholders in a company. Here, 'Corporate Governance' refers to a management system that realizes the optimum relationship among corporate stakeholders, including shareholders, customers, suppliers, and communities. Applying this concept to the public sector is undoubtedly possible. Analogously 'Government Governance' answers the question of who owns government and of what kind of accountability should be expected from which government stakeholders.

Governance refers to sustaining co-ordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives such as political actors and institutions, corporate interests, civil society, and transnational organizations (Pierre 2000, 3-4) in most public and political debate. This article does not elaborate on this, but tries to articulate more on management aspects of governance.

Stakeholders in the government are classified as follows: 1) Taxpayers, 2) Customers, 3) Principals of Local Autonomy (or Volunteers), 4) Interested Citizens (resembling rent-seekers).

Japan's central and local governments are often described as traditionally paying more attention to interested citizens than other aspects of stakeholders. The most remarkable example of this is the continuation of construction projects, notably dams or land reclamation in spite of decreasing demand for water and agricultural land. One explanation is that the government puts more emphasis on assistance to the construction industry, in order to maintain its labor market, than on adequate responses to changing customers' needs. There is, indeed, a lack of ex-ante and interim evaluation to identify customers and their real needs in these public works projects.

However, many people have begun participating in voluntary community activities, including environmental protection and aiding disaster victims. The power of such volunteers has expanded remarkably in recent years. They are interested in monitoring government from the viewpoint of programs' mission, and sometimes propose adequate action for governments to take. Emerging is another tendency for citizens to be more sensitive to the wasting of taxpayers' money as recent reports incessantly reveal deplorable scandals. Three recent gubernatorial elections in traditionally conservative Nagano (2000), Tochigi (2000) and Chiba (2001) Prefectures revealed this transformation of citizens' orientation as reformist candidates were elected

1.2 Knowledge-Based Management in the Public Sector

The concept of knowledge has been widely used in many disciplines. In management theory, 'knowledge creation' was once termed as a key to the distinctive ways that Japanese companies innovate (Nonaka and Takeuchi 1995). The most common definition of 'knowledge-based management' is "to utilize organizational knowledge created by individuals in product development and service/operational improvement." Many companies have successfully applied it to organizational development, transferring wisdom of long-serving employees to new entrants, and sharing information and experiences among different organizational units in accordance with recent expansion of databases and the intranet.

'Knowledge-based management' in the public sector is defined as "utilizing organizational knowledge created by citizens and government in policy development and service/operational improvement of

government." A thick wall has prevented citizens from acquiring timely and correct information held by government. At the same time, information from citizens has not been correctly and fully transferred to government. At most, a handful of people are invited to serve as members of a given government advisory committee or a council and to give their opinions on a specific area. While this mechanism is a good source of citizen input in the policy process, it is often unreasonably used to justify government policies and programs.

This lack of interactive and precise communication has caused insufficient use of public opinion in policy-making, and conflicts between citizens and government in the case of public works projects mentioned above. Moreover, genuine information and knowledge sharing is scarce between central and local governments. This is also true for the central government where each ministry is reluctant to share such information and knowledge to solve the problems which citizens raise. This information sharing is all the more difficult in that compartmentalized inter-ministerial rivalries are salient in the central bureaucracy. Local governments escape such institutional drawbacks by having a single chief elected by popular vote.

1.3 "Knowledge-Based Governance" and the New Public Management

Here let us propose the new term, "knowledge-based governance (KBG)," which combines the concept of 'knowledge-based management' in the public sector with 'government governance.' This new concept includes the process where both citizens and government learn from sharing national/regional/community goals and targets and identifying the level to be achieved. Thus, KBG is different from the currently popular concept called New Public Management (NPM), theorized and formulated based on the results of public sector reform experiences in the last two decades in the United Kingdom and New Zealand, to name a few.

Admittedly, there are some common principles between NPM and KBG. While NPM stresses the introduction of competition for improving efficiency, KBG broadly refers to a competition with other nations/regions/communities by involving collaboration with citizens. Following are three different characteristics of KBG and NPM:

- 1) Types of citizens: While NPM often regards citizens as customers of services provided by government, and entails the principle of competition in this service delivery, KBG regards citizens as a balanced mixture of citizen's four aforementioned aspects.
- 2) Improvement target and what to change: NPM emphasizes improving services by quickly and adequately responding to the needs of customers and/or by reducing cost. Hence, NPM presupposes an attempt to change only government organization and individuals as a service provider to citizens; KBG puts more emphasis on improving the partnership between citizens and government, and on solving problems to achieve national/regional/community goals. It attempts to change not only governmental organizations and civil servants, but also citizens themselves in order to realize knowledge and role sharing for achieving common goals.
- 3) Principles of organizational improvement: The most representative principle of NPM is "management by results by letting managers manage." Thus, NPM stresses separating planning and policymaking from the executive function. An organization in charge of planning, strictly controls the agency (a unit of executive function) based on evaluating the results of implementation and of cost-effectiveness. This organizational principle expects the agency to improve service quality based on the contract between the principal (planning entity) and the agency. In fact, one of the basis of NPM is contractualism (Lane

2000); in contrast, the most representative principle of KBG is "cooperation between citizens and government by sharing knowledge and goals/targets." The overall process of policy formulation entails dissemination of government information and public comments and engagement. This process is followed by the accumulation of information as organizational knowledge. Thus, the KBG emphasizes setting goals by sharing knowledge between citizens and government, rather than evaluating the level of goal achievement. Additionally, the goals are more policy-oriented than the service levels which NPM stresses.

In the past, national/regional/community goals were set during the budgetary process where stakeholders were most interested in how much of an appropriation was made for a specific program or project. This spending was equated with goals, established according to the major concerns of interested citizens. This orientation led to a keen interest in the budget rather than performance measurement. However, the shift from rent seekers' interests to balanced citizens has enabled setting outcome-oriented goals, explaining to what extent a nation/region/community has realized their vision for improved conditions. Their interest has been naturally expanded to the fiscal status of government, and the effective use of taxpayers' money.

1.4 Relationship with Performance Measurement

In establishing knowledge-based governance, it is imperative to introduce a tool called "knowledge-ware," that derives knowledge from the people concerned, accumulates it, and is founded upon a system of hardware and software. While database software is a tool that helps people to collect, store and process information, "knowledge-ware" will serve as a stronger tool helping people to produce and share new ideas and hypotheses. This "knowledge-ware" is related to citizen engagement practices in many communities around the world, including consultation, citizens' jury, and citizen's panel. They are indispensable to integrating social union (O'Hara 1998). There are such successful engagements in Prince William County, Virginia, Joint Venture Silicon Valley Network in northern California, and Portland, Oregon. These are typical examples of the strategic alignment of three components crucial to effective community governance: citizen engagement, performance measurement, policy and implementation (Epstein, et al. 2000).

Three requirements for "knowledge-ware" are:

- 1) All citizens can use it easily as a common language;
- 2) It can be used in the policy formulation process; and
- 3) It can support citizens and government in sharing information.

Performance measurement is one of the optimum tools that meet these requirements. It supports the system called "knowledge-based performance management" which includes not only evaluation of government goals but also long-term and strategic common goals for citizens and government. Five characteristics of this management are:

- 1) It founds evaluation on basic ideas of national/regional/community vision;
- 2) It enables policy to be formulated in the management process (Plan-Do-See), based on fiscal forecasts to avoid future deficits;
- 3) It evaluates and identifies priorities of policies, programs and projects in order to achieve final goals, not

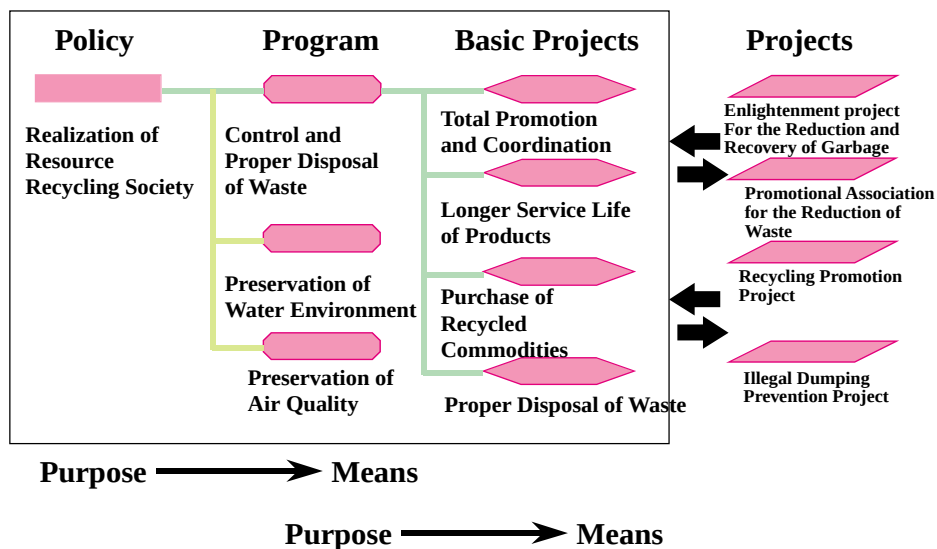
merely those of individual programs and projects;

- 4) Everybody concerned can discuss the vision, policies, programs, and projects, and develop new ideas by setting targets through the evaluation thereof; and
- 5) The whole policy formulation process, ranging from setting goals to evaluation, maintains transparency and responds to external auditing.

A key distinguishing feature of "knowledge-based performance management" is attaching great importance to the concrete identification of goals, clearly worded objectives, prior to establishing performance indicators. To identify concrete goals, citizens must thoroughly discuss the policy structure. Throughout this discussion process, both citizens and government staff can share visions and goals, assign a role to achieve these goals, and find the optimal priority for policies, programs, and projects.

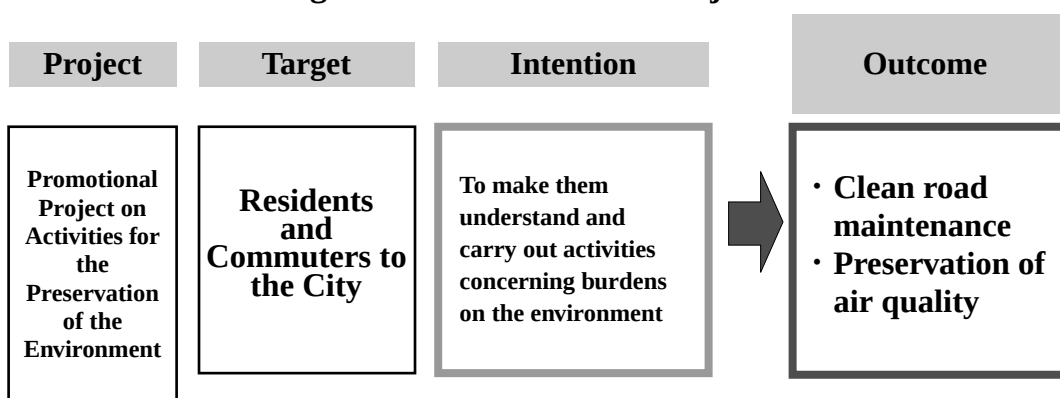
Policy structure design starts by setting the policy goals based on external factors and fiscal constraints. This process is followed by designing programs aimed at meeting policy goals. And, then comes to establish a policy structure, which includes basic projects aimed at program goals. An example of policy structure is shown in Figure 1.

Figure 1 Example of Policy Structure



The next step is to analyze existing projects in order to identify each objective, and is followed by examining what kinds of programs and basic projects relate to each project. And the final step is to evaluate how each project has contributed or will contribute to achieving the program goals. The most important knowledge creation through this process is an identification of objectives and goals. This is, indeed, the precondition for setting indicators and targets.

Generally speaking, the Japanese are not skilled at identifying objectives due largely to cultural and language characteristics. One cannot find a clear definition of "objectives for a program" in a Japanese

Figure 2 Classification of Objectives

language dictionary. This article therefore tries to establish a clear definition of objectives by providing three factors: target, intention, and outcome (Figure 2).

- 1) Target/Subject: An objective contains targets and subjects. This should answer the question of what objective is to be accomplished and what changes are to be made for successful activities;
- 2) Intention: Intention is the core function of objectives, and answers the question of how a target or subject should be changed. It is classified into roughly two categories based on the type of change: preventing unfavorable matters and a proper response subsequent to an unfavorable occurrence. It also includes encouraging people to choose correctly or to respond to the needs of others; and
- 3) Outcome: Outcome answers the question of what kind of policy structure the intention will contribute to. For example, take a promotional project on environment protection. The target is 'citizens' and its intention is to lead them to avoid activities which burden the environment. A final outcome is road cleanliness and air quality maintenance. Adequacy of objectives would be lacking if the intention does not result in the intended outcome.

Of course, objectives of public activities are not unchangeable, and need to be redesigned according to environmental changes. Governmental organizations and individuals, however, tend to stick to predetermined projects without regularly reviewing previously established objectives. This practice may result in wasteful projects and huge debts. In brief, "knowledge-based performance management" is the key to solving this problem by revealing contradictions in policy structure and objectives of existing projects in accordance with knowledge sharing among the people concerned.

2. Background of Performance Measurement

2.1 Evolution of Performance Measurement

Performance measurement is related to the most recent administrative reform in central government. However, efforts at performance measurement first started not in the center but the periphery where it was

not legally institutionalized. The word 'evaluation' caught the attention of policymakers after an endeavor by Mie Prefecture, called the 'program and project evaluation system' introduced in 1995. This system tried to measure the performance of each project undertaken by the Prefecture. Since 'evaluation' was associated with the issue of accountability, which arose during scandals involving the mismanagement of public funds, the concept spread quickly to other governments, both central and local. Interestingly the origin of the concept was derived from *Reinventing Government* (Osborne and Gaebler 1992). A Tokyo consulting firm, Japan Management Association, in charge of translating the book, was called in to assist with the Mie governor's innovation. This entrepreneurial endeavor has influenced the central government's legislation of 1998 which reorganized the central bureaucracy (For an overall survey of these reforms, refer to Furukawa 1999).

Basically, each ministry is required to establish an office of evaluation. The new Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications (created in 2001) is in charge of sustaining comprehensive and objective policy evaluation. The results of such evaluations are to be disclosed and reflected in the policy process.

Two factors that contributed to the emergence of the performance concept in local government were accountability and decentralization. The most recent decentralization strategy of 2000 abolished the Agency Delegated Function (ADF) system where governors and mayors elected locally by popular vote were entrusted to implement national government functions under the control of competent cabinet ministers. Decentralization also provides less central control. Since local governments already implement most domestic functions, few specific types of devolution were included. Instead, reduction in central intervention and involvement was emphasized, and a new rule for central-local relations was addressed. More autonomy means more responsibility, which in turn requires accountability. This accountability naturally entails more performance measurement of public programs. However, evaluating common tasks requires an intergovernmental evaluation. This would be a predominant issue in Japan where the fusion of function and finance is so remarkable. Requirements placed upon central ministries to undertake performance measurement started in 2001 naturally necessitates the cooperation of local governments. Measuring outcome would be a formidable task. A relevant network of performance information must be established. This calls for knowledge sharing between different levels of government.

2.2 Re-evaluation of Public Works

Several public works plans must be accompanied by cost-benefit analysis to justify the investment. The traditional legislative requirement dating back to the 1950s includes toll roads, multi-purpose dams, flood control, land improvement, and coastal fisheries, to name a few. Large and comprehensive regional development programs involving various public works projects often have pre-evaluation. All of these are implemented in the planning stage, and not disclosed for all. Criticism has led to institutionalized re-evaluation beginning in 1998.

Ministries responsible for public works are predominantly influential in politics because of the huge budget and corresponding political funds resulting in a notorious integrative iron triangle. The allocation of resources has particularly lost credibility in recent years due to scandals involving the arrest and punishment of major political figures. These Ministries also require local governments to undertake the re-evaluation of nationally funded projects, which have been stalled for many years. Separate commissions are thus established in each prefecture to monitor and review the evaluation by the staff of prefectural governments. The results are moderate; evaluation efforts have turned out to be less professional than

hoped. Comparable expertise does not exist in the organization, and problematic projects tend to be justified by such an unsatisfactory mechanism.

2.3 Types of Performance Measurement in Local Government

Four types described here are not exhaustive, but represent frequently cited examples from local government. The practice at the central government level has just begun, and remains to be typified.

1) Program and Project Evaluation System

Mie Prefecture presents the first working model of such overall evaluative and measurement efforts. Mie, located in the central part of the country on the pacific coast with a population of 1.8 million, started an overall three-year endeavor to implement integrated management based on performance measurement in 1995. After six years, the interim results were remarkable. A consulting firm was called in to assist in an intensive seminar for managers at all levels with the initial stage costing US\$2 million. An evaluation of more than 3,200 projects and programs was implemented over two years. Suggestions from staff were also sought, and over 4,000 were received, with 85 actually being incorporated into the new budget.

There are five steps in one evaluation sheet; each sheet must be filled out by the office in charge. In the first year, 268 projects were abolished and 142 were restructured, with a savings of over US\$50 million. The second year, the corresponding figure amounted to US\$30 million in savings.

The primary goal is not limited only to cost savings, but a transformation of the bureaucratic organizational culture with the main concept being customer-oriented service delivery. Working level bureaucrats are required to be involved in the evaluation process and budget requests. It included evaluation of current programs, the prioritizing of programs to be incorporated into the budgetary process and staff allocation. A long-term comprehensive plan compiled in 1997 was a natural extension of such evaluative efforts. Mie's success influenced other prefectures and municipal governments to implement this type of management. To overcome difficulties incurred in the course of implementation, this evaluation system is now being evolved into a more comprehensive 'policy enhancement system' beginning in 2002.

2) Inventory Management

A type of strategic management, called "Inventory Management" is an endeavor by Shizuoka Prefecture on the Pacific Coast of central Japan, though the meaning is somewhat different from the original term. Initiated in 1994 as a part of personnel training, this management reform method has come to be applied to the overall restructuring of government, in addition to cutting the number of staff through consolidation, outsourcing, and the use of information technology.

Two characteristics are evident. The first is 'organizational responsibility.' Each organizational unit is to document tactics in a systematic way, and to locate genuine goals and objectives of the organization. This documentation includes the evaluation of results, and provides an analysis for management improvement. The focus is put not so much on respective projects as understanding the goals and objectives, which an organizational unit intends to implement. This focus leads to the second characteristic of a 'chain of goals and means.' Thus a tree-like structure is formed. A separate 'branch' of means for each unit reveals higher policy goals supported by lower ones. Higher goals are related by effectiveness and efficiency measures attached to the lower ones. Resources input to structured means are also provided. Then, the relevance of means to higher policy targets can be easily identified.

The strategic management was found instrumental in clarifying goals and objectives via a system of

'target and measurement' of past accomplishments. More logical and productive discussions can be expected with the budget office and each section in the organization. Overlapping can be readily rectified, and consolidation follows. Out of 12,000 programs evaluated, 3,500 were deemed unjustifiable. The management method developed over time to include evaluation, and the comprehensive nature of the system led to the re-naming of a Target Oriented Policy-evaluation (TOP) System. In fact, it is intended to assist top management in making decisions.

3) Monitoring Comprehensive Planning

The third type of performance measurement is related to the monitoring of comprehensive planning which municipal governments are required to formulate by the Local Autonomy Law. The City of Kawasaki, one of 12 major cities designated by Cabinet Order as being comparable to the status of a prefectural government, has been using such a monitoring system. Accomplishments of programs included in the plan are reviewed in relation to the targets, output, and outcome. The same examples are found in smaller municipal governments as well as prefectures.

However, this use of performance measurement tends to take a low profile because the endeavor is usually limited to the planning department, and turns out to be less effective than in the budgetary process.

4) Benchmarking

Currently Japan's many local governments carefully consider benchmarking as an effective tool for improving performance. However, means to accommodate relevant benchmarks, and to involve stakeholders in the cultivation thereof, have been found extremely difficult in Japan where citizen participation in the policy process has rarely been realized. Tokyo Metropolitan Government, the largest local authority in Japan with a population of more than 11 million, is developing "Tokyo Policy Indicators," including the number of service facilities for the elderly, number of home-helpers, and the ratio of trash recycling, to name a few. Such endeavors to incorporate the planning process have been more and more popular in the last two years.

3. Knowledge-Based Performance Management in Practice

This chapter describes how Japanese local governments have changed their 'Government Governance.' by reforming policy making methods and management in order to respond to the new structure of involving citizens through the introduction of 'knowledge-based performance management' as a communication tool with citizens and internal use in the organization.

As the preceding chapter has described, practices of performance measurement/management in Japan's public sector are recent. As of the end of August 2000, 37 of the nation's 47 prefectures had already introduced a performance measurement system. While only 5% of the 3,200-odd municipal governments had done so; 50% of them are now planning to introduce the system within two to three years according to the survey conducted by the Ministry of Home Affairs in August 2000.

3.1 Sharing Knowledge to Establish a Partnership with Citizens

Quite a number of Japanese local governments have introduced 'knowledge-based performance management' as an effective tool, not merely for internal budgetary control, but also to serve as an

interactive communication system sharing information with citizens. The process of this interactive communication is two-fold; establishing policy structure and monitoring/auditing performance reviews conducted by local governments.

- 1) First, established is the 'Policy Structure' that describes relationships among policies, programs, and basic projects by identifying objectives of policies (broken down into programs), and by setting goals with performance indicators. In this process, representative citizens are often invited to participate. They are expected to well understand the actual conditions in the city where they live. Their ideas can be directly communicated to the government, too.
- 2) Second, representative citizens monitor and audit performance reviews conducted by local governments.

A non-profit organization once pointed out that a department in Mie Prefecture lacked the will to improve its disaster preparedness program and necessary information for an effective evaluation. Responding to this criticism, staff of the Prefecture entirely revamped the program structure, and re-evaluated their performance by listening carefully to the opinions of the non-profit organization. The staff learned much from this experience. The non-profit organization had more accumulated information, and knowledge about the program than the government, and was willing to improve the current disaster preparedness program in order to achieve the necessary goals. This is partly because representatives of non-profit organizations have more professional expertise than the staff of governments who are susceptible to routine turnover every two to three years, the typical personnel reshuffle in Japan's public sector. The staff in charge of the disaster preparedness program in Mie Prefecture now has a collaborative relationship with non-profit organizations in setting goals for programs and projects, formulating an annual plan, implementation, and performance review at the end of the fiscal year.

Another example is the City of Mitaka, in suburban Tokyo, with a population of 165,000. Mitaka has been innovative in promoting itself as 'A City for Tomorrow,' and is a member of 'Better Cities,' an association composed of eleven networked cities around the world supported by the Bertelsmann Foundation, Germany. Perhaps inspired by successful precedents overseas and a tradition of its planning process management, Mitaka tried to introduce comprehensive citizen involvement in 1999, possibly the first case of its kind in Japan. It called for 380 voluntary citizens to draft an original plan for the city. A 'Partnership Agreement' was made between the 'Citizen Council for Mitaka Plan 21st' and the city government. Ten working groups were formed. Based on the ideas of dedicated citizens consisting of academics, professionals, and citizens interested in community affairs, a proposal was presented in October 2000, to form a basis for formulating a Basic Concept and Master Plan for the City. In the process of discussions, Professor Kiyohara of Tokyo Institute of Engineering (one of three representatives of the Council), clearly noted that the learning and collaborative process was a meaningful experience both for the staff of the city and its citizens. The Mitaka endeavor would be expected to include a further evaluation of programs. In fact, the city government has begun innovating management systems to include performance measurement.

3.2 Sharing Knowledge for Prioritization and Transparency

'Knowledge-based performance management' was introduced in the process of setting priorities for repairing or constructing roads by municipal government X. Formerly a double standard was prevalent. When a citizen's request was turned down due to low priority, he/she could influence the government

through a politician to whom the citizen had access. Should that politician be a member of the National Diet, it would be very difficult for municipal government X to decline the request. Here what counts is who makes the request, rather than the concrete necessity of the repair or construction based on demands on roads, for example. Such rule by person, rather than law, potentially wastes time in the handling and changing of priorities. Furthermore, in such cases the repair or construction itself can be exceedingly inefficient and ineffective.

One of the remarkable changes in introducing 'knowledge-based performance management' is that both the results and process of performance review, as well as the criteria for deciding priorities, are disclosed to citizens in a transparent manner. The government and its staff must abandon all double standards so that every type of citizen can satisfactorily understand its action.

City government X in this case has already begun to develop a database system that everybody can access and learn how requests are being processed. A series of improvements has resulted in approximately a 30% productivity improvement for the repair department, and simultaneously a 10% reduction in complaints from citizens.

3.3 Relating Knowledge to Organizational Restructuring and Performance Measurement

By introducing a 'knowledge-based performance management' system, the government staff can set goals for policies, programs, and basic policies without being influenced by the current organizational setting. Examples of organizational restructuring at both the central and local level of government in Japan often are a mere reduction of the number of divisions and departments. It does not take into consideration the objectives or goals at the 'policy level' vis-à-vis the concrete project level in line with policy structure along which citizens' needs are represented.

One typical example can be found in the performance measurement and program review of supporting childcare in Ichikawa City, Chiba Prefecture, situated within the Greater Tokyo Metropolitan Area and having a population of approximately 447,000. At the outset, all the division/department managers involved with programs supporting childcare gathered for an intensive discussion meeting to identify the objectives and goals of the program. Based on the basic principle of objective identification, they reached the following conclusions:

1) Program Targets

- Parents who are involved in childcare or wish to be in the near future;
- Babies and children under seven years of age not old enough for school.

2) Intentions

- To do away with the anxiety of childcare;
- To make childcare consistent with jobs and/or other obligations ;
- To foster children with sound minds and sound bodies.

3) Outcomes

- Increase in the number of households with children;
- Increase in the number of children per household;
- Development of children with sound minds and sound bodies.

In a series of intensive discussions, all the managers had their first opportunity to find out how programs supporting childcare were combined with policies contributing to the same goals and objectives.

Although the central government regards this program as one effective method to reverse the nation's serious birthrate decline, some participants mentioned that the relationship was doubtful. They asserted that reducing childcare anxiety or making childcare consistent with jobs and/or other obligations, and a per household increase in children were necessary to reverse the trends.

Participants poured over the survey results, inquiring to parents about their views of having a child. Finally they reached an agreement to extend the program to include modifying the younger generation's ideas on marriage and childbirth, solving housing problems, reducing educational costs, and so on. Then, the city government established a new section to manage an extensive program called 'supporting family policy.' All the divisions and departments, including education, labor, and housing, report directly to the new section in order to share knowledge concerning family support.

There are four kinds of performance indicators in knowledge-based performance management:

1) Targets/Subject Indicators

In the preceding case, there are three types: the number of households with children under seven years of age, the number of fertile women, and the number of children under seven years of age.

2) Result Indicators (representing the extent of achieving intentions)

This indicator serves as the nucleus of performance evaluation along the policy structure. Targets/Subject Indicators can be incorporated into this indicator. In the same case, three kinds of indicators are:

- Number of households with no anxiety toward childcare per number of households with children under seven years of age.
- Number of households involved in childcare consistent with jobs and/or other obligations per number of households with children under seven years of age.
- Number of children under seven years of age with sound minds and sound bodies per number of children under seven years old.

3) Outcome Indicators (representing outcome achievement)

This is not an indicator of program performance in a strict sense, but the program's contribution must be measured against its outcome. In this case, three indicators are identified:

- Number of households with children
- Number of children per households
- Number of children, seven years old with sound minds and sound bodies, and enrolling in a school.

4) Contribution Indicators (degree of contribution of the program results to the outcome)

A significant function of this indicator is to measure the degree of contribution of programs to a policy in line with policy structure. It consists of two indicators of results and outcome. In this case, the following:

- Number of households with no anxiety toward childcare per number of increased households with children.
- Number of households involved in childcare consistent with jobs and/or other obligations per number of increased households with children under seven years of age.

Knowledge-based performance management has the unique feature of incorporating processes of learning and knowledge sharing in setting the goals of policy, program, and project. Managers from all

departments concerned participate in this process, where they can find the best objectives and indicators to be achieved considering the characteristics of the community. Through this process they can learn how to define their real mission and the degree of policy contribution in line with policy structure. They also learn how to share a sense of seeking objectives, common goals and roles with all the people concerned, including citizens.

Followings are some of the comments that managers made after completing the process:

- "I realized the importance of being reminded of our final goals and sharing them with citizens every time we work."
- "I have never had a chance to discuss concretely the relationship between policy and program in my section. But now I can do it, and I should have a clear understanding by practicing this system."
- "We should have introduced this system earlier."
- "I have learned the importance of a series of processes ranging from identifying the objectives to reviewing the result of our activities."
- "All the staff should thoroughly learn this method, even if it takes much time."

Those responsible for achieving the goals are not always those who can measure it. A department, generally called Public Communications, periodically conducts an extensive survey that reveals the actual status and awareness of citizens, and shares their data and knowledge with other departments. The use of results of the annual survey for performance measurement is not enough. Performance measurement sometimes requires more specific surveys focusing on specific targets. For example, it is necessary to listen to what kinds of anxiety parents have. Furthermore, more often than not, it is effective to use other means such as regular medical examinations.

Up until now, the organization of Japanese local government has been designed for compatibility with its central government counterpart. That is why their organization is too rigid to respond quickly and properly to environmental changes. The program supporting childcare is one of the typical examples that several departments should be involved in so as to achieve the goals. It is 'knowledge-based performance management' that helps local government solve interdepartmental issues irrespective of the current organizational structure.

3.4 Training and Adaptation Process

Assimilating to the process and concept of this type of management orientation and knowledge sharing takes time and energy. In Mie Prefecture's case, in-house training has been implemented for the past six years, starting with intensive brainstorming by department heads, with the help of a consulting firm. This training continued targeting division heads and section chiefs. The initial total cost over the first three years was US\$ 2 million. The major component was to identify the goals and objectives of programs as well as output and outcome, which had often been neglected in the policy making process of government where budget and planning concerns dominated. Shizuoka Prefecture has been continuously providing training programs for managers and field officers to initiate strategic management with the help of professors having expertise in private and public sector management. It took them five years. These two representative local governments reinvented the budgetary process and reorganized the department and division level, incorporating evaluation results. Similar endeavors are being made at various local governments because evaluative efforts clearly reveal current constraints on more viable policy planning

processes and organizational configurations.

Whether such management efforts have paid off or not poses another question. A simple budget-based calculation resulted in significant and visible savings: over several billion yen for the examples cited in this article. However, major emphasis lies not so much on savings as quality improvement. While mere monetary savings can be attained by a straightforward reduction across the board, only true knowledge-based management under a new governance regime can strategically advance the capacity of policy making and implementation in the public sector.

Conclusion and Future Issues: Toward the Universal Governance Model of Knowledge Sharing and Collaboration

Throughout the course of this article, we have attempted to introduce the new concept of 'knowledge-based governance' (KBG) supported by an effective performance measurement/management system. This system is now transforming the existing organizational structure of local government as well as the orientation and behavior of its staff. KBG is still evolving, and our conceptualization remains to be demonstrated by further empirical studies of implementation in many governmental organizations. However, we believe this model will become universal in the near future because it includes management learning processes where people can identify and share their knowledge on objectives based on three key terms: target, intention and outcome.

It is the learning practice that can associate the performance management system with those using the system. Unless the learning process is involved, a sophisticated performance measurement system is but pie in the sky. This is consistent with the traditional and currently 'universal' management system known as *Kanban*.

Performance measurement in Japan is a relatively new term. Although some type of measurement has been implemented in the public sector, it has lacked a solid institutional foundation. There is a clear separation between the public and the private sector, despite famous private sector management innovations, including TQM and 'kaizen.' Recently, however, performance measurement in the form of 'evaluation' has emerged as an effective tool for administrative reform. Embodied in the new national laws, it is now receiving much attention.

Knowledge is a key component as a competitive resource leading to continuous innovations. The cases in Japan confirm that a knowledge-based strategy is also effective in the public sector. The new mode of governance, KBG, will reshape the policy arena for the public sector in Japan. It entails knowledge sharing and collaboration. Intergovernmental evaluation would lead to a relevant network of performance information. This calls for knowledge sharing between different levels of government.

In addition to an institutional foundation, real professional expertise is needed to realize meaningful and practical accomplishments. The local government is in a better position to adapt itself to KBG. Citizens' involvement at the local level would enhance more effective performance measurement.

References

Epstein, Paul, Wray, Lyle, Marshall, Martha, and Grifel, Stuart (2000). Engaging Citizens in Achieving Results that Matter: A Model for Effective 21st Century Governance. A paper presented for ASPA CAP's

- Symposium of Results-oriented Government. February.
- Furukawa, Shun'ichi (1999). Political Authority and Bureaucratic Resilience: Administrative Reform in Japan. *Public Management*. Vol.1, No. 3, 439-448.
- Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. Sage, London.
- Nonaka, Ikujiro, and Takeuchi, Nobutaka (1995). *Knowledge-Creating Company*. Oxford University Press, New York.
- OECD Ad Hoc Task Force on Corporate Governance (1999). *OECD Principles of Corporate Governance*. SG/CG (99) 5. OECD, Paris. April.
- O'Hara, Kathy (1998). *Securing the Social Union*. Renouf Publishing, Ottawa, Canada.
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Pierre, Jon. (ed.) (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press, Oxford.

プロジェクトが農村女性にもたらした質的变化の評価にむけて —パラグアイ共和国農村部における生活改善プロジェクトの事例より—

藤掛洋子

お茶の水女子大学大学院
yoquita@yk.rim.or.jp

1. はじめに

1960年代以降の開発援助実施機関による開発協力は、「経済開発」が中心であった。しかし、1970年代後半から、人間の基本的ニーズ (Basic Human Needs) の概念が、1980年代後半から人間開発 (Human Development) の概念が登場し、人間を中心に据えた社会開発が重要な地位を占めるようになってきた (西川1997, p. ii)。日本政府はこのような国際社会の流れを受け、社会開発への積極的な取り組みを行っている。また、日本政府は社会開発の有効性を明確にするために評価のあり方を検討している。評価には、政策 (policy) 評価、施策 (program) 評価、プロジェクト (project) 評価がある (山谷1997) が、本稿では、プロジェクト評価に焦点をあて、論考を進める。

開発援助実施機関は、プロジェクトの支援者であり、プロジェクトの実施「主体」と位置付けられる。一方、対象地域の人々は「ターゲット・グループ」と位置付けられる。社会開発の基本的な手段は、プロジェクトの実施であり、その有効性を測定するために評価が求められる (Oakley 1990, p. 27)。これまでの評価は、プロジェクトの実施「主体」がインプットを行った結果、どのような生産物や数量の増加があったのか、すなわち量的な側面からプロジェクトの結果を「成功」や「失敗」と捉えてきた。しかし、社会開発で追求される事象は、量的な側面のみならず、開発プロセスや女性の地位の向上、人々のエンパワメント (empowerment) ¹などに焦点を

あてたものであり、質的な側面の改善である。このような質的な側面の変化を評価する必要性はこれまでも問われてきている (Marsden and Oakley 1990, pp. 40-50)。しかし、質的な側面の改善がなされたか否かを評価することは、直接観察することができないだけに容易ではない (Bryant and White 1982)。さらにプロジェクトの目的や目標の設定の如何によっては、既存の評価枠組みでは拾えないポジティブな社会の諸事象の変化もある。例えば、基本的ニーズの充足の過程で見出された人々の新たなニーズや、人々の意識や行動の変化などである。これらを評価するには、社会・ジェンダー視点²を取り入れた評価が有効であると考えられるが、その手法はまだ緒に付いたばかりである (田中2001, p. 46)。

本稿の目的は、パラグアイ共和国 (パラグアイ) S村において、基本的ニーズの充足を目的として農村女性の働きかけにより実施された「生活改善プロジェクト」の4回の調査 (1997—2001年) ³を通し、プロジェクトの実施過程に見られた女性たちの意識や行動の変化を「成果一類」「成果二類」「成果三類」 (「成果の三類型」) ⁴に分類することから、既存の評価枠組みに質的な側面の変化を取り入れるための考察を行うことにある。このプロジェクトは、国際協力事業団 (JICA) 青年海外協力隊 (JOCV) 事業により筆者がパラグアイ農牧省 (MAG) 農業普及局 (普及局) に派遣された際支援した (1994—1995年) ものである⁵。本稿では、プロジェクトの支援者と調査者の筆者を区別するため、前者を「ヨウコ」と記す。

開発援助実施機関においては、今後さらに人間を中心に据えた社会開発プロジェクトの実施やその持続可能性が追求されるであろう。しかし、プロジェクトの持続可能性を追求するためには、対象地域の人々の意識や行動の変化をも視野に入れた、すなわち本稿で以下に論ずる「成果一類」のみならず「成果二類」や「成果三類」に現われた「副産物」的な諸事象にも配慮したプロジェクト形成や目的・目標の設定、評価のあり方が求められる⁶。

2. プロジェクト評価／社会・ジェンダー評価

(1) プロジェクト評価

1970年代以降、援助方針に基本的ニーズの充足、財の再配分、女性の地位の向上、児童の保健と教育など多岐に亘った問題が登場するようになった（山谷1997、pp. 132-133）。このような援助のあり方は、一定地域で、限定的な期間の中で、特定のものを作ることに對するプロジェクトの評価に終わらない、広範囲で質的な要素にまで評価の対象が拡大することを意味している（ibid., p. 133）。しかし、このような問題に関わる援助の効果は金銭的な価値や数値で表わすことが困難であり、経済的な評価手法以外にも多様な評価のあり方が模索されている（ibid., pp. 85-123）。例えば、ロジカル・フレームワークやプロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）などがある⁷。このような枠組みを使ったODAのプロジェクト評価の目的は、山谷によると①評価対象の背景にある学問分野や専門に貢献するための知識や情報の収集、②アカウンタビリティの確保、③業務の改善を目指すマネジメントの支援である（ibid., pp. 134-135）。筆者はこれらに加えて4番目の目的があると考え。すなわち、④対象地域の住民の生活の質や意識の変化という質的な側面の変化を可視化することである。そのためには、まず、対象地域の人々の声を聞くこ

とから始めなければならない（西川・村井1995、pp. 124-125）。人々の声を聞き、対象地域の人々の評価基準を適切に理解し、プロジェクトに反映させることがプロジェクトの持続可能性（sustainability）に有効であると考えからである。

プロジェクトの持続可能性は、求められて久しいが、その実現にはプロジェクト対象地域の諸個人やグループが「力をつけた、すなわちエンパワメント」した度合いによるところが大きい（大沢2001、p. 217）。筆者はこのエンパワメントの度合いもあわせて可視化することが、対象地域の人々にもプロジェクトの支援者にも重要であると考え。ところで、このエンパワメントという用語には、性善説的な規範概念としての含意がある（原1999、pp. 91-92）。しかし、エンパワメントを分析概念として用いることが重要であり、またエンパワメント指標には、持続力の有無や「成功」をどのように判断するか、つまりどのような「副産物」が産出されたのか、また、結果としてのエンパワメントの内容が誰にとって、どのように有効であるのかなどを判断し、評価する指標と手法が工夫されねばならない（ibid., p. 103）。また、ウィーリンハの指摘のように、セクシュアリティの領域もエンパワメントの指標に包含すべきであろう（Wieringa 1999、pp. 30-36）。

(2) 社会・ジェンダー評価

プロジェクト評価には、質的な側面、すなわち数値化されないインパクトの評価が重要である（田中2001）。しかし、その適切な把握は既述のように容易ではない。そこで、調査で得られた量（定量）的・質（定性）的データをモーザの「女性の三重の役割」、すなわち、再生産労働、生産活動、コミュニティ管理や「女性のニーズ」に基づいて分析することが有効である（モーザ1996、pp. 63-86）。「女性の三重の役割」のすべての領域に、それを果たす上での女性のニーズが対応するが、それらはさらに実際のジェンダー・ニーズ（実

際的ニーズ)と戦略的ジェンダー・ニーズ(戦略的ニーズ)に分類される。前者が、ジェンダー関係によって規定される性別分業の具体的な条件から引き出される、生存に不可欠なニーズ(例えば食糧、水、住居、生産手段などの確保)であるのに対して、後者は、そうした実際的なニーズを条件づけているジェンダー関係そのものの変革、いいかえれば女性の男性に対する従属的關係をより直接的に解消に向かわせるようなニーズとして把握される(伊藤1995、p. 62)。具体的には、性別分業の撤廃、家事労働と子育て負担の緩和、制度化された多様な差別の形態、すなわち土地や財産を所有する権利、子どもを産む産まないを選択する自由、男性の女性に対する暴力に対する適切な措置の採用(Molyneux 1985, p. 233 [伊藤訳1995、p. 62])などである。

以上の視点を取り入れながら、S村の女性たちが実施したプロジェクトの結果について以下、分析を行いたい。

3. 調査時期、調査手法、研究方法

調査は、1994-1995年までのプロジェクトの支援と、1997-2001年までの間に実施した4回のフィールド調査である(注3参照)。これらの調査では、量(定量)的・質(定性)的データを収集した。調査手法は、参与観察やアンケート票を用いた半構造インタビュー⁸、フォーカス・グループ・ディスカッション、個別インタビュー⁹などである。また文献調査もあわせて行った。本稿では13名(女性11名、男性2名)の分析対象者(表1参照)の「語り」と「実践」を中心に分析を行う。女性11名は、生活改善プロジェクト(4、(2)参照)―①野菜消費拡大プロジェクト、②<ミタイロガ(mitai roga:子どもたちの場所)>¹⁰設置・運営プロジェクト、③ジャム加工場設置・運営プロジェクト―の全て、もしくは、いずれかに関わり、かつ筆者の4回の調査でインタビューができた人々である。この生活改善プロジェクトは、まず①野菜消費拡

表1 分析対象者諸属性

仮名	性別	出生年	就学年数(留年)	子どもの数
マリア	女性	1963	6年(1)	4
サラ	女性	1964	5年	6
ビクトリア	女性	1962	4年(1)	5
カシミラ	女性	1951	5年	8
エレナ	女性	1978	6年	1
テレサ	女性	1966	5年	2
ミルタ	女性	1971	6年	2
グラシエラ	女性	1977	6年	2
カレン	女性	1963	6年	1
プリミ	女性	1976	9年	1
ルシー	女性	1969	5年	8(別居1)
ペドロ(マリアの夫)	男性	1957	6年	4
ホセ(サラの夫)	男性	1958	6年	6

出典：藤掛(2000) p. 19 表3-2参照。

大プロジェクトが農村部で開始され、次に②<ミタイロガ>設置・運営プロジェクトと③ジャム加工場設置・運営プロジェクトが女性たちの話し合いの中から考案され、始まった。本稿では①②③のプロジェクトを「生活改善プロジェクト」として扱っている。

研究方法は以下の通りである。女性たちが、どのように生活改善プロジェクトの結果を理解しているのかを把握するために、生活改善プロジェクト実施以前と実施以後の生活の変化について語ってもらった¹¹。その結果を、筆者がプロジェクト開始当初の目的(5、

(1)参照)に照らし合わせ、「成果の三類型」のいずれかに分類する。分類の方法は以下の通りである。「成果一類」は、生活改善プロジェクトの直接のインプットに対する結果である。これはモーザのいうところの実際的なニーズとその充足である。「成果二類」は、プロジェクトの開始当初、目的にはなかったが、生活改善プロジェクトに関わる過程で直接生じてきた「副産物的」な女性たちの意識や行動の変化である。「成果三類」には、女性たちの満足感とともに、女性たちの中に立ち現れたさらなる実際的なニーズも含まれる。満足感、プロジェクトのインプットに対する副産物であり、かつプロジェクトの持続可能性に重要なものである。「成果三類」は、生活改善プロジェクトのいずれか、または全

てに関わることで生じた女性たちの意識や行動の変化で既存の社会の従属構造を転換するような変化である。これはモーザのいうところの戦略的ニーズの認知とその充足にあたる¹² (p. 37 図1「成果の三類型」参照)。

4. パラグアイ共和国におけるS村とS村の生活改善プロジェクト

(1) パラグアイ共和国におけるS村

パラグアイは南米大陸の中央部に位置する総人口が504万人(農村人口46%)の農業国である¹³。1995年の一人当たりの国民所得は1651米ドルであるが都市と農村の格差は大きい¹⁴。1992年6月に公布された新憲法は、宗教の自由と政教の分離を定めているが、国民の多数はカトリック教徒であり、宗教が男女に対する保守的な価値観に大きな影響を与えている¹⁵。他のラテンアメリカ諸国と同様にパラグアイでも見られる<マチスモ(Machismo: 男性優位)>思想は、パラグアイで1864-1870年に起こった三国戦争や1932-1935年に起こったチャコ戦争により男女の人口比率の不均衡(男1対女5)が長年続いたこと¹⁶と、カトリック教に見られる<マリアニスモ(Marianismo)¹⁷>思想が結合することで強化されてきたと考えられる。

同国は、ラテンアメリカでは唯一西語とグアラニー語の二つの言語を公用語と定めているが、農村部ではグアラニー語を日常生活で用いるため、農村部において西語の読み書きや会話が「正しく」できる人は少数である¹⁸。

農村部の食生活はキャッサバ芋やトウモロコシなどの炭水化物が中心であり、誕生日や現金収入のあった日など、特別な日に鶏肉や牛肉、豚肉などの少量の動物性蛋白質を摂取する。野菜は玉ねぎなどの淡色野菜が中心である。劣化した油や糖分の多量摂取から静脈瘤や高血圧、肥満が多いとパラグアイ人医師やJOCV栄養士、JOCV看護師は指摘している。

本稿の事例で扱う農村部S村の1992年の人口は419人(男性224人、女性195人)、世帯数は120である¹⁹。同村はカアグアス県コロネル・オビエド(オビエド)市に含まれるが、市街地からは最も離れている地区の1つであり、貧困地区との境界に位置する。交通の便は悪く、市街地へ行くためには7.5kmの<テラロッサ(terra rossa)>²⁰の赤土道を<カレッタ(carreta: 牛車)>で抜け、国道まで出て通過するバスを拾うか、明け方か午前中に村内を不規則に通過するミニバスをつかまえるしかない。降雨後1-2日は道がぬかるみミニバスの運行は不可能となる。そのため、徒歩や<カレッタ>で隣村や国道まで<テラロッサ>の道を抜けることになる。

村には1993年に電気が引かれたが、経済的な理由から120世帯中約20世帯しか利用していない(1999年3月)²¹。飲料水や生活水は、井戸や小川の水を利用していたが、2000年に環境衛生局より村に水道管が引かれた。120世帯中38世帯が村の水利組合に参加し、毎月13,000 グアラニー(約35米ドル)²²を2年間支払うことで水道管の利用権を獲得し、水道水を利用するようになった(2001年4月)²³。

S村の多くの世帯は農業に従事しており、男性は、綿花やトマトなどの換金作物の栽培を、女性は男性の農作業や収穫の手伝いと、キャッサバ芋や豆などの自家消費作物の栽培を行っている。村では伝統的に男性が換金作物の販売と世帯所得の管理を行い、女性は現金が必要な時に男性から受け取るという世帯が多かった(1994-1995年)。聞き取り調査の結果、綿花価格の下落や、病虫害の発生によるトマト栽培の不振から農業者世帯が定期的な所得を得ることはなく、また年間所得を正確に把握している世帯はなかった²⁴。

MAGの普及局は、1970年代より農村女性を対象に女性生活改善普及員による栄養指導や調理実習、家庭菜園などのプログラムを実施してきた(Mickelwait 1976, p. 200)。MAGは全国に144の普及局を有し、327人の男女職員が勤務している²⁵。農業改良普及員は全て男性であり全体の88%を占める289人である。

生活改善普及員は全て女性であり、全体のわずか12%を占める38人である。そのため、生活改善普及員の配属されていないS村を管轄するB普及局では、農村女性を対象にした生活改善に関するプログラムは実施されていなかった。

1993年以前のS村では「女性同士で集まる機会はなく」、また、「家庭に留まる女性がよい女性」とされる村の＜マリアニスモ＞的な規範があった。葉草や玉ねぎなどをオビエド市の市場で売り一家の生計を子どもの頃から支えてきた女性（27歳）は「野菜売りの女（verdulera）は家を出歩くので妻にふさわしくない」と男性からも女性からも蔑まれてきた（2001年4月）。また、既婚の女性たちは、高齢の女性たちから＜Hasta que Dios diga basta.（神がもう十分とおっしゃるまで子どもは授かりつづけるもの）＞と言われ、家族計画は神の意志に背くものと教えられてきたという²⁶。「既婚女性の夫への性交渉の拒否はカトリック教徒のパラグアイ女性にとって難しい」と言われ、また「＜マチスモ＞思想ゆえ男性がコンドームなどの避妊具を使用することは少なく」、経口避妊薬の知識などを十分に持たない女性たちが子どもの数を決定することは困難な状況にあった。

（2）S村の女性たちの生活改善プロジェクト

S村の女性マリア（1993年当時29歳）は、ラジオと噂話を通してオビエド市域の農村部を中心に実施されている野菜摂取と食生活の改善を目指した「野菜消費拡大プロジェクト」の存在を知り、S村でも実施したいと考えた。このプロジェクトはオビエド普及局がJOCV隊員の支援を受け1992年より1997年まで実施していたもので、S村はオビエド普及局の管轄地区でないことから対象村ではなかった。マリアは夫で当時S村の農協長であったペドロに相談し、担当JOCV隊員に直接手紙を書き、巡回してきたS村を管轄するB普及局の男性農業改良普及員に託した（1993年11月）。手紙は、同普及員により担当JOCV隊員であ

ったヨウコに手渡され、同氏とヨウコ、ヨウコの配属先であるオビエド普及局局長との間で管轄区域外の活動について協議された。その結果1994年1月、S村における事前調査が決定した。

1994年1月、ヨウコはS村を初めて訪問した。4本の柱に藁葺き屋根でできた村の集会場には、S村の女性たち20数名と男性6名、そして子供たちが集まっており、ヨウコとB普及局農業改良普及員、村の人々との間で話し合いが行われた。会議の席でマリアは、オビエド普及局で実施されている野菜消費拡大プロジェクトを村で行い「自分たちの知らない野菜料理というものを学びたい」と発言し、他の女性たちはうなずいた。S村もパラグアイの一般的な農村と同様に野菜を殆ど摂取しない食生活であり、油分、糖分、塩分、炭水化物の摂取がオビエドの近郊農村と同様に過剰であると思われた。ヨウコはオビエド普及局へ女性たちの要望を持ち帰り協議した結果、オビエド普及局の管轄村ではないが、B普及局の協力を条件に、ヨウコが中心となってプロジェクトを支援することが決定した。

S村の女性たちは、当初30名程がプロジェクトに関わり、後に20名が固定メンバーとして①野菜消費拡大プロジェクトを実施していた。その過程で、女性たちは1988年頃から望んでいた②＜ミタイログ＞の建設と設置・運営を本格的に考え始めた。また、女性たち自身が所得を得たいと考え＜ミタイログ＞の建物の半分を③ジャム加工場として設置・運営し、加工食品を販売するプロジェクトを考案した。1994年6月のことである。そして女性たちは、村の農協やB普及局の男性職員、ヨウコや他のJOCV隊員などの支援を受け、日本のNGOから資金を引き出した（1994年12月）²⁷。女性たちの①②③のプロジェクト、すなわち生活改善プロジェクトを支援したヨウコは、＜ミタイログ＞とジャム加工場の建物の建設がほぼ終了した段階で任期が終わり1995年2月に日本に帰国した。ヨウコの帰国後＜ミタイログ＞の支援をした近隣農村で活動する女性と男性JOCV隊員もそれぞれ同年5

月と7月に帰国した。しかし、S村の女性たちの一部は農協長ペドロや他の外部の支援者から協力を得て生活改善プロジェクトを2001年4月まで継続していた。1996年から1997年にかけて手探りでオビエド市の市場に野菜を卸したり、広場（plaza）で開催される＜フェリア（feria：青空市）＞に不定期に参加したりしていた。2000年になると女性たちは＜フェリア＞に組織的に参加するとともに、これまで多くの村人や普及局職員にとって男性の領域と考えられていた農協の組合員にマリア、サラ、ビクトリア、カレン、ルシーの5人が登録（S村の男性組合員は31名、2001年4月）していた。また、マリアは、男性の役目と考えられていた農協の役員候補に選出されていた。

5. S村の女性たちが実施した生活改善プロジェクトの目的と成果

（1）生活改善プロジェクトの目的

S村の女性たちの生活改善プロジェクトは、多様な結果を生み出していた。本章では、生活改善プロジェクトの結果をS村の女性たちが当初設定した目的に照らし合わせながら「成果の三類型」に分類する（本稿3参照）。なお、生活改善プロジェクト開始当初設定された目的は以下の通りである。

- ①野菜消費拡大プロジェクト²⁸
 - a. 衛生・栄養知識の習得・増加
 - b. 献立の多様化
 - c. 野菜栽培品種の増加
- ②＜ミタイログ＞設置・運営プロジェクト
 - a. 建設・設置と運営の実施、村の子どもたちに西語の教育機会を付与
 - b. 多目的サロンとして利用
- ③ジャム加工場の設置・運営及び加工食品の販売プロジェクト
 - a. ジャム加工場の運営
 - b. 加工食品の販売による所得の創出
 これらの目的は、女性たちが生産、再生産、

コミュニティ管理に関わる過程で導き出したものであり、プロジェクト開始当初の女性たちの実際のニーズであった。

（2）S村の女性たちが実施した生活改善プロジェクトの「成果一類」と分析

「成果一類」は、生活改善プロジェクトのインプットに対する直接のアウトプットであり、実際のニーズの充足といえる。それらは以下の通りである。

- ①野菜消費拡大プロジェクトの実施を通して
 - a. 新たな衛生・栄養知識を習得し、b. 献立を多様化し、c. 野菜栽培品種を増やした。
- ②＜ミタイログ＞設置・運営プロジェクトでは、a. 村に25名の子どもたちが集まり、西語の歌や踊り、お絵かきを行うなど、＜ミタイログ＞の運営がなされるようになった。また、b. ＜ミタイログ＞の建物は多目的サロンとして女性たちの集会場に利用されるようになった。
- ③ジャム加工場設置・運営プロジェクトは、a. 加工場としての運営も、b. 女性グループの所得の確保もできず、活動は休止していた。

「成果一類」は、S村で日常生活を送る女性たちがそれぞれ生活改善プロジェクトについて考え、行動したことによって生じた数多くの「出来事」から、当初設定したプロジェクトの目的に合わせて筆者が抽出したものである。しかし、S村で日常の生活を送る女性たちは、「成果一類」には現われない様々な「出来事」を織り成しながら日々を営んでいる。つまり、「成果一類」はS村の女性たちが生活改善プロジェクトを実施したいと考え、発言し、行動を起こした結果、現われた数多くの出来事の一部でしかない。

（3）S村の女性たちが実施した生活改善プロジェクトの「成果二類」と分析

「成果二類」は、当初の目的にはなかったが、生活改善プロジェクトに関わる過程で直

接生じてきたプロジェクトの「副産物」的な女性たちの意識や行動の変化である。これらはさらなる実際のニーズの認知と充足にあたる。

①野菜消費拡大プロジェクトでは、女性たちがa. 新たな野菜料理を学ぶことなどを通して満足感を得る、b. 野菜栽培品種に関する情報などの共有化を近隣の女性たちと図る、c. さらなる野菜栽培品種の増加を目標にもつ、d. 家族の健康状態を把握したいと考える²⁹、e. 女性たちが自ら栽培し収穫した余剰の栽培作物を女性たち自身が販売し所得を創出する、f. 新たな講習会を実施する、などがあつた。女性たちは、これまで栽培していた自家消費用栽培作物に加え野菜の栽培品種が増加した結果、農業労働は増えたが、「良いこと」と考えていた。その理由として、野菜の余剰を販売することで「自分自身の所得が得られるようになった」、「家庭で多くの種類の野菜を消費することができるようになった」、「現金が手元になくても野菜で家族の食事が賄えるようになった」などを挙げた。

②<ミタイログ>設置プロジェクトは、a. 子どもたちが<ミタイログ>に通えて嬉しい、b. <ミタイログ>対象年齢でない乳幼児のため保育園の運営を計画する、c. <ミタイログ>の運営に工夫を加える、d. 小学校を作りたいと新たな活動を検討する、などがあり、これらは「とても良いこと」と考えられていた。村の子どもたちに便益が行き渡ることにに対し、村の多くの人々は強い満足感を示した。

頓挫していた③ジャム加工場設置・運営プロジェクトでは、女性たちがa. ジャム加工場の大鍋を別の目的で利用し、子どもたちのために牛乳を沸かしていた。また、ジャムは市場で買うものと考えていた女性たちがb. 自宅でジャムを作り家庭内で消費したり、c. 村内で販売したりするなどの行動を起こしていた。また、女性たちは「ジャム加工場は、今は動いていないがいつの日かこの村に大きなジャム工場を持つことが夢」と語り、運営を諦めてはいなかった。そして女性たちはマリアの夫ペドロと商工省職員の支援を得てd. 世界銀

行から小規模融資を引き出していた。つまり、S村の女性たちにとってジャム加工場設置プロジェクトは「失敗」したのではなく、「現時点」で「うまくいっていない」だけなのであつた。

この事例は、開発援助実施機関や支援者が設定するプロジェクトの目的・目標、期間などを基準に評価を実施すると、女性たちが夢を諦めず、当初掲げた夢に向かい新たな行動を起こしているといった対象社会の現実が見えなくなることを示唆している。つまり、山谷の指摘のように、広い範囲における質的な要素まで評価対象を拡大する必要がある（山谷1997）。今後、対象地域の人々の評価基準を適切に理解し、長期的かつ動的な視点に立った目的・目標の設定や評価のあり方が模索されるべきであろう。

（４）S村の女性たちが実施した生活改善プロジェクトの「成果三類」と分析

2001年までの調査の結果、女性たちは既存の社会の言説に疑問を持ち、これまで男性に従属していた社会構造を転換するような「さらなる副産物」である「成果三類」を生み出していた。これは戦略的ニーズの認知と充足へ向かう意識や行動の変化であると言える。

「成果三類」には、a. 女性（たち）の主体的な発言や行動、活動空間の増加・拡大（市長への陳情、世帯所得の夫との共同管理、オビエド市へ往来）、b. 男性の領域と考えられていた農協の組合員への女性（たち）の登録、c. 女性（たち）の連帯（家庭内暴力の相談や仲裁、家族計画の方法の普及）、d. 女性（たち）の新たな目的や目標の設定、e. 女性たちの集団としての組織力の形成、f. 女性（たち）のリプロダクティブ・ヘルス／ライツに関する意識の変化、g. 女性（たち）の自信の獲得などがあつた。

世帯所得を夫と共同管理することになった背景には、女性たちが野菜の販売のために市場へ出向くことを通して、市場で働く女性たちの活動に刺激を受け、「夫などと共同で働

いた結果得た世帯の所得を自分自身も使う権利があると考えたようになった」ことがある。また、野菜栽培の売上金を上手にやりくりする妻を見て、「世帯所得の管理には妻の方が適している」と考え、管理権を委譲する夫もでてきた。当初は「女性が家から出歩くことは良くない」という理由から多くの反対にあってきたプロジェクトであったが、女性たちの活動が世帯や男性、地域に有益なことがわかると、男性や高齢女性たちは、女性たちの活動を認め始めた。

マリアとサラは、「敷居の高い場所」と考えていたオビエド市の市役所に5回出向き＜ミタイログ＞内部の設備の充実や幼稚園教諭の配置を市長に願い出た。「きちんと教育を受けていない私たちに＜ミタイログ＞の運営は出来ない」。しかし「運営は絶対にやめられない³⁰、やめたくない、そのためにも、教育を受けた人が必要だった」と二人は語る。この陳情の結果、＜ミタイログ＞が設置されて約1年が経過した1996年6月、幼稚園教諭が村に通い始めることになった。さらに女性たちは幼稚園教諭の協力を得て、＜ミタイログ＞を幼稚園として文部省に正式に登録した。

女性たちはプロジェクトに参加・参画し、友人を作り、様々な話をする中で情報の共有を図り連帯を強めていった。その過程で家庭内暴力を受けてきたビクトリアがマリアに助けを求めることもあった。ビクトリアは、長男の病気の治療代を捻出するために一家の財産の牛を売ってしまい、経済的に困窮していた。そして「5人以上の子どもは持てない」と考えていた。ビクトリアは女性たちとの連帯を通して、「望まない性交渉に対して“No”と言っても良いのだ」と考え始め、避妊に協力的でない夫に対ししばしば「性交渉を拒否してきた」。しかし、「その度に暴力を受けてきた」と言う。「これまで誰にも相談したことはなかったが、ついにマリアに助けを求めた」。ビクトリアは女性たちとの連帯の中で「助けを求めても良いと考えるようになった」。マリアとマリアの夫ペドロはビクトリア夫婦の仲介に入り家庭内暴力の問題を解決

に導いた。

女性たちは、様々な経験を積み重ねていく中で「私もやればできる」と語り、個々の文脈の中で自信を見出していた。そして11名中10名の女性たちが、「私は＜カンビオ（cambio：変わった）＞した」、「昔の私ではない」と語った（1999年3月）。「特に自分が変わったとは思わない」と回答した（1999年3月）カレンは、誘われて青空市に参加するようになってからは「とても変わった」と語る。また一人娘を持つカレンは、「村の人はもっと子どもを産むように言うけれど、私は一人娘を大切に育て、教育をきちんと受けさせることが決して悪いことではない、と最近考えるようになった」と語る（2001年4月）。

女性たちは、生活改善プロジェクトへの参加・参画を通して失敗や成功の経験を蓄積する中で「力をつけていた」、つまり「エンパワーメント」していたのである。

以上見てきたように、S村の女性たちの生活改善プロジェクトの結果は「成果の三類型」に分類できた。これらは「成果一類」から「成果二類」、「成果三類」へと順を追って進む場合もあれば、「成果一類」から「成果三類」へと進むものもあり、個人の諸状況により多様な展開をみせた。対象地域の住民を主体に据えた持続可能な社会開発プロジェクトを模索するならば、「成果の三類型」にみられたエンパワーメントの過程を適切に評価する必要があると考える。

6．S村の生活改善プロジェクトの社会・ジェンダー評価

（1）生活改善プロジェクトの諸特徴

S村の生活改善プロジェクトには①リーダーとなる女性が存在した。その女性は農協長（男性、夫）の協力を得て村外のプロジェクトに働きかけた。②農協長が女性たちの活動を全般的に支援した。③女性たちの活動が男性（たち）や世帯、地域に便益をもたらすことがわかると、女性たちの活動に反対してい

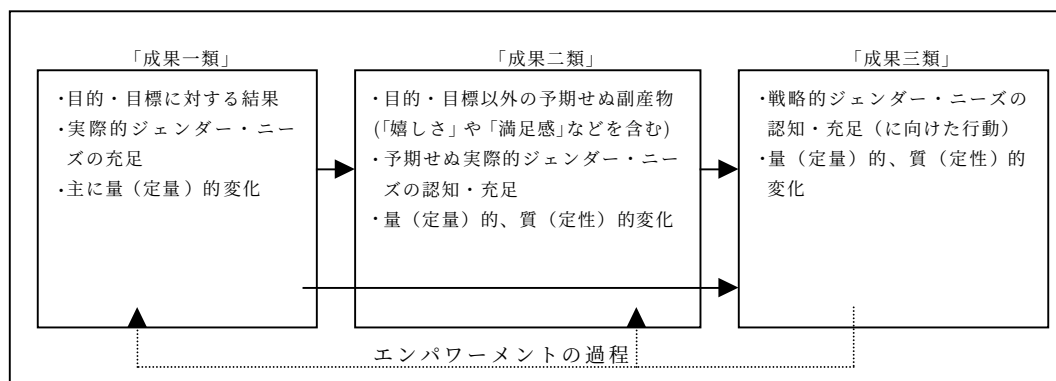


図1 「成果の三類型」

出典：藤掛（1999）日本民族学会口頭発表時資料及び藤掛（2000）図5-1、6-1、6-2を基に作成。

た男性や高齢女性（たち）の態度が変化し、女性たちの活動を認め始めた。④女性たちの新たな实际的ニーズの認知には一定の時間や相互作用が必要であった（後述）。⑤女性たちのニーズや目的は、時間とともに変化した。⑥プロジェクト開始当初、女性たちもプロジェクト支援者も多様なプロジェクトの結果を予測することはできなかった（後述）。

（2）实际的ニーズ・戦略的ニーズとプロジェクトの目的

伊藤・田中（1999）は、時間の経過とともに変化する動的な指標をエンパワーメントモデルに組み込む必要性を指摘している。また、大沢（1999、p. 263）は、实际的ニーズを充足しながら、それが戦略的ニーズ課題への対応の「導入点」となるような目的や目標と手段の設計もありうるという。

本稿の事例では、プロジェクト開始当初の女性たちの实际的ニーズは、野菜料理法の習得などであった。しかし、野菜消費拡大プロジェクトが始まり、女性たちが集い、情報の共有化が図られる過程で、「家族の健康状態を把握したい」などの潜在的な实际的ニーズが女性たちの中で認知された。つまり、野菜消費拡大プロジェクトの実施は新たな实际的ニーズの「導入点」となった。また、人々の新たな实际的ニーズの認知には一定の時間や

相互作用が必要であった。このことは、生活改善プロジェクト開始当初の目的が、時間の経過とともに変化したことも意味している。また、实际的ニーズには、食糧や水のような生存に不可欠なもの以外にもあり得ることが事例より示唆された。

女性たちは活動の経験を蓄積する中で、戦略的ニーズを見出した。プロジェクト開始当初、女性たちにとって、戦略的ニーズは意識化されていなかったが、生活改善プロジェクトは戦略的ニーズの導入点となった。

S村の女性たちも支援者も「成果二類」、「成果三類」に現われてきた女性たちの新たな实际的・戦略的ニーズやプロジェクトの目的、プロジェクトの多様な結果を予測することはできなかった。そのため、当然であるがプロジェクトの目的や目標として設定することは不可能であった。その結果、プロジェクト開始当初設定した目的では、村の女性たちの意識や行動の変化を支援者（外部者）が適切に評価することはできなかった。

人々のニーズは変化する。つまり、プロジェクトの目的や目標も変化する。ニーズや目的や目標は動的であるという視点を支援者は持つ必要がある。そして、PCM（注7参照）などにおける目的や目標の設定や、プロジェクト評価には、対象地域の人々の動的な視点を反映させるべきである。

開発プロジェクトの計画や実施、評価にお

いて、対象地域の人々の動的なニーズや目的、目標を、対象地域の人々の文脈の中で個別に捉えていくことは、プロジェクトの持続可能性に資するであろう。また、人々のエンパワーメントを指向したプロジェクトであるならば、「成果の三類型」で明らかになったようなエンパワーメントの過程を適切に評価することが求められるであろう。

(3) エンパワーメント指標に向けて

国際連合によると、女性のエンパワーメントは、「女性の自己認識とともに、社会が女性に対して持つ認識、さらには女性の役割と機能の決められ方を変えることによって、ジェンダー関係に影響を与えようとする、その過程である」（村松1995、p.14）（注1参照）。国連開発計画は、ジェンダー・エンパワーメント測定（Gender Empowerment Measure：GEM）などを用い、女性の政治や経済への（不）参加、すなわち意思決定分野におけるエンパワーメントの度合いを測定している。しかし、プロジェクトレベルで人々のエンパワーメントを評価する場合、人々の意識や行動の変化をも捉えていく必要がある。

そこで、人々のエンパワーメントという視点に立ち、「成果の三類型」全ての中に現われた分析対象者11名の「語り」を抽出し、女性グループの「エンパワーメント指標」12項目を導き出した³¹。すなわち、ア．参画・参加した、イ．発言した、ウ．意識が変化した、エ．行動した、オ．連帯した、カ．協力した、キ．創造した、ク．新たな目標を持った、ケ．交渉した、コ．満足した、シ．運営・資金管理を行った、である。これらの項目ごとにプロジェクトに参加した女性グループの「エンパワーメントの程度」を計測したものが図2である。これは、女性たちが「〇〇した」と回答した結果を集計したものである（藤掛 2000、pp.153-157）。また、本稿では十分に論じ得なかったが、女性グループのエンパワーメントを考えていく場合、原（1999）の指摘する粘り強い持続力、例え

ば「夢を諦めないでジャム加工場の運営に向けて活動する」ことや、ウィーリンハ（1999）の指摘するセクシュアリティやリプロダクティブ・ヘルス／ライツについても本項目に対応すべき必要性が示唆された³²。

これらの評価指標は、プロジェクトの目的や目標、対象地域の諸状況によって追加・修正されることが求められる。また、評価軸に時間の流れや、個人とグループ、年齢、性別、階層、地域などの社会・ジェンダー視点を加えることにより、対象地域の複雑な諸状況がより可視化され得ると考える。なお、本稿の事例から提示されたエンパワーメント指標は、S村の女性たちの意識や行動の変化を時系列という軸では分析していない。また、個人の体験の差異化も行っていない。これらの点は今後の課題としたい。

(4) プロジェクトの主体とターゲット・グループの関係性再考

ODAにおけるプロジェクト評価は、プロジェクトの「主体」である開発援助実施機関とターゲット・グループという二項対立的な関係において実施されている（山谷1997、大沢1999など）。この考え方に従うならば、本稿で扱った生活改善プロジェクトは、プロジェクトの主体がMAGやオビエド普及局、B普及局、JICA、JOCV隊員などであり、ターゲット・グループはS村の女性たちとなる。そして、インプットに対するアウトプットを目

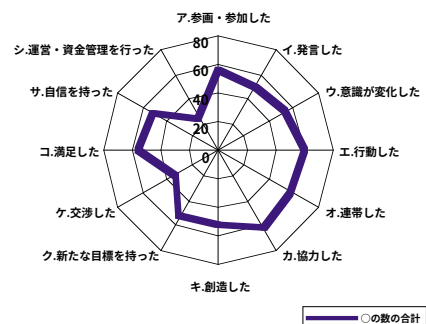


図2 S村の女性たちのグループとしてのエンパワーメント

出典：筆者、藤掛（2000）pp.153-157

的や目標に照らして測定することが試みられる。しかし、本稿の事例では、このような二分法ではすくい取ることでできない多くの諸事象があった。まず、S村の生活改善プロジェクトは、リーダー的な女性の「要請」をきっかけに始まり、一定期間ではあるものの20名の女性たちと村の一部の男性たちが「動員」ではなく、「積極的な参加」をしている。すなわち村の特定の人々ではあるもののきわめて「住民参加度の高い」プロジェクトであった。生活改善プロジェクトの実施・運営には、女性たちの無償労働が、〈ミタイログ〉の建設には男性たちの無償労働がインプットされている。この無償労働は、村の全ての人々により均一にインプットされたものではなく、マリアやサラ、ミルタ、ペドロなど中心になって動いた人々が最も多く負担（インプット）している。さらに、農協は資金の一部を負担（インプット）している。このようにS村のプロジェクトは、プロジェクトの実施「主体である」支援者と「ターゲット・グループ」としての住民という二分化が極めて困難であると言える。今後、住民参加型のプロジェクトが追求され、「動員」ではない住民参加型開発が実現されればされるほど、対象地域の人々からの無償労働や資金のインプットが増加すると考えられる。また、対象地域の住民が力をつけていく、すなわちエンパワーメントをしていく過程で既存の組織や外部の人々と積極的に関わり、S村の事例のように外部から多くの支援を引き出す可能性もある。このことは、誰がどのようなインプットを行ったのか、その境界線を引くことが困難になることを意味している。そのため対象地域の人々を主体に据えたプロジェクトを実施するならば、対象地域の人々の価値基準に沿ってプロジェクトを実施・評価する工夫が求められる。

ところで「成果の三類型」は、女性たちの「語り」と「実践」のデータを筆者が既述の分類にそって整理したもので、筆者は評価者でもあった。このような質的な側面の評価には評価者の持つ諸属性も大きな影響を及ぼす。

生活改善プロジェクトを中心になって支援したヨウコと筆者は同一人物であることから、対象社会の人々が「儀礼」として筆者に生活改善プロジェクトの良い部分を強調した側面もある。しかし同時に、筆者がS村の諸状況をある程度把握し、人々との間にラポール（信頼関係）を形成してきたが故に聞き取ることができた人々の微細な意識の変化もある。このことは、評価の目的により、評価者の諸属性や、評価期間、評価回数などを検討する必要性を示唆している。また、対象地域の人々のエンパワーメントの過程を適切に理解するためには時間の経過とともに現われる人々の意識や行動の変化のプロセスを追うことも重要である。

今後、社会開発において住民参加型開発や住民を主体に据えたプロジェクトのあり方がさらに追求されることを考えるならば、プロジェクトの「主体」とターゲット・グループという二分化を再考する時期にきていると考える。プロジェクトの本来の主体は対象地域の住民である。そして、この考え方は、人間中心の開発や対象地域の住民参加が追求されればされるほど深化するであろう。開発プロジェクトにおいて対象地域の人々を主体に据えるならば、対象地域社会で生きる人々の文脈を切り取ることをしないような評価のあり方が求められる。そのためにも対象地域の人々の評価基準を共有するような評価の枠組みの精緻化が早急に求められている。

7. おわりに

本稿では、生活改善プロジェクトが農村女性にもたらした質的变化とその評価について考察してきた。プロジェクトに関わった女性たち11名から量（定量）的データのみならず質（定性）的データを収集し、筆者がプロジェクトの目的に照らし合わせるとともにモーザの実際の・戦略的ジェンダー・ニーズ（モーザ1996）概念を用い、「成果の三類型」に分類した。女性たちは、「成果一類」から「成

果二類」、「成果三類」になるほど、「私は<カンピオ(変わった)>した」、「昔の私ではない」と自身のことを語った。この<カンピオ>という言葉は、S村の女性たちのエンパワメントをあらわしていると言える。また、持続可能な社会開発や女性のエンパワメントという視点に立ち、女性グループの「語り」を抽出し、12項目の指標(6.(3)参照)を導き出した。加えて、粘り強さやリプロダクティブ・ヘルス/ライツに関する項目もエンパワメントを評価する際に考慮する必要性が示唆された。

今後、対象地域の人々を中心に据え、人々のエンパワメントを目指したプロジェクトを支援するのであるならば、プロジェクトのインプットに対する直接の結果である「成果一類」のみならず、本稿で明らかにした「成果二類」や「成果三類」を拾い上げることができるようなプロジェクト評価の枠組みを模索すべきであろう。また、対象地域の人々の評価基準を適切に理解し、長期的でかつ動的な視点に立った目的や目標の設定や評価の手法が考案されるべきであろう。このような視点に立つことで、プロジェクトが実施される対象地域の人々の発言や変化の諸事象が断片として切り取られ脱文脈化されることのない、有意義な評価が行われることになると考える。

山谷によると、そもそも、日本語でいうところの評価は、いかなる目的で、何を対象に、どのようなものさしを使って、誰がいつ評価するのか不明確であり、合意もない(山谷1997, p.10)。このことは、評価のあり方を柔軟に深化させることが可能であることを意味している。ODA関連のプロジェクト評価に対象地域の住民(の視点)が加わることで、対象地域の人々の生活の質や意識の変化が可視化され、持続可能なプロジェクトの実施やプロジェクトの修正・形成に資することができる。また、対象地域の人々の評価基準を開発援助実施機関が共有することは、援助する側と援助される側という二項対立的な構図に新たな図式を提供するであろう。今日、持続可能な開発のために対象地域の人々

を中心に据えた住民参加型開発の重要性が問われているからこそ、質的な側面の変化にまで言及した評価のあり方が模索されるべきである。本稿で明らかになった「成果の三類型」やエンパワメント指標が既存の評価枠組みの精緻化に向けた議論に新たな視点を提供できることを期待する。

付記

1994年1月より交流を続けているS村の女性たちとコロネル・オビエド市のG家には調査に際し多大な協力を頂いている。記して心から感謝の意を表したい。

本稿は、1999年第33回日本民族学会研究大会(1999年5月30日)口頭発表及びお茶の水女子大学大学院人間文化研究科発達社会科学専攻・開発ジェンダー論コース(博士前期課程)に提出(2000年1月)した修士論文の一部に新たなデータを加え執筆したものである。

注記

¹ 国際連合はエンパワメントを以下のよう
に定義している。すなわち、「女性の
地位向上という観点からエンパワメント、
“力をつける”を定義すれば、エンパ
ワメントとは、女性の自己認識とともに、
社会が女性に対して持つ認識、さらには
女性の役割と機能の決められ方を変える
ことによって、ジェンダー関係に影響を
与えようとする、その過程である。エン
パワーすることは、女性が集団で女性の
関心事を決め、すべての分野で機会への
平等なアクセスを得、自立と自身の生活
へのコントロールを得ることにつながる
だろう。それは、女性の地位についての、
また女性のイメージに対する男女の態度
を変えるように、連帯して行動するネッ
トワーク活動を推進することにもつなが
るのである(United Nations 1994, p. 75、
[村松訳1995, p. 14])。

² ここでいう社会・ジェンダーの視点とは、

- 階級、階層、民族、人種、年齢、性別、地域、歴史、空間、言説などにより人々が規定されてきた不均衡な権力構造に敏感な視点、と定義する（スコット1992、田中2001、Yuval-Davis 1997参照）。
- 3 1997年3月-4月：フィールド調査、1998年4月：フィールド調査、1998年12月-1999年3月：国際協力事業団短期技術協力専門家、2001年3月-4月：フィールド調査。
 - 4 事物が見えてくるとき、それは個々の個別的な対象としてだけではなく、ある程度パターンを持ったものとして現出する。これをフッサールは類型と呼ぶ（廣松他編1998、p. 1701）。
 - 5 このプロジェクトは国際協力事業団青年海外協力隊事務局より人間の基本的ニーズに関する支援活動として取り上げられている（国際協力事業団青年海外協力隊事務局 1995『心をつなぐ地球人—青年海外協力隊の軌跡』）。
 - 6 「副産物」については、大沢論文（1999）「開発政策の比較ジェンダー分析モデル」の中で提示されている副アウトプットの考え方に多くの影響を受けた。
 - 7 ロジカル・フレームワークとは、政府開発援助政策におけるプロジェクトのプランニング、事前評価、事後評価を行うために使用する「理論的枠組み」である。この中に援助国の関係省庁、援助担当機関、援助対象国の代表などを参加させるという考え方を取り入れたものがプロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）である（山谷1997、pp. 94-95）。
 - 8 半構造インタビューでは、あらかじめ用意しておいた調査票を基に聞き取りを行った。詳細は藤掛（2000）を参照されたい。聞き取り調査の内容は、可能な場合はテープに録音し、逐次フィールドノートに記録を取った。西語から日本語の翻訳は筆者が行った。
 - 9 対象社会の社会・ジェンダー構造を把握するためのライフコース・アプローチと出来事分析を念頭においたインタビューも実施した。
 - 10 グアラニー語はイタリック体で表し、本文における英語・西語と区別する。
 - 11 1997年と1999年に実施した半構造インタビューの質問票や回答の詳細は藤掛（2000）を参照されたい。
 - 12 「成果三類」は、一連の生活改善プロジェクトとはあまり、もしくは全く関係のないように思われる事物もある。ここでは女性たちが「生活改善プロジェクトに関わったから」もしくは「〇〇プロジェクトに参加したから」と回答したものだけを抽出した。
 - 13 M.S.P.yB.S./O.M.S (1998) Proyeccion de Poblacion及びAtlas Paraguay, Cartografia Didactica 2000, esta hecho Deposito de acuerdo a la Ley No. 1328/98参照。なお、以下で特に注のない場合は、筆者のフィールド調査によるデータである。
 - 14 <http://embassy.kcom.ne.jp/paraguay/index-j.htm>（2001年6月30日アクセス）参照。
 - 15 <http://DBHOST 2/cgi-bin/adetail>（1998年10月20日アクセス）及び国際協力事業団企画部（1998）参照。
 - 16 今井（1998）及び筆者のフィールドノート。
 - 17 聖母マリアに象徴される母性的なる女性の優しさ、忍耐強さ、道徳性、包容力などが尊敬の対象とされる（大貫他編1990、p. 412）。
 - 18 在パラグアイ共和国日本大使館1998年資料及び筆者のフィールドノートより引用。
 - 19 Poblacion total por sex, Alfabetismo, asistencia a una institucion de ensenanza, total viviendas y disponibilidad de servicio por vivienda segun departamento, distrito, area urbana, rural y barrio localidad. 1992, p. 52. なお、1997年の筆者の調査では人口380人、72世帯であった。また、1998年に調査を実施したTimothy, Deheartによると380人、64世帯であった。継続した調査から近郊都市への人々の移住の多さが観察できる。
 - 20 terra rossaはイタリア語で赤い土を意味する。石灰岩を母岩として形成される。

- ²¹ 以下（ 年 月）は、フィールド調査の年月日を示す。
- ²² 1米ドル=118円=3650グアラニー（2001年4月）
- ²³ 当初は50世帯が水利組合に入入ることを希望したが、月々の支払いが「高額なため」加入できなかった（筆者による水利組合の委員長への聞き取りによる）。
- ²⁴ トマト栽培で成功している農協長のペドロは、村の高額所得者で年収は約2000-2400米ドル（1997、1998、2001年）であった。しかし、ペドロを含めた多くの農業者世帯が、農薬などの必要経費を把握していないこと、家畜の販売や乳牛から取れる乳やチーズなどの不規則の販売は把握していないことなどからS村の世帯所得の把握は村人にとっても支援者であるとともに調査者でもある。筆者にとっても今後の課題である。
- ²⁵ Ministerio de Agricultura y Ganaderia, Direccion de Extencion Agraria, Departamento de Agencias Rurales, 1997.
- ²⁶ 藤掛（2001）を参照されたい。
- ²⁷ 青年海外協力隊を支援している「小さなハートプロジェクト」より日本円で30万円が拠出された。
- ²⁸ S村の野菜消費拡大プロジェクトの目的は、オビエド普及局で実施したプロジェクトの目的、すなわちヨウコらが設定した目的に準じている。
- ²⁹ 女性たちは後に村に医者や看護婦を呼び健康診断を実施している。
- ³⁰ マリアは、1997年、1998年調査時に、「ヨウコがいつか村に帰ってくるかもしれない。その時に<ミタイログ>が運営されていないとヨウコががっかりすると思った」と語った。
- ³¹ 藤掛（2000）pp.153-157及び分析資料表7-1、7-2、7-3、図7-1、7-2、7-3を参照。
- ³² 藤掛（2001）も合わせて参照されたい。

参考文献

- 伊藤るり（1995）『〈グローバル・フェミニズム〉と途上国女性の運動—WIDと女性のエンパワーメントをめぐる—』、坂本義和編、世界政治の構造変動4 市民運動：47-83、岩波書店
- 伊藤るり・田中由美子（1999）『「参加型開発」と低所得層農村女性の自助集団化—ネパールの事例を中心に—』、国立婦人教育会館編、女性のエンパワーメントと開発—タイ・ネパール調査から—：187-223、国立婦人教育会館
- 今井圭子（1998）『パラグアイ戦争』、世界大百科事典、日立デジタル平凡社（CD-ROM版）
- 大貫良夫他編（1990）『ラテンアメリカを知る事典』、平凡社
- 大沢真理（1999）『開発政策の比較ジェンダー分析モデル』、国立婦人教育会館編、女性のエンパワーメントと開発—タイ・ネパール調査から—：245-270、国立婦人教育会館
- 国際協力事業団企画部（1998）『国別WID情報整備調査—パラグアイ—』、国際協力事業団
- スコット、ジェーン・W（荻野美穂訳）（1992）、『ジェンダーと歴史学』、平凡社
- 田中由美子（2001）『社会・ジェンダー視点に立った政府開発援助（ODA）評価：社会・ジェンダー評価分科会に向けた検討課題提起』、日本評価研究、1（1）：39-49
- 西川潤（1997）『はしがき』、西川潤編（1997）社会開発—経済成長から人間中心型発展へ—：i-vii、有斐閣選書
- 西川潤・村井吉敬（1995）『開発とジェンダー』、越境民主主義時代の開発と人権：129-133、明石書店
- 原ひろ子（1999）『規範概念としての「エンパワーメント」と分析概念としての「エンパワーメント」』、国立婦人教育会館編、女性のエンパワーメントと開発—タイ・ネ

- パール調査から－：91-108、国立婦人教育会館
- 廣松渉他編（1998）『岩波哲学・思想事典』、岩波書店
- 藤掛洋子（1999）『第三世界の「生活改善」プロジェクトとその評価に関する考察』、日本民族学会第33回研究大会口頭発表
- ――（2000）『農村女性のエンパワーメントに関する考察－パラグアイ共和国S村の住民女性が実施した生活改善プロジェクトの事例より－』、お茶の水女子大学大学院修士論文
- ――（2001）『農村女性の性と生殖に関する意識とその変化をめぐる一考察－パラグアイ共和国カグアス県農村部S村の女性たちの事例から－』、財団法人アジア女性交流・研究フォーラム編、『アジア女性研究』（10）：6 - 12
- 村松安子（1995）『エンパワーメントとグローバルフェミニズムの形成』、村松 安子・村松泰子編、エンパワーメントの女性学：12 - 19、有斐閣選書
- ――（1997）『女性と開発－理論と政策的課題－』、西川潤編、社会開発－経済成長から人間中心型発展へ－：137-170、有斐閣選書
- モーザ、キャロライン（久保田賢一、久保田真弓訳）（1996）『ジェンダー・開発・NGO－私たち自身のエンパワーメント－』、新評論
- 山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開－政府のアカウンタビリティ－』、晃洋書房
- Bryant, Coralie and White, Louise G. (1982). *Managing Development in the Third World*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Marsden, David and Oakley, Peter (1990). *Evaluating Social Development Projects*, Oxfam, Oxford.
- Mickelwait, Donald R. et al. (1976). *Women in Rural Development*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Molyneux, M (1985). Mobilization without Emancipation? Women's Interests, State and Revolution in Nicaragua, *Feminist Studies* (11) 2: 227-254.
- Oakley, Peter (1990). The Evaluation of Social Development, in Marsden, David and Oakley, Peter (eds.) *Evaluating Social Development Project*: 27-38, Oxfam, Oxford.
- United Nations (1994). *Women in Asia and the Pacific 1985-1993*, United Nations, New York.
- Wieringa, Saskia E. (1999). Women's Empowerment in Japan: Towards an Alternative Index on Gender Equality, *Journal of Gender Studies*, (2): 25-47, Ochanomizu University.
- Yuval-Davis, Nira (1997). Women and the Biological Reproduction of the Nation, *Gender and Nation*: 26-37, Sage Publications, London.

Abstract

Evaluating qualitative changes based on a case of the quality-of-life improvement projects for women in a farming village in the Republic of Paraguay

Yoko Fujikake

Ochanomizu University Graduate School

yoquita@yk.rim.or.jp

The aim of this paper is to trace how village women changed their consciousness and action and to attempt to evaluate these changes, based on my field work from 1994 to 2001 on the process of how the micro-level "quality-of-life improvement projects" were conducted in the farming village S in the Republic of Paraguay.

Recently human-centered sustainable development is gaining importance as a means of promoting people's empowerment in the area of development cooperation. However, since sustainable development requires the changes of people's consciousness and action, and such qualitative changes are not easy to evaluate, new methods of evaluation are now being developed.

This paper makes a qualitative study of 11 women involved in quality-of-life improvement projects and analyzes the results of these projects. First, it illustrates how the specific results of these projects can be categorized into "three types," which are derived by contrasting these specific results in light of the goal of these projects set by the women in the early stage of the projects and by incorporating the viewpoints of Moser's practical and strategic gender needs. One of the most significant findings is that as type 1 results produce type 2 and 3 results and the three types interact with each other, the women begin to mention their changes. Second, the paper reveals the process of the empowerment of the community women themselves. Third, through an analysis of the discourse of the women's groups, I have extracted 12 items of the empowerment index. Furthermore, the original goals of these projects have undergone transition in the course of time from practical to strategic gender needs.

If we are to continue to pursue sustainable development and human-centered development projects, we should explore the methods of evaluation considering people's quality changes, which can be revealed by focusing on the three types of results as this paper has shown.

パフォーマンス・メジャーメント ー最近の傾向と今後の展望ー

佐々木亮

財団法人国際開発センター
sasakiryo@hotmail.com

西川シーク美実

財団法人国際開発センター
nishi01@giganet.net

本研究では、「業績監視」「実績評価」「事務事業評価」などの用語で我が国でも急速に導入が進んできたパフォーマンス・メジャーメントに関し、(1)その意味するもの、(2)我が国及び諸外国での展開、(3)理論的發展、について概観したあと、(4)最近の傾向と(5)今後の展開、について解説する。

1. パフォーマンス・メジャーメントとは何か

パフォーマンス・メジャーメントは、「ある公共政策や公共プログラムの目的や目標を明らかにして、それを測定するための成果指標と数値目標を決めて、事前（ベースライン）・中間・事後に定期的にその指標値を測定する」ことにより「当初の数値目標がどれだけ達成されたかを評価し、現場での実施改善と意思決定（人事と予算を含む）とアカウントビリティ（説明責任）の改善に利用していく」仕組みである¹。

もっと簡単に言うと、マネジメント・サイクルと一体となった事前・中間・事後の一貫した成果モニタリングの仕組みと言えるだろう。

ポイントは、インプットやアウトプットではなく、アウトカムを測定の対象とすることである。アウトカムとは、日本語では「成果」と訳すが、行政活動の結果実現した社会経済状況の変化のことだ。例えば、職業安定所の場合だと、ある職業安定所が何人の相談を受けたか、ではなく、その結果実際に何人が再

パフォーマンス・メジャーメント記入フォーム							
1. 個別目標 (Objective):							
2. 指標 (Indicator):							
3. 指標の説明 (Indicator Description):							
4. 収集方法/収集スケジュール (Method/Schedule of Collection):							
5. 数値目標の説明 (Description of Planned Value of the Indicator):							
6. 数値記入フォーム (Performance Record Form):							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
数値目標							
成果数値							
(特記すべき外部要因)							

就職することができたか、がアウトカムということになる。納税者としては、まさにこのアウトカムが知りたいし、そしてアウトカムの実現こそが納税者が欲していることなのである。アウトカムの測定を行うために一般に利用されている記入フォームのひな形を上欄に掲載した²。このように、アウトカムの測定に関する記載欄しかないことが今のところ一般的である。

2. パフォーマンス・メジャーメントの我が国および諸外国での展開

パフォーマンス・メジャーメントは、アメリカでは納税者意識と自治意識が歴史的に強かったことを反映して、1960年代にはすでに

導入されていた。しかし、1992年に出版されたReinventing Government (Osborne and Gebler 1992) という本が大ヒットし、この中で民間委託、民営化、成果重視、契約制とインセンティブの導入など行政改革の主要な要素のフル・セットが提案されたが、パフォーマンス・メジャーメントもその本のなかで主要な要素のひとつとして紹介され、一躍脚光を浴びることとなった。以来、アメリカでは全省庁でパフォーマンス・メジャーメントの導入を義務づけるGPRA (Government Performance and Results Act of 1993) が成立した他、各州・各自治体レベルで急速に普及が進んでいる。

各国の開発援助機関や国際機関でも導入が進んでおり、アメリカ国際開発庁 (USAID)、カナダ国際開発庁 (CIDA)、スウェーデン国際開発庁 (SIDA)、UNDP、世銀などで導入が進んでいる。日本でも、外務省の援助評価検討部会・評価研究作業委員会が1998年に出した報告書で、「事前・中間・事後の一貫した評価システムの確立」が提言された。これを受けて、国際協力事業団 (JICA)、国際協力銀行 (JBIC) では目的及び成果、成果指標、時系列的な達成目標、影響を与える外部要因等を特定して記載した「事業事前評価表」を作成して公表しているが、これは世界の潮流であるパフォーマンス・メジャーメントの考え方を導入したものといえることができる³。

パフォーマンス・メジャーメントは、日本国内では今まで、「業績監視」や「事務事業評価」という表現で自治体や中央省庁に紹介されて、実際導入が進んできた。また、総務省の政策評価ガイドラインでは、「実績評価」という用語で導入されている。外務省の経済協力評価報告書 (2000年) では、「成果測定」とほぼ直訳されている。

3. パフォーマンス・メジャーメントの理論的發展

パフォーマンス・メジャーメントは、アメリカ・ワシントンD.C. の政策シンクタンクであるアーバン・インスティテュートのハトリー (Harry P. Hatry) とホーリー (Joseph S. Wholey) が近年の理論面の発展を主導してきた。ホーリーは、アメリカ会計検査院 (GAO) や保健・教育・福祉省をはじめとする複数の中央省庁に勤務した経験を持つが、その過程で、実験計画法などを用いた大規模な評価プロジェクトの結果が、政策立案者や現場の実施者が必要とするタイミングで提供されていないことに失望した。この反省に立って、それらフォーマルな評価手法から離れて、簡単に導入できて、タイムリーかつローコストで実施でき、納税者と実施機関の職員の間にとってわかりやすい評価結果を示す方法として、このパフォーマンス・メジャーメントの仕組みを洗練させてきた。一方、ハトリーは、自治体の職員が、自らの行政活動を効率化することを支援する仕組みを検討してきた。つまり評価研究よりも、ニュー・パブリック・マネジメントを基礎とする行政管理学の面から検討を始めて、行政活動の改善に使える方法としてパフォーマンス・メジャーメントに行き着いた。60年代から適用が始まったとされるパフォーマンス・メジャーメントは、80年代にこのふたりが中心となって主導する形で、さらなる研究と実際の適用が進められた。つまりパフォーマンス・メジャーメントは、評価研究と行政管理学のふたつのルーツを持つ仕組みだと言えるだろう。そして、90年代に入って多数の研究者が理論の発展に貢献するようになり、我が国でも90年代後期から実務が先行する形で研究が盛んになっている。

4. 最近の傾向 ー長所と制約ー

(1) 長 所

パフォーマンス・メジャーメントの最大の長所は、簡便であることである。この簡便さとして、主に以下の3点をあげることができるだろう。

①簡便1：比較グループを持たない。

実験計画法に代表される従来のフォーマルな評価モデルでは、比較グループを設定することが当然とされていた。例えば、あるプログラムをある村で実施する場合、隣の村を比較対象として用いていた。パフォーマンス・メジャーメントは、簡便さを重視して、プログラムを実施する村の指標値しか取らないわけであるから、端的に言って費用も手間も2分の1で済む。

②簡便2：統計検定を用いない。

従来のフォーマルな評価モデルでは、プログラムを実施した結果起こる社会経済状況の変化を、統計学的に有意といえるかどうか検定することを手続きの一つとしていた。パフォーマンス・メジャーメントは、統計検定を用いずに、見た目で、つまり納税者の常識で判断することとしている。統計学的にいかにも有意であろうと、納税者が納得できる程度の成果が出ていなければ無意味だということだ。もはや、統計検定に逃げるわけにはいかないのだ。逆に言えば、納税者が納得できる程度の成果を出すために、あらゆることをすることが求められるというわけである。

③簡便3：オン・タイムで情報が入る。

従来のフォーマルな評価は、別名「事後評価」と呼ばれてきたように、プログラムが終わってから一定期間が経過してから社会経済状況の変化を把握するのが常識であった。これに対し、パフォーマンス・メジャーメントは、事前から事後まで数次にわたり指標値の測定を続けるので、今行っているプログラム

の改善に役立てることができる。オン・タイムで情報が入り、オン・タイムで実施が改善されていくということである。これは、ワン・ショットの写真を見て、あとで「良かった、悪かった」というのではなく、ビデオで継続的に撮りながら「もうちょっと腕を上げろ」などと、動きを修正していくというイメージに近い。

(2) 制 約

一方、パフォーマンス・メジャーメントには、いくつかの制約が指摘されている。以下に、5つの主要な制約をあげて解説した。

①外部要因を取り除けない⁴。

パフォーマンス・メジャーメントの最大の制約がこの点だ。例えば、アメリカのある都市で犯罪防止のための新たなプログラムが実施され、それ以来犯罪発生率が継続的に低下していることがパフォーマンス・メジャーメントで示された。しかし、それはそのプログラムによるのか、それとも他の要因によるのか。アメリカでは1980年代中ごろから続く戦後最長の好景気が続いている。当然失業率も下がり続けて戦後最低を記録したが、それに伴って犯罪発生率も下がり続けており、当該都市でも、単にアメリカ全土の犯罪減少の傾向が表れただけかも知れない。当該都市だけの犯罪発生率をモニタリングするだけのパフォーマンス・メジャーメントでは、こうした外部要因による影響を指標値から全く取り除くことができない。

②直接的には測定されない成果もある⁵。

その最たる例は、好ましくない事態の減少が成果である場合だ。例えば、犯罪の減少やドラッグ使用の減少などである。犯罪やドラッグ使用が、年々増加しているときに、あるプログラムを実施した結果、その増加が鈍ったとしても、見かけ上はやはり増えていることに変わりない。

③一部の情報を提供するに過ぎない⁶。

パフォーマンス・メジャーメントによって得られる評価情報は、意思決定者が意思決定するときの、一部の情報を提供するに過ぎない。パフォーマンス・メジャーメントから得られる情報によって、機械的に予算配分や人事が決まるわけではない。パフォーマンス・メジャーメントによって得られる情報は、（それが従来は測定されてこなかった重要な情報であるとしても）意思決定の際に参照されるいくつかの情報のうちのひとつに過ぎないのだ。

④成果指標値の収集には意外とコストがかかる。

これは、アメリカでも当然議論された点であるが、日本での導入に際してもっとも懸念される点が、費用に対する認識である。現在、日本においてパフォーマンス・メジャーメントは、各職員の日常の追加的業務として、つまり追加コストなしで、実現できるような雰囲気生まれつつある。具体的には記入表を一枚用意して、年度初めと年度終了時に担当行政官に自ら記入させればよいのだろう、という発想である。しかし、アメリカの連邦政府レベルでの導入に際して、ホーリィ（Wholey 1997）も指摘しているとおり、**パフォーマンス・メジャーメントは「情報の生産活動」**である⁷。つまり、生産活動であり、お金がかかることなのだ。「成果」（＝改善効果。当該行政サービスによって改善されるはずの社会状況）を測定する指標として使える既存の指標は、実際探してみればよくわかるが、妥当なものはなかなかないのが現状である。その場合には、新たにサーベイやその他の追加調査が必要になる。この「成果」にかかわる指標の選定と指標値の収集（ときには新規開発と新規の大規模な調査活動）が行われなければ、あとは行政サービス活動の提供がどれくらいの量だったかという報告のみになり、従来日本で行われてきた行政報告と何ら変わらなくなってしまう。使った財政資金の額や開いたセミナーの回数を誇るのではなく、実際に改善された社会状況の変化の量を納税者

に示すのがパフォーマンス・メジャーメントの目的であるが、日本では容易に従来の行政報告に堕する可能性があることを指摘せねばならない。

⑤数値目標は恣意的に決めていい訳ではない —日本でたいへんに欠けている認識

日本では、政策評価や行政評価は「内部評価」であり、自分たちの事業の改善に役立てるのが最大の目的であり、外部に相談しなくてもいい、という雰囲気が出来つつあるように筆者たちは認識している。しかし、アメリカやODA分野の経験では、目的の特定、指標の設定、数値目標の設定について、市民の代表を含むステーク・ホルダー（利害関係者）が一同に会した大規模な集会を開いて決めている。パフォーマンス・メジャーメントについて内部評価・外部評価の区分けは無意味である。むしろ、外部の人間と内部の人間が議論を通じて目的、指標、数値目標について合意する「統合評価」とでもいうべき新しいアプローチとして認識すべきものなのだろう。

5. 今後の展開

最後に、パフォーマンス・メジャーメントに関する最新の議論と潮流を紹介したい。これは、今後我が国におけるパフォーマンス・メジャーメントの運用を考える上で、有効な示唆を与える諸点である。

（1）パフォーマンス・メジャーメントとフォーマルな評価の組み合わせへ（USAID）

USAIDでは、1994年にそれまでの評価のあり方を根本的に見直し、全てのプログラムでパフォーマンス・メジャーメントを実施することを決定した。そして、**予想外にいい成果が出たプログラム、あるいは逆に予想外に悪い成果しか出なかったプログラム**に関して、従来型の「評価」を適用して原因を探り改善

提言を得ることにした。ローコストで簡便な方法と、高価ながら精緻な方法の組み合わせである。これは、次の考え方に基づいていると言える。パフォーマンス・メジャーメントによって事業実施と成果発現の因果関係が証明されるわけではないのは、ハトリーなどが指摘するとおりだが、逆に考えれば、予想された成果がほぼ出たプログラムは、暗黙のうちに考えていた因果関係（例・予防注射を打てばその病気の発生率が下がる）が、だいたいの証明されたと考え、深く考える必要はない。むしろ、予想外の結果が出たプログラムこそ、何か予想できなかった因果関係があったはずで、それにどう対処すればいいのかの提言も得られるのでは、という考えである。日本でも、パフォーマンス・メジャーメントが導入され定着しつつあり、今後このような組み合わせが主流になっていくのではないだろうか。限られた評価予算の中で最大限の効果をあげるにはいい方法である。

（２）コンパラティブ・パフォーマンス・メジャーメント CPM (Comparative Performance Measurement)

日本語に直訳すると、「比較成果測定」。ハトリーらの最新の研究成果が、ずばりこの題だった（Morley, Bryant and Hatry 2000）。パフォーマンス・メジャーメントの主要な制約のひとつは、比較グループを持たないために、景気変動や天候の不順などの外部要因による影響値を取り除けない、という点であった。しかし、その簡便さゆえに急速に普及が進んできていた。今回のハトリーの提言は、簡便さを捨てて、類似の組織や類似の対象地域を比較グループに用いることにより、外部要因の影響値を取り除いた評価結果を出そうという試みである。外部要因による影響を取り除けないという弱点は以前から指摘されていたが⁹、アメリカの景気が後退局面に入り、今後は外部要因によってマイナスの影響が出てくることが予想されるときに、この主張が出てくるのも奇妙な話ではある。

（３）セオリー・ベイスト・パフォーマンス・メジャーメント TBPM (Theory-based Performance Measurement)

日本語に直訳すると、「理論に基づく成果測定」。ニューヨーク大学のスミスなどのグループが展開させている非常に新しい潮流である^{9,10}。パフォーマンス・メジャーメントそれ自体では因果関係が明らかにされるわけではない、ということが制約のひとつとして上げられていた。では、彼らが主張する「理論に基づく」とはどういうことか？ ニューヨーク市は世界最悪とも言われた犯罪都市から、アメリカの大都市でもっとも低い犯罪発生率にまで改善した。ニューヨーク市警察のウィリアム・ブラットン長官がこれを実現したが、理論に基づいた活動の実施に関して、パフォーマンス・メジャーメントで検証しようとした。彼が行った活動とは、地下鉄の改札のバーを飛び越えて入場する人間を徹底的に逮捕したことである。これはつまり、「これから地下鉄で強盗しようという人間が、乗車賃を支払うわけがない」という理論である。まさにそのとおり、わずか一ドルの無銭乗車を行う人間を逮捕して、持ち物検査を行ったところ、銃やナイフを持っている者が大量に逮捕された。このケースでは、原因：無銭乗車の逮捕者↑（増加）、結果：地下鉄の凶悪犯罪↓（減少）、という因果関係であることが想定され、パフォーマンス・メジャーメントによってその想定が確かめられたのだ。スミスのグループは、これを「理論に基づく成果測定」の実例としてあげている。ただやみくもに指標値を収集するだけではなく、こうすればこうなるはずだという仮定に基づいて活動が行われ、指標値の測定が行われるべきだという主張である。

（４）パフォーマンス・メジャーメントからパフォーマンス・マネジメントへ

日本語に直訳すると「成果測定から成果管理へ」、という話である。Result-based man-

agement（成果重視のマネジメント、成果に基づくマネジメント）と言われているものだ。アウトカムを人事管理や予算管理の基準にして、それに至るまでの過程（インプットやプロセスやアウトプット）は自由裁量で変えてもいい、という考え方である。そして、達成されたアウトカムに基づいて昇進や給与や予算配分を変えていこうとするものだ。カナダのアルバータ州では、州職員を全員、契約制にした上で、財政黒字が出ればその4-7%をボーナス原資としてパフォーマンスのよかった職員に割増支給するシステムを導入して成果をあげている。

成果重視のマネジメントは、ある一定の成果（＝パフォーマンス＝アウトカム）を出すことを管理者と実施者が契約することを基礎としている。日本の年功序列、同世代同一の賃金体系、終身雇用という雇用慣習とは、逆の概念であると筆者たちは認識しており、日本でも、これからパフォーマンス・メジャーメントの普及が進めば進むほど、従来の管理方法を変更して、成果重視のマネジメントへ進まざるを得なくなるだろう。

最後に筆者たちが主張している新潮流を解説する。

（5）費用対効果パフォーマンス・メジャーメント CBPM (Cost-benefit focused Performance Measurement)

今までは、パフォーマンス・メジャーメントとは、対象地域の社会経済状況に関する指標を収集することであった。これが定着したら、次に費用対便益（費用対効果でもいい）の数値や比率を継続的に測定するような方法の導入に進んでいくべきだろうと筆者たちは認識している。アメリカの研究者の中には「我々は、社会改善に貢献するために評価をしているのであって、金銭価値のために評価をしているわけではない」と主張する学者も多い。その一方で、複数の省庁に勤務しながら実務者指向の研究を続けてきたホーリィは、

「我々、評価者はもっと費用対便益評価をすべきだ。なぜなら現場の行政官は、保健プログラムと、道路プログラムと、福祉プログラムを比較して、どれを実施すべきかの選択を迫られるのである。そのとき貨幣価値に換算された評価結果は、（絶対ではもちろんないが）非常に有力な情報を意思決定者にもたらす」と主張している¹¹。評価一般に関するこの議論はたいへん興味深い。パフォーマンス・メジャーメントにおいてもホーリィの主張を援用することが可能であろう。パフォーマンス・メジャーメントはコンピューターの発達をベースに、継続的に瞬時にデータがとれることが可能となってから普及してきた。今後、外部から収集される成果のデータと、内部にある予算のデータが対比して用いられるようになれば、日々継続的に、意思決定者に費用対便益の情報を提供することが可能となる。日々のオペレーションで、常に費用対便益の比率や比較を考慮に入れながら、なるべく合理的な意思決定していく。これこそ今後、パフォーマンス・メジャーメントが発展していくべき一つの有力な方向であると筆者たちは見ている。パフォーマンス・メジャーメントは、もともと科学的厳密性を追求するよりも、行政の実務者のニーズや納税者のアカウンタビリティに応えることを目的として発展を続けてきた。今後、もし、成果のみならず、費用対便益などの効率性に関する情報を実務家や納税者が今以上に欲するようになれば、パフォーマンス・メジャーメントは、まさにこの方向で発展していくべきであろう。

我が国の行政においては、パフォーマンス・メジャーメントの導入がまだ始まった段階であるが、これらの新潮流はすぐに適用可能なものが多い。また、これからパフォーマンス・メジャーメントを導入しようとする行政機関、自治体、非営利組織は、最初からこれらの新潮流の導入を検討していくべきであろう。

注記

- 1 ハトリは、「サービスやプログラムの成果と効率性を定期的に測定すること」と定義している (Morley, Bryant and Hatry 2000)。また、実務の現場での定義を見ると、例えばカナダのアルバータ州政府は、「公言された目標に対してどれだけの進捗があったかを測定すること」と定義している (Alberta Treasury, *Business Plan and Measuring Up Report*, 1996)。本研究での定義は、これらの定義を踏まえて、筆者たちが独自に行なった定義である。
- 2 USAID (アメリカ国際開発庁) 発行の *Performance Monitoring and Management: Tips Series* (1996) および同庁の *Annual Performance Report* の記入フォームを参照して、筆者が作成した記入フォーム。
- 3 JICA; <http://www.jica.go.jp/evaluation/before/index.html>
JBIC; http://www.jbic.go.jp/japanese/release/oec/2001/nr06d_1.html - nr06d_3.html
- 4 龍／佐々木 (2000)、p. 169
- 5 Hatry (1999)、p. 5
- 6 *ibid.*
- 7 Wholey (1997)、p. 129.
- 8 龍／佐々木 (2000)、p. 169
- 9 Dennis Smith, "Making Management Count: Toward theory based performance management", Association for Public Analysis and Management (APPAM) の Annual Conference, 1998での発表論文を参考にした。なお、実験モデルから始まるとされる従来の評価研究も、1980年代末頃まではインパクトの測定に重点を置いていた。これに対して、Chen (1990) がプログラム・セオリーの重要性を指摘して以来、事前にプログラム・セオリーを明確化することの重要性が広く受け入れられるようになったと筆者は認識している。これと同じように、パフォーマンス・メジャーメントもアウトカムの測定に重点が置かれているのが現状であるが、今後は因果関係を示すプログラム・

セオリーの重要性が認識されていくと筆者たちは考えている。

- 10 ただし、ハトリも Logic Modelの重要性を指摘している (Hatry1999)。
- 11 American Evaluation Association, Annual Conference 2000でのホーリーの発言。

参考文献

- Alberta Treasury (1996). *Business Plan and Measuring Up Report*. Alberta, Canada.
- Chen, H. T. (1999). *Theory-based Evaluations*. Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Hatry, H. P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Urban Institute, Washington, D. C.
- Morley, E., Bryant, S.P., and Hatry, H.P. (2000). *Comparative Performance Measurement*. Urban Institute, Washington, D. C.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, Reading, Mass.
- USAID (1996). *Performance Monitoring and Management: Tips Series*. USAID, Washington, D. C.
- Wholey, Joseph S. (1997). *Trend in Performance Measurement: Challenges for Evaluators*. Eleanor Chelimsky and William R. Shadish, *Evaluation for The 21st Century*, Ch8, Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- 龍慶昭／佐々木亮 (2000)、『「政策評価」の理論と技法』、多賀出版

Abstract

Current Development and Prospects of Performance Measurement

Ryo Sasaki

International Development Center of Japan
sasakiryo@hotmail.com

Mimi Nishikawa Sheikh

International Development Center of Japan
nishi01@giganet.net

Performance measurement has been widely introduced to Japanese public and nonprofit organizations in recent years. It has been introduced not only by the Western aid agencies and international aid agencies, such as USAID, Canadian SIDA, Swedish SIDA and UNDP, but also Japanese aid agencies such as JICA and JBIC. Also Japanese domestic ministries and local authorities have eagerly introduced similar monitoring systems based on performance measurement.

Performance measurement has pros and cons. The pros include its simplicities: (1) No need to prepare comparative groups and (2) No need to apply formal statistical judgment. Also (3) performance measurement provides on-time information that can be utilized for rapid adjustment of the on-going programs. On the other hand, performance measurement has the following cons: (1) It is difficult to remove outside effect from the values measured by the performance indicators; (2) It provides only partial information for decision-making; (3) It is an 'information production activity' and there is an underlying cost.

New trends in performance measurement include mixed use of performance measurement and in-depth evaluation; comparative performance measurement; theory-based performance measurement; moving from measurement to management; and cost-benefit focused performance measurement. Performance measurement has been developed based on operational needs of public administrators and on request of accountability by taxpayers. Japanese public and nonprofit organizations are just at the initial stage of introduction of performance measurement, and they are recommended to carefully but seriously examine possibility of applying those new trends.

自治体総合計画と連動した 施策評価システムの構築に関する基礎的考察

佐藤 徹

豊中市役所

kikaku@city.toyonaka.osaka.jp

1. はじめに

現在日本の多くの自治体では、限られた行政資源を最大限に活用しながら行政サービスを向上させる有効な手段の一つとして「行政評価システム」に注目している。

行政評価システムは、効率的かつ効果的な行政を推進し、成果に基づく行政運営を促進するものであるが、これまでは自治体の財政危機を背景に、無駄な事務事業の見直しによるコスト削減方策として検討や導入が進められており、現段階では政策・施策レベルでの評価よりも、事務事業レベルの評価の導入が中心となっている。

しかし、政策・施策は個々の事務事業の相乗的・波及的な成果によって実現されるため、事務事業レベルの評価からスタートしても最終目的である政策・施策の実現にどれだけ貢献・寄与したかを評価しようとすれば、行政評価は政策・施策を対象としたものにならざるを得ない。

そのため、今後は自治体総合計画や予算編成などと有機的に連携を図りながら、事務事業評価のみならず政策・施策評価も行う総合的な行政評価システムを構築することが求められるものと考えられる。

そこで、本稿では自治体が事務事業評価システムを導入後、自治体総合計画と連動した施策評価システム¹をどのように構築すべきかについて考察する。

2. 施策評価の必要性

事務事業評価の対象となる事務事業のレベルでは、行政が直接の実施主体となっているため、成果やコストの管理が行いやすく詳細に内容を評価・分析することができる。それゆえ、事務事業評価は個々の事務事業の改善や廃止には効果的な手法であるといえよう。

しかし、自治体総合計画の進行管理を視野に入れた行政評価システムを構築する場合には、事務事業評価だけでなく、施策評価を導入する必要がある。

その理由として、第1に、事務事業評価だけでは、個別の事務事業の縮小や廃止に終始しがちな点が挙げられる。事務事業評価はその評価単位が小さいため、評価する事務事業数が膨大となり、行政幹部を含めた実質的な論議へと発展することが困難であることが多い。したがって、大所高所からみた行政資源の最適配分や事業の再編といった政策判断に適した手法であるとは言い難く、行財政構造の抜本的な改革には結びつきにくい。

第2は、一般的に、公表された事務事業評価調書はよほど行政に精通した住民でない限り、内容を十分に理解し政策の全体像を把握することが困難であるという点である。住民と協働して総合計画に掲げた将来像や目標を実現するためには、評価の結果がコミュニケーションツールとしての機能を担う必要があるが、現状では事務事業評価結果の公開情報に対する住民の関心や反応はさほど大きいものとはなっていない。

第3は、事務事業評価は事務事業の必要性を客観的に判断するツールとしては完全でない点である。つまり、明確なビジョンがあり、そのビジョンの実現に対して個々の事務事業が有効に機能しているかを見極めることはできるが、そのビジョンの是非を判断する材料として事務事業評価を用いることには限界がある（森沢1999）。

3. 施策評価の基本フレーム

上述のように自治体総合計画の進行管理を視野に入れた行政評価システムを構築するには施策評価の導入が必要であるため、施策評価システムの試行や検討を行う自治体が増加傾向にある。しかし、現段階では行政評価の主流は事務事業評価であるとともに、施策評価を制度的に導入済みの自治体は全体から見ると少数であり、施策評価に関しては黎明期にあるといえよう（佐藤2001a）。

そのため、模範とすべき決定的なモデルは存在しないのが実情であるが、先行的に導入されている自治体（北海道、秋田県、埼玉県、滋賀県、太田市等）や本格的に導入の検討を行っている自治体の事例などを概観すると、

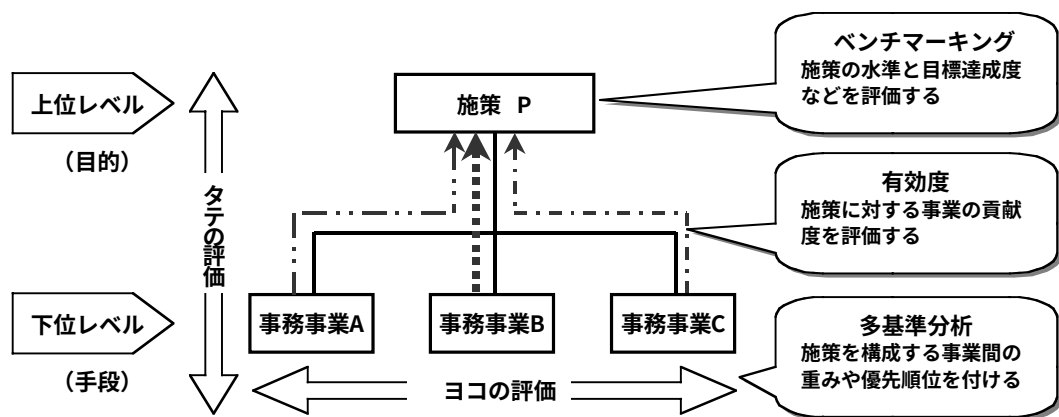
施策評価には大きく3つの視点が存在するといえる（佐藤2001c）。

第1は、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、当該施策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。

施策評価でベンチマークを設定するに際しては、行政内部でまとめた素案をパブリックコメント方式により成案化する方法と、ベンチマークを検討する過程で市民が参画する方法がとられている²。ただし、個別分野別計画で掲げた目標数値との整合を図ったり、事務事業評価で設定した成果指標との関係を整理しておく必要があるだろう。しかし、ベンチマーキングは施策の水準を把握することは可能であるが、どのような手段、すなわち事業を用いれば施策目標の実現に有効であるかを判断することができないという短所がある。

第2は、施策の実現に対し事業がどれだけ貢献・寄与しているかを測定するという「有効度（effectiveness）」の視点である。これは、基本計画体系において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

図1 施策評価の基本フレーム



える(図1)。

現在のところ、ランキングなどの定性的評価が中心であるが、定量的に評価分析する場合には多変量解析などを用いることになる。しかし、実際には数値データの効率的な収集法、分析の精度に対する信頼性の向上など検討すべき課題は多い。

第3は、多様な評価基準により総合的に評価し、施策を構成する事業間に重みを付けたり、優先順位付けを行う「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事業群を複数の代替案として捉え、効率性、需要性、公平性、緊急性など多角的に事業間の相対比較を行うという点で、「ヨコの評価」ともいえる(図1)。

限られた財政の制約条件のもとでは、合理的判断に基づき事業の重要度を判定したり優先順位付けを行うことは、自治体にとって最も重要な課題の一つであろう。これまでは評価や判断を行うに際しては主として経験則や直感などに依存してきたが、右肩上がりを基調とした時代が終焉した今日にあっては、これまで蓄積してきた主観的情報のみでは適切な判断を下すことは困難な状況になっている。

また、事業の優先順位付けを行うに際しては、数量化可能な単一の尺度(one-measure)によるのではなく、様々な角度から評価を行い、その結果をふまえて総合的に判断を下すことが必要である。その際、すべてを定量的な指標により評価することには限界があるため、数量化困難な主観的要素も考慮に入れた評価が現実的である³。

以上3つの視点のうち、先行自治体の事例では、複数の評価基準を用いた評価は見受けられるものの、事業間に重み付けしたり優先順位を付けるまでには至っておらず、現状ではベンチマーキングによる評価や定性的な有効度評価が中心となっている。

4. 自治体総合計画と施策評価の連動性

施策評価を実効あるシステムとするためには、自治体総合計画及び予算編成など行政の基幹システムとの連動(linkage)が不可欠であり、本稿で論ずる自治体総合計画との連動には「基本計画体系」と「実施計画策定」の2系統がある。以下では、事務事業評価システムを導入済みである自治体が、施策評価システムを構築するに際して検討すべき論点と課題を提示したい。

(1) 基本計画体系との連動性

まず、施策評価の対象となる「施策」を確定する必要がある。この点、先行自治体では、その多くが総合計画の基本計画体系に評価対象を見出している。

しかし、総合計画の下位にある個別分野別計画との整合性を重視する余り、これらの計画の集合体として再構成されたにすぎない基本計画であるならば、計画体系に基づく施策評価は困難であろう。それゆえ、基本計画体系が施策評価に耐え得るような、目的と手段によって階層的に構成された戦略体系になっているかどうかの検証を行う必要がある(佐藤2001a)⁴。

つぎに、施策の実現手段としての事務事業を選定する必要がある。事務事業評価で対象とした事務事業の目的が、基本計画に掲げられた施策のどの部分に該当するかを見極めることにより、施策に事務事業をブランチさせることができる。

しかし、事務事業評価の事業単位は微細であるため、評価対象となる事業数も通常は千本以上になると考えられ、1つの施策にブランチする事務事業の本数も平均して数十本にのぼるであろう。それゆえ、事務事業を多角的に相対比較して重みや優先順位を付与することは容易なことではない。そこで、施策と事務事業の中間レベルにこれらを連結させる基本事業を設定する必要があるだろう。設定に際しては、施策評価を定着させるためにも、

施策を所管する関係部署で議論し合い、基本事業を設定する過程が重要である。その際、目的たる施策を実現する手段が何かを考え、そこから基本事業を導出するトップダウン・アプローチと、個別の事務事業の目的に着目し、類似の目的を有する事務事業を一括りにすることで基本事業を導出するボトムアップ・アプローチがある。

このようにして、「政策－施策－基本事業－事務事業」からなる目的・手段の体系図（ツリー図）を完成させることができる。

施策と基本事業を目的と手段の関係として捉え、基本事業の優先順位付けを行うことで、予算や人員などの行政資源を効率的に配分しやすくなる。これにより、基本計画体系・施策評価・事務事業評価の連動を図ることが可能となる（図2）。

さらに、施策評価では、できる限り組織の目標とリンクさせて、組織としての目標達成へのインセンティブを高めることが必要である（山中2001）。

その前提として、施策を所管する組織（部

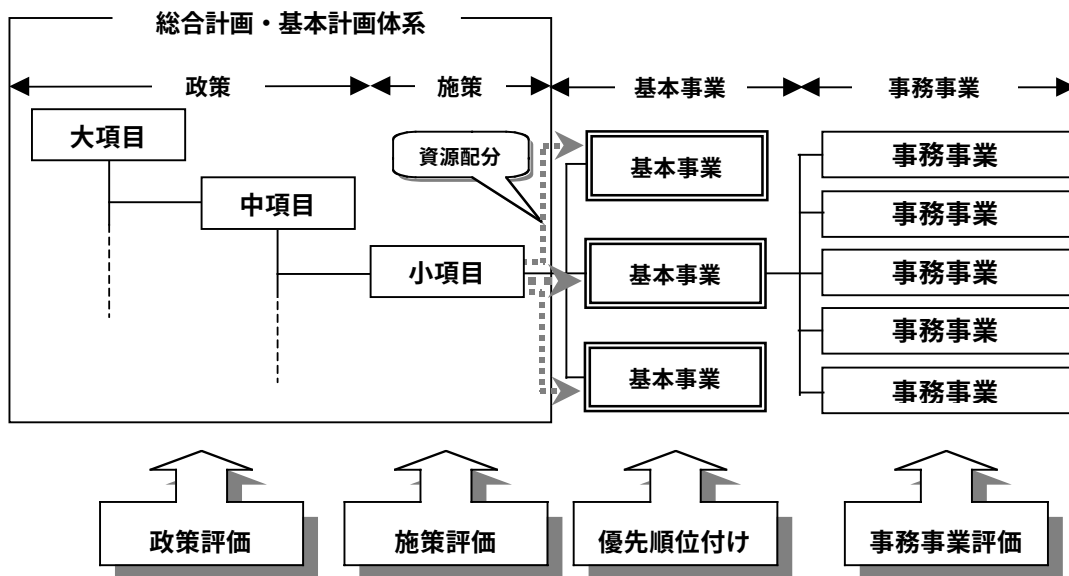
署）を確定し、責任の所在を明らかにしておくかなければならない。ただし、このとき基本計画体系と組織体系のズレが問題となるであろう。施策と組織（部署）は必ずしも1対1の関係ではなく、かなりの部分で1対nの関係となっているからである。これは、個々の事務事業とは異なり、施策は複数の組織（部署）が担当する場合の多いことに起因している。

このように複数の組織（部署）に関係する施策を評価する場合には、それぞれの組織（部署）が相互に横の連携を図りながら議論や調整を行うための機会や場を設定することが重要となる。またこうした取り組みは、縦割行政の弊害を克服することにも大きく貢献することになるであろう。

（2）実施計画策定との連動性

前述のように自治体総合計画は自治体の最上位に位置する行政計画であるが、一方では「どの自治体の総合計画も、公表される計画書を作成するまでは、全体の関心が集中して

図2 総合計画・基本計画体系と行政評価の連動システム



注）一例として基本計画体系が大・中・小の3つの階層構造になっている場合を示した。

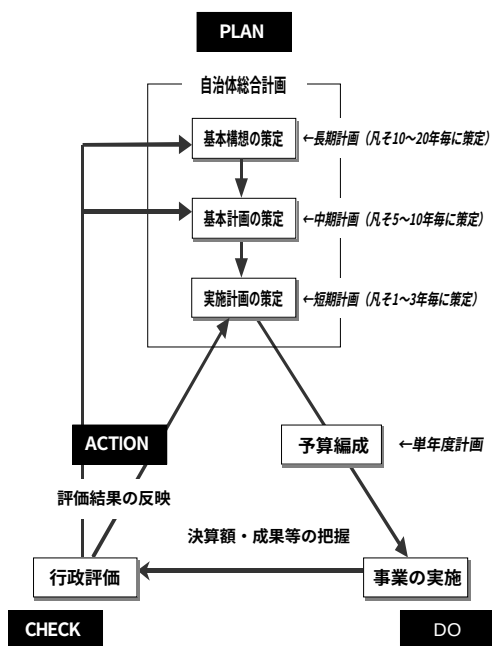
出所）筆者作成

注がれても、それが出来上がってしまえば、後は日常業務の中で忘れ去られ、ほとんど放置された状態が続いているといっても過言ではない」との指摘もあった（斎藤1994）。

こうした要因としては、第1に自治体総合計画と予算編成の連動性が十分でなかったこと（two-track system）、第2に定量的な評価指標や数値目標がほとんど設定されなかったこと⁵、第3に前回の計画改定はバブル期ないしそれ以前であったため評価に対する行政側の認識が希薄であったこと、第4に住民に対する説明責任が現在ほど要請されていなかったことなどが考えられる。それゆえ計画の進捗状況や事業の執行状況を把握することに主眼が置かれ、計画目標からみた成果の達成度を問う姿勢はあまりみられなかったといえる。

しかし、これからの自治体行政は総合計画をいかに活用し、政策主導型の行政運営への転換を図ることができるかにかかっている。近年の総合計画は多様な住民参加手法を駆使しながら策定を行っており（佐藤2001b）、

図3 PDCAサイクルによる自治体総合計画の進行管理システム



出所）筆者作成

総合計画に掲げた将来像や目標を決して画餅に帰さぬようにするためには、事業実施（Do）と計画策定（Plan）との間に行政評価（Check・Action）を組み込んだPDCAサイクルの構築が必要である（図3）。そして、自治体総合計画の進行管理システムに位置付けられた行政評価には、将来に向けて実施すべき事業の選択を明らかにするという事前評価の側面と過年度において実施した事業の成果を検証するといった事後評価又は途中評価の2側面があることがわかる。

このように総合計画の進行管理を視野に入れた行政評価システムを構築する際には、実施計画策定システム⁶との連動が不可欠である。そして、実施計画の策定過程では、効率性、需要性、公平性、緊急性など様々な角度から事業を相対比較し選択する必要があるため、とりわけ施策評価システムとの連動が重要である。

ところで、実施計画は一般的に基本計画に掲げた施策を実現するため、財政部局が作成する財政計画との整合を図りながら、凡そ3～5年の計画期間内に行政各部局が着手又は実施する事業を企画部局が明らかにした計画であり、予算編成の拠り所となるものである。

しかし、これまでは必ずしも実施計画への事業登載基準や事業の優先順位が明確ではないことが多かった。前述のような施策評価システムを実施計画の策定過程に導入することにより、事業選択に客観性と合理性を付与するとともに、住民に対する説明責任と意思決定プロセスにおける透明性を確保することが可能になるものと考えられる。

最後になるが、国内における施策評価システムの導入・検討は緒に就いたばかりである。それゆえ、確固たる方法論が存在するわけではない。「行政評価は走りながら考えるもの」とするアクションアプローチを基本姿勢としながら、試行錯誤を積み重ねるほか進むべき道はないであろう。

（本稿は、筆者の個人的見解であり、所属先とは無関係であることをお断りします。）

注記

- 1 行政が実施している活動は、一般的に「政策」「施策」「事業」「事務」として体系化される。このとき、政策は総合計画に示された基本方向を、施策は政策を実現するための方策（総合計画の基本計画にほぼ該当）を、事業は施策を進めるための具体的な活動（総合計画の実施計画にほぼ該当）を、事務は事業を実施するために必要となる手続等を行う作業を指すものとしている。また行政評価の概念については論者によって用い方や意味内容が様々であるが、本稿で論じる施策評価とは、その評価対象を、政策・施策・事務事業の階層構造における「施策」レベルに限定するものである。なお、先行事例の中には、「政策評価」の名称でも施策評価を含む場合や、政策評価と施策評価を一本化し「政策・施策評価」の名称を用いるなど多様であり、名称からは一義的に判断することは難しい。
- 2 ベンチマークの設定に際しては、コミュニティ・マネジメント（community management）の視点から、いかにその作成プロセスに住民を巻き込み、合意形成の結果として目標を共有化できるが重要な課題である。なぜなら、ベンチマークは単に行政の水準や目標値を表現するばかりではなく、住民と行政が地域社会の方向性について考えたり協働する際の共通のメルクマールでもあり、多くが行政のみでは制御できない他律的要因に依存しているからである。
- 3 人間の有する経験や勘など感性データを活用し、これまではモデル化や定量化が困難であった問題に対しても評価することのできる柔軟な意思決定支援システムとしてAHP（Analytic Hierarchy Process；階層化意思決定法）が注目されている。
- 4 群馬県太田市のように基本計画体系とは別に評価専用の目的体系図を作成する方法もある。しかし、このような場合既存の基本計画との連動性をどのように担保するかといった課題がある。

- 5 江東区・松本市・堺市などのように近年策定された総合計画には、基本計画や実施計画レベルで評価指標や数値目標を記述したものが見受けられる。
- 6 自治体によって、実施計画は計画期間、策定方式、策定手順、登載事業の範囲、公開の有無など、その形態はまちまちであり、画一的なフォーマットは存在しない。例えば、実施計画の策定方式であるが、毎年度計画の見直しを行う毎年ローリング方式と、計画期間内は見直しを行わない固定方式、これらの折衷方式がある。また登載事業の範囲についても、事業規模の大きさなどから主要な投資的事業を主体に構成される場合や、市民生活により密着した非投資的事業についても位置付ける自治体など様々である。市町村レベルの実施計画の形態を調査したものとして、福岡県市町村研究所都市経営研究会（2001）『事務事業評価システム 実施計画の進行管理と評価』などがある。

参考文献

- 斎藤達三（1994）『総合計画の管理と評価』、勁草書房
- 佐藤徹（2001a）『自治体における施策評価システムの現状と課題－総合計画体系との連動性を中心に－』、国際公共政策研究、5(2)：129－145、大阪大学大学院国際公共政策研究科
- 佐藤徹（2001b）『多価値化時代の都市総合計画と住民参加システム』、分権社会のひとづくり（年報自治体学第14号）：128－145、自治体学会
- 佐藤徹（2001c）『階層化意思決定法（AHP）に基づく施策評価モデルの基本設計に関する考察』、国際公共政策研究、6(1)：223－239、大阪大学大学院国際公共政策研究科
- 森沢伊智郎（1999）『事務事業評価導入に際しての留意点』、NRI地域経営ニュースレター、Vol.10：1－6、野村総合研究所関西

地域開発研究部

山中俊之（2001）『マネジメントのツールと
しての行政評価』、Japan Research Review
（2001. 8）：112－145、日本総合研究所

Abstract**The Basic Study about Establishing Program Evaluation System
Linked with Comprehensive Plan of Local Government**

Toru Sato
Toyonaka City Office
kikaku@city.toyonaka.osaka.jp

Today a lot of Japanese local governments pay attention to public sector evaluation system. Establishing public sector evaluation system increases the efficiency and effectiveness of government, which is part of the impetus for implementing results-based government.

The purpose of this paper is to consider how local government establishes program evaluation system linked with comprehensive plan after the introduction of project evaluation system.

There are three viewpoints in program evaluation. The first is the benchmarking, the systematic comparison of one organization to another with the aim of mutual improvement. The second is the effectiveness, the extent to which the outputs of a project meet the citizen's needs and expectations. The third is the multi criteria analysis, setting priorities in the projects by means of comparing with some projects from multi-criteria.

Establishing program evaluation system linked with comprehensive plan requires two components. One is the linkage with the master-plan structure. As the long-term policy document for local government, the master-plan is both a statement of purpose and guideline of general direction to desired conditions. The other is the linkage with the short-term action planning process which demands to compare with some projects from multi-criteria.

Performance Measurement in the U.S. Public Sector: An Analysis of Its Current Status and Future Obstacles

Hiraki Tanaka
Mitsubishi Research Institute, Inc. and University of Pennsylvania
hiraki@mri.co.jp

Abstract

Since the 1990s, the momentum for using performance measurement in the U.S. public sector has been growing as a result of an increased focus on outcome indicators and citizen involvement in government. Performance measurement has become a commonly used tool in performance-based budgeting, strategic planning, and developing performance management systems. It is also frequently used to create baseline comparisons for implementing benchmarking in state and local governments.

However, despite the growing interest on the part of public officials, performance measurement is still not well understood. This is mainly because the study of performance measurement has lagged behind its implementation, and systematic and thorough research of this phenomenon has not yet taken place. The role of scholars and researchers will be crucial in guiding the further dissemination, appropriate use, and effective implementation of performance measurement. Concurrently, heads of public sector organizations must provide leadership and incentive for better incorporating performance measurement into their organizations' management systems.

1. The Current State of Performance Measurement

1.1 Implementation by the Public Sector

Today, performance measurement can be seen at various levels of the U.S. public sector. At the federal level, the Government Performance and Results Act (GPRA) was passed in 1993 and all executive agencies are required to set goals for program performance and to measure results. They are also required to prepare multiyear strategic plans, annual performance plans, and annual performance reports.

At the state and local levels, performance measurement is disseminated with much more diversity. For example, Oregon, Minnesota and Florida are well known for having statewide performance measurement processes, known as "benchmarking." Some cities, such as Phoenix, AZ, and Charlotte, NC, have been using performance measurement in their budgeting processes for decades.

Unfortunately, because of the widespread variability in the ways performance measurement has been put into practice, it is difficult to make clear generalizations about the status of performance measurement in the U.S. as a whole. The most comprehensive survey was conducted jointly by the Governmental Accounting Standards Board (GASB) and the National Academy of Public Administration (NAPA) in 1996.¹ Of the respondents in this survey, 83 percent of the state departments and 44 percent of the municipalities indicated that they have developed some type of performance measurement. Sixty-five

percent of the state departments and 31 percent of the municipalities reported that they have developed output or outcome indicators. A similar survey by Poister and Streib (1999) was conducted by surveying municipal managers in cities with populations of 25,000 or more. Poister and Streib found that 15 percent of the respondents reported that their cities used performance indicators in selected departments or program areas, and 23 percent reported that they have centralized, citywide performance measurement systems. Their findings are quite consistent with the results of the survey by GASB and NAPA.

Despite these surveys, one still cannot tell with confidence how many state and local governments are using performance measurement and how they are using it. However, it is becoming clear that performance measurement is more prevalent in larger jurisdictions. Poister and Streib (1999) also pointed out that it is used more frequently in cities with the council-manager form of government than in those with mayor-council systems.

Performance measurement is also becoming popular among non-profit organizations. As Drucker put it, "performance and results are far more important . . . in the non-profit institution than in a business" (Drucker 1990, p.107). Among non-profit organizations, the United Way of America has been a leader in developing performance measurement and spreading it to its partners (Hatry 1999).

1.2 Support from External Institutions

Although the development and practice of performance measurement in the U.S. public sector have primarily been conducted by practitioners in state and local governments, support has been provided by independent external institutions, such as the International City/County Management Association (ICMA), the Urban Institute, GASB, NAPA, and the American Society for Public Administration (ASPA).

ICMA published a pioneering book as far back as 1938 (Ridley & Simon 1938), which suggested ways to measure the performance of municipal services. Since then, ICMA has been playing a leadership role, especially in providing information and assistance to municipalities. Most recently, ICMA established the Comparative Performance Measurement Consortium in 1994, in which participating municipalities (initially 34 and now 140 cities and counties) can share their performance information and can compare it to that of similar jurisdictions. The Urban Institute, with Harry P. Hatry as a leader, has been providing instruction on how to develop and make use of performance measurement since the 1970s. ASPA's Center for Accountability and Performance (CAP) provides information and materials on performance measurement through its web site and by presentations at conferences.

GASB, whose primary mission is to establish and improve standards of accounting and financial reporting for state and local governments, has been further pressing these institutions to report service efforts and accomplishments (SEA) to elected officials and to the public. The objective of SEA reporting is to provide more complete information about a governmental entity's performance than can be provided by traditional financial statements. GASB has also been utilizing a significant grant from the Sloan Foundation to conduct projects addressing the needs of state and local governments with respect to developing performance measurement. These projects include the establishment of a comprehensive and useful performance measurement clearinghouse on the Internet, a survey of state and local governmental entities (mentioned earlier), and the publication of case studies of performance measurement efforts in state and local governments. GASB's case study publications, currently comprised of twelve state and local cases, are the most comprehensive ever done, and fourteen more cases will follow.²

Basic information on the use of performance measurement in all state governments and the 35 largest cities can be obtained from the Government Performance Project conducted jointly by Governing

Magazine and Syracuse University's Maxwell School.³ Other than the above-mentioned institutions, the Sloan Foundation and the Pew Charitable Trusts have been helping a number of projects by providing grants to encourage the creation and use of indicators of municipal government performance.

State and local governments have relied on significant external support, but they are not the only ones who have benefited. Practitioners in governments have shared their information with external funding institutions and with counterparts from other jurisdictions. There is no doubt that formal and informal collaboration among external institutions and public officials has contributed to enhancing the understanding and the use of performance measurement in U.S. state and local governments.

2. Current Issues

2.1 Recent Changes

Performance measurement in the U.S. public sector has at least three decades of history, and, reflecting other public sector changes which have taken place during that period, the foci of performance measurement have also been changing.⁴ For example, until the 1980s, the main focus of performance measurement was on the efficiency of government services, that is, measuring the number of clients served by a given number of government employees. Today the main focus is on the effectiveness and quality of government activities, that is, the degree to which performance objectives are being achieved. This is the reason that the importance of measuring outcomes, as opposed to outputs or inputs, has recently received so much emphasis.

Another recent change is the increased stress on the importance of citizen involvement in performance measurement processes. There are two models used in viewing citizens in relation to government; citizens as customers of government services, and citizens as owners of the government (Schachter, 1997). Regardless of which model are used, either view leads to the recognition that citizen involvement is essential in the process of performance measurement. Currently various efforts are being made by state and local governments to involve citizens; using citizen satisfaction as an alternative outcome indicator; and consulting citizen focus groups to obtain input on outcome indicators and the quality of government services.

Although it is not a new idea, using performance measurement as a tool for effective budgeting, planning, and management has become more popular recently. Performance-based budgeting, which incorporates performance measurement as a critical component of a budgeting system, is used in 47 of 50 states (Melkers & Willoughby, 1998). A number of state and local governments have begun using strategic planning processes to strengthen their planning and management capacity, and have been making use of performance information in this course of action. Performance measurement is also regarded as a crucial element of more broadly defined performance management systems. In performance management systems, a variety of government activities, such as resource allocation, employee evaluation, and contracting out of governmental activities are managed using information obtained through performance measurement.

Finally, there is a growing interest in "benchmarking." In performance measurement, current levels of achievement on key performance indicators are compared to desired levels (often described as "goals"). Benchmarking refers to an approach for systematically setting, and determining processes for obtaining, those performance goals. This method was transferred from business practices, and Oregon's "Oregon

Benchmarks," Minnesota's "Minnesota Milestones," and Florida's "Florida Benchmarks" are renowned for applying benchmarking to setting statewide priorities.

In benchmarking in the private sector, the desired levels (goals) of performance indicators are often compared to the "best practices" or the performance of other businesses. For example, Motorola benchmarked Domino's Pizza and L.L. Bean looked to Xerox (Keehley, Medlin, MacBride, & Longmire, 1997). Similar methodologies can be utilized in the public sector. Recently, comparisons across state and local governments are becoming popular. The ICMA Comparative Performance Measurement Consortium is an effort to respond to this trend. The consortium was made up of 34 city and county managers (now 140) as members in 1994, who identified a need for accurate, fair, and comparable data regarding the quality and efficiency of service delivery to their citizens. ICMA is helping the consortium members to coordinate their work, share performance information, identify desired outcomes of service delivery, define indicators, and to collect data. The North Carolina Local Government Performance Measurement Project initiated in 1995 is another similar effort to provide a comparative basis for local governments to assess service delivery and costs, although the project is restricted to the North Carolina area. In addition to such consortium efforts, national recognition awards such as the Malcolm Baldrige National Quality Award, the Carl Bertelsmann Prize, and Rutgers University's Exemplary State and Local Awards Program (EXSL) provide reliable definitions of best practices to state and local governments which conduct benchmarking (Keehley et al. 1997).

2.2 Perceptions vs. Reality

In spite of its current popularity in the public domain, there are still many indicators that reflect confusion and ambivalence regarding performance measurement.

First of all, while it is one of the most frequently used terms in today's public management, it is also among those least understood. One widely supported definition by Harry P. Hatry describes performance measurement as "measurement on a regular basis of the results (outcomes) and efficiency of services or programs" (Hatry 1999, p. 3). However, this definition begs the question of clearly distinguishing between "outcomes" and "outputs," a task which has proven problematic for many. Even among the scholars of public management, a consensus on the definition of performance measurement has yet not been created. The current state of imbalance between the popularity of this term and a clear understanding of its meaning, parallels the fact that the implementation of performance measurement has outpaced corresponding study in this field.

Secondly, while performance measurement is one of the few issues that can expect bipartisan support, this does not mean that it is easy to put into practice. Both contestants in the latest presidential election are associated with performance measurement. President George W. Bush has been famous for deploying performance measurement in the Texas state government when he was the Governor, and Vice President Al Gore led the National Performance Review (NPR), in which the use of performance measurement was emphasized based on the principles of the customer-driven and results-oriented government. Under the Clinton and Gore Administration, GPRA, which requires federal agencies to measure the performance of their activities, was passed with bipartisan support. However, there are still a considerable number of executives in local government who do not take performance measurement seriously. Additionally, many government employees are skeptical, fearing an increase in responsibility and potential punitive actions as a consequence of poor assessment. Even when there is no obstacle to the initiation of performance measurement, how it can successfully be developed and used is hardly clear. While ideological conflicts

may not be a problem in most cases, organizational obstacles and logistical and technical difficulties can be.

Thirdly, many local officials do not see a clear and direct relationship between performance measurement and their own work. They tend to view it only as a technical tool. Performance measurement is often used in relation to budgeting, strategic planning, program evaluation, reporting to stakeholders, and auditing. These activities are usually conducted by specialists in each field, and performance measurement is planned, developed, installed, and maintained mostly by experts in accounting, budgeting, or quantitative analysis. However, the efficiency and effectiveness of every activity in a local government can be targeted by performance measurement, so it is important to note that it can potentially affect all its employees. Every employee is able to benefit from identifying problems with their job and increasing productivity and effectiveness. Once installed, performance measurement can become a common tool for everyone in a local government.

Finally, in spite of individual governments' efforts and support from external institutions, it is not yet clear whether the practice of performance measurement has resulted in positive outcomes. In other words, no one has yet been able to measure the "performance" of performance measurement. This lack of knowledge about the consequences of performance measurement opens the door to criticism that most performance measurement practices simply imitate previously successful practices, and thus have not born significant fruit (Roy & Seguin 2000). Gauging the performance of government activities is so difficult that there is no effective argument for or against this criticism as of yet. Past research efforts have mostly been devoted to providing information on performance measurement and encouraging its use. Developing objective ways to assess performance measurement practices will be the next task for scholars and researchers in this field.

3. Conclusion

Performance measurement is not a new idea, but since the 1990s, with an increased focus on outcome indicators and citizen involvement, the momentum for applying it to state and local governments has been growing. There are also emerging issues such as the use of performance measurement in performance-based budgeting, strategic planning processes, performance management systems, and as a vital part of efforts to provide a comparative basis for implementing benchmarking in state and local governments.

In spite of the growing interest among public officials, however, performance measurement is not well understood. This is mainly because the study of performance measurement has lagged behind its implementation, and a systematic approach to this issue has not been structured. Answers to important questions which practitioners face have not yet been found, such as; how long does it take to build a mature performance measurement system; what is the cost of building and implementing it; what kind of resources do we need other than money to build it; what type of performance measurement system is appropriate for specific purposes; and finally, what are the actual benefits of implementing performance measurement? These are questions that individual state and local governments are unable to answer and require the attention of scholars and researchers at academic institutions.

Nevertheless, the ultimate responsibility for initiative lies with state and local officials. A government must build specific knowledge and develop specific techniques, as well as develop its evaluation capacity, in order to successfully introduce and implement performance measurement. Evaluation capacity usually

refers to human capital (skills, knowledge, experience, etc.) and financial/material resources (Boyle, Lemaire, & Rist 1999). However, organizational factors such as leadership and organizational culture are also extremely important aspects of an evaluation capacity. Leadership plays a critical role, particularly in the initial stages. Because the actual benefits of implementing performance measurement are so vague in the beginning, the strong will of a leader is necessary to generate momentum.

Performance measurement is not merely a technical tool; it represents a way of thinking which implies that decision-making and management in the public sector should be based on factual evidence. As long as it is understood as such, there is no doubt about the importance of performance measurement. For further dissemination, more appropriate use, and more effective implementation of performance measurement, the role of scholars and researchers will be crucial. They should establish systematic approaches for the study of performance measurement and provide the public with solutions to existing problems and practical suggestions for implementation. At the same time, public organizations must develop their evaluation capacity, in particular their leadership and organizational capacity, to better incorporate performance measurement within their management systems.

Acknowledgement

I owe a great deal to Harry P. Hatry, Marc Holzer, and Lawrence W. Sherman who have supported me throughout my studies in the United States. The author would also like to specially thank Joshua L. Brooks and Daniel Hernandez for their invaluable comments on this article.

Notes

- 1 GASB recently conducted a less comprehensive, but more detailed survey and published its results in November 2001. The result of both the earlier and the latest surveys are available at the following web site: <http://www.rutgers.edu/Accounting/raw/seagov/pmg/project/index.html>.
- 2 GASB's case study publications are available at the following web site: <http://accounting.rutgers.edu/raw/seagov/pmg/index.html>.
- 3 Results of the Government Performance Project is available at the following web site: <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/index.htm>.
- 4 It is widely recognized that the original use of performance measurement in the public sector dates back to the late 1960s when the Johnson Administration introduced Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS) into the federal government.

References

- Boyle, R., Lemaire, D., & Rist, R.C. (1999). Introduction: Building evaluation capacity, in Boyle, R., & Lemaire, D. (Eds.). *Building effective evaluation capacity: Lessons from practice*. Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- Drucker, P.F. (1990). *Managing the non-profit organization*. Harper Collins Publishers, New York, NY.
- Hatry, H.P. (1999). *Performance measurement: getting results*. The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Keehley, P., Medlin, S., MacBride, S., & Longmire, L. (1997). *Benchmarking for best practices in the*

- public sector*. Jossey-Bass Inc., Publishers, San Francisco, CA.
- Melkers, J., & Willoughby, K. (1998). The state of the states: Performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58(1), 66-73.
- Poister, T.H., & Streib, G. (1999). Performance measurement in municipal government: Assessing the state of the practice. *Public Administration Review*, 59(4), 325.
- Ridley, C.E., & Simon, H.A. (1938). *Measuring municipal activities: A survey of suggested criteria for appraising administration*. International City/County Management Association, Washington, D.C.
- Roy, C., & Seguin, F. (2000). The institutionalization of efficiency-oriented approaches for public service improvement. *Public Productivity and Management Review*, 23(4), 449-468.
- Schachter, H.L. (1997). *Reinventing government or reinventing ourselves*. State University of New York Press, Albany, NY.

業績測定型・三重県事務事業評価システムの 発展過程と展望

梅田次郎

三重県
umedaj@pref.mie.jp

1. 本稿の目的

三重県が取り組み始めてから6年が経過し、7年目に入った「事務事業評価システム」は、地方自治体における評価システムのモデルのひとつになっている。

本稿においては、生活者起点の行政運営を基本目標とする三重県の行政改革の根幹的なツールとして構築した事務事業評価システムについて、発展過程をたどりながら、その基本的性格が評価に関する理論の中でどういう位置付けになるのかを確認するとともに、今後の展望と課題について明らかにしたい。

2. 発展過程の区分け

三重県における事務事業評価システム（以下「評価システム」と略す。）の発展過程を次の3期に分けて考察する。各期の主要な項目を年度に分けて次に掲げる。なお、評価システムの詳細については、既に発表しているので、ここでは省略したい（梅田・竹内1999、梅田2000a、中嶋1999）。

（1）第1期（創生・導入・拡大期）

①1995年度（創生期）

- ・北川正恭知事誕生
- ・行革運動「さわやか運動」の根幹として評価システムを位置付け
- ・幹部（部・次長、所属長）研修（600人）を通じて手法の開発、手引書の作成

②1996年度（導入期）

- ・本格的導入の宣言
- ・本庁課長補佐・係長への研修・説明会（600人）を通じて意識改革と手法の徹底
- ・評価表作成作業の実施
- ・事務事業の相対比較作業の実施（当該年度のみ）
- ・「さわやか運動」推進大綱の策定

③1997年度（拡大期）

- ・本庁・地域（出先）機関の課長補佐・係長への研修・説明会（1700人）
- ・評価表作成作業に地域機関も参加
- ・政策体系に基づく基本事務事業単位の新たな設定と試行
- ・評価表の公表
- ・総合計画「三重のくにつくり宣言」の策定
- ・「三重県行政システム改革」の策定

（2）第2期（改善期）

①1998年度

- ・基本事務事業単位の評価の本格的取組み
- ・運用上の問題点の検討作業の全庁的实施
- ・評価表のインターネットでの公表
- ・所属長・係長への評価システム研修（460人）

②1999年度

- ・評価サイクルの改善
（継続事務事業にかかる評価を年度終了後の実施に変更）
（予算要求時点は、基本事務事業評価表を中心とし、予算要求段階・編成段階において各評価表を公表）

- ・評価表作成責任者として所属長名の明示
 - ・所属長・係長への評価システム研修（600人）
 - ・NPO法人「評価みえ」による評価実施
- ③2000年度
- ・所属長・係長への評価システム研修（520人）
 - ・各部局別に「率先実行」取組計画書によるビジョン・政策課題・行政改革課題の目標設定と進行管理
 - ・課長級以上の管理職への勤務評価導入

（３）第3期（再構築期）

2001年度

- ・公共事業評価システムの導入
- ・学校自己評価システムの導入
- ・研究評価システムの導入
- ・評価システムを新しく「みえ政策評価システム」（3層の評価）に再構築することを検討
- ・「行政経営品質向上の取り組み」の本格的導入
- ・所属長、係長、新規採用職員への評価システム研修（400人）

3．基本的性格を規定した原初の姿（第1期）

筆者は、最初の2年間担当責任者として取り組んだのであるが、評価システムが生まれた原初のねらいと姿を今一度整理してみたい。

（１）評価システムの位置付け

評価システムは、新しく誕生した北川知事の下で始まった行革運動「さわやか運動」の根幹として最初から明確に位置付けられた。さわやか運動は、サービス、分かりやすさ、やる気、改革の頭文字をとった行政改革運動で、生活者を起点に行政を見つめ直して運営することにより行政の価値を高めることをね

らいとし、一人ひとりが目標を立てて挑戦しようとするものである。従来型の行革手法である組織改編、事業量削減、定数削減等とはとりあえず横において、成果志向、結果重視の行政運営を真に追い求める道具として評価システムは位置付けられた。もちろん評価システムだけで自己完結するのではなく、総合計画進行管理システムや予算編成執行管理システム、広聴広報システム、組織管理・人事管理システムと連動しながら運用することを構想していた。

評価システムの大前提として「生活者起点への政策転換」を明示し、職員が評価の作業を通じて「生活者起点の政策を形成していただけるようになる」ことに重点を置いた。2年後に策定した総合計画「三重のくにづくり宣言」の中で、生活者起点の県政について次のように定義した。

県の行政は、ややもすると行政サービスを提供する行政側の都合で考えがちであったが、これからは、行政サービスの受け手の立場に立って行政を進める。そして、精神的な充実も含めた、真に豊かな生活を求めて努力する一人ひとりの住民を「生活者」として捉え、支援していくことを行政の主たる目的とする「生活者起点の県政」を展開していく。それは、①住民の自主性を尊重する行政、②地域の主体性を重視する行政、③より良いサービスを提供する行政である（三重県1998）。

そのためには官僚組織の病理現象として指摘される法規万能主義、縄張り主義、権威主義などを絶えず治癒し続けることが必要である。総合計画に定めた政策・施策・事務事業の政策体系に基づく目的・手段の連鎖の中で、生活者起点から「事業の目的は適切か、目的はどれだけ達成されたか」を問い続ける評価システムの作業を通じて、職員の意識が生活者起点に変革されていくことをねらいとした。

（２）手法

評価システムの手法を考えるに当たって、担当者は政策評価に関する理論を勉強してい

たわけではなかった。「行政が官の論理、権力を持つものの論理から生活者の論理に転換していくことを目指し、独占企業である県庁をもうひとつの県庁と競争しなければならない状態に置きたい、そのために民間企業におけるマネジメント手法を取り入れたい」という知事のこだわりから出発した。民間経営コンサルタントの提案をいかに行政版に組み替えていくかが課題で、課長級以上の研修、試行を通じて意見を聞きながら評価シートを作っていた。職員全員で取り組む評価システムであるから専門的な手法は放棄した。New Public Managementについても知っていたわけではなかったが、ちょうどその頃に翻訳された『行政革命』（Osborne and Gaebler 1992）の本を幹部研修の教科書として採用していた。

（3）自己評価

まず取り組むべきことは、長い間中央集権システムの中で国の出先機関として仕事をこなすことに終始し、補助事業が無条件に善となつてどれだけ多くそれを実施できるかが価値基準となるなどの思考停止状態になっている県庁の組織文化を抜本的に見直すことであった。従って、職員による自己評価を出発点とし、作業は職員の全員参加による全庁一斉方式で行うこととした。県庁全体の組織文化の改革というねらいは、作業を全庁に広めることを要請する。一部職員の作業ではほど遠い。地域（出先）機関にまで作業を広げた。

（4）外部への公表

評価表を外部に公表することは、当初全く考えていなかった。まず県庁内部で評価システムの現実的な運用が確立できるかどうかに関心があった。評価システムの意義を理解し取り組むべきとする者は少なく、運用上の問題点、疑問、悩みを訴える者、もともと導入に反対である者が大半を占める状況から、評価システムを途中で挫折させるシナリオも密かに考えた時期もあった（梅田2000a）。

評価表の公表への決断は、導入1年目の末に筆者が提案してからさらに1年の期間を要した。提案当時庁内からは反対の意見が多かった。「評価表は外に出せるものではない、未熟過ぎる」というのが反対の論拠である。しかし、「公表することを決定しないと、評価表も成熟しない」というのが筆者の確信であった。

評価表を公表すべき論拠は、「内部資料として取り組んでいるのでは、自己点検の域を出ず、お手盛り評価になる」との非難に応えるアカウントビリティの確立であるが、現実的に公表を思いつき、公表の効果として期待したねらいは、職員に真剣な取り組みをさせることに他ならなかった。第1期の最後に評価表の公表が決定されて、やっと職員や管理職が本気で取り組み始め、評価表の書き直しもみられた。

（5）総合計画との整合

第1期は、評価システムの作業の拡大を試行続けた時期と言える。そしてこの作業に並行して総合計画「三重のくにづくり宣言」の策定が進められた。

その総合計画に掲げられた880個の数値目標について、評価システムの指標との整合性を追求しようとしたが、庁内で成果を目標として表すことの理解が未熟であったために不徹底に終わった。

4．基本的性格

（1）業績測定型

評価システムは、広義の政策評価、即ち「政府の活動方針とその結果の関係を当該活動方針に内在しているはずの目的・手段連鎖に照らして評価する活動」（西尾2000）に入るのはもちろんであるが、評価理論上はどのように整理されるのか。現在では、実務上は、事業（施策）評価（program evaluation）

と、業績測定（モニタリング）（performance measurement・monitoring）の2つに区分するのが便宜であるとされている（古川2000a; 2000b）。事業（施策）評価は、ある特定の事業について個別にまた深くその結果を、事前又は事後に測定するものであり、これに対し、業績測定は、ある組織の行っている事業のすべてを対象とし、達成度合いを測定するものである。評価システムは、この2類型のうちの業績測定に属する。

（2）活用のねらい

三重県の場合、この業績測定をどのように活用しようとしたのか。その位置付けについては、変遷がある。

最初のさわやか運動時には「成果目標の設定とその進行管理による職員の意識改革と政策形成能力の向上」が、主たるねらいであった（三重県1996）。しかし、「行政システム改革」の策定時点においては、改革の3つのキーワード「分権・自立」「公開・参画」「簡素・効率」のうちの「簡素・効率」に位置付けられた（三重県1998）。政策形成能力の向上による質的な転換よりも最小の費用で最大の効果をあげる行政のスリム化の道具に転換している。筆者としては、3つのキーワードのいずれか1つではなく、そのすべてに供せられるシステムと位置付けるべきであると考えていたが、当時、「簡素・効率」に位置づける勢いを制することができなかった。業績測定型の評価システムは、捉え方によって、行政の使命、政策体系からの議論が欠けたものと考えられると、簡素・効率の道具になってしまうのである。

しかし、評価システムの手引書では、その目的として「政策や行政運営全般の質的向上」と「行政の説明責任の遂行」を掲げており、評価基準も「簡素・効率」だけにはなっていない。サービス・事業を合理的なコストで提供・処理しているかどうかについて情報を整理するとともに、目的の体系である政策体系の中で事業ごとの達成度をより上位の視点か

ら評価する仕組みになっており、運用の結果としては、まず意識改革に効果が表れる。そして意識が変革されることによって知る政策課題の解決に向けた政策形成にその効果は発展していくものと考えている。

アメリカにおける業績測定活用方法の説明として、1つの例を次に掲げる¹。

- ①より良い意思決定（マネジメントコントロール機能に供する情報の提供）
- ②業績評価（人事管理や公務員の勤務意欲をあげるための個人・組織の業績評価）
- ③アカウンタビリティ（マネジャーの責任感の促進）
- ④公的サービスの向上
- ⑤住民参画（業績測定報告による住民の関心喚起と公務員の良質なサービス提供の促進）
- ⑥公的な議論の向上（サービス提供についての議論が具体的、明確になる）

そして、業績測定はマネジメントプロセスにおいては必然かつ不可欠な役割を担っていることを強調している。

また、OECD（経済協力開発機構）の業績測定に関する説明においても、業績測定は、それだけで独立したアプローチではなく、多くのマネジメント戦略が統合されていく中の一部分をなすとみなされるようになっていると説いている²。

欧米の業績測定型にもいろいろなタイプが存在するのであろうが、大きな枠組みとして、三重県の場合も同様の活用のねらいを持っている。

（3）弱点

業績測定型については次のような問題点が指摘される。達成度を測る基準となる目標・成果指標の数値が、行政の外部、サービスを受ける側から見てどれだけの意味を持つのか分からないことが多いこと、目的に指標を当てはめる操作の過程で抽象化され、数値化する中で具体的な事柄が捨象されるので、所詮行政側の内部評価であり、お手盛り評価であると批判されやすい仕組みとなっているとの

指摘である（山谷2000, pp. 92-93）。業績測定型の評価を行っていくときには、絶えず意識してその内在する弱点の最小化に努めなければならない。

5. 改善策と新しい動き（第2期）

（1）問題点

第2期では、評価システムのバージョンアップに取り組むこととなるが、その改善は、職員との徹底した議論から絞られてきた次の問題点に対応しようとしたものである（中嶋1999）。

- ①何のためなのか（予算か、評価か）目的が不明確—予算要求時点の評価作業と年度終了後の評価との食い違い
- ②作業量の膨大さと一時集中という負担
- ③住民に分かりにくい
- ④評価内容に客観性がない
- ⑤評価システムの活用が弱い—行政運営全般との連動が不十分

（2）改善策

上記①の課題については、予算編成との連携を重視して評価表の作成時期が予算要求時期に重なっていたが、これを改め、作業の分散化を図った。

2500件以上に及ぶ個々の事務事業の評価表による評価は年度終了後（4月以降）に行うこととした。

予算編成時は施策（総合計画の政策体系上は67）と事務事業の間に「基本事務事業」という単位（約400）を導入し、基本事務事業評価表で行うものとした。その評価表には戦略プランシートを入れ込み、施策目的達成に向けた事業戦略を構築することに役立てようとした。

このように2つの流れに分けることは、評価機能の向上、すなわち年度終了後の評価作業による評価機能の向上と、基本事務事業単

位で成果を評価することによる評価機能の向上を図るねらいとともに、②の課題・作業負担の軽減及び③の課題・分かりにくさの解消に資するねらいもあった。

現実の評価作業は、どうしても日常の仕事のほかに余分な作業が付加されたと受け止められる。作業の目的と実施時期を合致させる改善によって、作業の一時集中という負担は少なくとも軽減された。分かりにくさの解消については、様式の改善を大幅に行って庁内的には分かりやすくなったが、住民にとっては逆に精緻化されて分かりにくくなってしまった部分もあった。

また、評価表の作成責任者として所属長名を明記することとした。責任を明確にしたことによる実務上の効果として、所属長が評価システムの作業に真剣に取り組むようになった。これは⑤の行政運営全般との連動の課題への基礎固めになる。

④の客観性の確保については課題の認識にとどまった。

（3）基本的性格への影響

改善後であっても、基本的には網羅的にすべての事業を対象としており、事業の目的を明確にした上で、達成しようとする成果の目標を明示し、毎年定時的にモニタリングしていく構造に変わりはない。個別の事業について専門的な評価手法を使って判定をしていく意図はない。

評価表の公表に踏み切ってから、住民（外部）によるモニタリングに大きな意義を見出し、住民の参画を期待したとはいえ、もともと評価システムが県庁内部の管理統制・マネジメントの観点から誕生したことからくる業績測定型の基本的性格は何ら変わっていない。

（4）新しい動き

ちょうどこの時期に2つの新しい動きが出てくることとなる。

ひとつは、NPO法人による評価活動の開始

である。NPO法人「評価みえ」が独自にシステムを開発し、まずはNPO事業の自己評価から始めた。さらには県からイベント評価等の委託を受けるようになった。評価主体の多元化である(梅田2000b, pp. 91-96)。

もうひとつは、それまでの行政改革運動のバージョンアップとしてボトムアップ型の「率先実行」運動を始めたのである。これは、職員一人ひとりが仕事への意欲・情熱を持ち「率先実行(みんなで・みずから・みなおす・三重づくり)」で取り組むことにより生活者起点の県政をさらに推進させようとするもので、各部局それぞれが、内発的に(いわば勝手に)今後1年間のビジョン・政策課題・行政改革課題についての実行計画を作成する。そこには、数値目標もできるだけ明記するように求められており、年度当初に公表し、その成果は年度末に評価してこれも公表するのである。

評価システムは、政策体系に基づき整理される業績測定であるが、この率先実行計画の作成と結果の評価は、評価システムを基盤にした部局という組織別の分かりやすい業績測定になっている。そして、さらに2000年度から課長級以上に初めて適用した勤務評価の際の個人業績の測定の基礎ともなっているのである。

評価システムの運用の定着化に重なるようにして、県庁外部では評価主体の多元化の動きが見られ、県庁内部では組織の業績測定として分かりやすく、かつ、個人の業績測定にも使える率先実行計画の運用が全庁的なシステムとして取り組まれるようになったのである。

また、評価表の活用についても、段階的ではあるが、議会への説明資料や県庁の中の重要な基幹の作業行程に統一的に使用されるようになっていった。

6. 今後の展望と課題(第3期)

(1) 3層の評価(みえ政策評価システム)

三重県は、2002年度から評価システムを、「施策評価」・「基本事業評価」・「事務事

業評価」の3層の評価に分けて構築し直そうとしている(三重県2001b)。同時に、部局の内部組織を再編成して「課」をなくし、施策の総括責任者として「総括マネージャー」を、基本事業の総括責任者として「マネージャー」を置き、責任と権限の明確な組織に変えることとしている。

施策評価は、県民とのコミュニケーション・ツールとして位置付け、分かりやすさを追求し、総括マネージャーが施策の数値目標の達成状況などを踏まえた評価を行う。

基本事業評価は、マネージャーのマネジメント・ツールとして位置付け、事業成果の的確な把握を追求し、基本事業の数値目標の達成度などを踏まえた評価を行う。

事務事業評価は、事業担当者の意識改革ツールとして位置付け、成果志向の観点から事業を改革していくことに活用する。

数値目標も徹底的な見直しを行って、総合計画との整合を完全なものにすべく作業が進んでいる。第1期で積み残された宿題の解決である。

以上が3層の評価であり、新しい呼称は、「みえ政策評価システム」である。なお、この3層の評価の仕組みにおいても、その基本的性格は、当初からの業績測定型であることに変更はないと考えている。

そして、当初から目指してきた評価システムと計画、予算、広聴など他のシステムとの連動をさらに強化し、それら統合された仕組みを総称して別途「政策推進システム」と呼ぶこととしている。もともと評価システムを構築する際、政策・施策・事務事業の政策体系に基づく目的・手段の連鎖の中で評価を行い、かつ、他のシステムと連動することとしていた構想を、より具体的に、かつ、有効な方法として確立しようとしていると言うことができる。

(2) 評価の多元化

三重県公共事業評価システムが3年間の検討を経て導入された。このシステムの目的は、効率的・効果的な社会資本の整備のため、客

観的な評価手法による事業の優先的な実施を推進することである。特徴としては、①異なる公共事業を同一基準で比較し評価を実施、②公共事業の効果を客観的に表すため費用便益分析手法を採用、③地域間の公平性に配慮するため地域係数を導入、④分野別の重要度を調整するため重点化係数を導入、⑤個別事業レベルの政策課題（戦略性、緊急性）による優先度評価を実施することがあげられる。

このシステムも、事業の優先度を客観的な基準で評価していくことによって公共事業のマネジメントの向上を図ろうとするものである。筆者は、多元的な評価システムの全体像を提起してきたが、これは分野別の評価の多元化を形成するものである（梅田2000b, pp. 83-86）。ほかに学校自己評価システム、科学技術研究機関の研究評価システムも導入された。

また、評価主体の多元化として、監査委員による評価も検討されている。

さらに、「行政経営品質向上活動」という新たな全庁的システムも導入されている。

（3）課題

評価システムは、漸進的ではあるが、職員意識改革、県庁の組織文化の改革、生活者起点の政策形成にその効果を表してきている（梅田2000a、三重県2001a）。今後本格的に運用することとしている「みえ政策評価システム」とそれを核とする連動システムの総称「政策推進システム」の運用に当たっては、次の2つの課題に留意すべきであると考えている。

第1には、様式を精緻化させるなどシステムの自己完結性を求めるのではなく、関連システム相互の連動を強め、それらのシステムの統合により戦略的に効果を発揮することを追い求めるべきである。「立派なシステムよりも、立派な行政を」という方向性こそが重要である。

第2には、評価表を公表しているが、住民からの具体的なアクションが少ないことは否

めないことである。これは、評価システムが当初から内部のマネジメントの役割を担ってきた基本的性格からの限界とも言える。また、政治システムも含めあらゆる制度やシステムが有効に機能した暁にこそ、住民の参画、住民との協働の明るい展望が開けるものであろう。

しかし、評価システムが政策課題解決のための政策形成・決定へ住民の参画を促進する有効な基盤になることは間違いないところであり、指標づくりや評価作業への参加、評価情報の提供の工夫などシステム上の改善に努めながら、さらに評価の多元化を目指さなければならないのである。

注記

- 1 ニュージャージー州立大学ホームページ
(<http://www.andromeda.rutgers.edu/~ncpp/cdgp/manual.htm>) 'A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government' (National Center for Public Productivity, 1997)
- 2 OECDホームページ
(<http://www.oecd.org/puma/pac/performance.htm>) 'Performance Measurement'

参考文献

- 梅田次郎・竹内泰夫（1999）『三重県の事務事業評価システム』、斉藤達三編著、実践自治体政策評価、ぎょうせい
- 梅田次郎（2000a）『政策評価導入の体験』、公共政策：日本公共政策学会年報2000
- 梅田次郎（2000b）『行政評価のアウトソーシング』、島田達巳編著、自治体のアウトソーシング戦略、ぎょうせい
- 中嶋年規（1999）『事務事業評価システム、新たな展開へ』、地方行政、11月18日
- 西尾勝（2000）『行政の評価方式の拡張をめざして』、西尾勝編著、行政評価の潮流、（財）行政管理研究センター
- 古川俊一（2000a）『政策評価の概念・類型・

- 課題（上）（下）』、自治研究、2・4月号
- 古川俊一（2000b）『市民参加の評価方式』、
西尾勝編著、行政評価の潮流、（財）行政
管理研究センター
- 三重県（1996）『三重県「さわやか運動」推
進大綱』、三重県行政改革推進本部
- 三重県（1997）『三重のくにつくり宣言』
- 三重県（1998）『平成10年度行政システム改
革』
- 三重県（2001a）『いつでも、そして思いつ
いたところから—三重県職員が語る改革の
いま』、三重県総務局政策評価推進課
- 三重県（2001b）『「政策推進システム」の
導入にあたっての基本的な考え方』
- 山谷清志（2000）『評価の多様性と市民』、
西尾勝編著、行政評価の潮流、（財）行政
管理研究センター
- Osborne, David, and Gaebler, Ted (1992).
Reinventing Government. (Reading, Mass:
Addisson-Wesley). (邦訳：（1995）『行政
革命』、日本能率協会マネジメントセンタ
ー)

Abstract

The Development Process and Prospects of the Mie Prefecture Performance Measurement System

Jiro Umeda
Mie Prefectural Government
umedaj@pref.mie.jp

Six years have passed since the inception of the Mie Prefecture Performance Measurement System and it has now entered its seventh year. Currently, this system serves as the model for evaluation systems implemented by local government.

This system was created as the basic tool for the administrative reform of Mie Prefecture which fundamentally involves a people-oriented administration as its objective. The analyses of its formation and development processes have revealed that the basic nature of this system is affiliated with performance measurement, one of the evaluation types that are currently under debate.

The efficacy of this system has been gradually manifested in the reform attitudes of civil service, the creation of people-oriented policies, and hence the culture of the prefectural government bureaucratic system. While the system will retain its basic nature, it is expected to further improve, being accompanied with two main concerns: effective coordination of various components of this system, and enhancement of citizen participation and collaboration to be incorporated into this system inherently oriented toward internal management.

国土交通省における政策評価の展開

渋谷和久

国土交通省
shibuya-k2bj@mlit.go.jp

1. はじめに

中央省庁等改革の重要な柱の一つとして、平成13年より国の各府省において政策評価を導入することとされ、国土交通省はじめ各府省で様々な取り組みがなされ始めている。筆者は、この具体的検討が旧総務庁を中心に始まった平成11年度より、旧建設省の担当者として議論に参画していたが、多くの省庁の担当者が、「何をすればいいかガイドラインを作ってくれば、その通りやりますよ」という意識でいたことに疑問の念を抱いたのが始まりである。およそ政策評価を導入するということも政策である以上、何らかの目的を有するはずである。そのような目的意識なしに、手続き面の整備だけをして「評価のための評価」に陥る危険性があるのではないか、というのが筆者の第1の問題意識であった。

第2に、以下の2. で述べるように、個別公共事業に係る評価は平成10年度より先行的に実施している。現在の知見を最大限活用し、網羅的かつ相当なコストをかけて評価を実施し、その結果の公表等についても努力しているのであるが、公共事業に対する厳しい批判はやむことがない。それどころか、旧運輸省、建設省、国土庁、北海道開発庁の4省庁が統合し、国土交通省となることで、「巨大公共事業官庁」が出現すること自体が、統合前より批判の対象とされていた。真に国民の批判に応える改革を推進するためにはどのような理念をもち、政策評価というツールをどのように活用すべきか、統合前より旧4省庁の担当者が集まり、1年以上検討を行った。国民

に対する説明責任を徹底させ、改革に取り組む必要があるとの危機意識は、他の省庁よりも強く、かつ旧4省庁で共有できるものであった。

そうした検討のもと導入した国土交通省の政策評価体系は、手続きや手法面ではまだまだ改善の余地が大きいものの、理念と、目的意識だけは他のどの府省よりも明確であると考えている。本稿は、どのような問題意識、基本的理念のもとに国土交通省の政策評価体系が検討、導入されたかに焦点をあてて、紹介するものである。

なお、本稿中、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解を述べたものである。

2. 国土交通省における政策評価の基本的な考え方

我が国において、政策評価あるいは行政評価の取り組みは、地方公共団体における「事務事業評価」の流行という形で先行した。国土交通省発足前の旧建設省、運輸省においても、平成10年度より、個別公共事業について、新規採択に当たって費用対効果分析を中心とした評価をする「新規事業採択時評価」を、また一定期間未着工または未完成な事業については「再評価」を実施する等、「事業評価」の取り組みを充実させているところである。こうした「事業評価」は、対象が具体的であるだけにわかりやすい。また、評価結果が、「無駄な」事業を「中止する」という、これまたわかりやすい結論に結びつき得るため、

評価というと「事業評価」をイメージする人が極めて多いのが実情であろう。

こうした事業評価は、個別事業の効率性等を判断する上では有用である。しかし、国土交通省の政策評価について、マスコミ関係者や有識者の方々と議論していると、事業評価を主たる評価として認識し、それをできるだけ「客観的に」すなわち定量的に実施することで、官僚の恣意性を排し、事業の「優先性」の判断に結び付けることができるという趣旨の議論が展開されることが多い。しかし、そのような認識は、次の2つの点で問題である。

第1に、「優先性」は、組織としての戦略の問題であり、判断である。評価をするということ、判断をするということは決定的に異なる。評価は、政策判断に関与する主体（最終的には国民）に対して、適切な情報を提供することであって、政策判断そのものではない¹。

第2に、例えば、同じ道路事業でも、大都市部における渋滞解消のための道路整備と、過疎地域における地域交流促進や基礎的生活基盤としての道路整備とでは、その目指す目的（アウトカム）が明らかに異なる。これら事業の「優先性」は、それぞれのアウトカムの優先性すなわち組織の戦略に照らして判断されるべきもので、個別事業ごとに判断されるものではない。事業評価に関する「誤解」の多くはこの問題に端を発している。（個別事業の費用対効果比という数値の大きい順に優先度をつけるべきという議論は、「効果」が、政策の優先度を十分反映した形で数量化されていることが前提となるが、実務上は、費用対効果分析はそこまで精緻にされていない。）

本来、政策の優先順位をつけるのは政治の役割であり、それを踏まえて、米国のGPRAに基づく各省の「戦略計画」やドイツの「連邦交通路計画」のようなものが明示され、個別事業の評価はそれに照らして行われるべきものである。しかし、その前提が十分確立されていないまま、「政策判断」がより適切に行われるという意味での「政策の改善」手法

を、個別事業の評価だけに頼ることに限界があると考ええる。「はじめに」で述べた第2の問題意識は、こういう形で明確になっていた。

すなわち、適切な事業選択を行う上で、適切な事業評価が有用であるが、適切な事業評価を行う上では、組織の戦略が前提となる。一方、組織の戦略を策定するためには、組織全体の業績をきちんと評価して、「業務の棚卸し」を適切に行うことが必要である。

組織としての戦略（ビジネスストラテジー）策定は、行政改革のキーワードである「縦割りの打破」につながる。個別事業や個別施策の評価では、あくまで事業、施策から出発するボトムアップの発想になるが、今求められているのは、国民の立場にたって、ヒトや予算という経営資源を、真に必要なところに適切に配分するという「経営判断」であろう。こういうマネジメントは、組織全体を見て、全体の業績を評価した上で意思決定される。我が国の事務事業評価の議論で決定的に欠落しているのは、こうした視点である。

国土交通省では、「巨大官庁批判」を受け、「縦割りの打破」「局横断的な施策、事業の連携・融合」が、省発足当時から最重要課題として位置づけられていた。個別事業の評価だけではなく、適切なマネジメント判断に資する、組織全体を視野にいれた評価をシステムに組み込む必要があるとの認識は、こういう議論をへて、国土交通省内において、早くから共有されるようになっていた。

「戦略」についても、我々はそのイメージについて徹底的に議論した。「戦略」あるいは「政策体系」というと、いわゆる「ツリー状の施策体系」をイメージして、「大目標」「中目標」「小目標」あるいは「政策」「施策」「事務事業」という分類から出発しがちである。しかし、それは、既存の施策、事務事業を単位として「評価」することに結びつきやすい。もっと言えば、ツリー状の構造では、施策、事務事業レベルについては局、課単位で管理可能なものとなるため、部局横断的な発想がうまくない。アメリカでは、

“Measure comes before initiatives.”という言葉がある²。具体の施策等（initiatives）の前に、本来の目的を体現する指標（measure）が検討されるべき、というものである。「目標による行政運営」（Management by Objectives）という考え方によれば、施策、事務事業より先にまず目標があって、それを実現するために何をすればよいかを企画立案することが基本である。

ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の理念では、ミッション・ドライブ型の行政運営を模索する。政策目標は、国土交通省として、今後の政策を企画立案する上での継続的目標となるべきものであるから、既存の施策、事務事業から出発するのではなく、ミッション（使命）から導き出すべきものである。そこで、国土交通省は、統合に先立つ旧4省庁の段階から、統合に向けた準備として、「国土交通省の使命、目標、仕事の進め方」を取りまとめる作業に着手した。全幹部職員に対する意見聴取や、地域別シンポジウムの開催、知事・市町村長インタビューも含めた積極的なパブリック・インボルブメント（寄せられたパブリックコメント数＝11, 114）を実施し、本年1月に取りまとめ、公表した³。具体的には、「国土交通省の使命」としてミッションを明確にし、そのもとに「政策目標」をアウトカムベースで明らかにしている。「自立した個人の生き生きとした暮らしの実現」「競争力のある経済社会の実現」「安全の確保」「美しく良好な環境の保全と創造」等で大きく括った上で、より具体的な政策目標（アウトカム目標）を示している。さらに、「仕事の進め方の改革」として、**マネジメント・サイクルの確立**をはじめとしたマネジメント改革も、大きな柱にしている。

しかし、これはあくまで「叩き台」であり、中央省庁等の再編を真に意味あるものにするためにも、今後、省全体の政策を視野に入れた政策評価を実施し、その結果を踏まえて、今回公表した「使命、目標、仕事の進め方」を、戦略計画にまで高めていく必要がある。

こうした検討を経て、国土交通省における

政策評価導入の目的、「はじめに」の第1の問題意識に対する答が、明確になってきた。具体的には、「使命、目標、仕事の進め方」と同時に公表した「国土交通省政策評価実施要領」において、国土交通省の政策評価の基本的考え方を以下のように位置付けている⁴。

- ①政策評価は、**21世紀型国土交通行政改革を目指す重要な手段の一つ**。「政策のマネジメント・サイクル」を確立し、真に必要な施策等の企画案に反映。
- ②**公共事業も含めた政策全般について、総合的な評価を実施**。統合のメリットを活かした施策び連携・融合をはじめ、省全体の戦略的な政策展開へ活かす。

3. 国土交通省における政策評価体系

国土交通省においては、上記②の観点から、**業績測定（Performance Measurement）**を、政策評価の中核的方式に位置付けた。業績測定ないし業績評価は、民間企業においても、まさに「ミッションを実現する戦略的手法」として位置付けられているところである⁵。ここでいう業績測定は、結果の測定だけに意味があるわけではなく、全省的に目標設定を行い、それを公表すること、そしてそのプロセスにもマネジメント改革としての意義があると考えている。

しかし、業績測定だけでは、政策の企画立案・改善に対する情報提供としては必ずしも十分ではない。そこで、業績測定の結果、「精密検査」が必要であると判断された場合は、評価すべき政策テーマごとに、目的を共有する施策、事業をパッケージ（プログラム）として掘り下げて分析・評価し、課題と改善方策を発見することにした。これが**プログラム評価**である。プログラム評価の定義は論者により様々であるが、国土交通省においては、複数の施策、事業をパッケージして総合的に評価するという「プログラム概念」に力点をおいている。これは、上記②の観点を重視しているものである。プログラム評価は、必要

に応じ、業績測定の結果を待たずして、テーマを設定した上で、計画的に実施する。

また、目標による行政運営を徹底するため、特に新規施策については、政策目標からどのように施策が企画立案されたかの過程を明らかにするとともに、その必要性等を説明する事前評価を厳格に実施することとしている。

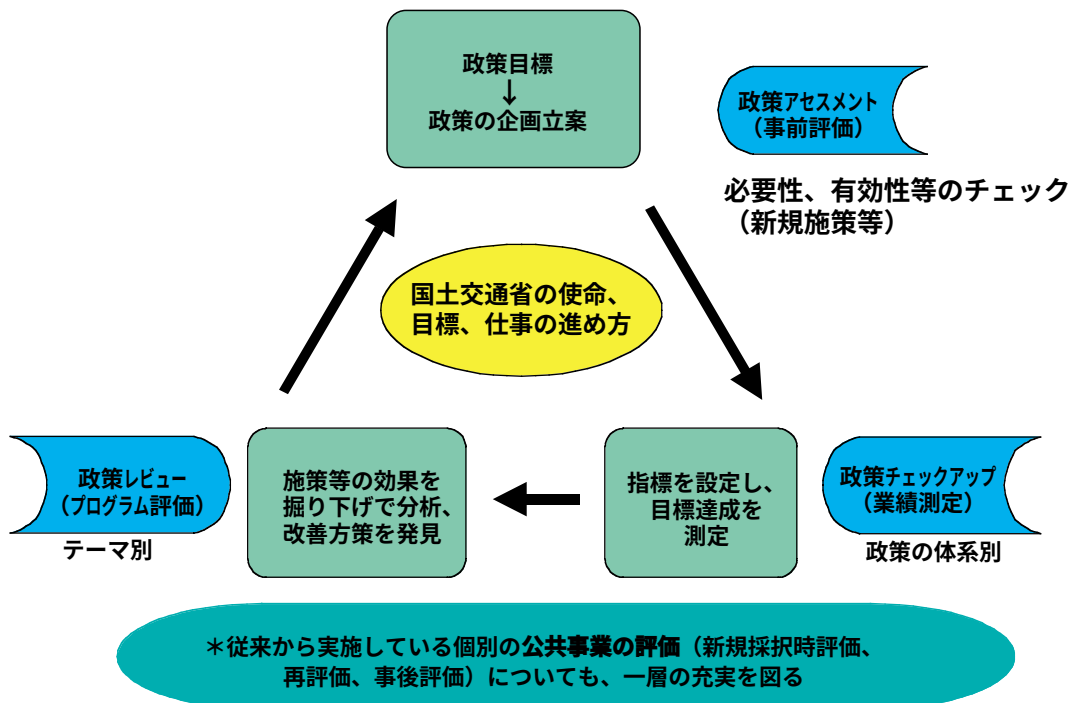
これらが「政策のマネジメント・サイクル」に対応するものであるが、それを示したものが図である。

ところで、これらを、「方式の違い」として整理する「分類」がよく行われる⁶。しかし、これらを独立した方式として整理して、それぞれについて何件実施したかという形式で「政策評価の取り組み状況をまとめようとすると⁷、各方式を実施すること自体が自己目的化するおそれがある。国土交通省では、図にあるとおり、それぞれが、政策のマネジメント・サイクルの各ステージで実施されるものであるという理解をした上で、これらを

独立した「方式」と考えず、相互に有機的に関連した一体のシステムとして、全省的に取り組むこととしている。

我々に求められているのは、行政機関が自ら実施する評価（内部評価）である。わが国では、ともすれば、内部評価を「お手盛り評価」として批判する傾向にあるが、それは、「評価」という日本語に引きずられるあまり、「外部評価」のイメージを持ちすぎるからではないだろうか。「外部評価」は、国会なり、アカデミズムなり、マスコミやNPO等々、様々な主体が、それぞれの目的意識によって実施すべきであり、内部評価とその目的や役割は自ずと異なる。内部評価は、評価結果を自ら政策の企画立案等に反映することで政策のマネジメント・サイクルを確立する等、仕事の進め方（マネジメント）の改革につなげることが、その重要な目的であると考えている。いわゆる中央官庁の政策評価は、政策企画立

図 国土交通省の新政策評価システム（マネジメント・サイクル）



（出典）国土交通省資料

案に相当程度特化した組織における評価であって、執行部局と一体である地方公共団体の評価が事務事業評価中心であるのと、自ずとその力点が異なってもよいはずである。それにもかかわらず、国の行政機関が実施する政策評価に対して、

- 「お手盛り」を排するために、第三者の意見を聴する等なるべく客観的手続きを確保するとともに、費用対効果分析等、なるべく評価結果を定量化し、客観性を確保することが必要である。（＝手続重視、客観性神話）

- 評価の結果、「無駄な」事務事業がなるべく多く廃止されることが望ましい。

（＝ネガティブ・チェック）

などということばかりが言われ、

- 手続重視の行政運営から**成果重視の行政運営**への転換が図れるか

- 新しい時代にふさわしい、真に必要な施策が企画立案されているか

という視点から政策評価を語る者が少ないことは、極めて残念なことである。

「政策評価」というときに、まず語るべきは「手法」「手続き」よりも、理念、目的である。重要なことは、「**成果重視の行政運営**」への転換である。最近では、多くの関係者がこれを語っているが、地方公共団体における事例を見てみると、「手法」「手続き」を論じるうちに、「成果重視の行政運営」という理念がどこかへ忘れ去られ、「アウトカム指標」を設定することがそれだと誤解され、さらには、「アウトカム指標」を開発するまでの間は「アウトプット指標」で代用することも可という実務的議論が進み、最後には、当該アウトプット指標に関して短期的な目標値を自らの判断で設定し、その達成度を定期的に測定する、という「手続き」が自己目的化していると見受けられる場合が多い。

成果重視の行政運営を実現するためには、意識改革がまず必要である。こうした政策評価を、「方式」「手続き」として位置付けるより前に、メンタルフレームワークとして理解することが先で、国土交通省におい

ては、まずそれを志向した。具体的には、「評価」という日本語の語感を排するため、下記のような「ニックネーム」を併用している。

（図参照）

- ①事前評価 → 政策アセスメント
- ②業績測定 → 政策チェックアップ
- ③プログラム評価 → 政策レビュー

「成果重視の行政運営」とは、自分がどの程度結果に対してアカウンタブルであるかどうかは別として、期待された成果が実現していなければ、何かがおかしいわけで（「誰が悪い」ではなく、「何がおかしいか」）、まずそれ（すなわち目標と現状のギャップ）を分析し、原因を特定し、現状を改善するためには現状のシステムの何を変える必要があるのか（＝政策課題 policy issue）を提案することが、評価のプロセスである、と考える。マネジメント・サイクルの中の一環であるので、事前評価・事後評価という講学上の分類も本質的な意味をもたない。まず、期待された成果があがっているかどうかというファクトから出発する。最初から、判断を加えてはいけない。もちろん、環境が悪化したり、事故が多発したりすることは、すべて行政、さらには特定の府省の「責任」であるとは限らないが、それは、きちんとした評価・分析を経て明らかにされるべきことである。しかし、我々行政の担当者は、「成果が悪い」というファクトだけを公表すると、ただちに「犯人さがし」が始まることをおそれ、自ら管理可能である「アウトプット」の結果だけを公表したがる傾向にある。「成果重視の行政運営」に向けた道のりは決して容易ではない。乗り越えなければならないのは、行政を取り巻く、行政内外の意識が大きいと思われる。

4. 政策チェックアップ（業績測定）

政策目標（アウトカム目標）は政策チェックアップ（業績測定）をするために設定するものだと誤解している向きもあるが、そうで

はなく、日々の行政運営が政策目標（アウトカム目標）を常に念頭において行われることが基本である。そうであるならば、政策の企画立案をする上で、まず政策目標が何であるかが基本となる。そうすると、政策アセスメント（事前評価）でもそうした分析過程が明らかにされる。政策レビュー（プログラム評価）も、何に照らして評価するかといえば、この**政策目標（アウトカム目標）**である。

国土交通省では、政策評価を実施する基本として、まずこの政策目標（アウトカム目標）から出発した。基本はすでに「国土交通省の使命、目標、仕事の進め方」である程度示されているので、これも踏まえつつ、省の主要な行政分野をカバーするものとして、27の政策目標（アウトカム目標）を明示した。具体的には、「居住水準の向上」「バリアフリー社会の実現」等であるが、留意したのは、

- ①特定の施策等との強い関連性を排し、成果（アウトカム）に着目すること
- ②できるだけ部局横断的にすること
- ③国土交通省の主要な行政分野をカバーしつつ、一覧性を持たせること

である。そして、それぞれの政策目標（アウトカム目標）の達成度を定量的に測定する**指標（業績指標）**を、112設定した。これらは、本年5月に素案を公表の上、パブリックコメントに付し、8月に大臣以下幹部全員が出席する省議で意思決定したものである⁹。

業績指標は、すべてをアウトカム指標とすることは技術的にも困難であるし、アウトカム指標だけで業績を測定することが望ましいとは言いきれない面もあるので、アウトカムとの関連性を説明できる範囲で、アウトプット・ベースの指標も盛り込んだ。実際、アウトカム指標とよべるものは、「住宅に関する満足度」など4割程度であるが、純粋なアウトプット指標もわずか1割程度であり、残りの5割程度は、アウトプットをベースにしつつも、需要対応型の指標として加工するなど、アウトカムの指標とする工夫をしたものである¹⁰。

アウトカム指標については、開発中のもの

も多く、現時点では目標値はもちろん、ベースラインデータもないことから意思決定されていないが、今後、多くのアウトカム指標が追加されるものとする。また、「目標による行政運営」という観点から、現場での業績改善に向けた動機付けとなるもの（**パフォーマンス・ドライバー**＝この目標を達成するために頑張ろうという現場の意欲をかきたてるもの）も盛り込んだ（例えば、台風の中心位置予報の精度向上など）。

そして、それぞれの業績目標に対して、5年以内の目標値（業績目標）を設定した¹¹。業績目標については、その目標設定の「正統性」をいかに確保するかに留意し、目安としては、以下のいずれかの基準より設定している。

- ①受益者のニーズにより設定
- ②ベスト・プラクティスにより設定
- ③過去のトレンドを踏まえ設定
- ④指標が、民間の経済活動に関するものである場合等は、客観的調査結果を踏まえ設定

行政機関の多くは、③のトレンドによる設定が多いと思われるが、国土交通省では、施策の寄与による「努力分の上積み」をして「**ストレッチ・ターゲット**」（自然体では到達せず、努力しないと達成できない意欲的な目標）化したものもある。例えば、「海難及び船舶からの海中転落による死亡・行方不明者数」については、トレンドによる目標値から、海難救助体制の強化（レスポンスタイムの短縮等）による「低減分」を考慮して目標値を設定している。また、②の例としては、「ハザードマップ」の認知率として、現状がわずか4%にすぎないが、ある市におけるベストプラクティスが70%であったことを踏まえ、70%を全国の目標値とした。

なお、業績指標、業績目標の決定・公表を8月に行うこととしたのは、概算要求等、政策の企画立案をする以上は、まず目標が示されていないなければならない、という「目標による行政運営」の考え方を重視したことによるものである。

5. 政策アセスメント（事前評価）

例年8月末に決定、公表する、来年度予算概算要求・税制改正要望を行うに当たり、新規施策に該当するものについては、統一した様式にのっとって「事前評価書」を作成して要求と併せて公表することとしている。その最初の成果を本年8月に公表した¹²。

政策アセスメント（事前評価）は、よく「費用対効果分析」が重要であるといわれるが、「この事業を実施すれば」というところから出発して、「そうすれば、こんなに効果がある」という説明をいくらかミクロに精緻に行ったとしても、その事業がミッションや政策目標（アウトカム目標）実現という観点から真に必要なものかどうかという部分の説明には十分になっていないおそれがある。マネジメントの観点からは、「この事業は実施しないより、実施した方がよい」という説明（「ベター」論）ではなく、ヒトと予算という限られた経営資源を他の事業からこの事業へ振り向けるという「経営判断」をする以上は、「この事業は実施する必要がある」こと（「マスト」論）を、積極的に説明する必要がある。

（1）「必要性」の説明

- ①目標と現状のギャップ分析（ファクト）
- ②現状が目標を達成していないことの原因分析
- ③目標を達成するためには、現在のシステムを見直す（改善する）必要があること（＝政策課題 Policy Issue）を示す
- ④当該政策課題を実現するための具体的な手段・手法（＝施策、事務事業）を提示する

（2）「有効性」の説明

目標実現のために当該施策がどのように寄与するかの因果連鎖（cause and effect linkage）のセオリーを論理的かつわかりやすく示す

（3）「効率」の説明

期待される効果が十分大きいことを示すとともに、可能であれば、具体的な施策等について、代替手段との比較を行う

これはすなわち、企画立案そのものであるが、定量的分析もさることながら、我々が重視したのは、「ロジック」である。国土交通省における政策アセスメント（事前評価）のプロセスは、概ね次の通り進められる。

上記のとおり、政策アセスメント（事前評価）で重視しているのは、政策分析である。特に「必要性」の判断については、ともすれば例えば「ある村で人口減少が続いている」というファクトがあったときに、原因分析も課題の提示もせず、「イベントで地域振興を！」などという「手段」「手法」に走ってしまう傾向にあるわが国行政実務からすると、こうした「地道な」作業を継続することで、目標を意識した、論理的な政策分析を日常的なものとするのができれば、それこそが、我々がマネジメント改革で目指していることであるといえよう。政策企画立案プロセスを透明化し、意思決定過程に国民の参加を求める上で、分析もないまま具体の「手段」「手法」について甲論乙駁を戦わすのではなく、客観的な現状分析をして、何を変えるべきかという政策課題についてまず国民の合意を得ることが先決であろう。そういう観点からすると、政策アセスメント（事前評価）で重要なのは、まず政策課題の提示であって、具体の施策、事務事業に係る定量的な分析結果はそれを踏まえたものであるべきである。各施策、事務事業ごとに、「費用対効果分析」等の定量的な分析結果を出して、その数字だけで政策判断をするほど、定量的な分析手法は万全ではない。定量的な分析が重要であることはもちろんであるが、各種の分析結果をどのように政策判断に活用するべきかは、上記のような「ロジック」が明確でなければならないのではないのか。国土交通省では、こうした分析を、ODAの事前評価手法にならい、「ロジカル・フレームワーク」と称している。

こうした政策アセスメント（事前評価）で、いくつの要求を「落とした」のか、とよく聞かれる。しかし、いくつ「落としたか」が評価結果ではない。これらの事前評価書を個票ごとに、要求段階ですべて公表すること、そ

して、それらが事後的にも評価の対象となるという事実は、施策の企画立案部局にとってかなり「重い」ものであり、本年の企画立案作業は、明らかに例年と違って慎重であった。

また、「ロジカル・フレームワーク」が省全体に定着すれば、施策に関する論点が明確になることから、様々な局面で国民とのコミュニケーションもより円滑にいくはずである。そうした面から、政策アセスメント（事前評価）を「評価」するべきではないだろうか。

6. 政策レビュー（プログラム評価）

政策レビュー（プログラム評価）については、「国土交通省政策評価実施要領」により、

- ①国土交通省の政策課題として重要なもの
 - ②国民からの評価に対するニーズが高いもの
- 等について実施テーマを選定し、計画的に実施することとしており、すでに29の実施テーマを公表¹³、うち「ダム事業」「都市圏の交通渋滞対策」「総合保養地域の整備」等、11テーマについてすでに評価作業を開始している。

7. 終わりに

国土交通省では、政策評価の重要性に鑑み、政策評価の総括組織として、大臣直結の「政策統括官」を長とする組織を設置した。省の政策評価を局長級幹部が専属に担務しているのは国土交通省のみである。統合官庁として、施策の融合・連携を進める上でも、政策評価は現在のところ有効に機能しつつある。そして、何よりも、手法・手続きではなく、政策評価を導入する理念、考え方を、全職員に浸透させる努力をしていることが特筆されるべきであると考えます。国土交通省の政策評価については、その「成果物」は確かに改善の余地を多く持つものではあるが、真に国民の立場に立ったマネジメント改革を推進するために政策評価を根付かせようとする努力だけは、

他のどこにも負けないものと自負している。その上で、学会員諸兄の真摯なご批判を仰ぐものである。

注記

- ¹ 龍・佐々木（2000）、p.120では、これを「実用的評価」とよんでいる。また、総務省が取りまとめた「政策評価に関する標準的ガイドライン」においても、政策評価の意義は、「適切な政策を選択する上で有用な情報を提供できる」こと等と説明されている。
- ² ハーバード大学のRobert Kaplan教授が、平成12年1月、ワシントンDCで開催されたバランス・スコアカードに関するセミナーで紹介された。
- ³ 平成13年1月30日公表。内容は、HP参照。
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha01/01/010130_.html
- ⁴ HP参照。<http://www.mlit.go.jp/hyouka/subcontents/kishahappyou1.html>
- ⁵ 業績評価は、評価基準を単なる事業評価の管理指標として用いるだけでなく、企業変革を実現させる戦略的指標として体系的に取り入れようとする経営手法であり、自社のミッション等を個々の事業レベルでも実現する整合性の取れたマネジメントを目指すものと説明されている（アーサーアンダーセン2000、p.12～）。
- ⁶ 上記「政策評価に関する標準的ガイドライン」は、事前評価を「事業評価」の一部として位置付けるとともに、業績測定は「実績評価」、プログラム評価は「総合評価」とよび、これらを「評価の方式」による3分類として整理している。
また、来年4月施行予定の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律第86号）は、「事前評価」と「事後評価」の2分類で、「実績評価」「総合評価」は後者であると説明されている。
- ⁷ 例えば、総務省行政評価局は、そういう様式で各府省の「取り組み状況」を調査することを実務上行っている。

- ⁸ 例えば、産経新聞平成11年7月23日付け記事「施行後4年がたった法律を所管省庁が自ら点検・評価した結果が7月中旬にまとめられたが、具体的データを例示するなど客観的な評価はごくわずか。ほとんどは“お手盛り”評価ばかりで、依然として評価手法などを細かく定めた「行政評価法（仮称）」を求める声が根強い。政策評価の結果が数値化されるような客観的判断のための評価基準づくりも進められている」

また、読売新聞平成12年2月27日付け社説「事業の見直しに当たって注目すべきなのは96年度に三重県が自治体として初めて導入した政策評価システムだ。これは、個々の政策の目的や費用対効果について客観的な指標に基づいて点検する仕組みで、不要事業の洗い出しに効果を発揮した。（中略）国も省庁再編に伴い、2001年から政策評価システムを取り入れる。国と自治体が歩調を合わせてこの制度を活用すれば、国の補助事業などについて双方向からのチェックが可能となり、不要な事業の廃止が一段と進むはずだ」

- ⁹ HP参照。 <http://www.mlit.go.jp/hyouka/>
- ¹⁰ その他のアウトカム指標の例としては、「鉄道の混雑率」「ラッシュ時の自動車走行速度」など。アウトカムのなものとしては、「主要な空港・港湾と自動車専用道路の連絡率」など。
- ¹¹ 上記9HP参照。
- ¹² 同上。
- ¹³ 「平成13年度国土交通省運営方針」別表1。「運営方針」は上記9HP参照。平成13年度実施テーマ概要は同HP「政策レビューの概要」参照。

参考文献

- 龍慶昭・佐々木亮（2000）『「政策評価」の理論と技法』、多賀出版
- アーサーアンダーセン（2000）『業績評価マネジメント』、生産性出版

Abstract**Performance Management Strategy
at the Ministry of Land, Infrastructure and Transport**

Kazuhisa Shibuya
Ministry of Land, Infrastructure and Transport
shibuya-k2bj@mlit.go.jp

While Japanese Government is introducing "policy evaluation" system on the whole, Ministry of Land, Infrastructure and Transport has adopted the unique system called "Performance Management Strategy". It consists of Performance Measurement, Program Evaluation and Policy Assessment, and they are related each other in the "policy management cycle". The Ministry's purpose to introduce this unique system is to establish "Management by Objectives" in every policy area. While many people think "project evaluation" is essential, the Ministry thinks differently. It seeks mission-oriented and results-oriented management system. To achieve that, we need "business strategy" or "Strategic Plan" like in the GPRA. And to establish a strategy, we need performance measurement at first. The Ministry puts emphasis on "Learning and Growing" on the first stage of implementing this system.

国際協力事業団「評価ガイドライン」の理論的枠組み ーガイドライン作成のプロセスにおける一考察ー

三好 皓一

国際協力事業団
Miyoshi.Koichi@jica.go.jp

源由 理子

国際開発コンサルタント
yminamoto@mvd.biglobe.ne.jp

1. はじめに

現在、国際協力事業団（以下、「JICA」）では、JICAが実施する政府開発援助（以下、「ODA」）による技術協力プロジェクトの評価ガイドラインの全面改訂を行っており、第1版が完成しつつある。JICA評価ガイドライン（以下、「ガイドライン」）の構成は、「第1部 評価の実施方針」と「第2部 評価の実施方法」の二部から成る（表1）。ガイドラインは、JICAの組織としての評価への取り組み方、方針を明確にするとともに、主にプロジェクト方式技術協力を想定したプロジェクトの評価の手法等を検討している¹。

本稿では、JICAの評価方針の概要を説明した上で、プロジェクト評価方法論の理論的枠組みを、プログラム・セオリー評価、評価デザイン・モデル、評価質問の種類などから考察することによって、ガイドラインの特性を明らかにし、ガイドライン作成過程での主な論点の整理と共に、今後の課題を提示することとしたい。

2. JICAの評価実施方針

第1部の「評価の実施方針」は、プロジェクト方式技術協力のみならず広く他の援助スキーム（無償資金協力、開発調査、研修、専門家派遣、協力隊派遣等の事業）を対象として、「JICA事業評価の目的」、「JICA事業評価の種類、実施体制」、「アカウンタビリティの確保と情報公開」、「良い評価の基準」など、JICA事業を評価するときの基本的な姿勢が述べられている。

（1）評価の目的

評価の結果は活用されてこそ意味があるとした上で、JICA事業評価の活用目的を、①マネジメント・ツールとしての活用、②援助関係者の学習効果、③アカウンタビリティの確保、の三つとしている。特筆すべきことは、意思決定プロセスでの活用を明確化することにより、マネジメント・ツールとしての評価の役割を明確にしていることである。つまり、

表1 ガイドラインの構成骨子（案）

第1部	評価の実施方針
第1章	イントロダクション（JICA事業の評価の目的、ODA評価をめぐる動き、等）
第2章	JICAにおける評価の概要（JICA事業評価の種類、評価実施体制、実施体制、等）
第3章	より良い評価のために（よい評価の基準、評価調査団員の役割と心構え、等）
第2部	評価の実施方法
第4章	プロジェクト評価手法（プロジェクト・デザイン・マトリックス〔PDM〕の活用、評価5項目、効果発現・阻害要因の分析、等）
第5章	評価調査の実施方法（評価のデザインから実施、フィードバックまでの流れ）

目標や指標設定を行う計画の段階から「評価」の視点で事業のあり方を分析し、中間評価、終了時評価、事後評価の一貫したマネジメント・サイクルの中で、「より効果的・効率的な開発援助事業の実施」を実現するためのひとつの手段として「評価」を位置付けている。それと同時に、アカウンタビリティの確保も大きな活用目的のひとつであるとしている。第2章の「アカウンタビリティの確保と情報公開」の項目の中では、組織の意思決定プロセスの透明性を含んだ情報公開が必要であることを明記した上で、質の高い評価情報を公開し、広く国民のJICA事業に対する支持を得る必要性を述べている。

（2）JICA事業評価の種類と実施体制

JICAの評価の種類には、個別プロジェクトを対象にした「事前評価」、「中間評価」、「終了時評価」、「事後評価」と、複数プロジェクトの横断的評価を行う評価（現在は事後評価のみ実施）がある。基本的に、個別プロジェクトの評価の方が横断的評価よりも「マネジメント・ツール」としての役割が大きく、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）²と評価5項目を活用した「目標値の前後比較」が中心となるのに対し、横断的評価（特定テーマ評価、国別評価など）は、援助関係者の学習効果、アカウンタビリティの確保に重点が置かれていると考えられる。

実施体制は、個別プロジェクトが主に担当事業部や在外事務所が評価を行うのに対し、横断的評価（事後評価）は企画・評価部の中にある評価監理室が担当することになっている。その他に、評価監理室は、フィードバック体制の強化（評価データベース、イントラネットによる情報配信など）、評価情報の公開促進（ホームページ、セミナーの開催など）等を実施し、各事業部に対しては評価に係る様々な助言・支援を行うと同時に、組織の内部における「第三者的な視点」で「評価の質の監理」を行う役割も担っている。また理事会の下には企画・評価部担当理事を委員長と

する「評価検討委員会」があり、JICA事業の評価の実施方針、方法論等の検討が行われている。組織の中で、評価の客観性（特に内部評価）を保つためには、個々の評価における取り組みはもちろんのこと、評価関連部署の働きと権限が重要である。評価監理室は、2000年1月の地域部の創設に際し、評価のJICAの事業政策、戦略、計画へのフィードバックを強化することを目的として、企画部と統合し企画評価部の一部となっている³。

（3）良い評価の基準

評価結果は活用に値する質の高い情報である必要がある。そのために満たされていなければならない基準として、①評価情報の有用性（usefulness）、②評価の公平性と中立性（impartiality and independence）、③信頼性（credibility）、④被援助国側の参加度合い（participation of recipients）が挙げられている。

評価情報の有用性の確保は、評価情報が想定される利用者のニーズを反映した評価が行われていることが大前提にある。その上で、利用者が入手し易く（easy accessibility）適切なタイミングであること（just-in-time）が求められる。評価の公平性と中立性の確保は、評価結果を偏りなく分析できるという意味において、評価情報の信頼性の確保にもつながる。信頼性の高い評価を行うためには、その他に、専門知識と体系化された調査手法に通じていること、評価のプロセスの透明性を確保すること、評価者の見解と異なるステークホルダーの意見も平等にディスクロージャーすることなどが必要となる。

また、評価者には一定の倫理が求められるが、情報提供者への配慮、信頼関係の構築、異文化への理解などの必要性も述べられている。これらの基準を明確に提示したことは、評価に取り組むべき姿勢と覚悟を促すことにもなり、JICA関係者が評価のあり方を共有することにもつながることが期待される。

3. プロジェクト評価の方法論の特徴

第2部は主に、プロジェクト方式技術協力を主に想定し、プロジェクト評価の方法論と評価調査の実施プロセスが記述されている。JICAでは、事業評価の方法論として、「プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）」と経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）で提唱された「評価5項目」を使っている。また前述したように、特に個別プロジェクトの評価においては「マネジメント・ツール」としての位置付けから、「内部評価」である一方で、第三者の視点を確保するための外部有識者の参加、コンサルタントの雇用、相手国実施機関との共同評価（Joint Evaluation）もしくは共同作業を前提としているという特徴がある。

（1）PDM活用による評価の意味

PDMと評価5項目は、プロジェクト評価の方法論として既に使われてきている。過去の評価調査の反省として、PDMの指標達成度のみを測ることに終始し、効果発現・阻害要因が分析されていないため、評価結果が役に立っていないとの指摘があった。より適切にPDMと評価5項目が使われることを目指し、ガイドラインでは、評価を行う際にPDMと評価5項目をツールとして活用することの意味を考察し、評価に必要な情報・データを得るための調査方法、効果発現・阻害要因の分析の視点、その結果の提示方法などに分けて方法論を提示してある。PDMを使って評価を行うということは、PDMを評価するという意味ではなく、評価作業を行う上でのツールとして活用することであり、以下に述べる三つの特徴がある。

まず、第一に、PDMは「手段一目的」の連鎖関係を明確にするものでプログラム・セオリー評価⁴の理論を受け継いでいる。したがって、PDMを活用することにより、連鎖関係による目標達成の度合い（有効性）や費

用対効果（効率性）を見るための材料が提供される。第二に、指標目標値があらかじめ設定されているため、目標の達成度合いの妥当性を判断する基準を見出すことが可能になる。それら効果測定の妥当性の判断基準は、コントロール・グループを使う実験モデルではなく、同一の対象地域・集団に対するプロジェクト実施前・実施後の比較とが基本となっている（Before and After Design）。対象グループの実施前・実施後の比較による効果測定では、プロジェクト実施によるネットの効果であるかどうかを特定することがむずかしいという弱点が指摘されるが、モニタリングを充実させ、実施前・実施後以外の時間的経緯で変化を捉えることである程度その弱点をカバーすることができると考えられる。実際、開発援助プロジェクトの場合、あらかじめ対象グループとコントロール・グループをサンプル集団の中からランダムに特定するという作業は、実施上の難しさもある一方、倫理上の問題も大きい⁵。

第三番目には、PDMを使うことにより、そもそも評価対象プロジェクトが「評価に値するものであるか」といった評価可能性（evaluability）を検討することができる、という点がある。第一、第二で述べた事柄は、評価対象プロジェクトがPDM上で「評価可能な内容」となっていることが前提となる。実際には、評価の時点で、過去のPDMの目標が曖昧であったり、論理性に欠けていたりすることが多い。したがって、評価を行うときには、まず、対象プロジェクトの目標は明確か、投入や活動は目標を達成するために論理的な計画の組み立てになっているかどうかを関係者で検討する作業が必要になる。プロジェクト実施前の評価（事前評価）においては、新たなPDMを作成する作業が、また、実施開始後の評価では、評価デザインの初めの段階で、モニタリング結果や過去の各種調査報告書を参照し、関係者と協議の上、評価用PDM（「PDME」と呼ばれている）を作成することがこれに当たる。この作業は既に「評価の第一歩」であり、そのプロセスで特定さ

れた様々な要因は、評価調査項目の策定や分析の過程に反映されることになる。

(2) 評価5項目による評価の意味

評価5項目は、プロジェクト実施によってどんな効果があったのか、プロジェクトの実施は妥当であったのか、資源の有効活用という視点から効率的であったのか、効果は果たして持続していくのか、という、「プロジェクトを評価するときの視点」である。評価5項目は、評価者が情報・データに基づき、ある種の価値判断を下すものである。それに先だって、「情報・データ」を調査しておかなければならない。評価時点での現状(What is: descriptive questions)を表すもので、インプットとアウトプット(PDMでは「成果」と訳している)の実績、プロジェクト目標や上位目標の達成度合いをまず把握することが必要である。それに加えて、「実施のプロセス」を把握することも、プロジェクトで何が起ったかを知るために重要である。ガイドラインでは、「実績・実施プロセスの把握」のステップを入れて、評価5項目による調査の前に行うものとして位置付けている。

「実施のプロセス」を見る視点は、「計画通りの実施かどうか」を見るモニタリング情報に加えて、実施のプロセスで(技術協力のプロセス)、何が、なぜ起っているのか、専門家やカウンターパートや受益者はプロジェクトにどのように関わっているのか、どのような認識をもっているのか(あるいは認識がどのように変わったのか)、技術協力のプロセスでより良い結果を出す為にどのような工夫がなされたのか、といったプロセスを分析するものである。事業内部の力学や実際の事業運営に注目する視点である(Patton 1997)。特に開発援助分野における技術協力の場合は、第三者による介入(インターベンション)であること、「援助する側」と「援助される側」、援助される側の中でも「技術移転を受ける側(カウンターパート)」と「それを普及される側(受益者)」など、立場が異なっ

た様々な関係者が関わること、異文化・異なった価値観が交錯する場であること、などからプロセスを適切に捉えることは、評価を行う上で重要になると考えられる。

それら「実績・実施プロセス」を把握した上で、次に評価時点での現状が望ましいものであるかどうかの判断がなされる。「評価時点での現状(What is)」が「あるべき姿(What should be: normative questions)」であるかどうかの価値判断である。それに続き、その現状に影響を与えた要因(阻害・貢献要因)を分析し因果関係を明確にする(cause-effect questions)。これらの価値判断・分析を行う上で評価5項目が活用される。評価5項目とは、①妥当性(relevance)、②有効性(effectiveness)、③効率性(efficiency)、④インパクト(impact)、⑤自立発展性(sustainability)の5つの視点で評価を行えば、プロジェクトを取り巻く様々な要因が特定できる、としたものである。例えば、プロジェクトが有効かどうかを判断するためには、プロジェクト目標の達成度が指標の数値目標と比較してどの程度であったか、それらはプロジェクトを実施したがゆえに発現したものであるか、有効性が低いとしたらなぜか、を分析する。ガイドラインでは、評価5項目ごとに調査結果をまとめただけでは不十分で、プロジェクトに影響を与えた様々な要因を特定し、それらを受けて具体的な教訓・提言を導き出すことが重要である、としている。また、評価では、起こった効果がプロジェクトを実施していることによって起こったことを明確に説明することが求められることになる。評価は、起こった変化についてプロジェクトの因果関係以外の因果関係に基づく説明を排除できなければならない(Weiss 1998)。評価は想定される評価結果が明確になり、利用者のニーズに合った、役に立つ提言等を提示し得てこそ意味がある。

(3) 評価手法の体系化

さて、ガイドラインでは、これらPDMと

評価5項目を基本的な方法論と位置付けるとともに、具体的な評価調査実施に係る主な方法論についても体系的にまとめている。例えば、「事前評価における指標設定方法」、「定量的情報と定性的情報の考え方」、「情報・データの収集方法」、「阻害・貢献要因の分析方法」などである。また、「評価のデザイン→評価調査の実施→報告書の作成とフィードバック」の各ステップで具体的にどのようなことを実施するのかについても、それぞれ提示している。評価のデザインは、評価調査の第一歩として、極めて重要なステップである。まず、評価を何のために行うのか、評価結果はどこにフィードバックするのかといった評価の目的を確認することから始める。意外に、評価の目的や想定される評価結果の利用者を見極めないまま、評価を実施するケースが多く、「評価の目的化」に陥る場合がある。次に、目的によって重点的な評価項目が異なってくることから、主な評価項目を検討する作業が必要となる。すべての評価調査で評価5項目からまんべんなく評価しなければならない、ということはない。評価の目的によって何を見るべきか異なってくるからである（Weiss 1998）。それらの検討を踏まえ、評価調査団の構成、評価用PDMの作成を行い、調査項目と情報・データ収集方法を検討する。

どのような方法を使うと、必要なデータが限られた費用、時間で入手できるのかを関係者で協議する。現地における評価調査のほとんどの時間は、この情報・データ収集の時間であり、分析方法も踏まえ、適切な調査方法が選択されなければならない。最後に、これらを「評価グリッド」に取りまとめることになっている。「評価グリッド」とは、①評価項目、②評価項目ごとの調査項目、③必要な情報・データの種類、④その情報源、⑤情報入手のための調査方法、をまとめたものである。評価グリッドには、評価をデザインする上で検討された事項が漏れなく記入される。評価グリッドは、評価関係者（合同評価の場合は相手国関係者も含む）で情報を共有し、あるいはデザインの段階であれば関係者とそ

の妥当性を再検討し、評価デザインを変更する上でも役に立つものである。

これまで、評価手法の体系化が必ずしも十分に行われなかったため、PDMの指標の達成度のみを調査して終わったケースや、阻害・貢献要因が十分分析されず、因果関係が把握されない、具体性に乏しい提言が散見された。確かに、プログラム・セオリー評価の基本を理解していない人には、PDMによる評価には難しさがあり、①投入・活動、成果に焦点が当てられ情報収集が行われ、プロジェクト目標や上位目標がおろそかになる、②評価時点での現状とあるべき姿との比較が、主に投入・活動、成果を中心に行われる、③投入・活動、成果、プロジェクト目標、上位目標と評価5項目との関連付けを適切に行い得ない、④結果として因果関係を明確化し得ないといったことが起こりがちである。（三好2001a）。

ガイドラインは、このような傾向をなくすようにプログラム・セオリー評価の考え方に基づき、PDMの位置付けと評価グリッドの役割を説明している。ガイドラインでは、PDMと評価5項目は評価の方法論であるが、評価の多くの部分は、それに基づいて様々な社会科学的調査手法を駆使して行われるものであることを明確化しているのが大きな特徴である（Rossi 1999）。

4. ガイドライン作成プロセスにおける主な論点と今後の課題

以上述べたとおり、ガイドラインの特徴を評価理論・方法論から考察したが、ここでは、ガイドラインを作成する過程での主な論点と今後の検討課題を提示する。

（1）PCM手法の参加型の概念と評価

ガイドラインでは、PCM手法の持つ「参加型」の概念を、評価のコンテキストにおいては一旦切り離して、「参加型ワークショップ

プ」や「フォーカス・グループ」などの参加型アプローチは、評価調査を行うひとつの手段であるという考え方を取っている⁶。

参加型アプローチにより評価を行うという方法は、近年「参加型評価」として導入されてきている（山谷 2000、三好・田中 2001d）。参加型開発の定義は幅広く⁷、開発援助の分野でもドナーによって「参加型評価」という言葉の使い方が異なっている。例えば、国連開発計画（UNDP）では、「住民主体による評価」を指すのに対し、米国開発援助庁（USAID）や世界銀行では、「プロジェクト・プログラムに関わるすべての利害関係者の参加による評価」を意味している⁸。また、JICAのプロジェクト方式技術協力が実施している相手国実施機関との「合同評価」もひとつの参加型の形態として捉えられている。

JICAでは、現在、参加型評価手法の研究が実施され、どのようなプロジェクトが参加型アプローチで計画、実施、評価されるべきかといった議論が進められている⁹。また、PCM手法による参加型アプローチの概念整理の必要性も指摘されている（三好2001d）¹⁰。ガイドラインでは、「評価は何のために、誰が、いつ、評価するのかにより評価項目や調査方法が異なってくる」という考えのもと、JICA事業の評価を参加型評価を含む様々な種類に対応できるように、基本的な評価の方法論を提示するものという位置付けになっている。その中では、「参加型評価」の調査手法として、参加型農村調査（Participatory Rural Appraisal: PRA）、参加型ワークショップ等が紹介されている。今後は、JICA組織の参加型評価への取り組み方（それは事前評価を含めた参加型開発全体を意味する）が明らかになった時点で、参加型の概念定義も含めたマニュアル類が開発されることが望ましい。

（2）実施のプロセスを捉える視点とモニタリング

PDMと評価5項目による評価だけでは、見

落とされる点が多いのではないか、という声が技術協力の現場からあった。これらの指摘はその内容からふたつの種類に分類することができる。ひとつは、実施状況を十分に把握していないので阻害・貢献要因が分析されておらず、評価結果が役に立たない、という指摘、もうひとつは、試行錯誤が多い技術協力の現場の現状を評価することなく、目に見える形での成果のみが問われるのは安易な管理主義につながる恐れがある、という指摘である。前者は、モニタリングがきちんと実施され、モニタリング情報を評価に反映させることが必要になる。後者に関しては、特に技術協力では、近年、ハードな技術を移転すれば終わるというものではなく、持続性を高めるためにも組織開発、能力開発に対する協力や、人々の意識変革や行動変容が伴う協力などが増えてきていることと関連していると考えられる。そのようなプロジェクトでは、一般的にモニタリング対象になる「計画通りに実施されているか」を見る視点に加えて、成果を含めた計画内容の変更を前提とした見直しが必要とあらかじめ想定される。つまり、表向きの活動や予想される成果のみに注目するのではなく、事業の実施および展開のあらゆる文脈のなかで、裏に隠されたパターンや予想しなかった結果を調査する視点である（Patton 1997）。これら実施のプロセスは、数値化することが難しく、副次的効果のため、PDMの中では記述されない内容である可能性が高いが、プロジェクトに影響を与える要因として極めて重要である。特に、効果的な事業実施に直接結びつく、マネジメント・ツールとしての評価の場合は、これらの要因を的確に把握する必要がある。

このような理由から、ガイドラインの中では「実施プロセスの把握」として、モニタリング情報並びに実施プロセスで起きている（起きた）様々な事柄を捉える必要性を強調している。今後の課題としては、プロジェクトのモニタリング体制の確立と、技術協力のプロセスを捉える調査項目の検討が急務となる。技術協力独自のプロセスの特徴一外からの介

入、技術の伝達、人間関係の確立、異文化でのインターベンション、キャパシティー・ビルディングのプロセスなどを踏まえ、適切な調査項目の切り口が必要である¹¹。

（３）評価結果の活用の仕組み

評価は活用されてこそ意味がある。このためには、評価結果のフィードバック、アカウントビリティ確保のための取り組みが不可欠である。フィードバックに関しては、JICAにおいても過去調査が行われ、評価結果が必ずしも適切に使われていない、という報告がなされている¹²。フィードバックに関する問題は、大きく分けて、①評価情報の質に関わるもの、②評価情報へのアクセスに関わるもの、③組織の意思決定プロセスに関わるもの、がある。評価情報の質は、評価者の能力によるものと、そもそも評価の目的が明確になっていない、だれが想定される利用者なのか、が不明確である、という点に拠るところが大きい。曖昧な提言を良しとしてしまうのは、評価をしてもしなくても同じということになる。評価情報へのアクセスの問題は、データベースの構築、ホームページへの公開などにより、整備されつつある。また、評価結果を対象にメタ評価を行う等評価結果を加工し、知識として蓄積していくことも重要である。三つ目の組織の意思決定プロセスに関わる問題は、評価情報を事業の意思決定に組み入れていくことである。評価者（調査団）は、基本的には評価情報を提供することで役目は終わるが、それを活用するのはJICA組織の責任である。理事会の下にある「評価検討委員会」の下で、評価結果を適切にフィードバックさせるための議論と検討を行っていくことが重要である¹³。

（４）プログラム・レベル評価の概念の明確化

政策・行政評価の観点からは、JICA事業は日本のODA政策のもと実施される施策および事務事業である。JICAのプロジェクト評価は、ODAの施策（プログラム・レベル）

評価、さらにその上での政策評価とも密接に関連する。プログラム・レベル評価は、ある特定分野や開発課題のもとに計画された、共通の目標を持つ複数のプロジェクトを包括的に取り上げて評価するものである。プログラム評価は、基本的には政策、施策、事業の一連の政策体系の評価であるが、これらの何らかの操作可能な（明確な、具体的な目的と手段の体系によって他と区別された）仕事のかたまりとして捉えられるようになってはじめて意味のある評価が可能になる（古川）[国際協力事業団1]。特に、援助においては、形態別に協力が実施されており、政策、施策、事業が混在しており、これらを目的と手段の体系にとりまとめることが評価を実施するために必要になる¹⁴。

これまで実施されてきた評価の中では分野別、特定テーマ別、国別の各評価がこの範疇に入るが、近年まで明確なプログラム・アプローチが取られてこなかったため、厳密な意味でのプログラム評価を行った例は少ないのが現状である。今後は国別事業実施計画策定に見られるように、プログラムを念頭においた事業実施が強化されることになっており、プログラム評価の方法論の開発と評価の実施が課題となっている。

5. おわりに

以上概観したように、ガイドラインは、JICA事業の内部評価を効果的に実施するための基本的な方法論を表したもので、これまでの評価の経験や、評価方法に対する関係者からの批判を踏まえ、評価手法の体系化を図ったものである。また、ガイドラインは、事前評価から事後評価までの一貫した評価体制の確立を目指すものであり、評価を国民の支持を得てより良い事業を行うためのひとつの手段と位置付けている。このような考え方は、事業を実施している組織にとっては、評価の結果何が変わったのかを見せることが透明性の確保にもつながることなど、評価を実施する

ことは、JICA自身が「学習する組織」へ変っていく為のひとつのステップであることを意味する。それはまた、フィードバックやアカウンタビリティ確保のあり方、組織内の事業計画や意思決定のあり方の議論を内包するものでもある。

内部評価は外部評価と比べて客観性に欠けるとの指摘があるが、一方で内部評価結果の方がマネジメント改善に繋がる確率が高い、という報告もある¹⁵。いずれにしても、いわゆる「お手盛り」評価にならないためには、マネジメントに関わる関係者が「より良い事業を行うための評価」という認識を共有し、協働して評価に取り組むことが必要になる¹⁶。

相手国社会・経済・政治の中で、異文化の人間同士が関わり合うプロジェクトは、生き物である。それを評価するための方法論は、どんな精緻なものを作ったとしても、現場とのやり取りの中で試行錯誤が予想される。また方法論に関しては、まだまだ議論を要するもの、課題となって残っているものがある。今後、ガイドラインは、評価に携るJICA職員、コンサルタント、関係者のみならず、広く公表され（第1版として、近々JICAのホームページ上に掲載予定。また、英文版を作成し、これもホームページに掲載予定。¹⁷）、各方面からの意見、提案等を受け、随時改訂していくことが想定されている。今後、様々な利害関係者との議論を行うことにより、より良いものへと作りなおしていくプロセスがこれから始まることになる。

謝辞

本稿は、評価ガイドライン作成のプロセスでのJICA評価監理室のスタッフをはじめとした関係者との議論に拠るところが大きい。この場をかりて感謝の意を表する。但し、文責は筆者個人にあり、JICA評価監理室のスタッフ及びJICAの見解を示すものではない。

注記

¹ プロジェクト方式技術協力とは、日本人専

門家派遣、カウンターパート研修及び機材供与などの協力がパッケージとなった技術協力スキームのことで、協力期間は通常3年～5年間である。本ガイドラインでは、日本の介入がプロジェクト方式技術協力では大きいので、この点を配慮し、プロジェクト方式技術協力を想定して作成したが、基本的には、プログラム・セオリー評価（注4参照）に基づく評価手法であり、どの事業であろうと適応可能である。

² プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）とは、プロジェクトの計画概要表で、プロジェクトの目標、活動、投入、目標指標値、リスクなど、プロジェクトの運営管理に必要な情報が記述されている。PDMの起源については注6参照。

³ 三好（2001c）を参照されたい。

⁴ プログラム・セオリー評価は、プロジェクトの投入、活動、目標、インパクト等の因果関係性に注目し、評価前にそれら因果関係によるプロジェクトの構造や目指していた効果を明らかにしながら、評価の実施方法を組み立てていく方法である。

⁵ PDMによる評価はプログラム・セオリー評価の弱点をもっており、他の手法と組み合わせ、または、他の方法で弱点を補い評価を実施するならば、評価結果の信頼性が高くなる。特に、追跡調査はBefore and After Designであり、可能であれば、このDesignの持つ弱さを他の追跡調査で補うことも有効である。追跡調査については、ノルウェー外務省（1996）（国際協力事業団企画部評価監理課訳）、『開発援助の評価ー評価のためのハンドブッカー』83-85にわかりやすい解説が掲載されている。

⁶ PDMは、1960年代後半に米国国際開発庁（USAID）が開発した「ロジカル・フレームワーク（ログ・フレーム）」に起源を持ち、プログラム・セオリー評価を基本概念とする。1970年代後半以降、UNDP、UNICEFなど多くの国際機関がこれを導入し、それぞれのプロジェクトの運営管理に活用した。1983年、ドイツ技術協力公社（GTZ）

は、ログ・フレームを導入するとともに、その作成を行う分析段階に、その頃概念化が進んできた参加型開発から、「参加型」の概念を取り入れ「ZOPP（目的指向型プロジェクト立案）手法」を開発した。このようにZOPP手法は、二つの異なる概念を組み合わせ、各々の利点を確保し使用したところに特徴がある。しかし、その特徴を活かすためには各々の概念の特性を理解することが不可欠である。ZOPP手法は、ノルウェー対外援助庁（NORAD）、フィンランド国際開発庁（FINNIDA）などヨーロッパ諸国の援助機関やNGOに使われるようになり、わが国では、PCM手法として研究開発がおこなわれ、JICAでは1992年に試行的な導入が開始された。しかし、JICAのPCM手法では、プログラム・セオリー評価と参加型アプローチについての概念の違いについて峻別されていない。本ガイドラインでは、この点についての考え方を明確にしている。なお、GTZのPCMの最近の動向については、クンゼル（2001）を参照されたい。

- 7 「参加型」という概念は、アーンスタインによる住民参加の形態の分類にあるように、行政側の操作の色合いが濃いNon-participation（参加とはいえない参加）から、通知、意見聴取などのDegrees of Tokenism（申し訳程度の参加度合い）、さらに進んでパートナーシップ、住民によるコントロールなどを含むDegrees of Citizen Power（住民の力／主体性の度合い）まで幅広い。（世古一穂「協働のデザインパートナーシップを拓く仕組みづくり」学芸出版社、2001年、p. 40）
- 8 国際協力事業団国際協力総合研修所（2001）p. 3
- 9 国際協力事業団国際協力総合研修所（2001）「参加型評価基礎研究－国際協力と参加型評価」を参照されたい。
- 10 PCM手法でいうところの「参加型」は、『相手国関係者（政府関係者、実施機関、カウンターパート、受益者）を広く「参

加させる」ワークショップ』をひとつの特徴としているという意味においては、援助を計画・実施する側が相手側に積極的に「働きかけ」を行うことによる「参加」であり、必ずしも「住民主体」による参加型を意味しているものではない。むしろ、PCM手法の「参加型ワークショップ」は、チーム・ビルディング、関係者間のコミュニケーション促進などの側面においてもたらされる利点が大い。

- 11 JICAでは個別派遣の専門家が技術協力のプロセスで相手側とどのような取り組み方をすると効果的であるかという、「プロセス・マネジメント」に関する調査研究を実施している。「プロジェクトもの」と「個別専門家」という形態の違いはあるが、プロセス評価を考える上で参考になる。（国際協力事業団（2001年3月））
- 12 JICA企画・評価部評価監理室「評価結果のフィードバックと説明責任～組織・事業の学習のプロセスとしてのフィードバックを中心に～（2001年1月）」がJICAホームページ上に公開されている（<http://www.jica.go.jp/evaluation/etc/2001feedback.html>）。
- 13 フィードバックについては、三好皓一（2001b）が評価を活用しての事業の利害関係者への影響という観点から議論している。参照されたい。
- 14 テーマ別評価であるフィリピンの母子保健・家族計画（リプロダクティブヘルス）評価では、1992年4月から2000年2月の間に実施された日本の援助案件（プロジェクト方式技術協力、現地国内研修、青年海外協力隊（個別派遣とグループ派遣）、人口家族計画特別機材、開発福祉支援、無償資金協力、草の根無償）を包括的プログラムとみなし、評価を実施している。手法としては、プロジェクト内容（上位目標、プロジェクト目標、成果、活動、投入）をマトリックスとして整理し、次に各々のプロジェクト目標や成果のレベルを調整し、同じような成果と活動をまとめて目的と手段の体系として

再編成し、プログラム評価のためのマトリックスを作成している。詳しくは報告書を参照されたい。

- 15 Sonnichsen (2000) p. 83. 三好・田中 (2001d) を参照されたい。
- 16 Stufflebeam (2001) は、評価アプローチを区分し考察をくわえており、広報の内意を受けた調査 (Public Relations-Inspired Studies) と政治的に管理された調査 (Politically Controlled Studies) を挙げ、これらを疑似評価 (Pseudo-evaluation) に区分し、問題のある評価アプローチとして位置付けている。これらのアプローチでは、全ての知る権利のある対象者に、事業の価値を根拠のある評価によって提示し得ないことになり、結果として正当な判断をさまたげることになる。また、不適切な評価を根拠に、不適切な事業が正当化され、継続的に実施されることによって、将来に亘って問題が大きくなる。
- 17 JICAの評価サイト
<http://www.jica.go.jp/evaluation/index.html>

参考文献

- 援助評価検討部会・評価研究作業委員会 (2000) 『「ODA評価体制」の改善に関する報告書』、外務省経済協力局評価室
- クルンゼル、ヴィランド (2001) 『ドイツ技術協力公社 (GTZ) におけるPCMの最近の動向—新しい呼び名、新しいアプローチ?—』、国際協力研究、17 (2) : 31-46
- 国際協力事業団 (2001) 『個別派遣専門家のためのプロセス・マネージメント・ハンドブック—技術協力の効果を高めるために—』
- 国際協力事業団 (2000) 『ODAセミナー—より良いODA評価に向けて—報告書』 (<http://www.jica.go.jp/evaluation/etc/2001oda.html>)
- 国際協力事業団企画・評価部評価監理室 (2001a) 『評価結果のフィードバック』 (<http://www.jica.go.jp/evaluation/etc/2001feedback.html>)
- 国際協力事業団企画・評価部評価監理室 (2001b) 『JICA事業評価ガイドライン』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所 (2001) 『参加型評価基礎研究—国際協力と参加型評価』
- ノルウェー外務省 (1996) 国際協力事業団企画部評価監理課、『開発援助の評価—評価のためのハンドブッカー』、国際協力事業団企画部評価監理課
- 古川俊一 (2001) 『地方自治体の行政評価』、日本評価研究、1 (1) : 25-37
- 源由理子 (2001) 『PCM手法と開発援助プロジェクトの評価—マネジメント支援としての評価』、PCM読本編集委員会編『PCM手法の理論と活用』、(財) 国際開発高等教育機構
- 三好皓一 (2001a) 『プログラム・セオリー・マトリックスの活用について—評価における分析の有効性を高めるために』、日本評価学会第2回全国大会報告論文集、日本評価学会第2回全国大会実行委員会、2001
- 三好皓一 (2001b) 『評価のフィードバック事業の利害関係者への評価の影響について』、国際開発研究、10 (2) : 71-86
- 三好皓一 (2001c) 『成果を重視した評価へ』、三好・高千穂共編、国際協力の最前線 グローバル・ホットイシュー、玉川大学出版部、59-75
- 三好皓一・田中弥生 (2001d) 『参加型評価の将来性—参加型評価の概念と実践についての一考察』、日本評価研究、1 (1) : 63-79
- 山谷清志 (2000) 『評価の多様性と市民—参加型評価の可能性—』西尾勝編著、行政評価の潮流、財団法人行政管理研究センター、77-108
- Fetterman D. M., Kaftarian, A. J. & Wandersman, A. (eds.) (1996). *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-assessment and Accountability*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- House, Ernest R., Howe, Kenneth (2000). *Deliberative Democratic Evaluation*, in

- Greene, Jennifer C. & Henry, Gary T. (eds.), *Evaluation as a Democratic Process: Promoting Deliberation, Dialogue, and Inclusion, New Direction for Evaluation*, American Evaluation Association, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Jackson, Edward T. & Kassam, Yusuf et al. (1998). *Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Cooperation*, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut.
- Kirkhart, Karen E (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence, in Caracelli, Vallerie J. & Preskill, Hallie (eds.), *New Direction for Evaluation*, American Evaluation Association, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Patton, Michael Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation, The New Century Text*, 3rd ed., Sage Publications. (邦訳『実用重視の事業評価入門』、大森彌監修、山本泰、長尾眞文編、清水弘 文書房、2001年)
- (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Sage Publications, Newbury Park, CA.
- Rogers, Patrica J., Hacs, Timothy A., Petrosino, Anthony & Huebner, Tracy A. eds., (2000). Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities, *New Direction for Evaluation*, American Evaluation Association, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Rossi, Peter H., Freeman, Howard E., and Lipsey, Mark W. (1999). *Evaluation: a systematic approach*, 6th ed., Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Sonnichsen, Richard C. (2000). *High Impact Internal Evaluation: a practitioner's guide to evaluating and consulting inside organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Stuffle, Daniel L. (2001). *Evaluation Models*. American Evaluation Association, Jossey-Bass San Francisco.
- United States General Accounting Office (1991). *Designing Evaluations*. March Washington, D.C.
- Weiss, Carol H. (1998). *Evaluation*: 2nd ed. Prentice-Hall, Inc, Upper Saddle River, New Jersey.

Abstract

Theoretical Framework of JICA Evaluation Guideline: Some Issues in Developing the Guideline

Koichi Miyoshi

Japan International Cooperation Agency

Miyoshi.Koichi@jica.go.jp

Yuriko Minamoto

Independent Consultant

yminamoto@mvd.biglobe.ne.jp

JICA's Guideline for Evaluation clarifies its policy for evaluation and presents a set of project evaluation methodologies. JICA aims at establishing an evaluation system from ex-ante through ex-post evaluation, and considers evaluation as an internal management tool for improving its program and project performance. The basic methodologies of project evaluation are DAC's five evaluation criteria (relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability), and program theory of evaluation utilizing the Project Design Matrix (PDM).

In addition to that, the Guideline emphasizes assessing implementation process in order to analyze both constraints and contributing factors of project performance, which provides useful information on feedback. The idea for evaluation that the Guideline is in line with is the concept of learning organization, securing feedback and accountability and improving JICA's decision making process as well as planning operation.

Some issues that should be discussed further for clarification are those related to the participatory evaluation, the feedback mechanism, the process evaluation, and the program evaluation. The Guideline itself will be open to the public through JICA's web site, and will be revised in accordance with the lessons learned from evaluation studies and the discussion with the wide range of stakeholders.

企画委員会

本委員会の主要事業である研究受託事業に関し、学会が外部から評価関連事業の委託、または委嘱を受けた場合に学会員の中から評価者や講師を選考する評価専門委員会の設置が第2回全国大会後に開かれた理事会で承認された。

専門委員会は、企画委員長のもとに、委員長、副委員長（各一名）と委員若干名から構成・設置されることになり、10月1日、国際開発センターで開かれた会議で委員長に牟田博光・副会長（東京工業大学）、副委員長に荒木光弥理事（国際開発ジャーナル）、委員に高千穂安長理事（玉川大学）、坂元浩一理事（東洋大学）の各氏を選考した。

専門委員会は早速、JICAより推薦の依頼があった事後評価アドバイザー2件の推薦者の選考を行った。推薦の対象となった事業は、JICAが行う特定テーマ評価「評価結果の総合分析」と「国別特設研修」。前者の「評価結果の総合分析」は、事業評価に向けたアイデアを体系的に取りまとめることを目的としており、2001年度は人口・保健医療分野と教育分野の2つを対象としている。選考の結果、人口・医療分野のアドバイザーとして梅内拓生（吉備国際大学）、喜多悦子（日本赤十字社九州国際看護大学）両理事、教育分野のアドバイザーとして牟田博光副会長を推薦した。人口・保健医療分野の調査期間は9月から12月、教育分野の調査期間2002年1月から3月が予定されているが、両部門とも現地調査は行わない。

一方、「国別特設研修」は、JICAが推進する「国別・課題別アプローチ」の主要教育形態である「国別特設研修」の現状と効果を評価し、いっそうの有効活用をめざすもので、こちらのアドバイザーとしては坂元浩一と長尾真文（広島大学）の両理事を選考、推薦した。「国別特設研修」は現地調査も行われ、12月1日から8日まで南アフリカ（坂元参加）、12月9日から15日までベトナム（長尾参加）への調査が実施される予定だ。

JICAはアドバイザーに専門的見地からの助言と評価の質・客観性の向上に寄与することを期待しているという。

企画委員長 杉下恒夫

国際交流委員会

活動方針と活動状況

国際交流委員会分野別研究会設置にあたり、7月には参加希望者を交え今後の進め方について再検討を行った。会議に参加できなかった方々の意見を取り入れるため「国際交流委員会メーリングリスト（ML）」を開設し意見交換を行うことが提案・採択され8月より試験的システムの運用を開始した。当面の活動方針として、以下の2項目の提案があり会合参加者において合意された

- (1) 学会員がODAを始めとする国内外公共事業の評価者として活躍することを目的に、複数の研究会を通じて評価手法の精緻化などを研究する
- (2) 国際評価学会など、評価における国際交流・協力の日本における窓口としての役割を果たす（特に途上国のキャパシティ・ビルディングへの協力が重要）

さらに、全国大会会期中に開催した国際交流委員会全体会合において、分野毎のリーダー（議論の牽引役）の必要性が示唆され、当日の出席者の立候補および互選により当面の話題提供者を決定した。話題提供者は、各分野・領域の視点から現状認識と問題提起を行い、その際、これまでに提案されている5つの分野別研究会（環境、教育、保健医療、農業、評価手法）にこだわることなく発言することとした。

また、MLおよび上述の会合において、国際評価学会（IDEAS: International Development Evaluation Association）の設立準備状況の報告がなされ、7月25日のワシントンでのISC（International Steering Committee）第一回準備会合に引き続き、年明けの1月16日にニューヨークにて開催予定の第二回準備会合に向けMLを利用した意見集約を行うことも提案された。先の準備会合には、日本、コロンビア、中国、英国、南アフリカ、イタリア、インド、ガーナ、およびコスタリカの各国代表に加え、世界銀行と国連開発計画のメンバーが参加し、規約作成、活動計画、資金計画、情報交換支援、設置場所、および法的整備の各項目について検討した。日本からは廣野が参加し、2002年4月の設立時から2004年までの活動計画についての案を提示した。なお、現段階では当学会の設立は2002年9月を予定しており、現在各討議項目の内容がMLを通じて世界各国の有志によって着々と詰められており、来年1月16日のISC第二回準備会合ではかなりの進展があるものと期待している。

今後の活動について

国際交流委員会の活動は、今後もML（日本評価学会員限定、登録制）を機軸に進めることとなる。立場と視点を明確にしたうえで、双方向の情報交換と議論の積み重ねを行うことにより、評価手法に関わる領域の精緻化を推進する。成果については、学会ホームページ等を通じて、広く世界にも公開予定である。

今後、MLでの議論が活発化し、専門分野毎の研究会を発足するに至れば、別途各研究会専用のMLを立ち上げる予定もある。これらのMLについては、運用規約の整備等行ったうえで、広く日本評価学会員全体に案内する予定であり、各位の積極的参加を期待する。これら一連の委員会活動に賛同頂ける方は、是非学会ホームページのリンクを辿り「国際交流委員会ML」に参加頂きたい。今後益々、当委員会の国際的舞臺での活躍が期待されており、今後も学会員の皆様の益々の支援を期待したい。

国際交流委員長 廣野良吉

日本評価学会規約

2000年9月25日設立総会承認

第1章 総則

(名称)

第1条 本会は、日本評価学会と称し、英語名は、The Japan Evaluation Society（略称JES）とする。

(所在地)

第2条 本会の本部は、東京都江東区に置く。ただし、その他の地に支部を置くことができる。

(目的)

第3条 本会は、評価に関する研究及び応用を促進し、会員相互及び関連学・協会との情報交換を図るとともに、この分野の学問の進歩発展及び評価に携わる人材の育成を通じ、評価活動の向上と評価の普及を目的とする。

(事業)

第4条 本会は、前条の目的を達成するために次の事業を行う。

- 1) 評価に関する学術研究会、講演会、国際シンポジウムなどの開催
- 2) 評価に関する研究助成、報奨
- 3) 評価に関する調査及び研究並びに研修
- 4) 学会機関誌及びその他の刊行物の発行等の普及啓発活動
- 5) その他、本会の目的を達成するために必要な事業

第2章 会員

(会員の種別及び入会)

第5条 本会の会員の種別は、次の通りとする。総会での議決権は、正会員のみが持つものとする。

- 1) 正会員 本会の目的に賛同して入会した個人。
- 2) 学生会員 本会の目的に賛同して入会した、原則として大学以上の学生で、学生会員を希望する者。尚学生会員は、卒業と同時に正会員となることができる。
- 3) 賛助会員 本会の目的に賛同し、その事業を後援する者。
- 4) 名誉会員 本会に功労のあった者及び広く評価分野に関連ある分野における学識経験者で理事会の推薦に基づき総会の承認を経た者。
- 2 本会の会員になろうとする者は、入会申込書を会長に提出し、理事会の承認を得なければならない。また、名誉会員として推薦された者は、入会の手続きを要せず、本人の承諾をもって会員となるものとする。

(会費)

第6条 会員は、総会の定めるところにより、会費を負担しなければならない。

(退会)

第7条 会員は、退会しようとするときは、事前にその旨を書面をもって会長に届け出なければならない。

2 会員は、次の各号のいずれかに該当するときは、本会を退会したものとみなす。

- 1) 正会員又は学生会員にあっては、会費を2年以上滞納した場合
- 2) 本会の名誉を毀損し又は設立の趣旨に反する行為を行なったことにより、総会において、除名すべきものと認められた場合

- 3) 前各号に掲げるほか会員たる資格を喪失した場合
- 3 本会は、会員がその資格を喪失しても、既に納入した会費その他の抛出金品は返還しない。

第3章 役員等

(役員の種別)

第8条 本会には、次の役員を置く。

- 1) 理事 20名から25名（うち会長1名、副会長若干名）
- 2) 監事 2名

(選任)

第9条 理事及び監事は、総会において、正会員の中から選任する。

- 2 会長及び副会長は、理事会において、理事の互選により定める。
- 3 理事及び監事は、相互に兼ねることができない。

(職務)

第10条 理事は理事会を構成し、会務の執行を決定する。

- 2 会長は、本会を代表し、会務を統括する。
- 3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるとき又は欠けたときは、会長があらかじめ指名した順序で、その職務を代行する。
- 4 監事は、会務の執行及び会計を監査する。

(任期)

第11条 役員の任期は、2年とする。ただし、連続3期までの再任を妨げない。

- 2 補欠又は増員により就任した役員の任期は、前項本文の規定にかかわらず、前任者又は現任者の残任期間とする。
- 3 役員は、任期満了の場合においても、後任者が就任するまで、その職務を行なわなければならない。

(幹事)

第12条 本会に幹事若干名を置く。

- 2 幹事は、会長が理事会の同意を得て任命する。
- 3 幹事は、共同して会務の執行を補佐する。
- 4 幹事の任期については、第11条第1項の規定を準用する。

(顧問)

第13条 本会に顧問若干名を置くことができる。

- 2 顧問は、会長が理事会の同意を得て委嘱する。
- 3 顧問は、本会の運営に関し、会長の諮問に答え、又は意見を述べることができる。
- 4 顧問の任期については、第11条第1項の規定を準用する。

第4章 総会

(招集)

第14条 会長は、毎年1回通常総会を招集する。

- 2 理事会が必要と認めた場合、臨時総会を招集することができる。

(開催及び議決)

第15条 総会は、正会員総数の3分の1以上の出席が無ければ開催することができない。

- 2 総会の議事は、この規約に別に定めるもののほか、出席正会員の過半数の同意でこれを

決し、可否同数の場合は、議長の決するところによる。

3 総会の議長は、会長をもってこれにあてる。

(書面表決等)

第16条 やむを得ない理由のため、総会に出席できない正会員は、書面又は代理人をもって表決権を行使することができる。

2 前項の代理人は、代表権を証する書面を総会毎に議長に提出しなければならない。

3 第1項の場合において、正会員は、表決内容等について、総会の議長に一任することができる。

4 第1項及び前項の規定により、表決権を行使する場合は、当該正会員は総会に出席したものとみなす。

第5章 理事会

(構成及び機能)

第17条 本会に理事会を置く。

2 理事会は、理事をもって構成する。ただし、監事、顧問、幹事ならびに第30条第2項に定める事務局長は、理事会に出席し意見を述べることができる。

3 理事会は、この規約に別に定めるもののほか、次の事項を議決する。

1) 総会の議決した事項の執行に関すること

2) 総会に付議すべき事項

3) その他総会の議決を要しない会務の執行に関すること

(開催及び招集)

第18条 定例理事会は、毎年3回開催する。

2 前項にかかわらず会長が必要と認めた場合には臨時理事会を開催することができる。

3 理事会は会長が招集する。

4 会長は、緊急に理事会を招集する必要がある場合において、やむを得ない事情によりこれを開催できないときには、理事の承諾を得て、書面により議決を得ることができる。この場合、理事会は開催されたものとみなす。

(議決等)

第19条 理事会は、理事現在数の3分の1以上の出席がなければ、開会することができない。

2 理事会の議決は、この規約に別に定めるもののほか、出席理事の過半数の同意でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

3 理事会の議長は、会長をもってこれにあてる。

(書面表決等)

第20条 やむを得ない理由のため、理事会に出席できない理事は、書面又は代理人をもって表決権を行使することができる。

2 前項の場合において、理事は、表決内容等について理事会の議長に一任することができる。

3 前2項の規定により表決権を行使する場合は、当該理事は理事会に出席したものとみなす。

第6章 資産及び会計

(資産の構成及び管理)

第21条 本学会の資産は、次に掲げるものをもって構成する。

- 1) 財産目録記載の財産
- 2) 会費
- 3) 寄付金品
- 4) 資産から生ずる収入
- 5) 事業に伴う収入
- 6) その他の収入

2 本会の資産は、会長が管理し、その方法は理事会の議決による。

(経費の支弁)

第22条 本会の経費は、資産をもって支弁する。

(事業計画、収支予算、事業報告及び収支決算)

第23条 本会の事業計画書及び収支予算書は、会長が作成し、理事会の議決を経た後、毎事業年度の開始前に総会の議決を得なければならない。ただし、やむを得ない事情により、当該事業年度開始前に総会を開催できない場合にあっては、理事会の議決によることを妨げない。この場合、当該事業年度の開始の日から90日以内に総会の議決を得るものとする。

2 会長は、前項の事業計画書及び収支予算書を変更しようとするときは、理事会の議決を得なければならない。

3 本会の事業報告書及び収支決算書は、会長が毎事業年度終了後遅滞なくこれを作成し、監事の監査、理事会の議決を経た後、当該事業年度終了後90日以内に総会の承認を得なければならない。

(特別会計)

第24条 本会は、事業の遂行上必要がある場合には、理事会の議決を経て、特別会計を設けることができる。

2 前項の特別会計は、前条の収支予算及び収支決算に計上しなければならない。

(会計年度)

第25条 本会の会計年度は、毎年10月1日に始まり、翌年9月末日に終わる。

第7章 規約の変更

(規約の変更)

第26条 この規約は、総会において出席正会員の3分の2以上の議決を経なければ変更することはできない。

第8章 雑則

(年次大会)

第27条 本会は、毎年1回年次大会を開催する。

2 年次大会の開催は、大会実行委員長がこれを指揮統率する。

(委員会及び分科会)

第28条 本会は、事業の円滑な遂行を図るため、委員会及び分科会を設けることができる。

2 委員会及び分科会は、その目的とする事項について、調査及び研究し、または審議する。

3 委員会及び分科会の組織、構成及び運営その他必要な事項は、理事会の議決を経て、別に定める。

(支部)

第29条 本会は、事業の円滑な遂行を図るため、支部を置くことができる。

- 2 支部には、理事会の同意を得て会長が委嘱する支部長を置く。
- 3 支部の位置、組織、運営その他必要な事項は、理事会の議決を経て、別に定める。
(事務局)

第30条 本会の事務処理のため、事務局を置く。

- 2 事務局には、理事会の同意を得て会長が委嘱する事務局長を置く。
- 3 事務局の場所、組織、職員及びその他必要な事項は理事会の議決を経て、別に定める。

附則（2000年9月25日）

1. この規約は、本学会の設立の日（以下「設立日」という。）から施行する。
2. 設立発起人は、第5条の規定にかかわらず、本学会設立当初の会員とする。設立日までに入会の申し込みを行なった者も同様とする。
3. 本学会の設立初年度の年会費は、第6条の規定にかかわらず、設立総会の定めるところによる。
4. 本学会の設立当初の役員は、第9条第1項及び第2項の規定にかかわらず、設立総会の定めるところとし、その任期は、第11条第1項本文の規定にかかわらず、2001/2002年度の事業報告及び収支決算の承認を審議する総会の日までとする。
5. 本学会の設立初年度の事業計画及び収支予算は、第23条第1項の規定にかかわらず、設立総会の定めるところによる。
6. 本学会の設立当初の事業年度は、第25条の規定にかかわらず、設立日から2001年9月30日までとする。

日本評価学会誌刊行規定

2001.9.9 改訂

(目的および名称)

1. 日本評価学会（以下、「学会」という）は、評価に関する研究および実践的活動の成果を国内外の学界をはじめ評価に関心をもつ個人および機関に広く公表し、評価慣行の向上と普及に資することを目的として、「日本評価研究（仮名）」（英文仮名："The Japanese Journal of Evaluation Studies"、以下、「評価研究」という）を刊行する。

(編集委員会)

2. 「評価研究」の編集は、後で定める「編集方針」にもとづいて編集委員会が行う。
3. 編集委員会は、学会会員15名以内をもって構成し、委員は学会理事会が選任する。編集委員の任期は2年とし、再任を妨げないものとする。
4. 編集委員会は、互選により委員長1名、副委員長2名および常任編集委員若干名を選出する。
5. 編集委員会は、最低年1回編集委員会を開き、編集方針、編集委員会企画、その他について協議するものとする。
6. 編集委員会は、その活動等について、随時理事会へ報告し、承認を受けるとともに、毎年1回学会年次大会の場で、過去1年の活動成果と翌年の活動計画に関する報告を行う。
7. 委員長、副委員長および常任編集委員は、常任編集委員会を構成し、常時、編集実務に当たる。

(編集方針)

8. 「評価研究」は、原則として、年2回刊行する。
9. 「評価研究」の体裁は、B5版とし、英文又は和文とする。
10. 「評価研究」に掲載する原稿（以下「論文等」という）の分類は、以下の5カテゴリーからなるものとする。
 - (1) 総説
 - (2) 研究論文
 - (3) 研究ノート
 - (4) 実践・調査報告
 - (5) その他
11. 「評価研究」への投稿有資格者は、学会会員および常任編集委員会が投稿を依頼した者とする。学会会員による連名での投稿および学会会員を主筆者とする非会員との連名での投稿は、これを認める。編集委員による投稿はこれを認める。
12. 投稿原稿を上記分類のどのカテゴリーとして扱うかは、投稿者の申請等をもとに常任編集委員会が、下記の「作業指針」に従って決定する。
 - (1) 「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文とし、その掲載については編集委員会が企画・決定する。
 - (2) 「研究論文」は、評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文とし、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
 - (3) 「研究ノート」は、「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考で、その採否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。
 - (4) 「実践・調査報告」は、評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告で、その採

否については次項に定める査読プロセスを経て常任編集委員会が決定する。

(5)「その他」には、編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿や学会誌の刊行に関する編集委員会からの学会会員への連絡等が含まれる。

13. 論文等は2名の査読者により査読することとし、その人選は編集委員会が行う。「研究論文」については、査読結果と編集委員会が査読者とは別に指名する担当編集委員1名の参考意見をもとに、編集委員会が掲載に関する決定を行う。「総説」、「研究ノート」、「実践・調査報告」および「その他」の論文については、査読結果にもとづき編集委員会が掲載に関する決定を行う。
14. 編集委員が「評価研究」に投稿した場合には、当該委員はその投稿に係わる常任編集委員会あるいは編集委員会の議事に一切参加しないものとする。
15. 上記いずれのカテゴリーの投稿についても、常任編集委員会による掲載の判断は可・不可の二者択一で行うこととする。但し、場合によっては編集委員会の判断で、小規模の修正による掲載も認める。「研究論文」としての掲載が適当でないと判断された場合でも、投稿者が希望すれば、常任編集委員会は「研究ノート」あるいは「実践・調査報告」としての掲載を決定できる。

(投稿要領の作成公表)

16. 編集委員会は、上記の編集方針にもとづき投稿要領を作成し、理事会の承認を得て、広く公表する。

(配布先)

17. 「評価研究」は、学会会員に無償で配布するほか、非会員に有償で提供する。
18. 「評価研究」掲載論文等は、投稿者（原著者）の了承を得て全文をインターネット上で公開する。
19. 「評価研究」に掲載された論文等の著作権は各投稿者（原著者）に帰属するものとし、編集権は本学会に帰属するものとする。

(事務局)

20. 「評価研究」編集及び配布の事務は、それに関連する会計も含めて学会事務局が担当する。

(以上)

『日本評価研究』投稿規定

2001.9.9 改訂

1. 『日本評価研究』（The Japanese Journal of Evaluation Studies）は、評価に関する論文、論考、調査報告等を掲載する。
2. 『日本評価研究』は、会員間の研究成果交流の場を提供し、内外における評価研究の一層の発展に資することを主目的として発行されており、原則として会員による寄稿を掲載する。なお、依頼原稿を除き、ファーストオーサーは学会員でなければならない。
3. 投稿された原稿は、編集委員会の責任において審査を行ない、採否を決定する。審査にあたっては、1原稿毎に2名の査読者を選定し、査読結果を参考にする。（査読者には、投稿者名を伏せて査読を依頼する。）
4. 原稿料は支払わない。
5. 『日本評価研究』に掲載された論文等は、その全文をインターネット上の本学会のホームページに掲載する。
6. 投稿にあたっては、投稿原稿が、①研究論文、②総説、③研究ノート、④実践・調査報告、⑤その他のうち、どのカテゴリーに入るかを明記する。ただし、カテゴリーについての最終判断は、編集委員会で行なう。「研究論文」は評価の理論構築あるいは慣行の理解について重要な学問的貢献となると認められる論文、「総説」は、評価の理論あるいは慣行について概観する論文、「研究ノート」は「研究論文」作成過程での理論的あるいは経験的な研究の中間的成果物に相当する論考、「実践・調査報告」は評価事業の実践あるいは評価にかかわる調査の報告、「その他」は編集委員会が独自に企画する特集に掲載する依頼原稿等である。
7. 投稿方法
 - (1) 使用言語は日本語又は英語とする。
 - (2) 著者校正は原則として第一校までとする。
 - (3) 英文原稿については、ネイティブスピーカーによる英文チェックを済ませ、完全な英文にして投稿すること。
 - (4) ハードコピー4部（A4版）を提出する。その際、連絡先（住所、Tel、Fax、Email）と原稿の種類を明記すること。掲載可と判断された原稿については、必要なリライトを経た後に、最終原稿のハードコピー2部とDOS/Vフォーマットのプロッピーを用いたTEXTファイルを提出する。その際、オリジナル図表を添付すること。
 - (5) 刷り上がりは最大14ページとする。これを超える場合は、その経費は著者負担とする。
 - (6) 日本語原稿の最大文字数は以下のとおり。①研究論文20,000字、②総説15,000字、③研究ノート及び④実践調査報告10,000字、⑤その他適宜。それぞれ和文要旨を400字程度、英文要旨を300words程度、及び和文・英文でキーワード（5つ以内）を別に添付する。印刷は1ページ、20字X43行X 2段（1,720字）とする。20,000字の原稿の場合、単純計算では英文要旨1ページを加えて合計13ページとなるが、図表の量によっては、それ以上のページ数となり得るので、注意すること。

- (7) 英文ではA4版用紙に左右マージン30mmをとり、10ポイントフォントを使用し、1ページ43行のレイアウトとする（1ページ約500words）。論文冒頭に150words程度のAbstractをつける。14ページでは、7,000words相当になるが、タイトルヘッド等を考慮して、最大語数を約6,000words（図表、注、文献込み）とする。図表の量によっては、ページ数が予想以上に増える場合もあり得るので、注意すること。

8. 送付先

〒135-0047 東京都江東区富岡2-9-11 京福ビル
財団法人 国際開発センター内 日本評価学会事務局
TEL: 03-3630-6994
FAX: 03-3630-8120
E-mail: suzu02@blue.ocn.ne.jp

『日本評価研究』執筆要領

1. 本文、図表、注記、参考文献等

(1) 論文等の記載は次の順序とする。

日本語原稿の場合

第1ページ：表題、著者名、所属先、Email

第2ページ以下：本文、謝辞あるいは付記、注記、参考文献

最終ページ：英文表題、英文著者名、英文所属先、Email、英文要約（300words）程度）

英文原稿の場合

第1ページ：Title; the author's name; Affiliation; Email address; Abstract (150 words)

第2ページ以下：The main text; acknowledgement; notes; references

(2) 本文の区分は以下のようにする。

例1（日本語）

1.

(1)

①

(2)

(3)

例2（英文）

1.

1.1

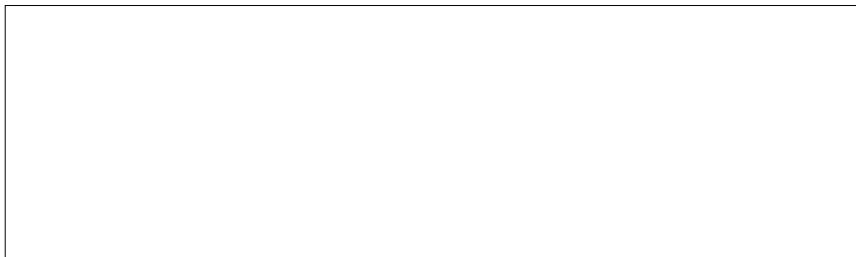
1.1.1

1.1.2

(3) 図表については、出所を明確にする。図表は原則として、筆者提出のものをそのまま写真製版するので、原図を明確に作成すること。写真は図として扱う。

例1：日本語原稿の場合

図1 ○○州における生徒数の推移



(注)

(出所)

表1 ○○州における事故件数

--

(注)
(出所)

例2：英文原稿の場合

--

Figure 1 Number of Students in the State of ○○

Note:
Source:

例2：英文原稿の場合

--

Table 1 Number of Accidents in the State of ○○

Note:
Source:

- (4) 本文における文献引用は、「…である（阿部1995、p.36）あるいは「…である（阿部1995）。」のようにする。英文では、（阿部1995、p.36）あるいは（Abe 1995）とする。
- (5) 本文における注記の付け方は、（…ある¹。）とする。英文のばあいには、（…¹）とする。
- (6) 注記、参考文献は論文末に一括掲載する。

注記

1。

2。

(7) 参考文献の書き方については以下のようにする。

日本語単行本：著者（発行年）書名、発行所

（例）日本太郎（1999）『これからの評価手法』、日本出版社

日本語雑誌論文：著者（発行年）題名、雑誌名、巻(号)：頁－頁

（例）日本太郎（1999）『評価手法の改善に向けて』、日本評価研究、1(2)：3－4

英文単行本：著者（発行年）書名、発行所

（例）Rossi, P.H.(1999). *Evaluation: A Systematic Approach 6th edition*. Sage Publications, Beverly Hills, Calif.

英語雑誌論文：著者、発行年、題名、雑誌名、巻(号)：頁－頁

（例）Rossi, P.H.(1999). Measuring social judgements. *American Journal of Evaluation*, 15(2), 35-57.

（注1）同一著者名、同一発行年が複数ある場合は、（1999a）、（1999b）のように a,b,c を付加して区別する。

（注2）2行にわたる場合は2行目移以降を全角1文字（英数3文字）おとして記述する。

編集後記

本格的な査読を入れた学会誌の編集も、各位の献身的な協力によってなんとか終えることができた。査読にこころよく応じて下さった会員の皆様に、まずお礼申し上げる。

評価という学問分野の包括性と先端性を示唆するよう、各分野についてまた各種の論稿を、一定の数と質を維持しつつ、掲載できるかどうかを試されたのが本号である。学会自身がなお生成発展中であるにもかかわらず、本年9月に行われた第2回研究大会での報告予定原稿を基礎にした投稿も含めた多数の投稿をいただいた。

一定の数がなければ質を維持できない。あえて、総説、研究論文、研究ノート、実践・調査報告と分類を設け、審査基準に違いを設けたのは、ねらいがある。学術論文のみにこだわっては、評価のように実務と密接に関連した分野では、かたよったものになってしまう。学者だけではなく、実務家にも広く門戸を開き、相互の交流啓発を促進すること、理論と実践があいまって進歩することを期待する。本号では、バランスのとれた構成とすることができたのは、幸いであった。

第1号発刊以後も、政府の政策評価法が本年6月成立し、国の行政機関については来年度から適用される。関連して独立行政法人、地方公共団体、特殊法人など公共部門においては、すでに評価が各種各様の形で展開されてきており、その関心は公益法人、NPOにも及んでいるのは、会員の周知のとおりであろう。そのような多様な展開を、理論と実践の面で、この雑誌が把握し、水準を高めることに役立つことを望む。

日本では、きちんとした査読のプロセスをふんではじめて掲載されることは、必ずしも通例ではないので、一部の会員には違和感があったようである。だが、査読は掲載を拒否するためではなく、当該草稿をさらに改善するものであり、多くの場合、執筆者の裨益するところとなる。学会発表の有無にかかわらず、投稿していただきたい（常任編集委員）。

『日本評価研究』第1巻第2号
2001年 12月 21日

編集・発行 日本評価学会
〒135-0047 東京都江東区富岡 2-9-11京福ビル
財団法人国際開発センター 企画広報室内
TEL:03-3630-6994 FAX:03-3630-8120

印刷 マルコーデータサービス株式会社

© 日本評価学会

本誌に記載された全ての内容は、日本評価学会の許可なく転載・複写はできません。

The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 1, No. 2, December 2001

CONTENTS

Featured Article

Mari Osawa

Monitoring and Evaluation of Policies from a Socio-Gender Perspective.....1

Articles

Shun'ichi Furukawa and Yoshiaki Hoshino

Knowledge-Based Governance by Performance Measurement.....13

Yoko Fujikake

Evaluating qualitative changes
based on a case of the quality-of-life improvement projects
for women in a farming village in the Republic of Paraguay29

Research Notes

Ryo Sasaki and Mimi Nishikawa Sheikh

Current Development and Prospects of Performance Measurement45

Toru Sato

The Basic Study about Establishing Program Evaluation System
Linked with Comprehensive Plan of Local Government53

Hiraki Tanaka

Performance Measurement in the U.S. Public Sector:
An Analysis of Its Current Status and Future Obstacles61

Developments

Jiro Umeda

The Development Process and Prospects of
the Mie Prefecture Performance Measurement System.....69

Kazuhisa Shibuya

Performance Management Strategy
at the Ministry of Land, Infrastructure and Transport79

Koichi Miyoshi and Yuriko Minamoto

Theoretical Framework of JICA Evaluation Guideline:
Some Issues in Developing the Guideline89

Activities

Planning Board.....101

International Exchange Board.....102

Rules of the Society103

Regulations of Publication108

Notes for Contributors110

The Japan Evaluation Society