

ISSN 1346-6151

# 日本評価研究

The Japanese Journal of  
Evaluation Studies

Vol. 5, No. 2, September 2005

## 研究論文

各地域の選好特性に基づく自治体歳出配分行動の評価

吉田 素教

## 研究ノート

我が国政府開発援助(ODA)の政策評価の研究  
—相対評価の導入—

高千穂 安長

オルタナティブ・メディアによる社会的弱者のエンパワメント  
—メディア社会学的視座に基づくその評価手法の基礎的考察—

八幡 耕一

## 日本評価学会春季第2回全国大会開催報告

春季第2回全国大会プログラム(実績)

公開シンポジウム

「市場化テストによる官民競争とその評価～基本的理念について～」

共通論題Ⅰ「国の政策評価の現状と課題解決の視座」

共通論題Ⅱ「MDGs達成に向けて一開発成果マネジメントの課題」

自由論題Ⅰ～Ⅷ 報告

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

三好 皓一(立命館アジア太平洋大学)  
Koichi MIYOSHI

副委員長  
Vice-Editors-in-chief

西野 桂子(ジーエルエム・インスティテュート)  
Keiko NISHINO

古川 俊一(筑波大学)  
Shun'ichi FURUKAWA

常任編集委員  
Standing Editors

牟田 博光(東京工業大学)  
Hiromitsu MUTA

山谷 清志(同志社大学)  
Kiyoshi YAMAYA

編集委員  
Editors

青山 温子(名古屋大学)  
Atsuko AOYAMA

大沢 真理(東京大学)  
Mari OSAWA

岡本 義朗(UFJ総研)  
Yoshiaki OKAMOTO

小野 達也(鳥取大学)  
Tatsuya ONO

窪田 好男(神戸学院大学)  
Yoshio KUBOTA

佐々木 亮(ウェスタンミシガン大学)  
Ryo SASAKI

佐藤真理子(筑波大学)  
Mariko SATO

渋谷 和久(国土交通省)  
Kazuhisa SHIBUYA

鈴木 絲子(立命館アジア太平洋大学)  
Itoko SUZUKI

田中 弥生(東京大学)  
Yayoi TANAKA

松岡 俊二(広島大学)  
Shunji MATSUOKA

村松 安子(東京女子大学)  
Yasuko MURAMATSU

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内  
日本評価学会事務局  
TEL: 03-3630-8031, FAX: 03-3630-8095  
E-mail: jes\_secr@idcj.or.jp

# 日本評価研究

第5巻 第2号 2005年9月

## 目次

### 研究論文

吉田 素教

各地域の選好特性に基づく自治体歳出配分行動の評価 .....1

### 研究ノート

高千穂 安長

我が国政府開発援助（ODA）の政策評価の研究  
—相対評価の導入— .....17

八幡 耕一

オルタナティブ・メディアによる社会的弱者のエンパワメント  
—メディア社会学的視座に基づくその評価手法の基礎的考察— .....27

日本評価学会春季第2回全国大会開催報告 .....41

春季第2回全国大会プログラム（実績）

公開シンポジウム「市場化テストによる官民競争とその評価～基本的理念について～」

共通論題Ⅰ「国の政策評価の現状と課題解決の視座」

共通論題Ⅱ「MDGs達成に向けて—開発成果マネジメントの課題—」

自由論題Ⅰ～Ⅷ 報告

### 委員会活動

研修委員会 .....77

国際交流委員会 .....78

広報委員会 .....80

企画委員会 .....81

第6回全国大会のご案内 .....82

特定非営利活動法人日本評価学会定款 .....83

日本評価学会誌刊行規定 .....93

日本評価研究投稿規定 .....95

日本評価研究執筆要領 .....97

日本評価研究査読要領 .....100

## 【研究論文】

## 各地域の選好特性に基づく自治体歳出配分行動の評価

吉田 素教

大阪府立大学

myoshida@eco.osakafu-u.ac.jp

## 要 約

既存の行政評価は行政分野毎の評価に終始している。しかし、自治体の歳出配分行動を全体として効率化させるためには、行政分野を横断する総体的評価を欠かすことはできない。そのため、本稿では、都道府県と市町村を合わせた集計47都道府県を対象として当該評価を試みた。まず、評価の準備として、地域特性の類似した評価対象クラスター毎（因子分析・クラスター分析により分類）に、その住民効用関数を、操作変数を用いたGMM推定により推定した。その結果、第2、3次産業化が進んでいない地域ほど社会資本がもたらす生産力増進等を介した効用が大きいことなどがわかった。続いて、推定された関数を基に、各自治体における歳出配分行動の行政分野間バランスを評価した結果、第2・3次産業化が進んでいない地域ほど、進んでいる地域に比べ、産業国土・農林水産型社会資本の整備が過大方向に向かう傾向にある、また、財政力が高い自治体ほど、低い自治体に比べ、社会資本の整備は総じて過少方向に向かう傾向にあるなどの知見を得た。

## キーワード

行政評価、歳出配分、クラスター、GMM推定、社会資本

## 1. はじめにー自治体歳出配分行動評価の意義・意図ー

バブル崩壊後、日本の公的セクターでは財政難が継続し、平成16年度末で国・地方を合わせた長期累積債務残高は約720兆円（GDPの約1.4倍）<sup>1)</sup>にも達しようとしている。この状況下において、現在、各自治体では自らの歳出行動の効率化を図るため、「行政評価」の導入機運が高まるとともに、その実施が推進されている。

実際、総務省の平成15年12月報告によれば、都道府県で97.9%の団体、政令指定都市で100.0%の

団体が既に行政評価を導入済み。一方、市区町村では導入済み団体は12.7%と少ないものの導入試行中・検討中の団体まで含めるとその数は全体の64.8%に及んでいる。

ところで、既に導入されている行政評価の内容を見ると、個別分野（または施策）毎に、公共財・サービス供給量（やその結果であるoutcome指標）の達成目標を設定しそれに対する実現程度やそのコストを評価するといったように、個別分野内での評価を実施するのみである。

しかし、この評価方法は以下で指摘する本質的な問題を抱えている。それは、そもそも資源（予



算)制約のある現実社会では、経済理論上、個別分野毎に、単独で達成目標を設定することは不可能、ということである。経済理論上は、予算制約、各行政分野の公共財・サービスが有する住民効用への寄与度(以下、「ウェイト」という。)、そして当該財・サービスを1単位供給するのに必要なコスト(すなわち、公共財・サービスの単価)を同時に考慮してはじめて、各地域住民の効用を最大化するためには、各行政分野にどれだけの歳出を配分するのが効率的であるか(すなわち、どれだけの公共財・サービスを供給するのが効率的であるか)が判明するはずである<sup>3</sup>。

よって、各自治体の政策担当者には、自らの歳出配分行動を総体的にガバナンスするために、既存の行政評価の実施と平行して、次の評価の実施を期待するところである。それは、自らの歳出配分行動において、各地域の「住民選好」に基づく政策目的に照らし、各行政分野の歳出に適切な強弱がつけられているか、という行政分野を横断した予算制約下での効率的資源配分に関する評価(以下、「総体的評価」という。)である。

しかし、現在のところ上述の総体的評価は実施されていない。そこで、本稿において、当該評価を試みる。そのため、まず、各地域における住民効用関数を推定し、続いて、推定された住民効用関数を基に各自治体の歳出配分行動の特性・傾向を明らかにする。ところで、この総体的評価については、これまで、跡田・吉田・坂田(2002)や吉田(2005)により取り組まれているが、これら先行研究では、住民が消費・利用する地方公共財について行政分野毎に分化するのみで、経常的財と社会資本との分化は行われていない。しかし、本稿では、社会資本が後年度利用や民間の生産活動増進を介して住民効用に与える影響を明示的に取り扱うために、当該財の分化を実施する。

なお、本稿における評価対象自治体と評価年度は以下のとおりである。本稿では、各地域での社会資本供給が各都道府県と各都道府県に属する市町村の両者の費用負担でなされていることを考慮し、各都道府県と各都道府県に属する市町村を集計して一つの自治体とする集計47都道府県を評価対象とした(ただし、歳出配分行動の評価に際しては沖縄県を除く<sup>4</sup>)。また、評価年度は1997(平

成9)～2002(平成14)年度とした。

以下、本稿の構成を示す。

まず、第2節では、規範的な立場から各自治体の行動モデルを示し、歳出配分行動に関する最適条件を明らかにする。続く、第3節では、住民効用関数を類似地域毎に推定するための準備として、因子分析(factor analysis)、クラスター分析(cluster analysis)により、評価対象47地域を地域特性が似通ったクラスターに分類する。そして、第4節において、第2節で導出された自治体の最適歳出配分条件を用いて、GMM(Generalized Method of Moments)推定により、第3節で分類されたクラスター毎に住民効用関数を推定する。続く、第5節において、推定された住民効用関数に基づき、各自治体の歳出配分行動の特性・傾向を明らかにし、総体的評価を実施する。最後の第6節では、本稿で得られた結果をまとめ、政策的インプリケーションを示すとともに残された課題を指摘する。

## 2. 自治体の行動モデルと最適歳出配分条件

### (1) 自治体の最適歳出配分条件の導出

各自治体は、予算制約をはじめとする各種制約条件が与えられた中で、行政目的である地域住民の効用最大化に取り組んでいると考えられる。

そして、この自治体の行動をモデル化するに際し、はじめに、当該モデルで想定している地域社会に関する諸仮定を記述する。

まず、各地域の生産技術についてである。

各地域の生産技術は次の生産関数

$$Y_t^i = F_t^i(K_t^i, \lambda_{1t}^i GK_t^{1i}, \lambda_{2t}^i GK_t^{2i}, \lambda_{3t}^i GK_t^{3i}, N_t^i) \\ , i=1, \dots, 47 \quad (1)$$

で表されるとする。(1)式における各変数の上添え字 $i$ は第 $i$ 地域を、下添え字 $t$ は第 $t$ 期を表す(以下同様)。そして、 $Y_t$ は地域総生産を表す。 $K$ は民間資本を表すが、ただし、各地域の民間資本は同額の資産として全て当該地域住民により所有されているとする。 $GK^l, l=1, 2, 3$ は社会資本(社会資

本の詳細は後述の住民効用関数の説明参照)を表す。また、 $\lambda$ は各社会資本の生産要素係数を表す。 $N$ は労働を表すが、ただし、各地域の労働は全て当該地域住民の非弾力的な1単位の労働供給により賄われているとする。よって、 $N$ は同時に地域人口も表している。また、当該生産関数については、2階微分可能性、凹性、一次同次性を仮定する。このとき、一次同次の仮定より次式が成立する。

$$y_t^i = f_t^i(k_t^i, \lambda_t^i g k_t^{1i}, \lambda_t^i g k_t^{2i}, \lambda_t^i g k_t^{3i}) \quad (2)$$

なお、 $y = Y/N$ 、 $f = F/N$ 、 $k = k/N$ 、 $gk^i = GK^i/N$  である。

次に、各地域住民についてである。

各地域は同質な住民から構成され、各住民の選好、保有資産並びに所得は等しいとする。よって、住民は代表的個人により表現される。

はじめに、各住民の予算制約について説明する。各住民は前期からの資産、当期の資産収益並びに当期の労働供給から得た賃金を当期の予算原資としているものとし、また、地域経済は自治体により供給される社会資本を所与としその全生産物を民間資本のレンタルコストと賃金を通じて地域住民に還元するものとする。すると、各地域における住民の予算制約集計は次のとおり。

$$\begin{aligned} A_{t+1}^i &= (1 - \eta_k) A_t^i + r_t A_t^i + w_t L_t^i - C_t^i - T_t^i \\ &= (1 - \eta_k) A_t^i + F_t^i - C_t^i - T_t^i \quad (3) \end{aligned}$$

なお、(3)式における $A$ は地域総資産(総民間資本と同価)を、 $\eta_k$ は民間資本の除却率を、 $C$ は私的消費財の地域総消費、 $T$ は地方税の地域総支払いを表す。ただし、地方税は、自治体より、所得に対して法定標準税率 $\theta$ で課されるものとする。

ここで、(3)式の両辺を地域人口で除すと、生産関数の一次同次性より、以下の住民1人あたりの予算制約式を得ることができる。

$$a_{t+1}^i = a_t^i + f_t^i - (n_t + \eta_k) a_t^i - c_t^i - \tau_t^i \quad (4)$$

なお、 $a = A/N$ 、 $c = C/N$ 、 $\tau = T/N$

であり、 $n$ は人口成長率を表す。

続いて、各住民の効用についてである。各住民は私的消費財消費と居住地の自治体から供給される地方公共財の消費・利用から即時的効用を得ているものとする。ただし、地方公共財については、その供給が投資的経費及び公債収入のうち公共インフラ整備に充当される部分により賄われるものを「社会資本」、それ以外の経費で賄われるものを「経常的地方公共財」と分化させる。更に前者については、i) 生産・産業活動の基礎となる社会資本と国土保全のための社会資本からなる「産業国土型」社会資本、ii) 農林水産業における活動基礎となる社会資本である「農林水産型」社会資本、iii) 地域住民の日常生活の利便性を向上させる社会資本である「生活基盤型」社会資本の3種の社会資本に分化させる。なお、上記3種の分類は、それぞれ、『行政投資』(地方財務協会)における事業目的別分類の、i) は産業基盤と国土保全に相当し(具体には県道、治山治水施設等を含む。)、ii) は農林水産に相当し(具体には農林水産業関係施設。)、iii) は生活基盤とその他に相当し(具体には市町村道、文教施設等を含む。)ている。

ただし、効用を考える場合の社会資本利用(消費)については、等量利用(消費)を想定する。なお、簡単化のために、各財の消費・利用については外部性の排除を可能とする。

以上の想定から、各住民の即時的効用関数は次のように表される。

$$u_t^i = u_t^i(c_t^i, g c_t^i, GK_t^{1i}, GK_t^{2i}, GK_t^{3i}, ) \quad (5)$$

なお、(5)式における $C$ は民間消費財の消費量を、 $gc$ は経常的地方公共財の消費量(供給量)を、 $GK^1$ は産業国土型社会資本の利用量(供給量)を、 $GK^2$ は農林水産型社会資本の利用量(供給量)を、 $GK^3$ は生活基盤型社会資本の利用量(供給量)を表している。また、当該効用関数については、2階微分可能性、凹性を仮定する。

最後に、各地域の自治体についてである。

各地域の自治体は、(4)式で表される個人の予算制約、後掲の(7)式で表される自治体の予算制約、後掲の(9)式で表される社会資本の推移制約の下で、各地方公共財を効率的に供給することにより、現在から将来(第 $t \sim t+Z$ 期)にわたる「地

域総住民の通時的効用の集計、すなわち、以下の社会厚生関数

$$v_t^i = u_t^i N_t^i + \sum_{s=t+1}^{t+Z} \left\{ (1+\delta)^{-(s-t)} u_s^i N_{s-1}^i \prod_{t+1}^s (1+n_s) \right\} \quad (6)$$

を最大化するよう、当期（第 $t$ 期）の歳出配分行動を行うものとする。なお、(6)式における $\delta$ は主観的割引率を表している。

ここで、自治体の予算制約について説明する。自治体は地域住民からの税収と国からの財政移転との総計の下で各地方公共財の供給を行っており、予算制約は以下のとおり。

$$\begin{aligned} & p_t^{Ct} N_t g^C_t + \sum_{l=1}^3 p_t^{Kli} GK_t^{li} \\ &= p_t^{Ct} g^C_t + \sum_{l=1}^3 p_t^{Kli} GK_t^{li} \\ &= T_t^i + TR_t^i \\ &= R_t^i \end{aligned} \quad (7)$$

(7)式において、 $p^c$ は住民1人あたりの経常的地方公共財供給価格を、 $p^e$ はその総供給価格を、 $p^{kl}$ は社会資本供給価格を、 $TR$ は国からの財政移転を、 $R$ は総歳入を表している。ただし、各社会資本の当期供給価格は、前期までの投資実績から決まる前期の元利償還総計たる前期価格に、当期のネット新規投資費用（当期の新規投資額から当期の資本減耗を控除したもの）のための起債にかかる1年あたり元利償還額を加えたものとする。すると、当期の社会資本財価格は以下の(8)式により表される。

$$\begin{aligned} P_t^{Kli} &= P_{t-1}^{Kli} + (GI_t^{li} - \eta_{gt} GK_{t-1}^{li}) \frac{1+r_t}{term} \\ ,l=1,2,3 \end{aligned} \quad (8)$$

(8)式において、 $GI_t^{li}$ は第 $l$ 社会資本の当期投資額を、 $\eta_{gs}$ は社会資本の除却率を、 $r$ は起債の償還利率を、 $term$ は起債の償還年限を表している。

また、社会資本財の推移制約は以下のとおり。

$$GK_t^{li} = (1 - \eta_{gt}) GK_{t-1}^{li} + GI_t^{li}, l=1,2,3 \quad (9)$$

以上の想定より、最終的に、各自治体の問題は、(2) (4) (5) (7) (8) (9)式の下で、 $g^c$ 、 $GK^1$ 、 $GK^2$ 、 $GK^3$ を制御変数(control variables)として(6)式を最大化する問題とまとめられる。そして、当該問題を解くと、毎期の歳出配分行動に関する一階条件として後掲の(10)(11)式を得ることができる。

(10)式において、 $u_{gct}$ は経常的地方公共財の即時的効用における限界効用を、 $\mu$ は歳入のシャドープライス（以下同様）を表している。(11)式において、 $u_{GKl}$ は第 $l$ 社会資本の限界効用を、 $f_{gkls}$ は第 $l$ 社会資本の限界生産力を、 $\varepsilon$ は $1-\theta$ （法定標準税率）を、 $GI_{GKlt}^{li}$ 第 $t$ 期における第 $l$ 社会資本の限界供給のための限界投資を表している。

$$u_{gct}^i N_t - \mu_t P_t^{Ct} = 0 \quad (10)$$

$$\begin{aligned} & u_{GKlt}^i N_t \\ & + \sum_{s=t+1}^{t+Z} \left\{ (1+\delta)^{-(s-t)} u_{GKls}^i \prod_{t+1}^s (1-\eta_{gs}) N_t \prod_{t+1}^s (1+n_s) \right\} \\ & + u_{ct}^i \varepsilon f_{gklt}^i \frac{1}{N_t} N_t \\ & + \sum_{s=t+1}^{t+Z} \left\{ (1+\delta)^{-(s-t)} u_{cs}^i \varepsilon f_{gkls}^i \frac{\prod_{t+1}^s (1-\eta_{gs})}{N_t \prod_{t+1}^s (1+n_s)} N_t \prod_{t+1}^s (1+n_s) \right\} \\ & - \mu_t P_t^{Kli} \\ & - \sum_{s=t+1}^{t+Z} \mu_s \left[ GI_{GKlt}^{li} \frac{1+r_t}{term} \right] GK_s^{li} \\ & + \sum_{s=t+1}^{t+Z} \mu_s \left[ \eta_{gt+1} \frac{1+r_{t+1}}{term} + \sum_{t=2}^s \left\{ \eta_{gs} \prod_{t+2}^{s-1} (1-\eta_{gs}) \frac{1+r_s}{term} \right\} \right] GK_s^{li} \\ & = 0 \\ & ,l=1,2,3 \end{aligned} \quad (11)$$

なお、(11)式の左辺各項は当期の社会資本の限界供給がもたらす各種の影響を表しているが、それぞれ次のように解釈できる。第1項は当該資本利用による当期の限界効用を、第2項は来期以降の当該資本利用による限界効用を、第3、4項は生産

力増加を介した今期以降の限界効用を、第6、7項は来期以降の自治体の予算制約に与える影響をそれぞれ表している。

ここで、(10)(11)式を整理してまとめると次の最適歳出配分条件が導かれる。

$$\frac{u_{gcl}^i}{P_t^{ci}} - \frac{u_{GKlt}^i + (\alpha_{GKlt}^i + \beta_{GKlt}^i)}{P_t^{Kli}} = \frac{u_{gcl}^i}{P_t^{ci}} - \frac{u_{GKlt}^i + A_{GKlt}^i}{P_t^{Kli}} = 0, l=1,2,3 \quad (12)$$

なお、(12)式において、 $\alpha$ は(11)式の左辺第2～4項の計を、 $\beta$ は(11)式の左辺第6と7項の計を $Nt$ でそれぞれ除したものである。また、 $A$ は $\alpha$ と $\beta$ の合計で当期の当該社会資本の限界的供給がもたらす直接的な限界効用以外をまとめたものである。よって、以下、当該部分を「間接限界効用」という。

結局、得られた(12)式より明らかとなり、各自治体は経常的地方公共財と社会資本について、限界的コストを用いて得られるそれぞれの限界効用が等しくなるように、各財を供給することが効率的であることがわかる。ただし、この場合、社会資本の限界効用に上述の「間接限界効用」を含めて考えることが重要である。

## (2) 効用関数の特定化

第4節における効用関数の推定に備え、ここでその特定化、更に、最適歳出配分条件である(12)式の実体化を行う。

即時的効用関数型の候補としては、Linear、Log-Linear、CES(constant elasticity of substitution)、VES(variable elasticity of substitution)などいくつか考えられる。しかし、ア) Morisugi and Yoshida (1986)、Shawn(1995)で指摘されるとおり、Linear関数、Log-Linear関数はCES関数の特殊形態でありCES関数は前二者を包含していること、イ) Morisugi and Yoshida(1986)において、居住環境の差異が効用に影響を与えそれを基に住民が居住地域を選択するモデルを分析したところ、VES型よりもCES型効用関数を用いた場合において観測値と理論値の一致度が高かったこと、ウ) 消費とレジャーから効用を得るアメリカ家計の効用関数を

推計したBeine *et al.*(2001)や日本における生活基盤型社会資本整備の効率性を検証した赤木(1996)など多くの実証研究においてCES型効用関数が用いられていること<sup>6</sup>、といった理由から、本稿においても、以下の(13)式で示すCES型効用関数を用いることとする。

$$u_t^i = \left[ w_c (c_t^i)^{\rho} + w_{gc} (gc_t^i)^{\rho} + \sum_{l=1}^3 w_{GKl} (GK_t^{li})^{\rho} \right]^{1/\rho} \\ , w_c, w_{gc}, w_{GKl}, l=1,2,3 \geq 0, w_c + w_{gc} + \sum_{l=1}^3 w_{GKl} = 1, \rho \geq -1 \quad (13)$$

そして、この特定化により、(12)式は次のとおり具体化できる。

$$\left\{ (P_t^{ci})^{-1} w_{gc} (gc_t^i)^{\rho-1} - (P_t^{Kli})^{-1} w_{GKl} (GK_t^{li})^{\rho-1} \right\} \\ \left[ w_c (c_t^i)^{\rho} + w_{gc} (gc_t^i)^{\rho} + \sum_{l=1}^3 w_{GKl} (GK_t^{li})^{\rho} \right]^{\left( \frac{1}{\rho} - 1 \right)} \\ - (P_t^{Kli})^{-1} A_{GKlt}^i = 0, l=1,2,3 \quad (14)$$

## 3. クラスターの特定

本稿では、全地域で同一ではなく、類似地域毎にそれぞれ住民効用関数を推定する。そのため、本節において、評価対象地域を地域特性の似通ったクラスターに分類する。

なお、当該クラスターリングは、「因子分析」部と「クラスター分析」部の2段階<sup>7</sup>となっているため、段階毎にその分析手法と結果を解説する。

### (1) 因子分析

各地域の特性指標には、産業特性と都心化・非都心化状況を表すものとして、「農業産出額（億円）」、「素材（原木）生産量（1千 $m^3$ ）」、「漁業生産額（億円）」、「製造品出荷額（億円）」、「小売業年間商品販売額（億円）」、「昼夜間人口比率(%)」



の6観測変量を選択した。具体的値は『地域経済総覧2005』（東洋経済新報社）から得られる2002年値を用いた。

そして、当該6観測変量を用いて、以下の方法により、地域特性に関する因子分析を実施した。まず、観測変量に主因子法による因子分析を実施し因子負荷量の初期解を決定（ただし、抽出因子数は観測変量の相関行列における1以上の固有値数とした）。続いて、主因子法で得られた初期解に基準バリマックス回転を施し因子負荷量を確定した。

この分析結果は表1～3に示した。まず、表1、2より抽出因子は3因子であり、その累積寄与率は75.705%であることが分かる。次に、表3に示す因子負荷量より、各因子を次のとおり定義づけた。第1因子は農業産出額（0.884）、素材（原木）生産量（0.927）、漁業生産額（0.804）に高い正の負荷を持つことから「第1次産業化因子」と、第2因子は製造品出荷額（0.888）と小売業年間商品販売額（0.837）に高い正の負荷を持つことから「第2・3次産業化因子」と、第3因子は小売業年間商品販売額（0.440）昼夜間人口比率（0.675）に高い正の負荷を持つことから「昼間人口高率化因子」とした。

**表1 相関行列の固有値、主成分の寄与率、累積寄与率**

| 主成分N0. | 固有値   | 主成分の寄与率<br>(%) | 累積寄与率<br>(%) |
|--------|-------|----------------|--------------|
| 1      | 2.499 | 41.648         | 41.648       |
| 2      | 1.776 | 29.605         | 71.253       |
| 3      | 1.072 | 17.870         | 89.123       |
| 4      | 0.299 | 4.979          | 94.102       |
| 5      | 0.205 | 3.414          | 97.516       |
| 6      | 0.149 | 2.484          | 100.000      |

(出所) 筆者作成

**表2 [相関行列－対角行列（対角成分＝1）]の固有値、因子の寄与率、累積寄与率（回転後）**

| 因子N0. | 固有値   | 因子の寄与率<br>(%) | 累積寄与率<br>(%) |
|-------|-------|---------------|--------------|
| 1     | 2.295 | 38.258        | 38.258       |
| 2     | 1.537 | 25.609        | 63.867       |
| 3     | 0.710 | 11.838        | 75.705       |

(出所) 筆者作成

**表3 観測変量に対する各因子負荷量（回転後）**

| 変量名        | 第1因子   | 第2因子   | 第3因子   |
|------------|--------|--------|--------|
| 農業産出額      | 0.884  | 0.172  | -0.179 |
| 素材（原木）生産量  | 0.927  | -0.120 | 0.053  |
| 漁業生産額      | 0.804  | -0.019 | 0.114  |
| 製造品出荷額     | -0.046 | 0.888  | -0.113 |
| 小売業年間商品販売額 | 0.077  | 0.837  | 0.440  |
| 昼夜間人口比率    | 0.000  | 0.056  | 0.675  |

(出所) 筆者作成

## (2) クラスター分析

本小節において、前小節の因子分析の結果得られた各地域の各因子得点（第1～第3因子得点）に対してクラスター分析を適用し集計47都道府県のクラスタリングを実施した。なお、クラスター分析は距離測度に平方ユークリッド距離、クラスタリング法にWard法を採用した階層的計算方法により実施した。

クラスター分析の結果、クラスター結合距離を基に3クラスターを確定した。各クラスターに所属する団体は表4に示した。また、表5には各クラスターにおける各因子得点の平均値と標準偏差を

**表4 各クラスター所属団体**

| 第1<br>クラスター | 第2<br>クラスター | 第3<br>クラスター |
|-------------|-------------|-------------|
| 山形県         | 和歌山県        | 北海道         |
| 栃木県         | 鳥取県         | 青森県         |
| 群馬県         | 岡山県         | 岩手県         |
| 新潟県         | 広島県         | 宮城県         |
| 富山県         | 山口県         | 秋田県         |
| 石川県         | 徳島県         | 福島県         |
| 福井県         | 香川県         | 島根県         |
| 山梨県         | 福岡県         | 愛媛県         |
| 長野県         | 佐賀県         | 高知県         |
| 岐阜県         | 沖縄県         | 長崎県         |
| 三重県         |             | 熊本県         |
| 滋賀県         |             | 大分県         |
| 京都府         |             | 宮崎県         |
| 奈良県         |             | 鹿児島県        |
| 計24団体       | 計14団体       | 計9団体        |

(出所) 筆者作成

表5 各因子得点の平均値、標準偏差

| 平均値     | 第1因子<br>得点 | 第2因子<br>得点 | 第3因子<br>得点 |
|---------|------------|------------|------------|
| 第1クラスター | -0.376     | -0.323     | -0.104     |
| 第2クラスター | 0.772      | -0.525     | 0.161      |
| 第3クラスター | -0.199     | 1.677      | 0.029      |
| 標準偏差    | 第1因子<br>得点 | 第2因子<br>得点 | 第3因子<br>得点 |
| 第1クラスター | 0.246      | 0.345      | 0.265      |
| 第2クラスター | 1.416      | 0.340      | 0.207      |
| 第3クラスター | 0.380      | 0.768      | 1.813      |

(出所) 筆者作成

示した。

最後に、表5より、各クラスターの特性を整理すると次のとおり。まず、第2クラスターは第1因子得点が高得点、第2因子得点が低得点であることから「第1次産業化クラスター」と、第3クラスターは第2因子得点が高得点であることから「第2・3次産業化クラスター」、第1クラスターは第2、第3クラスターの中間に位置すると考えられることから「中間クラスター」とそれぞれ考えることができる<sup>10</sup>。

## 4. 住民効用関数の推定

### (1) 推定方法

本節において、第2節で導出された最適歳出配分条件(12)(14)式を基に、クラスター毎の住民効用関数を推定するのであるが、まず、推定方法について説明する。

推定方法はHansen(1982)、Hansen and Singleton(1982)に従って、非線形モデルに操作変数(instrumental variables)を用いたGMM推定を採用することとした。これは、(14)式の左辺のサンプル値と操作変数との直交条件の下で、サンプル値ベクトルと操作変数行列から導出される標本積率(sample moments)を用いて定義される評価関数(2次形式)を最小化させるパラメータの値をパラメータ推定量とする推定方法である。

次に実際の推定に際しての留意点を説明する。実際の推定では、(14)式による3本の条件式と各財のウェイトパラメータの合計が1となる制約((13)式参照)を利用し推定を実施した。なお、(14)式からは私的消費財消費に関する条件式が用意できないため、私的消費財消費に関するウェイトパラメータ( $w_c$ )は、『県民経済計算』における家計最終消費支出(名目)の家計最終消費支出と自治体歳出の合計に対する比率のサンプル平均値(ただし、クラスター毎に評価対象期間の平均値を導出)により、外生的に与えることとした。そして、当該方法により $w_c$ を外生的に与えたことから、(13)式をCobb-Douglass型に近似させるため、代替の弾力性に関するパラメータ $\rho$ を0.001に設定した。

また、社会資本はストックであり毎年度累積するため、それがもたらす間接限界効用も上昇していくと考えられる。そこで、実際の推定にあたっては、(14)式の左辺第2項中の $A$ を次のように想定した。

$$A_{GKI}^i = B_{GKI}^i \cdot up_{GKI}^i, i=1,2,3 \quad (15)$$

(15)式において、 $B$ は社会資本がもたらす間接限界効用ベース値を表す。 $up$ は間接限界効用の上昇率を表し、社会資本の評価対象初年度からの上昇率に等しいと想定した。

最後に、推定パラメータと操作変数について説明する。上述した準備により、結局推定すべきパラメータは、経常的地方公共財、産業国土型社会資本、農林水産型社会資本に関するウェイトパラメータ( $w_{gc}, w_{GKI}, i=1,2$ ; 生活基盤型社会資本に関するウェイトパラメータはウェイトパラメータの合計が1となる制約から導出する)と各社会資本の間接限界効用ベース値( $B_{GKI}, i=1,2,3$ )の計6パラメータとなる。そこで、操作変数としては、Hansen and Singleton(1982)、Mankiw, Rotemberg, and Summers(1985)に従い、各財の1期前消費・利用量(供給量)、各地方公共財の1期前価格並びに1期前の人口という10個のラグ変数を採用することとした。

## (2) 推定に用いるデータの作成

推定にあたっては、各地域各年度における各財の消費・利用量と各地方公共財供給価格をそれぞれ用意する必要がある。本小節では、これらデータの作成方法を順次説明する。

はじめに、経常地方公共財と各社会資本価格についてである。これら各地方公共財の価格としては、跡田・吉田・坂田（2002）、吉田（2005）に従い、各財の供給に対応する各地域・各年度（1996～2002年度）の基準財政需要額を採用することとした。この理由は次のとおり。

基準財政需要は各自治体が標準的なレベルの財供給をする場合のコストであり、費目毎に「単位費用×測定単位の規模×補正係数」で算出される。そして、算出式中の「測定単位の規模×補正係数」の部分において、各地域の諸環境の違いがもたらす供給コストの違いを考慮している。そのため、各地方公共財価格として用いるのに適していると考えられる。

ただし、本来の単位費用では一般財源負担コストしか考慮されていないが、本稿では、特定財源も含めた歳出配分を考えているため、『地方交付税制度解説（単位費用篇）』（地方財務協会）を用いて、特定財源による負担も考慮した単位費用を導出した（以下、後者の単位費用を「修正単位費用」、後者の単位費用による基準財政需要額を

「修正基準財政需要額」という）。

そして、用意された修正単位費用と『地方交付税等関係計数資料』（総務省）から得られる「測定単位の規模×補正係数」のデータを用いて、各地方公共財価格に対応する各修正基準財政需要額（各都道府県分とその所属市町村分の合計額）を導出する。なお、各地方公共財価格の導出概要は表6に示したので参照されたい。

次に、私的消費財消費量についてである。これは、まず、『県民経済計算年報』（内閣府）より、各地域各年度の住民1人あたりの家計最終消費支出額（県内総支出デフレーターを用いて1990年度価格に実質化）を導出した。なお、人口データは同年報記載人口を用いた（以下同様）。

その後、1996～2002年度の各地域の消費量を1996年度における全地域を通じた中央値に対する指数として導出した。

次に、経常的地方公共財消費量（供給量）についてである。これは、まず、『地方財政統計年報』（地方財務協会）より、各地域各年度の経常的経費にかかる歳出額（各都道府県分とその所属市町村分の合計額）を導出した。そして、当該額を先に求めた経常的地方公共財価格で除することにより消費量を導出した。なお、この消費量は国が想定する標準的な消費量を1単位とした場合の消費量となっている点に注意されたい。

その後、私的財消費と同様の方法により、1996

表6 地方公共財価格導出概要

| 地方公共財         | 各費目<br>(公債費以外)             | 公債費                          | 価 格                                                               |
|---------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 経常的<br>地方公共財  | 各費目の経常的修正SDの総計(1)          | FB分のSDのうち相当分                 | $(1/(1+2+5+3+6+4+7))(8)$<br>(1)+(8)                               |
| 産業国土型<br>社会資本 | 各費目の投資的修正SDのうち対応するものの総計(2) | PB分のSDのうち相当分<br>FB分のSDのうち相当分 | $(2/(2+3+4))(5)$<br>$((2+5)/(1+2+5+3+6+4+7))(9)$<br>(2)+(5)+(9)   |
| 農林水産型<br>社会資本 | 各費目の投資的修正SDのうち対応するものの総計(3) | PB分のSDのうち相当分<br>FB分のSDのうち相当分 | $(3/(2+3+4))(6)$<br>$((3+6)/(1+2+5+3+6+4+7))(10)$<br>(3)+(6)+(10) |
| 生活基盤型<br>社会資本 | 各費目の投資的修正SDのうち対応するものの総計(4) | PB分のSDのうち相当分<br>FB分のSDのうち相当分 | $(4/(2+3+4))(7)$<br>$((4+7)/(1+2+5+3+6+4+7))(11)$<br>(4)+(7)+(11) |

(注) SD＝基準財政需要額、FB＝赤字公債、PB＝建設公債

(出所)筆者作成

～2002年度の各地域の消費量を指数化した。

最後に、各社会資本利用量（供給量）についてである。このデータはストックデータであるため、以下の手順により作成しなければならない。i) 初期時点の社会資本ストックデータを導出する。続いて、ii) i) のデータに毎年度のフローである投資分を加算し、かつ、毎年度の資本除却率を考慮することにより、各地域各年度のデータを導出する。

まず、i) についてである。これは『国富調査総合報告（1970）』（経済企画庁）と『公共工事着工統計年報』（建設省）のデータを用いて導出された伊多波・齋藤（1999）における1993年時点の社会資本ストックデータ（1990年価格）に次の調整を加え導出した。①当該データには維持補修費、災害復旧費等が含まれていないため、当該データにおける社会資本ストック総計と『日本の社会資本』（経済企画庁）における総計との比率を用いて、当該データを増額した。②当該データを本稿の社会資本の定義と、また、後述する毎年度の投資の定義に合わせるため、表7に示した各資本間移動を、『日本の社会資本』（経済企画庁）における対応データを各資本の都道府県シェアで按分控除・追加することにより実施した。③当該データにおける産業基盤と治山治水のデータを合計して産業国土のデータとした。

続いて、ii) についてである。毎年度の投資額としては、『行政投資』（地方財務協会）の事業目的別データに次の調整を加えたものを利用した。①当該データには用地費・補償費が含まれるため、当該データに『国民経済計算』（内閣府）の公的総固定資本形成を行政投資総額で除した係数を乗じることにより減額した。①当該データ中

「その他の投資」は生活基盤型投資に含めた。

そして、社会資本の除却率は『国民経済計算』（内閣府）の公的総固定資本減耗を用いて導出した。

以上のデータと『県民経済計算』の県内総支出デフレーターを用いることにより、各地域各年度の各社会資本（1990年価格）を導出した。そして、得られた社会資本を標準化させるため人口で除し、その後、私的消費財消費と同様の方法により、1996～2002年度の各地域の利用量を指数化した。

なお、上述の『国富調査総合報告（1970）』（経済企画庁）において沖縄県が調査対象外であったため、沖縄県に関する社会資本データを導出することは不可能となっている。そのため、次小節における効用関数の推定並びに次節の歳出配分行動の評価対象から沖縄県を外している。この点注意されたい。

### (3) 効用関数の推定結果

以上の準備の後、効用関数の各パラメータを推定した結果は表8のとおり。なお、上記（2）で用意したデータはクラスター毎にプーリングデータとして用いた。よって、各クラスターにおけるサンプル数はクラスター所属団体数×年度数（6）となる。具体には、第1クラスターで138（沖縄県除く）、第2クラスターで84、第3クラスターでは54となっている。

表8からは次のことがわかる。

ア) 経常的地方公共財消費からの効用、産業国土及び農林水産型社会資本からの間接効用は、第2（第1次産業化）クラスター、第1（中間）クラスター、第3（第2・3次産業化）クラスターの順で大きく、非都心部ほど地方公共財から多くの便益を受けている状況がうかがえる。イ) 全クラスターを通じて、産業国土及び農林水産型社会資本の直接利用はほとんど効用に影響していないことがわかる。ただし、これらの直接効用を表すパラメータ推定値の符号が負となっており符号条件を満たしていないことには留意する必要がある。この結果は本稿で用いた社会資本利用量の指数化措置等に見直すべき点があることを示唆していると考えられる。ウ) 第3クラスターでは、生活基盤

表7 社会資本間での資本移動

| 社会資本分野 | 控除                | 追加   |
|--------|-------------------|------|
| 産業基盤   | JR<br>NTT<br>鉄道軌道 | 工業用水 |
| 農業水産   |                   |      |
| 生活基盤   | 工業用水              | 鉄道軌道 |
| 治山治水基盤 |                   |      |

（出所） 筆者作成

型社会資本の間接効用が負値となっているが、これは当該資本の当期における必要以上の投資は来期以降の自治体予算を硬直化させるためと考えられる。

この推定結果を受け、次節の歳出配分行動の評価において用いる各パラメータは表9のとおりと

した。なお、推定を試みたパラメータのうち、有意水準5%でその有意性が認められなかった第1クラスターにおける $B_{GK3}$ パラメータと、ほとんど効用に与える影響が認められない $W_{GK1}$ 、 $W_{GK2}$ パラメータと第2クラスターにおける $B_{GK3}$ パラメータの値はゼロに設定した。

表8 各クラスターにおける効用関数推定結果

| Parameter        | 1st cluster |                |         | 2nd cluster |                |         | 3rd cluster |                |         |
|------------------|-------------|----------------|---------|-------------|----------------|---------|-------------|----------------|---------|
|                  | Estimate    | Standard Error | P-value | Estimate    | Standard Error | P-value | Estimate    | Standard Error | P-value |
| Wc               | 0.6500      | (註1)           |         | 0.6100      | (註1)           |         | 0.7450      | (註1)           |         |
| Wgc              | 0.3009      | 0.0060         | 0.000   | 0.3278      | 0.0042         | 0.000   | 0.1278      | 0.0011         | 0.000   |
| WGK1             | -0.0124     | 0.0017         | 0.000   | -0.0156     | 0.0019         | 0.000   | -0.0017     | 0.0001         | 0.000   |
| WGK2             | -0.0063     | 0.0005         | 0.000   | -0.0055     | 0.0012         | 0.000   | -0.0002     | 0.0000         | 0.000   |
| WGK3             | (註2)        |                |         | (註2)        |                |         | (註2)        |                |         |
| B <sub>GK1</sub> | 0.0603      | 0.0018         | 0.000   | 0.0665      | 0.0020         | 0.000   | 0.0134      | 0.0002         | 0.000   |
| B <sub>GK2</sub> | 0.0335      | 0.0007         | 0.000   | 0.0386      | 0.0010         | 0.000   | 0.0049      | 0.0001         | 0.000   |
| B <sub>GK3</sub> | 0.0037      | 0.0058         | 0.529   | 0.0078      | 0.0038         | 0.039   | 0.0801      | 0.0014         | 0.000   |
| ρ                | 0.0010      | (註3)           |         | 0.0010      | (註3)           |         | 0.0010      | (註3)           |         |

(註1) Wcのウェイトは家計最終消費支出額等から外生的に付与。4 (1) 節参照。

(註2) WGK3のウェイトはウェイト総計が1となることより導出。(13) 式参照。

(註3) ρは外生的に付与。4 (1) 節参照。

(出所) 筆者作成

## 5. 各自治体の歳出配分行動の評価

### (1) クラスター毎の特性・傾向

前節で用意された各変数のデータと推定された住民効用関数を用いて、各地域の年度・社会資本毎に(14) (12) 式の値を計算した。これにより、クラスター毎の標準的な効用関数(推定された関数)を基準にした場合における、各自治体の歳出配分行動に関するバランスの特性・傾向をみることができる。つまり、理論上(14)式の期待値はゼロであるのだが、当該社会資本財の整備は、経常地方公共財の供給に比して、当該値がプラスの場合は標準からみて過大、マイナスの場合は標準からみて過少、と評価される(以下、当該値を「バ

表9 各パラメータの採用値

| Parameter        | 1st cluster | 2nd cluster | 3rd cluster |
|------------------|-------------|-------------|-------------|
| Wc               | 0.6500      | 0.6100      | 0.7450      |
| Wgc              | 0.3009      | 0.3278      | 0.1278      |
| WGK1             | —           | —           | —           |
| WGK2             | —           | —           | —           |
| WGK3             | 0.0491      | 0.0622      | 0.1272      |
| B <sub>GK1</sub> | 0.0603      | 0.0665      | 0.0134      |
| B <sub>GK2</sub> | 0.0335      | 0.0386      | 0.0049      |
| B <sub>GK3</sub> | —           | —           | -0.0801     |
| ρ                | 0.0010      | 0.0010      | 0.0010      |

(註) WGK3のウェイトはウェイト総計が1となる

ことより導出。(13) 式参照。

(出所) 筆者作成

ランス値」という)。

そして、当該評価が各地域の特殊事情を反映し、かつ、各自治体の政策と整合的であれば良し、そうでない場合は各自治体の歳出配分行動を点検する必要があると考えられる。

なお、本小節では各クラスターにおける各自治体のバランス値が上下する全体的特性・傾向を探るため、クラスター毎に、自治体・社会資本毎のバランス値並びに即時的住民効用（共に評価対象年度間平均）と、3（1）節で導出された各自治体の因子得点並びに財政力指数との相関係数を導出した。その結果は表10のとおり。ただし、本稿における財政力指数は『地方財政統計年報』（地方財務協会）と『地方交付税等関係系数資料』（総務省）のデータを用いて以下により導出している。

$$\text{財政力指数}^i = \frac{1}{6} \sum_{t=1997}^{2002} \frac{PSR_t^i + CSR_t^i}{PSD_t^i + CSD_t^i} \quad (16)$$

(16)式において、 $PSR + CSR$ は当該都道府県と所属市町村の基準財政収入総額を、 $PSD + CSD$ は当該都道府県と所属市町村の基準財政需要総額を

表している。なお、財政力指数は基準財政収入額の基準財政需要額に対する比率であるので、その値が高いほど地方交付税に頼らないこととなり、逆に低いほど頼ることとなる点には留意されたい。

表10より、社会資本整備に関する以下の状況がうかがえる。ア) 第1（中間）クラスターでは第2・3次産業化が進んだ地域ほど、進んでいない地域に比べ、全ての社会資本整備が過少方向に向かう傾向にある。イ) 第2（第1次産業化）クラスターでは第1次産業化が進んだ地域ほど、進んでいない地域に比べ、農林水産型社会資本の整備が過大方向に向かう傾向にある。

ウ) 第3（第2・3次産業化）クラスターでは第1次産業化が進んだ地域ほど、進んでいない地域に比べ、産業国土、農林水産型社会資本の整備が過大方向に向かう傾向にあり、一方、第2・3次産業化が進み昼間人口比率が高い地域ほど、そうでない地域に比べ、産業国土、農林水産型社会資本の整備が過少方向に向かう傾向にある。また、昼間人口比率が高い地域ほど、低い地域に比べ、生活

表10 各社会資本のバランス値と因子得点、財政力指数との相関係数

| 第1クラスター<br>相関係数 | 第1因子得点<br>(第1次産業化) | 第2因子得点<br>(第2・3次産業化) | 第3因子得点<br>(昼間人口高率化) | 財政力指数  |
|-----------------|--------------------|----------------------|---------------------|--------|
| 産業国土バランス値       | 0.228              | -0.283               | -0.284              | -0.379 |
| 農林水産バランス値       | 0.255              | -0.302               | -0.297              | -0.517 |
| 生活基盤バランス値       | -0.380             | -0.424               | -0.070              | -0.249 |
| 即時的住民効用(参考)     | -0.299             | -0.332               | 0.073               | -0.132 |
| 第2クラスター<br>相関係数 | 第1因子得点<br>(第1次産業化) | 第2因子得点<br>(第2・3次産業化) | 第3因子得点<br>(昼間人口高率化) | 財政力指数  |
| 産業国土バランス値       | 0.256              | -0.055               | 0.067               | -0.331 |
| 農林水産バランス値       | 0.386              | 0.140                | 0.054               | -0.124 |
| 生活基盤バランス値       | -0.148             | -0.078               | 0.028               | 0.302  |
| 即時的住民効用(参考)     | 0.396              | 0.138                | 0.547               | -0.312 |
| 第3クラスター<br>相関係数 | 第1因子得点<br>(第1次産業化) | 第2因子得点<br>(第2・3次産業化) | 第3因子得点<br>(昼間人口高率化) | 財政力指数  |
| 産業国土バランス値       | 0.825              | -0.425               | -0.574              | -0.593 |
| 農林水産バランス値       | 0.897              | -0.408               | -0.839              | -0.730 |
| 生活基盤バランス値       | 0.044              | -0.064               | 0.499               | 0.053  |
| 即時的住民効用(参考)     | -0.657             | 0.750                | 0.800               | 0.867  |

(出所)筆者作成



基盤型社会資本の整備が過大方向に向かう傾向にある。エ) また、どのクラスターにおいても、一部を除き、財政力指数が高い地域ほど、低い地域に比べ、社会資本整備が総じて過少方向に向かう傾向にある。オ) 更に、財政力指数と即時的効用との相関係数から、第2クラスターでは地方交付税に頼る地域ほど、逆に、第3クラスターでは地方交付税に頼らない地域ほど、そうでない地域に比べ、即時的効用が相対的に高まる傾向にある。

## (2) 個別自治体の特性・傾向－第3クラスターを例に－

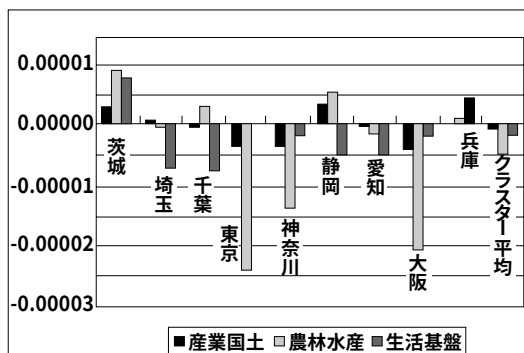
前小節では、クラスター毎に所属自治体の歳出配分行動の特性・傾向を評価した。

しかし、行政評価を実施する直接の目的は各自治体の歳出配分行動を評価・点検することにある。よって、ここでは、当該目的に則り自治体毎の個別評価を実施する。ただし、スペースの都合から当該評価結果の紹介は第3（第2・3次産業化）クラスターに特化することとする。第3クラスター所属各自治体の各バランス値を図1に、即時的効用を表11に示した（共に評価対象年度間平均）。なお、これらは共に評価対象年度間平均値である。以下、図1を用いた評価の実例を示そう。

まず、絶対的評価方法として、各自治体のバランス値をそのままみることが考えられる。例えば、東京都を例にとれば産業国土と農林水産型社会資本では標準と比較して過少整備の可能性がうかがわれるが、一方、生活基盤型社会資本では適切な整備状況にある可能性が高い。次に、相対的評価方法として、特に類似性が高い自治体間でそのバランス値を比較することが考えられる。例えば、経済規模の似通った愛知県と大阪府を比較すると、産業国土と農林水産型社会資本において、愛知県は大阪府と比べ、その整備状況がより過大方向に位置し、一方、生活基盤型社会資本においてはより過少方向に位置することや、人口規模の似通った神奈川県と大阪府を比較すると、バランス値の全体的傾向は似通っているが、農林水産型社会資本については、大阪府は神奈川県と比べ、その整備状況がより過少方向に位置することなどがうかがわれる。

そして、どちらの評価方法を用いた場合でも、当該評価が各地域の特殊事情を反映し、かつ、各自治体の政策と整合的であれば良し、そうでない場合は各自治体の歳出配分行動を点検する必要があるだろう。

図1 各自治体バランス値（第3クラスター）



(出所) 筆者作成

表11 各自治体の即時的住民効用

|     |       |         |       |
|-----|-------|---------|-------|
| 茨城  | 1.024 | 静岡      | 1.013 |
| 埼玉  | 1.041 | 愛知      | 1.243 |
| 千葉  | 1.044 | 大阪      | 1.261 |
| 東京  | 1.396 | 兵庫      | 1.093 |
| 神奈川 | 1.163 | クラスター平均 | 1.142 |

(出所) 筆者作成

## 6. むすび

ここで、本稿において実施した自治体の歳出配分行動評価から得られた結果をまとめるとともに、政策的インプリケーションと残された課題を指摘し本稿を閉じることとする。

それでは、評価結果の総括からはじめる。

本稿では、集計47都道府県の歳出配分行動を評価するために、まず、自治体の行動モデルから、最適歳出配分条件を導出した。続いて、住民の効用関数を推定する前段として、評価対象を因子分析・クラスター分析により、第1（中間）クラスター、第2（第1次産業化）クラスター、第3（第2・3次産業化）クラスターという地域特性の似通った3クラスターに分類した。

次に、上述した最適歳出配分条件に基づき、操作変数を用いたGMM推定により、住民の効用関数をクラスター毎に推定した。この推定結果からは、経常的地方公共財消費からの直接効用や社会資本利用からの間接効用は第2、第1、第3クラスターの順で高いことなどの知見を得た。

そして、推定された効用関数を利用して、各自治体の歳出配分行動を評価した。

このうち、まず、クラスター毎の評価結果から、各社会資本の整備について以下の状況がうかがえた。ア) 第1クラスターでは、第2・3次産業化が進んだ地域ほど、進んでいない地域と比べ、全ての社会資本整備が過少方向に、イ) 第2クラスターでは、第1次産業化が進んだ地域ほど、進んでいない地域と比べ、農林水産型社会資本の整備が過大方向に、ウ) 第3クラスターでは第1次産業化が進んだ地域ほど、進んでいない地域に比べ、産業国土、農林水産型社会資本の整備が過大方向に、一方、第2・3次産業化が進み昼間人口比率が高い地域ほど、そうでない地域に比べ、産業国土、農林水産型社会資本の整備が過少方向に、また、昼間人口比率が高い地域ほど、低い地域に比べ、生活基盤型社会資本の整備が過大方向に、エ) そして、全クラスターを通じて、財政力指数が高い地域ほど、低い地域に比べ、社会資本整備が過少方向に、それぞれ向かう傾向にある。

続いて、第3クラスターを例にとり、自治体毎の個別評価を実施したところ、経済規模の似通った愛知県と大阪府を比較すると、産業国土と農林水産型社会資本において、愛知県は大阪府と比べ、その整備状況がより過大方向に位置し、生活基盤型社会資本においてはより過少方向に位置することや、人口規模の似通った神奈川県と大阪府を比較すると、社会資本整備の全体的傾向は似通っているが、農林水産型社会資本については、大阪府は神奈川県と比べ、その整備状況がより過少方向に位置することなどがうかがわれた。

最後に政策的インプリケーションと残された課題についてである。

本稿では、行政分野を横断した総体的な歳出配分行動の評価を実施した。評価は特性の似通った自治体間における歳出配分行動の差異を分析することにより実施されているが、本稿で得られた結

果は各自治体の政策意図とその行動が整合的であるかを点検するツールになりうると考えられる。今後、各自治体において、本稿で提示したような総体的評価が進められることを期待するところである。なお、地方への財政移転を介して、国が地方を政策誘導している現在の日本の国・地方間財政関係を考えた場合、地方が国に各地域の住民選好を正確に伝えるとするならば、当該評価方法は、中央の政策担当者にとっても、有用な政策判断ツールとなりうるであろう。

さて、本稿では、各地方公共財の外部性や、地域を越えた資産保有や労働移動を排除したうえで、自治体の行動モデルを設定した。しかし、これらの単純化が評価結果にバイアスをもたらす可能性も否定できないところである。そのため、これらの仮定を緩め、より現実社会に接近した精緻なモデル化を実施することが今後の課題といえるであろう。

## 謝辞

本稿の研究遂行に関して、文部科学省より科学研究費（若手研究（B）・課題番号（16730170））を受けていること、また、本誌レフェリーから有益なコメントを頂いたことに対し併せて感謝の意を表したい。

## 注記

- 1 川北力編『平成16年度版図説日本の財政』東洋経済新報社、「平成17年度経済見通しと経済財政運営の基本的態度（平成16年12月20日閣議了解）」より。
- 2 行政評価の評価内容を詳細に公開している自治体として、例えば大阪府が挙げられる。評価内容の実態については、<http://www.pref.osaka.jp/kikaku/sisaku/index.html>を参照されたい。
- 3 この事実については、各家計における支出行動を考えることがその理解を助ける。各家計では、通常、自らの所得制約の下、衣、食、住や子供の教育といった各分野での消費が有する自らの効用に対するウェイトとその購入コストを同時に考慮したうえで、自らの効用を最大化するように、各消費分野への最

適支出規模を決定している。

- 4 沖縄県については、社会資本推計にあたっての初期時点でのストックデータが得られないため、歳出配分行動の評価対象から外した。
- 5 具体的に何期先までの効用を考慮に入れるかについては、各インフラ整備の中期計画期間である5年先までや、基準財政需要における起債の想定償還期間である20年先までや、無限期先までなど、準拠する想定により様々考えられる。
- 6 この他、Shawn(1995)ではアメリカ経済における私的財と公共財との代替性を、Selcuk(1997)では高インフレ経済下のトルコにおける自国通貨と他国通貨保有の代替性を、林(1996)では地方交付税の再分配効果をそれぞれ推計・検証するに際し、CES型効用関数が用いられている。
- 7 当該2段階手法については、野尻（1993）や魯（2000）に倣っている。
- 8 クラスター数の決定には、情報処理損失量に基づく決定と結合距離に基づく決定が考えられるが、本稿では福井（1994）や平澤（1995）に倣い後者を採用した。
- 9 北海道に関しては、結合距離だけでは所属クラスターを決定するのが困難であるが、各因子得点の傾向を考慮し第2クラスターの所属とした。
- 10 なお、第3因子は都心化・非都心化状況を表すものと推量していた。しかし、当該因子得点は第2、第3クラスターで正値をとることを考慮すると、当該因子は労働移動状況を表すものと考えられるかもしれない。

## 参考文献

- 赤木博文 (1996) 「生活基盤型の社会資本整備と公共投資政策」、『フィナンシャル・レビュー』、第41号、pp.68-80
- 跡田直澄・吉田素教・坂田雅代 (2002) 「地方自治体の厚生水準からみた政策評価」、『フィナンシャル・レビュー』、第61号、pp.90-119
- 伊多波良雄・齋藤英則 (1999) 「社会資本ストックと民間資本ストックの推計」、『同志社政策科学研究』、創刊号、pp.67-90
- 経済企画庁総計画課 (1998) 『日本の社会資本』、東洋経済新報社
- 野尻亘 (1993) 「全国陸上輸送体系における貨物流動パターン」、『経済地理学年報』、第39巻、pp.136-154
- 林宏昭 (1996) 「地方交付税の地域間再分配効果」、『フィナンシャル・レビュー』、第40号、pp.20-36
- 平澤明彦 (1995) 「都道府県別時系列データのクラスター分析—パターン分類でみる農協貯貸金動向の地域差—」、『農林金融』、第48巻、pp.476-486
- 福井明美 (1994) 「北海道における官公署の立地からみた都市の階層構造」、『経済地理学年報』、第40巻、pp.329-344
- 吉田素教 (2005) 「歳出配分行動からみた各自治体の政策特性の評価」、『経済研究（大阪府立大学）』、第50号、pp.199-232
- 魯誠寿 (2000) 「大都市近郊におけるバス交通の発展要因とその空間的特徴—神奈川県北部地域を事例として—」、『経済地理学年報』第46巻、pp.1-21.
- Beine, M. et al.(2001). Life-cycle behaviour of US households A nonlinear GMM estimation on pseudopanel data, *Journal of Policy Modeling*, 23, pp.713-729.
- Hansen, L. P. (1982). Large Sample Properties of Generalized Method of Moments Estimators, *Econometrica*, 50, pp.1029-1054.
- , and Singleton, K. J. (1982). Generalized Instrumental Variables Estimation of Nonlinear Rational Expectations Models, *Econometrica*, 50, pp.1269-1287.
- Morisuji, H. and Yoshida, T. (1986). Forms of utility function for residential behavior analysis and neighborhood benefits estimation, *Environment and Planning A*, 18, pp.53-62.
- Mankiw, N. G., Rotemberg, J. J., and Summers, L. H. (1985). International Substitution In Macroeconomics, *Quarterly Journal of Economics*, Feb. pp.225-251.
- Selcuk, F. (1997). GMM estimation of currency substitution in a high-inflation economy: evidence from Turkey, *Applied Economics Letters*, 4, pp.225-227.
- Shawn Ni (1995). An empirical analysis on the substitutability between private consumption and government purchases, *Journal of Monetary Economics*, 36, pp.593-605.

(2005.7.21受理)

## **Evaluation of Budget Allotment of Local Governments in Japan Based on Regional Preference Characteristics**

Motonori Yoshida

Osaka Prefecture University

myoshida@eco.osakafu-u.ac.jp

### **Abstract**

In this paper, I tried the administrative evaluation of whole budget allotment of local Governments in Japan, whose execution has been hoped for but never realized, in order to offer residents and civil servants, who decide policies, a tool to make local governments behave efficiently on the expenditure distribution. First, using GMM procedure with instrumental variables, I estimated the residents' utility function of each cluster to which the regional characteristic was similar. And, from the obtained estimation results, the following situation has been emerged: The residents in rural regions get more utility than those in industrial and urban regions by consumption and use of local public goods which local government supply. Next I executed the evaluation based on these estimated functions. And the results showed the following facts: Local governments in rural regions and with lacking finances tend to supply more social capital for industry promotion, land conservation, and agricultural, forestry, and fishery promotion than those in urban regions and with sufficient finances.

### **Keywords**

administrative evaluation, budget allotment, cluster, GMM estimation, social capital



## 【研究ノート】

## 我が国政府開発援助（ODA）の政策評価の研究 — 相対評価の導入 —

高千穂 安長

玉川大学

takatiho@bus.tamagawa.ac.jp

### 要 約

「援助疲れ」は、長年の政府開発援助（ODA）による援助が効果をあげず、これ以上のODA供与政策に対して国民が否定的な態度をとったことをいう。ODA政策評価は、「援助疲れ」が意味した、国民が期待する「援助は効果があったのか」という問いに答えるものでなければならない。本稿では、この観点から現行のわが国ODAの政策評価は十分な回答をしているかを問題関心とした。

ODA政策評価、ここでは国別援助政策とする、の「効果」は、1事業や1施策がどのような効果をあげただけではなく、被援助国に対する「国全体としての援助効果」をさす。その場合、国民の時間選好についても考慮する必要がある。

オーストラリアのオセアニア島嶼諸国へのODAについて政策評価を行ったDr. Hughesの先行研究に政策評価の理論を当てはめつつ、批判的に検討を加え、我が国で行われている政策（国別援助政策）評価の枠組みと国民が期待する回答とのマッチングのための方策について研究した。

### キーワード

政府開発援助、政策評価、相対評価

### はじめに

わが国では、平成13年6月18日より、総務省を中心に政策評価が義務づけられ、省庁、自治体などで実施されている<sup>1)</sup>。政策評価は図1の通り、事業評価（プロジェクト評価）、施策評価（プログラム評価）を手段として、全体としての評価を行うものと理解されている。

政府開発援助（ODA）の政策評価の場合、被援助国への「援助は効果を挙げたのか」が先ず問われ、その後、「援助金額は妥当だったのか（よ

り少ない金額で同程度の効果は得られなかったか）」等を問われることになる。

現行のわが国ODA政策評価はこれに答えているか、どのようにすればよりよい政策評価ができるかという問題関心から、わが国ODAの評価報

図1 評価の体系図



(出所) 筆者作成

告書、政策評価理論および先行研究として Dr.Hughes<sup>2</sup>の論文をもとに研究を行った。

1. 国民の評価に期待する視点

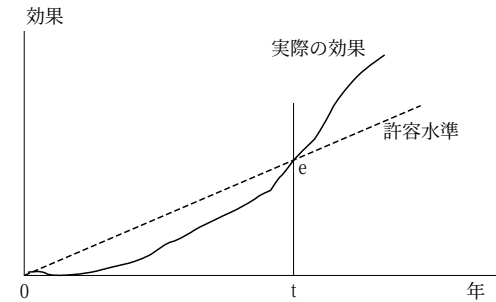
2001年9月11日の同時多発テロ発生まで、世界の援助国、特に欧州援助諸国の間には「援助疲れ」という言葉で表される援助への倦怠感があつた。これは、過去30年以上にわたる援助がほとんど効果を示さなかったことが原因となっている。

例えば、アフリカ諸国は、1960年代には、インドとともに第3世界のリーダーという位置づけだった。同時代、東南アジアは「貧困のアジア」という言葉で表されるように、停滞していた。30年の歳月がたつてみると、東南アジアは援助卒業国を輩出しているが、アフリカ諸国はそれがない。このような状況を見て、援助国の国民は、「援助結果」が出ていない故に、更なる援助について否定的な態度を示した（援助疲れ）。

このことから、国民の「ODAの成果」の許容水準は、「時間の経過」により変化することがわかる。

政策評価において考慮しなければならないのは、「時間の経過による国民許容水準の変化」であり、例えば、自立のめどは立ったか、援助卒業は見込めるか等の成果も援助期間によって変わることを銘記する必要がある。図2の場合、e以降は援助効果があると国民に認知されるが、それ以前の評価においては（tの数値によるが）国民は

図2 援助効果と国民の許容水準



(出所) 筆者作成

ODAの成果が上がっていないとし、たとえ個別の事業、施策の効果が上がっていても、それ以上の拠出に否定的となることはありうる。

2. わが国ODA政策評価

(1) 外務省の政策評価の枠組み

外務省が主体的に実施している<sup>3</sup>国別援助計画の政策評価は、外務省が発表している経済協力評価報告書の評価事例によれば、次の通りとなっている。

①目的

「目的」の評価の視点は、新・旧ODA大綱との整合性、ODA中期政策との整合性、被援助国の国家開発計画との整合性、他ドナーの援助方針との協調性などとなる。援助対象国の援助政策の立案は上位の政策方針であるODA大綱など上位の政策方針との整合性が不可欠となる。

②プロセス

プロセスには、政策そのものを立案するプロセス

表1 わが国ODA政策評価の枠組み

| 政策評価項目 | 内 容                                                                                                                                                            |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ①目的    | a. ODA大綱など上位政策との整合性、b. 援助方針の根拠、c. 他ドナーの援助と比べて妥当か。                                                                                                              |
| ②プロセス  | <政策立案プロセス><br>a. 十分な情報収集・分析、実施体制の下で行われたか、b. 案件形成・要請・選定が適切で政策としての機能を果たしているか、c. 見直しはされてきたか<br><政策実施プロセス><br>a. 援助国・被援助国の援助実施・援助受入体制は整備されてきたか、b. 他ドナーとの連携は取られてきたか |
| ③結果    | a. 重点分野への援助は効果が有ったか、b. 国別援助方針の留意点の有効性、c. 援助効果と外部要因の影響度                                                                                                         |

(出所) 評価報告書を元に筆者作成



スと、立案した政策を実施するプロセスの2つがある。

「政策立案プロセス」の評価の視点は、政策策定の適切性、援助実施機関の援助方針への反映度、個別案件の形成・要請・採択プロセスの反映度、検証頻度となる。

「政策実施プロセス」の評価の視点は、援助実施体制の適切性、援助受け入れ体制の適切性、援助スキーム間の連携度、他ドナーとの連携度となる。

### ③結果

結果は、目標達成度、効果について評価する。

評価の視点は、援助実績および被援助国のマクロ・ミクロ経済・社会指標との関係、国別援助計画留意点の項目の達成度、外部要因の影響度などとなる。

## (2) 問題点

表1から分かる通り、現在行なわれている政策評価では、国民の援助効果許容水準変化の回答は導き出せない。許容水準変化は、具体的には、他国との比較や政策間の比較により示される。医療において、外科的措置、内科的措置、理学療法などの選択肢を提示することにより、患者はある程度納得性を得る。同様に、国民はODA政策について、「他の政策と比較しての妥当性」など政策の選択肢が示されるのが望ましい。

## 3. 評価理論と先行研究

### (1) 評価理論

政策評価の理論はどのようなスタンスをとっているか。

#### ①ウェイス

時間選好、政策選択肢を示す「特別な技法」は存在するのかについてウェイスは、「政策評価についてもプログラム評価と同様の分析道具を使用できる」（Weiss, 1997）とし、政策評価用の特別

の評価技法は無いとしている。この考え方からすれば、「政策評価」においても、特別の技法はなく、デシジョンツリー、差分法、線形計画法などの既存の手法を使うということになる。

#### ②R. カッセン

援助の成否の判断について、「援助が成功したかどうかを知る方法はいくつかあるが、広い意味では援助のおかげで低所得国の所得が実質的に増加し、生活水準が向上することが、援助が成功したことだといえる」（カッセン、1993）としている。言い換えれば、経済・社会指標が向上すれば、援助効果があったとみなすとしている。ここで本稿で考察している時間選好、政策選択肢の提示は特に必要とはされていない。

#### ③龍・佐々木

「成果がでなければ全ては無駄である」という発想は日本では受け入れられていないが、本来はこの考えに立つべきであるとし、「事業の担当者は自分の気持ちや満足度を第一に考えずに、事業の目的から考えるべき」であるとしている（龍・佐々木、2003）。この意見も成果重視の発想ではあるが、時間選好、政策選択肢の提示は必要としている。

### (2) 先行研究

Dr. Hughesは、1970年代～2000年までのオーストラリアのオセアニア地域へのODAの政策評価を行った。ここでDr. Hughesは、「援助効果はあったか」を最重点とする政策評価を行っている。まず、被援助地域・国をベンチマークとして決めた国・地域間で援助成果を①被援助国の経済状況の推移、②ベンチマーク国との比較、③社会指標の推移、④援助の流入額の比較、⑤ドナー別の援助額、⑥オセアニア国の債務状況の観点から比較している。

#### ①経済状況の比較

1970年と2000年を比較し、オセアニア島嶼国の1人当たりGNPの推移を比較している（表2）。

この結果、人口増加率と対比して、判明した国

表2 オセアニア諸国の状況1

| 国 名        | 人口増加率 | P/h GNP |
|------------|-------|---------|
| バブア・ニューギニア | 3.7   | 0.4     |
| フィジー       | 1.9   | 2.7     |
| ソロモン諸島     | 3.9   | −0.4    |
| ヴァヌアツ      | 4.6   | −0.3    |
| サモア        | 0.6   | 0.8     |
| ミクロネシア連邦   | 3.3   | Na      |
| トンガ        | 0.5   | 2.6     |
| キリバツ       | 2.8   | −1.2    |
| マーシャル諸島    | 2.9   | Na      |
| トゥヴァル      | 1.6   | −1.4    |
| オセアニア平均    | 3.4   | 0.6     |

の多くが満足を得られる実績を残していないとしている。

注：データが双方ともNa（データ入手不可能）の国、他国の領土の場合省略（例：アメリカンサモア）  
（出所）Helen Hughes "Aid has failed the Pacific" No.33 Issue Analysis" より筆者抜粋

②ベンチ・マーク国との比較

Dr. Hughesは、援助開始当時似たような状況にあったアフリカの国と対比し、30年間で社会経済的にどのように変化したかを対比している。アフリカの国を選んだのは、現在、世界の大陸の中で最も経済的に立ち遅れているのがアフリカであることによる。

表3で明らかのように、1972年時点では優越していたPNG、フィジーが2000年には大きく遅れをとっている。

表3 経済状況比較 単位：百万人、US\$

| 国 名    | 人口  | P/h 所得 |       |
|--------|-----|--------|-------|
|        |     | 1972年  | 2000年 |
| ボツワナ   | 2.0 | 240    | 3,300 |
| PNG    | 5.0 | 290    | 700   |
| モーリシャス | 1.0 | 300    | 3,750 |
| フィジー   | 0.8 | 500    | 1,820 |

（出所）表2と同じ

表4 社会指標の推移

単位：歳、人

| 国 名    | 平均余命 |      | 出産率  |      |
|--------|------|------|------|------|
|        | 1970 | 2000 | 1970 | 2000 |
| PNG    | 47   | 59   | 6.1  | 4.4  |
| フィジー   | 64   | 69   | 4.1  | 2.8  |
| ソロモン諸島 | 40   | Na   | 7.0  | 5.4  |
| ヴァヌアツ  | 40   | Na   | 6.5  | 4.4  |
| サモア    | 61   | 69   | 6.7  | 4.3  |
| ミクロネシア | Na   | 68   | 5.0  | 3.7  |
| トンガ    | Na   | 71   | 6.5  | 3.6  |
| キリバツ   | Na   | 62   | 4.3  | 3.9  |
| ナウル    | Na   | 59   | na   | 4.6  |
| トゥヴァル  | Na   | 64   | na   | 2.8  |
| （参考）豪州 | 71   | 79   | 2.9  | 1.8  |

（出所）表2と同じ

③社会指標の推移

社会指標の改善については表4の通り改善されているが、援助により「より良い生活水準を求める」という観点からすれば、参考としてあげている豪州の水準との比較から明白のように、道のりは遠い。また、乳幼児死亡率について言えば、PNGの370人/10万人、ミクロネシア連邦の274/10万人は世界最悪水準であり、改善の余地は大きい。

④援助の流入額の比較

1970年～1999年の援助金の地域別流入額を比較

表5 援助の流入額の比較

単位：億US\$、US\$

| 国 名       | 流入総額  | P/h 受取額 |
|-----------|-------|---------|
| サブサハラアフリカ | 4,166 | 22      |
| インド       | 850   | 2       |
| インド外南アジア  | 1,378 | 9       |
| 中国        | 4,120 | 2       |
| オセアニア     | 4,93  | 220     |
| 他の東アジア    | 1,526 | 8       |
| カリブ海諸国    | 451   | 34      |
| ラテンアメリカ   | 1,117 | 10      |
| 中東/北アフリカ  | 2,826 | 15      |

（出所）表2と同じ

すると、金額の絶対額は低いものの、1人当たりの1995年～1999年比較では群を抜いて高い水準となっている。

### ⑤ドナー別の援助額

ドナー別の援助額を表示することにより、オーストラリアは第2位の援助国というメジャーな地位にありながらこれまで見てきた通り、援助の効果が無かったことを評価結果として位置づけている。

表6 ドナー別の援助額

| 国・機関名    | 平均援助額（MUS\$） |
|----------|--------------|
| フランス     | 747          |
| 豪州       | 232          |
| 米国       | 161          |
| 日本       | 151          |
| ニュージーランド | 74           |
| EU       | 45           |
| ドイツ      | 5            |
| ADB      | 26           |
| WB-IDA   | 8            |
| UNTA     | 13           |
| UNDP     | 4            |
| UNICEF   | 3            |

（出所）表2に同じ

### ⑥オセアニア諸国の債務

オセアニア諸国の債務状況は援助の効率を考えるに当たって重要な要素となる<sup>4</sup>。

表7 債務状況 単位：百万US\$、%

| 国 名    | 債務残高  | DSR  |
|--------|-------|------|
| PNG    | 2,515 | 13.5 |
| フィジー   | 120   | 4    |
| ソロモン諸島 | 152   | 7    |
| ヴァヌアツ  | 67    | 1    |
| サモア    | 147   | 11   |
| トンガ    | 58    | 12   |

（出所）表2に同じ

### ⑦結論

かつての貧困国であった東アジアは成長し、オーストラリアの貿易相手国となったが、オセアニアの島嶼国は成長に失敗した。つまり、オーストラリアが30年にわたって行ってきた対オセアニア諸国ODAは、失敗だったとしている。

## 4. 批判的な検討

Dr. Hughesの政策評価は、30年という時間および相対評価を導入し、国民の「援助は効果があったのか」に対して答えている。

わが国の政策評価もこの手法は参考にすべきだが、次の3つの問題があることに留意する必要がある。（1）マクロの成果が全てであれば、「当該地域・国に対するどこの国の政策評価も同一の評価結果になる」、（2）成果のみの評価であり、「教訓を得ることが困難」、（3）ベンチマークとしている国の選定方法に恣意性を排除できない。

これらの問題についてももう少し詳細に見てみよう。

### （1）結果が全てであれば、「当該地域・国に対するどこの国の政策評価も同一の評価結果になる」

例えば、同様の視点でオセアニア地域に対して日本のODAの政策評価を行った場合、評価結果はオーストラリアのODAに対して行ったと同様、「日本のオセアニア地域に対するODAは、オセアニア諸国を失敗に導いた」と結論づけることになる。

しかし、これは納得しにくい。例えば、鉄道や道路などの経済インフラの敷設により経済発展の可能性が向上することなどは援助効果として十分考えられるからである。

これに対してDr. Hughesは、バウアーの「個別のプロジェクト、プログラムで成果を収めたとしても、全体として失敗することはありうる」（Bauer, 1966）という理論を引用し、個別のプロジェクトの成否は「政策としてのレベル」で見た時、自立に向けた活動が可能にならない限り、失敗であるとしている。

そのような考えでも、もし「そのプロジェクトが無かった場合、事態はもっと悪かった」と考え、援助の効果はあったと考えることもできる。

## (2) 結果のみの評価であり、「教訓を得ることが困難」

Dr. Hughesは、1国のマクロ経済、社会状況が内外の多数の要因に影響されることを考慮していない。援助国のODA援助が全て効果的に使われたとしても、マクロの経済・社会指標が改善するとは限らない。これは、特にグローバリゼーションが進展し、各国が国際市場の動向に強い影響を受ける現代社会においては特にそうなる。援助政策により達成できる成果は限定的であり、それをもって全体の成果を測定することには無理がある。

また、政策目的達成のための手段である施策、事業の動向が分からないと「今後どのようにすべきか」という教訓を得ることができない。

## (3) ベンチマークとしている国の選定方法に恣意性を排除できない

Dr. Hughesが比較対象の国として選定したボツワナ、モーリシャスなどのアフリカの国は、当初のパフォーマンスが良い国を恣意的に選定したという見解を排除できない。ベンチマークとなるべき国は、比較の公平性が保たれる必要がある。

## 5. 我が国政策評価（国別援助評価）の課題

現行のわが国ODA政策評価に、Dr. Hughesが実施した相対評価の問題点を解消する形で導入するのが望ましい。

相対評価の導入により、国民のODA成果に対する時間選考の基準、援助効果についての客観的な基準が得られる。

### (1) 相対評価の種類と効果

次の①～④の種類があり、単一国内の経済・社

会指標の検討だけでは、援助効果があったか否かという量的評価についての回答を得ることはできないが、援助効果の質的評価は相対評価の方がよりはっきりできる。例えば他国で1/10の金額で同一の成果を挙げた場合は、今回の援助はより少ない金額で実施できた可能性を示す。

#### ①時間選考

被援助国の経済的離陸（テイクオフ）はどのくらいの時間がかかったかのデータを入手しうる。

#### ②地域の横断的評価

援助地域・国を選定した理由の明確化を目的とした評価を実施する必要がある。「なぜA国であり、B国でないのか」という視点となる。

#### ③金額の横断的整合性

援助金額の妥当性の明確化を目的とした評価を実施する必要がある。「A国に100万ドル支援するのとB国に50万ドル支援するのは期待効果の観点から同等か?」という視点となる。

#### ④分野の横断的評価

援助対象分野は、医療分野、教育分野、産業インフラ分野など多岐にわたるが、当該分野を選定した妥当性の明確化を目的とした評価を実施する必要がある。「A分野に100万ドル支援するのはB分野に支援するのと同様か?」という視点となる。

### (2) 相対評価の導入事例

相対評価を満たすには、ODAの実施において、全体を統括する立場にある組織が不可欠となる。このような事例としては、全世界を視野にいれ、援助政策の有効性を高める試みを行っている英国国際開発省/成果と効率部（Performance and Effectiveness Department: PED）がある。

PEDが採用している政策評価、プログラム評価、プロジェクト評価の定義は、DACの定義に準拠している。

PEDは、個々の政策、プログラムを評価するのではなく、全世界からみて、どの国で、どのよう

表8 PEDの概要

| 項 目     | 内 容                    |
|---------|------------------------|
| 設立      | 2002年9月                |
| 人員      | 30名程度                  |
| 評価実施    | 事後評価が主。全世界を視野に入れた評価を行う |
| 実際の実施体制 | 合同評価の実施など              |
| 評価の基準   | DACに準拠し、独自の項目も使う       |

（出所）各種資料より筆者作成

な政策、プログラムを行えば良いかを検討、評価している。従って、援助政策選定においては、重要性に基づきウェイト付けを行うが、その際、事後評価の結果を最重視する。勿論フィードバック過程で、そのウェイト付けは変わってくる。

評価の際は、"Public Service Agreement"<sup>5</sup>に準拠しているかを重視する。

援助の国別の戦略はFIDの現業部門により作られ、更新され、相手国の政策と適合させるようにしているが、相手国政策もレビューしたうえで国別援助政策を作っている。その達成度評価のために、DACの政策、パフォーマンス測定、管理測定により評価を行っている。DACの基準以外では、評価の質の測定のため、5項目の基準を使っている。Utility（効用）、accuracy（正確性）、independence（独立性）、credibility（信頼性）、propriety（正当性）の5つである。定量化がされてないと、国別に同一ポリシーの評価などは困難であり、その対策に取り組んでいる（スタートをきった段階）。

## 6. 望まれるODA政策評価

今までの研究から、今後、政策評価を行ううえで有効な政策評価シートと記入の実際について筆者の素案を次に示す。

### （1）相対評価のための比較シートの作成

表9のように、援助効果を評価対象国、近隣諸国、類似性が高い国に分けた1表で作成する。類

似性が高い国は、初期条件と現在の状況に分けて考えるが、人口、P/h GNI、立国スタイルなどを勘案して決定する。ここでは、「恣意性」を排除するよう努める。

この表は、財務諸表で言えば、損益計算書の役割であり、期間の経営状態を表す。

### （2）援助マトリックスシートの作成

援助状況を一覧できるように、援助について施策・事業別、援助分野別もわかるようにしつつ、表10のように1表にした援助マトリックスシートを作成する。この際、自国の援助については、金額、投入人員数などにより自国の援助パーセンテージを明示する。この表は財務諸表で言う、貸借

表9 政策評価分析シートⅠ（全体）

| 項 目     | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 200x |
|---------|------|------|------|------|------|
| 人口      |      |      |      |      |      |
| P/h GNI |      |      |      |      |      |
| GNI※1   |      |      |      |      |      |
| 貿易※2    |      |      |      |      |      |
| 投資※3    |      |      |      |      |      |
| 金融※4    |      |      |      |      |      |
| MDGs    |      |      |      |      |      |

注1: 合計とともに産業分野毎に内訳記入

2: 輸出・輸入・収支毎に記入

3: 直接・間接毎に記入

4: M1、M2、金融深化に分けて記入

MDGsは項目毎に記入

（出所）筆者作成

表10 政策評価分析シートⅡ

| 項 目  | 政策 | 政策 | 政策 |
|------|----|----|----|
| 経済※1 | ①  | ②  | ③  |
| 教育※2 |    |    |    |
| 交通※3 |    |    |    |
| 衛生※4 | ▼  | ▼  | ▼  |

注1: 農林水産業、工業、サービスなどの項目別にそれぞれの援助内容を記入

2: 初等・中等・高等・職業教育などの項目別に記入

3: 有料・無料、民生・産業などの項目別に記入

4: プライマリー、母子保健、都市総合病院などに分けて記入  
（出所）筆者作成

表11 政策評価の分析枠組み表

|      | 評価の視点                 | 情報入手他                          |
|------|-----------------------|--------------------------------|
| 相対評価 | ベンチマークとの比較            | 各国マクロデータ                       |
| 目的   | 妥当性                   | 援助実施機関、被援助国援助受入機関、その他必要な組織より聴取 |
| プロセス | 適切性                   |                                |
|      | 効率性                   |                                |
| 結果   | 有効性<br>インパクト<br>持続発展性 |                                |

(出所) 筆者作成

対照表のように、ある一定時点での状態を示す。

①政策の項目では、援助が「何を主目的としているか」を記入する。地方農村道路充実なのか、都市間基幹道路（ハイウェイ）支援なのかなどを明示する。

②施策の項目では、具体的にどのような援助なのかを記入する。

<記入例>

（農）100km/15村 50億円

（都市間）500km/10都市200億円

③事業の項目では、各プロジェクトを記入する。

多くのプロジェクトがある国では、適宜まとめて合計で記入する。

<記入例>

A県 （農）15km/5村 15億円

（都市間）100km/2都市 50億円

（WB）（農）25km/6村 100万ドル

（ADB）（農）80km/11村100万ドル

B県 （GTZ）（農）35km/12村 50万ドル

C県 （都市間）200km/2都市50億円

などとし、自国と他国の援助状況が分かるようにするのが望ましい。また、完成年度などの付随情報も分かるようにする。

(3) 政策評価の分析枠組み

表9、表10は政策評価を行う際の事前分析シートであり、政策評価自体は、表11の分析枠組みに従って行う。

この分析枠組みの相対評価は、他国、他地域などベンチマークとなる政策評価との比較結果を記入するところであり、最初に記入する。

この分析枠組みは、政策評価を施策、事業の成果の積み上げ式で評価を行うのではなく、分析的に行う点に特徴がある。

(4) 政策評価

分析枠組みに従って、次の手順で評価を行う。シートⅠから、被援助国の社会・経済指標推移の成果状況を所要時間の長さとともに判断する。次いで、その指標推移をベンチマーク国・地域の状況と比較する。

次いで、シートⅡから、被援助国の援助に対してどのような位置づけで、どのような援助を行っているかを明らかにする。

それらの援助施策・事業の状況により、「手段」の成功状況を把握する。

この状況とマクロの成果を比較検討し、政策評価として、総括する。その過程で、「教訓」と「説明責任を行うための材料」を入手することになる。

おわりに

ODAに対する政策評価（国別援助に対する政策評価）は現在でも決定した評価手法が確立されているわけではなく、改善に向けた試行錯誤を繰り返している状況にある。本稿は、このような状況に鑑み、より良い政策評価とするための先行研究と先行事例を紹介しつつ、これらを批判的に検討した。

今回の研究においては、これらについてケーススタディ方式で実証的な取り組みを行う。

注記

- 1 平成10年6月中央省庁等改革基本法で政策評価機能の強化が盛り込まれ、以降、実施要領などが法制化され、平成13年以降実施が義務付けられた。
- 2 オーストラリア国立大学（ANU）の名誉教授。

The Center for Independent Studies のシニアフェロー。

- 3 ODA改革提言で外務省は政策レベル、実施機関である国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）は施策、事業レベルの評価を担当することとなった。
- 4 債務の状況については、一般論として金額の多寡、DSRの高低よりも生産的かどうかを配慮する必要があるとしている。
- 5 英国国民に対する公約と考えてよい。

政策評価書』総務省

龍慶昭、佐々木亮（2003）『政策評価トレーニング・ブック』多賀出版

ロバート・カッセン（1993）『援助は役立っているか？』国際協力出版会

C. H. Weiss (1997). *Evaluation*. Prentice Hall.

Helen Hughes (2003). *Aid has failed the Pacific*. The Center for Independent Studies.

(<http://www.cis.org.au/IssueAnalysis/ia33/ia33.htm>)

## 参考文献

総務省（2004）『経済協力（政府開発援助）に関する

（2005.8.8受理）

## Improvement in Japanese ODA Policy Evaluation -Introduction of a Comparative Analytical Framework-

Yasunaga Takachiho  
Tamagawa University  
takatiho@bus.tamagawa.ac.jp

## Abstract

"Aid failure" means rejection of more aid to developing countries due to not effectiveness of aid. Thus "policy evaluation should describe the effectiveness of aid. In other words, this means people want to know the effectiveness of ODA. In this issue, I try to show whether Japanese policy evaluation of ODA answers this question.

ODA policy (country assistance policy) evaluation should show "Effectiveness as a whole" instead of for each program or each project. Dr. Hughes introduced comparative policy analysis in her policy evaluation for Australia's ODA for Pacific Islands Countries. I extend this model to "policy evaluation framework" for Japanese ODA Policy Evaluation to answer the national people's questions. At that time, the answer should include "people's time preference of aid effectiveness".

When considering policy evaluation, people want to know the following things. "Is the aid effective?" "Is the amount of money relevant?" and "Speaking of effectiveness, what does it mean?" Most "policy evaluation report" for Japanese ODA, do not answer these questions. In this article, I used Dr. Hughes framework and compare the results of Policy Evaluation for both Japan and Australia to Pacific Island countries. I suggest that in case of policy evaluation, we should introduce horizontal view of evaluation. To achieve this goal, the British Ministry of International Development/ (Performance and Effectiveness Department) is a good case for reference.

## Keywords

ODA, policy evaluation, comparative analytical framework

## 【研究ノート】

# オルタナティブ・メディアによる社会的弱者のエンパワメント —メディア社会学的視座に基づくその評価手法の基礎的考察—

八幡 耕一

北海道大学大学院

yawata@ilcs.hokudai.ac.jp

## 要 約

本稿は、メディアと社会の広範な関係を論じるメディア社会学（Media Sociology）の観点から、代替的なメディア利用（オルタナティブ・メディア）がもたらすとされる、社会的弱者のエンパワメント効果の評価手法について考察するものである。

放送メディアを利用した社会開発事業（メディア利用支援型事業）は、一般的に「開発コミュニケーション」と呼ばれ、途上国に対する開発協力のみならず、先進国内部の社会的弱者を対象とした社会政策としても活用されている。しかしながら、これまでメディア利用支援型事業の評価においては、コミュニケーションを通じたエンパワメント効果の発現プロセスについて、理論的考察ならびにそれに基づく実証が十分になされてきたとはいえず、メディア論やコミュニケーション論における議論と評価実務のさらなる架橋が求められる状況にある。

オルタナティブ・メディアにより可能となる、既存メディアでは発信が困難な情報やそのフローが誰に、どのように作用し、それが社会的弱者のエンパワメントにどのように結実するのか。このような疑問に対し本稿では、オルタナティブ・メディアを巡る社会構造を段階的に捉え、内面的・外面的に評価していくことの妥当性と有益性を検討するものである。

## キーワード

エンパワメント、メディア、コミュニケーション、オルタナティブ・メディア、社会的弱者

### 1. はじめに

放送メディアを利用した社会開発モデル（メディア利用支援型事業）は、国連教育科学文化機関（ユネスコ）などにより長らく展開されており、一定の知見の蓄積がなされているといえる。一方で、過去10年ほどで発展した情報通信技術（ICT）は、インターネットに代表される情報メディアを

飛躍的に普及させ、今日では「伝統的」ともいえるテレビ・ラジオなどの放送メディアと融合し、新たなメディア環境を形成してきている。

こうしたICTを開発政策に積極的に活用していかうとする姿勢は、例えば国際開発のコンテキストでは九州・沖縄サミットでも明確に打ち出され、中でも「教育・研修、保健医療、行政、貧困削減、環境」などが特にその効果が高いと期待さ



れている（国際協力事業団・国際協力総合研修所 2001、p.12）。こうした言説の含意は、ICTは手段であって目的ではない、つまり放送メディアを含むICTの活用により、コミュニケーションの円滑化や情報の蓄積・利用等における利便性の向上が図られ、個々の開発事業や政策の立案・実施・評価などのプロセスを改善することが期待されるという論理である。

開発プロセスにおけるこうしたメディアやICTの利用は、広義には「開発コミュニケーション（Development Communication）」と呼ばれ、その領域は久保田が指摘するとおり広範に及ぶ（久保田 1999、p.15）。その中でも、マス・メディアを前提とするコミュニケーション・メディアを導入することで、社会経済やコミュニティを開発しようとする形態や手法は、狭義の開発コミュニケーションと捉えられる。その事例としては途上国・先進国の別を問わず<sup>1</sup>、ハード面（放送関連機材や通信インフラなど）の整備や、ソフト面（コンテンツ制作者育成やメディア教材の開発など）の支援などが代表的である。

しかしながら、こうした実践およびそれに続く評価の過程で、どこまでメディアおよびコミュニケーションという概念が深く考察されてきたであろうか。Fiskeはコミュニケーションを、「メッセージを通じた社会的対話・社会的交流（social interaction through messages）」と定義しているが（Fiske 1990、p.2）、コミュニケーションには社会環境を含めた複雑な要素が絡み、発信された情報（メッセージ）がその意図するとおりに伝達・解釈されるものではないことは、メディア論の研究が進む過程で明らかにされてきたといえる（Oliver 2002; Shrum 2002; Lowery and DeFleur 1995 他）。その一方で、こうしたメディア論における議論が、実際の評価実務に即座に活用しにくいものであることもまた事実である。

さらに、女性や少数民族といった社会的弱者自身によるメディア利用（の支援）は、情報発信と参加の機会を与え、利用者のエンパワメントをもたらすと主張されるものの（Fraser and Restrepo-Estrada 2002; Fairchild 2001; 白水 1996 他）、メディアの利用とエンパワメント<sup>2</sup>の関係は必ずしも明確には論じられていない。

結果として、狭義の開発コミュニケーションにおける評価、とりわけ事業（プロジェクト）レベルの評価では、整備された施設機材や研修を受けた人員など、コミュニケーションのメカニズムやメディアと社会の関係とは直接関係のない指標が用いられるケースが少なくない。本稿はこうした点を踏まえ、主に社会的弱者によるラジオ放送の利用を念頭に、事業レベルでの評価手法のあり方をメディア社会学（Media Sociology）の観点から考察するものである。

## 2. 変容するメディア環境とオルタナティブ・メディア

社会的弱者を対象とするメディア利用支援型事業の評価手法について論じるには、開発コミュニケーション言説の変遷およびメディア環境の今日の変容という、相関する2つの論点の理解が必要となる。

この点について久保田は、「オルタナティブ」という用語に焦点を当て、開発政策と対応させた開発コミュニケーションにおけるパラダイムの転換を論じている（久保田 1999、pp.29-56）。そこで本稿では、後者のメディア環境の変容が社会、とりわけ社会的弱者にもたらすと思われる影響について整理する。

### (1) 情報の受け手から送り手へ

「メディア」という用語<sup>3</sup>で通常想起されるのは、テレビ・ラジオ・新聞などのマス・メディアであろう。ところがICTの発展は、こうした伝統的マス・メディアが支配的であったメディア環境の加速度的な再構築を促している。インターネットや携帯端末などの新しいメディアが急速に日常生活に浸透し、「情報社会」という用語に代表される新しい社会構造のパラダイムを形成すると同時に、いわゆる情報格差といった新たな問題も生み出している。

こうしたメディア環境の変容が示唆するのは、これまで情報の一方的受け手（消費者）であった社会層に、情報の送り手（生産者）にもなりうる

機会をもたらしているということである。つまり、メディア産業と無関係であった個人や集団が、機材等の低廉化、すなわち情報生成・発信コストの低廉化という恩恵を利用し、ツールとしてメディアを有効活用できる環境が成熟しつつあるのである。ユネスコが展開する社会・コミュニティ開発における小規模ラジオやインターネットの活用などはその好例であり<sup>4</sup>、こうした流れは今後さらに強まっていくものと思われる。

そしていわゆる社会的弱者こそ、変容するメディア環境の恩恵を最も享受しうると考えられる。なぜなら一般的に、貧困層、女性、エスニック・マイノリティなどの社会的弱者は、その置かれた境遇から、同時に「社会的情報弱者」になる蓋然性が高いからである（彼らはこれまでメディア環境の構造的不均衡により、メディアへのアクセスだけでなく、メディアにおける表象そのものが不足がちになり、偏った（誤った）表象による不利益を蒙りやすかったといえる）<sup>5</sup>。こうした課題を克服する一助となるのが、メディアを代替的に利用すること、すなわちオルタナティブ・メディア（alternative media）であると考えられる。

## （2）オルタナティブ・メディアとは

メディア論において、ある集団などにより特別な目的で運営されるマス・メディアを「オルタナティブ・メディア」と呼ぶことがある。オルタナティブ・メディアとは、ある国家・地域における国営・公共放送や商業放送を「主流メディア（mainstream media）」とした場合の相対概念であり、考察されるコンテキストでその前提が異なるため、一般的な定義は困難かつ避けるべきである<sup>6</sup>。

しかしながら、その本質は「代替性」に求められるといえる。すなわち、主流メディアに対して影響力を行使しにくい社会層（社会的弱者はその代表格である）にとって、それに「代替する」メディアは、可用性（availability）と可触性（accessibility）という言葉に象徴される<sup>7</sup>、情報の生成・発信プロセスにおける主体的な参加とフィードバック、すなわち「双方向的コミュニケーション」を可能とするのである。以上を踏まえたオルタナティブ・メディアの基本的意義は、「既存

メディアだけでは十分な満足（効用）を得ることが困難な地域もしくは社会集団により、制作・配信過程への主体的関与を原則に、意図的かつ手段的に利用されるマス・メディア」と捉えられる。

では、オルタナティブ・メディアの実践は具体的にどのような影響を社会にもたらすのだろうか。Attonはこの点につき、情報生成過程への参加によるエンパワメントが重要であると指摘する（Atton 2002）。これをメディア社会学的に表現すれば、主流メディアに代わるマス・コミュニケーション手段の出現により、「代替的公共圏（alternative public sphere）」ともいべき新たな社会文化空間が形成され、メディアを利用する集団独自の視座に基づいた情報の生成・発信そして交換が可能になる。その帰結として、それまで主流メディアの優勢下で、一方的情報の受け手として不利益を蒙ってきた社会集団がエンパワメントされるという論理になる。

しかしながら、前述したように、新しいメディア（コミュニケーション・プロセス）とエンパワメントの関係は十分に考察・実証されてきたとはいえず、オルタナティブ・メディアがもたらすとされるエンパワメント効果がどのように発現・把握されるのかを再検討する必要がある。その出発点となるのが、社会的弱者のエンパワメントとは何であるかを、とりわけメディア社会学の観点から明確にする作業である。

## 3. エンパワメントの意味するもの： メディア社会学的観点からの再考

途上国・先進国を問わず、社会的弱者のエンパワメントの必要性および重要性が論じられて久しい。しかしながら、その概念の抽象性ゆえ解釈は一律ではなく、「エンパワーメント言説の無政府状態」（佐藤 2005a, p.6）にあるといえる。それゆえ、評価実務においても何を以ってエンパワメントの測定指標にするかについて議論が分かれるところである。本稿が対象とするメディア利用支援型事業においても、その事業目標やより上位のレベル（効果やインパクトなど）で受益者（ここでは社会的弱者）のエンパワメントが想定されて

いるとき、それはどのように把握されるべきかが、その理由を含めて問題となる<sup>8)</sup>。

これまでエンパワメントは、「人間が自らの生に関する選択を拡大させるために、社会・経済・政治的な地位や影響力、組織的能力などを含む広義の「力 (power)」を獲得すること」(国際協力機構・国際協力総合研修所 2003, vi)、「個人もしくは集団が選択を行い、そうした選択を望まれる活動や結果につなげていくために能力を増大させていくプロセス」(世界銀行<sup>9)</sup>)などと定義されているが、社会構造の変容を重視する点は既に一致された見解であるといってよい。また、社会構造変容の基礎として、「気づき (主体的意欲)」・「能力」・「能力を発揮できる場」が重要な要素であることを佐藤は指摘する(佐藤 2005b, p.212)。

こうした言説から導かれる1つの共通項は、「資源 (リソース) へのアクセス」が確保され、さらにそうした「資源を自由意思や自己決定権に基づいて利用できるようになる」という視点である。例えば、経済協力開発機構では、エンパワメント概念の基礎は「権利と資源 (rights and resources)」であるとし、知識・教育・組織・声などがエンパワメントを発現・維持させる不可欠な要素としている<sup>10)</sup>。

「情報社会」や「知識社会」という用語が登場してきた背景を考えれば、「情報」もこうした資源に含められるべきである。例えば世界銀行では、「情報は力である (information is power)」として、エンパワメントの実践が有効に図られる主要分野の1つとして「情報へのアクセス」を挙げている (World Bank 2003, p.13)。しかしながら、ここでの「情報」には厳密には2つの意味があることに留意すべきである。それは、「メッセージ」という意味での情報と、それを伝達する「コミュニケーションのプロセス」である。これらは明確な区別なしに論じられることが多く、それが狭義の開発コミュニケーションにおける評価手法の課題にもつながっていると考えられる。そこで以下、Hamelinkの議論を参照しながらこれらの概念について検討を加えることとする。

## (1) 資源としてのメッセージ

本稿において資源としてのメッセージとは、「社会的弱者独自の視座に基づくメッセージ」という意味である。Hamelinkは、社会開発プロセスにおける情報 (information) の重要性を認めつつ、情報という資源の取り扱いはいより複雑かつ高度なものとなっており、資本や土地などよりもアクセスが困難になっていると指摘する (Hamelink 2002, p.7)<sup>11)</sup>。したがって、主流メディアに影響力を及ぼしにくい社会的弱者にとって、「社会的弱者による、社会的弱者のための」オリジナルな情報は重要な資源になるといえる。

独自の視座に基づくメッセージ、すなわち自分たちの「声」を発信する機会の重要性は、ユネスコをはじめ多くの国際機関や研究者の一致する見解である。例えば、国連に設置された「先住問題常設フォーラム (UNPFII)」で採択に向け討議中の「先住民族の権利宣言草案 (Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)」<sup>12)</sup>でも、先住民族が「独自の言語による独自のメディアを設立する権利がある」旨の条文 (第17条) が盛り込まれている。

一般的に、ある社会的弱者集団がオルタナティブ・メディアを用いる場合、それによりもたらされるメッセージは、当該集団が抱える問題や要望を特定・共有することに貢献する。勿論こうしたことは対人間コミュニケーションなどでも可能だが、メディアを利用した場合はその規模や同時性を生かした効率的なメッセージの伝達が可能となる。また、独自のメッセージが、それを視聴する社会的弱者個人・集団の日常生活・意思決定・議論等に有益な情報や材料を提供することで、社会参画の機会をもたらし、エンパワメントの重要な要素となることを指摘する見解もある (Fraser and Restrepo-Estrada 2002)。

## (2) 資源としてのコミュニケーション・プロセス

メッセージを媒介するのが文字どおり「メディア」であるが、オルタナティブ・メディアの存在は新しいコミュニケーション・プロセスの出現にほかならない。資源としてのメッセージが語られ

るとき、当然ながらそれを媒介する手段が欠かせない。両者は密接な関係にあるものの、(delivererとしての) コミュニケーション・プロセスそのものと、その内部を彼らの声や視点を載せて流れる(containerとしての) メッセージは別個であり、明確な区別をして議論を進める必要がある。

一般的に、社会的弱者が自力で独自メディアを持つことはさまざまな面で困難である。しかし、仮にそうした社会的弱者が外部等からの支援で、これまでになかったマス・コミュニケーションのプロセスを保有もしくは利用するようになった場合、どのような効果や影響が考えられるのであろうか。

前述したように、オルタナティブ・メディアの出現は、対人間コミュニケーションなどに比して効率的に(「効果的に」ではない) メッセージを伝達することを可能とする。また、いわゆる「公共圏」と呼ばれる仮想的な議論機会の提供、既存メディアに比して増大する可用性と可触性がもたらす情報生成・配信過程への参加なども考えられる。

しかしながら、より注目すべきは、効率的なメッセージ伝達の先にあるもの、すなわちオルタナティブ・メディアを利用する個人・集団の意識や行動に対する効果である。つまり、直接的・短期的な影響というよりは、新たなコミュニケーション・プロセスの出現およびそれにより可能となる独自のメッセージが、(程度の差こそあれ) 個人の意識変化に作用し、その帰結として行動変化、さらには集団レベルでの意識・行動変化に寄与するという間接的・長期的な影響である。まさにこの視点こそ、これまでのメディア利用支援型事業もしくはオルタナティブ・メディア論におけるエンパワメント効果の主張に通底するものである。

### (3) エンパワメントの定義

以上から、本稿のコンテキストにおけるエンパワメントは、「独自のメディアの存在そのもの、およびそれによりもたらされる情報が、メディアを利用する集団内部および外部の意識変化・行動変化をもたらす、その帰結として、メディアを利

用する集団にとって望ましい社会構造の変容をもたらすまでのプロセス」と定義することができる。

勿論この定義は便宜上のものであり、汎用性があるとは限らない。しかしながら、この定義は以下考察するように、社会的弱者を対象にオルタナティブ・メディアを導入するようなメディア利用支援型事業においては特に重要となる。

## 4. エンパワメント効果の把握： メディア効果論の限界と応用

かような定義によるエンパワメントは、どのような指標および手法で把握することになるのだろうか。久野らは、福祉分野を題材に具体的な指標を例示している(久野・Seddon 2003, p.145)が、本稿の場合は過去の反省を踏まえ、「コミュニケーション」を十分に考慮しなければならない。

ここで問題となるのは、コミュニケーション理論やメディア論でも明らかにされてきた、コミュニケーション過程の複雑さである。これまでのエスニック・メディア論など、社会的弱者によるメディア利用については、その利用状況や社会背景などに焦点を当てた実態研究が主であった(Browne 1996; Cottle 2000; Gillespie 1995他)が、逆にいえば、コミュニケーションを介した情報のインプットと、それを視聴する人間の意識・行動変化(アウトプット)のメカニズムはまさにブラック・ボックスであり、だからこそ実態研究に留まらざるを得なかったともいえるのである。

その一方で、いわゆるメディア効果論と呼ばれる学問領域は、ラジオが登場した1920年代からアメリカを中心に発展し、メディアがもたらす心理的・社会的影響を解明しようと試みてきた。しかしながら、その歴史的経緯から、従来のメディア効果研究の対象は主流メディアに偏重しており、本稿の関心であるメディア環境の変容を踏まえた代替的なメディア利用と、その利用者である社会的弱者および周囲への効果や影響については、実証はおろか理論化もほとんどされていないのが現実である。

Browneのように、先住民族を題材に固有言語の保全、外部社会の誤ったイメージの修正、集団

内部の結束力の強化といった機能を提示する例もある（Browne 1996, p.59）が、依然としてこうした機能が当該メディアを利用する個人・集団のエンパワメントにどのように結実するかは明らかではない。そこで、評価手法のあり方を提示する前段階として、筆者が提示する評価（効果測定）の2つのアプローチについて以下検討してみたい。

### （1）内面的アプローチとその課題

内面的アプローチとは、主に心理学分野で蓄積された手法を用い、思考・知覚・意識などの人間の内面に着目し、視聴者がメッセージをどのように消費（解釈）するか、すなわち意識変化を把握することで、エンパワメント効果の測定も図ろうとするものである。

こうした手法はメディア効果論では一般的であり、（主流メディアに限っては）それなりの実証研究の蓄積がある。ただし過去の研究は、固定観念の醸成や投票・消費行動などの特定の条件でなされたものが多く、汎用性があるとはいえない。さらに評価実務との関連でより重要となるのが、こうしたアプローチでは回答における主観性を排除することが困難であり、客観性を確保しにくいという点である。しかしながら、コミュニケーションが人間および社会を必須の要素として成立するという前提に立てば、人間内面の変化が重要な効果分析対象になると考えるのは自然である。

### （2）外面的アプローチとその課題

外面的アプローチとは、メディア環境を社会全体の中で相対化して捉え、メディア環境の変化と人間の行動変化、さらには社会事象の変化を連関させ、エンパワメント効果の把握に利用しようとするものである。

行動変化も心理学や社会学の範疇ではあるが、ここではメッセージそのものではなく、前述した情報のもう一方の側面、すなわちコミュニケーション・プロセスの出現（存在）を外形的に捉え、それと社会的変化および人間の行動変化の相関に力点を置く。これにより、内面的アプローチにおける主観性の問題をある程度回避できると考えら

れる。

しかしながら、相関化の作業には細心の注意が必要である。例えば、仮にオルタナティブ・メディアの出現を契機に、ある外面的変化が確認されたとしても、それがメディアの出現によるものとは限らず、他の要因（例えば「二段階フロー説」<sup>13</sup>における人的要因など）を見落としかねない。こうした帰責性については、メディア効果論でも評価実務でも大きな課題であり、両方のアプローチを適切かつ注意深く組み合わせていくことが肝要となる。

## 5. メディア利用支援型事業におけるエンパワメント効果の評価

これまでの議論を踏まえ、社会的弱者のエンパワメントを事業目標もしくは上位目標の1つとするメディア利用支援型事業を想定し<sup>14</sup>、そのエンパワメント効果の評価手法のあり方について以下詳しく検討してみたい。なお、ここで導入されるメディアがオルタナティブ・メディアに当たることはいまでもない。また、ここではメディアを利用する社会的弱者は、当該社会における公用語もしくは共通言語を日常的に利用し、放送もその言語で行うという前提である<sup>15</sup>。

本稿が評価手法のあり方として提示するのは、評価対象を社会構造の変容に至る階層構造で捉え、さらに指標の取得については前述の内面的・外面的アプローチを組み合わせる手法である。以下その理由を説明する。

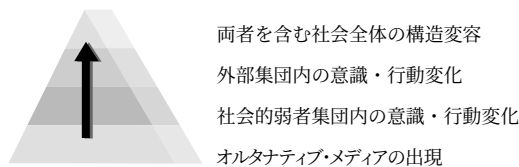
社会的弱者のエンパワメントについては、個人・集団レベルの変化だけでなく、当該社会環境の変容も考慮しなければならないことは前述したとおりであるが（佐藤 2005a、2005bも参照）、持続可能性の観点からも「社会の変革なしにエンパワメントは成し遂げられない」（源 2003、p.72）と考えるべきである。ゆえに、エンパワメント効果を評価する際には、「社会構造の変容」というのが1つの重要な評価対象となる。

## (1) 何を見るか

### ①段階的モデル

しかしながら、過去の反省を踏まえると、事業の直接的受益者である社会的弱者や社会構造の変容だけに着目するのは不十分である。すなわち、メディア環境の変容およびコミュニケーション概念の重要性を考慮し、当該社会の主流（マジョリティ）層を含めた外部集団も重要な評価対象として階層構造に含める必要がある。それを図式化したのが以下の段階的モデルである（図1）。

図1 段階的モデル



（出所）筆者作成

ここでは、「オルタナティブ・メディアの出現」を基点に、その上に3段階の評価対象を積み上げており、下から順に（事業の直接的受益者である）「社会的弱者集団」、（その他としての）「外部集団」、そして最上段が「（両者を含む）社会全体」となる。そしてこのモデルが意味するのは、社会的弱者のエンパワメントを評価するには、社会全体の構造変容に「必須の前段階」として、独自のメディアおよびコミュニケーションがもたらす社会的弱者集団およびその外部集団の意識・行動変化を評価することの必要性である。

つまり、この階層構造にあるすべての段階を等しく評価しない限り、社会的弱者のエンパワメントを的確に把握したとはいえ、仮に最上段の社会全体の構造的変化が確認されたとしても、それは表面的な事象に過ぎない危険性が高くなる。というのも、先に定義したとおり、本稿のコンテキストにおける社会的弱者のエンパワメントとは、自らの啓発だけでなく、外部の意識・行動変化を通じた理解と支援の増加、そしてその帰結としての社会構造が変容することが重要なコンポーネントとなるからである。換言すれば、コミュニケ

ーションを通じた社会変容まで達しなければ、社会的弱者集団はメディアという玩具を外部から与えられたに過ぎず、社会的弱者としての境遇改善という点では実質的な意義が無きに等しくなるといえる。したがって、メディアの出現を始点とした段階的モデルに則り、すべての段階で十分な効果（変化）を確認していくことが求められる。

### ②階層構造の論理

オルタナティブ・メディアの特長である可用性と可触性は、参加とフィードバックの機会をもたらし、社会的弱者集団内部の問題意識などを反映したメッセージの生成・配信をより容易なものにする。そのため、制作段階でそのような意図を含む限り、それを視聴する個人に対する啓発的機能を有すると考えられる。そして、啓発された個人は集団レベルでの協働を明示的・暗黙的に意識したさまざまな行動を起こすと推測される。勿論、意識・行動変化の程度および相關には個人差があり、その把握には慎重を要するが、メディアによりもたらされる情報が一定の変化を及ぼすことは過去のメディア効果論においても明らかであり（Lowery and DeFleur 1995）、日本のアイヌ民族などでも歴史的に確認されているパターンである<sup>16</sup>。

そして協働行動の増加は、コミュニティ活動の活性化となって表出し、集団内部の個人へのさらなる意識変化をもたらしつつ、次第に外部集団に対する指向性を発揮すると考えられる。すなわち、独自メディアを得た社会的弱者は、十分な自己認識と行動増加を土台に、外部のさらなる理解・支援を目的とした情報発信の要求とスキルを高め、自らの声を拡張するツールとしてメディアを利用していくと考えられる。結果として、当該弱者集団を取り巻く外部集団にも、緩やかながら複雑なプロセスを経て、一定の意識変化・行動変化をもたらしていくものと思われる。

勿論こうした流れは仮説に過ぎないが、一般的に社会的弱者によるオルタナティブ・メディアは対外的な役割を果たすことが多い。例えばカナダの先住民族テレビ局APTNでは、「我々の経験をすべてのカナダ人と共有する（Sharing Our Stories with All Canadians）」というタグラインを掲げ、対外的な情報発信を強く意識している。また、そ

うした対外的な指向性と機能は多くの研究で指摘されている（Atton 2002; Riggins 1992; 白水 1996 他）だけでなく、「他者との関係性を変化させることなしには達成できない」（佐藤 2005b, p.221）というエンパワメントの概念および要素からも然るべきものであるといえる。

そして、エンパワメントの定義にあるように、社会的弱者集団および外部集団の意識変化と行動変化は、阻害要因が少なければ少ないほど相互に作用し、最終的には社会構造の変容に向けたスパイラル状態を形成していく可能性がある<sup>17</sup>。

## (2) どう見るか

では、段階的モデルにおけるエンパワメントへの過程はどのような指標で評価されるのだろうか。ここで本稿が提示するのが、内面的・外面的アプローチを相互補完的に用いる手法であり、これによりコミュニケーションという複雑な過程の理解と、評価実務に求められる客観性の確保を同時に満たすことが比較的容易になると考えられる。

前述のとおり、エンパワメントにとって重要とされる「情報へのアクセス」は、メッセージとコミュニケーション・プロセスに分けて考えられ、前者については例えば認知科学的アプローチを応用することで、メッセージの消費（解釈）に伴う効果がある程度明らかにすることができる。ただし、これだけでは客観性が問題となるため、後者については個人・集団の行動変化や社会構造上の変化を定量的に把握することで補完していくのが有効である。以下、それぞれのアプローチがどのように用いられるべきかについて簡単に解説する。

### ①意識変化＝内面的アプローチ

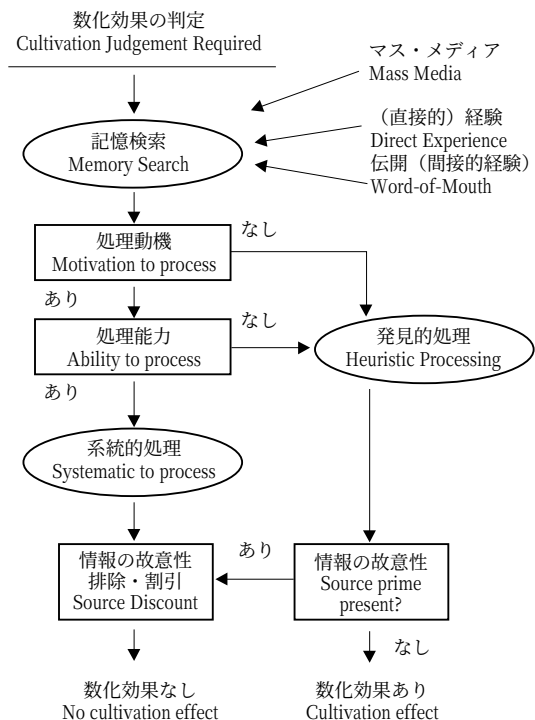
メディアによりもたらされるメッセージの消費について、本稿では評価実務に求められる客観性を重視し、基本的にコミュニケーション理論における2大学派のうちのプロセス学派の視点を採用する<sup>18</sup>。つまり、メッセージの送り手と受け手の関係における、エンコード／デコード過程の効率性・正確さからその影響や効果を探るものである。メッセージがどのように（送り手の企図したとおりに）伝わるかという問題は、受け手がどの

ように消費していくかという人間の内面にも深く関わる問題であるため、原則として内面的アプローチで個人レベルの意識変化を評価していくことになる。

これまでのメディア効果論でも、受け手の意識変化は多様な視点と手法で論じられてきたが、Shrumが指摘するとおりそのプロセスについては必ずしも詳述されてこなかった（Shrum 2002, p.69）。そこでShrumは数多くの予備的テストを踏まえた上で、図2のようなモデルを活用することで、意識形成におけるメディアの教化効果（cultivation effect）を比較的論理的かつ明確に把握できるとしている。

このモデルは、メディアを通じて伝達される情報の頻度と社会のある事象に対する個人の認識形成には正の相関があるとの前提に立つ。そして、人は与えられたメッセージの消費（処理）時に自

図2 Shrumによる「発見的（heuristic）プロセスモデル」（メディア効果測定のための認知プロセスモデルの一例）



（出所）Shrum 2002, p.87 をもとに筆者作成

己の記憶領域を検索するが、それを処理する動機・能力というフィルターを通し、すべての記憶から網羅的・系統的に処理 (systematic processing) するか、最も手近な記憶 (の一部) のみを利用して処理 (heuristic processing) するかに分類できる、というものである。

例えば、あるメッセージを処理する積極的な動機も能力もなく、さらにそのメッセージが (実験上) 故意に利用しやすい状況にされている (source priming) のが明らかでなければ、そのメッセージは当該個人の社会認識の形成に影響を及ぼす (教化効果=メディア効果がある) ということになる。逆に、メッセージを積極的に処理しようとする動機と能力があれば、当該個人は記憶領域から網羅的・系統的に検索・判断の処理を行い、その故意性を排除し、与えられた情報をそのまま消費しない (教化効果=メディア効果がない) ことになる。

このモデルは一例に過ぎないが、意識変化を内面的アプローチで評価するということは、こうした作業を前提にした指標を開発し、実際に指標を入手していくことを意味する。

## ②行動変化および社会構造の変容=外面的アプローチ

コミュニケーション・プロセスそのものを外形的に捉え、プロセスの出現 (存在) に対する変化を連関させて捉える外面的アプローチは、プロセスを社会の中で相対化して考えることから、(個人・集団レベルにおける) 意識変化よりも行動変化、そして段階的モデルの最上段にある社会構造上の変化を評価対象とすることになる。むしろ、メディア社会学の観点ならびに評価の実用性・客観性確保の観点からも外面的アプローチの方が好適であるといえる。

具体的には、社会的弱者としての境遇改善に向けられた個人や集団 (コミュニティ) レベルでの諸活動 (勉強会・ワークショップなどの集会、経済的起業、政治活動など) の増減を便宜上行動変化と見なし、社会構造の変容については政治経済活動上の可視的变化 (補助金の増加、積極的差別是正措置の増加など) を指標にすることが考えられる。

実際には対象とするコンテキストに即した指標を開発する必要があるが、そうした適切な指標の

開発を前提に、評価実務者は (比較のために) オルタナティブ・メディアの出現時期や存在の有無を意識した評価設計を立案し、新しいコミュニケーション・プロセスの影響を検証していくことになる。そこで以下に、これまでの議論を踏まえた評価のフレームワークを提示してみたい。

## (3) 評価のフレームワーク

これまでの議論を踏まえた評価のフレームワークを以下のとおりである (表1)。この表は、利便性などを考慮して一般的なログフレームの形式に再構成したものである (具体的な指標・計画値・データ入手手段・外部条件などは個別の状況により異なるので割愛してある)。視覚的に分かるように、この表における事業目標および上位目標は、本稿が提示する「段階的モデル」の階層構造とも一致するものである。

このフレームワークが示唆するのは、ODAにおける国営放送局の機材拡充事業などと異なり、社会的弱者を対象としたオルタナティブ・メディアの利用支援といった事業では、アウトプットとしてのハード面 (機材等) の整備状況はそれほど重要ではなく、コミュニケーション・プロセスそ

表1 評価フレームワーク  
(社会的弱者を対象とするメディア利用支援事業)

| 事業概要            | 主たる評価対象                 |    | 主たる評価手法<br>(■内面的◆外面的) |       |
|-----------------|-------------------------|----|-----------------------|-------|
| 上位目標            | 社会全体<br>(社会構造の変容)       |    | ◆<br>(事後確認的)          |       |
| 事業目標<br>(セカンダリ) | 外部集団                    | 集団 |                       | ◆     |
|                 |                         | 個人 | ■                     | ◆     |
| 事業目標<br>(プライマリ) | 社会的弱者                   | 集団 |                       | ◆     |
|                 |                         | 個人 | ■                     | ◆     |
| (「資源へのアクセス」の意味) |                         |    | メッセージ                 | プロセス  |
| アウトプット          | (事業により異なる)              |    | (ソフト)                 | (ハード) |
| 活動              | オルタナティブ・メディア<br>利用環境の支援 |    |                       |       |

(出所) 筆者作成



のものと、そこを流れるメッセージを明確に区別した上で、階層構造の各段階を十分に相関させながら、内面的・外面的アプローチを組み合わせせて評価していくことの重要性である。

例えば、ある国家（途上国・先進国を問わない）において、あるエスニック・マイノリティ集団に対し、放送機材一式の導入および制作に係る教育機会の提供が社会政策の1つとしてなされ、事業の上位目標には当該集団のエンパワメントが設定されたと仮定する。

まず評価対象となるのが、直接的受益者たるエスニック・マイノリティ集団個人・集団レベルでの意識変化、そして行動変化である。これらの把握にはそれぞれ前述した内面的・外面的アプローチが応用されることになる。そして次段階として、外部集団（マジョリティ層など）の意識変化・行動変化を同様に評価することになる。この際、段階的モデルに従い、前提となる項目（行動変化の前提としての意識変化、外部集団の前提としての社会的弱者集団）がそれぞれ十分に指標として把握できることが重要である。

そして最後に社会構造の変容を検証することになる。これは、社会的弱者集団内部および外部における意識・行動変化が前提となるため、プライマリおよびセカンダリの事業目標を十分に把握・分析した上で、事後確認的になされるべきである。例えば、仮に社会的弱者集団内部および外部において意識・行動変化が確認されたにもかかわらず、社会構造の変容が確認できない場合は、当該事業はまだ上位目標（すなわちエンパワメント）を発現するには至っていない状況か、何らかの外的阻害要因が作用していると考えることになる。これが簡単な評価の流れである。

しかしながら、内面的・外面的アプローチにはそれぞれ重大な課題がある。

内面的アプローチについては、理論的には図2のようなモデルを応用して、認識形成過程（意識変化）におけるオルタナティブ・メディアの効果をある程度把握することができる。しかしながら、このモデルを実際に活用するには、メッセージ（番組）についていわゆるディスコース（コンテンツ）分析が必要となり、その膨大な作業量は現実的とはいえない。したがって、実際には限定的

なサンプルで解析ソフト等を存分に活用し、さらにオープンエンドな質問票による定性的調査などと組み合わせることで実施することになると思われる。

ただし、重要なのは理論どおりの追求ではなく、評価担当者がこうしたモデルや手法があることを認識し、意識変化におけるメディア効果の考え方について基礎的な理解を深めた上で、より実務上の要請に適した評価手法を工夫していくことであろう。

外面的アプローチについては、行動変化や社会制度上の変化がメディアだけに帰責できるかどうかの見極めが課題となる。前述したとおり、段階的モデルは行動変化の前提として意識変化を位置づけている。したがって、便宜上外面的アプローチで行動変化を測るものの、意識変化と注意深く関連させないと、段階的モデルが形骸化する恐れが生じる。よって、実際には予備調査などを十分に行い、行動変化と他の要因との相関をある程度明らかにしておくことが求められよう。

なお、表1では外面的アプローチを採用する項目の方が多くなっているが、やはり評価実務の観点からは、時間と労力が圧倒的に増加する内面的アプローチは部分的に用いざるを得ないであろう。同様の理由で、集団レベルの意識変化は評価対象としていない。もし集団レベルでの意識変化を測ろうとするならば、現実にはサンプリングした個人から、統計処理により母集団の意識変化を推計することになる。

また表1において、ハード面の整備が即時的にコミュニケーション・プロセスを意味するわけではないことにも留意する必要がある。というのも、放送機材等のインフラはプロセスの前提ではあるものの、放送時間や番組の開放度（番組における視聴者の参加度）などもコミュニケーション・プロセス、および派生する「代替的公共圏」を支える重要な要素となるからである。

## 6. おわりに

本稿では、これまでのメディア利用支援型事業の評価において、コミュニケーション概念やそのメカニズムが十分に考察されてこなかったことを

踏まえ、どのような点に着目し、どのような評価手法が望ましいかを、メディア社会学的観点に基づき、コミュニケーション理論なども一部応用しながら提示したものであるが、いくつかの課題も残されている。

本稿における議論は、ドナーや政府などの外部によるオルタナティブ・メディアの利用環境の整備を前提としている。エンパワメントの重要な要素の1つである意識変化は、外部からの介入である程度期待されるとされているが（佐藤 2005b, p.205）、エンパワメントを外部的視点で語ることの倫理的問題には、紙面の都合上本稿では触れないままである。

また、本稿が目指したのは評価実務との架橋的考察であり、いかに評価実務者がメディア社会学的視座を実際の評価指標や評価手法に取り込めるか、という具体的かつ実践的なものである。そのため、メディア論やコミュニケーション理論における学術的考察の参照は最低限のものであり、ほかにも多様な見解・手法が存在することを意識する必要がある。例えば、メディア論においては社会心理学的な研究アプローチや、技術の優位性（技術決定論）などにもそれぞれ批判があり、より広範な文化概念の中でメディアを論じようとカルチュラル・スタディーズのような立場も無視できない。

さらに、メディア効果における直線的因果関係を見出だそうとするのはもはや時代錯誤的であり、実際の評価においては、意識・行動変化に影響を与える他の要因が無数に存在することを最大限意識しなければならない。今後は、「どのような経路を経てエンパワーメントが達成されたのか、に関する実証的な研究が十分にあるとは言えない」（佐藤 2005a, p.5）ことを踏まえ、本稿で示したフレームワークに基づいた早期の実証研究が望まれるところである<sup>19</sup>。また、具体的な指標についても、フレームワークの実用性と妥当性を高める意味でもさらなる考察と検証が必要となってくるであろう<sup>20</sup>。

## 注記

1 例えば世界銀行のサイトでは、過疎地における情

報化推進で有名になった富山県山田村の取り組みもICT導入の成功事例として紹介されている。  
<http://poverty.worldbank.org/library/view/14874>

- 2 本稿におけるエンパワメントの定義については本文後段参照。
- 3 本稿においては、「メディア」、「マス・メディア」、「マス・コミュニケーション」、「情報メディア」、「コミュニケーション・メディア」などの用語について、特段の注記がない限り同義語として論じる。この点については渡辺（2001, pp.8-10）も参照。
- 4 具体的事例については以下サイトを参照。  
[http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=1527&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=1527&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- 5 このことから、社会的情報弱者とは「デジタル・デバイド」や「情報格差」と形容される技術的側面でのアクセス不足だけでなく、主流メディアのコンテンツにおける表象不足や偏・誤表象なども含めて理解されるべきである。
- 6 例えばAliaは、カナダ北方圏を例に、通常想起されるオルタナティブ・メディア形態が当該地域では伝統的に主流メディアであった事実を踏まえ、オルタナティブ・メディアという用語の利用には注意を要するとしている（Alia 1999, pp.63-64）。
- 7 ほかにaccess and participationやparticipation and interactionなども、オルタナティブ・メディアの性質を表わす言葉として指摘される。
- 8 本稿の関心は、いかにメディアと社会の関連で社会的弱者のエンパワメントを評価するかであり、いわゆる「エンパワメント評価」については論じない。
- 9 <http://www.worldbank.org/empowerment/>
- 10 [http://www.oecd.org/about/0,2337,en\\_2649\\_33979\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_33979_1_1_1_1_1,00.html)
- 11 Hamelinkはさらに、「情報（information）」および「知識（knowledge）」という用語は知的財産権などと結び付けられ、企業等による情報の独占・寡占なども危惧されるという点から、ICTの発展に伴い強調される「情報社会」や「知識社会」といった用語の安易な利用には問題があるとする（Hamelink 2002, p.6）。
- 12 詳細は下記サイトを参照。  
<http://www.unhchr.ch/indigenous/main.html>

- 13 個人の意識・行動変化は、メディアからの直接的な影響によるものではなく、オピニオン・リーダーなどを介した間接的な影響によるものであるとする説。「弾丸理論」なども含め詳細はLowery and DeFleur (1995) 参照。
- 14 本稿ではあえて触れていないが、エンパワメントを事業目標とすること自体、議論が分かれるところである。佐藤は自らの経験を踏まえ、エンパワメントそのものを事業目的として成功した事例はほとんどなく、逆に事業目的外で副次的にエンパワメントが達成された事例が少なくないと述べている(佐藤 2005a, p.7)。
- 15 放送言語が異なる場合は、外部社会(外部集団)に対する作用が異なるため、別の分析・評価手法が必要となる。
- 16 この点については、大正デモクラシー期におけるアイヌ民族の言論活動の活発化と、それに引き続く組織化に向けた行動が描かれており興味深い(アイヌ文化振興・研究推進機構 2004, pp.66-67)。
- 17 当然ながら、意識変化と行動変化の相互作用がネガティブな方向に働く可能性も同程度にあることに留意する必要がある。例えば、社会的弱者がエンパワメントされることを望まない社会層にとってオルタナティブ・メディアの存在は脅威となるため、さまざまな妨害などが予想される(ユネスコの事業でもそのような事例が報告されている)。なお、この点については、エンパワメントの「パワーの源泉」に係る議論(佐藤 2005b)も参照。
- 18 もう1つは記号論学派と呼ばれる、テキストにおける意味の生成と交換を分析する視点である。
- 19 筆者は現在、カナダで先住民メディアを題材に、本稿で提示した仮説の実証をするべくフィールド調査中である。調査結果についてはまた次の機会に発表することとしたい。
- 20 コミュニケーション研究における効果測定指標を集めた文献として、Rubinら(1994)のような書籍が参考になる。

## 参考文献

久保田賢一(1999)『開発コミュニケーション：地球市民によるグローバルネットワークづくり』、明石書店

- 国際協力事業団・国際協力総合研修所(2001)『国際協力の変革を求めて：情報通信技術の活用を目指して』(分野別援助研究会報告書)
- 国際協力機構・国際協力総合研修所(2003)『援助の潮流がわかる本：今、援助で何が焦点となっているのか』、国際協力出版会
- アイヌ文化振興・研究推進機構(2004)『アイヌ民族に関する指導資料(改訂版)』
- 佐藤寛(2005a)「援助におけるエンパワメント概念の含意」、佐藤寛『援助とエンパワメント：能力開発と社会環境変化の組み合わせ』アジア経済研究所、3-24
- 佐藤寛(2005b)「計画的エンパワメントは可能か」、佐藤寛『援助とエンパワメント：能力開発と社会環境変化の組み合わせ』アジア経済研究所、201-232
- 白水繁彦(1996)「エスニック・メディアの現在」、白水繁彦『エスニック・メディア：多文化社会日本をめざして』、明石書店、13-56
- 久野研二・Seddon, D.(2003)『開発における障害(者)分野のTwin-Track Approachの実現に向けて：「開発の障害分析」と「Community-Based Rehabilitation: CBR」の現状と課題、そして効果的な実践についての考察』(平成14年度国際協力事業団準客員研究員報告書)、国際協力事業団・国際協力総合研修所
- 源由理子(2003)「エンパワメント評価の特徴と適用の可能性：Fettermanによる「エンパワメント評価」の理論を中心に」、『日本評価研究』、3(2)：70-86
- 渡辺武達(2001)「メディア学とは何か」、山口功二・渡辺武達・岡満男『メディア学の現在(新版)』、世界思想社、2-22
- Alia, V. (1999). *Un/covering the north: News, media and aboriginal people*. Vancouver: UBC Press.
- Atton, C. (2002). *Alternative media*. London: SAGE.
- Browne, D. R. (1996). *Electronic media and indigenous peoples: A voice of our own?* (1st ed.). Ames: Iowa State University Press.
- Cottle, S. (Ed.). (2000). *Ethnic minorities and the media: Changing cultural boundaries*. Philadelphia: Open University Press.
- Fairchild, C. (2001). *Community radio and public culture: Being an examination of media access and equity in the nations of North America*. Cresskill, N.J.: Hampton Press.

- Fiske, J. (1990). *Introduction to communication studies* (2nd ed.). New York: Routledge.
- Fraser, C., & Restrepo-Estrada, S. (2002). Community radio for change and development. *Development*, 45(4), 69-73.
- Gillespie, M. (1995). *Television, ethnicity, and cultural change*. London: Routledge.
- Hamelink, C. J. (2002). Social development, information and knowledge: Whatever happened to communication? *Development*, 45(4), 5-9.
- Lowery, S., & DeFleur, M. L. (1995). *Milestones in mass communication research: Media effects* (3rd ed.). New York: Longman.
- Oliver, M. B. (2002). Individual differences in media effects. In J. Bryant & D. Zillmann (Eds.), *Media effects: Advances in theory and research* (2nd ed.). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 507-524.
- Riggins, H. (Ed.). (1992). *Ethnic minority media: an international perspective*. New York: Sage Publications.
- Rubin, R. B., Palmgreen, P., & Sypher, H. E. (1994). *Communication research measures: A sourcebook*. New York: Guilford Press.
- Shrum, L. J. (2002). Media consumption and perceptions of social reality: Effects and underlying processes. In J. Bryant & D. Zillmann (Eds.), *Media effects: Advances in theory and research* (2nd ed.). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 69-95.
- World Bank (2003) *The World Bank Annual Report 2003, Volume1, Year in Review*. World Bank.

(2005.8.23受理)

## **Alternative Media, Communication, and Empowerment - Linking Media Sociology to Evaluation -**

Koichi Yawata

Graduate School of International Media and Communication, Hokkaido University  
yawata@ilcs.hokudai.ac.jp

### **Abstract**

This paper presents, from a media sociological perspective, a theoretical and methodological framework to evaluate the empowerment function of alternative media.

It is a common practice to mobilize broadcasting media for human and social development purposes, which is often referred to as 'development communication'. Development communication is not limited to the international development context, but also seen as a social policy for the socially vulnerable in developed countries. It is often claimed that alternative media, a concept discussed relative to mainstream media, would empower the socially vulnerable through its accessibility to, and availability of, the process of information production and distribution. Despite such assertion, however, it is rather difficult to find evaluation experiences that have successfully considered the mechanism of communication, namely, how the flow of information works on whom, and how. This paper thus attempts to seek for a linkage between media sociology and evaluation practice, focusing on development communication projects designed for the socially vulnerable's empowerment.

### **Keywords**

empowerment, media, communication, alternative media, the socially vulnerable



## 開催報告



---

## 日本評価学会春季第2回全国大会 開催報告

---

### 春季第2回全国大会プログラム（実績）

シンポジウム「市場化テストによる官民競争とその評価～基本的理念について～」

宮内 義彦（オリックス(株)会長）

共通論題Ⅰ「国の政策評価の現状と課題解決の視座」

古川 俊一（筑波大学）

共通論題Ⅱ「MDGs達成に向けて一開発成果マネジメントの課題一」

牟田 博光（東京工業大学）

### 自由論題報告

自由論題Ⅰ「評価手法1」

三好 皓一（立命館アジア太平洋大学）

自由論題Ⅱ「保健衛生」

梅内 拓生（国際医療福祉大学）

自由論題Ⅲ「教育」

長尾 眞文（広島大学）

自由論題Ⅳ「政策・組織経営の評価」

梅田 次郎（日本能率協会コンサルティング）

自由論題Ⅴ「評価手法2」

齋藤 貴浩（大学評価・学位授与機構）

自由論題Ⅵ「行政評価」

窪田 好男（神戸学院大学）

自由論題Ⅶ「ODA評価」

杉下 恒夫（茨城大学）

自由論題Ⅷ「ジェンダー」

大沢 真理（東京大学）

田中由美子（国際協力機構）

### 日本評価学会春季第2回全国大会 開催のご報告とお礼

2005年5月21日開催の日本評価学会春季第2回全国大会には200名を超える多くの方にご出席いただき誠にありがとうございました。会員各位の日頃の研究や実践活動の報告を基に、評価研究者、実務者の間の経験、情報、知識を共有化する場として、皆様にとって有益な機会となりましたら幸甚に存じます。至らない点も多々あったかと存じますが、多くの方のご尽力により本大会を開催することができましたこと、心より感謝申し上げます。

今後とも当学会の活動にご高配賜りますようどうぞ宜しくお願い申し上げます。

春季第2回全国大会実行委員会

日本評価学会春季第2回全国大会  
プログラム（実績）

2005年5月21日（土） JICA国際協力総合研修所

| 時間                   | テーマ                                                      |                          |                                                           |                                     |
|----------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 午前の部<br>9:45-11:45   | 自由論題Ⅰ<br>評価手法1<br>(三好皓一)                                 | 自由論題Ⅱ<br>保健衛生<br>(梅内拓生)  | 自由論題Ⅲ<br>教育<br>(長尾真文)                                     | 自由論題Ⅳ<br>政策・組織経営の評価<br>(梅田次郎)       |
| 11:45-13:00          | お昼休み                                                     |                          |                                                           |                                     |
| 午後の部Ⅰ<br>13:00-14:00 | 公開シンポジウム<br><br>市場化テストによる官民競争とその評価 ～基本的理念について～<br>(宮内義彦) |                          |                                                           |                                     |
| 午後の部Ⅱ<br>14:15-16:15 | 共通論題Ⅰ<br>国の政策評価の現状と課題解決の視座<br><br>(古川俊一・山谷清志)            |                          | 共通論題Ⅱ<br>MDGs達成に向けて<br>—開発成果マネジメントの課題—<br><br>(牟田博光・三輪徳子) |                                     |
| 午後の部Ⅲ<br>16:30-18:00 | 自由論題Ⅴ<br>評価手法2<br>(齋藤貴浩)                                 | 自由論題Ⅵ<br>自治体評価<br>(窪田好男) | 自由論題Ⅶ<br>ODA評価<br>(杉下恒夫)                                  | 自由論題Ⅷ<br>ジェンダー<br>(大沢真理)<br>(田中由美子) |
| 18:15-20:00          | 懇親会                                                      |                          |                                                           |                                     |

自由論題報告の時間は原則として、発表20分、質疑8分、交替2分（計30分）です。



午前の部 (9:45-11:45)

# 自由論題セッションⅠ 評価手法1

国際会議場 (2F)

座長 三好皓一 (立命館アジア太平洋大学)

9:45-10:13

技術協力プロジェクトの評価指標に関する考察—目標達成度の把握を巡って—

小早川徹 (国際協力機構)

10:15-10:43

MDGsに関連する指標のモニタリング手法に関する提案—指標と投入の相関関係から—

佐藤由利子 (東京工業大学)

10:45-11:13

フィードバック構造モデルによる評価

○末武透 (あずさ監査法人) ・池田誠 (東洋大学)

# 自由論題セッションⅡ 保健衛生

セミナールーム201 (2F)

座長：梅内拓生 (国際医療福祉大学)

9:45-10:13

ベキ法則に基づく健康と経済のマクロ指標を用いた政府開発援助政策評価法の基礎研究(III)

○正木朋也 (統合社会科学研究会) ・梅内拓生 (国際医療福祉大学)

10:15-10:43

保健医療薬剤政策評価の基礎研究 (1) —循環器系薬剤を中心に—

○高他武始 (国際医療福祉大学) ・尾崎隆夫 (東京大学) ・梅内拓生 (国際医療福祉大学)

10:45-11:13

適切な医薬品使用に関する考察—ストレス関連疾患を取り上げて

○梅原貞臣 (国際医療福祉大学) ・梅内拓生 (国際医療福祉大学)

11:15-11:43

研究機関に対する協力効果評価の試み

—アフリカにおける感染症研究機関に対するJICA協力を事例として

○神津宗之 (国際協力機構) ・三輪徳子 (国際協力機構)

## 自由論題セッションⅢ 教育

セミナールーム202 (2F)

座長：長尾眞文（広島大学）

9:45-10:13

成果重視の環境教育評価—知識の習得から行動へ

高千穂安長（玉川大学）

10:15-10:43

評価結果の総合分析（高等教育）調査報告

—総合分析における評価フレームワークの構築手法に関する考察—

中島基恵（国際協力機構）

10:45-11:13

人間性教育と性教育評価の基礎 第1報：学校教育を中心に

○高田恵子（国際医療福祉大学）・梅内拓生（国際医療福祉大学）

## 自由論題セッションⅣ 政策・組織経営の評価

400号室 (4F)

座長：梅田次郎（日本能率協会コンサルティング）

コメンテーター：小野達也（鳥取大学）

9:45-10:13

住民参加と情報公開の政策効果分析—政策ネットワーク分析とその可能性

平原隆史（京都大学）

10:15-10:43

自治体立病院における評価

伊関友伸（城西大学）

10:45-11:13

自治体経営能力測定の枠組に関する実証研究

○古川俊一（筑波大学）・玉川啓（筑波大学）

11:15-11:43

市民満足度向上重点要因発見法（市会議員、観光を事例として）

大島章嘉（市民満足学会）

## 午後の部Ⅰ (13:00-14:00)

## 公開シンポジウム

国際会議場 (2F)

「市場化テストによる官民競争とその評価 ～基本的理念について～」

13:00-13:05 挨拶 畠中 篤 (国際協力機構副理事長)

13:05-13:45 講演 宮内義彦 (日本評価学会会長・オリックス会長)

13:45-14:00 質疑応答

司会：廣野良吉 (成蹊大学名誉教授)

## 午後の部Ⅱ (14:15-16:15)

## 共通論題セッションⅠ 国の政策評価の現状と課題解決の視座

国際会議場 (2F)

座長：古川俊一 (筑波大学)

討論者：山谷清志 (同志社大学)

- 趣旨説明及び問題提起  
古川俊一 (筑波大学)
- 政策評価制度に関する見直しの動向  
渡会修 (総務省)
- 経済産業省における政策評価の現状と課題  
箱崎慶一 (経済産業省)
- 国土交通省における政策評価の現状と課題  
木場宣行 (国土交通省)

## 共通論題セッションⅡ MDGs達成に向けて一開発成果マネジメントの課題—

400号室 (2F)

座長：牟田博光 (東京工業大学)、三輪徳子 (国際協力機構)

- 趣旨説明及び問題提起  
牟田博光 (東京工業大学)
- 結果重視マネジメント導入の課題  
北澤寛治 (外務省)
- 評価を通じた開発成果マネジメントへの取組 (国際協力銀行の事例)  
辻一人 (国際協力銀行)・鳴谷哲 (国際協力銀行)
- 開発成果のモニタリング・評価に関する考察  
三輪徳子 (国際協力機構)



午後の部Ⅲ (16:30-18:00)

### 自由論題セッションⅤ 評価手法2

セミナールーム201 (2F)

座長：齋藤貴浩 (大学評価学位授与機構)

16:30-16:58

農業部門研修の費用便益分析

○菊田怜子 (東京工業大学)・牟田博光 (東京工業大学)

17:00-17:28

戦略的計画とその評価の初期的研究：アメリカの大学経営戦略を題材として

○龍慶昭 (城西大学)・○佐々木亮 (国際開発センター)

17:30-17:58

A Study on the Basis of Sustainable Development Evaluation (1) - Concepts and Methods , with using the Ecological Footprint Analysis

○泉田晃彦 (国際医療福祉大学)・梅内拓生 (国際医療福祉大学)・尾崎隆夫 (東京大学)

### 自由論題セッションⅥ 自治体評価

国際会議場 (2F)

座長・コメンテーター：窪田好男 (神戸学院大学)

16:30-16:58

評価能力向上のための実践手法：「点検指導会運営」

酒井隆 (JMAC構造改革推進セクター)

17:00-17:28

横須賀方式の行政評価システムの現状と課題—3年間の運用経験に基づく考察—

野間俊行 (横須賀市)

17:30-17:58

理論着眼型の行政評価について—佐賀県の事業評価からの一考察—

西出順郎 (福岡県)

### 自由論題セッションⅦ ODA評価

400号室 (4F)

座長：杉下恒夫 (茨城大学)

16:30-16:58

ODA機関におけるRBM (結果重視マネジメント) —業績測定はマネジメントと評価をどう変えたか—

○岩間望 (国際協力機構)・三輪徳子 (国際協力機構)

17:00-17:28

貿易分野の社会的能力アセスメント

○松岡俊二 (広島大学)、高橋与志 (広島大学)、工藤高志 (広島大学)

17:30-17:58

日本センタープロジェクトにおける有効性、効率性向上のための提言

細川史郎 (建設経営研究所)

## 自由論題セッションⅧ ジェンダー

セミナールーム202 (2F)

座長：大沢真理（東京大学）、田中由美子（国際協力機構）

16:30-17:15

参加型地域社会開発のジェンダー評価

○田中由美子（国際協力機構）・本間まり子（国際協力機構）

17:15-18:00

都道府県・政令指定都市における男女共同参画に関する計画のフォローアップ等の取組事例

○矢島洋子（内閣府）

※ 共同研究のうち○は口頭発表者

懇親会 (18:15-20:00 2F国際会議場前)

以上

## 公開シンポジウム

# 「市場化テストによる官民競争とその評価 ～基本的理念について～」

宮内 義彦

オリックス(株)会長・日本評価学会会長

## 概要

国や官の行う事務・事業については、長年無駄が多いのではないかと指摘されながら、その評価については情報開示の不十分さ等により困難なものとなっている。

規制改革・民間開放推進会議において法制化の準備を進めている「市場化テスト」は、日本社会にとっても大きな影響を与える制度である。「市場化テスト」とは、現在官が事業を行なっている公共サービスについて、官民間で競争入札を行うことにより、民間の知恵を生かして効率化を図ることができる制度である。一方で同時に、官は自ら効率化することができれば、民間より優れていることを証明することもできる。いずれにせよ、質、コストの両面で効率化が実現する制度であると期待されている。もう1つ重要であるのは、官が公共サービスを提供するために、どの程度のコストをかけているかが詳細に開示され、その公共サービスがコストに見合ったものかどうか、国民が評価を下すきっかけになるという点である。

「市場化テスト」を通じ、まず公共サービスのコスト、仕様を明確にする。さらに民間との競争という市場原理に晒すことにより、現在提供されている公共サービスの評価と効率化、質の向上等を同時に実現できると考える。

## 1. はじめに

日本評価学会設立以来、評価に対する社会のニーズは急速に高まり、学会員の質・数ともに大幅に増加している。また、評価の対象範囲は極めて広く、テーマも多様化している。これらの対象範囲・テーマを刈り取る場として当学会を十分に利用していただき、社会に対する評価の貢献がさらに大きくなることを心から期待している。

## 2. 「市場化テスト」という考え方が生まれた背景

さて、今回のテーマである「市場化テスト」とは、どのような道筋をもって「官民競争」というところまで到達したのであるか。「市場化テスト」の基本的理念について述べる前に、「市場化テスト」という考え方が生まれた背景について説明したい。



宮内義彦オリックス(株)会長  
(日本評価学会会長／規制改革・民間開放推進会議議長)

## ●日本経済の変遷 ―統制経済から市場経済へ―

日本の経済活動は元々規制色、統制色が極めて強いものであった。それらを取り払い、より自由で闊達な経済活動を行うことができないだろうかという視点から、経済面における規制の緩和、撤廃、あるいは変化を目指す動きが政府の中に生まれた。

なぜ日本の経済は規制色の強いものとなったのだろうか。1940年（昭和15年）頃、第2次世界大戦という1つの政策目標遂行のため、経済活動を政府の統制下に置くべく多くの法律が制定された。いわゆる「1940年体制」である。第2次世界大戦という政策目標は遂行されなかったが、戦後の復興活動においてはこの統制された経済活動がプラスの効果を及ぼしたとのちに評価されている。この1940年体制以降、日本経済のシステムはほとんど変化しないまま最近まで運営されてきたのである。

一方、世界では市場経済化が進み、グローバルスタンダードが市場原理になりつつあった。市場原理と統制経済は相容れないため、統制色を外していかなければ日本はグローバリズムに負けてしまう。そのような状況から、政府の施策として規制改革が取り上げられたのである。

本格的に規制改革が動き出したのは1995年の行政改革委員会発足以降である。行政改革委員会内に設置された規制緩和小委員会が1年に一度ずつ政府に対して答申を行うという形式で、本年まで会議の名前を変えながら、9年に亘る活動が続けられてきた。過去約10年を振り返ると、私たちの身の回りにおける経済活動の自由化に気づくことができるのではないだろうか。例えば、株式の売買手数料は従来公定とされていたが、オンライン証券の出現により現在は当時の数十分の1にまでなったケースも見られる。また金融機関等の支店新設にあたっての許認可が不要となったほか、タクシー業が免許事業でなくなり、消防庁により禁止されていたガソリンスタンドでの自動給油が認められるようになった。このように日本では、過去約10年の間に統制経済から市場経済への移行が相当程度行われてきたのである。

## ●市場経済とは

それでは市場経済とはどのような経済をいうのだろうか。市場＝マーケット＝市場（いちば）である。市場とはつまり、市場（いちば）の取引である。市場（いちば）には、売り手が様々な商品を思い思いの値段で並べる。そこに買い手があらわれる。買い手は気に入った商品を買ひ、気に入らない商品は買わない。よって売り手は買い手に選んでもらえるようなものを何としても作りこの市場（いちば）に並べなくてはならない。つまり買い手が様々な意味で自分にとって気に入るものを買うのが市場原理といえよう。市場経済とは、この市場原理に基づいて国中の経済取引が連鎖して行われている経済を指す。したがって経済的な財を提供する側は、買い手が財布を開けたいと思うような財を提供しない限り生き残れない。このように市場経済においては、すべてを決めるのは買い手であり、市場原理は買い手中心の経済活動であるといえる。

## ●統制経済とは

これに対し統制経済あるいは社会主義経済は、買い手でなく作り手の論理で物事が決まる。例えば旧ソ連では、中央政府があらゆる経済活動を精緻に企画し、その企画に基づいて物あるいはサービスを生産し成果物として配給することにより財を生み出していた。そのような中央コントロールによる計画経済は、作り手にとってインセンティブがない。何とか良いものを作り買い手の財布を開いてもらおうというインセンティブの有無から、市場経済と社会主義経済の質の面における差が生まれ、約70年間の後、現在では社会主義経済は地上からほとんど消えてしまったのである。

## ●日本の統制経済の市場化

日本の統制経済は市場経済と社会主義経済の中間にあり、政府が民間経済活動に大きく関与していた。自由経済においては、神の見えざる手により市場で決まると言われていた需要と供給との関係を、日本の

経済においては、担当省庁が恣意的とは言わないまでも全てコントロールしていたのである。しかし前述のとおり、規制改革の動きが本格化して以降、日本の民間経済活動の市場化は進んでいる。その一つのあらわれを、昨今の上場企業の大幅な収益増に見ることができよう。

### 3. 「市場化テスト」の導入

#### ●国が関与する経済活動・社会制度

さて、日本の経済の特徴として統制色の強い民間経済活動について述べたが、もう1つ日本において特徴的な点として挙げられるのは、国が大いに関与している経済活動、そして国自身が行っている経済活動である。医療、教育、福祉、農業、労働慣行、これら社会制度と化しているものは規制色が強く官の関与も強い。現在、規制改革・民間開放推進会議では、そのような制度的な分野に市場経済と同じような民間活力を入れる試みをしている。医療制度を例にすると、日本の医療制度は30兆円超のマーケットであり、それがほとんど国民皆保険制度によってカバーされている。国民皆保険は、だれでもアクセスでき同じ治療を受けられるという素晴らしい面を持つと同時に、中央で企画・生産・配給される医療行為である。しかし今日、患者のニーズと配給される医療が本当に合致しているかについては問題が生じている。こうした実情を受け、医療制度にさらに民間の創意工夫を加えていくにはどうすればよいか、患者の真のニーズを吸い上げることができないか等、現在様々な議論を行っている。

敗戦後60年の間、このような制度のもとに成り立ってきた社会を変えるのは大変困難なことであり、そのためには多大な時間が必要であろう。現在、規制改革・民間開放推進会議が最も力を入れているのが、ここに述べたように官が大いに関与している制度全体の見直しなのである。

#### ●RIAと「市場化テスト」

官が実施している事業あるいは経済活動は日本には実に多く、ホテル業から金融業まで行っているのが実情である。官業が日本経済の中で占める部分は非常に大きいと言える。この官業をどのような形で評価するかという発想から生まれたのが、評価の方法についての議論である。現在、「市場化テスト」あるいはRIAという方法が議論されている。

RIA (Regulatory Impact Analysis) とはすなわち規制のインパクトをアナリシス（分析）するということである。経済活動への政府介入によるコストをできる限り計量化できないか。政策決定の理由をできる限り透明化できないか。政府の介入によって得た便益を計量化できないか。RIAとはそのように、政府の介入あるいは規制によるコストと便益を計量化し比較してみようという考え方である。これは学問的な考え方としては納得のいく考え方である。しかし政府の介入あるいは規制について一つ一つ計量的に評価するためには、非常に複雑な学問的検証が必要である。今日、諸外国でもRIAの研究が進んでおり、日本においても当学会にとって非常に大きなテーマとなることは間違いないと考えている。しかし規制改革・民間開放推進会議等が実際に適用するにはツールが十分に整っていないという点から、RIAの適用は数年先まで待たなくてはならないであろう。

したがって、現在具体論として俎上に載せて実施を検討しているのが「市場化テスト」という方法である。「市場化テスト」とは、官が実施している事業について官民間で競争入札を行うことにより、民間が安く行える場合は民間に切り出し、官が効果的に行える場合は官が継続して実施するという極めて簡単な考え方である。本年度よりモデル事業として、ハローワーク（公共職業安定所）関連事業や社会保険庁の国民年金保険料徴収事務等を選定し、市場化テストを試行的に実施することとなった。

「市場化テスト」の基本は、官民競争においていかにイコールフットィングを確保した上で官民を比較するかということである。つまり官業を仮に民間企業が実施した場合のコストを計算し、競争条件を均一化したうえで官民間の比較を行うということである。



## 4. 「市場化テスト」実施上の課題

現在「市場化テスト」の本格実施に向けて大いに研究を進めているところだが、次のようないくつかの課題が挙げられる。

### ●イコールフットिंगの確保

第一に、本当に正しいイコールフットिंगを確保できるのだろうか。郵政事業である郵便貯金（郵貯）の民営化を例に挙げよう。郵貯は黒字を保っており優良な組織ではないかという議論がある一方、郵政事業を1つの金融業として見る場合に、政府保証の存在、資本金や納税義務がなく、銀行に課せられる日本銀行への預託金がない、貸倒引当金を計上していないといった民間金融機関とは異なる点が多々挙げられる。したがって一概に郵貯が黒字を保っているという議論には与しえないのである。仮に郵貯を「市場化テスト」にかける場合、民間金融機関との競争条件を均一化するためにこれらの諸負担を計上した結果、郵貯が赤字になるということが大いにあり得るわけである。このように、全ての官業における「市場化テスト」の実施は、各々の事業内容についていかにイコールフットिंगを確保し納得性をもたせられるかにかかっているのである。

### ●公務員制度への影響

第二に、公務員制度への影響である。「市場化テスト」の結果、価格・質ともに民が優れていればその事業は民間に切り出される。すると官業がなくなるため公務員が失業する恐れがある。諸外国ではその事業を担当していた公務員を民間に出向させる等のケースがあった。日本のように官が極めて多くの事業を実施している国において「市場化テスト」を適用した場合、最終的には公務員制度改革まで到達し、極めて大きな行政改革につながるものと思われる。

また、日本では国だけでなく地方自治体が実施する官業も多数ある。地方自治体にもこの「市場化テスト」を導入することにより、大いに官業が効率化し、あるいは民のできるものは民に任せるという理念で民間に切り出し、日本の官業の肥大化を止めるツールになるであろう。そのような意味で各地方自治体が「市場化テスト」を積極的に導入していく必要がある。

### ●モニタリング機能としての第三者機関の設置

第三の課題としてモニタリング機能としての第三者機関の設置が挙げられる。「市場化テスト」によって選定された官または民によって、事業が実際にどのように実行されたかをモニタリングすることが非常に大切である。国民から見て十分に信頼の置ける評価というものが存在しなければ、この「市場化テスト」も絵にかいた餅になってしまう危険性があるのではないか。「市場化テスト」におけるモニタリング機能として、有識者による強力な第三者機関を設置する必要があると考えている。

### ●公共性の担保

第四の問題として、官が行う事業活動、経済活動は公共的な目的を持つために、その公共性を担保するためには公務員あるいは官が行わなければならないという考え方がある。日本では「公」と「官」が同じと考えられがちであるが、公は英語で言いかえればパブリックであり、官はパブリックではなくガバメントである。両者はイコールではない。公的な目的を持つものについてはそれを担保するということさえ確実にしてあれば、実施するのは官であっても民であっても構わないのではないだろうか。株式会社が病院を経営することはできない。しかし一方で、薬品業界は全て株式会社で成り立っている。これは公的な目標、目的について厚生労働省が基準を設けそれを担保しているため、その上で民間が行っても問題は起きないという例である。

### ●公権力の発動に関する問題

第五の問題として、公権力の発動に関する問題がある。例えば、国民年金保険料徴収事務にあたっては年金未納者に督促を行う程度のことは民間が行っても問題ないが、差押えといった公権力の行使は官にしかできないことなのではないか、という理屈である。現在、このような理由で「市場化テスト」に対して官の抵抗に合っているが、公権力についての委任契約を交わすことにより問題は起きないのではないかと考えている。

## 5. おわりに

官が実施する全ての事業に対して「市場化テスト」を実施しようとすることに對して、今後、全省庁を挙げた反対運動を迎えることが予想される。メディアを賑わす場合がでてくるかと思うが、「市場化テスト」の基本的理念についてご理解いただき、当学会の支援を受けつつ今後も進めていきたいと思う。と同時に、「市場化テスト」あるいはRIAの実施方法については、当学会の研究、提言が何にも増して必要であると認識している。会員各位にぜひご協力いただきたくお願い申し上げる次第である。

### 質疑応答

**Q1 「株式会社が医療機関経営に参入すると、悪質な業者による不正請求、医療事故等といった問題が起こるのではないか」といったことを理由に、株式会社の医療機関経営解禁に対する反対が強まり国民感情にブレーキがかかるのではないかと懸念についてはどのように考えているか？**

**A1** 日本の医療においては厚生労働省が品質管理を行っている。社会が要求する品質を満たした上であれば、経営主体は株式会社であっても医療法人であっても問題はないと考える。株式会社の医療機関経営参入が解禁されても、日本中の病院全てが株式会社になるとは思っていない。おそらく株式会社は全体の5～10%程度を占めることとなり、それが日本の医療に大きなインパクトをもたらすであろう。医療制度が配給思想から市場メカニズムの思想へと変化し、その変化は受益者である日本国民、患者にとってプラスとなるであろう。

**Q2 「環境問題は市場化によってクリアできるのだろうか」という議論があるが、それについてはどのように考えているか？**

**A2** 社会を守るための環境基準は、企業が決めたり動かしたりするのではなく、国あるいは世界が地球の問題として決めるべきことである。社会が設定した環境基準を守って企業が活動することにより市場経済が動く。したがって環境問題を市場化すると環境が守られないかという議論は意味を持たないと思う。市場の中で環境問題を内部化することで、企業活動による環境整備は可能であると考えている。しかし社会が地球の環境保護に真剣に取り組まないのであれば、企業が環境破壊の方向に拍車をかける危険性もある。



**Q3 「市場化テスト」には「公正な競争の保証」と「適正な競争」という2つの前提が必要であると考え  
る。官民競争が公正に行われない場合、あるいは過剰な競争のために消費者が犠牲になる事態が起こった  
場合に、再び官が介入するのではないかという懸念があるが、その点についてはどのように考えている  
か？**

**A3** 市場経済においては、市場のルールを設定したうえで自由な競争をするというのが基本である。しかし日本では主要市場のルールがまだできていない。公正かつ適正な競争を保証するためには、独占禁止法の適用を厳しくし、また大きな市場ごとに監視機関を設置する必要がある。情報通信、証券取引、薬品等の市場には監視機関があり、市場のルールに基づき自由な競争が行われている。そこには公正で透明性の高い競争、まさに適正な競争というものが求められるのである。過剰な競争は官民の共倒れを、またその逆は独占力の強い競争を引き起こす。そうした独占力の強いものを排除するのが市場原理の基本ではないだろうか。

**Q4 「市場化テスト」は公務員制度に影響を及ぼすという話があったが、「市場化テスト」を実施することにより公務員制度の改革が自動的に進むと考えているか？**

**A4** 公務員制度改革は非常に大きな事業である。「市場化テスト」の導入はこれに対して横からパンチを突き出す程度の力しか持たないであろう。したがって、公務員制度には「市場化テスト」だけでなく様々な形でアプローチしていかなければならない。また公務員の抵抗が非常に大きな圧力として存在することも認識しており、公務員制度改革については決して楽観視していない。

以上

## 共通論題 I

### 「国の政策評価の現状と課題解決の視座」

古川 俊一

筑波大学大学院

furukawa@sk.tsukuba.ac.jp

#### 1. 本セッションの目的

国の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律86号、平成14年4月1日施行、以下「法」という。）は3年を経過して、法令上義務づけられている見直し時期を迎えている。本セッションは、日本の中央政府における政策評価制度の現状と課題、改善すべき点とその処方箋を提示することを志向し、所管省である総務省から、またこれまで中央府省の中でも先進的に取り組み、実績を残していると定評のある、経済産業省及び国土交通省から政策評価担当の責任者を招いて、理論と実践の双方に配慮した議論を展開した。

具体的には、以下のメンバーによって行われた。司会、古川俊一（筑波大学）、討論者、山谷清志（同志社大学）、報告者、渡会修（総務省）、箱崎慶一（経済産業省）、木場宣行（国土交通省）である。報告者はいずれも各省において直接政策評価制度の企画立案及び運用に関わっている課長級の責任者である<sup>1</sup>。

最初に、司会のほうから、現状認識について問題提起を行った。報告は一人20分程度、討論は10分程度とし、論点を集約した段階で、会場との質疑応答、意見交換に可能な限り時間を取るようにした。

#### 2. 問題提起

日本の政策評価制度には、3つの特徴がある。すなわち、第1に、速い制度化である。1998年に中央省庁改革等基本法により、政策評価の制度化がうたわれ、1999年には国家行政組織法改正による、国の行政機関における評価の義務付けと各府省設置法における根拠づけ、2001年1月の省庁再編にあわせてガイドラインの設定、さらに2001年に法の成立、2002年から施行というように国際的な類似事例と比べてもすこぶる速い制度化が行われた。

第2に、広い適用範囲である。あらゆる国の行政機関の「政策」（その定義は、法2条2項にあるが、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲何において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為に



左から司会：古川俊一（筑波大学）、討論者：山谷清志（同志社大学）、報告者：渡会修（総務省）、箱崎慶一（経済産業省）、木場宣行（国土交通省）

つについての方針、方策その他これらに類するもの」)について、事前、事後、途中の時点で行い、またその方式にも3種類(事業評価、業績評価、総合評価)が想定されている。数理的、経営的、社会科学的接近をすべて含んでいる。

第3に、客観的かつ厳格な運用への志向である(法1条)。統一性、総合性(法12条)とともに、客観性、厳格性を求める(法3条2項、12条)。各府省の官房で統括するし、内閣においては総務省が審査する。独立行政法人については別個の体系であるが、各府省とともに総務省の審査を受けることは同じである。このような重疊的統制システムは、法規国家(*Rechtsstaat*)現象とも関連する<sup>2</sup>。

以上の3つの特徴から、3つの課題が出てくる。第1は、制度と運用水準との乖離である。政策評価を本格的に行おうとすれば、経済学、工学、統計学、社会学などの専門が必要となる。制度の想定している水準を運用する能力はまだ組織的に形成されていない。第2に、活用につながる誘因(インセンティブ)がなお低いままで拡張されてきているという点である。何のために評価をしているのかという目的を意識して行われているか。経営管理の需要はあるとしても、政策に関する評価の需要、すなわち評価の市場、政策形成の競争市場が小さいという点である。各府省が自己評価をしている限りは対外的なインパクトは少ない。政策の改善や経営改善につなげていく誘因はなかなか生まれにくい。第3に、手続き義務履行で足りるとしてしまうおそれである。これは、客観性、厳格性を強調することからくる制度的な呪縛や物神性でもある。客観性や厳格性は監査や検査にあつては妥当するとしても、政策の評価は科学的認識に属する面があり、厳格性になじまない面がある。客観性も、ある前提が違えば担保されない。

一般的に評価制度の目的は、政策の質の向上と組織経営の改善の2つに焦点をしばる必要があると思われるが、方向性がなかなか定まらないまま推移している組織も見受けられる。

法令上の見直しにおける論点は、政策評価制度の効果の有無と程度、予算・定員管理等との連携、アカウンタビリティの履行、制度運用のコストなどが考えられる。

### 3. 報告

#### (1) 政策評価制度に関する見直しの動向(渡会修 総務省行政評価局政策評価官)

法が施行されて満3年が経過し、この間の同法の施行状況を踏まえ、政策評価制度に関する見直しを行っている。昨年12月には総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会(会長:丹羽宇一郎・伊藤忠商事会長)が「論点整理」を公表し、また、本年3月には経済財政諮問会議でも議論が行われた。実務者の観点から現在の動向を説明することとしたい。

まず、法附則第2条のポイントは、次の2つである。

①運用実態をつぶさに検証すべきである

②必要な措置を講じる、という意味は、法律改正にとどまらず、必要であれば運用を含め措置を講じるものと理解している。

上記政策評価分科会では、法の施行後2年を経過した段階で、前倒しで平成16年4月30日「政策評価分科会の当面の活動の重点」をとりまとめ、公表した。そこでは、政策評価制度が各府省のマネジメントサイクルの中に組み込まれたものと一応の評価ができるが、①整合性のとれた政策目標の設定、政策コストの把握・政策効果の把握の徹底、評価手法の改善・開発等評価の質の向上、②評価の過程で用いたデータの公表等外部検証性の確保、③国民的議論の活性化などの課題がみられるとされ、今後このような項目に重点を置いて議論を深めるとしていた。

各府省との意見交換を経て、同年12月21日には、「政策評価制度に関する見直しの論点整理」をとりまとめ、公表した。

その内容は、第1に、評価の目的に適した評価の単位の設定、評価作業の重点化・効率化があげられるとともに、規制影響分析（Regulatory Impact Analysis, RIA、16年度から試行）の義務付けが言及されている。第2に、達成目標の明示や、政策のコストの把握・政策効果の把握の徹底、学識経験者の知見の活用、外部からの検証可能性の確保である。定量的な目標設定に努力するとともに、定量的な目標設定になじまない政策については、実績評価方式以外の評価方式を用いること、政策のコストや効果の把握については、外国の事例など調査研究で得られたノウハウを共有することが述べられている。第3に、評価結果の予算要求等政策への反映は重要な課題である。評価結果の予算要求等政策への反映については、インセンティブが働かないという問題が指摘されている。インセンティブとは何か。各省庁では予算が認められることにインセンティブを感じている。予算編成にあたって政策評価の結果を活用できるように、評価の質の向上に取り組んでいく必要がある。第4に、評価の情報の公表である。評価書本体については詳細に、要旨はわかりやすくすることが求められるとしている。

経済財政諮問会議では、有識者議員から、総務省及び財務省に対して「政策評価の充実に向けて」とする文書（平成16年10月5日）が出されている。総務省に対しては、

- ・各府省の評価をわかりやすく、横断的に比較検証できるよう、様式を統一する
- ・目標の定量化、評価データ（ものさし）も予め明示する
- ・科学技術関係予算の優先順位づけのように、優先度を明らかにする仕組みを採用
- ・第三者評価を実施し、公表する

などがうたわれた。財務省に対しては、評価と予算の連携の強化、平成18年度予算概算要求からの実施を求めた。

これに対して、平成17年3月10日総務大臣・麻生経済財政諮問会議議員から「政策評価の充実について」として提出された文書では、

- ・様式の標準を提示する
  - ・定量化の徹底を図り、困難な場合は具体的な明示（例：人間が月に降り立つこと、事実が分かる）により実効性を確保する
  - ・優先度を機械的に示すことは難しいが、政策への反映方向性を評価書に記載する努力をする
  - ・評価活動の全体について学識経験者からなる会議を開く。個別の政策分野の評価は個別の専門家から意見を聴く。
  - ・制度全般の見直しを行い、新たなガイドラインを策定する
- といった回答がなされた。

また、同月同日の「政策評価と予算との連携強化について」（諮問会議 財務大臣谷垣議員提出）では、

- ・「政策評価調書」の単位を施策程度の単位の括りに一致させ、調書に要求額を記載
- ・施策を単位とした現行予算の組み替えを試みつつ、予算書の表示科目の見直しの可能性を検討・検証中であること
- ・決算書の表示科目を施策単位とすることによる予算の執行管理及び「事項」別の決算額の把握における実務上の問題が生じないか検討・検証中であること

このように、政策評価と予算を連携させることは、既存の予算制度を変えることとなるため、財務省も慎重に検討を進めている。

最後に、同じく同月同日づけで、有識者議員から、「成果主義型予算の実現のために」という文書が提出されている。ここでは、予算と評価の連携を強めるためには、政策評価が実効性を持つこと、政策評価と予算査定が連携をもつこと、予算書・決算書が「施策」単位で記載・議決されることをうたい、総務省・財務省が改革方向と工程を『基本方針2005』で提示すべきこと、予算書と決算書の改革は、平成18年度までに実務的検証を完了させ、20年度予算から完全実施すべきことを求めている。

## (2) 経済産業省における政策評価の現状と課題 (箱崎慶一 前経済産業省大臣官房政策評価広報課長、現同省資源エネルギー庁石油精製備蓄課長)

本報告では、経済産業省のこれまでの取り組みを概観するとともに、より合理的、効率的、効果的な評価の実現に向けての現時点における課題について、検討状況等を明らかにする。意見にわたる部分は、個人的見解である。

経済産業省の特徴は、平成14年4月の法の施行に先駆け、先駆的に検討実施し、また網羅的に実施してきたことである。先駆的とは、「政策評価研究会」を設け、その報告(平成11年6月)をもとに政策立案・評価ガイドラインを策定し、試行を行ったことであり、網羅的というのは、予算と税制と財政資金を使用する概ね全ての事業に実施したことである。

しかし、政策評価の難しさはなおある。政策の評価について、例えば、政策の企画立案に必要な知識を習得するのに、通常は法律の研修、大学教授による研修を経てしばらくこんでいくが、政策評価の分野では聴けば聴くほど必要な知識は広がっていくという傾向がある。例えば、科学技術関係の予算の優先度の設定(SABC)について、論者によって主張が異なる。その場合、評価が使えるのかどうかという論争になる。

また、第3者評価とよくいわれるが、それは何を意味するか。評価者を明らかにしないブラインド評価だといわれることがあり、混乱する。

さらに、組織における浸透のさせ方にも課題がある。例えば、評価の意図が現場では浸透していないという問題である。目標を定めると言われて評価しているだけといわれることがある。もっとも、明快な目標、フィットする目標を定めて政策の企画立案を進めた方が仕事のやりがいがあるのでは、との議論もある。

ここで肝心な点は、法がなくとも評価をやっている課長はいるということである。法があってもやらない人もいるし、法があるからやるという人もいる。このように、取り組みにバラツキのある課長に一律のルールを設定する際、どこに基準を合わせるかが難しい。

ところで、政策評価による良い面が出てきていると思われる点がある。例えば、政策評価が及ばないといわれていた分野、通商交渉の施策でも行って意味があった。また、各種の白書に今までの施策のレビューを盛り込むという作業を通じて、これまでよりも意義のある白書を作成できた。中小企業白書の例がある。また、特許庁では現場での見直しが行われた。

現在の課題をいくつかあげると、まず、第1に「政策を役人が作ってよいのか」という基本的な問題意識がある。これは、政治と行政の関係に関わることである。

第2に、評価の結果を反映しないで意味があるのか、といわれるが、評価結果を参照する相手先が査定権を持っている必要がある。査定権限は3段階にある。組織内部、大臣官房会計課をはじめとする省内の査定、そして財務省である。第3に、実務としては、PDCAの前提となる失敗からしか学べないという考えが英国のように浸透していない側面がある。また、人から評価されることに慣れていないという点も、指摘できよう。

以上の点をどのように解決していくかの視点であるが、第1に、実証的に研究を進める必要があると考える。何が成功か、第3者評価でも意見がかみあわないことがある。複雑な背景の下に政策は策定されているが、この認識の共有がないまま意見が出されている。

第2に、評価手法についても、一律にルールを決めないで、各課、各人が評価手法をカスタマイズしていくというのがいい。政策の達成目標、指標の設定、モニタリングを行い、その結果を分析や整理し、組織の財産として蓄積・利用していくというためには、評価対象の多様性を受容した上で行うことが不可欠である。政策という評価対象は多様である。現場が政策評価の目的や有用性を理解し、取り組み参加するためには、一律の強制は政策評価の形式化や形骸化を招く。

第3に、専門家の所在を明らかにすることである。誰が何について専門なのか、一種の地図を作成する



ことが有効である。

### (3) 国土交通省における政策評価の現状と課題（木場宣行 国土交通省政策評価官）

国土交通省では、平成14年4月に施行された法に先立ち、政策評価を行政マネジメントの改革を推進するための重要な手段として位置づけ、平成13年1月の国土交通省発足当初から新しい政策評価体系を全省的に導入してきた。この政策評価制度は、導入後4年経過して定着しつつあるが、さらなる改善に向けての取り組みを紹介する。

国土交通省の特徴は、建設省、運輸省、国土庁、北海道開発庁の4省庁が統合したメリットを生かすため、省全体の戦略的政策展開を柱としていることである。

端的に言えば、事前分析：政策アセスメント、業績測定：政策チェックアップ、プログラム評価：政策レビューという3つの段階別の評価を行うことであり、省のトップが参画する仕組みをもっている。

第1の政策アセスメントは、新規施策（予算要求、税制改革要望、規制、法令改正等）の立案にあたり、必要性、有効性、効率性をチェックして実施するというものであり、概算要求の新規施策で実施している。

第2の政策チェックアップは、27の政策目標（アウトカム目標）ごとに117の業績指標とその目標値を設定している。

第3の政策レビューは、いわゆる政策評価らしいものであって、国民の関心の高い個別のテーマ設定し、施策の実施とその効果との関連性、外部要因をふまえた施策の効果などを詳細に分析・評価する。これまで「既存ストックの有効活用による都市鉄道の利便の増進」など24テーマについて行い、見直しにつなげてきた。

このほか、公共事業評価は、維持・管理・災害復旧に係る事業等をのぞくすべての公共事業について、新規事業採択時、再評価及び事業完了後の事後評価を行い、バックデータを含め積極的に公表している。また、所管の研究機関等において実施する、個別の研究開発課題評価がある。

当省では、成果重視の予算編成に平成16年度から取り組み、これまでの事業分野ごとに作成されていた、従来の総括表とは別に 27の政策目標別の予算の総括表を作成している。これにより、どの目標にどの程度の予算を投入しているかが明らかになった。

今一番大事なことは、国民に分かりやすく政策評価というものを伝えることである。117の指標についても②国民に理解してもらえるのか、①数値が上がるのが満足度に反映できるのか、③その重要性が国民に理解されるのかという点を見直す必要がある。国民にとって分かりやすい評価をどうしていくのが全ての基本である。職員にとっては分かりやすさによって、国民から評価が評価を受け、その結果が仕事のうえでのインセンティブになると考える。

## 4. 討論者からの問題提起（山谷清志 同志社大学）

まず、導入として、いいたいのは、政策評価制度の結局的課題、問題点は既視感（déjà vu）があり、参加者みんなが理解していることと思う。おそらくそれらをどうするかが課題である。その場合、政策評価を導く考え方自体がわからないともいえる。例えば、評価は、新公共経営（NPM）やReinventing government（Osborne and Gaebler 1992の書名）やサッチャリズムが起源ともいわれるが、双方違うものであり、評価自体はあまり触れられていない。

そこで、本論であるが、国の政策評価は5つの柱からなっている。

①自らの努力による見直し、②成果主義の重視、③透明性、④国民議論の喚起、⑤客観性と統一性の確保である。

実際の課題は何か。

①自らの評価制度について、時間や人の余裕がなく、見直しができない、②成果指標が分からない、事業実施と成果の混同がある、③闇雲に資料を公開できない、オオカミの群れに肉は投げられない（これは、警察や外交における公開できない情報というのではなく、行政活動の途中であって、公開できないというものである）、④政策目標と手段が実施レベルで論理的整合を有していない（外務省の例でいえば、常任理事国入りのためにODAの増額が手段であると明快にいえるか）、⑤総務省が政府全体の政策評価の客観性、統一性、さらに厳格性を考えることになっているため、良くも悪くも、総務省から来る「照会」の水準次第で政策評価の質が決まることになることである。

さらに、それらに加え、新たな難問が出てきた。

第1に、評価結果を予算編成に使うことである。予算へ反映という課題は古い。会計事務や統制の仕方まで視野に入れることになる。大がかりに考えると法令改正にまで踏み込まざるをえない。

第2に、効率以外の評価項目をどうするか、必要性、有効性、公平性などがある。

第3に、明らかに目的が相反する政策が複数ある場合に、それら进行评估対象から外すのかである。環境保全と経済開発、食料自給率と輸入促進、禁煙とたばこ栽培振興のような例である。

第4に、各府省は自らの政策評価とその所管する独立行政法人や公益法人の業績評価、地方自治体の評価とをどのような形でリンクさせようとするか。外務省では一応の構図は書いたが、府省から地方自治体に補助金が交付される場合、自治体が行っている評価とのリンクは、どのようになるのであろうか。

第5に、政策評価について、「政策評価問題一覧」のような形で各府省の問題状況を取り上げ、それについて研究、協議、相談する場は存在するのであろうか。

個人的な感想をいえば、省庁の評価担当を充実すること、シンクタンクを背後にもったりするなどの対応を考えたいと思う。

## 5. 討論

ここで、ただちに、会場からの質問、意見をとって、討論に入った。以下では、整理して、紹介する。

### (1) 山谷氏の問題提起に関する議論

#### ①思想

(古川) 今までの政府における見直しの中で評価制度のそもそもの思想についての論点は出てきているか、渡会さんにお聞きたい。

(渡会) 様々な理念を包含したものが今の評価制度と考えている。公共事業の費用便益分析をベースとしたもの、業績測定をベースとしたものは相容れない部分があるが、トライアンドエラーの考えで盛り込まれていると考える。

(古川) 最初に申し上げたように、政策評価制度は包括的で範囲が広く、いろんなアプローチを含んでいる。それが運用上の困難を来しているともいえるかもしれない。

#### ②予算と評価

(古川) 予算と評価の結びつけについては、インセンティブを含め考える必要がある。ところで、実務上、麗しき誤解がある。評価の結果予算が減るというのは困るので鉛筆をなめるというところがある。実際には、評価の結果が悪いとしても、その原因が予算不足にあるのであれば、予算は増額の方向になる。うまくいっているとしても、もう達成して、行政需要が減少していれば、

予算は減額となる。地方自治体と異なって、国の場合は省庁の割拠性が強く、全体として進めていくのは難しい点があるかもしれない。また、現場での執行のあり方を含めて難しいとも考える。

**(渡会)** 評価結果と予算の関係については、おっしゃるとおりだ。評価結果が予算に直結するわけではない。判断材料にすぎないと理解している。具体的にうまく行く連携のあり方はこれからだが、政策評価調書をつけて財務省に要求することになっており、財務省が年末に評価結果の活用方法を示すことになっている。評価結果がこうあるのに対し、こう査定したという点を明らかにすることになった。細かい査定の考え方が表に出てくるようになった。後は評価結果が予算に反映できるかという点で、我々も考えていかなければならない。

**(箱崎)** 経済産業省では、評価と予算との連携について努力してきた。1次的には省内の担当セクションの予算要求のフォーマットに事前評価（目標を定量的に）の内容を書く。また、事業評価書を添付するようにと工夫している。予算要求担当者は要求書に事前評価のフォーマットを盛り込み、課長はそれを使う。あらかじめこのようなシートを使うようになっている。また、事務効率化の観点もあり、要求原課からのヒヤリングには、評価と予算の担当者が同席して、反映を工夫している。

**(木場)** 個別公共事業はやるかやらないかの次元であり、それに対しては個別事業評価を行っている。その際のデータをIT技術を使って省力化が図れないか考えている。負担に感じている現場職員も多いが、やらざるを得ない。政策評価が予算にどう反映されるかだが、決定には使えないと考えている。決定に反映する際のツールとして考えている。

### ③評価の観点

**(古川)** 山谷さんは、効率性以外の点、公平性や必要性について言及された。私自身は「必要性」という観点は「妥当性」に置き換えた方が良いと考えている。必要性というと「必要だから」ということで、思考停止に陥り、後の要素が無視されるきらいがある。現場では妥当性に関する議論はされているか。

**(渡会)** 予算過程で政策評価を活用するには、政策評価の質が低いといわれる。各省庁では必要性ばかり主張するからである。政策評価の教科書ではそれぞれの観点で書かれているが、実際には必要性ばかり論じられる。必要性については、「国がやることの必要性」が例として上げられる。民間でやれるのだから国がやるのはおかしいということで、国がやるのは望ましくないと評価書に書いたものがある。「国がやる」という点をクリアすることで必要性も分かりやすくなるのではないか。

**(箱崎)** 必要性和妥当性はそれぞれ多義的だぶっている。国でやる必要性・妥当性というのは意味が同じである。必要性というのはプライオリティがないと意味がない。どれが一番必要なのか。プライオリティ、緊急度というのは政策評価ではあまり得意ではない。予算をとりまとめる官房会計課長が査定したい項目とは実はダブってくる。例えば、人材育成として国が取り組んだ政策の結果うまくいった事例はあるのか、この場合は予算としての妥当性が問われる。

### ④各府省の政策評価と独立行政法人、自治体の行政評価をどうリンクさせるか

**(古川)** 山谷さんは岩手県立大学のあと、外務省に任用され、同省の評価制度の構築に関わられた。同省の場合はJICAなど独立行政法人との連携は作られていると理解しているが、「政府間評価」ともいう地方との連携は、政策評価制度の中であまり議論されていない論点のようにも思う。

**(渡会)** 地方との連携を強化すべきというのは、確かに一つの論点だ。補助金の問題などが関連する。明示しての議論はないが、独立行政法人は、府省の大きな政策体系の一つであり、府省の政策

評価を活用することでリンク可能ではと考える。

#### ④政策評価の組織的蓄積

(古川) ガイドラインを作って政策評価の教育を行っていくべきとの考えか。

(山谷) 政策評価の一番の問題は、人事異動で、ロスが生じていることだ。2、3年たつと別の人が来て、また新たにやる。同じ悩みが蓄積されるのであればいいが、組織の記憶（institutional memory）としてどう残すか。属人的な段階で組織的な反映には至らない。悩みがあっても、その解決策を考えるころに異動ということになってしまう。学会という場ではお役所が信頼しないので、もっと信頼性の高い場で蓄積した方がいいのではと考えている。

(古川) 国土交通省では組織的蓄積について何か考えているか。

(木場) 各部局単位では相当の蓄積がなされているのではないか。政策評価官室として蓄積のシステムはない。庁内で講演会をやったり、研修をやったりしてつなげているが、前任者の問題意識に到達するまでに数ヶ月かかるという課題は有している。

(古川) 経済産業省では最も早く取り組んできたが、現状は？

(箱崎) 人事異動した自分が答えるのはどうかと思うが（笑）、そういったものの必要性は何回か提起され始めている。役所の中で制度的な蓄積をするのは難しいため、独立行政法人に蓄積しようと考えていたが、担当課長の私自身は変わってしまった。

(渡会) 本省にいれば、基本的に評価作業には関わる。採用時点に入れなければいけない研修メニューと考える。仕掛けとしては、各省の担当者会議を使っている。また、研修でも制度の解説だけではなく、ある省でやった成功事例の紹介、テーマを絞って専門的な研修に着手している。そうした方法で蓄積を図っていきたい。

## (2) 会場からの質疑

### ①職員の意識の変化

人事院の公務研修所の研修で、職場の不満をKJ法で行うと様々出てくる。評価を通じて議論をすることで活気が出てくるのかと考えたが、評価疲れも聞く。経済産業省と国土交通省では評価を実施して職員の意識がどう変わったか聞きたい（城西大学 伊関）。

(箱崎) 多くの人が認識し、定着していると思うが、反面、精力的にやる人はその後の反映で行き詰まる。本当に使われているのかと言う点と、浸透度が問題。

(木場) 全ての職員が関わるわけではないため、定着した、ということころまでは行っていないが、指標を前提に進めていくという考え方は浸透しつつある。

### ②国土交通省の3つの評価の関連

PDSで3つの評価が載っているが、アセスメントとチェックアップとレビューが双方向的に機能しているか。アセスメントでロジカルフレームワークをつかって、指標をチェックアップし、レビューで評価するというような繋がりになっているか（福井県庁 西出）

(木場) ルール化までは行っていないが、レビューで出てきたものは当然アセスメントを行う。またレビューを行ううえでも、チェックアップで把握する情報が活用される。実態では連携していると認識している。

### ③政府間評価

国と地方が評価の突き合わせをやっていく必要があるのではないかと。（高槻市 山田）

(箱崎) 経済産業省所管団体（政策投資銀行）と自治体が協働して進める事業がある。ロジカルに進めていけば、どこがお金を出すのが一番良いのかという議論も出る。施策評価とは別にしても必要性は認識している。

(木場) 国と地方との分担を踏まえたうえで、国土総合開発法の整備も図っている。

#### ④政策の支持率調査、満足度と信頼度

政策に対する国民の支持率などサンプル数は少ないものの、マスコミで行っているが、同じように各省庁が政策を出すにあたって、支持率調査を行ってはどうか。役人が政策を作ってどうするかのを聞きたい。また、自治体の満足度は高いが、国に対する信頼度は低い。信頼度が低い理由を明らかにして進めていかないと、マズイ評判の料理屋でいろんなメニューが出てきたという感じになる。（市民満足学会 大島）

(山谷) 最近、アカウンタビリティのジレンマということを考えている。説明責任というが、誰が何を必要として説明を求めているかが明らかになっていない。政策評価は意思決定ではない。意思決定のための情報ツールである。意思決定を行う人がどのようなツールが必要か分かっていないと役に立たない。がんばればがんばるほど意味のない仕事が増え上がっていく。政策の支持率を出すのは重要な話であるが、政策評価の枠組みにどう収めるかは難しい。

(箱崎) 政策は国民が決めた政治家が決めるべき。政策目標を省で定めたが、議論の中でこれを省で決めて良いのか。政治家が決めるべきとの話が当然あった。支持率には表と裏があって、その中で単純には言えない。自治体は距離が近いと見えやすいと考える。

(古川) 政策を誰が決めるかという点で、いい事例がある。前岐阜県知事の梶原拓氏は、アイディア豊富な方であったが、同県では政策は公選職である知事の頭にあって、それを職員が実施するという構造になっていたと、知事公室長が5月15日の日本行政学会で報告していた。それが典型的な政治と行政のあり方ではないか。

## 6. まとめ

経済財政諮問会議での議論には、NPM的な論点が入っているようにも思う。この流れでは、最近出された本の中で明確にNPM路線をとることを求めている<sup>3</sup>。そもそも「政策」は評価対象か、と問い、自己評価に「客観的かつ厳正な実施」を求める危険性を指摘するとともに、2次、3次審査の虚構性を突く。NPM理論を理論的なバックボーンにして、政策評価制度の戦略計画化し、各府省への戦略計画の導入、内閣全体のビジョンの提示、局レベルでの業績・成果主義の徹底、課・係レベルの業績目標とした上で、制度の全面改正を行い、官邸主導の運用管理体制を主張する。

論争の尽きない議論と思われるが、この点は次回以降の論点とし、当セッションはこれで閉じる。

### 注記

<sup>1</sup> このようなセッションにおいては、質疑応答も含め、権限と責任を有する者でなければ、対外的に意味のある内容を提供できないことを勘案し、特に管理者の方に登壇を要請した。ご快諾に感謝する。

<sup>2</sup> 19世紀後半に日本が欧州大陸から継受した法体系に特有の現象、すなわち法律を基礎として、その厳格な適用、運用を法律家を中心となっていく。この対極は英国系統のコモンローである。

<sup>3</sup> 上山信一・大住莊四郎・渋谷和久「政策評価制度の現状と課題」上山・櫻谷隆夫・若松謙維編著『新行財政構造改革工程表―「霞ヶ関」の三位一体改革』ぎょうせい、2005、

## 共通論題Ⅱ

### 「MDGs達成に向けて—開発成果マネジメントの課題—」

牟田 博光

東京工業大学

muta@hum.titech.ac.jp

#### 1. 共通論題セッションの目的

ミレニアム開発目標（MDGs）は2000年の国連ミレニアム・サミットで採択された。8つの目標、それに伴う18のターゲット、48の指標からなり、その達成に向けた努力がドナーにもパートナー国にも求められている。MDGsが強調されるようになった背景には、これまで多くのインプットがあるにもかかわらず、期待された開発成果が得られてこなかった現実がある。2005年9月にミレニアム・サミット・レビュー会合が開催されることもあって、国内外でMDGs関連の評価が盛んに行われた。

MDGsはなによりも国際協力の世界にパラダイムの転換を意識づけた。MDGsは従来のインプット重視から成果重視への転換を決定づけたからである。インプットを確実に行うのはドナーの意思と努力だけでも何とかなる。しかし開発成果はそうはいかない。そもそも、これら多様なインプットと開発成果との因果関係も単純明快ではなく、インプットが開発成果をもたらすためには多くの条件を考慮しなければならない。しかも、開発途上国の統計情報は信頼性に問題があり、必要なデータが得られない場合が多い。十分な情報が得られない中で、援助の効果をどうモニタリングするかも大きな課題である。

本セッションでは、わが国の主要な援助機関から、北澤寛治氏（外務省経済協力局）、辻一人氏、鳴谷哲氏（国際協力銀行）、三輪徳子氏（国際協力機構）の参加のもと、MDGsの達成を念頭に置いた開発成果マネジメントに基づく様々な取り組みや問題点を報告してもらい、それらをふまえて、開発成果マネジメントが重要となっている今日の評価のありかたについて議論を行った。

#### 2. 各報告の概要

##### 1) 成果重視マネジメント導入の課題（外務省 北澤寛治）

外務省は平成16年度にODA評価有識者会議に委託して教育、保健医療分野におけるMDGsに関するわが国の取り組みについて評価した。その結果は、わが国の援助はMDGs達成に貢献しているという事は言えるが、案件設計、実施の段階で、MDGsと関連づけられた案件が極めて少なく、MDGsを意識した案件形成、実施が行われていなかった、というものであった。また、案件の中で、MDGs達成が測れる指標が設定されていた案件も極めて少なかった。そこで、日本政府として、MDGs達成に向けた援助方針、例えば援助戦略や援助方針を国別援助計画や援助政策に組み入れ、政策・計画を作成する際にMDGsへのインパクトが測定できるような指標を設定し、その上でモニタリング、評価システムを設定すべきである、という提言がなされた。

これはまさしく、成果重視に基づく援助を行うべしとの提言である。MDGsの評価結果によって、成果

重視の案件実施が行われていなかったということが明らかになったわけだが、MDGsのみならず、このような成果主義の導入について、外務省としてはどういう課題を負っているかを説明したい。

成果重視マネジメント（RBM）という考え方は比較的新しいが、貧困削減戦略ペーパー（PRSP）といった包括的な援助戦略、あるいは、MDGsが作成されたといった流れを受けて、近年ドナーコミュニティの中で関心が高まってきた。RBMはODAの有効な管理手段である。同時に、国民に説明する上でも有効な手段である。外務省としてもRBMをODA手法のなかに取り入れるべきだという提言があるが、まだ導入されていないのが現実である。その理由はいろいろあるが、一つには、目標や指標を設定しても、援助効果の帰属問題（アトリビュション）、インプットとアウトカムとの因果関係がなかなか証明できないという技術的な問題と同時に、実際問題として、指標を設定するにも信頼できるようなデータが入手できない事が大きな理由になっている。従って、国別援助計画においては、目標や指標が設定されていないために、評価する毎にどれだけ目標が達成されたか評価できないという意見が常に出される。この点は改善していかなければならない。最近外務省の中に、ODA実施上のいろいろな課題を解決していくために「内なる改革委員会」が立ち上がった。この議題の中に、成果重視マネジメントが入っている。したがって、この委員会においても、十分議論して、今後の対応策を決めていきたい。

OECD-DACにおける成果主義についての議論に関しても少し説明したい。DACに援助効果向上作業部会という部会があるが、その中でマルチ、バイのドナー間の開発成果マネジメントについての経験を共有しようという事で、開発成果マネジメント（Management for development results）というテーマで、議論を行ってきた。2005年の2月末から3月上旬にかけてパリで開催されたパリ援助効果向上ハイレベル・フォーラムでパリ宣言が採択されたが、この宣言には、開発成果マネジメントが新たな課題として盛り込まれた。

パリ宣言には開発成果マネジメントの他に、オーナーシップ、アラインメント、調和化、総合説明責任といった課題が載っている。これらの課題に対しては、ターゲットと指標がそれぞれ設定されている。開発成果マネジメントへのコミットメントという中で、ドナー、パートナー国それぞれ何をすべきかという記述がある。パートナー国としては、開発目標を設定する、開発目標を設定するための予算配分を行う、ドナーのコミットとしては、国別援助計画の中に達成すべき開発目標を設定し、そのために必要な援助方針を明記する、開発成果のモニタリングをパートナー国が策定する成果に基づくモニタリング・フレームワークに則って実施することが書かれている。すなわち、ドナー自らがモニタリング・システムを構築するのではなく、パートナー国がオーナーシップに基づいて作り、主に、PRSPといった開発戦略の中で合意されたモニタリング・メカニズムを利用して、開発目標の達成状況を測る。

パリ宣言は開発成果マネジメントのコミットメント進捗を把握する目安として、2010年までにパートナー国の75%が開発成果マネジメントに基づいたモニタリング・メカニズムを構築する、具体的にはそのパフォーマンス・アセスメント・フレームワークを構築する。わが国はこのパリ宣言に対して、パリ宣言実施のための行動計画を作成して、その中で開発成果マネジメントへのコミットメントを表明した。全面的に実施することはまだ出来ないが、試行的に、国別援助計画のような政策の中で、開発成果主義の導入を検討実施するというようにしている。

## 2) 評価を通じた開発成果マネジメントへの取り組み（国際協力銀行 辻一人、嶋谷哲）

円借款はパートナー国への資金の貸し付けという手段で、開発支援、貧困削減という目標を達成するもので、特色が2つある。1つは個々のプロジェクトの規模が大きい。農村開発や教育開発といった場合でも全国展開するという面的な広がりが出る、と言った意味での大規模性がある。個々のプロジェクトが大きいといった事はプロジェクトがパートナー国のプログラムに近づき、円借款とパートナー国の開発政策を一体化させる事で、開発へのインパクトを大きくしていく事が比較的容易である。

2つ目は円借款での借り入れとパートナー国側の自己資金で、物やサービスの調達を含めてパートナー



国が事業を進めるということである。加えて、長期にわたって借入金を返済していかなければならないため、パートナー国側で成果を挙げよう、あるいは自国の国民に説明をしていこう、といったオーナーシップが生まれやすいと考えられる。

円借款評価制度の改善への取り組みとして、2001年度から事前評価の公表を始め、事後評価のカバー率を100%とした。プロジェクトの前と後ろの評価ができるようになったので、インパクトの測定が仕組みとして可能になった。2004年度から4段階のレーティングも導入した。パートナー国側からは、自国でのアカウントビリティ、自国におけるフィードバックの観点から非常に役立ち、是非続けて欲しいと好評であった。さらに、自国の開発事業にJBICのレーティングを適用してみようかという動きも出ている。いろいろ問題はあるが、今後も続けていきたい。

2004年度には中間レビュー、事後モニタリングも試行的に導入した。中間レビューは中間評価にあたるが、円借款契約の5年後に妥当性と有効性を検証するものである。事後モニタリングは完成後7年目に行う。現在事後評価は完成後2年目に行っているので、事後評価した後さらに5年後に有効性、持続性、インパクト等を測定する。これらはパートナー国が自分で評価モニタリングを続けるものをJBICが手伝うというように、パートナー国が行う評価の体制支援が出来ればと思う。

円借款の開発インパクト増大に向けた新たな試みとしては、インフラ事業が貧困削減に与えるインパクトを調べようとしている。ここでは貧困分析を経済学的手法であるPAMS（Poverty Analysis Macroeconomic Simulation）を用いる。これは世界銀行が開発した政策レベルの改善がどのように貧困削減に結びつくかという手法の政策の部分を、インフラに置き換えて分析する試みである。

政策・制度改善への取り組みとしては、中国の環境管理の円借款25事業をまとめて、環境政策・制度の分析をしていきたい。加えて、円借款を通じて中国政府の政策・制度が改善され、その政策・制度を通じて大気や水の状況が改善される、といった中国全体の環境改善効果のシミュレーション分析をしてみたいと考えている。

開発成果重視への取り組みでは、いろいろな課題がある。貧困削減に至るメカニズムを分析する場合、いくら大規模な事業でインパクトが出ていそうであっても、統計データが不備なので、プロジェクト前の状況が判らず、効果が把握できないことが多い。統計データを用いた事後評価モニタリングをパートナー国に提案することで、事後評価時点からはきちんとデータを取ってもらう事を始めている。これについてはJICAと一緒に実施する等の方策を具体的に取りたい。

ODAは相手国の開発資金の小さい一部であり、相手国の自主性が重要であるが、まさにDACパリ宣言の援助効果、究極的にはそれが目指すMDGsをどうやって達成するかという大きな課題を抱えている。

円借款のインパクト、持続性確保、あるいはそれを相手国政府と一体化させて波及させていくための具体的取り組みとして、まずは合同評価を始め、その他、事後モニタリングや評価時のワークショップ開催といった取り組みを続けている。合同評価については、従来からパートナー国を巻き込む形でやってきたが、相手側に一部お金を出してもらう、相手側と合同でTORを作る、といった事を最近始めた。目的としてはパートナー国のキャパシティ・ビルディング、パートナー国側との連携、知見の活用による事業評価の質の向上、などがある。

これまでDAC5項目の概念や方法はパートナー国に伝わったと考えている。オーナーシップ強化については、パートナー国でも開発成果が重視されてきており、評価の重要性の認識が高まっている。タイでは、タクシン首相が評価を強めるべし、全部の開発事業をやるべしと言っていることもあって、レーティングを含むJBICの事後評価メカニズムを自国の開発事業に試行的に適用してやってみようといった動きが出ている。タイ側のオーナーシップと我々のインプットがうまくマッチした事例と考えている。

今後の課題としては、DAC5項目だけではなく、個別事業の特性に合わせた指標や手法の開発を含めてやっていかないと、パートナー国側による評価という究極の目標には至らない。また、体制整備の観点からは、人材、予算はいぜんとして脆弱である。加えて、地方分権が進んでいる国では評価を行う主体が中

央ではなく、地方政府であるといった場合が増えている。地方政府を含めた体制整備の膨大なキャパシティ・ビルディングのニーズが出てくる。パートナー国側の意見を取り込むためにも、パートナー国民間部門、コンサルタント、大学等の評価専門家の育成が急務となっている。自らの開発事業を評価しようとする、自国の自前の評価専門家が必要であるという問題意識がパ



左から司会：牟田博光（東京工業大学）、報告者：北澤寛治（外務省）、辻一人（国際協力銀行）、鴨谷哲（国際協力銀行）

ートナー国側から出てきている。調和化については、相手国のやり方を尊重しつつ、評価の制度を調和させていきたい。たとえば、調達などは相手国が実行することであり、評価も同じような形でパートナー国側のイニシアティブを強めていきたい。さらに、波及効果という事で、ODA事業を通じて評価のモデルを作り、それをパートナー国の開発事業全般に役立てていきたい。これはパートナー国のオーナーシップがなければできず、体制整備と合わせて行っていきたい。

その他2点指摘したい。一つは、MDGsの沢山の指標の中でとりわけ重要なのは貧困率の半減と考える。成長か貧困かという言われ方もするが、貧困層の削減は貧困層の人達の成長をいかに高めるか、彼らの生活を向上させるかという事である。従って、貧困層にとっての成長を高める機会をいかにして与えるかが重要である。

2点目は、日本の援助の対象としている部分についてどれだけ成果を上げるかは重要であるが、これはまだ比較的やりやすい。もっと難しいのは、援助の対象としていない部分を含めて開発成果が上がらない事には、相手国全体としてのMDGsの達成はできないことである。世界中の援助を集めても、パートナー国の開発支出に比べれば数%にすぎない。円借款を触媒として、どのように相手国の、資金、技術、政策、制度、ノウハウといったリソースを動員してスケールアップしていくか、ベストプラクティスを作って、それを広げていくかということが、MDGs達成あるいは開発成果マネジメントの真のチャレンジだろう。

### 3）開発成果のモニタリング・評価に関する考察（国際協力機構 三輪徳子）

MDGsは新しい考えではなく、その目標はDACの新開発戦略以来いろいろな国際会議、イニシアチブで取り上げられてきた。しかし、国連で189カ国の元首が承認した政治的なコミットメントに裏打ちされたものであることから、援助アプローチにおける大きな変化につながっている。援助アプローチが変われば評価のアプローチも変わる。MDGsの達成には単独のプロジェクトだけではなく、包括的なアプローチが必要になる。単にODAのみならず、貿易等も含めた政策の一貫性も議論になる。当然、評価の対象も援助プロジェクトあるいは特定のプログラムだけではなく、もう少し広いものに焦点が当たるようになってきた。

そういうアウトカムを達成するためには援助だけではなく、パートナー国自身の努力が重要であるということでオーナーシップ、それを支えていくパートナーシップ、パートナー国の戦略にドナー達が援助を協調させ、手続きも調和化させていくという中で、評価では合同評価が言われたり、パートナー国のオーナーシップが重要という事で、パートナー国の評価能力強化も言われるようになってきた。そこに共通しているのは、本当にパートナー国の社会に役立つ協力が行われ、それをどのように検証していくかという古くて新しい問題である。

JICAはこれまで一つ一つのプロジェクトの評価はきちんと行い、その成果を示してきたが、全体はどうなっているのかという疑問が残っていた。これまでも国別事業評価を実施し、その国でプロジェクト全体がその分野にどのような効果をもたらしたかを評価しようとしてきたが、納得性の高い結果は出ていない。

その理由は、一つ一つのプロジェクトの成果がうまくつながらないという他に、それらが全体として相手国の開発の進展に貢献したかどうかについてははっきり言えない、という問題があった。

他ドナーは成果重視のマネジメントを導入し、プロジェクトレベルではなく、国レベルの援助という形で結果のフレームワークを作って、そのフレームワークがパートナー国の開発戦略と合致するような形で、かつ他ドナーの協力も念頭に置いた形で計画を作る、というアプローチをとる。そのため、自分の援助はどのような結果を生んだかという、厳密に自分の援助の効果を検証しようという帰属の発想から、貢献という発想に変わってきている。

ここでいう貢献とは単に役立っているという話ではなく、一つの援助がどういう結果をもたらしたかを、因果関係で厳密に検証することよりも、それが起こる可能性の高さに注目して検証する、という発想である。可能性の高さをもたらす要因としてはアラインメントやオーナーシップ等が考えられる。本当にアウトカムにつながるものを実施するためには、パートナー国の戦略等にとつて、他ドナー、対象国自身の事業とアラインする形で協力をしていかなければならない。

そこで、皆がそれに基づいてやっている対象国の開発戦略の中で、重要な分野に入っているのか、戦略性のある協力をやっているのかをまず見る必要がある。その分野にいくつかのJICAの事業が入っている場合には、JICAの事業全体として、一貫性や戦略性があるかを見る必要がある。日本の強みを生かしたり、相手側の重要なところで、他とも協力して、戦略的にプログラムを組んでいて、そのコンポーネントが成果を上げていれば、そこに何かが起きていたときにJICAもその可能性の中で重要な役割を果たしたと言える。そこで何かが抜けているのであれば、抜けている所を改善していけば、より重要な役割を果たしたと言えるようになるのではないかと考える。

こういう考えでプログラム評価を行ったのが、ホンジュラスの教育セクター評価である。ホンジュラスは、2002年にeducation for allの中で、ファースト・トラック・イニシアチブの7カ国の一つに選ばれ、ドナーが協力して事業を行っている。目標は2015年までに6年生までの教育課程をすべての子供が終了する、ということである。ホンジュラスは、アクセスが悪くて学校に行けないことより、学校には行くがついていけなくて留年・退学が多い事が問題になっている。例えば、留年せずに6年まで終わる児童の割合（内部効率性）は32%に過ぎないということで、いろいろなコンポーネントの活動が行われている。

JICAの基礎教育強化プログラムは算数教材の作成、その教材を使った研修の他に、保護者へのキャンペーンなどを行っている。教材は他ドナーのお金でメキシコで印刷して、約9千校に教員用指導書3万6千部、児童用作業帳127万部を配る。その教材を使った教員訓練はJICAの協力で、5県で協力隊が現場レベルで、指導者の訓練を教育大学で行う。この日本の研修システムをスペインが全国レベルで実施する。定量的なデータからも、教育の質の向上は見られ、JICAとしては比較的うまくいったプロジェクトである。

ただ、終了率の改善、留年率・退学率の減少の達成のためにはいろいろな要因を考えなくてはならない。算数や国語の学力を向上させるためには先生がよりわかりやすい授業が出来るようになる事の他に、勉強時間も必要で、その時間を取るためには保護者の理解も必要である。ホンジュラスでは教員組合が強く、先生の休講も多く、監督が行き届いていないので、教員のモラルを上げる必要もある。JICAのやった協力は教員の指導法の改善に当たる教材配布、教員研修と言う部分である。結局作っただけで、配布したり広げるのは他ドナーにやってもらっている。さらに、学校の中だけで改善が図られるわけではなく、先生の意欲や教員組合の問題にもつながっている。



三輪徳子（国際協力機構）による報告

通常JICAのプロジェクトであれば教材を作って終り、研修をやって終り、ということだが、ホンジュラスのようなやり方をすれば、ここではあと何をしなければならないかが判るし、自分たちが全体の中でどのような役割を演じてくるかが判る。JICAはこれまでプロジェクトあるいはプログラムだけを見て評価してきている。しかし、相手国側の課題の体系、戦略、他ドナーの動き、その中でもさらに抜けているのは何か、という事を見ていく事はMDGs課題達成に向けて、評価を通じて、あるいは案件を形成する際に非常に重要な視点である。

最後に、education for allは就学率の向上を目指しているが、教育問題に対するカバレッジは小さい。今回の評価でJICAの貢献をeducation for allだけを見て評価し得るのかという問題も当然出てくる。セクター計画が必要だと多くのドナーが言っている。さらに、JICAの協力もeducation for allができてそれに合わせて実施したというわけではない。この点は他ドナーの協力も同様で、それまで実施してきたものを見直したりして、education for allにアラインしているという状況である。これはホンジュラスだけではなく、MDGsを目指す開発戦略の元にみんなでアラインしようとしている多くの国が同じ状況であろう。他ドナーとアラインする事は重要であるが、それを評価するとなると技術的な難しさもある。このように、MDGsは政策的コミットメントとしては重要だが、それを案件や評価にいかに関係的に入れるかは大きな課題となっている。

### 3. 質疑応答

**質疑：**開発成果マネジメントをMDGsの達成にどう結びつけるかと言うところで無理があるのではないか。MDGsというのは政治的な目標（スローガン）であり、すべての成果をMDGsの達成に集約していくのは意味がないのではないか。

**応答：**MDGsは確かに政治的な意味合いが強い。しかし、日本の援助としてMDGsを意識した案件形成、実施がされていなかった、ということは問題だと思う。従って、国別援助計画などにおいて、MDGsという国際的な目標にもアラインした形でやっていくことを意識をしながら援助をやっていくことが重要と考えるし、中期政策にもそのように書かれている。MDGsの指標が重要なのではなく、重要なのはその変化に向けて動いていくことだと思う。MDGs自体にとらわれているわけではないが、忘れていい話ではない。他方、成果で測るという話は、MDGsとは別に重要な事だろう。

**質疑：**円借款は返さなくてはいいのでオーナーシップが出てくる、という説明を聞くが、もしそうなら、お金を返してくれる国に供与するのではなく、最も遅れた国に供与すべきではないか。

**応答：**確実に返してくれる国を選んで供与しているわけではない。将来返せるようになるであろうと判断する国に供与している。

**質疑：**日本はこれまでアジアで多くの援助を成功裏に実施してきたが、その成果をアフリカに生かしていくかという事を主張できないだろうか。良い材料を探し、他ドナーと共同のレビューをやってはどうか。

**応答：**例に挙げていただいたフィリピンの農地改革等について検討したい。

**質疑：**成果重視マネジメントを確実にやっているのは企業ではないか。日本では中小企業が大きな技術力を持っているが、中小企業の活用を行って、相手国のローカルレベルの生活の質の向上を図り、自立が図ることが貧困削減につながるのではないか。

**応答：**いかにして貧しくて何の資産も持っていない人にビジネスの機会を持ってもらおうかというところが究極の課題と思っている。

**質疑：**成果重視開発マネジメントが出来ない理由は技術的な問題というよりも、外務省、JICA、JBICという形でスタンダードな援助を行ってきた事が問題で、そのような援助の在り方を変え、プ

ログラムレベルの援助を考えないと、成果重視の開発マネジメントにはならないのではないかと。

**応答：**必要なのは日本側の供与体制のプログラム化である。日本の場合円借款、無償資金協力、技術協力というスキームがまったく別々に行われている。資金援助でも、この国はマクロな財政状況から見て返すのは無理だから返さないで良い、あるいはこの国は半分だけ返してもらう、この国は全額返してもらう、ということがあって良いと考えている。

**質疑：**もっと大きなスケールでやらなくてはならないという事が長年言われていながら、実際には広がっていないが、MDGs達成に向けて大きくする進めていくためには具体的にどのような活動が必要なのか。

**応答：**日本はあくまで必要な資金の極一部しか出していない。すべてのドナーを集めてもごく一部である。ベストプラクティスを示し、いかにしてその国の政策や制度に影響を与え、改善していくかが重要だ。

**質疑：**プロジェクトの基本的目的、目標、アクションがきちんと定められ、合意されていないと後で評価できないが、それはどのように作られているか、市民の参加はあるか。

**応答：**国別援助計画を作る場合には、市民との意見交換の場を設けたり、インターネットでコメントを求めるといった、開かれたプロセスに基づいて、国別援助計画が出来ている。個別事業の案件形成、目標設定の際にも、相手国の政府が中心ではあるが、できるだけ相手国の多くの方々の参加を得て、目標設定する努力をしている。

**質疑：**一ドナーがこれだけやったといっても意味が無く、その国全体でどうやったかという評価が大事である。今後は最初からパートナーシップ組んでやらないと意味がないのではないかと。

**応答：**日本が個別に成果重視主義的なマネジメントをしようと思ってもなかなか難しい。各ドナーが協調して、相手のオーナーシップに基づいた改革戦略にアラインしてやっていけば、そこで結果について、自分の結果はこうだ、という議論ではなく、全体としてどういう効果が上がったか、ということが重要になってくる。ただそうすると、どこまでやるか、何のためにODAをやるか、やれる事、やりたい事、やるべき事、ODAでどのくらいまでやるか、という事の議論が大事になる。

## 4. まとめ

各報告者はそれぞれの所属機関の活動に即して発表を行ったが、その発表内容の含意はほぼ同じである。開発成果を出すためには一ドナーのインプットだけではなく、他ドナーのインプット、パートナー国自身のインプットも重要である。また、複数のセクターが個々のMDGsの開発成果に影響を及ぼすため、セクター横断的な戦略がないと開発成果をあげることができない。十分に練られたPRSPやCDFが必要とされるゆえんでもある。従って、開発成果をあげるためにはパートナー国のオーナーシップに基づく自助努力と同時に、各種の援助協調が欠かせない、ということである。

もしMDGsを本気で達成しようと思えば、わが国として例えば次のような事が重要である；1) ターゲット分野への援助支出の増加；2) MDGs達成の観点に立った対象国の選定；3) 経常経費への財政支援の拡大；4) ドナー協調、援助スキームの調和化による協力の効率化、総合的アプローチ。このように考えれば、MDGs達成のためには、これまでの援助のありかたを大きく変えることがどうしても必要となろう。

評価の視点からは、合同評価等によりパートナー国の評価能力向上や制度の調和化を進め、オーナーシップの向上及びガバナンスの改善を促し、援助の効果、インパクトの持続性を確保することを担保するということに、成果に基づく評価の改善によって、開発援助の質が高まることが期待される。

注：本稿は平成17年5月21日に開催された日本評価学会春季第2回大会における共通論題での報告、質疑応答を司会者としてとりまとめたものである。発言内容の解釈に間違いなどがあれば筆者の責任である。

## 自由論題セッションⅠ～Ⅷ 報告

### 自由論題セッションⅠ「評価手法1」

座長 三好 皓一（立命館アジア太平洋大学）

本セッションでは、3つの報告がなされた。

まず、小早川徹会員（国際協力機構）から、「技術協力プロジェクトの評価指標に関する考察：目標達成度の把握を巡って」について報告がなされた。本報告は、JICAが実施する技術プロジェクトを取り上げ、成果を重視したマネジメントのための目標及び指標の設定について論じるものであった。特によい指標の基準として「直接性」、「具体性」、「伽感性」、「測定コスト」をとり上げ問題点をもとに具体例をあげて論じている。また、指標設定の改善に向けた方策の検討として、プロジェクトの特質を明確にするための目標の類型化、指標設定のノウハウの共有・蓄積が、課題として、目標記述の明確化、指標設定のノウハウの蓄積、代替指標の適切な活用、レーティングなどを活用した指標化、指標に用いる表現の具体化が紹介された。

次に、佐藤由利子会員（東京工業大学）が、「MGDsに関連する指標のモニタリング手法に関する提案：指標と投入の相関関係から」について報告を行った。本報告は、地域展開型プロジェクトの開発介入において、対象グループと非対象グループの指標の差異、対象人口、対象金額から当該介入のインパクトと効率を測定する手法を提案するものであった。また、和歌山県と全都道府県平均の一人当たり投入と関連指標の関係を検証しこの手法の適用事例として紹介し、今後のMGDsやPRSP関連指標のモニタリングの結果を統合・分析するツールとしての活用について提案を行うものであった。

最後に、池田誠会員（東洋大学）と末武透会員（あずさ監査法人）が、「フィードバック構造モデルによる評価」について報告を行った。本報告は、現在評価に使われているピラミッド型の論理構造モデルについて、原因と結果の論理関係が直線的であること、副作用などの効果を把握しながら評価することには不適切であることを指摘し、フィードバックを考慮した構造モデルを用いての評価を推奨するものであった。また、事例として、シュミレーション・ソフトを使った地方給水のモデルを使った評価が紹介された。

それぞれ報告に対しては、フロアーからの質疑があり、報告者との応答がなされた。

### 自由論題セッションⅡ「保健衛生」

座長 梅内 拓生（国際医療福祉大学）

#### 1. ベキ法則に基づく健康と経済のマクロ指標を用いた政府開発援助政策評価の基礎研究（Ⅲ）

正木 朋也（統合社会科学研究会）・梅内 拓生（国際医療福祉大学）

本研究は各国の1人当たりのGDP（GDP/cap）と乳児死亡率（IMR）の関係がベキ法則に従う前2回の発表に基づき、今回は各国のベキ法則式（ $y=ax^p$ ）の係数がその国の健康と経済の関係の安定性と関連しているか否かをエイズウイルス（HIV）感染の状態と関係づけて探り出すことを狙っている。結果として各国のGDP/capとIMRのベキ法則式の係数から考えられるこれら2項目の間の安定性は、HIV流行の抑制といった社会安定性の視点と関連があることが示唆されている。この研究は各国の健康と経済のおかれている状態を把握するための有力な一助となる可能性を提示している。

## 2. 保健医療薬剤政策評価の基礎研究(1) —循環器系薬剤を中心に—

高他 武始(国際医療福祉大学)・尾崎 隆夫(東京大学)・梅内 拓生(国際医療福祉大学)

薬剤は使い方によって薬にもなるし、毒にもなる。薬剤の生産量と使用量は国、企業、個人レベルでの健康や疾患の治療と予防の考え方と密接な関係がある。従って各レベルでこれらの考え方を整理しておくことが薬の合理的な使い方(Rational Drug Use/RDU)のために重要である。

この研究は循環器薬剤を中心に日本でのRDUの評価研究の一步を始めたという点に注目したい。今後の研究の進展が期待される。

## 3. 適切な医薬品使用に関する考察 —ストレス関連疾患を取り上げて—

梅原 貞臣(国際医療福祉大学)・梅内 拓生(国際医療福祉大学)

情報、経済、交通のグローバル化とスピード化によるさまざまなストレスの増加が心身の疾患の増加に反映されている。

本研究はストレス関連疾患(消化性疾患とうつ病)を中心に薬剤の適正使用(Rational Drug Use/RDU)の分析を日本や欧米諸国に関して行い、これにより各国の医療と薬剤政策の評価研究の道すじを見出すことをねらっている。結果として罹患率と薬剤使用に関して日本と欧米との差異を見出し、これからRDUの評価にその国の文化的視点を考慮することの重要性を指摘している。途上国を含む全世界レベルでのRDU評価研究の進展が期待される。

## 4. 研究機関に対する協力効果評価の試み

### —アフリカにおける感染症研究機関に対するJICA協力を事例として—

神津 宗之(国際協力機構)・三輪 徳子(国際協力機構)

アフリカのケニア、ガーナ、ザンビアの3研究機関との20年から30年余にわたる感染症研究協力を評価協力を評価するための視点を整理したものである。この研究の留意すべき点はJICAと相手国との感染症研究プロジェクトが何故つきたし、つきたしといったように20年~30年と長期になったのかということが整理されていないことである。特に長期になるのであれば何故途中で保健システムの改革とか保健と貧困改革とかいったより大きなプログラムの一環として取り組まれなかったのかという分析がなされていないことである。今後の研究に期待したい。

## 自由論題セッションIII「教育」

座長：長尾 眞文(広島大学)

2時間の枠に報告が3つで、時間的には十分余裕があったが、参加者が5~10名と少なく、比較的静かなセッションであった。

### 1. 高千穂安長(玉川大学)：成果重視の環境教育評価—知識の習得から行動へ

報告者が自らの大学で実践している環境教育の評価が、知識習得(アウトプット)の理解度テストによる把握にとどまり、環境教育の目指す行動(アウトカム)重視につながらないとの反省から、データの取りやすい大学内の環境目標を絞って成果指標を定め、学生・教員に対するアンケート調査を実施した取り組みの紹介。参加者から、①成果は個別関心より全体プログラムに対する反応で見るべき、②実践につながりやすい成果から始めるべき、座長から③環境教育のニーズ分析が必要ではないか等のコメントがあった。

## 2. 中島基恵（国際協力機構）：評価結果の総合分析(高等教育)調査報告－総合分析における評価フレームワークの構築手法に関する考察－

国際協力機構が実施中の高等教育プロジェクトの総合分析の方法に関する報告。世銀の高等教育評価で用いられた枠組みを「演繹的」に活用することから出発し、プロジェクト・データを整理することで、組織内での評価にとどまらず、国際的な位置付けも試みる。参加者から、①世銀の評価項目と意味付け・価値の乖離があることはないのか、②個別案件の特殊事情をどう反映するか、座長から③政策的関心・事業的関心の軸と大学（内）整備・学外関係の軸で2x2のマトリックスでデータを整理してみてもどうかとのコメントがあった。

## 3. 高田恵子（国際医療福祉大学）：人間性教育と性教育評価の基礎 第1報

報告者は助産士。関東周辺地域のデータの分析に基づき十代女性の妊娠中絶・性感染の問題が深刻化していることを報告し、それへの取り組みとして学校、家庭、地域が一体となった人間性教育を軸とする性教育が必要と主張する。参加者から、①他国の経験との比較をしてみようか、②関連官庁の縦割り行政に評価の課題があるのではないか、座長から③評価の課題が必ずしも明確になっていないのではないかとのコメントがあった。

## 自由論題セッションⅣ「政策・組織経営の評価」

座長 梅田 次郎（日本能率協会コンサルティング）

このセッションでは、4つの報告がなされた。一番目は、平原隆史（京都大学）による「住民参加と情報公開の政策効果分析－政策ネットワーク分析とその可能性－」についてで、政策アクターの政策参加構造や政策での情報流通構造を、ネットワーク分析を基に定量評価し、環境ラベル政策を具体例にとりながらネットワーク分析の可能性についての考察が報告された。2番目は、伊関友伸（城西大学）による「自治体立病院における評価」についてで、自治体立病院の問題には「病院の抱える問題」と「行政機関特有の問題」の2つの側面があることが指摘され、その問題構造は「オペレーション」「マネジメント」「ガバナンス」「社会体制」の4つのレベルに整理でき、評価はこの4つのレベルを意識して行うことの必要性が報告された。3番目は、古川俊一（筑波大学）・玉川啓（福島県庁）による「自治体経営能力測定の枠組みに関する実証研究」についてで、日本の自治体について、計画、予算、評価、組織編成、人事管理、広報広聴、情報技術管理の6つの経営サブシステムからなる測定枠組みを設定し、都道府県、指定都市について実証分析を行った結果内容について報告された。4番目は、大島章嘉（市民満足学会）による「市民満足度向上重点要因発見法（市会議員、観光を事例として）」についてで、公共サービスのサービス水準の良否を評価する尺度として満足度があるが、層別重相関分析、層別プライオリティ分析、層別自由回答分析の3つの手法の有効性について、具体的なデータ例（観光、市会議員等の満足度調査、自主研究）を用いて検証した結果について報告がなされた。いずれも充実した報告であり、それぞれに対してコメントーター小野達也（鳥取大学）から丁寧なコメントがなされた後、フロアーからの質疑があり、報告者との熱心な応答がなされた。



## 自由論題セッションⅤ 評価手法2

座長 齋藤 貴浩（大学評価・学位授与機構）

本セッションでは3本の発表が行われた。

菊田怜子（東京工業大学）・牟田博光（東京工業大学）は、「農業部門研修の費用便益分析」と題し、アジア生産性機構の行う農業部門の研修を事例とし、費用対便益の視点から経済性の検討を行った。プロジェクト効果の測定に際し、研修の受講者への直接的便益のみならず、彼らの支払意志額からの効果推定、彼らから他者への伝達活動による効果の推定、そして彼らによるプロジェクトの形成に基づく効果等、波及効果を含めたプロジェクトの効果測定に積極的に取り組んでいる点で優れた研究であった。

龍慶昭（城西大学）・佐々木亮（国際開発センター）は、「戦略的計画とその評価の初期的研究：アメリカの大学経営戦略を題材として」と題し、我が国と比べて先進的なアメリカのいくつかの大学を事例とし、大学の戦略的計画の策定とその展開について論じた。組織としての大学を評価する場合、通常、その目的や計画に即した評価が行われる。本研究では、それら大学が、如何に戦略計画を策定し、それに基づいて事業を実施しているかが詳細に調査・分析されており、日本の大学及び大学評価にとって非常に参考となる情報が提供され、極めて有意義な発表であった。

泉田晃彦（国際医療福祉大学）・梅内拓生（国際医療福祉大学）・尾崎隆夫（東京大学）は、“A Study on the Basis of Sustainable Development Evaluation (1) - Concepts and Methods, with using the Ecological Footprint Analysis”と題し、開発に際しての持続可能性の評価、特に環境に関する持続可能性の評価の必要性を論じた。従来、開発と言えば貨幣価値に換算できる富の増大に主眼が置かれ、貨幣価値に換算できない環境資源は相対的に軽視されてきた。その反省から、環境経済学の概念の紹介を通じ、地球全体としての環境の維持・発展が開発に必要な不可欠な前提であるという、開発に携わる者に対して重要な問題が本発表で提起された。

このように、「評価手法」が論題であるために分野の異なる発表が並んだが、どれも優れた発表であり、参加者からの活発な質問と議論を通じ、有意義な時間を持つことができたことと確信している。司会として、発表者の皆様及びご協力頂いた参加者の皆様に厚く御礼申し上げる。

## 自由論題セッションⅥ 行政評価

座長 窪田 好男（神戸学院大学）

本セッションでは3つの報告が行われた。いずれの報告についても、司会兼討論者である窪田好男（神戸学院大学）との間で議論が行われるとともに、フロアからも多くの質問が寄せられた。

まず酒井隆氏（JMAC構造改革推進セクター）の「評価能力向上のための実践手法：『点検指導会運営』」が報告された。本報告では、事務事業評価の導入成果は、制度設計の良否だけではなく評価者の能力に規定されることが強調され、その実践手法としてJMACが行っている「点検指導会」の内容と成果が紹介された。点検指導会を運営する指導員に求められる資質の整理も重要と思われる。

ついで野間俊行氏（横須賀市）の「横須賀方式の行政評価システムの現状と課題 ―3年間の運用経験に基づく考察―」が報告された。本報告では、政策・施策評価の結果と事務事業評価の結果の2つを統合する統合評価、および市民参画による外部評価が中心的に紹介された。討論では、外部評価の運営実態にとりわけ関心が寄せられた。

最後に西出順郎氏（福井県）の「理論着眼型の行政評価について ―佐賀県の事業評価からの一考察―」が報告された。本報告は、既存の自治体評価の主流を実績着眼型の行政評価と定義し、そのある種の行き詰まりが指摘した上で、2003年に刷新された佐賀県の事業評価を理論着眼型と定義し、その可能性を論じ

る内容だった。重要な問題提起であるが、学会年報5巻1号掲載の同氏の研究ノートを未読の参加者にとってはやや説明不足であった点が惜しまれる。

なお、福岡県職員にもかかわらず佐賀県の事例を取り上げた西出氏から、自治体職員が他自治体を取り上げて議論することについてエクスキューズが行われたが、自治体職員の報告が自らの経験に基づく実践報告にとどまるべきという法はなく、実践を踏まえた研究報告も今後は大いに期待されているのではないだろうか。

自治体における評価のこれからのあり方については、理論・実践の両面において重要な課題となっている。今後も継続してセッションが企画されることを期待して結びとしたい。

## 自由課題セッションⅦ「ODA評価」

座長 杉下 恒夫（茨城大学）

本セッションでは「ODA機関におけるRBM（結果重視マネジメント）―業績測定はマネジメントと評価をどう変えたか― 発表者、岩間望（JICA）、三輪徳子（同）」、「貿易分野の社会的能力アセスメント 発表者、松岡俊二（広島大学）、高橋与志（同）、工藤高志（同）」、「日本センタープロジェクトにおける有効性、効率性向上のための提言 発表者細川史郎（建設経済研究所）」の3つの論題が報告された。

「ODA機関におけるRBM」については比較的最近になって導入されたUSAID、世界銀行など援助機関でのRBMの概念がどのように実施されているかを現地で調査をもとに報告され、より効果的な手法とするための改革、修正の道などが主な論点となった。実務的な報告だけに理論だけに止まらず、具体的な改革、修正法なども提出され、援助機関だけでなく、評価研究者にも興味深いものであり、質疑もそうした制度面に関するものが多かった。

「貿易分野の社会的能力アセスメント」は、政府、企業、市民の3つのアクターの能力だけでなくそれらの関係性の発展も重視した社会全体のシステムを稼働させる能力を社会的能力と定義。経済連携を促進するうえで参加する各国のキャパシティ・ディベロップメントと制度構築の重要性を説いた。本研究は東南アジア4か国の「貿易センター」プロジェクトを事例とした分析の過程の中にあり、まだ結論は出ておらず途中報告の段階に止まった。本報告からも援助の投入時期、退出時期の重要性などが予測され、年末の全国大会で改めて出される結論が楽しみな報告であった。

「日本センタープロジェクトにおける有効性、効率性向上のための提言」は、JICAがベトナム、ラオス、カンボジアなど8か国で実施中の「日本センター」の実情と問題点を報告したより具体的な報告であった。カウンターパートの問題、派遣専門家の問題など評価というより、未熟な分野での経済協力の問題点が浮き彫りにされたものでもあった。

## 自由課題セッションⅧ「ジェンダー」

座長 大沢 真理（東京大学）・田中 由美子（国際協力機構）

自由論題セッションⅧでは、まず、田中由美子会員（国際協力機構）が、「参加型地域社会開発のジェンダー評価」について報告した。JICAでは、従来の案件の当該社会に対する影響や成果をジェンダー視点に立って評価し、その結果をより効果的な案件形成のためにフィードバックすることが求められている。その一環として、JICA事業評価グループは、特定テーマ別評価として住民参加型地域社会開発案件6件に関する横断的なジェンダー評価を実施し、特にグアテマラとネパールで現地調査を実施した。JICAにおいて、住民参加や地域社会開発について共通の認識はなく、参加を進めれば自動的に住民のエンパワーメン

トが達成され、かつ住民には女性も含まれるから自動的にジェンダー平等が進むという想定がある。その結果、実際には種々の格差や不公平感が生じていることが判明した。

つづいて内閣府男女共同参画局の矢島洋子氏が、「都道府県・政令指定都市における男女共同参画に関する計画のフォローアップ等の取組事例」と題して、同局の影響調査事例研究ワーキングチームの調査研究結果を報告した。調査は都道府県と政令指定都市に対してアンケートを行い、また事例団体を抽出してヒアリングを行った。男女共同参画に関する計画のフォローアップや全庁的な政策評価における男女共同参画の視点の取り入れに関して、先進的な取組が多様に実施されていることが分かり、個別事業の波及効果（副次的効果）を併せて調査分析しようとする試みや、計画に記載されていない施策をもチェック対象とする試み等も見られた。多様な取組事例を集積し整理することで、女性と男性に及ぼす異なる影響を見通して政府の施策を企画・実施するという男女共同参画影響調査の効果的な手法が、琢磨されていくと展望された。

各報告には熱心な質問があり、またいずれもプログラムの波及効果を含めた評価の試みであることから、総合的な評価に向けて少なからぬ示唆が与えられた。

## 研修委員会

### 活動方針

研修委員会では、「評価の普及および評価に関する人材育成に寄与すること」を目的として、各種セミナーの開催、研修プログラムの開発、教材の作成、講師の派遣、その他人材育成に関わる活動の実施支援を行うことを基本方針としている。

### 活動状況

#### 1. 「評価インターン出前サービス」の企画・実施開始

「評価インターン出前サービス」は、学会の学生会員に対して「実際に評価を経験する」機会を提供すべく、「評価を外部に委託したい」と考えている地方自治体やNGO・NPOで実際に評価を体験させていただく事業である。今年度は、5月より実施方針の決定及び受入れ先の選定を開始し、8月にインターンの選定を行い、9月より各インターンによる実質的な調査がスタートした。なお、インターンによる調査結果は12月の全国大会（広島大学）の場で発表が行われる予定である。

今年度のインターン受入れ先及びインターン学生会員は以下のとおりである。

#### インターン受入れ先

- 1) 広島県立教育センター
- 2) 広島県尾道市立栗原北小学校
- 3) NPO法人メロウ倶楽部
- 4) NPO法人岡山NPO活動センター

#### インターン

- 山田孝子、原口裕紀子（立教大学21世紀社会デザイン研究科）  
 串本 剛（広島大学教育学研究科）  
 渡辺明美（早稲田大学アジア太平洋研究科）  
 藪並郁子（立教大学異文化コミュニケーション研究科）  
 中川力介（早稲田大学公共経営研究科）  
 佐藤浩子（立教大学21世紀社会デザイン研究科）

#### 2. 学生向け評価研修の実施

学生向けに評価理論の基礎、評価倫理、事業・組織評価ならびに学校評価の基礎を内容とした評価研修を以下のとおり実施した。本研修は上記評価インターン制度の事前研修としての位置づけもあり、インターン希望者の参加を義務付けたものである。なお、実施報告（カリキュラム及び参加者アンケート結果）については学会ホームページの研修委員会のサイトに掲載してあるのでご参照ありたい。

- 1) 日 時：2005年7月16日（土）9:30～17:00
- 2) 場 所：（財）国際開発センター会議室
- 3) 参加人数：18名
- 4) 講 師：研修委員会メンバー

研修委員会共同委員長 源 由理子  
 西出 順郎



## 国際交流委員会

### 最近の活動

#### 1. IDEASコンフェレンス

国際的な開発評価の専門家の集まりであり、南アフリカに事務局があるIDEAS (International Development Evaluation Association) のコンフェレンスが4月12～14日にインドのニューデリーで開催された。コンフェレンスには開発評価の研究者、援助機関、開発途上国の評価専門家等が200名以上参加した。日本からは5名が参加し、内4名は日本評価学会の会員(廣野良吉、三輪徳子、佐藤由利子、湊直信)であった。全体の議論の流れを作ったのはRobert Picciottoによる“The Policy Coherence Challenge”というプレゼンテーションであり、その中で、MDGsの第8のGOALに関連して、政策の一貫性に関する評価が注目を浴びていること、複雑さと非対称性による評価の難しさについて論じている。

第1日目午前の分科会では、インパクト、環境、人権、紛争等の課題の評価をテーマに議論した。午後の分科会では、グローバル、カントリー、ローカル、未来といった切り口からの評価に焦点が当てられた。第2日目は、ガバナンスと評価に焦点が当てられ、具体的には政府のアカウンタビリティ、社会的責任、市民社会のアカウンタビリティといった内容が議論された。更に、ニューデリー市長が来賓としてスピーチを行い、「行政サービスは主婦の仕事に似ており、限られた予算で、より良いサービスを提供すべく創意工夫が必要である」との内容が印象的であった。第3日には6つの研修的色彩の強いワークショップが並行して進められた。これらの内容はIDEASのウェブ<http://www.ideas-int.org/>でも公開している。

#### 2. GEF (the Global Environment Facility) セミナーの事前勉強会

来たる2005年11月23日のGEF/JES合同セミナーが予定されているが、GEFの評価報告書である“Third Overall Performance Study of the Global Environment Facility”(※)に基づき、事前勉強会を行っている。8月4日に第一回の勉強会を行い、今後は生物多様性、組織評価、資金調達の3つの分科会毎に、それぞれ11月のセミナー開催まで毎月一回を目途に勉強会を行う予定とした。8月末現在、生物多様性分科会は梅内氏(国際医療福祉大学)を中心に5名が参加し、定期的に勉強会を実施している。組織評価分科会は、湊氏(FASID)を中心に7名が参加し、8月12日に第一回勉強会を開催した。同会合において、セミナーは今後、日本の国益も含めてGEFがより有益に機能するための提案に反映させることを狙いとし、日本評価学会が参加する意義は、セミナーの議論及び評価の質の向上を図る点にあることが確認された。資金調達分科会は、廣野氏(成蹊大学)を中心に4名が参加し、8月11日に第一回勉強会を実施した。本会合において、GEFの活動概略及び日本の支援について確認し、本分科会の活動においては、報告書のSection III (プロジェクトの自立発展性)について検討するとともに、地球環境に関心を持つ日本の団体がGEF資金を利用できるように、具体的な提案をすることを目指すことが合意された。

※報告書は、以下のウェブサイトよりアクセスできる。

[http://thegef.org/MonitoringandEvaluation/MEPublications/MEPOPS/C.25.ME.4-OPS3\\_Draft\\_Final\\_Report.pdf](http://thegef.org/MonitoringandEvaluation/MEPublications/MEPOPS/C.25.ME.4-OPS3_Draft_Final_Report.pdf)

## 今後の活動予定

### 1. GEFセミナー

2005年11月に東京においてGEFと日本評価学会の合同セミナーを開催予定である。GEFは、発展途上国における地球環境プロジェクトに無償でファンディングする組織である。今回のセミナーではGEFへの評価が報告され、それに基づいて、今後のGEFの課題や展望についての議論を行うことが狙いである。セミナーのプログラム（案）は以下のとおり予定されている。

- ・ Plenary session
  1. OPS3 by Mark Wagner
  2. Japanese environmental evaluation
  3. Biodiversity program study by Claudio Volonte (GEF)
- ・ Identification of issues for discussion (Hirono & Van den Berg)
- ・ Working Group discussions
- ・ Second Plenary session : Report of each working group

Questions and comments from the floor

なお、本セミナーの成果物として20～30ページの報告書を作成する予定である。

### 2. 第5回ODA評価セミナー・ワークショップ

2001年より始まった外務省主催のODA評価東京ワークショップは、第1回から第4回までアジア諸国の政府高官、DAC加盟国、及び国際機関の代表が参加し、評価について多くの議論を行ってきた。今年も外務省に協力し「第5回ODA評価ワークショップ」が計画されている。

主な概要は以下のとおりである。

主 題：アジア太平洋地域における途上国の評価能力・体制強化  
 日 程：2005年11月24～25日  
 場 所：三田共用会議所

国際交流委員長 廣野 良吉



## 広報委員会

### 1. 活動方針

広報委員会は、その目的である、「評価の意義を広く普及し、学会活動の強化を支援するために、日本評価学会および学会の行う種々の事業を広報し、学会の情報活動に寄与する」ことを、あらゆる機会を捉えて実現を目指します。

### 2. 活動状況

#### (1)「学会活動の強化と学会の健全な運営を目指して会員獲得に努めます」

ホームページ上に学会各種委員会の紹介コーナーを設け、各種委員会の活動を会員、非会員が「視覚的に把握」できるようにしました。今後、紹介コーナーの活用を奨励していきます。

会員獲得のための学会説明などのツールについては、ホームページを第一に考えていますが、国、自治体、企業などの説明ツールとしては、(2)のマス・メディアの記事などをコピーして使用することを考えています。

#### (2)「評価の意義を一般に広めるために、各種メディアとの連携を積極的に推進します」

7月にマス・メディア宛「学会の紹介、活用を奨励した記事」投稿を牟田幹事（企画委員長）に依頼しました。

#### (3)「広報の手段は主として学会ホームページを活用します。従って、学会からのお知らせはホームページに随時掲載します」。

今後の会員増、学会活動の活発化に適切に対応した広報活動をするには、タイムリーかつインパクトある広報手段として、ホームページを運営する必要があります。そのため、ホームページリニューアルを外注することを検討しています。複数のプロ・ソフト技術者に企画書と見積りをとり、予算範囲内で効果的なホームページ作成を行える業者を選定した段階で、具体化について理事会に諮りたいと考えています。

### 3. 今後の方針

広報委員会は、第1回委員会を5月6日に開催しました。今後原則年2回委員会を開催し、進捗状況管理、新企画の検討などを行います。その間、委員間では随時メールベースの情報交換を行い、タイムリーな対応を心がけます。

広報委員長 高千穂 安長

## 企画委員会

企画委員会は、日本評価学会が行う各種の活動を企画、実行し、わが国における評価学の普及と発展に寄与することを目的としている。最近の活動としては以下の活動がある。

### 1. 研究受託事業

外部の団体より評価に関する研究受託を行うものである。平成17年度は国際協力機構より「事業評価の2次評価」について受託している。この受託については会員からの公募に基づき研究チームを編成し、作業を開始している。なお、受託成果の質を担保するために、評価委員会を立ち上げ、質の確保に努めている。この事業は年内には終了し、その結果は平成17年度の国際協力機構「事業評価年次報告書2005」の中に集録される事となっている。

国際協力機構はすべての技術プロジェクト案件について終了時評価を行っているが、年間約50件とその数が多いところから、内部評価として実施している。しかし、評価内容の透明性、客観性を担保するために、作成された評価報告書を外部有識者事業評価委員会で確認する事になっている。確認が形式的にならないようにするため、外部有識者事業評価委員会の下に作業委員会を設け、計量的な分析を加味して、公正なレビューを行っている。平成16年度には日本評価学会はこの作業委員会の委員の推薦を求められ、4名を推薦した。その分析結果は「事業評価年次報告書2004」にとりまとめられている。

この平成16年度の実績が認められ、平成17年度は作業委員会の仕事の大半を学会が請け負うことになったものである。この受託事業の成果が高く評価されて、次年度以降も継続して受託できる事を願うものである。

このような受託事業は学会としての社会的貢献を具体的な形で示すと共に、会員に評価作業を経験してもらう場を提供することにもなる。さらに学会に対しては財政的な貢献もできるなど利点が大きい。企画委員会としてはこのような受託事業を積極的に拡大していきたいと考えている。

### 2. 顕彰事業

日本評価学会では年一回、会員の顕彰を行うこととしている。学会賞の受賞者は企画委員会学会賞審査委員会によって推薦し、理事会で決定される。学会賞としては、本学会誌に掲載された原著論文が評価学研究に大きく貢献したと認められる者に授与される「日本評価学会論文賞」、評価学の進歩に寄与する優れた研究をなし、将来の発展を期待される者に授与する「日本評価学会奨励賞」、評価学の発展に顕著な功績の合った者に授与される「日本評価学会功績賞」の3つの賞がある。平成17年度は10月初旬まで受賞者の推薦を受け付けている。多くの自薦、他薦を期待している。受賞者は所定の手続きを経て決定され、12月に開催予定の第6回全国大会の際表彰される。

企画委員会委員長 牟田 博光



## 日本評価学会第6回全国大会のご案内

### 第6回全国大会

実行委員会委員長 石井 眞治

プログラム委員長 長尾 眞文

来たる2005年12月10日(土)～11日(日)、日本評価学会第6回全国大会が広島大学東千田町キャンパス（広島市）にて開催されます。「今大会のテーマは「評価による質の保証」です。自由論題、共通論題の各セッションを予定しております。

参加申込方法および会場の詳細につきましては、決まり次第追ってご連絡いたします。またプログラムにつきましては、更新の都度、メーリングリストおよびホームページでご案内いたします。

会員各位におかれましては奮ってご参加くださいますようお願い申し上げます。

### 記

1. 日時： 2005年12月10日(土)～11日(日)
2. 場所： 広島大学東千田町キャンパス（広島市）  
住所：広島市中区東千田町一丁目1番89号

以上

～投稿案内～

日本評価学会では、「日本評価研究」掲載のための投稿原稿を募集しております。1年に2回（3月末／9月末）の投稿締切を設けておりますので、ご興味をお持ちの方は投稿規定・執筆要領をご参照のうえ、奮ってご投稿ください。

投稿先：特定非営利活動法人 日本評価学会事務局  
〒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  
TEL: 03-3630-8031 FAX: 03-3630-8095

『日本評価研究』第5巻第2号

2005年9月27日

編集・発行 特定非営利活動法人 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内  
TEL: 03-3630-8031 FAX: 03-3630-8095

印刷 株式会社 研恒社

©日本評価学会

# The Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 5, No. 2, September 2005

ISSN 1346-6151

## CONTENTS

### Article

Evaluation of Budget Allotment of Local Governments in Japan  
Based on Regional Preference Characteristics

Motonori Yoshida

### Research Note

Improvement in Japanese ODA Policy Evaluation  
- Introduction of a Comparative Analytical Framework -

Yasunaga Takachiho

Alternative Media, Communication, and Empowerment  
- Linking Media Sociology to Evaluation -

Koichi Yawata

Report of 2nd Spring Conference of the Japan Evaluation Society  
Program

### Symposium

"Evaluation of the Market Test for Competitive Bidding between Private  
and Public Sectors ~Basic Principles~"

### Special Session I

"Current Status of Central Government Policy Evaluation and Problem  
Solution Perspective"

### Special Session II

"Toward the Achievement of MDGs  
-Issues on Management for Development Results~"

Session I ~VIII

The Japan Evaluation Society